

第 3 章

フィリピンにおける人の移動と法制度

知花 いづみ

要約：

本稿は、東アジアにおける人の移動のなかでもフィリピンにおける人の移動の現状に着目する。フィリピンが東アジア最大の労働者送り出し国となった背景には、労働力の輸出がもっとも簡便な外貨獲得の手段であったという国内的事情がある。実際に海外出稼ぎ労働者からの送金額は GDP の約 1 割に達しており、国内経済活動の下支えとなっている。

日本とフィリピン政府が 2006 年に締結した経済連携協定は、2008 年にフィリピン上院によって批准された。同協定によりフィリピン人看護師および介護士の受け入れへの道が開かれたが、日本語での国家試験の受験が義務づけられるなどフィリピン側にとって障壁は高い。本稿では、東アジアにおけるフィリピンの位置づけを確認し、最大の送り出し国とならざるを得なかった背景に触れた後、1995 年移民労働者と在外フィリピン人法に基づき、フィリピンにおける人の移動の法的枠組みを概観する。次に、日比間の人の移動の新たな枠組みとなる JPEPA を検討し、最後にフィリピンの人の移動にかんするさらなる課題を指摘する。なお、本稿は、「東アジアにおける人の移動の法制度」研究会の中間報告書の一部である。

キーワード：

フィリピン、海外出稼ぎ労働者（OFW）、海外雇用庁（POEA）、1995 年移民労働者と在外フィリピン人法、日比経済連携協定（JPEPA）

はじめに

日本国の約 8 割の広さに当たる面積を有するフィリピンは、ASEAN のなかではインドネシアに次ぐ人口数を有し、ベトナム、タイ、ミャンマー、マレーシアなどを凌ぐ規模の国である。人種構成はマレー系、スペイン統治期の流れを汲むメスティーゾと呼ばれるスペイン系との混血、中国からの移民に基づく中華系に加えて、日系フィリピン人や近年の流入の影響を受けて急増している韓国系フィリピン人らも存在し、

一定の多様性を維持している。

フィリピン国内の主な産業は、製造業、商業、農業、漁業、林業、運輸業、通信業、サービス業などから構成されるが、実際の就業者数は人口の約 4 割に当たる約 3649 万人のみに過ぎない。国内における就業者の割合を産業別構成で見ると、サービス業 51.7%、農林水産業 33.6%、鉱工業 14.7%となっている¹。フィリピンのGDP総額は 2009 年時点で約 1600 億米ドルで、人口規模では優位となるタイ（2640 億米ドル）、マレーシア（1930 億米ドル）、シンガポール（1822 億米ドル）などを下回っている。また、ASEAN諸国の 1 人当たりのGDPを見てみると、フィリピンは 1,748 米ドルとシンガポール（36,379 億米ドル）、ブルネイ（25,386 億米ドル）、マレーシア（6,950 億米ドル）、タイ（3,941 億米ドル）、インドネシア（2,329 億米ドル）より低い²。このことから、人口数に鑑みると実際のGDPが近隣諸国と比べると優位ではない状況が伺えるが、フィリピン国内のみに目を向けると、GDPおよび 1 人当たりのGDPの推移は年々上昇傾向にあることがわかる。

表1 フィリピンのGDPおよび1人当たりGDPの推移

	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
GDP (100 万米ドル)	79,634	86,930	98,829	117,566	144,062	166,909	160,991	189,061
1 人当たり GDP (米ドル)	973	1,040	1,159	1,352	1,624	1,864	1,746	2,011

出所：フィリピン国家統計局資料より作成。

失業者数約 280 万人、失業率約 7.1%という状況にもかかわらず、フィリピン国内のみに限定すると堅調とも見える近年の GDP 上昇傾向の背景には、国内消費を下支えする海外出稼ぎ労働者（Overseas Filipino Workers: OFW）からの仕送りの存在が大きい。フィリピンでは、OFW から国内残留家族への生活資金の送金額は、GDP の約 1 割に相当する。このため、海外からの仕送りは民間部門だけでなく国家にとっても貴重な外貨獲得の手段となっている。

¹ 労働雇用省による労働力調査結果（2010 年 10 月）。

² World Bank Key Development Data, World Economic Outlook 2010, World Bank.

