



Japan
Fund for
Poverty
Reduction



見解書

アセアン経済共同体におけるスキル移動の実現： 今後の展望と課題

2015年9月

エグゼクティブ・サマリー

東南アジア諸国連合（アセアン）は、高いスキルをもつ専門職のアセアン経済共同体（AEC）内の移動を円滑にするための効果的な枠組みを2015年12月までに構築したいと明言しているが、現場における進捗は遅く、足並みもそろっていない。

アセアン加盟国は以下の3つの課題に直面している。①資格認証プロセスが複雑なために、域内を移動する専門職が職業上の資格や学歴の評価・認証を受けようとする意欲が事実上阻害されている。②特定の職業を国民に限定する旨を定めた憲法の条項や、複雑かつ曖昧な就労ビザ取得の要件や手順などといった国家レベルの障壁によって、専門職はアセアン労働市場へのアクセスを制限されている。③文化や言語、そして社会経済的な違いを認識しているがゆえに、域内の移動にあまり関心のない専門職が多い。

現実に障壁が認識されているにもかかわらず、「スキルの高い労働力の自由な移動」を円滑にしようというAECの希望は、アセアン地域ばかりでなく世界中に広がる人口構造、経済、および社会の主要な変化に沿った、時節に適ったアセアンの政策目標になっている。この分野で真の進捗を達成しない限り、アセアン地域は競争の激しい、スキル重視の世界経済において後れをとるおそれがある。

したがって、今後10年、さらにはそれ以降のアセアン地域における市民のより自由な移動に向けた、現実的なロードマップを作成することが極めて重要である。そのためには2本柱の戦略が求められるだろう。まず、短期・中期的にアセアン加盟国が協力し、移動する専門職の資格認証のしくみにみられる当面の課題にしっかりと対処し、専門職の域内労働市場へのアクセスを向上させる必要がある。次に、政府はより長期的な視点を持ち、労働者にアセアン共通の基準に従ったスキルを身につけさせるための国家的な教育・訓練制度に投資するべきである。本当の意味の進歩が

生まれるのは断続的であることが多いが、最大限の持続的な努力と関与は常に求められる。

I. はじめに

2015 年は東南アジアのすべての国にとって、アセアン経済共同体（AEC）発足の記念すべき年となる。AEC は 2015 年 12 月までに、中でも特に「スキルの高い労働者の自由な移動」を可能にすることによって、域内の 6 億を超える人々のためのより良い経済機会を創出する単一市場と生産基盤の確立を想定している。東南アジア 10 カ国からなる政治経済組織である東南アジア諸国連合（アセアン）は、資本や物品の移動の障壁を取り除くという点で大きな成果をあげてきたが、最も重要なリソース、すなわち人的資本の移動における進捗は、依然として初期の段階にある。この分野で真の進捗を達成しない限り、アセアン地域は競争の激しい、スキル重視の世界経済において後れをとるおそれがある。¹

地域の人的資本がもつすべての潜在能力を活用するためにも、高度なスキルをもった労働者の移動をより積極的に受け入れる姿勢が求められる。² そうした移動を円滑にするための効果的な枠組みの構築に向けて、アセアンでは多大な取り組みが行われてきたものの、現場における進捗は遅く、足並みもそろっていない。例えば、2005 年から 2012 年の間に、アセアン加盟国は 6 つのセクター（エンジニアリング、看護、建設、医療、歯科、および観光）における相互認証協定（MRA）、ならびにその他 2 つのセクター（測量および会計監査）における MRA の枠組み協定を締結した。しかしながら、実際の適用は進んでいない。書類上の進捗はみられても、国家および地域レベルでの技術面や政治上の障壁が、専門職の他のアセアン諸国への移動・就業を妨げている。

そうした障壁の代償は地域にとって甚大である。域内を移動できず、また移動できる現実的な見通しもないため、アセアンでは多くの専門職が仕事に就いていないか、あるいはもっと一般的には能力以下の職に従事している。すなわち、彼らは自分の教育や技能のレベルより著しく低い仕事に就いており、頭脳浪費を招いている。加えて、才能は世界中でますます重視されるようになっており、アセアン域内を移動できない専門職が他の地域に移動する場合もある。現在のデータが示すように、200 万人もの専門職がアセアン加盟国を出て、欧州やオセアニア、北米の多くの国に住んで働いており、アセアン地域にとって重大な頭脳流出が起きている。³ 事実、マレーシアやフィリピンなど一部のアセアン加盟国は、海外に移住した才能ある自国民を一時的、あるいは永続的に呼び戻そうと努めている。専門職、もっと幅広くはスキルの高い労働者が国境を越えてアセアン域内を移動できること、そして彼らを有効活用できることは、スキルを要する労働集約型の生産工程をどこに配置する

¹ スキルの高い労働者の自由な移動は、アジア経済共同体（AEC）の 4 本柱の 1 つである。付属書類を参照。

² 本報告書では、「高いスキルをもつ」労働者を、大学教育またはそれに相当する教育を受けた人、および/または専門的な職業に就くにふさわしい特別なスキルまたは知識を有するか、特別な訓練を受けた労働者と定義する。

³ 国連経済社会局および経済協力開発機構（OECD）、「世界における移民の状況（“World Migration in Figures”）」（2013 年 10 月 3、4 日にニューヨークで行われた、国際的な人の移動と開発に関する国連ハイレベル対話において提示された文書）、3、www.oecd.org/els/mig/World-Migration-in-Figures.pdf。

かに関する投資家の判断にも影響を及ぼし、また地域の競争力に直接的な影響を与える。

本報告書は、アセアン域内における専門職の移動の自由化についての障壁についての理解を深め、そうした障壁を徐々に取り除いていくための戦略を策定することを目的とし、アジア開発銀行（ADB）と移民政策研究所（Migration Policy Institute ; MPI）による長期的な取り組みとしてまとめられている。報告書は4つの部分に分かれており、セクション1では、現時点のアセアン域内における専門職の移動の特徴や程度について、我々が何を把握し、何を把握していないか、そして新たな調査やデータが必要な分野はどこかについて検討する。セクション2では、専門職の移動を管理するうえで各国が直面する進捗および課題を明らかにする。セクション3では、短期、中期、および長期的に政策改革が必要となる可能性のある分野について概要をまとめる。最後に、アセアン域内の発展をグローバルな文脈、特にいわゆるグローバルな人材競争の点から考察する。本報告書はADBとMPIの一連の出版物の第一弾であり、より有効な地域統合に向けた進捗を促進し、アセアン地域の目の前にある機会をもっと幅広く、よりグローバルな文脈に置くことができる重要な研究課題の概要を説明するために作成された。

II. アセアン地域における、スキルの高い労働力の移動：現状

国連の最も新しい推定によれば、2013年のアセアン地域における移住者950万人のうち、7割（650万人）は他のアセアン加盟国からの移住者であった。⁴こうした状況は、アセアン移住者の6割が域外に移住していた1990年とは大きく異なっている。⁵

この20年間でアセアン域内の人の移動は大幅に増えたが、そのほとんどが2、3の経路に集中しており、域内の人の移動には深刻な偏りがあることがわかる。2013年にアセアン域内を移動した650万人の約97%は、タイ、マレーシア、およびシンガポールのたった3カ国間を移動した。⁶国連のデータによれば、アセアン域内では57の移動経路があり得るが、上位5つの経路（ミャンマーからタイ、インドネシアからマレーシア、マレーシアからシンガポール、ラオス人民民主共和国からタイ、カンボジアからタイ）がアセアン域内の移動全体の88%を占めている。⁷ ミャンマ

⁴ 国際労働機関（ILO）およびアジア開発銀行（ADB）、アセアン共同体2015: より良い仕事と繁栄の共有をめざす統合の運営（バンコク：ILOおよびADB、2014）、xiii、

www.adb.org/sites/default/files/publications/42818/asean-community-2015-managing-integration.pdf; 国連経済社会局、「国際的な移民数の傾向：出生国および移住国別にみた移住者（“Trends in International Migrant Stock: Migrants by Origin and Destination,”）」2013年改訂版、

<http://esa.un.org/unmigration/TIMSO2013/migrantstocks2013.htm> のデータを基に筆者が算出。

⁵ 国連経済社会局、「国際的な移民数の傾向：出生国および移住国別にみた移住者」のデータを基に算出。

⁶ ILOおよびADB、アセアン共同体2015: 統合の運営、84

⁷ Guntur Sugiyarto および Dovelyn Rannveig Agunias、アセアンにおけるスキルの高い労働力の「より自由な」流れ：2015年以降の目標、機会、および課題（A 'Freer' Flow of Skilled Labour within ASEAN: Aspirations, Opportunities and Challenges in 2015 and Beyond）（バンコクおよびワシントン D.C.：国際移住機関および移民政

一から 200 万人ほどがタイに移動しており、これはアセアン域内で移動した人数全体のほぼ 3 分の 1 にあたる。一方、インドネシアからマレーシア、マレーシアからシンガポール、ラオス人民民主共和国からタイにはそれぞれ 100 万人ほどが移り住んでいる。⁸

