

「移民政策」の形成過程分析と政策評価-シンガポールの事例分析と比較考察-

| | |
|----------|---|
| 著者 | 明石 純一 |
| 著者別名 | AKASHI JUNICHI |
| 発行年 | 2012 |
| その他のタイトル | An Analysis of Migration Policy Process and Policy Evaluation: A Case Study of Singapore and Comparative Insights |
| URL | http://hdl.handle.net/2241/118695 |

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 5 月 31 日現在

機関番号：12102

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2009～2011

課題番号：21730110

研究課題名（和文）「移民政策」の形成過程分析と政策評価—シンガポールの事例分析と比較考察—

研究課題名（英文）An Analysis of Migration Policy Process and Policy Evaluation: A Case Study of Singapore and Comparative Insights

研究代表者

明石 純一（AKASHI JUNICHI）

筑波大学・人文社会系・助教

研究者番号：30400617

研究成果の概要（和文）：

アジアにおいて活発化する人の越境を、各国はどのように認識し、いかに規制しようとするのか。本研究では、上の問いを軸とし、シンガポールの事例、および比較対象として主に日本の事例を中心に扱い、「移民政策」の形成過程やその実態的影響の分析を試みた。現代社会における国際移住者の規模と形態は、労働力や技術への経済社会的需要に相応に規定されている一方で、ホスト国政府による国際人口移動と国益の結びつけ方に多大な影響を受けている。

研究成果の概要（英文）：

This research examines how states perceive the growth of international labor migration in Asia and manage this phenomenon. It focuses the cases of Singapore and Japan as a target for comparison, analyzing migration policy-making processes and policy effects. The scales and types of international migrants today are determined by socio-economic demands for labor and skills to a certain degree, while being closely related to the way the governments of receiving countries regard international population movements as having impacts on the national interests.

交付決定額

（金額単位：円）

| | 直接経費 | 間接経費 | 合計 |
|--------|-----------|---------|-----------|
| 2009年度 | 1,200,000 | 360,000 | 1,560,000 |
| 2010年度 | 1,200,000 | 360,000 | 1,560,000 |
| 2011年度 | 700,000 | 210,000 | 910,000 |
| 年度 | | | |
| 年度 | | | |
| 総計 | 3,100,000 | 930,000 | 4,030,000 |

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：公共政策

1. 研究開始当初の背景

アジアにおける国際的な人口移動の活性化に応じて、各国政府は労働力を中心に海外からの人の流入を制御するための政策・法制度の整備を今日に至るまで続けている。外国からの人手、人材、人口の受け入れに関するアジア各国での政策立案の初動は 1980 年代後

半から 1990 年代前半に求められるが、こうした動きが、複数の政策アクター間でどのような利害調整を経ているのか、また、実施された一連の政策が実際にいかなる効果を生み出しているのかは、これまで体系的には検証されてこなかった。

関連する先行研究に目を向けると、国際人口

(労働力) 移動や「移民」に関する問題は、その経済的要因(所得と雇用機会の格差、貿易と直接投資の拡大=市場のグローバル化)や社会的帰結(エスニックコミュニティの生成や市民社会組織による社会運動の活発化など)といった側面において、これまで多くの研究成果が提示されてきた。

また、「移民研究(Migration Studies)」の近年の発展、充実ぶりは顕著である。欧米のみならず、アジア諸国・地域を対象とした調査も厚みを増している。とはいえ、1980年代にはA. ゴルバルグ、1990年代にはM. ウェイナー、2000年代に入るとJ. ホリフィールドといった研究者らが指摘してきたとおり、この研究領域において、経済学や社会学に対する政治学・政策研究の試みの遅れは著しい。とりわけアジア諸国における人の国際移動をめぐる法制度・政策に関しては、理論研究と実証分析の双方において、政治学・政策研究分野での取り組みの歴史が浅く、ゆえに蓄積も少ない。

