

8 オーストラリアの移民政策

梅田 久枝

目次

I 定住を基本とする移民政策	IV 多文化主義の諸相
II 多様化する出身国	1 多文化主義政策の展開とその方向
III 拡大し続ける労働力需要	2 市民権テスト導入
1 技術移民への傾斜	
2 一時的移民の増加	
3 非熟練労働者の導入問題	

I 定住を基本とする移民政策

オーストラリアは、18世紀末に英国人が植民地建設のための定住を始めて以来、移民によって国家が形成されてきた典型的な移民国家である。1901年のオーストラリア連邦結成以降も、移民政策は、内外の情勢の影響を受けながらこの国の最も基本的な政策として発展してきた。

特に第二次大戦後は、国防上の理由と経済復興のために大量移民政策がとられ、今日までに650万人の移民受入れが進行した。その結果、オーストラリアの人口は現在2000万人を超すまでになっている。ここ数年も、毎年10万～14万人という移民の受入れが続いており、2007年7月から始まる2007-08年度には15万人以上の受入れが見込まれている⁽¹⁾。

オーストラリアで「移民政策」というときは、一般に「移住者 (settlers)」と総称される人々、すなわち、永住ビザを所持してこの国にやって来る外国出身者と人道支援プログラムにより同国への定住が認められた外国人の、受入れと定着にかかわる政策を指す。その政策は、移民の社会的定住支援策を内包している点に特徴があるとされている⁽²⁾。移民政策を一元的に管理するのは、連邦政府の「移民・市民権省⁽³⁾ (Department of Immigration and Citizenship)」である。

しかし、定住を前提とするオーストラリアの移民政策も、過去50～60年の間に何度かの転換を経験してきた。そのうち最も顕著な転換は、以下に述べるとおり戦後の移民出身国の多様化と技術移民重視の政策に現れている。一方、移民出身国の多様化に伴い展開されてきた多文化主義政策は、多様性の容認から包摂、統合の方向へと、近年その重点を移行させている。

(1) 移民・市民権省ウェブサイト上の media centre ページ所収の“fact sheet”より。2006年6月30日現在の推計では、人口は2060万人とされている。なお、本稿において使用する移民関連の数字は、とくに断りのない限り同サイト上のデータに依拠している。< <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/02key.htm> >

(2) 浅川晃広『オーストラリア移民政策論』中央公論事業出版, 2006, p.32. を参照。

(3) 1945年「移民省」として設立されて以来、数次の再編・統合が行われている。「移民・民族問題省」(1975年)、「移民・多文化問題省」(1996年)、「移民・多文化・先住民問題省」(2001年) などを経て、2007年1月から「移民・市民権省」。同年12月の労働党政権誕生後も、この名称は変わっていない。

II 多様化する出身国

第二次大戦後のオーストラリア移民政策に起きた第一の転換は、「白豪主義 (White Australia)」政策の廃止である。1901年の「移住制限法」に基づくこの政策は、オーストラリアへの移住者を、実質的に英国系をはじめドイツ・オランダなど北西ヨーロッパ出身の白人に限定し、中国人・日本人などアジア人の移住を阻止しようとするものであった。

しかし戦後まもなく、労働力需要の増大により多数の東欧系難民の受入れが始まり、それに次いでイタリア・ギリシャ等の南欧系移民の移住が進められた。これら東南欧系移民の受入れに際しては、英語や英国系の文化伝統を基盤とするオーストラリア社会に同化できることが条件とされ、白豪主義の維持が図られた。ところが実際には、英語や社会に適応できず、経済的にも不利な立場に置かれる者が少なくなかった。こうした社会問題の発生により、白豪主義のもとでの移民同化政策が見直されるようになる一方、引き続き進行する労働力不足に対応するため、移民供給地は中東やアジアへと広げられることとなった。

ウィットラム労働党政権 (1972~1975年) は、1973年の「移民法」および「オーストラリア市民権法」、1975年の「人種差別禁止法」等の制定によって、移住手続や、定住後の生活・教育・雇用における差別を禁止し、アジア人など有色人種の受入れ制限を撤廃した。次のフレーザー保守連合政権 (1975~1983年) は、インドシナ難民を積極的に受け入れる方針を掲げ、アジア・太平洋国家としてのオーストラリアの存在を世界にアピールした。このような政策転換の背景には、労働力需要の増大に加えて、英国の EC 加盟 (1973年) による英連邦諸国結束力の相対的後退、東西冷戦構造下のアジア・太平洋地域におけるオーストラリアの政治的軍事的役割の明確化などの要因があったことが考えられる。

