

国際ワークショップ

「アジアにおける人の移動と労働市場(2004年)」

2004年2月5日・6日

主催

労働政策研究・研修機構(JILPT)

後援

厚生労働省(MHLW)

経済協力開発機構(OECD)

国際労働機関(ILO)

## 目次

|   |     |
|---|-----|
| I. 結果概要   | 1   |
| II. 議事概要  | 6   |
| III. プログラム  | 39  |
| IV. 参加者   | 40  |
| V. スペシャルセッション   | 45  |
| 基調報告  |     |
| 米国  | 47  |
| Prof. Philip Martin (Department of Agricultural and Resource Economics<br>The University of California, Davis)  |     |
| OECD  | 73  |
| Mr. Jean-Pierre Garson (Head of Non-Member Economies<br>and International Migration Division, DELSA)  |     |
| アジア   | 103 |
| Prof. Yasushi Iguchi (Professor, Faculty of<br>Economics Kwansei Gakuin University)   |     |
| オーストラリア   | 117 |
| Prof. Graeme John Hugo (Professor, Department of Geographical and<br>Environmental Studies, Faculty of Humanities and Social Sciences, Director,<br>Key Centre in Research and Teaching in the Social Science Application of<br>Geographic Information Systems, The University of Adelaide) |     |
| 参考論文  |     |
| ILO   | 135 |
| Mr. Manolo Abella (Chief, International Migration Branch, ILO)  |     |
| フィリピン   | 151 |
| Ms. Rosalinda Dimapilis Baldoz (Administrator, Philippine<br>Overseas Employment Administration)  |     |
| VI. ゼネラルセッション (国別報告 (概要))   | 161 |
| インドネシア  | 163 |
| オーストラリア   | 164 |
| 韓国  | 165 |
| シンガポール  | 166 |
| タイ  | 167 |
| チャイニーズ・タイペイ   | 169 |
| 中国  | 171 |
| 日本  | 173 |
| フィリピン   | 174 |
| ベトナム  | 176 |
| 香港 (中国)   | 177 |
| マレーシア   | 179 |

## I. 結果概要

国際的な人の移動の問題を討議し、意見及び情報の交換を行うため、独立行政法人労働政策研究・研修機構主催、厚生労働省、OECD及びILOの後援により「アジアにおける国際的な人の移動と労働市場に関するワークショップ」を1995年より年1回開催している。10回目となる今回は2004年2月5日（木）、6日（金）の2日間にわたって、アジアの11の国・地域からの専門家と政策担当者及びOECDとILO等からの専門家が東京で会合を持ち、アジアにおける国際的な人の移動と労働市場の現状について討議が行われた。

### 1 スペシャルセッション

今回のワークショップでは、「国際的な人の移動の地域的傾向－現状と将来展望－」をテーマに、スペシャルセッションを行った。地域統合が国際的な人の移動に及ぼす影響等について米国、欧州、アジア、オーストラリアの4人の専門家からの基調報告に続いて、①地域統合が国際的な人の移動に及ぼす経済的影響、②国際的な人の移動が社会的に及ぼす影響、③アジアにおける地域連携による人の移動の将来展望、についてアジアの専門家も交えてパネルディスカッションが行われた。

最初に、アメリカのカリフォルニア大学デイビス校フィリップ・マーチン教授から、アメリカ、カナダ、ブラジルの移民の状況及びNAFTAの状況について報告があった。アメリカの移民については、不法滞在者の雇用主が手数料を支払った場合は、労働者に3年間の労働許可証が交付される（1回更新可）という政策の提案が紹介された。また、アメリカの移民の3分の2は家族・親戚の呼び寄せであるが、カナダの移民は半数が就労目的であること、就労目的の移民については、アメリカでは労働力需要さえあれば入国可能なのに対して、カナダでは労働者を属性や能力で点数化し、一定レベルに達した者だけが入国できるようになっているというシステムの相違や、アメリカの移民は高等学校卒業資格を有しない移民が多く、質が低下していること、そのため、移民の所得が低くアメリカ人との所得格差が問題となっていること、今後、移民がアメリカを選ぶのではなく、アメリカが移民を選ぶシステムの構築が必要であること等が指摘された。NAFTAの状況については、自由貿易が進みメキシコから移民が減少することが期待されていたが、期待された効果が得られなかったことが報告された。

次に、OECD雇用労働社会問題局ジャン・ピエール・ガルソン非加盟国経済・国際移民課長から、ヨーロッパの移民の特徴として、①移民は人口の構成要素として重要であること、②移民には植民地政策等歴史的な背景があること、③移民が経済的成長に大きな役割を果たしたこと、④EUの拡大に当たっては「人の自由な移動」を望まない国もあること、⑤ヨーロッパの労働市場において移動性、柔軟性が失われてきたこと、⑥移民に対する社会的保護、移民の地位の強化等社会的側面が重要となっていること、⑦送り出し国に対するアプローチを強化していること（2国間協定の締結、条件付きの開発援助等）、⑧域内各国の移民政策の調和が課題となっていること、⑨一時的な労働者に対しては門戸を開く計画が出てきていること、⑩労働力確保のためには、移民政策のみでは限界があり、自国内の失業対策が必要であること、の10点が挙げられた。

続いて、関西学院大学経済学部井口泰教授から、アジアの移民の特徴について報告があ

った。アジアの移民動向の特徴としては、①ほとんどが一時的な移民であること、②2国間協定はまだ発展途上であること、③移民の需給調整は、民間の仲介者、民間のネットワークが重要な役割を果たしていること、④移民の多くは低技能労働者であり、高技能労働者の移動は企業内転勤によるものとなっていること、の4点が挙げられた。また、アジアにおける経済統合については、貿易拡大のみではなく、金融危機の防止、内国市場の開発、貿易摩擦の回避等、総合的な観点から議論すべきであることが報告された。また、アジアにおいては、地域内の所得格差が大きいこと、余剰労働力が生じている国が存在していることから、今世紀内に労働市場の自由化を図ることは難しいこと、将来的には長期的なアイデアに基づいた人の移動の政策が必要であることが指摘された。

最後に、オーストラリアのアデレード大学グレン・ジョン・ヒューゴー教授から、APECビジネストラベルカードについて報告があった。APECビジネストラベルカードによって、出国時に情報が管理され、入国時には専用のレーンを利用できる等速やかな入国審査が可能となったこと、現在、21か国中15か国が参加（残り6か国は1年以内に参加予定）しており、今までに7,700枚が交付（年25%増）され、主に移動性の高いエリート集団によって使用されていることが報告された。また、域内移動を円滑にするには、協力体制を構築するためのイニシアティブが必要であり、移民の管理は各国共通の根本的な課題となっているが実行面は現在不十分な状況にあること、アジアにおいては、移民の歴史のある国が少なく、その管理のノウハウが乏しいこと、システムの導入は、できる国ができることを先行して実施するなど段階的に進めていくのが望ましいことが指摘された。

続くパネルディスカッションでは、厚生労働省職業安定局外国人雇用対策課勝田智明課長がコーディネーターとなり、基調報告を踏まえて、EU、NAFTA等の地域統合の現状と課題を踏まえ、地域統合による国際的な人の移動が経済的・社会的にどのような影響を及ぼすのか等について討議がされた。

最初に、このディスカッションの議題として、1) EU、NAFTA等の地域統合が労働市場及び国際的な人の移動にどのような経済的影響を及ぼしているのか、2) 国際的な人の移動が送り出し国及び受け入れ国にどのような社会的影響を及ぼしているのか、3) アジアにおける地域連携による人の移動の将来展望、について問題提起がなされた。

まず、EU、NAFTA等の地域統合が労働市場及び国際的な人の移動にどのような経済的影響を及ぼしているのかについて、パネリストのOECDコンサルタントであり、サセックス大学特別研究員のロナルド・スケルドン香港大学名誉教授から、地域統合による人の移動は経済的効果としてプラスであるとの発言がなされ、次にフィリピン海外雇用庁のロザリダ・バルドス長官からは、人の移動は技能形成や海外送金による経済的貢献、失業率の低下等のメリットがあるとの発言がなされた。また、労働政策研究・研修機構の渡邊博頭副主任研究員からは、アジアにおける地域連携では、経済格差、所得格差、産業構造の違い、人口構造の違い等の問題が絡んでいること、日本から海外への直接投資は初め国内雇用を減少させるが、長期的には国内雇用を増加させるというプラス面も有することについて発言がなされた。最後に、ILO社会的保護総局マノロ・アベーラ国際労働力移動部長からは、人の移動にかかわるガバナンスがないこと、人の移動が多様化する中で、指導者はしっかりしたビジョンを持つべきであることが指摘された。また、ILOとしては移民を国の開発に活かして貧困の削減につなげるため、移民の能力開発に協力している

との発言がなされた。

次の議題である国際的な人の移動が送り出し国及び受け入れ国にどのような社会的影響を及ぼしているのかについては、まずバルドス海外雇用庁長官から、労働移動には社会的コストの問題があること、どうすれば付加価値の高い人材を送り出せるかが課題であること、仲介者の規制を強めることも必要であること、また、残された家族にどう対処していくかという問題について発言がなされた。渡邊労働政策研究・研修機構副主任研究員からは、日本における人の受け入れは、①ハイレベルな技術をもった人、②日系人、③研修生・実習生、④不法就労者、の4カテゴリーに分類でき、特に②の日系人は製造業の構内下請における単純労働者が多く、外国人だからというのではなく、請負という形態によるフレキシブルな労働力として利用されていること、このため日系人の能力開発の機会が非常に少ないこと、日系人の滞在が長期化することにより、家族の呼び寄せ、第2世代の社会適応の問題、社会保険の問題等の諸問題が発生していることについて発言がなされた。

アジアにおける地域連携による人の移動の将来展望については、バルドス海外雇用庁長官からは、フィリピンにおいては人の移動のパターンは当面変化しないこと、人の移動に障害があるならば対話の場を設け、それに対応していくべきであること、送り出し国も受け入れ国も両方が責任を担い、移民のもたらすメリットを最大化する必要があることが指摘された。渡邊労働政策研究・研修機構副主任研究員からは、日本では今後約20年で610万人の労働力が減少するといわれている中で、日本あるいはアジア地域がどのような形を目指すのかという長期的なビジョンを議論した上で、外国人労働者の問題を位置づけていくべきであるとの発言がなされた。スケルドン教授からは、アジアにおける地域連携は経済的な面が大きいですが、地域連携は経済発展のみでなく、政治的発展を考慮すべきであること、APECでは地域の範囲が大きすぎて、統一的な方向性がないことが指摘された。

最後にコーディネーターである勝田厚生労働省外国人雇用対策課長から、前半の総括として、移民におけるガバナンスが欠如していること、アジアにおける地域連携は、所得格差を考えると、今の時点でEUのようになるとは考えられず、アジアでは人の移動より産業移転が進んでいる状況にあることが指摘された。

スペシャルセッションの後半では、まず、パネルディスカッションに対して基調報告者からのコメントが寄せられ、井口関西学院大学教授からは、日系人問題も含め、外国人全般に関して受け入れ体制の改善が必要であること、オーストラリアのアデレード大学ヒューゴー教授からは、ネットワークの拡大、コミュニケーション・通信技術の進歩等により、人の移動が活発化し、移民をどう管理するかが今後ますます重要になることが示唆された。

さらに、主にEU拡大による移民の動向や、フィリピンをはじめとする送り出し国の課題等について討議がなされ、EU拡大によっても大量移民の問題はおこらないこと、EUは所得格差が小さいことや政治的統合であることから、市場的であるアジアの連携の前例とはなりにくいこと、フィリピン等送り出し国は国内の雇用創出等開発戦略が重要であること、等の発言がなされた。

その他、トラフィッキング（人身取引）への対策や留学生の受け入れ国における雇用について、フロアを交えて討議がなされた。

## 2 ゼネラルセッション1

ゼネラルセッションでは各国が事前に準備しているカントリーレポートを基に、各テーマに基づき討議を行った。2つのセッションから成り、セッション1では、経済や労働市場の動向、外国人労働者の動向、不法入国・就労、社会的統合、送金、職業紹介について討議を行い、セッション2では、それらに関する政策の動向や今後の施策の展望について討議を行った。

セッション1の前半では、跡見学園女子大学マネジメント学部亀山直幸教授が議長を務め、まず各国から、経済と労働市場の動向及び最近の移民に関する大きな動きについて報告を受けた。台湾からは、雇用されている企業から脱走する外国人労働者数が増加していることや外国人労働者と台湾人労働者の所得格差が大きくなっていることについて紹介があった。

セッション1の後半では、筑波大学社会科学系大学院山川隆一教授が議長として、まず各国の状況を、(1)受け入れ国の状況、(2)不法就労の状況、(3)送り出し国の経済状況の3点からまとめた。受け入れ国の状況としては、3K職場での低技能労働者の受け入れが減少し、高技能労働者の受け入れが増加しており、労働市場の2極化がおきていること、また国内に既に住んでいる外国人が移民資格の申請をするケースが増加していること等が指摘された。不法就労者については、全体として減少傾向にあること、また送り出し国の経済において海外送金が重要な役割を果たしていることが指摘された。その後、参加国間の議論では、外国人労働者の雇用税制度について、シンガポール、マレーシア、香港から、その使途や収支状況に関する報告があり、制度の是非について活発な議論がなされた。

## 3 ゼネラルセッション2

ゼネラルセッション2の前半は、議長である関西学院大学経済学部伊藤正一教授が、まず、各国から労働力移動政策に関する最近の動向について報告を求めた。インドネシアからは「100万人労働者海外送り出し計画」について、中国からは職業あっせん所の規制や労働者保護という観点での2国間協定について報告がなされた。また韓国から、外国人労働者の受け入れに関する新政策について、2004年8月から、公共職業安定所で韓国人を募集しても1ヶ月以内に求人が充足されなかった中小企業を対象に、外国人労働者の受け入れを許可するシステムを導入するとの紹介が行われた。

後半は、マルティン・デュランOECD雇用労働社会問題局次長が議長となり、政策に焦点を当てて議論がなされた。議長からは、雇用創出のためにどのような措置をとっているか、労働者の人材開発のためにどのようなことを行っているか、構造的な労働市場の問題にどのように取り組んでいるか、という問題提起がなされた。ベトナムからは、外国からの直接投資を誘致したいが中国という巨大市場と競合するのは難しいことや海外にいるベトナム人を呼び戻して起業を促進する政策について報告があった。タイからは、高齢者の早期退職を勧奨する早期退職制度や若年者の職業訓練について紹介があり、デュランOECD雇用労働社会問題局次長からは、先進国からの教訓として、高齢者が労働市場から退出することによって若年者が労働市場に参入するという政策は失敗しており、高齢者にも若年者にも雇用の場を提供するような政策が必要との指摘があった。

#### 4 まとめ

全体的に、国際的な人の移動については、一口に「人の移動」といってもすべてが平等な状態で行われているのではなく、所得分布が異なる中で人が移動していること、高度技能労働者についてはグローバルスケールの労働市場になってきているが、それ以外の労働者についてはまだ開かれていないこと、送り出し国の経済発展、雇用創出も考慮する必要があること、人の移動にはガバナンスが必要であり、どう移民を管理していくのかということが重要な課題となっていること、等が指摘された。

このワークショップも今回で10回目を迎え、情報を交換することで他国間及び2国間レベルにおける対話を促進する動きは成功したといえるが、今後参加国の拡大や企業等参加者の拡大も検討していく必要がある。また、研究の成果を出すため、研究者と政策担当者との十分な意思疎通も重要である。

## Ⅱ 議事概要

2004年2月5日（木）

### 【スペシャルセッションー基調報告】

#### 【Martin（米国）】

人の移動の三大トレンドというのを覚えておく必要がある。まずは人の移動の数が増えていることに加え、その移動のパターンが多様化している。つまり送り出し国も、受け入れ国も多様化して、送り出し国であり、かつ受け入れ国ともなっている国も増えている。それから2つ目の重要な傾向として、国境を越える人たちというのは、かつては高技能であるか、低技能であるかということで二極化していたが、今やますます多様化してきている。3つ目としては、我々がこの将来の人の移動に関して持っている予想、期待ということである。国境を越えた人の移動が国家間の違い、格差を縮めるものになるためにはどうするかということである。

私からは、北米、特にカナダとアメリカの話をする。

アメリカにおいては、移民に対して、まず大きく開かれた門戸というのが家族である。つまり自分の親類縁者、家族が既にアメリカにいる人たちの場合である。移民の3分の2がこの門から入国している。2つ目の門戸というのは、経済面、雇用というものである。それから3つ目が難民あるいは亡命者で、人道的なドアというのがある。

カナダにおいては、半分は、経済的、雇用という門戸から入ってくる。カナダではポイントシステム、供給側のアプローチで移民を選ぶシステムがある。例えば英語を話せば15点、大学教育を受けていれば15点等点数をつけ、個人の特徴で移民の道が開けるシステムである。

アメリカの場合は就職の当てがあれば100%入国できるため需要面が、カナダの場合では供給面が強調されてきたが、カナダにおいては、就職に関してポイントを高めることを考えており、アメリカの場合には、特に高技能者の場合には、必ずしも就職の当てがなくても入国できるということになってきており、今一つの方向に収束してきたといえる。

今年1月、ブッシュ大統領は、アメリカの不法滞在者の雇用主が手数料を払った場合、労働者は3年間の労働許可（1回更新可）を得ることができるという政策を不正規移動の対抗策として提案した。また、この労働者が国に帰った場合、社会保障、すなわち年金の支払いが返済されることになっている。

移民のパフォーマンスについては、米国で生まれていない、過去12年間にアメリカに入ってきた人たち、つまり90年以降に入ってきた人たちは若く、収入はアメリカ人の大体3分の2である。なぜなら、その多くは高等学校を終えていないからである。移民の質が下がり、収入面で追いつくのがますます難しくなっている。

移民問題に関して一番大きな問題がメキシコである。94年にNAFTA、北米自由貿易協定が生まれ、自由貿易によって、メキシコでは、経済や雇用が伸び、移民の流れが止まるといわれたが、期待どおりにはならなかった。

カナダの場合は、89年以降、貿易上の取り決めがあり、10億ドルの貿易が国境間を毎日行き来している。また、NAFTAは、例えば会計士、建築家、弁護士、教師等60の職業部門、大学卒の人たちに労働市場を開放している。カナダ人は国境で、大学を卒業しているということを証明し、仕事があるということを示せば、何度でも更新可能なビザを得ることができる。大体7万人ぐらいのカナダ人が毎年このような形で入国している。

メキシコでは、自動車産業が南で統合していて、部品を輸入して組立、再輸出する組立工場、いわゆるマキラドーラというのがある。ここでは、メキシコの製造労働者の約3分の1にあたる130万人の労働者が働いていたが、中国との競争が高まる中、現在100万人ぐらいの労働力となっており、これがまた増えるということは考えられていない。メキシコ政府にとって、移民はヒーローである。毎月10億ドルが送金という形でメキシコに送られ、政府はその送金と同じ額を費やして開発しようとしている。

米国においては、移民はいまだに議論を呼んでいる。一番の懸念はいわゆる質が低下しているということで、移民の所得が下がって貧困率が高まるということである。しかもテロ後、セキュリティーの問題もあり、一般的な原則というのは、普通は野球ではストライク3つでアウトだが、今度はストライク1回でアウトということで、1回の犯罪でも入国は許されないということになった。今後は、どうすればシステムを変えられるのかが重要であり、移民がアメリカを選ぶのではなくて、アメリカが移民を選ぶ方向に変えていきたい。

#### 【Garson (OECD)】

最近10年、グローバル化が経済において進行し、人の移動も、地域内また地域間において増えている。興味深いのはヨーロッパにおいては、さらに10カ国がEUに加盟して拡大し、これは当然人の移動、また人の移動に関する政策にも影響する。そこで、人の移動の政策に関して、これを調和させることに制約はあるのか、これから10点について述べたい。

1つ目として、ヨーロッパにおいて、人の移動は、いわゆる欧州の人口の構成要素として重要である。現在、多くのヨーロッパ諸国は移民の受け入れ国になっており、特に南ヨーロッパでは10年間で受け入れが加速している。例えばスペインにおいて、10年間で外国人人口が1%から6%以上に増加し、労働力人口の10%が外国人となっている。

2つ目として、人の移動をヨーロッパにおいて考える場合には、植民地政策等その歴史が重要である。歴史が今復帰しているかのように、スペインにおいては南米、中米から人が来ている。

3つ目は、ヨーロッパの人の移動は、経済成長において大きな役割を果たしたということである。完全雇用状態が続いた30年を振り返ると、当時移民はヨーロッパにとって重要であり、不法移民は仕事さえ確保すれば、翌日合法移民として認められた。彼らは独自のネットワークを構築し、家族を呼びよせ、栄光の30年が終わったあとでも、この流れをストップすることができなかった。

人の移動の自由化と地域統合ということで、ヨーロッパの経験から学ぶ教訓は何であろうか。第一は、貿易開放に先行して人の移動が存在したということである。先に移民が存在したから、貿易を自由化したという流れであった。第2の教訓というのは、貿易自由化というのは十分条件ではなく、外国からの直接投資等も重要であるということである。

4つ目はEUの拡大で、今欧州においては、移民問題に関しては大きな議論が展開され、

毎日状況が変わっている。ドイツ等がこの人の自由な流れというのをあまり求めていないというようなことが、今回のEU拡大において見られている。

第5点目は、人の流れが自由になったことにより、柔軟性が生まれた。しかし、多くの人たちが外国から入ってきて居住するようになると、今度は逆にその移動性が失われてきた。つまり居住した人たちは子供をもうけ、もう動きたくなくなるのである。このためヨーロッパの労働市場では、その移動性と柔軟性が失われてきた。

第6点目は、欧州委員会はEU加盟国内で移民の地位を向上させ、よりよい社会的な保護、よりよい教育を子供に対して与える等移民の地位が強化されている。移民に関しての経済的な側面だけでなく、社会的な側面も重要になってきた。

第7点目は、移民と国際協力。送り出している国に対して、2国間協定あるいは多国間協定に調印を求め、不法移民に対抗しようという措置を求めるようになってきた。欧州委員会においては多くの協定に調印した。これは再入国協定で、送り出している国の側において、これは一つのトレードオフ、つまり不法移民の本国帰還というのを認めるのであれば、労働関連の移民に関しては優遇措置を認めましょうということになった。

第8点目は、地政学的なことを考えたとき、例えばドイツ、ポルトガル等は旧植民地に対して、それぞれ違った戦略をとっているもので、果たして移民政策の調和が図られるかどうかかわからないということである。それぞれ自国の利益、そして政治的な関係に照らし合わせて移民政策をとっているもので、調和をしようという動きもあるが、うまくいくとは限らない。

第9点目は、ヨーロッパにおける新しい傾向として、政府が一時的労働者に対しては門戸を開く、この一時的労働を認めるような計画というのが出てきた。これは必ずしも簡単なことではない。なぜなら一時的労働といっても、結局は永久に居住してくる人たちが出てくるからである。

最後第10点目は、人口動態的な問題で、移民だけによって人口構成を変えることはできないため、他の解決策が必要となっている。また、移民を受け入れて労働力不足を解消しようとしても、そこには限界があるということである。自国民に対してさえも解決策、有効な失業対策が打ち出せない中において、労働市場への参加を考えたとき、あらゆる労働者、女性も含め労働予備軍はいる。今ヨーロッパの議論としては、やはり移民だけに頼ってはいけない、もっと自国の中にある労働予備軍を導入しようという方向になっている。

#### 【井口（日本）】

まず、東アジアの移民の動向についてのポイントを挙げると、1つ目として、ほとんどの移動は一時的で恒久的なものではない、すなわち直接恒久的な移民を受け入れている国は少ない。2つ目として、政府は2国間協定をそれほど締結していない。ヨーロッパの状況と比較した場合、こういった2国間協定というのはまだ開発中である。3つ目として、需給のマッチングは民間の仲介者、ないしはネットワーク、これは例えば人種的な、あるいは出身国別のネットワークキングがあって、これが重要な役割を果たしている。4つ目として、移民のほとんどが低技能労働者であり、高技能労働者は企業内転勤で国際的な移動をする人が多い。

アジアはFTAが少ない最後の地域となるかもしれないが、FTAにはマイナス面もある。FTAが多くの国で締結されると、より差別的な、つまり参加していない国に対して差別が生まれる可能性もある。今後、2010年、2012年という期限で、ASEAN

プラス3を含め、何らかのFTAないしは経済パートナーシップ協定を取り決めるかもしれないが、これは、金融危機を防止するという意味においては必要なのではないだろうか。それから内部市場を開発することで、ほかの地域に対する依存を下げる、例えば米国依存を抑えることはできる。そしてより豊かになれば、高い成長を実現することができ、貿易摩擦も回避できると考えられる。

次に、注目いただきたいのは、地域間の多様性が増大しているということである。現在、人の移動、市場の自由化が進んでいるが、東アジアという地域では、例えば成長率、失業率、1人当たりの所得にも格差がある。その格差は縮小するどころか、拡大している。一部の国では、この通貨危機の悪影響から、あるいは2000年に破綻したITバブルの影響から抜け出していない。この格差の問題は容易な問題ではない。アジアでは1995年には経済格差は縮小すると予想され、不規則な人の移動にまつわるプレッシャーは軽減し、将来は有望だと言われたのだが、現実には格差は縮小しなかった。経済統合によって、格差が本当に縮小するかも明確ではない。また、格差にどう対応するかという問題もある。

東アジアの移民に関する法的枠組みについては、非常に多様性が高く、これを調和させるという措置は、これまでなかった。多くの国において、多くの地域が一時的な人の移動だけを管理しようとしており、恒久的な人の移動は受け入れていない。もちろん短期から長期にステータスを変えるという制度はあることはある。

また、人の移動の女性化が進んでいる。NIES諸国では例えば家事手伝いを必要としているため、女性の労働参加率が増えている。外国人の雇用が、自国民あるいは国内の雇用を補完するものだという考え方、特に国民が望まない仕事を外国人がするということがある。賃金に関しては、とにかくお金が欲しくて移動するわけなので、あまり賃金が低い場合はなかなか移動しないということになる。

結論として、アジアにおいて、大きな所得格差、また過剰労働力がある現状では、自由な労働力の移動は不可能である。これらの状況が続く限り、今世紀中には不可能だと言える。同時に域内の労働移動は、技術あるいは知識の共通基盤を実現するためにも、アジアの経済発展のためにも重要である。また、地域統合に関する多国間協定のもとで、特定の職種、特定の地域で人を確保するためには、こういった2国間協定は堅持すべきであって、利用すべきである。東アジアの地域経済統合は、地域内の格差を縮小し、共通の技術基盤をつくり、社会統合を進めるものである。

日本政府は、長期的な東アジア経済開発にいろいろアイデアを持つべきである。長期的なアイデアに基づいた人の移動の政策が必要で、それなくして地域のコンセンサスはまとまらない。その意味ではASEANプラス3の枠組みで、交渉とかイニシアチブを積極的に進めるべきであろう。

#### 【Hugo（オーストラリア）】

最近いろいろな試みが出てきてオーストラリアも加わっているが、そのうちの 하나가APECビジネスモビリティグループというものである。このビジネスモビリティグループというのは、96年にAPECの関係閣僚が設置したもので、ビジネス関連の移動、モビリティを円滑にし、これによって貿易投資を促進しようとしたわけだ。

そこで最初の課題は、APECビジネストラベルカードで、このカードをオーストラリアが運用することになった。その課題というのは、すなわち短期の入国を簡素化し、また円滑なビジネスマンの移動を提供することである。資格は、まずパスポート、参加してい

る経済圏のパスポート、真正なビジネスマンであるということ、犯罪歴がないということが必要である。国によってはさらに基準を加えている。例えば日本の場合、商工会議所の承認が必要である。

このイニシアチブが成功している理由としては、このグループの人たちが定期的に、長期間にわたって会合を開いてきたことによって信頼協力関係が生まれたことが挙げられる。このカードを持っていると、短期入国を複数回行うことができる。カードは3年間有効で、90日まで滞在することができ、専用のAPEC入国審査レーンで、速やかに入国審査を受けることができる。今までのところ特に不正が行われたという事実はない。

これは、APEC地域において、イニシアチブという形で生まれたわけだが、まずは韓国、フィリピン、オーストラリアで試験的に導入され、そして97年に全面導入された。現在21カ国中15カ国が参加しており、6カ国が1年以内に参加予定である。

このビジネスモビリティグループが開発したモデルは、最小公倍数的な形で、どんな国でも簡単に始められるようなものである。そしてこれを徐々に拡大していく。いろいろな国が参入する中で、国によっては投資面での援助とか、あるいは他の国からアドバイスを受けて参入するということもある。現在7,700枚のカードが有効だが、年間25%で伸びていて、このシステムも成熟度を増してきている。

APECビジネストラベルカードというのは、まだエリート集団しか使っていない上、対象国も少ないが、ここから得られる第1の教訓は「時間」である。移民の管理というのはすぐにできるものではなく、移民システムが成熟化しなくてはならず、時間が必要である。2つ目の教訓は、このカードのイニシアチブは、非常に小さいところから、決まった目的から始めて、大きくしていった。つまり徐々に協力、信頼関係を築いていくというやり方が必要である。また、開拓者戦略が成功のためには必要である。つまりすべての国が導入できるまで待つというのではなく、段階的に、先にやれるところが先にやって、後から増やしていけばいいというアプローチである。システムの目標は、すべての国が達成できなくてはならない。すなわち単に富める国だけの特権であってはならず、複数の国で運用できるようなシステムでなくてはならない。

最後にAPECビジネストラベルカードというのは、非常に移動性の高いエリート集団が使っているが、エリート集団で得た経験を生かして、そこからより多くの人たちの移動を助ける、健全な発展を遂げるということが必要である。

## 【スペシャルセッションーパネルディスカッション】

### 【勝田（厚生労働省）】

パネルディスカッションは、3つの観点、1点目はEUやNAFTAを含め、地域統合が労働市場や国際的な人の移動に及ぼす経済的な側面、2点目は国際的な人の移動が社会的に及ぼす影響や課題、3点目は今後のアジアにおける地域連携とそれによる人の移動の将来展望、という点を議題として進行していきたいと考えている。

### 【Skeldon（Sussex大学、OECDコンサルタント）】

EUでは社会経済的な利益から市場の統合が必要であるという考えである。経済は一つの単位として、アメリカや東アジアと対抗することがベストである。移民は経済効果としてはプラスになるといえる。しかし、EUの過半数の人々が、今より自由に外国からの移民を許したいと考えているかどうかは全く別問題である。ヨーロッパの国境を開放するというのは政治として自殺行為であり、決してあり得ないと考えている。また、ヨーロッパにおいて人の移動は歴史上重要でも国家構築の必須条件ではなかったが、NAFTAにおける3カ国の人の移動は国家建設の一つの本質で、国づくりの要であったという違いがある。

### 【Baldoz（フィリピン）】

フィリピンは最大の送り出し国の一つである。海外雇用によって様々な技能が育ち、国内経済に送金という形で貢献している。2000年の海外雇用は90万人で、これから10年は、それほど傾向は変わらない。我々は当初、建設ブームということで建設労働者を提供していたが、今はトレンドとして、より高技能あるいは専門的な仕事に変わってきている。34%は家事労働等サービス部門で、24%が製造現場の生産労働者である。送り出し先は、一番多いのがサウジアラビアで、次が香港となっている。特にヘルスケアワーカーの需要が伸びている。

経済的な便益としては、海外のフィリピン労働者はフィリピン労働力の2.5%にあたり、もし海外雇用がなければ失業率は高くなっていたであろう。海外雇用の便益は、送金という形で、貧困層に貢献している。統計では、都市家族の方が農村家族より、つまり富裕層の方がより多く便益を受けている。政府の課題は、どうすればこれらの便益を最大限に生かすことができるのか、そして一番貧しい層までその便益を受けられるようにするにはどうしたらいいかということである。

### 【渡邊（JILPT）】

EUは、EU内の所得格差が比較的小さいことが特徴である。日本がアジアの国々と地域的な統合を強めていく場合、国家間の経済格差、所得格差、失業率の違い、産業構造の違い、人口構造の違い等の問題が絡んでくる。また、高度技術者と比較的未熟練労働者の

労働市場が併存し、労働市場が二重になるという結果にならないか、特定の未熟練の外国人労働者によって、本国労働者の労働市場に分断が生じる可能性はないのかという疑問を持っている。

2つ目の論点として、日本国内ではアジア各国への直接投資が加速し、その結果、産業の空洞化という問題が懸念されている。しかし、海外へ進出した企業の現状というものを見た場合、日本国内では高度な技術を要する付加価値の高い製品を生産し、海外では比較的簡単な、価格競争を追求できるような製品を生産するというような分業体制をとるのが、これまでの日本の海外直接投資のパターンである。その結果、90年代の前半までは、海外直接投資によって雇用が減少したが、後半からは雇用が増加している。また、海外に進出した企業において、海外子会社の売り上げや従業員数が大きく伸びている企業の方が、長期的には日本国内の雇用も増加するという関係が確認されている。つまり日本国内の生産と海外の生産は、代替的というより補完的な関係にある。

#### 【Abella (ILO)】

移動に伴う問題は人の移動にかかわるガバナンスがないことである。また、人の移動に関してしっかりとしたビジョンを持った指導者、そして変化が必要だと説得力をもって語る指導者が必要である。

優秀な人材は、高所得を稼げるところに行くため、貧しい国々が優秀な人材を失うことになり、大きな損害になっている。市場の自主性に対抗してはいけないが、市場と協調しながらうまくインセンティブを生かすにはどうすればいいのか。逆説的だが、オープン・ボーダーを増やす、つまり、来た人が簡単に戻れるように、また往復できるようにすることが必要である。

また、ILOがアジアで取り組んでいることは、タイ政府との協力でミャンマーからの不法移民にどう対応するかという課題である。また能力開発の分野では、海外に労働者を派遣しているインドネシア、その他東南アジア諸国の人材育成に協力している。移民をうまく開発に活かして、貧困の削減につなげることはできないかと考えている。

#### 【Baldoz (フィリピン)】

労働移動に関しては社会的なコストがある。アジアには汚い、きついという3K的な仕事があるので、労働者を送り出すときに十分な情報を与える等雇用前教育が重要である。中期的には、政府には、どうすれば付加価値の高い労働者を送り出すことができるのかというプレッシャーがかかっている。技術教育の質を高めることは、いわゆる適切な労働者を送り出すために必要なことである。また、職業仲介業者の認可規制を強め、インセンティブを与えつつ、かつ仲介業者の倫理も高めるといったような規制が必要である。

それから、家族がばらばらになってしまうというコストもあり、家族への対処も課題である。

### 【渡邊（JILPT）】

問題を考えるに当たり、日本の外国人労働者を分類すると、第1グループは非常に高度な技術者、第2グループは日系人、比較的単純な労働についている人、第3グループは研修生、技能実習生、第4グループは不法就労者、という4つに分類できる。

今、日本では、特に日系人、日系ブラジル人に関して議論が盛んになっている。もともと日系人は間接雇用、構内請負で働いている人たちが多かったが、最近その比率がまた高くなっている。ここで問題になるのは、必要とされているのが外国人労働者、日系人なのか、それとも単に需要の変動に対処するための柔軟な労働力で、たまたまそれが外国人、日系人なのかということである。外国人労働者、日系人がもし日本の労働者と競合することがあるとすれば、高齢者、パートタイムの女性等不安定な労働力と競合する可能性がある。

もう一つ問題なのは、日系人は構内請負で非常に単純な作業をしているため、能力開発の機会が少なく、いつまでたっても単純な労働しかすることができないということである。

中期的な問題としては、日系人は、最初は短期的に1年、2年でお金をためブラジルに帰国するような働き方を想定していたが、景気が悪くなり貯金もたまらないため、日本に居る期間が長くなっていく。このため、家族を日本に呼び寄せるようになり、いわゆる第2世代が誕生し、第2世代の教育の問題、特に、日系人の第2世代の人たちが学校に行かないという状況にどう対処すればよいかというのが非常に大きな問題になっている。

また、日系ブラジル人は、手取りの賃金が減るのをあまり好まないため、社会保険等に参加しないといわれている。それに対してどう対処するのかが、日本で大きな問題になっている。

### 【Skeldon（Sussex大学、OECDコンサルタント）】

移民に対する政治的な反応として、今まで移民がなかったような分野からは移民に対するマイナスの反応がでる。逆にもう移民に慣れている分野では、移民に対して前向きな態度である。つまり大都市では、移民を受け入れ、移民が経済にもたらすプラスの効果、また生活が多様化することで豊かになるということの評価する。しかし農村地帯、地方では、移民に対して否定的な反応をする。地方は重要な選挙区なので、これが国政レベルに影響を与え、いかに移民の問題を管理していくかということが問題となる。

### 【Abella（ILO）】

ILOは、国際移民によってもたらされる社会的に最大の問題は不法移民の問題であると認識しているが、この問題に関してはまだ正面から取り組んでいるとはいえない。

スウェーデンでは外国移民に対して住宅予算をつけたり、難民や亡命者に対しても住宅予算をつけたが、結局はゲッターのような状態になってしまう等、大変いい目的を持っていた政策にもかかわらず、最終的な成果が予期せざるよくない結果になってしまうことがある。そして統合化政策をみると、多くの場合失敗している。

フィリピンで、移民を出している家庭と出していない家庭の子供たちを比較した研究が

ある。両親とも、または片親だけが外国に行っている場合とそうでない家庭とを比べたところ、就学率といった指標では全く違いはなかった。つまり、子供はとても状況に対する順応性が高いといわれたが、研究者の中にはこれは調査方法に問題があり、情緒的に必ず影響が起こっているはずだと主張する人もいる。社会的な側面ということに関してはまだまだわからないことが多く、もっと研究する必要がある。

#### 【Baldoz (フィリピン)】

多くの送り出し国は、経済情勢を考えても、この移民のパターンが今後逆転することはない。フィリピンでは、2国間協定が困難になっているので、労働省で具体的にいろいろ協議を進め、特定の問題を協議するようにしている。また地域レベルでは、経験を共有したり、ベストプラクティスについて意見交換をし、その結果、責任ある政策あるいは規制が導入され、そして移民コストの最小化が進んでいる。

また、人の移動に障害があるならば、その中で対話の場をどんどん設けて、それに対応していくべきである。フィリピンに関してはいわゆる専門職でも資格が外国で認められないということがあるので、これをどうするかという協議をすることが必要である。

また、送り出し国も受け入れ国も両方が責任を担い、地域または他国間レベルでメカニズムを作り、移民のもたらすメリットを最大化する必要がある。

#### 【渡邊 (J I L P T)】

日本は、今後20年の間に、610万人の労働力が減っていくと予想されているので、労働力を基本的に受け入れることを提案する人もいる。今まで日本は、外国人労働者は質の高い技術、技能を持った人は受け入れ、単純労働者は基本的に受け入れないという考えをとってきた。しかし実際は、多くの不法就労者が単純労働者として働いている。

人口が減っても、今働いていない人にもっと働いてもらい、外国人のかわりになってもらうという議論もある。しかし、女性や高齢者等今働いていない人たちが労働市場に出て働いたとしても、労働力が本当に足りるのかという問題がある。

長期的にどのようなビジョンを持って、日本あるいはアジア地域が、一体どういう形を目指すのかをよく議論した上で、外国人労働者の問題をその中で位置づけていくことが重要になる。また、それは、日本の中で、働き方をどうとらえるのか、どういう働き方を選択するのかという問題にも深くかかわってくる。

#### 【Abella (ILO)】

アジア地域では、短期的に考えると、中国が成長し世界の働き手になるということが、問題になる。つまり、中国からの移民により、他の国々は雇用の機会を失うことになるかもしれないという懸念である。一方、中国はもう高齢化しているので、外国から労働力を大規模に受け入れるということも考えられる。したがって、これは明確な方向性を持って語れる議論ではないが、重要な問題である。

【Skeldon (Sussex大学、OECDコンサルタント)】

アジアにおける地域連合は、移動そのものにそれほど影響を及ぼしていない。EUのようなものがアジアにできるということは考えにくい。アジアは地域的に広く、多様であるので、将来を考えると、地域的な連携、組織化というのは限定的になるのではないか。APECでは大き過ぎる。

移民と開発といった場合、経済発展の話だけになりがちだが、移民と政治的な発展ということを考えなければならない。

【勝田 (厚生労働省)】

全体をまとめると、移民におけるガバナンスが全体に欠如しているのではないかという指摘があった。アジアの地域連携、統合ということ考えた場合、実際には所得や経済の格差の大きさも考えると、とても今の時点でEUの段階にまでなることはできない。特にアジアの場合には、地域統合の進展よりも、先に産業の移転のほうが進んでいるといった状況にある。アジアには余剰労働力を抱えている国が幾つもあり、そういう意味で、移民送り出しの圧力も、それからまた一部発展している国の移民受け入れの需要も、今後とも続くと考えている。

\* \* \* \* \*

【Garson (OECD)】

特に2つ申し上げたい。まず第1点は、地域統合の将来傾向を考えると、アジアでは、アジア域内における人の移動が多くみられるということが指摘できる。2つ目としては、一方で、アジアにおける人の移動はアジアに限られたものではなく、ヨーロッパにおいて多くの人たちがアジア、例えば中国から入ってきている。中国の場合は、多くは人身取引という形で、違法な移民も増えている。

それからもう一つは、ここでは解決できない問題だが、移民が受け入れ国で国籍を取得できるということである。今では多くの移民が受け入れ国の国籍に変えている。その場合、移民の問題に取り組む場合の一つの制約になる。

さらには人口動態的な側面で、外国生まれの人たちが増えている。おそらく将来人口のかなりの部分が、海外からの移民の人たちによるものになるのではないだろうか。

【井口 (関西学院大学)】

医療関連の看護師や介護士について将来的に日本政府として何ができるのか、ということに関してまだはっきり見えていない。日本が、多くの看護師や介護士をフィリピンから移民としてどんどん受け入れるべきだと短期的には思わないが、移民の中には日本で訓練を受けて医療技術を学びたいという人たちもいる。数を増やすということは不可能だが、そういう協力も可能ではないか。

日系人は必ずしも社会保険制度などに加入していないし、子供たちは十分な教育、訓練

を受けていない。つまりこの若い人たちは、自分たちが将来何をしたいのか、ブラジルに帰国したいのか、あるいは日本にとどまりたいのかが明確でない。これは地域統合の問題とは別に論ずるべきだが、単に日系人だけでなく、外国人全般に関しての受け入れ体制の改善に関して考えるべきではないか。

最後に、地域統合と移民の問題の間にはいろいろな要因がある。この問題に関しては、それぞれの国が、日本も含めて、課題やビジョンがある。そういったビジョンを互いに紹介し合うことで議論が始まると考えている。

#### 【Hugo (オーストラリア)】

あまり議論されてこなかったネットワークということについて述べたい。現在大規模なアジア人ネットワーク、コミュニティーがアジア諸国だけでなく、OECD諸国の中にも広がっている。そして人の移動はこういうネットワークを介して行われており、しかもそのネットワークが拡大している。つまりネットワークが将来の移民の拡大、人の移動の重要な原動力になっている。コミュニケーション、通信技術などが進歩し、海外にいる人たちがいつでも母国の家族と連絡をとることができる、そしてまた輸送業界も発展している中において、人の移動は拡大していくだろう。

このような中で、今後ますます重要になってくるのは、移民をいかに管理していくかということである。特に多国間あるいは2国間の交渉で、この問題に関してのプレッシャーが高まってくるので、常にその取組を忘れるわけにはいかない。個々の国々において公正かつ実効性のあるシステムが動いていくために、やはり移民の管理というのが重要になってくる。

#### 【Alwi (マレーシア)】

マレーシアの場合、不法移民についてはいろいろ議論しており、政策もある。不法移民を合法化するか、それとももっと合法的な手段で国に来てもらうよう働きかけるか、という議論がある。特に技能労働者、また技能のない未熟練労働者でも来てほしい。未熟練労働者も国の経済に大きく貢献をしてくれている。マレーシアを助けてくれるならば外国人にも来てほしい、開発のために貢献してくれるのならば来てほしいと思っている。当然マイナスの側面、犯罪とか社会的な問題があっても、それは軽減していくことはできるのではないか。地域統合というのが進むべき道で、地域統合上の問題解決、それを先進国の例からも学びたい。

#### 【Ma (中国)】

アジア地域の場合、グローバル化の影響を受け、地域統合はどんどん進んでいるのではないか。労働の不正規な移動については、送り出し国も受け入れ国も努力を払い、状況の改善を試みるべきである。

中国では、特に外国人労働者の中国における雇用を強化したいと考えている。経済は急成長しており、高技能労働者、上級管理職、経営者といった人を必要としている。今年の

データでは中国は25万人ぐらい専門家資格の人間を受け入れている。

また、海外の送り出しも毎年増えてきている。労働協力プロジェクト、これは労働者をチームで他国に送るというもので、昨年約55万人がこのカテゴリで送り出されている。それから労働社会保障部が担当している、個人で外国の雇用主と契約を交わしている数が毎年約1万人となっている。

**【Liu (中国)】**

労働者の移動に関しては、自由貿易戦略を近い将来実行することを検討しているが、まずは国内政策、労働者保護に関しての国内規制を改善していかなくてはならない。第2に、人の移動の問題に関して2国間で議論するというあらゆる可能性をとらえていきたい。

**【Yap (シンガポール)】**

EU内では、確かに移動は許されているが、自国にとどまっている人が多く、EU内の移民レベルというのはそれほど大きくないのではないかと。拡大EUになったとき新規に加盟する10カ国はもとのEU諸国と比べ、発展レベルがばらばらなので、もっと人の移動は激しくなるのではないかと。そういう意味でEUの経験が格差の大きいASEAN諸国にとって役に立つのではないかと。

**【Skeldon (Sussex大学、OECDコンサルタント)】**

確かに人の移動は予想より大きくはなかった。やはり自国言語でないところではなかなか動きにくい。例えばソ連が崩壊したときに、大量移民が西欧に向かって起こるのではないかと期待されたが、実現しなかった。実際何が起きるかということは予想できない。5月に新しく10カ国が加盟し、EUは拡大するため、人の移動が増えるという懸念を抱く人もいるし、またEUメンバーの中には、例えば定住は許可しない等制限を設けようというところもある。イギリスは福祉制度に対するアクセスを制限しようとしている。ただ、直感としては、そんなに大量移動は起こらないと思っている。

**【Durand (OECD)】**

ポーランドやハンガリー、チェコの人たちに聞くと、彼らは自国が発展して雇用機会が生まれるとみているため、自国内にとどまりたいと考えている。公的資金だけでなく、民間資金もこれらの国々に対して注入され、統合を加速している。

しかし、ヨーロッパで起きていることはアジアの教訓にはあまりならない。その理由は、まずヨーロッパは所得格差がアジアよりも小さいこと、それからヨーロッパの拡大は政治的な統合に基づいているが、アジアの場合、あるいはAPECの動きの場合、これはむしろ市場型である。貿易や投資の統合はいいが、その背景に政治的意思がないことが大きな違いとなっている。

【井口（関西学院大学）】

アジアにおいては、まずターゲットとしてどういった形の地域統合が最も望ましいか、というところから話し合うべきではないか。そしてそこから進めて政府の中でもいろいろ検討していくべきだし、十分時間をかけるべきことである。2010年、2011年ぐらいが期限となるのではないか。

【Park（韓国）】

3つの点を指摘したい。

いかにいろいろな国の人たちを入れるのかということがOECDレベルでは重要になっているわけだが、一方アジアでは外国人がいると問題だということが指摘されている。日本、韓国だけでなく、ほとんどの国がアジアにおいては自分の国に外国人がいると問題視する。それは、おそらくこういう問題に対して慣れていないからではないか。これが欧州諸国とアジア諸国の違いの一つである。

もう一つ、ヨーロッパとの違いということでは、アジアの国々で外国人がどうやって処遇されてきたかということである。これは社会的な権利とも関連している。例えばバングラデシュ、インドネシアの人は外国で出稼ぎした場合、所得が10倍ぐらいになるにもかかわらず、韓国あるいは日本で同一賃金、同一待遇を求め、これが問題視されている。ヨーロッパでは、外国人労働者に対しては自国の労働者と同等の処遇をしなければいけないということになっている。ほとんどのアジア諸国においては、こういった外国人労働者に対する待遇について妥協が難しいため、時間を十分にかけなければいけない問題である。少なくとも近い将来に関しては、受け入れ国の立場の方が送り出し国よりも優越している。

それから中国の問題を第3点目ということで取り上げたい。少なくとも近い将来については、雇用創出というだけでなく、中国がさまざまな意味で問題になっている。昨年9月スリランカに行ったとき、多くの韓国企業の工場があったが、今は中国のために閉鎖を余儀なくされている。スリランカの韓国企業は中国企業には太刀打ちできず、工場を閉鎖し、その結果多くのスリランカの人々が失業している。中国は今や世界の工場となっていると同時にそれに関連して雇用面で問題も出てきている。中国がどんどん工業力を拡大していく中において、その摩擦をどうするのかといったことに取り組んでいかなければならない。

【Martin（アメリカ）】

この地域統合と人の移動のプロセスにおいて、人の流れというのは2つの流れがある。例えばメキシコは中央アメリカより豊かなので、メキシコ人はアメリカに行く、そして中央アメリカの人はメキシコに来る。この2段階の移民はアジアにもある。例えば、タイの人は日本に来る、そしてミャンマーの人はタイに来るというような形である。

今は、失業率が高い中において、さらに外国人労働者を受け入れるというのが難しくなってきた。過去に入ってきた人の統合がうまくいかなかったという問題もあった。

それから最後に、アジアにおいて大変重要な点として、内部の移動と外部への移動ということを考えなければならない。中国国内における国内的な移動というのがまず大きい。

しかも二次的な人の移動というのが起こっている。つまり、まずは中国の沿海地域に、東の沿岸部に、南の方にと移っていく、そして今度は国家間における移動というのが起こる。中国ではまずは内部で移動が起こって、そしてやがて外へ人材流出するという状況である。

【Skeldon (Sussex大学、OECDコンサルタント)】

国際的な人の移動はある特定の地域に集中している。例えば中国福建省のある地区では、90%ぐらいが海外に行く。そのため、空白地帯が生じ、そこにまた農村から人が移ってくる。北部パキスタンでも全く同じで、英国へ人が移民で出て行くと、今度はアフガニスタンからそこに入っていくという連鎖がある。

【Lee (中国)】

中国国内の移民は二次的な移民ではなく、国際と国内は全く違う。そもそも80年代に始まった国内移民の方が規模的にははるかに国際移民より大きいので、必ずしも玉突き式にということではない。

【Ma (中国)】

中国国内の移民について具体的な統計データはないが、ある試算によると、1,700万から1,900万人ぐらいが西部から沿海地方に移っている。小都市から大都市へという移住である。今政府はこういう移動を奨励する一方で、訓練あるいは研修を提供している。そして受け入れる省においても政策的に受け入れを緩和し、いい結果が生まれている。沿海諸州の開発に貢献しているし、また中西あるいは中東部においても技術等の発達が残せる。今度彼らが戻るとき、例えばみずからビジネスを起こす等の効果もある。

【Garson (OECD)】

フィリピンは常に移民を海外に出している。逆にフィリピンが開発計画で受け入れることはあるのだろうか。もちろん海外出稼ぎ者が国内に送金をしてくれることはいいが、フィリピンの経済開発を考えた場合、フィリピンがいつまでも外に移民を出し続けることはできない。

【Baldoz (フィリピン)】

技能労働者をいかに国にとどめるか、国の成長の見通しをいかによくなるか、という問題である。適切な環境を醸成して投資を誘致し、何百万という失業者のために雇用を創出するだけでなく、すぐれた技能労働者が流出しないようにとどめようという努力はしている。その一方でそういう状況が実現するまでの間、政府は海外の雇用のメリットを最大限生かそうと考えている。例えば本国へのドル送金をしやすくする、生産的な投資をして経済開発につなげるということをしている。決して恒久的に移民を外に出しているだけではなく、選択の自由なので個人の判断でやっている。意味のある選択肢を与えるのは政府の役割であるが、今のところ現実として海外のほうが給料がよく、昇進の機会もあるので海

外の方が選択されているという状況である。

【Durand (OECD)】

人的資本をフィリピンで育成し輸出するというのは、副次的な開発政策である。つまり人を送って彼らが送金をしてくれ、それが国の生産的な投資につながる。しかし人的資本自体が投資、人材そのものが経済開発の主要な要素であるべきである。必要な能力、技能があれば、ビジネスをどんどん起こして雇用を増やすということは可能である。特に移民を輸出している国々においては開発戦略というのが重要である。現在、フィリピンが奨励している開発戦略が必ずしもよいとは思えない。自由貿易にも当然障壁があり、フィリピンとして困難があるのはわかるが、人の移動の問題は、必ず開発の問題を議論しないと解決できない。

【Park (韓国)】

移民と経済発展については、韓国は外国に人を送って利益を生み、それを国に戻すということができた。また50年代、60年代、韓国は教育を重視したが、60年代になると大卒でも仕事がなかったため、開発戦略として多くの大卒をドイツの石炭鉱山などに送り込んだ。そして70年代、80年代には韓国労働者を中東の建設業に送り込んだ。

国が発展するときに資金調達には2つの方法がある。自己資本と外国から借りる資本である。ほとんどの途上国の場合資金がないので、資本を外国あるいは国際機関から借りなければならない。外国でお金を稼ぐということは、自己資本を蓄える一つの方法である。70年代、80年代、韓国労働者は利益を生み、そのお金を自国に戻して自分でビジネスを始めるということをやった。韓国の経験から、途上国が国民を海外にやり、資金をつくるのは、少なくとも発展の初期段階においては良い戦略ではないかと考えている。

【吉村 (法政大学) <フロア>】

移民に対して、1カ国ということよりも、制度上複数の政府が参加して法的保護ができればよりよいのではないかと考えているが、そういう試みがあれば教えていただきたい。

【Baldoz (フィリピン)】

受け入れ国かつ送り出し国であるインドネシアとの取り決めがある。直接的な便益や法律制度に関して、多国的な次元でどうとらえることができるか検討している。

【Sandra Lindstand (ILO研修生) <フロア>】

トラフィッキング(人身取引)の問題について、政府はどうとらえているのか。

【Martin (アメリカ)】

人身取引の問題は最も難しい問題の一つである。取り締まる場合の一番困難な点は、加害者に対しての証言を得ることである。人身取引の被害者に対してなるべく証言をしても

らうかわりに、一時的ないしは恒久的な、合法移民としての資格を与えている。密輸というのは人を入れてお金を取るが、人身取引というのは、人をだますという基本的な人権に関係する、ほとんど奴隷制度のようなものである。米国の場合、人身取引の被害者に対して与えるTビザというのがあり、被害者が政府と協力して加害者を検挙しようとした場合このビザを与える。ただし、ほとんどの被害者は証言を拒むため、数は少ない。ロサンゼルスでは、95年ごろ80人のタイ人女性がアパートに閉じ込められ、10人のタイ人男性に監禁され、洋服を無理やり縫わされていた。これが発見され、彼らに移民ビザを与え、そのかわり証言するという事になった。この人身取引の加害者は5年から8年ぐらい投獄され、女性は移民ビザをもらい、その上洋服は既に販売されていたので、各女性は報酬も受け取った。このケースはアメリカやタイで報道され、その結果、違法移民が増えてしまった。なぜなら、人身取引をやる人がこのケースを悪用し、移民ビザも報酬ももらえたといって、人を引きつけようとしたからである。被害者を救うことは間違っているとはいいたくないが、これは一つのジレンマである。効果的な対策を講じたとしても、それはなかなか難しい。

**【Skeldon (Sussex大学、OECDコンサルタント)】**

人身取引は、その定義が不明確であるが、密輸とは区別しなければならない。密輸は、自主的な本人の意思で国境を越える点で人身取引と異なっている。密輸のネットワークというのは大変な搾取が展開されており、目的地に着くと、借金を返すまではずっとコントロールされる。この密輸ネットワーク全体がどうなっているのか、これに目を向ける必要がある。

**【Hugo (オーストラリア)】**

アジアにおいては人身取引の研究が必要である。これは被害者に関しても犯罪者についても、双方もっと調査研究をする必要があり、長期的に考えるべき問題でもある。この人身取引については、なぜ場合によっては自らの意思で人身取引の対象になるかが大変重要であり、これが移民管理全体の問題にもかかわってくる。最終的にこういう不法移民を防ぐ唯一の方法は、移民に関しては書類に基づいて移動を図るということだ。例えば余剰労働力があるとか、需要があるとか、移民に正しい理由がある場合には、きちんとしたルートを通じて、書類に基づいてその移動が行われるべきである。緊急に介入を要する問題としては、被害者と犯罪者に対する問題で、これは大変重要であるが、最終的に長期的な解決策を考えたときには、もっとよりよい形でいかに移民を管理するかということになってくる。本当に移民のニーズがある場合には、きちんとしたルートを通じて安全な形で移動できるようにしなければならない。

**【井口 (関西学院大学)】**

IOMの研究で、この人身取引についての報告、特に婦女子に関する人身取引の報告書があり、その中にコロンビアの例がある。コロンビアは軍事政権なので、政府レベルで

はなかなか協力が得られない。日本大使館は情報提供や人身取引反対キャンペーンを行った。コロンビアの場合には情報が得られない、そして被害者に関しても、人身取引に関して十分な情報が与えられていないことから、まだまだ状況を把握しにくい。人身取引を予防するということも重要だが、それだけでは不十分である。

被害者に対してシェルターを提供しているNGOは十分なデータや情報を持っているが、政府とNGOの協力がうまくいっていない。このため、地方自治体に対してNGOとの協力を呼びかけている。東京、大阪等の大都市では、この問題に対して厳しい取り締まりに乗り出している。警察は担当者の数が少なく、警察の強化、あるいは出入国管理局の強化といったことが重要である。

#### 【吉村（法政大学）＜フロア＞】

参考までに、NGOネットワークの団体でこういう人身取引に対抗しているところがあり、ウェブサイトが昨年設置された。

#### 【Garson（OECD）】

人身取引の問題は、警察関係あるいは国境警備、国境取り締まりにかかわっているところとの協力が必要である。東欧、例えばルーマニアでは、警察が人身取引を摘発しようとしても、それに対してあまり報酬が与えられないため、結局人身取引を行っている業者と協力してしまう。ルーマニアではこの状況を変えるため、警察官に対する給料を上げ、状況が改善された。

#### 【Park（韓国）】

韓国においては、警察の目をすり抜けて韓国に侵入してくる人たちがいることから、人身取引に関して取り組んできた。例えば、E6というビザで、タレントやエンターテイナーと称して多くのロシア人が入国してきたので、E6ビザの発給を停止する等して対応した。

また人の密輸に関して、韓国に入国する人たちは多くのお金を支払って密入国する。このため、できるだけ韓国に長く滞在したいと考えている。訓練生という形で入ってきた人でも、例えば1万ドル払って韓国に入国することから、不法滞在、滞在を延長してできるだけお金をもうけようとする。

そこで韓国では、例えばインドネシア政府とMOU（共通了解覚書）を結び、インドネシアから1万人の労働者の受け入れを認めた。インドネシア人が韓国で就職したいと手を挙げた場合には、インドネシア政府が最低要件を満たす労働希望者をコンピューターに登録し、韓国の求人者がこの候補者の中から選ぶということになる。候補者となっている労働者と雇用主との間で直接やりとりをすることによって、人身取引や人の密輸、不法入国は防げると考えている。

【Chalamwong (タイ)】

タイにおいては、人身取引にかかわっている様々なグループがあるが、特に売春に従事させられる人が多い。約100万人が、ミャンマー、ラオスから入ってきて、タイでこういう職業に従事しているが、それに対して、タイ政府は目をつぶっているということがある。

人身取引といっても、本国ではお金を稼ぐ機会がないので、中には自主的に自分の意思で入ってくる人たちもいる。もちろん我が国もすべてのことに目をつぶっているわけではなく、社会人間安全保障省や警察でこの問題に取り組もうとしているが、簡単には解決できない。

