

第2章

インドネシアの労働者送り出し政策と法

——民主化改革下の移住労働者法運用と「人権」概念普及の課題——

奥島 美夏

はじめに

インドネシアは東アジアにおいて、1990年代以降フィリピンと並ぶ主要労働力送出国に成長し、とくに21世紀に入って介護・看護労働では域内の外国人家事・介護労働者100万人以上のうち最多の7割近くのシェアを占めるまでとなった。90年代末のアジア通貨危機以来、インドネシア国内は一時期デモ、暴動、紛争に揺れたが、その間も移住労働は国外への一時避難の手段として、また貴重な外貨獲得手段として成長を続け、民主化と社会改革運動のなかで2004年に移住労働者法が初めて制定された。政府はこれに基づいて徐々に保護政策を進め、家事・介護労働者への虐待や不正の絶えないマレーシアや中東に抗議し、自国民の人権保護を最優先するため送り出しの長期凍結、さらには2017年までの「派遣完全停止ロードマップ」の発表に踏み切った（奥島 2011b; 2012b）。

インドネシアは世界第4位の人口大国（約2億4000万人）にして緩やかな少子化が見込まれ、今世紀半ばまで人口ボーナス期が継続するといわれるが（佐藤 2011, 28-38）、だからといって国内に移住労働に代わる雇用が創出された訳ではない。上記の家事・介護労働者派遣停止も、あくまで最低限の労働環境を確保しやすい調理師や介護士など専門職の派遣に特化するという政策

意図である。インドネシアのみならず東南アジア全般に広大な農村部や首都圏との経済格差、不安定な政情などがみられることを考えると、今後も当分の間はインドネシアがアジア域内労働移動の中心的勢力のひとつとなることは間違いない。インドネシアに代わって近年台頭しているベトナム、カンボジアなど（奥島 2012b; 本書第5, 6章も参照）と競合・差異化しつつ、2015年末に控えた ASEAN 経済統合における立ち位置をどのように確保するのかが、インドネシアの現在の課題といえる。

本書の主題である労働移動の法制度を検討するにあたり、インドネシアの上記移住労働者法および関連法規はまだ新しく、民主化・社会改革運動により成立した国内労働法（新労働法）の労働者保護重視の路線を受け継いでいること、それ以前は人権概念がごく希薄であったことはふまえておかねばならない。と同時に、汚職やビジネスのやりにくさで知られてきたインドネシア⁽¹⁾では、つぎつぎと発令される法規とその運用実態に大きなギャップがあり、広大な国土における地域偏差やタイムラグも多々あるため、これらを包括的に把握することが重要となる。

このような実情では、移住労働者への差別、搾取、暴力などが多発しているものの、国際労働機関（ILO）・国連など欧米基準の国際機関が主導する法的枠組みの適用が難しく（序章参照）、また適用しても必ずしも解決・保護につながらないと思われるケースも少なくない。たとえば、多くのインドネシア人移住労働者の語学力や技術力が低く、最低基本賃金の保証などに見合わないのではと疑わせること、それがしばしば雇用主や受け入れ社会の差別感をも助長することなどである。よって、移住労働者の人権保護には技能や学歴が一定水準にあることが前提条件となり、政府が農村部女性などの雇用対策として送り出すならば責任も負わねばならないことになる。実際、インドネシア政府はこの論理にしたがって、最低限の事前研修（Pembekalan Akhir Pembangkitan Tenaga Kerja Indonesia Ke Luar Negeri: PAP, 移住労働者出国直前研修）（第2節2.参照）を無償で提供し、近年は調理師・介護士などの派遣に特化する先のロードマップを打ち出した。だが、インドネシアは教育機関や

国家資格制度の整備が遅れ、地域・学校ごとの質的ばらつきも大きい（たとえば、看護学校や海員学校については奥島 2009, 100-104; 2011a; 2012a, 類似の例としてフィリピンの看護教育は石川 2011参照）。2015年末のASEAN 経済統合にともなう職業相互認証のために、特定分野の専門教育課程だけでも標準化を急ぐ動きはあるものの、現実的には諸所に困難が積みまわっている。

また、窃盗・セクハラといった移住労働者自身の道徳観念や行動規範についての問題もある。たとえば、外国人家事・介護労働者の被介護者や雇用主に対するセクハラが多さが台湾で指摘されているが（吾非奴 2006）、これはスキップや対人関係などの文化的相違だけでなく、よりよい暮らしや定住権を求める彼女たちの戦略に起因する場合もあり、インドネシア公館も家事・介護労働者の2割前後が結婚を理由に途中帰国すると認めている（奥島 2008, 136）。こうした問題は学歴・階層の低い移住労働者に限ったことではなく、また職場文化や人生設計などの相違も雇用主や受け入れ社会との軋轢を生む原因となる（第1節2.参照）。EUに比べると、東アジアは民族・文化的多様性が高く、域内はもちろん、各国内の「市民」意識も希薄で統合を難しくしているのである。

以上のような事情が、移住労働者を景気の調整弁として利用したい受入国側の都合と相まって多国間での法制度整備を難航させている。たとえば、2007年の「移民労働者の権利保護と促進に関するASEAN宣言」や上記のASEAN職業相互認証協定では、非正規労働者および移住労働者の家族は対象外とされている。また同宣言で、当初インドネシア・フィリピンが提案した国籍・民族などによらない「無差別かつ平等な」労働条件や住環境の確保という部分も、その主要顧客であるマレーシアの反対を受けて「公正かつ適切な」と改められた（鈴木 2012, 39-41）。

したがって、まずは送出国の底辺社会の経済・教育水準が引き上げられ、移住労働者の人権意識が共有されること、そしてインドネシアやそれ以前にフィリピンで制定された移住労働者法に類似の法規が他の送出国においても成立することが、火急の課題となろう。それによって、両国がすでに実施し

ているように、移住労働者に不利・不平等な職場・国を少なくともある程度は回避し、受入国への制裁措置として派遣凍結やより好ましい受け入れ先の新規開拓を行い、自ら労働条件を切り下げて域内市場に参入しようとする送出国を牽制するという基本姿勢が共有されるだろう。だが、ASEAN 経済統合で予定されている高度人材の移動については、域内の労働条件を完全に平等化・公平化するためにさらなる教育・資格制度などの標準化も必要となり、健全な自由競争のかぎりにおいて個々人の技能・創意工夫などに応じた市場価格（賃金）の差別化は是認されなければならない。

以下では、民主化時代のインドネシアにおける移住労働関連法規と送り出し実態を概観しながら、上記のような域内法整備に向けた受入国の課題を整理してみたい。送り出しの大きな部分を占め、熟練労働・非熟練労働の双方にまたがるケア労働、すなわち家事・介護・看護に携わる職業分野を中心的事例として取り上げる。東アジアにおけるこれらの労働形態の主流は労働者が個人宅に住み込み、家事か介護かで職務内容が区分されていても実際は雑多な業務を兼務するというものである。マレーシアやシンガポールは家事労働者（家政婦、ヘルパー）、香港は幼児介護労働者（ベビーシッター）として外国人を受け入れ、台湾では高齢者介護労働者と家事労働者が区分されているが、近年の少子高齢化の進行にともない、台湾の介護労働者以外も老人介護を兼務する者が増えている。よって、以下ではこれらの外国人労働者を一括して指す場合「家事・介護労働者」とし、看護師や日本の介護福祉士などの熟練労働者とは区別する。

第1節 インドネシアの送り出し政策の変遷

1. 民主化改革への流れ

インドネシアの移住労働者は、おもに言語・民族的同質性の高い隣国マ

レーシアやシンガポール、華人ネットワークでつながる香港や台湾などと、巡礼・留学の盛んな中東で働いている（表1）。独立以前から交流の深いこれらの地域はインドネシアにとって有利な市場ではあるものの、同時に無資格労働者・不法就労者の流出、斡旋企業やその傘下の仲介業者による水増し請求・詐欺なども長らく黙認されてきたため（たとえば Spaan 1994; 奥島 2008）、移住労働者の保護にあたって雇用主・受入国政府に対する権利要求が難しい地域でもある。これら主要受入諸国における「悪しき慣習／伝統」といかに闘うかが送り出し政策上最大の課題であり、同じ東アジアでも後からインドネシアの人材受け入れを開始した日本や韓国が技能研修生・不法就労者などの雇用を近年自粛・改善したのとは対照的である。また、インドネシア人移民の多い旧宗主国オランダやアメリカ・オーストラリア²⁾への移住労働は、親族・友人などを通じてより自由に行われている。

1980年代半ばまで天然資源貿易に依存していたインドネシアは、その後サービス業の拡充を図り、先人のフィリピン人労働者などが多い中東や東アジアの労働力供給市場に参入するため、危険な建設現場やプランテーション、個人宅住まいの家事・介護労働など、劣悪な環境での低賃金労働にも積極的に国民を派遣してきた（Hugo 1995; 2000; 奥島 2009; 2011b など）。韓国、台湾、香港およびシンガポールはおもに家事・介護労働者を、最大顧客であるマレーシアへはそのほかにも建設やプランテーション、木材工場などの労働者やウェイトレスなどを送り出している。また、一般統計には表れないが、商船員の派遣でも中国、トルコ、フィリピンに続く世界第4位（約7万8000人）にある（BIMCO/ISF 2010）。東アジアでは漁船員の需要も高く、日本でも漁業実習生や1航海ごとの契約船員が3000~5000人ほど働いている（奥島 2009, 15, 86）。そのほか、技能実習（研修）生などもある（日本では2012年末時点で技能実習生9098人。法務省ウェブサイト; 奥島 2013）。

東アジアでは1990年代に入り、「東アジアの奇跡」と謳われた製造業による経済成長の頭打ちと少子高齢化の加速、そして送出諸国間の競合などにより、外国人労働者の需要は拡大したが労働条件は現状維持か悪化し、先の移

表1 インドネシア人労働者の国別

年	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
総 数	175,187	120,886	517,169	235,253	411,609	427,619	435,222	295,148
男女内訳								
男性	42,833	39,102	228,337	39,309	90,452	124,828	137,949	55,206
女性	132,354	81,784	288,832	195,944	321,157	302,791	297,273	239,942
受け入れ国内訳								
A) アジア太平洋	74,769	71,477	381,349	102,810	230,839	271,287	305,695	178,496
マレーシア*	41,712	23,909	321,756	36,248	132,950	169,177	191,700	74,390
シンガポール	15,678	22,982	31,235	35,487	41,045	34,829	25,707	33,924
ブルネイ	1,846	997	2,292	2,659	6,246	6,477	4,370	5,736
香港	3,306	3,878	3,143	5,282	19,531	12,762	21,709	22,622
台湾	3,423	4,807	9,535	9,597	17,479	29,372	50,508	35,986
韓国	3,294	9,141	9,609	8,385	6,837	11,078	6,689	4,092
日本	0	0	0	0	0	0	0	1,388
アメリカ合衆国	3,950	3,445	901	1,074	2,563	3,300	1,302	273
その他(カナダなど)	1,560	2,318	2,878	4,078	4,188	4,292	3,710	85
B) 中東・アフリカ・欧州	100,418	49,409	135,820	132,443	180,770	156,332	129,527	116,652
サウジアラビア*	96,533	43,521	127,137	121,965	161,062	131,157	114,067	99,224
アラブ首長国連邦*	1,948	4,640	7,857	9,362	16,961	17,584	9,558	10,672
クウェート	76	1	29	0	116	4,222	3,771	3,189
バーレーン	1	4	0	4	12	113	169	1,542
カタール	19	34	81	2	329	561	949	1,012
オマーン**	0	0	0	0	0	0	0	519
ヨルダン*	0	0	0	0	0	0	6	363
イタリア	0	0	0	666	0	0	0	3
スペイン	0	0	0	0	0	0	0	0
フランス	0	0	0	0	0	0	0	0
その他(オランダ, シリア, キプロスなど)*	1,841	1,209	716	444	2,290	2,695	1,007	128

