

21世紀の東アジア労働力移動に関する 多国間対応枠組み

マノロ・アベラ／田村優子・川井孝子訳

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1 国境を超える人の移動 | 6 労働力移動を管理する |
| 2 南から北への移民の増加 | 7 整合性 |
| 3 大量移民の条件 | 8 政策実行の柔軟性 |
| 4 東アジアの労働力移動 | 9 社会対話の価値 |
| 5 我々は移民を管理できているだろうか | 10 東アジア諸国のアプローチ |
| | 11 2004年ILO総会の結論 |

本日は、国際労働力移動を管理するための多国間枠組みの開発に関するILOの取り組みについてお話しさせていただく機会をいただき、たいへんうれしく思います。世界及び特に東アジアにおける国際労働力移動が重要性を増していること、また2004年の6月に開催されたILO総会での討議の結論が21世紀の東アジアの労働力移動を管理するうえでいかなる関連性を持つかということについて討議するタイムリーな機会をご提供くださった法政大学大原社会問題研究所及びILO駐日事務所代表の堀内光子氏に御礼を申し上げます。

冒頭に本日の発表における問題提起をいたします。第一に、100年前と比べて人の移動はかなり増加したのでしょうか。また、こうした動向の今後に関してはどのようなことが言えるのでしょうか。

第二に、安定的な経済成長と完全雇用を推進し、移民の権利を保護することが国家の共通する関心事であることに照らして、移民を管理する現在の方法はどのように機能しているのでしょうか。

第三に、国際労働力移動を21世紀の平和と開発の推進力とするために、国際社会は国際協力の望ましい方向性とはどのようなものであると合意したのでしょうか。

人の移動は現代の中心的な課題として浮上しました。毎年、何百万人もの男女が家を離れて遠く離れた都市や国に向かい、自らそして家族の人的な安全を改善しようとしています。中には、飢

* マノロ・アベラ (Manolo Abella) 氏の講演は、先に2005年4月号に収録した第17回国際労働問題シンポジウム「グローバル経済化と国際労働移動——移民労働者のディーセント・ワーク」に先立つ基調講演として行われた。講演当時、アベラ氏は、ILO社会保護総局国際労働力移動部部长であった。本誌への収録にあたって、当日の講演に基づき、さらに加筆・補正を行っていたが、それを日本語に翻訳したものである。マノロ・アベラ氏および翻訳者の労に謝意を表したい。(編集部)

饑・貧困、自然災害、環境劣化、暴力的紛争、迫害により、より安全な場所へ移動せざるを得ない人々もいますが、大多数はより高い賃金とよい機会を得ることを動機としています。我々は再び大量移民の時代に突入したと主張する観察者もいます。

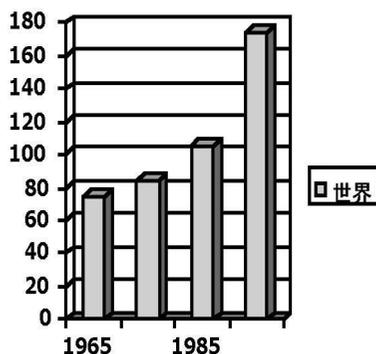
1 国境を超える人の移動

19世紀後半から第一次世界大戦に至る時代に、現在と比較可能な大量移民の時代がありました。当時、約5千万人のヨーロッパ人が大西洋と太平洋を渡り、よりよい機会を求めて南北アメリカやオーストラリア、ニュージーランド、南アフリカを目指しました。その間、アイルランドの人口の約半分、スカンジナビアの3分の1、英国の4分の1に近い人々が国外に移住しました。当時は、労働者と資本が同じ方向に流れることが多く、両者が相まって移住先の国で急速な成長が起こり、需要が伸びることでひいては移民出身国の工業化のペースが速められるという波及効果をもたらされました。人の移動が大西洋の両側での所得格差の縮小に貢献し、結果的には国外移住の動機がなくなるに至ったとの証拠を見出した経済学者もいます。

今世紀の変わり目の2000年に、国連は約1億7,500万人が出生国ないし市民権をもたない国に居住していると推計しています。これは世界人口の約3%に相当します。マーティン教授が指摘したように、国際的な移民を一箇所に集めれば、世界で第5番目に人口の多い国ができることでしょう。これはいわば「静止画像」であり、世界各国にいる外国人を写真撮影したようなものです。渋谷駅の中にいる人々の写真を撮るようなものであり、何人がその場所を通り抜けていき、駅から出て行くのが何人いるのかを見ることができない動画ではありません。国境の数そのものが過去50年間に増えていることからして、国境を超える人々の数が増えているだろうことは想像にかたくありません。現在、独立国家は約200ありますが、半世紀前の数から約4倍近くにまで増えています。

残念ながら、日本とは異なり殆どの国が出入国者数を報告しておらず、時間の推移と共に国境を超える人の移動がどの程度増加したかについて述べることはできません。日本ではいつ何時でも滞在許可期間を超えて滞在している外国人の数を把握していますが、これは極めて進歩的なことです。ただしわかっていることは、過去10年間の終わりに数えられた出入国者数は、その始まりよりもかなり多かったことです。世界的な純増数は年間約600万人であり、世界人口増加の速度よりやや早

