

人の国際移動と労働

——国際組織の役割——

吾 郷 眞 一*

目 次

はじめに

1. 国際連盟期の動き
2. 第2次世界大戦後（1945－1975年）
3. 1975年以降
4. 規範設定と現代
5. 規範実施の監視
 - (1) ILOによる基準実施の監視
 - (2) 専門家委員会の意見にあらわれた条約の適用状況
 - (3) 移住労働者権利保護委員会の監視
6. 21世紀における移住労働の問題——結びに代えて
 - (1) 条約の批准と適用監視
 - (2) 多国間枠組みの構築
 - (3) 国連での対応

はじめに

通商航海条約に基づく外国人の営業行為をはじめとする各種活動，多角的通商制度（関税同盟や自由貿易地域）の中での外国人の労働，短期的就労を求めている移住労働，永続的な滞在を視野に入れた移民，難民などの非自発的な越境による効果としての労働，非合法的な入国と労働，人身取引など様々な側面において法的対応がなされる。そこには国内法だけでなく，国際法による規制がおよび，国際条約を策定（国際立法）するだけでな

* あごう・しんいち 立命館大学法学部教授

く、その執行（国際行政）に携わる国際組織が必要になってくる。

労働に着目した人の国際移動については、国連と ILO（国際労働機関）が関係条約を採択して活動を展開してきている。その他、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）や国際移住機関（IOM）も関連するとともに、地域的な取り組みとしての EC¹⁾ や、米州²⁾ などにおける法的対応、そして二国間協定³⁾ の中で取り扱われるものもあるが、ここでは特に労働に焦点を当てた人の移動を世界規模で取り扱うという意味で、国連と ILO の活動を中心に、今までの成果及び将来への課題を見てゆく。

1. 国際連盟期の動き

第一次大戦の終了と戦後の秩序を定めたベルサイユ平和条約第13編の第427条は創設予定の労働問題を扱う国際組織（すなわち ILO）が依拠すべき基本原則を列挙しているが、その第8項目に「それぞれの国において法律によって設定される労働条件は当該国に合法的に居住するすべての労働者に対して経済的に衡平でなくてはならない」としており、国境を越えた労働をすでに念頭に置いた規定ぶりとなっていることがわかる。外国人労働問題が第一次大戦直後にも重要性を持って受け止められていたことは、誕生したばかりの ILO が、その1919年の第一回総会において採択したいくつかの基準のうちの一つである第2号勧告が「外国人労働者の相互的待遇

1) 1950年の人権及び基本的自由権保障のための欧州条約、1961年の欧州社会憲章およびその追加議定書（1988年）は各所に自国外の締約国で働く人の各種権利・保護を規定し、欧州評議会は特に1977年の移住労働者の法的地位条約をはじめいくつかの条約を策定した。欧州委員会も数多くの規則や指令で労働者の移動や自国民でない労働者の取り扱いについて規定している。

2) 1969年の米州人権条約をはじめいくつかの一般的条約だけでなく、南米南部市場（MERCOSUR）では「アンデス移住カード」制度の導入（1996年）によって移住労働を容易にしようとする政策がとられている。

3) 日本が最近東南アジア諸国と締結した経済連携協定に、一定の労働者の流入と保護についての規定がある。たとえば日・フィリピン経済連携協定（2008年発効）103条。

に関する勧告」であったことに表れている。1925年には労働者災害補償についての内外人労働者の均等待遇に関する条約（第19号）と同勧告（第25号）が採択され、翌1926年には移民監督条約（第21号）および移民（船中女子保護）勧告（第26号）が採択されて移民船航行中の移民労働者の保護が図られた。1935年には移民年金権保全条約（第48号）が採択されている。そして、1939年になると募集、職業紹介および労働条件（均等待遇）に関するかなり包括的な移民労働条約（第66号）及び同名の勧告（第61号）ならびに移民労働者（各国間の協力）に関する勧告（第62号）が採択されることになる。ただし、この第66号条約は批准した国がなかったため発効せず、のちに今日の移住労働者⁴⁾に関する ILO 条約の中心の一つとなる97号条約によって改正されることになる。

2. 第2次世界大戦後（1945—1975年）

ILO は世界大戦を生き延び、1944年にフィラデルフィアで開催された第26回総会において国際労働機関の目的に関する宣言（いわゆるフィラデルフィア宣言）を採択した。そして1945年11月の第27回総会において、その宣言を付属書として取り込んだ改正憲章で戦後の活動を展開していくことになるが、宣言の中にも移住労働者への明示的な言及がある⁵⁾。

移住労働問題に関して ILO が戦後取り組んだ成果が1949年採択の改正移民労働条約（第97号）である。この条約の基本構造は1939年の66号条約と同じく、移動過程での保護と受入国での均等待遇という二つの柱からな

4) 本稿では Migrant Work の訳として移住労働を用いるが、ILO に関連する記述および条約などの呼称については移民労働、移民労働者という訳語が定着しているので、それらを指すときは移民の語をそのまま残す。移民と移住には言葉の上での違いがあるものの、本稿では移住労働者と移民労働者を同義として論述する。

