

マレーシアの外国人

新たな共生への挑戦

金子 奈央

●はじめに

昨年、マレーシアとタイ国境付近で人身取引キャンプが多数発見され、人身取引されたロヒンギャやバングラデシュ人と思われる多数の遺体が見つかった。彼らは、就業の機会を求めてタイからマレーシアに不法に入国しようとしていた人々たちであると考えられる。同時期、タイからマレーシアに密入国しようとしていたミャンマー人が、マレーシア側で七九人、タイ側で六三人逮捕された。その後、取り締まりの強化で行く先をなくした多くの人たちがタイ、インドネシア、マレーシア海域で漂流する写真が新聞の一面を飾った。大規模な人身取引キャンプの存在、そこから発見された多数の遺体、どこにも行けず海を漂流する船にすし詰めされる人々の姿、これらの事実は人々に衝撃を与えた。

現在、マレーシアの外国人不法就労者は、三〇〇万人とも四〇〇万人ともいわれている。統計局が発表したマレーシアに住む外国人は約三一〇万人であるため、それとほぼ同規模の不法就労の外国人がマレーシアには存在する可能性があるということになる。一方で、正規の外国人労働者も約二一〇万人で、不法（非正規）、合法（正規）あわせた外国人労働者の数は、労働人口の約二五〜三〇%を占めるまでとなる。その他、マレーシアに住む人の一〇人に一人が外国人であることなど、あらゆる数値から概観しても、マレーシア社会において、外国人の存在感が大きいことは明らかだろう。本稿では、マレーシアにおける外国人にまつわる諸問題について整理し、最新動向についてレポートしたい。

●外国人労働者に対する政府の対応

マレーシアの産業は、労働力を外国人労働者に強く依存している。首相府経済計画局によると合法の外国人労働者数は二〇一五年で約二一〇万人にのぼり、労働人口約一四〇〇万人の約一五%を占める。正規の外国人労働者の多くが、一時的就労許可 (Pas Lawatan Kerja Sementara : PLKS) を取得し、製造業、建設業、サービス業の未熟練、半熟練労働部門または家政婦として働いている。これらの職は、いわゆる3D (Dirty, Dangerous, Demanding) 労働で、マレーシア人が忌避する分野である。

もともと、国土に対する人口密度が低いマレーシアは、一九八〇年代に入り、本格的な工業化による国家開発が始まると、労働力不足問題に直面した。この問題への対応策として、外国人労働者の受け入れが本格的に進められた。慢性的な労働力不足などにより、外国人労働者は増加の一途をたどった。二〇〇〇年代に入り、毎年増加していた外国人労働者数だが、二〇〇九年に減少した。これは、二〇〇八年に発生したリーマンシ

ョックによる世界的金融危機を契機としたマレーシア経済の景気後退への対応として、政府が二〇〇九年一月に外国人労働者の新規雇用を凍結したためである。

二〇〇八年に二〇〇万人を突破した正規の外国人労働者は、その後年々減少し、二〇一二年には約一五七万人となった。ただし、マレーシアには不法就労の外国人が正規の外国人労働者以上に存在している。二〇一二年一月から、二〇一四年一月まで実施された不法就労の外国人労働者の恩赦・合法化プログラムにより、申請者一三〇万人のうち五〇万人の不法就労の外国人が合法化された（三三万人が国外退去）。その結果、二〇一三年には、正規の外国人労働者数が二〇〇万人台を回復するに至り、二二五万人と大幅に増加した。その後も、二〇一五年に至るまで、正規の外国人労働者は二〇〇万人台を推移している。

今年二月、マレーシア政府は、バングラデシュ政府との間で「二〇一七年からの三年間で計一五〇万人のバングラデシュ人労働者をマレーシアに受け入れる覚書」に署名し、同月一五日からは、不法就労の外国人に対し、正規の労働

