

# インドネシアにおける農村出身女子労働者保護問題

— 急成長輸出産業と中東への労働力輸出 —

みずのこうすけ  
水野広祐

はじめに

- I 規制緩和政策下の急成長産業における女子労働
- II 女子労働者保護問題と保護規定
- III 労働力輸出と女子労働者保護問題  
おわりにかえて

## はじめに

1980年代後半のインドネシア経済では、構造調整政策が広い分野で実行された。積極的に外資の導入を図り、国内資金の動員と民間部門による投資が奨励された。このため、経済のあらゆる分野の諸規制・認行政・諸法令の全面的見直しを行なうことを目指した規制緩和政策 (deregulasi) が実行され、また官僚主義の克服のため非官僚主義化政策 (debirokratisasi) が実行されつつある。その効果はいくつかの輸出産業の急成長として、特に1988年以降明確に現れているといえる。

労働行政の部門でもこの規制緩和政策は実行された。それはたとえば、1日9時間労働・1週54時間労働までの時間外労働について、これまで必要であった企業による労働力省事務所への許可申請が不必要となったり、解雇の手続きが簡素化された政策などに見ることができる。ただ、他の金融や投資部門におけるような大胆かつ包括的な政策パッケージが出るには至っていない。それどころか、この間は次々に生じる社会問題やインドネシア労働問題に対する国際的注目なども背景となっ

て、労働者保護のシステムやパンチャシラ労使関係の確立のための政策が強化され、諸法令の発布がむしろ増大している。

今日のインドネシアにおける急速な工業化を考えればこの状況は当然といえるであろう。就業構造は依然農村・小営業中心型であるが、農村には土地を持たない世帯が膨大に存在し、急速に工業が成長してもこれによる労働力需要を上回る労働力供給圧力は非常に強い。1988年までの統計によれば、この間の相対的に高い成長率もほとんど失業率や不完全就業状態を改善するに至っていない。したがって、労働市場の需給関係から見て著しく弱い立場の労働者は、次々進出してくる外資や成長する国内資本が低い労働条件を提示しても、これを受け入れざるを得ない。この状況下で生じる労働問題は、長時間労働、低賃金、労働災害の多発などの劣悪な労働条件といふかなり古典的な労働者保護問題になる。

今日の政策下で急成長を遂げている運動靴産業、縫製業、合板産業などは、その労働力の多数を女子労働者に負っている。縫製品のアメリカへの輸出割当をこなすため、納期前の深夜労働が日常化しているこの産業の労働力は主として女子労働者であるため、女子深夜労働が大きな社会問題になっている。NIEs 諸国からの生産拠点移転型の大規模投資の結果急速に発展した、多国籍企業ブランド商品を生産する輸出向け運動靴産業の大工場は、女子労働者を低賃金で大量に雇用している。

この産業の労働調査報告書は、単に低賃金にとどまらず、出産退職強制、頻発する労働災害、低賃金からくる労働者による部品などの「盗み」と会社によるあらゆる手段を尽くした防止策とその結果としての労使の相互不信、頻繁な離職、労組結成に対する企業の妨害などの複雑な問題の姿を伝えている。政府の算定する最低生存費(KFM)をはるかに下回る低賃金などの劣悪な労働条件は、この問題を取り巻く社会状況の変化を背景に最近各地でストライキやデモを頻発させている。これを伝える新聞などのメディアは、好んで女子労働者が(たいてい明るく)参加している写真を載せているが、これは最近の労働争議の多くが女子労働者の労働基準および保護問題に関連していることと無縁ではない。

これらの急成長産業で働く女子労働者はまた、多くが農村・郡部の出身であることが報告されている。運動靴産業の女子労働者は多くが、この産業に入る前に職を持ったことのない農村・郡部出身労働者であった。縫製業もまた、徐々に地元出身労働者が都市周辺さらに遠方からの農村・郡部出身労働者によってとって替わられていくのであった。1989年以降急速に造成されている外資系民間工業団地には韓国、日本、台湾からの、どちらかといえば中小企業が多数進出しつつあることを思えば、これらの国々の中小企業経営者とインドネシアの農村・郡部出身女子労働者の間の雇用関係が広まっていくと考えられる。そこでこの問題が再び農村・郡部出身女子労働者の保護問題である可能性はきわめて高い。

また、外貨獲得を直接目指す労働力政策としての中東への労働力輸出政策も、この間急速に推し進められている。サウジアラビアへの労働力輸出が中心であるこの政策でも、中心となる労働力は

農村・郡部出身の女子労働者であった。この政策はさまざまな問題を生み出しているが、問題の中心はやはり女子労働者の保護問題であった。

このように、構造調整下のインドネシアの最大の労働問題はこの女子労働者の保護問題であるといえる。本稿はこのテーマについて、1980年代後半の構造調整政策下のインドネシアにおけるこの問題の具体的推移や政府の政策を叙述することで、80年代後半のインドネシアにおける労働問題展開過程の一端を明らかにすることを目的としている。本稿の第I節では1980年代に急成長を遂げた西ジャワの縫製業の労働調査報告書を基に女子労働の実態について述べ、以上の問題に触発されて改善の努力が各層でなされた結果ともいえる女子労働者保護の諸法規を第II節で考察する。第III節では、女子労働問題を中心として、インドネシアの労働力輸出と労働者保護について述べる。最後にまとめを述べる。なお本稿では、これらの労働者の出身村における出身階層等の社会経済的背景の叙述は最小限にとどめる。こうする理由は、筆者は農村調査を踏まえた農村からの労働力移動について別稿で述べる予定であるためである。また、農村工業で働く労働者についても別稿で述べる予定である。したがって本稿では、農村・郡部出身女子労働者の移動先の労働問題に叙述を限定する。また、前稿<sup>(注1)</sup>同様本稿では民法でいう労働契約の発展としての諸労働法規に関連する問題を中心に扱う。したがって、都市インフォーマルセクターの労働問題もここでは述べない<sup>(注2)</sup>。

(注1) 水野広祐「規制緩和と政策下のインドネシアにおける労働問題と労働行政——1980年代後半のフォーマルセクターを中心に——」(『アジア経済』第33巻第5号1992年5月)。

(注2) 1980年代の本稿のいうインドネシアの女子労働

働者保護問題に関連する主な論文は以下のとおり。Price, Susanna, "Rich Woman, Poor Woman : Occupational Differences in a Textile Producing Village in Central Java," および Robison, Kathy, "Women and Work in an Indonesian Mining Town," Lenore Manderson 編, *Women's Work and Women's Roles, Economics and Everyday Life in Indonesia, Malaysia and Singapore*, Development Studies Centre, Monograph No.32, キャンベラ, Australian National University, 1983年 / Wolf, Diane L., "Making the Bread and Bringing It Home: Female Factory Workers and the Family Economy in Rural Java," Gavin W. Jones 編, *Women in the Urban and Industrial Workforce, Southeast and East Asia*, Development Studies Centre, Monograph No.33, キャンベラ, Australian National University, 1984年 / Mather, C., "Rather than Make Trouble, It's Better Just to Leave : Behind the Lack of Industrial Strife in Tangerang Regency of West Java," H. Afsher 編, *Women, Work and Ideology in the Third World*, ロンドン, Tavistock Publication, 1985年 / Oey, May Ling, "Perubahan Pola Kerja Kaum Wanita di Indonesia Selama Dasawarsa 1970, Sebab dan Akibatnya" [1970年代のインドネシアにおける女子労働パターンの変化, その理由と結果], *Prisma*, 1985年10月 / Hardjono, J., "Lapangan Kerja untuk Wanita Pedesaan : Sebuah Studi Kasus di Jawa Barat" [農村女性の労働機会——西ジャワにおけるケーススタディー——], *Prisma*, 1985年10月 / "Seminar Wanita SPSI-AAFLI, Non Diskriminasi Pekerja Pria dan Wanita Dijamin Didalam H. I.P. Jakarta, 19-21 Oktober, 1987" [パンチャシラ労使関係の中で保証された男子および女子労働者への差別解消, 全インドネシア労働組合とアジア・アメリカ自由労働協会主催の女性セミナー], ジャカルタ, Serikat Pekerja Seluruh Indonesia, 1987年, 未刊 / Grijns, Mies, "Tea-pickers in West Java as Mothers and Workers : Female Work and Women's Jobs," Elsbeth Locher-Scholten ; Anke Niehof 編, *Indonesian Women in Focus*, ドルドゥレツヒト, Foris Publications, 1987年 / Amartiwi M. Saleh, "Wanita Indonesia, Tenaga Kerja Wanita Indonesiake Arab Saudi" [インドネシア女

性……インドネシア女子労働力がサウジアラビアへ向かう], *Business News*, 第4497号, 1987年4月27日 / Cremer, George, "Development of Indonesian Migrants in the Middle East : Present Situation and Prospects," *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 第24巻第3号, 1988年12月 / Utrecht, Artien, *Women's Role in Rural Industrialization : The Case of Java*, Working Paper Series No.54, ハーグ, Institute of Social Studies, 1989年 / Boenyamin, Dardiri, "Jawa Tengah Mampu Menambah Kesejahteraan Tenaga Kerja lewat Program AKAN" [中ジャワはAKANプログラムを通じて労働者福祉の増大を図ることができる], *Majalah Tenaga Kerja*, 第9号, 1989年12月~1990年2月 / Tobing, Maruli; Maria Hartiningsih; AM Dewabrata; Widi Krastawan; Priyo Utomo 編, *Perjalanan Nasib TKI-TKW, Antara Rantai Kemiskinan dan Nasib Perempuan* [インドネシア労働力とインドネシア女子労働力の運命の旅程, 貧困の桎梏と女性の運命の間で], ジャカルタ, PT Gramedia, 1990年 / Guinness, Patrick, "Indonesian Migrants in Johor : An Itinerant Labour Force," *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 第26巻第1号, 1990年4月 / White, Mary C., "Improving the Welfare of Women Factory Workers : Lessons from Indonesia," *International Labour Reviews*, 第129巻第1号, 1990年1月 / Yusuf, Verdi, *Pembentukan Angkatan Kerja Industri Garmen untuk Ekspor, Pengalaman dari Bandung-Jawa Barat* [輸出向け縫製業の労働力形成, 西ジャワ・バンドゥンの経験], Project Working Paper Series, No. B-13, バンドゥン, Institute of Social Studies, Bandung Research Project Office, 1991年 / Indrasari Tjandraningsih; Ari Suparti; Juni Thamrin, *Tenaga Kerja Pedesaan pada Industri Besar Sepatu Olahraga untuk Ekspor, Studi Kasus Tangerang dan Bogor* [輸出向け運動靴大企業における農村労働力, タンゲランとボゴールのケーススタディー], Project Working Paper Series, No. B-20, バンドゥン, Institute of Social Studies, Bandung Research Project Office, 1991年。

## I 規制緩和政策下の急成長産業 における女子労働

1980年代後半の規制緩和自由化政策で成長した産業の代表的業種は、輸出運動靴産業と輸出縫製業であろう。輸出運動靴産業の女子労働問題については別稿で紹介したので<sup>(注1)</sup>、この節では西ジャワ・バンドゥンの輸出縫製業に関するフェルディ・ユスフ (Verdi Yusuf) による労働調査<sup>(注2)</sup>の紹介を中心として労働問題の現状を述べ、女子労働者保護に関する諸規定とその問題点について考える素材としたい。

