

第3章

フィリピンの労働者送り出し政策と法

——東アジア最大の送出国の経験と展望——

知 花 いづみ

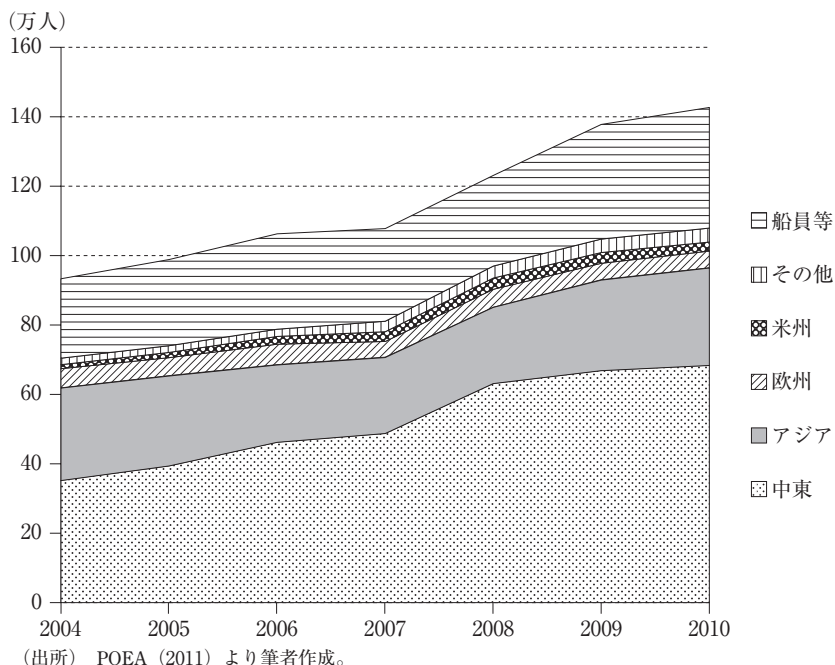
はじめに

フィリピンは、多くの労働者を海外に送り出しており、東アジア域内において最大の労働力輸出国となっている。図1は2001年から2010年までの海外で就労するフィリピン人の数の推移とその受け入れ先をまとめたものである。海外へ派遣されるフィリピン人労働者数は2010年に147万人を記録し、2001年の約87万人からおおよそ1.7倍に増加した。労働者のおもな受け入れ先は、一貫して中東が上位にあり、2010年には約68万人と最多の受入地域となっており⁽¹⁾、それにアジアの約28万人が続いている⁽²⁾。

表1はアジアにおける受入国別の海外フィリピン人労働者（Overseas Filipino Workers: OFW）数を示したものである。約10万人の労働者を受け入れている香港を筆頭に、シンガポール、台湾、韓国、マレーシア、中国、ブルネイ、日本、マカオ、タイ、インドネシア、ベトナムがおもな渡航先となっている。

表2は、海外フィリピン人労働者が従事する業種または職種別に整理したものである。サービス業がもっとも多く（2010年時点で約15万5000人）、次いで工場労働者、専門職、事務職、営業職、行政管理職、農業従事職についている者が多い（POEA 2010）。近年、とくに需要が高い職種に家事・介護労働

図1 海外フィリピン人労働者数の推移



を含むサービス業がある。従来、家事や介護などの家内労働の分野は、機械・金属などの製造業よりも賃金が割安であるため、技術を学びたい、あるいは短期間で効率よく貯蓄をしたい労働者には不人気であった（奥島 2011, 92-95）。しかし、急速に高齢化が進んでいる東アジアでは、国内の人材不足を外国からの労働力で補完する必要性が高く、また、送出国側にもいずれ自国に訪れる高齢化に備えて技能や知識を持ち帰ることが望ましいとする意見があることから、家事や介護などの家内労働におけるフィリピン人労働者に対する国外からの需要は年々高まる傾向にある（小峰 2007, 115-117）。

他方、フィリピン国内経済に目を向けると、失業率は2010年に7.3%, 2011年と2012年に7%を記録し、国内労働市場は好況とは言い難い状況が続いている⁽³⁾。こうしたなか、国内に残留する家族にあてて送られてくる海外

表1 アジアにおける派遣先別海外フィリピン人労働者数の推移

(人)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
香港	113,583	105,036	84,633	87,254	98,693	96,929	59,169	78,345	100,142	101,340
シンガポール	26,305	27,648	24,737	22,198	28,152	28,369	49,431	41,678	54,421	70,251
台湾	38,311	46,371	45,186	45,059	46,737	39,025	37,136	38,546	33,751	36,866
韓国	2,555	N/A	N/A	8,392	9,975	13,984	14,265	12,367	14,851	11,697
マレーシア	6,228	N/A	N/A	6,319	6,599	5,749	9,725	6,034	7,256	9,802
中国	N/A	N/A	N/A	2,942	4,608	5,654	5,901	7,029	8,771	8,954
ブルネイ	13,068	N/A	N/A	10,313	9,083	9,461	14,667	6,930	7,413	7,907
日本	74,093	77,870	62,539	74,480	42,633	10,615	8,867	6,555	6,418	5,938
マカオ	N/A	N/A	N/A	2,361	2,684	2,802	3,578	6,067	6,729	5,713
タイ	N/A	N/A	N/A	1,750	2,401	2,497	3,144	3,750	5,009	5,133
インドネシア	N/A	N/A	N/A	1,744	2,186	2,102	3,285	2,798	3,705	4,084
ベトナム	N/A	N/A	N/A	783	1,103	1,348	1,972	2,785	4,126	4,056
カンボジア	N/A	N/A	N/A	605	691	571	954	1,015	1,526	1,499
ラオス	N/A	N/A	N/A	54	164	153	434	647	615	734
ミャンマー	N/A	N/A	N/A	139	152	92	94	126	186	194

(出所) 図1に同じ。

(注) 新規および継続雇用の陸上労働者に限定。

2003年はSARSによる減少。

表2 職種別海外フィリピン人労働者数の推移

(人)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
サービス業	97,374	84,021	113,423	133,907	144,321	107,135	123,332	138,222	154,535
工場労働者	69,513	61,352	63,719	74,802	103,584	121,715	132,295	117,609	120,647
専門職	99,688	78,956	94,147	63,941	41,258	43,225	49,649	47,886	41,835
事務職	4,012	3,965	5,323	5,538	7,912	13,662	18,101	15,403	10,706
営業職	3,043	2,490	3,950	4,261	5,517	7,942	11,525	8,343	7,242
行政管理職	374	387	565	490	817	1,139	1,516	1,290	1,439
農業	612	413	632	350	807	952	1,354	1,349	1,122
その他	11,512	9,967	3	996	3,906	10,613	494	1,650	2,753
合計	286,128	241,551	281,762	284,285	308,122	306,383	338,266	331,752	340,279

(出所) 図1に同じ。

(注) 対象者は新規契約による陸上労働者に限定し、船員など海上労働者や継続契約による派遣者は除く。

フィリピン人労働者からの海外送金は GDP の約 1 割に達し⁽⁴⁾、国内消費の力強い下支えとなっている。海外フィリピン人労働者が、しばしばメディアなどで国民的英雄として取り扱われる背景には、彼/彼女らからの海外送金が政府にとっても貴重な外貨獲得の手段であり続けたという事情があった。

東アジアの主要な労働力輸出国であるフィリピンにおいて、労働者送り出し政策がどのように形成され、そのための法制度がどのように整備されてきたのであろうか。また、海外フィリピン人労働者を保護するためにフィリピンはどのような制度を整備してきたのであろうか。

海外で就労するフィリピン人は法律上も OFW と呼ばれる。海外フィリピン人労働者の送り出しの歴史は20世紀初頭から始まるが、そのための法整備が本格的に進められたのは、マルコス政権以降のことであった。現行の海外フィリピン人労働者の送り出し政策の実施や労働者の保護については、ラモス政権期（1992～1998年）に制定された「1995年移住労働者と海外フィリピン人法（Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995）」（以下、1995年移住労働者法）が基本法とされている。この法律は当時シンガポールで働いていたフロール・コンテンプラシオン（Flor Contemplacion）が、雇用者の子どもと同僚の家事労働者を殺害した容疑で死刑に処せられた事件を契機に制定されたものである。この事件では、フィリピン国内のカトリック教会、女性団体、労働組合、海外出稼ぎ労働者協会、野党などが一丸となって死刑執行に反対し、大きな抗議行動につながった。国民の反発の高まりは、当時のラモス政権を揺るがすまでに至り、政府は、シンガポールへの家事労働者の派遣を一時停止するなどの対応を余儀なくされたのである。