本研究で中心的に扱うシンガポールの「移民政策」は、極めて「社会実験的」な事例と位置づけることができる。例えばシンガポール政府は、その「移民政策」により、中華系・マレー系・インド系人口のエスニックバランスを一定に保っている。また自国労働者を保護する目的から、産業・職種別に外国人の「雇用率」を設定しているほか、外国人を雇い入れる事業主に対して「雇用税」を課すといった独特のスキームを採用している。2007年には、今後20年間に、現人口の50%弱の規模にも達する200万人の高度人材を受け入れる方針が明らかにされていた。同国政府からは、自国社会の多文化性を国家の発展のための欠かせざる資源として見なす考えも示されている。このような政策的誘導が、いかなる条件のもとで可能なかは、国際人口移動の増大が顕著な現代においてこそ検証すべき課題であろう。

おりしも近年の日本、また他のアジア諸国の政府も、外国から人を受け入れるための政策・法制度を整備しており、このような取り組みが経済社会の維持や発展にどのように活かされるかは、各国において重要な政策課題のひとつとしてみなされつつある。少子高齢化が引き起こしている労働力の減少はもちろん、日本においてはついに人口減少を経験するに至り、それ以降、移民の受け入れ競争もかつてより頻繁に生じている。もちろん、外国からの人的資源に頼るシンガポールは、マルチエスニック社会、都市型国家、独立以来の単一支配、権威主義体制といった点において、日本を含む他のアジアの受

入国・地域とは異なる性質を有する。しかしそのような違いを国際比較研究上の制約として十分に留意するのであれば、同国の政策形成過程や制度機能の分析により得られる知見は少なくない。シンガポールの事例は、アジア地域における「移民政策」の研究を充実、発展させるうえで、少なからず示唆に富む考察対象であると考えられる。

2. 研究の目的

(1) シンガポールを中心とするアジア各国の「移民政策」は、いかなる要請あるいは制約のもとで、構築されてきたのか(政治過程・政策形成過程の分析)。(2) その政策はどれほどの影響をもちえているのか(政策効果の検証)。(3) その政策は、同国と送出国との外交関係にどのように作用するのか(国際関係レベルでの影響の考察)。上に示したように、本研究の目的は、1990年代以降におけるシンガポールの移民政策の展開について、(1) 政治過程・政策形成過程の分析し、(2) 政策の効果を検証し、(3) 国際関係レベルでの影響を考察することにある。なお(3)の課題に関しては、従来の移民研究と国際関係論や外交史研究を架橋するかたちでの広範かつ綿密な理論的基盤の形成が必要であると同時に、複数の政府およびその政策展開にまたがる実証的な調査研究を前提とするため、本研究においては、その土台を準備するに留めることとした。

3. 研究の方法

事例研究においては、二次文献の包括的収集と相互参照に加え、立法・行政資料の収集と分析、政府や政策立案者へのインタビューなど、オーソドックスな分析を用いた。また、「移民政策」の効果の有無や程度を分析するための政策評価モデルの構築を試み、その有効性を試すことが必要であったため、政策がどのような効果をもたらすのかについても、数量的観点から検討を加えることとした。また、本研究では、移民政策の国際比較研究の基盤構築を目指し、シンガポールの事例のほか、日本を含むアジア各国および北米や欧州の政策的取り組みについても資料を収集、整理することで、移民政策の比較考察を可能とする分析枠組みの考案に努めた。

4. 研究成果

本研究は、シンガポールを中心とする主にアジア各国における移民政策の展開の分析とその影響の評価を試みたものである。以下に、研究の経緯と成果についてまとめておきたい。

本研究の初年度は、文献収集および分析概念の検討・フィードバックを主な作業とした。基本資料の収集としては、調査事例であるシンガポールの移民問題やエスニック問題等を中心に、全体の7割程度の資料を集めることができた。現地の専門家（シンガポール国立大学アジア研究所の研究者ほか多数）と、国内外の学会やシンポジウムにおいて、意見・情報交換や研究打ち合わせの機会をもつことができた。また、シンガポールの市民社会組織や公官庁への連絡を随時行い、次年度以降の研究の遂行準備を行った。また当該年度は、分析概念の精緻化を進めた。移民（migrants）といった基礎的な用語の使い方や認識などについて、国内外の状況を整理した。概念や用語法に関する共通土台を構築することは、他の専門家の研究協力や助言を必要とする本調査を継続するうえで、不可欠な作業であった。