図1. 世界の移民人口の伸び、1965-1990年



いペースです。実際に国境を超えたけれども国勢調査（その時期の終わりに撮影した写真のようなもの）に数えられるまでには長期滞在しなかった者は、その何倍も多いことでしょう。

では、経済活動に従事している移民の数はどのくらいでしょうか。世界中の移民1億7,500万人のうち、今日8,600万人を超える者が経済活動に従事している、ないし労働者であると推計されています。そのうち、2,800万人は開発途上国にいます。当然のことながら、人の移動の大部分は近隣諸国間で起こります。国際的な人の移動がもっとも大規模に起きているのは、メキシコと米国の間です。メキシコに生まれた人の10人に1人は、米国に移住しています。欧州連合（EU）では、ドイツとオーストリアが、中欧と東欧からもっとも多数の移民を受け入れている一方で、スペインとイタリアは北アフリカ出身の労働者を何千人も雇っています。ロシア連邦は近隣のベラルーシ、ウクライナ、中国、ジョージア及び中央アジアの共和国各国から数百万人もの移民を受け入れています。

2 南から北への移民の増加

開発途上国から先進国への労働力移動のペースが加速しています。OECD加盟国での開発途上国出身の移民労働者の数は、1988年の840万人から1998年には1,730万人へと2倍以上に拡大しました。しかし、移民労働者人口の増加は、わずかに数カ国に集中していました。米国は開発途上国出身の新規移民の81%以上を吸収し、カナダとオーストラリアも併せて11%を受け入れています。ヨーロッパでは、4大国、即ち、フランス、ドイツ、イタリアと英国がEUへの移民の大部分を占めています。

しかし、現在報告されている移民の半数近くが開発途上国に存在していることは指摘しておくべきでしょう。実際に、かなりの数の労働力移動は、賃金格差が大きい国の間で行われているのです。例えば、大規模な労働力移動がハイチからドミニカ共和国へ、ブルキナファソからコートジボワールへ、エジプトからヨルダンへ、インドネシアからマレーシア、あるいはアルゼンチンから近隣諸国で起きています。

3 大量移民の条件

ウィリアムソンとハットンが初期の大量移民を研究し、その原因として可能性のある4つの条件を特定し、測定しました。第一は、若者人口の存在です。第二は、資源への人口圧力です。第三は、各国間における大きな賃金所得格差の存在です。そして第四は、運輸コストの低下など、移民を促進する要因です。これらの条件は現在も存在しているのでしょうか。一世紀前、アイルランドの海外移住率は、人口千人あたり13人でした。これは現在のアフリカでの割合です。アフリカは依然として出生率が高く、国民一人当たりの実質所得は過去50年間に低下するか、停滞し続けてきました。また、資源基盤への人口圧力も高いのです。もちろん、輸送と情報のコストは過去数十年に渡り、大幅に低下しました。

アフリカに関する最近の推計からは、海外移住に影響を与える要因により敏感であることが示されています。これは100年前のヨーロッパよりもより敏感だということです。例えば、ウィリアムソンとハットンは、15歳から29歳までの若者人口の割合が5%ポイント上昇するごとに、千人当た

りの海外移住者が1人増えると推計しました。賃金格差が10%変化すれば、海外移住率が人口千人当たりで1人増えるのです。

4 東アジアの労働力移動

アジア地域での労働力移動もまた大幅に増加しました。我々は、1990年代を通じて海外移住者総数は、アジア地域全体で年率6%で上昇したと推計しています。これは出身国での労働力の増加よりも平均して2倍以上の速度です。

表1. 東アジア諸国における自国民以外のアジア人労働者数、2000年頃

労働に従事している国	当局の許可を得ている +労働許可なし ストック推計 (単位：千人)	労働力に占める外 国人の割合 (%)	主な出身国
マレーシア	1050	10.9	インドネシア、フィリピン、タイ、バングラデシュ
タイ	665	1.9	ミャンマー、ラオス、バングラデシュ、インド
シンガポール	607	27.7	インドネシア、マレーシア、中国、フィリピン、タイ
ブルネイ	80		インドネシア、マレーシア、フィリピン
香港 (中国)	310	9.2	フィリピン、タイ
中国	60		香港 (中国)、日本
台湾 (中国)	383	4.0	タイ、フィリピン、インドネシア
日本	900	1.1	韓国、中国、フィリピン、タイ
韓国	386	1.7	中国、フィリピン
オーストラリア ¹	158		中国、ベトナム、東南アジア、インド

註：

- 1 オーストラリア：1993年から2000年に加わったアジアからの24万2千人の永住者のうち、この表の計算に際しては、海外で生まれたオーストラリア人全ての平均労働参加率（57%）を使用し、推計した。当局は、2000年の半ばに約2万8千人のオーストラリア市民ではない人々が不法にオーストラリアに在留していたと推計している。その70%が何らかの雇用に従事しているとみなした。
- 2 直近の5年間から推計した。
- 3 マレーシア：移民労働者数は実際には1993年から1998年の間に急増したが、アジア経済危機により、その数は急速に減少した。

