

序章

東アジアにおける人の移動の法制度

—共通基盤の構築に向けて—

山田 美和

要約：

本研究会『東アジアにおける人の移動の法制度』の目的は、東アジアにおける経済圏の形成において、人の移動、なかんずく労働者の移動にかんする共通の法制度基盤の構築の可能性を模索することである。東アジアの国々における移民労働者にかんする政策や法制度は、送り出し国、受け入れ国として、またその双方として多様である。そして、その多様性のなかに、送り出し国と受け入れ国間の労働者派遣にかんする二国間協定の有効性の問題、公式チャネルと斡旋業者の問題、そこから派生する正規・非正規移民の問題、移民労働に関連する人身取引の問題、高度人材の獲得競争など共通の課題を有する。

キーワード：

東アジア経済圏、移民労働者政策、法制度

はじめに

経済のグローバリゼーションの進展により、貿易、資本の流れに続く第三の波としての人の移動がさらなる重要性を増している。現在のアジア諸国は域内の経済的相互依存を高めつつ、労働力においても相互依存を高め、労働集約部門における外国人労働者の就労が増加する一方、高度技術者の国際間人材獲得競争が起きている。各国は市場拡大のためにモノや資本の流れにかんする枠組みの構築を推進し、東アジアが ASEAN をハブとする FTA で繋がる現在、生産を支える労働力市場のあり方が今後の課題になる。

本研究会『東アジアにおける人の移動の法制度』の目的は、東アジアにおける経済圏の形成において、人の移動、とくに労働者の移動にかんする共通の法制度基盤の構築の可能性をさぐることである¹。現在東アジア各国は多様な移民労働者政策を保持しているが、実質的に共有されている制度もあり、各国の移民政策に関連する各国法の関連条

¹ 本研究会における東アジアは、東南アジアおよび日本、中国、韓国を指す。

項と照らしながら、共通の基盤を構築するとすれば、現在どの程度に至っているのかを分析する。単純労働者の送り出しと受け入れ、高度技術者の人材獲得、さらに東アジアにおける人の移動として地域全体の重要な政策課題である人身取引を含め、人の移動にかんする複数の観点から、東アジア人口の多くを占める中国、インドネシア、フィリピン、タイ、ベトナムおよびカンボジアの各国法制度を分析しながら、東アジア経済圏における人の移動にかんする政策および法制度の共通基盤を構築するための課題を検討する。本報告書は、その中間報告である。

東アジアの国々の移民労働者政策における多様性

各国の移民政策にかんする法制度は経済発展レベル、民主化の進展、安全保障などの観点から多様な制度が観察される。国際移住機関東南アジア地域事務所の『東アジアおよび東南アジアにおける国際移住にかんする情勢報告書』（“Situation Report on International Migration in East and South-East Asia”）では、同報告書の対象とするアジア太平洋地域の 16 カ国の移民政策を、経済発展段階に関係づけて、次の 3 つに分類している。第一段階として分類される国は、その人口動勢の特徴として人口増加率や出生率が高く、高齢者比率や都市化の比率が低い国であり、カンボジア、中国、北朝鮮、インドネシア、ラオス、モンゴル、ミャンマー、フィリピン、東チモール、ベトナムがそれに分類されている。これらの国々の移民政策課題は、移民の送り出しであり、外国における自国民の保護そして送金である。第三段階の国の人口動勢の特徴は、第一段階と対照的に、人口増加率が著しく低いかもしくは人口の減少がみられ、出生率も低く、高齢者比率や都市化の比率が高く、人口一人当たりの GDP が高い点である。これらの特徴を備える国として、日本、韓国、ブルネイ、シンガポール、マレーシア、地域として台湾、香港が分類されている。これらの国の移民にかんする政策課題は、流入する移民の管理、高技術者の流出と流入、受け入れ社会における移民の融合、非正規移民対策である。これらの中間である第二段階として特異な位置を占めるのがタイであると指摘されており、人口増加率の減少、高齢者比率の増加、都市化の比率の増加、人口一人当たりの GDP の増加、第一段階の国よりも低い出生率という特徴を有する。タイは、第一段階および第三段階双方の課題を担うため、その政策課題は多い。同報告書では中国は第一段階と分類されているが、著しい経済成長や人口動態からおそらく第二段階への移行期にあるとも考えられる。

