

ケース 6.4 移民送出国のジレンマ——フィリピン

1970年代より、歴代の政府は、フィリピン国民の海外出稼ぎ労働を積極的に推進してきた。中東湾岸産油諸国や経済成長著しい他のアジア諸国に向けて数百万の国民が移住していった。フィリピン人女性は、家事労働者、看護師、その他のサービス産業の重要な働き手として世界各地で重宝がられた。フィリピン人男性は、世界各国の船員労働者として働いている。その他多くのフィリピン人が、アメリカ、カナダあるいはオーストラリアへ長期滞在永住移民として出国している。フィリピンでは強い移民文化が育っているため、多くの海外同胞は国民であるとの意識が国民の間に強い。しかし、移住が経済的停滞からの脱出や経済発展を達成するために本当に役立っているのであろうか。

今日、フィリピンは世界でもっとも労働者を輸出している国である（50年前のイタリアにやや似ている）。800万人のフィリピン人が海外で暮らしているが、それは全人口8,500万人の約10%に相当する。海外送金は1975年の1億300万米ドルから2006年の128億ドルに跳ね上がっている（CBP, 2007）。2004年の海外送金は、国内総生産（GDP）の11.8%に相当している（World Bank, 2006）。フィリピン政府は、海外で働く国民（OFWs）を、フィリピンの新しいヒーローたち（*bagong bayani*）であると盛んにもち上げている（Asis, 2008）。しかし、海外送金への高い依存は問題をはらんでいるとみる人々も多いことも確かである。「開発のための移民」であって、「発展のかわりに移民」であってはならないのである。

フィリピン人には世界中で会うことができる。アメリカ、カナダ、オーストラリアへの永住移民は1960年代より増加している。1970年代の戒厳令下のマルコス政権は出稼ぎ労働者の輸出を経済成長政策のための重要な政策のひとつであると位置付けていた。それ以来、海外在住フィリピン人労働者（OFWs）を短期滞在出稼ぎ労働者として海外に派遣することが公式な政策のひとつとなっている。行く先は最初のうちは中東湾岸産油諸国であったが、後には他のアジア諸国にも派遣されるようになった。フィリピン人はその後ヨーロッパにも進出するようになった。とくにイタリアとスペインへの移住が目立っている。海外出国は、数百万のフィリピン国民やコミュニティにとって普通の生活の一部となっているので、10歳から12歳くらいの子供たちも海外で働くことを思い描きつつ生活している（Asis, 2008）。

2005年12月の時点でフィリピン人海外在住者を3つのグループに分けると以下のようになる。340万人の永住移民、370万人の海外出稼ぎ労働者、そして、90万人の不法就労移民である（Asis, 2008）。永住移民は主にアメリカ、カナダ、オーストラリアに住んでいる。多くは家族を連れての移民であり現地で家族生活を営んでいるだけでなく、永住権に加えシティズンシップを獲得していることが多い。永住移民は故国との間の人的、社会的、経済的関係を維持しているディアスポラ集団である。

ケース 6.4 移民送出国のジレンマ——フィリピン

海外フィリピン人出稼ぎ労働者 (OFWs) は、フィリピン政府による「フィリピン人を世界の生産労働者にする」という労働輸出政策の成果である。政府は、広報活動をより強化して最大 100 万人のフィリピン人を毎年、海外出稼ぎ労働者として出国させることを目論んでいる。1975 年には 3 万 6,035 人を出国させているが、1990 年には 44 万 6,095 人、2000 年には 84 万 1,628 人が出国しており、2006 年について目標の 100 万人に達している。「そのとき、フィリピン労働雇用省は大いなる喜びに沸いた」 (Asis, 2008)。フィリピン人海外出稼ぎ労働者は、教育と技能の高さから尊重されているだけでなく、特定の産業をフィリピン人で占めることも多い。海外出稼ぎ労働者の過半数は女性であり、中東湾岸諸国や東アジアで家事労働者、看護師、踊り子としての需要が高い。男たちの多くは、海運産業で船員として働いている。2005 年には 24 万 7,000 人が船員として働いているが、世界の船員の 4 分の 1 はフィリピン人である。フィリピン人男性は世界中の船で働いているが、船員は人種や国籍を基準にして階層化されている。

