

スリランカの海外出稼ぎと経済社会

―政策と実績―

鹿毛 理恵

●はじめに

スリランカで人々の海外出稼ぎがはじまったのは一九七〇年代のことである。それから四〇年近く経た現在、家族や親戚など身近な人の海外出稼ぎにまつわる話題をよく耳にするほどそれは社会に根づいている。海外出稼ぎをしない人の方が数の上では勝っているものの、人生の選択肢のひとつになっ

ており、誰もが一度は考えたことがあるという。この意識の背景には、国際的な所得・雇用機会などの経済格差を指摘できるが、政府による国民の海外就労の促進に向けた取り組みも大きな要因である。また、シンガポールなどの三八カ国を除いて、スリランカ人には出国前の諸外国ビザ取得義務があるほか、海外渡航の申請手続きに制約が多く、海外旅行がまだ一般的なレジャーになっていないという現状も人々の海外出稼ぎ志向に影響していると筆者は考える。

バンダラナイケ国際空港では、

スリランカ社会において海外出稼ぎは人々の人生に大きくかわっている。

しかし、国内の経済発展が進み、渡航先との賃金格差が縮小し、海外出稼ぎよりも国内で働く方が生活を豊かにできると国民が実感するようになれば、海外出稼ぎ者の数は減少する。欧州先進国や日本では一九五〇～六〇年代に海外出稼ぎが収束し、現代は労働力を海外から受け入れざるを得ない社会になっている。近年のマレーシアやタイなどは経済発展によって、労働力の輸出国から輸入国へ転換する端境期にある。

スリランカは前政権期に内戦を終結させ（二〇〇九年五月）、中国などから巨額の資金援助・融資を受けて大規模インフラ整備に充てていた。筆者は内戦終結前から、港湾、第二の国際空港などの建設

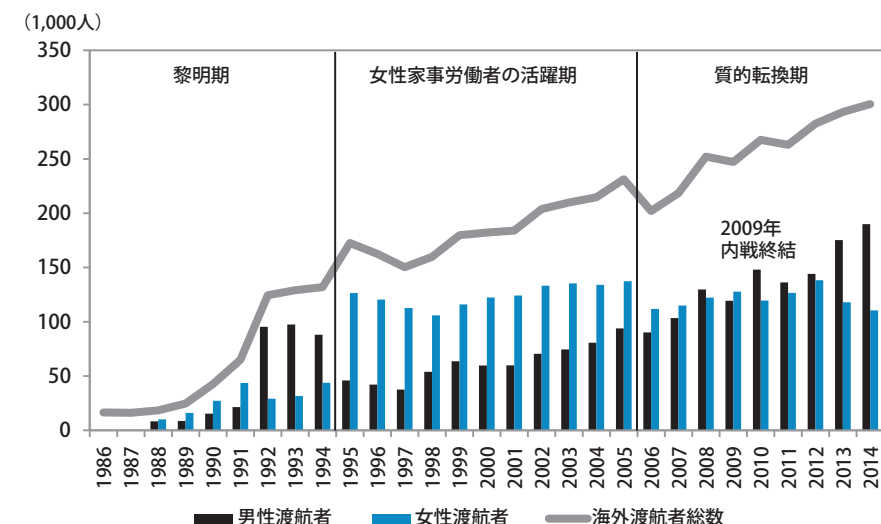
が進められたハンバントタ県を中心にフィールド調査をしていた。

そのため、大型インフラ整備主導の地域開発が人々の海外出稼ぎ志向や動向にどのような影響を与えているのか、みていきたいと考えていた。ところが現実にはハンバントタの空港利用客は伸び悩み、各種の施設や道路が活用されていない状態が続いていた。二〇一五年一月に新政権が発足すると、前政権で計画された開発事業は中断された。

政権交代という政治変動によって、継続的取り組みを要する開発事業が阻害されるなど、スリランカの開発政策は長期計画事業の引き継ぎが難しく、経済発展の道程はスムーズなものではない。その一方で、歴代政権は労働力輸出（海外就労奨励）政策を継続的に実施してきた。まだしばらくは、スリランカは代表的な労働力輸出国として議論されることになるだろう。

