

第 4 章

タイにおける移民労働者受け入れ政策の現状と課題

山田 美和

要約：

本稿は、タイの移民労働者受け入れ政策の変遷を追い、現状と課題を分析する。アジアにおいてタイは、労働者の送り出し国でもあり受け入れ国でもあるという立場にあるが、本稿は、その受け入れの政策と法制度に焦点をあてる。1990 年代より、隣国のミャンマー、ラオスおよびカンボジアから移民労働者を受け入れてきたタイは、不法に滞在する移民労働者の存在という実態を肯定する形で、移民労働者の登録・労働許可制度をとってきた。それを改めるべく、2006 年に開始された、移民労働者に出身国政府による国籍証明を求める手続は、多くの問題を抱えながらも現在も進行している。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：

移民労働者受け入れ政策 法制度 労働許可 タイ

はじめに

東アジアの国々を一人当たり名目GDPを 3,000USドル未満、3,000-5,000USドル、5,000USドル以上に分類すると、4,730USドルのタイはまさにその中進国にあたる¹。3,000USドル未満の国々インドネシアフィリピン、ベトナム、カンボジアなどが専ら労働者送り出し国であり、5,000USドル以上のマレーシア、シンガポール、韓国、日本などが専ら受け入れ国である。タイは、ミャンマー、ラオス、カンボジアの近隣諸国から数百万人の非熟練労働者を受け入れると同時に²、やや熟練した労働者が年間 15 万人程

¹ 数字は 2010 年度。会計年度は国によって異なる。『アジア動向年報 2011 年』（アジア経済研究所）より。

² タイ政府が公式に把握する隣国 3 カ国からの労働者数は約 200 万人、非公式にはその 1.5 倍とも 2 倍ともいわれる。

度海外へ働きに出ている³。移民労働者の受け入れ国であり、送り出し国であるところが、国際労働移動から見る東アジアにおけるタイの特徴である。

本稿では、タイにおける移民労働者の受け入れに焦点をあてて、その政策と制度の現状と課題を分析する。タイからの送り出し労働者数を圧倒的に凌駕して数多く流入する、近隣諸国からの労働者に対して、タイ政府がどのような政策をとり、どのような問題をどのように解決し、いまだどのような課題を有しているかを分析することによって、東アジアにおける移民労働者受け入れ国共通の課題が明らかになり、翻って送り出し国共通の問題が浮かび上がると考えるからである⁴。タイの移民労働者雇用政策は、メコン地域におけるもっとも大きな労働人口の流れである、ミャンマー、ラオス、カンボジアからタイへの移民労働の流れを反映したものであると同時に、それを管理することの困難さを表している。

タイの移民労働者雇用政策は体系だててはいない。むしろ現状を後追いし肯定する形で制度をつくってきた。BOI（投資認可委員会）の認可を受ける企業に一定の条件の下で外国人労働者を雇用することを許可した 2011 年秋の閣議決定は、タイの移民労働者雇用政策の変遷において、ひとつのモメンタムを迎えたことを如実に示しているといえよう。

本稿の構成は、第 1 節においてタイへの隣国 3 カ国からの移民労働者の概要を述べ、第 2 節でタイの非熟練移民労働者政策の変遷をたどり、第 3 節で国籍証明手続の完了期限について詳述し、第 4 節で移民労働者政策の問題と課題を論じる。

第 1 節 タイへの隣国 3 カ国からの移民労働者の概要

タイと国境を接するミャンマー、ラオス、カンボジアの隣国 3 カ国からタイへの移民労働者の流入は、1990 年前後より増加した。これまで閉鎖されていた国境が開放され、タイの経済成長にともなって、移民労働者数は右上がりに増えてきた。タイ政府による労働許可制度の下、1992 年最初に登録されたのはミャンマー人 706 人、2009 年に登録された人数は、ミャンマー人、ラオス人、カンボジア人を合わせて 1,314,382 人であった。

これら移民労働者が従事する職種は多い順に、農業 22 万 1 千人、建設 22 万人、水産加工 136,973 万人、家事労働 12 万 9 千人、農産加工 6 万 5 千人、漁業 5 万 6 千人、食品販売 5 万 4 千人、縫製業 4 万 9 千人である。その他として、23 万 8 千人が列挙さ

