オーストラリアの移民政策におけるポイント制度変遷の歴史

9 期　久保絵理菜

目次

序章　研究目的

第 1 章 オーストラリアの移民政策

1　移民の歴史 -白豪主義-

2　現在のオーストラリアの移民

3　現在のオーストラリアの移民政策

4　技術移民の増加

第 2 章 ポイント制度の導入

1　ポイント制度の成立とその背景

2 「ハンソン論争」から見るポイント制度の強化

3　ポイントテストの概要

4　2011 年度の新ポイントテスト

5　ポイント制度の課題

第 3 章 近年におけるポイント制度の変化

1　需要型移民への移行

2　ポイント制度の変更点

第 4 章スキルセレクトの導入

1 スキルセレクト導入の背景

2 スキルセレクトの仕組み

3 スキルセレクトの成果

第 5 章　近年の移民政策における「選別と排除」といった問題点

第 6 章　結論

序章　研究目的

現在、国際社会において、各地域の社会的、経済的状況から移民の受け入れに対して消極的な姿勢が目立っている。そういった状況の中で、幾度と重ねた制度や政策、法改定により多文化主義社会を推進させてきたといわれているオーストラリアの移民政策に注目する。特にオーストラリアの移民政策の中でも、非差別的な移民受け入れ制度として代表的なポイント制度について考察したい。ポイント制度とは技術移民を受け入れる際、移民の個人能力を重視した選別方式を採用することである。ポイント制度は、 1979 年の導入により正式にアジア系移民の受け入れが開始され、白豪主義に終止符が打たれたといった点で評価されている。それ以降も、ポイント制度は労働市場におけるニーズ変化や、ニーズに合った人材選別を確実にするため、何度も見直しが行われ国内に経済的効果をもたらしてきた。しかし、現在に至っては、ポイント制度は経済的合理性の高い移民を選別するための敷居の高い制度となり、非熟練労働者や能力が低いとみなされる望まれない移民は排除される結果になってしまうという懸念もある。また、 技術移民の受け入れが推進されると同時に家族移民や特別配慮移民の受け入れが厳格化されるといった問題も生じている。さらに、現在は技術移民の受け入れにおいて、ポイント制度の活用といった供給型ではなくスポンサー系永住移住の促進といった需要型の受け入れが推奨されている現状がある。このような、オーストラリア社会におけるポイント制度の変遷の歴史を考察することにより、オーストラリアの移民政策のより根本的なレベルでの変化の動向を明らかにし、その背景をさぐっていくことを本論分の目的とする。

第 1 章 オーストラリアの移民政策

1　移民の歴史 -白豪主義-

こんにちオーストラリアは、多文化主義社会だといわれているが 1960 年代までは白豪主義を採用し、有色人種の移住を嫌う人種差別国家であった（竹田, 2007）。この背景としては、19 世紀後半のゴールドラッシュによる中国人の大量流入がきっかけとなり人種的、経済的要因から生まれた一民族、一文化、一言語主義に基づく同質的な国民国家を作りたいというナショナリズム運動の発展が考えられる。そして、1901 年に連邦国家が誕生してか

らは、有色人種の移住を制限する連邦移住規制法や連邦と州政府が定めた一群の有色人種市民権の制限に関する諸法律などにより白豪主義政策が実際に進められてきた。白豪主義のもとでは、非白人系（特にアジア系）移民が制限される他、イギリス系移民が優遇される状況が続いていた。 こうした白豪主義国家として有色人移住者や難民の受け入れを拒否していたオーストラリアが、戦後急速に多民族国家・多文化社会へと変貌を遂げたのは、1947 年に大量移民政策を導入したことがきっかけとなっている（竹田, 2007）。戦後の大量移民政策は、戦前からの少子化と移民減少という経緯が土台になっているが、第二次世界体戦初頭の日本軍の本土攻撃に触発された大陸防衛強化と、戦後の経済復興、経済成長のために必要な大量労働力獲得を目的として開始された（竹田,2007）。他方、第二次世界大戦後に英国の影響力が撃退していくと、米国、そして日本を筆頭としたアジアとの関係が強化され、オーストラリアの太平洋国家化が進んだ。その結果、白豪主義といった人種差別と思われる移民政策はアジアとの関係強化への大きな障害となり、国益に反する行為とされたため、白豪主義解体が叫ばれた。こうしてオーストラリアはカナダを模範に多様な文化・言語の維持を認める「多文化主義」を 1973 年に先駆的に唱え始め、1975 年に人種差別禁止法を制定して白豪主義と決別したのである（竹田,2007）。また、オーストラリアは 1979 年からポイント制度に基づいた非差別的な移民受け入れを運用しはじめた。さらに、1980 年代に本格的に多文化主義政策を導入し、名実ともに多文化主義社会となった。それ以降は、少子高齢化の進展に伴う中長期的な労働者数の減少への対処といった理由から、積極的に「技術移民」を中心とした移民受け入れ数の拡大が行われるようになった。また、特にアジア系の移民受け入れを推奨していった。

２ 現在のオーストラリアの移民

現在、オーストラリアでは少子高齢化の進展、さらには近年の経済的好況を背景に、移民の受け入れ数を拡大していて、年間約 19 万人の移民を受け入れている。移民の内訳は技術移民が 68%、家族移民が 32%となっていて、時代に応じて繰り返される制度改定により高技能人材の受け入れにも成功し人口増加や労働力不足の改善など実際に経済効果をもたらしている。移民の出身国別では、2016－2017 年度においてはインド約３万９千人、中国約２万８千人、英国約１万７千人となっている（図１）。2009 年度まではイギリスが最多であったが、このように近年はインドからの移民が急増している。2009-2010 年度ではイギリスが約２万６千人、中国が約２万５千人、インドが約２万３千人であった（Department of Immigration and Border Protection,2010, *2009-2010 Migration Programme Report*）。また、インド出身者は技術移民が圧倒的多数となっていて、2012 年度においては約４万人中３万５千人が技術移民である（図 2）。一方で、中国からの移民は家族移民も 1 万人程度となっていて技術移民と家族移民の割合に然程差はない。以上のように、オーストラリアでは現在に至るまで多様な送出国からの移民の受け入れを推進し、「多文化共生社会」を確立してきたといわれている。

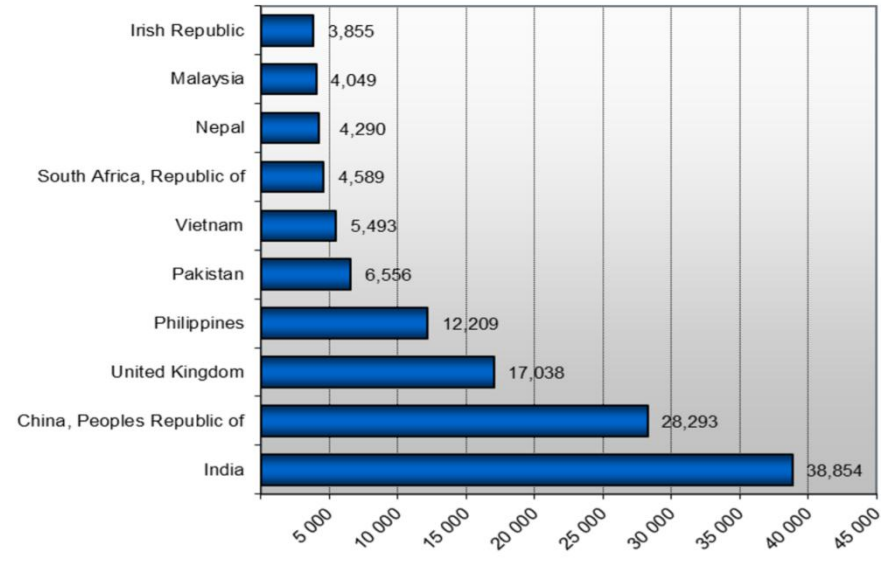

図１：2016 - 2017 年度における国別の移民内訳
出所：Department of Immigration and Border Protection, 2017, *2016-2017 Migration Programme Report* , 4.p より

