

## ASEAN 域内の国際労働力移動と地域ガバナンス —タイと後発加盟国をめぐって—

飯沼 健子

### はじめに

東南アジア諸国連合（Association of Southeast Asian Nations、以下、ASEAN）は、1990年代カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム（以下、CLMV）の加盟により東南アジア10ヶ国からなる地域機構となった<sup>1</sup>。この拡大以来、ASEANは地域統合を進展させる宣言や計画を次々に打ち出し、特に経済面で貿易・サービス・投資・労働力移動の自由化による単一の市場と生産拠点の確立に向けた経済共同体を設立し、新旧加盟国間つまりASEAN6とCLMVの間の開発格差を是正することを掲げてきた<sup>2</sup>。国家間の経済格差の影響が顕著に現れる現象の一つに、国際労働力移動がある。ASEANの経済統合では熟練労働者のみ移動が自由化されたが<sup>3</sup>、実際にはCLMVの中でもいわゆる最貧国<sup>4</sup>であるミャンマー、ラオス、カンボジアから国境を接するタイに向けて、ASEAN内で最多の移民労働者が流入してきた<sup>5</sup>。経済統合で域内格差是正が支柱に置かれた一方で、域内格差により生じる国際労働力移動はASEANの地域ガバナンスによりどの程度網羅されているのであろうか。

本稿は、ASEAN後発加盟国であるミャンマー、ラオス、カンボジアからタイに流入する移民労働者の問題を取り上げ、域内格差の重要な側面である労働力移動の地域ガバナンスの特徴を明らかにすることを試みる。以下では、先ずASEAN後発加盟国3ヶ国がタイへ送り出す移民労働者の概況と、タイの政府と産業界の動きを踏まえた上で、ASEANの移民労働者に関する

<sup>1</sup> 1995年にベトナム、1997年にラオスとミャンマー、1999年にカンボジアがASEANに加盟した段階で東南アジアの全ての国を網羅し、2002年に東チモールがインドネシアから独立し同年ASEANのオブザーバーとなる。

<sup>2</sup> 先行するASEAN経済共同体（ASEAN Economic Community: AEC）に加え、ASEAN政治・安全保障共同体（ASEAN Political-Security Community: APSC）、ASEAN社会・文化共同体（ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC）からなるASEAN共同体が2015年に発足した。域内格差の是正では、2000年にCLMVへの援助枠組みとしてASEAN統合イニシアティブ（Initiative for ASEAN Integration: IAI）を定め開発格差是正枠組みとし、ASEAN6とCLMVの間の格差が唯一の是正対象となった（飯沼、2012）。

<sup>3</sup> 1997年第6回ASEAN首脳会議のハノイ行動計画（Hanoi Plan of Action: HPA）が「ASEAN加盟国間の資本、熟練労働者、専門職、技術のより自由な移動を促進」することを示した。2003年第2ASEAN共和宣言等が人材の移動の促進を掲げ、2015年発足のAECに熟練労働者の移動の自由化が組み込まれた。

<sup>4</sup> ミャンマー、ラオス、カンボジアは国連が定めた基準において特に開発が遅れている「後発開発途上国（Least Developed Countries: LDCs）」に含まれる。

<sup>5</sup> ASEANの定義によると、移民労働者（migrant workers）は「国籍を持たない国で報酬を得る活動や雇用に就く予定・就いている・就いたことがある者」であり、無登録移民労働者（undocumented migrant workers）は、「受入国への合法的な入国、受入国の法律・政策に準拠する雇用期間に合法的に滞在する条件を満たしていない者」とされる（ASEAN Secretariat, 2018: 8-9）。

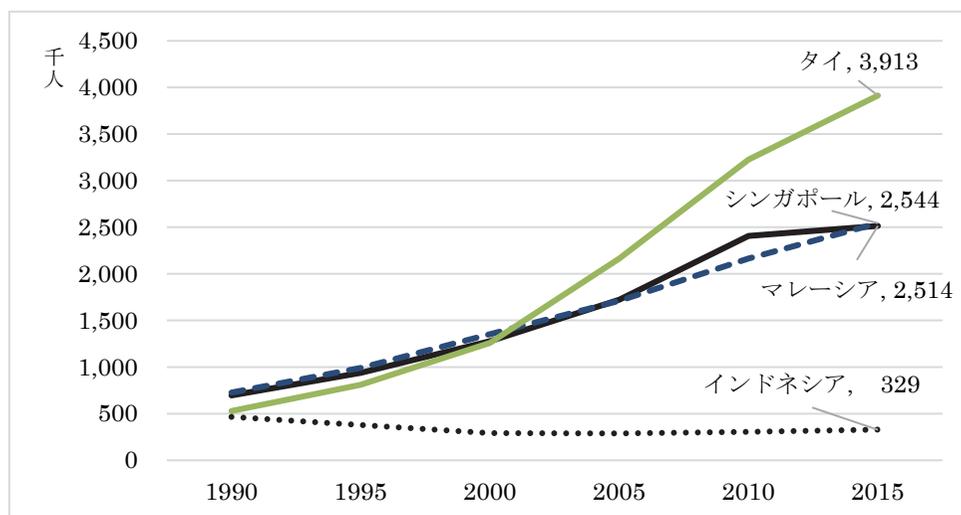
ガバナンス、タイ及び域内の市民社会組織（Civil Society Organizations、以下、CSOs）等の働きかけを横断的に検証することで、異なるアクターが地域統合下の政策に関与する過程を辿り、ASEAN の中で最大の格差が隣接する状況下での国際労働力移動の地域ガバナンスのあり方を考察する。

## 1. ASEAN 後発加盟国からタイへの労働力移動

経済発展度が異なる国々の地域統合では、労働力移動は大きな論争的となり得る<sup>6</sup>。ASEAN の地域統合では、1990 年代の ASEAN 拡大による新旧加盟国間の経済格差が大きいことから、当初から非熟練労働者の移動の自由化は含めない方針とし、熟練労働者の移動のみ自由化を認めた。しかし実際には ASEAN 域内では既に多くの非熟練労働者が越境し就労してきた。

