

Conventions Relating to Statelessness and Japan's Challenges

FU, Yue

University of Tsukuba

Key Words: statelessness, convention, legal status

The purpose of this paper is to examine the significance of the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness in the context of Japan. To this end, firstly, specific issues regarding statelessness in Japan are addressed in relation to the meaning of nationality. Stateless persons are more likely to fall into a situation of irregular status because they are treated as foreigners in any country and it is difficult for them to acquire official documents to travel abroad legally. Nevertheless, the “Resident Card” which was introduced under the amended Immigration Control Act in 2009, is not issued to a stateless person who has no legal status in Japan. This new system makes the irregular staying stateless persons even more invisible. Secondly, the problems with administrative procedures that stateless persons are confronting in their civil life are analyzed. The fact that a person who does not have an effective nationality is registered as one that has a certain nationality is revealed. Consequently, this inaccurate registration of nationality creates impediment for stateless persons in performing their civil life, such as registration of marriage or birth. Thirdly, issues relating to Nationality Act are studied. For instance, Art.2 (3) of Nationality Act, which aims to grant Japanese nationality to a child born in Japan of stateless parents, is not properly implemented, because the parents' statelessness is not promptly recognized.

The Conventions are important instruments to guarantee the minimum rights for stateless persons and to solve the problems relating to statelessness. However, the Conventions will be meaningless if the statelessness is not properly recognized. The improper registration of stateless persons will also influence the next generation's nationality acquisition and that may cause a continuous statelessness reproduction cycle. Hence, an accurate nationality verification system / statelessness recognition system should be introduced to Japan. At the same time, Japan's ratification to the two Conventions relating to statelessness will be a significant step toward respecting the rights of stateless persons and towards combating the statelessness issues.

依頼論文

国際労働力移動をめぐる ガバナンスの一考察 ——インド・ケララ州の事例を通して^{*1}

明石 純一 筑波大学准教授

キーワード：国際労働力移動、ガバナンス、インド

本稿では、現代におけるインドからの移住労働を事例として取り上げ、国際労働力移動をめぐるガバナンスの条件について考察を試みている。就労を目的とする人の越境が世界的に活性化しているなかで、インドは、その多大な恩恵に浴している労働力の主要な送出国のひとつである。主に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。インド政府は、この現状を肯定的にとらえ、維持、拡大することを意図しているが、同時に、自国出身の移住労働者の安全や権利保障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ている。そしてこうした危惧の高まりを反映するように、とくに新世紀以降、同国の政府は自国労働者の送り出しに関する制度改革に着手してきた。

本稿では、第一に、国際労働力移動をめぐるガバナンスについての視座を整理している。第二に、インドからの労働者の送り出しの現状と制度的枠組みを検討している。第三に、インドにあって有数の送り出し地域であり、移住労働者からの送金に経済的依存を深めているケララ州の事例を論じている。職を求め国境を越える人の数が今後とも増えることを予見するならば、国際労働力移動をめぐるより健全なガバナンスの形成に向けた政策的取り組みのみならず、そのガバナンスが成立し有効に機能する諸条件の理解に向けた学術的な検証作業もまた不可欠であろう。

1 国際労働力移動をめぐるガバナンス

就労を目的とする人の国際移動の活性化は現代の国際社会の特徴のひとつといえるが、その越境という行為が労働者の脆弱性を高めることが多々あることは従来から認識されてきた。とりわけ、国内に雇用機会が乏しく、社会保障が未発達な段階にある主に発展途上国の人々が家計を維持するために職を求め国外に移住するとき、そしてそれ以外に頼る手段を持たないとき、上に述べた脆弱性は発現しやすい。また、外国での就労機会を仲介・斡旋する業者（以下では派遣業者）のプレゼンスと越境労働を推進するその役割の大きさは今日よく知られているが、海外への渡航と渡航先での雇用を手配する派遣業者が、必ずしも良心的であるとは限らない。未登録で非合法の悪質な業者と

関わってしまい、海外で就労するための費用を多額の借金により工面した移住労働者は、現地において容易に債務奴隷化する。

労働者を移住先で待ち受ける困難には、劣悪な就労環境や給料の未払いといった事態のほか、事前に結んだ契約通りの仕事や住居がそもそも準備されていないといった詐欺の類も含まれる。移住労働者の多くは、賠償を求める訴訟などの法的手段はもちろん、転職の自由や帰国という選択肢にさえ恵まれているとはいえない。ゆえに、そのような境遇を甘受せざるを得ないことがある。海外での就労先における彼（女）らに対する虐待やそれを苦にしての自殺は後を絶たず、実態として人身取引と変わりがなく人権問題に発展する事例も枚挙に暇がない²。

むしろ、上に述べた越境労働に端を発する諸問題はこれまで看過されてきたわけではなく、国際労働力移動をめぐるガバナンスを形成しようとする動きは観察される。ここで述べるガバナンスを便宜的に定義するならば、以下のようにまとめられるだろう。すなわち、越境労働が生み出す利益を、受入国社会、送出国社会、そして当事者である移住労働者が互惠的なかたちで受け取ることができる環境、ないしはそれを制度的に保障しようとする試みそれ自体である。このガバナンスは、国際労働力移動を常に是とし推し進めるものである必要はないが、越境労働が今日の経済社会の重要な一部を支えていることを自明視したうえで、そこに一定の秩序を志向する。このガバナンスは、国際労働力移動を抑制することなく、しかしこの現象を律するルールを追求する。あくまでも理念型としてしか描けないが、上に述べた秩序を構築、そしてそれを担保する仕組みを成立させ維持していくとするガバナンス形成の担い手に着目して、以下に複数の型を想定してみたい。

第一に、受入国政府主導によるものである。「ガバメント」に換言できるそれは、国家主権を大前提とし、受入国側の政策や法制度が一義的に国際労働力移動に秩序をもたらそうとする。入国管理や雇用政策分野において受入国政府が有する専権性の大きさを考えると、現在においてもこの型のガバナンスは、就労を目的とする人の国際移動の規模やパターンに多大な影響を及ぼしているはずである。とはいえ、国際労働力移動の活性化に伴い多発する先述の問題群が示唆するのは、一国家の裁量と行政管理能力を超えたところに越境労働の社会的帰結が現れているということであろう。

