

ILOフォーラム

「グローバル化の時代における国際労働力移動 —現状、課題と展望」に参加して

主催：ILO（国際労働機関）東京支局 2003/2/5

玄幡真美（日本労働者協同組合連合会国際部）



1. 国際労働力移動への現在の対処と ILO

90年代後半アメリカ、カリフォルニア州シリコンバレーのIT革命を支えていたのは、インドからの移民技術者たちと言ってよい。「IT担う若者韓国から、人材不足の日本へ」（2月7日朝日新聞）とあるように、日本も熟練移民労働者受け入れに乗り出している。

19世紀末から20世紀初頭にかけて、また1960年代にも移民の時代があった。今日、自国外で経済活動に従事している移民労働者は推計6,000万から6,500万人。こうした国際労働力の移動は過去と異なる。グローバル化のもと、国境を越えて経済活動に従事する熟練労働者。その活躍の影で移民とその家族への人種差別、長期不法滞在者への人権抑圧、無権利状態での雇用や搾取、女性雇用の増大、悪質な仲介事業者による途上国の若い女性、子ども達のトラフィッキング（人身売買）など、移民をめぐる新しい社会問題がある。

ILO（国際労働機関）はこうした移民問題を背景に、「国際労働力移動」を2004年第92回ILC（国際労働会議）の一般討議議題とした。総会では、既存のILO条約改正に向け

た議論も視野に入れた次の3つのテーマ、(1)グローバル化の時代における国際労働力移動、(2)雇用のための秩序ある労働力移動に資する政策と制度、(3)移民労働者の保護の改善、が主題となる。

ILOがいまなぜ国際的な移民労働者問題を取りあげようとしているのか。先の2月5日ILOフォーラムの討議から国際労働力移動問題の論点についてまとめてみたい。

2. 基調報告 マノロ・アベラ （ILO社会的保護総局国際労働力 移動部部长）

○ 国際的な移民の動向

国境を越えた移民の増加は90年代から顕著となり、現在100カ国以上の国が移民受入国、送出国となっている。この労働力移動の背景としてグローバル化による貿易と投資拡大、南北間の収入格差の拡がり、交通手段のコスト軽減、産業構造の変化などの要因が挙げられる。

ILOは、1998年総会の「労働における基本的原則及び権利に関する宣言」のなかで移民労働者問題におけるILOの役割を改めて認識し、2004年第92回ILCの一般討議議

題として上記の3つのテーマを取り上げることとした。報告の中でアベラ氏は6つの討議課題を挙げた。

○ 低開発国の労働力増大と貧富の格差拡大

1998年の全雇用者は17億人、2025年には31億人となる。一方、発展途上国の労働力は急増しており、見込まれている労働力増加数は毎年4,600万人である。しかし、現在失業者数約10億人で、途上国での就業の可能性はない。この人口圧力とグローバル化による経済後退、失業率悪化のため先進国と発展途上国の貧富の格差が拡大し、その収入格差は一人当たりGDPで26,000ドル対1,200ドル(21、7対1)となっている。そのため、低開発国では高度な訓練を受けた人材が流失し、例えばジャマイカでは3,600人いた看護婦が現在1,000人に減少し、医療セクターが衰退した。

○ 人種差別と外国人嫌悪

国内の不況から海外へと流出した移民労働者は国外でも失業率が高く、移民とその家族に対する差別、社会的排除、外国人嫌悪が広がっている。アベラ氏はEUでのチャーター(憲章)など社会的統合(social inclusion)¹の事例をあげ、外国人排除を規制し移民労働者支援法制の必要性を指摘した。

○ 社会的弱者集団

多くの移民労働者は、未熟練のため、景気の変動により解雇されやすく、移住した国の国民より失業率が高い。また、再就職を求めて不法定住化した場合まったく無権利状態に置かれ、特に多くの女性移民労働者が低賃金労働や、民間仲介業者の移民斡旋による債務労働に従事し人身売買の対象とな

