

特集：第8回厚生政策セミナー 人口減日本の選択—外国人労働力をどうする？—

## 定住しない移民？

—アジアにおける国際労働移動の現状と展望—

マルハ・M. B.・アシス\*  
千年よしみ 訳

アジアにおいては、国際的な労働移動を一時的な現象に食い止めようという受入国側の意図にもかかわらず、国境を越えた労働力の移動が過去30年にわたって続いている。このような経験にもかかわらず、アジアの受入諸国における移民政策は一時的な滞在を前提としており、受入国社会における移民の社会的統合についてはいまだに考慮されていない。本稿では、アジアの受入諸国が今後も国境を越えた人の移動を一時的な現象に限定し、且つ、移民の受入国における社会的、政治的な活動を制限し続けられるのか、という点について検討する。これまでのところアジアの受入諸国においては移民の定住を防ぐことは可能であった。しかし、それは移民とその家族の諸権利を否定するという犠牲の上に成立していた。この「権利格差」は二国間協議や地域間協議の場でより多くの議論が必要とされる問題である。国境を越えた人々とその家族を中心に組織されたコミュニティは、この問題を公的議論や政策立案の場で主張することが期待される。

### I. はじめに

1984年、スティーブン・キャッスルは、ヘザー・ブース、ティナ・ワレスと共に『定住する外国人—西ヨーロッパにおける新しいマイノリティー』と題する本を刊行した。この本でキャッスルらは、出稼ぎ目的で入国した外国人労働者がどのような過程を経て定住に至るようになったのかを明らかにした。1945年から1973年の間に、外国人労働者とその扶養家族3000万人がゲストワーカー・プログラムを通じて西欧諸国に移動した (Castles et al. 1984 p.1)。契約期間終了後、彼らを直ちに帰国させることを目的とする周到な計画が用意されていたが、受入国側が意図した通りにはいかなかった。1973年の石油危機で西欧の経済成長は足踏み状態となり、労働需要は低下し、ゲストワーカー・プログラムに終止符が打たれた。西欧諸国における伝統的に高い人権意識が、外国人労働者の強制的な送還にマイナスに作用したこともプログラムが終結した要因として挙げられるだろう。西欧諸国の政府は、定住を希望する外国人労働者に家族の呼び寄せを許可した。このため、70年代半ば以降、西欧諸国へ流入した移民の多くは、それ以前に入国してい

\* フィリピン、スカラブリニ人口移動センター研究所 (Scalabrini Migration Center)

た外国人労働者の家族であった。西欧諸国におけるこのような経験は、「われわれは労働力を要求し、人間を得た」というスイス人マックス・フリッシュの言葉に集約されるだろう。

西欧諸国のように、ゲストワーカー・プログラムが事実上外国人労働者の定住へと終結し、その結果、受入側が文化的多様性に満ちた社会になることを、アジアの受入諸国は回避したいと考えている。アジア諸国は自分達が移民受入の伝統をもつとは考えていない。少なくとも、アメリカ合衆国が移民国であることを誇りにし、オーストラリアやカナダが多文化主義を推進しようとしているのと同列には考えていない。そのため、アジア諸国は様々な理由から外国人労働者の定住については慎重な態度を取っている。定住化は、経済的にも社会的にもコストが高い。国によっては自国を人種的に均質な社会とみなし、国によっては自国内のエスニック・バランスに神経をとがらせている。従って労働需要が高まると、アジアの受入国は例外なく一時的な外国人労働者の受入を計画または実施する。このような動きは約30年前から始まり、この「一時的」な外国人労働者の流入は現在も続いている。

アジアの30年に及ぶ大規模な国際労働移動の経験から考えると、アジア諸国はどの程度人間ではなく労働力の受入を継続できるのだろうか。つまり、受入国は今まで通り移民を一時的な出稼ぎ目的の労働者だけに限定できるのだろうか。これが本稿の主題である。この疑問に答えるため、まず過去30年にわたるアジア地域の国際労働移動の趨勢を概観する。特に外国人労働者の受入と処遇の基本的な枠組を定める受入国の移民政策に注目する。次に国際労働移動の実態、今後の展望を検討し、移民流入の影響に対応する際に直面すると考えられる諸問題について考察する。アジアは広く複雑な地域である。本稿では主に、東アジア、東南アジア、南アジアにおける国境を越えた労働移動について扱う。また、外国人労働者の大半を占める非熟練労働者に焦点をあてる。高度技能者や専門職につく移民の移動を無視してよいというわけではない。1990年代から専門職や高度技能者の需要は数多くの受入国で高まり、自国の競争力を維持するための外国人技術者の獲得競争へと結びついている。アジアの受入国はいずれも専門職や高度技能者を歓迎し、非熟練労働者には許可されていない家族の呼び寄せをはじめとする多くの優遇的な措置を講じている。高度技能者が歓迎される一方、非熟練労働者には規制も制約も多い。このような区別のため、同じ外国人労働者でも労働条件や生活水準に大きな違いが生じており、非熟練労働者の人権に係わる問題となっている。

## II. アジアにおける国際労働移動

### 1. 中東とのつながり：組織的な移動のはじまり

1970年代は、国際的な人の移動が真に地球的規模になり始めたことをはじめ (Massey et al. 1998)、多くの変化の前触れが見られた転換期であった。下記に示すように、アジアも国際労働移動の「グローバル化」の波を避けることはできなかった。

1973～74年の石油危機により、西欧諸国への国際労働移動は終結したが、それに替わり湾岸地域とアジア等の他の地域が新しい受入国・送出国として登場した。オイルマネーで潤った中東産油国は、大規模インフラ整備事業に着手した。労働力不足から湾岸諸国（バーレーン、クウェート、オマーン、カタール、サウジアラビア、アラブ首長国連邦）は、アジアから労働者を引き寄せた。当初、湾岸諸国は南アジア（インド、パキスタン、バングラデシュ）から労働力を調達していたが、すぐに東アジア（特に韓国）と東南アジア（タイ、フィリピン）にまで調達先を拡大した。少し遅れてスリランカとインドネシアが労働力供給源に加わり、家事労働市場を獲得した。移動斡旋業（労働者と雇用主をつなぐ募集及び就職斡旋機関）は、中東諸国への労働移動と共に起こり、アジアの労働移動に無くてはならない存在となった<sup>1)</sup>。

