

# 移住と開発に関する グローバル・フォーラム2008参加報告

荒井 摂子 (IMADR/IMADR-JC事務局)



PGA全体会で、立ち上がる移住者の姿を表現するフィリピンに住むJFC(日比国際児)たち。



PGA全体会場に飾られた、各国語のパナー。



PGAの中で行なわれた、日比間の移住の最新状況をテーマにしたワークショップ。移住連事務局長の鳥井一平さんが外国人研修生制度の実態を話し、参加者の関心を集めていた。

フィリピンの首都マニラで2008年10月27-30日、第2回「移住と開発に関するグローバル・フォーラム(GFMD)」という国際会議が開催された。計4日間の会議は前半2日の市民社会会合、後半2日の政府間会合からなり、筆者はこのうちの市民社会会合に参加した。

また、GFMDの現状に批判的な立場から、対抗する動きとして、運動団体が共同で独自に企画した「移住・開発・人権のための民衆世界行動(PGA)」という一連のイベント(10月22-30日)も同じくマニラであった。このPGAの一部にも参加する機会を得た。

なお、IMADRは「搾取的移住・人身売買に反対するキャンペーン」の一環として、GFMD政府間会合の出席者に向けたNGO共同提言書を、49の団体・個人の連名で発表した<sup>(1)</sup>。

以下、第2回GFMD市民社会会合の様子を中心に報告する。国際社会が直面する複雑で困難な課題、「移住」。その解決のための枠組みとしてGFMDにどんな可能性や問題点があるのかを考えてみたい。

## GFMD開催の経緯と第1回会議

冒頭、GFMDが市民社会会合と政府間会合からなると書いたが、GFMDの中核をなすのはあくまで政府間会合である。市民社会会合は、政府間会合が「市民社会の声を吸い上げる」ために設けた副次的なものに過ぎない。

GFMDの始まりは、2006年9月に国連総会の中で行なわれた『『国際移住と開発』に関するハイレベル会合』にさかのぼる。同会合は「国際移住が開発に最大限、貢献するとともに、その否定的影響を最小限する方策を考える」ことを主な目的で開催された。その際に、翌年以降、国連加盟各国の政府が持ち回りで国際会議を主催することが決定され、第1回のホストにベルギー政府が名乗りをあげた。このように、国連主導で始まりはしたが、GFMD自体は国連の会議ではない。この点は後述する。

かくして2007年7月9-11日、第1回GFMDがブリュッセルで開かれ、156カ国の

政府代表と国際機関にNGO関係者も加わり800人以上が参加した。初日が市民社会会合、第2・3日目が政府間会合であった。

第1回GFMDの討議の柱は「人的資本と労働移動」、「(移住者による出身国への)送金」、そして「制度・政策の一貫性とパートナーシップの推進」であった。前二者の議題の立て方からもうかがえるが、議論の出発点にあるのは、移住者を第一義的には「労働力」ととらえ、国境を越えた労働力の移動をいかに「南」の送り出し国と「北」の受け入れ国の双方の発展に役立てるか、という問題意識だといえる。そこからは、移住者個々人の人権や安全をどう守るかの観点はしばしば抜け落ちるか、あっても二義的なことが多い。

この点こそが、移住者団体や人権団体など関心あるNGOが当初からGFMDに抱いてきた不満の核心をなす。しかも、そうした声をGFMDの内容に十分反映できる仕組みにならないうち、その点にも批判が集まった。市民社会会合に参加できる団体が制限されているだけでなく、政府間会合にNGO代表として出席できたのはそのうちたった5団体だったのである。そこで、GFMD政府間会合の内容を批判的に検討し、より多くの移住当事者の声を聞き、「人権」を正面にすえて議論するため、NGO数団体が独自に共催して「移住・開発・人権に関するグローバル・コミュニティ対話」を行なった。この動きが今年のPGAにつながっている。

## 改善もみられた第2回会議

——人権がテーマ、市民・政府の対話も

上記のような“不備”は、第2回の今年は改善されたのか。164カ国が参加したという第2回マニラGFMDは、「開発のために移住者を守りエンパワーする」を主要テーマに掲げ、「移住者の人権を守る」「移住者とディアスポラをエンパワーする」「合法的な移住の機会を増やす」「移住を統制し、非合法的な移住の否定的影響を最小限にする」といった議題が並んだ。確かに昨年と比べれば、移住者個々人の人権を正面に据えた内容へと“前進”しているようにも見える。しかし、それを手

(1)「第2回GFMDの参加国に宛てた、搾取的移住と人身売買に関するNGO共同提言書」。全文(英語)はIMADRウェブサイト内(<http://www.imadr.org/statement/>)に掲載。

