

アジア女性の国際的な移住労働 目立った特徴と政策の問題

リン・リーン・リム

労働市場政策支部

オオイシ・ナナ

雇用移住支部

(仮訳)

(財) 女性のためのアジア平和国民基金

1. 序

最近、最も目立った社会的・経済的現象のひとつとして、国際的な移住労働に女性が加わり、大きな政策問題・関心事となっている。ごくかいつまんで言えば、政策的な関心は元をただせば、女性移住者の直面する問題が彼女たちが女性であり、移住者でもあることでより複雑になる事実から来ている。ジェンダーの観点からすれば、女性は移民政策や国際労働市場へのアクセスに関しては男性と同等の機会・待遇を受けるべきである。他方、女性、移住者あるいは自国民ではないものとして、また性差別的労働市場における労働者としての身分のために、国際的な女性移住労働者はとくに形態さまざまな差別、搾取や虐待の犠牲者にされる。したがって彼女たちには特別な保護が必要である。政策問題は複雑である。それらが保護に対して平等の問題を伴うからだけでなく、より重要なことは移民政策や雇用構造と送出国、受け入れ国双方の労働法が政策問題の対象となるからである。それだけでなく、家庭、社会や職場における女性の役割と地位に関する社会・文化的な態度や認識にも関わってくる。それでも、このようなジェンダーに対する偏見は直接的な政策干渉を受けつけないかもしれない。

本書はアジアや中東諸国に向かうアジア女性の国際的な移住労働に焦点を合わせ、その政策課題を明らかにするものである。伝統的な移民受け入れ国へ向かう定住性の女性の移住は対象としない。アジア女性に焦点を置くのは、多くの理由からとくに関心があるからで、第1に、女性の参加がアジアの国際的な移住労働にきわめてはっきりと表れていることがある。第2に、アジア女性は自律的な経済移住者として自分自身の権利で移動している。男性移住者に依存しているのではない。第3に、アジアの女性移住者の状況は、海外で経済的機会を捉えようとするが、国境を超える出入国取締規則、社会的拘束、性差別、さらに自国や受け入れ国における、さまざまな形態の搾取と戦わなければならない女性のジレンマを反映している。第4に、一般の関心を高め、移住労働者の権利と保護を促すためにより効果的な国内外の努力の要求を駆り立てたもの、それはとくに家事労働や売春で働くアジア人女性移住者の窮状であった。第5に、アジアの送出国、受け入れ国はともにジェンダー選択的な、ジェンダーに敏感な移住政策や計画を実験してきている。第6に、送出国と受け入れ国双方のアジア女性移住者自身やNGOの側での最近の反応は、政府の政策や計画を補完、補充するための非公式な努力の興味ある、有益な例を示している。

本書の次節ではアジア女性の国際的な移住労働の際だった特徴に触れる。どうしてアジア女性が最近の国際的な労働力の流れでは圧倒的なのか、またどうして彼女たちはとくに傷つ

けられやすいのか、それを取り上げる。3節では政策の諸相を扱う。移民政策の表向きの意図と実際のジェンダーの影響について調べ、アジアと中東諸国から例を引く。このような政策は雇用政策や女性移住者を対象とする労働取締規則と切り離すことはできない。政策の目的と実施の実態とのギャップに注目して、最終節では国際的な女性移住者のより効果的な保護の必要性を明らかにし、さらにいくつかの行動の方向を提案する。

2 アジア女性の国際的な移住労働の目立った特徴

1976年当時、女性は海外で就労するために出国したと報告のあったアジアの労働者146,400人の15%以下であった。1987年になると、海外で出稼ぎに出た100万を超すアジアの労働者のうち27%前後を占めるに至った（アベラ、1995：241）。1990年代にはアジアの移住労働に占める女性の割合がさらに高くなった。主要な送出国はフィリピン、インドネシア、スリランカとタイであった。他方、主要な受け入れ国はペルシャ湾岸協力会議国、とくにサウジアラビアおよびクウェート、同じく香港、日本、台湾、シンガポール、マレーシアとブルネイであった。フィリピン人女性移住者は行く先がアジア諸国の場合には12対1で男性をしのぐが、中東へ契約労働で出ていくフィリピン人の場合にはその3分の1以下を占めるに過ぎない（リム、1994：130）。全体に、女性はフィリピンを出国した記録のある全海外契約労働者の約60%を占めている（フィリピン全国統計局・1994年度海外労働者調査）。インドネシア人女性移住者は公式に記録された流出数で見ると男性を2対1の割合でしのいでいる。男女比で行くと、1983/1984年では女性海外労働者を100とすると、男性のそれは141であったが、1993/1994年になると、36に落ち込んでいる（ユゴー、1995：表5）。1994年にスリランカの空港で実施された調査では出国する労働者の84%が女性で、その大半が家事労働者であった。1990年に海外での就労のためにタイを出国した記録のあるタイ人労働者の約4分の1だけが女性であったが（ヒランブルック、1992：付録1：3）、不正手段による女性の移住はかなりに上り、タイ人女性の移住は男性のそれより急速に増えて来ている。

上記のデータで大事な点は、それが合法的な移住労働に関連していて、海外での就労のために移住するものとして公式に記録されたその部分にのみ関連していることである。仕事以外の理由（多くは観光と教育）で合法的に出国しても、最後は目的国で働く女性や、他国で就労するために国境のチェックを受けずに非合法的に出国する女性も対象となっていない。資格外あるいは非合法的な流出も考慮に入れると、女性の数も割合もかなり高くなりそうである。例えば、資格外インドネシア人海外契約労働者は7対1もの比で、資格労働者数を上ま

わっていると見積もられている（ユゴーとシングネトラ・ルナール，1991：36）。また、正式のルートを通して出国するスリランカ人は、移住者全体のおよそ40%となっている（バンダラ，1991）。

他のアジア諸国からの女性も国際的な移住労働に加わって来ているが、その数はそれほど多くはない。中東で働くインド人女性の数は10万前後だろうし、またシンガポールや香港に、家事労働の仕事に就くために不法入国するインド人女性の証拠もあがっている。バングラデシュ人女性はとくに隣国のインドやパキスタンだけでなく、香港やシンガポールでもで家事労働者として働いて来ている。けれども、このような移住の正式な禁止が解除になったのは1991年になってからに過ぎない。女性労働を輸出する、とくに家事労働者を送り込んでいる、その他のアジア諸国はミャンマーと中華人民共和国である（ハイザーとウィー，1993：11）。技能の梯子のもう一方の端ではアジアの女性はまた、看護婦、医師、教師、秘書と“女性の”仕事で海外で働くためにも移住している。これらの熟練女性移住者はアジアや中東の主要労働輸入国だけでなく、伝統的な労働力輸入国やヨーロッパへ出ていく。また、彼女たちの出身国は主要労働力輸出国だけでなく、マレーシア、シンガポール、日本さえ含まれている。例えば、1,500人前後の日本人女性が香港で管理職や専門職で働いているとの報告がある（レビンソン，1994：40）。

アジア女性の移住労働の特殊性および意味はいくつかの際だった特徴から明らかにできる。男性の移住労働との対比において、あるいは世界の他の地域の女性移住との対比において際立っている。このような特徴はどうして、アジア女性が最近の労働力移動の流れの中で圧倒的なのかを説明するのに役立つが、さらには彼女たちの傷つきやすさや保護の必要性も同時に強く訴える。もちろん、アジア女性移住労働者自身の中にも出身国やその共同体の違いからとくに生ずる相違点はある。しかし、彼女たちの支配的なパターンや経験に基づいて、いくつか概念化できる。すなわち、

- ・アジア女性移住労働者の供給は、同国の男性や世界の他の国の女性移住者とも比較して非常に弾力的である。アジアの女性は海外の労働市場の需要の変化に喜んで、また比較的容易、かつ迅速に対応出来ている。とくに中東の事情が大きくあずかって、男性の外国籍出稼ぎ労働者の需要が弱まり、いろいろな機会が女性中心の仕事で広がってきた。それに伴い、アジア女性は家族や家庭を離れて家族のための稼ぎ手となり、自国の重要な外貨獲得手となった。彼女たちの移住は家族の生き残り戦略であることが多いが、これには故国の構造調整計画の否定的な影響がさらに勢いをつけた。その柔軟性にはいくつかの要因が挙

げられる。その中で最も重要なのは、比較的社会的拘束がないこと、自国ですでに労働力として参加した度合いが高いこと、彼女たちの移住を促進する際に政府と民間の仲介業者が積極的な役割を果たしていること、それに社会的ネットワークの支援があることが要因と云える。；