第二に、受入国政府と送出国政府の間になされる国家間交渉にもとづくガバナンスの追求がある。ルール作りの場としては、FTA（自由貿易協定）やEPA（経済連携協定）、あるいは単なる労働協定やMOU（了解覚書）などが一定の役割を果たしている³。GATS（サービスの貿易に関する一般協定）の第四モード（自然人の移動によるサービスの提供）も、ここに連ねることができる。第一に述べた受入国政府主導のガバメント型のガバナンスに比して、国家間交渉型のそれには、送出国の意向を反映する余地がより多く残ると考えられる。一方で、このような交渉のなかでは、労働者の受け入れの是非や条件が外交上の取引材料として用いられることもあるだろう⁴。結果として、移住労働者の滞在に関わる地位や雇用を不安定化させるかもしれない。

第三に、地域主義ベースによる試みがある。この型のガバナンスは、第二にあげた当事者国間の交渉に比べてさらに多国間での合意を目指しており、国境を越える人の移動の地理的な広がりに対応する。とはいえ目下のところ、進展がみられるアジェンダは、専門職・技術職の移動の円滑化や

人身取引の予防といった各国政府の間で合意が得られやすい事項に限られている。すなわち分野限定的であり、移住労働者の法的地位の改善については、法的拘束力をともなう約束事が設けられるまでには至っていない⁵。

第四に、国連・国際機関のイニシアティブによるガバナンスの模索がある。2003年末から始まった「国際移民に関するグローバル委員会（Global Commission of International Migration）」の取り組みや、2006年以降の「『移住と開発』に関する国連総会ハイレベル討議」にみられるように、ガバナンス形成に向けた国連・国際機関による動きが近年に入りよく観察される。とはいえ現在から振り返ると、上の動向は、情報の共有や政策提言の域を出ない水準に留まっているといえなくもない。また、労働関係の条約に目を向けると、移住労働者の権利について定めたILO97号（1949年）やILO143号（1975年）、近年では、「移住労働者権利条約（略称）」（1990年採択、2003年発効）などが挙げられる。とはいえ、2013年1月現在で46を数える上述の条約への加盟国に主要な受入国は含まれておらず、この条約に限ってみれば、移住労働者の権利保障という側面において十分な実効性を備えているとはいえないだろう⁶。

第五に、市民社会組織の活動によるものがある。この型のガバナンス形成には、移住労働者への直接的支援・救済や関係各国政府へのアドボカシー、時には移住労働者を動員しての声明発表やデモといった実践性に特徴が見出せる。こうした活動は、国境を越えて機動的に展開され、第三および第四の型のガバナンスと相互補完的に連動する場合もある。一定の成果も認められるが、人材や活動資金面でのリソース不足といった制約を元来的に抱えており、国際労働力移動をめぐるガバナンス形成の過程のなかで、市民社会組織が将来的にどれほどの発言権を確保していくのかについて断定することは難しい⁷。

第六に、主に本稿で扱うものとして、送出国政府独自の働きかけがある。国際労働力移動をめぐるガバナンスを論じるとき、労働者を送り出す側のアクターに注目が集まることは多くはない。送出国の為政者や政策立案者が自国出身の労働者の雇用条件や就労環境を注視しているとは限らず、仮にそれが重要な政策課題であると認識していたとしても、受入国の政策立案に対して影響力を行使できることは稀であろう。

とはいえ、以下に述べるアジア地域の送出国において、とくに新世紀を迎えて以降、国内的な動きとして、変化の兆しを指摘できなくもない。例えば、ベトナムでは2006年に「海外雇用に関する法律」が成立している。インドネシアでは2007年に「海外労働者派遣・保護庁」が設置されている。スリランカやバングラデシュでも類似の傾向がみられる。後述するが、本稿で扱うインドでも国家レベルでの取り組みが近年相次いでいる。

おそらく新世紀前であれば、1980年代から自国労働者の保護を政策として位置づけ、自他ともに認める労働者の伝統的な送出国であるフィリピンの事例をあげ、それを例外として扱うことができたかもしれない⁸。しかし近年では、同国以外でも、自国労働者の海外派遣に関わる政策の優先順位が上がってきた気配を強く感じ取ることができる。この動向を敷衍して述べれば、自国労働者を海外に送り出すことの経済的利益と政策的正当性をいかに両立させるかという問いへの応答が、まさにそこでは求められているのである。

国際労働力移動をめぐるガバナンス形成の担い手は実に多様である。政府、国連・国際機関、地域機構、市民社会組織はもちろん、上には言及しなかった自治体、労働組合、企業団体、さらには移民・移住労働者を代表するアソシエーションやエスニック団体が、国境を越える人の移動の現実を左右する。グローバルガバナンスが目指すところでは、異なる利害認識をもつ主体間の対話と調整にもとづくルール作りが望ましいということになるのであろう。その進捗や現実性については別に議論を要するとして、本稿ではそのなかでも、自国労働者の海外就労に関する政策が複数の送出国において共時的に整備され始めている情勢を、国際労働力移動をめぐるガバナンスが成立し有効に機能する諸条件、ひいてはその行方を考える契機のひとつとして捉えている。次節以降では、上の問題意識にもとづき、インドの事例について考察を進めていきたい⁹。

2 インドからの移住労働とその制度的枠組み

国際労働力移動が世界的に活性化しているなかで、その恩恵に浴していると考えられている国のひとつは、インドである。インド人の海外への、後述するとくに湾岸諸国への移住労働のきっかけは、1970年代の石油価格の高騰がもたらした労働力需要の高まりである。当時は、パキスタン、バングラデシュ、フィリピンなどから湾岸諸国へと労働者が流れ込んでおり、インド人労働者もその流れに列していた。その後は湾岸戦争を機にこの地域への出稼ぎは停滞したものの、高層建設のラッシュなどにより湾岸諸国での労働需要が近年急速に高まったため、同地域への渡航は再び増えている。インド政府の在外インド人省（Ministry of Overseas Indian Affairs、以下 MOIA と表記）が刊行している年報の最新版（*Annual Report 2011-2012*）によると、現在、500 万人から 600 万人ほどのインド人労働者が海外に渡航中であると推定され、その 90% は湾岸諸国と東南アジアで働いているという。

