

マッカーサー財団アジア安全保障イニシアティブ

東アジアにおける「人の移動」と
シビル・ソサエティの役割
—地域の安全と繁栄のために—

報告書要旨

2015年6月1日



目次

中国-----	1
インドネシア-----	3
日本-----	5
韓国-----	7
ミャンマー-----	9
フィリピン-----	11
シンガポール-----	13
ベトナム-----	14
移民に関する地域的枠組みとシビル・ソサエティの役割-----	15

中国

北京師範大学社会発展・公共政策学院

田 方萌

中国では、1978年に始まった改革・開放路線以降、国内のみならず国際的にも活発な人の移動が見られる。過去30年間、多くの中国人が新たに中国から世界中に移住した。為政者にとって従来からの頭脳流出が依然として懸案である一方、国外居住者の継続的な帰還と、外国人高度人材の受け入れは、中国の今後の発展において新たな人的資源になるものと捉えられている。中国政府は、中国が移住労働者の新たな就労先となるべく、法律や制度を改正しているものの、具体的な規則が定められていないがゆえに、まだ十分には機能していない。

本論文では、今日における中国人の国内移住と国外移住および、外国から中国への移住のパターンを述べ、様々な移住者グループを対象にした市民社会の活動と、それらの活動と国家との関係について論じる。帰還者の組織、北京の外国人の組織、脱北者を対象とする国際NGO、この3つの代表的なケースに基づき、政府系NGO、草の根団体、国際NGOを含め、様々なタイプのNGOが移住プロセスに関わっている現状を詳述する。

上記の団体は、中国の市民社会の代表として、移住に関わる重要な問題においても部分的にはあるが大きな役割を果たしている。また、これらの団体は、国が移住者のニーズや要求を満たせない分野、あるいはニーズや要求に気づいていないか、消極的な分野において、特定の移住者グループに対するサービスと支援を提供している。

3つのケースからはNGOと国の関係も見えてくる。中国政府は、NGOのタイプによって、またその活動が国家と中国の国益に寄与するか否かによって、個々のNGOに対して異なる態度や措置をとる。たとえば、帰還者の組織に対しては総じて協力的であり、北京の外国人の組織には一定の自律性を認めている。しかし、脱北者を支援する国際NGOに対しては抑圧的な態度をとる場合がある。中国で活動するNGOは国内外で様々な問題に直面しているが、これらのNGOが直面する共通の問題としては中国の制度的な問題があげられる。

本論文では、移住の管理についても、中国の国益、移住者の権利の保護、市民社会の参加という3つの要因を考慮し、具体的な提言を行う。総合的にいえば、中国政府が、国とNGOの関係においてより好意的な環境を整備し、NGOの発展のためにその活動領域をより拡大すれば、市民社会はこれまでよりも移住問題の解決に貢献できるだろう。

インドネシア

インドネシア大学国際関係学科
アヴィヤンティ・アジス

移住におけるインドネシアの立場は、一概には定義できない。従来は移住労働者の送り出し国であったが、近年は重要な通過国となっており、また受け入れ国にもなりつつある。本論文では、最初の視点すなわち、送り出し国としてのインドネシアの立場に焦点を当て、インドネシアの未熟練労働者の国外への労働移住を重点的に取り上げる。なぜなら、インドネシア人の国外への労働移住が、インドネシアの市民社会にとって現在もなお主要課題であるからである。また、安全な労働移住の推進における市民社会の役割とイニシアティブについても考察する。

労働力の国外流出の概況を見ると、市場指向への偏重は明らかであり、労働者の積極的な海外展開において民間のあっせん業者が中心的な役割を果たしていることがわかる。その一方、労働移住を管理する政府諸機関間の活動の調整と制度化が進展し、具体化されたのは 2000 年代に入ってからである。適切な規制と政策措置の立ち遅れにもかかわらず、国外への労働移住はこれまでもインドネシアの国家開発計画において中心的な部分を占めており、また移住労働者も送金を通じた母国への貢献という形で特徴づけられていた。そして、世界的にみられる国外への労働移住の女性化は、インドネシアにおいてもみられている。また、国外への人の移動をめぐるのは、非正規の形での労働移住が続いており、ASEAN においてますます深刻な問題になっている。この問題は、多くの要因が絡み合うことで長期化しているが、詳しく調べてみると、問題の核心は国境を超える労働移住そのものよりは海外移住制度にあるように見受けられる。

