

特集 I : 第26回厚生政策セミナー

【報告 2】

移民出稼ぎをめぐる規範的論争  
—移住者の人生計画を尊重する受け入れへ—

宮井 健志\*

・司会： 続きまして、報告 2 に移らせていただきます。「移民出稼ぎをめぐる規範的論争」と題しまして、成蹊大学法学部客員准教授宮井健志先生にご発表いただきます。

宮井先生のご略歴をご紹介します。宮井先生は、イタリアにある欧州大学院 (EUI)、政治社会科学部博士課程にて博士 (政治社会科学) を取得されており、政治理論、国際政治学、市民権・移民研究をご専門とされております。

主要業績として、Democratising Migration Governance (欧州大学院博士論文)、「移民出稼ぎの政治理論」(『移民政策研究』所収)、『在外国民と代表民主主義』(『年報政治学』所収) などがございます。それでは宮井先生、よろしく願いいたします。

・宮井氏： ありがとうございます。成蹊大学の宮井でございます。本日はこのような報告の機会を与えていただき、誠にありがとうございます。大変光栄に感じております。時間に限りもございますので、早速報告の方に参りたいと思います。本日の報告は移民出稼ぎをめぐる規範的論争ということテーマとしております。

私の専門は政治理論と呼ばれるジャンルでございます。政治学の中でも「べき論」、規範的な問題を対象とする分野となります。そこで本日は移民出稼ぎをめぐる近年の規範的論争をテーマとして報告を行う、そういう形で進めさせていただきます。

報告の構成としましては、まず移民出稼ぎとは何かを定義し、そして移民出稼ぎの近年の動向について簡単に説明をした後、規範的研究の動向を概観いたします。またそれを踏まえ、新しいアプローチと政策デザインの説明を通じて政策的含意を示すという流れを想定しております。

趣旨説明および佐藤先生のご報告でも出てきましたけれども、日本で移民出稼ぎを考えるという切り口自体はたくさんあります。日系人であるとか技能実習生であるとか様々な切り口があり得ますけれども、ここでは2018年の入管法改正および在留資格「特定技能」の新設というところから、話を始めてみたいと思います。これは外国人労働者のフロントドアでの受け入れ範囲を広げただけでなく、永住や帰化とは切り離されたという意味での

---

\* 成蹊大学

一時的または出稼ぎ型の受け入れを追求するものだったところに特徴がございます。

問題はこの政策の転換をどういう文脈に位置づけるかということにあります。ここでは、一時的労働の世界的な再活性化という文脈に位置付けた上で、それがどういった含意を持っているのかを規範的に検討してみたいと思います。もちろんコロナによる移動の寸断もございまして、特に出稼ぎというのはこの影響を著しくこうむっています。それでも、2010年代まで、移民出稼ぎが著しく活性化していたことを前提に、その意味で古くて新しい移動の様式としての移民出稼ぎの含意を検討するというのが、この報告の趣旨となります。

まず、移民出稼ぎとは「居住する国家の国籍・永住資格を持たず、特定の生活目標を達成する手段として、一時的に労働に従事した後に帰国を計画する移住形態」として定義されます。外国籍者が行うものであるということ、そして特定の生活の必要を達成するために自発的に行うものだという点、そして帰国を計画するものであること、この三つがポイントとなります。

このような移動形態に従事する者を「出稼ぎ移民」と呼称します。また、特定技能であるとか、あるいは技能実習制度のように、一時的な滞在を前提としてそれを政策的に枠付ける、制度を通じて強制するといった試みを各国が行っています。これを「移民出稼ぎ政策」と呼びます。欧米ではこうした政策を、一時的労働移民プログラムという形で呼ぶ場合もございしますが、基本的には同じことです。

出稼ぎというのは様々なレベルで発生します。日本でも馴染みが深い、例えば農村部からの出稼ぎといった地方出稼ぎと移民出稼ぎを比較すると、地方出稼ぎの場合は国内での移動ですから、就労元と就労先の場所が違ったとしても、そこにおける国籍であるとか、あるいは国籍に付随する権利というのは変わらないということになります。しかしながら、移民出稼ぎの場合は国家間の移動ですから、受け入れられた国家においては外国籍者として様々な権利が制約されることとなります。また、送り出す国との関係でも様々な権利が、国外にいるわけですから行使しづらくなります。ということで、出稼ぎ移民は、受け入れ国と送り出し国のどちらとの関係でも、ある意味で「二級の市民」という立場に陥りやすいと言えます。移民出稼ぎの場合には、比較的移住者が脆弱な立場に陥りやすいわけです。

