
特集：移民の「選別」とポイント制

ポイント制と永住許可 オーストラリアの場合

関根政美 慶應義塾大学

キーワード：技能労働者移民，高度人材優先移民政策，短期滞在労働者

オーストラリアの移民政策には、既に30年ほど前よりポイント制が導入されている。ポイント制は、戦後のオーストラリアが近隣のアジア・太平洋諸国との経済関係を強化するなかで、それまで国としていた白豪主義を廃止し、そのかわりに非差別的移民政策を実施する際に導入したものである。その目的は、入国者の選別を行う際に、人種基準を能力基準に置き換え移民の質と量を管理することにあった。当時、アジアからの白豪主義への批判が強まり、アジア人移民の受け入れは時間の問題だった。高度人材中心の受け入れ制度により、高い同化力をもつ移民を選び、オーストラリア社会の秩序と安定、そして文化的均質性を保とうとした。しかし、オーストラリアは周知のごとく急速に多文化社会化し、多文化主義が導入されることになった。

現在のオーストラリアのポイント制は、永住希望者及び短期滞在希望者の労働移民双方に適用される。近年では、短期滞在労働者として働き、なおかつオーストラリアへの永住を希望している者、とくに、国内在住者で就職し経験を積んでいる希望者に優先的に適用されることが多くなっている。海外より直接、労働者移民プログラムに応募し、審査に合格して入国する者の割合が減っている。少しでもオーストラリアに適應できる能力のある者が選ばれるという点で、その目的は達成されているといえてよい。オーストラリアの現行ポイント制の概略とその歴史的な役割を整理し、日本への示唆を考えた。

1 はじめに

オーストラリアの移民政策にみられる「ポイント制 (Points system)」が導入されたのは、多文化主義の本格的開始期とほぼ同じ1979年である。導入時の名称は「要因別数量評価システム (Numerical Multifactor Assessment System: NUMAS)」であった。多文化主義 (Multiculturalism) は、1973年ウィットラム労働党連邦政権 (Gough Whitlam, 1972-75) のオル・グラスビー (Al Glassby) 移民大臣が導入を示唆し、フレイザー連邦自由党・地方党保守連合政権 (Malcolm Fraser, 1976-83) が1978年の『ガルバリー報告書 (Galbally Report)』に基づき本格的に導入したものである^{*1}。紆余曲折はあったが、多文化主義政策は現在でも維持されている。ある意味で多文化主義とポイント制は移民国家マルチカルチュラル・オーストラリアの発展のための両輪であった。非差別的移民政策を採用しつつも、高度人材の受け入れを優先すると同時に入国者の質と量を管理統制し、急激な人口の多様化を防

ぐための重要な手段だった。本稿では、オーストラリアのポイント制の導入の経緯や目的、現在の制度、制度の効果などについてまとめ、最後に、日本がポイント制を導入する際のいくつかの示唆を示したい。

2 オーストラリアのポイント制導入の理由と目的

多文化主義とほぼ同時に導入されたオーストラリアのポイント制は、カナダのポイント制を踏襲したもので、その導入理由と目的は明快だった。

第1の理由は、オーストラリアは、第二次世界大戦後、アジア・太平洋国家として生きて行く必要が生じ、「白豪主義(White Australia Policy)」の継続が困難になったことである。白豪主義の根幹だった「連邦移民制限法(Immigration Restriction Act)」の改正を広くアジア地域諸国に知らせるために導入された。オーストラリアのアジア・太平洋国家化は第二次世界大戦直後より明瞭となり、アジア諸国からの批判はアジア諸国が独立するとともに強くなっていた²⁾。

第2の理由は、白豪主義の終焉をより具体的に示すために移民選別の基準の変化、すなわち「人種主義基準」から「能力主義基準」への選別基準の変化を明示する必要にあった。それまでのオーストラリアの移民政策では、非ヨーロッパ人の移民受入れは移民大臣と移民官の自由裁量に多くを委ねられており、審査基準は秘密扱いであった。それは、白豪主義政策をそのまま維持したいという国民の多くの期待に沿ったものであると同時に、ときには、非ヨーロッパ系移民の受入れを認めることが外交上、あるいは人道上必要となった場合に、柔軟に対応できるようにとの配慮によるものだった。しかし、受入れ基準などについての一元化は図られておらず、事例ごとに国民から、あるいは送出し国から批判を受ける結果となっていた。そのため、選別基準の客観化を図る必要が生じたので、能力(年齢・教育・技能・英語力・就業経験)のある人々なら誰でも応募できる、ということにするとともに、白豪主義の終焉を明示する道具として利用したのである。

第3の理由は、ポイント制は以上の理由から、高度人材優先移民制度として導入されたことがわかるが、それは、人種基準を否定したものの、非ヨーロッパ系移民の受入れにあたり、不熟練労働予備軍の急激な大量流入を防ぎ、国益・国内秩序を維持するという点も十分念頭に置かれていた。1960年代には、ポイント制ではなくクォータ制度の導入が検討されたが、アジア系移民の受入れ数が少ない場合、さらなる国際批判に晒される危険があるとの判断から不採用となった。実際、その当時、年間10万人ほど移民を受け入れているのに、非ヨーロッパ系移民の受入れ数は3ケタに満たないので、移民省内部でも批判への危惧の念が強かった。その結果、移民の選別基準としては能力主義を採用し、今日でいうところの高度人材優先移民政策と内容的には変わらないものになった。

白豪主義政策を採用していた時代は、白人が技能労働者(英国・英語系移民)、アジア人は不熟練低賃金労働者であることが多いので、白人不熟練労働者の賃金と生活を守るという目的で導入されたのが白豪主義に基づく移民制限政策であった。白豪主義はその意味では高度人材優先移住政策だった。戦後、非英語系ヨーロッパ人移民・難民が大量に移住してくると、不熟練労働者はとくに南・東欧出身非英語系ヨーロッパ人によって供給されることになる。非英語系ヨーロッパ人にとり、白豪主義はアジア人との競合から労働と生活を守るためには有効な道具となった。白豪主義が終了すれば、本来は、アジア系移民・難民が不熟練労働力の供給を賄うことになるはずだったが、白豪主義政策をやめてアジア人を受け入れるというタイミングでポイント制度を入れたということは、アジア人でも高度人材候補者しか

