



2014年第103回ILO総会 事務局長報告

「公正な移民労働 ～ILO としての課題設定～」(抄訳¹⁾)

【はじめに】

ILO 総会に提出する事務局長報告は、ILO にとっての重要課題について、政労使三者の代表によるグローバルな議論の機会を提供するものである。本年は、今日の仕事の世界における主要な特徴であり複雑な政策課題をもたらしている移民のテーマを選択した。これは価値のあるテーマであり、すべての参加者から、公正な移民労働のための戦略的課題についてのご意見を賜り、将来の ILO の対応と活動の構築に反映したい。

事務局長 ガイ・ライダー

第1章： 議論の前進のために

ILO は創設以来、移民問題にかかわってきた。1919 年の ILO 憲章は、「自国以外の国において使用される場合における労働者の利益の保護」を求めている。以来、国際労働法の中に、移民労働者の状況を直接的に取り上げる国際労働基準が採択され、他の労働者と同様、移民労働者にも適用されている。最近では、2004 年の ILO 総会で、移民労働問題が議論され、2006 年には「ILO 労働力移動に関する多国間枠組み」が採択された。

今総会での議論は、これまでの対応に更なる価値を付加する可能性が期待できる。その理由としては、第一に、今日、世界で 2 億 3200 万人に達する移民は今後も増加し続けることが見込まれ、ILO 加盟国の大半が送出国・通過国・受入国のいずれかとして、この問題に関わっていること。第二に、国家的、地域的及びグローバルな政策課題の中で、移民労働が中心的な問題となり、このまま放置すれば社会の一体性を損なうような論争となっていること。第三に、移民労働が、未だに、容認しえない虐待労働と頻繁に結びついており、

¹ 本報告書の原文は英語です。この抄訳版は、ILO 駐日事務所が、日本語の読者の便宜のために、原文を理解しやすく、かつ文意を損なわないように抄訳して提供するものであり、その正確性について ILO が保証するものではありません。英語の原文と日本語抄訳版の間に内容の齟齬がある場合には、英語の原文を正しいものとします。

それに対処にないことは責任の放棄とみなされること。第四に、これまでに ILO 及び多国間システム全体として、何が実現され、そして今後さらに何が達成される必要があるのかを明らかにする重大な必要と利益があることである。

移民労働者の基本的権利を尊重するだけでなく、ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）を実現する現実的な機会を彼（女）らに提供するために、公正な移民労働の課題を設定する必要がある。また、移民労働者が母国及び働いている国々の社会にもたらす貢献を認識し、創造に貢献した富の公正な配分を保証する仕組みが求められる。移民の送出国、受入国、移民労働者、各国の自国民労働者の利益に公平に対応する移民制度の構築は可能である。しかし、我々は、まだその途上にある。

本報告書は、グローバル経済における移民労働の性質とそこから生じる主要な政策及びガバナンスの問題を分析し、ILO の政労使三者構成員に対して将来の行動において取り上げるべき複雑な問題点を提供する。そこには答えよりも多くの問いが出されるが、これこそ現時点での論点であり、ILO 総会代表団の意見と展望を得て、我々に議論を前進させる機会を与えている。

【現実と認識－認識の不一致？】

移民労働に取り組む政策イニシアティブは、広く認知された移民労働の経済的利益と、同様に広がる移民労働の悪影響に関する世論との際立った相違に直面する。例えば、人々は自国内に移民労働者が実際よりも多く存在し、社会的保護制度に寄与するよりも多くの利益を受けていると考える傾向にあるという。さらに、高い失業率や生活水準の低下など、労働市場の悪化に伴い、移民を問題視する認識の信憑性が高まる。

他方で、移民が実際に生み出す経済的利益及び規制緩和によって得られる潜在的利益について、経験則に基づいた評価もなされている。（2025 年までに、途上国から高所得国への移民労働者が 3 % 増えると、世界経済に 3650 億米ドル相当の利益をもたらす、など。）

フィラデルフィア宣言が謳う「労働は商品ではない」という原則は、労働を生産の単なる一要素として扱うことに警鐘を鳴らす、これは移民労働者がもたらす莫大な生産的効果や社会的前進を否定するものではない。問題ははるかに複雑であり、政策が経済的利益の計算だけに基づいて決められないことはよく知られている。この問題は ILO の任務の枠を超えるが、今日、安全保障面での配慮と多文化主義への態度という 2 つの政策的関心分野が移民に関する議論に大きな影響を与えており、この点は認識される必要がある。

