

第5章 オーストラリアの移住者 定住支援サービスと官民連携

——「改革」の時代における「多文化共生」施策の在り方とは——



塩原良和

東京外国語大学外国語学部准教授

1. はじめに

本書を貫く主題は、日本の地方自治体における行政区を超えた行政間・市民間の連携の在り方を模索する、というものである。こうした主題を考える際、本稿で取り上げるオーストラリアのように移民・外国人住民の置かれた社会的文脈が日本とは大幅に異なる国家の事例を取り上げることが、果たして参考になるのだろうか。オーストラリアは日本と異なり移民国家として成立・発展してきた歴史があり、1970年代以降は国内のエスニック的・文化的多様性を積極的に承認し、民族や文化に基づく差別や不平等を是正する「多文化主義」を国家理念として掲げてきた。また地方行政の仕組み自体も日本のそれとは大きく異なっている。このような事例を取り上げることが、本書における議論にとって意義があるのか、疑問視する人もいるだろう。

筆者は、オーストラリアの事例を考えることは「移民・外国人受け入れと多文化共生」と「新自由主義的な構造改革」という、今日の先進諸国が共通して直面している2つの課題の間にはどのような関係があるのかを考えるヒントになると考えている。この両者は「ヒト」のグローバル化と「市場」のグローバル化という、グローバル化の2つの局面をそれぞれ反映したものであり、今日の国家がグローバル化の影響を避けることができない以上、必然的に同時進行する潮流である。現に日本においても「多文化共生」と「改革」というスローガンが同時進行的に

叫ばれている。そして「多文化共生」における喫緊の課題が外国人住民の定住や生活を支援する政策・施策の整備である以上、それを行政システムの「改革」という大きな潮流と切り離して考えることは、実はできない。言い換えれば、行政システムが「小さな政府」や「効率性」を追求する「改革」を求められている、まさにそのさなかにあって、私たちは「多文化共生」という新たな政策体系を構想・構築しなければならないということである。

実はオーストラリアは、「多文化主義（多文化共生）」と「行政改革」をいかに両立させるかという課題に、20年近く前から直面してきた国家でもある。本稿で、オーストラリアの事例を取り上げる理由がこれである。特に本稿では、地方自治における行政と民間団体の連携を考える際に重要な仕組みである、移住者定住支援サービスにおける民間団体への公的助成制度を取り上げ、その概要を紹介するとともに、それが行政改革によってどのような影響を受けているのかを論じたい。

2. コミュニティー定住支援サービス制度（CSSS）

定住支援サービスを行う民間団体への公的制度は、多文化主義政策の実施面で大きな役割を果たしてきた。その代表的なものに、「コミュニティ定住支援サービス制度（Community Settlement Service Scheme：CSSS）」があった。これは、2005年に後述の「定住支援助成プログラム（SGP）」に改編されるまで、連邦移民省によって実施されていた助成制度である。68年にその前身となる制度が設立され、97年からCSSSとなった⁶⁾。

CSSSは、地域で活動する民間非営利団体、および地方自治体に対する助成制度である。CSSSによって行われる定住支援は、いわゆるソーシャルワークの方法に基づいて行われていた。CSSSの助成を受けた民間非営利団体や地方自治体は、その資金によって「CSSSワーカー」と呼ばれる職員を雇用する。CSSSワーカーは、次のような業務を行う。これらは、現行のSGPワーカーにおいてもほぼ共通している。

- ① ケースワーク（グループワーク）： 移住者個々人の相談に乗り、問題解決のための援助を行うケースワークを実施する。また、小規模のグループ活動を通

6) 浅川晃広、1999、「オーストラリアにおける移民定住団体助成制度——多文化主義政策との関連で」『オーストラリア研究』12号、18-32ページ

じた問題解決を図るグループワークの手法も活用されている。ケースワークやグループワークの際、英語が不自由でオーストラリア社会に不案内な移住者が、行政サービスをスムーズに利用できる手助けをすることが重要である。

- ②コミュニティワーク：個々の移住者に対する援助だけではなく、「移住者コミュニティ」全体が発展し、自分たちのニーズを自分で解決できるように組織能力や計画実行能力を高めるための援助を行う。「コミュニティ・デベロップメント」と呼ばれることもあり、SGP への変更以後は「コミュニティ・キャパシティー・ビルディング」と呼ばれることが多い。
- ③アドボカシー：英語を母語としない移住者に対して行政が適切なサービスを行うように提言・要求をする。

3. 移住リソースセンター（MRC）

連邦政府の移住者定住支援サービスのもうひとつの柱は、移住リソースセンター（Migrant Resource Centre：MRC と Migrant Service Agency：MSA の2種類があるが、以下では MRC と呼ぶ）である。79年に最初の MRC がメルボルンで設立された際は公営の施設であったが、その後民営化され、政府からの助成金によって運営されている。MRC はオーストラリアの移住者定住支援施策の拠点施設として全国に約 30カ所配置され、大きな役割を果たしてきた⁷⁾。