受け入れないということを意思表示したものである。その意味で白豪主義終焉後の非差別的移民政策導入による人口構成の急激な変化、すなわち多文化社会化への急激な動きを避けようとしたことが明らかである。

アジア人の受入れは、白豪主義の根幹である1901年に導入された移民選別のための書き取りテストが廃止された1958年以前より始まっていたが、その後も自由にかつ大量にアジア・アフリカ系移民が入国することはなかった。それでも、オーストラリアがアジア・太平洋地域との経済関係を強めていくなかで、国内からの大きな批判を呼ばない程度の少数のアジア人の断続的な受入れが開始された。国民の不安を宥めるため、まず、ヨーロッパ人との混血の人々の移住が少数認められた。その後、一芸に秀でているだけでなく、教育・技能・経験などの面で高い評価を受ける非ヨーロッパ人のみが受け入れられた。しかし、書き取りテストの廃止とともにアジア人の永住と市民権獲得が可能になったが、アジア人と白人との間の帰化条件の差（白人5年の居住に対してアジア人15年）がつけられるようになった。1965年には自由党と労働党の政党綱領から白豪主義の文字が消え、1966年にはアジア人の永住移民の継続的な受入れが少数ながら開始されるが（翌年にトルコ政府との間で移民協定を結んでいる）、市民権獲得と帰化条件の差がなくなるのは1973年の市民権法改正時であり、連邦人種差別禁止法が導入されて移民選択に人種基準が使えなくなったのは1975年である。近年では1975年をもって白豪主義は終焉したと評価されているが、だからといって、その後ただちにだれでも受け入れるようになったのではない。とくに、石油ショック以後の経済成長の低下を懸念したウィットラム政権は就任直後に、受入れ数を大きく削減したが、その判断にも人口構成の安定化があった。

しかし、そのことをもって白豪主義政策は継続していたということもできない。とくに、1970年代から80年代は、オーストラリアが工業社会から脱工業社会に脱皮する必要を感じた時代であり、従来の肉体労働中心の工業化にふさわしい不熟練・半熟練肉体労働者に比べ、より高度な技術能力・情報処理能力をもつ高度人材が必要になる時代でもあった。ポイント制は、脱工業化・高度情報化社会への移行に対応するために必要だったのである。そのため、ヨーロッパ系移民であっても、不熟練労働者の流入を制限するために適用されたという点も見逃せない。アジア人のみを制限しようとしたのではない。

以下、現行のポイント制を中心にその概要を紹介しておきたい。

3 現行ポイント制の概略

オーストラリアの移民・難民政策の大枠は変わらないとしても、その詳細はしばしば変更される。変更を追いかけているときりがない。本稿では2011年7月1日より運用されているポイント制に基づいて報告する（連邦移民省ホームページ：1 July 2011-Points Test for Certain Skilled Migration Visas 参照）³。現行のポイント制は、今日の高度人材選別政策の先駆けであり、1970年代からはじまる産業構造変化と技能労働者需要拡大を反映して、高度技能労働者・経営技能・資本をもっている移民希望者を優先する制度となっている。具体的には、当初より労働移民として永住を希望するが、まだ企業スポンサーを得ていないため就職先が決まっていない人々、あるいはスポンサーの有無にかかわらず、現在オーストラリアに労働移民として短期滞在労働ビザを保持しており、かつ労働移民として永住を希望する者に対して適用される。近年では、企業スポンサーだけではなく、オーストラリア州政府による推薦を受けた者も申請できる。これは、移民が大陸東南部や州都中心に都市に集住してしまい、地方産

業の労働力不足が解消されないという事態を避けるためである。

このような移住希望技能労働者に対して、項目別の評価を行うのがポイント制である。受入れ認定ポイント(合格点)は合計65点を超えることが求められる。高位得点者より、時々計画定員まで入国を許可する仕組みをとっている(従来は100点)。ポイント対象項目は以下の通りである(2011年7月以降)。移民省ホームページに「自己評価票(Self-assessment Form)」として表示されている一覧表の項目をもとにしているが、移民希望者はこの票の項目に従って配分されている得点を計算して、移民可能か否かを知ることができる。

- ① 年齢と英語力
- ② 移民前の実務経験
- ③ オーストラリアでの実務経験
- ④ オーストラリアで得た教育・技能資格等
- ⑤ プロフェッショナルイヤー
- ⑥ 申請者の学歴
- ⑦ 申請者のオーストラリア留学経験
- ⑧ 指定言語による資格・教育(出身国)
- ⑨ 非都市地域でのオーストラリア留学・実務経験
- ⑩ 申請者のパートナー技能年齢・教育・資格
- ⑪ スポンサーの有無(企業・家族・州・準州など)

以下、各項目の配点を確認しながら概要をみて行きたいが、その前に注意しておくことがある。従来は、「労働力不足認定技能職」の項目が以上のリストの最初に置かれ、毎年政府が公表する労働力不足状態にある技能労働職の一覧表「オーストラリア技能労働標準リスト(Australian standard for an occupation on the Skilled Occupation List: SOL)」に掲載されている職種かどうかによって異なるポイントが配分され、ポイントシステムの中核を占めていた。個々の職種に従って配点が異なることはないが、申請者が自薦する技能資格がリストにあり、なおかつ最優先職種に分類されている場合は60点、あるいは50点(第2位優先職種に分類されている場合)が与えられていた。要するに申請者の技能がこのリストの第1位優先職種にあてはまるだけで、合格点の半分が得られるようになっていた。さらに、リストにないその他の技能職種の場合でも技能労働であると認定されるものであれば、40点が与えられていた。しかし、今回の改正で技能職種リストに従ったポイント配分はなくなり、リストにない職種での応募はできなくなった。この結果、よりオーストラリアが必要とする職種から優先的に移民を受け入れたいという意思が強くなるようになった。また、従来のスポンサー付きビザ(100点)とスポンサーなしの独立ビザ(120点)では、合格点が異なっていた点を廃止し、65点到統一された。これはスポンサーである企業・家業の事情ではなく、オーストラリア全体の事情を考慮することを優先したものと思われる。政府は、ポイント制改正の目的を以下のように示している(注*3参照)。

