

台湾における外国人労働者の受け入れについて

— 実態および政策調査 —

江 秀華

はじめに

東アジアの経済成長は、雁行形態発展型と呼ばれるような伝播型の発展モデルから、韓国や台湾、ASEANおよび中国が、相互に連携しながら成長するモデルへと変遷を遂げている。その中でも特に、直接投資と人材の移動を伴うIT産業の東アジア域内分業によって、新たな経済関係が形成されている（江、2010）。こうした経済関係のもと、近年東アジアで、国境を越えたIT企業間・工程間分業が急速に深化している。その背景として、多国籍企業の立地・製品あるいは部品調達をめぐる意思決定や、製品の開発・製造に関わる技術の変化、供給と需要の両面での中国の台頭などの要因が複合的に働いていることが挙げられる（木村、2002）、（今井・川上、2006）、（浦田、2009）、（江、2010）。雁行形態論では想定していなかった、人材の国際移動がIT技術移転を目的としてしばしば観察されている。また、先進国では国際競争力強化の視点から高度な人材の獲得を求めており、人材獲得競争が激化している。現時点では、アメリカは世界中の外国人留学生や技術労働者の受け入れで大きなシェアを占め、経済発展に人材が不可欠となるアジアの発展途上国から大量に技術者を受け入れている。

現在の東アジアでは、建設業や介護サービス業を中心としたいわゆる単純労働者の国際移動は専門技術者労働者より増えている。しかし、日本も含め、多くの国は「専門的・技術的分野の外国人労働者を積極的に受け入れ」、「単純労働者の受け入れは慎重に検討する」といった方針を取っているため、不法就労者が急増するという事態になっている。その背景には1980年代後半以降、東アジアの発展途上国で労働者の送り出し圧力が大きくなり（供給側の要因）、一方で日本

およびNIEsでは建設業などにおいて、労働力不足が生じた（需要側の要因）ことがある（後藤、1990）。そのため、東アジア地域における労働力供給・需要の相互依存がますます高くなっているが、外国人労働者に関する政策は国によって異なっており、個別に林立している状態である（山田、2013）。本論文では、こうした実態に直面して、なかでもいち早く単純労働者の受け入れ政策を打ち出した台湾に注目する。台湾では、外国人労働者の就業分野は、建設業や介護サービス業、家事労働者が多く占めている。しかし、建設業や介護サービス業などは国際経済学のなかではいわゆる「非貿易財（non-traded goods）」生産部門に分類される。貿易財は、単純労働者（ヒト）の国際移動なしに、商品（モノ）貿易のように輸出入したり、あるいは海外に生産拠点を移し、海外で生産された商品（モノ）を再び自国に逆輸入したりすることが可能である。一方、建設業や介護サービス業である非貿易財生産は海外に生産拠点を移して、生産されたものを自国に逆輸入することができない。この点から建設業や介護サービスといった非貿易財生産部門は生産要素そのものが移動しなければ、国際間での取引は生じないことになる。しかし、建設業や介護サービス業という非貿易財生産部門に外国人労働者を受け入れた場合、自国の労働者や経営者や消費者などがどのように影響をうけるかを検討する必要がある。また、本来生産要素の移動を前提としない「貿易財（traded goods）」の生産部門にまで外国人労働者の受け入れが拡大された場合、自国の経済にどのような影響があるかも検討する必要がある。

本論文は、まず、外国人労働者問題を分析するため一つの例として台湾の外国人労働者の受け入れについて分析することに重点を置き、外国人労働者移動の東

アジア経済発展への影響を分析するための研究の第一歩とする。

1. 1970年代の国民党軍としての労働者と1980年代以降の外国人労働者の受け入れの背景について

(1) 1970年代の公共工程のための国民党軍としての労働者“労工”

中国語の“榮民”とは榮譽国民を意味する言葉であり、1949年に蒋介石が中国共産党との内戦に敗れて台湾に移ったときに、中華民国政府軍として中国大陆から台湾にやってきた582,060人の国民党軍を指した。來台後、中国大陆との衝突に防衛軍として参加し、「古寧頭戦役」、「八二三戦役」、「九二臺海保衛戦」などで台湾の安全を守った。その後、台湾は経済発展を目指すため軍隊を再編し、1951年にはじめて退役制度を行った。退役した軍人の生活保障のため、台湾国内の重大公共建設工程に参加させた。そのため、1956年に現在の民営企業 - 栄工工程公司の前身である「行政院國軍退除役官兵輔導委員會」に「榮民工程處（略称：栄工処）」を設置した。具体的に、1956年～1959年に約7万7千人が参加した「東西横貫公路」から「曾文水庫」、「十大建設」、「十二項建設」、「十四項建設」、「六年國建」まで退役軍人は重大公共建設工程の労働力となったのである。さらに“榮民”は台湾経済を支えただけでなく、サウジアラビアでの公共工事に参加したこともある。1978年にサウジアラビアへ借款を行い、道路建設のための労働者としてサウジアラビアに派遣させられたのである。また、現在の“榮民”²⁾と区別するため、“老榮民”（昔の“榮民”）と呼ばれている。1987年の調査で、65歳以上の人口のうち“老榮民”は約28%を占めていたが、年々高齢化により“老榮民”人口は減少している。現在呼んでいる“榮民”と異なり、90年代まで“老榮民”は「医療」、「社会福祉」などの社会保障の分野で優遇されていた。

