

第3章

インドネシアの海外雇用政策 ——「移住労働の女性化」を中心に—— 平野恵子

1. はじめに

1979年の開発5ヶ年年計画(REPELITA III¹)で移住労働に言及がなされて以来、インドネシアは具体的な送り出し目標数を設定し海外への移住労働を積極的に展開してきた。

1970年代初頭、インドネシア人移住労働者の中で最も多い数を占めていたのは、その歴史的経緯からオランダの会社による船舶のセクションで、移住労働者も男性が中心であった。しかし80年代に入ると渡航先に変化がおこると同時に「移動の女性化」が顕著となってくる。70年代には男性の半分ほどの送り出し人数であったのが、80年代に入ると男性のそれを倍近く上回るようになった。その傾向は変わることなく、2007年のデータでは、男性の15万2887人に対して女性の54万3859人と4倍近い。こうした移住労働の女性化と海外雇用政策には、いったいどのような関連があるのだろうか。

本稿では、このような関心を背景に現代インドネシアの海外雇用政策の変遷を労働力の女性化を中心に論じる。これまでに施行された政策の全体像を明らかにすることが本稿の目的である。

論は次のように進める。まず、本論に入る前に近年のデータからインドネシア人の国際移動に関する概要を描く。次に、海外雇用政策に関わる政府機関とその基本的な役割・業務について確認する。第3節では、筆者の聞き取りをもとに移住労働の国内における雇用の一般的な流れを提示する。第4節では、インドネシアにおける初の移住労働者規定法である2004年法制定にいたるまでの経緯と、80年代に繰り広げられた女性移住労働者保護論争を取り上げることで、当時の政府のスタンスを読み取ることにしたい。さらに2004年法の条文を検討し、制度化されていく移住労働について開発政策との関連から考察を加えたい。続く第5節で移住労働に関する最新の規定である2006年大統領令の課題を整理し、結びで海外雇用政策全体から浮かび上がる課題について検討する。

2. 今日のインドネシア人の国際移動

本節では、データからインドネシア人の国際移動を概観することにより、同国の国際労働移動を取り巻く環境を提示する。

2-1. 海外労働者数

労働・移住省(Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi)は、74年以降の海外移住労働者数をデータとして蓄積している。1979年の段階になると目標数を10万人に設定、数は下回ったものの、次期の1984年～89年には22万5千人を送り出すことを目標とし、その数を上回る29万人強が海外で働いている。その後も数の上昇傾向は変わることなく、現在インドネシアは、東南アジアでフィリピンに次ぐ第2位の送り出し国となっている。

2-2. 男女比

次に移住労働者の男女比についてみる。冒頭でも触れたように、70年代は男性が女性の数を上回っていたが80年代に入ってから女性の数が男性を逆転するようになり、この傾向は現在にいたるまで変化していない。

表1) インドネシア移住労働者数 1969年～2007年

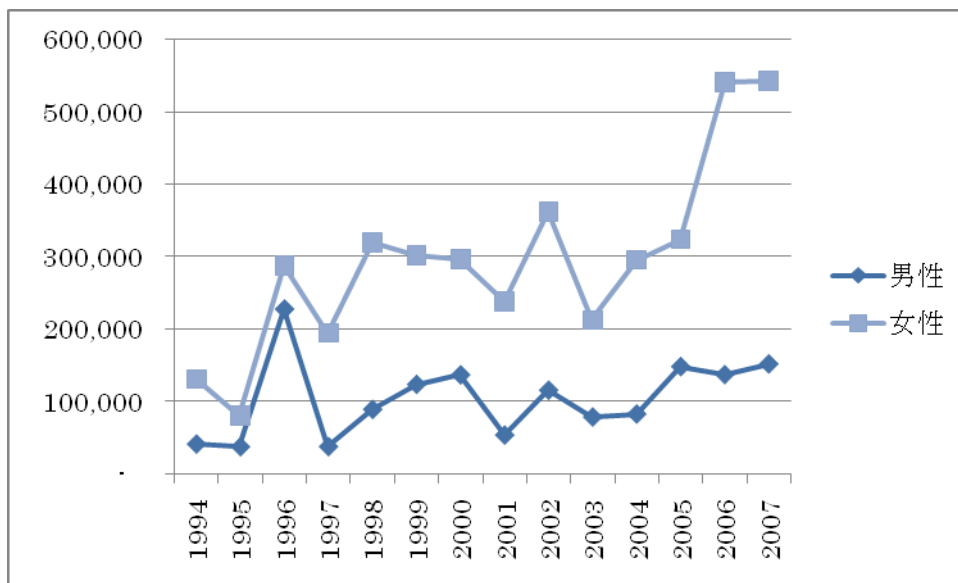
	目標	女性	男性	計
1969-74	*	*	*	5,624
1974-79	*	3,817	12,235	16,052
1979-84	100,000	55,000	41,410	96,410
1984-89	225,000	198,735	93,527	292,262
1989-94	500,000	442,310	208,962	651,272
1994-98	1,250,000	503,980	310,372	814,352
1999-2004	2,800,000	1,714,052	598,885	2,312,937
2005	**	325,045	145,699	470,744
2006	**	541,708	138,292	680,000
2007	**	543,859	152,887	696,746

*データなし

**2005年～2009年の目標：6,000,000

出典：労働・移住省 DITJEN PPTKLN, BNP2TKI *pusat penelitian, pengembangan dan informasi* より筆者作成

図1) インドネシア移住労働者数男女比(1994年～2007年)



出典：労働・移住省 DITJEN PPTKLN, BNP2TKI *pusat penelitian, pengembangan dan informasi* より筆者作成

2-3. 就労先

就労先を地域別にみると、アジア、中東、ヨーロッパと世界中に広がっている。例として 2007 年のデータを見てみると、アジア²への渡航が 50.2%、中東³への渡航が 49.2%と 2 地域で 99%強を占めている。特にマレーシア(39.7%)とサウジアラビア(45.2%)が多く、この傾向は 1994 年から変化していない。なお、2007 年の国別移動先では、就労数が多い順にサウジアラビア、マレーシア、台湾、シンガポール、香港、アラブ首長国連邦となっている。

2-4. 職種

労働・移住省が出している統計は大きくフォーマルとインフォーマルに類型化している。フォーマルセクターとは、看護師、運転手、建設労働者、農場・プランテーションでの就業、レストランやホテルでのサービス業を指す。インフォーマルセクターとは、家事労働者を意味しており⁴、それ以外の労働をすべてフォーマルセクターに組み込んでいることが特徴であろう。

表 2) 移住労働者国別就労先

(1994 年～2007 年)

NO	目的国	YEAR													
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
I	アジア・太平洋	70,733	67,877	380,369	101,621	227,911	267,768	304,186	178,147	238,324	109,722	160,970	297,291	326,811	350,419
1	マレーシア	41,712	23,909	321,756	36,248	132,950	169,177	191,700	74,390	152,680	89,439	127,175	201,887	270,099	222,198
2	シンガポール	15,678	22,982	31,235	35,487	41,045	34,829	25,707	33,924	16,071	6,103	9,131	25,087	9,075	37,496
3	ブルネイ	1,846	997	2,292	2,659	6,246	6,477	4,370	5,736	8,502	1,146	6,503	4,978	2,780	5,852
4	香港	3,306	3,878	3,143	5,282	19,531	12,762	21,709	22,622	20,431	3,509	14,183	12,143	13,613	29,973
5	台湾	3,423	4,807	9,535	9,597	17,479	29,372	50,508	35,986	35,922	1,930	969	48,576	28,090	50,810
6	韓国	3,294	9,141	9,609	8,385	6,837	11,078	6,689	4,092	4,273	7,495	2,924	4,506	3,100	3,830
7	日本	-	-	-	-	-	-	-	1,388	444	100	85	102	21	96
8	その他	1,474	2,163	2,799	3,963	3,823	4,073	3,503	9	1	-	-	12	33	164
II	中東・アフリカ	98,710	48,355	135,336	131,734	179,521	154,636	129,168	116,597	241,961	183,770	219,699	177,019	353,189	343,487
9	サウジアラビア	96,533	43,521	127,137	121,965	161,062	131,157	114,067	99,224	213,603	171,038	203,446	150,235	307,427	257,217
10	アラブ首長国連邦	1,948	4,640	7,857	9,362	16,961	17,584	9,558	10,672	7,779	1,475	133	5,622	15,494	28,184
11	クウェート	76	1	29	-	116	4,222	3,771	3,189	16,418	10,268	15,989	16,842	14,725	25,756
12	バーレーン	1	4	-	4	12	113	169	1,542	666	88	-	21	485	2,267
13	カタール	19	34	81	2	329	561	949	1,012	916	180	62	1,002	5,044	10,449
14	オマーン/チュニジア	-	-	-	-	-	-	-	519	1,311	495	-	1,216	3,527	7,150
15	ヨルダン	-	-	-	-	-	-	6	363	1,233	226	68	2,081	6,468	12,062
16	キプロス	-	-	-	-	-	-	-	-	23	-	-	-	-	-
17	エジプト	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
18	その他	133	155	232	401	1,041	999	648	76	12	-	-	-	19	402
III	アメリカ	4,036	3,600	980	1,189	2,928	3,519	1,509	349	40	171	17	-	-	1,547
19	アメリカ合衆国	3,950	3,445	901	1,074	2,563	3,300	1,302	273	40	171	17	-	-	1,263
20	その他	86	155	79	115	365	219	207	76	-	-	-	-	-	284
III	ヨーロッパ	1,708	1,054	484	709	1,249	1,696	359	55	68	202	4	-	-	1,293
21	オランダ	951	666	187	43	150	290	77	38	55	83	3	-	-	10
22	イタリア	-	-	-	666	-	-	-	3	10	107	-	-	-	953
23	イギリス	-	-	-	-	-	-	-	1	2	5	-	-	-	8
24	スペイン	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	210
25	フランス	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
26	その他	757	388	297	-	1,099	1,406	282	13	0	7	-	-	-	112
	TOTAL	175,187	120,886	517,169	235,253	411,609	427,619	435,222	295,148	480,393	293,865	380,690	474,310	680,000	696,746

