

特集：岐路に立つ難民保護

オーストラリアの難民定住支援施策 における新自由主義の影響に関する一考察

森谷 康文 北海道教育大学准教授

キーワード：難民定住支援，新自由主義，オーストラリア

オーストラリアは、多文化主義国家として多様な移民の受入れを行っている。難民保護においてもUNHCRによる第三国定住プログラムで、カナダとともにアメリカに次ぐ受入れ国として10年以上にわたり中核的な役割を担っている。とりわけ白豪主義が廃止された1970年代以降には、非英語圏からの移民に対する英語学習や移住後のオリエンテーションプログラムの導入など移民の定住支援にかかわる施策が構築されてきた。難民への定住支援もインドシナ難民の受入れを契機に、地域のエスニック・グループを基盤に支援をおこなう政策がとられるようになり、現在では言葉や文化への配慮をはじめ、トラウマや拷問の後遺症を抱える難民への専門的なケアにも対応する定住支援施策が整備されている。

一方、政策側の移民の定住支援におけるエスニック・グループの活用は財政的な効率化が主な狙いであり、「エスニック」の枠組みを超える共通の「国民文化」への過渡的な措置としての意味合いが強い。こうした移民政策の方向性が、1990年代頃よりオーストラリアでも興隆する新自由主義と結びつくことにより、移民に対する社会福祉を抑制する動きを強めることとなっている。一方、難民の定住支援においても支援団体への財政的補助を競争入札による契約制が導入され、難民の定住初期やトラウマケアなどに集中する傾向が強くなっている。こうした定住施策における難民・移民政策の不均衡は、難民をオーストラリア社会やエスニック・グループから排除する危険性がある。

1 はじめに

オーストラリアの難民受入れ政策は、2001年に自由党のハワード政権下で起こったタンパ号事件に端を発する「パシフィック・ソリューション」のような難民に対する強硬な一面も持っている。2013年からの自由党アボット政権でも、沿岸警備を強化してボートでの上陸を阻止する「国境保全作戦（Operation Sovereign Borders）」をおこなうなどますます厳しいものとなっている。その一方で、「難民及び人道プログラム」による受入れは、毎年13,000人を超えており、UNHCRによる第三国定住プログラムでは、カナダとともにアメリカに次ぐ受入れ国として10年以上にわたり中核的な

役割を担っている。

オーストラリアの移民政策の理念となっているものに多文化主義がある。塩原（2005：189-296）は、近年のオーストラリアの多文化主義は、「エスニック」の枠組みを超える共通の「国民文化」と「ナショナル・アイデンティティ」を再創造し「多様で統一的なオーストラリア人」を創出する装置となっていると指摘する。そして、こうした多文化主義が1990年代以降にオーストラリアでも興隆するネオ・リベラリズムを補完し、非英語系移民向けの社会福祉政策を抑制する根拠となっていると批判している（塩原2005：93-94）。本論では、オーストラリアの難民受入れと定住支援施策が、非英語系移民向けの社会福祉政策の抑制という、相反した政策のなかでおこなわれることで、難民はどのような状況におかれていくのかという理論的整理を試みたい。

2 オーストラリアの難民政策における「難民」の定義

オーストラリアの難民政策における難民とは、オーストラリアでの滞在資格（Visa）に基づけば、難民条約の定義する「難民（Refugee）」「自国に留まっているが迫害を受けており庇護を求めている者（In-county Special Humanitarian）」「自国に留まっているが命や安全に関わる緊急事態にある者（Emergency Rescue）」「自国の外にあり、女性であることを理由にした暴力や迫害、差別などを受けているが、保護してくれる男性の近親者がいない者（Woman at Risk）」の4つから構成される。さらにオーストラリアでは、国連の難民の定義には必ずしも該当しないが類似するような状況にあり、特にオーストラリア市民あるいは永住者と強いつながりを持つ者（集団）を対象とした「（Global Special Humanitarian, SHP）がある。以上の5つのサブカテゴリーは、オーストラリアの国外から申請されるもので、これらは「オフショア人道プログラム（Offshore Humanitarian Programme）」と呼ばれている。一方、オーストラリア国内で庇護を求める場合は、ボートでの直接上陸をはじめとした非正規な入国で難民申請をする者である「不規則な海からの入国（Irregular Maritime Arrival, IMA）」と、正規の手続きを経て入国した者「Non-IMA」とに分けられ、滞在が許可される場合は、保護ビザ（Protection Visa）もしくは一時滞在保護（Temporary Protection Visa）などに分けられ、これらは「オンショア保護ビザ（Onshore Protection Visa）」と総称される。2013年7月19日以降で非正規に入国し庇護申請をした場合は、オーストラリア国外に送られてオフショアでの手続きをとることとなる（DIBP, 2014）。オーストラリアの難民政策上の「難民」は、最初に述べた4つのカテゴリーを指し、特別人道プログラム（SHP）やオンショア保護を含める場合には人道入国者（Humanitarian entrants）と呼ばれることが多い。定住支援の主たる対象は、永住許可を伴う人道入国者つまり難民のカテゴリーと特別人道プログラム（SHP）、保護ビザの対象者となっている。ただし、一時滞在の場合でも就労が許可され、所得補助や医療カードを給付される他、職業紹介やトラウマや拷問被害に対する治療といった定住支援の一部を受けることができる。永住人導入国者と一時滞在人道入国者への定住支援の違いにも着目する必要があるが、本論では難民カテゴリーと特別人道プログラム（SHP）、保護ビザによる永住権をとらう者を「難民」と定義している。

