

移住労働者の権利保護と 移民管理政策の相克

——移住労働者の国際労働基準・国際条約の批准国はなぜ少ないのか

上林 千恵子

はじめに

- 1 日本の移民政策の現段階
 - 2 低熟練・外国人労働者受け入れのニーズ
 - 3 移住労働者に関する国際条約
 - 4 移住労働者に関する国際条約の各国の批准状況とその理由
- おわりに

はじめに

上林です。今回はこの公開講演会に講師としてお招きいただき、大変光栄に思っております。この大原社会問題研究所は、法政大学社会学部の隣の建物にあり、私が法政大学に勤務していた時にもよく出入りさせていただきました。

さて、昨年秋に本講演のテーマとして外国人労働者問題という広い題名をいただいた際に、そのテーマのなかでどのように内容を絞ろうかと色々と考えました。ここ大原社会問題研究所は、毎年ILOのシンポジウムを開いていらっしゃいますので、ILO条約の移民、あるいは移住労働者というところから出発して、移住労働者の権利保護とその実現の難しさをテーマとすることにいたしました。

本日は最初に、日本の移民政策の現段階の評価をしたうえで、移民政策のなかの低熟練労働者の権利保護に絞ってお話をします。低熟練労働者 (low-skilled workers) という言葉はまだ日本では使用頻度が低く、その言葉の代わりに単純労働者という言葉を使ってきたと思います。しかしOECDの『移民アウトルック』や移民研究の論文では「ロー・スキルド移民 (low-skilled migrant)」という言葉が使用されておりますので、ここでは低熟練労働者という言葉を使用いたします。

本稿は、2023年2月22日(水)に開催した2022年度大原社会問題研究所「オンライン公開講演会」の記録である。「外国人労働者問題から移民政策へ——日本の移民受け入れ過程の展開」と題して行われた講演を雑誌掲載用に題名を変更して執筆いただいた。2022年度「研究員総会」も同日オンラインで開催した(『大原社会問題研究所雑誌』編集委員会)。

本日のお話の内容は以下のとおりです。最初に、移民あるいは移住労働者（migrant workers）というのは、日本でこそニューカマーと呼ばれて近年の問題ですが、世界的にみれば、傷つきやすい社会的弱者として、これまで、ILOをはじめとする国際条約の対象であったということを確認します。そして次に、それらの国際条約はどちらかという、現実とは離れたところの理念としてしか働いていない場合が多々みられること、いわゆる国際条約の批准国が少ない実態をみます。そして最後に、なぜ現実と理念との間に乖離があるのかということ、受け入れ国と送り出し国の立場から考えます。

1 日本の移民政策の現段階

これまで日本では移民政策という言葉を使えませんでした。その代わりに、外国人労働者問題という言葉を使っておりました。私が2015年に単著（上林2015）を出した際に、移民政策という言葉の本題名に使用するかどうか担当編集者の方とご相談しましたが、結局、移民政策という言葉に対して世情になじみがないということで題名に掲げることは止めました。「外国人労働者問題なら現実には外国人労働者が存在するから問題の存在を認めるけれども、移民政策という言葉を使うということは、日本社会の移民受け入れを認めることだ、ケシカラン」という考え方が一部に存在していたからです。宮島喬先生は、最近出された本の冒頭で、「日本は30年来、外国人労働者受け入れ国であり、さらに今や『移民国』（immigration country）となっている。だが、これを「然り」と認める日本人は多数派だろうか。そうとは思われない。」（宮島2022:2）と書かれておられます。そのとおりであり、「移民」という言葉にはどうしてもネガティブな響きがついて回っています。小井土彰宏先生が、新聞の見出しに移民政策という言葉が現れる頻度を調べてみたところ、その頻度はごく最近、とりわけ2013年以降に急増しました。それ以前は「移民政策」ではなく、「外国人労働者問題」という用語がもっぱら使用されていました（小井土・上林2018:469）。

「外国人労働者問題」と「移民政策」はそれぞれニュアンスが異なっております。外国人労働者問題という用語の場合、これは労働問題・女性問題と同じように一時的な問題であり、解決すべきであり、いずれは少しずつでも解決可能だろうと捉えることが可能です。しかし、移民政策という用語と永続的な問題であり、政府が正面から取り組むべき、また政府しか取り組むことができない問題であるとともに、政策として政治的・経済的・社会的な側面を考慮すべき大きな政策課題であるというニュアンスが強まるように思われます。

そして今、「日本の移民政策の現段階」という見出しが使えるほどにまで、日本社会も移民政策という用語を正当に使用できる段階に至ったのではないのでしょうか。最初に外国人労働者問題が日本社会で争点となったのは1980年代後半でしたが、当時は、外国人労働者は人手不足でやむを得なく受け入れたという問題の設定でした。ですから、外国人労働者受け入れ論争で受け入れの是非が問われたのです。しかし、40年後の現在ですと日本社会が高齢化し、その労働力不足から外国人労働者が必要だというように論調が変化しています。日本社会そのものが、高齢化という長期的な人口構成の変化を前提に外国人労働者問題を論じなければならなくなってきました。

日本の高齢化というのは、2050年までずっと続くという予想がありますし、5年や10年での中

短期ではなく、10年単位20年単位30年単位の長期的な問題になります。人口の高齢化という前提に立って外国人労働力の問題を考えようとすると、これはどうしても長期的スタンスで臨まなくてはなりません。外国人労働者問題が、短期的人手不足のための受け入れから、長期的な人口の高齢化を前提にした受け入れへと変化したわけです。政策的にも長期の見通しに立った政策課題となり、外国人労働者問題というよりも移民政策という用語のほうが、より適切に現在の状態を表すようになりました。

