

特別報告



マノロ・アベラ

ありがとうございます。再び発言する機会をいただきまして大変嬉しく思っています。政労使、学識経験者それぞれの立場からのコメントや反応をうかがうことができ、大変有益に思っています。また、6月のジュネーブでの総会での代表間の交渉のあり方や、合意に達した事項と依然意見が分かれている事項が何かについての見解もうかがうことができました。みなさまのご意見等に、完全な形でお答えすることはできないかもしれませんが、みなさんからいただいたコメントは持ち帰りたいと思います。

最初に、非常に基本的な問題にお答えしたいと思います。既存のILOの条約がひょっとして時代遅れではないかという、日本経団連の方からのご発言についてです。このような発言は、しばしば私どもに向けられます。とくに、移民労働者とその家族の権利に関する国連条約の批准を促進しているグループから、このような発言が出されます。この国連条約は、移民労働者の労働分野の権利だけでなく、社会、政治、経済分野の権利もカバーする、とても意欲ある条約です。

私どもも、この問題は非常に重要であり、考察するに値すると思います。98年、ILO理事会はこの問題を取り上げ、加盟国に対して調査を行い、実際のところこれらのILO条約が時代遅れなのか、そしてなぜ批准が進まないのかについて問いました。さまざまな国の専門家から構成される専門委員会は調査結果を検討し、同年に報告書を提出しました。報告書は、これらの条約は依然として非常に適切なものであるとの結論に達しました。

これらの条約のそれぞれの条項についてご存じない方もいるかもしれませんが、その主旨を申し上げたいと思います。条約の主要な原則は、同じ仕事をしている移民労働者と自国の労働者は平等に扱われるべきであるということです。この原則は確かに、いわゆる正規労働者、合法的に入国した移民労働者を対象としています。しかし、私自身はこの原則が非常に現代的であると思っており、時代遅れだという指摘については納得できません。このような平等な処遇がすでに多くの国々で確立しているならば、この原則は時代遅れなものになります。しかし、多くの国で平等な処遇が達成されていないため、この原則あるいは条約は今日でも依然意義をもつのです。実際、条約が掲げた移民労働者に対する平等な処遇という高い基準からは、われわれが現在いる状態はかなり遠いところにあります。

これらの条約のなかで謳われている原則の背景にあるのは、移民の自由な移動というものを、特

*マノロ・アベラ氏の「特別報告」および「質疑応答」(英語)は、鈴木玲が日本語に翻訳した。

に正規の労働者に対して確保すべきであるという考え方です。つまり、移民労働者は自らが望む仕事に就き、自らが望む雇用者のもとで就業できることが重要です。この考え方は妥当であり、現在においても通用する原則です。

ゲスト・ワーカー・プログラムで共通するのは、政府が特に労働力不足に見舞われているとされる産業に対してビザを発行するアプローチです。しかし、労働力不足というのは、ある一定の賃金において、労働力需要に対する労働力供給が不足している状態です。労働力供給が需要に十分対応していないことには、理由があります。労働市場が適切に機能していれば、「市場の失敗」は起こらないはずで、もし需要が供給を上回れば、賃金は上昇するはずで、

もしもある人物が「私はあなたに対して1万円を払うので、靴を磨いてほしい」と言えば、賃金が高いために、靴磨きの労働供給は膨れ上がるでしょう。同様のことが、家事労働者や建設労働者などにも当てはまります。もしこれらの労働者に対する需要が多く、その仕事に就こうとする人がある社会において非常に少ない場合、労働力の価格、すなわち賃金は上昇します。賃金上昇は供給の上昇を促進し、その結果労働市場が機能するのです。しかし、「自国の労働者が低賃金労働をしたがらない」という理由で、労働力不足を解決するために移民労働者にビザを発行することは問題解決にはならないばかりか、新たな問題をつくることとなります。なぜなら、このような政策により、賃金上昇は抑制されるからです。

