

インドネシアの外国人労働者受け入れの現状と 内政への影響

高 地 薫

Indonesia's Reception of Foreign Workers and its Influence on the Domestic Politics

KOCHI Kaoru

Indonesia has been sending labor force abroad, but it began to receive more foreign workers in the 21st century. The process started in the realization of ASEAN Economic Community (AEC). Since ASEAN applied “Movement of natural persons” of GATS mode 4 just as the flow of skilled labour and professionals, Indonesia arranged related domestic laws and regulations so as to restrict acceptable foreign workers to skilled labour and professionals. Meanwhile, People's Republic of China as a growing economic power began to rebuild the relationship with Indonesia, and the latter welcomed it. Through the 2000s their economic tie developed, and China became one of the biggest investors for Indonesia. In the next decade, China won big national infrastructure projects of Indonesia, where it sent out more labour, which caused a problem of illegal workers. Around 2015 mass media began reporting Chinese workers who didn't have working permits or did unskilled work that is legally forbidden. The Joko Widodo administration left the problem behind, and in fact loosened the restriction on foreign workers, in favor of Chinese investment. However, the number of foreign, especially Chinese, workers in Indonesia is not significant, so that they cannot reduce the opportunities for Indonesian workers. So-called foreign labour problem is of domestic politics rather than of economy. It is cultivated as a reason to criticize or assault the Joko government.

キーワード: インドネシア、外国人労働者、中華人民共和国、ASEAN

1. はじめに

人の移動を論ずる指標として、その移動が国などの域内のものか、国境などをまたぐ域外への・からの移動か、そして定住を意図した長期的なものか、あるいは出稼ぎなど出発地への帰還を前提とした短期的なものかという二つの軸ないし視点をどこに置くかによって、移出あるいは移入の区別が設定できよう。インドネシアという国家、あるいは現在のインドネシア地域に視点を定めた場合、世界有数の人口過密地域であるジャワ島を抱えているため、長期的移住に対するプッシュ要因は多くともプル要因は少ない。歴史的にはインド、中国、ペルシアやアラブ、そしてヨーロッパなどインドネシア地域外から人の流入・定着はあったが、大規模なものではなく、また現在ではほとんどない。域外への移動・定住も、オランダ植民地時代に労働力として蘭領ギアナへジャワ人が移動させられたり、インドネシア独立時に親オランダ派の人々がオランダに渡ったりした例はあるが、これも限定的である。むしろ、ジャワ島、マドゥラ島、バリ島など人口が過密な地域と、スマトラ島、カリマンタン島など人口が希薄な地域の両方を抱えるインドネシアでは、前者から後者への域内移住が植民地時代から政策として進められてきている。

現代であれば、域内——現代であれば国内——の短期移動については、就職や教育機会を求めた移動などが考えられよう。域外の関係では、やはりインドネシアは労働力供給地域と見做せる。隣国マレーシアやアラブ諸国には、メイドや建築労働者として出稼ぎに行くインドネシア人は多く、その労働環境、あるいは違法なセックスワーカーの存在がしばしば国際問題にも発展している。一方で、域外から短期移動する人は、主に外国系企業の駐在員などが考えられるが、21世紀になるまで言わば当然のものと思なされ、問題視されることはなかった。

しかし近年、外国人労働者(Tenaga Kerja Asing, TKA)の流入が社会問題としてメディアで議論になっている。経済成長著しい中華人民共和国の経済進出に伴って増加した、中国からの労働者の存在を巡って、真偽不明な情報がSNSで流布されて国民から反発が起き、政府もそれに対処せざるを得ない状況となっている。

そこで、本論文は、歴史的に域内・域外への労働力の送出国であるインドネシアが、外国人労働者を受け入れるに至った経緯、そのための政策と法整備を整理し、外国人労働者の問題がインドネシアにとって持つ意味を議論する。

第2章では、外国人労働者受け入れの契機となったASEANの発展と、それに伴う法整備を扱い、第3章ではインドネシアとの経済関係が深まるにつれてインドネシアへ労働者を送り込むこととなる中国との関係と、外国人労働者問題を議論する。第4章は現在進行中の新型コロナの流行と今年2020年に行なわれた法改正を外国人労働者との関係において触れる。最後に、外国人労働者問題がインドネシアの政治に対して持つ意味をまとめたい。

2. 外国人労働者受け入れに関する法整備の開始とその背景

本章では、インドネシアにおいて外国人労働者を受け入れるための法整備が行なわれた背景と、その法整備の過程、内容、そして影響を確認する。

2.1. ASEAN 共同体、WTO、GATS

インドネシアが外国人労働者の受け入れるための法整備を行なう契機となったのは、ASEAN 経済共同体の実現に向けた動きのなかであった。1992年にはASEAN自由貿易地域(AFTA)の実現が首脳間で合意された(ASEAN 1992)。更に1995年1月にWTOが発足すると、その設立協定に含まれる「サービスの貿易に関する一般協定」(General Agreement on Trade in Services, GATS)の下で、ASEANメンバーがサービス貿易をより積極的に進展させるため、同年12月にASEANサービスに関する枠組み協定が締結された。GATSで規定された「第4モード: 自然人の移動によるサービス提供」の実現のため、既存の物品の貿易のみならず、労働力を含めたサービス貿易の自由化への動きが始まった。しかし、1997年のASEAN首脳会議で採択された「ASEANビジョン2020」(ASEAN 1997)では労働力の移動は触れられず、翌年のハノイ宣言において「ASEAN加盟国間での資本、熟練労働者(skilled labour)、専門家(professionals)、技

術の自由な流れを促進する」とされるにとどまった。

2003年にはASEAN経済共同体(AEC)の実現を謳った第二ASEAN協和宣言を発表し、2009年にはAECの実現を2015年に前倒しにしたロードマップが合意されたものの、助川(2011: 95)が指摘するように、この第4モードの自由化は、「熟練労働者」と「専門家」に限って議論されつづけた(ASEAN 2003; 2009)。非熟練労働者は自由貿易の枠内ではなく、不法移民労働者の規制、管理、保護という全く別の枠組みで取り組まれることとなった(鈴木、2012、7-10頁)。