- ・社会・文化的態度や東南アジア諸国とスリランカにおける比較的高い教育水準のおかげで、若い、未婚の女性でも海外に出て働くことができるようになっている。これらの態度は他の南アジアやアラブ諸国、とくに宗教信仰や実践がいまだに女性の身分や移動に強い影響力をもつ国のそれよりリベラルである。また、次のことも指摘されている。女性がすでに労働力の大きな割合を占めている国では、一定の範疇に入る女性労働者の海外雇用に対する制限は、現実的と云うより形だけの象徴的なものであることが多い。例えば、フィリピンやタイの当局は海外での就労に対する公式な禁止策から、多くの範疇の女性を免除する方策を考え出している。他方、女性の労働力への参加が社会規範・価値により拘束されて来ているバングラデシュやパキスタンのような国では、公式な制限策は女性を家庭に、という社会的傾向を強化するだけになっている（アベラ、1995：242）。
- ・アジア女性の移住者の流れに見られる持つ自主的な、累加的な性格の重要な理由として、社会的ネットワークの活動がある。アジア人は強い社会的関係と義理のネットワークを維持することで有名である。このような関係、ネットワークを通してこそ、情報が伝達され、接触ができ、新しい移住者のための雇用機会が創出され、把握され、社会的支援が提供されるのである。とくに受け入れ国におけるにフィリピン、インドネシア、タイ女性のコミュニティー（香港のスターフェリーターミナルや中央地区、シンガポールのオーチャド通り、クアランプールのチャウキットにおける女性移住労働者の集まりが顕著な例である）が拡大するにつれて、他の女性たちが後に続くのが以前より簡単になって来ている。女性、とくに若い女性は連鎖的に移住することがは男性より多く、すでに海外で契約労働者として働いている姉あるいは親戚の後に続く。彼女たちはまた、男性より非公式な社会的ネットワークに依存することが多い。例えば、海外で働くフィリピン人家事労働者の追跡研究では、友人と家族が香港では家事労働の就職口については最も広い情報源となったことが明らかにされている。家事労働者を雇いたいと考えている人にとっては高くつき、時には信頼できない代理業者に行くよりは、信用できる、すでに香港にいる家事労働者に照会を頼む方が得策であった（バスケス他、1995：30）。もうひとつの研究では、多くのスリランカ人女性移住者が民間の募集業者により就職斡旋を受けているが、男性労働者の16.5%

に比して、32%が非公式なルートを使っていたことが分かっている（イーレン、1995：269）。

- ・国際的な移住労働に占めるアジア女性の割合は圧倒的に高い。その背後にある大きな要因は、このような流れを促進するために送出国政府が果たしている活発な役割である。インドネシアの人的資源省海外雇用センター（AKAN）、フィリピン海外雇用部、スリランカ海外雇用局、バングラデシュ雇用促進・研修局、タイ労働省海外雇用管理事務所は労働力輸出促進に備えて設立されている。女性労働の場合、アジアの輸出国政府は困難なジレンマに直面しているが、それについては次節で論ずる。合法、非合法を問わず、女性の移住を大幅に容易にして来たのはアジアにおける“移住産業”の成長である。募集業者、海外雇用プロモーター、人的資源供給業者、さらに多くの合法、非合法の仲介業者がいないとしたら、1970年代半ば以降のアジア人の労働移住は、このような巨大な規模には到達しなかっただろう（アベラ、1992：270-72）。労働者募集は大変儲かる、競争の激しいビジネスとなり、募集業者は業界団体を組織するまでになっている。インドネシアの人的資源供給業者協会はその一例である。彼らは自分たちに有利に政策を変更してもらうよう、政府に対してロビー活動を展開している。フィリピンで約700の登録募集業者がいる。1991年だけで、これらの業者が701,500人の契約労働者を扱った。大抵の業者は特定の分野あるいは部門でだけ業務を行っている。例えば、307の業者ではもっぱら、女性家事労働者あるいはエンタテナーのみを扱っている（ストーカー、1994：35）。これらの募集業者の活動によって、多くのアジア女性が海外で働くことができるようになったのは明白であるが、同時に彼女たちを傷めつける元凶ともなっている。まず、代理人たる彼ら業者が請求する料金は全般的に途方もない、と云われていて、法的に認めれている金額より随分と高い。女性は長期の借金を負うか、家族の財産を売り払ってこの費用を捻出することがよくある。次に女性移住者が送出国と受け入れ国の双方で代理人に依存する関係が一連の搾取的な慣行に繋がりがかねない。この依存関係には多くの要因が考えられる：代理人が乏しい海外の仕事に対する唯一のアクセスとなっている。女性には受け入れ国で代理人と雇用主しか接触先がない。このような依存関係は代理人たる業者が女性のパスポートを預かると云うような慣行が醸成している面があり、決して偶然的なものではない。
- ・大抵のアジアの送出国と受け入れ国にはまた、多くの未登録の代理人やその他の非合法的な仲介業者がいる。出発地にも目的地にもいる。不法移住者数の増加にはこのような広範な仲介業者の活動があずかっているのは明らかである。国境を超えて不法移住者を案内する、

あるいはニセの書類を調達する小規模な業者から、売春のために女性の国際的身売買や密入出国をさせて荒稼ぎをする組織的地下シンジケートまで、と範囲は広い。女性移住者が非合法に日本へ殺到するのは、日本の組織犯罪シンジケート（やくざ）の手配によることが多く、彼らは女性たちを芸能産業で働かせている。非合法的なルートの激増は、政府に、あるいは合法的な民間の募集業者に依るのであれ、合法的な移住手続きがしばしば費用の高い、時間のかかることが理由のひとつとなっている。移住者自身も雇用主もどちらも、使ってみると非合法的なルートに頼った方が便利だと考えることはあり得る。女性は男性より比較的教育水準が低く、情報に接することが限られているので、男性よりこの非合法的なルートを利用する傾向が高い。もちろん、非合法的な募集業者自身も、男性より女性が騙されやすいと、女性に狙いを置くかも知れない。云うまでもなく、危険は超過滞在あるいは入国条件違反のために非合法となっている女性と一緒に、非合法的なチャンネルで移住する女性が、最も傷めつけられやすいことにある。それは受け入れ国で合法的な身分がなく、公的援助あるいは救済策からまったく切り離されるからである。

- アジア女性の移住労働を強く特徴づけているのは、それが女性の多い、ごく限られた職種に集中していることである。家事労働者、エンタテナー（売春婦の美辞麗句であることが多い）、レストランやホテルの手伝い、労働集中型の製造組立工がその例だ。これらの仕事は職業階層では一番下にあり、一般に現地の女性から避けられている。（送出国の仕事に比してではなく、受け入れ国の他の仕事に比べて）報酬が低い、労働条件が劣悪、仕事に先の希望や保障が限られているからだ。これらはまた、女性に“向いている”仕事とも見られている。なぜかと云えば、それらが伝統的に女性に、とくにアジア女性に固有と云われるおとなしい、従順な、さらに世話好きな性質の特徴を結びついているからである。フィリピン、タイやスリランカ人女性は文通で結婚し、てヨーロッパ、オーストラリア、ニュージーランド、さらに日本にさえも渡っている。
- さまざまな研究がこれらの仕事、とくに家事労働や売春をしている女性移住者の苦境を明らかにしている。“家事労働者は家事労働者契約にしがみついで海外の仕事に乗り出す。彼女の契約は破られたり、差別的で公正さに欠ける雇用条件、とくに賃金の切り下げと代わることが少なくない。家事労働者に支払われる賃金は大抵、標準以下で、時には遅れたり、保留されたりする。休日は守られないし、食事也十分ではない。宿泊設備は安全でも、快適でもなく、医療給付は拒否され、移動は制限されている。不当な扱い、性的嫌がらせ・虐待、過重労働、時間外の家事労働という多くの事例も挙げられている”（アームソン、

1992 : 15) 。“移住エンタテナーの大きな問題は、その収入の搾取とも云えるもので、彼女たちの稼ぎの大半はさまざまな仲介業者に吸い上げられている。性的虐待や売春に加えて、海外でエンタテナーとして働く女性はまた、薬物中毒や性病に侵されることがある。フィリピンやタイから来て日本でエンタテナーとして働く女性ではタイ人女性に犠牲が多い”のは、資格外労働者の割合が高いことが理由となっている(グラティ, 1994 : 93-95)。契約を最後まで履行しない、中途帰国が頻発する、とくに中東へ移住した女性にそれが多発するのは、彼女たちの状況がストレスの多いことを物語っているようである(国連, 1995 : 16)。中東ウオッチドッグ報告書によると、1991年5月からの1年の間に1,400人のフィリピン人家事労働者、何百人ものインド、バングラデシュおよびスリランカ人家事労働者が自国大使館に避難を求めたと見積もられている。逃亡後警察に見つかり、逮捕されたり雇用主のところへ戻された女性もいた(国連, 1995 a : 164)。