出典：労働・移住省 DITJEN PPTKLN, BNP2TKI pusat penelitian, pengembangan dan informasi より筆者作成

表 3) 移住労働者セクター、男女別

年	フォーマル (人)		フォーマル 計	インフォーマル (人)		インフォーマル 計
	男性	女性		男性	女性	
2005	136,607	60,267	196,874	12,658	264,778	277,436
2006	112,975	64,520	177,495	25,025	477,480	502,505
2007	132,755	63,436	196,191	20,131	480,423	500,555
2008	—	—	269,577	—	—	479,248

出典: BNP2TKI pusat penelitian, pengembangan dan informasi より筆者作成

3. 海外雇用政策に関わる政府機関

次に、海外雇用政策に関わるおもな政府機関とその基本的な役割・業務について確認しておきたい。インドネシアの海外雇用政策を具体的に管轄している省庁は、労働・移住省、海外労働者派遣・保護庁そして外務省である。具体的には、労働・移住省が省令などの規則や基準の設定そして民間斡旋業者 (PPTKIS⁵/ PJTKI⁶、以下 PPTKIS) の監督などをおこない、海外労働者派遣・保護庁が海外労働者の渡航管理やスカルノ・ハッタ空港にある移住労働者帰国専用ターミナルの運営等、実質的オペレーションを担っている。外務省は、渡航後のインドネシア人の保護・監督を担当している。

表 4) 1984 年～2000 年 移住労働者の職種

職種	1984-1989	1989-1994	1994-1999	1999-2000
	(%)	(%)	(%)	(%)
家事労働	70.2	59.7	40.4	41.5
農場・プランテーション	11.8	22.1	10.9	4.8
金融・商業	1.8	-	20.9	12.2
ホテル・配膳業	0.3	-	0.1	-
エネルギー・水道事業	0.3	0.9	-	-
鉱業・石油関連	-	5.2	-	-
輸送関連	14.2	14.2	7.1	4.8
製造・加工業	-	2.1	13.6	22.0
建設	1.5	0.1	7.0	0.9

出典: Hugo(2005:59), Krisnawati(2006:37)

3-1. 労働・移住省

1945 年 8 月 19 日にインドネシア独立委員会は省庁の数を決定した。その過程で、1947 年労働・社会省として発足、その後数回の編成を経て 1978 年に労働・移住省となった。1983 年に労働省と移住省に別れたが、2001 年に再度労働・移住省として現在の形になっている。

次に述べる BNP2TKI が実際のオペレーションを担うとすれば、労働・移住省はおもに規定の策定や斡旋業者 PPTKIS への申請許可、調査等をおこなっている。移住労働者が加入することになっている保険(2004 年法 68 条)についても同省の管轄である。

3-2. 海外労働者派遣・保護庁

(BNP2TKI, *Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia*)

2004 年法⁷(海外インドネシア人移住労働者の派遣と保護に関する法律)94 条で設置が義務付けられ、2006 年大統領決定 81 号(海外インドネシア人移住労働者派遣・保護庁に関する大統領決定)⁸によりインドネシア人移住労働者の派遣・保護の専門化を目指して設置が実現にいたったのが本庁で、大統領直属の機関である。各省庁からの出向で構成されており(2004 年法 96 条)、筆者が確認できた出向省庁は外務省、労働・移住省、内務省、国家教育省、警察庁であった⁹。BNP2TKI は、大統領直属の機関ではあるが(同法 94 条 3 項)、労働・移住省発行が定める省令や政策に拘束され、その実施を担うという組織的には微妙な位置にある¹⁰。これはそもそも、2006 年以前は BNP2TKI が労働・移住省の一部門であったものが、大統領決定によって移住労働者の派遣・保護専門機関として独立したため以前の司令機構が未だに残っていること、そして年間数十億ドルの送金が本国に流れ込んでくる移住労働者ビジネスの権益争いを反映していると推測される¹¹。

BNP2TKI の業務目的は、次のように整理される。第一に、海外における雇用機会を創出すること。第二に海外労働者派遣のための技能向上、サービスを提供すること。第三に、海外労働者の安全確保、保護、エンパワーメントを行うこと¹²。第四に、海外労働者の派遣と保護における制度的仕組みの改善をおこなうこと。主要業務として、(1)ホームページなどでの雇用情報の提供(2)本部における技能訓練の実施、(3)主要受け入れ国での給与基準の設定¹³(4)斡旋業者の監督(5)出入国港と主要送り出し地域との移住労働者の送迎があり、(5)については、地方である BP3TKI¹⁴によって業務がおこなわれている。

BNP2TKI が取り扱う海外雇用の形態は、(1)民間斡旋業者を通じた雇用、(2)政府間交渉による雇用の 2 種類である。現在 508 の民間斡旋業者が業務をおこなっており¹⁵、政府間交渉による雇用は日本と韓国との間で実施されている。

3-3. 外務省

この 2 機関に加えて、受け入れ諸国での大使館で労働者の支援、保護の役割を担うのが外務省である。マレーシアやサウジアラビアの大使館では、労働問題の専門員を置いている。これは、2004 年法 78 条で決定された項目で、「移住労働者の保護」と題された章に置かれている。後述のようにシンガポールやマレーシアにおける大使館の移住労働者に対する取り組みは、メディアによっても紹介されている¹⁶。

2004 年法の具体的な実施策を定めた 2006 年大統領令 6 号¹⁷では上記 3 つの機関のほか、政治・社会・治安担当調整担当大臣、経済担当調整担当大臣、外務省、内務省、財務省、運輸省、法務・人権省、保健省、国営企業担当大臣、国家開発計画担当兼国家開発企画庁、国家警察庁長官が移住労働問題の担当省庁として列記されている。ここでは、女性エンパワーメント国務大臣府は担当省庁に入っていないことを指摘しておきたい¹⁸。

本節でみたように、インドネシアの海外雇用政策に関わる専門的機関の設置は比較的最近であり、第 4 節で検討するように、これはそのままインドネシアの海外雇用に対する姿勢を表していると考えることが可能だろう。