るなど、その立場が極めて弱い。

○ 高齢化と年金

移民の動向と深く関わっているのが高齢化問題。少子高齢化が進み、現在世界人口に占める高齢者比率は6.9パーセント。2000年の年金生活者(受給者対支払い者)比率は1対4から、2025年には2対1になる。高齢者への年金を支える上で移民労働者は欠かせない存在となっており、その就業を安定させる必要がある。

○ 頭脳流出

低賃金の単純技能移民労働者の差別や搾取問題とは裏腹に、過熱しているのは先進国による低開発国への人材投資、IT関連熟練技術労働者の獲得競争である。その中で、新たな移民問題として、米国留学後、中国人熟練労働者が滞在期間をすぎても故国に帰国しない事例や、また帰国しても賃金格差により米国に再度リターンする状況がある。

このような新旧の移民政策の課題に対し市場で解決が求められないこと。結論としてアベラ氏はILOの立場から秩序ある移民、移民労働者の待遇、権利保護、経済社会の影響を想定した持続的な移民管理制度が不可欠であることを力説した。

3. 特別報告 小井土彰宏 一橋大学 大学院社会学研究科助教授

小井土氏は、国内の移民調査や欧米の事例から次のような報告をした。

○ グローバル経済の開発戦略のもと国際的に移民が増大

20世紀初頭米国では、基幹的工業開発に

大量の外国人労働者を雇用した。しかし、今日国際経済の分散化傾向により、製造業を中心として世界的な移転が進んでいる。従来のような基軸的工業部分に移民を雇うのではなく、むしろサービスセクターやIT産業などで移民受け入れ窓口が多元化している。

○日本国内の変化

日本国内でも経済再編が進んだ時代における移民動向の変化がある。バブル期と違い、移民の絶対数では東京、群馬などが多い。だが、増加率でみると長野、茨城などで移民が増え、茨城では県西部でタイ、フィリピンなどからの移民が増加している。(図1)そこでは日系ブラジル人、日系アジア人、アジア系研修生、日本人パートタイマーが同じ職場で長期間不規則労働に従事する重層的・複合的雇用形態が特徴的である。(表1)

このようにわが国特有の生産再編成の中で、移民規制の枠組みも絡み、権利格差が増大した。

○アメリカの新しい移民状況

アメリカでは、IT産業の担い手としてインド系移民が50パーセントを占め、プログラマーやシステムエンジニア対象のH1Bビザ(3-6年の滞在許可)が急増した。90年代には研究開発のめまぐるしい変化に対応した短期の調整可能な熟練労働力が求められた。(図2)一方、米国には800万人(2000年センサス)と推計される非合法移民が滞在する。この移民とその家族をめぐって古典的な人種差別問題に加え、多層化、重層化した移民問題として複雑な家族の地位状況(Mixed Status Family)²がある。

1986年「移民改革統制法」(Immigration Reform and Control Act)³により米国では、1年6ヶ月間非合法の長期間滞在者の定住化を行った。しかし、90年代後半市民、永住権者、短期移民、不法移民間での権利ギャップが拡大しているのが現状である。(ドイツではかつて移民奨励策を推進したが、東欧崩壊後政策転換し加護権規定が厳しくなった。この事例については省略する。)