ビザを交付して再雇用するスキームが導入されるなど、外国人労働者は一層増えるかにもみえた。しかし、その一方で、マレーシア政府は外国人労働者の削減を目指しており、次々と発表された外国人労働者に関する政策には、その意向が明確に示されている。まず、一月三十一日には、アフマド・ザヒド・ハミディ副首相により、外国人労働者の雇用に対する税（いわゆる人頭税）をマレーシア半島部（ボルネオ島にあるサバ、サラワクの二州を除く地域）で引き上げることが発表された。この決定は、雇用側となる各団体から多くの反対の声があがったため、いったん保留となったが、三月一日より実際に引き上げられた。

また、三月一日には、外国人労働者（家政婦以外）の新規雇用を当面凍結することが閣議決定され、翌日の一二日にザヒド副首相によって発表された。この決定により、二月に覚書が署名されたバングラデシュからの労働者の受け入れも見合わせるかたちとなったが、リチャード・リオット人的資源相は、今回の受け入れ凍結による覚書の破棄はなく、「締結した覚書に変更はない、受け入れ凍結

が解除された時に、覚書の内容は実行される」と釈明した。新規雇用ができない代わりに、二月より実施されている不法就労の外国人労働者の合法化（再雇用）スキームを積極的に活用してほしいとザヒド副首相は説明した。新規雇用の一時的凍結は、パームオイル業界や、製造業界などから、深刻な労働力不足によって産業に支障をきたす恐れがあると懸念が表明された。同様の声が各方面から多くあがった結果、五月二二日には、建設、家具製造、製造、農園の四つのセクターで外国人労働者の新規雇用の凍結解除が発表された。

● 難民／労働者

近年、マレーシアの首都クアラルンプールを歩いていると、ミャンマー人の存在感が大きくなっていくと顕著に感じる。中心部のショッピングモールの洋服屋やレストランで交わされている店員同士のビルマ語の会話、ビルマ語で書かれた看板の雑貨店やレストラン、ミャンマー人の少数民族対象の日曜礼拝を行っている教会、ミャンマー人の子どものための「学校」、ミャンマー人の職業訓練プログラムを併設しているカフェなど、

ど、頻繁に「ミャンマー」に出会う。

正規の外国人労働者としてのミャンマー人は、二〇一五年の時点で一四万五〇〇〇人、インドネシア（八四万六〇〇〇人）、ネパール（五〇万人）、バングラデシュ（二八万人）に次いで四番目、正規の外国人労働者全体に占める割合は約七％程度と、数値から見ると、それほど目立った存在にはみえない。しかし、ミャンマーからマレーシアに移動してくるのは労働者だけではない。ミャンマーからの移住者には難民のステータスを持つ者が多く含まれる。

国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）のマレーシア事務所の発表によると、現在UNHCRMレーシア事務所における難民および庇護希望者は、二〇一六年八月の段階で、一五万二〇〇人、その約九割にあたる一三万五四〇〇人がミャンマー人である。ただし、ミャンマー政府が正式に国民として認めていないロヒンギャもミャンマー人として統計上含まれている。民族別にみると、ミャンマー人難民および庇護希望者のうち、ロヒンギャは、五万三九〇〇人で最も多く、続いてチンの四万二七

一〇人となる。ミャンマーからの移民、特にロヒンギャの問題は、近年マレーシアにおいて重要な社会問題である。二〇一五年三月に、当時の大統領であるテインセインがマレーシアを訪問した際、ナジブ首相は議論すべき問題としてロヒンギャ問題を挙げていた。しかしながら、その時もロヒンギャをミャンマー国民とみなすかというセンシティブな問題が絡み具体的な話し合いにはならなかった。

マレーシアで生活している難民は、UNHCRMレーシア事務所において難民登録を行い、UNHCRが発行する難民登録カード（UNHCRカード）を携帯している。近年、難民登録およびカードの発行を求めて、毎日何千人ともいわれる人がUNHCRMレーシア事務所で列をなしている姿がみられた。その多くはミャンマー人で、UNHCRMレーシア事務所 ウェブサイトの難民登録手続きに関するページを見ると、現在、ミャンマー人とそれ以外で、手続き方法が異なっていることがわかる。ミャンマー人以外の申請者の場合、「UNHCRMの難民登録申請のための予約をするために、水曜日（祝日は除く）の正午一二時