国の関与と同様、労働移住問題に対する市民社会の活発な取り組みも、比較的最近のことというのが一般的な見方であり、1990 年代に入ってようやく女性移住労働者を支援する NGO が発足した。ただ、このような見方は、より広い開発の枠組みのもとで長年にわたって間違いなくサービスを提供してきた草の根の大衆組織の役割を見過す恐れがある。また、移住労働者の労働組合も作られており、移住労働者全体を代表する組織としての正当性を高めている。インドネシアの移住労働者支援団体 (CSO) は、様々な役割を担っており、移住労働をめぐる幅広い課題に取り組んでいるほか、現在の送り出し制度の不備に起因する保護に見られるギャップも一時的に縮めている。国の制度を介した移住であっても、効果的な保護や人道的プロセスが整っているとは言えず、移住労働者支援 CSO は安全な労働移住の推進において政府とは異なるアプローチをとっている。なかにはより政治的なスタンスをとっている NGO や、移住労働者の労働組合もあり、これらの団体は、国外への移住制度を改善するための政策的なアドボカシー活動に焦点を当てている。たとえば、インドネシアの移住政策の原則を規定する現行の主要な法的枠組みについて、とりわけ問題のある 2004 年に制定された法第 39 号の改正が、これらの団体の中心的な要求である。

インドネシアの移住労働者支援団体は、国際的な連携を重視してきたものの国内での協調のためのネットワーク形成における失敗と、存続期間の短かさから読み取れるように、依然として国内レベルでの組織化の問題を抱えている。とはいえ、インドネシアの移住労働者支援団体は、制約と停滞を経験しながらも、移住において「ヒト」が中心となるプロセスと、その実施を確保するうえで最も影響力を与えられる立場として、重要な役割を果たし続けている。一方、移住労働者支援団体が今後も国外への労働移住に対して関与し続けるには、政府に対する対立的な立場を薄めることが、役に立つだろう。今後

何年かで、移住労働者の送り出し国と、受け入れ国が短期労働移住の公式化、制度化を進めていることから、政府とのパートナーシップを緊密にすることが実用性をもつといえるだろう。

日本

(公財) 日本国際交流センター
毛受 敏浩

日本は同質性の高い人口 1 億 2 千 7 百万人有する島国である。この豊富な人口と高い教育水準を持つ労働力に恵まれ、日本は移民に頼ることなしに経済発展を遂げてきた。こうした地理的、社会的条件の下、日本はとりわけ第二次大戦後には、移民の受け入れに関してはいきわめて限られた経験しか有していない。

日本における移民（在住外国人）の数は先進国の中できわめて少ない。その数は 200 万人余りで、総人口に対する割合は 2010 年の世界銀行の統計によれば世界で 151 番目となっている。2014 年 6 月現在、日本に住む外国人は 208 万人を数えるが、そのうち 169 万人はアジア出身者であり、南米出身は 24 万人、6 万 3 千人が北米、6 万 1 千人が欧州出身者となっている。国籍別では中国人が 64 万 9 千人と最も多く、次いで韓国・朝鮮人の 50 万 9 千人、フィリピン人の 21 万 4 千人、ブラジル人の 7 万 8 千人と続く。

日本は近年、人口減少と高齢化という大きな課題を抱えている。人口減少に伴う労働力の不足に対して、政府は女性と高齢者による労働力の活用に重点を置いており、移民政策の議論を開始していない。日本では移民政策はいきわめてデリケートなテーマとなっており、政府はその議論を避けている。それは移民の潜在的な送り出し国ともなる隣国と日本との緊張関係を増している事実とともに、多くの日本人は移民に対してネガティブなイメージを持っているためである。日本では現在、移民に対して合理的で客観的な議論を行うための基盤が欠如した状態となっている。

日本政府は本格的な移民政策を採用する代わりに、技能実習制度の拡大を実施しようとしている。技能実習制度は本来、日本から途上国への技術移転を目的として途上国から人材を日本に招く制度である。しかし、実態は人手不足の中で、日本人の働き手を見つけない企業が多額の費用を払って外国人労働者を一時的に雇用するシステムとして機能している。この本音と建前のかい離という問題に加えて、この制度の下で違法な時間外労働や賃金未払い、さらに人権問題も頻発しており、国際的にも非難の対象となっている。