ポイント制は、最もオーストラリアに経済的利益をもたらすはずの移民を選別するためのメカニズムである。ポイント制は、移民選別過程をより開示的、客観的なものにしたうえで、オーストラリアが最も必要とする技能保持者を選別することを可能にする。とくに2011年7月1日より施行されるポイント制は、オーストラリアに大きく貢献する高度な技能を有する移民を選別するように洗練・工夫

されたものである。今回のポイント制では、ある特定の選別基準に過重な配点が行われることなく、すべてにおいて均衡のとれたものになっている。とくに、英語のレベル、より長い技能労働者としての経験、国内あるいは海外で取得したより高いレベルの資格の有無、年齢基準について見直しをした。

2011年7月より導入されたポイント制の目的が述べられた後項目別に解説がつくが、第1の項目である「年齢」は、申請時の年齢である。労働移民カテゴリーに応募できるものは49歳までと決められているが、45歳から49歳の申請者への配点は0である。従来、配点は18歳から29歳が30点だった。今回の改正では25歳から32歳が30点となり、若さより経験が重視されるようになった。配点は以下の通りである。

- ① 18歳から24歳は、25点
- ② 25歳から32歳は、30点
- ③ 33歳から39歳は、25点
- ④ 40歳から44歳は、15点
- ⑤ 45歳から49歳は、0点

第2の項目は「英語力(申請時)」である。IELTSを基準として英語力を判断するが、その配点は以下の通りである*4。

- ① IELTSにおいて全4セクション(話す、読む、書く、聴く)で8.0ポイント以上取得できる場合、最優秀英語レベル(Superior English)とし、配点は20点
- ② IELTSにおいて全4セクションで7.0ポイント以上取得できると「実用英語レベル(Proficient English)」と判定され、配点は10点
- ③ IELTSにおいて全4セクションで6.0ポイント以上取得できない場合の配点は0点

今回の改正で、英語能力の判定水準は高くなった。従来、IELTSスコアが6.0から4.0でも、配点は15点だったが、改正により0点になった。ただし、英語能力での最高点は25点から20点に下げられている。英語系移民優先との批判をかわすためであろう。

第3の項目は「移民前の実務経験」(申請日から遡って10年間申請職種での職歴)である。当然のことながら、労働力不足認定技能職での実務経験である。オーストラリア国内での実務経験に従い以下のように配点されている。

- ① 1年以上の職歴の場合の配点は、5点
- ② 3年以上の職歴の場合の配点は、10点
- ③ 5年以上の職歴の場合の配点は、15点
- ④ 8年以上の職歴の場合の配点は、20点

第4の項目は「海外での実務経験」(申請日から遡って10年間申請職種での職歴)である。その配点は以下の通り。

- ① 3年以上の職歴の場合の配点は、5点
- ② 5年以上の職歴の場合の配点は、10点
- ③ 8年以上の職歴の場合の配点は、15点

第3,4項目に関しては一括して解説するが、従来は「3,4年の経験」があるかないかを主に判定して

いたが、今回の改正により3,4年よりも長い実務経験がより細かい判定の対象となった。そして、海外での経験よりもオーストラリア国内での実務経験が重視されているだけでなく、配点も最高点が5点増えている。ただし、場合によっては両項目合計で最高得点が35点となるが、20点を上限としている。全体の項目間の配点バランスをとるためと思われる。

第5の評価項目は新設の「プロフェッショナルイヤー」である。これは、12ヶ月以上の移民省認定の職業訓練コースを終えた場合に与えられる特典である。修了していれば、5点が与えられる。

第6の評価項目は「学歴」である。海外で取得した学位の場合は同国の政府機関に登録されている、もしくは認定を受けている教育機関で取得した学位であることが条件となる。オーストラリア国内で取得した学位の場合は、CRICOSに登録されている大学に在籍し、2学年(92週)以上のコースを履修し、かつ、オーストラリア国内で就学・修了していることが条件である^{*5}。もともと、CRICOSに登録されていない学校への留学では学生ビザを取得できないことに注意する必要がある。学歴による配点は以下の通りである。

- ① 博士号(Ph.D.)を保持している場合の配点は、20点
- ② 学士号以上の学位を保持している場合の配点は、15点
- ③ オーストラリアの教育機関が授与した履修証明書(Diploma)、または熟練職種資格証明書(Trade qualification)の第Ⅲ種あるいは第Ⅳ種を保持している場合の配点は、10点
- ④ 申請職種の職業判定機関から適切と認定された証明書を保持している場合の配点は、10点

第7の項目は、申請者の「オーストラリア留学経験」である。オーストラリアに2学年以上、全日学生として留学していた場合は、5点が与えられる。この場合も留学先はCRICOSに登録されている教育機関である必要がある。

第8の項目は、「指定言語(出身国言語)」での上級実用言語能力(通訳の能力を判定するNAATIのパラプロフェッショナルレベル)の資格をもっている場合は、5点の加点がある^{*6}。

第9の評価項目は「非都市地域(州都や大都市以外)でのオーストラリア留学経験(通信教育は除く)」の有無である。この場合、地方留学指定地域に2年以上居住し、かつ第8の条件を満たす留学経験が必要である。地方留学を終了している場合は、5点が加点される。