連邦が成立した1901年当時、オーストラリア在住の外国出身者のうち、58%は英国出身者であった。これに対して2001年の国勢調査では、英国出身者の割合は25.4%へと縮小している。次いで多いのはニュージーランド出身者で、外国出身者の8.7%を占める。このほかにはイタリア5.4%、ベトナム3.8%、中国3.5%、ギリシャ2.6%、フィリピン2.5%、インド2.3%が続く。またこれらの国より数字は小さいが、スーダン、アフガニスタン、ソマリア、バングラデシュ、イラクなど、中東、南アジア、アフリカ各地域の出身者の割合も近年増加傾向にあり、出身国の広がりを示している。

しかし、オーストラリアの人口のうち「英国人の子孫」の割合は、今も33.9%と最大である。「アイルランド人の子孫」10.9%と並んで、この国において英国系の人口が依然として優勢であることは揺らいでいない⁽⁴⁾。

III 拡大し続ける労働力需要

1 技術移民への傾斜

ところで、移住者と呼ばれる人々のうち、永住ビザを所持する外国出身者は家族移民と技術移民の2つのカテゴリーに大別される。家族移民とは、オーストラリア市民またはオーストラ

(4) この部分の統計は、Department of Immigration and Multicultural Affairs, *Population Flows: Immigration Aspects*, January 2007. による。< <http://www.immi.gov.au/media/publications/statistics/popflows2005-6/Ch1pt1.pdf> >

リア永住者が身元引受人となって呼び寄せる配偶者、婚約者、親、子などの近親者のことである。技術移民は、オーストラリアの経済成長に必要な特定の職能や才能、技術を持つ者として受け入れられる移民である⁽⁵⁾。特に1950年代から60年代にかけての労働力不足の時代に、オーストラリアがこのような特定の技能を持つ人々を、一定期間の契約によるのではなく永住者として受け入れたことは、同じ時代のドイツやフランスの政策と対照的であるといわれている⁽⁶⁾。

戦後オーストラリアにおける労働力需要を反映して、技術移民は増加を続けた。かつては移住者の大半が家族移民であったのに対し、1980年代以降は技術移民への傾斜が加速している。2006年7月から2007年6月の1年間に入国した移住者は140,148人とされるが、このうち家族移民は37,138人、技術移民は60,755人、人道支援移民は12,247人であった。次の表に見るとおり、特に過去10年間の技術移民数の増加は著しい。これは、1996年のハワード保守連合政権発足以降の時期にほぼ重なり、同政権の経済政策を反映するものといわれている⁽⁷⁾。技術移民は、国際競争力強化のために必要とされる上、英語能力や専門技術を身につけている点で、定住に際しての社会的コストも少ないと考えられるからである。

表：1996 - 97年度～2006 - 07年度の移住者内訳

年度*	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05	05-06	06-07
家族	36,490	21,142	21,501	19,896	20,145	23,344	28,066	29,548	33,182	34,771	37,138
技術	19,697	25,985	27,931	32,350	35,715	36,036	38,504	51,528	53,133	59,507	60,755
人道	9,886	8,779	8,790	7,267	7,640	6,732	9,569	10,335	13,235	12,113	12,247
他**	19,679	21,421	25,921	32,759	43,866	22,788	17,775	20,178	23,874	25,202	30,008
合計	85,752	77,327	84,143	92,272	107,366	88,900	93,914	111,589	123,424	131,593	140,148

出典：Department of Immigration and Citizenship, *Settler arrivals 2006-2007*, September 2007, p.13. より作成。

* オーストラリアの1会計年度は、7月1日に始まり、翌年の6月30日に終わる1年をいう。

** 「他」における数字の大半は、特別の協定により受け入れられるニュージーランド市民の移住者が占める。

こうした技術移民の確保のために、移民・市民権省は年2回の国内労働市場調査にもとづき「必要とされる移民職種リスト (MODL)」を作成している。このリストに挙げられた職能は需要度に従って点数が与えられており、英語能力、年齢などとともに受入れの際の判断材料とされる。最近では、コンピューター関係専門職、医療関係職等に高い点が与えられている⁽⁸⁾。

