

特集：第18回厚生政策セミナー

「国際人口移動の新たな局面～『日本モデル』の構築に向けて」

# 国際人口移動に対する政策的管理の実効性と限界

明 石 純 一\*

本稿では、近年さらに活発な様相を呈す人の越境に対する管理という政策課題を取り上げ、その実効性と限界について論じている。多くの国において、政府は、自国への人の流入と定着を国益に適うかたちで制御しようと試みている。しかしその試みは、為政者や政策立案者の期待に沿った成果を必ずしも生み出してはいない。人の越境に関わる様々なステークホルダーの思惑や振る舞いが、政策の目的達成に親和的であるとは限らないほか、自国への「潜在的移民」の規模や属性が、政策の効果を左右するからである。昨今の日本でも、国際人口移動に対する政策的管理の実効性が問われる機会が増えている。一見すると、日本の実績は優れているとはいえない。その政策手段に内在する欠陥や、自国への潜在的移民の規模と属性が、政策の実効性を制約している。ただし、当該政策の意図の曖昧性や多義性がその効果の計測と評価を難しくしている、という点も併せて考慮すべきであろう。

## I はじめに

国家は、外国人の入国と滞在、そして就労を含む様々な活動の許否に関して、独自の基準を定めている。永住資格や国籍を希望するものに対しても、特定の要件を設けている。上記で挙げたような政策判断は、現在のところ受入国側の政府に専ら委ねられており、ボーダーレス化と称される現代にあって、領域主権国家体制が今もなお維持されていることを裏付けている。

受入国政府は、人の越境や移住先でのメンバーシップを制限しているだけではない。政府は、自国にとって「有益」とみなす人間を、その国籍や民族、人種にかかわらず誘致し、厚遇し、社会構成員として組み入れようとすることがある。当該人物のホスト社会での活動が、その国の為政者により想定される国益に資すると考えているからである。

とはいえ、活発化する国際人口移動の恩恵を享受しようとする国家のその試みは、必ずしも常に達成されるわけではない。同様に、望まない人口の流入と定着を規制できるとも限らない。むしろ、一般に「移民政策」と呼ばれるものは、多くの国で日頃からその効果や実績が疑問視され、恒常的に見直しを迫られている。すなわち移民政策には、そのパフォーマンスの存分な発揮を妨げる何らかの制約が課されていると思料できる。

---

\* 筑波大学人文社会系

この制約は何に由来するのだろうか。国家は、人の越境のどのような側面を政策的に管理できるのか、その制御能力はいかに測られるべきか。本稿は、上の問題意識を出発点とし、国際人口移動に対する政策的管理の実効性と限界についての予備的な考察を試みるものである。

移民政策の実効性に向けられた高い関心は、先進諸国を中心に共有されているものだが、日本においても例外ではない。日本は、外国人に対して「閉鎖的」と長年に渡り形容されてきた事例である。少子高齢化を伴う人口減少が、その日本に、海外から人を積極的に招き入れるという選択肢を採用させようとしている。少なくとも、そのような気配が見て取れる。こうした時事性の高さを鑑み、本稿では、近年の日本における政策動向を検討材料として取り上げてみたい。

以下第Ⅱ節では、国際人口移動に対する政策的管理が重要視されている近年の状況を概観する。第Ⅲ節では、上の政策的管理の範囲や対象について述べる。第Ⅳ節では、移民政策の実効性を左右する諸要因を整理する。第Ⅴ節では、ここ数年の間に導入された政策スキームを材料として、日本における政策的管理の実効性と限界について論じる。なお、本稿で論じる政策的管理は、人の越境に作用する数ある政策的アプローチのなかでも（明石2013b）、受入国政府が立案し実施する政策に限定している。

## Ⅱ 国際人口移動に対する政策的管理への関心

国際人口移動に対する政策的管理の重要性は、現在、広く認識されているところである。通常は移民政策と呼ばれる上記の政策・法執行領域は、もとより軽んじられるものではなかったはずであるが、海外からの人口流入圧力を常態的に受けている先進国においては特に、その政策課題としての優先順位がかつてよりも上がっているとの見方ができるかもしれない。

国際人口移動に関する政策研究や政治学関連分野における近年の学術的進展は、以上に述べた事情と呼応している。違う見方をすれば、比較的最近まで、この分野の研究蓄積は乏しいままであったと考えられている（Brochmann 1999, Lahav 2000）。例えば Freeman（2005）は、人の移住を研究する者はその政治的側面を軽視し、政治学者は移住という現象を長らく無視しがちであったと述べる。同氏によれば、こうした状況に多少なりとも変化が現れたのは、「国家の関心事～移民政策の理論化」（Zolberg 1999a）や「移民政策の政治～外在的な視点」（Zolberg 1999b）、「国際移民の政治～いかに国家を呼び戻すことができるのか」（Hollifield 2000）などの研究成果が相次いで示された2000年前後である。ただしここでは、1990年代の前半から中頃にかけて、後述する「乖離仮説」を含め、後年の研究の発展に寄与する議論が進んでいたことも付け加えておきたい（Hollifield 1992, Cornelius et al. 1994, Weiner 1995）。

学術的な営みにも反映されている国際人口移動に対する政策的管理への関心の向上には、いくつかの背景がある。そのひとつには、人の流入圧力が今後とも高い水準で持続するで

あろうという予想が、主要先進諸国において近年確信へと固まってきたことを挙げる事ができる。世界の人口が開発途上国を中心に今も増え続けている一方で、先進国では概して高齢化が進行している。高齢化が進む先進国では、海外出身者の労働力に依存しやすい状況が生まれている。

OECD (2013) の報告書によれば、2001年から2010年における OECD 諸国の人口増加の40%が、海外からの人の移住によるものであった。また、市場調査会社の IPSOS (2011) が2011年に23か国で総計17,601名を対象として実施した世論調査では、回答者全体のおよそ80%が、過去5年間に移民が増えていると答えている。統計上確認できる移民の増加は、ホスト社会の実感を伴っていることがわかる。

移民人口のプレゼンスの拡大が、労働市場や社会保障制度への影響を増幅させるであろうという認識も、人の越境に対する国家の制御能力への関心を高めている理由であろう。受入国は、海外からの移住人口の流入によって、自国では充足できない産業分野や職種での働き手を確保し、さらに税収を伸ばすことさえも見込む。もちろん、その種の公算が外れることは多々ある。移民やその二世帯は、公用語習得、教育到達度、雇用機会といった面でハンディキャップを背負いやすいことはよく知られている (OECD 2012)。増え続ける移住者が自国の労働市場に悪影響を及ぼし、社会保障財政に負荷をかけているのではないかという危惧が広がれば、当該政府の移民政策は批判的に評価され、政治的失点へとつながる。