3 オーストラリアの難民受入れと定住支援政策の変遷

オーストラリアは、古くは19世紀においてプロセインからの宗教弾圧から逃れたドイツルター派や1860年代や1890年代に勃発したレバノン内戦、1890年代のロシアでのユダヤ人迫害からの避難者などを受け入れてきた（Stats, 2014：179）。1942年には、オーストラリア政府が設置した移民政策省庁間委員会（Interdepartmental Committee on Migration）は、1947年に当時の国際難民機関（International Refugee Organization, IRO）との協議された避難民保護計画（Displaced Persons Scheme）によって中央及び東ヨーロッパからの避難民の受入れをおこなっている（York, 2003：2）。スタッツ（2014：189）によれば、こうした非イギリス系難民受入れの背景には、オーストラリア政府が望む開拓に必要な人手の確保にイギリス政府が合意しなかったことや、辺りな地域で厳しい労働環境を受け入れるイギリス系移民が望めないという事情があった。オーストラリア政府の提示する要件を受け入れ、その後もオーストラリア社会での定住が容易な若者が周到に選抜されており、難民として真に保護が必要な者は排除されていたため、定住支援として必要とされたのは住居の提供と英語の習得だけであった。英語を学ぶ機会の提供は1940年代後半からみられ、軍の古い宿舎などを利用したレセプションセンターなどで、避難民保護計画によって非英語圏からの受け入れた者に対しても英語習得の授業がおこなわれた（Martin, 1998：1-5）。非英語圏からの移民が増加するなか、1949年には成人移民教育事業（The Adult Migrant Education Scheme）^{*1}が創設され、入国時から英語習得授業が無料で提供されるようになっている（DIMIA, 2003：254）。生活援助については、「グッド・ネイバー運動（The Good Neighbour Movement）」が政府によって提起され、西オーストラリア州で活動したグッド・ネイバー・カウンシル（The Good Neighbour Council）といった慈善団体が各州で組織され、地域での相互扶助というかたちで移民の生活援助がおこなわれた。グッド・ネイバー運動で組織されたボランティアグループは、ホーム・チューターというかたちで移民の家庭を訪問し、英語学習とあわせて移民の生活にかかわり、オーストラリア流の生活、つまりイギリス系移民の生活様式を伝えていくという役割を果たした（Tavan, 1997：77-89）。政府によって刊行された機関紙「The Good Neighbour」において、成功者として伝えられたのは、いわゆる“オーストラリア人”となった移民の姿である（Martin, 1998：8）。そもそも当時のオーストラリアに避難民保護計画による受入れは、「保護」というより人口増大や国家建設に必要な「人材確保」であった。定住支援施策においても一般の移民として受け入れた者との大きな違いはなかった（DIMIA, 2003：164）。

オーストラリアが難民条約を批准するのは1954年であるが、1960年代にかけての受入れは、ハンガリーやチェコスロバキアといった東・中央ヨーロッパからの受入れが中心となった。非英語圏からの受入れが中心となるに従って従来のグッド・ネイバー・カウンシルなどの主流なチャリティ組織による支援は、同化主義的な傾向が強いと移民コミュニティからは歓迎されず、移民自らが自助・自立を掲げて移民コミュニティ独自の活動を組織するようになり、オーストラリアの移民政策にも影響を与えるようになった（Birrell & Jupp, 2000：4）。こうした流れは当時のウィットラム