インド出身の移住労働者は、その規模だけをみても大きいが、海外で働く自国労働者からの送金額においても世界第一位である。インドへの送金額はここ 10 年間でみても急激に増え続けており、世界銀行の推計によれば、2002 年度に約 157 億 US ドルであった送金額は、2012 年度には 700 億ドルに達した¹⁰。この金額はインドが受け取る FDI や ODA の額を上回り、GDP の 4 % 程度に相当する。

同国の政府は、このような巨額の送金をもたらす自国労働者の海外就労について、2,500 万人を数える海外のインド系移民に対してと同様に¹¹、今日その関心を強めている。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 年には前述の MOIA が設立された。その間の 2003 年には在外インド人の日（Pravasi Bharatiya Divas）が開催され、年次会合として現在まで続いている。ハイレベル委員会や MOIA 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、国際機関の働きかけもあって移民資源センター（Migrant Resource Centre）が開設されたことなどは、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よう。見方を変えれば、イン

ドにおける自国労働者の送り出し政策は、近年その機能が拡張され、同時に、試されているのである。

先に 500 万人から 600 万人の在外インド人労働者、そして 2,500 万人のインド系移民と述べたが、同国からの労働者の出国状況を詳細に把握することはできない。管轄部局は、内務省（Ministry of Home Affairs）下にある出国局（Bureau of Emigration）であるが、同局は自国民の出入国記録を一般には公開していない。ただし、MOIA の管轄下でインド全国 9 カ所（デリー、ムンバイ、コルカタ、チェンナイ、ハイドラバード、チャンディガール、コーチ、ティルパナンタブラム及びジャイプール）にある出移民保護局が、規定の条件を満たす自国民が就労目的で特定の国へと渡航する場合に、その出国に関するデータを年度ごとに集め、公表している。

このようなデータの収集が可能なのは、インド人が外国に渡航し働こうとする場合、政府当局から事前に許可を得なければならないという制度が存在するためである。これを出国許可（Emigration Clearance）と呼び、この許可を受けなければ出国できない場合は ECR（Emigration Clearance Required）、免除されている場合は ECNR（Emigration Clearance Not Required）と称されている。上の ECR と ECNR を分ける要件は、海外就労を希望する本人の年齢、学歴や学位、指定された職業資格の有無など複数あり、パスポートの発行手続きの際に決定される。また、ECR の適応対象となる職業は、「1983 年出移民法（Emigration Act, 1983）」にも記されている¹²。例えば、建設関連従事者（大工、石工、塗装工、配管工、溶接工などを含む）、農業・家畜業従事者、レストランの店員、ドライバー、家事労働者などに就こうとする場合、上記の出国許可が海外渡航の条件となる。もちろん、建築技師、熟練工、会計士など、湾岸諸国で働くインド人の職種やスキルレベルは多様である¹³。ほかにも情報通信技術、医療、金融、科学技術研究、企業経営などの分野で人材を輩出するインドでは、海外に職を得て移住するものも多い。これらは ECNR に該当する。

同時にインド政府は、先にも述べたが、ECR 対象者が出国許可を受けなければならない国を指定している。2012 年 12 月現在、上述の ECR 対象国に該当するのは、アラブ首長国連邦、サウジアラビア、カタール、オマーン、クウェート、バーレーン、マレーシア、リビア、ヨルダン、イエメン、スーダン、アフガニスタン、インドネシア、シリア、レバノン、タイ、イラクの 17 カ国である。これとは別に、政府は、移動先である国の安全性について判断し、就労目的の渡航を禁止または解禁することがある¹⁴。上の国名リストからもわかるように、ECR 対象国には中東・湾岸諸国が多く含まれており、2011 年に 3 万人以上が渡航した上位 5 カ国は、サウジアラビア（約 29 万人）、アラブ首長国連邦（約 13.9 万人）、オマーン（約 7.4 万人）、クウェート（約 4.5 万人）、カタール（約 4.2 万人）と、この地域に集中している。2011 年における主に ECR 対象国を中心としたインドからの出国者はのべ約 62.6 万人であり、ピークにあった 2008 年の約 85 万人と比べると 25% ほど少ないが、リーマンショック後の 3 年間はほぼ横ばいである。いずれにしても、ECNR 対象者の渡航や、170 以上を数える非 ECR 対象国への出国、さらには ECR 対象者の ECR 対象国への公的な手続きを経ない移住労働については、数字をおさえることができない。したがって、インド出身者の海外就労の実際の規模は公表されている数値以上であることは明らかである。

先述の通り、インドからの労働者の送り出しを規定するもっとも重要な法律は、「1983 年出移民法」である。それ以前にも、インドからの出移民に関する法律は存在していたのであるが、とくに

1970年代に自国民の海外就労が増加するなかで、渡航先において、自国労働者への給与の未払いや虐待といった問題が頻発した。悪質な派遣業者による詐欺事件なども目立った。こうしたことが、インド政府に、外国で働く自国の労働者を保護する必要性を強く感じさせたのである。

上述の背景をもって成立した同法には、連邦政府に任命される出移民保護官 (Protector of Emigrants) の責務に関する規定ほか、派遣業者の登録、雇用主による直接雇用、違反と罰則などが定められている。上述の出移民保護官は、「1983年出移民法」によって新たな権限を付されており、インドからの出移民を管理するうえで、あるいはその成否にとって根幹的なポストとして知られる。この出移民保護官は、2004年までは労働省、それ以降は同年に新設された MOIA の管轄下にあり、インド全国に配置されている出移民保護官事務所に常駐する。出移民保護官の業務は多岐に渡るが、出国希望者に対する出国許可と派遣業者に対する審査・認定を行うことが、同法により課されている主要な任務である。