フィリピン人海外移住者のなかに、非正規移民が多いことは、フィリピン政府の海外出稼ぎ労働者政策とそのための制度の整備状況を考えると特筆すべきことだといつてよい。多くの海外出稼ぎ労働は海外の経営者や民間斡旋業者からの強い需要によって生じるのだが、彼らは政府の公式手続きを迂回して労働者を獲得したり、斡旋したりすることによって大いに儲けている。さらに、移民労働者自身も、厄介な官僚的手続きや遅延を避けるため、あるいは他に目的地に到達する手段がない場合には、不法就労を好む傾向がある (Hugo, 2005: 21-7、IOM, 2005: 110-12 を比較参照)。

フィリピン政府は、移民活動を管理するために積極的に関与している。移民希望者はまず、1982 年に労働雇用省 (DOLE) の内部に設置された政府の海外雇用局 (POEA) に登録しなければならない。POEA はそのなかから海外出稼ぎ労働者を募集し、選別してから申請書や労働契約内容を審査した上で手続きに入る。POEA は海外移住労働斡旋業者の登録審査業務も行っている。また、1977 年に設立された海外出稼ぎ労働者福祉局 (OWWA) は、海外出稼ぎ労働者の福利厚生増進と、残された家族への支援を目的としている。OWWA は福祉問題担当者を受入諸国に派遣して労働状況を監視すると同時に、帰国者のフィリピン社会への再統合や再教育の責任を負っている。フィリピン海外移民委員会 (CFO) は 1980 年に創設されているが、その任務は主に永住移民にかかわるものである。その任務は、海外永住者とフィリピンとの関係を維持することにある。CFO は、出国する移民に対して準備教育を施しているが、なかでも外国人の妻や婚約者になるために出国する者に対する教育に力を注いでいる。海外のフィリピン人との関係を維持するための方策として、フィリピン政府は 2003 年に海外在住者に対して、フィリピン総選挙への参政権を認めただけでなく、当該国の国籍を獲得した人々に対してフィリピンのシティズンシップの再取得、あるいはフィリピンのシティズンシップを保持するための権利を認めている (Asis, 2008)。

労働雇用省は、世界におかれている 34 のフィリピン政府総領事館に設置されているフィリピン人海外労働者課に職員を派遣する責任を負っている (Asis, 2008)。OWWA 福祉担当

ケース 6.4 移民送出国のジレンマ——フィリピン

職員とともに、何百万もの海外出稼ぎ労働者の要求に答える役割を負っている (Lim and Oishi 1996 : 120 も比較参照)。しかしながら、フィリピンから派遣された職員たちはしばしば、無法な斡旋業者や、やりたい放題の経営者の前で無力感を感じる人が多い。それは、彼らが現地の警察や自治体職員を抱き込んでいることが多いからである。

1995年にシンガポールで働いていた家事労働者フロール・コンテンプラシオンが、雇用者の子供と同僚の家事労働者を殺したとして告発され、絞首刑にされた事件が発生した際に、派遣職員が弱い立場の労働者を守ろうとするとときに直面する困難が明らかになり、フィリピンでも移民労働者政策の政治問題化が始まった (Gonzalez, 1998; Wong, 1996)。移民政策の政治問題化は、長い間シンガポールや他の国々で海外出稼ぎ労働者が感じていた、屈辱感が積もり積もって生じた事態である。この事件に反対する野党や、教会組織、女性団体や労働組合そして海外出稼ぎ労働者の協会などが、大きな抗議行動を起こした。ラモス大統領政府は、行動を余儀なくされたのである。シンガポールへの家事労働者の移住停止措置は、一時的なものであり、あまり効果はなかったが、ともかく措置がとられた。1995年6月にフィリピン政府は、海外出稼ぎ労働者のマグナ・カルタと称されるようになった「移民労働者及び海外フィリピン人（保護）法」を成立させた。同法は海外移民労働を支えたイデオロギーの変化を示唆するもので、移民の経済的目的よりも海外フィリピン人の尊厳や人権を守ることをより重視するものであった。この法律によって、海外出国者にとり好ましい職業や受入国の選択がより慎重に行われるようになっただけでなく、出国希望者に関する情報収集の強化が求められるようになり、さらには移民に係する政府省庁間の連携体制の向上が求められるようになった (Go, 1998)。