移住労働者法はフィリピン政府が海外フィリピン人労働者の保護に本格的に乗り出したものであり、労働者の送り出しに関する政策策定、実施や在外フィリピン人支援を担当する公的機関の機能は、本法律に基づき強化された。しかし、実際には海外フィリピン人労働者の権利保護や法執行のあり方等については、不十分な面があることは否めず現在もさまざまな課題が山積している。雇用情報の紹介斡旋業者に関連する金銭トラブルや、受入国における

フィリピン人労働者の権利保護の不徹底に対する懸念も根強い。また、優秀な人材がより高い報酬を求めて海外に流出することにより、国内における医療、教育、経済の発展が遅滞するという頭脳流出問題や、海外就労という選択肢があるがゆえに、国内労働市場における雇用の創出政策が後手に回るといふ悪循環がある。さらに、近年は移住労働者の搾取や暴力などに代表される人身取引問題に注目が集まっているものの、国際条約や国際労働機関（ILO）などが主導する多国間で適用される法的枠組みの適切な運用方法への必要性が高まっている。

本章では、フィリピンにおける労働力送り出し政策の変遷をたどり、1995年移住労働者法下における送り出し制度を概説したうえで、日本が看護、介護の分野に外国人受入を開始したことで注目を集めてきた日本とフィリピンとの間の経済連携協定（Economic Partnership Agreement: EPA 2008年発効）に着目する。フィリピン政府は海外フィリピン人労働者の受入国との間で二国間協定等を締結し、受け入れのためのルール・手続きを整備し、受入国での法的保護を図っている。ここではEPAに基づく二国間の労働力移動の現状の整理を試みる。

本章の構成は、以下のとおりである。第1節では、フィリピンにおける送り出し政策の史的展開を概観する。第2節では、労働者送り出しのための制度の分析を行う。第3節では、労働移動と二国間協定の現況を確認し、とくに日比EPAについて論じる。最後に、考察および今後の課題を検討して本章のまとめとする。

第1節 フィリピンにおける労働力送り出し政策の展開

1. 1900年代から1970年代への変遷

フィリピン人の海外就労はスペイン統治下での軍による半強制的な雇用に

始まるとされるが³ (Sagalla 1988, 20-21), 米西戦争の結果, アメリカが宗主国となって以降, アメリカへの就労が増加した。1908年に海外就労について行政事務を担当する労働局 (Bureau of Labor) が設置されたのも海外就労の増加に対応するためであった。また, 海外就労に関する契約を扱う民間斡旋業者が事前に労働局に許可をとらなければならないとする原則が定められた (Thomas 1986, 1-4)。労働局を中心とした海外出稼ぎ労働者の送り出し政策の管理は, その後約60年間続いた。

1917年にアメリカはアジアからの移民を制限するため移民制限法を制定したが, アメリカ領であるフィリピンは移民制限の対象とされなかった。また, 特別非内国民的地位 (Special Non-Citizen National Status) が付与されたことから, 比較的簡略化された手続きのもとアメリカに移住することができた。1920年代から1930年代にかけてアメリカにおけるフィリピン人労働者は増加し, その多くが大規模農園での農作業従事を目的にしていた。

フィリピンの自治を認めた1934年のフィリピン独立法 (Tydings McDuffie 法) の制定とその後の1935年憲法の制定はアメリカにおけるフィリピン人の就労に大きく影響した。自治政府の成立を機に, フィリピン人移民法が定める内国民から外され, 移民可能な人数は年間50人までとの割り当てが設けられた。この制度は, 渡米するフィリピン人の数を減少させただけでなく, アメリカ永住権の取得を軍関係者, 医師, 看護師, エンジニアといった専門職に従事する者に限定するようになった (Tomas 1986, 1)。

第2次世界大戦後, 1950年代から1960年代にかけては, 朝鮮戦争やベトナム戦争の影響によって, 非専門職の労働力に対する需要がアジアで増加し始め, ベトナム, タイ, 日本, グアムなどにある米軍基地の建設部門に従事するフィリピン人労働者の募集が増加し始めた。アメリカからアジアへ, 専門職から非専門職へとといった変化の傾向は, 労働力を送り出すフィリピン側にとって, 労働者の多様性を移民政策の主軸に含める契機となった (CIIR 1987, 14-17)。

2. マルコス政権期の政策と法

フィリピン人の海外就労のための法整備を進めたのはマルコス政権であった。1972年の戒厳令布告を境に労働運動の締め付けが厳格化し、労働争議がほとんど不可能であったため労使関係が悪化傾向にあったこと、また、インフレによってこれまでの賃金を実質的に大きく下落し、労働者の生活が著しく苦しくなったことなどによる国内雇用環境の悪化があったとされる。また、対外的には、国際環境の変化にともない、イランやイラクなどの多国籍建設会社における建設作業員に対する需要が高まるにつれて、比較的廉価で雇用できるフィリピン人エンジニアが重用されるようになったという事情もあった（Gonzalez 1998, 34-35）。

1974年労働法の改正に成功したマルコスは、海外就労希望者が民間業者をととして直接雇用契約を締結することを禁止し、労働者の送り出しに関する手続きを政府内ですべて網羅するよう試みた（Asis 1992, 83）。しかし、現実には、政府の予想をはるかに超える求人が海外から殺到し、業務量の多さや手続きの煩雑さなども相まって公的機関だけで対応していくことは困難であるとの認識が高まった。このため、1978年に発布された大統領令1412号では、海外就労の斡旋業を公的機関だけで独占する規定が撤廃され、代わりに民間斡旋業者の参入が認められる規定が導入された。以降、政府は民間業者を監督するという立場で労働力の輸出にかかわるようになった（Battistella 1995, 259）。

1980年代に入ると、家事・介護労働者、船員、工場労働者を中心とした労働力の送り出しが推進された。とくに、アジアNIEs（Newly Industrializing Economies）と呼ばれた香港、シンガポール、台湾、韓国などでは、80年代の経済成長にともない女性の社会進出が進み、家庭で子どもや老人の世話をする乳母などの需要が増加し、外国人の家事労働者が積極的に受け入れられた⁽⁵⁾。

海外の労働力需要増加に対応するため、マルコス政権は1982年に大統領令

797号を公布し、フィリピン海外雇用庁 (Philippine Overseas Employment Administration: POEA) を設立した。また、雇用の増進、労働者の労働条件の改善、女性を含む社会的少数派の保護など政策立案の主軸を担う国家労働関係委員会や国家賃金委員会を設置した。POEA には、海外フィリピン人労働者保護の観点から労働紛争の仲裁権限が付与され、海外フィリピン人労働者は金銭の授受や賃金の支払いを含む労使間の争いの裁定を POEA に申請することが可能となった。また、同制度を補完するため無償法律扶助局が設置された。

3. 再民主化以降の海外フィリピン人労働者の送り出し

1986年の民主化運動（エドサ革命）によってマルコスは退陣し、コラソン・アキノが大統領に就任し、再民主化政策を進めた。アキノは、海外フィリピン人労働者を「国民の新しい英雄」として位置づけ、その保護を打ち出した。1987年憲法は、海外フィリピン人労働者の権利を憲法上保障される人権であると定め、海外出稼ぎ労働者の権利保障は、政府にとって憲法上の義務であるとされた (Gonzalez 1998, 42)。1987年、行政命令247号によって POEA が再編され、民間仲介業者を対象とした規制強化および海外就労希望者を対象とした登録制度が導入され、出稼ぎ労働者保護が重点化された。

出稼ぎ労働者の送り出しにかかわる法的枠組みは、ラモス政権期（1992～1998年）に制定された1995年移住労働者法で初めて規定された。この法律は当時シンガポールで働いていたフロール・コンテンプラシオン事件によるものであったことは前述のとおりである。

1990年代に入ると、インドネシアやベトナムが自国の労働力を海外に輸出するようになった。これらの国々は、高学歴・高技能の人材であることを前面に出し、受入国に対して一定の労働基準や待遇を求めてきたフィリピンの方針とは異なり、労働条件の劣悪な雇用先にも積極的に自国の労働力を送り出す政策をとった。この時期、国際社会では経済的不況が続くなか、より廉