(出所) BNP2TKI (2008; 2012d) より筆者作成。

(注) 1) *マレーシア, サウジアラビア, アラブ首長国連邦, ヨルダン, シリアは一時凍結。
2) **オマーンについては, 2005年までチェニジアを含む。

新規送り出し数 (1994～2011年)

(人)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
480,393	293,865	380,690	474,310	680,000	696,746	644,731	632,172	575,803	581,081
116,786	80,041	84,075	149,265	138,040	152,030	148,545	103,126	124,601	205,054
363,607	213,824	296,615	325,045	541,960	544,716	496,186	529,046	451,202	376,027
238,364	109,893	160,987	297,291	326,802	351,966	311,535	256,775	267,955	352,833
152,680	89,439	127,175	201,887	219,658	222,203	187,123	123,886	116,056	133,906
16,071	6,103	9,131	25,087	28,661	37,492	21,807	33,077	39,623	47,503
8,502	1,146	6,503	4,978	8,482	5,851	3,861	4,785	7,360	10,787
20,431	3,509	14,183	12,143	20,100	29,973	30,204	32,417	33,262	50,252
35,922	1,930	969	48,576	45,707	50,810	59,522	59,335	62,048	75,562
4,273	7,495	2,924	4,506	4,035	3,830	8,134	1,890	7,596	11,248
444	100	85	102	36	96	232	362	233	2,425
40	171	17	0	0	1,263	66	20	80	12,908
1	0	0	12	123	448	586	1,003	1,697	8,242
242,029	183,972	219,703	177,019	353,198	344,780	333,196	375,397	307,848	228,249
213,603	171,038	203,446	150,235	281,116	257,233	234,644	276,633	228,890	137,637
7,779	1,475	133	5,622	22,655	28,150	38,092	40,391	37,337	39,819
16,418	10,268	15,989	16,842	24,600	25,787	29,218	23,041	563	2,717
666	88	0	21	639	2,267	2,324	2,837	4,844	4,374
916	180	62	1,002	7,979	10,436	8,582	10,010	13,559	16,578
1,311	495	0	1,216	5,211	7,150	8,309	9,700	9,259	7,290
1,233	226	68	2,081	10,979	12,062	11,155	10,932	5,695	48
10	107	0	0	0	953	7	0	13	3,405
1	0	0	0	0	210	4	0	10	1,466
0	0	1	0	0	0	0	0	117	37
92	95	4	0	19	532	861	1,853	7,561	14,878

なお、マレーシアは2009年よりメイドについて一時凍結。

住労働者法の成立からフィリピンが家事・介護労働市場から徐々に撤退し始めたためもあって、インドネシア人やベトナム人の受け入れが急増した（奥島 2008; 2009）。それにつれて現地社会での摩擦・紛争なども増え、受け入れ・送り出しの双方から不満や改善要求が提起されるようになる。劣悪な労働条件下で、多数のインドネシア人労働者は就労先から逃亡・不法就労者化した。とくに1997年のアジア通貨危機と翌年のスハルト政権の崩壊に際しては、移住労働を兼ねた一時避難者が激増し、マレーシアには1990年代末に推計190万人がいたという（Hugo 2000）。また、シンガポールには11万人、分離独立運動に揺れた東ティモールからはインドネシア各地やオーストラリア、ポルトガルへ25万人が避難・亡命した（クワルタナダ 2000, 105; Shuaib 2008, 199-200など）。

こうしてインドネシアは1999年以降民主化改革へ突入し、地方分権化、基本的人権に関する共和国法（1999年第39号）の制定、言論・報道などの規制撤廃などがつぎつぎと実施された（佐藤 2002; 2011, 66-81; 松井 2003; 石田 2005）。しかし、度重なる憲法改正や地方自治体への過度な権限移譲など、行き過ぎた改革の是正・再調整も必要となり、インドネシアの国情が安定して中長期経済政策を推進できるようになったのは、国内初の大統領直接選挙で勝利し2004年10月20日に成立したユドヨノ政権からであった。それまでの長い混迷のなか、移住労働者の赴任先からの外貨送金はインドネシアにとってますます重要性を増し、移住労働者の派遣機関を設立する「インドネシア人労働者派遣協力機構に関する大統領決定1999年第29号」³⁾がハビビ政権（1998年5月21日～1999年10月20日）下で公布された。だが、これは上記の基本的人権法制定の半年前であり、移住労働者の権利や保護についてはほとんど触られていない。より抜本的な制度改革が始まるのは、2001年の9.11テロ事件（米国同時多発テロ）とその後の国際情勢の変化により、アジア通貨危機から回復していたインドネシアの送り出しが再び打撃を受けてからである。

2. 政策転換とその限界

——フォーマル部門・熟練労働者派遣へのシフト——

国民の8～9割がイスラーム教徒であり、大量の不法就労者の周辺諸国への流出を黙認してきたインドネシアは、9.11テロによって各国から入国制限を受けただけでなく、インドネシア人労働者の暴動やデモに危機感をもったマレーシアの入国管理法改正によって2002年に大量の移住労働者を強制送還され、また同年に外交上のトラブルと移住労働者の逃亡の多さから台湾にも受け入れ凍結を宣告された（奥島 2008; 2009, 24-25）。こうして、インドネシア政府はやむをえず既存の不法就労者を摘発・防止し、逃亡・不法就労者化しやすい家事・介護労働者などのインフォーマル部門（移住労働者の非法人雇用、すなわち個人雇い）から、看護師やIT技師などのフォーマル部門（企業などの法人雇用）へと政策焦点を移すことを余儀なくされたのである。

当時のメガワティ政権（2001年7月23日～2004年10月20日）では、全インドネシア労働組合連合（Federasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia: FSPSI）の議長ヤコブ・ヌワウエアが労働移住省大臣となり、インドネシア人労働者の海外派遣に関する労働移住省大臣決定2002年第104A号を出したが、移住労働者の権利保護が不十分であると批判されていた。よって2003年にフィリピン労働雇用省と「移住労働者に関する了解覚書」（1月18日）（Memorandum of Understanding between the Department of Labor and Employment of the Republic of the Philippines and the Department of Manpower and Transmigration of the Republic of Indonesia Concerning Migrant Workers）を結んで保護・制度改革に向けた調査・協力に着手し、3月には新労働法（2003年第13号）のなかで移住労働には別途法律を作る旨を明らかにした。そして2004年、ユドヨノ就任2日前に当たる10月18日に「インドネシア人労働者派遣・保護に関する共和国法2004年第39号」（Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, 以下「移住労働者法」）が成立する。第2節でみるように、この法に基づいて移住労働者の出国手続

きや事前研修、郷里の地方政府・在外公館への報告などが義務づけられ、従来は事実上無法地帯であった主要受入諸国への不法就労が政府の管理下におかれることになった。

この時期は、受入諸国においても9.11テロなどの影響から同様の政策転換がみられ、全般に不法就労や研修・興行のような変則的かつ搾取的形態の受け入れが見直され、IT技師や保健医療人材のような高度熟練労働者の受け入れが優先される傾向が顕著になった。入国管理法改正後のマレーシアではインドネシア人労働者への過度の依存を避けるべく13カ国と労働協定を結び⁴⁾、台湾も家事・介護労働者受け入れの凍結解除にあたって逃亡対策を要求したため銀行債務制度（第3節1.参照）が導入されることになった。シンガポールでも労働トラブル・不法就労防止のため、インドネシア人労働者を一律にバタム島で事前研修および技能試験を受けさせることが定められた⁵⁾。韓国は2004年に雇用許可制度による単純労働者の正規雇用を開始するとともに不法就労者の合法化措置を実施し、日本も2002年より不法就労者の摘発、技能研修生・エンターテイナーの受け入れ規制などを行い、2010年には技能実習制度を導入した（佐藤2008; 奥島2011b; 2013など）。

受入・送出諸国双方の改革により、インドネシア人労働者は順調に増加し、表1のように2007年のピーク時は約70万人、その後も年間60万人近くの新規移住労働者を送り出してきた。とくに家事・介護労働分野では、台湾の総数20万人強のうち約15万7000人（2012年末、勞工委員会職業訓練局ウェブサイト）、香港約26万人のうち13万人以上（2011年末）、シンガポール約20万人のうち10万人、マレーシア約35万人のうち8割の28万人（*The Straits Times* 2012年1月5日付）と、これらの国全体で100余万人となる家事・介護労働者の7割近くを占めるまでになった。他方、インドネシア政府は移住労働者保護を表明したことで、受入諸国への賃上げ要求や家事・介護労働者への暴力・不正に対して抗議表明もたびたび行うようになった。家事・介護労働者のほとんどは女性・インフォーマル部門で構成され（表2）、最低基本賃金額しか支払われず、虐待・差別・無給残業・給与不払いなども多発するが表面化しに

表2 フォーマル・インフォーマル部門とジェンダーの相関関係 (人)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
フォーマル	196,874	177,581	196,191	182,439	103,918	158,362	261,481
インフォーマル	277,436	502,419	500,555	462,292	528,254	417,441	319,600
男	149,265	138,040	152,030	148,545	103,126	124,601	205,054
女	325,045	541,960	544,716	496,186	529,046	451,202	376,027

(出所) BNP2TKI (2012c; 2012d) より筆者作成。

く。2009年からは虐待などの被害がもっとも多いマレーシアや中東に対して派遣の長期凍結を実施し、2012年は送り出し総数が49万6314人（暫定値）と大幅に減少した（BNP2TKI 2013b）。

だが、移住労働者法成立から来年で10年目を迎える今もなお、フォーマル部門中心の送り出しという政策目標は達成されていない。その最大の理由は、質の高い移住労働者を養成する教育・資格制度が整備されていないことである。たとえば、植民地時代から医師・看護師などを米国へ送り出してきたフィリピンでは（Choy 2003）看護・介護教育や英米での国家試験向け予備校・参考書などが充実しており、送り出し人数はインドネシアより規模の小さいベトナムも製造業などの工場労働者の養成には力を入れている。また、受入諸国の不況や固有の価値観が障壁となることもある。イギリス・アメリカ・オーストラリアでは断続的不況やコストの大きさから看護師受け入れが伸びず（奥島 2012, 128-129）、日本・台湾・韓国は言語の障壁だけでなく、血縁・系譜重視の傾向から日系人や在外華人、中国朝鮮族などの同族を看護・介護分野へ優先的に受け入れている（奥島 2011b）⁽⁶⁾。さらに、日本では経済連携協定（EPA）を通じてインドネシア、フィリピン、ベトナムから保健医療人材の受け入れも開始し、2008年から現在までにインドネシア人看護師・介護福祉士候補1050人（第1～6期生）を受け入れたが、日本語での国家資格取得の難しさに加えて、資格を取得したにもかかわらず帰国する、長期休暇を要求する、転職するなど、職場文化の相違も社会問題となっている（奥島 2013, 343）。

ユドヨノ政権は国家長期開発計画（2005～2025年）に基づく第1期国家中期開発計画（2005～2009年）で安定的な経済成長を達成し、第2期国家中期開発計画（2010～2014年）では教育強化と失業率・貧困率の削減を目標としている。2008年以降は先進諸国の金融危機に比して相対的に好況となり、日本・韓国、台湾、香港およびシンガポールなどから進出する企業も増えて、失業率の高かった高卒人口を吸収することが期待されている（佐藤 2011, 54-64）。そのなかで、大統領は2011年末に家事・介護労働者の派遣凍結などを是として、中東・アジア太平洋地域から徐々に撤退する方針を示した（BNP2KTI 2011b）。これに基づき、2017年までに家事・介護労働者に代えて調理師や介護士などの専門職を派遣する「家事・介護労働者完全派遣停止ロードマップ」が発表された（BNP2KTI 2012a; *The Straits Times*, 2012）。これについては第4節で述べる。

