

グローバル化の中での移住政策 (Migration Policy) ; 日本や欧米諸国にとっての課題¹⁾

山 神 進

目次

はじめに

- 1 国際的な移住 (International Migration) の現状
- 2 先進国における移住者の受入れ状況
- 3 先進国の移住政策を取り巻くさまざまな要因や背景
- 4 OECD 諸国が近年とっている移住管理政策
- 5 まとめに入れて

はじめに

モノ、カネに続いてヒトの移動もグローバル化の度を高めつつあることがしばしば指摘されている。こう書き始めると、モノ、カネはともかく、ヒトの国際的な移住は、今に始まったことではない、比較的新しいところでも、新大陸の発見に至った大航海時代やヨーロッパ諸国と植民地間の人の移動、あるいは東アジアからオーストラリアや北米への19世紀後半から20世紀にかけての移住などがあるのではないかと、いった異論が出そうである。確かに国際的な人の移住はこの10ないし20年くらいの間に始まったというものではない。しかし、現代の国際移住は、交通・通信手段の飛躍的な進展ともあいまって、量的にも質的にもそれ以前の状況とは大きく異なった様相を示すようになってきている。同時に、かつては移民送出国であったヨーロッパ諸国や日本が実質的には移住者受入国に転化したり、また、多くの先進国が少子化、高齢化、かなり高い失業率の中で、合法のおよび違法な移住者の増加に直面するなど、この面では共通の課題を抱えるようになってきているのである。共通の課題を抱えるようになって来た先進国では、OECD や G-8 の場などでの協議などをも通じ、対応策がかなり似通ったものとなりつつあるのも事実である。そこで、本稿では、こうした状況について、国際的な人の移住の現状を踏まえ、日本や欧米諸国の抱える課題と各国がどのような移住 (受入れ) 政策をとってきたかについて振り返ってみようとするものである。

1 国際的な移住 (International Migration) の現状

国連人口局の推計によると、2000年の世界の人口60億強のうち、移住者は1億7500万人 (2.9%) を占めている (この数字には各国政府が把握できていない不正規な移住者 *irregular migrants* は含まれていない²⁾)。移住者の定義について確立した定義が必ずしもあるわけではないが、国連や国際移住機関 (IOM) では、通常、1年以上外国に居住する者で、学生を除く意味で使っていることが多いようである。同じ統計によれば、1965年の国際的な移住者は、7500万人、1975年には8400万人、1985年には1億500万人であったとされている³⁾。この数字から見ると、1965年から1975年にかけての国際的な移住者の増加は比較的緩やかであるのに対し、その後の増加が大きくなっていることがうかがわれる。

IOMが最近の国際的な移住についての傾向を取りまとめたところを簡潔に紹介すると、

- (1) 国際間の人の移住というと南側の発展途上国から先進国への移住が多いのではないかとこの印象が一般的であるが、北側先進国が吸収した移住者数は、1965年と2000年で、それぞれ36.5%、40%であった。すなわち、過半数は南側諸国、発展途上国に受け入れられているのである。
- (2) 女性が家族の一員ないし男性とともに動くというのではなく、独立して移住するケースが増えており、移住者の約48%が女性であった (*feminization of migration*)。しかし、同時に、女性は、貧困や職業に就く可能性の少なさから移住することが多く、男性に比して強制的な労働や性的な搾取の対象となることも多い。
- (3) 高度の教育を受けたり、専門的な資格を持っているような者の移住が増加している。世界銀行はアフリカから毎年7万人の専門家、大学卒業者が欧米へ流出していると推定している。また、ヨーロッパから北米に惹かれる科学者も少なくない⁴⁾。

しかし、同時に IOM も指摘するように、世界の人口の大半は、国際的な移住に巻き込まれることなく、生まれた土地にとどまっているのである。移住することができるような資産やネットワークがなかったり、家、家族、友人の下を去ってまで移住したいとは思わないといった単純で個人的な動機もまた移住を思いとどまらせる大きな原因ともなっている⁵⁾。こうしてみると、一般的な通念とは若干異なり、もっとも貧困にあえぐグループに属する人たちがやむなく生活の向上を求めて、南側諸国から北側諸国に向けて単一方向への移住の流れを構成しているというわけではないのである。

2 先進国における移住者の受入れ状況

OECD では最近、OECD 加盟国における移住者の状況に関する29回目の報告書を公表した。この報告書は、OECD の移住に関する継続的な報告システムの年次報告 (*Annual Report of the OECD Continuous Reporting System on Migration*) で、通常 SOPEMI レポートと呼ばれている。

この年次報告は当初、欧米諸国における移住労働者に関する報告であったが、難民、庇護申請者が急増するようになった1980年代にはこれらの者の動向に関する記載がかなりの部分を占めるようになり、また、日本における外国人労働者の流入が注目されるようになった1990年代には日本もこの継続的な報告システムに加わるようになった。この最新の報告書の記載に基づき、2002年のいくつかの国の状況を取りまとめてみると、

- (1) 米国においては100万人以上の移住者が永住を許可され、また、130万人の移住者（学生を除く）が短期的な許可（temporary permission）を受けた。
- (2) EU15カ国においては250万人の移住者があったことが報告されており、その主な内訳としては、ドイツが66万人、スペインが44.3万人、英国が41.8万人、イタリアが38.8万人、などとなっている。
- (3) 日本からは34.4万人の移住者が報告されている⁶⁾。

また、同報告書は、永住ないし長期移住者の構成について、雇用を理由とするもの、家族再結合（family reunification）を理由とするもの、および難民であるものの3区分に分けていくつかの国の動向を考察している。それによれば、米国においては、2002年の永住者のうち69%が家族再結合を理由とするものであり、フランスでは75%、カナダでも64%、スイスでも52%に上っている⁷⁾。このような状況下において、イタリア、フランス、デンマークなどが、入国を許可される家族の数を制限する動きを示しており、特にデンマークは、家族再結合を理由とする夫婦については双方が24歳以上であることや家族的絆の証拠としての財産上の要件などを設定した結果、2001年から2002年にかけて家族再結合を理由とする入国が25%減った（10,950人から8,151人）という報告が寄せられている⁸⁾。他方、英国やオーストラリアでは仕事を理由とする移住者が過半数を示している一方で、スウェーデンでは難民であることを理由とするものが40%を越え、デンマークやノルウェーでも20%を越えるなど、北欧諸国ではなお難民を理由とするものの受け入れが高い傾向を示している⁹⁾。

以上に紹介したような2002年における先進国の移住者の受け入れ状況は、このところほぼ継続してきているところであるが、次に雇用を理由とする一時的な移住（temporary migration flows for employment）についてみてみることにしたい。多くのOECD諸国で雇用を理由とする一時的な入国は増加傾向にあるが（たとえば、英国は10.2%増、フランスは14.4%増、ドイツは5.5%増、日本は1.8%増）、米国においては2001年9月11日の同時多発テロ以後に取られた規制措置の結果もあってかなりの減少をみることとなった¹⁰⁾。とはいえ、2002年に米国に高度の熟練労働者（highly skilled workers）として受け入れられた者は11万8000人に上るのではあるが¹¹⁾。

次に、各国における不法移住の状況を簡単に振りかえっておきたい。とはいえ、不法移住者（illegal immigrants/irregular migration）の概数ひとつをとっても、対象が不法であるだけにその実際に近い数を推定することは容易ではない。たとえば、米国における不法移民の推定数についても数百万人から最大で1200万人という推定がなされている¹²⁾。西ヨーロッパにおける不法移住者数についての信頼できる推定は米国以上に難しく、IOMでは、EUで毎年約50万人の不法移住があると推定し、また、その全体の規模を考える目安として、過去5年にアムネスティーないし滞在の正規化、合法化を求めた者が100万人に達していることをあげている¹³⁾。日本に関して言えば、不法残留者（正規の入国者で期間更新を受けず、かつ、出国もしていないもの）については、法務省の