### 1. 輸出縫製業の女子労働

#### (1) 急成長と輸出割当制度

繊維産業の中心地である西ジャワ州では、1980年代後半に縫製業が急成長した。1979年に26であった西ジャワの縫製業の事業所数は、84年に38、89年には171に増大した。1986/87年でインドネシアに存在した377の縫製業事業所のうち、西ジャワ州とこれに隣接するジャカルタ首都特別州における事業所数の合計は259を占めた。この成長に伴い、西ジャワ縫製業の雇用数も1979年の2532人から89年には6万2426人と伸びた。この急成長を支えた最大の要因は輸出の伸びであった。西ジャワだけでもその輸出額は1981年の435万<sup>ドル</sup>から88年には8814万<sup>ドル</sup>に伸びた。主な輸出先はアメリカとEC諸国である。輸出縫製業経営者の多くは華人系インドネシア人で外資の割合は低い。バンドゥン市南部などにある外資系や国営の大規模紡織工場と比べ、その資本規模は明らかに小さい。

調査が行なわれたバンドゥン市とその周辺にも縫製業が発展した。バンドゥン市の南方のソレア (Soreang) 郡には国内市場向けの中小企業が集中

するのに対し、バンドゥン市とその周辺には輸出向け大規模工場が集中する。これらの輸出向け企業にとって政府の輸出振興策はきわめて重要な意味を持った。政府は1987年12月政策 (Pakdes 1987) 等を通じて繊維産業の輸出振興を図るが、その主たる政策手段は輸出割当の配分である。輸出割当なしで一定量を輸出した企業は、暫定繊維産品登録輸出業者 (Eksportir Terdaftar Tekstil Produk Tekstil Sementara) になり、のちの輸出実績に従って繊維産品登録輸出業者になってアメリカやEC諸国向けの輸出割当を受けられる。輸出割当を受けた企業は期間内に割当をこなさなければならず、消化できなかった分についてはその倍の量の割当が次期からカットされる。消化できた企業は次期から割当が20%増大される。ここで特に重視される点は納期であった。この納期の厳守について、しばしば商業省のバンドゥン県や西ジャワ州の事務所より会社に対して通達が出されている<sup>(注3)</sup>。

#### (2) 労働力の構成と給源、募集方法

このような輸出向け縫製業の発展に伴い労働力構成に際だった変化が生じた。すなわち、それまでの男子従業員から女子従業員への転換であった。

ある企業は1970年代末までの足踏みミシンを用いていた時代、ほとんどの縫製工程を1台のミシンで行ない、150人の従業員は60人の男子従業員と90人の女子従業員より成っていた。しかし、1980年代初めに自動ミシンに転換し、1台の自動ミシンは1つの工程を行なうだけになった。この時から男子従業員の新たな採用はなく、退職する男子従業員にはクレジット付きでそれまでの足踏みミシンが売却された。足踏みミシンを手に入れた男子従業員は前述のソレアで自営業を始めた。1988年現在この工場では600人の工員がいるがそ

のほとんどは女子従業員である。

1980年代以降、新たに建設される大工場は始めから自動ミシンを用い、ミシンを扱う労働者は全部女子従業員であった。輸出割当を受けた後、男子従業員の受け入れをやめたり、また工場閉鎖して全員解雇し、新たに操業するときはほとんど女子従業員だけになっている工場もあった。

労働力の給源は、当初工場周辺であったのが、徐々にバンドゥン県の農村・郡部あるいは、周辺県の農村・郡部に広がっていく。ある工場が1978年に新工場を建設した際、経営者やその協力者はバンドゥン市に隣接するチバドゥウツ(Cibaduyut)などのバンドゥン市南部の工場の近くに住む隣人などを、旧工場の従業員らとともに雇用した。町の民間縫製技術訓練コースの生徒や家庭科高校の卒業生なども当初雇用した。その後、雇用された隣人らを通じて新たな応募者が増え、給源はソレアン、バンジャール(Banjari),パンガレンガン(Pangalengan),チウィデイ(Ciwidey)など同県南部西部の農村・郡部地帯や、時にはガルツ(Garut),チアンジュール(Cianjur)の隣接県のかかなりの広い地域となり、半年後には求人は容易になった。この企業のケースのように多くの企業で当初地元の労働者が雇用され徐々にこれが遠隔地出身の労働者にとって代わられている。労働力の大半は14歳から25歳までの女子で、多くが小学校卒業ないし中退であり、中卒・高卒はわずかでしかない。

労働力の募集は従業員の友人ネットワークが最もよく用いられる。工場内に友人がおり経験のある労働力が工場により好まれる。経験工が好まれる理由は、企業はわずかでも教育のための投資や失敗品などのロスを嫌うからである。イスラム断食明けのレバラン(Lebaran)休暇明けには多くの新規応募者が来て、工場の門の前には小さな市が

開かれるほどである。まれに他工場からの労働力引き抜きも行なわれる(注4)。

### (3) 労働時間と労働者居住区

輸出縫製業の労働条件の特質は長時間労働と特に製品納期前の深夜労働である。ユスフによれば、3交代制がとられており1日の労働時間が7～8時間と安定しているバンドゥン市南部の大規模紡織工場と比較して、輸出縫製工場では労働時間が一定しておらず1日12～14時間の労働時間の日が最も多い。長時間化する1つの理由は、縫製工場では交代制がとられていないためである。交代制がとられない理由は、受注が必ずあるとは限らず仕事量が一定していないこと、および交代のためいちいちミシンから糸や針を変えるのは煩雑なためである。ユスフの観察によると労働日のうち12～14時間労働が50%、9～11時間が15～20%、8時間以下は5%、15～17時間は20%である。そして納期間近になると長時間労働化・深夜労働化して18時間以上のケースが生じ、連続して36時間も工場に拘束されることがある。工場の製品や部品の盗難防止のため荷物の持込みが許されない労働者にも、深夜労働をする際には歯ブラシとタオルの持込みが許可される。

このような長時間の超過勤務および深夜労働は、女子労働者の健康を害し帰宅時の危険を伴う。夜9時以降の女子労働者の帰宅時は、会社が小型四輪自動車でするが、労働者の家の門前まで送るわけではないのでやはり危険が伴う。労働能率も低下し、トイレや礼拝所における休憩・居眠りが監督者の目を盗んで行なわれ、会社もこれを防ぐためカード制などの手段を講じている。

後述するように、女子の深夜労働は、会社による労働者の送迎、両親夫ないし保護者の同意、当該労働者が18歳以上ないし既婚であることなどを

条件に労働力省が許可する。この両親・夫ないし保護者の同意は時には女子労働者の保護につながるが、逆にその同意が理由で労働者が早く帰宅したくても帰宅できないことも起こる。また両親・夫ないし保護者が女子労働者を早く帰そうと会社の労務担当者と掛け合うこともあり、その際会社は商業省より回されてきた納期についての通達を示すことで深夜労働の必要性を両親らに納得させている。

ユスフは、このような長時間労働と労働者居住地区における社会関係との関連を以下のように述べる。調査女子労働者の70%以上が未婚であり、多くの農村出身女子労働者は親元を離れて、簡易労働者住宅 (bedeng) に4～5人が共同に住む。これら女子労働者は簡易労働者住宅の所有者 (保護者として振る舞う) や隣組など地域の保護と監視下に入ることになる。外部者がこれらの女子労働者に会うためには、この地域の保護・監視のカーテンを通らなければならない。女子労働者は、夜間の外出や男友達を家に入れることなどを周囲の目を気にして行なわなくなる。この結果女子労働者は、平日仕事の終わった後ほとんど外出をしなくなり、このことは長時間労働を容易にしている<sup>(注5)</sup>。この女子労働者に対する居住地区の地域社会による保護・監視機能は、1983年にタンゲラン (Tangerang) の工場労働を調査したマザー (Celia Mather) によっても、女子労働者の経営者に対する受動的態度との関連で指摘されている<sup>(注6)</sup>。

#### (4) 離職率、欠勤と賃金水準

以上の長時間労働は、女子労働者の高い欠勤率と離職率をもたらしている。離職率は月に5～7%にも達し、1988年のレバラン休暇の直後、ある企業では300人もの労働者が工場に戻らなかった。戻らなかった労働者の中には隣の工場に就職した

者もいた。会社はレバラン一時金の支払い方式を種々考案することで大量の従業員の退社を防ごうとしている。実際工場間の移動は盛んで、バンドゥン市の輸出縫製工場の女子労働者は平均して2～3社ないしそれ以上の工場で働いた経験を持つ。一度やめた労働者が他の工場で働いた後、元の工場に戻ることもある。1970年代から操業してきた前述の企業では、600人の工場労働者のうち、585人が3年以下の勤続でその90%は1年未満であったという。最も長い従業員でも5年までであった (一方、一度やめたら再度就職することの困難な男子工はほとんどやめない)。普通、労働者は退職の通知なしでやめる。1週間連続して出勤しなければ当該労働者はやめたものとみなされる。

このような著しく高い離職率をもたらす1つの要因は、会社が出産休暇を与えないことにある。このため出産をひかえた労働者は会社を一度やめて、出産後また工場で働く場合が多い。ただしこの場合、労働者は新規採用労働者のように、入社の手続き等を第1段階から始めなければならない、たまたまマシンが全部使われていれば採用されないこともある。また、仕事がきつく休みもとれないため労働者が離職することでしばらく休みをとり、その後他の工場で働く傾向があることが高い離職率の一因となっている。この輸出縫製業ではほとんど昇進がないことも重要な要因であろう。この個々ばらばらに行なわれている労働者の抵抗は結果的に会社の経営にとって大きな障害になっているとユスフは述べている。欠勤率が高いため、会社は常時10%余分に人員を抱えていなければならないこともロスを大きくしている。

このように工場間の移動が激しくても、工場間に目立った労働条件の差は認められない。縫製工程の労働者は普通出来高払いだが、1日7～8時

間の労働で月に3万6000～4万6000<sup>注5</sup>、12～14時間労働で7万2000～8万2000<sup>注6</sup>である（1988年1～7月現在）。長時間の超過勤務を行なってやっと最低生存費（1988年前半の西ジャワの単身世帯の1カ月の最低生存費は5万9361<sup>注7</sup>）をまかなうことができる。賃金水準も、超過勤務、深夜労働を必然化させる要因であろう。

高い離職率の背景には、成長を続けるこの産業では若年女子の求職が容易であるという事実がある。ただ、レバラン休暇明けや新学期などには長い求職者の行列ができ、いつでも採用されるとは限らない。

何年も縫製労働者として働き、いくつかの工場の経験を持つとどのような仕事もこなせるようになる。ただ年齢が上がってくると視力の衰え、リューマチなどに悩まされるようになり、連日の朝までの労働に耐えられなくなる。これが頻繁な移動を抑制する要因になる<sup>(注7)</sup>。