第2節 移住労働者法による送り出し制度改革

1. 移住労働者法の背景

インドネシアの法体系は、オランダ植民地化以前から存在していた諸民族の慣習法（アダット法）、宗教法（イスラーム法）、およびオランダ植民地政府によって編纂され、独立後もたびたび改正されてきた国家法からなっている⁽⁷⁾。国内の労働関連法は、日系企業の海外進出などに必要な背景知識の一部として比較的早期から日本でも紹介されてきた（インドネシア経済法規研究会・インドネシア通商産業協会 1957; 日本インドネシア協会 1971; 香川 1974; 日本労働研究機構 1994）。一方、イスラーム法は、ムスリムの婚姻・財産分与といった家族法の分野で今日も効力をもつ（たとえば中村 1987; 小林 2008など）。付言すると、同法では動産のなかに家事労働者も含まれるため、サウジアラビアやブルネイなどでは移住労働者の扱いは雇用主の自由裁量とされ、それ

が暴力や極刑を助長しうる点で移住労働者にも関係している。

インドネシアは先にみたように、1990年代末からの社会改革によって基本的人権法と国内労働法などが成立し、国内の労使関係・紛争調停方法が大きく変化した（水野 2004; 2005a; 2005b など）⁽⁸⁾。国家警察は国軍から分離し、裁判所も和解・調停制度の整備や裁判官の汚職の撲滅をめざすなど、まさに法制度環境の抜本改革が行われたのである⁽⁹⁾。こうした流れのなかで移住労働者法も2004年に制定された。それ以前の移住労働に関する法規といえば、わずかにオランダ植民地時代のインドネシア人の国外就労に関する法律（Ordonantie）と、第1節2. でみた移住労働者派遣に関する省令（2002年第104A号）だけで、いずれも十分な派遣・保護規定を含んでいなかった（Tim Redaksi Fokusmedia 2005, iii-iv）。その意味で、移住労働者法の成立はインドネシア史上画期的な出来事といえる。ただし、民主化改革のなかで成立した国内労働関連諸法は、通常は労働協約で定められるような詳細な規定まで含み、懲戒免職者への退職金支給義務なども定めるなど、労働者保護に偏りすぎる傾向があり（佐藤 2011, 63）、労使紛争処理では解雇金額の大小に焦点が集まり多様な解決法が模索されず、ストライキ禁止など遵守困難な規定も含む（水野 2005）、などの問題を残している。次節にみる移住労働者法もこうした傾向をある程度受け継いでいるように思われる。

また、移住労働者法の成立には、ふたつの外部要因も影響している。ひとつは1995年に制定されたフィリピンの「共和国法第8042号：移住労働者と海外フィリピン人に関する1995年法」（RA 8042: Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995, 以下「フィリピン移住労働者法」）とそれをめぐる社会情勢であり、もうひとつは2001年の9.11テロ事件（米国同時多発テロ）による受入諸国の出入国管理強化と不法労働者を含めた広義の人身売買に対する国際的な圧力である。

フィリピン移住労働者法は、1991年にシンガポールで起きたフィリピン人家事労働者による雇用主殺害（コンテンプラシオン事件）をきっかけに1995年に制定されたもので、政府が移住労働による外貨獲得政策よりも人権保護を

優先させると明言するなどの特色がある（小ヶ谷 2003, 338-346; 本書第3章）。この家事労働者が死刑判決を受けた1993年、フィリピンは「すべての移住労働者とその家族の権利の保護に関する国際条約」（International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families: ICRMW, 通称「国連移住労働者権利条約」）に署名し、刑が執行された1995年には批准している。執行後すぐに事実調査が開始され、その報告・提言に基づいて同年にフィリピン移住労働者法が制定されたのである。

受入諸国の断続的不況のため運用面では必ずしも成功しなかったものの、同法は労働環境の劣悪な東アジアから徐々に撤退し始めたフィリピンに代わる主要送出国となったインドネシアにとっても重要な指標となった。とくに、9.11テロにより労務管理強化が送り出し継続の必須条件となると、インドネシア政府は2003年にフィリピンと第1節2. でみた了解覚書を締結した。この覚書には移住労働者の福利厚生・権利保護のほか、研修と資格認定についても協力し合うと記されており、インドネシアが送り出し制度改革にあたってフィリピンの事前研修や技能試験（第2節2. 参照）などを手本としたことがわかる。これはフィリピンにとっても送出国同士の連帯を強め、受入諸国に対する移住労働者の待遇改善を要求する基盤作りの機会となった。同年のASEAN 労働閣僚会合ではインドネシアのASEAN 労働市場の自由化要求に同調し、外国人に開かれる一定の職業リスト作りを提案している（*Jakarta Post*, 2003年5月8日付）。

さらに、インドネシアは翌2004年、移住労働者法制定直前の9月22日に国連移住労働者権利条約にも署名した。批准はかなり遅れて2012年5月31日ようやく実現したが、その間、インドネシア移住労働者法が成立し、2007年にはフィリピンとともに「移民労働者の権利保護と促進に関するASEAN宣言」も出すなど、東アジアにおける主要送出国としての両国の協働は順調に進められている。

こうしてインドネシアでも移住労働者法が成立すると、不法就労者の防止・帰国の対策班に関する労働移住省決定2005年第14A号も公布され、フェ

リーや陸路で渡航できるマレーシア・シンガポールへの不法就労者を中心に摘発・送還事業が開始された。当時のインドネシアの送り出し政策における移住労働者の権利保護は、彼らの逃亡、不法就労の防止・根絶対策との抱き合わせでのみ受入諸国にも承認・支持されたのである。移住労働者法成立前後に台湾その他諸国へ導入された銀行債務制度もそうした対策のひとつである（第3節1.参照）。

2. 移住労働者法に基づく制度改革

インドネシアの移住労働者法は全16章109条からなる（表3）。フィリピン移住労働者法（第3章、表3）と比べて条項がかなり多いのは、それまでの送り出しが長らく民間ベース（斡旋企業間での派遣）で行われてきたこと、移住労働者の多くが小・中卒程度の農村出身者であること、また労働契約書などよりも口約束や人脈が重視される社会文化が存在していたことなどによる。よって斡旋企業も煩雑な書類作成をせず、移住労働者が十分な費用を払えない、あるいは雇用主がすぐ人手を欲しい、などの要望に応じて事前研修を十分行わずに送り出すことが多々あった。そして、マレーシアやシンガポールなどとは、第1節1.でみたように植民地時代、そしてそれ以前から、慣習的な人流の往来が続いてきたため、旅券・査証がなくとも上陸できるルートがいくつもあった。

このような背景から、同法の制定に際しても、関連用語の定義や政府・企業・移住労働者の義務・権利などをひとつずつ順を追って確認する必要があったことがうかがわれる。他方、第2節1.でみた国内労働法と同様に、いささか詳細すぎる条項もある。たとえば、斡旋企業に求められる資本金や保証金などの具体的額面などである（第13条）。また、労務管理の優良企業／業者を政府が表彰するかどうかも（第91条）、法律に必要な事項なのか不明である。

同法によって送り出し制度上5つの主要な改正がみられた。まず、従来の

表3 「在外インドネシア人労働者派遣・保護に関する共和国法
法律2004年第39号」の概要

第1章 総則	
第1条	用語の定義（「移住労働者とは」など） ¹⁾
第2条	移住労働者派遣・保護の基本方針
第3条	移住労働者派遣・保護の目的
第4条	一個人によるインドネシア人の海外派遣の禁止 ²⁾
第2章 政府の職務，責任，義務	
第5条	移住労働者の支援
第6条	移住労働者の保護への責任
第7条	移住労働者候補の権利保護・派遣過程などにおける義務
第3章 移住労働者の権利と義務	
第8条	移住労働者候補の就労・信仰の自由・安全などに関する権利保証
第9条	移住労働者／移住労働者候補の義務
第4章 移住労働者の海外派遣	
第10条	海外派遣の主体（政府・海外派遣企業） ³⁾
第11条	海外派遣の方法
第12条	海外派遣企業の営業許可証取得義務
第13条	営業許可証取得の方法（資本金額・保証金など）
第14条	営業許可証の有効期限・更新方法
第15条	営業許可証の有効期限・更新方法
第16条	海外派遣企業の契約不履行による保証金の没収
第17条	海外派遣企業の保証金の追加・返還
第18条	営業許可証の取り消しの諸条件
第19条	営業許可証の譲渡の禁止
第20条	海外派遣企業の派遣先への支店（代理店）設置の義務
第21条	海外派遣企業の派遣先における支店開設
第22条	海外派遣企業の支店の権限
第23条	海外派遣企業本店の支店に対する監督責任
第24条	パートナー企業による移住労働者の非法人雇用主への派遣義務
第25条	在外公館によるパートナー企業・雇用主の評価
第26条	政府・海外派遣企業以外の企業による派遣
第5章 派遣方法	
第1部 概要	
第27条	インドネシア政府と協定締結済み，ないし外国人労働者保護法規のある国のみへの派遣 ⁴⁾
第28条	移住労働者の職務・職位

表3 つづき1

第29条	移住労働者／移住労働者候補の技能・希望・人権などに適合した派遣
第30条	非人道的国への移住労働者／移住労働者候補派遣の禁止
第2部 移住労働者の派遣前	
第31条	移住労働者派遣までの諸手続き
第1節 派遣依頼書	
第32条	海外派遣企業の雇用主からの派遣依頼書取得の義務
第33条	派遣依頼書の他企業への譲渡禁止
第2節 募集と選抜	
第34条	移住労働者候補への事前情報提供の義務
第35条	移住労働者候補の最低必要条件（年齢，健康，学歴など）
第36条	移住労働者候補の自治体政府（県・市）労働局への登録
第37条	海外派遣企業の自治体政府労働局登録者からの求人 ⁵⁾
第38条	海外派遣企業の契約書作成と自治体政府への報告
第39条	海外派遣企業の求人経費の自己負担義務 ⁵⁾
第40条	その他の求人方法に関する規定
第3節 教育と職業訓練	
第41条	移住労働者候補の資格証明書（技能試験の認定証）取得の義務
第42条	移住労働者候補の職務必要な講義・研修受講の権利
第43条	適正な海外派遣企業・養成機関による講義・研修の実施
第44条	移住労働者候補の上記講義・研修修了・合格後の技能の自覚
第45条	海外派遣企業の技能試験不合格者の派遣禁止
第46条	技能試験合格前の移住労働者候補の就労禁止
第47条	その他の講義・研修に関する規定
第4節 健康診断と心理テスト	
第48条	心身検査の目的
第49条	移住労働者の心身検査義務，その他関連事項の規定
第50条	同検査未受診者の海外派遣企業への派遣禁止
第5節 書類手続き	
第51条	移住労働者候補の必要書類の取得義務（住民証，旅券，家族の同意書など）
第52条	移住労働者候補・海外派遣企業の契約書署名義務，必須記載事項など
第53条	双方の同意なしの契約放棄・内容変更の禁止
第54条	海外派遣企業の自治体政府労働局への契約報告・複製提出義務
第3部 労働契約	

