

トランスナショナリズムと送り出し国家：

—フィリピン政府の在外国民政策と「在外投票法」の成立から—

The role of im/migrant sending state in the transnationalism:

—the case of the Philippines—

小ヶ谷 千穂

Chiho Ogaya

1. 「トランスナショナリズム」における移民送り出し国家の位置

近年、国際移民をめぐる議論においては、移動する人々が出身社会と移動先社会の双方に基盤を置き、両社会を結びつけるような社会関係を構築するという「トランスナショナリズムtransnationalism」が関心を集めている（Basch, Glick Schiller and Blanc, 1994; Smith and Luis Eduardo Guarnizo, 1999; Portes, Guarnizo and Landolt 1999; International Migration Review 2003）。

移民が出身社会との社会・経済・政治的紐帯を維持しつつ新たな社会空間を創出するというトランスナショナリズムのパーспекティブは、もっぱら移民の「定住」ないしはホスト社会への「統合」に関心を寄せてきた移民研究に刷新を迫るものである。

トランスナショナリズムの議論は、その多くが移民のトランスナショナルな経済活動や、社会的ネットワークの構築などに関心を寄せてきた。しかしながら、トランスナショナリズムの議論が切り開いたもう一つの理論的視座は、国際的な人の移動において移民の出身国、すなわち送り出し国が果たす役割への着目でもある。トランスナショナリズムを先駆的に論じてきたBaschらの著作でもすでに触れられているように、今日、移民送り出し国にと

って、グローバルな人の移動の中でどのような「ネーション・ビルディング」を実践するか、ということは一つの大きな課題となっている。Baschらはこうした送り出し国政府のありようを「脱領域化された国民国家 deterritorialized nation-state」と名づけた (Ibid.46)。これは具体的に言えば、大規模な出移民を経験してきた国民国家 (いわゆる移民送り出し国) が、他国へ移動した国民 (あるいは元国民) を国家プロジェクトに「トランスナショナルに再統合」することに積極的に取り組んでいることを意味している (Guarnizo and Smith 1999:7)。本稿が対象とするフィリピンに典型的に見られるように、送り出し国にとって、トランスナショナリズムの担い手であるトランス・マイグラント (transmigrants) は外貨の重要な稼ぎ手であり、彼/彼女らへの国家的依存度はますます高まりつつある。その中で、安定的に外貨を獲得し国家開発への安定的貢献を求めるために、送り出し国家はさまざまな施策—移民者の出身コミュニティへの補助金、二重国籍法の制定、トランスマイグラントへのさまざまなサービス提供—を講じている (Ibid.8;イシカワ2003:270-277)。

本稿では、代表的な移民および移住労働者の送り出し国であるフィリピンの在外国民政策を概観し、特に最近の動きとして2003年2月に成立した「在外投票法 Overseas Absentee Voting Act (RA9189)」と、初の在外投票が実施された2004年5月の国政選挙の投票行動に着目する。在外投票法をめぐって国家とマイグラントとの間で引き起こされたダイナミズムを通して、グローバリゼーション下でのトランスナショナルな人の移動の活発化を受けた、送り出し政府の対応と戦略について考察する。

2. 「海外フィリピン人」の定義と分布

フィリピンは、メキシコに次ぐ世界第二位の移民送り出し国とされている。しかし、メキシコ移民の圧倒的大多数がアメリカに

向っているのに対し、フィリピンからの人の国際移動の特徴は、その分布の広さ、すなわち一国集中ではなく世界中に「海外フィリピン人」存在が点在しているところにある。

後述するように、フィリピンの在外国民政策において重要な位置を占める海外フィリピン人委員会（Commission on Filipino Overseas: CFO）の調べによれば、2003年12月現在で、776万3178人のフィリピン人が、約192の国と地域に在住している（<http://www.poea.gov.ph/docs/ofwStock2003.doc>）。この数は現在のフィリピンの国内人口7,720万人の約1割に相当する。この海外フィリピン人人口の内訳は、CFOの概算によれば、永住（permanent）286万5412人、一時的滞在（temporary）338万5001人、非正規滞在（irregular）151万2765人である。ちなみにそれぞれのカテゴリーは、CFOによって以下のように定義されている。

- a. 「永住（permanent）」：その滞在が労働契約に依存しない、移民（immigrants）や合法的永住者（permanent resident）。
- b. 「一時的滞在（temporary）」：海外での滞在が雇用に関係しており、労働契約の終了後に帰国することが想定されている人。
- c. 「非正規滞在（irregular）」：正規に登録されていない（not properly documented）か、有効な滞在資格や雇用許可を持たない人、あるいは外国に超過滞在している人。

