

オーストラリアの地方部における難民認定者の労働力登用　ビクトリア州ニルのカレン人招へいに見る受け入れ施策の考察

著者	小野塚 和人
雑誌名	グローバル・コミュニケーション研究
号	10
ページ	101-122
発行年	2021-03
URL	http://id.nii.ac.jp/1092/00001781/

オーストラリアの地方部における難民認定者の 労働力登用

—ビクトリア州ニルのカレン人招へいに見る受け入れ
施策の考察—

小野塚和人

Accepting Refugees as Labour Force in Rural Australia: A Case Study of Hosting Karen Refugees in Nhill, Victoria

ONOZUKA Kazuhito

What are the most effective ways of warding off population decline and achieving socio-economic revitalisation in rural areas? This paper focuses on Australia's attempt to accept refugees as a foreign labour force and examines the project of hosting Karen refugees in Nhill, Victoria. This article addresses the following issues. First, Australia has adopted four pathways to attract foreign labour to the rural areas. Australian society has accepted refugees as new residents in the regional areas, but detailed analysis of local society in the context of regional revitalisation has room for further investigation. Second, the project in Nhill has been successful thanks to the coordination among and mutual contribution from the stakeholders: employers, local citizens, local governments, and other organisations. Third, the project of accepting refugees must be backed up with specific and careful planning; and availability of sustained employment, affordable housing, medical services, public transport, and support for family members are essential for attracting and retaining such new residents in rural areas. Drawing on the preceding research on rural settlement of refugees and migrant workers in Australia, this paper concludes that maintaining a sustainable welcoming culture and constructing an environment where stakeholders can effectively communicate with each other are vital for making such a project successful.

キーワード：オーストラリア、難民、外国人労働者、カレン人、地域活性化

1. 問題の所在

地方自治体の人口減少と地域経済の衰退に対処する手段には何があり、そうした方策にはどの程度の有効性があるのだろうか。本稿は、外国人労働者としての難民認定者を地方部（非都市部）に招へいする試みを考察し、受け入れの際にいかなる施策が求められるのかを解明する。2010年代の前半における「アラブの春」に代表される世界的な社会変容によって難民が急増する以前から、オーストラリア（以下、豪州とする）では一部の地方自治体において、外国人労働力として難民認定者を受け入れる試みがなされてきている。特に、国外から到来する新しい住民（new residents）の中でも、難民認定者は最も支援を必要とすることの多い人々である。本稿の目的は、豪州の成功事例の分析を通じて、難民認定者を含めた外国人労働者を地方部に招へいする場合に必要な方策を考察することにある¹⁾。

豪州では、「アラブの春」以前から、難民を毎年13,000人前後の規模で継続して受け入れてきている。シリアと周辺地域からの難民が急増した際、豪州の連邦政府は、その受け入れ人数を2万人近くまで増加させて対応をした。「難民の地位に関する条約（1951年）」の加盟国の中でも、豪州は国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の推薦による「第三国定住（resettlement）」の受け入れ先として、先進国の中で常に上位にランクインし続けている。そして、難民認定者に対しては、豪州への定着初期において、全面的かつ重点的な支援が行われている。

豪州社会において、難民認定者を地方部に受け入れる施策は、人口減少への対応、労働力不足の解消、文化的な多様性の促進という形で、地域活性化の手段として認識されていて、他の先進国と比較しても肯定的に捉えられている。特に、ノルウェー、スウェーデン、イギリスといった他国の事例では、難民認定者を地方に配置（relocate）させる政策は存在するものの、その目的は、i) 主要都市部にかかる負担の地方部への分散、ii) 都市問題の回避（エスニックゲッターの形成や社会分断の発生の回避など）、iii)

主要都市部の人口増加に関する圧力の地方への分散にある (Andersson et al., 2010; Schech, 2014; Stewart, 2012)。難民認定者を地方部に分散させ、主要都市部の負担の軽減を図るという側面は、豪州でも確かにある。しかし、豪州での難民認定者は生産性のある労働力として現地社会に適応し、労働市場に参加することが期待されている。このことは人口ピラミッドのバランスの維持と、労働によって納税をさせて、高齢化社会を運営する上での税収を得ることを意図している²⁾。

