

投稿論文

投資家移民プログラムの是非について ——裕福な外国人の優遇措置は正当化しうるか

宮井 健志 北海道大学大学院博士後期課程

キーワード：投資家移民プログラム、グローバル人材、市場主義

裕福な外国人に対する優遇措置は正当化しうるか。本稿は、この問題を考える一環として近年の「投資家移民プログラム」の事例を取り上げ、関連する規範的問題について検討する。投資家移民プログラムとは、ある国家に対する経済投資や寄付と引き換えに外国人に対して永住権や国籍を付与する制度枠組みを意味する。この枠組みは、金融のグローバル化と国民国家体制との相克、および構成員資格と経済的価値の関係を捉える上での一つの理念型をなす。本稿は、この枠組みの実施に関する現状を概観した後、政治理論の立場からそれに関する賛否を取り上げることで、日本にも通ずる移民政策への含意を引き出そうと試みる。具体的には、肯定的観点から市場主義的な議論を、批判的観点から国民への不正、外国人への不正、国際社会への不正という三つの議論を取り上げ、それぞれ検討する。本稿の結論としては、投資家移民プログラムは不正である。本稿は、その主たる理由を、三つの批判的観点のなかでも外国人への不正、すなわち居住権や国籍を買えない外国人を不公平に処遇する点に求める。市場主義とは異なる形式で国民と外国人とが互いに合理的に拒絶できない公共的価値の体系を確立すること、これが喫緊の課題となる。

1 はじめに

裕福な外国人に対する優遇措置は正当化しうるか。本稿は、この問題を考える一環として近年の「投資家移民プログラム (Immigrant investor program)」の事例を取り上げ、関連する問題につき規範的観点から検討する。多くの国家が、諸外国からの直接投資や税収を呼び込むべく、裕福な外国人に対して多額の先行投資や寄付と引き換えに永住権や国籍を与えている。国家の法的資格を金銭と引き換えに「売る」というこの制度は、金融グローバル化と国民国家体制との間の相克を捉える上での先端事例である。のみならず、この制度は、出入国管理や帰化法制においていかに移住者の経済的資力を考慮すべきか、ひいては政体の構成員資格と経済的価値との関係を考察する上での一つの理念型を構成する。

日本を含めた近年の先進各国は、「望ましい」移民の「誘致」と、「望ましくない」移民の「阻止」を骨子とする階層的かつ選別的な移民政策を敷いている (Joppke, 2011)。つまり各国家は、国家にとり「望ましい」移民に対しては開放的な政策を、「望ましくない」移民に対しては制限的な政策を、同

時に行っているわけである。そうした「望ましい」移民の中でも、特に莫大な資本をもつ投資家を対象に「誘致」する制度が、投資家移民プログラムである。

投資家移民プログラムは、数ある誘致政策のなかでも、技能や業績ではなくほぼ純粋に物的資本の投下を要件とする点で異質である。戦後世界では、「いかに移民を阻止するか」に関しては、人種・性別・民族・文化に基づく差別の禁止、外国人の市民的・社会的権利の拡張、帰化手続きにおける国家裁量の制限など、国際規範が少しずつ進展してきた（Soysal, 1994；Joppke, 1998；Joppke, 2010=2013）。しかしその逆の問い、すなわち「いかに移民を誘致するか」に関しては規範も議論も欠落している。安全を求めて長蛇の列をなす難民や庇護申請者、短期間の苛烈な就労の後に帰国を強いられる出稼ぎ労働者、永住権や国籍取得を心待ちにする定住外国人をよそに、いまや国家は経済的利益を求めて居住権や国籍を売り、かたや投資家は豊富な資金力を元手にそれらを買っている。望ましい移民を誘致するためには、「何でもあり」なのだろうか。本稿の関心はここにある。

ここ日本でも、諸外国から「グローバル人材」（五十嵐・明石, 2015）をいかに誘致するかが政策課題となっている。実際、2012年にはポイント制に基づく高度人材に対する優遇措置が導入された。本制度のもとで高度人材と認定された外国人は、家事使用人や家族員の帯同、永住権取得に要する期間が5年に短縮される（通常は10年）などの優遇措置が認められる。もっとも、政府の期待に反して誘致効果は限定的であったが、この失敗の理由を日本への移住のうまみの少なさに求めるなら、それはさらなる優遇措置の導入による移住者の経済的序列化の強化につながろう。この序列化の極点こそが投資家移民プログラムなのであり、本稿が取り上げる問題は日本にとって決して他所事ではない。

さて、近年になって世界各国で導入が進む投資家移民プログラムであるが、その拡大傾向に比すると、その現状と理念に関する検討は立ち遅れている^{*1}。この背景には、投資家移民プログラムは一部の極めて裕福な移民に対する例外的措置に過ぎないとみる傾向があろう。ここに欠けているのは、経済的価値と構成員資格との関係性を考える先端事例としてそれを捉え、そこから全体的な移民政策に対する含意を引き出すという視点である。そこで本稿では、まず投資家移民プログラムの現状について整理し、それを構成員資格と経済的価値という広い問題文脈に位置づける。その上で、政治理論の立場からその是非につき検討することで、この学術研究上の間隙を埋めたい。

本稿の構成は次の通りである。まず、2では投資家移民プログラムに関する一般的な概念定義を行い、それを2つの類型に区別した上で、その性質につき検討する。3では、当該プログラムの諸国家における実施状況を確認する。4では、当該プログラムを擁護しうる根拠について、主に市場主義の観点から議論する。5では、それらを批判する論拠として、国民への不正、外国人への不正、国際社会への不正という三つの観点からそれぞれ検討する。

2 投資家移民プログラムとは何か

本稿は、投資家移民プログラムを「ある国家に対する経済投資あるいは寄付と引き換えに外国人に対して居住権を与える制度枠組み」として定義する。居住権の内訳としては、更新可能な1年から数年の居住許可から更新不要の永住許可、そして国政参政権が付随する国籍まで、各国家の枠組みによって差異がある。投資家移民プログラムは、入国および在留を試みる外国人に対して国家が提示する一つの選択肢である。国際慣習法上、出入国管理は各主権国家が決定権限をもつ。何らかの国際的取り決めがない限り、外国人は諸外国への自由な入国・在留は認められず、各国の出入国管理法制に

服する。通常、入国・在留・帰化という移住過程では、一定期間の居住、善良な素行、十分な言語能力、最近では市民統合テストや帰化テストなどの要件が課される。ここで仮に外国人が多額の投資を行ったならば、見返りとして上記の要件を部分的または完全に免除するという特別規定が、投資家移民プログラムである。つまりそれは、外国人と国家とが投資を介して行う居住権の取引なのである。