表2 海外送金額の推移（単位：100万米ドル）

	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
海外送金額	7,578	8,550	10,689	12,761	14,450	16,427	17,348	18,763

出所：フィリピン中央銀行のホームページ（www.bsp.gov.ph/statistics/keystat/ofw.htm）より作成

（2012年3月11日ダウンロード）。

第1節 フィリピン人の移動

フィリピンは東アジア最大の移民労働者の送り出し国であるとともに、世界有数の労働力輸出国である。労働雇用省の管轄下にある海外雇用庁（Philippine Overseas Employment Administration: POEA）によると、2010 年は 1,470,826 人のフィリピン人が海外就労に従事しており、サウジアラビア（293,049 人）、UAE（201,214 人）、カタール（87,813 人）、クウェート（53,010 人）、イタリア（25,595 人）、カナダ（13,885 人）、アメリカ（3,705 人）、香港（101,340 人）、シンガポール（70,251 人）、台湾（36,866 人）、韓国（11,697 人）、マレーシア（9,802 人）、中国（8,954 人）、ブルネイ（7,907 人）、日本（5,938 人）などが主な受け入れ国となっている。就労先は多岐に渡るが、2010 年は中東に送り出されている OFW が 68 万 4060 人と最も多く、次いでアジアに 28 万 808 人、欧州に 4 万 8185 人、米国に 2 万 5696 人、アフリカに 2 万 5207 人³と続いている。

OFW の就労先での職種構成は、最も多いのがサービス業で 15 万 4535 人、次いで、工場労働者が 12 万 647 人、専門職が 4 万 1835 人、事務職が 1 万 706 人、営業職が 7,242 人、行政管理職が 1,439 人、農業従事者が 1,122 人と続いている。また、2010 年の陸上労働者の新規雇用者に占める女性比率は約 54%であった。これは家事労働者（Domestic Worker）の大半が女性であることによる。

³ 近年フィリピン人労働力の需要が高まっているアフリカでは、アンゴラ（6,255 人）、マダガスカル（3,574 人）、アルジェリア（3,136 人）、ナイジェリア（1,426 人）などが主要受け入れ国となっている（POEA [2011]）。

表3 アジアにおける主要派遣国別OFW数の推移 (単位：人)

	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
香港	87,254	98,693	96,929	59,169	78,345	100,142	101,340
シンガポール	22,198	28,152	28,369	49,431	41,678	54,421	70,251
台湾	45,059	46,737	39,025	37,136	38,546	33,751	36,866
韓国	8,392	9,975	13,984	14,265	12,367	14,851	11,697
マレーシア	6,319	6,599	5,749	9,725	6,034	7,256	9,802
中国	2,942	4,608	5,654	5,901	7,029	8,771	8,954
ブルネイ	10,313	9,083	9,461	14,667	6,930	7,413	7,907
日本	74,480	42,633	10,615	8,867	6,555	6,418	5,938
マカオ	2,361	2,684	2,802	3,578	6,067	6,729	5,713
タイ	1,750	2,401	2,497	3,144	3,750	5,009	5,133
インドネシア	1,744	2,186	2,102	3,285	2,798	3,705	4,084
ベトナム	783	1,103	1,348	1,972	2,785	4,126	4,056
カンボジア	605	691	571	954	1,015	1,526	1,499
ラオス	54	164	153	434	647	615	734
ミャンマー	139	152	92	94	126	186	194

出所：フィリピン海外雇用庁ホームページ (http://www.poea.gov.ph/stats/2010_Stats.pdf)
より作成 (2012年3月7日ダウンロード)。ただし、対象者は新規および継続雇用の陸上労働者に限定。

表4 職種別OFW数の推移 (単位：人)

	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
サービス業	113,423	133,907	144,321	107,135	123,332	138,222	154,535
工場労働者	63,719	74,802	103,584	121,715	132,295	117,609	120,647
専門職	94,147	63,941	41,258	43,225	49,649	47,886	41,835
事務職	5,323	5,538	7,912	13,662	18,101	15,403	10,706
営業職	3,950	4,261	5,517	7,942	11,525	8,348	7,242
行政管理職	565	490	817	1,139	1,516	1,290	1,439
農業	632	350	807	952	1,354	1,349	1,122
その他	3	996	3,906	10,613	494	1,645	2,753

出所：フィリピン海外雇用庁のホームページ

(http://www.poea.gov.ph/stats/2010_Stats.pdf) より
作成 (2012年3月7日ダウンロード)。ただし、対象者は新規契約による陸上労働者に限定し、
船員など海上労働者や継続契約による派遣者は除く。

第2節 OFWの送り出しにかかわる行政機関

OFWの送り出しにかかわる業務を担当している機関は、労働雇用省 (Department of Labor and Employment: DOLE) の管轄下にある海外雇用庁 (POEA)、海外労働者福祉庁 (Overseas Workers Welfare Administration: OWWA) である。在外フィリピン人の保護を担当する外務省もこれにかかわる。具体的にはOFWの渡航にかんする管理業務、事前のオリエンテーションやセミナー、民間斡旋仲介業者の監督はPOEAが、OFWおよびその家族に対する福祉・厚生関係事業はOWWAが担当し、渡航後の在外フィリピン人の保護は外務省とOWWAの連携の下で進められる。