興味深いことに、アセアンで海外居住者の数が最も多い2つの国、フィリピンとベトナムからの長期居住者および永住者は、一般に域外、特に米国に居住しているが、それは、明らかに歴史的な理由やそれに関連する理由による。世界における短期出稼ぎ労働者の最大の供給元の1つであるフィリピンは、大半の労働者を中東・湾岸諸国、加えてそれより数は少ないが欧州などに送り込んでいる。

アセアン域内の人の移動に関する人口統計はまだはっきりとわかっていないが、ある調査の概算では、10 人中ほぼ 9 人がスキルの低い労働者であり、専門職の移動が非常に少ないことを示している。⁹ スキルの低い労働者の域内からの採用は、過去 40 年間で増え続けている。具体的にいうと、一時滞在するスキルの低い労働者の入国が始まったのは、1970 年代のシンガポールだった。マレーシアは長い間農園労働者としてインドネシア人を雇用しているが、それ以外のセクターにスキルの低い労働者の流入が拡大したのは 1990 年代からである。タイにおいてはより最近のことである。

専門職の移動に関するデータは、把握するのがさらに困難である。高いスキルをもつ労働者の移動、特に職業およびセクター別に集計されたデータについては、情報やデータの欠落が深刻である。政府の調査において人の移動に関する基礎情報は所々欠落しており、有益な情報を含む行政データは不完全なうえに入手が困難である。

アセアン地域の主要な受入国から入手できるデータは、域内移動者のほとんどがスキルの低い労働者であるという一般的な印象を裏付けている。シンガポールは世界で最も多くの外国人労働者を抱える国の 1 つ（1970 年には人口の 3%だったが、2010 年には 35%まで増加）だが、スキルの高い労働者や専門職は 2012 年のシンガポールの非居住労働者の総数 130 万人の 4 分の 1 にも満たない。^{10 11} マレーシアを別として、スキルの高い労働者および専門職の大半は、中国、インド、米国、英国、フランス、オーストラリアなどといったアセアン域外からである。マレーシアの場合は、国際労働機関（ILO）の報告によると、半数以上が域内からであるものの、高度なスキルを必要とする職業に就いている人は 10%しかいない。¹² タイでも同様に、

策研究所、2014)、7、www.migrationpolicy.org/research/freer-flow-skilled-labour-within-asean-aspirations-opportunities-and-challenges-2015.

⁸ 国連経済社会局、「国際的な移民数の傾向：出生国および移住国別にみた移住者」2013年改訂版のデータを基に筆者が算出。

⁹ Aniceto Orbeta Jr.、「アセアンにおける労働移動の強化：スキルの低い労働者に注目（“Enhancing Labor Mobility in ASEAN: Focus on Lower-skilled Workers”）」（協議資料 2013-17、フィリピン開発学問研究所（Philippine Institute for Development Studies）、2013年2月）、www.pids.gov.ph/dp.php?id=5153.

¹⁰ Brenda Yeoh および Weiqiang Lin、「シンガポールの移住者人口の急増がもたらす政策課題（“Rapid Growth in Singapore’s Immigrant Population Brings Policy Challenges,”）」、移民情報ソース（Migration Information Source）、2012年4月、www.migrationpolicy.org/article/rapid-growth-singapores-immigrant-population-brings-policy-challenges.

¹¹ Orbeta、「アセアンにおける労働移動の強化」5；ILO および ADB、アセアン共同体 2015：統合の運営、85、86

¹² ILO および ADB、アセアン共同体 2015：統合の運営、83、86。

ほぼすべて（97%）が他のアセアン諸国出身だが、優れたスキルをもつとみられる労働者はそのうちの3%にすぎない。¹³

III. アセアンにおけるスキルの高い労働力の流れの管理： 2015年以降の進捗と課題

アセアン域内における専門職の移動の実際の規模と、スキルの高い労働力の自由な流れというアセアンの目標の間には、著しいギャップがある。このギャップの原因は何だろうか？アセアンが高いスキルをもつ労働力の移動を円滑化したいと明言しているにもかかわらず、専門職が域内を移動し、なおかつそのスキルを活用するのを妨げる明らかな障壁が存在している。アセアン各国が直面している課題は以下の3つである。①複雑な認証プロセスが、域内を移動する専門職が資格の評価および認証を受ける意欲を事実上阻害している。②より深刻なのが、他のアセアン加盟国に居住し就労するのを、不可能とまでは言わないものの難しくしている国内の規制や慣行のせいで、スキルの高い外国人労働者のアセアン労働市場へのアクセスが制限されている。③特に難しいのは、文化や言語、そして社会経済的な違いのため、多くの専門職は域内の移動に、そしてアセアンの雇用主は専門職の採用にそれほど関心がない。

A. 資格をアセアン内で通算可能にする

アセアンの政策立案者は、職業上の資格や学歴を教育機関、雇用主、そして加盟国の間で通算できるようにするための方法を明確にするという重要な課題に直面している。移動を望む専門職は一般に、受入国での資格認証が容易でないことから、自らのスキルや教育を十分に活用できない、あるいは過小評価されると感じている。

許認可制の職業の認証プロセスは厄介な場合が多く、外国で訓練を受けた専門職は数年かけて再び教育を受け直すか、指導の下で広範な職業経験を積むよう求められるケースもある。他の国の許認可および認証機関の決定を理解し、評価するための明確な政策決定や適切なプロトコルがないために、受入先の国の規制当局は外国で訓練を受けた候補者をケースバイケースで評価しなければならないのが一般的だ。

このような問題があるとはいえ、大きく進捗した面もある。前述の通り、アセアン加盟国は特定のセクターの認証プロセスをより透明で体系的なものにするために、2007年より開始されているMRAに調印した。完全な実施はこれまでのところ難しいものの、エンジニアリング、看護、建設、医療、歯科、および観光セクターのMRAは域内を移動する専門職の資格認証規則を定め、ケースバイケースで評価する必要性を減らしている（あるいは、観光セクターの場合は完全になくしている）。

アセアン加盟国内で専門職の資格を認証するための明確で一貫性のある規則を設けることで、MRAは労働者や雇用主（見込みを含む）が抱く認証手順や認証結果への

¹³ 同文献、86

不安を大幅に減らし、調印国の間における円滑なスキルの流れを促進できる。本協定によって、スキルが雇用主や政府の規制当局者に正確に評価され、その対価が得られる。教育機関がより高度な品質基準を採用することから、MRA の調印および実施は域内全体の教育制度の向上にも資するだろう。

協定書に従って実施が進めば、観光関連の 32 の職業に就いているアセアンの専門職は、域内の移動に伴い資格が自動的に認証されることになる。エンジニアリング、看護、建設、医療、および歯科の専門職は、送り出し国と受け入れ国の間にある資格基準や業務慣行のギャップを埋めるための補完的な措置を完了した後で、認証を申請する資格が与えられる。

また、MRA の実施を促進し、組織化するためのアセアン合同調整委員会が、MRA の一環として結成された。例えばアセアン歯科医師合同調整委員会（ASEAN Joint Coordinating Committee on Dental Practitioners ; AJCCD）は、各国の歯科医療従事者の規制当局が指名する 2 名以下の代表者からなる。エンジニアリングと建築に関する MRA はさらに一步先を行き、アセアン全域の登録簿であるアセアン公認専門エンジニア登録簿（ASEAN Chartered Professional Engineers Register ; ACPER）、およびアセアン建築士委員会（ASEAN Architect Council ; AAC）を設立し、認証・認定プロセスの合理化と一元化を図っている。

MRA のすべてのセクターを対象に教育または訓練の達成水準を測定し、より透明なキャリアラダーを構築するために、2014 年 8 月、アセアン加盟国はまたアセアン資格参照枠組み（ASEAN Qualification Reference Framework ; AQRF）を策定した。AQRF のねらいは、国の資格認定枠組み（NQF）を共通の参照枠組み（CRF）に基づいて策定することにより、加盟国間の規制の取り決めを比較可能にすることである。2008 年に作られた欧州資格認定枠組み（European Qualifications Framework ; EQF）と同様に、AQRF は共通の地域の基準点および資格換算基準（translation grid）であり、アセアン加盟国ごとに異なる制度の下での資格の理解、比較、および評価を容易にするだろう。適切かつ広く活用されれば、AQRF は労働者や学生の域内の移動を促進すると思われる。

ただし、補完的なこれら 2 つのしくみを稼働できるようにすることは簡単ではない。その主な理由は 5 つある。

第 1 に、資格認証への抵抗は単なる「職業的な保護主義」の問題ではない。自分が専門とする職に就くために専門職が知らなければならないことは、国によってまさに異なるからである。政府間で MRA に調印しただけでは十分ではない。それは、確実な実施措置には、極めて技術的に、多くの場合「政治的に」、職業ごとの詳細な分析や交渉が必要になるからである。範囲の広い職業（例えばエンジニアリング）の中には、個別に検討しなければならないさまざまな訓練制度と基準をもつ多くの下位区分が存在する。もう 1 つの複合的な要因は、資格の範囲を超えて、ある専門職が行うと期待される活動の範囲は国によって異なる場合が多いということだ。また、一部の国では規制の対象だが、他の国では規制されていない職業もあり、域内の認証プロセスをさらに複雑にしている。