記録でかなり正確な推計ができており、その数は平成17年1月1日現在で20万7,000人強とされている。¹⁴⁾これに数万人と推定される不法入国者(正規の手続きをとらないで入国しているもの)を加えたのが日本における不法移住者ということになる。

IOMでは、以上にみたような不正規な移住者が、先進国への新規の移住者の3分の1から半分近くを占めていると推定しているほか、2000年には40万件近くの庇護申請者(asylum seeker)があったが、庇護申請が認められる(難民としてあるいは人道的配慮を必要とするとして滞在が認められる)割合が減少する中で、庇護が認められなかった者がそのまま不法滞在者としてアンダーグラウンド化することが多くなっているという特徴も指摘している。¹⁵⁾

3 先進国の移住政策を取り巻くさまざまな要因や背景

国際的な移住が増大している理由ないし背景についてはさまざまな分析が行われてきている。特に発展途上国から先進国への人流をめぐっては、先進国側のプルファクター(たとえば、豊かさや、仕事につく機会の多さ、人権の尊重など)と発展途上国側のプッシュファクター(たとえば、貧困や、仕事の機会の少なさ、自然災害や過密人口、内乱や圧制など)がつとに指摘されてきたところである。¹⁶⁾また、近年では、国際化、情報化の進展とともに先進国における各種の情報が瞬時に世界各地に伝わるようになり、これが国際的な人流を推進していることや、先に移住した者を通じてもたらされる情報や人的ネットワークが寄与している面が大きいがいわれるようになっている。また、中国におけるスネークヘッド、米国—メキシコ国境で不法入国を手助けするコヨーテと呼ばれるグループなど、非合法な方法で不正規な人の移住を助けることをビジネスとしている犯罪グループの存在の大きさも指摘されるようになっている。IOMの報告書は、この面について“移住者の密輸(migrant smuggling)は、いまや年100億ドルの成長産業となっており、世界の不法移住の約半分に関与している。英国では不法移住者の75%以上がこうした業者の支援を受けていると推定している。(中略)モロッコからスペインへの組織的な不法な旅行には500ドル程度しかかからないが、より精緻な国境通過の手続きを要するアジアから米国への旅は50,000ドル以上かかっている。”と述べている。¹⁷⁾

ところで、先進国側の国内事情を概括してみると、

- (1) 日本の失業率は、他のOECD諸国よりも若干低い¹⁸⁾が、先進国の平均失業率は7%程度となっており、外国人労働者が自国民の職を奪っているのではないかという認識がかなりの程度存在している。
- (2) 他方、高齢化、少子化は多くの先進国の流れとなっており、外国人労働者の必要性も認識されている。
- (3) IT産業、知能産業に見られるように、科学技術の進展には目覚ましいものがあり、(高度に)教育を受け、あるいは熟練した労働者に対する需要はきわめて高いものがある。
- (4) 9・11以降は、特に安全保障上の考慮を必要とするという認識が広まっている。¹⁹⁾
- (5) 虚偽の庇護申請を含め、不正規の移住が喫緊の課題として認識されている。

というような共通の国内事情、背景をあげることができよう。

4 OECD 諸国が近年とっている移住管理政策

ここまでみてきたように、日本を始め先進国の移住問題を取り巻く状況は多くの面で似通ったものとなりつつある。中でも、不法移住の増大が各国共通の関心事となり、これに対する対策もまた各国で似通ったものとなってきている。その主なものを列挙してみると、不法に就労する外国人の増加に対応するために、こうした外国人を雇用する者に対する罰則を設けたり（employer sanction）、近年注目されるようになってきている人の密輸（human smuggling/ trafficking）には加重的な刑罰を課したり、虚偽の庇護申請の増加への対処措置を検討したり、グローバルなレベルや地域的なレベルでの国際協力を進めたり、一定の不法滞在者にアムネステイを認めるなどの措置によって滞在を正規化し、不法滞在者を減らそうとしたり、といったあたりがこれである。また、2001年9月11日の事件後は、テロ対策という見地からの審査の強化も進んでいる。

(1) 雇用主に対する規制

1970年代後半以降の欧米諸国の不法移住に対する対策として、違法な外国人を雇用した者を処罰することを中核とする雇用主規制が幅広く取られてきた。

米国において不法移住者に対する関心が高まってきた1970年代後半には、不法移住者を雇用するインセンティブを減ずるべく、労働省が、農業、繊維産業、建設、クリーニング、レストラン等の分野を中心として労働基準（最低賃金、時間外労働、未成年者の雇用）などの厳格な実施を求めることとした（Special Targeted Enforcement Program）。このSTEPは、移民局の行う国境管理の強化ともあいまって、不法移住者の流入を抑制することを期待されたが、必ずしも期待された成果を上げることができなかった。そこで、1980年代に入ると、不法移住に対応するためには、雇用主に対し、雇用にあたって合法的に働ける者であるかどうかを確認する義務を課し、その違反や不法移住者を雇用した場合には罰則を科すという1986年の移住規制改革法（Immigration Control and Reform Act）へと発展していくことになった。この改正法の下での雇用主の義務については広く周知されることとなったが、実際に雇用主がどの程度遵守したかについては、その後も職を求めての不法移住者が継続したことからも窺われるとおり、十分な成果を挙げたとはいえないほか、旅券やグリーンカード、査証などについて各種の偽造文書がそれ以前に比べて急増することとなった。そこで1990年の新移民法ではさらに偽造文書に対する罰則の強化にも乗り出すことになっていったのである。

西ヨーロッパ諸国は、1973年の第1次オイルショックを機として、それまでかなり広範に受け入れていた外国人労働者（guest worker）の新規受け入れの停止に向けて大きく舵を切ることとなった。このような政策転換を受けて、その後の西ヨーロッパへの合法的な移住は“労働”から“家族結合”を理由とするものに移行していくが、同時に不法に移住して就労するものや本国における迫害を理由に庇護を求めるものが増加していったのである。そのような中で、有効な労働許可を所持しない外国人を雇用したり、労働許可の有無を確認しないで雇用したりした場合の罰則を厳格に適用することになっていった。

日本においても1980年代後半からの不法残留者、不法就労者の急増の中で、外国人の不法就労をますます助長させることとなっている不法就労外国人の雇用主やブローカーを、不法就労を助長する独立の犯罪として処罰の対象とすることとなった。

以上にみてきたように先進国においては、不法移住問題に対しとりうる措置として、雇用主処罰とを含む対策を実施し、外国人が就労目的で不法に移住する推進力、吸引力となっているところの取締りによって成果を挙げようとしたのである。ところで、このようにして導入された“employer sanction”の成果について、Castles と Miller は、近著の中で次のようにとりまとめている。

“許可されていない外国人の雇用した者を処罰する規定は1970年代における米国や西ヨーロッパの多くの国の出入国管理政策改革の中核となった。この雇用主処罰規定は、しばしば、不法滞在中の外国人で一定の要件を満たすものに対しては正規の滞在を許可するという政策と並行して実施された。このアメと鞭を同時に使う措置については、これにより雇用主は正規化された労働者を雇っている限り処罰を恐れることがなくなり、また、労働者の側も滞在が正規化されて安定化し、不法に就労する(させる)動機がなくなり、さらにはローカルな賃金水準を下げることもなくなると主張された。しかしながら、実際にはこれらの措置は強力な利益思考による抵抗に直面することとなった。雇用主はその効果的な実行を妨げる政治的な影響力を行使したこともあったし、移住労働者の側も滞在が正規化されると仕事につくのが難しくなるかもしれないことをおそれて申請をしないということもあったのである。(中略)多くの研究者は雇用主処罰を実施したヨーロッパ諸国政府の努力について否定的である。これらの研究者は、1970年代以降の西ヨーロッパおよび北ヨーロッパ諸国のいくつかの国において外国人の不法雇用を抑止し、処罰する実際の能力を進展させたことを無視するものである。しかしながら、雇用主処罰の実施に関する全体的な成果はといえば均一ではない(uneven)ようにみえる。米国については、政府がその実施を一時停止すると発表した1999年までに雇用主処罰制度は失敗したとよく言われるところである。(中略)すでに1994年には移民改革委員会が、多くの許可されていない外国人労働者が虚偽の文書を雇用主に提出するようになっており、1986年に採用された雇用主処罰制度は失敗したと結論づけているのである。”²¹⁾日本においても、雇用主処罰規定の導入によってどの程度の抑止力が機能したか(しているか)を検証することは事実上不可能である。