【移民労働の要因】

異なる国の間における所得の格差が、移民を生む最も強い要因である。また、所得格差と近似する人口動向も、もう一つの主要な要因である。富裕層の拡大は家族単位の縮小につながる傾向にあり、この相関関係が長期に及ぶにつれ、高所得社会の人口は高齢化し、相当な労働力不足に直面することになる。成長、生活水準及び社会的保護制度を維持する

ために、こうした不足は移民によって補われる必要があろう。さらに、紛争や不景気、気象変動の影響から逃がれようとする力が、移民の第三の要因といえる。

【ディーセント・ワークをすべての人に】

移民労働に関する最初の政策対応は、現在の取組みが不十分な国々におけるディーセント・ワークの機会促進である。

率直に言って、現実には、他のすべての国からの移民労働に門戸を開く政策をとる国はない。地域統合のプロセスにおいて、特定の諸国間で自由な労働移動を認める傾向はあるものの、すべての政府が移民を制限する国家主権の権限を行使しているという事実を変えるものではない。その結果、大量の非正規もしくは不法な移民労働が発生している。こうした状況は、移民労働者からすべての法的保護を奪い、彼（女）らを搾取されやすい立場に追いやり、人身取引にも結びつく極度の濫用に晒すことになるため受け入れられない、との共通認識がある。

より不明確で、共通認識として捉えにくいのが、移民労働者と自国民を区別して、労働市場へのアクセスについて異なる規制を適用する制度の合法性の程度である。ILO は、この議論について、平等待遇と無差別の普遍的価値に根差した権利に基づくアプローチを採用している。移民労働者は、同一価値労働に対する同一賃金を享受し、労働組合権を含む基本的な権利を行使できなければならない。これは人権に関わる問題であり、移民労働が現行の労働条件を切り下げる目的で悪用されることのないようにする最善策でもある。

政府は、移民労働を労働市場の特定ニーズを満たすために使うことは論理的かつ適切な労働市場政策の一部であるとの見解をもっているかもしれない。「移民には、もはや自国民がやりたがらない仕事をする用意がある」との認識は、そのような現実を反映するものであろうが、同時に、特定分野の労働市場における平等待遇という問題を提起する。所得水準の差が移民の強力な誘因となっていることから、彼（女）らの出身国よりは高いという理由だけで、移民に対して当該国の一般的な賃金や労働条件よりも低い条件を提示することが受容される恐れがある。

つまり、我々は、平等待遇と無差別の原則のもとで移民に労働市場へのアクセスを与えることに付随する制限（期間、移動、家族の合流、など）と、自国民の正当な懸念や利益、送出国と受入国双方のより広い政策目標を、きわめて具体的な状況のもとで、どのように調整して折り合いをつけるか、という対応の問題に直面しているのである。

ILO としては、まず、移民労働者が出身国において極めて不利な立場に置かれているという理由で、移民先の国で相対的に小さな不利益や不正義に晒されることは仕方がない、という考え方をなくすことに取り組まなければならない。移民労働者の将来は、国際的に移動する臨時の二次的労働力であってはならない。すべての人に公正な移民労働を実現するための課題について、この総会で討議を始めたい。

第2章： 21世紀における労働力の移動性

移民労働について、適切な政策対応をするためには、現在起きている現象の実質（移民の数、送出国・受入国、移動手段、働く分野・条件、等）をよく理解する必要がある。人々は、短期間のうちに頻繁に国境を越えて、グローバル化した労働市場を移動している。

【世界的な動向】

最新の統計によれば、世界には国際的な移民が2億3150万人いる。これは、世界人口の約3%にあたり、2000年の数字よりも5700万人多い。今世紀初頭の10年間に、世界の移民の数は直前の10年間よりも2倍の速さで増えた。2010年以降は、世界の経済危機の破壊的影響を反映して減速化が見られる。しかし、将来的にも、移動が増加し続ける見込みは明白である。

先進国は全移民の51%を受け入れているが、先進国への移住は近年ペースが落ちている。途上国間の移動は加速化しており、2000年から2013年にかけて、途上国間の移動がすべての国際的な移民の57%を占めている。たとえば、この間、中東への移民は年6.9%増加した（1990年代は0.8%）。現在、グローバルな移動の流れは、巻末別表に見られるように複雑な状況にある。この期間における最大の流れは、南アジアから西アジアへのものと、南米から北米へのものである。しかしまた、非常に顕著な移動が域内、たとえばアフリカの域内で生じている。アジア内でも、東南アジア、南アジア、中央アジアで相当な移動がある。

