

## 第5章

### ベトナムにおける国際労働移動

#### －政策、制度と課題－

石塚 二葉

##### 要約：

本稿の目的は、ベトナムにおける国際労働移動、特に労働力輸出に関する政策、法制度および実際の労働者送金の仕組みを概観し、その課題を整理、分析することである。労働力輸出に関する法的枠組は、年々、形式、内容ともに充実し、時代により適合したものとなってきた。しかしながら、労働力輸出にまつわる違法行為の横行、人権侵害等の問題については、未だ改善の兆しが見えない。法とその執行との間の懸隔は、労働力輸出分野においても深刻な問題である。本稿ではまた、国際人身売買およびベトナム国内における外国人労働者の就労に関する問題状況や関連する法制度についても触れ、ベトナムにおける国際労働移動にかかる法制度の発展をより包括的に捉えることを試みる。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：

国際労働移動、労働力輸出、ベトナム

#### はじめに

ベトナムは、1980年代以来、労働者の海外送金を行っており、今日、世界約40ヶ国・地域で約50万人のベトナム人労働者が就労しているとされる<sup>1</sup>。近年では年間7、8万人の労働者を主としてアジア諸国・地域に送り出しており、市場経済の下での労働者送金が始まった1990年代初頭以降に着目するならば、国際経済の動向による影響を受け

<sup>1</sup> 海外におけるベトナム人労働者のストックの国・地域別内訳は明らかでないが、相当数（2000年代初めには約20万人と推定（Ishizuka [2002]））の労働者がロシア・東欧で就労しているものと思われる。

つつも、送出国数はほぼ一貫して増加を続けてきた。2000 年代に入ると、労働法の中の海外派遣労働者に関する条項が拡充され（2002 年）、また、「派遣契約によるベトナム人労働者海外派遣法」が成立する（2006 年）など、関連の法制度整備も進んでいる。党・政府は労働力輸出を経済社会開発政策の一環として位置づけ、派遣労働者の送出国数の増加や技能向上、労働者派遣機関等による違法行為の取締強化などを政策目標として掲げている。

一見順調に発展しているように見えるベトナムの労働力輸出部門であるが、課題も少なくない。上記の政策目標に照らしても、派遣労働者数の増加以外は、目に見える成果が上がっているとは言いがたい。多くの労働者派遣機関は依然として人的、財政的能力の低さや専門性の欠如という問題を抱えている。他方、労働力輸出に近接する領域の問題として、ベトナムでは近年、国際人身売買による強制労働の問題もクローズアップされてきた。さらに、外資流入の増大に伴い、ベトナム国内における外国人労働者の問題も無視できなくなってきた。ベトナムにおける国際労働移動を巡る状況は複雑化している。

本稿の目的は、ベトナムの国際労働移動、特に労働力輸出に関する政策、法制度および実際の労働者送出国の仕組みを概観し、その課題を整理、分析することである。近年、ベトナムにおける労働力輸出についての文献は増えており、本稿の記述は基本的にそれらの先行文献およびベトナム労働省のデータや新聞記事等に依拠している。また、労働力輸出に限らず、国際人身売買や国内における外国人労働者の就労に関する問題状況や関連する法制度についても触れ、ベトナムにおける国際労働移動にかかる法制度の発展をより包括的に捉えることを試みたい。

本稿の構成は以下の通りである。次節では、ベトナムの労働力輸出の沿革を概観する。第 2 節では労働力輸出にかかる党・政府の政策および法制度について概説する。第 3 節では、労働力輸出の仕組みを、特に派遣機関の性格、機能等を中心に検討する。第 4 節では国際人身売買および国内における外国人労働者増加の状況および関連する法制度について論じる。最後に結びに代えて若干の考察を行うこととする。

## 第 1 節 労働力輸出の沿革

1980 年代、ベトナムは他の社会主義諸国との間の労働協力協定に基づいて労働者の海外派遣を始めた。1980 年には東ドイツ、ブルガリア、およびチェコスロバキアと、1981 年にはソビエト連邦との間で労働協力協定が締結された。その主たる目的は、名目的にはベトナム人労働者の技能向上とされたが、より実質的には、受入国側における労働力不足の解消とベトナム人労働者のための雇用の創出、そしてベトナムのこれらの

受入国に対する負債の部分的な返済のためであったと考えられる。当時のソ連・東欧では労働力不足が経済発展のネックになっていると考えられていたのに対し、ベトナムの方ではカンボジアからの復員兵などの余剰労働力を吸収するための雇用創出に苦心していた。また、当時のベトナムには輸出できるような生産物が非常に少なく、他の COMECON 諸国、特にソ連に対して貿易赤字が累積していたのである。

労働協力協定の交渉、実施のために、労働省の中に国際労働協力局<sup>2</sup>が設置された。同局は、各国政府との間で派遣労働者の職種、人数、賃金等についての交渉を行い、協定が締結されると、労働者の採用のためのクォータを各中央省庁、地方や国営企業に割り当てる。派遣される労働者は、原則的に国営企業等に在籍する労働者であった。彼らは公式には仲介機関に対し手数料等を払う必要はなく、出国前には衣服などの支給を受けた。労働者は受入国到着後、各自の技能のレベルに応じて、数ヶ月から1年間程度の語学・技能研修を受けてから職場に配属される仕組みであった。派遣期間は、受入国によって異なるが、4年から6年であり、労働者は、協定に基づく賃金から受入国およびベトナム政府が徴収する税金などを差し引いた額を受け取った。

1980年代末には、中東やアフリカ諸国（イラク、リビア、アルジェリア、アンゴラなど）に対しても、労働者・専門家の派遣が実施された。これらも同様に二国間の政府間協定に基づくものであった。労働協力協定に基づき、1980年から1990年の間に、30万人近いベトナム人労働者・専門家が海外に派遣された（中東、アフリカ諸国への派遣約2万人を含む）。ベトナム人労働者は主として製造業、建設業、農業分野に従事した。

