

## 序 章

# 東アジアにおける移民労働者の法制度

——送出国と受入国の共通基盤の構築に向けて——

山田 美和

### 問題の所在

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。アジア諸国は域内の経済的相互依存を高めつつ、労働力の需要と供給においても相互依存を高めている。アジア諸国からの外国人労働者の割合は、シンガポールでは建設業における被雇用者の60%、家事労働者の94%、マレーシアでは建設業で40%、農業および漁業をあわせて40%、台湾では保健および介護分野で47%を占める。労働者を国外へ送り出しているタイでも、国内の建設業における被雇用者の10%、家事労働者の32%を近隣諸国からの労働者が占める（OECD 2012, 168）。各国が市場拡大のためにモノや資本の円滑な流れに関する枠組みの構築の推進を模索し、東アジアが東南アジア諸国連合（ASEAN）をハブとする自由貿易協定（FTA）でつながりつつある現在、生産を支える労働力市場のあり方が問われている。

貿易、投資、資本の移動の自由化に比べ、労働力の移動の自由化に関する政府間交渉は、闊達ではなく難航する<sup>(1)</sup>。なぜならば、生産要素のひとつである労働力を提供する人間は、労働者であると同時に、その社会に存在しその社会を構成する居住者であるゆえに、その移動の自由化は単なる生産要素

の移動の自由化にとどまらないからである。何よりも、モノやカネと異なり、ヒトはその意志をもって移動する。そして人の移動の自由化は、いかなる者に自国への入国を許可するか否かという、これまで国家の排他的主権とされてきた入国管理にかかわる事項だからである。

労働力移動のなかでも、いわゆる高度人材については、そ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、自国の国際競争力維持を理由に掲げて受け入れに積極策をとっている国は多く、高度人材の移動の自由化は国際間交渉の俎上にのほりやすい<sup>(2)</sup>。ASEAN 域内においても2015年に向けて構築されつつある経済共同体の一環として、専門家および熟練労働者の越境移動を促進する試みがなされている。その職種は会計士、エンジニア、測量士、建築士、看護師、医師、歯科医師に加え旅行業専門職の8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<sup>(3)</sup>。その一方で、高度人材とカテゴライズされない、いわゆる低熟練労働者や非熟練労働者の移動の自由化はASEAN 経済共同体の交渉の俎上にはあがらない。東アジアにおいては現に、地域内の低熟練および非熟練労働者の移動は進行し、各国の政治、社会および経済に影響を与えているにもかかわらず、かかる労働者については、各国の移民労働者政策が個別に林立している。

本書の目的は、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移民労働に関する各国法制度および政策を分析しながら、その共通の問題点を抽出すること、そして共通の課題として、東アジア経済圏の形成における人の移動、なかんずく低熟練労働者および非熟練労働者に関する法制度の共通基盤を構築する可能性を探ることである<sup>(4)(5)</sup>。共通基盤とは、国際移動労働に関して、各国の労働者の送り出しや受け入れに関する手続きや基準を共通化し、労働基準を標準化することなどによって、労働者および雇用主にとっても利用できる範囲や対象を広げて、労働者の斡旋・就労にかかる費用を総体として引き下げる仕組みとする。各国の異なる制度やその制度の不透明性や複雑性から発生する腐敗や搾取による不当な利益をなくすことを指向する。共有できる問題を抱えている

とすれば、各国政府が抱える問題に対して共通に取り組むことによって、東アジア諸国間において、円滑で持続可能な労働移動を実現できるのではないか。逆に、共通の制度構築を阻む要因があるとなればそれは何か。東アジアにおける移民労働者の受入国の政策の比較研究は、日本を含め、日本がいかなる移民政策をとるべきかとの観点から多くの研究蓄積がある<sup>6)</sup>。本書は、送出国の政策に焦点を当て、その問題点の抽出および分析により、それが受入国の政策の問題点との相互作用であることを示しながら、送出国および受入国の共通の課題を論じる。

結論を先取りすれば、現在東アジア各国は多様な移民労働者に関する政策を有しているが、その制度や実態を精査すると、多くの共通点が見いだせる。それは、労働力の移動について、送出国と受入国の二国間で覚書を締結したり、受入国による特定のプログラム下で労働者の送出国を指定したりするように、多国間ではなく、二国間の関係による労働移動の制度構築が活発になされている点である。同時に共通の問題点は、各国の移民労働者政策が移民労働者を期間限定の一時的な労働力であることを前提とするゆえに、移民労働者の人権や厚生観点からその是非が問われていることである。東アジア諸国にとって移民労働者に関する法的拘束力をもった多国間国際条約への加盟が難しく、また東アジアはもとより ASEAN においても EU のように加盟国に対して拘束力をもつ立法過程がない現在においては、共通基盤として、送出国と受入国という二国間の合意内容について最低限の基準を示すガイドラインの策定や二国間の合意文書を第三者機関に付託する制度の設立を提言する。

## 第1節 東アジア諸国の移民労働者政策における多様性

アジア諸国の移民労働者政策に関する法制度は、経済発展レベル、民主化の進展および安全保障などの観点から多様な政策意図をはらんだ制度が観察

される。国際移住機関（International Organization for Migration: IOM）による『東アジアおよび東南アジアにおける国際移住に関する情勢報告書』では、同報告書の対象とするアジア太平洋地域の16カ国の移民に関する政策を、経済発展段階に関係づけて、次の3つに分類している（RTWG 2008）。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、東チモールおよびベトナムがそれに分類されている<sup>(7)</sup>。これらの国々の移民政策の関心は、自国民を労働者としていかに国外へ送り出すか、そして国外における自国民の保護と彼/彼女らからの送金である。第三段階の国の人口動勢の特徴は、第一段階と対照的に、人口増加率の著しい低下もしくは人口の減少がみられ、出生率も低く、高齢者の比率や都市化の比率が高く、人口1人当たりのGDPが高いことである。これらの特徴を備える国として、日本、韓国、ブルネイ、シンガポールおよびマレーシア、地域としては台湾および香港が分類されている。これらの国々の移民に関する政策課題は、流入する移民の管理、高度人材の流出と流入、受け入れ社会における移民の融合および非正規移民対策である<sup>(8)</sup>。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、その特徴として人口増加率の減少、高齢者比率の増加、都市化の比率の増加、人口1人当たりのGDPの増加、第一段階の国よりも低い出生率が挙げられている。タイは移民に関し、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。

複数の政策課題にまたがる移民労働者政策は、本書において対象とする各国においても、その政策の立案や実施を担う機能のあり方は多岐にわたる。労働者を送り出す根拠となっている法制度は、たとえば中国の対外労務協力管理条例（2012年）は労働者の管理を前面に出しているのに対し、インドネシアの労働者派遣・保護に関する共和国法2004年第39号は自国民労働者の保