## 2. 規制緩和と政策下急成長産業の女子労働

以上に述べたバンドゥンの輸出縫製業の女子労働の姿は、多くの点でタンゲランなどの輸出運動靴産業<sup>(注8)</sup>と似ている。賃金が最低賃金を下回っていることはインドラサリらの運動靴産業の研究で明示されているが、バンドゥンの縫製工場でも事情は同じである。運動靴産業では女子労働者の賃金が低いため、しばしば労働者は出身農村の親元から米・乾物などの現物や現金を持って帰る点も同様である。時間外労働が長いと労働時間が12時間を超えることが多いこと、深夜労働がしばしば行なわれている点も同様であった。これらの女子労働依存、深夜労働の常態化傾向とその社会問題化は同じく1980年代に急成長した合板産業にも見られた<sup>(注9)</sup>。

また、頻繁な離職は運動靴産業でも常態化して

おり、運動靴産業では1年以上働いている労働者は稀で「墓の番人」と呼ばれていた。この頻繁な移動をもたらす要因として、出産休暇が与えられず事実上の出産退職強制が行なわれている点、長時間労働で仕事がついか単調であるため、一時的に退職し休息をとった後、他の工場で働く傾向も両産業に共通していた。運動靴産業では、低賃金のため労働者が頻繁に製品・部品の「盗み」を行ない、それが見つかった者がすぐ解雇される点も挙げられている。就職が容易ではないバンドゥン市の縫製業の男子工が離職や他工場への移動の少ないことと比べてみれば、これらの産業の女子労働者に対する労働需要の高さが離職と他工場への移動を容易にしているといえる。これらの著しく高い離職や移動の傾向は、1980年代中ごろまでに日系企業や華人系企業で実施された調査結果<sup>(注10)</sup>と比べかなりの相違がある。すなわち、機械、金属、繊維、自動車などの日系企業では比較的勤続が長期化する傾向があった。ただし、NIEs 諸国との合弁企業である輸出運動靴産業は産業成立から日が浅いことも高い離職率をもたらす要因として考えられ、今後の展開が注目される。一方、短い勤続年数の従業員と、内部労働市場の展開が確認できる従業員が並存する華人系企業などの地元企業についてのこれまでの調査結果と比べても、バンドゥンの縫製業従業員の頻繁な離職は程度が著しい。

労働者の多くが若年の農村・郡部出身女子労働者である点<sup>(注11)</sup>は、バンドゥンの輸出縫製業、タンゲランの輸出運動靴産業に共通している。ただし、バンドゥンの縫製業の労働力給源がバンドゥン県内部の農村・郡部ないし西ジャワ・ブリアンガン高地の隣接県で労働者の教育程度は小学卒などで低いのに対し、タンゲランの輸出運動靴産業

の従業員は周辺の県と並んで中ジャワや東ジャワの諸県出身者の割合が増え、教育程度も高卒が多いなど低くはない。ユスフがバンドゥンの調査で述べた、女子労働者に対する地域社会の保護監視機能については、大工場が並び、多数の簡易労働者住宅のあるタンゲランでは小さく、むしろ地域社会からの隔絶と、労働者が少数の他の労働者とはコミュニケーションをしない個人主義化傾向の存在が指摘されている<sup>(注12)</sup>。

(注1) 水野広祐「労働市場と労使関係」(三平則夫・佐藤百合編「インドネシアの工業化——フルセット主義工業化の行方——」アジア経済研究所 1992年) 265～277ページ。

(注2) Yusuf, 前掲書。調査は1988年1月から6月までバンドゥン市およびその周辺の縫製工場とその周辺で、主に工場労働者に対する聞き取り調査といくつかの企業の労務担当責任者に対する聞き取り調査として実施された。

(注3) Yusuf, 前掲書, 9～17ページ。

(注4) バンドゥン市内およびその南部にある大規模紡織企業が資本集約的であり、高校卒業以上の者のみが種々のテストの後採用され、内部の人間のコネもあまり効かないのと比べ対照的である。Yusuf, 前掲書, 17～18ページ。

(注5) 夜しばしば外出するある女子労働者は、隣人にその事実を工場経営者に報告され、会社の名を汚したとして解雇された。また未婚で妊娠した別の労働者の親は工場経営者に抗議し、経営者は労働者住宅所有者を譴責した。住宅所有者は、女子労働者の監督に失敗したと考えられたのであった。この事件は会社の労務担当責任者が当該労働者の婚姻費用を寄付することで解決された。このような労働者の生活に対する地域社会の管理から逃れ、いつ妊娠するか、また1日のうちの半分の時間をどのように使うかを自由に決定する権利を回復することは、女子労働者にとり賃金や他の労働条件と同様の重要な問題であるとユスフは述べている。Yusuf, 前掲書, 25～34ページ。

(注6) Mather, 前掲論文。

(注7) Yusuf, 前掲書, 47～67ページ。

(注8) Indrasari 他, 前掲書。

(注9) マルクにいくつかの合板工場を持つバリト・パシフィック・インダア・グループも従業員の60%が女子労働者であった (Kompas, 1990年9月8日)。また、サマリダにある18の合板工場は多くの女子労働者を雇用し、女子の深夜労働が一般的となっているが、女子労働者の安全・福祉問題は憂慮すべき状態である。深夜労働に関する規定違反(労働者を深夜、家まで車で送らなければならないが、企業は交通費を渡したただけだった)で2つの企業が労働力省サマリダ市事務所より警告を受けた (Kompas, 1990年8月6日/Merdeka, 1990年8月10日)。

(注10) 山本郁郎「インドネシアにおける製造業労働者の社会的性格と労働市場の構造」(『金城学院大学論集』通巻第135号 1990年3月)/アセアン研究会『インドネシアにおける日系企業の労務管理と労使関係』京都大学経済研究所 1985年。

(注11) インドラサリらは、運動靴産業で若年女子労働者が好まれる理由として次の諸点を挙げている。すなわち、若年女子労働者は従順で会社はコントロールしやすい。劣悪な労働条件にも不満をいわない。自己以外に対する経済的責任がなく低賃金で雇える。靴の上部を縫う作業は家庭の女子の作業に似ている。工程のわずかな部分を担う同一単調な作業の繰り返しに耐える等である。また女子労働者は長期間継続して工場で働かない。結婚・出産を契機にやめるかやめざるを得なくなる。その結果、工場はいつも新規の労働力を得ることができ、賃金も抑えることができる。低賃金である3カ月の試用期間を有効に使える。女子労働者は生理的に同年齢の男子より身体が強い。女子が出産期を越すとこの立場が逆転する、などの点も挙げられている。Indrasari 他, 前掲書, 17～18ページ。また、農村出身女子労働者が移動の後、工場に働こうとする理由として次の諸点が挙げられている。すなわち、親元から離れて独立した生活をし、稼いだお金を自由に使いたい(実際はわずかなお金しかない)。工場の仕事は暑くなく汚れない。同年代の者が多く、結婚相手が見つかるかも知れない。工場での収入は少ないが、収入が連続的にある。農村にいる両親は農業と関係なく、親の世代ですでに農業との関係が断たれている。兄弟が多いため(インタビューした女子労働者の兄弟は4～11人で平均6.5人)、すでに大きくなった本人は親元



を離れて親の経済的負担を軽くする必要がある。Indra-sari 他、前掲書、22ページ。

(注12) 同上書 60ページ。

## II 女子労働者保護問題と保護規定

第1節で述べた女子労働者の労働安全衛生、労働時間、母性保護に関連した労働条件、賃金などの労働問題は、インドネシアにおいて1980年代後半しばしば雑誌・新聞などのマスメディアによるルポルタージュ<sup>(注1)</sup>や学会、労働界、政府のセミナー<sup>(注2)</sup>のテーマになった。これらの問題に対する社会の危機感が高まっていると言える。特に、深夜労働と出産時の退職強制の問題について盛んに論じられてきた。以下、労働行政との関連で考えるため、これらの問題に関する労働法規に触れながらこの間の問題の展開を述べたい。

### 1. 女子深夜労働

女子の夜間労働について「1948年労働法」<sup>(注3)</sup>は第7条第1項で「女子は夜間労働を行なってはならない。ただし、その労働が性質・場所およびその状況により女子によって行なわれねばならない場合を除く」と規定している。この場合、夜間とは夕方6時から翌朝6時までをいい、基本的には女子の夜間・深夜労働の禁止が規定されている。しかし、「1948年労働法」は条項ごとに実施が宣言されて始めて有効となるがこの条項はその実施が宣言されておらず、したがってまだ実施されていない。代わって現在有効な法律は、1925年の「児童労働および女子の深夜労働の制限に関する条例」<sup>(注4)</sup>である。この条例の第3条で「女子は夜10時から朝5時までの間、第2条で述べる労働を行なってはならない」と定め、この条例の第2条は以下の労働が禁じられるとして、「a. 動力を

用い、閉じられた空間すなわち工場」、「b. 手作業で行なわれ、10人以上が閉じられた空間」で行なう作業、その他土木採掘作業、鉄道における作業、港湾、駅などにおける積み荷の積み下ろし作業をあげている。また1941年統治令第12号<sup>(注5)</sup>は、労働監督局長に深夜の女子労働の許可権限を与えている。そして、1972年の「女子の深夜労働に関する労働力保護監督局長命令」<sup>(注6)</sup>は、緊急の場合における深夜の女子労働についての労働力省地方(普通、県単位)事務所(Kantor Daerah Departemen Tenaga Kerja)等からの許可の手続き等について定めている。

これらの条例や命令では深夜労働の許可のための条件の内容については定めていなかった。実際の許可に当たっては、夜間に帰宅する女子労働者を家まで送る、女子労働者の保護者・両親・夫の許可を得るなどの条件が労働力省の県ないし州の事務所によって付されていた。しかし、女子労働者は実際には家までの交通費が支払われるだけで、夜間に人通りのない町外れを乗合四輪自動車に乗り途中から徒歩で帰らねばならなかったり、車で送られても車が労働者の家まで来るわけではないので、女子労働者はやはり危険な夜道を歩かねばならない。また、深夜の労働で健康を害したり、深夜工場で上司や警備員からのセクシュアル・ハラスメントを受けたりするケースが相次ぎ、改善を求める声が高まった。たまたま、1989年6月のILO第76回総会で深夜労働がメインテーマであったこともあり、労働力省は対応を迫られた。その結果、労働力省は工業の発展、輸出振興や雇用創出を理由にインドネシアでは女子の深夜労働は必要だが、女子労働者の保護を徹底する必要がある<sup>(注7)</sup>として、1989年3月に「深夜における女子雇用の方策に関する労働力大臣令」<sup>(注8)</sup>を定めた。

これによると、深夜に女子労働者を雇用する企業は、生産目標を達成しなければならない、特定の品質を維持するため女子労働者によって仕事がなされなければならないなどの女子を深夜に雇用する強い理由を労働力省事務所に示し、女子の深夜労働の許可を労働力省地方事務所より得なければならないとされた。また女子労働者の安全、健康、道徳が保護されねばならないとされ、未婚で18歳未満の女子労働者、妊娠中の者は深夜労働につかせてはならず、また送迎の乗り物が提供されねばならず、栄養価の高い食事と飲物が与えられなければならない、就労には当該労働者の保護者・両親・夫の許可が必要であるとされた。2日間の生理休暇は規定どおり与えられねばならないともされた。

