

東アジアにおける家事労働の国際商品化と インドネシア人労働者の位置づけ¹⁾

安 里 和 晃

The International Commodification of Domestic Work in East Asia and the Conditions of Indonesian Transnational Domestic Workers

ASATO Wako

The purposes of this paper are to clarify working condition of Indonesian transnational domestic workers in Asian Newly Industrializing Economies (NIEs); namely Hong Kong, Singapore and Taiwan, and to make international comparison among sending countries. The monopolistic position of Filipino transnational domestic workers in labor market has been eroded due to rapid growth of Indonesian domestic workers. One of the reasons is due mainly to the comparative advantage of employment of Indonesian workers by the low cost and labor flexibility even below the legal threshold. The “dumping” of migrant workers is a government’s strategy to have more shares in the international labor market. Therefore, this is a cause of formation of hierarchy in terms of working condition of domestic workers by nationality. However, the migrant workers acting as an agency to change the status quo is also observed through unionization or organization of themselves, which makes the Indonesian transnational domestic workers visible and “politically non-ignorable”.

キーワード: 家事労働者、家事労働の国際商品化、階層化、送り出し政策、組織化

1. 目 的

本報告では、アジアにおける新興工業経済地域 (Newly Industrializing

Economies: NIEs、以下アジア NIEs と称す)で進展する家事・介護労働の国際商品化と、インドネシア人労働者の位置づけについて明らかにすることを目的としている。具体的には外国人家事・介護労働者が増加する構造的要因を明らかにし、受け入れ国と送り出し各国の政策や制度を比較することでインドネシア人労働者の受け入れ国における処遇と、送り出し国の戦略との関係を検討する。インドネシア人労働者は急速にその数を伸ばし、家事・介護の国際労働市場が拡大する中で重要な労働力供給源となっていること、しかしそのために他国からの労働者よりも劣悪な労働条件のもとで就労していることを考えあわせると、研究の意義があると考えられる。本研究で対象とするのはアジア NIEs のうち香港・シンガポール・台湾において短期出稼ぎで就労する外国人家事・介護労働者である。アジア NIEs には韓国も含まれるが、本論文では対象としていない。韓国は2002年から外国人家事労働者を労働政策のもと受け入れ始めた。しかし、高度経済成長に伴う女性の労働力化の促進を目的として外国人家事・介護労働者を導入した他地域と異なり、非合法就労者の追認と中国朝鮮族のみへの開放という独特の経緯があるため、今回は対象外とした²⁾。

資料は主に、政府による各種統計資料、未刊行調査報告書を用いているほか、2000年から断続的に香港、シンガポール、台湾において行ってきた聞き取り調査をもとにしている。聞き取り調査は、政府機関、外国人労働者支援団体(NGOs)、外国人家事・介護労働者、雇用主を含んでいる。また、インドネシア、フィリピン、スリランカといった送り出し国政府機関からも若干の聞き取りを行っている。

通貨は2006年2月現在の為替レートを基準にし、1香港ドルは15円、1シンガポールドルは70円、1台湾ドルは3.4円とする。

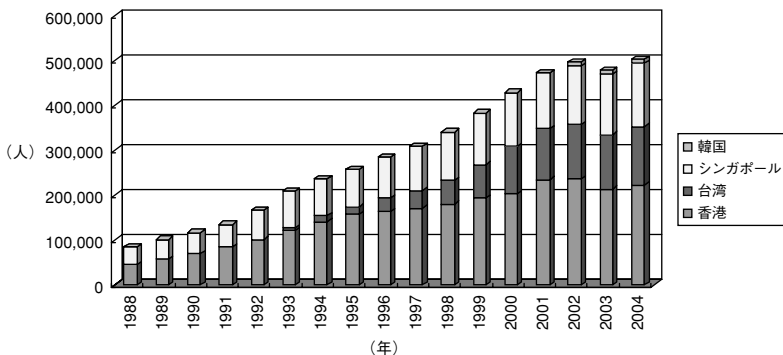
2. 国際市場化する家事・介護労働と労働者の属性

2004年末現在、香港・シンガポール・台湾には約50万人を超える外国人家事・介護労働者が滞在していると推定されている(図1)。最も多いのが香港の約22.3万人(全体の43.9%)で、ついでシンガポールに約15.2万人(29.9%)、台湾に約13.3万人(26.2%)である。これらの地域で就労す

東アジアにおける家事労働の国際商品化とインドネシア人労働者の位置づけ

図1 アジア NIEs における外国人家事・介護労働者数の推移

注: 合法滞在者のみ



出所: 各国政府(内部)資料をもとに作成

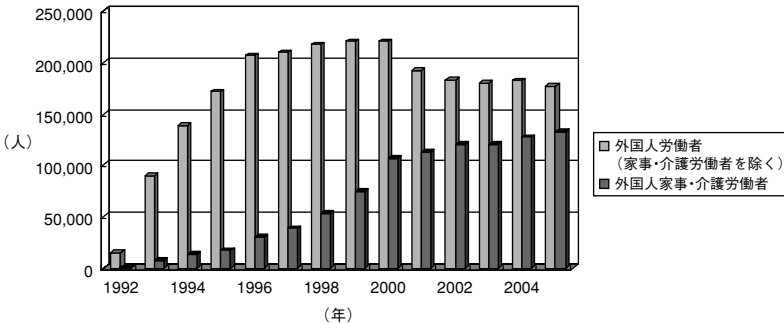
る外国人家事・介護労働者を出身国別に見てみると、フィリピンが約 21.8 万人 (全体の 42.9%)、インドネシアが約 17.2 万人 (33.9%)、ベトナム約 7.2 万人 (14.2%)、スリランカ約 1.2 万人 (2.4%)、タイ約 0.8 万人 (1.6%)、その他約 1.1 万人 (2.2%) となっている。外国人家事労働者のうち香港では 98% が、また台湾では 98.6% が女性で³⁾、「移住労働の女性化」(Hugo 2002) が指摘されるゆえんとなっている。

外国人家事・介護労働者は 1974 年に初めて香港で導入され、次いで 1978 年にシンガポール、1992 年に台湾、さらに 2002 年には韓国でも導入された。その数は 1970 年代から一貫して増加傾向にあるが、急増するのは 1980 年代後半から 1990 年代にかけてである。それまでは一部の外国人や富裕層によって雇用されていた。しかしアジア NIEs の経済成長と女性の高学歴化に伴い、女性も労働力として社会進出するようになった。人的資本を有効活用する上でも、また高度経済成長を持続させるためにも、女性の労働力化は重要であった⁴⁾。ところが、女性の労働力化は家事・育児・介護の担い手の問題を生じさせ、外国人家事・介護労働者の雇用がその解決方法の選択肢の 1 つとなった。1980 年代後半から 1990 年代にかけ外国人家事・介護労働者が増加したのは、女性の労働力化の過程において生じた

家事労働の需給ギャップ解消の動きを反映したものである。

アジア経済危機以降も外国人家事・介護労働者の数は伸び続けている。1992年から1999年にかけて、これらの地域では年間2万人以上増加し、さらに1999年から2002年にかけては、年間4万人以上増加している。2003年、香港はSARSの影響により建設業や製造業を含む外国人労働者の数を減少させるが、家事労働者に限って、2004年には再び増加基調に転じた。台湾の例をみても(図2)、アジア経済危機の後失業率が增大し社会問題となったため、政府は建設業や製造業に従事する外国人労働者の抑制を図って台湾籍労働者の雇用を促したが、台湾籍労働者が従事することの困難な住み込みの家事・介護労働にはそのまま外国人が従事することになった。その結果、高齢化に伴う介護需要の増大もあって外国人家事・介護労働者数は不況にもかかわらず増加を続けたのである。

図2 台湾における外国人家事・介護労働者その他の外国人労働者の推移



(出所) 行政院劳工委员会『労働統計月報』各年

香港には2004年末現在222,500人の外国人家事労働者が存在する。国籍別の内訳はフィリピン人が118,400人(53.2%)、インドネシア人が95,700人(43.0%)、タイ人が5,150人(2.3%)、その他が3,250人(1.5%)となっている。彼女らの教育水準は、フィリピン人家事労働者の33%が大学を卒業しており、29%が大学中退者である(AMC and MFA 2001)⁵⁾。これは調査の対象となったフィリピン人、インドネシア人、タイ人労働者と比べ

東アジアにおける家事労働の国際商品化とインドネシア人労働者の位置づけ

で最も水準が高い。平均年齢は 33 歳と相対的に高く、未婚者が約 50% を占め、平均の滞在年数は 4.9 年である。一方、フィリピン人に次いで人数の多いインドネシア人家事労働者の平均年齢は 27 歳(最頻値は 21 歳)で、教育水準は高卒程度である。フィリピン人より年齢が若く、未婚者の割合は 52%、平均滞在年数は 2 年とフィリピン人よりは短く、同一の雇用主のもとでの就労も 1.5 年(全体では 2.6 年)と短い。またタイ人は平均年齢が 34 歳で平均滞在年数は 4 年、同一雇用主のもとでの就労期間は 2.3 年となっている。