本稿は、投資家移民プログラムを、取引の対象が国籍か否かを基準に、二つの類型に分けて考える。第一の類型は、経済的な貢献や先行投資を行った外国人に対して国籍を付与するものである。これは、しばしば「投資家市民権プログラム（citizenship-by-investment program）」とも呼ばれる。第二の類型は、経済的な貢献や先行投資をした外国人に対して居住権を付与するものである。この場合には、外国人は入国当初から国籍に付随するすべての権利、とりわけ国政参政権を行使できるわけではなく、国籍取得にあたっては通常の法制に服することになる（ただし居住期間などの要件は緩和される場合が多い）。第二の類型は北アメリカやオセアニアの移民国家で伝統的に行われてきたが、近年では多くの国家でみられる。

何らかの特別な「貢献」を果たした外国人に対して特別に居住権や国籍を付与するという制度それ自体は、新しいものではない。古代ローマ時代には、多額の納税と引き換えにローマ市民権を付与する制度があった。フランス革命期には、革命に貢献した多くのアメリカ人やイギリス人が「名誉フランス人」として国籍を与えられた。戦後世界でも、特別な貢献を条件として例外的に帰化を認める体制は広くみられた。例えば長らく純粋血統主義を採用していた（西）ドイツは、1990年代の初頭まで帰化申請者に対し文化的同化を求め、また「ドイツの利益に適う」場合にのみ帰化を認めていた（Joppke, 1999, 200-2）。さらに、芸術やスポーツ分野で卓越した功績を残した人びとへの特別な居住権や国籍付与の事例は、近年のサッカーチームや五輪選手団をめぐって耳にした人びとも多かろう^{*2}。

しかし上記の事例と投資家移民プログラムを区別するのは、それが投資や寄付を通した「物的資本」の投下だけをもつばらの判定基準とする点である。通常的高度人材の誘致政策では技能や知識といった「人的資本」の認定が重視される一方、当該プログラムでは継続的居住も、技能や知識も求められない。つまり、「国家と国籍保持者の間には、いかなる『繋がり』も求められない。その国家に一定期間『住む』必要があるのは、投資される金銭だけである」というわけだ（Shachar and Bauböck, 2014：4）。

投資家移民プログラムの便益は、その派生的影響を完全に無視する限りで、はっきりしている。まず、投資家は通常の出入国管理とは別枠で即座にビザや国籍を取得できる。他方、その見返りとして国家は、直接投資ないし寄付を通して経済的便益を得る。どの国家も取引の最終決定権を保持しているから、いくらお金を払おうが社会的リスクが高い移民との取引は拒否できるし、認定に必要な金額設定も国家次第である。投資家移民は長期間の居住や面倒な手続きに悩まされることなくビザや国籍を取得でき、かつ国家側は投資を通した経済活性化を期待できるから、双方にとってWin-Winの形式をとっているようにみえなくもない。無論、後にみるように問題はもっと複雑である。

3 投資家移民プログラムの現状

では、投資家移民プログラムの現状を確認していこう^{*3}。

まず国籍を付与する第一の類型からみていく。この類型は目下7カ国で実施されている（オーストラリア、マルタ、キプロス、ドミニカ、セントクリストファー・ネイビス、グレナダ、アンティグア・バーブード）。

カリブ海に浮かぶ小さな島国であるセントクリストファー・ネイビスは、投資家を対象とする国籍付与プログラムを1984年に開始し、この制度に関して世界で最も長い歴史をもつ。この国では、最低40万ドルの不動産投資ないし最低25万ドルの「砂糖産業多様化基金 (Sugar Industry Diversification Foundation)」への出資を要件とし、一人当たり5万ドルの手数料と引き換えに国籍を売っている。オーストリアでは、公共計画ないし公益に適う私的計画に対する最低300万ユーロの寄付、あるいは同国経済に対して累計で1000万ユーロ以上投資した外国人は、事前居住なしに国籍が取得できる。マルタは、65万ユーロの寄付と引き換えに国籍付与を約束（国籍取得には1年間の居住が必要）しており、実施初年である2014年に4億5000万ユーロの直接投資を呼び込んだ。類似の制度を備えるキプロスでも、当該プログラムは2014年に10億ユーロほどの直接投資をもたらしたという。国籍を対象とする投資家移民プログラムは、売買に必要な投資額の多寡や投資対象の他に、審査期間、居住要件（最長で1年）、素行や素性要件などに差異がある。オーストリアの場合、居住要件はないものの、素行や素性の審査につき1年から3年かかる。この点、地中海およびカリブ海諸国の事例は、素行要件は厳格だが、手続きは数週間から数カ月で終了する。なお現在実施中の7カ国のいずれの事例でも、国籍放棄の要件は免除され、二重国籍が等しく認められる。

第二の類型、すなわち居住権を対象とするプログラムに関しては、その数は広範にわたる。裕福ないし有能だと判断された移民に対して入国直後に永住権を付与する制度は、アメリカ、カナダ、ニュージーランド、オーストラリアといった伝統的な移民国家で広く実施されてきた（ただしカナダはケベック州を除き2014年に廃止）。よく知られているように、米国では、最低50万ドルを投資し、失業率の高い地域に少なくとも10名の雇用を生み出した外国人は、永住許可証、いわゆるグリーンカードを取得できる。2011年に投資家移民プログラムを新設したイギリスは、100万ポンドの先行投資（そのうち75万ポンドは公的債権など使途が限定）を要件に居住権を付与している。それはまさしく、投資家に対して「レッドカーペットを敷く」ために作られたものであった⁴¹。2012年に「黄金居住許可」制度を新設したポルトガルは、同国への100万ユーロの資本移動、50万ユーロ以上の不動産購入、あるいは10名以上の雇用創出の認定を条件に、シェンゲン域内の自由移動を伴う居住権を付与している。このような事例は欧州各国ではもはや一般的であり、その他でもスペイン、フランス、ベルギー、スイス、オーストリア、ギリシャ、マルタ、ラトビア、ブルガリアといった国々が実施を進めている。西洋諸国以外に目を転じて、アラブ首長国連邦、シンガポール、香港などの先進各国では同様の制度がみられる。

投資家移民プログラムを利用する要件、すなわち経済的投資の内実としては、不動産購入や会社経営などを通じた「私的投資」と、国債や公共計画を対象とする「公的投資」、そして国庫への直接納付という「寄付」の三つの種類がある。それぞれ公共性の程度によって色彩が異なるが、プログラムの実施にあたってはどれか一つを採用するというよりも、複数を選択肢として提示する混合型の制度をとるのが通例である。こうした複雑な政策立案の裏には専門的なシンクタンクが存在がある。実際、キプロス、マルタ、ベルギー、カナダ、セントクリストファー・ネイビスなどの政策は、投資家誘致を専門とするHenley & Partnersというシンクタンクとの提携によって練り上げられたものなのである。