長期的という意味は、言い換えれば外国人の方の定住化問題もきちんと検討対象としなければなりません。外国人労働者問題という用語で問題を語ることができた時には、外国人労働者の受け入れは短期的受け入れに限定していましたが、働き盛りの青年労働者を受け入れて、一定期間後に送り返す循環型労働力の受け入れ、いわゆるローテーション方式の受け入れでしたので、受け入れ社会である日本への影響力は限定的でした。しかし、移民政策下での受け入れでは、彼らの家族呼び寄せの権利、あるいは彼らが国内で結婚して家族を形成するという問題になるので、第2世代の子どもの教育や就職の問題が発生します。外国人労働者から移民政策への用語の変化とともに、その内容も労働問題の範囲を超えて、教育、医療・社会保障、住宅政策、地域社会のあり方などが、移住労働者受け入れ政策と同時に必須の検討課題となり、受け入れ社会は移民政策の実施によって大きな影響を受けることになります。

日本の移民政策がフェーズを変えたということの1つの表れは、2018年成立の改正入管法です。これまで日本で外国人労働者という用語が指示した人は、実質的には日系人と技能実習生であり、その2種類の在留資格を持った人を抽象概念化したものでした。留学生は短期滞在資格ですので、ここでは触れません。しかし2018年の入管法改正で「特定技能者」という新しいカテゴリーが生まれました。実際にはまだ数人しか永住権を持つことが可能な特定技能者2号はいませんが、特定技能制度は、制度的には外国人労働者に永住権を付与するという、言葉の真の意味で移民政策になっております。低熟練労働者として来日した外国人労働者が、制度的に妥当な段階を踏んで在留年数が長期化し、その結果として日本社会に定住するというルートが特定技能制度で整備されました。日本が移民政策のとば口に立ったと申し上げてよいでしょう。

また2022年12月には、外国人材の受け入れ・共生に関する関係閣僚会議が、法務省を中心にして「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」を発足させ、従来の技能実習制度と新設の特定技能制度の双方を対象として、両者の検討が始まりました。これは2017年の技能実習法および2019年の新入管法のそれぞれに検討見直しの付則がつけられており、特定技能制度についてはコロナ禍で見直し時期が1年遅れましたが、見直しの検討は既定の路線でした。永住可能な人を制度的に受け入れるルートを新設した特定技能制度と、短期還流受け入れ型で人材育成を目的としてきた技能実習制度とは制度設計の根本が異なりますが、移民政策として両者を同一のテーブルに載せての検討が行われている段階です。

以上が日本の移民政策の現段階です。

2 低熟練・外国人労働者受け入れのニーズ

次に、低熟練の外国人労働者受け入れへのニーズを検討してみます。ここで「低熟練労働者」と定義しておりますのは、単純労働者の単なる言い換えではなく、学歴レベルでは高卒以上で、何らかの職業経験を持つ労働者を意味しております。移民研究者マーチン・ルースはその著書『権利の価格』で、世界46か国の104種類の移民受け入れプログラムを移住労働者の技能レベルを基準に分類していますが、その際に、低熟練労働者を「中卒で何らかの職業訓練を受けていない労働者」と定義しています。この定義に基づく低熟練労働者のみを対象とした受け入れプログラムは、全体で104の移住労働者受け入れプログラム中で僅か17プログラム、所得上位国30国中に限定すれば僅か11で、主としてヨーロッパの季節労働者受け入れ制度がこれに該当します。ルースの著書によると、低熟練労働者およびその他の技能レベルの労働者を含むプログラムは30か国中で30プログラムありました⁽¹⁾。

日本の技能実習生は受け入れ企業が採用する段階で、結果としてほとんどが高卒者となっております。厳密な意味での低熟練労働者ではありませんが、ルースの分類では、日本の技能実習制度は低熟練労働者のみを対象としたプログラムと分類されていました。本日の講演では、低熟練者の技能レベルについての定義を消去法で行い、日本の入管法上で、「専門的・技術的分野の職業」（いわゆる技術・人文知識・国際業務の在留資格の対象となる職業）ではない外国人労働者とします。したがって低熟練労働者とはいっても、その多くは高卒以上であり、母国での職業経験は乏しいが、言語と習慣、気候の異なる他国へ移動し、その受け入れ国で賃金稼得能力を保持する能力を持っている労働者です。大規模なプランテーションで働いているような、作業上で言語能力をあまり必要としない職種につく低熟練労働者のイメージではありません。

近代社会であり、いずれの職場でも生産性向上が必須な日本社会で、果たしてこの外国人・低熟練者に対する受け入れニーズがあるかどうか、この点に関しての社会的な合意がまだ形成されていないと思います。1980年代後半に外国人労働者の受け入れ是非の論争がありました。受け入れ反対の大きな理由は、安易に低賃金労働者を受け入れれば、国内の生産性が高まらず、産業構造の高度化を阻害するというものでした。現在でも、移民研究者のなかに、技能実習制度に反対する1つの理由として、低賃金労働力に頼ることは、国内の衰退すべき生産性の低い産業分野の延命策であると断じている方もおられます。低賃金労働力が産業構造の高度化を阻む要因となる、という説は経済原則としては正解ですが、具体的に、技能実習制度がこの原則に該当するかどうかという判断は、また別個にされねばならないと考えております。

現在実施されている移民政策の1つともいえるべき技能実習制度についても評価の一致をみないのですから、更に広義の公共政策の1つとして考察されねばならない移民政策全般に関して、社会的

(1) Ruhs (2013: 56-57)。P. マーチンとルースは各国の移住労働者受け入れプログラムを、当初は「数と権利のトレード・オフ」という概念を用いて分析した。その後ルースは言葉を換えて「(移住労働者への) 開放性と権利のトレード・オフ」として彼の2013年の著書のキー概念とした。この概念は、佐藤忍 (2021: 247-262) および田辺・是川 (2022: 10-11) で触れられている。

合意を得ることは非常に難しい段階にあると思います。まず、政策の出発点となる低熟練労働者の受け入れニーズが果たして日本に存在しているのかどうかさえ意見の一致がみられず、移民政策の政策目標の合意さえないというのが現状です。しかし本日はその点には触れず、私は日本社会には低熟練労働者へのニーズは存在するという前提に立って、これからのお話を展開します。

