

労働者の国際的な移住にかかわる 国際的ルール

岡田 則男

外国人労働者の受け入れを拡大するための出入国管理法・難民法改正が昨年12月8日に参議院で強行採決・成立し、4月から実施された。

日本での「外国人労働者」が、技術実習生の虐待、超低賃金など奴隷的といってもいい待遇などの実態が明るみに出て、そうした問題は解決されていないままだ。その法律改正の内容はもとより、技能実習生をめぐる深刻な問題がなお解明されず、受け入れ拡大にあたっての考え方も、展望も、国会内外でまともに議論されないうちという拙速さを含め、強い批判を受けてきた。

多くの外国人労働者は受け入れ先の国で仕事、生活、権利などさまざまな困難（差別など人権侵害）に直面している。「外国人労働者の受け入れ」、それに伴う様々な問題は、国連、国際労働機関（ILO）でも基本問題が検討されてきているが、日本ではこれまであまり取り上げられてこなかったのではないと思う。国際的には多くの国が経験し、労働市場への影響、外国人排斥の動きが出ているところも少なくない。

日本で私たちは、労働組合運動においてもさまざまな市民運動においても、これまで以上に「外国人労働者との共生」の道を考え、実践していかなければならないと思う。

ここでは、現在の世界的な労働者の移住状況

をおおづかみし、国連、ILOがどういう問題を取りあげ、ルール化しているか、ILO文書の内容を紹介しておきたい。

1 国際的な労働者移住の現状

2018年12月5日に発表された「国際労働力移動世界推計」（Global Estimates on International Migrant Workers）によると、移住労働者は世界全体で1億6,400万人（2017年の推定）としている。2013年比で9%増加した。うち男性は9,600万、女性は6,800万。男性は2ポイント増（58%）であったが、女性は2ポイント減（42%）であった。この点についてILO労働条件・平等局のマヌエラ・トメイ局長は、自発的に雇用先を求めて移住する女性はこの20年に増大しているが、女性であることや国籍を理由にした差別に直面して、受け入れ国での雇用の機会が減ってきたと説明した。

年齢層では移住労働者のうち25～64歳が87%を占めており、移住労働者として出てゆく人が多い国は、大きな生産の担い手を失っているということだと、報告書は指摘している。

1億6,400万人のうち約1億1,120万人（67.9%）は所得の高いほうの国で、3,050万人（18.6%）が所得が中より上の国、1,660万人（10.1%）が中より低い所得の国、560万人（3.4%）が低所得国で暮らしているという。

所得の高い国では、移住労働者が労働力全体の18.5%を占めているが、所得の低いほうの国では1.4%から2.2%にすぎないという。2013年から17年に、所得の高いほうの国における移住労働者の集中は74.7%から67.9%に減少したが、経済発展がみられた所得が中の上の国で増大した。

ILOのラファエル・ディエス・デ・メディナ統計局長は、「労働者の国際的移住は、政策の優先度が高くなっている。移住労働者が送り出し国と移住先の国のどちらにも利益になるようにすることが求められている」と強調し、今後、ILOとして国際的労働者移住の推定を定期的に行う意向を示した。

2 移住労働者の権利を保護する責任は分かち合うもの

ILOが作製した『移住労働者の権利の保護—分かち合う責任』(Protecting the Rights of Migrant Workers – A Shared Responsibility)というパンフレットがある(2009年3月)。移住労働者の送り出し国と移住先国(受け入れ国)が、移住労働者にどのようにかわっていくべきなのか、移住労働者の権利を保護することは、それぞれの国の発展とどのような関連があるのかなど、基本原則的な考え方が述べられている。

1919年に発表されたILO憲章の前文は、ILOの目的のひとつに「自国以外の国で雇用される場合の労働者の利益の保護」をうたっている。これは1944年の「フィラデルフィア宣言」*と1998年の「就業にあたっての基本原則と権利についての宣言」で補強された。さらに、2004年のILO第92回会議で採択された