(2) 1980年代の外国人労働者の受け入れについて

1980年代以降8万人から10万人に上る不法外国人労働者が存在しているといわれている³⁾。これらの不法外国人労働者は安価で豊富な労働力の供給を助け、台

湾の国際競争力を高めることに寄与し、輸出志向工業化による経済成長を可能としてきた。しかし、1980年代後半から失業率が1%以下まで低下し、なかでは3K（汚い・きつい・危険）業種の労働力不足が顕著となった。1989年9月には製造業で約20万人、建設業で約12万人の労働力が不足していたといわれている⁴⁾。1988年前後に、台湾政府が本格的に単純外国人労働者の受け入れを検討した際、すでに約8万～10万以上の不法滞在者が実際の労働力となっていた。観光ビザで入国した外国人を労働者として不法雇用したことが要因である。

また、「十四項国家建設」および「六年国建計画」の労働力の大幅な不足がみられたのもこのころである。台湾政府は当初外国人労働者の受け入れを否定したが、国内インフラ整備における国家プロジェクトを推進するため、1989年に「十四項国家建設」の労働者として“建設業”のみ外国人労働者を受け入れる政策を打ち出した。1990年に「十四項重要建設工程人力需求因应措置法案」が成立し、外国人労働者の受け入れは合法的な受け入れとして認可された。

ほかの積極的な受け入れの理由は以下のようにも挙げられる⁵⁾。①国内単純（低技術）労働力不足の補充および国内労働者就業権利の保護、②国民の労働意欲の低下、③3Kの就業の観念の影響、④少子・高齢化の進行による看護や介護や家事使用人・メイドへのニーズの高まり、⑤台湾“元”の切り上げによる、賃金の上昇、⑥サービス産業の発展および生活水準の上昇、⑦低い失業率・高い就職率、⑧産業構造の高度化とそれに伴って生じた労働力の需要と供給のアンバランスである。

つまり、近年、台湾は労働価値観の変化や少子高齢化の急速な進行や経済成長による台湾“元”切り上げをもたらし賃金上昇などの理由で、看護・介護、家事労働者（家庭内メイド・ベビーシッター）、建設現場の労働者の需要が供給より大きくなっている。建設現場の労働者に関しては、企業はこのような労働力不足の市場では、賃金値上げだけで労働力不足を解決できない。労働力の確保の面でも、人件費コストの面でも、台湾人の労働者よりも外国人労働者の方が好ましいのである。また、経済成長と同時に台湾の高等教育が普及したことで、若者は単純労働に就業しなくなっ

た。若者の仕事に対する価値観が変化したことで3K労働や夜勤を伴う仕事への就職は避けられるようになった。とりわけて、1980年代後半から、台湾の若者労働者の価値観の変化により、製造業や建設業などが敬遠され、サービス業が選好される傾向が強くなっている。台湾の行政院経済建設委員会人力規劃処（趙、1992）の調査によると、サービス業は労働環境が快適で仕事に変化に富んでおり、製造業と比較をしてみると、平均賃金においても高い。さらに1980年代後半に高度経済成長の影響で国内投資および重大公共事業が拡大したため、単純労働者の不足問題がますます深刻となった。同時にバブル経済の影響で台湾国内はマネーゲームと株への投機に大ブームになり、仕事をせず、マネー・ドリームに陥ったという社会現象が起こった。そのため、製造業・建設業の労働者は現場離れが多くなり、労働集約型産業は突如として労働力不足になった。それに加えて、1984年に台湾国内ではじめて「労働基準法」（1985年に労働基準実施補則を制定した）が制定されても、不当雇用・残業・賃金などの問題を解決できない一部の製造業・建設業が残っていた。それらの労働条件を改善しない労働集約型産業から労働離れになった理由の一つとしても挙げられる。台湾の労働力の需要と供給のアンバランスはより一層の問題になり、労働力不足を外国人労働者の受け入れによって補完する政策を打ち出したのは当然であった。さらに、当時経済が成長している台湾の賃金は近隣諸国の賃金水準より高かったことも重なり、台湾の労働市場に外国人労働者が流入するのは不思議ではなかった。台湾は外国人労働者の受け入れを合法化させて、段階的に開放し、現在でも、各企業が政府に希望雇用人数を申請し、政府が業種別で台湾人労働者の雇用数を合わせた上で、全従業員数の3～5割程度での外国人労働者を許可していた。

しかし、外国人労働者の受け入れは労働力不足の補完で台湾の経済を支えている一方、低賃金で雇用された外国人労働者が台湾人の就業機会を奪うという批判もある。そのため、外国人労働者受け入れの際に台湾政府は基本方針で4つの原則を打ち出した。①台湾自国の労働者の雇用に影響がないこと、②制度導入後、外国人労働者を移住させないこと、③治安を乱さないこと、④産業高度化の妨げにならないこと、という単