- 女性移住者、とりわけ家事労働や芸能で働く女性移住者はとくに犠牲にされやすい。仕事の状況が個別化されているため、建設現場や大農園で集団と働く男性移住者と比較して孤立性が高く、情報や社会的支援のネットワークができにくい。雇用主にきわめて有利な関係で規制される雇用の性質も、家事労働者が搾取の対象にされやすい要因である。しかし、彼女たちに犠牲を強いる最大の元凶は彼女たちの移住者の身分ではなく、彼女たちが集中している仕事が通常、受け入れ国の労働法あるいは社会保障の規定の対象外という事実である。これは同じ分野で働く同国人女性と共通して強いられる犠牲のひとつの形である。たとえ家事労働や芸能分野が労働法あるいは社会保障規則の対象とされたとしても、その仕事の性質上、労働法、社会保障規則の施行、とくに女性移住労働者への適用は本当に難しいものになる。そしてもし売春が受け入れ国で合法的な職業ではないとしたら、売春に走った女性移住者は公的な保護を期待することはできないのは云うまでもない。代わりに、役所の嫌がらせ、手入れや国外退去処分を受けることになるろう。
- 政策問題のもう一つの理由は、アジア女性の国際的な移住労働を特徴づける人的資本の低下あるいは浪費である。家事労働者として働くために移住を目論んでいるフィリピン人女性に関するある研究によると、36%が大学卒か、学部学生であることが分かった(ストーカーで報告, 1994 : 109)。よりよい収入と低い社会的身分を海外に求めて、これらの女性たちは自分の資格について控えめに申告して家事労働者の仕事を見つけようとする。受け入れ国では彼女たちはより技能の高い仕事に代わることはできない。ポストがあっても、彼女たちに資格があっても事情は同じである。ビザに記載された、より高い技能範疇に入

- る女性が、それでも熟練度の低い、あるいは非熟練労働に就く結果になることも考えられる。例えば、中東では看護婦で入国した女性が家事労働あるいはその他の非熟練労働に追いやられた事例も多く報告されている。日本に入国するエンタテナーは“熟練”労働者と分類される。しかし、最近の法務省の調査では、この範疇で入国した女性の80%はホステスカウエイトレスとして働いていることが判明した（朝日新聞、1995年7月22日付）。
- アジアの労働力輸出国はより多くの熟練労働者を海外へ送ろうと、以前から熱意をもって来たが、海外労働市場で需要のある熟練労働のタイプは比較的限られている。医療労働者、とくに看護婦だけが大きな需要があるように思われる。フィリピン人移住者の中で、この範疇の労働者の選択が1991年の第1、第2四半期と比較して第3四半期の間に76%と145%増加した（POEA, 1992: 3）。看護は海外で需要が一番大きい。1993年にフィリピンから海外へ送られた医療労働者21,000人のうち、79.8%が看護婦であった。しかし、これには頭脳流出の問題がある。フィリピンは世界最大の看護婦輸出国ではあるが、国内では看護婦が必要数に30%足らない状態となっている（POEA, 1992: 4）。
 - もう一つ関連する問題は、“熟練”と“非熟練”女性移住者の違いが必ずしも十分に明白ではない、と云うことである。例えば、インドネシア政府は第6次5ヶ年計画の中で、輸出予定の熟練労働者の範疇に“訓練されたベビーシッター”を入れた（ユゴー, 1995: 30）。しかし、“訓練されたベビーシッター”と“非訓練ベビーシッター”の違いは曖昧である。さらに大事なことは、ベビーシッターの労働環境が必ずしも、それによって変わらないことである。搾取と虐待は女性移住者の熟練度と関係なく、むしろ受け入れ国における女性の社会的身分や特定の職業と結びついている。だからどんなに家事労働者やベビーシッターが研修を受け、“熟練労働者”と見なされようとも、貧弱な労働条件や搾取はなくなりそうにない。

アジア女性移住者は家族みんなのためにと、苦しい条件下で海外で働くことを選ぶ。その経験から得るものはほとんどない、と彼女たち自身は知っている（国連, 1995: 7）。

“しっかり稼いで貯め、そして家族に明るい未来をもたらしたい”という気持ちに駆られて来ている（レビンソンの引用による, 1994: 40）。しかし、彼女たちが払う犠牲は賃金を故国へ送金する安全かつ効率的な方法がない限り、いずれする帰国に備えて彼女たちに貯金を奨励する機関がない限り、無に帰してしまうだろう。よく観察される状況と云えば、彼女たちは忠実に毎月、自分の給料を国へ送り、残りを生活必需品に使う。契約が終われば空手で帰国し、気がついたら家族に送った金が家族の消費で消えてしまっていた、と云

うことが時々起こることである。“送出国政府は家族の消費より、もっと生産的な使用に送金を生かすルートを考慮する必要がある”（ハイザーとウィー、1993：14）。事例研究から明らかになったのは、女性移住者の生活が海外で困難であるのと同じように、帰国後の再統合も同じように困難なことがある。女性移住者は家族や共同体に再度とけ込むためにだけでなく、もっと満足の行く、収入のある仕事を探すのにも助けが必要である。不幸なことに、彼女たちは給料のもらえる仕事が見つからないことが多く、大抵は自営となるための十分な資金を海外での稼ぎから得ることができない。したがって彼女たちが再移住に追い込まれることになり、場所から場所へと仕事を求めて移動する多くの人々が続く結果となるのである。

3 アジア女性の移住をめぐる政策の諸相

前節から次のことが明らかである。すなわち、女性移住労働者の状況に主として影響を与えるのは、(i) 受け入れ国の移民（および関連の労働市場）政策やこれらの政策がジェンダー選択性や、ジェンダーへの敏感さによって決まる国際労働需要のパターン；(ii) 送出国政府が労働力輸出促進のための移民政策と傷めつけられやすい自国民女性を守る必要性和どう均衡をはかろうとするのか；さらに(iii) 2国間あるいは多国間レベルで送出国や受け入れ国、女性移住者自身、あるいはNGOによるこれら女性の保護と福祉の促進のためのイニシアティブ、である。

3.1 出入国政策のジェンダー選択性と敏感さ

アジアの女性移住者を受け入れている国々の政策がジェンダー選択性についてどうなのかは、以下を取り扱う主な4つの取り締まりタイプから調査できる：永住と家族の再統合、労働市場の基準に基づく一時入国、雇用と福祉の利用資格、入国と滞在の条件である。

永住と家族再統合をめぐる規則はアジア女性の移住の主たる決定要素ではない。とくに伝統的な移民（受け入れ）国に関心があるわけではないからだ。これらの国々やヨーロッパ諸国では入国取り締まり規則に性に基づく差別をはっきりを示さない傾向である：“外国人”あるいは“外国人の配偶者あるいは被扶養者”としてジェンダーを顧慮しないカテゴリーで男女をまとめて扱っている。しかし、“取締規則の実施にあたっては、出身国あるいは目的国社会で男女が果たす役割については典型的な固定観念の影響を受けていることが多かった。すなわち、ジェンダーの不平等性を強化し、結果的に性による異なる移住内容をもたらすイメージである。こうして、女性は伝統的な移民（受け入れ）国でも、ヨ

ヨーロッパ諸国でも大方は被扶養者として入国を認められ、他方、男性は経済的な性格の移住カテゴリーの中で多数を占める傾向があった”（国連，1995：14）。被扶養者として入国した女性は一般に就労できない。

アジアや中東の労働力輸入国では永住を認めないのが通例である；移住者は労働市場の基準で一時的に入国を認められ、とくに非熟練労働者は通常、家族を同行できない。例外はクウェートで、家族の移住や再統合が認められていた。1990年6月の日本の出入国管理法は日系外国人には性に関係なく、定住権を与える。これらの例では性について特別に指示していないが、結果は必ずしもジェンダーに中立ではない。例えば、クウェートの家族の再統合に関する規則を見ると、とくに1960年代、1970年代では中心はアラブの女性でアジアの女性（インド、パキスタンやイラン人）は多少、入国している。当初、被扶養者は就労できたが、被扶養者に対して後で制限が設けられ、その影響を受けたのは大半が女性であった（ラッセル，1995：257-258）。

