

第18回厚生政策セミナー

国際人口移動に対する 政策的管理の限界と可能性 Policy control over international migration: its limitations and possibilities

明石純一<akashi.junichi.fu@u.tsukuba.ac.jp>

女性就業支援センター(東京都港区)

2013年10月31日

報告内容

1: 国際人口移動に対する政策的管理への注目

2: 政策的管理の限界

3: 政策的管理の可能性

1: 国際人口移動に対する 政策的管理への注目

- (1) 国際人口移動圧力の高まり
- (2) 国際社会・国家・地域経済社会への多様な影響
- (3) 国際人口移動を制御することの困難さ
- (4) 移民政策のパフォーマンスへの関心
- (5) 移民政策に関する研究動向と志向性
 - 規範論 (個人の移動の自由・権利や国家の主権・権限の「正当性」についての論究)
 - 政策論 (政策的課題の解決に向けた模索)
 - 実証分析 (政策過程や政策効果の経験的考察)
 - 理論研究 (社会科学諸理論との関連づけ)

2: 政策的管理の限界

(1) 潜在的移民が実際に国境を越え移民として定住に至るまでの複雑な過程と影響 ★スライド5

(2) 政策的管理が及ぶ範囲・対象・・・「3: 政策的管理の可能性」において議論 ★スライド7-8

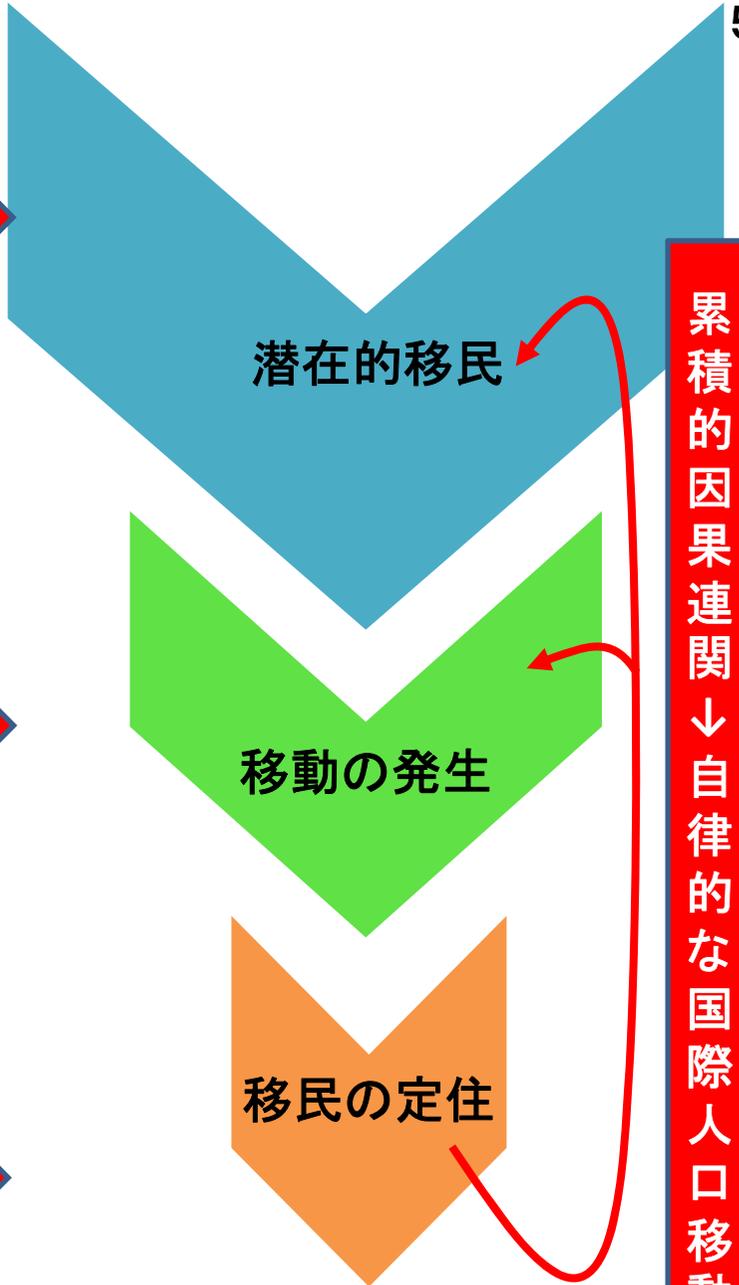
(3) 政策的管理の妥当性と実効性

当該国間・地域の歴史的関係、国際情勢、地理、言語・宗教の共通性や普及度、経済状況(景気・労働市場動向、雇用機会と所得の格差、為替変動、雇用制度・内部労働市場、移民産業・移民コミュニティの発展度、突発的な出来事(紛争、感染症、テロ、一時的な外交摩擦等)など

