HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	胎動する「国際人口移動の政治学」：明石純一著『入国管理政策 —「1990年体制」の成立と展開』を読んで
Author(s)	宮井, 健志
Citation	北大法学論集, 63(1), 188[107]-168[127]
Issue Date	2012-05-29
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/49314
Type	bulletin (other)
File Information	HLR63-1_009.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

書　評

胎動する「国際人口移動の政治学」

―― 明石純一著『入国管理政策―「1990年体制」の成立と展開』を読んで ――

宮　井　健　志

はじめに

国際人口移動は、国民国家を単位とする主権国家体制と分かちがたく結びついた、すぐれて近代的な現象である。その近代性は、越境の性質や規模ではなく、国家による「合法的な移動手段の独占」が世界的に拡大し、制度化したなかでそれが発生しているという構造的な枠組みに存する[1]。「領域からなる構成体（territorial organization）」であると同時に「成員からなる構成体（membership organization）」でもある国民国家は[2]、その成員たる「国民」と他者である「外国人」の境界を画定し、維持し、管理することによってのみ機能しうる。それゆえ、国家成員資格（国籍）、パスポートとそれに関連する移動の管理は、国民国家の正統性を支える本質的な制度であるとともに、こうし

[1] John Torpey, *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State,* Cambridge: Cambridge University Press, 2000（藤川隆男監訳『パスポートの発明―監視・シティズンシップ・国家』法政大学出版局、2008年）。なお、「入国管理」および「パスポート」の生成と発展については、田所昌幸「国際人口移動と国家によるメンバーシップのガバナンス」遠藤乾編『グローバル・ガバナンスの歴史と思想』有斐閣、2010年、192-216頁も併せて参照。

[2] Rogers Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany,* Cambridge: Harvard University Press, 1992, p. 22（佐藤成基・佐々木てる監訳『フランスとドイツの国籍とネーション―国籍形成の比較歴史社会学』明石書店、2005年、43-44頁）。なお、引用箇所の訳は邦訳のものと同一ではない。以下同様。

た制度が各国家に根づくことは、水平的かつ多元な近代国際社会を維持する上で不可欠な要件となっている。

しかしながら、近年顕著なのは、国民国家体制と国際的な人の越境現象との間には何らかの齟齬があり、その歪みが世界各地で問題となっているということである[3]。都市における移民集住と貧困、定住外国人の政治的地位および社会統合、難民の受け入れ体制、移民排斥を掲げる極右政党の台頭、テロリズムの脅威など、その歪みは様々に指摘できよう。いずれにせよ国際人口移動は、複雑化し流動化する現代社会を描き出す一つの断面であり、したがって分野横断的に多くの関心を集めている。このようななかで、「移民の時代」[4]における「国家」や「政治」の在り方へと学術研究の意識が向くのも自然なことに違いない。実際、移民問題が高度に政治化している西洋諸国においては、政治学的見地からそれらを分析する規範的・経験的研究が近年とみに盛んになっている[5]。

日本ではどうか。「単一民族神話」に典型的に表れているように、一般に日本は同質性が高いとみなされる。統計的にも2010年現在の総人口に占める外国人の割合は約1.7％であり、他の先進諸国と比べればこの数字はたしかに少ない[6]。しかしそれでも、2010年末では約213万人の外国人が日本で生活を営んで

---

[3] 国際人口移動と国民国家の間にある原理的な緊張関係については、以下の文献を参照。Christian Joppke, “Immigration Challenges the Nation-State,” in Christian Joppke (ed.), *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States,* Oxford: Oxford University Press, 1998, pp. 5-46.

[4] Stephen Castles and Mark J. Miller, *The Age of Migration, Forth Edition,* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009（関根政美・関根薫監訳『国際移民の時代 第４版』名古屋大学出版会、2011年）。

[5] 海外における政治学的研究の動向については、James F. Hollifield, “The Politics of International Migration: How Can We ‘Bring the State Back In’ ?,” in Caroline B. Brettell and James F. Hollifield (eds.), *Migration Theory: Talking across Disciplines, Second Edition,* New York, London: Routledge, 2008, pp. 183-237をさしあたり参照。なお、ホリフィールドが指摘しているように、「国際人口移動の政治学（politics of international migration）」なる学術領域が発展し始めたのは1980年代から1990年代にかけてであり、研究対象としてはそれまで周縁的であり続けたことに留意されたい。*Ibid*., p. 184を参照。

[6] 各国の統計については、OECD, *International Migration Outlook: SOPEMI 2011,* OECD Publishing, 2011を参照。

おり、その数は長期的には増加傾向にある[7]。また、少子高齢化に伴う人口減少社会の到来、労働力不足への懸念が広がるなか、定住や帰化を前提とする「移民」の受け入れが現実的な政策構想として注目されている。学術研究においても「多文化共生」や「移民政策」などを検討する著作が年々増加しており、日本もまた「移民の時代」から無縁ではいられず、このテーマの重要性が高まっている状況が見て取れよう[8]。

しかしながら、このように国際人口移動が関心を集めつつある一方で、それを制御する「国家」や「政治」の機能、その営みとしての「入国管理政策」は、日本における学術研究の主題としてはこれまで周縁的であり続けた[9]。研究の主流をなしてきたのは、むしろ国家や政治を「副次的」とし、越境の動因や越境者の生活実態の解明など、越境者やそのネットワークを本位とするものであった。つまり、外国人受け入れをめぐる「現実」と「政策」の接点を探る試みが、これまでは決定的に欠けていたのである。

この研究上の赤字を埋める上で先駆となった研究が、本稿で紹介する明石純一著『入国管理政策―「1990年体制」の成立と展開』である。本書は、政治学、とりわけ政治過程論的な視座から、日本の入国管理政策（以下入管政策と略す）の変遷を、明治期から最現代にかけて通観したものである。本書の主題は、「過

---

[7] 日本における外国人の入国者数や登録者数などの各種統計は、法務省入国管理局『出入国管理』（各号）を参照。

[8] 学術文献については枚挙に暇がないが、たとえば駒井洋編『国際化のなかの移民政策の課題』明石書店、2002年や、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年などを参照。2008年に発足した「移民政策学会」なども、研究の重要性の高まりを示す一つの証左といえよう。