しかしながら、1980年代末から90年代初頭にかけての一連の国際情勢の変化が、労働協力方式による労働者の海外派遣に終止符を打つことになった。ソビエトブロックの崩壊に伴い、1990年には正式にソ連・東欧諸国との労働協力協定の終結およびこれらの国々からのベトナム人労働者の帰還が決定された。ほぼ時期を同じくして、湾岸戦争の影響により、イラクに滞在していた1万6000人と言われるベトナム人労働者が帰国を余儀なくされるという事態も発生した。こうして二国間協定に基づく伝統的な“市場”を失ったベトナム政府は、1990年11月、議定370号を公布し、新しい状況に対応して労働力輸出の仕組みを転換した。新制度の下では、労働力輸出事業はライセンス制となり、ベトナム労働省の許可を得た派遣機関が、海外の市場開拓から労働者の採用、派遣前訓練、派遣から帰国までの管理を担当することとなった。また、労働者は派遣機関に対し手数料および保証金を納付する義務を負うこととされた。

ベトナムの労働力輸出は、市場経済下の企業による経済活動として再出発した。当初労働者派遣業の許可を受けたのは、1980年代の労働協力事業に参加し、多少なりとも

---

<sup>2</sup> 現在の海外労働管理局（Department of Overseas Labor: DOLAB）の前身。

労働力輸出の経験がある国営企業であったという意味においては、1990 年代初頭には既に一定の制度インフラが存在していたともいえるが、新規市場の開拓に関してはほとんどゼロからの出発であった。1988 年に海外派遣されたベトナム人労働者・専門家は年間 7 万人を超えていたのに対し、1992 年にはわずか 800 人余りに留まっている。しかしながら、1993 年以降、派遣労働者数は年々増加し、2000 年には年間 3 万人を超え、2008 年には同 8 万 6990 人に達している。1991 年から 2010 年までの累計では、83 万人近くのベトナム人労働者が、主として台湾、マレーシア、韓国、日本および中東地域に派遣されている。国内における雇用創出数に対する労働力輸出による雇用創出数の比率も 2000 年の 2% 台から年々高まり、近年では 5% を超えるに至っている (Luu Van Hung [2011: 138])。

受入国・地域別の動向を見ると、韓国は 1993 年に既に 1000 人を超えるベトナム人労働者 (研修生) を受け入れ、1990 年から 2000 年の累計では受入国として最多の約 3 万人のベトナム人研修生を受け入れている。日本は 1992 年以来、徐々に受入数を増やし、1991 年から 2000 年までの累計では約 1 万人、韓国、ラオス、リビアに次ぐ第 4 位の受入国であった。台湾、マレーシアは 2000 年前後にベトナム人労働者の公式な受入を初めた。これらの市場は日本や韓国と比べ、技能水準の低い労働者を大量に受け入れる傾向があることから、1992 年から 2009 年までの累計では、台湾が 21 万人余 (全体の 28%)、マレーシアが 17 万人余 (同 23%) を受け入れ、第 1 位、第 2 位の受入先となっている。同期間に、韓国、日本はそれぞれ約 11 万 5000 人 (同 15%)、日本は約 4 万人 (同 6%) を受け入れており、これら 4ヶ国・地域で派遣労働者総数の 7 割超を占める (Luu Van Hung [2011: 133])。

ベトナム人労働者が海外で従事している主たる職業分野は、1996 年から 2007 年の累計で見ると、製造業 (54%)、サービス業 (家事労働を含む: 21%)、建設 (10%)、水産業 (5%) などとなっている (Luu Van Hung [2011: 144])。主要市場別に見ると、台湾では、ベトナム人労働者は主として工業部門および家事・介護部門に従事している<sup>3</sup>。マレーシアでは、工業部門が主であり、農業部門がそれに次いでいる。韓国では製造業が 9 割近くを占め、残りが建設業、水産業などに従事している<sup>4</sup>。日本では、韓国同様、主として製造業、建設業、水産業などに従事している<sup>5</sup>。

<sup>3</sup> 台湾では 2005 年以来ベトナム人家事労働者の受け入れを停止しているが、近年でも台湾ではベトナム人家事・介護労働者が 3 万人程度就労しているとされる (大野[2010: 73])。受入国・地域別の就業分野については、海外職業訓練協会ウェブサイトによる

(<http://www.ovta.or.jp/info/asia/vietnam/pdf/files/laborsend>、2012 年 1 月 31 日参照)。

<sup>4</sup> “Dac thu cua mot so thi truong xuat khau lao dong” (労働傷病兵社会省ウェブサイト <http://www.molisa.gov.vn/news/detail2/tabid/371/newsid/54271/seo/Dac-thu-cua-mot-so-thi-truong-xuat-khau-lao-dong/language/vi-VN/Default.aspx>、2012 年 1 月 31 日参照)。

<sup>5</sup> 日越経済連携協定に基づき、2014 年以降ベトナム人看護・介護士の受け入れも予定され

労働者の技能レベルについては、国会常務委員会は、地方 10 省・市の報告に基づき、技能労働者の比率は 20～30%であり、さらに 2009 年人口センサスの結果などを考慮すれば、その比率はさらに低くなると推定している (UBTVQH [2010: 5])<sup>6</sup>。労働傷病兵社会省によれば、1996 年から 2006 年にかけて東アジアの主要受入国・地域に派遣された労働者のうち、技能労働者の比率は 23%とされる<sup>7</sup>。受入国・地域別では、日本、台湾、韓国、マレーシアの順で技能労働者の比率が高く、それぞれ 82%、24%、20%、12%となっている (Luu Van Hung [2011: 141])。

海外派遣労働者による送金額は、近年では年 20 億ドル、2003 年から 2009 年の平均で年 17 億ドルと推定されている<sup>8</sup>。因みに、ベトナムの 2009 年の輸出総額は約 570 億ドル、外国直接投資の実行額が約 100 億ドルである。

## 第 2 節 労働力輸出に関する政策、法制度

### 1. 労働力輸出に関する全体的な方針

労働協力から労働力輸出へと労働者送出国の仕組みが転換するに先立ち、1988 年、政府は、ドイモイ路線を公式化した 1986 年第 6 回党大会決議を受けて、労働協力の拡大に関する 108 号指示を出している。同文書では、労働協力の拡大を長期的な戦略的意義を持つ重要な経済任務の一つと位置づけ、その目的を国家予算のための外貨獲得、雇用創出、および労働者のための技能向上と収入増加であると規定している。政府は、このような基本方針に基づき、外貨管理の厳格化、労働者の正当な権利の保障、送出国の形態や対象となる労働者の範囲の多様化などの方策をとることを各省庁、地方等に求めている。