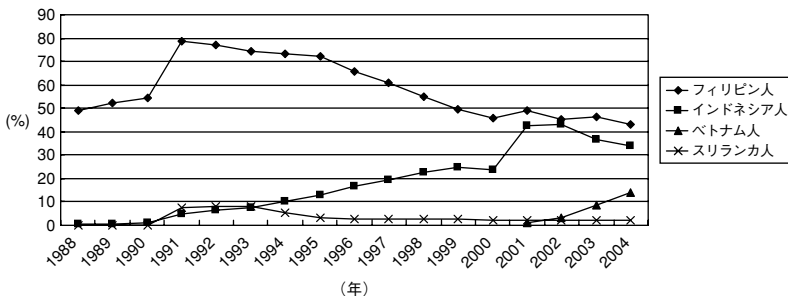
住み込みの外国人家事・介護労働者は、経済的・社会的にも下層を構成している。経済的には外国人家事・介護労働者の賃金が最低賃金を基本としていること、労働時間に関する規定や超過勤務に対する手当ての規定が存在しないことに由来する。香港・シンガポール・台湾では 1 ヶ月あたりの賃金はそれぞれ 3,228 香港ドル(約 48,000 円)、295 シンガポールドル(約 21,000 円)、17,900 台湾ドル(約 61,000 円)、さらに単位時間あたりに換算すると、香港、シンガポール、台湾それぞれ 9.2 香港ドル(約 140 円)、0.81 シンガポールドル(約 57 円)、47 台湾ドル(約 160 円)となる。

住み込みの外国人家事労働者は社会的に地位の下降を経験する。彼女らは香港で職業を理由に差別されると感じる者の割合が突出しており、「家事労働者だから」という回答が 60.3% であった。その他に、「年齢で差別された」が 3.8%、「女性だから」が 5.0%、「外国人だから」が 22.2% である(AMC and MFA 2001)。これは自らが社会の下層に位置しているという意識をあらわしている。外国人家事・介護労働者は送り出し国では出稼ぎによって経済的な上昇を果たすのに対し、受け入れ国において社会的には地位の下降を経験する。これは「矛盾した階級移動 (contradictory class movement)」とも呼ばれる。これは香港だけではなく、さまざまな受け入れ国において指摘されている(小ヶ谷 2001, Parrenãs 2001, Romero 2002)。またアジア NIEs に共通するのは、彼女らは家事・介護労働者としてしか滞在することはできず、キャリアアップによる社会的な上昇の手段もないという点である⁶⁾。そして 2 年契約という高い流動性によって最下層に固定化されている。

次に、送り出し国の推移を記したのが図3である。1980年代まで、外国人家事労働市場はフィリピン人がほぼ独占していた。というのも、フィリピンでは1974年の大統領令第442号(Presidential Decree 442)によって海外雇用開発局(Philippines Overseas Employment Development Board)が創設され、送り出し制度の整備と奨励が早くから始まっていたからである。しかし、1990年代初頭には国際家事労働市場にも変化がみられるようになる。この頃は受け入れ各地域で外国人家事・介護労働者の需要が高まっていた。また送り出し国側も多様化し始めた。とくに、インドネシアは国家開発5カ年計画の中で中東や東アジア諸国に労働者の送り出しを積極的に展開するようになった。第5次5カ年計画(1989-1994年)においては65万人を送り出しており、目標の50万人を上回った。また第6次5カ年計画(1995-1999年)においては目標値が125万人、実数が146万人と推移した⁷⁾(Hugo 2005: 57)。インドネシアにおける統計は、精度や非合法移民を換算していないために現実を反映していないという問題がある。とはいえ、受け入れ国の統計においてもインドネシア人労働者数が急激に増加していることから、積極的な送り出し政策と伸びは直接関連しているとみてよいだろう。

香港やシンガポールでインドネシア人の雇用が進んだのは、インドネシア人がより低い賃金と少ない休日での就労を受け入れてきたことによる。家事労働者の雇用者は長時間就労に耐え雇用コストの低い労働者を選択す

図3 香港・シンガポール・台湾における出身国別人数のシェアの推移



出所: 行政院劳工委員会(2003)、その他各国政府内部資料

東アジアにおける家事労働の国際商品化とインドネシア人労働者の位置づけ

る傾向にあるが、インドネシア人は宗教上の理由から従順であり、語学力や教育水準から賃金が低いと指摘されてきた。そのため、香港・シンガポール・台湾におけるインドネシア人労働者数は、2000年に入ってフィリピン人とほぼ並んだ。2002年以降その割合を若干減らすと、これは外交上の理由により、台湾政府がインドネシア人の受け入れを停止したためである⁸⁾。台湾政府は2000年、代わりにベトナム人労働者の受け入れを開始し、2005年8月末には69,000人とその数を急激に伸ばし、ベトナムは新たな送り出し国として成長した。このように送り出し国は徐々に多様化し、フィリピン、インドネシア、ベトナム、スリランカでは雇用対策として、また外貨獲得の観点から出稼ぎが奨励されており、送り出し国間の競争も激しくなっている。そのため送り出し国政府が劣悪な労働条件下での雇用を黙認するといった状況もみられる。

3. 労働環境の検討——不自由な労働者と階層化の出現

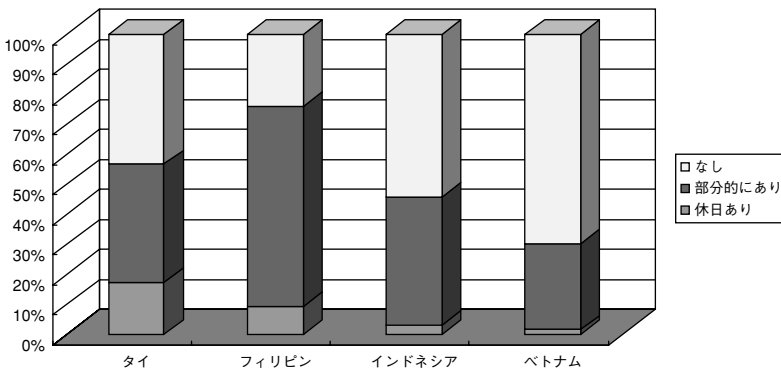
(1) 台湾とシンガポールの事例

台湾やシンガポールでは外国人家事・介護労働者は労働基準法が適用されないことや、さらに労働基準法に代わる雇用契約書に労働時間や超過勤務に関する規定がないことから、長時間の拘束、長時間労働や休日の取得の困難といった問題を抱えている。しかし、この2国での実態に関する調査研究は乏しいことから、ここでは主に2000年に台湾政府行政院劳工委員会が、外国人介護労働者の雇用主に対して行った調査をもとに実態に迫ることにしたい(行政院劳工委員会編2003)。もともと住み込みの労働者の労働と非労働の定義は曖昧である⁹⁾。したがって、労働者に対して行う調査に関しては実際よりも労働時間を長く申告しているなどの批判がある。しかし本稿で用いるデータは、調査対象が雇用主であることから、この問題をクリアすることができる。

台湾には約131,000人の住み込み外国人家事・介護労働者が存在し、うちベトナム人が71,800人(54.8%)、フィリピン人が34,400(26.3%)、インドネシア人は台湾における受け入れ一時停止により、この2年間で6万人

減少し 21,500 (16.4%) などとなっている (2004 年末現在)。台湾では住み込みの外国人介護労働者の雇用主のうち、労働時間に何らかの規定を設けているのは 24% にすぎず、設けていない雇用主の割合は約 76% にのぼる。規定を設けている者のうち、労働時間を 10 時間以内と定めているのは 2.1% (外国人介護労働者全体の 0.5%)、10 時間から 12 時間が 3.1% (同 0.7%)、12 時間以上と定めているのが 94.8% (同 22.8%) である。外国人介護労働者の平均労働時間は 1 日 13.4 時間に上り、かなり長時間であることがわかる。休日については、工場・建築労働者は、労働基準法に従って週 1 日の休日が保障されているが、家事・介護労働者には休日を保障する法的根拠がなく、休日の取得が困難となっている。そのため休日を全く与えないという雇用主の割合は 38.2% にのぼり部分的に休日を与えるのは 55.4%、毎週休日を与える雇用主はわずか 6.4% しかいなかった。これを国籍別にみると、調査対象となったタイ人、フィリピン人、インドネシア人、ベトナム人労働者のうちタイ人労働者が最も多く定期的に休日を与えられている。しかしその割合は 17% にとどまり、全く与えられていない者も 43% にのぼる。これは雇用契約書の内容を反映している(安里 2004b)。フィリピン人労働者は、毎週ではないものの部分的に休日を与えられることが圧倒的に多く、約 70% を占める。インドネシア人、ベトナム人労働者

図 4 台湾における休日の取得に関する国籍別比較



出所: 行政院勞工委員會 (2003)