純労働者の受け入れを前提とした原則である。一方、熟練・技術労働者（ホワイトカラー）に対しては滞在期間に制限をつけず、ハイテク産業分野は外国人労働者を規制するのではなくむしろ積極的に受け入れている。1989年には、タイ、フィリピンなどから約3,000人の外国人単純労働者を受け入れた。フィリピン政府は、すでに台湾で就労している不法労働者の正規化を提案したが、台湾側はそれを拒否し、不法滞在者に対する罰則規定をいったん停止して出国（帰国）を促すとともに、出国（帰国）しない不法滞在者に対して取締りを強化し、不法滞在者と合法労働者の入れ替えを行った。しかし、その後の社会発展に伴う労働者の需要が高まり、一層の労働力不足を招いたため、1992年に製造業や機構・家庭介護、家事労働者/メイドなどの分野で外国人単純労働者を追加した。現在は、外国人労働者のうち製造業に就業している割合が一番多い。また、受け入れ初期は「限國・限量・限時・限業」⁶⁾という方針であったが、2013年年末までに不法滞在労働者・行方不明労働者数は累計41,637人までとなった。そのうち、女性は27,184名、男性は14,453名となり、インドネシア女性が15,989名、ベトナム男性が10,992名で多く占めている。確かに1980年代の8万人から10万人に上るといわれている不法外国人労働者の存在と比べたら、外国人不法就労者の締め出しや合法的な正規雇用の受け入れに転換してから、約半分以上の不法労働者の滞在問題を解決した。外国人労働者の受け入れは不法労働者問題の改善のみならず、台湾労働市場に労働力の補完効果があるともいえる。しかし、本来なら、経済成長とともに台湾の生産コストの比重が徐々に引き上げられて、競争力が低下している労働集約型産業から資本・技術集約型産業に転換しなければならない。安定している外国人単純労働者の提供で産業構造の調整や生産工程の改善を妨げているという懸念もあった。この点についても検討するべきである。

2. 台湾における外国人労働者の受け入れの政策について

2.1 外国人労働者の定義

外国人労働者（foreign worker）とは他国からの労

働者を受け入れた国の視点で使用される言葉であり、国連（UN）国際労働機関（ILO）においては「移住労働者」（migrant workers）が使用されている。最初から定住することを前提として入国する移民労働者も広義の外国人労働者に含まれる。この「移住労働者」という用語が定着し、国連の「移住労働者権利保護条例」でも同じように使われている。「移住労働者権利保護条例」第二条では移住労働者はその国の国民でなく、「稼得活動に従事」するものとし、その稼得活動の種別・様態は特定されていない。外国人労働者の移動要因はさまざまであるが、国家間の経済格差という要因はとても重要と言われている。また、20世紀末以降、世界経済は急速にグローバル化が進み、地域統合や二国間・多国間のFTAなども多く行われて、国際的なヒトの移動が活発になったことも重要な要因としてあげられる。しかし、外国人労働者の移動（外国人労働者受け入れ側）をめぐって、労働者送り出し国にある「頭脳流出」問題や先進国間の熟練労働者（技術

者）獲得競争や単純労働者の受け入れの是非などの問題もあげられる。特に単純労働者には犯罪問題や人権問題などの深刻な問題も多い。

台湾の「就業服務法」⁷⁾では「外国人労働者（外籍勞工）」の定義は明記されていない。しかし、一般的には台湾国籍ではないが、台湾国内で雇用された労働者を指す。英語表記は「migrant worker」が多い。「外国人労働者（外籍勞工）」は東南アジア出身に限るものではなく、単純労働者（ブルーカラー、藍領）だけを指すものでもないが、現実には「外籍勞工」、「外労」と呼ばれるのは単純労働者（ブルーカラー、藍領）を指すことが多い。台湾では「外労」という言葉はあまりよい意味ではなく、むしろ軽蔑的な意味がある。「就業服務法」の外国人雇用範囲・管理制度上でもホワイトカラーの方が優遇されている。

また、台湾に就業ができる外国人単純労働者の業種は以下の「就業服務法」よりまとめた表のようになる。

海洋漁業作業	船員
製造業	製造作業、造船業といった直接的に製品を製造する仕事、または製造に関する肉体労働
建設業	建設現場または関連場所で建設に従事する仕事、または建設に関連する肉体労働
在宅介護関連	個人家庭で心身障害者または病人に日常生活を介護する関連事務の仕事
介護/看護施設介護	医療介護、規定の施設または病院で収容されている心身障害者あるいは病人に日常生活を介護する関連事務の仕事
ホームヘルパー（家庭内メイド）	家事介護、家事労働者といった個人家庭で部屋の掃除、料理、家族成員の介護または他の在宅サービスに関する仕事
通訳作業	海洋漁業、製造、建設、ホームヘルパー、在宅介護、機構介護などに従事する外国人に指導管理をする上での通訳をする仕事
料理および関連作業	海洋漁業、製造、建設、ホームヘルパー、在宅介護、施設介護などに従事する外国人に料理を提供する仕事
特殊作業	特殊作業あるいは国内人材不足の産業のための仕事