第10の評価項目は、「申請者のパートナー」である。配偶者(事実婚・同性パートナーでもかまわない)が同伴可能で、技能・年齢・英語で、申請者と同じく基本要件を満たしている場合は、5点が加点される。

第11の評価項目は、「スポンサーの有無」である。

- ① ビザ保持申請者の親族で、オーストラリア市民・永住者がスポンサーの場合の配点は、0点
- ② 「州政府移民プログラム(State Migration Plan)」のもとで、州・準州政府がビザ保持申請者のスポンサーとなっている場合の配点は、5点
- ③ 州政府移民プログラムのもとで、州・準州政府がビザ保持申請者のスポンサーとなっている場合で、かつ指定地域内に居住する市民・永住者の親族が同時にスポンサーとなっている場合の配点は、10点

今回の改正では、都市地域在住の家族がスポンサーの場合、加点が0点となり、都市より地方重視の姿勢がより鮮明になるとともに、企業・家族の都合よりもオーストラリア全体の都合が優先されることが明確になった。

以上が現行制度の概略である。新ポイント制の特徴は、じっくり職歴を積んだ経験者や高学歴者よりも、若くして専門技能や知識と技能を身につけた留学生にとって圧倒的に有利なものであったそれまでの制度に比べ、より高い英語力、申請職種における熟練したスキル・職歴、そしてより高い学歴を兼ね備えた人材を選別することを目標としている。そのため、今回の変更の一番大きな特徴として、不足技能職への加点が廃止された。それまでのポイント制では、不足職種優先点やMODL点が獲得ポイントの約半数を占めているため、ビザ申請が一部の職種に集中する原因となっていた⁷。新ポイント制ではこの要因を一掃し、バランスの取れた移民受入れとなっている。また、不足技能職加点の廃止により、留学生にとっては、例えば歯科衛生士、エンジニアリングテクニシャンのような旧技能職業リスト内では技能点40点しか与えられていなかった職種での申請も可能となった。そのため、より若い希望者の応募が増えると見込まれている。

もう一つの特徴は、合格点が統一されたことである。以前は、スポンサービザの合格点はスポンサーなしの一般技能労働移民(GSM)よりも低く設定されていたが(各々100点/120点)。今回の変更では、一般技能労働移民に含まれるすべてのビザの合格点が65点に統一された。この結果、都市部定住の親族がスポンサーの場合の利点がなくなり、実質上(都市部における)親族スポンサービザの優遇はなくなった。これは、以前から(都市部)親族スポンサービザ申請者の就職率や社会適応率が、他グループに比べ明らかに低かったことが問題視された結果である。さらに、家族スポンサービザ申請者の場合の申請資格が正確でないため、実際に就職できないケースが増えていたことも考慮された結果である。

しかしながら、従来に比べていくつか大きな変更があったとはいえ、オーストラリアのポイント制の特色に大きな変化はない。要するに、オーストラリアが一番ほしい人物は以下のように要約できる。

- ① 若い、できれば20・30代(45歳まで)
- ② 高い教育と高い技能・知識をもつ(大卒以上)
- ③ 英語がよく話せる
- ④ 仕事の経験がある(できればオーストラリアで働いた経験と、勉強した経験をもつ)
- ⑤ オーストラリアで資格を取っている(オーストラリアで働くためのノウハウをもつ)
- ⑥ 地方で働く意欲がある(各州の地方都市あるいは農業・牧畜地域)
- ⑦ 永住志向が強い(まず、短期滞在をして働いた経験者優先)

近年の技能労働者移民受入れの動きをまとめると、以下ようになる。スポンサーなしの一般技能労働者移民(GMS)の入国審査は年々厳しくなっている。原則、移民省は雇用主が明確になっていないスポンサーなしの一般技能労働者移民よりも、就労する州(地域)も確定し、州・準州政府の推薦を得ている上に雇用主が明確で、とくに「企業推薦(Employer Nomination Scheme: ENS)」や「州・準州推薦地域技能労働者プログラム(Regional Skilled Migration Scheme: RSMS)」を受講している者を優先するとともに、永住労働者移民もこうしたカテゴリーのなかから選別する傾向が強まっている。この結果、まず、スポンサービザ短期滞在技能労働者として2年以上働いている人物、あるいは留学生としてオーストラリアにやってきて教育資格を取り、2年以上働いている人物をポイント制適用の優先対象とし、永住を促すという特色が明確になりつつある。留学はかつてのようにお勉強したら帰るというのではなく、移住の手段になりつつあるとあってよい。スポンサーなしの労働力移民はミスマッチする場合、すなわち、失業者になりやすい、あるいは資格以下の職種に就き人的資源の無駄が起きやすいため敬遠されつつあるといえる。ポイント制の適用範囲が限定的になっているということに注意すべきである⁸。

4 ポイント制の導入とその成果

オーストラリアのポイント制の歴史は長いですが、当初の20年は十分機能したとはいえない。その理由は以下の通りである。

最近のオーストラリアの移民プログラムの概要

- (I) 一般移民 (Non-Humanitarian) プログラム
 - (i) 家族呼び寄せ (Family migration) プログラム
 - (ii) 技能労働者移民 (Skill migration) プログラム
 - ⇒企業推薦プログラム (Employer Nominee Program)
 - ⇒一般技能労働者プログラム (General Skill Program) ⇨ポイント制適用
- (II) 人道主義配慮 (Humanitarian) プログラム
 - (i) 人道主義配慮プログラム (準難民基準)
 - (ii) 難民受入れプログラム (難民条約基準)
- (III) その他 (ニュージーランド人、特別配慮移民プログラム)

