

特集：「再生産労働を担う女性移民」

インドネシアの家事・介護労働者 送出政策の転換と課題

——近郊農村女性の専門職化と職業意識向上

奥島 美夏 天理大学准教授

キーワード：インドネシア、家事・介護労働者、専門職化

家事・介護労働者派遣によるインドネシアの移住労働産業の急成長は、一時は東アジアにおいて最大のシェアを誇るまでとなったが、21世紀に入りインドネシアが民主化改革を推進するに伴い、人権保護と送り出し縮小の方向へと転じている。政府は送り出し制度の改革とともに、工場労働や看護・施設介護などのフォーマル部門（法人雇用）・熟練労働へのシフト、欧米・アフリカなどの新規受け入れ国の開拓などにも力を入れてインフォーマル部門の家事・介護労働者派遣への依存から脱却をはかり、2009年以降は家事・介護労働者への不正や暴力が絶えない受け入れ諸国に対して長期の派遣凍結を実施した。さらに2012年には、個人宅で家事・育児・介助を兼務させられていた家事・介護労働者も、調理や介護などに特化した「専門職」に切り替える「2017年家事・介護労働者派遣ゼロ指針」を発表した。また、フィリピンなどとも連携して、長らく受け入れ諸国に対して弱い立場に置かれてきた送り出し諸国のプレゼンスと発言力を強化している。ただし、この新指針には課題もまだ多く、「専門職化」による技能向上や、従来の家事・介護労働者の主流である近郊農村の低学歴・無資格者への再教育や代替雇用の創出、また職業意識や倫理観の向上などが挙げられる。失踪と不法就労、頻繁な離職・転職、低技能や手癖の悪さといったインドネシア人労働者によくみられる行動も、受け入れ諸国との間に軋轢を生んできたからである。本稿ではインドネシアの送り出し政策の概要と政策転換を報告し、その課題について検討する。

1 問題の所在

東アジア（東南アジアを含む）では1990年代以降、従来の主要移住労働者であったフィリピン人に続き、インドネシア人やベトナム人、ミャンマー人などが台頭した。とりわけ著しく増加したインドネシア人は、その8割前後を女性が占め、大半が個人宅に住み込んで雑多な家事・介護を請け負っていた。マレーシアやアジアNIEs（台湾、香港、シンガポール、韓国）で「メイド」「ドメスティック・ヘルパー」「監護工」などと呼ばれる外国人家事・介護労働者^{*1}は、低賃金のうえ労働時間やプライバシーが守られない、虐待などの暴力を受ける、などの問題にも頻繁にさらされてきた。だ

が、その中でインドネシア人は比較的我慢強く働くため、2000年代末には東アジアにおける最大国籍集団となり、域内移住労働者100万人以上の7割近くに達した（奥島、2011b）^{*2}。

インドネシア人急増の背景には、フィリピン人家事労働者が1995年にシンガポールで死刑となったコンテンプレション事件をきっかけに、フィリピン政府が移住労働者法を制定して東アジアの劣悪な職種から徐々に撤退していったという経緯もある（小ヶ谷、2003；知花、2014）。インドネシアでも、アジア通貨危機をきっかけにスハルト政権が倒れると、民主化改革の機運の中で移住労働者保護の法制度整備が進められた（奥島、2014a）。折しも、2001年の9.11テロ事件（米国同時多発テロ）によって受け入れ諸国の入管規制も強化され、インドネシア政府は送り出し政策の焦点を不法就労者の多い非熟練労働から熟練労働へ、インフォーマル部門（個人雇い）からフォーマル部門（法人雇用）へと、移さざるをえなくなった。

こうして、2004年に成立したユドヨノ政権下で新たな国家開発計画が始動し、移住労働産業は工場労働や看護・施設介護などへ、派遣先も従来の東アジア・中東から欧米・アフリカなどへ徐々に広がり、家事・介護労働者への依存からの脱却がはかられてきた（奥島、2014b、2015）。2009年からは家事・介護労働者への不正や暴力が絶えない受け入れ諸国に対して派遣凍結を実施し、さらに2012年には派遣を2017年までに完全停止して、調理や介護などに特化した「専門職」のみに切り替えるという「2017年家事・介護労働者派遣ゼロ指針（Roadmap Zero Penempatan TKI PLRT 2017）」を発表したのである。

凍結措置を受けた諸国は当初、他国からの受け入れを開始して強気の姿勢をみせたが、新たな人材が劣悪な労働環境に定着せず、改めてインドネシアと二国間協定を結び人権保護に努める姿勢をみせるころまで譲歩している。実際のところ、受け入れ諸国でも少子高齢化の進行につれてメイドやベビーシッターなどに高齢者介護を兼務させるケースが増え、日本や台湾・香港、ドイツや北欧諸国などは施設介護士や看護研修生の募集を始めた（奥島、2014b：59；新美、2014：83-85）。こうした動向から、受け入れ諸国に対して弱い立場に置かれてきた東アジアの送り出し諸国の発言力が、将来はさらに増すことも期待される。

だが、この新指針にも多くの課題が残る。施設介護士はとてかく、個人宅勤務の家事・介護労働者が上記の「専門職化」でどこまで技能向上をはかれるのかは疑問がある。客観的な技能向上が達成されたとしても、従来の家事・介護労働者の主流である低学歴・無資格者の中には対応できず、別な職を探さねばならなくなる者も少なくないだろう。さらに、インドネシア人は移住労働に限らず、国内でも不法就労や失踪、無断欠勤、離職・転職率の高さが目立ち、こうした職業意識ないし職場文化の違いも受け入れ諸国の雇用主との間に軋轢を生んできた。日本でも2008年より経済連携協定（Economic Partnership Agreement: EPA）を通じてインドネシア人看護師・介護福祉士候補を受け入れているが、日本語学習や専門分野の再教育、文化適応などの諸問題に加えて、当事者たちの多大な苦勞の末に国家資格取得までこぎつけたのに、あっさりと帰国・転職する者が多いことが近年話題となっている（奥島、2010a、2010b、2011a、2012など）。

以下では、筆者がこれまで東アジア諸国で行った現地調査に基づいて、インドネシアの送り出し政策の転換とその課題について述べたい。

2 家事・介護労働者派遣の興隆

インドネシア人の移住労働の概要については、すでに先行研究 (Spaan, 1994 ; Spaan et. al., 2005 ; Hugo, 1995, 2000 ; 奥島, 2009, 2011b, 2014a, 2014b, 2015 など) があるため詳細は省くが、現インドネシア政府の下で公的な送り出しが行われるようになったのは1980年代からである。その当時、石油景気に沸く中東や、企業の海外進出を促進する日本やアジアNIEs, ASEAN諸国の中で早期に経済発展を遂げたマレーシアなどが、採掘、建設、農林水産業、製造業の分野にインドネシア人労働者・研修生を受け入れた。