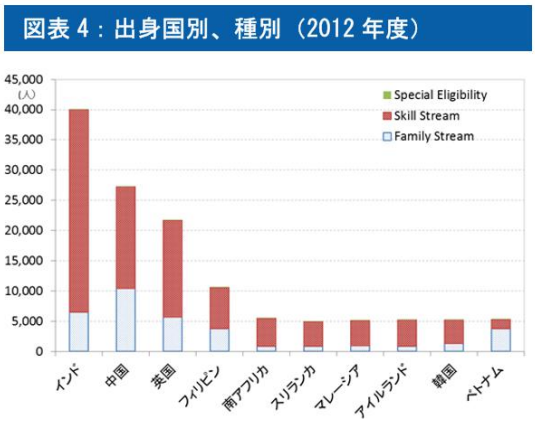

図 2：出身国別、種別による移民の内訳（2012 年度）
出所 :井出和喜子 (2014)「オーストラリア :多文化主義国家の移民政策」大和総研, 5.p　より

3 現在のオーストラリアの移民政策

現在のオーストラリアの移住者受け入れ政策は、移住プログラムと難民・人道的移住受入プログムに分けられていて、それぞれに年間受入人数枠が設定されている。後者はさらに、オーストラリア国外で庇護申請を行う（オフショア）場合と国内で庇護申請をする（オ

ンショア）場合とで区別されていて、難民や人道的見地からの移民受入の正規ルートは、あくまでオフショアとされている（塩原, 2017）。前者のオーストラリアの移住プログラムは、上記の移民の内訳の中でも示したように「オーストラリア経済に貢献する技能や卓越した能力などを持つ技術移民」と、「家族移住の価値や重要性を認識した家族移民」といった大きく 2 つの流れに分けられる（井出, 2014）。家族移民は、家族がスポンサーとなり、オーストラリア住民の配偶者とその未成年の子供が優先される。内訳としては、85.1%が配偶者となっている(Department of Immigration and Border Protection, 2017, *2016-17 Migration Programme Report*)。技術移民の内訳は、「独立系」と「スポンサー系」の大きく二つに区別されていて、スポンサー付き永住移住が 39%、ポイント・テストに基づく独立技能移住が 54.9％となっている（Department of Immigration and Border Protection, 2017, *2016-17 Migration Programme Report*）。近年、家族移民の数はほぼ横ばいが続いており、近年の移民増加は技術移民がけん引している（図３）。本論分では以後技術移民に注目して考察を行うことにする。

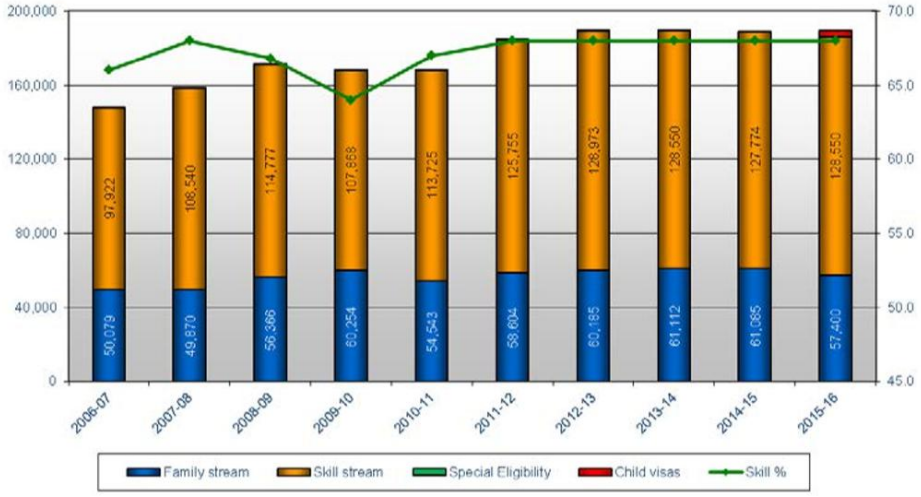

図３：2006 年-2016 年度における移民数の数位
出所：Department of Immigration and Border Protection, 2016, *2015-2016 Migration Programme Report* , 4.p より

４ 技術移民の増加

そもそも、技術移民はハワード政権下において増加し始めた。1996 年の労働党政権からハワード政権への政権交代に伴い移民政策が変化し、ハワード政権下での移民政策においては、政権発足当初の至上命題である財政再建・ 経済合理性の追求といった文脈において、明確に 「技術移民」重視策が打ち出されたのである。

1996 年の労働党政権下では、明らかに家族移民が主流であり、全体の半数以上を占めていた。しかし、当時の労働党政権によって、「家族移民」の重点的な受け入れが行われた結果、移民の福祉依存や社会問題などが顕在化したため 1996 年のハワード政権への政権交代に伴い、家族移民は削減されていった。技術移民については、政権発足直後の 1997/1998

会計年度において増加が見られ、この時点で「家族移民」の受入数を超えていた（図 4）。その後は毎年大幅な増加が図られ、2006/2007 年会計年度には、全体の受入数の約 60%を超えていた（図４）。また、2007 年 11 月の労働党への政権交代後も技術移民の増加は継続し移民受入総数も、現在まで飛躍的に増加していった（図３）。2017 年度では家族移民が 56.220 人のところ技術移民が 123.567 人であった（Department of Immigration and Border Protection, 2017, *2016-17 Migration Programme Report* ）。