こうしたASEAN内部での、熟練労働者・専門家の自由な移動に向けた動きは、しかし、インドネシアにおける外国人労働者受け入れのための法整備を促すことになった。

2.2. 外国人労働者受け入れのための法整備

AFTA構想やGATS以前からも、外国人労働者に関する法律はあったものの非常に古いものであり(法律1958年第3号)、当然のことながらサービスや労働力の自由貿易は視野に入っていなかった。1965~66年の政変を経てスハルト体制が成立した後に制定された1969年労働法には外国人労働者に関する規定は一切なかった。1997年の改正労働法において、ようやく法律1958年第3号を廃止し、外国人労働者を受け入れるための規定に一章6条が割かれた。しかし、スハルト時代末期に制定されたこの改正労働法は、1998年5月にスハルト大統領が辞任し、民主化が始まると実質上停止された。

これに代わる労働法が制定されたのは2003年になってからだった。2003年労働法は、結社の自由および団結権の保護に関するILO87号条約の批准および国内法化(大統領決定1998年第83号)、そして労働組合法(2000年第21号)を経た労働者の保護に重点を置いたものである。外国人労働者の雇用規定には第3章8条が当てられているが、これに関しては1997年改正労働法と内容は大きく異なる。外国人への労働許可(IMTA)およびその例外規定(第42条)、外国人労働者雇用計画書の規定(第43条)、雇用主の義務(第45条)、外国人労働者が就くことのできない職階(第46条)

などが定められている。とりわけ第 45 条では、取締役や監査役を除き、技術移転のためインドネシア人労働者を外国人労働者に付随させ、前者に適切な教育をすることを雇用主の義務としている。この法律で想定されている外国人労働者とは、移転する技術を持った熟練労働者や専門家であることが分かる。

2008 年に外国人労働者雇用手続きに関する労働・移住大臣規則 (NOMOR: PER. 02/MEN/III/2008) では、外国人労働者となる条件として、a. 外国人労働者が就く予定の役職に応じた学歴あるいは 5 年以上の職歴を有していること、b. インドネシア人労働者、特に付随者に専門能力の移転をする旨表明する準備があること、c. インドネシア語で意思疎通できること、と規定した。ユドヨノ政権末期の 2013 年にはこの規則が改訂され (労働・移住大臣規則 2013 年 12 号)、教育および職歴に関する規定が二分され、a. 外国人労働者が就く予定の役職の要件に応じた学歴を有していること、b. 外国人労働者が就く予定の役職に応じた、能力認証によって証明される能力あるいは 5 年以上の職歴を有していること、とされた。2014 年には外国人労働者の受け入れと付随労働者への教育訓練実施に関する大統領規則 (2014 年 72 号) が定められた。これらの法整備¹⁾が、熟練労働者や専門家による技術や専門能力の移転が前提になっていたことが分かる。

2003 年労働法から一連の法整備までかなりのタイムラグが発生したが、その原因として、2004 年総選挙によるユドヨノ大統領政権の誕生、同年末のスマトラ沖地震による被害、復興と、その後のアチェ和平など、政権交代による連続性の喪失や社会・政治的混乱が求められよう。一方で、遅ればせながらも法整備をしたのは、2015 年に前倒しされた ASEAN 経済共同体実現という必要に迫られたことが一因であったと考えられる。そしてその法整備には、ASEAN 全体で共有されていた熟練労働者や専門家に限る労働力の移動という認識が色濃く反映していた。

3. 中国の台頭と外国人労働者をめぐる政策と問題

AFTA の実現、そして ASEAN 外との自由貿易協定の発効もあり、インドネシアへの直接外国投資は順調に増えていった (表 1)。それに伴い、イ

表1: インドネシアへの直接投資額 上位10カ国 (100万米ドル)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
シンガポール	5,565.0	5,090.8	4,856.4	4,672.0	5,832.1	5,901.2	9,178.7	8,441.6	9,193.2	5,380.5
中華人民共和国	173.6	128.2	141.0	296.9	800.0	628.3	2,665.3	3,361.2	2,376.5	3,313.3
香港	712.6	1,516.1	2,456.9	4,712.9	2,705.1	2,877.0	5,400.9	4,996.2	4,952.8	3,239.9
日本	608.3	1,354.4	966.5	927.8	1,726.3	1,307.8	1,475.2	1,489.4	943.1	2,096.5
マレーシア	566.1	135.0	309.6	376.2	657.3	937.2	2,248.3	2,116.5	2,011.4	1,746.7
大韓民国	472.1	618.3	529.6	711.3	1,776.3	3,077.0	1,115.6	1,213.6	1,774.9	1,267.7
オランダ	930.9	1,487.8	1,238.3	2,435.8	1,299.5	893.2	1,161.9	1,992.8	1,217.6	757.1
英バレーン諸島	328.5	1,218.7	1,949.7	2,205.5	1,126.6	1,213.5	1,065.8	2,024.6	1,604.7	638.6
米国	1,615.9	517.1	855.9	785.7	624.0	730.5	1,157.3	844.8	1,043.3	584.0
オーストラリア	45.2	87.2	68.0	106.8	317.7	174.2	338.2	220.2	396.3	304.5
総額	16,214.8	19,442.3	24,564.7	28,617.5	28,529.7	29,275.9	28,964.1	32,239.8	29,307.9	21,188.0

出典: Badan Kordinasi Penanaman Modal (<https://nswi.bkpm.go.id>) のデータを筆者が加工。

表2: インドネシアの外国人労働者数 (正式な労働許可を得た労働者、人)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
外国人労働者数	25,798	33,004	35,449	42,479	46,226	47,641	55,515	60,670	70,120	73,626	77,149	80,375	85,974	95,335
中国人労働者数	—	—	4,301	7,368	8,355	9,902	12,539	13,580	14,635	15,848	19,162	19,485	24,804	32,209

出典: 労働省のデータにアクセスできなかったため、以下のウェブサイトからのデータから作成した。

<https://katadata.co.id/arsip/berita/5e9a51a85374b/jejak-tenaga-kerja-china-di-indonesia> ;

