

第2章

フィリピン

第1節 国際人口移動の歴史とその背景

1. フィリピンの成り立ちと植民地支配

フィリピンは日本と同様に太平洋をめぐる火山帯に属し、7100もの群島からなっている。紀元後10数世紀にかけてマレー系人種が到来して定着し、それ以前から居住していた先住民を凌駕するようになった。彼らが現在のフィリピン人の中心となっている。この他、スペイン人や中国人とマレー系人種の混血であるメスティーソもいる。⁽¹⁾

1521年に世界一周途中のマゼランがフィリピンに到着して殺されて以来、スペインが幾度も遠征を行い、フィリピンはスペインの植民地とされた。19世紀終わりまで続いたスペイン支配は1898年の米西戦争によって終わりを遂げ、アメリカによる支配へと引き継がれた。アメリカは英語による学校教育を推し進めると同時に公用語を英語とし、これによりフィリピン人は英語に堪能になっていった。第2次世界大戦中の日本の支配を挟み、1946年に独立を達成した後も、フィリピンに対するアメリカの影響力は非常に大きかった。独立直前の「ベル通商法」の制定により、アメリカ人への内国民待遇を保証すること、1974年までアメリカに対して特恵関税を供与すること、為替管理に関する重要事項についてはアメリカ大統領の同意を得ることなど、国家主

権の制約になるほどの優遇が、アメリカに対して与えられた⁽²⁾。また、フィリピンにはアメリカの軍事基地があり、つい最近まで、西太平洋におけるアメリカの重要な軍事拠点であった。

このように、スペインが去って以来、アメリカはフィリピンに対し支配力を保ち続けたのであるが、フィリピン人にとってのアメリカは必ずしも嫌悪の対象ではなく、むしろまばゆい、憧れの地であったといつてよい⁽³⁾。今日の人口移動も、その大部分を占める短期の契約労働移動こそ行き先は中東が中心であるが、国籍を移した移民の数をみると、現在でも約7割がアメリカに向かっている(表1)。

表1 フィリピン人移民の国別内訳

(人)

年	アメリカ		オーストラリア		カナダ		その他		合計
		(%)		(%)		(%)		(%)	
1975	12,001	82.8	601	4.2	1,750	12.1	140	0.9	14,492
1976	31,098	82.5	1,035	2.7	4,968	13.2	589	1.6	37,690
1977	31,885	80.8	1,961	5.0	5,183	13.1	422	1.1	39,451
1978	27,573	71.9	2,703	7.0	7,299	19.0	840	2.2	38,345
1979	30,458	75.3	2,925	7.2	6,102	15.1	965	2.4	40,450
1980	36,455	80.1	1,632	3.6	4,713	10.4	2,700	5.9	45,500
1981	40,307	82.5	2,752	5.6	5,226	10.7	582	1.2	48,867
1982	44,437	82.4	2,931	5.4	4,898	9.1	1,687	3.1	53,953
1983	34,794	81.9	2,608	6.1	3,946	9.3	1,133	2.7	42,481
1984	34,682	83.5	2,915	7.0	2,463	5.9	1,491	3.6	41,551
1985	38,653	85.4	3,458	7.6	2,097	4.6	1,061	2.3	45,269
1986	40,650	82.4	4,374	8.9	3,206	6.5	1,108	2.2	49,338
1987	40,813	72.4	8,983	15.9	5,757	10.2	797	1.4	56,350
1988	41,397	71.3	9,341	16.1	6,608	11.4	720	1.2	58,066
1989	39,503	70.9	5,922	10.6	8,032	14.4	2,246	4.0	55,703
1990	43,816	69.3	5,855	9.3	8,409	13.3	5,128	8.1	63,208

(注) 各年のデータはそれぞれその年に移民として出国した人数を示している。

(出所) 1987年まで：Commission on Filipinos Overseas, *Annual Report '88*.

1988～90年：Commission on Filipinos Overseas資料(二村泰弘氏の協力による。)

2. 国際労働移動の始まり

スペイン統治時代に、スペインによる半強制的な軍事雇用による移動はあったが、大規模な国際労働移動は今世紀初めから始まった。行き先は、宗主国となったばかりのアメリカで、なかでもハワイが中心であった。当時ハワイは、外国人が持ち込んだ病気に対する免疫をハワイ人が持っていなかったことなどから、人口の減少、労働者不足に悩んでいた。明治元年（1868年）には、日本から初めての移民労働者がハワイに渡っており、その後、1885年以降には政府間の了解に基づく「官約移民」として本格化したという経緯もある。⁽⁶⁾この他、中国、ポルトガル、韓国など、世界各国からハワイに労働者が集まった。⁽⁷⁾アメリカ本土でも、1882年の中国人排斥法、1885年の契約労働者の入国禁止、1891年の移民法の改定による入国制限の強化、1907年の日米紳士協定による日本の対米移民の自粛などにより、労働者の不足が顕著になり、当時の植民地フィリピンの低賃金労働力が求められることとなった。⁽⁸⁾

ハワイやアメリカ本土での労働はプランテーションなどの農業が中心であった。1906年にハワイへフィリピンの契約労働者が初めて渡航した。1908年にはハワイ砂糖植民者協会（Hawaii Sugar Planters' Association : HSPA）が、当時米領であったプエルトリコやフィリピンから大規模に労働者を募集した。プランテーションでの労働は、概して労働条件が悪かったうえ、フィリピン人移動者の大部分が男性であったことから、安定した家族生活を営むのが困難であったにもかかわらず、多くの労働者は定着する傾向にあったという。⁽⁹⁾