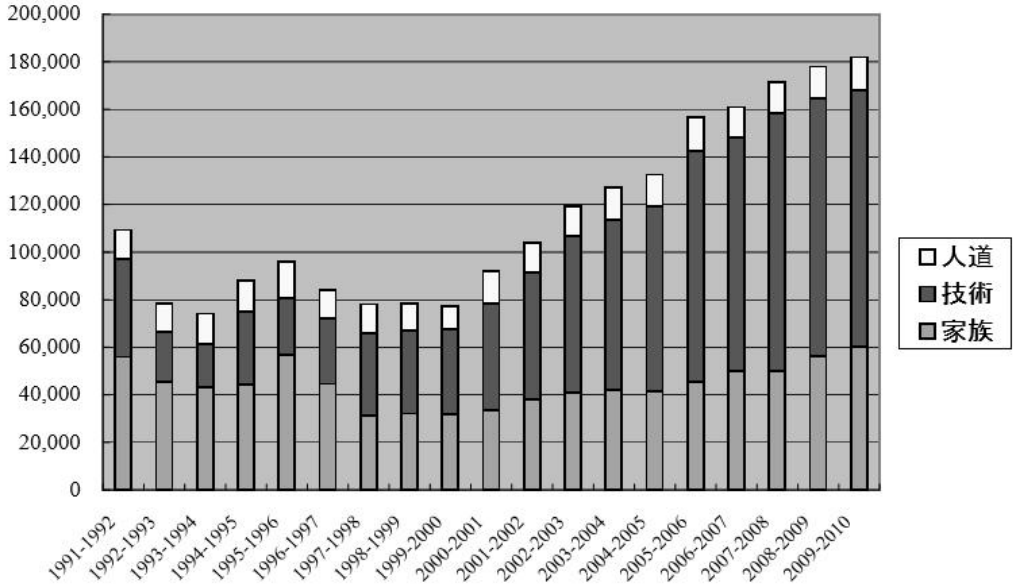

図４：カテゴリー別永住ビザ付与数（1991 年から 2010 年）
出所：浅川晃広（2012）「オーストラリアにおける近年の技術移民政策 ：「選別」と「就労」の関係を中心に」『オーストラリア研究 25 巻』79.p　より

第 2 章 ポイント制度の導入

1 ポイント制度の成立とその背景

技術移民の受け入れにおいては、雇用主からの推薦による人物の移住を認める「雇用スポンサー制度」と特に雇用主などの推薦はなく英語 、能力や専門技術などが審査されて移住が認められる「独立技能移民制度」に大別されている。オーストラリアの特徴的な移民政策として挙げられるのは後者の独立系移民の選別方法として、1979 年から導入されたポイント・テストである。そもそも、ハワード政権下では独立系移民の最大の目的を「短期的かつ長期的に、豪州にとっての経済的純利益をもたらすであろう者を選別すること」と位置づけている(浅川,2012:76－77)。そのための選別方法として、1979 年から導入されたのが「ポイント・テスト」と言われるもので、これは英語能力や専門知識、学歴などといった諸要素を数値化し、その合計点が一定点数を超過すれば移住を認めるというものである。ポイント・テストが導入された背景としては二つ考えられる。一つ目は白豪主義の終

焉である。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の終焉を強いられた。そういった状況の中で、白豪主義の根幹だった連邦移民制限法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と考えられる。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があったのである。つまり、選別基準の客観化を図り、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を示し、白豪主義の終焉を明示する道具としてポイント・テストを利用したと考えられる（関根,2012）。 二つ目は、非ヨーロッパ系移民の受入れにあたり、ポイント・テストによ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ためだと考えられている。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と考えられている(関根,2012)。つまり、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や国益、国内秩序の悪化、オーストラリア国民の反感など、多文化主義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。

2 「ハンソン論争」から見るポイント制度の強化

こうした背景のもとポイント・テストは導入されたが、オーストラリアでは社会形成において技術移民の存在は非常に重要な存在であり、労働市場におけるニーズ変化や、ニーズに合った人材選別を確実にするため、現在に至るまで何度も見直しが行われてきた。特にハワード政権におけるポイント制度の強化はオーストラリア社会における重要な転換点であったと考える。その契機となったのは、近年のオーストラリアにおける「移民論争」としても最も注目を浴びている 1996 年に引き起こされたハンソン論争である。1980 年代、白豪主義の終焉を迎えてから失業率の増加や国民のアジア系移民に対する経済的、文化的不安によるホワイト・バックラッシュが目立ち始めた。ハンソン論争は、このようなオーストラリアの社会変動の時期に発生したものである。

ハンソン論争は 1996 年連邦下院選挙において初当選したポーリン・ハンソンの連邦下院議会における初演説が話題となり始まった。初演説においてハンソン議員は、オーストラリア国内の高い失業率を理由にアジア系移民や多文化主義社会を批判し、その演説は物議を醸すこととなった。しかし、ハンソン議員の主張を支持する世論も一定数存在し、ハワード首相の対応も直接ハンソン議員を批判するものではなかった。その結果、1997 年 3 月にハンソン議員による「ワン・ネーション党」が設立され、その党の目標のなかでハンソン議員は 「オーストラリア人の失業が解消されるまで投資に関連した移民以外の移民の受け入れを停止すること」を表明した（関根, 2000）。こういった施策からハンソン議員への論争はさらに高まり批判が相次いだが、「ワン・ネーション党」は 1998 年 6 月のクイーンズランド州議会選挙において 89 議席中 11 議席を獲得している（関根, 2000）。このように移民政策への厳しい対処について国民の一定の支持があったため、ハワード政権は、経済的な利益が期待できる「技術移民」の重視策を打ち出すことによって、政権の支持層がハンソン支持へと流出することを阻止しようとしたと考えられる。

こういったハンソン論争は政権や国民を揺るがし多文化主義社会を消滅させる恐れがあるとまで考えられていた（関根, 2000）。ハワード政権はこの状況に対し消極的な姿勢を示

していたが、結果的に、能力主義を強調したポイント制に基づく非差別的移民制度は国益にかなうもので、有用な人材を引き付けるために必要であると国民を説得しポイント制を強化したことでハンソン議員への支持を低下させるに至った（関根, 2000）。このようにハンソン論争を経て、ハワード政権は重点が置かれていた家族移民から技術移民を優先する方向性を示し、ポイント制に基づく技術移民を拡大するに至ったのである。 つまり、政権全体の財政再建と経済合理性を追求する姿勢と同時に、ハンソン論争からも読み取れる当時存在した国民の移民政策への懸念といったことが背景にあり、ハワード政権は明確に技術移民を重視する政策へと舵を切っていったと推測される。

3　ポイント・テストの概要

そもそも、1989 年に導入されたポイントテストは「独立系」に対する高い雇用可能性を求めたものであった。それを念頭に、ポイントテストは雇用可能性を上昇させる三つの主要要素として「（職歴を含む）技術」「年齢」「英語能力」が設定されている。従来のポイントテストは、これらの要素が測定基準ではあるものの、あくまで総得点によって移住の可否が決められていたため、十分な職歴を有しないものや、たとえ専門的な資格を持っていても英語能力の欠如したものでも技術移民として永住が許可されていた。その結果、雇用を得ることができず、本来の目的を達成できていないと懸念されたため、「技術」「年齢」「英語能力」 という中心要素に関して、それぞれ最低基準が設定されるようになった。つまり、全ての要素の最低基準を満たしていなければ、たとえそれらのうち一つのが傑出していたとしても移住は認めらない。また、それぞれの要素の設定内容についてもたびたび変更がなされている。そのなかでも、「技術」の要素については大幅な変更がなされていて、必ずしも学位や資格が雇用に直結しないより一般的な資格保持者よりも、いわゆる医師や看護師といった学位・資格が雇用に直結するような職業分野に対してはポイントを重点配分するようになった。具体的には「ディプロマレベルの資格が必要とされる『一般的 な』職 業」には「40 ポイント」、「学士レベルの資格が必要とされるが特定の訓練を必要としな い『 一般的な」職 業」には「50 ポイント」、「学士レベルの資格が必要とされ就労のためにはその職業のために特別の訓練が必要とされ、規制ないしは自己規制されている職業」には「60 ポイント」を付与するという制度変更がなされた（浅川, 2012:77-79）。これに関しても、移住後の雇用可能性といった観点を重視していることがわかる。 以上のように、時代背景に沿って強化され続けてきたポイント制度だが、近年においてもその制度自体やポイントテストの内容はしばし変更されている。特に大きい変化としては新ポイントテストの導入が挙げられる。2011 年、移民大臣クリス・ボーエン氏は 2011 年 7 月 1 日以降から実施される新しいポイントシステムについての発表を行った。次節ではそれに基づくポイント制度について述べることとする。

