

特集：第18回厚生政策セミナー

「国際人口移動の新たな局面～『日本モデル』の構築に向けて」

近年の世界の国際人口移動から見た日本への含意

—オーストラリアからの視座—

グレアム・ヒューゴ*

中川雅貴・林玲子 訳

オーストラリア人口の半分は永住・短期移民、あるいはこうした移民の親をもつオーストラリア生まれの子どもであり、日本と異なる典型的な移民国家である。オーストラリアでは移民受け入れの優れた面について社会の支持は根強く、10,000人以上の人口がある出生国・地域は60を超える。しなしながら、戦後間もない時代の移民に関する状況は、今日の日本とそれほど異なるわけではなかった。当時、外国生まれ人口の割合は10分の1以下であり、総人口の97%がイギリスおよびアイルランド系を祖先にもつ人々で占められていた。単一の文化が優勢であったオーストラリアでは、民族の多様化への抵抗が強かったが、その状況は60年を経てすっかり変容した。第二次世界大戦後の移民がなければ、オーストラリアの人口は現在の規模よりもほぼ1,000万人少ない1,200万人程度であったであろう。しかし、より重要なのは、移民によって人口の多様性が拡大したことである。この大きな変化は、深刻な対立をもたらすことなく達成されたばかりか、社会的一体性の維持およびさらなる社会の繁栄をもたらした。本稿は、日本のように移民受け入れの拡大を検討する国にとって、考慮すべき教訓となるようなオーストラリアの経験について論じる。

はじめに

日本とオーストラリアは、第二次世界大戦終結以降の経済成長、今日の低出生率に至る人口転換ならびに人口高齢化に関する経験を共有する一方で、国際人口移動に関する政策においては対極の状況にある。深化する国際経済および政治上の結びつき、高齢化かつ縮小する人口、非熟練・非専門職労働力の歴然とした不足、熟練・専門職労働者の国際移動の拡大と複雑性から得られる利益への高まる需要にもかかわらず、日本は国際人口移動について極めて消極的な態度をとってきた。一方で、オーストラリアは、典型的な移民社会となり、今や、その人口の半数は移民あるいは移民の子である。OECD加盟国のなかで、国民の過半数が移民に関して肯定的な態度をもっているのはオーストラリアとカナダだけ

* Graeme Hugo, The Australian Population and Migration Research Centre, The University of Adelaide (オーストラリア・アデレード大学人口・移民研究センター)

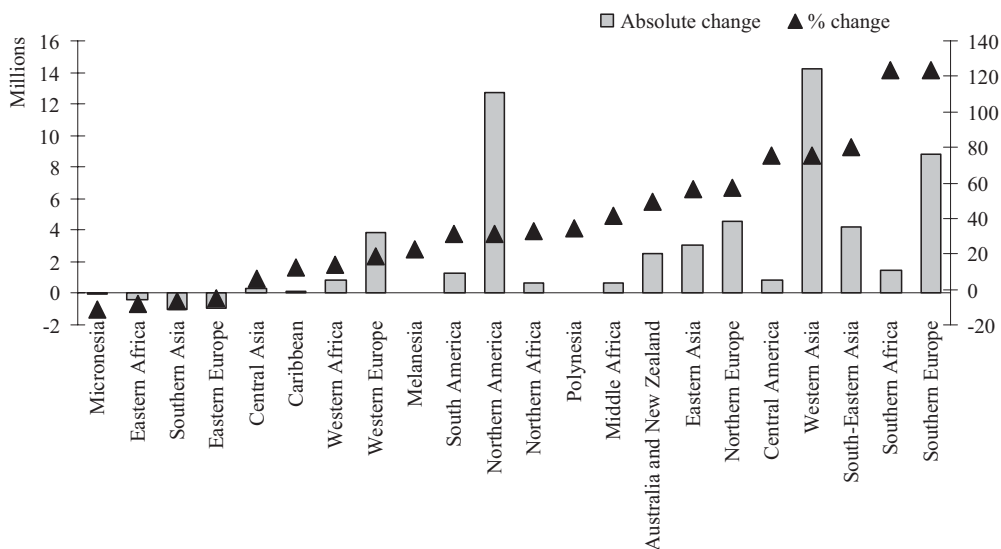
であるとする世論調査結果もある。

本稿は、国際人口移動がグローバル経済の構造的な要素の一つであり、グローバル経済へ効果的に参画するためには、国際人口移動に関わることが必要であることを論じる。オーストラリアと日本の文化的・歴史的背景は大きく異なるものの、ともに人口が持続的に減少するという将来に直面していることから、オーストラリアの経験から導き出される教訓の中には、日本にとって有益なものもあると考えられる。しかしながら、まず必要な作業は、近年の国際人口移動、とりわけアジア地域に影響を及ぼす動向についての外観を整理することである。

I. 国際人口移動の動向

国連の推計によると、生まれた国と異なる国に住む人の数は、2013年時点で全世界人口の3.2%にあたる2億3,200万人にのぼる。このうち13.9%が現在アジアに住んでおり、29.8%がアジアのいずれかの国の出身者であるとされている。これはアジア地域は、現在、世界の人口の55.7%を擁していることと対比的である。さらに国連の分析によると、アジアのいくつかの国々が世界的にみても最も急速な国際人口移動の拡大を経験していることが示されている（図1）。たとえば、ASEAN加盟国における国際移民の規模は、2000年から2013年の間に80%も増加した。

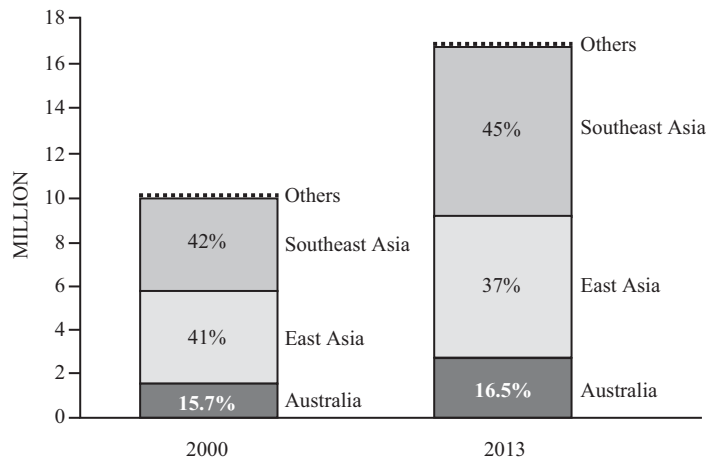
図1 地域別国際人口移動数の推移：2000年から2013年の変化



出所：国連より提供された非公開データ

もう一つの重要な点は、その移動の大部分が、アジア「域内」で起こっているということである。世銀の研究者による分析では、東アジア太平洋地域（訳注：世銀による、東アジア、東南アジア、太平洋地域を含む地域分類。西アジアや南アジアは含まれない）からの移動者数は2000年から2013年の間に60%増加して3,500万人に達し、そのうち地域内での移動者数は46%から48%に上昇した（Ratha *et al.* 2013, p.13）。しかしながら、図2に示されるとおり、この地域内における国際移動のうち、東アジア諸国に向かった割合は41%から37%に減少しており、国内人的資本の補充および成長という点において、東アジア諸国がASEAN諸国ほどには国際人口移動の恩恵を享受できていないことが示唆される。ちなみに、この地域内における国際人口移動のうち、オーストラリアに向かった割合は15.7%から16.5%にやや上昇している。ここで明らかになった点は、以下のとおりである。アジア地域は、今日の国際人口移動において、受け入れおよび送り出しのいずれにおいても重要な役割を担っているが、とりわけ顕著なダイナミズムがみられるのが東南アジア地域である。

図2 東アジア太平洋地域内における目的地別国際人口移動者数：2000年および2013年



出所：Ratha *et al.* (2013), p.13.