世界が豊かになり、AIの利用がどれほど進んでも、低熟練労働者へのニーズはなかなか減少しません。かえって経済成長に伴ってこのニーズが拡大する場合も少なくありません。それは日本だけではなく、先進諸国が抱える共通のニーズでもあるということです。国内の人口が高学歴化し、若年労働者が減少しますと、若者しかも高学歴の若者は、自分の父親世代、祖父の世代がっていた職業を嫌うようになる。もっと良い条件の仕事、身体的にも負荷が少なく、賃金のうえでも、また社会的評価のうえでも、よりも高い仕事につきたいと思うようになります。これは誰にとっても自然な感情でしょう。

人口の高齢化に伴う若年労働者不足は日本で顕著ですが、この傾向はこれまで移民受け入れ国ではなかった諸国でも顕著な現象です。1980年代には日本、韓国、イタリア、スペイン、アイルランドなど、これまでは移民送り出し国であった諸国が、移民受け入れ国に変化しました。日本は韓国よりも早く人手不足となり、高度成長期が終焉する1970年代初めに移民送り出しを中止しています。高学歴化と出生率低下による若年者の減少という一国の人口構成の変化は、経済発展とともに起きており、各国の経済成長に伴い従来の移民送り出し国は受け入れ国へと変化しました。経済発展に伴って一国が移民送り出し国から受け入れ国へ転換する現象を、移民研究では「移住遷移(migration transition)」の概念で説明しています。工業化と社会の近代化によって経済発展が起きて一国の経済的地位がアッパー・ミドル階層に達すると、それ以前には移民送り出し国だった諸国が、移民受け入れ国に転換するという理論図式です(de Haas, et al. 2020: 56-62)。

日本もこの移住遷移によって、移民受け入れ国に変化した諸国の1つに加わり、低熟練職種へのニーズがあるということを認める必要があります。そうでないと、非熟練労働者・低熟練労働者を受け入れるための政策が立てられません。低熟練職種は技術革新などの手段によってできるだけ減少させるべきであることは規範として正しいと考えておりますが、実態として技能レベルには高技能から低技能まで序列が存在し、その結果として職種間に序列がついていることは否定できないと思います⁽²⁾。

外国人労働者受け入れの代替措置として、技術革新やAIを利用する、女性と高齢者の活用をすることは可能でした。特に日本の政府は、女性と高齢者の活用を促進することによって、不足する労働力を補う政策を積極的に選択してきました。でも、もうそろそろこの施策も限界です。やはり、女性も高齢者も夜勤はつらいですし、肉体労働も若年男性労働者と比較すればつらいものです。若い方、特に技能実習生などの若い方は開発途上国から来日し、家族への仕送りを目的に、できるだけ多額の賃金を稼ぎたいので、残業も深夜勤務も喜んで選択します。昨今では、働き方改革で残業時間を制限されて、稼得賃金が減少したことを技能実習生自身はぼやいています。ところ

(2) 西洋思想における労働観については、猪木(1987: 197-217)を参照のこと。猪木はキリスト教修道会のベネディクト会の会則を引用して、肉体労働に精神の荒廃を防ぐ価値があったと肉体労働に対して一定の評価をしたうえで、しかし、労働のもたらす労苦それ自体への価値尊重は西欧近代以前の思想にはみられなかったと指摘した。

が、日本人女性にとってはワーク・ライフ・バランスをとるうえで、残業時間が減少することは大変望ましいことですから、同じ働き方改革でも当事者によってその評価が違ってきます。睡眠中は仕方がないけれども、起きている限りは働いて金を稼ぎたいという外国人技能実習生と、仕事と生活のバランスをとって働けばよいという人たちでは、働くことへのスタンスが異なります。日本社会は、女性と高齢者だけで不足労働力を補うという施策は、もう手一杯になったのではないかと思います。

それではこの低熟練外国人労働者を受け入れるにあたって、私たちは何を基準として受け入れ政策を検討していくべきでしょうか。受け入れる労働者もまた受け入れる日本社会も、日本の移住労働者受け入れ政策から果実を得るには何に配慮しなければならないでしょうか。その点について、移住労働者に関する権利保護を規定した国際条約からみていきましょう。

3 移住労働者に関する国際条約

移住労働者⁽³⁾に関する主な国際労働基準と国際条約を第2次世界大戦後の時期からみてみます。

移住労働者は難民と並んで、社会的保護の必要な弱者とされ、現在のILOでもアジア、アフリカなど担当地域別の部門のほかに、移住労働部門があり、国際機関として移住労働者の権利保護のための施策を実施し、刊行物を発行しています。

(1) 1949年ILO「移住労働者条約(第97号)」と1975年ILO「移住労働者(補足規定)条約(第143号)」

ILOの1949年の第97号条約は、ILOが1944年にフィラデルフィア宣言を採択した後の移住労働者に関する最初の成果で、移住労働者に対して、移動過程での保護と受け入れ国での均等待遇を謳ったものです。この1949年の前年にあたる1948年には世界人権宣言が国連で採択され、第2次世界大戦後の戦後復興の意気込みが感じられた時期です。

この1949年の第97号条約以降、直接的に移住労働者とは名指していませんが、プランテーション労働者に対する保護などの条約もあります。その後、移住労働者については再度、1975年の第143号条約が採択されました。内容は先の第97号条約と同じですが、ILOの移民労働者に対するスタンスが異なります。1949年当時の条約は労働力不足を補う手段として移住労働者を位置づけ、移住労働を推進するに際しての保護が主目的でしたが、1975年にはILOの基本的スタンスが変化しています。それまでのように移住労働を推進するものではなく、制限していく立場に立って、その移動に関しては法的保護の国際基準を設定するというものになりました（吾郷2014：7）。

1975年の補足条約の内容は、主として、①国籍・人種・宗教・性による差別の禁止、②内国民労働者との均等待遇を図ること、具体的内容は、社会保障・賃金・労働時間・労働組合への加入権利と団体交渉の利益享受の権利、③移民労働者とその家族への保護と家族同居、④職業選択の自由、等の権利を移住労働者にも認めると規定しています。

この条約が成立した1975年は、1973年秋に始まった第1次オイルショックによる不景気の影響

(3) ILOの場合は、これまで migrant workers を「移民労働者」と翻訳してきたが、近年は「移住労働者」と表記することも多いため、本稿では移住労働者に統一する。