価な労働力への需要が高まっていた。このため、90年代以降、フィリピン政府は諸外国との競合を意識した労働力輸出策を検討せざるを得なくなり、1962年の「均等待遇（社会保障）条約」（第118号）、1973年の「最低年齢条約」（第138号）、1976年の「国際労働基準の実施を促進するための三者の間の協議に関する条約」（第144号）、1982年の「社会保障の権利維持条約」（第157号）、1996年の「船員の募集及び職業紹介条約」（第179号）などのILO条約を次々と批准することで、国際的な枠組みのなかで共有し得る労働環境、条件を整えることをめざし、追随してくる諸外国との差別化を図ろうと試みた。

2000年代は、経済発展を重視する当時のアロヨ元大統領の主導により、政府の送り出し政策の重点が看護師、介護士、船員、IT技術者といった専門職に移行した。

第2節 労働者送り出しのための制度分析

1. 1987年憲法下の規定

前述したとおり、1986年のマルコス政権崩壊後に樹立されたコラソン・アキノ政権は、海外出稼ぎ労働者を国民の新しい英雄と位置づけ、1987年憲法下では率先して在外労働者の保護に取り組むと明言した（Gonzalez 1998, 3）。1987年憲法は、第13条「社会正義および人権」第3項において、フィリピン政府は組織または未組織にかかわらず国内外の労働者に対して十分な保護を提供し、すべての人々に対する完全雇用と雇用機会の平等を促進すると定めている。1987年の行政命令247号によって POEA が再編され、民間仲介業者を対象とした規制強化および海外就労希望者を対象とした登録制度が導入され、出稼ぎ労働者保護が重点化された。

2. 1995年移住労働者法

出稼ぎ労働者の送り出しにかかわる法的枠組みは、ラモス政権期（1992～1998年）に制定された1995年移住労働者法で規定された。本法は、表3に示すように、43条から構成され、大きく次の（1）派遣（deployment）、（2）違法採用（Illegal Recruitment）、（3）サービス、（4）政府機関、（5）移住労働者問題のための法律扶助、（6）国家チームアプローチ（Country-Team Approach）、（7）規制緩和と段階的な自由化、（8）専門職および高技能在外フィリピン人、（9）雑則、に分かれる。

本法は第2条において、外交政策等の遂行上、国は国内または在外であるかを問わず、市民一般、とくに海外フィリピン人労働者の尊厳を支持することおよび政府は（地元であるか海外であるか、また組織化されているか否かを問わず）労働者に完全な保護を与え、完全雇用と雇用機会の平等を奨励することを宣言している。政府はこの目的のため、フィリピン人移住労働者のため完全かつ時宜にかなった社会的⁽⁶⁾、経済的および法的サービス⁽⁷⁾を提供する責務を負い、富と開発の便益の衡平な分配を促進しなければならない。また、本法はすべての海外フィリピン人労働者および海外フィリピン人に対して国家の民主的な意思決定過程に参加する権利および海外就労に関連する諸制度に代表される権利を認め、保障する責務を負い、さらに、政府はすべての移住労働者の究極的な保護が技能の保有にあることを認識する立場をとることが明言されている。これらのことを達成するため、政府は現実的であるかぎり速やかに技能のあるフィリピン人労働者のみを派遣し、また派遣を許可しなければならない。また、同条2項は、「陸上であるか海上であるかを問わず、国内サービス契約者および管理代理店によるフィリピン人海外労働者の派遣は適切なインセンティブの下で奨励される」と定める。海外雇用を最終的には段階的に停止していく方向で、労働者の保護を前面に押し出し、適切な管理を政府が行っていくという立場を打ち出すものであった（Battistella 1995, 268）⁽⁸⁾。

表3 1995年移住労働者法の概要

第1条	法令名の略称
第2条	送り出し政策に関する基本方針の宣言
第3条	目的の定義
第1部 送り出し	
第4条	移住労働者の送り出し
第5条	送り出しの終了または禁止
第2部 違法採用	
第6条	違法採用の定義
第7条	罰則
第8条	公務員および被雇用者に関する禁止規定
第9条	裁判管轄
第10条	金銭関連紛争
第11条	違法採用事件の予備調査
第12条	時効
第13条	無償法律扶助および承認保護プログラムによる保護
第3部 サービス	
第14条	渡航先情報の事前普及
第15条	緊急帰還基金
第16条	未成年労働者の強制送還
第17条	帰国者観察センターの設置
第18条	同センターの機能
第19条	移住労働者および在外フィリピン人情報資源センターの設置
第20条	移住に関する公的情報共有制度
第21条	移住労働者ローン保証基金
第22条	国際的・地域的人権保護制度の施行機能と権利
第4部 担当行政機関	
第23条	担当行政機関の役割
第5部 移住労働者問題に関する法律扶助	
第24条	移住労働者関連係争の法律扶助
第25条	法律扶助基金
第26条	法律扶助基金の利用
第6部 国別アプローチ	
第27条	外交上の優先課題としての OFW 保護
第28条	国別アプローチ
第7部 規制緩和と段階的廃止	

表3 つづき

第29条	幹旋業務の包括的規制緩和計画
第30条	段階的廃止に向けた規制緩和機能
第8部 専門職と高技能労働者	
第31条	在外フィリピン人専門職と高技能労働者のインセンティブ
第9部 雑則	
第32条	海外雇用庁および海外労働者福祉庁の理事会
第33条	議会への報告
第34条	議会における有権者の権利
第35条	旅行税および空港使用料の免除
第36条	手数料の標準化
第37条	議会による移住労働者とその子女に対する奨学基金
第38条	予算および基金源
第39条	移住労働者デーの制定
第40条	規則の施行
第41条	無効条項
第42条	分離条項
第43条	施行条項

(出所) 筆者作成。

(1) 労働者の派遣

本法は「フィリピン人移住労働者の権利が保護されている国のみに海外フィリピン人労働者を派遣する」と定め（第4条）、政府が受入国側において権利の保護のための保証と認めるべき事項として、①移住労働者の権利を保護する労働法規の存在、②移住労働者の保護に関係する多国間条約、宣言または決議への署名、③海外フィリピン人労働者の権利を保護する政府との二国間協定または取り決めの締結、④移住労働者の権利を保護するための積極的、具体的措置の存在の4つを設けている。

後述するように、フィリピン政府との二国間の協定または取り決めがフィリピン政府が労働者を送る国との間に二国間または協定が存在する。これらの受入国の条件整備に関する基準は「積極的かつ具体的に」といった曖昧な表現を含んでおり、結果的にはプログラム規定以上の効果を発揮し得えない

点には注意を払う必要がある (Montañez 2003, 196)。政府は、国益のため、または公の福祉が必要とするときは、労働者の派遣を停止し、または禁止することができる (第5条)。

(2) 違法採用の禁止

移住労働者法は送り出し側である民間の斡旋業者に対する規制の強化に重点をおく。それは、海外での求人をめぐって業者が不当に事前の支度金や紹介料などを求める問題が後を絶たず、その取り締まりが必要となったからである。

「違法採用」(illegal recruitment) とは、利潤を目的とするか否かにかかわらず、労働者の勧誘、募集、契約、輸送、利用、雇入れ、調達の行為 (在外雇用のための照会、情報提供サービスまたは宣伝を含む) で、労働法典第13条 (大統領令第442号) に定める許可を得ずに行われるものをいう (第6条)。無許可で2人以上の者に手数料を目的に在外雇用を申し出るかまたは約束した者はかかる行為を行ったとみなされる。また、以下のものも同様に違法採用とみなされる (第6条 (a)~(m))。

- ①労働雇用大臣が定める許容される手数料表の規定額を超える額を直接または間接に課しまたは受領すること、また、貸付もしくは前払い金として労働者が実際に受領したものよりも大きな額を労働者に課すこと
- ②求人または雇用に関係する虚偽の通告または情報もしくは文書を提出し、または公表すること
- ③労働法上の許可を取得するため、虚偽の通告、証言、情報または文書を作成し、虚偽表示を行うこと
- ④すでに雇用されている労働者を他の雇用主のもとに移転させるために、その雇用を終了することを勧誘し、または勧誘しようとする事
- ⑤自分の代理人を通じて雇用を申請しなかった労働者を雇用しないようにいずれかの人または法人 (entity) に影響を与え、または影響を与えようとする事

