

2014年11月19日 全12頁

移民レポート 6

オーストラリア：多文化主義国家の移民政策

時代に応じた制度改正で移民受け入れ成功例に

経済調査部
エコノミスト 井出 和貴子

[要約]

- 多文化主義国家として知られるオーストラリアでは、「移民」と「人道的支援プログラム（難民等）」を区別して運営しており、政府の経済的・社会的・環境的目標としての移民と、国際的な人道上の義務とのバランスをとっている。移民については、受け入れ数の策定が行われており、近年では年間約19万人の移民を受け入れている。その内訳は技能移民が68%、家族移民が31%である。2012年度の出身国別では、インド、中国、英国の順となった。以前は英国が最多であったが、近年インド移民が急増している。
- 技能移民に関しては2012年度に制度が大幅に改定された。これにより永住権取得に対する難易度は増しているとされるが、移民数そのものを制限するということではなく、労働市場の不足を補い、高齢化に対応するなど、オーストラリアへ経済的利益をもたらす高技能人材を優先的に受け入れるためのシステムとなっている。なお、カナダで問題となっている投資移民ビザは、超富裕層向けとなっている。
- 一時滞在ビザ取得者は、留学生とワーキングホリデーがほぼ同数で、就労が続いている。オーストラリアにとって大切なビジネスの一つである留学生は、中国の他、アジア系の出身者が多いのが特徴である。一時就労ビザの出身国ではインドが英国を抜いて最多となった。上位6カ国では、中国を除くと英語を公用語とする国の出身者が多い。一時就労ビザはその時の経済状況により、受け入れ人数や業種が大きく変化している。
- 入国から出国を除いた2012年度の純流入は約24万人となった。オーストラリアの人口増加の特徴を長期的に見ると、1980年代から、人口の自然増加数はほぼ一定であり、人口増加の主な要因は純流入の増加となっている。
- オーストラリアは移民の受け入れにあたり、多文化主義へのさまざまな取り組みの他、経済的な目的を重視しつつも、時代に応じて制度改定を繰り返しており、高技能人材の受け入れに成功していると言える。

オーストラリアへの移民の推移

移民流入の歴史と特徴

オーストラリアは「多文化主義国家」として知られており、人種、文化、言語、宗教など、多様性に富んでいる。現在のオーストラリア国民は 18 世紀末以降、海外から移民としてやってきた人々が大多数を占めている。

歴史を概観すると、オーストラリア大陸にはアボリジニなどの先住民が暮らしていたが、1770 年に英国人探検家クックが上陸し、英国の領有を宣言した。その後、1788 年に囚人植民地としてスタートしたが、以降は欧州を中心とする一般入植者の移民が増加した。

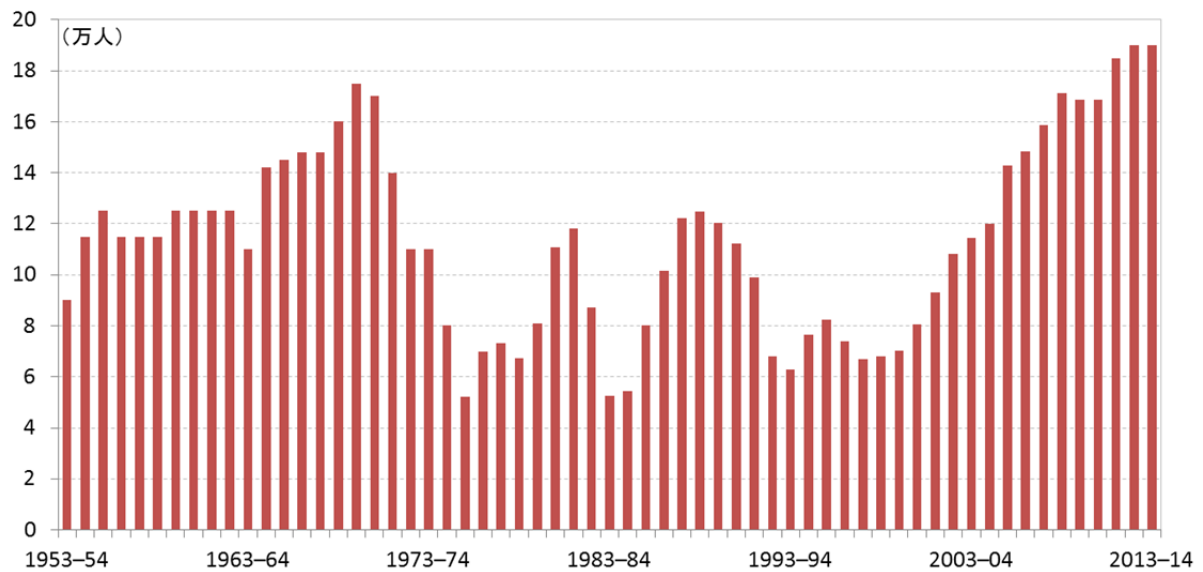
1850 年代のゴールドラッシュの時期には年間 5 万人が入植したが、中国人入植者が増加したことで欧州系住民による排斥が行われた。さらに 19 世紀末になると、オーストラリア北部の砂糖プランテーションに低賃金労働者として太平洋諸島からの人々が大量に流入した。