入国管理に関わる政策・法制度
 受入枠の有無・範囲 ※難民認定を含む
 入国基準・手続き(査証発給～上陸許可)

在留管理に関わる政策・法制度
 滞在の条件(永住許可を含む
 資格変更要件／期間更新など)
 取り締まり(退去強制)／合法化

社会統合に関わる政策・法制度
 国籍取得・帰化の基準・手続き
 社会保障上の権利や法的地位
 自治体行政上の施策(言語、教育、雇用)



累積的因果連鎖↓自律的な国際人口移動

事例：日本の高度人材受け入れ

- 2012年5月「高度人材ポイント制」を導入
- 初年度の目標と実績
- 2013年度に見直し着手

※第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会資料
「高度人材に対するポイント制による出入国管理上の優遇制度の見直し
に関する検討結果(報告)」(2013年5月)

※法務省資料「高度人材ポイント制の見直しの概要」(2013年9月)

→政策的管理の限界

3: 政策的管理の可能性

- 政策的管理が及ぶ範囲・対象 ★スライド8
- 国家主導型／市場調整型
- 国家主導型／グローバルガバナンス型 

(参考)ステークホルダーにもとづく類型例

受入国政府主導 (e.g. 入国管理)

政府間交渉・調整 (e.g. 雇用協定やMOU)

地域主義 (e.g. シュンゲン協定)

国連・国際機関のイニシアティブ (e.g. 移動・移住に関する各種条約)

市民社会組織のトランスナショナルな活動・運動

送出国政府主導 (e.g. 出国管理)

(参考)明石(2013)