本稿では、ビクトリア州西部の自治体ニル (Nhill) に注目する。ニルはメルボルンの北西部約 400 km に位置する人口約 2,300 人の農村である。この自治体は、2010 年までは人口の 9 割が国内生まれで、英語のみを使用する人々で構成されていた。しかし、現在は、人口の約 1 割 (200 人前後) をミャンマー東部出身のカレン人が占めている。ニルは現地企業 Luv-a-Duck の雇用機会が難民認定者を誘引した事例であり、雇用主や現地住民、現地政府らとの協力によって定着を成功させている。ニルは、小規模の自治体であり、近隣に大きな都市がない。このような事例は、考慮すべき外部からの変数が少なく、社会の実験室としての性質を有する。従って、難民認定者の労働力登用に前向きに取り組んでいる豪州社会と、具体的な実践の場としてのニルに注目することは、難民認定者の受け入れ策と支援策、現地社会への定着を促進する方策を考察する上で有用な知見をもたらす。

本稿は、以下の構成を取る。第一に、豪州の地方部に外国人労働者を招へいする方策は、4 通りに区分できることを示す。それらの施策の中で、難民認定者の地方部への誘致はいかなる位置づけにあるのかを、先行研究の検討を通じて考察する。第二に、ニルの事例研究をもとに、難民認定者が地方部に定住する一つのパターンとして、雇用主が主導する事例を考察する³⁾。ニルでは、事前の計画段階から現地の各関係者の協力関係が有機的に機能してきていることを示す。第三に、外国人労働者としての難民認定者の地方自治体への定着を実現するにあたって、どのような施策が求められるのかに関して、ニルの試みと併せて、豪州国内の関連する成果の知見から考察する。

2. 外国人労働力を地方部に招へいする方策と先行研究の状況

豪州にて難民認定者を含む外国人労働者を地方部に招へいする方法は、4通りに大別できる。第一に、熟練分野に関して、いわゆるビジネスビザ(Temporary Skill Shortage [subclass 482]。かつての457ビザ)を利用する方法がある。これに加えて、地方部ではビジネスビザの発給条件が緩和される仕組みがあり、現在では地方技能労働者ビザ(Skilled Regional [491], Skilled Employer Regional [494]; 旧称 RSMS: Regional Sponsored Migration Scheme)が運用されている。かつてのRSMSについて、州単位の実施傾向に関する研究は、ノーザンテリトリーを扱ったTaylor (2018)、Taylor and Bell (2012)、Golebiowska (2016)、南オーストラリア州を題材としたHugo (2008)がある。しかし、具体的な町村自治体の技能労働者の受け入れを検討した成果は、現地行政によるレポートを除いてほとんど存在しない。技能労働者を同様に緩和した条件で地方部に招へいする特別移民協定である企業移民協定(Enterprise Migration Agreement)や特定地域移民協定(Designated Area Migration Agreement)に関する研究成果は存在していない。

第二に、ワーキングホリデー(以下、WHとする)制度の指定労働制度(specified work)を利用して、非熟練・半熟練分野の労働力を確保する方法がある。指定労働制度は、WH制度の利用者がビザの更新を希望する際に、地方部での指定分野(農業、鉱業が中心)において、1年目は3ヶ月以上、2年目は6ヶ月以上の就労を要求するものである。WH労働者が特に農業部門の労働力として欠かせない存在になっていることを示した成果に、藤岡(2017)、Iaquinto(2018)、Howe et al. (2019)がある。

第三に、太平洋労働者協定(PLS: Pacific Labour Scheme)といった非熟練・半熟練分野に特化した移民協定を使う方法がある。PLSでは労働者の酷使や違法な労働慣行が問題視されたが、現在は労働者を保護する制度が整備されてきている。その反面で、求人数も減少しているとの指摘もある。PLSを扱った代表的成果にBall(2010)、Hill et al. (2018)、Reilly(2011)、Reilly and Howe(2019)がある。

