

ASEANにおける労働者の移動

—二〇二五年に受入国と送出国は合意できるのか—

山田 美和

ASEANは、二〇一五年を目途として単一市場・生産拠点をめざすなか、その生産を支える労働市場のあり方が問われている。現在のASEAN経済共同体(AEC)の枠組みにおいては、一部の専門職を除いて、域内における労働者の移動は議論されておらず、加盟国間の労働者の移動に関してASEANとして共通の制度を有していない。本稿では、AECの対象に入っていないが、ASEAN経済において大きな労働力を占めている低熟練や非熟練移民労働者に焦点をあて、その動向や政策課題を論じる。

●増加するASEAN域内移動

域内の経済的相互依存が高まるASEANは、労働力においても相互依存が高まっている。本稿が対象とする移民労働者とは厳密に

は合致しないが、国連が公表している出身国・到達国別移住者数の推計データから、ASEAN域内の流出入の傾向を概観できる。

ASEAN各国から移住する者のうち到達国がASEAN域内である割合は一九九〇年では二〇・一%、二〇一三年では三四・二%である。一方ASEAN各国へ移住してくる者のうち出身国がASEAN域内である割合は、一九九〇年では、四七・八%、二〇一三年には六八・八%に推移している。域内における人の移動が二十数年間にわたり確実に増加していることが観察される。(図1-1、1-2)。

ASEANにおける労働移動は、一人あたりGDPの低い国から高い国へ移動しており、大きな動きは二つある。ひとつはシンガポールとマレーシアへのインドネシア

やその他の国々からの流れ、二つめはタイへのミャンマー、ラオス、カンボジアからの流れである。シンガポールには二〇一三年現在、一三二万人の外国人労働者がいる。同政府は出身国別の人数を公表していないが、ASEAN域内の送出国のデータから、多くのマレーシア人、インドネシア人、ミヤン

図1-1 ASEAN各国から移住する者のうち到達国がASEAN域内である割合

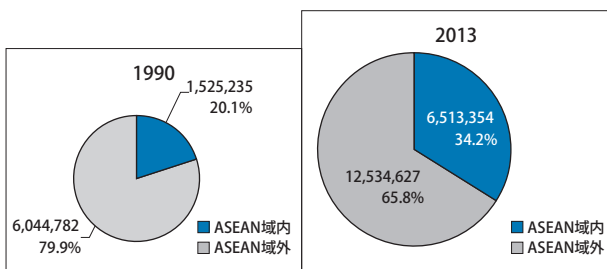
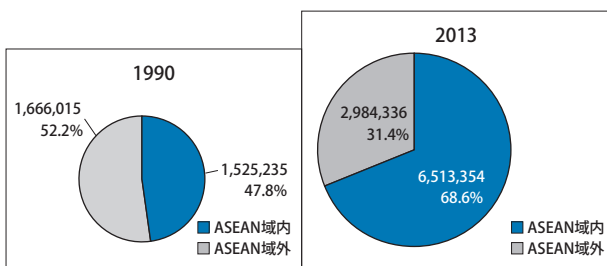


図1-2 ASEAN各国への移住してくる者のうち出身国がASEAN域内である割合



(注) ストックベース。
(出所) United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2013). Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013) の1990年および2013年版より作成。

マー人がいると推察される。マレーシアには、同年現在二二二万人の外国人労働者がおり、その四四%の約九四万人がインドネシア人で、他にミャンマー人が一七万人いる。タイでは二〇一四年現在、隣国三国からミャンマー人約一七〇万人、ラオス人二七万人、カンボジア人八〇万人の労働者がいる。

●AECは「高度人材」の移動

二〇〇七年に採択されたAECブループリントには、熟練労働者の自由な移動について明記されている。サービスに関する枠組み合意であるAFAS (ASEAN Framework Agreement on Services) 第五条に基づき、エンジ

