

9 東南アジアの海外労働者問題と外国人労働者問題

—フィリピン・ベトナム・シンガポールの事例—

遠藤 聡

目次

I	フィリピンの海外労働者問題	2	外国人との婚姻に関する管理
1	海外労働者法による法的保護	III	シンガポールの外国人労働者問題
2	在外投票と市民権	1	外国人労働者の受入れ政策
II	ベトナムの海外労働者問題	2	外国人労働者雇用法の改正—外国人
1	海外労働者派遣法による管理		人材雇用法—

東南アジア諸国は、域外の先進諸国や中東諸国への労働者の「送出国」として注目される。一方で、域内の経済発展先行国への労働者の移動も顕著である。同地域では、海外で働く海外労働者（Overseas Workers）の問題と、外国人労働者（Foreign Workers）問題が混在しているといえよう。本稿では、①1970年代から労働力輸出政策を推進してきたフィリピンの海外労働者に対する法的保護および権利の保障について、②近年、海外への労働者派遣が急増しているベトナムの海外不法就労に対する規制について、③外国人労働者の「受入れ国」でもあるシンガポールの「人材」（Manpower）としての受入れ政策および非熟練労働者雇用に対する規制について、それぞれに関連する立法動向を踏まえ解説する。

I フィリピンの海外労働者問題

フィリピンでは、1974年に海外雇用開発局が設置され、「労働力輸出」政策が本格化した。同局は、1982年に国家船員局および雇用サービス局と統合され、労働雇用省（Department of Labor and Employment 以下 DOLE とする。）の管轄の下に海外雇用庁（Philippine Overseas Employment Administration 以下 POEA とする。）へと改組された。以降、POEA が労働者の海外就労の斡旋を行い、海外で働く契約労働者・正規労働者を監督してきた⁽¹⁾。

フィリピンの人口は8700万人で、2006年統計によると、海外に居住する「海外在住フィリピン人」（Overseas Filipinos 以下 OF とする。）は全体で823万人であり、うち永住者が356万人、一時滞在者が380万人、非正規滞在者が87万人であった⁽²⁾。永住者は、移住者および居住国において法的に永住が認められた者のことである。一時滞在者は、労働に従事し、かつ契約終了時に帰国する者であり、POEA の斡旋により海外で就労する「海外フィリピン人労働者」（Overseas

(1) POEA の活動については年次報告を参照されたい。Annual Report 2006: Empowering the Global Filipino, Philippine Overseas Employment Administration (POEA). POEA サイト<<http://www.poea.gov.ph/ar/AR2006.pdf>>

(2) “Table 29, Stock Estimate of Overseas Filipinos as of December 2006,” OFW Global Presence: A Compendium of Overseas Employment Statistics 2006, POEA. POEA サイト<<http://www.poea.gov.ph/stats/2006Stats.pdf>>

Filipino Workers 以下 OFW とする。) を指す。非正規滞在者は、適正な手続きや有効な労働許可をもたずに滞在する者であり、「不法就労者」とみなすことができる。

2006年の OFW の雇用数は、陸上業務で新規雇用が32万人、再雇用が47万人で計79万人、海上業務の27万人と合わせて合計106万人であった⁽³⁾。OFW の国内経済への貢献度についてみると、2006年の GDP が約1097億米ドルであるのに対し、NFIA⁽⁴⁾ が約98億米ドル、GNP が約1195億米ドル、海外からの送金額は約127億6000万米ドルであった⁽⁵⁾。

1 海外労働者法による法的保護

フィリピンは、2004年7月、イラクに派兵していた平和維持部隊(97名)を撤退させている。これは、同年5月のイラク在住のフィリピン人労働者殺害事件(1名)および同年7月の誘拐事件(1名)を理由とする措置であった。2006年7月に勃発したレバノン危機では、約3万人のフィリピン人労働者がレバノンに在住していることから、OFW 帰還のための大統領令が発令された。こうした一連の措置の背景には、「海外労働者法」⁽⁶⁾の存在がある。同法は、1991年にシンガポールで発生した殺人事件で、加害者となったフィリピン人労働者(メイド業の女性)が1995年3月に同地で死刑に処せられた際、フィリピン政府の対応に対する批判が高まったことから1995年7月に制定に至ったものである。

