# 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 ―

明石　純一

### はじめに

国境を超える人の移動の活性化により，現代の国際社会は，人間と国家の安全保障に対する文字通りトランスナショナルな脅威を抱えることになった。不法滞在や不法就労といった旧来の課題の解決を待たずに，1990年代以降には，密航（human smuggling）や人身取引（trafficking in person）に代表される国際的な組織犯罪（international organized crime）というグローバルイシューが浮上した。そして21世紀のわずか最初の数年間には，国際テロへの危機意識が急速に広まっている。各国の政策当事者は，国境警備や入国管理の機能不全が治安・国防上の致命傷となることを懸念し，「ボーダーレス化」をいわば逆行させるべくその緊急な修復を試みているのである。例えばG・W・ブッシュ政権下のアメリカでは，いっそうの国境警備の強化を骨子のひとつとした「包括的移民法改革案」の成立が重要な政策案件のひとつであった。この法案の審議中には，40以上の組織を束ねる「ウィー・アー・アメリカ連合」（We are America Alliance）などの移民団体やエスニック団体が，この法案に反対するデモを全米主要都市で展開し，議会内の議論も混迷を極めたが，移民の受け入れに対するいっそうの制限化は避けられないとの見通しが現在もある。同時期には，フランスにおいて不法入国者に対する合法化措置の停止などを盛り込んだ「移民選別法」が成立していた。1,000人近い逮捕者を出した仏での暴動（2005年10月）に対して強硬な姿勢を終始とり続け，翌々年には大統領に就任する当時のサルゴジ内相が，

国内の左派政党，知識人層，人権団体の強い反発を招きながらも，この法案の実現に向けて推し進めた結果である。

もちろん人の越境行為に対する規制強化は，各国政府が近年取り組んでいる入国管理体制の見直しのうち，最も顕著ではあるがひとつの側面に過ぎない。通常は自国の雇用政策の自律性を重んじる政府も，国益に資すると判断する場合において，外国人の入国および滞在条件の規制緩和を進めている。その背景には言うまでもなく，特定分野における産業団体や企業連合による強力なロビー活動がある。工場労働者，農業従事者，看護や介護の担い手，あるいは高度に専門的な知識や技術を習得した高度人材，例えば科学者，IT エンジニア，経営者などの獲得が，産業の生き残りひいては自国経済の競争力の維持と向上にとって死活問題であるとの主張である。各国政府はこうした市場の声を黙殺しているわけではない。

他方，上で述べた治安・国防的意図による規制強化と企業利益にもとづく規制緩和双方の立場に異を唱えている NGO や市民団体といった非国家アクターも無視できない。例えば，先進国が中心となり進めてきた入国審査時におけるバイオメトリクス認証の導入や，2003年にアメリカ，次いで2006年に日本が法改正に踏み切って実施を決めた外国人に対する指紋の採取は，監視社会化を推し進め，民主主義的な手続きや人権規範を後退させると批判している。またその一方で NGO が危惧を示しているのは，海外からの労働力の安易な受け入れが，その不安定で脆弱な法的ステイタスゆえに越境労働者に対する人権侵害を頻発させるという点である。移民や難民や外国人労働者，あるいは強制的に移動させられた人身売買の被害者の保護と救済，そして社会的地位の改善に努めている NGO の活動理念は，国連難民高等弁務官事務所（UNHCR），国際労働機関（ILO），国際移住機関（IOM）といった国際人道機関のミッションと多くの点で重なり，協力関係を築いている。

ここにおいて今日の各国政府は，国境の外から迫る脅威の除去（治

安・国防能力の向上），自国経済に貢献する人手や人材の調達（市場効率の追求），人権の保障や人道問題の解決など，人の越境活動が活発になったことに起因する複数の政策課題を同時に抱え込むことになったのである。近年，欧米諸国を中心に各国が着手した入国管理体制の見直し，あるいは「再編」は，その進度や内容に差があるものの，総じて上で述べたトリレンマの様相をも示す政策課題の解決を目指したものといえよう[(1)]。そして結論を先取りするならば，この入国管理体制の「再編」は，国家が単独でこうした状況を打開することの困難さを示唆しながらも，同時に，人の越境行為を管理統制する上で国家が独占的に行使してきた権限や裁量の強度をも改めて証明することになった。

むろん，現在までも続く「再編」の過程では，国家が一元的に人の越境活動を律することの倫理的妥当性や機能面での有効性について，様々な問いが提示されている。すなわち，人の国際移動をめぐる秩序を形成し，それを維持する担い手として，国家のみならず企業や NGO といった非国家アクターが広範に関与し，影響力を行使すべきではないのか。そのためには新しい種類のグローバルガバナンスを構築する必要があるのではないのか。その場合，これまで国家が独占してきた入国管理上の権限と裁量は誰にどの程度移譲されうるのか。人の越境の自由を原則的に認めながらも，それを平和裏に管理するようなパラドキシカルな状態，すなわち「規制された開放（regulated openness）」[(2)]を実現することは果たして可能なのか。特に1990年代後半以降，国境を越える人の移動をめぐる秩序を打ち立てるにあたって，国家のみに依存するべきではないとのアイデアが多く練られ，その実現に向けた初動的な取り組みがより頻繁に観察されるようになった。

上の問題状況を踏まえ，1990年代以降の欧米諸国および日本のおける入国管理体制の「再編」の背景と現状を明らかにすることを，本稿の課題としたい。人の越境活動を管理統制する国家の専権性を前提とするのであれば，入国管理政策の機能や役割を問い，そのパフォーマンスを測

ることを一義的な作業とすべきであろう。しかし本稿では，人の越境活動に関する国際ルールの性格や，企業および NGO に代表される非国家アクターの位置づけも議論の対象に含めたい。こうした試みは，活性化して止む気配を見せない人の越境が今日の国際社会に突きつけている問題，そしてこの真にトランスナショナルな現象に対して応答しうるグローバルガバナンスの構築という課題を，より多面的な角度から捉えるための一助となると考えるからである。

## 第一節　移民研究における国家の「復員」と入国管理の「再編」の背景

人の越境行為の要因と帰結，そしてそのプロセスの解明に重点を置いてきた既存の移民研究においては，国境を越える人の移動を国家はいかに規律することが可能なのかというテーマ設定自体が稀であったが，このような問いを軸とする研究蓄積は1990年代以降において飛躍的に増えている[(3)]。もとより，人の越境活動が国家の管理統制の対象であるということは，少なくともパスポートとビザが普遍的に制度化された20世紀以降の大半においては自明であった。自国政府と在外領事が発給するパスポートとビザは，該当する国家間において内政相互不干渉と国家平等の原則が承認されていることを前提に機能する公的文書である。人の出入国を統制するこのすぐれて「近代的」な仕組みは，国家が正統かつ最上位のアクターとして振舞うリアリズム的世界を構成する極めて具体的な認証装置でもある。なお国際法上は，「外国人の入国許可及び退去強制に関する国際規則」（1892年，ジュネーブにおける国際法学会），「外国人の地位に関する条約」（1928年，ハバナにおける第六回汎米会議），「外国人の入国及び処遇に関する一般原則」（1961年，アジア・アフリカ法律諮問委員会）などが，入国管理が原則的に国家の専権事項であることを認めている。

外国人の入国および滞在の許否に関する事項に関して，国家が最終的な決定権を担保しているという制度的な事実は，国民と領土を有しかつ

主権概念を備えた近代国家を支える根幹のひとつといえよう。しかし従来の移民研究の多くは，人の越境活動を分析するにあたり国家の存在を与件とし，越境者個人の経済社会的動機や移住の過程に力点を置いてきた[4]。したがって移民研究における国家の「復員」は，国家がその独占的な権限を行使して人の越境活動を統制するという自明性が疑われ始めたことによって，近年果たされたということもできる[5]。そしてこの背景には，移民圧力（migration pressure）がホスト国の受け入れ許容量（absorption capacity）を著しく上回り始めたという状況がある。すなわち，「グローバル移民の時代」の到来により，入国管理の機能やパフォーマンスを視野に含めた移民研究の要請が高まったのである[6]。