5) フィラデルフィア宣言3(c)「この目的を達成する手段として、およびすべての関係者に対する十分な保障の下に、訓練のための便宜並びに雇用及び定住を目的とする移民を含む労働者の移動のための便宜を供与すること。」

るが、移動過程の円滑化や均等待遇の拡大などに進展がみられる。11条に定義がなされ「自営ではなく雇用されるために一国から他国に移動する者」(国境労働者、芸術家のような短期入国の者、海員を除く)とされている。

1条では、批准国相互で出移民および入移民両方に関する政策、法令、規則の情報(締約国が参加している国際協定を含む)を提示することが定められ、2条以降で各種の保護手段が規定される。たとえば2条では移住労働者を援助するために適切で無料の施設を用意すること、3条では出移民に対して誤った宣伝がなされないような措置をとること、4条で移住労働者の出発、旅行及び受け入れを促進するための適当な措置をとること、5条で移住労働者の旅行中の健康を確保するための医療施設を用意することが規定されている。6条から9条までが平等待遇についてであり、特に6条では報酬、労働組合権、社会保障についての内国民待遇、7条では公共職業紹介施設の利用および他締約国の同種の組織との連携について、8条では定住が許された移住労働者が疾病などの理由により強制退去が求められないこと(ただし、5年以内の移民労働者を除く)、9条では所得の本国への自由送金について定めている。同時に採択された86号勧告では、条約で規定された事柄についてさらに詳しく内容が展開されている。また、この条約に特徴的なのは条約本文を敷衍した3つの付録(付属文書)が付けられており、その部分を受け入れるかどうかは批准国の自由に委ねられている点である。ただし受け入れないことを批准の際に明記しない限りすべて受け入れたものとするという規定ぶりになっているため(条約14条)、かなり多数の国が3つの付録の一部または全部を適用除外にしている。

1947年に採択された労働監督条約(第81号)及び1948年の結社の自由に関する条約(第87号)、職業安定組織条約(第88号)などでは、明示的な言及はないものの、それらの条約の保護法益には移住労働者も完全にカバーされている⁶⁾。

6) 一般的にあって、移住労働に特化しなくとも、移住労働者に適用がある条約はたくさんあり、羅列するだけでも紙面の半分ほどを占めることになる。*Migrant Workers*。➤

他方、後に IOM（国際移住機関）として知られるようになる「欧州からの移住のための政府間暫定委員会」（PICMME）⁷⁾ が1951年12月5日に欧州およびオーストラリア、カナダ、米国の16カ国によって結成された。これは欧州から北米・南米やオーストラリアに移住する人々や欧州内での難民の再定住（たとえばオーストリアとユーゴスラビアへ避難した18万人のハンガリー難民の1956-57年にかけての再定住）を援助する組織であったが、1960年までに約100万人の移住を支援し、さらに70年代には非欧州系難民の移住も守備範囲に入れるようになり（1972年にはウガンダに居住していたアジア系移民の緊急避難を支援したり、1975年にはインドシナ難民と避難民の再定住プログラムを開始した）、1980年の移住政府間委員会（ICM）への改称、そして1989年の国際移住機関（IOM）として欧州の地域的機関から世界的機関につながっていく⁸⁾。

奇しくも PICMME が設置されたと同じ1951年、国連も難民問題に取り組み始め、難民条約が採択され、国連難民高等弁務官（UNHCR）事務所が設置された。UNHCR 事務所は当面暫定的なものとして設置され、2003年に恒久化されるまで5年ごとに存続期間を延長する形をとって、膨大な数の難民を支援してきた。

しかし、IOM も UNHCR も難民、移住自体を責任範囲としていて、その後の労働に着目しているわけではないので、本稿では ILO と国連に焦点を当てて検討を続ける。

1949年の第97号条約のあと ILO は1955年に移民労働者保護（低開発国）

↘ General Survey on the reports on the Migration for Employment Convention (Revised) (No. 97), and Recommendation (Revised) (No. 86), 1949, and the Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention (No.143), and Recommendation (No.151), 1975, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. International Labour Conference 87th Session 1999, Report III (Part 1B)（以下では General Survey 1999 と略） この報告書P.20の半分はそれらの列挙である。

7) 翌年、欧州移住政府間委員会（ICEM）に名称を変更

8) 以上の情報は IOM 駐日事務所ウェブサイトより入手。http://iomjapan.org/60years/milestones.cfm（2014.1.25）

