

# The 18<sup>th</sup> IPSS Seminar

## Policy control over international migration: its limitations and possibilities

Junichi AKASHI (University of Tsukuba)

[akashi.junichi.fu@u.tsukuba.ac.jp](mailto:akashi.junichi.fu@u.tsukuba.ac.jp)

31 October, 2013

# Outline

**1 : Attentions on policy control over international migration**

**2 : limitations of policy control**

**3 : Possibilities of policy control**

# 1 : Attentions on policy control over international migration

- (1) Increasing pressure for international migration
- (2) Various impacts on international community, nation states, and local societies and economies
- (3) Difficulties in controlling international migration
- (4) Interests in performances of immigration policies
- (5) Trends in research on immigration policy
  - Norm-oriented research (on “legitimacy” of controlling the right and freedom of *free movements* and sovereignty of nation states and governments)
  - Policy-oriented research (in seek of solutions for policy issues)
  - Empirical research (on policy processes and effects)
  - Theoretical research (linked with social science theories)

## 2 : limitations of policy control

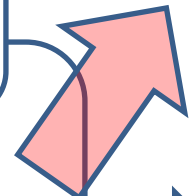
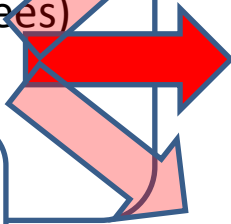
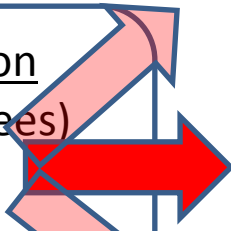
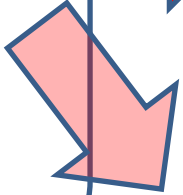
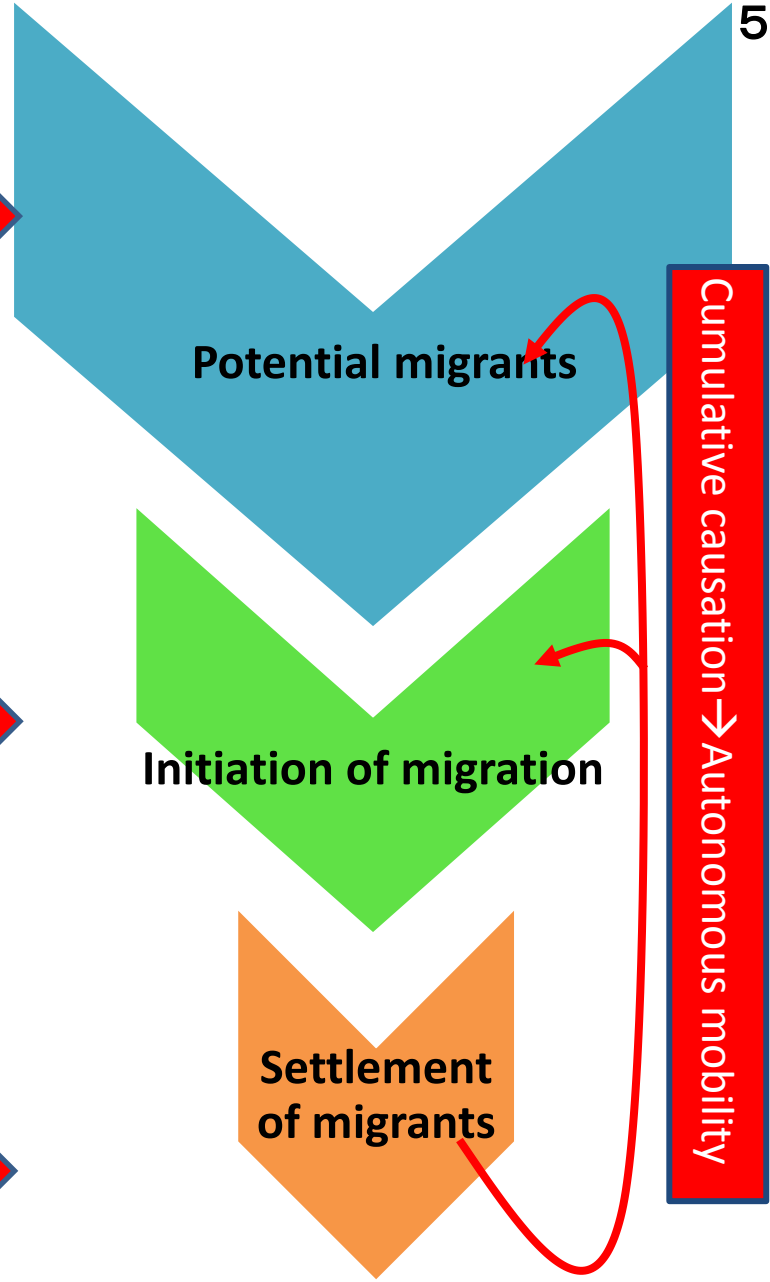
- (1) Complex process from “potential migrants” to “settlement” and their effects ★ Slide 5
- (2) Coverage of policy control
  - ▪ ▪ to be discussed in next section★ Slide 7-8
- (3) Legitimacy and efficacy of policy control