アジスが論じるように、この移民労働者及び海外フィリピン人（保護）法は、同法が何を表象しているのかということが重要であり、同法が何を達成しようとしていたのかということはそれほど重要ではない (Asis, 2008)。海外出稼ぎ踊り子や家事労働者が減少したという証拠はないし、海外在住フィリピン人労働者の各種の条件が実質的に向上したという証拠もない。その大きな理由は、労働者受入国がフィリピン政府との二国間協定を結ぶことに消極的であることや、多くの国々は多国間協定である ILO 議定書や 1990 年の国連による「全ての移住労働者及びその家族構成員の権利の保護に関する議定書」があれば十分だとの態度を維持していることにある。海外フィリピン出稼ぎ労働者は依然として増大しているが、経済成長は停滞したままである。

フィリピンは重要なテストケースである。30年以上におよぶ計画的な大量労働者移民出国制度は、しばしば成功例として論じられることがある。フィリピンはグローバルな労働市場にとり労働者と技術者の主要な供給国となった。海外送金は、貧しい故国の家族とコミュニティの生活水準を高めた。しかし、フィリピンの実質的な経済発展を促進したという証拠は少ない。実際は、1世紀ほど前にはフィリピンと同じような発展状況にあった他の国々、例えば韓国、タイ、マレーシアなどと比べると、遅れをとっているだけでなく、その差は広がりつつある。労働輸出と海外送金に依存することは実のある経済的・社会的発

展を引き起こす処方箋とはならないのである。アジスが論じるように「労働輸出と海外送金の双方あるいはどちらかに頼って、移民送出国から移民受入国に自らを変遷させた国はアジアにはない」のである (Asis, 2008)。

【参考文献】

- Asis, M., M. B. (2008) 'How international migration can support development: a challenge for the Philippines' in Castles, S. and Delgado Wise, R. (eds.) *Migration and Development: Perspectives from the South*, (Geneva: International Organization for Migration).
- CBP (2007) *External Accounts: OFW Remittances 2006*. (Manila: Central Bank of the Philippines) http://www.bsp.gov.ph/statistics/statistics_online.asp, accessed 20 June, 2007.
- Go, S. (1998) 'The Philippines: a Look into the Migration Scenario in the Nineties' in OECD (ed.) *Migration and Regional Economic Integration in Asia*, (Paris: OECD) 145-54.
- Gonzalez, J. L. I. (1998) *Philippine Labour Migration: Critical Dimensions of Public Policy* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies).
- Hugo, G. (2005) *Migration in the Asia-Pacific Region* (Geneva: Global Commission on International Migration). http://www.gcim.org/en/ir_experts.html.
- IOM (2005) *World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration* (Geneva: International Organization for Migration).
- Lim, L. L. and Oishi, N. (1996) 'International labor migration of Asian women: distinctive characteristics and policy concerns'. *Asian and Pacific Migration Journal*, vol.5: no. 1, 85-116.
- Wong, D. (1996) 'Foreign domestic workers in Singapore'. *Asian and Pacific Migration Journal*, 5:1, 117-38.
- World Bank (2006) *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration* (Washington DC: World Bank).