表3 つづき2

第55条	雇用主・移住労働者の合意・署名による契約成立、必須記載事項など
第56条	就労期間・契約更新期間の年限、その他の職種ごとの規定
第57条	移住労働者ないし海外派遣企業による契約更新（契約終了3カ月前まで）
第58条	在外公館による就労・契約更新期間の承認義務
第59条	非法人雇用主が就労期間終了後に契約更新する場合の一時帰国義務
第60条	移住労働者自身が望む契約更新に対する海外派遣企業の免責
第61条	非法人雇用の移住労働者の契約期間内の職位・職種変更に対する海外派遣企業の対応義務
第62条	移住労働者身分証の携帯義務
第63条	同身分証の取得方法
第64条	同身分証不携帯の移住労働者の海外派遣企業による派遣禁止
第65条	海外派遣企業の必要書類完備の義務
第66条	政府の各税関へのサービスカウンター設置義務
第67条	海外派遣企業の適正な移住労働者派遣・政府への報告義務
第68条	海外派遣企業の移住労働者への保険加入指導の義務
第69条	海外派遣企業・移住労働者の出国直前研修（PAP）義務、その他
第4部 宿舎での待機期間	
第70条	海外派遣企業の移住労働者待機中の処遇・住居提供など
第5部 派遣時	
第71条	非法人雇用の移住労働者の在外公館への到着報告義務
第72条	海外派遣企業の移住労働者との合意・契約外の職への配置禁止
第6部 就労完了時	
第73条	移住労働者の帰国条件、死亡時への海外派遣企業の義務
第74条	移住労働者の在外公館への帰国申請義務
第75条	海外派遣企業・政府の移住労働者の出身地までの帰国支援、その他
第7部 経費	
第76条	海外派遣企業の徴収可能な費目とその透明性・妥当性 ⁷⁾
第6章 移住労働者の保護	
第77条	移住労働者の法規による保護
第78条	在外公館の移住労働者の保護および専門担当員の配置
第79条	在外公館の海外派遣企業に対する管理・監督
第80条	移住労働者の海外滞在中の法律扶助

表3 つづき3

第81条	政府の特定国・職への派遣停止の権利（国内労働力供給などの場合）
第82条	海外派遣企業の移住労働者／移住労働者候補の保護責任
第83条	移住労働者の移住労働者監督・保護プログラムの遵守義務
第84条	移住労働者監督・保護プログラムの関連事項の規定
第7章	労働トラブルの解決
第85条	移住労働者・海外派遣企業間の問題解決、政府・自治体政府への仲裁依頼
第8章	労務管理
第86条	政府の移住労働者派遣・保護業務、海外派遣企業・民間組織との協力
第87条	情報・人材開発・保護の3分野における管理業務
第88条	情報業務（ネットワーク整備、移住労働過程・リスクなどの周知）
第89条	人材開発業務（技能向上とその研修整備）
第90条	保護業務（教育、労働問題解決、悪質な企業・雇用主のデータ化など）
第91条	管理業務で功績のあった個人ないし機関の政府による表彰
第9章	監督
第92条	政府・地方政府・在外公館による移住労働者派遣・保護業務の監督
第93条	州政府・自治体政府の監督結果の報告義務
第10章	海外労働者派遣・保護庁
第94条	海外労働者派遣・保護庁の設立
第95条	海外労働者派遣・保護庁の機能・業務（書類作成、PAP、技能向上など）
第96条	同庁職員の関係省庁からの配属
第97条	その他の関連事項（大統領令により規定）
第98条	州都その他必要地域における派遣・保護業務所の開設
第99条	同庁長官の派遣・保護業務所設置の責任
第11章	行政処分
第100条	大臣の諸条項に違反した場合の行政処分
第12章	調査
第101条	所轄公務員による刑事事件の調査責任
第13章	罰則
第102条	投獄期間・罰金金額（第4・12・30条への違反）

表3 つづき4

第103条	投獄期間・罰金金額（第19・33・35・45・50・51・68・70条への違反）
第104条	投獄期間・罰金金額（第24・26・46・64・67条への違反）
第14章	その他の規定
第105条	一個人による移住労働者の在外公館への報告・身分証携帯の義務
第106条	一個人による移住労働者に対する在外公館の保護保証
第15章	制度移行に関する規定
第107条	本法律発効前に海外派遣企業が取得した営業許可証の切り替え期限
第108条	本法律発効から移住労働者派遣・保護庁開設までの期限
第16章	結び
第109条	本法律の発効

(出所) 同法原文より筆者編訳。その他、英語版仮訳として日本インドネシア協会2005a; 2005bもある。

- (注) 1) 移住労働者 = tenaga kerja Indonesia (略称 TKI, 「(海外の) インドネシア人労働者」)。
 2) 補遣の条文解説によれば、斡旋料の有無によらず、不十分・不正な事前準備・採用・派遣を禁止する。
 なお、第105・106条では、そのような方法で移住労働に従事した者への在外公館による管理・保護が言及されている。
 3) 海外派遣の主体 = pelaksana penempatan TKI (「移住労働者配置施行者」), とくに海外派遣企業／斡旋企業を指す場合は pelaksana penempatan TKI swasta (swasta = 「民間の」) としている。補遣の条文解説によれば、本法律発効以前の海外派遣主体は perusahaan jasa TKI (「移住労働者供給企業」) と呼び分けられている。
 4) 同法英語版による。インドネシア語版では「インドネシア政府ないし外国人労働者と協定締結済みの国のみへの派遣」。
 5) 補遣の条文解説によれば、いわゆるプロモーター (calo, sponsor など。第3節参照) の仲介を防止するためである。
 6) 上記3と同様に、求人過程でかかった諸経費を企業が応募者に負担させたり、後の渡航費・事前研修費などに上乘せして回収することを防止している。
 7) 受入国・雇用主によって現地が必要となる費目は労働移住省令で規定される。

民間ベースの送り出しに政府も全面的に関与し (第10条), 人材募集から帰国までの一連の過程を政府・地方政府・在外公館で管理するほか (第36~38, 54, 58, 66~67, 71, 74条など), 情報提供や人材開発なども独自に行うことになった (第86~90条)。とくに在外公館による移住労働者の労務管理は重要となり, 国ごとに差はあれ担当員を配属して, 紛争解決・支援, シェルター

ハウス（一時避難所）提供などの取り組みを始めた。一方、斡旋企業は最低資本金30億ルピアと、移住労働者の労働トラブル解決のため1億5000万ルピア⁽¹⁰⁾の保証金が営業条件となり（第13条）、営業許可証の更新も事業計画の75%以上の派遣人数を実施しているなどの一定条件下でのみできるようになった（第14条）。

つぎに、送り出し業務を一本化するため、移住労働者法発効から2年以内に「海外労働者派遣・保護庁」（Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia：略称BNP2TKI）⁽¹¹⁾が設立されることになった（第94～99条）。これはフィリピン海外雇用庁（Philippine Overseas Employment Administration: POEA）をモデルとして、業務の迅速化と外貨収入の拡大を図るとともに、汚職の悪名が高い労働移住省（Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi: Depnakertrans）から移住労働産業部門を分離する意図もあった。だが、2007年初頭の開設時は職員の半数以上が同省からの転籍で、所在地も同省内という実態であった。

第三の大きな変化は、やはりフィリピン移住労働者法と同様に、一定水準の技能をもつ移住労働者に送り出しを限定するとした点である（第44～46条）。インドネシアの専門教育機関は質的なばらつきが大きく、従来は高専・短大程度の教育機関を卒業すれば自動的に職業資格が付与されていた。専門教育課程のカリキュラムが段階的に引き上げられ、国家試験も整備され始めたのは2000年代に入ってからである（たとえば船員や医師・看護師については奥島2009, 100-101, 300; 2011a, 698）。労働移住省では機械、電気、土木など特定の職種の技能（コンピテンシー）試験をすでに始めていたが、国内・海外向けの各種技能認定を一括して行う職業資格認定庁（Badan Nasional Sertifikat Profesi: BNSP）が職業資格認定庁に関する政令2004年第23号によって開設されることになった。

同庁下の職種別資格認定協会（Lembaga Sertifikat Profesi）が実施する技能試験は、語学、実技（おもに要領・スピード）、性格などの適性検査の3分野からなり、同じ職種でも受入国によって要求される技能が異なるので、各国

に対応した試験内容となっている（奥島 2009, 304-305）。これもフィリピンの技術教育技能開発庁（Technical Education and Skills Development Authority: TES-DA）と似ているが、おもな機能は技能試験の主催と認定証発行で、事前研修は従来どおり各斡旋企業の養成所や語学学校などに一任している。技能試験（とくに場所・設備の必要な実技試験）も、インフラ整備の遅れている地方では専用の養成所をもつ大手斡旋企業に代行させることが多い。

第四に、斡旋企業・教育機関の事前研修とは別に、技能試験に合格し労働契約を結んだ移住労働者は、出国2日前までに政府が無償で提供する研修（PAP）を修了することが、出国直前研修に関する労働移住省令2005年第4号によって定められた。これは2日間にわたる合宿形式で、移住労働者としての心構え・マナー、本国送金の手続き、エイズ予防などの講義約20時間分を受講する（奥島 2009, 306）。

第五に、政府・企業経由の正規の移住労働者以外、すなわち自由意思・詐欺被害などにより不法就労や人身売買（売春・児童労働）に従事する者にも在外公館が庇護を保証している点も重要である（第105, 106条）。暴力を受けやすく不法就労者にもなりやすい非法人雇用の移住労働者（家事・介護労働者）への対処もみられ（第9, 24, 35条など）、たとえば第35条では一般の移住労働者は18歳以上だが、非法人雇用の移住労働者は性的トラブルに巻き込まれやすいので21歳以上とされている¹²⁾。

以上の5点のほか、出国までの待機用宿舍の基準や、旅券・査証などの諸費用の透明化、国際港湾における移住労働者専用ゲートの整備などもつぎつぎと発令され、近年は移住労働者の子弟の就学や労働トラブルなどのコール・センター整備なども進められている。だが、賄賂や人脈、口コミ情報などの上に築かれてきたインドネシア、あるいは東南アジア全般の慣習的送り出しシステムに、西洋起源の人権概念とそれに基づく諸政策を導入してもすぐには普及しないことは、フィリピン移住労働者法の事例からも明らかである。次節では、インドネシアにおける移住労働者関連法規と運用実態のギャップをみてみよう。

第3節 法制度改正後の移住労働の変化と限界

インドネシア移住労働者法に基づいて2007年に開設された海外労働者派遣・保護庁¹³⁾は、各種庁令を發布しながら改革に着手したが、関連諸機関の汚職、斡旋企業の不正・詐欺、そして移住労働者の就労先からの逃亡・不法就労などの課題が山積していた。とくに労働移住省・税関・地方政府などの汚職や斡旋企業との癒着は簡単に撲滅できるものではなく、個々の担当職員の変動や斡旋企業への警告・懲罰を繰り返しながら、徐々に進めてゆくしかない。利権・自由裁量を大幅に制限された斡旋企業や公務員が抵抗するのは当然としても、移住労働者までが煩雑である程度知識が必要な書類手続きに時間・費用をとられるより、違法な斡旋企業やプロモーターに高額の手数料を払ってでも迅速に出国できる方を選ぶ傾向にあった。従来为社会慣習では、経由する公的機関が多くなればそれだけ各所への賄賂が増えることも意味していたから、人権保護のためとは信じ難いのも無理からぬことだった。以下では、法制度改正後の政府、斡旋企業、移住労働者にみる変化と限界をそれぞれ述べる。

1. 政府——移住労働者保護か不法就労防止か——

海外労働者派遣・保護庁は国内・国外でそれぞれ改革プログラムを推進している。国外プログラムとしては第2節2.でみたように、受入諸国の在外公館に専門職員をおき、移住労働者の諸手続き・支援を行う傍ら、逃亡・労働トラブルなどについて調査を進め、受入国政府・警察などと協力体制を築く。外貨送金やその運用(投資・起業など)の指導、受入国ごとの移住労働者協会の組織なども行っている。

すでに述べたとおり、移住労働者の保護には不法就労の予防措置的側面もあり、受入諸国におけるシェアの維持・拡大には不可欠であったが、移住労働

働者の抵抗も強かった。たとえば、移住労働者の安全管理のため、旅券番号や指紋のほか、契約内容や両親の住所・職業などの個人情報登録して偽造・模造を防ぐ移住労働者身分証（Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri: KTKLN）の携帯が義務づけられたが（移住労働者法第62・63条）、無料提供にもかかわらず本人たちには敬遠されがちで、2009年・2011年に普及促進の回状（surat edaran）が関係省庁に出された¹⁴⁾。