こうした非白人系の人口流入の増加を受け、1901 年にオーストラリアが連邦国家となった同じ年に、「移民制限法」が制定され、「白豪主義」として知られる白人優遇の人種主義的移民政策が導入された。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、英国系移民が優遇される状況が続いた。

第二次世界大戦後も白豪主義は維持され、1960 年代までヨーロッパ系からの移民偏重が続いた。しかし、1966 年に欧米系以外からの移民を認めた後、1973 年にカナダに続き「多文化主義」を採用し白豪主義を放棄したことにより、その後は世界中から多くの移民や難民がオーストラリアへやってくることになった。現在では年間約 19 万人を受け入れる移民大国の一つとなっている。

現在の移民法は 1958 年に制定された「移民法 (Migration Act 1958)」を基本とし、この法律の改正という形で各種移民の受け入れを行っている。オーストラリアの移民法では「移民」と「人道的支援プログラム (難民等)」を区別して運営しており、政府の経済的・社会的・環境的目標としての移民と、国際的な人道上の義務とのバランスをとっている。移民数については、毎年、受け入れ数の策定が行われている。

図表 1 : オーストラリアへの移民の推移



(注) 移民数は Migration Programme に基づく受け入れ数。

(出所) Department of Immigration and Border Protection, “Historical Migration Statistics” より
大和総研作成

移民（＝永住権取得者）の特徴

オーストラリアの移民プログラムは大きく2つに分けられる。「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経済移民（以下、技能移民）」と、「家族移住の価値や重要性を認識した家族移住（以下、家族移民）」の流れである。近年、受け入れ移民数は増加しており、ここ数年は19万人¹前後となっている。

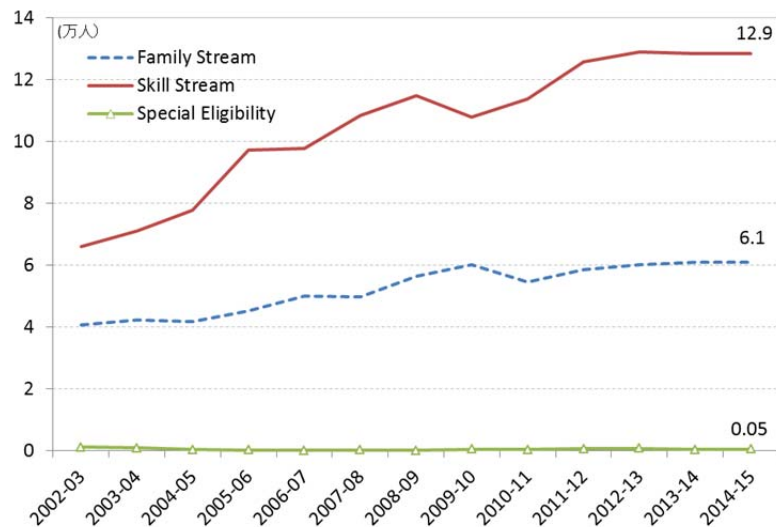
2013年度²の移民の内訳を見てみると（図表2）、68%が技能移民、31%が家族移民となっており、技能移民が多くを占めている。家族移民の数はほぼ横ばいが続いており、近年の移民増加は技能移民がけん引している。

