

移民労働者問題をめぐる ASEANのジレンマ

鈴木 早苗

●はじめに

移民労働者の処遇をめぐり、二〇〇〇年代に入り、ASEAN諸国間の対立が顕在化している。その背景には、一九九〇年代からASEAN域内で移民労働者、とくに越境する非熟練労働者の数が増加していることがある。この地域では、域内の労働者移動において送出国と受入国が同居している。フィリピンやインドネシア、ミャンマー、カンボジアなどは域内の送出国であり、シンガポールとマレーシア、タイは域内の受入国である。

送出国と受入国は移民労働者に対する立場の違いから、その利害が対立しやすい。送出国は、自国の雇用改善がみられないなか、移民労働者の送金が外貨獲得の重要な手段となっているため、積極的

に労働輸出を促進する一方、自国の労働者の待遇改善など人道的配慮を受入国に要請する。受入国は、自国の経済発展のためには移民労働者に頼らざるをえない状況におかれているが、自国民の雇用を守る必要もあり、景気の調整弁として移民労働者を管理したいと考えている。また、受入国は、移民労働者の急増が自国社会に与える社会的・政治的影響を懸念し、送出国に規制強化を求める。

ASEAN域内では、移民労働者のなかでも非熟練労働者の処遇について、送出国と受入国が対立している。とくに、マレーシアで就労するインドネシア人労働者は、賃金未払いや雇用主からの暴力など、劣悪な雇用環境に置かれているとされ、この問題をめぐり、両国関係はたびたび悪化してい

る。

利害が対立する移民労働者問題に、ASEANはどのように取り組もうとしているのか。本稿では、移民労働者、とくに非熟練労働者の移動に関するASEANの協力の現状と課題を論じる。

なお、ASEANの公式文書では「移民労働者」(migrant worker)や「熟練労働者」(skilled labor)は登場するが、「非熟練労働者」(low-skilled labor)という用語は登場しない。しかし、移民労働者に関する合意文書を読むかぎり、ASEANの場合、移民労働者とは実質的には「越境する」非熟練労働者」を意味していると考えられる。この点をふまえ本稿では、非熟練労働者を移民労働者の主な労働形態ととらえて議論する。

●経済統合と熟練労働者

本題に入る前に、協力の方向性と方法において、非熟練労働者のそれと対照的な取り組みとして、熟練労働者の越境移動に関するASEANの協力を紹介する。その協力は、ASEANの経済統合を深化させる必要性から自由な越境移動を奨励するというものである。

ASEAN諸国は、二〇一五年を目処に、政治安全保障共同体(当初は、安全保障共同体)と経済共同体、社会文化共同体という三つの柱から構成される「ASEAN共同体」の実現を目指すことで合意し、「青写真」(blueprint)とよばれる行動計画を策定して取り組みを行っている。なかでも経済共同体は、ASEANの経済統合の姿を示すものとして注目されている。一九九七年のアジア通貨経済危機を受けてASEAN諸国は、経済統合を深化させる必要性で一致し、「モノ・サービス・投資の自由な移動、資本のより自由な移動、熟練労働者の自由な移動」を目指すことになった。

つまり、ASEANの経済統合では、労働者の自由な越境移動を認めるものの、その形態が熟練労働者

働者に限定されているのである。経済共同体の青写真では、「専門家 (professionals) および熟練労働者 (skilled labor) に対する査証や労働許可証の発給を促進する」と明記された(参考文献①)。

具体的な取り組みは、加盟諸国が特定分野の専門家について「相互認証協定」を締結することで進められている。相互認証協定とは、送出国における資格認証を前提として実務経験などの一定の条件をクリアしたうえで、受入国の資格認定を受けることについての取り決めである。対象分野は、協定締結順に、エンジニアリングサービス(二〇〇五年)、看護サービス(二〇〇六年)、測量技師・建築サービス(二〇〇七年)、会計監査サービス・医師・歯科医(二〇〇九年)で、今後拡大していく見込みである。

ASEANの合意をめぐる一般的な問題としてしばしば指摘されるように、相互認証協定の締結は進むものの、その履行は期待どおり進んでいないのが現状である(参考文献④)。背景には、協定の実効性が受入国の裁量に依存する部分が大いにある。協定を締結する一方で、受入国が入国規制や各種の国内措置を実施する場合もあるからである。たとえば、シンガポールは税制措置などを通じて、高度人材の受入れを事実上制限する政策を実施した(Ukarta Post, 2 March, 2010)。こうした受入国の措置について送出国は経済統合の進展を阻むものとして反発している。

