

オーストラリア多文化主義政策の変遷

—政策をめぐる環境の変化と政府の対応の分析—

増田 あゆみ

はじめに

カナダと並び、世界で、多文化主義政策を施行する国家が、オーストラリアである。カナダでは、フランス語系住民と英語語系住民の間の民族問題が、契機になり、多文化主義政策の導入へと進んだ。他方、オーストラリアは、国民の多数派を占める英国系住民の支持の下、建国以来長期にわたり、反有色人種を核にする移民政策である白豪主義を維持してきた。1960年代から英国からの移民の減少とともに、英国以外の地域からの移民受け入れに対する制限が融和され、1970年代初めの多文化主義政策の導入によって、白豪主義が終焉を迎えることになった。1960年代からの反人種差別の国際的風潮、ヨーロッパ中心からアジア諸国との関係に移行する経済関係、および国内人口の出身地の多様化等の国内外のオーストラリアをめぐる環境の変化が、多文化主義政策の導入の背景にある¹⁾。

本稿の目的は、オーストラリアの多文化主義政策を、導入期から現在までを対象に、政策の変化を明らかにし、「オーストラリア多文化主義政策」の変遷が、何によって促され、その時の政府がどの様に対応してきたのかを分析することである。また、この分析が、多文化社会化の問題が顕著になりつつある日本において、その問題解決のための一案、もしくは、行政の場での政策立案のための手がかりとなることを

願いたい。

以下に、オーストラリア多文化主義政策を、導入期から順次追ってみたい。

1 ホイットラム (Whitlam) 政権の多文化主義政策：新しいオーストラリアへの挑戦

1972年に23年ぶりに政権に返り咲いた労働党は、ホイットラム (Whitlam) 首相下にグラスビー (Grassby) を移民省大臣に迎え、「多文化主義 (Multiculturalism)」を移民政策に導入した最初の政府になった。「オーストラリア型多文化主義」の最初の概念をこの政権下に見ることができる。

グラスビーは、1973年、就任後直ちに、英国、北・西欧出身者が対象であった援助移民制度をすべての移民へと適用を拡げ、移民の受け入れにおいて、人種、肌の色、国籍による一切の差別をなくす決定をした。これによってオーストラリア史上初めて人種差別的条項を撤廃した移民政策が実現した。また、移民選考に、条件の数的評価によるポイントシステムを導入し、選考の客観性を向上させた。1973年の市民権法の改正 (Australian Citizenship Act 1973) によって、市民権授与待機期間を5年から3年に短縮させ、すべての移民に適用した。さらに1973年8月には、「多文化主義宣言」といわれる演説である「将来のための多文化社会 (A Multi-cultural Society for the Future)」を

行なった。この演説の内容は、オーストラリアが2000年に向けて、個人が異なる文化的背景を持つことも、オーストラリア社会の構成員として等しく参加できる社会の建設を目標とすべきであるというものであった。ついで、「家族としての国家 (Family of the Nation)」というビジョンを示し、多様な価値観を持つオーストラリア社会において、人々が、家族のように係わり合いを持つことが理想であると唱えた²⁾。グラスビーによるこの二つの演説は、オーストラリアの多文化主義政策開始宣言であり、国家が積極的に多文化主義に関与すること、つまり、移民の文化的アイデンティティを維持する権利を認め、そのために政府が積極的に援助することを宣言したものである。

多文化主義の政策への履行を示す実際的な政府内での動きは、1973年の前半に集中して見られた政策へのアドバイサリー委員会の設立であった。この委員会が移民の社会的状況に関する調査レポートおよび政策アドバイスに関するレポートを作成し、政府に提出した³⁾。設立された委員会の中での移民問題タスク・フォース委員会 (Migrant Task Force Committee) は、福祉、教育、保健、住居、法律相談などの移民の生活上の問題を、エスニック・コミュニティと協調して解決策を検討する委員会であり、これによって政府機関のサービスの検討が始められるようになった⁴⁾。移民の視点からの行政サービスの検討が政策検討に加わったことは、政策立案の方法に大きな変化を与えた。

これらの委員会にみる政策アドバイスには、政府による初期の多文化主義の概念を見ることができ。それは、委員会の提唱する「文化的多元主義 (cultural pluralism)」というものである。この文化的多元主義においては、政府が、移民の文化の維持を認め、それを積極的に

援助していくことが求められている。また、多文化的社会では、移民への福祉に便宜を図ることによってホスト社会が文化的な利益を享受するということが認識された。この文化的多元主義型多文化主義の概念は、温和な多文化主義 (soft multiculturalism) ともいわれ、その後の政府の多文化主義の基本姿勢になった⁵⁾。