アジア各国の政府は、移民を一義的には経済的観点からのみ捉えている。労働者受け入れ国は、一時的な労働者の供給に重きをおき、送り出し国は、送金の経済的利点を考える。経済的観点と並んで挙げられるのが安全保障の問題である。片や産業界のニーズから外国人労働者の需要が高まる一方、外国人労働者が国内に増えることによる治安上や社会保障上のリスクが挙げられ取り沙汰される。そのため、外国人労働者はあくまで暫定的な存在であり、受け入れ国における社会統合は考慮されていない。Castles &

Millers [2009]は、アジア各国に見られる移民政策の典型として、外国人労働者の厳しい制限、定住や家族呼び寄せの禁止、労働者の権利の拒否を挙げている。これが現在のアジア・モデルだとすれば、これは今後も持続可能であろうか。東アジアにおける経済統合が加速されるなかで、地域における労働市場が統合されていくという方向性が導き出されるとすれば、それは移民労働者を数年間という暫定的な存在としてしか扱わない現状の制度は持続できないのではなかろうか。

MOU・斡旋業者・非正規移民

送り出し国と受け入れ国の間で、労働者の送り出しおよび受け入れにかかわる合意は多くの場合、覚書(Memorandum of Understanding)という文書に規定されている。受け入れ国にとって労働者の出身国を特定の国にしぼることによって管理し、送出し国にとっては特定の受け入れ国との関係を固定化する。二国間の MOU は、公式のチャネルで移民労働者を斡旋・雇用する制度であり、労働者の流出および流入にたいする各国政府の制限および管理を特徴とする。アジアにおける移民労働者問題のひとつは、多くの非正規労働者の存在であるといわれるが、移民労働者の非正規の流れを正規化しようとする公式のチャネルの設置が、かえって非正規の流れを助長してしまう現象も観察される。公式に規定された手続きに実務が伴わず、時間とコストがかかるために、公式のルートを避ける傾向がある。

送り出し国の多くは、自国から国外への労働者の送り出しを斡旋する業者にかんする規制を設けている。業法を制定し、一定の条件の下にライセンスを与えている。労働者は手数料を業者に支払い、国外での就労先に向かい、就労先とのトラブルが起これば斡旋業者が処理にあたるしくみになっている。かかる制度の運用には、いずれの国でも共通の問題が起こっていることが観察される。ライセンスを受けた業者が決められた額以上の負担を労働者に強いたり、条件の異なる就労先へ斡旋したり、就労先での労働者のトラブルや事故にまったく関知しなかったり、さらには業者と監督官庁の癒着や腐敗である。そしてライセンスを受けていないブローカーの暗躍である。

なぜ二国間覚書が機能していないのか。なぜ斡旋業者にかんする規制が働かないのか。各 MOU の規定の仕方や、斡旋業者にかかわる制度に共通の問題点があるのではないだろうか。MOU が機能しないことにより、送り出し国の国民は受け入れ先の国で同様の問題に直面している。

国際的および地域的協力枠組み

越境する移民という問題に鑑み、国際的な協力は不可欠である。しかし各国政府を拘束する国際条約の締結は当該地域においては少なく、移民にかんする各国政府の複雑な背景・現状があらわれている。国際的な法的枠組みとしては、移民の権利保護という観点からは、ILO 条約として 1949 年の移住労働者（改正）条約（第 97 号）、1975 年の