ASEANの措置について送出国は経済統合の進展を阻むものとして反発している。熟練労働者に限定して自由な越

る分野もある。たとえば、エンジニアリングサービスでは、独立した形態(自営)ではなく、受入国のエンジニアとの共同業務としてのみ認められる(参考文献③)。受入国の認可機関は、労働者に対する監督・管理業務も担う。また、相互認証制度の管理や運営、制度改革についての協議機関として、加盟各国の所轄機関から構成されるASEAN委員会が設置されている。

ASEANの合意をめぐる一般的な問題としてしばしば指摘されるように、相互認証協定の締結は進むものの、その履行は期待どおり進んでいないのが現状である(参考文献④)。背景には、協定の実効性が受入国の裁量に依存する部分が大いにある。協定を締結する一方で、受入国が入国規制や各種の国内措置を実施する場合もあるからである。たとえば、シンガポールは税制措置などを通じて、高度人材の受入れを事実上制限する政策を実施した(Ukarta Post, 2 March, 2010)。こうした受入国の措置について送出国は経済統合の進展を阻むものとして反発している。

ASEANの措置について送出国は経済統合の進展を阻むものとして反発している。熟練労働者に限定して自由な越

●協力の背景

移民労働者に関するASEANの協力が開始される背景には、ASEAN共同体の実現を目指すことになったことと、越境する非熟練労働者の急増にともない送出国の不満が蓄積してきたことがある。

ASEAN共同体は、政治安全保障と経済、社会文化共同体の三本柱から成る。もともと共同体を構築することになったのは、アジ

ア通貨経済危機を受けて経済統合を深化させる必要性が認識されたからであり、経済共同体がその要だった。しかし、さまざまな力学のために、政治安全保障と社会文化の領域まで共同体の範囲を拡大することになった(参考文献⑤)。

経済共同体において熟練労働者の自由な移動が奨励される一方で、非熟練労働者の移動については実質的に「移民労働者の人権保障」という形で政治安全保障共同体の領域において協力が開始された。この点については、民主化したインドネシアが民主主義の推進や人権保障などの問題に取り組むことに熱心だったことが背景にあると考えられる。二〇〇四年のピエンチャン行動計画では、女性および児童とならんで、移民労働者の人権保障に取り組むことが謳われた(参考文献⑥)。

めである。そうした労働者は、受
入国で適切な処遇をされないこと
が多く、送出国側の不満も高まっ
ていた。

こうした問題について、ASEAN
諸国は一九九六年の外相会議
で懸念を表明した（参考文献⑦）。
この問題が国家間対立の形で具体
化したのが、インドネシアとマ
レーシアの対立である。

一九九七年のアジア通貨経済危
機以降、インドネシアからマレー
シアへ入国・滞在する非熟練労働
者が急増した。その多くは非正規
である。マレーシア政府は、二〇
〇一年にインドネシア人労働者を
本国に送還する方針を発表した。

また二〇〇二年にはインドネシア
人労働者の雇用をプランテーション
労働者と家政婦に限定し、就労
期間も最大五年間とするなどの人
数制限や、不法滞在者に対する罰
則規定を強化した改正移民法を国
会に上程するなどの措置を講ず
る。しかしこれらの措置は、イン
ドネシア人労働者やインドネシア
政府の激しい反感を買っただけで
なく、マレーシアの一部業界に深
刻な人手不足をもたらした。その
ためマレーシア政府は、建設業と
製造業においてインドネシア人の

雇用を認めるとして一部政策を転
換することとなった（参考文献
⑧）。マレーシア政府は一斉摘発
前の恩赦措置（罪に問わず帰国を
許可）も講じたが、その効果は限
定的だった（Jakarta Post, 1
February, 2005）。

二〇〇六年と二〇〇九年にイン
ドネシア・マレーシア両国は、休
暇制度の整備や仲介手数料の給料
天引き中止などインドネシア人
家政婦の待遇改善に関する覚書を締
結する（参考文献⑨・⑩）。しかし、
インドネシア政府が希望する最低
賃金制度の導入が見送られるな
ど、覚書の内容はインドネシア側
に不満を残すものとなった。さら
に、覚書締結にもかかわらず、イ
ンドネシア人労働者に対する賃金
未払い問題や雇用主・警察による
暴行・殺人事件が頻繁に発生した
（Jakarta Post, 21 August, 4
September, 2007, 31 August,
2009; 参考文献⑥）。こうした事
態を受け、インドネシア政府はマ
レーシアへの労働者派遣を一時停
止すると表明する一方（参考文献
⑩）、マレーシア政府は二〇〇八
年の経済危機（リーマンショック）
を受け、外国人労働者の雇用禁止
措置を取るなど（Jakarta Post,