ASEAN 域内において越境する労働者の受け入れは、図 1 の通り、タイ、シンガポール、マレーシアに集中している。1990 年に 3 カ国それぞれで既に 50～70 万人余りであった移民労働者数は大きく増加し、2015 年には第 1 位のタイで 3,913,258 人、第 2 位のシンガポールで 2,543,638 人、第 3 位のマレーシアも同レベルで 2,514,243 人となった。大きくかけ離れて第 4 位のイン

図 1 : ASEAN 諸国の移民受け入れ数の推移（受け入れ数上位 4 カ国）（千人）



出所：United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2015). Trends in International Migrant Stock: The 2015 revision (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015).より作成。

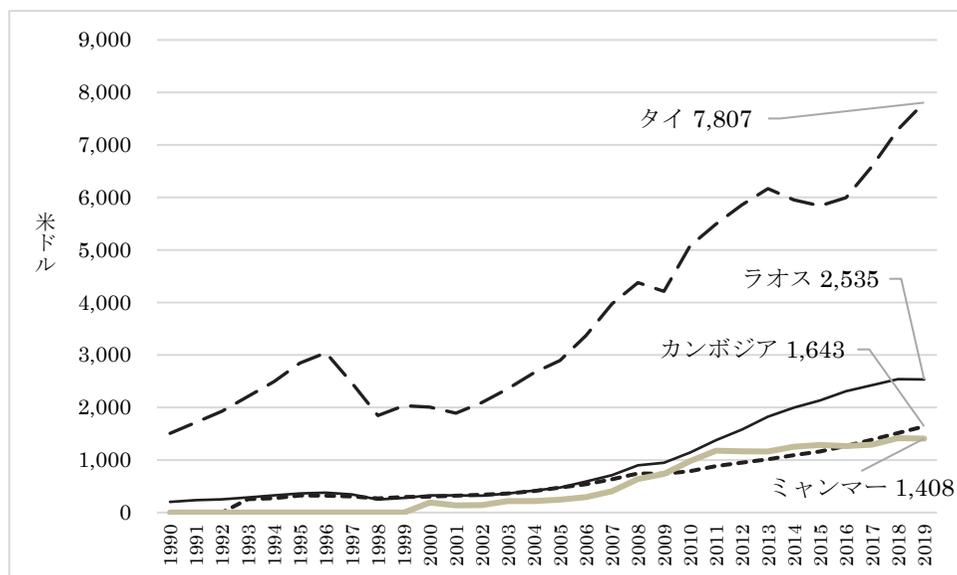
<sup>6</sup> 先行する EU の地域統合においては 1995 年発効のシェンゲン協定によりあらゆる越境移動が可能となった。2004 年及び 2007 年に旧東側陣営諸国が EU に加盟したいわゆる EU 東方拡大では、従来の加盟国と新規加盟国間の経済格差が労働市場に深刻な影響を与え得るとして、新規加盟国からの労働力移動には移行期間が設けられた。

ドネシアは、1990年から2015年の期間30万弱～50万弱の間をほぼ横ばいであった。この図には含まれない第5位以下の国々についても同様に30万人以下のまま変化は見られない。

ASEAN 域内の主な越境労働力移動は、ミャンマー、ラオス、カンボジアからタイへ、マレーシアからシンガポールへ、そしてインドネシアからマレーシアへの移動である。中でも域内で最も顕著な経済格差がある国々が陸続きで隣接していることから、ミャンマー、ラオス、カンボジアからタイに向けては、ASEAN 最大の労働力移動の流れとなっている。タイは1970年代の工業化以来外国人労働者の受け入れを行ってきたが、1980年代後半から1990年代後半までの高度経済成長の時期に移民労働者数が増加していった。

タイに移民労働者が流入する第一の要因は圧倒的な経済格差である。タイの一人当たり名目 GDP は1997年アジア通貨危機で落ち込んだものの、2000年代半ばまでには通貨危機前の水準に回復し、2005年には2,894米ドルとミャンマーの245米ドルの11.8倍であり、2019年でもタイ(7,807米ドル)はミャンマー(米1,408ドル)の5.5倍となっている(図2)。タイと3カ国の最低賃金の差も大きく、2019年における最低賃金(月額)は、タイ302.6米ドル、ミャンマー92.92米ドル、ラオス126.4米ドル、カンボジア182米ドルであった<sup>7</sup>。こうして移民労働者は本国への送金により家族の生計を支えている。第二の要因は、タイで出生率の低下と高齢

図2：一人当たり名目 GDP の推移 (米ドル)



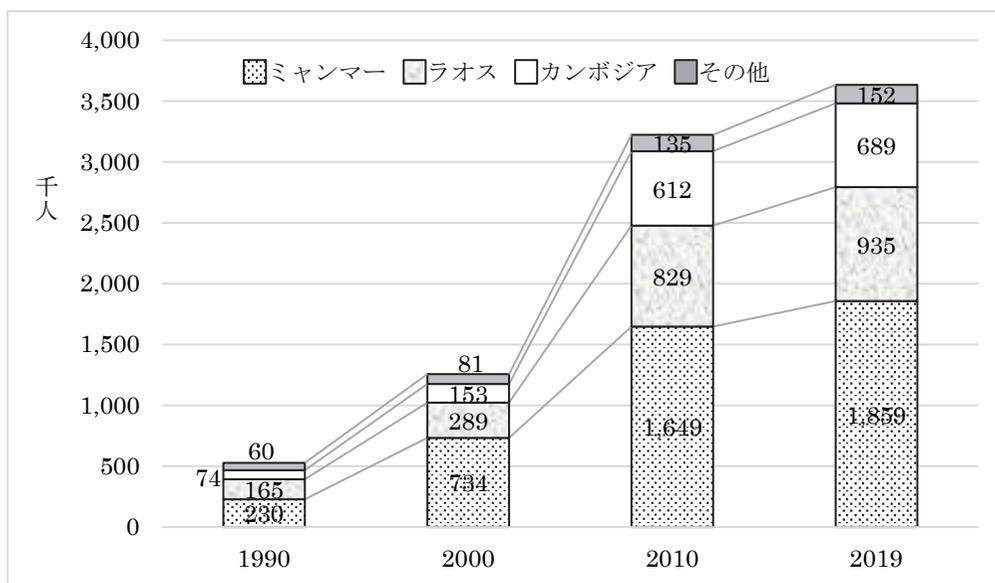
出所：World Development Indicators より作成。

<sup>7</sup> ILO (2020) より算出。各国通貨表示の値は年間平均為替レートで換算し、日額表示の値は月額に換算した。各国の値については、タイは最低水準の県の値、ミャンマーとラオスは全国一律最低賃金、カンボジアは縫製工場・製靴工場の最低賃金である。