2 フレイザー (Fraser) 政権の多文化主義政策：保守政権の多文化主義政策

1975年に政権についた自由党は、すぐに移民省に「エスニック問題 (Ethnic Affairs)」を加え、移民およびエスニック問題省 (Department of Immigration and Ethnic Affairs) を設立した。これには、移民の定住政策を重視するという姿勢の表れをみることができる。1978年に、移民受け入れ枠の中の「家族再結合 (Family Reunion)」のカテゴリーに当たる人々 (独立した子供、働いている両親、および兄弟) の受け入れの増加を決定した。1979年には、移民選考をより客観的な水準で行うためのポイント・システム: NUMAS (Numerical Multifactor Assessment System) を確立した。これらの移民選考および移民の受け入れ政策の変更で、アジアからの移民の増加が見られた。1979年には、アジアからの移民が、全体の29パーセントで、受け入れ全体の最大を占めた。

フレイザー政権の多文化主義政策で、最も注目すべきものは、1978年の政策提案報告書ガルバリー・レポート (Review of Post-Arrival Programs and Services to Migrants, Chairman F. Galbally) である。このレポートの鍵となるところは、政府が、多文化主義政策は、オーストラリアで公認された政策であると認めたこと

である。さらに、オーストラリアが、多文化国家として発展する段階にあること、および移民が文化的・人種的アイデンティティを維持する権利を有し、移民が望むのであれば、その権利を享受するために政府が援助することが必要であるということを公に認めたことである⁶⁾。そのために、移民に向けた福祉サービスを特別なサービスとして発展させることが必要とされた。また、移民の「自助努力」が重要とされ、移民グループの共同体、つまりエスニック・コミュニティの形成と、そのコミュニティによる福祉サービスの提供が奨励されることになった。移民の文化的権利の享受に関しては、政府の積極的な支援による移民言語およびメディアの普及と発展が、また、「多文化主義」の概念の発展のための研究機関の創設等の政策プログラムが、57項にわたって掲げられ、政府に勧告された。このレポートの注目すべきもうひとつの点は、エスニック・コミュニティの役割への積極的な承認である。これは、自由党が東欧系の移民との接触および関係の構築において、エスニック・コミュニティ組織、移民福祉団体等の組織の大きさが認識されたこと、および選挙区での労働党と南欧系移民の関係が強化されつつあったことを考慮しての対策であった⁷⁾。コミュニティによる福祉サービスの提供の奨励は、政府の援助制度（Grand-in Aid Scheme）によって、民族系組織に援助がなされた。上記のような自由党の考慮が、この援助制度につながったことを考えると、選挙区において政権政党への移民の支持を吸引することが、自由党の目的のひとつであったことは、間違いないであろう。

3 ホーク（Hawke）政権の多文化主義政策：経済的合理主義の導入

1983年に政権に復帰した労働党は、1950年代からすでに選挙区における移民の支持に強く依存しており、労働党が、政権に就けば、移民の期待にこたえる働きをすることが期待されていた。ホーク首相の任期の間には、失業率が高騰し、経済状況が厳しい時期であったにもかかわらず、移民の受け入れは、1983年の93000人から1989年の145000人という大規模なものになった。自由党政権下、1982年に、移民選考のポイントシステムであるNUMASに、移民の持つ経済的に有利はたらく資質を重視する方向への再調整がおこなわれたが、労働党政権下の1983年には、家族再結合カテゴリーによる家族呼び寄せ条件で要求される移民の英語能力の水準を緩和した。これは、南欧系移民の要求によって実現された変更であった⁸⁾。また、当時のオーストラリアでは、ヨーロッパへ帰国する移民が増え、人口減少への危惧がされていた。また、英語を解しない移民からは、既存の政府機関の行政サービスへの不満も多く寄せられていた。これらの二点に対する対応が、ホーク政権では重要と考えられた。これらの点を移民政策に反映させるため、二つの基本的な考えが打ち出された。そのひとつは、その社会にいることを不快と感じるような国であれば、人々をその国・オーストラリアに移民することを薦めることはできないということ。もうひとつは、納税者である人々に対して、英語で行われるがゆえに、行政サービスにアクセスできないというのは不公平であるということである⁹⁾。この基本姿勢は、労働党の伝統的政治姿勢である「社会正義と公平（justice and equity）」の姿勢を強く反映したものと考える

ことができる。

1986年の政策提案報告書であるジャップ・レポート (Don't Settle for the Less. Report of the Committee of Review of Migrant and Multicultural Programs 1986, Chairman, J. Jupp) は、労働党の従来福祉への考え、つまり移民向けのサービス充実のための福祉の改革という点がより強調された。ガルバリー・レポートのコンセプトである「文化的多様性の認識」から進んで、「公平な参加 (equitable participation)」にコンセプトが移行した。「アクセスと公平計画 (access and equity)」といわれる政策プログラム群が、行政サービスへの移民によるアクセスを確実なものにするために実施され、移民が、行政サービスの内容に関して発言し、政策過程に参加して、影響を与えることが重要であると認識された。ガルバリー・レポートの「自助努力」が、エスニック・グループから、政府の責任の軽減であるとして反対を受け、ジャップ・レポートには、自助努力は登場しなかった。しかし、厳しい経済状況下において移民向けのサービス予算の削減がされ、その削減を「主流化 (mainstreaming)」という概念の取り込みによって乗り切ろうとした。「主流化」とは、移民関連の行政サービスを既存の政府機関によるサービスの中に統合して、移民問題を社会の中心に持っていこうという概念であった。しかし、この考えも関連予算の削減に対するエスニック・グループの反対を強く浴びた。