移住労働者に対する公正な扱いに関する決議では、すべての移住労働者にたいする公平な扱いは、既存の国際労働基準およびILOの諸原則にしたがって、権利を基礎にしたアプローチを義務付けている。

*正式には「国際労働機関の目的に関する宣言」(Declaration concerning the aims and purposes of the ILO)

1930年代以来、ILOは移住労働者の保護のための国際的文書をつくっているが、2つの条約—「就労のための移住条約」(改正)—1949年(C.97)*と移住労働者(補足条項)条約—1975年(C.143)**および2つの関連勧告は、移住労働者の保護の国際的枠組み(づくり)の基本的方向を示しているといっていよい。

*Migration for Employment Convention, 1949 (C.97)

**Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (C.143)

労働者の移住に関するILOの多国間枠組みは、ILO理事会によって2006年3月に承認されたもので、労働者移住の問題への権利保護を中心としたアプローチのための原則や指針を詳細に説明している。

労働者の移住と発展の関連

国際的な移住と、送り出し国、移住先の国の成長と発展との関連について、ILOの「労働者移住に関する多国間枠組みの原則」(ILO Multilateral Framework on Labour Migration)は「労働者移住の雇用、経済成長、開発、貧困の緩和への寄与は、送り出し国と移住先国の両方の利益になるよう認められ、最大限発揮されるべきである」と述べている。

ILOは、移住と開発上の問題を、さまざまな地域の勧告事業や技術協力プログラムと結びつけてきた。また、ILOは、移住がもたら

す開発上の利点と、移住労働者の権利の保護は切り離すことができないものであるという見地に立っている。

報告書は、既存のILOの文書に明記された条項を再検討したうえで、保護を受けた移住労働者がいかに開発に貢献できているかという事例や、送り出し国および移住先国の両方が移住労働者の保護のために取りうる具体的な措置を指摘している。

労働者の移住は発達した国と開発途上国の間、開発途上国の間でも行われ、さまざまな難題がともなっている。ここで「開発」という言葉は、単に経済開発、発展にとどまらず、社会、文化、政治、人間的発展をも視野に入れたものと理解される。また、移住労働者自身とその家族の生活も重視している。

移住の意味

「人類の歴史を通じて、移住は、逆境を克服してよりよい生活をめざす、個々人の意志の勇敢な表現であった」—これは国際的移住と開発にかんする国連事務総長報告—2006年の言葉である。労働者の移住は、自身とともにその家族を支えることも含まれる。すでに14年前の2005年には世界中の約1億9,100万人の移住者のうち約9,400万人が経済活動人口（労働力人口）であったと推定されている。これらの家族帯同移住労働者は、国際的移住労働者全体の90パーセント近くを占めている（国連人口部の「移住者人口の動向・2006年改定」）*。

*United Nations Population Division (2006), Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision, New York, 2006; International Labour Migration and Development: The ILO Perspective, International Migration Brief, 2007.

報告書は、送り出し国と移住先（受け入れ）

国は、移住労働者の諸権利を守るために、責任をもって監督、規制を強化し、移住労働者の権利を促進し、虐待や搾取などの防止で国際的協力を行うべきことを指摘している。

3 責任を分担するということ

報告書は、労働者の移住は、自国を離れる前の段階、国を離れたあとの段階、移住先国で働く段階という3つの基本的段階で、送り出し国と移住先国が移住労働者の権利を保護する責任を分担するとしている。そのなかでも、移住に出発するまえの準備段階で何をなすべきかについて、以下のような点を指摘している。

個人が働くために移住することを決意する前の時期、その人の決意が不十分あるいは誤った情報に基づいていたら、多くの落とし穴にはまる可能性があるので、現実に即した正確な情報を提供することが、まずは重要な保護になる。