このように政府は女子の深夜労働は必要だが保護を強化しなければならないとしている。しかし、労働力省も認める通り政府の示した基準もまだ多くの企業で守られておらず、問題の早急な解決が女性役割担当国務大臣やSPSI（全インドネシア労働組合）および多数の婦人団体から強く主張されている<sup>(注9)</sup>。なお、観光事業振興政策と労働行政における規制緩和政策とを結び付けた1987年の「ホテル、史跡および観光資源に限った観光部門のリフトの使用、ボイラーの使用、深夜労働・時間外労働・休日労働の許可および外国人労働力の使用許可権限の観光・郵便・通信大臣への付与に関する労働力大臣決定」<sup>(注10)</sup>によって、観光部門における深夜労働許可を含む労働力省管轄下の多くの権限が観光・郵便・通信大臣に移行している。

## 2. 労働時間、時間外労働

労働時間に関して「1948年労働法」は、第10条で「労働者は1日7時間1週40時間を超えて労働

を行なってはならない」と定め、第12条は「急いで終わらせなければならない仕事が山積しているとき、第10条の規定から逸脱できるが週54時間を超えてはならない」としている。そして、1950年政令第13号<sup>(注11)</sup>第1条でこれらの条項の実施が宣言され、第2条は国家の建設のため重要な企業は労働監督所長の許可のもと「1948年労働法」第10条からの逸脱ができると定め、その第3条は「1948年労働法」の第12条を実施するときやはり労働監督所長の許可が必要であると定めている。この規定の実施はたとえば1969年に労働力監督局長により1日8時間1週48時間までは許可取得義務のない一般許可（ijin umum）が衣料・食料生産企業に対して与えられる<sup>(注12)</sup>などの曲折があったが、89年に「1日9時間1週54時間労働者を雇用する企業についての労働時間と休息时间規定逸脱許可付与に関する労働力大臣決定」<sup>(注13)</sup>により、すべての企業について1日9時間1週54時間までの労働に関しては労働力省からの許可を得る必要がなくなった。この労働力大臣決定は規制緩和政策と非官僚主義化政策の一環として出された旨、決定の中で明確に述べている。ただし、会社は少なくとも1日1400<sup>2</sup>の食事と飲物を提供しなければならないとしている。このような超過勤務の政府による積極的承認は、縫製業や運動靴産業の長時間労働傾向を助長するだろう。運動靴産業では通常の7時間労働に加え、3時間は義務超勤として超勤が義務づけられ、その後の2時間がまた普通超勤として存在し多くの女子労働者は事実上12時間労働が日常化しているとの報告があった<sup>(注14)</sup>。労働力基準監督局からの許可は、長時間労働を抑制する効果をもつだろう。1989年の労働力大臣決定でも、急いで終わらせなければならない仕事が山積しているとき1日7時間1週40時間を超える

時間外労働を許可するとの前提があった。しかし、前述のように運動靴産業では、長時間労働が義務超勤（2時間）や普通超勤（さらに2時間）として日常化しており、まるで「1948年労働法」や前述の労働力大臣決定は死文化しているようである。これらの若年女子労働者の労働長時間化は、インドラサリらによって労働者の身体的限界を超える水準に達していると指摘され、またバンドゥンの輸出縫製業でも労働者の工場間の頻繁な移動や退職の大きな原因となっているのであった。

### 3. 出産を理由にした解雇問題

女子労働者保護問題としてクローズアップされたもう1つの問題が、出産を理由とした解雇である。インドネシアでは、「1948年労働法」の第13条で2日間の生理休暇、出産前6週間と出産後6週間（医師の診断書で3カ月まで延長可能）の出産休暇、授乳のための育児時間の権利（時間数は明記されていないが）が定められ、1948年政令第7号<sup>(注15)</sup>の第1条第1項でその実施が宣言され、同時にその第4項でこれらの休暇が有給休暇である旨が定められている。しかし出産時や結婚時の解雇を定めたり<sup>(注16)</sup>、前節で述べた従業員が出産時に退職しなければならない企業は多数に上る。生理休暇が与えられていない企業も多数あり<sup>(注17)</sup>、育児時間に至っては多くの民間企業・労働者の間でその存在すら知られていない<sup>(注18)</sup>。このため、これらの改善を求める声が労働組合、婦人団体、女性役割担当国務大臣、労働力省関係者より強まっている。また、育児のため企業内に託児所を設けるべきだとの声も多い<sup>(注19)</sup>。

1957年法律第80号で男女の同一労働同一賃金に関するILO条約第100号が国内法になっており<sup>(注20)</sup>、69年の労働力基本法第2条で労働法の適用における差別の禁止が定められ、84年には「女性に対す

るあらゆる差別の撤廃条約の批准に関する1984年法律第7号」<sup>(注21)</sup>で女子労働者に対する差別は禁じられてきた。特に1980年代後半以降強まった問題の改善を求める世論に対し、政府は89年に「結婚・妊娠・出産を理由とした解雇の禁止に関する労働力大臣決定」<sup>(注22)</sup>を出し、違反経営者には刑罰が加えられることとした。この大臣決定の後、出産退職に反対し出産休暇や生理休暇を求め女子労働者がストライキやデモによって要求実現を図るケースが明らかに増えている。これらのストライキは現行法の手続き上は違法ストライキがほとんどであるが、この問題に関する限り政府の態度は違法ストライキだから一律に取り締まるというよりも、むしろ今なおこれらの労働者の権利を認めない経営者を非難する傾向にある<sup>(注23)</sup>。

この他、重要な規制緩和策として別稿で述べた解雇制限の緩和がある<sup>(注24)</sup>。1986年の「解雇方法、解雇一時金、功労金および補償金に関する労働力大臣決定」<sup>(注25)</sup>の第6条は、法的な証明が付された文書が提出されることなく連続して最低6日間労働者が出勤しなかった場合、その労働者は退職したものとみなされ、労働紛争調停委員会の許可なく解雇ができること等を定め、企業による労働者の解雇を容易にした。

バンドゥンの縫製業の報告に見られた、著しく高い離職率と企業間の労働力移動の事実を考えれば、この1986年の労働力大臣決定はこの事実を追認したものと考えることができる。しかし、離職という形での個人的な問題の解決では労働条件と労働生産性はいつまでたっても改善されないことになろう。1986年の労働力大臣決定はこのような傾向を助長するものといえる。

一方、今日出産退職制に反対し労組の結成を求める女子労働者の増大は、1983年にマザーがタン

ゲランで観察し、またユスフが88年にバンドゥンで観察した女子労働者の移動・離職という形での消極的な抵抗とは異なった対応といえる。1980年代後半に急成長した企業以外の企業では勤続年数が比較的長期化している労働者も多く存在していることを考えれば、本節(注17)で述べたように87年時点では幅広い企業で出産休暇がない状況下で、当然生じ得る労働者の対応ともいえよう。実際、マザーは当時のタンゲランでは、他地域に比べ労働争議が少ないと述べていたが、今日のタンゲランは労働争議の最頻発地帯の観がある。女子労働者を受動的にする地域社会のコントロール機能もマザーが観察した当時と、インドラサリらが観察した1990年では大きな相違があった。これらは、今日急成長している産業も含め女子労働者の行動パターンに大きな変化が生じていることを窺わせるものであり、山本のいう地元企業における労働市場の内部化<sup>(注26)</sup>と関連しよう。

(注1) *Majalah Pertiwi*, 1989年7月10~23日など多数。邦訳された文献では、ユリンダ・ヒダヤ(芦田清訳)「深夜労働にかり出される女性たち、インドネシア…西部ジャワの工業地帯を見る」(『世界から』1983年秋号)。

(注2) 1987年10月19~21日にSPSI(全インドネシア労働組合)とAAFLI(アジア・アメリカ自由労働協会)によって開催された「パンチャシラ労使関係のなかで保証された男子および女子労働者への差別解消」セミナー(Seminar Wanita SPSI-AAFLI, Non Diskriminasi Pekerja Pria dan Wanita Dijamin Didalam H. I.P.), 1989年3月4日にバトリシア専門学校(LPK Patricia)によって開催された「開発が求める働く女性のプロフィール」(Profil Wanita Bekerja Tuntutan Pembangunan)に関するセミナーなど多数。

(注3) Undang-undang Nomor 12 Tahun 1948 tentang Undang-undang Kerja Tahun 1948。

(注4) Maatregelen ter Beperking van de Kinderarbeid en de Nacht-arbeid van de Vrouwen, Ordin-

nantie 17 Desember 1925, Stbl Nr 647。

(注5) Regeringsbesluit Nomor 12 Tahun 1941 tentang Penetapan Baru yang Berhubungan dengan Kerja Malam untuk Wanita, Stbl Nr. 45, 1941。

(注6) Instruksi  $\frac{559/DD. II/Dpnpt/72}{9/Dpnpt/1972}$  Direktorat Jenderal Perlindungan dan Perawatan Tenaga Kerja Direksi Jenderal tentang Izin Kerja Malam bagi Wanita。

(注7) *Suara Pembaruan*, 1989年6月13日/*Kompas*, 1989年6月26日/*Suara Karya*, 1989年6月26日/*Antara*, 1989年7月11日。

(注8) Peraturan Menteri Tenaga Kerja R.I. Nomor: 04/MEN/1989 tentang Tata Cara Mempekerjakan Wanita pada Malam Hari。

(注9) *Angkatan Bersenjata*, 1989年6月19日/*Pelita*, 1989年11月4日。女子の深夜労働に際して、労働者の自宅までの車による送迎が義務づけられた1989年、労働力省発行の *Majalah Tenaga Kerja, Triparti Nasional*, 第9巻第20号, 1989年の中で APINDO(インドネシア企業協会)中央委員会法律擁護チームのメンバーは「労働者女性とその保護」(Wanita Pekerja dan Perlindungannya)と題する解説文で、深夜雇用される女子労働者は車で送迎されるか、交通費が払われなければならないと述べている。本稿第II節からもわかるように、交通費の支払いだけでは労働力大臣令に違反している。このような解説が代表的経営者団体によってなされ、労働力省の発行する雑誌に掲載されているところに、この問題への対処の混乱ぶりが窺える。

(注10) Keputusan Menteri Tenaga Kerja R.I. Nomor: KEP-1897/MEN/1987 tanggal 23 Desember 1987 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Izin Penggunaan Lift, Izin Penggunaan Boiler dan Izin Kerja Malam, Kelebihan Jam Kerja dan Waktu Libur serta Izin Penggunaan Tenaga Kerja Warga Negara Asing Pendetang dalam Bidang Pariwisata Khusus untuk Hotel, Wisata Bahari dan Obyek Wisata kepada Menteri Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi。

(注11) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1950。

(注12) Soepomo, Imam, *Hukum Perburuhan Bidang Kesehatan Kerja (Perlindungan Buruh)* [労働保健

(労働者保護)部門の労働法], ジャカルタ, Pradnya Paramita, 1981年, 66~67ページ。

(注13) Keputusan Menteri Tenaga Kerja Nomor: KEP-608/MEN/1989 tanggal 30 September 1989 tentang Pemberian Izin Penyimpangan Waktu Kerja dan Waktu Istirahat bagi Perusahaan-perusahaan yang Mempekerjakan Pekerja 9 Jam Sehari dan 54 Jam Seminggu。