27 February, 2009）、移民労働
者の雇用環境をめぐる対立が先鋭
化している。

このように、政治安全保障共同
体を推進する立場に加え、インド
ネシアが労働者の送出国として不
満をため込んでいったことが、移
民労働者に関するASEANの協
力が開始されるきっかけになった
と考えられる。

●利害対立と妥協

ASEAN諸国は移民労働者に
ついて協力を開始した。ただし、
その協力は、相互認証協定のよう
な法的位置づけのあるルールを作
るというのではなく、拘束力のな
い宣言を発表して、各国に取り組
みを促すという形から始められ
た。

当初、政治安全保障共同体の領
域で取りあげられた移民労働者の
人権保障という問題は、労働者の
雇用環境の改善などの問題と合わ
せて社会文化共同体の領域でも扱
われることになった。インドネシ
アと同様、送出国のフィリピンも
移民労働者の雇用環境の改善や福
祉の向上など取り組むことに積極
的だった。

この両国が主導して発表された

のが、二〇〇七年の「移民労働者
の権利保護と促進に関するASEAN
宣言」である（参考文献⑪）。
社会文化共同体の青写真ではこの
宣言の履行を進めることがひとつ
の課題として提示されている（参
考文献⑪）。この宣言では、移民
労働者の受入国と送出国に求めら
れる取り組みが列記されている
（表1）。送出国であるフィリピン
とインドネシアがこの宣言の発表
を主導したため、その内容は、受
入国により多くの取り組みを要求
するものとなった。

しかし、送出国も、宣言の内容
を詰めていく過程で受入国である
マレーシアやシンガポールに一定
の譲歩を迫られた。第一に、一般
原則として、受入国の主権尊重が
謳われた。宣言では、「受入国の
国内法や規則、政策の適用を妨げ
ない」とある。また、表1に挙げ
られた受入国の取り組みのなかで
「公正かつ適切な雇用、賃金、住
環境の確保」という文言は、マレー
シアの主張を受け入れたものだっ
た。フィリピンとインドネシアが
用意した草案では「無差別かつ平
等な雇用、賃金、住環境の確保」
となっており、より普遍的な人権
保障を念頭に置いたものだったが

表1 移民労働者の受入国および送出国に求められる取り組み

受入国	送出国
<ol style="list-style-type: none"> 1. 基本的人権の保障と福祉の向上 2. 受入国社会と移民労働者との調和と寛容の実現 3. 情報提供や研修、教育、司法・社会福祉サービスなどへのアクセス確保 4. 公正かつ適切な雇用、賃金、住環境の確保 5. 差別や虐待、搾取に対する訴訟権の付与 6. 逮捕・拘束された労働者に対する送出国の領事館・大使館による役割行使への認可 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 人権の保障と促進 2. 移民労働に代替する雇用の創出 3. リクルート、出国準備、帰国後の扱いなど労働者管理手続きの徹底 4. 違法斡旋業者の摘発

(出所) 参考文献⑩より筆者作成。

マレーシアの反対により修正を迫られた (Philippine Daily Inquirer, 13 January, 2007)。

第二に、この宣言では非正規 (undocumented) 移民労働者は対象にならない点が明記されている。一九九〇年に採択され、二〇〇三年に発効した「すべての移民労働者及びその家族構成員の権利の保護に関する国際条約」では、非正規労働者も保護の対象である。わざわざ「非正規移民労働者は対象外」という文言を盛り込んだのは、非正規移民労働者の権利

保護まで要求されたくない受入国側の要請によるものと考えられる。

第三に、この宣言では労働者本人を対象とする点が強調されている。この点についても、「すべての移民労働者及びその家族構成員の権利の保護に関する国際条約」では労働者の家族も保護の対象である。四四カ国が批准したこの条約には、ASEAN内ではフィリピンが批准し、インドネシアとカンプウジアが署名している。二〇〇七年の宣言を策定する過程では、フィリピンとインドネシアが、こうした国際条約や国際労働機関の基準に則して移民労働者の家族も保護の対象に含めるように主張したが、マレーシアやシンガポールの反対にあった (Jakarta Post, 12 January, 2007; Philippine Daily Inquirer, 11 January, 2007)。

このように、内容としては送出国と受入国双方にとって十分満足いくものとはならなかったが、ひとまず加盟諸国は宣言を発表することに合意した。ASEANとして宣言を発表したことは、その後のルール策定に先鞭をつけたという意味で意義があったといえる。