このように、投資家移民プログラムは世界各地で導入が進んでいる。とりわけ2000年代以降にその実施は加速化しており、逆行する兆しはない。その背景にある動因とは何だろうか。もちろん最大の要因は、金融資本主義の世界大の浸透にある。それは、一面では「グローバルな才能獲得競争」

(Shachar, 2006)であり、裕福な外国人による投資を通じた国民経済の活性化や税収増といった経済戦略の一環である。しかし、国民国家だけが付与できる法的資格を「売る」という政策を打ち出すとき、金融資本主義の浸透だけでは説明がつかない意図があるのも事実である。例えばセントクリストファー・ネイビスは、2007年に投資家移民プログラムの費用とその使途等に関する抜本的見直しを行い、砂糖産業偏重の国内経済から脱却するための基金（砂糖産業多様化基金）を設立した。本基金は、取引費用を原資として2015年現在までに5500万ドルの投資を行ってきたとされる⁴⁵。つまりこの事例では、投資家移民プログラムは単に裕福な移民とその投資を呼び込むだけでなく、弱体化する国内産業の改革と発展に結びついている。ここに金融資本主義の不可逆な進行のなかで、市民権を売ることと同時に現在の市民福祉の増進と国家経済の維持を達成せんとする戦略的意図がみてとれよう。

加速化し多様化する投資家移民プログラムを概括することは容易ではない。しかしながら、この事例を捉える上で根本的な問題とは、移民政策の文脈で構成員資格と経済的価値の関係をどう捉えるべきなのか、という点にある。もし移民政策の一つの目的が経済的に価値のある「望ましい」移民の「誘致」にあり、そこに国家経済を維持・発展させる余地があるのなら、彼らに対し優遇措置をとることは何か問題なのだろうか。投資家移民プログラムにおける特別な貢献とは経済的貢献であり、それ以上でもそれ以下でもない。その新しさは、そうした特別な貢献が、必要な投資額として具示され、公式にビザや国籍が「売られている」という点にある。これらの事例を考えるにあたり規範的観点から問題となるのは、経済的貢献は政治的共同体に対する特別な貢献とみなしうるのか、そして他の外国人にはない優遇措置を講ずることを正当化しうるか、にある。次節からは、当該プログラムに関する賛否を取り上げ、議論を深めていきたい。

4 投資家移民プログラムに対する肯定的議論

投資家移民プログラムは、裕福な移民の選別的な誘致、その直接投資や寄付による国民経済の発展といった目的を果たす経済戦略の一環として、世界各国で導入が進められている。我々はこの取り組みをいかに評価すべきであろうか。本節では、このプログラムを規範的に擁護しうる論拠について考えてみよう。

おそらくこれまでで最も包括的に投資家移民プログラムの擁護論を展開したのは、1992年にノーベル経済学賞を受賞したゲイリー・ベッカー (Gary Becker) だろう。ベッカーは、アメリカの移民政策が持つ複雑な制度編成を批判し、その「抜本的な解決策」として出入国管理に価格調整メカニズムを導入すべきだとする (Becker, 2011)。一言でいえば、それは「移住する権利を売れなさい」ということだ。

誰がアメリカに入国したいと望んでおり、誰を受け入れるべきか？ ベッカーは、試しにすべての移住希望者に対して一律5万ドルの入国料を課すことを提案する。もし5万ドルを支払ってまで入国するとすれば、その移民は意欲にあふれ、特別な技能をもち、懸命に働くことでアメリカ社会に貢献するはずである。もし当座で5万ドルを用意できないならば、ローン制度を作ってもよい。これは非合法移民が正規化に進むインセンティブを与える。アメリカ政府が行うべきは、移民需要と移民供給とが均衡する潜在価格の算出である。これによって、不透明な裁量や複雑な制度に悩まされることなく、「望ましい」移民だけを受け入れるとともに税収も増やせる、と。ベッカーの議論は主に入国と在留局面に関するものであるが、これを永住権や国籍に結びつけたとしても論理的な不整合はない。

政治的権利の付与を伴う帰化の場合にはもっとお金がかかるだろうが、いずれにしても需要に応じて適正な価格を設定してゆけばよいのである。これは夢物語でもない。というのも、後に首相によって否定されはしたものの、2015年5月にオーストラリアの政府系シンクタンクである「生産力強化委員会 (Productivity Commission)」は、ベッカーの議論をもとに金銭ベースの移民政策を立案し、その経済的利益につき試算を行っていたからである⁴⁶。

実際、論理としてはベッカーの議論は強靱である。その基本的なメッセージは、国籍や居住権が仮に商品化可能な財であるならば、当然に市場原理が適用されてしかるべきだという点にある。長らく出入国管理や帰化法制は主権が最も強靱な領域とされてきた。受け入れ基準を設定する権限は移民を受け入れる国家にあり、社会経済的状况に応じて場当たりに変更され、そこに統一な基準は存在しない。こうした国家的裁量の存在が、世界各地で「意図せざる結果」を招いたとする議論は、経験的な移民研究における一大研究テーマであり続けている (梶田ほか, 2005 : Lahav and Guiraudon, 2006)。不透明で複雑な行政裁量よりも市場に任せた方がよほど透明で効率的ではないか。ベッカーの提案はこれに尽きる。

ベッカーの議論は、入国・在留・帰化の全局面に関して市場原理を適用するという点で一貫しており、かつ包括的である。なんとなればそれは国家を私的なクラブに転換することであり、ここでは入国料金は入会金とほぼ同義である。もちろん、ベッカーの議論が様々な問題を抱えていることも明らかである。例えばこの議論は、私的なクラブと公的な国家との間にある質的差異と内的多様性の度合いに無頓着で、職種や地域により偏在する労働需要にどう対応するのか説明していない。正規化する権利を価格に置き換えれば非正規移民が減少するという根拠は曖昧である。難民に対してすら入国料を課すのは過剰ではないか、等々。

もっとも、この議論で本当に注目すべきなのは、その実現可能性よりも、むしろその問題提起的な性質にある。つまり、行政の都合や社会の空気といった曖昧な基準に応じて政策を実施するよりも、市場原理を適用した方がよほど透明かつ効率的ではないかという直観的な議論提起にこそ、その本質がある。ベッカーは、市場原理という一つの基準を現状の制度編成に対する代替案として提示する。ここで市場原理の導入が諸々の外部不経済を生む、と批判することは容易である。しかしながら、現行の移民選別の方式や法制度を評価するにあたり、市場原理に比べてもっと透明で、効率的で、公正だと言える原理や視座を我々は持ちえているだろうか。ここで市場原理に抗おうとするなら、その基準とは何なのかを説明する責任は市場原理を拒否する側へと移行する。