日本の経験を見ると、すべての種類の単純労働の労働市場開放に抵抗してきたということに意義があると思われます。このような政策により、使用者による高度な技術の導入が促進され、（賃金上昇により）労働市場の労働力供給を増やす方法が促進されました。もし日本が国際労働力移動を促進して海外から労働者を受け入れる場合、これらの労働者が高い生産性をもつようにしなくてはなりません。移民労働者はどこで最も高い賃金が得られるか探すので、高い賃金の雇用機会があるところに最も生産性の高い労働者が集まります。

別の非常に興味深い問題点も提起されました。それは、ILOがアクションプランで非常に意欲ある条項を多国間の枠組みで設定しているの、国連の諸機関との機能の重複が起こらないのかということです。確かにそのようなことは言えるかもしれませんが。ただし、ジュネーブでは「ジュネーブ・マイグレーション・グループ」というものがあり、そこではILOの事務局長が、IOM（International Organization for Migration）の事務局長、国連高等弁務官ならびに人権高等弁務官、UNCTAD（United Nations Conference on Trade And Development）の事務局長、さらにウィーンをベースとする国際犯罪担当の事務局長などと席を交えて議論を行っています。これは、移民問題で、国連の諸機関の間に重複が生じないように調整をするためです。しかし非常に明確なのは、移民労働問題、移民労働者の保護に関してはILOが国際社会から委任を受けているということです。そのため、移民労働にかかわる問題については、やはりILOが関与しなければならないと考えています。

残された時間のなかで、皆さんとも議論したい重要な問題点について焦点をあてて話したいと思います。第一に、21世紀に入り、私たちは前世紀とは異なる経済の仕組みに直面しているということです。現在の世界では、高度な技能をもっている労働者をめぐる獲得競争が強まっています。この競争はさらに激化しており、多くの知識集約産業で働く多くの労働者が、正規移民の機会を得る

ことになります。われわれが踏まえなくてはいけないのは、世界のあり方が大きく変わったことです。労働移民に関する政策も、そのような変化を考慮して調整されなければなりません。そして、既にこのような兆候が見られます。かつてゲスト・ワーカーを迎え入れた国は、より定住型の移住の仕組みを設けようとしています。なぜなら、受入国は必要とされる知識型労働者が定着することを望んでいるからです。

第二点は、第一の点と関連することですが、私たちは、帰属の概念（誰がある国に帰属し、あるいは帰属しないのか）の再検討をしなくてはなりません。移民に対する抵抗は、多くの場合、外国人が自分たちの価値や利害を共有していないという考えから派生します。私は日本に来る前に中国で開催された会議に出席していましたが、その会議でギリシャの代表がとても興味深い発言をしました。彼は、EU統合を進める過程で新たなヨーロッパのアイデンティティーが構築されようとしているが、本当の意味で最初の「ヨーロッパ人」としての資格をもつのは移民労働者であると指摘しました。なぜなら、ヨーロッパ各国の国民はヨーロッパに共通するビジョンをまだ共有していないからです。この話のポイントは、国籍があまり意味を持たなくなる新しい時代に入りつつあるということです。この背景には、国家間の統合の進展があります。すでに、多くの国々が二重国籍を認めています。また、多くの若い人たちは、帰属する国にかかわらず多くの側面で共通点をもつようになりました。

私は社会学者でもなければ心理学者でもありませんが、いわゆる忠誠心というものはいろいろな次元をもつものだと理解しています。それぞれの個人はいくつもの忠誠心をもっています。例えば、毎週土曜に通うスポーツクラブに対する忠誠心、同窓会を通じた出身校への忠誠心などがあります。また、兵士であれば国に対しての忠誠心をもつでしょう。あるいは、野球チームに対して忠誠心をもつ場合もあります。