<https://lokadata.beritagar.id/chart/preview/jumlah-tenaga-kerja-asing-tka-di-indonesia-2010-2017-1552836783#>

インドネシアで受け入れた外国人労働者の数も増加していった(表 2)。統計が入手できた 2005 年以降、ユドヨノ政権が終わる 2009 年までにおおよそ倍増して 46,226 人となり、2014 年にジョコ・ウィドドが政権に就いた後も増加は止まらず、2018 年には 95,335 人に達している。

しかし、こうした状況をインドネシア国民が、自由貿易体制の成功として歓迎したわけではなかった。2014 年にジョコ・ウィドドが政権に就いた頃から、外国人労働者の問題がメディアに取り上げられるようになり、また虚実不明な情報が SNS で拡散されるようになった。問題となったのは、まず不法外国人労働者の存在であり、第二に非熟練労働者が合法に入国・就業しているという疑惑であった。そして、背景にあったのは、2010 年には GDP で日本を追い越し世界第二の経済大国となった中華人民共和国の経済進出だった。

本章では、まず中国とインドネシアの経済関係と自由貿易協定について確認する。その上で、主に中国の経済進出によって外国人労働者問題がどのように問題化されることになったのか、政府はどのように対応したのかを見ていく。

3.1. インドネシアと中国の経済関係の深化

インドネシアと中国の関係は、非常にセンシティブなものである。スカルノ体制崩壊のきっかけとなった 1965 年の九月三〇日事件は、陸軍によって共産党による組織的・計画的クーデタ未遂事件とされ、1966 年 3 月頃まで続いたレッドパージでは、中共との関係を疑われたり、あるいは捏ち上げられた中華系住民も多く被害にあい、中国大使館は焼き討ちにあった。スハルト政権は、インドネシア共産党を支援していたとして、1967 年 10 月に中国との外交関係を「凍結」し、その後のスハルト体制下では国内の中華系住民にも差別的な政策が採られた。しかし中国が開放政策に転じ、経済成長をすると、経済を重視したスハルトは 1990 年に国交正常化に動いた。しかし、90 年代を通じて中国との貿易額は増えたものの、より深い経済関係に発展することはなかった。

1997 年のアジア通貨危機への対応を誤ったスハルトが翌年辞任に追い

生まれ、民主化が始まると、インドネシアと中国の経済関係は深化することになった。民主化以降初の総選挙後大統領に選出されたアブドゥルラフマン・ワヒド大統領、彼を継いだメガワティ・スカルノプトゥリ大統領は政治的・経済的動機から共に中国を訪問し、国内でも中華系住民に寛容な政策を始めた。2004年から二期10年大統領を務めたユドヨノの時代には、両国の関係が更に発展した。2005年4月にインドネシアで締結された中国との戦略的パートナーシップ協定が締結され、7月にはスマトラ沖地震からの復興支援やインフラ整備4件を含めた協定が結ばれた。2010年には「戦略的パートナーシップ5カ年行動計画(2010~2014)」が締結され更に、2013年10月習近平主席がジャカルタを訪問した際に中国との「包括的戦略的パートナーシップ協定」を締結した²⁾。

自由貿易協定に関しては、インドネシアは二国間協定ではなくASEANの一員として中国と協定を結んでいる。2005年に発効したASEAN中国自由貿易地域(ACFTA)である³⁾。しかし、ACFTAは物品の貿易に主眼が置かれており労働者の移動についてはほとんど無関係である。

2014年に大統領に選出されたジョコ・ウィドドは、インドネシアの経済発展の、文字通り基礎として、インフラ整備を重視した。5年後の再選を視野に入れ、この分野での成果を速く上げるには、早く巨額の融資が必要であり、中国からの融資は魅力的であった。そのため、アジアインフラ投資銀行(AIIB)へも、大統領就任後早々に参加を表明している(Xinhua, 2014)。またジョコ大統領の掲げる海洋国家、「世界の海洋軸(Poros Maritim)」⁴⁾は、中国の提唱する一帯一路における21世紀海洋シルクロードと響き合うものであり、2018年10月23日には両政府の代表が、双方の目標の推進に向けた協力と相互理解を確認する覚書に署名している。

こうしたジョコ政権と中国の経済的な繋りはすぐに具体的なプロジェクトに結実した。首都ジャカルタと内陸都市バンドゥンを結ぶ高速鉄道建設プロジェクトである。中国が日本に受注競争で勝ち、2015年3月26日に高速鉄道建設を含めた覚書を交わした⁵⁾。更に、翌月には両国首脳間で24の港湾、15の空港、1,000kmの道路、8,700kmの鉄道、そして35,000メガワットの発電所の建設プロジェクトを中国が請け負うことで合意し

たのである⁶⁾。

こうして中国は、2019年にはインドネシアへの直接外国投資額でシンガポールに次ぐ第2位を占めるまでになった。

3.2. 外国人労働者問題の顕在化

中国がインドネシアでインフラを主としたプロジェクトを次々と請け負い始め、インドネシアへの投資が急増すると、中国からの外国人労働者も大幅に増加した。先述の通り、21世紀に入って外国人労働者の総数そのものが増加しているが、中国出身の労働者の増加は著しく、2018年には全体の30%以上を占めるに至っている(表2)。

この中国から送られて来る労働者が社会の注目を集めるようになる。背景の一つには、アフリカにおけるインフラ・プロジェクトで起きているように、大量の中国人労働者が送り込まれ、現地の労働市場の改善には結び付かないのではないかという考えがあった。また、インドネシア社会の一部は、そもそも共産主義中国の経済進出そのものを快く受け入れられないという事情もあっただろう。あるいは、ジョコ・ウィドド政権に対する攻撃材料として中国との経済関係や中国人労働者をことさらに取り上げるグループがいたことも予想できる。いずれにせよ中国人労働者に対しては猜疑の目が向けられることが多くなる。