その後大恐慌などがあって、ハワイの労働需要が減少すると、フィリピン人労働者の多くは、フィリピンに戻るか、アメリカ本土へ渡るかした。アメリカ本土での仕事は、季節に合わせた果物やアスパラガス等の作物の収穫、魚の缶詰工場での労働などであった。しかし、フィリピン独立法（Tydings McDuffie法）が1934年に成立してフィリピンが「コモンウェルス」となり自治政府が樹立された後は、フィリピン人はアメリカ移民法によって外国人とみ

なされ、ハワイを含むアメリカへの移民は年間50人に制限されることとな⁽¹⁰⁾
た。

3. 戦後の国際労働移動

第2次大戦直後にはハワイに7000人も⁽¹¹⁾の労働者がパイナップル生産者協会に雇用されたが、これを除けば戦後1965年の移民法改正まで、アメリカ全体で毎年100人のフィリピン人の入国が許されたのみであった。この間、フィリピン人は、船員として、あるいはグアム島、沖縄、ウェーク島の戦後復興のための建設労働者としてアメリカ人に雇用された。また、朝鮮戦争、ヴェトナム戦争の際にも、米軍関連の民間プロジェクトに雇用された。アメリカそれ自体での労働は制限されたものの、米軍関連の雇用機会に応じた国際労働移動が中心であったといえる。

アメリカ関連以外では、1950年代後半にイギリス—フィリピンの間で2国間協定が結ばれ、5年間にわたって2万5000人のフィリピン人が、英領北ボルネオ（現在のマレーシア、サバ州）で雇用された。また、1960年代に入ってから、インドネシアやタイ、マレーシアで木材伐採その他の仕事にフィリピン人が就くことがあった。英領北ボルネオでの労働については、1969年にフィリピンがサバ地方の領有権を主張したことにより、マレーシアがフィリ⁽¹²⁾ピン人労働者を追放するに至った。

1960年代後半に入ると、アメリカとカナダの両国が移民制限を緩和した。アメリカは1965年の移民法改正により、それまでの出身国別の移民数割当てを廃止し、家族統合、特定の熟練職種の入国促進を方針とする移民制度に改編した。これにより、医者、看護婦、エンジニア、歯科医といった技術者層がフィリピンから流出することになり、「頭脳流出」として問題視された。⁽¹³⁾

このように、フィリピン人の国際労働移動は、今世紀初めから始まり、1970年代に至るまで、時には主要受け入れ国の厳しい入国制限に直面し、その主要な雇用地を転換しながらも、絶えることなく続けられたといっていよい。

そして、宗主国であったアメリカがさまざまな形でフィリピン人の国際労働移動に絡んでいたこと、フィリピン人の国際労働移動がその始まりから、定住を必ずしも前提としない契約移動を含んでいたこと、が特徴として挙げられる。

第2節 第1次石油ショック以降の国際労働移動

第1次石油ショック以降、フィリピンからの国際労働移動も、他国と同様、中東諸国に行き先が集中するようになった。フィリピンは、パキスタンや韓国と並んで、中東の労働需要にいち早く対応した国のひとつである。

1. 1970～80年代のフィリピン経済と労働市場

1970年代のフィリピンは全体として経済成長率が高く、比較的雇用吸収も進んだが、労働者の福祉の向上には寄与するところが少なかった。というのはまず、1972年の戒厳令布告に引き続く労働運動の締めつけがあり、ストライキがほとんど不可能であったこと、また、70年代初めに実質賃金が大幅に下落した⁽¹⁴⁾こと、⁽¹⁵⁾の2つの理由からである。80年代に入ると、世界的な景気後退からフィリピン経済も低成長を余儀なくされたうえ、1983年のアキノ氏暗殺事件をきっかけとしてフィリピン政府に対する信用不安が外国銀行の間で広がり、政府は同年10月、債務支払いのモラトリアムを宣言するに至った。これによりフィリピンに対する貿易金融が凍結され、輸入が急減し、1984、85年には経済成長率がマイナスとなった(表2)。

この間、人口増加率は幾分低下したものの、1983年以降、女性の労働力化が進み、全体の労働力率が上昇した。また、経済危機の時期には失業率が2桁にのぼることとなった(表2)。80年代初めから後半にかけて、法定最低賃金も実質的には切り下がっていたことが明らかで(図1)、現実の実質賃金の

表2 フィリピン経済と労働市場

(単位：％，100万ドル)

年	GDP成長率	経常収支	人口増加率	労働力率	失業率
1975	—	-892		51.0	4.2
1976	8.1	-1,050		60.5	5.2
1977	6.0	-752	2.68	58.2	4.5
1978	5.5	-1,102		62.5	4.1
1979	6.3	-1,497		61.4	4.0
1980	5.2	-1,904		59.8	5.0
1981	3.9	-2,061		61.2	8.7
1982	2.9	-3,200		60.1	9.4
1983	0.9	-2,750		63.6	7.9
1984	-6.0	-1,298		63.5	10.6
1985	-4.3	-77	2.29	63.4	11.1
1986	1.4	1,022		63.8	11.1
1987	4.6	-444		65.7	9.1
1988	6.4	-390		65.4	8.3
1989	5.6	-1,465		64.4	8.4

(注) 1)人口増加率はそれぞれ1975, 1980, 1990年5月1日実施の人口センサスによる全人口数の年平均増加率である。

2)1989年の *Statistical Yearbook* の労働力率, 失業率のデータ(破線から上)と, 1990年の同統計のデータには, 大きな乖離がある。

(出所) 1975~80年の労働力率と失業率: National Statistical Coordination Board, 1989 *Philippine Statistical Yearbook*.