本稿では、海外出稼ぎがはじまってから四〇年近く経つスリランカの海外出稼ぎの動向と政策的変容について量的かつ質的な変化をみていく。そしてなぜ海外就労奨励政策は常に実施されてきたのかについて経済的要因から論じたい。

図1 男女別の海外出稼ぎ渡航者数の推移（1986～2014年）



(注) 1) 2014年は推計値。
2) 1976～85年の動向については、データの制約のため割愛した。
(出所) Central Bank of Sri Lanka, Annual Report 各年号。

●海外就労奨励政策とその実績

先述したように内戦終結、政権交代、大型開発事業の中断などがあっても、政府は国民に対して海外就労を奨励する政策だけは続けてきた。しかしながら、政策的動向をみると大きく三つの時期区分に分けてその特徴を論ずることが

できる。図1は男女別の海外出稼ぎ渡航者数の推移である。同図は出稼ぎ者の動向と海外就労奨励政策の変容を考慮したうえで、①黎明期（一九七六～九四年）、②女性家事労働者の活躍期（一九九五～二〇〇五年）、③質的転換期（二〇〇六年～現在）の三分区に分けた。

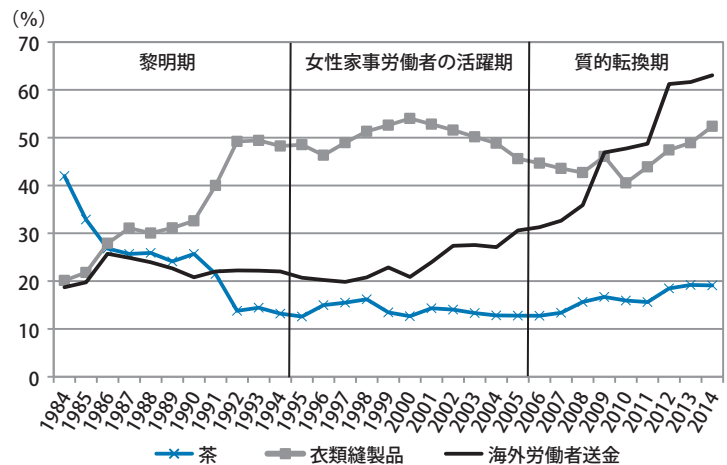
(1) 黎明期（一九七六～九四年）

海外就労奨励政策の幕開けの重要な契機となったのが、七〇年代に中東湾岸諸国で石油価格高騰に起因した経済ブームと労働力輸入政策の開始であり、スリランカにおいては七〇年代後半の政権交代と開放政策導入による経済社会の不安定化という、海外と国内の両者の政策転換と経済社会の変動にあった。中東湾岸諸国は周辺国や東南・南アジア諸国から

労働力を受け入れはじめ、参考までにGCC（湾岸協力理事会）六カ国の外国人労働力への依存度は二〇一〇～一五年統計によると、就労者総数（約二〇〇万人）のうち国民は三割、残り七割が外国籍という状況である（参考文献①）。一方のスリランカの政策導入は、中東出稼ぎ者が始まったことで、管理のために一九七六年に労働省内に海外雇用局を設置して国民の海外就労条件を緩和せざるを得なくなったことにはじまる。その後スリランカ人労働者の支援と保護のために中東諸国に在外公館を設置した。八〇年には海外雇用法（the Foreign Employment Act no. 32 of 1980）を立法化して、海外就労促進政策の制度化を進めた。政府は七七年の政権交代によって社会主義的体制から自由主義的体制への転換を行い、輸出志向型の経済運営をはじめた。しかしスリランカの商品は国際競争に負けて輸入品におされ、とくに就業率の高い農業分野へのダメージは著しく、その結果、失業率は悪化し、青年の不満が募るとタミルイーラム解放の虎（LTTE）と政府との内戦が八〇年代前半にはじまった。政府は一九八五年にフィ