移民出稼ぎのこれまでの動向、これについてもすでに是川先生の方からご説明がございましたけれども、特に移民出稼ぎ政策というのは戦後の西欧諸国において、人手不足を解消するための政策として大規模に行われたという経緯がございまして、しかしながら、これも説明がございました通り、オイルショック後の不景気を受けまして、一律受け入れを停止するということがヨーロッパ諸国などで見られました。実際、スティーブン・キャスルズという研究者は1986年に移民出稼ぎというものは終わったとして、その「死亡告知」というのも出したほどです。しかし、その後、やはり2000年代に入ってから、移民出稼ぎの「再興」、こういう文脈が出てきました。世界的にもこの移民出稼ぎというのが、ヨーロッパや北米だけでなく、東アジアや湾岸アラブ諸国などでも積極的に活用されていくことになった。

直近に目を移しますと、例えば先進諸国の受け入れ枠、こちらも先ほどファクトと共に

説明されましたが、だいたい90%ぐらいが実際には一時的滞在を前提としたものとなっています。短期ビザの発行数も伸び続けておりまして、コロナ以前ではOECD諸国の短期ビザ発行数と長期ビザ発行数はおよそ肉薄するようなところまで至っています。ある調査によりますと、一時的移住の希望者の比率は、実際には永住の希望者よりも多いといった結果も出ています。これらからは、各国家が移民出稼ぎを奨励しているというだけでなく、移住者側としてもグローバル化の中で主体的に出稼ぎを選び取るという傾向が見てとれます。

そういった中で永住をベースとした移動ではなく、一時的な滞在を前提とした出稼ぎ型の方が、便益が大きいのではないか、という主張も見られるようになってきました。これがトリプル・ウィンという考え方です。これによりますと、受け入れ国は出稼ぎによって労働力を柔軟に補填することができる。移住者は、出稼ぎを通じて貯蓄を得て、生活機会を向上することができる。送り出し国は、出稼ぎ移民からの送金や、その帰国による頭脳還流を通じて開発発展に生かすことができる。つまり、いいとこ取りの政策なのではないか、といった主張も見られるようになりました。

ただし、こういったトリプル・ウィンというのは、よく練られた政策において確認されるものであって、実際の短期移住、一時的な移住のプログラムがこうした便益をしっかりと発揮しているかということ、かなり疑わしいところがあります。これは一時的な移住プログラムに関しては、国家間の協調がかなり停滞しているというところもあり、特に移住者が脆弱な立場に陥りやすいといった問題は多々指摘されるところでございます。

ただこういった文脈の中で、特に一時的滞在と永住の境界線の間への注目が高まっています。どういった方々を永住者として受け入れるのか、あるいは一時的滞住者としておくことを強制するのか、つまりは一時的滞在・永住の境界線をどういうふうにガバナンスするのが、規範的な問題として主張されるようになっていきます。まさしく政治議論というのはこういった問題に対して一つの方針を示そうとする学問ですから、ここからは、この方向からお話をさせていただければと思います。

移民出稼ぎをめぐる政治理論の研究においては、核となる一つの問いがございます。それは、自由民主主義国家は、永住・帰化機会と十全な権利を与えることなく、一時的にのみ外国人労働者を受け入れることは正当なのか。正当であるとすれば、どんな条件のもとであるか。そういう問いでございます。要は出稼ぎの方の受け入れは、正当化するのか、ということが問われているわけです。

ここに書いております通り、批判的な見方が主流ですが、もちろん擁護論というものもございます。ポイントとなりますのは、リベラルな論者の中には、基本的には共通する理想・理念というのがあるという点です。何が実現できるかという実現可能性を抜きにすれば、最も理想的な体制とは、人々が自由に動くことができ、またはどこに行っても平等な権利を受け取ることができることです。こういう開放的な国境と平等な市民権、これが同時に両立するような体制が、最も理想的な体制であると考えられています。