- ① 第二次世界大戦後のオーストラリアの大量移民計画実施以後、移民政策の基本枠組みは上記のごとくなっているが、移民政策の大枠は、(I)一般移民プログラムのなかの(i)「家族呼び寄せ」と、(ii)「技能労働者移民」、そして(II)人道主義配慮プログラムのなかの「準難民と難民の受入れ」、そしてニュージーランド人の受入れを中心とする(III)の「その他の受入れプログラム」の3つによって成立していたが、白豪主義終焉後への対策として家族呼び寄せを優先することによって、入国者の文化・言語的同質性を管理・保証しようとしたため、ポイント制導入後も家族呼び寄せが優先されていた。さらに、ポイント制の適用範囲は、上記概要にみられるように技能労働者移民プログラムのなかの一部にのみ適用されたに過ぎない⁹⁾。
- ② 第二次世界大戦以後の大量移民計画により入国した非英語系ヨーロッパ移民・難民の家族呼び寄せ要求が強かった。「連鎖移民の制度化」あるいは「移民過程の成熟化」などにより、家族呼び寄せの制限が難しくなるということである。南および東欧系の移民の家族の定義は、アングロ・サクソン系の定義より広がった。
- ③ 1970年代後半から80年代にかけて受け入れたヴェトナム難民が急増し、アジア圏出身難民の家族呼び寄せ要求が強かった。アジア・アフリカ系移民の家族の定義は、南・東ヨーロッパ系移民よりさらに広がった。
- ④ 他方で、英国・ヨーロッパにおいては少子高齢化・人口減少が生じヨーロッパからの移民が減少し、オーストラリアではヨーロッパ人のみでの高度人材確保は難しくなった。同時にヨーロッパの経済復興が進むと帰還移民が増大した。この帰還移民を引き留めることを目的の一つとして多文化主義が導入された。
- ⑤ オーストラリアが家族呼び寄せを重視したのは、移民国家の伝統である永住移民とその家族の呼び寄せと永住への期待が強いからである。しかし、そのことにより、技能労働者の優先導入に際

しても、永住重視のため入国基準は結果として高くなりがちであった。ポイント制は敷居の高い制度となりがちであった。

以上により、ポイント制の機能がうまく発揮できなかったため、1980年代のポイント制は、十分機能していなかったといつてよい。他方で、ポイント制において英語能力を審査することは白豪主義維持のためではないのかという批判もあり、一時止めていたほどである。家族呼び寄せ優先は、非差別移民政策実施による、急激な人口構成の変化を防ぐことを目的としていた。ボブ・ホーク労働党連邦政府(Bob Hawke, 1983-1991)は、当時の移民政策は家族呼び寄せ中心なので不熟練労働者がさらに増えることを懸念し、資源ブームによって経済成長を続けるオーストラリアの産業構造の変化(脱工業化)に対応できる、高度職種人材の不足を強く感じるようになり、移民制度の見直しを行った。それは、1988年の移民政策の見直しのための『フィッツジェラルド報告書』として結実した^{*10}。

5 フィッツジェラルド報告書とその後の移民動態

『フィッツジェラルド報告書』は、戦後オーストラリアでは毎年移民受入れ計画をたてて、家族呼び寄せ移民、(技能)労働者移民、人道主義、その他のカテゴリーに分けて整然と受入れは行われてきたが、家族呼び寄せと人道主義移民が全体の6割以上を占めているので、経済面で有効な人材の確保ができずに「無秩序な移民管理状況にある」と批判し、今後は、熟練・技能・専門労働者の受入れを強化せよと勧告した。オーストラリアは第二次世界大戦中に策定され大量移民計画を策定して実施し、それ以後人口の1%を自然増、人口の1%を移民増、計2%を毎年増加させてきた。それは、1970年代初めのマクマーン保守連合政権(William “Billy” McMahon, 1971-72)の時代まで継続されていたが、白豪主義を終焉させたウィットラム労働党政権はアジア系移民受入れを開始したものの、大量移民政策と決別し移民数量を減少させ、急激な人口変化を抑制しようとした。しかし、その後のフレイザー連邦保守連合政権の時代には、大量移民のなし崩し的再実施と非差別移民政策の導入と企業家移民プログラムなどが実施された。その際にも、家族呼び寄せの比重は依然として大きかった。ホーク政権の時代には、家族呼び寄せ移民・難民受入れの枠の拡大が続くとともに、移民政策のアドホック化の一層の進展がみられた。そのような動きを批判するのがフィッツジェラルド報告書の基本的な目論見であった。

その結果、家族呼び寄せの受入れの減少が求められるが、それは政治的に難しいこともあり、最終的には受入れ人数そのものの倍増を委員会は求めた(当時受入れは7~8万人だったものを14.5万人まで増やす)。ポイント制は、若さ、教育、英語力、就労経験などをさらに強調するように改められるとともに、不足する職業の調査も強化・精密化が図られた。同時に、専門職団体より反対を受けたものの、海外で取得した専門職資格・経験の国内承認の促進も求めた。

このような高度人材優先移民政策への変更は、高度人材不足対策のためであることは間違いない。他方で、ヨーロッパ人移民が減少し、アジアからの移住希望が増えているなかでは、アジア人不熟練労働移民の増加を制限するものとなるはずであった。しかしながら、既に1970年代後半よりインドシナ難民としてアジア系移住者が増加し定住すると、80年代にはアジア系定住者の家族呼び寄せが増加し、オーストラリア国民の間にアジア移民制限の声が強まっていた。大きな反発の最初のものはメルボルン大学歴史学教授ブレインー(Geoffrey Blainey)によるアジア移民制限論争(1984年)である。移民政策の変更は、そのような反発への対応でもあった。たとえ、アジア人が増えても高度人材であれば、オ

ーストラリア社会への統合は促進できるとの希望的観測があった。実際、フィッツジェラルド (Stephen FitzGerald) 自身は、オーストラリアのアジア・太平洋国家化への急速な動きには懐疑的であった。いずれにせよ、家族呼び寄せ移民と技能労働力移民の数量をめぐる「移民政策の政治 (Politics of Immigration Policies)」の時代がやってきたのである^{*11}。