勸告 (第100号), 1958年に農園条約 (第110号) 及び勸告 (第110号), 1962年に社会政策 (基本的な目的および基準) 条約 (第117号) を採択し, 今日の意義を有する移民労働者 (補足規定) 条約 (第143号) につないでいく。このうち100号勸告はその表題通り移住労働者が発出する国, 通過する国, 目的国のいずれもが発展途上国である場合に着目して制定された勸告であり, 内容的には移住労働者をすべての側面において保護しようとするかなり包括的な勸告である。農園 (Plantation) はしばしば移住労働者を雇用する職場であるので, 自国民労働者でなく移住労働者にも特に注意しようとしたもので, 条約第 2 部 5 条から19条まで) は移住労働者を明示的に対象としていることがわかる。117号条約もまた基本的に途上国を念頭に置いた条約であるが, その第 3 部 (6 条から 9 条まで) は「移民労働者に関する措置」となっている。

一方, 国連経済社会理事会は, 1972年の決議で不法および秘密裏の取引による労働者の搾取に関する問題の検討を, 国連人権委員会に委託した。これを受けて差別防止少数者保護小委員会は1973年に H. ワルザジ (Halima Warzazi) 氏を特別報告者に任命し検討を続け, 1974年の総会は決議3224 (XXIX) で, その活動を評価するとともに, 一般的に加盟国に対して移住労働者の保護を訴えた。⁹⁾ 長年 ILO が行ってきた移住労働者問題が, この時から国連によっても取り上げられることになる。ワルザジ報告はこの問題が違法・秘密裡入国・取引という問題と入国した後の労働者の処遇という二つの側面があることを指摘し, その両方の問題を取り上げた条約が作成されるべきことを勧告したが, 守備範囲に違いがあるものの, ILO 97号条約や143号条約の基本概念と大きくは変わらないものである。

9) GAREs.3224 (XXIX), 6 November 1974, para.4 : 明示的で詳細な基準が提示されるまでの間, 加盟国は(a) 合法的に入国した移住労働者に対して, 自国民に与えると同様な, 人権及び労働基準を適用すること, (b) 外国人労働者の不法な取引をなくすための 2 国間協定をできるだけ結ぶこと, (c) そのような協定が結ばれるまでの間は, 不正に入国した労働者にも人権規定が完全に適用されるための措置を取ること。

3. 1975年以降

1975年の移民労働者（補足規定）条約（第143号）は、1949年からほぼ四半世紀経って社会情勢が変わってきたことに対応するよう97号条約を補足するとともに、他の条約も補完する目的で採択された。とりわけ、その前文の中に説明されているように、国籍による差別を守備範囲から外している1958年の差別待遇（雇用及び職業）条約（第111号）の保護から漏れる外国人労働者の権利を保障しようとしている点が注目される。¹⁰⁾ なお、この条約の前文は他の多くのILO条約と比べると例外的に長い。それは、なぜ1949年条約などを補足しなくてはならないかという理由を述べているからである。そのうちの一つの「多くの国の政府が低開発並びに構造的及び慢性的な失業を克服するため、それらの国の必要に応じ及び要請により、出身国及び雇用移民の受け入れ国の相互的利益のために労働者の移動よりも資本および技術の移動を奨励することが望ましいことを絶えず強調していることを考慮し」という部分が興味深い。すなわち49年ころは労働力不足を補う手段としての移住労働者の受け入れを促進すること、移住労働者の保護はそのために必要という考え方に基づくものであったものが、70年代には労働力を受け入れることよりも資本を移転して現地（労働者派遣国）で雇用を促進することが、派遣国・受け入れ国双方にとって望ましいという発想が入ってきていることが見受けられるのである。ILOの基本的スタンスとしては移住労働を推進するものでも、制限していこうとするものもなく、現実問題として移住労働という現象が起き、それにかなりの数¹¹⁾の労働者がかかわってくることになるので、それらの人々の法的保

10) 第111号条約は1条1項(a)で国民的出身による差別を禁止しているものの、国籍は当面守備範囲から外している。

11) General Survey 1999, 3頁では、移住労働者の統計の取り方に困難性があることを認めつつも、世界中で概ね9千万人の移住労働者がいるとしている。

護が必要なので国際基準を設定する、というものである。

143号条約は3部からなり、第1部「劣悪な条件の下にある移住」（1条から9条まで）は、1970年に顕著となってきた秘密裡の移住と違法就労に対応する初めての国際的文書となっている。第2部「機会及び待遇の均等」（10条から14条まで）は、移住労働者と自国労働者との間の均等待遇の幅を大きく前進させている。第3部「最終規定」（15条から24条まで）では批准国が、第一部または第2部のいずれかを適用除外することを許している（16条）が、現在のところ批准した23か国のうちこの条項を援用したのはアルバニア一国だけである。

1条はごく短く「すべての移民労働者の基本的人権を尊重することを約束する」となっているが、このことはどのような経緯で入国したかを問わず、すべての移住労働者が基本的人権を享受することを確認したものであり重要である。しかしそれと並行して2条では、締約国が不法な移住労働者の流入を監視する義務を設定し、3条で「雇用を目的とする移民の秘密裏の移動および違法な雇用を防止すること」を規定している。一方で、8条や9条では違法に滞在する移民労働者に、基本的人権のみならず一定の労働・社会法上の権利を与えている。10条から14条の均等待遇条項では、合法的な移住労働者が享受すべき均等待遇（職業選択の自由、移動の自由を含む）を定めている。

