



RIETI Discussion Paper Series 07-J-008

# 地域経済統合における「人の移動」の自由化 —越境労働力移動に対する新たな国際的取組の形—

東條 吉純  
立教大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

## 地域経済統合における「人の移動」の自由化 —越境労働力移動に対する新たな国際的取組の形—

東條吉純\*

### 要 旨

本稿は、サービス貿易第4モードを中心として、短期の越境労働力移動に対する国際規制のあり方を考察するための基礎的研究である。

グローバリゼーションの進展に伴う移民の規模拡大及び多様化・複雑化状況を受けて、多くの受入国では、出入国管理を強化する動きを強めており、かつ、移民フローを管理するための送出国・受入国間の国際協力の枠組みも構築されつつある。他方、GATS サービス貿易第4モードにおいて、一定の越境労働力移動問題が通商政策に係る自由化交渉の対象とされた。これにより、従来、移民政策上の問題として主権国家の統制に服してきた越境労働力移動問題は、近年、国際社会において、通商政策上の問題としても強く認識されるに至った。もともと、GATS 第4モード自由化交渉は、当初期待されたような成果を上げることができず、達成された自由化約束水準は、ほとんどの場合、各国移民政策の下で認められてきた範囲を下回る水準にとどまった。

これに対して、地域貿易協定(RTA)においては、一步踏み込んだ自由化約束が実現することもあり、さらにGATS 第4モード・タイプに制約されることなく、より包括的な形で移民政策に係る国際協力の法的枠組みが実現している場合もある。個別 RTA について、その具体的内容を確認してみると、RTA 毎に実に多様な越境労働力移動条項が組み込まれていることが分かる。こうした分化状況は、各 RTA 固有の事情及び RTA 毎に目標として設定される域内市場統合の水準—生産要素の自由移動も含めた統合市場を目指すのか、貿易・投資の自由化に資する範囲に協定の自由化義務を限定するの—によって相当程度説明される。

以上の検討によって以下の知見が得られる。すなわち、①越境労働力移動問題においては、その多様な形態に応じた法規制の手法が必要であること、特に、送出国・受入国双方の国際協力が必要不可欠となる場合があること、②GATS の下、MFN 待遇ベースで自由化を実現すべき越境労働力移動の類型は限られており、それ以外の類型については二国間又は地域レベルで自由化を推進する方がむしろ望ましいこと、③RTA における越境労働力移動条項の多様性は、移民政策と通商政策の交錯状況を反映するものであり、その意味するところを移民政策及び通商政策の観点から整理・検討することが、真に望ましい越境労働力移動自由化の実現にとって必要となること、がそれである。

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、(独)経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

\* 立教大学法学部教授/E-mail : [tooioo@rikkyo.ac.jp](mailto:tooioo@rikkyo.ac.jp)。本稿は(独)経済産業研究所「地域経済統合への法的アプローチ」研究プロジェクト(代表:川瀬剛志ファカルティフェロー)の成果の一部である。

## 1 問題の所在及び本稿の構成

越境労働力移動問題は、近年、国際社会の大きな関心を集めているが、これには大きく2つの理由がある。第1の理由は、越境労働力移動の流れを管理・統制することに対する送出国、受入国双方の移民政策上の関心の高まりにある。第2の理由は、越境労働力移動を不可避に伴うサービス貿易形態、すなわちGATS第4モードが、WTOの下で自由化交渉の対象とされ、各国は通商政策上の問題としてこれに対応する必要に迫られたことにある。

グローバル化の進展に伴い、国境を越える自然人の移動はその規模においてますます拡大<sup>1</sup>、かつ、多様化・複雑化している。これら越境移動は、その法的地位の合法性／不法性、労働者の技術水準における熟練(skilled)／未熟練(unskilled)、(長期)定住移民／短期滞在移民、その他、職業・社会的身分に基づく分類(留学生、家族移民、亡命移民、避難民)等、実に多様な様相を呈しており、かつ、相互の区別はますます曖昧になってきている<sup>2</sup>。また、送出国・受入国の位置づけとそれぞれの経済発展度との関係については、開発途上国から先進国への流れのみならず、先進国から開発途上国への流れ、先進国間の流れ、さらには開発途上国間の流れも同様にその重要性を増している<sup>3</sup>。

越境労働力移動の自由化が、送出国・受入国双方に経済厚生上の便益をもたらすことはすでに多くの理論研究によって明らかにされている<sup>4</sup>。特に、開発途上国から先進国への未熟練労働者の越境移動が自由化されることは、世界全体の経済厚生に対する正の効果が最も高いと考えられている。しかしながら、受入国の国内労働市場への影響、及び、これら外国人労働者が事実上定住する場合に生ずる様々な政治的・社会的問題から、かつて労働移民の受け入れに積極的だった欧州各国や、伝統的な移民受入国(米国、カナダ、オーストラリア、アルゼンチン等)においてさえ、近年、未熟練(単純)労働移民の受け入れに対する国境管理の厳格化等、より制限的な法規制が強化される傾向にある。こうした流れに伴って、不法移民の数が急増し、現在、その取り締まり及び国際移民フローの管理が、移民受入各国を悩ませる最大の課題となっている<sup>5</sup>。またこうした状況は、越境労働力移動が本来的に「国際的な」性質をもつ現象であり、同問題を適正に規律し、その流れを管理するためには、従来のように各主権国家が自国移民政策に沿って、一方的に出入国管理規

<sup>1</sup> GCIM [2005] p.5 によれば、過去25年間に、世界人口数は数%増にとどまるのに対して、移民数は倍増したとされる。

<sup>2</sup> IOM [2003] p.16.

<sup>3</sup> 越境労働力移動の実態に関する正確な統計データの取得はきわめて困難であるが、ある統計によれば、1988年から1998年の10年間の移民のうち、約半数が途上国から途上国への移民であることが報告されている。Abella [2004] p.107.

<sup>4</sup> Winters [2003]; Chaudhuri et al. [2004]; Trebilcock and Howse [2005] pp.611-636; Rodrik [2002]; etc.

Winters [2003]によれば、先進国による熟練・非熟練労働者の受入数制限を先進国の国内労働力の3%にまで緩和すれば、世界全体の経済厚生は年間1,500億米ドル以上も改善すると試算され、かつ、その経済効果の大部分は未熟練労働者の自由化によってもたらされるとされる。

<sup>5</sup> Massey et al. [1998] pp.4-6.

制を行うだけでは不十分であることを示している<sup>6</sup>。こうした問題認識を受けて、各国は自国の移民政策を実現するために、二国間移民協定をはじめ様々な国際協力の枠組みを構築してきたが、現時点ではそれら国際協力も十全に機能しているとは言い難い。

他方、WTO/GATS におけるサービス貿易定義において、越境労働力移動の問題が通商政策の一部（すなわち、GATS 第 4 モードに係る市場アクセス自由化の問題）として明確に認識されたことに象徴されるように、伝統的に各主権国家によって移民政策上の問題として管理・統制されてきた自然人の越境移動問題は、近年、国際社会において、通商政策上の問題としても強く認識されるに至った。サービス貿易第 4 モードの自由化は、開発途上国グループの強い要望によって、ウルグアイ・ラウンド当時、GATS 交渉のアジェンダに組み込まれたが<sup>7</sup>、先進国を中心とする役務提供者（外国人労働者）受入国サイドは、移民政策における近年の消極的姿勢と同じ理由により、第 4 モードに係る自由化約束を実質上ほとんど行わなかった<sup>8</sup>。加盟各国の自由化約束は、ほとんどの場合、従来の自国の移民政策の下で認められていた範囲を下回る水準にとどまるとされる<sup>9</sup>。

これに対して地域貿易協定（以下、「RTA」）においては、GATS の自由化約束水準よりもさらに一歩踏み込んだ自由化約束が実現することもあり、さらには、GATS 第 4 モード・タイプの「役務提供」を目的とする「一時的」滞在という制約条件に縛られることなく、より包括的な形で移民政策に係る国際協力の法的枠組みが実現している場合もある。またさらに進んで、各加盟国労働市場への進出や居住権も含めた域内移動の自由が加盟国市民に対して保障される場合もある。これら RTA で実現している多様な自由化の形は一体何を意味しているのか。特に、伝統的な移民政策及び通商政策の観点からどのように位置づけられるべきだろうか。

本稿は、以上の問題意識を踏まえ、サービス貿易に係る越境労働力移動を中心として、役務提供を目的とする「短期の」<sup>10</sup>越境労働力移動に対する国際規律のあり方を検討するための基礎的考察である<sup>11</sup>。

本稿の構成はおおむね以下の通りである。まず第 1 に、越境労働力移動現象を巡って、通商政策としての GATS 第 4 モード自由化と移民政策としての短期労働移民との関係を整

<sup>6</sup> また近年は、受入国の国境管理の強化を受け、第三国を経由国として目的国に入国するといった流れも観察される。こうした現象を踏まえると、越境労働移動問題は、送出国・受入国の二国間限りの問題にも還元され得ない。IOM [2003] pp.16-17.

<sup>7</sup> 第 4 モード交渉には、先進国サイドからの、「高度人材」と呼ばれる専門職労働者や上級管理職についての多国籍企業の企業内転勤の自由化に対する要望もまた第 4 モード交渉の開始を後押ししたと言われる。また、各国の法規制のため、高度人材を世界市場から自由かつ簡便に求人できない不都合は、各国企業によって強く認識されている。

<sup>8</sup> Carzaniga [2003] pp.23-25; Self and Zutshi [2003] pp.36-41; WTO Council for Trade in Services, “Presence of Natural Persons (Mode 4).” (Background Note by the Secretariat), S/C/W/75, pp.12-16.

<sup>9</sup> Chaudhuri et al. [2004] pp.371-372.

<sup>10</sup> 移民法の文脈で「短期」という言葉を使用する場合、「定住を目的としない」という意味で用いる。

<sup>11</sup> GATS 第 4 モードに係る越境労働力移動と従来の労働移民（定住を前提としない「短期の」それ）とは、少なくとも理論的には異なる性質をもつ現象を指しているものの、実際上は相互に重なり合う場面が少なくない（次節 2.1 参照）。このため、これら現象に対する法規制のあり方を考察する上では、両者を連続的なものとして認識することが必要となる。

理し、これら現象に対する法規制を考察する上では、實際上、両者を連続的なものと捉えるしかないことを述べる。

次に、かかる認識を踏まえた上で、越境労働力移動を巡る法規制の多層的構造について概観する。より具体的には、移民政策上の法的仕組みとして、①各国国内法における移民政策の法に基づく出入国管理規制、及び、受け入れ後の処遇（外国人の法的地位）、②国際移民管理のための国際協力の仕組みとしての二国間移民協定及び地域協力プロセス、③さらに、通商政策上の仕組みとして新たに登場した GATS 第 4 モードに係る市場アクセス自由化、について述べる。特に GATS に関しては、RTA と比較しつつ多国間の第 4 モード自由化が進展しない要因を明らかにする。

続いて、RTA における域内労働力移動の自由化について、個別 RTA に組み込まれている越境労働力移動条項の具体的内容を検証して、その分化状況を確認するとともに、各 RTA で実現している取り組みの意味するところを明らかにしたい。たとえば、域内の加盟国内雇用市場への進出を含む域内自然人移動自由化のもっとも先進的な例は EU、CARICOM、ANZCERTA 等において観察されるが、他方で、GATS 第 4 モードタイプの市場アクセスに自由化約束の範囲を限定する RTA も少なくない。こうした多様性ないし分化状況は、RTA 毎の固有の事情（地理的・歴史的・文化的・経済的紐帯）及び域内統合の深化の程度（または目的とされる域内統合の深度）——すなわち、生産要素の自由移動も含めた統合市場を目指すのか、それとも、貿易・投資の自由化に資する範囲内に協定の自由化義務を限定するのか——によって相当程度説明される。また後者の場合においても、実際の出入国管理にあたって移民法上の規制手法が活用されるため、各国は、従来の移民政策上の経験を継承しつつ、通商政策上の自由化の要請に取り組むことになる。このように、RTA における域内市場統合の深化プロセスは、究極的には、越境労働力移動に係る移民政策と通商政策とが収斂していくプロセスでもある。

