

基 調 報 告

REGIONAL PATTERNS OF INTERNATIONAL CO-OPERATION ON MIGRATION ISSUES IN ASIA, PRESENT AND FUTURE: AUSTRALIA

アジアの移民問題における
国際協力の地域パターン
その現在と未来

By

Graeme John Hugo
Federation Fellow
Professor of Geography and
Director of the National Centre for Social
Applications of GIS
The University of Adelaide

序文

オーストラリアには、ほとんどの国より長い計画的移民政策の歴史がある。約 112 か国からそれぞれ 1,000 人を超える移民を受け入れているように、世界の大部分の国と移民を通じた深いつながりを有しており、また、人口の 23%が外国生まれという、移民から受ける恩恵は他のほとんどの国より大きい。このため、この 50 年間、オーストラリアが、移民及び植民問題を専門に扱う独立した連邦政府機関である移民省を設置していることは驚くべきことではない。また、移民問題に関し、2 国間及び多国間レベルでの合意、話し合いに大きく関わってきた。他の OECD 諸国とともに 2 国間及び多国間レベルでの移民問題に取り組んできた長い歴史がある。例えば、2003 年、オーストラリアは、欧州、北米、オーストラリアにおける亡命、難民、移民政策に関する政府間会議 (IGC) に深く関係し、2003 年 4 月、「協力のための課題」(Rizvi 2003 年、66) と題し、欧州連合との共同声明を再確認した。この論文においては、アジア地域の国際的な人の移動に関する地域協力におけるオーストラリアの最近の取組について簡単に説明している。

背景

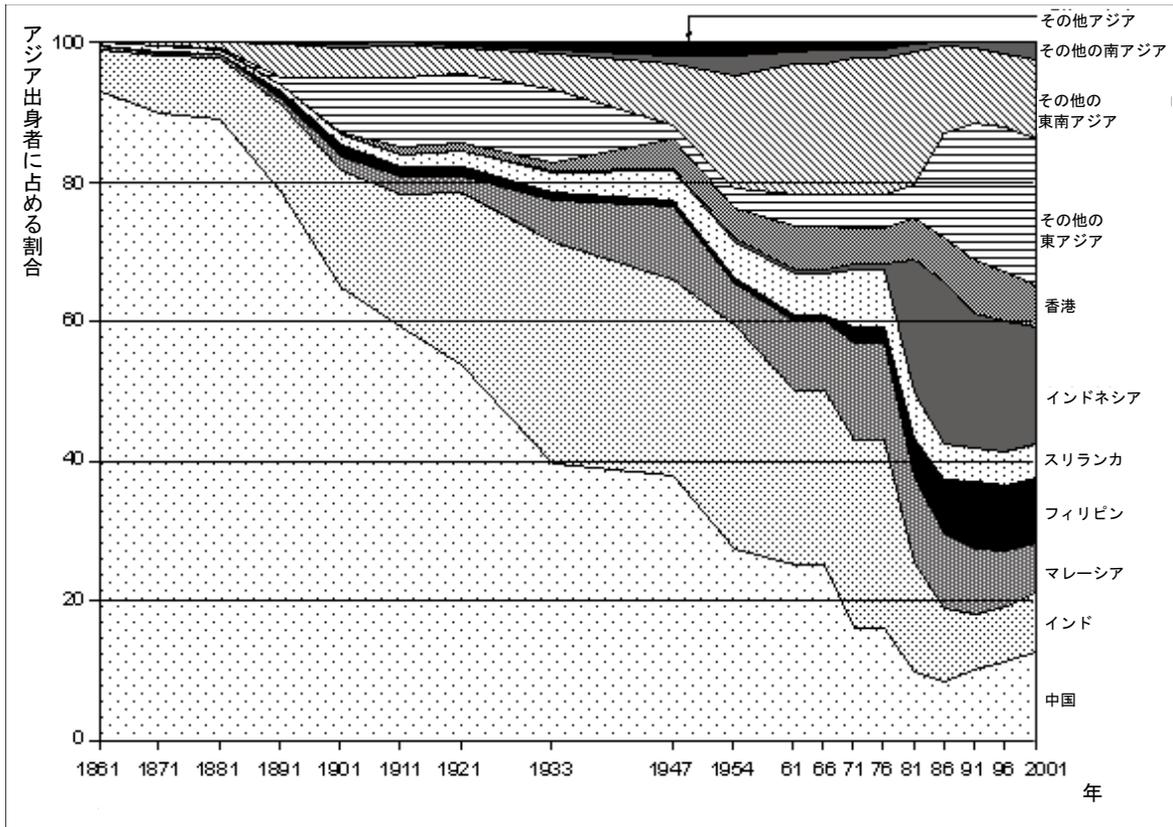
アジアからオーストラリアへの移民は 1970 年代に劇的に変化した。この 10 年の間に、移民の受入れに当たって、非ヨーロッパ系の人々を差別的に取り扱う悪名高い白豪政策 (Price 1974 年) に終止符が打たれた。この結果、表 1 に示すように、オーストラリアが受け入れた入植者のうちアジア人が占める割合が大幅に増加した。当初は、旧インドシナからの難民及び人道的理由による入植者が中心であったが、図 1 のとおり、最近 30 年間の国籍別の特徴は多様になってきているとはいえ、現在、その他のアジア諸国からの受入れが主流になっている。

表 1. オーストラリアにおけるアジア出身者の推移 (1861-2001年)