インドから海外への越境労働は、この出移民保護官を含め多数のアクターが介在し複雑なプロセスを経る。受け入れ側の企業は、求める労働力についての要請状、委任状、雇用契約などをインド在外公館の許可のもとに準備し、インド側の派遣業者へと送る。これらの書類は、インド側の正規の派遣業者が、就労希望者を募り、先述の出国許可手続きを通し、彼（女）らを合法的に海外へと送り出すために、提出が義務付けられているものである。この業者を認定・監督しつつ、雇用基準など申請内容を個々に審査し、就労希望者に出国許可を与えるのが、上に述べた出移民保護官である。

とはいえ出移民保護官は、担当する管轄区内すべての派遣業者の業務と自国民の渡航就労が常に適法であるように、事態を掌握しきれているわけではない。2011年末には、インドにおいて1,500余りの民間の派遣業者が登録されているが¹⁵、これは出移民保護局に登録された正規の派遣業者であり、登録されていない業者も相当数にのぼる。未登録の業者による海外就労の斡旋や、渡航のために必要な書類の偽変造も絶えない。悪質な業者の取り締まりも十分に行われているとはいえない¹⁶。現行の制度それ自体の限界を指摘する声も多く、当局と派遣業者との癒着さえ問題視されている¹⁷。つまりインドからの就労目的での海外渡航は、単にその規模が明確に把握されていないばかりではなく、今日もおお適正に管理されているとはいえないのである。

例えば、未登録の業者が好条件のしかし架空の求人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、インド人の海外就労に関する被害の典型である。また、現地には渡航できたものの、実際には雇用契約が結ばれていない、あるいは履行されない場合もある。その他、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指摘されている。家事労働者に対する虐待やそれを苦にした自殺も数多く報告されている¹⁸。近年のインド政府が、また後述するケララ州政府が、自国労働者の保護と福祉に力を入れ始めた背景には、このような状況が未解消のままに現在に至っているという事情がある。

連邦政府レベルでは、法改正をも視野に含め、現行の仕組みを見直そうとする動きが近年みられる。すでに2009年7月には出移民規定 (Emigration Rules) が改訂され、派遣業者の登録資格や運

用実務についての規制が強化されている。それ以降も、MOIAを中心に自国労働者の外国への渡航についての制度整備を進めており¹⁹、2013年中に導入が予定されている「E-Migrate計画」は、近年の取り組みの成果となるであろう。

この計画の全貌は現在のところ十分に明らかではないが、基本的な趣旨は、自国民の出国手続きを適正化、合理化、透明化すること、そして上の目的を達成するために自国政府、出移民保護局、在外公館等の関係諸機関において自国民に関する情報の共有化を進めることにある²⁰。この情報には、自国労働者に発行されたビザや現地雇用主との契約書等の内容が含まれ、政府の関連部局が必要に応じて、渡航前、渡航時、渡航先の登録データを照合する。正規の雇用契約を結んでいない場合や未登録の派遣業者を利用した場合は、渡航そのものが制限される。また、省庁間で合意が得られていないが、MOIAは「出国管理法案 (Emigration Control Bill)」を連邦議会向けに数年来準備している。とはいえやはり現時点では、政府によるこうした制度整備の試みが自国労働者の境遇を改善できる程度については未知数の部分が多い。運用実績が積まれるのを待って、その効果を丹念に検証すべきであろう。

3 ケララ州の事例

本節では、インドにおいて主要な送り出し地域であるケララ州を取り上げる。高い平均識字率や平均寿命の長さなどでも知られるケララ州は、労働者の海外への送り出し規模においてインドでも有数であることから、インド出移民の研究において比較的多く言及されてきた事例である²¹。前節に言及したインド全国9カ所の出移民保護局のうち、ケララ州には州都のティルバナナプラム (トリヴァンドラム) そしてコーチ (旧コーチン) という2つの都市にそれが設けられていることから、同州の位置づけがわかるだろう。このケララ州からの労働者の出国は、2008年に18万人を超え、30を超えるインドの州および連邦直轄地域のなかで一時最大となった²²。翌2009年には世界的不況の本格的影響を受け12万人を割り、その後も現在に至るまで減少傾向にあるが、タミルナドゥ州やウタールプラデシュ州と並び、ケララは有力な送出州として今もその一角を占めている。

同州からの就労目的の出移民の目的地は、アラブ首長国連邦 (UAE)、サウジアラビア、オマーン、カタール、バーレーン、クウェートなどが中心であり、こうした湾岸地域諸国が90%を占める。イルダヤ (Irudaya) 氏の調査によれば、ケララ州出身の海外移住労働者による送金は、多いときでインド全体が受け取る送金額の20%を占めていた。その額は4,000億ルピーを数え、州GDPの30%にも達していたという。同州では、出移民を持つ家庭、ないしは彼らからの送金を受けている家庭は全体の15%以上に届く²³。

同調査は、ケララ州から外国へ就労目的で渡航する際にかかる平均費用を、56,842ルピーと推算している²⁴。そこには、ビザ取得料金、航空券、派遣業者への支払いなどが含まれる。もちろんこの費用は平均であることから、現実には、派遣業者への手数料が不当に高額になる場合もあれば、雇用主から航空券が用意、提供されることもある。すでに海外で就労している、あるいは就労経験をもつ家族・親族、そして友人を伝手に現地で職をみつけ渡航できる場合もある。しかし概して、

ケララ州からの出移民は、その費用を工面するために多かれ少なかれ債務を背負い渡航しているという。本人や家族の貯蓄、装飾品の質入れ、友人からの借金、土地や他の資産を担保にいらての銀行や他の金融機関からの借り入れなど、多様な方法に頼り出国のための費用が捻出される。

海外就労を希望するものにとってのこうした金銭的負担の一部は、上に述べたように、派遣業者への支払いに充てられる。そして海外への渡航と渡航先における就労を手配するこの派遣業界の発展は、インドから海外への移住労働の規模がここまで伸びた要因のひとつであろう。ケララ州にある派遣業者は、旅行会社から発展したものも少なくなく、海外渡航のためのチケット販売およびビザの発行や更新にも対応するのが一般的である。筆者が調査を行ったティルバナンプラムにおいて1992年から開業している一派遣業者も同様であった。同派遣業者は、受入国に頻繁に出向き、滞在中は複数の事業主に面会し現地での就業機会を探り、同時に母国インドにおいて求人広告をだし、労働需要に見合うような求職者を集めている。現地企業からの求めがあれば海外派遣が可能な労働者のリストを作成し、必要に応じて派遣業者が採用面接をインド国内にて実施する。なお、本業者が派遣したインド人労働者の目的地はそのほとんどが中東湾岸諸国であり、彼（女）らの現地での稼ぎは月に200USドルから1,000USドルと幅がある。同派遣業者が受け取る一人当たりの紹介料は職種や条件によって異なり、200USドルから500USドルの範囲であるという²⁵。