1. 海外雇用庁 (POEA)

OFWの送り出し政策において中心的な役割を果たすのがPOEAである。POEAは1974年、マルコス政権下において実施された海外雇用政策の導入に当たって設立された海外雇用開発局 (Overseas Employment Development Board: OEDB)、国家船員局 (National Seamen Board: NSB)、雇用サービス局 (Bureau of Employment Services: BES) の3機関が統合されて1982年に設立された。POEAは、海外就労斡旋に関する民間仲介業者へのライセンス付与、労働基準の設定、海外就労関連広告の監査、反違法採用を推進する政府プログラムの監督にかんする権限を有し、OFWの雇い主となる外国企業の認定、同企業からの人材募集の承認、労使間の雇用契約の評価と処理、OFWの出国支援、海外労働市場の開拓と監査、労働市場調査の実施、労働者登録制度の運営など、主にOFWの送り出しにかんする業務を担当する。また、労働者保護の一環として、公教育と情報キャンペーンの拡充、予備オリエンテーションやジェンダーに配慮した事業の実施、NGOや労働者団体間のネットワーク支援などもおこなう⁴。

POEAが扱う海外雇用の形態は、民間斡旋機関を通じた雇用 (Private Agency Hire)、知人を通じた直接雇用 (Name Hire)、POEAの斡旋部に直接申し込まれた雇用 (GPB Hire) の3種類である。2010年の海外渡航者数147万826人のうち、陸上労働者 (Land-based Workers) は112万3676人、船員などの海上労働者 (Sea-based Workers) は34万7150万人で、陸上労働者かつ新規雇用者 (New Hire) の34万1966人のなかでは民間斡旋機関を通じた雇用は32万2198人であった (POEA [2011])。

⁴ POEA が近年とくに力を入れている事業に、OFW の動向解析およびプロファイリング・プログラムがある。これは労働者登録制度を利用して世界に広がる OFW 情報 (就業国、技能、性別など) をとりまとめ、受け入れ国に迅速に情報を提供することを目的とする。2008 年は日本、台湾、UAE、クウェート、カタール、香港、レバノン、韓国、バーレーン、シンガポール、ヨルダン、イスラエル、オマーン、英国、アメリカ、マレーシア、ブルネイ、キプロス、カナダ、オーストラリア、ロシア、アフガニスタン、アルジェリア、アンゴラ、イラン、イラク、ナイジェリア、イエメンを対象に同事業が実施された (POEA [2010])。

いずれの雇用形態であっても、雇用契約は正規労働時間に対する正当な賃金設定、超過手当の付与、採用地点から渡航先までの無料往復渡航や救急時の医療費の提供、契約終了の正当な理由、労働者災害補償給付および戦争の危機からの保護、労働者死亡時の遺体および遺品送還、労働者給与送金の手助け、無料宿泊施設の提供のといった行政基準を満たしている必要がある（Ateneo Human Rights Center [1995]）。以上の条件を満たし、POEAで承認された雇用契約に基づいて送り出されるOFWは、渡航前に労働者の権利、就労先の国・地域にかんするセミナーや、政府機関やNGOによる支援ネットワークについてのオリエンテーションに参加することが義務付けられる。

2. 海外労働者福祉庁 (OWWA)

コラソン・アキノ政権下の1987年に設立されたOWWAは、1980年に設立された海外労働者福祉基金（Welfare Fund for Overseas Workers: WFOW）を母体とする機関で、担当事業の予算はOFWが渡航時に支払う拠出金によって支えられている。OWWAはOFWとその家族への社会・福祉サービスの提供を主な業務としており、具体的にはOFWが渡航先で死亡または負傷した場合の援助、帰国支援、医療および法的支援、カウンセリング・サービスの提供、帰国者の生計支援プログラムとフィリピン社会への再統合プログラムの実施などを担当する。OWWAは主要受け入れ国にOFWを対象とした勤労センター（Filipino Development Workers Center）を設置し、カウンセリングや受け入れ先での争いの処理、支援を専門とするNGOの紹介などもおこなう。