著者の関心がもっとあるのは労働市場の基準に基づく入国取締規則である。労働力輸入国は大体において、入国の基準として男女を特定しない。しかし、入国取締規則が特定の職業に移住者の入国を認める限り、また職業にジェンダーの分離がある限り、結果はジェンダーによる選択がまかり通ることになる。家事労働者、エンタテナーや看護婦の入国許可は男女を特定しない。しかし、仕事の性格上、ジェンダーが特定され、結果的には女性が選択されることになる。入国のための技能基準もとくにジェンダーを選択していない。しかし、その申請では男女で異なる結果となる傾向が見られる。出身国で技能訓練を利用するのに男女差があるためか、あるいは受け入れ国でジェンダーの固定観念が女性と熟練を要さない仕事を、男性と熟練のいる仕事のポストを結びつけることになっているのが理由である。日本のような国では入国できる“熟練”労働者としてエンタテナーを分類しているので、女性が圧倒的と云う皮肉な状況が生まれている。

したがって、最近の一時的移住労働に関する規則は、実際の記述ではそうでないとしても、結果的に女性選択型となっている。この主な理由は入国取締規則が家事労働者、エンタテナーやその他看護婦やサービス業のような女性が圧倒的な職業を選別しているからである。例えば香港では、非中国系家事労働者の入国については人数の制限がない。

女性は仕事のカテゴリーに基づいて入国できているけれども、他に多くの入国・滞在の条件が付けられている。それら条件は往々にして、男性移住者や現地の女性と比較して差別的である。熟練および専門職労働者と違って、海外からの家事労働者は一般に、雇用者

を変更できない。香港の取締規則では海外からの家事労働者は雇用契約の最初の2年間に雇用者を変更できない；契約違反をすると、出国前に新しい、有効な契約書を提出できない；契約終了後は2週間以上香港に滞在できない。このような取締規則の間接的な結果は、女性移住者の雇用主への依存を強くすることである。シンガポールでは家事労働者として労働許可をもらうにはさらに厳しい制限がある。女性移住者は妊娠してはいけないし、6ヶ月ごとに妊娠テストを受けなければならない。現地市民と結婚してもいけない。シンガポールではまた、海外からの家事労働者を雇う雇用者は5,000米ドルの保証金の提供し、さらに250米ドルの賦課金を毎月払う必要がある。この保証金は他の海外労働者のタイプに対してはたった2,000米ドルなので、高額である。雇っている家事労働者が妊娠すると、雇用者は保証金を没収される。

また、労働力輸入国ではアジアの女性移住者の雇用と関連して入国を認めるが、彼女たちに既存の労働法典あるいはその他の福祉条項による保護は認めていない。例えば、クウェートでは外国籍労働者はクウェート人のために設けられた社会保険から除外されているし、家事労働者は労働法の役務補償規定の対象外である。“したがってこれらの国の移住取締規則は国の責任と云うよりはむしろ、移住者のそれを強調する傾向があり、移住者の権利の保護に関する記録は一般にあまりない”（国連、1995：4）。これらの国に公正を期すために云えば、家事労働あるいは接客分野で働く労働者の保護がないという問題は、移住労働者に限られたものでない。これらの分野で働く現地女性も保護法の対象となっていない。そして、法的条項があっても、その施行は関連の仕事の性格上、困難である。実際、一定の分野では女性移住者は現地女性より恵まれていることもあり得る。受け入れ国の中には標準契約書を作成し、海外からの家事労働者に支払う最低賃金を決めるところもある（香港では月350米ドル、シンガポールでは200米ドル、サウジアラビアでは213米ドル、マレーシアでは200米ドル）一方で、現地の家事労働者はこのような取締規則の対象にならない傾向がある。不幸にも契約や最低賃金が実際に海外からの家事労働者のために守られているかどうか、彼女たちが少なくとも現地家事労働者と同じ最低金額の支払いを受けているかは、別の問題である。

3. 2 女性移住者に影響する他国への移民政策

アジアの労働力輸出国の他国への移民政策には3つの主な、関連する狙いがある。しかし、そのうち2つ、労働輸出の促進と移住労働者の保護は矛盾、対立しかねない；この矛盾あるいは対立は女性移住者に関連する。一方で、海外の労働市場に反応するために送出

国政府は需要のあるところには男女を問わず、すべての労働者の流出を促進する必要がある。他方で、上で論じたように、とくに保護の必要なのは女性移住者で、男性労働者は一般に自分で対応できる。これらの女性の幸福にたいする国民の懸念に応じて、政府の中には女性の移住を禁止、制限した政府もある。第3の主な政策目標は労働力移住のもつ影響力を最大限に展開することである。そのためには送金の流入や生産的な使用を促し、また技能と研修を積んだ人々の帰国を促進する必要がある。

表1は送出国が3つの大まかな目的を追求するために試みてきた政策干渉の諸々のタイプを示す。3番目の欄は公式に表明された意図からみた政策干渉であり、4番目の欄は直接、間接的な実際のジェンダーへの影響を示す。海外の雇用を促進し、それによる成果を最大のものとするための多くの干渉策の政策意図は、ジェンダーに盲目的な傾向がある。すなわち、女性と男性を区別しない、あるいはあからさまに両者を差別していない。通常、移住者の安寧を保護あるいは促進しようとする政策干渉だけが女性と男性の役割、ニーズや拘束の違い、女性移住者がより傷つけられやすい（すなわち、このような干渉策はジェンダーに敏感である）と云う事実を考慮に入れる。ジェンダーに盲目的な政策干渉はしばしば、ジェンダーに中立な結果につながると推測される（すなわち、性別に拘わらず同じ結果を生む）。しかし、政策の実施方法はジェンダー選択的になりがちな実際の影響をもたらすことになる（すなわち、女性と男性で異なる結果を生む）。3番目、4番目の欄の分類は必要上、一般化されている。特定の国に適用した際に、分類を修正しなければならない場合もあり得る。

3. 2. 1 女性の移住の促進

労働力輸出を促進するために、アジアの諸政府は非常に活発な役割を演じて来ている。上記したように、専門の政府機関を設けたり、民間の募集システムを奨励したり、様々である。いくつかの国ではとくに開発計画に就労のために女性を海外に送り出す目標を組み込んでいる。例えば、インドネシアは第4次5ヶ年（1983-1988/89）計画の目標のひとつとして、225,000人の女性を海外に送り出すことを計画していた。それが第5次5ヶ年（1989-1994）計画では500,000人の女性を海外へ移民させるのが目標となっている（ラジーハシム、1994：123）。このうち、80%は中東への家事労働者であった。

労働力輸出にとって“海外市場の展開”は結局は受け入れ国の需要以上の問題である。労働力移住は供給よりも需要が原動力となる現象である。送出国は需要のない限り、潜在的移住労働者のために海外市場の仕事先を確保できない。移住労働者の需要のタイプや量

は国際的な、また労働の男女分業の文脈の中で決まるし、移住労働者の入国に関するさまざまな取締規則との関連で、需要を明らかにするのは輸入国である。労働力輸出国が受け入れ国の需要パターンに応えるためにはただ男性だけでなく女性の海外契約労働を促進しなければならない。女性移住者に対する、とくに家事労働者、看護婦あるいは教師に対する労働力輸入国の需要は建築労働者のそれより安定しているので、女性移住者が男性移住者より、外国為替の送金源として信頼できることがよくある。しかし送出国は女性労働者の保護を求める圧力が高まっているので、さまざまな出国制限策などを行わなければならない。例えば、フィリピンには政府機関がふたつあるが、ひとつは労働力輸出の奨励する機関（フィリピン海外雇用管理部）、もうひとつは虐待から彼女たちを守る機関（海外労働者福祉管理部）である。フィリピンは一定のタイプの女性移住については禁止を設けていない。代わりにフィリピン海外雇用管理部が発行前のオリエンテーションセミナーをとくにエンターテナー、家事労働者や看護婦のために実施し、これら将来傷つけられやすいグループを援助している。