受け入れ諸国はインドネシアと二国間協定を結んだが、実際の事前研修や渡航手続きは両国の斡旋企業が請け負うため、事前研修の不徹底や斡旋料の水増し請求、給与不払い、逃亡防止のためのパスポートや銀行通帳の差し押さえ、暴力なども頻発した。パートナー企業をもたず不法就労・不法入国させる斡旋企業もあり、移住労働者も簡易な手続きで迅速に出国したいために合意するので、就労先で足元をみられ被害に一層遭いやすくなる、という悪循環に陥ることも少なくなかった。

その中で家事・介護労働者の送り出しも徐々に増えてゆく。中東諸国へは富裕層のために1970年代末頃から観光ビザを使った非公式の派遣が開始され、香港やシンガポールでも富裕層を中心にメイドや乳母を雇う英国風の風習がみられた。その後、少子高齢化や女性の社会進出が進んで一般市民にも雇用が普及してゆき、1991年には台湾が高齢者介護専従の外国人労働者の受け入れを開始した。全般に、家事・介護労働者の給与は現地社会の最低基本賃金額に準じており、インフォーマル部門、すなわち法人でなく個人が雇用する形態をとるため、フォーマル部門に比べて給与や勤務時間が曖昧になりやすく、不正や暴力も表面化しにくい。だが、インドネシア政府は労働条件の劣悪な職場にも積極的に送り出し、先住のフィリピンやスリランカからの労働者と競合するため、給与などの条件切り下げを黙認していた。

このような経緯から、1990年代になるとインドネシア人家事・介護労働者の需要は急速に拡大し、1997年のアジア通貨危機以降も恒常的に増加した。インドネシア政府が2009年より先述の長期派遣凍結に踏み切るまで、インドネシア人移住労働者は実に8割前後が女性からなり(表1)、マレーシアのウェイトレスやプランテーション労働者などを除けば、大半が家事・介護労働者であった。移住労働者の男女数とフォーマル・インフォーマル部門別の人数をみても、女性とインフォーマル部門の人数はほぼ一致している(図1)。

だが、先述のコンテンプラシオン事件をきっかけに、フィリピンは1995年に移住労働者の人権保護を義務づける移住労働法(RA 8042: Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995)を制定し、国連移住労働者権利条約(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families; ICRMW)にも署名した。スハルト大統領の退陣(1998年)により民主化改革時代へと突入したインドネシアも、フィリピンにならって移住労働者法(Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri)を制定し、それに基づいて送り出し制度の改革に着手する。

インドネシアの民主化改革の命題は、国民の人権保護と福利拡充、そしてそのための法制度整備

表1 インドネシア人労働者の新規送り出し人数の推移(単位:人)

年	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
総数	175,187	120,886	517,169	253,253	411,609	427,619	435,222	295,148	480,393	293,865	380,690	474,310	680,000	696,746	644,731	632,172	575,803
1. 男女内訳																	
男性	42,833	39,102	228,337	39,309	90,452	124,828	137,949	55,206	116,786	80,041	84,075	149,265	138,040	152,030	148,545	103,126	124,601
女性	132,354	81,784	288,832	195,944	321,157	302,791	297,273	239,942	363,607	213,824	296,615	325,045	541,960	544,716	496,186	529,046	451,202
2. 受け入れ国内訳																	
A) アジア太平洋	74,769	71,477	381,349	102,810	230,839	271,287	305,695	178,496	238,364	109,893	160,987	287,291	326,802	351,966	311,535	256,775	267,955
1. マレーシア	41,712	23,909	321,756	36,248	132,950	169,177	191,700	74,390	152,680	89,439	127,175	201,887	219,658	222,203	187,123	123,886	116,056
2. 台湾	3,423	4,807	9,535	9,597	17,479	29,372	50,508	35,986	35,922	1,930	969	48,576	45,707	50,810	59,522	59,335	62,048
3. シンガポール	15,678	22,982	31,235	35,487	41,045	34,829	25,707	33,924	16,071	6,103	9,131	25,087	28,661	37,492	21,807	33,077	39,623
4. 香港	3,306	3,878	3,143	5,282	19,531	12,762	21,709	22,622	20,431	3,509	14,183	12,143	20,100	29,973	30,204	32,417	33,262
5. 韓国	3,294	9,141	9,609	8,385	6,837	11,078	6,689	4,092	4,273	7,495	2,924	4,506	4,035	3,830	8,134	1,890	7,596
6. プルネイ	1,846	997	2,292	2,659	6,246	6,477	4,370	5,736	8,502	1,146	6,503	4,978	8,482	5,851	3,861	4,785	7,360
7. その他(米国・カナダ・日本など)	5,510	5,763	3,779	5,152	6,751	7,592	5,012	1,746	485	271	102	114	159	1,807	884	1,385	2,010
B) 中東・アフリカ・欧州	100,418	49,409	135,820	132,443	180,770	156,332	129,527	116,652	242,029	183,972	219,703	177,019	353,198	344,780	333,196	375,397	307,848
1. サウジアラビア	96,533	43,521	127,137	121,965	161,062	131,157	114,067	99,224	213,603	171,038	203,446	150,235	281,116	257,233	234,644	276,633	228,890
2. アラブ首長国連邦	1,948	4,640	7,857	9,362	16,961	17,584	9,558	10,672	7,779	1,475	133	5,622	22,655	28,150	38,092	40,391	37,337
3. カタール	19	34	81	2	329	561	949	1,012	916	180	62	1,002	7,979	10,436	8,582	10,010	13,559
4. オマーン*1	0	0	0	0	0	0	0	519	1,311	495	0	1,216	5,211	7,150	8,309	9,700	9,259
5. ヨルダン	0	0	0	0	0	0	6	363	1,233	226	68	2,081	10,979	12,062	11,155	10,932	5,695
6. パーレーン	1	4	0	4	12	113	169	1,542	666	88	0	21	639	2,267	2,324	2,837	4,844
7. クウェート	76	1	29	0	116	4,222	3,771	3,189	16,418	10,268	15,989	16,842	24,600	25,787	29,218	23,041	563
8. その他(イタリ ア、オランダ、シ リアなど)	1,841	1,209	716	1,100	2,290	2,695	1,007	131	103	202	5	0	19	1,695	872	1,853	7,701