表1は、2000年と2013年について、アジア生まれの人口のうち出生国以外に住んでいる人口を、現住地がアジア域内かアジア域外かで分類して示したものである。興味深いことに、2000年から2013年におけるアジアの域内移動の増加率が25%だったのにたいし、地域外へ移動したアジア生まれ人口の規模の増加率は77.8%であった。この時期のアジア経済の急速な成長にもかかわらず、こうした域外への移動が拡大している事実は注目には値するが、一方で、アジアにおいては、国際人口移動や外国人労働力を、その経済発展の重要な構造的要因として取り込むことを敬遠する国々も存在しているという状況がある程度反映しているとも考えられる（Castles 2003）。

表1 アジア出身国際人口移動者数（目的地域別）：2000年および2013年

	アジア内	アジア外
2000年	23,087,762	22,643,777
2013年	28,830,702	40,263,673
変化率（%）	24.87	77.81

出所：United Nations (2013)

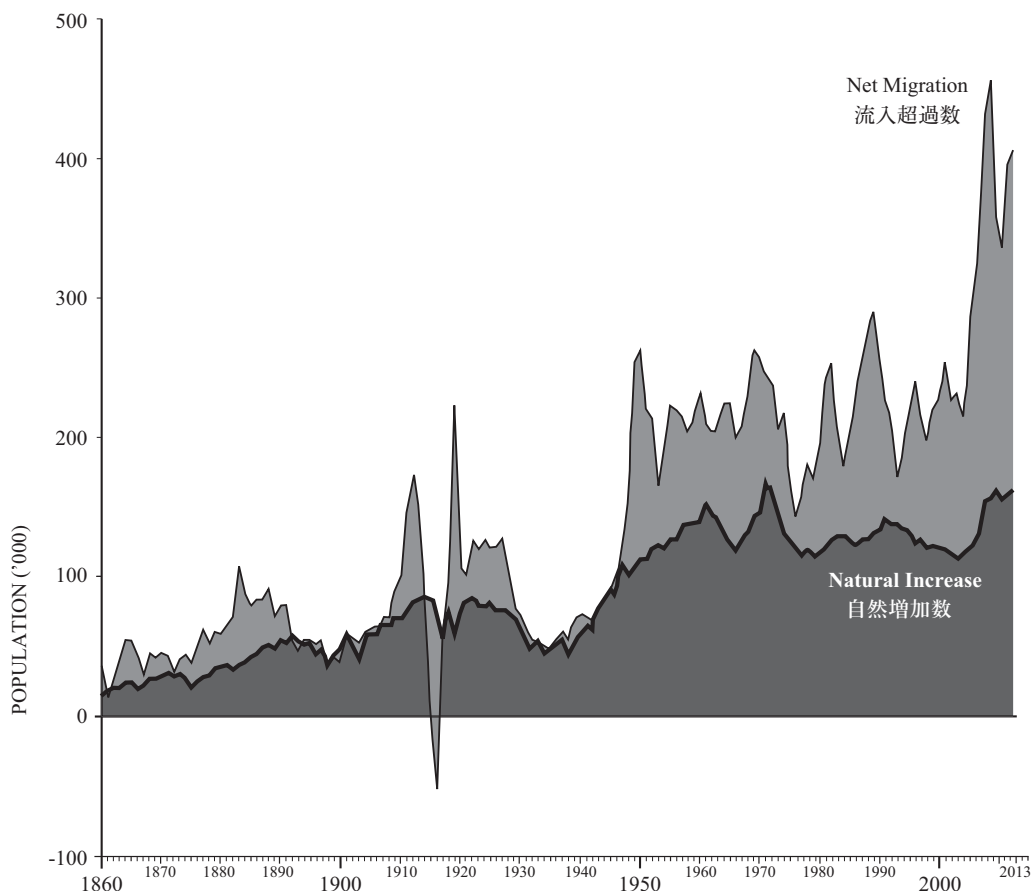
II. オーストラリアにおける国際人口移動：日本との対比

アジア地域の端に位置するオーストラリアは、代表的な移民国家であり、いくつかの東アジア諸国とは対極の状況にある。表2に示されるとおり、オーストラリアに住む2人に1人以上が、移民かその子ども、あるいは短期滞在者である。現在、オーストラリアの人口増加の59.5%は国際人口移動によるものであり、図3に示されるとおり、長年にわたって国際人口移動における流入超過が人口成長に貢献してきたという歴史をもつ。さらに、日本と同様に人口高齢化に直面しているオーストラリアでは、国際人口移動の役割が今後ますます重要になるであろうという予測が、財務省報告書でも指摘されている（Costello 2002; 2004; Department of Treasury 2007; Swan 2010）。

表2 移民の国、オーストラリア

<ul style="list-style-type: none"> ● 外国生まれ：27%（2011） ● 外国生まれの親を持つオーストラリア生まれ：20%（2011） ● 短期滞在者：1,142,560人（2014年3月31日） ● 戦後移民がなかった場合のオーストラリア人口は1,300万人以下（現状2013年の人口は2,330万人）
--

図3 オーストラリアにおける人口の自然増加と流入超過数：1860年～2013年



出所：Australian Bureau of Statistics; Borrie (1994)

オーストラリアにおける国際人口移動の重要なインパクトとして、その文化的多様性への影響が挙げられる。表3に示されるとおり、2011年のセンサスでは、約5分の1の家庭で英語以外の言語が話され、全人口の28.7%がイギリスおよびアイルランド系以外に先祖をもつと答えている。

オーストラリアは、世界で最も国際人口移動の影響を受けた国の一つであり、人口の多様性という点においては世界でも有数である。現在日本においては、移民を取り込むことによって国内の経済成長を維持・促進し、人口高齢化の影響を緩和することについての議論が展開されているが、一世代昔のオーストラリアの状況を振り返ってみると非常に興味深い。第二次世界大戦直後の1947年、オーストラリアの移民に関する状況は、上述した今日のそれとはまったく異なっていた。当時、全人口のうち外国生まれの割合は9.8%に過ぎず、7.9%が英語圏の出身であった(表4)。さらに、全人口の1.9%に該当する非英語圏出身者のほとんどが、南欧あるいは東欧生まれ、もしくはヨーロッパ人を親にもつアジア