第四に、難民認定者を地方部に招へいする方法がある⁴⁾。本稿で注目す

るのはこの方法であるが、この方策は外国人労働者の受け入れの議論ではほとんど登場しない。難民認定者を地方部に招へいする施策に関連した研究は、現地社会で難民認定者が直面する問題を難民認定者の視点から考察したものが中心である (Correa-Velez et al. 2012, Curry et al 2018, Hebbani et al. 2012, Mungai 2013 など)。現地の自治体や現地住民の視点に立脚した成果は蓄積が少なく、発展の余地を残している (Broadbent et al., 2007; Duncan, 2007; McDonald-Wilmsen et al., 2009; Stilwell 2003; Wilding and Nunn, 2018)。外国人労働者に関連した考察は、主要都市部が主な対象となっていて、地方部での誘致を扱った研究は限定されている。

3. ビクトリア州ニルにおけるカレン人難民認定者の受け入れの試み

3.1. カレン人の招へいにいたる過程

カレン人をニルに呼び寄せたのはカモ肉 (duck) の生産・加工業者である Luv-a-Duck (以下 LD とする) である³⁾。LD は現地で 40 年以上操業を続ける、ニルで最も主要な民間企業であり、南半球でのカモ肉の生産・加工業者としては最大である。LD のカモ肉の加工製品は、豪州各地のスーパーマーケットや飲食業にて流通している。また、同社の製品は、香港や東南アジア諸国を中心に輸出され、イスラム圏に向けてハラール加工した製品も販売している。2015 年には、LD は加工工場と関連分野で合計 200 人以上を雇用しており、繁忙期には 1 日に 2 万羽ものカモを加工するときがあった。

2000 年代 (2000 年からの 10 年間) の後半、国内外の市場規模の拡大に伴って、LD の企業運営が成長軌道に乗る中で、経営者であったジョン・ミリントン (John Millington) は、熟練・非熟練双方の分野での労働力を探していた。求人広告を何度も発出しても十分な労働力を確保できないことは、これまでの LD の経営の中でもしばしば経験していた。労働力が不足する中で、ジョンはかつて南アフリカからディーゼル技術者を招へいしたことがあった。

2009 年、難民支援団体である Rural Australians for Refugees が、ニルの

近郊(Horsham)で集会を開催するにあたり、ジョンに対して、南アフリカからの労働力を誘致した経験を参加者に話してほしいと、講演の依頼があった。この会合に参加する中で、ジョンはカレン人難民のことを初めて知ることになった。カレン人がミャンマーでの長期にわたる迫害の末に豪州に到来し、メルボルン西部のウェリビー(Werribee)に身を寄せていること、雇用機会も運転免許もなく、英語の言語の壁に阻まれて、所得支援等の申請フォームにも記入ができず、新しい生活環境の中で孤立しているかのような状態にあることを知った。

ジョンはこの集会の後、会場の外に駐めた車の中で一人考えたという。カレン人のことは、「これまで知らなかったが、助けを求めていることは明らか」だった。ならば、「カレン人をニルに連れてきたらどうか」と考えたと振り返っている。そして、帰宅後、妻のマーガレット(Margaret Millington)と共にグーグル検索をかけて、カレン人の窮状と悲劇的な諸経験を知ることになった。それまで、ジョンがミャンマーのことについて知っていたのは「アウンサンスーチーと『王様と私(*The King and I*)』だけ」であり、具体的な知見を有していたわけではなかった。

そして、2009年12月、ミリントン夫妻はメルボルンのカレン人コミュニティに対して、ニルへの移住説明会を開催することになった⁶⁾。この段階でジョンはAMESに連絡を取り、カレン人の雇用に向けた方策に関して相談し、協力を得ていた。AMESは難民認定者の定着初期における重点支援(HSP: Humanitarian Settlement Program)をビクトリア州で提供する団体であり、同州内の人道支援組織の草分け的存在である。AMESは難民認定者に職業機会を提供することも支援活動の一環としている。AMESは現地の議会や、カレン人コミュニティとも連携し、移住を支援することになる。

この移住説明会には想定を超える反応があった。当初、ミリントン夫妻は「12人くらいの来場があれば良いだろう」と考えていたが、実際には150名近くの参加があった。まず、ジョンがLDの企業概要や雇用機会に関する説明を行い、最初の段階で5名を試験的に雇用したいと表明した。そして、マーガレットは、ニルの学校、病院、スポーツグラウンド、教会