[9] 外国人労働者に限定した話ではあるが、明石以外にも桑原潔が同様の問題点を指摘している。桑原によれば、日本における外国人労働者政策が、法学、経済学、社会学によって主に問われてきたために、「政策決定のメカニズムやそのプロセスには、ほとんど関心を払ってこなかった」という。桑原潔「外国人労働者政策と２つの政策ネットワーク―なぜ政策が変更されないのか」『政治学研究論集』第16号、2002年、138頁を参照。併せて明石純一「『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『国際移動の比較政治学』ミネルヴァ書房、2009年、217-245頁、とくに219-223頁を参照。

去に遡り、日本の入国管理がいかなる時局的認識のもとで生成され、現在の形状を備え、そのなかで日本社会の現実の少なくとも一部を創出してきたのか、これを検証」することにある[10]。入国管理は、国際人口移動を水際で管理・統制し、国内に在留する外国人の法的地位を規定する制度であり、国家の移民政策を形作る最重要の変数である一方、その成立の契機や機能についての研究はこれまで乏しかった。本書はその貴重な業績の一つであるが、そうであればこそ批判的なレビューに値しよう。以下では、本書の内容を概観しながら、その意義と射程を見極めていきたい。

1．本書の構成、内容

本書は、次のような構成と内容から成っている。

はじめに
　序章　国境を越える人の移動と入国管理
第１部　人の越境と日本の入国管理
　第１章　研究動向にみる問題の輪郭
　第２章　「1990年体制」の前史
　第３章　「1990年体制」の成立
第２部　「1990年体制」の展開
　第４章　「知識労働者」の誘致
　第５章　「留学生」の受け入れ
　第６章　「歓迎されざる」越境者への対応
　第７章　入国管理の「国策化」と「国際化」
　結章　越境の時代と入国管理

まず、主要概念の定義を紹介する。「入国管理政策」とは、「越境を試みる者に対する入国の許否、滞在期間、就労を含む活動分野などを決定するルールそのものであるとともに、その解釈行為」である[11]。入管政策は、関連法規の制

[10] 明石純一『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、ii 頁。
[11] 同上、５頁。

定のみならず、政令や告示、行政通達、現場のガイドラインに至るまで、幅広い領域において表出する。また、「入国管理体制」とは、「入国管理の様態を示す歴史的、包括的な概念」を意味する[12]。ある入国管理体制が成立する要件としては、国家･社会通念や法編成もその一つであるが、明石が着目するのは「在留資格」である。というのも、入国の条件・滞在期間・労働の可否などを目的別に分類し、外国人の活動範囲を定める「在留資格」は、「入国管理体制の制度的根幹」だからである[13]。その在留資格の大幅な変更および拡充をなした1989年の「出入国管理及び難民認定法」の改正、翌年の施行を法的根幹とし成立したのが、本書の主題たる「1990年体制」である。

導入にあたる序章においては、本書の問題関心および研究の方法論を論じている。近年の外国人入国者数および登録者数の統計的事実をもとに、越境者の国籍や属性の歴史的変化を指摘しつつ、国際的な人の越境に対する研究関心が高まっている背景とその課題を提示している。また、入国管理政策や入国管理体制といった主要概念の定義､本書の分析モデルと研究上の限界を示している。

第１部は３章から成る。まず、第１章では、国際人口移動に関わる研究動向を目的ごとに分類し、入管政策に着眼する本書の問題意識の精緻化を試みている。そのなかで、先行研究においては、外国人の受け入れ実態に関する事後的分析や、規範的見地からの政策批判・政策提言が目立つ一方、入管政策の機能的パフォーマンスや政策効果に対する関心が希薄であると指摘する。

第２章では、「1990年体制」の前史を検証する。近代国家への歩みを進めるなかで成立した「1899年体制」、GHQ の影響下で「在留資格制度」および法務省所轄での「入国管理業務の一元化」が制度化した「1952年体制」、難民認定を法制化した「1982年体制」というように、明治期から1980年後半までの入管体制の変遷を概観し、体制ごとの課題や入国・在留条件の歴史的連続性、非連続性を検討しながら、現代の日本社会が直面する問題の萌芽を看取する。

第３章では、「1990年体制」の成立に至る政治過程を分析する。1980年代後半当時、未曾有の好景気のなかで、国内労働力の逼迫や急増する超過滞在・不法就労が問題化していた。これを受けて、専門的知識・技能を有する「知識労働者」の受け入れ準備および「不法就労」の抑制については政府内で一定の合

[12] 同上、６頁。
[13] 同上、６頁。

意があったものの、いわゆる「単純労働者」について事態は錯綜していた。この問題は、労働省と法務省間で政策イニシアチブをめぐるセクショナリズムを誘発するのだが、結果としての1989年の入管法改正では、「単純労働者」の受け入れ拒否、法務省による一元的管轄といった従来の原則が再確認されることとなる。しかしながら当時の労働力不足は深刻であり、業界の要望を吸い上げるかたちで、「日系人」や「研修生」、「技能実習生」など、入管法の原則に抵触することなく実質的な就労を認める「みなし単純労働者」の受け入れルートが「開拓」されていく。過度に政治化されず閉鎖的な環境のなか、政策アクター間の「妥協の産物」として成立したのが、現行の「1990年体制」だったのである。

第２部では、「1990年体制」成立後の展開を、第４章、第５章、第６章で在留資格の性質ごとに分類、検討し、第７章にて直近の政策展開を踏まえてそれらを横断的に論じている。主な検証の対象は「知識労働者」、「留学生」、「歓迎されざる越境者」（たとえば不法残留者、不法入国者）である。検証は基本的に同様の方法論に基づいており、政策対象の受け入れ・流入の状況、関連する非政策要因や環境変数に言及したのち、実際の入管政策の展開およびそれが果たした制御機能の有無、程度を検討している。その上で明石は、近年の政策展開から、入管政策が個別的な政策分野から脱却し「国益」や他の政策分野との連動性を高めている「国策化」、国際的情勢の変動や外交的な圧力への応答性が強く要請されている「国際化」という二つの傾向を見出す。「単純労働者」に関する著しい政策と実態の乖離、難民認定制度の見直し、人口減少社会への対応、看護・介護労働分野における経済外交化など、現行の「1990年体制」は内外から転換を迫られている。明石は、依然として萌芽的状況としながらも、今日の入管政策は、「受動的」な「入管行政」を脱却した、「能動的」かつ「体系的」な「移民政策」への過渡期にあるという認識を示す。