●実効性のあるルール策定に向けて

「移民労働者の権利保護と促進に関するASEAN宣言」を受けて、移民労働者に関するASEAN委員会が設置され、二〇〇八年には行動計画が策定された (参考文献⑫)。行動計画は、二〇〇七年の宣言の性格を受け継ぎ、各国に自主的な取り組みを促すための情報共有やベストプラクティスの収集が主であるが、一部、ASEANのルールを策定する点も盛り込まれた (表2)。

第一のテーマでは、斡旋業者の規制や労働者への情報提供、労使関係の紛争解決、出身国への送還と社会復帰支援などに関する政策のベストプラクティスを収集する。また、移民労働者への教育活動として、出入国時の手続きや不法入国・滞在、人身取引の被害状況に関するパンフレットを配布するなどの活動が計画されている。

第二の移民労働者行政については、とくにフィリピンの役割が注目される。同国はこの分野では比較優位があり、送出国のカンボジアとラオス、ベトナムに海外労働行政に関する指導を行うことになっている。

表2 移民労働者に関するASEAN委員会の行動計画

テーマ	活動	主導国・組織
1. 搾取や差別に対する労働者の権利保護と促進	・移民労働者政策に関するベストプラクティスの収集	・ASEAN事務局
	・移民労働者への教育サービスの充実	・ASEAN事務局
2. 移民労働者行政	・移民労働者保護のベストプラクティスに関するワークショップ	・シンガポール (違法斡旋業者の摘発)
	・海外労働行政の改善	・フィリピン
	・移民労働者に関するASEANフォーラム	・移民労働者に関するASEAN委員会のホスト国
3. 人身取引対策	・越境犯罪高級事務レベル会合の活動の把握	・ASEAN事務局
	・越境犯罪高級事務レベル会合と移民労働者に関する委員会との共同活動	
4. 移民労働者の権利保護と促進のためのASEANのルール策定	・移民労働者の権利に関する共通理解構築と権利保護の範囲についてのワークショップ	・フィリピン
	・ASEANのルールに関する原則決定	・タイ、インドネシア、フィリピン、マレーシア

(出所) 参考文献⑫より筆者作成。

第三のテーマについて、移民労働者問題として人身取引を位置づけたことは注目に値する。しかしその取り組みは、越境犯罪対策担当の省庁に委ねるという立場をとっている。移民労働者に関するASEAN委員会と越境犯罪対策

担当省庁との共同活動の可能性も指摘されているが、この点について具体的な計画は示されていない。

人身取引対策については、一九九七年に設置された越境犯罪大臣会議で取りあげられており、一九九九年には行動計画が発表されている。この計画ではとくに女性と児童の人身取引への対策が重要だとされている（参考文献⑬）。

これら三つのテーマが各国の自主的な取り組みをうながすための情報共有に焦点を当てるのに対し、第四のテーマは、加盟各国を拘束しうるルールを策定するための合意形成が必要だという点で性質が異なる。移民労働者の権利保護と促進のためのASEANのルールについては、加盟諸国が二つの点で対立しており、その策定は進展していない。

第一に、ルールに法的拘束力をもたせるかどうかである。そもそも「移民労働者の権利保護と促進に関するASEAN宣言」は非拘束的なもので強制力がない（参考文献⑭）。しかし、宣言に謳われた目標を実現するためには、加盟各国の行動を規制し、約束不履行を回避する仕組みが必要と考える加盟国もあり、法的拘束性を高め

ることはそのひとつの手段である。

第二に、正規移民労働者だけでなく、非正規移民労働者も保護の対象に入れるかどうかである。「移民労働者の権利保護と促進に関するASEAN宣言」では、正規移民労働者のみを対象とすることが強調された。しかし、実態として待遇の改善や権利の保護を必要としているのは、非正規移民労働者が圧倒的に多い。

インドネシアとフィリピンは、法的拘束力のあるルールを作り、そのルールは非正規労働者にも適用されることを主張した。両国が作成した草案をもとに、二〇〇九年三月の会合では、法的拘束力のあるルールであること、非正規労働者も保護の対象とすることで加盟諸国は一旦合意した。しかし、一二月の会合でマレーシアとシンガポールも草案を提出し、この二点について反対の意向を表明した（*Jakarta Post*, 28 January, 2010）。

ASEAN域内の受入国であるタイやブルネイは、マレーシアやシンガポールに同調している（*Jakarta Post*, 10 March, 7 May, 2011）。興味深いのは、送出国で