(Whitlam) 政権による、地域コミュニティの基盤整備をおこなうオーストラリアン・アシスタンス・プラン (Australian Assistance Plan) に反映され、多文化主義の台頭へとつながる。

4 難民の定住支援の構築

オーストラリアの難民受入れ政策が、「移民」と区別されて定住支援にかかわる施策が整備されるのは、1970年代後半からである (York, 2003: 8)。この時期のオーストラリアは、いわゆる白豪主義からの大きな転換がはじまる時期だが、その背景にはインドシナ難民の問題がある。鎌田 (1985: 3) は、1950年代からの出生率の低下や好景気を背景とする労働力不足の顕在化、人種差別的政策に反対する勢力の興隆とあわせて、外交政策や国際的な圧力によってその姿勢を転換する必要に迫られており、インドシナ難民をはじめとする非ヨーロッパ系難民の受入れが「外交政策の基本方針を具現化する機会」としての意義を持っていたと指摘する。さらに竹田 (1991: 93) が分析するように、インドシナ難民は、オーストラリアが初めて受け入れた移民労働者として期待されていない「純粋難民」であり、これまでとは異なる対応が必要とされた。

インドシナ難民の定住に対する中核的な政策として、1979年には、「到着時の一時滞在施設 (On Arrival Accommodation, OAA)」と「地域難民定住事業 (The Community Refugee Settlement Scheme, CRSS)」が創設されている。地域難民定住事業は、非営利団体やエスニック・グループといった地域を基盤とする団体が、到着した難民の定住に際しての基礎的なオリエンテーションと住居や就職を含む支援をおこなうために政府が補助金を支給する事業である (DIMIA, 2003: 164)。同時期には、難民が入国後すぐあるいは一時滞在施設を退所して後に民間の住居に住むための資金を無利息で貸し付ける「難民に対する金融基金委員会 (The Committee for Allocation of Loan Funds to Refugees in Centres, CALFRIC)」が設立されている (Refugee Council of Australia, 2008: 48)。

1981年に入ると、人道プログラムのなかに「特別人道支援プログラム (Special Humanitarian Program, SHP)」が導入された。これは、必ずしも国連の難民条約には当てはまらないが甚大な差別や暴力の被害を被っており、オーストラリアに人的つながりを持つ者を対象としている (DIAC, 2009: 22)。1980年代末には、難民のカテゴリーのなかに「危機的状況にある女性 (Woman at Risk)」と緊急救助 (Emergency Rescue)、が創設されている (DIBP, 2013: 13)。先述の地域難民定住事業においては、「危機的状況にある女性」のカテゴリーで受け入れた者で、オーストラリアに身寄りがなく、心的外傷や拷問を体験した者を優先的に支援するとされた (DIMIA, 2003: 165)。さらに緊迫した状態の地域からオーストラリアに人的関係がある者を中心に受入れをおこなうために、「特別援助枠 (the Special Assistance Category, SAC)」が1991年に設けられて、旧ソビエト連邦に所属していた少数民族、東ティモール在住のポルトガル・モザンビーク・マカオ出身者、旧ユーゴスラビア市民、ビルマ、ベトナム、カンボジア、スリランカ、スーダン出身者などの受入れがおこなわれた。こうした受入れの多様化のなかで、難民の心的外傷や拷問の体験が注目されるようになり、対象者に対して心理カウンセリングをはじめとする専門的な治療の提供がはじまっている。1985年にはオーストラリアで初めてとなる、難民の心的外傷を診断する診療所がブリスベンにある病院の

精神科に設置されており、ニューサウスウェールズ州では州政府の諮問を受けた専門家の報告書 (Reid & Strong, 1987) に基づき、難民の心的外傷と迫害の (精神的な) 被害に対する支援をおこなう団体が設立され、他州にも広がっていった (Bowles, 2005: 261)。