³ タイ労働省雇用局によれば、2010 年では 143,795 人、行き先はそのうち 62%が東アジア（その半数は台湾）、28%が中東およびアフリカである。

⁴ タイの労働者送り出し政策については、本研究会の来年度の最終成果において分析する。

れていないその他の製造・加工工場やサービス業（レストラン、ホテルその他店舗における接客、清掃など）に従事している（表 1）。

表 1 タイにおける隣国 3 カ国からの職業別移民労働者数（2009 年 12 月現在）

職種	3カ国合計	合計	ミャンマー		合計	ラオス		合計	カンボジア	
			男	女		男	女		男	女
合計	1,314,382	1,078,767	591,370	487,397	110,854	52,980	57,874	124,761	78,945	45,816
漁業	56,578	39,809	34,496	5,313	1,800	1,153	647	14,969	13,208	1,761
水産加工	136,973	129,773	60,477	69,296	1,180	629	551	6,020	3,044	2,976
農業	221,703	179,583	110,441	69,142	18,035	11,355	6,680	24,085	15,141	8,944
建設	220,236	175,136	112,204	62,932	12,635	8,469	4,166	32,465	21,502	10,963
農産加工	65,305	54,993	35,408	19,585	3,677	2,209	1,468	6,635	3,930	2,705
肉加工	8,852	7,618	4,877	2,741	792	478	314	442	296	146
リサイクル	13,172	9,597	6,007	3,590	1,360	906	454	2,215	1,365	850
鉱業	1,843	1,747	1,210	537	35	20	15	61	40	21
金属販売	12,556	9,370	6,617	2,753	2,191	1,479	712	995	738	257
食品販売	54,225	36,668	19,378	17,290	13,074	4,833	8,241	4,483	2,262	2,221
土壌	5,879	4,868	2,871	1,997	322	212	110	689	432	257
建築資材	11,441	9,142	6,337	2,805	1,296	871	425	1,003	673	330
石加工	3,543	3,051	2,021	1,030	263	188	75	229	153	76
縫製	49,501	41,641	16,993	24,648	6,121	2,738	3,383	1,739	673	1,066
プラスチック	16,954	12,940	8,064	4,876	2,673	1,534	1,139	1,341	782	559
紙	2,569	2,031	1,256	775	399	239	160	139	81	58
電気製品	2,595	2,101	1,358	743	342	198	144	152	93	59
運輸	9,596	6,493	4,431	2,062	601	393	208	2,502	1,726	776
交易	42,814	30,471	18,604	11,867	7,565	3,994	3,571	4,778	2,895	1,883
車修理	5,631	3,979	2,839	1,140	1,276	865	411	376	261	115
燃料・ガス	3,439	2,381	1,554	827	777	518	259	281	170	111
教育・財団	837	734	320	414	67	26	41	36	20	16
家事労働	129,790	101,945	16,977	84,968	21,267	3,227	18,040	6,578	1,422	5,156
その他	238,350	212,696	116,630	96,066	13,106	6,446	6,660	12,548	8,038	4,510

出所：Thailand Migration Report 2011, IOM Bangkok

これら 3 カ国からの労働者合計のうち、およそ 8 割をミャンマー人が占める。すでに雇用されている労働者のみが登録手続きをすることができるので、この数字の背後には、求職中の者、帯同している家族、さらに登録から漏れた者を合わせると、およそ 300 万人のミャンマー人労働者およびその家族がタイに居住しているとも推定されている。ミャンマー人移民労働者はタイ全国におり、もっとも多いバンコク 19 万 5 千人、次にサムットサコーン県 15 万 8 千人、チェンマイ県 6 万 6 千人が続く⁵。ミャンマー人労働者の業種別就業人数から見ると、その他に分類されているのが 19.7%でもっとも多く、次にその分布は農業 16.6%、建設業 16.2%、水産加工業 12%、家内使用人 9.4%である。またこの表では漁業労働者は 3.6%しか占めていないが、漁船労働者は多くの労働時間を船上で過ごし、タイ領内の陸上で数日間の休息をはさんで、また数十日から数カ月の漁に出る生活ゆえに、登録・労働許可を持たずに就労している者が大多数であるため、実際にはミャンマー人漁業労働者は本表に表れない相当の数があると考えられる。ラオス人、カンボジア人に比して、ミャンマー人の割合が多いのは、水産加工、建築資材、縫製業である。

ラオス人は 3 カ国からの労働者合計の約 8.4%を占める。女性が男性よりも 5 千人ほ

⁵ 県別外国人労働者数についてはいずれも 2009 年の数字。タイ労働省雇用局資料より。

ど上回り、その 31%が家内使用人であることが特徴である。タイ語とラオス語の近しさゆえである。男女合わせて多い職種は、家事労働 19.1%、農業 16.2%、食品販売 11.7%であり、その他に 11.8%が占める。ミャンマー人、カンボジア人に比して、家事労働が圧倒的に多く、また食品販売、流通に占める割合も多い。ラオス人の約 3 割は、バンコクに住み、次に中部タイのノンタブリー県、パトゥムターニー県や東部のチョンブリー県に多い。

カンボジア人は 3 カ国からの労働者合計の約 9.5%を占める。カンボジア人が従事する職種は建設が 26%と最も多い。次に農業 19.3%、漁業 11.9%となり、その他に 10%が続く。ミャンマー人、ラオス人に比して、カンボジア人の割合が多いのは、漁業、農業、建築である。また男女比で男性が 6 割強を占めるのもカンボジア人の特徴である。住む地域としては、バンコクに約 2 万人おり、チョンブリー県、ラヨーン県、トラート県などの東部タイに約半数が住む。

第 2 節 タイの非熟練移民労働者政策の変遷

1. 移民労働者の登録・労働許可制度の始まり—1992 年

1990 年代はじめタイ政府は非熟練移民労働者を公式に容認する政策はとっていなかった。しかし、流入するミャンマー人移民労働者の雇用を望む経済界の要請によって、現状を追認する形で、1992 年に彼らを登録させ労働許可を与える制度を開始した。当初の対象は、ミャンマー国境に接する 10 県および限定したセクターであったが、1993 年には沿海部の 22 県および漁業、1996 年には 39 県および 7 つのセクターに、2002 年には全県に適用となった。

タイ政府は、非熟練の移民労働者を受け入れるという法律の立法ではなく、これまで 20 年間、時々閣議決定によって、隣国三カ国からの移民労働者を登録させ労働許可を与えることにより管理しようとしてきた。換言すれば、タイ領内にすでに不法に入国し滞在し就労している移民労働者を把握するための、現状肯定の管理政策であった。

タイの移民労働者政策の根拠法は、1979 年入国管理法および 1978 年外国人雇用法である。1979 年入国管理法では、旅券や査証なく違法に入国した者は、処罰され強制退去される⁶。タイにすでにいる近隣諸国からの労働者は、同法に照らせば強制退去の