家族移民はオーストラリア人との国際結婚や親族呼び寄せを目的としているが、通常の両親の呼び寄せビザは非常に待ち時間が長く、待ち時間が比較的短い拠出制の両親呼び寄せビザ（Contributory Parent visa）は社会保障費負担を見越し、他のビザ申請に比べて高額な拠出金が必要であるなど、国家として社会保障費の負担額が大きくなる高齢者の呼び寄せについてはハードルが上がっていると言えよう。

¹ 本稿では、とくに言及のない限り、永住権、一時滞在ともにビザの発給数。

² オーストラリアの予算会計年度は7月1日から翌年6月30日まで。

図表 2 : 移民の内訳

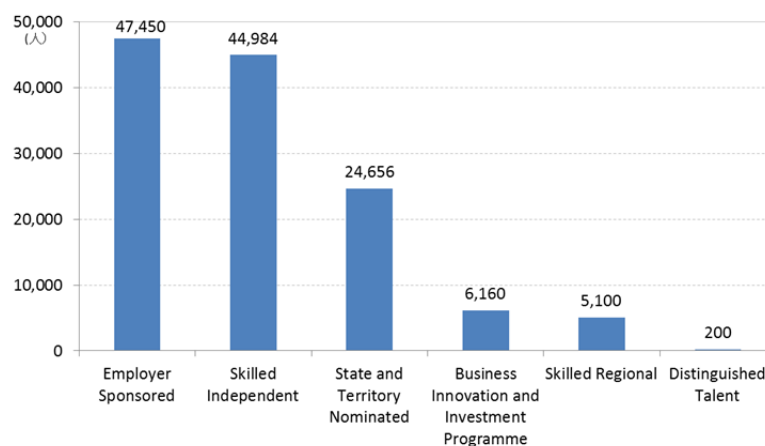


(注) 2014年度(2014-15)は予定数。

(出所) Department of Immigration and Border Protection, "Australia's Migration Trends 2012-13", "Migration programme statistics" (ウェブサイト)より大和総研作成

技能移民の申請種別では(図表3)、多数を占めるのは「雇用主スポンサー制度³」、「独立技能移民制度⁴」を利用した移民で、全体ではオーストラリア国内からの申請が海外からの申請を上回っており、一時滞在ビザからの切り替え申請が多いことがうかがえる。

図表 3 : 技能移民の内訳 (2013年度)



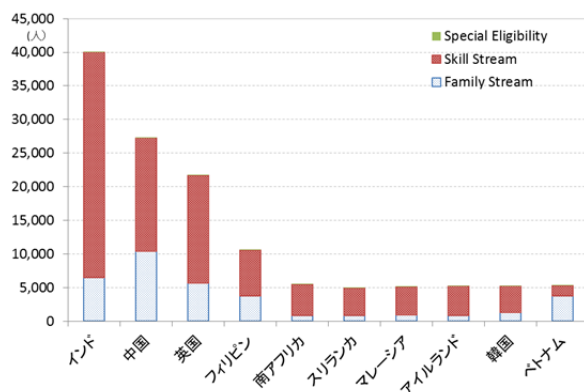
(出所) Department of Immigration and Border Protection, "Australia's Migration Trends 2012-13", "2013-14 Migration Programme Report" より大和総研作成

³ 雇用主スポンサー制度 (Employer Sponsored) には雇用主からの指名を必要とする雇用主指名制度 (Employer Nomination Scheme)、地方 (ゴールドコースト、ブリスベン、シドニー、メルボルン等を除く) における雇用主からの指名を必要とする地方スポンサー移民制度 (Regional Sponsored Migration Scheme) などがある。

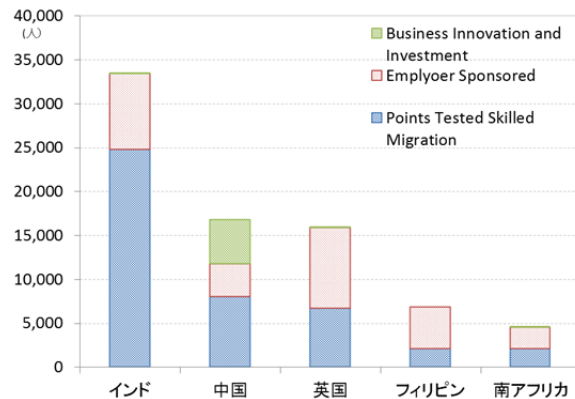
⁴ 独立技能移民 (Skilled Independent) は雇用主や家族のスポンサー、州や地方政府の指名を利用しない移民。