移住労働者の逃亡・不法就労は個人雇いの家事・介護労働者にもっとも多く、斡旋企業への借金（事前研修・諸手続きなど）や雇用主の給与不払い・暴力などがおもな原因であるが、個人雇いだけにその調査・証明は難しい。大手顧客である台湾政府からも、2002年以來の受け入れ凍結の解除条件として抜本対策を要求されていた。当時は海外労働者派遣・保護庁の開設以前で、労働移住省はこうした諸問題の解決策として2004年末の凍結解除とともに銀行債務制度を導入した。

この銀行債務制度とは、インドネシアならではの労務管理手段である保証金に、斡旋料・事前研修費なども加えた分を斡旋企業がいったん立て替える形で銀行から借り、移住労働者が渡航後分割払いで返済するシステムである。もともと家事・介護労働者の逃亡・借金踏み倒しの対策として、インドネシアの斡旋企業が香港の金融業者と始めた方法であったが、台湾への導入にあたっては中国信託商業銀行が指定された。これにより、移住労働者の逃亡・不法就労だけでなく、雇用主側の給与不払いや斡旋企業のピンハネなども防止できるようになり、これまで無給だった残業・休日勤務の給与も銀行の返済計画書に組み入れられたので両国政府も管理しやすくなり、移住労働者の2005年本国送金額が約53億米ドルと前年の3倍に増大した（World Bank 2011, 139）。台湾での経過が良好とみて、同制度は2006年末から香港へ、その後は海外労働者派遣・保護庁のもとでマレーシアや中東、シンガポールなどに導入され、華南銀行、第一銀行、インドネシア国家銀行、マンディリ銀行なども参入して利息がやや引き下げられた（奥島 2008; 2009, 307-312）¹⁵⁾。

だが、この制度には問題もある。まず、移住労働者によってはこの制度を

經由する必要がないので逃亡や被害を一律に管理できる訳ではない。つぎに、渡航諸経費・保証金のほかに台湾での所得税積み立てなども毎月の給与から自動的に引き落とされるため、就労から1～2年後まではまとまった現金を使えない。さらに、残業代・休日勤務代を初めから給与に組み込むのは、休日よりも収入を少しでも増やしたいと希望する多くのインドネシア人労働者の意向に沿っているとはいえ、超過労働を事実上正当化し、休日は自由に過ごしたい者たちの選択権まで奪うことになる。実際、台湾ではインドネシア人が再び家事・介護労働者の主流になると、他国籍の労働者も長時間勤務を

表4 移住労働者の帰国理由にみる問題・紛争件数の推移 (人)

年	2008	2009	2010	2011
帰国者総数	447,016	492,073	466,497	494,212
うち問題・紛争による帰国 (帰国者総数に占める割合)	50,765 11.4%	53,168 10.8%	67,318 14.4%	72,880 14.7%
調査対象者数	343,229	353,501	331,402	309,463
うち問題・紛争による帰国 (調査対象者に占める割合)	45,626 13.3%	44,438 12.6%	60,409 18.2%	44,432 14.4%
1. 一方的解雇	18,789	13,945	22,123	11,804
2. 就労による疾病	8,742	10,153	12,772	7,263
3. 給与不払い	3,797	1,905	2,874	1,723
4. 虐待	3,470	4,822	4,336	2,137
5. セクハラ	1,889	2,518	2,978	2,186
6. 渡航書類不備	1,547	1,326	1,894	1,454
7. 持病	1,436	2,968	1,773	2,328
8. 雇用主による問題	1,228	1,916	4,358	9,695
9. 契約違反の就労内容	1,030	791	989	744
10. 事故	633	1,020	867	732
11. 雇用主の死亡	592	334	677	633
12. 移住労働者の妊娠	367	379	471	531
13. 会話力不足	333	315	534	415
14. 技能不十分	236	220	868	290
15. 子供の同伴	99	34	161	402
16. その他	1,438	1,792	2,734	2,095

(出所) BNP2TKI (2012a; 2012b) より筆者作成 (数値は一部修正)。

受け入れざるを得ない傾向が強まった。

その他、受入国ごとに在外公館や現地民間団体・宗教組織などが多様な労働トラブルに対応しているが、それでもなお帰国する移住労働者（年間約45万～50万人）の約10～15%前後が労働トラブル・疾病などによる途中帰国である（表4）。海外労働者派遣・保護庁の開設後しばらくは、そうした帰国者が15～16%（2006～2007年）から10～11%（2008～2009年）に減少したが（BNP2TKI 2012b）、その後は元に戻っている。帰国理由をみると、斡旋企業・移住労働者側の問題（「渡航書類不備」「技能不足」など）は確実に減少しているが、全体の半分以上が「一方的解雇」（不当解雇）、つぎに約16～23%が「就労中の疾病」であり、不当・劣悪な待遇にある者がいまだ多いことをうかがわせる。2011年に「一方的解雇」が激減し、代わりに「雇用主による問題」がほぼ同じだけ急増したのは、調査方法にもよるが、暴力・差別などの絶えない中東諸国に対するインドネシア政府の政策方針を反映していると思われる。実際、渡航先別問題件数でも、サウジアラビアが全体のほぼ半数を占め、つぎにアラブ首長国連邦（約10～15%）、台湾（8～10%）、カタール（5～8%）が続く（BNP2TKI 2012a）。やはり労働トラブルが多かったマレーシアは派遣長期凍結のため減少傾向にある。

2. 斡旋企業——移住労働者・パートナー企業・雇用主のはざままで——

移住労働者法の実に半数近くの条項は、斡旋企業の派遣方法・過程に関する義務・禁止事項などである。これは、単純労働の斡旋（間接雇用）が禁止されていた日本や欧米の一部では斡旋企業や派遣会社の存在自体が心象が悪く、それ以外の国々でも移住労働関係の問題は多くが斡旋企業にかかわっているのでやむを得ないだろう。海外労働者派遣・保護庁や職業資格認定庁の開設後も、これらの職員と労働移住省時代から懇意にしている斡旋業者たちの癒着は何年も続いていたようだ¹⁰⁰。

また、インドネシアの斡旋企業は、従来の社会慣習にしたがって口コミ情

報や人脈に頼って取引してきたため全般に法律分野に暗く、弁護士などの専門家もおいていないところが多い。海外の求人情報を聞くと、信用調査もせず契約書も作成しないまま何十人もの移住労働者候補に事前研修を受けさせ、結局送り出せなかった、というような事態も珍しくない。斡旋企業ですらそうであるから、移住労働者に至っては泣き寝入りするしかなく、そうした危うい移住労働産業を立て直すためにも、移住労働者法に本来あるべき手続きの過程を逐一書いてゆく必要があったのである。

ただし、斡旋企業と一口にいても、送出国側と受入国側では圧倒的に後者の買い手市場であり、さらに後者も雇用主の注文・好みに応じて人材を募集・養成している。つまり、送出国の斡旋企業が起こした（とみえる）問題は、往々にして受入国側の斡旋企業（パートナー企業）や雇用主にも責任があるのだが、この点が意外にきちんと認識されていない。たとえば、台湾の斡旋企業はインドネシア側のパートナー企業が移住労働者を一人送り込むごとに所定のレポートを要求しているし、家事・介護労働者の雇用主も復路航空費負担の原則という政府規約を拒否することが多いので（あるいは台湾の斡旋企業が市場競争のために割引にするなど）、インドネシアの斡旋企業がやむなくそれらの経費も移住労働者に負担させることになる（奥島 2008, 125, 132）。日本でも、雇用主が人件費を削減するため、契約終了が近づくと外国人船員や技能実習生を挑発して手を出させ、それを理由に給与を支払わず解雇するといった手口がよく使われている（奥島 2009, 106）。こうした実態を考えると、送出国側の斡旋企業を取り締まるだけでは不十分で、受入諸国政府との協働、さらに受入国社会への告知・教育も不可欠となる。

もうひとつ、インドネシアにおける斡旋企業が成長してゆくと、受入諸国への影響力を駆使して新規事業を開拓したり、インフラ整備に出資したり、教育・福祉事業も手掛けたりするようになる点は重要である。たとえば、中東の家事・介護労働者派遣では最古参のビナワン社は、9.11テロ後に政府が高度人材派遣の開拓をせざるを得なくなると、看護単科大学を開校してオーストラリア留学制度による看護師派遣を試みた（奥島 2009, 301）¹⁷⁾。また、台

湾・香港への家事・介護労働者派遣の代表的存在であったアッサーナタマ社は、事前研修を兼ねて地元のキリスト教会に付属託児所・老人ホームを提供し、移住労働者候補を常駐させている。これら大手企業はNGOや政府の顧問として、労働トラブルや送り出し制度改革の助言・指導も行っている。このように、送出国における斡旋企業の社会的役割・影響力は、善し悪しはともかく、受入諸国におけるそれよりもはるかに大きいのである。

インドネシア移住労働者法によって、斡旋企業は巨額の資本金と保証金、移住労働者の事前研修と技能標準化の徹底などを義務づけられ、多数あった法人格をもたない斡旋業者や下請け企業などはある程度淘汰された¹⁸⁾。生き残った企業は営業許可証を取得して、海外労働者派遣・保護庁と活動拠点とする地方の政府に登録されることとなった。同庁の公開リストによれば、2011～2012年まで営業許可証が有効な企業は20州で1073社に上り、7割近くがジャカルタ（バンテン含む）、3割弱がそれ以外のジャワ島内に集中していた（斡旋企業の起源や企業協会については奥島 2009, 31-37）。だが、中小企業が事前研修のための施設・宿舍や講師などを確保するのは難しく、大手企業や近隣の専門学校に委託するほか、架空の施設を申告しているところもある。

3. 移住労働者——人権理解と市民性——

最後に、移住労働者法の保護対象である個々の移住労働者ないしその候補者の課題は、本章冒頭で述べたように基本的人権を理解し、逃亡・不法就労その他の労働トラブルを回避するための「市民性」を身につけることであろう。

移住労働者、とくに家事・介護労働者は弱者の立場におかれやすいため、被る種々の問題や人権保護についての報告・研究は多いものの、実は彼女ら／彼ら自身が起こす問題も少なくないことは案外きちんと論じられていない。たとえば、移住労働者の逃亡防止のためにパスポートや銀行通帳などを押収するのは人権侵害であるが、実際はそれ以外で逃亡を防ぐ効果的な労務管理

方法といえば、保証金をとるか給与を強制貯蓄させるくらいしかない。よってインドネシア政府は、受入諸国の雇用主にもそのような方法を助言せざるを得ず、それも拒否した台湾政府に対しては自らが保証金などを管理する銀行債務制度を導入したのである。

長時間勤務や暴力で逃亡するのはやむを得ないとしても、借金を踏み倒したり、家財・食料を盗んだりしたためなどの意図的なケースも多い（吾非奴 2006；奥島 2008, 135；表 6 に引用抄訳）。また、家事・介護労働者は農村部からの低学歴者が中心で、事前研修や技能試験が実施される以前は、本国では掃除機や洗濯機などの家電を使ったことがない者も珍しくなく、使用法がわからずに破損させることも多かった。さらに、冒頭でふれたように移住労働者が雇用主や被介護者にセクハラをする、あるいはそう思わせるような行動をとるのは、文化の違いだけではなく、定住権などのために結婚相手や妊娠の機会を求めることにも起因している。

