

人口移動の国際政治学試論

田 所 昌 幸

- 一 近代国家体系と国際移民の意義
 - 二 政策の不調和
 - (一) 出国規制と入国促進政策
 - (二) 移民圧力と入国規制政策
 - 三 政策の限界
 - (一) 開放的政策における政治的軋轢
 - (二) 閉鎖的政策下の政治問題
- 結 論

国境を横断するモノ、資本、情報などが緊密化することで、国家が相対化されたとされ、その退場すら語られることも多い。だが「フラット化」しているはずの世界でも、越境する交流に対する国家による管理が強化されている分野もある。国際的な人口移動の管理は、自由市場経済が標準的な経済制度となった冷戦終結後の時代に、世界的にむしろ強化されてきた。一般に外国人がある国家の領域にアクセスできるかどうかは、当該国の主権の一部を構成すると考えられており、難民や、政治亡命などをのぞけば、原則的に受け入れ国の裁量に属するとさ

れている。実際国境を管理することなく出入国が完全に開放されれば、世界中の少なからぬ地域の政治的・文化的アイデンティティは維持できなくなるであろう。「新大陸」の伝統的諸文明は、近代以降のヨーロッパ人の移民によって徹底的に破壊された。そこまで極端に暴力的でなくとも、比較的人口の少ないコミュニティが、外部からの人口流入によってその自律性が脅かされると考えるもつともな理由がある。ミャンマー、東シベリア、南欧、南部アメリカ、などの地域の政治的・文化的アイデンティティは、それぞれ巨大な人口を持つ隣国からの移民や政治的に不安定な隣国からの多数の難民の流入によって、完全に変質してしまうであろう。

しかし以上のことは、国際移民が国家によって有効に規制され、そのため移民の重要性が小さくなっていることを意味するものではない。多くの国で近年移民に対する規制が強化されているにもかかわらず、国際移民はすでに無視するにはあまりにも重要な現象になっており、世界銀行の資料によれば、二〇〇六年現在移民の総数は一九〇〇万人に上り、それは約六五億とされている世界の総人口の三%に相当する。⁽¹⁾それは伝統的に移民の受け入れに極度に消極的な日本でも例外ではない。⁽²⁾移民や難民はこれまでも様々な角度から学問的な考察の対象とされてきた。難民や亡命者の保護は、人道や人権保護の立場から、法学をはじめとする規範的な議論を数多く生んできた。また難民を出現させてきた背景には、紛争や低開発の問題があるとされてきたので、平和維持や開発経済論からの接近も行われてきた。さらに今日の経済移民の受け入れ国、移民の受け入れがどのような経済的効果を生むのかに当然大きな関心があるので、経済学者による研究も活発である。さらには、移民が送出国と受け入れ国の双方にどのような社会的影響を及ぼすのかは、社会学者にとって重要な研究対象となっている。とりわけ、多文化主義的な社会統合の摸索は、多くの移民受け入れ国にとって、重大な社会的・文化的な課題となっているし、欧米諸国におけるイスラム住民の社会的統合は、イスラム過激派によるテロリズムが耳目を集めるようになると、安全保障上の観点からも関心を持たれている。

だが国際政治学は伝統的にこの問題に対する関心が強いとは言えない。その理由は、国際政治が国家の排他的管轄権、つまりは主権を前提として議論が組み立てられ、その主権の管轄範囲が領域的に観念されているからであらう。しかも国家が国民国家へと変容し、領土がもはや王朝の支配する土地ではなく、何らかの意味でアイデンティティを共有する国民の祖国として半ば聖なる存在となるに至って、その不可侵性は一層高まった。国家とその管轄下にある人びととの絆が強まった結果、国家の領域的管轄権を越えて移動したり居住したりする人びとは、例外的な存在として軽視することが一般的になったのである。

またこの問題を考えるのが困難な大きな理由は、国際人口移動の内実が多様で、それが多面的な検討を要するからであらう。一時的な旅行者をのぞけば、国境を越える人びととしてただちに連想されるのは、豊かさを求めて労働目的で国境を越える人びとであり、今日これらの労働目的の国際人口移動は、ありきたりの光景になっている。他方で、国内の社会的・経済的混乱から逃れる経済難民や、政治的・宗教的迫害を逃れて国境を越える政治亡命者も数多い。経済的な動機にもとづく自発的な移民と、迫害から逃れる非自発的な国際人口移動の区別が重要になるのは、前者の場合、それらの人びとの入国を許すかどうかは、当該国の裁量にかかっているのに対して、後者の場合は国際社会にはノン・ルフールマン（送還の禁止）の原則が確立し、保護を与えることが国際法上の義務となっているからである。³⁾その一方で、今や国際線の飛行機を頻繁に利用して、国境を楽々と越えて仕事をするトランスナショナルなプロフェッショナルたちもその存在感を強めており、そのような人びとの国境を越えた移動の意義を、不法移民や難民と同列に論ずるのには、あまりにも両者の姿はかけ離れている。そのためこの領域の研究は、一方で学際的な視野が求められるとともに、他方で安易な一般化を許さないのである。

本稿の目的は、国境を越える人口移動の国際政治上の意義、言い換えれば国境を越える人びとが、国家と国家の関係に与える意味について検討するための枠組みを提供することである。その際この問題が国際政治秩序の基

本原理に対して、複雑な問題を提起していることを強調したい。国際移民はすでに世界の大部分の地域で現実であり、その経済的・社会的意味は当然検討されねばならない。またすでに他国に定住した人びとの人権や福祉、さらには社会的統合のあり方が注目されるのも当然のことであろう。だが同時に、国際移民は国家にどのような移民をどれだけのような条件で受け入れるのかといった、政策的な選択を迫るものでもある。事実国家は、時に移民を積極的に受け入れ、時にそれを厳しく排除しようとしてきた。国家が自国の領域の統治に責任を持つとする限り、国境管理を一切放棄することは考えにくい。そして国家が何らかの出入国管理政策や移民政策を持つかぎり、諸国家の移民政策は時に調和し、時に齟齬するはずである。国家と国家の意思の衝突は、必然的に政治問題へと発展する可能性も秘めているのである。また、国家の意思が調和的であっても、国家がその意思を実現する能力には常に限界がある以上、国家の政策能力の限界も、否応なく政治的な帰結を生むのである。

一 近代国家体系と国際移民の意義

人口の大規模な移動は、人類史とともに古くからある現象であり、領域国家に代表される領域的な政治共同体の誕生にはるかに遡る現象である。現生人類の起源は約五万年前にアフリカに住んでいた人びとにあるとされており、現代の人類はすべてそこから地球のあらゆる地域へと渡り住んだと考えられている⁽⁴⁾。人類が政治共同体を形成し、歴史が記録されるようになってからも、大規模な人口移動はしばしば記録されている。ローマ帝国がフン族やそれに続くゲルマン諸民族の大移動によって圧迫され、その結果西ローマ帝国の解体と中世秩序の展開という歴史的な変動が引き起こされた。また、大航海時代以降の西洋の膨張によって、いわゆる新大陸に数百万の人びとがヨーロッパから移住するとともに、アフリカ大陸から多数の人びとが奴隷として強制的に移動させられ

た。また、中華帝国も度重なる北方の遊牧民からの攻撃に悩まされた。これらの事實は、人口の大規模移動の歴史におけるよく知られた実例の一部分にすぎない。そしてそれは、新天地に運命を賭けたパイオニアの冒険と苦難の物語であると同時に、住み慣れた故郷から貧困や暴力によって移住を迫られた人びとの物語でもあり、また多数の移住者に自分たちの土地を追われたり、抹殺されたり、はたまた自分たちの生活様式や文明を破壊された人びとの、終末論的破滅の物語であつたりした。

一定の領域の排他的管轄権を相互に承認しあう主権国家体系が近代ヨーロッパで成立するようになると、領域の管理は死活的な政治的意味を帯びるようになった。さらに一七一一八世紀における地図の作成技術の進歩によって、領域の境界である国境線を確定することが初めて可能になったことも忘れてはならない展開である。⁽⁵⁾それ以前の時代には、領土の正確な境界について、よほど領土が小さくない限り支配者たちは非常にぼんやりとした認識しか持ち得なかつたのである。領域の内外の区別が認識されるようになると、国境線を越える人口の移動は、原則的に国家の主権的管轄事項となつた。現実には農業が支配的な生産手段である世界では、人口の圧倒的大多数が事実上土地に縛りつけられており、旧体制下では国内における移動の自由も確立していなかつたので、国境を越える人口移動は、王侯貴族などの上流階級でなければ、行商人や旅芸人といったどちらかと言えば周辺の人びとが多数を占めていたものと推定される。これらの人びとの国境での移動については、少なくともヨーロッパ内では現代の常識から考えると自由に自由な往来が可能であり、外国における居住も今日よりもはるかに自由に行えた。パスポートやビザといった制度も、それが一般化するのには第一次世界大戦後の現象であり、貴族や裕福な商人であれば外国で居住するのにも大した制限はなかつた。