4　2011 年度の新ポイントテスト

2011 年から施行された新ポイントテストは、それまでのものから多くの変更点があった。新ポイントテスト以前のポイントテストと新ポイントテストの比較対象表は以下のとおりである（Mr.phil McAuliffe First Secretary による提供資料(Meeting Brief)p,12）（関根.2013）。

	2011 年度 新ポイントテスト以前	点数	2011 年度 新ポイントテスト	点数
合格点	技術独立永住ビザ(885 ビザ)	120	一律	65
	スポンサー付技術永住ビザ(886 ビザ)	100		
年齢点	18-29	30	18-24	25
	30-34	25	25-32	30
	35-39	20	33-39	20
	40-44	15	40-44	15
			45-49	0
英語力	IELTS 6 点	15	IELTS6 点	0
	IELTS 7 点	25	IELTS7 点	10
			IELTS8 点	20
オーストラリア又は海外での職歴	技能職業リスト（SOL）に載っている職種において、申請する職業に関わらず、申請日からさかのぼり、4 年間のうち 3 年間就いていた場合（週 20 時間以上）	5	オーストラリア国内にて 1 年以上	5
	技能職業リスト(SOL)に掲載されている、60 点の職業において、その職種、またはそれに近い職種において、申請日から遡り、4 年間のうち 3 年間就いていた場合（週 20 時間以上）	10	オーストラリア国内にて 3 年以上	10
	政府承認の正式職業プログラムにおいて、過去 4 年間中、12 ヶ月の職務経験及び就業経験がある	10	オーストラリア国内にて 5 年以上	15
	技術認定をうけた職業において、申請する職業に密接に関連したオーストラリア国内での実務経験が、申請より遡り過去 4 年間中、12 ヶ月ある	10	オーストラリア国内にて 8 年以上	20
			海外にて 3 年以上	5
			海外にて 5 年以上	10
			海外にて 8 年以上	15

学位点	2 years study requirements を満たしている	5	専門学校資格（ディプロマ、サーティフィケイト等）	10
	1 年以上就学してオーストラリアの 大学卒業を取得し、その後、1 年以上就学してオーストラリアの Masters degree または Honours degree(Second Class (Division 1) Level or Above) を取得（ただし、トータルで 3 年以上フルタイムで就学していること）	10	4 年制大学の学士号及び修士号	15
	2 年以上フルタイムで就学しオーストラリアの Doctorate （博士号）を取得	20	博士号	20
その他 ボーナス点	日本の 4 年制大学を卒業している、または通訳・翻訳の分野で NAATI の Professional Level の資格を取得している	5	オーストラリアでの就学暦　2 年以上の就学経験	5
	申請者のパートナー（配偶者など）が申請者と同様に永住ビザ申請の基本条件を満たしている	5	地方都市での就学ボーナス	5
			指定言語ボーナス（NAATI のパラプロフェッショナルレベル以上の資格保持）	5
			配偶者ボーナス（配偶者が申請資格を満たす）	5
			プロフェッショナルイヤー	5
			州政府のスポンサーシップ（SC176、886）	5
			指定地域でのスポンサーシップ又は州政府サポート（S475、487）	5

以上の表に示されている項目以外の相違点として、2011 年度以前のポイントテストでは、SOL を基にした、技術査定要素と MODL 点というものが存在していた。2011 年度以前のポイントテストにおける技術査定要素の配点は以下の通りである。

項目	点数
学士号以上、または、取得のために専門的トレーニングが一定期間必要とされる、技術職、管理職	60 点
ゼネラルマネージャー、IT マネージャー、セールスマネージャー、マーケティングマネージャー、エンジニア(全般)、コンピューター関連専門家、調理師、通訳者、看護婦、教師、翻訳家	
学士号以上の資格が必要となる、一般的な技術職、管理職	50 点
広告スペシャリスト、編集者ジャーナリスト、マーケティングスペシャリスト、営業(工業製品、情報関連製品)	
ディプロマ、アドバンス・ディプロマレベルの資格を要求される職業	40 点
コンピューター関連サポート、歯科衛生士、金融関連ディーラー、金融関連ブローカー、保険関連ブローカー、不動産マネージャー	

また、MODL 点では以下の条件を満たす場合、追加点が与えられた。

項目	点数
移住必要職業リスト(MODL)に掲載されている職業において、請よりさかのぼり、4 年間のうち 12 ヵ月以上の実務経験(有給且つ、週 20 時間	20 点

以上)があり、且つ申請前の 2 年間の会計年度を通し、少なくとも 10 人の正社員の従業員を持つオーストラリアの会社で就職が決定している(24 ヵ月以上の雇用契約を結んでいる)。	
移住必要職業リスト(MODL)に掲載されている職業において、申請よりさかのぼり、4 年間のうち 12 ヵ月以上の実務経験(有給且つ、週 20 時間以上)がある	15 点

以上が 2011 年度以前のポイントテストと 2011 年の新ポイントテストの比較対照表である。

2011 年度以前のポイントテストは、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た。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た。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ようになっている。特にラッド＝ギラード労働政権では、「スポンサー付地方移住制度」と「州限定・地方移住促進制度」を積極的に運用し、技能移民を地方へ誘導しようとした（塩原, 2017:108－109）。これは、移民が大陸東南部や州都中心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。

次に、2011 年度の新ポイントテストは、以下のビザ申請者に課せられることとなっていて、項目別の評価が行われ、受入れ認定ポイント（合格点は一律合計 65 点）を超えることが求められた。

「オーストラリア国外申請」
ⅰ技術独立永住ビザ(175 ビザ)
ⅱスポンサー付技術永住ビザ(176 ビザ)
ⅲ地方地域スポンサー付技術暫定ビザ(475 ビザ)
ⅳ認定校卒業生用技術暫定ビザ(476 ビザ)
「オーストラリア国内申請」
ⅴ技術独立永住ビザ(885 ビザ)
ⅵスポンサー付技術永住ビザ(886 ビザ)
ⅶ地方地域スポンサー付技術永住ビザ(887 ビザ)
ⅷ地方地域スポンサー付技術暫定ビザ(487 ビザ)
ⅸオーストラリア新卒者用技術暫定ビザ(485 ビザ)

また、以上のビザ申請者は下記の申請資格を満たした上で、移民申請を許可された。

①ビザ申請時に 18 歳以上 50 歳未満である
②規定以上の英語能力がある（IELTS6.0 点以上）
③移民職業リスト（SOL）に載っている技術者である
④移民職業リストに載っている職種にて技術査定に合格している
⑤移民職業リストに載っている職種にて申請前の 24 ヶ月以内に 12 ヶ月以上の実務経験がある
⑥ポイントテストにて合格点（65 点）を獲得する。