第2に、政府間の協議は各調印国でそれぞれの職業について自動的な資格認証を行う方法に注力してきたが、それは資格の一部認証よりもはるかに達成が難しい目標である。自動的な認証、つまり調印国で認可された専門職の資格を、新たな評価や訓練なしで規制当局が承認することはMRAにおける究極の判断基準であるが、ほとんど実施されていない。欧州連合において「自動システム」をもつ7つの職業（建築士、歯科医、医師、助産師、看護師、薬剤師、および獣医）以外には、自動認証はオーストラリア・ニュージーランド間（すべての職業）、ならびにカナダ・米国間の医療従事者など、ごく少数の例しかない。

規制のある職業については、専門的な資格の全面的な認証や、外国の資格をもつ専門職の就業許可は一般に、外国との訓練および品質基準の違いを埋めるための補完的措置が条件である。そうした措置は通常、公衆保護の原則に根差しており、ほとんどの場合、外国と自国の資格認定基準の比較可能性が決して完璧ではないという理由で正当と考えられている。

補完的措置を受けるよう求められたら、アセアンの専門職は不快になり、やる気がそがれるだろうと感じているのは、政府の当事者も同様である。そのため政策立案者にとっての課題は、どの資格が同等であるかではなく、同等でない資格に対してどう対処するか、そしてさらなる教育、訓練、および指導、見習い制度を通じて公平かつ効果的にギャップを埋める方法を判断することである。ケベック・フランス協定（ボックス1を参照）では、まさに資格の一部認証がはるかに実践的で実行可能なオプションである。

ボックス1. 補完的措置：フランス・ケベック協定からの知見

2008年の専門的な資格の相互認証に関するフランス・ケベック協定（2008 France-Quebec Accord on the Mutual Recognition of Professional Qualifications）は、公衆保護の必要性と専門職の移動促進という目標のバランスをとるために最も有益な一例である。フランス・ケベック協定の下では今日までに、幅広い職業と高いスキルが求められる職業を対象とした80を超える相互認証の取り決めが締結された。そのうちの3分の1で、補完的措置が義務付けられている。

協定の下では、ある職業の仕事の範囲、またはそれぞれの国で適用されている公式の資格・訓練プログラムに著しい違いがみられる場合に限り、完全な認証を受けるのに補完的な措置が求められることがある。補完的措置が必要になれば、規制当局は適応期間、すなわち外国の資格をもつ専門職が受入国固有の専門スキルを獲得するための短期間のインターンシップか、状況に応じた試験を優先し、新たな訓練はあくまでも最終的な手段にすぎないと規定されている。

例えば、資格の完全認証を取得し、ケベック州で専門職として仕事に従事するためには、フランスの資格を持つ看護師および医師はケベック州の病院で3カ月間のインターンシップを受けなければならない。そうした補完的措置は相互的なものではなく、フランスでは適応期間は義務付けられていない。同じように、ケベック州で専門職として従事する資格を完全に付与されるためには、フランスのエンジニアはケベック州の指導者による監督の下で1年間働く必要がある。これはエンジニアが規制対象の職業でないフランスでは必須ではない。

出典：移民政策研究所欧州上級政策アナリスト（Europe Senior Policy Analyst）
Maria Vincenza Desiderio による、フランスおよびケベック州の官僚へのインタビュー、
2015 年 7 月、Maria Vincenza Desiderio、「欧州における外国資格認証の向上
（“Improving the Recognition of Foreign Qualifications in Europe”）」（欧州委員会移住
に関する専門家グループのために作成された協議文書、2015 年 4 月）
<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3253&NewSearch=1&NewSearch=1>.

第3に、卒業資格の認証は、規制を受ける職業の資格または就業できる権利の認証と同等ではない。以下のボックス2で強調しているように、規制対象の職業で認可を受けるには、卒業証書だけでなく実務経験も必要とされる傾向にある。訓練は多種多様で、学習の成果を判定するのがより困難なので、実務経験の認証はより難しい。例えば、MRAの下で完全な認証を得るために、アセアンの歯科医や医師は送り出し国で5年以上継続して実際に仕事をしていることを証明しなければならず、一方看護師は最低3年間実務に就いていなければならない。同様に、エンジニアは卒業後7年間の経験を有し、そのうちの2年間は重要なエンジニアリング業務に携わっていなければならない。また建築士は最低10年間実務に就き、うち5年間は建築士の免許を取得した後でなければならない。こうした要件が入国のさらなる障壁となっている。

ボックス2. 許認可と認定の違いは何か？

許認可とは、規制機関または政府当局が規制の対象となる職業の資格をもつ個人の専門職または組織に、営業許可、または労働許可を与えるプロセスのことである。許認可に関する規制は一般に、組織または個人が公衆の健康と安全を守るための最低限の基準を満たすよう徹底を図るべく定められる。個人の専門家への許認可は、教育および専門的な経験を何らかの形で評価し、専門職の登録簿に登録された後で付与されるのが一般的である。

認定にはより幅広い意味があり、卒業証書やカリキュラム、組織などを指す。定義上、認定は権限を与えられた機関が組織、卒業証書、または訓練/教育カリキュラムが所定の適用基準を満たすことを評価し、認定する公式のプロセスである。許認可とは異なり、認定はふつう、法規制により義務付けられるプロセスではなく自発的なプロセスであり、就業する権利を付与するものではない。

第4に、遂行には多大な労力が必要とされ、高度な技術が要求され、なおかつ政治的に困難な場合がある。MRAによって外国人の専門職に対する障壁を簡略化し、低減したい政府は、認証プロセスのさまざまな側面に責任を有する多様な利害関係者のいる、極めて複雑なシステムに直面している。

専門職および雇用主は職務の遂行にとって極めて重要な訓練プロセスと要件を理解しているので、彼らは資格の交渉と技術分析の両方に関与するべきである。規制を受けない職業では、資格が「同等」であると表明されても、それが信用できないも

のであれば雇用主は信じないが、規制を受ける職業については、専門機関または国の規制機関でさえも他国の制度による資格認定に対し懐疑的である場合が多く、ゆえに誠実に MRA を実施することに消極的なのである。

最後に、MRA および AQRF の実施に対する国民の支援や熱意はこれまでのところ立ち遅れているが、それを改善するには、政府が強いリーダーシップを発揮し、従業員および雇用主の両方への本当の恩恵を理解してもらわなければならないだろう。高いスキルをもつ人材のアセアン域内における移動がもたらすメリットを、もっと強く主張する必要がある。そうしなければ、域内各国の職能団体は MRA や AQRF の影響に今後も懸念を抱き続け、職業やメンバーにとっての恩恵でなく、脅威を感じるようになるだろう。例えば、エンジニアリング・サービスのセクターにおける MRA の実施に関する 2011 年の調査の結果、域内の多くのエンジニアは ACPER への登録に大きなメリットがあるとは考えていないことが明らかになった。¹⁴ 調査では、登録によって得られる昇進の明確な道筋や機会の欠如が、重要な問題として浮き彫りにされている。

雇用主も MRA についてよくわかっておらず、あまり関心を持っていない。MRA および AQRF の実施への雇用主の関与はひいき目に見ても一時的なもので、極端に消極的である。例えば最近行われたタイの会計士の雇用主調査では、MRA について知識と理解のある雇用主はわずか 16% にすぎないことがわかった。¹⁵ 同じように、アセアンが資金を提供し、観光セクターの 240 名の利害関係者を対象に 2013 年に実施された地域調査の結果、MRA を熟知しているのは 30% 未満であった。¹⁶ ジャカルタの観光セクターに焦点を当てた別の調査からは、ホテル経営者は MRA を知らないかまたは重視しておらず、そのため従業員も認証を得ることに無関心であることが明らかになった。¹⁷ 企業が採用を判断する際に実際に AQRF を活用するかどうか注目すると、AQRF にも同じような懸念があるようである。

B. 専門職のためにアセアン労働市場へのアクセスを改善

資格認証の問題よりもはるかに大きいのは、アセアン労働市場へのアクセスが制限されているという問題である。AEC が創設されても、域内における専門職の完全な

¹⁴ Gue See Sew 工学修士博士、「エイペックエンジニアの登録、課題、エンジニアリング業務の移動性を促進するための方法 (“APEC Engineer Register, Challenges and the Way Forward to Promote Mobility of Engineering Services”）」(協議文書、第 43 回エイペック工業科学技術作業グループミーティング、台湾台北市、2012 年 8 月)、6、www.gnpgeo.com.my/download/publication/2012_01.pdf。