結章では、本書の検証を振り返りながら、入管政策の制御機能を改めて評価する。さらに、末尾では日本の事例から距離を置きつつ、「脱国家化」と「再国家化」、あるいは国境の「希薄化」と「顕在化」が同時進行する国際社会における入管政策の「背理」的な属性に言及し、学問上の課題を提示している。

２．本書の特徴、意義

まず、本書は日本の入管政策を明治期から最現代まで体系的に通観する研究であり、検証の時期および範囲において類をみない。また、政府関係資料から

委員会報告に至るまで一次資料を渉猟し、広範にわたる情報を読みやすくまとめていることのみをみても、学術文献としての貢献度は高いと評価できる。それのみならず、本書は少なくとも以下の三点において既存研究の間隙を埋める基盤的研究に仕上がっている。

まず、第一に、明石の議論は、「越境者」から「政策」へと視座を転回し、日本における移民研究の射程を大きく広げた。つまり、日本における移民研究の多くが、どちらかというと入管政策を「副次的」あるいは「与件」とし、越境者やそのネットワーク本位の研究を積み重ねてきたのに対して、明石は入管政策そのものを主題とした国家･政策本位の研究へと視座を転換したのである。明石の叙述の特徴は、国家における政策アクターが必要とし選択した連続的な過程として、入管政策の展開を描くことにある。そうすることで、移民研究において強調されがちなトランスナショナリズムや移住システム論をいったん後景に退け、政策形成過程・実態的作用の両面から「現実と政策の接点」を探り[14]、解釈しなおしたのである。

そのなかで、明石は、国家単位で入管政策がいかに成立し、機能し、変遷したのかを大局的・体系的に跡づけ、その歴史的展開を俯瞰することに成功している。従来の研究においては､分析対象を「日系人」や「技能実習生」､「難民」など特定のカテゴリに限定する傾向があったのだが、本書は「入管体制」という概念を立てることによって各カテゴリを包括的な構図のもとに位置づけており、入管政策の「領域横断性」が徐々に強まっていくさまを余すところなく描き出している。また、主題となる政策に焦点を絞ることで、その領域に関する多くのアクターを叙述上取り上げており、政策主体としての省庁のみならず、利益団体の提言や国際組織の関与に至るまで、国家の政策形成および決定に影響を与えた数多くの要因や変数を網羅している。日本の移民研究における理論化の不足はしばしば指摘されるところであるが[15]、政策展開の歴史的事実に関する基本的なコンセンサスすら希薄なことが、その主因なのではなかろうか。

---

[14] 同上、５頁。

[15] たとえば、樽本英樹「国際移民と市民権の社会理論―ナショナルな枠と国際環境の視角から」『社会学評論』57(4)、2007年、708-726頁、および樋口直人「分野別研究動向（移民・エスニシティ・ナショナリズム）―国際社会学の第二ラウンドにむけて」『社会学評論』57(3)、2006年、634-649頁を参照。

この点、本書が依拠する叙述的モデルは歴史研究に親和的であり、入管政策に関連する変数を数え上げたことは、今後の理論的一般化をなす上での重要な足掛かりとなろう。

第二の意義として、国際人口移動に対する入管政策、ひいては国家の制御機能を検証しており、そのなかで「乖離仮説（Gap thesis）」の部分的な反証に成功していることが挙げられる。ここでいう「乖離仮説」とは、公式の入管政策と社会的実態との間になんらかの「乖離」が生じ続けるという経験的な仮説を意味する。その「乖離」は、大衆意識／エリート意識、政策目的／結果、国際的利益／国内利益など幅広く観察されるが[16]、近年、「仮説」の検証、すなわち「乖離」の有無やそれが発生する原因や過程を検証する研究が盛んである[17]。本書の問題意識もこの延長線上にあり、日本における「政策と実態の乖離」、なかでも政策目的／結果のそれに関して検証を試みている。

たとえば、「定住者」（主に日系人）や「研修生」、「技能実習生」の受け入れに関しては、たしかに制度趣旨／実態の乖離は発生しているが、それは政策目的／結果の乖離では必ずしもなかった。むしろ、単純労働力の受け入れを認めないという入管法の枠内で、外国人労働者を招き入れるルートとして「開拓」されたものだったのである[18]。また、「歓迎されざる越境者」の抑制に関しては、幾多の法改正および制度的な働きかけにより、非正規滞在者をピーク時の３分

---

[16] 日本においては、梶田孝道らが、とりわけ日系人労働者に関して、「意図せざる結果」論として定式化している。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、2005年などを参照。

[17]「乖離仮説」に加えて、先進諸国の入管政策が似通っていくという「収斂仮説（Convergence thesis）」の両面から比較実証を試みた著作として、Wayne A. Cornelius *et al.* (eds.), *Controlling Immigration: A Global Perspective, Second Version,* Stanford: Stanford University Press, 2004を参照。また、West European Politics の第29巻２号では、「乖離仮説」を検証する特集号が編まれている。問題の概略については、本特集の冒頭論文である Gallya Lahav and Virginie Giuiraudon, “Actors and venues in immigration control: Closing the gap between political demands and policy outcomes,” *West European Politics,* 29: 2, 2006, pp. 201-223を参照。

[18] 明石、前掲書、第３章を参照。

の１以下にまで減らすこととなった[19]。西洋諸国の乖離として典型的に論じられるのが非正規滞在者であることを考えると[20]、後に触れるように規範的な問いを抜きにすれば、この定量的事実はたしかに「特筆すべき政策的作用」[21]が存在したことを示しており、乖離仮説の重要な反証である。政策目的と結果がやや乖離した対象としては「知識労働者」や「留学生」があるが、前者については労働市場に受け入れの是非を基本的に委ねていたこと[22]、後者については留学生の「質的水準」よりも「量的水準」が重視されたこと[23]など、乖離が発生した経緯と要因を説得的に検証している。

