

第1章

タイにおける移民労働者管理とその課題

伊藤 路子



はじめに

タイと国境を接するミャンマー、ラオス、カンボジアは、1960年代および1970年代に社会主義体制に移行した。それに伴う政治的変化により迫害されたり、体制に馴染めなかった人々が難民となってタイに流れ込んできた。その後、タイが民主化や急速な経済発展を遂げたのに対し、ミャンマー、ラオス、カンボジアは政治的にも経済的にも紆余曲折をたどったことから、タイとこれらの周辺国との間に経済格差が生まれ、その差は現在でも依然として大きい。

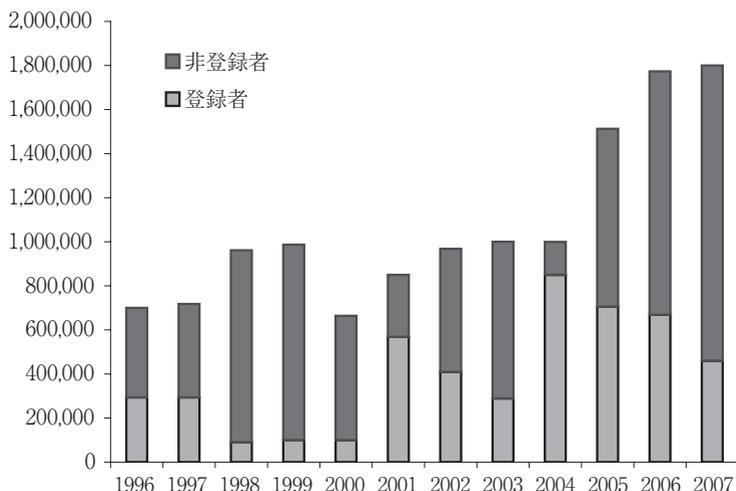
タイがこの地域において飛躍的な経済成長を遂げた1980年代以降、国内における労働需要が高まったのに対し、従来単純労働に従事していた東北タイからの労働者が、よりよい賃金や労働条件を求め転職をする一方、海外に出稼ぎに出たことで、タイ経済は国内単純労働力の減少に直面した。こうしたなか、タイの雇用者にとって周辺国から調達できる安価な労働力は“手頃な”存在であり、同時に周辺国から来た労働者にとって、タイでの就労機会や給与は魅力的であった。この結果、周辺国から労働者がタイにやってきて、単純労働の需要を埋めることとなった。ところが、タイには、単純労働に従事する外国人就労の法的枠組みが存在せず、これら周辺国からの単純労働者に合法的な労働移住の機会が提供されなかった。この

ような経緯から、周辺国からの労働者が、不法の立場で、タイで滞在・就労するようになった。

図1は、1996年から2007年におけるタイに居住するカンボジア、ラオス、ミャンマーからの移民労働者（以下、「CLM 移民労働者」と記述）の推計である。この図からわかるように、CLM 移民労働者の数は、ここ10年で着実に、しかもかなりのペースで増加している⁽¹⁾。この推計によると、2007年のCLM 移民労働者数は約180万人、つまりタイ国内における約3600万人の労働力の5%に相当する。

1990年代に入り、タイ政府は、産業界からの強い要望に応える形で、タイに不法滞在・就労しているCLM 移民労働者の規模や産業に与えるインパクトを把握しつつ、雇用関連サービス業やCLM 移民労働者の統制をはかろうと、移民労働者登録制度を導入してきた。これは、世界的に広まった移民労働管理政策の流れと時を同じくする。近年では、不法に入国したもののその後移民労働者登録を行った労働者の合法化や、まだタイにきていない単純労働者への合法的就労の機会を提供するなどの合法的移民労働

図1 タイにおけるCLM 移民労働者の推計（1996～2007年）



(出所) Martin [2007: 4]を基に作成。

に向けたプログラムを策定している。一方で、こうしたプログラムを実施する過程において、様々な課題や問題点が浮かび上がってきている。

本章では、第4章や第6章、第7章などで取り上げる、国境を挟んだ人々の動きや彼らの経済活動を管理するためタイ政府が行ってきた政策の遍歴と、CLM 移民労働者の多様な法的ステータスを体系的に理解することを試みる。また、これらの取り組みから浮かび上がる現実と課題を論じることとする。

第1節 CLM 移民労働者の管理政策と法的ステータス

「はじめに」で述べたように、CLM 移民労働者は従来不法にタイで滞在・就労しており⁽²⁾、その数や分布、経済に及ぼす影響を把握することは不可能であった。このことはタイ政府が実際の労働需要に基づいた現実的な政策を立案し実施するうえで妨げとなってきた。CLM 移民労働者に対する登録制度や合法化の試みは、このような背景において実施された。しかしながら、その経緯や仕組み、そしてこれらの手続きを経てCLM 移民労働者が獲得した法的ステータスは複雑でわかり難い。そこで、本節では、CLM 移民労働者の法的ステータスの分類とそれを支える政策や法律についてまとめることとする。

1. 外国人労働者の法的ステータス

通常、労働者が外国で合法的に就労するには、その国の法律に基づき入国・滞在・就労の手続きを経る必要がある。タイにおける外国人の入国と滞在に関する規定は、1979年施行の入国法によって定められており、外国人の就労規定や労働者権利については、1998年施行の労働保護法および2008年施行の外国人雇用法によって定められている。入国・滞在・就労の合法性と不法性を整理すると、表1のようになる。

このうち、本章で取り上げているCLM 移民労働者は、同表のパターン

表 1 タイにおける外国人労働者の法的ステータス

例	入国	滞在	就労
パターン 1 合法的移民労働の全手続きを経て就労している外国人	合法	合法	合法
パターン 2 入国・滞在は合法だが、就労資格を得ていない外国人労働者	合法	合法	不法
パターン 3 正規入国後、滞在期間を超えて不法滞在・就労している外国人	合法	不法	不法
パターン 4 不法入国し、そのまま滞在・就労している外国人	不法	不法	不法