ア生まれであった。したがって、オーストラリアでも、当時、移民人口は10%以下であり、イギリス・アイルランド系の文化が支配的な単一文化社会であったといえる。唯一多様性を提供したといえる人口集団があるとすると、それは、51,048人の先住民族であり、全人口の0.67%を占めるにすぎなかった。

表3 オーストラリアの多様性の指標：2011年

指標	%
外国生まれ	26.1
「文化言語多様国 (CALD)」生まれ	16.6
外国生まれの親を持つオーストラリア生まれ	18.8
家で英語以外を話す	19.2
先祖がCALD国である (複数選択)	28.7
先祖がアジア諸国である (複数選択)	9.9
非キリスト教徒	22.3
現地住民	2.6
人口10,000人以上の出生地グループ数	67
人口1,000人以上の出生地グループ数	133
先住民族人口	548,369

出所：2011年センサス

表4 1947年のオーストラリアの人口

出生地	人口	%
オーストラリア	6,835,171	90.2
海外	744,187	9.8
イギリス, アイルランド, カナダ, 南アフリカ, ニュージーランド, アメリカ合衆国生まれ	601,036	7.9
その他	143,151	1.9
合計	7,579,358	100.0

出所：1947年センサス

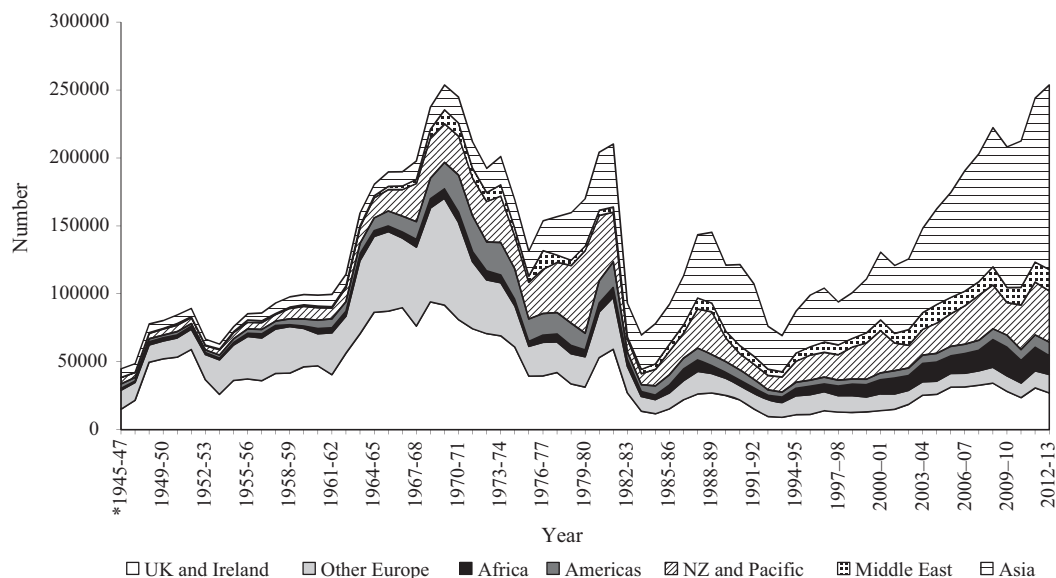
日本国内で移民受け入れ拡大の影響の有無が議論されていることから、戦後のオーストラリアにおける国際人口移動の歴史を検証することは有益な作業であると考えられる。人口に占める移民の規模ならびに文化的な同質性の強さのいずれにおいても、1947年当時のオーストラリアの状況は、今日の日本のそれと顕著に異なるものではない。とくに、文化的な同質性については、日本における国際人口移動の将来に関する政策および世論のあり方にとって非常に重要な影響を与えると考えられるが、第二次世界大戦直後にオーストラリアにおいて移民受け入れの拡大が検討されていた時期においても、同様に重要な問題

であった (Jupp 2002; Borrie 1994; Price 1979)。

1947年当時のオーストラリアと今日の日本の状況には、いくつかの共通点を見いだせる。まず、人口増加の必要性が懸念されるなかで、「人口増加か消滅か ("Populate or Perish")」というスローガンが、政策レベルだけではなく、人々の日々の生活の隅々に行き渡っていた (Jupp 2002, p.10)。また、いわゆる“ブリティッシュ・オーストラリア”の維持も重要な関心事であった。世論を巻き込んだ大きな論争に加えて、空前の労働力不足が戦後オーストラリアの経済成長の足かせとなりつつあることが明らかになって初めて、この問題を取り巻く状況はいくらか落ち着きを見せたが、それも極めて限定的で、種々の条件がついていた。オーストラリアへの移民を英語圏出身者 — とりわけイギリス人 — に限定する規定は、1949年に一時的に変更された。この年、オーストラリアはその歴史上初めてイギリス人以外に「移住補助金」(assisted passage) を与え、ナチスの迫害やソビエトの侵攻により祖国を逃れヨーロッパの難民キャンプに収容されていた約17万人のポーランド人、バルカン半島出身者、ハンガリー人が、オーストラリアに移住した。しかしながら、このような「避難民」(Displaced Persons) と呼ばれた人々は、最初の1～2年は政府によって定められた場所で、定められた仕事に就くことに同意せねばならなかった。「避難民」の受け入れに関する経験は慎重に検証されたが、国内社会にいかなる軋轢や脅威ももたらさないばかりか、国内経済に多大な貢献をしていることが明らかになった。

事実、「避難民」の受け入れに関する経験によって、オーストラリア政府はヨーロッパのどこからでも移民を受け入れて国内の労働力不足を緩和するということに自信を深め、これによって1950年代から60年代にかけてのオーストラリアは、都市部における製造業の拡大に牽引された長期の経済成長を維持させたのであった。図4は、オーストラリアへの移民の出身国が、戦後いかにして多様化してきたのかを示している。1950年代には、オランダ、ドイツ、イタリア、ギリシア、マルタ、旧ユーゴスラビアといった国々の出身者が有力なグループとなり、「イギリス出身者」に限定された移民の条件 ('British Australia' restrictions) も「コーカソイド・白人」 ('Caucasian or White Australia') へと拡大されたが、いわゆる「白豪主義」 ('White Australia' Policy) はいまだに健在であった。白豪主義の起源は、1901年にオーストラリア連邦が設立した直後にさかのぼり、実際、「移民制限法」(Immigration Restriction Act) は連邦政府によって制定された最初の法律の一つであった。この「移民制限法」は「新・移民法」(Migration Act) が制定された1958年まで原型のまま維持されていたのである。