護に力点をおいた構成になっている。これらの制度の実施を担う機関は、たとえば、労働者の送り出しを専権管轄する海外雇用庁を労働雇用省下に設置しているフィリピン、海外労働者派遣・保護庁をおきながらも特定の業種の労働者の派遣に関しては複数の省庁が関係するインドネシア、もっぱら労働にかかる省が担当するタイ、ベトナムおよびカンボジアがある。労働者を受け入れる各国の法制度も、台湾やマレーシアが雇用に関する一般法のなかに外国人の雇用の章や節を設けているのに対して、韓国、シンガポールおよびタイは外国人の雇用や就労について別の法律を施行している。送り出しよりも受け入れについての方が関係する省庁の数は多く、たとえばタイの2008年外国人就労法に規定している委員会の構成は、労働省、国家経済社会開発委員会、国家安全保障評議会、国家情報局、検察庁、国防省、外務省、農業協同組合省、内務省、保健省、工業省および警察庁などのメンバーからなる。外国人労働者の受け入れが、受入国の社会・経済・政治にとっていかに多様なインパクトをもつかが現れていると同時に、政策の合意形成の難しさも示しているといえよう。かたや送出各国は自国民労働者の海外への送り出し・就労に関する国内法制度をもち、一方、受入各国は外国人労働者の受け入れ・雇用に関する国内法制度を有している。各国がそれぞれの政策意図をもって立法した法制度は各国の国内法であり、その適用・効果は他国に及ぶものではない。送出国と受入国を結びつけるのは、労働者送り出しおよび受け入れにかかる両国間の合意である。その形態は、タイと近隣3カ国間や韓国とベトナム間のように労働者の斡旋および雇用に関する二国間覚書であったり、日本とインドネシアやフィリピンの間のように経済連携協定の一部としての合意であったりする。本書が対象としている国々は複数の国々と二国間合意を結んでいることが観察される。かたや送出国としては、たとえば中国は受入国である韓国、シンガポール、マレーシア等と、フィリピンは韓国や台湾等と、ベトナムは韓国、台湾、マレーシア等と、他方受入国としては、韓国は中国、インドネシア、フィリピン、タイ、ベトナム、カンボジア等と、マレーシアも同様にかかる国々と、またタイはカンボジア、ラオスおよびミ

ンマーと締結している。東アジアにおける国々の間でスパゲッティボウルのように絡み合う二国間関係がある。そして送出国と受入国の合意の対象となっている「労働者」の位置づけや認識自体が当事両国によって異なる場合もある<sup>9)</sup>。送出国の送り出しの政策意図は一般に、国内で雇用機会がない労働者の海外での就労、海外就労者からの送金、技術習得が挙げられる。アジアの送出国の動機もこれらの混合である。アジアの労働者受入国からの送金の93%が同じアジア地域内へ向けられたものであり、アジアではその送金が重要な歳入源である国が多い。たとえばフィリピン人による母国への送金はGDPのおよそ10%を占める (World Bank 2011)。ベトナムやカンボジアなど海外からの送金額がGDPに占める割合が低い国でも、自国の労働者の海外における技術の習得への期待は大きい。

東アジア諸国における移民労働者に関する政策は、その前提として送出国および受入国双方とも移民を一義的には経済的観点からとらえている点にある。移民労働者の受入国は、一時的な労働者の供給に重きをおき、景気変動に左右される柔軟な労働市場の緩衝として移民労働者を位置づけている。送出国は、自国民労働者からの送金の経済的利点を考える。移民労働者政策に関して、経済的観点と並んで挙げられるのが、受入国にとっての安全保障の問題である。産業界の要請から移民労働者の需要が高まる一方、移民労働者が国内に増えることによる治安の悪化や社会保障の財政負担が取り沙汰される。移民労働者はあくまで暫定的な存在であり、受入国における社会統合は考慮されていないし、送出国も受入国による自国民の統合や市民権の付与までは要求しない。Castles & Millers (2009) は、アジア各国にみられる移民政策の典型として、移民労働者自体の厳しい受け入れ制限、定住や家族呼び寄せの禁止、移民労働者の権利の拒否を挙げている。

## 第2節 抱える共通の問題点

### ——二国間合意・斡旋業者・非正規移民——

東アジア各国にみられる移民労働者を一時的な存在としてしか扱わない政策は、現代のグローバル化における移民労働者問題の特徴として、先進国における一時的移民労働者の受け入れ制度の激増と頻用の問題としても指摘されている（Cholewinski 2007）。より「柔軟な」労働力を求める産業界の要請にしたがい、特定の資格や技能を要しない農業や漁業、建設、食品加工やサービス産業などにおいて、短期的および暫定的な雇用を前提とする受け入れプログラムが数多く存在する。これは適切に運用されれば、受入国にとっては長期の移民労働者の社会統合にともなう経済的社会的問題を回避できるし、送出国にとっても人材が流出することなく、移民労働者の技術習得による技術移転が促進され、海外送金のメリットがあるとして、送出国および受入国双方にとって win-win 方式だとされている。送出国と受入国の間で、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: MOU）という文書に規定されている。受入国にとっては受け入れる労働者を特定の国からに限定することによって労働者の管理がしやすく、送出国にとっては特定の受入国との関係を固定化することができる。二国間覚書は、公式のチャン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対する各国政府の制限および管理を特徴とする。しかし、二国間覚書の実効性は、これらが適切に運用されるという仮定のうえにあり、多くの場合は本書の各章にみるように適切に運用されず、労働者の円滑な斡旋や管理という点で有効に機能していないのみならず、保護されるべき労働者の法的地位は不安定である。なぜ win-win 方式とされるはずの二国間覚書が機能しないのか。抱える共通の問題点は何か。

ひとつには、労働者の斡旋にかかる業者の介在であり、それに対する規制の問題である。労働者の送り出しおよび受け入れに関する手続きは政府間の

覚書に則るものではあるが、雇用主による募集や労働者の応募や選定、そして交通手段の用意など手続きの実際の運用は、二国間の多くにおいて斡旋業者および斡旋団体が担っている。その業者や団体は100%民間資本である場合もあるし、公的資金が入っている場合もある。送出国の多くは、自国から国外への労働者の送り出しを斡旋する業者に関する規制を設けている。たとえばインドネシアは労働者派遣・保護に関する共和国法2004年第39号において、派遣業者の営業許可取得義務を課しその義務や許可の取り消し条件など細部にわたり規定している。また受入国も、受け入れを斡旋する業者を規制している場合もある。労働者の斡旋にかかる業法を制定し、一定の条件のもとに許認可を与えている。労働者は手数料を斡旋業者に支払い、国外の就労先に向かい、就労先において事故や問題が起これば斡旋業者が処理に当たる仕組みになっている。そのように規定されているにもかかわらず、制度の運用には、いずれの国においても共通の問題が起きていることが観察される。許認可を受けた業者が、法定額以上の手数料を労働者に強いたり、あらかじめ提示した条件と異なる就労先へ労働者を斡旋したり、労働者が就労先で遭遇したトラブルや事故にまったく関知しなかったりする。さらには業者と監督官庁の癒着や腐敗も存在する。