に事務所に来ること」となっているのに対して、ミャンマー人については、「非常に多くの（ミャンマー人）難民登録申請予約・待機者を抱えており、今後の新規希望者の登録については綿密に調整し、後日通知する」となっており、新規登録希望を受け付けていないことが周知されている。

難民に発行されている UNHCR カードについては、以前より偽造カードが売買されている疑いが国会でも問題として取り上げられていた。UNHCR カード保持者が別件で逮捕され、取り調べを受けている過程で、所持していたカードが偽造されたものであることが発覚し、容疑者たちが不法にマレーシアに入国したことを認めたため、偽造カードを発行していたシンジケートが逮捕されるというケースがここ数年で発生していた。今年、三月一七日の『ニューストレーツタイムズ』に掲載されたマレーシア連邦警察特別捜査局長モハマド・ヒュジ・ハルンの発言によると「偽造カード所持によって不法滞在している者の数は、正規の手続きをふんだ難民や、出稼ぎ労働者の数を越えている」と、表に出てくる数では捉えきれない実

態を明らかにした。また、カード発行システムの脆弱性が、マレーシアを、不法滞在者の流入、人身取引、それらに関連する犯罪などのリスクにさらしている、と指摘した。

偽造カードの売買に関する報道に対応する形で、今年三月三日の『スター』やその他のメディアの『スター』やその他のメディアの取材に応じた UNHCR マレーシア事務所代表のリチャード・トウルは、「難民に対する登録およびカード発行手続きは厳密なセキュリティのもとで行われており、カードも高品質なものであるため、複製は不可能である。本物のカードと偽造カードの違いは明らかで、簡単に区別することができる」とし、偽造カードの売買行為については「誰かが金を支払い、偽造カードを購入しようとする行為そのものについては（買わないよう抑止するような対策を講じたり、取り締まったりすることは）UNHCR では（そのような権限を持たないため）何もすることができない」と述べた。この UNHCR 側の発言は、UNHCR の対応の不手際がカードシステムの悪用を引き起こしたとするマレーシア政府側の批判に対する反論

であった。

その一方で、同タイミングの三月二二日に、インドネシアのバリ島で、ザヒド副首相とヴォルカー・ターク UNHCR 副高等弁務官の会合が行われ、偽造カードに関する合同タスクフォースを設置すること、現在発行されている UNHCR カードのセキュリティ機能を強化すること、正規のカードについても再登録を実施することなどが、両者間で合意された。約三カ月後、六月二〇日の世界難民の日、翌日の六月二一日から新しい UNHCR カードの導入が発表された。新しいカードには、3D ホログラムとバーコード、SQR コードなど、高度なカード認証機能が搭載されており、有効期限は一年〜三年となっている。また、八月一六日から、旧カード所持者を対象とした、新カードへの切り替え手続きを開始すると発表した。

●サバ州の外国人問題

現在、マレーシアで生活する難民の多くはミャンマー人であるが、一九七〇年代以降ボルネオ島北部のサバ州では多くのフィリピン難民が生活してきた。彼らは、フィリピン南部で発生したムスリム分

離独立組織による武装闘争（ミンダナオ紛争）によってサバ州へ避難してきた人たちである。一九七〇年代初頭にサバ州首相だったムスタファ・ハルンや UNHCR の援助を受け、生業や住居を得て、一九八七年以降は、IMM13 という居住ビザまたは赤い身分証明書 (IC Matra) を取得し、サバで生活を続けている。サバ・タスクフォースの調べによると、約八万人のフィリピン人難民がサバには存在する（二〇一四年時点）。難民を含め、サバにはフィリピン系移民が多く生活しているが、二〇一三年三月にサバ州東海岸で発生した「スルー王国軍」サバ侵入事件（自称「スルー王国軍」を名乗るフィリピン武装集団が南部フィリピンから侵入し、ラハダトゥの村を占拠し、サバの領有権を主張した。約一カ月間の立てこもりの間、銃撃戦などで地元警察および武装集団双方から多数の死者が出た。最終的にマレーシア治安当局による大規模な軍事作戦が展開されるまでになった）の際、身の危険を感じたサバのフィリピン系住民たちが、フィリピンに「避難」する大規模な現象が起こった。