1988年に発表された政策提案報告書であるフィッツジェラルド・レポート (Immigration: A Commitment to Australia. A report by the Committee to Advise on Australia's Immigration Policies. Chairman, S. FitzGerald 1988) は、ホーク政権の移民政策の姿勢を批

判した内容であった。レポートでは、経済状況の厳しい下での移民の受け入れの多さと家族再結合カテゴリー下の移民の資質の経済効果の低さを批判し、政府の多文化主義政策に対して疑問を投げかけた。その上、政府への提案として、移民政策を経済的観点を重視したものに移行すべきであること、つまり移民の資質に技術および教育程度の高さを要求し、年齢的にもより若い年齢の者を優先すべきとし、オーストラリア経済によい効果をもたらす移民の選考が好ましいことを強調した。この姿勢は、経済的合理主義 (economic rationalism) といわれ、これ以降政府の移民政策に強く影響を与えるようになった。また、経済的合理主義を重視した移民選考においては、ヨーロッパからの移民よりもアジア諸国からの高学歴の移民が選考される傾向へ移民選考の条件が変化したこととなり、アジアからの移民が一層増加することとなった。この変向は、ホーク政権下の経済状況が厳しいなかでの移民の大規模な受け入れは、移民は経済効果を阻害せず、むしろプラスに働くとする政府機関の研究所の分析にもよるものであった。しかし、ホーク政権の移民受け入れに対するこの姿勢は、反多文化主義的な意見をよび、移民論争を巻き起こすこととなった。1980年代の主たる移民論争は、1984年の歴史家ブレインー (G. Blainey) による移民論争と1988年の野党党首ハワード (J. Howard) による移民論争である。ブレインー論争およびハワード論争に共通するのは、厳しい経済状況下での移民、特にアジアからの移民に対する反対であった。特にブレインー論争は、それまでタブー視されてきた移民に対する批判を一気に社会から噴出させ、世論を二分する論争に発展した。また、1988年におこったハワードによる論争は、反多文化主義を大きく打ち出し、より

同質的な価値観を共有する社会の結合を求め、「ひとつのオーストラリア (One Australia)」を提唱した。彼の言動は、次期選挙戦に向けた反多文化主義支持層を狙った意味合いが大きかった。しかし、自由党内でも、その人種差別的姿勢が批判され、党首の座から降りることになった。これらの移民論争においては、政府は、それらの論点が、人種差別的であると非難し、多文化主義政策の正当性を、研究所の出した経済効果等の分析とともに客観的に主張した。

1989年に発表された政策指針報告書「多文化国家オーストラリアに向けたナショナル・アジェンダ (National Agenda for a Multicultural Australia 1989)」は、ガルバリー・レポートの「少数派の権利の重視と文化的多元主義」の多文化主義政策の概念から「すべての国民の文化的、社会的、政治的権利を認め、構造的な障害 (structural barrier) を除去することによって社会参加を推進する」という概念に移行した。「アクセスと公平計画」が再度重視され、政府機関の行政サービスを文化的・言語的に多様な社会の実情に合わせて修正を進めることが重要とされた¹⁰⁾。また、「経済的効率性 (economic efficiency)」が、従来の多文化主義の基本姿勢である「文化的価値観の維持」、および「社会的な公平さ」に付け加えられた。そのなかでももっとも注目に値するのは、法律や政策決定過程に異なる文化的な背景を持つ人々がどれだけ参加をしているのかについてを検討した項目の存在であった¹¹⁾。これは、すべての人々の社会参加の推進が、文化的だけでなく社会的および政治的な権利を認めることによって実行されるということを概念とした「ナショナル・アジェンダ」の多文化主義の概念の実質的な履行を目指すものということがいえよう。