図4 オーストラリアにおける前住地域別移住者数（1947年～96年）および出生地域別新規永住者数（1997年～2013年）



*1945年7月より1947年6月まで

注：1996-97年より、Middle Eastは北アフリカを含む。

出所：Department of Immigration and Border Protection

1960年代後半になると、オーストラリアへの移民送り出し国にトルコや中東諸国が含まれるようになり、1970年代初頭ついに白豪主義は撤廃されるに至った。実際には、第二次世界大戦後の時代を通じてオーストラリアの移民政策は継続的に変更されており、白豪主義の撤廃が大きな変化に結び付いたというわけではなかった。「移住補助金」の対象がイギリスからの移住者に限定されていたこともあり、また、イギリス国籍保有者にはオーストラリアへの移住後すぐにオーストラリア市民権が与えられることになっていたこともあり、“ブリティッシュ・オーストラリア”の多くの側面が、その後の移民受け入れにも影響を与えた。図4に示される通り、1970年代までイギリス出身者はオーストラリアへの移民の約半数を占めたが、徐々に、送り出し国の構成は多様化していることがわかる。アジアからの移民の増加の口火を切ったのは1970年代後半から80年代にかけてのインドシナ難民の受け入れ、そして規模は小さくなるものの、カンボジアおよびラオスからの難民受け入れであった。そして、シンガポール、マレーシア、タイ、インドネシア、フィリピンといった東南アジア諸国からの移民が加わり、1990年から2000年代にかけては中国とインドがオーストラリアへの永住移民の最大の送り出し国となった。出身国の多様化に関連して言及すべき点として、難民の受け入れに加えてサブサハラ・アフリカ諸国からの医師などの高度専門職従事者の移住が挙げられる。アフリカからオーストラリアへの移民は以前からみられたが、そのほとんどが南アフリカ出身の白人であった。1947年当時にはほんの数

パーセントであったであろうアジア系を先祖とするオーストラリア人の割合は、2001年までに10人に1人となった。

これらはすべて、筆者自らがその人生において見てきた期間に起こった変化であるが、その中には現在の日本にとって示唆に富む点が多くあると思われる：

- 全体的には、こうした変化にはいかなる暴力も伴わなかったと言える。確かに、これまでもいくつかの例外的な事件や出来事があり、こうした問題はいまだに論争の対象であるが、移民の増加や人口の多様化によって社会の秩序が脅かされたり、暴力が社会全体に拡大したりしたということはない。
- オーストラリアにおける「イギリスの遺産」が絶滅したり、埋没したり、追い出されたりしたというわけではない。この点について、Jupp (2002) は以下のように述べている：

「50年前に比べて、確かに（オーストラリアは）多様化したけれども、カナダやアメリカと比べて、はるかに『イギリス的』であると言える。」

- 受け入れる移民の規模や構成に関して、政府は高い管理能力を維持しているが、ここで採用されている政策的手段は、現在の日本のそれと比較しても大差はない。実際、オーストラリア国民の移民受け入れに関する肯定的な態度は、こうした移民管理に関する自信・信頼に依拠している。
- オーストラリアの公共政策において移民問題は常に最大の論争のテーマであったし、現在でもそれに変わりはないが、二大政党制における両派が移民政策に関しては常に合意点を見出してきた長い歴史が蓄積されている。

Ⅲ. オーストラリアの経験から引き出される有用な教訓

いかなる国も、経済的必要性、文化の保護と発展、国際的責務といった目的のために国際人口移動に関する政策を展開する主権を有している。さらに、各国の移民政策は、独自の文化的、地理的、経済的、社会的状況により形づけられる。それにもかかわらず、移民問題は、各国が他国の経験から学ぶことのできる政策的領域であり、最良と思われる経験を参考にするだけでなく、多岐にわたる「落とし穴」を教訓にもとづいて回避することができるのである。オーストラリアにおいては、移民の受け入れと多文化政策が大きな論争の対象であることに変わりはないが、それでも、その経験は「成功」であったと一般的には認識されている (Jupp 2002)。また、前述のとおり、国際人口移動をめぐる今日の日本と第二次世界大戦直後のオーストラリアには、少なくとも2つの共通点がある。日本が移民受け入れに門戸を開くとしたら、第二次世界大戦後のオーストラリアの経験から得られる教訓としていかなるものがあるのだろうか？

一つ目の教訓は、オーストラリアの移民政策における高い管理能力と計画性に関してである。これは、周囲を海に囲まれたオーストラリアの地理的な条件によって維持・促進さ

れたものであるが、国境監視システムの技術的発展が目覚ましい現代においては、とりわけ、その「地理的孤立性」によって国境管理能力が高まっているといえる。この地理的環境・条件に関しては、日本についても同様であり、すでに高水準の入国管理が行われている。しかしながら、オーストラリアについて強調すべきは、その移民政策や入国管理が、国内の経済運営と密接に結びついており、移民政策が経済政策に統合されているという点であり、この結びつきは、過去20年間により一層強化された。

1970年代以降、オーストラリアにおける移民受け入れのチャンネルは、大きく分けて以下の4つに分類されてきた：

- (a) オーストラリアの国内労働市場において不足している技能や知識をもった高度技術者・専門職労働者 (Skilled workers)
- (b) すでにオーストラリアに居住している移民の家族 (Family migrants)
- (c) 「難民の地位に関する条約」(UNHCR 1952 Convention) に基づいて認定された難民および人道移民 (Refugee-humanitarian migrants)
- (d) その他、おもに、オーストラリアとニュージーランドの二国間協定 (Trans Tasman Agreement) により、その入国および滞在に関する制限がほとんどないニュージーランド国籍保有者

このうち、最後のカテゴリーのニュージーランド国籍保有者を除くすべてのグループに関して、オーストラリア政府は、州政府や雇用主、労働組合、地域コミュニティの組織といった利害関係者と協議のうえ、受け入れの目標水準を設定することになっている。表5に示される通り、実際に受け入れられた移民の規模は、それぞれのカテゴリーの目標水準に極めて近いレベルとなっている。

表5 オーストラリアにおける在留資格カテゴリー別受け入れ目標数と受け入れ実績数：2011年～2013年

	2011-12年		2012-13年	
	計画 (人)	実績 (人)	計画 (人)	実績 (人)
移民の家族	58,600	58,604	60,185	60,185
高度技術者・専門職労働者	125,750	125,755	128,950	128,973
特別	650	639	845	842
合計	185,000	184,998	190,000	190,000
人道移民	13,750	13,759	20,000	20,019