3. その他の機関

送り出し国におけるOFWの保護および支援を担当するのは外務省である。OFWの保護は外務省と労働雇用省の連携協力に基づいて実施され、主要受け入れ国の大使館や領事館には労働雇用省から派遣された書記官が駐在し、送り出し国におけるOFW支援を担当する。この他にも外国人配偶者や永住移民など就労形態以外の在外フィリピン人を受け入れる公的機関として、1980年に設立された海外フィリピン人委員会（Commission on Filipino Overseas: CFO）がある。CFOは外国人配偶者や永住移民を対象とした事前オリエンテーションを実施、渡航に関する一般の手続きの代行、すでに海外に在住しているフィリピン系移民の福祉および厚生を促進を図る事業を担当する。

第3節 フィリピン人の移動の歴史的経緯

メキシコに次ぐ世界第2位の労働力輸出国となるフィリピンが、海外雇用政策を公式に導入したのは1974年であった。それ以前のフィリピンは、1898年に米西戦争の末、アメリカの植民地化に置かれたため、1917年のアメリカの移民制限法の影響を受けずに”Special non-citizen national status”という特権を付与されていた。1920年から40年代にかけてのOFWはアメリカの大規模農園で働く農業従事者が主であった。1934年に12年後のフィリピンの独立が決まると、アメリカへのフィリピン人の帰化数は一時制限された。しかし、フィリピンはアメリカにとってアジア・太平洋地域における軍事拠点の要であったため、フィリピン人の受け入れ枠は徐々に緩和され、1946年の独立前にはアメリカへの帰化割り当ては年間100人となった。この割り当て制度を利用して、軍関係者、医師、看護師、エンジニアといった専門職層が永住移民としてアメリカへ渡った。その後、1965年のアメリカ移民改正法によって家族再結合というカテゴリーによる家族の呼び寄せが比較的容易になると、フィリピン人のアメリカへの移動はさらに増加した。一方、1950年代から1960年代にかけては、非専門職のOFWの需要がアジア地域で増加し始め、ベトナム、タイ、日本、グアムなどの米軍基地に建設労働者として派遣されるOFWが増加した。また、1970年代に入ると、フィリピン人エンジニアがイランやイラクの多国籍建設会社に雇用されるようになった。こうした国際社会における変化をふまえて、当時のマルコス政権は1974年に海外雇用政策の導入を決定した（Gonzales [1998]）。1974年のオイルショックによるオイルブームも中東地域における建設労働力の需要を高め、積極的な海外雇用政策の後押しとなった。マルコス政権は、国内の失業問題の解消、対外債務返済のための外貨獲得、海外からの技術導入といった目標を掲げて、1974年労働法の施行を契機に、海外雇用政策を政権の優先課題に設定した（Chin [1998]）。マルコス政権は民間業者を通じた直接雇用を禁止し、拡大する中東地域の労働力需要については政府が主導的に対応することで、国家政策としてOFW送り出しの制度化を目指した（Asis [1992]）。しかし、海外雇用の契約件数が急増するに伴い、業務の多様化が政府の手に負えなくなったため、4年後の1978年には政府は海外就労の斡旋業務への民間部門の参入を許可せざるを得なくなり、海外雇用業務への公的関与は間接的なものとなった（Battistella [1995]）。

第4節 主要関連法令

国外からの労働力需要増加に対応するため、マルコス政権は1982年に大統領令797号を公布し、POEAを設立した。また、雇用の増進、労働者の勤務条件の改善、女性を含む社会的少数派の保護など政策立案の主軸を担う国家労働関係委員会や国家賃金委員会も併せて設置された。POEAには、在外労働者保護の観点から労働紛争の仲裁権限が付与され、OFWは金銭の授受や賃金の支払いを含む労使間の争いの裁定をPOEAに申請することが可能となった。また、

同制度を補完するためにあわせて無償法律扶助局が設置された。

1986 年のマルコス政権崩壊後に樹立されたコラソン・アキノ政権は、OFW を国民の新しい英雄と位置づけ、1987 年憲法下では率先して OFW の保護に取り組むと明言した（Gonzales [1998]）。1987 年、行政命令 247 号によって POEA が再編され、民間仲介業者を対象とした規制強化および海外就労希望者を対象とした登録制度が導入され、OFW 保護が重点化された。

OFW の送り出しにかかわる法的枠組みは、1995 年「移民労働者と在外フィリピン人にかんする法律」(Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995) に基づき規定されている。同法は、自由化政策を推進することで比較的安定した経済成長を達成したと評されるラモス政権下で制定されたもので、送り出しの基本方針、非合法採用 (illegal recruitment)、サービス、担当行政機関、移民労働者問題にかんする法律扶助、国別アプローチ、専門職と高技能労働者のインセンティブにかんする 9 部から構成されている。以下、内容を概観する。