【Abella (ILO)】

ILOでは人身取引に関していろいろプログラムを持っている。これまでは供給側を正すということであったが、需要側を取り締まる方が効果的かもしれない。供給側の取り締まりは膨大な努力が必要であり、例えば、モルドバ、ウクライナ、アルバニアで小さなプロジェクトがある。この3カ国で若い女性は賃金が毎月わずか50ドル程度であるが、オランダかローマに行けば1,000ドル、2,000ドルぐらい稼げる。もちろんNGO、各国政府、警察当局が善意でとめようとしても、また入国担当官が父母の教育をして子供を助けようとしても、所得格差が大きくなかなか止められない。そのため、需要側を止める方が容易である。オランダでは、警察の権限を強め、関連施設の捜索をすることによって、このような女性がかかなり減少したという結果がある。市場経済なので、需要側で対応するというのが良策である。

\* \* \* \* \*

【Kee Pookong (立命館アジアパシフィック大学)】

留学生が移民候補生になりうるかについて伺いたい。

【Martin (OECD)】

留学生は、まず大学の入学試験を受け、卒業し、それから雇用先を見つけなければならぬが、それをクリアすれば、滞在は簡単にできる。海外の留学生は3つのフィルターにかかり、3つをクリアして移民になることができる。留学生については、移民の候補生として今後ますます受け入れる方向に先進国では少なくともなる。海外留学生に教育を施すことでお金はもうかり、そこで言葉を学んだ学生、卒業した学生は、雇用先を見つければ、受け入れ国としては、まさに移民としてとどめておく理想的な人材だといえる。9月11日の同時テロ以降も、海外留学生の数は減っていない。移民候補生としてとどめるのが一番いいのは、やはり言葉もわかってしっかり仕事もできる海外留学生だといえる。

【Hugo（オーストラリア）】

オーストラリアは、豪州に来る留学生の将来の希望について、我々もかなり細かい調査をしている。豪州政府の見解としては、彼らに定住してもらうのはかまわない。また学生の側でも移民戦略があり、資格を得るために留学するのではなく、その後定住をするためにオーストラリアに来るといふ学生が多い。

【勝田（厚生労働省）】

日本の状況は、大学を出た人がその知識を生かして就職することについては制度上も可能であり、昨年も3,000人以上が留学から就労目的の在留資格へ変更している。また留学生が多い地域においては、公共職業サービスにおいて留学生に対する職業上の情報を提供するというサービスも行っている。一方で、日本の中には、頭脳流出を防ぐため、留学生は帰国し、自国の開発を手伝うべきだといふ考えの人もある。

【渡邊（JILPT）】

企業の立場からは、言葉ができるかできないかというのは非常に大きい採用基準になっている。日本語ができるか、ある程度日本の生活にも慣れているか、つまり企業としては就職後改めて外国人に対する生活上の指導をする必要がないということが重要である。それから日本語ができれば仕事の指示が容易であるため、留学生の採用が非常に多いということになる。

\* \* \* \* \*

【吉村（法政大学）〈フロア〉】

政府ないしは社会としてこういう移民労働者に対する偏見をなくす努力、あるいはさらに文化理解をコミュニティーにおいて深めるという取組はあるか。

【勝田（厚生労働省）】

日本では、特にブラジル人が多数住んでいる地域において、市町村、地方自治体を中心になって、外国から来た人と従来からいる日本人との間の文化摩擦をなくし、共生していくための取組等が、既に幾つかの市あるいは町で行われていると承知している。また、例えば厚生労働省ではブラジルから来た労働者のために職場で使う日本語のCDやテープを用意したり、スペイン語のテープを用意したりするような形で、職場を中心にして社会全体への統合を進める政策を行っている。

特に人種的な差別あるいはそれに対する問題については、ヨーロッパでは非常に大きな取組が長い歴史を持って行われている。法律や制度だけではこういう問題は解決できない。そのためには一般の人を巻き込んだキャンペーン、あるいは意識向上のための啓発活動が必要であるし、それはできれば政府だけではなくて、NGOや労働者団体を含めた幅広い取組が必要である。

【Martin (アメリカ)】

移民というのは変化を意味しており、移民自身も変わるし、周りの人を変えていくので、容易なプロセスではなく、変化を正確に予見するということは難しい。移民に対する抵抗、変化に対する抵抗はどうしても避けられないが、軽減措置というのはとれる。

【Durand (OECD)】

どの国でもイタリア人がピザを発明したと思っている。実際このようにイタリアでできたピザも今は自国のものとして受け入れられている。移民自身も変わるし、受け入れ国も変わる。

【勝田 (厚生労働省)】

ヨーロッパでは、今EUの拡大という事態を迎えている。アメリカでは、NAFTAに続いて中央アメリカあるいは南アメリカの諸国といろいろな自由貿易協定を結ぼうとしている。そしてアジアでも、ASEAN諸国と東アジア3カ国はいろいろな形での連携を強めようとしている。

この中で、各地域内における国別の所得や経済の格差あるいは投資、貧困といった問題が移民の問題と非常に大きく関わっている。不法な移民をなくしていくためには、ただ単に地域統合を進めるというだけではなく、国際的な協力関係や移民の良いガバナンスをどうやって築いていくかということが必要であるということを我々はお互いの議論の中で再認識した。またAPECビジネストラベルカードのように、最初は小さいながらも、関係国の信頼を築くことによって、大きな利益、成果が上がるような取組も徐々に可能となる。

移民のことを議論するとき、人口動態や経済的な格差だけで議論してしまう傾向があるが、我々はそういうことだけではなく、各国の開発問題を含めて、幅広い立場から移民のことについて議論すべきであろうと思っている。地域統合というテーマは、これは避けて通れないテーマであり、いずれ必ずもっと進展していく。移民との関係でどういう形の地域統合がベストかという点について、各国のリーダーに対していろいろな貢献することができるのではないだろうか。

2004年2月6日（金）

## 【ゼネラルセッションー第1セッション】

### 【亀山（跡見女子大学）】

前半の第1セッション「経済発展、労働市場と国際的な労働力移動」については、まず各国からこの2、3年間に起こった特徴ある事柄について報告いただき、それをもとにして、後半議論を進めたい。

### 【Hugo（オーストラリア）】

近年の特徴の一つとしては、オーストラリアに定住する3分の1以上の外国人は、オーストラリアに居住している状況で移民資格申請を行っていることである。最初に入国するときは学生等一時ビザを持って入り、ある程度期間が経過した後、その身分を永住に切り換える人たちが増えている。

また、オーストラリアでは、移民の40%がシドニーに居住し、一時的なビジネス目的の入国者の7割がシドニーにきている状況なので、政府はこれを分散化させるため、地方への定住あるいは移民を奨励している。

### 【Lee（台湾）】

外国人労働者の総数は台湾で減少し始めている。政府のインフラ整備が終わり、建設部門の労働者比率が、95年の23%から現在5%へと激減した。製造業等労働集約的な産業が、中国本土に移転している。外国人労働者が増加している部門は、メイド、ヘルパー、病院付き添い人等で、外国人比率は4割となっている。以前はほとんどの外国人労働者はタイやフィリピンの出身であったが、現在はインドネシア、ベトナムからの外国人労働者が増加している。

台湾では、外国人労働者の雇用については、雇用主側の申請を受けて、政府が外国人労働者を企業に配分し、認められた雇用主のところでしか就職できない仕組みになっている。しかし、就職した企業から脱走して別の会社に勤めてしまう人が、現在約7,000人おり、強制貯蓄口座を設置する等脱走を防ぐ方法が検討されている。

また、外国人労働者と台湾人労働者の所得格差の問題がある。99年度外国人労働者の所得は、台湾人（労働経験2年未満の労働者）と比べ約98%だったが、2002年度には92%となっている。

雇用主の96%は、ブローカーから労働者を紹介してもらい、平均で1万7,300ドルぐらいの紹介手数料を支払っている。

### 【Chiu（香港）】

昨年外国人の家事手伝いの最低賃金が3,620ドルから3,260ドルへと、約400ドル下げられた。また外国人雇用税が雇用主に対して適用され、毎月400ドルの外国人

雇用税を支払うことになった。また、個人旅行客の来訪が増えたためか、不法長期滞在者、不法就労者も増加している。

#### 【Soeprobo（インドネシア）】

インドネシアは4.1%の経済成長を実現したが、250万人が新規に労働市場に参入している中、失業者への対応は十分ではない。ILOによると、1%の経済成長で吸収できる労働力は40万人分ということなので、250万人が毎年参入するということであれば、経済成長は6%なければならず、4.1%では、まだ余剰労働力が生まれ、失業率が上がることになる。

政府は海外に労働者を送り出すことによって失業率を下げようとしてきたが、海外で働く労働者数は前年の半分程度に減少し、海外出稼ぎ労働者からの送金も前年と比べ4分の1ほどに減少している。

また、移民局によれば、一時ビザや観光ビザで入国した人のうちインドネシアで仕事を見つけて就労する不法労働者が5万人ほどいると考えられ、インドネシアでも一つの問題となっている。

#### 【井口（日本）】

日本の経済は2002年の半ばから成長がプラスになり、今後も回復が期待され、経常収支は黒字が増大している。雇用状況も徐々に改善している。就労目的の来日外国人の数は安定あるいは減少し、滞住期間が長くなっている。

永住権を得るための条件が滞在期間20年以上から10年以上（特定地域においては、高度技能労働者の場合5年以上）に緩和されたことにより、中国、日系ブラジル人の永住者が特に増えている。

不法長期滞在者数は引き続き減少している。景気の悪化、労働市場の悪化が、長期不法滞在者減少の最大の理由である。

就労目的の滞在者数は、17万9,000人を超え、上昇傾向にあり、その多くは研修生等である。また留学生のパートタイム就労もかなり増加している。外国人留学生数は2003年に10万人を超えた。研修生については、繊維、衣料、食料、輸送機器などの分野での受け入れが多い。

#### 【Kanapathy（マレーシア）】

現在約200万人の外国人労働者がマレーシアで仕事をしているが、これは労働力の20%に当たっている。マレーシアは、ほぼ30年にわたり、未熟練の外国人労働者を受け入れてきた。経済成長が7%マイナスのときでも、約12%の外国人労働者が流入している。

2002年に罰則が強化され、厳しい罰則が不法労働者や雇用主に課せられたため、劇的に不法労働者が減り、ピーク時は200万人いた不法労働者が現在約30～40万人となっている。一方、不法労働者の多くは長期不法滞在で、約6割がインドネシアからきている。かつては約7割の外国人労働者が農業に従事していたが、構造変化が起こり、現在

は、外国人労働者の3割が製造業、25%がメイド、2割が建設、農業に従事している。

#### 【Ma (中国)】

SARSが昨年発生し、自然災害等もあったが、中国経済は、2003年は前年同様活発な成長を維持した。GDPも9.1%成長し、1人当たりGDPも、米ドルで1,090ドルに達しており、初めて国民1人当たりGDPが1,000ドル台を超えた。経済が急成長している中で、資質の高い外国人労働者が必要とされている。このような状況に対処するため、中国では2つのカテゴリーで外国人を雇用している。1つは、特定の産業における専門職や高度技能労働者で、ヨーロッパ、アメリカ、オーストラリア、日本から来た人たちがほとんどである。もう一つは、労働社会安全保障省が発給する就業許可で、例えば、海洋油田の開発などにかかわっている人たちが中心である。

96年に、労働社会安全保障省が他の関連する3省庁と協力し、外国人労働者の雇用にかかわる行政規則を導入した。そしてこの規制に基づいて、外国人労働者の立場、地位などをきちんと管理し、また不法労働者に関しての雇用に対する監督を強化している。

#### 【Baldoz (フィリピン)】

2003年度はサービス部門で雇用が拡大し、1.9%の伸び率を示している。フィリピン家庭の収入源は賃金が51.2%であるが、それ以外の収入源が22.9%となっており、そのうち海外からの収入が11.1%である。

#### 【Park (韓国)】

2002年の外国への出国者は対前年比で30%増である。行き先としては、中国、日本、アメリカで全体の3分の2を占めている。2003年は景気が低迷したにもかかわらず、不法滞在が増加した。

現在大きな課題の一つは若年者の失業問題で、仕事がなく大学で留年する者が増加している。いわゆる3K仕事はあるが、韓国人はこういう仕事に就職を希望しないため、3K仕事をするのは不法滞在の外国人労働者となり、韓国政府は未熟練労働者に関する政策を昨年変更したところである。

#### 【Yap (シンガポール)】

昨年は経済成長率も低く、一方でSARSの発生もあったため、失業率は6%近くまで上がった。労働省によると、低技能で労働許可を持っている労働者が5万人、学位や専門資格を持っている人は7万人となっている。

一方、海外で働くシンガポール人は10万人ほどである。

#### 【Chalamwong (タイ)】

タイの経済は6.3%のGDP伸び率を達成した。公共支出を増やし、様々なセクターの経済を刺激している。失業率は、2003年度第3四半期で大体1.5%、平均で約2%、

45万人が失業している。

専門職労働者数は昨年度9万8,000人で、前年度1万2,000人と比べ、大きく伸びている。約47%が弁護士である。近隣諸国からの移民は120万人位で安定しており、この中で28万8,000人がいわゆる不法労働者である。この点については、不法労働者の登録費用が高いため、登録をする雇用主が少ないということで、政策の柔軟性のなさが批判されている。海外に移住する労働者は微減している。

【Nguyen（ベトナム）】

ベトナムでは、2003年、経済開発が続き、GDPは7.24%と高水準を維持した。現在は貿易自由化政策を続行し、開発を奨励している。失業率も引き続き高く、都市部では約7%、農村地域では30~40%と推定されている。人口の80%が農村人口なので雇用問題は大きな問題となっている。

人の移動に関しては、ベトナムは送り出し国であり、昨年は約7万5,000人の労働者を外に送っている。行き先は韓国、日本が以前は多かったが、最近ではマレーシアが多く、4万人がマレーシアに行っている。そのほとんどが未熟練労働者でいわゆる3K仕事に従事している。

経済開発の将来政策として、短期的及び長期的な開発は、2つの側面のアプローチがある。短期的には、引き続き未熟練労働者の送り出しを増やす方向だが、政府としては、技能労働者の送り出しも増やそうと考えている。特に貧しい労働者の海外移動を助けるため、政府は海外に移動するためのローンを労働者に提供している。また、彼らが逃亡しないために貯金を義務づけ、逃亡した場合はその貯金を没収するという政策を導入している。

\* \* \* \* \*

【山川（筑波大学）】

各国が報告した内容をまとめると、1点目として、外国人労働者の受け入れ国における状況については、未熟練の外国人労働者はそれほど増えていないか、あるいは減っている国が多いが、高度技能労働者は着実に増加している傾向がある。また低技能労働者は、いわゆる3K仕事についている傾向があり、労働市場は二極化している。また、今回のアジアにおける特色は、受け入れ国、特に香港、台湾、シンガポール等において家事労働者が非常に大きな役割を占めていて、また問題も起きているということが挙げられる。

2点目として、不法就労あるいは不法な労働力移動に関しては減少傾向であるが、なお逃亡の問題等は残されている。3点目として、送り出し国の経済への影響等については、海外からの送金が国内経済にとって重要であることが各国から指摘されている。

【井口（関西学院大学）】

台湾における外国人労働者の逃亡の理由についてどのように調査をしたのか。  
また、逃亡を減少するためにどのような対策を講じているのか。

【Lee (台湾)】

逃亡者の定義は、契約している雇用主のところから逃げてどこかに行ってしまった人なので、逃げた人に対して接触して理由を尋ねるわけにはいかない。この調査は、労働省が、外国人労働者を雇用している雇用主に対して、毎年行っているものである。調査によると、逃亡を防止するための対策として、住居が重要である。例えば、外国人労働者がアパートや寮に入っている場合で、それを監督しているのが雇用主の従業員である場合、第三者によって監督されている寮に入っている場合よりも、逃亡率はかなり低くなる。このように雇用主が外国人労働者の問題に関してより強い関心を持てば、逃亡を減らすことができるのである。

台北警察省では、警察官が逃亡した労働者を逮捕した場合には、保釈金として30ドルを徴収することができる制度を導入した結果、警察官が必要以上に労働者を逮捕して拘留してしまい、問題となった。

また、2000年以前は、雇用主が外国人労働者と交渉して預金口座を設けて、雇用主は30%を賃金から控除しその口座に入れることができた。この口座のお金は、労働者が本国に帰還するまで引き出すことができないが、これに対し、雇用主が控除したお金を口座に入れていなかったという苦情が、特にフィリピンから多く申し立てられた。このため、低賃金の労働者を対象として、2001年にこの条項を撤廃したが、2002年においても、外国人労働者を雇用する雇用主の61%がまだこの口座を設置している。

【Abella (ILO)】

雇用関係はあくまで雇用主と労働者の間の自主的な契約でなければいけないが、逃亡というと、そこに拘束力あるいは奴隷労働のようなニュアンスがあり、残念である。例えば、自主的な契約関係にある場合にその雇用関係を終了したからといって、逃亡とはみなさないのではないかな。

【Martin (アメリカ)】

アメリカでも、以前このような強制貯蓄プログラムがあったが、それに派生する訴訟、お金が戻ってこないという労働者からの訴訟が起こっており、カリフォルニア州だけで、申立ては20億ドル相当にのぼっている。例えばアメリカ、カナダ等の労働法においては、賃金から控除して強制的に貯金をする制度では実質賃金が最低賃金より低くなるため、認められない。

シンガポールやマレーシア等に外国人雇用税について伺いたい。この外国人雇用税の収入は研究資金や現地の労働者の国内訓練等に使えるのか。この使用者が払ったお金は、使用者側のメリットにもなるように使うべきではないかな。

【Lim (シンガポール)】

外国人雇用税の税収は一般会計に入り、シンガポール人を訓練し、訓練後就職できるようにするための補助金を一般会計から支出している。

**【Alwi (マレーシア)】**

マレーシアで、外国人雇用税の税収は一般会計に入り、労働者の強制送還等に使われている。1カ月間で何百万ドルというお金が強制送還にかかり、特にインドネシア、バングラデシュ、インド等は強制送還に相当コストがかかっている。また訓練プログラムの費用も一般会計から支出されており、この税収は不法労働問題解決自体に使われている。

**【Martin (アメリカ)】**

外国人雇用税の収支はどうなっているのか。

**【Lim (シンガポール)】**

まず、この外国人雇用税の目的は、外国人労働者を雇う場合と現地人を雇う場合との賃金格差をなくすことである。この仕組みがないと、非常に大きな確率で、外国人労働者が現地人にとってかわるということになる。多くの費用が現地人の訓練等に使われているが、税収より政府拠出金の方が多くなっている。

**【Kanapathy (マレーシア)】**

マレーシアには人材開発基金というものがあり、企業が賃金の1%を拠出している。この基金を使って職業訓練、研修を行っている。マレーシアは国内労働力不足で外国人労働者が必要であるため、外国人労働者の訓練も行っている。賃金はほぼ同水準だが、外国人労働者は賃金以外の費用が高いため、実際は外国人労働者の方が高がついている。それでも、外国人労働者を訓練するインセンティブが働いているのは、雇用の柔軟性を考え、企業が外国人労働者を雇うことを希望するからである。

**【Lai (香港)】**

2003年から家事手伝いを雇用する場合、雇用主から外国人雇用税を徴収している。この税収はすべて再訓練基金に入る。移民労働者に関しての外国人雇用税制度自体は、1992年に開始されている。

**【Park (韓国)】**

経済学的にみると、給与税は雇用主も被雇用者も両方支払うことになる。したがって、この外国人雇用税は、結局外国人労働者もその給与の一部をとられているということになる。韓国では、長年、外国人雇用税の導入について議論しているが、私はその導入に反対する一人である。国際的な人の移動がなぜ起こるかという、それは賃金格差がある、国内よりも海外のほうが賃金が高いということで移動するわけである。外国人雇用税を導入すると、政府は雇用コストを管理しやすくなるというメリットはあるが、外国人労働者のためには所得格差は残しておくべきである。

## 【ゼネラルセッションー第2セッション】

### 【伊藤（関西学院大学）】

私の方では、第1に政策の変化、人の移動と労働市場の動向について、第2に海外における雇用サービスについて、議論を進めたい。

### 【Lee（台湾）】

台湾の法律では、最低賃金については国内労働者と外国人労働者と同等に扱うこととされているが、これでは雇用主は外国人労働者に高い賃金を払わざるを得ないことが問題視されてきた。99年に労働問題協議会の判断で、雇用主は外国人労働者に法定最低賃金を払うべきであるが、その賃金から部屋代等出費分は差し引くことができることとなり、外国人労働者に関して、実質手取りの給料は最低賃金を下回ってもよいということになった。その結果、外国人労働者と国内労働者の所得格差が近年では拡大している。

また、帰化の問題があり、96年まではほとんどなかったが、2000年から5,000人が帰化している。割合はベトナム人が一番多く、続いてインドネシア人となっている。また、新しい動きとしては、台湾人と結婚して配偶者になる外国人が増加している。

### 【Lai（香港）】

新たな展開としては、香港への移民に対しての資本投資策で、カナダでは既に行われていると聞いているが、香港ドルで650万ドル以上投資した人は、香港に移住できるという制度である。これは投資誘致策の一環であるが、中国本土の人には、人民元に関して為替管理があるので、適用されていない。また、外国人労働者で香港で働きたい人については、仕事がある限り、雇用主がいる限り、雇用を誘致している。

### 【Soeprobo（インドネシア）】

2002年に、政令で、海外に送り出される外国人の資質を高める、例えば教育水準とか健康その他も含め、その向上に努めることとされた。そこで、独立した機関がつけられ、外国人労働者の資質を高めてほしいという要請に応え、外国へ移住する労働者の候補となる人たちに言語等のテストを行うことになった。そういう状況の中で、2003年達成できなかった「100万人労働者海外送り出し計画」を2004年も引き続き実施している。

### 【井口（関西学院大学）】

外国人青少年に対する教育については、いろいろな場において議論され、特に外国人労働者が多い地方自治体では様々な措置をとっている。

中部地方や首都圏では外国人による犯罪が多く指摘されている。また、学校へ行かない外国人の青少年は、将来の方向性を持っていない上、十分な日本語その他の知識や技能を習得しようとせず、日本社会にも適応できていない。このため定職につくこともできず、事態はもっと深刻化する可能性がある。そこで、厚生労働省においても新たな措置を来年度導入しようとしている。

また、1万人留学生受け入れ政策は、1983年に目標が設定され、20年たって目標が達成された。外国人留学生の数は、過去3年、特に中国からの留学生が増加している。文部科学省は、今後、より多くの外国人留学生を受け入れるより、外国人留学生の質を重視していく。

#### 【勝田（厚生労働省）】

FTAでは様々なタイプの人の受け入れが求められているが、医療の場合、患者を含めた日本国民の生命、身体の安全と関係があるため、「資格」が一つの問題になっている。日本では、高齢化に伴って看護師、介護労働者等が足りなくなるのではないかとされているが、実は、看護師については、現在看護学校にいる人たちが卒業する2年後には、ほぼ均衡であり、介護労働者については、新規の需要10万人に対して、30万人の新規資格取得者があるという状況であって、労働市場としては、均衡ないし労働力過剰という状況にある。

また、若年労働者の問題では、特に、日系人の子供たちの問題がある。この子供たちが、学校に行かないとか、職がないために、犯罪に巻き込まれるということが増えている。そこで厚生労働省では、平成16年度から、6,000万円の費用をかけ、日系人コミュニティーにカウンセラーを派遣し、職業相談を行うという施策を実施することとしている。

日本経済団体連盟の報告書をもても、単純労働者をどんどん受け入れるのではなく、日本の社会における多様性を確保するため、特に専門的、技術的な能力を持っている人の受け入れを促進するという内容になっている。

#### 【藤岡（法務省）】

日本では、不法就労が非常に大きな問題となっている。特に最近、外国人労働者、もしくは不法就労者による犯罪が非常に増えている。この問題は、最近では自民党、民主党等政党の大きな政策としても掲げられ、今国会では、小泉総理が、日本の治安の回復が大きな問題であり、その中で、外国人の不法就労問題についても的確に対応しなければいけないと明言している。このような状況で、法務省は5年間で不法就労者を半減するという第一歩を今スタートしたところであり、現在、東京都からも支援をいただき、具体的に進めていくところである。

#### 【山口（外務省）】

今、ラテンアメリカから労働者として日本に入国している人の数は、日系ブラジル人26万人強、日系ペルー人約5万人、合計約31万人で、そのほとんどが単純労働者である。この日系労働者の子弟の教育問題が、現在非常に大きな問題で、地方自治体も取り組んでいるが、国としても関係省庁で協力、連携して取り組んでいかなければならないと考えている。

#### 【Kanapathy（マレーシア）】

最も重要な変化は、雇用分野において、一方向のアプローチから2国間アプローチに変っている点である。昨年来、我々は8つの2国間協定に調印したが、その中では、例え

ば、送り出し国と受け入れ国双方の義務等が定められている。

また、マレーシアの外国人労働者は、自国で訓練を受けた後でマレーシアに来なければならないことになっている。訓練の中で、生活、言語、習慣等を勉強し、自分の権利もわかった上でマレーシアに入国することになる。だから、権利が侵害されたとき、どう対応したらいいかも理解している。

#### 【Liu（中国）】

最初に、国レベルの措置としては、2002年、中国の労働省が新しく交流サービスセンターを設置し、この新しい組織が海外雇用も所管している。また、海外への紹介を行う職業あっせん所等の活動を規制している。

2国間レベルでの措置については、政府としては、特に労働者保護という観点から、2国間協定等を他の国と締結できるよう望んでいる。既にドイツ、韓国とは社会保険についての合意があり、この合意に基づき、従業員は中国と外国で拠出金、例えば、年金、健康保険、失業保険等の掛金を二重に払わなくてすむ。このような協定によって、中国人が外国で仕事をするのが容易になるのではないかと。

#### 【Baldoz（フィリピン）】

労働者保護のため、許可要件を非常に厳しくすることにより、不法な職業あっせん所の取り締まりを強化している。また、官僚機構の簡素化で、書類の処理を電子化し、コストの削減、腐敗の削減等合理化に努めている。

また、現場の担当官の能力を高めるために、例えば仲裁やカウンセリングができる、社会福祉や医師の仕事も兼務できるような人間を育てるための能力づくりをしている。また、統合政策を強化し、雇用システムや生活支援システムを導入し、家族と一緒に住みたいという労働者を助けている。また、農村で子女の奨学金プログラム等教育を強化している。

また、合法化することによって違法な移民を防ぐため、省庁間で協力し、積極的に韓国、アメリカ、マレーシアと協力プログラムを進めている。特にフィリピンの女性労働者の人身売買対策について各国と協力している。

#### 【Park（韓国）】

長年、議論してきた外国人労働者の労働許可システムが昨年導入され、今年8月施行される。労働許可システムの導入に当たって、10年間続いてきた外国人労働者研修制度の廃止が議論されたが、そのまま維持されることとなった。労働許可システムは労働省が、外国人労働者研修制度は中小企業省が担当する。外国人労働者研修制度は製造業を、労働許可システムは全セクターを対象とする。外国人労働者の保護については、この両者で特に違いはない。期間については、研修制度では、1年間の訓練後労働者がテストを受け、これに合格すれば2、3年残留できる。労働許可システムでは、3年が期間になっている。研修制度では、最低賃金が保障され、医療保険や労働保険、時間外給付もあるが、退職金はない。また、研修制度では雇用主が旅費等を支払うが、労働許可システムでは雇用主と被雇用者が交渉で決めることになっており、外国人労働者にとっては労働許可システムの方が給付ベネフィットが低くなる可能性がある。

この労働許可システムを導入した際、韓国に4年以上滞在したならば、いったん出国しなければならないこととされている。3年未満ならば、滞在期間の違いによって、1年とか2年滞りが延長して認められる。このことによって14万人ほどの不法労働者が出国を余儀なくされたが、まだ出国していない人も多数いる。現在外国人の80%が不法に滞在しているので、解決には何年も要するだろう。

また、労働許可システムでは、雇用主はまず韓国人労働者を募集し、1カ月求人が充足されなかった場合には外国人労働者を雇うことができる。韓国政府と合意した送り出し国が希望者の中から最低要件を満たす労働者候補をコンピュータに登録し、登録された労働者の中から韓国側の企業が労働者を選択できるシステムである。

#### 【Lim (シンガポール)】

昨年は、外国人労働者のシンガポールにおける保護に焦点を当てている。2点ポイントがあり、1つは、職業あっせん所の認可制である。職業あっせん所はシンガポールの独自機関から認定を受け、責任ある運営をしなければならない。2つ目は、初めて外国人を雇用する企業に、シンガポール文化等のオリエンテーションを義務づけたことである。また、シンガポールでは、初めて家事の仕事をする外国人に、労働者の権利やシンガポールの文化について習熟してもらうプログラムを昨年から実施している。

#### 【Chalamwong (タイ)】

合法的な高度技能労働者については、海外へ人を送り出す上でのコスト負担を軽減するため、窓口を一本化し手続きを簡素化し、ワンストップサービスを提供している。情報通信技術等の分野では、インド政府との合意のもと、情報通信技術の技能者に数年間タイに来てもらう措置をとっている。

一方、低技能者、特に不法労働者については、第1にあらゆる不法労働者に対してもう1回登録のチャンスを与えるということ、第2に不法労働者に関するMOU（共通了解覚書）という形で対応している。

#### 【Sathorn (タイ)】

不法労働者は長い歴史を持つ問題で、特に3つの近隣諸国、ミャンマー、ラオス、カンボジアからの不法移民労働者の数は120万人ほどであると推定しており、そのうち28万8,000人が登録されている。近隣諸国との良好な関係を強化するためにも不法労働者問題への対応は重要であり、不法労働者がタイ滞在中に引き起こす問題等に目を向け、昨年は、雇用に関するMOUを、ラオス、ミャンマー、カンボジアとの間で結び、不法労働者の雇用契約が終了している場合、本国へ送還するような措置をとった。また、国境付近における越境行為に対して様々な措置、取り締まりを行っている。

#### 【Chalamwong (タイ)】

近隣諸国に対してインフラ整備その他の投資を行い、特にミャンマーにおいては雇用機会を創出し、生産の向上を図っていくことで、我が国の資本を使って、近隣諸国の発展を促している。

【Nguyen（ベトナム）】

移民の状況を改善するため、近隣諸国とMOUを結んでいる。海外に移住する労働者に対して就労条件等の情報や労働訓練を提供することと、移民政策と開発政策の連携等を行っている。政府は国内市場の開発により焦点を当て、それによって国内経済の発展を促すという試みを行っている。海外に移住する労働者に対しては、就労が終わった後には本国に帰国することを奨励している。昨年は、100社ほど会社が起業され、そのうち50%は海外で働いて帰国した労働者によって起業されたものであり、海外から帰国した労働者が、国内経済の発展に貢献してくれている。

\* \* \* \* \*

【Durand（OECD）】

1つ目は雇用創出のためにどのようなことをやっているか、2つ目は人の移動に関して2国間の合意のもとで協力を図っているものがあれば紹介いただきたい。

また、その他の政策として、例えば人材開発政策等で、自国労働者の人材開発のためにどのようなことをやっているか伺いたい。

【Lai（香港）】

雇用に関して、現在、労働力の質と競争力を上げることに力を入れており、これにはリストラも必要である。92年から、特に中年の失業者に対する訓練を強化している。雇用主が中年以上の失業者を雇用した場合援助する等インセンティブを雇用主側に与えている。

【Soeprobo（インドネシア）】

外国からの直接投資は減少している。2003年度は推定マイナス36億ドルとなっている。農業省、観光省、海洋開発省、人材省等が失業者を吸収するプログラムを実施している。まず農業省では労働集約的なプロジェクトづくりを、観光省では労働者訓練プログラムを、海洋開発省ではもっと多くの人が漁業者として働けるよう漁網の提供を、人材省では、例えばパーム油の栽培というような働く場の提供を実施している。マレーシアから送還されてきた労働者を吸収できるよう、積極的に雇用創出の努力をしている。

【Kanapathy（マレーシア）】

完全雇用3.5%を達成しているが、学卒者の失業問題がある。そこで、卒業生訓練プログラムを実施し、学卒者がこのプログラムに申請すると、手当が与えられ、IT、英語教育等ニーズのある分野の訓練を選択し、無料で研修が受けられるようにしている。

【Ma（中国）】

98年以降、国有企業の改革が進められ、約2,800万人の労働者が解雇されたが、この中で1,800万人以上の人たちが再雇用された。特に、国有企業以外で再雇用されている。対策としては、中小企業に助成金を出し、一時解雇された人を雇用するよう奨励した。

【Liu（中国）】

中国自体の労働力が大きいことと比較すると、海外に移動する中国人の雇用は国内労働市場に影響を及ぼしていない。失業問題を解決するためには、やはり国内労働市場の開発が重要であるため、中国国内で積極的に雇用政策を進め、解決策をとっている。

また、日本政府との国際協力プロジェクトで、中国都市部で雇用促進施策を行っている。

【Lim（シンガポール）】

中小企業の起業について、低金利のローンや補助金等で支援している。外国人にもぜひシンガポールで起業してほしいと考えている。

【Chalamwong（タイ）】

タイは早く先進国の仲間入りをしたいと考えているが、構造的な失業の問題がある。そこで、最近施策として導入されたのは、早期退職制度で、自己申請で早期退職を促すものである。現在6万人ぐらゐの大卒失業者がゐるので、5万人ぐらゐの早期退職者と交代してもらおう。若年者には訓練して知識、技能を身につけてもらい、構造的な失業に対応していきたい。

【Durand（OECD）】

現在、高齢者にできるだけ労働市場にとどまってもらおうというのが先進国の課題である。高齢者が市場から退出することによって若者が労働市場に参入するという政策は、どの国でも失敗している。高齢者も市場にとどまっているところが、結局、若者の市場参入も増えている。

【Chalamwong（タイ）】

タイでは、早期退職者には、技能労働者がゐない中小企業等でアドバイザーを務めてもらったり、退職しても自ら起業できるようにローンや補助金を援助するプログラムも用意している。

【Nguyen（ベトナム）】

国内労働市場を整備することによって経済開発をさらに進めたいと考えている。ベトナムは識字率が低く、低技能労働者も非常に多いため、今後は農村の貧しい労働者を対象とした教育研修を重点的に行う必要がある。

労働供給に関しては、海外からの直接投資を誘致したいが、中国という巨大市場と競合するのは難しい。したがって国内のビジネスを育成することがまず重要で、海外にゐるベトナム人に帰国し中小企業を起業してもらおうよう働きかけてゐる。企業の育成、経営というのは長期的なプランなので、健全な事業計画をしっかりと立てれば、雇用創出ができる。

また、ベトナムの労働市場に透明性がなく、労働市場で情報が普及してゐないので、ジョブサービスセンターを通じて情報提供を促進する必要がある。

## プログラム

【第1日目 2004年2月5日(木)】

|       |                             |     |   |
|-------|-----------------------------|-----|---|
| 9:30  | オープニングセレモニー                 | 30  | 挨拶<br>①小野 旭(独立行政法人労働政策研究・研修機構理事長)<br>②青木 功(厚生労働省職業安定局長)<br>③ベルグリンド・アスゲルスドッティール(OECD事務次長)<br>④マノロ・アベラ(ILO社会的保護総局国際労働力移動部長)   |
| 10:00 | スペシャルセッション<br>第1セッション       | 120 | 基調報告「国際的な人の移動の地域的傾向—現状と将来展望—」<br>①米国：フィリップ・マーチン(カリフォルニア大学デビス校教授)<br>②ヨーロッパ：ジャン・ピエール・ガルソン(OECD雇用労働社会問題局非加盟国経済・国際移民課長)<br>③アジア：井口 泰(関西学院大学教授)<br>④オーストラリア：グレン・ジョン・ユゴー(アデレード大学教授)                  |
| 12:00 |                             |     |   |
| 13:30 | スペシャルセッション<br>第2セッション(パート1) | 120 | パネルディスカッション(コア・セッション)<br>○コーディネーター<br>勝田 智明(厚生労働省外国人雇用対策課長)<br>○パネリスト<br>①ロナルド・スケルドン(サセックス大学特別研究員)<br>②マノロアベラ(ILO社会的保護総局国際労働力移動部長)<br>③ロザリнда・D・バルダス(フィリピン海外雇用庁長官)<br>④渡邊 博頭(労働政策研究・研修機構副主任研究員) |
| 15:30 |                             |     |   |
| 15:45 | スペシャルセッション<br>第2セッション(パート2) | 135 | パネルディスカッション(オープン・セッション)<br>15:45-16:45 政策担当者、専門家によるディスカッション<br>17:00-18:00 一般参加者によるディスカッション   |
| 18:00 | 終了                          |     |   |

【第2日目 2004年2月6日(金)】

|       |                        |     |  |
|-------|------------------------|-----|--|
| 9:00  | ゼネラルセッション<br>(参加国家間討議) | 105 | 9:00-10:45 テーマ別討議(A)「労働力移動の動向」<br>○座長<br>①山川 隆一(筑波大学大学院教授)<br>②亀山 直幸(跡見学園女子大学教授)   |
|       |                        | 15  | 10:45-11:00 休憩   |
|       |                        | 105 | 11:00-12:45 テーマ別討議(B)「労働力移動政策の動向」<br>○座長<br>①伊藤 正一(関西学院大学教授)<br>②マルティヌ・デュラン(OECD雇用労働社会問題局次長)   |
| 12:45 |                        |     |  |
| 12:50 | クロージングセッション            | 40  | コメント<br>①ジャン・ピエール・ガルソン(OECD雇用労働社会問題局非加盟国経済・国際移民課長)<br>②マノロ・アベラ(ILO社会的保護総局国際労働力移動部長)<br>③井口 泰(関西学院大学教授)<br>挨拶<br>白石 栄司(独立行政法人労働政策研究・研修機構労働政策研究所副所長) |
| 13:30 | 終了                     |     |  |

#### IV. 参加者

##### [専門家]

1. オーストラリア  
**Prof. Graeme John Hugo**  
Professor, Department of Geographical and Environmental Studies, Faculty of Humanities and Social Sciences Director, Key Centre in Research and Teaching in the Social Science Application of Geographic Information Systems, The University of Adelaide
2. チャイニーズ・タイペイ  
**Prof. Joseph S. Lee**  
Professor of Human Resource Management, Dean of School of Management, National Central University
3. 香港 (中国)  
**Prof. Stephen W. K. Chiu**  
Professor, Department of Sociology, The Chinese University of Hong Kong
4. インドネシア  
**Ms. Tara Bakti Soeprobo**  
Associate Director, Demographic Institute, Faculty of Economics, University of Indonesia
5. マレーシア  
**Ms. Vijayakumari Kanapathy**  
Senior Analyst, Institute of Strategic & International Studies (ISIS)
6. 中国  
**Prof. Ma Yongtang**  
Director for Overseas Labour and Employment, Studies Division, Institute for International Labour Studies, Ministry of Labour and Social Security, P.R. of China
7. フィリピン  
**Prof. Stella Peralta Go**  
Associate Professor, Dela Salle University
8. 韓国  
**Prof. Park Young-Bum**  
Professor, Department of Economics and Information, Hansung University
9. シンガポール  
**Dr. Yap Mui-Teng**  
Senior Research Fellow, Institute of Policy Studies
10. タイ  
**Dr. Yongyuth Chalamwong**  
Research Director, Thailand Development Research Institute Foundation
11. ベトナム  
**Dr. Nguyen Xuan Nguyen**  
Vice Director, Economic Secretariat, Central Executive Committee for Government, VPTW

[政策担当者]

1. オーストラリア  
**Mr. Noel Robert Barnsley**  
Acting Assistant Secretary Migration Branch, Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs
2. 香港 (中国)  
**Mr. Lai Yat Ching**  
Senior Administrative Officer (Policy Support), Labour Department, Hong Kong SAR Government
3. インドネシア  
**Mr. Muji Handoyo**  
Head of programming, Monitoring and Reporting, At Directorate General for Development and Overseas Employment Department of Manpower and Transmigration
4. マレーシア  
**Mr. Alwi Bin Bavutty**  
Director, Immigration Department of Malaysia, Foreign Workers Division
5. 中国  
**Mr. Liu Xu**  
Director General, Department of International Cooperation, Ministry of Labor and Social Security, P.R.China
6. フィリピン  
**Ms. Rosalinda Dimapilis Baldoz**  
Administrator, Philippine Overseas Employment Administration
7. 韓国  
**Ms. Sim Su-Kyoung**  
Deputy Director, Foreign Work-Force Policy Ministry of Labor
8. シンガポール  
**Mr. Lim Chiang Wee**  
Senior Manager (Policy), Foreign Manpower Employment Division, Ministry of Manpower
9. タイ  
**Mr. Sathorn Vasant**  
Director, Office of Foreign Workers Administration, Department of Employment, Ministry of Labour
10. ベトナム  
**Ms. Do Van Huong**  
Official, Department of Overseas Labour, Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs

[OECD]

**Ms. Ásgeirsdóttir Berglind**

Deputy Secretary-General, Organisation for Economic Co-operation, and Development (OECD)

**Ms. Durand Martine**

Deputy-Director; Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD

**Mr. Jean-Pierre Garson**

Head, Division for Non-Member Economies and International Migration, DELSA, OECD

[OECD Consultant]

**Prof. Ronald Skeldon**

Professorial Fellow, School of African and Asian Studies, University of Sussex

[ILO]

**Mr. Manolo I. Abella**

Chief, International Migration Branch, International Labour Office

[U.S.A.]

**Prof. Philip Martin**

Department of Agricultural and Resource Economics, The University of California, Davis

[日本]

【専門家】

**Prof. Yasushi Iguchi**

Professor, Faculty of Economics, Kwansai Gakuin University

**Prof. Shoichi Ito**

Professor, Faculty of Economics, Kwansai Gakuin University

**Prof. Naoyuki Kameyama**

Professor, Faculty of Management, Atomi University

**Prof. Ryuichi Yamakawa**

Professor, Faculty of Business Law, University of Tsukuba

**Prof. Akira Ono**

President, The Japan Institute for Labour Policy and Training(JILPT)

**Mr. Eiji Shiraishi**

Vice Research Director General, JILPT

**Mr. Hiroaki Watanabe**

Assistant Senior Researcher, JILPT

**【政策担当者】**

**1) Ministry of Health, Labour and Welfare**

**Mr. Isao Aoki**

Director-General, Employment Security Bureau, Ministry of Health, Labour and Welfare (MHLW)

**Mr. Tomoaki Katsuda**

Director, Foreign Workers' Affairs Division Employment Security Bureau, MHLW

**2) Ministry of Justice**

**Mr. Akira Fujioka**

Immigration Policy Coordinator, Immigration Bureau, Ministry of Justice

**3) Ministry of Foreign Affairs**

**Mr. Yasunori Nakayama**

Director of the Foreign Nationals' Affairs Division, Ministry of Foreign Affairs

**【事務局】**

**Mr. Akio Takahara**

Deputy Director, Foreign Workers' Affairs Division Employment Security Bureau, MHLW

**Ms. Hitomi Takeuchi**

Deputy Director, Foreign Workers' Affairs Division, Employment Security Bureau, MHLW

**Ms. Mikiko Akiba**

Foreign Workers' Affairs Division, Employment Security Bureau, MHLW

**Mr. Makoto Yoshida**

Foreign Workers' Affairs Division, Employment Security Bureau, MHLW

**Mr. Yukihiro Miura**

Director International Affairs Department, JILPT

**Ms. Kasumi Nomura**

Senior Research Officer, International Affairs Department, JILPT

**Ms. Keiko Iida**

International Affairs Department, JILPT

## V. スペシャルセッション

# 基 調 報 告

---

REGIONAL PATTERNS OF  
INTERNATIONAL MIGRATION:  
NORTH AMERICAN  
PRESENT AND FUTURE

国際的な人口移動の  
地域的パターン： 北米の現在と未来

By

Philip Martin

Professor

Department of Agricultural and  
Resource Economics

The University of California, Davis

## 国際的な人口移動の地域的パターン： 北米の現在と未来

Philip Martin- plmartin@ucdavis.edu

2004年1月9日

|   |    |
|---|----|
| エグゼクティブ・サマリー .....                              | 49 |
| 序文 .....  | 51 |
| カナダ .....                                       | 51 |
| 表 1. カナダの移民 (2002 年) .....                      | 52 |
| 表 2-1. カナダにおける移民及び非移民の入国許可の推移 (1990-2002 年) ... | 53 |
| アメリカ .....                                      | 54 |
| 表 2-2. アメリカの移民の推移 (1990-2002 年) .....           | 54 |
| 表 3. アメリカへの入国者 (2001 年度・2002 年度) .....          | 55 |
| 表 4. アメリカへの不法入国者の推移 (1980-2000 年) .....         | 56 |
| 中南米 .....                                       | 56 |
| 法律及び政策の枠組み .....                                | 59 |
| 移民政策 .....                                      | 59 |
| 外国生まれの居住者 .....                                 | 60 |
| 表 5. 外国生まれの居住者の人口及び労働人口の推移 (1850-2002 年) .....  | 61 |
| 表 6. アメリカにおける帰化申請件数の推移 (1996-2003 年度) .....     | 62 |
| NAFTA .....                                     | 62 |
| 図 1. メキシコからアメリカへの移民の一時的な急増 .....                | 64 |
| 経済及び社会的影響 .....                                 | 65 |
| 表 7. 職業に基づく移民 (1998-2002 年) .....               | 68 |
| 移住及び地域的統合 .....                                 | 68 |
| 表 8. NAFTA 専門家のアメリカ入国者数の推移 (1994-2002 年) .....  | 69 |
| 結論 .....  | 69 |
| 付表. NAFTA 第 16 章が対象とする専門的職業 .....               | 71 |
| 付表. IRCA に基づき合法化された不法滞在者 .....                  | 72 |

### エグゼクティブ・サマリー

北米の人口移動構造の特徴として、世界の主要な移民送出国であると同時に移民受入国であることを挙げるができる。例えば、カナダとアメリカの人口は世界の約 5%を占め、毎年、世界における合法的な移民 250 万人の約半数を受け入れている。メキシコは移民の主な供給源であり、毎年、20-30 万人の合法的な移民と少なくともそれと同数の不法移民を海外に送り出している。その他の中南米諸国も同様に、合法的な移民、合法的な非移民である旅行者及び外国人労働者、ならびに不法移民を海外に送り出しており、多くの中南米諸国では国内で生まれた人口の 10%を越える人間が海外で暮らしている。

カナダ及びアメリカに入国する外国人は、移民、非移民又は不法移民に分けられるが、その多くは、入国時のステータスを現時点において維持していない。例えば、この数年「アメリカに入国した」移民の半分以上は、移民ビザを取得したときには既にアメリカにいた。彼らは非移民の旅行者又は学生として、又は不法手段で入国し、その後移民の資格を取得している。これら 3 つの主要な入国時のステータスを結ぶ線はさらに複雑になっているが、最も重要な結論は、どのような形で入国したのかにかかわらず、最終的には移民の資格獲得の可能性があることである。一方、2001 年 9 月 11 日の同時テロ事件以来、アメリカは、「ストライク 1 回でアウト」(one-strike-and-you-are-out)という移民政策を導入している。これは、アメリカで 1 度罪を犯した場合には強制送還になる可能性があるという意味である。

1994 年 1 月 1 日におけるアメリカ、カナダ、メキシコの間で締結された北米自由貿易協定 (NAFTA) の発効に伴い、メキシコからアメリカへの移民に代わり、アメリカからメキシコへの投資及び貿易が増加することが予想されていた。しかしながら、実際は、貿易は増加したものの、移民もまた増加してしまった。特に一時的な移民が急増した。1990 年代、メキシコにおいて農業やその他の保護されていた部門で解雇された人々が、女性の多くはマキラドーラと呼ばれる国境地域の工場へ、男性の多くはアメリカへといった形で北へ向い、メキシコからアメリカへの移民が増加した。アメリカは NAFTA を深化させる代わりに、二国間及び地域間の自由貿易協定の交渉を行い、アメリカに不法入国しているメキシコ人の少なくとも一部を合法化することも検討している。

アメリカの移民は、平均的アメリカ人より学校教育を受けた年数の長い者と短い者に分けることができる。すべての移民は、比較的簡単にアメリカで仕事を見つけているようで、大卒以上の移民は通常、同程度の教育水準のアメリカ人と同等かそれ以上の収入を得ている。しかしながら、外国生まれの居住者の約 40%は、中学校を卒業しておらず、教育年数は 12 年未満であり、その多くが、同程度の教育を受けたアメリカ人の収入との差を縮めるのに苦労している。

カナダとアメリカとの主要な関係は貿易である。相互の貿易額は 1 日 10 億ドルを越えており、国境を越えた通勤、自動車産業におけるかんぱん方式による部品引渡し、農業及び天然資源から製造業に至るまでの産業統合の進展により、2001 年 9 月 11 日の同時テロ事件以後でさえ、両国の経済的つながりが分断されることはなかった。年間約 2 万人のカナダ人がアメリカに移住しているが、特に、NAFTA 第 16 章による移住が最も増加している。これによれば、60 を越える専門職種において、カナダ人及びメキシコ人の専門家がアメリカで仕事を得て、アメリカに無期限に滞在することが認められているが、カナダ人の入国者数が 1990 年代半ばから 2002 年までに 3 倍の年間 70,000 人に上っているのに対し、メキシコ人の入国者数は年間 2,500 人を下回ったままである。

2000 年のメキシコ大統領選後、ピセンテ・フォックス大統領が移民に関する新しい合意を外交政策の第一の優先事項に掲げたように、メキシコその他多くの中南米諸国との関係の中で、依然として、移民が最も重要な問題であることに変わりはない。2001 年には、移民割当の適用からのメキシコの免除、アメリカ入国を試みる者の死亡削減に向けた協力、新たな外国人労働者プログラム、アメリカに不法滞在するメキシコ人の合法化を含む移民に関する「完全」合意に向けた話し合いが行われた。特に、不法移民の取扱いに関する話し合いは 2004 年 1 月にアメリカで再開されたが、交渉の結果、不法移民が

合法化されるか、彼らを外国人労働者に変更できるか、将来的な移民への資格変更が可能な一時的な資格又はこれらの選択肢が組み合わさった資格が与えられるかについては、現時点において明らかでない。

アメリカは二国間及び地域間の貿易合意をより一層進めている。チリ及びシンガポールとの合意には、アメリカで仕事をする専門家の入国を認める NAFTA 型の規定が含まれていた。中米自由貿易協定及び米州自由貿易協定にはそのような移民の規定はない。これらの貿易協定によって、不法移民に代わって貿易及び投資の増加が期待されているが、NAFTA の経験からは、経済統合とともに移民が減少する（願わくは）より、むしろ増加しそうであることが示されている。

## 序文

移民数（1990 年代におけるメキシコからアメリカへの移民は、合法的な移民が毎年平均 23 万人、不法移民が 30 万人）又は居住者 1 人当たりの移民割合（ドミニカ共和国及びエルサルバドル生まれの 10-20%が他地域へ移住した。カナダは移民によって年 1%の人口増加を目指している。）の観点から言うと、北米の人口移動システムには、世界の主要な移民の送出し国及び受入れ国が含まれている。

移住は、送出し地域、受入れ地域いずれにも人口及び経済的な影響を与えている。カナダ及びアメリカは、先進国の中で最も増加の激しい人口を抱えている。特にアメリカでは、移民の資格を獲得するための通常の手順は、学生、観光客又は不法外国人など別の資格（状態）をもって入国した後、移民の資格を取得する方法である。近年におけるアメリカ移民の半数強は、アメリカ入国後に移民の資格を取得している。また、中南米諸国の多くは、海外移民からの送金に依存する傾向が非常に強く、メキシコは 2003 年に約 120 億ドルを受け取った。さらに、ニカラグアからコスタリカ、ハイチからドミニカ共和国、グアテマラからメキシコといった地域内の移動が増加している。

## カナダ

カナダは比較的多くの移民を受け入れており、寛大な社会福祉プログラムを有している。また、国民は、政府の移民政策にかなり満足している。これについて多くのアナリストは、カナダが大きな移民送出国と国境を接していないこと、政策が非常に柔軟であること、カナダにとって移民が経済的な資産となるよう設計されたポイント制度に従って移民を受け入れられているためであると考えている。人口 3,200 万人のカナダは、より一層移民を受け入れたいと考えている。2002 年 7 月、ジャン・クレティエン首相は、カナダの「人口はあるべき数ほど増加していない。したがって、我が国は非常に開放的な移民政策をとっているのだ。カナダ経済に必要な規模の移民が獲得できていないため、政府は改革に取り組んでいる」と語った。

2002 年、カナダは 229,000 人の移民を受け入れた。これは、目標の 200,000-225,000 人を上回ったが、1990 年代の平均の 221,500 人に近い数字である。カナダへの合法的移民の入国には 3 つの主要なルートがある。

- ・ 経済上の理由によるあるいは独立した熟練労働者及び事業への投資家
- ・ 家族の再会
- ・ 難民

主に中国、インド、パキスタン、フィリピンから移民を受け入れている。

カナダ移民の4分の1は、特に、教育年数、英語又はフランス語の能力、カナダでの雇用の保証の有無によりポイントが加算される制度に基づき選ばれている。ポイント制度においては、経済的理由により移民を希望する外国人を九つの基準で評価している。最高107ポイントで、移民ビザの資格を取得するには最低70ポイント獲得しなければならない(2003年3月からは75ポイント)<sup>1</sup>。2002年、ポイント制度に基づき、移民全体の4分の1に当たる約59,000人が入国を認められた。これに加えて、世帯主が(自らの)移民ビザを取得した後、その家族の移民ビザを取得したことから、配偶者及び扶養家族80,000人が入国が認められた。

ポイント制度の目的は、成功する可能性の高い移民を集めることであり、この制度はうまく機能している。2002年には、主体的な移民及びその15歳以上の扶養家族178,000人の約半分が、大学又は上級学位の修得者といった高等教育を受けた者で、英語又はフランス語<sup>2</sup>を話すことのできる者は半数を越えた。

表1. カナダの移民 (2002年)

| 種類        | 人数      | 割合   |
|-----------|---------|------|
| 家族        | 65,277  | 28%  |
| 経済上(主体)   | 58,906  | 26%  |
| 経済上(扶養家族) | 79,600  | 35%  |
| 難民        | 25,111  | 11%  |
| その他       | 164     |      |
| 合計        | 229,058 | 100% |

出典: [www.cic.gc.ca/english/monitor/issue03/02-immigrants.html](http://www.cic.gc.ca/english/monitor/issue03/02-immigrants.html)  
(2004年1月7日)

カナダは近年、移民より非移民を多く受け入れている。2002年には264,000人が入国し、うち外国人労働者88,000人、留学生69,000人、人道的入国者(亡命申請者)32,000人、その他76,000人であった。1990年代において、外国人労働者数は平均76,000人、留学生は2倍以上、亡命申請者は減少した。

<sup>1</sup> 例えば、申請者は語学力(英語及び/又はフランス語の能力)があれば最大15ポイント、文学士以上の資格があれば最大16ポイント獲得できる。教育訓練要素(ETF)は最高18ポイント(申請者の職業に必要な教育と訓練の水準を反映している)である。21-44歳の申請者には最高10ポイント与えられる。

<sup>2</sup> 2002年の移民229,000人のうち、英語を話せる割合は43%、フランス語は5%、英語とフランス語を両方話せる者は6%であった(CIC. 2002年: **Fact and Figures: Immigration.** ([www.cic.gc.ca/english/pub/index-2.html#statistics](http://www.cic.gc.ca/english/pub/index-2.html#statistics)))

表 2-1. カナダにおける移民及び非移民の入国許可の推移 (1990-2002 年)

| 年                | 移民      | 非移民     | うち労働者  | うち留学生  | うち人道的  | うちその他  |
|------------------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|
| 1990             | 216,396 | 224,767 | 85,381 | 30,677 | 42,849 | 65,860 |
| 1991             | 232,744 | 203,275 | 77,858 | 30,700 | 33,263 | 61,454 |
| 1992             | 254,817 | 190,336 | 70,489 | 29,420 | 37,066 | 53,361 |
| 1993             | 256,741 | 165,365 | 65,433 | 28,189 | 21,398 | 50,345 |
| 1994             | 224,364 | 166,429 | 67,549 | 28,059 | 21,510 | 49,311 |
| 1995             | 212,859 | 179,768 | 69,617 | 32,648 | 25,582 | 51,921 |
| 1996             | 226,039 | 187,648 | 71,390 | 40,092 | 25,504 | 50,662 |
| 1997             | 216,014 | 195,226 | 75,452 | 42,697 | 24,367 | 52,710 |
| 1998             | 174,159 | 199,375 | 79,788 | 41,280 | 24,995 | 53,312 |
| 1999             | 189,922 | 234,326 | 85,932 | 51,629 | 37,944 | 58,821 |
| 2000             | 227,346 | 263,335 | 94,893 | 62,984 | 37,143 | 68,315 |
| 2001             | 250,484 | 284,045 | 95,555 | 73,607 | 43,418 | 71,465 |
| 2002             | 229,091 | 263,935 | 87,910 | 68,820 | 31,500 | 75,705 |
| 1991-2000<br>年平均 | 221,501 | 198,508 | 75,840 | 38,770 | 28,877 | 55,021 |

出典: [www.cic.gc.ca/english/monitor/issue03/02-immigrants.html](http://www.cic.gc.ca/english/monitor/issue03/02-immigrants.html) (2004年1月7日)

カナダは移民の送出し国と国境を接していないことから、従来から不法外国人がほとんどいない。しかしながら、グレータートロント住宅建築業組合は、建設業界において多くの不法外国人を雇っていると語り、「彼らがいなければ家を建てることができなかつたであろう」と言っている。カナダには、100,000-200,000人の不法外国人がいると推定されており、このうち75,000人はオンタリオの建設業界において就労している者、36,000人は亡命申請が認定されなかったが国外退去していない者であり、さらに、2002年に労働、留学生、観光ビザの発給を受けた800,000人のうち8%は期限終了後引き続き残留している。

### アメリカ

アメリカは、主として家族、職業、難民、多様性の4種類の移民を受け入れており、毎年の受入れ数は基本的に割当によって固定されているが、制限されない場合もある。12年間平均の移民受入れ数は約935,000人であった。1991年において移民が180万人に上っているのは1987-88年の合法化の影響であり、近年における増加は、アメリカに帰化する者及び肉親のために移民になる者が増加していることを反映している。家族、職業、難民、多様性ビザのほとんどが割当で制限されているが、移民になることが認められたアメリカ国民の肉親については適用されない。

表 2-2. アメリカの移民の推移 (1990-2002 年)

| 年    | 移民受入れ人数   |
|------|-----------|
| 1991 | 1,827,167 |
| 1992 | 973,977   |
| 1993 | 904,292   |
| 1994 | 804,416   |
| 1995 | 720,461   |
| 1996 | 915,900   |
| 1997 | 798,378   |
| 1998 | 654,451   |
| 1999 | 646,568   |
| 2000 | 849,807   |
| 2001 | 1,064,318 |
| 2002 | 1,063,732 |
| 平均   | 935,289   |

出典：移民年鑑

<http://uscis.gov/graphics/shared/aboutus/statistics/ybpage.htm>

家族関係に基づく移民は、アメリカ国民又はアメリカにいる合法的な移民が、国外にいる肉親の受入れのために申請を行うものである。アメリカ移民の約 3 分の 2 は家族関係に基づく移民として入国している。アメリカ移民（その家族を含む。）の 6 分の 1 は、並はずれた能力を有している、あるいはアメリカの雇用主から入国保証を得ていることにより受け入れられている。この入国保証とは、雇用主が求める業務を行う労働者が国内では確保できないことについて連邦労働省が証明したことを意味する。第 3 グループは難民及び政治的亡命者、第 4 グループには多様性<sup>3</sup>及びその他の移民が含まれる。