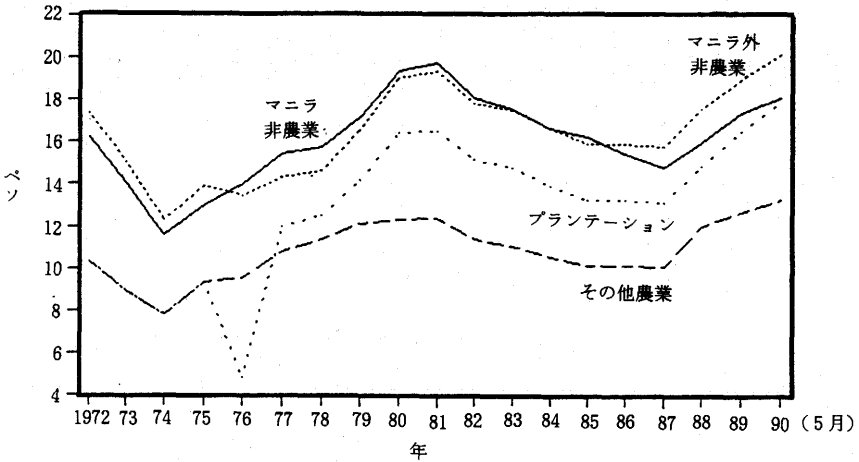
それ以外: National Statistical Coordination Board, 1990 *Philippine Statistical Yearbook*.

動きもほぼこれに対応していた。このように, 海外の労働需要に対する供給圧力は, 80年代に入ってからより高まったといえる。

2. 海外出稼ぎの推移

このような国内の状況を反映して, とくに1980年代に入ってから海外への出稼ぎが増加した(表3)。以前よりフィリピンには契約に基づく国際労働移動が定着していたが, 70年代半ば以降は, 定住を意図して国籍を移す「移民」との差が年々広がり, 1980年で約4倍, 1989年には約10倍となるに至

図1 法定最低賃金（日額）
（実質：1978年基準）



— マニラ非農業 マニラ外非農業 プランテーション — その他農業
（出所）National Statistical Coordination Board, 1990 *Philippine Statistical Yearbook*.

り、国際人口移動のなかでも、「出稼ぎ」といわれる帰国を前提とした短期の契約移動が支配的となった。

より詳細に表3をみると、1970年代後半の第2次石油ショックがフィリピンからの出稼ぎに大きく弾みをつけたことが見てとれる。これには、1979年のイラン革命に端を発するイスラム原理主義運動の高まりやパレスチナ問題を懸念した中東産油国が、他国のイスラム教徒を自国内に増加させることを嫌い、非イスラム系の南・東南アジア人労働者に労働需要を転換したことも影響したものと思われる。この後、逆オイルショックによる中東産油国の労働需要減退から、1983年をピークに海外出稼ぎは減少したが、80年代後半に入って再び勢いを取り戻している。

表4により出稼ぎの目的地の変遷を辿ってみると、中東のシェアが急上昇したのが、1977、78の両年であることがわかる。このことから、中東への出稼ぎが本格化したのが70年代後半であることが裏づけられる。1984年、85

表3 海外出稼ぎ労働者の内訳（渡航前届出ベース）

年	移動者数			シェア (%)	
	陸上労働者	船員	計	陸上労働者	船員
1975	12,501	23,534	36,035	34.7	65.3
1976	19,221	28,614	47,835	40.2	59.8
1977	36,676	33,699	70,375	52.1	47.9
1978	50,961	37,280	88,241	57.8	42.2
1979	92,519	44,818	137,337	67.4	32.6
1980	157,394	57,196	214,590	73.3	26.7
1981	210,936	55,307	266,243	79.2	20.8
1982	250,115	64,169	314,284	79.6	20.4
1983	380,263	53,944	434,207	87.6	12.4
1984	371,065	54,016	425,081	87.3	12.7
1985	337,754	51,446	389,200	86.8	13.2
1986	357,687	56,774	414,461	86.3	13.7
1987	425,881	70,973	496,854	85.7	14.3
1988	381,892	95,872	477,764	79.9	20.1
1989	407,974	115,010	522,984	78.0	22.0
1990	468,591	130,178	598,769	78.3	21.7

(出所) Philippine Overseas Employment Administration (POEA)資料 (二村泰弘氏の協力による)。

年と逆オイルショックが進むにつれてフィリピンの海外出稼ぎにおける中東のシェアは徐々に減少しはじめ、それに歩調を合わせてアジアのシェアが増加している。

職種別でみるとまず、船員として働く労働者の伸びに比べて、その他陸上で働く労働者の伸びがきわめて大きかったために、1980年代半ばまで船員のシェアが減少してきたことが注目される(表3)。英語に親しんでいるフィリピン人はかねてより船員として他国の船に乗船することが多かったが、中東への出稼ぎがそのシェアを低めることとなった。近年中東の労働需要の鈍化から、再び船員のシェアが増加している。

船員以外の陸上労働者の内訳をみると、1975年時点で最も多い職種は、技術者や医者、看護婦などの「プロフェッショナル」で約4割を占めていた

表4 海外出稼ぎ労働者の行き先別の内訳 (%)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
中 東	12.4	40.6	70.1	67.6	79.1	83.9	87.0	84.3	85.1
ア ジ ア	33.7	28.1	14.4	19.6	13.6	11.3	9.6	12.4	10.7
ヨ ー ロ ッ パ	25.3	15.1	6.8	2.5	0.7	0.5	0.5	0.6	0.8
オ セ ア ニ ア	4.4	0.7	0.4	0.2	0.3	0.1	0.1	0.3	0.5
南 北 ア メ リ カ	18.3	11.3	6.2	6.6	4.0	2.2	1.0	1.5	1.5
ア フ リ カ	2.7	2.5	1.4	2.6	1.2	1.0	1.0	0.4	0.6
信 託 統 治 領	3.1	1.7	0.7	1.0	0.9	0.9	0.7	0.5	0.8