サバ州は、住民に占める外国人の割合が高い州のひとつで、二〇一〇年の時点で人口の約三割が外国人であった。サバ州が直面している問題に関わるキーワードのひとつに、PTIという言葉があり、この単語は新聞や日常的な会話のなかでよく耳にする。PTIとはPendatang tanpa Izinの略称で、許可なく移民してきた人＝不法移民という意味である（PATIは、Pendatang Asing Tanpa Izinで、外国人やよそ者を表すAsingが追加されている）。

サバの外国人のなかでもインドネシア人とフィリピン人が特に多く、労働の機会と生活の場を求めてこの地に渡った人が大半である。彼らのなかには、PTIとして生活している者も少なくない。もともと流動性が高く、外部者が多く混ざり生活することに慣れている土地ではあるが、正式な制度枠組みがある以上、正規の手続きをふむことが望ましく、そうでない不法滞在者を多く抱えることにどう対応すべきかは、サバ社会が直面する大きな社会問題のひとつである。

彼らの問題は、正規の手続きをとった滞在者ではないPTIが含ま

まれる、ということに留まらない。

一九八〇年代以降、連邦政府の協力のもと、サバの開発のために積極的に受け入れたインドネシアやフィリピンからの外国人労働者を、国民登録局でマレーシア国民として登録し、マレーシアの身分証明書を発行することで、彼らに選挙権を与え、与党支持者に仕立て上げ、投票させたのではないかと、ということが長年問題視されており（通称プロジェクトIC問題）、詳しい調査の実施を連邦政府に要求していた。二〇一二年に、サバの移民問題に関する王立調査委員会が設置された。メンバーには、サバ政治の専門家などの有識者が選出され、問題の関係者（政治家や関係部局の担当者など）に対するヒアリング調査が実施された。

プロジェクトIC問題の調査の進捗や結果は、連邦と州の関係、社会構成員間の関係や利益の配分に大きな変化を与える契機となるため、サバ社会全体で広く注目を集めた。報告書は二〇一四年一月に発表された。報告書の内容は、大きな衝撃などはなく受け止められたが、プロジェクトICやPTIは、サバ社会が「外国人」を含めてどのような社会を構築してい

くかという今後の方向性に密接に関わり、社会全体に大きな議論を巻き起こす問題であり続けている。

●おわりに

昨年、タイ、インドネシア、マレーシア海域を漂流し、国際問題となったロヒンギャやバングラデシュ人は、一年という期限付きでインドネシアおよびマレーシアで受け入れることが決定した。既に期限となる一年が経過したが、マレーシアが受け入れたロヒンギャのうち、三六人が五月にアメリカへの第三国移住を実現した。一方で、残る三三四人が移民収容センターに留まっているが、UNHCRは、彼らを収容センターから解放するべきであると主張している。

一月に、ザヒド副首相が「迫害から逃れマレーシアで生活しているロヒンギャ三〇〇人に、期間限定で就労を許可する方針である。ただし、この措置は定住を促すものではなく、あくまでも一時的な措置で、期間終了後は、帰国や第三国への出国を支援する」と、連邦下院議会において文書で回答したと、一部メディアが報じた。その後、詳細などについては明らかとなっていないため、難民の就労

問題については、今後も継続的に展開に注目したい。

外国人労働者の新規受け入れ凍結は一部解除されたが、いまだ全面解除には至っていない。一方で、インドネシア政府は、インドネシア人家事労働者を専門職化し、単純労働者としての海外送り出しを中止することを検討しており、マレーシアにも大きな影響を与える可能性が高い。受け入れ側であるマレーシアの事情だけではなく、送り出し側の事情や、国際社会との関係などにより、外国人問題は、マレーシア社会に大きな変化をもたらす可能性もあるだろう。今後の動向にも注目したい。

（かねこ なお／アジア経済研究所 動向分析研究グループ）

《参考文献》

- ① 田中麻理「マレーシア——外国人労働者でコスト増——」（日本貿易振興機構エリポート 二〇一六年七月）。
- ② 山本博之「スロル王国軍」兵士侵入事件」（『地域研究』一四（一）二〇一四年三月）。