中東の受入諸国は受入を一時的なものに抑える意図であった。移動者をアジアからの労働者に切り換えた理由の一つは、近隣アラブ諸国からの労働者への依存度を低くすることにあった。アラブ人だと定住する可能性が高い、と考えられたからである。アジアからの労働者であれば、定住を避けるのは比較的容易である、と考えられた。この方針のもと、外国人労働者は通常2年の契約で雇われ、契約終了時に帰国することを要求された。家族の同伴は、所得要件を満たした熟練労働者と専門職を除いて許可されなかった。それ以後30年を経たが、中東諸国は依然としてアジアから各種各様の労働者を募っている。外国人労働者は、湾岸諸国の労働力の大きな比率を占める。その上、サウジアラビアを除けば、湾岸諸国ではどの国も国内人口よりも外国人人口の方が大きい状態にある。外国人労働者への依存程度の高さと人口構成不均衡が湾岸協力会議（GCC）諸国の不安材料となっており、労働力の自国民化を促している。しかし、この政策は人口の実態も社会の現実も反映していない。人口2500万のサウジアラビアを除き、GCC諸国はいずれも人口規模が小さい。加えてこれら諸国には、熟練労働者が不足している。国民は、非熟練労働にはつきながらない。男女の役割分担意識が強く、女性は労働市場に参入できない。以上、様々な事情を考慮すると、GCC諸国が労働力を自国民だけでまかなうことができるようになるのは遠い先のことであろう<sup>2)</sup>。

## 2. アジア域内における国際労働移動

アジアからの労働者の主要な目的地は現在でも中東諸国であるが、1980年代以降、いくつかの変化が見られる。1970年代の中東への移動は、インフラ整備の必要から男性が支配的だった。石油価格の下落した1980年代になるとインフラ整備プロジェクトの多くが完遂し、新規プロジェクトは減少した。このような変化が労働需要にも反映され、病院や事務所、商業施設での労働需要が増えた。生活が豊かになるにつれ、家事労働への需要が増加

---

1) 労働需要が膨大だったため、政府だけではさばききれず、その隙間を埋めるように民間の移動斡旋業が生まれた。インドは出稼ぎ労働者の募集・斡旋共に市場に全面的に任されているという意味で珍しい例である。

2) 1990年代になってイスラエルが新たな受入国として登場し、アジアだけでなく、東欧からも労働者を受け入れ始めた。アジアのなかでは、フィリピン、タイと中国が主な送出国である。

し、女性が中東向けの国際労働移動に参入することになった<sup>3)</sup>。このような新しい状況から、家事、医療（とくに看護師）、店員、保守要員、ホテル業における労働需要を満たすため、女性の国際労働移動への参加が始まった。アジア域内で受入国が登場すると、女性の国際労働移動はさらに際立つようになった。

1980年代になって、活況を呈していた東アジアと東南アジアが新しい労働市場として出現した。1980年代の初めには、東アジアと東南アジアにおいて約100万人の移民（日本の韓国・朝鮮系永住者、マレーシアのインドネシア人も含め）がいたが、その数は1990年には300万人以上に膨らんだ。近年においては、正規・非正規を含め移民数は控えめな推計でも、東アジアと東南アジア全域で600万人前後とみられる（Battistella 2002, p.406）。国際労働移動の多くはアジア域内で起こっている。マレーシアにおける移民のほとんどはインドネシアから、東マレーシアにおける移民の多くはフィリピンから、タイにおける移民の多くがミャンマーからで、残りはカンボジア、ラオス、ベトナムからである。台湾は広くアセアン諸国から移民を受け入れている。韓国における移民の大半は韓国系中国人である。このように、域内移動が1980年代以来目立つようになり、アジアにおける国際労働移動の特徴の一つとなった。

中東への国際労働移動の初期段階で男性労働者への需要が大きかったのとは対照的に、アジアの受入国では女性の労働力に対する需要が大きかった。1970年代にアジアにおける外国人労働者総数の15%を占めていた女性は、1980年代には27%に達し（Abella 1995, p. 241）、1990年代にはさらに増加した。女性労働者のほとんどは、フィリピン、インドネシア、スリランカからである。これらの送り出し国では、毎年、正規移民の60%から80%を女性が占めている。女性がこれだけ国際的な労働移動に参加しているということは、労働移動が男性の独占的領域ではないことを示している。一方、女性労働者は、家事や興行などの社会的保護のない部門に集中しており、懸念の材料となっている<sup>4)</sup>。送出国が、労働力を海外へ派遣することによって経済的利益（送金）を優先するならば、保護問題は副次的なことである。受入側には外国人労働者を求めることから発生する矛盾があり、受け入れることによって起こりうる社会的にマイナスの結果について恐れもしている。たとえば、外国人家事労働者が世話をしている子どもたちに間違った価値観を植え付けるのではない

---

3) 中東諸国における外国人家事労働者の需要は上昇志向の強いライフスタイルと関連している。アジアの場合は、女性の労働市場進出の結果として「介護・育児」分野に危機的状況が生まれたことが家事労働の需要につながっている。この点、日本と韓国は例外的である。両国とも非熟練労働者の入国を認めていないため、公式にはこの分野における外国人労働者はいない。韓国の場合、ほとんどの外国人労働者は非正規滞在者であるため、男女比率は定かではない。しかし、日本と韓国の労働市場には女性に特化された興行労働市場があり、ここに正規・非正規を問わず外国人女性労働者が参入する。興行の資格により正規に入国した女性の大半がフィリピンからである。彼女らは、「専門技能者」とみなされるため、入国が許可される。正規に「興行」の在留資格で入国を許可された人数を上回る非正規滞在者からなるエンターテイナーが、タイその他の国々から入国している（なかには人身売買で連れてこられる者もいる）。