日本のいわゆる移民研究において、これまで多くの論者が入管政策に言及し、国家の制御能力の有無について関心を示してきたのだが[24]、それを政策目的と実態的作用の両面から体系的に検証する試みはなかった。もちろん、政策が生み出した帰結や実態に即して乖離を検討し、その問題点を抽出することは大切である。しかしながら同時に、その乖離を大局的な政策の流れのもとに位置づけ、政策意図に照らして政策の作用が発揮・制約された過程を跡づけること、あるいは逆に、ときに問題を看過し「不作為」を貫いた政治的背景を検証する

---

[19] 同上、第６章を参照。不法残留者数は、1993年の29万8646人をピークとしてその後一貫して減少し、2009年には11万3072人を記録した。2011年１月１日現在では７万8488人となっており、さらに減少している。法務省入国管理局『出入国管理』（各号）を参照。最新の数値については法務省報道発表資料「本邦における不法残留者数について（2011年４月25日）」http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00008.html（最終閲覧2012年１月４日）を参照。

[20] この点については、自由民主主義国家は、「自己制約的主権（self-limited sovereignty）」に基づき「招かれざる越境」を抱え込まざるをえないとする以下の論考を参照。Christian Joppke, “Why liberal states accept unwanted migration?,” *World Politics,* 50: 2, 1998, pp. 266-93.

[21] 明石、前掲書、291頁。

[22] 同上、第４章を参照。

[23] 同上、第５章を参照。

[24] たとえば梶田孝道と伊豫谷登士翁は「国際労働力移動は、国家を越えたグローバルな動きであり、国家が、どこまでこの動きをコントロールできるのかという、大きな疑問が存在する」と指摘している。梶田孝道・伊豫谷登士翁編『外国人労働者論―現状から理論へ』弘文堂、1992年、13頁。

ことも同じくらい大切である。乖離を与件とせず、それが発生した原因や経緯を検証する作業なくして、乖離を縮減することは難しいだろう。この意味で、本書の緻密な検証の意義は大きい。

第三に、本書は、実務者のみならず隣接分野の研究に対しても議論の素地となる情報を豊富に提供しており、学問分野間の「相互対話」を促しうる業績である点が挙げられる。いわゆる移民研究は「分野横断性」に特徴があり[25]、日本においても社会学や経済学、政治学や法学、文化人類学から歴史学に至るまで、多くの研究蓄積がある。しかしながら、こうした学際的な関心の一方で、各分野間の対話は乏しく、それぞれの規範的パラダイムに即して研究が進んできた。学問分野間の差異は当然に存在するとはいえ、明石が論ずるように入管政策の「国策化」および「国際化」が進み、今後それが多様な政策目的を「結節」させていくとすれば[26]、学術研究もまた「結節」させる必要がある[27]。経済的な需要と単純労働者の人権の両立はいかにすれば可能だろうか。外国人居住者やその子弟の実際的な要請はいかなるものなのか。それらへの政策的対応はどこまで妥当であり、また限界はどこか。こうした問題は、一つの学問分野で完結して答えられるものではない。

明石は、政策アクターがいかに問題を捉え政策を供給し、それがいかなる帰結を生み出したのかという過程を、価値中立的な「観察者」の視点から体系的に叙述した。この過程のなかに、たとえば社会学的な実態調査による外国人住民の要請と、政策担当者の意図との間にある温度差を読み取ることも可能であろうし、あるいは政策過程における経済学的な理論意識の欠如を指摘することもできよう。このように、本書は隣接分野から政策を精査する上での問題発見の業績としても多くを読むことが可能である。多面的な議論の前提となる基礎

---

[25] たとえばS・カッスルズは、「社会科学としての移民研究はそれ自体、〔…〕理論と方法論において強力に多分野横断的（multi-disciplinary）である」としている。Stephen Castles, “Migrations and Minorities in Europe. Perspectives for the 1990s: Eleven Hypotheses,” in John Wrench and John Solomos (eds.), *Racism and Migration in Western Europe,* Oxford: Berg Publishers, 1993, p. 30.

[26] 明石、前掲書、11頁。

[27] 同様の問題意識から、その学問的対話を試みた先駆的業績として、Caroline B. Brettell and James F. Hollifield (eds.), *Migration Theory: Talking across Disciplines, Second Edition,* New York, London: Routledge, 2008を参照。

的事実を網羅した点において、本書が今後の移民研究における基盤的業績であることは間違いない。

3．今後の課題

さて、以上のように本書の学術的意義は大きい。以下では、本研究から見出せるいくつかの課題を提示するが、それらは本書の価値をいささかも減ずるものではないということをまず指摘しておく。評者の意図は、むしろ、本書を足掛かりに進展が望まれる研究の道筋と展望を多少なりとも描くことにある。

第一に、本書において描かれた入管政策の史的展開から、政策構造や意思決定プロセスに関するモデルないし理論を抽出することが課題として残る。本書の政策過程分析は、因果的推論に基づく歴史叙述に拠るところが大きく、理論的含意は乏しい。ただしこれは先駆的研究であればこその限界であり、入管政策の多面的な展開を幅広く分析の射程に収めるために、統一的な理論やモデルの確保を犠牲にしているのである[28]。この意味で、どちらかというと本書は入管政策をとりまく変数の数え上げに力点があるといえるが、ここではその変数の構造的配置を理解する必要性を指摘したい。

入管政策を独立・従属という二つの変数として扱う点に明石のアプローチの特徴があるのだが、この分析単位としての入管政策それ自体が多くの下位変数を含む。具体的にいえば、明石は入管政策の構成要素として、法令の制定のみならず、「国際規範へのコミットメント」や「関係省庁の施行計画や関連する施策」、「行政通達」などを含めている[29]。下位変数を広く取り上げることは、入管政策の「動態」的な側面を描く上で重要であり、本書の叙述の基礎はここにある。しかしながら、明石はこれらの下位変数間の権力的序列や制度的制約について検討していないため、入管政策においてどの変数が核となり、それぞ