(注14) Indrasari 他, 前掲書, 35~37ページ。

(注15) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1948 tentang Memperlakukan Beberapa Aturan dalam Undang-undang Kerja 1948。

(注16) *Merdeka*, 1989年9月19日。また, 1987年のSPSIによる労働協約調査では, サンプル単組27のうち, 1社の外資(PMA)企業と1社の国内資本(PMDN)企業が労働協約の中で結婚時の退職を定め, また出産時の退職を定めた企業も同数あった。このような法律違反の協定が労使の間で交わされ, 労働力省の担当官が署名していることはなほだしく奇妙といわざるを得ない。“Seminar Wanita SPSI-AAFLI……,” 付録, 6ページ。

(注17) ウォルフによるスマラン近郊農村の工場労働者の調査では, 生理休暇はたまにしか有給で与えられず, また労働者は生理であることを監督者に証明しなければならない。Wolf, 前掲論文, 220ページ。また, 前述のSPSIによる調査では, 労働協約中に生理休暇を規定していない企業が, 調査対象外資企業10のうち6企業あり, 調査対象国内資本企業16のうち10企業あった。また, 出産休暇について見ると, 外資企業のうち4社と国内資本企業のうち7社が規定していなかった。“Seminar Wanita SPSI-AAFLI……,” 付録, 5ページ。

(注18) *Kompas*, 1990年10月7日。

(注19) *Pelita*, 1990年10月2日。

(注20) Undang-undang Nomor 80 Tahun 1957 Persetujuan Konversi Organisasi Perburuhan Internasional Nomor 100 mengenai Pengupahan bagi Buruh Laki-laki dan Wanita untuk Pekerjaan yang Sama Nilainya。

(注21) Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konversi yakni Penghapusan Segala Macam Diskriminasi Terhadap Wanita。

(注22) Keputusan Menteri Tenaga Kerja Nomor:

PER-03/MEN/1989 tentang Larangan Pemutusan Hubungan Kerja Terhadap Wanita Karena Menikah, Hamil, dan Melahirkan。

(注23) 水野「規制緩和と政策下……」41~43ページ参照。

(注24) 同上論文 34ページ参照。

(注25) Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor : PER-04/MEN/1986 tentang Tata Cara Pemutusan Hubungan Kerja dan Penetapan Uang Pesangon, Uang Jasa dan Ganti Kerugian。

(注26) 山本 前掲論文 69~72, 90ページ。

### III 労働力輸出と女子労働者保護問題

#### 1. 労働力輸出の法と制度

インドネシアからの海外への労働力輸出は, オランダ植民地期にスリナムやニューカレドニアに向けて大規模になされた。1887年の「インドネシア外における労働遂行のためのインドネシア人派遣規則」<sup>(注1)</sup>によって, 政府の許可のないインドネシア人の海外への労働目的の派遣は禁じられた。1936年の「インドネシア外における労働遂行のためのインドネシア人派遣実施条例」(「1936年派遣条例」と呼ばれる)<sup>(注2)</sup>はその実施規則<sup>(注3)</sup>とともに, 政府から許可を受けて労働力を派遣する団体は, 労働力監督官の面前で派遣される労働者と労働契約を結ばなければならないこと, そして労働力監督官がこの契約書に署名することを定めた。またこのような労働力派遣団体は労働者に外国で住居などを保障しなければならないこと, 労働者を本国へ帰国させなければならないこと, 貸金前貸しを行なってはならないこと, 出発前の健康診断を実施すること, および出発前の労働者受け入れ施設における待遇などが「1936年派遣条例」とその実施規定によって細かく定められ, 労働者保護が規定されている。

独立後の包括的な海外労働力派遣のための法律は1970年の「労働力派遣に関する1970年労働力大臣令第4号」<sup>(注4)</sup>である。この法律は国内および国外双方への労働力派遣について、政府の許可・監督の原則を定めている。この法律は「1936年派遣条例」とともに用いられ、たとえば、1978年のサウジアラビアにおけるフィリップス電話プロジェクトのための40人のインドネシア労働者の派遣も、この法律の枠組の中で実施された<sup>(注5)</sup>。この時期のインドネシア労働力の海外派遣は中東への建設工事目的が多く、その他船員の航海目的も多くの比率を占めた<sup>(注6)</sup>。派遣先国にあるインドネシア大使館の承認、労働力省の監督のもとでインドネシア労働力を雇用する企業がインドネシア国内企業と連携して労働力を派遣する、およびインドネシア企業が海外でインドネシア人労働力を雇用する際は派遣先国に企業の代表を置きその代表が大使館の承認を得て雇用する、というこの枠組<sup>(注7)</sup>による外国への労働力派遣は、国内の雇用問題への対処、当該労働者の経験・技能の向上、外貨獲得を目的とした海外労働力派遣プログラム(Antar Kerja Antar Negara, 以下、AKANと略称)として政府により奨励された。

第1表に1970年代末からのこのプログラムに基づいた派遣労働者数と派遣先国・地域を示した。1980年代前半は急激ではないにせよ徐々に派遣労働者数が増えていることがわかる。そして、1983年を境にサービス業目的の海外派遣が急に増え始めた。最大の労働力派遣先であるサウジアラビアへの1983年の派遣労働者の内訳は、建設業5687人、サービス業4335人であった<sup>(注8)</sup>。ここで言うサービス業とは女子労働者による家事労働(家事使用人)に他ならない。すなわちこれまでの派遣労働者(船員や建設労働者)が派遣先国ないしインドネ

シアの船会社や建設会社と労働契約を結んだのに対し、家事労働者の場合、インドネシア女子労働者とそれを雇用する個人との間の雇用契約となり問題は複雑にならざるを得ない。このような派遣労働者の量的質的变化の中、1983年に「インドネシア海外労働力派遣企業に関する労働力・島嶼間移住大臣令」<sup>(注9)</sup>と「サウジアラビアへのインドネシア労働力派遣方策に関する労働力大臣決定」<sup>(注10)</sup>が出された。

新しい労働力・島嶼間移住大臣令によって、インドネシア労働力派遣企業(Perusahaan Pengerahan Tenaga Kerja Indonesia. 略してPPTKI)について、政府の認可基準やその資格・権利・義務が明確にされた。この大臣令で労働力派遣企業は少なくとも500人を送れる運転資金を持たねばならないことや、派遣労働者から金銭を徴収してはならないことなどが定められた。また上の大臣決定で、労働力省地方事務所やAKAN本部のテストによる選別で能力のある労働者を送ること、AKAN本部による派遣労働者に対するオリエンテーションと訓練の実施(のち労働力派遣企業による訓練の実施となる)、労働者はサウジアラビアで得た賃金の50%以上を政府系銀行を通じて本国の家族に送金しなければならないこと、などが定められた。

以上の枠組を通じた女子労働者のサウジアラビアへの出稼ぎは増加を続けた。同時に問題は一挙に表面化した。すなわち、出稼ぎ先での賃金不払い・支払遅延、雇用主ないしその家族によるインドネシア女子労働者に対する虐待・強姦、出発前のおごりな訓練、訓練施設の不適切、労働力派遣企業の労働者受け入れ施設の劣悪さ、健康診断書の偽造、不良募集人の横行、テストで選別されない労働者の派遣、などの問題が噴出した<sup>(注11)</sup>。

これらの事態を前にして労働力省は、法令の見

第1表 インドネシアの労働力海外派遣プログラムの国別・地域別派遣労働者数

(単位：人)

派遣先国・地域	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990*	総計
サウジアラビア	7,024	11,073	10,327	9,000	17,438	33,643	47,867	45,283	50,527	47,655	60,141	28,763	368,741
マレーシア	595	40	79	7,010	3,567	1,874	1,547	94	215	49	7,622	15,847	38,539
シンガポール	125	524	1,471	791	2,005	1,559	1,451	1,506	2,121	3,988	4,877	4,390	24,808
オランダ	1,632	1,977	3,389	1,660	1,438	796	811	748	719	1,091	1,185	775	16,221
アメリカ	0	0	50	1,085	1,798	1,151	928	1,126	1,544	2,199	2,217	1,460	13,558
サラワク	60	51	38	0	0	0	126	0	5,605	2,534	3,508	0	11,922
香港	80	509	565	302	301	367	304	255	373	427	658	313	4,454
ブルネイ	-	-	-	-	0	150	70	63	104	456	2,481	1,054	4,378
イラク	478	249	938	485	104	196	113	7	0	1	0	0	2,571
ギリシャ	103	918	2	21	185	106	121	29	293	486	175	18	2,457
クウェート	0	155	187	70	798	182	10	0	239	528	7	5	2,181
アブダビ	0	24	32	14	440	621	132	39	23	290	269	211	2,095
日本	24	91	391	337	76	151	116	56	42	40	184	394	1,902
フランス	20	276	179	108	81	258	244	146	295	102	131	18	1,858
モナコ	0	125	22	0	40	142	140	158	227	197	259	148	1,458
西ドイツ	0	24	0	38	1,029	78	30	30	36	18	68	18	1,369
イギリス	56	54	120	47	74	47	13	10	9	1	69	52	552
台湾	0	0	0	0	0	113	0	4	1	9	59	78	264
オーストラリア	0	24	4	0	6	46	33	3	89	0	0	0	205
その他	0	0	0	0	129	66	43	21	23	93	0	0	375
総計	10,378	16,186	17,906	21,152	29,527	41,582	54,200	49,636	62,517	60,192	84,069	53,672	501,015

(出所) Departemen Tenaga Kerja [労働力省], *Data Ketenagakerjaan, Nomor 1, Tahun 1991* [労働力データ, 1991年第1号], ジャカルタ, Proyek Perencanaan dan Pembinaan, Proyek-proyek Depnaker Biro Perencanaan [労働力省計画局諸プロジェクト計画育成プロジェクト], 1991年/同, *Data Ketenagakerjaan, Nomor 1, Tahun 1986* [労働力データ, 1986年第1号], ジャカルタ, Proyek Perencanaan dan Pembinaan, Proyek-proyek Depnaker Biro Perencanaan, 1986年。

(注) \*4~12月。各年度の総計はAKANにもとづく派遣労働者総数である。表に示していない派遣先国があるので、表の各年度の数値の合計は総計とは異なる。

直しと労働力派遣システムの改善を図る。1986年に「海外労働力派遣プログラムに関する労働力大臣令」<sup>(注12)</sup>が出される。この大臣令で、労働力派遣企業は派遣先国に代表を置かねばならないこと、派遣労働者を労災・死亡保険（具体的には労働力社会保険〔ASTEK〕）に加入させなければならないこと、既存の労働者保護の諸法を守らなければならないこと、派遣企業は派遣先国にある代表を通じて労働者の送金を助けなければならないこと、派遣労働者は労働力大臣が定めた労働能力の条件を満たさなければならないこと、派遣企業が行なう訓練の計画やカリキュラムは労働力大臣の承認を得なければならないこと、などが定められた。そして2年後の1988年にはこの法律は再度改められ、88年の「海外労働力派遣プログラムに関する労働力大臣令」<sup>(注13)</sup>となった。これにより、出発前の労働者受け入れ施設は基準を満たさなければならない、派遣労働者は18歳以上ないし既婚であること、派遣費は派遣企業が負担しなければならないこと、派遣企業が派遣労働者の安全・健康・福祉について出身地を出発する時点から出身地に帰るまで責任を持つ義務があり、派遣企業は労働者と雇用主の間の問題の解決に当たる義務があること、派遣先国にあるインドネシア政府の代表部は派遣企業の代表と協力して労働者の育成保護に当たること、労働力監督官はこの規則の実施の監督を行なうこと、などの規定が加わった。