2.2 台湾における外国人単純労働者の受け入れ 三段階

(1) 第一段階：1980年代～1992年：外国人労働者の政策形成の段階

受け入れ初期には、国内建設事業からの要求に応えながら、外国人不法就労を防止するため、1989年に「十四項重要検閲工程入力需給因応措置法」が成立し、1991年に国内の公共建設事業のため、はじめてのタイ人労働者を受け入れた。しかし、当時、適用法律が不完全で、台湾人労働者と同様に「労働基準法」

を適用し、“最低賃金”つまり、労働基準法の基本賃金が保証された。その後、建設分野の労働需要や不法就労の防止に加えて、台湾人労働者の雇用保障を明確に検討し、1991年には外国人労働者の受け入れの基盤となる「就業服務草案」が議論され、12月に「就業服務法」が成立し、はじめて法的整備が進められた。しかし、この時期では、国内の労働者は外国人労働者の受け入れに対して反対の立場であった。

(2) 第二段階：1992年～2000年：外国人労働者政策の逐次開放の段階

外国人労働者の管理方法について同じく高賃金の労働条件で多くの外国人不法労働者の流入に防止政策のシンガポール方式を導入した。1992年5月に「就業服務法」、7月に「外国人聘雇許可及管理辦法」（外国人雇用および許可管理法）を実施し、徐々に開放段階へ進んだ。さらに1992年に建設業以外の製造業や家事労働、介護関連を許可した。民間製造産業の外国人労働者の受け入れも許可した。家事労働者と介護労働者を区別しているのは台湾の特徴である。もう一つの特徴は、外国人労働者の急激な流入を防ぐため、外国人単純労働者の受け入れを「比例政策」で行ったことである。つまり、国内全体の労働者の何割までは外国人を雇用できるという割合を設けている。また、「就業服務法」では、台湾人労働者への機会を増やすため、当時南科工業園區に外国人労働者の雇用を禁止していた。この時期の国内労働者は「就業服務法」の実施によって、反対の立場から外国人労働者の受け入れを実行している行政機関・部門に監督の立場に変えた。また、「就業服務法」を定める目的について以下のようにまとめる。

①就業安定費の徴収：本国労働者賃金＝外国人労働者基本賃金＋就業安定費

つまり、就業安定費（雇用税）による雇用コストの引き上げで不正・不当な外国人労働者の雇用を厳しく制限するという、国内労働者雇用の保護であるという台湾の外国人労働者政策の特徴の一つとして挙げられる。

②人材仲介会社の管理：不法仲介会社からの仲介費や派遣あっせんなどの問題を解決するためである。

③受け入れ後の管理：外国人労働者の勤務、安全衛生、転職、賃金支払いなどの問題解決のためである。

(3) 第三段階：2000年～現在：外国人労働者政策に緩やかな変動時期の調整段階

外国人労働者の受け入れは台湾人労働者の雇用への影響を与えず、代替関係ではなく、補完関係という原則下で行われている。しかし、1997年アジア通貨危機以降、失業率は徐々に高くなっているにもかかわらず、外国人労働者の数は増加し続けた。2000年以降も国内失業率が高く、深刻な問題となり、一年間で約15,000人の外国人単純労働者が削減された。その後雇用条件が厳しくなり外国人労働者は大幅に抑えら

れた。しかし、家事・介護労働者に対する需要が大きく、国民から雇用条件の緩和を求められたため、新たな介護労働者を1999年にベトナムから受け入れて、2004年にモンゴルからも受け入れた。台湾の労働市場は国内失業率と相関せず、外国人労働者が増えている。この時期は、外国人労働者政策は「緩やかに変動する時期」であり、さまざまな調整が行われた。また、もう一つの外国人労働者の増加の理由として、企業側からの要望で政府が受け入れを認めたという背景もある。1989年の重大建設工程時にも建設を請け負う企業が要望したものであったし、1991年の製造業の開放時には3K産業の企業からの要望があった。さらに、重大投資の製造業や新竹科学工業園區などの開放も企業側からの要望であった。

また、企業側の外国人単純労働者の雇用理由について以下のように挙げられる。①想定した労働力を供給できる、②人件費を削減できる、③退職金の6%の支給を控除でき、ボーナスの支給を免除できる、④賃金の調整が必要ない（政府の最低賃金を適用）、⑤外国人労働者は仕事に対する整合性が高く、残業希望も高い、⑥残業などの発生を考慮しても、本国労働者への支給より低い、⑦最大雇用期間は12年になる（高い定着率）、⑧本国労働者の労働意欲が低い産業を補完できる。こういった理由があって、企業は台湾政府に外国人労働者の受け入れを求めたのである。

3. 台湾における外国人労働者に関する政策の変遷

3.1 外国人労働者の受け入れにおける基本政策

(1) 国内労働者就業権利の保護

まず、外国人労働者の受け入れは国内労働者の代替ではなく、補完である。また、国内労働者の採用を満たさないときしか外国人労働者を雇えない。さらに外国人労働者の受け入れは全面的な開放ではなく、業種・人数を制限（限業限量）している。

(2) 外国人労働者から偽装移住者（就労目的移民者）になることの防止

当初、法律に最大労働許可期間は3年だったが、2002年から最大2回更新を認め、2014年現在、労働許可期間は12年まで延長できる。

(3) 外国人労働者が社会問題にならないための措置
まず、外国人労働者は必ず本国政府の証明書を提出すること、台湾に入国後、必ず定期的に指定病院で健康診断を受けること、雇用側は外国人労働者の行方や生活管理などを定期的に指定機関に報告し、さらに外国人労働者の移送などのため、事前に政府に保証金を支払う。

