

加藤普章『カナダの多文化主義と移民統合』

(東京大学出版会、2018年)

古地 順一郎

カナダといえば、移民を多く受け入れている国、多文化主義を国是とする「多様性と包摂の国」といった肯定的なイメージが定着している。とりわけ、2015年からカナダの舵取りを担っているJ・トルドー首相は、様々な機会をとらえて、多様性こそがカナダの強みであり、包摂的な社会の構築を政府として推進していることを強調している。

一方で、改めて多文化主義とは何かと問われると、簡潔に答えることは容易ではない。多文化主義は理念であると同時に、政策として表現され、具体的な施策や事業に落としこまれることもある。また、移民政策との関連性も強い。さらに、時代や政権によって多文化主義の解釈や政策の重心が変わっていくことも、この概念を曖昧なものにし、理解を難しくしている。

本書は、日本におけるカナダ政治研究を長年にわたって牽引してきた著者が、多文化主義という視点からカナダ社会の変容をとらえなおそうとする試みである。この目的を達するため、多文化主義という理念や政策とともに、その発展を促した移民政策の展開を批判的に検討している。カナダの多文化主義や移民政策に関連する研究は、翻訳も含めてこれまで発表されているが、政策の詳細や行政機構の変遷を幅広くまとめたものは少ない。日本でも2019年4月に改正出入国管理法が施行され、今後外国人労働者受け入れが拡大し、実質的な「移民国家化」がより一層進むと考えられることから、この時期に本書が出版されたことは、カナダ研究者のみならず、日本の移民政策研究者や政策実務家にとっても大きな意義があるといえよう。

本書は2部構成となっており、第I部「カナダの姿を探る－歴史・政治制度・社会」では、カナダの歴史や政治に精通していない読者に向けて、基本的な情報を提供する3つの章を用意している。本書の中心テーマとなる第II部「多文化主義と移民統合をめぐる理念と取り組み」では、5つの章にわたって、移民の受け入れ体制、多文化主義の理念と政策、移民統合政策に関する分析がなされている。第II部の学問的意義として、著者は3点挙げている(xii-xiii頁)。第1に、カナダの移民政策、とりわけまだ先行研究が少ない移民定住支援政策の詳細を明らかにすることである。第2に、近年、移民政策分野にお

ける連邦政府と州政府の連携関係が深まっていることを踏まえ、カナダの連邦制度あるいは政府間関係の新たな研究課題として位置付けることである。第3に、多文化主義の批判的検討を通じて、多様性と統一性のバランスに関するカナダの今後の方向性について考察を深める機会を提供することである。なお、巻末には詳細な資料と文献ガイドが付されており、関心を抱いた読者に対してより深い学びへの道筋も用意されている。

各章の内容をより詳しく見ていきたい。第1章から第3章は、カナダの概要を説明する第I部である。第1章「カナダという国－データからみる連邦国家」では、地理・人口・民族／人種構成・経済／貿易に視点を絞りつつ、統計をはじめとする様々なデータを用いてカナダの特徴を浮かび上がらせている。

第2章「カナダの歴史と政治を理解するポイント」では、カナダの歴史的発展と政治制度の特徴をポイントを絞りながら説明している。カナダの歴史的発展については、英仏両国が果たした役割、米国との関係、自治領としての発展とそれを支えた経済政策、移民の受け入れと人口の変化を中心にまとめられている。政治制度の特徴については、立憲君主制、連邦制、憲法の特徴を押さえた上で、政党政治やケベックの分離独立運動の歴史的展開が書かれている。

第3章「カナダの発展を理解する3つのテーマ」では、「領土拡大のメカニズム」、「植民地から独立国家への変化」、「市民社会の出現」という視点からカナダの発展を説明している(57-58頁)。まず、「領土拡大のメカニズム」については、現在のカナダの国土が築かれるにあたって、ハドソン湾会社を通じた英国の植民地経営スタイルや、北西準州の編入、国境管理に関する米国との交渉の積み重ねが大きな役割を果たしたことが示されている。また、北方圏にあったため、欧州列強の強い関心を引かなかつたという地政学的な理由も指摘されている。次に、「植民地から独立国家への変化」に関しては、カナダが外交的に英国から独立していくプロセスが描かれている。最後に、「市民社会の出現」については、連邦政府、州政府、地方自治体の関係を紹介した上で、非営利団体がカナダ社会で果たす重要な役割とその影響力の強さを指摘している。非営利団体の強い影響力は、教会やエスニック団体などの存在や、これらの団体をサポートする政策によるものとされる。

第4章以降の第II部では、多文化主義や移民政策の分析がまとめられている。第4章「カナダの移民受け入れ体制－現状分析と課題」では、移民・難民・外国人労働者を対象とする各政策とそれらを支える制度や行政機関の概略を示している。カナダの移民政策史を振り返ると、当初は欧州からの白人移民を優遇する政策を取っていたが、1967年にポイント制を導入してからは、アジアやアフリカなどから非白人移民が流入することになったことが説明され、多様なカナダ社会が形成されていったことが示されている。また、本章では、カナダの難民政策のみならず、永住を目的としない外国人労働者の流入についても言及されている。この章で興味深いのは、カナダの移民政策の理解を困難にする4つの理由が挙げられていることである(100-104頁)。逆に言えば、移民政策を理解す

る際に押さえるべき4つのポイントとも言える。第1の理由は、移民が国民的な議論の対象にならないため、連邦議会などで審議されることが少なく、政権内部の少数者によって政策決定が行われてきたことである。第2の理由は、移民政策に関わる重要な決定が法律の制定や改正という形ではなく、「内閣令」という行政府の政治的決定によって行われることが多いということである。第3の理由は、移民政策の変容が法律改正ではなく、法律の施行規則を改正することによって行われてきたことである。第4の理由は、移民政策の内容が、時代や環境の変化によって大胆に変化してきたことである。