国境を越える人の移動の規模的拡大と地理的拡散を説明する要因は様々である。移民圧力の上昇の長期的要因としては，国際交通技術の発展と海外渡航需要の高まりが，相乗的に作用し，越境の物理的コストを劇的に低下させてきたという事情があげられる。また，南北間の人口の偏在や依然として縮まらない経済格差は，依然として途上国から先進国へ，あるいは産油国への人口移動圧力を生み出している重要な要因である。ただし，1970年代にはヨーロッパ各国が，1980年代の一時には中東産油国が，外国人労働者の受け入れを停止あるいは抑制する方針へと政策を転換させている。ホスト国の立場からは，外国人の大規模な流入は収束に向かうことが望まれた。しかしこうした意図とは無関係に，冷戦終結前後には，（旧）共産圏から西側諸国への出国規制が緩和され，南から北へのベクトルに加えて，東から西へ向かう人口移動の規模的増大に寄与することになった。1990年代には，中国やインドといった10億を超える人口大国の市場化が加速したことも移民圧力を上昇させるものであった。

庇護を求める亡命あるいは避難民もまた，活発化している越境活動の一形態に他ならない。1990年代以降には，クルド，ルワンダ，旧ユーゴスラビア，東ティモール，ブータン，アフガニスタンといった地域から

の大量の難民が発生し，国境に押し寄せている。UNHCR による2000年の『難民白書』は，1990年代における難民の力学の変化として，超大国に支えられてきた国々の政府中枢が脆弱となり，イデオロギーという対立軸に代わって，宗教，民族，人種，言語など，アイデンティティに関わる紛争の多発化を指摘している。統治権力争いが種となり，政治的抑圧・迫害が生まれるケースが増えているのである。しかし1951年難民条約と UNHCR を車の両輪とする「国際難民レジーム」は，難民研究者が漏らさず指摘している通り冷戦の産物に他ならず，無差別かつ非政治的に機能していたわけではなかった。そのため，国家が難民を受け入れる際に示していた西側自由主義諸国の寛容さ，その人道的優位性を保つ上での外交戦略的意義は，冷戦終結と共に失われていく(7)。1990年代以降，難民の受け入れを「予防」する機能をもつ「安全な第三国」という原則がヨーロッパ各国で導入された他，庇護を申請する越境希望者の多くが「明らかに理由のない又は乱用にあたる申請（manifestly unfounded or abusive claim)」を行う「経済難民」や「偽装難民」と見なされるようになった。また周知のように，「現代に蘇った奴隷制度」と呼ばれる性産業における国際人身取引や密入国の問題が顕在化したのも1990年代以降であり(8)，21世紀には国際テロというトランスナショナルな脅威に対する警戒感が急速に高まることとなる。一方で外国人の流入圧力が上昇し，他方でその受け入れが制限されるという状況において，国境を越える人の移動をめぐる秩序をいかに構築，維持すべきかという，極めて多様なステークホルダーを抱え込んだ課題が国際社会に浮上したのである。

## 第二節　入国管理の「再編」における規制強化の現状

前節で述べた状況に直面した各国政府は，欧米諸国と日本の動向に限定して以下に列挙するように，外国人の流入に対する規制の強化に乗り出すことになる。まずヨーロッパにおいては，シュンゲン協定への加盟国拡大の過程においてこの傾向が明らかである。アムステルダム条約が

調印，発効する1990年代後半以降には，STOP，Falcone，ODYSSEUSなどの人身売買や組織犯罪への対応強化，および国境警備支援プログラムが実施された。また1999年のタンペレ閣僚会議で決定され2002年に正式に設立された欧州司法協力機構（EUROJUST: European Judicial Co-operation Unit）の始動，2004年のハーグプログラムの採択などからもわかるように，この時期には入国管理体制を強化する地域的な取り組みが進んでいる。域外からの入国希望者に対するビザ対象国の増加，シュンゲンデータバンク（SIS）を活用したテロリストや国際犯罪組織に関する情報システムの構築，身体情報の電子データ化を可能とするバイオメトリクス技術の入国管理への導入，レーダーや赤外線装置を用いた密航監視装置の使用など，様々な局面で越境者を捕捉，管理する技術的能力の向上が追求されている。2004年には国境警備に関する調査，技術的支援，トレーニングの実施等の機能をもつ「域外国境運営協力管理機関」（European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders）が設立され，国家間での連携が進んでいる。近年相次いで起こった安全保障上の脅威，例えば200人近い犠牲者を生んだマドリッドの列車爆破事件（2004年３月）や50人以上の死者を出したロンドンの同時爆破事件（2005年７月）は，こうした国境警備および出入国管理規制の強化のための個別的な対応とともに地域的な連携作業を必須としたのである[9]。

世界最大の移民国であるアメリカでは，不法滞在者の増加や度重なる密入国事件により，国境管理機能の不十分さが以前より指摘されていた。全世界を震撼させた9.11同時多発テロ事件が，アメリカはもちろん，先述のヨーロッパを中心に世界各国の移民政策に国家安全保障の論理を色濃く反映させる一大契機となったことに疑いの余地はない[10]。テロ直後，移民法違反という名のもとに多数のアラブ系ムスリムが拘束，逮捕されたことが即座に報じられた。そして早くも同年末には，国境警備強化・ビザ入国改正法案（Enhanced Border Security and Visa Entry Reform

Act）が可決，外国人が米国に入国する際にバイオメトリクス認証が可能な入国書類の提出が義務化された。同時期には移民帰化局（INS）のパフォーマンスに対する不信も議会等で繰り返し表明され，それまで司法省下に置かれていた同組織は2003年３月より新設された「国土安全保障省」の管轄下に編成された。この組織改変と平行して，ビザ取得の広範な義務化，入国時の指紋押捺と写真撮影が定められている。なお隣国のカナダは，2001年暮れにアメリカと共同で「スマートボーダー宣言」を行い国境の管理機能を強化し，2003年には「国境管理庁」を新設している。9.11同時多発テロ事件以降には，国境警備，監視機能，越境者の情報収集と交換に関する国際協力が米国とEUの間でも進められており，人の越境活動を国家安全保障の観点にもとづき統制する制度枠組みは，特に大西洋を挟んだエリアで充実し始めている(11)。

極東に位置する日本においても，こうした潮流は無関係ではない。日本では，1989年の入管法改正がそれ以後における入国管理体制の「再編」の先鞭となった。集団密航事件や外国人による犯罪事件の増加などに直面し，日本政府は，1997年以降現在まで矢継ぎ早に入管法を部分改正し，外国人の不法行為に関する罰則範囲の拡大と罰則規定を強化している。その間にも入管スタッフや警察人員の増員はもちろん，国際組織犯罪に向けて，各国の治安当局やインターポール（ICPO）との連携強化にも努めている(12)。例えば，2001年には内閣官房長官を本部長とする「国際組織犯罪等対策推進本部」（2004年８月より「国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部」へと改組）の設置が決定され，入国管理がテロ予防のために果たすべき方向性が明確に打ち出されている。2003年には関東圏の地方自治体，海上保安部，入国管理局などが「東京湾保安対策協議会」を発足させ，集団密入国事件に対する合同訓練を実施した。また同年には「首都東京における不法滞在外国人対策の強化に関する共同宣言」が出され，翌2004年には警視庁に「不正滞在対策室」が設置された。これにより，多くの人権団体が懸念してきた治安当局と入国管理当局の連携

が進み，外国人の不法入国，不法滞在，不法就労，それらを助長する国際犯罪組織に対する取り締まりが強化されることになった。2006年5月には，日弁連や人権団体の批判，野党の反対のなかで，アメリカに続き，入国審査時における外国人（外交官や特別永住者を除く16歳以上の外国人）の指紋採取を定めた入管法改正案が成立した。この措置は2007年11月に運用が始まった[13]。

言うまでもなく，人の国際移動の活性化がもたらす国家安全保障上の脅威に対する危機意識は，特に9.11同時多発テロ事件以降，急速に先鋭化した。そして人の越境に対する国家による管理統制の強化は，地域あるいは国際協力の進んでいるという点から水平的に拡大していると同時に，航空運輸会社や外国人を雇用する事業主といった非国家アクターを動員しているという点から，垂直的な統合という側面を有している。例えば1990年前後のヨーロッパ各国では，適切なビザとパスポートを有さない乗客を入国させた場合，航空会社にサンクションが課されるほか，強制退去費用を支払うことを定めた法律が相次いで成立した[14]。運送業者による入国書類確認の義務化は，2000年11月に国連総会において採択された「国際組織犯罪防止条約」[15]を条約本体とする議定書のうち，「人身取引防止議定書」[16]および「密入国防止議定書」[17]の第十一条「国境措置」の項に明文化されることになった。また，国連経済社会理事会の専門機関の一つである国際民間航空機関（ICAO: International Civil Aviation Organization）や国際航空運送協会（IATA: International Air Transport Association）といった世界的な業界団体を通じて，セキュリティ面での強化を目的とした入国管理をめぐるルールの標準化が図られている[18]。この全方位性ゆえに，各国政府が1990年代から推し進めてきた入国管理体制の「再編」事業において，外国人の入国に対する規制強化は際立っている。