しかし、フィッツジェラルド報告書以後の移民受入れの動きを概観すると、1990年代に技能労働者移民の割合は一時的に増加したが、同後半には減少し家族呼び寄せの割合が再び増加するというシーソーゲームの歴史をたどることになる。これは、家族呼び寄せの維持・増加への政治的要求は、経営者を中心とする労働者移民受入れ圧力に拮抗する力をもっていたことを示す。しかし、ハワード政権 (John Howard, 1996-2007) が登場すると新自由主義経済的な観点からの高度人材の移民拡大が強引に進められたので、ようやく技能労働者の割合が安定的に拡大した。その結果、技能労働移民の割合は2007年ごろには6割強に増加した。

同時に1997年開始の短期滞在労働者プログラムと、不法移民取り締まり強化が進むようになった。それはボートピープルのオーストラリア領土内への上陸の拒否と難民申請者の審査をナウルやパプア・ニューギニアなどのオセアニア島しょ国に移送するという「パシフィック・ソリューション」につながった^{*12}。とはいえ、ハワード政権は高度技術者の増加を図ったが、ポイント制には高度専門職種・技能労働者申請者のパートナー (フィアンセや配偶者など) を連れてくる場合には、ポイントを追加するという仕組みがあることから、家族呼び寄せ移民が技能労働者カテゴリーのなかに混在することになった。その分、家族呼び寄せは見かけ上減るが、技能労働力のなかには専業主婦も含まれることになる。実質的には家族呼び寄せ移民数の増加にもつながっていると考えてよい。このことは、有能な労働者の受入れにはその申請者の家族呼び寄せをもないがしろにできないということを意味するのだとすれば、ポイント制を考える上で重要である。なお、2010～2011年度の移民受入れ計画は以下の通りである。

2010～2011年度の移住者受入れ計画

移民受入れ総数 (予定)	168,700名
・家族呼び寄せ移民	54,550名 (32.3%)
・技能労働・経営者移民	113,850名 (67.5%)
・特別配慮受入れ移民	300名 (0.2%)

以上の簡単な考察からいえることは、オーストラリアのような伝統的な移民国家では、ポイント制を導入しても技術労働者の増加という目標を有効に達成しにくいということである。重要なのは、ポイント制そのものよりは、毎年の移民受入れ計画策定において、技術労働者の割合を拡大するという「政治的な意思決定」であり、家族呼び寄せを求める (社会的・人道的な) 欲求とのバランスをどのようにとるのかということである。非移民国家日本の場合、伝統的に移民受入れは抑制的だったから、家族呼び寄せ増加・維持の動きは伝統的な移民国家ほど強くないと思われるが、定住者・永住者が増えれば家族呼び寄せの圧力は強まるであろう。しかし、家族呼び寄せがないと有能な人材の選択幅は狭まるであろう。

既に論じたように、オーストラリアが家族呼び寄せを重視したのは、移民国家の伝統である永住移民家族の呼び寄せとその家族の永住への期待が強いからである。しかし、そのことにより、永住を前提とした技能労働者の優先導入に際しても、結果として人選のための入国基準は高くなり、敷居の高い制度

となりがちであった。近年では、その弊害を除くために技能労働者の短期滞在労働許可(475ビザ)^{*13}、あるいはワーキングホリデイビザの就労資格拡大などにより、短期滞在技能労働者の増加を進めている。さらに、留学生を卒業後に短期滞在労働者として活動させた後に、ポイント制で優遇することにより、永住化を認める傾向が強くなっている。その結果、現に国内に滞在する短期滞在技能労働者移民と留学生は急増している。技能労働者移民となった者のなかで、新たに入国した者は少ないという傾向が強まっている。他方で、技能労働者移民候補者が少ないオセアニアの開発途上諸国からの要求に答えて、不熟練労働者の短期滞在を受け入れる動きもある。

6 おわりに——日本への示唆

最後に今後の日本の移民政策への示唆を少々挙げてみたい。ポイント制の効果的運用のためには、ポイント制のみではなく、より広い移民政策の構想が必要になる。それは、政治的な意思決定に基づくものである。カースルズとミラー(2009=2011)『国際移民の時代〔第4版〕』の各所で論じられているように、日本が非移民国家から移民国家へ移行することを含意することになるだろう。その結果、長期・短期的な受入れ計画(受入れ総数と受入れプログラム)の創設、受入れ後の移民統合プログラムの充実が必要(多文化主義の本格的導入)となる。とはいえ、オーストラリアの事例でみたように、家族呼び寄せと永住への期待が強い場合、結果的に技能労働者の選別基準は高くなりがちであり、却ってポイント制の逆機能を強めることになる。それを防ぐためには、短期滞在技能労働者ビザの積極的展開が要請される。それは、グローバルな企業内配置転換を実行しようとしている超国籍・グローバル企業の期待にも合致するものとなる。今後は、技能労働者の短期滞在技能労働ビザやワーキングホリデイビザの就労資格拡大、留学生の活用などにより、高度技能労働者の増加と定住を進めていく必要がある。ただし、優秀な高度人材の確保のために家族呼び寄せが必要なことはいうまでもないが、高度人材優先移民政策の実施に熱を入れすぎ、また、近年移民政策と国家安全保障の結びつきが指摘されるようになってきているように、経済性や安全保障面への注目の行き過ぎの結果として、人道主義的移民・難民、家族呼び寄せが軽視されないように注意すべきであろう^{*14}。

*1 『ガルバリー報告書』とは、移民の到着後のプログラムおよびサービスについての評価報告書(勧告付き)であり、委員長の名をつけて呼ばれることが多い。

*2 オーストラリアの移民政策と社会統合政策の変遷については関根(1989)を参照。とくにポイント制の導入に関しては、関根(1989:368-374)を参照。さらに、白豪主義のもとでの移民政策の実際についてはGwenda Tavan(2006)、多文化主義導入の経緯については、Mark Lopez(2000)およびグラスビー(1984=2002)を参照。

*3 <http://www.immi.gov.au/skilled/general-skilled-migration/pdf/points-test.pdf> (2011年9月10日閲覧)