しかし、中国人労働者を巡る言説には様々な混乱が見られる。中国人労働者に向けられる猜疑はその不法就労であるが、その違法性には二通りある。一つは、労働許可を得ていない労働で、観光ビザなどで入国し、そのまま現地で労働に従事するパターンである。もう一つは、違法に労働許可を得て、法で認められていない種類の労働に従事することである。すなわち、熟練労働者や専門家と偽って就労許可を得た労働者が、実際には単純労働に従事するパターンである。この両者ともインドネシアでは違法外国人労働者(Tenaga Kerja Asing Ilegal)と呼ばれ、混乱のもととなっている。本節では、この二種類の「違法」労働者を取り上げよう。

3.2.1. 就労許可を持たない外国人労働者の存在

目的外入国し労働に従事する外国人は、もちろん中国人だけではない。例えば、2014年には東ジャワのタバコ工場で機械の設置作業をしていたイタリア人二名とオーストラリア人一名が逮捕されている(Djumena, 2014)。しかし、少なくともメディアで報道される違法外国人労働者はほとんどが中国人であり、目的外入国し、就労許可を得ないまま労働して逮捕されたと報道されるのも中国人ばかりである。

2015年3月には、南カリマンタンの炭鉱で不法就労していた中国人5名が逮捕されたが、彼らは観光ビザしか所持していなかった(Djumena, 2015)。同年9月にはハニフ・ダキリ労働大臣が、インドネシアで就労するために観光ビザで入国する外国人が存在することを認め、厳罰によって対処すると発言し(Hermawan, 2015)、翌年にも同様の発言をしている(Pasopati, 2016)。2016年12月には、労働問題を扱う国会第9委員会に属する議員オッキ・アソカワティが、単純労働に従事する外国人、特に中国人労働者の存在を確認し、その原因はビザ免除政策であると語っている(Supriyadi, 2016)。2016年には労働省が、摘発された800人ほどの不法就労者のほとんどが中国人であると認めた(Julianto, 2017)。ジョコ政権と中国にとって目玉事業であるジャカルタ・バンドン間的高速鉄道プロジェクトにおいても、少なくとも2016年に5人、2017年には1人、労働許可証を持たずに就労している中国人が逮捕されている(Pratom, 2016; Solehudin, 2017)。また、Jazuli (2018) や Setiadi (2019) は、中国人に対するビザ免除と違法外国人労働者の存在を結びつけた論考を発表している。では、インドネシアにおけるビザ免除と観光客の状況はどのようになっているのか、確認しよう。

まず主に中国に対するビザ交付について確認する。1990年の正式な国交正常化に先立ち、1985年にスハルト政権は通商目的のビザ交付を香港およびシンガポールの大使館に限る大統領指令(1985年9号)を出した。国交正常化後の1991年には、再び大統領指令(1991年4号)により、上記の規定は廃止された。しかし、実際のビザ交付はかなり制限されており、民主化後の2000年にこの大統領指令は廃棄された(大統領指令2000年7号)。

1992年の出入国管理法（法律1992年9号）および2011年改正出入国管理法（法律2011年6号）、2003年の大統領決定ではビザ免除は大統領決定ないし大統領規則によって定められるとしている。2003年以降、主にASEAN各国に対する観光目的のビザ免除が進められ、2011年にはASEAN加盟国すべてに短期訪問ビザの免除が認められた（大統領規則2011年43号）。このビザ免除の枠組みは、2015年に整理・拡大され、大統領規則2015年69号で45カ国および地域、同年104号で90カ国および地域、そして2016年21号では169カ国および地域に短期訪問ビザの免除が与えられた。大統領規則2015年69号では初めて中国に対してビザ免除が与えられた。

次に、インドネシア中央統計局の数字に基づいて観光客全体を見ると、2006年にインドネシアを訪れた観光客は487万人ほどだったが、2019年には1610万人を越えている（表3）。2019年の観光客数のうち300万弱が隣国マレーシアから、そして200万強が中国からだった。次に、シンガポール、オーストラリア、東チモール、インド、日本、米国、英国、韓国と続く。2006年からの伸び率で見ると、中国は11倍を越え、圧倒的である⁷⁾。

こうした観光客全体の増加、とりわけ中国人観光客の増加は、何によって引き起されているのか。中国やマレーシアなどアジア各国の経済成長と個人所得の増加、特に欧米各国については2000年代のイスラム・テロによって遠退いた客足が戻ったことが挙げられよう。

2015年に短期滞在ビザが免除となった中国に関しては、前年からの増加を見ると（表3）、意外にも2015年前後で有意な変化は見られない。その原因は不明であるが、この時期から観光ビザで入国・就労する中国人労働者逮捕の報道が増えたことから、「観光客」の内実に変化があったとも考えられる。このことを示唆するのは、Jazuli（2018: 96–97）が提示する、出入国管理局により行政処分を受けたり、起訴されたりした外国人数である。彼のデータによると、2016年中に行政処分された外国人7,787人中1,837人、起訴された外国人329人中126人が中国人であり、抜きん出ている。しかし、行政処分や起訴の根拠による分類はなされておらず、時系列に

表3: インドネシアへの観光客数上位10カ国(人)

国籍	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
マレーシア	699,124	799,990	1,009,722	1,041,053	1,171,737	1,173,351	1,173,351	1,380,686	1,418,256	1,431,728	1,541,197	2,121,888	2,503,344	2,980,753
中華人民共和国	182,341	269,216	354,641	444,598	511,188	594,997	594,997	858,140	1,052,705	1,249,091	1,556,771	2,093,171	2,139,161	2,072,079
シンガポール	1,164,082	1,160,200	1,197,267	1,138,071	1,206,360	1,324,839	1,324,839	1,432,060	1,559,044	1,594,102	1,515,699	1,554,119	1,768,744	1,934,445
オーストラリア	208,205	287,103	418,899	571,541	769,585	933,376	933,376	983,911	1,145,576	1,090,025	1,302,292	1,256,927	1,301,478	1,386,803
東チモール	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	960,026	1,762,422	1,178,381
インド	94,258	123,465	155,391	156,545	159,373	181,791	181,791	231,266	267,082	306,960	422,045	536,902	595,636	657,300
日本	432,989	517,356	559,888	488,320	416,151	423,113	423,113	497,399	505,175	528,606	545,392	573,310	530,573	519,623
米国	129,152	138,266	174,547	165,098	177,677	203,205	203,205	236,375	246,397	269,062	316,782	344,766	387,856	457,832
英国	137,655	148,756	184,604	183,262	192,335	201,221	201,221	236,794	244,594	286,806	352,017	378,131	392,112	397,624
韓国	298,228	337,246	331,409	260,314	296,060	320,596	320,596	351,154	352,004	375,586	386,789	423,191	358,885	388,316
総数	4,871,351	5,505,759	6,234,497	6,323,730	7,002,944	7,649,731	7,649,731	8,802,129	9,435,411	10,230,776	11,519,275	14,039,799	15,810,505	16,106,954