しかし、一九世紀以降政治単位として民族国家が徐々に優勢になり、それと同時に近代的な産業化が進行するようになると、国境を越える人口の移動は、それまでの時代にはなかつた意義を帯びるようになった。第一に一

九世紀ヨーロッパで国民国家が誕生することによって、ある国家を形成する人びとは、単に支配者の統治する土地にたまたま居住している人びとではなく、一定の文化的な同質性のある「民族」であることが建前となった。国家のメンバーはナシヨナリズムの出現によって、臣民から国民となったのである。民族が太古から連続してきた文化的共同体であると見る論者は、今日では少数派であろう。「民族は人間が作るのであって、民族とは人間の信念と忠誠心と連帯感によって作り出された人工物なのである。」⁽⁶⁾民族の伝統とされるものも、たぶん政治的な営みの結果であることは、今日しばしば指摘されるところである。⁽⁷⁾また民族が政治的・文化的なアイデンティティの基本的単位であるとする見方も、普遍的というわけではない。「民族や国家が、あらゆる時代にあらゆる状況で存在するわけではない。さらに、民族と国家は同じ偶然から生まれるものでもない。ナシヨナリズムは、民族と国家の結びつきは運命づけられていると主張し、一方が欠けると、他方も不完全なものになり、悲劇が生じると言う。しかし、この二つが互いに不可欠なものとなる前に、それぞれが出現しなければならず、しかもその出現は、相互に独立で偶発的なものであった。」⁽⁸⁾現にイスラム世界では、「人間の最も基本的なカテゴリーは『自国民』と『外国人』ではなく、『ムスリム』と『非ムスリム』という、宗教的カテゴリーに求められた。⁽⁹⁾そして基本的には、宗教への帰属に基礎をおく属人主義的な法体系がとられていた。」

ある一群の人びとが同じ民族としての自意識を形成したのはたぶん歴史の偶然の産物であるにせよ、一つの民族が一つの国家と一つの言語を持つ文化的共同体としての性格を持つことは、一九世紀以降には国家のあるべき姿とされた。それによって国家権力とそれに従属する人びとは、それまでよりもはるかに強い絆で結びつくようになり、国家の内部は文化的にも政治的にも均質化が進み、領域内部での移動や交換が促進されるようになった。だがこのことは、とりもなおさず国境の外の世界に居る人びとを他者として捉える、心理的・制度的力学を生んだ。かつては一国内の特定のエスニック集団が一定の特権を支配者から与えられて、独自のコミュニティを

維持することが許されていたが、国民国家はすべてのメンバーに均質な「国民」となることを期待するものだったのである。

第二にこのようにして登場してきた国民国家は、文化的共同体であるだけではなく、そこに居住する人びとの政治的共同体へと発展した。言い換えれば民主主義が二〇世紀以降標準的な政治制度とされるようになり、そのため政治的参加の権利が原則としてすべてのメンバーに与えられるようになったのである。旧体制下における国家の一般的メンバーはあくまで臣民であり、土地の支配者が誰であれ、従属と納税を強いられる存在であった。彼らはいわば支配者の所有する地所に付随する私有財産であったのである。そのため臣民であることによって主権者から得られる恩恵は、支配者から一方的に与えられるものであり、その内容はおおむね身体と財産の保護や土地保有の権利を意味していた。

それに対して民主主義国家においては、国家のメンバー、つまりは国民が国家の究極的所有者であり、その政治権力の最終的な正統性の源泉である。そのため、国民は国家の運営により深く関わり、国家も強い忠誠をそのメンバーから期待する。また民主主義体制が機能するには、フォーマルな制度、例えば憲法や投票制度があるだけでは明らかに不十分である。民主主義は多数者の意見を全体の意志と見なすという幅広い合意によって初めて機能するからである。このような合意が可能になるには、少数者が多数者の決定に服するとともに、多数者は将来少数者となった場合には、権力を譲り渡すという幅広い合意と信頼が必要となる。このような合意を共有するには、多数派と少数派をつなぐなんらかの共通の帰属意識が必要となる。このような帰属意識がなければ、少数派であることが運命づけられているグループは、自分たちの主張が決して目の目を見ることがないように運命づけられている民主的制度そのものを受け入れないであろう。そして、少数派は分離独立を通じて自己の政治的アイデンティティを実現するしかないと判断するだろう。

つまり、国民国家は政治的共同体なのである。そのため国外からやってきた人が、新たにその国家のメンバーとなることは、投票権を得たり公職に就く権利を得たりすることを通じて、政治参加の権利を得ることを意味する。と同時に新たなメンバーは、これらの権利と引き換えに国家への忠誠を示し、一定の義務に果たすことが求められる。このような関係がもつとも鋭く浮かび上がるのは、兵役制度であろう。国民軍制度はナポレオン戦争によって導入され、職業軍人が率いる旧体制の大国の傭兵からなる軍隊を次々と打ち破る恐るべき力を発揮した。一九世紀の後半には、欧米の主要国のほとんどが成人男子に徴兵の義務を課し、究極的には国家のために命を賭けることを求めるようになった。このような国民軍は、欧米列強との競争的な国際政治環境に晒された明治の日本でも採用するところとなった。それによって日本は、清朝や李氏朝鮮の軍隊に比べて、はるかに強力な戦闘集団を整備することに成功し、東アジアにおける勢力争いで優位に立つのに寄与した。またアメリカの日系移民は、第二次世界大戦中に国家への忠誠を疑われ、そのため欧州戦線で組織された日本人部隊で進んで勇猛に戦うことでその忠誠を命がけで証明することが求められたのである。

以上の展開の結果、民主的な政治的共同体となった近代国家への人口の移動は、政治的帰属の決定というそれまでの時代にはなかった重要な意味を帯びるようになったのである。民主的な民族国家は、原理的には最終的に排他的な政治的忠誠を求める存在であり、国家のメンバーと非メンバーとを明確に区別することが、それまでよりもはるかに強く求められるようになったのである。

第三に二〇世紀になると主要国家は国民に忠誠を要求するとともに、様々なサービスを国民に提供する存在となった。図式的に言えば、自由放任主義的な国家から、福祉国家へと転換したのであり、国家による市場外部における再分配機能が飛躍的に強化されるようになったのである。そのため、国民は様々なサービスを国家から期待するとともに、国家のこのような機能に求められる資源の供出を分担する存在ともなったのである。典型的な

例は、国家のメンバーは、社会保障制度によって保護される当然の権利を得る。だが同時に、税金や社会保険料負担を分担することで、国家のメンバー間で相互に生活を支え合う互助的な関係に入ったのである。そのため、どの国のメンバーであるかによって、年金、公的保険、税金といった、現代生活に隅々にまで影響をおよぼす権利と義務のパッケージの内容が左右されるようになったのである。

一般的に言えば民主的な国民国家は、福祉国家へと進む強い力学を秘めている。現に二〇世紀は一九八〇年代に新自由主義的な逆転が開始されるまでは、日常生活における国家の役割が一貫して拡大した時代と見ることができよう。それによって、国家は国民生活の様々な側面を保護し、そのための必要な資源を国民から調達する巨大なメカニズムへと変貌を遂げた。国家のメンバーとなることは、そのようなメカニズムを維持するのに必要な資源を負担する義務とともに、給付を受ける当然の権利と結びつくようになったのである。

もちろん旧体制下でも、自国民の身体・財産の保護は国家の提供する最重要なサービスであった。そのため、保護を提供してくれる支配者を求めて、国外へと移動する人びとがいたことはよく知られている。近代以前のキリスト教社会の抑圧に苦しんだ異教徒、とりわけユダヤ人たちにとっては、イスラム社会は解放区に近い存在だった。イベリア半島からイスラム勢力が駆逐された一五世紀末以降のスペインから、多数のユダヤ人がオスマントルコ帝国へと移住したのには、オスマン帝国が非ムスリムのユダヤ人にも、徴税の義務などの一定の条件で保護を提供したからであった。また一九世紀イギリスでも、時に外国人の商人がイギリスへ帰化しようとしたのは、イギリスが世界中に展開し時に砲艦外交を実行したロイヤル・ネイビーに保護されることを期待してのことだった。今日でもアメリカ国籍は、その背後に巨大な軍事力で自国民を保護する国家をもつことになるという意味で有益であろう。また在日コリアンが帰化を選択する場合には、日本で生まれ日本に生活の拠点がある人びとにとっては、文化的・政治的なアイデンティティはともかく、日本のパスポートを持ち、日本の様々な公的制度によ