新ポイントテストの特徴としては、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となっていた。また、新ポイント制度は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にしていたことがわかる。そのため，2011 年度の変更の一番大きな特徴として、職種項目における不足技能職への加点が廃止された。それ以前でのポイント制度では、SOL（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ていて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(関根.2013:17)。上記でも示した通り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(関根.2013:17)。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。このように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たため、ビザ申請が一部の職種に集中する原因となっていた(関根.2013:20）。新ポイントテスト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た。

もう一つの特徴は，合格点が統一されたことであった。以前は、スポンサー付技術永住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（各々100 点／120 点）(関根.2013:20)。しかし 2011 年度の変更では，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 点に統一されていた。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った(関根.2013:20)。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った。 また、第三章ではポイント・テストの変更点について時代背景や変更目的と共に詳細を述べることとする。

4 ポイント制度の課題

独立系移民を推進するポイント・テストは、このように時代に生じた変更を加えながらオーストラリアの移民政策において重要な役割を担っていった。しかし、ポイント・テストにはこうした技術移民の拡大に伴い問題点や一定の限界も生じていた。ポイント・テストでは、国内で必要とされている職種などが細かく指定されており、そうした不足分野を補うために技術移民としての受け入れを展開しているにもかかわらず、実際には、特に非英語圏出身の移民において、別の職種に雇用されているという指摘がなされている。 ビレルによると、非英語圏出身の 30 歳以下の移民の場合、22 パーセントのみが、本来申請した職種に雇用されていると指摘されている（浅川,2012:80-82）。このことについては、オーストラリアの技術移民政策の制度設計と密接に関連していると考えられている（浅川,2012:80-82）。前述したように、技術移民の中においては、スポンサー系と独立系に大別されるところ、ポイント・テストが課されるのは、独立系のみであり、これはあくまでも雇用可能性の測定基準ということができる。ビレルの指摘にもあるように、ポイントテストに立脚した永住権付与と実際の就労、とりわけ、期待されている職種における就労とは、隔たりがあることが事実であり、オーストラリアでの雇用確保を前提としない独立系移民の受け入れ枠組みの本質的限界性を示していると考えられている（浅川,2012:80-82）。こうした限界性は、いわゆる「リーマンショック」後の金融不況に伴う、オーストラリア経済の一時的停滞という状況に直面しさらに露見することとなり、労働党への政権交代後の技術移民政策の明示的な政策変更にも反映されていった。

第 3 章 ポイント制の変化

1 需要型移民への移行

こうしたポイント・テストの問題点が危惧されるようになると共に、2007 年 11 月の総選挙で勝利したラッド政権において、技術移民の積極的受け入れの中でも少子高齢化と労働力不足に伴い単なる移民による人口増加のみならず、実際に労働市場で就労できる移民をより効果的に選別しなければならないという政策課題が、改めて提示された。こうした背景から、2008 年 12 月 17 日、エバンズ移民大臣によって、技術移民政策の見直しが表明された。これによると、「よりターゲットを定めた技術移民政策」との観点から、 2009 年 1 月以降については、雇用主の推薦を受けた者（ＥＮＳ）、州・地域政府の推薦を受けた者（ＲＳＭＳ）、重要不足職種リスト（Critical Skills List:CSL）の職種の者、 MODL（Migration Occupations in Demand List ）の職種の者を優先して受け入れる方針を打ち出している。実際に、2007 - 2008 年度では技術移民のうち、スポンサー付き永住移住はたった 21.9％であったが、2016－2017 年度では 39％を占めている。また、スポンサー系の内訳としては、2016-2017 年度ではビザ取得が 48,250 人のうち、ＥＮＳ（雇用主ノミネーションスキームビザ）が 38.052 人、ＲＳＭＳ(地域スポンサー移住スキームビザ)が 10.198 人となっていた。まず、大枠の方針として、あくまでもポイント・テストを経る独立系が、オーストラリアでの雇用確保を前提としておらず、申請者、すなわち供給側によるものであるとして、これを雇用主が推薦するということから需要側によるもの、つまりスポンサー系に重点を移していくということを示している。このことは、すでに、短期的なビザで

オーストラリアで就労している者に対して優先的に永住権を付与していくことでもあるとしている（浅川,2012:81-82）。独立系はあくまでも雇用可能性を前提としているだけであり、実際の雇用については何ら保証がないことから、不況期において、雇用の確保が前提とされているスポンサー系に重点を移行したことは、政策設計上、十分に合理的なことと考えられた（浅川,2012:81-82）。こうして、近年、ポイントテストを活用した供給型主導の移民制度から、スポンサー系を推奨する需要型主導の移民制度へと移行し、労働政権においてポイント・テストを経由する技術移民受け入れを制限する方向が加速していった（図５）。また、それに伴い、ポイント制度自体についても経済的合理性の高い移民を選別するための敷居の高い制度と変化していったのである。

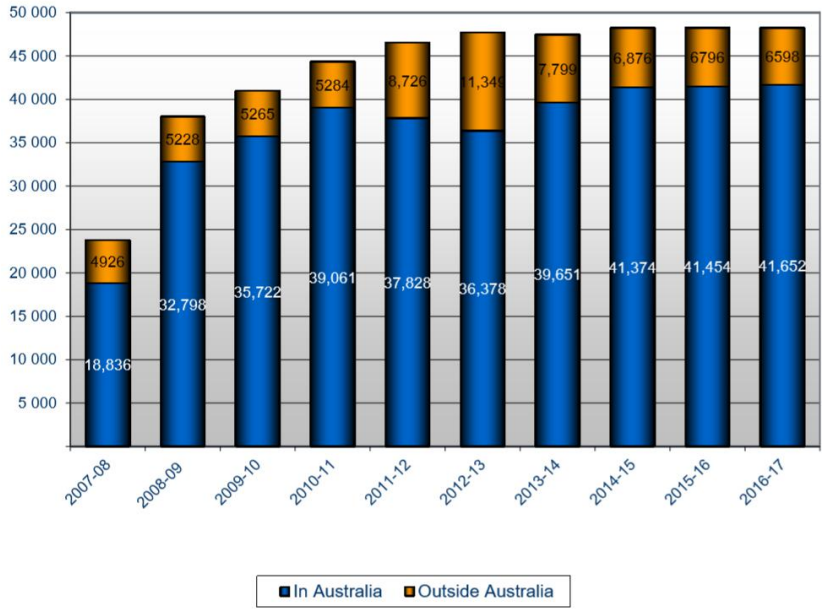

図５：スポンサー付き永住移住の推移
出所：Department of Immigration and Border Protection, 2017, *2016-2017 Migration Programme Report* ,8.p より

2 ポイント制度（ポイント・テスト）の変更点

移民省はポイントテストの対象となりうる職種の限定を確定的にするために、2010 年 7 月 1 日以降の申請において適用される新たな技術職種表（Skill Occupation List:SOL）を創設した。 SOL とはポイント・テストの対象となる技術が登載された表のことで、以前の SOL が約 400 職 種含まれていたところ、約 180 職種に限定するものとなった。これによって、新たな SOL に記載されていない技術を有する者は、そもそもポイント・テストを経由して技術移民として永住権を申請できなくなるか、推薦する雇用主を見つけることが必要になるという制限的な方向が示された。このことを示すように、実質的 に労働党政権下での移民政策が統計に表れる 2008/2009 会計年度及び 2009/2010 会計年度での統計を み