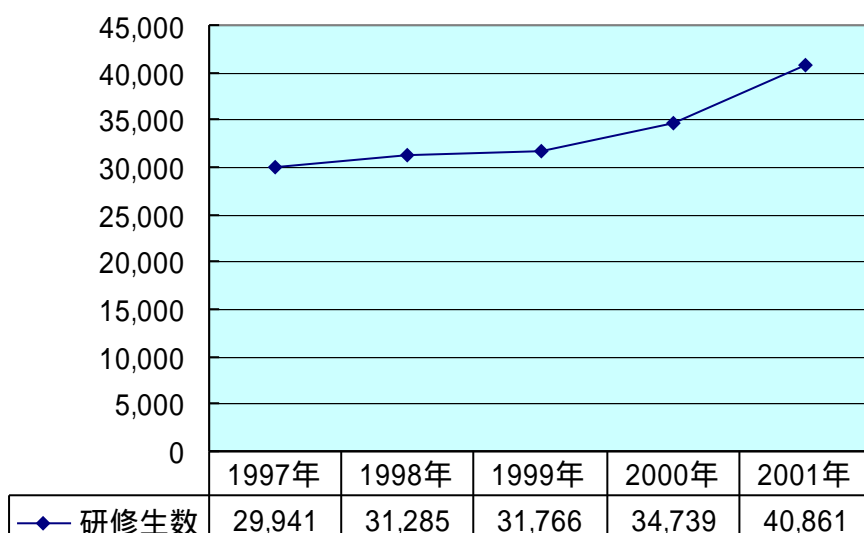


図1 日本：外国人研修生の時系列的変化

出所：法務省入国管理局 小井出彰宏氏報告資料より転載

エスニック・カテゴリー	日系ブラジル人(定住者)	日系アジア人(定住者)	アジア系研修生(研修)	アジア系overstay
労働市場での特性				
就労の法的地位	合法的	合法的	合法的+一部「不正規的」作業も	「非合法的」
家族	家族移住比高	単身比率高	単身	単身比率高
滞在期間	長期化	現段階では短期	制度的短期	長期化
移動性	高	低	低	中間的
日本語能力	中間的	低	低	高
技能	中間的	現段階では低	低	高(作業を教える能力持つ)
労働時間の制約	残業・休日出勤に徐々に消極的に	夜勤・休日出勤可	夜勤、残業に制度的限界あり	夜勤・残業・休日出勤に積極的
労賃	高	中間的	低	中間的

表1 日本：エスニック・カテゴリーの労働市場における特性の比較対照 小井出彰宏氏報告資料より転載

4. 勝田智明 厚生労働省職業安定 外国人雇用対策課長 コメント

○ 日本政府の移民政策と現状

外国人労働者の中で「専門的知識人については移民を認めるが、それ以外の移民については慎重に対応する」というのが厚生労働省の移民政策であり、事実、専門的技術者の移民は毎年増加している。近年送り出す方からも、移民受け入れ促進圧力が強まった。

移民総数は合法・非合法合わせて74万人、その内日系人は20万から23万人。日系人に

については外国人受け入れの先導的経験と考えて対処。その受け入れのため1990年「出入国管理及び難民認定法」を改正し、日系3世の在留資格を明確化した。「日系人は最も日本の伝統を理解し、何ら地域社会の住民と摩擦を起すことがないだろう」というのが政府の認識であった。

○ 日系移民をめぐる問題点

当初は日系人の日本語や文化への理解があると想定していた。だが、「現状はそうではない」。90年代後半景気が悪化し、家族を呼び寄せた日系人は貯蓄ができなくなり、

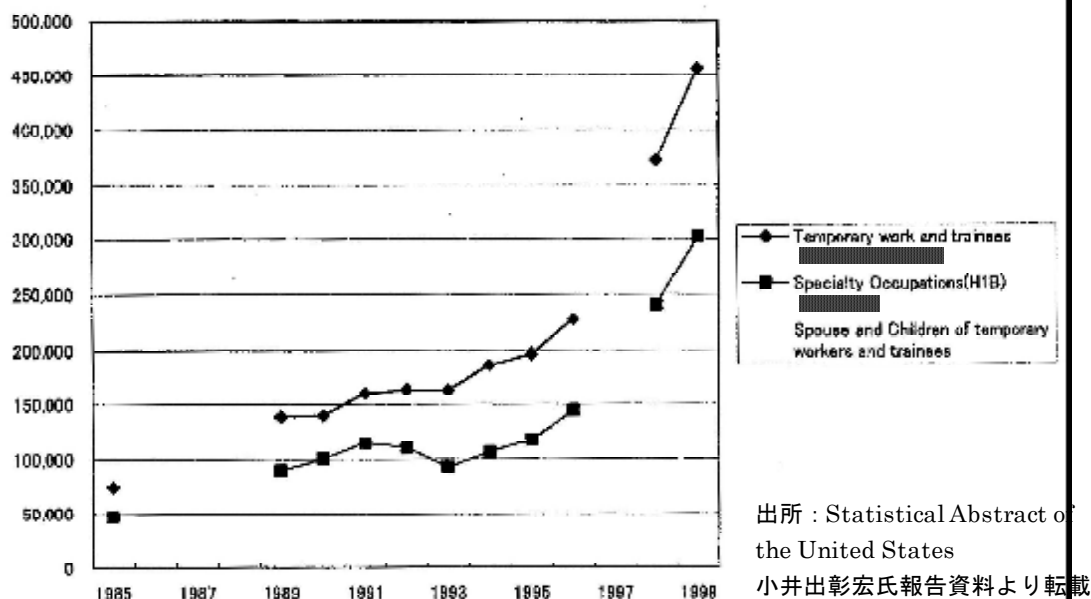


図2 アメリカ：非移民カテゴリーの推移 (H1B)