日本における移民に関する市民社会組織（CSO）の活動と役割は二つに大別される。大多数の CSO は草の根レベルで活動しており、地域に住む外国人の日々の暮らしの多様な支援にあたっている。たとえば、日本語教育や児童・学生の教育支援、医療支援、日本人との交流活動などが含まれる。このような活動は多文化共生と呼ばれ、CSO だけではなく自治体によっても幅広い活動が行われている。ただし、政府レベルの移民政策がないなかでその活動は限界がある。

もう一つの CSO の役割は移民への人権侵害に対しての監視役を果たすことであり、とりわけ技能実習生が対象となる。移住労働者と連帯する全国ネットワーク（移住連）はその例であるが、積極的な活動にもかかわらず、政策面での影響力は限定的である。

日本政府は本格的な移民政策の導入を検討すべきである。それは日本に住む外国人が抱える問題を解決するために必要なばかりでなく、人口減少が今後一層、深刻化し、日本社会の持続可能性を維持するために必要不可欠であるからである。この意味で CSO の役割は在住外国人を支援するだけに留まらず、移民の肯定的な役割について日本人を教育

する上で重要であり、移民政策について健全な議論を推進する上できわめて大きな役割を担っている。

韓国

(公財) 日本国際交流センター

李 惠珍

1990年代前半以降、韓国はアジアにおける人の移動において主な移住先となっている。2013年12月現在の在留外国人数は、過去最高の1,576,034人であり、1993年の66,688人と比較すると23倍も増加した。また、在留外国人は、韓国の全人口の約3%を占めている。このような移住者の急増は、政治、経済、文化といった韓国社会すべてに影響を及ぼす重要な社会現象となっているといえる。

本論文では、こうした韓国社会の急速な「多民族・多文化」を踏まえつつ、韓国における非熟練移住労働者をめぐる制度的枠組みと、移住労働者のために活動する市民社会組織(CSO)について概観する。また、市民社会と国家との関係を分析することで、移住労働者の権利保護と拡大のためのCSOの活動が、韓国の移住労働者政策の転換において重要な役割を果たしたことを論じる。そして最後に、移住労働者のエンパワーメントを目指した市民社会と移住労働者の新たな取り組みについて考察する。

韓国は1990年代前半から、非熟練移住労働者の流入を認めていたといえる。なぜなら、1993年の外国人産業研修生制度の導入以来、外国人産業研修生制度は未熟練移住労働者を受け入れる制度的な枠組みとして機能していたからである。しかし、外国人産業研修生制度がその制度的矛盾により様々な問題を露呈していくなか、韓国政府は移住労働者を受け入れる制度的枠組みを整備すべく、2003年に雇用許可制度を導入した。雇用許可制度の導入により、未熟練労働に従事する外国人が「労働者」であることが公式に認められ、彼(女)らに韓国人労働者と同等の権利を与える受け入れシステムが整備されたのである。

しかし、移住労働者は、雇用許可制度のもとで相応の権利が認められているにもかかわらず、依然として職場や日常生活において様々な問題に直面しており、自らの権利を行使することも容易ではない。それは、移住労働者を受け入れる枠組みは制度化されたものの、韓国政府が未熟練労働に従事する外国人に対するローテーション原則を堅持しているために、移住労働者は移住者を対象とした社会統合施策から排除されているからである。

こうした状況のなか、1990年代前半から、宗教団体、人権団体、労働団体、移住労働者のコミュニティ等で構成される移住労働者支援団体が、移住労働者の人権侵害について問題提起し、移住労働者のおかれた現状を社会問題化させていった。また、韓国政府に対して、外国人産業研修制度の廃止や、移住労働者の社会的保護のための制度づくりを求める動きも活発化させていった。このような移住労働者支援団体のアドボカシー活動は、移住労働者の権利拡大において重要な役割を果たしたといえよう。