- ⑥公衆衛生もしくは公の道徳または共和国の尊厳を害する仕事に労働者を紹介するための求人に従事すること
- ⑦労働雇用大臣またはその適正に授権された代表による検査を妨害し、または妨害しようとする事
- ⑧労働雇用大臣が求める雇用、職業紹介、獲得外貨送金、離職、その他労働雇用大臣が求める他の事項または情報の状況について報告の提出を怠ること
- ⑨労働雇用省が承認しかつ認証した雇用契約を当事者による実際の署名後に労働者の不利益になるよう置き換え、または変更すること
- ⑩金銭的理由により出発前の申請労働者の旅行証書を破棄、または取り消すこと
- ⑪労働者の過失がないにもかかわらず派遣が実際に行われなかった場合に、派遣のための文書および処理に関連して当該労働者に生じた費用を償還しなかったこと

また、雇用契約が成立して就労先に派遣された後に、契約内容と異なる労務に従事させられる場合や賃金の未払いなどが生じた場合も、違法採用として訴えることができる。

こうした違法な採用行為について法的に争う場合は、まず被害を受けた労

表4 違法採用に関する訴訟件数の推移

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
訴訟件数	1,462	1,198	1,504	1,624	1,687	1,610	1,648
a. 未決数	594	812	992	1,154	1,285	1,358	1,427
b. 受理数	868	386	512	470	402	252	221
c. 提訴数	1,441	543	1,135	1,057	857	469	468
処理済み件数	650	206	350	339	329	183	283
持ち越し件数	812	992	1,154	1,285	1,358	1,427	1,365
処理率(%)	44.5	17.2	23.3	20.9	19.5	11.4	17.2
逮捕者(人)	12	4	50	26	98	74	12

(出所) フィリピン海外雇用庁のホームページ (http://www.poea.gov.ph/stats/2010_Stats.pdf 2012年3月7日ダウンロード) より筆者作成。

働者は地域裁判所（Regional Trial Court）に提訴する必要がある。そこで有罪と認定された斡旋業者には、6年以上12年以下の禁固刑および20万ペソ以上50万ペソ以下の罰金刑、または、終身刑および50万ペソ以上100万ペソ以下の罰金刑が適用される。被害を受けた労働者は、提訴するにあたって POEA が提供する証人保護制度に基づく優先的な権利および無償法律扶助サービスを利用できる（第6～13条参照）。海外就労の基礎となる雇用契約の内容は、送り出されるフィリピン人労働者にとって就労先での労働環境を決定づける重要事項であるため、POEA は、違法採用に関して厳罰をもって処す態勢で調査、摘発を実施している⁹⁾。

（3）行政機関

移住労働者法第23条は、移住労働者（適用可能な限りすべての海外フィリピン人）の福祉の増進と権利保護のため、職務を果たすべき行政機関として、①外務省、②労働雇用省、ならびに労働雇用省に属する、③フィリピン海外雇用庁（POEA）、④海外労働者福祉庁（Overseas Workers Welfare Administration: OWWA）の設置について定めており、各担当機関の職務を次のように列挙している。

外務省は、本省または在外公館をとおして、フィリピンへの本国送還の事例など即時の援助を差し伸べるものを含む海外フィリピン人労働者および在外フィリピン人の権利を保護するにあたっての迅速な支援を提供する優先的行為を実施しなくてはならない。また、労働雇用省は、諸外国における労働や社会福祉分野における関連法が適正に海外フィリピン人労働者にも適用されているか否かを確認しなければならない。また、これらの法律が適用可能な場合は、在外フィリピン人に対しても必要な法律扶助や専門医や病院への照会が実施されているかについても確認する。さらに、POEA は、許可制と登録制の制度のもと、海外へ派遣する労働者の新規募集と配置への民間部門の参加に対する規制権限を有する。

OWWA は、福祉担当官（同担当官が不在の場合は調整担当官）が海外フィリ

ピン人労働者およびその家族に対して、斡旋業者をととして成立した契約上の義務の履行に関するすべての必要な支援を提供する。職務遂行上、担当官は公的な代理人として機能し、海外フィリピン人労働者からの不服申し立てなどを解決へ導くために斡旋業者等に対して協議や調停のための会議への参加を要求することができる。

フィリピン人労働者の送り出しに関する手続き全般については、法律上、労働雇用省の管轄下にある POEA と OWWA の責務となる。具体的には、フィリピン人労働者の渡航にかかわる管理業務、事前オリエンテーション、民間紹介斡旋業者の監督は POEA が担当し、労働者とその家族を対象とした福祉および厚生関連事業は OWWA の担当となる。これに加えて、外務省と OWWA が連携し、渡航後の在外フィリピン人の保護対策も進めている。以下、主要官庁について概観する。

A. フィリピン海外雇用庁 (POEA)

POEA は、マルコス政権下の1982年に設置された組織で、1974年労働法によって設立された海外雇用開発局 (Overseas Employment Development Board: OEDB)、国家船員局 (National Seamen Board: NSB)、雇用サービス局 (Bureau of Employment Services: BES) の3機関を統合したものである。POEA は、フィリピンの海外雇用政策全体を総括している。海外就労を希望するフィリピン人労働者は全員 POEA に個人データを登録しなければならない¹⁰⁾。POEA のおもな任務には、雇用契約手続、斡旋業者をととしてフィリピン人労働者を雇う外国人に対する雇用の認定、海外就労に関する民間斡旋業者の認可、海外就労者への海外雇用許可証 (Overseas Employment Clearance: OEC) の発行、労働者への雇用前および渡航前オリエンテーション¹¹⁾の実施、労働基準の認定、海外就労関連広告の監査などがある。また、海外からの人材募集の承認、労使間の雇用契約の評価に加えて、労働市場の調査とマーケティング、海外フィリピン人労働者の統計データの管理、就労先となる受入国に関する情報提供や危険情報、注意勧告の発行なども POEA の担当となる¹²⁾。POEA が取

り扱う雇用の形態は、民間斡旋機関をとおした雇用、知人をとおした直接雇用、POEA 斡旋部に直接申請のあった雇用の3種類で、いずれの雇用形態であっても、雇用契約はPOEAが定める最低労働基準を満たす必要がある。ここでいう最低基準とは、正規労働時間に対する正当な賃金設定、超過手当の付与、採用地点から渡航先までの無料の往復渡航切符や緊急医療費の供与、労働災害補償の給付、戦争の危機など国家的災害からの保護、死亡時の遺体や遺品の送還手続き、自国への送金の手助けなどを指す（Ateneo Human Rights Center 1995, 16）。

B. 海外労働者福祉庁（OWWA）

コラソン・アキノ政権下の1987年に新設されたOWWAは、マルコス政権期の1980年に設立された海外労働者福祉基金（Welfare Fund for Overseas Workers: WFOW）を母体とする機関である。OWWAはフィリピン人労働者とその家族の福祉や帰国後の支援をおもな業務としており、POEAと同様、労働雇用省の管轄下におかれている。すべての海外フィリピン人労働者は、雇用契約の締結時に所定の拠出金を支払ってOWWAメンバーに加入することが義務づけられており、集められた拠出金は、世界各地に送り出される在外労働者を対象に、福祉サービスを提供するための基金として利用される。

フィリピン人労働者が渡航先で死亡または負傷した場合の援助、帰国支援、医療支援、法律扶助支援、渡航先での法的支援、帰国者を対象とした自立生計支援や地域社会への再統合プログラムの実施¹³、海外フィリピン人労働者家族を対象とした奨学金制度の運営などもOWWAの業務となる。OWWAは、おもに多数のフィリピン人が在留している在外公館に海外事務所を構えており、事務所に併設されているフィリピン人労働者開発センター（Filipino Development Workers Center: FDWC）をとおして、カウンセリング・サービスの提供、シェルター活動、労使間の問題処理、外国人労働者への支援を専門とするNGOの紹介といったサービスを提供する。