海外労働者法では、「フィリピン人移民労働者」(Filipino Migrant Workers 以下 FMW とする。)を初めて OFW と定義したが、同法では FMW の文言を使用している。前文に「政策宣言」として以下の9項目が挙げられている。① FMW の尊厳を擁護する。② FMW に対する社会的・経済的・法的なサービスを実行する。③海外雇用政策は、フィリピン市民の尊厳・基本的人権・自由が保障されることに基づく。④海外女性移民労働者の貢献を認め、移民労働者政策・福祉におけるジェンダー規定を適用する。⑤ OF、特に FMW に対する司法上の保障・法律上の保護を提供する。⑥ FMW・OF に対して、国の民主的政策決定過程に参加する権利を保障する。⑦熟練労働者の育成に尽力する。⑧ FMW の保護・福祉の促進において NGO と協力する。⑨ FMW に対する募集・紹介・斡旋・支援について支払いの義務はない。

同法では、FMW に対する情報提供や法的保護、非常事態帰還基金の設立、帰国者の生活保障を目的として DOLE 管轄下に再就職監視センターの設置が定められた。一方で、不法就労に対する罰則などが定められ、FMW に対する管理を強化した側面も有する。

2 在外投票と市民権

フィリピンでは、市民権を有する OFW の国政選挙(正副大統領・上院・下院比例代表の全国区選挙のみ)への投票権を保障する「海外不在者投票法」⁽⁷⁾が2003年2月に、それを補完する「市

(3) “Table 2, Development of Overseas Filipino Workers for the Periods Indicated.” *ibid.*

(4) NFIA (Net Factor Income from Abroad) は、海外からの純所得受取りをいう。

(5) GDP, NFIA, GNP は以下を参照。“Gross Domestic Product and Gross National Product by Industrial Origin 1st Qtr 2003 - 2nd Qtr 2007.” フィリピン統計局サイト<http://www.nscb.gov.ph/secstat/d_accounts.asp>. 原典では、フィリピン・ペソ表示であったが、それぞれ1米ドル=55ペソで換算した。元の数値は、GDP が6,032,624、NFIA が537,687、GNP が6,570,310である(単位は百万ペソ)。海外からの送金額は以下を参照。“Table 18, OFW Remittances by Origin for the Periods Indicated.” *op.cit.* (2)

(6) “Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995, Republic Act No.8042.” POEA サイト<<http://www.poea.gov.ph/rules/ra8042.html>>

(7) “Overseas Absentee Voting Act, Republic Act No.9189.” フィリピン選挙委員会 (COMELEC) サイト<<http://www.comelec.gov.ph/laws/ra9189.html>>

民権保持及び再取得法」⁽⁸⁾が同年8月に制定された。2004年5月の国政選挙（正副大統領選挙、上院半数改選・下院総選挙）で最初の在外投票が実施され、海外有権者登録数359,207人、海外有効投票数233,092票、投票率64.9%を記録した⁽⁹⁾。2007年5月の国政選挙（上院半数改選・下院総選挙）における海外有権者登録数は約504,000人であった⁽¹⁰⁾。

海外不在者投票法は、海外居住のフィリピン市民に対する基本的権利の行使の保障および投票の秘密・義務の管理を目的として制定された。この法律は、以下に該当する者には適用されない。①フィリピンの法律によりフィリピンの市民権を失った者。②他の国に忠誠を誓うことでフィリピンの市民権を放棄した者。③1年以上の禁固刑に処せられた者で、かつ刑の終了から5年を経過していない者。選挙委員会が外国の裁判所での判決を適用できると認めた者。④他の国への移住者または永住者。宣誓供述書（後述）の提出後3年以内にフィリピンに再び居住しない者。⑤自国または他の国において、精神異常である、または責任能力がないと宣言された者。