Historical relations, international environment, geography, linguistic and religious similarities and prevalence, economic situations development of migration industry and immigrant communities, unexpected external shocks, etc., between the countries and in the region

Policy and legislative systems on immigration admission (including recognition of refugees) visa grant

Policy and legislative systems on administration of residence: approved activities (including grant of permanent residency)

Policy and legislative systems on social integration : naturalization, social security, legal status, local-level administration (language, education, employment)



## Case:

### Admission of high-skilled foreign workers in Japan

- May 2012: Introduction of a point-based system
  - Target and outcomes of the first year
  - To be reviewed in FY2013
- ✂ The 6<sup>th</sup> Migration Control Policy Advisory Council “Report on the point-based system for high-skilled foreign workers” (May 2013)
- ✂ Ministry of Justice “Summary of review of the Point-based admission system” (September 2013)
- Limitation of policy control

# 3 : Possibilities of policy control

- Coverage and target of policy control ★Slide #8
- Government-initiated model/Market-adjustment model
- Government-initiated/Global-governance model



## Examples of classification by stakeholders

**Initiatives by receiving country** (e.g. immigration policy)

**Inter-government negotiations & coordination**  
(e.g. employment agreement & MOU)

**Regional policy** (e.g. Schengen Agreement)

Akashi (2013)