移民の出身国別では、2012年度はインド、中国、英国の順となった（図表4）。2009年度までは英国が最多であったが、近年インドからの移民が急増している。インド出身者は技能移民が圧倒的多数となっている一方で、中国からの移民は家族移民も1万人程度となっている他、技能移民のうち「ビジネスイノベーション・投資」カテゴリ（技能、経験のある企業家・投資家向けビザ）での永住権（または暫定ビザ）取得者も多いという特徴が見られる（図表5）。

図表4：出身国別、種別（2012年度）



図表5：出身国別、技能移民内訳（2012年度）



（注）図表5：“Points Tested Skilled Migration”には、独立技能移民（Skilled Independent）、州・準州指名移民（State and Territory Nominated）、地方技能移民（Skilled Regional）の各カテゴリを含む。
（出所）Department of Immigration and Border Protection, “Australia’s Migration Trends 2012-13”等より大和総研作成

なお、2012年以降導入されている現在の投資ビザ制度は、9割が中国系の申請と言われている。カナダで問題となり、受け入れ停止となっている投資ビザだが、オーストラリアでは当初4年間の滞在が可能となる暫定永住ビザで、一定の条件を満たすことで永住権が申請できるシステムとなっている。必要な投資額は一般投資家ビザでオーストラリアへ移動可能な資産を225万豪ドル（約2.3億円、1豪ドル=100円で換算）保有し、4年間にわたって150万豪ドル（約1.5億円）を投資すること等となっている。さらに年齢要件やポイント制度の免除等、条件が緩和されている特別投資家ビザでは4年間にわたって500万豪ドル（約5億円）以上の投資が求められており、超富裕層向けの制度となっている。

移民に関する近年の政策対応を見ると、技能移民に関しては2012年度に制度が大幅に改定された。これにより永住権取得に対する難易度は増しているとされるが、移民数そのものを制限するというのではなく、労働市場の不足を補い、高齢化に対応するなど、オーストラリアへ経済的利益をもたらす技能を持った移民を受け入れるためのシステムとなっている。

具体的には、基準を満たせば永住権が発給された従来のシステムから、具体的に必要とされているスキルや労働市場への需要面など、より現実的な評価方法が採用されている。永住権申請希望者は、語学力や学歴、職業経験等を記したEOI(Expression of Interest)をスキルセレクトと呼ばれるオンラインシステム上で提出することが求められている。このシステムでは、オ

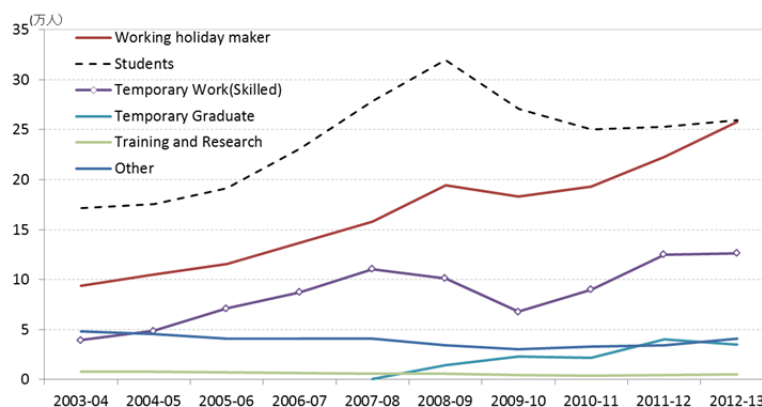
オーストラリア側の雇用主は必要なスキルを持つ労働者を申請者リストから見つけることが可能となり、特に地方における雇用のマッチングシステムとしても利用されている。

移民局は、EOI により申請希望者に優先順位を付け、上位の申請希望者から「招待状 (Invitation)」を発行する。申請希望者はこの招待状を受け取って初めて、正式に移民局に永住権申請を行うことができるシステムとなっており、受け入れ側であるオーストラリアにとっては、より技能の高い移民を優先して受け入れることが可能となっている。