4. 海外移住労働雇用の流れ

次に、インドネシア国内における移住労働者の雇用の形態はどのようになっているのだろうか。下に出国までの一般的な流れを図示した。

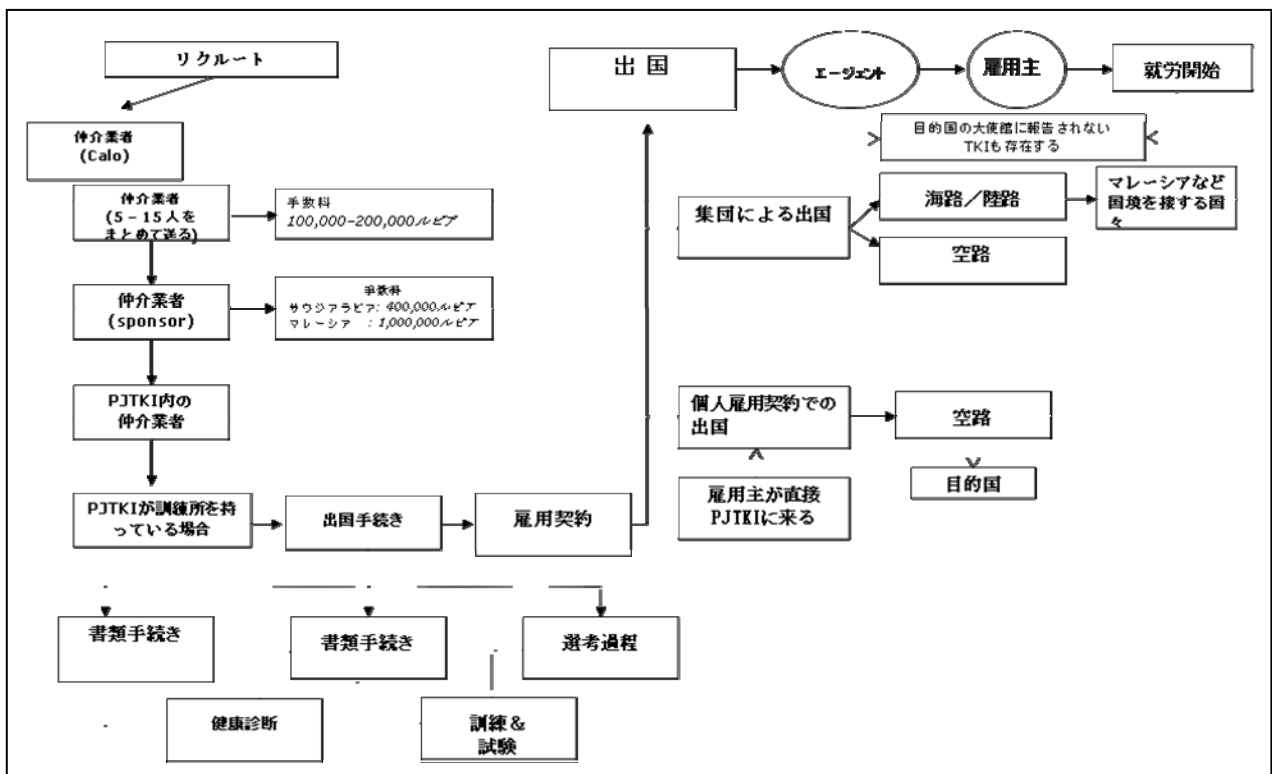
移住労働者のほとんどが斡旋業者を通して手続きをおこなっている。

インドネシア国内におけるリクルートの流れを解説すると、チャロ(*calo*)と呼ばれるリクルート専門の人物が、村落で直接リクルートをおこなうことが多い。チャロはその村の出身もしくは移住労働経験者であることもある。筆者が調査をおこなっている西ジャワ州チアンジュール県のA市B村では、前村長がチャロとして重要な役割を担っている。

その後チャロを通じて、各移住労働者出身地域の中核都市に在住するスポンサー(*sponsor*)に紹介される。スポンサーがジャカルタやスラバヤなど大都市にあるPPTKISに何人かをまとめて送りこむ。この段階で、移住労働者が要する手続きは、①両親(未婚者の場合)/パートナーからの移住労働許可書、②各村/町長による出国通知書である。その後PPTKIS自体もしくはPPTKISが提携している訓練所(*Balai Latihan Kerja*)に送られ研修を受ける。

研修を受ける期間は一定ではない。筆者の調査地での聞き取りによると、研修を受けるか否かはPPTKISの方針により異なる。多くのPPTKISは、海外渡航の経験があり既にパスポートを所持している移住労働候補者には研修を課さず、渡航先のビザがおりるまで各事務所で待機させている。この場合は出国、就労に必要な手続きに要する期間のみにおこなわれる名目上の研修であると想定される。研修を課す場合は、渡航先の言語、乳幼児の世話、洗濯機やアイロン、冷蔵庫そしてオープンなど家電機器の使い方を学ぶ。午前8時から11時までの時間がそれに充てられることが多いようだ。こうした研修を2週間程度受けて、パスポートやビザ等必要書類が揃うと渡航先へと向かうことになる。

図2) インドネシア国内における移住労働の雇用の流れ



出典: フィールドノートより筆者作成

渡航にかかる費用については、筆者の聞き取り調査によれば、雇用にかかる費用は業者負担となっているにもかかわらず本人負担を課される場合がほぼ 10 割であるといつてよい。後に触れる 2004 年法により、PPTKIS は労働・移住省に登録し認可を受けることが義務付けられており、それはこうした悪徳な業者を取り締まる意味がある。しかし、周知のように政府関係者や国会議員自身が PPTKIS を運営していることもあり¹⁹、規定に違反する業者への罰則はあるものの²⁰、その効果については移住労働関係 NGO から疑義が提示されている。チャロやスポンサー、PPTKIS など斡旋業者に対する規制は 2006 年大統領令においても課題となっており、後の節で触れることにしたい。

DENGAN TENAGA KERJA SEKTOR RUMAH

Pada hari tanggal
 bulan tahun bertepatan dengan tanggal
 bulan tahun telah diadakan
 Perjanjian Kerja antara masing-masing :

(1) Nama Pengguna Jasa :
 No ID Card / Identitas :
 Warga Negara :
 Kota :
 Provinsi : Saudi
 Telp. Rumah : Riyadh-Riyadh
 Alamat Kantor :
 Telp. Kantor :
 Hp / Fax :
 Alamat lain yang dapat dihubungi :
 Nama :
 Alamat :
 Telp. :
 Hp. : Riyadh
 Selanjutnya dalam Perjanjian Kerja ini disebut PIHAK PERTAMA

(2) Nama TKI :
 Umur :
 Jenis Kelamin :
 Nomor KTP : 32 TAHUN
 No. Paspor :
 Alamat Lengkap : WANITA
 Alamat lain yang dapat dihubungi :
 Nama Lengkap :
 Alamat :
 Kabupaten / Kota :
 Provinsi :
 Telepon :
 Selanjutnya dalam Perjanjian Kerja ini disebut PIHAK KEDUA

Kedua belah pihak telah sepakat mengadakan Perjanjian Kerja dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut :

Pasal 1 (Kesatu)
Pembayaran Gaji – Perintah Kerja – Waktu Istirahat

(1) PIHAK KEDUA bekerja pada PIHAK PERTAMA di kerajaan Saudi Arabia sebagai HJM dengan gaji bulanan sebesar ..600..... dan di bayarkan setiap bulan ke rekening PIHAK KEDUA pada Bank yang di tetapkan atau membayarnya secara tunai kepada PIHAK KEDUA apabila belum mempunyai Rekening di Bank.

(2) PIHAK PERTAMA diwajibkan membantu PIHAK KEDUA dalam hal pengiriman uang kepada keluarga PIHAK KEDUA di Indonesia.

(3) PIHAK PERTAMA tidak di perkenankan menuntut kepada PIHAK KEDUA untuk melakukan pekerjaan yang bertentangan dengan tugas pekerjaan dalam perjanjian kerja.

(4) PIHAK KEDUA berkeinginan istirahat sehari setiap 6 hari (enam) hari kerja selama 1 hari untuk beristirahat sebagaimana dalam point pertama di atas.

(5) PIHAK PERTAMA harus memberikan kesempatan untuk beristirahat yang cukup dan tidur sekurang-kurangnya (8) jam sehari semalam kepada PIHAK KEDUA.

(6) PIHAK PERTAMA tidak akan memisahkan PIHAK KEDUA dari istri/suaminya dalam hal tempat tinggal apabila PIHAK KEDUA adalah suami istri.

Pasal 2 (Kedua)
Penjemputan dan Tanggungan Biaya

(1) PIHAK PERTAMA harus menjemput dan mendampingi PIHAK KEDUA pada waktu tiba dan saat keberangkatan dari dan ke Bandara Udara.

بند ١ (الأول)
 دفع الراتب – العمل – وقت الراحة

(١) الطرف الثاني يعمل لدى الطرف الأول في المملكة العربية السعودية بمهنة عاملة، منزلية أو تربية شهري قدره
 ويدفع كاملاً عند نهاية كل شهر بحساب الطرف الثاني بالبنك المعين ، أو دفعه نقداً للطرف الثاني إذا لم يوجد له حساب بالبنك.

(٢) الطرف الأول يجب عليه مساعدة الطرف الثاني في تحويل المبالغ إلى أهل وذوي الطرف الثاني في إندونيسيا .

(٣) الطرف الأول عدم مطالبة الطرف الثاني بتأدية عمل يختلف اختلافاً جوهرياً عن مهام المهنة المتعاقد عليها .