化が進行してきたことである。タイの総人口に占める 65 歳以上の人口の割合は、1986 年 4.06% となり高齢化が急速に進み、2002 年には 7.02% と高齢化社会となった（World Development Indicators）。また、労働力移動は送出国・受入国の政治状況にも左右される。最大の送出国ミャンマーからは、1962 年ネ・ウィン将軍によるクーデターで独裁政権となって以来移住者がタイに流入し、1988 年の軍事クーデターで国家法秩序回復評議会（SLORC）政権掌握後は更にタイに逃れる人が増加した。受入国タイでは 2014 年 5 月軍事クーデターにより政権を掌握し、すぐに治安上の措置として、移民労働者の受け入れ制限を強化し不法労働者を逮捕・強制送還すると表明したところ、翌 6 月には 25 万人のカンボジア人が本国に逃げ帰ったため、建設業界は深刻な人手不足と大混乱に陥り、結局軍事政権は 160 万人近い移民労働者に正規登録の機会を提供することとなった（Harkins, 2019）。

1990 年代からタイの産業界は労働力不足のため外国から労働者を受け入れることを求めてきた<sup>8</sup>。正規の移民労働者を増やすべく、2000 年代にタイ政府は労働許可証を持たない不法労働者を減らし、非熟練労働者の合法的な確保を促進する了解覚書（Memorandum of

図 3：タイにおける移民数の推移（送出国内訳）（千人）



出所：United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Population Division (2019). International Migrant Stock 2019 (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019).より作成。

<sup>8</sup> 雇用者側は、タイ人労働者は移民労働者ほど熱心に働かず、教育と経済成長により期待も高くなりかつて就いていた仕事を望まないとして移民労働者の雇用を望む（Martin, 2007: 20）。

Understanding: MOU) を3カ国と締結した<sup>9</sup>。

タイの好調な経済発展によりタイにおけるミャンマーからの移民労働者数は、2000年の734,000人から10年間で1,649,000人へと約2.2倍増加し、同じ期間にラオスからの移民労働者数は3倍近い増加、カンボジアからの移民労働者数は4倍の増加となった(図3)。

タイにおける非熟練の移民労働者は幅広い分野で就労しタイ経済を下支えしてきた。特に製造業、建設、漁業食品加工、農業、家事労働等は移民労働者への依存度が極めて高い(Harkins, ed. 2019)。2010年のタイの雇用全体における移民労働者の割合は4.7%で、移民労働者によるタイのGDPへの貢献は4.3~6.6%と推計される(OECD/ILO 2017)。この推計は労働許可証を持つ労働者数に基づくものであるため、労働許可証を持たない労働者数も加えとかなりの貢献度となる。表1は、*Thailand Migration Report 2019* (Harkins, ed., 2019)に基づき、2018年タイにおいてタイ国籍を持たない就労者数を滞在・就労資格別に示したものである。専門職・熟練労働者数112,834人に対して、非熟練労働者はCLMV4カ国からの労働者のみで計3,897,598人に上る。CLMVからの非熟練労働者のうちMOUによる労働許可証を取得した労働者は850,302人で、CLMVからの非熟練労働力全体の21.8%であるが、タイに非正規入国つまり不法入国をしてからタイ政府による国籍確認を経て登録し労働許可証を取得した移民労働者は2,214,298人と56.8%を占める。また、非正規資格(irregular status)とされる事実上の不法滞在・不法就労者は、推計811,437人(CLMVからの非熟練労働力全体の20.8%)である。タイ国籍を持たない全就労者のうちCLMVからの非熟練労働者数は84.5%を占めており、そのほとんどはミヤ

表1：タイにおいてタイ国籍を持たない就労者数(推計)(2018年11月)

資格	人
専門職・熟練労働者(専門家・熟練技術者の就労許可証を取得)*	112,834
カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムからの非熟練労働者	3,897,598
(内訳) MOUによる労働許可証を取得*	850,302
タイで登録し労働許可証を取得**	2,214,298
季節労働許可証*	21,561
非正規資格(irregular status)***	811,437
短期滞在工作(投資・工業団地・石油関連の特別法)	49,403
無国籍者(少数民族、山岳民族、難民等)	552,923
合計	4,612,758

\* タイ労働省雇用局外国人労働者管理部 2018年10月。

\*\* タイへ非正規に入国した後、タイ政府により国籍確認ができ、労働許可証も取得できた者。

\*\*\* Migrant Working Group, "Open Letter to the Prime Minister: Observations and Recommendations for the Operations of Migrant Worker Registration after 30 June 2018." July 2018.による推計。

出所：Harkins, ed. (2019)より作成。

<sup>9</sup> タイは2002年にラオスと、2003年にミャンマー及びカンボジアとMOUを締結し、更に2003年カンボジア、2005年ラオス、2009年ミャンマーと特に女性・子供の人身売買を阻止するための協力に関するMOUを締結した。2015-2016年には正規の就労を強化するために3カ国と新たなMOUを締結した。