国外に移住して働こうとする人は、就職先を見つけるのに組織的な援助を受け、可能ならば、就職するために支払わなければならない費用、移住の手続き、移住先国における仕事の実際の条件などについての情報を得ることが必要である。

エジプトでは、人材・移住省がウェブサイトを使ったマッチングシステム、国外の雇用機会や移住先国についての実用的情報を提供している。

チュニジアでは、専門の政府機関が熟練能力を持った人々の外国での就労を援助している。タジキスタンでは労働者移住情報資料センターが、国外渡航、書類作成、入国許可、雇用に関する情報をリスクも含めて提供している。

女性であるがゆえに直面する、人身売買や、

圧倒的に女性によって行われている家事労働など、いくつかの労働形態の条件など、彼女たちが直面しうる特殊な問題や条件についての教育や警告を行うことが重要である。フィリピンでは、不法な就労をどのようにして避けるか、もし犠牲になったらどうするかについて、NGOが女性向けの情報を提供している。

民間の募集業者、人身売買、密輸業者に警戒しなければならない。タイ、カンボジア、ラオスでは、人身売買その他の移住に関わる危険についての警告がラジオ番組で流されてきた。

ナイジェリアでは、人身売買にかんする人々の意識を高めるキャンペーンが行われており、中等学校では人身売買反対クラブが生徒に対して、注意を呼び掛けている。

違法な民間の募集業者による虐待という問題にも警鐘を鳴らしている。

虐待の内容としては、移住労働者に仕事の条件などについてほとんど情報を与えないか、偽りの情報しか与えないとか、移住先国における他の労働・生活条件についての情報を提供しないでおくとか、移住労働者に高額の手数料を請求するとか、安全でない、あるいは危険な仕事、賃金が全く支払われないとか、一部しか支払われないような仕事に送りこむとか、仕事を全く紹介せずに高額なカネを労働者からとりたてる、などがある。また、移住予定者に理解できない言葉で書かれた契約を結ばせるとか、あるいは、彼らが去った後に異なる、より不利な契約に差し替えられたりすることがある。

こうした違法な搾取的行為について移住労働者を教育することに加えて、送り出し国は、そのような虐待行為を防ぎ、それらを行ったものに制裁を加えるための法令をつくり執行すべきである。

送り出し国は民間の労働者募集業者に免許を持たせ監督し、移住労働者の権利を保護する最低限の基準を順守していないものについて、業務停止を含む制裁を加えるべきである。

送り出し国は、賃金、労働時間、時間外労働、安全、健康、医療、身分証明書を労働者自身が保持する権利、その他の重要な条件など、その国の国民の最低限の雇用条件を記載した雇用契約文書を義務づけるべきである。

雇い主が住居、食料を提供するところでは、文書による契約がなされるべきで、最低限の基準を含むものとすべきである。雇い主が住居費や食費を労働者に請求する場合は、公正な料金とすべきである。

そのほか、各国が移住者を出国前に援護するためにできることとしては、事務手続きの経費を簡素化し、移住者の負担を減らすだけでなく、手数料を支払う能力がないために非正規の道に入らないようにするためにも必要なことである。

送り出し国は、移住労働者が、人権や労働権の侵害のおそれのある状況に入り込む危険があることを示すものがある場合、いつでも、移住の手続きを止めるのを助ける用意ができていべきである。

送り出し国は人身売買、密輸業者の犠牲になった人々を助けるために、通過国および移住先国と協力すべきである。

残念ながら、人身売買業者が活動している国による訴追は、人身売買対策システムで最も弱い部分であろうと思われる。

送り出し国は、とりわけ熟練度の低い労働者のために、権利を拡大するための交渉を行うことができる。それは国際基準に則したもので、協定で保証された法令順守を伴う。

搾取は、正規の移住および正式な労働市場へのアクセスができるようにすることによって減らすことができる。

協定には、どのようにして送り出し国と移住先国が協力して、出発前および帰国の過程を管理し、社会保障収入の移転を行い、あるいは年金を国と国の間で通算できるようにするなどの条項を含むことができる。