2013年には世界中で2億3千2百万人の移住者がいたという。¹²⁾ すなわちそれは、世界の総人口の3.2パーセントにあたる人々が生まれた国を離れ1年以上他国で生活をしているということである。60パーセント以上の移住者たちは先進国に居住し、120億人の先進国総人口の11パーセントを占めていることを意味する。170の途上国からは9千6百万人が海外に移住したと考えられ、それは総人口600億人のうちの1.6パーセントである。¹³⁾

12) <http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/lang-en/index.htm> (2014.12.11)

13) http://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/pdf/International%20Migration%202013_Migrants%20by%20origin%20and%20destination.pdf (2014.12.11)

国連の間では、1975年に前述のワルザジ報告が人権小委員会において採択された。この報告は非適法な移住労働の主な原因と形態に触れ非適法な移住をなくし移住労働者の権利を保護するために労働者の送り出し国がとるべき措置を勧告し、1978年に国連人権委員会の要請に基づき国連事務総長が「すべての移住労働者の状況を改善し、人権と尊厳を確保するための措置」という報告書¹⁴⁾を提出した。翌年総会は移住労働者とその家族構成員の権利保護に関する国際条約草案策定が決定され、1980年に作業部会が設置されて作業に入った。この作業部会は、10年に及ぶ時間をかけて¹⁵⁾ ILO など国連の関連機関の協力と国連加盟国の意見を聴取しながら条約草案を固め、1990年の総会において移住労働者とその家族構成員の権利保護に関する国際条約（以下では「移住労働者権利保護条約」）が採択された。

本条約の特徴は適法状態、非適法状態を問わず、すべての移住労働者とその家族の権利をカバーしている点である。その他、移住労働者を集団で追放すること、もしくは彼らの身分を証明する文書や労働許可書、パスポートを破棄することを禁止し、移住労働者はその国の労働者と同一の報酬、社会福祉、医療サービスを受け、労働組合に加入もしくは参加し、また雇用の終了に伴っては所得や貯蓄を送金し、個人の身の回り品を移転させる権利を規定する。また移住労働者の子が、出生と国籍の登録および教育を受ける権利を有するという規定もある。条約は2003年に発効し、「移住労働者とその家族構成員の権利保護委員会」(Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)（以下では移住労働者権利保護委員会）が条約の実施状況を監視するが、この実績とILO条約の実施の監視について後(5.)に少し詳しく見ていくことにする。

14) *Measures to improve the situation and ensure the human rights and dignity of all migrant workers*, Report of the Secretary General (E/CN.4/1325), 1978.

15) *General Survey 1999*, p. 24.

4. 規範設定と現代

1975年の ILO 143号条約の採択、および1999年の国連移住労働者権利条約の採択で、移住労働者の保護に関する規範設定は一つの到達点を迎えることになる。国境を越えて労働者が行き来し、それらの労働者が通常の国内の労働者と比べて弱い立場に置かれることから特別な保護が必要であるとの認識を前に国際社会が規範の設定によって問題の対応を行った。しかし、規範は規範でありそれが実施されなくては意味がない。とりわけ ILO 条約も国連の条約も批准数が限定的であることは問題であった。先にも述べたように、後に97号条約となる66号条約は一つも批准する国が現れなかったし、97号条約ですら2014年2月現在で49か国であり、143号条約のほうはその半分にも至らず23か国のみである。そしてさらに問題なのは、これらの批准国は主として移住労働者を派遣する側であって、受け入れるほうはきわめて少数であるという事実である。保護する義務は主として受け入れ国側にあるのだから、条約は特にそちら側に批准してもらいたいところである。

移住労働に関する規範設定活動にとって2011年の ILO 189号条約（家内労働条約）も極めて重要である。これはもちろん移住労働者に特化するものではないが、前文で97号、143号、181号条約を引用し、非拘束的な2006年の移住労働に関する多角的枠組みまで言及し、移住労働者への波及を想定している。189号条約を補足する目的で同時に採択された201号勧告では、特に移住家内労働者を明示的に取り上げ、たとえば21項で「通訳付きのホットライン、緊急住居、移住家内労働者が苦情手続を利用できること、民刑事の法的救済を受けられること、その他法的社会的サービス、領事事務に関する各国語での情報提供」という具体的な措置の勧告を行っている。事務局が行う技術協力活動も、基準設定・実施の監視とならんで規範実施にとって重要な役割を担っている。受入国に対しては、移住労働者

雇用をめぐる制度や手続きに関する助言、長期移住労働者の地域同化の支援、民間職業紹介組織の規制などに関して行うものであり、送り出し国に対しては自国民の外国における保護、出発及び帰還の安全の確保、そしてここでもまた民間職業紹介組織の規制などがあげられる。