C. その他

以上の2機関とは別に、受入国の領事館や大使館において、在外フィリピン人を保護する業務は外務省の役割となる。同省の管轄下にある海外フィリピン人委員会（Commission on Filipino Overseas: CFO）は、とくに、婚姻または契約労働型ではない定住者として海外に移住してきた自国民を対象としている。CFOは、渡航前オリエンテーションや移民後の在留登録業務を担当しており、6年に1度の大統領選挙等が実施される際には、在外投票の拠点としての役割を果たす。近年では、海外で生活するフィリピン人子弟を対象に、フィリピン独自の文化を継承する課外活動や、フィリピン国内における社会福祉開発プロジェクトの寄付を募るプログラムも運営しており、在外居住者を対象に自国の文化を保護し継承していく活動を進めている。

主要国の在外公館には労働雇用省から派遣された参事官が駐在し、外交官と連携して在留フィリピン人保護に取り組む。労働雇用省は、フィリピン人労働者の福祉・厚生と権利保護を目的として、フィリピン海外労働事務所（Philippine Overseas Labor Office: POLO）を在外公館内に設置しており、当事務所は、当該国の労働市場に関する情報を入手するプログラムをはじめ、本国への帰還に関する相談窓口の提供、刑務所へ収監されている被疑者等の訪問など、海外フィリピン人労働者の法的保護と援助に関する業務を担当する。加えて、それぞれの派遣地における在外フィリピン人団体のネットワーク化や関連情報の普及なども、海外労働事務所の役目となる。

第3節 労働移動と二国間協定

1. 労働移動に関する二国間取り決め

フィリピン政府は自国民の労働者の送り出しにあたって受入国との間に何らかの二国間取り決めに締結している。労働分野についての覚書

(Memorandum of Understanding: MOU) は2012年現在、カナダ、ヨルダン、台湾などを含む21カ国に及ぶ(表5)。その多くは韓国のように受入国の国内法上必要とされているものを含む。これらのなかには、カナダのようにフィリピンの労働雇用省と州政府が直接覚書に合意する形で協定を締結する形式や、北マリアナ諸島、リビア、パプアニューギニアのように一般的な労働協約に関する覚書という形式を用いる場合もある。また、より法的拘束力のあるものとして自由貿易協定(FTA)、経済連携協定(EPA)のなかで労働移動について規定するものもある。

フィリピン政府はこれまでアジアおよび欧米諸国全般を対象に、幅広く労働力を輸出してきた。この送り出しのすべてが二国間取り決めに基づいて行われたわけではないが、これまでの主要な送り出し先には日本も含まれている。日比間の人の移動については、とくに、1980年代以降の日本社会において、石山(1989);伊藤(1992);Yu Jose(2007)が取り上げているように、沖縄、佐世保、横須賀、厚木などの米軍基地における就労者をはじめ、興行ビザによるフィリピン人エンターテイナーの入国等が目立った⁽¹⁴⁾。2009年時点での在日フィリピン人の数は21万1716人で、日本における外国人登録者総数の9.7%を占めている(図2)。在日フィリピン人は、いまや中国、韓国・朝鮮、ブラジルに続く、第4位の外国籍住民となっている。

日本に滞在しているフィリピン人は、外交・公用関係者、学術関係者、宗教関係者、投資・経営関係者、研究職、教育関係者、技術保持者、国際業務等従事者、企業内転勤者、永住滞在者などから構成されている。こうした構成カテゴリーには、日本の出入国管理および難民認定法の改正や、フィリピンへ流入する日本政府からの途上国援助(ODA)等開発援助予算の増加によって、フィリピン人研修生や開発専門家などが含まれるようになった(法務省2011)。

人の移動に関する二国間協定とは別に、法務省は、2010年より父親が日本人であるとの証明が可能な場合は、ジャピーノと呼ばれる日比の混血児に日本国籍を付与するという特例措置を設けている。この措置に基づいて日本国

表5 フィリピンとの労働協力に関する二国間協定

国名	二国間（双務）協定の内容	締結日
バレーン	公共医療サービス協力に関する覚書	2007年4月24日
カナダ		
アルバータ州	人的資源の配置と開発協力に関する覚書	2008年10月1日
ブリティッシュ・コロンビア州	ブリティッシュ・コロンビア州およびアルバータ州との協定に関する施行指針	
マニトバ州	人的資源の配置と開発協力に関する覚書	2008年1月29日
マニトバ州	人的資源と配置協力に関する覚書	2008年2月8日
サスカチュワン州	人的資源の配置と開発協力に関する覚書	2010年9月21日
	労働、雇用、人的資源開発分野協力に関する覚書	2006年12月18日
北マリアナ諸島（CNMI）	比－CNMI間における覚書	1994年9月14日
	同上	2000年12月18日
インドネシア	移住労働者に関する覚書	2003年1月18日
イラク	人的資源の動員に関する覚書	1982年11月25日
日本	日比経済連携協定（JPEPA）	2009年1月12日
ヨルダン	比－ヨルダン間の覚書	1981年12月5日
	人材に関する覚書	1988年12月3日
	労働協力に関する覚書	2010年5月27日
	フィリピン人家事労働者の配置および雇用規制に関する管理と原則	2012年1月29日
韓国	韓国への労働者派遣に関する覚書	2004年4月23日
	比韓間の覚書	2005年12月15日
	雇用許可制度下における韓国への労働者の派遣と受け入れに関する覚書	2006年10月20日
	労働と人材開発分野における協力に関する覚書	2009年5月30日
	韓国の雇用許可制度下における労働者の派遣と受け入れに関する覚書	2009年5月30日
クウェート	雇用と人材開発に関する覚書	1997年9月14日
	二国間協議の設立に関する覚書	1997年9月14日
ラオス	労働と雇用に関する技術協力に関する覚書	2005年7月27日
リビア	労働、雇用、人材開発分野における二国間協力に関する検討課題	1979年10月18日
	比－リビア間の覚書	2006年7月17日

表5 つづき

国名	二国間（双務）協定の内容	締結日
ニュージーランド	比－NZ 間の労働協力に関する覚書	2008年11月4日
ノルウェー	ノルウェーへの保健部門における専門家採用に関する国家間協力に関する合意書	2001年6月26日
パプアニューギニア	比－パプアニューギニア間の覚書	1979年3月14日
カタール	カタールにおけるフィリピン人労働者雇用に関する合意書 上記の1997年の合意書に関する追加議定書	1997年5月10日 2008年10月18日
スペイン	二国間の移民流入管理への協力に関する覚書	2006年6月29日
スイス	専門家と技術研修生の人的交流に関する合意書	2002年7月2日
台湾	特別雇用労働者に関する覚書 台湾への特別雇用プログラムに関する覚書 同上	1999年9月3日 2001年1月12日 2003年3月20日
アラブ首長国連邦	人材分野における二国間の覚書	2007年4月9日
イギリス	健康管理協力に関する覚書 二国間の求人に関する合意書	2003年7月30日 2002年1月8日
アメリカ	東南アジア・太平洋地域におけるフィリピン国民を対象としたアメリカ国軍による求人と雇用に関する合意書	1968年12月28日

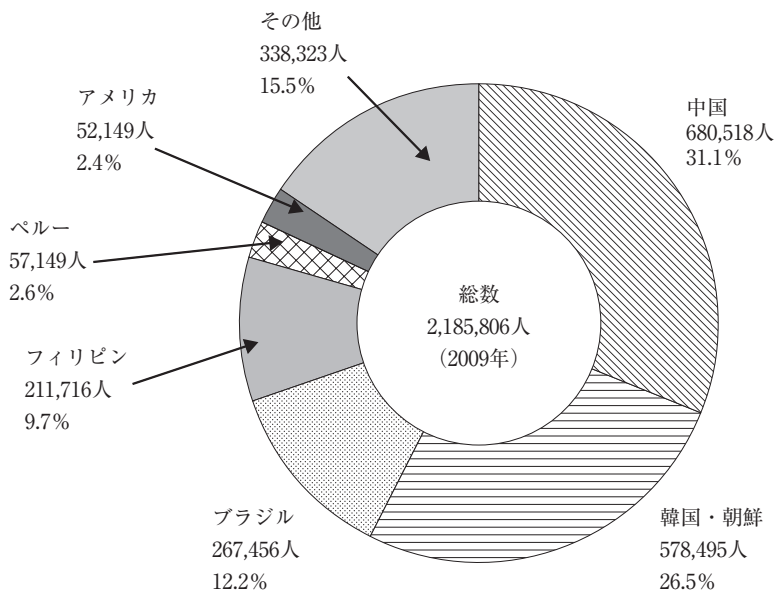
（出所） POEA 公式 HP (http://www.poea.gov.ph/lmi_kiosk/labor_agreements.htm 2013年9月5日ダウンロード) より筆者作成。