これら考察から導かれる知見は、おおむね以下のように整理される。第 1 に、越境労働力移動の自由化を巡っては、その多様な移動形態にそれぞれ応じた法規制の手法が必要であること、特に、送出国・受入国双方のきめ細かい国際協力が必要不可欠となる場合があること。またこれは、通商政策上の問題としてサービス貿易第 4 モード自由化が合意される場合にも同様に当てはまること。したがって、第 2 に、GATS の下で MFN 待遇により自由化を実現すべき越境労働力移動の類型は高度人材等に限られており、それ以外の不法滞在リスクが相当程度伴う類型については二国間または地域レベルで自由化を推進する方が望ましいこと。第 3 に、RTA における越境労働力移動条項の多様性は、現在の移民政策と通商政策の交錯状況をそのまま反映したものであり、これら条項の分化状況が意味するところを整理・分析することが、今後、真に望ましい形での越境労働力移動自由化を実現する上で重要であること、がそれである。

## 2 移民政策と通商政策の交錯：越境労働力移動

## 2.1 GATS 第 4 モードと短期労働移民 (GATS 第 4 モード概念の拡がり)

WTO 協定には、越境労働力移動それ自体に関する国際規律は存在しない。しかしながら、サービス提供者としての自然人の越境移動が、GATS サービス貿易の定義規定中に定められた。すなわち、GATS 第 1 条 2(d)には、「他の加盟国の領域内の加盟国の自然人の存在を通じて行われる」サービス提供形態が規定される (第 4 モード)。また、「[GATS] 協定に基づきサービスを提供する自然人の移動に関する附属書」(以下、「GATS 自然人移動附属書」という)<sup>12</sup>によれば、「サービス提供者」には、「加盟国のサービス提供者である自然人」、すなわち、独立かつ自営の自然人、及び、「加盟国のサービス提供者が雇用する加盟国の自然人」、すなわち、企業に雇用される従業員の双方が含まれる<sup>13</sup>。

GATS サービス貿易第 4 モードはその定義上、越境労働力移動の諸形態のうち、以下の 2 つの特徴をもっている。第 1 に、その対象がサービス提供を目的とする越境移動に限定されていることである。もっとも、実のところ「サービスの提供」の範囲は必ずしも明確でない。たとえば、農業や製造業に従事する目的で雇用される単純労働者は、一見すると「サービス貿易」の範疇に含まれないように見える。しかしながら、何が「サービスの提供」にあたるかという定義は必ずしも明確でない。たとえば、農作業やボルトを締める作業等はそれ自体サービスの提供とも言える<sup>14</sup>。また、製造業における全工程のうち、その一部 (例：研究開発、設計) をアウトソーシングする場合、その外注部分の作業はサービスの提供と言えないか<sup>15</sup>。このようにその定義上「サービス貿易」に範囲が限定される GATS 第 4 モードにおいても、限界線上の解釈問題は曖昧なまま残る。

第 2 の特徴は、国境を越えて移動した自然人の相手国内滞在の「一時性(temporariness)」又は「短期性」である。GATS 第 1 条の定義規定には、「一時的な」という明示の文言は存在しないが、GATS 自然人移動附属書において、「加盟国の雇用市場への進出を求める自然人に影響を及ぼす措置及び永続的な市民権、居住又は雇用に関する措置」については GATS の適用がないことが明文で規定されている。すなわち、その反対解釈として、GATS が適用される射程範囲は、サービス提供のための「一時的な」出入国及び滞在に限定されることになる。もっとも、「一時的な」というのが具体的にどのような期間を指すのかは必ずしも明らかでない。

<sup>12</sup> Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement [GATS].

<sup>13</sup> ここには若干の解釈上の問題が指摘されている。WTO Council for Trade in Services, “Presence of Natural Persons (Mode 4),” paras.55-56 によれば、「加盟国のサービス提供者が雇用する」外国人という場合、受入国の国内企業 (サービス提供者) に雇用される場合も含まれるかという点、こうした解釈の余地はあるが、GATS 第 1 条 2(d)の文言からは外国企業の被用者に限定されるようにも思えるとされる。こうした解釈をとる場合、独立・自営のサービス提供者が個別の契約に基づき受入国国内企業のためにサービスを提供する場合は GATS にカバーされ、同企業に雇用される場合はカバーされないことになる。Iffil and Garcia [2001]も参照。

<sup>14</sup> 事務局が作成した GATS サービス貿易の分類上は「農業、狩猟及び林業に付随する役務 (Services incidental to agriculture, hunting and forestry)」「製造業に付随する役務 (Services incidental to manufacturing)」といった細目があるものの、その具体的定義は明らかでない。WTO, Services Sectoral Classification List (Note by the Secretariat), MTN.GNS/W/120, 10 July 1991.

<sup>15</sup> Blouin [2005] pp.887-888; Lapid [2006] pp.349-355.

以上述べたような GATS の規律対象範囲に関する不明確性はともかくとして、少なくとも理論的には、第 4 モード自由化の進展は、一時的移動によるサービス貿易の利益だけでなく、受入国内における様々な社会的・政治的コスト及び送出国（特に途上国）における「頭脳流出」問題ともに回避できるという意味において、きわめて望ましいと考えられている<sup>16</sup>。このことを言葉の問題としてもう少し整理しておこう。一般的に、移民には滞在期間が限定される「短期移民」と受入国における定住を前提とする「長期移民」とに区分されるが、少なくとも理論上は、GATS 第 4 モードによる一時的な越境労働力移動は、短期労働移民でさえない。GATS 第 4 モードは、役務提供のための一時的滞在に過ぎないからである。しかしながら、実際上は、これら概念を泰然と区別することは不可能である。というのは、従来、移民政策の下に規制されてきた外国人の出入国及び滞在の規制は、当然のことながら、「一時的な」あるいは短期のそれも包含している。したがって、明確に概念定義がなされているわけではないものの、GATS 第 4 モードが予定するところの自然人の越境移動を伴うサービス貿易は、実際上、移民政策でいうところの短期労働移民の集合全体のうちの「部分」集合あるいはこれと相当程度重複し合うものと考えざるを得ないからである。また、GATS 第 4 モードに係る役務提供のための自然人の越境移動といえども、当然のことながら、査証や労働許可の発給を含む出入国管理規制の適用に従うものであり、その限りにおいては移民当局による規制対象そのものである。さらに、移民政策上、現在最大の課題である不法滞在リスク（いったん入国した自然人が、そのまま当該国に事実上定住してしまうリスク）については、GATS 第 4 モードに係る役務提供の場合であっても同様に存在する。また、当初予定される滞在期間が一時的なものであったとしても、高度人材の場合には、滞在期間の満了後も受入国による本国送還が実施されず、そのまま滞在期間が更新され、永続的な定住（長期滞在）を許される場合もある。このように、GATS 第 4 モードを中心として越境労働力移動の自由化問題を考察する場合にも、少なくとも短期の労働移民に係る出入国管理規制の問題とは切り離して論ずることはできない。

## 2.2 越境労働力移動の理論的枠組み

国際貿易が経済厚生を改善する中核的条件は国家間の条件「格差」を活用することであり、このことは物品貿易であれ、生産要素の越境移動であれ、同様に当てはまる。もっとも、越境移動する対象が自然人（労働力）である場合には、自ずと物品や資本の移動とは異なる政策的考慮が必要となる。以下、越境労働力移動に関する説明モデル及び送出国・受入国双方へのあり得る影響について整理する。

移民現象の発生を説明する経済的要因として、もっとも明確であると考えられているものとして、次のような諸要因がある。すなわち、送出国・受入国間の所得水準、雇用機会、社会厚生等の格差がそれである。また、人口統計学的な要因（年齢別の人口構成、労働力供給力、社会の高齢化、少子化等における両国間の格差）とも強い相関があると考えられ

---

<sup>16</sup> Winters [2003] p.69.

ている。こうした条件格差に直面した合理的な行動者としての自然人が移民として越境移動を行うと説明される。また、これをマクロ経済学的に説明したものが、プッシュ＝プル要因モデルであり、受入国側に労働力不足など外国人労働力を必要とする需要が存在すると同時に、送出国側に余剰労働力や貧困など労働力を国外へ送り出す圧力が存在すること。さらに、送出国と受入国との間の所得、雇用機会、賃金または生活水準などの格差が存在することによって、移民の流れが形作られると説明される<sup>17</sup>。こうした送出国・受入国間の条件格差の存在は、生産要素としての「労働力」の国際取引を通じて両国の経済厚生が改善されることを意味している。さらに、越境移動した外国人労働者の受入国内の滞在が「短期の」または「一時的な」それに限定されるように、国家による実効的な管理が行われることを前提とできるならば、長期移民を念頭に置いた場合に常に問題視される受入国社会への同化(assimilation)・統合(integration)の問題や受入国の文化的アイデンティティに対する脅威、あるいは、送出国における頭脳流出の問題はすべて回避することができる。

他方、滞在が短期に限定される場合でもなお、越境労働力移動の経済的影響を分析するという観点から、次のような2つの説明モデルからの接近方法があり、これらが越境労働力移動に係る通商政策的観点及び移民政策的観点にそれぞれ対応する形で理論的基盤を提供することになる。すなわち、短期の越境労働力移動は、①物品貿易の類推としての役務提供者の越境移動及び役務提供(＝サービス貿易)と捉える視点、②労働移民に類似するものとして捉えるという視点、という2つの説明モデルから接近することが可能である。

第1の捉え方は、GATS第4モードを越境サービス貿易(第1モード)と分析上なんら変わらないものと考え、かつ、越境サービス貿易を通常の商品貿易と同様の分析手法になじむものであると捉えることを介して、サービス貿易第4モードの経済効果について、商品貿易と同様の分析手法により経済厚生分析を行おうとするものである。たしかに、自然人が越境移動して何らかの役務を提供する場合(第4モード)と、供給者・需要者はそれぞれの国の領域内に所在したまま、役務が提供される場合(第1モード)とで経済的な意味に変わらない場合もしばしばである。その場合、通常の商品貿易が経済厚生に及ぼす影響と同様、規模の経済性、比較優位に基づく交換の利益、特定分野に特化することによる習熟・経験の動学的利益、市場競争活性化による利益等、様々な利益が想定される。さらに、サービス貿易分野の自由化を巡る現在の国際状況を前提とすれば、實際上、商品貿易の場合よりも大きな利益が期待できる。というのは、現在、一般的に言ってサービス貿易分野の規制障壁は商品貿易のそれよりはるかに大きく(注：農業分野を除く)、これら規制障壁が市場競争を大きく制約しているからである。また、多くのサービス分野は経済全体の投入財である場合が多く(金融、電気通信、運送等)、同分野の自由化は、他の経済領

---

<sup>17</sup> 実証研究のレベルにおいては、十分な条件格差が存在するにもかかわらず、必ずしも移民現象が生じない場合も少なくないことが観察されており、移民現象の多様化・複雑化により、これら新古典経済モデルは大きなチャレンジにさらされているのが現状である。したがって、こうした経済的要因が最重要だとしても、他の要因を軽視すべきではない。特に各国の移民規制が国際移民の流れに与える影響は重視することが必要である。See Massey et al. [1998] pp.8-14; GCIM [2005] p.15.