(2) 人の密輸 (human smuggling/trafficking) の増加への対応

不法移住を助け、これが100億ドルを超えるビジネスとして成立しているという IOM の報告書については先に紹介した。こうした不法移住産業がますます肥大化する中で、最近10年前後における国際社会の懸念は、人の密輸にかかわる犯罪組織がますます悪質化、巧妙化、ネットワーク化を進めていることである。特に、最近では human trafficking について語られることが多くなっているのでこれについて振り返ってみることにしたいが、その前に human smuggling という概念との差異について簡単に触れておきたい。1990年代後半に筆者も一員として出席したことがある G-8 の組織犯罪対策に関する会議や、アジア太平洋地域における出入国管理関係部局会議では両方ともに似通った文脈で用いられ、若干のニュアンスの差かと思われる程度であった。しかし、国連人権高等弁務官の Ann Gallagher によれば、“smuggled migrants は利益のために移

住するものであり、平等ではないとはいえ、商売上の取引のパートナーである。これに対し、trafficked personsの移動は詐欺や強制に基づくものであり、搾取のためのものである。Traffickingにおける利益は移動から生じるのではなく、trafficked personの行き先国における性的サービスまたは労働の対価から生じるものである²²⁾としている。また、IOMの報告書も、“いずれの場合にも酷使や暴力を伴うが、traffickingはsmugglingとは異なっている。”、“traffickingは多くの場合、女性や子供が性的濫用や労働搾取のためにつれてこられるもので、最終的には物乞い、窃盗犯、偽装婚姻や養子縁組、臓器販売にまで転落することもある²³⁾”などとしている。そして、こうしたtraffickingの対象となっている者の数について、IOMの報告書では、年間で約70万人が国境を越えて移動させられ搾取の対象となっており、うち約12万人は主にバルカン諸国からEUに送り込まれているという米国国務省の推定を紹介している²⁴⁾。性産業をめぐる人の密輸に関しては世界中にその輪が広がっており、日本に関しても、国内と海外の犯罪組織が提携して多数の女性をウエイトレスやホステスなどとして働くといってだまして入国させ、性的な搾取を行っているといわれている。この分野での問題の量的増大と深刻さが理解されるにつれて、多くの政府やIOMをはじめとする国際機関、NGOなどもこの問題への対応に多大な関心を寄せるようになり、IOMはこの問題に取り組むことを1990年代後半からの最大の課題のひとつとしてきている。このような背景のもとでの各国の政策協調もさまざまなレベルで進められ、1990年代後半からは、人の密輸に関して巨大な利益を上げるブローカー、犯罪組織などについては各国が情報を交換し、取締りを実践し、できる限りの重罰を科していこうという方向への収斂が見られたのである。こうした流れを受けて、日本においても近年、出入国管理法違反に対する刑罰の限度額が大幅に引き上げられただけでなく、集団密航斡旋や実行者などに関する新たな犯罪類型を規定し、これらの犯罪を犯した場合には懲役10年、罰金1,000万円といった重い刑を規定して犯罪の抑止を目指そうとしているのである²⁵⁾。

特に、この分野での国際的な共通の理解と協力の進展を象徴する条約として、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（特に女性および児童）の取引を防止し、抑止し及び処罰するための議定書（いわゆる人身取引議定書。2003年発効）および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、海路およ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（いわゆる密入国議定書。2004年発効）が締結されるに至っている。これら二つの議定書は、人身取引などの被害者の立場になった者の取り調べ、拘禁、送還などに際しての配慮や必要な場合には特に滞在を認めていくこと、関係国が情報を共有すること、自国が発給する旅行文書が悪用、偽造されないよう必要な措置をとることなど、これまで最終的には各国の主権的裁量事項とされてきた領域にまで入り込んで各国の努力、協力を規定したものとなっている。日本政府は、2005年現在これらの議定書には未加入であるが、人身売買の取締りの強化や被害者となった外国人の救済、関係国との協力などについて、入管法の改正などを含む法改正を、刑法等の一部を改正する法律（平成17年法律第66号）において実現し、実質的にはこれらの議定書に定める事項を実施できる体制を整えている。

(3) 庇護申請者の増加への対応

難民であることを理由として先進国に庇護を求める者の増加が各国の出入国管理の政策担当者

の関心の中心を占めるようになってからすでに20年以上が経過している。まず、ドイツへの庇護申請者の流入について簡単に振り返ってみると、1983年には約2万人であったのが、1986年には約10万人²⁶⁾、1992年には約44万人に達したのである²⁷⁾。この数字はその後の累次にわたるドイツの国内法制度の変更を経て1995年には約13万人、2000年には約8万人、2003年には約5万人へと減少を示すことになっていくのではあるが、なおこの数字は高いものと認識されているようである。フランス、英国、米国についての数字を拾ってみると、それぞれ、1993年には約3万人、約3万人、約10万人であったのが、2003年には約5万人、約6万人、約6万人となっている²⁹⁾。

1980年代に欧米諸国において庇護申請者の急増がみられたことについてはここにみたとおりであるが、その萌芽はすでに1970年代に認められていた。すなわち、第1次オイルショックを機に西ヨーロッパ諸国が外国人労働者の新規受け入れを停止ないし大幅削減するのと機を一にするように庇護申請者が増加し始めたのである。そして、これらの者の中には明らかに難民ではないにもかかわらず、難民の地位を主張して、庇護を求める者に対して定められた慎重な手続き的保証を濫用するものが目立つようになり(中には、出発の時点で所持していた旅券等を故意に破棄して身分状況等を不明にしてしまうような者も目立つようになった)、UNHCRの執行委員会などの場で欧米諸国の代表が頻繁に“明らかに理由のないまたは乱用にわたる申請 (manifestly unfounded or abusive claims)”として問題視するようになっていった³⁰⁾。その後も庇護申請は増加の一途をたどり、EC 15カ国における庇護申請は1992年には約67万人(うちドイツは44万人)というピークを迎えることとなる。こうした状況に対応するため、ドイツでは、経済的理由、一般的困窮や武力紛争を理由として脱出してきても難民とは認められず、庇護は与えられないことを外国人法に明記する改正を行ったが³¹⁾、庇護申請の推移に影響を与えるには至らなかった。しかし、庇護申請者の問題は西ヨーロッパ諸国共通の問題であり、共通の移民・庇護政策を必要とするとの認識が徐々に広がり、1988年にはEC諸国間の庇護申請手続きを調整することとなり、EC加盟国のいずれかで出された庇護申請は当該国における審査に委ねることとし、その後、他の国に移動して再度庇護申請を行うことは認めないことを明らかにしたのである³²⁾。

1992年7月に開催されたECの移民アドホック委員会(政治家と内務官僚をメンバーとしている)は、第3世界からヨーロッパに庇護申請者が入国してくるのを抑止するための政策を協議し、“難民は最初に到達した安全な国にとどまらなければならない”とする従来からの政策を再確認することとなった³³⁾。