市民権保持及び再取得法は、海外不在者投票法の施行を補完する目的で、海外に居住するフィリピン人がフィリピンの市民権を保持できること、またはフィリピンの市民権を失った者が再取得できる手続きを定めている。他の国に帰化したフィリピン生まれの者は、フィリピン憲法を尊重し、法律・その他の規則に従い、国の権威に対する信義と忠誠を誓う旨の宣誓供述書を提出することで、市民権の再取得が可能となる。

II ベトナムの海外労働者問題

人口8200万人のベトナムでは、2006年現在、40万人のベトナム人が海外で就労している。社会主義国であるベトナムは、1986年からドイモイ（Doi Moi=刷新）を開始し、市場経済の導入と対外開放政策を推進してきた。1980年代後半には、社会主義諸国へ28万人、アフリカ諸国へ7,200人の労働者派遣が行われた。さらに1990年から2000年までには、韓国・日本などの東アジア諸国や中東諸国へ9万5000人の労働者が派遣されるに至った。2001年以降の年間就労者数は、2001年が3万6000人、2002年が4万6000人、2003年が7万5000人、2004年が6万7000人、2005年が7万人、2006年が7万5000人と倍増している。現在の派遣先国・地域は、マレーシアへ10万人、台湾へ9万人、韓国へ3万人、日本へ研修生として1万9000人、中東諸国へ3,000人など40か国にのぼり、年間の海外所得は約16億米ドルである⁽¹¹⁾。このように、海外派遣労働者が急増する中、労働者派遣会社と労働者の間の労働契約をめぐるトラブルや、就労国での不法就労の問題が顕在化してきた。

(8) “Citizenship Retention and Re-acquisition Act of 2003, Republic Act No.9225.” COMELEC サイト <http://www.comelec.gov.ph/oav/oav_ra9225.html>

(9) *Statistical and Narrative Report*, Committee on Overseas Absentee Voting, pp.28-30. COMELEC サイト <http://www.comelec.gov.ph/oav/oav_2004report.pdf>

(10) “Low Registration Afflicts Overseas Absentee Voting,” 2007.3.18, Philippine Center for Investigative Journalism (PCIJ). PCIJ サイト <<http://www.pcij.org/blog/?p=1544>>. 2007年9月30日現在、2007年選挙における在外投票に関するCOMELECの公式統計は公表されていない。

(11) “Xuat Khau Lao Dong: Tang Cuong Phoi Hop Nham Phat Trien va Nang Cao Hieu Qua Quan Ly doi voi Lao Dong Lam Viec o Nuoc Ngoai,” Bo Lao Dong-Thuong Binh va Xa Hoi. ベトナム労働・傷病兵・社会省サイト <<http://www.molisa.gov.vn/frmdocchitiet.asp?mbien1=01&mbien2=102&mbien3=7785>>

(12) “Luat Nguoi Lao Dong Viet Nam Di Lam Viec o Nuoc Ngoai Theo Hop Dong, So 72/2006/QH11.” ベトナム国会サイト <<http://na.vasc.com.vn/noidung.asp?id=20511>>

1 海外労働者派遣法による管理

2006年11月に制定された「海外労働者派遣法」⁽¹²⁾は、2005年11月に制定された「海外ベトナム人労働者の管理に関する政令」に続く、海外労働者を対象とした法規である。同政令が、海外労働者の管理に関する規定を主としていたのに対し、同法では、海外労働者の保護に関する規定が盛り込まれた。同法の制定は、外資獲得手段でもある労働力輸出に関する法整備を進めることで、今後の海外労働者派遣事業の展開を保証することが目的であった。一方で、海外労働者の監督官庁である労働・傷病兵・社会省（Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs 以下 MOLISA とする。）の権限が強化された。