二国間の覚書が健全に機能しない副作用として、非正規移民労働者がうまれる。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（Castles & Miller 2009, 145; RTWG 2008, 127）。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ともなわず、時間とコストがかかるために、雇用主および労働者は公式のルートを避ける傾向にあり、そこに付け込む斡旋業者の暗躍がある。アジアからの非熟練労働者が斡旋業者に払う負担額は、賃金月額が250ドルで雇用期間が2年から3年という典型的な契約でその収入の3分の1に相当するとの試算もある（OECD 2012, 198）。

そして労働者が直面するのが、労働現場における劣悪な環境と搾取である。

韓国が15カ国の送出国との合意に基づいて結んで運用している雇用許可制度は、斡旋業者を介在させない、アジアにおける二国間合意の好例として挙げられている（OECD 2012, 186）。しかしその韓国においても労働現場における劣悪な状況が指摘されている<sup>100</sup>。移民労働者に対する搾取が横行する理由のひとつは、移民労働者が就労する業種は、農業や漁業、家事労働など労働基準法の適用が限定される業種であることが多いためである。また期間限定で特定の雇用主に固定された雇用形態であり、労働者はそれに応じた在留資格であるため、対等な労使関係ではなく雇用主に対して従属的で脆弱な立場にある。渡航費用などを借金して就労している者は、雇用関係が予定の期間に満たないうちに打ち切られ、帰国することを回避したい。その立場を濫用する雇用主は労働者を搾取する。斡旋業者に負った費用の回収をしようとして、また労働搾取から逃れるために、移民労働者は非正規労働者となり失踪問題へとつながる。

### 第3節 移民労働者をめぐる国際的および地域的枠組み

移民労働者の権利について多国間の枠組みはどのように規定し、各国はどのようにコミットしているのだろうか。本節では主たる多国間の枠組みを検討する。

#### 1. ILO 条約および国連条約

表は東アジア諸国の労働者に関する国際条約の加盟状況を一覧にした。国際的な法的枠組みとしては、移民の権利保護については、ILO 条約として1949年の「移民労働者（改正）条約」（第97号）<sup>101</sup>、これを補強する1975年の「移民労働者（補足規定）条約」（第143号）<sup>102</sup>がある。第143号には、第97号では網羅されなかった、正規の法的地位をもたない、非正規移民労働者の権利

表 アジア諸国における労働者

	日本	タイ	ミャンマー	ラオス	ベトナム
ICCPR（市民的及び政治的権利）	1979	1996	-	2009	1982
ICESCR（経済的、社会的及び文化的権利）	1979	1999	-	2007	1982
ICRMW（移住労働者の権利）	-	-	-	-	-
ILO No.87（結社の自由及び団結権保護1948年）	1965	-	1955	-	-
ILO No.98（団結権及び団体交渉権1949年）	1953	-	-	-	-
ILO No.29（強制労働1930年）	1932	1969	1955	1964	2007
ILO No.105（強制労働廃止1957年）	-	1969	-	-	-
ILO No.100（同一報酬1951年）	1967	1999	-	2008	1997
ILO No.111（差別待遇（雇用及び職業）1958年）	-	-	-	2008	1997
ILO No.138（最低年齢1973年）	2000	2004	-	2005	2003
ILO No.182（最悪の形態の児童労働1999年）	2001	2001	署名2013	2005	2000
ILO No.97（移民労働者（改正）1949年）	-	-	-	-	-
ILO No.143（移民労働者（補足規定）1975年）	-	-	-	-	-
ILO No.189（家事労働者2011年）	-	-	-	-	-
人身取引議定書	署名2002	2013	2004	2003	2012

（出所）筆者作成。

保護について規定されている。本条約の採択時には、移民労働者が非合法に密輸されることにもなう搾取の問題が国際社会の耳目を集めていた時期であったため、非正規移民労働者に対する虐待や搾取などについて多くの規定がもうけられ、国際協力の必要性を強調するものであった（Cholewinski 2007, 258）。アジアでは、第97号条約および第143号条約ともに批准しているの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する国際条約として、第143号よ

## に関する国際条約加盟状況

カンボジア	フィリピン	インドネシア	マレーシア	シンガポール	中国	韓国
1992	1986	2006	-	-	署名1998	1990
1992	1974	2006	-	-	2001	1990
署名2004	1995	2012	-	-	-	-
1999	1953	1998	-	-	-	-
1999	1953	1957	1961	1965	-	-
1969	2005	1950	1957	1965	-	-
1999	1960	1999	署名1958	署名1965	-	-
1999	1953	1958	1997	2002	1990	1997
1999	1960	1999	-	-	2006	1998
1999	1998	1999	1997	2005	1999	1999
2006	2000	2000	2000	2001	2002	2001
-	2009	-	1964 サバ州のみ	-	-	-
-	2006	-	-	-	-	-
-	2012	-	-	-	-	-
2007	2002	2009	2009	-	2010	署名2000

りさらに包括的な人権保障の詳細な規定をもうけた「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」<sup>(13)</sup> (ICRMW) がある。本条約は1979年の起草作業部会設置から1990年の成立まで10年を要し、発効要件である20カ国の批准をもって発効したのはその13年後の2003年であった。移民労働者の権利保障に関する国際的合意の形成、すなわち移民労働者の送出国と受入国が合意することの困難さを示しているといえよう。

本条約の核である第7条では、すべての移民労働者に対する権利保障を謳

っており、それを前提として移民労働者の生命権（第9条）、いずれにおいても法の下に人として認められること、すなわち自由権および社会権を保障している（第24条）。自国民と差別のない労働条件の享受（第25条）、同程度の社会保障の確保（第27条）、緊急医療を受ける権利の保障（第28条）は、移民労働者がまさに直面している問題に対する受入国の責務を列挙している。第69条では、非正規移民労働者の正規化措置が規定されている。同条は、非正規の状態にある移民労働者およびその家族について、非正規の状態が長期化しないよう適当な措置をとらなければならないとしている。本条は、本条約の批准が進まない最大の理由といわれているが、本条約第35条では、移民労働者に対する権利保障の規定は、正規化への権利と解釈されてはならない、さらに第79条では、外国人の入国を決定する国家主権に影響を及ぼすものではないと明記されている。