一時滞在ビザの特徴

オーストラリアへの永住を目的とする移民以外での一時滞在ビザ取得者は、観光を除くと学生とワーキングホリデーがほぼ同数で、就労が続いている (図表 6)。

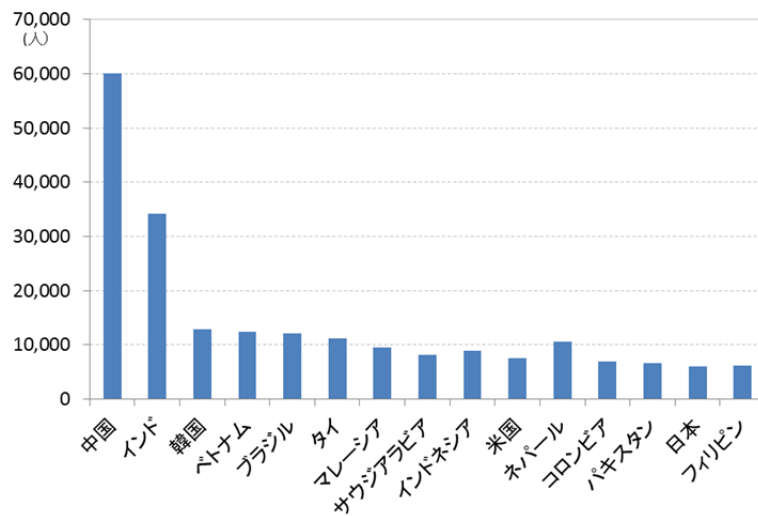
図表 6 : 一時滞在ビザ発給数



(出所) Department of Immigration and Border Protection,
“Australia’s Migration Trends 2012-13” より大和総研作成

国籍別の学生ビザ取得者では、中国人が突出している。次いでインド人、韓国人となっており、全体としてはアジア系が多い (図表 7) ことが特徴として見られる。アジア諸国から近い英語圏であることから人気を集めており、留学生受け入れはオーストラリアにとっては大切なビジネスとなっている。

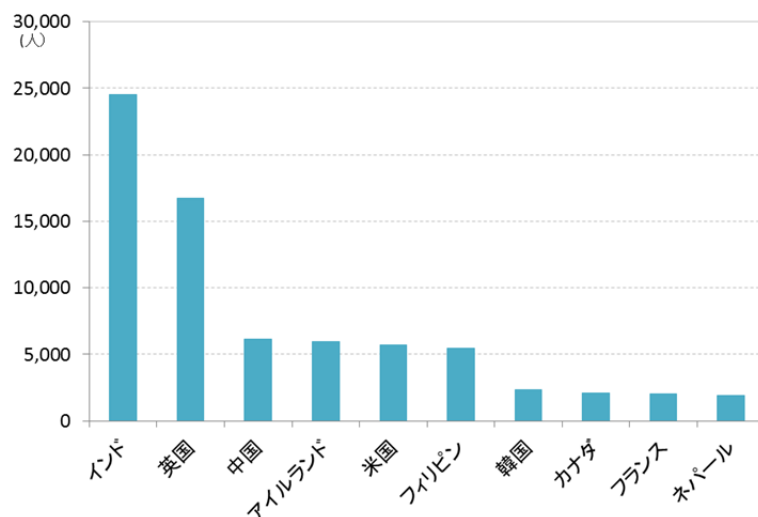
図表 7 : 学生ビザ出身国別 (2013 年度)



(出所) Department of Immigration and Border Protection, “Student visa and Temporary Graduate visa programme trends 2006-07 to 2013-14” より大和総研作成

一方、一時就労ビザでは 2012 年度以降、インドが英国を抜いて最多となった。上位 6 カ国では、中国を除くと英語を公用語とする国の出身者が多いことが特徴として見られる (図表 8)。

図表 8 : 一時就労ビザ出身国別 (2013 年度)



(出所) Department of Immigration and Border Protection, “Subclass 457 quarterly report quarter ending at 30 June 2014” より大和総研作成

2013 年度には、一時就労ビザ発給数は前年比で減少したが、主に鉱業部門でのビザが減少したことが要因であり、中国経済の減速による資源ブームの終了に伴い、労働力の受け入れが減少しているとみられる。その他近年の動向としては、短期の就労ビザとして季節労働プログラ