第 1 条	法令名
第 2 条	送り出し政策にかんする基本方針の宣言
第 3 条	目的の定義

<第 1 部送り出し (Deployment) >

第 4 条	移民労働者の送り出し
第 5 条	送り出しの終了または禁止

<第 2 部非合法採用>

第 6 条	非合法採用の定義
第 7 条	罰則
第 8 条	公務員および被雇用者にかんする禁止規定
第 9 条	裁判籍
第 10 条	金銭関連紛争
第 11 条	非合法採用を扱う訴訟の採決の法定期間
第 12 条	規範的 (訴訟) 期間
第 13 条	無償法律扶助

<第 3 部サービス>

第 14 条	渡航先情報の普及
第 15 条	緊急送還基金
第 16 条	未成年労働者の法定送還
第 17 条	帰国者監察センターの設立
第 18 条	同センターの機能
第 19 条	移民労働者および在外フィリピン人情報資源センターの設立

第20条	移民に関する公的情報共有制度
第21条	移民労働者ローン保証基金
第22条	国際的・地域的人権保護制度の施行機能と権利
＜第4部担当行政機関＞	
第23条	担当行政機関
＜第5部移民労働者問題にかんする法律扶助＞	
第24条	移民労働者問題にかんする法律扶助
第25条	法律扶助基金
第26条	法律扶助基金の利用方法
＜第6部国別アプローチ＞	
第27条	外交業務職の優先課題としての OFW 保護
第28条	国別アプローチ
＜第7部規制緩和と段階的廃止＞	
第29条	斡旋業務の包括的規制緩和計画
第30条	段階的廃止に向けた規制緩和機能
＜第8部専門職と高技能労働者＞	
第31条	在外フィリピン人専門職と高技能労働者のインセンティブ
＜第9部雑則＞	
第32条	海外雇用庁および海外労働者福祉庁の理事会
第33条	議会への報告
第34条	議会における有権者の権利
第35条	旅行税および空港使用料の免除
第36条	手数料の一定化
第37条	議会による移民労働者奨学基金
第38条	予算および基金にかんする資源
第39条	移民労働者デーの設定
第40条	規則の施行
第41条	無効条項
第42条	分離条項
第43条	有効条項

同法では、OFWの送り出しの基本方針として、OFWの尊厳の確保と社会的・経済的・法的サービスの提供、ジェンダー・センシティブな基準の採用、合法・非合法にかかわらずに適切に保護される権利と参政権の保障、熟練（skilled）労働者優先、福祉促進を手がけるNGOとの協力、渡航にかんする行政手続き手数料の無料化などが挙げられている。特筆すべきは、OFW

の送り出し政策を経済成長の維持や発展のための手段として促進せず、むしろ国内での雇用機会の創出に務め、公正な富の再分配と発展の利益を促進すると明記した点である⁵。また、同法により非合法採用の取り締まりも強化された。非合法採用とは、営利目的か否かにかかわらず、無認可の民間仲介業者が海外雇用の照会や関連契約サービスの提供を含む海外就労の斡旋行為をおこなうことを意味し、具体的には法定斡旋料以上の料金の授受、前金として労働者が支払った金額以上の料金の支払いの強要、不完全な採用関連情報の提供、認可ライセンスの所持に関する虚偽表示、公衆衛生や公共道徳を害する職種の斡旋への関与、労働雇用省による斡旋状況調査の妨害行為、労働雇用省が承認した雇用契約の変更、業者側の都合による派遣中止などが該当する。非合法採用にかんする係争は地域裁判所の管轄となり⁶、有罪判決を受けた者には 6 年以上 12 年以下の禁固刑および 20 万ペソ以上 50 万ペソ以下の罰金刑、または、終身刑および 50 万ペソ以上 100 万ペソ以下の罰金刑が科される。訴訟当事者は労働雇用省が司法省およびフィリピン統合弁護士会と連携して提供する無償法律扶助サービスを利用できる。また、POEA主導で違法採用の被害者および承認保護に関連するインセンティブ・プログラムも実施されている。実際に 2004 年から 2010 年の間に地域裁判所に持ち込まれた非合法採用にかんする訴訟件数は以下の通りである。

表5 非合法採用にかんする訴訟件数の推移

	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
訴訟件数	1,462	1,198	1,504	1,624	1,687	1,610	1,648
a. 未決数	594	812	992	1,154	1,285	1,358	1,427
b. 受理数	868	812	992	1,154	1,285	1,358	1,427
c. 提訴数	1,441	543	1,135	1,057	857	469	468
処理済み件数	650	206	350	339	329	183	283
持ち越し件数	812	992	1,154	1,285	1,358	1,427	1,365
処理率 (%)	44.5	17.2	23.3	20.9	19.5	11.4	17.2
逮捕者 (人)	12	4	50	26	98	74	12