籍を付与された子どもが未成年の場合は、フィリピン人である母親にも日本での就労が可能なビザを発給し、親子で日本へ入国できるよう配慮している。

2. フィリピンからの労働移動と人身取引問題

日比間の人の移動については、とくに1980年代からフィリピンからのエンターテイナーの流入が目立った。彼女たちは海外パフォーミング・アーティストとして興行ビザを得て入国し、最長6カ月の滞在期間を上限として日本

図2 わが国の国籍別外国人登録者の割合（2009年）



（出所） 入国管理局統計資料より筆者作成。

で就労した。興行ビザは、本来、ダンスや音楽などを披露する業務を担当する芸能人を対象に発給されるビザだった。しかし、実際には、エンターテイナーらはナイトクラブなどにおける接客が主要な業務とされ、最低賃金を大きく下回る低報酬での就労を強いられる例が相次いだ。このため、興行ビザによる入国に対しては「人身取引の隠れみの」との批判が寄せられた。外務省によると、2003年には約13万人の外国人労働者が興行ビザの発給により入国しており、フィリピン人がこのうちの8万人以上を占め、ロシア、ルーマニア、ウクライナなどからの入国者を上回っていた。

興行ビザの取得には、技能を証明する文書が必要とされており、フィリピン人の場合はフィリピン政府が発行する「芸能人認定カード」が有効な証明書とされた。しかし、偽造カードの発給や、不十分な事前研修にもかかわらず取得した事例が散見され、送出国における実際の手続きには不透明な点が

あった。2004年9月、日本政府はフィリピンに人身売買調査団を派遣し、フィリピン政府に対して興行ビザの発給条件として、芸能人認定カード以外の証明書の提出を義務づけるなど、基準を見直し始めた。日本政府が興行ビザ発給基準の強化に乗り出した背景には、アメリカ国務省報告に人身取引に関する法整備や被害者保護が遅れている「監視対象国」と記されたという事情があった。調査団派遣から2年後の2006年、日本政府は興行ビザの運用の厳格化を敢行し、同年の興行ビザの発給数はそれまでの10%分に絞られた（法務省 2011）。

他方、フィリピン側では、こうした状況に対処するため、2013年に人身取引防止法（Institute Policies to Eliminate Trafficking in Persons Act of 2013）を制定した。これは2003年の反人身取引法（Anti-Trafficking in Persons Act of 2003）を改正したもので、人身取引対象者の保護および支援のために必要な政策および制度を構築することを目的としている。本改正は、人身取引の形態が複雑化することによって、2003年反人身取引法では処罰の対象とならない行為によって人身取引が継続されてきた点や、同法では被害者だけでなく被疑者のプライバシーも秘匿の対象となっていたため、人身取引を抑止する効果が小さいことが明らかになってきたという反省をふまえて実施されたものである。具体的には第3条の定義規定において、強制労働と併設されていた奴隷の処遇に関する規定が独立させられ、「意に反する苦役」（第3条f項）や「性的搾取」（第3条h項）の定義を改正前より詳細に規定するなど、内容の具体化が図られた。また、第4条においては、労働に従事しなければ深刻な危害を受けると信じさせ、強制的に就労させる目的で労働者を雇用、移動、収受するといった行為の禁止や（第4条j項）、人身取引の対象範囲に新しく児童の取引（第4条k項）が加えられた。これにより犯罪として成立する構成要件の範囲が広がり、また、与えられる刑罰も最低15年以上の禁固刑から終身刑および50万ペソから200万ペソまでの罰金刑が含まれるなど、処罰を受けるべき者および刑罰の範囲が拡大された（第10条）。さらに、第16条では外務省、社会福祉開発省、労働雇用省、司法省、フィリピン女性の役割に関す

る国家委員会、移民局、国家警察、POEA、内務自治省などに対して、人身取引の予防対策、被害者保護と社会復帰に向けたプログラムの策定を義務づけている。

3. 人の移動と日比経済連携協定 (JPEPA)

(1) 日比経済連携協定締結の背景

日比経済連携協定 (Japan-Philippines Economic Partnership Agreement: JPEPA) は、二国間の貿易や投資の自由化および円滑化のための二国間協力の促進を目的としている。具体的には、人材養成、情報通信技術、科学技術、中小企業、運輸、金融サービス、エネルギーおよび環境、貿易・投資促進、観光などの分野における協力関係の構築をめざしている。人の移動に関しては、短期の商用訪問者、投資家、契約に基づく一時滞在者、企業内転勤者、自由職業サービスに従事する者、看護師または介護福祉士といった6つのカテゴリーが定められており、各条件に基づいて自然人の入国および一時的な滞在許可の付与が決定されてきた。

日比間の人の移動に関する制度は、2008年に批准されたJPEPAの成立を経て、新たな展開を迎えるに至った。JPEPAに基づく人の移動に関する取り決めは、2002年1月に当時の小泉総理大臣によるシンガポール演説で「日・ASEAN 包括的経済連携構想」が提唱されたことを受けて、フィリピンとインドネシアを対象に本格化した¹⁴⁾。背景には、当時の経団連が主張していた東アジア共同体結成構想の推進とあわせて、日本社会の少子高齢化問題への一助をめざそうとする動きがあったとされる。とくに、日本における急速な高齢化問題は深刻で、介護分野における人材不足を外国からの人的資源の投入によってまかなう必要性は高いとみなされた。また、フィリピン政府にとっても、日本の労働市場の門戸開放は長年にわたって要望してきた項目であった(井口 2001, 10-11)。両国の政府にとってそれぞれ利があると思われたJPEPAは、複数回の予備交渉を経て、2006年9月に、小泉総理大臣

とアロヨ大統領との間で署名された。しかし、フィリピン国内における強硬な反対は続き、JPEPA が最終的な批准に至るまでに、その後2年の月日を要した。

JPEPA 反対派だったフィリピン上院の一部の議員らは、当初、憲法が議会に付与している関税の設定権侵害といった経済面での不公平性を根拠として、JPEPA はフィリピンの国益に資するものではないとして協定の締結を拒否した。上院内における JPEPA 推進派による賛成票の確保に向けた院内調整は難航したが、最終的には上院外交委員会と貿易通商委員会を通じて最終的な合意がまとめられる段階まで審議が進められた。長期間にわたる攻防を経て、2008年8月、最終審議の場となった上院第3読会で、賛成16票、反対4票を得て、「JPEPA の批准に同意する上院決議案555号」が採択され¹⁶⁾、同年12月に JPEPA が発効した。

(2) 開かれた門戸と受け入れ現場の実情

2009年、JPEPA の批准を受けて、POEA と日本側の受け入れ担当機関に当たる国際厚生事業団 (Japan International Corporation of Welfare Services: JICWELS) との間で、フィリピン人看護師および介護福祉士候補者の受け入れと送り出しに関する覚書が交わされた。これにより、日本語による試験に合格し、国家資格を取得した暁には、上限なく更新できる就労ビザの取得が可能となり、フィリピン人看護師らにとって日本での定住の道が開かれることになった。

POEA と JICWELS からの支援を受けて来日した候補者は、2009年310人 (看護師93人、介護福祉士217人)、2010年128人 (看護師46人、介護福祉士82人)、2011年131人 (看護師70人、介護福祉士61人)、2012年101人 (看護師28人、介護福祉士73人) であり、このうち、最終的なフィリピン人看護師候補生の国家試験の合格者率は2009年0%、2010年1.2%、2011年4%、2012年11.3%であった。

しかし、門戸が開かれたといっても、実際に候補生を受け入れる道程は平

坦ではなかった。背景には、候補生の日本語能力の不足、入国後の受け入れ施設の負担の大きさ、国家試験の難解さといった課題がある。また、候補者本人と受け入れ先の医療スタッフの異文化に対する相互適応は容易ではなく、言語の壁によるコミュニケーションの不足はもちろんのこと、受け入れ側にとっては候補者が来日前にどの程度の医療技術を習得しているかなどの確認や、どの程度通常シフトの医療チームの一員として扱っていくことが可能かという判断が難しいという事情もあった。他方、母国で専門教育を受け、すでに実務経験のある候補生たちは、本来であれば日本の現場においてもすぐに役立つ即戦力となり得るはずである。しかし、母国ですでに専門職として就労してきた場合であっても、日本では国家資格を取得するまでは、現場では患者の身の回りの世話や日本人看護師の補助が業務の中心となる。このため、候補生側の期待や技能習得の必要性、入国後の生活体験との間にずれが生じ、早期帰国を希望する候補者も出てきた。