彼らの滞在期間が長期化し、国内で彼らの犯罪や交通事故なども増えている。

一方、ブラジルに帰国し貯蓄を使ってしまう事例や、子弟がブラジル社会に再統合出来ないなど、送り出す国側への影響も無視できない。

5. 龍井養二 日本労働組合連合会(連合)総合労働局総局長 コメント

情報化、生産システムの変化により、国際金融資本は短期的利益率を追求している。短期的な即戦力を求め、パートタイマー・派遣労働者を雇う非典型的な雇用や「あいまいな雇用」が増大しているのは日本も同様だ。これが一時的な傾向かどうか検討を要するが、そういう経営戦略の中での移民労働力問題であり、以前とは様相が違ってきた。

外国人労働者対策として、短期的労働力に対する短期的対応では解決策とならない。例えば、特定地域で下請け、請負、非合法移

民、パートタイマーが混在し労働条件が悪化した。従来完結していたものが当面の企業の生き残りだけを考え、地域の産業や人材投資をないがしろにしている。これに対し「持続可能な経営・企業社会、持続可能な地域社会」が必要だ。

移民問題は一国単位で対処できなくなった。女性労働者の長時間労働に対し、アメリカでは家事労働に外国人労働者が雇用されている。韓国でも非典型雇用が56パーセントとなっているが、朝鮮半島だけでなく台湾、中国で同様な事態が起こっている。

建設労働者についても安い移民労働力だから反対なのではなく、安定的な分業という見地からスタンダードな賃金など雇用条件設定を検討していくことが肝要である。

6. 樋渡智子 日本経団連労働政策本部雇用・労務管理グループ副長コメント

日本社会の閉塞感を打破するため、さまざまな人たちの能力を使う多様な社会が必須となる。専門的労働者の移民については、責任所在の曖昧性、成果主義に基づく人事制度の未整備など、多様性が導入しにくい日本のシステムがネックである。

一方、単純労働者の移民については、日本で身につけた技術が役にたつのか、という送り出す側の技能訓練のあり方も勘案しなければならない。成功していると聞いているのが台湾の移民労働政策。移民政策に求められるのは、国内での言葉や社会保障についてのコンセンサスである。

7. 小井土氏コメント（政労使コメントを受けて）

産業基盤の変化の中で外国人労働者と日本人の組み合わせ雇用が増えている。外国人の果たしてきた多面的役割をどう評価するのか。また、多様な外国人に現実はどう対応するのか検討する必要がある。

8. アベラ氏コメント

「どう国民的なコンセンサスが得られるか」が移民政策についての中心課題である。スイスではこの問題でレファレンダム（国民投票）があり国民の支持を得た。今後も移民への対応をめぐる何度もレファレンダムがあるだろう。アメリカではIT技術者の積極的受け入れのためH1Bビザを発行していることが注目される。

外国人労働者が経済活動に果たす役割は非常に大きい。民主主義的社会では移民を積極的に受け入れた後、不要になったら「出

て行け」という様にはならない。以前は国の権利が重視されたが、今は個人の権利が重要だ。

雇用環境の変化、女性の役割変化、パートタイマーの急増は、経済のみならず文化・社会問題である。雇用のあり方は国家だけではなく、住民に身近な地域問題だ。移民政策は深刻であり、国民の同意にむけて用意しなければならない課題といえる。

9. 質疑応答、介護労働と移民問題について

移民労働者の権利問題、人種差別に関する法律家へのILO研修体制などについてアベラ氏へ、また勝田氏に移民とその家族への教育、健康、福祉に対する厚生労働省のサポート策、15万人の労働ビザ中5万人がエンターティメントであることへの見解を求める質問があった。