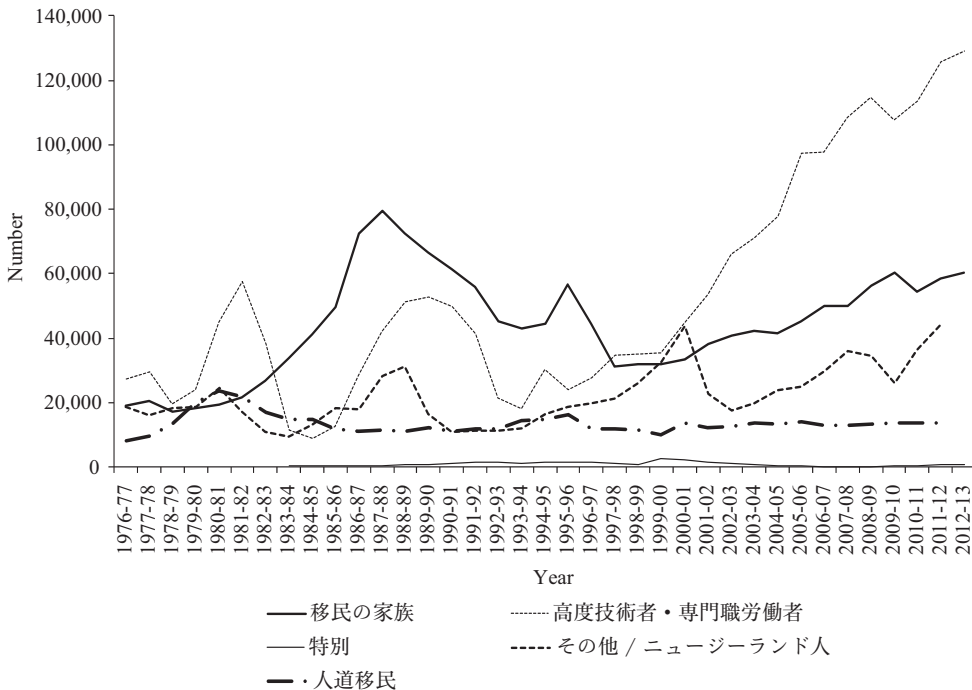
出所：Department of Immigration and Border Protection

国際人口移動と経済政策の関わりが深くなるにつれて、移民政策における「高度技術者・専門職労働者」カテゴリーの重要性が増している。高度技術者・専門職技術者の受け入れ

は、いわゆる「ポイント制度」に基づいており、移住申請の審査に際しては、個人の教育・訓練水準、職業経験、年齢、英語力といった労働市場において求められる能力が数値化（ポイント化）され、その適性が評価される。移住が認められる基準点は、その時々で変化するが、同様に、「家族移民」の適用範囲も変遷している。それぞれのカテゴリーを通じた移民受け入れプログラムの運用には多くの変更あるいは修正が加えられてきたが、この4つのチャンネルがオーストラリアにおける永住移民受け入れ制度の基底を成すことに変わりはない。

図5は、オーストラリアへの移民受け入れ数の推移をカテゴリー別に示したものであるが、「高度技術者・専門職労働者」カテゴリーの割合が1993-94年の29.1%から2005-6年の69.6%へと上昇していることがわかる。この「高度技術者・専門職労働者」永住プログラムでは、すでにオーストラリア国内で職を得ている移住申請者が優遇されるということもあり、制度を活用する雇用主も増加している。

図5 オーストラリアにおけるカテゴリー別移民受け入れ数の推移：
1976-7年～2012-13年



出所：DIAC, *Population Flows: Immigration Aspects*, various issues; DIAC, *Immigration Update*, various issues; DIAC (2012); DIAC (2013)

オーストラリアの移民受け入れプログラムが成功している要因の一つとして、根拠に基づいた政策 ("evidence-driven policy") の伝統が挙げられる。オーストラリアにおける受け入れプログラムや政策には、グローバル経済、地域経済、国内経済の変化のみならず、

調査研究による知見に応じて常に調整が加えられているが、その一つの例が、移民の経済的影響に関する分析の蓄積である。表6は、移民の受け入れが20年間の長期的スパンで政府の財政に対して与える経済的影響を、異なる移民のカテゴリーごとにモデル化した研究の要約である。この研究結果から明らかなことは、移民の受け入れが財政に与えるプラスの影響が長期的に拡大し、この拡大幅は高度技術者・専門職労働者の受け入れにおいて最も大きくなるということである。

表6 在留資格カテゴリー別にみた移民による政府の財政への影響（100万豪ドル）：
2010-11年

在留資格カテゴリー	ビザ発給数 2010-11	財政インパクト（100万豪ドル）				
		オーストラリア滞在年数				
		1	2	3	10	20
家族						
親	8 499	-7.7	-5.6	-6.0	-7.7	-9.4
配偶者等	46 044	-16.8	76.9	48.2	244.1	242.3
家族 計	54 543	212.3	60.0	43.0	200.9	146.4
高度技術者・専門職労働者						
独立	36 167	163.0	223.3	283.7	384.2	439.5
オーストラリア補助	9 117	5.4	12.2	13.0	17.3	21.1
州・特別地域補助	16 175	68.3	80.2	86.6	104.7	138.1
ビジネス技能	7 796	44.9	44.3	46.2	33.2	24.1
雇用者補助	44 345	465.9	478.8	485.7	493.3	530.8
高度技術者・専門職労働者 計	113 725	747.4	838.7	915.1	1 032.8	1 153.6
人道移民	13 799	-247.3	-69.4	-62.0	-12.3	48.4
永住移民の財政インパクト 計	182 067	712.4	829.2	896.1	1 221.4	1 348.5
ビジネス長期滞在ビザ	90 120	889.3	954.5	383.1	441.0	585.9

出所：DIAC（2012）

別の要因として挙げられるのは、受け入れプログラムの展開と管理を支える堅固な制度の存在である。第二次世界大戦後のほとんどの時期を通じて、移民の受け入れと定住に関わる独立した役所（および内閣ポスト）と連邦政府部局が存在した。さらにその中で、移民政策形成やその実施運用に責任を持つ移民問題の専門家グループが養成され配置されてきた。かくしてオーストラリア政府は、国際人口移動のストックならびにフローの把握に関して最も包括的と言われる統計システムを確立し（Hugo 2004a）、その根拠にもとづいた政策（"evidence-driven policy"）に活用してきたという伝統がある。また、保守政権であってもよりリベラルな政権であっても、その時々内外の情勢に対応して移民受け入れ政策を調整することに前向きであった。

戦後のオーストラリアの移民政策の展開においては、劇的な変化が漸進的に導入された

ことも、その成功の一つの要因として挙げられる。オーストラリアにおける移民研究の先駆者となったチャールズ・プライス（Charles Price）教授は、戦後オーストラリアへの移民流入を「ニシキヘビの餌付け」に例えて次のように描写した — すなわち、新しい集団が入ってくるたびに飲み込み、そして適応し、その後に新しいグループが入ってくる。前述の図4に示されたとおり、かつてほぼイギリス系のみによって占められていたオーストラリアへの移民は、まず東欧からの「避難民」（Displaced Persons）へと拡大し、西欧および南欧出身者がそれに加わり、中東そしてアジア、さらにはサブサハラ・アフリカ出身者へと次第に拡大していった。ここまで変化するのに60年以上を要している。

政策の決定および変更に際しては、その都度、政府が時間をかけてコミュニティと対話する、というやり方がとられてきた。このため、欧州諸国と比較して、移民受け入れの影響に関する国民の意識がオーストラリアでは肯定的であり、カナダと同水準であるという調査結果も出ている（表7）。また、南オーストラリア州の都市部および農村部に居住する6,088人を対象にした調査では、87.7%の住民が「文化的多様性は地元のコミュニティに好ましい影響をもたらす」と受け止めていることが示されている（Government of South Australia 2008）。白豪主義から「多文化政策」（'Multicultural Australia'）への転換において最も重要な要因として明らかなのは、この変化が段階を踏んで進められてきたという事実であり、決して、突然180度の政策転換が行われたということではない。また、この変革は多くの漸新的な変化を通じて達成されたものであり、決して、一回でまとめて起こったものではない。こうした一つ一つの変化を実施していく際に、政府はコミュニティとの対話を重視してきたが、それは、国民の教育水準が上昇し、多文化政策がもたらす利益がオーストラリア社会や経済において明白なものとなり、より多くのオーストラ