ここでベッカーの構想と、現実に行われている投資家移民プログラムとの異同に留意しておく必要がある。第一に、ベッカーの議論はすべての移住希望者に対して適正に算出された一律の入国料を課すという一般規定であるが、現下の各プログラムは一部の移住希望者に対してのみ国家が適宜設定した投資を要求するという特別規定である。第二に、現実の制度では投資額の設定に関して需要と供給の均衡は埒外となっている。すべての移住者に5万ドルの支払いを要求するというベッカー自身の試算が妥当かはともかく、現実の制度編成では誰でも居住権を買えるという考えは存在しない。

よってベッカーの構想における複雑な出入国管理の透明化や効率化といった目的は、現実の制度では据え置かれている。そのため、現実に投資家移民プログラムを擁護しうる論拠は、直接・間接投資の拡大推進と投資家移民の誘致といった経済的利益に集約される。現在進行中の多様なプログラムに関してその有効性を一概に判断すべきではないが、少なくとも経済面でポジティブな影響が期待されているのは確かである。私的投資よりも領域を限定した投資ないし寄付を条件とする方が、確認

可能な経済効果をもたらす場合が多いが、そもそも国家に居住権の売買を命ずる外部主体は存在しない以上、そこにうまみがあるから実施が進むのである。なお、この制度は一部の外国人の入国や帰化を従来よりも容易にするという意味でリベラル化の一環だと論ずることも不可能ではないが、それは「望ましくない」移民の阻止という同時に進行する政策全体の方向性とあわせて考えなければ首肯しえない。したがって、投資家移民プログラムを擁護しうる根拠は、経済的利益だけである。

だとすると、投資家移民プログラムを批判する際には、経済的利益を追求することによって毀損される価値はあるのか、あるとすればそれは何かを特定した上で、利益衡量を行うことが求められよう。その検討が次節の課題である。

5 投資家移民プログラムに対する批判的議論

それでは、投資家移民プログラムにおいて毀損される価値とは何であり、それは経済的利益という価値を留保ないし否定するほどの価値だとみなしうるものだろうか。本節では、三つの観点から批判を取り上げ、その妥当性につき検討する。それぞれ、国民への不正、外国人への不正、国際社会への不正として整理しておこう。

(1) 国民への不正

まず、投資家移民プログラムは投資家を受け入れる国民に対して不正だとする議論を立ててみよう。この場合、本プログラムが経済面で良好な帰結をもたらすとしても、それは国民がもつ何らかの社会的価値を毀損するがゆえに容認できない、となる。

投資家移民プログラムへの最も単純な批判は、居住権や国籍の商品化可能性を否定することである。そもそも居住権や国籍は、個人に対して主権国家だけが付与できる構成員資格である。ここで構成員資格とは、単なる制度上の書類ではなく、当該政体における社会的意味が埋め込まれた地位であり、同時に実践でもある (Lister, 1997)。このように地位と実践の混成物として理解される構成員資格の価値は、貨幣的価値には還元できない。「お金で買えない価値がある。買えるものは……」というのはあるクレジットカード会社の広告だが、まさしくそこには本質的にお金で買えない価値がある、というわけだ。したがって、投資家移民プログラムは構成員資格の社会的価値そのものを毀損するのかもしれない。

しかし、ある構成員資格が商品化できない価値を含むことは、構成員資格自体の商品化不可能性を含意しない。ゴルフクラブの会員になるために必要なのはまず入会料であり、クラブ内で共有される黙示的・明示的な価値を完全に体得する必要はなかろう。地位と実践は相対的に自立しており、少なくとも制度上は地位の部分を商品化できるし、実際にも商品化されている。すると、もう一步踏み込む必要が出てくる。国籍や居住権は商品化しうるとして、商品化してはならない理由とは何だろうか。

一つは、国民が商品化を求めているという議論が考えられる。一般的な社会通念からすれば、居住権や国籍が「買える」という考えに忌避感を覚える人は多かるう。実際、マルタで行われた世論調査では53%の人びとが明示的に国籍を対象とする投資家移民プログラムに反対の立場をとっていたから、社会通念としてそれを容認すべきではないと論じることはできる⁴⁷。しかし、これは批判としては明らかに弱い。もしマルタの人びとの過半数が賛成に転じれば、結論は逆になりかねないからである。ちなみに居住権を対象とする投資家移民プログラムは大衆的な賛同を得ている場合が多いが、こ

れは社会通念として一部の外国人に対する居住権の商品化が是認されたとみるべきだろうか。この議論は、社会通念がそうであろうという現状肯定以外に何ら説明を提供できない。

そこで投資家移民プログラムで国民のどんな社会的価値が毀損されるか考えてみよう。例えばマイケル・ウォルツァー (Michael Walzer) の複合的平等論からすれば、これは貨幣の構成員資格に対する優越であり、それは「あらゆる種類の階層性から根本的に切れた一つの地位」という市民権の理念からの逸脱に映る (Walzer, 1983 : 277=1999 : 419)。あるいはマイケル・サンデル (Michael Sandel) が論じるように、市場的なインセンティブが構成員資格の領域に闖入することで、「交換」概念では捉えきれない非市場的なインセンティブが破壊され締め出される (Sandel, 2012=2012 : 90-96)。それは政治的なものを経済的なものに還元し、我々の倫理観が経済的な「交換」に回収されてしまう、と。

ところが、こうした内的批判には反論が可能である。たとえ一部の外国人に投資と引き換えに居住権や国籍を与えたとしても、国民個人の居住権や国籍が売られるわけではなく、そもそも政策目標は投資を呼び込むことで国民経済を活性化することにある。居住権や国籍を投資家に与えるのはグローバルな競争を勝ち抜くための見返りであり、その負の影響が国民の側に及ぶことはない、と。実際、当該プログラムの募集人数や認定基準を設定する権限は受け入れる国家が握っているわけだから、それが国民に悪影響を及ぼすか否かは制度設計によるとも言える。実際、外国人に対して市場主義的な不平等規範を前提とし、同時に国民に対しては非市場主義的な平等規範を掲げるといふ非対称な姿勢をとることすらできる。国民に不利益が及ばないように政府は政策を実施すべきだと述べることは、その目的に照らして一部の外国人を優遇する政策を打ち出すことと必ずしも矛盾しない。経済的序列に基づく移民の「誘致」と「阻止」という選別的な移民政策を前提とするなら、当該プログラムは想定しうる限りで究極の形式である。