5. 規範実施の監視

(1) ILO による基準実施の監視

ILO がその採択する条約及び勧告の実施を監視する仕組みを備え、その基準実施監視制度の中でとりわけ重要なのが条約勧告適用専門家委員会（以下、専門家委員会）によるいわば判例法の集積ともいべき判断の積み重ねであり、総会基準適用委員会との協働の下で90年以上の実績を誇っている。¹⁶⁾ その監視機構が条約のどの点についていかなる意見を述べているかを見ていくと、おのずから問題点が浮き彫りになってくる。¹⁷⁾

(2) 専門家委員会の意見にあらわれた条約の適用状況

(i) 97号条約についての専門家委員会の見解

2013年の専門家委員会報告書に現れた英国に対する97号条約適用についての意見では、6条1項(a)から(d)までについての事柄が問題にされている。これは TUC（イギリス労働組合会議）の注意喚起に基づいて委員会が英国政府に対して情報提供を要求しているものであり、それによると外国人家事労働者に従来与えられてきたビザの保護範囲が狭められたことにより、とりわけ外交使節に雇用される家事労働者の権利保護が不十分になったとされている。専門家委員会は、使用者の変更や滞在延長申請が2012年

16) ILO の監視機構については多くの文献があるが、最近のものとして：拙稿「ILO 基準適用監視制度再考」『普遍的国際社会への法の挑戦』（芹田健太郎先生古希記念）坂元茂樹・葉師寺公夫編（信山社）2013年、61-82頁

17) 今後 ILO 条約勧告適用専門家委員会報告書にある意見（Observation）を引用する際の出典は、ILO 本部公式サイト内の ILOLEX である。

に制定された入管規則によって禁止されたことについて注目し、政府に対して外国人家事労働者の条約上の権利が確保されているかどうかということ进行を問うている。

同じく同年にイスラエルに対して発せられた意見でも、6条1項適用が問題にされた。イスラエルには土木建築、農業、看護部門に多くの外国人労働者がいるが、そのうちの住み込み介護労働者に関し、内国民待遇がなされていないのではないかとする疑問である。2011年5月16日のイスラエル入国法(第21回改正)によると、移住労働者は使用者の変更が制限される可能性を秘め、条約抵触の恐れがある。とりわけ2009年の高裁判決の結果、1951年の労働時間及び休息法が住み込み介護労働者には適用されなくなったことを受け、移住労働者の内国民待遇が守られなくなったことを指摘して、改善を求めている。さらに、政府はILOに対する年次報告の中で、外国人労働者が使用者を変更しようとしたときにそれが認められなかったことがないと言っているが、外国人労働者ハンドブックという指針の中で、雇用終了のための予告期間が自国民の場合よりも短く設定されていることや、承認を受けずに離職した外国人労働者の国外追放も視野に入れられていることを重視し、条約の厳格な適用を求めている。また、外国人労働者の権利弁務官の権限が、外国人労働者のうちの多数を占める介護労働者(多くは女性)の保護に及んでいないことも問題にしている。

フランスについての意見はかなり大きい問題を抱えている。そこでは3条、6条、7条の適用が問題にされた。3条は、「移住労働者に対する誤った宣伝をさせないようにあらゆる手段をとること」となっており、外国人排斥の論調への政府の対応が不適當で、特にロマ(ジプシー)集落の強制排除などの措置には本条違反が疑われている。6条1項(a)(iii)の居住については、建築及び居住に関する法律 L300-2 への改正は条約違反であったが、高等行政裁判所により(ILO条約の直接的効果として)その改正が破棄されたことを専門家委員会は評価している。すなわち、外国人が適正な居住環境を獲得するためには2年以上の滞在を法律によって義務付けられて

いることは、ILO 条約違反であるとして裁判所が当該法改正を取り消したことを歓迎しているのである。7条に関しての意見は移住労働者が払わなければならない滞在許可申請費用や登録費用の適合性である。ここでも、移住労働者が無料で受ける職業紹介への権利を規定した7条2項にフランスの制度が必ずしも適合していないのではないかという疑問が投げられている。

以上の監視機構による審査の対象を総合すると、97号条約適用上問題が多く生じているのは6条、特に1項(a)と(b)であることがわかる。賃金、労働条件、社会保障、職業選択などに関する平等取扱いについて、国によっていろいろなケースがあるが、ILO 条約適用監視機構の意見表明や総会基準適用委員会の勧告を通じて、移住労働者の保護を目的とする ILO 97号条約が機能していることがわかる。

(ii) 143号条約についての委員会の見解

採択から40年近くたっているにもかかわらずまだ23か国しか批准していないため、監視機構による意見の数も多くはない。97号条約の場合は過去25年の間に総会で5回も審議があったことに比較すると、今まで1度しか議題に上っておらず、専門家委員会の意見も37件に過ぎない。しかし、過去3年ほどの間に出された意見（Observation）を追っていくと、大体どのような適用上の問題が存在するかを推察することができる。