⁶ 第 12 条 以下に該当する外国人は入国を禁ず。1. 真正の旅券やそれに代わる身分証、有効な査証を持たない者 2. 入国後の生計手段をもたない者 3. 単純労働に従事しようとする者 4. 予防接種を受けていない者 …… 7. タイの公共の秩序、平和、安全保障の脅威となりうる者 …… 第 54 条 許可なく入国または滞在する外国人は退去強制される。

対象であるが、同法第 17 条に規定された内務大臣の裁量により、不法移民労働者は登録をすれば特別な場合として、タイでの滞在を認められるしくみがつくられた⁷。また 1978 年外国人雇用法は、農業、建設などを含む一般の労働への外国人の就労を禁止している。しかし、同法第 12 条によって、隣国 3 カ国からの移民労働者の雇用を特定の業種において一時的に認めるという運用がなされた。これは、タイ法上のいわば特例として、入国管理法上は不法入国・不法滞在でありながら、「半合法的」移民労働者の雇用が制度化された。

1996 年に確立された移民労働者の登録・労働許可の手続きは、移民労働者は、①内務省地方事務所での外国人登録 ②指定病院での受診・保険料支払 ③労働省雇用局地方事務所での労働許可申請・取得をするというものである。

この手続きの問題点は、第一に、手続の複雑さ、高コストが挙げられる。第二に、移民労働者の法的地位の不安定さである。移民労働者が登録し労働許可を取得できるかどうかは雇用主の裁量による。たとえ労働許可を取得しても、雇用主を変えることはできず、移動は雇用主が所在する郡内に限られている。第三に、これらの手続の実施がアドホックな閣議決定によるため、手続時期が不明であり、雇用主もしてや移民労働者にはそれに適宜対応することが難しい。手続の複雑さ、費用の高さや、制度と運用実態との乖離のため、その実効性は失われ、2004 年に登録した 1,284,924 人をピークとし、年々その登録者数は減少し、2008 年に登録されたのはその三分の一であった。

2. 移民労働者政策の転換—2003 年

タイ政府は、2003 年国家安全保障会議における移民労働者政策指示によって、これまでの「半合法的」移民労働者ではなく、合法の移民労働者のみを受け入れる政策を打ち出した。政府が把握できない不法移民労働者は国家安全保障、保健衛生、社会保障上などタイ社会に悪影響を及ぼすとして、積年の懸案である不法移民労働者問題に対処するためである。この政策は、①労働省を窓口とする新規の合法移民労働者の斡旋・雇用 ②「半合法」移民労働者の「合法化」、すなわち出身国政府による国籍証明・渡航文書義務化 ③非合法移民労働者にたいする取締り強化からなる。

この政策にもとづき、第一にタイ政府は、政府間の公式手続きによる労働者を受け入れる旨の移民労働者雇用にかんする覚書を隣国 3 カ国と相次いで締結した。ラオスとは 2002 年、カンボジア、ミャンマーとは 2003 年である。隣国 3 カ国からの移民労働者は、各国の労働省同士を窓口として斡旋・雇用される者のみがタイに入国し就労できる。労働省を窓口とする移民労働者の斡旋・雇用にかんする規定は、2008 年 2 月に改正施

⁷ 第 17 条 内務大臣は閣議決定をもって、特定の外国人または集団に一定の条件の下で、タイ国内における滞在を許可できる。

行された外国人雇用法に盛り込まれた。つまり、これまでの 1979 年入国管理法および 1978 年外国人雇用法の特例ではなく、入国管理法および外国人雇用法の規定に則って、隣国 3 カ国からの非熟練労働者を雇用することが法制化された。新制度下の移民労働者は、出身国政府発行の旅券をもちタイ政府から査証の発給を受け、タイの入国管理法上も合法に入国、滞在、就労する。

政策の第二項目である「半合法」移民労働者の「合法化」は、上記の新制度を開始するにあたり、既にタイに不法入国、不法滞在、不法就労している移民労働者に対する措置であった。その方法は、出身国政府が発行する国籍証明・渡航文書の取得の義務化である。前述したこれまでの登録・労働許可制度では、移民労働者は出身国政府発行の旅券や身分証をもたず、たとえば自らがカンボジア人と名乗ればそれで足りた。しかし、タイ政府は、「合法化」手続きの一環として、移民労働者の出自を明らかにする「国籍証明手続」を課すことにした。タイ政府は、隣国 3 カ国との取り決めにもとづき、タイにすでに滞在し就労している移民労働者に、出身国政府から国籍を証明してもらい旅券（タイ国だけで通用する）を発行してもらい、タイ政府から査証を受けるよう求めた。つまり、タイ政府としては、タイ領内にすでに滞在し就労している「半合法的」移民労働者をこの手続によって、入国管理法上の特例ではなく完全に合法化する企図であった。タイ政府は、既存の移民労働者の国籍証明による合法化手続の期限を、2007 年 12 月の閣議決定によって、2008 年外国人労働法の施行日から二年後となる 2010 年 2 月 28 日を定めた。これをもってこれまでの「半合法的」労働許可制度は終了する算段であった。

3. 2008 年外国人雇用法施行およびその後

タイ政府は、2008 年 2 月、2008 年外国人雇用法を公布した⁸。同法により、隣国 3 カ国からの非熟練移民労働者にかんしてこれまで行われてきた雇用主への割り当てや移民労働者の登録制度を包摂する、外国人の雇用にかんする枠組みを定めた。本法にもとづく労働許可期間は 2 年間と定められている（同法 21 条）。上記の二国間の手続きによる斡旋・雇用は同法にもとづくものである。