移民の性別は、世界的に見ると、48%が女性であるが、地域により異なる。すなわち、女性はヨーロッパ、アメリカ、オセアニアでは多数を占めるが、アフリカでは45.9%、アジアでは41.6%である。この違いは、移住する傾向、移民政策における性別による選択主義、そして労働市場における職種によるジェンダー分離などが複合的に起因している可能性がある。

年齢別に見ると、20～34歳の移民がすべての国際的移民の28%を占めている。30歳未満の移民は、1990年の39%から2013年には32%に減少した。世界人口の35%を占める20歳未満が、国際的移民に占める割合は15%である。このうち62%は、途上国で働いており、若い移民は途上国で急速に増大している。逆に、60歳以上の移民の70%が先進国で暮らし、その割合は増加し続けている。

【潮流と共に？】

移民はその大部分が仕事に関連している。紛争や気候変動からの逃避など、ディーセントな仕事の確保が他国への移動の主な動機でない場合でも、いずれは仕事を見つけることが必然的に重要となる。同時に、労働力の供給が不足している高齢化社会と、生産年齢人口が仕事の数よりも多い社会との間の人口構成の違いにより、多数の移民労働者を必要と

する需要が創り出されているようである。労働力の流れを容易にし、仕事の機会と生産年齢人口の世界的な配分のミスマッチに対応する移民政策の形成には、多くの利点がある。統計データによれば南アジアとサハラ以南アフリカの若者の約 30%は海外に定住したいと考えている。加えて、先進国、東アジア、ラテン・アメリカ、中東、北アフリカの労働力成長率は2030年まで急速に低下し、経済成長の妨げになることが予測されている。しかし、政策策定者は、グローバルな労働市場のこのような図式に、はっきりとは反応していない。それは何故なのか、これに対応すべきなのか、検討する価値があるだろう。

グローバル経済における移民の積極的役割は、それが均衡のとれた持続可能な発展のための幅広い国際及び国レベルの政策ミックスの中に位置づけられた時、初めて十分に理解されるだろう。

しかし、移民に対する政策の潮流は、集合的な経済的利益を考慮して移動を正当化するよりも、制約する方向にある。その理由の最たるものは、移民労働から生じる経済的利点が、受入国における社会の異なる部門間で平等に分配されないというものである。しかし、特に低所得かつ非熟練の労働市場における賃金の切り下げ、あるいは地元労働力の押し出しなど、移民労働が労働市場に与える負の影響は、一般的な認識よりも概して小さいようである。それらの懸念は、危機の状況下で労働市場がストレスを受け、公共支出が制限される中で、移民の流入が特定のコミュニティに集中し、住居・教育・保健医療など社会的供給へのアクセスに圧力がかったことにより、増幅したものと考えられる。

このような状況に直面し、また、多文化主義や一定水準以上の移民を吸収する社会の能力の限界などに関連する議論の中で、各国政府は、個別的及び集団的に、経済的利点と他の政策目的とを調和させる政策を展開している。その結果、ドアを開けるか閉めるかという単線的な尺度には収まらない、移民労働に関する選択的で個別の公共政策を立てる傾向が見てとれる。移民の地理的動線が多様化するのに伴い、移住の期間や技能、その他の基準によって制限する多様な移民制度に向けた動きがある。

【移民の条件】

公正な移民労働のための課題を設定するにあたり、移民は定住するのか又は一時的なものか、移民の労働力参入にいかなる規制があるか、移民は当該国の国民が享受する権利・保護・利益の一部又は全部を付与されるか否か、そして移民は合法又は非合法か、などが問題となる。

移民の入国あるいは労働市場への参入を法律で禁止しても、それがなくなる訳ではない。移民全体の 10～15%は、非正規と推計される。受入国の政策が、移住希望者数を大幅に下回る水準に入国を制限すれば、相当数の移民が様々な非正規の条件で働くこととなろう。非正規の移民労働者は虐待と搾取の危険にさらされやすく、人身取引や密航が関わると一層危険が増す。こうした理由から、移民は合法とすべきで、非正規や記録されない不法な労働力移動を未然に防ぐ措置をとるべき、との合意が広く存在する。し