MRC の主な役割は、新たにオーストラリアに移住してきた人々に、必要な情報やサービスを提供することである。MRC には多くの CSSS ワーカー（現在は SGP ワーカー）が勤務し、新規移住者に対するケースワークやコミュニティワークを行っている。MRC はそうしたワーカーがソーシャルワークを行う際のリソース（資源）を提供する拠点となる。05年まで、MRC は連邦政府から機関助成（毎年一定額の助成を施設費や人件費など組織を維持するための費用として受け取る）を受け取っていた。そのほか、連邦や州・地方政府の助成を受けたプロジェクトを、大規模な MRC の場合は常時十数件運営している。それらのプロジェクトには、麻薬やアルコールなど各種依存症からの更生、ドメスティック・バイオレンス対策、シングルマザーの直面する困難への支援、学校教育の機能不全に対する介入、失業者の再就職・再訓練支援、家賃補助、ホームレス支援、若者

7) Mori, Kyoko, 1999, "The Current Situation and Future Direction of Migrant Resource Centres in Sydney," 『オーストラリア研究』12号、1-17ページ

の職業訓練などが含まれている。

また、MRCには他の多文化・社会福祉NPOや移民の互助組織（エスニック組織）の活動を連絡調整する機能や、地域における定住支援施策へのニーズを調査し、行政への提言を行う機能も備わっている。

4. 移住者定住支援サービスの「改革」

このように、地域社会における移住者定住支援サービスにおいて中核的な役割を果たしてきたCSSSとMRCであるが、そのサービス内容が多岐にわたり、クライアントも多様であるがゆえにサービスが非効率であり、他の行政サービスとの重複も多い。またMRCへの機関助成の交付に際して成果主義が十分に反映されていない、といった問題点が指摘されていた。

そこで連邦政府は05年に、MRCへの公的助成とCSSSを統合し「定住支援助成プログラム（Settlement Grants Program：SGP）」として再編するという「改革」を実施した。SGPへの移行に伴いMRCへの機関助成は廃止され、すべての助成は最長3年間のプロジェクト助成として実施されることになった。サービスの対象となるグループは原則として最近移住してきた難民・人道移民か、英語能力の低い家族呼び寄せ移民であり、どのような人々を重点的に対象にするかが地域ニーズに応じて決定されるようになった。連邦政府はこうした「改革」によって、ニーズのある地域・クライアントに対して助成を受けた民間団体が迅速にプロジェクトを立ち上げて支援し、ニーズが充足されれば助成を終了して別のプロジェクトに助成するという柔軟な助成金運用が可能になり、より広範囲の移住者が効率的に定住支援サービスを楽しむようになると主張した。

しかし、SGPへの制度変更を移住者定住支援の現場で経験したワーカーたちから筆者が行った聞き取りによれば、こうした「ニーズに応じた」助成という政府の方針は、実際にはサービスの利用者をより狭く限定することにつながっている。助成の期間も実質的に短縮され、また移民に特化した支援ではなく、高齢者、障害者といったそれ以外のマイノリティーや主流国民も対象に含めたサービスを行うことが求められる傾向にある。こうした限定的かつ流動的な移民支援サービスでは、「集団」としてのエスニック・グループへの継続的なコミュニティー・デベロップメント支援の優先順位は低くなる。また社会的下層に位置し、支援ニーズが把握されにくい人々や、比較的長期間にわたる支援を必要とする人々をカバーすることが難しいことが指摘されている。

5. おわりに

「改革」の時代に「多文化共生」施策をどのように整備していくのか、ということ是非常に重要な課題であり、本稿の限られた紙幅のなかでは十分に検討することはできない。本稿はオーストラリアの事例を紹介することで、このような課題の存在を問題提起することを意図したものである。

とはいえ、本稿での限られた議論のなかでも、日本の多文化共生施策を発展させていくためのヒントをいくつか見いだすことはできる。例えば、外国人住民を支援する民間団体を支援するための公的助成と中間支援団体の重要性である。オーストラリアの多文化主義政策においてCSSSやMRCが果たしてきた役割が重要であったことは確かである。特に70年代から80年代初期にかけての多文化主義の導入・定着期には、行政の他の分野での多文化施策が未整備だったこともあり、CSSSやMRCは新規移住者のオーストラリア社会への定住促進に大きく貢献した。今日の日本においては、地域における外国人住民支援はまだまだ小規模なボランティアやNPO・NGOに依存しているのが現状である。公的助成の充実によってそのような団体の運営基盤を強化しつつ、MRCのような中間支援組織によってそれらの小規模団体にリソースを提供し、ネットワークを進める方式は、日本においても有効であろう。

ただし、行政の予算が限られたものである以上、いかに「効率よく」そうした施策を整備するかという課題を避けることはできない。しかしその際に注意しなければならないのは、効率性を過度に重視した施策は、現場におけるサービスの質の低下やワーカーたちの負担の増加、事業継続の不安定化を増幅しかねないという点である。オーストラリアの事例からも明らかなように、移住者定住支援は広義のソーシャルワーク実践である。そしてソーシャルワーク実践は本来、他者に対する豊かな感受性や想像力を必要とするものである。効率最優先の政策立案によってワーカーが過度に疲弊することは、支援の現場からそのような感受性や想像力を奪い、他者との連帯に基づき現状を変革していこうとする意欲を萎えさせかねない。とりわけ移住者定住支援のように、マイノリティーの人々と向き合い、彼・彼女たちのかき消されがちな声に耳を澄ますことが決定的に重要である職種において、この「疲弊」は致命的な結果を招きかねない。支援の現場の人々が「疲れすぎず」、想像力と共感をもって外国人住民と対峙することを可能にするような制度上の「遊び」をどのように設計していくのが、「改革」の時代における多文化共生施策の構築を考える上でのひとつのポイントになるのではないだろうか。