## 第三節　国際労働移動を律する国際ルールの不在

もちろん，1990年代以降の入国管理体制の「再編」で目指されているのは，外国人人口の流入を単に制限し，監視の徹底を図るだけではない。各国の労働市場の国境を越えた結びつきが強まっているという現状認識，そして人の越境活動は今後も増え続けるだろうという将来予測は，一方で「望まれない」外国人の受け入れを抑制し，他方で「望まれる」外国人の受け入れを促進する機能を入国管当局に要請している。ここで「望まれる」と「望まれない」を判別する基準は，その時点における受入国に固有の政治，経済，社会的な情勢に応じて可変的である。概して先進国は，高度に専門的な知識や技術をもつ「知識労働者」の受け入れには熱心であり，労働集約型産業における人手，例えば季節労働者や契約労働者などが該当する「単純労働者」の受け入れにはクオータや雇用期限，あるいは事前の労働市場テストなどを課すことで，量的および時限的制御を試みている。

高度人材に対する受入国側の需要が強く，出国の自由が概ね認められている今日では，「知識労働者」が越境する上での障壁は多分に取り除かれている[19]。特に短期的な循環で技術変化が生じている IT 業界などハイテク分野の企業にとっては，追加的な教育，訓練を必要とする国内の人材を雇用するよりも，国際労働市場において即戦力となる人材を時限契約にもとづいて確保するほうが好ましい。政策当事者はこのような企業利益に配慮を示し，特に1990年代後半以降，「知識労働者」の入国および滞在条件の緩和を進めている。例えばアメリカにおける「アメリカ競争力・労働力改善法」（1998年）および「アメリカ競争力法（2000年）」，ドイツにおける EU 域外からの IT 技能労働者に対する特別労働ビザ（別名ドイツ版グリーンカード）の配給の決定（2000年），イギリスにおける「高度技能移民プログラム」の開始（2002年）など，自国経済への貢献度が高いと認められる外国人に対する歓迎姿勢が見て取れる。他の EU 諸国やカナダ，オーストラリア，シンガポール，日本なども同様の姿勢

を示しており，現在は国際的な人材獲得競争の様相を呈しているのである[20]。もちろんこのような「知識労働者」の受け入れに対する規制緩和は，入国管理体制の「再編」で追及されている機能のうち，「望ましい」外国人の受け入れ促進に関わるパフォーマンスを試すものであり，入国管理上の国家の専権性を脅かすものとは認識されていない。

「単純労働者」の受け入れの場合は，「知識労働者」とは異なる事情から，受入国政府が行使する入国管理上の権限や裁量が損なわれていない。すなわち，各国政府の振る舞いを強く規定するような国際制度は，限定された国籍・地域のみで通用するEUといった地域統合の仕組みを仮に例外とすれば[21]，成立していない。国際労働移動を規律する体系的な国際ルールの不在については，様々な理由が指摘されている。例えばBhagwatiは，戦後，経済・貿易レジームの形成に関与した各国の政策当局は，商品や資本の国際移動の自由化を促進する国際協調の枠組みを，「人」すなわち労働力に当てはめず自律的に振舞うことを好んだとしている[22]。またZolbergによれば，労働力の輸出総量の管理を通してより有利なトレードバランスを追求しえた送出国側は，個々の利益の最大化を求めて自国の非熟練労働力を輸出したために「囚人のジレンマ」に陥り，国際的なルールを形成させるには至らなかった[23]。このような背景から，労働力の輸出入をめぐる受入国と送出国の取引条件には，例えば産油国グループが原油価格を独占的にコントロールしている状況とは異なり，受入国の意向がより優先されてきたのである。

このことを経験的に示す現代の事例として，WTO協定の不可分の一部である「サービス貿易に関する一般協定（GATS）」の「第4モード（人の国家間移動）」をめぐる近年の交渉の経緯を，以下に簡単に触れてみたい。一般に発展途上国は，自国内に過剰にプールされ失業率を押し上げている「単純労働者」の輸出こそを推進したい。GATSをめぐる交渉においては，国際労働移動の自由化推進派の旗本であるインドなどが，「単純労働者」すなわち労務の提供を含めて，人の国際移動についての包

括的な枠組みが不可欠との主張を繰り返してきた。しかしアメリカを中心とする先進国はこの主張を受け入れることなく，外国人労働者の受け入れをめぐる各国の自己裁量は以前と変わりなく残されることになった[24]。2003年7月には，ジュネーブにおいてUNCTADがGATSの第4モードに関する専門家会合を開催している。UNCTAD加盟国，国際機関，少数ながらNGOが出席したこの会合では，非熟練を含めた国際労働移動に対する障壁を取り除くことの重要性が途上国から表明されたが，米国政府はもとよりこの会合に不参加であり，EUやカナダ，日本といった先進国の「単純労働者」受け入れに対する消極姿勢も従来と変わらず，両者間で埋まらない溝を再確認するだけであった[25]。

サービス貿易の自由化を支持している先進国の経済・産業団体に目を向けると，例えば古くは1982年の米国において結成されたサービス産業連盟や1999年に結成されたヨーロピアン・サービス・ネットワーク，あるいは日本経団連などが，国境の希薄化に向けた推進役と考えられている。しかしこうした企業連合も，企業内転勤などを中心とするビザ発給基準の緩和や円滑な入国管理を自国政府に求めているにすぎず，非熟練労働を含めた労働市場の大幅な開放を全面的に支持しているわけではない[26]。なおGATSの条文や付属書によれば，第一に，GATS第4モードは，労働市場への無条件のアクセスを認めたものではなく，国境を越えたサービスの提供に付随する人の移動のみが対象となる。第二に，サービス提供者は期限付きの滞在者であり，市民権や永住権についての規定はない（すなわちGATSはこうした分野における国家の自由裁量を制約するものではない）。第三に，仮に自由化約束を交わした分野においても，各国のビザ政策や入国管理の基準は依然として有効である。すなわちGATS第4モードにおける自由化約束は，現在のところ，各国の移民政策・入国管理制度の専権性を揺るがすものではない[27]。

「知識労働者」であれ「単純労働者」であれ，入国管理体制の「再編」時期に現れているこのような傾向は，入国管理の選別的（selective）な

性格に由来するものであり，海外からの労働力の受け入れに関して各国を同一条件下で従わせる国際ルールの存在や，ましてや政府の市場介入を認めないレッセフェールの普及を示すものではない。自国への就労を希望する外国人の申請に対する許否判断は，ビザ発給の場合と同様に受入国政府に委ねられているのであり，その判断基準は各国政府固有の産業政策や労働・雇用政策の基本枠組みに既に埋め込まれている[28]。入国管理上の国家の権限や裁量を制約しうる国際制度を形成する動機は，少なくとも国家側から内発的には生じていないといえよう。

## 第四節　人の国際移動をめぐるグローバルガバナンスの模索

第一節では，入国管理体制の「再編」の背景を，第二節および第三節では，入国管理体制の「再編」の動向を述べた上で，それがあくまでも国家の専権性を担保しながら進められてきたという点を述べた。しかし上の議論は，外国人人口の流入に対して国家が管理統制能力を追求しているという局面を記述したまでであり，その能力の十全性を明らかにしたわけではない。むしろ国家による一元的な人の越境活動に対する規制強化が，非合法的入国と滞在の増加を招き，かつそれを促すビジネスの生成と拡大を助長しているという点も指摘されている。すなわち，これまで合法的に入国，滞在，就労を許された場合でも，入国管理の引き締めにより，正規窓口からの受け入れが認められなく場合が多々生じる。「移民圧力」が変わらないのであれば，「難民」を名乗り入国を果たそうとするか，さもなければ密航業者に依頼し，非合法に国境を越えようとする。しかしホスト国の法律を掻い潜った越境者は，滞在および就労の法的資格をもたないために，強制労働や性的搾取，パスポートの取り上げ，監禁や暴行などの被害者となりやすい。また，不法に入国を果たした外国人は，被害を受けた場合でも当局に名乗り出ることを避け，その結果として十分な法的保護，救済措置を享受できない場合が多い。外国人の超過滞在や無許可就労などの問題もいっこうに解消せず，密航や人