移民はアメリカへの正面玄関であると言われるが、これによれば、非移民は横の出入り口、不法移民は裏口となる。非移民は、観光、就労、留学の目的からアメリカへ入国する外国人である。非移民者数は過去 20 年間で 3 倍に増加した。観光客及び出張者の増加が主な原因であるが、一時的な外国人労働者数も著しく増加している。2002 年度における非移民者数は約 110 万人である（同一人物の入国を複数回カウントしている可能性がある。）。一時的な外国人労働者の 3 分の 1 は、H-1B ビザを有する外国人専門家である。このうち約半数はインド出身であり、また、半数以上が IT 関連分野において就労する者で、アメリカ滞在期間は最高で 6 年間である。H-1B に続くグループは L-1 ビザを有する企業内転勤者で、多国籍企業のアメリカ支店に転勤する外国人である。中でも人数が多いのは NAFTA の専門家で、そのほとんどはカナダから来ている。

<sup>3</sup> 多様性ビザ移民は、過去5年間のアメリカへの移民数が50,000人に満たない国の国民向けの移民ビザ抽選プログラムの申請者である。

表 3. アメリカへの入国者 (2001 年度・2002 年度)

| 在留資格の種類                         | 2001 年度    | 2002 年度    |
|---------------------------------|------------|------------|
| 移民                              | 1,064,318  | 1,063,732  |
| うち家族                            | 443,035    | 485,960    |
| うちその他の家族保証の移民                   | 232,143    | 187,069    |
| うち職業                            | 179,195    | 174,968    |
| うち難民及び政治的亡命者                    | 108,506    | 126,084    |
| うち多様性                           | 42,015     | 42,829     |
| うちその他                           | 59,424     | 46,822     |
| 推定流出者                           | 220,000    | 220,000    |
| 非移民                             | 32,824,088 | 27,907,139 |
| うち観光/出張                         | 29,419,601 | 24,344,216 |
| うち留学                            | 688,970    | 637,954    |
| うち一時的な外国人労働者                    | 990,708    | 1,123,914  |
| 不法移民                            |            |            |
| 逮捕                              | 1,387,486  | 1,062,279  |
| 強制送還                            | 177,452    | 148,619    |
| 推定不法者数 (2000 年)                 | 7,000,000  | 7,000,000  |
| 1 年間のその他の不法移民数<br>(1990-2000 年) | 350,000    | 350,000    |

出典：2002 年移民統計年鑑

[www.ins.usdoj.gov/graphics/aboutins/statistics/2000ExecSumm.pdf](http://www.ins.usdoj.gov/graphics/aboutins/statistics/2000ExecSumm.pdf)

注 1：非移民及び逮捕者のデータは同一人物が重複してカウントされている可能性がある。

注 2：一時的な外国人労働者（2002 年）には H-1B ビザを持つ 370,500 人、L-1 ビザを持つ企業内転勤者 314,700 人及び NAFTA の専門家 73,700 人の入国数が含まれている。

非移民の中で 2 番目に重要なのは留学生である。2002 年度には、約 637,954 人の留学生ビザを有する外国人がアメリカに入国した。2001 年 9 月 11 日以降、留学生についての議論が激化した。テロリストの中に留学生ビザで入国した者がいたためである。多くの場合、留学生は、勉強目的で入国し、大学や専門学校が用意するインターンシップや仕事を通じて雇用主を探し、アメリカに留まっている。

裏口とは、許可されていない、不法・不正な移民のことである。アメリカへの不法入国者が厳密に何人いるのかは誰にもわからない。2002 年度には約 110 万人が逮捕され、その 95%はアメリカとの国境を越えたところで捕まったメキシコ人である。アメリカ政府による不法入国者の推定人数は 1990 年代の数倍に増加しているが、最も信頼性の高い推定によれば、表 3 の政府の推定値より 20%以上大きく、政府推定の約 2 倍の増加率であることが示されている。

表4. アメリカへの不法入国者の推移 (1980-2000年)

| 年    | 不法入国者数 (百万人) | 年平均の増減   |
|------|--------------|----------|
| 1980 | 3.0          |          |
| 1986 | 4.0          | 167,000  |
| 1989 | 2.5          | -500,000 |
| 1992 | 3.9          | 467,000  |
| 1995 | 5.0          | 367,000  |
| 2000 | 8.5          | 700,000  |

出典: Jeff Passel, アーバン・インスティテュート

注: 1987-88年、約270万人の不法入国者が合法化された。

1990年代の半ば、移民帰化局 (INS) は国境警備戦略を変更し、不法入国を思いとどまらせるため、都市部における職員配置、柵、照明、監視カメラを増やした。これにより、都市部の逮捕者数は減少したが、多くが密輸業者に助けを求めた。密輸業者は彼らをアリゾナの砂漠や山を経由してアメリカに連れて行った。「ポエロ」又は「コヨーテ」と呼ばれる密輸業者は、20-40人のグループを率いているが、水の供給や輸送の手配をし損なうことがあり、過去数年間、不法入国をしようとして1日平均1名が亡くなっている。

アメリカ国内で不法入国者が発見された場合、自発的な帰国あるいは正式な国外退去・強制送還のいずれかの方法で移動させられる。おそらく、アメリカ国内にいるメキシコ人の多くはメキシコに「自発的に」帰る方法を選ぶだろう。指紋をとられ、写真を撮られ、バスで国境に連れて行かれるが、アメリカで再び逮捕されても通常起訴はされない。これに対して、正式な国外退去・強制送還の場合、移民局裁判所の判事から強制送還を命ぜられ、アメリカに再入国した場合には起訴される可能性があることを意味する。2002年、約149,000人がアメリカから正式に国外退去させられたが、そのうち80%はメキシコ人であった。

## 中南米

中南米諸国のほとんどは移民の流出超過である。すなわち、これらの国が移民を海外に送り出す数は受け入れる数より多い。メキシコは中南米で最も大きな移民送出国である。メキシコからアメリカへの移民は、第一次・第二次世界大戦のときにアメリカの農場で働かせるため、農村部のメキシコ人を雇ったのが始まりであった。終戦後もメキシコ人の雇用は続き、メキシコ人とアメリカの雇用者によって、政府公認の採用が中止された後における不法入国の継続を助長する相互依存関係が醸成されていった。従って、メキシコ人のアメリカ移民のほとんどは、もとは不法入国者であり、2000年時点におけるアメリカ在住のメキシコ人900万人の約半数が不法移民であったとしても驚くには当たらない。

1990年代、メキシコは移民流出の削減及びアメリカに在住するメキシコ国民の保護のための対策を実施した。1994年、カナダ、メキシコ、アメリカの貿易及び投資の障壁を

減らすための北米自由貿易協定（NAFTA）が発効した。NAFTA の副次的効果として期待されたのは、メキシコ経済・雇用の成長の加速及び経済的な理由による移民流出の削減であった。メキシコのサリナス大統領（当時）は、アメリカに対して NAFTA の交渉を迫り、「我々はモノを輸出したいのであって、人を輸出したいのではない」と述べた。<sup>4</sup> 1990年代、メキシコ経済・雇用の成長には大幅な変動があったが、NAFTA により、国境地域において、マキラドーラ（メキシコ人労働者を雇ってテレビや自動車の部品を組み立て、アメリカに再輸出する外資系の工場のこと。）が急速に広がった。

2000年に当選したメキシコのビセンテ・フォックス大統領は、アメリカにいるメキシコ人の保護を主要な優先課題の1つに掲げた。フォックス大統領は、アメリカから本国に対し、月10億ドルの送金を行っているメキシコ人のことを「英雄」と呼び、ブッシュ大統領とともに「移民に関する思いやりある取扱い（及び）法的な安全を確保し、労働条件を高めるための系統的な枠組み」に係る作業部会を設置した。

1980年代までは、人口3,600万人の中米7か国はアメリカへの移民の主要な送出国ではなかった。中米からのアメリカ移民の90%以上は1980年以降に入国している。エルサルバドル（人口600万人）、グアテマラ（1,300万人）、ホンデュラス（600万人）、ニカラグア（500万人）は1980年代に内戦で荒廃し、多くの住民がアメリカや近隣諸国に逃れた。彼らの亡命を認めるか否かの判断にはアメリカの外交政策上の利害関係がはたらき、ニカラグア人には亡命が認められた（アメリカは反政府側を支持していた。）が、エルサルバドル人には認めなかった（アメリカは政府側を支持していた。）。訴訟において、ほとんどの中米からの避難者は亡命を認められなかったが、最終的には、立法措置によってその多くが移民となることを認められた。

自然災害のためにアメリカに退避している中米出身者に対して、数年間の滞在を認めるための「一時的保護の資格」（TPS）の付与が繰り返し行われている。1998年10-11月、ハリケーン・ミッチがホンデュラス及びニカラグアに甚大な被害をもたらした。アメリカは、ホンデュラス及びニカラグア出身者が母国の復興支援のための送金ができるようTPSを認めた。2001年、エルサルバドルにおける地震の後、同様の理由によりエルサルバドル出身者に対してもTPSを認めた。

カリブの独立国15か国及びいくつかの自治領の中には、移民送出しの割合が世界で最も高い国がある。<sup>5</sup> キューバ、ドミニカ共和国、ハイチ、ジャマイカには、カリブ諸国の総人口3,600万人の約75%が居住しているが、ヨーロッパやカナダの旧宗主国に移住する者もいるものの主要な目的地はアメリカである。アメリカには900,000人のキューバ人移民がいる。すなわち、キューバ出身者の約10%がアメリカに在住している。キューバ人移民のほとんどがフロリダ南部に居住し、ビジネスや政治において非常に大きな成功を収め、マイアミをビジネス及び金融におけるアメリカの玄関へと転換させるのに貢献している。

<sup>4</sup> ブッシュ大統領が連邦議会に宛てた1991年5月1日の書簡の17ページを引用。

<sup>5</sup> 1960年代及び1970年代、カリブの植民地の多くが独立国家になった。1998年のプエルトリコなど、1983年以来、ほとんどの島は独立に反対している。

キューバ人のアメリカへの移住には 3 つの大きな波があった。1959 年のカストロ政権誕生後、1980 年のマリエル・ボート事件、1994 年の夏である。キューバ人に対して年間 20,000 人までの移民ビザ発行を保証するとの合意によって、1994 年の流入はくい止められたが、「濡れた足・乾いた足政策」は続けられている。すなわち、アメリカの土を踏んだキューバ人は移民として留まることが許されるが、海上で捕まった者はキューバに送り返されるという政策である。<sup>6</sup>民間の船がしばしばキューバ人をフロリダに運んでくる。1999 年の感謝祭の日に沈んだ、6 歳のエリアン・ゴンザレスが乗っていた船もこのような船であった。2 人の漁師がエリアンをフロリダまで運んだ。その後、彼はマイアミの親戚のもとに送られたが、親戚は、キューバに連れ戻したいと考えている父親のもとに彼を引き渡すのを拒んだ。5 か月後、移民帰化局 (INS) は、エリアンをマイアミの親戚から取り上げ、父親がキューバに連れて帰った。<sup>7</sup>

800,000 人を超えるドミニカ人がアメリカに移住しているが、そのほとんどは 1985 年以降のことで、ニューヨーク市に居住している。1997 年の世論調査によると、ドミニカ共和国に居住している者の半数はアメリカに親戚がおり、その 3 分の 2 は可能であればアメリカに移住したいと考えている。アメリカへ移住した約 570,000 人のジャマイカ人は、カリブ諸国からのアメリカ移民の中で最古参である。ジャマイカ人は、1943 年にアメリカの農業に従事するために雇われたのをきっかけとして、1990 年代半ばまで、フロリダでサトウキビを刈り、東海岸でリング狩りをするため、年間 10,000-12,000 人が移住した。

ハイチ人移民は約 375,000 人であるが、その 3 分の 1 は 1990 年代に移住してきた者である。1970 年代末以降、720 マイルの船旅によりフロリダにやって来るようになり、1980 年の夏には 25,000 人のハイチ人が移住した。1991 年、公選された大統領によるジャン・ベルトラン・アリスティッド政権が軍によって倒されると、ハイチ人がアメリカに向けてボートで出国し始めた。1994 年、アメリカはアリスティッドを復権させたが、ハイチ人のアメリカ流入は続き、その多くはバハマ経由であった。近隣のドミニカ共和国においても、500,000 人のハイチ人移民がいると推定されている。

1917 年以降、プエルトリコ人にはアメリカの市民権が与えられている。1998 年、アメリカ本土にいるプエルトリコ出身者は約 270 万人であるのに対し、プエルトリコの人口は 380 万人であった。プエルトリコからアメリカ本土への移住は、経済状態（特に、アメリカ本土のプエルトリコ人のほとんどが居住しているニューヨーク及びシカゴにおける経済状態）の変動に依存している。1970 年半ばにおいてプエルトリコの最低賃金が引き上げられ、特別減税導入による雇用創出が図られるまでは、アメリカ本土の高賃金及び低失業率を受け、プエルトリコからの移住は盛んであった。しかしながら、アメリカの福祉制度の拡大とともに、食料切符及びその他の支援に加えて、1980 年代から 1990 年代における賃金格差の縮小が相俟って、アメリカへの流入超過はほぼゼロまで落ち込んだ。<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> 1996年のキューバ人調整法に従い制定。

<sup>7</sup> エリアンはキューバに帰国した。マイグレーション・ニュース、2000年7月、Vol 7. No. 7  
<http://migration.ucdavis.edu>

<sup>8</sup> 1996年、プエルトリコの家計の約40%が何らかの形で連邦福祉援助を受けていた。

## 法律及び政策の枠組み

### 移民政策

アメリカの法律及び移民政策の枠組みは複雑である。移民制度は税制に次いで二番目に複雑であると言われている。カナダ及びアメリカの移民政策は、大まかに 3 つの段階を経てきた。すなわち、お互いの移民政策を手本としながらの自由放任主義、質的規制、量的規制である。例えば、アメリカが 1882 年に中国からの移民を禁止すると、カナダは 1885 年に中国からの移民を制限する措置をとった。カナダへの移民は 1895 年から 1913 年が最盛期であった。1913 年の人口 700 万人のうち、移民の数は約 250 万人であった。このうち 1913 年に入国したのは 400,870 人である。アメリカにおいて移民の数が最も多くなったのもこの時期である。カナダの「白人限定」の移民政策（ヨーロッパ及びアメリカからの移民を優遇するもの。）は 1962 年に終わった。アメリカにおいても 1965 年、北欧及び西欧出身者に好意的な割当制度を中止した。

自由放任の移民政策の時期には、連邦政府、州政府、地方政府、民間の雇用主、船舶会社及び鉄道、教会は、アメリカへの移民を自由に進めることができ、移民を奨励する政策もとられた。例えば、鉄道建設への補助金によって、民間の鉄道会社による移民労働者の雇用につながり、その一方で、高関税によってヨーロッパの商品が締め出されたことから、工場における労働需要が増加した。移民に対しては入国料、入国テストいずれも課されなかったが、1819 年以降、連邦政府は、船長に対して彼らが連れてきた移民に関するデータを収集、報告するよう求めるようになった。

1870 年代における外国人への恐れによって、特定の移民の入国を禁止するための質的規制が導入され始め、1875 年には前科者及び売春婦、1882 年には中国人等がその対象になった。1917 年以降、16 歳以上の移民は 1 つの言語について読む能力がなければならなくなった。最終的には、1921 年、年間の移民受入れ数について、いわゆる国籍割当方式により、各国からの受入れ数を既にアメリカに在住している移民数に応じて制限する量的規制が導入された。

1965 年、現在のアメリカの移民政策の枠組みが確立した。毎年受け入れる移民数の上限及び割当は維持するが、国籍に基づく制限の代わりに、アメリカに親戚が在住している者及びアメリカの雇用主による雇入れ希望のある者を優先して受け入れる制度が導入された。この結果、移民の出身国は、ヨーロッパから中南米及びアジアへと変わった。1980 年代、メキシコからの不法移民が増加し、1986 年に移民改訂管理法（IRCA）の制定が進められた。IRCA は、アメリカにおいて就労する権利があることを故意に確かめずに労働者を雇い入れた雇用主に対して、制裁又は罰金を科すものであった。IRCA には、いくつかの不法移民の合法化プログラムが含まれており、これによって、270 万人の不法移民が合法的な移民になった。

1990 年の移民法においては、年間の受入れ移民数の上限について、270,000 人にアメリカ国民の肉親を加えたものから、肉親を含む 675,000 人に難民を加えたものへと引き上げるとともに、アメリカの雇用主によって保証された外国人のための移民ビザ（その家族を含む。）の数を 2 倍以上の年間 140,000 件に増加した。1996 年、アメリカは、「テロ防止及び効果的な死刑に関する法律」、「個人責任及び就業機会調和法」、「不法移民改正及び移民の責任法」等の法律を制定した。これらの法律によって、アメリカ

で罪を犯した外国人を国外退去させるのが容易になり、新規の合法的移民は社会支援又は福祉給付を受ける資格がなくなった。また、国境警備員の数を倍増の 10,000 人にすることが求められている。

これら 1996 年に制定された一連の法律によって、不法移民の入国防止及び移民へのサービス提供を担当する主要な政府機関は、最も急速に拡大した。しかしながら、移民帰化局 (INS) は 批判に曝され、2001 年 9 月 11 日の同時テロ以前において、移民帰化局 (INS) を 2 以上の機関に分割する提案が多く出された。2001 年の「反テロリズム法 (パトリオット法)」により、政府は外国人拘留に係る新たな権限を獲得し、移民帰化局 (INS) は、新たな内閣レベルの機関である国土安全保障省 (DHS) となった。国土安全保障省 (DHS) において、法の施行とサービスとは切り離されている。

テロにもかかわらず、アメリカは依然として移民の国である。アメリカで再出発するために祖国を離れた自らや先祖の経験を共有していることを国民に思い出させるため、アメリカの大統領はしばしば「多数からできた一つ」 (e pluribus unum) というモットーを口にする。<sup>9</sup> このように、移民というのは、移民自身の向上のために移民を受け入れると同時にアメリカを強化している。そして、ほとんどのアメリカ国民は、「適切に管理された合法的な移民制度はアメリカの国益である」という最近の移民改正委員会の結論に同意している。

## 外国生まれの居住者

2002 年 3 月現在の人口統計において、外国生まれのアメリカ人の数<sup>10</sup>は史上最高の 3,240 万人に達した。これは全米の居住者の 11.3%である。外国生まれの居住者のほとんどは最近アメリカにやってきた者であり、外国生まれの居住者の 64%が 1990 年以降に入国している。カリフォルニアに住む外国生まれの居住者は 910 万人であり、これは全体の 28%に当たる。次いで、ニューヨーク 400 万人、フロリダ及びテキサスの各 300 万人となっており、これら主要な 4 州に外国生まれの居住者の 59%が居住している。外国生まれの居住者のうち、約 29.8%はメキシコ生まれであり、これに中国 4.5%<sup>11</sup>、フィリピン 4.4%、インド 4%が続いている。出身地域で見ると、中南米生まれが約 55%、アジア及び中東生まれが 26%、ヨーロッパ生まれが 14%であった。

18 歳以上の外国生まれの居住者は、アメリカ生まれの居住者より労働力として参加している可能性が高いと思われるが、彼らの年齢は若く、教育程度は低く、さらに年間所得は少ない。2001 年の少なくとも一時期にフルタイムで就労していたアメリカ生まれの労働者の平均年齢は 41 歳であり、所得の中央値は 31,200 ドルであった。一方、外国生

---

<sup>9</sup>例外は、ネイティブ・アメリカン、奴隷、購入又は征服によってアメリカ国民になった人々である。例えば、ルイジアナ購入でアメリカ人になったフランス国民、メキシコ戦争が終わって定住してアメリカ人になったメキシコ人、1898年アメリカがスペインに勝った結果、アメリカ人となったプエルトリコ人など。

<sup>10</sup> アメリカ人は外国生まれの全ての居住者を移民と呼ぶことが多いが、全部が移民ではない。1-2%は外国人学生及び外国人労働者などの非移民である。900万人は不法入国者である。従って、外国生まれの居住者の約62%のみが移民である。

<sup>11</sup> 台湾及び香港で生まれたものを含む。

まれの居住者の平均年齢は 39 歳、所得の中央値は 24,000 ドルであった。1990 年以降に入国した外国生まれの居住者との比較が最も対照的である。彼らの平均年齢は 32 歳、所得の中央値は 20,000 ドルであった。彼らの所得が低いのは、最近入国した移民の 35%が高校を卒業していないという事実を反映している。<sup>12</sup> これとは対照的に、アメリカ生まれで高校を卒業していないのは 8%未満であった。

外国生まれの居住者は、アメリカの労働力人口の 14%を占めている。これは、1980 年の割合の 2 倍であるが、20%を越えていた 20 世紀初頭より低い。現在、外国生まれの労働者のうち 44%は家事使用人、42%は非管理職の農業従事者、20%はオペレーター、組立作業員、非熟練工である。

表 5. 外国生まれの居住者の人口及び労働人口の推移 (1850-2002 年)

| 年    | 人口 (百万人) | 全米人口に占める割合 (%) | 労働力 (百万人) | 全米労働人口に占める割合 (%) |
|------|----------|----------------|-----------|------------------|
| 1850 | 2.2      | 9.7            |           |                  |
| 1860 | 4.1      | 13.2           |           |                  |
| 1870 | 5.6      | 14             | 2.7       | 21.6             |
| 1880 | 6.7      | 13.3           | 3.5       | 20.1             |
| 1890 | 9.2      | 14.6           | 5.1       | 26.1             |
| 1900 | 10.3     | 13.6           | 5.8       | 23               |
| 1910 | 13.5     | 14.7           | 7.8       | 24               |
| 1920 | 13.9     | 13.2           | 7.7       | 21.2             |
| 1930 | 14.2     | 11.6           | 7.4       | 17.4             |
| 1940 | 11.5     | 8.8            | 5.8       | 12.3             |
| 1950 | 10.3     | 6.9            | 4.8       | 9.2              |
| 1960 | 9.7      | 5.4            | 4.2       | 6.3              |
| 1970 | 9.6      | 4.7            | 4.2       | 5.1              |
| 1980 | 14.1     | 6.2            | 7.1       | 6.7              |
| 1990 | 19.8     | 7.9            | 11.6      | 9.3              |
| 2000 | 31.1     | 11.1           | 18.5      | 13.1             |
| 2002 | 32.5     | 11.5           | 20.3      | 14.1             |

出典: Roger Kramer、国際的な人口移動の推移、2003 年

2002 年において、外国生まれの居住者の約 16%及びアメリカ生まれの 11%が貧困ラインを下回った。出身国別では、ドミニカ共和国生まれの約 26%、メキシコ及びパキスタン生まれの 20%、キューバ及びホンデュラス生まれの 20%が貧困層であった。2001 年において、世帯主が外国生まれの家庭の約 24%が資産調査を受けて連邦給付を受給した一方で、世帯主がアメリカ生まれの家庭では 16%であった。どちらのグループについても、最も一般的に利用した給付はメディケード（低所得者層及び身体障害者向け医療扶助制度のこと。）であった。福祉制度の利用に関する出身国別データは、貧困データと同じ

<sup>12</sup> この節は2002年のCamarota, Stevenの「2002年アメリカの移民」（移民調査センター、11月）に基づいている。

ような結果になった。2001年において資産調査を受けて連邦給付を受給した割合は、世帯主がドミニカ共和国生まれの家庭では59%、メキシコ生まれの家庭では36%、キューバ生まれの家庭では35%、ハイチ生まれの家庭では33%であった。

外国生まれの居住者は出産適齢期にあることから、その出産率はアメリカ生まれの居住者より高い。2001年における出産総数400万件のうち22%は外国生まれの女性によるものであり、ヒスパニック系に限ればその63%が外国生まれの女性によるものであった。<sup>13</sup>合法的な移民は、アメリカに居住して5年経過するとアメリカ国民への帰化の申請が可能となる。

表 6. アメリカにおける帰化申請件数の推移 (1996-2003年度)

| 年度   | 帰化申請件数    |
|------|-----------|
| 1996 | 1,277,000 |
| 1997 | 1,413,000 |
| 1998 | 933,000   |
| 1999 | 765,000   |
| 2000 | 461,000   |
| 2001 | 502,000   |
| 2002 | 701,000   |
| 2003 | 524,000   |

出典：移民統計年鑑

## NAFTA

1800年におけるメキシコとアメリカの人口はほぼ同じ600万人であり、メキシコの1人当たりGDPはアメリカの約半分であった。1917-1921年及び1942-1964年において、アメリカがメキシコから労働者を雇い始めるまでは、メキシコからアメリカへの移住は比較的少なかった。1980年代初頭、メキシコからアメリカへの不法移民が急増し、雇用主に対する制裁と不法移民の合法化を組み合わせた移民改訂管理法(IRCA)が制定された(合法化は成功したが制裁は失敗した。)。偽造文書の利用が横行し、制裁を科すことが困難であったことを理由として、メキシコからアメリカへの移住は1990年代に再び急増した。

1980年代半ば、メキシコは輸入代替から輸出主導に経済政策を転換した。1989年にアメリカとカナダの自由貿易協定が静かに発効した後の1990年代初頭、メキシコは、債務危機の解決及び経済・雇用の成長の回復のため、北米自由貿易協定(NAFTA)を提案した。<sup>14</sup>アメリカの労働組合は、NAFTAに猛烈に反対し、1992年の大統領選挙において、ロス・ペロー候補は、アメリカの雇用が「大きな吸引音」をあげてメキシコへ移るだろうと主張した。

<sup>13</sup> 国家の重要統計報告、第51巻の2、2002年12月18日、45ページ

<sup>14</sup> メキシコは1980年代初め、原油価格の高値が続くと予想して多額の借入れを行った。そして、1980年代に原油価格が下落したときメキシコは景気後退と債務の両方に陥った。

しかしながら、クリントン前大統領は、「ユーコンからユカタンまで」繁栄をもたらすことによって、メキシコからアメリカへの移住を減らすためのメキシコの長期的な経済成長を保証する最良の方法であるとして、NAFTA に対する超党派の支持を得た。1993年11月、当時のウォーレン・クリストファー国務長官は、次のように NAFTA を弁護した。「メキシコ経済が (NAFTA の下に) 繁栄するにつれて、賃金上昇及び就業機会の拡大がもたらされ、アメリカへの不法移民を産み出す圧力が減少するだろう」。

1994年1月1日、NAFTA は発効し、メキシコからアメリカへの移住は途端に減少するであろうと考えられた。しかし、NAFTA 発効にもかかわらず、アメリカへの移住は続き、いわゆるバンザイ走行 (banzai runs) と呼ばれる、50-80 人の移住グループが国境の主要なフリーウェイを逆送するということが起こり、1994年、住民提案 187 の承認を含む激しい反発が起こった。1995年、メキシコは史上最悪の景気後退に見舞われ、公式部門における雇用の約 10% が失われた。NAFTA の下で拡大したマキラドーラでの雇用の 130 万人 (公式部門における雇用の 10%) に達したことから、メキシコは危機から立ち直り、2000年、公式部門における労働者数は最高を記録した。しかしながら、1990年代半ば、賃金はドルベースで急減し、経済統合とともにアメリカへの移住もまた増加するといった形で、メキシコからアメリカへの移住は 1990 年代末に一時的に急増した。

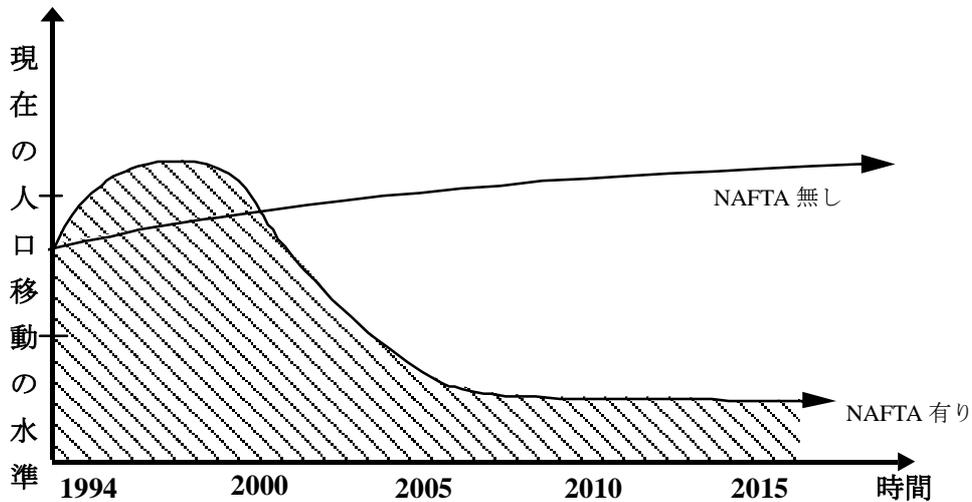
メキシコからアメリカへの移住が一時的に急増した主要な原因の 1 つとして、1990 年代初頭にはメキシコ人の 35% が農村部に住み、農業を主な生計の手段としていたことが挙げられる。ほとんど教育を受けていないこれらの農民は、耕作可能だが売却不可能な土地でトウモロコシを生産するため、水やその他の原料に対する補助金を支給され、政府から、生産したトウモロコシに対して国際価格の 2 倍の価格をつけられていた。このことが、農民を土地に繋ぎとめるのに役立った。<sup>15</sup>アメリカは、メキシコ政府が自国の農民に支払っている価格の約半分ではるかに大量のトウモロコシを生産しているため、トウモロコシ貿易がさらに自由化されることによって、これら農村部のトウモロコシ農家数百万人が移動すると予想されていた。

NAFTA によって、メキシコのトウモロコシ農家が果物及び野菜の栽培に転向すると予想されていた。しかしながら、灌漑設備もなく、新鮮な果物及び野菜の栽培方法の知識もなく、融資及び輸出市場へのアクセスも限られていたことから、ほとんどのトウモロコシ農家は転向できなかつた。逆に、NAFTA は、トウモロコシ農家を果物及び野菜の輸出業者に転向させるどころか、農村部から都会への移住を加速させてしまった。その一部が、アメリカのメキシコ国境付近に流出したのだが、この理由として、アメリカにおける 1990 年代末の好景気によって、仕事を見つけるのが容易であったことが挙げられる。

---

<sup>15</sup>メキシコの農村部はエヒードという制度が普及している。エヒードは1億300万ヘクタール (耕地の56%及び森林の70%) を含む共有農場である。小作農たちが土地を確保できるようにするため、1990年代の初めまではエヒードの土地は売却できなかった。このことが生産性を高める投資を制限していた。29, 162のエヒードは農村部の貧困と同義語になってしまったが、1992年に憲法が改正され、エヒードの土地の売却又は賃貸ができるようになった。

図1. メキシコからアメリカへの移民の一時的な急増



1993-2001年、アメリカとNAFTA加盟国との間の貿易は急増した。アメリカの対カナダ輸出額は1070億ドルから1450億ドル、対メキシコ輸出額は470億ドルから910億ドルに増加した。アメリカの輸入はさらに大幅に増加した。カナダからの輸入額は1290億ドルから2170億ドル、メキシコからの輸入額は450億ドルから1310億ドルに増加した。しかしながら、貿易額が増加したにもかかわらず、1994-2003年のメキシコの1人当たりの経済成長率は年間1%であった。これに対して中国は7%であった。

NAFTAに対する最初の10年間の評価は様々である。NAFTAによって、メキシコは裕福になったが、1995年の景気後退及び政府における改革の欠如のためにNAFTAが約束するすべてを達成することができなかったというのがほとんどの結論である。世界銀行は主要な評価において、メキシコの1人当たりの国民所得（2002年は5,900ドル）は、NAFTAがなかった場合には5,600ドル（5%低い）であっただろうと推定した。

NAFTAに対する最初の10年の評価としては、メキシコに繁栄をもたらすのに貿易主導の成長のみでは十分でないという結論が多い。メキシコにおける2001年の実質賃金は1994年より低く、所得格差が広がり、相変わらず貧困が蔓延している。メキシコ人1億400万人の半数は貧困層であると考えられている。この中には、収入が1日2ドルに満たない者が4,200万人含まれている（最低賃金は1日約4ドル）。ある報告書の結論には、「世界中の貧困者の生活の質を改善するためには、単なる貿易の自由化以上のことが必要である」と書かれている。

NAFTAはメキシコ国内の変化を加速した。サービス及び製造部門における雇用、特にアメリカと国境を接する北部の州において雇用を創出するとともに、熟練労働者に対する需要の増加及び賃金の上昇をもたらした。しかしながら、メキシコの未熟練労働者の労働コストは比較的高く、流れ作業の製造の仕事は中国に移ってしまった。メキシコがアメリカの下請けであった期間は、概ね1990年代半ばから2001年までと短かったことが判明している。さらに南部においては、NAFTAの関税引き下げに加えて、農業従事者の再就職を加速するための政策が行われたが、農業離職者を含む未熟練労働者に対する

雇用創出及び賃金上昇はほとんどみられなかった。最も信頼できる推定によれば、メキシコからアメリカへの不法入国者数は、1990年の200万人から2000年には480万人に増加した。

NAFTAに加盟する3か国は、NAFTAを深化させる代わりに、二国間の自由貿易協定を締結してきている。1994年以来、アメリカ、メキシコ、カナダは40か国を越える国と二国間の自由貿易協定を締結し、さらに50を越える協定について交渉又は非公式協議を行っている。

### 経済及び社会的影響

ほとんどの移民は、より高い賃金とより多くの就業機会を求めて出国しており、彼らの就労は、経済及び労働市場に著しい影響を与えている。1997年、全米調査協議会(NRC)は、合法及び不法移民はアメリカの国内総生産(GDP)を年間10-100億ドル引き上げると結論付けた。<sup>16</sup>移民によって、アメリカの賃金が低下し、財・サービス価格が引き下げられ、経済効率が上昇するというのが主な理由である。従って、移民は、プラスの経済的要因の一つであるが、通常、年2.5%の成長により2,000億ドル拡大する8兆ドルの経済にとっては、非常に小さなものである。<sup>17</sup>

NRCの報告書は、経済にとって最も重要なことは、分配の問題であると強調している。移民によって得をするのは誰で、損をするのは誰か。特に、新参の移民の存在は、彼らと教育及び技術レベルが同等の古参の移民やアメリカ人にどのような影響を与えるだろうか。移民は、アメリカにおける仕事という階段をどれだけ早くよじ登っていくのだろうか。NRCは、移民による経済的恩恵のほとんどは、移民自身、資本所有者、高度の教育を受けたアメリカの居住者が得ていることを発見した。高度の教育を受けたアメリカの居住者が移民の恩恵を受けること、及び、教育年数でランク付けした場合に移民は分配の両端に分かれるという事実は、移民が不平等の拡大につながることを意味している。

1997年、渡米間もない外国生まれの居住者の30%は、大学、専門学校又は大学院の学位を取得していた。これに対し、25歳以上のアメリカ生まれの居住者の学位取得者の割合は24%であった。教育水準が低い者については、移民の約34%が高校を卒業しておらず、これに対し、アメリカ生まれでは16%であった。教育は、個人の所得を予測する最も良い要素であることから、これらの割合は、外国生まれとアメリカ生まれの居住者間及び外国生まれ同士の所得格差の拡大を説明するのに役立つ。

調査の興味及び政策の関心は、移民が労働市場の底辺の半分にいる人々にどのような影響を与えるのかに集まっている。1986年、大統領経済諮問委員会(CEA)は労働市場への移民の影響を次のようにまとめた。「移民労働者は、生産高を増やすが、労働力の供給が増えることによって…直接影響を受ける市場において賃金が低下してしまう…従って、職を求めて移民と競い合うアメリカ生まれの労働者は、収入の減少又は雇用機会

<sup>16</sup> Smith及びEdmonston「新しいアメリカ人」135-65

<sup>17</sup> 移民の雇用率(同じ年齢・性別の移民の割合に対するアメリカ生まれの人々の割合)は低下している。これは、NRC曰く「最近の移民はアメリカで仕事を見つけるのがさらに大変になった」という状況を表している(5-17ページ)。例えば1990年には、25-34歳のアメリカ生まれの女性は同年代の移民の女性と比べて仕事を持っている割合は22%以上高かった。

の減少を経験するかもしれない」<sup>18</sup>。しかしながら、移民労働者がアメリカの労働市場に与えるこれらの影響を測るのは非常に困難であった。

移民労働者の影響に関する計量経済学的研究は、移民によって賃金が低下したり、アメリカ生まれの労働者が代替されるとした場合、都市部の労働者の中で移民の割合が高くなればなるほど、同程度のアメリカ生まれの労働者の賃金が低下する、若しくは失業率が上昇するはずであるという仮定から始まった。エコノミストが驚いたことに、移民による賃金又は労働市場への影響はほとんどないことが研究から判明したことから、エコノミストのジョージ・ボルハス (George Borjas) は、1990年の研究論文で次のようにまとめた。「現代の計量経済学においては、移民がアメリカ生まれの労働者の収入及び雇用機会にかなり大きな悪影響を与えるという証拠は、1かけらも見つけることができない」<sup>19</sup>。

しかしながら、1990年代になってさらに多くのデータが入手可能となったことから、研究者は、経済理論が予測した移民による労働市場及び賃金への影響の一部を測定することができるようになった。最も重要な新しい証拠には、アメリカ国内における移民パターンに関する研究が含まれていた。その研究によれば、移民と競争しなければならない労働者は、移民との競争を避けたのか、多くの移民が集まる都市部から出て行っていることが明らかになった。こうしたロサンゼルス又はヒューストンにおける移民による賃金及び失業率への影響は、人口統計学者のウィリアム・フライ (William Frey) が「新たなホワイト・フライト (白人の郊外への脱出)」と呼ぶように<sup>20</sup>、アメリカ全土に散らばった。

計量経済学的研究はまた、都市部の労働者の大部分は、新規に流入した移民の多くが従事する非熟練業務において競合しないことから、移民による影響を測定することが困難であることを認め始めた。公務員の賃金は連邦又は州レベルで設定され、組合労働者の賃金の多くは全国的又は地域的な団体交渉の合意によって決定される。未熟練労働者の移民と競合する労働者が出て行き、競合しない労働者が残っているのであれば、都市部の労働市場における移民による影響は見つからないだろう。<sup>21</sup>

アメリカの移民はどのくらいうまくやっているのだろうか。経済の流動性又は統合の調査は、「移民の平均所得はアメリカ生まれの労働者より低い。(そして) この所得格差は最近、…移民の技術 (教育年数) がアメリカ生まれの労働者と比較して低下する (に従って) …拡大している」という事実から出発している。<sup>22</sup> 移民の平均的な教育水準は上昇しているが、アメリカ生まれの居住者の教育水準はさらに上昇しており、この

---

<sup>18</sup> 経済諮問委員会「移民の経済効果」(ワシントンDC: 経済諮問委員会、1986年)、221ページ、213-34 引用

<sup>19</sup> George J. Borjas、「友人か闖入者か: 移民がアメリカ経済に与える影響」(ニューヨーク: ベーシックブックス、1990年): 81

<sup>20</sup> William H. Frey、「新たなホワイト・フライト」アメリカの人口統計(1994年4月): 40-48、及びGeorge J. Borjas「移民の経済学」経済文献ジャーナル XXXII (1994年12月): 1667-717

<sup>21</sup> William H. Frey、「新たなホワイト・フライト」アメリカの人口統計(1994年4月): 40-48、及びGeorge J. Borjas「移民の経済学」経済文献ジャーナル XXXII (1994年12月): 1667-717

<sup>22</sup> Smith及びEdmonston「新しいアメリカ人」: 5-33

ことは、教育格差が拡大していることを意味している。教育は、個人の所得を予測する最良の要素であるため、アメリカ生まれの居住者の方が教育年数が長いという事実は、彼らが移民より収入が高いことを説明する助けとなる。

しかしながら、エコノミストのバリー・チジック (Barry Chiswick) は、1970 年代、移民には、同程度のアメリカ生まれの労働者の所得に追いつき追い越すのに十分なエネルギーと向上心を有していると結論付けた。チジックの調査した移民男性は、初めは同程度のアメリカ生まれの男性より収入が 10%低かったが、アメリカ滞在 13 年後に所得格差が縮小し、23 年後には同程度のアメリカ生まれの男性より収入が 6%多くなった。

<sup>23</sup>

ジョージ・ボルハスは、この結果はチジックの調査対象期間のためであるとし、反対の結果を示した。すなわち、チジックは 1965 年の政策変更後、アメリカに入国した高度に熟練した技術を有する多数のアジア系の移民を対象に入れたが、ボルハスはメキシコ及び中米の移民男性に焦点を当てた。彼らの 1970 年の所得は同程度のアメリカ生まれの男性より 25-40%低かったが、1990 年までにこの所得格差は 50%まで拡大してしまった。ボルハスは、移民は、アメリカ人の所得に追いつくどころか、低所得者層の人口を拡大させる可能性があるという結論を出した。<sup>24</sup>

ボルハス及びその他多くのエコノミストは、特殊な資格を保有している、あるいは雇用主からの雇入れ希望があることから入国を認められる外国人のために、移民ビザの発給割合を多く確保しておくことを支持している。申請者本人のうち、特別な能力を有していることをもって労働証明書なしに入国が認められた者、及び、アメリカ国内で労働者を確保することができないという証明を受けた雇用主から招聘されている者に対するアメリカの移民ビザ (永住権) の発給は、平均してわずか 6%であった。申請者本人のわずか 4%に当たる著しく高い能力を有する優先順位第一位の者は、アメリカの雇用主の招聘又は労働証明書なしに入国が認められる。優秀な大学教授及び多国籍企業の経営者にはアメリカの雇用主の招聘が必要であるが、労働証明書は必要でなく、残り 70%のほとんどにはアメリカの雇用主の招聘及び労働証明書が要求される。

---

<sup>23</sup> 同じ年齢、同じ教育程度の移民男性とアメリカ生まれの男性を比較した。 Barry Chiswick、「外国生まれの男性の所得に与えるアメリカ帰化の影響」政治経済学ジャーナル、86 (1978年10月) : 897-921

<sup>24</sup> 1970-1990年、25歳までに高校を卒業しなかったアメリカ人男性の労働人口の割合は約40%から15%に減少した。一方、高校の卒業証書を持たない移民の割合は48%から37%に減少しただけだった。George Borjas「コホートの質の同化及び変化、再考:1980年代の移民の所得に何が起きたのか」全米経済研究所の研究報告書番号 4866を参照のこと。ケンブリッジ, MA:全米経済研究所、1994年9月

表 7. 職業に基づく移民 (1998-2002 年)

|                  | 1998 年  | 2000 年  | 2002 年    | 平均      | 割合   |
|------------------|---------|---------|-----------|---------|------|
| 申請者本人            | 33,771  | 50,135  | 79,802    | 54,569  | 100% |
| 優先順位第 1 位        | 8,709   | 11,452  | 13,807    | 11,323  | 21%  |
| 傑出した才能を持つ外国人     | 1,691   | 2,002   | 2,881     | 2,191   | 4%   |
| 優秀な大学教授/研究者      | 1,835   | 2,667   | 2,737     | 2,413   | 4%   |
| 多国籍企業の経営者/管理者    | 5,183   | 6,783   | 8,189     | 6,718   | 12%  |
| 優先順位第 2 位        | 6,933   | 9,815   | 21,334    | 12,694  | 23%  |
| 上級の学位を持つ専門家      |         |         |           |         |      |
| 優先順位第 3 位        | 15,143  | 24,373  | 41,238    | 26,918  | 49%  |
| 熟練労働者            | 8,515   | 13,651  | 17,788    | 13,318  | 24%  |
| 大卒者              | 3,927   | 8,771   | 21,679    | 11,459  | 21%  |
| その他の労働者 (非熟練労働者) | 2,701   | 1,951   | 1,771     | 2,141   | 4%   |
| 優先順位第 4 位        | 2,695   | 4,403   | 3,366     | 3,488   | 6%   |
| 宗教関係者            |         |         |           |         |      |
| 優先順位第 5 位        | 259     | 79      | 52        | 130     | 0%   |
| 投資家              |         |         |           |         |      |
| アメリカ移民のうち本人の割合   | 5%      | 6%      | 8%        | 6%      |      |
| 本人の扶養家族          | 43,746  | 56,889  | 95,166    | 65,267  |      |
| アメリカの移民合計        | 654,451 | 849,807 | 1,063,732 | 855,997 |      |

出典：移民統計年鑑

<http://uscis.gov/graphics/shared/aboutus/statistics/ybpage.html>

注：データは暦年のものである。ビザは発給後、最長 6 か月まで使えるため、合計は年間 140,000 件を超える可能性がある。

### 移住及び地域的統合

カナダとアメリカにおける主要な関係は貿易関係である。1990 年代、年平均 20,000 人のカナダ人がアメリカに移住したが、1 日 10 億ドルの二国間貿易、国境を越えた通勤、NAFTA の第 16 章（これにより、専門家のためにかなり開放的な労働市場が生まれた。）に基づきアメリカで働くカナダ人の移動<sup>25</sup>が、合法的移民及び不法移民より重要性を増している。

1995 年以降、NAFTA-TN ビザをもって就労目的でアメリカに入国するカナダ人の専門家は、年 25,000 件から 70,000 件へと約 3 倍になったが、メキシコ人の入国数は低いままで、せいぜい年 2,000 件未満である。入国に当たって、カナダ人（及び 2004 年 1 月 1 日以降はメキシコ人）は、入国審査官に対して、職務、滞在予定期間、給与条件を記載した文書、雇用主の署名、カナダ又はメキシコの市民権及び必要な教育（通常、大学卒業以上）を受けていることを証明する書類を提示する。

<sup>25</sup>アメリカの移民法に従い、NAFTA の第 16 章に基づく貿易関連の移民のグループ 4 つのうち 3 つが異なるビザで入国している。例えば商用の訪問の場合は B-1 ビザ、条約貿易業者及び投資家は E-1 及び E-2 ビザ、企業間の転勤者は L-1 ビザである。

表 8. NAFTA 専門家のアメリカ入国者数の推移 (1994-2002 年)

| 年    | カナダ人   | メキシコ人 | 合計     |
|------|--------|-------|--------|
| 1994 | 25,104 | 16    | 25,120 |
| 1995 | 25,598 | 63    | 25,661 |
| 1996 | 28,237 | 229   | 28,466 |
| 1997 | 48,430 | 436   | 48,866 |
| 1998 | 60,742 | 785   | 61,527 |
| 1999 | 60,755 | 1,242 | 61,997 |
| 2000 | 89,864 | 2,354 | 92,218 |
| 2001 | 70,229 | 1,806 | 72,035 |
| 2002 | 71,082 | 1,732 | 72,814 |

出典: Roger Kramer、アメリカへの国際的な移住の動き、2003 年  
注: 暦年データ

メキシコのビセンテ・フォックス大統領が 2000 年の選挙以降、アメリカとの移民に関する新たな合意を推し進めていることから分かるように、NAFTA 体制下においても、移民が、アメリカとその近隣諸国における主要な関係であることに変わりはない。

## 結論

北米の人口移動構造の特徴として、世界の主要な移民送出国であると同時に移民受入国であることを挙げるができる。例えば、カナダとアメリカの人口は世界の約 5%を占め、毎年、世界における合法的な移民 250 万人の約半数を受け入れている。メキシコは移民の主な供給源であり、毎年、20-30 万人の合法的な移民と少なくともそれと同数の不法移民を海外に送り出している。その他の中南米諸国も同様に、合法的な移民、合法的な非移民である旅行者及び外国人労働者、ならびに不法移民を海外に送り出しており、多くの中南米諸国では国内で生まれた人口の 10%を越える人間が海外で暮らしている。

カナダ及びアメリカに入国する外国人は、移民、非移民又は不法移民に分けられるが、その多くは、入国時のステータスを現時点において維持していない。例えば、この数年「アメリカに入国した」移民の半分以上は、移民ビザを取得したときには既にアメリカにいた。彼らは非移民の旅行者又は学生として、又は不法手段で入国し、その後移民の資格を取得している。これら 3 つの主要な入国時のステータスを結ぶ線はさらに複雑になっているが、最も重要な結論は、どのような形で入国したのかにかかわらず、最終的には移民の資格獲得の可能性があることである。一方、2001 年 9 月 11 日の同時テロ事件以来、アメリカは、「ストライク 1 回でアウト」(one-strike-and-you-are-out)という移民政策を導入している。これは、アメリカで 1 度罪を犯した場合には強制送還になる可能性があるという意味である。

1994 年 1 月 1 日におけるアメリカ、カナダ、メキシコの間で締結された北米自由貿易協定 (NAFTA) の発効に伴い、メキシコからアメリカへの移民に代わり、アメリカからメキシコへの投資及び貿易が増加することが予想されていた。しかしながら、実際は、貿易は増加したものの、移民もまた増加してしまった。特に一時的な移民が急増した。1990 年代、メキシコにおいて農業やその他の保護されていた部門で解雇された人々が、女性の多くはマキラドーラと呼ばれる国境地域の工場へ、男性の多くはアメリカへとい

った形で北へ向い、メキシコからアメリカへの移民が増加した。アメリカは NAFTA を深化させる代わりに、二国間及び地域間の自由貿易協定の交渉を行い、アメリカに不法入国しているメキシコ人の少なくとも一部を合法化することも検討している。

アメリカの移民は、平均的アメリカ人より学校教育を受けた年数の長い者と短い者に分けることができる。すべての移民は、比較的簡単にアメリカで仕事を見つけているようで、大卒以上の移民は通常、同程度の教育水準のアメリカ人と同等かそれ以上の収入を得ている。しかしながら、外国生まれの居住者の約 40%は、中学校を卒業しておらず、教育年数は 12 年未満であり、その多くが、同程度の教育を受けたアメリカ人の収入との差を縮めるのに苦労している。

カナダとアメリカとの主要な関係は貿易である。相互の貿易額は 1 日 10 億ドルを越えており、国境を越えた通勤、自動車産業におけるかんぱん方式による部品引渡し、農業及び天然資源から製造業に至るまでの産業統合の進展により、2001 年 9 月 11 日の同時テロ事件以後でさえ、両国の経済的つながりが分断されることはなかった。年間約 2 万人のカナダ人がアメリカに移住しているが、特に、NAFTA 第 16 章による移住が最も増加している。これによれば、60 を越える専門職種において、カナダ人及びメキシコ人の専門家がアメリカで仕事を心得、アメリカに無期限に滞在することが認められているが、カナダ人の入国者数が 1990 年代半ばから 2002 年までに 3 倍の年間 70,000 人に上っているのに対し、メキシコ人の入国者数は年間 2,500 人を下回ったままである。

2000 年のメキシコ大統領選後、ビセンテ・フォックス大統領が移民に関する新しい合意を外交政策の第一の優先事項に掲げたように、メキシコその他多くの中南米諸国との関係の中で、依然として、移民が最も重要な問題であることに変わりはない。2001 年には、移民割当の適用からのメキシコの免除、アメリカ入国を試みる者の死亡削減に向けた協力、新たな外国人労働者プログラム、アメリカに不法滞在するメキシコ人の合法化を含む移民に関する「完全」合意に向けた話し合いが行われた。特に、不法移民の取扱いに関する話し合いは 2004 年 1 月にアメリカで再開されたが、交渉の結果、不法移民が合法化されるか、彼らを外国人労働者に変更できるか、将来的な移民への資格変更が可能な一時的な資格又はこれらの選択肢が組み合わさった資格が与えられるかについては、現時点において明らかでない。

アメリカは二国間及び地域間の貿易合意をより一層進めている。チリ及びシンガポールとの合意には、アメリカで仕事をする専門家の入国を認める NAFTA 型の規定が含まれていた。中米自由貿易協定及び米州自由貿易協定にはそのような移民の規定はない。これらの貿易協定によって、不法移民に代わって貿易及び投資の増加が期待されているが、NAFTA の経験からは、経済統合とともに移民が減少する（願わくは）より、むしろ増加しそうであることが示されている。

付表：NAFTA 第16章が対象とする専門的職業

| 一般   | 教育   |
|--|--|
| 会計士<br>建築家<br>コンピュータ・システムの分析家<br>保険金支払い額査定人<br>エコノミスト<br>技術者<br>グラフィック・デザイナー<br>ホテルのマネージャー<br>工業デザイナー<br>インテリア・デザイナー<br>測量士<br>造園技師<br>法律家<br>司書<br>経営コンサルタント<br>数学者/統計学者<br>牧場の管理者/牧場の保全者<br>研究アシスタント（単科大学/総合大学）<br>科学技師/科学技術者<br>ソーシャルワーカー<br>技術刊行物の著者<br>都市計画立案者/地理学者<br>職業カウンセラー | 単科大学<br>神学校<br>総合大学<br><br><p style="text-align: center;"><b>科学者</b></p> 農業専門家/農学者<br>動物のブリーダー<br>畜産学者<br>養蜂家<br>天文学者<br>生化学者<br>生物学者<br>化学者<br>酪農学者<br>昆虫学者<br>疫学者<br>遺伝学者<br>地質学者<br>地球化学者<br>地球物理学者/海洋学者<br>園芸家<br>気象学者<br>薬理学者<br>物理学者<br>植物のブリーダー<br>家禽学者<br>土壌学者<br>林学者（森林学）<br>動物学者 |
| 医療従事者  |  |
| 歯科医師<br>栄養士<br>医学研究所の技術者<br>歯科医師<br>栄養士<br>医学研究所の技術者<br>栄養学者<br>作業療法士<br>薬剤師<br>内科医（教育又は研究のみ）<br>理学療法士/物理療法士<br>心理学者<br>レクリエーション療法士<br>看護師<br>獣医師  |  |

付表 : IRCA に基づき合法化された不法滞在者 (1989-2002 年)

| 年    | 1982 年以前からの<br>不法滞在者 | SAW (農業労働者) | 合計        |
|------|----------------------|-------------|-----------|
| 1989 | 478,814              |             | 478,814   |
| 1990 | 823,704              | 56,668      | 880,372   |
| 1991 | 214,003              | 909,159     | 1,123,162 |
| 1992 | 46,962               | 116,380     | 163,342   |
| 1993 | 18,717               | 5,561       | 24,278    |
| 1994 | 4,436                | 1,586       | 6,022     |
| 1995 | 3,124                | 1,143       | 4,267     |
| 1996 | 3,286                | 1,349       | 4,635     |
| 1997 | 1,439                | 1,109       | 2,548     |
| 1998 | 954                  | 1           | 955       |
| 1999 | 4                    | 4           | 8         |
| 2000 | 413                  | 8           | 421       |
| 2001 | 246                  | 17          | 263       |
| 2002 | 48                   | 7           | 55        |
| 合計   | 1,596,150            | 1,092,992   | 2,689,142 |
| 割合   | 59%                  | 41%         | 100%      |

出典: 2002 年移民統計年鑑

# 基 調 報 告

---

MIGRATION IN EUROPE:  
TRENDS AND PERSPECTIVES

ヨーロッパにおける人の移動：  
傾向および将来の見通し

By

OECD

## ヨーロッパにおける人の移動: 傾向及び将来の見通し<sup>1</sup>

### 序文

1. 今日、ヨーロッパは移民及び難民の受入れ地域とみなされているが、特に 19 世紀から 1960 年代末までは移民を流出していた。最近のヨーロッパは高齢化の傾向を示しており、21 世紀初め、労働人口を増やす手段としての人口移動の議論が再燃してきた。しかし、最近のいくつかの研究には、人口の減少による影響が最も大きいヨーロッパ諸国の人口構造を変えるためには、移民という手段のみでは十分ではないかもしれないことが示されている。
2. 現在、労働力不足に加えて、年金及び社会保障制度の赤字を補うために移民労働者を増やす可能性についても議論が行われている。同時に移民の滞在期間の長期化、家族呼び寄せによる流入、難民及び亡命者の入国により、移民に対する社会的コストが増大している。また、ヨーロッパにおいては、外国人労働者の全労働人口に占める割合と比較すると外国人失業率ははるかに高い国もある。さらに、移民の二世が労働市場への参入に際し、困難に直面している。ヨーロッパの移民モデルは時間の経過とともに変化しており、ヨーロッパ社会が直面する課題を解決するためには、移民政策が人口高齢化の影響を緩和するために短・中期的に果たせる役割をはるかに越えた構造政策が求められている。
3. この論文では、戦後から今日までのヨーロッパにおける人口移動の主な時期について概説する（第 I 部）。第 II 部ではヨーロッパの最近の傾向について考察する。その特徴としては、特定の労働力不足に対応した就労関連の移民の増加、及び自国民と一部の外国人との間に依然として存在する就業率、部門間の分布状況、失業率、労働条件の不平等等が挙げられる。
4. 第 III 部では、拡大ヨーロッパにおける移民問題を考察する。複雑な労働市場の枠組み内で今年（2004 年 5 月 1 日）10 か国が EU に新規加盟する。これらの新規加盟国についても、移民問題で最も意義深い出来事の 1 つである、共通の移民及び亡命政策を形成するためのアムステルダム条約（1999 年 5 月 1 日）の下に合意を実施する上で、重要な役割を担うことになるだろう。第 IV 部では、こうした政策を形成する上で EU が継続して行っている活動及び直面している課題に具体的に焦点を当てる。調和のとれた政策を形成するために法的枠組みを慎重に検討しているが、EU は特に亡命問題、及び EU 域外国境の共同管理の分野で成功している。

### I. 戦後のヨーロッパにおける人の移動の概要

5. 20 世紀後半のヨーロッパの人口移動の歴史は大きく 4 つの時期に分けられる。

---

<sup>1</sup> この論文は、Jean-Pierre Garson (OECD) 及び Anaïs Loizillon (コンサルタント、OECD) が作成し、欧州委員会及び OECD が共同で組織した会議「人口移動の経済及び社会的側面」（ブリュッセル、2003 年 1 月 21-22 日）に提出した文書を引用している。

## A. 第一期：就労関連の移民及びヨーロッパの復興（1945-1973年）

6. 終戦直後の移民の特徴は、少数民族及びその他の難民の本国帰還である。ヨーロッパ全土でこれらの大量移動が起こったにもかかわらず、ヨーロッパの戦後復興で労働力が大幅に不足した。これに対して、関係各国の政府当局、企業及び民間機関は、積極的に移民労働者を採用した。ヨーロッパ内部及び発展途上国からの移民の大量移動は「Trente Glorieuses（栄光の30年）」と呼ばれるヨーロッパの1945～1975年の経済発展及び前例のない成長に貢献した。

7. 「栄光の30年」において、ヨーロッパ諸国は、重工業、製造業、建設業、公共事業部門の発展に支えられた力強い経済成長を経験した。生産手段は近代化され、貿易の流通は増加した。当初は、アイルランド及び南欧（ギリシャ、ポルトガル、スペイン及び程度は少ないがイタリア）から流入する移民の波（すべての国が不景気及び高い失業率に直面していた）が、西欧の労働市場の需要を満たしていた。アフリカ北部、トルコ、旧ユーゴスラビアからの移民、そして、特にイギリスの場合は、旧イギリス連邦諸国からの移民についても同様である。欧州経済共同体（EEC）設立につながった1957年のローマ条約はいくつかの原則に基づいていた。そのうちの1つは、6つの設立国（ベルギー、フランス、ドイツ、イタリア、ルクセンブルク、オランダ）の間で自由な人の移動を認める原則であった。1960年代末時点に、域内の移動が大幅に増加しているが、これは主として、他の5つの加盟国へ流入する大量のイタリア人労働者によるものであった。しかし、1968年に自由な人の移動及び定住を制度的に実施した後でさえも、域内における就労関連の移民は、主として第三国からの大量の移民と比較すると小さなものに留まった（G. Tapinos『人口移動と開発：協力のための新たなパートナーシップ』の「地域経済統合及び雇用及び人口移動に与える影響」OECD、1994年参照）。