2 一時的移民の増加

1990年代以降の経済グローバル化の進行と国内労働市場の活況は、オーストラリアの移民政策にもう一つの転換をもたらした。それは、永住型でない一時的移民の増加とそのタイプの多様化に伴うものである。一時的移民は、主として「短期商用ビザ (3か月以内)」「長期 (4年以内) 就労ビザ」のほか「ワーキングホリデー⁽⁹⁾・ビザ」などのカテゴリーで入国する者をいう。このうち短期商用ビザと長期就労ビザによる入国者の増加はめざましく、両者の合計は

(5) Department of Immigration and Citizenship, *Immigration Update December 2006*, April 2007, p.46. < http://www.immi.gov.au/media/publications/pdf/Update_Dec06.pdf >

(6) Department of Parliamentary Services, Parliament of Australia, Australia's migration program, *Research Note*, no.48, 2004-05, 10 May 2005. < <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rn/2004-05/05rn48.pdf> >

(7) *ibid.*

(8) 雇用・労働関係省ウェブサイトの Migration Occupations in Demand List (MODL) -Australia のページによる。 < <http://www.workplace.gov.au/workplace/Individual/Migrant/MigrationOccupationsinDemandListMODL-AUSTRALIA.htm> >

2004-05年度に339,424人（前年度比13.58%増）であったと報告されている⁽¹⁰⁾。ワーキングホリデー・ビザによってオーストラリア各地で働く若者の労働力も重視されるようになっており、2005-06年度には111,970人に同ビザが発給された（前年度比7%増）⁽¹¹⁾。2007年9月からは、オーストラリアの大学で2年以上の課程を修了した留學生がそのまま残留して職業に従事できる、18か月間の「卒業生技術ビザ」も新設されている⁽¹²⁾。

これら一時的移民の中には、一定期間の就労の後、そのステータスを永住者に切り替える者もあり、オーストラリア政府はそのことを奨励している⁽¹³⁾。政府は国内各地や世界主要都市で「スキル・エキスポ」と題するキャンペーンを度々催し、一時的技術移民の勧誘に努めている。

一方この間、これらの一時的移民に求められる職種は次第に規制緩和されて拡大してきた。そのため、実質的にはこれらの一時的移民の多くが、国内各地の非熟練労働力需要を満たすことに使われているのではないかとの指摘も見られるようになった。中国、フィリピン、タイ、韓国、インド、パキスタン、バングラデシュがその主たる供給源となっているといわれる⁽¹⁴⁾。

3 非熟練労働者の導入問題

技術移民の拡大と並行して、海外から非熟練労働者を正式に受け入れるべきだという声も上がっている。主としてその声は、収穫期に大量の労働力を必要とするオーストラリア各地の農業経営者と、労働者の送出しを望む太平洋諸国から起きている。政府も2005-06年度の移民計画策定に際して、太平洋地域から非熟練の季節労働者を受け入れる制度について検討を行った。この時は政府部内に慎重論や反対意見が多く、非熟練労働者受入れは見送られた。ハワード首相（当時）は、労働力不足が深刻であるとの危機感を持つものの、非熟練季節労働者の導入は最下層の労働者を作り出すだけだ、と述べ、またコストロ財務相（当時）は、そのような労働者を導入するという構想はオーストラリアのエトスに反する、と評したと伝えられている⁽¹⁵⁾。

しかし非熟練労働者導入への圧力は消えたわけではなく、議論は続いている。導入推進者は、送り出す側の太平洋諸国と受け入れる側のオーストラリアの双方が利益を享受できる方策であると主張する。太平洋諸国の人材を育成し、地域全体の安全保障を確保するのに良い効果をもたらすと考えるためである。これに対しては、むしろ若者を送り出した後の太平洋諸国の経済的社会的損失や、オーストラリアへの依存体制の定着を懸念すべきだという反論が行われている。また非熟練労働者の導入により予想されるオーストラリア側の影響、たとえば合法的滞在期間が過ぎた後の不法滞在問題、定住した場合の英語能力や社会的適応性への不安などを理由とする反対意見もある。全体に、定住を基礎として発展してきたオーストラリアの移民政策の