また、帰属とそれに付随する価値観も時代とともに変化します。例えば、マーガレット・サッチャーがイギリスの首相になったとき、イギリス人の間で彼女はイギリス人の価値観を共有しているのかという論争がありました。なぜなら、彼女が主張した新しいイデオロギーとそれにもとづいた経済・社会政策が、イギリスの価値システムに果たしてなじむものなのか、疑問の声があがったからです。

私が提起したい第三の点は、移民管理のやり方が成功したかどうかをどのように判断するのかということです。わたしたちは、自国の移民政策をかなり厳しく評価する傾向にあります。しかし、「どのような国家目標を達成することで成功といえるのか」というもっと根本的な問題に答えられないで、移民管理のやり方を十分に評価することはできません。国家目標を見つけ出すことは終わりなきプロセスであり、政治的勢力の交渉にも影響を受けます。国家目標は支配的な政党や政治エリートにより定義されますが、支配的な政党やエリートもしばしば変化します。アメリカの民主党が望む国家目標は、共和党の求める目標とは違うかもしれません。イギリスの労働党が掲げる国家目標は、保守党のそれとは異なるかもしれません。すなわち、国家目標の形成には、政治勢力間の交渉が常に伴うのです。このような理由で、移民管理の評価が非常に難しいことは、想像に難くありません。

多くの人が、ドイツのゲストアルバイター・プログラムを、多くのトルコ人がドイツに定住して

しまったため、あまり成功しなかったものであると考えます。ドイツの経験をより詳しくみると、ドイツで一度は働いたことのある約900万人のトルコ人労働者のうち、75%はトルコに戻り、ドイツに定住したのはたった25%であることがわかります。この25%がドイツに定住したのは、多くの場合、雇い主がこれらの労働者が定住することを望んだからです。なぜなら、これらの労働者がとても高度の技能を取得したからです。当時は労働力需要が高かったため、トルコ人労働者はドイツの経済回復および成長に欠かせない存在だったのです。ゲストアルバイター・プログラムは、ドイツに滞在するトルコ人労働者がローテーションで入れ替わる「回転ドア政策」を想定していましたが、このような政策が100%実行されると考えるのは最初から無理がありました。

最後に提起したい点は、権利の意味とは何かということです。総会の議論において、われわれは移民労働者の権利、とくに移民労働者が入国する権利、の重要性やその内容について過度にリベラル解釈を与えているのでしょうか？この疑問点については、ILO事務局は明確な考えをもっており、総会でも明確な定義がなされました。国家はその主権のもと、誰を入国させ誰を入国させないのかを決めることができ、今後もそれは変わらないでしょう。しかし、非合法の移民の正規化（合法化）という問題は、このような国家の主権と相反するかもしれません。もし、密入国したり、滞在する法的資格を失った外国人を正規化することを義務づけるとしたら、国家は誰を入国させ誰を入国させないのかを決める主権を失うと考えるでしょう。

わたしたちは、多くの国家が受け入れることができる正規化についての原則を明確化することに取り組んできました。われわれが行った実態調査によると、正規化について多くの国家が受け入れることができる少なくとも3つの基準があると考えます。第一に、当該の移民労働者は仕事をもち、自分を経済的にサポートできるということです。第二に、彼あるいは彼女が合法的な労働許可を得ずに入国したということ以外でその国の法律を破ったことがないということです。第三に、その労働者が入国した国に一定の期間居住しているということです。

これらの基準はアメリカやフランスのアムネスティー・プログラムで使われましたし、最近ではギリシャのプログラムでも使われました。わたしは、これらの基準が一般的に受容されているものだと思います。わたしたちは、これらの基準と日本経団連が提起した外国人労働者受け入れの原則（秩序立ったものであること、外国人の人権と尊厳が守られること、送り出し国、受入国双方にとってメリットがあること）が同じであることを望んでいます。そして、これらの基準が将来東アジア諸国の移民政策に取り入れられ、移民労働者の状況の改善に寄与することを望んでいます。

（マノロ・アベラ ILO社会保護総局国際労働力移動部部長）