といった現地自治体の有する設備と現地での生活について説明をした。この説明会の最中に、クリップボードが回覧され、ニルへの移住に興味のある者は名前を記すように言われていた。説明会の終了時には、その回覧板に多数の記名がなされていた。

翌月の2010年1月、カレン人の乗ったバスがニルに到着した。カレン人らはLDの工場を視察すると共に、現地の主要人物と面会した。その1週間後、5名の労働者とその家族がニルに移住し、LDでのフルタイムの労働を開始した。帯同者らは仕事の機会が生まれるまで待機することになり、子どもたちはNhill Collegeなど現地の学校に入学することになった。

3.2. ミリントン夫妻によるプロジェクトの主導と現地の関係者との調整

ミリントン夫妻をはじめとした現地住民による多面的な支援活動によって、カレン人難民が定着する道筋が作られた。まず、ミリントン夫妻は、カレン人を招へいする事前の計画段階において、自らのLDの雇用計画と移住計画について、町の自治体運営に携わる関係者（現地議会、学校、警察、現地の事業主など）や広く現地住民に説明して回った。とりわけ、30人もの現地の住民に対し、世話役（mentor）を引き受けられるように依頼した。ミリントン夫妻は「地元の友好的な人々に、新しい住民が助けを必要とするときに支援してくれる役割を担って欲しかった」としている。

現地住民の間では、カレン人の移住に関して、様々な意見や憶測も飛び交ったが、住民の中で協力してくれる人々は複数存在した⁷⁾。構想段階では、地元住民の間で「そんなとんでもない計画を実行するなんて、おまえたちはクレイジーか」であるとか、「町の雇用が奪われてしまう」というような反発もあったという。しかし、新しく移住してきた家族には、住民ボランティアが世話役・案内役として、銀行口座の開設、賃貸契約の締結、各種書類の記入、子どもの就学手配などを支援することになった。

まず、カレン人が最初に居住する住宅として、ジョンは「ビッグハウス（the Big House）」とよばれる空き家に目をつけた。この建物は、かつて隣接する病院の外科医が手術や重症患者の処置のために使用していた⁸⁾。その病院の医師は、このビッグハウスを無償で貸し出せると回答した。しか

し、ジョンはきちんと家賃を払わせた方が良いとして、週50ドルの家賃を設定した(ただし、求職者は賃料を免除とした)。カレン人が到来して数年の間に、この家に12名以上の人々が居住してきた。

ジョンはビッグハウスの向かいに住む老夫婦に対して、カレン人への支援を要請した。カレンの人々は「祖父母のような存在」、つまり、頼れる人、助けてくれる人を必要とするはずであり、日常生活の世話をして、カレン人住民が帰属感を感じられるように支援するように依頼した。この老夫婦は、実際に新しい住民と良好な関係を構築し、カレン人住民がガーデニングを手助けしてくれるまでになった。

この老夫婦は、別の隣人たちにカレン人を紹介した。このうちのひとりの住民は90歳代と高齢であったが、カレン人が邸宅の芝生を手入れしてくれたりするのを見て、カレン人のことを気に入り始めていた⁹⁾。この住民は、高齢のため介護施設に入所する際、家屋と全ての家財道具をカレン人に寄付することを決めた。この家は、カレン人コミュニティセンターとして使用されていて、ニルへの新参の家族が次の住居を確保できるまで、無料で宿泊できる。

ミリントン夫妻自身も積極的に新しい住民を支援した。マーガレットは、カレンの人々に対して、「いつでも電話をかけてきて良い」と伝えていた。カレン人住民は全てにおいて支援を必要としていた。買い物から役所の手続きまで、新天地での文化の差は極めて大きなものだった。夜間には、ミリントン夫妻は、自宅のラウンジルームでカレン人の子どもの宿題の手伝いをしたりもした。