なお、出移民保護局より営業許可を取得している、すなわち合法的な登録派遣業者は、先述の「1983年出移民法」により、海外就労を希望する自国民に規定以上の額を請求することが禁じられている。したがって派遣業者への報酬は、通常、自国労働者の派遣先である現地雇用主から支払われる。しかしその派遣料金をあまり高額に設定すると国内外の同業者との価格競争に勝てないことから、自ら抑制が求められる。一方で、当局の許可を受けていない、すなわち海外就労を非合法的に斡旋する業者は、自国民から多額の手数料を受け取ることがある。あらためて確認するならば、こうした手数料の多寡や現地での収入、そして雇用期間などは個々に異なる。そのためインド全土はむろんのこと、ケララ州出身の労働者に限ってさえ、その境遇を一般化することはできない。

しかしいずれにしても、第一節および前節において述べたような海外就労に関わる深刻な被害がケララ州出身の労働者にも生じていることは、同州政府が、移住労働者の保護や福祉の充実に向けて近年積極的な取り組みをみせていることからもうかがえる。例えば2002年には、ケララ州政府の在外ケララ人省（NORKA：Non-Resident Keralites' Affairs Department）が、その地方出先機関としてNORKA Rootsを新設している。NORKAは、自州出身の主に海外就労者への公的なサービスの提供という業務を遂行しており、このような専門組織を設置しているのはインドではケララ州政府のみである。NORKAは1996年に設立されており、連邦政府によるMOIAの設立より8年も早い。

その下部組織としてのNORKA Rootsは、今現在、首都のニューデリーを含め、インド国内にある5カ所の事務所で活動を展開している。NORKA Rootsは、海外就労予定者への渡航前オリエンテーションやスキルアップトレーニングなども実施する。前者には、渡航先での文化摩擦を軽減することを目的とした学習教室や、渡航先での法律などに関するクラスなどが含まれる。後者には、例えばタクシーやトラックの運転手にポンプ車やミキサー車など作業用重機の扱いを身につけ

させるなど、職務の幅を広げるための実用的な訓練がある。移住先で引き受けることができる職務を増やすことは、自国労働者の雇用条件の改善につながると考えられているためである。またケララ州政府は、NORKAを通じて、海外で就労する自国労働者に対して非常時に1万ルピーを上限とする給付金を準備しているなど、福祉の観点から財政支援を行っている。このような取り組みの多くは、インド連邦政府や在外公館がインド人労働者すべてを対象として実施しているのではなく、ケララ州が独自に展開しているものである。州当局は、とりわけ現地で発生した問題を解決するにあたり、在外公館からの即時的な協力や有効な救済措置を得るのが容易ではないことを理解しており、州独自の対策を講じているのである。

NORKA Rootsが設立される以前にも、インドからの出移民にかかわる機関は存在した。例えば、州政府が所有する「海外開発雇用推進コンサルタント企業（ODEPC：Overseas Development and Employment Promotion Consultants Limited）」がそれにあたる。NORKA Rootsは自国労働者の福祉を主に念頭においているが、1970年代後半に法人化されたこのODEPCという政府系企業は、外国の雇用主と自国の労働者のマッチメイキングを主務とする組織であり、海外就労フェアの開催といった事業などを展開する。とはいえ民間の派遣業者ほどには、海外での雇用の仲介に熱心ではない。むしろ重要視しているのは、NORKA Rootsの業務にも一部通じるが、同州出身者の労働者としてのブランドイメージを向上させ、ダンピングを予防することであるという。この考え方は、ケララ州が広大なインドのなかでもとくに「人材の源（source of manpower）」であるという自己認識に結びついている²⁶。

別にここで留意しておきたいのは、先述の通り、ケララ出身の移住労働者から同州への送金は州全体の消費活動と財政構造に大きな影響を与えていること、さらにそのような認識が政府関係者に共有されており、同州からの出移民の保護を重要な政策アジェンダに引き上げているという点である。すなわち州政府は、出移民やその家族の政治的影響を無視できないために、有権者からの支持を獲得するための手段としても、海外就労に関連する手厚い行政サービスの提供を続けているのである²⁷。

海外就労者に対する支援という観点からは、こうした公的・準公的機関とは別に、Migrant Forum IndiaなどのNGOが、フィリピンやタイといった同じく労働者を送り出す国の支援組織と連携しながら活動を展開している。こうした活動は、移住労働者が受けた被害の調査や被害者へのカウンセリングの提供から国際機関および関係各国政府への訴えまで、多岐に渡る。ただし事業運用のための予算の大部分は、活動資金が比較的潤沢なヨーロッパを中心とする他国のNGOに依存しているという。つまり今現在では、組織としての活動を維持、拡大させるための十分な資金を自国の政府や企業から得られる段階にはなく、実働的な部分でもボランティアに頼ることが多いのが実情である。インド政府全体としては政策・法制度の整備が、非政府セクターにおいては財政基盤の充実が、同国出身者の海外就労の今後の状況に影響していくものと思われる。

4 おわりに——ガバナンスへの示唆

本稿では、国際労働力移動をめぐるガバナンス、とりわけそれが成立し有効に機能する諸条件への関心から出発し、インドの事例を考察してきた。インド政府は、経済的利益をもたらす自国労働者の海外就労を肯定的にとらえているが、その現状について懸念がないわけではない。依然として、派遣業者による違法性の高い斡旋行為は存在しているし、すべてのケースに当てはまるわけではないとはいえ、債務奴隷化を助長するような高額な仲介費用や渡航先での労働搾取は、同国からの労働者の送り出しを持続、促進するうえでの障害となろう。本稿の第一節において述べたガバナンスの観点から考えるならば、越境労働の利益が互恵的に分配されていないのである。