2000年には、地域難民定住事業で提供されていた各種のとりくみが「統合人道定住計画 Integrated Humanitarian Settlement Strategy, IHSS」の中に統合されていく。統合人道定住計画 (IHSS) の中心的な機能は、初期の情報・オリエンテーション支援 (Initial Information and Orientation Assistance, IIOA)、住居支援 (Accommodation Support, AS)、生活に必要な家庭用品の提供 (Household Formation Support, HFS)、初期健康診査支援 (Early Health Assessment and Intervention, EHAI)、コミュニティによる難民支援 (Community Support for Refugees, CSR) に加えて、難民を支援する個人や団体に対するサービスとして、難民受入れ申請者支援 (Proposer Support, PS) と、難民支援サービス団体の訓練に資する支援 (Service Support for Providers, SSP) となっている。初期の情報・オリエンテーション支援 (IIOA) は、新規に入国する難民への入国前から入国直後にかけての情報提供やオーストラリアの社会保障給付窓口となるセンターリンク (Centrelink) や医療費の一部を公費負担するメディケアをはじめとした必要な制度への登録とサービス提供機関への橋渡しをおこなうサービスである。住居支援 (AS) では、できるだけ早い時期に長期に滞在できる住居を探すための支援がおこなわれる。初期健康診査支援 (EHAI) では、身体的な健康診断に加えてトラウマや拷問による精神的な影響についても診察が行われ、必要であれば初期のカウンセリングから専門的な治療への紹介がおこなわれる。コミュニティによる難民支援 (CSR) は、地域コミュニティがボランティアを組織し、難民が居住する地域の紹介や買い物などへの同行、地域社会の他のメンバーとの交流などをおこなう。難民受入れ申請者 (Proposer) とは、人道的支援プログラムのひとつである特別人道支援プログラム (SHP) に基づき、受入れ対象者と関係があり、受入れの責任をもつ個人や家族、団体をいう。難民受入れ申請者支援 (PS) とは、受入れ申込者に対する情報提供や受入れ後の相談援助をおこなうものである。難民支援サービス団体の訓練に資する支援 (SSP) は、難民への支援をおこなう非営利団体などが専門的な訓練を受け入れるための費用を補助する事業である。こうした難民受入れの枠組みの拡大は、オーストラリアの人道的支援プログラムが、世界のより広範な地域から、これまでにはない少数派の受入れも含めておこなうようになったことが背景となっている (Stevens, 1997: 191)。また、トラウマや拷問の被害者など入国初期から濃密な支援の必要性が強調されることもその要因となっている。

統合人道定住計画 (IHSS) は、2011年に「人道定住サービス (Humanitarian Settlement Services HSS)」に改定されて現在に至っている。改定によって強調されたのは、新規受入れ難民に対する初期の集中したオリエンテーションプログラム (The Onshore Orientation Program) の導入と個々の対象者に必要な支援を選択し効率的に提供するためにケースマネジメントをおこなう、若者支援の強化、特別人道支援プログラム (SHP) 対象者の定住支援サービス利用の促進である (Richmond, 2011: 6)。

5 現在のオーストラリアにおける難民の定住支援の枠組み

オーストラリアの移民・難民政策は、“一般的な社会保障制度”を利用するオーストラリアの“メインストリーム”に統合されていく過程として整備されている。現在のオーストラリアの社会保障制度はオーストラリア市民権（国籍）あるいは永住権保持者であれば差別なく利用することができ、人道的支援プログラムによって永住を許可された難民も同様の処遇を受けられる（Buckmaster & Guppy, 2014 : 4）。永住権があっても市民権（国籍）のない移民は、失業手当などは2年間、老齢年金や障害者年金などは10年間の待機期間が設けられているが、難民はこの限りではない（Boucher & Carney, 2014 : 196-197）。医療へのアクセスについてもオーストラリア市民権（国籍）を持つ者は、メディケア（Medicare）と呼ばれる医療カードを付与され、医療費の2割程度の負担で治療を受けることができる。オーストラリア国籍でなくとも永住権があればメディケアが付与されるが、こちらも難民は同じ処遇となっている。

移民に対する定住支援には、定住支援サービス助成プログラム（Settlement Grants Program, SGP）と成人移民英語プログラム（Adult Migrant English Program, AMEP）がある。定住支援サービス助成プログラム（SGP）は、非営利団体がおこなう移民への多様な支援に対する政府の助成金制度である。オーストラリアではエスニック・グループをはじめとする多様な団体が移民の組織化や母語・文化を継承する活動を展開しており、難民にも同様に提供される。成人移民英語プログラム（AMEP）は、英語を母語としない成人の移民に対して510時間の英語学習を提供するプログラムである。難民を含む永住権があり18歳以上もしくは15歳から17歳で学校に通学していない者であれば無料で受講することができる。その他、移民国家であるオーストラリアでは通訳や翻訳サービス（The Translating and Interpreting Service, TIS）が整備されている。TISは有料であるが、オーストラリア市民または永住者が医療や移民定住支援サービスの利用や自治体のサービスに関わる問い合わせ、国会議員への陳情をおこなう場合は無料で利用することができる^{*2}。難民の場合、移住後2年間は、母国で発行された資格証明書などの翻訳を無料で依頼することができる。