ンマー、ラオス、カンボジア 3 カ国である。

多くの非熟練移民労働者はインフォーマル・セクターで雇用されており、低賃金で劣悪な就労環境に置かれている。ブローカーに高額な手数料を支払うために借金を抱え、労働運動に参加する機会はなく、法的・政治的権利についての情報もない。雇用者による不当な扱いは、最低賃金未滿の賃金や、賃金の不払い、身分証明書の没収等、あとを絶たない<sup>10</sup>。多くの雇用者は最低賃金を支払っていないことを訴えられることを恐れ、被雇用者を登録しようとしなため、移民労働者は逮捕、拘束、強制送還の恐怖にさらされている (Mekong Migration Network, 2013)。こうした違法状態に置かれやすい上、移民労働者は性産業や漁業等で人身売買・強制労働の被害者になる場合も多いが、その実数の把握は難しい (Harkins, ed., 2019)。

タイと後発加盟 3 カ国間の労働力移動は、ASEAN 域内で最大規模となり、タイと送出国の経済格差、タイ産業界の要求、各国の政治状況等に左右されてきた。移民労働者の合法的な就労を奨励した MOU による就労も増えたものの、大半はタイに入国後労働許可証を取得するか無登録で就労を続ける。ASEAN 経済統合の枠組みに含まれない非熟練労働者を通して、タイ経済は 3 カ国からの労働力に大きく依存し、3 カ国の人々の生計維持にタイでの就労が重要な選択肢となり、労働力の観点から見るとこの 4 カ国は一大経済圏となっている。

## 2. ASEAN 地域の移民労働者に関するガバナンスと市民社会

タイと後発加盟の 3 カ国において非熟練労働者の移動が大規模に進展してきたことに対して、ASEAN 地域のガバナンスの上ではどの程度これを認識し対応課題としてきたのかが問われる。地域機構としての ASEAN そしてタイ及び域内の CSOs の働きかけと関わり方を以下で辿る。

先ず、国際的なガバナンスの基盤となる国際労働規範と国内法に触れておこう。国際労働規範の確立はアジア全般で低い水準だが、ASEAN 諸国でも労働基準に関する国際条約の批准状況は遅れており、移民労働者の労働条件について政府の義務を定めた条約は殆ど批准されていない<sup>11</sup>。移民労働者に関わる国際人権条約である ICMW (1990 年)<sup>12</sup> についてはフィリピンが 1995 年、インドネシアが 2012 年に批准し、カンボジアは 2004 年に署名したが批准には至って

<sup>10</sup> CLMV 帰国後の移民労働者調査 (2016 年) によると、1,808 人のうち 59% が労働者の権利を侵害され、カンボジア人移民労働者の中では建設業従事者の 83% が、ラオス人は農業従事者のうち 51% が、ミャンマー人は漁業従事者の 81% が不当な扱いを受けた (Harkins, et al. 2017)。

<sup>11</sup> 「移民労働者に関する条約 (1949 年改正)」(第 97 号) と 1975 年の補足規定 (第 143 号) 「劣悪な条件の下にある移住並びに移民労働者の機会及び待遇の均等の促進に関する条約」は、ASEAN はもとよりアジアではフィリピンだけが批准国である。

<sup>12</sup> ICRMW とも略される。「すべての移住労働者とその家族の権利保護に関する条約」(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families)。

いない。社会的保護における均等待遇の分野では、「均等待遇（災害補償）条約」（第 19 号）<sup>13</sup>、「均等待遇（社会保障）条約」（第 118 号）<sup>14</sup>、「社会保障の権利維持条約」（第 157 号）<sup>15</sup> のうち、第 19 号のみタイ（1927 年）とミャンマー（1968 年）が早期に批准した。また、タイの国内法である 1990 年社会保障法は移民労働者を排除しないが、移住関連法制との適合性の欠如から移民労働者を効果的に網羅できず、更に、多様な移民労働者資格分類で細かく異なる条件付けがなされている上に職業別の規定まであり、政策が断片化しているため個別の社会保障状況が大きく異なる（Olivier, 2018）<sup>16</sup>。

次に、移民労働者の送出国と受入国の二国間関係については、ASEAN 域内では移民労働者の保護で特に無登録の移民労働者とその家族を対象外とするか、家族まで対象とするか等について対立があった（五十嵐, 2018）。しかしタイに向けて移民労働者を送り出す 3 カ国から、移民労働者の待遇改善について具体的働きかけがあった様子はない。3 カ国の何れも労働者の保護と人権を掲げるような政治的基盤が自国内にさえないことから、タイに対しても移民労働者の待遇改善を要求せず、タイが移民労働者の問題を放置する要因にもなっている。

タイに流入する移民労働者の問題は、各国の国際規範の適用でも二国間関係でも、積極的に状況改善を進める機運がない中で、移民労働者の就労環境や人権問題について早くからタイの市民団体が行動を起こしてきた。タイで設立された市民団体、海外または国際的な CSOs から派生しタイで活動する団体等様々であるが、移民労働者を支援する団体がタイには多い<sup>17</sup>。例えば、ミャンマーからの移民・難民が多いタイ北西部の国境の町メーソットにおける移民・難民労働者支援活動には、2005 年の時点で NGO・コミュニティー組織が 11 団体、地元グループが 3 団体、研究所 6 機関が携わり、移民労働者が抱える具体的課題に対して奉仕・教育活動等の支援を行っていた（Pangsapa, 2015）。こうした現地密着型の CSOs は、送出国・受入国の何れからも支援されない移民労働者のニーズに直接応えるという重要な役割を担ってきた。但し、移民労働者の緊急課題に対応し登録や社会サービスに係る問題で行政と橋渡しをすることに加え、政府や ASEAN に対してアドボカシーを行うには相当な人的資金的資源が必要である。

移民労働者支援の CSOs 活動が展開されるもう一つの重要な領域は ASEAN 地域レベルである。2000 年代以降 ASEAN は域内の CSOs との協力を公式な場面で歓迎する様になり、CSOs も