[28] 1970年代末に英仏の移民労働者政策を比較分析し、この分野の先駆となったG・フリーマンも、同様の限界を指摘していた。Gary Freeman, *Immigrant Labor and Racial Conflict in Industrial Societies: The French and British Experience, 1945-1975,* Princeton: Princeton University Press, 1979, p. 310を参照。フリーマンの方法論を検討した大嶽秀夫『政策過程』東京大学出版会、1990年、162-184頁も併せて参照されたい。なお、本稿で指摘した「先駆的研究であればこその限界」という点は、大嶽の洞察に示唆を受けた。

[29] 明石、前掲書、6頁。

れどのような関係にあるのかが判然としない。入管政策の下位変数は、水平的な協調関係ではなく、どちらかというと垂直的な階層構造のなかに存在しているのではなかろうか。こうした下位変数の構造的配置について、明石は個別的に言及してはいるが、全体としてはブラックボックス化している。この帰結として、政策評価の局面において下位変数と政策的作用の因果関係を特定することが困難となり、政策の結果責任を担う執行主体が拡散している。つまり、変数の総体として入管政策が一定の機能を果たしたことはわかっても、いかなる構造で成立し作用したのかが特定できず、入管政策の全体像が曖昧となってしまっているのである。その全体像を把握するためには、政策の執行主体と所掌分野の対応関係を明確にし、それらの階層的な関係性を過度に還元することなく論じる必要がある。

したがって、以上の要素を取り込んだ構造的モデルの抽出が課題となる。この作業は、多国間の比較分析において不可欠であることはもちろん[30]、実務上でも意義ある研究となろう。というのも、それは、政策アクター間の権力的序列や政策過程における暗黙・無自覚の慣行を意識化・対象化することで、一方では「秘密主義的」であり「不文法源に依拠」[31]しているとされる政策過程や行政裁量の枠組みを一般人が俯瞰可能なかたちで明らかにしながら、他方で、政策アクター自身さえ認識しえなかった「常識」を露にすることで、かれらの自己理解の深化や説明能力の向上を促すからである。大嶽秀夫の言葉を借りれば、こうした「常識の神話性」を明らかにすることに、政治学が有する「神話破壊機能」がある[32]。本書により、明石が一般に知られていなかった数々の要因を調べ上げ意味づけることを通して、一定の「神話破壊」を果たしたことは間違いない。そうだからこそ、今後の研究は本書を足掛かりに理論的一般化へと歩を進めねばならない。なお、これは「観察者」的な視座を貫く本書のアプ

---

[30] 明石は、多国間比較を可能とする理論的モデルの確立を目指した論考をすでに発表している。明石純一「移民政策の比較研究と分析枠組み―人の国際移動をめぐる『境界』と『領域』」『IPE Discussion Paper 』7 、2003年、1-24頁を参照。なお、この論文にみられるような分析枠組みを本書に応用、投射しなかった理由については定かでなく、明石自身に問うほかない。

[31] 丹野清人「在留特別許可の法社会学」『大原社会問題研究所雑誌』第582号、2007年、８頁。

[32] 大嶽、前掲書、60頁。

ローチに親和的であり、政治過程論における理論的蓄積を大いに活用しうる研究領域といえよう。

第二に、入管政策の「動態」的な側面、すなわち政策アクターが有する問題認識の変動や政策・制度の具体的変化に焦点を当てた本書は、それに対置される制度的連続性としての「静態」的な側面には比較的無口である。これはとくに入管体制の分析に当てはまるのだが、明石は「争点」となった事象を取り上げる一方で、「争点」とならなかった制度構造やその機能を十分に意味づけていない。つまり、第一の課題が入管政策の構造的理解にあるとすれば、第二の課題は構造それ自体が有する機能的特徴の理解にある。

ここでは、「在留資格制度」と「外国人地位認定手続きの一元的管轄構造」を取り上げよう。どちらも戦後にGHQの影響下で米国の移民法をもとに制度化され、1952年以降の日本の入国管理を継続的に特徴づけるものなのだが、明石は、在留資格制度を入管体制の「制度的根幹」[33]と称するものの、それが制度的根幹たる理由について検討せず、一元的管轄構造についても成立の経緯を追うにとどめている。しかしながら、入管体制を分析するためには、こうした根幹的な制度やその構造が有する機能的特徴は論点であるべきではないか。

まず「在留資格制度」については、憲法学上で「出入国システム優位説」なる学説が存在するほどに、「行政優位」で執行・変更が可能だという特徴が指摘できる[34]。人権の享有主体としての外国人の地位は学説上でもいまだ決着がついておらず、司法と行政の間で抑制・均衡が十分に成立していない領域のひとつである。つまり、外国人の権利を在留資格の「わく内」[35]で半ば専権的に

---

[33] 明石、前掲書、６頁。

[34] 憲法学上の議論については、さしあたり安念潤司「『外国人の人権』再考」樋口陽一・高橋和之編『現代立憲主義の展開（上）／芦部信喜先生古希祝賀』有斐閣、1993年、163-181頁や、柳井健一「外国人の人権論―権利性質説の再検討」愛敬浩二編『人権の主体』法律文化社、2010年、158-177頁を参照。

[35] 1978年のいわゆる「マクリーン事件」の最高裁大法廷判決（最大判昭和53年10月４日）における表現である。この判示においては、「憲法第三章の諸規定による基本的人権の保障は、権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き、わが国に在留する外国人に対しても等しく及ぶものと解すべき」との解釈を示し、「権利性質説」を根拠づけた一方、「外国人に対する憲法の基本的人権の保障は、〔…〕外国人在留制度のわく内で与えられてい

行政府が定められることにこそ、「制度的根幹」としての「在留資格制度」がある。本書においては、こうした司法的制約の不備が論じられておらず、行政が専断的に政策を執行できた背景を等閑視している問題がある。つぎに、「一元的管轄構造」についてである。一般に、滞在許可や労働許可を含めた「在留資格」を原則的に入国時点で一括して付与する入管体制、いわゆる「海境国型」の入管体制は、越境者の「選別」、とくに潜在的な越境の抑止に関して高い実効性を備える[36]。というのも、入国許可と滞在許可・労働許可を認定する権限や手続きが分離する「陸境国型」に比べて、査証制度によって越境者の細かな事前審査が可能だからである。かつて典型的な「陸境国型」であったフランスやドイツといった大陸諸国の多くが、近年、高技能労働者を中心とした選別的な移民受け入れを志向するなかで、執行権限の一元化や労働許可・滞在許可の一括化、査証発給引き締めによる潜在的越境の抑制などを通して、「海境国型」の入管体制へと移行したことはこの意味で示唆的である[37]。