¹⁵ Tiyyadah Pichayasupakoon、「アセアン経済共同体 (AEC) が会計士の採用に与える影響：タイ株式市場における上場企業についてのケーススタディ (“The Impact of the ASEAN Economic Community (AEC) on the Recruitment of Accountants: A Case Study of Listed Firms on the Stock Exchange of Thailand,”)、シラパコーン大学社会科学、人文、および芸術学部機関誌 (*Journal of Social Science, Humanities, and Arts*)、no. 2 (2014): 1-24、www.journal.su.ac.th/index.php/suij/article/view/428。

¹⁶ Alan Hickman および Jim Irwin、「観光セクターの専門家に関する MRA 実施のギャップ分析 (*Gap Analysis on Implementation of MRA on Tourism Professionals*)」(ジャカルタ：アセアンオーストラリア開発協力プログラム第 II フェーズ、2013 年)、38、<http://aadcp2.org/tr-gap-analysis-on-implementation-of-mra-on-tourism-professionals/>。

¹⁷ Nila Krisnawati Hidayat、「人材のグローバルな競争力を目指した、ジャカルタの 5 つ星ホテルにおける観光セクターの専門職へのアセアン MRA の適用分析 (“Analysis of the Adoption of ASEAN MRA on Tourism Professional at Jakarta Five Star Hotel Towards the Human Resources Global Competitiveness,”)」*SSRN エレクトロニック・ジャーナル (Electronic Journal)*、2011 年 12 月、15

労働移動は保証されていない。そのうえ、人的資本の国境を越えた効率的な移転に MRA がどれほど寄与するかは、MRA の計画や実施の具体的な特徴、ならびに専門職の加盟国間の移動をサポートするより幅広い政策枠組み（貿易協定や入管法など）の中に MRA が組み込まれているかどうかによって左右される。つまり、MRA だけでアセアン加盟国が他国の労働市場にアクセスできるようになるわけではない。

2012 年、アセアン加盟国は特定の個人の域内移動を合理化するための画期的な 2 つの協定を締結した。アセアン自然人の移動協定（MNP）は、物品およびサービスの貿易や投資に従事する人、例えば商用訪問者、企業内転勤者、契約に基づくサービス提供者の国境を越えた一時的な移動を円滑にするための法的な枠組みを定めている。もう 1 つの協定、アセアン包括投資協定（ACIA）は、「相当な額の資本またはその他のリソースを投入する」投資家、企業の経営幹部、経営者、および取締役に入国、一時滞在および就労の認可を付与する。

ただし MNP も ACIA も、他のアセアン加盟国において雇用、一時滞在または永住、あるいは市民権を求める個人には適用されない。特に ACIA は、送り出し側の国の登録企業に雇用されている個人にのみ適用される。確かなデータはないとはいえ、専門家の間では、域内の専門職の移動の大半は企業内転勤に関わるものであると見解が一致している。¹⁸

よってアセアンは、63 の職業の専門職に簡単な雇用契約で米国、メキシコ、およびカナダ間の移動を認める北米自由貿易協定（NAFTA）のようなオープンさからはほど遠い。またアセアンは、高いスキルをもつ労働者にビザなしの入国を許可する、カリブ共同体共同市場（CARICOM、カリブ海の 15 の国と地域で構成される政治経済組織）のようなもっと限られた範囲の地域グループと比較してもそれほど意欲的ではない。さらに、言うまでもなく、スキルレベルに関係なく市民が加盟国間を自由に移動、居住し、職を求めることができる欧州連合（EU）や欧州経済領域（EEA）とは比べものにならないほど控えめである（詳細は付属書類の表 A-2 を参照）。

前述したように、MRA を完全に実施したとしても、そうした職業に就く専門職の移動が保証されるわけではない。MRA は域内で登録または資格が認定された専門職を他のアセアン加盟国で対等に認証し、就業できるようにすることができるだけである。協定は外国人専門職の制限のない自由な流れの先駆けではない。言い換えると、MRA は、共通認識とは違って、「人の移動のためのツールではない」。資格の相互認証以外にも、専門職の域内の移動やスキルの発揮を妨げる国家レベルの障壁は、下記に示すようにいくつかある。

- 特定の職業を国民に限定する憲法の規定
- 高いスキルをもつ専門職の配偶者の雇用への制限を含め、就労ビザ取得のための複雑かつ曖昧な要件および手順
- 外国人専門職やスキルの高い労働者の数に上限を設け、特定のセクターや職業への外国人の就労を制限
- 外国人労働者の雇用許可が認められる前に、ある雇用機会に対応できる現地/自国民の労働者がいないことを証明するための、経済および労働市場調査

¹⁸ 高水準の専門家による円卓会議：アセアン経済共同体におけるスキル移動の実現：課題、機会および政策の示唆（ADB および移民政策研究所主催、2015 年 5 月 11、12 日、パリ）に出席した専門家の合意

- 規定期間内に外国人労働者を現地労働者に切り替えるよう雇用主に義務付けること、すなわち有効求人のために現地労働者を訓練するよう雇用主に求める事実上の要件
- 現地語に堪能であるという要件

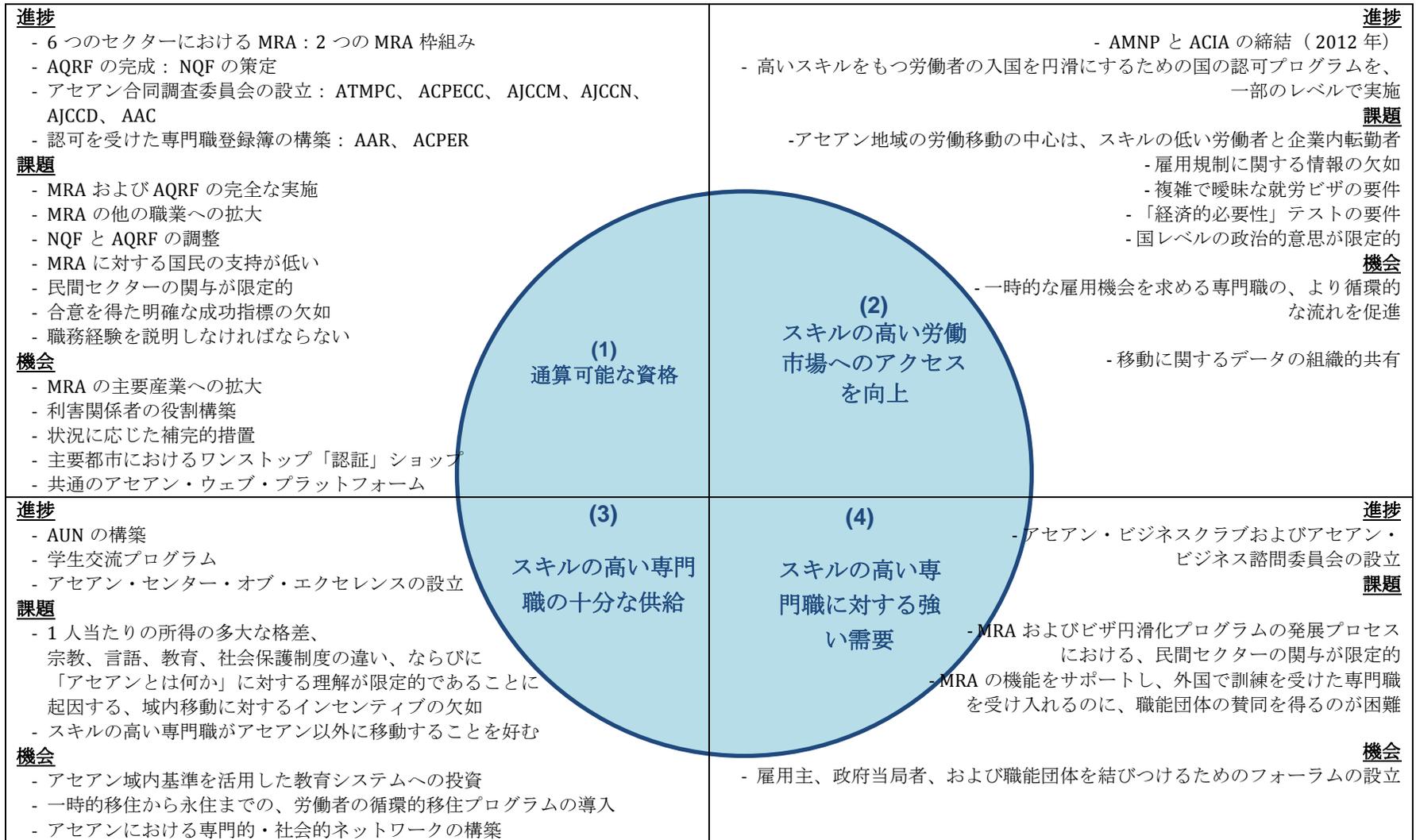
C. 専門職のアセアン域内の移動を促進

3 つめの課題は、移動を望む人の入国や雇用へのアクセスの欠如の問題を超えて、そもそもアセアン域内を移動しようという専門職の関心を高めるにはどうすればいいかということである。