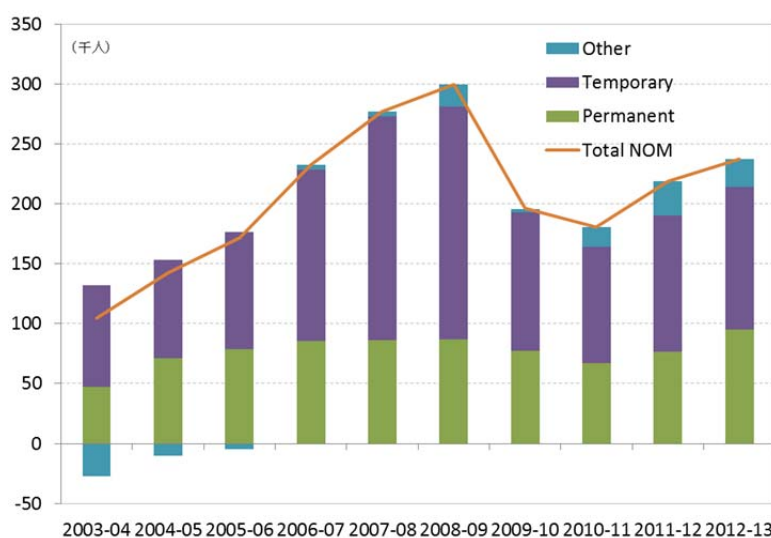
ムが 2012 年から正式に導入されており、大洋州出身者からの季節農業労働者の受け入れが行われている。

就労ビザから永住権への切り替えは年間 4 万～4.5 万件で推移しており、技能移民のうち雇用主スポンサー制度の利用者が多い。これは、すでにオーストラリア国内で就労していることから、申請が比較的容易であることが要因であろう。その他の滞在ビザの種別変更では、学生ビザから永住権の切り替えは 2010 年度以降増加しており約 3 万人、卒業後の一時滞在ビザからも同様に増加し約 1.5 万人が永住権を取得しており、近年、一時滞在からオーストラリア国内で仕事を心得、永住権を取得する流れが増加している。

移民が人口へ与える影響

ここまでビザの発給数による移民、労働者の変化を見てきたが、入国から出国を除いた純流入数⁵ (Net Overseas Migration : NOM) を見てみると、2008 年度までは純流入数が増加していたが、リーマン・ショック後に一時滞業者、特に就労ビザでの純流入が減少したことから、2009 年度には純流入数が大幅に減少した。その後は回復しつつあり、2012 年度の純流入は約 24 万人となった。最も多いのは技能移民で 4.4 万人の純増となっている。2009 年度までは学生が最も多かったが、2010 年度以降減少しており、ここ数年は技能移民とワーキングホリデーでの純流入が増加している。

図表 9 : オーストラリアへの純流入

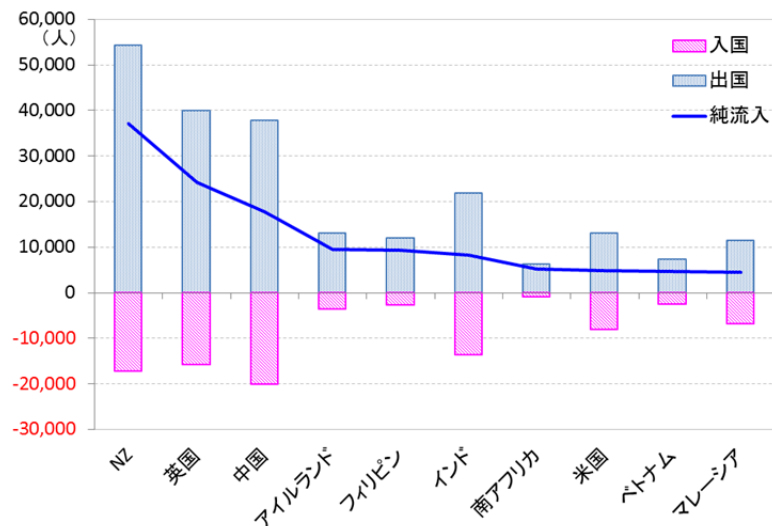


(出所) Department of Immigration and Border Protection, "Australia's Migration Trends 2012-13" より大和総研作成