東アジアにおける家事労働の国際商品化とインドネシア人労働者の位置づけ

の場合には、全く休日を与えられない割合が過半数を超えている(図4)。

次に、労働者の休日取得日数について推定してみる(表1)。1ヵ月を4.3週とし、「休日がある」の回答を週に1日の休日、つまり月に4.3日の休日

表1: 香港・シンガポール・台湾における送り出し国別推定労働時間と賃金

	労働日数 (月あたり)	労働時間 (1日あたり)	労働時間 (月あたり)	平均賃金 (月あたり)	平均賃金 (日本円)	平均時給 (日本円)
台湾	28.5	13.4	382	17935	60979	160
タイ	28.4	11.7	332	17671	60081	181
フィリピン	28.2	13.3	375	17701	60183	160
インドネシア	28.9	13.5	390	17991	61169	157
ベトナム	29.3	13.1	384	17996	61186	159
参考) 製造業・建設業 外国人労働者			249	20959	71261	286
参考) 製造業・建設業 台湾人労働者			195	28410	96594	495
香港	25.7	13.4	344	3166	47490	138
フィリピン	24.9	13.4	334	3497	52455	157
インドネシア	26.8	13.4	359	2723	40845	114
タイ	24.9	13.4	334	3553	53295	160
シンガポール	27.8	13.4	373	295	20650	55
フィリピン	26.8	13.4	359	350	24500	68
インドネシア	28.9	13.4	387	200	14000	36

出所: 行政院劳工委員会(2003)、安里(2004a, b)、Asato(2004)、AMC and MFA(2001)。

注: 労働時間については、台湾における調査結果を香港とシンガポールにも用いている。シンガポールの平均値はフィリピン人とインドネシア人労働者の加重平均値。その他の国籍の労働者は反映されていない。香港のデータは400香港ドルの最低賃金の引き下げと雇用主に対する雇用税の導入以前のものである。したがって、平均賃金においては、比較が可能となるようにAMC and MFA(2001)のデータをもとに最低賃金の改定(400香港ドル賃下げ)と2004年の最低賃金の改定(50香港ドル賃上げ)を考慮した値を用いている。シンガポールの賃金は現地の英字紙であるStrait Times(以下STと称す)(2003年7月14日、2005年2月21日)をもとにしている。

があるとし、「部分的にある」は月 2.15 日の休日、「なし」は月 0 日の休日
を取得していると仮定すると¹⁰⁾、1 ヶ月あたりの休日数は労働者全体の平均
で 1.5 日(労働日数に換算すると 28.5 日)となり、国籍別には多い順にフィ
リピン人 1.8 日(同 28.2 日)、タイ人 1.6 日(同 28.4 日)、インドネシア人
1.1 日(同 28.9 日)、ベトナム人 0.7 日(同 29.3 日)になる。逆に、休日の就
労が最も多いのがベトナム人で月あたり 3.6 日となり、インドネシア人 3.2
日、タイ人 2.7 日、フィリピン人 2.5 日である。雇用契約書に休日の規定を
設けているタイ人、フィリピン人は休日を取得できる日数が多く、休日の
規定が設けられていないインドネシア人、ベトナム人は少ないことがわか
る¹¹⁾。しかし、これは平均化された数字であり、休日が全く与えられてい
ない労働者の割合は、最も少ないフィリピン人でも約 30%、タイ人とイン
ドネシア人が約 50%、ベトナム人にいたっては約 70% に及ぶ。

1 ヶ月を 30 日とすると、平均の休日取得日数が 1.5 日であることから、
平均労働日数は 28.5 日となる。先ほどの 1 日あたりの平均労働時間から、
1 ヶ月あたりの労働時間は 356.3 時間となる。出身国別には、最も短いタイ
人で 332 時間、フィリピン人 375 時間、ベトナム人 384 時間、インドネシ
ア人 390 時間となっている。家事・介護労働者の平均賃金は基本給以外の
手当て 2,601 台湾ドル(約 8,800 円)を含め、17,935 台湾ドル(約 6.1 万円)だ
が、これは時間あたりの賃金に換算すると 50.3 台湾ドル(170 円程度)で
しかない。出身国別にみた平均労働時間で計算するとタイ人が 53.2 台湾ド
ルと最も高くなり、以下フィリピン人 47.2 台湾ドル(約 160 円)、ベトナム
人 46.9 台湾ドル(約 159 円)、インドネシア人 46.1 台湾ドル(約 157 円)であ
る。

比較のために、製造業・建設業部門の外国人労働者について検討してみ
る。1 ヶ月あたりの労働時間は残業の 48.4 時間を含めても 249.3 時間でし
かなく、外国人家事・介護労働者のそれと比べて 100 時間以上の差となっ
ている。また、その 1 ヶ月あたりの平均賃金は、残業などのその他の手当
で 4,490 台湾ドル(約 1.5 万円)を含めて 20,959 台湾ドル(約 7.1 万円)で、時
給に換算すると 84.1 台湾ドル(約 286 円)である。外国人家事・介護労働者
は長時間の就労にもかかわらず、単位時間あたりの賃金も建設業・製造業

東アジアにおける家事労働の国際商品化とインドネシア人労働者の位置づけ

の外国人労働者の6割でしかない。家事労働者の長時間労働と超過勤務手当についての規定がないことが、こうした事実反映されている。

ここで、仮に外国人家事・介護労働者に労働基準法が適用された場合の賃金を求めてみることにしたい¹²⁾。ここでは1日8時間労働、週1日の休日、月15,840台湾ドル(約5.4万円)の基本給を前提とし、さらに1日の労働時間が8時間を超過した場合には、同法に従い1.33倍が支給されるものとし¹³⁾、さらに1日あたりの労働時間を12.5時間、月あたりの労働日数を28.5日、1ヵ月あたりの超過勤務時間を150時間とする。以上をもとにすると、月の残業代だけで約15,300台湾ドル(約5.2万円)にのぼり、1ヵ月あたりの賃金は31,000台湾ドル(約10.5万円)を超えることになる。したがって、外国人家事・介護労働者に労働基準法を適用すると賃金は2倍近くに上昇するのである。

1998年4月、台湾政府は外国人家事・介護労働者に労働基準法を適用した。しかし、労働基準法を適用すると賃金が高騰し、雇用主の支払能力を超え経済的負担を与えるという理由で¹⁴⁾、翌1999年1月には労働基準法の適用からふたたび除外した。超過勤務を賃金の評価の対象とすると、住み込みの家事・介護労働者の導入は運用上の困難をきたすのである。しかし、これによって労働者は労働法令の適用から除外され、その他の諸権利も喪失しているのである。

さて、シンガポールについて同様に検討してみる。シンガポールには140,000人の外国人家事労働者が就労しており、うちフィリピン人が65,000人(46.4%)、インドネシア人が55,000人(39.3%)、スリランカ人が12,000人(8.6%)、その他が8,000人(5.7%)となっている(2004年末現在)。外国人家事労働者の総数は増加傾向にあり、インドネシア人労働者も若干の増加傾向にある。

1日あたりの労働時間については台湾のデータ(行政院劳工委員会2003)を用いることとする。休日の取得状況については、一般的にフィリピン人労働者の場合、雇用契約に準じて1ヵ月に2日、あるいは4日与えられる場合がほとんどであり¹⁵⁾、それぞれが半分ずつ存在すると仮定しておく。またインドネシア人労働者については、最近雇用契約書に月に1日の休日

を与えることということが明記されるようになり、それが反映されていることを前提として、1ヵ月に1日と想定することとする。ただし、法定祝日はフィリピン人、インドネシア人ともに与えられないのが一般的である。シンガポールでは台湾と同様、外国人家事労働者は労働法の適用を受けず、形式的には賃金やその他の労働条件は雇用主との取り決めによるとされる¹⁶⁾。また雇用税の額が極めて高額で、賃金が極端に低いことが特徴である。休日の取得が極めて困難なインドネシア人労働者は、労働時間は推定で387時間に上り、時給に換算すると0.6シンガポールドル(約42円)にしかならない。もっとも労働環境が良いとされるフィリピン人労働者ですら労働時間は360時間と推定され、推定時給は1.0シンガポールドル(約70円)でしかない。これに対しシンガポール政府は、「労働者には十分な休養を与えなければならない」とするだけである。

台湾とシンガポールにおける処遇で特徴的なのは、両地域では国籍に応じて雇用契約書が異なっており、それが実態を規定している。インドネシア人とフィリピン人労働者を比較すると、前者の労働時間が長く、休日の取得日数も短いといった階層性が共通している。

(2) 香港の事例——標準化された雇用契約書と階層化

香港では、雇用条例(労働基準法に相当)が外国人家事労働者に対しても適用され、雇用契約書も香港政庁によって指定されている。法定休日(7日に1日の休み)や法定祝日の取得は雇用条例にも標準雇用契約書にも定められ、労働者の出身国の違いで雇用契約の内容に差が生じることがない。制度整備についてはシンガポールや台湾と違って包括的に労働者を保護する方向性が明確である。