粗雑ながら以上の考察を踏まえると、日本の戦後入管体制は、たとえGHQの影響下で偶発的に成立したものといえども、少なくとも「行政の優位」、「越境者の選別」という二点に関して、政策アクターの利便にかなう機能を持続的に備えてきたといえる。こうした法構造や制度構造に由来する機能的特徴は、たしかに「動態」的な政策効果としては現れにくく、本書が主眼とする定量分析にはそぐわない。そうであるとしても、「入管体制」という概念を用いる以

るにすぎないものと解するのが相当」との表現が含まれたことにより、広範な行政裁量もまた認めることとなった。

[36]「海境国型」と「陸境国型」の区別については、竹内昭太郎『出入国管理法制論』信山社、1995年を参照。

[37] いわゆる国境の「遠隔操作（remote control）」の傾向である。欧州連合においては、域内移動の自由化に際して外囲国境の共通管理政策が敷かれており、越境規制の「外部化（externalization）」は幅広く観察される。この点については、Virginie Guiraudon, “Before the EU Border: Remote Control of the ‘Huddled Masses’,” in Keeth Groenendijk *et al.* (eds.), *In Search of Europe's Borders,* The Hague: Kluwer Law International, 2003, pp. 191-214を参照。近年のヨーロッパにおける入管政策および移民政策の概況については、Christian Joppke, “European Immigration Policies: Still Between Stemming and Soliciting,” in Paul Heywood *et al.* (eds.), *Developments in European Politics 2,* London: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 220-240を参照。

上はそれに関してより掘り下げた考察が求められよう。

なお、当然ながら上で挙げた「海境国型」と「陸境国型」といったモデルは単純化された理念型にすぎない。管轄構造のみならず、国家の立地環境条件や集権性、外国人に関する憲法規定や国際規範の適用状況、関連法の構成、立法府の影響力などによって入国管理の形態は大きく異なるのであり、モデルを洗練させる余地は大いに残っている。モデルの確立とそれを通した比較分析は、一般に「特殊」であり「鎖国的」だと形容されがちな日本の入管体制の経験を制度面から相対化する作業であり、明石が問題視する「日本特殊論」や「日本鎖国論」といった「認識論的な課題」の克服につながる[38]。この意味で、研究の需要は相当に高い課題であるといえよう。付言すれば、以上で述べた第二の課題も、「観察者」的な研究に親和的なものである。

ただし第三の課題として、「観察者」的な視点のみでは応答しえない、入管政策と規範をいかに接合させるかという問いが不可避である。ここでの意図は、普遍的理念に立脚した入国管理の「開国」といった目的論的な理想主義を強調することではない。そうではなく、明石が論じるように、入管政策が「一方で国境を弛緩させ、他方で国境に緊張を強いる一見すれば背理とも映る実践」[39]であるという本質に鑑みたとき、それを見据える分析は規範的な問いから逃れられないことを提起したいのである。

本書において入管政策に対する規範的断罪から徹底して距離を置いた明石は、末尾にて以下のように述べる。「原点に立ち戻れば、現代の入国管理の要諦とはおそらく、国境を越える個の自由と社会全体の秩序を両立させることで

[38]「日本特殊論」とは、日本の事例を他国に比べてユニークなものとする言説を、「日本鎖国論」とは、入管政策に「鎖国的」かつ「排外的」なメンタリティを指摘する言説を、それぞれ意味する。明石、前掲書、39-50頁を参照。本書では日本の事例のみを扱っているがゆえに、これらの「認識論」を克服したとは言いがたい。しかしながら、明石はすでに台湾やインド、シンガポール、ヨーロッパなどを対象としてフィールドワークを重ね、研究成果を発表しており、それらの克服へ向けた意識は明らかである。代表的な成果として、明石純一「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』第146号、2006年、172-186頁や、同「シンガポールにおける外国人労働者受け入れの歴史と概況」笹川平和財団『外国人労働者問題をめぐる資料集』、2010年、165-182頁を参照。

[39] 明石、前掲書、295頁。

あろう」[40]。いうまでもないことであるが、ここでいう「自由」も「秩序」も本来的に多面的な概念であり、その定義にはおのずと価値や規範が含まれている。それゆえ、それらを取り仕切る政策を「評価」するという試みもまた、価値中立的ではありえない。この点、行政の手続き的な妥当性を検証せずに、主に数値の増減に基づき政策効果を「評価」する本書の方法論では、その過程で恣意的・逸脱的な行政裁量と合理的・常態的な政策実践との間にある質的な差異を還元せざるをえない。具体例を挙げれば、退去強制や在留特別許可[41]などを通して非正規滞在者の数量を激減させたことは、たしかに「特筆すべき政策的作用」[42]の帰結であったかもしれない。しかしながら、それを「評価」する基準を、数量の増減に置くことが妥当かどうかについては、意見が分かれるところである。したがって、たとえ政策過程分析において「観察者」に留まることができても、政策「評価」の局面においては、現象に意味を付加する「行為者」として規範論に取り込まれざるをえないのである。治者（国民）と被治者（外国人）の関係が非対称であり、「合法的」な政策執行であっても、象徴的・実態的に「人権」概念に抵触しがちな入管政策だからこそ、政策評価の方法論について深慮が欠かせない[43]。さらにいえば、その深慮の基礎となるのは、ある「べき」入管政策という視座にほかならない。

おそらく、ここに入管政策を扱う政治学的研究の岐路が存在する。第一、第二の課題で示したように、規範から距離を置きつつ「観察者」的な視点から政策過程を解明し、精緻な理論モデルの描写に徹するのも一つの方向性である。その意義についてはすでに述べた。しかしながらここではもう一つの方向性、すなわち「個の自由」と「社会秩序」を両立するべく、あるべき規範と制度を接合する研究の重要性を論じてみたい[44]。