4) 男性の国際労働移動を積極的に推進している他の送出国では、保護に係わる懸念から女性の労働移動はそれほど奨励していない。このような視点は女性にはマイナスの結果をもたらすことになりかねない。女性の保護問題や女性全体が（男性に比べて）つねに脆弱だという前提は、女性の移動を抑制し、女性には行動力がないという前提を永続させることになると指摘する学者もいる（Piper, 2003; UN, 1995）。

か、あるいは外国人家事労働者が家の中で一緒に生活することにより、雇い主の母子関係や夫婦関係に緊張が生じるのではないかと、といったことである。

アジア域内の国際労働移動はジェンダーについて様々な事項を浮き彫りにした。まず、国際的な労働移動パターンは必ずしも労働力不足そのものに反応しているのではなく、ジェンダーごとの労働市場における需要に反応している、ということが挙げられる。男性労働者は、正規・生産部門の労働力ニーズに対応しているのに対し、女性労働者は、非正規・再生産部門での労働力不足を補っている。後者は、家族や世帯がより大きな社会の影響を受けずれば、社会へ変化をもたらす単位でもある、という発展過程でしばしば忘れられがちな点に注意を向けさせる。女性労働者の国際移動の場合、受入国と送出国の家族と世帯は連係している。ただし、両者はそれぞれ異なるニーズに反応している。受入国では、家族は家事・育児・介護の担い手不足に悩み、それを外国人家事労働者で補う。送出国では、家族は外国への労働移動の圧力に直面し、家族の中の女性を（需要に応じて）送り出す。その過程で、女性は再生産又はケアを担う仕事の移転の中心を占めることになる。先進国の女性はこれらの仕事を外国人女性労働者に任せ、外国人女性労働者は母国において同じ仕事を他の女性に任せることになる（Parreñas 2001）。女性労働者の国際移動—男性労働者の移動ほど目立たず、背反する価値観が直面する事象—の結果については、保護に係わる問題、送出国に残る家族への影響、受入国の家族への影響、性別役割への影響など、多岐にわたる疑問が残されている。

### 3. 移動システム

アジアが動き始めた地域であるとはいえ、すべての国が一様に国際労働移動の影響を受けているわけではない。幾つかの国が送出国として、あるいは受入国として突出しているのが現実である。基本的に国際労働移動の流れは、低所得で人口の多い諸国から高所得で人口の少ない諸国へと流れる。このパターンは労働移動の決定要因に関する新古典派経済学の主張をある程度裏付けるものだが、これまでの理論的見解の進展や経験的証拠は、他の要因が作用していることを示唆している（Massey, et al. 1998, ESCAP 2002）。アジアの中でも東アジア、東南アジア、南アジアではそれぞれ地域ごとに興味深い特徴が見られる。

東南アジアにおける国際労働移動は非常に多様である。送出国（フィリピンとインドネシアが主体）と受入国（シンガポール、ブルネイ）、ならびに送出国であり受入国でもある諸国もある（マレーシアとタイ）。東南アジアでは域内の労働移動が盛んで、大部分の労働力は東南アジア域内で循環している（下記参照）。フィリピンとインドネシアからの国際労働移動は政府主体の海外雇用プログラムの設置により拍車がかげられた。フィリピンは、あらゆるタイプの労働者をアジア諸国だけでなく世界各地に送り出している。インドネシアはそのほとんどをマレーシアと中東に送り、最近になってシンガポール、台湾、香港へも送り出している。フィリピンとインドネシアからの正規移民の大半は女性が占め、そのほとんどが家事労働者である。フィリピン人の場合は、エンターテイナーも多い。ベ

トナムは1994年に国際労働移動プログラムを開始し、最初は中東へ、その後は東アジアへ労働者を送り出している。ミャンマー、カンボジア、ラオスも送出国であるが、これら諸国からの労働者はほとんどが受入国に不法に入国しており、主な目的地はタイである。1980年代以前はタイも主要送出国で、多くの労働者を中東に送り出していたが、経済成長とともに受入国となった。タイは1997年の経済危機の際、台湾を主たる目的地として労働者の送出を再開した。タイからの正規労働者の多くは男性であるが、女性の場合、日本その他諸国への人身売買を含め、非正規のものが大半である。

東南アジアにおける送出国－受入国の形態は、以下の3つの移動システムに分類できる。一つはインドネシアやフィリピン、それに南アジアからも労働者を受け入れるマレーシアとシンガポールを中心とするシステムである<sup>5)</sup>。この両受入国は、興味深い対照をなす。上記にも述べたように、シンガポールは外国人労働者のニーズを早くから予想し、彼らが入国する以前に管理体制を整えていた。その結果、シンガポールは非正規移民をうまく封じ込めてきた。ところがマレーシアでは、正規の移民よりも非正規移民の方が多い。マレーシアの場合、1991年に移民を規制する方針を打ち出す以前から、すでに多くの移民が滞在していた<sup>6)</sup>。移民政策を打ち出してからも、その執行に一貫性がなく、また政策自体も頻繁に変わったため－これを移民施策の柔軟性とみる向きもあるが (Kanapathy 2001)－非正規移民の問題を解決するには役立たなかった。1990年代以来、マレーシアへの移民数は120万人前後と推計されており、その多くをインドネシア人が占める。また大雑把な推計では、1990年代以降、マレーシア国内に滞在する移民の約60%は、非正規移民であるという (Wong and Teuku Afrizal 2003, p.172参照)。政府は非正規移民に対する摘発を行い、何度かにわたる正規化プログラムも実施したが、いずれも限られた効果しか得られなかった。最も新しい施策は、2002年の移民法の改正であった。非正規移民を「断固」として取り締まることを目的とするこの改正には、罰則規定が盛り込まれ、マレーシアへの不法入国者には罰金10,000マレーシアドル、禁固5年および鞭打ち刑が課せられることが定められた。

もう一つの中心は、インドネシアとフィリピン、その他の東南アジアからの労働者を受け入れるブルネイと東マレーシア・サバ州のBIMP－東アセアン成長地帯<sup>7)</sup>である。ブルネイは近隣東南アジア諸国 (マレーシアを含む) から移民を受け入れており、そのほとんどは正規移民である。対照的にサバ州における移民のほとんどはフィリピンやインドネ