かし、既に多くの不法な移民労働者が労働市場で働いている場合(2011年に米国で1100万人、2008年にEUで190~380万人)、合意の実現はより困難である。

ここには、基準を下回る条件など労働と直接に関係する問題や、労働監督及び社会的保護の役割だけでなく、一方で犯罪化して国外退去とするか、他方で最終的に移民を合法化して市民権への道を開くか、についての論争も含まれる。このように幅広い検討は、かつて支配的であった移民の概念、すなわち家族ごと新しい社会に根づき、最終的に市民権を得た永住移民が国をつくるという「移住民社会」の概念と関連する。しかし今日では、短期間で目的を特定した労働の一時的な「貸借」のような移民がこれに替わりつつある。例を挙げれば、19世紀及び20世紀におけるヨーロッパからオーストラリア・ニュージーランドや北米への大規模な移民の永住は、社会を建設し国民性を形成する決定的要因となり、その他の地域からの移民が更なる発展と多様性に貢献した。対照的に、現代の南アジアから湾岸諸国への労働者の移動は、受入国における既存の国民性と特徴が確保されるように設計され、移民労働者を「ゲスト」として扱い、労働市場における就労期間と移動性を規制している。

しかし、移民労働が、永住型から一時的な移民へと完全に变化したわけではなく、現在においては、さまざまなタイプの移動が混在している。最近では、伝統的な永住移民国であるオーストラリア、カナダ、ニュージーランドが、労働市場の差し迫ったギャップを埋めるために一時的な移民制度に頼るようになったり、逆に、かつて「ゲスト労働者」の受入国だったドイツが、高度技能専門職を求めて、入国時に永住権をオファーするなどしている。

また、実に多くの人々が、いずれ永住権を得ることを期待して一時的に移住することが問題を複雑化している。各国の公式統計は、一般的に12ヵ月未満の大量の労働力移動を把握しておらず、そこに巨大なデータの空白が生じている。

しかし、一般的な政策の潮流としては、労働者の技能水準が高いほど入国及び定住が容易である。OECDは、たとえ低技能労働者の需要があっても、長期的な就業見通しと社会への統合に問題が生じる懸念から、各国の受け入れ態勢が整わないことを指摘した。このような理由で、低技能労働者は一時的なスキームに集中し、高技能労働者には永住のチャンスが大きいという分離が生じている。

移民労働者に対する長期間の永続的な需要があるならば、その移民労働者には永続的な仕事と永住できる資格が与えられるべきであろう。多くの労働者が、一つの継続する仕事に体系的に出たり入ったりを循環するやり方は、単一国の中で、永続的な空席を一連の臨時契約の労働者たちで埋めるのと同様に見える。しかし、一時的・制限的な移民制度の性質と範囲を詳しく検討することが重要である。政府が、労働市場における短期間のギャップを埋めるため、または隙間を埋める技能の必要性を満たすためのスキームに頼るのであれば、それが公正な待遇の原則を確保するように構築されることが不可欠である。課題は、そのようなスキームのもとに移住した労働者が不当に不利益を受けな

いようにすることである。特定の制度に基づく一時的な移民労働者は、平等待遇の適用が困難である特別な設定の中で働いていることが多い。ある部門が実質的に「移民」労働者によって成り立つ職業である場合、比較対象となる当該国の労働者は存在しない。ここでは、平等な保護や給付の概念を具体化させる、あるいは国の最低賃金を適用するスキームを策定する必要がある。賃金と労働条件が送出国で適用されるものよりも良好であれば十分、という誤った考えは、完全に捨てなければならない。

永住資格を持つ移民もまた、偏見と差別に直面している。移民労働者は、たとえば、ホテルやケータリング、保健やケア労働、農業、建設、漁業、低コストの製造業そして家事労働など、低賃金・低技能で評価の低い業務に集中する傾向がある。（OECD 諸国では、雇用される移民労働者の 16%が低技能の仕事で働いている。自国民労働者の割合は 6%。）移民労働者の学歴過剰は高水準であることから、教育・訓練水準が低いことがその理由ではない。

希少技能を有する移民は、職場での平等待遇と永住権取得における優先的な配慮を受けている。しかし、彼らは、送出国からの頭脳流出という別の政策課題を体現している。

【政府の役割】

政府は、労働移動に対する国の法的枠組みを決定する。多くは二国間協定であり、移動を地域統合のプロセスの一つとするものもある。また、グローバルな移民のガバナンスを改善するために、国連・国際機関など多国間システムにおいて協力する機会もある。