国勢調査年	アジア生まれ	外国生まれに占める割合	オーストラリア全人口に占める割合	次の国勢調査までの年間増加率	国勢調査年	アジア生まれ	外国生まれに占める割合	オーストラリア全人口に占める割合	次の国勢調査までの年間増加率
1861	41,892	5.79	3.63		1961	57,490	3.23	0.55	+6.21
1871	32,057	4.15	1.93	-2.64	1966	71,383	3.35	0.62	+4.42
1881	43,251	5.23	1.92	+3.04	1971	107,753	4.18	0.84	+8.58
1891	45,670	4.53	1.44	+0.54	1976	152,159	5.60	1.12	+7.14
1901	45,533	5.23	1.21	-0.03	1981	264,044	8.79	1.78	+11.65
1911	35,040	4.60	0.79	-2.59	1986	413,158	12.72	2.69	+9.37
1921	28,143	3.34	0.52	-2.17	1991	687,850	18.32	4.17	+10.73
1933	21,521	2.38	0.32	-2.21	1996	856,144	21.91	5.00	+4.47
1947	19,563	3.89	0.38	-0.68	2001	980,036	23.87	5.53	+2.74
1954	37,704	2.93	0.42	+9.83					

出典: Price 他、1984 年、オーストラリアの国勢調査

図 1. オーストラリアにおけるアジア系移民の出身国 (1861-2001年) (%)



出典: Price 他、1984年、オーストラリアの国勢調査 1986-2001年

しかしながら、比較的最近になるまで、移民に関するオーストラリアとアジアとの相互交流は、ほとんど二国間によるものであった。ただし、例外もある。最も重要な地域間の人の移動に関する合意の1つは、1950年代におけるコロombo計画（アジア地域における留学生に関する計画）によってもたらされた。この計画によって、その後数年間でアジアの学生が数百人、勉強のため渡豪した。その後数十年間、重要な多国間の関係は、比較的最近になるまで限定されたものであった。唯一の例外は「合法出国計画」である。これは、ベトナム難民がやむを得ず密輸の助けを借りることのないよう、いくつかの受入れ国に対して合法的に受け入れさせるための取決めであった。この20年間において、アジア地域における国際的な人の移動の規模及び重要性は大幅に増加している（表2）。現在、アジア地域のすべての国が、大規模な人口流入、流出、又はその両方の影響を受けており、オーストラリアへの移住の増加は、こうした変化の1要素に過ぎない。皮肉にも、このように純粋に国際的である地域において、国際的な人の移動に関する2国間及び多国間協力の発展は遅い。この論文は、近年、オーストラリアが関わってきた地域間協力における最も重要な展開の2つに焦点を当てている。それは、この地域における国際的な人の移動に特徴的な商用目的の移動及び不法入国である。

表2. オーストラリアにおける居住国/主な出身国/目的地別の入国/出国（1975、1998-1999、2002-03年）

	1975			1998-1999			2002-03		
	合計	うちアジア		合計	うちアジア		合計	うちアジア	
	数	数	%	数	数	%	数	数	%
短期入国*	516,023	72,325	14.0	4,288,027	1,769,494	41.3	4,662,917	1,832,176	39.3
長期入国	78,210	5,756	7.4	187,802	75,028	40.0	281,429	132,867	47.2
永住者	54,117	8,566	15.8	84,143	27,119	32.2	94,929	35,603	37.5
入国合計	648,350	86,647	13.4	4,559,972	1,871,641	41.0	5,039,275	2,000,646	39.7
短期出国**	911,815	172,964	19.0	3,188,692	431,407	13.5	3,391,638	516,069	15.2
長期出国	89,732	6,088	6.8	140,281	40,029	28.5	172,722	55,349	32.0
永久出国	29,084	487	1.7	35,181	5,622	16.0	50,949	8,141	16.0
出国合計	1,030,631	179,539	17.4	3,364,154	477,058	14.2	3,615,309	579,559	16.0

* 短期訪問者の入国

** 短期居住者の出国

出典： オーストラリア統計局（ABS）「出入国」公報、移民多文化問題省（DIMIA）移動データベース、移民多文化先住民関係省（DIMIA）、未発表データ

APEC ビジネス・トラベル・カード計画

グローバル化を決定づける 1 つの要素は、国際金融の流れ、貿易、投資の増大に関連した商用目的の人の移動の活発化である。地域における貿易及び投資を促進するため、APEC（アジア太平洋経済協力会議）は、1996年11月のフィリピン・スービック湾における会合で、オーストラリアを招集者とする APEC ビジネス・モビリティ・グループ（BMG）を設立した。APEC の主な目的の 1 つは、地域の経済成長を刺激し、自由貿易の流れに対する障壁を減らすことである。APEC 及び各国政府が直面している課題は、国家の安全及び国境の保全を損なうことなくこれを行う方法を見つけることである。BMG の仕事は、APEC 域内の商用目的の人の移動に対する障壁を撤廃することにより、こうしたプロセスを支援することであった（Rizvi 2003 年、34）。

BMG は 1997 年に活動を開始し、以下のような具体的な目標を掲げた（DIMIA 2003 年、1）。

- 商用の旅行者向け短期入国制度の単純化
- 一時的な就労を目的とする熟練労働者向けの審査の簡素化
- スムーズな入国を可能とするための透明な規制制度の整備

BMG は、APEC 貿易・投資委員会に置かれる 12 の専門作業部会の 1 つである。BMG には全 21 か国から代表が出席し、毎年 3 回会合を開く。各国代表は、主に上級レベルの移民担当者である。初代の招集者兼議長は、オーストラリア移民多文化先住民関係省（DIMIA）の副長官であったが、オーストラリアがこの分野における相当な専門知識を有していることから、オーストラリアは終身議長国となった。委員会の議長は持ち回りというのが恒例の APEC において、このことは異例である。しかしながら、他の参加国メンバーがオーストラリアに議長を続けるよう強く求めたのである。委員会のメンバーは多少の変動はあるものの非常に安定しており、また、強力な実用的

関係が形成され、このことにより成功につながっているものと思われる。毎年 3 回の会合を開いた後、招集者は APEC 貿易・投資委員会に詳細な報告書を提出している。

BMG による重要な構想は、APEC ビジネス・トラベル・カード計画の創設であったが、現在、BMG に代わってオーストラリアが管理している。これは、カード保持者による参加国への入国を容易にし、ビジネス旅行の手続きを柔軟にし、参加国への入国ビザ及び許可申請手続きに要する時間と費用を削減するという構想である。