また、介護労働と移民問題について、勝田氏から日本とフィリピンとの自由貿易協定を結ぶ計画があり、フィリピン側から介護労働への移民派遣がいられていること。わが国では過去3年間で介護福祉ヘルパー2級・介護福祉士有資格者が90万人、新規介護需要は10万人位である。一方、新規の介護サービス提供者は毎年30万人あり、当面介護労働分野で移民労働力を必要としないだろう、というコメントがあった。

おわりに—「国際労働力移動フォーラム」に参加して—

今回のフォーラムで討議された移民をめぐる権利侵害や雇用環境の変化は、北米に

暮らしたことがある私にとっても身につまされる内容だった。カリフォルニア州バークリー・シリコンバレーは北米生活最後の地で、報告されたインド系技術労働者の状況がよくわかる。

アベラ氏が述べたように、民主主義的体制でその国の経済活動に不可欠な労働力として移住を認めた後、不況になりただちに「出て行け」ということにはならない。それは家族や子ども達を含めて（そこで子どもが生まれたケースも多い）移住し、かの国の経済活動に貢献してきた彼らの生活権侵害である。

インド系移民労働者とその家族はITバブル後どうしているのだろうか。ビザが切れ不法移民として滞在しているのだろうか。経験したことがある人だと痛感することだが、海外に滞在する者にとってビザ問題は一番深刻な問題である。なぜならビザが切れれば、その日から不法者という扱いをうけるからだ。

グローバリゼーションとは文字通り、企業が安い労働力・原材料を求めて国際移動し、投機資本が国境を越えて世界中を駆け巡る現象をいう。とすれば、国内市場が空洞化し、経済危機に陥った先進国や途上国を中心に、労働者が新たな雇用の場を求め国際移動するのは必然である。

IT産業などに従事する専門的技術者だけを受け入れ、未熟練・難民労働者は受け入れない、というのはあまりにエゴイスティックな考えといえないだろうか。グローバル化における資本への規制は極めて困難な課題である。ILOが既に起こっているトラフッキングなど悪質な移民斡旋をまず防止し、移民労働者の生活権、労働権を保護するため国際的にガイドラインを設けようという

のは当然である。

「始めに政策ありき」。過去、移民をめぐる人種差別、文化摩擦、外国人排撃運動などさまざまな問題が起こってきた。人々が移住してきてからでは遅すぎるのだ。

例えば、供給過多の現状で当面介護について外国人労働者雇用は考えられない、という発言があった。だが、介護報酬料が引き下げられ、介護分野での民営化が進めば、少子高齢化で経営コストがかかる日本人労働者ではなく安価な外国人介護ヘルパーの導入もありうるかも知れない。現にサービス業の分野で、外国人女性労働者が急増していることを見ても、予想できないことではない。

持続的な移民管理制度を求めて、ILCへの日本政府の積極的参加を望みたい。ここでは、グローバル化のもとでの国際的な移民の権利侵害について真摯な現状把握と対策について徹底的に議論する必要があるだろう。

（注）

¹ EUで社会的排除ということばが出てきたのは97年6月に合意され、99年5月に発効したアムステルダム条約の改正によるという。EUレベルでは、2000年以降ようやく社会的統合に関する国別行動計画が提出されつつある。社会的排除とは、単に所得が不十分で就業できないというだけでなく、住宅、教育、医療、サービスなどにアクセスできない状態をいう。濱口桂一郎「社会的排除との戦い—EUレベルの政策展開—」『総合社会保障』2001.8。pp.24-25。

² Mixed Status Familyとは両親が不法移民であるが、子どもたちは米国で生まれたため市民権をもっているような家庭内での不均一な法的地位・状態をいう。

³ 87年6月から実施。5年以上米国に滞在しているものに対し認められ158万人が合法化。この折、前年農業で就労したのもも特別農業労働者として認められ110万人が合法化。合計で280万人が合法化されたと言われている。小井土氏から筆者宛て電子メールより引用（2003年2月20日）。