域に対して大きな波及効果をもち得る<sup>18</sup>。

これに対して第2の捉え方は、GATS第4モードが、役務提供者が国境を越えて移動するという意味において労働移民と共通の性質を有していることを重視する。この見方は、役務提供者の滞在期間が長期にわたる場合や、需要地国（役務需要者の所在国・受入国）の特定の労働需要について、供給国（役務供給者の所在国・送出国）からの一時的滞在の労働者が契約満了毎に次から次へと交代することにより継続的に占められる場合には、需要国が労働力を継続的に獲得し、供給国がそれを喪失するという意味において、相当程度、労働移民を受け入れる場合と同様の経済的状況が生ずると言ってよかろう<sup>19</sup>。一般に、賃金格差と労働生産性の違いの間に一定の相関関係が存在することを前提として、低賃金国から高賃金国に労働力が越境移動するならば、その労働生産性は向上し、世界全体の経済厚生は改善する。また、一方で送出国内に余剰労働力が、他方で受入国内に労働力不足が存在する場合、両国間の越境移動を自由化することの経済的利得は大きい。

ただし、高度人材等を念頭に置くならば、送出国にとって、国内の人的資源が失われ、かつ、それに伴って教育投資が国外に移転するリスクがある。いわゆる「頭脳流出」問題がそれである。この説明は長期移民の場合にもっともよく当てはまるが、短期移民の場合であっても生じうる。受入国側が高度人材だけを選別的に受け入れる移民政策をとる場合、この負の効果は悪化するだろう。ただし、移民がなければ送出国本国において当該高度人材に対する十分な労働需要（雇用）があるかどうかは保証の限りでない。また、短期移民の場合、受入国内において習得する経験・技術を正の効果として勘案すべきである。また、移民による本国への送金は開発途上国にとって重要な外貨獲得手段の一つとなっていることにも留意が必要だろう<sup>20</sup>。受入国にとっては、分野毎の労働市場の需給状況及び労働市場の流動性次第で、労働移民受け入れによる経済的影響は様々であり得る。また外国人労働者と受入国国内労働者との関係が、代替的か補完的かという問題も、分野毎の労働市場状況及び受け入れる外国人労働者の技能水準等により決まる。このように、第2の捉え方に従うならば、越境労働力移動の自由化が常に受入国に正の影響を及ぼすとは言えず選別的な自由化政策が求められることになる<sup>21</sup>。

いずれにせよ、送出国・受入国の状況に応じた短期かつ選別的な越境労働力移動が実効的な公的管理の下で実施されることが、越境労働力移動に伴う様々な問題を回避し、かつ、送出国・受入国双方の利益にかなう上で望ましいことには変わりはない<sup>22</sup>。

---

<sup>18</sup> Winters [2003] pp.61-62; Mattoo [2005] pp.1225-1229.

<sup>19</sup> ただし、GATS第4モードの場合は、越境労働力は特定分野においてのみ役務を提供することに留意が必要である。WTO Council for Trade in Services, "Presence of Natural Persons (Mode 4)," p.4.

<sup>20</sup> WTO Council for Trade in Services, "Presence of Natural Persons (Mode 4)," p.5, paras.15-16. 本国への送金は短期移民の場合の方がより高額になることは実証的に知られた事実である。

<sup>21</sup> Zimmermann [2004] pp.4-7; WTO Council for Trade in Services, "Presence of Natural Persons (Mode 4)," pp.3-8.

<sup>22</sup> Amin and Mattoo [2005]は、二段階ゲーム理論を用いて短期移民が長期化する傾向を理論的に説明し、これを管理するための国際協力の必要性を説く。Chaudhuri et al. [2004] pp.367-368も参照。

### 2.3 越境労働力移動の多様性

GATS 第 4 モードと一口に言っても、その態様は非常に様々であり、対象となる労働者の技能水準等によって、各国の利益状況や国際的な市場の需給状況は大きく異なることになるため、それぞれの態様に応じた法規制が求められている。

多国籍企業における企業内転勤や商用出張など、経済のグローバル化を背景として、近年きわめて活発化しており、より自由な移動に対する産業界の要望はきわめて大きなものである。こうした企業内異動に対するニーズが、途上国が比較優位をもつ単純労働者の越境移動自由化に対する強い要望と相まって、ウルグアイ・ラウンド当初、GATS 第 4 モード自由化交渉の大きなドライブになったことはよく知られた事実である<sup>23</sup>。企業内転勤の主体は、主として、現地法人の経営幹部、上級管理職及び高度の専門職（高度人材）であると考えてよい。また、IT 産業を中心とした高度人材については、国際的な企業間の競争激化の中で世界的な供給不足に陥っており、人材獲得が世界共通の重要な課題となっている。こうした状況を受けて、先進国を中心に、入国・滞在、就労のための要件を緩和する等、高度人材の受け入れを容易化するための制度導入が推進され、世界的な人材獲得競争の様相を呈している。これは高度人材の世界的な需給関係を反映するものである。

これに対して、未熟練労働者の越境移動については、受入国の国内労働市場への影響、及び、これら外国人労働者が事実上定住する場合に生ずる様々な政治的・社会的問題から、かつて労働移民の受け入れに積極的だった欧州各国や、伝統的な移民受入国（米国、カナダ、オーストラリア、アルゼンチン等）においてさえ、近年、未熟練労働移民の受け入れに対する国境管理の厳格化等、より制限的な法規制が強化される傾向にある。こうした流れに伴って、不法移民の数が急増し、現在、その取り締まり及び国際移民フローの管理が、移民受入各国を悩ませる最大の課題となっている<sup>24</sup>。というのは、主権国家は、自国の社会及び市民の安全保障や福祉に対して第一次的責任を負っているところ、移民はしばしば受入国の社会や文化アイデンティティに対する脅威と考えられてきたからである。特に、9・11 テロ以降は、国家安全保障の観点からも、米国を中心に先進諸国間において出入国規制及び国境管理を強化する動きが急速に高まっている。

### 3 越境労働力移動を巡る法規制の多層的構造

現在、移民政策に係る包括的な多国間の国際規律の枠組みは存在しない。したがって、移民政策法制ないし出入国管理規制は、現在もなお、各主権国家の国内法を中心に規制が実施されていると言ってよい。後述するように、越境労働力移動の全過程において、受入国による一方的な国内規制のみでは、そもそも移民が本国を出国する段階でまったく公的な管理を望めないのに加えて、出入国管理それ自体の有効性においてもかなりの制約を受

<sup>23</sup> Mattoo [2003] p.1; Carzaniga [2003] pp.21-26.

<sup>24</sup> Massey et al. [1998] pp.4-6.

けることになる。ここに移民現象の「国際的な」本質があらわれており、国際協力の重要性が近年改めて認識され、移民管理のための国際協力の枠組みが構築され始めている。

### 3.1 国内法規制

#### 3.1.1 入国管理、在留資格

各国はその移民政策の下、越境労働力移動に対しては、様々な国内法規制手法が実施されている。査証制度は、それ自体顕著な障害となりうるが、査証に付せられる諸条件は、様々な入国制限的規制を実施する手段となっている。たとえば、労働市場テストは、労働需要が生じた場合に一定期間求人を出して国内労働者により当該労働需要が充足されないことを確認するなど国内労働市場の状況を踏まえて外国人に就労の許可を与える制度であり、ドイツ、フランス、イギリス、スイスなどの欧州各国で実施されている。また、受け入れ労働者数の上限枠を設定する数量割当もしばしば用いられる手法であり、アメリカやスイスなどで実施されている。また、ポイント制は、労働者の学歴、職歴、実績等をポイント化して受け入れの可否を審査する制度であり、イギリスやカナダで実施されている。その他、我が国や韓国のように在留資格を区分して、受け入れ範囲を詳細に定め、当該基準を満たす外国人のみ受け入れるという調整を行う<sup>25</sup>。また、就労許可や査証発給をコントロールすることにより、在留期間や就労条件が詳細に定められる。これら規制の実施においては、移民当局の裁量が広く認められるのが通常であり、その不透明性により、越境労働力移動に係る予測可能性を損なっている。

また、不法移民に対する規制として、厳格な国境管理が行われる。もっともこうした国境措置は多くのマイナス効果を生ずる場合も多い。というのは、国境を越えようとする不法移民は、より危険度の高いルートを選択せざるを得ず、越境時に命を落とす危険がある。さらに、厳格な国境管理によって、従来は比較的自由に事実上の出入国を繰り返していた移民が、再入国の困難さから移民先の国内に定住化する傾向を強めるという皮肉な結果を生んでいる。結局のところ、今日の国境管理の強化は、實際上、移民の数を抑えるのに有効な手段とは言えず、かえって移民の流れが違法なチャンネルへとシフトしているに過ぎない。

#### 3.1.2 入国後の処遇、外国人労働者の権利

GATS 第 4 モードに係る入国許可の場合を含め、短期の外国人労働者受け入れにあたっては、入国管理の問題のみならず、いったん入国した後の労務提供に係る外国人労働者の処遇が大きな問題となる。一般に、国家は短期滞在の外国人労働者に対して、長期移民の場合と異なる待遇を与えることに正当な利益をもっているとされる。しかしながら、短期にせよ、外国人労働者に対して受入国の経済社会で生活する上での諸権利を認めるとともに、場合によっては社会の構成員としての義務の一部を果たさせることが必要となる場合

<sup>25</sup> これら諸制度のメリット、デメリットについては、厚生労働省 [2002] pp.32-34 を参照のこと。

もある。また外国人労働者の本国である送出国にとっても、自国国民の受入国内での処遇は重大な関心事である。以下、主要な論点を概観していく。

一時的な滞在が予定される外国人労働者に対しては、通常、滞在を許される全期間にわたって同一の雇用主の下で労務提供が行われることを義務づけられる場合がほとんどである。

家族の呼び寄せについては、一時的滞在の場合通常認められない。ただし、高度人材であればあるほど、家族を伴った越境移動が認められる可能性が上がる。もっとも、未熟練労働者の場合には、雇用地で家族を扶養するほどの稼得が望めないため、家族呼び寄せは実際上大きな問題とならない。他方、熟練労働者の場合には、家族の呼び寄せが認められることも多い。

受入国内における外国人労働者の賃金及び労働条件については、完全な内国民待遇から非常に低水準の保護しか与えられない場合まで受入国によって様々であるが、こうした受入国国内労働者との賃金及び労働条件の差別的取扱が主要な問題となる。たとえば、居住要件や市民要件が職業資格の条件として課される場合には、外国人労働者は直ちに不利益を受ける。また、送出国・受入国間で職業資格・免許等の相互承認が行われない場合には、それら規制が障害となる場合もある。国籍による賃金及び労働条件の差別を禁止する国も多いが、他方で、賃金格差こそが比較優位を構成すると考え、受入国における同等賃金(wage-parity)規制<sup>26</sup>が越境労働力移動に対する大きな規制障壁となっていると考える国もある<sup>27</sup>。

本国及び移民先国の社会保障制度における受給資格及び負担義務の問題、特に二重支払い義務や需給資格や利益の国際移転(携帯)という問題は、外国人労働者にとってきわめて重要な問題の一つである。国によっては、外国人労働者は本国と移民先国の双方において社会保障負担の二重支払いを義務づけられる場合もある。税制の適用においても同様に、二重課税の問題が生じる場合がある。こうした問題に対しては、相手国との二国間社会保障協定や二国間租税条約によって、送出国・受入国間の社会保障制度の相互調整や二重課税の回避が必要となる<sup>28</sup>。