出所：フィリピン海外雇用庁のホームページ

(http://www.poea.gov.ph/stats/2010_Stats.pdf)

より作成 (2012 年 3 月 7 日ダウンロード)。

⁵ 第 2 条 c 参照。

⁶ ただし、労使間の金銭の授受にかんする争いについては、当該問題の第一審の管轄権を有する国家労働関係委員会に提訴することが義務づけられており、同委員会は提訴後 90 日以内に公聴会を開いて仲裁の結果を決定しなければならないとされる (第 10 条参照)。

同法では担当行政機関の役割分担が明確化され、公的情報を共有する制度、渡航先情報の普及、緊急送還基金、移民労働者ローン保証基金、帰国者監察センター、在外フィリピン人情報資源センターの設立、OFW の労働問題にかんする法律扶助基金、帰国者向けオリエンテーションや再統合プログラムの強化などにかんする条項が多岐に渡って盛り込まれている。同法は、OFW が就労先で人権侵害などの被害に遭いやすい理由として低熟練職に就いていることを挙げ、基本的には熟練労働者のみを送り出すことにするという「選択的送り出し」の方針を明示している。しかし何をもって熟練 (skilled) と判断するのかという基準は示されていないため、この選択的送り出し方針は徹底されないままであった。また、労働市場の傾向や国内の経済状況を巡る変化に鑑み、2000 年までに斡旋業務の分野で包括的な規制緩和を実施するという条項も規定されたが、努力目標の範囲を出ていない。さらに、受け入れ国の条件として、①OFW の権利を保護する労働・社会法の整備、②OFW の権利に関する多国間条約やフィリピン政府との二国間協定の批准、③OFW の権利に関して積極的具体的な方策の採用などの基準が示され、このいずれかを満たしている国にのみ OFW を送り出すと定められたが、実際に OFW はアフリカの小国などにも派遣されており、この方針も徹底されなかった。

第 5 節 日比間の人の移動

1. 在日フィリピン人の規模

日本とフィリピン間の人の移動は、1974 年の海外雇用政策の導入以来 2005 年まで増加傾向にあった。とくに 1980 年代の流入増加は堅調で、1984 年にはフィリピン人登録者数が 1 万人を突破した。14 年後の 1998 年には 10 万人、その 9 年後の 2007 年には登録者は 20 万人を超えた (カルロス [2010])。2009 年の在日フィリピン人数は 21 万 1716 人で、日本の外国人登録者総数の 9.7% を占めた。在日フィリピン人は、いまや中国、韓国・朝鮮、ブラジルに続く、第 4 位の外国籍住民となっている。2009 年の就労可能な在留資格保持者の内訳は、投資・経営関係者 (4 人)、教育関係者 (5 人)、研究職 (16 人)、大学関係者 (25 人)、文化活動従事者 (66 人)、国際業務等従事者 (105 人)、技術保持者 (252 人)、企業内転勤者 (397 人)、外交・公用関係者 (757 人)、興行関係者 (1,873 人) であった。2002 年と 2009 年の流入数を比較すると、他のカテゴリーではそれほど大きな変化は見られないが、興行関係者については 2005 年 3 月の興行ビザ発給の大幅引き締めの影響を受けて、74,729 人から 1,873 人に減少

した⁷。

2. 日比経済連携協定（JPEPA）

1970 年代から活発化してきた日比間の人の移動は、2008 年に批准、発効した経済連携協定（JPEPA）の成立を受けて新しい段階に入りつつある。この二国間協定は、2002 年 1 月の小泉純一郎総理大臣（当時）によるシンガポール演説で「日・ASEAN 包括的経済連携構想」の提唱を契機とするものである。2004 年 2 月から開始された予備交渉はその後 5 回に渡って進められ、2006 年 9 月に小泉総理大臣（当時）とアロヨ大統領（当時）が協定に署名した。しかし、フィリピン上院の強硬な反対によって、批准に至るまでにその後 2 年の期間を要した。上院の反対派は、有害廃棄物の輸入に対する懸念、憲法が議会に付与している関税の設定権侵害の可能性を指摘して、本協定はフィリピンの国益に資するものではないと主張した。反対派は上院経済計画事務局を通じて「JPEPAに関するアセスメント」報告書を作成し、投資、貿易、自然人の移動、フィリピン人職業人の移動、有害廃棄物などに関するフィリピン側からの評価をまとめた。その後複数回にわたり公聴会が開催されたが、実質的な審議は停滞したままであった。フィリピンでは条約、国際協定の批准には上院議員（24 人）の 3 分の 2 以上に当たる 16 名以上の賛成が必要となる。このため、JPEPA推進派による十分な賛成票の確保は難航したが、多くのODAプロジェクトが誘致されたアウロラ州を地盤とするエドガルド・アンガラ上院議員を中心に上院外交委員会と貿易通商委員会における内部調整が進められ、2008 年 8 月、最終審議の場となった第 3 読会で賛成 16 票、反対 4 票により「JPEPAの批准に同意する上院決議案 555 号」が採択された⁸。2008 年 12 月、ようやく日比経済連携協定が発効した。