2004 年、OECD 諸国内では 176 の協定があった。ILO では、移民政策の改善に有効な実施メカニズムを調査するため、ヨーロッパとアジアで 160 にのぼる 2 国間協定を評価した。最も進歩的な政策は EU の 28 加盟国における労働力の自由移動の原則である。同原則の適用については、ヨーロッパ労働市場の困難な現状や他国の社会保障給付を不正受給するための「福祉ツーリズム」と呼ばれる移動に対する懸念に関する政治的議論が続いているが、EU の事例は、統合された地域労働市場に最も近いものであり、仕事の機会を特に他国の若者に対して開くことにより、高失業率の緩和に貢献しうるものである。

他でも ASEAN（域内移民 650 万人）、中南米の MERCOSUR（南米）、SICA（中米）CAN（アンデス）、CARICOM（カリブ海）やアフリカの SADC（南アフリカ）、ECOWAS（西アフリカ）、EAC（東アフリカ）等の地域コミュニティが、移民政策に取り組んでいる。このような地域的なプロセスは、移動への全体的な政策的アプローチにおいて独自のものである。たとえば、限定された域内で査証の免除、社会保障の権利の資格認定とその携行を相互に認めること等によって、労働者の移動を容易にしている。

【民間業者の役割】

現在、国境を超えた労働者の募集と派遣においては、有料の民間職業仲介業者が重要あるいは支配的な仲介者として活動している。2011 年現在、14 万にのぼる民間職業仲介業者

があり（うちアジア太平洋が 61%を占める）、1999 年から 2003 年までの毎年バングラデシュの移民労働者の 40%、2004 年にはスリランカの移民労働者の 75%が、こうした業者のサービスを利用していた。

このような業者の活動と結びついた濫用（過度あるいは法外な手数料、提供する仕事の性質や給与・労働条件に関する意図的な誤情報や詐欺など）が広範に認められる。移民は、仲介手数料を支払うために高額の借金を抱えるなど極度の搾取を受けやすく、受入国に着いて問題が明らかになったときには、悪徳仲介業者に対する是正手段を持たないケースがほとんどである。いかにしてこのような濫用を終わらせるか。ILO は、民間職業仲介業者の適切な役割について議論し、当該業者の活動が確実に積極的な成果を生み出すよう、基準を採用してきた。

今年初め、国際経営者団体連盟（IOE）と国際移住機関（IOM）は、自主的な認定手続きを通じて移民労働者への仕事の倫理的な斡旋を促進する国際的なイニシアティブを開始した。ILO もまた、独自の公正な職業斡旋イニシアティブを開始した。今後さらに求められる措置を考慮する上で役立つであろう。

第 3 章： 公正な移民労働に向けて

【移民と多国間主義：分化か協調か？】

移民労働問題について、多国間システムはどのような役割を果たすことができるのか？移民労働分野の国際協調について顕著なのは、高度な組織的分化である。国連事務総長により設定された国際移民世界委員会の勧告によって、2006 年にグローバル移民グループ（GMG）が設立されたが、同グループは組織横断的で、16 の団体（うち 14 が国連機関、他に世界銀行と IOM から成る）から構成されている。同じく 2006 年、国連総会は第 1 回国際移民と開発についてのハイレベル対話を行い、その結果、移民と開発のためのグローバルフォーラム（GFMD）を設立した。

第 2 回国際移民と開発についてのハイレベル対話は、2013 年 10 月に開催され、移民に関する多国間システムのアプローチについての画期的な宣言を採択した。宣言においては、既存の組織と枠組みのパフォーマンスを向上させ、すべての利害関係者とより効果的なパートナーシップを形成して、開発と人権の尊重の視点を組み込んだ国際的移民の包摂的な課題に取り組むこと；移民問題に対して整合性のある総合的アプローチをとるために、関係機関・GMG メンバー・事務総長の特別代表が協力を強化すること；政府と市民社会との相互作用を深めること；2015 年以降の国連開発アジェンダを準備するにあたり、人の移動を持続可能な開発のための重要な要因として考慮すること、などが強調された。

GMG は多数のメンバーによって構成され、その任務と責任により、大きく異なる視点・優先順位・活用資源をもって問題に取り組んでいる。国際社会の移民問題に対する取組み

における組織的な分化や非定形性によって、解釈の相違も引き起こされる。

ILO にとっての挑戦は、こうした多国間の取決めの中での ILO の役割を定義し、最大限の効果を達成するために、その役割をどのように実行するかを明確にすることである。その際、基準と政労使三者構成という ILO に固有の 2 つの強みを前面に置く必要がある。