移住労働者（補足規定）（第 143 号）があるが、前者についてはアジアではマレーシアが批准しているのみ、後者はフィリピンのみである。非正規を含む移民労働者の権利保護に関して詳細を規定する「すべての移住労働者とその家族構成員の権利の保護に関する国際条約(International Convention on the Protection of the Rights of All Workers and Members of their Families)」には、カンボジア、インドネシアが署名し、フィリピンのみが批准している。この条約は 1990 年に国連で採決されたが 2003 年の発効までに 13 年を要したということ、批准国がいまだ 45 カ国であるということは、正規、非正規にかかわらず、移住労働者のみならずその家族を保護することに、移民労働者の受け入れ国が消極的であることを示している。アジア諸国のなかで移民の受け入れ国である第三段階に分類された国でこれらの条約への参加国はない。

地域レベルでは、ASEAN で第 12 回 ASEAN サミットにおいて「2007 年移民労働者の権利の保護と促進にかんする宣言」がなされている。ASEAN 地域内における移民の動きを鑑みれば、送り出し国および受け入れ国双方が参加する共通の基盤として画期的ではあるが、これはあくまで協調レベルの宣言であり、各国間の法的義務はない。当該宣言は非正規の移民労働者を正規化することを意味するものではないと明記されているように、ASEAN メンバーの、なかんずく移民労働者の受け入れ国の慎重な姿勢がうかがえる。また、同宣言には移民労働者の救済や司法へのアクセスを促進することとあるが、それは当該労働者が受け入れ国の法律や規則に遵守していることが条件とあり、非正規労働者は排除されていることが指摘される。

統合された労働市場では、雇用にかんする法律、規則など労働関係の制度が統一されている。しかし現在において、東アジアはそのような状況からはほど遠い。この ASEAN 宣言が将来において協調された政策形成への第一歩となるであろうか。当該地域において移民が発展の重要な要素であるという認識にたち、同宣言にもとづいた ASEAN 内で共有する施策が形成されることが望まれる。また、すでに多くの送り出し国と受け入れ国間で結ばれている二国間の覚書がその執行において同じ問題を抱えているのであれば、二国間関係をマルチの地域協定の形にすることも考えられるのではないだろうか。

移民労働と人身取引

人身取引問題は、国境を越える労働移動すなわち移民労働問題と密接に絡み合っている。移民労働者なかんずく非正規の移民労働者は、その脆弱な法的地位ゆえに労働搾取が助長され、労働者が人身取引被害者に陥る可能性が高い。移民労働者と人身取引問題の背景には、就労を求める人口移動、移民労働者に対する需要、労働搾取である強制労働、そしてこれらを助長する制度が存在する。移民労働者にとっては斡旋業者を利用した移住労働のつもりが、略取や搾取され、人身取引の被害者に陥る。移民労働者が集中する産業は、劣悪な労働環境にあり、また労働基準法が適用されない場合もある。長時間労働、移動の制限、賃金の不払い、労働許可証をとりあげる、身体的もしくは心理的

強制など、強制労働に相当する事例がある。

人身取引にかんする国際条約である「国際的な組織犯罪の防止にかんする国連条約を補足する、人、特に女性および児童の取引を防止し、抑止しおよび処罰するための議定書」には、アジア諸国の多くが、批准もしくは署名をしている。本研究会でとりあげる国では、フィリピン、カンボジア、インドネシアおよび中国が締約国であり、タイが署名している。ベトナムはいまだ署名していない。タイ、ミャンマー、カンボジア、ラオス、ベトナムおよび中国を加えたメコン 6 カ国では、2004 年に COMMIT (Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Human Trafficking: 人身取引に対するメコン各国大臣によるイニシアティヴ)が発足し、「メコン地域における反人身取引協力にかんする覚書(Memorandum of Understanding on Cooperation against Trafficking in Persons in the Greater Mekong Sub-Region)」が合意された。同年に ASEAN では、「人、特に女性および児童の取引に対する宣言」(ASEAN Declaration against Trafficking in Persons, Particularly Women and Children) が採択された。