---

<sup>26</sup> ある職業に就労する外国人労働者に対して、当該職業の受入国国民と同等の賃金支払いを義務づける規制を指す。

<sup>27</sup> IOM et al. [2004] p.16; WTO Council for Trade in Services, “Presence of Natural Persons (Mode 4),” para.45 (a). GATS 自由化約束のうち、約 50 の約束では最低賃金制度の適用を条件として規定しており、多くの場合同時に、労働条件、労働時間及び社会保障に関する同様の制限も定めている。これは GATS 第 16 条(2) 各号に列挙されるいずれの市場アクセス制限措置にも該当しないように思われるが、これら労働法上の規制が一種の越境労働力移動に対する規制障壁を構成すると考えることはあり得る。ただし、第 17 条(内国民待遇)との法的関係は明らかでない。

<sup>28</sup> 我が国は、現在、50 を越える国々と二国間租税条約を締結している。他方、社会保障協定については、現在のところ 7ヶ国(米国、英国、ドイツ、韓国、ベルギー、フランス、カナダ)にとどまっており、国内法整備(包括実施法)も含め、締結国数を増加していく方針にある。日本経済新聞「厚労省、来年に法案、年金通算協定、包括法で。」(平成 18 年 10 月 17 日朝刊 5 頁)、日本経済新聞「諮問会議目標、公的年金、海外と二重負担解消、協定締結国倍増」(平成 19 年 1 月 29 日朝刊 3 頁)を参照。

### 3.1.3 帰国プログラム

不法移民の世界的な急増、9・11後の安全保障に対する考慮、あるいは、人身売買に関わる組織犯罪が世界的に急増する中で、外国人労働者の入国条件（在留資格）の遵守をどのように確保するかという問題とともに、一時的滞在期間の満了時に、どのように当該外国人労働者を帰国させるかが、特に重要かつ困難な問題として認識されている。

不法移民の大多数は未熟練労働者である。というのは、先に述べた通り、熟練労働者等の高度人材に関しては、ほとんどの受入国が合法的な入国を積極的に認める傾向にあるため、多くの高度人材は不法移民のリスクを犯そうとしないことに加えて、受入国内の雇用者が不法移民に対して提供するものは多くの場合、単純労働だからである。また、単純労働者に対する出入国管理を強化する動きにともなって、いったん出国してしまうと再入国が困難であるとの認識から、許可された滞在期間が経過した後も、不法に受入国内に滞在する不法移民数が増加している。各国移民当局は、不法滞在に対する取り締まりを強化し、強制送還等の措置を実施しているが、その実効性は高いとは言えない。

## 3.2 国際管理：二国間移民協定、地域協力プロセス

### 3.2.1 二国間移民協定

1990年代以降、二国間の労働移民協定の締結数が急増している<sup>29</sup>。二国間労働移民協定とは、越境労働力移動に関して送出国と受入国との間で協力・連携を行い、より計画的かつ管理された移民政策の実施を目指すものである。同協定の目的は、受入国における特定分野の時限的な労働力不足（需要）に対する対応策として、送出国が選別を含む一定数の外国人労働者を確保するとともに、不法移民に対する対応策としても、送出国との協力を通じて有効に機能することが期待されている<sup>30</sup>。こうした国際協力は、送出国・受入国の双方が越境労働力移動の全プロセス（求人→就労（雇用）→帰国）に積極的に関与し、そのプロセスを管理する点に特徴がある。3.1において述べたように、移民現象が本質的に「国際的」な性質をもっており、かつ、受入国による一方的な出入国規制だけでは、移民の流れをうまく管理できないという認識を踏まえて、越境労働力移動の全プロセスを国際的に管理する試みの一つである<sup>31</sup>。

近年の二国間移民協定の成功例として、カナダがメキシコ及びカリブ海諸国と締結している移民協定がある。これは、カナダの農業・建設業分野における短期の労働需要を満たすため、メキシコ・カリブ海諸国と締結する二国間移民協定である<sup>32</sup>。このスキームは、

<sup>29</sup> IOM et al. [2004] pp.6-8; IOM [2003] p.178.

<sup>30</sup> IOM et al. [2004] pp.6-8.

<sup>31</sup> 初期の二国間移民協定の例としては、1942～1966年まで続いた米墨間 **Bracero** プログラムや、1950～60年代の欧州各国と南欧・北アフリカ諸国によるそれがある。1960年代、欧州各国は深刻な労働力不足に直面し、労働者を募集するための二国間協定を締結した。これら二国間協定は1970年代の経済不況期まで続いたが、その後、当時の世界不況による雇用需要の縮小によって二国間協定による「求人」システムは破綻した。またその後、欧州各国はかつて受け入れた外国人労働者に対する帰国勧奨を続けたが、結局ほとんどの移民労働者は帰国しなかった。Zimmermann [2004] pp.7-9.

<sup>32</sup> Blouin [2005]; IOM et al. [2004] p.9.

拘束的な国際条約ではなくより緩やかな MOU(Memorandum of Understanding)の形態をとり、その下で、労働者、雇用者、送出国政府の間で雇用契約が結ばれる。同契約によって、それぞれの当事者の権利・義務が規定される。送出国政府は、プログラムの実施（求人、就労状況の監視、紛争解決等）について責務を負う。雇用者は労働者の居住費用、渡航費用、及び、査証申請費用を負担し、滞在期間中の労働者の健康保険を負担する<sup>33</sup>。

二国間労働移民協定は、RTA とは理念としても合意内容としても区別されるものであるが、後述の通り、RTA が域内の貿易投資の自由化のみを目指すものにとどまらず、より深化した、包括的な域内市場統合にまで踏み込むものである場合には、實際上、二国間移民協定の内容を当該 RTA の中に組み入れることは無論可能である。

### 3.2.2 地域協力プロセス(Regional Consultative Process)

地域協力プロセスとは、特定の地域における政府代表及び国際機関、場合によっては市民団体も含め構成される非公式会合であり、情報交換・共有、非拘束の行動計画の策定等を行うものである。地域協力プロセスの特徴は、その非公式性及び非拘束性にあり、会合の成果としての行動計画はしばしば全会一致で採択される。

地域協力プロセスの例として、米州地域における Puebla Process（正式名称は Regional Conference on Migration）、南米地域における Lima Process、地中海地域における Barcelona Process、南東アジア地域における Manila Process などが挙げられる<sup>34</sup>。これら会合では、難民の地位、人身売買等の不法移民への対応、移民と経済開発、移民の人権、移民の帰還等、幅広いテーマについて議論が行われ、非拘束の行動計画が採択される。こうした地域協力プロセスが、各国の移民法制に与えた影響は少なくない<sup>35</sup>。また、国際移民に係る情報・意見交換フォーラムとして、送出国・受入国間の不必要な摩擦を緩和する機能を果たしている<sup>36</sup>。

国際移民の流れは、近年ますます複数の大陸間にまたがる例が増加しているものの、最大の流れは今なお、同一地域内で生じている。たとえば、米国の場合、同国に対する移民の多くの割合はメキシコ及び中米諸国からのそれであるし、欧州の場合、東欧諸国、トルコ、バルカン諸国からの移民の割合が多くを占める。アジアの場合、アフガニスタンからパキスタンやイランへの流れ、ミャンマーからタイへの流れ、インドネシアからマレーシアへの流れが大きい。このことは、越境労働力移動の流れを適正に管理するには、隣接する国家間を含む地域毎に国際協力のスキームを構築することが重要であることを示してい

<sup>33</sup> 労使間紛争の解決手続については、公開、迅速かつ実効的な紛争解決メカニズムを構築し、労働契約及び就労条件が適正に保障されることが今後の課題であるとの指摘がされている。Blouin [2005] pp.886-887.

<sup>34</sup> 主要な地域協力プロセスにおける参加国及び関心領域については、IOM [2003] pp.137-138, Table 8.1 を参照。

<sup>35</sup> たとえば、Puebla Process の成果として、米国は 1980 年代の内戦による難民として米国に逃れてきた多くの中米諸国民の地位を合法化したり、米墨間、墨グアテマラ間の国境線の安全を強化するための協力などが挙げられる。Abella [2004] p.118.

<sup>36</sup> IOM [2003] pp.123-131; Abella [2004] pp.118-119.

る。

### 3.3 GATS 第 4 モード自由化 : RTA との比較において

GATT ウルグアイ・ラウンドにおいてはじめて実施された GATS 第 4 モード交渉は、目覚ましい成果を上げたとは言い難い。自由化約束の範囲は、もっぱら商用出張(business visit)及び高度人材の多国籍企業内の転勤の容易化に限られ、外国における「業務上の拠点 (commercial presence)」(すなわち、対外直接投資に通常伴うそれ)の存在と切り離された独立の役務提供者の越境移動に係る自由化約束はほとんど行われなかった。

GATS 第 4 モード自由化交渉が進展しない理由は、おおむね次のようにまとめられるが、これらは同時に、越境労働力移動の態様次第では、多国間の枠組みである GATS よりも、RTA において越境労働力移動の自由化を進めるべき場合があることの根拠も提供するものである。

何よりもまず、GATS 第 4 モードと各国移民法規制の枠組みとのズレが指摘される<sup>37</sup>。GATS 第 4 モードにおいて用いられる諸概念や定義は、そもそも移民政策の法的枠組みとは異なるものである。たとえば、GATS はその自由化対象を、役務提供を目的とする越境移動に限定するが、ほとんどの国の移民法制においては、サービス産業分野を独立の区分として区別して出入国管理をする法制をとっておらず、製造業分野も含め、より一般的に記述される。この点、RTA の場合は、より自由かつ柔軟に移民政策の法的枠組みにより親和的な自由化の枠組みを構築することができる。

また、GATS はサービス貿易に係る市場アクセス改善を自由化義務の対象としており、受入国のみ以最恵国待遇ベースによる自由化義務を課すものである。先述の通り、単に出入国管理規制上の国境措置としての出入国規制における自由化が行われたとしても越境労働力移動を巡る諸問題はうまく解決できない。特に未熟練労働者を念頭に置く場合には、労働者が送出国本国から越境移動し、受入国において労務提供を行い、終了後または滞在期間満了後、本国に帰国するプロセス全体を公的に管理することが必要であり、受入国による市場アクセス改善の部分のみ国際的に義務づけを行ってもこうした問題をうまくコントロールできないことが明らかとなっている。この点、RTA の場合には、送出国・受入国双方の義務を同時に定めることが可能となる。送出国側の義務としてはたとえば、事前の審査・選抜、訓練、滞在期間満了後の帰国や送出国社会への再統合支援、不法移民に対する取り締り上の協力等が考えられる。こうした送出国側の協力は、受入国単独では達成し得ない越境労働力移動の適正な管理を実現し、受入国側による、さらなる自由化約束を促す契機となる。

さらに、WTO 紛争解決制度の整備及びパネル・上級委員会による WTO 協定の条文解釈の積み重ねにより、判例法類似のものが形成されている。また、上級委員会はウィーン条約法条約にしたがい、WTO 協定文言の客観的解釈に努めているため、交渉時における

---

<sup>37</sup> Chaudhuri et al. [2004] pp.371-372.