韓国、台湾及びシンガポール各国では、外国人労働者人口ストックの2桁台の伸び率を経験しました。外国人労働者人口の日本と韓国の総労働力に占める比率は大きくはないにしても、両国で、とりわけ韓国でその比率は急速に拡大しています。1990年代の半ばには、マレーシアは依然として多くの農業労働力を抱えていましたが、その大多数は外国人でした。特にマレー半島では近隣のインドネシア、タイ、バングラデシュから、そしてサバ州ではフィリピンとインドネシアからの労働者がやってきていました。登録された外国人労働者数は、1993年から1998年の5年間に、53万2千から110万人へと2倍以上に増えました。マレーシア人の労働者は都市部へ移住し、急速に拡大する近代的製造業部門・貿易部門に吸収されていきました。

東アジアでは、移民労働者人口は地域全体の総労働力の大きな割合を占めるようになりました。アジア内でもアジア諸国からの移民労働者を吸収する割合が次第に増えていきました。即ち、1970年代の終わりに仕事を求めて国外に移住した人々の6%未満という数字から、1990年代後半には

40%を超える比率に推移したのです。今世紀の初めには、これらの移民労働者の数は約460万人、あるいは主な移民受入国の総労働力に占める割合が4.2%を若干超える程度であったと推計されています。1995年から2000年にかけて平均して毎年約140万人の東アジア出身の移民労働者、特に中国、インドネシア、フィリピン、タイ、ミャンマー、ベトナムの人々が自国を離れ、近隣諸国あるいはより遠隔地の国々に働きに行っています。日本以外でこれらの人々をひきつける目的地は台湾（中国）、韓国、香港、シンガポール及びマレーシアです。

表2. 出身国別による目的地への移民労働者の流れの推計

	年間総労働力移動 ¹ (単位：千人)						正味移民率 人口千人当たり 国連人口部
	1980-85頃			1995-2000頃			1995-2000
	出国者数 (千人)	労働力に占 める割合(%)	年平均伸び率 (%)	出国者数 (千人)	労働力に占 める割合(%)	年平均伸び率 (%)	
インドネシア	36	0.06	27	390	0.4	9	-0.9
フィリピン	230	1.2	15	783	2.5	3	-2.6
タイ	62	0.2	26	193	0.6	(0.5)	-0.1
中国				202 ²			-0.3
ベトナム				152			

出典：日本労働研究機構（訳注：現日本労働政策研究・研修機構）/OECD/ILOにより1994年から毎年開催されている「アジアにおける人の移動と労働市場ワークショップ」に参加している研究者のネットワークにより発表された国別報告。統計は出国前に臨時の雇用契約を政府当局に登録した労働者の記録から引用されている。数字には永住目的で外国に移住する者、働く学生は含まれない。正味移民率に関する最右の列は、国連人口部の数字を元にしており全ての種類の移民を対象にしている。

- 1 登録された海外移住者数及び目的地が報告する不法な移民の流れに関する推計を含む。
- 2 2001年の11月末時点で中国の請負企業には海外で働く46万人の従業員がいると報告されている。このストック・データから我々は年間の出国者数を9万2千人と推計している。この数に認可された海外職業紹介機関による職業紹介者数として報告されている1万人及びアジア、北米、欧州に毎年やってくる非正規中国人労働者のおおよその推定数10万人を加えた。

海外移住者の増加は特にフィリピンにおいて顕著で、労働力人口全体の増加が年間2.6%強であったのに対し、各国への移民人口（1995年から2000年まで年間78万3千人）は労働力の1.2%にのぼりました。つまり、労働力の増加分の半分近くを国外の労働市場が吸収していたことになるのです。インドネシアでは隣国のマレーシアへの移民人口は1980年代のはじめまでは統計がないに等しく、この時点で年間わずか約3万6千人と推定されていました。中近東及び他の東アジア諸国への労働力移動が増えた1990年代後半になると、この数字は年間40万人近くにまで跳ね上がっています。

大量の移民を生み出す条件は東アジアにも存在するでしょうか？

私の考えでは答えはイエスです。域内諸国では、移民の「プッシュ要因（押し出し要因）」に通常関係する条件はいまだに明白に見られます。表3では、移民出身国を選んで、移民の傾向を表す以下のような指標を示しています。

- ・過去5年間の労働力人口の増加と比べた海外への移民労働者数。
- ・不完全雇用者数の指標となりうる農業の重要性。

- ・産業界での労働者吸収の増加。
- ・1人当たりGDPと賃金の上昇。
- ・1人当たりの所得水準と日本との格差。
- ・各国における所得不平等。
- ・貿易を通じたグローバル経済との統合に関する基準（1人あたり輸出額、電話回線数）。