リピンの送出し機関の体制を参考にスリランカ海外雇用局法を立法化すると、翌年には組織化（Sri Lanka Bureau of Foreign Employment: SLBFE）して政府主導的な本格運営を開始した。内戦激化によって開発事業は停滞気味になった。さらに八〇年代後半には人民解放戦線（JVP）のシンハラ人青年による反乱も起こった。LTTEおよびJVPの反乱によって、海外への移動圧力が高まった。九〇年代に入ると政府は「外貨獲得の一〇年」目標をたて海外雇用に注目した。その背景には一九九一年に海外労働者送金（茶を抜き衣類縫製品に次ぐ第二位の外貨獲得力をもつようになったことが大きい（図2参照）。政府はさらに海外出稼ぎを奨励するため、全国二〇〇カ所の地方行政機関やマスメディアを通して海外就労奨励の広報活動を実施した。政府は海外労働者送金を重要な外貨獲得手段として位置づけた。一九九四年には海外労働者送金のみならず関連産業でもたらされる経済的利益を政府が把握し確保するために、SLBFEの体制強化に向けた法改正を行っている。こうして八〇年代の動乱の時代に政府

図2 輸出総額に占める主要輸出品と海外労働者送金の割合 (1984~2014年)



(注) 2014年は推計値。
(出所) Central Bank of Sri Lanka, Annual Report 各年号。

は着々と海外雇用制度の基礎的大枠を整え、九〇年代前半に同制度の強化を行ったのであった。

(2) 女性家事労働者の活躍期 (一九九五~二〇〇五年)

政府は一九九五年からスリランカ人の国際移動の実態を把握するために海外出稼ぎ者数の調査を徹底させた。図1をみると一九九五年から女性渡航者の数が男性のそれよりも圧倒的に多いことが理解できる。女性渡航者の九割以上

が家事労働者であった。そのため、男女の海外出稼ぎ渡航者総数のうち、女性家事労働者の割合は六割から七割を占めるなど、衣類縫製部門や茶園の女性労働者同様、輸出産業において、とくに女性家事労働者の活躍ぶりが明るみになった時期である。

筆者が実施した聴き取り調査(写真)によれば、女性家事労働者たちの出稼ぎ理由として最も多かった回答は、家屋建

設、収入がなかった、子どもの教育費、借金返済といった主に経済的理由であった。家事労働者として中東へ向かう女性の世帯の大半は貧困層に該当した。また、多くの女性がやむを得ず出稼ぎする状況であった。当時のスリランカ社会では、海外出稼ぎをする妻が家計を支えるという夫婦が社会現象のようになっていた。とくに職業スキルのない地方農村の主婦でも数週間程度の研修で働くことので

きる家事労働者の仕事は、突然の窮地に陥った貧困世帯を救うことができた。

しかしながら、外国人女性家事労働者、とくに住込みで働く場合、中東やアジア諸国では賃金は低く据え置かれ、職場は第三者の目の届かない雇主のプライバシーが保護されるべきところであり、労働法等の適用除外であり、経済力がなく、孤立しており、外国人であり、女性であるという条件が、彼女たちの労働条件や人権を侵害する確率を高めた。現に聴き取り調査でも雇主やその家族から肉体的・性的・精神的暴力や虐待、体罰や叱責、監視、軟禁、家族との交信禁止などの事案が比較的良好に聞かれた。問題発生源は雇主だけではない。同僚との人間関係、外部の労働者との関係から問題が生じたという回答もあった。仕事の紹介をした業者の強引な契約不履行を理由とする賃金未払い・減額などもあった。問題から逃れるために雇主宅から脱走・逃亡をした女性も少なくなかった。実際に、女性家事労働者からのクレームは他の職種と比較しても突出して高く、原因不明の死亡、拘置所収容や刑務所服役、雇主の子どもを死

なせた罪での死刑判決などの問題が報じられるようになった。

問題は海外出稼ぎ先だけにとどまらない。女性たちが残してきた家族との問題も深刻なものであった。夫の不倫やアルコール依存の悪化、病死、殺人事件など、女性の出稼ぎが起因した事案が語られた。最も深刻な事案は子どもの精神的不安、虐待被害、病気や事故などであった。その他、学校のドロップアウト、不良化(ドラッグ、タトゥーなど)、駆け落ち、早婚などである。親の出稼ぎを子どもに体験した者から話を聞くと、当時の寂しさが大人になっても思い出されるといふ(参考文献②)。