本条約の批准国は、移民労働者の送出国および受入国をあわせていまだ47カ国である<sup>14)</sup>。移民労働者に関して各国政府を拘束する国際条約の締結国は少ないことから、移民労働者に関する各国の複雑な背景や現状が看取できる。多国間の取り決めである本条約においても、移民労働者を送り出している国と受け入れている国の対立構造は同様に観察される。かたや受入国側は、保護の対象に非正規移民が含まれること、さらには移民労働者の家族の統合を促進することが謳われている点が、政治的にセンシティブであるという理由により、批准に消極的である。一方送出国側のなかには、批准することにより、自国民が批准をしていない国の労働者よりも受入国の労働市場に受け入れられづらくなるという懸念から批准に積極的でない国もある。アジア諸国のなかで移民の受入国である第三段階に分類された国で本条約への参加国はない。本条約を東アジアにおいては、1995年にフィリピンが批准して以来、2012年にインドネシアが2番目の批准国となったことから、インドネシア政府の移民労働者問題に対する積極的なコミットメントが観察される。カンボジアは2004年に署名したが批准には至っていない。

本条約においてとくに重要な規定は、国際労働移動が健全で衡平で人道的

で合法に行われるよう、国家間で協議し協力することにあると指摘されている (Cholewinski 2007, 259)。しかし、本条約を梃子としてかかる協議や協力が促進されている現状にはない。それは、各国で一時的移民労働者の受け入れプログラムが多用され、それが労働者の権利侵害を助長するということは、本条約の起草時の想定を超えており、本条約で対処できないとも指摘されている (Cholewinski 2007, 262)。さらにはILO労働基準も、現代の一時的移民労働者を想定してつくられたものではなく、一時的労働者の状況に当てはまらないとの指摘もある (同上)。

## 2. EUにおける労働移動の枠組み

東アジアにおける人の移動に関する共通の法的枠組みを構築するにあたって、域内の人の移動の自由を実現させているEUの事例は参考になるだろうか。

EU域内における労働移動は、基本的自由の行使であるのみならず、EU市民およびその家族の基本的権利である (Carrera et al. 2011, 1)。1957年の欧州経済共同体設立条約 (ローマ条約) が共同体内部における「労働者の自由移動」を規定し、1968年に加盟国の労働者およびその家族の域内における自由移動の権利を規定した。さらに1980年代半ばから、ECとしての市場統合の構想が加速するなか、それまで「労働者」に限定されてきた自由移動は、より一般的な「人の自由移動」へと変化し、さらにマーストリヒト条約が導入したEU市民権は、自由移動を市民権を構成する権利と位置づけた<sup>(15)</sup>。1993年に市場統合が実現すると、EU諸国の国民はすべて、原則として自由にEU域内を往来し域内に居住できるようになった。域内の自由移動に関するこれまでの規定や判例は指令に一本化された<sup>(16)</sup>。EU市民という概念と制度を背骨とする域内のEU市民の自由移動という枠組みは、その経緯の発端からして、労働市場においても障壁をなくすということである。労働市場の自由化は、実際にはEU域内における経済格差ゆえに、原則どおりではなく、

加盟各国によって個別の措置がとられることもある。とくに近年のブルガリアとルーマニアの加盟に関しては、急激な労働人口の流入が既存の加盟国の労働市場に脅威を与えると憂慮された。しかし現実には新規加盟国からの労働力流入が受入国の経済成長に好影響をもたらしたと分析されている (Guild & Carrera 2012)。

EUにおける人の移動の自由化が域内経済にもたらす効果に鑑みて、東アジアにおいて、EUを先例とする人の移動の自由化を推進する選択肢については、共同体の法的構造の違いをみれば非現実的といわざるを得ない。EU加盟国は、加盟国の国民の域内の移動に関して国家主権の行使である入国管理についてEUへ権限を委譲している。委譲された事項については、欧州委員会が提案し加盟国首脳が構成する閣僚理事会により決定され、それが各国の政策を拘束する。これは「共同体化」と呼ばれ、共同体化された政策分野では加盟国国家の主権が制限され、加盟国は国内制度をEUの共通政策にあわせなければならない (若松 2003, 226)。このような立法構造は、ASEANにおいて、ましてや東アジアには存在しない。さらには、EU市民という概念と制度に基づく、労働者に限らない人であるEU市民の域内における自由移動という権利の枠組みは、ASEAN市民という法的地位を制度として有しないASEANに適用して考えることはできず、ましてやASEANを包摂する東アジア市民を想定することは難しい。

ではEU域外の第三国からの移民労働者の受け入れについてはEUの政策はどうなっているのか。EU市民権というものを確立し域内の人の自由移動を実現したEUにおいても、EU域外の第三国からの移民労働者の受け入れに関しては、共通政策の実施に至るには難航している。EUでは、かつて各国の国家主権の管轄であった域外からの移民の流入に関する政策について、1999年に発効したアムステルダム条約を根拠とし、EUとしての共通の政策が模索され始めた。労働者についても、EUは第三国からの正規の被雇用者の権利に関する共通の指令をつくり、それに基づく各国共通の政策を構築しようと過去10年間以上模索してきた。しかし、第三国からの移民労働者の受

け入れに関して、職種や技術レベル別ではなく一括して加盟国の合意を形成することは困難で、包括的な指令案は反対され、現実的選択として、セクター別のアプローチがとられている。そのひとつとして、高度人材については EU Blue Card という制度がつけられた<sup>17)</sup>。