表3 主要移民送出国と可能な「プッシュ要因」の指標

	インドネシア	中国	フィリピン	タイ3
A. 労働力移動（千人）1995-2000	1954	1010	3919	965
B. 労働力人口 ¹ 1998	92735	720,870	31278	33353
A/B	2.1	0.14	1.2	2.9
C. 労働力伸び率（年間）% 1980-2000	2.8	2.7	2.6	1.5
D. 産業界での数の成長率（年間）1990-2000	4.2	(-1.4)	2.5	4.2
E. 就農人口% 2000	44	46	41	50
F. 1人当たりGDP（購買力平価）2001	\$ 2,940	\$ 4020	\$ 3,840	\$ 6,400
G. GDP年間成長率（%）1975-2001	4.3	8.2	0.1	5.4
1990-2001	2.3	8.8	1.0	3.0
H. ジニ係数	30.3	40.3	46.1	43.2
I. 実質賃金の年伸び率 1985-1994		0.008		
未熟練労働者の実質賃金の年伸び率 1986-1998				0.023
J. 所得格差 ² 1990	2.6	1.3	3.0	6.3
日本の1人当たりGDP（%）=100 2000	1.9	2.3	2.6	5.3
K. 財及びサービスの輸出／人口	\$ 330	\$ 197	\$ 486	\$ 1,087
L. 2000年の送金額 合計／人口	\$ 6.3		\$ 77.2	\$ 24.7
合計（100万）	\$ 1,295	\$ 6,050		\$ 1,530
人口千人あたりの電話回線数	35	137	42	99

注：¹ 移住率は年の中間点をもとに算出した。 ² 日本の1人当たりGDPに対する1人当たりGDPの割合
 出典：世界銀行、世界開発指標 2001；ILO、労働市場の主要指標 2001-2002

ADB, 主要指標 2001, アジア開発銀行

“I”の行については、ベルデとモリセイによる表2（2002）を参照。

東アジアの移民送出諸国は農業人口が多く、他のセクターでの労働力となりうる労働予備軍の大きさを測る指標となっていました。労働力の源泉は国内には限られないこともあります。タイは労働力人口の半数が農業に従事していると言われていますが、過去10年間で大量の外国人労働者が流入してきました。ミャンマー、中国、ラオス、カンボジアからの合法・不法移民は、2000年に約100万人と推定されています。多くは極めて低賃金で、人に敬遠される家事労働・建設業・漁業・衣料産業・小規模小売業などに従事しています。ミャンマーと国境を接するタイの各州には、外国人労働者なしでは立ち行かない労働集約的産業が集まっています。

シンガポール、香港（中国）、韓国では、過去20年間の経済成長により日本との所得格差が大幅に縮まりました。2000年にはシンガポールの1人当たり所得は日本の約62%、韓国のそれは日本の約26%にまで増加しています。韓国の海外移住圧力は、同国が移民の「過渡期」を過ぎたといわれる1980年代中ごろから目立って減少しました。しかし、所得格差によって移民の予測ができるならば、この圧力は今後何年にもわたり続くことになるでしょう。2000年の数字で、他の国々ではいま

だに1人当たり所得は日本と比較してごくわずかにすぎません（ベトナム1.1%、インドネシア1.9%、中国2.3%、フィリピン2.2%、タイ5.3%）。

理論的には、労働力移動にしたがい送出国と受入国の間で所得水準が収束する傾向があります。日本や韓国のようにまだ移民労働者が雇用に占める割合がきわめて低い国の場合にはそのようには期待されませんが、他の国ではどうでしょうか？ マレーシアとシンガポールの例では、大雑把な指標ではありますが、両国とも多くの外国人労働者が入国しているにもかかわらず賃金の急激な上昇を示しています。例えばマレーシアにおいては、2000年の経済危機が影を落とすまでは、民間セクターの平均賃金水準は多くの職種で年間2桁の勢いで伸びていました。移民の牽引力となる経済格差は依然として強く、さらに強まると思われます。

5 我々は移民を管理できているだろうか

移民は諸国間の格差と不均衡により引き起こされるものですが、このような格差はグローバル化によって広がりこそすれ、狭まることはありませんでした。ILOのソマビア事務局長は次のように述べています。「人々の視点でグローバル経済を見るなら、その構造的欠陥の最たるものは、人々が住んでいるところに十分な仕事を作り出せずにいることである。」

我々が移民を管理できていないことは、非正規移民が急速に増えていることに表れています。現在の移民労働者のうち、非正規な身分の者は15%をくだらないと見られています。つまり、あらゆる形態の搾取に無防備に晒されている夥しい数の労働者集団があるわけです。この現象は、移民プロセスの商業化が進んだことによっても幾分増長されていますが、インフォーマルな雇用形態の増加や、先進各国の労働者が魅力のない危険な仕事を嫌う傾向が強まっていることも一因です。移民管理に失敗していることの徴候は他にもあります。各国が大量の亡命希望者の受入れを拒否する中でいわゆる外国人保護制度の危機もそのひとつです。また、深刻さを増す人身取引の脅威（特に若い女性）、移民労働者に関し日常的に聞かれる虐待や搾取、受入国で周縁化された移民のゲットー形成などの問題に加え、国によっては民族間の緊張も高まっています。