表7 「移民の受け入れが国にとってマイナスの影響をもたらす」と考えている人の割合：2011年

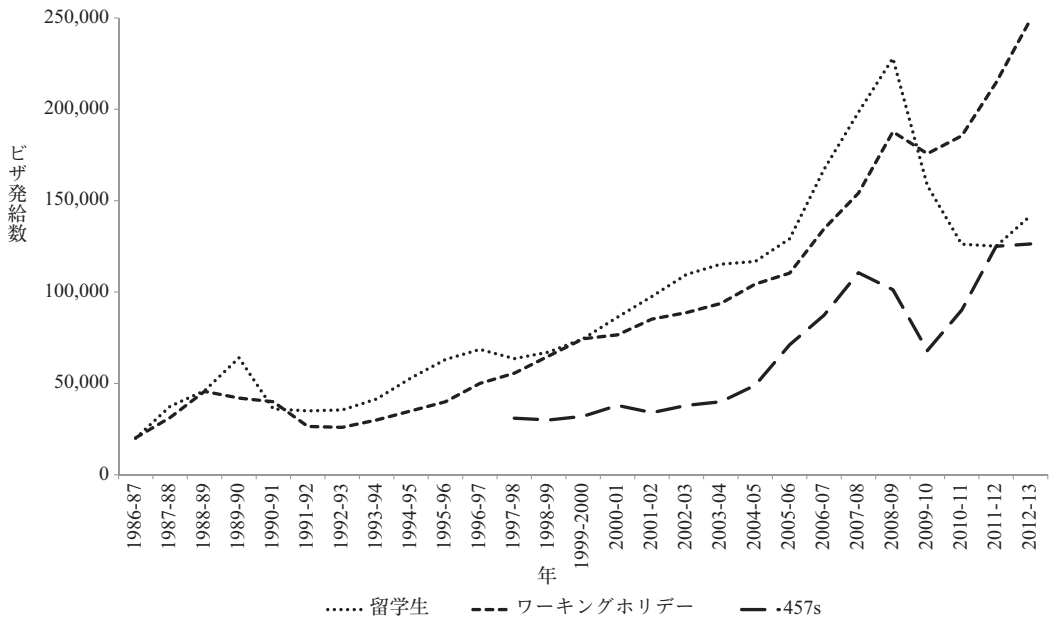
国	%
ベルギー	72
南アフリカ	70
ロシア	69
イギリス	64
トルコ	57
アメリカ合衆国	56
イタリア	56
スペイン	56
インド	43
カナダ	39
サウジアラビア	38
スウェーデン	37
オーストラリア	31
ブラジル	30
インドネシア	30

出所：Ipsos MORI Global Advisor Survey, June 2011

リア人が多様な文化的背景をもつ人々と直接に交流するようになるにつれて、コミュニティの態度も変化してきたためである。

オーストラリアの移民政策が成功した別の要因として、その「柔軟性」が指摘できる。オーストラリアへの入国および滞在に必要なビザは小分類も含めて200種類以上になるが、このビザの種類は内外の情勢および諸要因により常に変更が加えられてきた。この「柔軟性」を顕著に示すのが、多岐にわたる短期滞在ビザの導入である。第二次世界大戦後の約50年間にわたって、オーストラリアの移民政策の関心は、「永住」移民の獲得のみに焦点があてられており、海外から短期滞在労働者あるいは契約労働者を受け入れるプログラムの導入に根強く反対する政治勢力が存在していた。しかしながら、高度専門職労働者の国際的な獲得競争においては、「永住」移民にほぼ限定されていた受け入れ政策のもとでは迅速に対応することができず、この制度があまりにも硬直的であるというオーストラリア国内の雇用主の不満が高まっていった。こうした背景から、1997年にいわゆる「457 就労ビザ」(457 Temporary Business Entry Visa) が導入されたのである。この「457 就労ビザ」は米国の「H-1B ビザ」に類似するものであるが、申請に際しては雇用主が主体となり、発給数にも上限が定められておらず、その審査に際しては永住プログラムよりも技能に焦点が置かれているのが特徴である。これまでの研究によると、この「457 就労ビザ」の導入が大きな成功を収めたことが示されている (Khoo, Voight-Graf, McDonald and Hugo 2007)。しかしながら、近年、とりわけ地方において雇用主が「457 就労ビザ」による外国人労働者の受け入れ制度を悪用して、オーストラリア人労働者を故意に排除しているのではないかという訴訟もあり、制度の運用実態が厳格に監督されるようになったのも事実である。また、この制度によって入国し、雇用された労働者は、その英語能力の不十分さゆえに、低賃金のみならず、健康上および安全上も好ましくない環境での就労を受け入れやすい傾向にあるという問題が、オーストラリア国内の労働組合によって指摘されている (Australian Manufacturing Workers Union 2006)。実際、「457 就労ビザ」の運用をめぐっては、その改善のための勧告が国会の調査報告書によって出されている (Joint Standing Committee on Migration 2007)。こうした課題にもかかわらず、「457 就労ビザ」の発給数は増加し続け、2007年-8年の新規申請数は61,390件、2008年中旬には134,238人の外国人が「457 就労ビザ」によってオーストラリア国内で就労していた (図6)。世界金融危機の影響で、2008年-9年の新規申請数は54,810に減少したが、2013年には危機以前の水準を上回った。

図6 オーストラリアにおける短期移住者数の推移：1986-87年～2012-13年



Source: DIAC, *Population Flows: Immigration Aspects*, various issues; DIAC, *Annual Report*, various issues

政治の関わり方もまた、オーストラリアの移民政策の成功に貢献してきた。オーストラリアの政府機構は、連邦、8つの州および特別地域、667の基礎自治体からなる三層構造であり、1901年の連邦成立以来、移民の受け入れおよび定住に関連する政策やプログラムについては、その大部分が連邦政府の所管となっている。オーストラリア連邦憲法第51条第27項により、移民に関する法令を制定する権限は連邦議会に与えられている。連邦政府が成立する以前は、各州（当時はそれぞれが独立した植民地）はそれぞれ移民管理を行い、(イギリス連邦との協力のもと) 独自の移住補助や定住支援を実施していたが、第一次世界大戦終結後は、連邦政府が移住・定住の権限を持つこととなった (Jupp 2002, 67-68)。