(3) 質的転換期(二〇〇六年~現在)

二〇〇五年一月にラージャパクサ政権が誕生した。これを契機に、海外就労奨励政策に質的な転換が加わりはじめた。労働者のスキルレベルの向上のほか、より労働者と家族の保護の視点に立つ質的政策の介入がみられるようになった。海外就労奨励の他、福利厚生を目指すべく新しい省が設置さ

れた（海外雇用促進および福利厚生省、Ministry of Foreign Employment Promotion and Welfare : MFEPW）。海外出稼ぎ労働者の健康、青年の海外出稼ぎ者向けの技術教育職業研修の実施、ディーセント・ワーク化など、二〇〇六年から国をあげて取り組まれるようになった。政策目標として、海外でも安全と人権保障が担保される職種、たとえば看護師やコンピュータ技師などの熟練者や高度人材を拡大することが強調されるようになった。政府は二〇一一年頃から女性の海外就労渡航許可の最小年齢を一八歳から二一歳に引き上げ、五歳以下の子どもをもつ母親の海外出稼ぎを制限する取り組みを強化した。政府は二〇〇九年にSLBFE法を再び改正して警察の逮捕権を導入した。スリランカでは出稼ぎしたい者の意思と自由が過度に尊重されていたために、本人の出稼ぎを政府機関が水際で引き止めることはできなかった。

しかし法改正によって、家族が五歳以下の子どもをもつ母親の海外出稼ぎを引き止める要望をSLBFEや警察に出せば、それを強制的に引き止めることが可能になったのである。こうして女性家事労働者による海外出稼ぎ渡航者の数を縮小する取り組みを進めていった。

このほか、家族には様々な社会福祉を提供している。たとえば、出稼ぎ労働者の子どものための奨学金制度や、住宅ローンをSLBFEが負担する制度などが代表的なものである。

政府は中東湾岸諸国以外にも、市場開拓のためにマレーシアや韓国などの海外の労働力受入国との間で覚書協定の締結を進めている。より熟練度の高い分野への参入を目指している。とくに男性労働者を中心とする韓国への海外出稼ぎは近年増えている。韓国は二〇〇四年からEPS（雇用許可制度）を、スリランカを含む六カ国で導入し、現在一五カ国以上のアジアの発展途上国と締結している。二〇〇六年に韓国労働省とスリランカ外務省との間で正式に覚書が交わされた。スリランカ国内に事務所が置かれ、韓国人所長一名と数名の現地人スタッフで人的資源開発サービス（HDR）が運営され、労働者の選出から雇用先紹介まで一貫して韓国政府系機関が専任し、スリランカ側で不正な仲介が行われないよう透明性の維持を目標と

しながら、スリランカ人の労働者を韓国へ送出してきた。しかしながら現地で聴き取り調査をすると、韓国への出稼ぎにはやはり政治的なネットワークや仲介なしには実現できないなどの声が聞かれた。近年、筆者も国内各地で男性による韓国への出稼ぎの話をよく耳にするようになった。図1をみると、二〇〇〇年代半ばより男性の出稼ぎが増えはじめ、二〇〇八年には男性が女性の数を上回るようになった。一方、女性の数は同時期減少し、二〇一二年で持ち直すもその後再び減少に転じている。男性の韓国への出稼ぎ者はほとんどが単身であり、中小零細企業の単純労働者として従事する。だいたい一カ月あたり一〇万ルピー（約一〇万円）以上の賃金を受けて送金しているケースが多い。これは中東湾岸諸国の家事労働者の賃金が

平均二万ルピー程度、清掃員や男性の中古車解体作業員などの単純労働者たちが三万〜五万ルピー程度であったことを考えると、待遇が良いといえる。韓国では最長五年働くことができ、年金受給も保障されるようになったという。韓国への出稼ぎが増えたことに加え、スリランカ政府が熟練人材や専門人材などの海外就労を奨励したことで、表1で示されたとおり海外労働者送金の流入が増加した。さ