出典: Badan Pusat Statistik (<https://www.bps.go.id>) のデータを筆者が加工。

そった増減もないため、不法就労がどのような件数で推移しているかは分からない。更に、労働省や出入国管理局も該当する統計を公表していないため、現時点では2015年に短期滞在・観光ビザの悪用による不法就労の全体像は掴めない。

そのため、ここでは2015年中国国民に対する観光ビザが免除された頃から、中国人が不法就労で逮捕されるケースが多く報道されるようになり、国会議員や労働大臣もそれについて発言せざるを得ない問題として顕在化したことを確認するに留めたい。

3.2.2 正規外国人労働者受け入れ方針の転換

前章で述べたように、インドネシアにおける外国人労働者の受け入れは、熟練労働者や専門家による技術や専門能力の移転が前提になっていた。そのためユドヨノ政権期の2008年と2013年に定められた労働・移住大臣規則では、技術移転のために「インドネシア語で意思疎通できること」が受け入れる外国人労働者の条件と定められていた。そして折しも違法外国人労働者問題が顕在化したこともあり、2015年にこの条件について大きな混乱が生じ、その結果これ以降の外国人労働者受け入れの方向性が変化することとなった。

この発端は2015年1月2日にハニフ・ダキリ労働大臣が、外国人労働者受け入れを厳格化する方向性を明らかにし、2月には労働・移住大臣規則2013年12号を改正し、インドネシアで就労を希望する外国人労働者にインドネシア語能力試験を課すことを条件としたい、と発言したことだった。この時点で改正案は法務・人権省との協力のもと労働省で検討されているとのことだった(Novarina, 2015)。この発言を受け、インドネシアに進出している企業やそれらを管轄する外国政府機関は混乱に陥った⁸⁾。1月26日に公布された、投資調整庁へのサービス窓口一本化における外国人使用許可証交付手続きの運用基準に関する労働大臣規則2015年3号では、解説において、取締役や監査役、特殊な専門性や能力を要する特定の職務を除き「インドネシア語(教育)機関における能力試験で測られたインドネシア語能力の証明書」が必要書類として挙げられた⁹⁾。

この動きは、インドネシアに投資・進出している企業を困惑させるものであり、ジョコ大統領の意向に沿ったものではなかった。大統領府からの介入があったと予想されるが、インドネシア語能力試験が義務化されることはなかった。改訂が予定されていた2月をはるかに越えた6月末になって外国人労働者の就業に関する労働大臣規則2015年16号が出され、インドネシア語の能力に関する規定は逆に削除された。8月末には労働大臣が、投資を妨げないため、外国人労働者にインドネシア語の運用能力を義務づける方針を捨てたことを明らかにした(Zatnika, 2015)。10月には更に改訂が行なわれ(労働大臣規則2015年35号)、技術移転のために外国人労働者一人に対してインドネシア人労働者10人を付き添わせる義務を定めた第3条が削除された。ハニフ・ダキリ労働大臣の当初の目論見とは真逆に、外国人労働者受け入れの条件は緩和されたのである。

しかしその後も中国人労働者の労働許可違反が報道され(例えばLubabah, 2016)、規制の緩和に反対する声もあった。国会第9委員会副会長のサレー・パルタオナン・ダウライは、中国人不法就労者問題に鑑み、技術移転のために外国人労働者にインドネシア語の運用能力を義務付けるべきだと主張した(Tashandra, 2016)。言語文化の保護という観点からの反対もあった(Sasmita, 2017)。

こうした反対を受けてであろう、外国人労働者の雇用に関する大統領規則2018年20号においては、第3章「教育と訓練の実施」を設け、付き添いのインドネシア人労働者への教育・訓練を施すこと、そして外国人労働者にインドネシア語の教育・訓練の便宜を図ることが、外国人労働者の雇用者に義務付けられた。しかし、これは雇用者への義務であるうえ、言語教育・訓練内容については細則がないため、実効力が極めて乏しい規定である。続けて外国人労働者の雇用に関する労働大臣規則2018年10号によって、インドネシア語の教育・訓練の便宜を図る義務の例外として、取締役や監査役に加え、緊急を要する職務、臨時の職務に就く者が加えられ、実効性は更に低くなったのである¹⁰⁾

この一連の動きにより、ジョコ政権の外国人労働者受け入れに対する姿勢が明確になった。つまり外国からの投資を受け入れるためには、外国人

労働者の受け入れ条件を多少甘くしても構わないということだ。

4. 第2期ジョコ政権の始まりとオムニバス法

2019年の大統領選挙で辛うじて勝利したジョコ・ウィドドは政権2期目に入った。就任直後は、選挙前に発言した首都移転計画が話題となったが、2020年に入ると、より現実的で差し迫った問題が発生した。一つは新型コロナウイルスの流行であり、もう一つは外資誘致を促進するための関連法の改正である。後者は一連の法律をまとめて改正する法案だったため、オムニバス法案と呼ばれた。

4.1. 新型コロナウイルスと外国人労働者問題

インドネシア政府の新型コロナウイルスに関連した出入国管理については、複雑でもあり、現在も進行中であるため、ここでは触れない。外国人労働者問題と関連して、3月31日に法務・人権大臣規則2020年11号で、外国人のインドネシアへの入国が厳しく制限されたことを指摘するに留める。

新型コロナウイルスが最初に流行したのが中国、武漢であったため、インドネシアでは観光客も含めた中国人の存在に敏感になっていた。そのようななか、政府は中国から数百人規模の外国人労働者の受け入れを止めなかった（例えば Sahputra, 2020）。政府のこうした姿勢に対して国会議員からも異義が唱えられ（Oktaveri, 2020）、また受け入れ地方からの反発も起きた（Utama, 2020）。