また、国際関係においては、ホーク政権は、

これまでの政府よりも、さらにアジア地域との関係の強化に力を注いだ。それは、一部には、国内の経済体制が再建期を向かえ、国の将来の発展をアジア地域との経済的關係に託そうとする政府の思索があった¹²⁾。アジア地域のより深い理解のために、1986年にアジア研究協会 (Asian Studies Council)、および1988年には、「オーストラリアにおけるアジア言語の発展に向けた国家計画 (National Strategy for Development of Asia Literacy in Australia)」を打ち出した。1987年の通商省と外務省の統合による外務・通商省 (Department of Foreign Affairs and Trade) の設立は、この様な政府の姿勢の反映と見ることができる。また、1989年の11月の首都キャンベラ (Canberra) でのAPEC (Asia Pacific Economic Cooperation) 開催におけるオーストラリア政府のイニシアティブは、アジア重視の姿勢をより明確にあらわすものである。1989年に出された経済学者ガーノ (R. Garnaut) による報告書「オーストラリアと北東アジアの優位 (Australia and Northeast Asian Ascendancy)」は、APEC推進において非常に重要な役割をはたした報告書である。この報告書は、オーストラリアが、アジアの繁栄から利益を享受するために非常に優位な地理的位置にあることを認識し、この優位性を十分発揮するために、オーストラリアにおけるこれらの地域に対する理解が重要であると説いた。報告書では、アジア言語および文化の教育がオーストラリアの経済発展のために必要であり、国内のアジア言語および文化を持つ人材の活用に力を入れるべきであることが訴えられた¹³⁾。

ホーク政権下での多文化主義政策の中に、経済的合理性を取り入れたという点、およびオーストラリアの経済発展のためのアジア諸国との

経済関係の強化は、次期労働党政権のキーティング政権の多文化主義政策に大きく影響を与えることになった。

4 キーティング (Keating) 政権の多文化主義政策：アジアとの関係の強化に向けて

1991年に党首の座についたキーティングは、ホーク労働党政権を引き継ぎ、1996年の選挙で自由党に敗れるまで約5年の任期を務めた。ホーク政権と同様にアジア地域との関係の強化に注意を払い、APECの発展を支えた政権である。ホーク政権との違いで最も大きいのは、共和制への移行を推進したという点である。これは、多文化主義政策の基本指針の中に労働党の伝統的な政治姿勢である「社会的正義」と、ホーク政権で重視された「アクセスと公平計画」の再評価に、キーティング政権が、新しく付け加えた「ナショナル・アイデンティティ (national identity)」のコンセプトの中に含まれる姿勢である。共和制への移行により、オーストラリアの植民地主義的なアイデンティティ、つまり英国王室の特色を強く残した国家の性質に別れを告げ、英国から独立するアイデンティティが必要であることを説いた¹⁴⁾。また、先住民問題においても、つぎのような論理で、共和制につなげ、多文化主義の枠内で、先住民問題をとらえることを明言した。彼は、オーストラリアが英国旗のデザインを共有するのではなく、新しい国旗を持ち、残された問題を片付けることによって、共和制に移行すべきであり、残された問題とは、先住民との和解を意味するマボ法：先住民土地法の成立であるとした¹⁵⁾。さらに、1990年代半ばに、先住民の土地占有が、高裁によってその正当性が認められるなかで、先住民との新しい関係の構築を先住民文化の再評価

によっておこなおうとした。多文化主義の寛容 (tolerance) と開放性 (openness) に、先住民問題をエスニック問題とあわせて包括することにより、多文化主義政策の枠内で先住民問題を試みることをスタートさせた¹⁶⁾。

政府の研究機関である多文化問題研究所 (Office of Multicultural Affairs) により、1993年に「生産的多様性 (productive diversity)」という概念が多文化主義政策に新しく加わるようになった。「生産的多様性」とは、文化的および言語的多様性は、国内において、かつオーストラリアが世界的なネットワークに連結するためにも有益な資源であり価値あるものであるという認識である。これにより、オーストラリアに内在する多言語能力を持つ人材は、アジアとの経済的関係を強化するために有益であるというコンセプトが政府によって発展させられた¹⁷⁾。輸出に大きく依存する経済体制を持つオーストラリアにとって、アジア地域への経済的統合は、生き残りのために必須であるという認識がこのコンセプトに大きく影響を与えているといっただろう。

1995年に発表された「多文化国家オーストラリア：2000年に向けて及び2000年を見越しての次の段階へのステップ (Multicultural Australia-the Next Steps Towards and Beyond 2000, Chairman, the Hon. M. Young)」は、1989年の「ナショナル・アジェンダ」の再検討である。1989年の「ナショナル・アジェンダ」の重要性の再評価であり、先住民問題およびナショナル・アイデンティティ問題を含み、オーストラリアの寛容性と国際的競争力を発展させることが重要であることを言及した¹⁸⁾。また、1989年の「ナショナル・アジェンダ」との相違点は、エスニック系の人々の政策決定過程への参加をいっそう推進している点であり、

「権力と影響力 (power and influence)」に関する論点が強化されたという点である。この点を履行するために、政府機関における多文化性をより反映したサービスの構築と、政府機関へのより多くのエスニック系の人々の配置が必要であることを強調した¹⁹⁾。