⁵ 流入 (arrivals) はオーストラリアに 16 カ月の期間中 12 カ月を超えて滞在する者で、現在オーストラリアの人口としてカウントされていない者を指す。流出 (departures) は現在オーストラリアの人口にカウントされているオーストラリア国民及び長期滞業者で、16 カ月の期間中 12 カ月を超えてオーストラリアから出国する者を指す。NOM は流入から流出を除いた純流入を指す。

2012 年度の永住権ビザ保有者の純流入は、技能移民は+4.4 万人、家族移民は+3.7 万人でその他の合計で約+9.5 万人となり、永住権ビザ発給数の約 19 万人より少なかった。

図表 10：純流入国別（2010 年度）

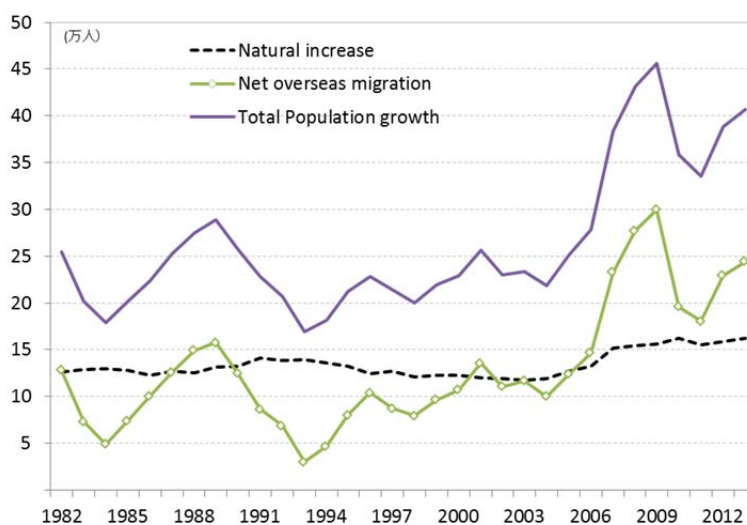


(出所) Department of Immigration and Border Protection, “Australia’s Migration Trends 2012-13” より大和総研作成

2010 年度の純流入の国別（図表 10）ではニュージーランドが最も多く、次いで英国、中国となっている。入国者の特徴としては、平均年齢が 28.5 歳と若く、英国やアイルランドはワーキングホリデービザの利用者が主たる目的だが、中国では学生ビザが最も多く入国の 6 割を占めている。一方、フィリピン、インドからの入国者は就労ビザの入国が多い。なお、トランスタスマニア相互承認協定 (TMRA) により、ニュージーランド国民は自由にオーストラリアでの就労・滞在が認められている。このためビザ発給に関する統計には含まれないが、純流入での国別純増では 1 位となっている。一方、オーストラリア市民権保有者（＝国民）は年間 8.8 万人が出国（他国へ流出）しており、海外からの移民が人口増加に寄与している。

次に、オーストラリアの人口増加の特徴を長期的に見ると、1980 年代から、人口の自然増加数はほぼ一定であり、人口増加の主な要因は NOM の純増となっている。

図表 11：人口増加への移民の影響



(出所) Department of Immigration and Border Protection, “Historical Migration Statistics” より大和総研作成

2011年の国勢調査の結果によると、オーストラリアの人口は約2,150万人で、そのうち海外生まれは24.6%に上っている。海外生まれで最も多いのは英国で、ニュージーランド、中国、インド、ベトナムと続いているが、近年は中国、インド出身者が増加している。また、残りの69.8%のオーストラリア生まれ人口のうち、両親または一方が海外生まれの人口は18.9%となっており、移民二世も大きな存在となっている。家庭での非英語使用者は18.2%に上っている他、ほとんど英語が話せない人も約65万人(3.0%)存在しており、こうした人々への言語サービスが自治体によって実施されている。