**Initiatives by international organizations and agencies**  
(e.g. international treaties on migration )

**Transnational activities of civil societies and organizations**

**Initiatives by sending country** (e.g. emigration policy)

# Policy and administration of entry, residence, and activities of foreigners

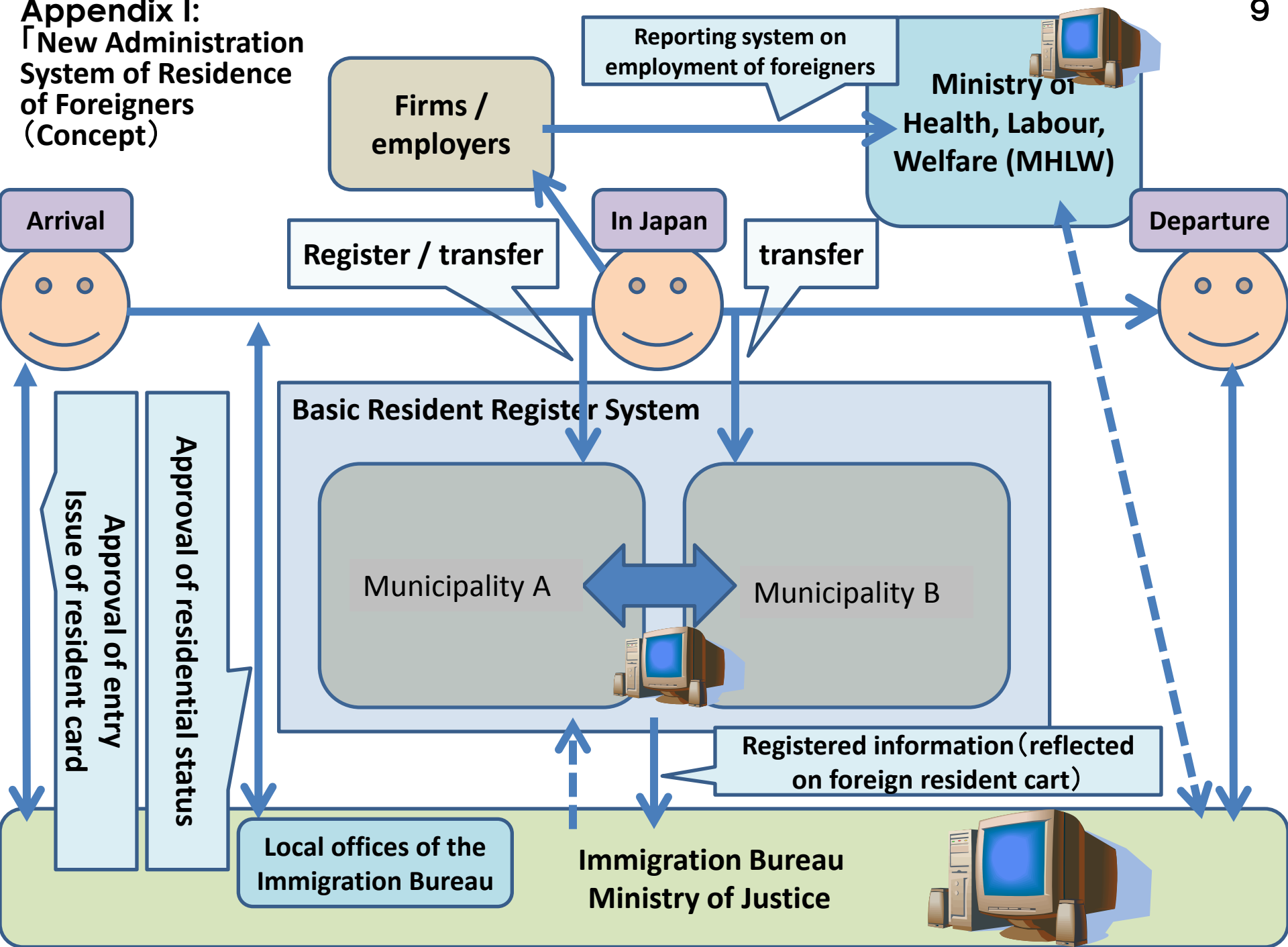
		Nationality	Scale / level	Duration	Area /Industry / Occupation	Region	Note
①	“Technical Intern Training” (Japan)	△	△ (depends on scheme)	○	○ (66 occupations / 123 categories)	△	<ul style="list-style-type: none"> <li>Particularly applicable to the institutional-supervision scheme</li> <li>As of Nov. 2011</li> </ul>
②	Activity -based category	×	×	△	△	×	<ul style="list-style-type: none"> <li>particularly applicable to 10 categories approved by Ministry of Justice</li> </ul>
③	Status-based category	×	×	×	×	×	“Permanent resident” “Spouse of Japanese national” “long-term resident”
					“non-discretionary” migration		
④	Bilateral agreement-based residential status	×	○ (subject to skill test / quota, etc.)	○	○ (subject to skill test, etc.)	△	<ul style="list-style-type: none"> <li>SAWS (UK)</li> <li>SAWP (Canada)</li> <li>EPAs (Japan)</li> </ul>
⑤	Work permit system (e.g., Singapore)	○	○ (employment tax applied)	○	○	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>“Employment pass” subject to income level</li> </ul>
⑥	Permanent-type immigration	×	× family ○ economic (e.g., quota)	×	× family ○ business (e.g., point-based system)	×	<ul style="list-style-type: none"> <li>Canada: including “skill migration” and “business migration” categories</li> </ul>
⑦	Initiatives by local government	×	○	○→×	○→×	○→×	<ul style="list-style-type: none"> <li>RSMS (Australia)</li> <li>RNP / QSC (Canada)</li> </ul>

Source: modified from Akashi (2013) 、 Table 2, p. 73.

Note: ○ – controllable, △ - partly controllable, × - uncontrollable, ○→× duration-dependent conditions



# Appendix I: 「New Administration System of Residence of Foreigners (Concept)」



## Appendix II: Chronological table of immigration control policy (Source: Akashi 2010, p.19)

	入国管理体制	日系人 (主な対応章 3章)	研修生等 (2・3章)	知識労働者 (4章)	留学生 (2・5章)	「歓迎されざる」越境者 (6章)	難民 (2・7章)	その他 個別事項 (7章) ※2000年以降
戦後 高度経済 成長期 70年代 安定成長期	1952年体制 出入国管理令(51)  出入国管理法案 (69,71,72,73)→廃案							
80年代 バブル期	1982年体制 改正入管法(82)		「研修」新設(82)		10万人計画(83)		インドシナ政変(75) →ボートピープルの発生 難民条約加入(81) →難民認定制度	
90年代 不況期 前半	1990年体制 改正入管法(90)	就労の既成事実化			上海事件(88) →受け入れ厳格化措置	超過滞在・就労就労の急増  偽装難民事件(89)		
中盤		「定住者告示」(90)	上陸許可基準の緩和 (90)	在留資格の整備(90)		雇用者への罰則規定(90) ※個別ビザ対策(89～95)		
後半			技能実習制度の創設 (93)					
2000年			実習期間の延長(97)		相次ぐ量的緩和措置	一連の入管法改正 (97, 99, 01, 04, 05, 06) 集団密航に係る罪など(97) 不法在留罪(99)		国連人口報告(00)
				IT人材獲得政策・・・国家間資格相互承認などの規制緩和(01～)		フリーガン条項(01)		
			経済特区の活用(02～)		10万人計画達成(03) 「新たな留学生政策」(03) 受け入れ厳格化措置(04～)		瀋陽、駆け込み事件(02)	
2005年		「定住者告示」改訂(06) →「素行善良」要件導入	研修・技能実習制度に関する指針」(07)	我が国の貢献に関する 永住ガイドライン(05)		罰則強化+出国命令制度(04) 対人身取引・密入国(05) 対テロ対策対策取写真撮影(06)	入管法改正(05) →「難民審査参与員制度」 「第三国定住」プログラムの検討開始(07)、パイロットプログラムの実施 決定(08)、2010年より実施	日比EPA大筋合意(04)、署名は06年 日尼EPA大筋合意(06)、署名は07年  →看護師・介護福祉士候補生来日(08～) 自民党議連「移民受け入れ案」(08)
	新体制? 改正入管法(09) 公布日の2009年7月15日から1年、在留管理に関する措置については3年以内に施行		「技能実習」新設(09) 技能実習の入国・在留管理に関する指針(09)		30万人計画(08)  「留学」と「就学」の一本化(09)			