党レベルの文書としては、1998 年 9 月に党政治局の労働力輸出に関する 41 号指示が出されている。同文書は、1980 年代以来、労働者の海外派遣は、雇用創出、労働者の

---

ている。

<sup>6</sup> ベトナムでは、通常、海外送出国の対象者を専門家および労働者とし、このうち労働者はさらに技能労働者と技能を持たない労働者に分かれるが、それぞれの定義は明らかでない。労働傷病兵社会省の統計でも、技能を持たない労働者、初級・見習レベルの労働者、資格(証書)を持つ労働者という 3 分類、単純(普通)労働者、技能労働者、大学卒、専門家という 4 分類などが混在している。

<sup>7</sup> また、労働傷病兵社会省は、海外で就労しているベトナム人労働者約 50 万人のうち半数が訓練を受けた労働者であるとしている (“Lao dong lam viec o nuoc ngoai moi nam gui ve nuoc 1,7 ti USD” Phap luat Thanh pho Ho Chi Minh 2010 年 2 月 1 日付)。

<sup>8</sup> UBTVQH [2010: 5]、 “Lao dong lam viec o nuoc ngoai moi nam gui ve nuoc 1,7 ti USD” (Phap luat Thanh pho Ho Chi Minh 2010 年 2 月 1 日付)

技能や外国語能力の向上、労働者の家族の生活向上および予算への貢献の面で成果をあげてきたと指摘し、雇用創出は国内における解決が主であるとしながらも、労働力輸出もまた短期・長期的に重要な役割を持つとしている。すなわち、労働力輸出は、「工業化、近代化の時代における国家建設のための労働力育成に貢献する、重要で長期的な戦略」であり、「国際協力の一環であり、各国との長期的な友好協力関係を強化することに貢献する」と位置づけられている。同文書は、労働力輸出の拡大とその形態や市場の多様化、質（技能レベル）の高い労働者の比率を高めることによる競争力の向上を進める一方、労働者の正当な権利の保護についても関心を払うことをうたっている。これらの政策達成のための方策としては、市場開拓努力の強化、労働力輸出部門管理の強化、労働者の技能訓練・教育の強化、労働力輸出にかかる規定や手続の簡素化、公開化などが列挙されている。

41 号指示は、アジア経済危機の影響により、それまで順調な成長を続けてきた輸出や外国直接投資の流入とともに、韓国や日本を主たる市場としていた労働力輸出の実績も落ち込むという状況の中で公布された。労働力輸出を主題とする党レベルの文書は、41 号指示のみであると思われる。ただし、5年に一度の党大会で採択される 10 ヵ年経済社会発展戦略や 5 ヵ年計画では、2001 年の第 9 回党大会以降、毎回労働力輸出への言及が見られる。

## 2. 労働力輸出部門の管理

労働力輸出部門の管理については、先に触れた 1991 年の政府議定 370 号の後、1994 年労働法の制定を受けて 1995 年に政府議定 07 号が、1998 年の 41 号指示を受けて 1999 年に政府議定 152 号が、また、2002 年の労働法の一部改正を受けて 2003 年に政府議定 81 号が公布された。そして、2006 年 11 月に法律として「契約による海外派遣ベトナム人労働者法」が成立した。

労働法の規定を見ると、1994 年法では、ベトナム人労働者の海外派遣は許可を受けた機関のみによって行われること（第 18 条）、海外で就労するベトナム人労働者の権利義務に関する原則（第 134 条、135 条）、不法な海外派遣の禁止（第 184 条）などについて定めを置くだけであった。2002 年改正は、これまで議定レベルで定めていたベトナム人労働者の海外派遣の形態、労働者派遣機関の権利義務、派遣労働者の権利義務等にかかる規定の一部を労働法に取り込んだ。

2006 年「契約による海外派遣ベトナム人労働者法（以下、海外派遣法）」は全 8 章 79 ヵ条からなり、その構成は以下の通りである。

### 第 1 章 一般規定

- 第 2 章 労働者海外派遣企業、事業組織
- 第 3 章 海外派遣労働者
- 第 4 章 技能、外国語教育および必要な見識の養成
- 第 5 章 海外雇用助成基金
- 第 6 章 海外派遣労働者に関する国家管理
- 第 7 章 紛争解決と違反処理
- 第 8 章 施行条項

ここでは 2006 年海外派遣法の主要な内容について概観する<sup>9</sup>。まず、海外派遣の形態は 4 つある：①労働者海外派遣企業または事業組織との労働者海外派遣契約による場合、②海外で落札・請負による事業を行う企業や海外に投資を行う企業、個人との労働者海外派遣契約による場合、③技能実習形態による派遣を行う労働者海外派遣企業との技能実習形態による海外派遣契約、および④個人契約。これらの形態に対応して、第 2 章「労働者海外派遣企業・事業組織」では、労働者の海外派遣に携わる主体として、①労働者海外派遣を営む派遣企業、②海外へ労働者を派遣する落札・請負企業、③海外へ労働者を派遣する海外進出企業・個人、④技能実習形態による派遣を行う派遣企業、および⑤海外へ労働者を派遣する国家事業組織の 5 つについてそれぞれ規定が置かれている。この中で、ベトナム人労働者の海外派遣に関して中心的な役割を果たすのは、①労働者海外派遣を営む派遣企業（以下、派遣機関）である<sup>10</sup>。

海外派遣法によれば、労働者海外派遣事業は、「条件付き経営活動」であるとされる。派遣機関は政府の規定による法定資本金を有し、政府が規定する類型の企業でなければならない。具体的には、50 億ドン（＝約 25 万ドル）以上の法定資本金を有し、企業法に基づいて設立され、活動する、100%国内資本による企業であることが労働者海外派遣事業の許可を申請しうる企業の条件である<sup>11</sup>。2003 年の議定 81 号までは基本的に派遣機関は国営企業および一定の大衆団体が主管する企業に限られていたが、海外派遣法

<sup>9</sup> 派遣機関の団体である労働力輸出協会（2004 年設立）は、海外派遣法および一連の施行規則の制定について、労働者保護の実効性が高まったと評価している。派遣機関の中には、就労者の権利保護の側面が強まり、派遣機関には厳しい内容という声もあるという（堀西 [2010: 130]）。