インド政府もまた、自国民の海外就労をめぐる上に述べたリスクをよく認識するに至り、自国労働者の送り出しを抑制することなくしかし健全化させることが国益に資すると理解している。そこで政府は、自国出身の移住労働者を政府の責任において保護し福祉を提供することに、より多くの資源を投入し始めたのである。第二節でも言及したように、同国政府が目下導入を試みている「E－MIGRATE 計画」などは、その一例であろう。そして第三節で検討した通り、移住労働者からの海外送金に経済的依存を深めているケララ州では、こうした動きがとりわけ顕著である。

現時点で、インドの政策当事者は、自国労働者の就労状況の改善に関して楽観視している向きもあるが、万能であるとの確信を得るまでには至っていないだろう。本稿のなかで事例として取り上げたインドの連邦および州政府による「改革」にも似た動きは、有権者に向けた政治的なポーズに過ぎないという解釈も可能である。この解釈が正しければ、国際労働力移動をめぐる送出国側からのガバナンスの追求は、国内政治へと矮小化されることになる。

また、国際労働力移動をめぐるガバナンスの基盤が仮に明文化されたルールのみにあるのだとすれば、その効用は限定的であろうことに留意する必要がある。周知のように、移住労働をめぐる政策・法制度の目的と現実・実態には常に乖離がある。悪質な派遣業者と雇用主、そしてその組み合わせは、時に法に背くかたちで被害者を生み出す。この場合の被害者、あるいは犠牲者とは、違法と知りつつ、あるいは知らずして移住を試みる労働者である。

こうした状況のもとでは、本稿でも若干触れたが、社会的に脆弱な立場に置かれやすい移住労働者に対してセーフティネットを提供する市民社会組織の役割を無視することはできないし、その活動に親和的な国際規範の構築を要請する声も絶えないであろう。同時に、受入国政府・関係諸機関による問題の認識と解決に向けた実効的な取り組みが不可欠であることも明白である。ただし現時点で、この見解は理想論としてしか響かない。受入国側からの合意と協力の度合いが、今もなお送出国政府の働きかけによるガバナンス形成の限界を強く規定していると考えられるからである。

上の制約と同じく着目したいのは、第一節で述べたように、複数の国がほぼ共時的に、自国民の海外就労の促進を、またそのみならず彼（女）らの安全と福祉を重視し始めているという昨今の情勢である。すなわち、自国の労働者を外国に送り出すことの経済的利益と政策的正当性をいかに両立させるのかという問いは、インドにおいてのみ重要なわけではない。したがってこうした越境

労働をめぐる各国の政策レベルでの今日の動向が、主要な受入国における外国出身の労働者をめぐる法制度のあり方に作用し、先述のガバナンスの限界線を引き直す可能性について、あらためて検証をおこなうべきであろう。本稿は、国際労働力移動のガバナンスが成立し有効に機能する条件について、あくまでもその予備的な検討のひとつに過ぎず、僅かな材料を提供しているに過ぎない。継続的な調査と分析を通じて本テーマについての理解をより深めることを、今後の自らの課題としてここに記しておきたい。

- *1 本稿は拙稿（明石，2011）をもとにしており、内容に重複もあるが、大幅な加筆修正をおこなっている。
- *2 移住労働者の搾取については、国連・国際機関、NGO、メディアによって毎年のように状況が報告されている。昨今では、Human Rights Watch（2012）のなかで、本稿でも関わりが深い地域のひとつであり、全労働人口の8割近くを移住労働者が占めるバーレーンの実態が取り上げられている。
- *3 職業資格の相互認証や循環移民・人材開発の推進などが有効と考えられており（井口，2006，2008，2011）、次に述べる第三のガバナンスの類型とも共通する。
- *4 国際労働力移動の外交的側面を論じたものとして、明石（2006）を参照。
- *5 石井（2009）は、こうした問題との関連でASEANの状況を整理、分析している。
- *6 一方で、国際組織犯罪防止条約、人身取引防止議定書、密入国防止議定書など、セキュリティ面の強化ではルールの標準化が進んでいる。国境を越える人の移動に関する国際的な枠組みの歴史や問題点を検討したものとして、Ghosh（2003）、Iredale and Piper（2003）、柄谷（2003，2004）、明石（2010a）を参照。
- *7 移住労働者の権利保護を推進しようとする「トランスナショナルな市民社会」については、五十嵐（2009）がその一例に言及している。
- *8 フィリピン事例については、小ケ谷（2009）を参照。同論文では、移住労働に関するNGOの役割についても論じられている。
- *9 インドにおける自国労働者送り出しに関する制度的側面やインドと主要な受入国との間に結ばれているMOUの背景や内容については、今藤（2010）を参照。
- *10 ここに示している数値は、World Bank（2011）および世界銀行のホームページ（<http://econ.worldbank.org>，December 15, 2012）から入手できる海外送金統計の更新情報にもとづく。
- *11 インド出移民は、一般に、インドに出自を持つ外国の市民、すなわち「インド系住民（Persons of Indian Origin）」と、インドの国外に居住する「非居住インド人（Non Residential Indian）」を含んだ概念である。インド出移民に関しては、移住労働者に限定したとしても、その先行研究には枚挙に暇がない。その概況の整理のために本稿において依拠したのは、古賀（2000）、Jayaram（2004）、Singh（2007）などである。具体的な数値は、インド連邦政府の在外インド人省（MOIA）の年報（Annual Report）の各年号にもとづく。インド出移民の統計に関する特徴や問題点については、南埜（2008）を参照。
- *12 2007年には教育年数が引き下げられているほか、ECNR対象国が増えている（今藤，前掲）。就労目的のインド人の海外渡航に関する規制がこの時期に緩められていたことが見て取れる。
- *13 本文でも述べているが、ECR以外の実数の正確に把握することはできない。産業・職業分類の複雑さも、海外で働くインド人の現状についての理解を困難にしている。例えば、湾岸諸国で働くインド人のうち30%がスキルワーカーであるという指摘もある（Khadria，2010）。なお、近年におけるインド出身のITワーカー等の越境をめぐる概況や関連する政策動向をまとめたものとして、明石（2010b）を参照。
- *14 例えばイラクは2010年4月まで渡航禁止が続いていた。解除後の2010年中には約400人、翌2011年には約1200人が就労のために同国へ渡航している（MOIA，2012：58）。
- *15 上掲，36頁。この数は毎日更新されており、政府の専用ウェブサイト（<http://poeonline.gov.in>，December 15, 2012）から業者名と連絡先を確認することができる。
- *16 こうした現状は、出移民保護官自身も明確に自覚している（2010年8月5日のコーチにおける聞き取り調査にもとづく）。