身取引といった国際的な組織犯罪までもが頻発しているという事態に，各国政府は憂慮し，さらに制限的な政策を展開し，入国管理を厳格化することになる。しかし即効性を求めたプラグマティックな規制強化は，長期的には越境のリスクとともにプレミアをも高めうるのである[29]。入国管理の強化が事態の悪化を招くとするこのような連鎖が単なる仮説ではないとすれば，外国人人口の流入に対する制御能力の向上を目指している入国管理体制の「再編」は，相次ぐ法制度改正や人員および予算面での増強にもかかわらず，意図どおりの結果をもたらさないことになる。

いずれにせよこうした状況において，人の国際移動をめぐる秩序を構築する上で，国際制度や非国家アクターへの期待が高まったのは必然であった。例えば，「規制された開放（regulated openness）」という原理にもとづく「秩序だった人の移動のための新しい国際レジーム」というコンセプトが1990年代に生まれている[30]。越境者に対する「ユニラテラル」かつ「反作用的」，そして原則的に「制限的」である従来の各国政府の対応を修正し，「マルチラテラル」で「能動的」な国際社会の取り組みが不可避とするこのアイデアは，受入国，送出国，越境者本人といった複数のアクターの利害を調整する包括的な国際調和，そして各国の政策の透明性と共通目的の構築を目指したものである。まずは人の国際移動を肯定的に捉え，この前提のもとで人の越境活動に秩序をもたらすために多様なアクターを包摂すべきとの「グローバルガバナンス」的な理念は，例えば，2003年12月に国連が始動した「国際移住に関するグローバル委員会」（Global Commission of International Migration）[31]の試みや，複数の UN 関連組織や NGO とのヒアリングを繰り返した後に2006年９月に開催された「『移住と開発』に関する国連総会ハイレベル討議」[32]にも共通して見られる。

また入国管理上の国家主権や各国の入国管理に国内外から課される制約に関する議論において，国家がこれ以上の規模の移民を望んでいないにもかかわらず，労働者を含む外国人人口の流入を管理統制しきれない

という状況が一般的に知られている。こうした状況は，「リベラル・パラドクス」[33]あるいは「乖離仮説（Gap Hypothesis）」[34]という鍵概念によって説明され，政治学的あるいは政治社会学的手法を用いる移民研究者の間ではすでに共通認識となっている[35]。人の国際移動をめぐる国家の意図と結果の「乖離」を解消するためのひとつの方法として Hollifield が提示しているのは，人の国際移動と他の問題を関連づける視点，すなわちイシュー・リンケージにもとづく移民管理である[36]。受入国が送出国に対して開発援助を申し出る形で，送出国側で人口流出圧力を抑制するように説得を試みることがこの手段の要諦であり，受入国側の一方的な規制強化というアプローチとは大きく異なる。イシュー・リンケージによる問題解決という考えが欧米の政策当事者や国際機関に浸透したことは指摘されており，移民圧力を抑制する上でこうした方法が効力を発揮する余地も長期的には十分あるだろう[37]。

したがって人の国際移動をめぐる秩序構築に向けた新しいアプローチは，要約するならば，第一に国境を越える人の移動を国家のみならず国際社会全体が取り扱うべき問題と捉えること，第二にそれゆえに複数のステークホルダーが抱える利害関心の間で折り合いをつけること，第三にこのトランスナショナルな現象と開発，環境，人権，人間の安全保障をめぐる課題といった他のグローバルアジェンダを関連づけること，を要請するものであった。本節冒頭で述べたように，入国管理体制の「再編」は，人の越境行為を管理統制する国家の権限と裁量の独占を追認する方向で進められてきたことは確かであろう。とはいえ，そのパフォーマンスについては十分な評価を得ているわけではない。ステートコントロール型に対する代替策や補完策としてグローバルガバナンス型のアプローチが近年提示されてきたのも，こうした事情によるところが大きい。

## 第五節　国境を越える人の移動と非国家アクター

前節で取り上げた人の国際移動をめぐるグローバルガバナンスという

アイデアを実践する上で欠かせないといわれているのが，NGO の諸活動である。人の国際移動の活発化とともに，移民や難民，外国人労働者に対する支援，救済活動に特化する NGO の数は飛躍的に増えた。前述の「国際移住に関するグローバル委員会」や「『移住と開発』に関する国連総会ハイレベル討議」などのように，NGO の声が反映し，国連組織との協業の上で人の国際移動に関する規範の形成に貢献しうる場は急速に増えている。その活動領域は広く，移民な難民やその子弟に対する教育，雇用，医療の問題が未解決なこと，外国人の権利保障に対する政府の無関心さが移民のゲットー化やホスト社会との対立を招いていることを従来よりも指摘してきた。また現実にも，住居提供，語学訓練，職業教育，社会保障など様々な分野で，その専門性や機動性を活かし，移民や難民の救済，援助活動を実施してきた。

また NGO は，入国管理体制の「再編」が進むなかにあって，越境者に対する「保護」よりも「管理」が優先されている状況に対して，そしてその際に発動されうる国家の強権に対して，人道的立場から懸念が表明している[38]。越境者の「保護」に対する「管理」の優位については，NGO がその治安立法的な側面を批判している一例として，本稿第二節でも言及した「国際組織犯罪防止条約」があげられよう。2000年11月にニューヨークにおいて採択されたこの条約には「人身取引防止議定書」が付されており，人身取引行為を犯罪とし，人身取引の被害者に対する保護や各国の出入国管理に関連する措置について定めている。ただし「人身取引防止議定書」はオプションであり，「国際組織犯罪防止条約」と一括でのみこの議定書の採択が認められる。また，同議定書の第五条では加害者処罰を義務化しながら，被害者の保護について規定してある第六条ではその義務化措置を設けていない。NGO や人権擁護団体が懸念を表明しているのは，脆弱な法的ステイタスにある被害者の救済責任の所在を曖昧にしたまま，加害者に対する罰則を強化することで問題の解決をはかるという方針に対してであり，言い換えれば，密航や人身取

引を人身問題ではなく治安問題として捉える政府の全般的な傾向であるといえよう[39]。

移民や外国人労働者の権利保障についても，NGO は各国政府の取り組みが不十分である見解を述べている[40]。例えば，1949年「移民労働者条約（改正）」（ILO97号），1975年「移民労働者（補足規定）」（ILO143号）については，2010年時点での批准国数は，それぞれ49カ国と23カ国となっている[41]。1990年に国連総会で採択された「あらゆる移民労働者とその家族の権利保障に関する条約」に関しては，複数の国際機関や NGO が参加する「国境を越えたアドボカシー・ネットワーク」とその後制度化された「国際移民の権利監視委員会（1999年には Migrant Rights International に改名）」の活動が各国の批准を推進し，2003年7月に発効に至った[42]。発効時点では22カ国のみが批准していたこの条約は，2010年1月現在で42の締約国を数えるが，人の国際移動の主要な受入国である先進工業国をそこに含んではいない。治安・安全保障分野における国家間の連携ほどには，各国政府は高い関心を示しておらず，各国政府を説得させる上での NGO のリソース不足も指摘されている[43]。NGO や人権擁護団体が政府に対して発揮しうる影響力は一般化しえないが，その活動は主に越境者の権利救済や福利厚生の向上のために事後的に実施される「アフターケア」に過ぎず，入国管理体制に関係する政策立案あるいは個々の外国人の入国に対する入国管理当局の許否決定の過程に関与する権限を付与されていない，という点にその限界はあろう。

受入国政府の入国管理上の振る舞いに変化を与えるのは，他国政府からの要請への応対や，国際社会の合意への同調を余儀なくされる場合であることが多いともいえる。例をあげれば，長らく「難民鎖国」と非難されてきた日本の難民政策は，NGO や人権団体の批判によって内側から変更されたことはなく，先進国からの圧力や国際環境の変化に応じて展開されてきた[44]。また同国の人身売買問題への対応は，さらに明瞭な論理に基づいている。2004年の米国務省「人身売買報告書」は，日本を

「アジア，南米，東欧の女性や子供を強制労働や性産業に従事させるための目的地」とし，「監視対象国」に指定した。それを受ける形で日本政府は，2004年4月に「人身取引対策関係省庁連絡会議」を設置，2004年12月には「人身取引対策坑道計画」を策定，そして2005年において，人身取引に関する法改正を実施した。翌年の同報告書においては「監視対象国」から外されている。ただし日本政府が人身売買問題に無関心であるとの批判的見解は，1990年代より，国連女子差別撤廃委員会，国連自由権規約委員会，ヒューマン・ライツ・ウォッチ，アムネスティ・インターナショナル，ILO駐日事務所などから繰り返し示されていた。当局がこの問題を認識していたにも関わらず，日本政府が本腰を入れるまでには，米国による名指し批判を待たなければならなかったのである[45]。