<sup>13</sup> 「労働者災害補償に付いての内外人労働者の均等待遇に関する条約」（1925 年採択、1926 年発効）。

<sup>14</sup> 「社会保障における内国民及び非内国民の均等待遇に関する条約」（1962 年採択、1964 年発効）。

<sup>15</sup> 「社会保障についての権利の維持のための国際制度の確立に関する条約」（1982 年採択、1986 年発効）。

<sup>16</sup> 登録を経てタイに入国・滞在をする移民労働者としては、MOU や二国間合意などに基づく分類があり、これに対して、無登録移民労働者は不法入国後、1979 年移民法と 2008 年外国人労働法に基づき一時滞在許可を得る場合と、不法入国後一時滞在許可を取得せずに就労する場合がある（Olivier, 2018）。尚、国境通過証や 2006 年 ASEAN 域内相互ビザ免除による入国後就労した場合は強制送還・処罰の対象となる。

<sup>17</sup> 例えば、Migrant Working Group; MAP Foundation for the Health and Knowledge of Ethnic Labor; Freedom Fund; Mekong Club; Labour Protection Network (LPN); Raks Thai Foundation; Migrant Forum in Asia; Migrant Workers Rights Network (MWRN) 等がある。

ASEAN ガバナンスに関わろうとするようになった。CSOs に大きな期待を抱かせたのは、「ASEAN 憲章」起草の過程に CSOs が招かれ、2005 年第 1 回 ASEAN-CSO 会議（マレーシア）にて協議したことや、「ASEAN 憲章」で人権と基本的自由の尊重が示され、2000 年代以来 ASEAN が「人々を中心とする（people-centred）」ことを提唱するようになったことである<sup>18</sup>。2000 年代に ASEAN は宣言、方針等で非熟練労働者の問題を徐々に取り上げるようになり、そこに市民社会が関わっていった<sup>19</sup>。また ASEAN の初期の域内外交でも、1984 年 ISIS（戦略国際研究所 Institutes of Strategic and International Studies）を当時の加盟国で設立し、ASEAN10 への拡大に伴い、加盟国の外務省に設置された研究所 10 機関のネットワークとなり公式 NGO として位置付けられる。ISIS は 2000 年 ASEAN 民衆議会（ASEAN People’s Assembly: APA）を設立し、ASEAN 及び政府代表者が CSOs やシンクタンクと協議する場とした。

NGO とは言え公的な影響が強い ISIS とは別に、2000 年代は新たな CSOs が設立されていった。移民労働者の問題に取り組む主な CSOs は何れも多数の市民団体が参加するネットワークで、CSOs 以外のアクターも殆どの組織が連携または参加可能である（表 2）。先ず 2005 年 ASEAN 市民社会会議/ASEAN 人民フォーラム（ASEAN Civil Society Conference / ASEAN People’s Forum: ACSC/APF）が設立され、ASEAN 首脳会議の開催と並行して ASEAN 議長国にて域内の市民社

表 2：移民労働者関連の主要な CSOs の特徴\*

団体名	設立年・活動形態	設立/主催団体	参加組織	取り組み分野等
ACSC (2009 年- ACSC/APF)	2005 年・ASEAN 首脳会議と並行開催	ASEAN 議長国の CSOs 主催	CSOs、労働組合	人権、越境問題等
SAPA	2006 年・オープンプラットフォーム	ACSC 参加 CSOs	複数の CSOs ネットワーク	作業部会テーマ例：ASEAN、移民と労働、国連人権委員会等
TF-AMW	2006 年・協議会	SAPA 等 CSOs	CSOs（特に人権・移民労働者権利団体、移民労働者団体）、労働組合	労働組合との連携
AFML	2008 年・マルチステークホルダー	ACMW	政府、雇用者団体、労働者団体、CSOs、ASEAN、国際機関	移民労働者の権利の保護と促進

出所：Human Rights in ASEAN 前掲 URL；五十嵐（2018）より作成。

\*略称：ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers (ACMW); ASEAN Civil Society Conference (ACSC); ASEAN Forum on Migrant Labour (AFML) ASEAN People’s Forum (APF); Solidarity of Asian People’s Advocacy (SAPA)。

<sup>18</sup> ASEAN 憲章は「民主主義の原則、法の支配、良き統治、人権尊重と保護、および基本的自由を遵守すること」を定めている（ASEAN Secretariat 2008）。

<sup>19</sup> ASEAN が移民労働者に関して協力するようになった背景には複数の要因が考えられるが、例えば、スハルト体制崩壊後の政治的変容により、インドネシアは ASEAN にガバナンス、人権、民主主義、持続可能な開発といった ASEAN 憲章が強調する点に焦点をあてることを要求した（Menon, 2019）。

会団体が会議 / フォーラムを開催し、共同宣言等により ASEAN 首脳に提言を行う。マレーシア政府が主催した 2005 年第一回会議の共同宣言は、市民社会の ASEAN 政策決定過程への参加、人権尊重・人権メカニズム確立、越境的問題への対応等を示した<sup>20</sup>。2006 年 2 月に設立されたアジア市民アドボカシー連帯 (Solidarity for Asian People Advocacy: SAPA) は、約 100 団体からなるネットワークで、東南アジアの人権の推進に携わる。同年の 4 月に ASEAN 移民労働者タスクフォース (TF-AMW) が ASEAN への関与を目指す市民社会ネットワークとして設立され、労働組合、人権・移民労働者の権利に関する市民団体や、移民労働者団体が構成される<sup>21</sup>。ASEAN 移民労働フォーラム (ASEAN Forum on Migrant Labour: AFML) は、ACMW の行動計画の下で定期的な活動として開催され、政府代表、雇用者、市民社会団体、国際機関等、多様なステークホルダーが参加するフォーラムである。

ASEAN が CSOs、労働組合、雇用者団体と関係を築くことになる一つの鍵は、国際機関等の多国間援助機関及び二国間援助機関の関与である。アジアまたは東南アジアを管轄する ILO 地域事務所、国連 ESCAP 等が働きかけ、特定の問題を取り上げ協議する会議に必ず ASEAN も公式に参加する。域内の移民労働者への支援協力を通じて、国際機関、労働者団体、CSOs 間の連携も見られ、地域の多様な関連組織が移民労働者ガバナンスに関わるようになった<sup>22</sup>。