【ILO の役割：基準と三者構成主義】

第 2 回ハイレベル対話で採択された宣言は、ILO の任務と活動に関連する諸問題について、以下のような広範かつ力強い言及を含んでいる。

- すべての移民の人権と基本的自由を効果的に促進し保護する必要性の再確認
- 国際労働基準の尊重と促進、職場における移民労働者の権利尊重の必要性の強調
- 人権を十分に尊重した非正規移民に対する取組みの必要性の認識
- 人身取引と闘い、被害者を保護し、移民を搾取から保護することに取り組むことの再確認
- 女性・若年・子どもの移民の特定のニーズに対する配慮
- 移動プログラムに対する加盟国の協力及び高度技能を有する人材の移民がもたらす影響を背景に移民の循環を考慮する要請

このように、宣言は、移民労働が開発に果たす基本的な役割を認め、移民と開発に対して権利に基づく強力な規範的アプローチが必要であることを主張し、移民が基本的に仕事に関連する現象であるとの認識を反映している。また、すべての利害関係者間でのパートナーシップ及び市民社会との相互作用について言及する中で、労使団体がその能力を十分に発揮して活発に貢献する新たな場を提供している。

ILO の条約勧告は、移民労働者に適用されないとの明確な言明がない限り、すべて移民労働者にも適用されるものである。ここでは、特に移民の問題に関連する基準について説明する。「移民労働者に関する条約」(改正)(1940 年、第 97 号条約)及びそれを補足する「劣悪な条件の下にある移住並びに移民労働者の機会及び待遇の均等の促進に関する条約」(1975 年、第 143 号条約)は、いずれも移民労働者について内国人との均等機会及び均等取扱いの基本原則を打ち立てている。第 97 号条約の附録は官民いずれが主導する場合についても、移民労働者の採用、配置、及び労働条件についての詳細なガイドラインを提供する。第 143 号条約は、劣悪な労働条件の問題を扱い、特に労働者の「雇用を目的とする移民の秘密裡の移動」の抑制及び「人身取引」の訴追について注意を払っている。さらに、民間職業仲介事業所に関する条約(1997 年、第 181 号条約)は、民間職業仲介事業所が直接または間接に労働者からいかなる報酬等を受け取ることも禁止し、また採用が国際的なものである場合、不正な取引を防ぐために加盟国が双務的な合意を締結するべきであるとする点で特に注目される。

これらの ILO 条約に加え、1990 年に国連で採択された「すべての移民労働者およびその家族の権利保護に関する条約」において、各国がとるべき措置の詳細についてさらに詳し

く規定された。内国人との均等待遇の原則は、この条約においても中心的内容となっており、ILO 条約と比較して非常に広範な状況に適用されるものとなっている。

以上のとおり、国際社会が移民の人権保護のための規範的な基礎を有しており、その中心が労働基準であることは疑いない。しかしながら、その効果、影響力、及び現在の移民の性質に対する適切性については疑問がある。

効果については、加盟国による批准数（2014 年 7 月現在）がひとつの指標となる。第 97 号条約は 49 カ国、第 143 号条約は 23 カ国が批准しており、それぞれの条約を批准している加盟国には高い一致が見られる。他方、第 181 号条約は 28 カ国が批准している。国連の条約を批准しているのは 47 カ国であり、そのうち移民問題を扱う 2 つの ILO 条約のいずれかまたは両方を批准しているのは 14 カ国しかない。国連の条約について言えば、主な移民受入国である西欧諸国、北米及び中東には批准国が存在しない。条約の採択年以降、時の経過につれて新規の批准国が減少する傾向に鑑みても、今後この状況が著しく改善するとは思われない。これらの問題を解決するには、現在の条約をそのまま維持して未批准国に対する精力的な促進キャンペーンを行うか、あるいは第 97 号条約及び第 143 号条約をまとめてひとつの条約に改正するか、の 2 つの選択肢があるとされている。

ILO 基準は、移民政策とその実務の改善に三者構成主義の付加価値をもたらす一つの途である。なぜなら、移民に関連する条約は、労使団体の役割に言及し、特定の事項について労使の意見を聞くよう求めているからである。多国間システムにおける移民問題へのアプローチに三者構成主義を促進することは ILO の責務である。