8. この期間に多くの二国間協定が調印された。例えば、ドイツは、イタリア（1955年）、ギリシャ及びスペイン（1960年）、トルコ（1961年）、モロッコ（1963年）、ポルトガル（1964年）、チュニジア（1965年）、ユーゴスラビア（1968年）との間で調印した。ベルギー、フランス、オランダ、ルクセンブルク、スイスもこれらの国々のほとんどと協定を結んだ。ドイツで移民労働者につけられたゲスタアルバイター（Gastarbeiter）という名前はやや典型的な例となった。このため、受入れ国は経済成長率を維持し続けることができ、企業は安い労働力を獲得することが可能であった。移民労働者にとっては、本国より雇用機会が多く、本国の家族に送金することができた。外国で働いた後、移民労働者が新しい技術を身につけて帰国することが期待されていた。労働者には通常、臨時の労働許可及び労働契約が与えられ、通常一年ごとに更新されていた。

9. 1960年代初めから1970年代初めまでの間に（P. Stalker著『よそ者の仕事（The Work of Strangers）』、1994年参照）、3,000万人を越える外国人労働者が欧州経済共同体（EEC）にやってきた。これには、臨時の労働者や複数回入国した者の数字も含まれる。1980年初めまでに、西欧の外国人居住者の数は1,500万人に達し、1950年以来、実質3倍になった。2000年には、国によって小さなばらつきはあるが、欧州経済地域（EEA）に住む外国人の数は2,000万人を超え、全人口の5.4%を占めるようになった（図1参照）。

## B. 第二期：経済危機及び新たな移民調整（1973-1989年）

10. 第二期初頭の移民の特徴は、1973年の原油価格の上昇により1970年代半ばに起こった経済危機である。ヨーロッパにおいては、移民受入れの削減を実施又は計画した国がいくつかあった。就労関連の移民は1980年代末まで激減していったが、その他の移民、特に家族呼び寄せによる流入が大幅に増加した。

11. 1973年の原油価格の上昇によって就労関連の移民には終止符が打たれた。失業の増加及び社会の緊張の高まりによって、各国政府は積極的な受入れ政策を中止した。いくつかの国においては、採用コストの

増加、労働者の種類の制限、年間割当の導入によって、雇用主が新たな移民労働者を採用することが一層困難になった。各国政府は移民労働者に対する帰還奨励策も実施した。

12. ところが、実際は、不況は移民の大量帰還には結びつかなかった。多くの移民が、その国の労働者と同様の社会的権利を享受するため、受入れ国に留まることを決めた。本国の経済状況が著しく悪化しており、結局、受入れ国に再入国できなくなることを多くの移民が恐れたのであった。国連の推定によると、1973年危機後の2年間に本国に帰還した移民労働者はわずか10%であった。その結果、移民を受け入れることは、労働市場の需要を反映しているのみでなく、二世の存在に関連した強力な家族構成及び社会的コストを含むプロセスの一部であることにEC諸国は気づいた。例えば、ドイツでは移民の受入れを1973年11月に正式に終了したにもかかわらず、外国人人口は1973年の400万人から1980年には450万人に増加した（H. Werner『ゲストから恒久的な滞在者へ ドイツにおける1960年代の「外国人労働者」プログラムから現在のIT専門家向け「グリーンカード」計画へ』、1999年参照）。さらに、経済危機及び欧州共同体（1974年、イギリス、アイルランド、デンマークの加盟で拡大）の加盟国間の賃金格差が縮小したために域内の移動は停滞してしまった。

### C. 第三期：移民の受入国及び送出国の多様化と、亡命希望者、難民、少数民族の流入の増加（1990-2000年）

13. 1980年代末に始まった第三期の移民の特徴は、受入れ国及び送出国の多様化である。ヨーロッパにおいては、スペイン、イタリア、アイルランド、ギリシャ、ポルトガル等の従来の移民送出国が次第に移民受入れ国に変わっていった。また、移民はかつてのイギリスやフランスのように旧植民地からのみでなく、様々な国々、特に、サハラ砂漠以南やアジアからもやってくるようになった。入国ルートの変化とともに移民の目的意識も変わった。特に、中欧・東欧及び旧ソ連における政治的変化の影響によって、亡命希望者及び難民が純増した。旧ユーゴスラビア及びキルギスタンにおける衝突等の地域紛争によって、これらの地域から大量の亡命希望者や難民が流出した。

14. 亡命の申請は、特に1990年代初めに増加し、1997年に最高記録を更新した。これは、主として旧ユーゴスラビアの内戦によるものである。1983年、西欧では約70,000人が亡命登録を行った。1992年には、登録件数はこの10倍になった（主として、ドイツにおける1993年の憲法改正実施の1年前に申請が増加した結果である。）。その後、1996年まで申請件数は減少し（245,000件）、1997年に若干増加した（260,000件）。2002年、ほぼすべてのOECD加盟国における亡命申請件数の合計は581,700件であったが、そのうちEU諸国における申請件数は382,000件を越えた（表1参照）。ヨーロッパにおける亡命申請件数（絶対値）の上位5か国は、イギリス、ドイツ、フランス、オーストリア、カナダであった。

15. 地域紛争に加え、移民受入れの引き締めにより、亡命申請が唯一の入国ルートとなり、多くの移民がこれに頼るようになったことから、亡命申請は増加した。亡命申請への対応が遅れた結果、申請の承認及び難民の地位の承認の割合が低いにもかかわらず、申請者が受入れ国に完全に定住してしまうケースもある。

16. 第三期の特徴は、ヨーロッパのOECD加盟国においては家族呼び寄せによる移民が圧倒的に多い国がいくつかあること、及び、特に1990年代末に熟練及び高度熟練労働者の移民に新たな関心が向けられたことである（『雇用の見通し』OECD、2001年参照）。

17. 旧ソ連の崩壊及び国境の開放後、東西の人口移動、特に少数民族の移動が増加した。これらの流れは、1980年代末及び1990年代初めに著しく増加し、EUの中の限られた国、主としてドイツへ向かった。1989年及び1990年において、ドイツは620,000人を越えるポーランド、ルーマニア、旧ソ連出身のドイツ系の人々（*Aussiedler*）を受け入れた（表2参照）。ドイツ系少数民族に関するドイツ憲法の規定によって、こ

これらの大量の流入が促進された。これより規模は小さいが、ギリシャ、フィンランド等においては旧ソ連からの少数民族、フィンランドにおいてはバルト諸国からの帰還がなされた。さらに、西欧では、主としてルーマニア、ブルガリア、スロバキア共和国、チェコ共和国からジプシーが流入し、他の少数民族の地位が押し上げられた国もあった。

#### D. 第四期：熟練労働者及び一時的移民を「優先する」就労関連の移民への回帰

18. 第四期における永久移住及び特に就労関連の一時的移民が増加したのにはいくつかの要因がある。一方では 1990 年代末の激しい拡大の時期があり、他方では情報及び通信技術、衛生、教育が発達して、熟練労働者及び高度熟練労働者を必要とする部門において労働力が不足した国が出てきたことが、この増加の一因となった。就労関連の移民の増加には、特に農業、建築及び公共工事、家事労働における未熟練の外国人労働者も含まれている。これは、特にイタリア、スペイン、ギリシャ、ポルトガルにおいて顕著である。高齢化現象も、就労関連の移民に対する新たな関心が生まれた理由の一つである。

19. 1998 年以来、特にドイツ、オーストラリア、カナダ、アメリカ、イギリスにおいては、すべての種類の就労関連の一時的移民が増加している。最近、実施されている外国人労働者の受入れ促進政策には、臨時雇用による解決策を好む傾向がある。外国人留学生も受入れ国の労働力不足の解消に役立つ可能性がある。アメリカにおいては外国人留学生数は非常に重要であるが、いくつかの EU 加盟国（イギリス、ドイツ、フランス、スペイン）及びスイスにおいても重要である（表 3 参照）。多くの OECD 加盟国は、最近、訓練終了後における地位の変更及び労働市場参入の可能性について、重要な変更を行った（『高度熟練者の国際的な移動性』 OECD、2002 年参照）。

20. 1990 年代においては、移民の中で女性の割合が増加した。この傾向は、特にフランス、ギリシャ、スペイン、スウェーデン、イギリス、イタリアにおいて目立つ。移民における労働力の女性化は、人口移動の流れのすべての構成要素に関係している。OECD 加盟国への女性移民は、初期においては主に家族呼び寄せのルートに限られていたが、就労関連の移民及び難民といったルートによる流入が拡大している。

21. このように、1950 年代半ば以降のヨーロッパにおける人の移動を特徴づける主な期間の概略を示したが、これは徹底的に説明を行うことを意図したものではない。しかしながら、人の移動に関する経済及び社会的側面の概略に関連していると思われる 2 つの出来事を最後に強調しておくことは重要である。一つ目は、これらの期間全体を通じた不法移民及び不法就労の持続性である。この状況において、いくつかの OECD 加盟国は恩赦的な措置を実施している（表 4 参照）。二つ目は帰化に関することで、多くの EU 諸国において、帰化により国籍を取得する外国人の数が増加している（図 2 及び表 5 参照）。これらの手順は、移民の永続的及び定住化傾向を強化し（オーストラリア、カナダ、アメリカ、ニュージーランドの場合のように）、移民に対して、完全な市民権を獲得できる可能性を与えるものである。

## II. 人の移動及び労働市場における最近の傾向

22. 最近、大多数の OECD 加盟国の雇用状況は改善しているにもかかわらず、労働市場の統合の観点からは、自国民と移民の間にはまだ著しい格差がある。一般的に、外国人労働者又は移民は、自国民よりも就業率が低い。男女間においても国によって格差がみられる（表 6 参照）。

23. OECD 加盟国の中には、外国人男性又は移民男性の就業率が、自国民より高い国がいくつかある。このことは、特に南欧（イタリア、ギリシャ）、ハンガリー等、就労関連の移民が圧倒的に多い受入れ国について当てはまる。これに対し、昔から多くの難民を受け入れているオランダ及び北欧（特にスウェーデン及びデンマーク）においては、外国人の就業率は自国民よりかなり低い。

24. 図 3 は、経済が好転し始めた 1990 年代前半における外国人の雇用者数と全雇用者数を比較したものである。古くから移民を受け入れているヨーロッパ諸国（ベルギー、フランス、ドイツ、オランダ、イギリス）においては、当初、外国人雇用の増加は主として自国民の利益になるものであった。しかしながら、46 年後には、労働市場及びその伸び率が鈍化したにもかかわらず、外国人雇用は急増した。このことは、アイルランド、イタリア、ポルトガル、スペイン等の新しい移民受入れ国において、経済の好転が始まった当初から外国人雇用が増加していることとは大きく異なっている。

25. 表 7 は、2001～2002 年における OECD 加盟国の外国人労働者の部門別内訳の概略である。特筆すべきことは、外国人はある特定の部門においてより多く就労している（すなわち、これらの部門においては、外国人労働者が雇用全体に占める割合より大きい。）ことである。ほとんどの OECD 加盟国において、第二次産業部門での外国人の割合が大きい。例えば、ドイツ及び日本においては、外国人雇用の 4 分の 1 強が鉱工業に集中している。建設部門においても、調査した 19 か国のうち 11 か国において外国人の割合が大きい。

26. しかしながら、外国人労働者の分布状況と自国民労働者の分布状況とが次第に似通ってきていることは、外国人の労働市場への統合が進んでいることを暗に示している。例えば、労働市場に参入する外国人二世の若者は、通常、親に比べ教育及び訓練の水準が高い。従って、若い外国人労働者は、移民一世の典型的な仕事とは対照的に、徐々に「自国民に特徴的」な職業に就くようになってきている。合法化プログラムの過程で収集された情報によると、不法就労に限定すると、外国人労働者は、概してその他の労働者より若く、経済全体に幅広く分布している。

27. 一般的に、外国人は様々な理由により自国民より失業しやすい（『雇用見通し』OECD、2003 年）。ヨーロッパの OECD 加盟国のほとんどは、全失業者数に占める外国人又は移民の割合は、就業者に占めるその割合より大きい。

28. 外国人と自国民の失業率の格差（表 6 参照）、及び、外国人はその国籍によって失業から受ける影響が異なるという事実は、特に、景気動向及び外国人が従事している業務の性質に起因するものである。これらの違いは、外国人の人口構造及び受入れ国ごとに異なる移民の動きにも左右される。移民の特徴もまた、彼らの就労可能性を決定する。年齢、性別、国籍、入国の種類（難民、家族、労働者）、技術水準、専門的な経験、その国の滞在期間等の変動要因が、失業のしやすさを説明する重要な役割を果たす。受入れ国の言語に関する知識も、労働市場及び社会全体への統合の重要な要素の一つである。

29. OECD の労働市場において外国人又は移民が直面する課題を解消するのに必要な労力は、外国人の失業率を自国民の失業率（変動はないと仮定）と同水準にするために理論的に必要となる雇用の数から推し量ることができる。このことは、同時に、全失業者数に占める外国人又は移民の割合と就業者に占めるその割合を釣り合わせる効果があるだろう。表 8 は 2002 年の結果である。ここから明らかになるのは、ベルギー、フィンランド、スウェーデン、フランス等、外国人の多くが失業している国においてさえ、理論上創出されるべき雇用の数というのは、実際は、総労働力人口と比較するとまだ小さいのである。それにもかかわらず、中期的にこの目標を達成することは、移民に対する就労促進策の強化、特別の措置の導入、差別反対運動の活発化について検討しなければならないことを意味している。

### III. 拡大ヨーロッパにおける人の移動の課題

#### A. 非常に対照的なヨーロッパにおける「人の移動の状況」

30. 国際的な人の移動の分野において、EU加盟国は共通の懸念を抱いている。これらの国は、移民の流れの管理方法を改善し、ジュネーブ協定の基準をきちんと満たしている者に難民の地位を付与するとともに、最終的には、これらの目標を達成するため、お互い及び送出国と積極的に協力したいと考えている。しかしながら、このような懸念と目標の一致によって真実を覆い隠してはならない。すなわち、EUの「人の移動の環境」は極めて対照的であり、差し迫っている10か国（キプロス、チェコ共和国、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、マルタ、ポーランド、スロバキア共和国、スロベニア）の新規加盟はその相違を目立たせるばかりだろう。

31. フランス、ベルギー、オランダ等の古くからの移民受入れ国においては、1950年から1970年代半ばに至るまで、大量の外国人労働者がしばしば家族を伴う形により押し寄せた。これらの国は、現在、ドイツ及びイギリスとともに移民の二世を管理しており、労働市場及び社会全体における外国人とその子どもの統合について相当に懸念している。

32. 1950年代初頭、スカンジナビア諸国は、加盟国の決めた地理上の区域において、ヒト、モノ、資本の自由な移動を可能とする北欧市場を形成した。これらの国は、外国人労働者受入れ政策を転換したわけではないが、人道的な条件に従って、難民及びその他の移民の受入れを優先し、年間の受入れ数を管理している。ここ20年間にこの地域へ流入した者のほとんどが、内戦又は武力闘争から逃れてきた移民であるのは、このためである。これらの人々を労働市場及びスカンジナビア社会に統合させるためには、故郷のない又は故郷を追われた人々の需要に応じた適切な政策を実施することが必要である。

33. 南欧諸国及びアイルランドは、1850年代から1950年代までは大西洋を越えて大量の移民を送り出す国として、それ以降はヨーロッパへの主要な移民送出国として分類されていた。現在、これらの国は、移民受入れ国として、その大部分（アイルランドを除く。）が大量の不法労働者の流入に直面している。例えば、差し迫っているポーランド、ハンガリー、チェコ共和国のEU加盟によって、古くからの移民受入れ国と新しい移民受入れ国との差異が拡大するだろう。欧州連合は、この極めて対照的な状況（新規移民及び定住移民に関する送出国の多様化を含む。表9参照）の中で、移民、外国人雇用及び共通の移民政策を決定しなければならない。

#### B. 人の移動に関する多面的な見方

34. この10年間、亡命希望者の問題にEU加盟国が参加するようになり、このカテゴリーが重視されるようになったことから、OECD加盟国及び数多くの議論において、人の移動全体が経済及び政治難民の動きに収斂するようになった。この問題へのEUの参加は、最近におけるヨーロッパ基金の創設へとつながった。その目的は、多数の亡命希望者が押し寄せている国やこのルートが復活しそうな危険な状態にある国を支援することである。国によっては、亡命希望者に係る費用の負担を共有しながらも、この政策によって偽の亡命希望者の流入を抑制するための現在の努力が損なわれるのではないかと心配している。さらに、新たにEUに加盟する3か国（チェコ共和国、ハンガリー、スロバキア共和国）に加えて、イタリア、スペイン、ギリシャ等、従来あまり懸念されなかった国において、亡命申請が増加すれば、この基金に配分される資金が大幅に増える可能性もある。

35. 反対に、各国は、程度の差こそあれ現在又は近い将来において労働力が不足することに恐れを感じていることから、労働者及びその家族の到着から帰化に至るまでの移民に係る様々な過程には複雑な特徴があることを過去の経験から学んでいるにもかかわらず、移民の性格を就労目的の者へと「狭め」ようとしている。移民の受入れ国社会への統合に関する問題を越えて、移民はまた出身国とのある程度強い関係を維持しており、こうした側面を人の移動の現象から切り離してはならない。

36. 人の移動の流れが増加した 1990 年代、時として一般に対するメッセージとして伝えられた、人の移動の現象に対する極度に単純な対処方法が、「ヨーロッパ要塞 (Fortress Europe)」としての意識を高めた (図 4 参照)。今日、不法移民及び不法就労との戦いを続けるべきか、あるいは、「ヨーロッパ要塞自身をより移民を歓迎するヨーロッパへと変貌させるべき」かについての一般の意見は明確ではない。

37. このような状況において、様々な圧力団体 (非常に有力であるが移民を代表していることは稀である。)、非同調的な移民送出国、多文化主義の強化を掲げる支持者によって、他の政策とは矛盾する移民政策を採用する国も出てきた (例えば、特定の少数民族を有利に扱う政策、又は、仕事を獲得、維持又は再獲得するための必要条件である受入れ国の言語の習得に有害な影響を与えることとなる出身国の言語及び文化を教える政策といったものである。)

38. OECD 及び EU の最近の調査により、EU 拡大が人の移動に与える影響に対する懸念は緩和された (『移民政策及び EU 拡大』 OECD、2001 年参照)。この調査結果は、加盟候補国における労働市場及び移民又は外国人の地位をも拡大及び適応させる価値がある。さらに、EU/OECD 会合 (この文書の枠組み) において、人の移動の社会的及び経済的側面を深く掘り下げた研究が行われることが期待されている。これは、イギリス当局が最近発表したものと同様のもので (『人の移動: 経済及び社会的分析』内務省、2001 年参照)、当局は、経済成長及びイギリス社会のダイナミックな特性に関連した移民における世界的なメッセージを国民へ周知することに関わっていた。人の移動の経済的及び社会的側面以外の課題としてまず挙げられるのは、人間及び政治的な側面である。

### C. 将来への懸念の中心にある外国人の雇用

39. 理論的には、就労関連の移民に頼る国は、柔軟性、特に、現時点における労働需要に対する順応性を求める。しかし実際は、このような選択的な移民政策をとる国においては、労働市場の中期的なニーズに順応する性質の移民を求めることにより、その戦略を見直していることがわかっている。この考え方は、就労関連の移民の有する一時的な性質に焦点を当てた過去の取組みとは極めて対照的である。どのようにすれば、就労関連の移民政策を労働市場における変化に調和させることができるのであろうか。

40. 移民という観点からは、働く権利として、賃金の平等及び社会的保護に関する明確かつ非差別的な地位に加えて、処遇の平等が要求される。移民に適用される地位は、現在、熟練労働者及び高度熟練労働者を考慮して体系的に付与されている。しかしながら、最近における臨時的プログラムは、移民に与えられる地位の側面が十分に明確にされていない。様々なパートナー (国家、雇用主、移民) に対してよりよい便益をもたらすため、将来における労働力に関する二国間及び多国間の協定は修正できるかもしれない。OECD 事務局は、2003 年 6 月、モントルーにて開催されたスイス当局主催のセミナーにおいて、労働力受入れに係るこうした合意形成を評価した (OECD の出版近日予定)。

41. 移民を受け入れることは高齢化の影響を緩和する役割を果たすと期待されており、年金制度の債務削減又は均衡を図る方策の一つとして移民を増やしたいと考えている国さえある。こうした考え方は、それが現実的であるかという問題の以前に、永住政策の実施と同義であると推定される。しかしながら、これについて公式に支持しているヨーロッパ諸国はほとんどない。こうした観点から、非ヨーロッパの OECD 加盟国（例えばカナダ、オーストラリア）において長期にわたり実施されている永住施策の例について真剣に考えることは有益なことである。

42. 労働力不足の懸念については、現時点において十分に確認されていないようであるが（『国際的な人の移動の傾向』（OECD、2002年）に記載されている将来の労働市場のニーズに対応した人の移動の役割に関する特別章を参照のこと。）、移民受入れの増加に依存することは、居住者（定住した移民を含む。）の就業率を引き上げるという目標、「労働節約型」な投資が増加する可能性、移転といったことと競合し、あるいは補完している。これらの課題は、将来における労働市場の均衡に結びつくものであり、より掘り下げた分析を行う価値がある。いずれにしても、選択的な就労関連の移民には限界がある。さらに、古くからの移民の波が存在すること、EU 域外での紛争が執拗に続いていること（近かろうと遠かろうと）、発展が一様でないことなどから、受入れ国によって「選ばれ」ない移民の数は引き続き制限されるだろう。

43. OECD 加盟国における移民政策の中核は、相変わらず、不法移民の流入、外国人による不法入国及び不法居住との戦いである。これらの政策を実効あるものにするには、これらの政策がより積極的な合法的移民政策の実施につながることから、非常に重大な問題である。EU 諸国はこうした必要性に気付いており、EU 理事会は、最近、いくつかの不法就労者の取締りに関する勧告を採択した。同様に、EU 委員会は不法就労に関する報告書をまとめた。この報告書において、不法就労者は、様々な仕事に従事している者、経済的な「活動をしていない」者、失業者、第三国の居住者で EU 内に不法滞在している者の 4 種類に分類されている。アメリカ、カナダ、メキシコ等の OECD 加盟国においては、国際協力活動のほとんどは二国間のもので、非常に制限的であることが多い。

#### IV. EU 共通の移民及び亡命政策の形成<sup>2</sup>

44. 1999 年 5 月 1 日にアムステルダム条約が発効し、欧州共同体は移民問題に関する限定的な司法管轄権を獲得した。この条約が共通の移民及び亡命政策を提起したことにより、（2004 年 5 月 1 日までの）新規加盟国の受入れ準備を進める中で、移民及び亡命政策が、急速に、欧州連合の自由、安全保障、司法問題における重要なテーマの一つになった。1999 年 10 月、タンペレ欧州理事会は、移民及び亡命に関し、送出国との協力、第三国の国民に対する公平な取扱い、人の移動の流れの管理、ヨーロッパ共通の亡命制度の創設という 4 つの目標を定めた。

45. 移民ゼロ政策はもはや適切ではないという前提から出発し、欧州委員会は、新しい政策の枠組みは EU 域内の経済及び人口の成長、送出国の状況との均衡を図るべきであると主張した。この政策は、立法的枠組みの調和、不法移民の撲滅及び合法的移民の流入管理に関する EU 加盟国内の調整という 2 つの部分から構成されている。

---

<sup>2</sup>この節では『国際的な人の移動の傾向』OECD、2003年（第I部.C4）を引用。

## A. 調和のとれた法的枠組みの採択

46. 委員会の立法計画においては、家族呼び寄せ、労働、学生・職業訓練・ボランティア、長期滞在という滞在目的に応じて、4つの命令案を検討している。また、ある提案においては、人身売買の犠牲者についても取り扱っている。

47. 2003年9月22日に採択された合法的移民に関する命令は、家族呼び寄せの権利に関するもので、家族の範囲及び家族を呼び寄せるための要件に柔軟性を持たせるものであった。いくつかのEU加盟国に対して、子どもの呼び寄せに係る具体的基準に関する多くの適用除外が認められた。

48. (2003年6月6日に) 閣僚理事会が採択した命令は、長期滞在している第三国の国民の地位に関するものである。これは、移民の統合政策を拡大するというタンペレ目標に則り、EU市民の権利及び義務と同等のものを長期滞在者に与えるものである。これらの権利には、居住の権利、教育を受ける権利、従業員又は自営業者として働く権利、居住国の市民に対する非差別の原則が含まれている。さらに、長期滞在者は、居住するEU加盟国の国籍を取得する機会が与えられる。

49. 就労目的の第三国の国民の入国及び居住条件に関する命令案については、2002年春以降交渉が進展していない。この提案は、従業員及び自営業者の入国許可に関する共通の定義、手順及び基準を規定しており、特に、在留資格及び労働許可を一本化すべきであると主張している。入国許可の仕組みは、申請ごとに労働市場テストを経なければならないとしている。つまり、雇用主は、EU加盟国の職業サービス機関又はヨーロッパ・エンプロイメント・サービス(EURES)を通して労働者を募集し、国内労働市場では充足されなかったことを立証しなければならない。EU加盟国には、他の制度を用いた労働力不足の解消(グリーンカード等)、経済的理由による許可制限といった適用除外が認められる。

50. さらに、この命令案には、3年間合法的に働いている個人の地位を強化する規定も含まれていた。これによれば、在留資格更新の際に労働市場テストは必要とされず、また、さらに5年間継続して合法的に居住した場合には、長期滞在者への切り替えが可能とされている。委員会は、一時的移民又は永久移民を支持するのではなく、滞在期間に応じて移民の権利を累進的に増やすべきだという見解を擁護している。

51. 議長国イタリアは、2003年下期中に、関係当局に協力的な不法移民又は人身売買の犠牲者に対して短期滞在の資格を付与する命令を制定することを強調した。また、2003年には、学生、職業訓練、ボランティアを目的とする第三国の国民の入国及び居住の条件に関する命令の制定作業が開始される。

52. EU加盟国の発案において、不法移民に関する命令がいくつか採択された。すなわち、外国人を輸送する運送業者の刑事責任、第三国の国民の国外退去処分に関する相互承認、不法入国・不法輸送・不法居住の助長に関する定義、人身売買の撲滅に関するものである。

## B. 不法移民撲滅に向けたEU加盟国間の協力

53. 正真正銘の共通政策と呼べるためには、EU加盟国における移民に関する活動についても、ヨーロッパレベルで調整される必要がある。理事会は、以下のような2002年にまとめた3つの行動計画を承認した。

54. 第一に、欧州連合における不法移民及び人身売買と戦うためのサンチャゴ計画の本質は、ビザ政策、情報交換及び分析、プレフロンティア対策、国境管理、再入国及び帰還政策(後に特別計画のテーマに取り上げられた。)、欧州警察機構の役割強化による警察の協力、不法移民に関する様々な違反に対する刑罰という7つの対策をすべて活用しながら、内外における世界的な手法を形成することである。

55. 第二に、EU 域外国境の管理である。これは、域内における入国審査の廃止のため、加盟国 1 か国が全加盟国を代表して自国の域外の国境を監視するというシェンゲン協定の共通区域に沿うよう設計されている。EU 拡大によって、新規加盟国がシェンゲン協定の区域内に完全に統合された場合、その中のいくつかの国は東側の国境検査を担うことになる。この行動計画には、ヨーロッパ国境警備を形成するとの委員会の提案は含まれていないが、除外もされていない。

56. 第三に、不法滞在者の送還プログラムの創設である。これには、EU 加盟国間における運用上の協力強化、必要最小限の送還手順を定める共通基準又は指針の作成、いくつかの第三国に限定したプログラム、第三国との協力強化が規定されている。EU 加盟国間及び第三国との運用上の協力強化（共通の送還プログラムの策定等）は、共通基準又は指針の作成より優先される。第三国との協力は、主に、国外追放を促進するための再入国協定の調印にかかっているが、予想以上に難しいことがわかっている。

### C. 合法的な人の移動の流れの調整

57. 不法移民対策の協力が強化されたことに比べ、雇用政策の調整によって進んだ合法的移民の流れを管理するための連携には進展がみられない。しかしながら、任意参加の EU 加盟国による「欧州移民ネットワーク」の創設において若干の進展がみられる。このネットワークは、移民に関する情報収集の改善及び第三国の国民の統合に関する好事例の交換のほか、移民に関する現象のすべての側面を分析する役割を担っている。

### D. ヨーロッパ共通の亡命制度

58. タンペレにおいて、国家及び政府の元首は、共通の亡命政策のための一連の基準及び方策について、難民の地位に関する 1951 年のジュネーブ協定を完全に含むものとし、2004 年 5 月までに採択することで合意した。その目的には、亡命管理及び土地を追われた人々の保護が的確に行われるよう、財政的及び物質的負担、並びに EU 加盟国間共通の亡命制度における責任を共有することが盛り込まれていた。共通の亡命制度には、難民の地位の付与、難民認定の迅速化、受入れ条件に関する共通の最低基準の採択が含まれている。

59. 欧州委員会及び理事会は、共通の亡命政策の実施に関するいくつかの問題について迅速に対応している。重要な成果は、2002 年 11 月 28 日に理事会が採択した共通の安全国リストの作成である。理事会は、欧州自由貿易連合 (EFTA) の加盟国については安全国として指定され、EU 加盟候補国については加盟条約の調印と同時に安全国とみなされると宣言した。加盟候補国は、亡命申請件数が増加していることから懸念国とされている。地域紛争の増加の結果、1990 年代初頭、最近では 2000 年・2001 年において亡命希望者が増加し、多くの OECD 加盟国において亡命希望者の数が膨らんだ。特に、中欧及び東欧諸国に対する影響が大きく、2000-2001 年の亡命申請件数は、絶対数は少ないものの約 76% 増加した。

60. 現在、共通の亡命政策へ向けたその他の措置が創設、実施されている。例えば、2003 年 1 月以来、他の加盟国において拒否された亡命希望者による亡命の再申請（「亡命申請荒らし」現象として知られる。）の数を減少させるため、EURODAC システムが稼働している。ダブリン条約を強化させるこのシステムは、亡命希望者及び不正規な方法によって EU 域外国境を越えた者の指紋の採取及び比較を行い、これまでに亡命申請がなされたか否かについて確認することができる。

## E. 亡命政策及び外交政策の統合

61. タンペレ欧州理事会は、欧州連合及びその加盟国は、移民政策及び外交政策を統合するニーズを踏まえ、国内政策及び外交政策にさらに一貫性を持たせる必要があるという結論を出した。不法移民の抜本的解決に向けた統合的、総合的、バランスの取れた手法というのが、最後まで、欧州連合における長期的な目標となり続けるであろう。送出し国の経済繁栄を促進することによって、人の移動の根本的原因を解消するためには、より緊密な経済協力、貿易拡大、開発援助、紛争予防を図ることが極めて重要である。理事会は、不法入国の流れに対する第三国の全面的な協力を期待しており、懲罰的（といっても経済発展が危機に曝されることのない程度の）外交措置の実施に合意した。2002年には、第三国である9か国（アルバニア、中国、リビア、モロッコ、ロシア、チュニジア、トルコ、ウクライナ、ユーゴスラビア）が人の移動の流れを管理することを支援する優先実施国になった。

62. さらに、欧州連合における不法滞在者に対する第三国の再入国許可は、移民に関するEU外交政策の重要な構成要素であり、委員会は3つのケース（香港、マカオ、スリランカ）について合意に達した。また、委員会は、あらゆる次元における移民及び亡命者の流入管理を徹底する取組みにおいて、EUとの再入国協定の調印を真剣に考える第三国を支援するため、5年間（2004-2008年）で2億5000万ユーロの技術及び財政支援プログラムを提案した。さらに、欧州委員会は、第三国との協力を促進するため、欧州レベルでの合法的な移民割当制度の妥当性について調査することとしている（2004年春までに終了予定）。

## F. 調和に向けた課題

63. EU加盟国における人の移動の歴史を概観すると、人の移動の流れの発達段階は、国又はグループによって異なることが明確に示されている。例えば、1980年代の中欧及び東欧における政治的変化が1990年代の人の移動の流れに与えた影響は、地政学的及び歴史的な理由から、（アメリカ、カナダに加え、）ドイツ、オーストリアの方がフランス、イギリスより大きかった。旧ユーゴスラビアの崩壊後に起こった状況及びこの地域の内戦のときも同様である。このとき、ボスニア、コソボ、ごく最近ではアルバニアからの大量の難民が、ドイツ、スウェーデン、オーストリア、イタリア、ギリシャに逃れた。

64. ドイツは1989年以来、大量のドイツ系移民を受け入れている。ギリシャは、旧ソ連のポンティスからギリシャ系の少数民族、ギリシャ生まれのアルバニア人を受け入れている。スペインは、中南米の旧植民地出身者の目的地である。ポルトガルは、ポルトガル語を公用語とするアフリカ諸国又はブラジルとの関係を見捨てることはできない。将来、ポーランド（ポーランド系少数民族がウクライナにいる。）やハンガリー（ハンガリー系少数民族がルーマニアにいる。）も、フランス、ベルギー、イギリス、オランダが旧植民地との関係からかつて経験したのと同様の経験をするだろう。

65. EU拡大とともに、将来においても、これらの地政学的制約が移民の動きや政策に与える影響は続くであろう。1981年におけるギリシャ、1986年におけるポルトガルとスペインの加盟によりECが拡大した時の前例がある。これらの経験は、出身国にとどまる動きから、入国しようとする自由な動き、各加盟国における共産社会の国民の自由な定住に至るまでの過渡期における対応方法を考える際の有益な教訓となる。今度の拡大には、2つの新しい要素が含まれている。第一に、いくつかの加盟候補国は、旧ソ連及び特定のアジア諸国、そして規模は小さいがアフリカから流出する移民の管理において苦勞している。第二に、中欧及び東欧における多くの少数民族は、相変わらず政治的に不安定な状態にあり、将来、欧州連合に移民を流出させる可能性がある。

66. これらの要素には、EU加盟国が直面している移民問題の状況が大きく異なることを明確に示している。すなわち、移民の歴史、移民への経済的依存度、この10年間に流入した移民（ほとんどは亡命希望者、難民、少数民族）に対する各国間の懸念が異なっている。アムステルダム条約では、全加盟国共通の移民

政策を作ることの重要性を強調している。上記のような状況や既に欧州連合において定住している移民の異質性を考える場合、このことは依然として高い望みである。従って、ヨーロッパにおける移民政策として最初に取り組むべき課題は、移民管理についての共通のテーマを見つけること、及び、EU 加盟国間における移民政策の整合性を図ることである。

## 結論

67. この論文ではまず、ヨーロッパにおける 1950 年代以降の主な移民時代を紹介し、その後に労働市場における移民の役割について簡単に説明した。最後の節では、主な課題を明らかにするために、一般的な移民政策、特に、就労関連の移民政策との調和の方法及び限界に加えて、移民現象の複雑さと欧州連合の加盟国に特徴的な状況に焦点を当てた。この最後の節は、拡大 EU に投げかけられたいくつかの移民問題を強調する一方で、さらなる議論の提起を目的としている。また、移民と労働市場、移民の統合、移民の流れの管理、受入れ国と送出し国における経済協力等のテーマに関して、OECD と欧州連合の協力を強化したいと考えている。

68. 本論文で提起した課題以外にも、移民政策に関する議論の余地はまだいくつか残っている。将来、EU が主張する移民政策はどのような性質のものなのだろうか。それは、(地域、国、グループ、ヨーロッパ全体の) どのレベルで適用されるのだろうか。積極的な就労関連の移民政策は、選択がさらに慎重になるか、受入れに係る割当は強化されるのだろうか。この場合、労働力を提供するの、どのような種類の労働者又は国だろうか。政策の目的は、古くからの移民国と新しい移民国で同じものか、従来の加盟国と新規加盟国で同じものか。どの程度まで移民政策の調和は可能か。大規模な移民を受け入れている非ヨーロッパの OECD 加盟国の移民政策を考慮せずに、これらを定めることは可能だろうか。

函表

表 1. 2002年における亡命希望者数及び増加率

| 国名                             | 人数(千人)       | 1990-2001年<br>平均 | 2001-2002年<br>増減 (%) |
|--------------------------------|--------------|------------------|----------------------|
| イギリス                           | 110.7        | 57.3             | 20.3                 |
| アメリカ                           | 81.1         | 91.7             | 28.3                 |
| ドイツ                            | 71.1         | 170.5            | -19.5                |
| フランス                           | 51.1         | 31.9             | 8.0                  |
| オーストリア                         | 37.1         | 14.8             | 23.0                 |
| カナダ                            | 33.4         | 29.6             | -19.6                |
| スウェーデン                         | 33.0         | 23.8             | 40.4                 |
| スイス                            | 26.2         | 26.7             | 27.1                 |
| ベルギー                           | 18.8         | 20.6             | -23.4                |
| オランダ                           | 18.7         | 33.5             | -42.7                |
| ノルウェー                          | 17.5         | 6.7              | 18.2                 |
| アイルランド                         | 11.6         | 3.3              | 12.7                 |
| スロバキア                          | 9.7          | 1.3              | 19.5                 |
| チェコ                            | 8.5          | 4.3              | -53.1                |
| イタリア                           | 7.3          | 10.7             | -45.7                |
| デンマーク                          | 6.7          | 10.6             | -35.5                |
| ハンガリー                          | 6.4          | 4.1              | -32.9                |
| スペイン                           | 6.2          | 8.4              | -34.9                |
| オーストリア                         | 6.0          | 9.6              | -54.2                |
| ギリシャ                           | 5.7          | 2.6              | 2.6                  |
| ポーランド                          | 5.2          | 2.5              | 14.2                 |
| トルコ                            | 3.8          | 5.5              | -26.7                |
| フィンランド                         | 3.4          | 1.9              | 108.5                |
| ブルガリア                          | 2.9          | 1.0              | 18.6                 |
| ルーマニア                          | 1.1          | 1.4              | -54.4                |
| ルクセンブルク                        | 1.0          | 0.6              | 51.4                 |
| ニュージーランド                       | 1.0          | 1.2              | -36.1                |
| 日本                             | 0.3          | 0.2              | -28.6                |
| ポルトガル                          | 0.2          | 0.4              | 26.9                 |
| <b>EU</b>                      | <b>382.6</b> | <b>390.3</b>     | <b>-1.9</b>          |
| <b>中央および東ヨーロッパ<sup>1</sup></b> | <b>33.8</b>  | <b>12.4</b>      | <b>-25.2</b>         |
| <b>北アメリカ</b>                   | <b>114.6</b> | <b>121.3</b>     | <b>9.3</b>           |
| <b>OECD<sup>1</sup></b>        | <b>581.7</b> | <b>567.5</b>     | <b>-1.5</b>          |

1. 上記の国のみ

出典:『国際的な人の移動の傾向』の付録の統計資料参照(OECD 2003年版)  
; 国連難民高等弁務官事務所『労働力統計 1982-2002年』(OECD、2003年版)

表 2. ドイツにおける国籍別ドイツ系少数民族の流入(1950-1998年)

|             | 人数(千人)  |               |       |         |           |       |
|-------------|---------|---------------|-------|---------|-----------|-------|
|             | 合計      | うち<br>旧ソビエト連邦 | ルーマニア | ポーランド   | 旧チェコスロバキア | その他   |
| 1950 - 1965 | 551.6   | 18.9          | 15.4  | 356.7   | 31.1      | 129.6 |
| 1966 - 1980 | 516.0   | 66.8          | 91.5  | 275.5   | 59.5      | 22.7  |
| 1981 - 1989 | 932.0   | 169.6         | 135.4 | 606.2   | 11.0      | 9.9   |
| 1990 - 1995 | 1 509.0 | 1 120.8       | 178.4 | 201.3   | 3.4       | 5.1   |
| 1996        | 177.8   | 172.2         | 4.3   | 1.2     | -         | 0.1   |
| 1997        | 134.4   | 131.9         | 1.8   | 0.7     | -         | 0.1   |
| 1998        | 103.1   | 101.6         | 1.0   | 0.5     | -         | -     |
| 累計          | 3 924.0 | 1 781.7       | 427.8 | 1 442.0 | 105.0     | 167.4 |

出典: 内務省

表 3. 2001年におけるOECD加盟国の留学生

| 国名       | 人数(千人) | うちOECD加盟国<br>出身者(%) |
|----------|--------|---------------------|
| アメリカ     | 475.2  | 36.6                |
| イギリス     | 225.7  | 58.9                |
| ドイツ      | 199.1  | 52.0                |
| フランス     | 147.4  | 28.1                |
| オーストラリア  | 121.0  | 22.4                |
| 日本       | 63.6   | 33.4                |
| スペイン     | 39.9   | 64.6                |
| ベルギー     | 38.2   | 59.8                |
| オーストリア   | 31.7   | 69.4                |
| イタリア     | 29.2   | 44.2                |
| スイス      | 27.8   | 72.1                |
| スウェーデン   | 26.3   | 60.1                |
| トルコ      | 16.7   | 10.1                |
| オランダ     | 16.6   | 59.3                |
| デンマーク    | 12.5   | 42.6                |
| ハンガリー    | 11.2   | 38.4                |
| ニュージーランド | 11.1   | 23.9                |
| ノルウェー    | 8.8    | 48.0                |
| アイルランド   | 8.2    | 75.8                |
| チェコ      | 7.8    | 61.4                |
| ポーランド    | 6.7    | 24.6                |
| フィンランド   | 6.3    | 35.4                |
| 韓国       | 3.9    | 26.1                |
| メキシコ     | 1.9    | 37.2                |
| スロバキア    | 1.7    | 39.1                |
| アイスランド   | 0.4    | 81.5                |

出典: 教育に関するデータベース、OECD

表 4. OECD加盟国における国別の主な不法移民合法化プログラム  
件数(千件)

| ベルギー                     |              | フランス                     |                |                           |              | ギリシャ                     |              |                      |              |
|--------------------------|--------------|--------------------------|----------------|---------------------------|--------------|--------------------------|--------------|----------------------|--------------|
| (2000) <sup>1</sup>      |              | (1981-1982) <sup>2</sup> |                | (1997-1998)               |              | (1997-1998) <sup>3</sup> |              | (2001) <sup>4</sup>  |              |
| コンゴ                      | 8.8          | チュニジア                    | 17.3           | アルジェリア                    | 12.5         | アルメニア                    | 239.9        |                      |              |
| モロッコ                     | 6.2          | モロッコ                     | 16.7           | モロッコ                      | 9.2          | ブルガリア                    | 24.9         |                      |              |
|                          |              | アフリカ諸国                   | 15.0           | 中国                        | 7.6          | ルーマニア                    | 16.7         |                      |              |
|                          |              | ポルトガル                    | 12.7           | コンゴ                       | 6.3          | パキスタン                    | 10.8         |                      |              |
|                          |              | アルジェリア                   | 11.7           | チュニジア                     | 4.1          | ウクライナ                    | 9.8          |                      |              |
|                          |              | トルコ                      | 8.6            |                           |              | ポルトガル                    | 8.6          |                      |              |
| その他                      | 36.9         | その他                      | 39.1           | その他                       | 38.1         | その他                      | 60.3         |                      |              |
| <b>合計</b>                | <b>52.0</b>  | <b>合計</b>                | <b>121.1</b>   | <b>合計</b>                 | <b>77.8</b>  | <b>合計</b>                | <b>371.0</b> | <b>合計</b>            | <b>351.0</b> |
| イタリア                     |              |                          |                |                           |              |                          |              |                      |              |
| (1987-1988)              |              | (1990)                   |                | (1996) <sup>5</sup>       |              | (1998) <sup>5</sup>      |              | (2002) <sup>6</sup>  |              |
| モロッコ                     | 21.7         | モロッコ                     | 49.9           | モロッコ                      | 34.3         | アルバニア                    | 39.0         |                      |              |
| スリランカ                    | 10.7         | チュニジア                    | 25.5           | アルバニア                     | 29.7         | ルーマニア                    | 24.1         |                      |              |
| フィリピン                    | 10.7         | セネガル                     | 17.0           | フィリピン                     | 21.4         | モロッコ                     | 23.9         |                      |              |
| チュニジア                    | 10.0         | 旧ユーゴスラビア                 | 11.3           | 中国                        | 14.4         | 中国                       | 16.8         |                      |              |
| セネガル                     | 8.4          | フィリピン                    | 8.7            | ペルー                       | 12.8         | セネガル                     | 10.7         |                      |              |
| 旧ユーゴスラビア                 | 7.1          | 中国                       | 8.3            | ルーマニア                     | 11.1         | エジプト                     | 9.5          |                      |              |
| その他                      | 50.1         | その他                      | 97.1           | その他                       | 120.8        | その他                      | 93.2         |                      |              |
| <b>合計</b>                | <b>118.7</b> | <b>合計</b>                | <b>217.7</b>   | <b>合計</b>                 | <b>244.5</b> | <b>合計</b>                | <b>217.1</b> | <b>合計</b>            | <b>702.2</b> |
| ポルトガル                    |              |                          |                |                           |              |                          |              |                      |              |
| (1992-1993)              |              | (1996)                   |                | (2001) <sup>7</sup>       |              |                          |              |                      |              |
| アンゴラ                     | 12.5         | アンゴラ                     | 6.9            | ウクライナ                     | 63.5         |                          |              |                      |              |
| ギニアビサオ                   | 6.9          | カーボベルデ                   | 5.0            | ブラジル                      | 36.6         |                          |              |                      |              |
| カーボベルデ                   | 6.8          | ギニアビサオ                   | 4.0            | モルドバ                      | 12.3         |                          |              |                      |              |
| ブラジル                     | 5.3          | サントメ・プリンシ                | 1.2            | ルーマニア                     | 10.7         |                          |              |                      |              |
| サントメ・プリンシペ               | 1.4          | ブラジル                     | 2.0            | カーボベルデ                    | 8.3          |                          |              |                      |              |
| セネガル                     | 1.4          |                          |                | アンゴラ                      | 8.1          |                          |              |                      |              |
| その他                      | 4.8          | その他                      | 3.7            | その他                       | 39.8         |                          |              |                      |              |
| <b>合計</b>                | <b>39.2</b>  | <b>合計</b>                | <b>21.8</b>    | <b>合計</b>                 | <b>179.2</b> |                          |              |                      |              |
| スペイン                     |              |                          |                |                           |              |                          |              |                      |              |
| (1985-1986) <sup>8</sup> |              | (1991)                   |                | (1996)                    |              | (2000) <sup>9</sup>      |              | (2001) <sup>10</sup> |              |
| モロッコ                     | 7.9          | モロッコ                     | 49.2           | モロッコ                      | 7.0          | モロッコ                     | 45.2         | エクアドル                | 52.3         |
| ポルトガル                    | 3.8          | アルゼンチン                   | 7.5            | ペルー                       | 1.9          | エクアドル                    | 20.2         | コロンビア                | 40.8         |
| セネガル                     | 3.6          | ペルー                      | 5.7            | 中国                        | 1.4          | コロンビア                    | 12.5         | モロッコ                 | 31.7         |
| アルゼンチン                   | 2.9          | ドミニカ                     | 5.5            | アルゼンチン                    | 1.3          | 中国                       | 8.8          | ルーマニア                | 20.4         |
| イギリス                     | 2.6          | 中国                       | 4.2            | ポーランド                     | 1.1          | パキスタン                    | 7.3          |                      |              |
| フィリピン                    | 1.9          | ポーランド                    | 3.3            | ドミニカ                      | 0.8          | ルーマニア                    | 6.9          |                      |              |
| その他                      | 21.1         | その他                      | 34.7           | その他                       | 7.8          | その他                      | 63.1         | その他                  | 89.4         |
| <b>合計</b>                | <b>43.8</b>  | <b>合計</b>                | <b>110.1</b>   | <b>合計</b>                 | <b>21.3</b>  | <b>合計</b>                | <b>163.9</b> | <b>合計</b>            | <b>234.6</b> |
| スイス                      |              | アメリカ                     |                |                           |              |                          |              |                      |              |
| (2000) <sup>11</sup>     |              | (1986) <sup>12</sup>     |                | (1997-1998) <sup>13</sup> |              | (2000) <sup>14</sup>     |              |                      |              |
| スリランカ                    | 8.9          | メキシコ                     | 2 008.6        | エルサルバドル                   |              |                          |              |                      |              |
| ユーゴスラビア                  | 4.9          | エルサルバドル                  | 152.3          | グアテマラ                     | 300.0        |                          |              |                      |              |
| ボスニア・ヘルツェゴビ              | 0.6          | カリブ海                     | 110.5          | ハイチ                       | 50.0         |                          |              |                      |              |
| トルコ                      | 0.3          | グアテマラ                    | 64.0           | ニカラグア                     | 40.0         |                          |              |                      |              |
|                          |              | コロンビア                    | 30.3           | 東ヨーロッパ                    | 10.0         |                          |              |                      |              |
|                          |              | フィリピン                    | 25.7           | キューバ                      | 5.0          |                          |              |                      |              |
| その他                      | 0.5          | その他                      | 293.5          |                           |              |                          |              |                      |              |
| <b>合計</b>                | <b>15.2</b>  | <b>合計</b>                | <b>2 684.9</b> | <b>合計</b>                 | <b>405.0</b> | <b>合計</b>                | <b>400.0</b> |                      |              |

- 2000年1月開始した合法化プログラム。1999年10月にベルギーに居住しており、ある一定の条件を満たしている亡命希望者が申請できる。数字は申請者(扶養家族を含む)の数を示す。合計35,000件の書類を受領。
- 国別に分類されていない季節労働者(6,681人)および中小の貿易業者(1,200人)を除く。
- ホワイトカード(合法化の第1段階)を付与された者。国別データは速報値。
- 2001年10月の法律に従った労働および居住許可の申請数。
- M. Carfagnaの推定に基づいた許可付与数。"I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia" in Stranieri in Italia: Assimilati ed esclusi, A. ColomboおよびG. Sciortino(編集者)、Mulino、ボローニャ、2002年

表5. OECD加盟国における帰化の状況

人数(千人)

|                           | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996    | 1997  | 1998  | 1999  | 2000    | 2001  |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|---------|-------|-------|-------|---------|-------|
| <b>自国籍/外国籍の差が大きい国</b>     |       |       |       |       |         |       |       |       |         |       |
| オーストリア                    | 11.9  | 14.4  | 16.3  | 15.3  | 16.2    | 16.3  | 18.3  | 25.0  | 24.6    | 32.1  |
| 外国人人口に占める割合(%)            | 2.2   | 2.3   | 2.4   | 2.1   | 2.2     | 2.2   | 2.5   | 3.4   | 3.3     | 4.2   |
| ベルギー                      | 46.4  | 16.4  | 25.8  | 26.1  | 24.6    | 31.7  | 34.0  | 24.3  | 62.1    | 63.0  |
| 外国人人口に占める割合(%)            | 5.0   | 1.8   | 2.8   | 2.8   | 2.7     | 3.5   | 3.8   | 2.7   | 6.9     | 7.3   |
| Czech Republic            | ..    | ..    | ..    | ..    | ..      | ..    | ..    | 7.3   | 6.4     | 4.5   |
| 外国人人口に占める割合(%)            | ..    | ..    | ..    | ..    | ..      | ..    | ..    | 3.3   | 2.8     | 2.2   |
| デンマーク                     | 5.1   | 5.0   | 5.7   | 5.3   | 7.3     | 5.5   | 10.3  | 12.4  | 18.8    | 11.9  |
| 外国人人口に占める割合(%)            | 3.0   | 2.8   | 3.0   | 2.7   | 3.3     | 2.3   | 4.1   | 4.8   | 7.3     | 4.6   |
| フィンランド                    | 0.9   | 0.8   | 0.7   | 0.7   | 1.0     | 1.4   | 4.0   | 4.7   | 3.0     | 2.2   |
| 外国人人口に占める割合(%)            | 2.3   | 1.8   | 1.2   | 1.1   | 1.4     | 2.0   | 5.0   | 5.6   | 3.4     | 2.5   |
| フランス                      | 95.3  | 95.5  | 126.3 | 92.4  | 109.8   | 116.2 | 122.3 | 145.4 | 150.0   | 127.6 |
| 外国人人口に占める割合(%)            | ..    | ..    | ..    | ..    | ..      | ..    | ..    | 4.5   | ..      | ..    |
| ドイツ                       | 179.9 | 199.4 | 259.2 | 313.6 | 302.8   | 271.8 | 236.1 | 248.2 | 186.7   | 178.1 |
| 外国人人口に占める割合(%)            | 3.1   | 3.1   | 3.8   | 4.5   | 4.2     | 3.7   | 3.2   | 3.4   | 2.5     | 2.4   |
| ハンガリー                     | 21.9  | 11.8  | 9.9   | 10.0  | 12.3    | 8.7   | 6.4   | 6.1   | 7.5     | 8.4   |
| 外国人人口に占める割合(%)            | ..    | ..    | ..    | 7.3   | 8.8     | 6.1   | 4.5   | 4.5   | 5.9     | 7.7   |
| イタリア                      | 4.4   | 6.5   | 6.6   | 7.4   | 7.0     | 9.2   | 9.8   | 11.3  | 9.6     | 10.4  |
| 外国人人口に占める割合(%)            | 0.5   | 0.7   | 0.7   | 0.8   | 0.7     | 0.8   | 0.8   | 0.9   | 0.8     | 0.7   |
| 日本                        | 9.4   | 10.5  | 11.1  | 14.1  | 14.5    | 15.1  | 14.8  | 16.1  | 15.8    | 15.3  |
| 外国人人口に占める割合(%)            | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 1.0   | 1.1     | 1.1   | 1.0   | 1.1   | 1.0     | 0.9   |
| 韓国                        | 0.6   | 0.7   | 1.0   | 1.0   | 1.4     | ..    | ..    | ..    | ..      | ..    |
| 外国人人口に占める割合(%)            | 1.1   | 1.2   | 1.5   | 1.1   | 1.3     | ..    | ..    | ..    | ..      | ..    |
| ルクセンブルク                   | 0.6   | 0.7   | 0.7   | 0.8   | 0.8     | 0.7   | 0.6   | 0.5   | 0.6     | 0.5   |
| 外国人人口に占める割合(%)            | 0.5   | 0.6   | 0.6   | 0.6   | 0.6     | 0.5   | 0.4   | 0.4   | 0.4     | 0.3   |
| オランダ                      | 36.2  | 43.1  | 49.5  | 71.4  | 82.7    | 59.8  | 59.2  | 62.1  | 50.0    | 46.7  |
| 外国人人口に占める割合(%)            | 4.9   | 5.7   | 6.3   | 9.4   | 11.4    | 8.8   | 8.7   | 9.4   | 7.7     | 7.0   |
| ノルウェー                     | 5.1   | 5.5   | 8.8   | 11.8  | 12.2    | 12.0  | 9.2   | 8.0   | 9.5     | 10.8  |
| 外国人人口に占める割合(%)            | 3.5   | 3.6   | 5.4   | 7.2   | 7.6     | 7.6   | 5.8   | 4.8   | 5.3     | 5.9   |
| ポルトガル                     | ..    | ..    | ..    | 1.4   | 1.2     | 1.4   | 0.5   | 0.9   | 0.7     | 1.1   |
| 外国人人口に占める割合(%)            | ..    | ..    | ..    | 0.9   | 0.7     | 0.8   | 0.3   | 0.5   | 0.4     | 0.5   |
| スペイン                      | 5.3   | 8.4   | 7.8   | 6.8   | 8.4     | 10.3  | 13.2  | 16.4  | 12.0    | 16.7  |
| 外国人人口に占める割合(%)            | 1.5   | 2.1   | 1.8   | 1.5   | 1.7     | 1.9   | 2.2   | 2.3   | 1.5     | 1.9   |
| スウェーデン                    | 29.3  | 42.7  | 35.1  | 32.0  | 25.6    | 28.9  | 46.5  | 37.8  | 43.5    | 36.4  |
| 外国人人口に占める割合(%)            | 5.9   | 8.5   | 6.9   | 6.0   | 4.8     | 5.5   | 8.9   | 7.6   | 8.9     | 7.6   |
| スイス                       | 11.2  | 12.9  | 13.8  | 16.8  | 19.4    | 19.2  | 21.3  | 20.4  | 28.7    | 27.6  |
| 外国人人口に占める割合(%)            | 1.0   | 1.1   | 1.1   | 1.3   | 1.5     | 1.4   | 1.6   | 1.5   | 2.1     | 2.0   |
| イギリス                      | 42.2  | 45.8  | 44.0  | 40.5  | 43.1    | 37.0  | 53.9  | 54.9  | 82.2    | 90.3  |
| 外国人人口に占める割合(%)            | 2.4   | 2.3   | 2.2   | 2.0   | 2.2     | 1.9   | 2.4   | 2.5   | 3.7     | 3.9   |
| <b>国内出身者/外国出身者の差が大きい国</b> |       |       |       |       |         |       |       |       |         |       |
| オーストラリア                   | 125.2 | 122.1 | 112.2 | 114.8 | 111.6   | 108.3 | 112.3 | 76.5  | 70.8    | 72.1  |
| カナダ                       | 116.2 | 150.6 | 217.3 | 227.7 | 155.6   | 154.6 | 134.5 | 158.8 | 214.6   | 167.4 |
| アメリカ                      | 240.3 | 314.7 | 434.1 | 488.1 | 1 044.7 | 598.2 | 463.1 | 839.9 | 888.8   | 608.2 |
| EU <sup>1</sup>           | 457.5 | 478.7 | 577.6 | 612.3 | 629.3   | 588.9 | 608.2 | 643.1 | 643.1   | 615.8 |
| ヨーロッパ経済地域 <sup>1</sup>    | 473.9 | 497.2 | 600.2 | 640.9 | 660.9   | 620.1 | 638.7 | 671.4 | 681.3   | 654.3 |
| 北アメリカ                     | 356.5 | 465.3 | 651.4 | 715.8 | 1 200.3 | 752.8 | 597.5 | 998.7 | 1 103.4 | 775.6 |

注: 特に記載がある場合を除いて、数値には国籍取得のための全ての手段が含まれる。国籍の申告を通してをまたは選択によって取得した場合(結婚、養子縁組、他の居住または血縁に関する状況によるもの)、国籍の回復、その他の特別な方法によって国籍を取得した場合に加えて、年齢、居住地などの基準を条件とした標準的な帰化の手順もこれに含まれる。出典の詳細については、付録の脚注を参照のこと。帰化率(「外国人人口に占める割合(%)」)は、国籍を取得する人数を年初における外国人人口に占める割合で示したものである。

1. 上記はポルトガルを除く。

表6. OECD加盟国における自国民と外国人の男女別就業率および失業率(2001-2002年平均)

| 国名                     | 就業率  |      |      |      | 失業率 |      |      |      |
|------------------------|------|------|------|------|-----|------|------|------|
|                        | 男性   |      | 女性   |      | 男性  |      | 女性   |      |
|                        | 自国民  | 外国人  | 自国民  | 外国人  | 自国民 | 外国人  | 自国民  | 外国人  |
| オーストリア                 | 78.7 | 84.6 | 63.2 | 63.1 | 4.0 | 9.3  | 4.0  | 8.2  |
| ベルギー                   | 72.8 | 71.2 | 56.2 | 42.7 | 5.1 | 14.3 | 6.6  | 17.8 |
| チェコ                    | 78.5 | 84.1 | 62.8 | 61.6 | 6.3 | 9.1  | 9.1  | 13.2 |
| フランス                   | 75.2 | 76.1 | 63.4 | 48.4 | 6.7 | 16.6 | 9.6  | 21.0 |
| ドイツ                    | 78.9 | 77.6 | 65.2 | 51.5 | 7.7 | 13.7 | 7.7  | 12.1 |
| ギリシャ                   | 75.8 | 89.4 | 49.1 | 57.8 | 6.6 | 6.9  | 15.2 | 16.1 |
| ハンガリー(2001)            | 67.5 | 77.3 | 52.4 | 53.1 | 6.3 | 2.2  | 5.0  | 7.7  |
| アイルランド                 | 78.8 | 77.3 | 56.7 | 56.4 | 4.3 | 4.9  | 3.6  | 5.5  |
| ルクセンブルク                | 73.0 | 81.8 | 48.4 | 59.1 | 1.3 | 2.4  | 1.9  | 4.2  |
| オランダ                   | 85.3 | 68.9 | 68.1 | 52.1 | 2.0 | 4.4  | 2.6  | 5.0  |
| スペイン                   | 78.3 | 88.3 | 51.2 | 63.8 | 7.4 | 11.4 | 15.7 | 17.0 |
| スウェーデン                 | 80.5 | 71.0 | 76.9 | 60.4 | 4.9 | 12.1 | 4.3  | 9.3  |
| スイス                    | 88.8 | 89.6 | 74.1 | 71.2 | 1.7 | 4.6  | 2.6  | 6.2  |
| イギリス                   | 82.7 | 76.4 | 68.7 | 56.3 | 5.3 | 8.4  | 4.1  | 7.5  |
| オーストラリア <sup>1</sup>   | 81.7 | 77.8 | 67.6 | 59.3 | 7.8 | 8.6  | 6.2  | 8.1  |
| カナダ(2001) <sup>1</sup> | 73.9 | 68.7 | 62.3 | 54.6 | 7.8 | 6.8  | 7.0  | 8.1  |
| アメリカ <sup>1</sup>      | 82.0 | 86.5 | 72.2 | 62.6 | 6.0 | 5.6  | 4.7  | 6.3  |