協定では、紛争解決手続きや権利の侵害があった場合の救済措置についても含めることができる。このような協定が最も効果的なのは、問題や苦情の解決のための仕組みや手続き—監視任務あるいは、関係国からの代表が参加する合同委員会など—を含んでいる場合である。

送り出し国による介入・保護のために、領事館で労働担当アタッシュによるサービスを行うことによって、移住労働者が援助を求めることができる。領事館業務は、とくに女性など虐待を受けやすい移住労働者、あるいは孤立した、ほとんどが女性で二重に弱い立場にある家内労働者に対するサービスを行うことができる。

領事館は、とくにその国の市民が助けを求めるところがないときに、緊急支援を行うよう求められる。

送り出し国は、移住者とその家族のための福祉基金を創設することによって自国民をいっそう支援し保護することができる。それは、公的にも、民間でも行うことができる。スリランカ、パキスタン、フィリピンは移住労働者向けに福祉基金事業を実施している。労働者とその家族のための障害・死亡保険、その他、住宅ローンや小規模ビジネスへのローンサービスを行っている。

4 移住先国の責任（なすべきこと）

報告書は、移住先国が移住者を保護することができるのはその国の領内に入ってからであるが、到着するまでの間については、二国間の対話と協力でかれらを保護することはできるとして、以下の点をあげている。

移住先国は送り出し国に、明らかになっている、よからぬ募集業者や虐待的経営者などについて情報を提供し、ただちに予防的措置がとれるようにするのがよい。

移住先国は送り出し国と協力して、監督しやすい、コンピューター化された募集サービスをつくり、倫理に反する募集業者によるその利用から労働者をまもり、そうした業者が労働者移住に役割をなるべく果たさせないようにする。

移住先国は、移住者の自分の国で、出発前に、職業訓練やオリエンテーションを行うことができる。この点では、出発前の訓練プログラムが、イタリア向けの労働者に対して行われている。それは40時間のオリエンテーションと80時間の言葉の訓練である。

移住先国は、不法な移住、人身売買、密輸などを撲滅するために、二国間、多国間で警察の連携で、不法な行為を行っているものが国際的な連携ができていないためにすり抜けることができないようにすることを含め、対話、協力を行うことは可能である。外国人が必要とするさいには、領事館は、国際的な人権保護、労働基準にのっとった送り出し国との二国間協定を結ぶことができる。

10カ国がA S E A N移住労働者の権利保護・向上に関する宣言（2007年1月13日、セブで開催されたA S E A N首脳会議で採択）に参加。

これは移住先国と送り出し国の義務を明記している。

移住先国は、一時的あるいは定期的移住枠で入国し働く移住者の労働・社会的権利を保障すべきである。

これらの制度は、すべての技能レベルの労働者に適用されており、様々な形で二国間の取り決めに従う場合もそうでない場合もある。

これらの仕組みは、その国の労働許可の付与制度または、決められた雇用期間のあとの帰国のための取り決めにもとづいている。

5 移住労働者の権利を保護する国際基準

労働者が国外に移住して働く過程で権利と保護を明記した国際的基準は、ILO条約はじめ、人権保護など国際的な取り決め文書に明記されている。

国際人権法の中でも、一番基本的なものは、1948年の「世界人権宣言」(The Universal Declaration of Human Rights)、1966年の「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際条約」(国際人権規約A規約)(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)、1966年の「市民的及び政治的権利に関する条約」(国際人権規約B規約)(International Covenant on Civil and Political Rights)であろう。

移住労働者について定められた3つの条約がある。そのうち2つはILO条約である。

(1)「雇用のための移住」(改定)(No.97)
(Migration for Employment Convention
(Revised 1949))