このカードは、本人からの申請に基づき、以下の基準を満たす者に対して発行される。

- 申請者は、参加国のパスポートを保持していなければならない。ただし、香港（中国）については、特例としてカード申請者は永住者でなければならない。
- 申請者は、貿易及び投資の目的で域内を頻繁に往来する正当なビジネスマンであることを証明しなければならない。
- 申請者は、有罪の判決を受けたり、又は告訴されて係争中であつたりしてはならない。
- 国内の主要な商業機関（商工会議所等）の承認を得ることを求める国もある。

有効なカードを保持するビジネスマンは、参加国への最長 90 日間の入国・滞在を複数回行うことが認められる。これにより、入国許可又はビザの申請をする必要がなく、パスポートにビザのラベルが貼られることもない。カードを入手するためには、1 種類の用紙に記入するだけである。カードは 3 年間有効である。大きさはクレジットカードと同じである。国際空港での入国審査の際には、APEC と記された専用レーンを通ることにより、簡素で迅速な審査を受けられる。

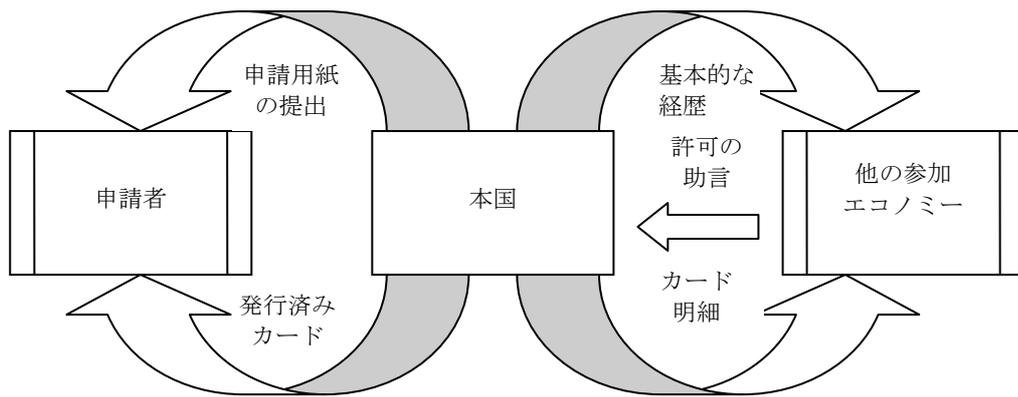
カード申請者の詳細な情報は、申請者の本国政府によって綿密に審査された後、事前承認のため各参加国に対して電子的な方法により送付される。参加国はそれぞれ、申請者に関する詳細な情報を各国の警戒リスト及びその他の入国者の確認に使用するデータベースと照合する。この時初めて申請者の事前審査が終了する。信用証明書類が十分に照合されるよう、送出国及び受入れ国双方が申請者を「二重審査」するため、各国に対して高度な保証が提供される。今日まで、このシステムにおける不正行為は発生していない。いかなる受入れ国も、単独の判断により、理由を述べることなく事前審査を拒否する権利を留保する。BMG は、国内における同計画の実施及び管理の枠組みを提供するための一連の原則、手順、基準（「ABTC 運用の枠組み」）を開発した。

図 2 及び図 3 にシステムの運用方法を示す。システムは、BMG に代わってオーストラリア移民多文化先住民関係省（DIMIA）が維持しているキャンベラのデータベースに収集されている。システムに参加するエコノミー（member economies）はすべて、自国民に関する入力済みデータを管理し、誰が入国可能であるか最終的な発言権を持つ。システムは、すべての参加エコノミーが完全に利用することが可能な完全に共有されたデータベースである。図 2 に示すように、申請者は、申請用紙に必要事項を記入し提出する。オーストラリアの申請用紙を付表 A として添付するが、各国の用紙もこれと似たものである。次に、申請者の本人確認のために本国のデータベースとの

照合が行われる。その後、申請書が、システムを通して他の参加エコノミーに送付され、そこで照合を受け、許可が認められる場合はデータベースに報告が返される。BMG の採用した最優良事例の基準では、この処理にかかる時間は最長 3 週間である。しかし、この基準を満たすのがまだ難しい国もある。結局、これは事前に入国申請書を審査するものである。到着次第、カード保持者はカードだけでなく有効なパスポートを提出することが必要であり、2 つの書類の情報は一致しなければならない。