非国家アクターが常に移民や外国人の擁護派とは限らない。制限的な移民・難民政策の実施や入国管理の強化を歓迎するような市民勢力が伸張している趨勢にも目を向ける必要があろう。すなわち，入国管理体制の「再編」期には，政府の規制強化策に反対するNGOや移民グループとともに，ネイティビズム（nativism）色が濃い反移民・反外国人グループの活動もまた活発化しているのである[46]。後者は，急増する難民の貧困化が福祉財政を逼迫する，社会統合に失敗した移民はホスト国の文化的統一性を破壊する，不法滞在者は治安を悪化させる，という言説を流布し，「外国人嫌悪（xenophobia）」を培養する役割を果たしている。そして「許容の限界」，「外国人過剰」，「ボートはもう一杯」といった政治的レトリックに賛同を示す人口が少なくないことは，近年における反移民・極右政党の躍進が証明している通りである[47]。外国人人口の流入と定着に対してホスト国が抱く態度の両面性はその当然の帰結として，マイノリティである移民を多様性の包摂という観点から支援するリベラル左派の言動と，反移民を標榜し保守的な立場からサイレントマジョリティを感化しようとする言動が交差，衝突する政治空間を現出させている。

## おわりに

国境を越える人の移動に触れたこれまでの研究の多くは，このトランスナショナルな現象が，国家を基本的な構成単位としその唯一不可侵の権限を前提とする既存の国際システムに挑戦しているという構図をよく描いてきたが，本稿では，人の越境活動の活性化と国境を顕在化が同時に進行しているという一見して背理と映る状況の活写を試みた。国境が顕在化されていく傾向は，世界最大の移民国である米国を襲った2001年の9.11同時多発テロの直後，米国政府による国境の封鎖という形で一時的に頂点に達したといえる。国境を恣意的に閉ざし，人の越境行為を停止させうる権限を担保している唯一のアクターが国家であることを，国際社会はここに確認することになったのである。伝統的な領域主権国家体制を堅持し，国境を越える人の移動を厳格に管理統制しようとするメカニズムが再発動させた最も端的なケースであった。

9.11以後，各国政府は，入国管理体制を治安と国防の観点から編み直すことを余儀なくされた。越境者に対する管理統制能力を追及する姿勢は，制限的な移民・難民政策の実施や不法越境行為に対する処罰の厳格化などの法制度的側面において，そして入国管理や国境警備の物理的強化といった現場おいて，よく現れている。そこには，外国からの大規模な人口の受け入れにより生じうる文化社会的摩擦や政治的軋轢というデメリットが，経済的なメリットを凌ぐという根強い認識もあろう。本稿においては断片的にしか扱わなかったが，サービス貿易の拡大を是とするGATSのような国際共通ルールを交渉する場においてでさえ，国際労働移動の自由化をめぐる多国間ルールの形成は現在のところ副次的な関心に留まっている。NGOが行使する影響力も，入国管理体制の根幹に及ぼしうる程のものではない。国家の自律性を前提としたステートコントロール型アプローチは国際社会に固着しており，多くの場合において伸張しているように見える

しかしこのような人の越境行為を管理統制する国家の専権性の強力さ

が，冒頭で述べたような各国政府が直面している半ば相反する要請（治安・国防能力の向上―市場効率の追求―人権の保障や人道問題の解決）を同時に満たしえないことは，現状がよく物語っている。そして各国の入国管理体制を主題化した現在の移民研究は，国家が常に合理的な判断を下す一枚岩のアクターと見なしたわけではなく，政策目的を完遂するほどの能力を前提としたわけでもない。方法論的には，国際制度の役割を重視し，企業および NGO などの非国家アクターが発揮しうる有形無形の影響力をも視野に含めているのである。すなわち1990年代以降に提示された「規制された開放（regulated openness）」という原則や「秩序だった人の移動のための新しい国際レジーム」という構想，あるいはそれに準じる他のアイデアの多くは，国際的に共有されるべきルール構築の過程に非国家アクターの参加を容認し，国境を越える人の移動の自由度を保ちながらもこの現象を効果的に規律することをその主眼としている。もっとも，国家主導型の管理体制に代わるグローバルガバナンス型のアプローチが検討の対象となっているとはいえ，この見解は国家主権の後退を経験的に明証するものではなく，さらには入国管理上の国家の専権性を脅かすような権威を外部に想定しているわけではない。

国家主権を侵害することなく，同時に人権・人道規範の内面化を可能とするというその趣旨ゆえに，上で述べた構想の多くはグローバルガバナンスの推進者が陥りやすい理想論と見られる向きもある。実際，人の国際移動をめぐる秩序形成の過程に政府のみならず企業や NGO といった非国家アクターをいかに包摂し，どのような実効性を伴う具体策を講じることができるのかいう問題について，コンセンサスが得られているとはいえない。アイデア自体が萌芽的段階に留まっており，その実現性についても多分に議論の余地がある。しかし既存のステートコントロール型アプローチを代替するのではなく，その部分的修正を要請するという補完的な性質をもったものであるからこそ，この考えが国際社会における議論の俎上に載せられたということもあろう。いずれにせよ国境を

越える人の移動を律する新しいモデルの模索は始まったばかりであり，アイデアの取捨選択と手段の試行錯誤が，現在にまで続く入国管理体制の「再編」のなかで今まさに観察されていることなのである。

注

（1）本稿において意味される入国管理体制とは，いかなる条件と目的に基づき，誰をどこからどの水準で受け入れるのか，もしくは受け入れないのか，という政治的判断基準や政策意図を制度化したものであり，その実践をも含む。そしてその「再編」とは，外国人人口の流入に対する制御（促進－抑制）能力の強化を目的とし，受入国の移民・難民に関わる法律，政策，行政レベルでの施策や業務などが修正，変更される一連の過程として定義しておく。

（2）Ghosh(2000a, 2000b)が「秩序ある人の移動のための新しい国際レジーム (New International Regime for Orderly Movements of People)」のなかでレジームの基礎となるべき原則として用いているコンセプトであり，本稿では第四節において取り上げる。

（3）移民研究における政治学的アプローチの重要性については，例えばZolberg (1999) や Hollified (2000a)を参照。

（4）Torpey (2000:5-6).

（5）人の越境活動の活性化やそれがもたらす危機の増幅が移民研究において国家を主題化したという点については，人の越境行為，国境概念の形成，入国管理の歴史的関係性について考察を加えている岡部(2006) ほか，拙稿 (2003a:2-3) がその背景に言及している。

（6）現代を「国際移民」（グローバル・マイグレーション）の時代と称すCastles と Miller (2003) は，今日における人の国際移動の特徴として，以下の四点，地球規模化（globalization），加速化(acceleration)，多様化 (differentiation)，女性化 (feminization) を指摘している。なお2003年に出版された同書第三版は，五点目として政

治化（politi-cization）を加えている。また Weiner（1995）は，グローバル・マイグレーションがもたらす「危機」の特質について政治的側面を含め広く論じている（2009年には第四版が出版されている）。

（7）この点で象徴的なのは，ノルウェー船が沈没する船から他国への庇護を希望する外国人を救助したが，インドネシアとオーストラリアは，内外の NGO の抗議運動を受けながらも入国を拒否した2001年８月のタンパ号事件である。同国へのボートピープルの受け入れを拒否して国際世論の批判を浴びたハワード氏は，結果的にはこの実力行使が国内世論の支持を集め，同年11月の総選挙で勝利している。

（8）密航，人身売買などの国際的な組織犯罪については，特に1990年代後半以降に研究が進んでいる。代表的な文献としては，Williams and Savona（1996），Williams（1999），Kyle and Koslowski（2001）.（2001），Williams and Vlassis（2001），Berdal and Serrano（2002），Rijken（2003），Schloenhardt（2003），Stoecker and Shelley（2005），Kempadoo（2005）.

（9）英国では指紋や虹彩などの生体情報を記憶させた ID カードの導入をめぐって与野党の攻防が続いたが，すでに導入されている。9.11以後の監視社会化の現状については，Lyon（2003）が論じている。

（10）IOM（2002:101-103），OECD（2001:14）.