を受け、ヨーロッパで移住労働者の削減が進みました。人手不足の時期に海外から労働者を呼び寄せ、不景気時に帰国を促すということは、移住労働者の権利を守ることとはつながりません。そこで、帰国促進をすると同時に、定住化と家族結合の権利も認めることになったのです。国際人権レジームとしての移住労働者の権利拡大の動きは、この第143号条約の成立に象徴されますが、梶田孝道が指摘するようにその歴史は意外に短く、ほぼ50年前のオイルショック後に、移住労働者の強制退去が事実として困難になったことによってもたらされたものと理解できます(梶田2001)。移住労働者に対する内外人均等待遇という規範が国際条約として確認されたのは、ただか半世紀前のことに過ぎません。後段で触れますが、規範としての歴史が短いのですから、それが周知徹底されて実施されるには、より長い期間が必要とされるのではないかと懸念しています。

(2) 1990年国際連合「すべての移住労働者とその家族の権利保護に関する条約」

国際連合のレベルでは、移住労働者とその家族の権利保護に関する条約が1990年に成立しました。これは先のILO条約をさらに進めて、移住労働者と家族の基本的な人権を守ることを目的としています。

この条約(以下では移住労働者条約と省略)で注目すべきは、移住労働者の定義のなかに、非正規移民を含んでいることです。日本語で非正規労働者というと、普通はパートとか、正社員ではない人を意味するのですが、移住労働者の場合には非正規移民とは不法就労者(illegal worker)を意味します。不法というと犯罪者のような意味合いがあるので、ILOをはじめ英語の移民研究論文では非正規(irregular)という言葉、あるいはアン・ドキュメンテッド(undocumented)すなわち就労許可証・不保持者という言葉を使用する人が多くなっています。政治的正しさ(political correctness)の1つでしょう。移住労働者条約では、この非正規移民の権利を守るために、身分証明書や労働許可証を没収されたとしても、その権利を認めなければならないと規定されています。この規定にみられるように、日本の外国人技能実習制度の人権侵害問題の1つとして取り上げられた、パスポートの取り上げ問題は、どこの国でも移住労働者の人権問題の1つとなっています。パスポートを取り上げられると受け入れ先国で移動ができず、それが人権侵害を生み出す根拠となっているために、身分証明書を身に付けていない状態でも、労働者としてその権利を認めるという規定です。

さらにILO第143号条約で示されたように、社会保障・医療を内国人労働者と均等待遇にしなければならないこと、子どもの氏名・生誕の登録・国籍も付与しなければならないこと、も規定しています。また、移住労働者とその家族の文化的独自性の尊重も規定されています。

国連の条約では、批准国数が20か国に至って初めて発効するので、この移住労働者条約は採択13年後の2003年に発効されました。2022年現在、国連に加盟している193か国中、58か国が批准しています。この条約は、移住労働者とその家族、また非正規の移住労働者も含む権利の保障を規定していますが、まだ批准国が少なく、特に先進諸国間での批准は進んでいません。非正規の移住労働者の削減に注力している先進国が、非正規移民者の権利を認めることは非常にハードルが高いといわねばなりません。移住労働者の権利保護と、移住労働者管理の正当性を主張する受け入れ国政府の権利を両立させるという課題は、非正規移住労働者の取り扱いに最も極端な形で表されて

いるといっても過言ではないでしょう。

（3） 1997年ILO「民間職業仲介事業所条約（第181号）」

その後、ILOは移住労働者の枠組みとは別の民間職業紹介の規制に関する第96号条約を改正し、1997年に民間職業仲介事業所条約を制定しました。これは移民労働者を直接的に保護する条約ではなく、しばしば人身売買や労働者からの搾取を行う可能性が高い人材斡旋業者の規制を目的としています。直接的には人材斡旋業者への管理強化を図ることにより、結果として労働者保護を目的とするものです。労働者保護の対象には、移民労働者の権利を守る条項も含まれています。移住労働者条約が比較的、抽象度が高くて具体的な規制と結びつきにくいことと比較して、この第181号条約は規制対象が限定されている分だけ、非常にプラクティカルな内容となっています。

内容は、労働者から手数料または経費を徴収してはならない、雇用または採用を確保するために募集、斡旋、選定の過程で発生するあらゆる手数料または費用を含んで徴収してはいけない。手数料のなかには、医療費、保険、技能検定費、訓練・研修費、旅費・宿泊費、管理費を含むとなっています。

（4） 日本の移住労働者関連条約の批准状況

日本は移住労働者に関するILOの第97号条約、第143号条約また国連の移住労働者条約のいずれも批准をしていませんが、民間職業仲介事業所を対象とした第181号条約は1999年に批准しています。これは、有料職業紹介を規制していたILO第96号条約第3部を日本が既に批准していたからで、移住労働者保護がらみで批准したというわけではありません。当時の日本では、世界の潮流に合わせて職業紹介事業が国の独占事業であることが緩和され、職業紹介の民営化事業が許可されました。労働者派遣事業所を含む民間の職業紹介が原則自由化されたためです。すなわち1999年に職業安定法が改正されて民間の職業紹介が原則自由化されたこと、また同年に労働者派遣法が改正され、派遣可能職種が大幅に拡大されたことが批准の背景となっています（小川2013：13）。職業紹介事業に民間の参入が可能となった結果、第181号条約には各国の法令や慣行に従って公正に取引を行う指針としての役割が期待されたといえるでしょう。この条約は、移住労働者のための仲介・斡旋機関の規制というよりも、比較的広範囲の労働者全体を対象とする仲介・斡旋機関を対象とした条約だからです。

その意味で、日本が移住労働者そのものの権利保護を主目的とする国際条約については、批准していないことがわかります。日本は1980年代の初頭まではニューカマーと呼ばれた新規の移住労働者とは無縁の国であり、50年前のオイルショック時でも母国へ送り返すべき移住労働者は国内には居住していませんでした。その結果、これまでは移住労働者に関する国際労働基準にもまた縁がなかったといえましょう。