加盟各国の利益バランスの「主観的」得失計算は想定外のブレを生じている。もとよりこうした解釈姿勢は、事後の紛争解決において法的安定性を高めるものとして評価されるが、同時に自由化交渉時においては、不安定要因として認識され、自由化交渉における一種の『足枷』となっていることは否めない。特に、GATS 上の紛争を経験した先進各国については、いずれもさらなる自由化約束に対して消極的な姿勢がみられ、一定の萎縮効果が生じている<sup>38</sup>。短期労働移民に即して言えば、いったん第 4 モードの自由化約束をしてしまうと、当然のことながら、事後の国内労働市場の変動等の状況変化とは関わりなく、自由化義務が課せられ続けることとなる。これに対して、RTA の場合には、事後に生ずる状況に対して、再交渉という選択肢も含め、より自由かつ柔軟に対応することができる。特に、国内労働市場の需給状況変化に応じて柔軟な対応が可能であるようなスキームが求められる。

#### 4 RTA における越境労働力移動条項

次に、RTA においてどのような越境労働力移動の自由化が実現しているかをより具体的に検証するため、主要な RTA であり、かつ、特徴的な規定を含む RTA、及び、日本を一方当事国とする RTA を中心に、それぞれの越境労働力移動条項を概観する。RTA を通商政策上の協定と性格づけることができるとすれば<sup>39</sup>、その主たる目的は域内貿易・投資の自由化にあり、労働移民の管理にはない。その意味において、先に述べた二国間労働移民協定とは理念上も規律内容上も区別される。もっとも、RTA に組み込まれた越境労働力移動に関する条項には、人の域内移動の一般的自由や居住権にまで踏み込んでいるものもあり、その対象は貿易・投資関連活動にとどまらない場合がある。他方、多くの RTA では、通商政策に基づく貿易・投資の自由化に貢献する限りにおいてのみ、越境労働力移動の自由化にコミットするという基本的姿勢が堅持されている<sup>40</sup>。また、それら RTA において自由化約束がなされる範囲は、各加盟国の国内移民法制を踏み越えるものとは言えず、各国移民当局は、出入国管理や在留許可、査証交付等に関する幅広い裁量権を保持し続けている<sup>41</sup>。

全体として見ると、RTA においては、越境労働力移動に関して多様な規定が存在している事が確認されるが、これらを分類するならば概ね次のように整理できる。すなわち、①一般的な自然人移動の自由化を規定し、受入国の労働市場への進出や居住権を規定するもの（したがって、対象労働者のもつ技能・技術水準に関して特段の条件を設けない）、②貿易・投資関連活動等の特定カテゴリーの人の移動について規定をもつもの、及び、人の移動に独立の章を設けるもの、③役務提供を目的とする一時的な労働者の越境移動（GATS

<sup>38</sup> Mattoo [2005] pp.1231-1232.

<sup>39</sup> IOM et al. [2004] pp.11-12.

<sup>40</sup> Nielson [2003] pp.95-97.

<sup>41</sup> Ibid.

第4モード・タイプ)のみを認めるもの(②③については、主として、労働者の技能・技術水準に条件を設定した高度人材が自由化対象となる)。<sup>④</sup>越境移動の自由化そのものではないが、国境審査手続の簡素化および容易化を規定するもの。

#### 4.1 労働力(自然人)の自由移動を規定

##### 4.1.1 EC(European Communities)

欧州共同体設立条約(ローマ条約)第18条1項はEU市民の基本的な権利を規定し、原則として域内における移動及び居住の自由を認める。また、労働者の域内移動の自由の保障(同第39条1項)及び雇用・労働条件における均等待遇(国籍による差別の廃止)(同第2項)、自営業者の開業権(right of establishment)(同第43条)、職業・技能資格等の相互承認(同第47条1項)、域内における役務提供の自由(同第49条)<sup>42</sup>が規定される。またこれらの権利を実体化するために、各種の共同体法規が制定されている。マーストリヒト条約が導入した「EU市民権」は、域内の自由移動を、市民権を構成する権利として位置づけ、EU諸国の国民はすべて、原則として自由にEU域内を往来し、かつ、居住できることとされた(14条)。

また、フランス、ドイツ、オランダ、ベルギー、ルクセンブルクの5ヶ国は、EU全体の合意に先行して、1985年、ECの枠外で域内入国管理の廃止(シェンゲン協定)を合意した。その後、同協定はEC条約に組み込まれ<sup>43</sup>、現在は、アイルランドとイギリスを除くすべてのEU加盟国が調印しており(これにアイスランド、ノルウェー、スイスを加えた26ヶ国が調印)<sup>44</sup>、国籍を問わずすべての人を対象とする自由移動が実現している(パスポート審査の廃止、国境管理の協力、共通ビザの発行等)。ただし、2004年5月に発効した拡大欧州議定書の対象国である東欧の新規10ヶ国に関しては、欧州理事会が国境管理を廃止するための条件を満足しているとの決定を行うまで他のEU加盟国との間の国境管理が継続される。

##### 4.1.2 EFTA(European Free Trade Association)

2001年に署名されたEFTA設立条約改正協定(及び同附属書)<sup>45</sup>において、EUとほぼ

---

<sup>42</sup> 同第50条によれば、「サービス」には産業的又は商業的性質の行為、手工業者の活動、専門職労働者の活動を含むものとされ、サービス提供地の国民と同等の条件の下、サービス提供活動のため一時的に滞在することが許される。また、サービス提供の自由に対する制限が存続する限り、当該制限において各加盟国は国籍に基づく差別を行ってはならない(同第54条)。

<sup>43</sup> Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Community, <http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/selected/livre313.html>.

<sup>44</sup> 現在、シェンゲン協定を施行しているのは15ヶ国(オーストリア、ベルギー、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、イタリア、ギリシャ、ルクセンブルグ、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、ノルウェー、アイスランド)である。

<http://ec.europa.eu/youreurope/nav/en/citizens/travelling/schengen-area/index.html?print=true>.

<sup>45</sup> Annex to the Agreement Amending the Convention Establishing the European Free Trade Association: Consolidated Version of the Convention Establishing the European Free Trade Association, <http://secretariat.efta.int/Web/EFTACConvention/EFTACConventionTexts/EFTACConventionText/EFTACConvention2001.pdf>.

同様の条項が規定されており、第 8 章「人の自由移動(Free Movement of Persons)」において、加盟国市民に対して、域内自由移動、雇用市場への進出権、及び居住権が保障されている(条約第 20 条)。また、社会保障制度の相互調整(同第 21 条)、職業・技能資格等の相互承認(同第 22 条)、雇用条件、労働条件等における内国民待遇(同第 20 条 2(d))も同時に保障されている。

#### 4.1.3 欧州経済領域(EEA: European Economic Area)

EEA 創設協定(The Agreement creating the European Economic Area)は、EC・同加盟国及び EFTA 加盟 7 カ国の間で 1992 年に署名され、1994 年 1 月より発効した<sup>46</sup>。EEA においては、第 3 部「人、役務及び資本の自由移動」において、ローマ条約や EFTA 設立条約と同様の規定が EU 及び EFTA の全領域内に拡大して適用されることを定めている(協定第 28 条以下)<sup>47</sup>。

#### 4.1.4 ANZCERTA(Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement)

相手国のサービス提供者に対する完全な自国サービス市場へのアクセス権(access rights in its market)<sup>48</sup>及び内国民待遇<sup>49</sup>が規定されている。ただし、公益事業等の規制産業分野を中心に、特定分野に関しては適用除外が設けられている<sup>50</sup>。ANZCERTA においては、労働者の自由移動に関する規定は存在しないが、實際上、これと同一の効果を生ずる政府間取極がある。タスマニア旅行取極(Trans-Tasman Travel Arrangement: TTTA)がそれである。TTTA は、正式な二国間条約の形式をとるものではないが、両国政府により適用される移民手続の一部をなし、両国共同の政治的な支持表明によって支えられている。TTTA によって、両国国民は、自由かつ無期限に域内を移動し、居住し、かつ、就労することが認められている<sup>51</sup>。なお直近の TTTA は、2001 年 2 月 26 日、ヘレン・クラーク首相とジョン・ハワード首相とが新たなタスマニア社会保障取極(Trans-Tasman Social Security Arrangements)を公表した際に確認されている。

また、サービス提供者の資格の相互認証に関して、1996 年 6 月 14 日、タスマニア相互

---

<sup>46</sup> Agreement on the European Economic Area, <http://secretariat.efta.int/Web/EuropeanEconomicArea/EEAAgreement/EEAAgreement/EEA%20Agreement.pdf>.

<sup>47</sup> スイスは国民投票の結果、EEA から離脱し、現在も参加していない。

<sup>48</sup> Protocol on Trade in Services to the Australia New Zealand Closer Economic Relations-Trade Agreement, art.4.

<sup>49</sup> Id., art.5.

<sup>50</sup> Id., art.2(4) and Annex. 同附属書によれば、New Zealand が通報した適用除外分野は、航空運輸、航行権(カボタージュ)、通信(無線、テレビ公衆放送、短波、衛星放送)、電気通信、郵便、沿岸海運、港湾労働、Australia が通報した適用除外分野は、電気通信、銀行、空港サービス、国内線航空サービス、国際線航空運輸・旅客サービス、沿岸海運、建設・設計・コンサルタント業務、公衆放送・テレビ、基礎的健康保険サービス、保険第三者引き受け、郵便等がある。

<sup>51</sup> <http://www.mfat.govt.nz/foreign/regions/australia/working/transtasmantravel.html>.

認証取極(Trans-Tasman Mutual Recognition Arrangement: TTMRA)が締結された。同取極は、物品の強制規格・規準の相互認証も規定するが、サービス提供者に関しては、一方の国で開業資格を取得した事業者は、他方の国でも追加的な試験・審査に服することなく、同等の職業分野で事業活動を営むことが許される<sup>52</sup>。

#### 4.1.5 カリブ共同体 (CARICOM: Caribbean Community)

第2議定書「開業、サービス及び資本(Establishment, Services and Capital)」<sup>53</sup>により、共同体設立条約の一部(第28、35、36、37、38及び43各条)が改正され、独立事業者として商業的、産業的、専門的、職人的性質を有する行為に従事する権利(設立権(right of establishment))が加盟国国民に保障された。さらに、パスポート要件、就労許可要件が廃止され、内国民待遇が保障される。他方、GATS同様、政府権限の行使としてのサービスや公衆道徳、人・動植物の生命、安全保障に関する規制は適用除外(例外)とされる。

#### 4.1.6 アンデス共同体(CAN: Comunidad Andina de Naciones(Andean Community of Nations))

2001年の決定第503号により、各加盟国における身分証明書の携帯が、域内渡航の唯一の要件とされた(2005年1月より施行)<sup>54</sup>。その後、労働移民の域内自由移動について、決定第545号が合意された。これにより、雇用契約を締結又は内定した労働者(決定第6条)、農業・牧畜業・林業に従事する季節労働者(同第7条)<sup>55</sup>、国境地帯の労働者(同第8条)について、居住国の移民当局の協力の下で相手国に入国・居住することができる。移民当局は、「アンデス移民労働者」としての地位を証明する文書を発行し、求人情報や雇用条件等について必要な情報を提供する(同第9条、第18条)。国籍、人種等による労働者の待遇上の差別は禁止され(同第10条)、送金、社会保障その他の権利が加盟国政府により保障される(第13条)<sup>56</sup>。また社会保障の相互調整については、決定第546がある<sup>57</sup>。

### 4.2 特定カテゴリーの人の移動について規定するもの、及び、人の移動に独立の章を設けるもの

#### 4.2.1 北米自由貿易協定 (NAFTA: North American Free Trade Agreement)

第16章において、事業者(businesspeople)の越境移動を容易化する規定が設けられてい

<sup>52</sup> [http://www.coag.gov.au/meetings/140696/attachment\\_d.htm](http://www.coag.gov.au/meetings/140696/attachment_d.htm).

<sup>53</sup> <http://www.caricomlaw.org/docs/protocolII.htm>.

<sup>54</sup> Decision 503: Recognition of National Identification Documents, <http://www.comunidadandina.org/ingles/normativa/D503e.htm>.