5 保守政権ハワード (Howard) 政権の 多文化主義政策：保守的価値観の再現

1996年の選挙で勝利した自由党の選挙でのアピールは、「オーストラリア社会の主流のアイデンティティ」の主張であった。この「主流 (mainstream) のアイデンティティ」とは、オーストラリアの歴史的過去に表象される同質的なアイデンティティ、つまり、ヨーロッパ的価値観を持つ均一的な社会の価値観を意味する。これは、労働党政権下で、強く推し進められたエスニック系の人々の権利および文化的多様性の承認と、アジア諸国との経済関係の強化の下、「文化的多様性」がオーストラリアのアイデンティティとして提示されてきたことに相反するものであった。自由党党首のハワードは、1988年に、多文化主義を批判し、アジア系移民に反対し、移民論争を起こした張本人であるが、彼が中心になって作成した自由党綱領『未来への方向 (Future Direction 1988)』には、伝統的な価値観に挑戦するさまざまな新しい価値観が渦巻くオーストラリア社会において、人々は自己を見失い、不安感に駆られているとし、それらの新しい価値観が、社会を分裂させていると述べられている。さらに、その新しい価値観を包括する政策が、労働党政府によって採られており、それが、多文化主義政策であり、先住民保護の政策等であると指摘している。彼の主張は、人々に安心を取り戻すため

に、オーストラリアの伝統的な価値観、つまり「オーストラリア社会の核 (core)」となる主流の価値観が、社会を結束すること、つまり「ひとつのオーストラリア (One Australia)」を目指すことが社会で求められているというものであった。この「ひとつのオーストラリア」は、1988年当時は、労働党の進める多文化主義政策による多様な価値観を持つ社会の発展に反対する人種差別的な表現であるとして多くの批判を呼んだ。しかし、1996年の選挙では、ハワードの1988年以来の変わらぬ政治姿勢が、オーストラリア社会の支持を受けたのである。これは、労働党政府の下、社会の少数派である様々なグループの権利や利益を包括する多文化主義政策が、社会の主流派である伝統的保守的価値観を有する人々の価値観を拒み、彼らの既得権益を侵害したとして、労働党政権に拒否を示したからであると分析されている²⁰⁾。選挙中は、移民の権利についての言及は控え、アジア系の票の獲得のために、選挙前には1988年の言動に関してアジア系コミュニティ向けに謝罪をしたハワードであったが、選挙後すぐにおこなったのは、多文化研究所 (Office of Multicultural Affairs) およびホーク政権下で多文化問題の優れた研究をおこなってきた世界的にも著名な移民・多文化・人口問題研究所 (Bureau of Immigration, Multicultural and Population Research) の閉鎖と、多文化関連政策プログラムの大幅な予算削減であった。さらに選挙後「多文化主義」の文言を言することを嫌いそれは就任後1999年まで続いた。

1996年に、クイーンズ・ランド州のオックスレイ (Oxley) から自由党候補として出馬したハンソン (P. Hanson) は、反多文化主義、反アジア系移民を唱え、多くの支持を集めて当選した。彼女の言動は、その人種差別的言動

が注目をあびたが、首相のハワードは、その言動を黙認したため、近隣のアジア諸国からは、オーストラリアが人種差別を許す国家であるという批判が寄せられ、アジア諸国でのオーストラリアに対する評価の下落およびアジアにおけるオーストラリア関連の商業的損害が多く報告された。ハンソンが、先住民問題に対して批判を始めたときに、ようやくハワードは彼女を非難し、ハンソンは、自由党から除籍になった。彼女は、1997年にワン・ネーション党 (One Nation Party) を設立し、1998年の選挙においては、ワン・ネーション党は23パーセントの票を集め、11人の候補者を連邦議会 (日本の国会にあたる) に送り出した。世論調査では、ハンソンへの支持が1996年には20パーセントを示したが、以降、徐々に支持をなくした。しかし、人種差別的な論点が、選挙で挙げられ、それが支持を受けたという点は、オーストラリア選挙史上で異例となった²¹⁾。他方、ハワードは、選挙区において、ハンソンと同様に多文化主義に対する人々の怒りをターゲットにしたことを認めており²²⁾、彼の多文化主義に対する否定的な見解は明らかであるといっていよう。

1999年の「多文化国家オーストラリアに向けた新ナショナル・アジェンダ (New National Agenda for Multicultural Australia 1999)」には、労働党政権下に発展した「アクセスと公平計画」が除去され、それに替わるものとして「行政サービス憲章 (Charter of Public Service in a Culturally Diverse Society)」が導入された。しかし、「アクセスと公平計画」に替わるような政策プログラムの実施はほとんど見ることが出来ない²³⁾。1996年に自由党政府は、「アクセスと公平計画」について、行政機関においてその意味が理解されていないと指摘した。