先述の IPSOS の調査には、移民が自国に及ぼした影響に関する問いも設けられている。全体に占める回答の割合をみると、その影響を肯定的とするものが21%、否定的とするものがその倍以上の45%である。前者の割合が後者のそれと同等か、あるいは凌ぐという結果がみられた先進国は少なく、スウェーデン (37%と37%)、カナダ (39%と35%)、韓国 (27%と20%) に限られている。同調査には、「自国に移民が多すぎる」、「移民による自国の公共サービスへの負荷が大きすぎる」、「移民のために自国で仕事を得ることが難しくなっている」といった状況認識への賛否を問うものも含まれている。いずれも賛成派が反対派の倍近く、あるいは倍以上の回答数を占めており、この結果は、直接的には移民に対する風当たりの強さを、間接的には移民政策に対する不信と不満を物語っている。

アメリカ合衆国とヨーロッパの主要国 (フランス、ドイツ、イギリス、イタリア、スペイン) において2011年に行われた別の調査によれば、移民は「好機 (opportunity)」よりもむしろ「問題 (problem)」として一般的に考えられている (German Marshall Fund of the United States 2011)。小幅ではあるが、「問題」とした回答の割合は2008年よりも増えている。2011年の割合が2008年と同じ数値を示した唯一の国スペインでも、58%と過半数を超える。もとより移民の流入は、ホスト社会に異なる宗教や言語、生活習慣等を混在させ、ひいては文化的軋轢をもたらす厄介事の種として語られやすい。加えて、治安悪化やテロの脅威にも結び付けられがちである。移民問題の安全保障化が、反移民を掲げる排外主義的なポピュリズム政党を台頭させる土壌を作り出し、ことあるたびに政局の不安定化を招いてきたことは周知の通りであろう。

時局的な性質を有するとはいえ、欧州において、反移民の姿勢を鮮明に示す政治勢力への支持は現在強まっている。例えば2014年5月に実施された欧州議会選挙においては、フランスの国民戦線、オーストリアの自由党、イギリス独立党、デンマーク国民党など、反EUとともに反移民の姿勢を掲げる右翼政党が多く得票を得て、勢力を伸ばしている。移民に対する否定的感情の広がりには、人の越境に対する「管理への探求」を国家に強いるであろう（Castles and Miller 2009）。

本稿の冒頭に述べたように、人の越境の管理は、国家の専権性が極めて色濃く現れる政策事項である。国際人口移動に対する政策的管理への注目の高まりは、にもかかわらず受入国政府が、自国への人の移住はこの先も止みそうにないという不可避性と同時に、この現象を政策の意図に適うかたちで制御することの困難さを強く自覚しているからに他ならない。

このような自覚は、本節で述べてきた移民への拒否感や移民規制の難しさとは若干異なる文脈のなかで、現在の日本にも看取できる。「異なる文脈」としたのは、昨今の日本においてはむしろ、この社会への移住者の流入と定着の抑制よりも、その促進に判定の目を向けるべき状況が局所的ながら現れているためである。本稿の第V節で取り上げるが、近年では、外国人看護師や介護福祉士の受入れ制度の実施（2008年）、第三国定住難民プログラムの始動（2010年）、高度人材ポイント制の導入（2012年）などが挙げられる。2014年に限定すると、在留資格「高度専門職」の新設ほか、技能実習制度の拡大運用や家事労働者受入れのための制度整備などが決定されている。海外から日本へと人を呼び寄せるための政策スキームが拡充されつつある現状は疑いえない。

内閣府が、これまでタブー視されてきた「移民」という言葉を用い、出生率の回復とともに、年間20万人の受入れにより日本の人口減少を一定程度留めることができるとの推計を示したのも、2014年のことであった。現時点において日本政府は、減少する人口を補填するという観点から、永住を前提とする移民を受入れるという決断には踏み切っていない。ただし50年後も人口を1億人規模で維持することを政策目標として掲げ、その方策の一部として、高度に専門的な技術、技能、知識を有する外国人、すなわち「有能」な外国人を招き入れることを公言している。外国人を受入れることの戦略的重要性がかつてよりも明確に意識されている状況を、今日の政府の言動から読み取ることができよう。

上述の政策動向や政府の言論は、移民や外国人労働者の受入れの是非をめぐる議論を広く喚起している。有識者・評論家は様々な賛成・反対意見を各種紙面で表明し、その例には枚挙に暇がない。しかし本稿の問題意識に立ち返るならば、検討すべきは、特定の政策を採用すべきか否の妥当性についてではなく、その是非はともかくとして、採用された政策の実効性についてである。すなわち、国際人口移動に対する政策的管理にはどこに限界があり、いかなる条件であれば実効性をもちうるのか。次節では、上の問いを念頭に置きながら、当該政策の範囲や対象について整理をしておきたい。

### Ⅲ 国際人口移動に対する政策的管理の範囲と対象

国際人口移動に対する政策的管理，特に受入国が講じる移民政策の作用は，外国人の入国および滞在の許否基準や，移住者がホスト社会で享受する法的地位についての規定を通じて顕著に表れる。移民政策の定義にもよるが，その影響は広範囲に及ぶ。

移民政策についての概念的な整理は以前からも取り組まれており（Hammer 1985），若干の蓄積がある。政策の種類や性質に着目すれば，入国管理などに代表される外部管理（external control）と入国後に実施される内部管理（internal control）に分けることができる（Brochmann 1999）。そのそれぞれに，直接的・明示的（direct/explicit）および間接的・黙示的（indirect/implicit）な手法がある。政策を段階論的に捉えれば，政策への要請（input），立案された政策・法制度（output），政策の実施・遂行（implementation），政策の効果（outcome）を異なる概念や変数として扱うことができる（Hollifield 1986, Money 1999, Bjerre et al. 2014）。

移民政策に対するこうした分類学的なアプローチは，当該政策を分析するための共通土台を準備するうえで欠かせない。政策の実効性を主題としている本稿においても，考察に有用と考えられる限りにおいて，国際人口移動を管理する仕組みについて説明を加えている。以下，簡単にまとめておきたい。