たとえ経済的便益があったとしても、とりわけ国籍付与を含むプログラムに関しては、国民による健全な民主主義が破壊されるという懸念がありうる。国民は政治的権利を買えないのに外国人は買えるのは不公正である、と。しかしこれはカテゴリ一錯誤である。というのも、現代民主主義国家では、成人国民は資力があろうとなかろうと政治的権利がある一方で、外国人は資力があろうとなかろうと政治的権利がないのが前提だからである。国民はすでに政治的権利をもっている以上、買えなくて当然である。しかも外国人は多重投票する権利を買えるわけではない。いくらお金を払ったとしても、彼が買えるのは他の国民と同様に、一人につき一票である。しかも、その権利を買えるのは極めて裕福な一部の投資家に限られるなら、彼らの投票がもたらす量的影響はせいぜい微小であろうし、わざわざ国籍取得のうまみを減少させる方向に抵抗するインセンティブも希薄である。

もっとも、ある論者はオーストリアの事例を引きながら、くだんの制度で国籍を購入した個人がその豊富な資金力を利用して政治的影響力を行使していると指摘しており、もちろんこの可能性は否定できない (Shachar and Bauböck, 2014 : 20)。だが、これは通常の帰化をめぐる懸念と同型で、外国人であれ国民であれ、実際のところ個人がどう資金力を用いるかは不可知である。この懸念が本当に批判すべきなのは、資金力で政治が動かされる国内政治の構造的要因であって、投資家移民プログラムではなかろう。実際、当該プログラムが民主主義を瓦解させるという懸念は、これまで実施された事例ではあまり重視されていない。むしろ、それを実施する政府は、投資家が居住権を確立した後に必ずしも居住しないことを理解してすらいる。投資家移民プログラムを行う政府にとり基本的な動因は直接投資の呼び込みや資金補充であって、取得後に当該国家に実際に住むか否かは二次的な問題にすぎず、ゆえに民主主義への影響は間接的である。

国民の不利益や民主主義への弊害を考える際、第二類型は第一類型よりも許容可能とみなされることが多い。その理由は、「一定期間の居住は移民が同国人と同等の分け前を要求する上で必要な条件」だとされるからである (Shachar and Bauböck, 2014 : 21)。しかし、この一定期間の居住を経た上での漸進的包摂という議論は、一方で血統よりも居住が重視されるリベラル化の一環として捉えられるとしても、その実、継続的居住それ自体に様々な障壁があることを見逃すべきではない。一般に、欧米諸国では5年間の継続的居住が帰化や永住権取得の最低条件とされる。だが、誰もが5年間住み続けられるわけではない。むしろ永住権や帰化は、労働許可や滞在許可の定期的な更新、資力や言語能力に関する審査や試験などを乗り越えた「望ましい」移民だけが手にする見返りである。もしこうした選別を経た漸進的包摂が国益に叶うなら、投資でもって「望ましき」を示した移民の迅速な誘致と受け入れは国民に対し不正だといえるだろうか。

実際のところ、投資家移民プログラムは、経済的序列に基づく「誘致」と「阻止」からなる国益中心の専門母型に従う限りで、その論理は強靱であり、批判は容易でない。積極的に誘致するからには特別な見返りを準備するほかなく、文化社会的なPR活動といった間接的な施策以外に国家が打ち出せるのは、誘致対象の外国人が滞りなく社会経済的活動を行えるよう入国・在留・帰化局面で優遇することくらいなのは自ずと明らかだろう。それは国家間で行われる人材獲得競争というリアリスト的世界観に適合した戦略である。そして、誘致対象の外国人が国民にとり本当に「望ましい」移民である限りで、この政策は国民に対して正当化する。国民だけの利益を考えるなら、裕福な外国人の優遇に問題はないのである。

(2) 外国人への不正

次に検討したいのは、同じ出入国管理および帰化法制に服する外国人に対して不正だとする議論である。つまり、上の議論が受入国の国民への影響を第一に考えていたとすると、この議論では居住権や国籍を買えない外国人を不公正に取り扱う点を批判の梃子とする。筆者は、この議論が投資家移民プログラムを最も有効に批判できると考えている。

「国民への不正」という議論が批判として説得的でない理由は、問題設定の時点で外国人は誘致と阻止の「対象」であり、権利を享有する「主体」として捉える視点が欠けているからである。出入国管理という政策領域では、つねに国際人口移動をどう統御・管理するかが問題となる。ここでは、国民を代表する政府が外国人を統制するという論理形式が前提となる。その結果、「政府が国民をどう代表するか」という変数に「政府が外国人を統制する」はつねに従属せざるをえない。だから出入国管理における公正性の判定は国民と政府との間での代表性をめぐる程度問題に帰着し、外国人は「対象」として受動的立場に追いやられるのである。

これに対して「外国人への不正」という観点は、この論理形式を組み替え、代わりに、国民と外国人が自らを代表する政府を統制するという形式から出立する。この論理形式では、「政府が国民と外国人をどう代表するか」という変数に「政府を統制する」はつねに従属する。意図するところは単純である。外国人への不正という問題系を指摘するためには、外国人を受動的な「対象」ではなく能動的な「主体」として据えねばならない。つまり、出入国管理における価値序列の公正性を判定する主体である必要がある。たとえ政府が投資家移民プログラムを国民に対して正当化できても、外国人に対して正当化できなければ不正である。

リベラリズムにせよ民主主義にせよ、ある同等の状況下にある場合には同等の取り扱いが要請され

ることは大前提である。それは、「等しき事例は等しき扱え」という古典的命題であり、道徳的な平等な主体として個人がもつ「等しく尊重と配慮を受ける権利」でもある (Dworkin, 1977=2003)。筆者は、投資家移民プログラムは国民に対して不公正だからではなく、ある外国人を恣意的な理由でもって別異に処遇することで、他の外国人に対する公正性が毀損されることが本場の問題だと考える。経済的資力に応じた外国人の選別の正しさの判定は、正義概念の内実、すなわち他の大多数の外国人にとっても「合理的に拒絶が不可能な理由」(Scanlon, 2000) に立脚した価値序列だと主張できるかが焦点となる。換言すれば、居住権や国籍を等しく要求する個人として外国人を想定したとき、政府は、一部の裕福な外国人投資家の優遇につき他の大多数の外国人が合理的に拒絶できない理由を主張することが要請される。

この議論構造を理解するために、相似する事例として未成年者の政治的権利に関する思考実験を試みよう。ある政府が、保護者が10億円寄付したならば、その子どもは12歳で政治的権利を取得できる法律を施行したとする。これは不正である。その理由は、そうして一部の未成年者が政治的権利を取得し、未成熟な判断に基づき投票することで、大人による民主政治が危機に瀕するからではない。そうではなく、未成年者は政治的権利を行使できないという一般規定に反して、親の経済的資力という恣意的な理由により一部の未成年者を優遇しているから不正なのである。ここでは他の未成年者への理由づけこそが重要で、一部の裕福な未成年者を迎え入れる成人への影響は二次的である。