【将来の方向性】

2013 年 11 月、移民労働についての三者構成技術会議は、ILO が将来、移民の問題について何をすべきかに関する重要な指標を提供した。ILO 総会には、公正な移民労働の課題として、以下の項目を考慮し、今後さらに活動すべき分野を特定していただきたい。

1. 送出国におけるディーセント・ワークの推進及び移民労働者の貢献

送出国において、より多くのディーセント・ワークの機会を創出することは、移民を義務的なものから選択的なものへと変える鍵になる。それはまた、持続可能な開発にとっても重要である。移民労働者による本国への送金額は膨大であり（2013 年に約 4040 億米ドル。ODA の 3 倍以上）、これが安全かつ最低限のコストで行われることを確保する必要がある、かつ、いかに仕事と開発の促進のために効果的に使用されうるかを検討する必要がある。また、移民労働者が修得した経験と技能を、帰国後に本国の前進に役立ててもらふ方策も必要である。

2. 地域の統合プロセスにおける健全で公正な移民労働スキームの策定

加盟国は労働力移動の範囲や性質について、移民の自由な循環を促進する措置から特定の課題に絞った限定的な取組みまで、それぞれの統合プロセスの構築に応じて異なる政策決定を行う。ILO は、いずれの場合においても、最適な実務慣行と関連基準の

条項に基づいて助言と支援を提供すべきである。

3. 公正で適切に規制された移民労働のための二国間合意の促進

労働者の一時的又は循環的移動、特定の技能を有する労働者の移動を規定するスキームを通じて、多くの移民が行われている。このようなスキームについては、移民労働者の適正な処遇を確保し、送出国と受入国の利害を公平に考慮するための規定が重要な問題となっている。ILO は、こうしたスキームの設計を支援するための理解と能力を増進すべきである。

4. 公正な採用プロセスの制定

民間機関が他国で働く労働者の採用に広く関与し、これが深刻な不正と頻繁に結びついている。これらの機関を適切に規制するために政府と協力し、また、違法行為の犠牲者である労働者に対しては、救済へのアクセスを提供しなければならない。特に移民労働者に影響を及ぼす不正で詐欺的な採用慣行や、人身取引及び強制労働の問題は、国際的な懸念事項となっている。第 181 号条約の批准が促進される一方で、批准の如何にかかわらず、効果的なメカニズムの導入について、関係者と協働することとなる。

5. 受け入れがたい状況への対応

大多数の移民労働者が、労働市場における不利益を経験している。最悪の場合には、不可侵ですべての労働者が享受すべき基本的権利を侵害されている。こうした状況は、保護のメカニズムにおける不備や欠如によるばかりでなく、移民システムそのものに欠陥があり、そうした濫用を引き起こす場合もある。労働における基本的原則及び権利の普遍的な行使を促進する ILO としては、移民労働者が受け入れがたい条件や処遇に晒されている状況を修復する努力について、積極的かつ主体的でなければならない。

6. 権利に基づくアプローチの実現

移民労働者の問題に対する権利に基づくアプローチを前進させることは、ILO に特有の責務である。そのためには、関連する ILO の条約及び勧告、特にこの問題と直接関わる第 97 号条約及び第 143 号条約を十分に活用すべきである。しかし、その採択から数十年を経て、移民の性質及び批准状況も変化し、現在の基準が十分に強固な土台を構成しているかについて、再考が促されている。