（11）9.11以後の米国とヨーロッパを中心とする人の国際移動と安全保障に関する国際協力については，例えば Roy Koslowski（2004）を参照。

（12）地域的取り組みとしては，2002年２月にインドネシアとオーストラリアが共催した「人のトラフィッキング・不法移民及び関連の国境を越える犯罪に関する地域閣僚会議」をきっかけとした「バリ・プロセス」などがあげられよう。この経緯や活動については，バリ・プロセスの URL（http://www.baliprocess.net/）に詳しい。

（13）2009年の入管法改正により，「在留カード」による在留外国人に対する新しい管理体制を導入することが決まった。2012年に予定されて

いる施行以降は，超過滞在者への行政サービスが制限される。なお2008年以降は，受け入れの拡大と同時に，上述の通り，滞在する外国人に対する管理の強化を指向する動向が多くみられる。拙稿2008年および2010年（特に第七章）を参照。

(14) IOM (2002:104).

(15)「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約」2010年1月現在，署名147カ国，締約154カ国。なお条約本体と議定書の起草は，1998年12月に国連総会が設置を決めたアドホック委員会（政府間特別委員会）が担当し，2000年12月にイタリアのパレルモにおいて開かれた「国連国際組織犯罪防止条約署名会議」で署名された。国際犯罪の問題自体は，1994年のナポリサミット以降，国際会議のコミュニケや議長声明で幾度となく取り上げられている。1994年11月に開催された「国際組織犯罪世界閣僚会議」では，「ナポリ政治宣言及び世界行動計画」が採択され，国境を越える組織犯罪に対処するための条約が検討されることになった。なお欧州評議会閣僚委員会は，2005年5月に「人身取引に対する行動に関する条約」を採択した。この条約の成立に至るまでにも，「性的搾取を目的とした人の不正取引と闘う行動に関する勧告」（閣僚委員会勧告R11号，2000年）や「女性の不正取引に反対するキャンペーンに関する勧告」（議員総会勧告1545号，2002年）といった動きがみられる。国連の議定書に比べて被害者保護の観点を強めた上記の条約は，欧州評議会の加盟国による提案から起草され，実現したものである。また，南アジア地域においても人身取引の防止に対する政策立案者やNGOの関心が高まった。その結果，SAARC（南アジア地域協力連合：加盟国＝ネパール，バングラデシュ，ブータン，インド，モルジブ，パキスタン，スリランカ）は，2002年1月に「買春を目的とした女性および子どもの不正取引の防止および撲滅に関する条約」を採択している。

(16)「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する人，特

に女性及び児童の取引を防止し，抑止し及び処罰するための議定書」2010年1月現在，署名117カ国，締約136カ国。

(17)「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する陸路，海路及び空路により移民を密入国させることの防止に関する議定書」2010年1月現在，署名112カ国，締約122カ国。

(18) 国家が非国家アクターに入国管理業務を委託しているという点については，Lahav (2000:219-233) または Guiraudon (2001).

(19) その入国条件が緩和されていると点では，商用目的で越境するビジネスマンも含まれる。その一例としては，APEC における国際ビジネスの活性化のために導入された ABTC（APEC Business Travel Card）があげられよう。ABTC は APEC 域内を頻繁に移動する商用目的のビジネス関係者の無査証での入国を認めるものであり，1997年に試行され，2010年現在では21カ国・地域が参加している。APEC のビジネスモビリティグループの URL（http://www.businessmobility.org）に，その経緯や仕組みの詳細がある。

(20) IT 分野の高度人材の国際移動については，Cornelius and Espenshade (2001)，OECD (2002a)，夏目（2004)，あるいは拙稿（2006a：129-134, 2009a）にもとづくほか，アメリカ，ドイツ，イギリスの政策展開に関しては，それぞれ小井土（2003a)，久保山（2003）と柄谷（2003b）を参照。

(21) EU のように国境が隣接し，経済発展の度合いが近い国や地域の間では，労働市場の相互開放が進展しやすいという論点は，Hollifield (2000b) および Nielson (2003) が述べている。

(22) Bhagwati (1984).

(23) 国際労働力移動の自由化をめぐる国際制度が未発達なのは，「大量でかつ拡散する余剰労働力の存在，労働力供給を制御することが可能な国際的組織の不在」(Zolberg, 1992:318)，あるいは ILO や IOM などの足並みの悪さにも原因があるとされる。この点については，

Goodwin-Gill (1989), Miller (2000), Overbeek (2000). また柄谷 (2004) は，米国と UN-ILO 連合の意見対立を中心に，移民と難民の区別に関わる国際レジームの制度的起源を検討している。

(24) 労働移動と関連する GATS 自由化交渉全体の流れについては，Uruguay Round - Group of Negotiations on Services - Labour Movement and Trade in Services - Note by the Secretariat (1990年WTO 資料：MTN.GNS/W/104), 井口 (1997), European Commission (1998), Presence of Natural Persons (Mode4) - Background Note by the Secretariat (1998年 WTO 資料：S/C/W/75), Young (2000), OECD (2002b), Self and Zushi (2003).

(25) Expert Meeting on Market Access Issues in Mode 4 (Movement of Natural Persons to Supply Services) and Effective Implementation of Article IV on Increasing Participation of Developing Countries (2003年 UNCTAD 資料：TD/B/COM.1/64 , TD/B/COM.1/EM.22/3)，および外務省資料「UNCTAD における GATS モード4（人の移動）に関する専門家会合」(2003年8月)。

(26) 日本経済団体連合会『WTO サービス貿易自由化交渉―人の移動に関する提言』(2002年6月）および『経済連携の強化に向けた緊急提言－経済連携協定（EPA）を戦略的に推進するための具体的方策―』(2004年3月）などの政策提言は，企業内移動（本社と海外の支社，支店，子会社，関連会社内）ついて，国籍要件，居住要件などの制限が多いこと，高度人材 IT 関連サービス，法律サービス，エンジニアリング関連の契約ベースの自由化が遅れていることを指摘している。また，ビザや労働許可といった制度的問題としては，数量制限や労働許可発給の遅延，手続きの不透明さ，恣意的・差別的対応などを是正すべきとしている。こうした要請は，日本の入国管理だけではなく，日本企業の進出先における入国管理上の障壁に向けられたものが多い。

(27) 現状では，自由貿易を推進する多国間枠組みの構築が停滞している

という背景から，二カ国間での EPA（Economy Partnership Agreement）の締結が進んでいる。もっとも，EPA 枠内の「自然人の移動」をめぐるスキームは，当然 GATS に比べても国際公共的な性質を帯びず，送出国と受入国の国益の摺り寄せによってその内容が決定される。

(28) アジア経済の核をなす日本，韓国，台湾は，労働集約型産業における深刻な人手不足に直面し，1980年代末に揃って外国人労働者の受け入れを始めた。その様式や受け入れ後の経緯に観察される三者間の差異は，各事例に固有の国内・対外要因が入国管理体制のあり方に作用していることを示している。この点については，拙稿（2004，2006c）にて論じている。

(29) 小井土（2003b：395）ほか，越境活動に対する管理規制の強化がもたらす逆機能は，様々なところで指摘されている。

(30) Ghosh (2000a, 2000b：243-245).

(31) 2005年10月，この委員会は2005年10月に報告書（*Migration in an interconnected world: New directions for action*）を提出した。委員会の URL（http://www.gcim.org/en/finalreport.html）から入手ができる。

(32) Summary of informal interactive hearings of the General Assembly with representatives of non-governmental organizations, civil society organizations and the private sector (2006年 UN General Assembly 資料 A/61/187)

(33) Hollifield (1992). 移民政策の形成過程における利益団体政治を分析したのは，Freeman (1995) である。移民の受け入れの効用は特定の産業セクターなどが享受し，逆にその費用はホスト社会に広く分散するために，企業連合やエスニックグループなどが組織的に集約した政策インプットにより，国家は大局的な見地より移民労働力の流入を嫌うとしても，こうした政策目的は達成されないのである。こうしたクライアントポリティクスは日本においても観察される。明石（2003a,

2006b, 2009b, 2010 特に第三章）を参照。

(34)「乖離仮説」については，Cornelius, Martin, and Hollifield が編集した *Controlling Migration*（1994）の初版の導入部において提示されたが，*Controlling Migraiton* の第二版の冒頭，Cornelius and Tsuda (2004) においても各国の移民政策を分析するフレームワークとして踏襲されている。

(35) 人の国際移動と国家主権の関係についての概念的考察には，Soysal(1994)，Sassen(1996)，Joppke(1999)，(2000a, 2000b)らの議論が多く依拠される。上記の論考に対する考察を含め，移民政策の国際比較や移民理論における方法論的問題を論じているものとして，Lahav (2004:2-18)，久保山（2002)，小井土（2003b：360-370)，樋口（2005：14-19)を参照。

(36) 前掲の岡部論文は，「国境の共同管理」という観点から Hollifield のアイデアを検討している。

(37) この方法は「国家主権の発揚である国境管理の機能を温存する」(*Ibid.:61*）という点でも，人の国際移動をめぐる秩序形成にとっての示唆に富んでいる。

(38) 柄谷（2003a）は，9.11同時多発テロ事件以後，「規制・管理レジーム」への各国政府の関心が高まり，「権利保護レジーム」に対して優位に展開している点に懸念を示している。

(39) 特に人身売買については，武者小路（2005：8）が「人身売買が公序良俗の道徳問題から国際的な犯罪組織の安全保障問題に成長した」と述べている。またこうした傾向について，「安全保障分野における職業専門家のコミュニティ」による言説の展開を重視したのは Bigo (2001) である。

(40) 約180カ国に自国労働者を送り出しているフィリピンは，政府がその権利保護の国家間ルールを構築しようとしているが，受入国の全面的な同意を取り付けていない。Go (2004:188).