注: 15-64歳の労働者について計算。例外はカナダ(15歳以上)およびアメリカ(16-64歳)。

1. データは国内生まれおよび外国生まれの人口。

出典: 労働力調査、データ提供ユーロスタット; 2001年国勢調査、オーストラリア統計局; 2001年国勢調査、カナダ統計局; 最新人口調査3月補足、米国情勢調査局

表7. 部門別の外国人の雇用状況(外国人雇用全体に占める割合)(2001-2002年平均)

| 国名                     | 農業および漁業    | 鉱工業およびエネルギー | 建設          | 卸売りおよび小売    | ホテルおよびレストラン  | 教育          | 健康およびその他の地域事業 | 家庭          | 管理およびETO | その他のサービス    |
|------------------------|------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|---------------|-------------|----------|-------------|
| オーストリア                 | 1.1        | <b>24.5</b> | <b>13.5</b> | 15.2        | <b>11.3</b>  | 2.1         | 6.3           | <b>0.6</b>  | 1.2      | <b>24.2</b> |
| ベルギー                   | 0.9        | <b>21.4</b> | <b>9.0</b>  | <b>16.0</b> | <b>7.9</b>   | 4.3         | 8.0           | <b>0.9</b>  | 8.3      | 23.3        |
| チェコ                    | 3.5        | 31.5        | <b>11.0</b> | <b>19.5</b> | <b>7.2</b>   | 3.1         | 4.9           | ..          | -        | 18.2        |
| フィンランド                 | -          | 15.3        | <b>7.8</b>  | <b>14.5</b> | <b>11.0</b>  | <b>10.8</b> | 11.5          | -           | -        | <b>27.2</b> |
| フランス                   | 3.2        | 17.2        | <b>17.5</b> | 11.3        | <b>7.3</b>   | 3.2         | 5.1           | <b>6.7</b>  | 2.7      | <b>25.8</b> |
| ドイツ                    | 1.2        | <b>32.6</b> | <b>8.1</b>  | 12.9        | <b>11.3</b>  | 2.7         | 7.0           | <b>0.6</b>  | 2.3      | 21.4        |
| ギリシャ                   | 3.2        | <b>17.9</b> | <b>27.6</b> | 11.2        | <b>10.2</b>  | 1.6         | 1.6           | <b>17.2</b> | -        | 9.2         |
| アイルランド                 | 3.2        | 17.2        | 6.9         | 10.2        | <b>13.8</b>  | 5.4         | <b>10.3</b>   | -           | -        | <b>30.1</b> |
| 日本                     | 0.4        | <b>61.5</b> | 2.0         | 9.3         | <sup>1</sup> | ..          | ..            | ..          | ..       | <b>26.8</b> |
| ルクセンブルク                | 0.8        | 10.4        | <b>16.4</b> | <b>14.1</b> | <b>8.2</b>   | 2.3         | 6.1           | <b>3.1</b>  | 8.7      | <b>29.8</b> |
| オランダ                   | <b>3.7</b> | <b>21.4</b> | 4.7         | 15.4        | <b>8.0</b>   | 4.1         | 11.7          | ..          | 3.5      | <b>27.6</b> |
| ノルウェー                  | -          | <b>16.1</b> | 6.1         | 12.5        | <b>7.3</b>   | <b>9.5</b>  | <b>21.3</b>   | -           | -        | 23.1        |
| スペイン                   | <b>8.6</b> | 11.2        | <b>15.8</b> | 10.9        | <b>16.5</b>  | 3.2         | 1.9           | <b>14.8</b> | 0.5      | 16.8        |
| スウェーデン                 | -          | <b>19.3</b> | 3.3         | 10.7        | <b>5.9</b>   | <b>8.2</b>  | <b>19.2</b>   | -           | 2.8      | <b>29.6</b> |
| スイス                    | 0.8        | <b>22.9</b> | <b>10.2</b> | <b>17.9</b> | <b>6.9</b>   | 5.0         | 11.6          | <b>1.2</b>  | 2.5      | 21.0        |
| イギリス                   | -          | 12.0        | 4.4         | 12.0        | <b>11.0</b>  | 7.7         | <b>14.0</b>   | <b>1.3</b>  | 4.1      | <b>33.1</b> |
| オーストリア <sup>2</sup>    | 2.0        | <b>17.5</b> | 7.3         | 17.0        | 5.5          | 6.2         | <b>10.3</b>   | 3.2         | 3.5      | <b>27.3</b> |
| カナダ(2001) <sup>2</sup> | 1.8        | <b>19.1</b> | 4.7         | 14.2        | <b>7.4</b>   | 5.7         | 9.4           | <b>0.6</b>  | 3.9      | 33.2        |
| アメリカ <sup>2</sup>      | <b>3.2</b> | <b>17.2</b> | <b>8.2</b>  | 20.1        | <b>10.3</b>  | 5.7         | <b>10.6</b>   | <b>1.5</b>  | 2.2      | 20.9        |

注: 太字は外国人の割合が多い部門(すなわち、部門の外国人の雇用割合が雇用全体に占める外国人の割合よりも大きい)。

「-」は、推定値が統計的に有意ではないものを示す。

1. データは2001年6月のもの。「ホテルおよびレストラン」部門は「卸売りおよび小売」部門に含まれる。

2. データは15歳を越える外国生まれの人口。

出典: ヨーロッパ諸国: 欧州共同体労働力調査、データ提供ユーロスタット; オーストラリア、日本: 労働力調査;

アメリカ: 最新人口調査3月補足; カナダ: 2001年国勢調査

表8. OECD加盟国における国内生まれと外国生まれの失業率を同じにするために必要となる雇用数(2002年)

| 国名     | 人数(千人) | 全労働者数に占める割合(%) |
|--------|--------|----------------|
| オーストリア | 19.9   | 0.5            |
| ベルギー   | 38.3   | 0.9            |
| デンマーク  | 5.3    | 0.2            |
| ドイツ    | 192.2  | 0.5            |
| フランス   | 162.5  | 0.6            |
| オランダ   | 7.8    | 0.1            |
| スウェーデン | 14.0   | 0.3            |
| スイス    | 30.3   | 0.8            |
| イギリス   | 43.4   | 0.1            |
| アメリカ   | 119.1  | 0.1            |

注: 事務局の計算

出典: ヨーロッパ諸国: 欧州共同体労働力調査(データ提供ユーロスタット)、

アメリカ: 最新人口調査3月補足、デンマーク: 人口登録(2001年)

表9. OECD加盟国における移民の流入および外国人ストックの上位5か国の相対的な重要性  
2001年の移民の主な出身国

| 2001年の流入数<br>上位5か国   | 総流入 <sup>1</sup> に<br>占める割合<br>(2001年)<br>(A) | 総ストック <sup>2</sup><br>に占める割合<br>(2000年)<br>(B) | (A)/(B) | 2001年の流入数<br>上位5か国 | 総流入 <sup>1</sup><br>に占める<br>割合<br>(2001年)<br>(A) | 総ストック <sup>2</sup><br>に占める割合<br>(2000年)<br>(B) | (A)/(B) |
|----------------------|---|--|---------|--------------------|--|--|---------|
| <b>オーストラリア</b>       |   |  |         | <b>オーストリア</b>      |  |  |         |
| ニュージーランド             | 17.6  | 8.3  | 2.1     | ドイツ                | 13.9   | ..   | ..      |
| イギリス                 | 9.8   | 26.9   | 0.4     | トルコ                | 10.3   | 17.3   | 0.6     |
| 中国                   | 7.5   | 3.7  | 2.0     | ボスニア・ヘルツェゴビナ       | 8.7  | 45.1   | 0.5     |
| 南アフリカ                | 6.4   | 1.8  | 3.6     | ユーゴスラビア            | 8.3  |  |         |
| インド                  | 5.7   | 2.4  | 2.3     | クロアチア              | 7.2  |  |         |
| 合計(千人)               | 88.9  | 4 517.0  |         | 合計(千人)             | 74.8   | 775.9  |         |
| <b>ベルギー</b>          |   |  |         | <b>カナダ</b>         |  |  |         |
| オランダ                 | 12.4  | 10.3   | 1.2     | 中国                 | 16.1   | 6.1  | 2.6     |
| フランス                 | 12.2  | 12.7   | 1.0     | インド                | 11.1   | 5.8  | 1.9     |
| モロッコ                 | 10.7  | 12.4   | 0.9     | パキスタン              | 6.1  | 1.5  | 4.2     |
| トルコ                  | 4.5   | 6.5  | 0.7     | フィリピン              | 5.2  | 4.3  | 1.2     |
| ポーランド                | 4.4   | 0.8  | 5.5     | 韓国                 | 3.8  | 1.3  | 3.0     |
| 合計(千人)               | 66.0  | 861.7  |         | 合計(千人)             | 250.3  | 5 448.5  |         |
| <b>デンマーク</b>         |   |  |         | <b>フィンランド</b>      |  |  |         |
| イラク                  | 12.6  | 5.3  | 2.4     | ロシア                | 23.0   | 22.6   | 1.0     |
| アフガニスタン              | 11.9  | 1.6  | 7.3     | エストニア              | 9.9  | 11.9   | 0.8     |
| ノルウェー                | 4.7   | 5.0  | 0.9     | スウェーデン             | 6.1  | 8.7  | 0.7     |
| ソマリア                 | 3.8   | 5.6  | 0.7     | 中国                 | 3.0  | 1.8  | 1.6     |
| ドイツ                  | 3.8   | 4.9  | 0.8     | タイ                 | 2.6  | 1.4  | 1.8     |
| Total (in thousands) | 25.2  | 258.6  |         | 合計(千人)             | 11.0   | 91.1   |         |
| <b>フランス</b>          |   |  |         | <b>ドイツ</b>         |  |  |         |
| モロッコ                 | 16.1  | 15.4   | 1.0     | ポーランド              | 11.6   | 4.1  | 2.8     |
| アルジェリア               | 13.0  | 14.6   | 0.9     | トルコ                | 8.0  | 27.4   | 0.3     |
| トルコ                  | 5.9   | 6.4  | 0.9     | ユーゴスラビア            | 5.3  | 14.9   | 0.4     |
| チュニジア                | 5.6   | 4.7  | 1.2     | イタリア               | 4.2  | 8.5  | 0.5     |
| アメリカ                 | 2.2   | 0.7  | 3.2     | ロシア                | 4.1  | 1.6  | 2.6     |
| 合計(千人)               | 128.1   | 3 263.2  |         | 合計(千人)             | 685.3  | 7 296.9  |         |
| <b>ハンガリー</b>         |   |  |         | <b>イタリア</b>        |  |  |         |
| ルーマニア                | 51.8  | 37.8   | 1.4     | アルバニア              | 12.0   | 10.2   | 1.2     |
| ウクライナ                | 12.5  | 8.1  | 1.5     | ルーマニア              | 8.0  | 5.0  | 1.6     |
| ユーゴスラビア              | 5.2   | 11.5   | 0.5     | モロッコ               | 7.7  | 11.5   | 0.7     |
| ドイツ                  | 3.7   | 6.8  | 0.5     | 中国                 | 3.8  | 4.3  | 0.9     |
| スロバキア                | 2.6   | 1.4  | 1.8     | ポーランド              | 3.8  | 2.3  | 1.7     |
| 合計(千人)               | 19.5  | 110.0  |         | 合計(千人)             | 232.8  | 1 388.2  |         |

表9. OECD加盟国における移民の流入および外国人ストックの上位5か国の相対的な重要性(続き)  
2001年の移民の主な出身国

| 流入数上位5か国<br>(2001年) | 総流入 <sup>1</sup><br>に占める<br>割合<br>(2001年)<br>(A) | 総ストック <sup>2</sup><br>に占める<br>割合<br>(2000年)<br>(B) | (A)/(B) | 流入数上位5か国<br>(2001年) | 総流入 <sup>1</sup><br>に占める<br>割合<br>(2001年)<br>(A) | 総ストック <sup>2</sup><br>に占める<br>割合<br>(2000年)<br>(B) | (A)/(B) |
|---------------------|--|--|---------|---------------------|--|--|---------|
| <b>日本</b>           |  |  |         | <b>ルクセンブルグ</b>      |  |  |         |
| 中国                  | 24.6   | 19.9   | 1.2     | ポルトガル               | 20.6   | 35.5   | 0.6     |
| フィリピン               | 24.2   | 8.6  | 2.8     | フランス                | 19.1   | 12.2   | 1.6     |
| ブラジル                | 8.5  | 15.1   | 0.6     | ベルギー                | 13.4   | 9.2  | 1.5     |
| 韓国                  | 7.0  | 37.7   | 0.2     | ドイツ                 | 5.9  | 6.4  | 0.9     |
| アメリカ                | 5.9  | 2.7  | 2.2     | イタリア                | 5.4  | 12.3   | 0.4     |
| 合計(千人)              | 351.2  | 1 686.4  |         | 合計(千人)              | 11.1   | 164.7  |         |
| <b>オランダ</b>         |  |  |         | <b>ニュージーランド</b>     |  |  |         |
| イギリス                | 6.2  | 6.2  | 1.0     | 中国                  | 19.1   | 5.6  | 3.4     |
| ドイツ                 | 5.4  | 8.2  | 0.7     | イギリス                | 15.8   | 31.3   | 0.5     |
| モロッコ                | 5.2  | 16.7   | 0.3     | インド                 | 7.8  | 3.0  | 2.6     |
| トルコ                 | 5.1  | 15.1   | 0.3     | 日本                  | 5.9  | 1.2  | 4.8     |
| アメリカ                | 3.3  | 2.2  | 1.5     | オーストラリア             | 5.9  | 8.1  | 0.7     |
| 合計(千人)              | 94.5   | 667.8  |         | 合計(千人)              | 62.1   | 698.6  |         |
| <b>ノルウェー</b>        |  |  |         | <b>ポルトガル</b>        |  |  |         |
| スウェーデン              | 12.1   | 13.7   | 0.9     | アンゴラ                | 13.3   | 9.8  | 1.4     |
| デンマーク               | 7.9  | 10.5   | 0.8     | カーボベルデ              | 11.7   | 22.6   | 0.5     |
| イラク                 | 4.6  | 5.4  | 0.9     | ブラジル                | 10.1   | 10.7   | 0.9     |
| ドイツ                 | 4.3  | 3.8  | 1.1     | スペイン                | 9.7  | 5.9  | 1.6     |
| ソマリア                | 4.2  | 3.3  | 1.2     | ギニアビサオ              | 9.4  | 7.7  | 1.2     |
| 合計(千人)              | 25.4   | 184.3  |         | 合計(千人)              | 14.2   | 208.0  |         |
| <b>スウェーデン</b>       |  |  |         | <b>スイス</b>          |  |  |         |
| イラク                 | 14.8   | 6.9  | 2.1     | ドイツ                 | 14.6   | 8.0  | 1.8     |
| フィンランド              | 7.8  | 20.7   | 0.4     | ユーゴスラビア             | 7.5  | 24.4   | 0.3     |
| ノルウェー               | 6.9  | 6.7  | 1.0     | フランス                | 6.5  | 4.4  | 1.5     |
| デンマーク               | 5.7  | 5.4  | 1.1     | イタリア                | 5.4  | 23.2   | 0.2     |
| ユーゴスラビア             | 5.4  | 4.2  | 1.3     | イギリス                | 3.9  | 1.5  | 2.6     |
| 合計(千人)              | 44.1   | 476.0  |         | 合計(千人)              | 99.5   | 1 384.4  |         |
| <b>イギリス</b>         |  |  |         | <b>アメリカ</b>         |  |  |         |
| アメリカ                | 12.1   | 4.9  | 2.5     | メキシコ                | 19.4   | 29.5   | 0.7     |
| インド                 | 10.0   | 6.5  | 1.5     | インド                 | 6.6  | 3.3  | 2.0     |
| オーストラリア             | 9.8  | 3.2  | 3.1     | 中国                  | 5.3  | 3.2  | 1.7     |
| 南アメリカ               | 7.0  | 2.3  | 3.1     | フィリピン               | 5.0  | 4.4  | 1.1     |
| フィリピン               | 4.3  | 0.9  | 5.0     | ベトナム                | 3.3  | 3.2  | 1.0     |
| 合計(千人)              | 373.3  | 2 342.0  |         | 合計(千人)              | 1 064.3  | 31 107.9   |         |

1. オーストラリア、ニュージーランド、アメリカについては、データは会計年度と関連している。  
2. オーストラリア、カナダ(2001年の国勢調査)、ニュージーランド(2001年の国勢調査)およびアメリカの外国生まれの人口ストック。  
フランスについては、アメリカ市民(1990年の国勢調査のデータ)を除き、外国人ストックは1999年の国勢調査の数字。  
出典: 国立統計局。詳細については、『国際的な人の移動の傾向』(OECD、2003年)の付録の統計資料を参照のこと。

図1. EUおよびOECD加盟国における合計人口の増加の構成要素、1960-2001年  
 居住者1000人当たり、年初

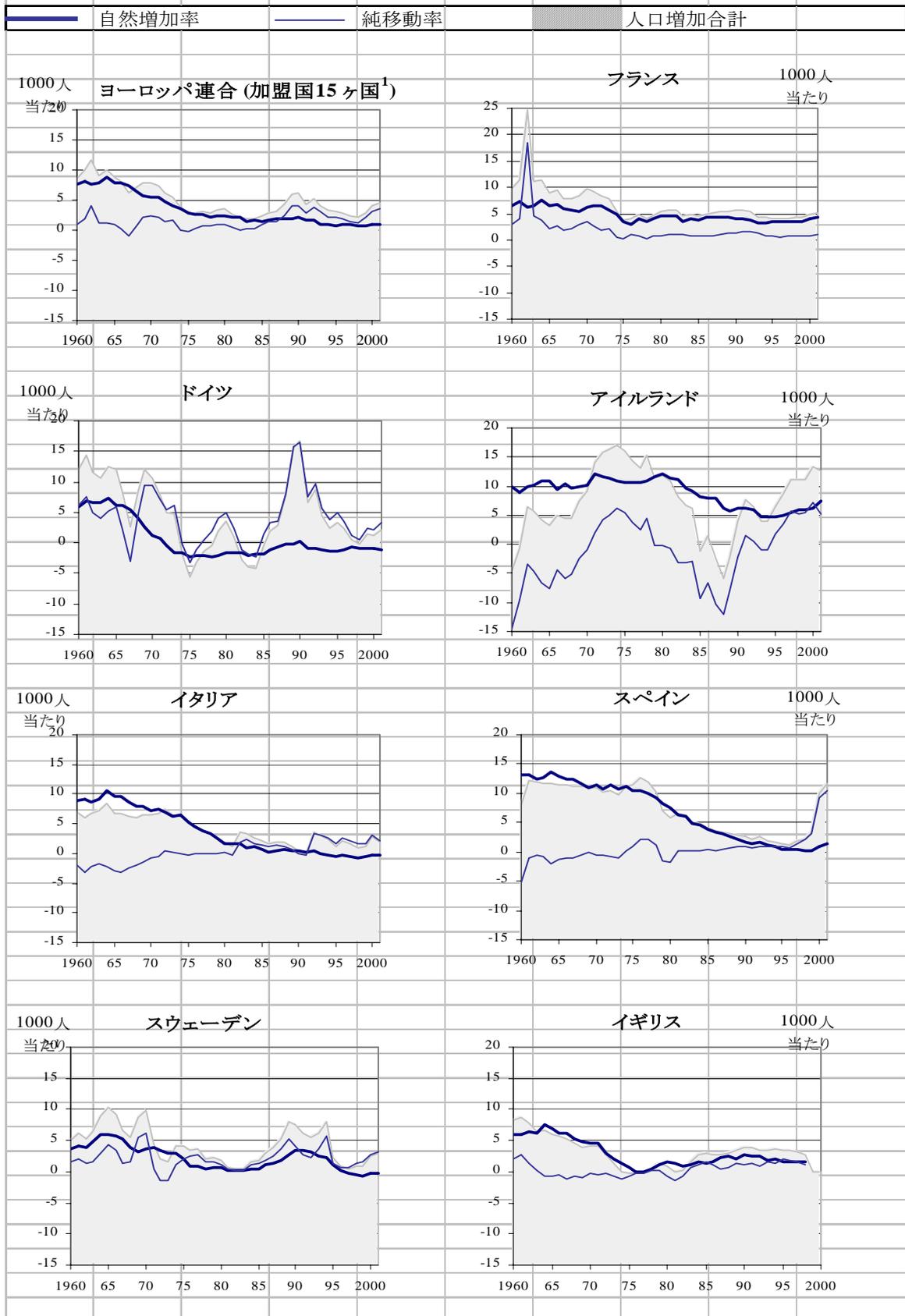
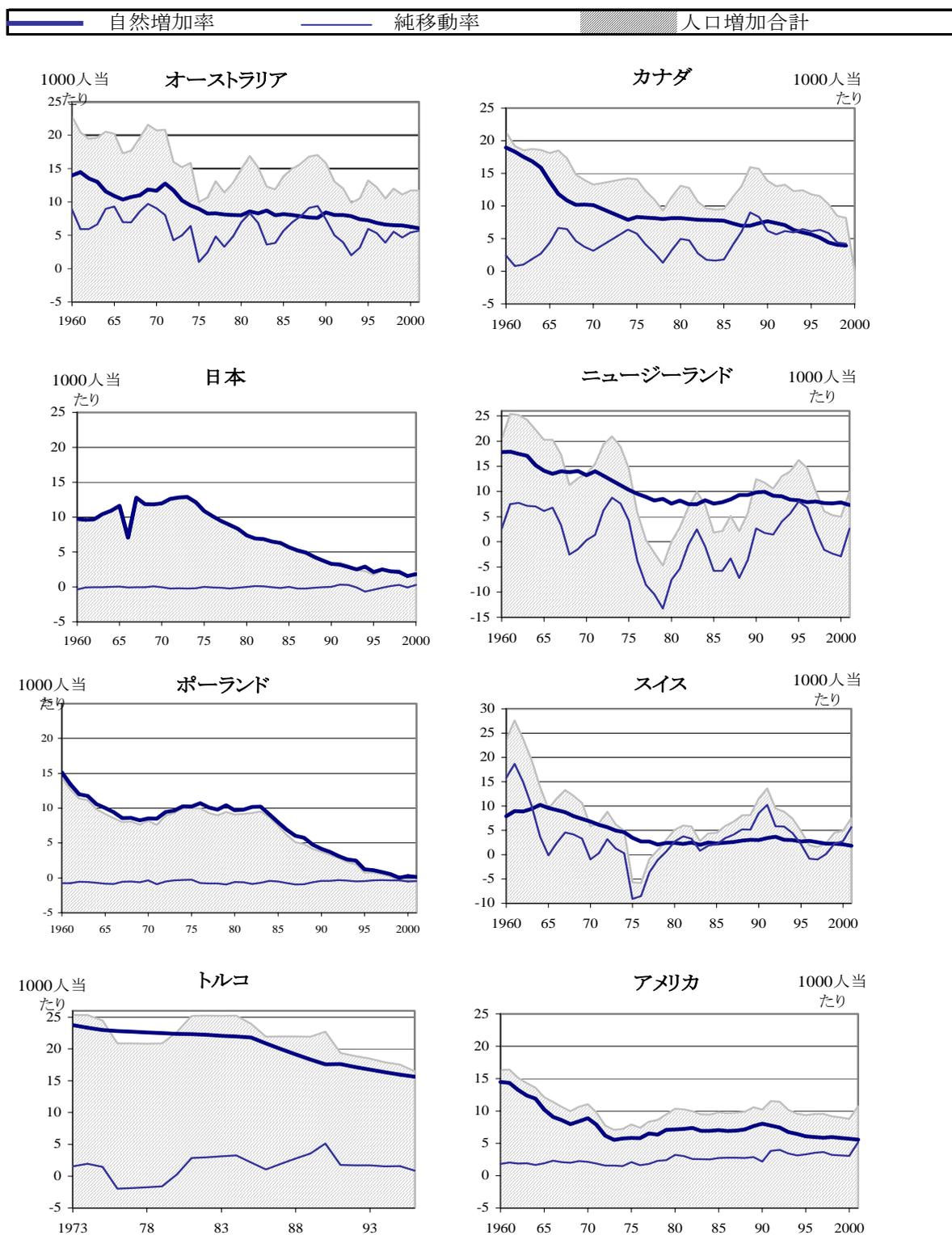


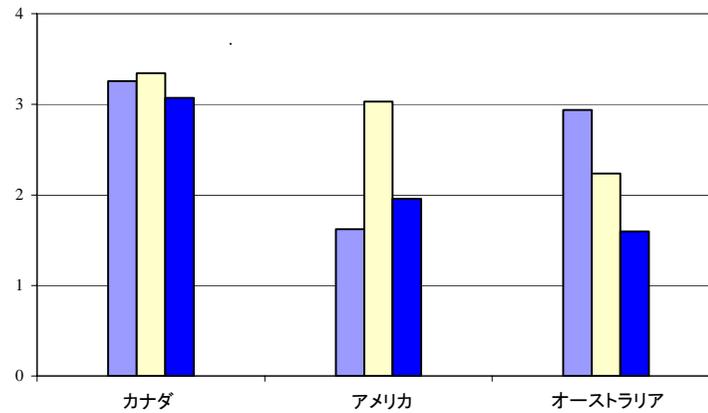
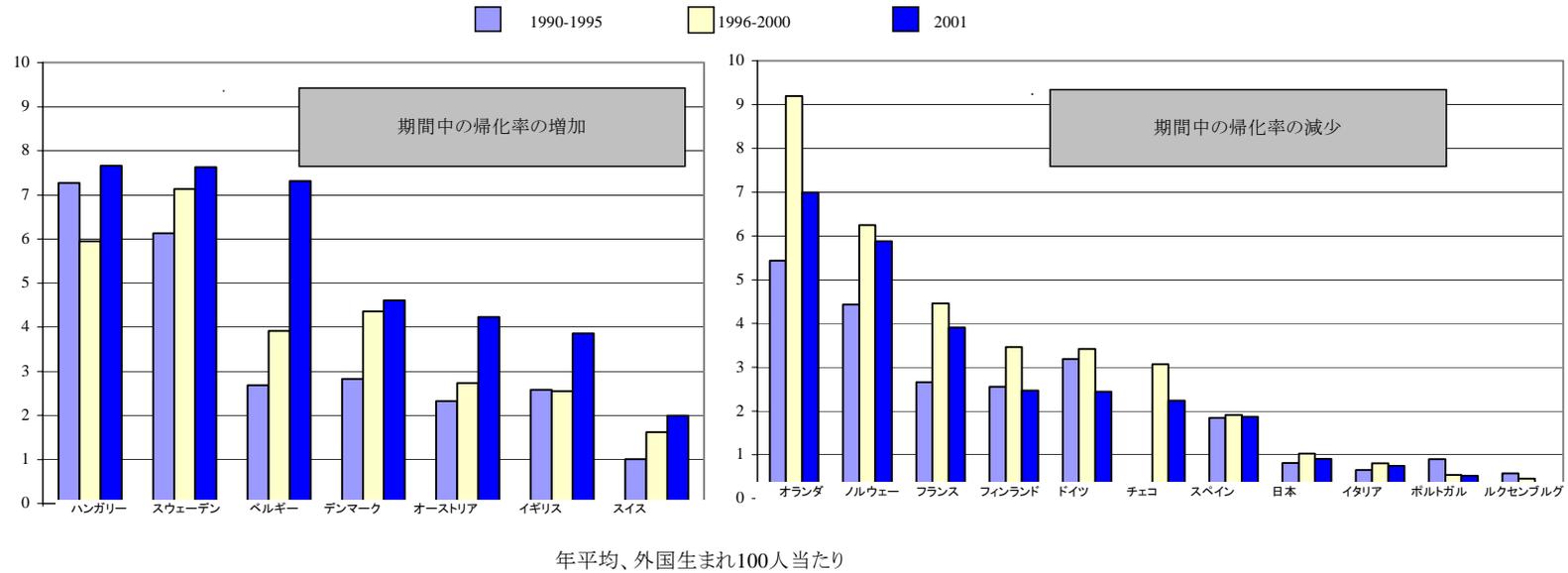
図1. EUおよびOECD加盟国における合計人口の増加の構成要素、1960-2001年(続き)  
 居住者1000人当たり、年初



1. 全ての年についてポルトガルおよびギリシャを、1999年以降はイギリスを除く。

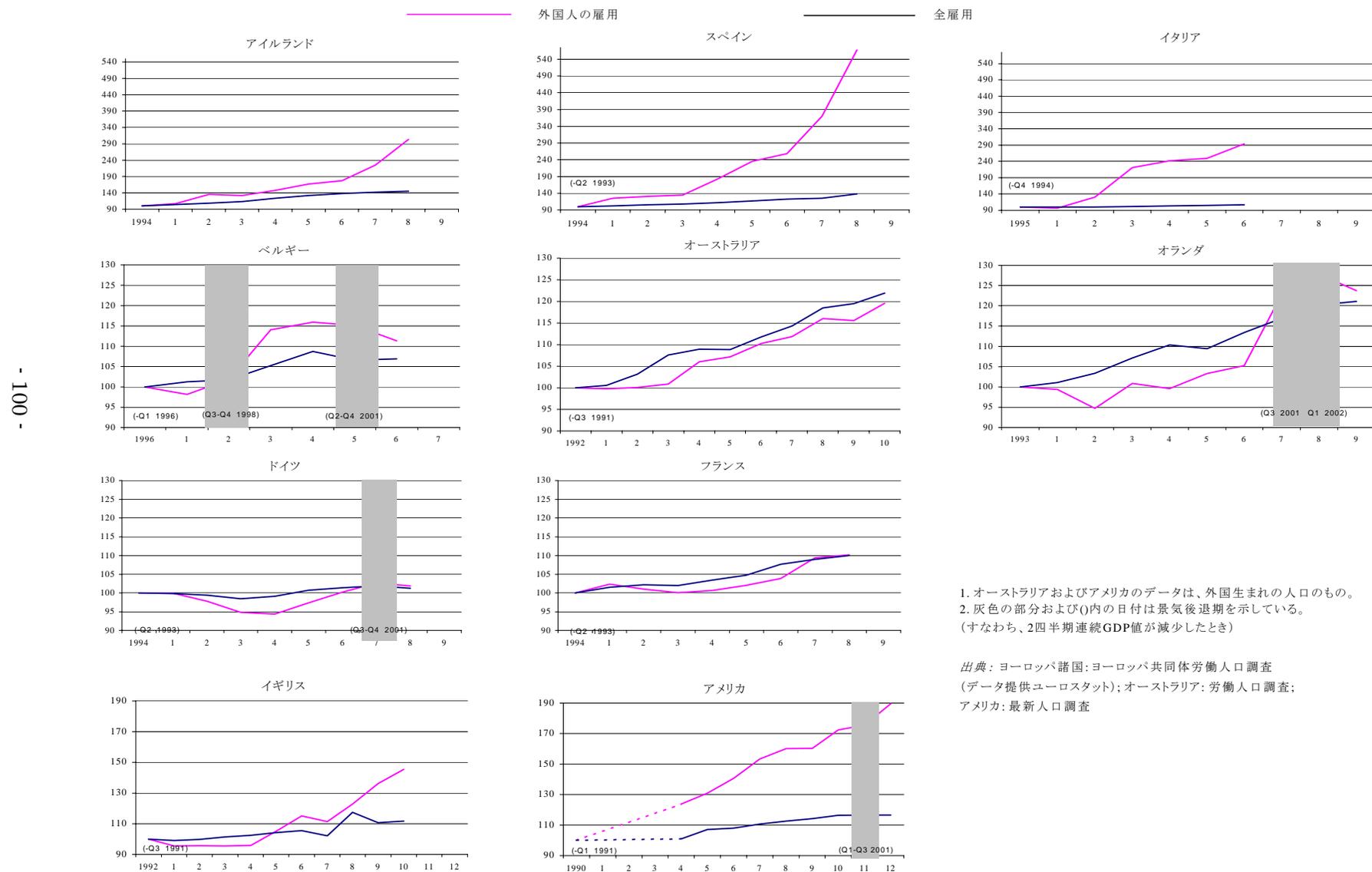
出典: 『労働力統計』OECD、2002年

図2. OECD加盟国の帰化率、1990-2001年  
年平均、外国人100人当たり



注: 年初の外国人のストック(オーストラリア、カナダ、アメリカの外国生まれストック)に対する帰化人数の割合  
出典: 『国際的な人の移動の傾向』(OECD、2003年)付録の統計資料参照。

図3. 経済回復期における外国人の雇用と全体の雇用の変化  
 指数: 景気の谷=100<sup>1,2</sup>

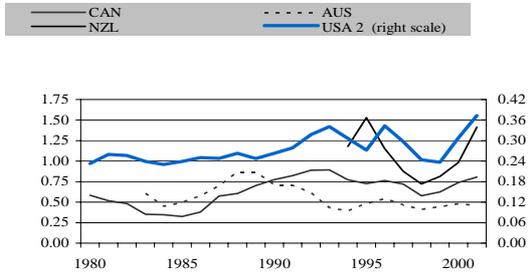


1. オーストラリアおよびアメリカのデータは、外国生まれの人口のもの。  
 2. 灰色の部分および()内の日付は景気後退期を示している。  
 (すなわち、2四半期連続GDP値が減少したとき)

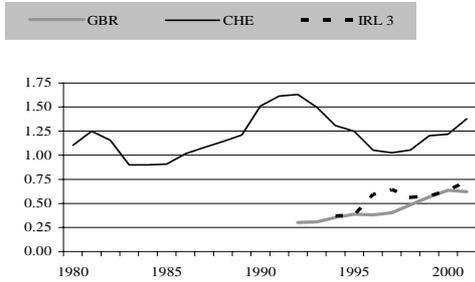
出典: ユーロッパ諸国: ユーロッパ共同体労働人口調査  
 (データ提供ユーロスタット); オーストラリア: 労働人口調査;  
 アメリカ: 最新人口調査

図4. OECD加盟国への外国人の流入、1980-2001年  
 単位: 千、居住者1000人当たり、外国人100人当たり

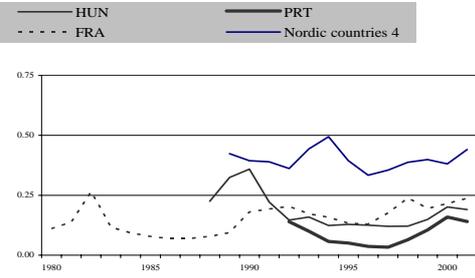
外国人の流入<sup>1</sup>、1980-2001年  
 合計人口に対する割合(%)  
 永久移民



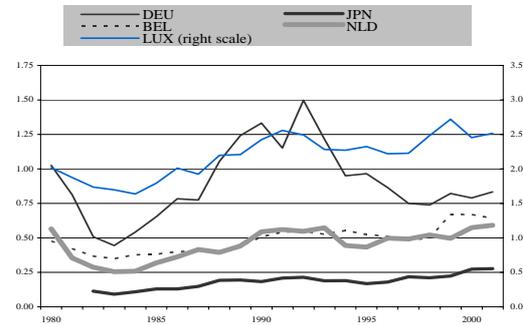
期間: 1年超



期間: 1年超

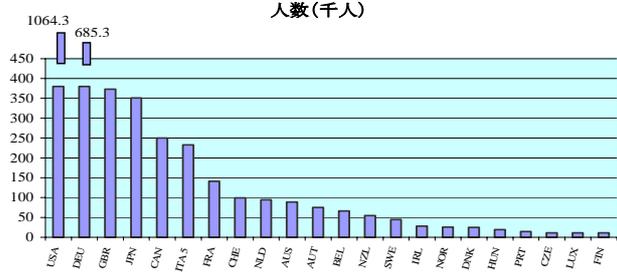


短期および長期

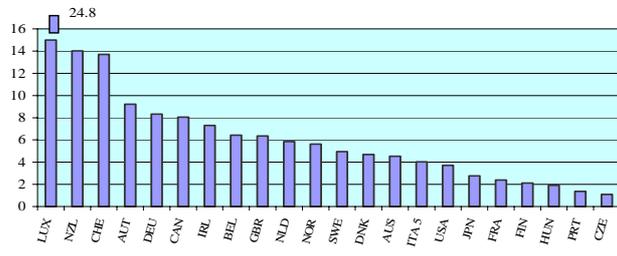


外国人の流入、2001年

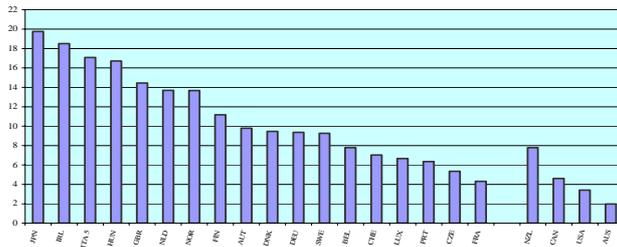
人数(千人)、居住者1000人当たり、外国人100人当たり



居住者1000人当たり



外国人100人当たり<sup>6</sup>



注: イギリスのデータは修正済み、国際旅客調査のもの。ニュージーランドのデータは居住許可について述べたもの。オーストラリア、カナダ、アメリカのデータは新たな永久移民に関するもの。フランスおよび南欧諸国のデータは居住許可のもの。オーストラリアのデータは会計年度(7月から6月まで)を基準としている。アメリカのデータは会計年度(10月から9月まで)を基準としている。その他の全ての国については、データは人口登録に基づいている。

1. 居住許可の期間によって受入国は4つのグループに分けられる。第1グループ

|     |         |     |        |     |        |     |          |     |        |
|-----|---------|-----|--------|-----|--------|-----|----------|-----|--------|
| AUS | オーストラリア | CZE | チェコ    | GBR | イギリス   | LUX | ルクセンブルク  | SWE | スウェーデン |
| AUT | オーストリア  | DEU | ドイツ    | HUN | ハンガリー  | NLD | オランダ     | USA | アメリカ   |
| BEL | ベルギー    | DNK | デンマーク  | IRL | アイルランド | NZL | ニュージーランド |     |        |
| CAN | カナダ     | FIN | フィンランド | ITA | イタリア   | NOR | ノルウェー    |     |        |
| CHE | スイス     | FRA | フランス   | JPN | 日本     | PRT | ポルトガル    |     |        |



# 基 調 報 告

---

WILL THERE BE "EAST ASIAN WAY" OF  
REGIONAL ECONOMIC INTEGRATION?  
- FROM THE STANDPOINT OF  
MIGRATION POLICY

「東アジア式」地域経済統合はあるか  
-国際的な人口移動の観点から-

By

Yasushi Iguchi  
Professor  
Faculty of Economics  
Kwansei Gakuin University

# 「東アジア式」地域経済統合はあるか -国際的な人口移動の観点から-<sup>1</sup>

井口 泰  
関西学院大学

## 1 序文

1990年代後半、アジアの労働者約260万人（うち120万人はアジア以外の出身者）が出国したほか、60万人が登録せずに出国したと言われている。外国人労働者の増加は労働力人口の増加を上回っており、その主たる要因としてプルファクター、すなわち外国人労働者に対する強い需要が指摘されている（IOM 2003年、195~196ページ）。

アジアの外国人労働者のストックは既に620万人に達し、そのうち約420万人は東アジアの工業国に集中し、200万人は南アジアで働いている（IOM 2003年、196~197ページ）。

ここでは、国際貿易及び海外直接投資の急増により経済成長が著しい東アジアに焦点を当てる。

ほとんどの移民受入れ国では急速に雇用が創出され、賃金水準も上昇している。このため、外部に労働力を求めなければならなくなり、現在の一時的な労働移民制度が生まれた。東アジアの特徴の1つは、労働者の移民は市場ベースで行われ、民間の仲介業者が大きな活躍をしていることである。必ずしも政府が二国間の労働協定を締結するとは限らず、需要と供給の一致はこの仲介業者に任されている。移民労働者のほとんどは未熟練で、高度熟練者はたいてい多国籍企業の企業内転勤者である。このことは、この地域において技術を移転し人的資源を開発することの重要性を示している。

2

この論文においては、国際的な人の移動に関する制度的な地域経済統合の可能性を探っていく。具体的には、まず、何故東アジアにおいて、特に通貨危機後に経済統合が必要になったのかを自問自答しなければならない。次に、移民に関する法制度の特徴、外国人の社会的統合を含む経済及び社会活動についても問わなければならない。最後に、国際的な人の移動の将来及び2004年時点での移民政策についても考察する。

この考察が「東アジア式」地域経済統合の設立に役立つことを期待する。

---

<sup>1</sup> 東アジアには東南アジア（シンガポール、マレーシア、タイ、インドネシア、その他のASEAN諸国）と北東アジア（日本、韓国、中国など）の両方が含まれる。

<sup>2</sup> 誤解を避けるために、著者は、国際的な人の移動は1) プルファクターすなわち需要側、2) プッシュファクターすなわち供給側、3) 送出国と受入国の経済格差、6) 需要と供給のネットワーク又は調整、4) 制度的及び政策的状況など、1つの仮定だけで説明することはできないという点を強調したい。これらの条件のうち1つでも満たされない場合、国際的な人の移動は妨げられるか、又は、起こらないかもしれない。

## 2 なぜ、アジアには制度的経済統合が必要なのか

1990年代前半以降、貿易及び投資の自由化が多国間で進められている。域内貿易に大きく依存する西欧、北米、アジアの3つの中核地域でグローバル化が起こっていることも強調しなければならない(表1)。

欧州共同体は1993年、単一市場を実現し、欧州連合を設立した。アメリカ、カナダ、メキシコは1994年に北米自由貿易協定を締結した。ウルグアイラウンドが終結し、1995年に世界貿易機関(WTO)が設立された。しかしながら、アジアにはASEAN自由貿易地域以外に包括的な制度的地域経済統合が存在しない。

2001年、財の貿易高は5兆9840億ドル、サービスの貿易高は1兆4600億ドルで、合計7兆4440億ドルであった。これは世界のGDP(31兆9000億ドル)の23.4%に相当する。多国籍企業の売上高は18兆5000億ドル、輸出高は2兆6000億ドル、雇用者数は53,581,000人に達した(WTO2002年、UNCTAD2002年)。

1997年の通貨危機前、アジアにおける制度的地域統合は、政治指導者からの強力な支持が得られていなかった。通貨危機が起こる少し前、ASEANでは急成長する中国の挑戦に対処するため、早めにAFTAを始動する決断を下した。

21世紀初め、ASEANプラス3(日本、韓国、中国)のリーダーたちは、2010年(又は2012年)までに制度的地域統合を設立することで合意した。2003年から、特に二国間協定の締結に向けた討議及び協議が開始された。

しかしながら、アジアにおける地域統合創設の目的はまだ示されていない。もちろん、地域統合はWTO協定、すなわちGATT第24条及びGATS第5条に適合させなければならない。また、WTO協定の最恵国(MFN)原則の緩和は、地域統合が世界貿易の自由化に役立つ可能性がある場合のみ認めることができる。

表1 貿易面から見た地域間及び地域内の経済依存(2001年)

( )内は1995年の数字

|     |        | 輸出先            |                |                |              |              |              |                |       |
|-----|--------|----------------|----------------|----------------|--------------|--------------|--------------|----------------|-------|
|     |        | 北米             | 中南米            | 西欧             | 中欧及び東欧       | アフリカ         | 中東           | アジア            | 全世界   |
| 輸出元 | 北米     | 39.5<br>(36.9) | 16.5<br>(14.9) | 19.0<br>(18.9) | 0.7<br>(0.8) | 1.3<br>(1.5) | 2.1<br>(2.6) | 20.9<br>(25.2) | 100.0 |
|     | 中南米    | 60.8           | 17.0           | 12.1           | 0.9          | 1.2          | 1.2          | 6.3            | 100.0 |
|     | 西欧     | 10.3<br>(8.2)  | 2.3<br>(2.5)   | 67.5<br>(68.1) | 5.9<br>(4.2) | 2.5<br>(2.8) | 2.6<br>(3.0) | 7.8(9.5)       | 100.0 |
|     | 中欧及び東欧 | 4.2            | 2.1            | 55.2           | 26.6         | 1.0          | 2.8          | 6.6            | 100.0 |
|     | アフリカ   | 17.7           | 3.5            | 51.8           | 0.7          | 7.8          | 2.1          | 14.9           | 100.0 |
|     | 中東     | 16.5           | 1.3            | 16.5           | 0.8          | 3.8          | 7.6          | 47.3           | 100.0 |
|     | アジア    | 25.1<br>(25.9) | 2.7<br>(2.5)   | 16.8<br>(16.3) | 1.1<br>(1.0) | 1.6<br>(1.3) | 3.0<br>(2.5) | 48.2<br>(48.5) | 100.0 |
|     | 全世界    | 21.9           | 5.6            | 40.6           | 4.2          | 2.1          | 2.7          | 21.7           | 100.0 |

出典：WTO

さらに、アジアにおける地域統合には、域内のさらなる経済協力が実現されるよう、WTO 協定に規定されていない追加措置を組み込まなければならない。長期目標として、以下の 2 点を提案する。

第一に、ASEAN プラス 3 には、通貨危機の再発を防止するための地域統合が必要である。域内の経済開発の成果を確保するためには、為替レートの乱高下を減少し、金融制度を安定させることが重要である。通貨危機の勃発によってのみ、経済開発の恩恵が失われるだろう。

第二に、ASEAN プラス 3 には、域内経済の自立性を高め、アメリカ市場又は EU 市場への高い依存度を弱めるためにも域内市場を開発すべきである。ヨーロッパでは EU が、北米では NAFTA が創設されたように、これらの地域に対する輸出攻勢が地域間の貿易摩擦に繋がるかもしれない。

すなわち、アジアに制度的地域統合を設立することは、(特に通貨危機の回避による) グローバル化のリスク削減及び(特に、域内市場の拡大による) アジアにおける経済開発機会の活用を図る上で意義がある。<sup>3</sup>

### 3 域内の所得格差及び人の移動の可能性の拡大

我々は、2 つの主要な目標を掲げた。これらによってアジアにおける地域統合は正当化されるかもしれない。しかしながら、これらは域内における人の移動の可能性と関係があるという現実を見過ごしてはならない。それは、アジアの通貨危機によってもたらされた損害である。

1997 年以降、アジアの域内貿易は縮小している。例えば、1995 年と 2001 年の数字を比較すると、域内における財の貿易の割合は減少し、北米市場への依存度が高まった(前掲表 1)。

また、アジア通貨危機は、域内の所得格差にも大きな影響を与えた。1990 年代前半、東アジア諸国は高い経済成長を達成しようとしたが、特に通貨危機後の通貨切り下げにより、1 人当たり GDP (ドル換算) で見た域内の所得格差の大幅な改善は得られなかった(表 2)。

急速な経済成長にもかかわらず、域内の所得格差が大幅に改善しなかったのは非常に奇妙である。このことが、アジアにおける国際的な人の移動に重要な影響を与える可能性がある。現状では、域内における人の移動の可能性が維持されている、又は、拡大さえしていると考えられる。

1997 年の通貨危機からの回復過程及び 2000 年の IT ブーム後の景気後退期、東アジア諸国の経済状況はさらに多様になった。2001 年 12 月の中国 WTO 加盟はこの傾向を加速させたようである。

---

<sup>3</sup> さらに、地域経済統合には労働者の移動を削減する効果があるかもしれない。従来の貿易理論によると、モノ、資本、労働力の移動には代替性がある。つまり、貿易と投資は労働力、特に未熟練労働者の移動の代わりとなる。従って、モノと資本の動きが完全に自由化された地域経済統合では、労働者を移動する必要はない。サービスの貿易について考えると、状況ははるかに複雑になる。なぜなら、サービスの貿易には人の移動を伴う可能性があるからである。

表2 1990年代の1人当たりGDPの変動（現地通貨/外国通貨）

|                          | 1人当たりGDP<br>(現地通貨) |         | 対ドル為替<br>レートの変動 |         | 1人当たりGDP<br>(ドル) |       | 所得格差<br>(ドル) |      |
|--------------------------|--------------------|---------|-----------------|---------|------------------|-------|--------------|------|
|                          | 1991               | 2000    | 1991            | 2000    | 1991             | 2000  | 1991         | 2000 |
| 日本<br>(千円)               | 3582               | 3992    | 144.88          | 107.79  | 24724            | 37034 | 100          | 100  |
| 韓国<br>(千ウォン)             | 5001               | 11104   | 707.76          | 1130.96 | 7066             | 9818  | 29           | 27   |
| 中国<br>(元)                | 1829               | 7084    | 5.3234          | 8.2785  | 344              | 856   | 1            | 2    |
| 香港、中国<br>(香港ドル)          | 103010             | 193299  | 7.771           | 7.791   | 13256            | 24811 | 54           | 67   |
| チャイニーズ<br>・タイペイ<br>(千ドル) | 235                | 437     | 27.108          | 31.395  | 8669             | 7184  | 35           | 20   |
| シンガポール<br>(Sドル)          | 23794              | 39251   | 1.7276          | 1.7240  | 13773            | 26954 | 56           | 73   |
| マレーシア<br>(リンギット)         | 7285               | 14563   | 2.7501          | 3.8000  | 2649             | 3833  | 11           | 10   |
| タイ<br>(バーツ)              | 39104              | 75026   | 25.517          | 40.112  | 1532             | 1870  | 6            | 5    |
| インドネシア<br>(ルピア)          | 1175534            | 6132505 | 1950.3          | 8421.8  | 603              | 728   | 2            | 2    |
| フィリピン<br>(ペソ)            | 19595              | 43687   | 27.479          | 44.192  | 713              | 989   | 3            | 3    |
| ベトナム<br>(ドン)             | 1140760            | 5688749 | 10,037          | 15,280  | 114              | 373   | 0.5          | 1    |

出典: アジア開発銀行、国際通貨基金 (IMF)、日本銀行

中国及びベトナムは高い実質GDP成長を達成し、韓国は、中国との貿易関係を利用して急速に経済が拡大した一方で、インドネシア及びフィリピンは、政治が不安定なこと、工場立地の比較優位性が低いことから順調な回復は見られなかった。シンガポール及びマレーシアは、ITブームの崩壊後、コスト劣位を十分に克服できなかった。香港（中国）及びチャイニーズ・タイペイは、中国経済のデフレ圧力に苦しめられた。その中で、タイは自動車及び電子機器産業に投資を集め、首尾よく回復を達成した。日本は、相変らずデフレから脱却できていないが、回復の兆しがいくつか見られた。

表3 東アジアにおける実質 GDP 成長率

|                 | 1998  | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003<br>(推定値) | 2004<br>(予想) |
|-----------------|-------|------|------|------|------|---------------|--------------|
| 日本              | -1.1  | 0.7  | 2.6  | -0.3 | 0.3  | 2.0           | 1.4          |
| 韓国              | -6.7  | 10.9 | 9.3  | 3.1  | 6.3  | 2.5           | 4.7          |
| 中国              | 7.1   | 7.8  | 8.0  | 7.3  | 7.4  | 7.5           | 7.5          |
| 香港 (中国)         | -5.0  | 3.4  | 10.2 | 0.6  | 2.3  | 1.5           | 2.8          |
| チャイニーズ<br>・タイペイ | 4.6   | 5.4  | 5.9  | -2.2 | 3.5  | 2.7           | 3.8          |
| シンガポール          | -0.9  | 6.4  | 9.4  | -2.4 | 2.2  | 0.5           | 4.2          |
| マレーシア           | -7.4  | 6.1  | 8.3  | 0.4  | 4.2  | 4.2           | 5.3          |
| タイ              | -10.5 | 4.4  | 4.6  | 1.9  | 5.2  | 5.0           | 5.1          |
| インドネシア          | -13.1 | 0.8  | 4.9  | 3.4  | 3.7  | 3.5           | 4.0          |
| フィリピン           | 5.8   | 3.4  | 6.0  | 3.0  | 4.4  | 4.0           | 4.0          |
| ベトナム            | 5.8   | 4.8  | 6.8  | 6.9  | 7.0  | 6.0           | 7.0          |

出典: アジア開発銀行 (2003 年) 推定値/予想: IMF (2003 年 9 月)

東アジアの労働市場では、格差の拡大が認められる。韓国及びタイでは明らかに失業率が低下したが、インドネシア及びフィリピンでは依然として高水準である。香港 (中国) 及びチャイニーズ・タイペイでは失業率が上昇した。日本、シンガポール、マレーシアでは、失業率は、通貨危機により上昇した後、落ち着きを取り戻した。貿易自由化又は国営部門の再編により、中国 (そしてベトナム) においてさえ、失業率 (又は不完全雇用率) が上昇している。

これらの現象は、域内の格差が拡大した結果、東アジアが、特に未熟練及び半熟練労働者の移動の可能性を減少することができないことを示している。

表4 東アジアにおける失業率(%)

|                 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|
| 日本              | 3.4  | 4.1  | 4.7  | 4.7  | 5.0  | 5.4  |
| 韓国              | 2.6  | 6.8  | 6.3  | 4.1  | 3.7  | 3.1  |
| 中国              | 3.1  | 3.1  | 3.1  | 3.1  | 3.6  | 4.0  |
| 香港 (中国)         | 2.2  | 4.7  | 6.3  | 4.9  | 5.1  | 7.3  |
| チャイニーズ・<br>タイペイ | 2.7  | 2.7  | 2.9  | 3.0  | 4.6  | 5.2  |
| シンガポール          | 1.8  | 3.2  | 3.5  | 3.1  | 3.3  | 4.3  |
| マレーシア           | 2.4  | 3.2  | 3.4  | 3.1  | 3.6  | 3.5  |
| タイ              | 1.5  | 4.4  | 4.2  | 3.6  | 3.4  | 1.8  |
| インドネシア          | 4.7  | 5.5  | 6.4  | 6.1  | 8.1  | 9.1  |
| フィリピン           | 8.7  | 10.1 | 9.8  | 11.2 | 11.1 | 10.2 |
| ベトナム            | 6.4  | 6.9  | 7.4  | 6.4  | 6.3  | 6.0  |

出典: アジア開発銀行 (2002 年)、APEC (2002 年)、各国データ

注: 中国とベトナムのデータは都市部

筆者は、統合プロセスを実現するに当たって、このような極めて大きい格差を絶えず縮小し、域内におけるより一層の秩序的な人の移動を可能とする地域経済統合の第3の道を提案する。

自由貿易協定又は経済連携協定の締結に向けた協議又は交渉において、これらの点は提案されていない。

それにもかかわらず、1997年、通貨危機が起こらなければ、東アジアにおける所得格差はもっと順調に縮小されたかもしれないと考えるのは当然だろう。域内の通貨が不安定なために国際的な人の移動の可能性が高まることを認識すべきである。

#### 4 域内における国際的な人の移動のための法的枠組み

ここでは、東アジアにおける国際的な人の移動のシステムの特徴について検討していく(表5)。

第一に、国際的な人の移動の法的枠組みは、国や地域によって非常に様々である。もちろん、イギリス、アメリカ、ヨーロッパ大陸諸国のシステムを採用した国もある。しかし、第二次世界大戦後、これらを共通化する措置はほとんど取られていない。例外は、ウルグアイラウンド交渉のサービスの貿易に関する一般協定(GATS)に従った自然人の移動についての取決めだろう。

第二に、注目し得る特徴は、移動が一時的なものであることである。永住資格を付与することにより投資を促進する香港(中国)を除いて、ほとんどの国には永住移民の制度がない。

表5 東アジアにおける移民政策の法的枠組み

|             | 一時的居住及び労働の許可 | 海外から直接の永久移民の受入れ | ポジティブリスト | 労働市場テスト | 割当又は最大レート | 企業内転勤 | 人の移動を伴う投資の促進 | 留学から就労への変更 | 訓練期間 | 二国間協定 |
|-------------|--------------|-----------------|----------|---------|-----------|-------|--------------|------------|------|-------|
| 日本          | ○            |                 | ○        |         |           | ○     |              | ○          | ○    |       |
| 韓国          | ○            |                 | ○        | ○       |           | ○     |              | ×          | ○    | ○     |
| 中国          | ○            |                 |          |         |           |       | ○            | ×          |      |       |
| 香港(中国)      | ○            | □               | ○        |         | □         | ○     |              | ×          |      | ○     |
| チャイニーズ・タイペイ | ○            |                 |          |         | □         |       | ○            | ×          |      |       |
| シンガポール      | ○            | □               | ○        |         | ○         |       | ○            | ×          | ○    |       |
| マレーシア       | ○            |                 | ○        |         | ○         |       | ○            | ×          |      | ○     |
| タイ          | ○            |                 | ○        |         |           |       | ○            | ×          |      |       |
| インドネシア      | ○            |                 | ○        |         | ○         |       | ○            | ×          |      |       |
| フィリピン       | ○            |                 | ○        |         |           |       | ○            | ×          |      | ○     |
| ベトナム        | ○            |                 | ○        |         |           |       | ○            | ×          |      |       |

各国の法規に基づいて著者が作成。

注: ○: 実在する、 ×: 実在しない、 □: 特別計画、 マーク無し: 情報なし

しかしながら、いくつかの国では、上陸後に永住資格への変更を可能とする方法が導入されている。出生率が急速に低下し、高度熟練労働者の確保の重要性が認識されているシンガポール、香港（中国）、日本等の国では、資格の調整及び永住資格取得の奨励が非常に重要になるだろう。

第三に、多くの国には労働許可制度又は雇用許可制度があるが、厳密な意味で、必ず労働市場のテストが実施されているわけではない。労働市場のテストは、多くの点で労働市場制度の機能に関係している。失業保険に加えて公共職業安定所がない発展途上国では、労働市場のテスト機能を作ることは不可能である。韓国は、2004年から、未熟練労働者のための労働市場テストを伴う雇用許可制度を導入した。

第四に、企業内転勤制度では、投資促進の代わりとして自然人を受け入れていない。多国籍企業が域内ネットワークを再編成するためには、企業内転勤が適切である。海外直接投資における雇用許可の場合、柔軟性はあるが、あまり透明性はないだろう。

第五に、一般的に、国から国への労働者の移動を取り締まることは必要だが、東アジアでは二国間の労働協定は十分に育っていない。

第六に、受入れ国における留学生の資格調整はまだ実施されていない。大学卒業後その国で就労することを目的とする学生を受け入れることは、重要な政策である。

第七に、研修生は必ずしも各受入れ国で同等の取扱いを受けているわけではない。外国人向け訓練制度は、技術移転を図る上で非常に重要である。訓練制度を改革し、国際的に機能するよう改善を試みるのが望ましい。