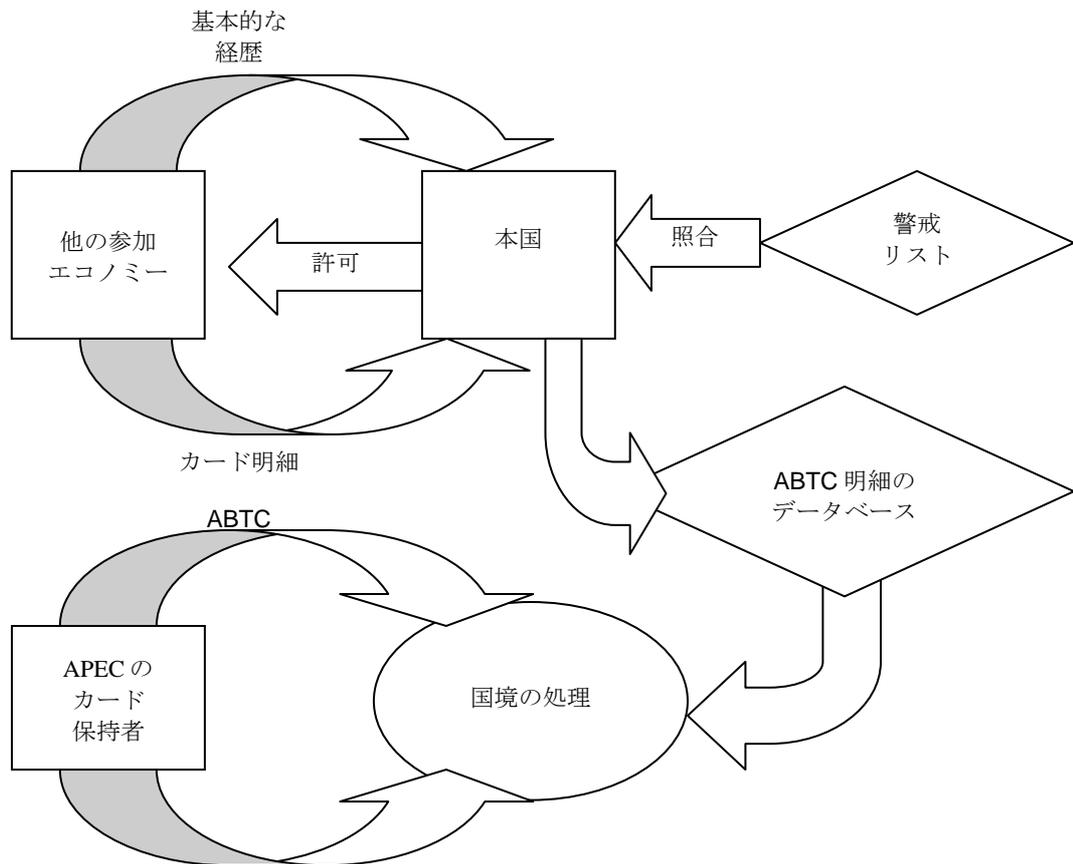
カードを図 4 に示す。域内のすべてのエコノミーにおいて使用することができるよう、現在のカードの技術水準はかなり低い。将来的にはあり得るが、現在はスマートカードの技術が組み込まれていないし、チップも埋め込まれていない。裏面には、機械読取式コードが貼られ、紫外線及びホログラムにより識別可能な情報が記載されている。ほとんどのカードはシドニーの工場で作成されている。カードの表面には、保持者の名前、性別、誕生日、有効期限、文書番号、写真が記載されている。裏面には、パスポートの明細、カードが有効とされた国、機械読取式コードが記載されている。渡航予定先国の承認が長期にわたり遅延している場合、暫定カードが発行されることがある。

図2：APECビジネス・トラベル・カード計画：本国の申請者の審査



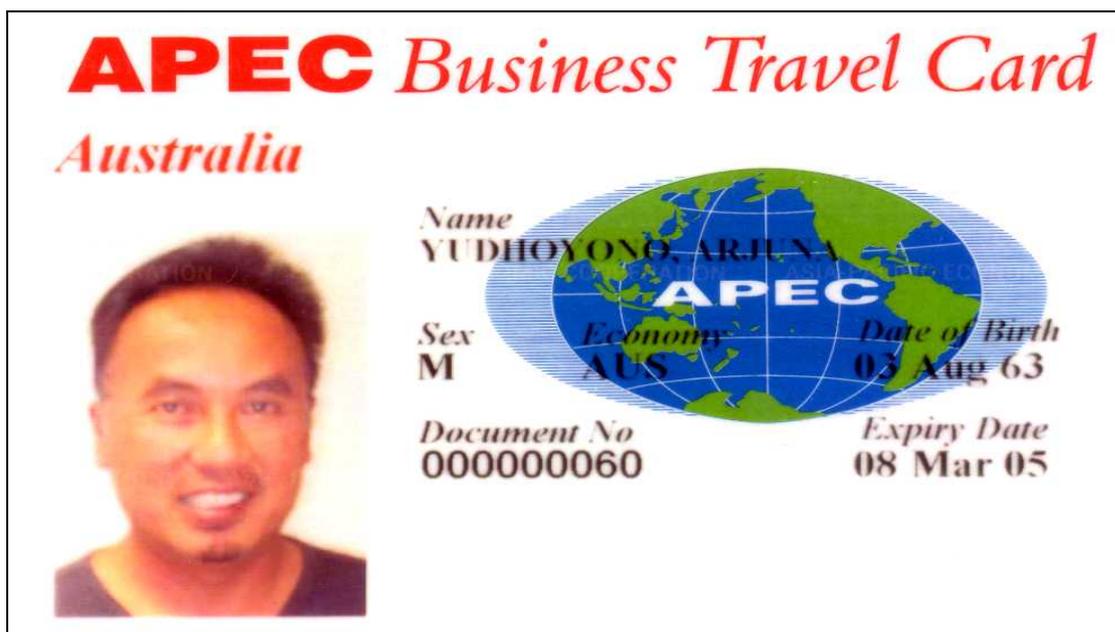
出典： APEC ビジネス・モビリティ・グループ

図3：APECビジネス・トラベル・カード計画：他のエコノミーからの申請者の審査



出典： APEC ビジネス・モビリティ・グループ

図4：APECビジネス・トラベル・カード



当初、同計画は、深刻な人口移動を経験している APEC 加盟 3 개국（韓国、フィリピン、オーストラリア）において、1997 年に試験的に運用された。評価段階として 1 年以上かかり、1997 年 3 月に恒久ベースで運用を開始した。2003 年末には、参加エコノミー数は APEC 加盟エコノミー 21 のうち 15 エコノミー（オーストラリア、ブルネイ・ダルサラーム、チリ、中国、香港（中国）、インドネシア、日本、韓国、マレーシア、ニュージーランド、ペルー、フィリピン、チャイニーズ・タイペイ、シンガポール、タイ）となった。また、近い将来、残りの 6 か国の参加も予想されている（DIMIA 2003 年、2）。さらに、すべての APEC 加盟エコノミーが参加しているわけではないが、以下の事項のうち 1 つ以上を実施するため最善の努力を行うことが、すべてのエコノミーにおいて合意されている（Rizvi 2003 年、33）。