以後本稿では上記a.b.のカテゴリーを便宜的に、a. 「永住移民」型とb. 「海外出稼ぎ」型、と呼ぶことにする。

次に、海外のフィリピン人人口の分布を、滞在カテゴリー別に見てみよう。そこには、地理的な分布、すなわち移民先ないし就労先と、上記の「永住移民」型および「海外出稼ぎ」型のカテゴリーとが密接に結びついていることが示される。「永住移民」型人

口の最大は、アメリカ合衆国の197万9408人で、「永住」カテゴリーの69%を占めている。「永住」カテゴリーで次に多いのはカナダの35万9,118人、オーストラリアの20万9,017人、日本の7万7,310人であり、圧倒的に「永住移民」がアメリカ合衆国に集中していることがわかる¹。ちなみに、在外人口全体の最大もまたアメリカ合衆国で、上記3カテゴリーの合計で258万9,223人となっている。

一方、「海外出稼ぎ」型人口の最大は、国別で見るとサウジアラビアの94万8,329人で、「海外出稼ぎ」カテゴリーの28%を占めている。次いで、日本の19万7,268人、香港の18万5,500人となっている。ちなみに「海外出稼ぎ」型を地域別分布で見ると、西アジア（いわゆる中東地域）が136万1,409人で最大、第2位が東・南アジアで94万4,129人、第3位がヨーロッパの45万9,042人である。

このことから、「永住移民」型は圧倒的にアメリカ合衆国に、そして「海外出稼ぎ」型は中東とアジア、というフィリピンの在外人口分布の特徴がわかる²。

フィリピンの代表的英字紙Philippine Daily Inquirer紙のウェブ版には、「グローバル・ネイション」という世界中のフィリピン人に関する記事や寄稿を集めたコーナーがある。今日のフィリピン人の在外人口分布は、まさにグローバルな広がりを見せているのだ。

こうした在外フィリピン人は、フィリピン国内においては、「海外フィリピン人労働者=OFW: Overseas Filipino Workers」「海外フィリピン人Overseas Filipino」「Balikbayan（=帰国した国民、の意のフィリピン語）」、「現代の英雄Bagon Bayani=New Heroes」などさまざまな呼称を与えられてきた。もちろん、「短期滞在の海外労働者」と「永住移民」に対して、政府は異なる施策を展開してきている。特に前者をターゲットにした「海外雇用政策」は開始から30年を迎え、さまざまな課題を抱えながらも、

アジアの送り出し国を代表するシステマティックなものとなっている。

他方、「永住移民」型の在外国民に対しては、1980年代に入って外務省に「海外フィリピン人委員会Commission for Filipino Overseas」が設立され、国際結婚による出移民を含む在外国民、さらにはその子孫たちをフィリピンの開発政策に積極的に取り込もうとする施策が展開されてきた。

こうした、フィリピン政府の在外国民政策に、最近新しい展開が見られている。それは、2003年2月の「在外投票法Overseas Absentee Voting Act (RA9189)」、及び2003年9月の「国籍留保及び再取得法Citizenship Retention and Re-acquisition Act (RA9225)」(いわゆる「二重国籍法Dual Citizenship Law」)である。

特に2001年1月に成立したアロヨ政権下において、「海外雇用政策」と「在外国民政策」の間により強い接点が生まれるようになってきたのではないか、というのが本稿での仮説である。「海外雇用政策」の推移については別稿で論じているので(小ヶ谷2003)、以下では、フィリピンの「在外国民政策」を概観する中から、上記の「在外投票法」のフィリピン国家にとっての位置づけを試みたい。

3. フィリピンの在外国民政策：概観

フィリピンの在外国民政策の代表的なものは、戒厳令下のマルコス政権で1973年に「帰国作戦Operation Homecoming」として開始された「Balikbayan」(=「帰国した国民」)優遇政策である。これは、特に在米フィリピン人を主たるターゲットとした故国訪問促進政策で、航空券代金の割引、ビザの延長、マニラ到着時の入国手続きの優先、といった内容を含んでいた(Okamura 1998:123)。

このBalikbayan政策は、当時のマルコス政権が、戒厳令下のフィ

フィリピンの政治・経済状況を在外フィリピン人に直接知らしめ、結果としてその印象を好転させることをねらったものとも言われている (Basch et al.1994 :257)。しかし、「Balikbayan」の定義は、その後変化していくことになる。

当初「Balikbayan」にはすべての在外フィリピン人が含まれていたが、1980年時点では、その対象は外国で市民権や永住権を取得した者とその家族に限定されていた (Ibid.265)。この間、1974年から同じマルコス政権下で、「短期的開発政策」として「海外雇用政策」が開始され、1980年は、折しも陸上勤務 (land-based) の海外労働者が統計上初めて10万人を超える15万7,394人に、海上勤務 (sea-based) を含めると21万4,590人と海外労働者の数が20万人の大台に乗った年でもあった (菊地1992:173)。