国籍証明手続きに進めるのは有効な労働許可をすでにもつ者だけであるため、労働者に手続きに進める最後の機会を与えるとして、タイ政府は、2009 年 5 月の閣議決定をもって、2009 年 7 月不法移民労働者の最後の登録・労働許可申請の受付をおこなった。すでに労働許可を持つ者の更新だけでなく、産業界からの強い要請もあり、未登録や労働許可を持たない者の新規の登録も受け付けた。その結果、最終的に登録手続を締め切った 2009 年 11 月時点で労働許可取得者数はこれまでの最多の 1,315,932 人となり、

⁸ The Working of Alien Act B.E.2551 タイ王国官報 2008 年（仏暦 2551 年）2 月 22 日。

タイにおける隣国三カ国からの移民労働者数がようやく顕在化した。彼らの労働許可の有効期限はすべて 2010 年 2 月 28 日であり、その日以降タイに滞在し就労し続けようとする者は、この日まで国籍証明手続を完了していることが求められた。

国籍証明による合法化の手続は、カンボジアとラオス出身者については 2006 年から行われている。その手続は、①自国政府へ申請書提出 ②自国政府から確認・渡航文書発行 ③タイ入国管理局で査証取得 ④タイ労働省で労働許可取得となっている。両国はタイ領内に係官を派遣し、自国出身者が国境を越えて帰国しなくとも、自国政府発行の文書を受け取れるようにした。国籍証明による合法化手続は、カンボジア人とラオス人については比較的順調に進んでいたといえよう。

しかし、ミャンマー人の場合は、その手続はさらに複雑である。その手続は、①ミャンマー人移民労働者は国籍証明申請書を雇用主経由でタイ労働省に提出し、外交ルートで申請書がミャンマー政府に送られる ②ミャンマー政府は申請事項について国内で照会をとり、国籍を確認できた者の名前を外交ルートでタイ政府に伝え、タイ労働省から雇用主経由で労働者が通知を受ける ③通知を受けた労働者はメーサイ、メーソット、ラノーンの国境センターへ出頭 ④タイからミャンマーへ越境 ⑤タチレク、ミャワディ、コータンの暫定旅券発行事務所で旅券（タイへの入国のためだけのもの）取得 ⑥ミャンマーからタイへ越境 ⑦メーサイ、メーソット、ラノーンの国境センターで査証取得 ⑧労働省地方事務所で労働許可取得である。

両国政府の交渉が難航したため、この国籍証明手続が具体的に運用されたのは、ようやく 2009 年 7 月であった。2009 年 11 月末時点では、国籍証明による合法化手続をしたミャンマー人労働者は 5 千人にも満たなかった。

第 3 節 国籍証明手続の完了期限および今後の展望

1. 2010 年 2 月 28 日国籍証明手続き完了期限における状況

タイ政府の 2007 年 12 月閣議決定では、3 カ国からの労働者が有する労働許可は 2010 年 2 月 28 日にすべて失効するので、労働許可をもつ約 131 万人の移民労働者は、その日までに国籍証明による合法化手続を完了しなければ強制退去という方針であった。しかし、移民労働者とくにミャンマー人移民労働者の現状からすれば、期日までの手続完了は非現実的であった。

ミャンマー人移民労働者の国籍証明手続が進まない理由は第一に、国籍証明手続自体の複雑さと要するコストである。ミャンマー人は自国領内まで戻らなければならないので、たとえばタイの県別で最大のミャンマー人移民労働者を擁するバンコクや同 2 位の

サムットサコーン県で働く者にとって上記の三ヶ所への往復は、時間とコストがかかる。国籍証明手続のためではあるが、労働許可証に記載されている指定郡からの移動であるため途中で警察からの嫌がらせや逮捕の可能性もある。また数百人単位で移民労働者を抱える雇用者にとって、多くの労働者が数日間でも職場を離れることは好ましくなく、また職場を離れた者が戻ってこない可能性もあり、手続に協力しない雇用者も多い。第二の理由は、ミャンマー政府の措置が不透明という点である。身元が判明することによりタイでの就労が発覚し、本人や出身地に残る家族に裁量的な課税が課されたり、不法出国の罪で逮捕されたり、係官から金銭を要求されたり嫌がらせを受けたりするという噂が後を絶たなかった。ミャンマー政府と対立する少数民族にとっては自国政府係官に面する国籍証明のために赴くことは難しい。国籍証明手続に進めない者の中には、政治的難民と認定されうる者もいることも考えられる。逆に、国籍証明を申請したが自国政府から証明を拒否された者は、無国籍者となる。このように、時間、コストそして手続の複雑さ、不透明さから、ブローカーが暗躍する余地が大きいのも手続きの問題点であった。ミャンマー政府発行の 3 年有効のパスポートは 3 千チャット（約 100 バーツ）、タイ政府発行の二年有効のビザは 500 バーツ、たとえばバンコクからメーソットまでのバス代は往復約 500 バーツであるが、ブローカーが要求する額は 8 千バーツとも 2 万バーツとも言われた。タイ政府はその手数料の最高額を規制しようとしたが、その実効性は乏しかった。国籍証明手続にかかる費用は労働者の借金として累積され、借金さえできないものは手続きには進めなかった。

2. 国籍証明手続き完了期限の 2012 年 2 月末への延期

ミャンマー人移民労働者の国籍証明手続が遅々として進まない現状を受けて、タイ政府は 2010 年 1 月 19 日閣議決定によって、2 月 28 日の期限は二年後に延長するとした。つまり 2012 年 2 月 28 日までにすべての移民労働者が国籍証明を完了することが求められた。国籍証明完了までに二年間の猶予が与えられはしたが、移民労働者たちは引き続きタイに滞在し就労し続けるためには、2010 年 2 月 28 日に失効する労働許可を更新しなければならず、労働許可更新の要件として、国籍証明申請書の提出が求められた⁹。