投資家移民プログラムは、投資と引き換えに居住権や国籍を取得できないという一般規定に反して、特別に優遇措置を設けてそれを可能にする点で上記の思考実験と構造上で相似する。ここで「国民への不正」という観点は、投資家と彼らを受け入れる国民に対する影響だけを考慮する。上記の思考実験で言えば、恵まれた子どもと成人市民への影響だけを考えているのである。これに対して「外国人への不正」という観点は、この偏向性を原理的に許容しない。政府に課せられるのは、当該プログラムを実施するにあたり、それが国民だけでなく外国人もまた合理的に拒絶できない理由を備えていると示し、正当化することである。

が、この正当化はかなり難しい。人種や性別、信条と並んで、財産または収入による差別の禁止は、あらゆる自由民主主義国家に共通する規範的信念である。投資家移民プログラムは明らかにこれに逸脱する。しかもその逸脱を正当化する理由は、国民への経済的利益だけであり、当該プログラムから締め出される外国人に対して向けられたものではない。この理由の偏向性にしがたい、外国人は純粋な資力に基づく選別基準を合理的に拒絶しうる。ゆえに居住権にせよ国籍にせよ、投資家移民プログラムは投資家以外の外国人に対して正当化できない。

筆者の考えでは、外国人に対して正当性を主張しうる形式は、経済的資力に応じた選別の一般的是認か、一般的禁止のどちらかである。何となればそれは、居住権や国籍を一般的な交換可能財とみなすか、交換可能財の領域から断ち切られた別の財／善とみなすかの二択である。前者の場合は、ベッカーのいうように入国・在留・帰化の全方面に関して市場原理を適用し、徹底的に国家経済の人口需要と供給に応じて、すべての外国人に対して交換価値に基づくアクセス可能性を拓く必要がある。この見地からすると、現下の投資家移民プログラムは手ぬるい。というのも、それらは移民の需要と供給に関する十分な経済的合理性のテスト抜きに数千万円以上という法外な価格を設定し、それを一部の外国人に対する特別措置にしているからである。一般的是認の見地からして公正なのは、誰もが一定の料金を支払えば入国・在留・帰化が可能な体制にほかならない。

これを拒否する場合には、投資額に応じた移民の優遇措置の一般的禁止しかない。つまり、そもそ

も居住権や国籍を付与する際の判断基準として資力や投資額は関係がないとみなすことである。この立場を固持するためには、資力や投資額とは異なる一般的価値を、外国人もまた合理的に拒絶しえない価値として確立する必要がある。しかしここで問題となるのは、その一般的価値とは一体何なのか、である。「お金があるからといって、居住権や国籍を買ってはならない」と述べたとして、「では他に何が？」が問われるのである。ここでベッカーの議論の問題提起的な性質が浮き彫りになる。

移民政策における構成員資格の分配を基礎づける、資力や投資額によらない一般的価値として何が考えられるだろうか。よく言及されるのは「継続的居住」である。この価値が支持する規範は、「長く住めば住むほど、社会における完全な構成員資格および市民と同等の権利享受に対する要求の強度が増す」というものである (Carens, 2008: 422; Rubio-Marín, 2000)。この価値は、すべての外国人に関して一律に適用可能な一般的価値だが、それだけでは不十分である。まず、この価値はすでに入国した人びとにつき適用できるが、これから入国する人びとを選別する価値たりえない。また、継続的居住は「どう居住するか」という内実を指定しないから、在留や帰化を拒否する場合には別の価値を参照する必要がある。居住要件にのみ従うならば入国した人びとは(自発的な離脱を除き)遅かれ早かれ包摂されてゆくのみで、政府に選別する余地はないのである。他には、「文化的価値の共有」はどうか。この場合、入国・在留・帰化の全局面で一般的に適用しうるが、これは文化的価値を共有しない人びとを差別せざるをえない。人種、性別といった選択不可能な価値は、総じてこの観点から一般化しえない。「技能」や「功績」はどうか。これらは資力に関係するものの、資力それ自体としての「物的資本」ではなく「人的資本」であることから、選別基準として一定の妥当性を主張しえよう。その他、言語能力、家族的紐帯の維持、弾圧や迫害からの保護、子どもの養育、活発な市民活動、歴史的関係性なども妥当性を主張しえよう。

外国人に対して移民政策の正当性を主張するためには、こうした一般的価値を「体系」として確立することが求められる。少なくとも一部の投資家に対する優遇措置は、この要件を充足できない。このように言うと、あらゆる出入国管理が不正だとする原理的な国境開放論にみえるかもしれないが、そうではない。例えば、最低限度の資産の保持や疾病保険への加入といった経済的基準に基づく受入れ要件も、当該国家内で暮らす上で外国人にとり必要かつ十分であること、福祉への「ただ乗り」による負担回避は歓迎されないといった理由により正当性を主張しうる。他にも、最低限度の言語能力や社会的知識の保持は、当該社会の構成員として暮らしてゆく上での実践的必要という見地から正当化しえよう。煎じ詰めると、ある国家が移民政策に関して正しさを主張したいのならば、制度編成における基本的価値が、国民だけでなく、外国人からみても合理的に拒絶しえない理由により正当化できるかにかかっているのである。

国民だけでなく外国人に対して向けられる公共的正当化を要件とするとき、投資家移民プログラムは不正であり、擁護できない。本プログラムで顧慮されているのは国民と一部の外国人の利益だけであり、他の大多数の外国人に対する正当化を伴うものではないからである。お金持ちの外国人を特別扱いしてはならないのは、それが他の外国人を道徳的に貶め軽んじる偏った理念に立脚するものだからである。

(3) 国際社会への不正

最後に、裕福な外国人の優遇措置は国際社会に対する不正を含蓄するという議論を考えたい。投資家移民プログラムは、移動や金融のグローバル化を背景とし、国際システム上で国家が各々の自決権

に基づき生み出した枠組みであり、それは本質的に国際的な現象である。ある国家が裕福な外国人を特別扱いすることは、国際社会の観点からして不正であろうか。ここでは、以下の三つの問題について考えよう。それぞれ、パスポートの国際的信認の低下、国家間の経済格差の助長、世界的な移動性格差の助長の三点である。