(٤) للطرف الثاني يوم راحة عن كل ستة أيام من عمله ويتقاضى أجر صل اليوم كما ورد في الفترة الأولى أعلاه .

(٥) الطرف الأول عليه إعطاء الطرف الثاني فرصة كافية للراحة والنوم أقلها (٨) ساعات في اليوم والليلة .

(٦) الطرف الأول لن يفصل الطرف الثاني عن زوجته/زوجها بالممكن إذا كان الطرف الثاني وزوجته/زوجها يعملان لديه .

بند ٢ (الثاني)
 الإستقبال والتكليف

(١) الطرف الأول عليه إستقبال ومرافقة الطرف الثاني عند قدومه وعند مغادرته من وإلى المطار .

図 3) 家事労働者雇用契約書の例(サウジアラビア) : 2008 年筆者入手

出典 : インタビューイより提供

研修が終了し、雇用契約の段階でも問題は多い(奥島 2008、宮本 2000、Anggaraeni 2006, Hugo 2005, Human Rights Watch 2008, Komnas Perempuan, Solidaritas Perempuan, CARAM Indonesia 2002, 2003)。筆者の調査地で8割程度の割合を占めるサウジアラビアでの雇用契約を一例に挙げてみよう。図3は西ジャワ州チアンジュール県A市B村で聞き取り時にインタビューから提供された雇用契約書である。彼女は雇用契約書において労働時間(1日8時間)や休日(1週間1日)が定められていたものの、守られていなかったという。さらに、給料の月額600リアルについても雇用主から、生活費だと言われて500リアルに下げられている。こうした状況はPPTKISの現地パートナーに訴え出ても改善されることはなかったという。男性雇用主からの性的嫌がらせも加わったため、彼女は契約終了以前に帰国した²¹。また、雇用主のもとから逃げ出したために11ヶ月刑務所に収監された別の事例では、現地の警察から「インドネシア政府はこちらが何をやっても黙っている。何か文句があるなら、一生(刑務所に)入れて置く」と脅迫されたという²²。受け入れ国におけるインドネシア人移住労働者待遇はこのように粗末なもので、政府、そして移住労働者保護に取り組むNGOの課題となっている。

また、帰国時の空港職員による移住労働者への搾取的な行為は多くの先行研究で指摘されている。1999年8月31日に設立された移住労働者専用ターミナルである第3ターミナルには椅子がなく、国際便発着の第2ターミナルから第3ターミナルへの移動は300人の移住労働者を運ぶのに、3台のバスしかあてがわれないなど非人道的ですらある。帰国後、各地に帰省するために移住労働者が使用する飛行機のチケットも、通常料金と比べて3.5倍と非常に高価である(Anggaraeni 2006, KOMNAS Perempuan, Solidaritas Perempuan, CARAM Indonesia 2002, Krisnawati 2006, Maimunah 2006, Silvey 2007)。

こうした状況はマフィアなどの管理下にあり政府も対応に苦慮していたが、それを改善すべく2008年に新たなターミナルが建設された。BNP2TKIの管轄にあるこのターミナル4は、旧来のターミナル群から離れた場所に設置されている。1日800人~1千人の帰国者を受け入れるターミナルでは、帰国者の60%が何らかの問題を抱えているという。そのためNGOと協働して200人寝泊りすることが可能な収容所を設置するとともに、24時間対応のクリニックを備えている。さらに、クライシスセンターを用意して、何らかの事情で子供を捨てていかざるを得ないなどの事態に対処している²³。



5. 2004年法——「保護」と「技能向上」と制度化——

以上、海外雇用政策にかかわる政府機関と、雇用から帰国にいたるまでの具体的な流れを確認し、移住労働者が渡航先のみならず国内(出国前、帰国後)でも、搾取の対象になっていることが明らかになった。

それでは、インドネシアは、どのような推移を経て現在の雇用政策にいたっているのであろうか。本節では、2004年法制定にいたるまでの背景をみた後に、2004年法の条文を具体的に検討、国家開発政策との関連で考えてみたい。

表 5) 現在(2008年8月末)までの移住労働関連の主な法律・決定等

	法律・政策	説明
法律	海外インドネシア人移住労働者の派遣・保護に関する2004年法39号	2004年10月18日施行
大統領令	インドネシア人海外移住労働者の派遣・保護システムの改善政策に関する2006年大統領令6号	2006年8月2日発令、施行
大統領決定	BNP2TKI設置に関する2006年大統領決定81号	2006年9月8日決定、施行 施行より6ヶ月のうちにインドネシア移住労働者の派遣と保護に関する専門的権限の移行(労働・移住省からBNP2TKIへ)
大臣決定	中東特にサウジアラビアでの非正規滞在インドネシア人移住労働者の保護実施機関による海外インドネシア人移住労働者の社会保障に関する2003年労働・移住省大臣決定178号	2003年6月24日決定、施行
	インドネシア人移住労働者の保険に関する2003年労働・移住省大臣決定157号	2003年6月9日決定、施行 2006年労働・移住省大臣規定23号により差し替え
	海外インドネシア人移住労働者の派遣に関する2002年労働・移住省大臣決定104号	2002年6月4日決定、施行 2006年労働・移住省大臣規定19号により差し替え
大臣規定	インドネシア人移住労働者の保険に関する2006年労働・移住省大臣規定23号	2006年5月23日決定、施行
	海外インドネシア人移住労働者の派遣と保護の推進に関する2006年労働・移住省大臣規定19号	2006年5月12日決定、施行
	インドネシア人移住労働候補者の収容施設標準化に関する2005年労働・移住省大臣規定7号	2005年4月18日決定、施行
	海外インドネシア人移住労働者の派遣と保護の推進における行政処分と制裁処分規定に関する2005年労働・移住省大臣規定5号	2005年3月8日決定、施行
	海外へのインドネシア人移住労働者の出国最終準備に関する2005年労働・移住省大臣規定4号	2005年2月7日決定、施行 2006年労働・移住省大臣規定19号により差し替え

出典:2004年3月の調査、Krisnawati氏の示唆により筆者作成

5-1. 海外雇用政策の開始

インドネシアが国家開発計画で移住労働者送り出しの具体的な目標数を設定し始めたのは、経済開発によって国内の秩序と安定を目指したスハルト政権下の第3次国家開発計画(1979年～83/84年)からである²⁴。背景には、国内における労働力の余剰がある。1976年の失業率は都市

部で 19%、村落で 24%であったが、1980 年には同 17%、27%と村落部での失業率が深刻になりつつあった (REPELITA IV: 261)。加えて、73 年のオイルショックは、インドネシアの移住労働の動向にも大きな影響を与えた。中東諸国における労働力不足は、中東、東南アジア諸国からの建設労働者を必要とし、当時すでに積極的な送り出し政策をとっていたフィリピン、タイといった諸国から後れをとる (Robinson 2000: 253)。主として男性を必要とした中東の建設ブームは 1983 年までには終わりを告げたが、バングラデシュ、パキスタンが女性の住み込みでの移住労働を禁じ、フィリピンも制限していた当時の送り出し諸国の方針を鑑みて、インドネシア政府は家事労働者として女性を、運転手や庭師として男性を積極的に送り出す方針へと転換をはかった。

先行研究で指摘されているように、ムスリム人口が 9 割近くを占めるインドネシアにあって、中東、特にサウジアラビアは、たとえ就労先の家から一步も出ることがなかったとしてもイスラーム発祥の地として大変魅力的であり (宮本 2000, Robinson 2000)、メッカへの巡礼渡航時に交付される「ハジ (*haj*)」ビザもこうした中東諸国での就労を後押しした。さらに、サウジアラビアでは現在にいたるまで、週休の確保、労働時間の制限などを規定した労働法から家事労働者を除外しており (Human Rights Watch 2008: 2-3)、NGO から批判されているが、供給側にとっては労働者を「安く提供」するに好都合である。

第 4 次国策大綱 (1984~89 年/90 年) になると政府はさらなる送り出しに向けて制度を整え始める。1984 年には労働・移住省が *Pusat AKAN*²⁵ と名付けられた海外雇用訓練所を設立し (Silvey 2007: 270)、海外で必要とされる技能を訓練する目的で運営され始めた (REPELITA III: 292)。AKAN は、雇用拡大、送金による国家歳入の拡大、受け入れ国との関係構築を目標としたが、特に、女性移住労働者に活動の焦点を当てた (Silvey 2004: 251)²⁶。また、1983 年初頭にインドネシア政府は、中東諸国への移住労働者送り出しに関して仲介業者の参入を許可している。これにより移住労働者の数が飛躍的に増大することになった (Robinson 1991)。