(出所) タイの 1979 年入国法および 1998 年労働保護法をもとに筆者作成。

3 か 4 に属する。パターン 3 で正規に入国してくる人々は、パスポートや国境通行証 (border pass) などの渡航文書を用いてタイに合法入国する。ところが、その後滞在の延長や就労の合法的手続きの手段がないことから、最終的に不法滞在・就労者となる。パターン 4 の人々は、タイと周辺国との間に存在する長い陸続きの国境に無数に点在する山のなかの小道を通して国境を越えたり、国境線上にある川をわたって、出入国管理局の手続きを経ずにタイに不法入国する。この場合、後に続く滞在や就労の合法的な手続きをすることは不可能であり、入国・滞在・就労すべてにおいて不法となる。

2. 不法 CLM 移民労働者の合法的就労への流れ

近年では、こうした不法 CLM 移民労働者が合法的に就労できるための政策が実施されている。合法的就労のための手順は、①不法 CLM 移民の移民登録⁽³⁾、②移民登録手続きを行った CLM 移民労働者への労働許可証 (work permit) の交付手続きの 2 段階に分けられる。なお、以下では①の移民登録と②の労働許可証交付の 2 段階から成る手続きをまとめて、「移民労働者登録」と呼ぶこととする。

(1) 移民労働者登録の流れ

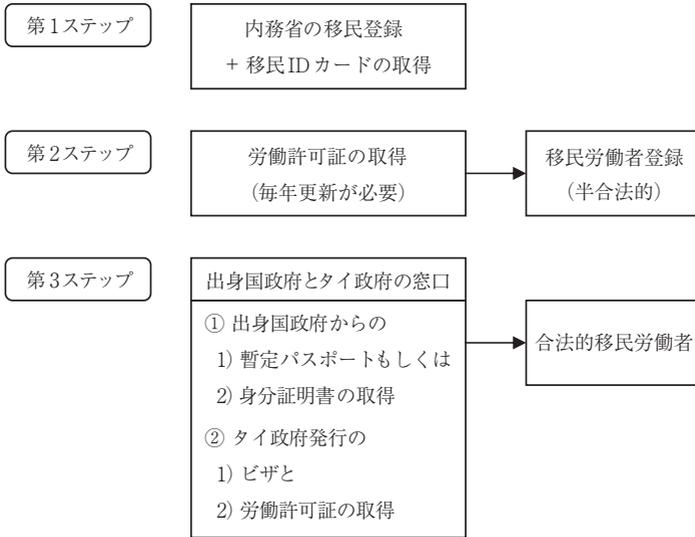
それまで手付かずの状態となっていた不法 CLM 移民労働者を何らかの

形で政府が把握・管理しようという動きが始まったのは、1992年である。その当時は、登録することができる移民労働者はミャンマー人に限定され、雇用者の地域・産業も限定されていた。現在では、登録はすべての産業と地域に開かれ、対象となる移民労働者も、ミャンマー、ラオス、カンボジア出身者となっている。現在の移民労働者登録政策は、毎年年末に行われる閣議でその翌年の政策実施の詳細が定められる。

この移民労働者登録は、移民労働者にタイにおける合法的就労の機会を提供したが、合法的滞在を保障するものではなかった。合法的滞在のステータスを得るには、あくまでも出身国が発行するパスポートを所有し、タイ政府のビザを取得しなければならない。その意味で、移民労働者登録を経たCLM移民労働者の滞在は、依然として入国法上不法な立場であり続けるが、登録の一連の手順をすべて行うことによって、入国法第17条に準じて、特別なケースとしてタイにおける滞在が許可され、さらに合法的就労が許可されるといういわゆる「半合法」のような立場を得ることとなる。また、「半合法」のステータスを保持し続けるためには、毎年労働許可を再申請して常に有効な労働許可証を所持することが条件となっている。現在行われている移民労働者登録の具体的な手順は以下の通りである（図2参照）。

移民労働者登録への第1ステップが、「内務省による移民登録」である。これは、毎年実施されるわけではない。直近で、タイに居住するCLM移民全員に登録の機会が提供されたのは2004年である。このとき登録の対象となった移民は、不法滞在しているミャンマー、カンボジア、ラオス出身者全員であり、年齢や職業の有無の制限はなかった。この登録は無料で行われ、タイの郡レベル（県の下レベル）で受け付けられた。この際に登録を行った移民は128万4920人であった（表2）。その後、郡行政事務所にて証明写真と指紋を提出した移民には、移民IDカードが発行された。このカードの発行を受けた移民の人数は112万2192人で、そのうち91%に当たる101万9110人が就労可能年齢であった。2006年には、2004年の登録を逃した移民を対象に、「保釈金」という名目の罰金を雇用者が支払うことを条件に内務省による移民登録が認められ、2006年に改めて22万

図2 CLM 不法移民労働者の合法化プロセス



(出所) 筆者作成。

表2 CLM 移民の登録、労働許可証発行・更新、国籍確認数 (2004~2009年)

(単位: 人)

	CLM 移民労働登録者数											CLM移民労働合法化者数
	内務省による移民新規登録数 ¹⁾					労働省による労働許可証発行・更新数 ²⁾						
	2004年	2006年	2007年	2009年 ³⁾	合計	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年 ³⁾	
ミャンマー	921,492	168,849	9,683	772,564	1,872,588	633,692	539,416	568,878	498,091	476,676	939,940	781
ラオス	179,887	22,848	690	120,580	324,005	105,259	90,073	51,336	22,085	12,800	84,166	58,430
カンボジア	183,541	29,195	1,624	143,831	358,191	110,601	75,804	48,362	26,096	12,094	70,878	54,092
合計	1,284,920	220,892	11,997	1,036,975	2,554,784	849,552	705,293	668,576	546,272	501,570	1,094,984	113,303