外国人の入国、滞在、活動の管理に関する制度と機能

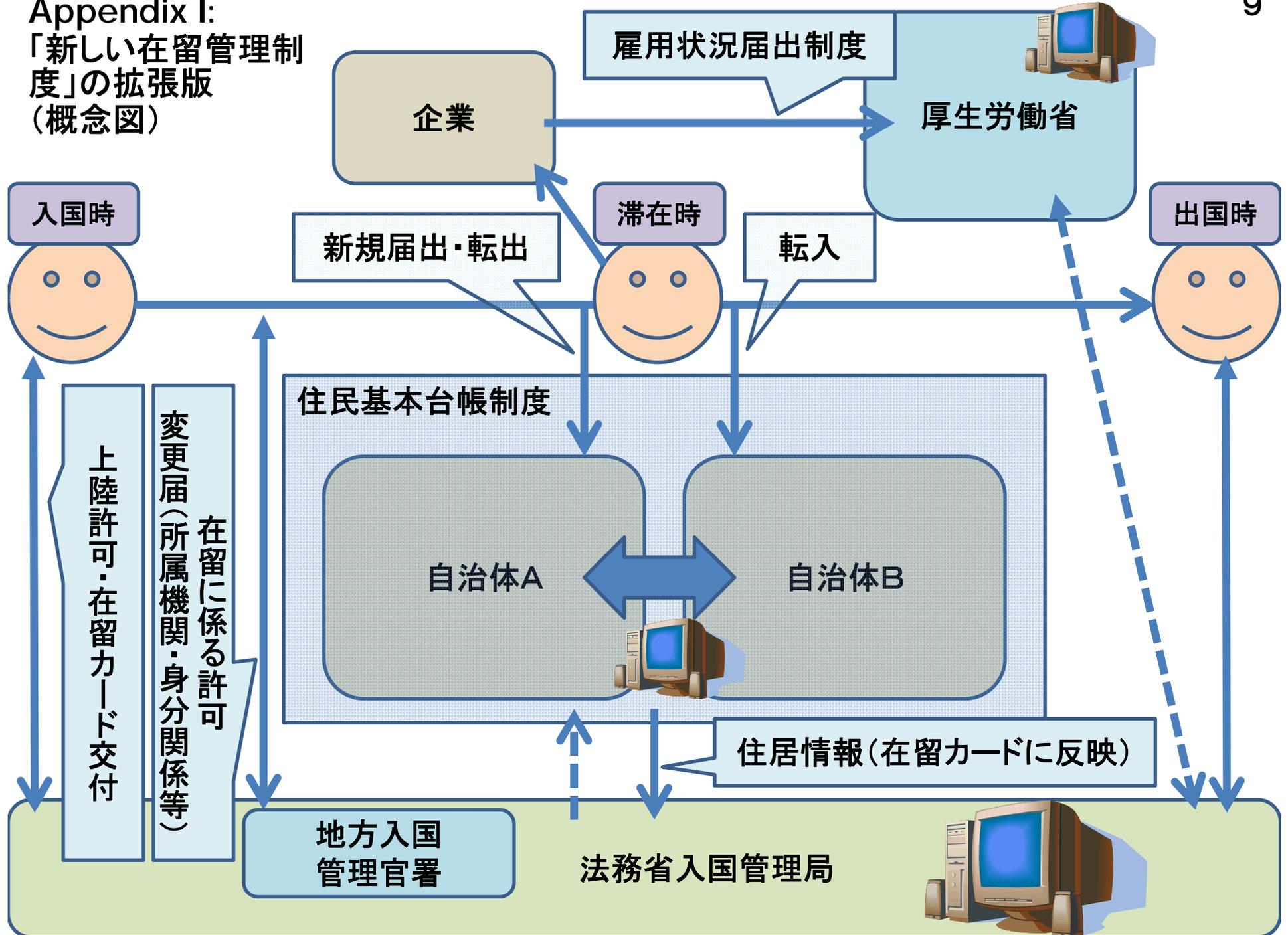
		国籍	規模	期間	分野 業種 職種	地域	備考
①	日本の在留資格 における「技能実習」	△	△（受け入れ機関の種 別・規模による）	○	○（66 職種 123 作業）	△	<ul style="list-style-type: none"> ・とくに「団体監理型」 ・職種（2年目の移行対象職種）の数は2011年11月現在
②	日本の在留資格（活 動にもとづく）	×	×	△	△	×	<ul style="list-style-type: none"> ・特に就労が認められる在留資格のうち法務省の基準省令の 適応を受ける10種（例：「技術」）
③	日本の在留資格（身 分・地位にもとづく）	×	×	×	×	×	<ul style="list-style-type: none"> ・入管法の別表第二にある「永住者」、「日本人の配偶者等」、 「永住者の配偶者等」、「定住者」
④	協定型（+国内制度）	○	○（市場テスト・クオ ータほか）	○	○（市場テストほか）	△	<ul style="list-style-type: none"> ・（英）SAWS ・（加）SAWP ・（日）EPAにもとづく受け入れもこれに準じる
⑤	ワークパーミット （シンガポール）	○	○ （雇用税・雇用率）	○	○	—	<ul style="list-style-type: none"> ・（シ）エンプロイメントパスによる受け入れは所得水準に もとづく
⑥	移民型	×	×家族 ○経済（e.g.クオータ）	×	×家族 ○経済（e.g.ポイント制）	×	<ul style="list-style-type: none"> ・（加）「経済移民」としては技能移民やビジネス移民などの カテゴリーがある
⑦	地域主導型	×	○	○→×	○→×	○→×	<ul style="list-style-type: none"> ・（豪）RSMS ・（加）PNP、QSC

非裁量的移民

（出典）明石（2013）、表2（73頁）、一部加筆修正。

（注）表中、○は管理可能、△は部分的に管理可能、×は管理不可能。○→×は一定期間後の条件変化を示す。

Appendix I: 「新しい在留管理制度」の拡張版 (概念図)



Appendix II: 入国管理政策略式年表（出典：明石2010, 19頁）

	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)	就労の既成事実化	「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)				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)	IT人材獲得政策・・・国家 間資格相互承認などの 規制緩和(01~)	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)
2005年			経済特区の活用(02~)			フリーガン条項(01)		
					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~)	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・写真撮影(06)	瀋陽、駆け込み事件(02)	
		「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)			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)、バイ 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け入れ ※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年から受け入れ開始
- 第三国定住による難民の受け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月より受け入れ開始
- 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