(9) 「ワーキングホリデー」は、二国間の協定により若者に相手国で一定期間就労することを認める制度で、オーストラリアの場合、世界の19か国・地域との間で交換協定を結んでいる。移民・市民権省ウェブサイト上の Working Holiday Visa のページを参照。< <http://www.immi.gov.au/visitors/working-holiday/417/countries.htm> >

(10) Janet Phillips, "Skilled migration to Australia," *E-Brief* (Parliamentary Library), June 2006. < http://www.aph.gov.au/library/intguide/SP/Skilled_migration.htm >

(11) *op.cit.*, (4).

(12) 移民・市民権省ウェブサイト上の Professionals and Other Skilled Migrants のページによる。< <http://www.immi.gov.au/skilled/general-skilled-migration/changes/index.htm> >

(13) Phillips, *op.cit.*, (10).

(14) Peter Murphy, "Fighting for rights at work in Australia," *Asia Pacific Research Network*, 7 Dec. 2006. < <http://www.aprnet.org/index.php?a=show&t=conferences&c=APRN%20Conference%20on%20Jobs%20and%20Justice&i=73> >

(15) "Re-skilling Australia(editorial)," *Australian*, 18 April, 2006. < <http://www.theaustralian.news.com.au/printpage/0.5942.18842159.00.html> > (accessed April 18, 2006)

伝統を守るべきである、という考え方が根強く存在していることがうかがわれる⁽¹⁶⁾。

IV 多文化主義の諸相

1 多文化主義政策の展開とその方向

世界各地から様々な背景を持つ移民を受け入れるようになったオーストラリアは、1970年代後半から、移民が出身国を問わず社会に平等に参加できるよう配慮する多文化主義政策を推進することとなった。当時すでに政府によって行われていた移民のための英語教育⁽¹⁷⁾、新着移民向け住宅とオリエンテーション、通訳などのサービス・プログラム、定住支援団体助成金制度が、多文化主義政策のもとで拡充され、新たにエスニック・ラジオ局や移民情報センターの設置などが進められた。これらの定住サービスは、技術移民の増加に伴って、次第に難民および人道支援プログラムによる移民へと対象を移している⁽¹⁸⁾。

多文化主義政策の展開とともに、新たな議論も生まれてきた。焦点は、現実の政策において文化の多様性をどこまで認めるかという問題であった。この議論の過程で、多文化主義とはいっても、多様性を構成する要素を不変のものとして捉えるか、そうではなく相互が影響し合うことにより新たなものが生み出されると捉えるか、またその場合に中核となる原理があると捉えるかによって、政策の方向が全く違うものになることが認識されてきた。1980年代後半には、第一の立場を反映した従来の多文化主義政策は、エスニック集団のための支援を強調するあまり、オーストラリア社会を分裂させてしまうのではないか、という批判が目立つようになっていた⁽¹⁹⁾。

ホーク労働党政権（1983～1991年）下で政府の基本方針として策定された『多文化オーストラリアに向けての国家的課題』⁽²⁰⁾は、このような時期に公表されたものである。ここには、「すべてのオーストラリア人にとって有益な政策的枠組としての多文化主義の必要性」が掲げられると同時に、「オーストラリア人はオーストラリア社会の基本的構造や原則—憲法と法制度、議会制民主主義、宗教と言論の自由、国民言語としての英語、男女の平等—を受け入れる義務がある」ことが明記された。この文書は、その後の政府の多文化主義政策の強調点を、「より包摂的な (inclusive)」ものへと変化させる意味があったと評されている⁽²¹⁾。

2 市民権テスト導入

2007年10月1日から実施されている市民権テストは、そのような包摂的な政策が、さらに明確に「社会統合 (cohesive and integrated society)」⁽²²⁾を目指す方向へと進んだことを示す。テス

(16) Adrienne Millbank, "A seasonal guest-worker program for Australia?" *Research Brief* (Parliamentary Library), no.16, 2005-06, 5 May 2006. < <http://www.aph.gov.au/library/pubs/RB/2005-06/06rb16.pdf> >