- (注) 1) 内務省による移民登録は、2004年に全国のCLM移民に対して行われたが、2006年には雇用者に保釈金を支払ってもらうことで入管拘置所入りを免れた移民労働者のみが、そして2007年にはタイ南部の5県の経済特別区で就労する移民労働者のみが、2009年には過去に一度も登録を行ったことがない移民労働者が新規登録の機会を得た。
- 2) 労働省による労働許可証発行・更新は、その年に移民登録を行った移民労働者か、継続して有効な労働許可証を所持している移民労働者に対して毎年行われるものである。しかし、2008年には、内務省による移民登録を行い移民IDカードを取得した者であれば、労働許可証の所持・不所持を問わず労働許可証の申請が認められた。
- 3) 本表の2009年の数字は、いずれも2009年9月時点のものである。

(出所) Ministry of Labour, *Thailand Annual Report* の仏暦 2548~2551年 (西暦 2005~2008) の各年版 および国籍確認による合法化についての労働省の正式発表を基に筆者作成。

892人が新規登録を行った。2007年には、近年テロが激化しているタイ南部5県の経済特別区⁽⁴⁾で就労する移民労働者のみを対象に登録を受け付け、1万1997人が新規登録を行った。2009年には、過去に一度も登録を行ったことがない移民労働者を対象に登録が行われ、2009年9月⁽⁵⁾までに、103万6975人が登録を行った。2004年から計4回設けられた内務省による移民登録期間に登録を行った移民の総数は255万4784人、そのうちミャンマー出身者は全体の73%を占める187万2588人、ラオス出身者は13%の32万4005人、カンボジア出身者は14%の35万8191人となっている。

移民労働者登録の第2のステップが、労働省による労働許可証の交付である。上述の内務省で移民登録を行い、移民IDカードを取得した就労可能年齢の移民労働者は、決められた期限内に労働省にて1年間有効な労働許可証を取得する必要がある。また、この労働許可証は、毎年更新することが義務付けられている。

労働許可証の申請手続きは、各県の労働事務所で行われ、毎回の申請に3800バーツ（2009年12月時点で1ドル=33.4バーツ）の費用がかかる⁽⁶⁾。2004年に内務省の移民登録でIDカードを受け取った101万9110人の就労可能年齢人口のうち、労働省にて労働許可証を取得した移民労働者の人数は84万9552人であった。2004年から2007年までの期間においては、その年に初めて内務省で新規移民登録をした者およびその前年に労働許可証を取得していた者のみが同証の申請資格をもっていたが、年々低下する労働許可証の発給数に危惧を抱いたタイ政府は、2008年にふたつの新しい方針を導入した。それは①2004年に始まったCLM移民労働者登録の期限を2010年2月28日と設け、それまでにこの後述べる移民労働者の合法化への手続きへ移行するCLM移民労働者の数を増やすことと、②移民労働者の合法化手続きに進む前提条件となる労働許可証を保持している者の数を引き上げるために、2008年の労働許可証申請資格対象者を2004年以降発行された移民IDカードを所持する就労可能年齢者すべてへと広げたことである。したがって、2008年の労働許可証申請期間には、移民IDカードは保有しているものの、労働許可証を更新してこなかった労働者にも申請の資格が与えられた。しかし、実際には第3節で後述するような理由で

労働許可証受給者数は毎年減少し、2008年の労働許可証発行数は50万1570と2007年の発行数よりもさらに減少した。2009年にはいままで一度も移民登録を行ったことがない労働者を対象に内務省の新規登録が行われたため、2009年の労働許可証発行数は109万4984と過去最高の発行数を記録しているが、うち更新者数は37万9220と2008年より減少している⁽⁷⁾。

(2) CLM 移民労働者の合法化

上述した移民労働者登録を行ったCLM労働者には、さらに第3のステップとなる合法化の手続きへの資格が与えられた。現在有効なパスポートなどの渡航文書やビザをもたないCLM移民労働者を合法化するには、彼らの出身国政府の協力が必要となる。したがって、CLM移民労働者の合法化は、彼らの国籍を出身国政府が確認し、出身国政府が発行した渡航文書（仮パスポートもしくは身分証明書）を基に、タイ政府がビザと労働許可証を発行するという流れで行われた。この手続きを1度行くと、2年間合法的にタイで就労することができ、さらにタイ国内において2年間の延長を申請することができ、最長で4年の勤続就労が可能となる。その後出身国へ戻り、3年間の休息期間をおけば、再度タイへ合法的に就労するための手続きを行うことができる。

この国籍確認の手続きは、まずラオスとカンボジア出身者を対象に、2006年に開始された。タイ政府とラオス・カンボジア政府は、タイの数カ所に共同で出先窓口を設け、その場で渡航文書、ビザ、労働許可証を一度に発給できるようにした。この手続きを受けるのが可能な移民労働者は、有効な労働許可証を所持する移民労働者のみであった。この背景には、この機会を狙って新たにタイで働こうとする新規入国者を抑制したいとするタイ政府の意向が働いている。この一連の国籍確認による合法化の手続きにかかる費用は、ラオス出身者の場合7300バーツ、カンボジア出身者の場合で6300バーツである⁽⁸⁾。国籍確認による移民労働合法化の手続きを経た移民労働者の数は、2009年9月の時点でラオス出身者が5万8430人、カンボジア出身者が5万4092人である。これらの数字は、国籍確認の資格をもつ就労可能年齢のラオス出身移民労働者12万7338人の46%、カ