一方、2000年代に入ると、移住労働者支援団体の内部から、移住労働者の権利保護のための活動が韓国人中心であるとともに、移住労働者の問題も韓国の国内の問題として捉えているとの問題提起が行われた。こうした移住労働者支援団体内部における問題提起は、国籍や在留資格を超え、すべての移住労働者を組織する独立した労働組合である「ソウル・京畿・仁川移住労働者労働組合」(2005年、移住労組)の結成につながっていった。移住労組は、移住者問題に取り組む韓国国内の団体と連携しながら、より開かれた連帯活動を行っており、こうした移住労組の活動を通じて移住労働者と移住者コミュ

ニティは韓国社会の様々な政策議論に参加している。また、帰還した移住労働者や、元組合員との関係を継続させることで、送り出し国の CSO との連携を図っており、移住プロセスにおける移住労働者の脆弱な立場そのものへの取り組みをはじめている。こうした移住労組の活動は、人の移動をとらえる幅広い視点の必要性を示唆しているといえよう。

CSOs は、移住労働者のエンパワーメントのための基盤作りや、母国と移住先における移住労働者自らの権利拡大のための取り組みにおいて重要な役割を果たし得る。移住労働者は、こうした活動を通じて日常生活上の知識の獲得や、労働者としての権利の学習が可能となり、そのような資源へのアクセスは困難な状況に向かっていく力へとつながっていく。また、移住経験によって拡大された社会的資源と、構造的な問題についての意識向上は、帰還後または、他国への移住においても能動的な活動への道を開くものとして機能しうるものであろう。

ミャンマー

シンガポール国立東南アジア研究所 (ISEAS)
モー・スザール

ミャンマー国内および国境を越えた人の移動は、大きく次の3つに分類できる(1) 経済的理由による国内移住、(2) 紛争による国内移住、(3) 労働目的または紛争に起因する国境を越えた移住。

国際移住機関 (IOM) によれば、ミャンマーは大メコン圏最大の移住労働者の供給国となっている。2013 年時点で、ミャンマーの総人口の推計 10%が国外で働いていた¹。また、アジア開発銀行研究所の 2014 年の報告書によれば、2010 年におけるミャンマー国外への労働移住の 62%の目的地が、他の ASEAN 諸国であった²。ASEAN におけるミャンマー人移住労働者の移住先は、その大半を占めるタイをはじめ、主にシンガポール、マレーシアとなっている。また、シンガポール、タイ、マレーシア、韓国、クウェートのミャンマー大使館には労働雇用社会安全省 (MOLES) の職員が派遣されている³。

シンガポールにおけるミャンマー人移住労働者の多くは、高度専門職向けの雇用パス (Employment Pass) のうち熟練労働者を対象とした Q1 の在留資格で在留しているが、更新を必要とする契約労働者である。また、近年は、シンガポールで家事労働者として働くミャンマー人が増加している。

ミャンマーからタイへの移住は、大きく 3 つに分類される。労働登録をした者、国の認定を受けた者、ミャンマー国内で直接かつ正式に採用された者である。また、両国の労働省は、タイのミャンマー人労働者に一時的な登録証を発行する手続きを開始している (2014 年 6 月 30 日より)。

ミャンマー人移住労働者は、マレーシアにおける移住労働者のかなりの割合を占めており、その多くが建設関連の職に就いているものの、その大半は現在も把握できていない。2013 年 5 月から 6 月にかけてミャンマー人移住労働者とマレーシア人労働者の間に衝突が発生したことを受け、ミャンマー政府は 2014 年初めに 67,000 人以上のミャンマー人労働者を帰国させている⁴。先行調査が行われていないものの重要な領域は、ミャンマーから中国への移住であり、その大部分を女性が占めている⁵。

ミャンマーは、ILO 移民労働者条約 (1949 年)、難民条約 (1951 年) および難民議定書 (1967 年)、移民労働者条約 (1975 年)、国連の移住労働者権利条約 (1990 年) をまだ

¹ <http://www.irrawaddy.org/burma/10-percent-of-burmese-work-abroad-migration-expert.html> 注：2013 年のミャンマーの人口推計は 6000 万人であった。

² Asia Development Bank Institute (ADB), 2014. "ASEAN 2030: Towards a Borderless Economic Community", pp. 162-166.