- 「我が国への貢献」に関するガイドライン(2005年3月)／永住許可に関するガイドライン(2006年3月)
- 外国人雇用状況届出の義務化(2007年10月)
- 上陸審査時の個人識別情報提供に関する規定(2007年11月施行の改正入管法による)
- 留学生の30万人計画の骨子(2008年5月)
- 経済上の連携に関するインドネシア、フィリピン、ベトナムとの協定発効(それぞれ2008年7月、同年12月、翌年10月)→看護・介護分野における条件付き受入れ ※ベトナムとの「自然人の移動」に関する文書発効は2012年6月。2014年から受入れ開始
- 第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの実施について(2008年12月の閣議了解)→2010年9月より受入れ開始
- 定住外国人施策推進室の発足(2009年1月)※その後、日系定住外国人施策推進会議(2009年3月)、日系定住外国人施策に関する基本方針(2010年8月)、日系定住外国人施策に関する行動計画(2011年3月)へと展開
- 大学等を卒業した留学生が行う就職活動等の取扱いについての通知(2009年3月)
- 入管法改正(2009年7月)※「新しい在留資格制度」については2012年7月に施行、その他本改正に盛り込まれた内容としては、在留資格「技能実習」の新設、在留資格「留学」と「就学」の一本化、在留期間の延長(3年→5年)、入国者収容所等視察委員会の設置、みなし再入国許可など
- 第四次出入国管理基本計画(2010年3月)
- 高度人材に対するポイント制の導入(2012年5月から受付開始)※2013年度中に見直し

- 「グローバル化と人の越境——外国人高度人材と日本の入国管理」『国際日本研究』第1号、2009年★スライド6
- 「留学生・就学生受け入れ政策の展開」川村千鶴子ほか編『移民政策へのアプローチ——ライフサイクルと多文化共生』(明石書店、2009年)
- 「インド人ITワーカーの定住化」同上
- 「『入管行政』から『移民政策』への転換——現代日本における外国人労働者政策の分析」(『国際移動の比較政治学』<日本比較政治学会年報第11号>、ミネルヴァ書房、2009年)
- 「入国管理の『再編』とグローバルガバナンス——国境を越える人の移動をめぐる国家・市場・市民社会」(『国際日本研究』第2号、2010年)★スライド7
- 『入国管理政策——「1990年体制」の成立と展開』(ナカニシヤ出版、2010年)★スライド10
- 「外国人『高度人材』の誘致をめぐる期待と現実」五十嵐泰正編『労働再審2——越境する労働と<移民>』(大月書店、2010年)★スライド6
- 「インド人ITワーカーの越境」首藤もと子編『東南・南アジアのディアスポラ』(明石書店、2010年)
- 「受け入れの是非論の展開」安里和晃編『労働鎖国ニッポンの崩壊——人口減少社会の担い手は誰か』(ダイヤモンド社、2011年)
- 「シンガポールの移民『マネジメント』」同上★スライド8
- Japan's Immigration Policy in a Transition, *Asian Review*, Vol.24, 2011
- 「移住労働と世界的経済危機」明石純一編『移住労働と世界的経済危機』(明石書店、2011年)
- 「日本の『移民政策』の変遷における2009年入管法改正」(『法律時報』第84巻第12号、2012年)★スライド9
- 「現代日本における入国管理政策の課題と展望」吉原和男編『現代における人の国際移動——アジアの中の日本』(慶応義塾大学出版会、2013年)★スライド8
- 「国際労働力移動をめぐるガバナンスの一考察——インド・ケララ州の事例を通して」(『移民政策研究』第5号、2013年)★スライド7