って保護される際に、日本国籍がより便利であることが関係していると推測される。

今日このような国家機能の典型的な事例は、累進的税率による所得の再分配機能と社会保障制度であろう。今日の豊かな諸国では、程度の差はあっても、公的な扶助制度や年金を含む社会保障制度が整備されている。また義務教育へのアクセスも、公的資金で賄われているし、医療サービスに対する国家の介入の制度は様々であるが、OECD 諸国の公的な医療費支出は GDP の五—一〇%に達している。これらの制度は、いずれも市場メカニズムの外部で、社会をともにする人びとの相互の助け合いのメカニズムである。だが、もしそうならお互いにある程度の資源を供出し合って助け合う責任を共有する「仲間」とは、一体どこまでの範囲の人びとなのか明確にされる必要がある。もちろんこの範囲は、必ずしも国籍の範囲と同一である必要はないが、巨大な福祉国家への移民は、文化的・政治的な共同体に参加するだけではなく、巨大な再分配メカニズムのメンバーシップを取得することも意味するようになったのである。

以上のような条件は、「グローバル化の時代」にも妥当するのだろうか。二一世紀のいわゆる先進国家の条件を大雑把にまとめれば、近代国家のいくつかの属性には変化があるのかもしれない。まず文化面では、多くの国家で国内に多様な文化集団が共存していることが認知されるようになっており、強制的同化は時代遅れの政策になっている。そのため領域内部を一樣に支配する民族文化に、自国のアイデンティティを求める度合いは小さくなったと見るべきだろう。言い換えれば、国民であることは必ずしも同質的な民族文化共同体の一員であることを求められるべきではないという考え方が、有力になっている。例えばアメリカはそもそも移民国家として誕生しており、文化的起源の全くことなる集団が、民主主義という政治制度や信条を共有することでアメリカ人を形成しているとするのが、その建前である。また国民国家の典型例と言われてきた英国も、それが実はイングランドの膨張によって今日の英国の姿になったことが認識されるようになっており、スコットランドやウェールズ

がますます文化的独自性を強く主張するようになっていく。また、国内のマイノリティの権利に対する関心も強まり、民族文化の脱神話化も着実に進行していると考えられる。他方でEU統合の進展は、国民国家を越えるより広域的なアイデンティティが成立する可能性を示しているようにも思われる。

さらに政治的には多くの民主主義国家が多重国籍を認めているし、安全保障環境が好転した冷戦後の西側の先進国で究極的政治的アイデンティティの表現である兵役制度を維持している国は少ない。多くの先進国では一般的に政治への不満や不信は根強く、政治的無関心が広がっていると言われている。このことは新自由主義とグローバリゼーションの時代に、国家がメンバーの期待に応えられなくなり、今や国家が人びとの政治的忠誠の排他的な対象ではなくなりつつある傾向を示すことなのかもしれない。またヨーロッパでは、広域的な経済統合が実現したが、それは国家の政治的役割が相対化されていることの先進的な表現なのかもしれない。

経済的な再分配機能という面で国家を見ても、一九八〇年代以降主要先進国で急速に進行した新自由主義的な改革によって、国家の役割は退潮し市場による分配機能が重みを増したように見える。福祉国家や大きな政府が後退し、動的な経済成長が国家の経済戦略の中心になっているとするのなら、給付と負担のパッケージを受け入れる再分配メカニズムのメンバーという意味でも、国家のメンバーシップの意義は小さくなっていると見るべきなのかもしれない。

このように考えると、移民問題を考える上でも近代以降の国家モデルの揺らぎを考慮する必要があるだろう。にもかかわらず国境を越える人の大規模な移動が、国境内の人口移動と同列に論じることのできない課題を提起していることを、国家という時代遅れの制度の衰退過程に伴う軋轢であると見なすのも、単純に過ぎよう。民族的な文化的共同体というモデルに無理があることは事実にしても、多文化主義のもとでも社会的統合のための共通のアイデンティティは欠かせまい。政治的なアイデンティティの重複を可能にする動きはEUで大きく進展し、多

重国籍は多くの西側諸国が認めるようになっていいる。だが関係する国家間の政治的関係が不安定化し、それらが両立しにくくなれば、人びとのアイデンティティは複数の祖国との絆によって引き裂かれ、新たな社会的軋轢を生むとともに、国家間関係の一層の不安定要素になる可能性すらあろう。いずれにせよ重複した政治的アイデンティティが可能になるには、関係国家間関係の安定が条件になるであろう。また EU に代表される広域的秩序、国境を越える人口移動の問題に一つの回答を与えるものかもしれないが、それでも域内と域外の間の境界の管理は、これまでの国境管理に近いが、場合によっては一層強固なものとならざるをえない。また、新自由主義的な経済体制も下でも、依然としていわゆるセイフティネットの必要性が否定されることはありそうもない。さらに新自由主義とともに起こったのは国家の退場ではなく、せいぜい後退であつて、医療制度や年金制度などを一瞥すれば判るように、国家は第一次世界大戦以前の小さな国家と自由放任の時代に回帰したわけではない。また、二〇〇八年の世界同時不況以降は、世界中でむしろ国家がその存在感を一挙に強めているのが現実でもある。

本稿では、このような国家の変質をめぐる包括的な議論に立ち入ることはしない。だが、現代国家のポストモダンの変容が普遍的な現象ではないし、またそれが国家の解体を引き起こしているのではないことが、二一世紀の初頭の世界の条件であることを確認したい。世界には実効的に自国領内を支配できない、いわば前近代的な国家も多いし、近代的な民族国家として独立してから比較的日の浅い国家相互の関係では、依然として領域をめぐる競争の関係が重要である。そして国家間関係が競争的であれば、国民としてのアイデンティティが再生産されるメカニズムも働く。そうでなくとも、国家が存在する限り、国家が国境の管理をやめ、自国民と他国民を全く区別することなく取り扱う世界は、現実というより未来の可能性に過ぎない。だとすれば国境を越える人口移動は、依然として国内での人口移動とは異なった意味を帯びていて、国家が何らかの意味で国境管理政策や国籍管理政策を持続するというのが、本稿における以下の議論の前提である。だが同時に国家が海外から到来する移

民や自国から送出される移民に与える意味は、多義的であり状況依存적である。国家の政策の様々な組み合わせによって、国際人口移動が国家間の政治的關係に与える意義も多様なものとなる。次節以下でこの点を検討したい。

二 政策の不調和

国家が国境を越える人の移動を何らかの形で管理しようとする限り、異なった国家の間で政策上の齟齬の可能性が存在し、それはひいては政治問題へと發展する可能性を秘めている。もちろん難民や政治亡命者については、国際的な規範が一定程度確立されており、ある種のレジームが成立しているもので、包括的な国際的制度が存在する。だが、経済移民など移民一般については国際的な規範は存在しておらず、多くの部分が各国の主権的裁量の範囲に属している。そのため国家が出国や入国する人びとをどのように意義づけるかによって、国境を越える人の移動を促進したり抑制したりしようとするだろうが、そのことは同時に政治的軋轢へと發展することがある。

(一) 出国規制と入国促進政策

第一のケースは一方で外国人の受け入れを望む国と、他方で自国民の出国を拒む国がある場合である。このような政策の不調和の程度が著しければ、これは政治的軋轢へと發展することが考えられる。移動の自由は人権の一部を構成するとする考え方が近代以降の一般的な規範だが、冷戦中の共産主義国家やその後も共産党が支配する一部の国家、たとえば北朝鮮や中国では出国規制は一般的である。他方でこのような措置を批判する自由主義的な国家も、他国からの人口流入を無制限に受け入れることはないので、かかる政策の組み合わせは、あまり一

般的ではない。だが自国からの人口の流出が、その国家の死活的利害を脅かすと認識される場合には、国家にとって出国規制は欠かせない政策となりうる。また、その国と政治的な対立関係にある国家が、その国からの出国希望者、例えば亡命者を保護することに政治的意義を認める場合には、その受け入れに積極的であろう。

東西冷戦のさなかには、両陣営ともに相手陣営からの政治的亡命者は、相手陣営の圧政を象徴する絶好の宣伝材料として重宝された。冷戦下の世界では、共產圏諸国にとっては、自国民が多数の海外に旅行することはもちろん、国内で自由に外国人と接触することすら、西側の生活スタイルや西側の思想が広く国内に知られることになり、体制の危機を招来すると認識された。他方で自国民に出国の自由を与えていない共產圏諸国の政策は、人権侵害の典型的な実例として、西側諸国による強い批判材料となった。東西ヨーロッパの国境をはさんで繰り広げられた人口の移動をめぐる出来事は、この典型的なものである。おそらく類似の現象は、統一までの南北ベトナム、北朝鮮と韓国、さらに中国と台湾といった「分裂国家」間でも両国の政治的關係が険悪な場合には多く見られた。