また1988年に「サウジアラビアへのインドネシア労働力派遣の技術的指針に関する労働力大臣決定」<sup>(注14)</sup>が、89年には「インドネシア労働力派遣企業の育成と派遣許可証の秩序化に関する労働力大臣命令」<sup>(注15)</sup>が出された。これらの法令で、2種類の労働契約(perjanjian kerja)が規定された。ひとつは、サウジアラビアの労働社会福祉省と外

務省および商工会議所とインドネシア大使館によって承認され求人者によって作成されて、インドネシア労働者と求人者の名において労働力派遣者（派遣企業の意味）との間で交わされるフォーマルセクターと呼ばれる部門の原契約(perjanjian kerjainduk)である。他方の労働契約は、家事労働者のような個人間で交わされ労働力派遣企業の現地における代表者が証人となるインフォーマルセクターと呼ばれる部門の個人労働契約(perjanjian kerja perorangan)である。求人者ないし、求人者との協力企業、ないしインドネシア労働力派遣企業の現地代表は、派遣契約(perjanjian pengerahan)書および求人表(job order)と部門別の労働契約書などをインドネシア大使館に提出して承認を受けなければならない。この派遣契約は、求人者と労働力派遣者の間で結ばれ、各々の権利と義務を記しサウジアラビアの商工会議所と外務省およびインドネシア大使館によって承認されなければならない。また、派遣労働者になるための条件が明確化し厳しくなった。試験と選別は地方の労働力省事務所とAKAN本部による最終段階のものがある。インフォーマルセクターのインドネシア女子労働者は25歳以上でなければならない。出発前の訓練教育が強化され、受け入れ施設の基準も明確化され改善された。出発前の訓練教育では最低200語のアラビア語を修得することなどが追加された。

新たな法令の特色は労働者の保護が明確化されたことである。教育訓練の費用は派遣企業が負担し、労働者がAKAN本部の選考を通過しなかった際にも、派遣企業の費用負担で出身地に帰さなければならない。労働者がサウジアラビアで労働災害にあった際には派遣企業はすぐインドネシア大使館に報告しなければならない。事故が生じインドネシアで継続治療が必要なとき派遣企業は当面の



治療費負担等の義務があり、労働力社会保険公社(Perum ASTEK)に報告しなければならない。死亡した労働者の保険金等の相続人への支払は派遣企業が手続きをとらねばならない。労働者と雇用主との間で解決できない問題が生じたとき、労働者は派遣企業の現地の代表に擁護を求めることができる。この代表と雇用主との間で問題が解決しないとき、権限のある機関を通じて解決することとなっている。インドネシア労働者と雇用主の間の紛争解決へのインドネシア政府ないしその代表部の関与は、サウジアラビアの国内問題に干渉しない範囲の助力の性格を持つとされている。

その他、派遣企業の現地の代表部の要件も細かく規定された。また、南スラウェシ、東ヌサトゥンガラ、西ヌサトゥンガラ、東カリマンタン、リアウの各州からの新たな派遣企業の認可申請は労働者の違法海外出稼ぎを防ぐため、要件を満たす限り優先的に許可が与えられるとしている。また、サウジアラビア以外の派遣国を対象とする派遣企業の認可も優先されるとしている。

## 2. 海外労働力派遣の現状と労働者保護

### (1) 海外派遣労働者の構成と派遣先

第4次5カ年計画(1984/85～88/89年)で政府は22万5000人の労働力の海外派遣を計画していた。この目標は達成され、実績は目標を上回る29万4000人であった。派遣先国の内訳は第1表に明らかかなように、サウジアラビアが圧倒的に多い。その男女比は圧倒的に女子が多くて80%を占め、男子労働者は20%でしかなかった。またその部門別構成比を見ると、インフォーマルセクターが88.3%を占めた(注16)。すなわち、第4次5カ年計画中のAKANを通じた労働力の海外派遣はその大宗がサウジアラビアへの家事労働に従事する女子労働者であったことがわかる。そして、この5年間

の労働力派遣に関わる外貨獲得額は5億8510万USドルであった(注17)。

このサウジアラビアへのインドネシアからの女子家事労働者は、1986年の調査によるとほとんどすべてが農村・郡部出身である。また、1984/85年のサウジアラビアへの派遣労働者の77%は25～34歳(年齢を偽っている可能性はあれ)で、26%は就学経験がなく63%が小学卒以下の就学歴を持つにすぎない。労働者のほとんどがジャワ島の出身で特に西ジャワと東ジャワが多い。インドネシアからサウジアラビアへの男子派遣労働者の多くが運転手として働く。1980年代半ばのアジア諸国から中東への出稼ぎ労働者の60～70%が建設関係の男子労働者であり相対的に教育程度と熟練度が高く、バングラデシュとパキスタンという主要中東労働力輸出国が女子家事労働者の中東への出稼ぎを禁止していた。これに比べ、インドネシアの家事労働者中心の中東への労働力派遣政策は著しい対照をなし、賃金水準や熟練度もインドネシア派遣労働者のそれは他のアジア諸国からの派遣労働者より低い(注18)。

第5次5カ年計画(1989/90～93/94年)では、この目標が50万人に引き上げられた。同時にいくつかの法令が手直しされたことはすでに見たとおりである。この計画の初年度である1989年4月から90年3月までの派遣実績は8万4074人で、うち、女子労働者が6万2105人(73.9%)男子労働者が2万1969人(26.1%)であった。部門別ではサービス部門(家事労働者)が70.4%、運輸・倉庫(船員を含む)が16.1%、農林漁業が13.0%であった。1989年度の外貨獲得額は派遣労働者からの送金が1億7034万USドル、雇用主より派遣企業が受け取るリクルート料金が2875万USドルで合計して1億9909万USドルと着実な増加が読み取れる(注19)。1988年

第2表 インドネシア労働者の賃金水準、主な派遣先国・地域別（1989年末）

派遣先国・地域	日給	月給	ルピア換算
サウジアラビア（女子家事労働者）	7.20～9.00Mドル	600リアル	284,400/月
サウジアラビア（男子運転手）		n. a.	800,000/月
シンガポール		200 Sドル	181,400/月
マレーシア		187～225Mドル	4,972～5,967/日
ブルネイ		331ルビー	300,000/月
クウェート		650KD <sup>1)</sup>	3,888,950/月
アブダビ		600Dh <sup>2)</sup>	3,509,800/月
アメリカ		17,000USドル/年	31,450,000/年

（出所） Boenyamin, Dardiri, “Jawa Tengah Mampu Menambah Kesejahteraan Tenaga Kerja lewat Program AKAN” [中ジャワは AKAN プログラムを通じて労働者福祉の増大をはかることができる], *Majalah Tenaga Kerja* [労働力雑誌], Biro Hubungan Masyarakat, Departemen Tenaga Kerja [労働力省広報局], 第9号, 1989年12月～1990年2月, 12ページ。若干の手直しをした。

（注） 1) KD=クウェート・ディナール。2) Dh=ディルハム。

度の女子労働者比率が76.7%であった<sup>(注20)</sup>ことや、第4次5カ年計画中の比率と比べて女子労働者の若干の比率の低下が見えるが、AKANを通じた派遣労働者の大宗が家事労働者として働く女子労働者であることには変わりがない。参考までに、1989年末の中ジャワ出身の海外出稼ぎ労働者が受け取る賃金水準の大まかな派遣先別数値を第2表に示す。

#### (2) 労働者海外派遣に伴う諸問題点

このように順調な増加をしているかに見える海外労働力派遣は、実は多くの問題を抱えている。最もセンセーショナルであり、実際に問題の性格を端的に示しているといえるのが、サウジアラビアにおけるインドネシア女子労働者に対する虐待・暴行・強姦問題である。1984年以来続いてきた問題だが、89年にも何人もの女子労働者が痛々しい姿で帰国し、すぐ病院に運ばれる事件が相次いだ。

夫と2人の子供を持つスマラン県出身のイスティコマー (Istiqomah, 28歳) は、サウジアラビアで働いて得た給与で家を建てたいと考え、22万

5000<sup>ルピア</sup>を労働力派遣企業に払って種々の手続きと訓練を終え、1988年6月26日にサウジアラビアに向かった、そして月600<sup>リアル</sup>（約28万<sup>ルピア</sup>）の給与で住み込みの家事労働者として2年契約で働き始めた。3カ月ほど働いた頃から、雇用主の妻は毎日のようにイスティコマーを叱り、髪の毛を引っ張り、壁に頭を打ちつけ、殴るようになった。アイロンをかける際にもそのコードで殴った。壁に打ちつけられた頭から血が出ることもしばしばで、イスティコマーはインドネシア大使館へかけ込みたかったが家族の監視が厳しく逃げ出せなかった。やめさせてくれるよう頼んだが聞き入れてもらえず、10カ月の労働の後やっと帰国を許された。帰国に際しインドネシア大使館に報告したかったが、空港へ向かう車の運転手はこの意志を無視し、1989年4月19日にジャカルタに直接戻った。帰りの飛行機切符代金は10カ月分の給与から差し引かれた。全身に傷があり、スマランの病院の診察では治療に250万<sup>ルピア</sup>かかる。治療費のうち200万<sup>ルピア</sup>は労働力社会保険公社が払い、それを超す分は派遣企業が払う予定である。治療費以外、1989年4月19日

から数えて4カ月間は23万8000<sup>註</sup>の給与補償が、4カ月を超える期間については医者がイスティコマーの労働を許可するまで、その50<sup>註</sup>の給与補償が労働力社会保険公社よりなされる<sup>(註21)</sup>。

特に1989年12月に著名な社会運動家ヘルリナ(Herlina Kasim)がメッカへの小巡礼(umroh)を終えて帰ったときに、サウジアラビアで雇用主に陵辱されたなどの理由で最近6カ月に11人ものインドネシア女子労働者が自殺し、多くのインドネシア女子労働者が監獄に入れられているのを見たとき記者会見で述べた際には大きな反響を呼んだ。ヘルリナは、派遣企業が労働者を保護できないのならインドネシアはサウジアラビアへの家事労働目的の女子労働力の輸出を中止すべきだ、と述べた<sup>(註22)</sup>。実際、陵辱・強姦にあったインドネシア女子労働者が、雇用主を告発しようとするれば、姦通罪・名誉毀損罪に問われる危険を冒さなければならず、雇用主の家ごとに分散して住み、仲間の家事労働者との連絡も容易ではないインドネシア女子労働者は雇用主に対し著しく弱い立場にあるといえる<sup>(註23)</sup>。この意見には国会内のゴルカル派も同調し、インドネシア政府が労働者を保護できずまた労働者も自らを守れない現在の労働力輸出を中止すべきだと主張した<sup>(註24)</sup>。これらに対しコスマス(Cosmas)労働力大臣は、現在のインドネシアの雇用問題を考えれば労働力輸出は必要であり、種々の改善を行なっていくべきでフォーマルセクターに派遣先を移していくことも必要だとした<sup>(註25)</sup>。