<sup>10</sup> ⑤国家事業組織とは、韓国とベトナムの間で 2004 年以降の非営利労働派遣の合意がなされたことに伴い、労働傷病兵社会省海外労働者管理局の下に設立された海外労働者センター（OWC）のことを指すものと思われる。また、①と④を別個に規定しているのも 2006 年法の新しい点であると思われる。その他の形態による労働者海外派遣についてみると、2010 年緒国会常務委員会の監察結果報告書には、落札・請負または外国投資に伴い労働者を海外に派遣している企業は 18 社、労働者数は 3060 人という数値が挙げられているが、どの時点、期間の数値かは不明（UBTVQH [2010: 13]）。

<sup>11</sup> 2007 年政府議定 126 号による。

ではこのような制限を設けていない。ベトナムでは、2007 年のWTO加盟の実現を前に、従来の部門（所有形態）別企業制度に代わって所有形態の異なる企業にも統一的に適用される 2005 年企業法が制定されるなど、国営、民間、外資企業間の平等な取扱い、国営企業の独占や優遇の制限、撤廃を進めている。労働力輸出部門についても、41 号指示以降、試験的に少数の民間企業が許可を受けて派遣業に従事していたが、海外派遣法下では民間企業も労働者海外派遣事業の許可を申請することが一般的に認められるようになった。

許可を付与するための条件は、①海外労働者派遣事業の事業計画があること、②送出前の見識養成（派遣前教育）および派遣業務を行う専門部署を持つこと、③幹部が大学卒業以上の学位を有し、海外労働者派遣または国際協力業務に3年以上の経験を有すること、④政府の規定による保証金を納めること、の4点である。申請の審査、承認は、企業の設立を決定した機関の長や企業の本社が立地する省・市の人民委員会主席（民間企業の場合）等の意見を徴した上で、労働傷病兵社会省大臣が行う。

派遣機関は、上記のような条件を満たさなくなった場合や、派遣業の許可を受けた日から12ヶ月以内に労働者を海外へ派遣できなかった場合、法の定める禁止行為を行った場合などには許可証を回収される。派遣機関に対する禁止行為としては、所轄の機関に法律の規定に則った契約書の届出をすることなく労働者の海外派遣を行うことや、政府または受入国側が認めない地域、職業、作業に労働者を従事させることなどがある（第7条）。ベトナム政府は、紛争地域や放射能等に汚染された地域、危険な疫病の流行地域に労働者を派遣することや、過酷、有害、危険な作業やベトナムの醇風美俗に反する職業（レストラン、ホテル等で働くダンサー、歌手、マッサージ師など）に労働者を従事させることを禁じている<sup>12</sup>。

海外派遣法によれば、派遣労働者は、派遣機関に対し、サービス料および仲介手数料（仲介者がいる場合）を支払い、また、担保金の預託または保証人の紹介を行うこととされる（第46条）。サービス料および仲介料は、それぞれ1年の契約につき1ヶ月の基本給の額を超えない額とされている<sup>13</sup>。各市場における具体的な仲介手数料の上限については、2008年の労働傷病兵社会省決定61号が定めている。同決定によれば、台湾の工場、建設労働者の場合、仲介料の上限は1500米ドル、家事・介護労働者は800米ドル、日本への研修生は各業種一律1500米ドル、韓国の漁船実習生は500米ドル等とされている。

海外派遣法は、帰国後の労働者に対する就労支援、採用促進についても言及している。

<sup>12</sup> 2007年政府議定126号第1条。

<sup>13</sup> 契約によるベトナム人労働者海外派遣活動における仲介料とサービス料に関して具体的に規定する労働傷病兵社会省＝財政省合同通知16号（16/2007/TTLT-BLDTBXH-BTC、2007年9月4日付）。

同法によれば、労働傷病兵社会省は帰国後の労働者に対して求人情報の提供などを行う責任を負い、政府は企業に対し帰国労働者を採用することを奨励したり、帰国労働者が自ら事業を興すための環境を整えたりすることとされている（第 59、60 条）<sup>14</sup>。また、海外派遣法は、派遣機関および労働者からの寄付等を財源とする海外雇用助成基金の設立についても定めている（第 66～68 条）。同基金は、2007 年 8 月に設立され、労働力輸出市場の発展・拡大、労働力の質の向上、事故等の際の労働者および派遣機関への支援等の目的に支出することとされている<sup>15</sup>。

### 3. 雇用創出、貧困削減政策と労働力輸出

政府は、雇用に関する国家目標プログラムの中で、労働力輸出の数値目標を掲げている<sup>16</sup>。2007 年 7 月に公布された、2010 年までの雇用に関する国家目標プログラムを承認する首相決定 101 号によれば、政府は 2010 年の都市失業率を 5%未満に抑えることを目指して、2006 年から 2010 年の間に、国内で 170～180 万人の雇用を、労働力輸出という形で 40～50 万人の雇用を創出することを目標としている。この目標達成のための方策として、ベトナム人労働者のための市場開拓への補助、労働者の技能訓練への補助などを行うプロジェクトが提案されている。しかしながら、実際にはこのプロジェクトには予算がついていないということである（UBTVQH [2010: 14]）。

2009 年には、貧困削減政策の一環として、全国 61 の貧困県<sup>17</sup>における労働力輸出の促進を打ち出している。2009 年の首相決定 71 号は、2009 年から 2020 年の間にこれらの貧困県から計 12 万人近い労働者を海外に派遣し、これらの県の貧困世帯の削減を実現することを目標としている<sup>18</sup>。その実現のための主たる手段は、労働者の教養レベルの向上の支援、技能訓練、外国語等の学習の支援、労働者や職業訓練機関に対する優遇金利による融資の提供などである。具体的には、これらの県の貧困世帯に属する労働者、少数民族の労働者は、教育・訓練を無償で受けることができ、また、教育・訓練期

<sup>14</sup> ただし、実際には全国 63 省・市中 50 省・市が帰国した労働者の人数を把握しておらず、帰国労働者支援のための政策を持たないという（UBTVQH [2010: 6-7]）。

<sup>15</sup> 2007 年首相決定 144 号による。ただし、2010 年の国会常務委員会の監察結果報告書によれば、海外雇用助成基金には 1140 億ドンが積み立てられているが、これまでの支出は 50 億ドン余に過ぎないという（UBTVQH [2010: 11, 13]）。