よりすすんで隣国の反政府勢力を自国内で支援し、対外政策上の目標に利用しようとした事例も枚挙にいとまがない。さらには、敵対する外国からの亡命者を保護・組織して、反体制の運動の手段として利用することも古来よく見られる。近年の実例を挙げれば、カストロの革命に反対する亡命キューバ人はアメリカのCIAによって訓練され、一九六一年、アメリカの支援のもとにキューバへの反攻作戦が起こされた。いわゆるピッグス湾事件である。⁽¹⁰⁾

人口の流出が文字通り国家の崩壊を招いたケースはまれだが、東ドイツの崩壊過程はきわめて劇的なケースである。一九六一年に東西ベルリンの間に築かれたベルリンの壁は、毎年数万とも言われた東から西への人口の流出を食い止めるために東ドイツ当局が作ったものであった。それでも合法非合法の手段で、東から西へと五〇万

人以上の人々が移動していった。⁽¹¹⁾ 一九八九年七月のシュタージュの極秘報告によれば、八九年上半期だけで四万五千人あまりが東ドイツを合法非合法に出国し、二五歳から四〇歳までの働き盛りがその三七%を占め、四四%が熟練工であった。熟練労働者や医師や歯科医師の国外脱出は大問題で、「西側の新聞にはしばしば、国外脱出によって歯科医師がゼロになってしまった村、夏の休暇中に職人が西に逃げてパンが焼けなくなったパン屋の話などが伝えられた。」⁽¹²⁾ 一九八九年二月、すでに西側との国境を開放していたハンガリーを経由して、多数の東ドイツ市民がオーストリア国境を越えて西側に流出した。そして東ドイツでは保守的な指導部が後退を余儀なくされた。モドロウを首相とする新指導部は、国外旅行規制の緩和によって事態を収拾しようとしたが、混乱の中で完全な自由化を求める大群衆が東西ベルリンを隔てるゲートに殺到した。国境警備隊は武力で群衆を弾圧する氣力を失っており、ゲートが開放され数万の東ドイツ市民が西ベルリンに流れ込み、数日後には市民がベルリンの壁を破壊し始めた。この事件から一年足らずの間に東西ドイツの再統一が実現し、東ドイツ政府は、あつけなく消滅してしまった。東ドイツの崩壊をもたらしたのは、外部からの軍事力の行使ではなく、自国を見捨てたその国民たちだったのである。⁽¹³⁾ 朝鮮半島の分断状況下における双方の南北間の人口移動には、類似の性格がある。南北双方の政権はそれぞれが自分の正統性を主張したので、それぞれの領域から相手の領域への移動は厳しく禁止する一方で、自国のメンバーとなることは非常に歓迎した。

またイスラエルは世界中のユダヤ人を自国に受け入れることによって、ユダヤ人の「祖国」を強化しようとしてきた。とりわけユダヤ人が長く排斥されたロシアに在住する多数のユダヤ人に対して強い働きかけがなされた。ソ連は当初反英的なシオニズムを反帝国主義勢力として歓迎し、一九四八年にはイスラエルを承認した最初の国家だったが、その後アラブ陣営と接近したので、ユダヤ人の出国は事実上不可能になっていた。一方アメリカはイスラエルを一貫して強く支持してきたが、反共主義の立場からだけではなく、国内の強力なユダヤ人口ビーの

要望に応える意味でも、ソ連にユダヤ人の出国を認めるような様々な圧力をかけた。とりわけよく知られているものに、ジャクソン・ヴァニク修正 (Jackson-Vanik amendment) と呼ばれる一九七四年通商法の条項がある。これによって移民の出国を規制している非市場経済国家には最恵国条項を供与しないことが定められた。この条項は中国にも適用され、後の中国の WTO 加盟などの際には複雑な政治問題を惹起した。

より一般的な実例は、国境を移動する人びとが希少な人的資源であると見なされる場合である。全般的に言えば、旧体制下の重商主義国家は文化的一体性や政治参加の問題に無頓着であり、自国領に居住する人びとを自国の競争力の源泉として捉える傾向が強かったから、外国からの植民に対してしばしば積極的な姿勢をとった。とりわけある種の特殊な技能や情報を持つ人材については、いずれの国も自国にとどめておこうとするであろう。機密情報や軍事技術の専門家の争奪がしばしば見られる。核兵器の開発をめぐって、米ソがともにドイツの専門家を獲得しようとした例などが想起される。これは少数の特殊なケースに過ぎないが、現代では大量破壊兵器関連の技術者は、類似の性格を持っている。半ば鎖国状態の北朝鮮も、核関連技術やロケット技術の専門家を獲得することには熱心だと推測されるし、冷戦後ソ連からそれらの分野の専門家が多数国外に流出し、大量破壊兵器の拡散につながることが大いに懸念された。

より一般的な問題になりそうなのは、グローバル化の進行し、有能な人材こそが国家の競争力を決める時代には、希少な人材の獲得を巡ってある種の競争状況が生まれることであろう。かつてヨーロッパの絶対主義国家は、重商主義的な考慮から職人や船乗りの出国を禁じていた。今日では、金融工学の専門家や IT 関連の技術者、さらにはスポーツ選手や芸術家といった国際的な市場性のある人材の激しい国際移動はすでに日常化している。また様々な学問研究分野では、すでにアメリカの大学や研究機関が圧倒的な財力と研究条件を提供することで世界中から有能な人材を引きつけていることはよく知られている。いわゆる頭脳流出である。また、医

者や看護婦などはその養成に極めて大きな投資が必要とされるが、それらの人材が開発途上国から豊かな国に、圧倒的に恵まれた待遇で引き寄せられることに、途上国側が不満をもったとしても怪しむにはたりない。

「イギリスの医療サービスの中核はアフリカやアジア出身の医療スタッフが担っているが、ザンビア独立後に養成された二人のザンビア人医師のうち、現在も母国で医療活動に就いているのはたった一人だけだ。推計によれば、イギリス北部の町マンチェスターで働いているマラウイ人の医師は、本国（人口一三〇〇万人）の全医師の数より多い。」⁽¹⁴⁾

シンガポールは、極めて合理的に設計された人材養成システムを持っており、優秀な人材を選抜して国家財政の二〇％を教育費に費やしているが、高い学力と国際語の英語を武器に一部の人材は帰国しないことを選ぶ。ゴードン・チョクトン上級相は「海外に留学したシンガポールの学生のうち、最も優秀な人材が帰国しない」と人材流出の問題を隠さない。⁽¹⁵⁾このような事態が、北による新たな希少資源の搾取と意義づけられることは十分に考えられよう。そしてかつては職人や水兵を確保しようとして展開された、重商主義的人的資源獲得競争が、再び現実のものになりつつあるのかもしれないのである。

(二) 移民圧力と入国規制政策

もともと今日のいわゆる先進国における移民問題として認識されているのは、主として多数の開発途上国からの経済移民や、政治的・社会的な混乱のために自国の国境に押し寄せる難民をどのように処遇するののかという問題である。

全般的に言って、第二次世界大戦後の経済成長期に移民の大規模な受け入れ国であった豊かな西ヨーロッパ諸国は、一九八〇年代以降、移民の流入を抑制することに政策の重点が移っている。これは五〇年代、六〇年代の高経済成長の時代を過ぎると、国内の労働需要が低下したため、それまでは歓迎された移民労働力が邪魔者扱い

されるようになったことが理由としてあげられよう。とりわけ欧米の工業生産が、日本やアジア諸国から急激な追い上げを受けると、工場労働者需要は低下し、欧米諸国の政策も移民の流入を抑制する方向で動いてきた。他方で移動コストや情報コストが格段に小さくなると、ヒトの移動圧力も一挙に増大していることが、移民政策が制限的になってきたことの背景にあげられよう。また、冷戦中の西側の移民・難民政策には、出国の自由を認めない東側諸国に対するいわば面当てをねらった政治的意図があり、共産圏からの亡命を寛大に取り扱う政治的動機があったが、冷戦の終結とともにこのような条件が失われてしまった。

だが、移民の受け入れ国ではすでに移民のコミュニティが根を張っており、労働市場の限界的な緩衝装置として簡単に国外に追い返すことはできない。また新たな経済移民の流入を禁止したとしても、すでに入国した移民の家族の入国を禁ずることは、人権の観点から先進国では事実上取り得ない政策となっている。その結果、移民コミュニティは社会的な統合が不十分なままに、社会の周辺で再生産されるようになった。しかも、地球上の圧倒的多数の人びとが自由市場に参入し、モノや資本や情報の国際移動が飛躍的に緊密になった冷戦後の世界では、様々な福祉制度や労働協約によって守られてきた豊かな国の労働者階級の生活は、工業生産が賃金の低い中国やインドに移動したことで、急速に脅かされるようになった。そして移民労働力と労働市場で競争的な関係に立つ先進国の労働社会層にとっては、移民は生活に対する脅威と認識され、それは時に人種主義的な極右運動の形をとって表出されてきた。それはフランスではル・ペンに率いられた人民戦線、ドイツではネオナチなどの集団に率いられた移民排斥運動である。だが同時に、移民の社会的統合とりわけムスリム住民の社会的統合を懸念する声は、人種差別といった極端な主張にとどまるものではなく、より大衆的な支持を得るに至っている。それは、一つには上述のような階級的緊張を高める経済問題としての性格を持っているが、同時に増大する移民が階級的和解を可能にしてきた国民的絆を弱めているのではないかという、社会統合上の問題を生んでいるという意