一部の国々にみられる社会や文化、そして経済面の違い、とりわけ国民 1 人当たりの所得の多大な格差、ならびに宗教、言語、教育、社会保護制度の違いが、専門職の域内移動を妨げている。例えば、専門職の移動を向上させるための先駆けとして重要な、アセアン全体の学生交流を奨励するために行われている現在の取り組みは、言語や、教育の質および教育経験の違いに阻まれている。1992 年第 4 回アセアン・サミットの頃から、アセアン加盟国は共同でこの問題に対処しようとしている。第 4 回サミットでは、加盟国は「人材開発の促進を通じて連帯と地域のアイデンティティの発展を加速させ」、「域内の主要な大学および高等教育機関の既存のネットワークを強化する」よう求めた。3 年後、加盟国はアセアン大学ネットワーク（AUN）の設立を支援し、AUN は現在アセアンが特定した優先分野における共同の調査・研究、および教育プログラムの促進に注力している。また近年、域内ではさまざまな卓越した研究教育拠点が創設されている。だが、そうした明らかな発展はあるものの、多くの関係者からするとアセアンでは、より統合の進んだ他の経済共同体にみられるような、強力な地域としてのアイデンティティと自覚がまだ確立されていない。

民間セクターの人の移動に対する関心の高まりもまた、スキル人材の移動を促す要因である。民間セクターにフィードバックとガイダンスを与えるためのアセアン・ビジネスクラブ、およびアセアン・ビジネス諮問委員会の設立は正しい方向へと進んではいるが、雇用主および職能団体による MRA やビザ円滑化プログラムの実施への関与は現在十分とは言えない。

図 1. アセアンにおいて、高いスキルをもつ労働力の移動を実現するための 4 つの要素：進捗、課題、および機会



略語：

MRA: 相互認証協定
 AQRF: アセアン資格参照枠組み
 NQF: 国の資格認定枠組み
 AUN: アセアン大学ネットワーク

AMNP: アセアン自然人の移動協定
 ACIA: アセアン包括投資協定
 AAC: アセアン建築士委員会
 ACPECC: 公認専門エンジニア調整委員会

ATPMC: アセアン観光専門家モニタリング委員会
 AJCCN: アセアン看護合同調整委員会
 AJCCM: アセアン医師合同調整委員会
 AJCCD: アセアン歯科医師合同調整委員会

ACPER: アセアン公認専門エンジニア登録簿
 AAR: アセアン建築士登録簿

IV. 改革の機会：教育および移動に対するさらなる地域協力の構築

上記の課題に直面しているのはアセアン地域だけではない。欧州連合などの他の地域でも、スキルの高い労働者の移動の円滑化を進める試みは、技術面や政治上の障壁に遭遇している。¹⁹ 中には、調印はされたものの全面的な実施にまで至らなかった、あるいは移動に大きな影響を与えるほど十分に移動の障壁を削減できなかった協定もある。

ケベック-フランス協定など、成功した数少ない MRA は、一般に以下の 2 つの要件を満たしている。(1) 時間のかかる専門的な任務であっても、プロセスを前進させようという政治的意思、および (2) 技術面の詳細や障壁に 1 つ 1 つ対処し、長い年月を要するプロセスを積み上げていくという粘り強さ。政治的意思は、アセアン各国政府のトップレベルには明らかに存在する。アセアン加盟国の指導者たちはすでに主要ないくつかの職業の MRA に調印し、AQRF を構築している。そして最も重要なことは、経済統合をさらに進めることに合意している。

A. 短期戦略：今できることは何か？

今後の重要な課題は、スキル人材の移動が地域の発展や競争力の要である戦略上のリソースとして理解されるように、もっと幅広く地域における共通見解を育んでいくことである。この目標に向かって、アセアン加盟国は域内を移動する専門職の資格認証をめぐる目下の課題に十分に対処し、アセアン労働市場への専門職のアクセスを向上させるために、短期・中期的に協力できるだろう。

現在地域としての協力が最も実行可能な分野はいくつかあるが、そのうちの 6 つを以下で取りあげる。

¹⁹ Madeleine Sumption、Demetrios G. Papademetriou、および Sarah Flamm、*世界経済におけるスキルの高い労働者の移住：外国人の資格認証に関する国際協力の展望 (Skilled Immigrants in the Global Economy: Prospects for International Cooperation on Recognition of Foreign Qualifications)* (ワシントン DC：移民政策研究所、2013)、7、10、12、www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/CredMRAs-FINAL_0.pdf.

- 認証を与えるための補完的措置が適用される場合は、規制対象である専門職の早期の労働市場へのアクセスを促す。** 教育を受けた優れた人材を自国民だけで確保できている国はないので、加盟国は必要な専門職のアセアン域内からの受け入れのために歩み寄る必要があると考えられる。MRA を機能させるためには、合理的で費用効率の高い補完的措置がある限り、ほとんどの場合において資格認証は部分的なものであり、完全に相互的である必要はないと認めることが重要である。政府はスキルのギャップを確認し、それを埋めるために特別に策定された、それぞれの事情に適した補完的措置を提供できるだろう。そうした措置には、外国の資格をもつ志願者を対象にした目的別の職能試験、ギャップを埋めるための研修コース、指導、実地研修、監督付きまたは条件付きの業務、および妥当な適応期間が含まれる。「懲罰的」と思われるような措置は是が非でも避けなければならない。最も不当で無駄と思われるのは、受入国で一般的な教育および/または訓練の大半を繰り返すよう、他国からの専門職に義務付けることである。
- 認証手順および結果に関する質の高い情報へのアクセスを創出し、向上させる。** 地域の協力において重要な分野は、認証手順および結果に関する情報の質を高め、その知識を規制当局者、雇用主、専門職、および市民社会を含むその他関連する利害関係者にとってアクセス可能なものにすることだ。MRA に対応した簡素化の取り組みが実施されてはいるものの、認証プロセスのガバナンスの複雑さはある程度までしか緩和することができない。したがって、認証の実務についての認識を高め、指針を与えることが重要だ。

例えば、アセアン加盟国は、資格認証を申請する人の数を増やす目的で、比較的大きな都市にワンストップ・ショップを共同で設立することが可能である。加えて加盟国は、共同のアセアン・ウェブ・プラットフォームを確立することもできる。これは、資格認証のコンセプトや用語、国の認証規則、手順、および適切な慣行に関する明確な多言語リソースとなる、ユーザーが使用しやすい双方向ツールである。そうしたプラットフォームは認証プロセスの性質、特徴、および目標を巡る根強い混乱を緩和するのに大いに役立つはずである。また、雇用主、スキル人材、規制機関、および採用担当者が各アセアン加盟国の資格認証手順や結果についての最新の情報にアクセスし、比較することができ、適切な慣行の普及を促すことも可能になるだろう。

- スキル人材が可能な限り早い段階で、外国で取得した資格の認証を受けられるよう促す。** 早いうちの認証申請もまた、認証プロセスの効率を大幅に高めるだろう。スキル人材が、認証手順が開始される、または結果がわかるまでに待たなければならない時間が長いほど、彼らが外国で取得した資格の認証を希望し、実際に認証を受ける可能性は低くなる。²⁰ さらにアセアン加盟国は、資格認定評価

²⁰ Maria Vincenza Desiderio および Kate Hooper、*欧州における移住者の労働市場統合を初期段階から改善する：移住前の対応のための協調的アプローチ (Improving migrants' labour market integration in Europe from the outset: A cooperative approach to predeparture measures)* (ブリュッセル：欧州移民政策研究所 (Migration Policy Institute

の実施を含め、外国資格認証に対する移動前の支援を共同で提供することができる。外国で得た資格の評価によって規制対象の職業に専門職として就労する許可を与えることができるわけではないが、可能な限り早い段階で、スキル人材に認証を申請するよう導くには役立つ。

- **「ポジティブな循環」を通じ、スキル人材のアセアン労働市場へのアクセスを向上させる。** MRA は加盟国間の秩序立った循環的なスキル人材の移動を促進するビザや労働許可政策を通して労働市場へのアクセスを円滑にする、より幅広い一連の政策措置の一環と判断される場合に最も効果的なようでもある。アセアン加盟国の政府は、労働市場で必要とされている専門職の循環を可能にする周到な連携を実行することができる。より循環的な流れを促すことで、労働者は域内における一時的な雇用機会を生かすことができ、結果として雇用主と従業員双方にとって選択肢が広がる。
 - **都市を結ぶスキル人材移動プログラム：**都市レベルでのスキル人材移動プログラムを検討するのも1つの考えである。2025年までのアセアンのGDP成長の40%以上は、人口20万～500万人の142都市によるものと見込まれている。²¹ そうした都市における優先事項、ニーズ、および訓練の機会をもっと十分に掘り下げることが、スキルの高い専門職の域内移動がそれらに応じて果たせる役割を特定するうえでも大いなる可能性がある。
 - **開発目標と人材の移動を結びつける：**資格認証に関する議論のなかに関係目標を取り入れる余地もある。例えば、域内のいくつかの国は特に農村地域における医療や教育サービスの改善を求めている。したがって、入国規制を緩和し、補完的措置の一部を取りやめ、認証プロセスを加速させることで、そうした重要な分野で働くアセアンの専門職の移動を円滑にするために各国政府がさらに協力を強める余地は大いにある。
- **民間セクターとの継続的で有意義な関わり。** 人的資本の開発や高スキル人材移動の制度構築に、民間セクターは極めて重要な役割を果たす。というのも、雇用主は他国の労働者を採用する際の政策プロセスに影響を与えられるからだ。MRAの効果を最大限に高めるには、労働者を雇用する企業のニーズ、そして政策プロセスを反映させなければならない。

