

国際労働力移動のガバナンスについての一考察：インド・ケララ州からの出移民の事例を中心に

An analysis of labor migration governance

—A case study of emigrants from the State of Kerala in India—

明石純一（筑波大学） Akashi Junichi (University of Tsukuba)

今藤綾子（「現代インド地域研究」京都大学拠点研究グループ） Kondo Ayako (The Center for the Study of Contemporary India at Kyoto University, Research Group)

キーワード：インド・ケララ州、国際労働力移動

1. 問題背景と調査目的

国境を越える就労が世界的に活性化しているなかで、その多大な恩恵に浴していると考えられている労働力の送出国のひとつは、インドである。海外で就労する自国労働者からの送金の受入額において、近年、同国は世界一の規模に達した。同国政府は、これを肯定的にとらえ、維持、拡大したいと考えているが、同時に、自国労働者の安全について危惧すべき点があることを、つまりこの恩恵が無償でもたらされるわけではないことを、意識し始めている。インドにおける自国労働者の送り出し制度は現在改革の最中にあるが、この動きは、上述の危惧の高まりと無関係ではない。本報告では、労働力の主要な送出国としての地位を獲得し、その体制の整備を試みるインドの近年の取り組みを検討したい。この作業を通して、今日とみに政策的および学術的検討が頻繁になされている国際労働力移動をめぐる「ガバナンス」の可能性と限界を論じる。ともすれば市場原理に委ねられやすく、それゆえに「自由放任」になりやすい自国民の海外就労に対して、送出国政府はどのような役割を果たしえるのだろうか。

なお本報告では、インドからの出移民の状況と制度的側面を概観したうえで、インド最大の送り出し地域であり、州への海外送金額が州 GDP の 30%にも上るとされるケララ州の事例をとりあげる。同事例を考証するにあたっては、現地での予備的な実態調査の結果をふまえる。本調査の実施時期は、2008年2月、2010年7月～8月、実施場所はインドの首都のデリーのほか、ケララ州のティルバナンプラム（トリバンドラム）およびコチ（コーチン）である。事前の文献調査、現地での資料収集および検討のほか、インド側の政府関係者、法制度立案過程への関与者、派遣業者、NGO 職員、本テーマの専門家等に対してインタビューを行った。

2. インドからの労働者送り出しにみる問題点

インド政府は、巨額の送金をもたらす自国労働者が海外で働くことについて、あるいは 2,500 万人を数える海外のインド系移民に対して、近年、関心をいっそう強めている。例えば 2000 年には、インディアン・ディアスポラに関するハイレベル委員会（High Level Committee on Indian Diaspora）が、2004 年には在外インド人省（Ministry of Overseas Indian Affairs）が設立された。その間の 2003 年には世界の在外インド人が一堂に会する在外インド人の日（Pravasi Bharatiya Divas）が開催され、以降年次会合が開催されている。ハイレベル委員会や在外インド人省に比して規模は小さいが、2008 年には、同省のもとでシンクタンク的な役割を期待されるインド人海外雇用委員会（Indian Council of Overseas Employment）が、そして同年、国際機関のイニシアティブのもとで開設された移民リソースセンター（Migrant Resource Center）が始動したことなどは、インド政府が、自国労働者の送り出しを重要な政策課題としてみなし始めた、その証左といえる。

このような動向の背景には、インド政府の在外インド人に対する関心の高まりの他に、海外で就労する自国労働者の地位の脆弱性ゆえに生じる問題の多発という事情がある。未登録の派遣業者が架空の雇用機会を提示して就労希望者を集め、ビザ申請費用ほか高額の手数料を集めて行方をくら