2009 年、日比経済連携協定の批准を受けて、POEA と日本側の受け入れ担当機関にあたる国際厚生事業団（JICWELS）との間でフィリピン人看護師および介護福祉士候補者の受け入れと送り出しの手続きを定めた覚書が署名された。これによりフィリピン人看護師および介護士候補者の新規入国の道が開かれた。候補者らは日本国内の病院や介護施設での就労および研修に従事しつつ、看護師候補者は 3 年、介護士候補者は 4 年間の在留期間内に国家試験を受験し、合格しなければならない。国家資格を取得した暁には上限なく更新が可能な就労ビザが発給され、日本での就労が可能となる。

⁷ 入国管理局統計資料（2010 年）。

⁸ 本報告書の詳細については

[http://www.senate.gov.ph/publications/PB%202007-01%20-%20Japan-Philippines%20Economic%20Partnership%20Agreement%20\(JPEPA\),%20An%20assessment.pdf](http://www.senate.gov.ph/publications/PB%202007-01%20-%20Japan-Philippines%20Economic%20Partnership%20Agreement%20(JPEPA),%20An%20assessment.pdf) を参照（ダウンロード日 2012 年 1 月 31 日）。なお、その後の 2010 年の全国統一選挙で大統領に選出されたニノイ・アキノ III 上院議員（当時）は、本協定に反対票を投じている。

実際、POEA と JICWELS からの支援を受けて来日した候補者は 2009 年 310 人（看護師 93 人、介護福祉士 217 人）、2010 年 128 人（看護師 46 人、介護福祉士 82 人）、2011 年 131 人（看護師 70 人、介護福祉士 60 人）で、国家試験の合格率は 2010 年 1.2%、2011 年 4%であった。

おわりに

以上のことから、東アジア最大の送り出し国であるフィリピンの人々の移動については次のことがいえる。まず、古くは 1900 年代より旧宗主国アメリカへの移住を中心に、フィリピン人の移動は展開された。1950 年代に入るとベトナム、タイ、日本、グアムなどの米軍基地に建設労働者として送り出される OFW が増加し、1970 年代のオイルブームの際には、中東におけるフィリピン人労働力の需要が高まった。こうした国外からの要請に対応する形で、歴代政権は OFW の送り出し政策を重点課題に据えてきた。背景には、いまや GDP の約 1 割に達する OFW からの仕送りは、政府にとっても対外債務返済のための貴重な外貨獲得の手段であるという事情がある。OFW の送り出しにかんする法的枠組みは、1995 年移民労働者と在外フィリピン人法に基づき規定されている。同法には公的情報を共有する制度、緊急送還基金、移民労働者ローン保証基金、帰国者監察センター、在外フィリピン人情報資源センター、OFW の労働問題にかんする法律扶助基金の設立、帰国者向けオリエンテーションや再統合プログラムの強化などにかんする条項が多岐に渡って盛り込まれているが、これは政府側の OFW の保護に向けた積極的な支援方針を示すものである。2008 年に日比間で経済連携協定が批准され、フィリピン人看護師・介護士候補者の受け入れが実現した。しかし、実際には日本語での国家試験の受験が義務づけられるなどフィリピン側にとって障壁は高いのが現状である。

本稿では、中間報告として、フィリピン人の移動に焦点を当て、法的枠組みの基礎となる主要関連法令を中心に概観し、日比間の二国間協定の現状について説明した。最終報告では、フィリピンが諸外国と締結している多国間協定や二国間協定の現況を確認し、就労先における OFW の権利保障にかんする検討を進める。というのも、現実的な問題として、送り出し国政府の政策は「海外に移動する自国民を国内法では管理できない」という根本的な限界を抱えているからである。また、日本をはじめとする受け入れ国で、移民としての OFW の社会統合など、就労の長期化に伴い生じる課題も含めてさらなる考察を進めたい。