5) マレーシアは伝統的にシンガポールへの労働供給源国であった。1978年、日帰り労働許可制度に両国が調印して以来、何千人ものマレーシア人が国境を越えて毎日シンガポールに通勤している。

6) これより以前に、インドネシアからの労働者がプランテーションや建設現場で働くため、マレーシアへ自発的に入国していた。1970年代からの構造改革により、マレーシアは人手不足が深刻だったためである。インドネシアからマレーシアへの人の移動には長い歴史の裏付けがある。

7) BIMP (Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippines) -東アセアン成長地帯は1994年に設立された。ブルネイとインドネシアのカリマンタン、マレク、スラウェシ、イリアンジャヤ、マレーシアのサバ、サラワク、ラバン、フィリピンのミンダナオとパラワン間の開発と協力を推進することを目的とする。これらの隣接地域に昔からあったつながりを組織化することが、その狙いである。設立当初は順調であったが、1997年のアジア危機と地域安全保障問題からその存在が弱体化した。

シアからの非正規移民である。半島マレーシアにいる移民同様、サバ州の移民も移民政策立案以前に自然発生的にやってきた。サバとフィリピン、ならびにインドネシアは相互交流の長い歴史があり、情報、資源、支援の流れを促進し、不慣れな土地でのリスクを軽減する社会的ネットワークが成立していた。

アセアン北部、大陸東南アジアでは、タイがミャンマー、カンボジア、ラオスからの移民の主要受入国である。タイへの流入の特徴は、主にミャンマーとカンボジアからの非正規移民が大勢を占めることである。移民はタイ経済が好況だった時に仕事を求めて入国した。ミャンマー人の場合は、政治的な理由もタイへ移民を押し出す圧力となった。移民がすでにタイ国内に滞在しており、労働需要が大きかったこともあり、政府は登録制度により移民の管理を試みた。しかし、国内の正規移民のうち登録した人数はごくわずかであった。更に、いくつかの研究によると、移民は家族を同伴したり、家族を呼び寄せたりしているという。タイとミャンマーの国境線は長く人の移動は容易である。何度かの失敗を経て、2004年の労働許可制度は非正規移民の問題を解決するものと期待されている。新政策の実施前の準備段階として、タイ政府は一連の非正規移民送還運動を開始した。

南アジアはほとんどが送出国である。インドを除き、バングラデシュ、パキスタン、それにスリランカでは政府が海外雇用を力を入れている<sup>8)</sup>。南アジアからの移動の流れのほとんどは中東に向かっており<sup>9)</sup>、スリランカ以外の諸国は、主として男性労働者を送り出している。南アジア域内の国際移動もかなりあるが、その大半は例外的な移動である。この例外的な国際移動に関わる問題のいくつかは、1947年のインド・パキスタン分離と1971年のパキスタン・バングラデシュ分離にさかのぼる。住民の強制退去、国境線の引き直しなどで、国境の向こう側に自分の帰属を感じる住民が現在、国境闘争を引き起し、国民と「非正規移民」の区別をあいまいにしている<sup>10)</sup>。最近、この地域での人身売買、とくに女性と子どもの人身売買についての認識が高まっている。インドに送り出されるこれら犠牲者の主な出身国はバングラデシュとネパールである。南アジアはまた子どもたちの人身売買の供給源、とくにラクダ騎手として中東に人身売買される少年の供給源となっている。

中国<sup>11)</sup>をのぞく東アジア諸国は、ほとんどが受入国である。東南アジアの受入国と比べ、日本、韓国、香港、台湾の人口全体あるいは労働力全体に占める移民の割合は低い。移民受入初期の事情の違いにかかわらず、日本と韓国は非熟練労働者の入国は許可せず、外国人技能研修制度を設立する、という似たような政策をとるようになった。日本は非正規移民をなんとか統制している。韓国では、正規移民よりも非正規移民数の方が多く、この問

---

8) ネパールからも多くの労働者が海外へ流出している。行き先は(1950年調印の)人と物資の自由移動を定める二国間協定のあるインドが主体である。ネパール人労働者は中東と日本、韓国、香港などのアジア諸国にも多くいる。

9) 中東のみを主要な目的地とすることで、南アジア諸国は中東諸国の政策転換や出来事に左右される弱い立場に置かれている。

10) インドでは、「非正規滞在者」に関する問題が取り上げられた(インドにはバングラデシュ人の非正規滞在者がいるという主張)。これに対してバングラデシュは、彼らはインド系ベンガル人だと述べている。パキスタンも国内に非正規に滞在するバングラデシュ人がいると主張する。

11) 中国からの移動に関する議論は、人身売買も含む非正規移動を焦点としている。

題はすでに統制がきかないところまでできてしまったとの感が強い。さまざまな正規化プログラムが実施されたが、不法就労を減少させるのには役立ってはいない。批判されているように、この問題は外国人技能研修制度の乱用から発しており、これが非正規移民を生み出しているというわけである (Kim 2003)。韓国政府は非正規移民を減らす目的で、2004年に労働許可制度を導入する。対照的に、香港 (1970年代) と台湾 (1990年代) は、非熟練外国人労働者を受け入れ、管理する政策を採った。両国共に非正規移民数を比較的低いレベルで抑えている。

事情の違いはあれ、これらの移動システムには幾つかの共通点がある。まず、国際労働移動は減少傾向を示していないこと、非正規移民数が突出していること、(送出国・受入国ともに) 政府の関与が明白であること、送出国と受入国間の対話と協力が限定的であること、である。

#### 4. 労働移動の不可避性

1980年代以前、西欧諸国が発展の初期段階で移民労働力に頼らざるを得なかったのと異なり、アジアにおいては移民導入の必要性は低いため、西欧諸国とは異なった発展経路を歩むだろう、と推測されていた。東アジアにおける目覚ましい経済成長に関する世界銀行の研究 (1993)、並びに同様の分析は、同地域の発展経路を推進・維持するのに果たした移民の役割については不思議なくらい言及していない。しかし、その後の研究では、急速な経済成長を遂げたアジア諸国においては、同域内における発展水準の低い国々から労働者を導入せざるを得なかったことが指摘されている。