ンボジア出身移民労働者 13 万 5316 人の 40%に当たる⁽⁹⁾。

2009 年 7 月には、満を持してミャンマー出身者を対象とした国籍確認手続きが始まった。ミャンマー出身者の国籍確認の手続き開始が遅れたのは、タイ政府とミャンマー政府の間で、国籍確認のプロセスに関する合意がなかなか得られなかったからである。当初タイ政府は、ラオスやカンボジア政府が行ったように、ミャンマー政府の担当者をタイへ招き、国籍確認のすべての手続きをタイ国内で行えるような仕組みを提案していた。ところが、ミャンマー政府は、国籍確認の手順の間に、申請者が一度ミャンマーに帰国することを強く希望した。最終的に両政府により合意がなされた手順とは、1) ミャンマー出身者が国籍確認の申請書をタイの労働省を通じてミャンマー政府に提出、2) ミャンマー政府が申請者の国籍を確認しタイ政府に返答、3) タイ政府が、申請者とその雇用者（もしくは代理人）にタチレク＝メーサイ、ミヤワデイ＝メーソット、コータウン＝ラノーン（国境地点の地図については第7章図1参照）のいずれかの国境地点への出頭日を指定、3) 申請者が国境を越えミャンマー領内に設けられた事務所にて2年間有効な仮パスポートの発行を受ける、4) 申請者が再度国境を越えタイに入学し、移民局にてビザを取得、5) 公立指定病院で身体検査後、労働省事務所にて諸費用を払い、2年間有効の労働許可証を受け取る、というものである。

ミャンマー出身者のための国籍確認手続きが開始されてから2ヵ月経った2009年9月の時点で、パスポートを取得し、晴れて合法的移民労働者になったミャンマー人の数は781人に過ぎない。この低い数字が、手続きの複雑さによる遅れなのか、国籍確認の手続きにより、ミャンマー政府に自分の居場所がわかってしまうことによる恐れによるものなのかは、まだ明らかになっていない。

3. 合法的移民労働の促進と外国人雇用法の施行

タイ政府は、すでにタイに居住している CLM 移民労働者の合法化と同時に、まだタイに来ていない上述の3ヵ国の単純労働者に対し、合法的な

移民労働の機会を設けるため、2002年にラオス政府、2003年にカンボジア、ミャンマー政府と合法的な移民労働を促進するための二国間の覚書（MoU）⁽¹⁰⁾を締結した。このMoUには、出身国における移民労働斡旋機関⁽¹¹⁾が、タイにおける就労機会の情報提供、労働者の選抜と合法的な渡航と就労に必要な手続きを手配し、この手続きを経てタイに来た移民労働者の労働者としての権利や、労働期間が満了した際の帰国手続きなどが定められている。この手続きを経てタイに来た移民労働者には、2年間有効な就労許可証が2回与えられ、計4年間タイで継続勤務することができる。その後本国へ戻り、3年を経れば、再度同じ手続きによりタイに働きに行くことができる。この方法でタイで合法的に移民労働した場合、約2万5800パーツの費用が必要となる⁽¹²⁾。このプログラムを通じて、2008年12月現在でラオスから6374人、カンボジアから8173人の移民労働者がタイで就労している⁽¹³⁾。

さらには、2008年に外国人雇用法⁽¹⁴⁾が施行され、より効果的な移民労働者管理を行うためのいくつかの重要な改善がはかられた。本法では、不法就労と不法雇用に対する処罰を従来に比べ厳しいものとし⁽¹⁵⁾、移民労働者の不法就労取り締りのための労働省担当職員の権限を拡大する一方⁽¹⁶⁾、不法移民労働者の就労の通報者への報奨金制度などの取締りをより厳格なものとした。また、労働許可証を所持している移民労働者に対するインセンティブとして、不当な扱いを受けた場合に限り、職務内容、雇用者、雇用地や雇用条件を変えることが認められ、また外国人労働者の労働争議を扱う外国人労働者上訴検討委員会（Committee Considering Appeal for Working of Aliens）の設置が定められた。さらには、上述の合法化および合法的移民労働手段のほかに、国境経済特別区限定の特例として、国境通行証所持者に合法的就労の機会を認める指針が出された。近い将来、労働省の決議が出され、就労できる地域、職業、出身国、就労期間、就労条件などの詳細が明らかになる。

第2節 移民労働者登録制度で明らかになった CLM 移民労働の傾向

これら一連の登録・合法化の手続きにより、タイ政府は CLM 移民労働者の居住地域、従事する産業を把握することができた。また、毎年労働許可証更新や国籍確認において、これらの合法化の手順を踏んでいる CLM 移民労働者の割合が明らかになった。本節では、一連の移民登録制度と合法化手続きを通じて得られた統計で明らかになった、CLM 移民労働者の傾向について述べてみたい。

1. CLM 移民労働者の従事する産業と地理的分布

移民労働登録制度の施行により、CLM 移民労働者が従事している主要産業の傾向が明らかになった。この登録制度では、CLM 移民労働者が従事できる産業を 11 産業に分けている⁽¹⁷⁾。表 3 は、2004 年に労働許可証を取得した CLM 移民労働者の出身国別・主要産業別の割合を出している⁽¹⁸⁾。

まず目に留まるのは、「その他」の産業に従事する登録者数が全登録者数の 30% を占めていることである。しかしながら、「その他」には、製造

表 3 出身国別・主要産業別の CLM 移民労働者労働許可証取得数と
総取得数に占める割合 (2004 年) (単位: 人/%)