<sup>16</sup> 堀西[2010: 129]によれば、政府は「2005 年～2010 年労働力輸出計画」に従って各年度の送り出し計画を策定しているとされるが、この計画については確認できていない。

<sup>17</sup> ベトナムにおける地方行政体系は全国的に 3 層構造をとっており、広域レベルから省級、県級、社級となっている。

<sup>18</sup> 首相決定 71 号については、堀西[2010]が詳しい。海外職業訓練協会ウェブサイト（<http://www.ovta.or.jp/info/asia/vietnam/pdf/files/laborsend>、2012 年 1 月 31 日参照）も参照。

間中の食費その他の費用についても補助を受けることができることなどが規定されている。このプログラムの総経費は4兆7150億ドン（うち優遇貸付資金が3分の2）とされている。

2010年の国会常務委員会の監察結果報告書によれば、首相決定71号の施行1年余の段階で、このプログラムによる派遣労働者数は2500人であった（UBTVQH [2010: 9-10]）。同報告書は、実際に配分、支出された予算額には触れていないが、相当多くの資源を投下したにも関わらず、同プログラムが2009年から2010年の2年間（第一段階）の目標である1万人の労働者派遣という目標を達成することは困難であると指摘している<sup>19</sup>。

より一般的に、貧困層の労働力輸出参加を可能にするための融資制度は、首相決定71号以前から存在する<sup>20</sup>。上記の国会常務委員会の監察結果報告書によれば、2003年から2010年6月の間に、8万2000人近くの労働者が、社会政策銀行から総額約1兆7000億ドンの融資を受けたとされる。これに加えて、各商業銀行も一世帯当たり上限2000万ドンの範囲で派遣労働者に融資を行うことが認められており、8つの商業銀行がこれまでに総額1兆2020億ドンの貸付を実施している（UBTVQH [2010: 10]）。国会常務委員会は、融資制度については、基本的に適正に運用され、労働者の需要に応じたものとなっていると評価している（ただし、融資の上限は低すぎると考えられているようである<sup>21</sup>）。

### 第3節 労働力輸出の仕組み

#### 1. 派遣機関

ベトナムでは、2010年6月末時点で、167社の派遣機関が活動している。この総数は、2000年代初頭以来、あまり変化がないようである。1992年には37社、1998年には59社と1990年代には派遣機関の数はあまり増えなかったが、41号指示以降、その数は急増して、2001年5月には168社の派遣機関が営業許可を受けていた（Ishizuka [2002: 293]）。

しかしながら、2000年代初頭に営業許可を受けた企業の大多数がそのまま今日も活

<sup>19</sup> 2010年の貧困県出身労働者の海外派遣実績は3500人と発表されている（“Women fill 48% of new jobs”, *Viet Nam News* 2012年1月10日付）。

<sup>20</sup> 2001年国家銀行総裁による決定440号により創設。現行規定は2004年国家銀行総裁決定365号。

<sup>21</sup> また、不良債権の率も通常の融資より高いものと思われる。商業銀行による融資の不良債権比率は7.6%（UBTVQH [2010: 10]）。

動を続けているという訳ではないようである。完全な比較は困難であるが、例えば 2001 年の派遣機関のリスト（全 134 社）には交通運輸省傘下の国営企業 26 社が含まれていたが、2004 年の派遣機関のリスト（全 107 社）ではそのうち少なくとも 10 社が確認できない。同様に、2001 年のリストに含まれる建設省傘下の国営企業 12 社のうち、2004 年のリストでは 5 社が確認できない<sup>22</sup>。

少なからずの派遣機関が入れ替わっていると見られるのに対し、変化が少ないのは主管機関ごとの派遣機関数のシェアである。筆者は 2002 年の論文で 1992 年から 2000 年までの 3 時点で主管機関別の派遣機関数の構成比を比較した。1992 年時点のデータは各省庁別、各地方別の内訳までは得られなかったが、派遣機関の総数が 59 社であった 1998 年時点と総数が 134 社に増えた 2000 年時点で比較をすると、主要省庁、地方のシェアには変化が少ないことが看取できる。これにさらに 2004 年のデータを加えたのが表 1 である。比較すると、2004 年時点でも主要省庁、地方のシェアは依然として安定している。派遣事業の許可は、各主管機関の既得権益化していることが推測される。

表 1 労働者海外派遣機関の主管機関による内訳

省庁	1992		1998		2000		2004	
	20	54.1%	31	52.5%	69	51.5%	55	51.4%
交通運輸省			12	20.3%	26	19.4%	21	19.6%
建設省			4	6.8%	12	9.0%	9	8.4%
工業省			3	5.1%	8	6.0%	7	6.5%
地方	11	29.7%	20	33.9%	45	33.6%	39	36.4%
ハノイ市			4	6.8%	9	6.7%	8	7.5%
ホーチミン市			3	5.1%	8	6.0%	7	6.5%
その他の政府機関・大衆団体	6	16.2%	8	13.6%	20	14.9%	13	12.1%
大衆団体		-	-	-	12	9.0%	9	8.4%
計	37	100.0%	59	100.0%	134	100.0%	107	100.0%

注 1：大衆団体とは、1999 年政府議定 152 号第 5 条第 1 項 a) に定める 6 団体（2000 年）および 2003 年政府議定 81 号第 8 条 3 に定める 8 団体（2004 年）を指す。

注 2：2004 年の「省庁」の数値には総公司傘下の機関数を含む。「交通運輸省」の数値にはベトナム海運総公司およびベトナム航空の傘下の機関数を含む。

出所：Ishizuka [2002: 293]、MOLISA [2005]

2000 年代は、ベトナムにおける国営企業改革にも一定の進展が見られ、約 3400 件の国営企業の株式会社化が実施され、その一部は非国営（国家が少数株式を保有し続ける場合を含む）化された。この株式化、非国営化の進展および労働力輸出部門の民間部門への開放により、近年では派遣機関の構成はやや複雑になっている。2010 年 6 月末

<sup>22</sup> 2001 年のリストは BLDTBXH [2001]、2004 年のリストは MOLISA [2005] による。

時点で活動している派遣機関 167 社のうち、国営企業（国家が 100%ないし過半の資本を保有する企業）は 98 社（59%）、国家が少数株式を保有する株式会社は 39 社（23%）、民間企業は 30 社（18%）となっている（UBTVQH [2010: 7]）。「国家が少数株式を保有する株式会社」は、分類上は非国営企業ということになるが、その実態には注意が必要である。少なからずの場合、このような企業においても国家は単独で最大の株主の地位を占めているからである。