第5章「政策プログラムとしてのカナダ多文化主義」では、多文化主義政策の実態が明らかにされる。多文化主義は、カナダを印象付けるブランドの一つであるが、連邦政府が行なっている政策の内容を批判的に検討した結果、限定的で周縁的であることが示されている。P・E・トルドー首相が1971年に発表した多文化主義政策は、「二言語・多文化」というカナダの国のかたちを規定することになった。しかし、著者によると、その具体的な施策や事業は、3つの理由により「迷走」したとされる(141-147頁)。まず、多文化主義政策に関わる憲法上の権限の多くは州政府にあり、連邦政府が実施できる施策や事業の範囲が限られていた。そのため、手のつけやすい施策として、エスニック団体に対する補助金プログラムが立ち上げられたという。次に、強力な政治的リーダーシップを発揮できる環境が整備されなかった。すなわち、多文化主義政策を担当する閣僚ポストの位置付けが閣内で低かったことが要因とされる。最後に、多文化主義政策を裏付け、その目的や目標を規定する法的根拠が、1988年の多文化主義法成立までなかったことである。このような理由により、多文化主義政策は時代や環境の変化に合わせて変わることとなった。この点について、政策の柔軟性という点では評価されるべき点があるものの、一貫性に欠けていると著者は指摘している。

第6章「カナダの多文化主義の理解・アプローチ・批判」では、多文化主義に関する研究や政府文書、多文化主義法などを批判的に検討しつつ、「多文化主義」の多義性を明らかにしている。その上で、多文化主義の批判論(N・ビスーンダス、R・グウィンなど)と擁護論(W・キムリッカ、M・アダムス)を取り上げ、世論調査の結果も交えつつ更なる批判的検討を加えている。その結果、多文化主義に対しては、「過大な評価」や「過剰な批判」を避けるべきとしている(190-191頁)。さらに、多文化主義の成功要因として、カナダ社会の多様性が増大する以前に多文化主義が導入されたという時期の問題や、三方を海に囲まれ、南に米国があるため移民や難民が流入しにくいという地理的特性、市民権の取得率の高さ、世論調査における一定の支持などを挙げている。

第7章「カナダにおける移民の定住支援政策の展開」では、この分野の先行研究が少ないとの問題意識に基づき、本格的な定住支援政策が展開された1974年以降の政策枠組みを紹介している。1967年のポイント制導入によって非英仏語圏からの移民が増え、公用語の習得支援などの必要性が大きくなったことで、より体系的な定住支援政策の導入

を1974年に決めた。その際、短期的な統合・支援政策は人的資源・移民省、より長期の政策は国務省という政府内の役割分担と、民間団体を活用した定住サービスの提供という決定がなされたとされる。その上で、政策の3大柱となる「移民定住適用プログラム (ISAP)」、「新規移住者のための言語訓練 (LINC)」、「移民を歓迎し支援するホスト・プログラム (Host Program)」を詳しく紹介している。最後に、近年の政策動向(連邦政府と州政府の連携、定住支援プログラムの統合的運用、移民定住先の分散化)を紹介している。この章では、政策的な限界を認めつつも、カナダの定住支援政策を肯定的に評価している。

第8章「移民が持つ資格・能力の認定試験」では、医師や看護師、エンジニアなど、就業にあたって資格認定を必要とする移民の受け入れ体制に関する検討を行なっている。カナダでは、医師やエンジニアなどの不足が指摘されているにも関わらず、出身国で医師やエンジニアだった移民がタクシーを運転しているといった事例がメディアで報告され、資格認定制度に対する批判が高まっていた。著者によれば、このようなミスマッチが生じるのも連邦制度に起因するとされる。つまり、医師やエンジニアに対する労働市場の需要に応えるために連邦政府が移民として受け入れたとしても、資格認定は州の職能団体が行なっているため、連邦政府の権限が及ばないのである(228頁)。このような障壁を克服するための様々な取り組みを、連邦政府とオンタリオ州政府の事例を中心に紹介し、徐々に改善されている様子を伝えている。

本書は、多文化主義政策・移民政策とそれを支える行政機構に関する詳細な内容を、読みやすい文体でまとめている。カナダにそれほど詳しくない読者に対しても、入門編となる第I部を設ける配慮がなされ読み進めやすい。単行本という形でこのテーマをまとめて紹介・分析した研究がこれまでなかったことに鑑みると、日本のカナダ研究にとって重要な研究成果であり敬意を表したい。また、今後のカナダ政治研究の新たな研究課題を示した点でも本書の意義は大きい。さらに、前著『カナダ連邦政治—多様性と統一への模索』(東京大学出版会、2002年)と同様、幅広い文献や資料から丁寧な情報収集がなされており、豊富な情報が提供されている。巻末の資料・文献ガイドに加え、第II部は各章を単独で読み切れる構成になっており、優れた概説書にもなっている。

一方で、豊富な情報量と読み切り型の構成のため難しいかもしれないが、本書を貫く分析枠組みがより明確に示されれば、著者の議論を追いやすくなったと考えられる。例えば、多文化主義や移民定住支援政策の歴史的展開や変容について、主体・制度・環境といったような分析レベルを設定しながら説明することもできたのではないだろうか。しかしながら、幅広く複雑な内容を分かりやすくまとめた功績は大きく、この成果を基に、新たなカナダ研究の地平を切り拓いていくことがカナダ研究者に求められているのであろう。

(こぢゅんいちろう 北海道教育大学)