労働者派遣会社に対する規制では、支社の展開が、3省・中央直轄市（地方行政区の最上位）までに限定された。また、支社に対して、MOLISA への定期報告や、MOLISA による検査および調査の実施が義務付けられた。仲介料については、派遣労働者は、MOLISA の規定に従い仲介料の一部または全部を労働者派遣会社に支払う責任を有するとされた。仲介料は、MOLISA が財務省と調整し金額を規定し、仲介料の管理と活用を行う。保証金については、派遣労働者が出国する際あるいは就労先国で就労した際に一度、支払義務が発生するとされた。保証金は、契約終了時あるいは労働者の過失以外で契約の途中で帰国する場合、全額返還される。さらに、個人契約労働者に対する管理についての規定が置かれ、個人契約により海外で就労する場合も、MOLISA の許可が必要とされた。個人契約の規定が置かれ、ベトナムおよび派遣先国の法律に適合しなければならないとされ、個人契約者には、出国時に労働許可証を提示することが義務付けられた。

2 外国人との婚姻に関する管理

近年、ベトナムでは、台湾や韓国の男性と結婚するベトナム人女性が増加しており、海外居住を目的とした偽装結婚や人身売買などの違法行為が問題視されている。2002年7月、「婚姻及び家族法」に基づき、外国人との婚姻に関する細則である「外国人との婚姻に関する政令」が制定されたが、2006年7月に同政令が改正⁽¹³⁾され、結婚手続きに関する規制が強化された。

同改正政令により、婚姻登録申請書受理後20日以内に、国内居住の場合は司法局が、外国居住の場合はベトナム外交機関または領事が、当事者2人と面接し、自由意志による婚姻であるか、共通の言語での意志の疎通が可能であるか、お互いの環境についての認識の度合いなどについて審査が行われることになった。審査の結果、非合法的な仲介者が斡旋した婚姻、家族を作る目的ではない婚姻、民族の淳風美俗にそぐわない婚姻、女性の人身売買や女性の性的侵害を目的とする婚姻、他の利益を得るための婚姻であると判断された場合、婚姻申請は却下される。

Ⅲ シンガポールの外国人労働者問題

シンガポールの人口（市民権または永住権保持者）は、2006年現在で448万人（年増加率3.3%）であり、うち国内居住者は360万人（年増加率1.8%）である⁽¹⁴⁾。海外居住者は88万人と推計される。

(13) “Nghi Dinh Sua Doi, Bo Sung Mot So Dieu cua Nghi Dinh So 68/2002/ND-CP, Chinh Phu Quy Dinh Chi Tiet Thi Hanh Mot So Dieu cua Luat Hon Nhan va Gia Dinh ve Quan He Hon Nhan va Gia Dinh Co Yeu To Nuoc Ngoai, So.69/2006/ND-CP,” *Cong Bao*, Thang 7, So.29-30, Cong Hoa Xa Hoi Chu Nghia Viet Nam, 2006.7.31, pp.4-15.

国内被雇用者249万人のうち、シンガポール市民は174万人であるのに対し、外国人は75万人である。業種別にみると、製造業では、シンガポール市民は29万人、外国人は23万人、建設業では、シンガポール市民は10万人、外国人は15万人である⁽¹⁵⁾。すなわちシンガポールでは、海外への移民や移動にともなう国内産業、特に非熟練労働職種の労働力不足を、外国人労働者によって補っている。2007年2月、国家開発省は、『将来の成長・投資計画』⁽¹⁶⁾を策定・刊行し、経済成長維持のために長期的な人口目標を650万人と設定した。この数値は、出生率の増加とともに移民の受入れによって実現するとされた。

1 外国人労働者の受入れ政策

シンガポールは、民族比率（中国系75.2%、マレー系13.6%、インド系8.8%、その他2.4%）や歴史的関係（英領マラヤから、1963年にマレーシア連邦に1州として加入した後、1965年に分離独立）を背景として、1968年からマレーシア人労働者を受け入れた。その後の経済成長に伴い1980年代から、中国、インドネシア、インドなどのアジア諸国からの労働者を積極的に受け入れた。一方で、非熟練労働者の過度の増加を防ぐために、外国人労働者に対する管理が強化された。