<sup>55</sup> また季節労働者に関しては、雇用者による適切な居住家屋及び移住費用の負担が保障される。

<sup>56</sup> Decision 545: Andean Labor Migration Instrument, <http://www.comunidadandina.org/ingles/normativa/D545e.htm>.

<sup>57</sup> Decision 546: Andean Social Security Instrument, <http://www.comunidadandina.org/ingles/normativa/D546e.htm>.

る<sup>58</sup>。この規定は事業者の「一時的入国(temporary entry)」を目的とした移動に対してのみ適用される。より具体的には「永住の意図をもたない(without the intent to establish permanent residence)」者に限定するという形で定義が行われ<sup>59</sup>、加盟国市民に対してのみ適用される。対象となる類型は、貿易業者・投資家(traders and investors)、企業内転勤者(intra-corporate transferees)、商用訪問者(business visitors)、及び、専門職労働者(professionals)という4つの高度人材類型である<sup>60</sup>。また、滞在目的はサービス提供には限定されず、製造業または農業関連業務にも同様に適用がある。

各加盟国が査証(またはそれと同等のもの)を要求することは許されるが、事前の認可手続、労働資格テスト等を要求したり入国者数制限を設けたりしてはならない。米国は有効期限1年間(更新可能)のNAFTA貿易ビザ(Trade NAFTA visa)を発給している<sup>61</sup>。ただし、メキシコから米国への専門職労働者(professionals)の移動に関して、2004年1月1日(協定発効後10年間)まで年間5,500人という上限が設定された<sup>62</sup>。

#### 4.2.2 日シンガポール EPA<sup>63</sup>

第9章「自然人の移動」において、商用目的で相手国に入国し、一時的に滞在する自然人の越境移動に影響を及ぼす措置について規定が置かれる。より具体的には、「商用訪問者」及び「企業内転勤者(経営者、役員、管理職、専門家、自由職業等の高度人材)」の入国及び一時的滞在<sup>64</sup>、並びに、「投資家」及び「個人的な契約に基づいて業務に従事する自然人」についての入国及び滞在<sup>65</sup>が許可される。

#### 4.2.3 日メキシコ EPA<sup>66</sup>

第10章「商用目的での国民の入国及び一時的な滞在」において、商用目的で相手国に入国し、一時的に滞在する自然人の越境移動に影響を及ぼす措置について規定が置かれる。「商用訪問者」「企業内転勤者」「投資家」「個人的な契約に基づいて専門的な業務活動に従事する自然人」の4類型について、入国及び一時的な滞在が許可される<sup>67</sup>。

<sup>58</sup> North American Free Trade Agreement(NAFTA), Part V, Chapter 16, [http://www.nafta-sec-alena.org/DefaultSite/index\\_e.aspx?DetailID=166](http://www.nafta-sec-alena.org/DefaultSite/index_e.aspx?DetailID=166).

<sup>59</sup> NAFTA, art.1608.

<sup>60</sup> これら4種類の資格者に関する詳細は、Annex 1603に規定される。

<sup>61</sup> TNビザの詳細については、以下を参照のこと。[http://travel.state.gov/visa/temp/types/types\\_1274.html](http://travel.state.gov/visa/temp/types/types_1274.html).

<sup>62</sup> Appendix 1603.D.4, arts.1 and 3.

<sup>63</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/singapore/kyotei/index.html> で入手可能。

<sup>64</sup> 協定第92条及び附属書VI第A部。商用訪問者については両国とも90日間以内、企業内転勤について、日本は明示していないため、出入国管理法の在留期間に従い、1年又は3年(更新可能)となる。シンガポールは原則8年間、さらに更新可能。

<sup>65</sup> 協定第92条及び附属書VI第B部。これら人材類型についても、企業内転勤の場合と同様、日本は入国時の基準及び条件を満たす限り、シンガポールは更新手続を経て、滞在が許可され続ける。

<sup>66</sup> [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/treaty161\\_1a.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/treaty161_1a.pdf) で入手可能。

<sup>67</sup> 協定第115条及び附属書10。滞在期間については、商用訪問者について日本は90日間、メキシコは30日間、その他3類型について、日本は1年又は3年(延長可能)、メキシコは最長5年間。

#### 4.2.4 日タイ EPA<sup>68</sup>

タイ調理人の入国及び一時的滞在要件の緩和<sup>69</sup>、タイ伝統舞踊、タイ音楽、タイ料理、タイ式ボクシング、タイ語の指導員の入国及び一時的滞在<sup>70</sup>などが合意された<sup>71</sup>。また、他方、タイ国側の約束としては、日本人短期商用訪問者に対する滞在許可及び労働許可について、入国時に 90 日までの労働許可の発給が保証され、申請があれば入国後 1 年までの延長が可能とされた。

#### 4.2.5 日フィリピン EPA<sup>72</sup>

協定第 9 章「自然人の移動」において、「商用訪問者」「企業内転勤者」「投資家」「自由職業サービスに従事する自然人」「契約に基づいて高度技術・専門技能を必要とするサービス提供に従事する自然人」「契約または養成施設への入学許可に基づいて看護師又は介護福祉士としてのサービスを提供する自然人」の 6 類型について、入国及び一時的な滞在が許可される<sup>73</sup>。

特に、フィリピンから日本への看護師・介護福祉士の受け入れに関しては、附属書 8 及び実施取極（第 2 章）<sup>74</sup>により、以下のような細目が規定されている。これは、日本における看護師・介護福祉士の国家資格を取得するための研修活動に対して、入国及び一時的滞在が認められる制度であり、以下のプロセスに従う。まず、フィリピン政府が一定の資格を有するフィリピン人<sup>75</sup>を看護師・介護福祉士候補者として募集・指名し、研修先施設・介護福祉士養成施設に関する情報（名称・住所）等を付して、日本政府に対して必要な情報を通報する。その後、日本語語学研修を含む 6 ヶ月間の研修が行われるが、これは日本国又はフィリピン国内において実施される。続いて、看護師については病院を研修先として、介護福祉士については介護施設を研修先として、事実上の就労が認められる。または介護福祉士養成施設において、専門知識・技術を修得する。研修期間中は滞在期間の上限は、看護師は 3 年間、介護福祉士は 4 年間である。この期間内に、看護師・介護福祉士の

<sup>68</sup> 協定の概要について、両国共同プレス発表

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/thailand/j\\_thai\\_kyotei.html#06](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/thailand/j_thai_kyotei.html#06))を参照。

<sup>69</sup> タイ調理人としての 5 年以上の実務経験とタイ政府が認可した国家資格を有すること等を条件とする（資格取得のための教育機関における在籍期間も 5 年の実務経験に含む）。

<sup>70</sup> ただし、現行の入管法上の在留資格「教育」の要件を満たしていることが条件とされる。

<sup>71</sup> タイ人介護福祉士の受け入れの可能性について、協定発効後可能であれば 1 年以内、遅くとも 2 年以内に結論に達するよう協議を継続することとされた。また、スパ・サービスについて、スパ経営・管理者及びスパ指導員の受け入れの可能性の検討（ただし、現行の入管法上の在留資格の「投資・経営」又は「教育」の要件を満たし、かつ、その被雇用者や指導を受ける者が必要な資格を有していることが条件）、タイ人スパ・セラピストの受け入れの可能性について、協定発効後 2 年以内に結論に達するよう協議を継続することとされた。

<sup>72</sup> [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j\\_asean/philippines/jyobun.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j_asean/philippines/jyobun.html) で入手可能。

<sup>73</sup> 協定第 110 条及び附属書 8([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j\\_asean/philippines/pdfs/fuzoku08.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j_asean/philippines/pdfs/fuzoku08.pdf))で入手可能。

<sup>74</sup> [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j\\_asean/philippines/pdfs/torikime.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j_asean/philippines/pdfs/torikime.pdf) で入手可能。

<sup>75</sup> 看護師については、フィリピンにおける看護師資格をもち、少なくとも 3 年間の実務経験を有するもの。介護福祉士のうち研修対象者については、フィリピンにおいて介護士の認定を受けたもの又は看護学士。養成施設への入学対象者については、フィリピンにおいて学士号をもつもの。附属書 8 付録 2 参照。

国家資格を取得した場合には、引き続き就労が認められる（滞在期間 3 年間で更新可能）<sup>76</sup>。また、日本に滞在中のフィリピン人看護師・介護福祉士が、出入国管理法に基づき出国を要求される場合には、フィリピン政府は直ちに帰国のための旅行証明書を発給する。

この仕組みの特徴は、第 1 に、看護師・介護福祉士という高度人材について、日本の国家資格を取得するための研修制度であること。第 2 に、フィリピン国内での募集に始まり、日本語の語学研修の実施や、日本滞在期間中の資格取得のための研修・就労先機関の管理を含め、資格取得までの全過程において、両国政府の協力による公的な管理が行われていることである。

#### 4.3 GATS タイプ（役務提供のための一時的な人の移動）

##### 4.3.1 南部共同市場(MERCOSUR: Mercado Comun del Sur(Southern Common Market))<sup>77</sup>

GATS の規定文言をそのまま協定に組み込んでおり<sup>78</sup>、労働市場への参入及び定住移民に関する措置を適用対象から除外している。市場アクセスは、GATS 同様、特定の自由化約束（ポジティブリスト方式）によってのみ実現される。域内の労働力移動自由化については、労働問題、雇用及び社会保障に関するサブグループ No.10(SGT10)が所管しており、その成果の一つとして、1997 年に MERCOSUR 社会保障協定が締結されている。

##### 4.3.2 ASEAN サービス枠組協定(AFAS: ASEAN Framework Agreement on Services)<sup>79</sup>

AFTA(ASEAN Free Trade Area)には労働力移動に関する規定はないが、1995 年に AFAS が締結され、サービス貿易に関して 7 つの優先分野<sup>80</sup>が選定され、GATS プラスの自由化が目指された。しかしながら第 4 モードに関しては、GATS を上回る自由化約束はほとんど実現していない<sup>81</sup>。また、1998 年の ASEAN 投資地域に関する枠組協定(Framework Agreement on the ASEAN Investment Area)において、ASEAN 加盟国間で資本、熟練労働者及び専門家、並びに、技術のより自由な国家間移動を促進するよう約束された<sup>82</sup>。

---

<sup>76</sup> なお、具体的な受入れ人数については、日本側がフィリピン側と今後協議の上決定することとされた。両国の共同プレス発表 ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/philippines/hapyou\\_0411.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/philippines/hapyou_0411.html)) 参照。この点、協定第 110 条(3)では、「1 に規定する自然人であって入国及び一時的な滞在を許可するものの数について制限を課し、又は維持してはならない。」と規定されるが、これに続く但し書きにおいて「特定の約束の秩序ある実施のために…入国及び一時的な滞在を規制するいかなる権利についても、妨げるものではない。」とされている。

<sup>77</sup> ブラジル、アルゼンチン、ベネズエラ、ウルグアイ、パラグアイの 5 ヶ国により構成される。ベネズエラについては、2006 年 7 月 4 日、正式加盟に関する議定書に署名が行われた(<http://www.mercosur.int/msweb/>)。

<sup>78</sup> Decisiones del Consejo del Mercado Comun, MERCOSUR/CMC/DEC No.13/97: Protocolo de Montevideo Sobre el Comercio de Servicios del Mercosur (Protocol of Montevideo Annex on the Movement of Natural Persons Supplying Services), <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC1397.asp>.

<sup>79</sup> <http://www.aseansec.org/6628.htm>.

<sup>80</sup> 商用役務(business services)、通信、建設、金融、海運、空輸、旅行の 7 分野がそれである。

<sup>81</sup> Manning and Bhatnagar [2003] pp.20-23, Table 7 attached.