労働許可失効日であった 2 月 28 日の後、2010 年 3 月 15 日現在発表された数字を見ると、労働許可を更新できた者（つまり国籍証明完了、または申請中である者）は、

⁹ この申請書は、国籍証明手続きに今後進むという意思表示である。2010 年 2 月 19 日労働省内に出された実務指示によれば、移民労働者は労働許可更新申請の際に、国籍証明申請書をすでに提出したか、もしくは未提出だが 2010 年 3 月 31 日までに提出するか、いずれかの項を選択する。その下には警告として、期限までに国籍証明申請書が提出できなければ滞在は認められず即時強制退去と書かれている。

906,965 人である。労働許可を持っていて本来更新すべき人数 1,315,932 人から、更新できた人数 906,965 人を引いた、およそ 40 万人が合法化への手続きから脱落した。ミャンマー人については、国籍証明申請書の提出を条件に労働許可更新ができた人は約 73 万人であった。

国籍証明手続きはタイにおける外国人移民労働者の 8 割を占めるミャンマー人の進捗状況が焦点であった。ミャンマー人の国籍証明を促進すべく、タイおよびミャンマー両政府間で協議が重ねられた。国境のひとつであるラノーンでは船に乗って海を渡って国境を越えコータンに戻らなければならない、特に雨季には事故が多発していた。事態の改善のため、2010 年 5 月には、コータンまで戻らなくてもすむよう、ラノーンの埠頭にタイ出入国管理局とミャンマー出入国管理局事務所を隣接させ、ミャンマー政府係官がラノーンに出向きパスポート発行手続きをおこなうようになった。2011 年 2 月 23 日の時点では、ミャンマー人の労働許可保持者は 812,984 人であり、うち国籍証明手続き終了者は 352,748 人、未取得者 460,236 人であった。先に記した約 73 万人からおおよそ半数近くが完了したことになる。その半年後の 2011 年 8 月 19 日時点では、約 15 万人増え 497,991 人であったが、未取得者は 314,993 人であった。ラオス人は 27,793 人、カンボジア人は 7,572 人の未取得者であり、あまり数字は伸びていなかった。

3. 最後の登録再び—2011 年夏

2009 年に最後の登録が行われたことは既述したが、この機会に登録を逃した者は国籍証明の手続きに進むことはできない。タイ政府は今回の一連の手続きで、国内におけるいわゆる半合法の状態であった移民労働者を完全に合法化するか、もしくは非合法として強制退去させる方針であった¹⁰。しかし既述のとおり、合法化ルートに乗った労働者は限られている。産業界からは逼迫する労働需要のため、登録を再び受け付けるよう要請が高まった。タイ政府としては、新規の労働者の需要は、二国間覚書に規定される公式の斡旋・雇用手続きによって満たされるべきであると意図していたが、本手続きによる労働者の斡旋・雇用は遅々として進まず、雇用サイドの需要には応えられていなかった¹¹。はたして、2011 年 4 月閣議決定により、同年 7 月に新規の登録・労働許可申請

¹⁰ ミャンマー政府は、2009 年の最後の登録を逃し国籍証明を受けることもできないミャンマー人労働者のためにタイ政府に対し登録受付の再開を要請しているが、タイ政府としては、現在国籍証明を申請する者の証明手続きを完了させることが先決であり、今回登録できていない者は一度ミャンマーに帰国し新規の労働者として公式ルートを通してタイに戻るべきであると主張している。二国間高官レベル協議記録(2010 年 7 月)より。

¹¹ 二国間覚書による新規労働者は 2011 年 2 月時点で 63,771 人(うちミャンマー人 964 人)、同年 8 月時点で 102,099 人(うちラオス人 28,028 人、カンボジア人 70,858 人、ミャンマー人 3,213 人)であった。

受付が再び開始された¹²。タイ政府としては、再開されるという噂が早期に流れれば、2012 年 2 月末期限の国籍証明手続きの進捗は鈍ると考え、再開には慎重であったが、現実への対応として再開せざるを得なかった。2011 年夏に再び受け付けられた登録では、新たに 1,026,043 人（うちミャンマー人、673,935 人、ラオス人 104,650 人、カンボジア人 247,818 人）が登録された（表 2）。彼らのうち労働許可を取得できた者は、851,830 人（うちミャンマー人 543,535 人、ラオス人 93,421 人、カンボジア人 214,874 人）である。彼らは 2012 年 6 月 14 日までに国籍証明手続きを完了することが求められている¹³。

表 2 タイにおける隣国 3 カ国からの移民労働者数（2011 年 8 月 13 日現在）

	ミャンマー	ラオス	カンボジア	合計
既労働許可保持者数	812,984	62,792	56,479	932,255
（うち国籍証明完了者数）	497,991	34,999	48,907	581,897
（未了者数）（2012 年 2 月末期限）	314,993	27,793	7,572	350,358
新規登録者数	673,935	104,650	247,818	1,026,043
既＋新規	1,486,919	167,442	304,297	1,958,658
MOU による新規労働者数	3,212	28,028	70,858	102,098
総合計	1,490,131	195,470	375,155	2,060,756