移民出稼ぎという問題の難しさ、あるいは面白さは、まさしくこの理想が実現困難など

ころにあります。ある政治学者は権利と数のトレードオフという表現をしましたが、要はたくさんの移民を受け入れると、その受け入れた人々に対して、みんなに平等な権利を与えるというのは、ますます難しくなってしまう。もし平等な権利を認めようとするのなら、受け入れる数は絞らなければならない。そういう現実があるというふうに主張されるわけです。だったらどちらが望ましいのかと、市民権を約束せずに、一時的に多数を受け入れるのか、それとも定住型で市民権を前提として数を絞るのか、どちらがいいのかということが論じられることになります。

#### 4. 規範的な研究の動向

- ▷ **中心的な問い**：「リベラルな民主的國家は、永住・帰化機会と十全な権利を与えることなく、一時的にのみ外国人労働者を受け入れることは正当か。正当だとすれば、どんな条件のもとであるか。」
- ▷ 批判的な見方が主流。擁護論も条件付き。
- ▷ 理想：「開放的な国境」と「平等な市民権」の両立
- ▷ しかし、現実世界で両立は困難。Cf.「権利と数のトレードオフ」(Ruhs 2013)。
- ▷ 「市民権なし多数」か、「市民権前提で少数」かの二択 (Bell 2006)？
- ▷ 開放的な国境+不平等な市民権 or 制限的な国境+平等な市民権

6

まずは批判論の方から見ていきたいと思います。こちらが通説的な立場です。すなわち、少数を定住型で受け入れる方が望ましいと考える立場です。この立場では、出稼ぎ型の受け入れは許容されないと考えられます。なぜか、先ほどの構図で言えば、平等な市民権、自由で平等な市民という地位の平等が義務論的な前提、すなわち従うべき規範として定義されているからです。ある政治哲学者は、移民出稼ぎ政策は市民による専制に他ならないと手厳しく批判したことがございました。要は、いかなる移住者も将来的な市民として取り扱うべきであり、二級の市民として永遠に外国人扱いするといったことは、自由民主主義国家では認められてはならないと、そういう主張があるわけです。すなわち、滞在時間に依じて、移住者を市民として徐々に包摂していくことが必要だと、長く住めば住むほど、権利や市民資格への要求は強くなるから、基本的に全ての外国人労働者を、定住や帰化を前提として受け入れるべきだと考えられる。そのため、現状の出稼ぎ移民政策は正当化できない、というふうに論じられるわけです。これが批判論の主張の骨子となります。

もちろん永住や帰化を求める移住者に対してその選択肢を開いておくというのは非常に大切なことですし、また、外国人を市民として認めないということが、自由民主主義に反するというのも全く同意できます。ただ、この批判論の内容に関しては、補足すべき論点が数点ございます。

まず一つは、先ほどの移住希望の人の比率を見てもわかる通り、移住者がみな永住や帰

化を求めているとも限らないという点です。帰国志向が強い移住者に対しては、永住や帰化を重視するよりも、むしろ別の保護やサポート体制というのがあるのではないかと、帰化や定住を強調するのは、逆に帰国志向の強い移住者の主体性、そういったものも尊重しているとは言えないのではないかと、というのが一つ目の問題です。

次に、滞在期間が長くなればなるほど、権利の要求が強くなるという考え方は、裏を返せば、滞在期間が短ければ短いほど権利は制約されうるという規範と裏表の関係を持っています。特に批判論においては、短期の滞在しか求めている、あるいは短期しか滞在していない人々の権利の基盤というものが不明確になっており、その時期に送り出し国がどういう役割を果たすのかといったことも、あまり明確に論じられることがございません。

最後に、このことは、批判論がもっぱら国内での地位の平等を重視する一方、人が移動・移住を求める要因でもある国家間の不平等という問題について、十分な方針を示せていない、という批判にも繋がっていきます。批判論は、国内での地位の平等を基本的には目的として考え、移住者をいずれ包摂される対象として理解することによって、彼・彼女らが主体として何を求めているのか、出稼ぎという選択を尊重しつつ脆弱性を縮減する、そういう視角を備えていないのではないかと、というふうに思われるわけです。