このように政府が送り出しの制度を少しずつ固めていく一方で、受け入れ国で彼女たちが遭遇する事件も報道されるようになった。Robinson は、1984 年にインドネシア国内で巻き起こったサウジアラビアへのインドネシア人女性労働者送り出しに関する論争について労働・移住省、イスラーム団体双方の言説を詳細に分析している (Robinson 2000)²⁷。イスラーム指導者側の主張は、そもそもムスリム女性は「保護の役割を担う男性の同伴なしでの渡航は禁じられている」としたうえで、移住労働者に関しては慎重な姿勢を保持したものの政府による早期の状況把握を迫った。またイスラームの女性団体 (*wanita islam indonesia*) は、雇用主からの性的虐待による妊娠に関する報道を受けて、「インドネシア女性の評判を落とす」ため、女性移住労働者の送り出しは中止されるべきであるとの声明を出す。イスラームからの提言はメディアをにぎわし、実態を否定する労働・移住省大臣との会談開催を大統領が指示するまでになった。会談では、女性移住労働者「保護」への努力で双方の意見が一致したが、「本来であれば守られるべき女性が、それでも妻・母の役割を遂行するために渡航先で遭遇するかもしれない危険を承知で海外へと向かうのであれば、それは『働く側の権利』として禁止することはできない」との政府の留保付「保護」宣言がなされた。政府による類似の言説は、この年のみならず 90 年代にも繰り返されており、「働く側の権利」という名のもとに「保護」の責任は移住女性自身に課す構図が当時のインドネシア政府のスタンスであったといえる。解決策として政府は、看護師などの技能労働者の派遣の方針を打ち出すものの、受け入れ国が求める水準の看護師資格制度が当時のインドネシアには存在せず、家事労働者を中心とした女性の送り出しは増え続けていく。

90 年代後半に入ると「移住労働者の保険に関する 1998 年労働・移住省大臣規則 92 号」、「インドネシア人移住労働者派遣の行政組織と具体的行動に関する 1999 年労働・移住省大臣規則 204 号」などが定められるようになる。前者の保険に関する大臣規則は、増え続ける移住労働者への虐待に対し治療費用を補う意味で制定されたが、治療にかかる費用の最大 600 万ルピアの半分にも満たない額しか提示されず、虐待を受けた移住労働者を受け入れていた病院は、費用を回収できないことから受け入れの制限を決定したほどであった。また後者は、11 章 84 条のうち 3 分の 2 が派遣のシステムに関する規定で、PPTKIS を労働・移住省の許可制にしたことが大きな特

徴であったが、労働者保護の側面は皆無に等しいものであったことが NGO の批判を浴びた (KOMNAS Perempuan, Solidaritas Perempuan, CARAM Indonesia 2002: 16-24)。

メガワティ政権下の 2002 年、ようやく海外への移住労働者の派遣に関する労働・移住省大臣決定 104 号が施行された。これは、「インドネシア人移住労働者派遣の行政組織と具体的行動に関する 1999 年労働・移住省大臣規則 204 号」を改正したもので、本決定の主要なポイントは次の 3 点に要約できる。第一に、PPTKIS の許可制について定めたこと、第二に移住労働者の必要条件について定めたこと、第三に海外への移住労働者派遣のメカニズムに関して定めたことの三点である。2002 年労働・移住省大臣決定には移住労働者を保護する章もないわけではないが、PPTKIS に対する規制により重点が置かれていることが特徴であるといえる。

以上、法律制定前の移住労働関係政策とその背景を振りかえってきたが、これまでの関連政策は成長を続ける移住労働産業に関し民間斡旋業者の参入とその規制に重点が置かれ、保護については 80 年代、90 年代の論争に代表されるように労働者の自己責任とされ、民間に委ねる形で政府の実質的な対策は先送りにされていた。こうした状況のもと、移住労働者の人権と保護に重きを置く NGO、政府と同様に法案を作成、国民協議会での審議が始まった。

5-2. 海外労働者の女性化と「保護」の焦点化——2004 年法の成立——

2004 年に、メガワティ政権においてインドネシア国民協議会は 2004 年法 39 号を可決した。本法律制定は、1980 年代以降増え続ける移住労働者の虐待事件や、2002 年 8 月マレーシアへの移住労働者のうち大量の強制送還者が出たことがひとつの契機となっている。マレーシアからの強制送還者に対するインドネシア政府の当時の対応は、世論の大きな批判を浴びた。

マレーシアはカリマンタン島が国境を接していることもありインドネシアからの移民が群を抜いて多く、現在家事労働者だけでも 30 万人が就労しているとみられている。2002 年、マレーシアは隣国からの大量の移民を規制するため、インドネシア人の暴動をきっかけに 1959 年そして 1963 年の移民法を改正施行し強制送還に踏み切った。国内に居住し、滞在もしくは就労許可を持たないインドネシア移民を送還したのである。その数は 37 万 6176 人にのぼったという (KOMNAS Perempuan, Solidaritas Perempuan, CARAM Indonesia 2003: 28)。特に、カリマンタン島西部のヌヌカン (Nunukan) キャンプに送られた帰還者の環境は劣悪であった。食料や水が十分ではないことに加え、衛生状態が非常に悪く 79 人の死者を出してしまったため、その状況はメディアで大々的に報道され世間の耳目を集めた。

ヌヌカンの状況を重くみた LBH-APIK²⁸ やソリダリタス・プルンプアン²⁹ などの移住労働問題に取り組んでいる NGO は、市民法を根拠として大統領、副大統領、社会省、労働・移住省、外務省、移民局を相手取って訴えた。地方裁判所は、この NGO からの提訴に対し勝訴という形で公正の現実化に努めるよう各関係省庁に促す判決を出した³⁰。NGO が大統領や政府機関を提訴したこと自体が画期的であるが、勝訴を導いたこの事件はインドネシア人移住労働者の処遇について、「保護」の観点から市民社会、政府双方の注目を再度引き寄せることに成功したといえよう。こうした背景のうち 2004 年法は成立する。

それでは具体的に 2004 年法の内容をみてみよう。

2004 年法は 16 章 109 条から成っており、各章は、「総則」「責任の所在、政府の義務」「TKI の権利と義務」「海外への TKI の派遣実施」「派遣方法」「TKI の保護」「問題解決」「育成、教化」「管理、監視」「BNP2TKI 設置について」「行政的制裁」「取り調べ」「刑事事件規則」「その他の規則」「専門的規則」「結び」に分かれている。

第 5 章の「派遣方法」に関する規定が 27 条から 76 条までと、条文全体の半分近くを占めている。本章は、派遣前から派遣終了時までの各段階における PPTKIS の役割と移住労働者に対する責

任、中央、地方レベル双方における政府の責任について定めている。多くが PPTKIS に関する規定で、PPTKIS の出発前派遣業務について定義がなされている。例えば派遣業務に必要な許可の条件、TKI 候補者の雇用の条件(35 条:18 歳以上、妊娠中でないこと、中卒以上)、雇用にかかる費用の会社負担が明記されている。

表 6) 2004 年法 39 号

1章	1~4	総則
2章	5~7	政府の任務、責任の所在、義務
3章	8~9	TKIの権利と義務
4章	10~26	海外へのTKIの派遣方法
5章	27~76	派遣方法
		① 総則
		② 派遣前
		③ 雇用契約
		④ 収容所での待機時
		⑤ 派遣時
		⑥ 派遣終了時
⑦ 費用		
6章	77~84	TKIの保護
7章	85	問題が起こった場合の処理
8章	86~91	育成
9章	92~93	モニタリング
10章	94~99	BNP2TKI
11章	100	行政制裁
12章	101	取り調べ
13章	102~104	刑事事件規則
14章	105~106	その他の規則
15章	107	専門的規則
16章	108~109	結び

次に多くが割かれているのが、「海外への TKI の派遣実施」に関する章(10 条から 26 条)である。この章も、端的に言えば PPTKIS に関する規定で、PPTKIS の義務とその営業の許可制(12 条、18 条、19 条)、許可を受けるための条件(13 条、14 条)、PPTKIS が登録時に労働・移住省に預けるデポジットについて(16、17 条)、目的国での PPTKIS 支社の設置、権限について(20 条から 25 条)定めている。こうした許可の条件や義務に反した PPTKIS は、許可取り消しのみならず刑事事件の対象であるとして、最長 5 年の懲役刑と最高 50 億ルピアの罰金もしくは禁固刑最長 1 年と最高 10 億ルピアの罰金刑が科されている(102 条、104 条)。