しかし、1992年における労働党政府の評価においては、政府の上級官吏は理解しており、窓口立つ職員の中に不理解が見られることが指摘されたにとどまっていた²⁴⁾。これらの評価の違いは、政党の姿勢の違いを大きく表している。また、ハワード首相によって繰り返される「すべてのオーストラリア人のために (For All Australians もしくは For All of Us)」は、1997年設立の「人権および機会の平等に関する委員会 (Human Rights and Equal Opportunity Commission)」が、エスニック系の人々向けの特別サービスの充実という観点ではなく、より一般的な観点からの社会的公正さを目指そうとする点であり、エスニック系の人々のための公共サービスの削減が、この政策概念の中にみることができる。2003年には、政策「多文化国家オーストラリア：多様性の中の結合 (Multicultural Australia: United in Diversity)」が、発表され、1999年の「新ナショナル・アジェンダ」の継承とコミュニティ間の調和および文化的多様性が生み出す利点が強調された²⁵⁾。

他方、移民の受け入れにおいては、1997年に家族再結合カテゴリーの見直しがされ、親および独立した子供の呼び寄せが可能であった大家族の枠がなくなり、オーストラリアに関する技術者 (Skilled Australian Linked) カテゴリーが創設された。雇用の可能性と英語の能力が重視されたこのカテゴリーの導入は、移民政策がより経済的合理性を重視する方向に移行したことを示している。また、同年には、難民以外の移民は到着して3年間は福祉サービスをはじめとする社会保障を受けることが出来ないことが決められた。1999年7月には、45歳以下、英語の理解能力、およびオーストラリアで承認される資格および技術の保持が選考条件に加え

られた。非経済的な要素は、移民選考のポイントシステムから除去をされ、ますます経済的合理性が移民政策に大きく影響をすることになった。

2001年には、難民の受け入れに関して、オーストラリア史上初めての出来事が起こった。中東からの難民を救助して乗せた貨物船タンパ (Tampa) 号のオーストラリアの入港を政府が拒否し、難民の受け入れを拒否するということが起こったのである。拒否された難民への同情からニュージーランド、ナウル (Nauru) 諸島および近隣の南太平洋諸国が受け入れおよび援助を申し出て、難民の救助をおこなうことになった。この救助をパシフィック・ソリューション (Pacific Solution) と呼んだ。その後すぐにオーストラリア国会で、国境保護法 (the Border Protection Act 2001) が可決され、クリスマス島と近隣のオーストラリアの島がオーストラリアの移民受け入れ地域から除外された。これらの島への難民上陸が、オーストラリアへの難民資格を求める上陸になることを避けることがねらいであった。また、オペレーション・レレックス (Operation Relex) といわれる海軍の作戦により、インドネシアの南の海洋で難民を追い返す作戦が実行された。この作戦より353人が船の沈没によって犠牲になり、2001年12月以降、海域を漂う難民船はみられなくなった。人道史上、積極的に難民受け入れを続けてきたオーストラリアで、史上初めて難民の受け入れの拒否、および難民を追い払うということが起こったのである。

2001年の選挙は、タンパ号の事件と国境保護法に関わる事件が世論に大きく影響し、自由党が再選された。自由党は難民の漂着を阻止し、オーストラリアを守ったことをアピールし、それが受け入れられた²⁶⁾のである。

他方、国際関係については、1996年に自由党政権下の外務省大臣により、アジアとの関係の強化がオーストラリアの外交上の最優先課題になることが明言され、この点においては、労働党政権と相違ないものと考えられている。労働党政権下で、経済政策に影響を与えたガーノ・レポートを作成した経済学者ガーノは、中国の経済的発展がオーストラリアの輸出、特に鉄鉱石および天然ガスの輸出に、さらに輸入においても家電製品を中心にオーストラリア消費者に良い効果をもたらしていることを挙げ、これらの経済効果を中国シンドローム (China Syndrome) と呼び、中国との経済関係が、オーストラリア経済を潤していることを述べている。また、連邦銀行のトップのマクファーレン (I. Macfarlane) は、中国・オーストラリア経済関係がオーストラリアの国際貿易における地位を有力に押し上げているとし、これは、オーストラリアにとって歴史的な快挙であるとして、両国の関係を歓迎している²⁷⁾。

また、通商省は、オーストラリアへの投資を誘致する次のような広告を、アジア地域に向けて発信している。オーストラリアには、約40万人の市民が中国語を話すことができ、世界で最も中国語圏に友好的な投資環境を提供できる国であるという宣伝である²⁸⁾。中国との関係については、外交通商白書『国家利益のために (In the National Interest)』(Australia's Foreign and Trade Policy white paper 1997) の中でも、中国とオーストラリアの貿易および投資関係がオーストラリアにとって非常に有益に働いており、中国との関係を有効に発展させることが重要であるということが述べられた。さらに、オーストラリアの持つ人的資源を有効に使うこと、つまり、多文化社会であるオーストラリアにおける中国語を話す人口の有益性を認識し、それ

をビジネス・チャンスにつなげることが重要であるとしている。これらの方針は、「生産的多様性 (productive diversity)」の概念の実行であると考えてよいだろう。移民政策としての「多文化主義政策」に実質的に否定的である自由党政権も、アジアとの経済関係の強化の重要性は認め、その強化の中で認識されるオーストラリアの多文化性の優位性は認識しているようである。