現在の国際社会では，受入国の在外公館を通じた入国前の査証発給審査が，ほぼ万国共通で実施されている。入国するために本来必要であるはずの査証が免除される活動の種類や対象国も政策的に判断される。順を追えば，査証審査の後に入国審査があり，入国後には在留審査がある。在留審査では，滞在期間の更新や滞在中の活動内容の変更の可否が決定される。当局による管理は，出国審査や強制退去に至るまで続く。

滞在期間が長引けば，移住者のなかには，ホスト社会でより安定した地位を求めるものも増える。端的に言えば，移住先での永住資格や国籍を取得しようとする。永住資格や国籍を求めるものに対して，受入国政府は，滞在年数，言語能力，生計能力，素行，現国籍離脱等の様々な要件を課す。何をどこまで要求するのかという判断も政策的管理の一部であり，外国出身者の定住過程を中長期的に左右する。

受入国政府は，このように連続するいくつかの局面において，海外からの人の流入と定着を制御しようと試みる。そして同一局面においても，異なる複数の条件を設けている。この条件とは，受入国政府が許容する，あるいは望ましいと判断する移住者を選び取るために定める基準である。この基準を便宜的に抽出するならば，海外からの移住者の国籍，規模，滞在する期間，地域，そして雇用ベースの受入れの場合であれば産業・職種といった政策的管理の対象が想定されよう（明石 2013a）。

一つ目の国籍の管理とは，直接的には受入れる外国人の国籍を，間接的には当該人物の人種や民族的出自などの属性を規定しようとするものである。一般に受入国政府は，送出国との歴史的関係や地理的關係，または外交上の思慮にもとづき，特定の国籍保有者の入

国、滞在、活動を優遇、あるいは冷遇することがある。数例のみを挙げれば、地理的に近接し、言語やエスニック的な共通性を多く持つオーストラリアとニュージーランド、シンガポールとマレーシア、地域統合が進んでいる EU や一部の中米諸国、ロシアと旧ソ連邦を構成していた中央アジア諸国の一部などでは、入国、滞在、就労のために通常は求められる査証の免除措置を含め、国籍別の例外的措置がなされている。

二つ目の規模の管理とは、文字通り、自国における外国籍人口の数を制御しようとするものである。受入国は、対象が移民か非移民かにかかわらず、受入数の上限等を定めることがある。労働市場テストを実施することで、労働需要に応じて受入数を調整することもできる。海外から労働者を受入れる企業・事業主といったスポンサーに対して労働市場テストを義務づけている国は多い。

三つ目の期間の管理とは、自国において外国人が滞在できる年月を規制するものである。上述の規模の管理と同じく、移住者のプレゼンスに影響する。資格の更新や変更、滞在期間の延長や永住資格の付与についての判断基準が、外国人の定着度に作用する。規模を規制しない国でも、期間についての管理は例外なく行われている。

四つ目の地域の管理とは、外国出身者の滞在や活動を認める場所についての規定である。例えば欧米諸国の一部で活用されている季節労働者プログラムは、国籍、規模、期間に加えて、外国人の就労先となる地域があらかじめ限定される。カナダやオーストラリアは、それぞれに「州指名プログラム (Provincial Nominees Program)」と「地域雇用主引き受け移住スキーム (Regional Sponsored Migration Scheme)」により、定められた期間、特定の地域において指定職種にフルタイムで勤めれば、当該移住者に対して永住資格を付与するというインセンティブを提供している。

五つ目の産業・職種の管理とは、外国人が働ける就労分野についての制限である。専門的な知識や技術が求められる相対的に給与水準が高い分野か、逆に、単純作業、低賃金、有期雇用であることを理由に自国労働者が忌避しがちな分野において、外国人の就労は認められやすい。移住者側の希望による雇用主の選択や職業変更の自由度を定めるルールも、この項目に含めてよいだろう。

このように移民政策は、移住希望者がある国に移動し定住へと至る一連の過程に作用する。あるいは、そのような状況には至らせない方向で広範囲かつ長期間に渡り人の越境を規制する。むろん、海外からの人の移住に対する管理の局面をさらに細分化することもできるだろう。例えば本節では、移民のメンバーシップ管理や社会統合過程に関係する政策領域の大部分を省いている。ただしここであらためて確認したいのは、人の流入と定着を制御する仕組みをホスト国側が幾重に設けたところで、その目的が容易に達成されることはないという実情である。もしくは、ホスト社会のマジョリティを構成する人々からの賛同を得ていない、という移民政策の帰結である。前節で紹介した二つの国際調査の結果は、自国に流入する移民が増えていると感じる人々、そしてそれを問題視する人々が増えているという、ホスト社会が抱くある種の脅威認識の強まりを示すものであった。政策が期待通りの実績を生み出し、肯定的に評価されることはむしろ珍しい。

#### IV 国際人口移動に対する政策的管理の実効性

人の越境を自国に利するかたちで制御しようとする政策はなぜ意図通りの影響力を發揮しえないのか、移民政策の目的と社会的現実の間にはなぜ差異が生じるのか、この問いに応じるために、Corneliusら（1994, 2004）が「乖離仮説（Gap Hypothesis）」を示し、同仮説のもとで複数の事例の考察を試みたのは、今から20年前である。この乖離は、多くの先進国で一般的にみられる「観察事実」に過ぎないという指摘もあるが（小井土 2003）、その点は同仮説の提示者も自認しているところである。

政策の目的と現実の乖離が生じる理由として、Corneliusらが挙げる理由は、政策手段に内在する欠陥である。例としては、一時的滞在を条件として他国から労働力を受入れたゲストワーカープログラムが、定住を妨げる強制力を十分に持ち得なかったという欧州の戦後の経験に言及されている。また、不法就労者を雇用した使用者への処罰が期待通りの抑制効果を生まなかったこと、国境管理の厳格化がすでに国内に滞在している外国人の超過滞在を助長したことなどにも触れられている。

別の理由としては、ホスト社会における労働需要の存在が指摘されている。職務上の専門性が高くはなく、ゆえに賃金も低水準に留まっている特定の産業や職種では、一定の労働需要が恒常的に発生している。一方、多くの先進国に顕著にみられる出生率の低下と高齢化による年齢構成の変化、そして失業者への手厚い社会保障は、こうした分野への国内労働者の参入を抑制している。結果として移住労働者への依存は高まり、その依存状態は維持される。