表 3 は、2000 年以降の移民労働者に関する ASEAN のガバナンスと域内及びタイの市民社会の動きを示したものである。2000 年代以降は市民社会が ASEAN のガバナンスに寄与する期待を高め、2007 年の「ASEAN 憲章」採択をはじめ人権と基本的自由の保護に向けた機運が高まっていた。ASEAN の取り組みの進展において鍵となるものは、第一に移民労働者に関する宣言、第二に移民労働者の権利の保護と促進に関する文書作成であり、市民社会はそこに貢献しようと積極的な働きかけを行ってきた。

ASEAN が明確に移民労働者の問題への取り組みに歩み出したのは、2004 年ビエンチャン行動計画 (Vientiane Plan of Action: VAP) (2004-2010) の ASEAN 安全保障共同体<sup>23</sup> における人権分野の中であり、移民労働者の権利の保護と促進に関する文書を作成することを掲げた。VAP から生まれた成果は、2007 年 1 月フィリピンのセブにて開催の第 12 回 ASEAN 首脳会議で採

<sup>20</sup> 当初は ACSC の名称で、2009 年 ACSC/APF と改名された。どの程度 ASEAN 首脳に対して発信できるかはその年の議長国の采配によるとされる。Human Rights in ASEAN, “CSO and ASEAN Forums.” (<https://humanrightsinasean.info/cso-and-asean-forums/>, 2021 年 1 月 23 日閲覧)。

<sup>21</sup> TF-AMW Migrant Workers’ Connection. (<https://www.forum-asia.org/>, 2021 年 1 月 25 日閲覧)。

<sup>22</sup> 例えば、“TRIANGLE”は ILO やオーストラリア政府援助機関 AusAID 等による公正な移民労働に関する政策・法制強化の技術協力で、政府、労働者団体として ASEAN 労働者組合評議会 (ASEAN Trade Union Council: ATUC)、雇用者団体として ASEAN 雇用者連合 (ASEAN Confederation of Employers: ACE)、CSOs もが参加する。ILO, “TRIANGLE in ASEAN.” ([https://www.ilo.org/asia/projects/WCMS\\_428584/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/asia/projects/WCMS_428584/lang-en/index.htm)) 及び [https://www.ilo.org/asia/projects/WCMS\\_304802/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/asia/projects/WCMS_304802/lang-en/index.htm) 2021 年 1 月 25 日閲覧)。

<sup>23</sup> その後 2015 年 ASEAN 共同体の発足に伴い、ASEAN 政治・安全保障共同体という呼称となった。

表 3 : ASEAN 地域の移民労働者に関連する ASEAN・市民社会の取り組み

年	ASEAN	市民社会
2000年	ASEAN-ISIS が ASEAN 民衆議会 (ASEAN People's Assembly: APA) を設立	
2004年	11月、第10回首脳会議がビエンチャン行動計画 (VAP) (2004-2010) 及び「(特に女性と児童の) 人身取引に対する ASEAN 宣言」採択	
2005年	12月、第11回首脳会議	12月、第1回 ACSC 市民社会会議
2006年		2月、アジア市民アドボカシー連帯 (SAPA) 設立 4月、TF-AMW 設立 12月、TF-AMW が ASEAN に移民労働の提言を提出 12月、第2回 ACSC 市民社会会議
2007年	1月、第12回首脳会議「移民労働者の権利の保護と促進に関する ASEAN 宣言 (DPPMW)」及び「ASEAN 共同体創設の加速化に関するセブ宣言」採択 7月、DPPMW の実施委員会 (ACMW) 設立 11月、第13回首脳会議「ASEAN 憲章」採択・署名	11月、第3回 ACSC 市民社会会議 11月、SAPA が ASEAN 市民憲章を発表
2008年	9月、移民労働者の権利の保護と促進に関する ASEAN 宣言の実施委員会 (ACMW) 12月、ASEAN 憲章発効	4月、第1回 ASEAN 移民労働フォーラム
2009年	3月、ASEAN 政治安全保障共同体青写真、ASEAN 社会文化共同体青写真 10月、ASEAN 政府間人権委員会に関するチャム・ホアヒン宣言	1月、SAPA がジャカルタに ASEAN 民衆センター (APC) 設立 5月、AFML が市民社会提案を ASEAN 上級労働者会議に提出 7月、第2回 ASEAN 移民労働フォーラム
2012年	11月 ASEAN 人権宣言採択	10月、第5回 ASEAN 移民労働フォーラム
2015年	11月、第27回首脳会議、青写真 2025 採択	8月、FORUM-ASIA と SAPA TFAHR が第8回地域協議「ASEAN における移住と人権」を開催 10月、第8回 ASEAN 移民労働フォーラム
2017年	11月、第31回首脳会議「移民労働者の権利の保護と促進に関するコンセンサス」採択	10月、第10回 ASEAN 移民労働フォーラム
2018年	4・11月、第32・33回首脳会議	10月、第11回 ASEAN 移民労働フォーラム
2019年	6・10-11月、第34・35回首脳会議	9月、ACSC 市民社会会議 9月、第12回 ASEAN 移民労働フォーラム

出所：ASEAN Secretariat 資料；ILO 資料；Human Rights in ASEAN 前掲 URL；五十嵐（2018）より作成。

採された「移民労働者の権利の保護と促進に関する ASEAN 宣言 (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers: DPPMW)」である。この宣言は、移民労働者と家族の基本的権利、移民労働者に固有の権利、受入国と送出国政府の義務、ASEAN 加盟国のコミットメントを示し、公平で適切な雇用・賃金、適切な就労環境と居住環境等、移民労働者の権利を保護し促進することを定めた (ASEAN, 2007)。しかし同宣言の一般原則では、登録された移民労働者もしくは本人の過失によらず無登録となった者のみが対象となるとしており、無登録移民労働者が非常に多い現状、無登録のまま就労を余儀なくされる実態を考慮していない。また 2006 年に TF-AMW が移民労働者の権利の保護に関する提言を ASEAN に提出し具体的な要求をしていたが、移民労働者と家族の非差別・均等待遇原則をはじめ宣言には取り