もし政府の移民政策が労働需要を表す尺度と見なされるのであれば、日本は外国人労働力に対する需要が低いように見える。全人口に占める外国人の割合が低いこと、ことに労働力に占める外国人の割合の低さは、他の先進諸国に共通してみられるパターンとは異なる<sup>12)</sup>。1970年代に日本経済が離陸した時、西欧諸国や湾岸諸国のように海外へ労働力を募ることはなかった。日本の研究者によると、高度経済成長期における労働需要は、農村から都市へ移動する労働者、女性労働者やパートタイム労働者 (例えば学生、高齢者)、長時間労働、技術とオートメーション化への投資 (Kondo 2002, pp.416-417) 等でまかなわれたという。更に、大企業は生産基地を海外に求めた。しかし、中小企業はオートメーション化も海外生産も経済的に不可能であった。そこで中小企業の雇用主たちは、1960年代末にはすでに政府に対し、非熟練外国人労働者の受入を陳情していた (Oishi 1995)。しかし、日本は当時も現在も、非熟練外国人労働者の導入を認めない方針に固執している。移民受入に関する消極的な姿勢は、国民の均質性の保持という側面から発している (Kondo 2002)<sup>13)</sup>。移民政策を変えないまま、政府は日系人の受入 (「正面玄関」)、外国人研修生の

12) 2002年時点で外国人登録者数は180万人に達し、総人口の1.5%を占めた。このうち正規外国人労働者は76万人であり、労働力全体の1.3%を占める。日本にも非正規外国人労働者は存在するが、その割合は他国とくらべて少ない。

13) 駒井 (Komai 1995) によると (Castles 2001 p.187に引用)、日本人の外国人に対する敵愾心は弱い、これは外国人人口が少ないためと思われる。



受入（「通用口」）、そして多少の非正規移民の「入国許可」（「裏口」）をもって、非熟練外国人労働者への需要に応えた（Yamanaka 2003）。

アジアの他の受入諸国は、それぞれの発展段階において外国人労働者を導入することを回避しなかったため、それは外国人労働者導入の必要程度についてある程度オープンな政策の立案につながった。この意味で最もオープンだったのがシンガポールである。シンガポールは早くから、その経済が離陸する前に、すでに外国人労働者の必要性を認識していた。更に重要なことには、外国人労働者を受け入れる以前にその認識があったことである。シンガポールでは、高度技能者と非熟練労働者をはっきり区別している。非熟練労働者の受入は（国内労働者の職が賃金の安い外国人労働者に奪われてしまわないように）数量割り当て制度にし、雇用主には（彼らが賃金の安い外国人労働者に過度に依存し、技術革新への努力を怠らないよう）課徴金を課した。このような対策にもかかわらず、シンガポールの外国人労働者への依存度は低下してはいない。2000年の国勢調査では、外国人労働者は労働力全体の29%を占めていた。外国人労働者のうち14万人は家事労働者で、彼女たちの存在によりシンガポール女性は社会進出が可能となった。

韓国、マレーシア、タイ、香港、台湾の受入国は、日本とシンガポールが代表する二つのタイプの中間に位置する。経済成長と共にこれらの国々は完全雇用を達成し、国内の労働者はより高い教育を受け、より良い職に就くようになった。このような変化の過程で、国内労働者は低賃金の仕事（いわゆる3D職—dirty 汚い, difficult きつい, dangerous 危険）を避けるようになり、その結果、競争力の弱い産業や部門の労働力不足につながった。

製造業、プランテーション、漁業、精米業、建設業、及び家事労働は外国人労働者が占める職種となった。このため、この地域の労働市場は自国民向け市場と外国人向け市場に分断されている。1997年の経済危機の際、自国民と外国人の職が別々の業種に特化していることが改めて確認された。このことは国内で失業率が高い時でさえ、3D業種での労働力不足が続いたことで明白になった。政策立案者の期待に反し、外国人労働者が帰国させられても、彼らが携わっていた職の空きを国内の労働者が埋めることはなかった。マレーシア、タイ、韓国は、外国人労働者の帰国後、その空きを埋めるのに苦労し、その結果、いくつかの産業部門での労働力不足を補うため、外国人労働者の送還計画を修正せざるをえなかった（Battistella and Assis 1999）。

経済の活況が続くアジア諸国では、各国が移民の入国を認め、動向を管理する政策に移行した。韓国とタイは、2003年に労働許可制度へ移行する法律を通過させた。両国はとりわけ多くの非正規移民を抱えていた。韓国では数回にわたる正規化計画、タイでは登録制度を実施した後、両政府は移民を雇用するための正式な政策を打ち出し、来年、施行される運びである。2004年までには、日本をのぞくアジアの受入国のすべては、非熟練外国人労働者を受け入れる必要性を認める政策を採用しているはずである。

### Ⅲ. 国際移動政策とその結果

政策の意図に反し、国際労働移動はここ30年間アジアにおける日常風景として定着してきており、一時的な現象という思いこみは幻想であったことが明確になった。この現実には、外国人労働者が受入国の経済における構造的な必要性を満たしていることを意味する。前述のように、外国人労働者は受入国における正規・非正規両部門の労働力不足緩和に寄与する。同様に、送出国側にとっても一向に解消の見込みのない失業問題と国際収支問題から、労働者送出一時的な現象に止めようとする目標の達成は無期延期になっている。このように、それぞれの事情から各国政府は労働力の送出を許可し、国によっては暗に奨励している。国際労働移動と国の経済発展に関する最近の議論は、国際労働移動を主要な政策に組み込む必要があることを示唆している。実際、海外からの送金<sup>14)</sup>、母国への帰国者や国境を越えた人脈が母国の発展に寄与する役割については、現在、かなりの注目を集めている<sup>15)</sup>。