4.2. オムニバス法

もう一つ、2020年にジョコ政権が取り組まなければならなかったのが、外資誘致のためのオムニバス法案の可決である。2020年2月12日に第一次草案が提出されたこの法案は、国会で10月5日に可決され、11月2日に大統領が署名、即日施行された。正式な名称は、雇用創出に関する法律2020年11号¹¹⁾で、14章186条、A4サイズで本文769頁、解説488頁に及ぶ膨大な量である。

外国人労働者に関する改正は、2003年労働法への改正に含まれる。幾つかの条文・内容を整理した側面はあるが、外国人労働者の労働許可に関する条文(第42条)に大きな変更が加えられた。まず外国人労働者の雇用者が所持しなければならない書類が「大臣或いは指名された政府職員から書面による許可」から「中央政府からの承認を受けた外国人労働者雇用計画書」に変更された。そして、その義務の例外規定に新たに追加されたのが「緊急事態のため停止した製造、職業訓練、技術に基礎を置いたスタートアップ事業、出張、調査の活動において、雇用者が一定の期間必要とする外国人労働者」である。これは労働大臣規則2018年10号におけるインドネシア語の教育・訓練の便宜を図る義務の例外を更に拡大したものと理解できる。

この法案は2003年労働法で保護されていた労働者の権利を損なうものであるとして、当初から労働組合や大学生により激しい反対運動が繰り返され、法案の通過以降まで続いている(BBC, 2020)。一方で、外国人労働者に関する規定も批判の対象となった(Rosana, 2020)。

コロナ禍における外国人労働者の問題の影響や展開も、オムニバス法の効果も現時点ではまだ測りかねる。ただし、どちらもジョコ大統領が2015年に明確にした外国人労働者受け入れに対する姿勢、すなわち外国からの投資を受け入れるためには、多少の問題、つまり外国人労働者問題には目を瞑るという点に一切変化がないことを示している。

5. おわりに：外国人労働者問題の政治化

元来労働力の送出国であったインドネシアが、初めはASEANとの関係の中で、後には経済成長著しい中華人民共和国との関係のなかで、外国人労働者の受け入れ姿勢をどのように変化させてきたかを見てきた。1967年以降国交を凍結し1990年に国交を回復した中華人民共和国との関係に、スハルト政権は慎重な姿勢を取っていた。しかし1998年以降の民主化そしてアジア通貨危機からの回復期に中国との経済関係は深まり、中国からの投資は急伸した。特にジョコ・ウィドド政権が政策の筆頭に掲げるインフラ整備に中国が巨額の投資をした結果、中国から送られる労働者の数

も、目的外入国をする不法就労者も含めて、増えていった。投資を優先するジョコ政権は、2015年以降、外国人労働者問題に目を瞑ると共に、その受け入れを緩和してきた。川村（2018）が指摘するような「カネはほしいが、ヒトはいらぬ」というわけにはいかなかったのである。

しかし、その外国人労働者問題、特に中国人労働者の問題とは、何が問題なのだろうか。インドネシア中央統計局による2018年の労働人口133,355,580人に対して、正規の外国人労働者は95,335人、中国人は32,209人でしかない。仮に目的外入国をした違法労働者がその数倍いたとしても、インドネシア人労働者の労働市場を乱すほどの数にはならない。

これに関して、2018年の時点で大統領補佐官のムルドコは、2019年の大統領選挙に向けて、外国人労働者問題が故意に煽られており、それに関する情報は真実よりも虚偽（hoax）が多いと指摘している。更に、外国人労働者のすべてが中国人であるかのような報道があり、それが国内の民族問題と混同されることは遺憾だと発言している（Ihsanuddin, 2018）。ムルドコの発言は正鵠を射ているだろう。

実際、2019年大統領選挙キャンペーン時、副大統領候補同士¹²⁾のディベートにおいて、ジョコ・ウィドドとペアを組んだ副大統領候補マルフ・アミンに対し、対立副大統領候補サンディアガ・ウノはジョコ・ウィドドの政策のせいで外国人労働者の数が増え、インドネシア人の就業機会を奪っていると批判した。マルフはインドネシア人労働者に対する外国人労働者の割合は、0.01%以下で世界でも最低であり、外国人労働者はコントロールできていると反論した（Hakim, 2019）。外国人労働者をコントロールできているか否かには疑問符が付くが、数字に関しては間違っていない。それ以前にも、ジョコ大統領が、中国から1000万人の労働者受け入れを承諾したというデマが流され、大統領自らがこれを否定することもあった（Kuwado, 2020）。

2014～19年の第一次ジョコ・ウィドド政権で明確になった外国人労働者受け入れ条件緩和の姿勢は、中国からの投資の増大、（少なくともメディア上での）中国人不法就労の増加、そしてインドネシア社会から拭い去れない中国恐怖症（Singh, 2019: 163）により、容易にジョコ大統領への

攻撃材料となったのである。

そしてこの攻撃は国内政治の文脈のみで行なわれてきた。中国企業や中国大使館へのデモや攻撃は今のところ行なわれていない。裏を返せば、中国人労働者の問題は、実のところ国内の政治ゲームにおける一枚のカードに過ぎないのである。しかし、その統計上の数字以上に重みのあるカードであることも確かである。

今後、中国との関係が、領土紛争、債務問題などをめぐって悪化した場合、あるいは中国からの労働者が統計上も無視できない数字になったとき、批判や攻撃の矛先が直接中国に向かう可能性もある。今後の展開を注視したい。