「乖離仮説」の説明は、政策形成の過程にも及んでいる。例えば、ホスト社会の様々な利益集団が政府に圧力をかけ、移民政策の方向性を民意に反して左右することはおおいにある（Freeman 1995）。また、いったん政策が策定されても、自国の行政機関の裁量や司法機関の介入、また、国際機関や市民社会組織の働きかけにより、立案者の当初のねらいに沿わない状況が事後的に生まれる場合もある。人の越境に関わる様々なステークホルダーの思惑や関与が、受入国の政策の目的達成に親和的に作用するとは限らない。

先に述べた「政策手段に内在する欠陥」の範疇に属する要因ともいえるが、受入国政府がその裁量を相対的に發揮しにくい移民政策の対象というものがある。該当するのは家族ベースの移民である。主に先進国社会において、配偶者や実子の呼び寄せを過度に厳しく制限することはできない。人道ベースの難民に対しても、家族ベースの移民と同じく、国家の裁量は制約されやすい。難民条約を中核とする国際的な難民保護レジームに参加しているという事実は、西側先進諸国に一定数の難民の受入れを不可避としている。

確かに難民の受入国は、庇護申請に対する審査を厳格化することができるし、現にそのように振舞うことがある。それは他方で、人道や人権を基本的価値として掲げ推奨する「国際社会」から道徳的非難を招くリスクを高め、国家の自律性を制限しうる。人の国際移動の管理をめぐる国際制度と国家主権のこうしたせめぎあいは、Sassen（1996）ほか

移民に関する多数の研究のなかで扱われてきた論点としてよく知られている。なお、雇用ベースの移民や短期的な滞在を前提とする外国人労働者に対してであれば、受入国政府は大きな裁量を発揮できる。しかしこれも先に述べたように、政策の効果があらかじめ保障されているわけではない。

以上は概ね、国境の内側において移民政策の実効性を損なう内在的な要因である。厳密には切り分けて考えることは難しいが、他方で、政策の内身の如何によらず存在し、政策の実効性に作用している外在的な要因もあるだろう。

前述の「乖離仮説」のなかでも言及されているが (Cornelius et al. 2004)、移民が構築する越境的なエスニックネットワークは、外在的な要因のひとつとして数えられる。国境を越える人的な紐帯は、受入国が定める入国・滞在基準を満たさない外国人にとっても、移住の機会を広げる。また、移民産業の発展と人の越境の活発化には見逃せない関係がある (Gammeltoft-Hansen and Sørensen 2013)。今日ではより多くの人材派遣業者が、越境手段というサービスを提供するビジネスに従事していると考えられており、こうした現象も、政策に対する「錯乱要因」のひとつであろう (梶田 2005)。

上に例示した要因の多くが想起させるのは、巨大な人口移動圧力の存在である。調査会社のギャラップは、2007年から2010年の間に、148か国において約35万人の成人を対象に調査を実施した。その報告書『世界の潜在的移民 (*The World's Potential Migrants*)』によれば、世界における移住希望者は、国連が推計する現在の移民総数の3倍近くに上るといふ (Esipova et al. 2011a, 2011b)。チャンスさえあれば他国に移り住みたいという願望を持つ人間は少なくない。

なお「乖離仮説」では、政策の意図に反して移住者の数が増えるという一般的傾向に主眼が置かれており、それと対称的な状況は想定されていない。すなわち、政策の意図に反して移住者の数が増えない、という事態である。上述の報告書の題目に用いられている「潜在的移民」という概念は、受入国が歓迎しない外国人の流入と定着を抑制することの難しさに加えて、受入国が歓迎する外国人を海外から招き入れることの難しさを考えるうえでも、多分に示唆に富むと考えられる。極めて常識的な見方を確認しているに過ぎないが、ある国への移住を希望する人口規模が大きく、その人口の属性が当該国の望む外国人の条件に合致している場合、政府の期待に応じた人物の誘致は容易い。こうした供給源の有無と大小は、政策の実効性にとって重要な与件のひとつである。

とはいえ、自国にベクトルが向く潜在的移民の規模や属性がどのように決まるのかを正確に割り出すことはできそうもない。地理的・言語的条件や歴史的関係、雇用機会や所得水準の違いなどが、ある国から別の国への移住動機に作用している。景気動向を含む経済社会情勢の変化は、より短期的な影響をもたらすであろう。例えば、2008年のリーマンショックとそれ以降に続いた世界的経済危機は、当然ながら国際人口移動のパターンに変化をもたらした。そしてその影響が国や地域ごとに異なるかたちで現れたという事実は (明石 2011)、人の越境圧力を一様には捉えきれないことを示している。国際人口移動という現象を説明するグランドセオリーが打ち立てられていないことは (Massey 1998)、その試

みが今も重ねられていることから、うかがい知ることができる (Brettell and Hollifield 2008, Kim and Cohen 2010).

政策それ自体の基本的な方向性が、自国への人口移動圧力を促進あるいは抑制しうる点にも触れておきたい。もとより、入国前や入国時での永住権取得を制度的に可能としている移民国は、国の成り立ちや国是からしても、国境が「開放」されているイメージが抱かれやすい。移民国への移住希望者が恒常的に多いことは事実であり、例えばアメリカでは、特定の就労査証を得ようとする申請数が、受付開始からわずか数日のあいだに年間発行数の上限に達することが通常化している。

片や非移民国は、入国前や入国時はもちろん、入国後においても永住資格や国籍の付与を保証しない。そのために非移民国は、あくまでも一般論として述べれば、優先的な移住先候補としては選ばれにくく、同様の理由で、「優秀」な移住希望者にも選ばれにくい。むしろここでいう「移民国」と「非移民国」という区分は、あくまでも相対的な形式分類に過ぎない。移民国への移住者にも「非移民」が多くいる一方で、非移民国にも、社会的実態としては多くの「移民」が暮らしている。とはいえ後者では、キャリア形成、資産保持、社会保障・福祉の受給条件といった面で移住者が感じるリスクは大きい。このリスクの程度が、ある国への人の越境圧力に影響を及ぼし、ひいてはその国の移民政策の実効性を担保する、もしくは損なわせることは大いに考えられるだろう。

前節で述べたように、受入国政府は、様々な規制や基準を設けることにより、自国の経済と社会に利するかたちで人の流入と定着を管理しようと試行錯誤を重ねている。しかしその試みの成否は、自国への潜在的移民の規模や属性ほか、多岐に渡る要因に依拠している。そしてこの諸要因の存在は、同時に、人の越境に対する国家の制御能力を計測、評価することを困難な作業にしている。次節では、上の困難さを考慮しながら、近年の日本において導入された政策スキームを複数取り上げ、考察を加えてみたい。