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
中 東	83.3	79.2	73.1	71.2	69.3	67.8	65.1
ア ジ ア	12.9	16.5	22.4	23.7	24.1	24.3	27.1
ヨ ー ロ ッ パ	1.2	1.3	1.1	1.5	2.0	2.2	2.0
オ セ ア ニ ア	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3
南 北 ア メ リ カ	0.8	1.2	1.2	1.5	2.1	2.8	2.9
ア フ リ カ	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4
信 託 統 治 領	0.8	1.0	1.2	1.4	1.7	2.1	2.2

(注) 1983年までは届出ベースのデータで、それ以降は実行ベースのデータである。データは各年の出国者数(フロー)を表している。

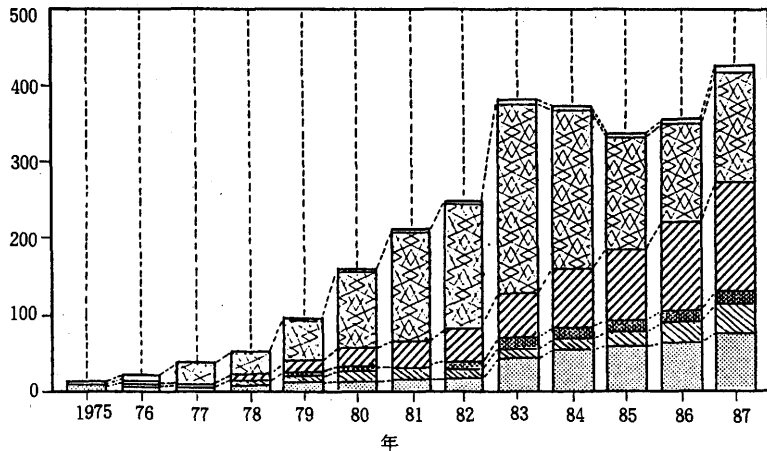
(出所) POEA資料(1990年のデータは二村泰弘氏の協力による。)

が、76年にはすでに、鉱工業や建設労働者にあたる「生産労働者」がそれに取り替わり、77年には70%強を占めるに至ったことが目を引く(図2)。この変化は、出稼ぎ労働者の行き先が中東にシフトし始めるのと軌を一にしている。しかしその後80年代に入ってから、メイドや清掃作業労働者、コックなどの「サービス従事者」と「プロフェッショナル」がシェアを高め、「生産労働者」のシェアが低下した。これも中東への出稼ぎ割合の減少と対応している興味深い。中東では「生産労働者」、アジアではメイドなどの「サービス従事者」のように、行き先ごとに職種の割合に特徴があり、行き先の変化に対応して職種構成も変化したものとみられる。

ここ数年の出稼ぎ労働者の数はおおよそ50万人程度であるが、失業者数は約200万人であるので、もし出稼ぎがなく彼らが国内労働市場に参入した場合、単純に計算すると、失業率は近年の8%から10%へ上昇することとなる。

図2 海外出稼ぎ労働者の職種別内訳（渡航前届出ベース）

(単位・1000人)



■ プロフェッショナル ■ エンターティナー ■ 事務職 ■ サービス従事者 ■ 生産労働者 □ その他

(出所) POEA資料

表5 海外出稼ぎ労働者の送金

(単位：100万ドル)

年	(a) 輸 出	(b) 輸 入	(c) 貿易収支	(d) 送 金	(d)/(a)	(d)/(b)
1982	5,021	7,667	-2,646	810.48	0.16	0.11
1983	5,005	7,487	-2,482	944.45	0.19	0.13
1984	5,391	6,070	-679	658.89	0.12	0.11
1985	4,629	5,111	-482	687.20	0.15	0.13
1986	4,842	5,044	-202	680.44	0.14	0.13
1987	5,720	6,737	-1,107	791.91	0.14	0.12
1988	7,074	8,159	-1,085	856.81	0.12	0.11
1989	7,821	10,419	-2,598	973.02	0.12	0.09

(出所) 送金については1988年までPOEA資料。1989年の送金額は、ホセ・ガチャリアン「フィリピン 天災と湾岸危機で逼迫した労働市場」(『海外労働時報』第177号、1991年7月)表3によった。送金以外の指標については、National Statistical Coordination Board, 1990 *Philippine Statistical Yearbook*.

この意味から言って、海外出稼ぎの国内労働市場に与える影響は大きい。また、海外労働者からの送金額は年々の輸出入額のほぼ10%強にあたり、電気・電子部品、衣類に次ぐフィリピン第3位の輸出品に例えることができる(表5)。そのうえ、このフィリピン中央銀行による公式統計で捉えられている送金額は、他国の労働者1人当たりの送金額から考えて少額に過ぎるとみられる⁽¹⁶⁾うえ、銀行を通じない非公式ルートの存在が指摘されていることから、実際にはこれ以上の額が送金されていると思われる。これらから考えて、外貨稼得という面からも、海外出稼ぎの役割は大きいといえる。

3. 出稼ぎ労働者のプロフィール

出稼ぎ労働者のプロフィールについては、少々古い⁽¹⁷⁾が1981年にフィリピン労働雇用省の研究所 (Institute of Labor & Manpower Studies) による詳細な調査がなされていて興味深い。この調査は1981年の9月から12月にかけて、フィリピンから海外出稼ぎへと再出発する人々800人、および出稼ぎ労働者の家族150人に聞き取り調査を行ったものである。分析の中心が前者800人であり、一度出稼ぎを終え、再び海外での雇用を求めようとする人々には、一度目の出稼ぎに成功したものが多くと考えられることから、この調査では海