(4) 台湾の産業調整の妨害にならないための採用制限
企業側は外国人労働者(単純労働者)に頼りすぎると、台湾の国内産業調整を妨害する可能性があり、外国人労働者の採用が制限される。

(5) 外国人労働者の提供国の制限
最初、フィリピン・タイ・マレーシア・インドネシア・ベトナムのみであったが、現在、モンゴルを加えて、6カ国となる。

(6) 不法労働者の合法化の不許可
不法労働者を減少するため、法律で管理するだけでなく、厳しい取締りも必要である。

(7) シンガポールの政策を参考
シンガポールではまず、3K分野に従事する単純労働者は必要最低限となる数量調整を行いつつ受け入れる。また、このような「R」として分類される外国人単純労働者に対し、雇用税による雇用コストの引き上げおよび雇用率による雇用量の制限がある。そして、「基本賃金」を設置せず、市場活動による賃金を定める。台湾では「基本賃金」を定める点ではシンガポールと異なる。シンガポールのその理由としては、基本賃金を設定せずに市場に任せると国内産業が調整できなくなることで、FTAのような二国間協定での規定などがあげられる。

3.2 外国人労働の台湾に就業する注意事項

台湾に就業する外国人単純労働者の条件および注意事項は、以下のようになる。

①就業在留期間制限

1989年当初、在留期間2年を上限とし、契約終了後、1年の延長を一回認め、在留期間は最大3年としたが、企業側の要望により、在留期間は徐々に長くなり、2002年から6年まで、2007年から9年まで、現時点では、12年まで延長を許可する。しかし、最大

12年まで延長できるのは、重大建設公共工程に従事している労働者や雇用期間において違反の無い労働者などとしている。

②許可なしに転職が不可

外国人労働者は來台後、許可なしに申請当初の雇用企業から転職ができない。また、同じ業種での転職は審査によって最大3回までとしている。

③職場の変更は不可

まず、家庭介護や家事使用人・メイド先の転居とともに職場の住所の変更を認めるが、必ず警察署に居留地の変更を提出しなければならない。また、製造業および建設業は移動規定に定める以外は職場の変更を許可しない。

④許可された業種以外の業種に従事できない。

⑤仲介費の基準

就業服務法第35条第2項、第40条第5款および「私立就業服務機構收費項目及金額標準」に従う。
1年目：毎月1,800台湾元(約6,149円)、2年目から1,700元(約5,807円)、3年目から1,500元(約5,124円)を超えない。同じ雇用主かつ2年以上の勤務：1,500元(約5,124円)を超えない。また仲介費の先徴収は最大3ヵ月までとしている。

⑥各保険の加入

まず、台湾国民と同様に「全民健康保険」(国民健康保険)と「勞工保險」(労働保険)に加入義務としている。しかし、「就業保険法」と「勞工退休金条例」は適用しない。さらに、定期的に健康診断を受ける。

⑦賃金・時給・就労時間・有休の規定

- i 「労働基準法」に適用業種
- ii 基本賃金：単純労働者-毎月17,880元(約61,076円)、時給98元(約335円)
- iii 勤務時間：8時間を超えない、二週間の合計勤務時間は84時間を超えない。
- iv 残業時間：男性は毎日3時間/毎月46時間、女性は毎日2時間/毎月24時間を超えない。
- v 残業代：2時間以内：時給の1/3以上を支払う。さらに2時間を延長した場合、時給の2/3以上を支払う。

⑧「労働基準法」を適用しない業種

家庭介護や家事使用人・メイドには適用しない。雇

用内容・条件は「労働契約」に基づく。

しかし、現時点における政策の変更は以下のようにとめる。

①「一般製造業の雇用申請を10%減少」：つまり、企業の海外進出・国内産業移転・労働生産性の上昇などによって、単純・一般製造業の雇用申請を減らされている。

②「高技術産業の雇用は国内労働者を優先」：高技術産業の海外移転を防ぐため、国内の産業調整、生産、雇用など国内労働者を優先させる。同時に外国人労働者(単純労働者)の雇用割合を減少させ、申請条件・資格を大幅に調整している。

③「重大公共建設の雇用申請を維持」：国内の公共建設を順調に発展するため、外国人労働者の申請を維持する。しかし、工程経費のうち、外国人労働者の割合を現在の50%から30%に減少する。また、外国人労働者の雇用申請を維持するが、基本は国内労働者を優先し、国内労働者の人数と外国人労働者の雇用の割合を1対1にする。

④「外国人労働者の人権問題を重視」：2001年「労基法」に適用する業種で女性外国人労働者の産休を広く許可された。同時に2001年「外勞基本人権維護問題專案小組」を成立した。