## V 日本の事例

人の越境を管理しようとする政策の実効性が意識されている現状は、本稿の第Ⅱ節において論じたところである。この状況は、日本でも同様にみられる。日本は、総人口に占める外国籍住民の割合が他の先進国と比して突出して低い国であるとはいえ、現在その数は四半世紀前の倍、すなわち200万人台に届いている。

前節で扱った「乖離仮説」は、日本の事例も分析対象とし、同事例にも大きな乖離があると述べている (Tsuda and Cornelius 2004)。ただしその考証は、日本における外国人の受入れの制度概要と課題についての叙述に留まっており、分析上の限界を有している。むしろ同研究において興味深いのは、一般論として、政策の「意図せざる結果」といわれる状況のなかには実は「さほど意図から外れたものではなかった (not so unintended)」場合がありうる、という可能性に言及している点である。日本の事例に指摘されている政策の目的と現実の乖離は、政策アクター間の妥協による政策アイデアの折衷が生み出した

産物でもあり（明石 2010a），後者の解釈がより当てはまると思われる。

あらためて確認するならば，日本においても，自国への人の移動に対する政策的管理の実効性は重要視されている．さらに第Ⅱ節に述べた通り，「移住者の流入と定着の抑制よりも，その促進に判定の目を向けるべき状況」のなかで，政策の実績が問われ始めているという点に留意したい．実際にも，高齢化を伴う人口減少への懸念の高まりを反映してか，昨今，移民や外国人労働者受入れの是非についての政策論議が活発化し，目新しい政策展開も観察される．本稿の冒頭に触れたように，経済連携協定（Economic Partnership Agreement，以下 EPA）にもとづく看護師・介護福祉士の受入れ制度の実施，第三国定住難民プログラムの始動，高度人材ポイント制の導入，また，技能実習制度の拡大運用や家事労働者の受入れ方針の決定などであり，以下，本節でも横断的に取り上げていく．

日本は，EPA にもとづき，2008年以降はインドネシア，翌年からはフィリピン，2014年からはベトナムより，看護師および介護福祉士の候補生を受入れている．2010年から始まった第三国定住難民の受入れは，当初は3年間のパイロットケースとして実施されたが，その後5年間に延長され，2014年3月の閣議決定により恒常的に実施することが決まった．高度人材ポイント制は，2012年に導入されている．このポイント制において滞在が認められた外国人は，一定の条件のもとで親や家事使用人の帯同が認められるほか，永住資格の取得に要する日本での在留期間が5年に短縮されるなどの優遇措置を享受できる．なお2014年6月には改正入管法が成立し，「高度専門職」という在留資格の新設が決まった．取得3年後には期限なく滞在が認められる資格である．

同じく2014年，日本政府は，技能実習制度の拡大運用により，受入れる実習生の業種を広げ，かつ就労期間を延ばす方針を示した．「国家戦略特区」を利用し外国人家事労働者を受入れる構想も，同年に発表している．内閣府が，出生率の回復とともに年間20万人の移民の受入れにより日本の人口減少を一定程度留めることができるとの推計を示したのも2014年のことであった．日本の為政者や政策立案者がタブー視してきた「移民」という用語が使われたこともあり，報道各紙が大きく取り上げたことは記憶に新しい．

外国から日本社会へと人を呼び入れるルートが，局所的であるとはいえ開拓，拡充，あるいは新たに構想されている現状がある．以上に言及した政策スキームを，第Ⅲ節で述べた国際人口移動に対する政策的管理の項目に準じて整理しているのが，表1である．個々のスキームに備わる管理機能と言い換えてもよいだろう（明石 2013a）．表中の○，△，×の印は，受入国の管理当局が，それぞれのスキームにより政策対象者に課そうとする規制の程度を示している．同表には，2014年7月時点では詳細な運用ルールが明らかではないものや，構想レベルでの「移民の受入れ」も記載しており，それらの規制の程度については解釈が分かれるだろう．以下では，この表に沿って若干の補足説明を加えながら，日本の事例における政策の実効性について考察してみたい．

表の①にある，看護師・介護福祉士の候補生の受入れについては，EPA を締結した政府間の協定のなかで，就労先の産業・職種が規定されている．年間の受入れ上限と滞在年限も設けられている．ただし期間内に国家試験に合格し資格を取得すれば，引き続き就労

表1 国際人口移動に関する政策スキームと管理対象項目

	政策スキームの名称	国籍	規模	期間	産業・職種	地域
①	EPA にもとづく看護師・介護福祉士受入れ制度	○	○	△ <sup>(注1)</sup>	○	△
②	第三国定住難民プログラム	○	○	×	△	△
③	高度人材ポイント制／新規在留資格「高度専門職」	×	×	△ <sup>(注2)</sup>	△	×
④	技能実習制度	△	△ <sup>(注3)</sup>	○	○	△
⑤	「国家戦略特区」による家事労働者受入れ制度	○ <sup>(注4)</sup>	×	○	○	○ <sup>(注6)</sup>
⑥	移民の受入れ	×	△ <sup>(注7)</sup>	×	×	×

(注1) 試験合格後は継続的に就労可能

(注2) 条件はあるが「高度専門職」は取得3年後に無期限で在留可能

(注3) 既存の制度では事業所ごとの上限のみが定められ、全体数に制限はない

(注4) 東南アジア諸国が中心となる見通し

(注5) 上限は示されておらず市場で調整される

(注6) 当初は地域を限定した試験的な試みであるが、のちに全国展開される可能性がある

(注7) 移民の年間受入数には上限を設けることはできる

も認められるというのが、この制度の特徴である。

受入れ数は、この制度の運用が始まった2008年以降の5年間に於いて、両職種合わせて2,000人に満たない。受からなければ帰国を余儀なくされる国家試験の合格者は、2014年度の試験までを含め400人に届いてない。日本側のハードルが高すぎるという批判を送出国政府から招いているような規模感でしかない。外交的配慮から当初定められていた滞在期間が延長されたほか、試験問題の形式等について優遇措置がはかられたことは周知の通りである。同じく知られていることであるが、外国人看護師や介護福祉士の受入れは、EPA 交渉に用いられた経済外交上のバスターであり、同分野における人手不足の解消策として始まったわけではない。ゆえにその政策実績への評価は立場によって異なるであろうが、海外からの人材の誘致という観点からは失策という評を免れていない。