難民への定住支援は、人道定住サービス（HSS）のもとで政府と契約した団体がサービスの提供を担い、ケースマネージャーによる支援計画のもとで必要なプログラムが選択されて提供される。基本となるプログラムは、空港への出迎えから住居への案内、当面必要な生活用品の提供、長期に居住できる住居を探す支援、センターリンクやメディケア、銀行、英語教室への登録や医療アクセスの支援となっており、入国後6か月から1年にわたって提供される。その後の数年間は、定住支援サービス助成プログラム（SGP）のもとで非営利団体やエスニック・グループが提供するプログラムでオーストラリア社会への統合を促進するというのが一連の流れとなっている。

6 難民定住支援における新自由主義の影響

インドシナ難民の受入れがおこなわれた1970年代のオーストラリアでは、非英語系移民に対す

る政策的配慮の必要性を示すために、非英語圏からの移民の直面していた貧困や失業、心理的なストレス、教育の不備などが強調され、エスニック・グループの活用がその解決策として注目されたが、政策上では財政的な効率化が主な目的であり、あくまでも移民がオーストラリア社会に統合されるまでの過渡的な措置であった（塩原, 2005 : 47-51）。難民の定住支援として導入された地域難民定住事業（CRSS）もまた、当初はインドシナ難民を地方に分散させ集住化させないことと、かかる費用を地方自治体にも分担させることが中核的な理念であったという指摘もある（Coughlan, 1992 : 86）。エスニック・グループが難民受入れ政策において実質的に位置付けられるのは、地方に振り分けられた難民が都市部に移動し、ある程度の規模のエスニック・グループが自発的に形成されたこととエスニック・グループの形成が不可欠だと認識した難民支援をおこなう非営利団体などの実践によるところが大きい。一方、政府の難民の定住支援における“エスニック”とは、メインストリームの社会保障サービスを利用するにあたり配慮されるべき言葉や慣習といった個人属性にすぎなかったといえる。こうしたことに加えて、オーストラリアの社会政策は1980年代から世界的に顕著となってきた公共サービスの縮小、規制緩和や市場主導による経済政策といった、いわゆる新自由主義の影響を受けており、1996年から2007年まで続いたハワード自由党政権によって一気に加速された（Western, et al, 2007 : 402）。ハワード政権による移民政策は、移民の失業給付の資格要件である待機期間を6か月から2年に延長したことや、非正規滞在者強制収容施設の運営を民間会社に委託するといったことから新自由主義的な傾向がみとれる。渡辺（2004 : 109）が報告しているように、英語習得のための成人移民英語プログラム（AMEP）が一部の移民に対して有料になったこと、学習時間が基礎的なレベルを想定した時間数に短縮されたことなどもその現れといえる。

最も特徴的なのは、統合人道定住計画（IHSS）に基づく難民の定住支援サービスのうち、初期健康診査支援（EHAI）を除いたものについて、提供する団体との契約を競争入札によって決定する政策が1997年から2001年にかけて導入されたことである（Refugee Council of Australia, 2013 : 1）。オーストラリアでは、1995年頃より連邦政府や州政府による地域の社会福祉サービスの提供委託をそれまでの助成金制度から競争入札によって決定するようになっていたが、統合人道定住計画（IHSS）への競争入札の導入によって、政府はその時々に応じた最も必要な支援団体を営利・非営利を問わず選定し、政策にとって最も効率的にサービスを提供することができるようになった。オーストラリア政府は、競争入札の導入により支援団体によるサービスの質が担保され、実施効果に対する説明責任が果たされるようになったと述べている（DIMIA, 2003 : 170-171）。しかし、競争入札による弊害としてネヴィル（Nevil, 2000 : 15）は、①支援団体の自主性・独立性が損なわれる（reduced level of autonomy）、②政府や他団体との協働や政府が支援団体の活動を政策に反映させることが損なわれる（reduced level of collaboration and learning）、③支援団体の管理運営費用が増大する（increased administrative costs）の3点を指摘している。