一時的移民労働者、すなわち観光や農業などの分野における季節労働者については、2010年に欧州委員会からEU指令の起草が提案された。季節労働者のほとんどは近隣の国からの短期の移民労働者である。彼らは必要とされる労働力でありながらも、低い賃金や劣悪な労働環境などによる搾取が問題となっており、また非合法の移民源であるといわれている<sup>18)</sup>。3年にわたりその協議が続けられ、2013年9月に欧州評議会と議会がようやく合意に達した<sup>19)</sup>。高度人材でない移民労働者についての合意は、非正規移民の問題と関係するため、容易ではないことが看取できる。合意された制度は、年間で最長9カ月の就労が可能で次年度の再入国の可能性を保障する複数年間の査証を発行することによって、非合法的な滞留を回避させようとするものである。EUとしては、EU内の唯一の制度として発展させ、これに則って加盟国がスキームをつくり、EU指令の基準を最低限とし、加盟国が第三国との間で季節労働者にとってよりよい条件のスキームを制度化することを促進することを企図している<sup>20)</sup>。しかし、本指令の季節労働者の定義は広く各国の裁量余地があることが指摘されている。またこのように季節労働者などセクター別に制度がつけられることは移民のヒエラルキーを助長するという批判もある<sup>21)</sup>。一時的に越境労働を認め数カ月後に本国に帰国させそれを数度繰り返すことを想定する循環型移民労働は労働者の人間としての生活や人生が考慮されていないという理由である<sup>22)</sup>。それよりも移民労働者により多くの権利を付与すれば、越境労働と帰国の往復が円滑になり、非合法に滞在しようとしなくなるのではないかという議論もある。循環型移民労働という概念自体への疑問を呈し、EUは強制された循環型(一時的)の移民労働そのものを考え直し、移民労働者の権利を基礎にした、社会統合型アプローチをとるべきとも主張されている(Carrera et al. 2011, 10)。移民労働者を景気変動によつ

て調整できる緩衝かつ暫定的な存在として処遇しようとする受入国側の政策意図は、EUも東アジア諸国も同様であることが指摘される。

### 3. ASEANの取り組み

域内においてすでに活発な労働移動がみられる ASEAN では、2015年をめざした経済統合への計画のなかに、移民労働者の移動に関して、熟練労働者の自由な移動については明記されている<sup>23)</sup>。しかし、いわゆる低熟練労働者および非熟練労働者については言及されていない。2000年代に入り、ASEAN 域内において低熟練および非熟練労働者の移民労働をめぐり、送出国と受入国の対立が顕在化している(鈴木2012)。その利害対立の妥協として、拘束力のない宣言が合意され、各国に取り組みを促すという形がとられている。第12回 ASEAN サミットにおいて採択された「2007年移民労働者の権利の保護と促進に関する ASEAN 宣言」は、送出国と受入国が存在する ASEAN 地域内において、送出国および受入国双方が参加する共通の基盤となる画期的な宣言ではある。同時にこれは自国から送り出す労働者の人権保障と雇用環境の改善を求める送出国と、自国への社会経済への悪影響を懸念し、景気の調整弁として移民労働者を管理したい受入国の妥協の産物でもある。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。当該宣言では、非正規移民労働者は対象にならず、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<sup>24)</sup>、ASEAN 加盟国の、なかんずく移民労働者の受入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入国の法律や規則に遵守していることが条件となっており、非正規移民労働者は排除されている。

本宣言を受けて設置された ASEAN 移民労働者委員会による行動計画には、移民労働者の権利保護と促進のための ASEAN のルール策定がテーマのひとつとして挙げられている。しかし、ルールの法的拘束性と非正規移民労働者

への適用という点において、送出国と受入国の溝はうまっていない（鈴木 2012, 43）。加盟各国にとっては、国内措置や二国間協力で当座の問題に対処するのが現実的であるとしながらも、実効的な国際措置や二国間協力の基準を示すという意味で、ASEAN における協議とルールづくりが必須であると指摘される（鈴木 2012）。ASEAN 移民労働者委員会は、2013年末までに正規労働者および非正規労働者に関する文書を作成する予定であり草案チームによる会合が重ねられているが、当該文書が加盟国に対してどこまで法的拘束力をもつのかの結論は2015年まで持ち越されている。これらの文書に労働者の権利保護についてどれだけ踏み込んだ規定が明記されるか、そして加盟国に対しどれだけ法的拘束力をもつかは、ASEAN における健全な労働市場の整備および加盟国国民の権利保護という観点から注目されることはもちろん、ASEAN 共同体のあり方自体にも大きな影響を与える。

2012年11月に ASEAN サミットで採択された ASEAN 人権宣言（ASEAN Human Rights Declaration）は、国際人権法基準未満であると批判されている。しかし同宣言で注目すべきは、保護されるべき人権を有する者として「移民労働者」という文言が明記された点である。ASEAN における移民労働者問題に対する共通の取り組みの基礎は固められつつある。

#### 第4節 移民労働者政策と人身取引対策

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（Gallagher 2010, 159）。上掲の移民労働者に関する ASEAN 宣言のなかでも、移民労働者の権利の保護と促進のために、ASEAN 加盟国は人身取引を防止する具体的な措置をとると明記されている。人身取引に関する国際条約である「国際的な組織犯罪の防止に関する国連条約を補足する、人、特に女性及び児童の取引を防止し、抑止し及び処罰するための議定書」（パレルモ議定書）では、人身取引を搾取の目的をもって、強制や詐欺などの手

段によって、人を引き渡したり受け取ったりすることと定義している<sup>265</sup>。

移民労働者なかんづく低熟練および非熟練の移民労働者は、雇用先が固定されていたり、在留資格が雇用主主導の手続きであったりなど、雇用主との関係においてその脆弱な立場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<sup>266</sup>。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（山田 2009）。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、概して劣悪な労働環境にある傾向があり、また家事労働や農業・漁業など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、労働許可証を取り上げる、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。

パレルモ議定書には、アジア諸国の多くが、加盟もしくは署名をしている。これは前掲の「移住労働者の権利条約」(ICRMW)の批准国数の少なさと比べると対照的である。国際条約に犯罪として定義された「人身取引」問題に対しては、いかに多くの国が、その防止や撲滅に国際的コミットメントを表明しているかが見て取れる<sup>267</sup>。本書で送出国として取りあげる中国、インドネシア、フィリピン、ベトナムおよびカンボジアのすべてが本議定書の締約国であり、タイも批准している。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ブ)を発足させ、「メコン地域における反人身取引協力に関する覚書」(Memorandum of Understanding on Cooperation against Trafficking in Persons in the Greater Mekong Sub-Region)を合意し、同年ASEAN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)を採択した。前掲の「2007年移民労働者の権利の保護と促進に関するASEAN宣言」を受けた行動計画のなかに、移民労働者問題として人身取引を位置づけたことは注目

に値する（鈴木 2012, 42）。しかし、人身取引に対する取り組みは越境犯罪対策担当の省庁にゆだねる立場が堅持されており、人身取引を誘発する要因や背景となっている移民労働者の移動の仕組みの解明や是正は考慮されていない。ASEAN 移民労働者委員会と越境労働犯罪対策担当省庁との協働についても具体的な計画は何ら示されていない。