<sup>82</sup> <http://www.aseansec.org/6466.htm>.

### 4.3.3 EU 墨 FTA

同協定では GATS5 条協定の創設が規定されており、市場アクセス、最恵国待遇、内国民待遇について定めを置いている。より具体的なコミットメントについては FTA 協定発効後 3 年以内に交渉モダリティ策定することが規定される。また自由化約束は、協定発効後 10 年以内に実施される。自由化の対象はサービス提供者に限定されており、労働市場への進出は対象外である<sup>83</sup>。また、労働条件、起業等に関する規制を例外として規定している<sup>84</sup>。特定産業分野については、自由化の例外とされている（オーディオビジュアル、航空、沿岸海運）。

### 4.3.4 日マレーシア EPA<sup>85</sup>

日本が締結したその他の EPA とは異なり、自然人移動について独立の章が設けられておらず、自由化約束は、第 8 章「サービスの貿易」及び附属書 6（特定約束表）<sup>86</sup>において規定されている。

## 4.4 移動の容易化（移動そのものではないが、手続容易化を規定するもの）

日フィリピン EPA のフィリピン側の約束として、出入国管理・労働許可関連の手続きの簡素化、フィリピン在住の日本人の「出国証明書料」の負担軽減のための提案を含む、人の移動の円滑化に係る必要な措置をとることとされた。

APEC は、越境労働力移動に関して、加盟国間の特定の自由化約束を含むものではないが、「APEC 商用旅行カード（APEC Business Travel Card）」による通関手続の簡素化が実施されており、商用ビザの提示が不要となっている<sup>87</sup>。同カードは有効期限 3 年間で短期の商用目的の入国（出張）および 2 または 3 ヶ月の滞在資格に関して有効である。

MERCOSUR では、2003 年より、MERCOSUR ビザを創設した。これは加盟国内において一定期間役務を提供する自然人に対して発給される<sup>88</sup>。ビザの対象となる職種には、会社管理職、役員、科学者、ジャーナリスト、教員等が含まれる。

CAN では、2001 年の決定第 504 号により、アンデス・パスポートが創設され、域内の入国手続等を共通化している。

## 4.5 整理と検討

以上の分類を踏まえつつ、越境労働力移動に関する個別 RTA の規律枠組みの多様性又

---

<sup>83</sup> Article 3 (e)(i).

<sup>84</sup> Article 27(Exceptions).

<sup>85</sup> [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j\\_asean/malaysia/kyotei/pdfs/wabun.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j_asean/malaysia/kyotei/pdfs/wabun.pdf) で入手可能。

<sup>86</sup> [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j\\_asean/malaysia/kyotei/pdfs/fuzoku06.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j_asean/malaysia/kyotei/pdfs/fuzoku06.pdf) で入手可能。

<sup>87</sup> [http://www.apec.org/apec/business\\_resources/apec\\_business\\_travel0.html](http://www.apec.org/apec/business_resources/apec_business_travel0.html).

<sup>88</sup> Decisiones del Consejo del Mercado Comun, MERCOSUR/CMC/DEC. No.16/03: Acuerdo para la Creacion de la "VISA MERCOSUR"

, <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1603s.asp>.

は分化状況は、一体何を意味しているのか、特に、伝統的な移民政策及び通商政策の観点からどのように位置づけられるのかについて考察する。

これら RTA における越境労働力移動自由化の分化状況を説明する重要な要因の一つは、各 RTA が置かれる固有の状況、及び、その帰結として各 RTA において、いかなる深度の域内市場統合が目標として設定されるかという点を反映しているということである。すなわち、もっぱら域内貿易・投資の自由化を目標として、これを達成する手段として越境労働力移動の自由化にコミットし合うにとどまるのか、加盟国労働市場への進出を含む、生産要素としての労働力の域内移動自由化に向けた取り組みがなされているかということである。なるほど、理念上は、地域経済統合が深化する過程において、域内貿易自由化（自由貿易地域、関税同盟）の次の段階として、生産要素である資本・労働力等の完全自由化が想定される。この段階に至ると、もはや、『RTA は通商政策上の国際条約である』という言説はほとんどその意味を失うことになる。4.1～4.4 で確認した EC、EFTA、EEA、TTTA がその例であるが、これらは世界の RTA 全体の中ではむしろ例外的な協定群であり、その他大多数の RTA においては、各 RTA が置かれた固有の状況を反映して、多様な越境労働力移動条項が組み込まれている。うち多くの RTA においては、各加盟国は、自国の国内移民法制を『上書き』するような自由化合意を行っておらず、各国の移民当局には、在留許可や査証の交付、拒絶などの行政実務において広範な裁量権が保持されていると考えられる<sup>89</sup>。このような場合、当該 RTA における自由化約束の範囲は、各加盟国の国内移民法制の規律において許される範囲と一致または下回ることになる<sup>90</sup>。

なお、ここで留意すべき点は、RTA という『器』には経済統合に係る多様な仕組みを柔軟に『盛りつける』ことができるということである。他方、「GATS 第 4 モード」という枠組みの存在自体が、RTA における越境労働力移動の規律手法に大きな影響を与え、この問題を不必要に複雑にしているようにも思える。いずれにせよ、越境労働力移動の自由化を巡る問題を整理し、真に望ましい国際秩序を形成するためには、移民政策及び通商政策の知見を踏まえた検討が必要となる。

#### 4.5.1 各 RTA 固有の要因

RTA 毎の越境労働力移動条項の多様性を理解するには、当該 RTA 当事国間の歴史的紐帯や言語等を含む文化的親和性、地理的近接性、経済発展度の近似性、従来への労働移民の実態（合法・非合法を含む）といった各 RTA 当事国固有の諸要因を勘案することが必要である。4.1 で確認した労働力の域内自由移動が実現している RTA 群は、いずれも、これらの諸要因を満たすものである。

特に、越境労働力移動を説明する経済的要因であるところの、国家間の所得水準、雇用機会、賃金等の雇用条件をはじめとする諸条件の格差が著しい開発途上国＝先進国間の

<sup>89</sup> Nielson [2003] p.96.

<sup>90</sup> 森田 [2003] pp.1530-1532.

RTA においては、移民政策の観点から、各国政府がもっとも頭を悩ましてきた最大の課題<sup>91</sup>——すなわち、外国人労働者の大量流入と国内雇用市場への影響、外国人労働者受け入れ後の処遇、出入国管理（事実上の定住等の不法移民）といった諸問題——に対する適切な対応が制度的に担保されない限り、加盟国雇用市場への進出を含めた域内の労働力移動自由化には慎重にならざるを得ない。この点、経済発展度の近似する先進国間（又は開発途上国間）の RTA においては、その懸念が相対的に低いので、より一層踏み込んだ形で受入国の雇用市場への進出や労働者の技能・専門技術水準になんら条件を設定しない一般的な越境移動の自由化が可能となるのである。もっとも、労働市場への進出が権利として一般に保障されるということは、それ自体として、特定の職業に就く権利が保障されることを意味しない。ANZCERTA のように適用除外分野が特定される場合に加えて、特定の職業については免許や資格審査といった職種毎の国内規制によって現実には就業が制限される場合が少なくないからである。また、EU においても公務員等への就業については国籍要件が設けられている場合がある。このように、自由化水準を評価する際には、労働力移動に関する規定と同時に、役務提供に関する規定も考慮しなければならない。

また、サービス貿易第 4 モード概念が、役務提供に係る短期労働移民の概念と相当程度重複し合うこととも関連して、従来、二国間移民協定によって実現されてきた短期労働移民に係る国際協力の仕組みが、RTA の枠組みを活用して実現する場合もある<sup>92</sup>。アンデス共同体の決定 545 号における季節労働移民に関する仕組み(4.1.6 を参照)や、日フィリピン EPA における看護師・介護福祉士に係る仕組み(4.2.4 を参照)は、二国間移民協定が実現してきた労働移民に係る送出国・受入国間の国際協力の仕組みと何ら変わりが無い。受入国内の特定分野における短期的な労働需要に対応して、送出国と受入国とが相互に協力し合い、労働者の募集から滞在期間中の処遇、さらには帰国及び本国社会との再統合に至るまでの短期労働移民の全プロセスを公的に管理する仕組みがそれである。これら送出国・受入国間の国際協力の仕組みは、越境労働力移動に伴う問題とその対応に向けた移民政策上の知見を踏まえつつ、同時にサービス貿易第 4 モード自由化の趣旨を実現するという意味において注目に値する。ただし、それゆえに WTO/GATS との適合性如何が問題となりうるという皮肉な状況が生じる（4.5.2 参照）。

#### 4.5.2 GATS サービス貿易第 4 モードの功罪

GATS サービス貿易第 4 モードは、伝統的に、移民政策上の問題として主権国家の専制的な統制に服してきた越境労働力移動問題を、通商政策上の問題として国際社会に強く認識させ、自由化への契機を提供したという意味において、大きな意義が認められる。他方

<sup>91</sup> 近年は、開発途上国間の経済発展の進展度の違いから、いわゆる途上国＝途上国間においても同様な問題が観察される。

<sup>92</sup> 逆に言えば、このことは、ある地域における短期の越境労働力移動に関する自由化規律が、二国間移民協定によって既に実現している場合があることを示している。たとえば、南米諸国は 1991～2000 年の間に、同一地域内の国家間で 35 本、他地域の国家と 49 本、計 80 を超える二国間移民協定を締結している。IOM [2003] p.178, Table 10.1.

で、同概念が短期労働移民概念と相当程度重なり合いつつも、「役務提供」を目的とする「一時的」滞在という定義上の制約が設けられていることは、各国の移民法制上の諸概念や仕組みと合致しないという意味で、規制上の歪みまたは不効率を生み出している。この問題は、多くの RTA がその条文構成において GATS サービス貿易を参照し、かつ、RTA 相互間においても模倣し合っているという事実によって<sup>93</sup>、さらに拡大化している。こうした状況は、各 RTA が、自己の WTO/GATS 協定との整合性を強く意識する所以であり、現在の GATS を所与とするならば、今後も、RTA において「サービス貿易第 4 モード」という枠組みが存続することは避けられない。

しかしながら、短期労働移民に対する規制のあり方に関する文脈で述べた通り、GATS の下で想定されるような、受入国による一方的な自由化義務の設定及び MFN 待遇による自由化手法では、短期労働移民に伴う諸問題にうまく対処できないことは、従来の移民政策における知見が教えるところである。以下、より具体的に RTA の WTO/GATS 協定との法的整合性について述べる。

RTA の枠組みにおいて、移民政策上の知見を踏まえて、送出国・受入国双方の国際協力に基づく GATS 第 4 モードないし短期労働移民に対する公的規制の仕組みを構築する場合、GATS の最恵国待遇義務（協定第 2 条）との抵触関係が問題となる。この点、二国間移民協定や RTA など別途達成される越境労働力移動の自由化については、WTO/GATS が黙認する形で別途進展していくことが望ましいと述べる論説まで見られるところ<sup>94</sup>、WTO 協定との法的整合性が具体的に問題となる場面は、第 1 に GATS 第 2 条(2)の MFN 免除登録の解釈如何、第 2 に経済統合協定に関する第 5 条の要件適合性如何である<sup>95</sup>。

自然人移動に影響を与える MFN 例外登録には、RTA に関係する様々な例外もあるが、きわめて一般的な文言で記述されていたり、時には協定名のみ記述されていたりして、その適用範囲を特定するのはほぼ不可能である<sup>96</sup>。また、これら例外登録の適用期間は、ほとんどの場合「無期限(indefinite)」とされている<sup>97</sup>。

また、経済統合協定に係る第 5 条は、GATS 上締結を認められる経済統合協定として、第 1 項において以下の要件を定める。すなわち、当該経済統合協定が、「相当な分野(substantial areas)を対象とすること」((a)号)、「第 11 条、第 12 条、第 14 条及び第 14 条に基づく措置を除いて、第 17 条の意味における実質的にすべての差別が合理的な期間内に撤廃されること」((b)号)。「相当な分野」には、「分野の数、影響を受ける貿易の量及

---

<sup>93</sup> Nielson [2003] pp.93-94. ニールセンの分析によれば、NAFTA は滞在の「一時性」等において GATS 規定文言に対してモデルを提供し、他の RTA は GATS モデルをそのまま協定に組み込んでいる。また、RTA 相互間においても規定文言を参照・模倣し合う関係にある。

<sup>94</sup> Mattoo [2005] pp.1228-1229.