雇用主は、規則やプロセスに関しては一定の予測可能性と安定性を望む一方で、

Europe)、2015)、12-15、www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPI-Europe-INTERACT-Predeparture-FINAL-WEB.pdf

²¹ Vinayak HV, Fraser Thompson, および Oliver Tonby 「アセアンについての理解：知らなければならない7つのこと (“Understanding ASEAN: Seven things you need to know”)」 (マッキンゼー・アンド・カンパニー *Insights & Publications*, 2014年5月)

www.mckinsey.com/insights/public_sector/understanding_asean_seven_things_you_need_to_know

必要なスキルや労働力には柔軟性を維持したいと考えている。企業がコア・ビジネスを移転させることを選択する際、その判断はスキルや能力が確保できるか、今後予測される事態に対して新たなスキルを容易に導入できるかどうかで大きく変わる。国際的な企業は、スキルの獲得に関する政府の政策が頻繁に変更されるような所で事業を行おうとはしないものだ。

域内の政府は、主要な民間企業と継続的な話し合いを維持することから始めるとよい。教育制度によってさらに多様なキャリアを奨励する適切なカリキュラムと指導スキルが確実に開発されるよう、学校と企業のさらなる協力もまた必要である。それは民間セクターと政府との共同の取り組みになるだろう。企業はまた、特定の産業界のそれぞれの仕事の機会を示す正確な情報が得られるように、潜在的な労働者を手助けできる。

- **情報の共有と成果の共同モニタリング。**最後に、高スキル人材の自由な移動は、具体的な成果目標をもたないAECの目標にすぎない。AECブループリントは2015年までの準備段階の戦略を策定し、MRAの調印を要請したが、アセアン加盟国間でMRAはどの程度実施されているか、および活用されているかを測定することには具体的に言及していない。問題の一部は、高スキル人材が如何にアセアン各国を移動する（またはしない）のか、すなわちMRAを運用可能にするための取り組みを妨げている現実について、はっきりと理解していないことに起因する。さらに、人の移動に関する既存のデータには欠落している部分がある。例えば、スキル人材の移動を促進する要因である個人の判断とは対照的に、企業内転勤者に関する雇用主の役割についての情報はほとんどないようである。まさに、人の移動に関するデータを域内でより体系的に共有し、そうした移動を円滑にする成果を共同でモニタリングする余地がある。

B. 長期的な展望をもつ：人的資本を地域が共有するリソースととらえる

結局のところ、どんな地域にとっても競争力の源は、変化を続ける経済的ニーズに素早く対応する確固とした教育・訓練システムにある。アセアンも例外ではなく、それがなければ国際的な成功は望めない。多大な進捗があったとはいえ、今日の経済が必要とし、今後の経済成長や競争力にとって必要不可欠な知識やスキルを備えた市民を域内にもっと増やすためには、教育および労働者訓練のシステムをもっと効果的に活用する必要がある。したがって、より長期的な視野に立ち、アセアン加盟国共通の域内基準に沿って労働者に準備をさせるための、国の訓練・教育システムに投資することも重要である。

まさしく、政府および民間セクターの意思決定者および個人が日々行う教育や訓練についての選択や投資が、ダイナミックで競争の激しい、スキル重視の世界経済における地域の命運を最終的に決定することになるだろう。

アセアン地域が発展を維持していくためには、以下を育成・助成し、支援することが不可欠である：

- 変化する経済環境に柔軟に対応する社会の諸機関（あらゆるレベルの学校、労働者団体、および広義に市民社会など）
- 従業員への投資が生産性、イノベーション、および競争力にとって重要なことを理解している雇用主
- 予測可能な政策環境を構築し、民間セクターの社会的責任のある行動を奨励し、恩恵を与える政府
- 向上心はより良い教育および訓練に直接的に結びつくことを理解する家族および世帯
- 自分自身とその未来に常に投資している個人

V. アセアンの競争力の向上と、人的資本への投資

「高いスキルをもつ労働力の自由な流れ」を円滑化させようという AEC の希望は、折しもアセアンの政策目標になっている。それはまた、アセアン地域、そしてまさに世界中に広がる人口構造、経済、および社会の主要な変化に沿ったものでもある。

人の移動に詳しい専門家のほとんどは、今後20年の間に移動は減るどころかより活発になるが、移動先には徐々に変化がみられるだろうと予測している。²² 自国の人的資本をより体系的に育成すると同時に、グローバルな人材プールから優れたスキルを備えた人材を呼び込もうとする国は増加している。今後、BRICS（ブラジル、ロシア、インド、中国、および南アフリカ）とトルコ、メキシコ、モロッコ、そして多くのアフリカ諸国はすべて、現在の高所得国と同じ人材プールから人材を確保するようになるだろう。特に興味深いのは、中国の事情だ。というのも中国では否応なしに高齢化が進み、2030年代までには60歳以上の人口が2億5,000万人を超え、長期的な人口転換による人口ボーナスを十分に享受できない歴史上初の国になる見込みである。シンガポール、そして程度は低いにせよタイもまた同様の課題に直面している。シンガポールの高齢者人口は、政府の予測によれば2030年までには90万人と3倍に増え、労働年齢人口の増加率は2000-15年の48%から2015-30年にはわずか4%にまで低下する。^{23 24} 同様に、タイの高齢者人口は2040年までには1,700万人に増加し、人口の25%を占めるとみられてい

²² Demetrios G. Papademetriou、Will Somerville、および Hiroyuki Tanaka、*21世紀の経済における人材 (Talent in the 21st-Century Economy)*（ワシントンDC：移民政策研究所、2008）、1、www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Talent.pdf。

²³ Chia Siow Yue、「シンガポールの外国人労働者：傾向、政策、影響、および課題（“Foreign Labor in Singapore: Trends, Policies, Impacts, and Challenges”）」（協議資料 2011-24、フィリピン開発学問研究所、2011年12月）、4、<http://dirp3.pids.gov.ph/ris/dps/pidsdps1124.pdf>。

²⁴ Elena Duggar および Madhavi Bokil、特別コメント：高齢化が今後20年間の経済成長を鈍らせる（*Special Comment: Population Aging Will Dampen Economic Growth over the Next Two Decades*）（ニューヨーク：ムーディーズ・インベスターズ・サービス、2014）、8、www.veille.tn/wp-content/uploads/2014/08/Moodys_PBC_173599_6.8.2014.pdf。

る。²⁵

結果としてアセアンは、その政策がより予測可能な成果を生み出し、より良い「雇用および移住契約」を提示する他の国や地域と、労働力をめぐって人材の獲得競争をしいられるだろう。²⁶ 準備を整えた才能ある人にとっては、移住先の選択肢が今よりもずっと増えるはずだ。よって、自分が専門とする職に就けることが、専門職やスキルをもつその他の労働者が移動する際に行先を決めるのに最も重要な要素となるだろう。

まだ移動する人の数は少ないが、新興国は今後も引き続き重要性を高め、近隣地域の内外で高スキル人材の送り出しと受け入れる双方に大きな役割を果たすようになるだろう。

一方、高所得国に経済成長の勢いが戻れば、3つの理由から継続したスキル人材に対する需要も回復するだろう：

- **人口構成。** 低い出生率と高齢者人口の割合の増加という「ダブルパンチ」の結果、依存人口比率が上昇し、税金や社会的支援に深刻な影響が及ぶだろう。
- **経済的側面。** (主として老人介護セクターで) スキル・ミスマッチと労働者不足が深刻化し、さらに人的資本が「多すぎる」という状況はあり得ないと判明すれば、より一層海外から人材を引き付ける圧力が高まるだろう。
- **人道主義的傾向。** 権利擁護を訴える人は、家族の移住や亡命者/難民の再定住の手段を増やすよう主張し続けるだろう。

新興国が成長を続け、その移民政策に面倒なお役所手続きが緩和されていくのに伴い、スキル人材にとってはさらに多くの行き先の選択肢が開かれ、「世界人材争奪戦」と呼ぶ状況が激化する。

そうした展開をふまえて、アセアン加盟国は、高いスキルをもつ域内の労働者とどのように関わるかについて、これまで以上に慎重に考えなければならなくなる。地域で最も有望な産業が世界的な競争力をもち、また今後も維持しなければならないなら、そして域内において幅広い経済発展をさらに推し進めていかなければならないなら、アセアン加盟国は他の利害関係者と共に、利益を得るために地域の既存の人的資本を構築し活用することを学んでいかなければならない。競争の激しい、スキル重視の世界経済においては、人的資本は企業や経済における競争を優位に押し上げることができる1つのリソースである。したがって、世界の人材競争に勝つには、人的資本の開発と経済成長の関わりについての長期的なビジョン、ならびに地域全体におけるスキル人材の移動がその長期的なビジョンを実現させるために果たし得る役割を構築し、活用することが求められる。