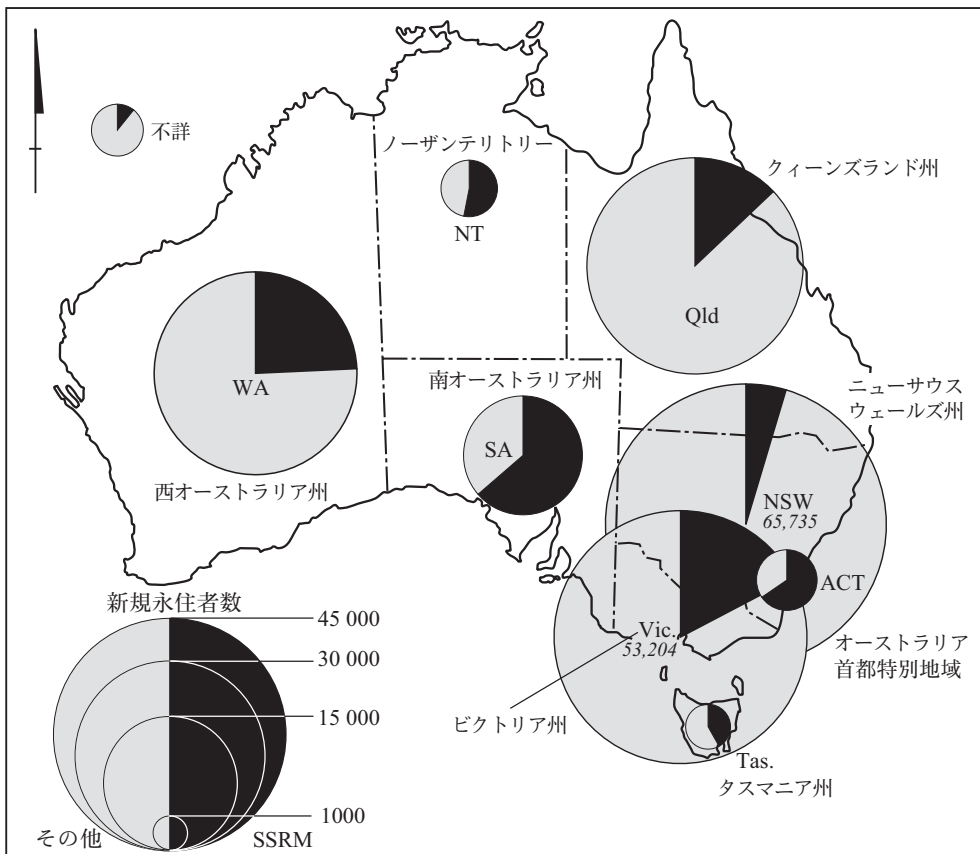
人口政策の概要は、選挙で選ばれた連邦政府によって定められる。オーストラリア国内の主要政党は、いずれも、移民の規模・種類・構成に関する指針（ステートメント）を策定しており、国政選挙に際して発表される公約に反映される。選挙で勝利した政党にとっては、この公約の内容が、政権によるその後3年間の移民政策ならびに中・長期的に検討すべき内容の基底を成すことになる。近年、難民申請者の受け入れに関しては若干の相違があるものの、戦後の期間の大部分を通じて、基本的な移民政策に関しては主要政党間で顕著な違いはみられず、実際に、移民受け入れに関わる政策や法令の多くが、二大政党間の合意によって成立してきた。

加えて、移民の受け入れに関する政治的権限は連邦政府にあるものの、特に移民の定住に関連する政策決定過程においては、州・特別地域レベルの政府や、より少ない程度ではあるが基礎自治体による一定の関与が認められている。こうした地方政府の取り組みは多

岐にわたるが、現在ではほとんどの州・特別地域の政府内に、移民や多文化主義に関する部局が設置されている。こうした地方政府との連携における顕著な成果の一つが、「州・特別地域移住制度」(State Specific and Regional Migration Schemes: SSRM) であるが、今やオーストラリアへの高度技術者・専門職移民の5分の1がこの制度によって受け入れられている。この制度では、経済的に停滞していると認定された特定の地域における雇用主、地方政府、そして家族が保証人となることにより、いわゆる「ポイント制」において要求される基準点の適用が緩和されることになっており、対象となるビザの категорияも多岐にわたる (Hugo 2008)。

図7は、2010年から11年時点での州・特別地域ごとの移民の構成をSSRMの適用による移民とそれ以外のグループに分類したものであるが、この制度の影響をはっきりと見て取れる。たとえば、過去数十年間におよぶ経済的低迷が続いている南オーストラリア州は、このSSRMの活用に非常に積極的であることがわかる (Hugo 2008)。一方で、オーストラリアにおける海外からの移住者の最大の目的地であるニューサウスウェールズ州においては、この制度を通じて受け入れられた移民がほとんどみられない。実際、この制度が

図7 「州・地域特定移住制度 (SSRM)」適用による新規永住者の地域的分布：2010-11年



出所：DIAC, 未公表データ

導入された影響で、オーストラリアにおける総移民受け入れ数における、ニューサウスウェールズ州の割合は低下してきているのである。

オーストラリアの移民政策に成功をもたらした要素として忘れてはならないのが、社会的な一体性（social cohesion）である。オーストラリアにおいては社会的な一体性と移民の適応に関する議論が繰り返し起こってきた。移民の定住に関する政策上の分岐点となったのは、1978年に発表された「ガルバリー・レポート」（Galbally Report on Migrant Services and Programs）である。これは、政府による定住政策を、戦後の約30年間に渡って支配的であった「るつぼ」（melting pot）型の同化志向から、多文化主義へと転換することを提言したものであった。そこには、民族的差異を考慮した福祉やメディア・サービスの拡充および移住者による文化・言語の保護に関する提言が含まれたが、この報告書の内容は、それ以降のオーストラリアにおける定住施策の基礎となった。多文化主義にたいする政府およびコミュニティの態度については、それ以降も時々の変化がみられたが、この報告書の内容は、今日でも有効な以下のような指針を示すものであった（Jupp 2002, p.87）。

- 社会の構成員は、すべて平等に自らの潜在能力を発揮するとともに、種々の制度やサービスに等しくアクセスできなければならない。
- 何人も、いかなる偏見や不利を被ることなく自らの文化を保持することができるとともに、他の文化の理解と包摂が奨励されるべきである。
- 移住者のニーズは、一般的にはコミュニティ全体に開かれたプログラムとサービスによって対応されるべきであるが、現時点においては、アクセスと供与を平等に行き渡らせるために、特定のサービスやプログラムも求められている。
- サービスとプログラムは、その対象者のニーズをくまなく反映することを目的として設計・運用されるべきであるが、移住者の自立の早期達成を促進するという視点からは、自助努力も最大限に奨励されるべきである。

このように、オーストラリアにおける多文化主義は、定住や言語的保護よりも、支援サービスの供与に重点が置かれているという点において、特徴的な形態を採ってきたといえる（Jupp 2002; Jupp and Clyne 2011）。

他の国や地域でもみられるように、過去20年間、オーストラリアの多文化主義は試練を経験しているが、とりわけ1996年～2007年のジョン・ハワード首相率いる保守政権時代に、それは顕著であった。Jupp and Clyne（2011）は、多文化主義に対して異議が唱えられるようになった背景として、以下のような状況を指摘している：