出所： タイ労働省雇用局資料より作成

4. 再びの国籍証明手続き期限延長—2012 年 2 月から 6 月へ

二年前に設定された 2012 年 2 月 28 日の国籍証明手続き完了期限がいよいよ迫るとい、2012 年 2 月中旬、タイ政府は閣議によって再び期限の延長を決め、約 4 カ月後の 2012 年 6 月 14 日とした。2011 年 12 月時点では、国籍証明手続きを未了の者が、ミャンマー人 247,315 人、ラオス人 27,793 人、カンボジア人 25,374 人であったためである（表 3）。この期限は、上述した 2011 年夏に新規に労働許可を取得した者に設定された国籍証明手続き完了期限と同じである。振り返れば、過去二年間において、外国人労働者数最大であるミャンマー人の国籍証明手続き完了者は、56 万 5 千人を超えた。

¹² 2010 年 9 月にラノーンのタイ工業連盟会頭へのインタビューで必ず登録は再開されるに違いないと言っていたことが裏付けられた。

¹³ 今回新規に登録をした移民労働者は、労働許可取得に先立ち、生体データを 2012 年 2 月 28 日までに各地方の労働局事務所で登録することが義務付けられた。

表 3 国籍証明手続き未了者および完了者数（2011 年 12 月現在）

	ミャンマー	ラオス	カンボジア	合計
国籍証明手続き未了者合計	790,850	121,214	240,248	1,152,312
国籍証明手続き未了者(既存) *	247,315	27,793	25,374	300,482
国籍証明手続き未了者(新規) **	543,535	93,421	214,874	851,830
国籍証明手続き完了者*	565,669	34,999	31,105	631,773

*2010 年 2 月 28 日時点で労働許可を取得、2012 年 2 月末までに国籍証明手続きを完了すべき者

**2011 年夏に新規に登録・労働許可を取得した者

出所：IOM タイ事務所資料より作成

第 4 節 移民労働者政策の問題と課題

1. 登録・労働許可制度の評価

タイの登録・労働許可制度は、タイに既に居住している隣国 3 カ国からの移民労働者にたいする管理政策として始まった。1992 年に始まり 1996 年に形式が整い、現在にいたるまでも行われてきた登録・労働許可制度は、身分証ももたず、非合法にタイで就労している移民労働者を「半合法」化させ、その実態を把握し、現状を追認する形での管理政策である。労働者の登録は、労働者の主体性によるのではなく、雇用者の恣意による。雇用者がその業態や規模によって必要な労働者数を雇用局に申請し、認められた人数分の労働者の登録が受け付けられる。つまり、雇用主が自らの被雇用者を登録させる意思がなければ、たとえ雇用されていても労働者が自らの意思で登録に赴くことはできない。第一の問題点は、雇用主主導型であるがゆえに、雇用者、行政官、ブローカーによる制度的搾取の手段として歪曲、悪用、濫用される傾向が強い点である。そのひとつは費用であり、雇用主はそれを賃金に転嫁するが、定められた金額以上を労働者に負担させる例である¹⁴。また労働者にとっては雇用主を変えることができないので、望まぬ労働条件や環境を甘受しなければならない傾向にある¹⁵。さらには、労働許可を取得させないことによる強制労働である¹⁶。労働許可証を持たない労働者は、警察に捕まる

¹⁴ 2010 年 1 月サムットサコーン県でヒアリングした移民労働者によって労働許可取得にかかった費用はまちまちであった。ある工場では、その各ラインのマネージャーの裁量で労働許可申請手続きの費用が決められており、本来ならば 3800 バーツであるにもかかわらず 5 千バーツを賃金から引かれたという例をきいた。

¹⁵ 労働許可証には雇用先が明記してある。雇用先を変えるには、現雇用主と新雇用主の合意と協力による手続きが必要であり、現実には不可能である。

¹⁶ あえて労働者に労働許可をとらせず、工場敷地内の寮に住まわせ、その敷地内には警察

ことを恐れ工場敷地外へ出ない。労働許可証の所持・不所持は、警察官の逮捕対象である。労働者によっては、労働許可をもっている、原本は雇用主が管理し労働者はコピーだけもっている場合もあるが、警察は原本をもとめる。また労働許可は雇用先が位置する郡での滞在しか認めないので、同じ県内であっても異なる郡へは移動できないため、境界道路で逮捕される。捕まった場合は、警察官が要求する現金を払えば釈放されるが、また同じ警察官が同じ移民労働者をターゲットにする。複雑な手続きは、格好のブローカービジネスを生む。タイ語を解さない移民労働者に、登録の手続きにかんする正確な情報を理解することはできない。雇用されていないにもかかわらず、労働許可証を持っている者、労働許可証にある仕事でない労働をしている者、未成年者が年齢を詐称して労働許可証をもっている例など枚挙にいとまがない。

第二の問題点は、労働許可証が「半合法」移民労働者の労働者としての権利保護にはつながらなかった点である。登録をさせ労働許可を付与することは管理であると同時に、その管理対象である労働者の労働者としての保護が伴うべきであるが、本制度は労働者の保護のための施策に欠けていた。労働許可証をもつことによって、タイ労働基準法上の権利が保障されることはなく、労働災害補償からも排除されていた¹⁷。

第三の問題点は、登録・労働許可制度が、閣議決定による短期的措置の繰り返しであり、長期的政策に欠けていた点である。この制度は、移民労働者の雇用は暫定的という前提に立つため、年々の閣議決定によって、労働許可有効期間は 2 年であったり半年であったり、新規登録者を受け付けたり、既存の者の更新しか認めなかったりであった。既述のように、雇用主主導の制度であるため、登録の時期や手続きについては雇用主が知らなければ労働者の知るところではない。アドホックに行われる登録手続きを逃してしまう労働者も多い。常に労働者は、「半合法」という不安定な地位におかれており、健全な雇用関係が保たれることにはつながらなかった。