放しで評価するわけには行かなさそうだ。理由は2つある。

第1に、今回のテーマが「人権」になったのは、何も GFMD が方向転換したからではないようだ。第1回 GFMD の開始に先立って主催者が各国に協議したいテーマを調査したところ、「人的資本と労働移動」と「送金」が最も優先度の高いテーマに選ばれたのでブリュッセルで取り上げ、マニラでは、その次の「人権」と「安全」をテーマにしたということらしい。人権は文字どおり“二の次”のGFMDの体質がかえって明らかだ。第2に、「開発のために移住者を守りエンパワーする」という言い方に表われているように、移住者の保護やエンパワメントが開発という目的のための手段として位置づけられている。この点について NGO 側から、「人権を目的のための手段とする見方では、国の政策に応じて人権の解釈を変える余地を残してしまい、世界人権宣言はじめ国際人権基準の精神が損なわれる」と指摘されている<sup>(2)</sup>。

市民社会会合と政府間会合の関係についてはどうか。昨年と比べれば多少の前進はあったと言えそうである。市民社会会合が1日から2日に延びたのに加え、2日目の午後には「政府への橋渡しのセッション」が開かれ、市民社会会合のメンバーである NGO と、政府会合の参加予定者とが一堂に会して、互いに意見を述べ合う機会が設けられた。また、政府間会合に出席した NGO 代表の数は、15人に増えた。しかしながら、まだまだ不十分との意見が NGO 間ではかなり強かった。本来ならば全日程、NGO と政府がともに参加して議論すべきで、2時間程度の橋渡しがあったとしても市民社会会合と政府間会合を別々に行なう意味はない、と。NGO 代表 15 人を誰がどのような基準で選考したのかが不透明な点にも不審や不満の声があがっていた。

### NGOより相次ぐ「循環型移住」への懸念

第2回 GFMD 市民社会会合では、世界中から集まった人権団体や移住者団体、労働組合、宗教者、研究者ら約 220 人の参加者が、「移住・開発・人権」「安全で合法的な移住」「政策・制度の一貫性とパートナーシップ」の3つのラウンドテーブルに分かれ、先述した議題に沿って活発に議論した（なお、2日間の議論の内容は整理・精選され、議題ごとの「各国政府への提言リスト」として文書にまとめられ、市民社会会合の成果として15人の NGO 代表が政府間会合に提出した）。

そのなかで最も重要と思われる1つが、「循

環型移住」への警鐘である。「循環型移住」と呼ばれる短期間の合法的な移住労働形態が特にアジア地域で増えており、第1回 GFMD 政府会合の成果文書などでは、移住者本人にも受け入れ国にも利益をもたらす「良い実践例」として奨励されている。この傾向に相次いで懸念が表明された。日本の外国人研修・技能実習生制度がその例だが、こうした移住形態においては現実には人権侵害も起きている。長期雇用にとまなう権利保障を避けるため循環型移住を利用するようなことがあってはならず、循環型移住の導入の前提として移住者の人権保障の基盤が不可欠とされた。ほかに、気候変動の影響や、移住者の受け入れ国での教育と健康への権利の大切さ、女性と子どもの視点、人身売買の被害、家事労働者への搾取なども頻繁に話題になった。

### 国連との関係——GFMDの今後

国連の中に移住問題を専門的に扱う部局を設置すべきかが、全体会での議論の焦点になった。そうしないと移住問題の進展はないとする意見と、既存の組織で十分であり労力をかけて新たな機構を設置するに及ばないとする意見に2分され、その場の結論は出なかった。

この点は初めの方で述べた「GFMD が国連の会議ではない」という点とも関係している。GFMD の内容についてはホスト国政府の報告が国連の公式記録となり、また、政府間会合で潘基文事務総長があいさつし、「国際移住と開発に関する国連事務総長特別代表」のピーター・サザランド氏も出席するなど、国連が密接に関わってはいる。しかし、恒常的に事務局機能を担う国連部局は存在せず、前回・当該回・次回の主催国の「トロイカ体制」が支えている。GFMD 誕生にも深く関与したサザランド特別代表は、国連の縛りがなくことで各国がインフォーマルで自由な議論ができるメリットを強調していたが、恒常的な担当部局がないために責任の所在があいまいになることが気になる。

いずれにせよ、すでに 2009 年はギリシャでの GFMD 開催が決まっている。当たり前のことだが、マニラ会議での確認事項（市民社会会合からの提言を含む）を踏まえた着実な前進がなされるようなフォローアップが不可欠である。同時に、市民社会会合が市民社会の声を各国政府に届け、政府と対話する役割が真に果たせるよう、NGO からの働きかけも必要だろう。（あらいせつこ）



GFMD市民社会会合の開会式で、フィリピンの民族舞踊の披露。



GFMD市民社会会合の終盤の全体会。各ラウンドテーブルでの議論を政府への提言にまとめる。

(2) 第2回GFMDに際し、CONGO（国連との協議資格をもつNGOの集まり）の移住委員会が発表した声明に記述がある。