<sup>95</sup> GATS 第 5 条の 2 は、労働市場統合協定（域内雇用市場へのアクセスを認め、居住及び労働許可についての規制を免除する協定）について定めを置くが、現時点で、同規定に基づく通報は 1 件もない。

<sup>96</sup> WTO Council for Trade in Services, “Presence of Natural Persons (Mode 4),” paras.46-52.

<sup>97</sup> GATS 第 2 条の免除に関する附属書第 6 項によれば、「免除の期間は、原則として 10 年を超えてはならない (In principle, such exemptions should not exceed a period of 10 years).」と規定されるが、規定文言に“should not”が用いられていることから、同規定の法的拘束力は弱いものと考えられる。

び提供の態様により」理解されるとの注釈が置かれているものの、その具体的に意味するところは明らかとはいえない<sup>98</sup>。

このように、第4モードを含むサービス貿易に係る RTA の GATS 適合性については、現時点において明確な法基準が形成されているとは言えないものの、今後、RTA において越境労働力移動の自由化が進展していく中で、GATS の MFN 待遇義務は一つの法的障害となる場合があることに留意すべきである。たしかに MFN 待遇義務は、物品貿易において、貿易自由化を推進し、国際貿易における無差別原則を実現する法的規律として中心的な役割を果たしてきた。しかしながら、先に述べた通り、越境労働力移動を巡る諸問題の中には、MFN 待遇義務及び受入国側の一方的な自由化義務を設定するという自由化規律手法ではうまく解決できない諸問題が含まれており、これを貫徹しようとする、かえって弊害が大きくなる。そのような場合には、二国間・地域レベルにおける自由化の推進をより積極的に容認し、GATS 第4モードを補完するものとみなすべきである<sup>99</sup>。

他方、MFN 待遇義務及び受入国側の自由化義務の設定という規律手法によっても大きな問題が生じないような越境労働力移動類型に関しては、無論、GATS 第4モード自由化交渉を通じて、自由化を進めるべきである。換言すれば、移民政策と通商政策との交錯領域である越境労働力移動において、出入国管理や不法移民規制といった移民政策上の中心的課題と深く関わる場合と、そうした問題が伴わず、より純粋に通商政策的なサービス貿易自由化問題として政策選択ができる場合とを区別し、後者の問題として一定程度明確に区分することのできる範囲を、GATS 第4モード自由化交渉による自由化対象範囲としてくり出すことが必要である。このような観点から導出される、GATS 第4モードに係る自由化交渉の現実的な対象範囲はおおむね次のようなものとなる。

第1に、未熟練労働者の自由化は、受入国サイドの政治的・社会的コストが大であること、及び、その流れを適正に管理するためには、送出国・受入国双方のきめ細かい管理が行われる必要がある。こうした規制の国際協力の仕組みは、最恵国待遇ベースで行われる自由化交渉の議論に乗せることは現時点では適切とは言えない。したがって、未熟練労働者の自由化は対象範囲から除外し、これについては二国間または RTA によって自由化が模索されるべきである。他方、GATS 第4モード交渉における先進国＝途上国間の利益バランスを考慮し、企業内転勤についての自由化を進めると同時に、業務上の拠点と切り離された独立の専門職・技術者などの越境移動自由化も進めるべきである。これら2つの自由化は、従来、それぞれ先進国サイド、途上国サイドの利益に対応するものであったが<sup>100</sup>、

<sup>98</sup> Krajewski [2006] pp.177-178.

<sup>99</sup> Chaudhuri et al. [2004] pp.386-388.

<sup>100</sup> たとえば、GATS 交渉におけるインドの交渉提案を参照。Communication from India, Proposed Liberalization of Movement of Professionals under General Agreement on Trade in Services(GATS), S/CSS/W/12, 24 November 2000. See also, International Trade Reporter Vol.23, No.12, p.439 “Developing Nations Offer Mode 4 Demands in Services, Focus on Independent Workers.” この ITR の記事は、途上国 15ヶ国による、独立の自由職業者の越境移動自由化を求める共同提案を紹介するものであるが、同記事において、2005年12月の7名の米上院議員によるブッシュ大統領への提言も紹介されており、そこでは米国の移民政策に変更を加えるような一切の自由化約束は与えるべきでないと述べられている。

近年は、先進国、途上国ともにこれら 2 つの自由化に利益を有していると考えられる<sup>101</sup>。ただし、専門職・技術者に係る資格を「隠れ蓑」として単純労働者の越境移動が増加するのを回避するため、その資格要件の設定及び審査は厳格なものとするは、積極的に容認されるべきである。

また、これとも関連して、GATS における諸概念が曖昧であること自体が、一つの問題となる。上記「専門職あるいは自由職業(professionals)」をはじめ、「役員(Executives)」「管理職(managers)」「一時的滞在」といった諸概念が曖昧なため、行政当局による裁量的運用を許す根拠となっている<sup>102</sup>。これら諸概念については、自由化交渉に先立って、できる限り明確化への努力が図られるべきであろう<sup>103</sup>。

---

<sup>101</sup> Mattoo [2005] p.1228, footnote(2). See also, Communication from Canada, Initial Negotiating Proposal on Temporary Movement of Natural Persons Supplying Services under GATS (Mode4), S/CSS/W/48, 14 March 2001.

<sup>102</sup> WTO Council for Trade in Services, “Presence of Natural Persons (Mode 4),” p.13, paras.39-40.

<sup>103</sup> Communication from The European Communities and Their Member States: GATS2000: Temporary Movement of Service Suppliers, S/CSS/W/45, 14 March 2001.

[参照文献]

Abella, Manolo [2004] “Cooperation in Managing Labour Migration in a Globalizing World.” [http://www.jil.go.jp/foreign/event\\_r/event/documents/2004sopemi/2004sopemi\\_e\\_session5.pdf](http://www.jil.go.jp/foreign/event_r/event/documents/2004sopemi/2004sopemi_e_session5.pdf).

Amin, Mohammad, and Aaditya Mattoo [2005] “Does Temporary Migration Have to Be Permanent?” The Policy Research Working Paper Series: WPS3582, [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/05/13/000012009\\_20050513100712/Rendered/PDF/wps3582.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/05/13/000012009_20050513100712/Rendered/PDF/wps3582.pdf).

Bartels, Lorand, and Federico Ortino, eds. [2006] *Regional Trade Agreements and WTO Legal System*. Oxford: Oxford University Press.

Blouin, Chantal [2005] “Liberalizing the Movement of Services Suppliers: Lessons from the Canadian Experience with Temporary Worker Programmes.” *Journal of World Trade* 39 (5): 881-894.

Carzaniga, Antonia [2003] “The GATS, Mode4, and Pattern of Commitments.” In Mattoo and Carzaniga [2003], 21-26.

Chaudhuri, Sumanta, Aaditya Mattoo, and Richard Self [2004] “Moving People to Deliver Services: How can the WTO help?” *Journal of World Trade* 38 (3): 363-393.

GCIM. *See* Global Commission on International Migration.

Global Commission on International Migration [2005] *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*. Report of the Global Commission on International Migration, October, 2005.

Ifill, Lynette A. R., and Aubrey Garcia [2001] “The Movement of Natural Persons: A CARICOM Strategy for Trade in Services and International Trade Negotiations (Final Report).” <http://www.crnw.org/documents/studies/The%20Movement%20of%20Natural%20Persons.pdf>.

International Organization for Migration [2003] *World Migration 2003: Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move*. Geneva: International Organization for Migration.

IOM. *See* International Organization for Migration.

IOM, World Bank, and WTO [2004] *IOM/World Bank/WTO Trade and Migration Seminar Geneva 4-5 October 2004: Background Paper*.

[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/sem\\_oct04\\_e/sem\\_oct04\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/sem_oct04_e/sem_oct04_e.htm).

Krajewski, Markus [2006] "Services Liberalization in Regional Trade Agreements: Lessons for GATS 'Unfinished Business'?" In Bartels and Ortino [2006], 175-200.

Lapid, Karen [2006] "Outsourcing and Offshoring under the General Agreement on Trade in Services." *Journal of World Trade* 40 (2): 341-364..

Manning, Chris, and Pradip Bhatnagar [2004] "The Movement of Natural Persons in Southeast Asia: How Natural?" EconPapers DB. <http://econpapers.repec.org/>.

Massey, Douglas S., Joaquin Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouchi, Adela Pellegrino, and J. Edward Taylor [1998] *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Oxford University Press.

Mattoo, Aaditya [2003] "Introduction and Overview." In Mattoo and Carzaniga [2003], 1-19.

——— [2005] "Services in a Development Round: Three Goals and Three Proposals." *Journal of World Trade* 39 (6): 1223-1238.

Mattoo, Aaditya, and Antonia Carzaniga, eds. [2003] *Moving People to Deliver Services*. Oxford University Press and World Bank.

Mattoo, Aaditya, and Carsten Fink [2002] "Regional Agreements and Trade in Services: Policy Issues." <http://www.sice.oas.org/services/Articles/ArtSteph/Mattoo2001.pdf>.

Mattoo, Aaditya, and S. Wunsch [2004] "Pre-Empting Protectionism in Services: The WTO and Outsourcing." *Journal of International Economic Law* 7:765-800.

Nielson, Julia [2003] "Labor Mobility in Regional Trade Agreements." In Mattoo and Carzaniga [2003], 93-112.

Rodrick, Dani [2002] “Feasible Globalizations.” NBER Working Paper W9129, National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w9129.pdf>.

Self, Richard J., and B. K. Zutshi [2003] “Mode 4: Negotiating Challenges and Opportunities.” In Mattoo and Carzaniga [2003], 27-58.

Trebilcock, Michael J., and Robert Howse [2005] *The Regulation of International Trade*. 3rd ed. London: Routledge.

Walmsley, Terrie L., S. Amer Ahmed, and Christopher R. Parsons [2005] “The Impact of Liberalizing Labor Mobility in the Pacific Region.” Global Trade Analysis Project (GTAP) Working Paper, No.32.

Winters, L. Alan [2003] “The Economic Implications of Liberalizing Mode-4 Trade.” In Mattoo and Carzaniga [2003], 59-91.

Winters, L. Alan, Terrie L. Walmsley, Z. K. Wang, and R. Grynberg [2003] “Liberalising Temporary Movement of Natural Persons: An Agenda for the Development Round.” *World Economy* 26 (8): 1137-1161.

Zimmermann, Klaus F. [2004] “European Labour Mobility: Challenges and Potentials.” The Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper, No.1410.

厚生労働省 [2002] 『外国人雇用問題研究会報告書』 厚生労働省。  
<http://www.mhlw.go.jp/topics/2002/07/tp0711-1.html>.

森田清隆 [2003] 「WTO サービス貿易自由化交渉における『自然人の移動』に関する諸論点」『国際商事法務』 31 (11): 1529-1537。