ニア、看護師、建築士、測量士、医師、歯科医師、会計士、旅行業専門職の八職種について相互承認協定 (Mutual Recognition Arrangement: MRA) が締結された。二〇一〇年一〇月に採択されたMPAC (Master Plan on ASEAN Connectivity) では、物理的接続性、制度的接続性、そして人と人の接続性として、ASEAN域内の「人の移動性」を強化することが明記された。二〇一二年一月には、加盟国間の財・サービスの貿易、投資に従事する自然人の移動の円滑化を目的とする、ASEAN 自然人移動協定 (ASEAN Agreement on the Movement of Natural Persons) が署名され、その協定の範囲として商用訪問者、企業内転勤者、契約で合意したサービス提供者がリストされている。協定には、加盟国の国境の完全性、加盟国内の労働力の保護が明記されている。AECが自由化をめざす「人の移動」とは、専門職、貿易・投資従事者および旅行者に限定する人の移動である。

● ASEANにおける労働者

受入国VS送出国の構図

その一方で、ASEAN経済に

おいて大きな労働力であるいわゆる低熟練や非熟練労働者の移動はAECのアジェンダにはない。ASEANにおいては、これら労働者の移動は顕著で、域内各国の政治、経済、社会に影響しているが、どのような労働者をどのように受け入れ、処遇するかについては、個々の受入国による。また自国民労働者をどのように送り出し、その権利を保護するかは、送出国の政策が個別にある。

送出国と受入国を結びつけるのは、二国間の協定や覚書であり、ASEAN域内で複数の二国間関係が交錯する。二国間覚書は、労働者の流入に対する各国政府の制限および管理を目的とする。受入国は、移民労働者を景気変動に左右される労働市場の緩衝として位置づけている。しかし実態は、移民労働者への依存が恒常化している。正規手続きによらない、いわゆる不法労働者も数多く存在する。移民労働者の法的地位は不安定である場合が多く、受入国であるシンガポール、マレーシアやタイにおいて移民労働者に対する不当な扱いや虐待の問題は絶えない。自国から送り出す労働者の人権保障と労働環境の改善を求める送

出国と、自国の社会経済への悪影響を懸念し、景気の調整弁として移民労働者を管理したい受入国の利害は対立する。受入国であるシンガポール、マレーシアと送出国であるフィリピン、インドネシアの対立は顕著である。二〇〇三年に「移民労働者に関する覚書」を結んだフィリピンとインドネシアは、ASEANにおける移民労働者の権利保護のための枠組みの構築を牽引し、二〇〇七年ASEAN宣言の成立に至った。

● 移民労働者の権利の保護と促進に関するASEAN宣言

二〇〇七年第一二回ASEANサミットで合意された、「移民労働者の権利の保護と促進に関するASEAN宣言」は、受入国と送出国双方の共通の基盤であると同時に妥協の産物でもある。同宣言は協調レベルの宣言であり、各国の法的義務はない。同宣言では、非正規 (irregular) 入国や就労の正式な許可や文書を持たない移民労働者は対象にならない。同宣言は非正規の移民労働者を正規化することを意味するものではないとの但し書から、受入国の慎重な姿勢がうかがえる。また、同宣

言には移民労働者の救済や司法へのアクセスを促進するとあるが、それは当該労働者が受入国の法律や規則を遵守していることが条件となっており、非正規移民労働者は除外されている。採択以来、同宣言をいかに実行するかがASEANの積年の懸案となっている。同年七月にASEAN移民労働者委員会 (ASEAN Committee on Migrant Workers) が設置された。

その目的は、①同宣言に明示されたコミットメントを確実にすること、②移民労働者の権利の保護と促進に関するASEAN文書を作成することである。最初の会合が二〇〇八年九月に開催された。

二〇〇九年三月、第一四回ASEANサミットにおいて、人々が中心となる (people-centred)、包摂的で調和のある社会をめざす、ASEAN社会文化共同体ブループリントが採択され、そのなかで移民労働者の権利の保護と促進という項目が挙げられた。公正で包括的な移民政策およびすべての移民労働者の適切な保護を確保すること、そして同宣言を実行することが記されている。しかし「当該ブループリントの記載事項は同宣言の一般原則に何ら矛盾するもの

ではない」とわざわざ注記が添えられており、受入国が慎重な態度を固持していることがうかがえる。ASEAN労働担当高級事務レベル委員会 (Senior Labour Officials Meeting: SLOM) の下で移民労働者委員会を運営し、同宣言を実行し、移民労働者の権利と保護の促進に関するASEAN文書の作成をめざして協働することが明記された。

同委員会のもとASEAN文書草案チームが、受入国側としてシंगाポールとマレーシア、送出国側としてフィリピンとインドネシアの代表から構成され、二〇〇九年四月に最初の会議が行われた。