ちなみにアキノ政権下の1989年に出された「Balikbayan Law (共和国法Republic Act No.6768)」によって、「Balikbayan」は以下のようにその定義が拡大された。

1. 外国のパスポートを持つかつてのフィリピン市民 (Filipino Citizen) およびそれに同行する配偶者と子ども
2. 1年間継続してフィリピンを離れていたフィリピン人
3. フィリピン人海外契約労働者 (Filipino Overseas Contract Worker)

ちなみにこの法律で定められた「Balikbayan」は、以下のような恩恵を受けることができる。

1. 通行税 (travel tax) の免除
2. 外国のパスポート保持者の場合、1年間ビザなしでのフィリピン滞在を認める
3. 2000米ドルまでの購入品の免税。(ただし、到着後2日間以内で、1年に一度、本人による購入のみ)

(<http://www.philcongenla.org/content.asp?FileName=¥overseas¥balikbayan.ini>)

ここでの最大の特徴は、それ以前まで除外されていた「海外労働者」型フィリピン人にまで「Balikbayan」カテゴリーが拡大されたことにある。アキノ政権は、1987年の新憲法で「在外国民も国内の国民と同様に権利を保障される」(Gonzalez 1998:121)と明言したことに象徴されるように、在外国民のフィリピン国家への統合を積極的に打ち出す政策を取っていく。これには、アキノ政権成立において、在外フィリピン人、特に在米フィリピン人コミュニティが果たした役割が反映されているとも言われる (Bash et.al.1994:227)。と同時にこの時期は、海外雇用政策が開始から15年あまりを経て、現象の拡大と政策としての安定化が見られた時期でもある。海外労働者の帰国後への対策への関心が生まれたのも、この時期である (小ヶ谷2003)。それまで主として在米フィリピン人を中心とする「永住型移民」を対象としてきた「海外フィリピン人」カテゴリーが「海外出稼ぎ」型労働者を含む形で拡大されたことは、「出稼ぎ」と「永住」の境界の曖昧化が政府によって意図的になされた、とも解釈しうる。この含意については、後述する。

今日にいたるまでフィリピンの在外国民政策において中心的役割を果たしている海外フィリピン人委員会 (Commission on Filipino Overseas: CFO) が、移民事務局 (Office of Emigration Affairs) を経て改組されたのは、マルコス政権下の1980年であった (菊地1992:171)。CFOは当初外務省の管轄下に組織され、その後1981年には大統領府直属の機関に昇格、再び1991年からは外務省に戻っている (www.cfo.gov.ph)。

CFOがサービス提供の対象とするのは、①永住移民や外国の永

住者であるフィリピン人②他の国の市民権を取得した海外フィリピン人③外国人の配偶者/婚約者として移民したフィリピン人④海外フィリピン人の子弟⑤海外のフィリピン人青年（Filipino Youth Overseas）とされている（CFOリーフレット“Ten Questions about the Commission on Filipino Overseas”より）。

またその組織としての役割は国内法（Batas Pambansa）79号によって、以下の4点として定められている³。

1. 海外フィリピン人に関係するあるいは影響を与える政策の作成にあたって大統領およびフィリピン議会に助言と支援を行う。
2. 海外フィリピン人の利益と福利向上のためのプログラムを開発し、実行する。
3. 海外フィリピン人と母国フィリピンとの社会・経済・文化的紐帯を維持し高めるようなフォーラムとしての役割を果たす。
4. 海外フィリピン人がフィリピンでビジネスや事業を行う際に、適切な行政機関や民間業者との連絡窓口となる。

こうした目的の下でCFOが具体的に行っている業務には、①「移民向け社会・経済的統合プログラム」（移民前の行き先別オリエンテーションやカウンセリング）②「教育・文化遺産プログラム」（海外でのフィリピン人学校設立や、海外フィリピン人の子弟のフィリピン体験旅行など）、③「フィリピン人の結束と持続的国家開発プログラム」（海外フィリピン人の、フィリピン国内への寄付活動促進）④政策開発とデータ蓄積（海外フィリピン人に関するデータベース作成と渡航前登録など）、が含まれている。

ちなみに、「教育・文化遺産プログラム」の中心である、「Lakbay-Aral Program」（海外フィリピン人の15歳から25歳までの子どものフィリピンへの体験学習旅行）はマルコス政権下の1983

年に開始されている。これは、フィリピン政府による「海外でのフィリピン文化継承」に力点を置いたプログラムの一つであり、1988年にはUNESCOによって文化交流のモデルとして取り上げられている (www.cfo.gov.ph)。

一方、「国家開発への在外フィリピン人の動員」を重要な役割として掲げるCFOのもう一つの代表的なプログラムである、「Linkod sa Kapwa Pilipino(LINKAPIL)」と呼ばれる、海外フィリピン人からフィリピンへのコミュニティ・ベースの寄付活動促進プログラムが開始されたのは、アキノ政権下の1988年であった。