注) 1: 2005年まではチャムニアを含む。
出所: BNP2TKI (2008, 2012a, 2012b) より筆者作成

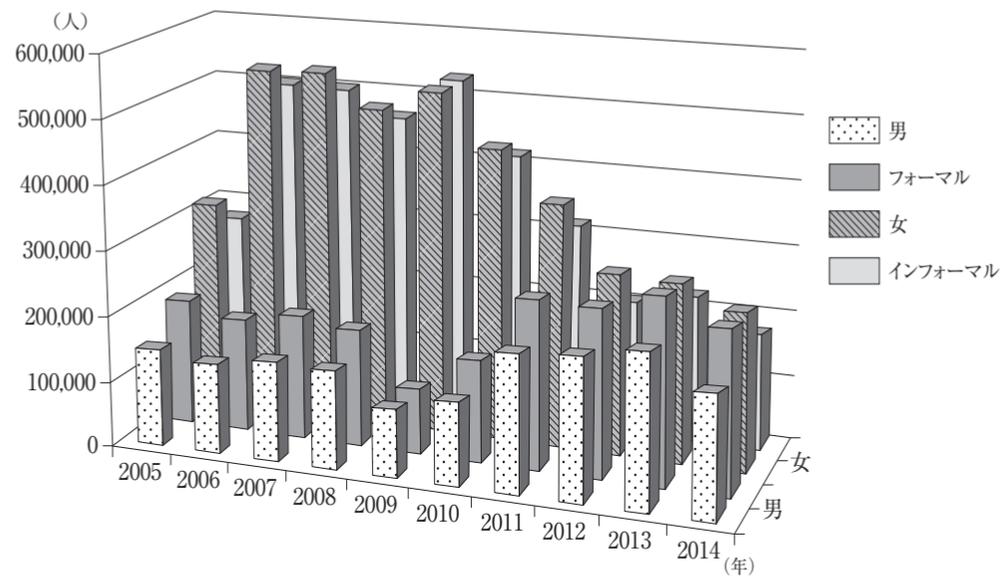


図1 インドネシア人移住労働者にみる男女の割合と部門別の割合

出所：BNP2TKI (2012b, 2014, 2015a) より筆者作成

である(佐藤, 2011)。移住労働産業では、上記の移住労働者法に基づいて「海外労働者派遣・保護庁」(Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia; BNP2TKI, 日本では「ナショナルボード」とも)が新たな所轄として開設され、斡旋企業や不法就労者の取り締まり、各国の出先機関の設置、家事・介護労働者の賃金交渉、被害対策などを統括するようになった(奥島, 2009: 24-27)。また、その少し前に米国で9.11テロ事件が発生したため、インドネシアは受け入れ諸国から入国制限や強制送還などの圧力を受けて、逃亡・不法就労の多い単純労働・インフォーマル部門への送り出しを自粛し、熟練労働者やフォーマル部門の労働者を拡大することも余儀なくされていた。

3 民主化改革による政策転換：派遣凍結と専門職化

だが、移住労働者法の制定直後に始動したユドヨノ政権は、政情不安や不況への対処に手間取り、諸事業を軌道に乗せるまで時間を要した。第1次中期国家開発計画(2004-2009年)中に移住労働者の人権保護を達成できないとみた国民議会は、海外労働者派遣保護庁や労働移住省と協議して、2009年より受け入れ諸国への家事・介護労働者派遣の長期凍結にふみきった。不正や暴力が多発していたのは、長年の二大顧客サウジアラビアとマレーシアであったが、台湾や香港と比べて通貨力が低く非効率的であるうえ、マレーシアは同じ民族文化圏でありながらインドネシア人労働者への差別感も著しいなどの事情もあった。

マレーシアは、2005～2008年まで年間19万人弱から22万人以上のインドネシア人家事・介護労働者を受け入れていたが、2009年の凍結でインフォーマル部門の受け入れ人数は前年より2万人以上減少し、2010年には新規受け入れが605人、2011年も6,427人のみとなった(BNP2TKI, 2012a)。

インドネシアの強硬な措置に対して、マレーシアは当初カンボジアやミャンマー、ケニアなどからの受け入れを試行して対抗しようとした。だが、カンボジアが自国民の死亡事故や虐待を受けてやはり派遣を停止し、その他諸国からの人材もあまり定着しないという現実と直面して、ようやく態度を軟化させ、凍結解除を要請するようになった(奥島, 2014a, 2015; 初鹿野, 2014: 232-233)。

続いて中東諸国への派遣凍結も次々と実施された。2009年9月にクウェート、2010年にはヨルダン、2011年にはサウジアラビアとシリア、そして2014年からはアラブ首長国連邦とカタールが凍結措置を受けた(奥島, 2015)。ヨルダン、クウェート、アラブ首長国連邦などの外国人労働者に対する強制労働や暴力は国際労働機関(ILO)からも批判されており(Harroff-Tavel and Nasri, 2013)、シリアでは2011年初頭から騒乱が勃発、そしてサウジアラビアは死亡事故を含めた暴力や不正などの労働トラブルが突出していたためである。

サウジアラビアでは年間20～30万人台受け入れるインドネシア人労働者の大半が家事・介護労働者であったため、凍結については実施の1年以上前からインドネシア国会で取り沙汰された。ついに凍結に至ると、2010年から2011～2012年と2012～2013年は年間9万人ずつ減少し、新規派遣数4万人台、受け入れ諸国中第3位まで降下した(表2)。サウジアラビアも南アジアやアフリカからの受け入れを試行したが、やはり上手くいかず、2013年にインドネシア人家事・介護労働者の処遇を保証する覚書を締結した(奥島, 2015)³⁾。

それでもなお、インドネシア政府は「法制度整備と安全管理が十全でない国に送り出しはできない」として今日まで凍結を解除せず、2011年末には家事・介護労働者派遣の縮小から完全停止への方向性を固めた。こうして、2012年に先述の「2017年家事・介護労働者派遣ゼロ指針」が公表され、受け入れ諸国を騒然とさせた。これは、従来の家事・介護労働者の派遣を2017年までに完全に停止し、代わりに「調理師」「ハウスキーパー」「介護士」「ベビーシッター」の専門職を派遣するというもので、最低200時間以上の事前研修を義務づけてより高い技能を提供するとともに、業務範囲・勤務時間を明確化し、賃金も引き上げることが狙いである。また、個人宅住まいでなく宿舎からの通勤にして、身の安全や外出の自由も保証するという。だが、住宅事情の悪い香港がリスクに備えてバングラデシュとインドからの受け入れを試行するなどの動きもみられる。

長期派遣凍結と並行して、インドネシア政府は市場の新規開拓に力を入れてきた。図1でみた通り、フォーマル部門の人数は送り出し総数の3割弱程度に過ぎなかったが、2011年にはフォーマル部門が全体の5割近くに、2012年にはインフォーマル部門を初めて上回り、現在6割近くにまで達した。インフォーマル部門が激減したからというだけではなく、表2のように、2011年以降は受け入れ諸国の数・地域が広がり、中国、トルコ、ASEANやEUなどの諸国が上位にみえるほか(16～25位)、数は少ないが中南米やアフリカ、共産圏諸国などにも参入している。特に、欧米や日本などへの送り出しが増えたため、送り出し総数は減少したにも関わらず、外貨送金額が順調に伸び続けている(奥島, 2015)。

こうして家事・介護労働者は、今なおインドネシア人移住労働者の主流を占めるものの、過去3年間で全体の6割強から5割強へと後退した(表3、「家事・介護・その他のホスピタリティ」)。送り出しの最盛期(2006～2010年)には、サウジアラビアへの年間新規渡航者23～29万人近くのほとんど

が家事・介護労働者で、これにマレーシア6～8万人、台湾5～6万人、シンガポール・香港のそれぞれ3万人前後を加えると、少なくとも40万人近くいたことになるので、当時からみれば3～4割も減少したことになる。一方、製造業や運輸・通信は上記の欧米その他の新規受け入れ諸国の需要に応じて伸びている。