そこで批判論の後に擁護論を見ていきたいと思います。ここで擁護論とは言いますが、手放しに出稼ぎを擁護しているというわけではございません。この議論では、出稼ぎ移民政策は、政策担当者の手を汚すような次善策にすぎないと論じられることが多い。ただ次善策であっても善策ではあるというのがポイントで、推進すべきだと、そう論じられるわけです。基本的に擁護論もリベラルな立場ですから、理想とするのは、開放的な国境と平等な市民権、この二つの要請を両立することです。ただし、擁護論は、それが理想であったとしても、実現不可能であるということを重く捉えます。もし多数を定住型で受け入れるということが国民の支持を得られず、また社会的なコストも高く実現が不可能だとすると、実行可能なのは、少数を定住型で受け入れるか、あるいは多数を出稼ぎ型で受け入れるか、この二択になります。

この二択で比較をすると、少数・定住型は現状維持に近く、国家間の不平等といった問題を放置することに繋がります。もし我々がグローバルな不平等を是正し、移住者の生活機会の向上を目指そうとするならば、実行可能で良い帰結をもたらす政策をとるべきです。そうであるならば、実行可能な範囲で権利を最大限見つめつつ、移民出稼ぎを拡張すべきだとして、擁護論の主張に繋がっていくわけです。

擁護論にもやはり補足すべき問題点があります。一つは、この議論では実行可能かということが非常に重要になっていますが、この実行可能性は誰が一体判断するのか、という問題です。擁護論が前提とするトレードオフという考え方は、実際にはいろいろな再検証が進められています。ある研究に基づきますと、このトレードオフがとりわけ当てはまるのは、湾岸アラブ諸国や東アジアの権威主義国家であり、むしろヨーロッパなどの自由民主主義国家の前提とすべき認識としては弱いといった検証結果も出ています。もしそうだとすると、トレードオフに基づいて実行可能性を判断するということは、実際の範囲より

も広く実行不可能な範囲を設定しているということにもなりかねません。

もう一つは、どのぐらい権利を認めるのか、という話になったときに、基本的に国民感情、国民意識やコスト計算をその基軸に据えるという点です。つまり、移住者がどんな権利が必要なのかということを考えるのではなく、この権利はどれぐらいのコストがかかるか、国民の支持が得られるか、という観点から権利の幅を設定しようとする傾向がある。しかし、そうなりますと、移住者の権利の核というものがますます危うくなってしまいます。つまり、擁護論では、権利をある意味で道具として扱うことによって、移住者は政策の受動的な対象にとどまり、自律的な行為主体としては扱われなくなってしまい、という点が問題として挙げられます。

ここまで見てきた通り、批判論と擁護論には、実はある共通する問題点がございます。それは出稼ぎ移民を政策の対象として捉え、人生計画を持つ主体として尊重できていないという点です。ある研究者は、政治理論はどういうプログラムを作るか、ということに焦点を合わせる一方、移住者がどんな計画、どんなプロジェクトに従って生きているか、ということ尊重できていないと批判していますが、ここがポイントとなります。すなわち、それぞれの人生計画、プロジェクトに基づいて、移住者がどんな選択をしているのか、これを尊重する、という視点が欠けているのではないかと思うわけです。

## 5. 新しいアプローチ

- ▷ **共通する問題点：**批判論も擁護論も、出稼ぎ移民を「対象」として捉えており、人生計画をもった「主体」として尊重していない。  
Cf. 「プログラム」と「プロジェクト」(Ottoneilli and Torresi 2012)
- ▷ 人生計画：「諸個人が当人の複数の利害関心を調和的に充足させるために、熟慮に基づき練り上げた長期的な企て」
- ▷ ① 一時的滞在は定住や永住の次善策ではなく、人生計画と結びついた主体的な選択であり、その選択を尊重すべき。
- ▷ ② 関係する政治的共同体は、移住者がその選択を非合理的な支障なく追求できるように制度体系を編成すべき。

11

ここで申し上げたいのは2点ございます。まず一点目は、出稼ぎという選択は、必ずしも定住や永住より劣った次善の選択ではないということです。それは、人生計画と結びついた主体的な選択であり、その選択を尊重すべきです。出稼ぎが劣っているという考えから脱却すること、どうやって帰国させるか、あるいはどうやって定住させるかを問うのではなく、移住者の選択を尊重するということから出発する必要があるということです。

2点目は、そのためにも受け入れ国や送り出し国は、移住者がその選択を追求できるように制度体系を編成すべきであるということです。要は、定住型とは異なり、一時的な滞在というのは、前提となる保護と支援のあり方を両国家の間で作出すということが大変