³ Myanmar Today News, 20 December 2013. "Myanmar to assign labour attaches in Singapore and Kuwait" <http://www.myanmarodaynews.com/2013/12/20/myanmar-to-assign-labour-attaches-in-singapore-and-kuwait/>

⁴ 同上。

⁵ Burmese Women's Union, 2012. "Forgotten Workforce: The Experience of Women Migrants from Burma in Ruili, China" published in Burmese February 2012. Executive summary (in English) available at <http://www.burmalibrary.org/show.php?cat=1645&lo=&sl=1> and full publication at: [http://www.burmalibrary.org/docs13/Forgotten_Workforce\(bu\)-red.pdf](http://www.burmalibrary.org/docs13/Forgotten_Workforce(bu)-red.pdf)

批准していない。子どもの権利条約（1989年）、人身取引議定書（2000年）、密入国議定書（2000年）については批准している。

人の移動に関するミャンマー政府のこれまでの対応は、政策的に一貫性を欠いていたが、現在はその対応を進めている。MOLESは、労働者の権利、その他の課題における懸案に対処するためのいくつかの措置を講じている。ASEAN 移住労働者委員会は、移住労働者の権利保護と促進に関する 2007年 ASEAN 宣言に対する法的拘束力のある施行文書の協議を進めており、MOLESの労働局長が同委員会に参加している。

ミャンマーの市民社会とその能力に関しては、市民の動員力を、政治を超えた集団の社会的精神としてとらえることができ、政府機構が麻痺した危機的状況においては人々の相互扶助（助け合い）が発揮されている。このことは、ミャンマーの CSO の、価値に重点をおいた社会参加とコミットメントを表しており、市民社会全体として集合的に対応できることを物語っている。また、国内労働者ではなく国外で働くミャンマー人移住労働者の権利と保護のために活動する「被雇用者保護 NGO」もいくつかある。

ミャンマーの CSO は支援があれば、権利擁護活動においてより能動的な役割を担えるようになり、潜在的な移住者ための情報システムと能力開発プログラムにとどまらず、既存政策の調整活動を強化していくことも可能であろう。他国の市民社会は、ミャンマー人移住労働者の権利保護活動を支援し、帰還問題に関しても助言できる。人の移動にかかわるミャンマーの現状は、政策、調査、権利擁護活動を一体化させたアプローチに基づいたさらなる詳細な調査の必要性を示唆している。

フィリピン

フィリピン大学政治学科
ホルヘ V. ティグノ

多くのフィリピン人にとって海外への労働移住は、貧困と失業から抜け出す唯一の現実的な選択肢であるといえる。1970年代以降、フィリピン人の国外への労働移住は、広く制度化されている。フィリピンは、国外への労働移住の管理と制度化において他国に先駆けている。この分野において、とりわけ国の開発政策とプログラム（中央および地方レベル）において、海外での雇用が果たす重要な役割について、諸外国はフィリピンの経験から多くを学べるだろう。

過去 40 年間、職を得るために国を離れたフィリピン人は数百万にも及ぶ。これらの移住労働者の大部分を女性が占めており、彼女らは主として家事サービス分野で働いている。フィリピン人移住労働者の多くは、教育水準が高く、フィリピンで専門職として働いた経歴をもっている。移住労働者の大多数は、子どもの教育費や、その他の基本的な家計を支えることを目的に国を離れている。現在、800 万人ものフィリピン人が世界 150 余の国々で働いているとされる。しかし、これほどまでに制度化が進んでいるにもかかわらず、政府の海外雇用プログラムは依然として多くの課題や問題点を抱えており、なかでもフィリピン人の移住労働者に対する虐待や不正行為が深刻な問題である。

本論文では、市民社会組織（CSO）が国境を越える人々（とくに労働者）の移動の管理において、どのような影響を与えられるのかを考察する。CSO は主として、市場と国の両方に対するオルタナティブなメカニズムを提示する機能を果たしているとともに、本当に必要な公共財を提供している。フィリピンの CSO コミュニティは活発で、本論文では、これらの CSO が国と市場の失敗に対応するために、フィリピン人の移住労働者をどのように取り込んでいるのかを描くことを試みる。また、フィリピンの移住労働者支援団体は、国と市場に対して、移住労働者が自らの懸念を晴らすための機会を提供するという観点から、移住労働者、国、市場の三者をとりもつ重要な役割を果たしていることを論じる。このような移住労働者支援 CSO は、国と市場が、海外で働くフィリピン人とフィリピン国内に残る家族のニーズにより敏感に対応できるように、オルタナティブな枠組みとアクションプランを構築することができる。本論文では、フィリピンおよび香港の移住労働者支援団体の事例を取り上げ、このような非政府組織（NGO）が海外で働くフィリピン人の権利と福祉の保護、促進において主導的な役割を果たしてきた経緯を具体的に描く。