さらに、家事・介護労働者のカテゴリでは人数が減っただけでなく、スパセラピストや看護師のような熟練労働者が増えるという変化もみられる。スパセラピストはモルジブやインドなどのリゾート観光地へ、看護師や助産師は保健省を通じて台湾、中東、日本などを対象に送り出されている（奥島，2014b）。これらの熟練労働者の派遣は今のところ年間数千人程度だが、2015年末に成立予定のASEAN経済共同体でも、看護師は域内で職業相互認証の対象^{*4}となっており、女性労働者の選択肢が確実に増えている。

4 家事・介護労働者のプロフィール：属性と再教育の限界

以上のように、インドネシアの移住労働政策の転換と制度改革は着実に一定の成果をあげてきた。さらなる課題としては、受け入れ諸国における待遇改善・人権保護のさらなるとりくみや、中東・マレーシアで著しい家事・介護労働者への差別感の払拭などがあるが、ここでは紙面の制約上、インドネシア側の課題に絞って検討する。

専門職化に際して懸念されるのは、インドネシア人家事・介護労働者が物理的に技能向上できるのか、また待遇向上にみあう職業意識・倫理観を獲得し、諸国の職場文化に適応できるのか、の2点である。1点目は、調理や掃除・洗濯、介護などの熟練労働・非熟練労働の境界が曖昧になりがちな技能を体系化するのにはどうしても限界があり、実際の雇用主の評価はそれ以外の要素、すなわち語学力やいわゆるコミュニケーション力、経験値、雇用主やその家族との相性などにも多分に左右されるからである^{*5}。また2点目は、劣悪な労働環境にも耐えて従順に働くことを従来の「売り」とし、だがその反動として失踪や中途退職・帰国が多いインドネシア人家事・介護労働者が（奥島，2008, 2009, 2014a）、より高い職業意識を身につけ、例えば業務範囲・時間外の作業要求をきちんと断られる、必要に応じて議論や権利主張もする、その代わり職場や現地社会のルールを守り契約を履行する、といった具合にすぐ変身するのは難しいからである。これについては次節で詳しく述べる。

1点目の具体的な技能標準化については、まだ所轄と関連方面で検討中であるが、斡旋企業、とりわけ中小の斡旋企業に事前研修の質的徹底をはかり、出国前に義務づけられているコンピテンシー（技能）試験を賄賂で操作する悪習の取り締まりも必須となる。だが、それでもインドネシア人家事・介護労働者の中には、正当で十分な事前研修を受ける資力・学力がなく、専門職化に対応できない者が少なからずいると予想されている。これは、彼女たちの多くが小中学校卒で、すでに結婚・離婚もしており、転職やそのための研修・再教育が難しい実情にあるからである。

まず、彼女たちの主な出身地をみてみよう。インドネシアの移住労働者全般の送り出しは、現34州のうちジャワ島・スマトラ島・ヌサトゥンガラ諸島にある10州が全体の9割以上を担っている

表2 家事・介護労働者派遣凍結後の送り出し人数と渡航先の推移（単位：人）

	2011	2012	2013 ^{*1}
総数	586,802	494,609	512,168
1. 男女内訳			
男性	210,116	214,825	235,170
女性	376,686	279,784	276,998
2. 受け入れ国内訳			
1. マレーシア	134,120	134,023	150,236
2. 台湾	78,865	81,071	83,544
3. サウジアラビア	137,835	40,655	45,394
4. アラブ首長国連邦	39,917	35,571	44,505
5. 香港	50,301	45,478	41,769
6. シンガポール	47,786	41,556	34,655
7. カタール	16,616	20,380	16,237
8. 韓国	11,392	13,593	15,374
9. 米国	13,749	15,353	15,021
10. ブルネイ	10,804	13,146	11,269
11. オマーン	7,306	8,836	10,719
12. バーレーン	4,379	6,328	5,384
13. イタリア	3,408	3,691	3,746
14. 日本	2,508	3,293	3,042
15. クウェート	2,723	2,518	2,534
16. 中国	1,072	1,967	2,055
17. トルコ	1,016	1,209	1,518
18. スペイン	1,484	1,746	1,417
19. オランダ	592	798	1,176
20. ドイツ	299	697	1,168
21. タイ	1,113	1,035	1,041
22. モーリタニア	478	982	1,017
23. 豪州	526	945	1,012
24. 南アフリカ	1,272	1,388	905
25. フィジー	556	970	848
26. その他 ^{*2}	16,685	17,380	16,582

注) 1：2014年の速報値であるため、総数は後日訂正の可能性あり。
 2：原本では2011年が59,059人、2012年が24,005人となっているが、計算間違いと思われるため表中のように訂正した。
 出所：BNP2TKI（2014）より筆者作成、一部修正

表3 インドネシア人労働者の業務別就労人数（単位：人）

年	家事・介護・その他のホスピタリティ	農林水産	製造業	船舶	建設	運輸・通信	販売・ホテル・レストラン	採掘・電気・金融・その他	合計
2011	372,675	84,273	48,976	31,467	15,352	10,684	9,283	14,092	586,802
2012	268,999	85,498	55,404	29,213	19,368	20,009	8,020	8,098	494,609
2013	262,947	86,073	63,636	33,566	25,688	23,000	9,147	8,111	512,168
2014	221,906	74,639	60,629	19,355	22,662	13,444	11,920	5,317	429,872

出所：BNP2TKI（2014, 2015a）

表4 移住労働者の上位10出身地域にみる送り出し人数と性別・部門の割合の推移

州名	2011			2012			2013		
	人数	性別(%)	部門(%)	人数	性別(%)	部門(%)	人数	性別(%)	部門(%)
1 西ジャワ	145,603	19/81	28/72	119,620	27/76	31/69	129,885	26/74	30/70
2 中部ジャワ	123,154	28/72	38/62	115,456	40/60	48/52	105,971	44/56	54/46
3 東ジャワ	109,233	31/69	36/64	100,368	34/66	40/60	93,843	39/61	47/53
4 西ヌサトゥンガラ	72,835	75/25	77/23	46,245	83/17	85/15	63,438	79/21	85/15
5 バンテン	27,576	18/82	20/80	10,853	45/55	48/52	13,244	39/61	41/59
6 ジャカルタ	18,718	61/39	67/33	15,021	87/13	91/9	14,248	89/11	93/7
7 ランボン	17,085	18/82	28/72	16,259	22/78	38/62	17,975	31/69	49/51
8 バリ	15,066	81/19	96/4	14,082	83/17	98/2	14,617	83/17	99/1
9 北スマトラ	12,447	16/84	90/10	13,728	18/82	80/20	13,299	21/79	91/9
10 東ヌサトゥンガラ	10,725	51/49	65/35	8,753	66/34	78/22	5,308	47/53	57/43
1～10位 小計	552,442			460,385			471,828		
1・2・3・5・7位 小計	422,651			362,556			360,918		
全国合計	586,802			494,609			512,168		