まず2009年の専門家委員会は、イタリアにおいては、2004年に欧州連合指令に従った差別禁止法令を制定し、均等待遇関連の行政機構を設置するような措置をとっているにもかかわらず、とりわけ外国人および異なる国民的出身の人々に対する差別が広く存在し、国連の差別防止条約の下の委員会や人種差別特別報告者が2008年の報告書で強い懸念を示している。国連の報告書はさらに排外主義やヘイトスピーチが欧州連合外から入ってきている移住労働者に対して向けられていること、特にロマの人たちが迫害されていることも指摘している。そのような情報の上に、専門家委員会は

イタリアに対し条約 1 条に定められた移住労働者の均等待遇を確保すること、および 9 条にあるように非合法就労を含む移住労働者に賃金その他の労働条件について内国民待遇が確保されることを要請した。

2012年の専門家委員会意見はイタリア、スロベニア、ベナン、カメルーンに向けられており、問題領域はほぼ2009年のものと同じである。すなわちスロベニアについては条約10条、12条、14条関連、ベナンについても14条について、カメルーンは9条1項の過去の雇用から生ずる権利についてである。イタリアに対するものは相当に広範に及んでおり、ほぼすべての条項が援用されている。すなわち2条、3条、6条の違法移住のコントロール、1条、9条の基本的人権遵守、10条、12条の正規の移住労働者に対しての内国民待遇についてである。

2013年もスロベニアとカメルーンについてはほぼ同内容のコメントであるが、ケニヤとベネズエラも意見の対象となった。ケニヤのものは、いわゆるケニヤ化政策 (Kenyanization Policy) に関してであり、内国人を優先して雇用する政策が条約に反していることを指摘している。同様にベネズエラに対しても長年問題提起がなされてきた外国人枠の設定が改正されていない点に強く懸念を表明している。

このように見てくると143号条約関連で ILO 基準適用監視機構は、移住労働者の均等待遇、とりわけ職業選択の自由問題で権利の保護が確保しようとしていることがわかる。

(3) 移住労働者権利保護委員会の監視

(i) 条約によって設置される委員会

他の多くの人権条約¹⁸⁾が具備しているように、国連の移住労働者権利保護条約にもその履行を確保するための委員会が設けられている。条約72条で設置される移住労働者及びその家族の権利保護に関する委員会 (通称

18) 代表的なものは国際人権規約のもとの人権委員会であり、とりわけ自由権委員会は、長年の活動の中からいけば人権条約の準有権的解釈を積み上げてきている。

移住労働者権利保護委員会）は10-14人の委員で構成され、4年の任期で業務を遂行する。現時点では年に2回、合計3週間会議を開き、73条に規定された締約国の報告義務（原則として5年に一度、批准直後は1年）にしたがって送付されてくる国家報告書を審査し、条約上の義務の履行状況を判断する。74条は委員会の審査について定め、審査の結果を国連総会に提出することとしている。なお、同条2項にはILOとの連携について規定し、関連ILO条約の守備範囲と重なる部分についてILOによる協力を受けること、そのために本条約に関して得られた情報をILOに提供すること、ILO（事務局）が諮問的資格において委員会の会合に参加することなどが定められている。

さらに条約76条は国家通報制度について規定し、他の国による条約上の義務不履行を締約国が委員会に申し立てることができるようにしている。ただし、申し立てることができるのは委員会によるその種の申し立ての受理を自国に対して受諾する宣言をしている国に限られる。続いて77条は個人通報についても定めているが、現在のところ要件である10か国による受諾が達成されていないため、効力は発生していない。¹⁹⁾

このように個人通報制度も国家通報制度もまだ動いていないので、現在のところ移住労働者権利保護委員会の活動は、国家報告書の審査に限られている。個別国家についての審査結果報告書と一般的意見の二つによって、履行確保の状況を見ていくことができる。参考のために、最新の委員会報告書である2013年の委員会第17・18会期報告書²⁰⁾と、2011年に初めて出された一般意見1号と2013年の一般意見2号を分析し、条約の履行状

19) 77条に基づく宣言をしているのは2013年現在メキシコ、ウルグアイ、グアテマラの3国のみ。また、76条の国家通報については2007年にグアテマラが受諾宣言をしているが、2013年現在他に同じ宣言をしている国がないことからグアテマラについて国家通報をすることはできない。

20) Report of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, Seventeenth session (10-14 September 2012) and Eighteenth session (15-26 April 2013), General Assembly Official Records, Sixty-eighth session, Supplement No. 48

況ならびに、履行上の問題点の概要をつかむと以下ようになる。

(ii) 委員会報告書に現れた個別国家案件

1990年に採択された本条約は2003年に発効し、移住労働者権利保護委員会は大体1年に2回のペースで会合し、この2013年報告書はその第17及び第18会期をカバーしている。条約74条に基づく国家報告書の審査は、2012-2013年の場合5か国（モロッコ、ブルキナファソ、アゼルバイジャン、ボリビア、コロンビア）について行われた。