グローバル・コミュニティが直面している課題は、労働力移動が成長と発展の牽引力となるように移民の管理を行うことです。これがうまくいかないと、既成の組織や労働基準の尊重に影を落とす危険を伴う密入国が増えてしまいます。労働力移動のガバナンスの基本となる規則・原則のグローバルなコンセンサスを作り上げるための種々のイニシアティブは、二国間で移民を管理しようという努力が失敗に終わってすぐに始まったものですが、成功しているかに見えても実体がありません。各国の移民政策に関する国連の最新の調査によれば、移民の増加に反対する国の数は、それぞれその理由は異なるにせよ、開発途上国・先進国の双方で増えています。

移民は、ときに「グローバル化の特価品売り場」にも譬えられるような労働市場に閉じ込められている場合が多いのです。ここでの使用者は、たいていグローバルな生産連鎖の中で最もしわ寄せを受ける小規模業者で、そのしわ寄せをさらに弱い立場の移民労働者に転嫁するのです。中国、フィリピン、バングラデシュ、タイ出身の若い女性の移民約5万人が、サイパンの労働搾取工場で事実上の囚人扱いを受け、1日15時間、週7日働かされているのが発見されたこともさほど昔のことではありません。

移民（特に女性）は、様々な面で不利益を被ることが多いのです。臨時雇いである移民の法的権利は制限されており、社会保障給付を受けられない場合があります。ジェンダー差別、募集・採用にあたっての嫌がらせ、変則的な身分にくわえ、雇用の柔軟化という動向も元々の不利益を倍加させます。最も不利な立場に置かれている者の中に、移民の家事労働者が挙げられます。非常に低賃金できわめて長時間働かされることもあるうえ、パスポートは使用者が預かっています。そして、数千人もの移民、それも特に若い女性が人身取引の被害者となり、暴力による脅しを受けつつ借金返済のための労働を強要されています。

6 労働力移動を管理する

移民の問題は各国政府にとって最も困難な政策課題のひとつです。どの国も、経済的、社会的、政治的に多種多様な課題や利害対立のバランスを取らざるを得ません。マーティン教授が指摘するように、本質的にはこれらは相違と平等の概念に関わる問題です。移民は各国間の相違によって刺激されますが、移民の保護には国籍を問わず全ての労働者に対する平等な取扱いが求められます。貿易や投資の増加などグローバル化の他の面とは異なり、労働力移動の問題は（一時的な期間であっても）重要な社会的・政治的な調整を引き起こします。調整は多くの場合困難で、教育から保健衛生、社会福祉、国際開発まで、経済・社会政策に広範囲な影響を及ぼすものです。したがって、移民問題を懸念する各国政府は、単にゲートキーピングに終始するのではなく、移民政策を政策立案の本流に組み込む必要があります。

そのため、持続可能な諸政策は、最重要なステークホルダー間の開かれた議論と社会対話に基づいたもので、しかもガバナンスの他領域の諸政策（特に経済経営及び政治的安定の促進）と一貫性のあるものでなければなりません。自由民主主義であれば、政策の方向とその管理方法には強い相違が存在するのは避けられません。政治的リーダーたちは、移民の持つ意味とその影響について一般の人々に情報を与え教育する責任を負っています。政策には透明性と一貫性が求められると同時に、政策立案者が経験から学ぶことができるよう十分な柔軟性をもって施行される必要があります。

移民政策は、異なる（時に対立する）利害関係と目的のバランスを取るにより策定されます。ほとんどの国において、家族の再統合は移民問題の優先事項の背景となる重要な価値観ですが、一方、労働力不足に対応する使用者の懸念も考慮に入れ、バランスをとることが必要です。臨時の外国人労働者向けプログラムは周期的な労働力不足に対応するために立ち上げられましたが、この政策を実行するにあたっては、許容しがたい程度にまで労働者の権利が制限される可能性もあります。成長を刺激するため、あるいは特定の業界で国際的な競争力を維持するためには、外国人技能労働者の受入れが不可欠だと考えられる場合もありますが、その影響で賃金が低下する可能性のある国内労働者が、これに反対することもあるでしょう。

諸政策は、その意図する効果を超えた重大な長期的影響をもたらすため、方向性が見極めが極めて重要です。例えば1950年代、日本とドイツは急速な経済復興をとげた結果、労働力不足の問題が浮上するという状況に直面しましたが、両国は非常に異なった対策をとりました。日本は外国人労働者に対して門戸を開放しないことを決定するとともに、様々な政策手段により企業に省力化を進

めさせました。またその後は、海外直接投資で賃金の低い国へと生産設備を移転するよう仕向けました。当時の西ドイツも労働力人口が減ってゆくなか、完全雇用で急速な経済成長をとげました。日本と異なり西ドイツの政策立案者たちは、経済復興の力が弱いため機械化と合理化は危険であるとして、慎重な姿勢を取りました。ドイツでは一時的に外国人労働者を入れるほうがリスクは少ないと考えられたため、今日よく知られている「ガストアルバイター（ゲストワーカー）」プログラムが実施されました。