注) 性別の比率は男性/女性、部門はフォーマル部門/インフォーマル部門である。
出所: BNP2TKI (2014) より筆者作成

(表4)。州別年間送り出し実績では西ジャワが首位(2013年は129,885人)、次いで中部ジャワ(105,971人)、東ジャワ(93,843人)、西ヌサトゥンガラ(63,438人)が続く。特にジャワ島3州は全体の6割以上を占め、首都ジャカルタやバンテンも加えると7割に達する。このうち、西・東・中部ジャワとジャカルタに隣接するバンテン、南スマトラのランボンの5州は、送り出し総数の約6～8割が女性で、またインフォーマル部門も総数の6～8割を占めているので、家事・介護労働者の主要送り出し地域であることがわかる。

地方自治体別にみると、海外向け家事・介護労働者の代表的出身地として知られる西ジャワのインドラマユ(全国第2位、28,410人)やチレボン(3位、18,675人)で、中部ジャワのチラチャップ(4位、17,592人)、その他、西ジャワのチアンジュール、カラワン、東ジャワのマラン、ポノロゴなど、いずれもジャカルタ、バンドン、スラバヤといった首都圏近郊か地方工業都市が上位に見える(BNP2TKI, 2014)。一方、例えば国内向けメイドや売春婦が多いといわれる中部ジャワのウォノギリはせいぜい年間500人台で、また国内の代表的貧困地域の1つである西ヌサトゥンガラのロンボク島は3県で年間5万人以上送り出しているが7割以上が男性・フォーマル部門である。

次に、移住労働者の最終学歴をみると(表5)、上記の5大家事・介護労働者送り出し地域のうち、西ジャワとバンテンは2011年の送り出し人数の過半数が小卒であるのに対して、中部ジャワ・東ジャワ・ランボンでは中卒が過半数から6割、高卒も2割という対照的な構成を示していた。長期派遣凍結によるその後の送り出し数の減少でも、西ジャワ・バンテンではやはり小卒、中部ジャワ・東ジャワ・ランボンでは中卒の層が顕著に減少した(BNP2TKI, 2014)。さらに婚姻履歴も、西ジャ

表5 移住労働者の最終学歴・婚姻歴の割合(2011年)

州名	最終学歴(%)				婚姻履歴(%)		
	小学校	中学校	高校	専門学校・大学以上	未婚	離婚	既婚
1 西ジャワ	50	34	12	4	18	11	70
2 中部ジャワ	22	55	20	3	32	6	62
3 東ジャワ	16	61	20	3	28	7	65
4 西ヌサトゥンガラ	79	15	5	0	24	4	73
5 バンテン	56	30	10	4	13	12	75
6 ジャカルタ	17	26	35	23	26	5	69
7 ランボン	17	61	20	1	39	8	53
8 バリ	3	4	28	65	48	1	51
9 北スマトラ	4	19	73	4	84	2	14
10 東ヌサトゥンガラ	42	43	12	3	53	4	43

出所: BNP2TKI (2014) より筆者作成

ワ・バンテンは7割以上が既婚者で、離婚経験者も11～12%と他州より高めている。

これらの属性を総括すると、海外へ家事・介護労働者として赴く女性たちは多くが国内の主要貧困地域の出身ではないが、首都圏近郊で住民間の経済格差が著しい地域か、中高卒が就職難にある地方都市に集中しており、前者は劣悪な労働環境か失業状態にあり、後者は必ずしも困窮するほどではないが、学費を家族に返済したり弟妹を養ったりする必要があることがうかがわれる。また、上位10州は北スマトラと東ヌサトゥンガラを除くと全体に既婚率が高く、新居購入や子供の教育、夫の失業などのため、一時的経済手段として移住労働を選ぶ傾向にあることも推察される。

このように、小中卒で比較的早期に結婚した女性が多だけに、言語や技能の習得に時間がかかり、専門職化やスパセラピスト・看護師などの熟練労働への転職に対応できない者が多い。特に、首都圏近郊出身で小卒の場合はすでに年配でもあり、複雑な書類手続きや長い再教育に耐えるよりも、手っ取り早く働くため劣悪な労働環境や不法就労・不法入国もあえて受け入れ、その結果さらに暴力や不正にも遭いやすくなり、逃亡やさらなる不法就労をはかる、という悪循環に陥りがちである。実際、家事・介護労働者の5大送り出し地域の渡航先をみると(表6)、もっとも労働トラブルの多いサウジアラビアへの渡航者は西ジャワ出身者が圧倒的多数で、派遣凍結が開始された2011年も6万人弱が渡航していた。アラブ首長国連邦やカタールも同様であり、オマーンやバーレーンへは逆にこの3年増加している。したがって、当然ながら労働トラブルに遭った移住労働者数も、西ジャワが常に突出している(BNP2TKI, 2014, 2015a)。学歴や婚姻履歴の構成がよく似ているバンテンも、サウジアラビアとアラブ首長国連邦への送り出しが全体の7割以上を占めていた。オマーン、バーレーンへも同じく微増しており、中東諸国への派遣凍結により行き場がなくなって困窮している低所得者が多いことをうかがわせる。反対に、中部ジャワと東ジャワはマレーシア、台湾、香港、シンガポールなどの東アジア諸国において主力となっており、ランボンも台湾・マレーシアへの送り出しを主流としている。

表6 家事・介護労働者の主要出身地域別にみた渡航先と人数（単位：人）

州名	年	マレーシア	台湾	サウジアラビア	アラブ首長国連邦	香港	シンガポール	カタール	ブルネイ	オマーン	バーレーン
西ジャワ	2011	4,182	18,924	58,385	22,370	3,770	7,243	9,976	1,904	4,174	2,245
	2012	6,175	23,199	17,287	21,202	4,303	7,763	13,865	3,143	5,618	3,931
	2013	7,766	25,269	19,615	28,078	4,214	7,205	10,806	2,923	7,449	3,568
中部ジャワ	2011	18,591	22,307	19,506	6,011	16,886	20,463	2,250	2,711	1,032	716
	2012	26,676	22,681	6,092	5,110	14,455	16,111	2,124	3,437	1,227	655
	2013	26,334	21,589	6,766	2,831	13,444	13,143	875	2,819	473	280
東ジャワ	2011	16,545	26,694	16,606	2,668	25,267	9,488	795	3,776	423	379
	2012	18,771	26,020	8,690	2,505	22,798	8,214	1,009	3,595	467	294
	2013	19,849	25,297	8,904	2,187	20,303	5,678	659	2,100	228	183
バンテン	2011	723	700	17,487	3,692	196	636	1,450	153	537	291
	2012	1,125	571	2,865	2,015	153	476	1,257	191	468	344
	2013	1,108	687	3,055	3,509	129	378	1,497	253	677	476
ランボン	2011	2,953	5,801	2,101	487	1,717	2,790	163	189	200	123
	2012	3,646	5,817	452	598	1,854	2,227	365	253	313	192
	2013	4,716	7,622	553	307	1,748	2,042	57	231	67	50

出所：BNP2TKI（2014）より筆者作成

インドネシア政府は、専門職化によって失業するかもしれないこれらの女性たちのために、国内で代替雇用を創出することが必要であると認識しており、移住労働者の多い農村部に外資系企業の工場を設立する、農業開発プロジェクトを導入する、などの案も挙がっている。詳細はまだ模索中だが、小中卒の移住労働希望者向けにはすでに、実業高校のカリキュラムをアレンジした「ミニ実業学校（SKM Mini）」を東ジャワで開講するなどを試みている（BNP2TKI, 2015b）。