本研究の2年目は、継続的な文献収集と現地調査を主な作業とした。基本資料の収集としては、調査事例であるシンガポールの移民問題やエスニック問題等を中心に、昨年度から累積して全体の9割程度の資料を集めることができた。また当該年度は、現地調査を実施し、新たな研究資料の収集も行ったほか、移民研究や国際公共政策分野の現地の専門家と打ち合わせを重ね、研究調査の内容と方向性について点検を実施した。昨年度と同様に、学会発表や論文投稿の機会を持ち、シンガポールのみならず各国の移民問題や移民政策に関心をもつ他分野の研究者からフィードバックを得ることで、現時点での本研究の学術的な位置づけ、および政策的な示唆の確認に努めた。

最終年度は、これまでに収集した資料や予備的分析の結果をまとめながらの国際会議や学会での研究成果報告を主な活動とした。シンガポールは、独立以来の一党支配と権威主義体制といった事情もあり、その「移民政策」の形成過程では経済的利益を最重要視する政府の裁量がおおいに発揮されているのであるが、一方で、その強権性については国際社会や国境を越え連携するNGOネットワークからの、外国人への過度の依存については市民からの反発も増えていることから、同国政府が今度とも完全なフリーハンドを与えられ続けるとは限らない。外国からの労働力の受け入れにあたり、政府は、経済界の要請や市民社会の訴えの対象であり、同時に近年観察される政権党に対する支持率の低下からも、その国益判断が揺れ動いている現実がある。同国の経済社会の維持と発展を外国人に依存することの政策的正当性がこの先ど

のような論理によって保持されていくのか、今後の動向に注目したい。

本研究は、アジア地域において活発化する国際労働力移動を、各国政府・政策当局はどのように認識し、いかに制御するのかを理解しようとするものであった。本研究では、上の問いを軸とし、シンガポールの事例、および比較対象として主に日本の事例を中心に扱い、「移民政策」の形成過程やその実態的影響の考察をおこなった。また、補完的な作業としてはあるが、北米や欧州の取り組みにも目を向け、移民政策の形成過程や政策評価の比較分析をおこなうための論点抽出も試みた。現代社会における国際移住者の規模と形態は、今日の経済社会的需要に相応に規定されている一方で、ホスト国政府による国際人口移動と国益の結びつけ次第で異なる政策の志向性によっても多大な影響を受けていることが明らかになった。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計3件）

① Akashi Junichi, Japanese Immigration Policy in a Transition, Asian Review, 査読無、Vol. 24, 2011, 12-29

② 明石純一、入国管理の『再編』とグローバルガバナンス、国際日本研究、査読有、2号、2010、1-38

③ 明石純一、「入管行政」から「移民政策」への転換」、日本比較政治学会年報、査読有、11号、2009、217-245

〔学会発表〕（計4件）

① 明石純一、「移民政策」の制度設計——比較考察と危機後の展望、移民政策学会、2012年5月20日、東京

② Akashi Junichi, Trends and Outlook for Labour Migration in Asia 2010-2011, アジア開発銀行研究所/OECD 共催国際会議「アジアにおける移住労働に関するラウンドテーブル」、2012年2月18日、東京

③ Akashi Junichi, Japan's Immigration Policy: Foundation and Transition, アジア研究学会、2011年4月1日、ホノルル

④ Akashi Junichi, Discovery of Immigrants, 香港社会学会、2009年12月5日、香港

〔図書〕（計5件）

① 明石純一ほか、慶応義塾出版会、現代における人の国際移動、2012、193-212

② 明石純一ほか、移住労働と世界的経済危機、

2011、8-32

③明石純一ほか、ダイヤモンド社、鎖国国家日本の衰退——人口減少社会の担い手はだれか、2011、66-81、167-178

④明石純一ほか、明石書店、グローバル・ディアスポラ——東南アジア・南アジア、2010、157-175

⑤明石純一ほか、大月書店、労働再審 2——越境する労働と<移民>、2010、51-78

6. 研究組織

(1) 研究代表者

明石 純一 (AKASHI JUNICHI)

筑波大学・人文社会系・助教

研究者番号：30400617