多くの送出国が労働力輸出市場に参入しているので、競争が激しく先々、犠牲にされやすいこれらのグループを援助している。なっている；受け入れ国には選択肢が広がり、労働力源がより安くなっている。今では2国間だけで運用されるシステムに依拠するより、多くの源から労働力を輸入する状態となっている。しかし、市場占有率をめぐる競争の激化の中で、あるいは自国で市場に好位置を見つけようとして送出国政府が海外の自国民の保護あるいは利益を犠牲にすることもあり得る。“政府がリクルートで段々とはっきりした役割を果たすにつれて、労働者保護が後退する傾向がある（バスケス他、1995：15）。市場シェアの喪失を恐れてアジアの労働輸出国は、女性の仕事について低賃金の制度化をさらに押し進めることに貢献している。海外の雇用主の支払うべき最低基準賃金が女性移住者にとって男性移住者のそれより安くても構わないと定めているからだ（国連事務局、1995：3）。しかし、国によってアプローチの仕方はさまざまだ。たとえばインド政府が行動の構えを起こしていないのに、パキスタン政府は労働力輸出の規制緩和を行っているという具合である。インドは最低賃金要件の廃止に反対であると報道されている。賃金最低額をなくす自由化を進めることは、労働者に大きな損害をなるとし、自暴自棄を呼び起こしかねない。最低賃金制限の撤廃はインド人労働者をさらに競争させるという考えは幻想と思われる。また、インド当局が海外の労働者や故国の家族に社会的問題を起こす無秩序な輸出運動と云われるものを勧めることに反対している（グラティ、1993：34）。

表1 他国への移民政策とジェンダーの意味合い

目標	政策干涉	政策の意図	影響
雇用の促進	海外市場開発		
	1 関係の樹立	ジェンダーの意識なし	ジェンダー中立
	2 官民の就職紹介 サービスの強化	同上	ジェンダーに敏感/選択的
	3 プロモーションと 市場化ミッション	同上	ジェンダー選択的
	4 市場情報と調査	同上	同上
	5 2国間協定	同上	同上
	人力供給管理		
	1 人力登録	ジェンダーの意識なし	ジェンダー中立
	2 サービスの法人の	同上	ジェンダー選択的
	3 頭脳流出に対する 制限/政策	同上	同上
移住者の保護 と安寧の促進	基準の設定と実施		
	1 雇用契約の最低基 準	ジェンダーの意識なし	ジェンダー中立
	2 出国管理措置	ジェンダー選択的/敏感	ジェンダー選択的/敏感
	3 社会保障手続き	ジェンダー選択的	ジェンダー選択的
	4 とくに未成年や若 い女性の労働者の一 定の範疇の出国制限	ジェンダー敏感/選択的	ジェンダー敏感/選択的
民間募集の監督			
	1 募集会社免許制	ジェンダーの意識なし	ジェンダーに敏感
	2 性能保証と罰則	同上	同上
	3 募集費の限度	同上	同上
	4 不法募集や移住 への対抗措置	同上	同上

福祉サービス

- | | | | |
|---|--------------------------------|------------|----------|
| 1 | 出国前の情報相談
サービス | ジェンダーに敏感 | ジェンダーに敏感 |
| 2 | 現場での労働アタ
ッシュサービス | 同上 | 同上 |
| 3 | 海外労働者向けの
コミュニティー施
設／センター | ジェンダーの意識なし | 同上 |
| 4 | 残った家族への支
援サービス | 同上 | 同上 |
| 5 | 帰国者研修と雇用
援助 | 同上 | 同上 |
| 6 | 緊急脱出あるいは
帰国 | 同上 | 同上 |

移住労働の
展開からの
利益を最大
限に

移住者の収入の送金

- | | | | |
|---|---------------|------------|----------|
| 1 | 外国為替市場政策 | ジェンダーの意識なし | ジェンダーに中立 |
| 2 | 送金政策とサービ
ス | 同上 | 同上 |

移住者の貯金と投資

- | | | | |
|---|----------------------|----|----|
| 1 | 特別財政措置 | 同上 | 同上 |
| 2 | 小口投資家への情
報・支援サービス | 同上 | 同上 |
| 3 | 移住者のための住
宅計画 | 同上 | 同上 |

才能・技能の帰国

- | | | | |
|---|--------------------|----|----------|
| 1 | 特別就職紹介サー
ビスと奨励策 | 同上 | ジェンダー選択的 |
| 2 | 2国間研修協定 | 同上 | 同上 |

アベラおよびアブレア・マンガハス (1995) より手直し

移住の結果は大きくは労働力を輸入する国と移住者が従事する仕事のタイプによって決まる。“したがって労働者の保護はまず何よりも適切な相手国を見つけ、人々を適切な仕事に送り出すことにある”（アベラおよびアブレラーマンガハス、1995：64）。だから送出国が“適切な”受け入れ国と“適切な”仕事を探すために講じて来ている手段は、移住の流れのジェンダーの選択性だけでなく、労働者の保護にも影響を与える。

例えば、スリランカが労働力輸出市場への参入と海外雇用の管理の制度化を決定した際、サウジアラビアに大使館を開設し、中東に使節団を派遣するなどの手段を講じた。これにより潜在的な雇用者がどのくらいいるか確認した（ラジーハシム、1994）。スリランカが労働力輸出市場に参入したのは比較的遅かったので、男性の建築労働者の需要が少な目で、仕事口は主として家事労働者としての女性労働者に多かった。中東で家事労働者として働く女性の困難さ、とくに民族や言語の違いも加わった時の彼女たちの困難さにも拘わらず、スリランカは中東への女性労働力の輸出を促進した。他方、フィリピンは移住労働者を保護のために国や職業を特定して禁止策を取っている。1982年にはサウジアラビア向けの家事労働者の移住を禁止した。理由は虐待の報告が広がったためだが、サウジアラビアがフィリピンからの労働者募集の凍結（そうなれば男性労働者に影響する）をちらつかせるとこの禁止はゆるめられた（アベラ、1995：24）。1987年、フィリピンは同じ理由からシンガポールへの家事労働者の移住を禁止した。しかしシンガポール当局はこの禁止を無視し、観光ビザでフィリピン人を入国させて、後で家事労働者として働く許可証を出した（グラティ、1993：37）。

“適切な国”を探すことに加えて、送出国政府は移住労働者のために“適切な仕事”を探すことにも努めている。例えばインドネシアはより熟練した労働者のために新しい輸出労働市場の仕事先を探し出すために海外へ看護婦を送り出す試験的計画を開始した。しかし、この計画は大きな成功を収めるには至らなかった。インドネシア人看護婦が必要な言語能力水準に達していなかったのが理由であった。海外からの看護婦については多くの受け入れ国で需要のあるのははっきりしているが、送出国はジレンマに直面することがある。看護は国内で供給不足になっている技能であることが多いからだ。例えばフィリピンは、国内で少なくとも1年間勤務した後に限って看護婦が海外で働くことを認めた。“適切な仕事”を探す他の努力には、エンタテナーとして女性が移住するのを思いとどまらせる措置も含まれている。バングラデシュやスリランカはエンタテナーとして女性の他国への移住を禁じた。フィリピンやタイのような他の国でもさまざまなキャンペーンを開始して、

このような仕事を求めて女性たちが海外へ行くのを止めさせている。政府が労働力を提供する“企業輸出”を促進して来た場合には、移住の結果では女性ではなく、男性を選択する傾向が分かっている。これはプロジェクトに結びついた移住が主として建築プロジェクトであったからで、韓国が最初に始め、中国、トルコ、インド、フィリピン、さらにはインドネシアなどの国が後に続いた。女性が中心となる仕事は企業活動に容易に向いていない。

アジアの送出国は海外の雇用を求めて公的な募集および就職紹介サービス事業を開始し、さらに民間の募集業者に免許を与えて、労働力の輸出を促している。政府が資金を出している雇用機関の効果次第で、ある程度まで他国への移住労働のもつジェンダー選択性が、また女性移住者に提供される保護がどのようなものかは確実に決定される。例えば、無料で、あるいは安く就職口紹介サービスを行うことで、国は民間の募集施設が課している料金を抑制あるいは、下げるさせることができる。また、民間募集業者による虐待を避けるのにも役立つ。例えば、フィリピン政府は一時、香港向けの家事労働者のあらゆる募集の集中化を考慮したことがあった。民間の募集業者の虐待的慣行がその理由であった（アベラおよびアブレラーマンガハス、1995：74）。

民間の募集システムを利用することで、送出国が新しい市場の開発を行い、大きく労働力輸出を拡大できたのは明白である。彼らの積極的なビジネス調査の結果が仕事のチャンスの増加である。例えば、インドネシアでは民間の募集業者協会がサウジアラビアで家事労働者として働くことになっている女性たちに2週間の研修を実施し、基本的技能やアラビア語を教えることさえしている。多くの海外の雇用者もまた、政府機関よりこのような民間の募集業者との取引を好んでいる。民間の代理業者はアジアの主な労働力送出国のうち、多くの国で海外の就職先の10件のうち9件までに責任がある（アベラおよびアブレラーマンガハス、1995：53）。しかし気持ちの奥に最大限に利益を挙げようとするので、彼らの多くが本国と海外の仕事の間の賃金差額の大部分を着服しようとするし、また、求職者から金を集めようとしてさまざまな破廉恥な企てに拘わった多くの代理業者の事例もある。海外で存在しない仕事を移住者に持ちかけて彼らを密出国させることさえある。そのため、アジアの送出国政府は責任ある民間の募集代理業者の営業のために基本的な規則を設けることに、また促進と取締りのバランスに次第に注意を払うようになって来ている。代理業者に免許を与えたり、免許資格に必要な条件を課したり、不当な募集のやり方には罰による制裁を課す法律を作ったり、基準を十分に満たした代理業者には税やその他の奨