ここ何年かで、国際労働移動を促進、持続させる様々な要素が成長した。その一つが労働者を海外へ運ぶ移民斡旋業、もう一つが移民のネットワークと国境を越えた人脈である。移民斡旋業の事業内容は斡旋仲介にとどまらず、その外にも拡大した<sup>16)</sup>。移民斡旋業者には労働移動を継続させる大きな動機がある。それは利益である。募集・雇用代理店による搾取まがいのやり口により、移民希望者が支払う斡旋料が高くなっている。なかには密入国や人身売買に手を染めている業者もいる。

移民同士のネットワークや国境を越えた人脈の拡大は、重要な進展である。これは自分たちの利益を促進するため、資源を役立てようとする「底辺からのグローバル化」の一例といえる。移民のネットワークは、資金や情報の活用、受入国でのなんらかの社会的支援を受けることを可能とする大切な支援の源泉である。移民を国民と統合する努力が受入国に欠如している場合、このようなネットワークは冷淡な環境の中でわずかながらも共同社会での生活を送る可能性を提供している。

受入国側で定住を阻止する政策を数多くとっているにもかかわらず、定住は既成事実となりつつある。移民社会が日本（例えば Komai 1995, Tajima 2000）、マレーシア（Wong and Teuku Afrizal 2003を参照）、及びタイにおいて形成されている（Amarapibal, et al. 2003を参照）。国際労働移動は、ある意味で国際結婚への道を切り開いた。例えば、フィリピン人と日本人の結婚件数の増加は、多くのフィリピン人がエンター

---

14) この点については、送出国にとっての母国送金の役割に関する新たな研究により、関心の度合いが高まっている。世界銀行の Dilip Ratha によると、2001年の外国人労働者による発展途上国への送金額は723億米ドルにのぼり、政府または民間の非 FDI フローの総額よりも多かった。

15) これまでの議論は、国際労働移動が母国の発展に与える可能性が中心であった。今後、更に国際労働移動が受入国の発展を支える役割について検討することも可能である。このような新しい視点は、受入社会に対する外国人労働者の貢献の理解と正当評価に役立つだろう。

16) たとえば、フィリピンには1000社以上の認可斡旋機関（と数不明の無認可機関）がある。シンガポールには約400の雇用斡旋機関がある。

ティナーとして日本に来たことが一因となっている。関係が破綻し、その結果、日本人とフィリピン人の間に生まれた子どもが遺棄されたり、父親から認知されなかったりする例が増えている（例えば、Asis 2001）。国際結婚の件数は台湾（*Asian Migration News* 2003.10.15）でも韓国（Lee 2003）でも増加中である。移民の定住化と国際結婚の増加は、単一民族社会という前提を揺るがし、多文化社会の発展に道を開く。

国際労働移動は一貫して継続しているが、移民の労働・生活状況は満足できる状態にあるとは言い難い。国際労働移動を一時的な現象に抑えるため、受入諸国は下記のような条件を導入している。

- ①外国人労働者の労働・滞在期間を一定期間に制限する。通常、原則的に2年間の契約期間で労働者を入れ替える。契約は、雇用主と労働者の合意により延長可能である。台湾では1回の入国で最大6年間労働できるが、これは域内では例外的である<sup>17)</sup>。
- ②労働者を管理下におくため、他の業種や雇用主へ転職することを許可しない。この条件のため、外国人労働者は、たとえ非人間的な条件下で働かせられたとしても、その雇用主のところに留まることを余儀なくされる。そこを「逃げ出せ」ば、「不法」または非正規滞在者になってしまう。
- ③家族の呼び寄せは許可しない。このため、外国人労働者とその家族の別居が強要される。受入国の国民との異性関係、結婚は奨励されない。受入国のなかには自国民との結婚を禁止しているところもあり、外国人労働者が家族を形成する可能性を奪っている。シンガポールでは、国の医療監視制度のもと、外国人女性労働者には年に2回、妊娠検査を受けることを義務づけている。シンガポールとマレーシアにおいては、外国人女性労働者が妊娠した場合、母国に送還される。

国際労働移動の管理、特に外国人労働者を管理することを目的としたこれらの政策は、外国人労働者とその家族に以下のような厳然とした結果をもたらした。

- ①移民は「労働者」として入国を許可されている。このため、彼・彼女らは受入社会の経済部門には参加できるが、社会的、政治的な部門には参加できない。前述のように受入社会への統合への見込みは限定的である。
- ②これらの規制が、非正規移民の一般化という意図せざる結果を招いた。不法入国には多くのパターンがあるが、もっとも一般的なのが隣接国からの国境を越えた流入である。不法入国者はそのほとんどが査証や労働許可などの正式書類を所持していない

---

17) 過去、上限は2年だったが、後に3年に延長された。

(例えば東南アジア、韓国と中国(朝鮮系中国人)を含む)。他のパターンは、在留資格外での就業、超過滞在、あるいは最初の雇用主からの出奔である。

非正規移民についての一般的な認識は、法を犯す者、というものである。東南アジアにおける非正規移民についての研究から非正規移民の存在は、以下のような事情を反映していると考えられる。

#### ●非現実的な移民政策

—移民政策が経済のニーズを反映していない。むしろ政治的配慮に影響されているように思われる。

—移民政策が合法的な国際労働移動の道を制限しすぎているため、よりよい労働条件の職場を探したり、家族と一緒に暮らす道を制限している。

- ・非正規移民の存在は、物資や資本の国境を越えた流れを認める一方で、人の移動は認めないというグローバル化の矛盾の現れである。経済的格差や合法的な国際移動経路のない現状において、非正規移民の存在は、自分たちは地球市民であるという主張の現れともいえる。

非正規移民に対する最も典型的な対策は、国境における監視強化、罰則措置の強化、または強制退去である。いずれも非正規移民自身を取り締まるものであり、非正規移民を引き起こす要因となっている他の主体や制度(政府とその政策を含む)を取り締まるものではない。これまでどのような対策もこの問題に対して長期的に有効な影響を及ぼすことはなかった。