5 職業意識向上の課題

インドネシア人家事・介護労働者のいま1つの課題は、技能だけでなく自身の職業意識や倫理観をも向上させなければならないことである。前節で触れた不法就労や逃亡などの頻発に加えて、インドネシア人には国内外で自主的退職や離職が非常に多いという特徴もみられ、政府にとっても悩ましい問題となっている。

外国人家事・介護労働者への不正・暴力は個人宅で起こることが多いため、正確なデータや証拠を集めるのは容易ではないが、政府は帰国した移住労働者全般に対して労働トラブルのアンケート調査を行っている（表7・8）。それによると、2010年以降は派遣凍結の影響で、帰国者総数もトラブル申告数も減少してはいるが、いずれの年も帰国者の1割から1.5割が労働トラブルを報告している（申告者の8～9割はジャカルタ国際空港への帰着者）。

回答者の就労先をみると（表7）、サウジアラビアへの派遣凍結が始まった2011年までは全体のおよそ半分、その後も2～3割を占めている。クウェートも2010年まではトラブルが多く、2014年

表7 労働トラブルによる帰国者数の推移（ジャカルタ国際空港における調査対象者のみ）^{*1}（単位：人）

順位	国名	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	サウジアラビア	22,035	23,760	31,676	18,977	8,940	3,769
2	台湾	4,497	3,491	3,834	3,520	3,231	525
3	アラブ首長国連邦	3,866	3,667	6,843	6,770	5,545	3,737
4	シンガポール	2,937	2,524	3,395	2,972	2,380	478
5	クウェート	2,864	2,600	2,466	685	299	94
6	マレーシア	2,476	1,851	1,953	1,282	683	374
7	香港	2,245	1,625	1,789	1,808	1,215	223
8	カタール	2,516	1,412	2,924	3,460	4,061	2,777
9	オマーン	1,146	1,194	2,140	2,131	1,956	1,337
11	バーレーン	373	336	743	762	872	639
12	シリア	161	244	339	437	1,214	5,054
13	ブルネイ	84	201	190	144	198	61
14	韓国	10	2	0	4	0	9
15	その他	1,416	1,462	2,107	2,621	934	664
合計		45,626	44,369	60,399	44,573 ^{*2}	31,528	19,741

注) 1：2008～2011年は、奥島（2014a：87、表4）に引用した2012年5月の海外労働者派遣保護庁の統計とは数値が若干異なる。また2013年分も速報値であるため、後日訂正の可能性あり。

2：原本では44,432人となっているが、計算間違いと思われる。2012年5月の同行統計では44,573人になっている。出所：BNP2TKI（2014）、一部筆者修正

表8 帰国者の労働トラブルの内容と推移（単位：人）

順位	トラブル内容	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ^{*2}
1	労働者の自主退職 ^{*1}	18,789	13,945	22,123	11,804	9,088	8,152
2	就労中の病気	8,742	10,153	12,772	7,263	7,221	3,231
3	給与不払い	3,797	1,905	2,874	1,723	4,959	2,123
4	虐待	3,470	4,822	4,336	2,137	2,139	1,235
5	性的暴力	1,889	2,518	2,978	2,186	1,633	971
6	渡航書類不備	1,547	1,326	1,894	1,454	1,202	476
7	持病	1,436	2,968	1,773	2,328	884	694
8	雇用主による問題	1,228	1,916	4,358	9,695	699	1,146
9	契約違反の就労内容	1,030	791	989	744	570	366
10	就労中の事故	633	1,020	867	732	532	116
11	雇用主の死亡	592	334	677	633	431	142
12	労働者の妊娠	367	379	471	531	307	143
13	会話力不足	333	315	534	415	214	157
14	技能不十分	236	220	868	290	205	197
15	子供の同伴	99	34	161	402	188	38
16	その他	1,438	1,792	2,734	2,095	1,256	554
合計		45,626	44,438	60,399	44,573	31,528	19,741

注) 1：2013年の自主退職者8,152人のうち、4,642人はシリア騒乱からの帰国者。

2：2013年は速報値であるため、後日訂正の可能性あり。出所：奥島（2014a：87）およびBNP2TKI（2014）より筆者作成

から派遣凍結を受けたアラブ首長国連邦やカタールは2011～2012年に増加している。ただし、シリアの2012～2013年の急増は例外で、当国の騒乱に外国人労働者も巻き込まれるようになったためである。これらの帰国者数を各国への年間新規送り出し人数と比較してみると(表1・3・7)、アラブ諸国ではいずれも受け入れ総数の1～2割にあたるインドネシア人労働者が労働トラブルで帰国していることになる。特に、アラブ首長国連邦、カタール、オマーンの割合が高い。

一方、アジア諸国では、派遣長期凍結を最初に受けたマレーシアが表7では第6位と、帰国者が意外に少ない。これは、年間新規受け入れ人数が多くても、その中に占める家事・介護労働者は6～10万人程であることと、同じ言語・文化圏であるため比較的気楽に渡航できる、フェリーなどでも帰国できるため調査対象から外れた者が多い、などの理由が考えられる。また、台湾やシンガポールは当初、マレーシアよりもトラブルによる帰国者がはるかに多かったが、派遣凍結を受けていないにも関わらず徐々に減少している。これは、他の受け入れ諸国の経験した派遣長期凍結からの波及効果もあろうし、銀行債務制度の導入(詳細は奥島, 2008, 2009参照)によって正規の賃金・残業代の確保や紛争調停が容易になったためもあると考えられる。

アラブ諸国の外国人労働者に対する不正・暴力の多さは、家事・介護労働者だけに限ったことではなく、またアジア系女性への差別感も強い。アジア域内でも、中国人・華人の使用人に対する差別的処遇や、韓国や日本の工場・漁船で労働者がミスをするや殴る習慣などは今なお根強い。したがって、家事・介護労働者が「専門職」となっても不正・暴力を完全に防ぐのは難しく、「派遣ゼロ指針」のような政治的措置もやむをえないことになる。

だが、帰国理由の内訳をみると、インドネシア側にも問題が山積していることがわかる(表8)。まず、「労働者の自主退職」、すなわち先述の自主的退職や離職が最多を占め、各年とも全体のおよそ3～4割前後となっている(ただし、2013年は過半数がシリア騒乱による帰国者である)。続く「就労中の病気」も2割前後を占めており、上位2項目だけで全体の過半数に達している。その他、6の「渡航書類不備」や13・14の「会話力不足」「技能不十分」も労働者(と斡旋企業)の問題であり、10の「就労中の事故」も技能不十分から起きる場合がある。

雇用主側の主な問題としては、3～5の「給与不払い」「虐待」「性的暴力」などがある。また、海外労働者派遣保護庁が主要受け入れ諸国に開設した緊急電話相談センターでは、給与不払いに次いで「一方的解雇」と「外出・通信の禁止」の件数が多い(BNP2TKI, 2014)。「外出・通信の禁止」とは、家事・介護労働者の転職・失踪を恐れる雇用主が自宅や介護施設に事実上の軟禁状態にすることで、この3項目で全体の5割強を占めるという。だが、そうした場合には、調査のうえで新たな雇用主とのマッチングや、斡旋企業や在外公館が査察を行うなどの対策がとられるので、帰国に直結する訳ではない。

