

## 移民政策の制度設計—比較考察と危機後の展望

### Designing Migration Policies: A Comparative Insight and Post-crisis Prospects

明石純一（筑波大学）AKASHI Junichi (University of Tsukuba)

キーワード：移住労働、移民政策、経済危機

#### 1. 問題背景

「未曾有」とも「百年に一度」とも呼ばれた 2008 年の金融危機、それに続く長期的な景気後退（以下、経済危機）により、国境を越える労働者の移動も抑制されるかと思われたが、労働需要が全体として縮小していくなかでも、移住労働へのその影響は局所的かつ短期的なものであった。したがって経済危機は、現代社会における移住労働の不可避性を裏付けたともいえるし、そこまでの主張はできなくとも、そのプレゼンスを再確認させる契機であったと考えられるだろう（明石 2011）。そして上の見解は、2011 年 3 月に発生した東日本大震災と日本に移り住んでいる外国籍住民、すなわち移民と称せる人々との関係に当てはまらなくもない。外発的な「危機」は、国境を越え学び働き暮らす外国人の実情と、彼（女）らがホスト社会で抱える課題を、明らかにするものであった。

一方で、日本には事実上の移民が存在しているにもかかわらず包括的な移民政策を欠いているという、長年の批判にも立ち戻りたい。その日本において移民政策のあり方を問う際には、少なくともふたつの見方を提起できる。第一に、移民政策はいかなるものであるべきか、という問い方である。第二に、それはいかに現実に作用するのか、という問い方である。両者は相互排他的な見方ではないにせよ、前者は規範的な立場から、例えば「管理から共生、協働へ」といった理念を定置しそれを志向し、あるべき政策を描こうとする。後者は機能的な立場から、現行の政策が、それが有する必然的帰結として、主にホスト国の経済社会に及ぼす具体的影響を測ろうとする（明石 2010）。

むしろ、両者は接合されてこそ実りのある政策論議へと展開できるのであり、海外からの人口の移動・移住をめぐる法制度体系の規範的妥当性とその機能的特徴は相互補完的に検証されるべきであろう。規範的には受け入れやすい政策が必ずしも機能するとは限らず、すぐれて機能的な政策がその規範において常に正しいと主張できるわけではない。本報告では、このような観点から近年の主にアジアにおける国際労働力移動の状況や関連する政策動向を概観し、それらを材料として、震災後の日本の移民政策を展望してみたい。

#### 2. 移民政策における制度設計とその限界

震災後の日本の移民政策のあり方を考える出発点として、経済危機の越境労働に対する影響についてまずは考察しておきたい。経済危機は、主に労働集約型の産業・職種に従事する移住労働者がホスト社会の労働市場に組み込まれていることを、あらためて認識させた。欧米、アジア、湾岸諸国といった地域を中心に、特定の仕事への求人はいわゆる国内労働者によって全てが満たされることはなく、移住労働者の参入は今現在も依然として続いているのである。とはいえ、経済危機が移住労働に与えたインパクトは各国各地域により異なる。そこには複数の理由があるが、外国から労働者を受け入れる仕組みの違いにも一因を求めることができる。

ここでは雇用ベースに限定して受け入れのための制度設計に着目すると、例えば韓国では、国内の景気や労働需給の変化に応じて受け入れ人数の上限を変更することができる。台湾では、一定の枠組みのなかで、受け入れの規模が市場原理に委ねられている。景気拡大期には自由放任主義的にふるまうも、縮小期には外国人労働者への依存を意図的に減らすことで彼（女）らに雇用の調整弁の役割を担わせているのは、シンガポールである。日本では周知の通り、技能実習制度（かつての研修・技能実習制度）の運用によって、限定された職種において外国人の有期雇用が可能となっている。南米系日系人の受け入れは、上とは異なり非ローテーション方式の受け入れルートとして開拓され、すでに 20 年以上を経ている。受入国政府は、特定の政策を用いて、あるいはその不在な

いし不作為によって、程度の差こそあれ人の越境と移住の形態、ひいてはその境遇にも影響を及ぼしているのである。

このことは、移住労働者、あるいは移民のプレゼンスが、彼（女）らへの需要はもちろんのこと、越境者個人の人々の主体的動機を反映している一方で、関連する政策・法制度によっても大枠で規定されうることを示す。すなわち労働者の受け入れを含む一国の移民政策は、その出身地・国籍、規模、期間、産業分野・職種、居住地などを対象として規制の範囲を設けているのであり、政策の機能的特徴はそこに現れる（明石 2012）。人の越境に関わる政策を構想するにあたっては、それが規範的な水準においても正当化しうるのか否かが同時に問われることになる。

### 3.課題と展望

仮に海外から日本へより多くの人を招き入れることを政策的に推進する場合、段階を経た軌道修正が現実的な路線であろう。現在の仕組みの微調整を重ねることで状況は変化しうる。日本において外国人の受け入れを制度的に規定しているのは在留資格制度であるが、在留資格の取得要件、変更要件、更新要件の緩和などは、在留資格を新設とは異なり、法改正を経る必要がない。その先には、在留資格制度そのものを廃止して、あるいはそれを維持しながらも、例えば労働許可制度や労働市場テストの導入による外国人の入国、在留、就労条件の決定といった大幅なルール変更も想定できる。こうした政策転換の延長上には、かつてよりその必要性が指摘されながらも現時点では政府内において有力な選択肢としてはみなされていない「移民庁」、あるいはそれに準じる組織の新設、そしてそれにとまなう担当部局や管轄の再編成や新規予算措置といった「改革」があるのである。

制約や課題は多い。日本では、外国からの移住者が社会の構成員になることを前提とする移民政策は実施されておらず、それが立案される気配もない。そのため、諸外国から日本への人の移住が、人口、社会保障・福祉、雇用・労働、地域振興、教育など他の重要な公共政策と横断的に結びつけられていない。政府が、外国からの人の受け入れを、そのベネフィットに先んじてコストを論じる傾向が強いのも、上の政策事項の独立性の強さと無関係ではあるまい。また、前節に述べた政策の規制範囲という点から解釈すれば、日本における包括的な移民政策の構築は、やや逆説的ではあるが、越境をとまなう現象に対する政策当局の介入の範囲と程度をおのずと狭める。目下の日本の為政者は、総合的判断として、それを社会的かつ政治的なリスクとみなしがちである。

移住者に対する政府の全件的管理を形式的にも実質的にも不可能とするのが移民政策のひとつの性質といえるならば、その立案と実施の過程で念頭に置かれるべきなのは、とりわけ外国出身者のホスト社会への適応・統合局面においては、彼（女）らを成員として含む地域社会のコミュニティや市民社会組織の関与であり、企業が果たしうる役割である。それらもまた、規範および機能の両面から顧慮される必要がある。日本における移民政策の構築は、政府・政策当局、地域住民、企業の意識変化を要請するだけに限らない。国民国家という基礎的単位を前提とする既存のリソース配分の見直しを余儀なくする一大事業であり、やり直しが容易にきかない「社会実験」ですらある。着手することすらままならない政策課題として今現在にまで据え置かれているのは、それゆえであろうか。

（参考文献）

明石純一、2010、『入国管理政策——「1990年体制」の成立と展開』、ナカニシヤ出版

明石純一編、2011、『世界的経済危機と越境労働』、明石書店

明石純一、2012、「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 アジアから日本へ』、慶応義塾大学出版会