アンケート聴き取り調査風景（2008年11月、ハンバントタ県、筆者撮影）

表 1 海外労働者送金の経済的比較（2008～2014年）

（単位：100万米ドル）

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
観光産業	—	350	576	830	1,039	1,715	2,431
輸出産業							
茶	1,272	1,285	1,441	1,491	1,412	1,542	1,628
衣類縫製品	3,478	3,261	3,356	4,191	3,991	4,508	4,930
外国資金流入							
ODA	731	703	580	608	487	423	—
FDI	752	404	478	956	941	933	944
海外労働者送金	2,918	3,330	4,116	5,145	5,985	6,407	7,018

（注）1） ODA（Official Development Assistance）はドナー国の実績額と国際機関の実績額の合計を計上している。FDI（Foreign Direct Investment）は外国企業による長期資本の純額を計上している。

2） 2014年は推計値。

（出所） Central Bank of Sri Lanka, *Annual Report* 各年号。OECD Stat（<http://stats.oecd.org>）、The World Bank（<http://data.worldbank.org>）、（2015年11月17日アクセス）。

らに図2をみても二〇〇九年に、海外労働者送金は衣類縫製品を抜いて外貨獲得手段の第一位として、スリランカ経済に貢献しているこ

とが理解できる。政府は、海外就労奨励政策の質的転換を通じて、内戦終結後も海外労働者送金の経済的プレゼンスをより一層強化させることに成功したといえよう。

● 展望と課題

筆者は現在もスリランカの海外就労奨励政策は質的転換期にあると考える。二〇一五年一月にシリセーナ政権が誕生すると、政府は同年八月に総選挙を実施した。九月から省の名称変更や改変が行われたほか、大臣が新しく任命された。前政権期の二〇〇六年に送出し機関SLBFEを管轄する省として設置されていた海外雇用促進および福利厚生省MFEPWは、二〇一五年九月より新名称として、海外雇用省（Ministry of Foreign Employment：MFE）に変更されている。

政権交代後の新政府は、前政権期で計画された大型インフラ等の開発事業を中断し、また一から新しい開発プロジェクトを進めることはあっても、明らかな経済的便益を確保できる（図2、表1参照）海外就労奨励政策の中断は行わないであろう。前政権が進めた女性家事労働者や単純労働者の出

稼ぎを削減する取り組み、政府による出稼ぎ者および仲介業者に対する管理体制の強化、より技能レベルの高い労働者の送出奨励は続けられるであろう。また、政権交代後の開発事業計画の中断という一連の動きは、換言すれば、海外就労奨励政策には、国内の開発政策運営の脆弱性をカバーする役割があるといえるのかもしれない。

筆者がスリランカ国内で聴き取り調査をした結果では、出稼ぎ者本人や家族の心理的負担が大きいたことが明らかにあった。それは長期化すればするほど、とくに子ども、教育、生活習慣、人間関係構築力に何らかの負の影響が出やすくなるとの印象を受けた。家族関係の脆弱性は次世代の人間発達のある方に負の影響をもたらし得る点は否めない。

またスリランカ国内でさえも、茶園、建設現場や製造工場等で人手不足が深刻化しているという現場の声が上がっている。さらに人件費も上昇傾向がみられるとして、これまでの海外出稼ぎの影響が生じていると中央銀行報告書はまとめている（参考文献③）。海外出稼ぎ国の経済社会への影響は、海外労働者送金という経済的効果ば

かりが注目され、その社会的な影響は看過されやすい。スリランカの経済発展の展開、とくに開発事業運営を主導して担う政治の動向を見極めつつ、今後の海外出稼ぎがどのような展開をみせるのか、どのような経済社会が形成されていくのか、見守っていきたい。

（かげ りえ／佐賀女子短期大学 特別研究員）

《参考文献》

① Gulf Research Center (Percentage of nationals and non-nationals in GCC countries' employed populations), (<http://gulfmigration.eu>) (二〇一五年九月三〇日アクセス)。

② 鹿毛理恵『国際労働移動の経済的便益と社会的費用：スリランカの出稼ぎ女性家事労働者の実態調査』日本評論社、二〇一四年。

③ Central Bank of Sri Lanka, *Annual Report 2014*. (http://www.cbsl.gov.lk/pics_n_docs/10_pub/_docs/efr/annual_report/AR2014/English/content.htm).