(17) 非英語圏からの移民・難民のために連邦政府が1948年に創設した成人移民英語プログラム (AMEP) は、今日までに160万人以上に英語教育 (法定学習時間510時間) を提供した。渡辺幸倫 [オーストラリアにおける成人移民英語教育の研究] 『早稲田大学大学院教育学研究科紀要 別冊』13号-2, 2006. 3. を参照。

(18) Adrienne Millbank, et. al., "Australia's settlement services for refugees and migrants," *E-Brief* (Parliamentary Library), 19 September 2006. < <http://www.aph.gov.au/library/intguide/sp/settlement.htm> >

(19) 塩原良和『ネオ・リベラリズムの時代の多文化主義』三元社, 2005, p.16. を参照。

(20) Office of Multicultural Affairs, Department of the Prime Minister and Cabinet, *National Agenda for a Multicultural Australia: Sharing Our Future*, 1989. < <http://www.immi.gov.au/media/publications/multicultural/agenda/agenda89/toc.htm> >

(21) 塩原 前掲注 (19). p.69.

トは、市民権の取得を希望する人が国民としてふさわしいかどうかを審査するため、同国の歴史、地理、文化のほか政治制度やオーストラリアの価値観に関する問題を英語で出題し、回答させるというもので、「2007年オーストラリア市民権法改正（市民権テスト）法」によって導入された。テロ対策への国民の関心の高まりに加えて、2006年シドニーで起きた白人と中東系の若者による人種騒乱事件が、テスト導入を後押ししたといわれる⁽²³⁾。

導入に先立ち、2006年9月に政府は、市民権申請者に対して正式なテストを実施することの是非について社会各層の意見を募集する討議用文書⁽²⁴⁾を公表したが、この文書の冒頭において、当時の移民多文化問題担当のアンドルー・ロブ政務次官（自由党）は、多様な文化を持つオーストラリアが国としての一体性を保つために、市民権こそが唯一の強力な役割を果たす、とその重要性を強調した。さらにロブ政務次官は、この国に来る人々がオーストラリア市民として「共通の中核的価値観」を持ち、「オーストラリア的な生活」にできる限り完全に参加することを望む、と述べて、ハワード政権の姿勢を明らかにしている。

政府の説明によれば、「共通の中核的価値観」とは、個人の自由平等の尊重、言論の自由、宗教の自由と政教分離、議会制民主主義と法の支配、法の下での平等、男女平等などを意味する。そして、これらの価値観は、キリスト教的倫理、イギリスの政治的伝統およびヨーロッパの啓蒙主義精神の影響を強く受けたものであると述べられている⁽²⁵⁾。

オーストラリア市民権は、1949年の制度創設以来、多様化するオーストラリア社会を統合する象徴としての機能を果たしてきた。多文化主義政策の展開とともに取得要件が徐々に緩和され、移住者の多くは市民権を取得するようになった。しかし今日、その要件を再び厳しくして、市民が共有すべき価値観と知識、英語能力を問うことになったのである。テスト導入とあわせて、市民権取得までに必要とされる定住年数も、2年から4年へと引き上げられた。

市民権テスト導入直後の2007年11月、総選挙において野党労働党が大勝し、11年ぶりに労働党政権が誕生することとなった。今後も技術移民を中心として多様な人々がこの国に定住することになるだろうが、ラッド首相の率いる新政権が多文化主義や社会的統合に関してどのような政策を掲げるか、注目していきたい。

（うめだ ひさえ 海外立法情報調査室）

(22) Australian Government, *Becoming an Australian citizen*, September 2007, p.1. < <http://www.citizenship.gov.au/test/resource-booklet/citz-booklet-full-ver.pdf> >

(23) “New citizens tested from October 1,” *Sydney Morning Herald*, October 1, 2007. < <http://www.smh.com.au/articles/2007/10/01/1191090956473.html> >

(24) Australian Government, *Australian Citizenship: Much more than a ceremony (Discussion Paper, Consideration of the merits of introducing a formal citizenship test)*, September 2006. < http://www.citizenship.gov.au/test/DIMA_Citizenship_Discussion_Paper.pdf >

(25) *op.cit.*, (22), p.5.