しかし、労働法令の適用と標準雇用契約書の使用にもかかわらず、やはり出身国による差が大きいという実態がある。特にインドネシア人労働者は、高い割合で雇用条例や標準雇用契約書に反する労働条件で労働に従事させられていることが表1よりわかる(写真1)。

すでに述べたように、香港では雇用主は週に1日の休日を労働者に与えることが義務付けられているため、外国人家事労働者は1ヵ月あたり4



写真1: 海岸でハロウィンのパーティをする家事労働者と子どもたち。フィリピン人とインドネシア人労働者が混じっている。(2004年11月、香港ラマ島)

日¹⁷⁾の休日を取得することができることになるが、平均は3.5日となっている(AMC and MFA 2001)。フィリピン人は取得日数が最も多く3.9日であるのに対し(表1)、インドネシア人労働者は1ヵ月平均2.6日しか休日を与えられておらず、法令基準を満たしているのは38.8%に過ぎない。法定祝日の取得についても同様の傾向があり、フィリピン人、タイ人のそれぞれ88.9%、81.4%が、年間12日の法定祝日の取得を満たしているが、インドネシア人は36.4%でしかない。うち、1年の法定祝日のうち0日、もしくは1日しか与えられていないと答えた者が約6割にのぼっており、インドネシア人労働者に対しては法定祝日を休日として与えない雇用慣行が通っていることが明らかである。

台湾の例と同様に、単位時間あたりの賃金を求めてみよう。香港における外国人家事労働者の労働時間に関する調査に Association of Indonesian

Migrant Workers (2001)がある。これは513人のインドネシア人労働者を対象とした聞き取り調査で、1日あたり16時間以上就労していると答えた者の割合は64.9%、12時間から16時間が33.9%、12時間以下と答えた者はわずか1.2%であった。この調査は労働者を対象としているため、労働時間を多めに申告するという信憑性に欠けるという批判がある。したがって、こうした問題を回避するためにも、先ほどの台湾のデータをここで用いることにしたい。台湾、香港のいずれにおいても労働時間を規定する法令が存在しないことから、この意味においては条件が同じである。休日の取得状況についてはAMC and MFA (2001)の調査結果を用いることにしたい(表1)。これに従うと、香港における外国人家事労働者全体の1ヵ月あたりの労働日数は25.7日、就労時間は344時間、賃金は3,166香港ドル(47,500円)となり、1時間あたりの賃金は9.1香港ドル(約140円)となる。

このような法令基準に満たない賃金と休日の取得というインドネシア人労働者に特有の労働環境は、斡旋業者と雇用主の間でこうした条件での雇用が合意されてきた慣行があることと、それを雇用契約の確認を行うインドネシア領事館が黙認してきたことにある¹⁸⁾。この結果、賃金レベル、休日の取得日数、単位時間あたりの賃金などのどれをとっても、タイ人やフィリピン人労働者と比較するとインドネシア人労働者のそれは大きく異なるのである。香港では出身国に関わらず家事労働者に雇用条例が適用され、標準雇用契約書が用いられているにもかかわらず、労働環境は出身国によって大きな差が生じているのである。

(3) 小括——送り出し国と階層化

台湾、香港、シンガポールの比較から明らかな点は、第1に労働法令が非適用であることにより全般的に長時間の拘束と労働が容認されていることであり、一方で超過勤務に関する規定がないため、対価はほとんど支払われず、単位あたりの賃金が極めて低く抑えられていることである。雇用主を対象とした調査では、台湾の外国人家事・介護労働者の平均労働時間は1日あたり13.4時間と長い。単位時間あたりの賃金が最も高い台湾で47台湾ドル(約164円)程度となり、毎月2万円以上の雇用税を徴収するシ

東アジアにおける家事労働の国際商品化とインドネシア人労働者の位置づけ

シンガポールにおいては、賃金レベルが低く抑えられていることから、時間あたりの賃金は平均で0.81シンガポールドル(約57円)程度でしかない。最も低いインドネシア人労働者の単位あたりの賃金は0.51シンガポールドル(約36円)である。就労日数については、休日の取得に関する規定が明確である香港では明らかに少なくなっている。

第2に、受け入れ国に関わらず、出身国によって労働条件が異なる点がある。とりわけインドネシア人労働者の場合、香港、シンガポール、台湾、いずれにおいても労働条件は他国の労働者と比べてもっとも悪い。また逆にフィリピン人労働者は、各受け入れ地域において相対的に良好な労働環境におかれていると指摘することができる。

この違いは通常指摘されているように、インドネシア人の英語力や教育水準によっているとは必ずしもいえない。台湾とシンガポールにおいては出身国によって雇用契約書の内容が異なるため、労働条件の違いが生じている。ところが、香港のように雇用条例が出身国を問わず適用され、標準雇用契約書が一律に用いられている地域ですら、出身国によって労働条件に大きな差が生じている。ここから、家事・介護労働者の出身国による労働条件の差は、受け入れ国側の政策のみによって生じているわけではなく、むしろ送り出し国に要因があるということがわかってくる。

4. 雇用契約書の検討——国際労働市場におけるシェアの獲得競争

以上のように、アジア NIEs 諸国における外国人家事・介護労働者には、労働条件や賃金レベル、さらには虐待の有無までも出身国によって顕著な差がみられる。標準雇用契約書を用いている香港においてもその例外ではない。香港・シンガポール・台湾に共通しているのは、フィリピン人の労働条件は相対的にもっとも良く、逆にインドネシア人のそれは最も悪いということである。これには受け入れ国の政策を超えた共通する原因が背後にあると考えられ、送り出し国の政策を比較する必要がある。

そこでここでは、台湾で就労するタイ、フィリピン、インドネシア、ベトナム人の家事・介護労働者を取り上げ、実際に用いられている雇用契約書をもとに出身国別に検討してみたい。雇用契約書には、台湾における法

令や送り出し国政府、大使館の意向が反映されているからである。

台湾では外国人家事・介護労働者に労働法令が適用されないため、労働条件は雇用契約書で規定されることになる。政府系の外国人労働支援団体によると雇用契約書は労働基準法に沿った内容でなければならないとするが¹⁹⁾、実際は必ずしもそうではない。また、契約書は実際には雇用主と労働者が対等な関係で作成されるのでもなく、すでに用意されたものである。

台湾で就労するタイ、フィリピン、インドネシア、ベトナム各国出身の家庭内住み込みの介護労働者の契約書を比較すると、労働時間に関しては4ヵ国とも規定がない。インドネシア人の場合、雇用主との取り決めによるとしか明記されておらず、労働時間の規定がないこととあわせて考えると、雇用主は365日24時間拘束しても契約違反とはならない。総じてインドネシア人とベトナム人とは休日の取得についての規定があいまいで、雇用主の裁量に大きく左右される。こうした長時間の拘束、労働は外国人労働者の中でも特に住み込みの家事・介護労働者で問題となっている。

雇用契約書は出身国別に統一されているわけではなく、斡旋業者によっても異なる。しかし、出身国によって雇用契約書の内容が異なることは支援団体だけではなく、台湾政府勞工委員会職業訓練局も認識している²⁰⁾。さらに、こうした雇用契約書の内容の違いに送り出し国政府が関係していることは、台湾だけではなく在シンガポールスリランカ大使館、インドネシア労働移住省に対するインタビューからも明らかである。インドネシア政府労働移住省は、インドネシア人労働者の待遇がフィリピン人労働者のそれより悪いのは、フィリピンの方が英語ができて経験も豊富であり、フィリピン人労働者と競争するには労働条件にこだわることはできないためとしている²¹⁾。またインドネシア労働移住省長官 Jacob Nuwawa 氏、在香港インドネシア領事 Mufti Sidibab Yatim 氏は、フィリピン人と比べてインドネシア人労働者は学歴も低く、英語も話せないことが労働条件の違いとして現れると発言している (Indonesian Migrant Workers Union and Offstream 2002)。

類似した状況はスリランカにもみられる。シンガポールにおけるスリランカ人労働者を参考として例示したい。スリランカ海外雇用局 (Sri Lanka

東アジアにおける家事労働の国際商品化とインドネシア人労働者の位置づけ

Bureau of Foreign Employment: 以下 SLBFE) はシンガポールにおけるスリランカ人家事労働者の最低賃金を、2004年まで220シンガポールドル(約15,400円)に設定していた。在シンガポールのSLBFEは最低賃金を上げることが本国のSLBFEに要請していたが、2005年になるまで認められなかった。これは最低賃金を上げると雇用が減少すると考え反対してきたからである²²⁾。つまり、送り出し政府の海外雇用政策は、労働市場におけるシェアを基準としており、必ずしも労働者保護を基準としてはいえない。

フィリピン政府も送り出し政策の奨励を打ち出している。政府は現代のヒーロー、ヒロインという形で外国人労働者の功績を称え(Asis 2005)、家事労働者としてではなく、人材を育成して専門職として送り出すことでより高額の所得を得ることができるとしている。つまり、より「付加価値の高い」労働者の送り出しを促進するとしている²³⁾。800万人の移住労働者を輩出するフィリピンには多くの移住労働者の支援組織があり、労働者の労働条件を低くすることで送り出しの国際競争力を保つという政策を政府はとりにくいのである。