	カンボジア		ラオス		ミャンマー		出身国合計	
農業	④ 20,143	(18.21)	③ 17,103	(16.25)	② 145,427	(22.95)	② 182,673	(21.50)
漁業	② 23,516	(21.26)	⑤ 2,744	(2.61)	⑥ 34,942	(5.51)	⑥ 61,202	(7.20)
水産加工業	⑥ 5,228	(4.73)	⑥ 1,055	(1.00)	⑤ 68,834	(10.86)	⑤ 75,117	(8.84)
建設業	① 27,673	(25.02)	④ 9,310	(8.84)	③ 87,807	(13.86)	④ 124,790	(14.69)
家庭内労働	⑤ 8,104	(7.33)	② 32,156	(30.55)	④ 86,109	(13.59)	③ 126,369	(14.87)
その他	③ 22,556	(20.39)	① 41,490	(39.42)	① 192,717	(30.41)	① 256,763	(30.22)
上位 6 産業の合計	107,220	(96.94)	103,858	(98.67)	615,836	(97.18)	826,914	(97.34)
全 体	110,601	(100.00)	105,259	(100.00)	633,692	(100.00)	849,552	(100.00)

(注) 元の資料は表中の 6 つ産業分類に加え、精米業、レンガ製造業、製水業、運輸業、鉱業の合計で 11 産業に分類されている。上位 6 産業の合計が 100% になっていないのは、残り 5 産業に従事している労働者が、それぞれわずかに存在するためである。

(出所) Ministry of Labour, *Thailand Annual Report* の仏暦 2548 年 (西暦 2008 年版) を基に筆者作成。

業や観光業、サービス業などが含まれており、現在の登録のシステムでは「その他」に含まれる産業の内訳は記録されていないため、これらの各産業におけるCLM 移民労働者の内訳を把握することができない。次に、出身国別にCLM 移民労働登録者が従事する産業の割合をみてみると、出身国によって、それぞれ異なる傾向が認められる。ラオス出身者は、「その他」、家庭内労働、農業の上位3産業に移民労働登録者の86%が従事しているのに対し、カンボジア出身者は、建設業、漁業、「その他」、農業の順に多い。ミャンマー出身者は、より多くの産業に分散しているようである。このうち、ラオス出身者が家庭内労働への従事者が多いのは、タイ語とラオス語が非常に似通っていることが関係しているためと思われる。

次に、CLM 移民の地域別分布を表4にまとめた。ミャンマー出身の移民については、上位10県のうち5県がミャンマーと国境を接している県であり、この5県に登録者の35%が在住している。潤沢で安価な移民労働力を目当てに、これらの労働力がより確保しやすいミャンマー国境へ配置される産業があることを物語っており、なかでも東西経済回廊上の国境メーソットの所在ターク県の割合が最も高くなっている（第7章参照）。

表4 CLM 移民の出身国別・県別登録者数と登録総数における割合（2004年）

ミャンマー出身者登録数				ラオス出身者登録数				カンボジア出身者登録数			
登録県	地域	登録者数	ミャンマー出身登録者総数における割合	登録県	地域	登録者数	ラオス出身登録者総数における割合	登録県	地域	登録者数	カンボジア出身登録者総数における割合
バンコク	中部	128,475	14%	バンコク	中部	53,676	30%	バンコク	中部	26,372	14%
ターク*	北部	124,092	13%	ウボンラーチャターニー*	東北部	10,915	6%	チョンブリー	中部	22,420	12%
サムットサーコン	中部	94,041	10%	チョンブリー	中部	8,508	5%	トラート*	中部	19,593	11%
チェンマイ*	北部	82,500	9%	サムットサーコン	中部	7,046	4%	ラヨーン	中部	18,714	10%
ラーン*	南部	55,372	6%	バトゥムターニー	中部	6,955	4%	サゲウ*	中部	16,502	9%
スラターニー	南部	35,879	4%	ノンタブリー	中部	6,896	4%	サムットプラカーン	中部	16,398	9%
カーンチャナブリー*	中部	31,420	3%	ノンカイ*	東北部	6,476	4%	バトゥムターニー	中部	10,512	6%
バンガー	南部	31,011	3%	サムットプラカーン	中部	5,953	3%	パッタニー	南部	9,569	5%
チェンラーイ*	北部	30,392	3%	ルーイ*	東北部	5,867	3%	チャチュンサオ	中部	6,082	3%
プーケット	南部	30,216	3%	チャンタブリー	中部	5,261	3%	ノンタブリー	中部	5,812	3%
上位10県の合計		643,398	70%	上位10県の合計		117,553	65%	上位10県の合計		151,974	83%
全体		921,492	100%	全体		179,887	100%	全体		183,541	100%

(注) *印は出身国と国境を接している県。

(出所) 内務省の配布資料を基に筆者作成。

一方で、カンボジアも、国境と接している県で上位に入っている県に、南部経済回廊上の国境アランヤプラテートのあるサゲウ県、ハートレックのあるトラート県が上位に入っているが（第4章参照）、ミャンマーと比べるとその割合は低い。また、ラオスでは、メコン川を隔てて首都ビエンチャンと向かい合うノンカーイ県が上位第7番目に入っているものの、その割合は小さく、他方でバンコクで働く労働者の割合が30%と高い。

2. 移民登録の継続および合法化率

次に、CLM 移民労働者への労働許可証発行および彼らの合法化状況から、以下のような傾向が明らかになっている。まず、表5は、2004年から現在において、1度でも労働許可証を取得したCLM 移民労働者（労働許可証取得経験者）の数に対し⁽¹⁹⁾、2008年に有効な労働許可証を取得した者（労働許可証更新者数）および2008年までに合法化の手続きを行った者の割合を出したものである⁽²⁰⁾。2004年以来、一度労働許可証を取得した後、毎年しかるべき更新もしくは国籍確認を行ってきたCLM 移民労働者は60万8561人、または労働許可証取得経験者数全体の57%に上る。労働許可証を取得した者のなかには帰国した者もわずかに含まれていることから厳密な意味での数値ではないが、ある程度実態を表しているものと思われる。しかし、それでも政府が次のシナリオとして描いていた、合法移民労働プログラムへの移行段階としての成功値としては、必ずしも満足できるものでない。