- ビジネスマンに対するビザ除外・免除の制度
- APEC ビジネス・トラベル・カード計画への参加
- ビジネスマン向け最低 3 年間の数次ビザ

すべての APEC 加盟エコノミーはこれらのうち少なくとも 1 つを実施している。

同計画の成功は、APEC の加盟国の指導者から「パスファインダー・イニシアティブ」の手本と認められている。パスファインダー・イニシアティブは、現在、APEC における他のプロジェクトにおいても利用されている。この手法は、すべての参加エコノミーが合意し、かつ技術的に可能なもののみを実施するという通常の「共通項」を求めるのではなく、いくつかの構想をより迅速に進めることのできる国において先行的に実施し、さらなる実施拡大へ弾みをつけるようにする。その特徴は以下のとおりである。

- 実行可能性を証明するため 2、3 か国が試験的に実施

- 信頼性及び運用力を構築するための開放・協力的な手法
- 実施を促進するための技術援助、訓練、立ち上げ資金の提供

2004年1月28日現在、有効な APEC ビジネス・トラベル・カードの枚数は 7,720 枚に上っている。表 2 は、域内のエコノミーにおける配布状況を示している。2004 年初めには、有効なカードの 40%以上をオーストラリアが占める見込みである。これは、オーストラリアが実施している重要な広報活動¹の成果でもある。また、オーストラリアは、この計画の最も初期の段階から参加し、発足時からプログラムの招集者及び管理者を務めている。さらに、オーストラリアにおけるカード取得手続きは、例えば日本よりずっと単純である。日本においてカードは、総売上高が 5,000 万ドルを越える企業に雇用されている者であって、商工会議所から承認を受けたもののみ与えられる。韓国及び香港（中国）もオーストラリアと同様、この計画を主に利用しているエコノミーである。これらのエコノミーは、初期の段階から計画に参加している。移民担当官及びビジネスマンの双方がこのシステムにおいて経験を積み、システムに対する信頼性を高めるためにはある一定の時間が必要である。

表 2：有効な APEC ビジネス・トラベル・カードの枚数（2004年1月28日）

オーストラリア	3,498
チリ	79
チャイニーズ・タイペイ	363
香港（中国）	1,160
日本	321
マレーシア	107
ニュージーランド	178
ペルー	18
フィリピン	164
韓国	1,598
タイ	234
合計	7,720

出典： ビジネス・モビリティ・グループ、未発表データ

その他の BMG 活動

BMG は、APEC 域内の他のエコノミーの企業に転勤する重役、マネージャー、専門家のための暫定的な居住許可の申請及び更新を処理するための基準についても合意（Rizvi 2003 年、33）した。

ほとんどすべての APEC 諸国がこの基準を満たしていると報告されている。BMG の重要な務めは、地域全体において国際的な出入国を可能とする体制を構築することである。採用した戦略は、まず APEC のすべてのエコノミーが合意する基準を設定した上で、域内の先進及び発展途上エコ

¹ 例えば最近の促進キャンペーンで、オーストラリア企業最大手500社に構想の詳細を送った。

ノミーの双方においてこれらの基準を実施するというものである。このため、以下に関する詳細な基準の作成及び合意に加えて、

- 短期の商用目的旅行者の移動
- 企業内転勤者及び専門家に関する一時的な居住

以下の基準についても作成及び合意している。

- 一時的な旅行計画に関する情報提供
- 渡航文書の検査、作成、偽造
- 研修の充実、業務の簡素化を通して、専門的な出入国管理サービスを開発するプロジェクト
- 事前旅客情報（API）システムの導入

また、以下の基準についても立案しているところである。

- 作業部会を通じた渡航文書の安全性の改善
- 出入国管理関連の立法インフラの整備（DIMIA 2003年、7）
- 盗難・不正文書及び要注意人物の発見に係る国境管理当局の能力強化を図るための試験的な「地域移動警戒システム」の構築

APEC ビジネス・モビリティ・グループに関する業務概要の詳細はウェブサイト（www.businessmobility.org）により入手できる。

この分野における最も重要な進展の1つは、API（事前旅客情報）システムの実施である。このシステムは、出発（空）港の飛行機及び船の搭乗のチェックイン地点において照合を行うことにより、目的国に到着する前に全乗客の審査を行うことができるようにするものである。2003年、この分野において以下のことが達成された（Rizvi 2003年、33-34）。

- APIシステム実施に関する基準が合意された。
- システム実施のため、13のエコノミーは、それぞれの能力及びニーズを評価するのに役立つよう実行可能性に係る調査を実施することに合意した。
- 7のエコノミーは、API実施に係る約束をしているか、又は、既に実施している。

APIシステムにより、国境管理当局は、入国予定の者を事前に予告し、その者に関する詳細な情報を事前に審査し、関連した警戒リストと照合できるようになる。これは、信用証明書類の確認がとれるまでは、特に問題があるとされた者は到着した時点で送り返す、又は、出発（空）港における搭乗を阻止することさえできることを意味する。このシステムは、国際的な航空会社の予約システムを利用している。オーストラリアは、2003年1月、強制的な事前旅客審査（APP）システムを導入した。APPは、旅客データの提供をすべての航空会社に義務づけるものである。このシステムは、出発地点において、搭乗予定の個人の名前をオーストラリアのビザのデータベース及び警戒リストと照合し、即時に搭乗命令を自動的に発出する機能を有している。

BMG は、APEC 諸国において API をできるだけ迅速に実施するための実施計画を作成した（2003 年 5 月）。この計画は、APEC ビジネス・トラベル・カード計画の導入に利用されたシステムに従っている。すなわち、

- 第 1 段階: API 実施のための共通基準の採用
- 第 2 段階: インフラ整備の状況を把握するための API 実行可能性調査の実施
- 第 3 段階: 実施

第 1 段階は 2003 年に達成された。マレーシア、タイ、フィリピン、インドネシア、韓国において実行可能性の調査が行われており、来年、さらに 8 つのエコノミーでも調査が終了する。第 3 段階の実施については、カナダ、メキシコ、アメリカ、ニュージーランド、オーストラリアにおいて行われている。