人身取引の防止には、安全な移民労働を促進し、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、労働者の送出国および受入国で労働者の権利を保護することが求められる。すなわち移民労働者の適切な送り出しと受け入れが行われなければ、人身取引が助長される。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。ASEAN の例に限らず、東アジア諸国における多くの国において、移民労働者に関する政策担当者と人身取引に関する政策担当者が一貫性をもって協働する仕組みが機能していない<sup>28)</sup>。政府が移民労働者政策と人身取引問題の直接的・間接的関連性を肯定することは、当該政府の移民労働者に関する制度自体が人身取引の要因と認めることになるからである。軽微な労働基準法違反から人身取引に相当する搾取に至るには連続性があることから、労働問題と人身取引問題は切り離すことはできない。既述のように ASEAN およびメコン諸国に人身取引対策については協調し連携する地域枠組みがあるならば、移民労働者政策についても同様の協調と連携が求められる。

## 第5節 東アジア経済圏における移民労働者に関する共通基盤の構築に向けて

上記の問題意識を共有する本書の各章は、以下のとおりである。第1章「中国の労働者送り出し政策と法——対外労働輸出の管理を中心に」では、中国政府が労働輸出として管理している対外工事請負と対外労務協力に焦点

をあて、なかでもアジアにおける上位受入国である日本との関係に着目し、受入国の市民社会が送出国の制度にも影響を与えると論じる。第2章「インドネシアの労働者送り出し政策と法——民主化改革下の移住労働者法運用と「人権」概念普及の課題」では、送出国としての存在が大きいインドネシアの労働者保護のための法改正について詳細に分析し、その効果と限界をインドネシア労働者自身の人権概念の展開とともに論じる。第3章「フィリピンの労働者送り出し政策と法——東アジア最大の送出国の経験と展望」では、伝統的に移民労働者の送り出しを国家政策としてきたフィリピンの制度について、とくに日比間の移動に着目して論じる。ほかに先駆けて、在外自国民の人権保護に積極的な制度をもつフィリピンではあるが、その実効性に疑問を呈する。第4章「タイにおける移民労働者受け入れ政策の現状と課題——メコン地域の中心として」では、東アジアのなかで労働者の送出国でもあり受入国でもあるタイについて、受入国としての政策に着目し、移民労働者に対する暫定的な施策ではなく長期的政策の必要性を論じる。第5章「ベトナムにおける国際労働移動——「失踪」問題と労働者送り出し・受け入れ制度」では、ベトナム政府にとって海外労働者派遣の主要な課題である労働者の失踪問題に着目し、おもな受け入れ先である日本と韓国を取りあげ、受入国の制度との相互関係を論じる。第6章「カンボジアの移民労働者政策——新興送出国の制度づくりと課題」では、カンボジアから海外へ送り出される労働者について、カンボジアおよび受入国の合意に基づいた正規ルートに焦点を当てる。正規ルートがありながらもそれが使われずに問題が生じる制度的理由を分析する。第7章「東アジアにおける外国人雇用法制の考察」では、東アジアにおける主要な外国人労働者の受け入れ先である韓国、台湾、マレーシア、シンガポールおよび香港の法的枠組みを概観し、外国人雇用の問題は受入国のみならず、グローバルに影響する問題であることを指摘する。

本書の各章で分析した東アジア各国の移民労働者に関する法制度は、各国の経済社会事情を背景に各政府の政策意図をもって構築されている。どの国にも共通してみられるのが、送出国と受入国の二国間関係下に労働者の送り

出しおよび受け入れの制度をもっている点である。同時に共通の問題点は、各国の政策が移民労働者を期間限定の一時的な労働力であることを前提とするゆえに、労働者の人権や厚生観点からその是非が問われていることである。

東アジアにおいて共通基盤の構築を提言するのは、各国が同様の問題に直面している現状において、その問題解決のために協働する場があることが、それぞれ個別に対応を求めるよりも運用の改善や制度の改革が促進され、そのコストが低くなると考えるからである。複数の送出国からの労働者が同じ受入国で同様の問題に直面しているとすれば、送出国が問題点を共有することにより、受入国に対する個別交渉よりも交渉力が強くなるとも考えられる。労働者の送り出しおよび受け入れが二国間の関係によってのみ規定されるがゆえに、それが労働者にとっての不公正を招きやすいともいえる。

もちろん送出国としては、自国労働者の差別化を図りたいし、特定の受入国との二国間関係によって自国労働者の受け入れが確保されているという現実がある。受入国としても、特定の国との二国間関係によって、受け入れる労働者の国籍を限定することができる。労働者に関する問題も特定の送出国との交渉によってのみ対処しなければならないことであり、それ以上のことは求められない。

送出国と受入国の合意である覚書が有効に執行されない最大の理由は、覚書をめぐる両国間の紛争の解決は、両国間の交渉によると規定されていることにある。ここに二国間の覚書の限界がある。二者間の紛争解決に関する合意は、国家であれ法人であれ、第三者の介在があつてこそ、その法的効果が担保される。そこで、二国間覚書の履行を監視する第三者、紛争を処理する第三者の必要性が指摘される。ひとつには、各国が二国間で締結している覚書を共通の機関に付託し、その執行を監視する法的枠組みが有効と考えられる。また各国の裁量にある二国間覚書の規定を包括的に網羅する多国間枠組みの構築が考えられる。さらには、覚書は国家間で結ばれるものであり、労働者は覚書の客体にすぎない点も覚書が労働者の権利保護や厚生に有効に機

能しない理由であるとするならば、二国間の覚書に労働者が主体として関与できるように構成する必要性も考えられる。冒頭に述べたように、生産要素のひとつである労働力を提供する人間は、その意志をもって移動するのである。

東アジアの国々の人の移動に関する法制度そしてその地域的枠組みは、包括的な制度ではなく、その対象を別々に、移動が促進される高度人材、厳しい制限を課せられ非正規労働者問題と関連づけられる低熟練/非熟練労働者、そして犯罪としての人身取引の三本立ての法政策が林立している。はたしてこれらは境界線をもち個別に林立するものなのか。編者はそれを否定する。

アジア各国は低熟練/非熟練労働者を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。高度な技能をもつ人材と非熟練労働者は、一見対極にあり、その線引きが容易なように見える。各国は政策上の意図をもってこれらを定義づけている。確かにかたや医療技術をもつ者の仕事と、水産加工工場<sup>はらわた</sup>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、それぞれを例示する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<sup>か</sup>不明のものもある。たとえば介護士と呼ばれる者の仕事と<sup>かた</sup>家事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。おそらく推論されることは、この違いは雇用主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。低熟練/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<sup>29</sup>。労働者を職種や技能レベルに分別した個別の制度ではなく、すべての労働者にあまねく適応される権利保護規定とその実効性が重要である。