注

- 1) またこの間、2012年から2013年にかけて、外国人労働者が就ける職種に関する、一連の労働・移住大臣決定も出された。
- 2) 2015年までのインドネシア・中国関係については、首藤(2015)を参照されたい。
- 3) ACFTAについては助川(2019)を参照されたい。
- 4) ジョコ政権の「海洋軸」ドクトリンについては、本名(2015)を参照されたい。
- 5) Sekretariat Negara(2015a)。しかし、高速鉄道プロジェクトの実施は、融資の段階から順調ではなかった。このプロジェクトの経過については、平本・Zaki(2018)が詳しい。
- 6) Sekretariat Negara(2015b)。Kompas.comでは、「インドネシアのインフラ・プロジェクトを中国が一人占め」と揶揄されるほどだった(Triyono et.al 2015)。
- 7) 東チモールからの「観光」客数が多いのは、地続きの西チモールとの往來に観光ビザが適用されているためであると予想される。
- 8) ジェトロでは、やや遅れて1月29日にビジネス短信で取り上げられた(藤江2015)。
- 9) 後述するように、外国人労働者にインドネシア語能力試験を課す方針は撤廃されたが、この大臣規則は2020年10月現在まだ改訂されていない。
- 10) この大統領規則に対して、国会第9委員会の委員長デデ・ユスフはインドネシア国内の外国人労働者は正規外国人労働者の三倍はいると予想し、違法労働者への警戒レベルを高めるよう政府に求めた(Manurung 2018)。
- 11) 「雇用創出」の原語は Cipta Kerja だが、一般的な言葉ではない。よりスロー

インドネシアの外国人労働者受け入れの現状と内政への影響

ガンに近い言葉と言えよう。

- 12) インドネシアの大統領選挙は、正副大統領候補のペアが票を争う。2019年の選挙では、ジョコ・ウィドドとマルフ・アミンのペア、そしてプラボウォ・スビアントとサンディアガ・ウノのペアが戦った。

参考文献

[法令や条約は割愛した。]

- 梶島洋美 (2015) 「研究ノート 人の越境移動の自由化——TPP 考察のためのノート——」『横浜法学』23: 3、205～228 頁
- 川村晃一 (2018) 「カネはほしいが、ヒトはいらぬ：インドネシアと中国の微妙な関係」『IDE スクエア—世界を見る眼』https://www.ide.go.jp/Japanese/IDEsquare/Eyes/2018/ISQ201820_017.html (2020年4月10日閲覧)
- 助川成也 (2011) 「ASEAN 共同体に向けて——現況と課題——」山影進編『新しいASEAN——地域共同体とアジアの中心性を目指して』アジア経済研究所、78～109 頁
- (2019) 「ASEAN と中国との自由貿易地域 (ACFTA) 構築作業とその新展開」『経済学論纂』60: 1、99～113 頁
- 鈴木早苗 (2012) 「移民労働者に関する ASEAN の協力」山田美和編『東アジアにおける人の移動の法制度』調査研究報告書、アジア経済研究所、第7章
- 首藤もと子 (2015) 「インドネシアの対中政策・対中認識の新展開」『平成26年度外務省外交・安全保障調査研究事業 (調査研究事業) 主要国の対中認識・政策の分析』国際問題研究所、57～71 頁
- 平本賢了、Ahmad Z. (2018) 「インドネシアにおけるインフラ政策の展開——ジャカルタ・バンドン高速鉄道プロジェクトの現状と課題——」『広島経済大学経済研究論集』40: 4、17～40 頁
- 本名純 (2015) 「インドネシア・ジョコウィ政権の外交ビジョンと『インド太平洋』」『平成26年度外務省外交・安全保障調査研究事業 (総合事業) インド太平洋時代の日本外交——スイング・ステーツへの対応——』日本国際問題研究所、79～87 頁
- BBC (2020) “UU Cipta Kerja: Lebih dari seribu orang di berbagai provinsi ditangkap usai unjuk rasa menentang omnibus law, polisi dituding antidemokrasi.” BBC Indonesia. 7 Okt. 2020, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-54445044> (2020年10月14日閲覧)
- Djumena, E. (2014) “HM Sampoerna Dituding Sengaja Pekerjaan TKA Ilegal.” Kompas.com. 3 Nov., 2014. <https://money.kompas.com/read/2014/11/03/123442726/HM.Sampoerna.Dituding.Sengaja.Pekerjakan.TKA.Ilegal> (2020年8月14日閲覧)
- (2015) “Menaker Tangkap Tangan 5 TKA Ilegal.” Kompas.com. 14 Maret,

2015. <https://money.kompas.com/read/2015/03/14/220139126/Menaker.Tangkap.Tangan.5.TKA.Ilegal> (2020年8月14日閲覧)
- Hakim, R. N. (2019) “Dikritik soal TKA, Ma’ruf Minta Sandiaga Lihat Data.” Kompas.com. 17 Mar. 2019. <https://nasional.kompas.com/read/2019/03/17/21453531/dikritik-soal-tka-maruf-minta-sandiaga-lihat-data>. (2020年7月10日閲覧)
- Hermawan, B. (2015) “Cegah Pengiriman TKI Ilegal, Kemnaker-Kemkumham Integrasi Data Online.” Republika Online. 19 September 2015. <https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/nuw0mg354/> (2020年7月30日閲覧)
- Ihsanuddin (2018) “Istana: Isu Tenaga Kerja Asing Sedap Digulirkan Jelang Pilpres.” Kompas.com. 24 April 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2018/04/24/20474221/istana-isu-tenaga-kerja-asing-sedap-digulirkan-jelang-pilpres> (2020年9月3日閲覧)
- Julianto, P. A. (2017) “Kemenaker Temukan 800 Tenaga Kerja Asing Ilegal Selama 2016.” Kompas.com. 12 Jan. 2017. <https://money.kompas.com/read/2017/01/12/222253726/kemenaker.temukan.800.tenaga.kerja.asing.illegal.selama.2016> (2020年8月14日閲覧)
- Kuwado, F. J. (2018) “Bantah Isu Serbuan 10 Juta TKA China, Jokowi Sebut Hanya 23.000 Orang.” Kompas.com. 8 Aug. 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2018/08/08/10590981/bantah-isu-serbuan-10-juta-tka-china-jokowi-sebut-hanya-23000-orang> (2020年8月14日閲覧)
- Lubabah, R. G. (2016) “Menaker Sidak Buruh China Ilegal, Dpr Sebut Keresahan Benar Terjadi.” Merdeka.com. 30 Des. 2016, <https://www.merdeka.com/politik/menaker-sidak-buruh-china-ilegal-dpr-sebut-keresahan-benar-terjadi.html> (2020年8月14日閲覧)
- Manurung, M. Y. (2018) “Jumlah Tenaga Kerja Asing Ilegal 3 Kali Lipat dari yang Legal?” Tempo.co. 26 April 2018, <https://bisnis.tempo.co/read/1083199/jumlah-tenaga-kerja-asing-ilegal-3-kali-lipat-dari-yang-legal> (2020年6月24日閲覧)
- Novarina, A. (2015) “Tenaga kerja asing wajib bisa bahasa Indonesia.” Antara. 2 Januari 2015. <https://www.antaranews.com/berita/471960/tenaga-kerja-asing-wajib-bisa-bahasa-indonesia> (2020年8月14日閲覧)
- Octavia, Suciliani, dan Muhammad Badaruddin (2017) “Turnkey Project dan Dinamika Pengaturan Ketenagakerjaan Asing di Indonesia.” *Jurnal Asia Pacific Studies*. I:2, hal. 137–154. <http://ejournal.uki.ac.id/index.php/japs/article/view/617> (2020年8月14日閲覧)
- Oktaveri, J. A. (2020) “Izinkan TKA China Masuk Saat Pandemi, DPR: Pemerintah Tak Sensitif.” *Bisnis.com*. 1 Mei 2020, <https://kabar24.bisnis.com/read/20200501/15/1235267/izinkan-tka-china-masuk-saat-pandemi-dpr-pemerintah-tak-sensitif> (2020年8月20日閲覧)