東南アジアにおける非正規移民に関するわれわれの研究では、正規、非正規、共に同じ移動システムの一部であるという考えを打ち出した。どちらも決定要因は同じようなものであり、様々な仲介業によって移動することを促進されている。更に正規移民と非正規移民は、二つの明確に異なるグループというわけではない。正規、非正規移動へのアクセスのチャンネルが異なるだけである(Battistella and Asis 2003, pp.13-14)。

- ③国際労働移動の結果、国境を越えた家族、つまり別居家族が増えた。家族の別居自体は目新しいことではなく、過去においても移動により家族が別々になることは多々あった。しかし、現在、別居中の家族にとって新しい点は、母国に残る家族と連絡を保つことが容易になった点である。通信・交通手段が発達し安価になったことは、「新しい」家族の在り方の発達に寄与している。その反面、国境を越えた家族の構成員にとって一緒に暮らすことが許可されないということは、強制的に別居させられていることを意味する。この強制的別居がもたらす心理的負担を、費用効果の計算に組み込むことは容易ではない。先行研究によると、自分の子どもを母国において受入国で他人の子どもの世話をしている女性労働者に特に心理的負担が大きい(Parreñas 2001, Asis

2002, Huang, Yeoh and Asis 2003). フィリピンでの調査によると、母親が海外に働きに出ている家庭の子どもの学業成績は低く、幼児期の社会的適応もより困難であるという (Battistella and Conaco 1998). また、長期にわたる家族別居は、結婚にも犠牲を強いることになるという懸念もある。しかし、この点に関しては、まだ研究は進んでいない。送出国では女性が海外へ移動することにより、ジェンダー関係に変化が生じることが指摘されている。

全体としてアジアにおける現在の国際移動体制は、移民とその家族に様々な権利を否定することにより、彼らにコストを負わせていると言える。国際労働移動の支配的な枠組は経済的なものであり、移民は労働者と見なされている。便益を最大限に、そして費用を最小限にする考え方が支配的な中で、移民の権利は無視され続けてきた。アジアでは、二国間会議でも地域間会議でも、国際労働移動一般についての議論、とくに移民の権利に関する議論が欠けていたため、「権利格差」について何ら進展はない<sup>18)</sup>。移民とその家族の権利尊重について世界の関心が薄いことは、国連の「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条約」の批准率が低いことに現れている。アジアではフィリピンとスリランカの2カ国だけが同条約を批准した。両国は同条約をこれまでに批准した23の「送出国」に属する<sup>19)</sup>。

#### IV. 将来展望

キャッスルは2002年に書いた論文の中で、グローバル化時代における国際労働移動の変動について再検討することを呼びかけた。彼は、政策立案者も研究者も過去50年にわたる国際労働移動の実態を予測しそなたたと言う。キャッスルはこの原因として、(1)移動研究における前提、特に国内移動のモデルまたは枠組の影響、(2)人間としての視点の欠如、特に国際労働移動を「家族とコミュニティのニーズと戦略にもとづく集団的なプロセス」とみる視点の欠如をあげている (p.1145)。グローバル化のもと、通信・交通手段の発達で人の移動、新しい考え方、情報の流れが促進され、結果としてもはや自国だけを対象としたモデルに基づくことのできない複数の社会への帰属意識やアイデンティティ、結びつきを持った人々とコミュニティが形成されている。

地域内での経験から、労働移動は現実には起きている事象であり、ここから派生するさまざまな問題について目をつぶるのではなく、理解する必要があることがわかる。執拗なまでに続く経済格差とあいまって、国際労働移動の流れは今後も続くことはあっても、減少することはないであろう。最近の補充移民に関する議論は、国際労働移動が増加するこ

---

18) 非正規滞在者や女性と子どもを中心とする人身売買に関する懸念から、地域主体の国際移動に関する議論のきっかけが生じた。この問題についての最初の会議は、1999年バンコクで開催され、その後、他の場所でも同じような動きがあった。このような会議で、正規滞在者にまつわる問題や矛盾についても更に議論すべきであろう。

19) アジア太平洋地域におけるこの条約の批准への障害については Piper and Iredale (2003) を参照。

とはあっても減少することはないということを示唆する人口学的要因の重要性を強調した。「客観的」要素である経済学的・人口学的要因からは移民増加を求める方向に議論は進展するであろうが、実際に移民数を増加させることは、容易ではないであろう。

しかし、労働移動の結果、トランスナショナル・コミュニティの力や範囲が拡大することは、社会的・政治的変容の前兆となる。このような動きは、少なくとも移動を管理しようとする受入国の意図、特に入国を管理する権利に対抗する方向に作用する。アジアでは、変化が起きつつあることを示す兆候がいくつか見られる。例えば、日本では幾つかの地方自治体で、地域社会に多文化主義を導入しつつある。これは日本政府の立場からは明らかにかけ離れている。川崎市は外国人住民の意見を市の行政に反映させるため、外国人会議を設置した。米原町は2002年の地方住民投票の際に永住者に投票権を与えた（Kondo 2002, p.420）。浜松市では、日系ブラジル人の母親と地元の住民が一緒になって移民の子どもたちの教育問題に取り組み始めた（Yamanaka 2003）。韓国でも同じように市民が先頭にたって、移民の惨状に社会の目を向け、必要な変革をするよう呼びかけている（Lee 2003, Kim 2003）。送出国側でも、移民を対象としたNGOが、移民とその家族に対するサービスと支援が不適切であると政府に抗議した。最近の動きとして重要なのは、いくつかの国で在留自国民に投票権を拡大すること、あるいは二重国籍を考慮することである<sup>20</sup>。

国際労働移動が一層増大するとみられるアジアの今後に向けて、移民の権利を推進・保護するためには、まだ多くのことが残されている。この責任は「市場原理」に任せるわけにはいかない。しかし、希望をもつ根拠もある。それをキャッスル（2002, p.1664）が以下のように述べている。

国際労働移動の結果生じたトランスナショナル・コミュニティは、数え切れないほど多くの微細な戦略を通じて、自分たちメンバーの安全保障と人間的な環境を求める。そのような行動を起こすことで、彼らは、おそらく強大な権力者の計画を崩す一大要因になるだろう。将来はこれまでと同様、混乱を極め、いかなる予測もあたらないだろう。しかし、一つだけ明らかながある。それは均質的な民族集団で構成される閉鎖的な民族国家という単純な姿には戻れないということである。

## 文 献

Abella, Manolo (1995) "Sex Selectivity of Migration Regulations Governing International Migration in Southern and South-Eastern Asia", In *International Migration Policies and the Status of Female Migrants*. Proceedings of the Expert Group Meeting on International Migration Policies and the Status of Female Migrants, San Miniato, Italy, 28-31 March 1990. New York: United Nations.