*4 「International English Language Testing System: IELTS(アイエルツ)」とは、ブリティッシュ・カウンシル、IDP: IELTSオーストラリア、ケンブリッジESOLの3つの団体が共同で運営する、留学・海外移住を志す人のための英語能力評価試験のことである。英国、米国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドなど135カ国、6,000以上の教育機関、国際機関、政府機関が現実に即したコミュニケーション能力を評価できる指標として、アイエルツ(IELTS)を採用しているとされる。16歳以上が対象になっている試験である。オーストラリアに移民する場合は、24カ月以内の成績証明書が必要である(<http://www.eiken.or.jp/ielts/>, 2011年10月10日閲覧)。

*5 海外留学生の受入れができる教育機関は、連邦政府認定校としてオーストラリア連邦政府への登録が義務付けられている。登録機関は、通常「CRICOS(Commonwealth Register of Institutions and Courses for Overseas

Students)」と呼ばれているが、同機関に登録することにより、留学生受入れに適した学校として認められ、学生ビザに必要となる入学許可証 (E-COE) の発行権が与えられる制度になっている。とくに留学生への英語教育コースが充実していない教育機関は認定されない (<http://www.mtsc.com.au/guidebooks/ryugaku/cricos-acpet-ea-neas>, 2011年12月10日閲覧)。

- *6 NAATIとは、2001年に設立された「全国通訳・翻訳者資格認定機関 (The National Accreditation Authority for Translators and Interpreters)」のことであり、認定言語の通訳・翻訳能力のレベルを判定することを主な任務としている組織である。日本語も含まれている (http://www.naati.com.au/home_page.html, 2011年11月23日閲覧)。
- *7 MODLとは、「オーストラリアが移民に期待する技能職種 (Migration Occupations in Demand for Australia: MODL)」であり、従来は、このリスト内の職種に従って配点が異なっていたが、2008年2月よりMODLは配点対象となっていない。2008年以前に申請した者は従来の制度で対応されることになっている (<http://www.Australia-migration.com/page/MODL/58>, 2011年12月12日閲覧)。
- *8 オーストラリアの移民の歴史のなかで若い移民希望者が優先されてきたのはいうまでもない (還暦を迎えた筆者としては忸怩たる思いがあるが)。かつては、英国・ヨーロッパの組織的な孤児移民プログラムも採用されたこともある (現在では組織的受入れはしていないが孤児・里子ビザは存在する)。近年、問題になったのは、第二次世界大戦後に英国の孤児院などからオーストラリアへ渡航費援助児童移住プログラムで移住させられた孤児7,000人である。なかには、親の生存を確認せずに移住させられた児童も多いことから、児童移住プログラムを実施したオーストラリアの首相が2009年11月に、そして英国のブラウン首相が2008年2月に公式謝罪している (State Library of Victoria, 2011)。
- *9 オーストラリアの移民政策の概要については、移民省ホームページ上の「Fact Sheet No.1, 20, 21」(Department of Immigration and Citizenship, Fact Sheet 1 - Immigration: The Background Part One/Two; Fact Sheet 20 - Migration Program Planning Levels; Fact Sheet 21 - Managing the Migration Program)を参照。それらは、以下の移民省サイトで閲覧可能 ([http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/accessed on 20 December, 2011](http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/accessed%20on%2020%20December,2011))。
- *10 『フィッツジェラルド報告書』については、関根 (1990) において報告したことがあるので参照。同報告書は、連邦政府の諮問により設置された Committee to Advise on Australian Immigration Policy (CAAIP, 1988) の委員長を務めた元中国大使でもあったS. フィッツジェラルド (Stephen FitzGerald) シドニー大学教授の名を付したものである。
- *11 フィッツジェラルドはブレイン教授同様に急速な多文化社会化には懐疑的な論陣を張り、高度人材のアジア人なら大丈夫だとしていた。オーストラリアのアジア化という考え方に対しても懐疑的であった。フィッツジェラルド (FitzGerald, 1997) を参照のこと。
- *12 「パシフィック・ソリューション」については、浅川 (2003) を参照。なお、ハワード政権時代を中心とした高度人材優先移民政策の動向については、土井=浅川 (2010) を参照。
- *13 短期滞在労働 (長期滞在) Temporary Business (Long Stay) (subclass 457 visa) は、オーストラリア国内で必要な熟練・技能労働者が見つからない場合に、短期滞在を前提として経営者がスポンサーとなって入国させる場合 (1日から4年まで) に利用される (ポイント制の対象)。457ビザは1996年に導入され、それ以前のものに比べ手続きが簡略化されている。短期滞在労働者雇用の際に一番利用されるもので、経営者がスポンサーとなり入国させる。短期滞在在外国人労働者を利用する前に、経営者は政府に登録を申請し、登録された場合に移住の申請ができるようになる。必ず、労働者が国内で見つけられないこと、オーストラリア人の雇用・教育訓練に悪影響を与えないことが求められる。最近の短期滞在労働者の動態についてはヒグリーほか (Higley et al., 2009; Khoo et. al., 2007) 参照。なお、ハウツー物であるが、Collins (2005) も参照。なお、ラッド政権になり、永住・短期滞在希望労働者の受入れ増大が図られるとともに、労働力不足解消だけではなく、人口増加も図られた (2008/2009会計年度より)。この動きを「移民受入れ革命 (Australia's Immigration Revolution)」と称する研究者達もいる (Marks and et.al., 2009)。
- *14 国民と国家の安全保障と移民政策との結びつきは、9・11事件以後の大きな傾向となっており、その点はカースルズとミラー (2009=2011: 第9章) によっても指摘されている。より詳しくはWatson (2009) を参照。なお、2011年12月に平岡法務相が入国管理制度にポイント制度を導入することを公表しているが、そのなかで家族 (親・配偶者・3歳未満の子供、そして家族使用人) の呼び寄せも可能としている。現行の就労資格内に当てはまり、現在日本で就業している人材中心に適用されるものとなっている (田村剛「外国人在留にポイント制 高得点、5年で永住許可 来春にも導入」『朝日新聞』2011年12月28日夕刊) が、この動きは本稿の観点から評価できよう。