あっても、カンボジアやラオス、ミャンマー、ベトナムは、フィリピンやインドネシアと距離を置き、移民労働者の権利保護を声高に主張していない点である（*Jakarta Post*, 11 April, 2011）。これらの国々にとっては、自国の労働者の権利保護を求めることが国内の人権侵害に対する批判を強めるきっかけとなりかねないからである。

このように、この問題に関する話し合いでは受入国の意向が反映されやすい状況になっている。コセンサス制を意思決定手続きとして採用するASEANでは、新しいルールを作ることに消極的な加盟国の意向を無視できない。そのため、移民労働者の権利保護に関するルールを作ることに消極的な受入国の意見が尊重されやすい。しかし、それだけではなく、その立場の違いにより送出国側が一致して受入国と協議する状況にないことも協力が進展しない原因となっている。フィリピンとインドネシアといった民主主義国は、人権保障の見地から自国の労働者の権利保護や労働環境の改善を要求するが、自国に人権侵害などの問題を抱えるベトナムやミャン

マーなどはこうした問題をASEANレベルで議論することには消極的である。

●おわりに

ASEAN共同体の構築を目指すことをきっかけに、ASEAN諸国は移民労働者の問題に取り組むことになった。モノやカネの移動に比べ、ヒトの移動はもともと国際的なルール化が進んでいない領域である。経済統合の深化という要請のもと、ASEAN諸国がヒトの移動に関して取り組みを開始したことは注目すべきことである。

しかし、その取り組みは労働形態によって異なる。経済共同体において熟練労働者の移動の自由が奨励される一方で、政治安全保障共同体や社会文化共同体においては非熟練労働者の雇用環境をどう改善するかが焦点となっている。

ASEAN共同体の完成目標時期となっている二〇一五年には、移民労働者の問題にどのような処方箋が示されているだろうか。移民労働者の権利保護について実効性のあるルールをASEANで作るためには、送出国の意向を取り入れていく必要がある。しかし、

本稿で議論したように、その取り組みについて大きな進展は期待できそうにない。加盟各国にとっては、国内措置や二国間協力を通じて当座の問題を解決するというのが現実的な方法なのかもしれない。

ただし、実効的な国内措置や二国間協力を進める際の原則や基準を提示する意味において、ASEANとしてこつした問題を協議し、ルール作りを行っていくことは必要である。経済統合が進展するなかで、労働者の越境移動はますます活発化するとみられる。ASEAN諸国は、対立を抱えながらも、この問題に関して合意を蓄積していく必要に迫られている。

〈付記〉

本稿は「東アジアにおける人の移動の法制度」研究会の調査研究報告書（二〇一一年度）を加筆・修正したものである。

（すずき さなえ／アジア経済研究所 東南アジア研究グループ）

《参考文献》

① *Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015*.

<http://www.aseansec.org/publications/RoadmapASEANCommunity.pdf>

② *ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Nursing Services*.

<http://www.aseansec.org/19210.htm>

③ *ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Engineering Services*.

<http://www.aseansec.org/18009.htm>

④ 助川成也「二〇一一」ASEAN経済共同体に向けてー現況と課題ー山影進編『新しいASEANー地域共同体とアジアの中心性を目指してー』アジア経済研究所。

⑤ 山影進「二〇一一」ASEANの歩んできた道「これから作る道」『新しいASEAN』の浮上ー山影進編『新しいASEANー地域共同体とアジアの中心性を目指してー』アジア経済研究所。

⑥ *Vientian Action Programme*, 29 November 2004, Vientiane, Lao People's Democratic Republic.
<http://www.aseansec.org/>

VAP-10th%20ASEAN%20 Summit.pdf

⑦ *Joint Communiqué of the 29th ASEAN Ministerial Meeting (AMM)*, Jakarta, 20-21 July 1996.
<http://www.asean.org/1824.htm>

⑧ ベトナム動向年報 [二〇〇二] ベトナム経済研究所。

⑨ ベトナム動向年報 [二〇〇三] ベトナム経済研究所。

⑩ ベトナム動向年報 [二〇一〇] ベトナム経済研究所。

⑪ *ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*, 13 January 2007, Cebu, Philippines.

<http://www.aseansec.org/19264.htm>

⑫ *ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers (ACMW)*, November 2008.

<http://www.aseansec.org/23062.pdf>

⑬ *ASEAN Documents on Com-*

bating Transnational Crime and Terrorism, Jakarta: ASEAN Secretariat, June 2007.

⑭ Anthony, Mely Caballero 2008. "Reflections on Managing Migration in Southeast Asia: Mitigating the Unintended Consequences of Securitization," Curley Melissa G. and Wong Siu-lun eds., *Security and Migration in Asia: The Dynamics of Securitization*, London: Routledge.