20) 2003年に、フィリピンは不在者投票を許可する法律と二重国籍を許可する法律を採択した。スリランカの移動労働者NGOは在外労働者に不在者投票を認めるよう陳情している。パキスタンとインドは二重市民権を認めるべく考慮中である。

- Amarapibal, Amorntip et al. (2003) "Irregular Migration into Thailand", In Graziano Battistella and Maruja M.B. Asis (eds.), *Unauthorized Migration in Southeast Asia*, Philippine Quezon City: Scalabrini Migration Center.
- Asis, Maruja M.B. (2001) "Growing up Japanese and Filipino in the Philippines", *Asian Migrant*, 14(4), pp.110-116.
- Battistella, Graziano (2002) "International Migration in Asia vis-à-vis Europe: An Introduction", *Asian and Pacific Migration Journal*, 11(4), pp.405-414.
- Battistella, Graziano and Maruja M.B. Asis (eds.) (2003) *Unauthorized Migration in Southeast Asia*. Quezon City, Philippine: Scalabrini Migration Center.
- Battistella, Graziano and Maruja M.B. Asis (1998) *The Crisis and Migration in Asia*. Quezon City, Philippine: Scalabrini Migration Center.
- Battistella, Graziano and Ma. Cecilia Conaco (1998) "The Impact of Labour Migration on the Children Left Behind: A Study of Elementary School Children in the Philippines", *Sojourn*, 13(2), pp.220-241.
- Castles, Stephen (2001) International Migration and the Nation-State in Asia. Maruja M.B. Asis (ed.) *The Philippines as Home: Settlers and Sojourners in the Country*, Quezon City: Philippine Migration Research Network.
- Castles, Stephen (2002) "Migration and Community Formation Under Conditions of Globalization", *International Migration Review*, 36(4), pp.1143-1168.
- Castles, Stephen, Heather Booth and Tina Wallace (1984) *Here for Good: Western Europe's New Ethnic Communities*, London: Pluto Press.
- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) (2002) *International Migration: An Emerging Opportunity for the Socio-economic Development of the ESCAP Region*, (Social Policy Paper No.6), New York: United Nations.
- Huang, Shirlena, Brenda Yeoh and Maruja M.B. Asis (2003) *Filipino Domestic Workers in Singapore: Impacts on Family well-being and Gender Relations*, Paper prepared for the ESCAP Expert Group Meeting on Migration and Development, Bangkok, 27-29 August.
- Kanapathy, Vijakumari (2001) "International Migration and Labor Market Adjustment in Malaysia", *Asian and Pacific Migration Journal*, 10(3), pp.429-461.
- Kim, Joon (2003) "Insurgency and Advocacy: Unauthorized Foreign Workers and Civil Society in South Korea", *Asian and Pacific Migration Journal*, 12(3), pp.237-260.
- Komai, H. (1995) *Migrant Workers in Japan*, London: Kegan Paul International.
- Kondo, A. (2002) "The Development of Immigration Policy in Japan", *Asian and Pacific Migration Journal*, 11(4), pp.415-436.
- Massey, Douglas et al. (1998) *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*, New York: Clarendon Press.
- Lee, Hye-kyung (2003) "Gender, Migration and Civil Activism in South Korea", *Asian and Pacific Migration Journal*, 12(1-2), pp.127-154.
- Parreñas, Rachel (2001) *Servants of Globalization: Women, Migration and Domestic Work*, Stanford: Stanford University Press.
- Piper, Nicola (2003) "Bridging Migration, Gender and Governance: Theoretical Possibilities in the Asian Context", *Asian and Pacific Migration Journal*, 12(1-2), pp.21-48.
- Piper, Nicola and Robyn Iredale (2003) *Identification of the Obstacles to the Signing and Ratification of the UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers 1990: The Asia Pacific Perspective*, A report commissioned by UNESCO.
- Tajima, Junko (2000) "A Study of Asian Immigrants in Global City Tokyo", *Asian and Pacific Migration Journal*, 9(3), pp.349-364.
- United Nations (1995) *International Migration Policies and the Status of Female Migrants*, Proceedings of the Expert Group Meeting on International Migration Policies and the Status of Female Migrants, San Miniato, Italy, 28-31 March 1990. New York: United Nations.

- Wong, Diana and Teuku Afrizal Teuku Anwar (2003) "Migran Gelap: Irregular Migrants in Malaysia's Shadow Economy", Graziano Battistella and Maruja M.B. Asis (ed.) *Unauthorized Migration in Southeast Asia*, Quezon City, Philippine: Scalabrini Migration Center.
- Yamanaka, Keiko (2003) "Feminized Migration, Community Activism and Grassroots Transnationalization in Japan", *Asian and Pacific Migration Journal*, 12(1-2), pp.155-188.



## Not Here for Good? International Migration Realities and Prospects in Asia

Maruja M.B. ASIS

International labor migration has been underway in Asia in the last 30 years, contrary to the intent of migration policies to keep migration temporary. Despite this experience, migration policies in the region continue to be premised on temporary migration and the refusal to consider the integration of migrants. This article examines whether Asian countries could continue to keep migration temporary and to admit migrant workers but exclude them the social and political life of the receiving countries? It has been possible to prevent settlement in Asia, thus far, but at a cost of denying rights to migrants and their families. The rights-gap is an issue that will need further attention in bilateral and regional discussions. Transnational communities are expected to raise this issue in public discussion and policy.