また、住民による組織的な支援としては Nhill Community Learning Centre (NCLC) の活動が挙げられる。もともと NCLC は現地住民に対して、年間1600時間の市民講座を開講していた。カレン人が到来してから、英語クラスに加えて、銀行口座の管理、非常事態への対処法、住宅取得に必要な手続きやルールに関する授業など、年間18000時間に及ぶ講座を開講するに至っている。2016年の国勢調査の際には、NCLCはカレン人を集め、調査用紙の記入の支援をした。結果、ニルに在住するカレン人住民の動向について、全員分の提出が可能になった。

この NCLC の代表であるアネット・クリーク (Annette Creek) は、講座の運営に加えて、カレン人女性による自立支援事業である Paw Po の世話を引き受けている。Paw Po とはカレン語で「小さな花」という意味である。Paw Po ではカレン人の使用する伝統的な布地を使って、ショッピングバッグなどを手工業で生産し、販売をしている。現在では需要の拡大に対して、安定した在庫の確保が課題であるとしている。Paw Po は、職業機会を提供するだけでなく、異文化適応に困難を感じていた帯同者にとっての居場所としても機能している。

現地社会とカレン人共同体の間で問題が発生したときも、クリークは住民に対してカレン人の側に立って説明する役に回ることもあった。その一例として、カレン人が近隣の河川で捕獲した魚を干物にする際、悪臭が漂い、住民とトラブルになったことがある。カレン人は干物にした魚を好んで食用にするという。この際にもクリークは、これは「文化的なものであり、良いことでも悪いことでもない」と説明した。

また、現地の警察もカレン人の定着を支援していった。最初のカレン人が居住を始めた頃、現地のベテラン警官がカレン人と交流する時間を持とうとして、サッカーの試合を企画したり、バーベキューを開催したりした。この警官は、カレン人が出身国の軍隊や警察に迫害された経験があることを知り、豪州の警察は信頼できる存在であることをカレン人に伝えたかったとしている。現地の警察は「カレン人は法を遵守する人々であり、現地への統合は順調に推移している」とコメントしている。

3.3. 人口構成の変化と経済効果

このような支援の実践と並行して、メルボルンからニルに向けて、カレンが次々に移住を開始することになる。ニルでのカレン人住民は、2011 年 11 月の時点で約 70 人、2012 年 2 月で約 150 人、2014 年 1 月で約 160 人、2020 年には 200 人前後の所在が確認されている。特に 2014 年時点では、現地の子どもの数は 65 人増加しており、30 人のカレン人の子どもが現地の学校に通学し、9 世帯が住宅を取得した。また、2014 年時点で、54 人のカレン人が LD に雇用されていて、うち 21 名が勤続 3 年以上となっている。

る。数名のカレン人の若者がLDの職場を離れて、通学を開始したが、これもLDの公認と支援のもとである。また、15名のカレン人がLD以外で雇用機会を得ている(AMES and DAE, 2015: 9; Ferguson, 2020)。

カレン人が移住する前は、非英語圏出身(CALD, NESB)の人々は、ニルにはほとんど存在していなかった。カレン人が移住する数年前の2006年の国勢調査では、ニルの家庭で英語のみを話す人口の割合は95.3%であった。この割合は、移住開始後も2011年に91.6%、2016年に86.1%と推移していて、これらの数値はビクトリア州の平均(2006年:74.4%、2011年:72.4%、2016年:67.9%)や、全国平均(2006年:78.5%、2011年:76.8%、2016年:72.7%)と比較して高い値である(ABS, 2016; 2011; 2006)¹⁰⁾。特に、カレン語の話者は2011年の国勢調査から顕著な増加を見せていて、2006年の国勢調査では0人であったのが、2011年には48人となり、2016年では136人となっている。最新の国勢調査(2016年)の時点で、カレン語話者の人口は英語に次ぐ第二位となっている。

現地経済に関連した影響について、第一に、カレン人の定着が地域総生産の増加にも貢献していて、2009～2013年度の5年間で4,149万豪ドルの経済効果をもたらされ、同期間に70.5ものフルタイムの雇用機会が生まれた(AMES and DAE, 2015: 13-14)。2020年には1億500万豪ドルの経済効果が生まれているとする試算も出ている(Ferguson, 2020)。第二に、海外からの住民の受け入れは失業率の増加をもたらさなかった。ニルでの失業率は、2006年の国勢調査で2.8%(ビクトリア州内で5.4%、全国で6.9%)、受け入れ開始後の2011年で同じく2.2%(同州内で5.5%、全国で5.6%)、2016年で3.6%(同州内で6.6%、全国で6.9%)と低水準で推移していた(ABS, 2016; 2011; 2006)。この背景には、移住先の雇用機会の存在に加えて、自治体全体の人口が減少傾向にあり、労働力不足が発生していたことが挙げられる。