4. 外国人単純労働者の受け入れの実態

まず、図1によると、台湾の人口推移は近年、横並びになり、少子・高齢化の問題とともに台湾では自国の労働力の不足問題が懸念されている。

また、図2の失業率は1980～2000年前後は約1%～2%台と低いレベルを推移していた。当時の経済成

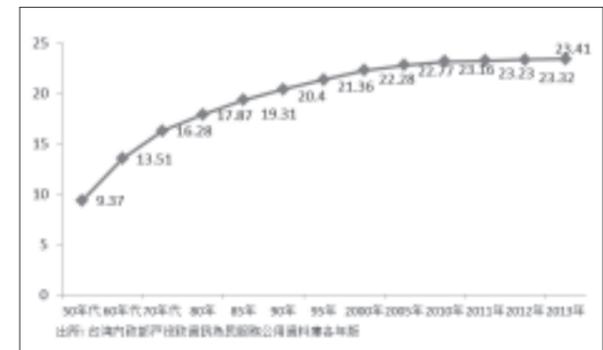


図1 台湾人口推移(1950年代～2013年) 単位：百万人

長率は約6～7%台であり、台湾は80年代から90年代まで目覚ましい経済発展を展開した。著しい経済発展により国民の生活水準や教育水準などは向上しており、「3K産業」という建設現場や労働集約型製造業への就業が減少している。また、資本・技術集約型産業への構造転換が進んでも必要最低限の単純労働力の確保が難しい状態となった。こうしたことで、前にも述べたように、台湾よりも賃金水準が低いアジア近隣国から単純労働者(もしくは不法就労者)を送り出す先になるのは当然であった。しかし、2002年8月の失業率は深刻な5.4%であり、失業者数は50万人を上回った。台湾の行政院主計処が発表した統計および資料によると、2001年からの高失業率の理由は、①中高年層の占める比率が高い、②中小製造業の単純労働者の占める比率が高い、③企業のリストラや倒産あるいは工場の海外移転(なかでも、大半部分は中国大陸への移転である)、などである。グローバル化が進んでいる反面、台湾の産業構造の調整が遅れている。そのため、4～5%の失業率でも、外国人単純労働者へのニーズがあいかわらず高く、台湾国内から外国人労働者の受け入れへの批判が多くなった。それにもかかわらず、年々受け入れ人数を増やしている。

図3の台湾における産業別労働人口の推移によると、80年代半ばから、第三次産業であるサービス業の労働人口は第二次産業である製造業を上回って年々上昇している。不足している建設業や労働集約型製造業の労働力は合法的に外国人単純労働者の受け入れで短期的に補完されている。つまり、労働力の国際間の移動は一般的に受け入れ国の利益になるという理論にあてはまる。しかし、台湾は建設業や労働集約型製造業の受け入れのみならず、在宅介護関連、ホームヘル



図2 台湾における失業率(1980年～2013年) %

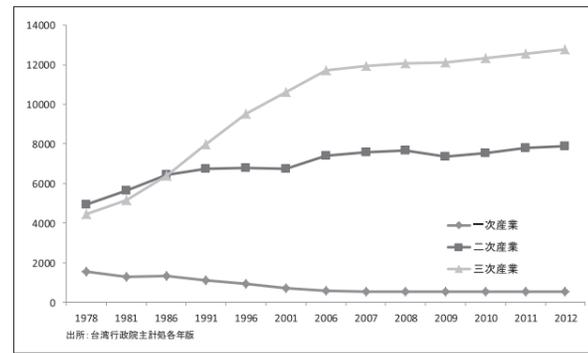


図3 台湾における産業別労働人口推移(1978年～2012年) 単位:千人

パー(家庭内メイド)といった非貿易財生産部門への受け入れを年々増加している。このような非貿易財生産部門の賃金はほかの生産部門(ほかの産業)より低いため、短期的にはほかの生産部門への影響がないが、中期・長期的になると、労働力は低賃金の非貿易財生産部門からほかの貿易財生産部門へと移動することが可能になり、外国人労働者の受け入れ人数がますます増加すると考えられる。そのため、労働集約型といった単純労働から資本・技術集約型への産業構造の転換が難しくなる可能性が高い。確かに外国人労働者の受け入れは台湾の労働不足に補完効果と、低賃金労働力による生産コストの削減効果といった二重の経済効果がみられる(施, 2007)。しかし、受け入れ国の自国労働者・経営者・消費者に対する経済的効果も考える必要がある。

図4によると、右縦軸では、台湾の受け入れた外国人単純労働者数は1991年の2,999人から2013年の489,134人に増加した。また、左縦軸では、外国人単純労働者は台湾国内総労働者数に占める割合は1991