(41) 労働者の国際保護に関する概念定義やILOの取り組みについては，Cholewinski (1997) を参照。

(42) この条約の制定過程や条約批准のための非国家アクターの動向については，柄谷 (2003a, 2005) が言及している。また，この分野のNGOのトランスナショナルなアドボカシー活動については，例えば，Ball and Piper (2006:226-228) を参照。

(43) Iredale and Piper (2003).

(44) 1970年代後半以降現在に至るまでの日本の難民政策の展開と，それに対する内外からの影響については，Akashi (2006) にて言及している。また，「冷戦パラダイム」から「ポスト冷戦難民レジーム」への移行を論じ，新しいレジーム下で文字通り国境を越えて活躍する国際NGOの役割を評価したのはMertus (1998) であるが，この論考においても，難民問題への対処における国家のプレゼンスの大きさを重要視している。

(45) 2004年2月に訪日した際，「日本ほど被害女性のためのシェルター（一時避難所）が少ない先進国も珍しい」と米国務省ジョン・ミラー人身売買監視対策室長はコメントしている（毎日新聞2004年2月25日）。米国務省の年次報告に対して当時の法相は「日本は，担当機関が連携を強め人身売買を罰する法律の整備も進めているのに，適切に評価されていない」と反論しているが（朝日新聞2004年7月27日）が，上述のミラー氏によると，米国務省の報告書において日本のランクは最下位の「制裁対象国」になる可能性があったが，その旨を受けた日本政府が，摘発の強化や法制度の整備等の行うと回答したという（読売新聞 2004年11月20日）。

(46) 1994年，移民の地域凝集性が強いアメリカ最大の移民州であるカルフォルニア州において，SOS (Save Our State) などの反移民団体などの運動に乗じて保守的な政治家が勢力を強め，非合法移民に対する教育や医療，公的な扶助等を縮小する「提案187」が成立した。この

提案は州議会で可決されたものの，連邦裁判所が違憲の疑いがあるとして執行が停止された。しかし1996年になると「非合法移民改革法」が連邦で成立し，非合法移民に対する連邦，州，地方レベルでの社会サービスが制限されることになった。移民の政治的活動やその影響力についてはすでに複数の研究がなされているが，概論としてはCastles and Miller (2003:ch.11) がある。

(47) こうした状況については，Wrench and Solomos (1993) の各論文。およびDoty (2003) など多数。

## Reference

明石純一，2003a，「移民政策の比較研究と分析枠組」，*IPE Discussion Paper Series,* The Doctoral Program in International Political Economy (University of Tsukuba).

————，2003b，「日本における外国人労働者受け入れ政策の政治力学」，『日本学報』56 (2)

————，2004，「台湾における外国人労働者政策の転換 —外国人労働者受け入れをめぐる台湾外交—」，『国際政治経済学研究』13

————，2006a，「国際経済秩序とIT —ITの功罪・経済モデル・労働市場の国際化—」，『情報社会の秩序と信頼 —IT時代の企業・法・政治—』，税務経理協会

————，2006b，「現代日本における外国人労働者受け入れをめぐる政策過程」，『筑波法政』40

————，2006c，「外交資源としての外国人労働者 —台湾の事例分析—」，『国際政治』146

————，2008，「移民1000万人『多民族国家』へ　タブーに挑戦する自民党議連」，『エコノミスト』(6月17日)，毎日新聞社 (小川直樹と共著)

————，2009a，「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』1

————, 2009b,「『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—」, 日本比較政治学会編『国際移動の政治社会学』(日本比較政治学会年報第11号), ミネルヴァ書房

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

Akashi, J., 2006, "Challenging Japan's Refugee Policies," *Asia and Pacific Migration Journal,* 15(2).

Ball, R. and Piper, N., 2006, "Trading Labour—trading rights," *Transnational Migration and Work in Asia,* Kevin Hewison and Ken Young, London and New York: Routledge.

Berdal, M. and Serrano, M., 2002, *Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual?* Colorado and London: Lynne Rienner Publishers.

Bhagwati, J. N., 1984, "Incentives and Disincentives: International Migration," *Weltwirtschaftliches Archiv,* 120(4).

Bigo, D., 2001, "Migration and Security," Guiraudon, V. and Joppke, C. eds., *Controlling New Migration World,* New York and London: Routledge.

Castles S., and Miller, M. J., 2003, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World, Third Edition,* New York and London: The Guilford Press.

Carzaniga, A., 2003, "The GATS, Mode 4, and Patterns of Commitments," Mattoo, A. and Carzaniga, A. eds., *Moving People to Deliver Services,* Washington D.C.: The World Bank.

Chanda, R., 2001, "Movement of Natural Persons and Trade in Services: Liberalizing Temporary Movement of Labor under the GATS," *World Economy* 24(5).

Cholewinski, R., 1997, *Migrant Workers in International Human Rights Law: Their Protection in Countries of Employment,* Oxford: Clarendon Press.

Cornelius, W. A., Martin, P. L. and Hollifield, J. F., eds., 1994, *Controlling Immigration,* Stanford: Stanford University Press.

Cornelius, W. A, and Espenshade, 2001, "The International Migration of Highly Skilled: 'High-Tech *Braceros*' in the Global Labor Market," Cornelius, W. A., Espenshade, T. J., Salehyan, I., eds., 2001, *The International Migration of the Highly Skilled,* Center for Comparative Immigration Studies, University of San Diego, 2001

Cornelius, W. A., and Tsuda, T., 2004, "Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention," Cornelius, W. A., Tsuda, T., Martin, P. L. and Hollifield, J. F., eds., *Controlling Immigration, Second Edition,* Stanford: Stanford University Press.

Doty, R. L., 2003, *Anti-immigrantism in Western Democracies: Statecraft, Desire, and the Politics of Exclusion,* London: Routeledge.

European Commission, 1998, *GATS 2000: The General Agreement on Trade in Services,* Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.

Freeman, G. 1995, "Mode of Immigration Politics in Liberal Democratic States," *International Migration Review* 29(4).

Ghosh, B., 2000a, "Introduction," Ghosh, B. ed. *Managing Migration: Time for a New International Migration Regime?* Oxford and New York: Oxford University Press.

Ghosh, B., 2000b, "New International Regime for Orderly Movements of People: What will it Look Like?" Ghosh, B. ed. *Managing Migration: Time for a New International Migration Regime?* Oxford and New York: Oxford University Press.

Go, S., 2004, "Fighting for the Rights of Migration Workers: The Case of The Philippines," OECD, *Migration for Employment,* Paris: OECD.

Goodwin-Gill, G. S., 1989, "International Law and Human Rights: Trends

Concerning International Migrants and Refugees," *International Migration Review,* 23(3).

Grynberg, R., 2002, "Liberalising Global Labour Markets: Recent Developments at the WTO," *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy,* 3(1).

Guiraudon, V., 2001, "De-nationalizing Control: Analyzing State Responses to Constraints on Migration Control," Guiraudon, V. and Joppke, C. eds., *Controlling New Migration World,* New York and London: Routledge.

Hartridge et al., 2003, *Handbook of GATS Commitments: Trade in Services under the WTO,* London: Cameron May.

樋口直人，2005，「デカセギと移民理論」，『顔の見えない定住化』，名古屋大学出版会

Hollifield, J. F., 1992, *Immigrants, Markets, and States,* Cambridge: Harvard University Press.

————, 2000a, "The Politics of International Migration, How Can We 'Bring the State Back In'?" Brette, C. B. and Hollifield, H. F. eds.. *Migration Theory.* London: Routledge.

————, 2000b, "Migration and the 'New' International Order: The Missing Regime," Ghosh, B. ed. *Managing Migration: Time for a New International Migration Regime?* Oxford and New York: Oxford University Press.