表6 出稼ぎ先での技術の取得
(1981年のサンプル調査)

手段	サンプル数	%
仕事を通じて	108	13.6
自分で本や手引書を読んで	37	4.6
正規のトレーニングをうけて	106	13.3
その他の手段で	6	0.7
新しい技能は身につかなかった	541	67.8
計	798	100.0

(出所) Institute of Labor & Manpower Studies (ILMS), *Working Abroad, The Socio-economic Consequences of Contract Labor Migration in the Philippines*, マニラ, ILMS, 1984年, 4.161 a表。

外出稼ぎをいささか過大評価するという偏向を持つであろうということを、この報告書自体が自認している。

この調査から典型的な出稼ぎ労働者像を描くとすれば次のように示すことができる。多くの出稼ぎ労働者は30代の既婚男性で高卒以上の学歴を持つ。そして海外出稼ぎを一時的な所得獲得手段と考えている。勤労経験のある熟練労働者が多く、ほとんどの場合、その技術は海外の雇用先で活用された。ただし、3分の2以上の労働者は海外で新しい技術を全く取得しなかった(表6)。また、半数の労働者が法定最高斡旋料である500ペソを超える額を斡旋業者に支払っていた。そのなかでも2000ペソを超える斡旋料を支払った労働者が約4分の1いた。移動にかかるこのようなコストは、15%の労働者が雇用主の負担によったほか、4割が自己の貯蓄から賅っており、利子つきの借金で調達した労働者は全体の4%にすぎなかった(表7)。大多数の労働者が海外での稼得の50~100%を送金しており、通常その送金は、調査前の予想に反して、約8割が銀行や郵便を通じて行われた。一般に出稼ぎによって貯蓄が増え、資産も増加した(表8)。負債も減少したという回答が多い(表9)。一方、問題としては「家族の分離」が最も多く回答された。

この1981年の調査結果を現在のフィリピン人労働者の典型的な姿と捉えることには留保が必要である。教師を目指して大学を出た多くの卒業生がメイ

表7 移動にかかる費用の支払い手段
(1981年のサンプル調査)

支払い手段	サンプル数	%
貯金から	294	41.6
雇用主が負担した	106	15.0
親戚が支払った	128	18.1
無利子の借金で	117	16.5
利子つきの借金で	29	4.1
資産の売却または抵当に入れて	12	1.7
その他	21	3.0
計	707	100.0

(出所) 表6に同じ、4.64a表。

表8 移動労働者の保有資産変化
(1981年のサンプル調査)

	移動前		移動後	
	サンプル数	%	サンプル数	%
貨幣貯蓄				
0	568	72.5	199	25.4
1000ペソ未満	68	8.7	15	1.9
1000～4999ペソ	91	11.6	120	15.3
5000ペソ以上	56	7.2	450	57.4
計	783	100.0	784	100.0
資産(家屋・土地他)				
0	400	51.4	86	10.9
1000ペソ未満	84	10.8	30	3.8
1000～4999ペソ	158	20.3	199	25.1
5000ペソ以上	136	17.5	477	60.2
計	778	100.0	792	100.0

(出所) 表6に同じ, 4.127 a表および4.136 a表より作成。

ドとして出稼ぎにでているというエピソードは、労働者の技術が海外の雇用先で十分活用されたという調査結果と食違いをみせている。一方、約6割の労働者が新しい技術を習得した、とする1978～79年のイランでの調査もあり、技術移転についてILMS調査より楽観的な評価もでている⁽¹⁸⁾。これら個別の調査結果から出稼ぎ労働者の全体像を描きだすことは非常に難しいが、労働者が繰り返し出稼ぎに行っている現状からみて、少なくとも金銭的な面で、出稼ぎが労働者家族の生活の助けになっているということは事実であろう。

以上から第1次石油ショック以降のフィリピンからの海外出稼ぎは次にようにまとめられる。中東の労働需要の伸びに対応して増加した労働移動は逆オイルショックにより落ち込みをみせるが、フィリピン経済自体も低迷して

表9 移動者の負債額の変化
(1981年のサンプル調査)

負債額	移動前		移動後	
	サンプル数	%	サンプル数	%
0	562	73.9	657	85.4
1000ペソ未満	35	4.6	22	2.9
1000～1999ペソ	30	3.9	14	1.8
2000～2999ペソ	27	3.6	17	2.2
3000～4999ペソ	39	5.1	10	1.3
5000～9999ペソ	36	4.7	15	2.0
10000～19999ペソ	21	2.8	13	1.7
20000～49999ペソ	5	0.7	11	1.4
50000ペソ以上	5	0.7	10	1.3
計	760	100.0	769	100.0

(原注) USドルとペソはUS \$ 1 = P8.00で計算した。

(出所) 表6に同じ, 4.144a表。

おり、海外への労働供給圧力は強かった。そこで目的地を他のアジアに転換しながら、1980年代後半には海外出稼ぎの勢いを盛り返した。また、金銭的には経済状態が改善されることから、家族の分離などの問題を我慢し、高い斡旋料を業者に払って、望まないながらも繰り返し出稼ぎにでている、というのがフィリピン人出稼ぎ労働者の一般的な姿である。

第3節 海外出稼ぎの制度的側面

フィリピンは契約移動の歴史が古く、出稼ぎ労働者保護への取り組みも早かった。中東での労働需要の伸びに対応した制度づくりに比較的早期に着手した国のひとつである。⁽¹⁹⁾