以上のように、受け入れ国の家事労働市場は送り出し国と包摂された国際労働市場であり、送り出し国間の競争が働いている。そこには各送り出し国の戦略が存在し、インドネシア政府の場合は労働市場におけるシェアを高めるために、より安価で便利な労働力を提供するという姿勢に立っているのである。雇用契約書はこのように国際労働市場化した家事労働市場の動向を敏感に反映している。つまり、外国人家事労働者の中でも最底辺におかれがちなインドネシア人労働者の地位は、本人の教育水準や言語能力に応じているというだけでなく、むしろ国家政策に裏付けられたものである。

5. 労働者の組織化とエンパワメント

一方、外国人家事・介護労働者も、法令や雇用主、あるいは斡旋業者に対する拘束に対して常に受け身であるわけではない。ここでは、特に労働運動と組織化の活発な香港を事例としてとりあげ、制度の形成に積極的に

働きかける主体としての外国人家事労働者に焦点をあてることとする。

香港では、シンガポールや台湾と異なり外国人労働者による組織化の自由が保障されている。そのため外国人家事労働者が増加し始めた1980年代後半から多くの支援組織が設立され、1990年代に入ると外国人家事労働者自身の組織化や組織間のネットワーク化が進んだ。代表的な支援組織である AMC (Asian Migrant Centre)²⁴⁾ は労働組合の設立に力を入れてきており、香港最初の家事労働者の組合である ADWU (Asian Domestic Workers' Union)、1998年に設立された FMWU (Filipino Migrant Workers' Union)、IMWU (Indonesian Migrant Workers' Union)、Thai Women's Association は AMC の支援を受けて設立されたものである。こうした労働組合や組織は AMC を通して連携をとることが可能になった。それとは別に、MFMW (Mission for Filipino Migrant Workers) は1984年、フィリピン家事労働者を組織化するために UniFil-HK (United Filipinos in Hong Kong) を設立していた。UniFil はコルディレラ地域連合 (Federation of Cordillera) やビサヤ地域連合 (FEVA: Federation of Visaya) といったフィリピン家事労働者から成る数十の下部組織から構成されている。

外国人家事労働者自身によって組織化が行われたことは極めて重要な意味を持つ。これまで、自らの声を持たなかった外国人家事労働者が、家事労働者を代表して自らを表現することができるようになり (self-representation)、自らを可視化 (visualize) させ、香港社会に対して能動的に働きかけるようになったことを意味する。家庭内で雇用される家事労働者は、労使関係が非匿名的で対等な交渉を通じた労働者の処遇改善を期待するのは難しい。そこで家事労働者の労働組合や支援組織は、処遇の改善を個別の雇用主と労使交渉するのではなく、処遇を規定する送り出し国政府や、労働者を保護する責務を有すると考えられている送り出し国政府(領事館)に直接訴えるという手法をとっている。

特に他国出身者よりも劣悪な労働環境におかれているインドネシア人労働者の組織化は画期的であった。まず1996年に在香港インドネシア人グループ (the Indonesian Group in Hong Kong: 以下 IGHK と称す) が発足し、その後1999年に労働組合として政府に登録された。とはいえ、彼女ら

の組織化や抗議活動を展開するのは簡単ではなかった。大半の労働者は香港政府やインドネシア政府による強制帰国処分を恐れたからである。それだけではなく、組織化の過程は「自信と団結を獲得するまでには長くついで道りであった。というも限られた時間(多くの労働者が月に1日しか休日を与えられていなかったこと)、言語の問題、教育水準、ジェンダー、文化的な文脈やその他のチームを形成する阻害要因があったからである」(AMC and MFA 2000: 22)。特に休日を与えられることが多くないインドネシア人労働者にとっては、厳しい労働条件であればあるほど、組合の活動に参加することは不可能であった。

こうしたプロセスを経て、労働者団体はインドネシア領事館、香港政府関連省庁、インドネシア労働移住省などと直接話し合いの場を持つことができるようになり、労働者の訴えは直接政府に届けられることとなったのである²⁵⁾。

6. インドネシア人に対する労働条件の改善——国家をまたぐ構造の問題への取り組み

一般的に出稼ぎ労働に伴う諸問題は国家をまたぐため、一国の法制度では対処できる問題に限られる。このことが出稼ぎ労働者の脆弱性の克服が困難となっていると同時に、超国家的な取り組みが必要となる理由である。インドネシア人家事労働者の場合も、出稼ぎを待つ労働者に対する斡旋業者による劣悪な居住環境の提供の問題²⁶⁾、ジャカルタのスカルノハッタ国際空港の第3ターミナルの問題²⁷⁾、香港側の斡旋業者による再契約時の不当な斡旋手数料の設定、法令基準以下の賃金や休日、頻発する虐待といった諸問題をかかえている。

先述の香港の事例に戻ると、インドネシア人家事労働者が急激に増加したのは1997年以降である。1996年の末には25,000人だったのが、2000年には約2倍の47,000人にまでその数を伸ばしている。その後もSARSの影響で外国人家事労働者自体の数が減少した2003年を除き、毎年1万人以上増加した。こうした香港におけるインドネシア人家事労働者の増加の背景には、インドネシア政府がインドネシア国内の政治的な混乱と経済危機

を理由に、雇用の確保と外貨獲得の手段として積極的に出稼ぎ労働を奨励していることがあげられる。

例えば、1998年にはインドネシア労働移住省アブドゥル大臣が香港を訪れ、インドネシア人家事労働者を積極的に受け入れるよう香港政府に要請している。雇用主側にもインドネシア人労働者を好む傾向がみられる。これはインドネシア人労働者が従順で低賃金を受け入れるからだといわれている。その背後には、賃金の未払い、虐待などの問題も生じていたが、インドネシア政府はこれを黙認してきた。これは、国際家事労働市場により多くの労働者を送り込むための政府のスタンスでもある。

しかし、インドネシア人家事労働者の労働条件は香港の標準雇用契約や雇用法で定められているにもかかわらず、実際にはそれらが守られていないことが多い。インドネシア人の賃金は、最低賃金の約55%から70%程度が一般的と指摘されており、その割合は60%²⁸⁾とも95%ともいわれている²⁹⁾。AMCの調査によると、インドネシア人労働者の平均賃金は最低賃金に満たず、休みも月に平均2.6日、法定祝日も与えられないことが多い。さらに、インドネシア領事館は雇用の延長や再契約の際には斡旋業者を通すことを義務づけ、労働者は5,500香港ドル(約8.3万円)の手数料を斡旋業者に支払わなければならなかった。これは法令基準の約15倍に相当する。それ以外にも組織化に対する圧力や斡旋業者によるパスポートの所持、斡旋業者と領事館の癒着などの問題が指摘されていた³⁰⁾。プロテスタント系のNPOで外国人労働者に対する支援を行っているChristian Action's Domestic Helpers and Migrant Workers Programmeが2002年に受けた12,126件の外国人家事労働者からの相談も、64%がインドネシア人からのものであった³¹⁾。インドネシア人労働者の処遇は同じ香港の法令のもとにおいても低い地位におかれている。また、IGHKの調査でも、法令基準以下の賃金や休日の取得だけではなく、法令基準以上の高額斡旋料の徴収が問題となった(AMC and MFA 1999: 112)。

AMCはこの原因を受け入れ国というよりはむしろ領事館の労働者保護に関心を持っていないことが原因としている。インドネシア領事館は、「インドネシア人労働者に対して不透明で抑圧的な態度をとってきた。領事館

東アジアにおける家事労働の国際商品化とインドネシア人労働者の位置づけ

は家事労働者を支援する支援団体の話し合いにも応じようとせず、労働者の嘆願も聞き入れなかっただけでなく、労働者が新しいアクションを起こす際にも常に領事館の門を閉じてきた。さらにそういう労働者を強制帰国させてきた」(AMC and MFA 1999: 128)という。こうした領事館による抑圧的な態度によって、「斡旋業者は特権的な力を行使し、労働者に基準以下の賃金や労働条件を受け入れさせた」(同上書 128)というのである。

AMC は不当な斡旋料を徴収してきた斡旋業者を香港移民局に報告し、移民局はそれまで 3,000 人ものインドネシア人家事労働者を斡旋してきた 7 つの業者を捜査した (SCMP 1999 年 1 月 8 日)。1999 年 3 月、インドネシア政府は 90% のインドネシア人家事労働者が最低賃金以下の賃金しか受け取っていないことを認めた。AMC と、Migrant Forum in Asia はインドネシアの支援団体と協力して、インドネシア領事館が本国政府に家事労働者を保護し、違法行為を行う斡旋業者を告発することを要請した。また同年 3 月に両支援団体はインドネシアの海外雇用斡旋局 (Overseas Placement Bureau) と話し合いを持っている。