## 5 国際的な人の移動の経済及び社会的成果

東アジアにおける人の移動を見ると、発展途上国から先進国への未熟練労働者の移動が大半を占め、高度熟練労働者、特に企業内転勤者は双方向に移動している。

従って、東アジアにおけるいずれの国も送出し国であると同時に受入れ国でもある（表6）。

東アジアの移民ストックを見ると、未熟練労働者及び半熟練労働者は増加の傾向にあるが、高度熟練労働者は海外直接投資のフローに従って変動している（表7）。

新興工業経済地域（NIES）における女性の労働力への参加が進んだ結果、家政婦の需要が増加するとすれば、移民労働力の女性化が見られる可能性がある。

東アジアでは医療及び高齢者介護も重要である。チャイニーズ・タイペイはこの計画を取り入れた。

一般的に、東アジアにおける外国人労働者の受入れは、国内労働者の雇用を補完している。これにはいくつか理由があるかもしれない。第一に、外国人労働者の受入れは一時的なもので、資格の変更は認められていない。第二に、外国人は国内労働者が働きたがらないところで働いている。第三に、ヨーロッパでは上手く機能しなかった交替制度が機能している。第四に、外国人労働者の賃金は国内労働者と比べて低すぎない。

しかし、時には外国人が長期滞在をするのは不可能なことがある。

東アジアにおける社会的統合に関する議論は、必ずしもヨーロッパにおける議論と

共通点があるとは限らない。しかしながら、重複している要素もいくつかある。特に初期の段階では、医療、病気及び過労の予防が非常に重要である。

外国人労働者に対する社会保険の適用及び加入資格を二か国間の社会保障協定によって保証すべきである。近い将来、東アジアで社会保障制度が発達する際、このような国際的な取決めの必要性が高くなるだろう。

表6 2001年の東アジアにおける国際的な人の移動（単位：千）

|        | 労働力    | フロー      |          | ストック              |                 |       |
|--------|--------|----------|----------|-------------------|-----------------|-------|
|        |        | 外国人流入    | 自国民流出    | 国内で働く外国人          | 海外で働く自国民        |       |
| 日本     | 67,420 | 142(130) | (55)     | <b>740(710)</b>   | (61)            |       |
| 韓国     | 21,417 | (37)     | 251      | <b>325(285)</b>   | [56]            |       |
| 中国     | 本土     | 753,600  | -        | 475(426)          | <b>65(63)</b>   | -     |
|        | 香港     | 3,430    | (20)     | -                 | <b>235(217)</b> | [50]  |
|        | 台北     | 9,832    | -        | -                 | <b>293(321)</b> | [120] |
| シンガポール | 2,129  | -        | -        | <b>612(530)</b>   | [15]            |       |
| マレーシア  | 9,892  | 259(231) | -        | <b>(880)</b>      | [200]           |       |
| タイ     | 34,482 | 93(103)  | 160(191) | <b>1103(1090)</b> | [550]           |       |
| インドネシア | 98,812 | 20(15)   | 339(435) | <b>33(35)</b>     | [1,600]         |       |
| フィリピン  | 33,354 | [6]      | 867(841) | <b>[29]</b>       | (4,940)         |       |
| ベトナム   | 40,800 | -        | (32)     | -                 | (300)           |       |

出典：各国データ及び推定値に基づいて著者が作成。

注：（ ）内は2000年の数字。[ ]内は2001年及び2000年以外の数字。日本の外国人労働者は不法居住者は含むが、永住資格を持つ外国人は含まない。韓国の外国人労働者は不法居住者及び研修生を含む。中国からの流出は、公的なプロジェクト関連で労働力が輸出されたもの。香港（中国）から出た労働者は1990年の数字。マレーシアの外国人労働者は未熟練及び半熟練労働者のみ含む。タイの外国人労働者は登録済みの不法外国人労働者。

表7 東アジアにおける外国人労働者数（単位：千人）

|             | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   |
|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 日本          | 610.0  | 630.0  | 660.0  | 670.0  | 710.0  | 740.0  |
| 韓国          | 210.5  | 245.4  | 157.7  | 217.4  | 285.5  | 330.2  |
| 中国          | 80.0   | 82.0   | 83.0   | 85.0   | -      | 60.0   |
| 香港（中国）      | 164.3  | 171.0  | 180.6  | 193.7  | 213.1  | 235.2  |
| チャイニーズ・タイペイ | -      | 245.7  | 255.6  | 278.9  | 320.8  | 293.9  |
| シンガポール      | -      | -      | -      | 530.0  | 612.2  | 590.0  |
| マレーシア       | 745.2  | 1471.6 | 1127.7 | 818.7  | 799.7  | 805.6  |
| タイ          | 1033.9 | 1125.8 | 1103.5 | 1089.7 | 1102.0 | 1055.3 |
| インドネシア      | 48.7   | 35.2   | 33.3   | 21.3   | 14.8   | 20.0   |
| フィリピン       | 4.3    | 6.1    | 5.3    | 6.0    | 5.6    | 6.1    |

出典：各国統計及び推定値に基づいて著者が作成。

注：日本の数字は不法長期滞在者を含む。韓国の数字は不法長期滞在者及び研修生を含む。香港（中国）の数字は家政婦のみを表す。

## 6 法的枠組み、実績及び将来の見通しの評価

- (1) 上記の考察に基づき、将来の見通しの検討に加えて、現在の法的枠組み及び経済・社会的実績の評価を行うことができる。以下に挙げるものは、「日本式」地域経済統合に欠くことのできない重要な項目である。域内の所得格差及び雇用格差は、人口移動の可能性の高まりを説明する重要な要素と言える。東アジアでは、通貨危機が域内の所得格差の縮小を相殺してしまった。従って、域内格差の縮小策に加えて、国内通貨の安定化が地域経済統合の実現にとって極めて重要である。
- (2) モノの生産又はサービス提供の効率をさらに向上させるため、多国間の経済統合によって、域内における企業の移転又は再編が行われることが予想される。従って、訓練を含む企業内の転勤が域内で促進されるだろう。
- (3) 高度熟練労働者のグローバルな競争に対処するため、加盟国は協力して人材を開発し、研究開発施設を提供して人材を集め、「逆頭脳流出」を促進すべきである。
- (4) サービス貿易のさらなる自由化に対処するため、いわゆる「モード 4」についての話し合いを行わなければならない。しかしながら、地域経済統合の中で「社会的ダンピング」を抑制するための特別な労働規制は避けられない。
- (5) 資格の相互承認を通じた自然人の移動の促進は、必ずしも効果的ではない。重要なのは、資格が専門的な活動に絶対的に必要か、及び、資格が業界で広く使われているかである。
- (6) 自由貿易協定又は経済連携協定は、加盟国が未熟練労働者の受入れに関して特定の国と特定の労働協定を締結することを認めるものでなくてはならない。しかしながら、これらの協定がその国の実際の競争条件に影響を与える可能性は無視できない。従って、どんな条件なら二国間協定が許容されるのかについて検討しなければならない。
- (7) 特に、各国において比較的短期間の滞在で高齢者年金の加入資格が保証される場合、社会保障協定により、国境を越えた労働者の移動が促進されるかもしれない。退職後の不安がなければ、労働者は進んで海外に行くだろう。社会保険料の二重負担を避けることも、従業員を母国から受入れ国に派遣する外国企業にとって有益である。このことは、海外投資を行う外国企業の競争条件に直接影響を与える可能性がある。従って、社会保障協定は、経済統合の極めて重要な部分としなければならない。
- (8) 不法移民は、大きな所得格差によってもたらされることが非常に多い。仲介業者は高い手数料を集めており、不法入国した労働者は受入れ国で不法就労を行うことでこれを支払わなければならない。不法就労は、仲介業者及び労働者の厳重な取締りを通して削減されるかもしれない。しかしながら、それでは未熟練労働者の不法移民の可能性を減らすことはできない。過剰労働力問題も厳重な取締りでは解決できない。不法に人を送り出す原因を減らすもっと効果的な対策をとることが望ましい。そのような対策は地域経済統合の維持にとっても欠くことができない。

## 7 結論

経済統合の理論及び国際貿易法がヨーロッパにおける経験を基に始動している。しかしながら、主として市場の力によって進められているアジアの経済統合の歴史及び状況は大幅に異なっている。

第一に、アジアにおける地域経済統合は、巨大な所得格差と大量の過剰労働力という重い負担を背負っている。従って、アジアの地域経済を統合することは、これらの条件を克服することではなければならない。これらの状況を除去しなければ、今世紀にアジアにおける労働者の自由な移動を達成するのはほとんど不可能である。

同時に、技術移転を実現するためには、アジアにおける労働者の移動は非常に重要である。企業の域内ネットワーク化は、大きな所得格差を利用して、この地域に共通の技術基盤を構築するのに役立つ。研修生に加えて企業内の転勤者の移動が推進されるだろう。このことが発展途上国における研究開発センターの設立及び「逆頭脳流出」実現の一因となるかもしれない（井口、2004年）。

アジアにとって、未熟練労働者の移動の監督及び管理は非常に難しい仕事である。自由貿易協定又は経済連携協定に基づいてさえ、未熟練労働者の移動は自由化されておらず、特定の国との二国間の労働協定がまだ残されている。従来の貿易法によれば、これは非常に奇妙に見える。しかしながら、二国間の労働協定は将来も重要な役割を果たすかもしれない。

低賃金の仕事のために海外に大量の移民労働者を送り出し、わずかな直接投資と不十分な技術移転しか受けられない国にとって、最良の移民政策は、近隣諸国で労働者をできるだけ大量に受け入れてもらうことではなく、国内の経済開発を刺激することなのかもしれない。

今が我々にとっての「東アジア式」地域統合を認識する本当の始まりである。

## 参考文献

青木 K 『AFTA : ASEAN 経済統合の実状と展望』、JETRO、(2001 年)

Findray A.M. 『The Changing Course of International Migration (国際的な人の移動の変化する針路)』の「新しい技術、高水準の労働移動及び頭脳流出の概念」、OECD、パリ (1993 年)

Findlay A.M. 『From Brain Exchange to Brain Gain: Policy Implication for the UK of recent trends in Skilled Migration from Developing countries (頭脳交流から頭脳獲得まで: 発展途上国からの熟練労働者の移動の最近の傾向が持つイギリスにとっての政策的意味)」、ILO 国際移動部作成の報告書、ジュネーブ (2001 年)

井口 『Determinants of Intra-Regional Migration and Effects of Economic Partnership Agreements in East Asia (東アジアにおける域内の人口移動の決定要因及び経済連携協定の影響)』、国際労使関係協会 (IIRA) の会議 (2004 年 6 月ソウル) 向けに作成された論文 (2004 年)

井口 『The movement of the Highly Skilled in Asia-Present Situation and Future prospects- (アジアにおける高度熟練労働者の移動 - 現状及び将来の展望-)」、アジアにおける国際的な人の移動及び労働市場に関するワークショップ (2002 年 2 月 5-6 日) で発表された論文 (2002 年)

井口 泰 『International Migration of the Highly Skilled and Migration Policy- Initiatives from Japan and Asia- (高度熟練労働者の国際的な移動及び移民政策 - 日本とアジアの構想-) OECD (科学技術産業局 (DSTI)/教育雇用労働社会問題局 (DEELSA) 主催の『International Mobility of Highly Skilled workers: from Statistical Analysis to Formulation of Policies (高度熟練労働者の国際的な移動: 統計的分析から政策立案まで)』についてのセミナー (パリ、2001 年 6 月 11-12 日) で発表された論文 (2001 年)

井口 泰 『International Migration and Labor Market (国際的な人の移動及び労働市場)』日本労働研究機構 (1997 年)

井口 泰 及び Sho Kou 『Determinants of the Movement of the Highly Skilled- An Analysis on student migration from China to Japan- (高度熟練労働者の移動の決定要因 - 中国から日本への学生の移動の分析-)』、関西学院大学経済季刊誌第 57 巻第 3 号、2003 年 12 月 (2003 年)

『World Migration (世界の人の移動)』、国際移住機関 (IOM) の報告書、ジュネーブ (2003 年)

- ・ OECD 『Employment Outlook (雇用見通し)』 第 5 章、外国人の雇用: OECD 諸国における見通しと問題、パリ (2001 年 a)

- ・ OECD 『Trends in International Migration (国際的な人の移動の傾向)』、パリ (2000 年 a、2001 年 b)

- ・ OECD 『OECD Science, Technology and Industry Score board- Towards a knowledge-Based Economy (OECD 科学、技術及び産業の得点表示板 - 知識に基づいた経済に向けて)』、パリ (2001 年 c)



# 基 調 報 告

---

## REGIONAL PATTERNS OF INTERNATIONAL CO-OPERATION ON MIGRATION ISSUES IN ASIA, PRESENT AND FUTURE: AUSTRALIA

アジアの移民問題における  
国際協力の地域パターン  
その現在と未来

By

Graeme John Hugo  
Federation Fellow  
Professor of Geography and  
Director of the National Centre for Social  
Applications of GIS  
The University of Adelaide

## 序文

オーストラリアには、ほとんどの国より長い計画的移民政策の歴史がある。約 112 か国からそれぞれ 1,000 人を超える移民を受け入れているように、世界の大部分の国と移民を通じた深いつながりを有しており、また、人口の 23%が外国生まれという、移民から受ける恩恵は他のほとんどの国より大きい。このため、この 50 年間、オーストラリアが、移民及び植民問題を専門に扱う独立した連邦政府機関である移民省を設置していることは驚くべきことではない。また、移民問題に関し、2 国間及び多国間レベルでの合意、話し合いに大きく関わってきた。他の OECD 諸国とともに 2 国間及び多国間レベルでの移民問題に取り組んできた長い歴史がある。例えば、2003 年、オーストラリアは、欧州、北米、オーストラリアにおける亡命、難民、移民政策に関する政府間会議 (IGC) に深く関係し、2003 年 4 月、「協力のための課題」(Rizvi 2003 年、66) と題し、欧州連合との共同声明を再確認した。この論文においては、アジア地域の国際的な人の移動に関する地域協力におけるオーストラリアの最近の取組について簡単に説明している。

## 背景

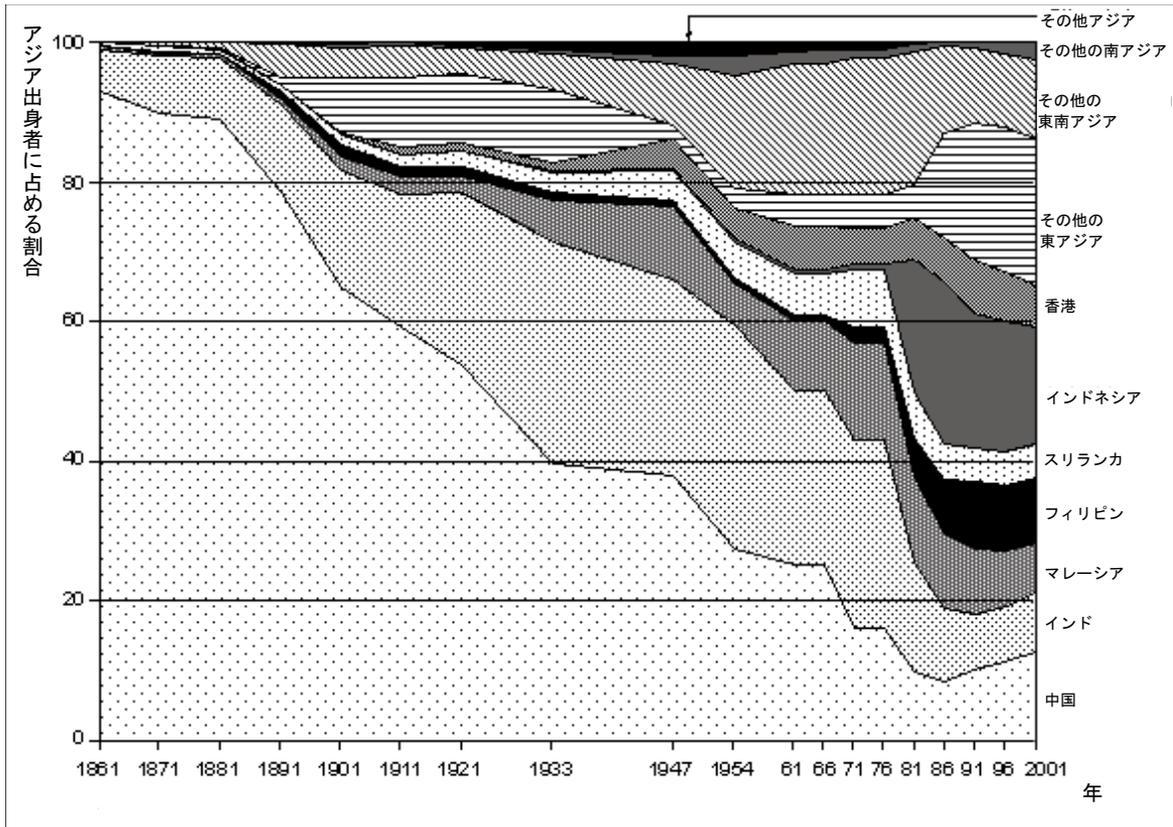
アジアからオーストラリアへの移民は 1970 年代に劇的に変化した。この 10 年の間に、移民の受入れに当たって、非ヨーロッパ系の人々を差別的に取り扱う悪名高い白豪政策 (Price 1974 年) に終止符が打たれた。この結果、表 1 に示すように、オーストラリアが受け入れた入植者のうちアジア人が占める割合が大幅に増加した。当初は、旧インドシナからの難民及び人道的理由による入植者が中心であったが、図 1 のとおり、最近 30 年間の国籍別の特徴は多様になってきているとはいえ、現在、その他のアジア諸国からの受入れが主流になっている。

表 1. オーストラリアにおけるアジア出身者の推移 (1861-2001年)

| 国勢調査年 | アジア生まれ | 外国生まれに占める割合 | オーストラリア全人口に占める割合 | 次の国勢調査までの年間増加率 | 国勢調査年 | アジア生まれ  | 外国生まれに占める割合 | オーストラリア全人口に占める割合 | 次の国勢調査までの年間増加率 |
|-------|--------|-------------|------------------|----------------|-------|---------|-------------|------------------|----------------|
| 1861  | 41,892 | 5.79        | 3.63             |                | 1961  | 57,490  | 3.23        | 0.55             | +6.21          |
| 1871  | 32,057 | 4.15        | 1.93             | -2.64          | 1966  | 71,383  | 3.35        | 0.62             | +4.42          |
| 1881  | 43,251 | 5.23        | 1.92             | +3.04          | 1971  | 107,753 | 4.18        | 0.84             | +8.58          |
| 1891  | 45,670 | 4.53        | 1.44             | +0.54          | 1976  | 152,159 | 5.60        | 1.12             | +7.14          |
| 1901  | 45,533 | 5.23        | 1.21             | -0.03          | 1981  | 264,044 | 8.79        | 1.78             | +11.65         |
| 1911  | 35,040 | 4.60        | 0.79             | -2.59          | 1986  | 413,158 | 12.72       | 2.69             | +9.37          |
| 1921  | 28,143 | 3.34        | 0.52             | -2.17          | 1991  | 687,850 | 18.32       | 4.17             | +10.73         |
| 1933  | 21,521 | 2.38        | 0.32             | -2.21          | 1996  | 856,144 | 21.91       | 5.00             | +4.47          |
| 1947  | 19,563 | 3.89        | 0.38             | -0.68          | 2001  | 980,036 | 23.87       | 5.53             | +2.74          |
| 1954  | 37,704 | 2.93        | 0.42             | +9.83          |       |         |             |                  |                |

出典: Price 他、1984 年、オーストラリアの国勢調査

図 1. オーストラリアにおけるアジア系移民の出身国 (1861-2001年) (%)



出典: Price 他、1984年、オーストラリアの国勢調査 1986-2001年

しかしながら、比較的最近になるまで、移民に関するオーストラリアとアジアとの相互交流は、ほとんど二国間によるものであった。ただし、例外もある。最も重要な地域間の人の移動に関する合意の1つは、1950年代におけるコロンボ計画（アジア地域における留学生に関する計画）によってもたらされた。この計画によって、その後数年間でアジアの学生が数百人、勉強のため渡豪した。その後数十年間、重要な多国間の関係は、比較的最近になるまで限定されたものであった。唯一の例外は「合法出国計画」である。これは、ベトナム難民がやむを得ず密輸の助けを借りることのないよう、いくつかの受入れ国に対して合法的に受け入れさせるための取決めであった。この20年間において、アジア地域における国際的な人の移動の規模及び重要性は大幅に増加している（表2）。現在、アジア地域のすべての国が、大規模な人口流入、流出、又はその両方の影響を受けており、オーストラリアへの移住の増加は、こうした変化の1要素に過ぎない。皮肉にも、このように純粋に国際的である地域において、国際的な人の移動に関する2国間及び多国間協力の発展は遅い。この論文は、近年、オーストラリアが関わってきた地域間協力における最も重要な展開の2つに焦点を当てている。それは、この地域における国際的な人の移動に特徴的な商用目的の移動及び不法入国である。

表2. オーストラリアにおける居住国/主な出身国/目的地別の入国/出国（1975、1998-1999、2002-03年）

|        | 1975      |         |      | 1998-1999 |           |      | 2002-03   |           |      |
|--------|-----------|---------|------|-----------|-----------|------|-----------|-----------|------|
|        | 合計        | うちアジア   |      | 合計        | うちアジア     |      | 合計        | うちアジア     |      |
|        | 数         | 数       | %    | 数         | 数         | %    | 数         | 数         | %    |
| 短期入国*  | 516,023   | 72,325  | 14.0 | 4,288,027 | 1,769,494 | 41.3 | 4,662,917 | 1,832,176 | 39.3 |
| 長期入国   | 78,210    | 5,756   | 7.4  | 187,802   | 75,028    | 40.0 | 281,429   | 132,867   | 47.2 |
| 永住者    | 54,117    | 8,566   | 15.8 | 84,143    | 27,119    | 32.2 | 94,929    | 35,603    | 37.5 |
| 入国合計   | 648,350   | 86,647  | 13.4 | 4,559,972 | 1,871,641 | 41.0 | 5,039,275 | 2,000,646 | 39.7 |
| 短期出国** | 911,815   | 172,964 | 19.0 | 3,188,692 | 431,407   | 13.5 | 3,391,638 | 516,069   | 15.2 |
| 長期出国   | 89,732    | 6,088   | 6.8  | 140,281   | 40,029    | 28.5 | 172,722   | 55,349    | 32.0 |
| 永久出国   | 29,084    | 487     | 1.7  | 35,181    | 5,622     | 16.0 | 50,949    | 8,141     | 16.0 |
| 出国合計   | 1,030,631 | 179,539 | 17.4 | 3,364,154 | 477,058   | 14.2 | 3,615,309 | 579,559   | 16.0 |

\* 短期訪問者の入国

\*\* 短期居住者の出国

出典： オーストラリア統計局（ABS）「出入国」公報、移民多文化問題省（DIMA）移動データベース、移民多文化先住民関係省（DIMIA）、未発表データ

## APEC ビジネス・トラベル・カード計画

グローバル化を決定づける 1 つの要素は、国際金融の流れ、貿易、投資の増大に関連した商用目的の人の移動の活発化である。地域における貿易及び投資を促進するため、APEC（アジア太平洋経済協力会議）は、1996年11月のフィリピン・スービック湾における会合で、オーストラリアを招集者とする APEC ビジネス・モビリティ・グループ（BMG）を設立した。APEC の主な目的の 1 つは、地域の経済成長を刺激し、自由貿易の流れに対する障壁を減らすことである。APEC 及び各国政府が直面している課題は、国家の安全及び国境の保全を損なうことなくこれを行う方法を見つけることである。BMG の仕事は、APEC 域内の商用目的の人の移動に対する障壁を撤廃することにより、こうしたプロセスを支援することであった（Rizvi 2003 年、34）。

BMG は 1997 年に活動を開始し、以下のような具体的な目標を掲げた（DIMIA 2003 年、1）。

- 商用の旅行者向け短期入国制度の単純化
- 一時的な就労を目的とする熟練労働者向けの審査の簡素化
- スムーズな入国を可能とするための透明な規制制度の整備

BMG は、APEC 貿易・投資委員会に置かれる 12 の専門作業部会の 1 つである。BMG には全 21 か国から代表が出席し、毎年 3 回会合を開く。各国代表は、主に上級レベルの移民担当者である。初代の招集者兼議長は、オーストラリア移民多文化先住民関係省（DIMIA）の副長官であったが、オーストラリアがこの分野における相当な専門知識を有していることから、オーストラリアは終身議長国となった。委員会の議長は持ち回りというのが恒例の APEC において、このことは異例である。しかしながら、他の参加国メンバーがオーストラリアに議長を続けるよう強く求めたのである。委員会のメンバーは多少の変動はあるものの非常に安定しており、また、強力な実用的

関係が形成され、このことにより成功につながっているものと思われる。毎年 3 回の会合を開いた後、招集者は APEC 貿易・投資委員会に詳細な報告書を提出している。

BMG による重要な構想は、APEC ビジネス・トラベル・カード計画の創設であったが、現在、BMG に代わってオーストラリアが管理している。これは、カード保持者による参加国への入国を容易にし、ビジネス旅行の手続きを柔軟にし、参加国への入国ビザ及び許可申請手続きに要する時間と費用を削減するという構想である。

このカードは、本人からの申請に基づき、以下の基準を満たす者に対して発行される。

- 申請者は、参加国のパスポートを保持していなければならない。ただし、香港（中国）については、特例としてカード申請者は永住者でなければならない。
- 申請者は、貿易及び投資の目的で域内を頻繁に往来する正当なビジネスマンであることを証明しなければならない。
- 申請者は、有罪の判決を受けたり、又は告訴されて係争中であつたりしてはならない。
- 国内の主要な商業機関（商工会議所等）の承認を得ることを求める国もある。

有効なカードを保持するビジネスマンは、参加国への最長 90 日間の入国・滞在を複数回行うことが認められる。これにより、入国許可又はビザの申請をする必要がなく、パスポートにビザのラベルが貼られることもない。カードを入手するためには、1 種類の用紙に記入するだけである。カードは 3 年間有効である。大きさはクレジットカードと同じである。国際空港での入国審査の際には、APEC と記された専用レーンを通ることにより、簡素で迅速な審査を受けられる。

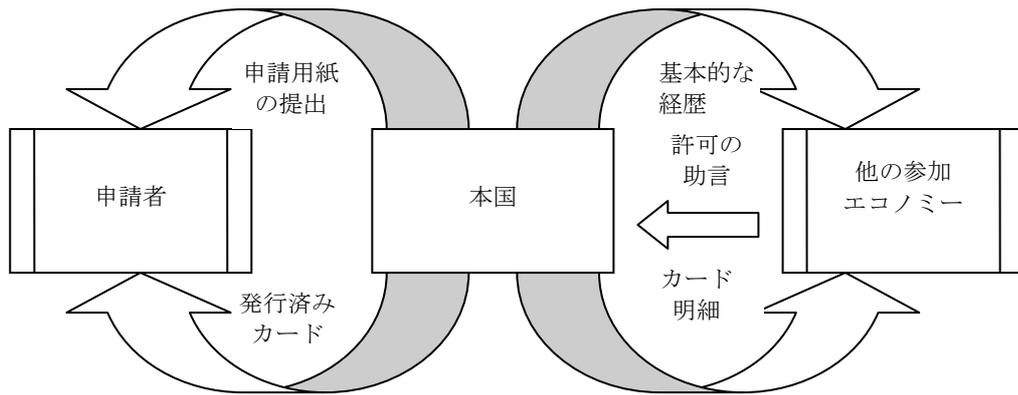
カード申請者の詳細な情報は、申請者の本国政府によって綿密に審査された後、事前承認のため各参加国に対して電子的な方法により送付される。参加国はそれぞれ、申請者に関する詳細な情報を各国の警戒リスト及びその他の入国者の確認に使用するデータベースと照合する。この時初めて申請者の事前審査が終了する。信用証明書類が十分に照合されるよう、送出国及び受入れ国双方が申請者を「二重審査」するため、各国に対して高度な保証が提供される。今日まで、このシステムにおける不正行為は発生していない。いかなる受入れ国も、単独の判断により、理由を述べることなく事前審査を拒否する権利を留保する。BMG は、国内における同計画の実施及び管理の枠組みを提供するための一連の原則、手順、基準（「ABTC 運用の枠組み」）を開発した。

図 2 及び図 3 にシステムの運用方法を示す。システムは、BMG に代わってオーストラリア移民多文化先住民関係省（DIMIA）が維持しているキャンベラのデータベースに収集されている。システムに参加するエコノミー（member economies）はすべて、自国民に関する入力済みデータを管理し、誰が入国可能であるか最終的な発言権を持つ。システムは、すべての参加エコノミーが完全に利用することが可能な完全に共有されたデータベースである。図 2 に示すように、申請者は、申請用紙に必要事項を記入し提出する。オーストラリアの申請用紙を付表 A として添付するが、各国の用紙もこれと似たものである。次に、申請者の本人確認のために本国のデータベースとの

照合が行われる。その後、申請書が、システムを通して他の参加エコノミーに送付され、そこで照合を受け、許可が認められる場合はデータベースに報告が返される。BMG の採用した最優良事例の基準では、この処理にかかる時間は最長 3 週間である。しかし、この基準を満たすのがまだ難しい国もある。結局、これは事前に入国申請書を審査するものである。到着次第、カード保持者はカードだけでなく有効なパスポートを提出することが必要であり、2 つの書類の情報は一致しなければならない。

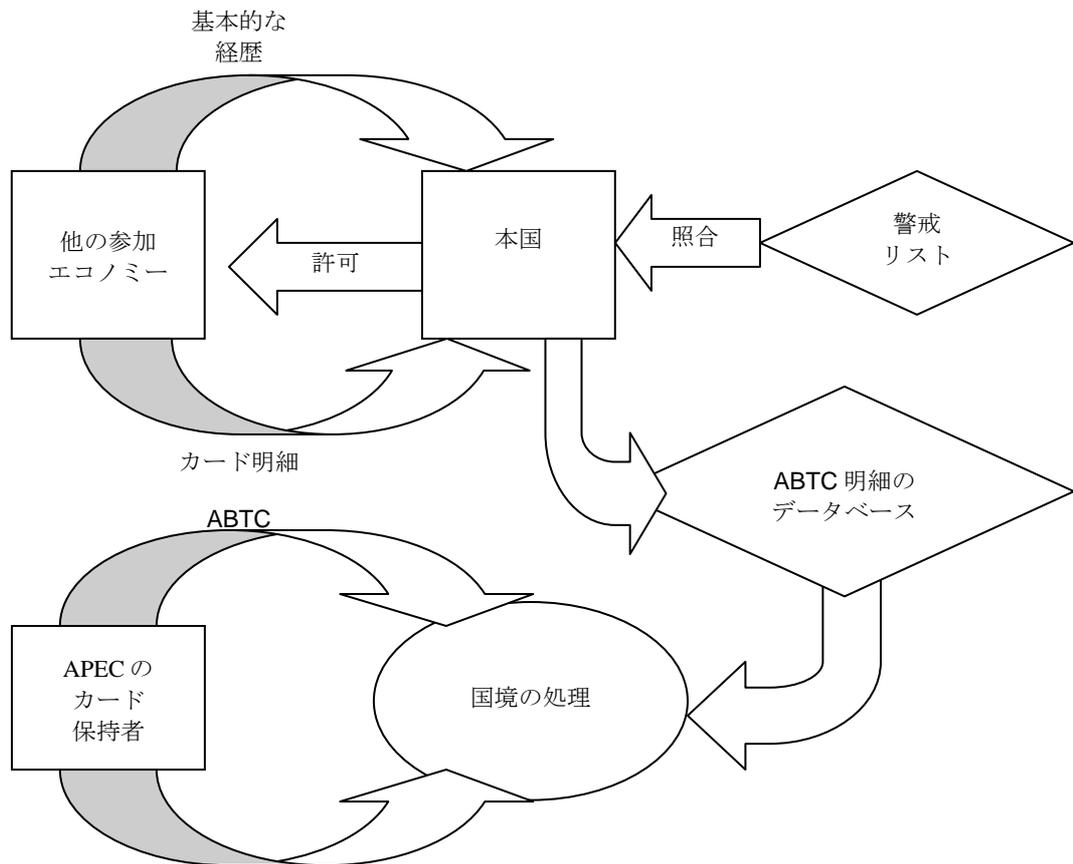
カードを図 4 に示す。域内のすべてのエコノミーにおいて使用することができるよう、現在のカードの技術水準はかなり低い。将来的にはあり得るが、現在はスマートカードの技術が組み込まれていないし、チップも埋め込まれていない。裏面には、機械読取式コードが貼られ、紫外線及びホログラムにより識別可能な情報が記載されている。ほとんどのカードはシドニーの工場で作成されている。カードの表面には、保持者の名前、性別、誕生日、有効期限、文書番号、写真が記載されている。裏面には、パスポートの明細、カードが有効とされた国、機械読取式コードが記載されている。渡航予定先国の承認が長期にわたり遅延している場合、暫定カードが発行されることがある。

図2：APECビジネス・トラベル・カード計画：本国の申請者の審査



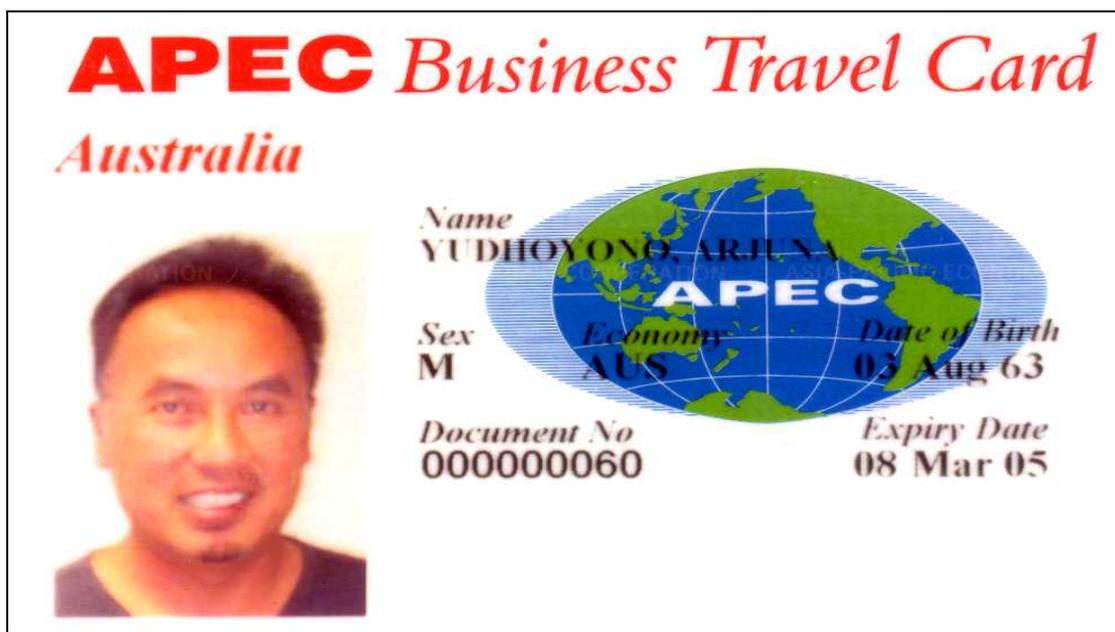
出典： APEC ビジネス・モビリティ・グループ

図3：APECビジネス・トラベル・カード計画：他のエコノミーからの申請者の審査



出典： APEC ビジネス・モビリティ・グループ

図4：APECビジネス・トラベル・カード



当初、同計画は、深刻な人口移動を経験している APEC 加盟 3 개국（韓国、フィリピン、オーストラリア）において、1997 年に試験的に運用された。評価段階として 1 年以上かかり、1997 年 3 月に恒久ベースで運用を開始した。2003 年末には、参加エコノミー数は APEC 加盟エコノミー 21 のうち 15 エコノミー（オーストラリア、ブルネイ・ダルサラーム、チリ、中国、香港（中国）、インドネシア、日本、韓国、マレーシア、ニュージーランド、ペルー、フィリピン、チャイニーズ・タイペイ、シンガポール、タイ）となった。また、近い将来、残りの 6 か国の参加も予想されている（DIMIA 2003 年、2）。さらに、すべての APEC 加盟エコノミーが参加しているわけではないが、以下の事項のうち 1 つ以上を実施するため最善の努力を行うことが、すべてのエコノミーにおいて合意されている（Rizvi 2003 年、33）。

- ビジネスマンに対するビザ除外・免除の制度
- APEC ビジネス・トラベル・カード計画への参加
- ビジネスマン向け最低 3 年間の数次ビザ

すべての APEC 加盟エコノミーはこれらのうち少なくとも 1 つを実施している。

同計画の成功は、APEC の加盟国の指導者から「パスファインダー・イニシアティブ」の手本と認められている。パスファインダー・イニシアティブは、現在、APEC における他のプロジェクトにおいても利用されている。この手法は、すべての参加エコノミーが合意し、かつ技術的に可能なもののみを実施するという通常の「共通項」を求めるのではなく、いくつかの構想をより迅速に進めることのできる国において先行的に実施し、さらなる実施拡大へ弾みをつけるようにする。その特徴は以下のとおりである。

- 実行可能性を証明するため 2、3 か国が試験的に実施

- 信頼性及び運用力を構築するための開放・協力的な手法
- 実施を促進するための技術援助、訓練、立ち上げ資金の提供

2004年1月28日現在、有効な APEC ビジネス・トラベル・カードの枚数は 7,720 枚に上っている。表 2 は、域内のエコノミーにおける配布状況を示している。2004 年初めには、有効なカードの 40%以上をオーストラリアが占める見込みである。これは、オーストラリアが実施している重要な広報活動<sup>1</sup>の成果でもある。また、オーストラリアは、この計画の最も初期の段階から参加し、発足時からプログラムの招集者及び管理者を務めている。さらに、オーストラリアにおけるカード取得手続きは、例えば日本よりずっと単純である。日本においてカードは、総売上高が 5,000 万ドルを越える企業に雇用されている者であって、商工会議所から承認を受けたもののみ与えられる。韓国及び香港（中国）もオーストラリアと同様、この計画を主に利用しているエコノミーである。これらのエコノミーは、初期の段階から計画に参加している。移民担当官及びビジネスマンの双方がこのシステムにおいて経験を積み、システムに対する信頼性を高めるためにはある一定の時間が必要である。

表 2：有効な APEC ビジネス・トラベル・カードの枚数（2004年1月28日）

|             |       |
|-------------|-------|
| オーストラリア     | 3,498 |
| チリ          | 79    |
| チャイニーズ・タイペイ | 363   |
| 香港（中国）      | 1,160 |
| 日本          | 321   |
| マレーシア       | 107   |
| ニュージーランド    | 178   |
| ペルー         | 18    |
| フィリピン       | 164   |
| 韓国          | 1,598 |
| タイ          | 234   |
| 合計          | 7,720 |

出典： ビジネス・モビリティ・グループ、未発表データ

## その他の BMG 活動

BMG は、APEC 域内の他のエコノミーの企業に転勤する重役、マネージャー、専門家のための暫定的な居住許可の申請及び更新を処理するための基準についても合意（Rizvi 2003 年、33）した。

ほとんどすべての APEC 諸国がこの基準を満たしていると報告されている。BMG の重要な務めは、地域全体において国際的な出入国を可能とする体制を構築することである。採用した戦略は、まず APEC のすべてのエコノミーが合意する基準を設定した上で、域内の先進及び発展途上エコ

<sup>1</sup> 例えば最近の促進キャンペーンで、オーストラリア企業最大手500社に構想の詳細を送った。

ノミーの双方においてこれらの基準を実施するというものである。このため、以下に関する詳細な基準の作成及び合意に加えて、

- 短期の商用目的旅行者の移動
- 企業内転勤者及び専門家に関する一時的な居住

以下の基準についても作成及び合意している。

- 一時的な旅行計画に関する情報提供
- 渡航文書の検査、作成、偽造
- 研修の充実、業務の簡素化を通して、専門的な出入国管理サービスを開発するプロジェクト
- 事前旅客情報（API）システムの導入

また、以下の基準についても立案しているところである。

- 作業部会を通じた渡航文書の安全性の改善
- 出入国管理関連の立法インフラの整備（DIMIA 2003年、7）
- 盗難・不正文書及び要注意人物の発見に係る国境管理当局の能力強化を図るための試験的な「地域移動警戒システム」の構築

APEC ビジネス・モビリティ・グループに関する業務概要の詳細はウェブサイト（[www.businessmobility.org](http://www.businessmobility.org)）により入手できる。

この分野における最も重要な進展の1つは、API（事前旅客情報）システムの実施である。このシステムは、出発（空）港の飛行機及び船の搭乗のチェックイン地点において照合を行うことにより、目的国に到着する前に全乗客の審査を行うことができるようにするものである。2003年、この分野において以下のことが達成された（Rizvi 2003年、33-34）。

- APIシステム実施に関する基準が合意された。
- システム実施のため、13のエコノミーは、それぞれの能力及びニーズを評価するのに役立つよう実行可能性に係る調査を実施することに合意した。
- 7のエコノミーは、API実施に係る約束をしているか、又は、既に実施している。

APIシステムにより、国境管理当局は、入国予定の者を事前に予告し、その者に関する詳細な情報を事前に審査し、関連した警戒リストと照合できるようになる。これは、信用証明書類の確認がとれるまでは、特に問題があるとされた者は到着した時点で送り返す、又は、出発（空）港における搭乗を阻止することさえできることを意味する。このシステムは、国際的な航空会社の予約システムを利用している。オーストラリアは、2003年1月、強制的な事前旅客審査（APP）システムを導入した。APPは、旅客データの提供をすべての航空会社に義務づけるものである。このシステムは、出発地点において、搭乗予定の個人の名前をオーストラリアのビザのデータベース及び警戒リストと照合し、即時に搭乗命令を自動的に発出する機能を有している。

BMG は、APEC 諸国において API をできるだけ迅速に実施するための実施計画を作成した（2003 年 5 月）。この計画は、APEC ビジネス・トラベル・カード計画の導入に利用されたシステムに従っている。すなわち、

- 第 1 段階: API 実施のための共通基準の採用
- 第 2 段階: インフラ整備の状況を把握するための API 実行可能性調査の実施
- 第 3 段階: 実施

第 1 段階は 2003 年に達成された。マレーシア、タイ、フィリピン、インドネシア、韓国において実行可能性の調査が行われており、来年、さらに 8 つのエコノミーでも調査が終了する。第 3 段階の実施については、カナダ、メキシコ、アメリカ、ニュージーランド、オーストラリアにおいて行われている。

BMG のもう 1 つの主要な計画は、警察官、出入国審査官及び税関職員を育成するための研修制度の創設である。移民管理をより効果的に行うためには、特にコンピュータ・システム分野において、適切なインフラ整備を十分に推進していく必要があるのは明らかである。しかしながら、同様に人的資源の開発も非常に重要であり、出入国審査の専門家の育成は極めて重要である。APEC は、この分野において研修活動の大部分に関わっている。特に、シンガポールなどいくつかの国で進められている生物測定学を応用した身元確認及び照合の導入とともに、これらの専門家に対する需要は、おそらく増大し続けるだろう。BMG は、職員の育成について目指すべき詳細な基準を作成している。

## 人の密輸・不法移民及び国境を越える犯罪に関する閣僚会議

アジア地域における人の密輸、人身売買、不法入国の規模及び深刻さの増大により、これらを撲滅するための 2 国間及び多国間の構想がいくつも打ち出されている。最も包括的かつ重要な構想の 1 つは、インドネシアとオーストラリアの外相が、2002 年 2 月 26-28 日及び 2003 年 4 月 28-30 日、バリで開催した「人の密輸・不法移民及び国境を越える犯罪に関する閣僚会議（MCPSTPRTC）」である。この会議は、この分野における 2 国間及び地域協力の補完及び強化を目指すもので、「バリ・プロセス」と呼ばれるようになった<sup>2</sup>。第 1 回目の会合には、世界的にも地域的にもこの問題の深刻さが増大していることを反映して、オブザーバーとして出席した多くの国及び機関<sup>3</sup>に加えて、地域のほとんどすべての国が参加した。問題の性質及び重要性、対処方

<sup>2</sup> インドネシア及びオーストラリアに加えて、アフガニスタン、バングラデシュ、ブータン、ブルネイ・ダルサラーム、カンボジア、中国、北朝鮮、フィジー、フランス、インド、イラン、日本、ヨルダン、キリバス、ラオス、マレーシア、モンゴル、ミャンマー、ナウル、ネパール、ニュージーランド、パキスタン、パラウ、パプアニューギニア、フィリピン、韓国、サモア、シンガポール、ソロモン諸島、スリランカ、シリア、タイ、トルコ、国連東チモール暫定行政機構（UNTAET）、バヌアツ、ベトナム、国際移住機構（IOM）及び国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）。

<sup>3</sup> オーストラリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フィンランド、ドイツ、イタリア、オランダ、ノルウェー、ロシア連邦、スペイン、スウェーデン、スイス、イギリス、アメリカ、東南アジア諸国連合（ASEAN）事務局、太平洋諸国フォーラム事務局、欧州連合（EU）、国連開発計画（UNDP）、世界銀行、アジア開発銀行、政府間会議（IGC）、

針、2 国間及び多国間の協力の必要性についての合意が形成された。閣僚たちは、以下の項目の実現に向けて努力することに合意した。

- 地域内において情報及び知識をより効果的に共有する仕組みの開発
- 司法当局間の協力の強化
- 国境及びビザ制度における協力の強化
- 密輸及び人身売買に対する一般大衆向け啓発活動の強化
- 不法入国を思いとどまらせる戦略として、入国者を送り返す実効性を高めるための適切な協定の締結
- 不法移民の国籍を随時、立証・確認することができる体制の強化
- 女性及び子どもを含む人の密輸、人身売買、その他の不法移民問題に対応するための地域における技術的能力の改善

閣僚たちは、地域閣僚会議による勧告を実施するためのフォローアップの仕組み、地域においてこの問題に対処するための協力活動を導入した。特に、地域閣僚会議においては、専門家による特別グループが 2 つ設置された。

- グループ I ニュージーランドを調整役として、地域的及び国際的な協力の促進を目的として設立された。
- グループ II タイを調整役として、各国による政策立案、立法準備、法執行の強化の支援を目的として設立された。

これらのグループは、1 年後に開催される次の閣僚会議において、その活動状況を報告することとされた。

これを受けて、第 2 回地域閣僚会議が開催され、第 1 回の参加国のほとんどが出席した。2 つのグループがそれぞれ活動報告を行い、両グループとも行動計画の草案を作成した。2 つのグループの活動に加えて、バリ・プロセスによって、以下のような地域的な進展が図られたことが確認された。

- 国の立法措置の進展
- 人の密輸及び人身売買を犯罪とみなすこと
- 情報交換に関する申し合わせに係る 2 国間の覚書の合意
- 国内法施行手続きの強化
- 国境管理に関する体制整備

第 2 回会合においては、第 1 回会合の勧告が繰り返され、強化された。当初の目的では、勧告のフォローアップを行うため、第 2 回バリ会議において、既存の 2 国間、地域間及び国際的な枠組みに移行すべき事項を提示することを目的としていた。しかし、行動計画の実施のため、2 つの

---

国際刑事警察機構（INTERPOL）、赤十字国際委員会、国際赤十字・赤新月社連盟、国際労働機関（ILO）、国連麻薬統制犯罪防止オフィス。

特別グループの継続が決まった。1年後に見直しを行い、2-3年のうちに再度、閣僚会議を召集し、進展状況を確認し、さらなるフォローアップに必要な指示を加えることになった。

## 結論

人の移動を管理することは、グローバル化及び国際的な人の移動が大幅に増加している現代において、各国が直面している大きな課題の1つである。人の移動は、貿易及び投資の増加を通して各国が恩恵を受けていることの当然の帰結である。しかしながら、各国が、有益と考える移動を促進し、奨励しようとするれば、それを国益と考えない国際的な圧力にも直面する。このため、人の移動を管理することに多くの国が強い関心を持つようになった。しかしながら、たいいていの国は、人の移動を管理した経験はほとんどない。移動管理システムを成功させる基礎となる制度の開発、政策及びプログラムの立案及び実施、研究及び情報の基盤、移民及び移住に詳しい数世代に渡る専門家の長い歴史があるのは、アジア地域ではオーストラリアやニュージーランドなどのわずか2、3か国である。ほとんどの国では、大規模な人の流出及び流入は比較的新しい現象であり、これを管理する資源は限られている。

近年、アジアにおける人の移動に関する多くの地域会議、特に、不法入国の増加を扱う会議における共通のテーマは、人の移動を適切に管理するための国際協力（2国間及び多国間の）の必要性である。これらの要請にも関わらず、話だけでなく実際に機能している国際協力の数は限られている。この論文では、この地域における2、3の事例のうちの1つについて取り上げた。この事例は、たとえ地域内の限られた数の国のためのものであっても、また、比較的恵まれた少数の旅行者のためのものであっても、話し合いのレベルだけでなく運用レベルにおいての合意及び協力が必要であった。しかしながら、この経験から多くの勇気づけられる教訓が得られることは明白であり、それらを以下にまとめた。

1つの明らかな教訓は、協力の醸成には時間がかかるということである。手っ取り早い解決策などない。APEC ビジネス・トラベル・カード・プログラムは少数の国での実行可能性の調査から始まり、域内の他の国々に着実に広がった。各国間の信用と信頼の醸成に多くが費やされている。出入国に関する運用レベルの協力には時間がかかり、これを2国間又は多国間の協力の重要な要素にしなければならない。ビジネス・トラベル・カード制度の参加国が増え、ビジネス旅行者の利用が増えるにつれ、協力が弾みがついている。

もう1つ学んだことは、BMGが非常に具体的かつ限定的な目的を掲げて活動を開始し、その目的を達成した後、活動範囲をさらに大幅に拡大したという事実に関係している。ここに重要な教訓がある。広範で大規模な範囲の合意を得ようとするよりも、限定的で非常に具体的な運用目的についての意見の一致を得る方がずっと簡単である。ビジネス・トラベル・カードの場合、必要とされる協力の水準は比較的小さく、国境の保全を脅かすものではない。しかし、ひとたび各国

が協力することに利益があることを悟れば、範囲を拡大することができる。こうしたことから、BMG の活動範囲を API システムにまで広げ、専門の出入国管理官及びインフラを向上させることで、出入国管理の対象範囲を大幅に拡大し、比較的少数のエリートのビジネス旅行者から、より幅広い移動のグループを含めるようになった。しかしながら、それまでのビジネス・トラベル・カードに関する努力なしには、その後の計画は起こりえなかつただろう。

協力活動の発展における 3 段階の戦略は功を奏しているようである。

- 特定のシステムを実施するための一連の原則及び共通基準について合意に達した最初の話し合いの段階
- 個別の課題及び問題を説明できるように、各国における実行可能性の調査を実施する段階
- システムの実施の段階

明らかにこの方法はもっと広範囲に利用できる。

もう 1 つの重要な原則は、システムはすべて、全参加国の資力の範囲内で導入しており、スタッフの研修及び適切なインフラの購入・設置を支援するための資金が利用できるようになっている。この場合、長期間の実施が認められている。他の国より先に戦略を実施する国もあるが、長期的にはすべての国がこのシステムを採用するということの意味している。

高性能のコンピューターに基づいた情報システムが出入国管理政策には欠くことのできないことは明白である。ビジネス・トラベル・カードシステムの場合、関与する数はかなり少ないが、すべての参加エコノミーが利用できるようなシステムを開発するのは可能である。実際には、活動が非常に増えており、2005 年にシステムのアップグレードが必要になると思われる。そのエコノミーの開発レベルに関わらず、高性能のコンピュータ・システムが、各国にとって出入国管理を向上させる実質的な機会を与えているのは明らかである。これらのシステムは、出入国管理に関してより大きな自信を各国に与えることが可能であり、従って、各国に善意の理由による移動をもっと認めることに関しても、より大きな自信を与える可能性がある。この点で、API 計画を見守るのは興味深いだろう。航空会社の国際線のブッキングで既に使われているシステムを利用するのは賢い方法であり、出入国管理で各国により大きな自信を与えうる可能性を提供している。

ここで強調しなければならないもう 1 つの教訓は、人の移動の長い歴史及び実際に発展した文化を持つオーストラリアのような国の長い経験、開発された制度、専門的知識というのが、人の移動の歴史及び経験が限られている国におけるより良いシステムの開発を短縮するのに十分に利用されているという事実が BMG の成功に大きく影響している点である。このことは、非常に重要であり、信頼、協力、平等、長期の関係にある他の国の出入国管理の改善を迅速に進めるのに役立つ豊富な知識を有する国が存在することを認識する必要がある。実は、社会制度だけでなく行政及び官僚制度についても、人の移動に関する長年に渡り開発された文化を持つ国もあれば、ない国もある。この分野における各国間の協力の一部はこの知識と専門技術の移転でなければならない。

出入国管理の強化を達成するため、スタッフの研修及びインフラの整備の分野で低開発国を支援する必要がある。出入国に関する国際協力、各国、2 国間、多国間の出入国管理の改善における体制の整備は出入国政策の改革には絶対に欠かせない。

以上をまとめると、APEC ビジネス・モビリティ・グループの経験は、一見するよりずっと広範囲な関連性がある。明らかに、カードは、移動の機会が非常に多いエリートに直接的な影響を与えるが、各国の貿易及び投資の増加に与える影響の方がずっと広範囲なものになりうる。現代の国際的な出入国システムは、国際旅行及び入国がどんどん促進されている高所得の熟練したエリート・ビジネスマンと、国際的な人の移動に関する受入れ国の規制が一層強化されているより大量で貧しく教育水準の低いグループの二極にはっきりと分かれている。(Castles 及び Miller 1998 年)。しかし、BMG のビジネス・トラベル・カード実施の経験は、出入国管理における国際協力のより幅広いパターンの基礎を築いた。アジア地域では、国際的な人の移動の分野における運用の協力が成功している例は実は限られている。このプログラムの貴重な経験を考察し、学ぶことが必要である。

## 注記

著者はこの論文の基礎となった情報のほとんどを寛大にも提供して下さったオーストラリア移民多文化先住民関係省の John Ryan 氏、Peter Job 氏、そして特に Ruth Kovacic 氏及び Martin Darley 氏に対し謝意を表す。勿論、この論文に記された意見の責任はこれらの方々ではなく、全て筆者個人に属するものである。

## 付録 A



## Declaration

I declare that:

- I am a business person who makes regular short-term business visits to APEC economies.
- For the purpose of assessing my eligibility for the APEC Business Travel Card I consent to the Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs (DIMIA) to divulge all information in its possession, including the information I have supplied in this application, to any other agency, government authority or body, whether Australian or otherwise, and to investigate, obtain, and inform itself in any matter it thinks fit as to my character including any history of criminal conduct or convictions held by any police service or law enforcement agency, whether State, Territory, Federal, International or that of any other foreign nation.
- I have never been convicted of a crime or offence or been charged with an offence that is waiting legal action (otherwise I will attach details).
- I have never been deported from, removed from or asked to leave, or been refused entry, or otherwise excluded entry from any country (otherwise I will attach details).
- The information provided on this form is complete and accurate.

Declaration signature of applicant (please sign within the box corners in black ink)

Date  /  /

If you are an Australian passport holder, complete this application form and MAIL to:

APEC Business Travel Card Scheme  
Business Employment Section  
Central Office  
Department of Immigration and  
Multicultural and Indigenous Affairs  
PO Box 25  
Belconnen ACT 2616

### Photograph

Please attach (glue) a recent photograph of yourself.

Care should be taken to avoid damaging the photograph. DO NOT use a paper clip as it will damage the photograph.

## APEC Business Travel Card

### What is the card?

The size of a credit card, the APEC Business Travel Card gives accredited business people streamlined entry to participating APEC economies. This occurs through a simple pre-clearance system that allows business people, through a single application, to obtain multiple short-term entry to these economies.

The card means an end to the time consuming need to apply for visas or entry permits and an end to long airport queues on entry.

### Cardholders enjoy:

- pre-cleared entry to participating APEC economies (no need to apply for visas or entry permits)
- multiple short-term entry to these economies; cards are valid for three years
- faster immigration processing on arrival
- entry and exit through special APEC lanes at major airports.

### Who is eligible?

Business people who:

- are passport holders of participating economies
- travel regularly to conduct trade and investment activities in those economies
- have not been convicted of a criminal offence.

Participating economies in the APEC Business Travel Card scheme currently include Australia, Chile, Chinese Taipei, Hong Kong, Japan, Korea, Malaysia, New Zealand, the Philippines and Thailand. Further APEC economies are expected to join the scheme during 2003.

Each economy maintains its right to determine who will enter their economy and to preserve existing conditions of entry.

The card does not replace a passport; cardholders will still need to carry their passports when they travel.

### How to apply

If you are an Australian passport holder, complete the attached application form and send it with a passport-sized photo to:

APEC Business Travel Card Scheme  
Business Employment Section  
Department of Immigration and  
Multicultural and Indigenous Affairs  
PO Box 25  
BELCONNEN ACT 2616

An application fee is payable.

### Further Information

Telephone: +61 2 6264 3338  
Fax: +61 2 6264 3547  
E-mail: [apec@immi.gov.au](mailto:apec@immi.gov.au)

Website: [www.businessmobility.org](http://www.businessmobility.org)

Application for APEC Business Travel Card

### Your personal details (or staple your business card here)

*Business details*

Name of Company/Organisation/Employer

Type of business

Position held

Contact phone  (  ) (  )

Do you agree to DIMIA communicating with you by facsimile, e-mail, or other electronic means?

No

Yes  Give details below

Facsimile number  (  ) (  )

E-mail address

Business address

POSTCODE

Postal address (Your card will be sent to your postal address unless otherwise specified)

POSTCODE

### Your passport details

*Your details exactly as shown on your Australian passport*

Passport number

Expiry date (dd/mm/yy)

Family name

Given names

Nationality

Country of birth

Date of birth (dd/mm/yy)

Sex Male  Female

### Your payment details

Please charge my credit card details as follows for \$A155.00 (including GST)

Mastercard  American Express

Visa  Diners Club

JCB  Expiry date (mm/yy)  /

Card number

Name of cardholder

Signature to authorise payment

Date  /  /

### Other information

Number of trips between APEC economies per year

Average length of trips (days/weeks/months)

How did you hear about the APEC Business Travel Card? (Please tick a box)

Word of mouth  Industry publication

Newspaper  Advertising material

Internet  If so, which site?