1. 海外雇用促進政策

フィリピンの労働者送り出し政策のなかで他の国と比べて最も際立っているのは、海外雇用促進のための措置である。フィリピンにはフィリピン海外雇用庁 (Philippine Overseas Employment Administration : POEA) という政府機関が設けられており、この長である長官は大臣に準ずる立場を与えられている。POEA 設立当初から海外雇用庁長官や次官クラスを中心に民間の関係団体を含む使節団を構成し、フィリピン人労働者の受け入れ国や受け入れを行う可能性のある国々に派遣し、関係強化や門戸開放を迫っている。⁽²⁰⁾ 1989年には長官が日本を訪れ、日本の労働市場開放を要請した。⁽²¹⁾ このような定期的な使節団派遣は他の送り出し国ではみられない。使節団の派遣には費用がかさむが、民間団体が随行するときには当該団体に応分の負担をさせるなどの工夫がなされている。この他、受け入れ国との関係強化という意味では、POEA 主催による在マニラ各国大使館員との定期会合、フィリピン大使館の労働担当官による受け入れ国関係機関訪問もなされている。

いわゆる市場調査にあたる情報収集とその情報のフィリピン関係団体への伝達にも力を入れている。使節団派遣によって、あるいはPOEAの各地代表部、大使館員などの情報収集によって、受け入れ国の賃金水準、開発計画、労働・経済関係法、雇用慣習、入国管理政策などを調査し、その結果を「市場状況報告」として、毎月関係団体に配布している。この他マーケティング活動として、記者会見、記事掲載、各種パンフレットの作成、ダイレクトメールの発送なども行われている。

2. 労働者保護政策

石油ショックによる中東の労働需要増が急激であったことから、出稼ぎ促進対策の方に力が注がれて、労働者保護政策はどちらかといえば後手に回っ

(22) た。実際、フィリピン人労働者に対する違法行為、虐待、差別については多方面で取り上げられている。⁽²³⁾とはいっても、他の送り出し国のそれと比べれば、かなり整備されているというべきである。

フィリピンの労働者保護対策の歴史は非常に長い。1915年には共和国法 (Republic Act) 第2486号により、海外出稼ぎの人材斡旋が許可制とされた。また、それに先立って1908年頃には労働局 (Bureau of Labour) の中に、出稼ぎ労働者のためのセクションが設けられた。⁽²⁴⁾同法では帰国旅費を労働者に負担させないこと、少数民族を見せ物にする目的で斡旋しないこと、15歳以下の未成年者を斡旋しないことなどが盛り込まれていた。しかしこれらは最低限の監視制度というべきで、これ以降1974年に労働法 (Labor Code) が制定されるまで60年間大きな変化はなかった。

労働法の制定により、POEAの前身となる3機関体制が始まった。⁽²⁵⁾この時点では、出稼ぎ労働者に対する詐欺や不法行為を防ぐために、4年後の1978年までに労働者の海外雇用の斡旋を政府機関に独占させ、民間斡旋業者を徐々に排除することを計画していた。しかし年々増大する中東諸国の労働需要に、政府機関のみで対応するのが無理であるという認識が広がり、1978年、大統領令 (Presidential Decree) 1412号により労働法が修正され、逆に民間による出稼ぎ斡旋が奨励されることとなった。この背景には民間斡旋業者の認知を目的とした強力なロビー活動があったといわれている。⁽²⁶⁾これらに加えて1980年に政府機関による斡旋が受け入れ国の対政府機関のみに限定されたこともあり、政府による斡旋は80年代に入って急激に減少した (表10)。

これにより政府機関の役目は、民間の斡旋業者を監督することとなった。旅行者として受け入れ国に入国し、資格外活動を行う労働者までは保護の範疇に入っていないものの、正規の手続きで出稼ぎにでる労働者については、雇用契約書の適法性 (労働条件、賃金等) の検査が事前に行われるうえ、マニラ国際空港に設けられた労働者支援センターでも最終チェックがなされる。また、各受け入れ国別の契約書のモデルも作成されている。

海外出稼ぎに関わる違法行為の起訴と審判をPOEAが行っており、違法行

表10 新規の陸上労働者の斡旋者別内訳
(渡航前届出ベース)

年	内訳 (%)	
	民間	政府
1975	52	48
1976	73	27
1977	72	28
1978	73	27
1979	81	19
1980	91	9
1981	95	5
1982	98	2
1983	97	3
1984	96	4
1985	94	6
1986	95	5
1987	95	5
1988	93	7
1989	91	9
1990	93	7

(出所) POEA資料 (1990年のデータは二村泰弘氏の協力による)。

為の程度によっては、斡旋業者の許可の一時差し止め、取り消し、永久追放などの審判が下される。⁽²⁷⁾しかしこの制度にも、裁判に時間がかかる、告訴した労働者が出稼ぎに出てしまっただけで裁判が成立しなくなる、などの問題があるうえ、受け入れ国で起こった事件をフィリピンの法律を下に裁判することの困難さなどあり、有効に機能しているとはいえない。⁽²⁸⁾POEAが労働者の代理人として受け入れ国で裁判を争うことは可能であるが、POEAの人員不足の問題があって現実的な労働者保護手段とはなり得ていない。近年では、フィリピン人労働者に対する違法行為の司法管轄がフィリピン側にある、という主張を受け入れ国に対して試みているとのことである。⁽²⁹⁾

斡旋業者管理も厳しく行われている。海外出稼ぎ労働者の斡旋と斡旋を含む事業の請負にはPOEAの認可が必要で、1989年12月31日現在で計702の業者が認可されていた。斡旋業者は4種類に区分されており、そのそれぞれに