無論、一概に移住労働者の非とはいえない事例もある。たとえば、台湾や香港などでは外国人家事・介護労働者の老人・幼児虐待がしばしば報道されているが、重労働のストレスや被介護者の暴力・挑発に誘発されたと思われるケースも多い。雇用主が給与を払わずに済ませるため、あるいは移住労働者に腹を立てたために、被介護者や雇用主の衣類などを移住労働者の荷物に隠しておき、警察に通報するといった偽装盗難では、在外公館や支援団体が移住労働者を弁護することもある。

2011年の新規移住労働者58万1081人の上位50の出身地域をみると（表5）、失業率の高い西ジャワが全体の30%近くと圧倒的多数で（ジャカルタ近郊を除く）、次いで代表的貧困地域である中部ジャワと東ジャワが各15%（9万人弱）、西・東ヌサトゥンガラ（大半がロンボク島）が約12%（7万人強）と続いている。とくに家事・介護労働者は小学校卒の農村女性が中心で、渡航書類や銀行預金の手続きからして苦手な者が多いといわれる。近年は高卒・高専卒も増えてきたものの、社会経験も判断力もまだない状態で海外へ赴くので事態はあまり変わらない。

表5 移住労働者のおもな出身地（2011年，上位50地域）
 (人)

州・地域名	労働者数	州・地域名	労働者数
総数	574,754	東ジャワ州	87,297
(全送出数581,081人中)		マラン	13,414
西ジャワ州	157,212	ポノロゴ	11,561
インドラマユ	30,545	ブリタル	11,369
チレボン	19,844	バニユワング	9,932
チアンジュール	18,958	トゥルンアグン	9,282
カラワン	15,003	マデイウン	6,739
スカブミ	13,578	クデイリ	6,130
スバン	12,274	バンカラ	4,532
スラン	13,204	マゲタン	3,841
マジャレンカ	8,067	ジェンベル	3,942
バンドウン	7,766	トレンガレック	3,593
テガル	6,035	ンガウイ	2,962
プルワカルタ	4,656	東・西サトウガラ州	70,139
レバック	4,238	東ロンボク	28,429
ガルット	3,044	中部ロンボク	23,374
中部ジャワ州	87,809	西ロンボク	10,069
チラチャップ	22,360	スンバワ	5,038
プレバス	13,808	クパン	3,229
ケンダル	14,020	ジャカルタおよび近郊	17,390
バニユマス	8,075	北ジャカルタ	6,094
パティ	7,141	タングラン（県）	4,481
グロボガン	5,270	ブカシ	3,585
スマラン	3,799	東ジャカルタ	3,230
クブメン	3,834	北・南スマトラ	12,768
スラゲン	3,476	東ランブン	6,491
ウォノソボ	3,376	メダン	3,188
バンジャルヌガラ	2,650	南ランブン	3,089
		その他	142,139

(出所) BNP2TKI (2012e) より筆者作成 (総数は修正)。

以上からいえるのは、こうした女性たちの職務上の技能の標準化だけでなく、他人の富や所有物への妬み、欲望や衝動的行動に対する自制心のなさなど、受け入れ社会では許されない行動・性質に対する倫理感を底上げするこ

とが移住労働者の保護・管理には不可欠であり、そのためには社会格差の是正や教育も必要となるということである。「法の下での平等」や「教育を受ける権利」はまさに基本的人権の一部をなすのだが、自分たちが政府に対して要求でき、また要求しなければならない権利であるという認識は、インドネシア人にはまだ希薄である。

筆者が台湾・香港でシェルターハウスに一時滞在しているインドネシア人労働者に聞き取り調査を行い、「人権って何か知っている？」と質問すると、多数が「人権とは斡旋企業が正規の書類手続きをして不法就労者にならないこと」「雇用主が休日勤務などに対してお金をきちんと払うこと」などと答えたが、「私たちを外国人だとか下層労働者だと見下さないで、対等に接すること」という回答は皆無であった。日曜ごとに外国人家事・介護労働者が所定の公園などに繰り出して昼食や余暇を楽しむ香港でも、「週に1日は休日を保証してもらうこと」という者はほとんどおらず、いたとしても移住労働者の支援諸団体の活動メンバーなどであった。こうしたいびつな人権理解は、間違っている訳ではないのだが、移住労働産業の安定化・拡大という目先の目標に焦るインドネシア政府や在外公館の影響が強いと思われ、より包括的な人権教育と市民性の獲得を急ぐ必要がある。

第4節 今後の課題

——単純労働の「専門職化」と送出諸国の連帯——

2014年は移住労働者法成立10周年で、また現行の第2期国家中期開発計画の最終年にも当たる。第1節2.でみたように、ユドヨノ政権はインドネシア人家事・介護労働者の待遇がもっともひどい受入諸国に対して、一貫して厳しい態度で臨んできた。マレーシアとサウジアラビアへは2009年から長期派遣凍結を、翌年からはクウェート、アラブ首長国連邦、ヨルダン、シリアなどへも一時凍結を実施した。これまでに2003年、2005年などに一時凍結

表6 フォーマル・インフォーマーマル部門別送り出し総数

(人)

国名	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	F	IF										
総数	177,581	502,419	196,191	500,555	182,439	462,292	103,918	528,254	158,362	417,441	261,481	319,600
サウジアラビア	2,676	278,411	5,342	251,875	23,021	211,623	3,957	272,676	13,377	215,513	31,714	105,929
マレーシア	157,049	62,609	168,130	54,068	126,885	60,238	84,839	39,047	115,451	605	126,311	6,427
台湾	5,274	40,432	5,035	45,775	6,499	53,023	5,403	53,932	7,589	54,459	18,794	60,052
シンガポール	544	28,117	123	37,373	40	21,767	5	33,072	103	39,520	9,381	38,131
アラブ首長国連邦	335	22,350	1,509	26,675	5,462	32,630	777	39,614	2,340	34,997	8,041	31,295
香港	1,008	19,092	5	29,968	5	30,199	5	32,412	27	33,235	2,019	48,264
クウェート	49	24,551	168	25,588	2,967	26,251	147	22,894	454	109	1,852	871
カタール	2,390	5,590	2,874	7,575	1,713	6,869	1,143	8,867	1,523	12,036	3,981	12,597
ヨルダン	466	10,512	12	12,050	1,433	9,722	12	10,920	99	5,556	82	90
オマーン	63	5,147	14	7,136	676	7,633	40	9,660	410	8,849	1,303	5,978
ブルネイ	3,428	5,054	5,812	40	3,708	153	4,193	592	6,566	794	9,229	1,576
大韓民国	4,031	4	3,830	-	8,134	-	1,890	-	7,592	4	11,331	59
アメリカ合衆国	-	-	1,263	-	66	-	47	-	475	35	13,698	48
バーレーン	119	520	16	2,251	629	1,695	121	2,716	206	4,638	644	3,731
シリア	-	-	-	-	-	-	2	1,153	198	6,183	302	3,920
イタリヤ	-	-	953	-	6	1	-	-	10	3	3,383	25
日本	18	18	96	-	-	-	-	-	233	-	2,489	19
アルジェリア	-	-	-	-	481	18	442	5	586	23	1,083	1
南アフリカ共和国	-	-	111	-	-	-	-	-	9	3	2,001	8
マカオ	-	-	4	160	2	466	-	674	-	826	144	438

(出所) BNIPZTKI (2012c) より筆者作成。

(注) F：フォーマーマル部門(法人雇用), IF：インフォーマーマル部門(非法人雇用)。

は行われてきたものの数カ月以内であり、今回の本格的な制裁措置によって、家事・介護労働者の新規派遣数は表6のインフォーマル部門の数値からわかるように大幅に落ち込んだ。

だが、政府はこれを「フォーマル部門が地道に拡大されている」「インドネシア人の尊厳を守れない受入諸国には派遣する必要はない」と前向きに評価し、2012年に先の「家事労働者派遣完全停止ロードマップ」を発表した。事実、家事・介護労働者派遣数はピーク時に比べてサウジアラビアが約3分の1、マレーシアは10分の1まで減少したが、海外労働者派遣・保護庁がそれ以外の受入諸国のフォーマル部門への送り出しを拡大し、これまで送り出し実績がほとんどなかった国での新規市場開拓にも力を入れたため、全体としては年間60万人前後の送り出し規模を維持しつつ健全化の方向へ向かっている。とくに2011年は、アメリカやEU諸国のほか、表6には表れていないがタイ、トルコなどへも、それぞれ1000~1万人以上を送り出した。また、2013年6月にはついにサウジアラビアと覚書を締結し、家事・介護労働者への給与支払いを銀行口座経由にすることで、契約に違反した雇用主に罰則を定めることなどに成功した(BNP2TKI 2013a; 2013b)。

上記「ロードマップ」は、2017年から従来の家事・介護労働者に代わって「調理師」「ハウスキーパー」「介護士」などの専門的人材を派遣すると謳っている。インドネシア人家事・介護労働者の待遇改善・暴力防止策として、雇用主宅住まいでなく宿舎からの通勤にすることや、下層労働者という差別的イメージを払拭するために料理や介護などのプロである「スーパーメイド」として売り出すことは、一部の斡旋企業や政府関係者の間で何年も前から検討されており、筆者ら研究者も調査中の意見交換などで類似の提案をすることもあった。これらの案は雇用主の要望やコスト増大⁹⁾という問題もあって実現が難しいとされていたが、「ロードマップ」では他の移住労働者と同様に通勤や外出の自由、最低賃金額や法定労働時間、残業手当、休暇などを保証させるという(*The Straits Times*, 2012年1月5日付)。

だが、この計画にはいくつかの課題もある。まず、家事・介護労働者の主

要な受入諸国、とくに総数の7～8割をインドネシアに頼って来たマレーシアと台湾では、代替人材を探すかコスト高のインドネシア人を雇うか、などの対策を早急に講じなければならない。すでにインドネシアの派遣凍結によって供給不足を経験してきた受入諸国は、現状維持のままカンボジアやミャンマー、ケニアなどの新興送出諸国を開拓する方向で動いている。香港は試験的にバングラデシュとインドからも受け入れを開始し、バングラデシュの使節団が送り出し制度の視察にインドネシアを訪れている (*The Straits Times*, 2012年1月5日付; BNP2TKI 2013c; 2013d; 2013e)。

つぎに、現在のインドネシア人家事・介護労働者は、表5でみた東ジャワや西ヌサトゥンガラのような貧困農村出身者で小学校卒が中心であるが (*The Straits Times*, 2012年1月5日付)²⁰、政府がどこまで事前研修・教育を徹底し、どのようにして職種に見合う実力に引き上げるのか、などの見通しがまだない。海外労働者派遣・保護庁は、2013年から心理テスト (適性検査の一部) に筆記・面接を導入するなどして移住労働者の選抜・マッチングを強化し、途中帰国者を減らす方針を打ち出した。だが、メディアやNGOが指摘するように、派遣凍結中も中東へ多くのインドネシア人家事・介護労働者が流出し、不法就労者化している事実をかんがみると、今回の措置でかえって事態が悪化する可能性もある。サウジアラビアなどの在外公館がオーバーステイとなったインドネシア人労働者の合法化措置をとる一方、政府は海外労働者派遣・保護庁や自治体、宗教組織を通じて女性国民に家事・介護労働者としての渡航を極力避けるよう呼び掛けている (BNP2TKI 2013f; 2013g)。

技能向上と「市民性」の形成・普及という課題を抱えるのは、インドネシアに限らない。かつてフィリピンやスリランカからの家事・介護労働者に代わって、インドネシアやベトナムが市場に参入したように、今やインドネシアに代わってカンボジアやミャンマーなどの新興送出国が台頭し、送出諸国の移住労働者の待遇は改善よりもむしろ価格割れやダンピングの方向へ向かう、という歴史が繰り返されている。たとえば、シンガポールやマレーシアへの流出が著しいミャンマー人家事・介護労働者などは、ロヒンギャ (ムス