- 自由民主主義とイスラム原理主義の対立
- 貧しい国や地域からの移民が一貫して増え続けており、しばしばその流入が制御されているとは言えない状況

- 世界金融危機といった経済的・社会的問題の発生
- 移民の集住地区における貧困と混乱
- 「ヨーロッパ的」文明や文化がその優位性を失いつつあるという認識
- 急速に変化する社会構造と意識がもたらす不安感

結果として、「統合」(integration) というフレーズが政府によって強調されるようになったが、その到達点は、オーストラリアの市民権を申請した移住者に課せられる「市民権テスト」(citizenship test) の導入であった。

オーストラリアは、民族的差異を背景とした暴力とは比較的無縁の社会であるといえるが、近年では、次のような事件も経験している。2005年に、シドニー郊外のクロヌラ・ビーチで、オーストラリア国旗を振った若者の集団が、外見から「中東出身者とみられる」人々を襲撃するという「クロナラ暴動」が発生した。また、2009年にメルボルンで発生した一連のインド人学生暴行事件の背景には、民族的要因が存在していると言われている。現政権においては、多文化主義政策へのコミットメントが再確認されており、各州・特別地域の政府は多文化主義に関する専門機関および「移住者情報センター」(Migrant Resource Centres) が設置されている。したがって、その試練にもかかわらず、多文化主義は、オーストラリア政府による定住政策の根底にあり続けているといえる。

まとめ

今日のオーストラリアの経済、社会、人口、文化における移民の影響については、いくら強調しても強調し過ぎるということはない。オーストラリア以上に移民による影響を受けている国は限られている一方で、この国ほど移民の受け入れを高度に管理している国は他にほとんどないといえる。経験豊かな専門家、進歩する科学技術の活用、包括的かつ目的に合致したデータを迅速に収集するシステムといった複合的な移民受け入れに関する諸制度を備えている。他の国と同様に、移民排他的な要素が国内の政治システムおよび社会の一部に存在するのも事実であるが、かつて総人口の95%以上を占めたイギリスおよびアイルランド系の割合が、一世代の間に4分の3以下に低下するという転換を経験した社会なのである。戦後の移民受け入れが無く、文化的多様性を欠いていたと想定すると、オーストラリアの人口は現在の規模よりも1,000万人以上少なかったであろう。現在、総人口の2.3%が先住民族を祖先にもち、イギリスおよびアイルランド系以外の割合は27.5%である。2011年のセンサスでは、10,000人以上が該当する出生国・地域は67にのぼり、家庭内で英語以外の言語を話す人口は全体の19.2%となった。第二次世界大戦後の計画的な移民受け入れ政策が、オーストラリア社会を変容させたといえる。

民族的差異に起因する暴力事件が例外的にはあるが発生し、職場や社会における人種差別主義的な風潮が残存しているのも事実であるが、バランスのとれた戦後オーストラリアの移民受け入れが大きな成功を取めたということについては議論の余地はない。日本の

ような他国が、オーストラリアの経験から抽出できる教訓とはいかなるものであろうか？本稿では、日本に関連すると思われる、あるいは関連しないと思われる様々な教訓について多面的に提示してきたが、最も重要なメッセージは、筆者自身の人生における経験に要約できる。筆者は、南オーストラリア州アデレードの西部郊外に生まれたが、当時その町に住んでいた移住者はごくわずかで、住民の95%以上がイギリス系によって占められる極めて単一文化的な土地であった。しかしながら、筆者の子どもたちが成長する頃になるとその環境は大きく変化し、住民の半分以上が移民か、いずれかの親が移民であるという状況であり、外国生まれの友人も多かった。子供たちの食生活は多様な文化の影響を受け、アジア生まれの親戚も加わり、アジアの言語を学んだりもした。それでも、オーストラリア社会は、その成立以来の基礎の大部分を保持しており、社会的な一体性も強固なままである。ここに、暴力や文化の破壊はみられない。

参考文献

- Australian Manufacturing Workers Union, 2006. *Temporary Skilled Migration: A New Form of Indentured Servitude*.
- Borrie, W.D., 1994. *The European Peopling of Australasia: A Demographic History, 1788-1988*, ANU Printing Service, Canberra.
- Castles, S., 2003. Migrant Settlement, Transnational Communities and State Region, pp. 3-26 in R. Iredale, C. Hawksley and S. Castles (eds.), *Migration in the Asia Pacific: Population, Settlement and Citizenship Issues*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Costello, P., 2002. *Intergenerational Report 2002-03, 2002-03 Budget Paper No. 5*. Commonwealth of Australia, Canberra, 94 pp.
- Costello, P., 2004. Australia's Demographic Challenges, Discussion Paper, 25 February, 28 pp.
- Department of Immigration and Border Protection (DIBP), 2014. *Temporary Entrants and New Zealand Citizens in Australia – As at 31 March 2014*, DIBP, Australian Government.
- Department of Immigration and Citizenship (DIAC), 2012. *Trends in Migration: Australia 2010-11*, AGPS, Canberra.
- Department of Immigration and Citizenship (DIAC), 2013a. *2012-13 Migration Program Report – Program Year to 30 June 2013*, AGPS, Canberra.
- Department of Immigration and Citizenship (DIAC), 2013b. *Annual Report – 2012-13*, AGPS, Canberra.
- Department of Immigration and Citizenship (DIAC). *Annual Report*, various issues, AGPS, Canberra.
- Department of Immigration and Citizenship (DIAC). *Immigration Update*, various issues, AGPS, Canberra.
- Department of Immigration and Citizenship (DIAC). *Population Flows: Immigration Aspects*, various issues, AGPS, Canberra.
- Department of Treasury, 2007. *Intergenerational Report 2007*, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Hugo, G.J., 2008. Australia's State Specific and Regional Migration Scheme: An Assessment of its Impacts in South Australia, *Journal of International Migration and Integration*, 9, 1, pp. 125-145.
- Jupp, J. 2002. *From White Australia to Woomera: The Story of Australian Immigration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jupp, J. and Clyne, M., 2011. Introduction, in J. Jupp and M. Clyne, *Multiculturalism and Integration – A Harmonious Combination*, ANU E Press, Canberra.
- Khoo, S., Voigt-Graf, C., McDonald, P. and Hugo, G., 2007. Temporary Skilled Migration to Australia: Employers' Perspectives, *International Migration*, 45, 4, pp. 175-201.

- Price, C.A., 1979. *Australian Immigration: A Bibliography and Digest*, No. 4, Department of Demography, Australian National University, Canberra.
- Ratha, D., Eigen-Zucchi, C., Plaza, S., Wyss, H. and Yi, S. 2013. Migration and Remittance Flows: Recent Trends and Outlook, 2013-2016, *Migration and Development Brief 21*, 2 October.
- Swan, W., 2010. *Australia to 2050: Future Challenges*, Intergenerational Report circulated by the Treasurer of the Commonwealth of Australia, January.
- United Nations, 2013. *Trends in international Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin*, United Nations Database, POP/DB/MIG/Stock/Revf.2013.