しかし、近年はこうした国際条約に対して日本は無縁ではなくなりつつあります。国連の自由権規約第7回政府審査報告審査では、日本の技能実習制度について2022年に「強制労働が存続して

いるとの報告を引き続き懸念」との見解がのべられています⁽⁴⁾。また同様にアメリカ国務省の人身取引報告書でも、日本の技能実習制度下において人身取引被害者が認知されるとの勧告を2022年も受けました⁽⁵⁾。また定期的に各国の人権順守状況を査察するILO条約勧告適用専門家委員会も、2018年に日本の技能実習制度について、2016年の技能実習法で規定された労働者保護が不十分であるという意見を出しました⁽⁶⁾。日本はILO第143号の移住労働者条約を批准していませんので、不十分な根拠は、日本が既に批准している第29号強制労働条約に基づいたものでした。日本が現時点で批准している移住労働者関連のILO条約は第181号条約のみですので、技能実習制度については日本が1932年に批准した第29号条約を審査基準としたのだと思われます。

移住労働者関連の国際労働条約を批准していないのは果たして日本だけなのでしょうか。そこで次に、日本を含めた移住労働者に関する国際条約の世界各国の批准状況をみましょう。

4 移住労働者に関する国際条約の各国の批准状況とその理由

(1) 各国の批准状況

移住労働者に関する国際労働基準と国際条約について、加盟国の批准国数を表1(次頁)でみてみましょう。第1の注目点は、移住労働者関連の条約は批准国数が非常に少ないことです。第29号条約の強制労働の廃止、第182号条約の児童労働の規制については、ほとんどの国が批准をしていますが、こと、移住労働者関連は批准国が非常に少なくなっています。国連の移住労働者条約はそれでもまだ多くて58か国の批准を得ていますが、移住労働者のみを対象としたILOの第143号条約についての批准国数は僅か28か国です。

第2に、その批准国をみますと、先進諸国いわゆる高所得国であると同時に移住労働者受け入れ国での批准数は少なく、送り出し国での批准が多くなっています。第143号条約の場合、イタリア、ノルウェー、スウェーデンなどは批准していますが、主要な受け入れ国であるイギリス、フランス、アメリカ、カナダなどは未批准国です。日本も批准していません。

国連の移住労働者条約の未批准国は、EU諸国のほか、アメリカ、カナダ、オーストラリアなど移民によって成立した移民国家が含まれます。ASEAN諸国では、マレーシア、シンガポール、ミャンマー、ラオス、ベトナムが批准していません。ASEANの諸国で批准しているのは、1995年のフィリピンと2012年のインドネシアだけで、カンボジアが2004年に署名したという段階です。送り出し国の立場ならば、自国出身の移住労働者を保護するために移住労働者条約を批准してもよいように思いますが、事実はそうではありません。

表1からわかることは、人権保障という問題のなかでも、移住労働者の問題は、女性、児童、障がい者の権利保障や強制労働禁止の問題と異なって、受け入れ国と送り出し国との間の利害対立が

(4) 外務省資料「技能実習制度に対する国際的な指摘について」(法務省「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」第1回(2022年12月)資料4)。

(5) 註4と同じ。

(6) ILO駐日事務所・田中竜介氏作成「移民労働者に関するILO条約と国際潮流」16頁より引用(2021年4月27日の技能実習生「手数料」問題研究会発表資料)。

表 1 移住労働者に関する主な国際労働基準と国際条約

| 分類 | 条約名 | テーマ | 批准国数 | 主な批准国 |
|---------|------------------------------------|------------------------------|------|-------------------------------|
| 移住労働者関連 | 1949 ILO 第 97 号「改正移住労働者条約」 | 援助施設の維持, 内外人均等待遇 | 53 | 仏, 独, 英, 伊, スペイン, フィリピン, 等 |
| | 1975 ILO 第 143 号「移住労働者(補足規定)条約」 | 国籍・人種差別の禁止, 内外人均等待遇, 職業選択の自由 | 28 | 伊, ノルウェー, スウェーデン, フィリピン, 等 |
| | 1990 国連「全ての移住労働者及びその家族の権利保護に関する条約」 | 非正規移民を含む移住労働者とその家族の基本的人権の保護 | 58 | フィリピン, メキシコ, インドネシア, スリランカ, 等 |
| | 1997 ILO 第 181 号「民間職業仲介事業所条約」 | 募集・斡旋手数料の労働者からの徴収禁止 | 37 | 日, 仏, 伊, スペイン, 蘭, 等 |
| その他 | 1930 ILO 第 29 号「強制労働条約」 | 強制労働の廃止 | 180 | 日, 仏, 独, 英, 伊, スペイン, 等 |
| | 1999 ILO 第 182 号「最悪の形態の児童労働条約」 | 児童の人身売買, 強制労働の撤廃 | 187 | 日, 米, 中国, 仏, 独, 英, 伊, 等 |

注) 2023 年 3 月現在の ILO 加盟国数は 187 国, 批准国数はこの時点のもの。

資料) ILO 駐日事務所ホームページ>国際労働基準>条約一覧>批准国一覧(英語)より引用。このサイトでは, 各条約の概要が日本語で記載されているとともに, そこに張られた英語版の批准国一覧ページにリンクすると, 加盟国の批准状況が示されている(2023 年 5 月 20 日最終閲覧)。

鮮明になっていること, いわゆる南北問題が形を変えてこうした批准国の少なさにつながっていることです。移住労働者の人権保障は, それぞれの国家の利害と結びついていて, 人権が意味する普遍性を的確に実現し得ない側面があるようです。

そこで, 次にその理由を考えてみましょう。

(2) 批准国が少ない理由

移住労働者条約について受け入れ先進諸国の批准が少ない理由こそが, 移住労働者受け入れ政策の難しさ, 移民政策の政策課題そのものを表しています。その理由を, 国際条約の性格, 受け入れ国側の事情, 送り出し国側の事情に分けて検討してみましょう。