ボリビアに関するものは、国内法（たとえば移民法）の適用状況についての情報が不十分であり、条約適用の度合いを正確に審査できないので、詳細な情報を次回提出すること、また、条約8条-34条関連で条約に保障されている移住労働者が受けた権利侵害の救済手続きについて、それらについての情報がないということは必ずしも権利が保全されているから手続きが援用されていないということにはならないので、救済手続きが移住労働者に周知されるようさらなる努力が必要であること、移住労働者の国外退去強制がなされる場合、正規の手続きを経ることが確保されること、条約85条-56条関連では、移住労働者の結社の自由（条約40条）についての保障がないことについての注意喚起、家族との合流を保障すること、条約64条-71条関連では、移住労働者の権利保障について行政組織が効果的に条約上の任務を遂行するために調整すること（責任行政主体が確立されること）、そして、一般的な問題として、条約76条、77条に基づいて、国家通報や個人通報ができるようにするための宣言を行うこと、関連ILO条約（97号、143号、189号）を批准すること、など多義にわたって勧告している。

モロッコについての最終意見は、同国の第一回目の報告書に対するものであるので、さらに内容が多義にわたっている。まず73条及び84条関連としては、2003年の外国人出入国に関する法律の規定に、条約上の義務と両立しないものがあることについて注意を喚起している。また、差別禁止に

についての7条及び救済措置についての83条関連でも、一般的な義務履行が不十分であること、8条関連では2003年法が出国制限（罰則付き）を設けていることは条約に反していること、委員会一般意見1号を参照しつつ移住労働者のうち家内労働者であるものについての保護を与えること、そのほかたとえば64条-71条関連で関係諸国間の協力、特に隣国であるアルジェリアとの協力、などきわめて多数の勧告がなされている。ここでもまた、76条、77条の宣言（国家通報、個人通報）及びILO条約97号、143号、189号の批准が訴えられている。

一連の国家報告に対する移住労働者権利保護委員会の最終意見は、条約の適用を確保するための国際行政であって、司法機能を果たすものではないが、条約規定を解釈するという作業を伴うため条約の内容を知るために重要な役割を果たしている。とりわけ、個別国家の報告書に対してコメントが出され、それぞれの国についての条約適用の程度が見極められることは、他の条約を批准国のみならず、これから批准しようとする国にとっても重要な情報源になる。

この条約機関による意見の発出（履行確保のための監視）に特徴的なのは、委員会が単に書面審査をするのではなく、当事国代表参加のもとで口頭での対話を行う点である。これによって委員会への情報提供量が格段に増大するし、問題点の指摘に対して即座に政府からの回答を得る可能性もあるので、条約実施を担保するための機能としては優れている。ただ、委員会の最終意見の内容を細かく吟味してみると、そこには一貫性がないことも見受けられる。²¹⁾ まだ始まって10年しか経っていない手続なので、もう少し委員会が活動を続ける中で整合性がある条約解釈を行うようになることが期待される。

21) 最初の時点では関連ILO条約を批准していないことは遺憾である（regret）という表現を用いているが、数年後には単にテークノートだけになっている。そもそもILO条約の批准は本条約上の義務ではないので、批准しないことを非難するのは国際法的には若干問題である。

(iii) 委員会による一般意見

条約76条, 77条に基づく国家通報, 個人通報を受け付ける国が多くな
く, その部分が発効していないことから個別案件の審査結果を調べていく
ことはできない。また, 条約の批准数自体も伸び悩んでいることから国家
報告も網羅的ではない。したがって, 移住労働者権利保護委員会として
は, 一般的な形で条約履行状況についての問題点を指摘し, 条約履行確保
を促していかざるを得ない。一般意見は個別国家に関する履行状況の問題
点を指摘するのではなく, すべての締約国に共通する問題点を一般的に指
摘するのである。自由権規約委員会の一般意見が, 過去の個別意見の集積
の上に出来上がっているのと機能を異にしている。

この条約機構において興味深いのは, その過程で締約国が参加すること
である。委員会18会期においても国家代表だけでなく国連諸機関や NGO
などにも開かれた一般討議が催され, 一般意見はその討議が反映された形
になっている。

2011年の1号は家事労働者についてのものである。家事労働も移住労働
もいずれもがそれ自体として差別・虐待に対して弱い立場にあることに加
えて, 移住労働者であり, 同時に家事労働者である者は二重苦に悩まされ
る²²⁾ことに鑑み, 特別な保護が必要であるという観点から出された一般
意見だとされている。派遣国における募集, 移住過程, 受け入れ国におけ
る行政手続き, 労働法の適用, 家族との同居, 本国帰還, などの項目に分
けて様々な問題状況を指摘するとともに, 対応措置を勧告している。

次いで, 2013年に発出された一般意見第2号では, 条約第3部「すべて
の移住労働者及びその家族の人権」, すなわち非正規の移住労働者を保護
する問題に焦点が当てられ, 非正規労働の犯罪化とそこから生ずる各種権
利侵害, 非正規移住労働者とその家族の経済社会権の保障, それらの労働
者及び家族の権利を保障することへの障害についての様々な勧告がなされ

22) Committee on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families. General comment No. 1 on migrant domestic workers. CMW/C/GC/1, p.2.