各国政府は、自国企業が国外市場で事業を展開するに当たり、進出先国の市場が外資に対する差別のない、レベル・プレイング・フィールドであることに大きな関心を寄せる。とするならば、移民労働者に対して労働基準法違反の処遇や差別を行い利潤を上げる企業が放置されている市場は決してレ

ベル・プレイング・フィールドではないということに関心を寄せるべきではないか。統合された労働市場では、雇用に関する法律、規則など労働関係の制度が統一されている。東アジアにおける経済活動の共通基盤として、労働者の送り出しおよび受け入れにかかる制度の問題の共有、制度の共通化が必要とされる。

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。EUのように共同体に権限を委譲し、拘束力の強い共通政策をもつことができない東アジアは、あくまで国家間で締結される国際条約や自主的な合意により政策協調を進めるしかない。2007年の移民労働者の権利の保護と促進に関するASEAN宣言が将来において法的拘束力をもつ協調された政策形成への第一歩となるであろうか。その一歩を踏み出すのであれば、ASEANプラス日中韓、さらには台湾とともに、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、東アジアで共有する施策が形成されることが望まれる。また、すでに多くの送出国と受入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なかに規定し、最低限の規定を示したガイドラインを策定することも考えられるのではないだろうか。そしてその執行性を担保するために第三者機関に裁定をゆだねることも提案したい。

東アジアの国々の移民労働者に関する政策は、多様性のなかに共通の問題点があり、それを克服することで公正で健全な労働市場が形成され得る。東アジアにおける経済統合が加速されるなかで、同地域における労働市場も統合されていくという方向性が導き出されるとすれば、移民労働者を暫定的な存在としてしか扱わない現状の制度の林立は、地域全体の持続的発展の妨げとなるのではなかろうか。最後に、東アジア市場なしに存在しない日本は、国内の労働現場に多くの外国人を受け入れながら、決してそれを「労働者受け入れ」と呼ばない外国人技能実習制度をいまだ有している<sup>30</sup>。日本の制度がいかに現在のグローバル社会から異質であるか。東アジアにおける経済連携を強めようとする日本は、その移民労働者に関する政策のあり方こそが問

われている。

[注] \_\_\_\_\_

- (1) サービス貿易に関する一般協定 (General Agreement on Trade in Services: GATS) では第4モードで「自然人の移動によるサービスの提供」を規定し、越境労働力移動の自由化を掲げているが、この協定を締結した先進国は少ない。貿易と投資の自由化が推進されていくなか、労働者の移動の自由化は同じ速度では進んでいない。かつて1992年に締結された北米自由貿易協定(North American Free Trade Agreement: NAFTA) は、締結当時メキシコからアメリカへの非正規移民を減らすための重要な措置になると期待されていた。古典的貿易理論に従い、資本集約産業はアメリカに集中し、メキシコは労働集約産業において雇用が増大すると考えられていたからである。よって同協定において人の移動に関しては、商用訪問や投資家、企業内転勤や一部の高度人材に関する一時的入国について規定されたのみで、メキシコからアメリカへの移民労働問題については何ら取り決めはなされなかった。しかし現実にはメキシコからアメリカへの非正規労働者の移動は減ることなく、非正規であるがゆえに、労働者としての権利を享受できない低階層をうみ、法の支配の根幹をゆるがしかねない。自由貿易協定の交渉において、労働者とくに非熟練労働者について規定をもうけるべきであるとの議論は (Flores-Macias 2007, 147), 東アジアにおける貿易と投資の自由化交渉においても当てはまる。しかし昨今の東アジア地域包括的経済連携 (Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP) の交渉分野に労働力の移動を含めることは合意されていない。
- (2) 「高度人材」の政策上の定義や形式的概念は、職務内容や就労形態のみならず、各国の政治的な解釈にゆだねられる (明石 2010)。たとえば、日本では「現行の就労可能な在留資格である専門的・技術的在留資格を有する外国人労働者」とされる。EUがEU圏外からの高度人材誘致の目的で導入したEU Blue Cardの対象者となる‘highly qualified employment’とは、「加盟国の雇用法上被雇用者として保護され、報酬を受け、高度な職能資格によって証明された、要求された適切で特定の能力を有する者」と規定されている (Article 2 (b) Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment)。
- (3) サービスに関する枠組み協定AFAS (ASEAN Framework Agreement on Services) 第5条に基づき、当該8職種で相互承認協定 (Mutual Recognition Arrangement) が締結されている。2013年12月現在エンジニアおよび建築士に

ついでのみ発効。

- (4) 本書において「移民労働者」ないし「移住労働者」とは、近藤（2009）を参考に、「出生した国・地域を離れ、または、国籍と異なる国・地域へ就労を目的として移動して滞在する人々」とする。受入国の制度上「外国人労働者」と呼称される人々も同じ。かかる人々に関する、送出国および受入国双方の政策を総じて「移民労働者政策」とする。入国者（immigrant）および出国者（emigrant）の両方の意味として「移民」（migrant）を使用する。伝統的な移民国家の法律用語における入国時に永住を許された外国人という狭義の「移民」ではない。なお本書における東アジアは、東南アジア（ASEAN）および日本、中国、韓国、台湾および香港を指す。
- (5) 特定の技能や資格によってカテゴライズされない労働者を「低熟練/非熟練労働者」とする。単純労働者とも呼ぶ。
- (6) たとえば、明石（2010）；井口（2009）；駒井（2003）；五十嵐（2010）など。日本は、外国人の低熟練/非熟練労働者としての入国および雇用を認めておらず、これに相当する労働力は技能実習制度や日系ブラジル人によってまかなわれている。2011年末時点で約14万2000人の実習生が滞在しており、出身国は多い順に中国（75%）、ベトナム、フィリピンである。業種別では機械・金属工業と縫製業で半分強を占める。韓国、台湾、シンガポールの政策については第7章の参考文献など。
- (7) 国名は英文表記のアルファベット順。
- (8) 「不法移民」「違法移民」ないし「非合法移民」（illegal migrants）は、主権国家の強権によるもの、またジャーナリスティックな表現であるとして、国際人権文書では、正式な許可や文書なしで出入国する者として、「非正規移民」（irregular migrants）と呼称する。本章の呼称もそれに倣う。
- (9) 日本が規定する研修・技能実習制度では、日本は「研修・技能実習生」を受け入れているが、送出国は労働者を送り出している。非熟練および低熟練の外国人労働者の受け入れを原則認めていない日本の労働力確保のためのサイドドアであると指摘されており、「仮に日本に公的な「外国人労働者政策」というものがあるとすれば、研修・技能実習制度と日系人の受け入れは、この政策の二本柱である」と位置づけられる（明石 2012, 17）。国際機関の報告書においても同制度は移民労働者の受け入れ制度のひとつの形として分析されている（OECD 2012; RTWG 2008）。
- (10) 2011年12月10日国際会議「東アジアにおける人身取引の実態と効果的対策」における車恵怜氏（韓国・弁護士）報告。
- (11) Convention No.97 concerning Migration for Employment (Revised, 1949).
- (12) Convention No.143 concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers, 1975.