国会の第6委員会のスナルヨ(Soenarjo Haddade)委員は、1989年中にサウジアラビアでインドネシア女子労働者が被害を被った1052件の事件は、賃金不払いが最も多く42<sup>註</sup>、虐待が20<sup>註</sup>、強姦が9<sup>註</sup>・約100件で、成功した労働者も多いとしな

がらも、サウジアラビアの雇用主はインドネシア女子労働者をはなはだしく見下し、その結果容易に粗野に扱うと述べている<sup>(註26)</sup>。その他、重労働、休暇・休憩が少なすぎる、雇用主は労働者の病気を考慮しない、侮辱された、追い出された、賃金などが契約と異なっている、などのケースが報告されている<sup>(註27)</sup>。また、労働者が病気・気候などに耐えられない、職種に労働者の技能が見合っていないなどのケースもある。

問題はサウジアラビアにとどまらない。インドネシア国内でも、労働力派遣企業や募集人が労働者から不当に高い料金を徴収する、出発前の待機が長期に及ぶ、種々の書類の偽造、多量の派遣労働者が労働力社会保険に加入していない、労働者が偽名を用い事故があったときに保険等の手続きで色々な困難が生ずる、帰国した労働者が空港で、ないし家まで送られる際に色々な搾取にあう、派遣先国からの郵便が替送金が郵便局職員らによって着服される、などの多くの問題が生じている。派遣労働者世帯の家庭崩壊の例も報告されている。

### (3) 海外派遣女子労働者保護問題

問題は多岐にわたるが、最も重要な問題は派遣先国における労働者保護であろう。1988年の「海外労働力派遣プログラムに関する労働力大臣令」に明記されているとおり、労働者のリクルート、訓練を含む派遣手続きの段階から、派遣中および帰国後出身地へ戻るまで、労働力派遣企業は派遣労働者の安全・健康・福祉について責任を持つ義務がある。労働力派遣企業は、国内では訓練所(地方に支部も)を、派遣先国では当該国で登録された代表を持っている。派遣企業は労働者が出身地から出て出身地に帰るまでのすべてのプロセスを担う<sup>(註28)</sup>。一方、労働者の出身県の労働力省事務所による選別、訓練終了後のテスト、AKAN本

部による最終選考、インドネシア政府の出すサウジアラビアでの通行証 (surat perjalanan RI ke Arab Saudi) の発給、労働者の出発・帰国の報告義務の受付、などは労働力省やサウジアラビアのインドネシア大使館が行なう。これによって派遣企業の行動を管理し、規則違反企業に対し注意、警告、一時営業活動停止、営業許可剥奪などの制裁・処分をしばしば行なっている。

派遣企業は、労働者の募集、訓練、派遣先国での労働者保護のため企業間でコンソーシアムを作ることができる。したがって、訓練施設や、派遣先国の代表部の機能が弱体な企業はコンソーシアムを通じてこれを強化できる。

1990年11月現在、インドネシアには252の労働力派遣企業がある。うち144企業はサウジアラビアに労働力を派遣し、57企業がサウジアラビア以外を対象としている。25企業は船員専門で、26企業がまだ労働力派遣を実施していない<sup>(注29)</sup>。この派遣企業の数が増え続けてきた。1990年1月の時点では全部で225であった<sup>(注30)</sup>。コンソーシアムの数は1990年9月初めには12に増えた<sup>(注31)</sup>。1989年2月は3<sup>(注32)</sup>、1990年1月は6<sup>(注33)</sup>であった。

この派遣企業とコンソーシアムの派遣先国における労働者保護活動は十分とはいえないようである。助けを求める労働者を受け入れる派遣企業やコンソーシアムによる受け皿がないため、今日インドネシア大使館が緊急避難先の代わりに用いられている。大使館はそのためにかかった費用を派遣企業やコンソーシアムに請求するが、多くの滞納が出ている。要員がすぐ代わったりする<sup>(注34)</sup>。コンソーシアムはほとんど活動不能であると大使館は考えており<sup>(注35)</sup>、現地の企業や個人はインドネシアの法律を守る義務はなく労働者保護は容易ではない。

労働力派遣企業は、雇用主からのリクルート料金を主たる収入源にしている。一時は労働者1人につき1100 US<sup>ドル</sup>あったリクルート料金は750 US<sup>ドル</sup>から650 US<sup>ドル</sup>に下降している。派遣企業の連合体であるインドネシア労働力供給企業協会 (IMSA) は895 US<sup>ドル</sup>を基準価格として会員企業に示しているが容易にはこの価格が守られない。インドネシア労働力派遣企業間の価格引き下げ競争の結果であった<sup>(注36)</sup>。派遣企業はこれから訓練費、労働力調達費、諸書類費、飛行機代、派遣先国における代表部の活動費等を捻出しなければならない。その他、労働者の労働力社会保険への加入費や労働者保護費用として労働力省に1人につき20万<sup>ルピア</sup><sup>(注37)</sup>とコンソーシアムに同30～50US<sup>ドル</sup>を払わなければならない<sup>(注38)</sup>。企業協会はリクルート料金が895US<sup>ドル</sup>なら派遣企業に6～9%の利益があるが750US<sup>ドル</sup>ではとても利益はない<sup>(注39)</sup>、といっていることから派遣企業の苦しさが窺える。

労働力派遣企業は実は他に収入源がある。それは派遣企業募集人や民間募集人による労働者からの違法な料金の徴収である。サウジアラビアに向かう女子労働者の場合30万～35万<sup>ルピア</sup>が相場だが、時には80万<sup>ルピア</sup>から100万<sup>ルピア</sup>を越すこともある。一方男子労働者の場合100万<sup>ルピア</sup>を越すことは珍しくなく200万<sup>ルピア</sup>に達することもある<sup>(注40)</sup>。問題点は民間企業である派遣企業が、派遣労働者と雇用主の間に立って労働者保護を費用をかけて十分行なえるかどうかという点であろう。

派遣企業は、すでに労働者1人につき20万<sup>ルピア</sup>を政府に払っており実際にはさらにあれこれの名目で料金を徴収されているのだから、政府が労働者保護をしてしかるべきで、政府にそれができないのならその20万<sup>ルピア</sup>を返してくれれば派遣企業が十分保護活動ができると国会で述べている。そして、

フィリピンでは派遣企業は政府に100US\$を払うが政府の労働者保護の責任は明確になっているとしている(注41)。

こうした中、状況打開策としてサウジアラビア国内の法律擁護協会に労働者保護活動を委託する案が出ている。政府も真剣に検討し当該機関に打診をしているが、派遣労働者1人一律200<sup>US\$</sup>(約9万円)という料金要求に二の足を踏んでいる(注42)。また、派遣企業の資金不足を解消することで十分な訓練を与えることを可能にし、ひいては労働力の質を高めることで問題に対処するため、労働力銀行を設立し派遣中の労働者の給与を預金してもらおうとする構想もある(注43)。これについてインドネシア銀行からは、経験と専門能力の支持が必須との意見が出ている(注44)。フォーマルセクター向けの労働者に徐々に変えてゆくとする方針も、早急に問題を解決することにはならず、むしろフォーマルセクターへの参入が容易ではないことがこの間再認識されている(注45)。

サウジアラビア政府は、外国人労働者問題で労働力派遣元の政府との協力を嫌う傾向にあり、派遣国政府によるサウジアラビア国内での労働者保護目的の機関設置は内政干渉とみなす傾向にあるという。さらに、サウジアラビアの労働法は家事労働者の保護を規定していないという(注46)。労働者保護の意図が受け入れ国政府にあったとしても、家事労働者の保護は容易ではないであろう。パキスタン等が中東への家事労働者の派遣を禁止しているのも、労働者保護に重大な問題があるためである(注47)。ただ、メッカへの小巡礼の慣行のあるインドネシアでは、政府が家事労働者のサウジアラビアへの派遣を中止しても違法な出稼ぎは防ぎきれないだろう。すでに多くの人々がサウジアラビアにおける労働の結果、出身村における経済的地

位の改善に成功しており、これらの人々の一部やその周辺の人々は政府が禁止しても独自のネットワークを生かしていくであろう。

労働監督権を持たない私企業である派遣企業に労働者保護の責任と義務を負わせたこれまでの制度の行き詰まりはもはや明白であろう。国際法・国際機関などを通じた、関係国の労働問題担当省による家事労働者を含む外国人労働者保護の義務づけと、送り出し国と受け入れ国の労働問題担当省間の協力、および民間の法律擁護組織などのNGOの活動と出稼ぎ先国の労働行政による十分な監督に基づく外国人労働者保護システムの一刻も早い確立が望まれる。

(注1) Werving van Indonesiers voor het verrichten van arbeid buiten Indonesia (Stbl. 1887 No.8).

(注2) Wervingsordonnantie (Stbl. 1936 No. 650).

(注3) Ketentuan-ketentuan Pelaksanaan dari "Wervingsordonnantie 1936" Peraturan Pemerintah, tanggal 12 Oktober 1936, Stbl. No. 550 [「1936年派遣条例」の実施諸規定に関する1936年10月12日政府規則、蘭印官報第550号] / Surat Keputusan Kepala Kantor Perburuhan tanggal 26 Oktober 1936 Nomor: E-51/4/25 (Bbl. 13750) tentang Pelaksanaan Wervingsordonnantie 1936 (Stbl. No. 208) [1936年派遣条例(蘭印官報第208号)実施に関する1936年10月26日労働監督所長決定書No. E-51/4/25(官報補足13750号)].

(注4) Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 4 Tahun 1970 tentang Pengerahan Tenaga Kerja.