1999 年 4 月、インドネシア人家事労働者に虐待を行った雇用主が月に 260 香港ドル(約 4,000 円)の賃金しか支払っていなかったことや、食事を与えない香港の雇用主の事件が報道されると、インドネシア人家事労働者に対する世論の関心が高まった。同月、家事労働者のさまざまな団体をコーディネートすることを専門とする Asian Migrants Coordinating Body (AMCB) や AMC によるデモ行進が行われ、地元の民主系労働組合連合である香港職工会連盟 (Hong Kong Confederation of Trade Union: HKCTU) も参加している。9 月には斡旋業者 1 カ所が廉政公署 (Independent Commission Against Corruption: ICAC) の捜索を受け、その経営者が実刑判決を受けた。10 月には、IGHK が労働組合として登録され、130 人から成る先述の IMWU を立ち上げた。設立パーティにはインドネシア領事館の代表も出席しており、IMWU や支援団体がすでに大きな影響力を持ち始めていたことがわかる。さらに、IMWU は他の 5 つのインドネシア人で構成される関連組織と KOTKIHO (Koalisi Organisasi Tenaga Kerja Indonesia Hong Kong: Coalition for Indonesian Migrant Workers Organization) を結成し

た。

インドネシア領事館は、家事労働者団体の訴えを受けて斡旋業者団体と話し合いを持っている。2000年5月、領事館はインドネシア人家事労働者が劣悪な労働条件におかれていることを認め、10月には斡旋業者に対し基準にみあった契約をするよう警告を行う旨を発表した³²⁾。それによると、香港政府は雇用条例によりインドネシア人労働者を保護しているにもかかわらず、在香港の斡旋業者団体は、①法令に違反する低賃金を支払ったり、②送り出し国の金貸し業者と共謀して高金利の利息を付して取り立てを行っていること、③再契約時における手数料を労働移住省が定めた額(5,500香港ドル上限)以上に労働者に請求していること、④パスポートを没収したり、⑤虐待、宗教的な配慮のない食事の供与などの非人道的な扱いをしたり、⑥適切な休日を与えないこと、⑦保護を求めてきた労働者に適切な食事と住居を提供しない業者があること、を指摘している。さらに、領事館は法令を遵守しない業者に対して厳正に処罰することを示した。同年11月には斡旋業者、インドネシア領事館、労働移住省、IMWUの意見交換会において、この通達を確認している(AMC and MFA 2000)(写真2)。

2001年、インドネシア領事館は労働者が新たな雇用先と契約を行う際には斡旋業者を通さなくてもよいという発表を行い(SCMP 2001年1月7日)、5,500香港ドル(約8.3万円)という高額な斡旋料の支払いは撤廃された³³⁾。しかし斡旋業者の圧力もあり、この撤廃を1ヵ月で中断している。斡旋料は3,000香港ドル(約4.5万円)に減額されたものの、依然として法令基準の8倍という水準であった。また、IMWUをはじめとする支援団体は、インドネシアの現地NGOとも連携をとりながらアドボカシーを行い、インドネシア領事館やインドネシア労働移住省長官らとも話し合いを持ち、斡旋料の問題に取り組むことと、労働者を保護するためのシェルターの設置をインドネシア領事館に求めている³⁴⁾。

4節でみたように、これまでインドネシア人の賃金の低さは市場原理に即しているという主張もあったが、インドネシア人労働者と斡旋業者、インドネシア領事館の間で独特の構造が出来上がっていたことも事実である。



写真 2: インドネシア人労働者の高い質を強調する斡旋業者。ただし雇用主に課される斡旋料は 500 円程度。(2005 年 10 月、シンガポール)

筆者のこれまでの調査では、インドネシア人がインドネシアで斡旋を受ける場合、フィリピン人と異なり斡旋料を支払わないか、一部のみを支払って香港に来ている。その場合、斡旋料の全額、またはほとんどを香港の雇用主が雇用契約時に肩代わりすることになっており³⁵⁾、その額は約 15,000 から 20,000 香港ドル程度と推測されている³⁶⁾。当然ながら雇用主の負担は労働者に転嫁されるために、最低賃金以下の賃金しか支払われない、あるいは最初の数ヶ月間は賃金が支払われないというシステムが出来上がってしまうのである。

インドネシア人労働者の斡旋料の支払方法は主に 2 通りある³⁷⁾。第 1 は労働者が法令基準の賃金を受け取り、労働者自身が斡旋料を斡旋業者に納めるというもので、月の支払いは 3,000 香港ドル(約 4.5 万円)を 7 ヶ月間支払うというものである。支払い合計額は 21,000 香港ドル(約 31.5 万円)に達

する。第2に雇用主が斡旋業者に支払う場合、雇用主は3ヵ月ほど賃金を労働者に与えず、4ヵ月目以降は1,800から2,000香港ドルが賃金として支払われる。この賃金額は契約期間中続く。つまりインドネシア人の斡旋のプロセスでは、斡旋料の後払いが可能なシステムとなっている。通常、返済が滞るリスクを回避するため、他国の労働者の場合は先払いが多い。これに対して後払い方式は経済的に貧困でも出稼ぎに出ることができるという特徴を持ち、インドネシア人労働者の出稼ぎを活発化させる1つの要因でもある。後払い方式では雇用主が斡旋料を立替えるため、労働者が雇用主の「債務奴隷」(AMC and MFA 2004: 144)的な状況に置かれる原因ともなる³⁸⁾。

インドネシア領事館と斡旋業者の癒着も大きな問題である。香港で家事労働者が契約を結ぶ場合、現行法令に従うと斡旋料は賃金の10%まで(通常400香港ドル以下)と定められている。しかし、インドネシア人の再契約の斡旋料は、その約15倍にあたる5,500香港ドル(約8.3万円)にのぼる。斡旋業者が徴収した斡旋料の一部はインドネシア領事館に支払われ、その見返りとして高額な徴収を黙認してきた³⁹⁾。こうした領事館と斡旋業者の結びつきは労働者が抱える不当解雇や賃金の未払い、虐待などの違法な労働環境の解決を阻害するものであった。その意味では、2001年に入ってインドネシア領事館が制度を改めるとしたのは画期的であった。

このようなインドネシア人労働者に対する処遇改善の流れの中で、逆行する動きもみられた。2003年2月、インドネシア労働移住省は契約を終えた労働者、あるいは契約を解除した労働者が新たに契約を結ぶ場合には、いったんインドネシアに帰国しなければならないとすると発表した。これは新たに21,000香港ドルに及ぶ斡旋料を負わせることを義務付けるものであった。こうした制度は他のどの送り出し国も採っておらず、当然ながら支援団体としては到底受け入れられるものではなかった。インドネシア人家事労働者労働組合などの団体は早速インドネシア労働移住省に抗議し、領事館前で2,000人規模のデモを行った。IMWUはイギリス系のNGOであるOxfam Hong Kongや地元の家事労働者労働組合とともに香港政府に対し、インドネシア政府に圧力をかけるように求めている。2003年4

月、労働移住省は前言を撤回すると公表した（AMC and MFA 2004: 144）。同月インドネシア政府は雇用主が変更される際にはインドネシアで契約を、また同じ雇用主と継続雇用の場合には香港で契約更新ができるとし、撤回を一部修正した。2003年5月には、海外労働者に関する法令改正のためIMWUがインドネシアの国会に招かれ、彼女らの置かれた状況について証言している（AMC and MFA 2004: 144）。

2005年には香港政府労働省と入国管理局が外国人家事労働者団体と直接対話を行っている。労働省からは経済開発労働局長が参加している。賃金未払いや雇用契約更新時の不当な高額更新手数料の設定、虐待などの問題に取り組むためである。近年、香港政府は賃金未払いや手数料についての取り組み方を変えている。斡旋業者や雇用主の不当行為については、労働者を証人にして告訴する方法をとっている。帰国したインドネシア人労働者についても、渡航費用と滞在費を香港政府が負担して、証人としての出廷を求めている。2004年には帰国したインドネシア労働者を証人として香港に呼びよせ、裁判の結果、雇用主は44,000香港ドル(約66万円)の罰金と、労働者に対する賠償50,000香港ドル(約75万円)の支払いを判決でいわたされている(香港政府労働省プレスリリース2005年9月22日)。このように香港政府は賃金や斡旋料にかかわる問題について厳しく取り締まる傾向を強めている。

5節でも述べたように、インドネシア人労働者の組織化の意義は、一言で表すなら自己表現の手段を確立したことにあるといえる。とりわけスハルト時代まで表現の自由が政治的に制限されていたインドネシア人にとって、組織化は簡単なことではなかった。香港におけるインドネシア人家事労働者についても、主に外部の支援団体、あるいはフィリピン人労働者の労働組合などの協力を得ながら組織化が行われた。その意味においては、外からの組織化であった。また大多数のインドネシア人労働者にとって、デモなどの政治活動はインドネシア領事館や香港政府から罰則の対象となると思われていたため参加は容易でなかった。しかし、共通の問題である最低賃金や母体保護の法令改定について、各国の労働者団体との協力関係を通じて、インドネシア人労働者も徐々に組織化への理解を得るように