²⁵ ヘルプエイジ・インターナショナル・グローバル・ネットワーク、「タイにおける高齢化 (“Ageing Population in Thailand”)」、29、2015年8月29日にアクセス、<http://ageingasia.org/ageing-population-thailand1/>。

²⁶ そうした契約には明確で公平な、偽りなく適用される移住規則、外国の資格の認証、および家族にとっての機会が含まれる。Papademetriou、Somerville、および Tanaka、*21世紀の経済における人材*、23を参照。

6億人超の消費者に国内総生産（GDP）の合計が3兆USドル近くという、活気ある成長市場を抱えるアセアンは、より包括的なアプローチを取り入れ、スキルの移動を円滑化し、労働移動によってもたらされる人的資本の恩恵を十分に引き出すことで利益を得る。アジア開発銀行と国際労働機関による最近の調査は、AECの下でより密接な統合が実現すれば、総生産高は2025年までに7%も上昇し、約1400万の新たな雇用を創出できると示唆している。²⁷ 域内各国はまた、スキル人材の移動が活発になることで生産性が大幅に向上し、労働コストの低さではなく生産性の高さを武器にグローバル市場で競争することができるようになるだろう。カンボジア、インドネシア、ラオス人民民主共和国、タイ、およびベトナムでは労働者1人当たりの生産高は倍増し、マレーシアとタイは中所得国の罫にはまることなく、高所得国の地位に達すると思われる。²⁸ スキルの開発や移動により一層重点を置き、その結果アセアン地域全体で高いスキルをもつ労働者への需要が加速することにより、予測されるこうした発展は実現可能である。

VI. 結論

十分な訓練を受けた労働力がその国になれば、企業が繁栄することはできず、経済セクターは競争に勝つことができず、個人は機会に恵まれた人生を歩むことができず、投資家は内外問わずより投資することはないだろう。アセアン全体の経済成長と競争力を実現させるためには、地域の経済的魅力的のためにそれぞれがどんな貢献をすることができるか、その目標に資する調和のとれた物的資本および人的資本のインフラをどのように構築できるかについて、東南アジアの国々はもっと真剣に考えなければならない。

今後10年、さらにはそれ以降のアセアン地域における市民のより自由な移動に向けた現実的なロードマップを作成することが極めて重要である。それには2本柱の戦略が求められるだろう。まず、短期・中期的にアセアン加盟国が協力し、スキル人材の移動の資格認証のしくみにみられる当面の課題にしっかりと対処し、専門職のアセアン労働市場へのアクセスを向上させる必要がある。そのために、域内の政策立案者は地域協力の準備として次の6つの目標に注力できる：

1. 認証を与えるための補完的措置が適用される場合は、規制対象である専門職の労働市場への早期のアクセスを促す。
2. 認証手順および結果に関する質の高い情報を創出し、そうした情報へのアクセスを向上させる。
3. 可能な限り早い段階で、スキル人材のために外国で取得した資格の認証を促す。
4. 「ポジティブな循環」を通じ、スキル人材のアセアン労働市場へのアクセスを向上させる。
5. 民間セクターとの継続的で有意義な関わり。
6. 情報の共有と成果の共同モニタリング。

²⁷ ILO および ADB、ASEAN 共同体 2015：統合の運営、xii.

²⁸ 同文献、70.

次に、労働者にアセアン共通の基準に従ったスキルを身につけさせるための国家的な教育・訓練制度に投資することによって、政府もまたより長期的な視点をもつべきである。労働市場が必要とする知識やスキルを備えた市民を域内にもっと増やすために、地域の教育および労働者訓練システムをもっと活用する必要がある。

第1の目標に向かって進んではいる。だが、目に見えるような進捗を得るためには、そしてより大きな進展をもたらす好循環を生み出すためには、アセアンの政策立案者は、MRAが継続的な見直し、改善、そして再交渉が必要な生きた文書（living documents）であるという事実を理解しなければならない。目標はMRAを完全に実施することであり、持続する政治的意思を強化・表明し、ガバナンスの最高レベルにMRAの議論を取り込もうと努めることでなければならない。スキル移動の実現は、典型的な長期の政治的プロセスである。このプロセスには、ガバナンスのさまざまなレベルでのより密接な協力、期限を設定し官僚をリードするための国内の擁護者の存在、これまでよりも幅広い主体、特に雇用主、移動のオプションを検討することに関心のある専門職、移動がメンバーに与える恩恵を理解する職能団体による継続的かつ有意義な関与などが有益だろう。このプロセスでは、必ずしもすべての国が足並みをそろえて前進する必要はないが、節目となる目標が達成されること、そして移動が地域全体、各国、そして世帯レベルにおいて測定可能な恩恵をもたらすことを証明する必要がある。本当の意味の進歩が生まれるのは断続的であることが多いが、持続的な努力は常に求められる。

Acknowledgements

This report has benefitted greatly from a roundtable discussion the Asian Development Bank and Migration Policy Institute convened on international mobility, education, skills development, and recognition of qualifications on May 11-12, 2015 in Bali, Indonesia. The following practitioners and experts are thanked for their contributions:

- Manolo Abella, Senior Research Associate, Centre on Migration Policy and Society (COMPAS), University of Oxford; former Director, International Labour Organization (ILO) MIGRANT Unit
- Jeanne Batalova, Senior Policy Analyst, Migration Policy Institute
- Richard Bedford, Professor of Population Geography and Pro Vice-Chancellor of Research, Auckland University of Technology
- Siow Yue Chia, Senior Research Fellow, Singapore Institute of International Affairs
- Maria Vincenza Desiderio, Policy Analyst, Migration Policy Institute Europe
- Yves Doutriaux, Counselor of State, Government of France
- Michael Fix, President, Migration Policy Institute
- Jeevakumar Govindasamy, Senior Manager, Special Projects, Talent Corporation Malaysia, Government of Malaysia
- Rana Hasan, Director, Economic Research and Regional Cooperation Department, Asian Development Bank
- Yoko Ishikura, Professor Emeritus, Hitotsubashi University, Japan; Member, World Economic Forum Global Agenda Council on Education and Skills
- Tan Sri Dr. Munir Majid, Chairman, CIMB ASEAN Research Institute and Chairman, Bank Muamalat Malaysia Bhd
- Dovelyn Rannveig Mendoza, Senior Policy Analyst, Migration Policy Institute
- Dionisius Narjoko, Economist, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA)
- Imelda M. Nicolas, Secretary, Commission on Filipinos Overseas, Office of the President of the Philippines
- Demetrios Papademetriou, President Emeritus and Distinguished Senior Fellow, Migration Policy Institute; President, Migration Policy Institute Europe
- Ana Carla Pereira, Head of Unit, Skills and Qualifications, DG Employment, European Commission
- Megawati Santoso, Vice Chair, ASEAN Task Force on the ASEAN Qualifications Reference Framework
- Guntur Sugiyarto, Senior Economist, Asian Development Bank
- Ichiro Tambo, Director, Japan International Cooperation Agency (JICA) Research Institute
- Eric Th eroux, Deputy Minister, Ministry of International and Francophone Relations of Quebec, Quebec Ministry of International and Francophone Relations
- Brenda Yeoh, Dean of Faculty of Arts and Sciences, National University of Singapore

Appendices

Table A-I. The Four Pillars of the ASEAN Economic Community

Pillar 1	Pillar 2	Pillar 3	Pillar 4
Single Market & Production Base	Competitive Economic Region	Equitable Economic Development	Integration into the Global Economy
<ul style="list-style-type: none"> • Free flow of services • Free flow of investment • Freer flow of capital • Free flow of skilled labor • Priority Integration Sectors (tourism) • Food, agriculture, and forestry 	<ul style="list-style-type: none"> • Competition policy • Consumer protection • Intellectual property rights • Infrastructure development • Taxation • E-Commerce 	<ul style="list-style-type: none"> • SME development • Initiative for ASEAN Integration 	<ul style="list-style-type: none"> • Coherent approach towards external economic relations • Enhanced participation in global supply networks

