

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¹、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。²

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。³ 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。

¹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。

²IOM（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。

³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⁴。

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⁵。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」⁶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

⁴ 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>

⁵ 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>

⁶ 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。⁷

表 2 - 世界の所得、人口、移民 1975 年-2000 年

年	移民 百万人	世界人口 十億人	世界人口に対す る移民の割合 パーセント	年間平均移 民増加数 百万人	GDP (\$)による 所得グループ			割合	
					低所得	中所得	高所得	高所得- 低所得	高所得- 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⁸。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。

⁷ 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

⁸ 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⁹。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。

⁹ 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¹⁰。

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¹¹。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ル化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。

¹⁰ 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

¹¹ 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....」¹² 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。¹³ 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。

¹² 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.

¹³ *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¹⁴。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¹⁵。

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¹⁶。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。

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

¹⁵ 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。

¹⁶ 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¹⁷、あるいは将来採用される見込みであり¹⁸、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。

¹⁷ 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

¹⁸ 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対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。こうした地域のプロセスは、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が台無しにされ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¹⁹。

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²⁰。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

¹⁹ 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>.

²⁰ 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。