ついて労働者から斡旋費用として徴収することのできる費目、金額が異なっている。この金額の最高額は1990年時点で5000ペソと定められていた⁽³⁰⁾。そしてこれら斡旋業者は定期的に業務状況の報告を POEA に対して行うよう義務づけられている。四半期ごとに、認可されている業者、認可を一時差し止められている業者、永久追放されている業者、模範的な業者などのリストが公表されている。

海外の雇用先では、フィリピン大使館の労働担当官や厚生担当官、および1983年にサウジアラビアのジェッダに設けられた労働者センター (Regional Labor Center) 等が労働者の保護にあたっているが、人員の不足はここでも問題となっている。最近では海外労働者厚生庁 (Overseas Workers Welfare Administration : OWWA) がセンターを設けるようになって⁽³¹⁾いる。

OWWAは雇用主に義務づけた出資金で運営され、労働者の出稼ぎ費用の貸し付け、技能訓練などを行っているが、近年特に問題視されている帰国労働者対策にも力を注いで⁽³²⁾いる。帰国労働者が事業を興す際に融資が行われているほか、フィリピン大学の中小企業研究所の経営トレーニングコースを活用した事業家養成も計画されている。しかし、これらのプログラムの対象とされる出稼ぎ労働者は、高所得のごく一部の人々であり、総合的な帰国労働者対策となっていない。

3. 外貨送金管理政策

海外雇用促進、労働者保護に次いで当局の関心が高いのは外貨送金管理である。出稼ぎ労働者が稼いだ外貨を送り出し国にできるだけ多く送金させる手段としては、外貨送金を行う誘因を労働者に提供する政策を選ぶ国と、外貨送金を労働者に強制する政策を選ぶ国とがあるが、フィリピンは後者⁽³³⁾であった。

フィリピン政府は1982年12月に大統領命令 (Executive Order) 第857号により、海外出稼ぎ労働者に賃金の一定割合 (職種によって50~70%) を、フィリ

ンの銀行を通じて送金するよう命じた。命令に従わなければ旅券の再発行を認めないなどの罰則のついた厳格な措置であった。しかしこれに対して、国内、そしてヨーロッパ、アメリカ、香港の出稼ぎ労働者が抗議行動を起したうえ、ILOもこの命令に対して批判をした。これらの経緯があって結局、1985年に、事実上この命令は無効とされた。⁽³⁴⁾

元来中東諸国が外国銀行の進出を好んでおらず、フィリピンの銀行の海外支店が少ないことも問題である。これに対処するため、旧西ドイツのフィリピン人労働者からの送金についてはドイツの郵便局を通すことが計画されているほか、OWWAを中央銀行の代理人とし、海外のOWWAの出先機関を利用して送金業務にあたることが決定された。この他、南アジア諸国で行われているように、外貨の本国送金の誘因を与える制度についても検討されている。

出稼ぎの歴史が長いこともあって、全般的にフィリピンは海外出稼ぎに関する制度が整っている方である。海外雇用促進に関する諸政策は他国に類例をみない。労働者保護についても細かい配慮がなされており、そのような裏付けがあるからこそ、フィリピン人メイドの虐待に対抗した1988年のメイドの海外出稼ぎの禁止宣言⁽³⁵⁾、1991年の福島県でのフィリピン人エンターティナーの不審死に端を発したエンターティナーの日本への出稼ぎ規制、のような強い態度をとることも可能なであろう。このように、フィリピンの労働者保護政策は出稼ぎ労働者の送り出し国のなかで、最も整備されているとって過言でないが、それにもかかわらず、中東を筆頭に、受け入れ国において、フィリピン人労働者に対する虐待、酷使、違法行為、差別等々のケースが数多く指摘されている。このことは、送り出し国の多くが途上国で、受け入れ国に対し強い交渉力を持ち得ない現状では、労働者保護の成否がひとえに受け入れ国の政策如何にかかっていることを示している。

また、フィリピンのとった外貨の強制送金政策は功を奏さず、送金の誘因を与える政策へとフィリピン当局が方針を転換していることは、後者のタイプの措置の方が、出稼ぎ労働者の外貨送金を無理なく促せることを示唆して

いる。

〔注〕

- (1) 津田守「フィリピン」(松本重治監修, 滝川勉編『新・東南アジアハンドブック』講談社, 1988年) 70ページを参照。
- (2) 福島光丘「工業化の歴史と実績」(福島光丘編『フィリピンの工業化 再建への模索』アジア経済研究所, 1989年) 6ページを参照。
- (3) この二律背反的なフィリピン人の対アメリカ感情については, Fujiwara, Kiichi, "The Philippine Base Puzzles, or Post Cold War Hangovers," (アジア政経学会主催第2回国際シンポジウム「アジアの2001年: ASEANのターニングポイント」1991年12月7日～8日, 慶應義塾大学, に提出した論文) が分析している。
- (4) Sagalla, Lambert B., "Study on Overseas Contract Workers (Part 1)," *CB Review*, 第40巻第7号, 1988年7月, 20～21ページを参照。
- (5) Tomas, A. Sto., "Overseas Employment in the Philippines: a Short History," *Philippine Labor Review*, 第10巻第2号, 1986年7月/12月, 1ページを参照。
- (6) 若槻泰雄・鈴木讓二『海外移住政策史論』福村出版, 1975年, 121～122ページを参照。
- (7) Catholic Institute for International Relations (CIIR), *The Labour Trade, Filipino Migrant Workers Around the World*, マニラ, Friends of Filipino Migrant Workers, Inc. (KAIBIGAN) and National Secretariat for Social Action, 1987年, 14ページを参照。
- (8) Tomas, 前掲論文, 1ページ, および, 若槻・鈴木, 前掲書, 16～17ページと60～62ページを参照。
- (9) CIIR, 前掲書, 14～15ページ, およびSagalla, 前掲論文, 21ページを参照。
- (10) CIIR, 同上書, 16ページを参照。
- (11) CIIR, 同上書, 16～17ページを参照。
- (12) Sagalla, 前掲論文, 21ページ, およびCIIR, 同上書, 17ページを参照。
- (13) 桑原靖夫『国境を越える労働者』岩波書店, 1991年, 130～131ページ, およびCIIR, 同上書, 17ページを参照。
- (14) ストライキが禁止されたのは「重要 (vital)」産業のみであるが, 非重要産業もストライキを実行する30日前までに労働雇用省に対し通知することが義務づけられていたほか, どの産業を「重要」産業とみなすかについても政府の裁量によったため, ストライキの実行はかなり制限された。詳細については, Tidalgo, Rosa Linda P., "Labour Markets, Labour Flows and Structural Change in the