励金を提供したり、とこれらも含まれている。“これは困難な任務であることが多い。一方では民間の募集業者は労働需要を生み出すのに大層効率的で、送出国は彼らを妨げることはしたくない。他方では規則違反の金銭的見返りは非常に大きい割に罰則を課すのはきわめて困難である”。

(アベラおよびアブレア・マンガハス, 1995: 53)。

民間募集業者の取締りはその内容においてはジェンダーを特定していない。同様に公的な海外雇用機関の設立は女性、男性双方の移住者のために計画されている。しかし、影響においてはジェンダー選択的で、男性より女性移住者に役立つ傾向がある。理由は一方では海外での仕事に接する際に男性より女性がこのようなサービスに依存していること、他方では無法は募集のやり方による搾取に傷めつけられやすいのも彼女たちだからである。

3. 2. 2 女性の移住の取締り

海外における女性の雇用に関する制限は、他国への移民政策の枠組みの中で多くのアジアの送出国が展開してきている。通常、出国取締規則ではパスポートの取得、(労働契約書あるいは労働ビザ、出国前のブリーフィングなどの) 必要な出国許可証、旅行税に支払い、出国移民局への登録あるいは一定の仕事の場合には義務とされる国内業務にしたがうことなどが必要である。これらの取締規則の目的は一定の熟練労働者を国内に確保するのがひとつ、傷めつけられやすい労働者を海外での搾取や虐待から保護することがひとつである。

取締規則にはジェンダーの選択性、ジェンダーへの敏感さがかなり表れている。その多くでは女性がとくに狙いとなっている。とくに女性に関連して、出国取締規則は一定年齢に達しない女性の自国民の他国への移住を禁止したり、一定の国への移住を制限したり、一定の職種への就労を禁止したりという形をとるが、大体はこれら全部の組み合わせとなることが多い(グラティ, 1993: 34; アベラ, 1995: 243)。これらの取締規則を課す際に、送出国では女性(および男性)が不法なルートに頼って他国への移住をはかる結果にならないことを保証しようと、大変な注意を払わなければならなかった。

他国への移住の歴史の当初から、南アジアの国々は女性移住者を海外に送るのを比較的制限してきた。インドは1961年には西アジアで家事労働者として働く女性の移住を禁止した。不法な移住はそれでも大規模に起きていた。インド政府は結局、禁止をゆるめ、現在では30才以上であれば西アジアあるいは北アフリカへ家事労働者として女性が移住するのを認めている。この年齢制限は実際に多くの女性が海外へでるのを防止あるいは抑止した。

彼女たちが30才になる前に結婚し、子どもがいるからである。パキスタン政府は最低年齢制限を45才においた。年齢制限は家事労働者にのみ適用と目されていたが、実際には移民・海外雇用局はそれをすべての女性労働者に適用した。また、家事労働者に対しては現行の海外賃金率よりかなり高い最低賃金率と規定した。最低年齢制限は1989年に35才に下げられたが、いまま家事労働者の海外市場へパキスタンが参入するのを効果的に抑止している。一般には25才-35才の女性に需要がある所為と云える（グラティ、1993：33）。パキスタンはまた、年齢に関係なく、看護婦の他国への移住を禁じている。しかしこの禁止策は保護手段と云うよりむしろ、このような労働者に対する国内のニーズに基づいている。バングラデシュは1978年に家事労働者として海外で就労することを禁じた。夫同伴の場合のみ、西アジア諸国で家事労働者として働くことが認められた。この禁止策は1991年に解除になった。

南アジアの国の中で、女性の他国への移住の取締りに関してはきわめて緩やかであった。看護婦の他国への移住は禁止し、また特定の国への女性の移住を停止していたけれども、全般的な禁止はいずれも設けてなかった。例えば、家事労働者から寄せられた苦情にもとづいて、レバノンへの移住には禁止策が取られた。この禁止策は最低賃金、送金の自由、通行、食事の自由に関する一定の条件にレバノン当局が合意した後撤廃された。面白いことに、レバノンはまた女性移住者ひとりにつき、男性移住者ひとりをつり替えをスリランカから雇用することを引き受け、さらに募集はすべてスリランカ政府海外雇用局と大使館のルートを使用して行うことを約束した（グラティ、1993：35）。

南アジアの送出国はまた、多岐にわたる禁止策や法的規制で実験を重ねている。例えば、フィリピン政府は特定の国、特定の職業、およびその両者の組み合わせを対象とした禁止策を課したことがある。そのいくつかについては上記の通りである。1988年、また禁止策を取り、今度は目的国を問わず、家事労働者の移住を禁じた。一時的禁止策の解除まで、受け入れ国における雇用条件の見直しが行われ、トップレベルの事実調査団がアジアと中東の主な市場に派遣された（アイムソン、1992a：13）。この全体的な禁止策は、主な受け入れ国と2国間協定を締結し、女性労働者の保護の確保を狙いとしたものであった。ただし、実際にはごく限られた成功としかならなかった。禁止策は結局、大抵の目的国に対して解除された。

インドネシア政府は1980年から1982年にかけて、中東への女性労働者の就労を禁止した。この禁止はそれ以来、撤回されているが、家事労働者として海外へ行く女性に対しては最

低年齢制限（22才）はいまもある。さらにジェンダー比に基づく割り当て人数制限を設けて、インドネシア政府は女性だけ多く送り出さないようにし、代わりに妻と夫と一緒に移住して同じ家で働くことを奨励した。タイは1980年から女性の他国への移住を禁止した（アベラ、1995：244）。しかし、日本、シンガポール、香港やマカオのような指定国や領土は例外とされた。

大方のアジアの送出国では、現在では非熟練女性労働者の移住に対してあまり積極的ではない、と云えそうである。例えば、フィリピンでは2000年までには段階的に家事労働者およびエンタテナーに対する公式移民計画をなくすよう、勧告が出されている。スリランカも公式の政策を定め、長期間にわたって家事労働者として女性が海外で就労するのを断念させる公式の政策を決めたところである。公式に女性の移住を促進し、現在では合法的な移住労働者全体の75%が女性となっているインドネシアでさえ、徐々にその政策を変更している。最も注目に値する事実はインドネシアの第6次5ヶ年計画（1994-1999）がもはや、家事労働を海外雇用の目標分野のひとつとしてリストアップしていない事実である。この計画ではまた、現在までかなりの数の家事労働者を海外から受け入れてきた国に対して労働者の就労を段階的に削減する方向を打ち出している（ユゴー、1995：27）。タイは女性の移住に次第に積極的でなくなったが、とくに国内で労働力の不足が顕在化してきた事情がある。実際、タイ政府は最近、家事労働者およびエンタテナーの海外での就労に対する制限を強化した。

しかし、他方で女性の移住に制限を設けていた南アジア諸国が最近になって、表面上は経済的利益にあずかるためとして、規制をゆるめている。上に述べたように、バングラデシュは1991年に家事労働者の出国禁止を解除し、パキスタンは最低年齢制限を45才から35才に下げた。インドもまた、シンガポールの海外家事労働者雇用代理業者協会と了解の覚え書きを交わし、インド人家事労働者をシンガポールに送ることになった（アジアの移住者、1995年4-6月）。しかし、その影響はいままでのところ、微々たるもので、不法移住の流れと比較するとそれがはっきりして来る。全体的な態度としては、海外に女性の移住を積極的に促進するにはまだ躊躇が見られる。

4 女性移住労働者の保護

女性の移住に対する制限的な政策の問題は、その効果に限界がある点と云える。禁止やその他の法的制限を課すことの危険性は、不法な移住を増やすことになりやすいことである。

それによって実際、さらに女性が傷めつけられやすくなる。さらに、禁止や制限にも拘わらず、女性移住者の虐待、搾取はひきもきらない。それが十分な圧力となって主要な受け入れ国が送出国と2国間協定を案出するまでになっていない（アムソン、1992a : 18）。このような限界を知って、アジアの送出国は他のさまざまなアプローチにより移住労働者、とくに女性移住労働者の保護に当たって来ている。これらのアプローチは3つのレベルでなされている：国内、2国間、さらに多国間レベルである。