以上、70年代から80年代末までのフィリピンの在外国民政策を概観してきたが、おおむね以下のようにまとめられるだろう。すなわち、マルコス政権下でのBalikbayan政策は、主として永住移民型フィリピン人を対象とし、観光促進とそこから見込まれる消費への関心、および政治的プロパガンダの観点から進められていた。また、CFO設立に見られる在外国民政策全般も、どちらかと言えば文化的紐帯の維持の観点から行われていた。しかしアキノ政権以後、「海外フィリピン人」カテゴリーは契約労働者型にまで拡大され、さらに「海外労働者」は、「現代のヒーローBagong Bayani」として称えられるようになる⁴。それまで主として在米フィリピン人を中心とする定住型移民を指し、庶民にとっては一種の羨望の対象となってきた「海外フィリピン人」カテゴリーが、契約労働型の「海外労働者」にまで政府によって拡張された。このことは、マルコス政権下で「短期的開発政策」と位置づけられて開始された海外雇用政策が、国家の基幹をなす長期的政策の一つとしてあらためて位置づけられたこと、同時にフィリピン政府が、在外国民を巻き込んだ形での国家形成に本格的に取り組み始めたことを示している。

その後1990年代に入ると、フィリピン政府にとって在外国民を

めぐる施策は、「海外労働者の女性化」を受ける形で、海外労働者の権利保護、として課題化するようになる。ラモス政権下の1995年には、シンガポールでの家事労働者死刑事件（コンテン普拉シオン事件）を受けて、「共和国法8042：移住労働者と海外フィリピン人に関する95年法海外労働者法（RA8042:Migrant Workers and Overseas Filipino Act of 1995）」が制定されるにいたる⁵。「95年法」の最大の特徴は、初めて「経済成長の維持と国家開発の手段として海外雇用を促進することはしない」（第二条c）と明言したことであった（小ヶ谷2003:339）。その後のエストラダ政権でも、この「海外労働者の保護」は原則と保持されたものの、2001年1月に成立したアロヨ政権下において、再びフィリピンの在外国民政策は、海外雇用政策の進展とより強く結びつく形で新たな展開を見せるようになった。

4. 「在外投票法」と「二重国籍法」の成立とその実施：

2004年5月の総選挙

2004年5月10日の国政選挙は、いわゆる「ピープルズ・パワー・2」によって、エストラダ前政権の副大統領から昇格し選挙を経ずに大統領に就任したアロヨ大統領が、出馬表明の二転三転を繰り返した結果、有力候補の俳優フェルナンド・ポー・ジュニアを破って当選する形で幕を閉じた⁶。

しかし、国内人口の1割に匹敵する在外人口を持つにいたる移民・移住労働者送り出し国のフィリピンにとって今回の選挙が歴史上重要なものとなったのは、2003年2月に成立した「在外投票法 Overseas Absentee Voting Act」が、この選挙において初めて適用され、海外での投票が実施されたという意味においてであろう。

「在外投票法」は、送金による経済貢献を政治的権利の行使に反映させることを望む、海外フィリピン人（主として海外労働者）からの15年に及ぶ要望に政府がようやく応える形で成立し、2004

年5月の国政選挙において初めて実施された⁷。

「海外フィリピン人の政治的エンパワーメント」をキャッチフレーズに、2001年半ばから海外フィリピン人・フィリピン人労働者とその支援NGOによる積極的なキャンペーンやロビーイングが展開された。その前哨戦として位置づけられるのが、2001年のエストラーダ前大統領弾劾を求める海外フィリピン人のインターネットを通じたキャンペーン活動である。代表的なものとしては、インターネット上のフィリピン人ネットワーク、E-Lagda (<http://www.eLagda.com>) による、エストラーダ大統領弾劾要求署名21日間キャンペーンがあった⁸ (Alegado 2003:9)。これは、1980年代に、反マルコス運動において、主として在米ミドルクラスフィリピン人が果たした役割を彷彿とさせるものであった (Ibid.)。奇しくも、2001年8月に「在外投票法」成立を求めるキャンペーンのためにフィリピンに帰国した海外フィリピン人のグループは、在米フィリピン人の支援に力を得て成立したアキノ政権下で制定された1987年憲法が「議会が海外フィリピン人の投票を可能にする法律を成立させること」を明確に求めているとして、アロヨ大統領や上院・下院に対して法案成立のための直接要求行動を行ったのであった (Philippine Daily Inquirer, 2001年8月15日)。

法律の制定に関しては与野党ともに大きな反発はなく、2002年2月から3月には、議員団や中央選管によるミッションが世界のフィリピン・コミュニティを周遊して公聴会を開いた。その結果、海外フィリピン人コミュニティからのポジティブな反応を得、在外投票法は2003年2月に成立した⁹。