①国家主権を超える条約の困難さ

批准国が少ない理由の 1 つとして, このような国際条約全般が持つ一般的性格を指摘できます。国際条約をめぐる紛争は手続き上, 国際司法裁判所に斡旋を委ねることになりますが, 自国の政治判断に, 自国の持つ権力を部分的に制限する国際機関が, 自国の政策に介入することを各国政府が嫌うのはある意味では当然の成り行きかもしれません。国家主権を超える国際機関がルールを作っても, それを破る国が出てきた場合, 他国はそれに対して懲罰や制裁を科すことが困難なことは, これまでの国際間紛争の歴史をみれば明らかです。移住労働者条約は人権の問題ですので直接的な紛争にはなりません, 移住労働者の権利保護については, 各国間の利害対立が大きく, 同じ社会的弱者であっても, 女性や児童の権利保護とはかけ離れた批准の状況であり, 現在でも批准への強制力は乏しい領域です。

②受け入れ国側の社会的・経済的・政治的問題

移住労働者の受け入れ国側は主として先進国ですが、こうした諸国が移住労働者条約批准に対して二の足を踏む第1の理由は、非正規移民に対しても人権を認めることによって、国内の非正規移民の増加を懸念するからです。移住労働者条約は非正規移民の権利を正規の就労許可証を持つ正規移民と同様に認めることを規定します。移住労働者受け入れ国が、入国管理を自国の法律に基づいて厳正に執行することは義務のはずであり、その出入国管理法に抵触する人間の存在を国際労働基準や国際条約に基づいて人権上、原則として認めることは、国内で一致した賛成を得にくい状況にあります。更に言い換えれば多数の非正規移民を生み出すこと自体が、その国の出入国管理政策の失敗の証です。実態として移住労働者の受け入れを実施している国には非正規移民が存在しており、その管理の強度はそれぞれの国によって異なります。しかしそのうえで、規範として非正規移民の権利を認めることと、実態として非正規移民が存在し、国によっては非正規移民の正規化が定期的に実施されることとの間には懸隔があります。非正規移民の削減を目指しながら、他方で、その権利を認めることの間には矛盾が生じます。

批准しない第2の理由には、受け入れ国側の経済的利害があります。経済的利害にもいくつかの側面がありますが、特に移住労働者の均等待遇の原則が関係します。この原則を守ると移住労働者を不景気時に強制帰国させて、内国人労働者の雇用を守るという方法は取ることができません。彼らによるバッファー機能を使えないとなると、移住労働者を特に短期的なプログラムで受け入れるメリットがなくなります。

さらに職業選択の自由の問題もあります。低熟練労働者の受け入れプログラムをほとんどの先進諸国は持っていますが、多くの場合、滞在期間、就労可能職種あるいは就労可能業種、雇用主が固定されています。内国人労働者に保障されている労働移動の自由、転職の自由は入国時には与えられていない場合がほとんどです。プログラムによっては、就労年数が一定期間に達したことを条件に上位の在留資格への転換や永住権申請の可能性も出てくるように設計したものもありますが、それがすべてではありません。

なぜ、労働基本権の1つになる労働移動の自由が移住労働者には制限されているのでしょうか。それは内国人労働者の雇用を守るためです。この場合の内国人労働者とは、高齢になるまで低熟練職種についている人が中心で、これまでのキャリアからみて、退職するまで技能が伸びる可能性は大きくないと思われます。昨今、リスクリング、学び直しという概念が珍重されていますが、その内容が趣味や生活技術ではなく、自分が賃金を稼ぐための職業能力と限定した場合、高齢者はどこまで新しい職業能力を獲得することができるのか、若い労働者とハンディキャップなく能力上で競争していけるのか、疑問に思うことが度々あります。低熟練のままキャリアを終えようとする内国人高齢者と、語学上のハンディキャップはありますが、若くて労働意欲の高い移住労働者との間の労働市場での競合は本当にあり得ないのか、労働市場ではどちらが競争優位なのか、実は、どの国でも論争になったままです。

日本でも当時の労働大臣の呼びかけにより設立された外国人労働者問題に関する調査検討のための懇談会（座長：圓城寺次郎日本経済新聞社顧問）が1988年に『外国人労働者問題への対応の在り方について』の報告書を出しました。そこで雇用許可制が提案されましたが、外国人労働者の人

権保障への配慮が不十分などの理由で流れました。雇用許可制導入が提案された背景には、日本人の高齢単純労働者の雇用を守るという問題設定があり、それが受け入れ外国人労働者の人権制限につながったわけです。この報告書のポイントは、不法就労外国人が増えたので背に腹は代えられないから外国人労働者を正式に受け入れるが、国内労働者の雇用を守るためには、外国人労働者ではなく雇用主に対して雇用許可を与えて、外国人労働者の労働移動の自由を制限する、という発想に立ったものでした⁽⁷⁾。

このように、35年前の日本の事例を見ても、移住労働者の労働移動の自由の権利と、内国人労働者の雇用を守るという2つの課題は容易には両立可能ではありませんでした。移住労働者の職業選択の自由を規定した移住労働者条約を受け入れ国が批准するうえでの大きなハードルとなっていることがわかります。

この第2の、受け入れ国の経済的利益と移住労働者の権利保護との対立については、これまで多くの研究があります。EU諸国およびイギリスでは他の地域よりも福祉国家としての性格が強いため、医療費・住宅費などの社会的サービスの給付と、移住労働者の納税額とのバランスは常に政治的課題でした。そのため、先のルースの著書では、スウェーデンに代表されるコーポラティズム国家は、移住労働者の権利を認める度合いが大きく福祉受給の権利に内外人平等を認めているために、雇用主がその負担を嫌って受け入れ労働者人数が増加しなかったことを指摘しています⁽⁸⁾。低賃金であってもよく働き、不景気時には帰国して失業者にならない労働力としての移住労働者を雇用主が求めること自体、それは移住労働者条約の規範に反しているのですが、規範そのものに対する合意が先進諸国間では広がっていないといえます。