識が強まってきたからであろう。

このような懸念は、ドイツにおけるトルコ系住民、イギリスにおけるパキスタン系住民、フランスにおけるマグレブ系住民など、ヨーロッパにおけるイスラム系の住民のホスト社会における社会的統合不全の問題として顕在化してきた。一九七九年にイギリス人の作家サラマン・ラシュデイの小説「悪魔の詩」をイスラムに対する冒瀆として、ラシュデイにイランの指導者ホメイニが死刑宣告をしたケース、フランスで政教分離の原則の観点からムスリムの少女の学校でのスカーフ着用のは非が問題になった事件などは、西欧のリベラルな原則でリベラルではないイスラム系住民も統合できるのかという、深いジレンマを表しているように思われた。そして二〇〇一年の九・一一テロによって、ムスリムに対する警戒感が極度に高まった。

だが同時に先進国経済がすでに後戻りができないほど移民労働力に依存しているのも事実である。もはや移民の低賃金労働に頼らなければ、産業そのものがなりたない分野すらある。カリフォルニア州の農業はもはや移民なくしては立ちゆかないしそれ以外でも家事労働者や建設作業、レストランの厨房などで働く人々では移民の数は多く、その点、もはや日本も例外ではない。同時に、先進諸国の国内を支配するリベラルな規範は、一九六〇年代には欧米諸国で許容されていた人種差別をもはや許容することはない。そして権利は個人の市民的な権利だけではなく、それぞれのエスニック集団の伝統や文化の平等を求める集団的な権利を求める要求の形をとる。よりよい生活を求めて懸命に働く貧しい人々である移民を支援しようとする運動は、国家による再分配によって沈静化した、かつての階級対立に通ずるような広がりを持っているのである。

つまり、先進諸国の移民に対する態度は大きなジレンマを内包している。このことは以下のような移民政策に対する対立図式からも明らかであろう。一方で社会的統合や文化的伝統を重視する勢力や、移民労働力と競合する伝統的労働運動の支持勢力が移民に対する懸念を強めている。他方で移民労働力を利用したい経済界や、国民

経済やひいては国際政治上の競争力の観点から移民の受け入れに積極的なグループと、民族文化の伝統の神話性を暴露し、国民国家の一体性を重視する考え方を偏狭な思想として批判的に見る多文化主義者という、一見して逆説的な勢力の連合が移民の受け入れを支持しているのである。

移民や難民の受け入れに消極的なのは、豊かな国ばかりではないのは言うまでもない。多数の難民の流入が貧しい国にとっては一層の負担であろう。また国民的統合が不十分でエスニック集団が国境をまたいで居住している多くの開発途上国では、隣国からの多数の難民や移民の流入は深刻な政治問題である。ましてや難民の中に武装した政治勢力が混じっている場合、これはまさに安全保障上の問題を意味しよう。

他方で、移民の送出国側では、自国の厳しい経済的苦境の解決のために労働力の輸出、つまりは移民からの送金が必要な収入源である。受け入れ国の移民抑制政策に強く不満を持つことは当然であろう。しかし送出国も主権国家である以上、領域主権は自国領への入国を左右する権限を含むということ自体を否定することは原則としてできない。また移民労働力の受け入れは、いわば輸入品への市場開放と類似の意義をもつことになるが、移民労働力の受け入れについては、貿易におけるWTOに類似した多国間の制度的枠組みがないので、受け入れ国側の裁量の幅が大きい。

しかし差別的な移民政策は、その経済的重みを越えて極度に政治化する危険があることを忘れるべきではない。アメリカにおける一九二四年の排日移民法はこれを示す好例である。「文明国民」としてようやく国際的に認知されたと考えていた日本人にとっては、人種を理由にアメリカによって日本移民に対する門戸が閉ざされたことは、経済的な意味をはるかに越える屈辱的な意味を持っていた。多国間の移民レジームは存在せず、それは受け入れ国の一方的な政策か、それともEPAのような二国間協定によって制御されているので、移民の流れは一層個別の二国間関係の有り様に左右される。そのため、政策の差別性は、感情的な問題へと発展し外交的处理を困

難にする可能性を秘めている。

以上のような経済目的の国際人口移動とは別に、送出国が政治的な目的を持って意識的に移民の送出を促進するケースもある。例えば一九七五年にモロッコのハッサン国王は、「平和的征服の行進」と称して、約三五万人の非武装の民間人を係争中のスペイン領サハラに送った。また、一九世紀のアメリカは、現在テキサスとなっている当時のメキシコ領にアメリカ人を入植させたし、イギリスが植民地経営のために、北アメリカやオーストラリアに囚人や時には孤児を強制的に送った例などがある。さらにはイスラエルの西岸地帯への入植も、領域の支配をねらった意図的な人口送出政策であると言えよう。⁽¹⁶⁾

またキューバからアメリカに脱出する難民は、長らくアメリカの反カストロ政策の一環として、手厚く取り扱われた。カーター政権下で人権外交が声高に推進され、それに応じてキューバ政府は一九八〇年キューバのマリエル港からの出国を自由化した。それによって一挙に一二万人あまりのキューバ人がフロリダに到着したが、当初はこれを歓迎していたアメリカも次第に多数の難民の上陸に困惑するようになった。キューバ側は、一部の犯罪者や精神病患者、あるいは病人などを意識的に送り出す措置をとったとも言われている。送出国が意図的に、多数の難民をいわば人間の弾丸として用いているのかどうかは、判断としないことが多い。抑圧的な国家は、反体制派を排除する手っ取り早い手段として積極的に国外に追いやることはあろうし、貧しい国も意図的に棄民政策に乗り出すことはあり得よう。だが、単に積極的に出国を取り締まらないようにするだけでも、相当数の難民が流出するであろう。⁽¹⁷⁾

このような国にとっては、自国の貧しさや抑圧的な政治体制によって生ずる人口の無秩序な流出は、人権と民主主義を声高に叫ぶものの開発途上国の惨状にできればかわりたくないという態度をとる豊かな国に対する、一種のテコとなり、いわば弱者の恫喝の材料になる。中国や北朝鮮の人権を批判するアメリカも、難民や移民を

何十万も受け入れる用意があるようには思われなし、人権と環境で世界をリードしようとしているはずのヨーロッパも、地中海を越えてやってくる北アフリカからの移民を、無制限に受け入れることはおよそ不可能であるう。

三 政策の限界

(一) 開放的政策における政治的軋轢

送出国と受け入れ国の意図が調和していても、国境を越える人口移動はしばしば困難な政治問題を惹起する。この場合その原因は、国家の、様々な動機によつて人びとが国境を越えて移動することを制御する能力に限界があることであり、時には国家が著しく弱体化して、実効的な行動をとることのできないことが原因となっている。

一般に市場による資源分配を効率的と見なす経済論の立場からは、様々な商品が最も価格の高い所に移動して利用されることが原則的に望ましいとされる。商品貿易が自由に行われるべきであるとする考え方には、最も価格の安いところから最も高いところに商品が移動することが、輸出国と輸入国双方にとつて利益となるはずだという前提がある。資本移動についても、その自由化の論理は、利子率の低い国から高い国に資本が流れることは、債権国と債務国の双方にとつて利益となるはずであるという考えに基づいている。であれば、労働力の価格である賃金の低い国から、労働力がより高く評価される賃金の高い国へと、人々が移動して労働力を売ろうとするのも、双方にとつて望ましいという論理に何ら驚くべきものはない。

現に、数多くの移民は自発的によりよい雇用機会、よりよい生活を求めて、危険を冒して国境の彼方で自分の運命を切り開こうとした人々である。近代以降の最大の人口移動は、ヨーロッパから「新大陸」へと移動した何

千万にもおよぶ人びとである。一八一―一九世紀のアメリカでは、先住民族はなんら効果的な国境管理政策をもたなかったのだ、彼らは急速に周辺化されてしまったが、ヨーロッパからの移民によって国家が樹立されると、その国家は広大な「無主の土地」を開発するために、移民を大いに歓迎する態度をとった。類似的政策は、オーストラリア、ニュージーランド、南アフリカなどでもとられ、多数の白人入植者たちが現地の支配を確立したので、民族独立運動の結果多くの独立国家が樹立されても、他のアフリカ諸国に植民した白人たちや満州や朝鮮に居住していた日本人の運命とは異なって、彼らは政治的に活性化した先住民によって「母国」に「引き揚げ」を余儀なくされることはなかった。