- *17 このような問題点を指摘しているものとして、Krishna(2010)を参照。
- *18 以上の内容は、移住資源センター(Migration Resource Centre)および移住労働者への支援を行う NGO(Migrant Forum India ほか) への聞き取り調査 (2010 年 8 月 1 日～5 日, ティルバナンタプラムおよびコーチ) および当該機関・団体から提供を受けた業務資料にもとづく具体的被害の実例である。なお前者の移住資源センターは、国際移住機関(International Organization for Migration)のイニシアティブで 2008 年にインドでは初めてコーチに開設され、現在は MOIA の管轄のもとで業務を遂行している。2010 年にはアンドラプラデシュ州のハイデラバードとハリヤーナー州のパンチクラでも開設された。海外渡航に関する被害者に対するカウンセリングやヘルプラインの提供、また、渡航前オリエンテーションや支援団体の連携推進といった活動を展開している。
- *19 改訂による個別の条文の変更箇所は以下のウェブサイトから入手できる。MOIA, Emigration Services (http://moia.gov.in/services.aspx?mainid=73, December 15, 2012)。
- *20 以上の内容は、インド政府の報道局(Press Information Bureau)から公表された MOIA 大臣の回答(2012 年 5 月 9 日)などによる。E-Migrate Project for Smooth Emigration Process (http://www.pib.nic.in/newsite/erelease.aspx?relid=83474, December 15, 2012)。
- *21 ケララ州からの出移民については、ケララ州にある開発研究センター(Centre for Development Studies)の Irudaya 氏が中心となりこれまで多数の調査が行われ、その成果が公表されている(Irudaya, 2010, 2012 ; Irudaya et. al., 2010, 2011 ; Irudaya and Percot, 2011 ; Zachariah and Irudaya, 2010)。同氏は、MOIA が 2006 年に設けた国際人口移動に関する研究ユニットの主任教授であり、筆者は、現地調査を進めるうえで、Irudaya 氏から多大な支援を受けた。
- *22 MOIA, 前掲。
- *23 移住労働者から送られる母国への金銭は奢侈品を対象とした私的消費にまわされることが多く、開発には結びつかないという指摘はかつてよりある。しかしこの調査は、ケララ州への送金は上の限りではなく、教育(38.9%)、生活・家計(78.4%)、借金の返済(36.7%)、貯蓄(14.6%)、住宅購入(9.4%)などに費やされ、経済の再生産や教育の維持および高度化にも資するものであることを明らかにしている。調査結果の詳細については、Zachariah and Irudaya (2010)を参照。
- *24 上掲。なお、調査を実施した 2010 年 8 月時点での為替レート(1 ルピー=約 2 円)では、日本円で約 114,000 円である。2013 年 1 月現在は 1 ルピー=約 1.6 円。
- *25 以上の内容は、登録派遣会社 C への聞き取り調査(2010 年 8 月 2 日, ティルバナンタプラム)にもとづく。
- *26 以上の内容は、ODEPC の CEO (当時)への聞き取り調査(2010 年 8 月 2 日, ティルバナンタプラム)にもとづく。
- *27 在外インド人労働者への配慮が選挙対策の一環としても求められている点が、NORKA の事務次官(当時)への聞き取り調査(2010 年 8 月 2 日, ティルバナンタプラム)のなかでも指摘されていた。

《参考文献》

- 明石純一, 2006「外交資源としての外国人労働者—台湾の事例分析」『国際政治』第 146 号, 172～186 頁
- 明石純一, 2010a「入国管理の『再編』とグローバルガバナンス—国境を越える人の移動をめぐる国家・市場・市民社会」『国際日本研究』2, 1～38 頁
- 明石純一, 2010b「インド人 IT ワーカーの越境」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, 157～175 頁
- 明石純一, 2011「インドの労働者送り出し政策—ケララ州の事例」笹川平和財団「人口変動の新潮流への対処」研究会『外国人労働者問題をめぐる資料集 III』, 159～176 頁
- 五十嵐誠一, 2009「東南アジアの新しい地域秩序とトランスナショナルな市民社会の地平—ASEAN 共同体の形成過程における『下』からのオルターナティブな地域主義に注目して」『国際政治』158, 89～103 頁
- 井口泰, 2006「東アジアの人材移動と域内の R&D 機能」伊藤正一編著『東アジアのビジネスダイナミックス』御茶の水書房, 213～236 頁
- 井口泰, 2008「21 世紀アジアにおける国際労働力移動—経済統合の時代の外国人政策」『国際問題』574, 13～25 頁
- 井口泰, 2011「東アジア経済統合と労働市場の展望」『世代間利害の経済学』八千代出版, 9 章
- 石井由香, 2009「リージョナリズムと移民問題—ASEAN の取組みから」篠田武司・西口清勝・松下列編『グロー