Membership of Business/Industry Association (if applicable)

Once this application has been completed please check your details, then read and sign the declaration overleaf

### Office use only

System application number

Date of Receipt  /  /

## 参考文献

オーストラリア統計局 (ABS) 「出入国」様々な問題、ABS、キャンベラ

Castles, S. 及び Miller, M.J.、1998 年。「人の移動の時代: 現代世界における国際的な人口移動」 (第 2 版) マクミラン、ロンドン

共同議長声明、2002 年。人の密輸・不法移民及び関連の国境を越える犯罪に関するパリ閣僚会議、2002 年。

共同議長声明、2003 年。人の密輸・不法移民及び関連の国境を越える犯罪に関する第 2 回地域閣僚会議、パリ、2003 年 4 月 29-30 日。

オーストラリア移民多文化先住民関係省 (DIMIA)、2003 年。APEC ビジネス・トラベル・カード: 運用の枠組み、未発表文書、DIMIA、キャンベラ

オーストラリア移民多文化先住民関係省 (DIMIA)、2003 年。地域貿易促進構想 - APEC ビジネス・トラベル・カード計画、OECD-世界銀行-貿易及び人の移動に関する国際移民機関(IOM)セミナー、国際連合欧州本部 (ジュネーブ)、11 月 12-14 日。

Price, C.A.、1974 年。「そびえ立つ巨大な白い壁 (1836-1888 年)」、オーストラリア国立大学、キャンベラ

Price, C.A. 他、1984 年。「オーストラリア国民の生まれ故郷 1861-1981 年」、人口統計学の研究報告書、No. 13、オーストラリア国立大学、キャンベラ

Rizvi, A.、2003 年。国際移動調査ネットワーク (SOPEMI) 2004 年: オーストラリア。オーストラリア通信員の OECD への研究報告書、11 月。

# 参 考 論 文

---

## COOPERATION IN MANAGING LABOUR MIGRATION IN A GLOBALIZING WORLD

グローバル化が進む世界での  
労働移民管理における協力

By

ILO

# グローバル化が進む世界での労働移民管理における協力

## ILO（国際労働機関）

### 労働移民の増加

過去数十年間に亘り、途上国から先進国への労働移民は増加する傾向にあるが、1998年現在においても先進国の全労働力に占める労働移民の割合は4.2パーセントに過ぎない。経済協力開発機構（OECD）外国人労働力統計に基づき<sup>1</sup>、ILOに加盟する途上国からの移民労働者の数については1988年の840万人から1998年の1730万人へと倍以上に伸びたと考えられる。しかしながら、労働移民の増加は幾つかの国のみに集中しており、こうした増加の大半（途上国からの新たな移民の81パーセント以上）が米国に吸収され、またカナダ、オーストラリア両国を合わせて11パーセントを占めている。欧州連合においても、移民はフランス、ドイツ、イタリア、英国の4か国に集中している。1990年代を通じ、途上国からの移民はOECD各国からの移民を遥かに上回るペースで増加し、1998年までに加盟国の全移民労働者のおよそ57.8パーセントを占めるに至っている。

報告されている全移民の半数近くは途上国間の移民である。実際のところ、就労目的の移民の大半が、賃金格差がそれほど大きくない国家間での移民である。例えば、ハイチからドミニカ共和国、ブルキナ・ファソからコートジボアール、エジプトからヨルダン、インドネシアからマレーシア、アルゼンチンから近隣諸国へ、大量の労働者の移動がみられる。また、アジアでは、毎年約200万人もの労働者が短期間の雇用契約によってアジア地域内外の国々に出稼ぎに行っている。<sup>2</sup>

こうした世界的な規模で進む労働移動については、すべての国がその流れをモニタリングしている訳ではなく、また労働移民に関する報告を寄せている国の数はさらに少ないことから、確実に把握することは難しいが、こうした現象が重要かつ拡大傾向にあることは疑うべくもない。<sup>3</sup> 今日、全世界で8000万人を超える労働移民が存在すると見積もられており、そのうち2800万人が途上国に見出される。ほぼすべての国、特に一部の地域に当てはまることだが、移民人口について正確なデータを把握することは難しいことから、前記の数字についても実際にはさらに多いと思われる。

---

<sup>1</sup>同統計は19のOECD加盟国を対象としたものであり、韓国、チェコ共和国、アイスランド、ハンガリー、メキシコ、ポーランド、トルコなどの新規加盟国は含まれない。

<sup>2</sup>IOM（国際移住機構）ジュネーブによる「World Migration 2003」のAbella, M. 「Driving forces of labour migration in Asia（アジアにおける労働移民の原動力）」を参照。

<sup>3</sup>自国のニーズに対応した異なる統計方法を採用している国が大半で、このため各国間の比較は難しい。移民人口の推計に当たって外国国籍を有する移民のみを統計の対象とし、帰化移民を統計に含めない国もある一方で、「外国での出生」を統計の基準としている国もある。また行政能力にも違いが見られ、統計システムの整った国ではより広範囲なデータが収集されていると思われる。また、世界の多くの地域で多くの移民が、移民統計の数値に表れることなく国境を超えているのが現状である。

表 1 国際移民労働者に関する ILO 2000 年度地域別推計\*

| 地域             | 移民    |           | 移民労働者 |           |       |           |
|----------------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|
|                | 難民を含む |           | 難民を除く |           | 難民を含む |           |
|                | 百万    | 全体に占める割合% | 百万    | 全体に占める割合% | 百万    | 全体に占める割合% |
| アフリカ           | 16.3  | 9         | 5.4   | 7         | 7.1   | 8         |
| アジア            | 49.9  | 29        | 22.1  | 27        | 25.0  | 29        |
| ヨーロッパ          | 56.1  | 32        | 27.5  | 34        | 28.2  | 33        |
| ラテンアメリカ及びカリブ諸国 | 5.9   | 3         | 2.5   | 3         | 2.5   | 3         |
| 北米             | 40.8  | 23        | 20.5  | 25        | 20.5  | 24        |
| オセアニア          | 5.8   | 3         | 2.9   | 4         | 2.9   | 3         |
| 計              | 174.9 | 100       | 80.9  | 100       | 86.3  | 100       |

\* ILO の国別労働力率推計を国連の移民ストック 推計に適用。

出典:国連人口局、2000 年「*International Migration 2002 (2002 年度国際移民統計)*」、ニューヨーク、国連。ILO 統計局、1996 年「*Economically Active Population (経済活動人口)*」STAT 研究報告書 1996 年-1, 2, 3, 4, 及び 5 号。ジュネーブ, ILO。

注: 湾岸諸国の労働力率については、特定の国（バーレーン、クウェート、サウジアラビア、アラブ首長国連邦）の実際の外国国籍／移民労働力率に基づき調整をおこなった。

移民労働者ストックに基づく推計値については、オーストラリア、ベルギー、ドイツ、イタリア、ルクセンブルグ、米国に関しては、外国人及び外国生まれの労働人口に関する公表データに置き換えている。また、オーストラリアと米国に関する OECD のデータは、外国生まれの労働者を対象としたものである（2000 年度）。ベルギー、ドイツ、イタリア、ルクセンブルグに関する OECD のデータでは、外国生まれ労働者推計値よりも外国籍労働人口の数が多くなっているため、後者の数値を採用した。

ラテンアメリカ及びカリブ諸国、北米、オセアニアの推計値については、難民労働者を含めた場合とそうでない場合とで、数値に表れる違いは認められない。

今日の移民労働者は、多様な技能を有する労働者で構成される。中でも高度な技能を有するのは、多国籍企業による事業拡大や直接海外投資に伴い企業内労働市場で移動する専門職や管理職である。こうしたいわゆる「企業内転勤者」は、世界の中でもよりダイナミックな動きを見せている地域における偏在的存在であり、新たな生産技術や管理ノウハウの伝達に寄与している。転勤者の 4 人に 3 人までが豊かな国から別の豊かな国、特に大西洋間を移動する人々である。それ以外については主に、東アジアや南米の新興工業国の中でも特に成功している国へのあるいはそうした国からの転勤者である。企業内労働市場での移動以外にも、ICT や医療、教職、航海・航空、ジャーナリズム・通信、エンターテインメントといった様々な職種で、専門的で高度な技能を有する労働者の移動が多く見られる。こうした個人的な移動の一部は、いわゆるサービス貿易交渉の「第 4 モード」に分類されるものである。

それにもかかわらず、現代の移民の主流は未だ、受入れ国において自国労働者がより条件の良い仕事へと移ってしまったために生じた低技能労働の引き受け手となる労働者である。しかし、こうした分野における移民労働力の重要性は地域間で均一という訳ではなく、特に OECD 諸国では近年、高度な技能を有する移民労働者が増加傾向にある。また、労働政策や移民政策による各経済分野の移民労働者の受入れにも影響が見られ、移民農場労働者は西ヨーロッパよりも米国においてより重要な存在となっている。

### 移民を生み出す原動力

移民を生み出す原動力は数多く存在し、複雑に絡み合っており、世界的な傾向が一人ひとりの移民に当てはまる訳ではない。貧困、戦争、飢饉、弾圧も確かに移民を生み出す重要な原因に違いないが、ほかにも原因はある。すなわち、人口増加により今でも乏

しい天然資源がより一層行き渡らなくなったこと、貧しい国と豊かな国の賃金・所得格差、都市化の進展、輸送及び通信コストの低下、活発化する都市間交流、市民紛争と人権侵害、さらに先に移民した人々によって確立された移民ネットワークの存在といった事柄が挙げられる。しかしながら、国家間格差の拡大及び十分な収入が保証された雇用や適切な仕事の不足、そして人間の安全保障及び個人の自由という大きく二つの理由が、現代の国際移民の背景にあることは、広く認識されているところである<sup>4</sup>。

#### 市民紛争

世界各地で発生している紛争により、多くの人々が故郷を捨て、多くの場合、近隣国に一時的な保護を求めざるを得ない状況が生じている。過去 10 年間では一時亡命希望者の数は世界全体で 2000 万人にも達したが、その後 1200 万人程に減少している。それにもかかわらず、亡命申請者数の増加は、1951 年ジュネーブ条約及び難民の地位に関する 1967 年の議定書の調印国にとって、新たな難民の受入れに対する懸念を生じさせている。なぜなら、多くの難民や亡命者が受入れ国の労働市場に参入することになるからである。また、その他の要因、特に政情不安や地球温暖化による人の移動も、新たな移民を生み出すことになるだろう。本書の対象は難民ではないが、受入れ国で実際に職を得ている（多くの場合不安定な身分ではあるが）難民については移民労働者と見なすものとする。現在 63 億人の世界人口は毎年ほぼ 8400 万人の割合で増加しており、その 97 パーセントが途上国に集中している。また、毎年 1 億人が新たに労働市場に参入しており、その大半が途上国に見られる。これにより、失業者あるいは不完全雇用者が 10 億人にも上がると見積もられている既に深刻な雇用情勢がさらに悪化している。

#### 経済格差

様々な人口統計学上の理由、政治的理由、その他の理由により、漸進的な世界経済統合の流れによる経済的利益は未だ、世界の貧しい国の多くにとって現実のものとなっていないのが現状である。特に、多くの人口を抱える途上国である中国とインドが、過去 20 年間で所得増大を実現しているにもかかわらず、富裕国と貧困国の国民一人当たりの所得格差は未だ大きく、最近の ILO の調査によれば、国民一人当たりの GDP で測った国家間格差は増大傾向にある<sup>5</sup>。ILO 事務総長フアン・ソマビア氏は「人という観点から世界経済を見た場合の最大の構造的欠陥は、本来人が居住する場所で十分な職を生み出すことができていることだ」<sup>6</sup>と語った。

グローバリゼーションは未だ、国家間の所得格差縮小に寄与できていない。歴史的に見て、途上国がより進んだ国に追いつくためには、人の移動よりはむしろモノの移動が

---

<sup>4</sup> Martin, P. and J. Widgren. 2002 「International Migration: Facing the Challenge (国際移民：取り組むべき課題)」 Washington D.C: Population Reference Bureau (人口問題局) Population Bulletin Vol 57, No 1. March.  
<http://www.prb.org/Template.cfm?Section=PRB&template=/ContentManagement/ContentDisplay.cfm&ContentID=7022>

<sup>5</sup> Ajit K. Ghose 「Trade and international labour mobility (貿易と国際的な労働移動)」 ILO Employment Papers, 2002/33, International Labour Office.  
<http://mirror/public/english/employment/strat/download/ep33.pdf>

<sup>6</sup> 国際協同組合連盟総会での発言(2003 年 9 月 3 日於オスロ)

重要な要素であった。東アジアの経済的奇跡は、安い労働力を活かしモノを生産しそれを輸出してきたことが根底にあり、中国はそうした成功のパターンに倣い、10年足らずの間に国民一人当たりの所得を倍増させている。しかし、こうした成功モデルが世界のどの国にも当てはまるかどうかは、製造業が未熟な、発展のプロセスをうまく管理するためのその他の条件が整っていない途上国については、疑問視されてきた。

綿花やトウモロコシのような僅かな種類の農産物の輸出に依存してきた低所得国の一部は、同じ農産物の輸出に補助金を出している中進国との競争の激化によって、苦境に陥っている。サハラ以南のアフリカ等の低所得国の貿易政策に関する近年の経済的均衡分析によれば、低所得国による貿易自由化は実質為替レート的大幅な下落を招き、移民を増加させる結果となっている。<sup>7</sup>

表 2 - 世界の所得、人口、移民 1975 年-2000 年

| 年    | 移民<br>百万人 | 世界人口<br>十億人 | 世界人口に対す<br>る移民の割合<br>パーセント | 年間平均移<br>民増加数<br>百万人 | GDP (\$)による<br>所得グループ |       |        | 割合          |             |
|------|-----------|-------------|----------------------------|----------------------|-----------------------|-------|--------|-------------|-------------|
|      |           |             |                            |                      | 低所得                   | 中所得   | 高所得    | 高所得-<br>低所得 | 高所得-<br>中所得 |
| 1975 | 85        | 4.1         | 2.1%                       | 1                    | 150                   | 750   | 6,200  | 41          | 8           |
| 1985 | 105       | 4.8         | 2.2%                       | 2                    | 270                   | 1,290 | 11,810 | 44          | 9           |
| 1990 | 154       | 5.3         | 2.9%                       | 10                   | 350                   | 2,220 | 19,590 | 56          | 9           |
| 1995 | 164       | 5.7         | 2.9%                       | 2                    | 430                   | 2,390 | 24,930 | 58          | 10          |
| 2000 | 175       | 6.1         | 2.9%                       | 2                    | 420                   | 1,970 | 27,510 | 66          | 14          |

出典: 国連人口局 及び 世界銀行 開発指標; 1975 年の所得データは 1976 年のデータを採用

注: 移民とは、出生国もしくは国籍を有する国以外の国に 12 ヶ月以上居住する者を言う。1990 年の推計値は 1 億 2000 万人から 1 億 5400 万人に引き上げられている。これは大部分ソビエト連邦の崩壊を反映した数値である。これら増加分の移民の多くは移動を伴わない移民と考えられる。例えば、エストニアにおいては外国人と見なされるロシア人などがこれに該当する。

#### 人口密度

世界の中でも開発が進んだ地域の人口の伸びは年率 0.25 パーセントであるが、後進国の人口はその 6 倍近くの伸び、すなわち年間 1.5 パーセントの伸びを示している。こうした違いは 2050 年頃まで顕著に続くと思われる<sup>8</sup>。人口密度は既に先進国よりも途上国で高い状況にあり、高所得国では 1 平方キロメートル当たり 29 人であるのに対し、低所得国では 51 人である。つまり、広い意味では、人口密度の高いヨーロッパからより人口密度の低いアメリカやオセアニアへの移民が顕著であった 19 世紀と同様に、今世紀前半の移民は人口密度の相違に呼応した現象になると思われる。

<sup>7</sup> R. Faini, de Melo, J. and Zimmermann, K. F (編) 「Migration: The Controversies and the Evidence (移民: 議論と証拠) ケンブリッジ大学出版部 1999 年の中の Faini, Ricardo, Grether, J.M. 及び Jaime de Melo 「Globalization and migratory pressures from developing countries: A simulation analysis (グローバル化と途上国からの移民圧力: シミュレーション分析)」を参照

<sup>8</sup> 国連人口局 (2003) 「World Population Prospects: The 2002 Revision (世界人口予測: 2002 年改訂版)」。

### 人口構造のゆがみ

先中進国の高齢者人口と途上国の若年者人口との間には顕著な違いが見られる。人口の老齢化は、世界のどの国でもある程度見られるが、出生率が低く死亡率が出生率を上回っているヨーロッパや日本では、老齢化はより急速に進んでいる。現在の傾向が続けば、2000年から2050年までに、例えばイタリアの人口は22パーセント減少すると見込まれており、エストニアでは52パーセント、ラトビアでは44パーセントの減少が見込まれている<sup>9</sup>。現在の出生率の低下と寿命の伸びが続けば、ヨーロッパ全体では65歳以上の人口の比率は2000年から2050年までに15パーセントから28パーセントに拡大し、日本では17パーセントから36パーセントに拡大すると見込まれる。

国連人口局は、「現在の労働力を維持する唯一の方法が移民だとすれば、移民の規模は遥かに大きなものでなければならぬだろう」と結論づけている。EU加盟国の中でもビッグフォーであるフランス、ドイツ、イタリア、英国は、欧州連合全体の人口の3分の2を占めており、欧州連合全体の移民の88パーセントがこれらの国への移民である。これら4か国の1995年現在の人口を現在の出生率で維持しようとする場合、移民を年間237,000人から677,000人の3倍に増やさなければならない。しかし、単に1995年の人口レベルを維持するのではなく、1995年の労働力を維持しかつ依存率を維持しようとする場合、ビッグフォーだけで110万人の移民を毎年受け入れなければならない。これほどの数の人の移動は考えにくいだが、ある程度のレベルの移民受入れは重要な意味を持つだろう。

## 2 国間移民管理の衰退

人々が海外でのチャンスを求めて故国を離れ移民となるかは、大半が個人あるいはその家族のイニシアチブに基づいて行われる。これは、移民のほとんどが2国間取決めのもと政府主導で行われていたそれまでの時代とは、明らかに異なる状況である。

歴史的に最も古い2国間の移民労働者導入プログラムはブラセロ・プログラムであり、このプログラムに基づき1942年から1966年までに約500万人のメキシコ人労働者が米国に流入した。しかし、同プログラムは、組合や教会そしてメキシコ系アメリカ人リーダー等から、「ブラセロ・プログラムによるラテンアメリカからの農業労働者の導入はメキシコ系アメリカ人の経済的向上の妨げになる」という声が上がりに、やがて中止されることになった。

ヨーロッパでも、1950年代から60年代にかけて多くの国々が積極的に海外から労働力を補充するためのプログラムを導入し、そうした移民労働者の規制を目的としたILO移民労働者条約第97号に調印した。例えば、フランス政府は、当初、南ヨーロッパから、そしてその後は北アフリカからの長期定住を目的とした移民労働者の受入れを奨励した。1960年代には西ドイツ政府がフランスの動きに追随し、当初は季節労働者を確保するため、そしてその後は短期契約に基づく労働者である *Gastarbeiter* の人材を確保するため、イタリア、トルコ、ユーゴスラビア等の主な送出し国に斡旋窓口を設置した。ベルギー、オランダ等の他のヨーロッパ諸国でも同様の制度が導入された。

<sup>9</sup> 同書第II巻「Sex and Age (性別と年齢)」(中間変量)

こうした動きの大きな特徴は、政府がこれらのプログラムを組織し、斡旋、雇用、帰国にいたる過程を厳密に監視したことである。すなわち、外国人労働者を求める経営者はまず国内の公共職業安定所に申請し、その後、その申請は海外に設置されている公共斡旋事務所に回され、この海外の斡旋事務所が労働者の募集、試験、選定を行うという仕組みになっていた。1960年から1966年にかけて、*Gastarbeiter* プログラムによって、360万人もの外国人労働者が西ドイツに流入し、そのうち当初の予定通り本国に戻ったのは30万人であった<sup>10</sup>。

しかし、1970年代の半ばまでにこうした2国間システムは崩壊するに至っている。1973年のオイルショックに引き続く世界的な景気後退により、移民労働者に対する需要が減少し、各国政府は外国人労働者の帰国を促す目的でより規制を強化したが、帰国したのは僅か10パーセントであった<sup>11</sup>。1970年代後半には、2国間協定に基づく欧州への大規模かつ組織的な労働移民は終焉を告げ、経済の回復に伴い生じてきた労働移民は、家族の呼び寄せ、旅行者、亡命希望者、学生として入国してきたか、あるいは密輸業者やトラフィッカーの手助けで密入国してきた人々である。

今日の労働移民政策の大半は、通常受入れ国が送出し国と2国間協定を結ぶことなく、移民の受入れを認めるプログラムを発表しているという意味で、一方的なものである。しかし、移民管理における協力は送出し国と受入れ国双方にとって有益であるという認識が広まりつつあり、2国間でMOU（共通了解覚書）や協定を結ぶ事例が増えているが、それでもなお、外国人労働者を認めるプログラムの大半が一方的なものである。一方、送出し国にとっての一方的行動とは、移民プロセスを管理するための取組を意味する。インドネシア、フィリピン、スリランカ等のアジアの主な送出し国の一部では、海外での就労を目的とする自国民の募集を厳しく規制し、取り締まっている国もある。

国際的規範を確立する上で、多国間行動は最も効果を発揮してきた。ILOは他に先駆け、移民労働者条約第97号（1949年）そして移民労働者（補足規定）条約第143号（1975年）という二つの条約を制定している。また、1990年には、国連総会ですべての移民労働者とその家族の権利保護に関する新たな条約が採択され、2003年には発効している。スウェーデンとスイスの働きかけにより、世界移民委員会（Global Commission on Migration）が2003年に発足しており、また、人の安全保障とグローバリゼーションの社会的側面に関する二つの国際委員会においても移民管理向上のための方法が討議されている。また、より非公式なレベルでは、ILO、IOM、UNCTAD（国連貿易開発会議）、UNHCHR（国連人権高等弁務官事務所）、UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）、UNODC（国連薬物犯罪事務所）等の移民問題に関係する各国際機関、そしていわゆるジュネーブ移民グループ（Geneva Migration Group）の中で、定期的に協議の場がもたれている。

---

<sup>10</sup> Werner, H. (2001). 「From Guests to Permanent Visitors? A review of the German experience (ゲストから定住者に? ドイツの経験についての考察)」 International Migration Papers No 42, ジュネーブ、国際労働事務所の International Migration Programme

<sup>11</sup> Garson, J.-P. 及び A. Loizillon (2002) 「Changes and Challenges: Europe and Migration 1950 to Present (変化と課題: ヨーロッパと移民 1950年から現在まで)」 移民の経済社会的側面に関する欧州委員会 / OECD 会議報告書、2003年1月21日から22日於ブリュッセル <http://www.oecd.org/dataoecd/15/3/15516948.pdf>.

## 不法移民に対する多国間行動の限界

各国政府は、国家主権を主張するため、しばしば不法移民の流入に対して一方的措置を採ってきた。そうした措置とは次のようなものである。

- ・ 国境取締の強化- 多くの場合、移民を追い返すためにとられる最初の措置であるが、多くの弊害を伴う可能性がある。その一つは、どうしても国境を越えたいと思う人々がより危険なルートをとらざるを得ない状況に追い込まれることになり、ひいては国境を越えようとして命を落とす場合さえ出てくる。また、国境取締が強化されなければ送出し国と受入れ国の間を行き来していた可能性のある移民が、いつまでも外国生活を余儀なくされることにもなり、移民が強制労働を強いられるような地下経済の拡大を助けることにもなる。今日の国境取締の多くは実際には移民を追い返す効果を上げておらず、かえって移民を違法なルートに追い込んでいるのが現状である。
- ・ 追放 - 各国政府はしばしば、移民を出身国若しくはそれ以前の滞在国に強制送還する方針を明言してきた。しかし、様々な理由からこうした試みは全般的に失敗に終わっている。すなわち、移民が移民社会と家族の絆に守られている場合や身元が明らかでない場合、移民の帰還を喜んで迎える国はひとつとして存在せず、また、移民を送り返すための現実的な輸送方法が見出せないといった理由が挙げられる。さらに、たとえ追放の措置がとられたとしても、決心の固い移民は再び越境を試みることになるのが常である。
- ・ 雇用主に対する制裁 - 不法移民と知りながら雇っている、あるいは身元を確かめる努力を払わなかった雇用主には、罰金その他の制裁を科すことで、雇用主に不法移民の雇用を思いとどませることも可能なはずである。しかし、実際には、そうした制裁措置がある場合でも、厳格に運用されていなかったり、不法労働者を雇っている可能性のある場所に対する検閲が十分に実施されていなかったりするものが現状である。
- ・ 労働市場のフォーマル化- 多くの移民はインフォーマル経済に吸収されていることから、各国政府が労働規制の範囲を徐々に拡大し、インフォーマルな職場を減らしていくといった措置も考えられる。

こうした措置はいずれも、既に発生している移民への対処であり、移民の出発点である国を捨てるという行為を防止する効果は一般的に期待できない。より有効な措置としては、送出し国と協力しながら、移民が発生する原因を調査するとともに移民を管理する最良の方法を見出すことである。

## 国を超えた協力の効果

移民の受入れ国では、一国だけの取組では「望まれない」移民を防止する方法は限られているという認識が益々広まりつつある。こうした考え方は表立って容認されていないが、今や移民管理に関する数多くの協力的取組をもたらしている。そのほとんどは 2 国間レベルの取組であるが、地域的な取組も多く見られ、世界的なレベルの取組も存在する。こうした協力的措置は、大きな可能性を有することから今後も強化していくべきである。

こうした国際的な協力には、予防的あるいは救済的なものなど、様々な措置が考えられる。例えば、地域経済統合の一環として、自由貿易に対する障害を削減していく中で、労働の自由な移動に関する取決めを各国間で結ぶといったことが挙げられる。また、受

入れ国と送出し国の間で募集と雇用に関する 2 国間協定を結び、移民帰還プログラムの管理面で協力することも考えられる。

欧州委員会は近年、移民管理は様々な利益につながるという考えを表明している。「...慎重に管理していけば、移民は途上国の経済成長と反映にとってプラス要因となり得る。移民管理向上の根本原則のひとつは、協同的な取組が必要だということである。送出し国と受入れ国間の対話を促進し、パートナーシップの精神に基づいた協力を強化する必要がある....」<sup>12</sup> この発言の主眼は明らかに協調的な移民管理である。

地理的境界という範疇を超えて国家主権を扱う条約や国際条約を各国政府間で結ぶことで、協力のための何らかの施策を打ち出すことが可能である。移民労働者に関する ILO 条約第 97 号及び 143 号は、こうした移民管理に関する国際協力を想定したものであり、各国の政策及び法律規則、労働移民、労働移民の労働条件や暮らし、そして虚偽的宣伝等に関する情報の相互交換に関して規定されている。また、条約第 143 号では、移民労働者の地下移動網の取締、不法移民を手助けしている人々そして不法移民を雇っている人々に対する取締、さらには、トラフィッキング（人身取引）の首謀者に対しては、そうした活動をどの国から指示しているかを問わず告訴することができるようにするため、各国間の協力について規定されている。しかし、条約 97 号と 143 号に調印している国はまだ僅かであり、移民労働者とその家族に関する 1990 年国連条約には、未だ主要な受入れ国は一国も調印していないのが現状である。

### 多国間プロセス

複数の国が、貿易や移民の規制を目的として、国際法において拘束力のある約束を行うことにより自発的に自らの国家主権を制限する場合がある。例えば、

- ・ **地域統合協定** - 欧州連合、MERCOSUR（南米南部共同市場）、アンデス共同体、NAFTA 等の枠組みは、各加盟国国民にとって自由な流通、労働市場の確立、そして労働市場への自由なアクセスへの路を開くものである。こうした種類の多国間協定においては、移民は統合プロセスの一つの変数に過ぎないと見なされる。
- ・ **サービス貿易に関する一般協定** - サービスを提供する自然人(natural person)に関する GATS の第 4 モードは、資格の有無を問わずサービスを提供するため、ある国に一時的に滞在する自然人の権利についての交渉に関する取決めである。最恵国待遇の原則が適用されるが、恒久的な職を得ようとする者、国籍取得目的の者、研修医としての勤め口、恒久的な雇用に関する条件については適用されない。<sup>13</sup> 地域統合協定とは異なり、WTO 加盟国に限定された取決めである。

<sup>12</sup> European Commission, “Governance and Development” Communication to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, COM(2003)615 final, 20.10.2003.

<sup>13</sup> *Expert Meeting on Market Access Issues in Mode 4*（第 4 モードの市場アクセス問題に関する専門家会合）(UNCTAD, ジュネーブ, 2003 年 7 月)で示されたように、大半の国が第 4 モードについて移民[一時的]と同様の取扱いをしており、人の一時的移動に関して GATS に基づく特別なメカニズムや方法を確立している国はほとんどない（議長要約）。ILO の *International Labour Migration Survey 2003*（2003 年国際労働移民調査）では、第 4 モードに基づく自らの責任を労働政策に盛り込もうとしている国はわずか数カ国である（例えば、オーストリア、ニュージーランド、米国）。

- ・ **一方的措置** - これは、国際的に義務を負うことになる自発的な約束といった自主的な措置である。
- ・ **移民に関する補足条項** - 移民問題と一部異なる、あるいはまったく異なる問題を主なテーマとする 2 国間あるいは多国間条約に分類されるものである。例えば、セビア欧州理事会（2002 年）の結論に基づき、EU が結ぶすべての共同協定及び労働協約については、不法移民労働者の再入国に関する条項を設けなければならないとされている。

## 2 国間移民協定

1960 年代に深刻な労働力不足に直面した多くのヨーロッパの国々が、労働力確保のために 2 国間協定を結んだ。これらの協定の大半が、経済危機により 1970 年代に解除され、外国人労働者との契約及び保護を取り扱う緩やかな枠組みの協定、共通了解覚書、相互協力宣言に取って代わられている<sup>14</sup>。しかし、1990 年代になると 2 国間協定が盛んに結ばれるようになった。例えば、20 世紀後半にはラテンアメリカで 168 の 2 国間協定が結ばれているが、その半数が過去 10 年間に結ばれたものである<sup>15</sup>。

OECD 諸国では、現在、世界のあらゆる地域の国々と 173 の 2 国間協定が結ばれている。特に中東欧諸国の国境が開放されたことにより、2 国間条約の数は 1990 年代始めまでに 5 倍にふくれあがっている<sup>16</sup>。また、2003 年 ILO 労働移民調査からは、中東欧諸国及び独立国家共同体が、各地域内の国々や欧州連合に属する近隣諸国だけでなく、南欧（スペインやポルトガルなど）や遠くは欧州大陸以外の国々との間で、相当数の 2 国間条約を結んでいる状況が見て取れる。

ここ 10 年間について見た場合、かつては移民送出国であったが今や受入れ国となっているイタリア、ポルトガル、スペインが結んだ協定等、協定締結件数はさらに増加している。

こうした 2 国間協定の目的は多岐に渡っている。ドイツが東欧の隣国の多くと結んだ協約のように、明らかに不法移民の増加を防ぐことを目指したものもあれば、アルゼンチンがボリビア（1999 年）、ペルー（1999 年）、パラグアイ（未発効）と結んだ協定のように、広範囲な経済問題や社会問題の解決を目指したものもある。後者の協定は、例えば、平等な取扱いや差別撤廃、社会保障、海外送金、移民及び労働の移動性の制度化について規定したものである。また、アルゼンチンは、ウクライナとの間において、資格及び履修証明書の承認、社会的統合に関する協定を結んでいる。

<sup>14</sup> Abella, M.I. 「Sending workers abroad（海外出稼ぎ）」 ILO, ジュネーブ, 1997 年

<sup>15</sup> 1991 から 2000 年の間に、ラテンアメリカ諸国間では 35 の 2 国間協定が結ばれている（5 件は規則化、5 件は労働条約、13 件は流通自由化、12 件は本国帰還について）。同じ時期、49 の 2 国間協定がラテンアメリカ諸国と他の国々の間で結ばれている（9 件は再入国、1 件は規則化、5 件は労働協定、18 件は流通の自由化 11 件は本国帰還、3 件は移民保護について）。本国帰還に関する協約は犯罪人引渡条約をも含む。OIM, 「World Migration（世界的移民の動向）」 2003 年, p. 178 参照。

<sup>16</sup> OECD: 「2 国間労働協定: 評価と展望」, OECD とスイス政府により共同開催された 2 国間労働協定に関するセミナー, モントルー, 2003 年 6 月

その他、成果を上げている 2 国間協定としては、カナダがバルバドス、ジャマイカ、トリニダードトバゴ、メキシコ、そして東カリブ諸国機構と結んでいる農業季節労働者に関する協定がある。これらの協定は、輸送費用の一部負担や宿泊施設の提供といったカナダ人雇用主に対する責任、労働者の募集及び労働者を代表する送出し国の義務について明確に規定している。具体的には、雇用主はカナダにおける一般的な賃金を支払わなければならない、一方、労働者は年金に対する権利を保証され、産休を含め民間あるいは州政府のヘルスケア制度を常に享受できる。

ILO は、2 国間協定は移民の流れを管理するための効果的な方法だと考えている。実際、勧告第 86 号の付属文書には、労働者の一時的移民及び恒久的移民に関する協定の雛形が掲載されており、その中には、移民の流入に関する規制、労働及び生活条件、すべての移民に対する社会保障の適用に関する条項が含まれている。ILO の国際移民調査によれば、勧告第 86 号は雛形として広く各国に採用<sup>17</sup>、あるいは将来採用される見込みであり<sup>18</sup>、ILO の各種協定を批准していない国々の中にも同勧告を採用している国が見られる。

#### スペインの 2 国間協定

スペインは、移民政策の一環として\*2001 年に、外国人住民に関する問題と移民問題の規制及び調整を目指した地球規模のプログラムを採択している（グレコ・プログラム）。同プログラムは次の 5 つの施策からなる。(a) 移民の入国を許可する際の基準の承認；(b) 一時的労働力あるいは恒久的労働力の必要性の算定；(c) 協定交渉を行う国の決定；(d) 移民に関するあらゆる側面の管理；(e) 各種社会的機関及び NGO の支援を受け、送出し国での外国人労働者の選定メカニズム及び、必要な場合、訓練制度を設立する。

スペインはその後、モロッコ（1999 年）、コロンビア、ドミニカ共和国、エクアドル（2001 年）、ポーランド、ルーマニア（2002 年）、ギニアビサウ、ブルガリア（2003 年）と、8 つの 2 国間協定を締結している。さらに、40 か国以上からスペインとの 2 国間移民協定締結の申出がある。そうした国の中には、アルゼンチン、メキシコ等のように、自国領域に数多くのスペイン人を抱えている国がある。

例えば、エクアドルと結ばれた協定は、移民に関する全プロセスをカバーすることを目的としたものであり、労働者の事前の選定、求人伝達に係るシステム、送出し国における労働者の選定と採用、臨時雇い労働者、移動手段の手配、労働条件及び受入れ国において認められる権利の保障、家族呼び寄せ、帰国に関する規定等々が網羅されている。また、スペインへの出稼ぎを希望する自国民の調整を測るために、エクアドル政府は、OIM の協力を得て、移民労働者選定のための技術ユニットを設立している。

\* 2000 年にスペイン政府は、外国人の権利と自由に関する基本法（2000 年法律第 4 号）を採択しており、同法は同年改正されている（2000 年法律第 8 号）。また 2001 年には施行規則が承認されている。最近になって同法は、2003 年法律第 11 号及び 2003 年法律第 14 号によりさらに改正が加えられている。具体的には、スペイン出身の移民を対象としてビザの取得を求職の条件とする修正などである。

<sup>17</sup> 例えば、アルゼンチン、オーストリア、コロンビア、キプロス、エクアドル、ケニヤ、大韓民国、レバノン、ポルトガル、ミャンマー、タジキスタン、アラブ首長国連邦、ウルグアイ、モリシャス、バルバドス、フランス、ガテマラ、ウルグアイ、ルワンダなど

<sup>18</sup> アルバニア、エリトリア、ホンジュラス、マダガスカル、カザフスタン、スロバキア、トーゴ、ポーランド

## 地域経済統合と労働の自由な移動

また、過去 10 年の間に、密入国や不法移民の阻止、密輸入業者やトラフィッカーに對抗するための協力促進を目指した取組が一層見られるようになってきている。例えば、中南米の「プエブラ・プロセス」や地中海地域の「バルセロナ・プロセス」、東南アジアの「マニラ・プロセス」等である。いずれのケースでも、より秩序あるかつ有益な人の移動を図るために各国が担うべき役割について、参加各国間で広範囲な協議と交渉が展開されている。

プエブラ・プロセスの行動計画は、主に、各国の移民政策、移民と開発、移民トラフィッキング対策の必要性、南米以外の地域に居住する移民の帰国に関する国際協力、そして移民の人権という 5 つのテーマに沿ったものである。そして、例えば、移民と開発、移民トラフィッキング、移民の送還、移民の人権等、数多くのセミナーが開催されてきた。また、プエブラ・プロセスからは数多くの具体的な成果が上がっている。例えば、1980 年代に勃発した内戦の最中、米国に逃れた多くの中央アメリカ人に関して、米国政府がその地位を法的に保証する路を開いた。また、1998 年のハリケーン・ミッチ及び 2001 年のエルサルバドルの大地震により米国に逃れた中央アメリカ人に対して、暫定的に法的保護が認められている。さらに、プエブラ・プロセスは、メキシコと米国そしてメキシコとガテマラ国境における国境警備改善のための共同取組をも生み出している。こうした地域的プロセスは、また、移民問題に関する政府間協議を促進し国家間の緊張緩和に貢献するなど、より広範囲な便益をもたらしている。

国際的な人の移動は、益々大陸を超えた規模になってきているが、おそらく今でも同一地域内の国家間の人の移動が最も大きいだろう。米国では、今でも移民の大多数がメキシコや中央アメリカからの移民である。欧州では、EU 以外の国からの移民は、東欧やトルコ、バルカン諸国そしてマグレブからの移民が多い。アジアでは、アフガニスタンからパキスタン及びイラクへ、ミャンマーからタイへ、そしてインドネシアからマレーシアへの人の移動が顕著である。そして、アフリカで最も活発に人の移動が見られるのは、南アメリカと近隣諸国間、中央アフリカ諸国間、西アフリカ諸国間であり、300 万人もの移民労働者が存在している。

こうした理由から、移民に関する地域協定は、国際条約や国際協定より効果が期待できると思われる。従って、移民管理と移民を取り巻く状況を改善するためには、まず近隣諸国間との人の移動をよりスムーズにする必要がある。

欧州連合は、自由な労働の移動が保証されている地域としては最大規模であるが、その他にも、高技能労働者及び低技能労働者の双方に関する北欧諸国間の協定、オーストラリアとニュージーランド間の CERTA、技能労働者の自由な移動を認めるカナダと米国間の NAFTA（2004 年からはメキシコも参加）、高技能労働者及び低技能労働者の自由な移動を認める西アフリカ 16 国による ECOWAS、同じく高技能労働者及び低技能労働者の自由な移動を認めるカリブ諸国間の CARICOM 等、多くの地域でこの種の協定は見られる。これらの協定では、最終的には、すべての相手国に完全に平等な取扱いを認めることを視野に入れ、漸進的な労働政策の調整が規定されている。

しかし、原則として合意された事柄が実際に守られることはなかった。移民の国外追放を求める政治的圧力が障害となったケースもある。例えば、1983年と1985年にはナイジェリアにより、そして最近ではコートジボアールにより、国外追放の措置がとられているが、これらは ECOWAS 協定に反する行為である。もうひとつ地域協定に共通して見られる問題として、専門的資格を認めるための共通したシステムの欠如が挙げられる。欧州連合では専門資格の相互承認のためのシステムが存在し、ドイツで医師の資格を持つ人はフランスでも同様に医師としての資格が認められる。ただし、第三国の国籍を有する人々にはこうした制度は適用されないし、欧州連合以外の地域の協定にこの種の取決めが広く見られる訳ではない。さらに、一部の専門職種については、実際に就労する国で教育を受けていない場合、必要なライセンス取得のためには試験に合格することを要件とし、以前と変わらず障壁を設けている国もある。

上記のような資格承認に係る取決めがうまく機能するためには、各国政府間で政策及び基準の調整を行うことが必要になってくる。しかし、同時に現場の「ゲートキーパー」や行政官の裁量でそうした取決めの目的が台無しなされないことがないよう配慮する必要もある。ECOWAS 執行事務局報告書によれば、ほぼすべての加盟国がおびただしい数のチェックポイントを設定しているために、市民は煩雑な行政手続に悩まされているのが現状である<sup>19</sup>。

貿易自由化による地域経済統合によりやがて、賃金、価格、その他の生産要素はより一層収束することになる。これ自体は、移民の動機付けを弱めることになる。前述したような現象は明らかに、移動の自由と平等な取扱いそして各種社会保障のポータビリティ（持ち運び）が保証されている欧州連合で生じてきている<sup>20</sup>。しかし、それにもかかわらず、EU 加盟国では国内労働市場において外国人労働者が占める割合は僅か 2 パーセントに過ぎない。従って、地域経済統合は究極的には明らかなパラドクスを生じることになる。すなわち、地域経済統合により労働の自由な移動の可能性が高まる可能性がある一方で、同時にそうした移動の必要性を減じるような経済の収束が見られることになる。

### サービス分野における貿易自由化の流れ

国際的な規模でサービスが提供されるようになれば、顧客の国に一時的に赴かなければならない労働者も出てくるだろう。1994年のウルグアイラウンドで成立した「サービス貿易に関する一般協定（General Agreement on Trade in Services）」によって、財務管理や司法サービスといった一部の特殊なサービスに従事する人々の一時的な入国を認める協定を通じて、既にサービス貿易の促進が図られている。

このような状況は、サービス分野の国際貿易の促進にとって大きな躍進であり、脱工業化社会において最も成長の早いかつ最もダイナミックな分野にとって望ましい兆候である。また、資本は乏しいが人的資源は豊富な途上国にとっても比較的優位に立てる分野でもある。しかしながら、法人ではなく自然人の移動、すなわちいわゆる GATS の第

<sup>19</sup> 西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）第 25 周年報告書の中の執行事務局による 2000b, 「ECOWAS の成果」<http://www.ecowas.int/sitecedeo/english/achievements-1.htm>.

<sup>20</sup> Molle, W. (1994) 「The Economics of European Integration: Theory, Practice, and Policy（欧州統合の経済的効果：理論、実践、政策）」 Aldershot, Dartmouth Publishing Co. 第 9 章

4 モードに関する交渉は、一時的な入国を認めた人々が結局は恒久的に居座ることになるのではないかという先進国側の不安を反映し、遅々として進まず困難に直面している。

現在特に重点が置かれている交渉課題は次の通りである。

- 資格 – 各種資格の相互承認の促進
- 請負業者政策 – 低技能サービス労働者をも対象に含める
- サービス職種の統一化 – 中低技能労働者及び専門技能職を含めた、サービス分野の職種に関する統一的な定義と対象範囲の明確化
- 社会保障 – 社会保障の二重払いの解消

資格の相互承認に関して、途上国は、建築家、医師、看護師等がすべての WTO 加盟国で承認される資格を取得することができるよう、WTO によって国際的な制度が策定され管理されることを望んでいる。第 2 レベルの要求として、海外の雇用主が外国人従業員の資格を認めた場合は、当該従業員の政府においてもその資格が認められるように、雇用主にも資格評価の権限を認めるよう求めている。これは、既にハイテク業界の一部では実際に見られることであり、こうした業界では常に新たな職種が生まれており、資格を証明する公式な制度はほとんど無いのが現状である。

こうした協定が存在しないことにより、途上国の各教育機関は、新卒者が働きたいと考えている国の資格要件をカリキュラムに盛り込むことで、問題に対処してきた。例えば、フィリピン人看護師は、カナダ、英国、米国の看護師試験に合格できるような訓練を受けている。高技能労働者の移動については、教育及び職業上の資格に関して正確かつ最新の情報に則った国際的な基準があれば、より促進されるであろう。2003 年にバンコクで開催されたホテル業及び旅行業に関する ILO 地域会議で出された勧告の一つは、特殊な訓練を受けた同業界の技能労働者に関して ILO による認証制度を設けることであった。

サービス貿易については、さらに、ビザ及び労働許可証取得手続の迅速化を図る必要がある。現在これらの取得には何か月も要する場合があり、また、受入れ国の当局が雇用主に対して外国サービス業者の利用を許可している場合でも、関係する労働者に対して居住・労働ビザ発行の適格性をチェックするための面接を実施する場合も見受けられる。また、複数の異なる政府機関が関与することによってこうしたプロセスは煩雑化しており、居住ビザと労働ビザの発行機関が異なる国もあり、当局間の判断に相違が生じた場合はコストが嵩み見通しも不透明となる。このため、途上国は、取得と更新が容易な数次ビザについて先進国の領事館を通じて発行する「ワンストップ・ショップ」の制度を望んでいる。さらに、当局間の意見の相違によりビザ発行に遅延が生じた場合は、移民本人若しくは移民の雇用主が通商法等に基づく申し立て (trade complaint) を行うことができるような制度を求めている。

## 結論

経済的、政治的、人口統計学的な諸要因から、今後、移民圧力は増加する一方であると思われる。途上国では毎年何百万人もの若者が労働市場に参入しているが、受け入れる側の国々ではそうした若者を吸収できる程には雇用は創出されず、一方でより進んだ国々では高齢化が進展し、多くの分野で労働力不足が顕著になってきている。移民圧力を増しているその他の進展としては、移民の動機付けあるいは原因となっている国家間

格差の増大、そして世界的な労働市場にアクセスするために必要な情報をより多くの人々が得ることを可能にする新技術の出現等が挙げられる。

歴史的に人の移動は、大半の移民にとって、また、受入れ国と送出し国の双方にとって便益をもたらしてきた。しかし、労働移民から相互に利益を得るための人の移動の規制を目的とした多国間枠組構築の努力は、これまでのところあまり成果を上げているとは言いがたい。不法移民の数は、密入国やトラフフィキングのような移民ビジネスの成長のみならず、受入れ国での不法就労の増大により、急速に増加している。国際社会が行動を起こさなければ、より急速な経済発展により移民圧力が低下するまで、こうした事態は悪化をたどり、移民労働者の権利保護についても憂慮される事態となる可能性がある。

参 考 論 文

---

MANAGING  
THE PHILIPPINE OVERSEAS  
EMPLOYMENT PROGRAM:  
KEY POLICY ISSUES  
AND RESPONSES

フィリピンにおける海外雇用プログラム管理：  
主要な政策課題と成果

By

Rosalinda Dimapilis Baldoz

Administrator

Philippine Overseas Employment Administration

**フィリピンにおける海外雇用プログラム管理:  
主要な政策課題と成果  
Rosalinda Dimapilis Baldoz  
フィリピン海外雇用庁長官**

## はじめに

フィリピンにおける海外雇用プログラムの歴史は1970年代始めに遡り、「国内外及び組織化の有無を問わず、完全雇用を促進し労働者に完全な保護を提供しなければならない」とする憲法上明確に規定された国の職務に根ざしたものである。これに係る法的枠組みである根拠法は、1975年フィリピン労働法であり、1995年には、移民労働者及び海外に居住するフィリピン人に関する法律という名称で知られる共和国法第8042号も制定されている。こうした憲法上及び法律上の枠組みは、永続的かつ持続的な各種移民政策の強固な基盤となっており、世界中に何百万人ものフィリピン人を送り出すための下地となっている。

世界各国に居住し働いているフィリピン人は約700万人であり、うち309万人は一時的な労働者、120万人は永住者、160万人は不法就労者である。毎日およそ2800人の労働者が海外に流出しており、最新の推計によれば、フィリピン人海外労働者（OWF）は190を超える国及びすべての大洋に展開しており、海上勤務を含む様々な技能を有する労働者が見られる。このように、フィリピン人海外労働者が、世界で有数の人的資本であることに現在も変わりない。例えば、フィリピン人船員は、下級船員及び上級船員のいずれについても他の国々に匹敵するレベルにある。また、2002年には、209,695人の船員及び682,315人の陸上勤務者からなる計891,908人の海外労働者を送り出している。様々な資格及び技能を有する陸上勤務者としては、看護師、情報技術者、エンジニア、建設労働者、教師、メイド、乳母、介護人、子守り、エンターテイナー、パフォーマンス・アーティスト等が挙げられる。実際、海外労働者が得意とするサービス業は、フィリピン経済の中で最もグローバル化が進んだ分野である。

## 課題と成果

30年もの間、海外雇用の管理に当たってきた経験から、主な問題点及び様々な教訓が示されるが、いずれにしてもそれらの根底にある原則は、「国内外及び組織化の有無を問わず、労働者に完全な保護を提供し総ての国民に対し完全雇用と平等な雇用機会を促進する」という憲法に規定された国家の職務である。こうした背景から、政府は、フィリピン以外の国で就労するか否かは労働者個人の選択であるが、海外雇用が労働者本人及びその家族、そして国全体にもたらす便益を最大化し、コストを最小化することは、国及び関係者すべての責務であると認識している。そのためには、労働者の雇用促進、労働者に関する文書手続きを効率的かつ体系的に行うための仕組み、就労前後及び就労期間中の虐待や搾取を最小限に抑えるための保護の仕組みを導入する必要がある。

## 民間分野の参入

当初、海外雇用は政府の完全な管理下にあったが、その後、民間分野の参入を認める政策転換があり、海外企業も25%を上限として認められるようになってきている。ただし、外国人投資家ではなく、フィリピン人オーナーが当該事業の経営者あるいは管理者であることが条件となっている。その他、政府による規制としては、許認可制度、仲介手数料制度、罰金制度、報奨金制度等が挙げられる。規制緩和と民間への権限委譲、特に職業斡旋業者を介してではあるが、雇用主及び労働者が雇用に関するあらゆる条件を取り決めることができる制度の導入は、依然として政策決定者及び行政関係者にとって取り組むべき課題である。

- ・ **許認可制度**：海外雇用に関する投資策緩和にもかかわらず、政府は依然として、許認可制度を通じて民間職業斡旋業者に対する監督権限を行使している。許認可を得ることはある種の特権であって、決して請求可能な権利ではない。すなわち、一定の条件を満たした上に認められるものであり、条件を満たさなくなればいつでも撤回、取消の可能性がある。

現行の許認可政策の基本的考えは、既に許認可を取得している業者に対して許認可更新時に適用される条件に比べ、新規参入者に対する条件を遥かに厳しく設定することにより、新規参入を制限しようとするものである。
- ・ **資本要件**：自己資本要件は 100 万ペソから 200 万ペソに引き上げられており、新規参入者については、申請時点で上記の要件を満たしていなければならない。既に許認可を取得している業者については、年 4 回均等払込での段階的資本増強が認められている。この段階的資本増強が認められる期間は許認可有効期間に一致し、これまでは 2 年間とされていたが、さらに 2 年間の延長が認められている。
- ・ **市場要件**：市場要件についても、他の職業斡旋業者とそれ以前に取引関係のない雇用主、かつて取引関係があったが過去 5 年間実績のない雇用主に対する初年度仲介件数（労働者数）について、50 人から 100 人に引き上げられている。この「新バージョンマーケット」要件の遵守は必要条件であり、この要件を満たせない場合、1 年間の仮免許の解除、あるいは許認可の自動的取消の措置がとられる。反対に、要件を満たせば、許認可期間は自動的に 4 年間延長される。
- ・ **第三者預託**：上記二つの要件より重要であるが、商業銀行への第三者預託金額が 30 万ペソから 100 万ペソに引き上げられるとともに、保証金についても 10 万ペソに引き上げられている。新規申請者と既存の許認可業者に対する自己資本要件が、第三者預託にも適用される。第三者預託及び保証金は、①職業斡旋業者と主な雇用主との契約上の義務が履行されるよう、②罰金が確実に支払われるよう、③労働者から違法に徴収した仲介料を返却できるようにするための財務保証となるものである。パフォーマンス・アーティストやエンターテイナーを雇う外国人雇用主に対しては、さらに 2 万米ドルの第三者預託が必要となる。シンガポールでの雇用を目的として家政婦を雇う雇用主には、労働者一人当たり 2000 シンガポールドルの保証金が必要となる。外国人雇用主とフィリピン人職業斡旋業者間の連帯責任原則に基づき、両者は、労働者からの賠償請求及び労働者に認められた裁定金に関する支払い義務を有し、これらの原資とするために第三者預託及び保証金を課すことができるのである。第三者預託から徴収、あるいは差し押さえられた場合は、不足分を補充し当初の金額を維持しなければならない。
- ・ **紹介料制度**：政府は、引き続き、労働者からの紹介料徴収に対する規制を設けている。一般原則として陸上勤務者については、許認可職業斡旋業者は、最大 1 か月分の給与に相当する紹介料を労働者から徴収できる。一方、「紹介料」が認められていない国では、職業斡旋業者には如何なる紹介料の徴収も認められておらず、これに違反した場合は許認可を取り消される。台湾の場合、現場で実際に発生するサービス料金については労働者から徴収することが認められている。具体的には、健康診断、旅券取得に要する手数料、警察からの人物保証の取得、職業検査、文書の認証費用等については、労働者から文書作成手数料を徴収することが認められている。また、外国人雇用主は、航空運賃及びビザ取得費用の支払義務を負う。海上勤務者に関わる斡旋業者については、如何なる紹介料の徴収も禁じられている。
- ・ **罰金制度**：政府は、許認可職業斡旋業者に対して、各業者に発行された許認可証に記載されるすべての条件を遵守することを求めている。また、違反及び侵害について規定し、それぞれの罰金を規定した違反罰金表が整備されており、それによれば、最悪の場合、許認可

可が取り消されるとともに、政府に罰金を支払い、労働者に過徴の料金を払い戻さなければならない。新たな許認可政策の基本原則は、仲介斡旋業への新規参入を難しくすることであるが、しかし、一旦許認可が与えられれば、政府は、労働者の募集・派遣プロセスの効率化を図ることにより、スムーズな事業運営に寄与しなければならない。しかし、業者が規則に違反した場合、政府は、業者に対して容易に許認可の取消、停止が可能である。

- ・ **奨励制度**：上述の罰金制度は、業績の優れた業者、募集に関する違反ゼロの業者、責任を問われる判決を受けたことのない業者、充実した福利制度を提供あるいは地域志向のプロジェクトを実施している業者に対する報償・奨励制度と組み合わせて運用されている。こうした奨励制度としては、労働者に関する事務処理窓口の業者施設内での設置許可、特定労働者の契約に関する認証要件の免除、顧客紹介プログラムへの参加、更なる4年間の許認可延長、業者紹介メーリングリストその他の情報提供制度への掲載等がある。
- ・ **規制緩和圧力**：政府は、職業紹介業者によって、「社会的弱者に属する労働者に関する紹介料等の基準の設定」といった許認可や労働者に関する文書手続きに関する規制について、一層の規制緩和を求められている。規制緩和をより一層推進するための既存の法律の改正が議会聴聞会の議題にのぼったが、職業斡旋業者側の要求に沿うような成果は得られていない。逆に、海外雇用庁（POEA）の規制機能を明確化し、より一層規制を強化する法案が下院で可決されており、上院本会議での審議が予定されている。こうした問題の解決を目的とする移送命令書の交付を求める請願に基づいた労働長官及び海外雇用庁長官に対する訴訟が、現在、最高裁判所で継続中である。規制緩和とは、海外雇用庁に関する限りは、各種プロセスを合理化し、官僚主義的で煩雑な手続を排除し、取引コストの低減に寄与することを意味しており、決して規制の撤廃を意味しているのではない。一方で、完全雇用及び市場実態の絡みからは、労働者及び雇用主において労働者の福利と利益を損なうことなく決定すべき問題として、政府が海外雇用問題から手を引くという解釈もある。しかし、残念ながらこれを可能とする経済状態は未だもってフィリピンでは現実的でない。

### 労働者と雇用主に関する文書手続き

労働者と雇用主双方に関する情報を適切に記録することは、労働者と雇用主双方及び政府にとって、いずれの国に居住している場合でもフィリピン人海外労働者の足跡をより効率的に把握することを可能にし、また、戦争その他の自然災害等により緊急的に強制收容や本国送還を必要とするような問題が発生した場合、十分な保護を提供することを可能にする。文書手続きは次のようなプロセスにより行われる。

- ・ **雇用主の確認及び認証制度**：海外雇用を目的とする人材確保プロセスは、まず労働機関の担当官の確認を受け、外国に所在する大使館職員によって証明された認定書類の提出を経て、雇用主に関する記録を作成することから始まる。職業斡旋業者は、こうした認定手続を経た雇用主と締結する人材募集契約書に規定される条件に基づき、人材の仲介を行うことができる。人材募集に係る申請は、確認及び証明の手続を経た後、海外雇用庁に送付され、登録される。
- ・ **労働者に関する文書システム**：労働者については、雇用許可証、信用証明書、技能証明書、正式署名のある認証済労働契約書の提出後に記録される。文書手続きが完了すると、海外雇用庁は、労働者に対して出国前オリエンテーションセミナー（PDOS）への出席を求める。労働者は、健康医療保険の適用を受けることができるよう、海外労働者福祉管理局（OWWA）に会費を支払う。空港での出国手続用に海外雇用証明書が労働者に交付され、これにより、労働者は、旅行税及びターミナル使用料が免除される。また、労働者の扶養家族についても旅行税の減免を受けることができる。

- ・ **OFWS のための E リンク**：労働者の関係書類については、複数の政府機関における処理が必要であることから、これに伴う費用及び時間は必然的に労働者にとって負担となる。こうした問題への対処として、労働者が、できるだけ少ない費用かつ最短の時間ですべての書類を一か所で入手することができるワンストップ・センター(one stop processing center)が設置されている。ワンストップ・センターという考え方は、フィリピン人海外労働者に関わるすべての業者のデータベースを電子的にリンクさせることを目指す取組の第一歩である。この取組は、汚職の温床となっている官僚主義的事務処理の解消を目的としている。労働者に関わる書類処理の迅速化を図るため、常時稼働の3つの電子システムが導入されている。すなわち、①海外雇用庁及び海外労働者福祉管理局での手続きが完了したことを確認する唯一の証明書である E レシート、②労働契約を電子的に処理する電子申請制度、③フィリピン人海外労働者ごとに恒久的に使用される認識番号を掲載した電子身元確認カードで、これまで用いられてきた海外雇用証明書(OEC)に取って代わる E カードである。E カードは、政府がフィリピン人海外労働者全員に発行する身元確認カードであり、世界のどこからでも送金カードとして使用することができる。また、ショッピングモールにおいては、割引カードとして、クレジットカードとしても利用可能である。さらに、海外労働者福祉管理局への加入を証明する役割も果たし、すべての政府機関での事務手続等において使用可能である。また、電子契約書提出制度によって、業者はインターネットにより、各自の事務所においてすべての関係書類をコード化し、海外雇用庁に送信することができ、海外雇用庁は送信された書類を処理し E カードを発行する。
- ・ **出国する OFWS のデータベース**：電子データベースの導入により、何百万人ものフィリピン人海外労働者について、いつでも各種集計が可能になっている。海外労働者の状況に関する日報が一般に公開されており、国別また技能別の集計データについても、申請があれば提供可能である。また、強制収容あるいは本国送還が必要な緊急事態が生じた場合、あるいは家族が連絡を取りたい場合に、即座に海外労働者の居所を突き止められるということは、極めて重要なことである。
- ・ **優良経営者・労働者のための奨励策**：政府は、優れた経営者及び労働者の育成を奨励するため、表彰制度等の奨励策を設けている。具体的には、優れた経営者には、関係書類の確認、認証等の手続きが免除され、労働者には、毎年授与される民間基金によるプロジェクトである「新しい英雄」(Bagong Bayani) 賞が大統領から授与される。表彰の際には、盾と賞金が受賞者に手渡される。

## 雇用契約の標準化、施行、紛争解決システム

- ・ **雇用契約**：労働者保護を実現する一つの方法は、送出し国、受入れ国双方の法律及び慣行に合致した雇用基準を規定することである。そして、労働契約書は、こうした雇用基準に基づき作成され、契約書の条件を労働者に前面開示すべきである。労働契約書は、労働者が常に手元に置いておかなければならない重要な書類である。海外雇用庁の承認を受けた契約書を携帯することなしに出国すべきではない。出国前オリエンテーション・セミナーにおいては、賃金、職種、労働時間、航空運賃、宿泊施設、食費補助、病気休暇、バケーション休暇、雇用契約解除の正当理由、救急医療、報酬、苦情処理機関、心身的苦痛、死亡の際の労働者の本国送還方法といった契約内容の説明が行われる。労働契約の内容は、労働及び雇用管理に関する国際条約及び原則に基づいており、フィリピン及び受入れ国の法律及び法理論に沿ったものでなければならない。また、労働契約に関し対立が生じた場合は、雇用主あるいは受入れ国政府との交渉により意見の調整を図らなければならない。二つの法制度のうち「いずれかより手厚い保護が得られる規定を採用する」という原則が適用され、如何なる場合においてもフィリピン国法規に基づく規定より保護の程度が劣るものであってはならない。

- ・ **契約強制**：契約の施行、解釈、違反に関わる事例は、苦情処理機関を通じて労働者と雇用主により解決される。大使館及び領事館による調停が可能であり、そうでない場合、フィリピン国内の労働関係委員会（National Labor Relation Commission：NLRC）による仲裁に委ねることができる。
- ・ **懲戒制度**：契約に著しく違反した雇用主及び労働者は、海外雇用庁のブラックリストに掲載され、違反の程度に応じて一時的若しくは永久的に海外雇用プログラムに参加できなくなる。こうした懲戒制度は、悪質で良心的でない雇用主や問題労働者の排除に効果があることが証明されている。