写真3: 最低賃金の引き下げに抗議してデモに参加する外国人家事労働者。約1万人が参加した。もっとも多かったのがインドネシア人とフィリピン人である。(2003年2月、香港)

なっていった。最近では数千人規模のデモもみられるようになっており、組織化当初からの大きな進展を AMC や MFMW は指摘している⁴⁰⁾(写真3・4)。

組織化を通じてインドネシア人労働者がインドネシア政府および領事館、香港政府と直接対話をすることができるようになったことも重要である。組織化の歴史が長いフィリピン労働者と大使館の間では定期的に対話の場が設けられ、またフィリピン政府と香港政府との交渉や陳情においてもフィリピンの国会議員が香港の家事労働者支援団体に協力を求めることもあるが⁴¹⁾、インドネシア人労働者と政府との間には従来対話のチャネルが存在しなかった。それだけではなく、組織化によってインドネシア国内の支援団体や他国の組織とのネットワークも形成され、ILO(国際労働機関)



写真 4: デモ行進に参加するインドネシア人家事労働者。(2003年2月、香港)

やその他の国際機関ともつながりを持つようになったことによって多角的なアドボカシーが可能となっている。

7. 組織化の問題点

外国人労働者自身の組織化にはいくつかの問題点もある。第1は人材の確保である。インドネシア人労働者が活動できるのは、週に1度の休日と公休日のみであり、休みの日を活動に充てなければならない。外国人家事労働者は職業選択の自由がないため、専従職員がいない。組織の運営、新規メンバーの勧誘、各種イベントの実施などを実行していく上で、コアメンバーは明らかにオーバーワークである。

第2は財政基盤が弱いことである。組織の財政基盤は会員からの会費である。しかし外国人家事労働者の組織内部は構成員が出稼ぎ労働者であるという性質上流動性が高く、会員からの継続的で安定した財源の確保は難

しい。そのためには会員の勧誘を継続的に行う必要があるが、そうすることでいっそう活動の時間が限られるといったジレンマに陥っている。Oxfam やその他の国際機関からの支援金も重要な資金源の1つである。しかし、こういった支援は長期的には安定していないため過度に依存すると、支援が途絶えたときに活動の継続が困難となるという問題が生じる。例えば最も古い家事労働者の労働組合である ADWU (Asian Domestic Workers Union) は、最盛期には約4,000人の会員を抱え、労働者を保護するシェルターも運営していたが、支援団体からの財政支援が受けられなくなったことで財政事情が悪化し、会員のリクルートに十分な時間を割くことができず活動が停滞したという経緯を持っている⁴²⁾。現在はわずか30人ほどで活動を継続している。つまり、どの組織も活動が社会からの注目を浴びている時には、外部からの資金を得ることができるが、それが終わると活動も維持できなくなってしまうといったジレンマを抱えている。

第3の問題点は組織間の対立である。たとえば香港を代表する外国人労働者支援団体である AMC と MFMW は共にフィリピン人が設立に大きく関わっている団体である。しかし両者は、フィリピンにおける左翼運動から分裂した別々のセクトが設立に関わっているため、左翼運動における基本的な考え方の違いが現在も踏襲されており、お互いの競争意識もあって外国人支援団体がより大きなまとまりを持つことのできにくいひとつの要因となっている。例えば、AMC や MFMW の関連団体である AMCB はそれぞれが別個の移住労働者の組織化とネットワーク化に取り組んでおり、それぞれが各国の組織と連携を持っている。例えば、インドネシア人の組織であれば AMC 側が IMWU、MFMW 側が Association of Indonesian Migrant Workers の組織化に関わっており、それぞれの交流は限られ、互いに協力関係にはない。その結果、もともとはセクト争いに関係のないインドネシア人の組織までも分裂し、互いに反目しあうといった状況が生まれている。

8. まとめ

アジア NIEs における移住労働の特徴は移住労働の女性化であり、その

東アジアにおける家事労働の国際商品化とインドネシア人労働者の位置づけ

要因の1つは家事労働の国際商品化という現象があげられる。アジア NIEs における工業化は域内女性の労働力化を促し、それに応じて家事労働の国際商品化が浸透した。この外国人家事労働市場は 1990 年代中頃まではフィリピン人がほとんどを占めていたが、その後は徐々にインドネシア人が導入され、2000 年以降、一時期には約 4 割がインドネシア人で占められるほどになった。

インドネシア人労働者の処遇は、賃金レベル、労働時間、虐待などにおいて相対的に他国出身者よりも悪い。これは労働者の教育水準やスキルというよりも、労働法令が適用されないなど、受け入れ国における法令の適用が制限されていることや、就労の自由がないなどの入国管理上の制限、斡旋システムにおける借金と「債務奴隷的」な性格を持つ雇用関係、などといったさまざまな要因が絡まりあっている。雇用条例が適用されている香港においてさえも出身国によって労働者の処遇が大きく異なることから、送り出し政策にも要因があることがわかる。アジア NIEs は約 50 万人の外国人家事・介護労働者を受け入れる国際労働市場を形成している。これは送り出し国にとって雇用政策上、あるいは外貨を獲得するという経済政策上においても魅力的なものとなっており、各国間でシェアを競っている。その中でインドネシアはトップを占めるフィリピンに対抗する上でも、受け入れ国の法令基準以下の労働環境を黙認することを非公式にだが明確にしている。

しかし、外国人家事・介護労働者はただ単に制度や雇用主とのトラブルに対して受け身であるわけではない。支援団体や労働組合の組織化は特に香港において進んでいる。インドネシア人家事労働者労働組合などの処遇の改善を目的とした労働者自身の団体も 1990 年代後半には設立されるようになり、インドネシア人労働者自身が自らを表現することができるようになった。これによりインドネシア人労働者と香港政府、インドネシア政府、ILO などとの直接対話の機会が設けられるようになった。現在インドネシア人労働者は市民権の限られた労働者だが、「無視できない労働者 (politically non-ignorable)」としての地位を確立しつつある。台湾やシンガポールでは香港に比べて外国人家事・介護労働者に対する処遇はよくない。し

かし、シンガポールではようやくインドネシア人に対しても月に1度の休日が設けられ、台湾でも妊娠検査が廃止され、家事服務法が政府で検討され始めるなど、徐々に改善の兆しがみられるようになっている。

移住労働者の就労条件は受け入れ国のみの制度によって規定されるのではない。送り出し国も当然ながら労働者を保護する責務を負っている。しかし、実際には国際労働市場におけるシェアの獲得をめぐり、労働者保護(Protection)よりも送り出しの促進(Promotion)に力を入れるため、送り出し国政府はセーフティネットの形成という役割を果たすことができず、移住労働者を脆弱な立場に追い込んでいる。そして、本来政府の役割であるはずのセーフティネットの構築は、各種の支援団体や労働組合によって担われているのである。

注

- 1) 本論文は、2006年2月4日、ICCI共同研究プロジェクト「日本のインドネシア人社会」第2回公開ワークショップ(神田外語大学異文化コミュニケーション研究所主催)にて「東アジアにおける家事労働の国際商品化とインドネシア人労働者の位置づけ」と題して発表したものを加筆・修正したものである。
- 2) 韓国における外国人家事労働者については安里(2003)を参照。
- 3) 男性の家事労働者は運転手や庭師などとして雇用されていると考えられる。
- 4) 農村の潜在労働力が限られているアジアNIEsにおいては、特に労働力不足が深刻化していた。
- 5) 香港を代表する移住労働者の支援組織であるAsian Migrant Centreが香港政府機会の平等委員会の補助金を用いて、外国人家事労働者を対象に、2000年の9月から12月にかけて行った調査。サンプル数2,500人。
- 6) ただしシンガポールの施設においては、資格の取得によるキャリア形成と滞在資格の変更が可能となっており、高齢者介護における人材不足がより深刻化していることがわかる。この場合には下層に固定されている外国人介護労働者の一部が、社会的上昇を果たすことになる。
- 7) 第7次5カ年計画(1999-2004年)においては目標値が280万人、実数が120万人となっているが、地方分権化政策にともない年度の定義が2000年に変更されたため一概に比較することはできない。
- 8) ただし、香港やシンガポールではシェアを伸ばし続けている。
- 9) たとえば子守をしながらテレビをみるといった状態など。
- 10) ここでは週に一度の休日のみを考慮し、法定祝日は含んでいない。法定祝日