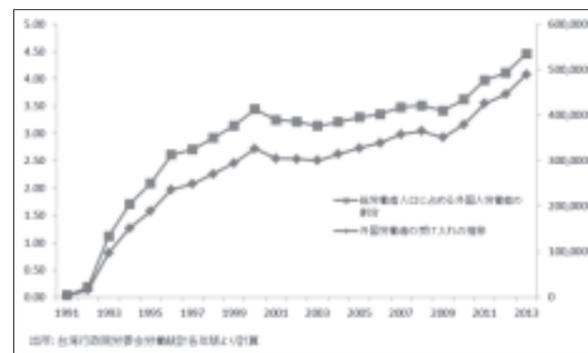


図4 外国人労働者の受け入れ推移および総労働人口に占める割合

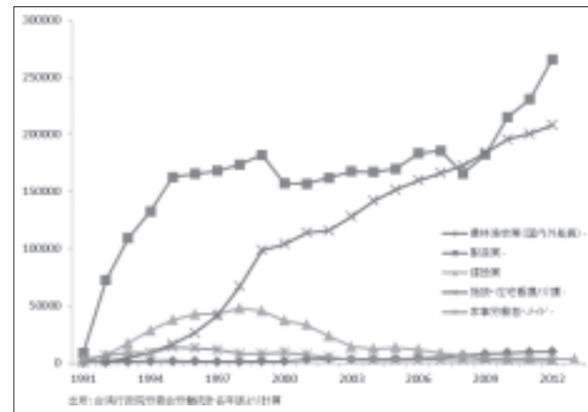


図5 産業別外国人労働者数の推移

年の0.04%から上昇し、2013年では4.5%となり、さらに拡大している。そのなか、2001年～2004年は産業の海外進出の急増、国内不景気とともに外国人労働者の雇用を削減する政策を打ち出したなどの要因で受け入れた労働者数が一時的に減少したが、現在、再び増加している。こうしたことから、台湾の自国の労働者への影響を判断するのは大変困難になっている。受け入れは所得の減少につながるか、経営者(あるいは資本家)の利益が増えるか、社会全体の消費者にマイナス効果を生じるかといったさまざまな影響に関して、統計的実証かつ経済学的分析が必要となる。

また、受け入れた外国人労働者を産業別(図5)で見ると、受け入れた当初は建設業のみの2,999人だったが、企業側からの圧力と国内の高齢・少子化による労働不足の懸念などの理由で製造業や施設・在宅看護/介護などまで拡大した。国内重大公共建設工事は1986年から2000年代の半ばまで、ほぼ完了したため、現時点では全外国人労働者に占める割合は0.7%に急減した。逆に製造業は全外国人労働者が約半分の54.3%を占めている。しかし、一般製造業の雇用申請は減少の傾向がある。製造業のなかで最も多いのは電子部品の組立に従事している外国人労働者である。一方、最初、全外国人労働者の2%しか占めていなかった施設・在宅看護/介護は急増し、2013年に43%となった。男女の共働きや高齢化などの理由で今後も施設・在宅看護/介護労働者が増えると考えられる。また、製造業の場合は行政院経済部、看護/介護の場合は医師による審査に通った案件のみ外国人労働者の雇用申請を行うことができる。看護/介護の労働者の

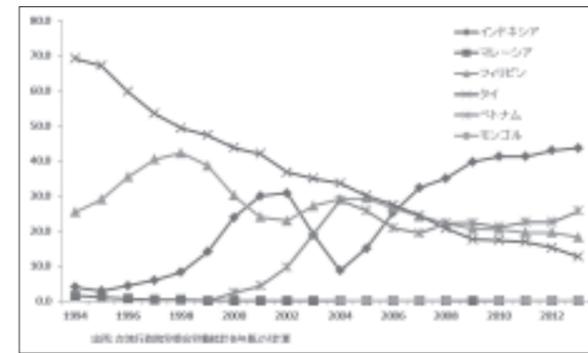


図6 国籍別外国人総労働者に占める割合

申請は他の産業より申請しやすく、不正雇用の問題もある。

図6の外国人労働者の国籍に関しては、1989年にはじめて2,999人の外国人労働者を受け入れたときにはタイ、フィリピンなど数か国に限定されていた。その理由は、台湾行政院勞工委員会によると、台湾との友好国のタイ・インドネシア・マレーシアと不法労働者が多いフィリピンに限定した。その後、1999年にベトナム、2004年にモンゴルが追加された。現在、外国人労働者を国籍別にみると、インドネシアの占める割合が最も高く、主に施設・在宅看護・介護の分野である。しかし、2002～2004年に失踪率が高かったこととインドネシア政府の調査協力拒否のため、一時的に受け入れを凍結したこともあった。ベトナムは外国人労働者に占める割合は1/4となり、労働者の約40%は製造業を中心としている。産業別によって、男女の割合も異なる。施設・在宅看護・介護を中心としたインドネシアの労働者は女性が男性の約4倍であり、フィリピンに限定した場合は約1.5倍である。ベトナム、タイは製造業を中心に男性が若干女性より多い。

5. 今後の課題

本論文では、外国人労働移動研究の第一歩として台湾の実態調査を行った。80年代半ばから、不足している建設業や労働集約製造業の労働力は合法的に外国人単純労働者の受け入れで短期的に補完効果への期待ができた。また、台湾の事例で労働力の国際間の移動は一般的に受け入れ国の利益になる理論にあてはめられた。次に短期間で自国の労働力不足の問題を解決し、

さらに経済的な効果があげられた。90年代から2012年まで外国人労働者の受け入れ人数を急増しても、経済成長率は約5%～7%台である。そして、建設業や労働集約製造業の受け入れは台湾の労働力不足に補完効果と低賃金労働力による生産コストの削減効果といった二重の経済効果がみられた。しかし、現実に国際経済学のなかで、建設業や介護サービスといった非貿易財生産部門の存在と地域統合や二国・多国間のFTAが活発に行われた貿易の自由化の存在といった新しい要素を加えて経済効果をもたらすかを再分析すべきである。長期的に「貿易財」製造業と「非貿易財」施設・在宅看護/介護の受け入れの経済効果および国内産業構造調整の妨害について実証の必要がある。また、「貿易財」と「非貿易財」の受け入れによって、自国の消費者・労働者・経営者などへの影響も重要な課題となる。