派遣に関する手続き、PPTKIS の規制や許可について定めると同時に、本法律は保護についても言及した。第 6 章(77 条から 84 条)は、「TKI の保護」と題した章である。移住労働者が権利を有している旨明記していること(77 条)、一部の大使館に労働専門員の配置を促していること(78 条)が特筆すべき事項といえる。さらに、同法には「ジェンダー平等と公正」という文言が入った(2 条)。実際にはこの用語が何を指すのかは明確ではないが、1 条で同法における用語の定義を行った後、基本方針を示していると思われる 2 条に、権利の平等、民主主義、社会的公正、反差別、反人身売買とともにこの一語は入れられている。

ただし、女性労働者に対する留意は同法が初というわけではなく、女性の役割庁が設置された 1983 年の第 4 次開発 5 ヶ年計画(1983-1988/89 年)で既に女性の労働力の重要性が語られ(PELITA IV: 262-263)、国内各州の大学に女性学研究センターの設置が義務付けられるなどした第 5 次開発 5 ヶ年計画(1989-1993/1994 年)でより具体的に女性の特質、尊厳に則した保護がなされるべきとの認識が示されている(PELITA V: 371)。国際女性会議の前後に起こる国内のジェンダー政策の変化に加え、スハルト政権後のワヒド大統領下で発令された 2000 年のジェンダー主流化に関する大統領令も影響を与えており、80 年代以降の移住労働の女性化という現象

とともに同条文に結実していると推測される。

以上条文のみを見るに、本法律は斡旋業者の役割と責任を規定し、TKIの保護を謳っていることから、これまでNGOが求めてきた移住労働保護の観点からは何の不足もないように思われる。しかしながら問題は、同法を基礎としてさらなる実施規定の制定を政府や大統領、各省庁に求めている点にある。実施段階の不透明さから効果については疑問が提示されている(Krisnawati 2006)。

さらに、本法律はインドネシア人移住労働者の保護を掲げているが、これまで見てきたように雇用手続きと移住労働者派遣に関する規定の割合が圧倒的に多い。大統領令や省令よりも上位の規定ということで法制定自体には歓迎する向きもあったが、移住労働者の保護活動をおこなってきたNGOからも、そして派遣を担うPPTKISからも本法律は多くの批判を受けた。NGO側は、実施段階の不透明さに加え、すでに施行されていた「海外インドネシア人移住労働者の派遣に関する2002年労働・移住省大臣決定104号」と内容がほぼ同じであったことから前進のなさを指摘した。また、移住労働者を斡旋しているPPTKISは、仲介業者への規制強化に対して抵抗した。スハルト政権末期の90年代以降移住労働問題を扱うNGOが出現し、それにより海外雇用におけるアクターが増えたわけだが、NGO、斡旋業者それぞれの批判は、インドネシア政府が派遣と保護の間のバランスをどのように取ってこのセクターを運営していくのか、課題が突き付けられていることを示しているといえよう。

6. 「保護」の焦点化——2006年大統領令——

2004年法の施行から2年後の2006年、法施行にあたって発令が指示されていた大統領令が出された。本大統領令は、2005年12月、現大統領スシロ・バンバン・ユドヨノがマレーシアへの訪問を行った際にインドネシア人移住労働者から移住労働の各プロセスにおける搾取や汚職についての不満を直接聞いたことが契機となって施行された。先に述べたように、マレーシアはインドネシア人移住労働者の主要な受け入れ国であり、2002年と2004年の2回、大量の強制送還を執行している。主要派遣先としての重要性からマレーシアにおけるインドネシア人移住労働者の処遇は現政府にとっても大きな課題となっており、現大統領はマレーシア訪問の度に大使館での移住労働者との意見交換をおこなっている。

表7) 2006年大統領令 No. 6における政策、プログラム、行動

政策	プログラム	行動数
派遣	派遣に関するサービスの簡素化と脱中央化	5
	TKIの質・量の増加	7
	One roof service システムを用いた送り出し地域でのTKIに対するサービス（オンラインシステムを指す）	4
保護	アドボカシーとTKIの防護	1
	TKI保護についてのインドネシア大使館の機能の強化	1
スポンサーの排除	送り出し地域におけるスポンサー活動の排除	1
	出国／帰国における斡旋組織の排除	1
TKI派遣機関	TKI派遣機関の専門化	5
銀行機関の支援	貸付機関	1
	TKIによる送金の運営	1

出典：Krisnawati 2006: 13(括弧内は筆者)

また、現大統領はスハルト政権発足時に作られたインドネシア債権国会議の下での対外援助体制から、国債発行による自律的な財政再建と経済回復への脱却を主張している。重要な歳入資源である移住労働者の保護は債務依存の財政を変革したい現政権にとって優先的課題になっているといえよう。

本大統領令により、2006年7月には、移住労働の関係者がNGOと移住労働者本人を除く形で労働・移住省の召集で集められた。本大統領令は5つの通達からなっており、表7が示すように関係機関がとるべき説明責任と行動の類型が含まれている。

特に、経済担当調整庁は本大統領令実施のため調整・監視チームを形成し、ワーキング・グループも必要に応じて設置することが義務付けられたことから内部に「移住労働者の派遣と保護に関するワーキング・グループ」、「送金に関連するワーキング・グループ」が形成された³¹。特に「移住労働者の派遣と保護に関するワーキング・グループ」では同庁内に配置されている労働問題専門員が座長となって、大統領令のモニタリングが行われている。本節では同グループの最終報告書をもとに、「派遣」と「保護」政策についてみていくことにしたい。

最終報告書では、次の4点が論点として挙げられている。すなわち、第一に移住労働者に対するアドボカシーと保護、第二に移住労働者の保護の観点からインドネシア大使館／領事館の機能の強化、第三に移住労働者の出身地域で移住労働者をリクルートしている詐欺的なチャロやスポンサーの排除、最後に出国／入国地域の地方分散化、の4点である。

第一の移住労働者に対する広報活動と保護について本ワーキング・グループは最も多くの章を割いている。マレーシアからの強制送還は頻繁にメディアで報道されており、本大統領令もマレーシアにおける移住労働者の苦情を大統領が直接聞いたことから施行されるに至っている。

第二のインドネシア大使館／領事館の機能の強化については、特に労働専門員の具体的な配置計画が注目すべき点である。また、クアラルンプールの大使館は既に先例であるシンガポール大使館に続いて、市民サービスの充実化を図っており、職員の補充や、窓口の増設、システムのオンライン化、仲介業者や彼らと通じた大使館高官の排除等によって、サウジアラビアに続いて多くのインドネシア人移住労働者を受け入れているマレーシアの大使館文化は一変したという³²。この点では、大統領令は一定の成果をあげているといえよう。

第三の詐欺的なチャロやスポンサーの排除に関して、ワーキング・グループは、チャロやスポンサーの存在自体が移住労働者の保護の観点から最大の問題だと捉えている³³。ワーキング・グループの報告書によれば、詐欺的なチャロやスポンサーに対する予防策、措置として①TKI候補者の派遣費用対策②法的水準における対策の2項目が挙げられている。①では、詐欺的なチャロやスポンサー行為の実態を解明すべくリクルートの各プロセスにおいてアクターのマッピングがおこなわれ、地方自治体の管轄庁である内務省と労働・移住省との共同決議書(*Surat Keputusan Bersama*)の発行が目指されている。②では、労働・移住省、警察、最高検察庁との間で2007年2月に覚書が交わされ、詐欺的斡旋行為に対して断固たる措置をとる旨明記されている。また、地方における移住労働者リクルートのプロセスにおいて労働・移住省地方局の役割をさらに強化することも目標として掲げられている。これは、移住労働者の出身地域においては、チャロやスポンサーの役割が依然として大きいことから、労働・移住省地方局を通じての雇用が目指されているものである。

しかしながら、大統領令および報告書の提案は、理想的ではあるものの次の点において筆者の現地調査からすると現実にそぐわない。第一に、労働・移住省地方局を通じてのリクルートが目指されているが、労働・移住省地方局は州都や各地の中核都市に位置しており、多くの移住労働者の出身地域からはアクセスが困難な場所である。筆者が現在調査をおこなっている西ジャワ州チアンジュール県のある村は、労働・移住省の地方局がある都市部まで公共交通機関を利用して4時間近く、交通費は片道5万ルピア程度必要である。これは、農園や材木工場での1日の収入が7千ルピア～1万3千ルピア³⁴の移住労働候補者にとっては大きな負担であり、地方局でのリクル