派遣機関は概して規模が小さく、またその業績にはばらつきが大きい。2010 年の国会常務委員会の監察結果報告によれば、年に 1000 人以上の労働者を派遣している企業は 17 社に過ぎず、500 人～999 人が 29 社、300 人～499 人が 50 社、99 人以下の企業も 52 社ある（UBTVQH [2010: 8]）。また、2007 年 7 月から 2009 年 6 月の 2 年間で派遣実績が全くない派遣機関も 29 社あったという（Luu Van Hung [2011: 162]）。このことは、多くの派遣機関が労働力輸出を主たる業務としていないこととも関連するものと考えられる。167 社中、労働力輸出を主たる業務としている企業は 18 社に過ぎない（UBTVQH [2010: 7]）。このような状況は、2000 年代初頭と基本的に変わっていない。派遣労働者数が年 3 万 6000 人程度であった 2001 年には、第 1 から第 3 四半期までに 500 人以上の労働者を派遣した企業は 163 社の派遣機関中 16 社に過ぎず、派遣実績がない企業も 53 社あった。同年、労働者派遣を専業としていた企業は 15 社であった（Ishizuka [2002: 294]）。

派遣機関の人的、財政的能力が低いことは、労働者の権利保護が十分に行われないことにも通じる。多くの派遣機関が派遣前教育のための施設を持たず、また、自ら市場の開拓や労働者の選定を行わず、ブローカー等に白紙委任を行っている派遣機関もある（次項参照）。受入国・地域に置かれたベトナムの労働者派遣機関の駐在員事務所は、総数 22 カ所に過ぎない（UBTVQH [2010: 9]）。労働傷病兵社会省による派遣機関の監督・指導もあまり厳格に行われていない。先に触れたように、派遣許可を得てから 12 ヶ月以内に労働者を派遣することができない企業は許可証を回収されることとされているが、実際にこの規定により許可証を回収された例はない。

## 2. 労働者の採用から派遣までのプロセスと費用

法律の規定によれば、派遣機関は労働者を直接選定し、選定費を徴収してはならないこととされている（海外派遣法第 27 条第 2 項b）。また、派遣機関は、最多で 3 つの省・市に一定の条件を備えた 3 つの支店を設置できることとされ、これらの支店の活動の範囲についても制限がある（同第 16 条）。例えば、支店は労働供給契約書、労働者海外派遣契約書の締結を行ってはならないこととされる。しかしながら、実際には労働者の採用には多くの機関・個人が絡んでいる。規定では支店は 3 カ所までしか設置できないが、

実際には各支店の下に「センター」を設置するなどの方法で法の規定をかいくぐる派遣機関もある<sup>23</sup>。国会常務委員会の監察結果報告書によれば、いくつかの社（基礎レベル行政単位）では、70～80%の労働者が派遣機関によって直接選定されるのではなく、ブローカーを通じて選定されている。特に収入の高い受入国に労働者を派遣する派遣機関は、直接地方で労働者を選定することは少ないという（UBTVQH [2010: 9]）。

派遣機関は、地方で労働者を採用する場合、省レベルの労働傷病兵社会省の系列機関（労働傷病兵社会局）に通知し、選定結果について定期報告しなければならない（海外派遣法第 27 条第 2 項 b）。しかし、実際には地方行政機関は、中立的な立場で派遣機関の活動を監視するというよりも、むしろ特定の派遣機関の活動を承認したり、その活動に自ら加担したりする役割を演じているようである（UBTVQH [2010: 14]）。ベトナムから台湾への労働力輸出の実態について調査を行った Wang and Belanger [2011: 320]によれば、ベトナムの派遣機関は、省レベルおよび県レベルの地方政府機関に採用にかかる通知を送り、県レベル人民委員会を通じて労働者への広報を依頼する。県人民委員会は海外派遣を希望する労働者の登録を受け付け、一定の人数の労働者が登録されると、派遣機関の職員が当該地方へ赴いて選考を行うという。このような場合、実質的には地方政府も採用プロセスの一段階を構成している。

ベトナムの社会発展研究所とカナダのウェスタンオンタリオ大学の研究者の共同研究によると、海外派遣労働者を多く出している 3 つの省での標本調査（回答数=1265）の結果、海外派遣労働者が初めに接触した労働者採用権限を有する機関・個人は、派遣機関が 58%、社または県の人民委員会が 13%、民間のリクルーターが 27%であった。これらの権限を持つ機関・個人に接触するために、回答者の 7 割が親戚、友人、近隣の人、地方政府職員等のつてを頼っている（Belanger et al. [2010]）。

労働者が派遣前に準備しなければならない費用は、派遣機関に対するサービス料、仲介手数料、担保金にとどまらない。健康診断、派遣前教育・訓練、パスポートおよびビザの取得、飛行機のチケットその他諸々の費用を労働者は負担することになる。Belanger et al. [2010: 24-29]の調査によれば、回答者が負担した派遣前費用の総額には、受入国・地域によって明確な差がある。基本的に、高い収入が得られる受入国・地域ほど労働者が負担する派遣前費用の総額も高くなっている。

受入国・地域によって派遣前費用に差があるのは、仲介料を含め実際の手続きにかかる諸費用に差があることから、そのこと自体不思議はないとしても、問題は費用のレベ

<sup>23</sup> “Giai phap ngan chan tinh trang lao dong xuat khau bo tron”（労働傷病兵社会省ウェブサイト

<http://www.molisa.gov.vn/news/detail2/tabid/371/newsid/53866/seo/Giai-phap-ngan-chan-tinh-trang-lao-dong-xuat-khau-bo-tron/language/vi-VN/Default.aspx>、2012 年 1 月 31 日参照）。

ルとその内訳である。上記の調査結果によれば、2006 年から 2008 年に派遣された労働者の派遣前費用の額（3 年間の平均）は、同調査による各受入国・地域におけるベトナム人労働者の月収（2000 年から 2009 年に派遣された労働者の平均値）のそれぞれ 15 倍程度となっている（ただし、各受入国・地域とも費用のレベルは年により変動がある）。同調査によれば、この支払いのため、回答者の 100%近くが、借金により、費用のほぼ全額に当たる資金を調達している。