《参考文献》

- ・浅川晃広, 2003「オーストラリアの移民政策と不法入国者問題—『パシフィック・ソリューション』を中心に」外務省国際情報局調査室編『外務省調査月報』1号, 1～32頁
- ・カースルズ・S = J・M・ミラー (Castles. S. and M. J. Miller), 2009, *The Age of International Migration: International Population Movements in the Modern World* (4th edition), London: Palgrave (関根政美・薫監訳, 2011『国際移民の時代〔第4版〕』名古屋大学出版会)
- ・グラスビー (Grassby, A. J.), 1984, *The Tyranny of Prejudice*, Melbourne: Educa Press (藤森黎子訳, 2002『寛容のレシピー—オーストラリア風多文化主義を召し上がれ』NTT出版)
- ・関根政美, 1989『マルチカルチュラル・オーストラリア—多文化社会オーストラリアの社会変動』成文堂
- ・関根政美, 1990「太平洋国家オーストラリアの移民政策と経済発展—フィッツジェラルド報告書の検討」山澤逸平＝渡辺昭夫編『日豪関係研究会昭和63年度報告書：2000年に向けての日豪関係』日本経済研究センター『研究報告』70号, 125～150頁
- ・土井康裕＝浅川晃広, 2010『「高度外国人材」受け入れ政策と留学生労働市場の現状—豪州移民政策の経験と日本の課題』日本経済政策学会編『経済政策ジャーナル』7巻2号, 42～45頁
- ・Andrew, Markus and Moshe Semyonov, (eds), 2011, *Immigration and Nation Building: Australia and Israel Compared* (Monash Studies in Global Movements), Cheltenham, UK: Edward Elgar
- ・Collins, M., 2005, *Getting into Australia: The Complete Immigration Guide to Gaining a Short or Long-term Visa*, (2nd revised edition), Oxford, UK: How To Books
- ・Committee to Advise on Australian Immigration Policy (CAAIP, 1988), *Report of the Committee to Advise on Australian Immigration Policy (FitzGerald Report)*, Canberra, Australian Government Publishing Services
- ・Department of Immigration and Ethnic Affairs, 1978, *Report of Post-Arrival Programs and Services for Migrants: Frank Galbally Report*, Canberra: Australian Government Publishing Services
- ・FitzGerald, S., 1997, *Is Australia an Asian Country: Can Australia survive in an East Asian future?*, St. Leonard, NSW: Allen & Unwin
- ・Highly, J. and J. Nieuwenhuysen with Stine Neerup, (eds), 2009, *Nations of Immigrants : Australia and the USA Compared*, Cheltenham, UK: Edward Elgar
- ・Khoo, Siew-Ean, Carmen Voigt-Graf, Peter MacDonald and Graeme Hugo, “Temporary Skilled Migration to Australia: Employers’ Perspectives,” *International Migration* 45 (4), pp.175-201
- ・Lopez, M., 2000, *The Origins of Multiculturalism in Australian Politics 1945-1975*, Carlton, Vic.: Melbourne University Press
- ・Marks, Andrew, James Jupp and Peter McDonald, 2009, *Australia’s Immigration Revolution*, Crows Nest, NSW.: Allen & Unwin
- ・State Library of Victoria, “Adoption and Forgotten Australians: Family history for adopted people, Forgotten Australians and child migrants,” (Last update: Nov 30, 2011), URL: <http://guides.slv.vic.gov.au/adoption> (2011年12月3日閲覧)
- ・Tavan, G., 2006, *The Long, Slow Death of White Australia*, Melbourne: Scribe Publications
- ・Watson, Scott D., 2009, *The Securitization of Humanitarian Migration: Digging moats and sinking boats*, Oxford, UK: Routledge

Points System and Permanent Residency in Australia

SEKINE Masami

Keio University

key words: skilled migrants, the best and brightest skilled migrants selection programs, temporary workers

The first Australian points system was added to Australia's immigration programs in 1979 by the then Fraser Conservative Government which also introduced Multiculturalism into Australia. By eradicating its old negative image as a racist country which had spread among Asians, Australia aimed to become a truly Asia-Pacific country. Its negative image was based on the White Australia Policy which had long restricted the entry of Asian-migrants into Australian society. By adopting the non-discriminatory immigration programs with the newly devised points system, Australia wanted firstly to make it clear that Australia was no longer a racist country. Secondly, by changing its migrant selection criteria from race to ability, Australia was eager to select highly educated and experienced migrant workers to stimulate the post-industrial Australian economy. Thirdly, the Australian governments in the 1970s were implicitly trying to maintain a homogenous Australian society through the new migrant selection programs and administrative processes, controlling the quality and quantity of the migrants from Asian countries. Asians began to criticize Australia's restrictive immigration policies strongly especially after their independence.

During the first decade after its introduction, the Australian points system did not meet its objectives, due to the presence of strong desires held by many post-war non-British and non-European migrants including Vietnam refugees, who were keen to unite their family members in Australia. Moreover, the Australian governments, with its implicit desire to escape the rapid changes in Australian population, were keen to promote family reunion programs. Contrary to the expectations of the Australian governments in the 1970s and early 1980s, Australia has now become a multicultural nation in need of Multiculturalism. It is, however, safe to say that the present Australian points system has nearly accomplished one of its original aims by successfully selecting highly skilled and educated migrant workers from various countries including Asian countries.

This article investigates the present Australian points system implemented in 2011 by the Gillard Labor Government. The present Australian immigration programs have become more temporary-worker oriented compared with its historical predecessors. This article outlines and considers the Australian points system and its historical development as well as its impacts on the composition of migrants entering into Australian society. The article concludes by considering how the Australian points system might offer some valuable insights for Japanese immigration policies.