特に 1986 年以降、CSO はフィリピン国内で広く合法的に活動している。これらの CSO は、フィリピンの社会および政策の重要な柱とみなされており、市民社会の参加は憲法において保障されている。（主として）国と、（二次的には）市場の非効率性、弱点、限界は、とりわけ移住労働者の管理において認識されており、こうした状況に対してフィリピンの移住労働者支援団体は高いレベルで対応してきた。また、これらの CSO が信仰に基づいた社会奉仕活動団体であることも少なくない。

香港にあるフィリピン人移住労働者支援団体は特別な存在であり、活発に活動している。香港のフィリピン人移住労働者のほとんどは女性であり、労働移住に関する一般的な傾向として、女性移住労働者は搾取や虐待、差別を受けやすい。香港で最も早く設立されたフィリピン

ン人移住労働者支援団体のひとつである Mission for Filipino Migrant Workers (MFMW : フィリピン人移住労働者ミッション) は信仰に基づいた団体であり、旧英国植民地時代において外国人移住者の権利と福祉の保護、促進のためのメカニズムの制度化を進める役割を果たしてきた。

CSO は、フィリピン人移住労働者（とくに女性）の利益という観点から、フィリピン政府の問題とフィリピン政府に対する批判を明確に示している。具体的には、①国民に対して有意義な雇用の提供することへの国の政治的意志の欠如、②国際通貨基金（IMF）／世界銀行による経済指導への依存に顕著に現われているような国の構造的問題に対する取り組みの失敗、③移住労働者の商品化と、労働力輸出の近視眼的な推進、があげられる。さらに、フィリピン政府は、政府の移住労働者寄りのレトリックにもかかわらず、移住労働者のための実効性のある保護のメカニズムの確立には消極的であることも挙げられる。このように、移住労働者支援団体は、フィリピン人と、他の移住労働者の権利の保護と推進とともに、「声なきものための声」 (a voice for the voiceless) のように周縁化された者に機会を提供するところに強みがあるといえる。¹

¹ Amy Sim, Amy, “Organising Discontent: NGOs for Southeast Asian Migrant Workers in Hong Kong,” *Asian Journal of Social Science* 31, no. 3 (2003): 478-510; Wako Asato, “Organizing for Empowerment: Experiences of Filipino Domestic Workers in Hong Kong,” in *Filipino Diaspora: Demography, Social Networks, Empowerment and Culture*, ed. Mamoru Tsuda (Quezon City: Philippine Social Science Council and Philippine Migration Research Network, 2003), pp. 41 – 66; Stefan Rother, “Transnational Political Spaces”; and Lenore Lyons, “The Limits of Transnational Activism.”

シンガポール

シンガポール国立大学
リ・クアンユー公共政策大学院政策研究所
マシュー・マシューズ、デビー・スーン

シンガポールは、その前史から移民の地である。シンガポール政府は現在、グローバル経済における国の競争力を保持するために、世界中から外国人高度人材を受け入れることに関心を向けている。家事サービスや建設業等シンガポール人が敬遠する業種を中心に、多くの低賃金移住労働者も受け入れている。

シンガポール人は総じて移民を受容してきたが、それは、シンガポールが移民国家であることの特質や、移民が国の経済発展のためになると長年みなされてきたことによる。しかし、シンガポール国民は、移住労働者の急増により、2008年頃からこれらの移民に対して多少とはいえ悪感情を抱くようになった。このような不幸は、雇用市場における競争の激化、公共財をめぐる競合の問題から生じているものの、外国生まれの移民が国家建設という大義に尽くすわけがないとの考えが根底にあるといえる。未熟練労働者の流入により、様々な問題が生じている。増加傾向にある短期移住労働者がシンガポール社会に溶け込む見込みが低いことは確かであるが、シンガポール人側も、未熟練移住労働者と生活圏を共有し、交流をもつことにこれまでも消極的だった。