移民は新たな技術や技能をもたらしことが期待されるので、受け入れ国に大いに歓迎された場合も多い。宗教的な理由でフランスを追われたユグノーは、イングランドによって手厚く保護された。その理由の一端は、ユグノーのもたらす織物などの様々な技能がイングランドによって歓迎されたからであった。ロシアでは一七世紀のピョートル大帝の時代に、大帝のロシア啓蒙化プロジェクトの一環として、ドイツやオランダから職人や商人を積極的に招いてモスクワの一角に居住させ、必要とされた技術やノウハウの導入に努めた。⁽¹⁸⁾一八世紀後半のエカチェリーナ二世の統治時代になると、ユダヤ人をのぞくヨーロッパからの移民を受け入れてヴォルガ川流域の開拓に当たらせようとして、移民受け入れのための奨励策を採用した。この動きに対して、イギリスやフランスでは海外の植民地への入植が奨励されていたし、オーストリアでは移民が禁止されていたので反応がなかったが、ドイツ諸邦は出国を黙認したので多数の農民がこれに応じた。⁽¹⁹⁾

また伝統的には移民の大規模送出国であった西ヨーロッパ諸国は、一九六〇年代になると急速な経済成長に伴って労働力不足に苦しみ、それによってかつては移民の送出国であったこれらの諸国は、旧植民地地域などから工業労働者を大々的に受け入れたのである。そのため、ドイツは南欧やトルコから、英国はインドをはじめとす

る英連邦内の旧植民地から、フランスはフランスが支配したアフリカ諸国やインドシナ諸国などから多数の移民労働力を受け入れてきたのである。

移民の送出国が移民の送出を奨励する背景には、以下のような経済的利益が考えられる。第一に、本国に対する経済的負荷の軽減である。今日に至るまで、少なくとも農業が経済の大きな部分を占める社会が直面してきた人口問題は、歴史的には人口過剰の比重が圧倒的に大きい。農地が一定であるとなると、人口が増えてより多くの労働力を同じ大きさの土地に投入すると、限界生産性が低下するので、一人あたりの収穫は小さくなるとするマルサスの収獲逓減が作用するとされる。マルサスの理論の適否はともあれ、飢饉は前近代の社会ではしばしば起こっていたし、それが人口の大規模な移動の引き金になったことは間違いない。例えば、一八四〇年代にアイルランドで起こった飢饉は、新大陸への多数の移民が流出した直接の原因となった。そのため人口を抑制して飢饉を防止することは貧困問題の緩和という社会政策上の意義だけではなく、困窮した人々が流民となることによって引き起こされる治安問題としても意識された。イギリスを始め、今日では移民の受け入れ国となっているヨーロッパ諸国も、多数の余剰人口を海外の植民地や「新大陸」に送り出し、それによって本国社会の人口圧力を緩和した経験を持っている。

第二に、移民労働者の賃金の一部は、本国に持ち帰られたり送金されたりするであろう。送出国の労働力が、本国で生産に従事して貿易によって賃金を得るのではなく、海外での生産で得た賃金が送出国の利益となるわけであり、その意味では輸出と類似の効果が考えられる。二〇〇六年現在移民労働者からの本国への送金の総額は、二〇〇億ドルから三〇〇億ドルで、それは世界のGDPの〇・五%あまりにすぎないが、一部の開発途上国にとってはこれが極度に重要な意味を持つ⁽²⁰⁾。たとえばフィリピンは約三六〇万人が海外に居住し、それは人口の四・四%に相当する規模である。彼らの多くは北米、中東、そして日本への出稼ぎ労働者で、本国に送金する金

額は、一五〇億ドルと推計され、それはGDPの一三%にも相当する金額である。⁽²¹⁾

二一世紀初頭には、むしろ人口の減少が心配される日本も、一九六〇年代までは移民の送出国であったことは意外に記憶されていない。早くも慶応三年（一八六七年）には当時は独立国であったハワイ政府は、砂糖農園に必要な労働力の供給先として日本に強い関心を持った。そのため横浜総領事のリード（Eugene M. Van Reed）は徳川幕府との合意の上で集団移民の募集を行っている。明治新政府はリードの事業に猜疑心を持ち、その事業を公認しなかったものの、翌年には結局約一五〇人の日本人（いわゆる元年者）がハワイの地を踏んでいる。⁽²²⁾一八八六年には、日本政府はハワイ政府との間で渡航条約を締結し、それによって一八九四年までの間に三万人ほどの官約移民がハワイに渡った。また一九世紀末から二〇世紀初頭には日本から北米に相当数の移民が海を渡り、アメリカが日本移民への門戸を閉ざすようになると、日本政府は「過剰人口」の移民先を、南米、南洋そして満州などに求めたのである。

このように送出国と受け入れ国との間で、移民の送出受け入れの方針が調和しているのであれば、両国の対外関係の軋轢の要因とはならないはずである。だが受け入れ国政府が移民を歓迎していても、受け入れ国内における移民の処遇は中央政府の制御が及ばない部分が多い。困難な状況に陥った移民の側は、母国政府の保護を求めるかもしれないし、そうなると送出国も送り出した移民の処遇には無関心ではおられないだろうから、そこで問題は外交問題へと発展する可能性を秘めている。前述の「元年者」も過酷な労働環境からの救出を求める嘆願書を明治新政府に送ったため、事態は明治政府とハワイ政府との外交問題へと発展したのである。

また、移民を全般的に歓迎している国も、いかなる移民も無条件に歓迎するわけではない。だが、特定のタイプの移民が特定の場所に流れるように送出国および受け入れ国の政府が制御できるわけではないことから、政治問題へと発展することがあり得る。巨大な大陸で少数の白人入植者が作った国であるオーストラリアで

は、本国イギリスからの移民は大いに歓迎されたが、一九六〇年代まで白豪主義をとって、ながらくあからさまに人種差別的な移民政策を採用していた。当然これは第二次世界大戦後に新たに独立したアジア・アフリカの諸国から激しい批判を受け、またイギリス本国も帝国全体の連帯上、有色人種をあからさまに差別する政策を支持することはできなかった。オーストラリアの外交政策上のやっかいな重荷になった。他方で、イギリス本国政府も長らく帝国の維持のためにイギリス本国から海外植民地や自治領への植民を奨励したが、一九世紀にはカナダ防衛上の最大の脅威だったアメリカをめざして、多数の移民が大西洋を渡るのを止めることはできなかった。

そのカナダは、移民によって人口を拡大することは全般的に常に歓迎してきたが、一九世紀末からはアメリカ同様人種による移民の排斥が激化した。インドや香港からの移民は、原理的には英帝国内の人口移動であり、それらの人びとを差別することは帝国の結束の観点からは望ましくないものだった。にもかかわらず到着する移民にヨーロッパ系言語の試験を課したり、税金を課したりするといった方法で、有色人種を排除しようとした。⁽²³⁾ 日本からの移民は日英同盟の影響もあり、イギリスの本国政府はこれを排斥することを好まなかった。で、日本人移民排斥はやや遅れたものの、結局は一九〇八年の「紳士協定」により事実上門戸が閉ざされることになった。アメリカにおける日系移民の排斥問題も、カリフォルニアやオレゴンなどの地域的な現象が、日米両国間のきわめて重大な外交的懸案にまで発展した事例である。ワシントンの連邦政府の姿勢は、日系移民の排斥に明らかに困惑しており、様々な措置で事態を収拾しようとしたものの、地域的な社会的・政治的力学は徐々に中央政府の制御を越える勢いを持った。日本政府も紳士協定を通じて送出を制限して、実質的にはアメリカの要求に応じており、この問題でアメリカとの対立を望むものではなかった。しかし日本人に対する移民のあからさまな差別的取り扱いを屈辱的にとらえる日本の世論は、容易に政府が制御できるものではなかった。⁽²⁴⁾

もちろん人種やエスニーだけが移民選別の基準ではない。今日の豊かな先進国では、一般に高度な技能を持つ

特殊な人材を歓迎する一方で、自国民がつかたがらない単純労働者の大量受け入れには消極的である。だが、高度な技能をもつ人材は、送出国でも希少な人材であり、医師など高度な技術を持った人材の流出が送出国にとって歓迎されないかもしれないことは、すでに前節で指摘した。だが、いずれにせよ貧しい送出国にとって海外で吸収して欲しい労働力の圧倒的多数は未熟練労働であろう。