リム少数民族)などの政治難民である不法就労者が多く、低賃金・悪条件も受け入れざるを得ない。このため、シンガポールの各紙にみる斡旋企業の広告は、ミャンマー人労働者に「休暇不要」(No off days)、「パートタイム、時給10ドル」などの明らかに違法な労働条件や、「今すぐ派遣可能」(fast arrival)、「勤勉」(hardworking)などの謳い文句を掲載している。これらの広告は、かつてインドネシア人家事・介護労働者を売り込むために、斡旋企業や政府がよく口にしてきた「インドネシア人は辛抱強く、熱心に働く気質／性格である」といったディスコースを彷彿とさせる(奥島 2008, 153-171; 2009, 34-37)。

とはいえ、インドネシアがこの10年で一気に民主化改革を推し進め、移住労働分野でも人権保護政策をとってきた経験と実績は、多くの問題と限界をはらんでいたにせよ、新興送出諸国にひとつのモデルを示した点で意義深い。たとえば、カンボジアはインドネシアと同じ2004年に国連移住労働者権利条約に署名したが、共産党一党独裁のベトナム、軍事政権下のミャンマーなどとともに、移住労働者あるいは国民全般の人権保護法や制度を打ち出すのがいまだ難しい現状にある。だが、マレーシアへの家事・介護労働者の送り出しでは早くも虐待や不当な待遇に対して抗議・派遣凍結をするなど、今後の対処を検討せざるを得なくなっている。

さらなるステップとして、新旧送出諸国間の連携を強化し東アジア域内の移住労働者の待遇改善を促進するという課題もある。2012年11月18日のASEAN首脳会議では、経済統合に向けて域内の人権保護を強化すべく人権宣言が採択されたが、留保事項が多く国際基準に達していない、採択の背景にはアメリカの圧力がある、などと批判されている(たとえば朝日新聞 2012年11月18日付; 2013年4月24日付; 産経新聞 2012年11月19日付)。実際、ASEAN諸国ではその後も言論統制や武力介入などが頻発している。また、受入国には外交手段として移住労働者の受け入れを一時的に規制するという別な問題もある(台湾の事例は明石 2006; 最近受け入れ規制論が浮上した香港については日経新聞 2013年10月19日付参照)。このような現状のなか、送出諸国の自発的な民主化改革、あるいは受入諸国における人権擁護論の興隆を待つだけでなく、

インドネシアがフィリピンとともに積極的なイニシアティブを発揮することが期待されているのである。

〔謝辞〕

本研究に当たり、アジア経済研究所の山田美和氏と「東アジアにおける人の移動の法制度」研究会、および編集課の皆様にも多大なご支援・ご助言をいただいた。また、インドネシア、マレーシア、韓国、台湾、香港およびシンガポールでの調査では移住労働者・在外公館を含む関係省庁・斡旋企業・NGO・宗教組織・留学生などに多大なご協力をいただいた。厚く感謝申し上げます。

〔注〕

- (1) たとえばドイツの Transparency International が発表した2011年の Corruption Perceptions Index (CPI) によれば、インドネシアの腐敗認識指数は世界182か国中100位、シンガポールは5位、日本は17位、アメリカは24位である（1位はニュージーランド）。
- (2) インドネシア国家独立前後は、スマトラ、北スラウェシ、南マルクなどからオランダ親派・軍人などが多数移住・亡命し、その後さらにアメリカ・オーストラリアなどへ移住している（Jacobsen 2002; Coté and Westerbeeck 2005; Spaan et al. 2005など）。1990年代末はオランダに約43万6000人、アメリカ6万4000人、オーストラリア4万4000人がいた（Hugo 2000, 95-96）。これらオールドカマーは高齢化・減少傾向にあるものの、第2世代以降やニューカマーも加えると、たとえばオーストラリアでは7万人近くに上る（2001年時点、池上 2009, 328; 表3）。
- (3) 法規制定に関する法律2004年第10号によれば、インドネシアの法体系はインドネシア共和国憲法（Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: UUD 1945）、次いで法律（Undang-Undang）、政令（Peraturan Pemerintah）、大統領令（Peraturan Presiden）、地方（州・自治体政府）規定（Peraturan Daerah）という階層構造になっている。このほかに、各省庁などの出す省令・訓令がある。
- (4) マレーシアへの送り出しは建設・製造・農林の分野ではフィリピン、インドネシア、インド、カンボジア、カザフスタン、ラオス、ミャンマー、ネパー

- ル、タイ、トルクメニスタン、ウズベキスタン、ベトナムの13カ国に、また家事・介護労働ではスリランカ、インドネシア、タイ、フィリピン、カンボジアの5カ国に限定されている。
- (5) これはシンガポール派遣管理に関する労働移住省大臣決定2004年第80号で定められたが、その後成立した移住労働者法で移住労働関係の書類作成費の一律化や斡旋企業の不正禁止、政府負担の事前研修の開始などが決定されたため、バタムでの研修・試験の意義がなくなり2007年に廃止された。
- (6) たとえば、日本では1980年代末頃から日系ブラジル人などの付き添い婦が急増し、韓国も在外コリアンの訪問就業に看護・家事・介護の職種を設置した。また、東アジアでは90年代から国際結婚も急増し、多数の外国人花嫁が高齢者介護などに従事しているが、彼女たちも婚姻・出産を通じた「同族」労働者の一種とみなすことができる。ベトナム人女性は台湾・韓国に10万人以上、インドネシア人は3万人以上が斡旋企業を通じて婚入している（奥島2011b, 100）。
- (7) オランダ植民地時代のインドネシア民法典は日本インドネシア協会（1968）を参照。
- (8) ただし、当時の市民主導の社会改革運動の影響もあって、国内労働法における給与の保証や解雇時の支払い金額、また外国人労働者の役職就任などの全面禁止などは、国内外から行き過ぎとの批判を浴びている（佐藤2011など）。最近では、紛争解決手段のひとつとして、社会保険労務士制度の導入も検討されている（*Suara Pembaruan* 2013a; 2013b）。
- (9) 日本でも、国際協力機構（JICA）による「インドネシア国家警察改革支援プログラム」（2001～2012年）、法務省などによる「インドネシア和解・調停制度強化支援プロジェクト」（2007～2010年）などの国際協力が行われた（国際協力機構・法務省法務総合研究所国際協力部ウェブサイト参照）。
- (10) 同法の英語版では保証金額は5億になっている。その後の労働移住省令2006年第33号第2条で5億ルピアに変更。
- (11) 後述のように、日本では同庁からEPA経由の看護師・介護福祉士候補を受け入れている。Tenaga Kerja Indonesiaは表3にみるように「移住労働者／（海外の）インドネシア人労働者」だが、ここではEPAの所轄である国際厚生事業団（JICWELS）の訳語に便宜上したがう。また、日本では同庁の通称「ナショナルボード」の方がよく使われている。
- (12) ただし、フィリピン移住労働者法にみる「ネイション・ビルディングにおける女性の役割」や「ジェンダー・センシティブな基準」（小ヶ谷2003, 338）といった女性労働者保護の格別な配慮を示す記述は見当たらない。より一般的に、就労上の男女平等（第2条）、妊婦の渡航禁止と性的トラブル予防のための年齢制限（第35条）などが言及されているのみである。

- (13) ただし、芸能・興行は同庁と文化観光省にまたがり、日本の技能実習生（旧技能研修生を含む）は今も労働移住省の担当となっている。さらに、船員は運輸通信省（おもに商船）、医師・看護師などは基本的に保健省に属している（対日 EPA のみ同庁を看護師・介護福祉士候補双方の窓口として指定している）。
- (14) 同身分証は移住労働者だけでなく、留学・国際結婚などを経て海外就労・定住している者にも携帯が義務づけられている。ただし近年は、国連移住労働者権利条約の批准に関する法律2012年第6号が成立したため（76頁参照）、移住労働者身分証を携帯していなくとも違法にならない、という議論もある。
- (15) 台湾では4万9787新台幣ドル（約1550万ルピア）に銀行利子などをあわせた7万ドル前後が標準負債額とされた。また、香港への出国諸経費も約1550万ルピア、中東諸国1300万ルピア、マレーシア500万ルピアと一律化されている（2007年末時点）。
- (16) たとえば、筆者の2007～2010年の訪問中、同庁に出入りしている斡旋業者が「この中年女性の年齢は20歳として記載した」とパスポートをみせたり、「技能試験に落ちた連中をなんとか出国させてほしい」と職員に賄賂を渡したりすることがまだ頻繁にあった。対日 EPA 事業でも、同庁は介護導入研修を日本の介護福祉士に関してまったく経験・知識のない斡旋企業に委託していた（2008年委託、翌年研修開始）（奥島 2010b）。
- (17) この留学制度は奨学金・学生ローンの回収率が悪く、また金融危機も相まって2008年に停止となった（奥島 2012a, 128-129）。
- (18) 労働移住省令2006年第32号では移住労働者派遣・保護の詳細計画の提出や、オフィス・事前研修所などの整備も定められた。だが、それだけの実力のない中小企業がすべて営業停止になった訳ではなく、大企業の支店あるいは下請け会社などとして存続しているところもある。
- (19) これは移住労働者のための寮・住宅を確保するのが難しいためであるが、香港や台湾では雇用主の都合で斡旋業者の借り上げた住宅から家事・介護労働者を通わせている例もある。ただし、これは当地では違法に当たるため、あくまで非公式に行われている。
- (20) 同報道によれば、1200万人の労働人口のうち、45%が小学校卒であるという（*The Straits Times*, 2012）。

〔参考文献〕

＜日本語文献＞

- 明石純一 2006. 「外交資源としての外国人労働者——台湾の事例分析——」『国際政治』(146) 172-186.
- 朝日新聞 2012. 「ASEAN 首脳会議, 人権宣言を採択——内容に抗議の声——」11月18日.
- 2013. 「ASEAN, 人権途上——宣言採択後も改善せず きょう首脳会合——」4月24日.
- 池上重弘 2009. 「オーストラリア・シドニーのインドネシア人社会と自助組織」奥島美夏編『日本のインドネシア人社会——国際移動と共生の課題——』明石書店 318-343.
- 石川陽子 2011. 「フィリピンの保健医療・看護教育制度——どんな国から候補者たちは来ているのか——・2」『看護教育』52(9) 9月 92-796.
- 石田正美編 2005. 『インドネシア——再生への挑戦——』アジア経済研究所. インドネシア経済法規研究会・インドネシア通商産業協会共訳 1957. 『インドネシア労働関係主要法規』インドネシア経済法規研究会.
- 小ヶ谷千穂 2003. 「フィリピンの海外雇用政策——その推移と『海外労働者の女性化』を中心に——」駒井洋監修, 小井土彰宏編『移民政策の国際比較』明石書店 313-356.
- 奥島美夏 2008. 「台湾受け入れ再開後のインドネシア人介護労働者と送出制度改革——銀行債務制度とイメージ戦略から看護・介護教育へ——」『異文化コミュニケーション研究』(20) 111-189.
- 2010a. 「インドネシア人介護・看護労働者の葛藤——送り出し背景と日本の就労実態——」『歴史評論』(722) 64-81.
- 2010b. 「インドネシア人看護師・介護福祉士候補の学習実態——背景と課題——」『国際社会研究』(1) 295-342.
- 2011a. 「インドネシアの保健医療・看護教育制度——どんな国から候補者たちは来ているのか——・1」『看護教育』52(8) 696-701.
- 2011b. 「東アジア域内の移住労働——製造業から医療福祉へ, 外国人労働者から移民への模索——」和田春樹ほか編『岩波講座 東アジア近現代通史(10)和解と協力の未来へ——1990年以降——』岩波書店 85-106.
- 2012a. 「外国人看護師・介護福祉士候補の受け入れをめぐる葛藤——EPAスキームにみる選抜方法・技能標準化・コストの課題——」池田光穂編『コンフリクトと移民——新しい研究の射程——』大阪大学出版会 109-136.