これまで難民の定住支援を担ってきたエスニック・グループをはじめとする団体は、実際に対応する難民の状況にあわせてきめ細やかな支援を柔軟に提供してきた。しかし競争入札によって団体を維持するには、政府が必要としているサービスを提供する必要がある、柔軟性にか、さらに、

その年々の人道プログラムによって受け入れた難民のグループによっては、従来支援していたエスニック・グループを対象から外すことも考えなければならない。これまで地域社会で難民の定住支援を提供する団体は、お互いに協力してある部分では分担して活動していたが、競争入札が導入されることによりこれまで協力していた他の団体との競合が生じる可能性が大きくなった。また、それぞれの活動の必要性を政府に訴えるロビー活動を通して助成金を得るとともに活動が政策に反映されてきたが、競争入札の導入によって、ロビー活動は減り、政策への影響力を失っていく。最後に、競争入札では実施計画や実施後の予算支出の報告が求められる。極めて小規模なエスニック・グループなどは団体の管理運営にかかる会計処理のための人員や会計士などを雇用することができず競争入札に参加できないことなども考えられる。これらに加えて、実施するプログラムが、数年間を単位とする活動にならざるを得ないのである。2005年からは、移民リソースセンターと地域の移民定住サービスに係る事業に支出されていた助成金も定住支援サービス助成プログラム（SGP）に算入され、難民と特別な支援が必要な移民に対する移住から5年間の定住支援サービスとして提供されることになった（Refugee Council of Australia, 2013: 1-2）。レフュジーカウンスル・オーストラリアの年次報告書（Refugee Council of Australia, 2015: 6）では、難民の定住支援をおこなう団体から、申請に関わる手続きの煩雑さと準備期間の短さ、長期支援を見越した予算が得られないという問題に加えて、より広範な対象へのサービスが優先されるため、特定のエスニック・グループや小規模なグループ、その他のマイノリティの課題に限定した支援が採択されない不安が述べられている。

こうした背景には、今日のオーストラリアの多文化主義の前提とされている「反-本質主義」が新自由主義と結びつき、エスニック・グループに対する社会福祉政策やその実践の後退を許す根拠として使われていることが指摘されている。塩原（2005: 26）にもとづけば、反-本質主義とは、本来、文化とは歴史的・社会的過程を超越した「本質」的な存在ではなく、相互作用のなかから形成されている「ハイブリッド」なものであり、多文化社会を分断するものではない根拠として語られてきた。しかし、同時に「集団」としてのエスニックマイノリティの差異や特殊性に配慮した社会政策や福祉的配慮の根拠を否定するという「意図せざる結果」を生み出しているという。

1970年代に確立された文化や言語的特徴としての“エスニック”とともに、オーストラリアでの難民の定住支援において1980年代、1990年代初めにかけて、確立されてきた言説に“トラウマ（trauma）”や“拷問（torture）”からの生存者（survivors）”がある。1985年のトラウマに関する診療所の設立にはじまり、統合人道定住計画（IHSS）においても初期健康診査支援がプログラムの一つとして位置付けられてきた。2008年には、複雑事例支援（Complex Case Support, CCS）が導入されており、通常の支援の枠組みでは対応できない凄惨な体験や身体や精神的健康に極めて重大な問題を抱える難民は、カウンセリングや治療が入国から2年間提供されるようになっている。このように難民に対する支援は、入国初期における集中した定住支援を中心に一般の移民への支援と切り離されて提供されるようになってきている。確かに難民となった体験にトラウマを負い、PTSDを発症して専門的な治療が必要な者があることは事実であり、必要な施策であることは間違いない。ここで問題としたいのは、難民の定住支援施策においてトラウマや迫害の被害者としての特別

措置を整備・強調する一方で、移民に対する社会福祉が抑制されているという点である。ジョンソンら（Johnson, et al., 2004: 253）が、他者を正常な自分とは異なる逸脱した存在あるいは自分を正常な存在とは異なる逸脱した存在と認識する社会的、言語学的、心理学的なメカニズムを「他者化（Othering）」と呼び、医療のなかにしばしばみられると述べていることに注目したい。Way（2009）も、難民の保護のなかの医療的なアプローチが難民をトラウマや迫害をうけた後の状態にのみ着目することにより、「普通の私たち」とは違う存在としてみなす傾向を強めている危険性を指摘している。こうした難民・移民政策の不均衡は難民の他者化を強化し、エスニック・グループからも切り離してしまうことにつながらないだろうか。