一方受け入れ国側も、政治的理由によって特定の国からの労働力の導入を優遇したり冷遇したりすることも考えられる。たとえば、豊富な石油資源からきわめて多額の収入を得ているペルシャ湾岸諸国は、国内の労働力を外国からの移民によって補っている。だが欧米諸国とのビジネスで巨万の富を得ていることは、アラブやイスラムの大義の観点からは複雑な問題を起こしかねない。そのため移民労働者としてアラブよりも、政治色の薄いインドやフィリピンなどの出身の労働者を好むと言われている。⁽²⁵⁾しかしどのような労働力をどこからどれくらい導入できるかを、貿易同様国家は都合のよいように制御できるわけではないし、国家間の政治関係は変化するかもしれないのである。

(二) 閉鎖的政策下の政治問題

移民について、送出する意図も受け入れる意図もない二国間の関係も、両国政府の関係はその限りにおいては調和的である。実際これは主権国家のモデルが前提としている世界なのである。だが規範面から見ると、現代では一般に移動の自由には出国の自由が含まれ、それは人権の一部であるという認識がされている。日本国憲法も、その第二二条で「何人も、外国に移住し、又は国籍を離脱する自由を侵されない」と規定している。自国民の出国そのものを厳しく規制する政策としては、近世日本のいわゆる鎖国政策や明朝や清朝における海禁などが連想される。だが前近代の封建社会では国内で一般民衆の移動の自由が権利として認知されてはいなかったことに注

意することが必要である。封建制や農奴制の下では、移動は国内でも自由ではなかったのである。しかし、二〇世紀になっても、共産圏諸国は一般に自国民の出国を厳しく制限する措置をとってきた。また冷戦後の今日でも、北朝鮮や中国では、一般に出国の自由は認められておらず、北朝鮮からのいわゆる脱北者は、生命の危険を冒して国外に脱出した人びとである。

しかし出国の権利が基本的な人権の一部であるとしても、それはただちに入国の権利を意味するものではなく、外国への入国は当然の権利とは考えられない⁽²⁶⁾。現実的に見ても入国の可否を決めているのは、第一義的には国境を管理している受け入れ国政府である。日本を筆頭に、移民の受け入れに消極的な国があっても、主権国家がそのような政策を採用することを阻む確立された国際的規範は存在しない。また人道的理由や政治的理由から、自国民の出国を制限している他国政府を批判することはあっても、そういった国家も自国の国境を完全に開放して無制限に外国人を受け入れてはこなかった。隣国が国境の管理を怠り多数の人びとが無秩序に国境を越えようとするのを、受動的かつ無制限に進んで受け入れる国家は想像しにくい。伝統的に広大な領土を持ち人口を増やすために移民を積極的に受け入れてきたアメリカでも、メキシコからの不法移民の管理に努めてきた。また、実現はしなかったが日本移民を排斥しようとした二〇世紀初頭のアメリカは、日米相互労働者移住禁止条約の締結を求めた⁽²⁷⁾。

しかしこのような場合でも、人口移動は国家の思惑だけでは制御できないことによって、政治的軋轢は起こりうる。典型的な例として、難民や政治亡命者のケースがある。これらの人々は、母国政府の意志に反して出国したか、あるいはその混乱によって出国を余儀なくされた人びとであり、母国政府の政策に基づいて出国した人びとではない。

政治亡命や難民に対する保護については、国際的な規範が存在するので、主権の行使は制約される。一九五一

年のいわゆる難民条約は、難民を「人種・宗教・国籍・政治的信条などが原因で、自国の政府から迫害を受ける恐れがあるために国外に逃れた者」と定義するとともに、このような難民を送還することを禁止するノン・ルフマンの原則を定めている。またこれらの人びとの保護は、人権や人道と言った価値の観点から、自由主義的な諸国の世論によって支持される。

だが難民や政治亡命を認定するのは当該政府であり、時にこれは政治的に複雑な問題を惹起する場合がある。とりわけ政治亡命者の受け入れは、外交政策上の意味を持ち、それが亡命者の母国との政治的関係を難しくするかもしれないからである。このような事例は数多い一九世紀のヨーロッパ大陸では、時折自由主義者による革命騒ぎが起こったが、伝統的に彼らの亡命先になったのは、イギリスやスイスである。イギリス政府は政治的に強い立場にあったものの、弱小国のスイスは時に母国政府から外交的な圧力を受けた。またスイス政府は、一九三〇年代以降ナチ統治下のドイツから逃れてきたユダヤ人の庇護にも、冷淡な面があったことが確認されている。⁽²⁸⁾

今日の中国政府は、台湾、チベット、ウイグルなどの指導者が他国に入国することに極度に神経質である。また、イラン革命のシャーは事実上本国を追われ、そのシャーをアメリカが受け入れたことに怒ったイランの学生が、テヘランのアメリカ大使館を占拠する事件を誘発した。すでに重い病に冒されていたシャーを受け入れることは、イラン革命政権の敵対的な姿勢を甘受することを意味したので、病身のシャーを受け入れることに諸国は消極的で、彼はパナマやメキシコそしてエジプトなどを転々とすることを余儀なくされた。

また北朝鮮からの脱北者も北朝鮮政府も中国政府もともに意図しているわけではないが、相当数の人々が命をかけて中国へ脱出している。両国政府にとって、かかる人びとの処遇は、困難な外交問題となるかもしれない。北朝鮮側としては自国民の大量流出は体制の危機を意味する。中国にとっては、北朝鮮の体制を不安定化させることは利益ではないだろうし、もし国内で脱北者たちが組織的な政治活動を行った場合には、国内治安上の懸念

材料と認識されよう。しかも多数の亡命者を保護することになれば、それは経済的な負担も伴うかもしれないが、他方で彼らに人道的な処遇を与えなければ、欧米の世論から非難を浴びる結果となろう。その意味で脱北者の抑制について両国政府の利害は一致しているが、それでも脱北者が絶えることがない。

興味深いケースに一九八〇年代半ばの一連の中国から韓国への政治亡命者の処理がある。当時韓国は公式には台湾を中国の正統政府として承認しており、台湾への亡命目的のハイジャックや中国空軍機の緊急着陸などがしばしば起こっていた。これらの事件の処理をめぐって、両国の関係は緊張したものの、おおむねこれらの亡命希望者は台湾に引き渡すとともに、事件の処理を通じて両国間で一定の実務的な関係が發展したように思われる。

また、折から対中関係の改善に動いていた韓国政府は、これを好機として利用しようとした。例えば一九八五年三月に中国海軍の魚雷艇で一部の乗組員が反乱をおこして、韓国に保護を求めた事件では、韓国政府は亡命希望者の存在を否定し、中国側に乗員および船体を返還することで外交的決着を行った。管見の限りでは中国に送還された乗員がその後どのような処分を受けたかを示す資料は無いが、亡命を希望した乗員は中国で処刑された⁽²⁹⁾と推定される。

また難民問題は、難民の送出国の政治的意図によってというよりも、その混乱によって生じてきた問題である。このような人々を保護することは、人道的観点から強い支持が得られよう。だが多数の難民が一挙に押し寄せた場合には、保護に要する物的・社会的コストは無視できない問題となる。しかもそのコストは、難民の母国の周辺国に集中する傾向があり、多くの難民を生んでいる第三世界の破綻国家の周辺国は、多くの場合やはり貧しい開発途上国なので、その財政的負担は一層深刻な問題となる。

コスト負担よりも道義的に難しい問題は、難民の中には敗走した武装勢力や戦争犯罪人などが紛れ込んでいる可能性もあり、そのような場合には彼らの処遇は一層複雑な政治問題となる。さらに事態が急迫し、多数の難民

が一挙に流れこんできた場合には、ホスト国にとってはそれは安全保障上の問題を意味し、難民の送出国に対する介入へと発展するであろう。一九七一年に当時の東パキスタンで起こった大規模な争乱の結果、一〇〇〇万人におよぶ難民がインドに流出した。これはインドが事態に介入しインド・パキスタン戦争が開始されるきっかけとなり、バングラデシュの独立に至った。

ともあれ、政治亡命者にせよ難民にせよ自由主義的な規範からは、手厚い保護が求められる人々である。それ故難民や政治亡命者の入国については、自由主義的な国内的規範と対外政策上の必要との間に緊張をもたらす場合がある。一方で対外関係の安定化の観点からは、一部の難民や政治亡命者の受け入れは、やっかいな外交問題を引き起こすので避けたいという動機が働くかもしれないが、他方で自由主義的な国家は人権や難民保護という規範にも強く拘束されるだろう。言うまでもなく、自由主義的な規範を推進しようとする勢力は国内にも国際的にも存在し、これらの勢力の国内世論に対する影響力を考えると、国家は対外政策上の考慮からだけでは、出入国管理政策を策定できないのが、二一世紀初頭の世界の現実なのである。