さらに政治的な問題もあります。EUはいくつかの類型に分類される福祉国家を目指してきましたが、移住労働者はその福祉サービスのフリーライダーだという言葉もまた移住労働者の増加とともに広がってきました。その言説の真偽はともかく、移住労働者の受け入れが増加した結果、政治的には極右に位置する政治勢力が拡大していることは日本の社会学者が早くから指摘しているところです（関根 2005、挽地 2015、宮島 2021）。移住労働者が本当にフリーライダーかどうかという問題とは別個に、政治的には国民の「福祉依存市民」批判が国内の極右勢力伸長に手を貸す、いわば「福祉排外主義（welfare chauvinism）」という事態がヨーロッパ諸国で発生しています。移住労働者受け入れがもたらした社会的影響として、そして意図せざる結果として、政治的な不安定性が生じました。Brexitと言われたイギリスのEU離脱も2016年の国民投票で決定し2022年時点では実際に離脱が行われましたが、ここにもEU域内からの移住労働者受け入れが影響しています。

(7) 技能実習制度の成立事情については、上林（2018）を参照のこと。

(8) Ruhs（2013：100-102）。スウェーデンでは、2006年に中道右派の連立政権が成立後、2008年に従来の労働市場テストが廃止されて労働組合の影響力が削減されたこと、受け入れ労働者に対して技能レベルによる受け入れ基準を廃止したなどの制度変更により、EU域外からの移住労働者受け入れ人数の増加がみられたという。移住労働者の権利保護の基準を下げることによって、受け入れ人数が増加したという。すなわち、移住労働者への均等待遇を実施する施策は、雇用主の費用負担が高まるために、受け入れ人数の抑制につながるという。移住労働者へ均等待遇を提供する政策が、良好な労働条件として移住労働者から選好されて彼らを受け入れ国に惹きつけるというよりも、反対に雇用主から敬遠されて受け入れ人数が抑制されるという逆説的な関係に注意することが必要であろう。こうしたメカニズムを、ルースは「開放性と権利のトレード・オフ」と表現する。

また受け入れ国内に、移住労働者の利害集団が欠けていることも、受け入れ国が移住労働者条約を批准しない1つの理由です。移民国であるアメリカでは、エスニックグループ毎に利益集団を形成し、ロビー活動をしています。移住労働者を短期滞在労働者として還流型の受け入れプログラムを持つ諸国では、そもそも移住労働者の労働組合加入の権利を承認していないプログラムもあり、自分たちの利益を主張する組織を作れません。また一時的滞在の移住労働者は一般的には選挙権もありませんので、彼らのニーズを政治的に吸い上げる王道のルートを作れません。現実には、受け入れ先進諸国では、宗教団体や労働組合系のNGO、地域活動の一環としての地域団体などで構成されるボランティア団体が、移住者支援の活動によって公的機関だけでは満たすことができない様々な移住労働者のニーズを補填しています。こうした草の根の活動と、各国政府が国内で承認を得る必要がある国際条約の批准に至る政治状況との距離は、小さくないものと思われます。

③送り出し国側の経済的・政治的理由

条約批准国が少ない理由には、受け入れ諸国側の事情だけではなく、送り出し国側の事情もあります。表1では批准国に送り出し国側が多く、これは自国民の海外での安全を考えると当然のことと思いますが、面白いことに、必ずしも送り出し国側だからといって移住労働者条約を批准するわけではありません。送り出し国側の政治体制という要因が左右します。アジアに位置し、アジア内の移住労働者最大受け入れ国となっている日本の場合、送り出し国の政治事情は受け入れ実態を左右します。日本が移住労働者受け入れについて二国間協定を結ぶ場合、非常に多様でかつ個別相手国の事情を斟酌した協定内容にせざるを得ないと思います。日本側の要求だけを一方的に主張して協定締結しても、実効性に欠けてしまう危険性があります。

たとえば、移住労働者送り出しを自国の産業の1つとして位置づけ、その送金によって経済活動を支えているフィリピンの場合、自国民が海外で安全に就労するために多くの施策を実施し、移住労働者保護を目的とする国際条約を早期に批准しています。1990年の国連・移住労働者条約のフィリピンの批准は1995年でした。「移住労働者送出し政策のフロントランナー」と称される所以です(加藤2022)。送り出し人数が多い国の在外フィリピン大使館は自国の労働者の駆け込み寺の役割を果たすことが期待され、労働アタッシュェが配置されています。また海外雇用省海外雇用庁(POEA)は、日本の外国人技能実習機構が技能実習生受け入れ監視団体を認可・監督する機能を持つように民間仲介斡旋機関の認可・監督を実施するだけでなく、移住労働者の個別登録、雇用契約締結の際の賃金基準や管理費の審査などの権限も持っています。結果として、日本でもフィリピンからの技能実習生受け入れ費用は他国からの受け入れ費用と比較して、高めに設定されています。

しかし多くの送り出し国はそうではありません。自国の労働者をより多く受け入れてもらうために、送り出し労働者の保護よりも送金と国内失業の解消によって自国を発展させたいという国家プランを持っています。移住労働者の権利要求が移住労働者の送り出し削減につながることを懸念しています。送り出し国の政治体制は必ずしも民主主義を基本としているわけではありません。日本に対して過去の最大送り出し国であった中国も共産主義ですし、また2022年現在、ベトナムは技能実習生の55.5%を占める最大送り出し国となっていますが、ベトナムも共産主義体制下にあります。国家建設のために積極的に国民を海外に送り出す労働者海外派遣事業の大手送り出し機関は政

府関連機関ですし、国家事業としての色彩が濃厚です。日本への送り出し国の政治体制について一定の理解が必要です⁽⁹⁾。

送り出し国側の政治体制が移住労働者の権利保護に関わる事例として、2007年に出された「移民労働の権利保護と促進に関するアセアン宣言」を取り上げることができます⁽¹⁰⁾。この宣言は、ASEAN諸国の経済統合を深化させる目的で、自由な越境移動を奨励するために行われたものでした。宣言の背景には、政治経済安全保障と経済共同体、文化共同体を3本柱にして、相互の交流を高めることによって、ASEAN共同体を実現し、加盟各国の利益を高めるという政治目標がありました。ところが宣言の作成過程で、加盟7、8か国の間でさえ利害の衝突が起きました。