### 福祉支援プログラム

フィリピン大使館及び領事館では、労働あるいは福祉担当の職員が労働者の相談に当たっている。また、各担当者は、雇用主及び受入れ国の政府当局とともに、フィリピン人海外労働者の福祉関係事案の処理に当たっている。具体的には、法律的支援及び交渉における労働者の権利の代表、刑務所に収監されている労働者の訪問、仲裁の仲立ち、労働者の地元社会への適応を手助けする各種プログラムの実施する観点からの教会、民間団体等のコミュニティー組織との連携といった事柄が挙げられる。また、政府に雇用された医師や心理学者を派遣し、労働者の健康や心理社会的問題にも対処している。こうしたサービスは、各地に置かれているフィリピン人労働者リソースセンター（Filipino Workers Resource Center）で実施されており、同センターでは、本国での生活やより高度な職種への転職を可能にするため、様々な技能訓練や技能向上講習が開催されている。労働あるいは雇用関連の問題に起因する本国送還の場合、連帯責任原則に基づき、送還費用は雇用主と紹介業者が負担することになっており、料金支払済のチケットを労働者に支給しなければならず、そうしない場合、海外雇用庁により、他の労働者の書類処理が停止される。

戦争や自然災害のような緊急事態の発生に備えて、政府は、本国送還に伴う費用を賄う目的から、海外労働者福祉管理局の拠出金による緊急本国送還基金を設けている。本国送還の措置は、雇用主、職業斡旋業者、受入れ国政府と連携して行われ、受入れ国政府は出国手続全般に便宜を図ることになっている。労働契約、団体交渉協定、企業保険に起因する便益以外に、労働者は、政府の社会保障担当機関から埋葬補助や死亡見舞金を受け取ることができる。

### 本国復帰政策

フィリピンへの復帰政策については、フィリピン国内で仕事を見つけた場合、あるいは蓄えて自分自身と家族の雇用や生活費を賄うのに十分な事業を起こす準備をしている場合、できる限り早急に家族の元に労働者を返すというものである。そのためには、経済団体、銀行、生活科学技術訓練センターの協力を得ることが最も必要になってくる。また、現在、本国での就労を望む海外労働者の帰国を支援するためのデータベースが、海外労働者福祉管理局によって作成中であり、同データベースには労働者と労働者の技能及び能力に関する情報が含まれる予定である。データベースは、アウトソーシングを含めた就職・生活支援を目的として各地の商工会議所とリンクされる予定である。これにより、受入れ国からフィリピンへの技術移転が促進されることになろう。また海外労働者の家族についても、生活支援のための連携に取り込まれつつある。

フィリピン人海外労働者と家族を早期に再会させることは、食料、適切な住居、子どもの教育といった基本的なニーズが既に満たされている場合、比較的容易である。海外労働者のために手頃な費用で住居を提供する特別な住居プログラムも整備されている。また、海外労働局福祉管理局から資金援助を受けた学校及び大学によって、海外労働者の子弟のための奨学金プログラムも整備されている。さらに、海外労働者福祉管理局に加入している労働者が起業する際には、自己資本の融資を受けることも可能である。

## 不法移民

不法移民撲滅キャンペーンが実施されており、全国規模で展開されている。同キャンペーンには、防止措置と救済措置があり、防止措置とは、マルチメディア団体を活用した包括的かつ大規模な広報・教育プログラムであり、同プログラムには、教会組織、NGO、自治体機関、学校、民間企業等もパートナーとして参加している。

許認可職業斡旋業者のリストが、海外雇用庁のウェブサイト上に掲載されており、毎日更新されている。また、同リストを印刷したものを年4回無料で一般に配布しており、各バラガイ（最小行政単位）に送付している。職業斡旋業者の認可状況、求職内容、その他市場データについても、週7日24時間運営のホットラインを利用すれば入手可能である。こうした情報は、文書によっても入手可能である。公報や新聞発表を通じて、不法移民仲介業者の犠牲とならないよう、市民に警告を発している。一方、救済措置については、不法移民斡旋活動が報告された場合、直ちに捜査が行われ、刑事事件として訴追される。刑事事件として訴追された場合、禁固刑と罰金が科される可能性がある。さらに、警察官と市民で構成される諜報員と捜査官が24時間ベースでこうした事件に目を光らせている。

旅行代理店、ツアーグループ、移民コンサルタント等が、ビザ取得の手助けだけでなく、人材確保のあらゆる側面に渡って、不法移民を手助けしている場合がある。このため、こうした業種を海外雇用庁の管理下に置き、民間職業斡旋業者と同様、許認可取得を義務づけている。

本年6月には、2003年トラフィッキング防止法が可決し、現在、施行規則の起草中である。これにより、処罰に値する行為が明確に規定され、違反した場合にはより厳しい懲罰が科され、以前のように、単に不法就労斡旋として訴追されることはなくなる。また、海外労働者苦情受付支援デスクが全国のすべての警察署に設置され、不法な就労斡旋やトラフィッキングに即座に対処できるようになっている。しかし、これまでの経験から、不法就労斡旋及びトラフィッキングに対する予防的措置及び救済的措置のいずれについても、最も必要とされるのは、各国の労働関係機関及び治安当局との連携である。

## これから取り組むべき課題

フィリピンの開発政策に関連した海外労働者及び海外雇用に対する政府の姿勢は明確である。190か国を超える国々に展開する700万人もの移民労働者及び海外在住フィリピン人は、我が国の様々な発展目標を追求する上で重要なパートナーである。経済発展のためのパートナーとして、海外労働者からの送金は、毎年70億米ドルから80億米ドルに上るドル送金の大部分を占め、こうした海外送金は、経済危機下にあってもフィリピン経済を支え続けてきた。しかし、単にドル送金源というだけでなく、政府は、海外労働者をフィリピンの世界的競争力を如実に示す存在と見なしている。

海外雇用によって生み出される利益を最大限に獲得するためには、世界労働市場にとって世界クラスの人材供給源となることで、競争力の高い労働力供給国に変革していく必要がある。フィリピンの産業界のリーダー達は、経済の近代化と世界的競争力の育成を目指した国家プログラムに組込まれるべき経済分野として、ビジネス界の力を結集し海外雇用の促進を全面的に支援している。

政府は、こうした経済発展戦略を推進するため、海外労働者に対して、新たなかつ高度な技能を身につけさせ、海外労働者支援制度、特に技能訓練に多額の投資を行う必要がある。また、政府は、労働移民管理を目的とした積極的な市場開拓キャンペーン戦略を通じて、市場拡大及びより優良な市場の開拓に努めなければならない。だからといって、労働者を牛や品物のように取引すると言っているのではない。明らかに彼らは人間である。つまり、知識、技能、語学力、そしてより重要なこととして、世界的な競争力及び受入れ国にとっての資産となることを可能にする倫理観や価値観という意味で、外国のライバルに勝るとまでは言わないまでも匹敵する質のよい労働力を提供できるよう努める必要がある。

また、相互承認制度及び専門職の免許・資格システムの緩和を通じた熟練労働者及び非熟練労働者の移動を促進する「GATS・第4モード」のサービス貿易自由化に向け取り組むためには、政府は、GATSのような多国間レベルの場でより緊密に連携していく必要がある。さらに、教育、技能訓練、送出国側の教育や訓練施設向上のための費用支援を目的とした雇用主側からの寄付を資金源とする訓練技能開発プログラムを通じて、受入国とともに、労働市場の技能需要を常に満たすことができるような制度を設立することにより、頭脳流出問題の解決を図る実行可能な制度を模索することも必要である。

フィリピン政府は、社会開発の戦略として、海外雇用が労働者及びその家族、そしてフィリピンの発展を促進する要素であると考えている。すなわち、労働者の地位向上及び労働者と家族の生活の質向上を図り、より良い市民になるために、労働者が労働者自身の選択で行動することを手助けするイネーブル・ツールとなるものなのである。

さらに、海外雇用により十分な収入の可能性が生まれることにより、政府にとっても中小企業（SME）への投資を促すことが容易になっている。また、労働者の専門能力の向上にも寄与しており、新たな情報、技能、技術を習得する機会に恵まれることで、復帰プログラムにも寄与している。

海外雇用からできる限り最大の便益を得る必要があることから、海外労働者の保護及び福祉第一の政策は、これからも是非とも必要であり、おろそかにすることはできない。政府は、海外雇用に伴う危険とリスクから海外労働者を保護するという意味で、法律上又は人道上の両面において責任を有している。

こうした海外労働者保護のための施策を十分かつ完全に実施するためには、政府だけの力では限界があるということは明らかであることから、一般への普及啓発及び教育といった観点から、民間分野、各組合、NGO/CS、メディアとの相乗的連携を念頭に置いたガバナンスの枠組みを模索する必要がある。さらに、家族を支えるために海外へ出稼ぎに行かざるを得ない未熟練・低技能労働者に関して、貧困緩和のための戦略としての効果的な復帰プログラムを通じて、社会的弱者を念頭に置いた出稼ぎ期間短縮にも取り組むべきである。

さらに、社会保障及び安全衛生問題に関する受入れ国との2国間交渉、及び送出国と受入れ国がそれぞれ抱える人の移動に関する諸問題解決のための社会的対話促進に努める国連の各機関や援助機関と協力し、地域・国際レベルで多国間取組を模索することにより、労働移民を海外労働者とその家族さらに各国及び国際コミュニティ全体にとって、平和と安全をもたらす有効なツールにしていく必要がある。

しかし、政府の力だけでは実現は難しい。上述したような課題と目標をすべての利害関係者、特に受入れ国側も共有する必要がある。労働移民問題に対処するためには世界的な協力が必要である。送出国そして受入れ国双方の政府が、移民のニーズに対応した政策と実施メカニズムを制定するため、協力していく必要がある。そのためには、多少なりとも実際的な考察を試みる必要がある。すなわち、

一つの選択肢に過ぎない労働移民を、国家が長期的な持続的成長や移民を生み出す原因となっている失業や貧困の緩和という開発目標をなかなか達成できないことに対する言い訳とすべきではない。

多くの事例に関するこれまでの経験から、移民問題への対処に伴う負担の多くが、送出国に委ねられている。受入れ国も労働移民から利益を得ているのであるから、共同で移民問題に取り組むべきだということを、送出国側はもっと強く主張すべきである。相互協力の分野としては、イタリアで実施されているような公式記録に表れない労働者を正規移民労働者に取り込む試みや効率的で安全かつ合法的でコストの安い海外送金方法、二重国籍の承認、政治的権利の付与、政策決定に移民の意見を反映させることなどが挙げられる。

今回の会議のように、全国的、地域的、国際的なレベルで労働移民問題に関する社会対話の場を設けることは、国際的基準づくりや国際条約の批准といった送出国と受入れ国の間の効果的な協力関係と協調関係の構築という課題に取り組む上で、最も適切な方策である。

## 結論

実際のところ、移民労働者は親善使節となりうる存在であり、送出し国はこうした意識を持って移民に対処すべきであり、また、受入れ国側もこうした意識のもとに移民労働者を扱うべきである。求人への応募時点から、受入れ国における職場にいる間、帰国に至るまで、労働者が自らのため、また、家族や母国そして国際コミュニティのためにも平和と安全という使命を達成できるように、必要とされるサービスが送出し国と受入れ国双方から提供されることが必要不可欠である。送出し国と受入れ国双方が効率的に移民労働を管理し、同時に関連する国際機関の協力を得ることにより、あらゆる利害関係者が海外雇用から最大限便益を得ることができ、リスクを最小限にすることができるであろう。

## VI. ゼネラルセッション

国別報告（概要）

2003年のインドネシア経済の安定性及び経済指標は著しい改善を示している。このことは、ルピーの対ドル為替レートの安定、6.0%を下回るインフレ率及び中央銀行証書(SBI)の発行が減少傾向にあることから明らかである。

しかしながら、これらの状況の改善というのは、インドネシア経済の潜在力や他国の状況と比べると、依然として、最善かつ持続的なものに至っていない。このことは、インドネシア経済は成長しているものの、経済成長率が、現在5.0%を下回っているように比較的低水準にとどまっていることから明らかである。こうした状況は7年間にわたって継続しているが、低い経済成長率は、高い失業率となって跳ね返っている。例えば、2002年の失業率は9.06%、失業者は916万人となっている。

銀行システム、政府予算、海外直接投資といった経済発展の足枷になっている国内の経済状況が低水準の投資を招いており、このことが高い失業率を吸収することを難しくしている。

高い失業率の解消に役立つ方策の一つは、インドネシア人労働者を外国に送り出すことである。実際のところ、このことが、送出し国であるインドネシア、受入れ国である他の国々の双方に、個人、地域及び政府レベルにおいて、社会、経済、文化的な問題を引き起こしている。

経済危機前の数年間は、海外に送り出されたインドネシア人出稼ぎ労働者(TKI)の数は、概ね増加傾向にあった。出稼ぎ労働者のかなりの部分は、サウジアラビアやマレーシアへの女性労働者である。彼女たちのほとんどは、社会的あるいは個人的に、社会サービス部門において、家事労働者あるいは家政婦といった種類の仕事に従事している。このことは、彼女たちのほとんどが低い教育レベルにあることからすれば、自然なことである。

このような特徴を有することから、彼女たちは、自らの損失につながる待遇の悪さについては非常に傷つけられやすい。インドネシア人出稼ぎ労働者が海外で働いているとき、あるいは(出発前及び帰国後に)国内で訓練を受けているときに体験する悪い待遇には、不平等な賃金、暴力、性的いやがらせ、賄賂といったものがある。実際のところ、彼女たちがインドネシア経済に積極的に貢献していることからすれば皮肉なことである。外国為替取引を別にすれば、海外に送り出されるインドネシア人出稼ぎ労働者の増加は、国内の深刻な失業問題に対処するためには合理的な解決策の一つであり、また自然なことである。

インドネシア人出稼ぎ労働者がインドネシア経済に大きく貢献していることを踏まえれば、政府は、出稼ぎ労働者が直面するあらゆる問題を克服する解決策を検討するために関係者と共同で対処すべきである。高失業率に加えて労働市場に新たに参入する労働者の増加に対処する受け皿として、国内の経済成長に多くを期待することはできないことから、出稼ぎ労働者が直面する問題を解決することは、近い将来、より一層重要性を増すことが予想される。

ILOの予測によれば、インドネシアにおいては、40万人の労働者を吸収するためには経済が1.0%成長する必要があるとされている。したがって、毎年増加する250万人の労働者に対して、インドネシア経済は年率6.0%で成長することが必要となる。この条件では、政府だけで国内に就労機会を提供したとしても、失業問題を解決することは難しいということになる。これを踏まえれば、インドネシア人出稼ぎ労働者が直面する問題に最大限対処することが、極めて重要かつ差し迫った問題である。

オーストラリアは、国際的な移民という点に関して、他の多くのアジア諸国と異なる実績を有している。特に、オーストラリアには連邦政府により運営されている移民計画の長い歴史があり、歴史の中でこの計画は、家族の永住を奨励することに焦点を当ててきた。専門的な分野においては、長期にわたってオーストラリアへの一時的な労働力の提供が行われてきたが、近年、こうした状況は移民計画における非永住移民の供給の増加を通じて、幾分変化を見せている (Hugo 1990a、Birrell 1999、Birrell 及び Healy 1997)。しかしながら、オーストラリアは、計画的かつ選択的ではあるものの、定住を目的とした移住者の受入れを促進する公的な計画を現在において維持し、今後も維持することが見込まれる域内における数少ない国の一つである。また、オーストラリアは、域内の国々の中で最も移住の影響を受ける国の一つであり、2001年には人口の23.1% (4,105,444人)、労働力の24.2% (2,367,300人) が海外生まれであり、また、人口の19.8%はオーストラリア生まれではあるものの、その両親のうち少なくとも一人は海外生まれである。

この10年間、国際的な人口動態はその規模を拡大し、複雑さを増してきた。国際的な移動を生活においてより良い機会を得るための選択肢の一つとして考える人々の割合が世界的に著しく増大した。国家間の移動を促している原動力は様々であり、移住が発生している状況は、移住の発生国及び目的国の双方において変化している。四半世紀前には、国際的な移住により大きな影響を受ける国は比較的少数であったが、現在は、世界の大半の国が影響を受けている。オーストラリアは (米国、カナダ、ニュージーランド及びイスラエルと並び) 第二次世界大戦後30年間にわたりヨーロッパから大量の移民を受け入れてきた数少ない伝統的移民国と呼ばれる国の一つである。国際的な人口動態においては、目的国における居住を含め何らかの恒常的な移住が圧倒的であった。現在においては、国際的な移住の原動力が変わった結果、オーストラリアに影響を及ぼす国際的な人口動態は劇的な変貌を遂げた。一時的な移住がより大きな影響を有することとなり、オーストラリア人の国際的な移動はその規模を拡大し、複雑さを増してきており、以前に比べてオーストラリアとアジアとの間の人の移動が多くなっている。また、他の国々と同様、オーストラリアも不法移住者の影響を少しずつ被るようになってきている。さらに、近年、オーストラリアは、初めて難民の著しい流入を経験している。そのほとんどは、東南アジアからボートで到着する者である。オーストラリアは、過去50年間に60万人以上の難民を定住させているが、そのほとんどは、難民が当初向かった第三国の難民キャンプから選ばれてきた者である。オーストラリアへ来る難民に対する政策は、国内における議論の主要な争点となっている。

オーストラリアは、国際的な移住に関して、これまでの累積、現在の流動状況いずれについても優れた情報を有している。累積的な状況に関する主たる情報源は、5年毎に実施される国勢調査であるが、その国勢調査には、国民のうち海外で生まれた者及びその子孫に関する各種質問事項が含まれている。現在の流動状況に関する主たる情報源は、オーストラリアの出入国者のすべてを網羅する発着カード (arrival and departure cards) によるものである。移民多文化先住民関係省(DIMIA)は、こうしたデータに基づくコンピュータ化された詳細な情報システムを保持しており、これによって出入国の流れを適時に分析することが可能となっている。さらに、移民多文化先住民関係省は、オーストラリアへ流入する移民に関する長期的な調査(LSIA)に資金提供をしている。

2003年、韓国の外国人労働者政策は大きな転換を迎えた。韓国政府は、ついに非熟練外国人労働者を受け入れることを決定した。

新たな労働者制度は、2004年8月1日から施行される。新制度の下で、外国人労働者は、国内労働者と同じ権利を有することとなる。雇用契約期間は、1回につき1年間、最長3年間とする。

新制度においては、外国人労働者を雇用する資格を得るには、韓国の雇用者（従業員300人未満の製造、建設、サービス関連分野の韓国の雇用者は優先権が与えられる。）は、公共職業安定所を通じて韓国人労働者を募集しているものの一か月にわたり充足されてないことを示さなければならない。その後、雇用者は、従業員が充足されていないことについての証明書を取得し、条件に適合する外国人労働者と雇用契約を締結できるようになる。

違法状態にある外国人労働者のほとんどは、現行制度の下で労働許可を申請することができたが、これは2003年3月31日までの不法滞在期間によることとされ、2003年3月31日が非常に重要な日付であった。すなわち、この日までの不法滞在期間が3年未満の外国人労働者は、（申請することにより、）さらに最長2年間韓国に滞在することができた。また、不法滞在期間が3年から4年までの外国人労働者については、事前に再入国許可証を取得した上で出国することができ、出国後3か月以内に韓国に再入国した場合は、不法滞在期間を含めて最長5年間就労することが可能である。2003年3月31日までに4年以上韓国に不法滞在している外国人労働者は、韓国から退去しなければならないが、韓国政府は、これらの者を強制退去させる措置をとることとなる。

この政府のプログラムによって、189,769人の不法な外国人労働者が当局に申請を申し出た。当局に申請しなかった110,000人のうち、20,000人が2003年11月15日までに韓国から退去した。それ以外の者は韓国にとどまることにしたようであるが、彼らは、今回もまた政府による強制退去を免れることができると考えているようである。

現在、韓国においては、非熟練外国人労働者に関し、技能実習制度と労働許可制度という2つの制度が並存している。これは、過去10年以上にわたり、中小企業連盟（Small Business Federation）が中小企業局（Small Enterprise Office）とともに実施してきた技能実習制度を維持することを政府が決めたことによる。

2003年、シンガポールは、SARSの流行並びにイラク戦争やテロリズムといった世界的及び地域的な事件の影響を被った。シンガポール市民及び永住者（以下これらを「居住者」という。）の失業率は2003年9月に6%へと上昇したが、国内全体では5.9%であった。暫定的な推計によれば、2003年の経済成長率はわずか0.8%へと落ち込んでいる。しかしながら、経済及び労働市場双方に回復の兆しが見える。2004年1月末に労働省（Ministry of Manpower）が発表した最新の暫定的な統計によれば、2003年12月の居住者の失業率は5.0%まで緩和し、国内全体では4.5%となっている。経済は、2004年には3~5%の成長が見込まれている。

シンガポールにおける雇用創出上の戦略は、引き続き、海外直接投資及び自由貿易協定(FTA)のネットワークの構築を通じたものである。カウンセリング及び訓練を通じた失業者に対する再就職支援も継続的に行われている。この目的のため、労働力開発庁（Workforce Development Agency）が設立され、2003年9月から運営を開始した。

失業率が上昇しているにもかかわらず、政府は、外国人労働者が有益な役割を果たしていることを引き続き強調している。現在、シンガポールにおいて労働許可を保持する外国人労働者は、14万人強の家事労働者を含め、約50万人となっている。雇用パス保持者（学位、専門的資格又は特別な技能を有する者で、2,500シンガポールドル以上の月収を有する者）は約7万人となっている。

この年、労働省は、外国人の家事労働者を取り扱う人材派遣会社に対する新たな認定制度を承認した。この結果、二つの認定制度が存在することとなった。外国人の家事労働者を初めて雇用する者は、2004年1月以降オリエンテーションを受けることが必要となった。インドネシアは、インドネシアにおいて家事労働者を採用するシンガポールの派遣会社を認可すると発表した。雇用者はまた、一定の条件を定めた協定に署名することが必要である。また、インドネシアのバタム島が、シンガポールで就労するために出国するインドネシア人家事労働者の唯一の出国地点となることが発表された。訓練及び各種テストもバタム島で実施されるようである。

建設部門が引き続き低調であることから、政府は、建設部門の外国人労働者に対する多技能制度の導入を無期限に延期した。この制度によれば、複数の認定技能を保持する外国人建設労働者を雇用する者は、月額30シンガポールドルの低い熟練労働者雇用課徴金（skilled worker levy）が適用されることになっていた。一つの認定技能しか保持しないという最低要件を満たす労働者に対する雇用課徴金は、月額320シンガポールドルである。2003年12月の制度延期の発表の際、政府は、単一の認定技能を有する外国人建設労働者の雇用課徴金について現行の30シンガポールドルから50シンガポールドルへと引き上げる一方で、認定技能を有さない労働者の雇用課徴金は470シンガポールに据え置くことを発表した。

シンガポールで事業を始める企業家及び創業者の入国を支援するための入国パス制度（Entre Pass Scheme）が発足した。この制度においては、企業家及び創業者は、雇用パス制度における学歴要件が必要とされない。シンガポール医学審議会（Singapore Medical Council）は、シンガポールが医療分野における拠点になるという目標にそって、民間の病院及び診療所が外国人医師を直接雇用することを承認した。

タクシン・シナワット首相のリーダーシップの下、タイ経済は、他の多くのアジア諸国に比較して良好に推移している。「タクシノミックス」として広く知られる首相の経済政策は、2003年における強力な経済拡大に明確に反映されており、2004年も同様の拡大が続くものと期待されている。

国家経済社会開発庁(NESDB)が発表した統計によれば、2003年第3四半期のタイの年間の経済成長率は6.5%となり、年初来9か月間の成長率は6.5%に達した。経済計画担当機関によれば、第4四半期についても第3四半期と同様の成長が予測されており、同機関は2003年全体については、GDP成長率6.3%、物価上昇率1.9%、経常収支79億米ドルの黒字を予測している。

タイ開発問題研究所(TDRI)その他の統計によれば、2004年の経済成長率は(基準価格ベースで)6.3~8%になると予測されている。民間投資の加速的増大、消費意欲の拡大、財サービスの輸出の若干の上昇の結果、2003年以降、経済は拡大を続けている。また、1000億~1300億バーツにのぼる政府中央基金により、公的な支出及び投資についてもある程度の増加が見込まれる。

2004年、民間消費は、低金利の継続、株式市場の好調、良好な雇用状況を主たる要因として、5.3~5.7%上昇することが予想されている。民間投資は、2003年より若干改善すると予測されている。これは、企業収益の向上及び投資家心理の改善が続いていることによるものと説明できる。輸出の伸びについては、輸出の価格及び量の減速並びに元の水準が高かったことによる影響を主たる原因として、2003年よりも低くなることが予想されている。輸入の伸び率は、2003年よりも高くなることが予想されているが、これについては、強力な民間投資及び経済の拡大が継続していることによるものとの説明が可能である。

2002年に比べて2003年のタイ経済が非常に良好なものとなったことから、2003年第3四半期の失業率は、最近のタイ王国統計局による報告によれば、前年から非常に急速に改善しつつある。失業率及び不完全雇用の状況は、2002年に比べて引き続き改善している。しかしながら、国家経済社会開発庁(NESDB)によれば、求人数は上昇を続けており、また、求人倍率が、紹介件数に対する求人割合を上まわっているが、このことは、企業が採用に一層慎重になっていることを示している。2003年第3四半期における失業者数は549,000人であり、失業率で言えば、2002年同期の1.7%に対して1.5%となっている。2003年の失業率(年平均値)は、前述した2003年における良好な経済情勢を反映して、前年の2.4%から2.0%に改善すると予測されている。

主に専門的、技術的な労働者からなる合法的な移民労働者は、2003年において、前年から12,655人増加し、98,243人となっている。この増加は、主として海外直接投資の増加及び生産能力の改善による全体的な経済状況の改善の結果として、一時的な労働許可者が増加したことによる。

近隣諸国(ミャンマー、ラオス及びカンボジア)からの違法移民労働者の数は、2003年には、100万人から120万人に達していると推測される。2003年9月に428,468人の近隣諸国からの労働者の労働許可が失効して以降、政府は、かかる労働許可を一年間延長することを決定した。しかしながら、登録手続完了後に明らかになった労働許可の更新の結果は期待はずれのものであった。違法労働者のうち登録のために出頭したのは288,780人のみであった。政策の硬直性及び不確実性、並びに高い登録料によって、雇用者側が違法労働者の登録を差し控えたものと非難されている。

就職斡旋機関及び労働者が海外に新たな働き口を探すことが奨励される一方で、政府の移民政策によって、既存の市場は維持され続けている。2002年以降、労働省は、労働者の海外派遣及び送金受領に関する目標を設定している。しかし、タイ人出稼ぎ労働者の数が、2001年の160,252人から157,624人へと僅かながら減少したことから、労働省が設定した目標は維持できそうになく、満足した結果は得られていない。海外雇用局による11か月目の出稼ぎ労働者のデータによれば、

137,179 人にしか達しておらず、2003 年の状況も芳しくないことは明らかである。

海外労働者からの銀行を經由しての送金は、ばらつきがあるものの上昇傾向にある。送金額は、タイの通貨ベースでは、2002 年には 592.51 億バーツとなり、2001 年から若干上昇した。2003 年については、ドル安並びに政府及び民間の就職斡旋機関が出稼ぎ労働者数を増加させることに失敗した結果、2002 年を下回るものと予想されている。

出稼ぎ労働者の受入れ国であり、送出国でもあるタイは、現在及び将来のアジアにおける移民政策の影響を被ることになる。移民政策は国によって異なるが、それは、送出国及び受入れ国双方の完全なる理解のもとに実施されることが必要である。すべての潜在的な出稼ぎ労働者を公正かつ平等に取扱い、出稼ぎ労働者を保護するため、ASEAN+3 のメンバーは、誠意をもった対話と情報の交換がなされるように努めなければならない。

しかしながら、出稼ぎ労働者は、従事する仕事が地元の労働者の望まないものであるが故に、地元の労働者より低賃金、長時間及び劣悪な労働条件での就労を余儀なくされていることが明らかになっている。特に、女性の出稼ぎ労働者は、国外で働く際には弱い立場になりやすい。彼女たちは、セクシャルハラスメント、性的虐待、幽閉といったことを頻繁に経験している。こういった状況は改善されるべきである。

参加国間の理想的な政策及び措置は、出稼ぎ労働者の人権を保護することである。各国は、国際的な標準に従うよう提案されており、出稼ぎ労働者が置かれている国際的な労働環境の改善を迫られている。移民の流れを監視する方策及び参加国間の情報共有に関する最近の議論は、参加国間の対等なパートナーシップに基づいて行われている。これまでのところ、地域内及び二国間の協力及び合意に関する現行のあるいは新しいイニシアチブを改善するため、ASEAN 及び他の国際機関において、受入れ国及び送出国間の協力関係を構築するための努力がなされている。しかし、様々な議論による成果は、完全に実現されるにはほど遠い状況である。

政府は、2004 年 3 月中に「貧困撲滅計画」が完全に始動した後に実施される、違法の出稼ぎ労働者の問題を解決するための国家的な計画を固めている。時期的には、2004 年第 2 四半期の初め頃の開始が予定されている。政府は、よりよい措置を実施するのに十分な時間を確保するため、あらゆる分野のあらゆる職業におけるすべての違法労働者が登録のために出頭することを奨励するキャンペーンを実施するようである。

違法移民に関する長期的な解決がより実効的に図られるよう、タクシン首相によって、近隣諸国であるミャンマー、ラオス及びカンボジアの経済状況を改善するための「経済ダムの構築」と呼ばれる新しい案が提唱されている。その経済協力戦略(ECS)は、2003 年 11 月 12 日に行われた 4 か国間協議の後の「ブガム宣言」の中で成功裏に表明された。これは、違法移民問題の解決に向けての長期的な解決策の一つとして考えられている。

### 雇用におけるサービス部門への持続的移行

台湾経済は、2003年においては、製造業主体の経済からサービス産業主体の経済への移行が継続した。これにより、工業部門の国民総生産(GDP)への寄与度は2000年の32.4%から2003年には30.2%となり、わずか3年間で2.2%減少したが、一方で、これに対応してサービス部門のGDPへの寄与度は65.5%から67.9%へと上昇した。

経済における産業構造の変化とともに、雇用構造も変化している。1987年から2003年までの雇用情勢の変化をみると、労働力率及び人口に占める労働者の割合は一貫して下落しており、逆に、失業率は一貫して上昇している。

政府が発表した数値によれば、農業部門に従事する労働者の占める割合は、1990年の12.9%から2000年には7.8%へ減少し、2003年には更に7.3%まで減少している。

工業部門に従事する労働者の占める割合は、1990年の40.8%から2000年には37.2%へ減少し、その後の3年間で減少速度を速めて、2003年には34.9%まで落ち込んだ。これに対応して、サービス部門に従事する労働者の占める割合は、1990年に46.3%であったものが、2000年には55.0%、2003年には57.8%へと上昇した。

サービス部門内については、「社会福祉、個人及び関連地域サービス」及び「行政」の2部門を除く「その他の部門」における労働者割合は、概ね安定していることに留意する必要がある。これら2部門に従事する労働者の占める割合が上昇したことは、基本的には、2003年にこれらの分野における公的雇用計画が急速に拡大した結果である。

職業別でみると、「専門職」、「技術職」及び「サービス従事者」の雇用は増加しているが、ブルーカラー労働者の雇用は下落している。1990年には台湾における就労人口のうち、台湾における専門職従事者は全体の5.2%を占めるにすぎなかったが、この数値は、2000年には6.4%へ上昇し、2003年には更に7.1%まで上昇した。

また、技術職従事者の割合は、1990年の11.6%から2000年には16.8%、2003年には17.9%へと急速に上昇している一方、製造あるいは肉体労働従事者の割合は急速に下落し、1990年の41.1%から2002年には36.0%となった。この傾向は緩和しているものの継続しており、2003年には33.4%となっている。

### 台湾における高い失業率及び雇用創出計画

2003年、立法院は、失業が拡大することによる圧力の急増を緩和するための窮余の策として、「公共サービスによる雇用拡大暫定法」を承認し、失業している中高年及び障害者のための公共部門における雇用創出のため、200億新台湾ドルの予算を計上した。

公共部門において雇用の創出が見込まれる分野は、住環境の改善、環境美化、既存の地域サービスの改善及び拡大、観光業及び旅行業の促進といったものであった。政府としては、この計画によって、台湾の失業者に対し75,000人分の雇用が創出されることを期待していた。しかし、こうした計画は、失業者が直面する困難の短期的な緩和には資するものの、相応の仕事はもちろん、長期的な雇用機会の創出のためには殆ど役立っていない (Lee 2003)。

また、立法院は、農業、下水、都市開発及び観光部門におけるインフラ水準の全般的な改善を図ることを目的として、500億新台湾ドルの「インフラ拡大計画」を承認した。政府としては、この計画がGDPに371億新台湾ドル分寄与することを期待している (GDP成長率に換算すると、2003年には0.38%、2004年には0.19%、2005年には0.18%の寄与があることが期待されている)。残

念ながら、実行力の欠如及び特定の建設資材の不足のため、この計画は、社会全般において多数の雇用を創出するという目的には遠く及んでいない (Liang,2003)。

### 外国人労働者に関する新たな展開

台湾経済が、単純労働型産業から高技能型産業あるいは資本型産業へと移行しているのに伴い、外国人労働者に対するニーズもまた、単純労働型産業における労働者不足対策から高技能型産業の急速な拡大に資する目的へと移行している。単純労働型産業に従事する外国人労働者の割合は、1997年の23.85%から2003年には16.18%へと下落している。一方、機械器具及び電気、電子機械産業に従事する外国人労働者の割合は、同時期に16.29%から19.30%へと上昇している。

また、1990年代後半からの台湾経済のサービス化の進展に伴い、政府は、社会サービス及び家事サービスにおいて外国人労働者が増加することを認めている。しかしながら、小売、卸売、商業サービス、その他のサービス業における外国人労働者の受入れは認めていないため、全体として、台湾における外国人労働者は2001年以降減少している。

台湾における全体の外国人労働者数は減少しているものの、「メイド及び(在宅及び施設の)ケア・ワーカー」として働く外国人労働者の数は、1997年の35,245人から2001年の112,934人、2003年の199,601人へと急速に増加している。また、外国人労働者全体に占める割合も、1997年の14.3%から2001年の37.1%、2003年の40.0%へと飛躍的に上昇している。これとは対照的に、製造業及び建設業に従事する外国人労働者の占める割合は、それぞれ、1997年の65.28%、19.86%から2003年の53.89%、5.0%へと下落している。

台湾経済及び雇用構造の変化に伴い、外国人労働者を管理するための政策もまた変化している。主な政策の変化は以下のとおりである。

第一に、台湾への海外直接投資を誘致するため、政府は、外国企業の最高経営責任者(CEOs)による外国人の家事使用人の呼び寄せを容易にした。

第二に、現在の職を捨て違法な職業に就く「脱走」労働者数を削減するため、政府は、外国人労働者が、仕事上の困難や使用者との関係におけるその他の仕事上の問題に対して苦情を述べることのできる直通電話を設置した。これは、タガログ語、タイ後、ベトナム語及びインドネシア語の4か国語による利用が可能である。

第三に、2001年より前は、外国人を雇用する台湾企業は、外国人労働者の強制的預金口座を設けることについて、外国人労働者と交渉することが認められていた。これによると、使用者は、外国人労働者の基本給の30%以下の額を控除した上で預金口座に預け入れることが認められていた。しかし、使用者の中にはこの控除額を預金口座に入金しない者がおり、外国人労働者が帰国する際に預金がまったくないという状態が発生したため、政府は、2001年、この制度を廃止した(しかしながら、現在においても、強制預金に該当する制度を温存している企業は存在している。)

第四に、政府は、外国人労働者の雇入に係る費用を削減するため、台湾人と同等に適用されてきた外国人労働者の最低賃金について、家賃及び食費に対する手当額を含めることを認めた。

第五に、台湾は、知識集約型経済の実現のため、海外から外国人専門者を呼び寄せる必要性が一層高まっている。台湾における外国人専門者は、1991年には僅か8,505人であった。しかし、1995年には8,994人、2001年には13,489人、2002年には17,130人へと増加した。以前は、外国人専門者は、ビジネス(25.5%)、宗教(20.3%)、教育(10.5%)に従事していた。しかし、最近は、ビジネス、教育、技術へのかなりの集中が見られ、宗教活動に従事する者の数は少なくなっている。外国人専門者の総数に占める割合について、ビジネスは2001年の13.8%から2002年の16.4%、教育は2001年の15.2%から2002年の19.7%、技術は2001年の7.8%から2002年の11.2%へと、それぞれ上昇した。

### 国内経済の最近の傾向

2003年にはSARSの流行や自然災害の頻発があったものの、中国経済は、それまでの年と同様の活力を維持しており、国内における活力はむしろ強化されている。中国国家統計局(NBS)による暫定的な予測及び評価によれば、2003年の中国の国内総生産は、価格比較に基づけば、対前年比で9.1%上昇し11兆6,940億元となっており、これは、1997年以来最高の成長となっている。現在の為替レートによれば、2003年の中国のGDPは、1兆4140億米ドル、一人当たりGDPは1,090ドル相当となっている。

産業別に見た場合、第一次産業の付加価値は2.5%上昇し、1兆7247億元となっているが、成長率は前年に比べて0.4%下落した。第二次産業の付加価値は12.5%上昇し、6兆1778億元となっており、成長率は前年に比べて2.7%上昇した。第三次産業は6.7%上昇し、3兆7669億元となったが、成長率は前年に比べて0.8%減少した。四半期別に見た場合、GDPは第1四半期に9.9%上昇し、第2四半期には6.7%、第3四半期には9.6%、第4四半期には9.9%それぞれ上昇した。

中国の固定資本投資は、26.7%上昇し、外貨準備高は、2003年末には、4,033億ドルに急増した。

2003年には、輸出が34.6%増の383.7億ドル、輸入が39.9%増の4,128.4億ドルに達し、中国の対外総貿易額は8,412.1億ドルを記録した。

中国の消費者物価指数(CPI)は、2003年には1.2%上昇した。また、一人当たりの可処分所得については、都市部は、農村部より成長速度が速く、都市部での9.3%の上昇に対し、農村部では4.3%の上昇となり、所得格差の広がりを見せた。

政府は、行政改革の速度を速めるとともに、国内活力の維持に資する規制緩和に取り組むことによって、民間資本及び企業のための公正かつ良好な環境作りに努めるべきである。

国家統計局によれば、2004年の中国の年間成長率は7%を超えるものと予測されている。経済は、投資の継続的な増加によって第1四半期にはかなりの速度で成長するものと思われる。消費者需要は強含みで推移し、輸出は、中国の税還付政策の変更及び世界的な保護貿易主義によって成長が鈍化するものと思われる。

### 国内労働市場の最近の傾向

中国政府は、2003年には、新たな就職希望者に対し800万の就労機会を提供し、また、解雇された労働者400万人を再雇用するという目標を達成した。さらに、都市部の失業率については目標の4.5%を下回る4.3%を確保した。しかしながら、中国の雇用問題は継続している。

1998年以来、中国は、効率性の向上及び労働者の解雇を通じて、国営企業(SOEs)の改革を促進してきた。過去5年間に国営企業の統合又は廃止によって、約2,780万人の国営企業従業員が職を失った。解雇された労働者のうち再雇用された者の割合は、1999年には42%であったものが、2000年には36%、2001年には30%へと減少している。

一方、農村部の過剰労働力が都市部へとなだれ込んでおり、これによって労働の需給ギャップが拡大している。また、情報技術の浸透によって、工業分野における雇用が削減されている。

失業問題は、中国における歴史的な経済の構造改革の結果であり、これに対処する方途を見出すことは、国家の将来を左右する死活的な問題である。人口が、出生の鈍化にかかわらず2010年までに年800万人増加する状況においては、深刻な失業問題は、長期にわたって継続することが予想される。

一層厳しさを増す失業問題に直面し、政府は、社会保障による給付、就職斡旋、減税、免税、解

雇労働者による起業のための少額融資等の再就職を促進するための一連の政策を立ち上げた。また、政府は、経済構造を調整するための政策の策定過程において、雇用創出のための戦略に一段と焦点を当てており、大規模な国営企業が独占している産業分野への小規模企業の参入障壁の撤廃や小規模企業が成長するのを阻害している手続の削減を図ることとしている。

去る 12 月、張左巳労働社会保障大臣は、急速な経済成長の持続、再就職を支援するための諸政策の実施によって、2003 年の就職及び再就職の目標は完全に達成されたと述べた。また、同大臣は、2004 年において、労働社会保障省は、900 万の新規雇用の創出、500 万の解雇労働者の再就職支援、都市部の失業率を約 4.7%に抑える計画であることを発表した。

## 最近の移民の傾向

### 〔中国における外国人の雇用〕

中国における外国人労働者は二つのカテゴリーに分類される。第一のカテゴリーは、外国人専門家として招聘され中国で就労する外国人である。第二のカテゴリーは、永住資格を持たず、中国において賃金労働に従事する外国人である。

中国において外国人専門家として働く者は、さらに、経済・技術専門家及び文化・教育専門家に分類される。前者は、産業、商業、金融及び外国投資企業において就労している者を言う。後者は、高等教育機関、報道及び出版機関、科学研究及び芸術関係機関において就労している者を言う。過去数 10 年における外国人専門家の数は、合計で 80 以上から 100 万人以上に上った。WTO 加盟後、外国人専門家の出身国数は急速に増加している。2002 年においては、中国で就労する外国人専門家は 25 万人に達し、うち 5 万人が文化・教育専門家である。このほか、香港特別行政区、マカオ特別行政区及び台湾地方から 19 万の就労 (person/time) がある。長期専門家は 42%、短期専門家は 58%となっている。

中国で就労する第二のカテゴリーの外国人は、1996-2001 年の期間でみると約 12 万人に上った。2002 年末には、労働許可を得て中国で働く外国人は 7 万人を超えた。2003 年については、未だ正確な数値は発表されていないが、前年よりかなり上昇することが予想されている。

### 〔海外での雇用〕

中国における海外雇用は、大規模事業 (project engineering) 及び国際労働協力 (international labor cooperation) によるものと個人的な海外雇用の二つのカテゴリーに分類される。大規模事業及び国際労働協力は、中国市民にとって海外で就労する主要な形態である。過去数 10 年における大規模事業及び国際労働協力による雇用は 245 万人以上、事業規模にして 1,300 億ドルに上った。2003 年 1 月から 11 月までの間に 112.4 億ドルのプロジェクト契約が完了したが、これは前年度同期比 32%の増となっている。144.6 億ドルの新規契約が締結されたが、これは前年同期比 25.6%の増となっている。また、28.6 億ドル分の国際労働協力に係る契約が完了したが、これは前年同期比 8.8%の上昇となる。新規契約については、前年同期比 14.2%増の 26.3 億ドル相当分が締結された。18 万人の労働者が海外での大規模事業に従事しているが、これは前年同期比で 3.5%の増加である。海外で労働している中国人の総数は 52 万人に上っており、これは前年同期比で 3 万 5 千人の増加である。

個人的な海外雇用は、雇用全体に僅かながら貢献している。また、個人的な海外雇用は、海外雇用全体の相対的に僅かな部分しか占めていない。労働社会保障省の推測によれば、海外雇用斡旋機関の斡旋により海外で就労する労働者は、1990 年代初期には 8 万人を超えており、2003 年には雇用を求めて 1 万人が出国した。現時点における労働社会保障省が認可した海外雇用斡旋機関は、約 238 に上っている。

- 1)イラク戦争やSARSといった衝撃に見舞われたものの、東アジア経済は、域内における貿易及び投資に主導され、引き続き拡大している。これは、2003年後半の中国経済の強力な成長により強化されている。
- 2)日本経済は、2002年後半以降、上向きの成長を記録している。日本経済の回復期待により株価は改善し、これにより金融部門の安定に寄与している。日本からのアジア地域、特に中国に対する直接投資は、引き続き増加している。中国や他のアジア各国・地域への輸出の拡大は、主に電子産業における国内の資本形成とともに、デフレ圧力をうち消すこととなった。しかしながら、消費者物価指数は5年以上にわたり下降しており、デフレから完全に脱却したとは言えない。
- 3)日本における労働市場の状況は、経済の回復に遅れをとっている。失業率は、依然として5%を超えており、失業者数は350万人に達している。しかしながら、企業における雇用調整は、2003年前半に既に峠を越えた。実質賃金は、依然として下降を続けているが、2003年夏期の賞与の上昇といった回復の兆しも見られる。
- 4)日本における移民及び移民政策は、次の要素によって特徴づけられる。①外国人の流入は、2001年に下落したが、2002年以降、イラク戦争及びSARSといったリスクにかかわらず増加している。②日本における外国人労働者数及び永住許可を取得した者の数は増加している。③外国人による犯罪が増加しているが、外国人犯罪の半数以上は不法残留者によるものである。④外国人の若者の教育及び失業の問題が一層深刻なものとなりつつある。⑤日本への外国人留学生の数は、2003年の目標値である10万人を達成した。⑥日本経団連は、外国人労働者政策に関する中間報告を発表し、一層の論議を活性化している。⑦タイやフィリピンを中心とする国々との経済連携協定(EPA)の将来的枠組みの中で、人の移動に関する協議が開始されている。

## 概要

2003年のフィリピン経済は、成長を脅かす多くの事件に悩まされ続けたにもかかわらず、成長を達成した。フィリピンは、SARSの発生、エルニーニョ現象、イラク戦争、軍によるクーデター未遂、継続的な平和と秩序の問題といった複合的影響に耐え、プラス成長を記録した。2003年のGDP成長率は4.5%と、2002年の4.4%を僅かに上回った。一方、GNP成長率は、前年の4.5%から5.5%に加速した。これは、主としてフィリピン人海外労働者（OFW）からの送金により構成される「海外からの純所得（NFIA）」の急増によるものであった。

しかしながら、依然として、国内の平和と秩序の状況及び安全保障上の脅威により、フィリピンの投資環境は影響を受けた。2003年最初の9か月間に認可された海外直接投資は、前年同期の361億ペソから199億ペソに減少した。

## 現在の労働市場

フィリピンの労働力率は、2002年の67.4%から2003年の66.7%に低下した。2003年の雇用者数は、1.9%増加したものの、2002年の3.1%より小幅な増加にとどまった。従って、2003年に創出された雇用（566,000）は、2002年（906,000）より少なかった。一方、失業率（11.4%）及び不完全雇用率（17.0%）は前年と変わらなかった。

## 国際的な労働者の移動

2003年最初の7か月間におけるフィリピン人海外労働者は、陸上勤務の労働者の減少（-10.3%）を主因として、7%減少した。特に、再渡航者数の減少（-12.3%）が新規渡航者数の減少（-2.1%）より顕著であった。2003年にフィリピンを出国した新規労働者の大半は、従来と同様、製造・輸送用機械の管理者及び一般作業員（25.5%）、興行人（24.3%）、家政婦（19.3%）であった。しかしながら、新規労働者のうち、介護士の割合が、2001年の0.2%から2003年の7.8%に増加している点は注目に値する。

## 海外送金

2003年にはフィリピン人海外労働者数が減少したにもかかわらず、第3四半期までの外国為替送金の伸び率は、前年より鈍化したものの増加を維持した。同年1-9月の送金額は、56億6200万ドルに達し、2002年の53億8900万ドルから5.1%増加した。

## フィリピン人の移民

フィリピン人移民の数は、2001年の31,287人から2002年の36,555人に増加した。大多数のフィリピン人移民が居住を希望する国は、依然としてアメリカで、これに、カナダ、日本が続いている。移民の10人に6人は女性である。フィリピン人移民は一般的に若く、そのほとんどは35歳未満である。

## フィリピンにおける合法的な外国人労働者

2002年の合法的な外国人労働者の特徴は前年から大きく変わっていない。一般的に、少数に留まっており、2002年には労働人口の0.3%であった。それにもかかわらず、フィリピンにおける外国人労働者の数は、2001年の6,850人から2002年の10,739人へと56.8%増加した。依然として、

日本人がフィリピンにおける外国人労働者の中で最も大きなグループであり、2002年には全体の26.6%を占めていた。

#### **経済の展望及び移民の見通し**

2004年5月に予定されている大統領選挙及び継続的な国内の平和と秩序の問題が引き起こした政治不安によって、おそらく2004年5月の投票結果を待つ間に、投資家は離れてしまうだろう。仮に、フィリピンにおける広がる政情不安、高いビジネスコストのために外国企業が投資を躊躇しているのだとすれば、フィリピンは、たまたもや海外のフィリピン人労働者のドル送金に依存しなければならなくなるだろう。

2003年、SARSの流行や輸出市場の縮小といった種々の影響があったが、改革政策によって経済の失速は回避され、経済発展が維持されている。SARSの流行は、迅速な封じ込めにより阻止され、同年12月に開催された第22回シー・ゲーム（東南アジア諸国におけるスポーツ大会）は無事に行われた。ベトナムは、7.24%の国内総生産(GDP)の成長率を維持している。ベトナムのGDP成長率は、(アジア開発銀行及び世界銀行によれば)ASEAN諸国の中で最も高いと考えられる。

改革政策は、引き続き投資を促進し、海外直接投資を引き寄せ、経済成長を押し上げている。2003年7月に議会が承認した土地法の改正によって、土地所有者が増加し、土地市場が形成されている。農業税は、2003年以降すべての農場経営者について免除されている。外国人とベトナム人との二重価格制は、入場料、運賃、電力及び水道サービス等ほとんどの分野で段階的に撤廃されている。

2003年の輸出額は、199億米ドル、対前年比19%の増加となっている。輸入額は26.7%増加し、249億ドルに達した。2003年の貿易赤字は、過去5年間で最高であった。国際収支は、12.9億ドルの資本収支の黒字、64億ドルの経常収支の赤字により、51.2億ドルの赤字が見込まれている。

2003年の外国人の入国者数は、2002年と比べ減少した。2002年の入国者数が260万人であったのに対し、2003年は243万9千人であった。

経済の高成長により150万人の新たな雇用機会が創出され、所得の改善によって、貧困の割合は、2002年の14%から2003年には12.5%へ減少した。

しかしながら、ベトナムは、発展における困難な問題に直面している。すなわち、投入物価格、特に電力やサービス経費が高いこと、生産財及び消費財の品質及び生産性が低いこと、経済の競争力が低く、持続性がないこと、ベトナムの人口が年間約100万人の割合で増加しており、毎年、100万人以上の新規労働力が労働市場に参入していることといった問題である。

2002年において、就労人口は3,800万人であるが、15歳以上の就労可能人口は4,050万人に達している。都市部の失業率は、2002年の7%から2003年の5.8%に減少した。しかしながら、農村部における失業率は依然として高く、2003年で22%と推測されている。

熟練労働者の不足が、経済における一つの問題になっている。訓練を受けていない労働者数はかなり多く、全体の約85%を占めている。所得格差は1999年の7.6倍から2002年の8.1倍へと拡大した。所得格差は、都市部において拡大しているが、農村部においては、所得水準が都市部の半分には過ぎないにもかかわらず、所得格差は縮小している。

2003年において、海外へ出国するベトナム人の数は、就労目的を中心として、著しく増大した。ベトナム人労働者の向かう先は、北東アジア（韓国、日本等）からマレーシアといった南アジアへと移行している。2003年の出稼ぎ労働者は、対前年比で63%増加した。75,000人以上の者が、請負仕事を得るため出国しているが、うち40,000人がマレーシア、27,000人が台湾に送り込まれている。ほとんどの出稼ぎ労働者は熟練度が低く、在宅サービス、家政婦、建設・組立部門における一般工といった職を得ている。

海外へ行く熟練労働者の数は少ない。毎年250人の熟練労働者が海外へ行っていると推測されている。出国先としては、アフリカ諸国、シンガポール、米国等である。

就労目的でベトナムに入国する外国人の数は少なく、2003年時点で、473,260人である。彼らの多くは、プロジェクト実施のための短期あるいはパートタイムによる熟練労働者である。

ベトナムにおいては、出稼ぎ労働の増加が奨励されている。政府は、各国との間で出稼ぎ労働についての合意を締結することによって海外へ出稼ぎ労働者を支援するための良好な条件づくりに努めている。また、外国人の高熟練労働者のベトナムでの就労も奨励されている。

1980年代半ば以降、香港は、著しい経済構造の変革を経験してきた。アジア太平洋地域における新たな低コストの競争相手の出現や香港のコスト面における優位性の喪失によって、香港経済を支える製造業の成長が鈍化し始めた。この結果、経済の脱工業化及びサービス経済への移行により、外に向けての投資の波が始まった。1997年及び1998年には、アジア通貨危機によりこの傾向が増幅した。通貨危機及びその結果としての金利高によって、年後半には、資産価格の下方調節が引き起こされ、資産バブルがはじけた。これは経済全体に波及し、企業は経費削減及び生産性向上のための緊縮措置を開始した。これにより、失業が増大し、生産が縮小した。昨年のSARSの流行は経済的困難に追い打ちをかけたが、幸いにも、本土からの香港訪問が緩和された結果、年末には経済は底を打った感がある。

香港には、移住に対する法的規制がないばかりか、他の国へ移住する人々の正確な記録もない。現在、香港の住民は、イギリス統治下の頃と同様の域外への旅行の自由を享受している。香港からの移住は、1987年に急速に拡大し、1987年から1988年までに30,000人から45,800人へと増加した。1989年から1990年には42,000人から62,000人へと48%増加した。1992年には、対外移住はピークに達し、66,000人に上った。1987年以降の対外移住者の増加は、1997年問題、及び、香港に対する中国の主権回復の展望に起因する不安と関係していたことは疑問の余地のないところである。行き先として好まれているのは、カナダ、米国及びオーストラリアである。また、1997年が近づくにつれて、香港の人々は、中国主権の復帰を既成事実として受け入れ、香港の将来に関する信頼は向上し始めたようである。2002年の推定移住者数は、10,500人となり、1987年以降最も低い数字となっている。

1980年代以降、香港と中国の間で、香港への移住者に1日当たりの枠を設ける非公式協定が合意されていた。1997年が近づくにつれて、この枠は105人へと引き上げられ、さらに1995年7月には150人へと拡大した。このため、中国からの合法的な移住者は、1994年の38,218人から1996年の61,179人へと着実に増加した。中国人の移住とは別に、他の国籍を有する人々も在留査証により香港に居住することができる。こうした移住者は、2001-2002年には13,708人に上っているが、その多くは家族的なつながりによるものであった。1日当たり移民枠の上昇にもかかわらず、中国主権の復帰は、中国からの移民についての基本政策に変更をもたらさなかった。すなわち、香港特別行政区によって管理し得る範囲内に制限されたのである。実際のところ、主権の移譲後の再統合によって、香港特別行政区と中国本土の近隣の地元当局との協力が強化されるに伴い、境界線付近におけるコントロールは一層強化されている。

香港に居住することが許されるもう一つのカテゴリーは、就労査証の保有者である。外国籍の者であっても、高度な技能や専門的資格を有していれば、企業や雇用主からの雇用保証に基づき就労査証を申請することができる。1980年代後半以降、就労査証の承認件数は着実に上昇しているが、これは、おそらく管理職や専門職、特に、英語能力に長けた人材が香港に不足していることによるものであろう。1995年以降、就労査証承認総数は減少しているが、これは主として香港の地域経済の低迷によるものである。このルートによる外国からの流入が減少する中で、1999年後半、政府は、中国本土の人材を香港へ招くため、人材受入れ措置（Admission of Talents Scheme）及び本土専門職受入れ措置（Admission of Mainland Professionals Scheme）を実施している。

熟練労働者及び専門職以外に、大きな移民労働者のグループとして、外国人家事補助者(FDHs)がある。これらの者の入国は、人数制限の対象とならず、家事補助者を必要とする家庭は誰であれ、主としてフィリピン、タイ及びインドネシアといった海外から家事補助者を雇用するための許可を

申請することができる。香港における外国人家事補助者の数は、1996年に減少したものの、1990年代初頭には10%以上の割合で増加した。驚くべきことに、この数は1998年には増加していることから、金融危機は大きな影響を与えなかったようである。2003年には、増加率は下落したようであるが、総数は233,223人となっている。

昨年における移民問題に関する最も重要な展開は、香港総督をトップとする人口政策作業本部（Task Force on Population Policy）による報告に基づき、明確な人口政策が策定されたことである。作業本部による提案に基づき、2003年3月、既存の2つの受入れ措置を再編し、本土の専門職及びその家族の受入れを容易にする新たな「本土人材及び専門職受入れ措置」（Admission Scheme for Mainland Talents and Professionals）が承認された。また、投資移民を招聘するための新たな「資本投資受入れ措置」（Capital Investment Entrant Scheme）が明らかにされた。さらに、香港で就労する外国人労働者の最も多くを占める外国人家事補助者については、新たに400ドルの雇用課徴金が課され、これを反映して月給が下方調整された。

マレーシア経済は、脱工業化の発展段階に入り、サービス部門が経済において重要かつダイナミックな役割を担うことになる。サービス部門主導の経済への移行は容易ではない。1997年の金融危機以降、持続的成長は困難になっており、また、財政拡大による成長刺激策にも限界がある。1997/98年の危機管理の成功によって、経済にある程度の復元力がもたらされているが、今後10年間に成長を持続するための課題は大きい。海外直接投資は、その流れが細くなる一方で、高付加価値化に向けた再編が進む特定のサービス部門及び製造部門に集中している。世界経済は、一層予測困難で競争的なものになっている。こうした展開によって、新たな成長の源を模索し、良好なビジネス環境を整備することが必要となっている。経済革新及び新規分野への拡大を図るため、技術及び経済的能力を開発することが優先的な課題となっている。また、非熟練の外国人請負労働者への依存を抑制する政策も強調されている。

アブドゥラ・バダウィ首相への政権交代によって、2003年は、マレーシア経済及び政治にとって多事な一年であった。首相は、就任してすぐに、腐敗撲滅、法の支配の強調、透明性及び企業統治、警察改革、財政規律の確保、効率的な公共配送システムの実施、教育の質の改善、農業及び農業関連産業の発展のための政策といった一連の政策上の優先事項を発表した。移民労働者は、マレーシアの労働力の5分の1を占め、また、上記施策の推進は、労働市場及び国際的な移民に重大な影響を与えるものである。

マレーシア経済は、2001年の0.3%の緩やかな成長の後、地政学的な事件にかかわらず、2002年には4.1%成長した。経済の回復は広範にわたり、外需に勢いがつけば、2004年には、5.5%から6.0%の経済成長が見込まれる。2003年の失業率は3.5%で、経済は完全雇用の状態にある。経済の回復にかかわらず、インフレは抑制されており、2003年の消費者物価指数は、1.1%の上昇にとどまっている。製造部門の一人当たりの実質賃金は、2002年に2.9%上昇したが、労働生産性は0.9%の上昇を記録した。

非熟練の移民労働者への依存を抑えることが公式の政策であるが、現在、マレーシアには、労働力の20.0%に相当する200万人の移民労働者が滞在していると推測されている。違法移民を抑制するための過酷で懲罰的な措置が導入されているが、これは、大規模な無許可の入国及び就労を削減するのには役立っているものの、問題を完全に根絶するには至っていない。

移民労働者を雇用することは、プラス、マイナス両方の結果をもたらしている。移民労働者は、マレーシアにおける伝染病の発生源であり、このため、移民労働者政策は、無許可の入国及び就労を排除することに焦点が当てられ、すべての移民労働者に優先的に健康診断が行われている。移民による犯罪、特に暴力的な犯罪が増加しているが、マレーシアにおける犯罪の増加が移民労働者によるものであることを示す証拠は少ない。実証的な分析によれば、移民労働者は、経済成長及び輸出収益に積極的に貢献しており、また、賃金の抑制に役立っている。