東アジアにおける家事労働の国際商品化とインドネシア人労働者の位置づけ

が休日であるという認識はタイ人労働者の契約書のみであり、外国人家事・介護労働者にとって休日は週に一度の休日を一般的に指すからである。

- 11) 例えば、タイ人労働者の43%は全く休日を与えられないということが示している通り、個々のレベルでは契約書の内容と実際は異なることも多い。これは1つに、雇用主は労働者との関係構築の過程において、必ずしも契約どおりに休日を与えるわけではないということがある。筆者の労働者に対するインタビューの印象では、雇用主は労働者に対して必ずしも契約当初から休日を与えるのではなく、徐々に労働者に対する管理を解き、信頼関係を構築しながら休日を与えるという経過をとることが多い。離脱への恐れ、労働者が友人から雇用主にとって好ましくない情報を与えられるのではないかと不安から、外国人介護労働者に対して管理志向になる。また、労働者は借金の返済や仕送りのために自ら休日を返上して勤務することも多い。しかし、出稼ぎを始めてから数ヶ月を経るとホームシック、寂しさから休日の取得を雇用主に願う出ることが多くなるという(高雄市の支援団体に対する聞き取りから)。管理をめぐる雇用主、労働者間の関係性については(Yeoh, B. and Shirlena, H. 1999)を参照。
- 12) ただし、月あたりの労働時間が356時間というのはそれ自体で労働基準法違反であるが、ここではそれを無視して計算する。
- 13) 単位時間あたりの賃金は77ドル(約260円)、超過勤務手当ては時間あたり102ドル(約350円)となる。
- 14) 労工委員会に対するインタビューによると、労工委員会には雇用主からの苦情多く寄せられたという。
- 15) 外国人家事労働者に対してさまざまなアクティビティを提供している在シンガポールのFilipino Ongoing Development Programme (FILODEP) に対する聞き取り調査から。
- 16) 形式的には雇用者と労働者の間で雇用契約書が作成されることになっているが、実際には国籍別に斡旋業者が雇用契約書を作成してあることが通常である。
- 17) 1ヶ月は厳密には4.3週であるが、この調査では1ヶ月を4週としている。
- 18) MFMW と AMC に対するインタビューから。
- 19) FWCC (Foreign Workers' Counseling Center) に対する聞き取りから。
- 20) 台湾政府行政院労工委員会職業訓練局に対する聞き取りから(2005年1月)。
- 21) ジャカルタにおける聞き取り調査から(2003年12月)。
- 22) スリランカ大使館における聞き取り調査から(2004年3月)。
- 23) フィリピン労働移住省高官に対する質問のコメントから(2001年3月)。
- 24) フィリピン人を母体としてフィリピン人に対する支援を目的として設立された支援団体。現在はフィリピン人に限らず労働組合の組織化やアドボカシーに力を入れている。

- 25) 現在労働組合が組織化されているのはフィリピン人とインドネシア人の組織だけである。タイやスリランカ人労働者についてはそこまで至っていない。
- 26) 斡旋業者の問題は受け入れ側だけの問題ではない。インドネシア人家事労働者は、雇用主が決定されるまで都市部の斡旋業者で数ヶ月の間暮らすことが多いが、住環境は劣悪で、食べ物も粗末なこともあり、斡旋料を支払ったにもかかわらず、ついには斡旋されなかったというケースもみられる。2000年7月、数ヶ月間待たされた200人の出稼ぎ労働の申込者が、労働移住省の官僚が免許を持たない斡旋業者と斡旋業務を行ったことにより斡旋されなかったことに抗議して労働移住省前で座り込みを行っている(AMC and MFA 2001: 68)。
- 27) スカルノハッタ国際空港の第3ターミナルは出稼ぎ労働者専用のターミナルで、ハビビ政権下、2000年に外国人労働者を保護する目的で建てられた。しかし、帰国者の家族でさえターミナルに入ることができないため、外部から遮断されている。そこでは職員による不正が横行し、出稼ぎからの帰国者からお金を要求するなどの事件が相次いでいる(インドネシア人家事労働者、AMCに対する聞き取り調査から)。
- 28) AMC and MFA (1999) による。
- 29) 1998年10月、South China Morning Post の記者が雇用主を装って15の斡旋業者とコンタクトをとったところ、8つが最賃以下でインドネシア人を紹介したという(SCMP: 1998年10月12日)。
- 30) 各支援団体へのインタビューや Asian Migrant Center (1999 および 2000)。
- 31) 2003年、ジャカルタで行われた移住労働者の支援組織である Migrant Forum in Asia 主催 “Consultation on Strategies in Developing Indonesian Regional Support Mechanism” の会議における Devi Novianti 氏の “Indonesian Domestic Helpers in Hong Kong” と題しての発表から。
- 32) 在香港インドネシア領事館通達 Circular Letter 496/IA/V/2000。AMC and MFA (2000) に再録。
- 33) 仮に労働者が虐待を受けていても斡旋業者の許可がないと新しい雇用主のもとで働くことができず、一方的でさまざまなトラブルを引き起こしてきたとして問題となっていた。
- 34) IMWU に対する聞き取り調査から (2001年8月)。
- 35) フィリピン人やタイ人の場合には、それぞれの送り出し国で約2,000USドルの斡旋料を支払って香港に来る。
- 36) インドネシア人家事労働者、支援団体からのインタビューや SCMP (1998年9月29日)などを根拠にしている。
- 37) インドネシア人労働者、NGO 関係者に対する聞き取り調査から。
- 38) カリタス香港のソーシャルワーカーはインドネシア人労働者が香港の法令について出発前に十分な研修が行われていないためと指摘する(カリタス香港に対

東アジアにおける家事労働の国際商品化とインドネシア人労働者の位置づけ

する聞き取り調査から)。

- 39) 支援団体、インドネシア人家事労働者に対するインタビューによる。また、斡旋業者による不当な扱いについては、Ruth Mathewson 氏が数回に分けて South China Morning Post に寄稿している。例えば 1998 年 5 月 24 日や同年 5 月 31 日など。
- 40) AMC や MFMW は近年のインドネシア人労働者による積極的な参加が香港社会にインパクトを与えているとする。筆者も何度かデモに参加し調査したが、労働者自身が表現できる喜びを語る者も多かった。
- 41) フィリピン人労働者の支援団体に対する聞き取り調査と内部資料から。
- 42) 筆者によるインタビューから。

参考文献

- 安里和晃 (2003) 「韓国における外国人労働者の処遇に関する動向と反応」『龍谷大学経済学論集(民際学特集)』42-4号、85-103頁。
- (2004a) 「台湾における外国人家事・介護労働者の処遇について——制度の検討と運用上の問題点」『龍谷大学経済学論集(民際学特集)』43-5号、1-28頁。
- (2004b) 「国籍別の雇用契約書からみる外国人労働者の実態——台湾の介護労働者を事例として」『龍谷大学大学院経済研究』4号、55-71頁。
- (2005) 「介護労働市場の形成における外国人家事・介護労働者の位置づけ——台湾の事例から」『龍谷大学経済学論集(民際学特集)』44-5号、1-29頁。
- 小ヶ谷千穂 (2001) 「国際移住労働とジェンダー——アジアにおける一移住家事労働の組織活動をめぐって」梶田孝道編著『講座・社会変動(7) 国際化とアイデンティティ』ミネルヴァ書房、121-147頁。
- 行政院劳工委員会 『労働統計月報』行政院劳工委員会、各月。
- 編 (2003) 『外籍劳工運用及管理調査報告(含外籍監護工)』行政院劳工委員会。
- Asato, Wako (2004) “Negotiating Spaces in the Labor Market: Foreign and Local Domestic Workers in Hong Kong.” *Asian and Pacific Migration Journal* 13-2: 255-274.
- Asian Migrant Centre and Migrant Forum in Asia (1999, 2000, 2001, 2004) *Asian Migrant Yearbook*, Hong Kong: Asian Migrant Centre.
- Asis, Maruya M. B. (2005) “Caring for the World: Filipino Domestic Workers Gone Global.” IN: Huang, Shirlena, Brenda S. A. Yeoh, Noor Abdul Rahman (Eds.), *Asian Women as Transnational Domestic Workers*, pp21-53, Singapore: Marshall Cavendish Academic.
- Association of Indonesian Migrant Workers (2001) Unpublished report to be submitted to Mission for the Filipino Migrant Workers.

- Hope Workers' Center (2002) "Migration and Migrant Workers' Health and Well-being: Issues, Needs, Responses and Strategies." (A paper presented for 8th Regional Conference on Migration, Dhaka in October 8-11, 2002).
- Hugo, Graeme (2002) "Effects of International Migration on the Family in Indonesia." *Asian Pacific Migration Journal* 11-1.
- (2005) "Indonesian International Domestic Workers: Contemporary Developments and Issues." IN: Huang, Shirlena, Brenda S. A. Yeoh, Noor Abdul Rahman (Eds.), *Asian Women as Transnational Domestic Workers*, Singapore: Marshall Cavendish Academic, pp 54-91.
- Indonesian Migrant Worker Union and Offstream (2002) "2.5 Billion dollars for the State." VCD documentary.
- Parrenäs, Rhacel Salazar (2001) *Servants of Globalization*, Stanford: Stanford University Press.
- Romero, Mary (2002) *Maid in the U.S.A.*, London: Routledge.
- SCMP = South China Morning Post.
- ST = Strait Times.
- Yeoh, Brenda S. A. and Huang, Shirlena (1999) "Singapore Women and Foreign Domestic Workers: Negotiating Domestic Work and Motherhood." IN: Momsen, J. H. (Ed), *Gender, Migration and Domestic Service*, London and New York: Routledge.