---

[40] 同上、同頁。

[41] 在留特別許可については、近藤敦・塩原良和・鈴木江理子編『非正規滞在者と在留特別許可―移住者たちの過去・現在・未来』日本評論社、2011年を参照。

[42] 明石、前掲書、291頁。

[43] この問題は、明石が、「日本における外国人の受け入れというテーマにおいて、政策科学、政策分析、政策評価といった研究領域と手法を充実させることは、今現在も残されている課題である」というとき、今後必ず克服せねばならないものとして立ち現れる。同上、51頁を参照。

[44] ここでの強調点は、「規範」を適用する対象が特定の政体における「制度」

その規範を析出する上での鍵は、入国管理が「政治的成員資格」を統御する営みであるという点にある。現代世界において、原則的に、難民を含めていかなる「外国人」も完全なる無権利者ではなく、「国民」とは差異化されつつも「成員資格」を通して一定の権利・義務が制度的に付与されている。このような階層的に構造化された「成員資格」の配分をいかに取り仕切るのかという問題が、帰化法制を含めた入国管理の核心にある。つまり、特定の属性を有する外国人に対して、それに見合った妥当な法的地位を「成員資格」として与え、人権を保護すると同時に社会秩序を安定させること、これが入国管理の要諦といえる。ここにおいて、規範と制度を接合することとは、「成員資格の配分」に規範的な根拠づけをなす「正しい成員資格の構想」を制度に結びつけることにほかならない[45]。現状ではその配分を規定する方式や過程、付与される権利義務の度合いは各国家によって大きく異なり、経済・社会状況によって一貫性のないままに変動することが多い。これは国際法上でも原則的に国家による排他的管轄権が認められているのだが、「移民」と「難民」が歴史的偶有性に基づいて区別され、後者のみが国際的な人権擁護の対象になったとすれば[46]、前者に関してもそこにあるべき秩序が問われなければならない[47]。その秩序を定める規範は必ずしも「普遍的」ではないにせよ[48]、少なくともこの点に関する省察なく

だということにある。外国人や受け入れ国家の国民に対して何らかの主体性や能動性、寛容さを強調する類の「規範」ではないことに留意されたい。

[45] Seyla Benhabib, *The Rights of Others: Alien, Residents, and Citizen,* Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 3（向山恭一訳『他者の権利―外国人・居留民・市民』法政大学出版局、2006年、３頁）。

[46] この点については、柄谷利恵子「『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、2004年、47-74頁を参照。

[47] この領域に属する国際規範としては、1990年に国連総会にて採択され、2003年に発効した「すべての移住労働者及びその家族構成員の権利保護に関する国際条約（United Nations Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families）」が包括的な枠組みとして存在する。しかしながら、2011年現在、日本を含め主要先進国は署名・批准していない。

[48] 入管政策はネーションの意味づけや歴史的経験に関わる象徴的な政策領域であり、「普遍性」の強調には慎重な配慮が必要である。この点、欧州連合における入管政策・移民政策の共通化の過程で、加盟国がそれぞれ歴史的に育んで

して、「個の自由」と「社会秩序」を両立させる政策の評価基準を導出することはできない。これは政治過程論的分析の領分を越え出るものではあるが、ここにこそ「自由」や「秩序」といった基礎概念に関して厚い蓄積がある政治理論、政治哲学の分野と入国管理を結びつける土壌があるのであり、それによって得るものも多いと思われる[49]。

なお、この作業は当然に入管政策に関する考察分野の拡大を含意する。たとえば本書では「帰化」[50]や「在日コリアン」について論及していないのだが、本来これらは入管政策から分離できる対象ではない。広義の入管政策は制度的にも理念的にもネーション概念に直結し、長期的にみれば既存のネーションそれ

きた域外諸国との関係性（たとえばフランスとアルジェリアなど）の一部を、連合単位で共有することに対する忌避感が、近年の加盟国市民が抱える連合に対する不信として表れていると指摘されている。岡部みどり「人の移動管理分野の欧州統合―複数の国境概念とＥＵを主体とする国際秩序」木畑洋一・後藤春美編『帝国の長い影』ミネルヴァ書房、2010年、93-114頁を参照。日本でいえば、「在日コリアン」や「日系人」といった特殊歴史的なカテゴリについて、過度に「普遍性」に立脚して議論を展開することは、逆に歴史性の軽視であるという批判もあろう。

[49] この論点に関する代表的な研究としては、以下を参照。Benhabib, *op. cit.*; Linda Bosniak, *The Citizen and the Alien: Dilemmas of Contemporary Membership,* Princeton: Princeton University Press, 2006; Ayelet Shachar, *The Birthright Lottery: Citizenship and Global Inequality,* Cambridge: Harvard University Press, 2009. また、政治的共同体の成員資格を正義論の観点から論じた古典的著作として、Michael Walzer, *Spheres of Justice: A Defence of Pluralism and Equality,* New York: Basic Books Inc. Publishers, 1983（山口晃訳『正義の領分―多元性と平等の擁護』而立書房、1999年）、とくに Chap. 2（邦訳第二章）を参照。なお、日本においても「段階的市民権」の構想や、階層的な外国人の権利を理論的に把握しようとする萌芽的研究は存在する。「段階的市民権」については、駒井洋『日本の外国人移民』明石書店、1999年、231-242頁や、近藤敦「人権・市民権・国籍」近藤敦編『外国人の法的地位と人権擁護』明石書店、2002年、17-41頁を参照。理論的枠組みを提示する試みとしては、柄谷利恵子「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)、2005年、309-328頁や、樽本、前掲論文を参照。

[50] 日本の帰化制度の変遷と意味づけの変化については、浅川晃広『近代日本と帰化制度』溪水社、2007年を参照。

自体を変転させる営みである[51]。現代日本において、「格差社会」といった言葉に象徴されるように、「国民」内部における分断が囁かれて久しい。割れ目のない「国民」イメージが揺らぐと同時に、すでに多くの外国人が日本に生活の根を張っており、「多文化共生」といった言葉も市民権を獲得した。社会はじつに多様な成員から成り、「われわれ」意識もまた多様化しているのである。このような状況において、入管政策とは流動化する「われわれ」を再定義、再創造する不断の実践にほかならならず、また、「われわれ」が協働するための「社会の基礎構造」を定める根幹のひとつである[52]。この根深く政治的な実践に関する規範を析出することにこそ、国際人口移動を見据える規範的政治学の領分がある。

最後に強調しておきたいのは、以上で論じた二つの方向性に分岐する政治学的研究は、相互補完的な関係にあるということである。というのも、一方で、制度に対して規範的投射をするためには前提として制度構造に関する洗練された理論モデルがなければならず、他方で、規範論は経験的分析に対して考慮す

---

[51] この点について、“Nation of Immigrants” としてのアメリカのイメージが、「望ましい移民」を選別する入管政策によって歴史的に作り上げられた “Nation by Design” であるとする以下の文献を参照。Aristide R. Zolberg, *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America,* New York: Russell Sage Foundation, 2006.