市民社会組織（CSO）は、シンガポール社会における移住者の保護と統合において重要な役割を果たしている。非政府系グループは概ね、国の「ジュニアパートナー」として活動する組織と、国と対立して活動する組織の2つに分類される。

前者のカテゴリーには、シンガポールの社会・政治的枠組みのなかで移住労働者に対して福祉サービスや社会的支援を提供するCSOのほか、多くの移住者組織や文化組織が含まれる。移住者組織や文化組織は、異国で生活する移住者にとってコミュニティとアイデンティティを感じられる場となっており、また地元の人々と交流をはかる機会も提供している。また、社会的使命から活動するCSOは、そのほとんどがカウンセリングサービスを行っているほか、外国人労働者を対象にした職業能力開発・自己啓発プログラムや、移住者同士が交流できる共有スペースも提供している。

もう一つのカテゴリーは、国の法的・政治的枠組みとより直接的に対峙する組織である。移住労働者の権利擁護のための団体間の連携は相当進んでおり、労働条件改善や人身売買撲滅のキャンペーンも協働で展開している。移住労働者の窮状に関する報告書も共同で作成し、たとえば現行法が徹底されておらず、彼(女)らの不利益になっていることを指摘している。

政府は市民社会からの批判を必ずしも歓迎してきたわけではないが、近年は移住労働者を支援するCSOを許容する方向にシフトしている。これはおそらく、シンガポールが移住労働者に依存していると同時に、彼(女)らの移住先としてシンガポールが選ばれるというポジションを維持する必要もあるからだろう。CSOが実行性のもつ組織となるには、政策変更の提言にとどまらず、移住労働者の権利拡大を快く思わない雇用主やシンガポール国民を巻き込むことに焦点を移していかなければならない。また、移住労働者の権利だけを強調するのではなく、義務も含めた議論を展開すべきである。

ベトナム

人口・健康・開発研究所
リム・T・グエン

アジアが「移民の時代」と言われる中、ベトナムの移住労働者は過去 10 年間急増しており、かつ多様化している。1 年間に新たに国外に移住するベトナム人労働者の数は、1990 年代前半には 1 万人未満であったが、2014 年には 10 万人以上へと膨れ上がっている。また、職を求めて国外へ労働移住する女性の増加という「移住労働者の女性化」現象は、ベトナムにおいても見られている。一方、ベトナムは、2000 年初めから法的な枠組みを大幅に強化し、2007 年には労働移住の管理と移住労働者の保護のために労働者輸出法を導入した。また、この分野を主導する機関として、労働傷病兵社会省の下に海外労働局 (DOLAB) を設立した。近年では、移住労働者によるベトナムへの送金総額は年間 20 億米ドルにのぼると推定されている。しかし、移住労働者の数や、移住労働者による送金が増大するにともない、就労国によって移住労働者の数が大きく変動するようになってきており、労働市場ごとに著しい収入格差も見られている。また、未熟練労働者の増加や移住労働者の超過滞在の増加等、ベトナムと就労国において移住労働者の安全と経済活動に関わる問題が顕著化している。

一方、ベトナム人移住労働者に対しては、ベトナムおよび就労国の政府と並んで、市民社会が支援を提供してきた。就労先である韓国や日本では、国際機関や移住者に関わる地元の市民社会団体などが、ベトナム人移住労働者の権利を保護し、安全を確保する上で重要な役割を担ってきた。ベトナムにおいては、国際移住機関 (IOM) と国際労働機関 (ILO) を中心とする国際機関が、ベトナム人移住労働者に多くの支援を行ってきた。最近では 2012 年に、IOM とベトナム政府が協力し、DOLAB の下に移民情報センターを設立し、移住における安全を確保する目的で、移住の見込みのあるベトナム人労働者に情報や助言を提供する取り組みを試験的に行っている。ベトナムにおいて、移住者に関わる最も一般的な市民社会団体は、海外就労斡旋業者であるが、これらの業者は営利目的の団体であるがゆえに、過剰な手数料を要求したり、労働者を海外に置き去りにしたり、移住労働者を騙したりするなど、これまでこうした業者をめぐるのはポジティブな話題よりもネガティブな話題の方が多かった。また、移住労働者の受け入れ国や、送り出し国においては、移住者にかかわる市民社会そのものが、政府や移住労働者を支援する上で大きな役割を果たしてきた。他方、ベトナムではこれらの市民社会が極めて限定的な役割しか担ってこなかったものの、政府が移住労働者に対して社会保障や支援を提供する際に大きな潜在性をもっているといえよう。また、ベトナムが「ASEAN の移住労働者に関するタスクフォース」に参加したことで、移住労働者の安全確保と経済的成功のための市民社会と、政府、労働組合との協力関係が強化されることが期待されている。最後に、移住者にかかわる市民社会の一部である移住労働者のソーシャルネットワークは、これまで移住労働者に多くの非公式な支援を行ってきており、今後も支援を行っていく可能性が高いことから、移住労働者のソーシャルネットワークに関するさらなる研究が必要であろう。