- バル化とリージョナリズム』御茶の水書房, 383～405 頁
- 小ヶ谷千穂, 2009「送り出し国フィリピンの戦略」日本比較政治学会編『国際移動の比較政治学』ミネルヴァ書房, 93～113 頁
- 柄谷利恵子, 2003「国境を越える人の移動の管理と移民の権利保護に関する国際レジーム—その萌芽的形成と問題点に関する試論」『比較社会文化』9, 137～146 頁
- 柄谷利恵子, 2004「『移民』と『難民』の境界—作られなかった『移民』レジームの制度的起源」『広島平和科学』26, 47～74 頁
- 古賀正則他編, 2000『移民から市民へ—世界のインド系コミュニティ』東京大学出版会
- 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, 136～156 頁
- 南埜猛, 2008「インド系移民の現状と動向—インド政府発表資料(1980 年報告と 2001 年報告をもとに)」『移民研究』4, 31～50 頁
- Ghosh, Bimal, ed., 2000, *Managing Migration: Time for a New International Regime?* Oxford University Press
- Human Rights Watch, 2012, *For a Better Life: Migrant Worker Abuse in Bahrain and the Government Reform Agenda*, Human Rights Watch
- Iredale, Robyn and Piper, Nicola, 2003, “Identification of the Obstacles to the Signing and Ratification of the UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers,” *UNESCO Series of Country Reports on the Ratification of the UN Convention on Migrants* (SHS/2003/MC/2), UNESCO
- Irudaya, Rajan, ed., 2010, *Governance and Labour Migration: India Migration Report 2010*, Routledge
- Irudaya, Rajan, ed., 2012, *Global Financial Crisis, Migration and Remittance: India Migration Report 2012*, Routledge
- Irudaya, Rajan, et. al., 2010, Overseas Recruitment in India: Structures, Practices, and Remedies, *Working Paper Series*, 421 (Centre for Development Studies, Thiruvananthapuram)
- Irudaya, Rajan, et. al., 2011, *Dreaming Mobility and Buying Vulnerability*, Routledge
- Irudaya, Rajan and Percot, Marie, eds., 2011, *Dynamics of Indian Migration: Historical and Current Perspectives*, Routledge
- Jayaram, N. ed., 2004, *The Indian Diaspora: Dynamics of Migration*, Sage Publications
- Khadria, Binod, 2010, “Paradigm Shifts in India’s Migration Policy toward the Gulf,” *Migration and the Gulf*, Middle East Institute, pp. 67-69
- Krishna, S. Kumar, 2010, “Migration Policy Reforms in India: Some Reflections,” Irudaya Rajan ed., *Governance and Labour Migration: India Migration Report 2010*, Routledge, pp. 243-250
- Ministry of Overseas Indians Affaires (MOIA), 2012 and various years, *Annual Reports*
- Singh, Ananda, ed., 2007, *Indian Diaspora: Migration, Change and Adaption*, Kamla-Raj Enterprises
- World Bank, 2011, *Migration and Remittances Factbook*, World Bank
- Zachariah, K.C., and Irudaya, Rajan, 2010, Migration Monitoring Study, 2008 Emigration and Remittances in the Context of Surge in Oil Prices, *Working Paper Series*, 424 (Centre for Development Studies, Thiruvananthapuram)

An Analysis of Labor Migration Governance

— A Case Study of the State of Kerala in India

AKASHI Junichi

University of Tsukuba

Key Words: international labor migration, governance, India

This paper examines the requirements of labor migration governance, using India as a case study. Cross-border movement of people seeking employment has increased, and a leading country that enjoys significant benefits from overseas employment is India. India recently ranked highest in terms of the remittance sent by migrant workers to an origin country. While the Indian government is positive toward migrant workers and aims to maintain and even expand its scale, the nation's policy makers are aware that the safety and rights of migrant workers are threatened. Thus, the benefits gained by migrant workers are not without risk. In response to the abovementioned concerns, the Indian government has initiated a series of legal reforms and practices to send native laborers abroad.

First, this paper discusses the perspectives of labor migration governance. Second, it addresses the case of India; the current status of the emigration of Indian migrant workers and the country's emigration management system. Third, the paper investigates the case of Kerala, a major sending region of migrants in the country, where the state economy largely depends on remittances from migrant workers. Given that cross-border labor movements will develop in the foreseeable future, policies to facilitate better governance of international migration as well as scholarly efforts to evaluate its process are of great necessity.

投稿論文

韓国の多文化政策と在韓華僑

— 仁川チャイナタウン構想を事例に

川本 綾 大阪市立大学都市研究プラザ特別研究員

キーワード: 多文化政策, 在韓華僑, 仁川チャイナタウン

韓国では、近年国際結婚女性移住者が増加しており、定住する外国人住民の社会統合が課題となっている。韓国政府は少子化対策として多文化政策の中心に国際結婚女性移住者とその子どもたちを置き、韓国社会への適応を支援している。一方、韓国社会には華僑が 19 世紀末より暮らしており、1990 年代後半まで続いた排除政策の中で、様々な活動を制限されながらも生活の基盤を築いてきた。それにもかかわらず、その法的地位は国際結婚女性移住者よりも低い。現在の韓国の多文化政策は、新来外国人の定住支援を打ち出しているものの、唯一の旧来定住者である華僑の地位向上に関しては消極的で、華僑は次々と整備される移民の社会統合のための法制度の対象にすらなっていないことが多い。また「多文化」が意図する範疇が曖昧であるため、華僑と政策側の意識にずれが生じている。多文化政策と華僑間の意識のずれを表す一例として、華僑の集住地域である仁川市のチャイナタウン構想を取り上げる。本構想は、行政の主導により仁川の華僑の暮らしを観光資源として開発し、観光客の誘致をはかろうとするものである。この試みは華僑の生活の営みや歴史にかなりの部分を依拠しているにもかかわらず、街の運営等において華僑の意志や決定権が尊重されているとは言い難い。多文化政策における華僑の位置づけやその展望は、今も韓国に押し寄せる移民の将来的な社会統合を考慮する際に重要な示唆点を有している。

1 問題の所在

韓国では、近年国際移動の活性化に伴って入国してくる外国人の定住化と社会への統合という側面で、日本と同様の課題を抱えている。特に 1980 年代後半からの外国人労働者の急増、1990 年代後半からの国際結婚女性移住者¹の波はとどまるところを知らず、韓国で生まれたその子どもたちの教育問題や世代間の葛藤等への対処も含めて、社会的に大きな論点となっている。一方、韓国には、新来定住者のみならず、移民の嚆矢ともいえる華僑²がおおよそ 130 年前より居住しており、現在もソウル、仁川を始めとする韓国各地で約 2 万人が生活している。度重なる華僑排除政策によって多くの華僑が第三国に再移民したため人数が激減し、規模的には韓国の在留外国人の内わずか 2 % 弱