EUを設立することとなった1992年2月7日のマーストリヒト条約は、司法・内務大臣に対し、ヨーロッパ全域にわたって庇護政策を策定する権限を与えているところ、同年12月にロンドンで開催された司法・内務大臣会合は次の三つの決議・結論を承認することとなった(ただし法的拘束力はない)。その内容をUNHCRの広報誌から拾ってみると、

“第一に、安全な第三国という概念を具体化したことであり、これにより、庇護申請者が他の安全な国で保護を求めることができた場合にはそのような者に対しては庇護手続へのアクセスを拒否することができるようにするものである。第二に、明らかに理由のない申請に関し、公式に庇護申請を拒否し、異議申し出の可能性を制限することを広く許容するものである。第三の安全な出身国に関する議論は、申請者が一般に迫害について重大なリスクのない国の出身である場合には迅速化した手続 (accelerated procedure) で処理することを許容するというのである。”³⁴⁾

上記の基底をなす考え方は、

- a. 一般に迫害の恐れがないと考えられる“安全な”国の出身者に対しては迅速に難民とは認められないという結論を出す。
- b. “安全な第三国”を経由してきたものについては、庇護申請はその国で提出すべきものであるので、“わが国は関与しない”，申請は却下する。
- c. 上記のaまたはbに該当するものは，“安全な”出身国または第三国向けに出国させるように努める。

ということであろう。実際に上記の司法・内務大臣会合の決議・結論に沿う形でドイツでは庇護条項の見直しが行われ、

- a. EUの構成国または安全と考えられる他の国を経由してドイツに入った者に対しては庇護手続きへのアクセスを認めない。
- b. 迫害が存在しないと考えられる国のリストに載っている国の出身者からの庇護申請は一般に理由がないものとみなす。

という条項を新設したのである。³⁵⁾この庇護条項の見直しにより、ドイツと国境を接するすべての国は“安全な”国になっており、陸路でドイツに入ったものが難民と認められることはないということであろう。また、出身国の安全についても幅広い国をリストアップした上で、問題のありそうな国に対する査証要件の強化が他方で進行していることを想起すれば、上のような措置をとったことによってドイツにおける庇護申請が大幅に減少したとはいえ、なお年間数万人という庇護申請者の流入があることも注目されるべきであろう。

英国でも“安全な国”の概念が立法化されている。1996年英国庇護および移民法は、“一般に迫害に関する重大なリスクのない国”の出身者の申請を“迅速化された手続き”の対象とすることを明記したのである。³⁶⁾しかしながら英国の場合、1996年以降も庇護申請者の増加が続いており、これが引き続き政治的な課題となっている。

同時に、ヨーロッパ諸国は、庇護を受けられない者の送還を容易にするため、EU諸国と域外国との間で二国間協定の締結を拡大しつつある。1992年9月にドイツは、流入した4万人のルーマニア人の大部分を送還することに合意する条約をルーマニアとの間で締結したが、その後近隣諸国との間でその国を通過した庇護申請者の再受け入れに関する協定の締結を働きかけるようになった。³⁷⁾UNHCRの広報誌によると、EUの司法・内務大臣会合は、1994年にブラッセルで、EU諸国と域外国との庇護申請者の再受け入れ協定のモデル案を承認し、庇護申請者を通過してきた国に戻ることができるように努めることとしたが、今日、ヨーロッパはこのような協定の網で覆われている（Europe is covered by a dense web of such accords）ということである。³⁸⁾

このような欧米諸国の状況に比して、日本における庇護申請者の数の少なさがしばしば話題になる。2004年のSOPEMIレポートによると、難民認定制度ができた1982年以来2,782人から難民認定申請があり、305人が難民と認められ、259人が人道的な理由で特別に滞在を認められることとなった、その申請数は1996年以降増加しているが、欧米諸国に比べるとはるかに少なく、2002年には250の申請があり、14人が難民と認められ、別に40人が特別に滞在を認められることになったとのことである。³⁹⁾日本がインドシナ難民について1万人以上の定住を認めたことを別にすれば、日本における庇護申請者も、そして現実に庇護を認められる者も少ないことは否定でき

ない。この数字に依拠して、内外で庇護申請者の支援に当たっている方々を中心に、日本政府 (特に法務省) の難民認定制度の運用が不相当であるという批判が根強くある。特に、難民の認定を受けようとする者に対して原則として60日という申請期限を設けていたことについては、その運用ぶりを中心にアムネステイ・インターナショナルなどからも強い批判が寄せられたことがある。⁴⁰⁾ここでは、日本が原則として60日という申請期限を設けた背景について詳述することは避け、当時もかなりの国がもっと短い申請期限を設けていたこと (最近はもっと短い国が増えているようにみえること)、例外措置の弾力的運用により十分対処できるとかんがえていたこと⁴¹⁾にふれるにとめ、日本での庇護申請、難民認定申請が少ない理由ないし背景について若干の考察を付け加えておきたい。上に紹介したアムネステイ・インターナショナルからの批判に対し、法務省からは日本の法律に従ってきちんとやっているので問題はないといった趣旨の反論が出されるに及んで、ある国際法の大家からむしろなぜ少ないのかといったことについてきちんと英語で説明をして国際社会での理解に努めるべきだという示唆が入国管理局に寄せられたことがあり、拙稿を“International Journal of Refugee Law”に掲載してもらったことがある。⁴²⁾そこでの筆者の要点は、

- a. 第二次大戦後の難民問題について言うと、日本が1970年代半ばにインドシナ難民問題に直面するまで、日本が難民問題に対応を迫られることはなかった。その背景としては、ソ連、中国といった社会主義国との国境の壁はきわめて高く、日本にきて庇護を申請するような例はほとんどなかったことや日本に逃れたいというインセンティブもなかったであろうことがあげられる。
- b. 他方、ヨーロッパにおいては、第二次大戦後の難民問題への対処を通じて難民の受け入れの流れが確立し、庇護申請をして滞在を得ることが一般化し、他の方法で入国・滞在できないと思う者が庇護申請をするという風土が用意されていたことが考えられる。
- c. 日本にあっては、庇護申請をしなくても、観光等の資格で入国し、違法であれとにかく就労することができた限りにおいて、難民認定制度が設けられたあとも難民認定を申請するインセンティブが一般にそう多くはなかったと考えられた。
- d. 実際問題として、難民条約に定める政治的被迫害者以外にも国際社会において保護を必要とする者は存在するが、これらの者をあえて難民として保護するのか、難民ではないが人道的等の立場で滞在を許容するかという問題として捉えることも重要であろう。

というものであった。さらに、今となって考えれば、インドシナ難民として日本に到着した者の約半数は日本以外への定住を希望したことなども考慮すると、日本語をはじめとする諸条件の中で、難民の側で日本を滞在先として選択することが欧米諸国に比して少ないということもあげられるのではないかと考えている。⁴³⁾

なお、先に述べた60日という難民認定の申請期限については、昨年の法改正でこれを撤廃することで一応の整理とした。⁴⁴⁾

(4) 入国審査や不法移住者の摘発の強化と不法滞在者の合法化

すでにみたように、各国は、不法移住者、不法に労働に従事する外国人の増大に対処するため、雇用主に対する処罰の重罰化、外国人の密輸、輸送、藏匿に対する罰則の新設や加重、不法移住

者の送還の促進、査証要件の強化（査証免除国を減らしたり、発給条件を厳格化したりなど）、航空会社⁴⁵⁾に旅行文書の確認義務を課したりなど、さまざまな規制の強化が実施されてきている。

このような規制強化と並行して、多くの国が現に存在する不法移住者について一定の条件にみあう者に対してその滞在を正規化、合法化（regularization, legalization）する施策をとってきた。1986年の米国の移民規制改革法は、1982年前からの不法滞在者、90日以上働いたことのある農業労働者、ならびにハイチおよびキューバからの不法移住者に対してその滞在を合法化することを定めていたが、この規定により約270万人が正規の滞在許可を得たといわれている⁴⁶⁾。このような不法滞在者に対する滞在の合法化計画は、1990年代以降米国、フランス、スペイン、イタリアなどで何回にもわたって実施されたが、その一端を2001年版の SOPEMI レポートから拾ってみると、