7 おわりに

本論では、新自由主義のもとで移民への社会福祉施策が抑制される一方で、難民に対する措置が難民に限定されたものになることで、難民の経験の特殊性や脆弱性がいっそう強調され一部の難民を他者化して逸脱した問題のある者とする可能性があることを示唆した。またそうした状況は、難民をエスニック・グループからも切り離すことになりかねない。

一方、オーストラリアの難民支援団体の中には、今日の施策に翻弄されながらもエスニック・コミュニティの開発を試みているところも少なくない。例えば、メルボルンを基盤に活動する移民を支援する団体AMESでは、元難民のエスニック・コミュニティのメンバーが「コミュニティ・ガイド」として登録され、同じ民族や文化的背景をもつ新規難民の入国時のオリエンテーションと日常生活の相談にあたるように訓練を受け、空港での出迎えからコミュニティメンバーへの紹介、市民生活に必要な役所での手続き、買い物などに行きという支援をおこなっている。コミュニティ・ガイドとなった元難民は、訓練を通して履歴書の書き方や就職面接などの支援を受けることができ、自分自身のキャリアアップを図り、メインストリームでの就労も視野に入れながら、コミュニティのリーダーとなることも期待されている。

東南アジアと中東からの移民が多いシドニーの郊外の南西部地域を拠点に活動するSTARTTSは、難民のトラウマケアを行う団体として発足したが、今日では難民のコミュニティ支援も中心的な活動として位置付けている。ミャンマーのカレン族をはじめ主なエスニック・グループに対して同じ文化背景をもつエスニックワーカーを配置して、就労や若者支援にとりくんでいる。オーストラリアがこうした実践を今後どのように発展させていくのかに注目したい。

翻って日本をみると、難民認定申請者が5000人を超えるようになり、30人という極めて限られた人数であるが第三国定住プログラムでの受入れをはじめている。難民認定された者と第三国定住プログラムの対象者は、決して十分とはいえないが定住支援プログラムを受けることができる。しかし難民認定申請者の中には、難民として認定されるのではなく、人道的配慮による特別在留許可を付与される者がある。その場合には難民のための定住支援を受けることができないが、その数は難民認定される者や第三国定住の受入れ数よりはるかに多いのである。こうした難民の分断は一部の難民の「他者化」を強め、日本に現存するエスニック・グループから切り離してはいないだろうか。

- *1 成人移民教育事業 (The Adult Migrant Education Scheme) は、1992年に (成人 Adult Migrant English Program (成人移民英語プログラム) と名称変更されている。
- *2 具体的には、①公的医療の範囲での受診と処方薬局の利用、②翻訳や通訳にかかわる助成金を受けてない場合非営利団体がおこなう移民への地域生活支援を利用する場合、③地方自治体のサービスに関する問い合わせ、④国会議員への陳情。

《参考文献》

日本語

- 鎌田真弓, 1985 「インドシナ難民政策に見るオーストラリアの対東南アジア外交」『アジア研究』32 (2), 72 ~ 101 頁
- 塩原良和, 2005 『ネオ・リベラリズムの時代の多文化主義——オーストラリアン・マルチカルチュラリズムの変容』三元社。
- 竹田いさみ, 1991 『移民・難民・援助の政治学 オーストラリアと国際社会』勁草書房
- 渡辺幸倫, 2004 「オーストラリア成人移民英語プログラム 90年代の動向：改革か後退か：年次報告書の分析を中心に」『早稲田大学院教育研究科研究紀要 別冊』(11) 2, 103 ~ 113 頁