表の②にある第三国定住難民プログラムでは、受入国による事前スクリーニングの実施が前提とされている。つまり政府は、民族的出自を含む様々な属性を政策的に判断したうえで、受入れる難民を選別する。年間30名の上限が設けられているが、「定住」の名が示すように、日本に滞在できる期間は無制限である。このプログラムは、運用上、受入れた難民を特定の地域の特定の就労分野に誘導することを可能としている。ただし、難民を当初の受入先に留め置く規制はなく、そのためのインセンティブを難民側に提供しているわけではない。第三国定住難民には、国内移動はもちろんのこと、職業選択の自由もある。日本政府は、第三国定住難民の受入れを通じて国際的な難民保護体制への関与を強めたという点で国際社会から肯定的な評価を受けたが、十分な実績が伴っているとはいえない。

来日する難民が皆無であった年があることに加え、受入れ上限の年間30人という数も、現在までのところ満たすことがない。

受入数が伸びないという点では、第三国定住難民の受入れと同年の5月に始まった、表の③にある「高度人材ポイント制」も同様である。第三国定住難民とは対照的に、国籍上の制限や受入れ人数の上限はない。学術研究、専門・技術、経営・管理に関係する職種が対象となるが、居住地域の限定はない。滞在期間は定まっているが、期間更新が認められ、在留資格「永住者」を取得するための要件でも優遇されている。新しく導入されたこの制度の効果は芳しいものとはいえず、高度人材の誘致に成功しているとはいえない。最初の1年で2,000人の受入れが政府により見込まれていたが（法務省 2011）、4分の1程度にしか届かなかった。上に述べた三つの政策スキームは、総じて、優れた成果を残しているとはいいがたい。看護・介護福祉士、第三国定住難民については、決して高くはない上限に達することなく、高度人材については当初の見込み数に届かない。どのような阻害要因をそこに見出せるだろうか。

内在的な要因としては、前節に述べた「政策手段に内在する欠陥」が挙げられるだろう。EPAにもとづく看護師・介護福祉士の受入れについては、その受益者のひとつでもある医療機関が、負担の大きさから、候補生を受入れる動機を高い水準で保っていないという事情がある。第三国定住難民プログラムについていえば、自治体への補助金といった財政面を含む支援の乏しさが、地域社会の協力的な参加を躊躇させている側面が否めない。高度人材ポイント制に関しては、その受入れ実績の低さの背景として、必ずしも政策目的とは合致しない日本企業の意識やニーズがあると考えられる（明石 2010b）。意識やニーズといった側面に着目すれば、第三国定住難民プログラムを実質的に担う自治体についても同じことがいえる。難民に限らず、海外からの移住者を永住ベースで受入れたいと積極的に表明する自治体を日本のなかで探し当てることは容易ではない（三菱UFJリサーチ&コンサルティング 2013）。

外在的な要因は、端的に言えば、日本への潜在的移民の規模である。自国の言語が世界的に普及しているとはいえず、既存の移民コミュニティのプレゼンスが大きいわけでもなく、永住の権利が制度的に保障されているわけではない非移民国の日本は、優先的な移住候補先としては選ばれにくい。

招き入りたい人材を誘致することの難しさは、日本の場合、労働市場の特性に帰すところも大きい。外部労働市場に比して内部労働市場が発達している日本では、労働市場の国際化が進みにくい。別の角度から述べれば、日本への移住者の多くは、終身雇用や年功序列に代表される日本の雇用制度や人事慣習のメリットを享受できない立場にある。日本が認定する高度人材が「普遍的」な意味でグローバルに競争力を持つ人材であればあるほど、その人物にとっては、居住し働く国の選択肢は数多あるのであり、就労先としての日本の魅力は減じるのである。こうした雇用・人事制度上の問題に加えて、日本における子供の教育環境や年金制度などが、高度人材の定住を抑制する要因として指摘される（大石 2014）。

いずれにしても、本節で取り上げた外国人看護師・介護福祉士受入れのための枠組み、

第三国定住難民プログラム、外国人高度人材ポイント制は、日本の労働市場や人口構造に実質的な影響を与えてはいない。ここで目を向けたいのは、外国人の定住を一定の条件下で認めるといふ、上の政策スキームに共通する制度的な特性である。仮説的に述べれば、外国人の定住化を阻まないかたちでの受入れは、自ずと、受入れた外国出身者に対する政府の裁量の範囲を長期的に狭めていく。それゆえに上に述べた政策スキームは、受入れ規模を容易に増やさない仕組みとしてのみ導入されることが可能であった、という解釈も後付けながら成立するであろう。とはいえそのような観点から昨今の日本の政策の実効性を理解しようとするならば、高い評価を得ようもない日本の受入れ実績は実際のところ政策の意図に反した結果なのか否かという問いに、断定的な回答を示すことができなくなる。日本の事例ならずとも、政策の意図が明確ではないとき、もしくは一枚岩ではないとき、政策の実績というものを簡単に評価することはできない (Guiraudon and Joppke 2001, Cornelius et al. 2004)。

上に述べたところの「制度的な特性」や「裁量の範囲」という面で対比させるならば、表の④にある技能実習制度は、国籍、規模、期間、地域、産業・職種のすべての項目を制御対象としている。「技能実習生」を代名詞とするいわゆる「単純労働者」に対して、政策的管理の及ぶ範囲は広く、統制力も強い。政府が2014年6月にその方針を示した、表の⑤にある国家戦略特区での外国人家事労働者の受入れの場合も同様である。今現在示されている条件によれば、単身のみ受入れが認められ、定住は禁じられる。

ここであらためて外在的要因の目を向ければ、前節で触れたギャラップの調査『世界の潜在的移民』は、日本への潜在的移民の規模を1,700万人と推計し、その属性として「若い」そして「教育水準が低い」ことを挙げている (Esipova et al. 2011a)。その規模と属性については別に精査する必要はあるものの、少なくとも同調査にもとづけば、多くの来日希望者の属性は「単純労働者」のイメージに合致している。良かれ悪しかれ、アベノミクス下で進められている今日の外国人労働者の受入れ拡大路線には沿っている。上の論点を敷衍するならば、表の⑥にある移民の受入れについては、今後とも論争が続くとしても、近い将来に積極派が優位に立つ可能性は低い。高齢化を伴う人口減少への危惧よりも、将来的には管理が及ばなくなる移民人口のプレゼンスが増えることへの躊躇が、今のところ勝っているからである。