“スペインでは、滞在の正規化が2000年1月の外国人法の権利および自由に関する新条項の経過措置として盛り込まれた。これは、1999年6月1日にスペインの地に恒久的（permanently）にあり、かつ、1997年2月1日から2000年2月1日までの間に労働許可もしくは滞在許可を所持したことがあり、2000年3月31日前にこれらの許可を申請したことがあり、2000年2月1日前に庇護申請を提出したことがあり、または、スペイン国民、EU諸国民もしくは第三国の国民の家族であるものに対して適用されることとなった。約245,000の申請があり、約3分の1は主として農業、家事労働、建設についての滞在および労働許可を求めるモロッコ人であった。（中略）

1998年にギリシアで実施された正規化計画の下では、正規の許可を持たない（undocumented）外国人371,000人が申請を行った。（中略）

イタリアにおける正規化計画は1998年に始まり、2000年まで継続された。1998年10月の布告（Decree）は、1998年中に正規化される労働者の枠を38,000（うち3,000はアルバニア人、1,500はモロッコ人、1,500はチュニジア人）と定めていた。（中略）2000年6月には政府は40,000の居住許可が同年中に許可のない移住者に付与され、また、7月終わりまでの間に53,000件の申請が審査されるであろうと発表した。

ベルギーでは正規化計画が2000年1月に実施に移され、35,000件（52,000人のうち17%はコンゴ民主共和国、12%はモロッコ出身であった）の申請があった。正規化により制限のない滞在許可と労働市場への参加が認められることになる。この手続きは2001年10月に終了する。

2000年3月にはスイスが、1992年12月31日前に入国した外国人で重大な属人的必要性があるものに対して正規化計画を実施した。この施策は、2000年人道的措置として知られているが、13,000人（そのほとんどがスリランカ人）に関するものであった。

2000年12月、米国の議会は合法的移住および家族平等法（Legal Immigration and Family Equity Act）を採択した。その中で、1982年以前に入国したことを証明できることを条件に、40万人近い不正規移住者の滞在を合法化する申請を認めることとしている⁴⁷⁾。”

多くの国でこうした正規化、合法化政策がとられた理由ないし背景としては、将来にわたって管理を厳格化するに当たって、すでに滞在している一定の者に対してはその地位の安定化を図ることによって雇用主等これらの者を必要としているセクターの理解を得ること、すでに滞在がかなり長期化し送還できるめどもないまま違法状態で放置しておくことは社会的にも人道的にも好ましくないこと、同じく労働に従事し、社会にとってもその労働が必要であるのであれば、その

滞在を合法化することによって労働法規や社会保障関係法令の適用を認めていくのが望ましいことなど、さまざまな要因が挙げられよう。Castles ほかによれば、“不法滞在外国人はゆっくりと注意深く合法化に応じた。政府は失望し、もっと多くの申請が出されるよう法律や規則の緩和を図った。おそらく最も重要だったのは、合法化により政府は不法移住の流れやプロセスを知ることができたことであろう。不法移住は思われていたより複雑な次元の問題であり、合法的に認められた多数の移住者を送出している諸国の外国人が関係しているのである。”⁴⁸⁾ というのである。

他方、ドイツや日本においては合法化計画を実施すればこれが呼び水になって更なる不法移住を増加させることになるとして、当局はこうした施策の導入にはきわめて冷淡である。ドイツにおいては、教会関係者や労働組合関係者を中心に合法化政策を求める声が2001年には大きくなっているとのことであるが⁴⁹⁾。日本においても、不法残留者の悲惨な状況を支援しようとするグループを中心に、一定の基準を設けての一律の滞在合法化、アムネステイーを求める声が存在するが、法務省などでは、それでは法の支配に反する、新たなアムネステイーを求めて次の不法移住者の波を招きかねないなど、法の原則面や政策的な危惧からの反対が根強い。しかしながら、日本の入管法の下では、不法滞在者に対する退去強制手続きの過程で、法務大臣は特別に在留を許可することができることとされており、近年では毎年1万人前後の者が入管法第50条による在留特別許可を与えられている。法務省では個々の事案は千差万別であり、特別在留許可を与える基準は存在せず、文字通りケースバイケースで判断していると国会等で答弁し続けているが、全体としてみると、日本における滞在の長さ、家族状況、生活の状況や日本の社会との係わり合いの程度、子供が本国に帰っても適用できるか(言語や教育など)などを幅広く考慮しているのではないかと考えられる。その意味では、制度としての合法化、正規化計画のようなものは存在していないが、日常的な入管法の運用を通じて、個別に一定の者に対して正規化、アムネステイーが実施されているともいえるのである。

(5) 外国人労働者の受け入れ条件等の緩和

以上にみてきたように OECD 諸国は不法移住の増加に対応すべく、移住管理を強化しようとして努めてきているが、他方において高齢化・少子化や IT 産業などに見られる高度の技術者の需要などに直面して、一定の外国人労働者の受け入れの拡大、入国の簡易化に向けての動きも見せている。OECD の報告書によると、高度の技術者ばかりでなく、永住的ではない労働者 (temporary and seasonal workers) の受け入れはオーストラリア、日本、ドイツ、韓国、ニュージーランドなどで拡大されており、特に英国、ノルウェー、ドイツでは季節労働者 (seasonal workers) に対する査証が急速に伸びている⁵⁰⁾。カナダでも、労働市場の動向に配慮して、熟練労働者 (skilled workers) の受け入れを図ってきているし、投資家、企業家、自営業者の拡大を目指している⁵¹⁾。フランスも2003年中に若年 (18—35歳) の専門的職業従事者の受け入れに関する協定をブルガリアとルーマニアの2カ国と締結し、こうした協定は合計で13に上ることとなった⁵²⁾。

このように西ヨーロッパ諸国は、一定分野での労働者不足などを埋めるために、1973年以降降停止されていた外国人労働者について新たな受け入れを注意深く実行し始めている。同時に、最近の各国の選挙結果に見られるように、外国人労働者の排除を求めるような右派政党がかなりの票を集めるような中では、現在の高い失業率の下、いかに不足しているといっても非熟練の一般労働者

働者を受け入れることについて国民の支持が得られないという認識は多くの政府が持っていることは間違いないところであろう。ドイツでは、1973年以降も一定の雇用主グループ、特にホテル、レストラン、農業経営者などの間では受け入れ再開に向けての強い要望が存在していたが、近年の一時的外国人労働者（temporary foreign worker）の受け入れ再開は、中・東欧の新しい民主的政府を支持し、これらの諸国がドイツやEUの進める不法移住や人の密輸を規制しようとする努力に協力しやすくしようとするためのものであると説明されているようである。⁵³⁾

日本における状況も簡単に振り返っておくと、2004年中に法務省が専門的な技術や技能を生かして就職するものと認めて在留資格“技術”または“人文知識・国際業務”に該当するとして在留資格認定証明書を発給した件数は13,214人で、前年より13.7%の増となっている（その内訳は、米国人が2,615、中国人が1,999、韓国人が1,462など⁵⁴⁾）。また、同じ2004年中に日本の大学や専門学校等で勉強をしていた者が就職を目的として在留資格の変更申請に及んだ数は5,820人で、そのうち5,264人が就職のための在留資格の変更を許可されているが、この数は前年比で39.3%の増となっている（その内訳は、中国人が3,445、韓国人が811、台湾人が179などとなり、日本への留学生の数を反映したものとなっている⁵⁵⁾）。この数字からも伺われるとおり、日本の現在の政策の下で認められているカテゴリーの職に就こうとする外国人は増加してきており、最近法務省が発表した第3次出入国管理基本計画においてもこうした専門的な技術や技能を生かして就職しようとする者に対しては円滑な手続きで入国・在留を認めていくこととしている。