同年一〇月第三回会議では、受入国と送出国間で、文書に法的拘束性をもたせるか、非正規移民を含めるか、移民労働者の家族を含めるか、ASEAN加盟国でない国からの移民労働者を含めるかで対立し、草案作業は暗礁に乗り上げた。そのため翌年にASEAN加盟国すべてのメンバーを入れ、作業を再開させ、二〇一二年には草案 (Zero-Draft) が完成し、条文ごとに加盟国の合意をとるべく交渉が重ねられている。二〇一四年ミヤンマー労働大臣は議長任期中に、

法的拘束力をもたせるか、非正規移民を含むかという二つの規定について合意をとりつける意欲を示していたがそれはならず、争点はマレーシア労働大臣が議長となる二〇一五年に持ち越されている。

●ミヤンマーからタイへの労働移動

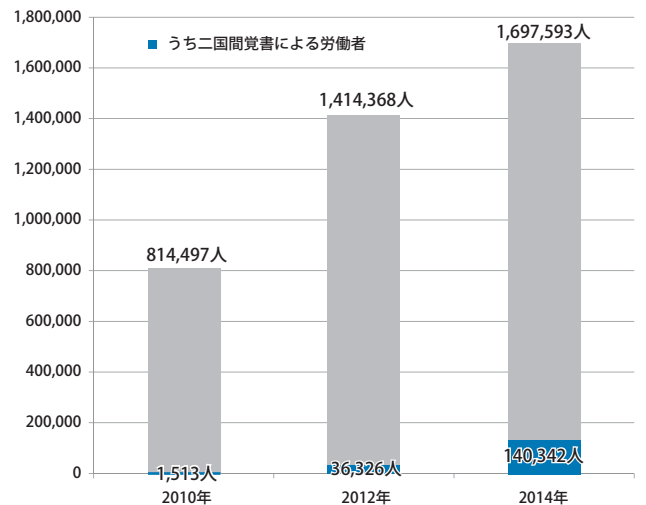
ASEANにおける労働移動の大きな流れであるミヤンマーからタイへの流れに着目しよう。二〇一一年三月にミヤンマーが「民政」移管をし、テインセイン政権が発足した当時、タイ経済界の最大の関心はミヤンマー人労働者の動向であった。農業、漁業、食品加工業、製造業、建設業、家事労働などの労働集約産業における隣国三国からの労働者数は、当時の公式の数字で一八〇万人を超え、その六割をミヤンマー人が占めていた。水産加工業ではミヤンマー人の割合は九〇%を超える。政治経済改革によってミヤンマーが安定し雇用機会が増えれば、ミヤンマー人労働者は本国に戻り、タイで働く労働者が不足するのではと憂慮されたのだ。

一方ミヤンマー政府にとって、タイで働く自国民は海外送金の重

要な送り手であると認識され始め、二〇一二年二月にはバンコクミヤンマー大使館に労働アタッシェが新設された。タイ向け労働者送り出し業者へのライセンス付与が開始され、雨後の筍のように業者が増えた。自宅軟禁から解かれ国会議員となったアウンサンスーチーの初の外遊は二〇一二年五月タイへの訪問であり、ミヤンマー人労働者の多さでリトルヤンゴンと呼ばれる水産加工の集積地マハーチャイを訪れた。在外ミヤンマー人労働者がミヤンマーにとって政策のアジェンダになったのである。

はたしてタイのミヤンマー人労働者はミヤンマーに帰っているのか？——在タイミヤンマー人労働者は減少どころか増加している。二〇一〇年には八〇万人強だったミヤンマー人労働者は、二〇一二年には一四〇万人を超え、二〇一四年には約一七〇万人が公式に把握されている (図2)。増加の第一の理由は、数の顕在化である。

図2 タイにおけるミヤンマー人労働者数の推移



(出所) タイ労働省雇用局資料より筆者作成。

隠れていた労働者が、タイ政府が行う不法就労者への合法化手続きによって顕在化してきた。本来であれば二国間覚書で定めた正式な手続きで就労・雇用すべきところ、手続きの時間とコストを避けようとする労働者、雇用者が絶えない。不法労働者に対して繰り返しされる合法化手続きの期限の延長や再開が、覚書を迂回させる要因でもある。第二にブローカーのネットワークの存在である。ブローカーにとって送り出す労働者一人あたりから取れる手数料は、シンガポールやマレーシアへの送り出しに比べ少ないが、タイへの送り出しは数で稼げるという。労働者を短期