(注5) Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor: KEP-62/MEN/78 tentang Pemberian Izin Pengerahan dan Pengangkutan Tenaga Kerja Antar Negara [海外労働力派遣および移送許可付与に関する労働力・島嶼間移住大臣決定 No. KEP-62/NEN/78]。インドネシアからの最大の労働力派遣先国であるサウジアラビアでAKANを通じた労働ビザを持ったインドネシア人が働き始めるのは1975年であった。以降のサウジアラビアへのインドネシアからのAKANを通じた労働者数は25人(1975/76年)、480人(76/77年)、

2838人(77/78年), 5342人(78/79年)であった(*Tempo*, 1985年11月2日, 15ページ)。

(注6) 1980年の海外派遣労働者の目的別内訳は建設5967人, 海運3932人, 鉱業726人, 通信718人等, 総数1万1859人, 81年は海運6279人, 建設4779人, 鉱業843人, ホテル654人等, 総数1万3022人, 82年は海運7347人, 建設4822人, 農園1172人, 通信1077人等, 総数1万5641人, 83年は建設7783人, サービス4490人, 海運4292人, 通信314人等, 総数1万7272人であった。ちなみに日本に派遣された労働者は, 1981~83年まですべて海運関係であった(Departemen Tenaga Kerja, *Statistik Tenaga Kerja Indonesia* [インドネシア労働力統計], ジャカルタ, 1980~83各年版)。

(注7) Direktorat Jenderal Pembinaan Hubungan Perburuhan dan Perlindungan Tenaga Kerja [労働力保護および労使関係育成局], *Antar Kerja Antar Daerah & Antar Kerja Antar Negara* [地方労働力派遣および海外労働力派遣], ジャカルタ, Proyek Peningkatan Kesadaran Pemuda Buruh dalam Pembangunan, 1981年, 29~34ページ。

(注8) Departemen Tenaga Kerja, *Statistik Tenaga Kerja Indonesia, 1983*, ジャカルタ, 1985年。

(注9) Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor: PER-01/MEN/83 tentang Perusahaan Pengerahan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri/Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Trans migrasi Nomor: KEP-129/MEN/83 tentang Perusahaan Pengerahan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri。

(注10) Keputusan Menteri Tenaga Kerja Nomor: KEP-149/MEN/1983 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengerahan Tenaga Kerja Indonesia ke Arab Saudi。

(注11) *Tempo*, 1985年11月2日, 12~17ページ。

(注12) Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor: PER-01/MEN/1986 tanggal 4 Januari 1986 tentang Antar Kerja Antar Negara。

(注13) Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor: PER-05/MEN/1988 tentang: Antar Kerja Antar Negara。

(注14) Keputusan Menteri Tenaga Kerja Nomor: KEP-1307/MEN/1988 tanggal 28 Nopember 1988 ten-

tang Petunjuk Teknik Pengerahan Tenaga Kerja Indonesia ke Arab Saudi。

(注15) Instruksi Menteri Tenaga Kerja Nomor: INST-06/MEN/1989 tanggal 2 Juni 1989 tentang Pernerbitan SIUP Pengerah dan Pembinaan PPTKI。

(注16) *Merdeka*, 1990年1月27日/*Angkatan Bersenjata*, 1990年1月27日。

(注17) *Merdeka*, 1990年4月16日, 派遣労働者からの公的ルートを通じた現金送金と, 労働力派遣会社が雇用主より受け取るリクルート料金 (biaya rekruting) の合計と考えられる。派遣労働者が自分で持って帰るお金や, 帰国する友人に預けた金額は含まれないと思われる。

(注18) Cremer, 前掲論文, 76~77ページ。

(注19) *Antara*, 1990年4月12日/*Angkatan Bersenjata*, 1990年4月14日。

(注20) *Antara*, 1990年4月12日。

(注21) 同上紙 1989年5月20日。

(注22) *Pelita*, 1989年12月26日。

(注23) Cremer, 前掲論文, 81~82ページ。

(注24) *Suara Karya*, 1989年12月27日/*Antara*, 1989年12月26日。開発統一党会派の国会議員サフィナー (Safinah Udin) も, 家事労働者としての労働力輸出はインドネシア女性のイメージを悪くするので中止すべきだと述べた (*Antara*, 1989年12月27日)。国軍派議員タンブナン (国会第7委員会委員長) も, 家事労働者の輸出を段階的に減らし, 最終的にはゼロにすべきだと語った (*Antara*, 1990年3月2日)。

(注25) *Antara*, 1989年12月28日, 12月29日。

(注26) *Suara Pembaruan*, 1990年6月23日。

(注27) 1989年中にリヤドのインドネシア大使館が受けた329件のかけ込み訴えの50%が使用者による不道徳な行為 (perbuatan asusila) に関するものであった。また, 1989年4月から10月までに契約期間が終了していないのに中途帰国を余儀なくされた男子も含む労働者の69% (165人) が賃金の支払いが契約に沿っていないこと, 8% (19人) が労働災害, 9.6% (23人) が心理的問題, 13.4% (32人) が身体的問題であった (*Suara Karya*, 1990年1月23日)。1988年8月に中途帰国を余儀なくされた女子労働者は, 75人が賃金不払い, 32人が女子労働者自身の過誤, 19人が使用者が与える休息が少なすぎることで, 66人が気候があわないことないし病氣, 49人が使

用者の妻の嫉妬、24人が虐待・誤解、4人が窃盗の嫌疑、9人が使用者に侮辱されたことが原因とされている。以上は労働力大臣の発言。Kompas, 1990年2月6日,他にPelita, 1990年3月20日参照。

(注28) 実際には、空港ないし、特定の施設で労働力省係官からの質問を受けた後は、派遣企業と異なる企業が出身地まで送っている。

(注29) Angkatan Bersenjata, 1990年11月12日。

(注30) Antara, 1990年1月26日。

(注31) Pelita, 1990年9月1日。

(注32) 同上紙 1989年2月2日。

(注33) Suara Pembaruan, 1990年1月9日。

(注34) Pelita, 1990年7月20日, 1990年9月1日。

(注35) Angkatan Bersenjata, 1990年4月18日

(注36) Suara Karya, 1990年2月16日。

(注37) Angkatan Bersenjata, 1990年6月22日。

(注38) 同上誌 1990年4月18日。

(注39) 同上誌 1990年1月27日。

(注40) Tobing 他編, 前掲書, 25, 117ページ/Pelita, 1990年1月20日/Merdeka, 1990年2月14日/Pelita, 1990年2月20日/Merdeka, 1990年8月11日。

(注41) Antara, 1990年6月21日/Angkatan Bersenjata, 1990年6月22日/Suara Karya, 1990年6月23日。

(注42) Kompas, 1990年1月18日/Pelita, 1990年2月6日。

(注43) Pelita, 1990年2月15日。

(注44) Suara Karya, 1990年2月15日。

(注45) Kompas, 1990年2月6日。フォーマルセクターへの進出が困難な最も大きな理由はインドネシアからの労働力の教育程度、技能水準が低いことにあると労働力大臣は述べた。なおクレマーは、インドネシアからの派遣労働者の大半が不熟練労働者であることについて、熟練・半熟練労働力の国内における不足を恐れた政府の政策の結果であるとして、男子の熟練・半熟練労働者の派遣を促進するためには、労働力派遣企業が派遣予定労働者から正式に料金を徴収することができるようにし、そのため適切なクレジットシステムを設置して、労働力募集手続きの簡素化迅速化を図り、派遣労働者が雇用事務所に登録しなければならない制度を自由化する必要性を述べている。Cremer, 前掲論文, 83~85ページ。

(注46) 同上前掲論文 81~82ページ。

(注47) 同上前掲論文 77ページ。

## おわりにかえて

1980年代後半のインドネシアにおける構造調整政策の結果急成長を見せているいくつかの輸出産業は、インドネシアの低賃金労働を比較優位としている点は否めない。これらの産業が機械化の進んだ軽工業であったため労働力の高い熟練を必要としなかったことと雇用労働者数が大きく急速に成長したことから、大量の若年女子労働者の雇用が発生した。また、この若年女子労働者の多くが農村・郡部の出身であった点に特質がある。

これらの部門における労働関係には、1960年代末以降、比較的なだらかに発展してきたインドネシアの既存の製造業と種々の点で異なった特質がある。その1つが、著しく頻繁な労働者の離職と同種他企業への移動である。これを可能にする1つの要因は、産業の成長が急であるため労働需要が高く、また次々と新工場が建設されている事実であった。しかし、その背景には、納期前に常態化している女子深夜労働と日常化している超過勤務がもたらす長時間労働や、低賃金そして出産・結婚時の事実上の退職強制という事実があった。規制緩和政策がもたらした解雇手続きの簡素化も関係していよう。これらは女子労働者の健康を害し女子労働者の権利を踏みにじり、労働者の福祉や生活水準の向上につながらず技能水準を高めない。これらの事実はインドネシア国内で幅広い批判を呼び起こした。その結果政府は、女子深夜労働の条件整備、出産・結婚を理由とした解雇の禁止、生理休暇・出産休暇の確保、最低賃金の実施とその引き上げ、これらを保障するための労働組合の結成および労働協約の締結に積極的に取り組みつつある。しかしながら、労働現場の報告は政

策の理想からほど遠い。この落差こそが最近のインドネシアにおける頻繁な労働争議の原因となっている。十分な労働行政の整備のないままの急速な工業化の進展は多くの犠牲を生み出しているといわざるを得ない。

中東へのインドネシア労働力の輸出も事情は類似している。1983/84年の石油価格の低迷以降、外貨獲得を目指す労働力政策として実行されている農村・郡部出身女子労働者の家事労働者としての出稼ぎの推進は、一方でサウジアラビアで得た給与で出身村で土地を買い、家を改築し、雑貨屋を開業する成功者を多数生みつつ、他方ではインドネシア女子労働者に対するサウジアラビア雇用主家族による虐待、陵辱、長時間労働、賃金不払いなどの問題を生じさせている。政府はたびたび労働力輸出システムを手直しし、現在の労働力派遣企業がコンソーシアムを作って、その出身村を出発するときから出身村に帰るまで労働者の保護を実施し、労働力省が在外公館と協力して派遣企業を監督し、労働者を労災・死亡保険に加入させるシステムを作ってきた。しかし、民間企業が労働者保護を実施し、サウジアラビア政府当局の労働者保護のための十分な関与がなく、労働者に対する直接的な保護の権限がインドネシア政府にはないこのシステムのもとでは、増大する出稼ぎインドネシア女子労働者を保護しきれない。この場合も、外貨獲得を目指した労働力輸出の事実は先行しながら労働者保護行政は依然不十分のままで、多くの犠牲が生じているといえる。

1980年代後半の規制緩和政策下のインドネシアにおける急成長輸出産業のうち、ジャカルタ近郊の運動靴産業の主たる労働力は周辺地域および中・東部ジャワの比較的教育程度の高い農村・郡部出身若年女子労働者であり、バンドゥンの縫製業

は西ジャワ内の教育程度の低い農村・郡部出身若年女子労働者であった。これに対し中東への労働力輸出政策の主役は農村・郡部出身の25歳以上の主として既婚の教育程度の高くない女子労働者であった。インドネシアの工業化の現段階はこれらの労働者の析出を顕在化させているとはいえ、これらの農村・郡部出身女子労働者に対する保護問題の展開過程こそ1980年代後半のインドネシアにおける労働行政の形成過程であるといえよう。

〔付記〕 本稿の要旨は、1991年10月19日の国際開発学会開発と女性分科会で報告したものである。報告の際の出席者の方々より頂いたご批判、ご教示に感謝申し上げたい。

(アジア経済研究所地域研究部)

訂 正

本誌前号(第33巻第5号)所載の水野広祐「規制緩和政策下のインドネシアにおける労働問題と労働行政」中に下記の誤りがありましたので訂正します。

	誤	正
30ページ		
右段22行目	1985	1986
32ページ		
(注2)2行目	Nijverheidsdebrijven	Nijverheidsbedrijven
同(注10)		
1行目	Iman	Imam
35ページ		
左段18行目	1989	1986
39ページ		
左段8行目	Su-d	Sudo-
同		
左段9行目	ono)	no)
43ページ		
(注10)	Lenbur	Lembur
5行目		
44ページ		
(注29)	Eigt	Eighth
2行目		
同(注29)	1991	1992
4行目		
45ページ		
(注46)	サジャルウ	スダルウ
1行目		
同(注54)		
4行目	Rendekatan	Pendekatan