表5 2004年から2008年までのCLM 移民労働者の労働許可証取得・合法化数と割合

	労働許可証取得 経験者数	労働許可証 更新者数	合法化数	登録継続・合法化率
ミャンマー	806,000	476,676	0	59%
ラオス	127,338	12,800	56,326	54%
カンボジア	135,316	12,094	50,665	46%
合計	1,068,654	501,570	106,991	57%

(出所) Ministry of Labour, *Thailand Annual Report* の仏暦2548～2551年(西暦2005～2008年)の各年版および国籍確認による合法化についての労働省の正式発表を基に筆者作成。

表6 産業別のミャンマー出身移民労働者への労働許可発行数増減率

	2004年		2008年	
	登録者数(人)	構成比(%)	登録者数(人)	構成比(%)
農業	145,427	22.9	87,339	18.3
漁業	34,942	5.5	8,022	1.7
水産加工業	68,834	10.9	57,776	12.1
建設業	87,807	13.9	73,227	15.4
家庭内労働	86,109	13.6	48,764	10.2
その他	192,717	30.4	190,107	39.9
上位6産業計	615,836	97.2	465,235	97.6
全体	633,692	100.0	476,676	100.0

(注) 表3に同じ。

(出所) Ministry of Labour, *Thailand Annual Report* の仏暦 2548-2551 (西暦 2005~2008年) の各年版を基に筆者作成。

次に、2004年と2008年のミャンマー人移民労働者への労働許可証発行数を産業別でみてみることにする(表6)。2004年と2008年の労働許可証発行数を比べると、2008年の発行数は2004年の75%に過ぎない。産業ごとにその割合の変化をみると、随分と異なることがわかる。「その他」、水産加工業、建設業では、労働者数全体に対する割合が増加している。他方、農業、家庭内労働、漁業などの産業では、逆にその割合が減少している。労働者の割合が増加している「その他」、水産加工業、建設業の産業では、決められた場所に多くの移民労働者が集まって作業しており、政府の監査が入った際、移民労働者を特定しやすいことが挙げられる。逆に、その割合が減少している農業や家庭内労働、漁業では、勤務地が散らばっていたり、へき地にあつたりすることから、移民労働者を特定し難い場所にあることが影響しているように思える。

第3節 タイの移民労働者管理の問題点と課題

前節の最後で述べた数字から明らかのように、CLM 移民労働者に対する合法化と、合法的移民労働の機会の創出は、十分な成果を出していると

はいえない。ミャンマー出身者に対する国籍確認のプロセスは始まったばかりで、その結果はまだ測りかねるが、ラオス・カンボジア出身者を例にとってみても、2004年から2008年の間に、CLM 移民労働者登録や合法的滞在の資格をもつ者で実際に合法的移民労働者の資格を得るまでの手続きを行っている労働者は57%に留まり、合法的移民労働の機会を活用して2008年12月の時点でタイで就労している者の数は1万4547人にしか満たない。これらの数字は、移民労働者管理の様々な問題点や課題を浮き彫りにしているといえるであろう。この節では、これらの問題点や課題を、比較的早急に改善が可能と思われる運営上の問題と、改善するのが困難かもしくは不可能な構造上の問題に分けて検討する。

まず、比較的早急に改善できる運営上の問題点としては、情報がタイ語で発信されており、CLM 移民労働者が必ずしも理解できるとは限らないことが挙げられる。そもそも移民労働者登録の手順は複雑で、申請資格や登録手続きが度々変わり、常に新しく正しい情報を理解するのは困難である。また、政府からの発表はタイ語で、あくまでも CLM 移民労働者を雇っている雇用者向けであった。CLM 移民労働者の言語に翻訳し、宣伝を行っているのは、こうした移民労働者を支援している非政府組織（NGO）や国際機関であったが、タイ全国に散らばる CLM 移民労働者に効果的にメッセージを伝える手段はない。合法化のプロセスを経た移民労働者も、制度の内容を十分理解していないため、その後合法的ステータスを失ってしまったケースがあるという（Vasuprasat,[2008: 12]）⁽²¹⁾。これらの問題点に関しては、情報伝達手段を増やし、CLM 移民労働者が必要とする情報を CLM 各国の言語でタイムリーに発信していくことによる改善が望まれる。

さらに複雑な構造上の問題については大きく3つの課題が挙げられる。まず、CLM 移民労働者が合法的な移民労働手段を選択した際の財政的負担が大きいことが挙げられる。移民労働者登録における労働許可証の取得には、年間3800バーツかかる⁽²²⁾。これは、例えばメソットの最低賃金である1日151バーツをもらって月25日働いていた場合、1ヵ月分の給与に相当する。労働許可証や国籍確認の申請にかかる費用は、誰が払うという規定はなく、多くの場合、雇用者が事前に申請料を立て替えておき、

後に給与からその額を天引きする (Martin[2007: 3])。こうした移民労働者を一定人数抱えている雇用者にとっては、この負担は決して軽いものではない。また立て替えても、その移民労働者がその職場に残るという保障はないため、雇用者にとってもリスクのある出費となる。加えて、国籍確認の手続きを経て合法的ステータスを得るには、カンボジア出身者の場合 6300 バーツ、ラオス出身者の場合 7300 バーツもかかる。さらに、合法的移民労働でタイに出稼ぎに来た労働者にとっても、高価な手続き料が合法的労働者で滞在し続けることの妨げになっているという報告がなされている。合法的移民労働にかかる手続き料約 2 万 5800 バーツはタイでの約 6 ヶ月分の給与に相当し、タイで不法就労するためにエージェントに支払う約 3000 バーツに比べて 8 倍高い。カンボジアの移民労働斡旋機関から借金をして合法的移民労働でタイに働きに来ているカンボジア人労働者が、給与の天引きに耐え切れず、借金を踏み倒して転職し、不法移民労働者としてほかの雇用者の下で働くというケースが報告されている (Vasuprasat [2008: 17])。