Wang and Belanger [2011: 323-327]は、台湾へ派遣されるベトナム人労働者が派遣初年度に実際に支払っている費用（現地における宿泊費・食費を含む）と、ベトナム、台湾双方の規定により認められる費用とを比較して、規定の費用のみを支払うとすれば、労働者は台湾で 1 年間就労することにより差し引き約 2000 ドルから 2600 ドルの純利益を得ることができるが、実際には規定外の費用がかかるために、労働者は派遣初年度の費用を支払うために約 15 ヶ月就労しなければならないと指摘している。他国との比較においてもベトナムの労働者が負担する派遣前費用は高く、それが受入国・地域におけるベトナム人労働者の失踪率の高さにつながっているとも指摘される（Martin [2009: 44]）ベトナム人労働者の失踪率は、日本、韓国で 30～40%、台湾で 10～15%といわれる<sup>24</sup>。

労働者海外派遣に関する実態調査は、派遣前費用以外にも、派遣に関する法の規定が遵守されていない点が少なくないことを明らかにしている。派遣機関は、派遣前の労働者に技能訓練、語学および必要な知識の教育を受けさせなければならない（海外派遣法第 27 条第 2 項 d）。しかしながら、Belanger et al. [2010: 23]の調査によれば、回答者のうち 13%はこれらの教育・訓練を受けていなかった。また、一部（7%）の労働者は、複数の契約書に署名をさせられていることも明らかになった。通常労働者は採用される時に契約書に署名するが、複数の契約書に署名させられた労働者の場合、受入国・地域への出発直前になって“改定された”ないし“最終的に確定した”契約書に署名を求められる。後の契約書には通常当初の契約書よりも低い条件が記載されているが、労働者は就労できなくなることを恐れて署名を余儀なくされるということである。

#### 第 4 節 国際労働移動に関連するその他の法制度

<sup>24</sup> “Giai phap ngan chan tinh trang lao dong xuat khau bo tron”（労働傷病兵社会省ウェブサイト

<http://www.molisa.gov.vn/news/detail2/tabid/371/newsid/53866/seo/Giai-phap-ngan-chan-tinh-trang-lao-dong-xuat-khau-bo-tron/language/vi-VN/Default.aspx>、2012 年 1 月 31 日参照）。

## 1. 人身売買

ベトナムにおいては、従来、人身売買に適用される主要な法の規定は、1999 年刑法第 119 条および第 120 条、ならびに 2004 年の子どもの保護と教育に関する法であった。2004 年には、女性と児童の人身売買防止のための国家行動プログラム（2004 年～2010 年）が承認された。2009 年 10 月の報告書によれば、過去 5 年間に約 1600 件の事件が摘発され、被害者は女性、児童合わせて 4000 人を超え、うち約 6 割が中国へ、11%がカンボジアへ売られたという。これはその前の 5 カ年の趨勢と比べて、事件数で 1000 件余、被害者数で 3000 人近くも増加している（BCD 130/CP [2009]）。国際統合の進展に伴い人身売買はさらに増加、複雑化すると予測されるのに対し、従来の刑法中心の対応では、被害者の保護の視点が欠けていること、また成人男性を対象とする人身売買が処罰対象となっていないこと<sup>25</sup>など、不十分な点が多かった。そこで、新たに人身売買防止法が 2011 年 3 月に成立し、2012 年 1 月 1 日より施行されている。

人身売買防止法は 8 章 57 カ条からなり、同法により禁止される行為としては、刑法 119 条、120 条にいう人身売買にとどまらず、性的搾取、強制労働、身体の一部の取得その他非人道的な目的のために人を受け渡し、あるいは徴募、運搬、隠匿する行為、これらの行為を他人に強制したり、仲介する行為など、広範な行為が対象とされている。同法は、人身売買の予防を強調するとともに、被害者の認定と保護、支援についても規定している。

人身売買防止にかかる政府間の協力枠組みについてみると、ベトナムは「越境犯罪に関する ASEAN 宣言」（1997）、バリプロセス（2002）、COMMIT プロセス（2003）に参加しており、また、カンボジア（2005、2009）、タイ（2008）、中国（2010）、ラオス（2010）などとの間で二国間協定を締結している。国連国際組織犯罪条約（CTOC）については、ベトナム政府は調印はしているが、批准はしていない。

## 2. ベトナム国内の外国人労働者に関する法制度

ベトナム政府は、外国人単純労働者の国内における就労を認めていない<sup>26</sup>が、近年、ベトナムへの直接外国投資の流入に伴い、外国人労働者の流入は増加している。2011

<sup>25</sup> この点については、2009 年の刑法の一部改正により、刑法第 119 条の規定が「女性を売買する罪」から「人身売買の罪」に変更された。現実には、ベトナム人男性労働者が中国国内の工場等で強制労働に従事させられる事例も増加しているという（“Vietnam: Trafficked workers exploited in China” <http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportID=94277>、2012 年 1 月 31 日参照）。

<sup>26</sup> 2008 年の政府議定 34 号によれば、ベトナムで就労する外国人は、「管理職、取締役または専門家」でなければならないとされる。

年 9 月末時点で就労している外国人労働者は 7 万 8000 人を超え、そのうちほぼ 4 割にあたる 3 万 1000 人以上が不法就労者であるという<sup>27</sup>。特に目立つのは、国内のプロジェクトを受注した中国企業が本国から連れてくる労働者であり、2009 年頃からメディアでも注目を集め始めた。

ベトナム政府は、2011 年 6 月、外国人労働者に関する新しい政府議定 46 号を公布した。新議定によると、外国企業は入札の際に外国人労働者（およびベトナム人労働者）の必要性を明確にしなければならず、またベトナム人労働者の雇用を優先すること、外国人労働者を雇用する前にベトナムの新聞に求人広告を掲載することなどが求められる。また、公安省は有効な労働許可を持たない外国人労働者に対してビザを発給せず、有効な労働許可を持たずに就労している外国人労働者を強制退去させることとしている。これらの規制強化にもかかわらず、これまでのところ外国人労働者の流入に歯止めがかかるとは思えない。