(3) 看護師・介護士候補生への対応等

こうした候補生への対応に関連して、日本政府は「規制・制度改革に係る対処方針」(平成22年6月18日閣議決定)で、看護師国家試験および介護福祉士試験において使用されている難解な用語の取り扱いに関する方針を変更し、平易な日本語に置き換えても現場に混乱を来さないものについては置き換えや漢字へのルビの記載を認める決定を出した。また、看護師国家試験は看護師として必要な知識および技能に関して実施されるべきである(保健師助産師看護師法第17条)という原則を確認しつつも、「『東アジア共同体』構想に関する今後の取り組みについて」(平成22年6月1日政府とりまとめ)および「新成長戦略について」(平成22年6月18日閣議決定)では、改めてEPAに基づき受け入れを決定したフィリピン人看護師や介護福祉士候補生への配慮の必要性が強調された。

実際の現場においては、医療関係者との円滑なコミュニケーションや薬剤の確実な照合等が、安全で適切な医療を行ううえで不可欠であることは明白

であるが、日本語でのコミュニケーションがままならないフィリピン人候補生にとっては医療現場における言語の障壁は依然高いままである。日本とフィリピンの両政府は、それぞれ JICWELS と POEA に渡航前の募集、選抜、日本側での受け入れ施設の選定を一任しているが、語学に関しては渡航前に1年間の語学研修を導入する方針が決定された。これは、国際協力事業団(JICA)、国際交流基金(Japan Foundation)、フィリピン労働雇用省技術教育技能教育庁(TESDA)の協力のもと、日本政府のODAが費用を負担する形式で実施されるものである。しかし、こうした対策を講じているにもかかわらず、近年フィリピンからの希望者は低下傾向にある。この背景には、日本語による国家試験に合格しないかぎり最終的には帰国を余儀なくされるという将来性の不透明さや、かなりの時間とコストを投資して国家資格を得ても、受け入れ機関の職場環境が自分の適正に合うとは限らないといった不安定要素があるものと思われる。高齢化は日本だけでなく、他のアジア諸国や欧米諸国でも深刻化している社会問題であるため、フィリピン人候補者にとっては、語学の障壁が比較的低い英語圏で就労機会を探す方がより簡便に就労環境を選べるという事情もある。実際に2012年には介護福祉士国家試験後に合格者の一部が日本での継続就労を望まずに帰国を希望するという問題が浮上した。将来的には、とくに熟練労働者を中心に労働力が国境を越えて移動する時代に移行する可能性をかんがみると、一定の日本語能力と専門知識を有している労働者には、短期就労ビザで入国を認める制度への移行も検討する余地はあるものと思われる。

おわりに

以上、フィリピンの国境を越えた人の移動に関する史的展開、労働力輸出に関する制度的側面、公的機関の役割と機能に加えて、日比間における新たな展開の契機となったEPA成立の背景と運用状況を概観した。GDPの1割

に相当する海外送金を実現する海外フィリピン人労働者の活躍は、1900年代から現在に至る政府による労働力輸出政策の成果のひとつであると考えられる。海外フィリピン人労働者は、教育と技能の高さから尊重されているだけでなく、特定の産業に占める割合も高い。近年では海外フィリピン人労働者の大半は女性で占められ、家事労働者、看護師、介護士の必要性が高まっている。一方で、フィリピン国内の高い失業率に現れているとおり、自国経済や労働市場自体は、雇用不足の状態から脱しておらず、依然停滞傾向にあるということは否めない。多額の海外送金は、残留家族の国内消費の下支えになったことは確認できても、海外への出稼ぎが国内の実質的な経済発展の一助につながったと評価する先行研究はほとんどみられないのが現状である。

フィリピンでは、海外出稼ぎ労働者の保護政策は、各政権にとって国民からの支持基盤の安定につながる生命線とされてきた。このため、たとえそれがプログラム規定としての性質しか有さない場合であったとしても、国家として在外フィリピン人の安全確保および人権保障に注力することは最優先事項であった。フィリピンは他の東アジア諸国に先駆けて数々の国際条約を批准している。とくに1980年代前半より起草段階からかかわってきた「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」(ICRMW)を、1995年よりアジア諸国で率先して批准していることは特筆に値するであろう。本条約は職種を問わず(季節労働者も含む)すべての国外からの移民を含む移住労働者とその家族の尊厳と権利を保障することを目的とした国際人権条約で、搾取や差別といった不当な扱いや劣悪な労働条件のもとで働くことを余儀なくされている移住労働者の権利の擁立と確保をめざして1990年に国連総会で採択された。しかし、現実的な問題として、送出国の政府が海外に移動する自国民を国内法で管理することは困難であり、法執行の徹底にかんがみても、労働力輸出国の送り出し政策のみを強化するだけでは不十分であることは否めない。フィリピン政府は、主要な労働力輸出国として、ASEAN国際会議の場においても、移住労働者管理や、移住労働者の権利保護と促進のための手続き策定を積極的に推進し、移住労働者の権利に関する共通理解

の構築を唱道する立場をとっている。ASEAN 内では、受入国と送出国に分かれる各加盟国の間で利害が対立していることから、必ずしも全加盟国がフィリピンのように海外労働行政の改善や移住労働者の管理（ガバナンス）の強化に積極的な立場を取っているわけではないため（鈴木 2012）、今後、フィリピンは、ASEAN 諸国の利害対立構造に配慮しつつ、横断的な海外労働行政の改善をめざすことに注力する必要に迫られるのではないと思われる。

〔注〕

- (1) 中東地域におけるおもな受入先は、サウジアラビア（29万3000人）、UAE（20万1000人）、カタール（8万7000人）、クウェート（5万3000人）など数字は2010年の新規契約による陸上労働者（POEA 2011）。
- (2) 海洋部門において、フィリピンは船員の利益を保護するための二国間協定の締結に取り組んできた。とくに、フィリピンは船員の訓練、資格認定および監督基準（Standards of Training, Certification and Watch-keeping of Seafarers: STCW）に関する1978年国際海事協定に署名した後は、船員送出国と船員受入国との間でフィリピン船員証明書の承認に関する二国間協定を積極的に推進してきた。STCW は海外および国内の海運業に従事する船舶に雇用される船員の訓練と能力に関する基準を設定するもので、2002年2月1日に発効した改正 STCW では、船員の能力証明書の承認のための二カ国間協定を締結が義務付けられた。原則として、国際海事機関によって適切と認められた締約国リストに掲載されていない国および二カ国間協定を締結していない国の船員は、海洋船上で働くために雇用されてはならないと規定されている。このため、海洋船上で働く海外フィリピン人労働者の雇用契約はその船籍のある国とフィリピンの間で締結された二国間条約に基づいて扱われることになる（Castillon-Lora 2011）。
- (3) 近隣諸国の2011年の失業率は、インドネシア6.6%、ミャンマー4.0%、マレーシア3.1%、シンガポール2.7%、ブルネイ2.6%、ベトナム2.0%、カンボジア1.7%、ラオス1.4%、タイ0.7%と報告されている。フィリピン・デイリー・インクワイアラー紙より（<http://business.inquirer.net/80138/despise-high-economic-growth-ph-has-highest-unemployment-rate-in-asean> 2012年9月3日付）。
- (4) フィリピンへの海外送金額は2003年約76億ドル、2004年約86億ドル、2005年約107億ドル、2006年約128億ドル、2007年約145億ドル、2008年164億ドル、2009年173億ドル、2010年188億ドルであった。2011年は国家予算額約1兆8160億ドルに対して、在外労働者からの送金額は約201億ドルに達した。フィ

リピン中央銀行公式ウェブサイトより (<http://www.bsp.gov.ph/statistics/keystat/ofw.htm> 2013年1月20日アクセス)。