法律制定後には、外務省に「在外投票事務局Overseas Absentee Voting Secretariat」が開設され、外務省と前出の海外フィリピン人委員会 (CFO) スタッフが中心となって、中央選管 (Commission on Election) と連携し、情報キャンペーン、在外選挙人登録、海外投票の実施などが進められた。

しかしながら、法律成立後の制度の具体的な運用をめぐることは、フィリピン政府側の、特に「海外労働者」の就労・生活状況への無関心が明らかになった。具体的には、登録・投票所の不足、制度や手続きに関する情報宣伝の不足、さらにはきわめた限られた国以外では、郵便による投票が不可能であったこと、投票用紙や選挙人登録証の遅延や不備、といった点が挙げられている (Center for Migrant Advocacy— Philippines 2004)。

選挙人登録や投票の方法をめぐることは、中央選管を始めとする政府側と、移住労働者支援NGOや在外投票キャンペーンに尽力するアドボカシーNGOの間でさまざまな攻防が続いたが¹⁰、結果として特に生活に制限の多い「海外労働者」に対してきわめて不利な登録・投票方法がとられることとなった。その結果、実際の登録者数は35万8,660人に終わり、目標数だった97万5,000人（外務省発表。中央選管は250万を目標値に設定。）を大きく下回った (OAV Registration. An Initial Assesment http://www.pmr.v.org/news/news_item.asp)。

*** 在外投票登録者数: * (総数 358,660) ***

サウジアラビア	96,783 (陸上のみ)
香港	8,7506 (陸上のみ)
シンガポール	2,3917
イタリア	21,795
UAE	20,779 (陸上のみ)
クウェート	14,250
日本	9,304
アメリカ	3,187
* Dual Citizen	2,020

(※国内の選挙人登録者数：43,536,028)

(中央選管調べ。 <http://www.comelec.gov.ph/stats/2004stats.html>より作成。)

他方、「在外投票法」からやや遅れた2003年9月には、在外国民政策においてはいま一つ重要となる法律、「国籍留保及び再取得法Citizenship Retention and Re-acquisition Act (RA9225)」(いわゆる「二重国籍法Dual Citizenship Law」)が成立した。成立した「二重国籍法」は主として在米フィリピン人およびフィリピン・アメリカンを対象としたもので、移民先国に帰化した「元フィリピン人」に対して、宣誓によってフィリピン国籍の再取得を認め、また、今後別な国に帰化するフィリピン人に対してフィリピン国籍の保持を認めた。これにより、フィリピン国籍の再取得による「在外投票」権も自動的に取得されることになった。

ふたを開けてみると、初の在外投票で最も登録者が多かったのは「海外労働者」の渡航先上位を反映し、サウジアラビアの9万6,783人(陸上労働者のみ)、次いで香港の8万7,506人(陸上労働者のみ)であった。「二重国籍者」の登録はわずか2,020人に終わった(<http://www.comelec.gov.ph/stats/2004stats.html>)。また、実際の投票数は、その約65%にしか満たない23万3,092人であった(<http://www.pinoy-abroad.net/index.shtml>)。

もちろん、今回の制度の「不発」には、手続き上の不備(①「二重国籍法」の成立が遅れたため、二重国籍者の選挙人登録の期間がきわめて短かったこと、②選挙関連の必要書類の発送や到着の遅れなど)が大きく関わっている。しかしながら、「永住型移民」の主要な行き先であるアメリカでの選挙人登録数が3,187人ととどまっていることから、海外労働者以外のカテゴリでの海外フィリピン人の関心が相対的に薄かったことは推定される。

結果的に、フィリピンにおける政治的権利の行使を求めたのは、「永住移民」ではなく、「海外労働者」のほうであることが明らかになった。実際、登録数の多かった香港では現役の家事労働者が2人、上院のParty-list systemで立候補している。

「永住移民」型の海外フィリピン人の登録数がきわめて少な

った理由の一つには、「在外投票法」が、在外投票の条件として「3年以内のフィリピンへの帰国」宣誓を求めたことであると言われている（Center for Migrant Advocacy Philippines 2004）。なぜこの要件が盛り込まれたのかは明確にされていないが、いわゆるこの「帰国の約束」は、永住移民の登録・投票行動を牽制する格好になったとも言える。

「在外投票」成立は、主としてフィリピン人「海外労働者」からの、経済的な貢献を政治的圧力に転換しようとする「下からのトランスナショナリズム」(Portes, Guarnizo and Landolt 1999)の結果と言える。他方、同時期に成立した「二重国籍」法は、フィリピン政府が、在米フィリピン人をターゲットに、さらなる投資の呼び込みを図った「上からのトランスナショナリズム」的なものであり、二重国籍者への選挙権の付与は、いわばこの2つのトランスナショナリズムの接点として生まれてきたものであった。