(6) 2001年9月11日後にとられるようになってきた措置

2001年9月11日の同時多発テロ事件は、グローバル化した国際社会に対し、新たなテロ対策をいかに確実に実施していけるかという課題を課すこととなった。グローバル化の中で、人間のモビリティが量的にも地理的にも飛躍的に拡大し、情報の流れも飛躍的に大きくなり、偽変造技術も大幅に進歩しているのに対応して、どのように確実にテロリスト（合理的にその疑いがあるもの）を判別していくことができるのかという問でもある。

それ以前から、G-7/G-8の枠組みや国連などの場で組織犯罪に対応するための協力についての協議が行われてきていたし、国際民間航空機関（ICAO）などの場でも旅行文書の偽変造対策などをめぐって協力が模索されてきていたところである。また、すでに見たように人の密輸をめぐっても国際的な対応、協力が実践されてきているところであるが、国際的なテロリストの活動は以前とは比較にならないレベルでの効率的な管理体制を確立し、また、国際的な情報交換体制を構築する必要性を認識させることになったのである。

このような認識の中で、米国は9・11後、累次の出入国審査強化策を実施し始めた。まず、審査全般にわたって手抜きを廃し、厳格に審査をすることが徹底されるようになったばかりでなく、国際空港を中心に入国港において非永住者である外国人全員から指紋を採取すべく、指紋読み取り機を配置したのである。また、米国の領事館等で査証を発給する際には必ず領事が面接してこれを発給するのを原則とするという取り扱いの見直し、厳格化も実施することとなった⁵⁷⁾。こうして査証の発給に時間がかかるようになり、また少しでも疑義が残ると査証が出ないといった状況も生じるようになり、イスラム教徒を中心に留学、研究先として米国以外の国を選択するという動きもみられるようになっている。米国は、また、他国に対してもより厳格なテロリスト対策を

求め、特に米国が査証を免除することとしている日本など約30カ国に対しては、自国の旅券の偽変造や他人による使用を防止することができるように、ICAOで検討を進めてきたバイオメトリックス (生体認証技術) を利用したIC旅券の早期導入を要求し、これが受け入れられなければ査証免除そのものを停止するというまでになったのである。

このような流れの中で、日本でも本年6月、旅券法の一部改正が行われ、旅券面の写真とは別に顔面像をICチップスに組み込んだ新旅券 (IC旅券) を発給することとし、写真の偽変造が万一あってもなお本人かどうかの確認を行えるようにしたほか、旅券を他人に貸与したりするなどの行為を独立の犯罪として規定し、懲役5年以下、罰金300万円以下といった刑罰を課すこととしたのである。⁵⁸⁾

ヨーロッパにおいても、特に2004年3月のマドリッドにおけるテロ以降、安全に関する認識が高まっており、ドイツで2004年9月に採択された新移民法ではテロ活動の容疑者や国の安全に取って危険であると考えられる者の追放の要件を緩和したし、英国においては2004年6月には主要5空港において虹彩読取装置を設置することが発表されたり、また、オランダにおいてはより一般的な措置として、公の場で警察は14歳以上の何人に対しても同一人性を確認することができるようにしたりという流れとなっているのである。⁵⁹⁾

5 まとめに代えて

OECD諸国が不法移住者の増加の中で、どのように移住者の流れに対応しようとしてきたか、すなわち、不法移住者の抑制と適正な管理体制をどう実現するかという課題に対してとってきた政策を概観したところである。すでにみたように、多くの国が同じような問題に直面しており、また、採られる対策も似通ったものとなってきているのであるが、いずれの国も、とった政策が意図したとおりの効果を挙げているとは言い切れないのが実情である。いずれの国も不法移住者の流れを十分に抑制できているとはいえないし、ヨーロッパにおいてとられている各種の措置にもかかわらず、庇護申請者の数が目に見えて減っているというわけでもないのである。米国においても、国境警備の厳格化、一定の不法移住者に対する滞在の合法化政策と不法移住者の雇用主処罰規定の導入にもかかわらず、不法移住者の流入を管理することができているとはいえない状況にある。

1973年以降ヨーロッパ諸国において採られた新規の外国人労働者 (guest workers) の受け入れ停止や外国人労働者の帰国支援策は、意図した効果を生まなかった (むしろ逆に、家族再結合として本国にいた家族が流入し、外国人労働者数を増加させることとなった) ことから伺われるとおり、制限的措置、外国人労働者に対する国境の閉鎖につながるような政策には限界が感じられるのである。少なくともかなりの有識者の間では、より根源的には不法移住者の出身国における諸般の状況を改善できるよう支援し、大量の移住を生み出す原因に対して手当てをしていくことが望まれることについてはコンセンサスができつつあるように思われる。⁶⁰⁾ 移住を減少させるような措置とは、単に経済援助を行うというだけでなく、持続的な成長を実現し、政治的な安定や人権の向上を図れるような外交および通商政策上のイニシアティブを必要とするのであろう。⁶¹⁾ 米国がメキ

シコとの間で北米自由貿易協定 (NAFTA) の締結に動いた背景のひとつとして、メキシコにおける投資、職業機会の増加が不法移住者を減じることにつながるであろうとの考慮があったことをあげる向きが少なくない⁶²⁾。そして、事実としてメキシコへの対外直接投資は増加し、職業機会も増えたことは事実であるが、Castles ほかは、その結果として米国へ移住したいとするメキシコ人に対する経済的、人口動態的な圧力が減じたとする証拠はないとしている⁶³⁾。本年8月に東京で開催された Harvard Project for Asia and International Relations というシンポジウムにおける移住政策に関する分科会の中で、ブラウン大学の Evelyn Hu-DeHart 教授は、“われわれは、NAFTA 締結に当たって、これが成立すると、メキシコからの不法移住が減少するという説明を受けていた。しかし現実には今も不法入国は多数継続しており、NAFTA はそのような結果を生まなかった。”という議論を述べた。これに対し、筆者は、現実に依然として多数の不法入国者があるとしても、もし NAFTA がなかったならば、もっと多数の流入者があったという蓋然性のほうが高いのではないかという疑問を提起しておいたことが想起される。こうした地域的な経済統合がもたらす移住への影響についての評価は容易ではないが、IOM は、NAFTA がメキシコの小規模農業に壊滅的な影響を与えたものの、もし NAFTA による貿易の自由化がなければ米国への全体としての移住はさらに大規模なものとなったであろうという Cornelius らの見解を紹介している⁶⁴⁾。

西ヨーロッパにおいても地域統合の推進と不法移住者の流れがどうなるかは強い関心の対象であった。特に1993年に向けた統一ヨーロッパ市場の実現が“Fortress Europe”と語られたこともあって、他地域 (中でも東ヨーロッパや北アフリカなど) から西ヨーロッパへのモノやヒトの流れが極端に困難になるのではないかという危惧感が広まる一方で、そうなれば不法移住がさらに増えるのではないかという西ヨーロッパ側の不安感もあった。このような中で、EU は、1996年にはトルコとの間で関税同盟を設立し、またモロッコ、チュニジアおよびアルジェリアとも貿易障壁をなくする個別の協定を締結する⁶⁵⁾などして、地域統合の推進が不法移住者を増加させないようにという配慮をしてきたのである。しかし、これらの措置を通じて不法移住の圧力が減ったかどうかについての客観的な証拠があるわけではなく、2002年にスペインのセビリアで開催された EU 首脳会議では、不法移住者の流入阻止を優先課題に掲げて議論し、EU の対外政策に不法移住阻止を盛り込むとともに、出身国・経由国に対し、密出国阻止のための国境検問強化と不法移住者の受け入れを要請したことが報道された⁶⁶⁾ような状況にある。