## 結びに代えて

国際労働移動、特に労働力輸出に関する法的枠組みは、年々、形式、内容ともに充実し、時代により適合したものとなってきた。雇用創出、貧困削減に果たす労働力輸出の役割への期待の高さがその背景のひとつにあると考えられる。もう一方の背景は、派遣機関や派遣機関につながりを持つブローカー等による労働者の権利侵害や詐欺行為、受入国・地域における労働者の失踪や劣悪な雇用環境など、労働力輸出にまつわる問題が後を絶たないことである。しかし、法制度の整備は、これまでのところ、これらの問題解決にあまり効果を発揮していないように見える。海外派遣法は 2007 年 7 月 1 日から施行されているが、未だに多くの規定が有効に実施されていない。

労働力輸出に関する諸問題の中で、政府が最も危機感を感じていると思われるのは、労働者の失踪問題である。失踪率が高くなると、ベトナム人労働者の「評判」が下がり、労働力輸出の市場を失いかねないからである。実際、台湾は、ベトナム人家事労働者の失踪率が 45%にも達したため、2005 年からベトナム人家事労働者の受け入れを停止している。2011 年には、韓国が、ベトナム人不法労働者の増加を理由に、ベトナム人労働者採用のための韓国語の試験を一時停止した。本稿で参照したいくつかの文献は、ベトナム人労働者の高い失踪率の主たる原因を派遣前費用の負担の大きさに帰している。日本政府も同様の認識から、2010 年 7 月以来、派遣機関が労働者の失踪防止を名目として保証金（担保）を徴収することを禁止している。

---

<sup>27</sup> “Light penalties fail to deter foreign workers” (*Viet Nam News* 2012 年 1 月 30 日付)。

他方、ベトナム側では、労働者失踪の原因は、第一義的に労働者個人、およびその就業環境を規定する受入国側の問題であるという認識が垣間見える。労働傷病兵社会省のウェブサイトに掲載されたある記事では、ベトナム人労働者の失踪の原因の筆頭に「経済的理由」（労働者個人の経済的動機）を挙げており、その中で日本における労働者の失踪率が（他の受入国・地域と比べて）高いことの理由として、労働者が「研修生」として低賃金で就労させられていることを指摘している<sup>28</sup>。経済的理由に次いで挙げられているのが、詐欺的行為により派遣前費用がかさむことである。しかし、最近の実態調査によれば、派遣前費用が増大するのは、一部の悪徳企業・個人による詐欺行為によるものというよりも、むしろ国家機関をも巻き込んだ構造的なものであると思われる<sup>29</sup>。

国際労働移動にかかる問題には、受入国側との協力なしに解決できない部分も少なくない。そこで、二国間、多国間の法的枠組みが重要になってくる。韓国、日本などは、実際、労働者派遣プロセスの透明性向上や違法行為の抑制をひとつの目的として、労働者受け入れにかかる制度を見直してきた。しかしながら、新制度が効果を持つかどうかは、送出国国内におけるその執行のあり方にも大きく依存する。国際的な法的枠組みに変更があった場合に、ベトナム国内における送出国の仕組みはどのように変化し、また変化していないのか。変化していないとすればその原因はどこにあるのか。今後の研究課題としたい。

---

<sup>28</sup> “Giai phap ngan chan tinh trang lao dong xuat khau bo tron”（労働傷病兵社会省ウェブサイト

<http://www.molisa.gov.vn/news/detail2/tabid/371/newsid/53866/seo/Giai-phap-ngan-chan-tinh-trang-lao-dong-xuat-khau-bo-tron/language/vi-VN/Default.aspx>、2012年1月31日参照）。同記事はまた、日本の担保禁止の政策について、むしろ失踪を助長する効果を持つ可能性を懸念している。

<sup>29</sup> 地方行政機関が監視機能を果たしていないことは先に触れたが、労働傷病兵社会省自身も、2社の派遣機関を傘下に有しているという意味において、労働力輸出の一当事者であるといえよう。

## 参考文献

### 〈日本語文献〉

大野俊[2010]「岐路に立つ台湾の外国人介護労働者受け入れ：高齢者介護の市場化と人権擁護の狭間で」(『九州大学アジア総合政策センター紀要』第5号)。

堀西雅亮[2010]「ベトナムの海外就労者送り出し政策」(笹川平和財団「人口変動の新潮流への対処」研究会編『外国人労働者問題をめぐる資料集 II』)。

### 〈英語文献〉

Belanger, Daniele, Le Bach Duong, Tran Giang Linh and Khuat Thu Hong [2010] "International Labour Migration from Vietnam to Asian Countries, 2000-2009: Process, Experiences and Impact", report presented at the International Workshop "Labour Migration from Vietnam to Asian Countries: Sharing Research Findings and NGOs' Experiences".

Ishizuka, Futaba [2002] "Viet Nam's Labor Export: Policy, Performance and Issues", Yasuko Hayase ed. *A Study on Trade, Investment and International Labor Migration in the APEC Member Economies*, APEC Study Center, IDE.JETRO.

Martin, Philip [2009] "Migration in the Asia-Pacific Region: Trends, Factors, Impacts", Human Development Research Paper 2009/32, United Nations Development Programme.

Ministry of Labour - Invalids and Social Affairs (MOLISA) [2005] *Statistical Yearbook of Labour - Invalids and Social Affairs 2004*, Nha xuất bản Lao động - Xã hội.

Wang, Hong-zen and Daniele Belanger [2011] "Exploitative Recruitment Processes and Working Conditions of Vietnamese Migrant Workers in Taiwan", Anita Chan ed. *Labour in Vietnam*, Vietnam Update Series, ISEAS Publishing.

### 〈越語文献〉

Ban Chi Dao (BCD) 130/CP [2009] "Bao cao Tong ket 05 nam thuc hien Chuong trinh hanh dong phong, chong toi pham buon ban phu nu, tre em (2004-2009)", 421/BCA-VPTT 130/CP.

Bo Lao dong - Thuong binh va Xa hoi (BLDTBXH) [2001] *Hoi dap ve Xuat khau lao dong*, Nha xuất bản Lao dong - Xa hoi.

Luu Van Hung [2011] *Xuat khau lao dong Viet Nam: Thoi doi moi va hoi nhap*, Nha xuất bản tu dien bach khoa.

Uy ban Thuong vu Quoc hoi (UBTVQH) [2010] “Bao cao ket qua giam sat “Viec to chuc, thuc hien chinh sach, phap luat ve nguoi lao dong Viet Nam di lam viec o nuoc ngoai theo hop dong”, 365/BC-UBTVQH12.