7. 権利に基づく強化された多国間の課題への貢献

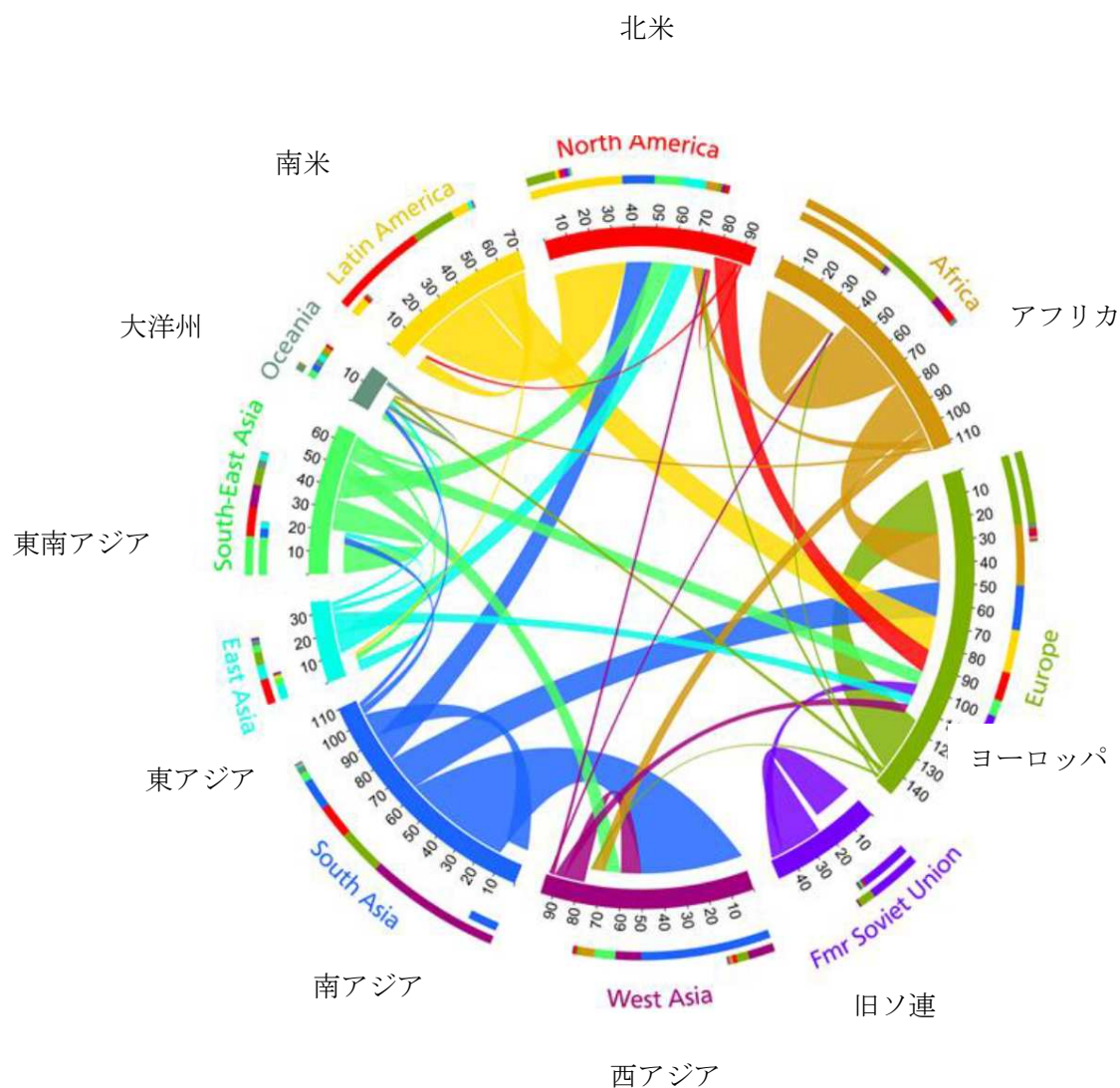
ILO は、移民に関する多国間システムの取組みを強化し、それを権利に基づくアプローチに導き、政労使三者構成の役割に呼応したものとするため、パートナー組織といかに協働すべきかについて、既に明確な指針を与えられており、今後も ILO の貢献は継続されなければならない。今後の方向性を決めるにあたっては、2015 年以降の国連開発アジェンダにおける移民労働問題の扱いが重要である。

8. 分野横断的課題としての三者構成主義、知識及び能力構築

ILO は、移民に関するすべての活動と取組みにおける三者構成主義の役割を強調することに加え、この問題に関する統計及び知識基盤を強化することが必要となる。それ

は、調査分析の基礎として用いられ、証拠に基づいた政策助言に貢献することとなる。
また、政労使に向けた能力構築サービスにも寄与することとなろう。

別表： 世界の地域内及び地域間における労働力移動 2005－10 年（単位：10 万人）



表： ニコラ・サンダー

データ： G.J. アベル／ニコラ・サンダー「世界の国際的労働力移動の流れの数値化」、Science 第 343 巻
(2014 年 3 月 28 日)

この表には、少なくとも 14 万人の移民を含む移動に関する情報が示されている。
円の淵に接する弧の始点が移民労働者の出身地域で、弧の太さは移民労働者の多さを表
わす。円の外に並ぶ二つの棒グラフは、(i) 内側：流入総数、(ii) 外側：流出総数を示す。
円に沿った数値は、流入・流出ともに 10 万人単位の移民数を表わす。