一本化は非現実的であるといわざるをえない。

第二に、合法的な斡旋業者と非合法すれすれの業務をおこなっているそれとの区別をおこなわずに「排除」一本にしぼっていることもまた、問題点として挙げられる。コミュニティ内での移住労働経験者の情報があるとはいえ、送り出し地域で候補者が情報を取得するのは困難であり、実際に出国するにあたっては仲介の人間の存在が不可欠だ。こうした点においても本大統領令は現状把握に欠けているのではないだろうか。第一の点とあわせて、保護が焦点となった割には現状把握の度合いが低く、実現可能性に問題があるといえよう。

こうした点を受けて「本大統領令は 1974 年の労働省令(植民地法に基づいたプランテーション企業に対するクーリーへの配慮に関する省令)とさほど変わりが無い(Krisnawati 2006: 14)」との痛烈な批判もある。移住労働者がもたらす送金額は毎年上昇を続けており³⁵、外貨獲得の手段としてその重要性が年々増している。保護を掲げつつも移住労働者の送金に頼らざるを得ない状況下での、本セクターの内部でのこうした矛盾は、「理念だけは高らかに謳いあげるいつものやり方」³⁶で、政府が建前ほどには保護に熱心でないことの表れであるとも考えられる。

7. 結びにかえて

1998 年に 32 年間続いたスハルト政権が 97 年のタイのバーツ切り下げを発端とする金融危機から政治危機に発展し国内の学生や女性運動の批判を受けて倒壊すると、インドネシア人移住労働者の数はさらに増加した。表 1 で示したように、98 年には 41 万 1609 人、2000 年には 43 万 5222 人、2005 年には 47 万 4310 人と急カーブを描いて上昇を続けている。これは、正規滞在の移住労働者数であり、非正規滞在を含めるとこの数はさらに増えていると想定される。そして、その 8 割以上が女性であり、送金の額は、インドネシアの GDP の 2% 強を占めるまでになっている(World Bank 2008)。サッセン(1998=2004)が「生き残りの女性化(feminization of survival)」と呼んだように、インドネシアは政府歳入を女性に頼らざるを得ない状況にあるといえる。また、移住労働者個人が抱える問題に目を向けるならば、移住労働者の出身地域における男性の職は限られており、たとえ就職できたとしても収入は生活に必要な額には程遠い。筆者の現地調査から得た知見では、女性の渡航が雇用プロセスの制度化により促進されていることが明らかになった。例えば、就労後に給料から差し引かれる形での男性の渡航に要する費用は概して給料 10 ヶ月分であるが、女性の場合は 1 ヶ月から 3 ヶ月分が相場である。出発準備にかかるコストが安く設定されているため、女性の出稼ぎは男性のそれに比べて容易なのである。

70 年代後半に始まった政府による送り出しは、2000 年代初頭まで後れた移住労働送り出しを促進すべく、保護よりも民間斡旋業者参入の回路や派遣システムの整備に重点が置かれてきた。移住労働の女性化が顕著となる 80 年代に中東諸国への送り出しに民間業者の参入を許可する一方で、増える海外での事件については、実現可能性が低い「技能の向上」と「働く者の権利」の名のもとに具体的な対応を回避していた。2000 年代に入って、「保護」が焦点化された法制定、大統領令が相次いで出されたが、派遣プロセスの整備に重点が置かれるか、保護をうたう割には現状認識の度合いが低くいまだに政府として課題を多く抱えていることがわかる。また、金融危機以降に悪化した債務財政からの脱却と労働市場の確保が依然として、インドネシア政府が抱える現実の課題である。政府は、保護を謳いつつも、派遣規制をおこなわなければならないという難しい舵取りを迫られているといえる。

こうした状況を背景に、インドネシア政府は現在、再度、移住労働者の技能(keterampilan)を挙げることによって問題の解決を図ろうとしている。政府関係者、NGO、メディア、そして移住労働者自身も送り出し国の「よき」参照点として挙げるフィリピンの例に倣い、半／熟練労働者として看護師や介護福祉士の送り出しを積極的に展開し始めたのである。2008 年 8 月に第一陣が到着した EPA に基づいた日本への看護師・介護福祉士送り出しは、その試みの一例であるといえよう。80 年代、90 年代にも繰り返された解決策としての「技能」の向上は、国内の看護師養成の制度が整

った近年によろやく、具体性を帯びてきた。実際インドネシア国内に設置された介護福祉士訓練センターには、海外での家事労働経験者を積極的に参加させる意向が政府関係者から表明されており³⁷、移住労働女性化のさらなる促進が示唆されるとともに、インドネシアにおけるケア概念の生成という新たなそして重要な問題群が提示されていることが指摘できる。

インドネシア政府の言説として繰り返し登場する「技能」の向上という方策は、今後どのような展開を見せるのだろうか。また、女性移住労働者自身は、こうした政府の言説と施策に対してどのように交渉を重ねているのか。これについては別の機会に考察を加えることにしたい。

¹ *Rencana Pembangunan Lima Tahun* スカルノ、スハルト体制下の1956年～1998年まで5年ごとに策定される。

² マレーシア、シンガポール、ブルネイ、香港、台湾、韓国、日本、その他

³ サウジアラビア、アラブ首長国連邦、クウェート、バーレーン、カタール、ヨルダン、キプロス、エジプト、その他

⁴ インタビュー(2008年7月9日於BNP2TKI)による。

⁵ *Perusahaan Pelaksana Tenaga Kerja Indonesia Swasta*

⁶ *Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia*

⁷ *Undang-undang No.39, Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri*

⁸ *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2006 Tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia dengan Rahmat Tuhan yang Maha Esa*

⁹ インタビュー(2008年12月11日於BNP2TKI)による。

¹⁰ インタビュー(2008年7月9日於BNP2TKI)による。

¹¹ 2008年1月9日のコンパス(*Kompas*)紙によると、BNP2TKIがこれまで有していた各種認可の権限を地方政府に移譲すると2008年労働・移住省大臣令PER22-/MEN/XII/2008が出された。たとえば、①移住労働者にとって身分証明書を意味する「海外就労カード(KTKLN=*Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri*)」発行や、②KTKLN発行の条件である「出発最終準備(PAP=*Pembekalan Akhir Penempatan*)」の開催等が地方政府の権限となる。労働・移住省は人員の少ないBNP2TKI(現在の人員数200人)に比して、各地方自治体に支部を有しており、この支部が以上の業務を事実上担うものと推測される。同記事によると、BNP2TKIは今後G to G送り出し業務のみを担うとも示唆されているが、この件に関しBNP2TKIは、大臣令よりも上位にある2004年法、大統領令、大統領決定においてBNP2TKIの業務と権限は明記されていることから既存の法令に沿って業務を続行、その上で本大臣令に関し、BNP2TKIの権限を確認するため大統領に直訴する意向をホームページ上で表明していた。その後、両機関は国民協議会第4委員会(労働、トランスミグレーション、保健、人口に関する委員会)に召集され、移住労働問題に際しては協働するよう、そして労働・移住省は先の大臣令を撤回するよう注意を受けている(2009年1月31日コンパス紙)。上記の内容と併せ、労働・移住省とBNP2TKIの衝突が垣間見られる報道である。

¹² BNP2TKIのホームページより。

¹³ 2007年、シンガポール、サウジアラビア、バーレーン、ヨルダン、アラブ首長国連邦、オマーン、カタール、クウェートでの給与基準を引き上げる通達。

¹⁴ *Badan Pelayanan Penempatan dan Perlindungan TKI*

¹⁵ 2007年は499社。労働・移住省におけるインタビュー(2008年12月9日)による。

¹⁶ 2008年4月14日、8月28日、9月8日コンパス紙。

¹⁷ *Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia*

¹⁸ 女性エンパワーメント国務大臣府Safruddin Setia Budi氏によれば、同府は大統領令のディスカッション、モニタリングの各グループには入っているとのことだが同府は政策実施ではなく政策提言、調整にその機能が特化されているため先の実施機関には名を連ねてはいない(2008年7月23日於女性エンパワーメント国務大臣府)。女性運動の側からはその立場への理解とともにジェンダー関連政策遂行への懸念が示されている(2008年12月12日インタビュー於Koalisi Perempuan Indonesiaより)。