7 整合性

労働力移動のガバナンスにおける主な課題のひとつは政策面での整合性をもたせることです。最低でも、政策が整合性をもつためには、まずは移民政策が予測可能な将来の経済的・社会的な長期的要件に対応し、政権交代があっても変更なく保たれることが確保されねばなりません。しかし、大きな意味では、政策の整合性とは、移民その他の分野の政策と計画が直接的に、あるいは予期せぬ結果によって互いに効果を損なわないように保証することです。各国政府がなすべきことは、外国人労働者が自国民の労働者と同等の賃金を確実に受け取ることができるようにするとともに、制裁その他の手段により非正規移民労働者の雇用を阻止し、公平かつ合法的な移民を支援する対策を取ることです。

ゲストワーカー・プログラムにまつわる政策の失敗の一部は、経済循環にきめ細かくあわせて移民をコントロールできるという非現実的な期待に起因するものでした。実は、移民というものは、蛇口をひねって水を出したり止めたりするにはコントロールできないことが多いのです。また政策立案者が、臨時の労働者プログラムは相対賃金や資本収益、または他の生産的資産の所有者への収益に影響を及ぼさないという誤った前提に基づいていた可能性もあります。実際には企業は、労働力の利用可能性と労働コストへの予測に基づいて生産戦略を調整し、仕事の体制を作り出すのです。したがって、移民労働者の雇用が引き続き可能であると見越して資本投下の決定を下した企業は、当然ながら、労働力流入を制限するような政策変更には抵抗するでしょう。

必要ときに移民を受入れ不要になったら帰国させればよいという前提に基づいた移民政策は必ず失敗します。このように移民を労働市場の周期的不安定に対する対策とした政策が実際にとられた地域では、いずれも失敗に終わっています。その理由はスイスの作家マックス・フリシュが端的に述べています。「労働力を流入させたが、入ってきたのは人間だった。」社会的な存在である人間は、男女を問わず、物理的に生きのびていくだけ以上のニーズを持っています。しかも、受入国の社会経済も、移民の存在にあわせて、その労働力に依存するようになってきます。

政策に一貫性がないのは、えてして、各方面から相反する圧力をかけられる政治家が重要な支持基盤を失うことを恐れているためです。その結果、公約に実行が伴わない場合があります。例えば、未熟練外国人労働者の使用に強く反対し、非正規移民を根絶しようと決意している政府があったとしても、この政府が実際には、未熟練労働者を吸収する農業などのセクターに補助金を出して保護している場合があります。あるいは、政府による賃金と労働条件の規制が失敗し、一部の企業に労働コストの節減のため不法労働者を雇い入れるインセンティブを与える、または、外国からの「研修生」（実は労働者）を最低賃金にも満たないレベルで雇用することを法的にも許すこともありえ

ます。移民問題に対し、明確なポリシーを持つことのできない政治家は、偽善者と見なされて支持を失い、政策を極端な主張の圧力団体にゆだねてしまう恐れがあります。移民問題についてリベラルなスタンスを取っていて選挙に勝てるのかどうかという問いに、いまだ多くの国で答えは出ていません。

8 政策実行の柔軟性

政策の整合性とはいっても、これは移民政策の実行にあたって柔軟性がないものであるべきという意味ではありません。多くの国家当局が経験から学んでいます、大変よく考えられた移民管理手続きでもうまくいかない場合があります。これは、労働市場のプレーヤーの反応を予測することが非常に困難なためです。例えば米国では、国内労働市場では見つからない高技能労働者を必要とする民間業界の要望に対応するためにH1Bという査証分類が設けられました。しかし、外国人技能労働者を募集し米国内の企業に紹介する「ボディー・ショップ（技能労働者の紹介業者）」たちは、需要にかかわらずなるべく多くの査証をとっておくことが得策と考えたのです。そのため、仕事もないのに外国人労働者を入国させる業者もありました。

政策というものは、常に状況や目的の変化にあわせ、調整していく必要があります。これまでの経験によれば、計画的な移民というのはほぼ達成できません。これはドイツのゲストワーカー・プログラムと、オーストラリア初期の白豪主義の経験が語るどころです。状況は常に変化するもので、政策策定時の目標に沿わない移民の動きが見られる場合がありますが、これは必ずしも政策の失敗というわけではありません。

9 社会対話の価値

移民の結果として、特定の集団とくに未熟練労働者や高齢労働者は、職を失ったり賃金が低下したりして不利益を被る、あるいはそのように考えられています。さらに、労働市場からの自国労働者の排除から違法薬物、路上犯罪、テロ、HIV／エイズまで、さまざまな社会悪と経済不振も、移民が原因だとして非難されてきました。移民集団は自己を弁護する機会を与えられることは稀であり、政治的な主張を示威する機会を狙っている過激集団の標的になりやすいのです。このように意見の分かれる問題にあえて関わりを持つとする政策立案者はほとんどいませんので、経済危機のときなどは、外国人労働者をただ単に本国に送還し移民の門戸を閉じるという選択肢をとる場合があります。これは、例えば、1997年のアジア経済危機の後、東南アジアで近年に起きたことですが、諸外国でも同じことが起きています。もっとも信頼されている政党でさえ、集票のためには「移民カード」を切ることが知られています。