第一の問題は、投資家移民プログラムはパスポート（国籍）の国際的信認を低下させるという議論である。国際司法裁判所による1955年のノッテボーム判決⁸⁸以来、国籍は個人と国家との「真正な結合」を示すものと理解されてきた。現下の国際的な移動管理体制はパスポートの真正性に対する信頼を前提とし、それは国籍国が在外国民の外交的保護権を行使するための要件でもある。ここで投資家移民プログラムは、経済投資以外の「結合」なしに居住権や国籍を付与する以上、もし取得者の母数が拡大すればパスポートの国際的信認の低下は避けられまい。実際、2014年にカナダ政府は、投資家市民権プログラムを通して国籍を取得したクリストファー・ネイビス人の身分証明に疑念があるとして、同国との間で結ばれたビザ免除規定を停止した⁸⁹。このように政府による内的承認の不備は、当該国民の他国での外的承認の問題として跳ね返り、ひいてはパスポートの国際的信認の低下へと帰結する。同様の懸念は、2012年にマルタ政府が投資家市民権法案を議決した際に、欧州委員会や他の加盟国政府からつとに提起された。とくに欧州連合では加盟国国籍の取得は同時に連合市民権の取得を意味するため、一国家による国籍付与は連合次元での国際的信認の問題に結びつく。しかし同時に認めねばならないのは、その欧州連合ですらマルタ政府の決定を阻止するには至らなかったこと、そして他の加盟国もまた投資家誘致を目指して居住権を対象とする優遇措置を次々に実施していることである。往々にして、国際社会の観点から各国の移民政策を批判しようとする、国家主権の壁に突き当たる。国際標準のパスポートに関する国際的信認を低下させるという点で、投資家移民プログラムは不正を孕む。しかし、グローバル人材の誘致をめぐる国家間競争は激化しており、その趨勢に抗う兆しはない。

第二は、投資家移民プログラムは国家間格差を拡大させるため不正だとする議論である。グローバル人材を誘致するためには、その人物が居住し、働き、投資したいと動機づける必要がある。日本における高度人材ポイント制の導入が、政府の期待に反して十分な誘致効果を生まなかった理由には、労働市場の特性、言語・教育環境、年金制度、租税負担などの構造的要因がある。実際、グローバル人材は、労働環境、教育や生活における言語障壁の低さ、税制面での優遇、地域単位での自由移動権（特に欧州連合）など、構造的優位性を備える国家を移住先として合理的に選択するものである。すると帰結として想定されるのは、人材の誘致を試みる国家間での経済格差の拡大であろう。同時に、グローバル人材の誘致が、とりわけ発展途上国からの「資本流出」および「人材流出」を含意することも見逃してはならない。投資家移民プログラムへの参加を促す主因は、受入国の永住権や国籍がもたらす社会経済的機会と自身の国籍がもたらすそれとの間の格差、ひいては国家間の構造的格差にある。事実、各国のプログラムへの申請者は発展途上国出身の人々が大半を占めており、逆に相対的に豊かな国家の資本家が相対的に貧しい国家のプログラムを利用するインセンティブは希薄である。したがって、投資家移民プログラムを通じた資本および人材の移動は非対称であり、その経済的便益は各国家の構造的布置に応じて不均質に分配されてゆく。このように各国が導入を進めるグローバル人材を対象とする優遇措置は、その受入れ競争における勝ち組と負け組を生み出し、それは国家間の経済格差を拡張こそすれ縮小に向かうことはない。

第三は、投資家移民プログラムが世界大で個人間の移動性格差を拡張するため不正だという議論

である。現下の国際社会では、パスポートの形式に国際標準はあっても、その効力や内実においては著しい格差がある。一面では、国籍にはまだ価値がある。それは1億円を支払ってまで手にしたい地位である。他面では、ほとんどの先進各国の国民にとっては、国籍とはある意味では価値がない。というのも、それは生まれつき持つものであって、選択して獲得する類のものではないからである。アイレット・シャハー（Ayelet Shachar）は、この国籍における価値格差を「生得権の宝くじ」と呼び、「相続財産」たる豊かな国家の国籍に対して国際的な課税を行い、それを原資として国際的な再分配を行うことを提唱していた（Shachar, 2009）。シャハー自身は、投資家移民プログラムに対して反対の立場をとるが、少し冒険してみよう。もし投資家移民プログラムによって国家が得た資本が、受入国民の福祉というよりも、むしろ他の外国人の福祉として再分配されるならば、どうだろうか。たとえば、投資費用が難民受け入れや他の外国人の権利拡充へと使われる場合である。つまりここでは、ある資本家移民に対する特別な優遇措置は、他の外国人の福祉向上という一般的目的に結びつけられる。もし外国人の生活保障にコストがかかり、そこに「ただ乗り」の懸念があると論じるならば、移住者たち内部での分配的正義を考える余地はあるだろう。国家間格差をめぐるグローバルな分配的正義の問題と、それに付随する個人の移動性の格差をめぐる分配的正義の問題は、ここにおいて結びつく。

戦後世界においては、国家が外国人の入国・在留・帰化を「阻止」する理由づけに関しては、少なからず国際規範の進展がみられた。その一方で、外国人をいかに「誘致」するかに関する国際規範は皆無である。世界規模で「望ましい」移民はますます優遇され、同時に世界規模で「望ましくない」移民の生活世界は狭隘となる。それほど「誘致」と「阻止」を旨とする移民政策の専門母型は強固である。大多数の国民が自らに向けられたならば拒絶するような不平等の体系は、移民政策を舞台として世界規模で再生産されている。「誘致」と「阻止」をなす価値体系を批判的に吟味し、国民と外国人がともに合理的に拒絶不可能な価値体系を構築することは、すぐれて今日的かつ世界的な課題なのである。

6 結論

裕福な外国人に対する優遇措置は正当化しうるか。本稿は、この問題を投資家移民プログラムの事例に引きつけて論じてきた。投資家移民プログラムは、グローバル化する相互依存のなかでの税収増や人材獲得、それによる国民福祉の向上を柱とする国家政策の一環として、各国で実施が進んでいる。それは、構成員資格を求めて長蛇の列を作る庇護申請者を一方の極に置くならば、彼／彼女らをよそにお金でそれを獲得するもう一方の極をなす。本稿の結論としては、投資家移民プログラムは不正である。その理由は、それが国民にとって妥当な帰結をもたらさないからではない。投資家移民プログラムが不正なのは、難民を含めた他の外国人に対して正当化する理路が決定的に欠落しているからである。

「誰を受け入れたいか」は、政治的共同体の未来を映し出す鏡となる問いである。裕福で有能なグローバル人材を「誘致」し、難民や庇護申請者、単純労働者は将来の構成員として「望ましくない」と定住を「阻止」するとき示唆されるのは、経済的価値によって序列化・階層化された社会像に相違ない。果たして構成員資格とは経済的価値と同じであり、国家はクラブになるべきなのか。それで良い、とベッカーならば言うだろう。ベッカーの所論は、その実現可能性はともかく、非効率で不透明な出入国管理行政に対して市場原理を徹底すべきだと方向性を示した。しかし筆者は、この趨勢に抗