(2)「移住労働者(補足条項)条約(No.143)」

(Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975, No. 143)。

このほか関連条約として

(3)「すべての移住労働者とその家族の構成員の権利保護に関する国際条約」(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)がある。

それぞれの内容は、次の通りである。

(1) 雇用のための移住の条約(改定) (1949年 No.97)

97号条約は9カ国が批准している。日本は未批准である。正規の移住労働者に適用されるもので、批准国に対して、移住労働者への無償の援助、情報提供を確立、維持し、移住、入国に関する誤った宣伝を禁止する措置をとることによって、雇用のための国際的移住を容易にすることを求めている。移住労働者に対する適切な医療サービスや、収入の送金や貯金に関する条項も含んでいる。各国は、雇用条件、結社の自由を含むいろいろな問題に関して、その国の国民に対して適用しているものに劣らない待遇を適用しなければならない。

(2) 移住労働者(補足的条項)条約 (1975年 No.143)

143号条約は、23カ国が批准。日本は未批准である。正規でない虐待的な条件での労働者の移住と機会、待遇の平等に焦点をあてている。

すべての移住労働者の基本的人権を尊重する一般的な義務を明記するとともに、秘密裏の、および違法な移住をなくす措置を定めている。

移住労働者としてあるいはその家族として、法にしたがって批准国内にいる人びとの、雇

用、職業、社会保障、労働組合・文化の権利、個人および集団的権利法的な居住移民労働者とその国の労働者との間の平等を保証する 1949 年の条約の規定以上に、合法的に居住する移住労働者とその国の労働者の間の平等性の範囲を広げている。批准国に対して、合法的に国内に居住している移住労働者の家族と一緒にするための便宜をはかるよう求めている。

(3) 「すべての移住労働者とその家族の構成員の権利保護に関する国際条約」

この条約は、移住前から渡航、移住、帰国という全過程についてである。さらに、雇用に関連して、人権、奴隷状態、強制労働、自由、個人の安全、暴力、身分証明書類の没収、追放、医療、移住労働者の子どもの教育、家族の再会、収入の送金、募集、自国の領事サービスの保護、援助を受ける権利、その他の問題を扱っている。

さらに関連の国際条約としてつぎのものがある。

2000 年 11 月 15 日の国連総会で採択された「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約」(United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocol Thereto) およびその 2 つの議定書——とりわけ女性と子どもの人身売買を防止、禁止、処罰する議定書と、陸路、海上路、空路で移住者を密輸することを禁止する議定書である(発効は 2003 年 9 月 29 日)。

これらの条約は労働者の移住者資格に関するものであるが、ILO 条約すべて——結社の自由、団体交渉権、強制労働の禁止(廃絶)、雇用と職業における平等と差別禁止、児童労働の廃絶などに関するもの基本的な条約——を含む。

「民間の雇用紹介所に関する条約」(No.181) (Private Employment Agencies Convention, 1997, No. 181) は、移住労働者の保護に特に関係するもので、民間の労働者募集業務を免許制あるいは認可制にすることと、被雇用者がそれらのサービスを利用する場合の権利、彼らを虐待から保護することが明記されている。

2006 年の「ILO 労働者移住にかんする多国間枠組み——権利を基礎にした労働者移住へのアプローチのための非拘束の原則と指針」(ILO Multilateral Framework on Labour Migration, 19 April 2006) は、各国政府、経営者団体、労働団体に対する、国内・国際労働移住政策の展開、強化、実行に関する、権利を基礎とした実践的指針である。国際条約などの関連取り決めに含まれる諸原則から引き出されたもので、移住労働者の権利を増進し、移住者への虐待的行為を防止し、そういうものから移住労働者を保護する指導的なものである。さらに、ディーセントワーク、労働者の移住に関する国際の協力のための手段、グローバルな知識の基盤、労働者移住の効果的管理、開発などの問題を取り上げている。

(おかだ のりお・労働総研常任理事)