結 論

国際人口移動は非常に多様な意義を持ち、人権、経済的效果、さらには文化的多様性と、社会統合の問題などそれぞれの観点から活発に論じられている。本稿の出発点となる認識は、その国際政治上の意義、すなわち国家と国家の政治的関係に対する意義についても正面から検討されるべきであるという点にあった。

国際政治の構造的な観点から言えば、国境を越えた人口の大規模な移動は、民族国家を構成単位とする国際システムにとって不安定要因となってもおかしくない。というのは、主権国家システムは、国内レベルでは諸国の

政治的・文化的・経済的な一定程度の同質性に依存した、いわば密度の高い統治を実現するとともに、国際レベルでは極度に多様な諸国家を共存させることに適した緩やかな秩序構造をもっている。その緩やかな国際秩序の中核的内容は、諸国家が管轄権を相互に承認することだが、その際管轄権は主として領域的に定義されている。そのため、大規模な人口移動は一方で同質性に基づいた国内統治を困難にするとともに、他方で諸国家の管轄権をめぐる合意を混乱させる可能性を秘めているのである。

より原理的に言えば、近代の国民国家には、本来的に一方で本質的に普遍的な制度としての側面と、他方で自然な共同体としての側面を併せ持つ不安定性が内在していた。もちろん民族が厳密な意味での自然な共同体とはいえないことは本文中にも指摘したとおりだが、民族意識がすでに何らかの経緯で形成されたところでは、それを人為的に操作することがきわめて難しいことは、数多くの悲惨な民族紛争が示している。多数の人びとが国境を越えて移動し移住してしまえば、この内在していた不安定性が表面化せざるをえないのである。

しかし自由主義的な諸国家は、単に外国人であるという理由からだけで、移民を極端に排他的に排除できないし、時には政治的な理由から政治亡命者を積極的に受け入れ、同時に重商主義的な動機から外国からの移民を受け入れようとする動機が存在する。現代の豊かな国々は一方で社会統合への要請と、他方で重商主義的な競争力強化の要請によって、移民問題について自家撞着に陥っているのである。これを克服するには、新たなメンバーを社会に統合し、資源として活用する能力が国家に求められよう。その努力は、たとえば少数派に特殊な地位を与える多文化主義や、国家へのメンバーシップをエスニックなものから、よりシビックなものへと変えていく努力といった形をとるであろう。だが、それはあくまで一国レベルでの対応であり、ある国の移民政策がより開放的になったからといって、国際レベルでの問題が解決されるわけではない。

他方で送出国側も経済的な動機のみならず、まれには政治的な動機によっても自国民を他国に送出しようとする

る。ここでも一方では貧しい国にとって労働力の輸出は、比較優位の度合いが大きい産業であるとともに、他方でそれが自国にとって最も貴重な人的資源の流出を意味するかも知れないというジレンマが存在することも事実である。だが何よりも、多くの場合人の移動は政治的に容易に制御できない現象である。送出国の多くは貧しく、時には国家そのものが破綻している場合もあるうし、そうでなくとも統治能力に欠ける場合が多いので出国を管理する意志があってもそれを有効に実行できるとは限らない。

人口移動の国際政治的帰結は実に多様である。言うまでもなく、国際的な人の移動が常に政治的問題を生むわけではないし、受け入れ国にとっても送出国にとってもそれぞれにとって有益な人口移動であれば、両国の関係を強化する作用があると考えるべきであろう。だが、政治的軋轢の可能性は様々な局面で生まれる。それは諸国家が時に相互に整合しない出入国管理政策を持つからであるし、またたとえ諸国家間の出入国管理政策が整合している場合ですら、両国間の政治的関係の軋轢を生む可能性が考えられることを本稿は指摘してきた。にもかかわらず国際的な人口移動の規模が今後大幅に縮小するとは考えにくいし、他方で領域的管轄権に基づいた国家が国際政治の基本的な単位であり続けるとすると、この問題をめぐる様々な政治的軋轢が今後一層深刻化することが考えられる。

本稿で取り上げたのは、人口の国際移動、すなわちフローについてであり、すでに移動した人びとの政治的意味合いについては論考が及んでいない。「祖国」の外に居住する人びとや複数の「祖国」をもつ人びとは、現代世界では例外的な存在ではない。このような人びとの存在は、どのような影響を国際政治に与えるのだろうか。このような移民のストック面についての考察は、今後の検討課題として残されている。

※この研究は、平成20年度慶應義塾学事振興資金の助成を受けた。

- (1) <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/World.pdf>
- (2) 「移民」をどのように定義するかは容易な問題ではないが、ひとまず国籍を持たない国に中長期的に滞在する人と考えてみると、日本の場合、国内に中長期的に居住する外国人の数である外国人登録者数は、二〇〇七年末現在でそれは二一五万人でありそれは日本の総人口の一・六九%を占める。また二〇〇七年には伝統的に日本に在留する最大の外国人コミュニティであった朝鮮人・韓国人に代って、過去一五年ばかり急速にその数を増してきた中国人が最大の在留外国人集団となっている。法務省入国管理局編『出入国管理、平成20年版』一八一―一九頁。もちろん国籍を基準として「移民」の数を計測することには問題がある。
- (3) 一九五一年の難民条約は三三条一項で以下のように規定している。「締約国は、難民を、いかなる方法によっても、人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見のためにその生命又は自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境外へ追放し送還してはならない。」
- (4) この点については、ニコラス・ウェイド『五万年前―このとき人類の壮大な旅が始まった』イースト・プレス、二〇〇七年を参照のこと。
- (5) K. J. Holsti, *Taming the Sovereigns*, Cambridge University Press, 2004, pp. 79-80.
- (6) アーネスト・ゲルナー『民族とナショナリズム』岩波書店、一二頁。
- (7) ホブズボームは、今日英国の伝統とされているものが、実は第一次世界大戦の三、四〇年前から「大量生産」されたと論じている。エリック・ホブズボウム、テレンス・レンジャー編『創造された伝統』紀伊國屋書店、一九九二年。
- (8) ゲルナー、前掲書、一一頁。
- (9) 鈴木董『ナショナリズムとイスラムの共存』千倉書房、二〇〇七年、二四―二五頁。
- (10) Trumbull Higgins, *The perfect failure: Kennedy, Eisenhower, and the CIA at the Bay of Pigs*, New York: Norton, 1987.
- (11) 雪山伸一『ドイツ統一』朝日新聞社、一九九三年、三〇頁。

- (12) 前掲書四七一—四八頁。
- (13) 前掲書一〇頁。
- (14) ナヤン・チャンダ『グローバルゼーション—人類五万年のドラマ』NTT出版、二〇〇九年、下巻、二一九頁。
- (15) 湯木圭治「エリート教育の強みと苦悩」『フォーサイト』二〇〇九年四月号、六七頁。
- (16) Michael Teitelbaum, “Immigration, Refugees and Foreign Policy”, *International Organization*, Vol. 38, No. 3, 1984, pp. 437–438.
- (17) *Ibid.*, p. 439.
- (18) 葉師寺泰蔵『テクノヘゲモニー』中公新書、一九八九年、六四—六六頁。
- (19) アルカージ・A・ゲルマン、イーゴリ・R・プレーヴェ著『ヴォルガ・ドイツ人…知られざるロシアの歴史』彩流社、二〇〇八年。
- (20) <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/World.pdf>,
- (21) <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Philippines.pdf>
および、
- (22) 藤崎康夫、今野敏彦編『移民史Ⅲ アメリカ・カナダ編』新泉社、一九八六年、二〇—二四頁。
- (23) Roger Daniels, “The Growth of Restrictive Immigration Policies in the Colonies of Settlement”, Robin Cohen ed., *The Cambridge Survey of World Migration*, Cambridge University Press, 1995.
- (24) 箕原俊洋『カリフォルニア州の排日運動と日米関係—移民問題をめぐる日米摩擦一九〇六—一九二二』有斐閣、二〇〇六年、特に二章、三章にこの経緯が詳しく分析されている。
- (25) Teitelbaum, *op.cit.*, pp. 441–442.
- (26) 出国の権利と入国の権利の非対称性については、Michael Walzer, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, Basic Books, 1983, p. 40, マイケル・ウォルツァー『正義の領分—多元性と平等の擁護』両立書房、一九九九年、七四頁。
- (27) 箕原前掲書、二七—二八頁。

(28) ドイツ国籍をもつユダヤ人の処遇については以下の文献に詳細な記述がある。“3. Refugees and Swiss Policy on Refugee”, in Independent Commission of Experts Switzerland-Second World War, *Switzerland, National Socialism and the Second World War*, Pendo Verlag GmbH, Zürich 2002 (<http://www.uek.ch/en/index.htm> 46 頁二〇〇九年八月二八日取得)。

(29) 朝日新聞、一九八五年三月二三日夕刊一面、三月二七日朝刊一面。 *The Washington Post*, March 24, 1985, A31 などを参照。