日本における不法残留者の趨勢を見ると、1993年の約30万人をピークとして徐々にその数が減少し、2005年1月1日現在では約20万人となっている⁶⁷⁾。不法残留者数が徐々にとはいえ減少している背景としては、法務省や警察庁など関係官庁が摘発の努力をする一方で、社会の各般に対し不法残留者の雇用などについての啓蒙を続けてきたこと、不法残留者が犯罪を犯したりする事例が報道されることによりこの問題に対する社会的理解が浸透してきていることのほか、1990年代は日本の経済が失速し、新たな大規模な土木事業や建設工事などが少なかったこと、1990年代以降日系ブラジル人等が自動車系列メーカーなどで広範に雇用されるようになったこと、技能実習制度により人手不足をうめる中小企業や農家などが増えたことなど、複合的な要素によるものと筆者は考えている。しかしながら、年間に3万人から4万人程度の被退去強制者が存在し、また、空港等で入国拒否される者が1万人程度存在するにもかかわらず、不法残留者の減少がこの

程度であるということは、やはり毎年3—4万人の新たな不法残留者が発生しているということでもあり、この問題は引き続き重要な政策課題として認識されている。第3次出入国管理基本計画においても、“強力な水際対策の推進および不法滞在者の大幅な縮減を通じたわが国の治安を回復するための取り組み”⁶⁸⁾が謳われているのである。

他方、日本においても労働者不足を感じている雇用主や職業分野が存在している上、高齢化・少子化に伴って労働者人口の減少が現実化しつつあり、国連関係機関でも日本が現在の経済的活力を維持しようとすれば年間数十万人規模の外国人労働者を導入するほかはないのではないかという試算を出したといった話が報じられたことがある。日本の経済財政白書(2003年)が外国人労働者年間64万人を受け入れる必要があるのではないかという試算を出したこともある⁶⁹⁾。先にも述べた第3次出入国管理基本計画でも、人口減少時代への対応を重要な課題としてあげていて、現在受け入れている専門的な知識、技術、技能をいかして就職する者以外にも、将来的にはその受け入れ拡大を検討する可能性を色濃く示唆するところとなっている⁷⁰⁾。しかしながら、現実にはフィリピンやタイとの間で進められている経済連携協定(FTA)交渉において看護師や介護士などの受け入れが先方から強く求められている中で、その大幅な受け入れについてはなお日本側の躊躇⁷¹⁾があり、一件落着とはいかないようである。

日本の政策課題としての外国人労働者受け入れ問題は、1980年代後半から断続的に検討されてきているのであるが、これまで受け入れてきた(そして徐々にではあるが幅も拡大してきた)専門的な技術者、技能者以外に大幅な拡大を図ることについては国民的なコンセンサスは存在していないようにみえる。日本の高度成長期にもヨーロッパに倣った外国人労働者受け入れ論が経済界に存在したが、これを実行しなかったことが初任給をはじめとして国民一般の所得の増加につながるとともに、日本の省力化、オートメ化を推進したというプラスに働いてきてこともあり、これまで成功してきたと認識されている政策を変更するのはただでも難しい。また、この間のヨーロッパ諸国における移住者問題の推移が人種間の軋轢となったり、外国人排撃を唱える右派政党の台頭を招いたりしている例をみると、これまでの政策の大幅な転換も容易ではないと考えられる。しかし、日本の人口動態や近隣諸国との関係を総合的に考えるならば、近隣諸国とのFTA交渉において労働者の移動のより自由化に向かって舵を切り、将来的には東アジアでのヒトの移動をも含めた地域的な統合を模索していく時期に来ているのではないかと思えるのである。(以上)

注

- 1) 本論文は、著者が2005年8月22日に、六本木ヒルズで開催されたHarvard Project for Asia and International Relationsの中のMigrationに関するセッションで英語で発表した内容に加筆、修正を加えたものである。
- 2) International Organization for Migration; “World Migration 2003”, pp. 4-5.
- 3) 同上。
- 4) 同上, p. 6.
- 5) 同上。
- 6) SOPEMI レポート2004, p. 23.
- 7) 同上, pp. 30-31.
- 8) 同上。

- 9) 同上。
- 10) 同上。
- 11) 同上, p.32 の表 1. 1
- 12) IOM の上級顧問を務めていた Bimal Ghosh 著の “Huddled Masses and Uncertain Shores; Insights into Irregular Migration” (1998, Martinus Nijhoff Publishers) や1996年の SOPEMI レポートでは500万人という数字があがっているが, 前掲の IOM の “World Migration 2003” は, 最大で1200万人という数字をあげている (p.58)。
- 13) IOM 前掲書 p.60. また, そこには, 不法移住の増大を推察する目安として, 英国に不法に入国しようとして捕まった者の数が, 1990年の3,300から2000年には47,000に増えたこともあげられている。また, 同書の p.253 には, 2000年の報告書では, EU における不法移住者は最低でも300万人に上るといふ推定をしたことが述べられている。
- 14) 法務省入国管理局発表。入管協会発行の “国際人流” (216号, 2005年5月) p.38.
- 15) IOM 前掲書, pp.58-59.
- 16) 旧いところでは, 1980年代の初めに難民の大量発生と対応についてアガ・カーン元国連難民高等弁務官が取りまとめ, 国連人権委員会の報告された中にも, 発展途上国に存在するプッシュファクターとして, 高い人口増加率, 食料不足, インフレーション, 失業等が上げられ, 北側諸国のプルファクターとして, 経済的な機会の多さ, 人権尊重のイメージ, リベラルな出入国管理法や難民受け入れ枠の存在などをあげている (Sadruddin Aga Khan, “Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedom in Any Part of the World with Particular Reference to Colonial and Other dependent Countries and territories; Study on Human Rights and Massive Exoduses” (ECOSOC document, E/CN4/1503)
- 17) IOM 前掲書, p.60.
- 18) 先進国の中では米国の特殊出生率が2を越えているのが注目されているが, その他の OECD 諸国では軒並み1.5前後となっており, 日本や韓国などは1.3を割り込み, 人口減少社会が目前のこととなっている。
- 19) 9.11以降, 米国が入国港において指紋の採取に踏みきったほか, 旅券などの旅行文書に生体的特徴 (biometric data) を入れるようにとの要請が高まっている。特に米国は, 生体的特徴を取り入れない国の国民に対する査証免除は停止するという強い姿勢を見せている。また, 英国においても主要な入国港において目の虹彩を採取することができるようにし, テロリスト等の把握に努めようとしている。
- 20) 1990年に施行された入管法改正後の入管法第73条の2。それ以前も不法就労外国人の雇用主が刑法の一般通則による共犯として処罰される可能性はあったが, 独立の犯罪類型として規定されたのはこのときが始めてであった。
- 21) Stephen Castles および Mark J. Miller; “The Age of Migration; International Population Movements in the Modern World” (Palgrave Macmillan, 2003, third edition), pp.95-98.
- 22) 同上, p.115.
- 23) IOM 前掲書, p.61. なお, この数については200万人に上るのではないかという向きもある (Castles および Miller, 同上 p.116)
- 24) 同上, p.61および脚注11)
- 25) 日本の入管法の定める罰則としては, 1990年以前は, 不法入国などその犯人に対して3年以内の懲役または30万円以下の罰金というのが最高であった。しかし, 不法入国等の犯罪を抑止するにはこの程度の罰金額では効果が少ないことや不法入国等を行う本人以外にもより大きな利益を得ている者があり, これらに対してこそもっと厳格な計を課す必要があるという認識が国内的に高まるとともに, G-8などの場でこの分野での日本の刑が軽すぎる, どこか取締りがゆるいところがあるとそこを起点にして世界への人の密輸が拡大する恐れがあるといった国際的な懸念が表明されるなども背景として, 近年入管法に定める罰則の新設, 厳罰化が大きく進行しているのである。