「労働者の自主退職」の原語は「職業への関わりの断絶(pemutusan hubungan kerja; PHK)」、すなわち自主退職だけでなく、労働者の死亡や契約終了、係争による辞職や解雇なども含む。だが、移住労働の文脈では、主に労働者がある日突然欠勤ないし失踪して、そのまま退職することをさす。特に、家事・介護労働者の場合は、失踪して売春を含む不法就労に従事することも多い。仕事が長続きせず、しかもしばしば無断で辞めるといった現象は移住労働に限らず、インドネシア国内でもよ

くみられる一種の職場文化であり、仕事が合わない、不正やいじめに遭った、家族・郷里から離れて孤独であるなどの理由に加えて、労働者にもともと責任感や公共心、法的知識が薄いことなどにも起因している。支障なく熱心に働いていた場合でも、2～3年から5年程で転職を繰り返し、それが「キャリアアップ」につながると考える風潮もあり、終身雇用制がほとんどなく縁故採用・昇進が多いという従来の社会事情に根ざしている^{※6}。

書類不備や技能不足については、斡旋企業ないし移住労働者候補が事前研修や渡航手続きにかかる時間・コストを減らそうと不正を働いた結果であるので、労務管理の強化によってある程度防ぐことが出来る。だが、勤労意欲や責任感、法規や社会制度などに関する知識は、移住労働者へのより長期的な教育によって培われるべきものであり、ひいてはインドネシア国内の旧習をも払拭する必要もある。これは、家事・介護労働者が海外で直面する不正や暴力、差別などに対処し、真にプロフェッショナルな職業人であると認められるためには避けられない課題となっている。

6 むすび

以上をまとめると、送り出し・受け入れ諸国の双方に民族・文化的要素を含めた社会慣習が根強く残り、これを改善するためには共通の法制度基盤の確立がどうしても必要になる。特に、従来買手市場に甘んじてきた送り出し諸国は、互いに連帯して移住労働者の法的保護を要求すべきであり、ASEANではフィリピンとインドネシアがすでに始めている(鈴木, 2012; 山田, 2014: 21-26; 奥島, 2014a: 76, 97-98)。だが同時に、送り出し諸国はそれぞれの自国民の質的人材開発にも力を入れる必要がある。インドネシアでは家事・介護労働者の「専門職化」が発表された翌2013年、2つの政府令が出されて(Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2013 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, および Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri oleh Pemerintah), 移住労働者法で謳われている人権保護と労務管理のあり方が詳細に定められた。例えば、給与や勤務時間、その他の契約内容の保証される権利と同時に、十分な事前研修や技能試験、パスポートや労働ビザなどに加えて移住労働者身分証や社会保険証などの書類も完備する義務があることが示されている。また、売春婦やストリッパー、傭兵、その他受け入れ国内で違法とされる職業への就労も禁止されている。残る課題は、低学歴・低所得の近郊農村女性に対する開発や再教育を早急に行うことと、それを通じてより全国的な技能と職業意識の底上げをはかることである。

※本研究は、平成20～22年度文部科学省科学研究費補助金「東アジアにみるインドネシア・ベトナム女性移民の急増と家事介護労働者－花嫁間の推移」、平成23～25年度「東南アジア医療福祉にみる看護・介護人材送出実態の実証研究：対HEPA問題を中心に」、および平成26～30年度「ASEAN経済統合・EPA下の医療保健人材の東アジア域内移動と職場適応の実証研究」(いずれも基盤研究B海外、代表：奥島美夏)の成果に基づいている。共同研究者、連携研究者、研究協力者、そして各国での現地調査の協力者の皆様に深謝する。

- *1 本稿で「家事・介護労働者」と総称するこれらの職では、高齢者介護を主目的として外国人労働者を受け入れる台湾と、幼児介護・教育を目的とした香港を除き、大半の受け入れ国はいわゆるメイド／家政士として入国させている。しかし、台湾・香港以外でも実際は、雇用主の家族・親族である高齢者や子供の世話を任せられ、看護学校卒などはホームナースや付き添い婦として給与も高くなるケースもある。なお、韓国では家事・介護職に受け入れる外国人を在外朝鮮族に限定している（鄭，2008 参照）。
- *2 インドネシアは2009年後半から派遣長期凍結を実施したが、家事・介護労働者は国によって2～3年間の契約期間があるため、2010-11年頃までは最大国籍集団であった。台湾では総数20万人近くのうち約14万8000人（2011年末）（労働部，2014）、香港約27.4万人のうち49%の13.4万人以上（2010年3月，Immigration Department，2010）、シンガポール約20万人のうち10万人、マレーシア約35万人のうち8割の28万人（*The Straits Times*，2012）が就労していた。
- *3 サウジアラビアとの覚書には、家事・介護労働者への給与支払いを銀行口座経由にして、契約に違反した雇用主には罰則を適用することなどが定められている（BNP2TKI，2013a，2013b）。後述のように、サウジアラビアが受け入れ諸国の中でもっとも労働トラブルが多いことを考えると、この覚書の締結には大きな意義がある。
- *4 ASEAN域内職業相互認証制度に含まれているのは、エンジニア、測量士、建築士、看護師、医師、歯科医師、会計士、そして旅行業専門職の8つである（山田，2014：4）。
- *5 その他、例えば調理と掃除・洗濯、あるいは調理と高齢者介護など、複数の業務を依頼したい場合、2人分雇用しなければならないのか、あるいは1名に兼務させ相応の給与を払うのか、などが問題となる。同様に、通いで来てもらう場合、家賃は誰が負担するのか、最盛期に1国20万から35万人もの家事・介護労働者を抱えていた国々でそれだけの数の住居を確保できるのか、フォーマル部門に移行すると雇用方法はどうか、などの具体的な問題も明確に規定する必要がある。
- *6 むろん、全般に労働条件が悪いことを考えれば、弱者の抵抗・抗議の一形態としてとらえることもできる。ただし、この数年の好況で国内の賃金水準は急上昇しており、また労働争議の一解決手段として社会保険労務士制度が、国民福祉の拡充として国民皆保険が導入されるなどの進展もみられる。