ストリート・ポリティクスの要求に屈することなく移民政策を実施するには、よく知識を得たうえで議論をし、社会の広範なコンセンサスを得ることが必要です。利害の対立する集団の代表者が集まって合意をしなければなりません。その関係者には、使用者、労働者、そして社会全体の代表として政府が含まれます。社会対話をすることで、広い範囲の支持を得られる健全なアプローチを形成することを助けます。「国際労働力移動調査」への回答結果を見ると、ほとんどの国で、国の移民政策に関わる法律改正や法案の可決にあたっては、代表的な使用者・労働者団体と定期的な協

議を行っていることが示されています。しかし、労働力移動に関する政策や法規が正式な三者協議の枠組みのなかで決定されている例はごく少ないのが現状です。

このような対話は移民送出国においても必要とされます。特に国民の募集・採用や契約を規制する責任を政府が負っている国では必要とされています。ここでも、勝ち組と負け組がありえます。移民労働者とその家族には利益があるでしょうが、移民を送り出した社会では、とくに技能労働者が海外移住した場合には損失となります。例えば、ジャマイカで看護師の3分の2が国外に流出したときには、病院では治療の質を維持することができなくなりました。パキスタンでは1970年代と1980年代に、優れた石工と大工が湾岸諸国へ流出した際に技術を若い徒弟に伝える熟練層がいなくなり、非公式の訓練制度が損なわれました。技能労働者を奪われる送出国の産業界では、特定企業に必要とされるスキル以外の訓練への投資に消極的になってしまうのも無理からぬことです。

10 東アジア諸国のアプローチ

今日アジアで移民の永住に門戸を開いている国はありません。永住権は法律ないし憲法により、自国民が外国人と結婚した場合や外国人と子をなした場合の近親に限られています。日本では、永久的な移住だけでなく、未熟練外国人労働者の雇用を目的とした入国の道も閉ざされています。韓国も同様の政策を取っていましたが、2003年に未熟練外国人労働者の一時雇用を認める法律を制定しました。一方、マレーシア、シンガポール、台湾（中国）、香港（中国）、ブルネイ・ダルサラーム、オーストラリアでは、未熟練外国人労働者の一時入国や雇用をはっきりと認める政策を打ち出しています。タイでは、現在、正規の書類を持たない外国人労働者の問題が大きく、こうした外国人に正規書類と雇用機会を与える法律を採択すべきかどうかの議論が続いています。

未熟練外国人労働者の受入れは単に、一時的なものとしてされている労働市場における不均衡を是正するための手段と考えられてきました。シンガポールとマレーシアの移民労働政策では、「外国人労働者税」が取り入れられてさえます。これは外国人労働者の人数ごとに使用者から徴収されるもので、外国人労働者の雇用コストを自国民よりも割高にしてその雇用を抑制しようとするものです。労働許可は更新可能とはいえ、その有効期限は通常1年以内です。労働許可は特定の使用者への就業に対して認められるもので、地元の労働市場での外国人労働者の移動ができないようになっています。アジアではどの国・地域でも、家族がともに暮らす権利は最低金額以上の給与を得ている者にしか与えられておらず、実質的に未熟練労働者はその可能性から排除される結果となっています。移民労働者に関する一連の規制は、労働市場の柔軟化を促進すると同時に、特定の条件をそなえていない労働者が永住する可能性を最低限にするように設計されています。

日本と韓国では、未熟練外国人労働者の入国と雇用に関する法的規制は、いわゆる「研修生制度」を利用することで巧妙にかいくぐられてきました。これに加え、日本では日系二世あるいは日系の外国人の帰国を奨励し補助金を出していますが、南アメリカに定住した人々の子供か孫が殆どです。政府の政策と労働市場の要求とがあまり一致していないことと、政府の政策実行能力が不足していることから、国によっては密入国や不法雇用が多数起きています。もっとも不法移民に晒されやすい国のひとつが、ミャンマー、ラオス、カンボジアと長い国境を接するタイです。1980年代と1990

年代の急速な工業化により、漁業、精米業、衣料産業、建設業、家事労働などの低賃金部門から大量の労働者が移住しました。タイの法律では未熟練外国人労働者の入国と雇用は認められていなかったため、公式な書類を持たない外国人労働者の市場が短期間で形成されました。タイの登録された外国人労働者1人に対する公式な文書を持たない外国人労働者の割合が2000年には5.5人に達していたのもうなずけます。

韓国では10年前にはすでに農業からの余剰労働力を使い果たしていましたが、安全保障に対する懸念から密入国者が国境を超えることは防がれてきました。この壁を崩したのが、日本に倣い「外国人研修生制度」を制定すると決定したことで、これは労働力不足に特に悩まされている小企業連盟の圧力に応じたものでした。研修生制度が取り入れられてから未登録の外国人労働者数が膨れ上がるのに時間はかかりませんでした。未登録で非正規の移民労働者であるほうが、研修生であるよりも収入が多かったためです。