BMG のもう 1 つの主要な計画は、警察官、出入国審査官及び税関職員を育成するための研修制度の創設である。移民管理をより効果的に行うためには、特にコンピュータ・システム分野において、適切なインフラ整備を十分に推進していく必要があるのは明らかである。しかしながら、同様に人的資源の開発も非常に重要であり、出入国審査の専門家の育成は極めて重要である。APEC は、この分野において研修活動の大部分に関わっている。特に、シンガポールなどいくつかの国で進められている生物測定学を応用した身元確認及び照合の導入とともに、これらの専門家に対する需要は、おそらく増大し続けるだろう。BMG は、職員の育成について目指すべき詳細な基準を作成している。

人の密輸・不法移民及び国境を越える犯罪に関する閣僚会議

アジア地域における人の密輸、人身売買、不法入国の規模及び深刻さの増大により、これらを撲滅するための 2 国間及び多国間の構想がいくつも打ち出されている。最も包括的かつ重要な構想の 1 つは、インドネシアとオーストラリアの外相が、2002 年 2 月 26-28 日及び 2003 年 4 月 28-30 日、バリで開催した「人の密輸・不法移民及び国境を越える犯罪に関する閣僚会議（MCPSTPRTC）」である。この会議は、この分野における 2 国間及び地域協力の補完及び強化を目指すもので、「バリ・プロセス」と呼ばれるようになった²。第 1 回目の会合には、世界的にも地域的にもこの問題の深刻さが増大していることを反映して、オブザーバーとして出席した多くの国及び機関³に加えて、地域のほとんどすべての国が参加した。問題の性質及び重要性、対処方

² インドネシア及びオーストラリアに加えて、アフガニスタン、バングラデシュ、ブータン、ブルネイ・ダルサラーム、カンボジア、中国、北朝鮮、フィジー、フランス、インド、イラン、日本、ヨルダン、キリバス、ラオス、マレーシア、モンゴル、ミャンマー、ナウル、ネパール、ニュージーランド、パキスタン、パラウ、パプアニューギニア、フィリピン、韓国、サモア、シンガポール、ソロモン諸島、スリランカ、シリア、タイ、トルコ、国連東チモール暫定行政機構（UNTAET）、バヌアツ、ベトナム、国際移住機構（IOM）及び国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）。

³ オーストラリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フィンランド、ドイツ、イタリア、オランダ、ノルウェー、ロシア連邦、スペイン、スウェーデン、スイス、イギリス、アメリカ、東南アジア諸国連合（ASEAN）事務局、太平洋諸国フォーラム事務局、欧州連合（EU）、国連開発計画（UNDP）、世界銀行、アジア開発銀行、政府間会議（IGC）、

針、2 国間及び多国間の協力の必要性についての合意が形成された。閣僚たちは、以下の項目の実現に向けて努力することに合意した。

- 地域内において情報及び知識をより効果的に共有する仕組みの開発
- 司法当局間の協力の強化
- 国境及びビザ制度における協力の強化
- 密輸及び人身売買に対する一般大衆向け啓発活動の強化
- 不法入国を思いとどまらせる戦略として、入国者を送り返す実効性を高めるための適切な協定の締結
- 不法移民の国籍を随時、立証・確認することができる体制の強化
- 女性及び子どもを含む人の密輸、人身売買、その他の不法移民問題に対応するための地域における技術的能力の改善

閣僚たちは、地域閣僚会議による勧告を実施するためのフォローアップの仕組み、地域においてこの問題に対処するための協力活動を導入した。特に、地域閣僚会議においては、専門家による特別グループが 2 つ設置された。

- グループ I ニュージーランドを調整役として、地域的及び国際的な協力の促進を目的として設立された。
- グループ II タイを調整役として、各国による政策立案、立法準備、法執行の強化の支援を目的として設立された。

これらのグループは、1 年後に開催される次の閣僚会議において、その活動状況を報告することとされた。

これを受けて、第 2 回地域閣僚会議が開催され、第 1 回の参加国のほとんどが出席した。2 つのグループがそれぞれ活動報告を行い、両グループとも行動計画の草案を作成した。2 つのグループの活動に加えて、バリ・プロセスによって、以下のような地域的な進展が図られたことが確認された。

- 国の立法措置の進展
- 人の密輸及び人身売買を犯罪とみなすこと
- 情報交換に関する申し合わせに係る 2 国間の覚書の合意
- 国内法施行手続きの強化
- 国境管理に関する体制整備

第 2 回会合においては、第 1 回会合の勧告が繰り返され、強化された。当初の目的では、勧告のフォローアップを行うため、第 2 回バリ会議において、既存の 2 国間、地域間及び国際的な枠組みに移行すべき事項を提示することを目的としていた。しかし、行動計画の実施のため、2 つの

国際刑事警察機構（INTERPOL）、赤十字国際委員会、国際赤十字・赤新月社連盟、国際労働機関（ILO）、国連麻薬統制犯罪防止オフィス。

特別グループの継続が決まった。1年後に見直しを行い、2-3年のうちに再度、閣僚会議を召集し、進展状況を確認し、さらなるフォローアップに必要な指示を加えることになった。

結論

人の移動を管理することは、グローバル化及び国際的な人の移動が大幅に増加している現代において、各国が直面している大きな課題の1つである。人の移動は、貿易及び投資の増加を通して各国が恩恵を受けていることの当然の帰結である。しかしながら、各国が、有益と考える移動を促進し、奨励しようとするれば、それを国益と考えない国際的な圧力にも直面する。このため、人の移動を管理することに多くの国が強い関心を持つようになった。しかしながら、たいいていの国は、人の移動を管理した経験はほとんどない。移動管理システムを成功させる基礎となる制度の開発、政策及びプログラムの立案及び実施、研究及び情報の基盤、移民及び移住に詳しい数世代に渡る専門家の長い歴史があるのは、アジア地域ではオーストラリアやニュージーランドなどのわずか2、3か国である。ほとんどの国では、大規模な人の流出及び流入は比較的新しい現象であり、これを管理する資源は限られている。