- Philippines,” Pang Eng Fong 編, *Labour Market Developments and Structural Change, The Experience of ASEAN and Australia*, シンガポール, Singapore University Press, 1988年, 158～160ページ, およびクラレンス・パスカル, マヌエル・モンテス (森社也訳) 「労働市場と労働組合」(福島光丘編, 前掲書) 165～168ページを参照。
- (15) 1970年代の実質賃金の下落については, Oshima, Harry T.; Elizabeth de Borja ; Wilhelmina Paz, “Rising National Income per Worker and Falling Real Wages in the Philippines in the 1970s,” *The Philippine Review of Economics & Business*, 第23巻第3/4号, 1986年9/12月, が詳しく分析している。
- (16) Tan, Edita A.; Dante B. Canlas, “Migrant’s Saving Remittance and Labour Supply Behaviour : The Philippines Case,” Rashid Amjad 編, *To the Gulf and Back, Studies on the Economic Impact of Asian Labour Migration*, ニューデリー, International Labour Organisation, Asian Employment Programme (ARTEP), 1989年, 249～251ページを参照。
- (17) Institute of Labor & Manpower Studies (ILMS), *Working Abroad, The Socioeconomic Consequences of Contract Labor Migration in the Philippines*, マニラ, ILMS, 1984年, にその結果がまとめられている。
- (18) ILMS, *Studies on Philippine Labor*, マニラ, ILMS, 出版年不明, 16～19ページにその調査の概要がまとめられている。
- (19) 以下の記述は主に, 山形辰史「フィリピンの労働者の海外送り出し政策」(『三田学会雑誌』第83巻特別号一Ⅱ, 1991年3月) 156～163ページに基づいている。
- (20) Achacoso, Tomas D., “Market Development and Organizational Change in the Field of Overseas Employment Administration: The Philippine Experience,” mimeo., 1987年, 50～68ページによる。
- (21) 当時のアチャコーン長官の主張が『日本経済新聞』1989年4月10日版朝刊に掲載されている。
- (22) このことは1989年当時のPOEA長官が認めている。Tomas, Patricia Sto., “Organisational Change and Innovation in Overseas Employment Administration,” ILO, Asian and Pacific Project for Labour Administration (ARPLA) 編, *Labour Administration, Overseas Employment Administration in Selected Asian Countries*, ジュネーブ, ILO, 1985年, 73ページを参照。
- (23) CIIR, 前掲書, および石山永一郎『フィリピン出稼ぎ労働者—夢を追って日本に生きて—』拓殖書房, 1989年, は全編にわたりさまざまな事例を挙げている。
- (24) Tomas, “Overseas Employment in the Philippines …,” 1～4ページ, および, Tomas, “Organisational Change and Innovation …,” 65ページを参照。
- (25) 山形, 前掲論文, 147～148ページを参照。

- (26) United Nations, Economic and Social Commission for Asia and Pacific (ESCAP), *International Labour Migration and Remittances between the Developing ESCAP Countries and the Middle East : Trends, Issues and Policies*, バンコク, ESCAP, 1987年, 163ページを参照。
- (27) Achacoso, 前掲論文, 24~27ページによる。
- (28) ILMS, *Studies on Philippine Labor*, 21ページ, およびESCAP, 前掲書, 162~165ページを参照。
- (29) 神奈川県主催の「外国人労働者問題国際シンポジウム」(1991年11月18~19日, 横浜シンポジア)におけるフィリピン海外雇用庁法制局長のハイメ・P・ヒメネス (Jaime P. Gimenez) 氏の発言による。
- (30) Achacoso, 前掲論文, 21~26ページ, およびPOEA資料による。詳しくは山形, 前掲論文, 158ページを参照のこと。
- (31) ESCAP, 前掲書, 165~166ページ, および佐々木聖子『アジアから吹く風—いま外国人労働者のふるさと—』朝日新聞社, 1991年, 163ページを参照。
- (32) Farooq-i-Azam, *Reintegration of Return Migrants in Asia : A Review and Proposals*, (Asian Regional Programme on International Labour Migration, Working Paper No. 2), ニューデリー, ILO-ARTEP, 1987年, 37ページ, および57~63ページを参照。
- (33) 各送り出し国の外貨送金管理政策については, ESCAP, 前掲書, 177~184ページが詳しい。
- (34) CIIR, 前掲書, 28~30ページ, およびSuarez, Gregorio R., "An Assessment of the Philippine Remittance System and Proposed Measures," *CB Review*, 第41巻第8号, 1989年8月, 13~18ページを参照。
- (35) その経緯については石山, 前掲書, 167~169ページ, および佐々木, 前掲書, 171~173ページに詳しい。