入れられない面が多々あった（五十嵐、2018年）。また、DPPMW がどの程度 ASEAN 共同体全体の構想に反映されたかについては、ASEAN 共同体の青写真 2025 では従来 ASCC だけに移民労働者が示されていたところ APSC でも扱われるようになったものの、どの程度 DPPMW を具体化するものかは明らかではない（山田、2016年）。

2000年代の同じ時期に人権問題を扱う CSOs の運動も一層活動的になり、移民労働者問題を取り上げることもあった。人権・開発アジアフォーラム（Asian Forum for Human Rights and Democracy: FORUM-ASIA）は 2007 年以来毎年 ASEAN の人権問題について ASEAN と CSOs の地域協議を行い、2015 年には「ASEAN における移住と人権」をテーマに取り上げ、移民労働者の権利の保護と促進に向けて提案を示した<sup>24</sup>。

次に宣言 DPPMW を踏まえ作成すべき ASEAN 文書については、ASEAN は 2007 年 1 月の宣言 DPPMW を受けて同年 7 月に ASEAN 移民労働者委員会（ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers: ACMW）を設立し、ASEAN 文書”ASEAN Instrument on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers”の作成に関して交渉に入った。しかしこの交渉に 10 年の歳月を費やし、その上 ASEAN 以外の参加者は作成過程に招かれなかった。CSOs は ASEAN 文書作成過程で考慮されるように、「市民社会提案」を 2009 年 ASEAN 上級労働者会議に提出していた<sup>25</sup>。この提案は意欲的かつ先進的で、ASEAN 地域として移民労働者の社会的保護を行う仕組みの設立（移民労働者の電子身分証明書の発行、移民労働者と家族のための社会保障の実現可能性について二国間・多国間の調査の実施、ASEAN 移民基金の設立の可能性の検討等）、移民の苦情処理・調停・解決システムの設立、域内の移民労働者の状況の報告・評価制度の設立、各国政府の ASEAN 文書実施報告への市民社会の参加等が提案された（Samyodorai and Robertson, 2009）。

漸く 2017 年 11 月 14 日第 31 回 ASEAN 首脳会議（マニラ）が ASEAN 文書として「移民労働者の権利の保護と促進に関するコンセンサス」を採択した。文書では移民労働者とその家族の基本的権利、移民労働者特定の権利、送出国の義務、受入国の義務、ASEAN 加盟国のコミットメントが示された（ASEAN Secretariat, 2018）。付随する計画では教育・情報、保護、施行、救済、再統合の分類において支援がなされるとする（ASEAN Secretariat, 2017）。このコンセンサスに対して、ASEAN 以外のアクターからは多くの批判的反応が起こった。先ず ASEAN 文書を 10 年間作成できなかったことについて、複数国家の両立しがたい国益、国家間の非干渉とコ

<sup>24</sup> Asian Forum for Human Rights and Development. (<https://www.forum-asia.org/>2021 年 1 月 25 日閲覧)。FORUM-ASIA は 1991 年に設立されたアジアの人権団体ネットワークであり、事務局はバンコクで、人権と民主主義の促進のアドボカシー等を行う。

<sup>25</sup> 後の 2021 年に『市民社会提案：移民労働者の権利の保護と促進に関する ASEAN 枠組み文書』として出版。

ンセンサスの規範、組織的能力、ASEANにおける人権アドボカシーの限界が指摘された (Bal and Gerard, 2018)。コンセンサスの内容については、CSOs、労働者団体・雇用者団体、国際機関の専門家から、法的拘束力がなく、国家政策・法制の規定に従う内容であること、このコンセンサスを遵守するか否かは加盟国が選択できること、送出国と受入国の意見の不一致から「合意 (consensus)」と言うよりも「妥協 (compromise)」であるといった厳しい指摘がなされた (Harkins, ed., 2019)。特に ASEAN 労働者組合評議会と ASEAN 雇用者連合は、ASEAN コンセンサスと付随する行動計画 (2018-2025) は労働者団体や雇用者団体等との社会的対話を通さずに作成されたことに遺憾の意を示し、コンセンサスでは反映されなかった社会的保護への移民労働者のアクセスとスキルの改善の重要性に注意を喚起し、各国でコンセンサスの原則を実施できるよう各国の法制と政策の改正を含む具体的対策を取ることや、コンセンサスと行動計画の実施において ACMW との対話を通して参画することを要求した<sup>26</sup>。また、国際機関を通じた専門家の提言として、ASEAN の移民労働者の入国・就労・対応に関する統一的な地域的規則と基準がないことから、混乱や対立や虐待が生じ、「底辺への競争」となったことを踏まえ、域内の福祉保護枠組みを提供する、熟練労働者以外にも漸進的に受益者を広げ ASEAN 憲章に見合うよう非熟練労働者も対象とし、特に登録型移民労働者について均等待遇を提供する、受入国で社会的保護が脆弱な場合は送出国において社会保障にアクセスできるようにする、無登録の移民労働者に特別な注意を向ける等、コンセンサスに欠如している福祉・保護の具体的対策が示された (Olivier, 2018)。CSOs から 2009 年「市民社会提案」を受けたものの、その提案は活かされず、旧態依然の国家間の妥協に留まり、移民労働者の中でも非熟練労働者に関して蓄積する問題の解決に向けた実質的な進展は得られなかった。2000 年代に ASEAN は CSOs の参加を促し、地域ガバナンスを様々なアクターにより形成していく期待が生まれたが、2007 年の宣言 DPPMW 及び 2017 年のコンセンサスの重要な契機において、そこに寄与しようとしていた CSOs の提案は反映されず、同宣言とコンセンサスの成果も限定的であった。

## おわりに

ASEAN 拡大後の地域統合は、後発加盟国 CLMV と ASEAN6 の開発格差是正を重要な課題として据えたが、まさにこの格差に起因する移民労働者が置かれた問題への配慮は経済統合政策の対象外であった。後発加盟国と直接国境を接し経済的・人口動態的にも労働力を必要とするタイでは後発加盟国のうちミャンマー、ラオス、カンボジアからの移民労働者の流入が増加の

<sup>26</sup> “Joint Statement of the ASEAN Trade Union Council and the ASEAN Confederation of Employers on the ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers.” 4-5 April 2019, Manila, the Philippines.