- (5) 1980年代後半には、海外に派遣されるフィリピン労働者のうち女性が占める割合が50%を超えた。彼女たちが備えている高い教育水準、公用語の英語を自在に使える語学力、自己主張が激しくない温和な性格、チームワークを優先する柔和さなどは、受け入れ側の雇用主にとって受け入れやすい人材であると評価された (Gonzalez 1998, 42)。
- (6) 1995年移住労働者法第2条dは、「政府は男女の法の下での平等と国家建設における女性の重要な役割を肯定する。海外移民女性労働者の貢献とその脆弱性を認識し、国は移住労働者に影響する政策およびプログラムの形成ならびに移住労働者の福祉を責務とする機関の設立においてジェンダーに配慮した基準を適用する」と定めている。
- (7) 具体的な法的サービスの内容として、同法第2条eに「裁判所および準司法的機関への自由なアクセスおよび適切な法的扶助は、貧困を理由としていかなる者にも否定されてはならない。この点において、苦境にある海外フィリピン人、とくに法的文書の有無にかかわらずフィリピン人移住労働者の権利および利益が適切に保護されかつ守られていることを確保するために実効的メカニズムが制度化されることが不可欠である。」との規定が設けられている。
- (8) 1995年法では関連する NGO と協力しながら労働者保護の施策を打ち出していくことが規定されており、その一環として非合法な採用方法に対する取り締まりの強化、政府機関の整備 (フィリピン人労働者が集中する国へのフィリピン人労働資料センターの設置、カウンセリングおよびモニタリングの実施、帰国者向けオリエンテーションおよび再統合プログラムの強化、各省庁間における関連情報の提携など) に関する条項が盛り込まれた。
- (9) POEA における筆者による聞き取り調査による (2012年11月25日)。
- (10) 現在は、POEA 内に設置されている PC に、応募者が直接写真を含めた個人情報を入力し、海外からの求人情報の検索とマッチングの確認ができるように手続きが電子化されている (同上の聞き取り調査より)。
- (11) 海外就労を予定するすべての労働者には、渡航前にオリエンテーションの受講が義務づけられている。内容は職種や行き先によっても異なるが、政府が NGO や民間斡旋業者に委託して実施している場合もある (POEA での筆者によるインタビュー調査による 2012年11月26日)。
- (12) POEA が近年とくに力を入れている事業に、OFW の動向解析およびプロファイリング・プログラムがある。これは労働者登録制度を利用して、就労先、個別技能、性別などの OFW 関連情報をとりまとめ、受入国に迅速に情報を提供することを目的とする。2008年は日本、台湾、UAE、クウェート、カタール

ル、香港、レバノン、韓国、バーレーン、シンガポール、ヨルダン、イスラエル、オマーン、イギリス、アメリカ、マレーシア、ブルネイ、キプロス、カナダ、オーストラリア、ロシア、アフガニスタン、アルジェリア、アンゴラ、イラン、イラク、ナイジェリア、イエメンを対象に同事業が実施された（POEA 2010）。

- (13) 海外で働くフィリピン人労働者は、海外就労を終えて帰国した後、再度フィリピン社会に復帰して基盤を築くことを希望する場合が少なくない。しかし、海外就労による収入増加は、労働者やその家族の消費スタイルに影響を与え、海外送金が止まると生計を支える新たな手段が必要となる。また、海外在住期間が長くなることで、地域コミュニティにうまく適応できない場合もあるため、帰国者をいかに社会に再適合させ、海外で高められた技術や能力を社会全体に還元するかという「再統合」の問題は課題のひとつとなっている。
- (14) しかし、興行ビザによる入国数の増加も2004年にアメリカ国務省から人身取引の危険性が高いとの指摘を受けたことをきっかけに、ビザの発給数が引き締められ、フィリピン人エンターテイナーの数は減少傾向に転じた（朝日新聞 2004年9月6日付）。実際に、エンターテイナーの入国数は、2002年の7万4729人から2005年には1873人に転じている（法務省 2010）。
- (15) フィリピン、インドネシアのほかに、韓国、ベトナム、タイとの間でもEPAに基づく人の移動に関する二国間の取り決めが検討されている（外務省での筆者のインタビュー調査より 2013年4月30日）。
- (16) 本報告書の詳細についてはState Economy Planning Office 2007。なお、その後の2010年の全国統一選挙で大統領に選出されたベニグノ・アキノ III 上院議員（当時）は、本協定に反対票を投じている。

〔参考文献〕

<日本語>

- 井口泰 2001. 『外国人労働者新時代』 ちくま新書。
 石山栄一郎 1989. 『フィリピン出稼ぎ労働者』 拓植書房。
 伊藤るり 1992. 「『ジャパゆきさん』現象再考——80年代日本へのアジア女性流入——」 梶田孝道他編『外国人労働者論——現状から理論へ——』 弘文堂 293-332。
 小ヶ谷千穂 2001. 「国際労働移動とジェンダー——アジアにおける移住家事労働者の組織活動をめぐって——」 梶田孝道編『国際化とアイデンティティ』

ミネルヴァ書房 121-147.

——— 2002. 「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——」 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 2011. 「東アジア域内の労働移動——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.

厚労省 2006. 「第2表：夫婦の国籍別にみた婚姻件数の年次推移」 (<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/suii05/marr2.html> 2013年1月20日ダウンロード).

小峰隆夫 2007. 『超長期予測 老いるアジア——変貌する世界人口・経済地図——』日本経済新聞出版社.

鈴木早苗 2012. 「移民労働者問題をめぐる ASEAN のジレンマ」『アジア研ワールド・トレンド』(205) 39-44.

法務省 2010; 2011. 『出入国管理統計』法務省.

<英語>

Asis, Maruja M. B. 1992. "The Overseas Employment Program Policy" In *Philippine Labor Migration: Impact and Policy*, edited by Graziano Battistella and Anthony Paganoni. Quezon City: Scalabrini Migration Center.

Ateneo Human Rights Center 1995. *OCWs in Crisis: Protecting Filipino Migrant Workers*. Makati City: Ateneo Human Rights Center.

Battistella, Graziano 1995. "Philippine Overseas Labor: From Export to Management," in *ASEAN Economic Bulletin*, 12 (2) November: 257-273.

Castillon-Lora, Teresita D. 2011. *The Philippine Laws on Overseas Seafarers*. Manila City: Rex Book Store.

CIIR (Catholic Institute for International Relations) 1987. *The Labour Trade, Filipino Migrant Workers Around the World*. Manila: Friends of Filipino Migrant Workers, Inc. and National Secretariat for Social Action.

Gonzalez, Joaquin III 1998. *Philippine Labour Migration: Critical Dimensions of Public Policy*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Montañez, Jannis T., Paulynn P. Sicam and Carmelita G. Nuqui 2003. "Pains and Gains: A Study of Overseas Performing Artists in Japan: from Pre-departure to Reintegration." Manila: Development Action for Women Network (DAWN).

POEA 2010. *POEA Annual Report, 2009* (<http://www.poea.gov.ph/ar/ar2009.pdf> 2013年1月20日アクセス).

——— 2011. *Overseas Employment Statistics, 2010* (http://www.poea.gov.ph/stats/2010_Stats.pdf 2013年1月20日アクセス).

- Sagalla, Lambert B. 1988. "Study on Overseas Contract Workers (Part I)," *CB Review* (Central Bank of the Philippines) 40 (7) July: 20-26.
- Senate Economic Planning Office 2007. *Japan-Philippines Economic Partnership Agreement* (JPEPA): An Assessment, (Policy Brief), September. ([http://www.senate.gov.ph/publications/PB%202007-01%20-%20Japan-Philippines%20Economic%20Partnership%20Agreement%20\(JPEPA\),%20An%20assessment.pdf](http://www.senate.gov.ph/publications/PB%202007-01%20-%20Japan-Philippines%20Economic%20Partnership%20Agreement%20(JPEPA),%20An%20assessment.pdf))
- Tomas, A. Santo 1986. "Overseas Employment in the Philippines: A Brief History," *Philippine Labor Review* 10 (2).
- Yeates, Nicola 2009. *Globalizing Care Economies and Migrant Workers: Explorations in Global Care Chains*. New York: Palgrave Macmillan.
- Yu Jose, Lydia N. 2007. "Why are Most Filipino Workers in Japan Entertainers? Perspectives from History and Law." *Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies* 22 (1): 61-84.