近年、アジアにおける人の移動に関する多くの地域会議、特に、不法入国の増加を扱う会議における共通のテーマは、人の移動を適切に管理するための国際協力（2国間及び多国間の）の必要性である。これらの要請にも関わらず、話だけでなく実際に機能している国際協力の数は限られている。この論文では、この地域における2、3の事例のうちの1つについて取り上げた。この事例は、たとえ地域内の限られた数の国のためのものであっても、また、比較的恵まれた少数の旅行者のためのものであっても、話し合いのレベルだけでなく運用レベルにおいての合意及び協力が必要であった。しかしながら、この経験から多くの勇気づけられる教訓が得られることは明白であり、それらを以下にまとめた。

1つの明らかな教訓は、協力の醸成には時間がかかるということである。手っ取り早い解決策などない。APEC ビジネス・トラベル・カード・プログラムは少数の国での実行可能性の調査から始まり、域内の他の国々に着実に広がった。各国間の信用と信頼の醸成に多くが費やされている。出入国に関する運用レベルの協力には時間がかかり、これを2国間又は多国間の協力の重要な要素にしなければならない。ビジネス・トラベル・カード制度の参加国が増え、ビジネス旅行者の利用が増えるにつれ、協力が弾みがついている。

もう1つ学んだことは、BMGが非常に具体的かつ限定的な目的を掲げて活動を開始し、その目的を達成した後、活動範囲をさらに大幅に拡大したという事実に関係している。ここに重要な教訓がある。広範で大規模な範囲の合意を得ようとするよりも、限定的で非常に具体的な運用目的についての意見の一致を得る方がずっと簡単である。ビジネス・トラベル・カードの場合、必要とされる協力の水準は比較的小さく、国境の保全を脅かすものではない。しかし、ひとたび各国

が協力することに利益があることを悟れば、範囲を拡大することができる。こうしたことから、BMG の活動範囲を API システムにまで広げ、専門の出入国管理官及びインフラを向上させることで、出入国管理の対象範囲を大幅に拡大し、比較的少数のエリートのビジネス旅行者から、より幅広い移動のグループを含めるようになった。しかしながら、それまでのビジネス・トラベル・カードに関する努力なしには、その後の計画は起こりえなかつただろう。

協力活動の発展における 3 段階の戦略は功を奏しているようである。

- 特定のシステムを実施するための一連の原則及び共通基準について合意に達した最初の話し合いの段階
- 個別の課題及び問題を説明できるように、各国における実行可能性の調査を実施する段階
- システムの実施の段階

明らかにこの方法はもっと広範囲に利用できる。

もう 1 つの重要な原則は、システムはすべて、全参加国の資力の範囲内で導入しており、スタッフの研修及び適切なインフラの購入・設置を支援するための資金が利用できるようになっている。この場合、長期間の実施が認められている。他の国より先に戦略を実施する国もあるが、長期的にはすべての国がこのシステムを採用するということを意味している。

高性能のコンピューターに基づいた情報システムが出入国管理政策には欠くことのできないことは明白である。ビジネス・トラベル・カードシステムの場合、関与する数はかなり少ないが、すべての参加エコノミーが利用できるようなシステムを開発するのは可能である。実際には、活動が非常に増えており、2005 年にシステムのアップグレードが必要になると思われる。そのエコノミーの開発レベルに関わらず、高性能のコンピュータ・システムが、各国にとって出入国管理を向上させる実質的な機会を与えているのは明らかである。これらのシステムは、出入国管理に関してより大きな自信を各国に与えることが可能であり、従って、各国に善意の理由による移動をもっと認めることに関しても、より大きな自信を与える可能性がある。この点で、API 計画を見守るのは興味深いだろう。航空会社の国際線のブッキングで既に使われているシステムを利用するのは賢い方法であり、出入国管理で各国により大きな自信を与えうる可能性を提供している。

ここで強調しなければならないもう 1 つの教訓は、人の移動の長い歴史及び実際に発展した文化を持つオーストラリアのような国の長い経験、開発された制度、専門的知識というのが、人の移動の歴史及び経験が限られている国におけるより良いシステムの開発を短縮するのに十分に利用されているという事実が BMG の成功に大きく影響している点である。このことは、非常に重要であり、信頼、協力、平等、長期の関係にある他の国の出入国管理の改善を迅速に進めるのに役立つ豊富な知識を有する国が存在することを認識する必要がある。実は、社会制度だけでなく行政及び官僚制度についても、人の移動に関する長年に渡り開発された文化を持つ国もあれば、ない国もある。この分野における各国間の協力の一部はこの知識と専門技術の移転でなければならない。

出入国管理の強化を達成するため、スタッフの研修及びインフラの整備の分野で低開発国を支援する必要がある。出入国に関する国際協力、各国、2 国間、多国間の出入国管理の改善における体制の整備は出入国政策の改革には絶対に欠かせない。

以上をまとめると、APEC ビジネス・モビリティ・グループの経験は、一見するよりずっと広範囲な関連性がある。明らかに、カードは、移動の機会が非常に多いエリートに直接的な影響を与えるが、各国の貿易及び投資の増加に与える影響の方がずっと広範囲なものになりうる。現代の国際的な出入国システムは、国際旅行及び入国がどんどん促進されている高所得の熟練したエリート・ビジネスマンと、国際的な人の移動に関する受入れ国の規制が一層強化されているより大量で貧しく教育水準の低いグループの二極にはっきりと分かれている。(Castles 及び Miller 1998 年)。しかし、BMG のビジネス・トラベル・カード実施の経験は、出入国管理における国際協力のより幅広いパターンの基礎を築いた。アジア地域では、国際的な人の移動の分野における運用の協力が成功している例は実は限られている。このプログラムの貴重な経験を考察し、学ぶことが必要である。

注記

著者はこの論文の基礎となった情報のほとんどを寛大にも提供して下さったオーストラリア移民多文化先住民関係省の John Ryan 氏、Peter Job 氏、そして特に Ruth Kovacic 氏及び Martin Darley 氏に対し謝意を表す。勿論、この論文に記された意見の責任はこれらの方々ではなく、全て筆者個人に属するものである。