ますケースなどは、その典型である。現地に渡航できたものの、実際には雇用契約が結ばれていない、あるいは事前に取り決められた雇用条件が無視されるケース、給与の未払いや遅延、超過勤務手当の不払い、低劣な労働環境、パスポートの取り上げや返却拒否などの問題もきかれる。家事労働者に対する虐待やそれを苦にした自殺も報告されている。渡航書類の偽変造も絶えない。つまりインドからの労働者の目下の送り出し状況をみるかぎり、彼らの安全を保障し、かつ法的秩序を維持することが可能なガバナンスが、そこに成立しているとはいえない。

こうした事態に対して、インド政府はこれまで無策であったわけではない。インド人労働者の海外就労において重要なパイプ役を果たすのは派遣業者であるが、1983年の出移民法は、この派遣業者の認定とともに、それを監督しつつ、外国での就労希望者に対して個々に条件を審査しながら出国許可を与える出移民保護官（Protector of Emigrants）の役割と権限を定めている。とはいえこれひとつとっても、出移民保護官と派遣業者との癒着などが問題視されており、現行の制度の限界を指摘する声も多い。このような状況を受けて、昨今のインド政府、とりわけ最大数の労働者を送り出しているケララ州の政府は、海外で就労を予定している自国労働者に対して、スキルアップ講習や法律的知識を学ぶ機会を提供するなどして、彼らのエンパワーメントにも注力している。

3.新しいガバナンスを求める近年の試み

さらに近年のインド政府は、法改正を含め、現行の仕組みの見直しを始めている。具体的な内容は、今後の立案過程で明らかになってくるであろうが、現時点でわかっていることは、1983年の出移民法にもとづく現行の出移民保護官制度を廃止し、自国労働者の送り出しの過程を包括的に管理する新たな制度を設けるということである。この新制度のもとでは、新しく設立される機関が、個々の民間派遣業者に営業の許認可を与え、ランク付けする。同機関は、登録派遣業者から自国労働者の就労に関するデータを集め、電子化する。このデータは出国時に照合される。渡航先にも新機関の出先組織が設けられる。受入国（渡航先国）の政府監督機関と連携し、自国労働者に発行した査証や、その労働・雇用についての情報を収集し、自国政府との共有を図る。これまで別々の政府機関がおこなっていた自国民の出国および、就労条件に関する具体的なデータを一元的に管理し、照合することで、自国労働者が「搾取」を受ける可能性を減らすというのが、本制度改革の目指しているところである。

ただしこれは、2010年9月現在における方向性であり、その骨子と制度の詳細は、連邦政府が召集する有識者による討議を経て、今後定められていく予定である。この取り組みは、現時点では政策当事者に楽観視されている向きもあるが、新しい仕組みから漏れる越境、それを助長する非法法のブローカーの活動をどれほど制約できるのか、また受け入れ先の政府機関の協力がどの程度得られるのかといった点が未知数であるため、事態を改善する万能策であるとは言い切れない。とはいえインド政府は、自国労働者の海外就労をめぐる「不健全」な側面をよく認識しており、これを解決したうえで送り出しを続けることが、自国の利にかなうことを理解している。新世紀以降に同国で相次いだ政策レベルでの動き、とくに1983年法の改正を視野にいれた制度改革の帰結を知り、国際労働力移動をめぐるガバナンスに対するその実質的な意義をみるのは、そう遠い将来のことではないだろう。

（参考文献）

Rajan, S. Irudaya ed., 2010, *Governance and Labour Migration : India Migration Report 2010*, Routledge

今藤綾子, 2010, 「インド人ディアスポラ」首藤もと子編『グローバル・ディアスポラ：東南アジア・南アジア』明石書店（近刊）

★本研究調査は、以下の研究助成・支援による。科学研究費補助金（2006～2008年度）「東アジアにおける越境労働移動の政治社会的動向分析と入国管理政策の比較研究」（研究代表者：首藤もと子）、笹川平和財団事業（2008～2010年度）「人口変動の新潮流への対処」、科学研究費補助金（2009～2011年度）『移民政策』の形成過程分析と政策評価」（研究代表者：明石純一）