ると、スポンサー系は 2007/2008 会計年度と比較して大幅に増加している一方で、独立系については大幅に減少している（浅川,2012）。こうしたポイント制度の変化からも、労働党政権下の技術移民政策では明確にスポンサー系を重視する方向性が打ち出されていたことがわかる。さらに、第二章の現在のポイント制度においても触れたように労働党政権下では、ポイント・テストそのものの制度変更にも取り組んだ。まず、ハワード政権下のポイント・テストにおける三要素のうち、「年齢」と「英語能力」については、基本的に変化はない。すなわち、年齢が若い方が配点が高く、また英語能力が高いほうが配点が高くなっている。ただ、「18 歳から 24 歳」が 25 ポイントで、「25 歳から 32 歳」 が 30 ポイントであるという違いは存在している。 英語能力についても、IELTS6 が 0 ポイント、IELTS7 が 10 ポイント、IELTS8 が 20 ポイントと なっており、高い能力が求められるようになった。 この制度変更で最も大きいものは、ただ単にある職種の技術を有しているとが求められるだけではなく、経験についてもより大きく求められるようになったことである。かつての SOL において分類されていた、60 ポイント、50 ポイント、 40 ポイントの職種の三段階の分類は廃止され、「オーストラリアでの経験」「海外での経験」「資格」 といった要素に分解された（浅川,2012）。まず、「オーストラリアでの経験」については、当該職種のオーストラリアにおける就業経験が 「過去 2 年間に 1 年間」が 5 ポイント、「過去 5 年間 に 3 年間」が 10 ポイント、「過去 7 年間に 5 年間」 が 15 ポイントとなっている。「海外での経験」に ついては、「過去 5 年間に 3 年間」が 5 ポイント、「過去 7 年間に 5 年間」が 10 ポイント、「過去 10 年間 に 8 年間」が 15 ポイントとなった。このように、明らかにオーストラリア国内における就業経験がポイントテストの通過において有利に働くように設計されていたことがわかる。「資格」については、 オーストラリア国内か海外で同等と認定されたもので、「職業訓練、ディプロマなど」が 10 ポイント、「学士（修士含む）」が 15 ポイント、「博士」が 20 ポイントとなっていた。さらに、2 年間オーストラリアにおいてフルタイムで学習した者については 5 ポイントのボーナスが加算されることからも、国内での就業経験や就学経験が重視されていた。 このようなポイント・テスト自体の改革により、新たなポイント・テストにおいては、まず、単に資格の有無のみならず、「経験」が重要視されることになったことと、さらにはオーストラリア国内での経験が尚のこと有利になるといった制度変更が行われた。確かにポイントテストを活用した技術移民において、雇用主の推薦を得る必要はない。しかし、新たなポイントテストでは、それを通過するためにはオーストラリア国内の就業経験が最重要視されており、 実質的には国内の労働市場と密接に関わりのある申請者が優先される、すなわち需要優先型という、労働党政権下の技術移民政策の特徴が反映されていることがわかる。

第 4 章 スキルセレクトの導入

1　スキルセレクト導入の背景

ポイントテストの変更に加え、供給主導型から需要主導型への転換を後押しする重要な制度となったのは、2012 年 7 月に導入された「スキルセレクト」の運用である。スキルセレクト導入の背景としては、三つの要因があると考える。一つ目は、第 2 章の 4 節で述べた

通り、ポイント・テストだけを介した移民システムでは、多くの移民が申請時とは異なる職種に就く結果となっていて、国の需要とは異なる受け入れ方がされてしまうからである。ポイント・テストにより永住ビザを交付された移住者が実際にどのような職業選択をしてどこに住むのか政府が管理することは難しかった（浅川.2012）。完全に管理しようとすれば、いったん永住権ビザを交付された者の自由を制限することになってしまうからである（塩原.2017:103）。二つ目は、スキルセレクトの導入によって、オーストラリア政府はオーストラリアにおける経済界の需要を基に必要な人材や時期、またその人数を管理することができるようになるからである。その結果、ビザ申請過程や技術移住者の決定において、効率化を図ることができ、大幅な時間削減に繋がる。三つ目としては、ポイント・テストでの移住は、移住後に人々がどこに住むのかをコントロールすることができず、地方の技術者や労働力不足を解消することができないためである。人口の大半が都市部に集中するオーストラリアでは、移民労働力を地方にどのように導入するかが、長年の懸案とされてきた（塩原.2017:103）。以上の三つがスキルセレクト導入の背景と考えられる。

２　スキルセレクトの仕組みについて

スキル･セレクトの仕組みとしては、まず、オーストラリアへの移住を希望する申請者が、エクスプレッション･オブ･インタレスト（Expression of Interest＝EOI）に必要とされる情報を記載し、オンラインで申請する必要がある。その後、申請者はオーストラリアの雇用主やオーストラリア州･準州政府から一般技術者ビザのノミネーションを受けるか、またはオーストラリア政府からビザ申請のためのインビテーションを受けることになる。スキル・セレクトが導入されてから、技術独立移住、家族スポンサー付技術移住、州･準州スポンサー付技術移住、ビジネス･ビザ取得を希望する申請者は全員 EOI の申請が求められ、ビザ申請を行うためのインビテーションを受け取ることが必須となった。また、EOI の申請が認められ、スキル･セレクトからインビテーションを受けることができた場合は、その後インビテーションが失効するまでの 60 日間にオンラインで有効なビザ申請を行う必要がある。しかし、定員数よりも移住希望者の数が多いため、EOI 申請者のすべての人がビザ申請を行うためのインビテーションを受け取れるとは限らない。認められなかった場合は、申請した EOI は申請日から 2 年間スキル･セレクトにデータが保存される。有効期限内は追加の資格や経験など更新することは可能なので、この期間にポイント・テストの点数を上げることにより認定される可能性を高めることができる。オーストラリアの雇用主やオーストラリア州･準州政府は、そのデータベースから移住者を管理し、探すことによって、求める人材にインビテーションを与えることが可能となり、需要を確実に満たすことができる（2018年3月 1 日.在日オーストラリア大使館における Mr.phil McAuliffe First Secretary へのインタビュー より）。

３　スキルセレクト導入の成果

スキルセレクト導入後、従来のポイントテストは、テストに合格しても、一年あたり移住できる人数に制限があるため、実際に永住ビザを取るまで何年も待たなければいけないという課題があったが、スキルセレクトの運用により連邦政府や州政府、民間企業などが合格者の詳細な情報を把握し、需要側のニーズに適う人を招待して、優先的にビザの交付が