本節では、比較的最近の動向に限り、外国人の受入れに関して日本政府が講じている政策スキームとその成果について述べてきた。日本の事例からは、一見、国際人口移動に対する政策的管理の実効性よりもむしろ限界が多く看取できる。ただし先述の通り、他国からの人の流入と定着を制御しようとする政策の意図の曖昧性や多義性は、当該政策の効果をいかに計測し判定すべきなのかという難問をほぼ必然的に惹起させる。つまり、政策への一般的評価を額面通りには受け取れない局面が少なからず生じるということを考慮しなければならない。

別のかたちで公平さを期せば、すべての面で政策の効果が生じなかったわけではない。ひとつの政策対象を例示するならば、30万人規模に増えた1993年をピークとする外国人の

不法滞在者の数が、政府の公式発表によれば、2014年1月時点で6万人を切るまでに減っている（法務省 2014）。この減少は政策が意図した帰結に他ならない。20年にも渡り不法滞在者数が一貫して減り続けている日本では、結果として、それに起因する社会不安が軽減されている可能性もなくはない。外国人が「不法滞在者」とラベリングされやすい状況を免れているように思える。一方で、外国人への監視や管理が強まっていることに対する強い懸念が、有識者や市民社会組織から多く示されていることも事実である（鈴木 2013）。これは、政策の実績に対する評価が両義的になされうること示す一例でもある。

## VI 小括

国境を越える人の移動がいつそう拡大、加速化することが見込まれる今後も、国家は、その現象に対して一定の強制力を発揮する中心的な存在であり続けるであろう。受入国政府が有する裁量は決して小さくない。第Ⅲ節で整理したように、政府は、多種多様な規制をもって、目的的かつ選別的に、人の越境のベクトルや規模、そしてその定住の形態を律しようとして試みている。ただし、とある国の政府が、特定の属性を有する人物の受入れを国益上の観点から是と判断することと、その方針に準じて政策が立案そして遂行されること、さらにはその当初の意図が実現することは、別の次元に属する事柄である。

国際人口移動に対する政策的管理の実効性と限界は、どのように規定されるのであろうか。第Ⅳ節で述べたように、様々な要因が、移民政策の効果を不確実なものとしている。例えば、人の越境に関わるステークホルダーにとって、諸外国から人を招き入れるための政策・法制度が活用に十分に値するものでなければ、政府の目的は達成されにくい。そのステークホルダーとは、移住者本人、移住を促進する人材派遣業者、スポンサーでもある企業・事業主、そして自治体を含め多岐に渡るが、それらがおのおのの判断で合理的に振舞う結果、政策の実効性が損なわれもする。

上述の「移住者本人」に関係するが、自国への人口移動圧力は、政策の意図が実現するかどうかにとって無視できない外在的な要因である。第Ⅴ節で取り上げた日本の事例からも、この点は明らかであろう。潜在的移民の規模と属性は、受入国政府がそれらを読み違えることも含めて、政策の実績を左右する。

ただしその実績の評価の仕方については、本論でも述べたとおり、なおも難題が残る。例えば日本政府は、特定の外国人の定住を可能とする政策スキームを導入しながらも、その制度を活用しようとする移住者を含む当事者に対して容易に満たしえない条件を課している。海外から人を呼び入れるために門戸を開きながら、幾重にもハードルを設けるのであれば、受入数が増加しないことに不思議さはなからう。実施されたとしても社会的影響が限定的であるからこそ、立案が現実的に可能であったというべきかもしれない。このような経緯は、当該政策に対する一義的な評定を難しくさせる。

国境を越える人の移動がこの先さらに活発化し、そのパターンを複雑化させていくことは十分に予見できる。他方で、人の越境を制御しようとする政策の実効性については、そ

の効果の計測の仕方も含め、理論研究と実証分析の両面から体系的に検証する余地が大いに残されている。したがって今後は、詳細な事例分析と複数の事例間の比較考察を積み上げることにより、国際人口移動に対する政策的管理の実効性と限界についての理解を深めていくことが、いっそう求められるであろう。本稿の論考は、そのための論点整理に過ぎない。筆者もまた、上の要請に回答していくことを、この先の課題として据えておきたい。

## 参考文献

- 明石純一 (2010a) 『入国管理政策——「1990年体制」の成立と展開』ナカニシヤ出版, pp. 281-283.
- 明石純一 (2010b) 「外国人『高度人材』の誘致をめぐる期待と現実——日本の事例分析」五十嵐泰正編『労働再審2 越境する労働と<移民>』大月書店, pp.62-67.
- 明石純一編 (2011) 『移住労働者と世界的経済危機』明石書店, pp.14-16.
- 明石純一 (2013a) 「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』慶應義塾大学出版会, pp.72-78.
- 明石純一 (2013b) 「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』, pp.51-53.
- 大石奈々 (2014) 「高度人材はなぜ来ないか」『別冊 還』20, 藤原書店, pp.128-129.
- 梶田孝道 (2005) 「人の移動と国家の制御——出入国管理からネーションフッドの再定義へ」梶田孝道, 丹野清人, 樋口直人『顔の見えない定住化——日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』名古屋大学出版会, pp.31-33.
- 小井土彰宏 (2003) 「移民受け入れ国の政策比較——重層的管理構造の形成の傾向と多様性」小井土彰宏編『移民政策の国際比較』(講座 グローバル化する日本と移民問題 第I期 第3巻), 明石書店, p.361.
- 鈴木江理子 (2013) 「新たな在留管理制度に内在する暴力——日本社会に蔓延する無自覚な外国人差別」小林真生編『レイシズムと外国人嫌悪』明石書店.
- 法務省 (2011) 「法務大臣臨時記者会見の概要」法務省ウェブサイト  
[http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08\\_00240.html](http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_00240.html) (2014年6月30日最終アクセス)
- 法務省 (2014) 「本邦における不法残留者数について (平成26年1月1日現在)」法務省ウェブサイト  
[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04\\_00041.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00041.html) (2014年6月30日最終アクセス)
- 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング (2013) 『基礎自治体の外国人政策に関するアンケート調査』, pp.23-28.
- Bjerre, Liv et al. (2014) "Conceptualizing and Measuring Immigration Policies: A Comparative Perspective," *International Migration Review*, (first published online: 22 May, 2014), pp.6-7.
- Brettell, Caroline B. and Hollifield, James F. (2008) "International Migration: Talking Across Disciplines," Brettell, Caroline B. and Hollifield, James F. eds., *International Migration: Talking Across Disciplines*, Routledge, pp.2-3.
- Brochmann, Grete (1999) "The Mechanisms of Control," Brochmann, Grete and Hammer, Tomas eds., *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Berg, pp.7-8.
- Castles, Stephen and Miller, Mark J. (2009) *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World, Fourth Edition*, Palgrave Macmillan, p.181.
- Cornelius, Wayne A. et al., eds. (1994) *Controlling Migration: A Global Perspective*, Stanford University Press.
- Cornelius, Wayne A. et al., eds. (2004) *Controlling Migration: A Global Perspective, Second Edition*, Stanford University Press, p.6., 10.
- Esipova, Neli et al. (2011a) *The World's Potential Migrants: Who They are, Where They Want to Go, and Why It Matters*, Gallup, p.3, 6.