参考文献

<日本語文献>

- 石山 栄一郎 [1989]『フィリピン出稼ぎ労働者』拓植書房。
- 伊藤 るり [1992]『『ジャパゆきさん』現象再考－80 年代日本へのアジア女性流入』梶田孝道他編『外国人労働者論－現状から理論へ』弘文堂。
- 奥島 美夏 [2011]「東アジア域内の労働移動－製造業から医療福祉へ 外国人労働者から移民への模索」和田春樹編『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。
- 菊池 京子 [1992]「外国人労働者送り出し国の社会的メカニズム－フィリピンの場合」梶田孝道他編『外国人労働者論－現状から理論へ』弘文堂。
- 佐藤 忍 [2006]『グローバル化で変わる国際労働市場：ドイツ、日本、フィリピン 外国人労働力の新展開』明石書店。
- 佐藤 千鶴子 [2010]「看護師の国際移動－英国、フィリピン、南アフリカ」佐藤誠編『越境するケア労働』日本経済評論社。
- 高畑 幸 [2009]「在日フィリピン人の看護人材育成」『広島国際大学現代社会学』第 10 巻、85－100 頁。
- 竹野 ユキコ・佐藤 誠 [2010]「日本における看護移民労働導入の現状と課題」佐藤誠編『越境するケア労働』日本経済評論社。
- 小ヶ谷 千穂 [2002]「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」小井土彰宏編『移民政策の国際比較 －グローバル化する日本と移民問題』明石書店。
- 松井 やより [1996]『女たちがつくるアジア』岩波書店。
- マリア・エラ・Ｌ．アティエンザ [2010]「フィリピンにおける保健医療格差と医療従事者」佐藤誠編『越境するケア労働』日本経済評論社。
- マリア・レイナルース・Ｄ・カルロス [2010]「日本におけるフィリピン人介護労働者の 3 つの軌跡」佐藤誠編『越境するケア労働』日本経済評論社。
- その他関連資料等。

<英語文献>

- Asis, Maruja M. B. [1992] “The Overseas Employment Program Policy” in Graziano Battistella and Anthony Paganoni eds., *Philippine Labor Migration: Impact and Policy*, Scalabrini Migration Center.
- Ateneo Human Rights Center [1995] *OCWs in Crisis: Protecting Filipino Migrant*

- Workers*, Ateneo Human Rights Center.
- Atienza, maria Ela L. [2004] “The Politics of health devolution in the Philippines: Experiences of municipalities in a devolved set-up”, *Philippine Political Science Journal*.
- Battistella, Graziano [1995] “Philippine Overseas Labor: From Export to Management” in *Asean Economic Bulletin – Special Focus: Labor Migration in Asia*, Vol. 12, No.2.
- [1998] “The Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995 and Migration Management” in Benjamin V. Carino ed. *Filipino Workers on the Move: Trends, Dilemmas and Policy Options*, Philippine Migration Research Network (PMRN).
- Beltran, Ruby P. and Gloria F. Rodriguez eds. [1996] *Filipino Women Migrant Workers: At the Crossroads and Beyond Beijing*, Giraffe Books.
- Browne, Colette and Kathryn Braun [2008] “Globalization, women’s migration and the long-term care workforce”, *The Gerontologist*.
- Brush, Barbara and Julie Sochalski [2007] “International nurse migration: Lessons from the Philippines”, *Policy, Politics and Nursing Practice*.
- Carlos, maria Reinartuth D. and Chizuko Sato [2008] “Sending society’s responses to international migration of nurses and its policy implications: The case of the Philippines”, *Ritsumeikan International Affairs*.
- [2010] “The multi-step migration of nurses: The case of Filipinos in the United Kingdom”, 『龍谷大学国際社会文化研究所紀要』第 12 号。
- Chin, Christine B.N. [1998] *In Service and Servitude: Foreign Female Domestic Workers and the Malaysian “Modernity” Project*, Columbia University Press.
- Gonzalez, Joaquin III [1998] *Philippine Labor Migration: Critical Dimensions of Public Policy*, Institute of Southeast Asian Studies.
- Kraft, Aleli D. [2006] “International migration from the Philippines: Health policy issues”, *Public Policy*.
- POEA (Philippine Overseas Employment Administration) [2010] *POEA Annual Report 2009* (<http://www.poea.gov.ph/ar/ar2009.pdf>), 2011 年 3 月 7 日アクセス.
- [2011] *Overseas Employment Statistics 2010* (http://www.poea.gov.ph/stats/2010_Stats.pdf), 2011 年 3 月 7 日アクセス.
- World Bank [2010] World Bank Key Development Data, World Economic Outlook

2010, World Bank.

Yeates, Nicola [2009] *Globalizing Care Economies and Migrant Workers: explorations in global care chains*, Palgrave Macmillan.