ミャンマー人労働者の前で雇用契約書に署名するタイ人雇用主（右）と立ち会うミャンマー労働省担当官（手前）（筆者撮影）

間で集められるネットワークがあるため、雇う側もミャンマー人の雇用を愛好する。第三になによりも労働者にとっては、タイの高い賃金が誘引である。タイでは二〇一三年一月に法定最低賃金が日賃三〇〇バーツ（約九九五円）となり、この金額は外国人労働者にも適用される。ILOの調査によると、ミャンマー人が国外で働く動機は出身地により異なるが、いずれにおいても高い収入を求めている比率が高い。タイに行こうとする労働者は月収二〇万から三〇万チャットを期待している。ミャンマーでは二〇一三年に最低賃金法を制定しながらも、具体的な金額

の設定に二年もかかり、この九月に公表された最低賃金は日賃三六〇〇チャット（二・八ドル）約三三〇円）。タイとの賃金格差は依然大きい。筆者が昨

年訪れたヤンゴン郊外にあるミャンマー労働省の施設では、覚書に則ってタイへ送り出す労働者を集め、労働省担当官がタイの労働基準について説明していた。最低賃金、OT（残業手当）、休暇を復唱させる。担当官立会いのもと、タイからやってきた雇用主とミャンマー人労働者の間で雇用契約が一通ずつ署名される。その作業を補助するのはブローカーである。パトゥンターニーで鶏肉加工工場を営むというタイ人雇用主は、「二〇年以上ミャンマー人を雇っている。こちらもビルマ語ができないとね」という。署名後、自分が乗ってきたピックアップトラックにミャンマー人労働者を乗せて走り去っていった。ミャンマー人労働者の送り出しと受け入れをミャンマー政府、タイ政府がどのように制度化しようとも、その制度を利用し、逆手にとり、ときには迂回して、現実の労働移動は進行している。

●今後の展望と課題—ASEANは受入国と送出国の対立を乗り越えられるのか

二〇一五年四月にクアラルンプールで行われた第二六回ASEA

Nサミット議長声明の第四段落は「我々は移民労働者のASEAN社会および経済への貢献を認識し、安全で繁栄するASEAN共同体の創設の重要性を再び強調する。我々はASEANの人々の生活の質を向上させ、移民労働者の権利を含むASEANの人々の人権と基本的自由を保護する必要性を強調する。ASEAN各国の労働大臣に対し、移民労働者の権利の保護と促進に関するASEAN文書の完成に向けて努力を続けることを課した」とある。

翌月にマニラで行われた第一回SLOMで、フィリピン政府はこの議長声明を引用し、加盟国とくに受入国政府に対して、移民労働者、自らの過誤によらず不法移民である者、搾取や虐待の被害者を保護するよう強く勧告した。六月のASEAN労働大臣会合においては、インドネシア政府は、加盟各国とくにマレーシア、シンガポールに対して域内の移民労働者の保護に関する地域協力を強化するよう呼びかけた。議長国マレーシアの責任は大きい。

魅力的な単一市場・生産拠点であるためには、良質な労働力の確保ができる、健全な労働市場であ

る必要がある。ASEANの労働市場のあり方は、移民労働者の権利の保護と促進についていかなる地域協定が合意できるかに左右される。二〇一五年以降AECが、その効果を十分に発揮できるか否かは、AECのブループリントの達成のみならず、人々を中心とするASEAN社会文化共同体ブループリントの実行にかかっているといえよう。

（やまだ みわ／アジア経済研究所 法・制度研究グループ）

《参考文献》

- ① 山田美和編『東アジアにおける移民労働者の法制度——送出国と受入国の共通基盤の構築に向けて』アジア経済研究所、二〇一四年。
- ② 山田美和「ASEAN域内の労働者移動の現状——高まる労働力の相互依存」(浦田秀次郎・牛山隆一・可部繁三郎編『ASEAN経済統合の実態』文真堂、二〇一五年)。
- ③ ILO Regional Office for Asia and the Pacific “Safe Migration Knowledge, Attitude and Practices in Myanmar.” 2015.