《参考文献》

日本語

- ・小ヶ谷千穂，2003「フィリピンの海外雇用政策——その推移と『海外労働者の女性化』を中心に」駒井洋監修，小井土彰宏編著『移民政策の国際比較』明石書店，313～356頁
- ・奥島美夏，2008「台湾受け入れ再開後のインドネシア人介護労働者と送出制度改革——銀行債務制度とイメージ戦略から看護・介護教育へ」『異文化コミュニケーション研究』第20号，111～189頁
- ・奥島美夏編著，2009『日本のインドネシア人社会——国際移動と共生の課題』明石書店
- ・奥島美夏，2010a「インドネシア人介護・看護労働者の葛藤——送り出し背景と日本の就労実態」『歴史評論』第722号，64～81頁
- ・奥島美夏，2010b「インドネシア人看護師・介護福祉士候補の学習実態——背景と課題」『国際社会研究』第1号，295～342頁
- ・奥島美夏，2011a「インドネシアの保健医療・看護教育制度——どんな国から候補者たちは来ているのか・1」『看護教育』52（8），696～701頁
- ・奥島美夏，2011b「東アジア域内の移住労働——製造業から医療福祉へ、外国人労働者から移民への模索」和田春樹ほか編著『岩波講座 東アジア近現代通史（10）——和解と協力の未来へ』岩波書店，85～106頁
- ・奥島美夏，2012「外国人看護師・介護福祉士候補の受け入れをめぐる葛藤——EPAスキームにみる選抜方法・技能標準化・コストの課題」池田光穂編著『コンフリクトと移民——新しい研究の射程』大阪大学出版会，109～136頁
- ・奥島美夏，2014a「インドネシアの労働者送り出し政策と法——民主化改革下の移住労働者法運用と『人権』概念普及の課題」山田美和編著『東アジアにおける移民労働者の法制度——送出国と受入国の共通基盤の構築に向けて』アジア経済研究所，63～106頁
- ・奥島美夏，2014b「インドネシア人看護師の送出政策の変遷と課題——国内保健医療改革と高齢化の時代における移住労働の位置づけ」『アジア研究』60（2），44～68頁

- ・奥島美夏，2015（近日刊）「民主化改革時代のインドネシアにおける送出政策の転換と課題——家事・介護労働者派遣からの脱却と高度人材の育成」トラン・ファン・トゥほか編著『東アジア経済と労働移動』文眞堂
- ・佐藤百合，2011『経済大国インドネシア——21世紀の成長条件』中央公論社
- ・鈴木早苗，2012「移民労働者問題をめぐるASEANのジレンマ」『アジア研ワールド・トレンド』（205），39～44頁
- ・知花いづみ，2014「フィリピンの労働者送り出し政策と法——東アジア最大の送出国の経験と展望」山田美和編『東アジアにおける移民労働者の法制度——送出国と受入国の共通基盤の構築に向けて』アジア経済研究所，107～139頁
- ・鄭雅英，2008「韓国の在外同胞移住労働者——中国朝鮮族労働者の受け入れ過程と現状分析」『立命館国際地域研究』26，77～90頁
- ・新美達也，2014「ベトナム人の海外就労——送出国の現状と日本への看護師・介護福祉士派遣の展望」『アジア研究』60（2）号，69～90頁
- ・初鹿野直美，2014「カンボジアの移民労働者政策——新興送出国の制度づくりと課題」山田美和編著『東アジアにおける移民労働者の法制度——送出国と受入国の共通基盤の構築に向けて』アジア経済研究所，215～242頁
- ・山田美和編著，2014『東アジアにおける移民労働者の法制度——送出国と受入国の共通基盤の構築に向けて』アジア経済研究所

インドネシア語

- ・BNP2TKI (Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, <http://www.bnp2tki.go.id/>), 2008, "Penempatan TKI Negara Tujuan Tempat Kerja, Tahun 1994-2007."
- ・BNP2TKI, 2012a, "Penempatan Berdasar Sektor (2006-2012)" (10 June).
- ・BNP2TKI, 2012b, "Penempatan Berdasarkan Jenis Kelamin (2006-2012)" (10 June).
- ・BNP2TKI, 2013a, "Arab Saudi Keluarkan Aturan Perlindungan Pekerja Rumah Tangga" (17 July).
- ・BNP2TKI, 2013b, "APJATI Dorong Menakertrans Buat MoU dengan Arab Saudi" (20 July).
- ・BNP2TKI, 2014, "Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Tahun 2013."
- ・BNP2TKI, 2015a, "Data Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Tahun 2014 (Periode 1 Januari s.d 31 Desember)" (6 January).
- ・BNP2TKI, 2015b, "Penghentian Pengiriman TKI PLRT Ditarget Beres Tahun 2017" (17 March).

英語

- ・Hugo, Graeme, 1995, "International Labor Migration and the Family: Some Observations from Indonesia," *Asian and Pacific Migration Journal* 4 (2-3): 273-301.
- ・Hugo, Graeme, 2000, "The Crisis and International Population Movement in Indonesia," *Asian and Pacific Migration Journal* 9 (1): 93-129.
- ・Harroff-Tavel, H., and A. Nasri, 2013, *Tricked and Trapped: Human Trafficking in the Middle East*, ILO (International Labour Organization).
- ・Immigration Department (Hong Kong), 2010, "Annual Report 2009-2010." http://www.immd.gov.hk/publications/a_report_09-10/eng/ch1/ (2010年10月10日閲覧)
- ・Spaan, Ernest, 1994, "Taikongs and calos: The role of Middlemen and Brokers in Javanese International Migration." *International Migration Review*, 28 (1) Spring: 93-113.
- ・Spaan, Ernest, F. Hillmann, and T. van Naerseen, 2005, *Asian Migrants and European Labour Markets: Patterns and Processes of Immigrant Labour Market Insertion in Europe*, London: Routledge.
- ・*The Straits Times* (シンガポール紙), 2012, "Jakarta Plans to Stop Sending Maids by 2017," 5 January.

中国（台湾）語

- ・労働部（中華民国），2014，<http://www.mol.gov.tw>（2014年10月10日閲覧）

The Challenges of Indonesia's Policy Shift in Sending Domestic Workers Abroad:

Towards the Skill Standardization and Moral Professionalization of Rural Workers

OKUSHIMA Mika

Tenri University

Key Words: Indonesia, domestic workers (maids and care workers), shifting to professional workers

This study considers Indonesia's policy on sending domestic workers abroad to serve as maids and in-home care workers, the changes in this policy, and subsequent challenges. Since the 1990s, the number of Indonesian maids and care workers who are part of the informal sector (not employed by corporate entities) employed abroad rose sharply. Around 2009-2010, Indonesian domestic workers in East and Southeast Asia outnumbered other foreign workers, such as Filipinos and Vietnamese.

In the 21st century, the Indonesian government began promoting democracy reform, shifting its policy towards protecting human rights, and reducing the number of domestic workers in foreign countries. Along with this policy change, the government strove to break its economic dependence on sending domestic workers abroad. At the same time, the government tried to help them transition to the formal sector (employed by corporate entities) by obtaining skilled positions such as factory workers, nurses, and care workers. The government actively cultivated relationships with new recipient countries in Europe, the US, and Africa.

In 2009, the government imposed a moratorium on sending domestic workers to places for long periods of time where they are constantly abused or mistreated. In 2012, the government started a program called the Zero Domestic Worker Roadmap to 2017. This plan aims to only send "professional workers" abroad, such as cooks and care workers.

The new roadmap has various challenges such as improving domestic workers' skills to help them transition to professional jobs, re-educating workers with little education and no qualifications (who comprise the majority of domestic workers), creating jobs to replace domestic worker positions, and forging a shared sense of professionalism among Indonesian workers, both at home and abroad.