次に、タイ政府には、合法的移民労働のために整備された法律や制度と、不法就労や不法雇用に対する処罰を、規定通り実施する能力が求められる。外国人雇用法は、いままで以上に、法に従い就労する移民労働者がその利益を享受し、不法就労者やその雇用者がより厳重に処罰されることを明確にした。ただし、移民労働者が合法化の道を選択するには、明らかに合法的ステータスであることの利点が制度上のみならず現実として実感できなければならない。ところが、現実にはそれが不十分である。例えば、移民労働者登録を行った労働者や、合法的移民労働者は、タイの労働法に基づき、最低賃金や休日などの労働者としての権利が保護されるはずである。しかし、実際には、こうした権利が守られていない場合があり、登録者が非登録者と同じ条件で働いている現場も報告されているほか、登録を行っている労働者でも、警察からの嫌がらせを受け続けていることも報告されている (ARCM, IPSR and TDRI[2004: 15], Vasuprasat[2008: 8])⁽²³⁾。こうした労働搾取を厳格に取り締まる仕組みが必要となってくるが、現在のタイ労働省には、外国人労働者のみならず自国の労働者の労働者権利を守

る労働保護福利局（Department of Labour Protection and Welfare）の執行能力が不足している。たとえ雇用者が登録労働者を不当に扱っても、移民労働者が実際にタイの労働法を用いて雇用者と交渉することはきわめて困難である。また、摘発を避けるために、不法移民労働者が定期的に警察や政府関係者に賄賂を支払ったり、逮捕されても賄賂で逃がしてもらったり、強制送還されてもまたすぐにタイへ戻ってこられるような状況であったりするよう⁽²⁴⁾、合法化する以外の様々な方法が残されている現状が、移民労働者の合法化への関心をそいでいるといえるであろう。

最後に、合法的移民労働の機会を創出する際に避けて通れないのが、CLM 移民労働者の出身国政府との連携であるが、それは同時にタイ政府のみならず、出身国政府機関の政策実施能力の課題が必然的に生じてくることを意味する。上述のように、タイ国内でさえ、制度上の条文と実施状況との間で矛盾が生じており、それが CLM 移民労働者の合法化への関心を低下させている。ところが、出身国政府の管理能力は、タイ政府以上の課題を抱えている。また、出身国政府には、タイ政府が関与できる以上の政治的に微妙な課題がある。例えば、移民労働者の合法化に欠かせない国籍確認のプロセスにおいて、政府が把握できている CLM 移民の約 73% を占めるミャンマー出身移民の多くが、自らの国籍を証明する手段をもたない、もしくはミャンマー政府に対する不信感から、国籍確認の手続きを経ない選択をする可能性がある。そうすると、労働許可証の更新が打ち切られる 2010 年には、半合法の立場から再び不法の立場に戻らざるを得ないミャンマー人移民労働者が多数発生することとなる。

おわりに

タイ経済の、CLM 移民労働者への依存状態は、今後もしばらく続くことが予想されている（ARCM, IRSR and TDRI[2004: 2], Hugué[2008: 3-4], Martin[2007: xi]）。タイ政府はこの現実を踏まえ、長期的な視野で移民労働者管理の課題に取り組み始めている。

ところが、過去数年の取り組みをみても、CLM 移民労働者が登録や合法化の機会に必ずしも従ってきていないことがわかる。結局は、移民労働対策が移民労働者の賃金に見合わない費用を課していたり、合法移民労働者の権利が正当に保護されていない現状下で、その効果は長続きせず、結局様々な形で抜け道を生み出してしまうということが明らかになった。さらには、移民労働者の合法化のプロセスにおいて、その解決が非常に困難である課題が次々と明らかになっている。現状において、合法化のプロセスが、タイとその周辺国における移民労働者の問題を解決する決定的な手段になり得ないことは明確である。

しかし、合法的移民労働手段の提供は、CLM 移民労働者に彼らの権利を守る選択を与えるうえで実施し続けていかなければならないし、そのためのシステム向上への努力が常に求められている。タイ政府には、移民労働管理における様々な課題を総合的に理解・分析し、この複雑な課題に対応することが求められている。

〔注〕

- (1) 2000年にCLM 移民労働者数が減少したのは、アジア通貨危機の影響であるといわれている。
- (2) 本章で述べるCLM 移民労働者とは、タイで単純労働に従事しているカンボジア、ラオス、ミャンマー出身の移民労働者であるが、本来タイにおいては外国人単純労働者に対してビザは発行されないため、彼らは不法滞在・就労者であった。
- (3) 本章で用いている「移民」とは就労・非就労の移民双方を含み、「移民労働者」とは就労移民のみを意味するよう、使い分けている。
- (4) ヤラー、パッターニー、ナラティワート、サトゥーン県とソンクラーク県内の4郡の計5県である。
- (5) 本章執筆時には、2009年の移民登録の最終集計数が確定していないため、ここの数字は暫定的なものである。
- (6) 1年間有効の労働許可証取得にかかる費用の内訳は、手数料1800バーツ、申請用紙代100バーツ、健康診断600バーツ、医療保険1300バーツである。
- (7) 本章執筆時には、2009年の労働許可証発行数がまだ確定していないため、上述の数字は暫定的なものである。
- (8) 国籍確認による移民労働合法化にかかる費用の内訳は、タイ政府に対する費用として労働許可証申請手数料1800バーツ、申請用紙代100バーツ、健康診断600バーツ、医療保険1300バーツ、ビザ代2000バーツの計5800バーツ、出身国政府に対してラオスの場合は1年間有効な仮パスポート1500バーツ、カンボジアの場合は500バーツである。