Table A-2. Mobility Agreements across International Economic Communities

Region	Regional Bloc	Mobility Agreement(s)	Implementation Status
Agreements that provide for Full Labor Mobility			
Africa	Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) (<i>in principle</i>)	Protocol on the free movement of labor and capital from May 2001, not yet realized. African Union, <i>State of Integration in Africa: 82</i> , http://ea.au.int/en/sites/default/files/SIA%202013(latest)_En.pdf .	Awaiting implementation
Africa	Economic Community of West African States (ECOWAS)	1979 ECOWAS Protocol A/P.1/5/79 provides for Free Movement of Persons, Residence and Establishment. This provides the right of Community citizens to enter, reside, and establish themselves in the territory of any Member State. To date, only the right of entry and abolition of the need for visas for stays up to 90 days has been implemented. http://documentation.ecowas.int/legal-documents/protocols/	Partially implemented
Oceania	Australia-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement (ANZCERTA)	Since 1983, citizens of New Zealand and Australia are allowed to live and work in the other country. In 1998, the Trans-Tasman Mutual Recognition Arrangement allows a person entitled to practice an occupation in one country to practice an equivalent occupation in the other, without the need for further testing or examination. http://dfat.gov.au/trade/agreements/anzcerta/pages/australia-new-zealand-closer-economic-relations-trade-agreement.aspx	Fully implemented
South America	Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	6 December 2002 – <i>Acuerdo sobre residencia para nacionales de los estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile</i> . Treaty between members + Chile and Bolivia to allow citizens to obtain work and residence in participating countries without a visa. This now also includes Colombia. Must show proof of employment. http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6425/5/innova.front/residir_y_trabajar_en_el_mercosur	Partially implemented

South America	Andean Community (CAN)	2003 Andean Instrument on Labor Migration (Decision 545) provides for free movement of workers in the region irrespective of their occupation. http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx	Not implemented
Africa	East African Community (EAC)	Common Market Protocol and associated annexes (2009). Annex on Free Movement of Workers allows workers from any Partner State to accept employment in another EAC country, grants them social security benefits and freedom of association. Citizens can establish a business in any Partner State, and self-employed individuals are eligible for social security benefits. http://www.commonmarket.eac.int/	Protocol has yet to be fully implemented
Europe	European Union (EU)	EU Citizenship granted in 1992 Maastricht Treaty. Since 2006 Directive 2004/38/EC, which replaced <i>inter alia</i> the directive of 1968/360/EEC, any Union citizen can move, reside, and seek employment in another Member State if they are not a burden. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU_2.1.3.html	Fully Implemented
Agreements that provide for Labor Mobility in Certain Professions			
North America	NAFTA	The nonimmigrant NAFTA Professional (TN) visa allows citizens of Canada and Mexico, as NAFTA professionals, to work in the United States in prearranged business activities for U.S. or foreign employers. http://travel.state.gov/content/visas/english/employment/nafta.html	Full Implemented
Melanesia (South Pacific)	Melanesian Spearhead Group (MSG)	Melanesian Spearhead Group Skill Movement Scheme adopted in 2012 allows for the temporary movement of skilled MSG nationals for the purposes of taking up employment. Access to employment based on skilled professions. To access the SMS, MSG nationals will first need to be offered a contract to work in another participating MSG country. http://www.msgsec.info/index.php/publicationsdocuments-a-downloads/msg-skills-movement-	Partially

		scheme	
Caribbean	Caribbean Single Market and Economy (CARICOM CSME)	1996 – University graduates allowed to move freely within the region if they has obtained a Certificate of Recognition of CARICOM Skills Qualification. Limited to skilled labor and members of certain trades. http://www.caricom.org/jsp/single_market/skill.jsp?menu=csme	Partially implemented (skilled labor/certain professions, some countries)
Asia	Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)	APEC Business Travel Card (ATBC) scheme, granting a three-year visa-free travel permit for business people. (business professionals/certain professions) http://www.apec.org/About-Us/About-APEC/Business-Resources/APEC-Business-Travel-Card.aspx	Fully implemented
Asia	South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)	Visa Exemption Scheme was introduced in 1992, giving individuals in certain professions a visa sticker valid for one year. http://saarc-sec.org/saarc-visa-exemption-scheme/100/	Implemented
Asia	Association of South East Asian Nations (ASEAN)	The ASEAN Economic Community (AEC) will be inaugurated on 31 December 2015. The free flow of skilled labor is a core element of the AEC's first pillar, the Single Market and Production Base. http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/item/asean-sectoral-mras	Partially implemented

Source: Authors' research, with links to each agreement included in the table.

Works Cited

- Chia, Siow Yue. 2011. Foreign Labor in Singapore: Trends, Policies, Impacts, and Challenges. Discussion Paper 2011-24, Philippine Institute for Development Studies, December 2011. <http://dirp3.pids.gov.ph/ris/dps/pidsdps1124.pdf>.
- Desiderio, Maria Vincenza. 2015. Improving the Recognition of Foreign Qualifications in Europe. Discussion paper originally prepared for European Commission Expert Group on Migration, April 2015. <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3253&NewSearch=1&NewSearch=1>.
- Desiderio, Maria Vincenza and Kate Hooper. 2015. *Improving migrants' labour market integration in Europe from the outset: A cooperative approach to predeparture measures*. Brussels: Migration Policy Institute Europe. www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPI-Europe-INTERACT-Predeparture-FINAL-WEB.pdf.
- Duggar, Elena and Madhavi Bokil. 2014. *Special Comment: Population Aging Will Dampen Economic Growth over the Next Two Decades*. New York: Moody's Investors Service. www.veille.tn/wp-content/uploads/2014/08/Moodys_PBC_173599_6.8.2014.pdf.
- Hickman, Alan and Jim Irwin. 2013. *Gap Analysis on Implementation of MRA on Tourism Professionals*. Jakarta: ASEAN Australia Development Cooperation Program Phase II. <http://aadcp2.org/tr-gap-analysis-on-implementation-of-mra-on-tourism-professionals/>.
- HelpAge International Global Network. N.d. Ageing Population in Thailand. Accessed August 29, 2015. <http://ageingasia.org/ageing-population-thailand1/>.
- Hidayat, Nila Krisnawati. 2011. Analysis of the Adoption of ASEAN MRA on Tourism Professional at Jakarta Five Star Hotel Towards the Human Resources Global Competitiveness. *SSRN Electronic Journal*, December 2011. <http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=765078021102093120097023098067117096056012093049062087109124094007118064065095108088011062005012058022097122090079091126068081009058062048011001068071103102067080124006006018024016007018118003103003007090064096099094022107106108074091092102076095097084&EXT=pdf>.
- HV, Vinayak, Fraser Thompson, and Oliver Tonby. 2014. Understanding ASEAN: Seven things you need to know. *McKinsey & Company Insights & Publications*, May 2014. www.mckinsey.com/insights/public_sector/understanding_asean_seven_things_you_need_to_know.
- International Labour Organization (ILO) and Asian Development Bank (ADB). 2014. *ASEAN Community 2015: Managing Integration for Better Jobs and Shared Prosperity*. Bangkok: ILO and ADB. www.adb.org/sites/default/files/publication/42818/asean-community-2015-managing-integration.pdf.

- Orbeta Jr., Aniceto. 2013. Enhancing Labor Mobility in ASEAN: Focus on Lower-skilled Workers. Discussion paper 2013-17, Philippine Institute for Development Studies, February 2013. www.pids.gov.ph/dp.php?id=5153.
- Papademetriou, Demetrios G., Will Somerville, and Hiroyuki Tanaka. 2008. *Talent in the 21st-Century Economy*. Washington, DC: Migration Policy Institute. www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Talent.pdf.
- Pichayasupakoon, Tiyyadah. 2014. The Impact of the ASEAN Economic Community (AEC) on the Recruitment of Accountants: A Case Study of Listed Firms on the Stock Exchange of Thailand. *Silpakorn University Journal of Social Science, Humanities, and Arts* 14 (2): 1-24. www.journal.su.ac.th/index.php/suij/article/view/428.
- See Sew, Ir. Dr. Gue. 2012. APEC Engineer Register, Challenges and the Way Forward to Promote Mobility of Engineering Services. Discussion paper, APEC 43rd Industrial Science and Technology Working Group Meeting, Taipei, Chinese Taipei, August 2012. http://www.gnpgeo.com.my/download/publication/2012_01.pdf.
- Sugiyarto, Guntur and Dovelyn Rannveig Agunias. 2014. *A 'Freer' Flow of Skilled Labour within ASEAN: Aspirations, Opportunities and Challenges in 2015 and Beyond*. Bangkok and Washington, D.C.: International Organization for Migration and Migration Policy Institute.
- Sumption, Madeleine, Demetrios G. Papademetriou, and Sarah Flamm. 2013. *Skilled Immigrants in the Global Economy: Prospects for International Cooperation on Recognition of Foreign Qualifications*. Washington, DC: Migration Policy Institute. www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/CredMRAs-FINAL_0.pdf.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs. 2013. *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Origin and Destination, 2013 Revision*. New York: United Nations. <http://esa.un.org/unmigration/TIMSO2013/migrantstocks2013.htm>.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs and Organisation for Economic Co-operation and Development. 2013. World Migration in Figures. Paper presented at the UN High-Level Dialogue on Migration and Development, New York, October 3-4, 2013. www.oecd.org/els/mig/World-Migration-in-Figures.pdf.
- Yeoh, Brenda and Weiqiang Lin. 2012. Rapid Growth in Singapore's Immigrant Population Brings Policy Challenges. *Migration Information Source*, April 2012. www.migrationpolicy.org/article/rapid-growth-singapores-immigrant-population-brings-policy-challenges.