移民に関する地域的枠組みとシビル・ソサエティの役割

米国法人日本国際交流センター

ガイガー敦子

東アジアに住む移民の数は 1000 万人以上、ASEAN 諸国では、年間 150 万人が移民労働者として自国を離れるといわれる。これらの移民の大多数は、建設業や家事労働などに従事する短期の非熟練労働者である。東アジアにおいて移民が大きな地域的な特徴となる一方、東南アジアでは非正規移民が全体の 40 パーセントにも及ぶといわれ、各国政府は増大する非正規移民、また人の密輸や人身取引といった問題に起因する様々な課題に直面している。

東アジアは 1990 年代後半から移民問題に対応するため様々な地域的枠組みを打ち出してきた。ASEAN はその中で中心的な役割を果たしており、2008 年に採択された ASEAN 経済共同体の青写真では熟練労働者の移動の自由を目指している。また非熟練労働者を含む広義の移民に関しては、2007 年に「移民労働者の権利保護と促進に関する宣言」を採択し、移民労働者に関する ASEAN 委員会が設置された。ASEAN 外の広域なイニシアティブの代表的なものとしては、コロンボ・プロセスやアブダビ・ダイアログといった地域協議プロセスがあり、各国政府が移民関連課題を比較的自由に協議、共有できる貴重な場となっている。

しかし東アジア全体としての進展はこれまで遅く、限定的である。特に国家主権と内政不干渉を強調する地域において、様々な経済レベルや政治体制を有する送出国と受入国の多様な国益が混在する中、移民問題に関しての同意形成は大変な困難を要する。一方、移民管理のための具体的な方策として、地域内には数多くの二国間協定が存在する。しかし移民の流れが二国間を超え複雑化する中、限定的な二国間の取り決めで対応しきれない課題が多くあるのが現状である。また二国間協定は、受入国の思惑をより強く反映する傾向があり、方策の効果に影響を与える場合もある。全体的にみて、東アジア地域の各国政府は移民問題に対し本格的な対応をとることに消極的であるが、特にこの傾向は移民の権利、人間の安全保障という観点から顕著である。その一方、数多くの移民労働者が障害や搾取の対象となる状況が続いている。

このような状況を背景として、市民社会組織（CSO）の役割は、その組織規模、キャパシティ、事業領域を超えたレベルで重要性を増している。公的制度の遅れ、または不在の現場で、CSO が対策に乗り出し、必要とされる援助を移民に差し伸べている。また移民労働者との直接的な活動で培われる専門性や経験は、情報源としての CSO の役割も増大させ、アドボカシーに関わる際には強みともなる。東アジアの地域レベルで活動する CSO も存在し、その典型は各国で移民関連の課題に取り組む団体のネットワークである。これらの組織は、地域レベルでのアドボカシー、国際規範の推進、国際条約批准のための運動、政府の政策監視、移民問題に理解の深いリーダーの開拓などを行なっている。現場の経験と移民の視点を地域レベルの政治対話に繋ぐ媒体として、これら CSO の役割は重要であり、移民の権利、人間の安全保障の視点を地域的枠組みに取り込むというだけでなく、秩序ある人の移動を実現するための効果的、効率的な移民政策を構築するという面でも、その貢献が期待される。CSO 間のネットワーク構築、能力強化のための支援、その可能性を最大限に発揮できるための環境を整えるための、更なる努力が必要とされる。