一途を辿った。このASEAN内最多の国際労働力移動をめぐる状況と、タイ政府・産業界、ASEAN、市民社会の関わりから見えてくる地域ガバナンスの最大の特徴は、多くの矛盾が蓄積しこう着状態となっている点である。

受入国も送出国も国際的労働規範の受容と二国間関係において移民労働者の保護と待遇改善に消極的な中、タイの雇用者が移民労働者を劣悪な環境と条件で就労させる状況が常態化してきた。これに対してタイ国内で現地密着型のCSOsが早くから移民労働者が置かれた状況について認識し直接的な支援を行ってきた。ASEAN拡大後の2000年代に域内で移民労働者の問題に取り組むCSOsが次々に設立され、ASEANや各国政府に向けてのアドボカシーを行う様になった。2007年の宣言DPPMWに向けてもCSOsから提案がなされ、ASEANが文書を作成していた期間にはCSOsは早い段階で意欲的かつ先進的な提言をASEANに提示した。しかし実際には市民社会アクターの豊富な具体的提案を得ながらもASEAN側はそれを十分に反映するには至らなかった。ASEANの地域ガバナンスは、提唱においては地域主義を掲げるが、各国内の経済事情と政治状況への個別の関心が先行し、結局は国家レベルの対応に終始せざるを得ず、そこでは法的・行政的に網羅されない非熟練の移民労働者を現地密着型のCSOsが公的サービスを肩代わりして支援するという現実が移民労働者の問題を通して見えてくる。ASEAN地域レベルのCSOsは、こうした域内の低開発国の人々が直面する深刻な問題を捉え公正な地域ガバナンスに向けてアドボカシーを行ってきた。その意味でASEAN地域レベルのCSOsはASEAN自体よりも地域主義を名実ともに受け入れ、各国内では実現できないままである民主主義と参加型のガバナンスの希求と考案で先行していると言えよう。

付記：本稿は、平成30年度専修大学研究助成個別研究「研究課題：ASEANにみる地域ガバナンスと後発加盟国の研究」の研究成果の一部である。

## 参考文献

ASEAN. “ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers.” Cebu, Philippines, January 13, 2007.

ASEAN Secretariat. *ASEAN Charter*. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2008.

\_\_\_\_\_. *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. Jakarta: ASEAN Secretariat, March 2018.

\_\_\_\_\_. “Action Plan (2018-2025) to implement the ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers.” Extract of the Action Plan 2018-2025 for public

- sharing. 2017. URL: [https://asean.org/storage/Action-Plan-of-ASEAN-Consensus\\_EXTRACT-FOR-ASEAN-WEBSITE\\_25-NOV-2020.pdf](https://asean.org/storage/Action-Plan-of-ASEAN-Consensus_EXTRACT-FOR-ASEAN-WEBSITE_25-NOV-2020.pdf)
- Bal, Charanpal S. and Kelly Gerard. "ASEAN's Governance of Migrant Worker Rights." *Third World Quarterly* 39(4) 2018, pp. 799-819.
- Harkins, Benjamin, et al. *Risks and Rewards: Outcomes of Labour Migration in South-East Asia*. Geneva: International Labour Organization and International Organization for Migration, 2017.
- Harkins, Benjamin, ed. *Thailand Migration Report 2019*. Bangkok: United Nations Thematic Working Group on Migration in Thailand, 2019.
- ILO. *Global Wage Report 2020-2021: Wages and Minimum Wages in the Time of COVID-19*. Geneva: ILO, 2020.
- Martin, Philip. *The Economic Contribution of Migrant Workers to Thailand: Towards Policy Development*. Bangkok: International Labour Office, 2007.
- Mekong Migration Network. *No Choice in the Matter: Migrants' Experiences of Arrest, Detention and Deportation*. Bangkok: Mekong Migration Network, 2013.
- Menon, Jayant and Cassey Lee. "The Evolution of ASEAN: An Overview." In *An Evolving ASEAN: Vision and Reality*, edited by Jayant Menon and Cassey Lee, pp. 4-19. Manila: Asian Development Bank, 2019.
- OECD/ILO. *How Immigrants Contribute to Thailand's Economy*. Paris: OECD Publishing, 2017.
- Olivier, Marius. *Social Protection for Migrant Workers in ASEAN: Development, Challenges, and Prospects*. Geneva: International Labour Organization, 2018.
- Pangsapa, Piya. "When Battlefields Become Marketplaces: Migrant Workers and the Role of Civil Society and NGO Activism in Thailand." *International Migration*, Vol. 53, Issue 3, 2015, pp. 124-149.
- Samyodorai, Sinapan, and Philip S. Robertoson, Jr. *Civil Society Proposal: ASEAN Framework Instrument on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. Singapore: Task Force on ASEAN Migrant Workers (TF-AMW), 2009.
- 飯沼健子「東南アジア諸国連合（ASEAN）にみる地域統合と域内格差」鈴木直次・野口旭編『変貌する現代国際経済』専修大学出版局、2012年、173-203頁。
- 五十嵐誠一『東アジアの新しい地域主義と市民社会：ヘゲモニーと規範の批判的地域主義アプローチ』勁草書房、2018年。
- 山田美和「移民労働者に関する ASEAN 共同体の政策課題」鈴木早苗編『ASEAN 共同体—政治安全保障・経済・社会文化』情報分析レポート No. 26、アジア経済研究所、2016年、161-185頁。