- (9) 2009年に新規に労働許可証を取得した移民労働者は、まだ国籍確認の手続きを経していないことから、2009年新規登録者の数には含めていない。
- (10) memoranda of understanding on cooperation in the employment of workers.
- (11) 移民労働斡旋機関は、ラオスとミャンマーでは国営、カンボジアでは政府の認可を受けた民間の企業が行っている。
- (12) タイ労働省の資料に基づく。費用の内訳は、タイ政府への諸手続き費用3800パーツに加え、出身国におけるパスポート申請料1500パーツと、就職斡旋料として約2万パーツである。そのほかに、間接的な費用として、パスポート申請のために首都へ行く交通費などが発生する。
- (13) MoUによる合法的移民労働については、Vasuprasat[2008]が詳しい。
- (14) Working of Alien's Act B.E. 2551.
- (15) 不法労働者には最高5年の禁固刑と10万パーツの罰金（もし不法移民労働者が30日以内に国外追放されることに同意すれば禁固は免除）、雇用者には不法移民労働者1人の雇用につき10万パーツの罰金が科されることとなった（本法施行前の罰金は1万パーツ）。
- (16) 日の出から日の入りの間、不法就労が行われているであろう場所への立ち入り検査を令状なしに行うことができる。また、不法就労の移民労働者を発見し、その者が警察への出頭を拒んだ場合、労働省の調査官が、逮捕状なしにその移民労働者を拘束し、警察に引き渡すことができる権限が与えられた。
- (17) 11産業とは、農業、漁業、水産加工業、精米業、レンガ製造業、製氷業、運輸業、建設業、鋳業、家庭内労働、その他から成る。
- (18) 労働許可証発行制度の直近の手続きは2009年であったが、2004年以降、労働許可証支給制度を利用する移民労働者が減少していること、またラオスとカンボジア出身者においては、国籍確認の手続きへと移行する者が増えたことで、移民労働者枠の労働許可証の発行数が減少している。このため、より多くのCLM移民労働者の産業別就労傾向を把握することが可能であった2004年時のデータを利用した。
- (19) 労働許可証取得経験者の数は、新規に取得した労働者のみを合計したものであり、労働許可証の更新者は含んでいない。
- (20) 本章執筆時点には、2009年の労働許可証発行数が確定していないため、ここでは2004年から2008年までの数字を引用した。
- (21) Vasuprasat[2008: 12]は、出国時に再入国手続きを事前に行わなかった移民労働者のビザが失効となってしまったケースを挙げている。
- (22) すでに示したように、その内訳はタイ政府に対する手数料1800パーツ、申請用紙代100パーツ、健康診断600パーツ、医療保険1300パーツである。
- (23) Pearson et.al.[2006]が700人を超える移民労働者を対象に行った調査によると、労働許可証を所持している移民労働者でも、家庭内労働者の82%、漁業従事者の45%、製造業従事者の19%が1日12時間以上の労働を課されていた。また、家庭内労働者の60%が外出を許さず、農業、漁業、製造業に従事する移民労働者の43%がIDカードと労働許可証を雇用者に取り上げられており、移動を制限されていた。チュラロンコン大学が行った調査では、建設業で働くタイ人労働者が平均3400パーツの月給を受け取っていたのに比べて、移民労働者の月給は2800パーツであった。従事する

産業によって給与に偏差があるが、同じ業種で働くタイ人労働者に比べて、どのセクターにおいても移民労働者が受け取る給与額は低くなっていた（ARCM[2007]）。

(24) Human Rights Watch[2004: 12]によると、ミャンマーからの不法移民の強制送還に関しては、ミャンマー政府に正式に受け渡す数は月400人と決められており、それをはるかに超えた1万人ほどの不法移民は、タイ側にある非公式な国境分岐点で下ろされ、自力でミャンマーへ帰国することを求められる。Vasuprasat[2008: 9]によると、ラオスから正式な認可を経ずにタイへ出稼ぎに行った者は、税金と称する年30米ドルの罰金を徴収される。

[参考文献]

<外国語文献>

- Asian Research Center for Migration (ARCM)[2007] *Mitigating Exploitative Situations of Migrant Workers in Thailand*, Bangkok: Asian Research Center for Migration, Chulalongkorn University.
- Asian Research Center for Migration (ARCM), Institute for Population and Social Research (IPSR) and Thailand Development Research Institute (TDRI)[2004] *Thailand: Improving the Management of Foreign Workers – Case Studies on Five Industrial Sectors*, Bangkok: International Organization for Migration.
- Huguet Jerrold[2008] “Do International Migration Policies in Thailand Achieve Their Objectives?”, Bangkok: International Labour Office for East Asia.
- Human Rights Watch[2004] “Out of Sight, Out of Mind: Thai Policy toward Burmese Refugees”, *Human Rights Watch*, Vol. 16, No. 2, available at <http://hrw.org/reports/2004/thailand0204/thailand0204.pdf>.
- Martin Philip[2007] *The Economic Contribution of Migrant Workers to Thailand: Towards Policy Development*, Bangkok: International Labour Organization Office for East Asia.
- Ministry of Labour, Thailand[various years] *Report on Migrant Work Permits for Burmese, Laotians. and Cambodians*, available at <http://122.154.5.7/workpermit/main/Stat/syear.asp>.
- Ministry of Labour, Thailand[no date] Mimeo.
- Pearson Elaine, Sureeporn Punpuing, Aree Jampaklay, Sirinan Kittisuksathit & Aree Prohmmo[2006] *The Mekong Challenge. Underpaid, Overworked and Overlooked: the Realities of Young Migrant Workers in Thailand*, volume 1, Bangkok: International Labour Office for East Asia.
- Vasuprasat Pracha[2008] *Inter-state Cooperation on Labour Migration: Lessons Learnt from MOUs between Thailand and Neighbouring Countries*, Bangkok: International Labour Organization Office for East Asia.