人身取引の防止には、安全な移民を促進し、人身取引を生じさせる需要ファクター、すなわち低廉な労働力への需要を削減し、労働者の送り出し国および受け入れ国で労働者の権利を保護することが求められる。しかし、片や各国で人身取引に対する積極的な法律の制定や政策が立案される一方、それらがその国の移民労働者政策とリンクしていない。人身取引にかんする政策担当者と移民労働者にかんする政策担当者間の齟齬や認識の違いがある。人身取引対策を人身取引対策に留めず、移民労働者政策と重ねて実行すること、人身取引対策と移民労働者政策の一貫性が必要ではなかろうか。

東アジアにおける高度人材獲得競争

高度な技術や能力をもった人材の移動も、アジアにおける人口移動のダイナミズムを形成している。シンガポールをはじめとする受け入れ国は、厳しい入管政策の傍ら、いわゆる高度人材に対しては積極的な受け入れ策を講じている。2015 年における ASEAN 市場の統合に向けて、モノ、投資、サービスの自由な移動の実現を目指して各国の制度が整備されている。人の移動にかんしては、一般的な労働者ではなく、高度技術者の自由移動について合意をしている。その分野は会計、エンジニア、測量、建築、看護、医療、歯科の 7 つであり、これらの資格の相互承認を行うことになっている。さらに観光セクターの 33 職種が加えられようとしている。しかし、実際においてこれらの人の移動が自由になるためには、入国管理法や外国人雇用法などの各国内法にまだ障壁が残っており、それを改善するための努力が望まれている。いわゆる高度人材の労働市場の流動性は域内の社会厚生、経済にプラスをもたらすとして、ASEAN の市場統合と同時にアジェンダのひとつとされており、この労働市場開放に ASEAN 各国は自国の高度人材の他国での活躍を期待する一方、自国の人材がそれに伍する競争力を有しているか不安を抱いている。

東アジア経済圏における人の移動にかんする共通基盤の構築に向けて

高度人材の積極的受け入れが政策論議となる一方、非熟練労働者については多国間の政策課題となっておらず、各国内の政策の聖域に留まったままである現状をどう考えるべきであろうか。先に記したように、アジア・モデルと形容されるような状況にある理由は何か。この現状は維持されるのか、今後の課題となることは何かを分析することによって共通の基盤の構築の可能性をさぐる。

高度な技術をもつ人材と非熟練労働者は、一見対極にあるようで、その線引きが容易に見える。確かに片や医療技術をもつ者の仕事と、水産加工工場で魚の腸をとる作業は明らかに異なる職種である。しかし、例えば介護士と呼ばれる者の仕事と片や家内労働者と分類される者の仕事の間には分かつことのできない連続性がある。

本研究会においては、労働者をどう定義するかという、根源的な課題に面している。アジア各国は労働者を非熟練と熟練にどう定義しているのか、高度人材と呼ばれる者は具体的に何を指すのか。それぞれを現す典型的な職種を挙げることはできても、どちらに分類するのが適切なのか不明のものもある。各国は政策上の意図をもってこれらを定義づけている。おそらく推論されることは、この違いは雇用者との関係におけるバーゲニング・パワーにあるのかもしれない。非熟練、いわゆる単純労働者を受け入れる制度では、労働者が雇用主に固定されているゆえに、労働環境の悪化を招きやすい。逆に、能力・技術をもった労働者は自立した選択が可能になりうる。

東アジアの国々の人の移動にかんする法制度そしてその地域的枠組みは、その対象を高度人材、非熟練労働者、そして人身取引の三本立ての法政策は林立しているが、はたしてこれらは境界線を持ち個別に林立するものなのか。東アジアにおいては、いかなる共通の基盤を構築できるか、さらなる分析と考察をかさね、来年度の最終成果をめざしたい。

参考文献

Castles, Stephan & Miller, Mark J.[2009] *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Palgrave Macmillan.

Regional Thematic Working Group on International Migration including Human Trafficking [2008] *Regional Report on International Migration in East and South-East Asia*, IOM, Regional Office for Southeast Asia, Bangkok.