[52] この一節はJ・ロールズから大きな影響を受けている。John Rawls, *A Theory of Justice, revised ed*., Cambridge: Harvard University Press, 1999（川本隆史・福間聡・神島裕子訳『正義論 改訂版』紀伊國屋書店、2010年）を参照。評者は契約的世界観に基づいて社会正義を希求する規範理論の重要性を認めている。しかしながら、多くの理論は事後的な「契約」、すなわち「他者」が政治的共同体の正当な成員になりゆく過程が十分に検討されておらず、この点を補完せねばならない。現実的な社会が「国民」のみの自己完結的な共同体たりえない以上、社会正義の対象は「国民」のみならず「外国人」へと拡張し、「成員資格」をいかに秩序づけるかという問いに応答する必要があろう。この点について、E・F・コーエンは、民主主義政体において、完全な成員資格（full citizenship）の一部を有する「準市民（semi-citizen）」の発生が不可避であることを論証・理論化し、それらの階層化の方式について規範的精査の必要性を強調する。Elizabeth F. Cohen, *Semi-Citizenship in Democratic Politics,* Cambridge: Cambridge University Press, 2009を参照。

べき「価値」や「構想」を析出し検証を下支えするからである。こうした移民研究における規範的政治学と経験的政治学の結託は、より現代社会への応答性を備えた「処方的（prescriptive）」な学術活動へと飛躍するための一つの方策にほかならない。

おわりに

かつてＪ・ホリフィールドは、以下のように述べた。「国際人口移動という加速する列車は、経済的・社会学的な力を燃料にして進んでいく。しかし、列車が走る線路を変更、あるいは完全に脱線させることができるのは、切り替え装置として機能する国家なのだ」[53]。つまり、経済や人口規模の世界的な不均衡、移民ネットワークやトランスナショナルな紐帯は越境の動因として存在するが、その越境に許否や条件を付しながら制御し、舵取りする国家なくして、国際人口移動という現象は成立しえないのである。この点が日本における従来の移民研究では十分に突き詰められてこなかった。

国際人口移動は、必ずといっていいほど「グローバル化」の一現象として語られる。しかしながら、制度に目を向けるならば、そこには入国管理があり、国家はその専権性を手放してはいない。むしろ、その現象を「国際的」なものに留めるべく、逆説的ではあるが規制を「グローバル」に強化しつつある[54]。また、国際人口移動の活性化を受け「国民」概念が揺らぐやいなや、その再定位を求めて内なる「他者」の排斥を掲げるナショナリズムが噴出することもある[55]。たとえ国民国家イデオロギーの正統性が疑われているとしても、それを単位とする主権国家体制の維持を求める諸力は、いまだ強靭なのである。しかしそれでも、趨勢としてのグローバル化は容易には逆行しえず、人の越境現象

---

[53] Hollifield, *op.cit.*, p. 196.

[54] この点については、Ronen Shamir, “Without Borders? Notes on Globalization as a Mobility Regime,” *Sociological Theory,* 23: 2, 2005, pp. 197-217や、明石純一「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、2011年、1-38頁を参照。

[55] 移民とナショナリズムの関係については、河原祐馬・島田幸典・玉田芳史編『移民と政治―ナショナル・ポピュリズムの国際比較』昭和堂、2011年を参照。近年の移民排斥を掲げるポピュリスト政党が強調するのは、「国民」の純潔性であり、「民主主義」による自決の原理である。

は今後も各地で論争の的となろう。この意味で、まさしく現代とは「移民の時代」なのである。

明石の近著は、長らく研究上等閑視され続けてきた、日本という国家の入管政策に着目し、政策と現実を接合し、そこに変動の兆しを見出したものであった。間髪の時間差で本書では十分に取り上げられなかった直近の2009年の入管法改正をはじめとして[56]、たしかに日本の入管政策には動きがみられる。このようななかで、外国人を「いかに受け入れてきたか」を描いた本書は、これからの入管政策、すなわち「いかに受け入れていくか」を考える上での出発点となるに違いない。「移民の時代」において、すでに隣接ディシプリンは日本における越境現象の解明へと眼差しを向けているのだが、政治学の遅れは顕著に映る。移民研究なるものの本義がその「学際性」にあるとすれば、この遅れを取り戻すことは喫緊の課題である。

入管政策は単なる政策の一分野ではない。それは、「人の移動」と「国民国家」の連関と緊張、ナショナルな価値とグローバリゼーションの相克を取り結ぶ政治的営為なのであり、政治学的考察のもとに置かれるべき要素が溢れている。明石によってようやく達成された制度的考察を前にして、制度と規範を織り込んだ「国際人口移動の政治学」という研究領域が、肥沃でまだまだ未開拓なかたちで広がっているのを見出すのは、評者だけではないだろう。

[56] 1989年以来の入管法の大改正である。この改正が「1990年体制」の転換かどうかは今後の展開次第といえようが、主な改正内容としては①「在留カード制」の導入、②特別永住者証明書の交付、③研修・技能実習制度の見直し、③在留資格「留学」と「就学」の一本化、④入国者収容所等視察委員会の設置、⑤送還禁止規定の明文化、⑥退去強制事由の見直しなどがある。詳しくは、山田鐐一・黒木忠正『よくわかる入管法　第２版』有斐閣、2010年を参照