2. 国籍証明による合法化制度の問題点と課題

この短期的措置の繰り返しである「半合法化」政策を、抜本的にあらためようとしたのが、国籍証明による合法化政策である。本来ならば 2010 年 2 月 28 日をめざしていた本制度が、結局二年後にその期限を延期せざるを得なくなった顛末は既述のとおりである。国籍証明自体がもつ問題点は、費用、手続きの複雑さ、特にミャンマー人にかんする問題点を既述した。タイ政府は発生しているこれらの問題点を認識しつつも、現在では 2012 年 6 月 14 日を期限とする国籍証明手続きを継続している。本手続の遂行は

が立ち入らないように工場主と地元警察官が結託している例もきいた。

¹⁷ 移民労働者に対するインタビューによると、労働許可証をもっている最大の利点は、警察官からのハラスメントを避けることができるという回答がもっぱらであった。

「合法化」よりもむしろ「半合法」であった労働者を完全に非合法化してしまう作用があることも否めない。それゆえに、最終としたはずの新規登録を再び 2011 年夏に再開することになった。

国籍証明を完了して、「半合法」から、入国管理法および外国人雇用法下も合法となった移民労働者ははたして、労働基準法下において労働者としての権利を保護されているのかどうか。国籍証明手続きによる合法化と合法化された労働者の権利保護の政策はリンクしていない。

3. 政府間手続による新規労働者の斡旋・雇用の問題と課題

労働者送り出し国であるミャンマー、ラオスおよびカンボジア各国政府との二国間覚書にもとづく、双方の労働省を窓口とする手続きが設けられ、新規の労働者の斡旋・雇用が開始された。近い将来的には 3 カ国からのすべての労働者をこの手続きに則って、タイへ入国させ就労させる企図である。しかし、2011 年 12 月現在において、その数字は合計 101,094 人、うちミャンマー人 7,280 人、ラオス人 23,985 人、カンボジア人 69,829 人である。タイにおける移民労働者への需要は圧倒的にミャンマー人が多いが、それに対する供給が満たされていない。覚書にもとづく両政府間の新規のミャンマー人労働者の送り出しと雇用は、覚書締結から 7 年を経て 2010 年 7 月に開始されたが、タイ人雇用主からの約 7 万人の要請に対し、同覚書にもとづくミャンマー人労働者は、2011 年 2 月現在で累計 964 人、同年 8 月に 3,213 人そして同年 12 月に 7,280 人しか働いていない。

タイからの需要にミャンマー人労働者の公式ルートによる供給が追いついていない理由としては、手続きに時間がかかっている、とくにミャンマー政府によるミャンマー人労働者の送りだしリストの決定に時間がかかっている¹⁸。

この手続きはまず雇用サイドから需要にもとづきタイ労働省が、求める労働者の人数、期間、資格要件、雇用条件、報酬などについてミャンマー政府に通知する（同覚書 Article V）。受け取ったミャンマー政府は、それに適う自国の候補者を選定し、その年齢、住所、保証人、学歴や職歴などを記載したリストをタイ側に提供する（Article VI）。タイ側雇用者がそのリストから選定した候補者について、両政府は、査証、労働許可、健康保険、貯蓄基金への拠出、税金、雇用契約など必要手続きのために入管や関係省庁が協力する。雇用契約は雇用者と被雇用者によって署名され、その写しは両国労働省に提出される（Article VII）。また、本制度においては、労働者に賃金の月額の 15%を強制的に拠出させる貯蓄基金が設置されている（Article XI）。雇用期間を満了した者には満額

¹⁸ 2011 年 2 月タイ労働省雇用局でのヒアリングによる。

と利子を上乗せした額を受領できるとあるが、その返還手続きは複雑である（Article XVI）。またタイ政府は当該基金から労働者を強制退去させるための費用を引き出すことができる（Article XVI）。この労働者からの拋出金は、雇用主が徴収を肩代わりすることになり、賃金からの控除になり、雇用主にとって手間がかかる仕組みになっている¹⁹。

労働者を両国法下の管理にもとづき保護もおこなうという趣旨であり、今後はこの手続きによる雇用が増加するべきであるが、雇用サイドのニーズに合致していないため、当該手続きによる労働需要は満たされていない。政府間の公式ルートによる手続きの時間とコストを回避しようとする雇用者による非合法の雇用が、かえって増えるとも予想されている。現に、本来ならば当該手続きで満たされるべき需要が満たされず、雇用主サイドからの要請を受けて、前述の通り、2011 年 7 月にタイに既に不法に滞在し就労している労働者の登録を再び受け付けた。二国間覚書にもとづく政府による管理のための仕組みは、雇用主、労働者双方にとって、当該手続きにもとづく雇用を促進するインセンティブを与えていないため、現実の労働需要・供給に合致した機能をしていない。

おわりに

これまでのタイの移民労働者政策は、国内の労働集約産業の廉価な労働力に対する需要に応答するように流入してくる近隣諸国からの移民労働者をデファクトとして認めるという政策であった。それは、入国管理法上は非合法なままに移民労働者をあくまでテンポラリーな存在として処遇し、タイ国内に長期に留まることを想定しない制度である。2008 年改正された外国人雇用法では、政府間チャンネルによる斡旋を移民労働者を雇用する唯一のチャンネルとする制度となった。しかし、現実にはその手続きに時間やコストがかかり、いまだ現実の労働者の需要を満たすまでには至っておらず、非合法で就労している者を合法化する手続きを継続して行っている。これらの政策は、近隣 3 カ国からの労働者の流入を前提としていた。労働基準法以下で雇用することが可能な豊富な労働力があってこそ、タイの漁業、農業、水産加工業、縫製業などの労働集約産業の競争力は維持され続けてきた。