- Esipova, Neli et al. (2011b) *Gallup World Poll: The Many Faces of Global Migration*, IOM Migration Research Series No. 43, pp.20-21.
- Freeman, Gary P. (1995) "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States," *International Migration Review*, 23 (3).
- Freeman, Gary P. (2005) "Political Science and Comparative Immigration Politics," Bommers, Michael and Morawska, Ewa eds., *International Migration Research*, Ashgate, p.111.
- Gammeltoft-Hansen, Tomas and Sørensen, Ninna Nyberg eds. (2013) *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*, Routledge.
- German Marshall Fund of the United States (2011) *Transatlantic Trends: Immigration*.
- Guiraudon, Virginie and Joppke, Christian (2001) "Controlling a New Migration World," Guiraudon, Virginie and Joppke, Christian eds., *Controlling a New Migration World*, Routledge, p. 11.
- Hammer, Tomas (1985) "Immigration Regulation and Aliens Control," Hammer, Tomas ed., *European Immigration Policy: A Comparative Study*, Cambridge University Press.
- Hollifield, James F. (1986) "Immigration Policy in France and Germany: Outputs Versus Outcomes," *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 485, pp. 114-115.
- Hollifield, James F. (1992) *Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar Europe*, Harvard University Press.
- Hollifield, James F. (2000) "The Politics of International Migration: How Can We 'Bring the State Back In?'," Brettell, Caroline B. and Hollifield, James F. eds., *International Migration: Talking Across Disciplines*, Routledge.
- IPSOS (2011) *Global Views on Immigration*.  
[http://www.ipsos.fr/sites/default/files/attachments/globaladvisor\\_immigration.pdf](http://www.ipsos.fr/sites/default/files/attachments/globaladvisor_immigration.pdf)  
 (2014年6月30日最終アクセス)
- Kim, Keuntae and Cohen, Joel E. (2010) "Determinants of International Migration Flows to and from Industrialized Countries: A Panel Data Approach Beyond Gravity," *International Migration Review*, 44 (4).
- Lahav, Gallya (2000) "The Rise of Nonstate Actors in Migration Regulation in the United State and Europe: Changing the Gatekeepers or Bringing Back the State," Foner, Nancy et al. eds., *Immigration Research for a New Century*, Russell Sage Foundation, pp.217-218.
- Massey, Douglas S. (1998) "Contemporary Theories of International Migration," Massey, Douglas, S. et al. eds., *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford University Press, p. 17.
- Money, Jeannette (1999) *Fences and Neighbors: The Political Geography of Immigration Control*, Cornell University Press.
- OECD (2012) *Settling in: OECD Indicators of Immigrant Integration*.
- OECD (2013) *International Migration Outlook 2013*, p.36.
- Sassen, Saskia (1996) *Losing Control?: Sovereignty in an Age of Globalization*, Columbia University Press.
- Tsuda, Takeyuki and Cornelius, Wayne A. (2004) "Japan: Government Policy, Immigrant Reality," Cornelius, Wayne A. et al. eds., *Controlling Migration: A Global Perspective, Second Edition*, Stanford University Press, p. 462.
- Weiner, Myron (1995) *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights*, Harper Collins.
- Zolberg, Aristide (1999a) "Matters of State: Theorizing Immigration Policy," Hirschman, Charles et al. eds., *The Handbook of International Migration: The American Experience*, Russell Sage Foundation.
- Zolberg, Aristide (1999b) "The Politics of Immigration Policy: An Externalist Perspective," *American Behavioral Scientist*, 42 (9).

## Policy Control over International Population Movements: Its Effectiveness and Limitations

Jun-ichi AKASHI

The sovereign state is a major player even in times of growing cross-border migration. With its exclusive and coercive power, the state seeks an effective immigration policy as a means to bring in migrants beneficial to the host society and to stem the inflows of those who are unwanted. Immigration policy directly shapes the directions and scales of international population movements. It also influences and motivates people who are willing to transcend national boundaries and live outside their countries of origin.

However, the state's attempt to control immigration often fails to yield the intended outcomes. Today, the citizens of major receiving societies are rarely content with the social consequences of the immigration policy formulated and implemented by their governments. Anti-immigration groups have increasingly gained popular support. The growing public resentment against immigrants is evident and commonly seen in developed countries, particularly in Europe. Thus, immigration policy is frequently under pressure to reform.

This essay examines the factors that influence the effectiveness and ineffectiveness of immigration policy. In other words, it investigates the conditions for immigration policy to function as intended by the policy makers. The essay deals conceptually with immigration policy performance and then discusses the issue in a more or less experimental manner, focusing on the case of Japan.

Japan has been long described as a "zero-immigration country" with the proof that the country's foreign residents accounts for below two per cent of the total population. Notably, Japan, whose population size is rapidly shrinking, has recently implemented several policy initiatives, including the EPA scheme for foreign nurses and care-givers, third-country refugees program, and points system for foreign talents. However, these initiatives have reportedly fallen far short of expectations in terms of their effectiveness. The low performance of Japan's immigration policy can be partially attributed to the deficiencies embedded in its own policy frameworks and to the insufficient scale of potential migrants interested in moving to Japan.

The determinants of immigration policy effectiveness tend to vary across nations. For this reason, scholars need to establish a systematic analytical methodology with a view to explore the mechanism of how immigration policy fails to achieve its objectives despite the monopolistic power exerted by the state over immigration. Therefore, the pursuit of effective immigration policy with a clearer understanding of its limitations is, and will continue to be, a key issue in the face of the expected expansion of cross-border migration.