井口泰，1997，『国際的な人の国際移動と労働市場』，日本労働研究機構

IOM, 2002, *International Comparative Studies of Migration Legislation and Practice,* Dublin: The Stationary Office, the Government of Ireland.

Iredale, R. and Piper, N., 2003, "Identification of the Obstacles to the Signing and Ratification of the UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers —The Asia Pacific Perspetive," *UNESCO Series of Country Reports on the Ratification of the UN Convention*

*on Migrants.* Paris: UNESCO.

Joppke, C., 1999, *Immigration and the Nation-state,* Oxford: Oxford University Press.

柄谷利恵子，2003a，「試論　国境を越える人の移動の管理と移民の権利保護に関する国際レジーム：その萌芽的形成と問題点」，『比較社会文化』9

————，2003b，「英国の移民政策と庇護政策の交錯」，小井土彰宏編，『移民政策の国際比較』，明石書店

————，2004，「『移民』と『難民』の境界：作られなかった『移民』レジームの制度的起源」，『広島平和科学』26。

————，2005，「国境を越える人と市民権　―グローバル時代の市民権を考える新しい視座を求めて」，『社会学評論』56(2)

小井土彰宏，2003a，「岐路に立つアメリカ合衆国の移民政策」，小井土彰宏編，『移民政策の国際比較』，明石書店

————，2003b，「移民受け入れ国の政策比較」，小井土彰宏編，『移民政策の国際比較』，明石書店

Kempadoo, K., ed., 2005, *Trafficking and Prostitution Reconsidered: New Perspectives on Migration, Sex Work, and Human Rights,* Boulder and London: Paradigm Publishers.

久保山亮，2002，「国家・企業・労働組合と移民労働者」，宮島喬・梶田孝道編，マイノリティと社会構造』，東京大学出版会

————，2003，「ドイツの移民政策」，小井土彰宏編，『移民政策の国際比較』，明石書店

Kyle, D. and Koslowski, R., eds., 2001, *Global Human Smuggling,* Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

Lahav, G., 2000, "The Rise of Nonstate Actors in Migration Regulation in The Uniteds., tates and Europe," Foner, N., Rumbaut, R. G. and Gold, S. J. eds.,. *Immigration Research for a New Century,* New York: Russell

Sage Foundation.

————, 2004, *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders,* Cambridge: Cambridge University Press.

Lyon, D., 2003, *Surveillance after September 11,* Oxford: Blackwell Publishing.

Mertus, J., 1998, "The State and the Post-Cold War Refugee Regime: New Models, New Questions," *International Journal of Refugee Law,* 10(3).

Miller, M. J., 2000, "International Migration in Post-Cold War International Relations," Ghosh, B. ed. *Managing Migration,* Oxford: Oxford University Press.

武者小路公秀，2005，「グローバル化と人身売買」，反差別国際運動日本委員会編，『グローバル化の中の人身売買　―その撤廃に向けて』，解放出版社

Nielson, J., 2003, "Labor Mobility in Regional Trades Agreements," Mattoo, A. and Carzaniga, A. eds., *Moving People to Deliver Services,* Washington D.C.: The World Bank.

夏目啓二，2004，「IT 革命と国際労働力移動」，『IT の国際政治経済学』，晃洋書房

岡部みどり，2006，「国境の国際共同管理と移民」，『国際関係論研究』24

OECD, 2001, *Trends in International Migration: Annual Report 2000,* Paris, OECD.

————, 2002a, *International Mobility of the Highly Skilled,* Paris: OECD.

————, 2002b, GATS: The Case for Open Services Markets, Paris: OECD.

Overbeek, H., 2000, "Globalization, Sovereignty, and Transnational Regulation: Reshaping the Governance of International Migration," Ghosh, B. ed., *Managing Migration,* Oxford: Oxford University Press.

Piper, N., and Iredale, R., 2003, "Identification of the Obstacles to the

Signing and Ratification of the UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers 1990: The Asia Pacific Perspective," *Working Paper no. 14,* Wollongong: Asia Pacific Migration Research Network and Paris: UNESCO.

Rijken, C., 2003, *Trafficking in Persons: Prosecution from A European Perspective,* Hague: T.M.C. Asser Press.

Koslowski, R., 2004, Possible Steps Towards an International Regime for Mobility and Security, *Global Migration Perspectives No. 8,* Geneva: Global Commission on International Migration.

Sassen, S., 1996, *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization,* New York: Columbia University Press.

Self, R. J. and Zushi, B. K., 2003, "Mode 4: Negotiating Challenges and Opportunities," Mattoo, A. and Carzaniga A. eds., *Moving People to Deliver Services,* Washington D.C.: The World Bank.

Schloenhardt, A., 2003, *Migrant Smuggling: Illegal Migration and Organized Crime in Australia and the Asia Pacific Region,* Leiden: Brill Academic Publishers.

Soysal, Y. N., 1994, *Limits of Citizenship,* Chicago: The University of Chicago Press.

Torpey, J., 2000, *The Invention of The Passport.* Cambridge: Cambridge University Press.

Weiner, M., 1995, *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights,* New York: HarperCollins College Publishers.

Stoecker, S. and Shelley, L., 2005, *Human Traffic and Transnational Crime,* Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.

Williams, P., ed. 1999, *Illegal Immigration and Commercial Sex,* London: Frank Cass.

Williams, P. and Savona, E. U., eds., 1996, *The United Nations and Transna-*

*tional Organized Crime,* London: Frank Cass.

Williams, P. and Vlassis, D., 2001, *Combating Transnational Crime: Concepts, Activities and Responses,* London: Frank Cass.

Winters, L. A. et al., 2002, *Liberalising Labour Mobility Under the GATS* (Economic Paper No. 53), London: Commonwealth Secretariat.

Wrench, J. and Solomos, J., eds., 1993, *Racism and Migration in Western Europe,* Oxford: Berg.

吉成勝男，2004，「在留特別許可一斉行動の経緯と展望」，駒井洋編，『移民をめぐる自治体の政策と社会運動』，明石書店

Young, A. M., 2000, "Where Next for Labour Mobility Under GATS," Sauve, P. and Stern, R. M. eds., *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization,* Boston: Center for Business and Government, Harvard University.

Zolberg, A. R., 1992, "Labor Migration and International Economic Regimes: Bretton Woods and After," Kritz, M. M., Lim, L. L., Zlotnik, H. eds., *International Migration Systems,* Oxford: Clarendon Press.

Zolberg, A. R., 1999, "Matters of State: Theorizing Immigration Policy," Hirschman C., et al. eds. *The Handbook of International Migration.* New York: Russell Sage Foundation.

【キーワード】人の国際移動　　入国管理　　グローバルガバナンス

# "Reconfiguration" of Immigration Controls and Global Governance: State, Market, and Civil Society on the Issue of Cross-border Movements of People

AKASHI Junichi

The growth of cross-border movements of people today has raised a wide range of global governance issues, such as human smuggling, trafficking people, and international organized crime that are major threats to the security of states as well as human beings, and are being considered as serious global challenges. Wealthy developed societies have thus tightened border security and strengthened immigration controls. However, increasing the level of surveillance on people who cross borders is merely one aspect of the recent "reconfiguration" of immigration controls. Several states have been inclined to open up their borders in an attempt to invite more foreign talent by way of improving their industry's competitiveness. In the meantime, those states have brought in foreign labor, through market demand, to fill the necessary positions that domestic labor tends to avoid. Intriguingly, civil society organizations that show a humanitarian concern for migrants are opposing the restriction as well as the patronage-driven relaxation of immigration controls, as they assume that excessive strengthening as well as loosening of border restrictions might cause human rights abuse. International organizations such as the UNHCR or IOM usually share their ideas, and often support their activities accordingly. Therefore, almost out of necessity the state governments of many countries have dealt with multiple and sometimes contradicting policy objectives and agendas; reducing the security threats posed by massive inflows of migrants, attracting foreign talent and labor, and guaranteeing the human rights of migrants. To review mass immigration intakes within contemporary international society and policy development in relevant areas, this paper examines the context and consequences of the "reconfiguration" of immigration controls that the Western states as well as Japan have initiated since the 1990s. It also intends to demonstrate the very multifaceted nature of this particular

phenomenon and its implications for global governance over large-scale international movements of people.

Keywords: Cross-border Movements of People, Immigration Control, Global Governance

本稿は，以下の助成を受けた研究成果の一部である。平成21～23年度科学研究費補助金若手研究Ｂ「『移民政策』の形成過程分析と政策評価」(研究代表：明石純一，課題番号：30400617)。