- (13) International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1990. U.N.G.A.Res.45/158.
- (14) 2013年12月9日執筆時現在。
- (15) Treaty establishing the European Community-Part Two: Citizenship of the Union-Article 18-Article 8a-EC Treaty (Maastricht consolidated version).
- (16) Directive 2004/38/EC of the European Parliament and the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States.
- (17) Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment. 加盟国が EU Blue Card に規定される条件以上に優遇する制度を設けているため、EU Blue Card 制度は EU にとって象徴的な価値でしかないとの見方もある。
- (18) 規定された就労のための滞在期限が過ぎても帰国しない労働者は、受入国で非合法滞在者となる。
- (19) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-941\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-941_en.htm) 本会議での採決は2014年初めに行なわれる予定である。
- (20) 2012年10月19日 EU Commission でのヒアリング。
- (21) 2012年10月18日 Center for European Policy Studies でのヒアリング。
- (22) たとえば、スペインーモロッコ間の、母親を対象とする移民労働スキームは、子どもを母国に残している母親は必ず母国に帰国するという前提にたっている。
- (23) AEC Blueprints, “free flow of skilled labour” が謳われている。
- (24) “4. Nothing in the present Declaration shall be interpreted as implying the regularisation of the situation of migrant workers who are undocumented.” ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers.
- (25) Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, 2000. U.N.G.A.Res.55/25. イタリア・パレルモで採択されたことからパレルモ議定書と呼ばれる。「人身取引」の定義は、搾取の目的で、暴力その他の形態の強制力による脅迫もしくはその行使、誘拐、詐欺、欺もう、権力の濫用もしくは脆弱な立場に乗ずること又は他の者を支配下におく者の同意を得る目的で行われる金銭もしくは利益の授受の手段を用いて、人を獲得し、輸送し、引き渡し、藏匿し、又は収受することである。
- (26) 移民労働者とその就労の斡旋において騙されたり、労働現場において搾取されたりする事態は、人身取引問題となり得る。人身取引問題の核は、人を取引することよりも、その結果、人を隷属状態におくこと (enslavement) に

ある。移動の自由を制限することとは、特定の場所に隔離・分離したり（鉄柵で囲まれたり、銃をもった警備員がいるなど、外部との接触を制限されているなど）、IDを取り上げたり、特定の雇用主に固定させたり、債務労働を負わせることなどである。

- (27) 2013年12月9日現在158カ国が加盟。
- (28) アメリカ国務省人身取引報告書や国連エゼイロ報告は、人身取引問題の解決のため日本の技能実習制度やタイの移民労働者受け入れ制度自体の是正を求めている。アメリカ国務省人身取引報告書 <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/> 人身取引に関する国連特別報告者ジョイ・ヌゴジ・エゼイロ (Ms. Joy Ngozi Ezeilo) 報告書はタイについては <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/133/48/PDF/G1213348.pdf?OpenElement> (2012年5月)、日本については <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/132/88/PDF/G1013288.pdf?OpenElement> (2010年5月)。いずれも移民労働者受け入れ政策自体が移民労働者の人身取引被害を助長していると指摘している。
- (29) 日本がインドネシアやフィリピンとの間の経済連携協定 (Economic Partnership Agreement: EPA) によって受け入れた介護士はそれだけの選択肢をもたない。
- (30) 外国人の技能実習制度は、実習生に対する賃金未払いや長時間労働などの不正や搾取が長年指摘されている。2013年4月総務省は、法務省、厚生労働省、経済産業省など関係官庁に出した勧告で、「途上国支援を謳う制度の建前と実態がかけ離れており、抜本の見直しに向けた検証が必要」と指摘した。

## 〔参考文献〕

### <日本語文献>

- 明石純一 2010. 『入国管理政策——「1990年体制」の成立と展開——』ナカニシヤ出版。
- 五十嵐泰正編 2010. 『労働再審②越境する労働と<移民>』大月書店。
- 井口泰 2009. 「外国人政策の改革と新たなアジアの経済連携の展望——入管政策と統合政策を基盤として——」『移民政策研究』創刊号 18-29。
- 駒井洋監修、小井土彰宏編 2003. 『移民政策の国際比較』明石書店。
- 近藤敦 2009. 「なぜ移民政策なのか——移民の概念、入管政策と多文化共生政策の課題、移民政策学会の意義——」『移民政策研究』創刊号 6-17。
- 鈴木早苗 2012. 「移民労働者問題をめぐるASEANのジレンマ」『アジア研ワールド・トレンド』(205) 10月 39-44。

- 山田美和 2009. 「人身取引問題に対するタイの法的枠組みにかんする一考察——ミャンマーからタイへの人口流入を背景として」『アジア経済』50 (8) 8月 29-61.
- 若松邦弘 2003. 「欧州連合による移民政策」駒井洋監修, 小井土彰宏編『移民政策の国際比較』明石書店 219-243.

<外国語文献>

- Carrera, Sergio, et al. 2011. *Labour Immigration Policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020*, CEPS POLICY BRIEF (240). Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Carrera, Sergio and Elspeth Guild 2012. "Labour Migration and Unemployment: What can we learn from EU rules on the free movement of workers?" *Justice and Home Affairs, Liberty and Security in Europe Papers*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Castles, Stephen & Miller, Mark J. 2009. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cholewinski, Ryszard 2007. "The Rights of Migrant Workers," In *International Migration Law: Developing Paradigms and Key challenges*. edited by Ryszard Cholewinski, Richard Perruchoud and Euan MacDonald. The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Flores-Macias, Gustavo A. 2007. "Migration and Free Trade Agreements: Lessons from NAFTA and Perspectives for CAFTA-DR," In *International Migration Law: Developing Paradigms and Key challenges*. edited by Ryszard Cholewinski, Richard Perruchoud and Euan MacDonald. The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Gallagher, Anne T. 2010. *The International Law of Human Trafficking*. New York: Cambridge University Press.
- OECD 2012. *International Migration Outlook 2012*. Paris: OECD Publishing.
- Regional Thematic Working Group on International Migration including Human Trafficking (RTWG) 2008. *Situation Report on International Migration in East and South-East Asia*. Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office for Southeast Asia.
- World Bank 2011. *Migration and Remittances Factbook*. Second ed. Washington, D.C.: World Bank.