- Pasopati, G. (2016) “Menaker Akui Kemungkinan Pelanggaran Visa oleh Tenaga Asing.” CNN Indonesia. 25 Juli, 2016. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20160725125620-92-146833/menaker-akui-kemungkinan-pelanggaran-visa-oleh-tenaga-asing> (2020年8月29日閲覧)
- Pratom, Y. (2016) “Ini kronologi TNI AU tangkap 5 buruh China di Lanud Halim.” Merdeka.com. 27 April 2016. <https://www.merdeka.com/peristiwa/ini-kronologi-tni-au-tangkap-5-buruh-china-di-lanud-halim.html> (2020年9月20日閲覧)
- Rosana, F. C. (2020) “Omnibus Law, Karpet Merah Tenaga Kerja Asing dari Pasal-pasal yang Rontok.” Tempo.co. 8 Okt. 2020. <https://fokus.tempo.co/read/1394222/omnibus-law-karpet-merah-tenaga-kerja-asing-dari-pasal-pasal-yang-rontok> (2020年10月9日閲覧)
- Sahputra, Y. E. (2020) “325 TKA Cina Tiba di Kepri, Disnaker: Karantina14 Hari Dulu, Baru Bekerja.” Tempo.co. 8 Agus. 2020, <https://bisnis.tempo.co/read/1373848/325-tka-cina-tiba-di-kepri-disnaker-karantina-14-hari-dulu-baru-bekerja/> (2020年9月20日閲覧)
- Sekretariat Negara (2015a) “Disaksikan Presiden Jokowi dan Presiden Xi Jinping, RI RRT Tandatangani 8 Kerjasama.” <https://setkab.go.id/presiden-rrt-xi-jinping-sambut-presiden-jokowi-dengan-upacara-kenegaraan/> (2020年9月20日閲覧)
- (2015b) “RRT Akan Terlibat Dalam Pembangunan 24 Pelabuhan, 15 Airport, Dan 8.700 Km Jalan Kereta.” <https://setkab.go.id/rrt-akan-terlibat-dalam-pembangunan-24-pelabuhan-15-airport-dan-8-700-km-jalan-kereta/> (2020年9月20日閲覧)
- Solehudin, I. (2017) “Proyek Pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung Disusupi TKA Ilegal.” Jawa Pos. 25 Januari 2017. <https://www.jawapos.com/jpg-today/25/01/2017/proyek-pembangunan-kereta-cepat-jakarta-bandung-disusupi-tka-ilegal/> (2020年8月31日閲覧)
- Supriyadi, E. (2016) “Maraknya Pekerja Ilegal Asal Cina karena Kebijakan Bebas Visa.” Republika Online. 24 Desember, 2016. <https://republika.co.id/berita/nasional/umum/16/12/24/oiohcc396-maraknya-pekerja-ilegal-asal-cina-karena-kebijakan-bebas-visa> (2020年9月3日閲覧)
- Tashandra, N. (2016) “Pemerintah Diminta Syaratkan Kembali TKA Bisa Bahasa Indonesia.” Kompas.com. 29 Des. 2016, <https://nasional.kompas.com/read/2016/12/29/11171351/pemerintah.diminta.syaratkan.kembali.tka.bisa.bahasa.indonesia> (2020年6月27日閲覧)
- Triyono, Agus, Asep Munizat Zatznika and Jane Apriyani (2015) “Tiongkok Sapu Bersih Proyek Infrastruktur Indonesia.” Kompas.com, <https://money.kompas.com/read/2015/04/25/165045026/Tiongkok.Sapu.Bersih.Proyek.Infrastruktur.Indonesia>

(2020年5月13日閲覧)

- Utama, A. (2020) “Virus Corona: 500 Tka Asal China Ditolak Masuk ‘Zona Merah’ Sultra, ‘Psbb Mesti Berlaku Untuk Setiap Orang’, Walau Direstui Pemerintah Pusat.” BBC News Indonesia, 30 April 2020. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-52488752> (2020年9月3日閲覧)
- Xinhua (2014) “Indonesia becomes 22nd founding member of AII.” China Daily. http://www.chinadaily.com.cn/world/2014-11/27/content_18989575.htm (2020年2月27日閲覧)
- Zatnika, A. M. (2015) “Alasan Menaker Hapus Syarat TKA Bisa Berbahasa Indonesia.” Kompas.com. 31 Aug. 2015, <https://money.kompas.com/read/2015/08/31/074800426/Alasan.Menaker.Hapus.Syarat.TKA.Bisa.Berbahasa>. Indonesia (2020年9月3日閲覧)