- ¹⁹ Tati Krisnawati 氏へのインタビューより(2008年6月15日～17日於氏自宅)。
- ²⁰ 第4節②で詳述。また、労働・移住省における2008年12月9日のインタビューによると、インタビュー時点で2008年は3件のPPTKISの運営許可を取り消したという。担当者はこれについて、「508社中3社の取り消しは多い」との認識を示した。
- ²¹ 2008年10月17日、西ジャワ州チアンジュール県A市B村での本人へのインタビューによる。
- ²² 2009年2月8日、西ジャワ州チアンジュール県A市B村での本人へのインタビューによる。
- ²³ BNP2TKI海外振興部門振興局長 Dr. Endang Sulistyarningsih 氏へのインタビュー(2008年12月11日於BNP2TKI)による。
- ²⁴ 1979年1万人、1980年1万5千人、1981年2万人、1982年2万5千人、1983年3万人を目標とした(REPELITA III: 292)。
- ²⁵ Pusat Antar Kerja Anter Negara 海外雇用センター
- ²⁶ AKANは1994年にDirektorat Jasa Tenaga Kerja Luar Negeri (Directorate of Overseas Manpower Services)と名称を変更し(Silvey 2004: 251)、のちのBNP2TKIの母体組織となる。
- ²⁷ イスラーム団体、ムハンマディア指導者であるDr.Lukman Harunのサウジアラビアにおける移住労働者の現況報告から始まるこの論争は、女性移住労働者の「保護」を焦点として1984年5月に始まり翌年まで続いた(Robinson 2000)。インドネシアは世界最大のムスリム人口を抱える国であるが、イスラームにも多様な立場があることに注意されたい。また、現在のイスラーム団体や村落におけるイスラーム指導者の立場が、Robinson論文内の論争時と異なることもあわせて指摘しておきたい。
- ²⁸ Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan、公正実現のためのインドネシア女性法律扶助協会
- ²⁹ Solidaritas Perempuan、女性の連帯
- ³⁰ 2004年3月15日、LBH-APIKでの聞き取りによる。
- ³¹ 経済担当調整庁労働問題専門員 Dr. Ir. H. Arifien Habibie 氏へのインタビュー(2008年7月24日於経済担当調整庁)による。
- ³² 2008年4月14日コンパス紙より。
- ³³ 経済担当調整庁労働問題専門員 Dr. Ir. H. Arifien Habibie 氏へのインタビュー(2008年7月24日於経済担当調整庁)による。
- ³⁴ 2008年8月31日時点で1円＝約80ルピア。
- ³⁵ 2000年13億1000万ドル、2002年21億8000万ドル、2005年27億ドル、2007年57億7000万ドル、2008年1月～7月期で30兆ルピア＝約28億6000万ドル(2008年10月4日コンパス紙)。
- ³⁶ 2008年8月15日、西ジャワ州チアンジュール県A市B村、移住労働経験者へのインタビューによる。
- ³⁷ インタビュー(2008年7月9日於BNP2TKI)による。

参考資料

【法律、大統領令等】

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia

Peraturan Presiden No81 Tahun 2006 Tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia

Undang-Undang No39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri

【政府報告書、データ集】

BNP2TKI (Pusat Penelitian, Pengembangan dan Informasi), 2008, *Data Penempatan dan TKI ke Luar Negeri Tahun 1994-2007*

Pokja Perlindungan, 2008, *Laporan Pokja Perlindungan TKI (per Mei 2008) tentang Inpres No6 Tahun 2006*

REPELITA 1969-1999

REPETA 2000-2004

【新聞その他】

Kompas

BNP2TKI ホームページ <http://www.bnp2tki.go.id/>

Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi Indonesia ホームページ

参考文献

- 安里和晃、2006年、「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」
神田外国語大学『異文化コミュニケーション研究』18号、1-34頁
- 伊藤るり、2008、「日本の移民政策と女性移住者にとっての市民権——変革と統合という二重の課題——」、科学研究費補助金研究成果中間報告書『アジアにおける再生産領域のグローバル化とジェンダー再配置』5-25頁
- 小ヶ谷千穂、2003、「フィリピンの海外雇用政策——その推移と『海外労働の女性化を中心に』——」
小井土彰宏編著、『移民政策の国際比較』、明石書店、313-356頁
- 、2008、「移住家事労働者における『ヴァルネラビリティ』の構造と組織化の可能性——香港におけるインドネシア人家事労働者の事例——」、伊藤るり・足立真理子編著、『国際移動とく連鎖するジェンダー——再生産領域のグローバル化——』、作品社、93-113頁
- 奥島美夏、2008、「台湾受け入れ再開後のインドネシア人介護労働者と送り出し制度改革——銀行債務制度とイメージ戦略から看護・介護教育へ——」神田外国語大学『異文化コミュニケーション』20号、111-189頁
- 編著、2009、『日本のインドネシア人社会——国際移動と共生の課題——』、明石書店
- 嶋田ミカ、2000、「女性労働力の再編と経済のグローバル化——インドネシアの事例から——」
伊豫谷登士翁編、『経済のグローバル化とジェンダー』明石書店、133-159頁
- 宮本謙介、2000、「国際労働力移動の歴史的位相——サウジアラビア・マレーシア・シンガポールで就労するインドネシア人——」北海道大学『経済学研究』50巻2号、67-86頁
- Anggaraeni, Dewi., 2006, *Dreamseekers: Indonesian Women as Domestic Workers in Asia*. Jakarta, Singapore: Equinox.
- Hugo, Graeme., 1993, "Women on the Move: changing patterns of population movement of women in Indonesia.", in Chant Sylvia et al., *Gender and Migration in Developing Countries*. London & New York: Belhaven Press. pp174-196.
- ., 2005, "Indonesian International Domestic workers: Contemporary Developments and Issues.", Huang, Shirlena., Yeoh, S.A.Brenda., Rahman, Abdul Noor. eds, *Asian Women as Transnational Domestic Workers*. Singapore: Marshall Cavendish. pp54-91.
- Human Rights Watch., 2008, *As If I am not Human: Abuses against Asian Domestic Workers in Saudi Arabia*. New York: Human rights watch.
- KOMNAS Perempuan, Solidaritas Perempuan, CARAM Indonesia., 2002, *Indonesian Migrant Workers: Systematic Abuse at Home and Abroad*. KOMNAS Perempuan, Solidaritas Perempuan, CARAM Indonesia.
- ., 2003, *Indonesian Migrant Domestic Workers: Their Vulnerabilities and New Initiatives for the Protection of Their Rights*. KOMNAS Perempuan, Solidaritas Perempuan, CARAM Indonesia.
- Krisnawati, Tati., 2006, *Unsatisfactory: Reform is Impeded by the Bureaucracy*. Jakarta: Publikasi Komnas Perempuan.
- Maimunah, Margaret Aliyatul., 2006, *Kebijakan Kepulangan Pekerja Migran: Studi Tentang Kebijakan Termina Tiga, Implementasinya, dan Implikasinya Terhadap Pekerja Migran Perempuan-Pembantu Rumah Tangga (PMP-PRT)*. Universitas Indonesia. (M.A. Thesis for Universitas Indonesia Women's Study Program)
- Pujiastuti, Tri Nuke., 2000, *The Experience of Female Overseas Contract Workers From Indonesia*. (M.A. Thesis for University of Adelaide)

-
- ., 2005, “The Dynamics of Indonesian Migrant Workers under National and Local Policies: The Oarai Case.” 神田外国語大学『異文化コミュニケーション』17号、pp.79-104.
- Robinson, Kathryn., 1991, “Housemaids: The effects of gender and culture on the internal and international labour migration of Indonesian Women.”, Bottomley, G., Lepervanche, M., and Martin J. eds, *Intersexions: Gender/ class/ culture/ ethnicity*. Sydney: Allen & Unwin. Pp33-51.
- ., 2000, “Gender, Islam and Nationality: Indonesian Domestic Servants in the Middle East.”, Adams, K, and Dickey, S.eds., *Home and Hegemony: Domestic Service and Identity in South and Southeast Asia*. Ann Arbor: Michigan University. Pp249-282.
- Sassen, Saskia., 1998, *Globalization and Its Discontents*. (=田淵太一、原田太津男、尹春志訳、2004、『グローバル空間の政治経済学——都市・移民・情報化——』岩波書店)
- Silvey, Rachel., 2004, “Transnational domestication: state power and Indonesian migrant women in Saudi Arabia.”, *Political Geography*., vol. 23, pp245-264.
- ., 2007, “Unequal borders: Indonesian Transnational Migrants at Immigration Control”, *Geopolitics*., Vol.12, pp265-279.
- Suryakusma, Julia., 1987, *The State and Sexuality in the Indonesian New Order*.
- World Bank, 2008, *The Malaysia Indonesia Remittance Corridor: Making Formal Transfers the Best Option for Women and Undocumented Migrants Expanded Summary*. World Bank Financial Market Integrity Unit & East Asia Social Development Unit.