しかし、少なくとも2004年5月の総選挙においては、フィリピン国内への政治的関与が「永住移民」にとっては大きな関心事にまでには熟成されず、むしろその運命を「海外雇用政策」に左右されることの多い「海外労働者」側の関心のほうを引いた（しかしそれも十分なものではなかったが）形となった。

前節までで概観してきたように、フィリピン政府による在外国民政策と、他方での海外雇用政策の進展に伴う「海外フィリピン人=Bagon Bayani」といったキャッチフレーズは、生活の安定した「永住移民」と、契約型の「海外労働者」との実際の分断をカムフラージュし、結果として海外雇用政策の積極的な推進を社会的に促進する一つの原動力となってきた。この意味で、「海外フィリピン人」というカテゴリーは政府によって意図的に曖昧にされてきたとも言える。しかしながら、図らずも「海外フィリピン人」の内部の多様性を知らしめず結果となった「在外投票」制度

の成立は、これまで政府にとっては「手駒」とされてきた「海外労働者」の、「海外フィリピン」内部におけるプレゼンスの高まりを示すものとなっている。

5. 在外国民政策と海外雇用政策の接続：フィリピン国家の行方

「在外投票法」の成立は、確かに歴史的に初めて海外フィリピン人が政治的権利を正当に手にした重要なモメントであった。しかし、この点を楽観視ばかりはできない。すでに述べたように、シンガポールでの女性海外労働者の死刑事件（コンテンプラシオン事件）を契機に成立した「海外労働者法（RA8042）」（95年法）に見られるように、90年代後半に入って海外雇用政策においては、海外労働者の「権利保護」の側面が強調される傾向にあった。しかし、2001年に成立したアロヨ政権下では、「マーケティング」の立場から、労働力の国際的配置にむしろ再び国家が積極的に乗り出している（小ヶ谷2003:343-346）。アロヨ大統領は、海外労働者を新たに「海外フィリピン投資家Overseas Filipino Investor: OFI」と名づけ（ABS-CBN News2001年8月10日）、海外労働者を吸収する国内労働市場がいまだ不備であるため、経済が回復するまで海外労働者は引き続き海外にとどまるように、との見解すら示している（Philippine Daily Inquirer2001年8月2日）。

実際、アロヨ政権に入ってから、専門職移民を中心に、再び積極的な海外雇用促進政策が取られている¹¹。すなわち、「在外投票法」がアロヨ政権下で成立した背後には、海外雇用政策のさらなる推進を担保するための地ならしとしての海外労働者への選挙権付与、という側面もあると考えられる。

フィリピンの在外投票は、今回初めて試みられたばかりで、その評価も定まっておらず、また手続き的な不備も多々ある。しかしながら、初めての選挙での海外フィリピン人の投票行動結果

からもわかるように、「海外フィリピン人」の中での海外労働者の存在感が増し、その意味でもさらに海外雇用政策と在外国民政策が強く接点を持つようになったことは、今後フィリピン国家が本格的に、国家主導の「領土外 (extra-territorial)」政治を実施していくことを予兆するものであると言えるだろう。実際、2004年7月のイラクでのフィリピン人労働者人質事件とイラクからのフィリピン軍撤退の決断は、米比関係という歴史的にもきわめて重要な外交関係を、海外雇用政策の延長としての在外国民政策（人質となったデラクルス氏は契約労働者であったことから）が上回る、という図式を見せた。

グローバリゼーションの中で国民国家がどのように変容するのかをめぐっては、サッセンが、「脱国家化denationalization」と「再国家/国民化renationalization」の同時的な発生、として論じている（サッセン1999）。サッセンの議論はもっぱら経済のグローバリゼーションと、出入国管理に端的に現れる、主として移民受け入れ国におけるメンバーシップの再定義としての「再国民化」とのせめぎあいを念頭においていた。しかし、本稿で検討したフィリピン政府の在外国民政策もまた、永住型移民と出稼ぎ型海外労働者の同時的な出現という「脱国家化」的現象と、その在外国民を国家開発に十全に取り込もうとする送り出し国家による「再国民化」との結節点を示しているとも言えるのではないだろうか。そしてその中で海外労働者の「政治的エンパワーメント」が実現されるというダイナミズムは、Smithのいう、「トランスナショナルな生活の創出において国家が果たす重要な役割」（Smith2003:299）を我々に想起させる。

-
1. ちなみにこの「永住移民」型においては、80年代後半から外国人男性の配偶者として移民する女性の比率が増加している。CFOによれば、1989

年から2000年までの累積数で、外国人の配偶者として移民したフィリピン人の行き先別人数は1位がアメリカ合衆国(7万6,002人。全体の39.6%)、2位が日本(5万8,462人。全体の30.4%)、3位がオーストラリア(1万6,625人。全体の8.7%)となっている。このことから、日本における「永住移民」型フィリピン人人口の大半が日本人の配偶者であることがわかる。