4. 1 国内レベルで

移民政策や計画の一部として保護手段は一般に2つの段階で実施されている：海外への就労前と就労中である。他国への移住に先立ち、フィリピン、スリランカやインドネシア政府はいずれも、家事労働者のための出国前オリエンテーションセミナーおよびあるいは研修コースを要件としている。これは女性たちに家電製品、目的国の言語、社会・文化的伝統の基礎知識を与えようとするだけでなく、もっと大事なこととして、彼女たちに海外での生活、労働に心理的、精神的に備えさせることを意図している。さまざまな目的国に向かう家事労働者が利用できる特定の国別のモジュールがある。

アジアの送出国ではまた、雇用契約のひな形をまとめ、給料、食事、宿泊、休日、交通費などの諸条件を定めている。場合によっては、受け入れ国が規定した標準契約書が採用される。香港およびシンガポールにおける家事労働者向けのフィリピン政府が開発した標準雇用契約は契約内容のわかりやすさ、統一的解釈の点で評価されている（アムソン、1992）。さらに大抵の送出国では家事労働者の個々の契約書に労働アタッシェの確認と雇用国における自国大使館で証明を受けるよう求めている。これらの取締規則の意図は、政府が雇用者を選別し、併せて彼らが守るべき最低基準を彼らに知らせることができるようにする点にある（アベラ、1995 : 245）。

移住者がいったん故国を離れると、自国政府が行える保護はきわめて限られる。保護の最も一般的な形は労働アタッシェや時には福祉担当官を大使館や領事館に配置することである。彼らは自国民の権利、福祉を守るために特定に責任を負っている。しかし、移住労働者の合計数と比較すると、その数があまりに少ない。スリランカは中東の4ヶ国に5人だけ労働アタッシェを配置しているが、それらの国々には1993年で12万人の移住者がいた。フィリピンは31名の労働アタッシェ（アシスタントを含む）、20名の福祉担当官、20名のコーディネータを中東、アジア、ヨーロッパおよびアメリカ諸国においているが、彼らは現在、120ヶ国で雇用されている420万人の移住労働者を担当している。これらは潜在的に

効果的な手段であるが、これら担当官の責任や任務は彼らの行政能力や資源を超えることがよくある。

海外の自国民の保護のために法的な根拠を設けることは、他国への移住国が国内的に取ることのできる重要な手段である。フィリピンは1995年6月に移住労働者・海外フィリピン人法を成立させたが、これでは労働力輸入国の政策をより厳格に監視し、労働力輸入国が移住労働者の保護のために適当な法律を有することを保証することを求めている。この法案はまた、海外での労働にフィリピンにおける労働者募集に対する取締規則を強化し、労働者が受け入れ国でフィリピン大使館に登録することを要求している。その効果の程には多少の疑問があるけれども、それでも、この法律を導入するのは意味のある行為のように思われる。このような立法により政府の法的責任をが明確になり、移住者の保護のために政府はより積極的に行動できる。法的な形で政府のスタンスを明らかにすることは、移住労働者の保護のためにより堅固な根拠を据える助けになる。

4. 2 2国間アプローチ

移住者送出国政府は受け入れ国政府と協力して自国民に保護の手を差し伸べることができる。この2国間アプローチはいくつかの形を取ることができる。ひとつは“運用協定”で、移住労働者の取り扱い、例えば賃金、労働条件、住宅などについて特定の指針を決めるのである。このタイプの協定は通常、受け入れ国の関連国内立法を通じて実施される、しかもそのために2国間協定は実際には法的な拘束力を有するとの了解で締結される。しかし、このような協定の締結は、受け入れ国政府が絶えず移住労働者の雇用条件の監視に努めなければ、必ずしも問題の解決を保証しない。義務を伴うので運用協定の締結は難しい。それでも多くの送出国は潜在的な利点があるので、このタイプの協定に向かって努力している。スリランカはこのような協定をレバノンと締結し、モルジブとも締結が進行中である（ヤバ、1995）。フィリピンは2国間協定をイラン、イラクおよびパプアニューギニアと締結し、移住労働者の労働条件について取り決めを行っている。スペイン、イタリアおよびフランスとは社会保障を対象として同じく2国間協定を結んでいる。

もうひとつの2国間アプローチはいわゆる“枠組み協定”で、移住労働者の権利の擁護への協力に対する一般的な願いを表しただけの2国間で交換された了解事項を内容とする覚え書きである。このタイプの協定の効果は実施のための法的義務がないので、かなり限られている。しかし、締結はその略式の性格のため運用協定より容易で、一旦問題が起これば、送出国政府に問題を想起させることには十分に役立つ。アジアの送出国とサウジア

ラビアとの協定の多くは、この範疇である。インドとシンガポールの最近の覚え書き交換もまた、同じタイプの協定である。

このような協定を締結するのとは別に、送出国および受け入れ国政府は不法な移住を減らすために協力すべきである。管理を強化することに同意できよう。例えば、非合法的な募集業者あるいは、悪徳雇用者への罰則強化などを行うこともできる。日本では資格外労働者を雇う人は重い罰則を課せられることはない。法的な抜け穴を利用できるからだ。最近の最高裁の判決では、日本の雇用者は売春防止法違反で告発できない。当該の外国人労働者が証言に立てばこの限りではない。不法外国籍労働者の70%が逮捕からまもなくで帰国し、残りは大抵、1年以内に国外退去となり、悪徳雇用者が告発される機会は小さい。万一、外国籍労働者が証言のため日本にいたとしたら、雇用者は裁判にかけられるが、現在、出国したいという意思にも拘わらず、日本にいるよう外国人を強制する司法当局に認める規則はない（毎日デーリーニュース、1995年8月4日）。

4. 3 多国間アプローチ：国際規準

問題の政治的な敏感さが国際的な移住労働について地域的な対話をアジアで行うのを妨げてきている。その上、受け入れ国との集団交渉になりうる、地域内の主な送出国の間で連帯が生まれていない。これは市場シェアを他に奪われるのを恐れているためで、とくに最近の世界的な不況でより多くの国が移住労働者の国際市場に参入をはかり、限られた、次第に好みのうるさくなっている受け入れ国に“やすく従順な”労働力の輸出を目指しているので、この傾向は強い。

地域的な、あるいは国際的なイニシアティブがないので、国際規準がより大きな意味を持つ。国際労働機構（ILO）は移住労働者の問題に随分と前から関心を持ち、移住労働者のために労働基準を定めるために多くの勧告、規約を定めてきた。国連はまた、1990年、すべての移住労働者とその家族成員の権利保護国際規約の採用以来、関わりをもってきている。ILOだけでなく、国連の規約も成員国の批准を待っているところである。これらの規約は国際条約と同様、それを批准した国を拘束する。批准国はすすんでその条項の適用、要件に応じて国内法や慣行の手直し、さらに国際査察の受け入れを約するわけである。他方、勧告は拘束力のない指針であり、国内政策や慣行の軌道修正を目指す。これらの規約や勧告の目的は各成員国に国内立法のモデルを提供することである。とくに移住労働者の権利に関する規約が2つ、勧告が2つある（ILO, 1990参照）：

- 規約97号：雇用のための移住、1949および関連勧告86号：雇用のための移住、および

・規約143号：移住労働者，1975および関連の勧告151号：移住労働者，1975

規約97号：雇用のための移住，1949は雇用を求める移住者の援助やいろいろな分野での移住者と非移住労働者の平等な扱いを確保することを目指した一連の条項が内容である。40ヶ国から批准されている。規約143号：移住労働者，1975は17ヶ国が批准し、虐待的条件を撤廃し、取り扱い、機会の均等を促進するのを狙いとした条項を伴っている。規約143号は以下を規定している。政府は女であれ、男であれ、あらゆる移住労働者の基本的人権を尊重しなければならないし、就労のための不法移住を防止し、さらに人身売買を停止させなければならない。また、政府は雇用、職業、社会保障、労働組合および文化的な権利のような事柄に関して、移住者と自国民の取り扱いの平等を保証する政策を宣言し、追求しなければならない。勧告1949の86号は2国間協定のひな形を含み、運用協定の作成を行う国が使用できる。

これらの移住者特定の規約に加えていくつか、他の規約があり、移住労働者の保護に関連している。そのうち、

- ・規約19号：取り扱いの平等，1925；
- ・規約118号：社会保障、1962；
- ・規約157号：社会保障権の維持，1982；
- ・規約165号：社会保障，1987