する立場をとる。市場原理とは異なる、国民と外国人とが互いに拒絶できない公共的価値を体系化すること、これが私たちに残された課題である。無論、外国人の視点を顧みることなく、国民の価値は「国民」にしか分からないと内に籠るのは、深刻な自己逃避である。

※本稿の執筆にあたっては、伊・欧州大学院の Rainer Bauböck 教授より貴重な助言を頂いた。記して感謝したい。なお本稿は JSPS 科研費特別研究員奨励費 (25・7837) の研究成果の一部である。

- *1 各国の投資家移民プログラムの比較研究としては、Sumption and Hooper (2014) ; Dzankic (2012) ; Henley & Partners (2015) を参照。規範的議論は、Dzankic (2012) ; Shachar and Bauböck (2014) を参照。
- *2 スポーツ選手を対象とする国籍法制を論じた研究として、Shachar, 2011 がある。
- *3 本節における各国の概要は、Henley & Partners (2015) に基づく。
- *4 UK Home Office. (<https://www.gov.uk/government/news/government-rolls-out-red-carpet-for-entrepreneurs-and-investors>, September 3, 2015.)
- *5 SIDF, <http://www.sknsidf.org/>, September 3, 2015.
- *6 The Sydney Morning Herald. (<http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/citizenship-for-cash-is-not-our-policy-tony-abbott-20150504-1mz95e.html>, September 22, 2015.)
- *7 Malta Today. (http://www.maltatoday.com.mt/news/data_and_surveys/31360/maltatoday-survey-budget-citizenship-20131111, September 3, 2015.)
- *8 Nottebohm Case (second phase), International Court of Justice, Judgement of April 6th, 1955: I.C.J. Reports 1955, 4.
- *9 Government of Canada. (<http://www.cic.gc.ca/english/department/media/notices/2014-11-21b.asp>, November 28, 2015.)

《参考文献》

- ・五十嵐泰正・明石純一編、2015『「グローバル人材」をめぐる政策と現実』明石書店
- ・梶田孝道・丹野清人・樋口直人、2005『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
- ・Becker, G. S., 2011, *The Challenge of Immigration: A Radical Solution*, Institute of Economic Affairs.
- ・Carens, J. H., 2008, Live-in Domestic, Seasonal Workers, and Others Hard to Locate on the Map of Democracy, *The Journal of Political Philosophy* 16 (4), pp.419-445.
- ・Dworkin, R., 1977, *Taking Rights Seriously*, Duckworth. (木下 毅・野坂泰司・小林 公訳、2003『権利論』木鐸社)
- ・Dzankic, J., 2012, The Pros and Cons of Ius Pecuniae: Investor Citizenship in Comparative Perspective, *EUI Working Papers*, RSCAS 2012/14
- ・Dzankic, J., 2015, Investment-based citizenship and residence programmes in the EU, *EUI Working Papers*, RSCAS 2015/08
- ・Henley & Partners (ed.), 2015, *Global Residence and Citizenship Programs 2015*, Ideos Publications Ltd.
- ・Joppke, C., 1998, Why Liberal States Accept Unwanted Immigration, *World Politics* 50 (2), pp.266-93.
- ・Joppke, C., 1999, *Immigration and the Nation-State: The United States, Germany, and Great Britain*, Oxford University Press
- ・Joppke, C., 2010, *Citizenship and Immigration*, Polity Press. (遠藤 乾ほか訳、2013『軽いシティズンシップ——市民、外国人、リベラリズムのゆくえ』岩波書店) .
- ・Joppke, C., 2011, European Immigration Policies: Still Between Stemming and Soliciting, in Heywood, P., Jones, E., Rhodes, M. and Sedelmeier, U., (ed.), *Developments in European Politics 2*, Macmillan-Palgrave.

- ・Lahav, G., and V. Guiraudon, 2006, Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap between Political Demands and Policy Outcomes, *West European Politics* 29 (2), pp.201-223.
- ・Lister, R., 1997, Dialectics of Citizenship, *Hypatia* 12 (4), pp.6-26.
- ・Rubio-Marin, R., 2000, *Immigration as a Democratic Challenge: Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- ・Sandel, M., 2012, *What Money Can't Buy: The Moral Limit of Markets*, Farrar, Straus and Giroux. (鬼澤 忍訳、2012『それをお金で買いますか——市場主義の限界』早川書房)
- ・Scanlon, T. M., 2000, *What We Owe to Each Other*, Belknap Press of Harvard University Press.
- ・Shachar, A., 2006, The Race for Talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes, *New York University Law Review* 81, pp.148-206.
- ・Shachar, A., 2009, *The Birthright Lottery: Citizenship and Global Inequality*, Harvard University Press.
- ・Shachar, A., 2011, Picking Winners: Olympic Citizenship and the Global Race for Talent, *Yale Law Journal* 120, pp.2088-2139.
- ・Shachar, A., and R. Bauböck, 2014, *Should Citizenship Be for Sale?*, *EUI Working Papers*, RSCAS 2014/01
- ・Soysal, Y., 1994, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press.
- ・Sumption, M., and Hooper, K., 2014, *Selling Visas and Citizenship: Policy Questions from the Global Boom in Investor Immigration*, Migration Policy Institute.
- ・Walzer, M., 1983, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, Basic Books. (山口 晃訳、1999『正義の領分——多元性と平等の擁護』而立書房)

The Pros and Cons of Immigrant Investor Programs:

On the Justifiability of the Preferential Treatment of Wealthy Immigrants

MIYAI Takeshi

Hokkaido University

Key Words: immigrant investor program, citizenship by investment, global race for talent

Is it justifiable to provide wealthy immigrants with preferential access to visas or citizenship because they are economically valuable? This paper addresses this question by examining the recent cases of immigrant investor programs. In the past few decades, many states have implemented various programs to attract wealthy immigrants by exchanging visas and citizenship for a significant investment in their economies. These programs not only suggest the competing order between financial globalization and nation-states but symbolize an ideal-typical link between citizenship and economic value in immigration policies. The aim of this paper is to explore the implications of this emergent link by examining the pros and cons of selling visas and citizenship.

To this end, this paper starts with an overview of various immigrant investor programs. Following this overview, it first analyses the market-based arguments for selling visas and citizenship. Then, it lays out three possible arguments of why immigrant investor programs are problematic, namely, injustice to nationals, foreigners, and international society. It suggests that the second argument, injustice to foreigners, can best explain why the preferential treatment of wealthy immigrants is wrong. It is the lack of justification to non-citizens who cannot buy visa and citizenship, rather than to citizens, that makes immigrant investor programs unjust. Finally, this paper underlines our shared responsibility to establish the system of public value other than market doctrine for regulating immigration policies, which neither citizens nor non-citizens can reasonably reject.