終わりに

2007年の総選挙で、自由党保守連合を破り、労働党が政権をついた。シドニー北部の選挙区で、33年間選出され続けたハワード自由党党首は落選し、労働党が推す新人が当選した。このことは、自由党保守政権からの大きなスイング現象を象徴する出来事として大きく報じられた²⁹⁾。選出された労働党政府の首相のラッド (Rudd) 氏は、元外交官で、中国語を操り、中国語名も持つ中国通の政治家としてオーストラリアでは有名である。また、ラッド首相は、就任後直ぐに、ハワード政権が批准拒否を続けた京都議定書への批准、「奪われた世代 (Stolen Generations)」(政府が過去におこなった先住民の子供の連れ去りと隔離状態でのキリスト教的教育の施行) への公的な謝罪をおこなうなど、選挙キャンペーン時に言い続けた新しい世代の変化: 「新世代の変化 (generational change)」を実行する政策を続けている。人権侵害であると国内外で批判の多いパシフィック・ソリューションと難民向けの一時的庇護ビザ (Temporary Protection Visa) が、ラッド政権により廃止された。国連難民高等弁務官事務所および国際人権団体アムネスティ・インターナショナルは、この決定を歓迎し、オーストラリ

アの人権に対する名声を修復することになったと述べている³⁰⁾。

以上に、オーストラリアの政権ごとに変容をみせる多文化主義政策を追った。多文化主義政策は、個人の文化の維持と社会の文化的利益の享受を支えるという初期の概念から、公的資源への平等なアクセスと社会正義の実現、および経済的合理主義の付加、さらには、公平な社会参加、政策決定過程への社会的少数者の参加を実現するための政策へと進んできた。また、概して、保守・自由党政権よりも労働党政権のほうが、多文化主義政策に対して積極的な姿勢を持つ傾向が見られる。それは、労働党の伝統的政治姿勢である社会的正義と公平が、多文化主義政策で進められる平等な公的資源へのアクセスと社会参加に重なるところが大きいと考えられる。また、経済状況悪化のなかで、政策への抵抗勢力に対するため、経済的合理主義および生産的多様性の概念を多文化主義政策に採り込んでいく姿勢は、国内外の環境の変化に柔軟に対応することのできる労働党政権の能力を示すものであるといえよう。

他方、労働党および自由党とも、多文化主義政策の推進が、選挙区での移民の支持を集めることになることを認識し、政党支持基盤形成のための政策として機能することを期待していたことも明らかになった。また、両政権ともに共通する点は、アジアとオーストラリアの経済関係の発展の必要性への認識である。輸出に依存する経済体制を持ち、地域のアジア諸国との関係の強化をはかるオーストラリアにとって、アジアとの関係は、国家の生存に関係する大きな問題と考えてよいだろう。しかし、経済関係の国際的な環境を認識しながら、多文化主義政策への姿勢に保守的傾向を強化したハワード政権の対応は、異端に見える。この両党の態度は、

オーストラリアのアデレード大学の政治学教授ジョンソン (C. Johnson) によると、次のように表現される。「技術革新やアジア諸国の台頭等の世界が急速に変化するグローバリゼーション (globalization) に伴い、オーストラリア社会にも多様化の波が押しよせるなか、労働党は、社会的少数派の利益を包括し、かつ世界のグローバリゼーションに協調すること、つまりアジア諸国との関係を充実し、多様な価値観を支持する多文化主義政策を進めることによって対処しようとしている。他方、自由党は、変化する世界に対して、伝統的かつ保守的な価値観を維持し、その価値観を持つ社会の主流派中心の政策を採ることによって社会を安定させ、グローバリゼーションに対処するというアプローチを採っている³¹⁾」。ジョンソン教授によれば、グローバリゼーションのなかで、ハワード政権の姿勢は、変化に柔軟に協調しないアプローチということになろう。しかし、ハワードの、国境防衛法によって、タンパ号以降の難民の流入を防ぐことが、当時の世界的な反テロの風潮に乗じた決定であり、国民は、その決定を支持したのである。この意味においては、ハワード政権の保守的姿勢は、当時の世界の急速な変化である反テロという一種のグローバリゼーションに対応したものであったといえることができる。

アメリカの民主党の政権奪還とともに、国際的な政治環境は、再度、ダイナミックに変化を見せ始めた。オーストラリアでの労働党政権の復活がその影響を全く受けていないということは難しいであろう。日本で起こった政権交代と併せて考えると、これらの変化もグローバリゼーションの一種とみることができよう。オーストラリア多文化主義政策の変遷において、特に近年に見られる変化には、一国の人口統治政策および移民政策である多文化主義政策が、国

際的環境の変化に強く影響を受け、その動きに連動して変化することを明らかにしている。オーストラリアでは、アジア諸国の台頭および多様化の波が押しよせるなかで、国内の政権交代に対する期待が表れた2007年度総選挙の結果が、今、国民が考える国家の道標の選択ということになろう。この選択は、ハワード政権下で、オーストラリアが失った国際的な評価・信用を取り戻すための選択であり、地域での経済関係において、国家の存立を支えるための願いを表していると思われる。