付録 A



Declaration

I declare that:

- I am a business person who makes regular short-term business visits to APEC economies.
- For the purpose of assessing my eligibility for the APEC Business Travel Card I consent to the Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs (DIMIA) to divulge all information in its possession, including the information I have supplied in this application, to any other agency, government authority or body, whether Australian or otherwise, and to investigate, obtain, and inform itself in any matter it thinks fit as to my character including any history of criminal conduct or convictions held by any police service or law enforcement agency, whether State, Territory, Federal, International or that of any other foreign nation.
- I have never been convicted of a crime or offence or been charged with an offence that is waiting legal action (otherwise I will attach details).
- I have never been deported from, removed from or asked to leave, or been refused entry, or otherwise excluded entry from any country (otherwise I will attach details).
- The information provided on this form is complete and accurate.

Declaration signature of applicant (please sign within the box corners in black ink)

Date / /

If you are an Australian passport holder, complete this application form and MAIL to:

APEC Business Travel Card Scheme
Business Employment Section
Central Office
Department of Immigration and
Multicultural and Indigenous Affairs
PO Box 25
Belconnen ACT 2616

Photograph

Please attach (glue) a recent photograph of yourself.

Care should be taken to avoid damaging the photograph. DO NOT use a paper clip as it will damage the photograph.

APEC Business Travel Card

What is the card?

The size of a credit card, the APEC Business Travel Card gives accredited business people streamlined entry to participating APEC economies. This occurs through a simple pre-clearance system that allows business people, through a single application, to obtain multiple short-term entry to these economies.

The card means an end to the time consuming need to apply for visas or entry permits and an end to long airport queues on entry.

Cardholders enjoy:

- pre-cleared entry to participating APEC economies (no need to apply for visas or entry permits)
- multiple short-term entry to these economies; cards are valid for three years
- faster immigration processing on arrival
- entry and exit through special APEC lanes at major airports.

Who is eligible?

Business people who:

- are passport holders of participating economies
- travel regularly to conduct trade and investment activities in those economies
- have not been convicted of a criminal offence.

Participating economies in the APEC Business Travel Card scheme currently include Australia, Chile, Chinese Taipei, Hong Kong, Japan, Korea, Malaysia, New Zealand, the Philippines and Thailand. Further APEC economies are expected to join the scheme during 2003.

Each economy maintains its right to determine who will enter their economy and to preserve existing conditions of entry.

The card does not replace a passport; cardholders will still need to carry their passports when they travel.

How to apply

If you are an Australian passport holder, complete the attached application form and send it with a passport-sized photo to:

APEC Business Travel Card Scheme
Business Employment Section
Department of Immigration and
Multicultural and Indigenous Affairs
PO Box 25
BELCONNEN ACT 2616

An application fee is payable.

Further Information

Telephone: +61 2 6264 3338
Fax: +61 2 6264 3547
E-mail: apec@immi.gov.au

Website: www.businessmobility.org

Application for APEC Business Travel Card

Your personal details (or staple your business card here)

Business details

Name of Company/Organisation/Employer

Type of business

Position held

Contact phone () ()

Do you agree to DIMIA communicating with you by facsimile, e-mail, or other electronic means?

No

Yes Give details below

Facsimile number () ()

E-mail address

Business address

POSTCODE

Postal address (Your card will be sent to your postal address unless otherwise specified)

POSTCODE

Your passport details

Your details exactly as shown on your Australian passport

Passport number

Expiry date (dd/mm/yy)

Family name

Given names

Nationality

Country of birth

Date of birth (dd/mm/yy)

Sex Male Female

Your payment details

Please charge my credit card details as follows for \$A155.00 (including GST)

Mastercard American Express

Visa Diners Club

JCB Expiry date (mm/yy) /

Card number

Name of cardholder

Signature to authorise payment

Date / /

Other information

Number of trips between APEC economies per year

Average length of trips (days/weeks/months)

How did you hear about the APEC Business Travel Card? (Please tick a box)

Word of mouth Industry publication

Newspaper Advertising material

Internet If so, which site?

Membership of Business/Industry Association (if applicable)

Once this application has been completed please check your details, then read and sign the declaration overleaf

Office use only

System application number

Date of Receipt / /

参考文献

- オーストラリア統計局 (ABS) 「出入国」様々な問題、ABS、キャンベラ
- Castles, S. 及び Miller, M.J.、1998 年。「人の移動の時代: 現代世界における国際的な人口移動」 (第 2 版) マクミラン、ロンドン
- 共同議長声明、2002 年。人の密輸・不法移民及び関連の国境を越える犯罪に関するパリ閣僚会議、2002 年。
- 共同議長声明、2003 年。人の密輸・不法移民及び関連の国境を越える犯罪に関する第 2 回地域閣僚会議、パリ、2003 年 4 月 29-30 日。
- オーストラリア移民多文化先住民関係省 (DIMIA)、2003 年。APEC ビジネス・トラベル・カード: 運用の枠組み、未発表文書、DIMIA、キャンベラ
- オーストラリア移民多文化先住民関係省 (DIMIA)、2003 年。地域貿易促進構想 - APEC ビジネス・トラベル・カード計画、OECD-世界銀行-貿易及び人の移動に関する国際移民機関(IOM)セミナー、国際連合欧州本部 (ジュネーブ)、11 月 12-14 日。
- Price, C.A.、1974 年。「そびえ立つ巨大な白い壁 (1836-1888 年)」、オーストラリア国立大学、キャンベラ
- Price, C.A. 他、1984 年。「オーストラリア国民の生まれ故郷 1861-1981 年」、人口統計学の研究報告書、No. 13、オーストラリア国立大学、キャンベラ
- Rizvi, A.、2003 年。国際移動調査ネットワーク (SOPEMI) 2004 年: オーストラリア。オーストラリア通信員の OECD への研究報告書、11 月。