2. 「非正規滞在」カテゴリーは、国別で見るとアメリカ合衆国が51万人(全体の約33%)で最大、次いでマレーシアの36万3,000人、イタリアの5万人となっている。地域として見ると、南北アメリカが70万9,676人、東・東南アジアが50万3,173人、ヨーロッパが14万3,810人となっている。(http://www.poea.gov.ph/docs/ofwStock2003.doc)
3. ここでの訳出は、木下(1999)を参考にしながら、CFOリーフレットより筆者が直接行った。
4. フィリピン政府は、海外でのコミュニティ活動や、特筆すべき貢献のあった「海外労働者」を対象に「現代の英雄賞Bagong Bayani Award」を設立し、毎年表彰を行っている。この表彰の管轄はフィリピン海外雇用庁(POEA)であるが、CFOでも、「大統領賞Presidential Award」を設け、海外フィリピン人のフィリピンへの貢献を表彰している。
5. 「95年法」の制定過程や内容については、拙稿(小ヶ谷2003)を参照されたい。
6. この選挙においては、アメリカ人(実際にはその母親がフィリピン人、父親がアメリカ人)を母に持ち、かつ出生時には非嫡出子であったポー氏が「生まれながらのフィリピン人である」という大統領立候補資格に該当するかをめぐって論争が起こる、という興味深い展開があった。
7. 在外投票権を求める主張は、アキノ政権成立後在米フィリピン人を中心に、まず要求が生まれた、と言われている(Bash et.al.1994:227)
8. 実際21日間で、95,000件の署名が集まった。また、『海外労働時報』は以下のようにも報じている。「サウジアラビアのジェダ地域を中心に、「海外にいるフィリピン人を対象とした不在者投票制度の法制化を求める運動」が昨今高まっている。この運動の指導者は、早急な法制化を求めて、反対する政治家の落選運動等を展開している。最近では、政府を相手とする行政訴訟も辞さないと発表している。また、仮に2002年末までに、不在者投票制度の確立を求める議案が否決されるようなことがあれば、本国への送金額を大幅に減らすことも辞さないとまで主張し始めた。仮に送金額を減額されるような事態に陥ると、海外からの送金額は、少なくとも数百万ドル減少すると予想されている」(日本労働研究機構『海外労働時報』2002年12月ウェブ版<http://www.jil.go.jp/jil/kaigaitopic/>)

2002_12/phillipP01.html)。

9. 在外投票法制定に向けた海外公聴会は、アブダビ (UAE)、ロサンゼルス、ニューヨーク、イタリア、香港、日本、などで開かれた。
 10. 海外労働者支援NGOの連合である Philippine Migrants Rights Watch(PMRW)や、そのメンバーの中でも在外投票に関するアドボカシーを主たる活動とするCenter for Migrant Advocacy Philippinesは、2002年から2004年にかけて、数度にわたる政府関係者とNGOとの共同フォーラムや意見交換の場を設定してきた。詳細については、<http://www.pmrw.org/default.asp>、および<http://www.pinoy-abroad.net/index.shtml>を参照されたい。
 11. 日本とのFTA交渉における看護師・介護士の送り出しも、こうした一連の流れの中に位置づけられる。
-

参考文献

- Alegado, Dean,T. 2003, "International Labor Migration, Diaspora and the Emergence Of Transnational Filipino Communities" , in Mamoru Tsuda, ed.,*Filipino Diaspora: Demography, Social Networks, Empowerment and Culture*, Quezon City: Philippine Social Science Council and UNESCO.pp1-21.
- Basch, Linda, Nina Glick Schiller and Cristina Szanton Blanc eds., 1994, *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States*. Amsterdam: Gordon&Breach Science Publishers.
- Center for Migrant Advocacy Philippines, 2004, *FACT SHEET: Overseas Absentee Voting Law*.
- Gonzalez, Joaquin, 1998, *Philippine Labour Migration : Critical Dimensions of Public Policy*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Guarnizo, Luis Eduardo and Michael Peter Smith, 1999, "The Localities of Transnationalism." in Michael Peter Smith and Luis Eduardo Guarnizo, eds., 1999, *Transnationalism from Below*. New Brunswick and London: Transaction Publishers. pp3-34.
- International Migration Review*, 2003(Special Issue: Transnational Migration: International Perspectives. ed. By Peggy Levitt, Josh De Wind, and Steven Vertovec) ,Vol.37, No.3.
- イシカワ、エウニセ・アケミ 2003「ブラジル出移民の現状と移民政策の形成過程～多様な海外コミュニティーとその支援への取り組み」小井土彰