次に、政策として、国内産業調整の妨害、外国人労働者の保険加入の不整備、外国人労働者の入国後の管理、雇用主および外国人労働者の犯罪問題、看護・介護関連産業に従事する外国人労働者の「労働基準法」への適用問題、仲介会社の違法および管理問題、賃金問題の争議、受け入れ国の拡大の必要と中国進出の拡大および最低賃金問題が再検討すべきである。なかでも、中国への進出拡大をもたらした台湾の産業構造調整の問題点や台湾人労働者の中国への移動や中国人労働者の受け入れについては今後さらなる重要な課題になる。

【注】

- 1) 単純労働者や非熟練労働者やブルーカラー（藍領）などさまざまな呼び方があるが、本論文では単純労働者を使用する。
- 2) 現在は、“軍人を職業”とした「退役した台湾人」も“栄民”と呼ばれているためである。
- 3) 詹火生（1991）「開放外籍勞工可能造成的影響及其因應措置」による。
- 4) 余・陶（1999）、中華労資事務基金会（<http://fclma.org>）を参考。
- 5) 外国人労働者の受け入れ政策を提案・実施させた第1人者である趙守博現総統府資政（＝国策・最高顧問）/前行政院勞工委員会主任委員（1989年～1994年）へのインタビューによるもの。
- 6) 国・量・時間・業種を制限している。
- 7) 「外国人従事就業服務法第四十六條第一項から第六款工作資格及審査標準」より参考。
- 8) わかりやすくするため、本論文は台湾元から円に換算した際、2014年7月の為替レートで計算した。

【参考文献】

[日本語]

- 朝元照雄（1996）『現代台湾経済分析：開発経済学からのアプローチ』勁草書房
- 安里和晃（2004）「台湾における外国人家事・介護労働者の処遇について」『経済学論集（民際学特集）』第43巻第5号 龍谷大学 pp.4-8
- 井口泰（2001）『外国人労働者新時代』（ちくま新書）[新書] 筑摩書房
- 今井健一・村上桃子他（共編著）（2006）『東アジアのIT機器産業分業・競争・棲み分けのダイナミクス』研究双書 No.556 アジア経済研究所
- 今泉慎也（2012）「第8章外国人労働者受け入れに関する法的枠組み－韓国と台湾の比較をてがかりに」山田美和編『東アジア人の移動の法制度』アジア経済研究所
- 木村福成（2002）『東アジア国際分業と中国』ジェトロ（日本貿易振興会）
- 江秀華（2010）『アジアにおけるIT産業の国際展開と専門技術者の国際移動』早稲田大学出版部

- 後藤純一（1990）『外国人労働者の経済学：国際貿易論からのアプローチ』東洋経済新報社
- 洪榮昭（2006）「台湾－2国間協定に基づく受け入れを実施」テーマ別国際比較 労働政策研究・研究機構・海外労働情報
- 佐野哲（2004）「台湾の外国人労働者受け入れ政策と労働市場」Center for Intergenerational Studies, Institute of Economic Research, No.229 一橋大学
- （2008）「日本とアジア諸国における外国人単純労働者の受入れ政策」『経営志林』第45巻3号 経営志林 法政大学 p.37-52
- （2013）「直接投資と日本への国際労働移動 非熟練外国人労働者に対するグローバル化企業の関与」国際問題 2013年11月号No.626
- 施昭雄（2007）「台湾の外国人労働者受け入れ問題」『福岡大学経済学論叢』51（4）福岡大学 pp.103-128
- （2013）「台湾における外国人労働者問題」国際問題 2013年11月号No.626
- 中原裕美子（2003）「外国人労働者が台湾の雇用と産業構造に与える影響」日本台湾学会 2003年第5号 pp.107-128
- （2009）「台湾における不熟練外国人労働者の現状と問題－ケアワーカーおよびベトナム人労働者を中心に－」経営学論集（九州産業大学経営学会）19（4）労働政策研究・研修機構（2007）『アジアにおける外国人労働者受け入れ制度と実態』労働政策研究報告書No.81
- 渡辺利夫（2009）『東アジア共同体を考える－アジア研究所叢書』亜細亜大学アジア研究所
- [中国語]
- 潘淑満（2007）「外勞政策:外籍家事工受爆現象的社會意義」社區發展季刊 119:103-118
- 趙守博（1992）『勞工政策與勞工問題』中国生産力中心 台湾行政院勞委會勞動統計各年版 http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=41761dc1
- 台湾就業服務法 法規條文 行政院勞工委員會勞工法令系統 <http://laws.cla.gov.tw/Chi/FLAW/PrintFLaw01.asp?Isid=FL015128&ldate=&beginPos=0>
- 外国人従事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款工作資格及審査標準 行政院勞工委員會 http://admin.must.edu.tw/upfiles/ADUUpload/c23_downmul1438181918.pdf