まず域内の移住労働者送り出し国であり、かつインドネシア人労働者の受け入れ国であるマレーシアと、もっぱら受け入れ国であるシンガポールが、ASEAN域内の自由労働は熟練労働者に限定してほしいという要求を出しました。それから、非正規労働者および家族はこの宣言の対象外とする、この宣言に法的拘束力を持たせないという言い方をして、だんだん宣言の内容の拘束力を小さくしていきました。またカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムはASEAN諸国中の送り出し国側に当たりますが、移住労働者の権利保護には積極的ではありませんでした。自国の移住労働者の権利保護を他国に要求すれば、国内の人権侵害に対してかえって国外・国内の双方からの批判が高まることを恐れたのです。自国における少数民族の権利保護の状況が他国からの批判によって表面化すれば、国内秩序の維持が難しくなり、寝た子を起こすような塩梅になるとの懸念がありました。

以上のように、誰もが規範として重要と考える移住労働者の権利保護も、いざ、具体的にそれぞれの地域、国に実施を委ねようとすると、容易には具体化できない事情があることがわかりました。普通、グローバル化という用語を使用した場合には、その内容は金（投資と金融）・物・情報を意味します。そこに基準の設定や公益上のルールなど国際スタンダードができるのですが、人の移動に関してだけはグローバル化というものなかなか進みません。国際労働市場の形成やまた近年は国際労働市場研究という新しい研究分野が形成され始めました。今後の研究の発展を俟ちたいと思います。

おわりに

本日は、移住労働者の権利保護の内容とそれを十分に実現できない理由についてお話しいたしました。この問題は実は各国の移民政策に直接に関係するテーマで、既に何人かの研究者はどうしたら移住労働者の権利保護が実現できるか、現実の国家利益との相克を前提に移民政策研究上の概念を構築してきています。本日、取り上げたマーチン・ルースもそのうちの1人ですが、移住労働者のひとつひとつの権利と、各国の受け入れプログラムの規制内容を照合し、権利保護と受け入れ人数（受け入れ開放度）とはトレード・オフの関係にあることを述べています。その点については私の今後の課題として、本日は国際労働基準を中心に、それが実現できない理由を、受け入れ国側お

(9) 中国の海外への労働者送り出し政策、労務輸出政策の歴史とその意義については、上林（2015）の第9章を参照のこと。

(10) 以下の記述は、鈴木（2012）を参照した。

よび送り出し国側からみました。

移住労働者の権利の問題は、単に先進国と開発途上国との経済格差という南北問題だけではなく、それぞれの政治体制が関わってきます。とりわけアジアに位置する日本は、移住労働者の送り出し国が多様で、経済的格差だけでなく、日本との歴史的経緯、宗教などの歴史的文化的要因に加え、さらに政治体制の問題をも考慮して、移住労働者受け入れ政策を実施していかなければなりません。多様な要因を、1つの低熟練労働者受け入れ制度にまとめ上げていく必要性があります。そして日本は、その制度設計が必要な段階に達しました。本稿がそのために手がかりの1つとなれば幸いです。

本日はご清聴をありがとうございました。

(かみばやし・ちえこ 法政大学名誉教授)

【参考文献】

- 吾郷眞一 (2014) 「人の国際移動と労働——国際組織の役割」『立命館法学』2014年5・6月号：1-21
- 猪木武徳 (1987) 『経済思想』岩波書店
- 小川慎一 (2013) 「日本における労働市場の社会的展開」『横浜経営研究』34 (1)：1-19
- 梶田孝道 (2001) 「国際人権レジームのナショナルな基礎——EU諸国の外国人の権利保護への政策転換はいかにして生じたのか」『国際政治』128：84-99
- 加藤真 (2022) 「第5章 フィリピン——国際労働移動のフロントランナー」田辺国昭・是川夕監修，国立社会保障・人口問題研究所編『国際労働移動のネットワークの中の日本——誰が日本を目指すのか』日本評論社
- 上林千恵子 (2015) 『外国人労働者受け入れと日本社会——技能実習制度の展開とジレンマ』東京大学出版会
- 上林千恵子 (2018) 「外国人技能実習制度成立の経緯と2009年の転換点の意味付け——外国人労働者受け入れのための試行過程」『移民政策研究』10：44-58
- 岸見太一 (2021) 「外国人一時的労働者受け入れ制度の政治理論——M. ルースの正当化論の批判的検討」『年報政治学』72 (2)：185-208
- 小井土彰宏編 (2017) 『移民受入の国際社会学——選別メカニズムの比較分析』名古屋大学出版会
- 小井土彰宏・上林千恵子 (2018) 「特集『日本社会と国際移民——受入れ論争30年後の現実』によせて」『社会学評論』68 (4)：468-478
- 佐藤忍 (2021) 『日本の外国人労働者受け入れ政策——人材育成指向型』ナカニシヤ出版
- 鈴木早苗 (2012) 「移民労働者をめぐるASEANのジレンマ」『アジア研ワールド・トレンド』205：39-44，日本貿易振興機構アジア経済研究所
- 関根正美 (2005) 「多文化国家における移民政策のジレンマ——新自由主義・民主主義・多文化主義」『社会学評論』56 (2)：329-346
- 田辺国昭・是川夕監修，国立社会保障・人口問題研究所編 (2022) 『国際労働移動のネットワークの中の日本——誰が日本を目指すのか』日本評論社
- 挽地康彦 (2015) 「スウェーデンにおける移民統合のパラドクス」『和光大学現代人間学部紀要』8：39-51
- 宮島喬 (2021) 『多文化共生の社会への条件——日本とヨーロッパ，移民政策を問い直す』東京大学出版会
- (2022) 『「移民国家」としての日本——共生への展望』岩波書店
- de Haas, H., Castles, S., & Miller, M., eds. (2020) *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World, 6th ed.*, London, Red Globe Press.
- Ruhs, Martin (2013) *The Price of Rights: Regulating International Labor Migration*, NJ., Princeton University Press.