この地域では、公式・非公式の移民労働政策は、労働市場にさらなる柔軟性をもたせることを目的としていました。就労査証の有効期限は1年が普通で、かなりの数が発給されているとの証拠がありました。移民のとりまとめはほぼ民間部門が行います。移民労働者の供給とその保護に関する労働協定の締結は、通例ではなくむしろ例外的でした。送出国が移民プロセスをより強力に管理しようと試みても、受入国側では、労働市場の調整に移民を利用しづらくなるような協定を結ぶことには消極的で、その効果はごく限られたものとなってしまいました。わずかな例外に、マレーシアがバングラデシュなど少数の国と結んだプランテーション労働者の供給に関する協定があります。フィリピン政府は、さまざまな国で働く自国民について、一方的に最低賃金を設定しましたが、その結果、他の移民労働者の供給との競争を受け、未熟練のフィリピン人労働者は台湾やシンガポールなどでは、高価格であるために締め出されることになってしまいました。

他の国々は、外国人労働者を労働市場の直接的なニーズにマッチさせるべく取り組みを行っていますが、これは並大抵のことではありません。各職種について、特定の時期・国内地域における労働力不足を把握することは難しく、そのため、各政府は単純な労働市場テストを使い、各機関に労働市場ベースの移民政策を行うかなりの自由裁量を認めざるを得なくなっています。場合によっては、政府は自由放任的アプローチを取っています。一部の国では、特定の職務に適した自国民を採用できない、つまり求人広告を出したが資格要件を満たす人材を見つけられなかった旨を証明することを企業に義務づけていますが、これは費用も時間もかかります。アメリカ合衆国など他の例では、使用者は単に労働力の必要性和一般的な賃金を支払うことを証明すればよく、特に苦情がない限り強制ということはありません。

11 2004年ILO総会の結論

ILOの条約と勧告は現在でも、国際レベルでの移民労働者保護の最も重要な基本的要素です。しかし、こうした基準が移民労働者の労働条件にはっきりと影響を及ぼすには、何よりもまず、これらが適用されなければならない、次に移民プロセスが管理と規制に対応していなければなりません。ILOの原則・基準の実効的な適用の要は、移民の実効的な管理です。

ILOが労働力移動政策と実践を調査したところ、送出国と目的国双方における健全な政策が労働

者の保護、移民による利益、その持続可能性を左右する事実が明らかになりました。移民政策は広範囲の支持を必要としています。これがなければ、扇情的な報道とストリート・ポリティクスの気まぐれの餌食になってしまいます。労働組合や使用者団体も、移民管理を扱う政策協議会の一員であらねばなりません。

2004年6月に開催されたILO総会は一般討議議題として移民労働者の問題を討議しました。2週間半にわたる討議と困難な交渉のすえ、「移民労働者のためのILO行動計画」を求める重要な決議が満場一致で採択されました。行動計画には次の項目が含まれることになりました。

1. 労働移動に関する権利ベースのアプローチのための非拘束的なILO多国間枠組みの開発。
2. 移民労働者の処遇についてのILO基準と原則を広く批准し実施するための、政労使による本格的な取り組み。
3. 移民労働者政策の立案・実施能力の向上。
4. 権利ベースの移民管理のための各国間協力体制の強化。労働力移動を促進するための現行の地域プロセスにおいてILOの原則を中心に位置付ける協調的取り組みの必要性。
5. 他の国際組織・機関の協力を得て、就労目的移民に関する多国間対話のための政労使三者のプラットフォーム確立。グローバル化の社会的側面に関する世界委員会では既に、こうした対話において共通の関心と呼ぶと思われる政策課題をいくつか特定している。

非拘束的なILO多国間枠組みは、権利の尊重と各国でのベストプラクティスに基づいた移民労働者管理の健全な原則からなると考えられています。その目的は、各国政府に対し移民労働政策の最も効果的な策定方法の指針を提供することです。それらの政策には、例えば労働市場のニーズと人口学的な必要性に合わせて外国人労働者の入国を許可すること、労働協定を形成する方法、募集・採用にあたっての不正を防止し、外国人労働者を保護すること、ポータブルな（持ち運ぶことのできる）社会保障の給付を受ける権利の付与、人身取引の禁止、送金費用の削減、帰国した労働者の社会への再統合の支援、そして、移民から得られる利益が出身国、受入国の双方で蓄積されることを保証することです。ILOでは、このような枠組みの草案を2005年11月のILO理事会に提出することになっています。

国際労働力移動が結局は国家主権の核心に触れる問題であることは重々承知しています。しかし、全体の利益のために移民を管理することに関してはすべての国が当事者であります。今日、世界190数カ国のほとんどが、労働者の受入国、送出国、中継国のいずれかであり、しかも、同時にこの3つである国も多いのです。就労を目的とした移民が21世紀のより良い世界を作るための原動力となるための効果的な方策について、我々が共有できることはたくさんあります。ご静聴ありがとうございました。

(Manolo Abella 講演当時、ILO社会保護総局国際労働力移動部部长)