-
- 宏編著『移民政策の国際比較』明石書店。245-282頁。
- 菊地京子 1992「外国人労働者送り出し国の社会的メカニズム—フィリピンの場合」梶田孝道・伊豫谷登士翁編著『外国人労働者論—現状から理論へ』弘文堂。169-201頁。
- 木下昭 1999「『国境を越える』国民国家—海外フィリピン人委員会の活動を事例として—」『移民研究年報』第6号pp65-76.
- 小ヶ谷千穂 2003「フィリピンの海外雇用政策—その推移と『海外労働者の女性化』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。
- Okamura, Jonathan Y., 1998, *Imaging the Filipino American Diaspora: Transnational Relations, Identities, and Communities*. New York: Garland Publishing.
- サッセン、サスキア（伊豫谷登士翁訳）1999『グローバリゼーションの時代—国家主権のゆくえ』平凡社。（=Saskia Sassen,1996, *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. Columbia University Press.）
- Smith, Robert, 2003, "Migrant Membership as an Instituted Process: Transnationalization, the State and the Extra-Territorial Conduct of Mexican Politics", in *International Migration Review*, Vol.37.No.2.pp.297-343.
- Portes Alejandro, Luis E. Guarnizo and Patricia Landolt, 1999, "The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field." in *Ethnic and Racial Studies*, Vol.22 No.2, pp217-237.
-

ウェブサイト

- Commission on Election www.comelec.gov.ph
Commission on Filipino Overseas www.cfo.gov.ph
Philippine Overseas Employment Administration www.poea.gov.ph
Philippine Migrants Rights Watch www.pmrw.org
ABS-CBN News <http://www.abs-cbnnews.com>
Philippine Daily Inquirer <http://www.inquirer.net>

【付録】 海外フィリピン人人口概算（2003年12月現在）

地 域／国	永住	一時的滞在	非正規滞在	合 計
全世界総計	2,865,412	3,385,001	1,512,765	7,763,178
アフリカ	318	53,706	16,955	70,979
エジプト	54	2,383	1,280	3,717
赤道ギニア	0	1,471	150	1,621
リビア	75	5,982	485	6,542
ナイジェリア	18	10,939	586	11,543
その他/不明	171	32,931	14,454	47,556
東・南アジア	85,570	944,129	503,173	1,532,872
ブルネイ	26	21,043	1,500	22,569
香港	404	185,500	2,500	188,404
日本	77,310	197,268	30,100	304,678
韓国	4,561	28,540	9,015	42,116
マカオ	56	16,000	1,000	17,056
マレーシア	311	59,599	363,000	422,910
シンガポール	152	58,194	71,917	130,263
台湾	1,992	151,824	4,300	158,116
その他/不明	758	226,161	19,841	246,760
西アジア	2,290	1,361,409	108,150	1,471,849
バーレーン	63	28,238	5,000	33,301
イスラエル	104	9,186	23,000	32,290
ヨルダン	108	5,235	7,000	12,343
クウェート	93	69,217	10,000	79,310
レバノン	19	21,521	5,500	27,040
オマーン	18	18,632	1,500	20,150
カタール	13	44,279	1,000	45,292
サウジアラビア	243	948,329	18,000	966,572
UAE（アラブ首長国連邦）	389	172,755	20,000	193,144
その他/不明	1,240	44,017	17,150	62,407

地 域／国	永住	一時的滞在	非正規滞在	合 計
ヨーロッパ	165,030	459,042	143,810	767,882
オーストリア	21,854	1,203	2,000	25,057
ベルギー	3,473	2,524	4,933	10,930
フランス	1,082	4,808	26,121	32,011
ドイツ	42,489	7,015	4,392	53,896
ギリシャ	88	15,527	7,500	23,115
イタリア	4,075	70,113	50,000	124,188
オランダ	10,250	2,368	1,000	13,618
スペイン	15,753	6,071	4,000	25,824
スイス	842	5,971	6,199	13,012
英国	46,234	38,256	7,125	91,615
その他/不明	18,890	305,186	30,540	354,616
南北アメリカ・信託統治領	2,386,036	286,103	709,676	3,381,815
カナダ	359,118	30,027	2,975	392,120
アメリカ合衆国	1,979,408	99,815	510,000	2,589,223
CNMI	1,288	15,399	1201	17,888
グアム	44,917	1,628	500	47,045
その他/不明	1,305	139,234	195,000	335,539
オセアニア	226,168	55,814	31,001	312,983
オーストラリア	209,017	716	2,923	212,656
ニュージーランド	17,051	260	120	17,431
パラオ	5	3,266	400	3,671
パプア・ニューギニア	64	4,140	7,339	11,543
その他/不明	31	47,432	20,219	67,682
地域不定		8,767		8,767
海上労働者		216,031		216,031