できるようになった（塩原， 2017:106-108）。つまり、ポイントテストに合格してから永住ビザを取得するまでの期間も短縮され、スキルセレクトは着実に運用実績を拡大していった。2012 - 2013 年度にはポイントテスト移住ビザを交付された人の約 39%が、スキルセレクトを通じて申請した（塩原， 2017:106-108）。また、州政府や地方の雇用者はデーターベースから望ましい人材を選び、地方への移住を前提にビザ申請に招待できるようになったため、技能移民に地方移住を促す制度としても成果を上げた（塩原， :106-108）。移住希望者には、地方での就労と引き換えに早くビザが交付されるという選択肢がもたらされることになったのである（塩原， 2017:106-108）。図６に示されるように、2007-2008 年度には移民の少なかったノーザンテリトリー州やタスマニア州にも移民が分散された（図６）。また、職種に関しても、偏りを無くし、比較的労働者が少ない職種に移民を分散させることができるようになったと考える（図７）。このようにスキルセレクトの運用はポイントテストといった従来供給主導型の制度を、需要主導型に傾ける改革として非常に重要であるといえる。

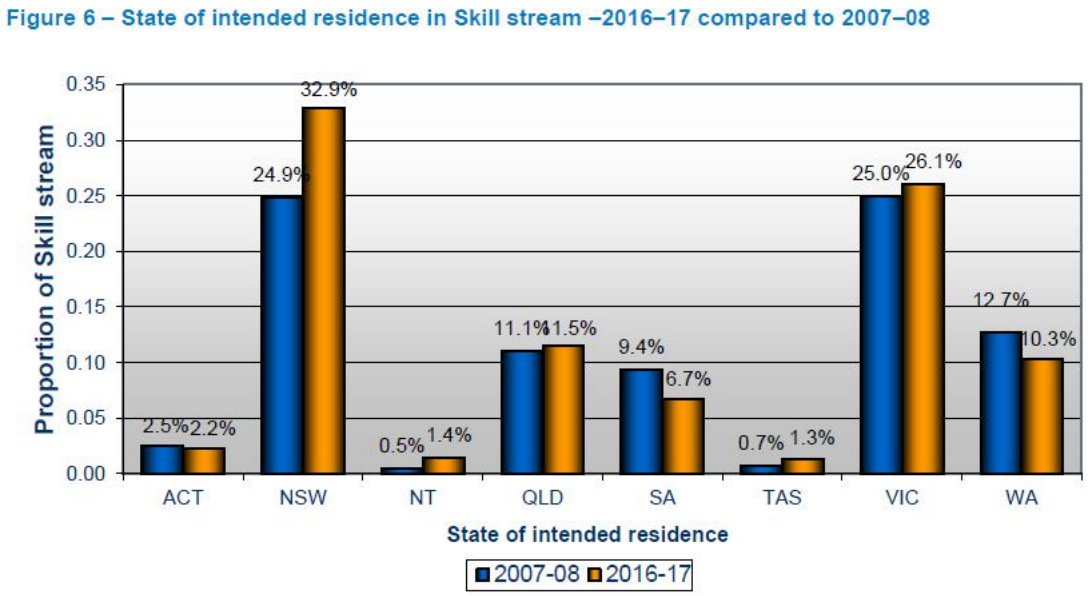

図６：オーストラリアにおける州別の移民数の推移
出所：Department of Immigration and Border Protection, 2017, *2016 - 2017 Migration Programme Report* ,6.p より

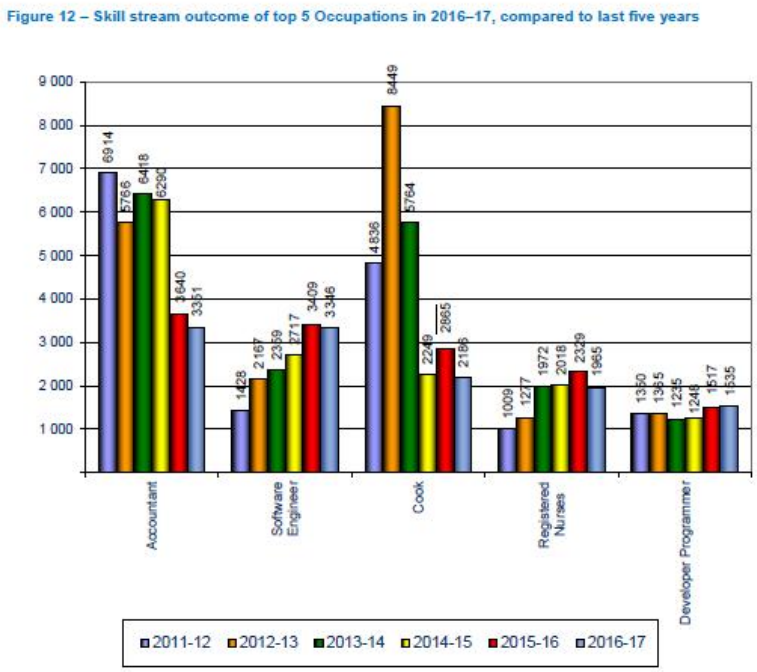

図７：オーストラリアにおける職種別の移民数の推移
出所：Department of Immigration and Border Protection, 2017, *2016-2017 Migration Programme Report* ,12.p より

第４章　近年の移民政策の選別と排除といった問題点

以上のように、近年、オーストラリアの技術移民は、国内における経済悪化や労働力不足の影響から、実際に労働市場において就労し、それを通じて社会的・経済的にオーストラリアに貢献することが期待されている。したがって、オーストラリアの移民政策はポイントテストを活用した供給主導型から、実際の雇用確保を目的としたスポンサー系を重視する需要主導型に転換していった。2001 年に、ハワード首相は「オーストラリアに誰が入国してくるかは、私たちが決める」という有名な宣言をしている。また、2011 年度以降からは、ポイントテストそのもの自体も需要主導型へと改革された。例えば、オーストラリア国内での就労経験をより重視したものに変更されたり、SOL 職種が限定され、独立系移民の申請が事実上制限された。また、スキルセレクトの運用も、ポイントテストという、本来供給主導型の制度を需要主導型へと傾ける重要な改革となった。スキルセレクトの運用以降は、企業や地域といったスポンサーからインビテーションを受けたスポンサー系移民が主軸を為すようになったのである。

しかし、こういったオーストラリアにおける移民政策の経済政策への強い関連付けについては、経済合理主義的過ぎるという懸念がある。具体的には、本論文を通して示してきた移民政策における二つの変化に、問題が存在すると考える。一つ目は、ポイントテストの厳格化である。そもそも、技術移民を重視するオーストラリアの移民政策の中で、スポンサーを得ることのできない移民がポイントテストを活用していた。しかし、その敷居が高くなることにより、家族移民だけでなく非熟練労働者といった経済的に役に立たないと捉えられる人々が、オーストラリア移民として排除される結果になってしまっている。非熟練労働者は、2012 年から正式に始まった「季節労働者プログラム」により、オーストラリアでの労働が一定期間に認められるようになった（塩原, 2017:111-112）。これは、非熟練労働者をオーストラリアの移民として受け入れることなく、オーストラリアにおける雇用のニーズに沿った労働力を確保するための制度である。こうした制度により誘致された非熟練労働者は、あくまでも一時滞在者であり、ビザの更新は制限され、永住ビザへの切り替えも認められない（塩原, 2017:111-112）。また、移動や職業選択の自由もなく、指定された地方の雇用主の下で働くことがほとんどである（塩原, 2017:111-112）。つまり、非熟練労働者は、受け入れの制度が強化されることより、移民としては排除される結果になってしまっている。二つ目は、スキルセレクトによる高度技術移民の優先である。スキルセレクトの導入により、需要の高い一部の移住申請者以外は、ノミネーションやインビテーションを受けることができず、ビザを申請することさえもできない状態が多く発生している。以上二つの制度的変化から、移民やビザ申請者における序列化が明らかに図られるようになったと考える。このように、オーストラリアは、移民政策における序列化の中で選別が強化されることと同時に、オーストラリアにとって望まれない人々に対する排除が促進され、多文化共生社会とは言い難い状況へと陥ってしまっているのではないか。