非正規な移住者、とくに自分が同意しなかった場所で働くことを強制されている人身売買の犠牲者に関しては、規約29号：強制労働，1930および規約105号：強制労働の廃止、1957のような強制労働を取り扱っている規約で保護が可能である。

国連のすべての移住労働者とその家族成員の権利保護国際規約は1990年、国連総会で採択された。この規約は移住労働者の基本的人権と自由を宣言している。もちろん、非正規の移住者やその家族も含まれている。これらの権利は以下を含んでいる：拷問あるいは残虐、非人間的な、あるいは人を貶める扱いあるいは罰を受けない権利（第10条）；雇用条件、労働条件に関して国内労働者より不利な扱いを受けない権利（第25条）；および労働組合の集会に参加する権利、組合加入の権利およびその援助を求める権利である（第26条）。

移住労働者とその家族の保護に備えて総合的な指針を与えているが、この規約はまだ効力を有していない。発効には20ヶ国の批准が必要だが、1995年7月16日現在、たった5ヶ国が批准あるいは同意しているに過ぎない（エジプト、コロンビア、モロッコ、フィリピンおよびセイシェル）。調印したが批准していない国が2つある（チリとメキシコ）。

さまざまな国際文書で重要な注目すべき点は、女性移住労働者の問題をとくに取り上げているのではないことである。さらに、国際的な法律文書には多くの限界がある。まず、どんな規約であれ、それを批准した国にだけ、正規の監督メカニズムが機能する。しかし、多くの規約が、とくに移住労働者に関する規約は成員国の多くがまだ批准していない。さらに移住労働者に関連する規約を批准する国は移住者送出国となる傾向があり、規約の規定の大部分が効力を発すべき移住者受け入れ国ではない。例えば、ILO規約143号を批准した国の70%は移住者送出国で、アジア諸国に関する限り、マレーシアだけが規約97号を批准し、それ以外の国は規約97号も143号も批准していない。今までのところ、移住者送出国だけが国連規約を批准している。この事実は規約の効果をかなり殺ぐと云っても、受け入れ国が規約を批准しない限り、送出国が自国民への不当な扱いに苦情を申し立てる正式な手続きにしたがうことは不可能である。さらに、規約の実施はもっぱら成員国に委ねられている。国際社会が問題の国へ集団的な圧力をかけない限り、ILOも国連も規約を発効させる手段を持たない。

4. 4 女性移住者のより効果的な保護に向かって

既存の手段の力に限界がある中、どのようにして諸々の努力をもっと女性移住者の保護に向けることができるだろうか。よく云われてきたことだが、移住過程で最も重要な時期は出国前である。共同体のレベルでは、女性やその家族が他国への移住を決める前に海外の雇用の経済的、社会的コストと利益に関する正確、かつ現実的な情報を受け取ることが重要である。送出国の多くの政府が出発前の研修を実施しているが、この段階で移住決定に影響を与えるには遅すぎる。すでに募集費用を払い、契約にサインしているからである。代わりに、政府はその焦点を一部、もっと早い段階でマスメディアを通して、情報を流すべきである。移住しそうな人を対象としたラジオ番組を始めることは役立つ。とくにテレビや新聞に親しむのが容易でない、あるいは識字率が比較的低い場合にはとくにそれが云える。もうひとつの方法としては、潜在的移住者に帰国した移住者にその体験を話してもらうこともある。

不法移住量を減らす努力は大いに重要であることが認識されて来ている。その目標を達成するために、移住コストを下げ、行政手続きを簡単にすることは実現可能で、効果的な選択肢となりうる。公式の募集期間の能力も強化しなければならない。スリランカでは政府の支援を受けて免許を受けている業者が申請者に割り引き価格で特別航空料金を提供している。スリランカ政府はまた、海外での雇用のために少なくとも年間に250名の斡旋

を行っている募集業者、とくに正式な募集業者に無料航空券を2枚出して、彼らが募集の全事例を報告するのを奨励している（ヤパ、1995）。

女性移住労働者の保護のいろいろな社会的な関係者の役割は強化されねばならない。まず、送出国は受け入れ国の大使館に働く労働アッタシェと福祉担当官、とくに女性担当官にこのような保護に備えて特定の責任を与えるべきである。ILOは移住者への相談業務はもとより、アジアの労働アッタシェのための研修ワークショップを開いて、国際移住労働者の最近の問題や傾向についての情報、国際労働基準の知識、受け入れ国政府との協議、意思疎通のための実際的な技術を提供している。彼らには性的嫌がらせや強姦の事例のようなジェンダー特有の問題を扱うも訓練も必要である。

第2に、NGOをもっと十分にかつ、効果的に活用しなければならない。フィリピンとスリランカはすでに、NGOに正式な責任を委ね、出発前にオリエンテーションの提供、移住を考えている人たち向けの情報講座などを実施させている。これらNGOのスタッフの研修も適宜、行うべきである。それだけでなく、送出国は受け入れ国の現地のNGOや、国際的なNGOなど女性移住者の保護に積極的に関わっているところとの、もっと活発な協力関係やネットワークづくりを追求しなければならない。送出国の大使館、領事館はNGOと強い結びつきを維持し、現地コミュニティ組織とのネットワークを開発して、受け入れ国の現地人との関係改善をはかるのでなければならない。

第3に、女性移住労働者自身、自分たちで支援構造やネットワークを築き上げるよう奨励しなければならない。送出国政府は海外の自国民の間につながりのあるコミュニティを開発する努力をさらに重ねなければならない。例えば、送出国政府は受け入れ国に移住労働者のための文化施設を設けることを考慮してもよい。そこに集まったり、社交的な会合を持ったりできるし、移住労働者のコミュニティの焦点として役立つからだ。例えば、フィリピン海外労働者福祉管理部は中東、シンガポール、香港および日本の16都市にこれらの目的のために“社交センター”を設立した。在アラブ首長国連邦フィリピン大使館でも共同体開発に積極的である。ダンスパーティー、ビンゴゲームなどの社交的な催し物に開いて基金を集め、その基金を使って職業訓練に使用する備品の購入している。この職業研修はすべての移住労働者、とくに家事労働者が受けることができる。熟練労働者がボランティアとしてこの施設を利用して、その技術を非熟練労働者に教えている。送出国の大使館・領事館はイニシアティブを発揮してコミュニティ資源の涵養にあたるようにしなければならない。政府の活発な関与の多くが現地NGOの援助を得て移住労働者自身のエ

ンパワーメントに役立つだろうし、彼らの福祉の改善や保護の向上につながるだろう。

最後に国際的レベルでの協力をさらに強化しなければならない。すでに女性移住労働者のための国際コミュニティの支援が徐々にではあるが、確実に弾みをつけている。女性に関する第4世界行動計画：平等、開発および平和のための行動では国内外の女性移住者の特別問題を取り上げている（国連，1995b）。1994年12月の44会期で国連送還は女性移住労働者に対する暴力に関する決議49/165を採択した。この決議の中で、総会は受け入れ国の雇用者が犯す女性移住労働者に対する暴力やその他の重大な虐待に継続的に重大な関心を持つことを表明した（国連，1995c）。送出国が自国市民の利害を保護、促進する義務、受け入れ国がその境界内でのすべての人の人権を保証する義務を強調して、決議では女性移住労働者の傷めつけられやすさにとくに言及している。

決議はまた、女性の地位委員会や人権委員会でも採択された。どちらの委員会も成員国が採択し、女性移住労働者の保護のために効果的な手段を講ずるよう奨励するためにイニシアティブを取り始めた。人権委員会对女性暴力特別報告者が指摘しているように、移住は止めることも防ぐこともできないし、女性移住者の保護にむかって努力をしなければならない。成員国は以下を含む特定の手段を講ずるのでなければならない。

- ・ 募集代理業者の規制
- ・ 女性移住者への法的、社会的、教育アウトリーチ
- ・ 訓練を受けた女性警察官および男性警察官からの保護
- ・ 大使館職員の研修
- ・ 既存の法律の施行
- ・ 労働組合に関与
- ・ 関連の国連決議の実施や報告義務、および
- ・ 国際的指針に適合する国内労働基準法をすべての労働者のために施行する

国連やILOのような専門機関、政府系、非政府系組織を含む国際社会は、関心がたかまりつつあるこの機会を利用して、この大層傷めつけられやすいグループの保護のために、もっと協力行動を促すべきだ。

(財) 女性のためのアジア平和国民基金

住所 千107 東京都港区赤坂2丁目17番42号

電話 03-3583-9322

FAX 03-3583-9321