英語

- Australian Association of Social Workers., 2013, Practice Standards 2013.
- Birrell, R., & Jupp, J., 2000, "Welfare recipient patterns among migrants", Department of Immigration and Multicultural Affairs.
- Boucher, A. K., & Carney, T., 2014, "Social Security for Migrant Workers and Their Families in Australia" in Blanpain, R., Oritz, P. A., Olivier, M., & Vonk, G., (eds), *SOCIAL SECURITY LAW AND MIGRANT WORKERS: SELECTED STUDIES OF CROSS-BORDER SOCIAL SECURITY MECHANISMS*, Kluwer, pp.187-214.
- Bowles, R., 2005, "Social Work with Refugee Survivors of Torture and Trauma", in Alston, M. and McKinnon, J., (eds.), *Social Work Fields of Practice 2nd edition*, Oxford University Press, Australia, pp.249-267.
- Buckmaster, L. & Guppy, J., 2014, "Australian Government Assistance to refugees: fact versus fiction", *Research paper series*, 2014-15.
- DIAC: Department of Immigration and Citizenship., 2009, *Refugee and Humanitarian Issues: Australian Response*.
- DIBP: Department of Immigration and Border Protection., 2013, *Australia's Refugee and Humanitarian Program 2014-15*.
- DIBP: Department of Immigration and Border Protection., 2014, *Temporary humanitarian concern visa: Information for people who arrive illegally by boat or plane and seek Australia's protection*.
- DIMIA: Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs., 2003, *Report of the Review of Settlement Services for Migrants and Humanitarian Entrants*.
- Johnson, J. L., et. at al., 2004, "Othering and being othered in the context of health care services", *Health Communication*, 16 (2). pp.255-271.
- Martin, S., 1998, "New life, new language: The history of the Adult Migrant English Program", National Centre for English Language Teaching and Research, Macquarie University.
- Nevile, A., 2000, "The implementation of competitive tendering in the Australia social welfare sector", *Just Policy*, No. 18, pp.15-23.
- Price, C., 1981, "Immigration policies and refugees in Australia", *International Migration Review*, pp.99-108.
- Refugee Council of Australia., 2008, *Australia's Refugee and Humanitarian Program: Community views on current challenges and future directions*.
- Refugee Council of Australia., 2013, *National Settlement Policy Network (SPN) Background Paper. Settlement Policies: Where to from here? Advocacy priorities for the settlement sector under a new*

Government.

- Refugee Council of Australia., 2015, *AUSTRALIA'S REFUGEE AND HUMANITARIAN PROGRAM 2015-16 Community views on current challenges and future directions*.
- Reid, J. & Strong, T., 1987, *Torture and Trauma: The Health Care Needs of Refugee Victims in New South Wales*, Cumberland College of Health Sciences, Sydney.
- Richmond, D., 2011, *Review of Humanitarian Settlement Services (HSS) Performance Measures and Contract Management*.
- Stats, K., 2014, "Characteristically Generous?' Australian Responses to Refugees Prior to 1951", *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 61, No. 2, pp.177-193.
- Stevens, C., 1997, "Balancing obligations and self-interest: humanitarian program settlers, Australian labor market", *Asian and Pacific Migration Journal*, 6 (2), 185-212.
- Tavan, G., 1997, "Good neighbours': Community organisations, migrant assimilation and Australian society and culture, 1950-1961", *Australian Historical Studies*, 27 (109), pp.77-89.
- Way, T., 2009, "Trauma Narratives and the Discursive Construction of Alterity", *Paper delivered at 'Refugees: Lives Pushed to the Margins', 6th Annual Forced Migration Student 20. Conference*, University of East London, 25th April 2009.
- Western, M., et. at al., 2007, "Neoliberalism, inequality and politics: The changing face of Australia", *Australian Journal of Social Issues*, 42 (3), pp.401-418.
- York, B., 2003, *Australia and Refugees, 1901-2002: An Annotated Chronology Based on Official Sources*. Canberra: Information and Research Services, Department of the Parliamentary Library.

An Analysis of the Impacts of Neoliberalism on Australian Refugee Settlement Program

MORITANI Yasufumi

Hokkaido University of Education

Key Words: Refugee Settlement Program, Neoliberalism, Australia

This paper explores Refugee settlement Program in Australia and examines the some impacts of Neoliberalism. Australia has been well known as a multicultural society and one of main countries involved in the UNHCR Refugee Resettlement Program. Australia has developed settlement program like Adult Migrant English Program and some other program supports immigrants during their settlement process, especially for who have Non-English Speaking Background.

With accepted Indo-Chinese refugees for settlement in 1970s, Australia has developed the structure of humanitarian settlement services based on involvement of ethnic-groups previously settled in Australia as well. For Refugees, special programs focuses on the experiences of refugees, such as services to torture and trauma survivors have been also well established.

On the other hand, the main intention of the Australian Government to use ethnic-group for the integration of new arrivals was cost-effectiveness. For Australian government, ethnic might be only required in the transition phase to construct Australian National Identity. From 1990s in Australia, this notion has connected with Neoliberalism and led to reduction in settlement services focus on ethnic minorities. Refugee settlement services concentrating on only their early stage settled in Australia vulnerability despite the reduction of government subsidies for services for other immigrants may stigmatized refugees. Moreover this may result in isolating refugees from the general population, even their ethnic communities.