ところが昨今に見るミャンマー政治の変化は、これまで一方的にタイへ流入し続けてきたミャンマー人口、すなわちタイ経済が前提としていた廉価な労働力の流入という現象の変化を予兆させる。まず、タイとミャンマー両政府間の労働者にかんする交渉に変化をもたらしている。これまでの二国間関係が、雇用サイドにあったタイ政府が交渉を

¹⁹ この拋出金の制度の実際の運用は、2012 年 3 月執筆時現在なされていない。

主導する、どちらかといえば一方的な関係にあったが、昨今ミャンマー政府は、自国民の保護に積極的になったのか、それともかかる自国民労働者から送金の重要性に着目し始めたのか、双方向的な動きが見られるという。合計およそ 79 万人のミャンマー人の 2012 年 6 月までの国籍証明手続完了を現実のものとするため、タイおよびミャンマー政府は、これまでの 3 つの国境ポイントに加え、バンコク、サムットプラカーン、サムットサコーン、スラータニー、チェンマイの 5 カ所に国籍証明手続のできるセンターを設置することに合意した。各センターにはミャンマー政府から 8 人の係官が派遣される予定である。また在タイ・ミャンマー大使館にこれまでいなかった労働アッタシェを配置するようになった。先の洪水時では、在タイ・ミャンマー大使が自国民労働者が避難する避難所を見舞い、安全な帰国を約束したという。非合法的形でタイにいる自国民労働者を一度帰国させ、二国間覚書を通して新規に送り出したいという意図があるとの憶測もきかれた。2008 年外国人雇用法下で、タイおよびミャンマー政府間で結ばれた二国間覚書に規定されるチャネルによる斡旋・雇用は、ミャンマー政府内の手続に時間がかかり、タイ側の雇用のニーズにできていなかった。これを改善するため、ミャンマー政府は、認可する斡旋業者にヤンゴンおよびミャワディからのミャンマー人労働者の送り出しを行わせる予定である。

翻って、ミャンマーへの投資が増加するに従い、国内の雇用機会が増えれば、ミャンマー人は国境を越えて就労機会を求めるリスクを犯さなくとも家族が養えるならば国内に留まるという見通しも出てくる。たとえば現在タイで行われている水産加工業は、ミャンマー領海の水産資源をミャンマー人移民労働者がタイ籍の船に乗ってタイの港で水揚げしてミャンマー人移民労働者が加工作業をして、タイ国内およびタイ国外に出荷されている。ミャンマー領内の港およびその近辺に安定した電力供給と円滑な流通経路が確保されれば、水産加工を行うことができる。タイのメーソットに集中している縫製業も、ミャンマー側に安定したインフラと流通経路が確保されれば、ミャンマー領内における工場建設も考えられる。ミャンマーにおける労働力への需要が増せば、必然的にタイへの労働力移動は減り、タイ国内の産業構造に変化を迫ることになる。これまで廉価な労働力に依存してきた労働集約産業は立地の移転か、もしくは生産性の向上という選択をせざるを得ないとなると予測される。

1990 年代から近隣 3 カ国からの労働者の流入を前提としていたタイの移民労働者受け入れ政策は、国籍証明手続きという管理政策一辺倒ではない、労働者の保護政策が求められている。

参考文献

<日本語文献>

伊藤路子[2010]「タイにおける移民労働者管理とその課題」(石田正美編[2010]『メコン地域国境経済を見る』アジア経済研究所)

山田美和[2009]「人身取引問題に対するタイの法的枠組みにかんする一考察—ミャンマーからタイへの人口流入を背景として—」(『アジア経済』第 50 巻第 8 号, 29~61 ページ)。

——[2010]「転換期を迎えるタイの移民労働者政策—合法と非合法の間で」(『アジア研究ワールド・トレンド』第 176 号)

——[2012]「ミャンマーの移民問題—その人的資源のゆくえ」(工藤年博編『ミャンマー政治の実像』アジア経済研究所)

<英語文献>

Chantavanich, Supang et al [2007] Assessing the Situation of the Worst Forms of Child Labour in Samutsakhon, The Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, Bangkok.

Chantavanich, Supang, Premjai Vungsiriphisal & Samarn Laodumrongchai[2007] Thailand Policies towards Migrant Workers from Myanmar, The Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, Bangkok.

Fujita, Koichi, Tamaki Endo, Ikuko Okamoto, Yoshihiro Nakanishi & Miwa Yamada [2010] Myanmar Migrant Laborers in Ranong, Thailand, IDE Discussion Paper Series No.257, Institute of Developing Economies, JETRO.

Huguet, Jerrold W. & Punpuing Sureeporn [2005] International Migration in Thailand, IOM Regional Office Bangkok.

Huguet, Jerrold W. & Aphichat Chamratrithirong eds [2011] Thailand Migration Report 2011: Migration for development in Thailand: Overview and tools for policymakers, International Migration in Thailand, IOM Thailand Office, Bangkok.

Regional Thematic Working Group on International Migration including Human Trafficking [2008] Regional Report on International Migration in East and South-East Asia, IOM Regional Office for Southeast Asia, Bangkok.

Sciortino, Rosalia & Sureeporn Punpuing [2009] International Migration in Thailand 2009, IOM Thailand Office, Bangkok.