- 2012b. 「< Mug Cup Essay 異国の窓から：インドネシア> 出稼ぎメイドはポスト資源大国の生存戦略」『賃金事情』(2631) 44-45.
- 2013. 「来日する移住労働者——技能研修生から看護師・介護福祉士候補まで——」村井吉敬・佐伯奈津子・間瀬朋子編『現代インドネシアを知るための60章』明石書店 338-343.
- 編2009. 『日本のインドネシア人社会——国際移動と共生の課題——』明石書店.
- 香川孝三訳 1974. 『インドネシアの労働法』アジア経済研究所.
- クワルタナダ, デイデイ 工藤尚子訳 2000. 「体制移行期における華人社会——その進展と潮流——」後藤乾一編『インドネシア——揺らぐ群島国家——』早稲田大学出版部 98-144.
- 国際協力機構 2013. 「インドネシア国家警察改革プログラム」(<http://www.jica.go.jp/project/area/program/0060000000010.html>).
- 小林寧子 2008. 『インドネシア——展開するイスラーム——』名古屋大学出版会.
- 佐藤忍 2008. 「韓国の外国人労働者」『香川大学経済論叢』81 (3) 12月 159-194.
- 佐藤百合編 2002. 『民主化時代のインドネシア——政治経済変動と政治改革——』アジア経済研究所.
- 2011. 『経済大国インドネシア——21世紀の成長条件——』中央公論社.
- 産経新聞 2012. 「ASEAN 首脳会議 初の人権宣言を採択——各国事情に配慮『抜け道』残す」11月19日.
- 鈴木早苗 2012. 「移民労働者問題をめぐる ASEAN のジレンマ」『アジ研ワールド・トレンド』(205) 39-44.
- 中村緋紗子 1987. 「イスラームと慣習法——ジャワ・ムスリムの離婚を中心として——」伊藤重人ほか編『現代の社会人類学 (3) ——国家と文明への過程——』東京大学出版会 171-202.
- 日経新聞 2013. 「中国・フィリピン関係 香港, 新たな火種に——メイド規制論など浮上——」10月19日.
- 日本インドネシア協会 [訳] 1968. 『インドネシア共和国民法典』日本インドネシア協会.
- 2005a. 「インドネシア人国外労働者保護法 (I) 法律2004年第39号 (2004年10月18日付)」『インドネシア経済法令時報』5月号 33-42.
- 2005b. 「インドネシア人国外就労者保護法 (II) 法律2004年第39号 (2004年10月18日付)」『インドネシア経済法令時報』6月号 1-21.
- 日本インドネシア協会訳編 1971. 『インドネシア労働基本法および関係諸法規』日本インドネシア協会.
- 日本労働研究機構編 1994. 『インドネシアの労働法規』日本労働研究機構.
- 松井和久編 2003. 『インドネシアの地方分権化』アジア経済研究所.

- 水野広祐 2004. 「労働者組織の台頭と労使関係制度の展開——インドネシアにおける安定的な労使関係の成立に関する事例研究——」佐藤百合編『インドネシアの経済再編——構造・制度・アクター——』アジア経済研究所 387-425.
- 2005a. 「今日のインドネシアにおける労働問題——変わった部分, 変わらない部分——」『インドネシアニューズレター』(53) 58-61.
- 2005b. 「インドネシアの労使紛争処理制度改革——労使紛争処理に関する法律2004年第2号を中心に——」石田正美編『インドネシア——再生への挑戦——』アジア経済研究所 125-147.

<外国語文献>

- BIMCO/ISF 2010. *Manpower 2010 Update: The Worldwide Demand for and Supply of Seafarers*. Dalian: Dalian Maritime University.
- BNP2TKI (Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia) 2008. “Penempatan TKI negara tujuan tempat kerja, Tahun 1994-2007.”
- 2012a. “Kepulauan TKI di BPK TKI Selapajang (2006-31 Mei 2012),” 10 June. (<http://www.bnp2tki.go.id/statistik-penempatan/statistik-kepulangan/6762-kepu-langan-tki-di-bpk-tki-selapajang-2006-31-mei-2012.html>)
- 2012b. “Rekapitulasi kepulangan TKI (2006-31 Mei 2012).” (<http://bnp-2-tki.blogspot.jp/2013/09/rekapitulasi-kepulangan-tki-2006-31-mei.html>)
- 2012c. “Penempatan berdasar sector (2006-2012),” 10 June. (<http://www.bnp2tki.go.id/statistik-penempatan/6757-penempatan-berdasar-sek-tor.html>)
- 2012d. “Penempatan berdasarkan jenis kelamin (2006-2012),” 10 June. (<http://www.bnp2tki.go.id/statistik-penempatan/6758-penempatan-berdasarkan-jenis-kelamin-2006-2012.html>)
- 2012e. “Penempatan berdasar daerah asal (Kota/Kabupaten) 2011-2012,” 12 June. (<http://www.bnp2tki.go.id/statistik-penempatan/6779-penempatan-berdasar-dae-rah-asal-kotakabupaten-2011-2012.html>)
- 2013a. “Arab Saudi keluarkan aturan perlindungan pekerja rumah tangga,” 17 July. (<http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu-231/8629-arab-saudi-keluarkan-aturan-perlindungan-pekerja-rumah-tangga.html>)
- 2013b. “APJATI dorong Menakertrans buat MoU dengan Arab Saudi,” 20 July. (<http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu-231/8649-ajpati-dorong-menaker>)

- trans-buat-mou-dengan-arab-saudi.html)
- 2013c. “BNP2TKI terima kunjungan delegasi Pemerintah Bangladesh,” 26 June. (<http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu-231/8521-bnp2tki-terima-kunjungan-delegasi-pemerintah-bangladesh.html>)
- 2013d. “Pengiriman TKI PLRT dihentikan, warga Hongkong ketar-ketir,” 26 June. (<http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu-231/8527-pengiriman-tki-plrt-dihentikan-warga-hongkong-ketar-ketir.html>)
- 2013e. “Malaysia mulai cari alternatif tenaga kerja selain Indonesia,” 15 August. (<http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu-231/8708-malaysia-mulai-cari-alternatif-tenaga-kerja-selain-indonesia.html>)
- 2013f. “KJRI Jeddah layani 54000 dokumen TKI overstayers,” 15 June. (<http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu-231/8480-kjri-jeddah-layani-54000-dokumen-tki-overstayers.html>)
- 2013g. “DPR minta BNP2TKI cegah wanita jadi PLRT,” 23 November. (<http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu-231/9098-dpr-minta-bnp2tki-cegah-wanita-jadi-plrt.html>)
- Choy, Catherine Ceniza 2003. *Empire of Care: Nursing and Migration in Filipino American History*. Durham : Duke University Press.
- Coté, Joost, and Loes Westerbeek eds. 2005. *Recalling the Indies: Colonial Culture and Postcolonial Identities*. Amsterdam: Aksant.
- Hugo, Graeme 1995. “International Labor Migration and the Family: Some Observations from Indonesia,” *Asian and Pacific Migration Journal* 4 (2/3) : 273–301.
- 2000. “The Crisis and International Population Movement in Indonesia,” *Asian and Pacific Migration Journal* 9 (1) : 93–129.
- Jacobsen, Michael 2002. *Cross-border Communities and Deterritorialising Identities: Assessing the Diaspora Triangle: Migrant-host-home*. Hong Kong: City University of Hong Kong.
- Jakarta Post* (インドネシア紙) 2003. “RI, RP Urge Liberalization of Labor Market in ASEAN,” 9 May.
- Shuaib, Fikreth 2008. “Timor Leste Country Report,” In *Leveraging Remittances with Microfinance*, edited by Australian Aid. Brisbane: The Foundation for Development Cooperation: 195–215.
- Spaan, Ernest 1994. “Taikongs and Calos: The Role of Middlemen and Brokers in Javanese International Migration.” *International Migration Review* 28 (1) Spring: 93–113.
- Spaan, Ernest, F. Hillmann, and T. van Naerseen 2005. *Asian Migrants and European*

Labour Markets: Patterns and Processes of Immigrant Labour Market Insertion in Europe. London: Routledge.

The Straits Times (シンガポール紙) 2012. "Jakarta plans to stop sending maids by 2017," 5 January.

Suara Pembaruan (インドネシア紙) 2013a. "Selesaikan Sengketa Tenaga Kerja, Indonesia Belajar dari Jepang," 30 October.

———2013b. "Selesaikan Masalah Buruh Kepada Lembaga Independen," 6 November.

Tim Redaksi Fokusmedia 2005. *Himpunan Peraturan Perundang-undangan: Undang-undang RI Nomor 39 Tahun 2004*. Bandung: Fokusmedia.

World Bank 2011. *The Migration and Remittances Factbook 2011*. Washington, D.C.: World Bank.

吾非奴 2006. 『我家的外勞』 新路出版.

<移住労働関連法規・覚書・国家開発計画 (原文)>

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families: ICRMW (全ての移住労働者及びその家族の権利の保護に関する国際条約, 1990年12月18日採択, 2003年7月1日発効).

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1999 tentang Badan Koordinasi Penempatan Tenaga Kerja Residen Republik Indonesia (インドネシア人労働者派遣協力機構に関する大統領決定1999年第29号).

Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor Kep-104A/MEN/2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri (インドネシア人労働者の海外派遣に関する労働移住省大臣決定2002年第104A号).

Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor Kep-80/Men/V/2004 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia dalam Kendali Alokasi ke Singapura (シンガポール派遣管理に関する労働移住省大臣決定2004年第80号).

Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transimigrasi Nomor 14A/Men.I/2005 tentang Tim Pencegahan Pemberangkatan Tenaga Kerja Indonesia Non Prosedural dan Pelayanan Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia (不法就労者の防止・帰国の対策班に関する労働移住省決定2005年第14A号).

Memorandum of Understanding between the Department of Labor and Employment of the Republic of the Philippines and the Department of Manpower and Transmigration of the Republic of Indonesia concerning Migrant Workers, 18 January 2003 (フィリピン労働雇用省とインドネシア労働移住省間の移住労働者に関する了解覚書2003年1月18日).

- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2004 tentang Badan Nasional Sertifikasi Profesi (職業資格認定庁に関する政令2004年第23号).
- Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor PER-04/Men/II/2005 tentang Penyelenggaraan Pembekalan Akhir Pemberangkatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri (出国直前研修業務に関する労働移住省令2005年第4号).
- Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor PER-32/MEN/XI/2006 tentang Rencana Kerja Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, Sarana dan Prasarana Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (移住労働者の派遣・保護計画およびその労務管理設備に関する労働移住省令2006年第32号).
- Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor PER-33/MEN/XI/2006 tentang Tata Cara Penyetoran, Penggunaan, Pencairan dan Pengembalian Deposito Uang Jaminan (保証金の預託・使用・相殺・返還方法に関する労働移住省令2006年第33号).
- RA 8042: Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995 (フィリピン共和国法第8042号: 移住労働者と在外フィリピン人に関する1995年法).
- Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) (国家中期開発計画, 第1期: 2004-2009年, 第2期: 2010-2014年).
- Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP) (国家長期開発計画, 2005-2025年).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (基本的人権に関する共和国法1999年第39号).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (インドネシア人労働者派遣・保護に関する共和国法2004年第39号).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pengesahan International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (Konvensi International mengenai Perlindungan Hak-hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya) (国連移住労働者権利条約の批准に関する法律2012年第6号).

<ウェブサイト>

- 法務省ウェブサイト「在留外国人統計(旧登録外国人統計)統計表 2012年12月末」. (<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001111233>)
- 法務省法務総合研究所国際協力部ウェブサイト「インドネシア」. (http://www.moj.go.jp/housouken/housou_houkoku_indonesia.html)
- 労工委員会職業訓練局ウェブサイト. (<http://statdb.cla.gov.tw>)