注

- 1) オーストラリアの移民政策の変遷、特に多文化主義政策の導入の背景については、詳しくは、関根政美『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1989年)、および筆者拙稿「オーストラリアにおける中華系コミュニティと政治活動：多文化主義との関連で」(『神戸法学雑誌』第45巻第2号)を参照されたい。
- 2) Lois Foster and David Stockley, *Australian Multiculturalism: A Documentary History and Critique*, (Philadelphia Multicultural Matters 1988), p. 29.
- 3) Mark Lopez, "The Origins of Multiculturalism in Australian Politics," in Mary Kalantzis and Bill Cope ed., *Reconciliation Multiculturalism Identities* (Australia Common Ground 2001), p. 39.
- 4) James Jupp with Benn C. Karas S. and Skoroszewska N. *Don't Settle for the Less, Report of the Committee for Migrant and Multicultural Programs and Services* (AGPS 1986), p. 31.
- 5) Lopez M., op. cit., p. 36.
- 6) *Review of Post-Arrival Programs and Services to Migrants*, Chairman F. Galally (Canberra

- AGPS1978) para 6.
- 7) James Jupp, *Immigration* (Oxford University Press 1998), p. 142.
- 8) Jayasuriya Laksiri, Kee PooKong *The Asianisation of Australia?* (Melbourne University 1999), p. 32
- 9) Jupp J., *Immigration, op. cit.*, p. 144.
- 10) Jock Collins, "Immigration and the Keating Government," in Michael Hogan and Kathy Dremsey ed., *Equity and Citizenship Under Keating* (Sydney Public Affairs Research Centre University of Sydney 1995), p. 100.
- 11) *Ibid.*, p. 100.
- 12) Russel Trood, "Australia and Asia," in Brian Galligan, Ian McAllister and Jhon Ravernhill ed., *New developments in Australian Politics* (Melbourne Macmillan Education 1997), p. 213.
- 13) Ross Garnaut, "Australia and North east Asian Ascendancy," in Ross Garnaut, *Social Democracy in Australia's Asian Future* (Canberra Asia Pacific Press 2001).
- 14) Ian McAllister, "Political Culture and National Identity," in Galligan B., MacAllister I. and Ravernhill J. ed., *New developments in Australian Politics op. cit.*, p. 15. Collins, *op. cit.*, pp. 91-92.
- 15) Quoted in Mary Kalantzis, "Multicultural Citizenship," in Wayne Hudson and John Kane ed., *Rethinking Australian Citizenship* (Melbourne Cambridge University Press 2000), p. 101.
- 16) Kalantzis M., *Ibid.*, pp. 105-106.
- 17) Jupp J., *immigration, op. cit.*, p. 165.
- 18) Australian Immigration Department website at www.immi.gov.au/multicultural/australian_policy_report_about_Australian_Multiculturalism_i
- 19) James Jupp, *From White Australia to Woomera* (Cambridge University Press 2002), p. 93.
- 20) 以上の分析については以下を参照。
- Carol Johnson, *Governing Change: Keating to Howard*, (St. Lucia University of Queensland Press 2000).
- 21) Jean. Mackie, "The Immigration Reform Group: Some recollections," in Nancy. Viviani ed., *The Abolition of the White Australia Policy: The Immigration Reform Movement revised* (Brisbane Griffith University 1992), pp. 37-39.
- 22) Jhonson C., *op. cit.*, p. 44.
- 23) Andrew Theophanous, "The attack on Multiculturalism and Immigration Policy: Can we reverse the Trend?," in Mary Kalantzis and Bill Cope ed., *Reconciliation Multiculturalism Identities* (Australia Common Ground 2001), pp. 52-54.
- 24) Jupp J., *From White Australia to Woomera, op. cit.*, pp. 97-98.
- 25) Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs web site at www.immi.gov.au/multicultural/australia_Policy_document.
- 26) Gavin W. Jones, "White Australia, National Identity and Population Change," in Laksiri Jayasuriya, David Walker and Jan Gothard, *Legacies of White Australia: Race, Culture and Nation* (Adelaide University Press 2003) pp. 125-126.
- 27) *The Australian*, "China Syndrome," 1 May 2004.
- 28) *The Straits Times*, "Australia's trump cards: 400,000 Chinese-speakers" 12 March 2004.
- 29) 一例として以下を参照: "How Labor's machine won Asian vote for McNew," on www.smh.com.au 2007/12/12, "Howard out for final count," on www.smh.com.au 2007/12/13.
- 30) "Flight from Nauru ends Pacific Solution," on www.smh.com.au 2008/2/18, "Australia on right track: Amnesty," on www.smh.com.au 2008/5/28.
- 31) Johnson C., *op. cit.*, p. 48.