

カナダにおける移民政策の再構築  
—「選ばれる移住先」としての競争力強化を目指して—  
Reforming Canada's Immigration Policies toward a Destination of Choice

大岡栄美（関西学院大学）OOKA Emi (Kwansei Gakuin University)

キーワード：ポイント制、カナダ経験移民、一時滞在外国人労働者

カナダでは、建国以前からの長年にわたり、国家形成において常に移民が大きな役割を果たしてきた。人口と国内労働力増加の必要性から、カナダの移民受入れは「永住 (permanent residency)」を基本としてきた。つまり移民を永住者として受入れ、彼らがやがては市民権を取得し、カナダ市民となることを前提とした移民受入れ枠組みである。世界的に移民への風当たりが強まった 1990 年代、また近年の金融危機による景気低迷期も、カナダはほぼ一貫して移民の積極的受入れ路線を継続し、永住者の年間受け入れ総数は 25 万人前後で推移している。

本発表では、高水準での拡大的移民受入れが続く中、カナダの移民政策に起きている主な 2 つの変化について紹介する。第 1 に、これまでカナダの永住者選抜において中心的な役割を果たしてきたポイント制自体の改革である。第 2 に、一時滞在労働者と留学生の受入れ拡大と「カナダ経験移民プログラム (Canadian Experience Class)」の導入による、ポイント制を適用しない永住許可拡大の動きである。両方の動きとも、先進国間の高度人材獲得競争が激化し、移民政策の収斂も起きる中、カナダの「選ばれる移住先」としての競争力維持のための改革である。これらの変化を考察した後、日本におけるポイント制導入において考慮すべき課題を検討する。

## 1. ポイント制の再編

ポイント制導入までのカナダは、移民により社会内部の人種・民族構成が変わることを拒み、人種差別的な移民政策を採用していた。しかし第 2 次世界大戦後のヨーロッパからの移民の減少に伴い、少子高齢化に備えた人口政策と高学歴・高技能労働者の確保の目的から、業績主義による移民選抜へと方針転換を図った。これ以降、カナダに永住を希望する個人移民は、「学歴、年齢、職歴、公用語能力、カナダ市場での特定職種への需要」等を点数化したポイント制の下、客観的基準で審査されることになった。

近年まで展開されてきたカナダのポイント制の主な特徴は、フレキシブルで、移転可能な学歴、技能をもつ人々の市場適応力を重視し、労働需要に応じた優先的受入れ職業カテゴリー等を定めてこなかったことである。このことは、職種や技能レベルに関係なく、すべての申請者に永住許可審査を受けることを可能にした反面、大量の審査待機者を生み出した。2008 年の時点で、移民審査待機者数は 92 万 5000 人にまで累積し、審査にかかる平均年数は 6 年ともいわれた。長い審査期間を経て受け入れられた移民と労働市場との間にはミスマッチが生じやすく、待機時間の長さ自体もグローバルな人材獲得競争の足かせとなるなど、問題点が指摘されていた。

そこで、カナダでは 2008 年 6 月、移民難民保護法を改正し、移民・市民権・多文化主義省 (ministry of immigration, citizenship, and multiculturalism、以下 CIC) 大臣に、ポイント制での優先審査対象者の設定を行う権限を与えた。これはカナダ史上初の試みである。2008 年 11 月、「迅速な移民受入れのための行動計画」で示された審査優先基準は、1) 既に雇用先のあるもの、2) 一時労働者として、あるいは留学生としてカナダに合法的に 1 年居住している外国人、3) CIC の規定する 38 職種にて、直近 10 年の間で、少なくとも継続して 1 年のフルタイム (または同等のパートタイム) の職歴のある技能労働者であった。経済貢献できる技能移民を受け入れる即時性と競争力のある移民システムの導入を目指したのがこの改正である。しかし恣意性を排除し、公正な審査が可能なか疑問視する向きもある。

## 2. ポイント制による選抜を補完する動き

他方、ポイント制を中心とした永住許可を補完する様々な試みも導入されている。手続きの簡略化、審査窓口の増設により一時滞在労働者の受入れを増加させると同時に、留学生に対しては「潜在的移民」として、卒業後の労働許可を拡大し、カナダ社会への定着を促している。従来、カナダで教育を修了した留学生は修了したコースの内容に関連した仕事でのみ1年もしくは2年間のワークビザを取得できた。しかし2008年の改正で、留学生は雇用主や職種が指定されないオープンなワークビザを取得可能となった。同時に、学校及び就労先の所在地に関する制限も撤廃され、留学生は卒業後最大3年間カナダでの労働が可能となった。

そして受入れ拡大を進める一時滞在労働者や留学生に対する優先的な永住許可として導入されたのが「カナダ経験移民」である。2007年10月、政府によって公表されたこの新プログラムは、カナダでの学位や労働経験がある留学生、または一時滞在の技能労働者に「カナダでの就労・就学経験」を条件に、初めてカナダ国内からの永住権申請を認めるものである。このカテゴリーの移民はポイント制による審査は受ける必要がない。新プログラム導入の背景には、これまでポイント制により選抜された技能移民のスムーズな就業参加や所得達成が、1) 移民の出身地における学歴や専門資格が認定されない、2) 「カナダでの就業経験 (Canadian Experience)」の有無を就職の条件とするなどの要因により、妨げられてきたことがある。高学歴の専門的資格を持つ移民を受け入れながら、多くの移民が移住前と同種の職に就けず、就けたとしても低い賃金に甘んじていることは長年カナダで問題になってきた。そこで一時滞在経験や就業先の決定などを永住者の前提条件とし、いわば「試用期間」を過ぎた人々を受け入れることで、労働市場への適応に即効性を持つ人々の囲い込みを進めているのである。

しかし同じ一時滞在労働者でも、非熟練労働者は一時滞在労働者としての就労年数にかかわらず、カナダ経験移民としての申請が認められない。カナダでの就学・就労経験の永住許可取得の前提条件化は、一時滞在者の中に永住者、そしてカナダ市民への道が開けやすいものと、短期的に搾取されるだけのものの「序列」をより明確に再導入しているのである。

## 3. 日本への示唆

こうしたカナダにおける移民政策をめぐる再編からは、ポイント制を導入するにあたり日本が検討すべきいくつかの課題が浮かび上がる。第1が、ポイント制を中心とした移民選抜と、それ以外のプログラムのバランスである。カナダのポイント制による永住許可は経済貢献優先主義を一層徹底させている。しかしこの制度は、家族移民、難民受入れなど、人道主義や国際的責任の観点からバランスをとって導入されている。日本でもポイント制に加え、どれだけ創意工夫を持って新たな移民プログラムを開発できるかが問われることになる。

また、カナダの例が示すようにポイント制の導入はやがて社会構成員の人種・民族構成の変化という問題に直結する。日本では、高度人材受入れのためのポイント制の導入にあたり、永住権の優先的付与を前提とした検討まではなされている。しかしさらに先を見据え、国籍・市民権制度の在り方、さらには日本という国のナショナル・アイデンティティ自体の再編にまで踏み込んだ議論が必要だろう。

## 参考文献

大岡栄美(2010)「現代カナダの移民政策—変わるメンバーシップ基準と共生への課題」日本カナダ学会『国際パネルとシンポジウム報告論文集 カナダ研究の軌跡：未来への展望』22-33.