さらに、近年のオーストラリアの移民政策は、移民の自由を制限する結果になってしまっていると考える。たしかに、スキルセレクトの運用を通して、一部のビザ申請者は国が必要とする職種や地域のインビテーションを受けることにより、ビザの取得が容易になった。しかし、このことは、オーストラリアの移民になることを希望する人々は、少なくとも入国後しばらくのあいだは、好きな場所で好きな仕事に就くことができないことを意味すると考える。つまり、オーストラリアの移民は、自分の意志ではなく国の状況に常に振り回されることになってしまうのである。このことは、技術移民だけでなく、家族移民への規制が厳格化したことに対しても同様のことが言えると考える。

また、オーストラリア政府は、オーストラリアでの労働を希望する人々に対して、ポイント・テストやスキルセレクトに加え、非熟練労働者に対する「季節労働者プログラム」といった制度の中で、様々な選択肢を与えていると考える。しかし、オーストラリア政府は、その選択肢によって、オーストラリアで働くことを求める人々が、非熟練労働者として働くことを選択するように誘導しているのではないか。この点に関しても、オーストラリアの移民制度の中では、移民の自由が制限される状態になっていると考える。

以上のように、オーストラリアの経済合理主義的な近年の移民政策には様々な課題が存在する。これ以上移民に対する規制や選別が進む場合、結果的にオーストラリアの移民になることを希望する人々は減ってしまうのではないかと考える。オーストラリアの移民政策において、従来から移民を促進する多文化主義国家として、自国だけでなく移民に対しての配慮も必要なのではないか。

第 5 章　結論

本論分では、白豪主義時代から現在にわたるオーストラリアの移民政策について論じてきた。特に技術移民に焦点を当て、それに伴い重要となるポイント制度の変遷やスキルセレクトの導入について考察した。近年は、第一章でも述べた通りオーストラリア国内における財政再建や経済合理性の追求から技術移民が大幅に増加している。しかし、ただ単に技術移民を増加させるのではなく、ポイントテストやスキルセレクトなどを活用した移民の選別が強化されている。ポイントテストは独立系移民に対する高い雇用可能性を求め導入されたものであり、雇用可能性を上昇させる三つの主要要素として「（職歴を含む）技術」「年齢」「英語能力」が設定されている。また、国内の労働力不足を解消するためにポイント制度の中で重要視されているのがＳＯＬリスト（Skill occupation list:技術職種表）である。従来のポイント・テストでは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。2011 年度から施行された新ポイントテストではＳＯＬを基にしたポイント配分は無くなったものの、ＳＯＬの職種、または資格を保持していることが申請の前提となっているのには変わりない。さらに、従来のＳＯＬには 400 職が記載されていたところ新ポイントテストでは 180 職に絞られ、あぶれた職種はポイント・テストさえ受けられない制度へと変化した（浅川,2012:82）。このように、近年ポイント・テストによる移民の選別はより強化されている。また、近年では移民政策において、供給型主導から需要型主導への移行が為され、独立系移民よりスポンサー系移民が積極的に受け入れられるようになった。「よりターゲットを定めた技術移民政策」との観点から、 2009 年 1 月以降については、スポンサー系や重要不足職種リスト（Critical Skills List:CSL）の職種の者、 MODL（Migration Occupations in Demand List ）の職種の者を優先して受け入れる方針を打ち出した（浅川,2012:81）。また、2012 年度から導入されたスキルセレクトにより、移住申請者は、ポイント・テストをクリアするだけでなく、EOI の申請と、雇用主やオーストラリア州･準州政府からのインビテーションが必要となった。その結果、国の需要は満たされるようになったといえるが、能力の満たない移民や非熟練労働者といったその需要から外れるものは排除される仕組みとなった。非熟練労働者は永住権を持つオーストラリア移民としてではなく、「季節労働者プログラム」により一時的な労働者としての受け入れが進んでいる。

このように、オーストラリアの移民政策は時代に伴い大きく変化している。しかし、オーストラリアの移民政策には、移民の選別や排除、移民の自由の制限といった様々な課題が生み出されていると考える。オーストラリアは多文化共生社会を達成してきたと考えられている。しかし実際には、オーストラリア国内にとって経済効果のある人材を集め国の需要を満たし、残された課題を見ないふりしている状態なのではないかと考える。

参考文献

浅川晃広（2006）『オーストラリア移民政策論』中央公論事業出版
浅川晃広（2016）『オーストラリア移民法解説』中央公論事業出版
浅川晃広（2012）「オーストラリアにおける近年の技術移民政策 ： 「選別」と「就労」の関係を中心に」『オーストラリア研究』, 第二十五巻,　p. 73-87
石井由香著, 関根政美著, 塩原良和著（2009）『 アジア系専門職移民の現在 ： 変容するマルチカルチュラ ル・オーストラリア 』

石井由香著, 関根政美著, 塩原良和著（2009）『オーストラリア入門 第二版』東京大学出版
井出和喜子（2014）「オーストラリア：多文化主義国家の移民政策」大和総研
S.カースルズ, M.J.ミラー（1996）『 国際移民の時代 』名古屋大学出版会
塩原良和(2017) 「第三章　オーストラリア ―「線」の管理から「面」の管理へ―」小井土彰宏,編 『移民受入の国際社会学―選別メカニズムの比較分析―』名古屋大学出版会, p.70−93
塩原良和（2010）『変革する多文化主義へーオーストラリアからの展望』法政大学出版局
塩原良和（2017）『分断するコミュニティ』法政大学出版局
関根政美（2013）「ポイント制と永住許可ーオーストラリアの場合ー」『移民政策研究』第四号
関根政美（2000）『多文化主義の到来』朝日新聞社
陶山宣明（2001）「オーストラリアの移民政策改革ー白豪主義の終焉ー」『ベルルーシ国立大学,オーストラリア研究概要』, 第二十七号, p.41−60
早稲田大学オーストラリア研究所編（2009）『オーストラリア研究 ： 多文化社会日本への提言』オセアニア出版社
Michell Pearce(2017), Australia's Skillselect, Department of Immigration and Border Protection.
Department of Immigration and Border Protection, 2010, *2009-2010 Migration Programme Report.*
Department of Immigration and Border Protection, 2016, *2015-2016 Migration Programme Report.*
Department of Immigration and Border Protection, 2017, *2016-2017 Migration Programme Report.*
2018 年 3 月 1 日.在日オーストラリア大使館における Mr.phil McAuliffe First Secretary へのインタビュー