必要となっています。このことは、佐藤先生の先ほどの報告でも出ておりましたが、まさしく受け入れ国と送り出し国の間の協力というのが、一時滞在であればこそ重要となるという点に繋がります。

これを人生計画を中心に据える新しいアプローチとして捉えると、まずは移民出稼ぎを出国—在留—一定住あるいは帰国からなる一連のプロセスとして理解することが重要となってきます。ここで、各段階において、受け入れ国と送り出し国にはそれぞれ固有の役割があると考えます。それにより、受け入れ国が何をすべきか、ということを中心に論じてきたこれまでの定住包摂モデルを修正し、受け入れ国と送り出し国が協力して移住者の自由を保障する、そういう仕組みを創出することを目指します。つまり、ナショナルに一国家で閉じられた保護と支援を超えて、トランスナショナルな保護と支援を模索するといったことが必要となってきます。

## 5. 新しいアプローチ

- ▷ プロセスとしての移民出稼ぎ: 出国—在留—一定住 or 帰国
- ▷ それぞれの段階で、受入国と送出国には固有の役割。
  
- ▷ 受入国偏重の定住・包摂モデルの修正; 受入国と送出国が協力して移住者の自由を保障する仕組みの創出。

Cf. 「トランスナショナルな社会保障」(Levitt *et al.* 2017)

### 三つの政策レベル

- ▷ 法的保護 (移住者の権利を法制度を通じて保護すること)
- ▷ 社会的支援 (移住者の社会的ニーズを満たすよう援助すること)
- ▷ 政治的代表 (移住者の意見を政治過程に反映すること)

12

この仕組みを考える上では、ひとまず政策のレベルを三つに分ける、ということが有効だと考えております。つまり移住者の権利を、法制度を通じて保護する「法的保護」、移住者の社会的ニーズを満たすよう援助する「社会的支援」、そして移住者の意見を政治過程に反映する「政治的代表」です。こちらが、それぞれのレベルについて、受け入れ国、送り出し国、国家間でなしうる政策を便宜的に列挙したものがこの表となるわけですが、当然、これは簡単なスケッチにすぎません。しかしながら、ポイントとなるのは、受け入れ国と送り出し国との間でどんな取り組みが移住者の人生計画に沿った保護と支援となりうるのかです。特に重要となるのが政治的代表、すなわち保護と支援の枠組みを、代表過程を通じて不断にチェックしていく、ということが必要です。こうやって移住者の意見を汲み取りながら、公共的に両国家の間で制度を組み上げていく。もちろんそれぞれの項目がどんな内実を伴うのか、単純な解というのはございませんが、これが少なくとも良い政策に向けた第一歩になりうるのではないかと、というふうに考えております。

## 6. 政策デザイン

	受入国	国家間	送出国
法的保護	移民権利法、 差別禁止、 国際条約批准・編入	二国間協定、 MoU、 国際法	在外国民権利法、 仲介・斡旋規制、 専門機関・省庁
社会的支援	文化・言語支援、 労働組合・団体加入、 年金・税金の免除、 市民統合政策	受給権ポータビリティ、 移民援助基金、 帰国プログラム	文化・教育支援、 送金・帰国支援、 在外社会保障、 再統合政策
政治的代表	移民オブズマン制度、 組合・団体交渉、 地方参政権、 外国人評議会	ステークホルダー協議、 国家間協議、 地域協議	ディアスポラ代表、 在外国民評議会、 在外選挙

13

まとめとなりますけれども、まず一つは、長期的な包摂策を準備するというのももちろん大切なことではございますけれども、やはり移住者が人生計画に従った選択を行えるように、帰国を含めた支援体制をまず拡充する必要があるということです。また、しばしば出稼ぎといったテーマにおいては、出稼ぎ移民の意図せざる定着をどのように阻止するか、といったことが捉えられがちですけれども、出発点とすべきは、やはり移住者の人生計画にのった保護と支援のあり方とは何かという問いであろうかと思われまふ。そして、そうした保護と支援のあり方を考える上では、まさしく国際機関や送り出し国との協力と並行して移住者の意向や目的をくみ取り、政策決定過程に反映していくこと、すなわち政治的な代表が大切であるというふうに私は考えております。

駆け足となりましたが、私からの報告は以上となります。ご清聴ありがとうございました。

- ・司会： 宮井先生、ありがとうございました。