図表 12：国勢調査概要

	2001	2006	2011
総人口	18,769,271	19,855,287	21,507,719
海外生まれ	4,105,670	4,416,020	5,290,436
(人口に占める割合)	21.9	22.2	24.6
非英語圏(NMESC)の出生	2,503,018	2,740,667	3,377,070
(人口に占める割合)	13.3	13.8	15.7
(NMESCが海外生まれに占める割合)	61.0	62.1	63.8
オーストラリア生まれ	13,629,481	14,072,958	15,021,553
(人口に占める割合)	72.6	70.9	69.8
両親が海外生まれ	1,503,689	1,586,394	1,807,091
(人口に占める割合)	8.0	8.0	8.4
両親のうち一方が海外生まれ	1,973,500	2,056,639	2,265,288
(人口に占める割合)	10.5	10.4	10.5
アボリジニとトレス諸島民	410,003	455,028	548,368
(人口に占める割合)	2.2	2.3	2.5
非英語使用者			
家庭で英語以外の言語を使用	2,853,829	3,146,191	3,912,936
(人口に占める割合)	15.2	15.8	18.2
英語習熟度			
ほとんどもしくは全く話せない	531,835	561,420	655,379
(人口に占める割合)	2.8	2.8	3.0

(注) 単位は人、割合は%。

(出所) Australian Bureau of Statistics, “2011 Census” より大和総研作成

その他、国勢調査や労働力調査の結果によると、オーストラリアの移民の失業率は OECD 諸国と比べても低く、オーストラリア生まれの労働者とほぼ変わらない点に特徴が見られる。移住した直後の失業率は高く、おおむね数年で低下していく傾向はカナダと同様だが、より労働市場への適応が早い点に違いが見られる。これは高技能人材の移民を重視している点なども一因と言えよう。

移民の失業率や給与に関しては、英語力と学歴、職歴が大きく影響しているが、OECD 出身者の移民はオーストラリア生まれの人より失業率が低く、さらに海外で生まれた移民の子はオーストラリア人の子供より学歴、技能が高い傾向が見られる。

近年の移民に関する議論、取り組み

カナダと同様に、オーストラリアにおいても、移民の受け入れにあたっては、経済的な目的を重視しつつも、多文化主義とのバランスをはじめとして、時代に応じて制度改定を繰り返している他、移民が人口や経済に与える影響などの調査、研究も進んでいる。近年では、多文化主義と国家としての一体性を保つための取り組みや、今後の高齢化と社会保障費の増加に関する問題についての議論がなされている。

多文化主義への取り組みとしては、以前から移住後の生活に適応するための文化オリエンテーションや、英語教育プログラム、通訳サービスなどが提供されている他、文化、芸術、スポーツ分野での文化の多様性に対する取り組みが強化されている。

一方、2007 年度から市民権（国籍）の取得に対しては市民権テストが実施されている。オーストラリア国民としての意識を高める狙いがあり、英語力だけでなく、オーストラリアの歴史などに関する出題をクリアする必要がある。これは、文化の多様性は重視するが、民主主義や自由主義などのオーストラリアの基本的価値を損なわないことを目的としており、多文化主義を掲げつつも、オーストラリアの一体性を保つための取り組みとなっている。移民国家における「国民」としてのアイデンティティをどう保つかについては、今後、日本が外国人を受け入れる際には同様に重要な課題となろう。

高齢化については、統計局によると、2012 年から今後 100 年間の人口推計においては、出生率や平均寿命だけでなく、移民をどの程度受け入れるかによって人口、社会構成の結果は左右されている。また、社会構成の変化は社会保障費にも大きく影響を与えるが、2010 年の財務省によるレポートでは、2010 年には現役世代 5 人が 1 人の高齢者を支えているが、2050 年には高齢化の進展により同比率が 2.7 人対 1 人へとなる見込みである。移民国家であるオーストラリアにおいても、今後増加が見込まれる社会保障費は問題となっている。また、オーストラリアは広大な国土を持っているが、大陸内部には居住に適さない広大な砂漠地帯があるため、沿岸部に人口が集中しており、今後の人口増加に対応できるかも課題と言えよう。

こうした課題はあるものの、全体としては時代に応じた制度改定により、オーストラリアは高技能人材の受け入れに成功していると言える。世界的な人材獲得競争が激しくなるなかで、アジアに近いという地理的優位を生かし今後もアジアの優秀な人材を呼び込むことができるかは、多文化主義というオーストラリアの魅力の維持がポイントとなる。