- 26) 1988年版 SOPEMI レポート, pp. 19-20.
- 27) 2001年版 SOPEMI レポート, p. 280.
- 28) 2004年版 SOPEMI レポート, p. 315.
- 29) 2001年版 SOPEMI レポート, p. 280および2004年版 SOPEMI レポート, p. 315.
- 30) 拙著“難民問題の現状と課題” (日本加除出版, 平成2年) pp. 7-8。なお, Karen Schonwalder は, “Refugees, Citizenship and Social Policy in Europe” (Alice Block および Carl Levy 編, MacMillan Press, 1999) に掲載した論文の中で, “(ドイツにおける) 庇護申請者が5,595人に過ぎなかった1973年の時点ですでに時の内務大臣が庇護申請の乱用問題を認識していると語った”ことを記している (p. 78)。
- 31) 1988年版 SOPEMI レポート, pp. 19-20.
- 32) マイロン・ウエイナー著 “移民と難民の政治学” (明石書房, 1999), p. 105.
- 33) 同上, p. 102.
- 34) UNHCR の広報誌 “Refugees” (1998年, 113号) pp. 10-11.
- 35) 前掲 Schonwalder の論文, p. 86. 田中陽香著 “ドイツ連邦共和国の外国人・移民政策” (梶田孝道編 “人の移動と現代国家—移民環境の激変と各国の外国人政策の変化”, 2000年3月) p. 48.
- 36) Patricia Tuitt 著 “The Precarious Safety of the Refugees” (Block ほか編の前掲著作に収録) p. 91.
- 37) ウエイナー前掲書, p. 102。Block ほか編の前掲書は, ドイツをはじめとするシェンゲングループ諸国が, 1990年にポーランドをはじめとする東欧諸国と readmission agreements を締結し始めたとしている (p. 24)。
- 38) 前掲 UNHCR 広報誌, p. 11.
- 39) 2004年 SOPEMI レポート, p. 216.
- 40) Amnesty International’s Report, March 1993, “Japan; Inadequate Protection For Refugees And Asylum Seekers”
- 41) 60日という期限を設けた考え方や背景については, 拙著 “難民条約と出入国管理行政” (日本加除出版, 1982) pp. 51-52 (同一の説明は, 前掲拙著 “難民問題の現状と課題” の pp. 107-108), pp. 142-161の各国の実務など。
- 42) International Journal of Refugee Law (Oxford University Press), Vol. 7, 1995.
- 43) この問題について質問をする学生諸君に, もし自分が本当の難民であったとしたらこの国に行つて庇護を求めるかという思考実験をしてはという示唆をすることも少なくない。
- 44) この問題について, 衆議院法務委員会から参考人としての意見の陳述を求められた筆者は, “法定後の運用を見ますと, やや運用が硬直的に過ぎるのではないかという批判が多くございました, 法務省におきましても, その後改めて運用振りを大きく変更するわけにもなかなか参らないということであれば, これはこの際, 申請期間を設けないこととして, 難民条約上の難民に該当する者が申請期間の点だけで難民条約に定める保護措置を受けられなくなるのではないかといった懸念を払拭しておくことには十分な意味があると考え”旨を述べた (平成16年5月25日, 法務委員会議録第29号, p. 3)。
- 45) 米国の1996年9月に成立した, 不法移住改革・移民責任法 (Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act) がその一例であるが, この法律では移民局の決定を覆すことができる連邦裁判所の権限を制限したり, メキシコ国境から一定距離内の国境警備員を5年間毎年1000人ずつ増員して倍にすること, 移住に関する文書偽造について15年以下の懲役とすること, 非永住者が滞在期間を1日でも超えた場合には査証は直ちに失効することなどを規定した。
- 46) Castles および Miller, 前掲書, p. 99.
- 47) 2001年の SOPEMI レポート, pp. 80-81.
- 48) Castles および Miller, 前掲書, p. 99.

- 49) 同上, p. 100.
- 50) 2004年版 SOPEMI レポート, p. 103.
- 51) 同上。
- 52) 同上。
- 53) Castles および Miller, 前掲書, p. 101.
- 54) 法務省入国管理局, “就職を目的とした在留資格認定証明書交付状況”, (入管協会発行の“国際人流” 220号, 2005年 9月, pp. 40-43 に掲載)
- 55) 法務省入国管理局, “平成16年における留学生等の日本企業への就職”(同上誌に掲載, p. 19-22)
- 56) たとえば, 1994年 7月にモントリオールで開催された, ICAO の機械読み取り旅行文書に関する専門家会合(筆者も出席)や1995年 1月にジュネーブで開催された同会合のシンポジウム(同)などでは, 偽変造文書に対応するために指紋や虹彩などのバイオメトリックス(生体認証技術)を旅行文書に取り込むことについて協議していた。ただし, そのような措置がどの程度各国の国民に受け入れられるかについては今後の課題と考えられていたが。
- 57) 2004年版 SOPEMI レポート, p. 91.
- 58) 外務省領事局企画官, 石岡邦章, “旅券法の一部改正”(入管協会発行, “国際人流”。218号, 2005年 7月, pp. 40-45)
- 59) 2004年版 SOPEMI レポート, p. 91.
- 60) Castles および Miller, 前掲書, p. 119.
- 61) 同上。
- 62) 同上。Andrew Wyatt-Walter も “Regionalism, Globalization, and World Economic Order”(Regionalism in World Politics, Louis Fawcett および Andrew Hurrell 編, Oxford University Press 1995に収録)の中で, 冷戦後の課題としての米国の対メキシコ政策として, 移住問題や環境問題への対応の必要性を述べている (pp. 92-93)。
- 63) Castles および Miller, 前掲書, p. 119.
- 64) 2003年版 IOM レポート, p. 187.
- 65) Castles および Miller, 前掲書, p. 119.
- 66) たとえば2002年 6月22日の朝日新聞, 読売新聞, ジャパンタイムズなど。
- 67) 不法残留者の推移については法務省入国管理局が定期的にさまざまな場で発表を行っている。たとえば, 最近では同局入国管理企画官室が発表した“第3次出入国管理基本計画の概要”(入管協会発行“国際人流”, 216号, 2005年 5月, p. 7) など。
- 68) 同上。
- 69) たとえば, 2003年 3月10日の日経新聞記事“経済財政白書から”
- 70) 上記67および68の注に同じ。
- 71) FTA 締結交渉をめぐる2005年 6月30日, 8月2日の日経新聞記事など。

参考文献

- マイロン・ウエイナー, “移民と難民の政治学”, 明石書房, 1997。
- 梶田孝道(編), “人の移動と現代国家—移民環境の激変と各国の外国人政策の変化”, 2000。
- 西井正弘(代表), “外国人労働者法制の比較研究—出入国管理法制と外国人への労働法・社会保障法の適用—”, 国際環境研究会報告, 1995。
- 手塚和彰, “外国人と法”, 有斐閣, 1995。
- 山神進, “難民問題の現状と課題”, 日本加除出版, 1990。
- Alice Block & Carl Levy (ed), “Refugees, Citizenship & Social Policy in Europe”, MacMillan Press, 1999.
- Stephen Castles & Mark J. Miller, “The Age of Migration; International Population Movements in the

Modern World”, Palgrave Macmillan, 2003.

Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin & James F. Hollifield (ed), “Controlling Immigration; A Global Perspective”, Stanford University Press, 1994.

Louise Fawcett & Andrew Hurrell (ed), “Regionalism in World Politics; Regional Organization and International Order”, Oxford University Press, 1995.

Bimal Ghosh, “Huddled Masses and Uncertain Shores; Insights into Irregular Migration”, Martinus Nijhoff Publishers, 1998.

入管協会発行, “国際人流”

OECD, SOPEMI レポート

International Organization for Migration, “World Migration 2003”