ている。

6. 21世紀における移住労働の問題——結びに代えて

(1) 条約の批准と適用監視

以上見てきたように、移住労働に関する国際条約は ILO で中心的なものが2つ、国連での総合的なものが1つ採択され、移住労働者権利保護についての実定国際法の骨格は1990年に一応は出来上がったとすることができる。しかし、国連の移住労働者権利保護委員会が国家報告書へのほぼすべての最終意見において述べているように、肝心の移住労働受入国の多くが批准していないのである。2014年現在の批准数は、97号条約が49か国、143号条約が23か国と低く、97号条約を批准した49か国の多くが3つの付録（付属文書）の一部または全部を適用除外しており、条約が目指す移住労働者の保護が国際的に十分にいきわたっているとは言い難い状況にある。国連の条約についてもほぼ同様なことがいえ、こちらも2014年現在で47か国の批准にとどまっている。しかも、国家通報や個人通報を条約機構が受理する権能を認める宣言をしている国はごくわずかであって、関連条文は稼働していない。そこで考案されたのが別の形態における実際的な権利保護の仕組みの構築である。

(2) 多国間枠組みの構築

2004年6月に開催された ILO 総会是一般討議議題として移住労働者の問題を討議し、2週間半にわたる討議の結果「移民労働者のための ILO 行動計画」を求める決議が採択された。それを受けて、2005年10-11月、ジュネーブで三者構成専門家会議が開かれ「労働力移動に関する多国間枠組み：労働力移動への権利に基づく取り組みのための拘束力のない原則とガイドライン」²³⁾ をまとめ、翌2006年3月の ILO 理事会でこの文書の刊

23) ILO's Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding principles and

行と普及が決定された。この枠組みは関連の ILO 条約や他の国際条約、各国の政策および事例を検討して導き出された労働力移動政策に関する原則を、ディーセントワーク、労働力移動に対する国際協力的手段、世界的な知的基盤、労働力移動の実効的管理、移民労働者の保護、移民に対する虐待的な行為（不適切な処遇を含む）及びその防止と保護、国境を超える人の移動プロセス、社会的統合および社会の一体化、国境を超える人の移動と開発の 9 項目に分けてそれぞれにガイドラインが示されている。さらに、全94頁からなるこの枠組み文書のほぼ半分は優良事例集によって占められており、各国（国及び労使）が移住労働者の権利保護について具体的にどのようなことをやっているか、やるべきかの指針を与えている。

この枠組みガイドラインはその表題の中に「拘束力がない」という表現が用いられていることからわかるように、当然ながら条約上の法的効果を持つものではない。しかし、条約の批准が伸び悩んでいる状況下では、むしろこのような非拘束的な文書をもとに批准・未批准を問わず移住労働者保護の原則が実際適用されていくことを促していく方がむしろ効果的であると考えられたとみることができる。なお、三者構成専門家会議は「国際労働移住に関する形態と慣行調査」というメカニズムも発案し、そのもとで移住労働者への搾取を監視していくために政労使が問題提起することを可能にしたが、現在までこのメカニズムは利用されていない。

(3) 国連での対応

国連においても同様な傾向がみられる。1990年採択の移住労働者条約も ILO 条約と同じく批准の遅れが目立ち、2003年の国連総会の第二委員会は移住労働者問題を広く審議するためにハイレベルの討議を提唱した。²⁴⁾ これを受けて2006年9月にハイレベル・ダイアログが会合し、移住と開発に関するグローバル・フォーラムの設置、同課題に関する事務総長特別代

↘ guidelines for a rights-based approach, ILO Geneva 2006.

24) 国連総会決議 A/RES/58/208

表の任命、国連と IOM（国際移住機関）の連携を図るグローバル移住グループの設置を勧告した。総会がそれらの勧告を実施し²⁵⁾、2013年に第2回目のハイレベル・ダイアログが開催された。その結果は2013年の総会決議「移住と開発に関するハイレベル・ダイアログ宣言」²⁶⁾として表れ、非拘束的な対話形式のフォローアップが移住労働の問題に対応するために必要であり、引き続き加盟国間の努力が継続されるべきことが確認された。

以上見て来たように、移住労働者の権利についての国際的規範設定活動は、国連と ILO が並行して補完的な形で行ってきて、一部に権利実現の効果を見出すことができるが、条約の批准数（とりわけ移住先国による批准）が伸び悩んでいるために十分に保護が行き届いていないと言わざるを得ない。そういう状況下では、批准を必要としない決議やガイドラインの形式の文書による実質的な権利実現が目指されていくことが重要であり、そのために機能する国際行政に期待するところが大きいということが出来る。

25) 国連総会決議 A/RES/62/270

26) 国連総会決議 A/RES/68/4