シンガポールの外国人労働者受入れ制度の概要は以下のとおりである。経営者・役員・専門職・熟練労働者は「移民法」（1966年制定）⁽¹⁷⁾により管理され、非熟練労働者は「外国人労働者雇用法」（1990年制定、2007年「外国人人材雇用法」に改称）⁽¹⁸⁾により管理される。両者とも監督機関は、1998年に労働省から改組された人材省（Ministry of Manpower 以下 MOM とする。）である。前者の専門職等は、自身が申請することによってMOM労働パス局から「雇用パス」（Employment Pass）が発給され就労が許可される。後者の非熟練労働者は、産業・業種、出身国、人数、就業年数等についての就労規制があり、雇用主が申請し、同局から「労働許可証」（Work Permit）が発給されることにより就労が許可される（2007年法改正で「労働パス」（Work Pass）に名称変更）。すなわち、前者に対しては、積極的な受入れが行われる一方で、後者の就労に対しては、MOMによる規制が行われていることになる。

2 外国人労働者雇用法の改正—外国人人材雇用法—

2007年5月、「外国人労働者雇用法改正法」（以下「改正法」という。）⁽¹⁹⁾が制定された。前述のように、改正法の施行により、「外国人労働者雇用法」（以下「旧法」という。）は「外国人人材雇用法」に名称を変更した。また、旧法の条文にある「外国人労働者」（Foreign Workers）

(14) “Key Annual Indicators,” Statistics 2006. シンガポール統計局サイト<<http://www.singstat.gov.sg/stats/keyind.html#popnarea>>

(15) “Table 1, Employment Change, 1996-2006,” *Labour Market 2006*, Manpower Research and Statistics Department, Ministry of Manpower, Singapore, 2007. シンガポール人材省サイト<http://www.mom.gov.sg/publish/etc/medialib/mom_library/mrsd/glm.Par.23156.File.tmp/qtlmr064.pdf>

(16) *Planning for Growth, Investing in Our Future*, Ministry of National Development, Singapore, 2007. シンガポール国家開発省サイト<<http://www.mnd.gov.sg/publications/planningforgrowth/brochure.pdf>>

(17) “Immigration Act, Chapter 133.” シンガポール法務長官事務室 Singapore Statutes Online (SSO) サイト<http://agcvldb4.agc.gov.sg/non_version/cgi-bin/cgi_retrieve.pl?actno=REVED-91A&doctitle=EMPLOYMENT%20OF%20FOR EIGN%20WORKERS%20ACT%0a&date=latest&method=part>

(18) “Employment of Foreign Manpower Act, Chapter 91A.” SSO サイト<http://agcvldb4.agc.gov.sg/non_version/cgi-bin/cgi_retrieve.pl?actno=REVED-91A&doctitle=EMPLOYMENT%20OF%20FOREIGN%20WORKERS%20ACT%0a&date=latest&method=part>

(19) “Employment of Foreign Workers (Amendment) Bill.” シンガポール議会サイト<<http://www.parliament.gov.sg/Publications/070017.pdf>>

は「外国人人材」(Foreign Manpower)に、「労働許可証」は「労働パス」に変更された。これらの文言の変更は、旧法のほか、雇用法、雇用局法、移民法、所得税法、道路交通法、妊娠中絶法にも適用される。ただし、「労働パス」への変更は、手続きや効力に関するものではなく、名称のみの変更になっている。「人材」の呼称は、MOMが設置された1998年から使用されており、非熟練労働者の雇用に対する規制緩和と見ることはできない。

一方で、改正法により不法就労に対する罰則が強化された。雇用主による不法雇用や雇用主の虚偽の申告による労働パスの取得などに対する罰則が強化され、雇用主・外国人被雇用者・外国人自営業者がMOM管理者に対して虚偽の申告をした場合の罰則が新たに追加された。また、捜査当局が逮捕状なしに容疑者を拘束する権限が強化されるとともに、拘束事由が、これまでの労働許可証の不保持から、労働パスの不保持のほか、不法雇用、虚偽の申告による労働パスの取得、労働パスの売買・捏造、MOM管理者に対する調査妨害などに拡大された。

(えんどう さとし 海外立法情報課)