4. 難民認定者を含む外国人労働者の地方部への定着に必要な施策

外国人労働者としての難民認定者を地方部に受け入れるに際して、必要となる施策に関して、豪州では一定の議論の蓄積がある。本節にて示す各

論点は、いずれも、現地政府、雇用主、現地住民、移住者コミュニティのリーダー、移住者本人など、各関係者間で有機的なコミュニケーションがとれる状態を構築することを目指す内容となっている。

1) 事前計画の策定を通じた、関係者間の調整と同意の形成

新しい住民を迎え入れるにあたって、現地社会の各成員（雇用主、現地政府、現地住民、支援サービス提供者や関連する諸団体など）が協働して、現実的かつ明確な定住計画を事前に策定する必要がある。現地社会を代表する観点からも、現地の行政が情報のとりまとめと発信に主要な役割を果たす必要がある。事前計画は、現地の社会経済的な現状を現実的に考慮し、その内容に具体的に反映させる必要がある。これによって、住民の側も移住者の側も明確な期待を形成できる。詳細にわたる事前計画を策定し、現地社会での新しい住民の役割や貢献が期待される内容を具体化しておくことは、住民や関係者の同意を得る事につながり、移住者を歓迎する文化 (culture of welcome) の醸成につながる (RAI, 2019: 8, 11; 2018: 7, 12; Piper, 2017: 3; van Kooy et al., 2019)。

受け入れ計画を構想する際には、新しい住民の候補者がどのような人々であるのか、どのような文化的背景を有している、どのような生活様式を実践している、その上で、現地の生活様式になじめるのか、長期間定住できるのか、どのような支援が求められるのかに関して、移住者の生活実践を具体的に想像しながら考案する必要がある。ニルの場合では、ミリントン夫妻も指摘するように、移住者の質に恵まれたとしている (Ferguson, 2020)。カレン人の生活様式や出自と、現地での実際の生活の間に、比較的大きな齟齬が生じなかったことが定着を成功させた要因の一つとなっている。

そして、事前計画の策定を進めておいた上で、事前に移住希望者に視察の機会を用意し、現地社会の側が歓待の精神を持って、移住者の訪問を迎えられるようにすることが必要である (RAI, 2018: 14)。そして、i) 移住者を迎え入れることによって生じる現地社会の側の長期的な変化に関する現実的な想定を行い、ii) 移住者集団の側の長期的な人生設計に関する要望

を率直に意見交換しつつ、現実的かつ明確なプランと期待を双方が形成していく必要がある。移住者と現地住民の双方に対して、いかなる将来像が描けるのかを情報共有することが求められる(RAI, 2018: 14, 16)¹¹⁾。

外国人労働者の地方部への受け入れに関して、中央政府と地方行政の間で、政策的関心や現場への介入の度合いに温度差が生まれないことが望ましい。仮に、中央政府レベルで地方部への定住促進に関する政策が存在しない場合でも、現地の受け入れ自治体の関係者は、移住の実現に向けた過程を牽引していく必要がある(Boese and Phillips, 2017: 395-401; van Kooy et al., 2019: 6)。本稿第二節で検討したように、豪州では、これまで連邦政府のレベルで地方部に外国人労働力や難民認定者を送致しようとする政策的な傾向はあり、この目的に適したビザカテゴリの創出はなされている。しかし、実際には、難民認定者を含めた外国人労働者の受け入れに関して、地方自治体への体系だった資金援助等のプログラムは存在してきていない(RAI, 2018: 2, 8)。本来は、地方自治体レベルの招致計画に対する直接的な資金援助や人的支援があるのが理想である(Broadbent, 2007: 67-68; van Kooy et al., 2019: iii-iv, 8)。

2) 安定した、適切な雇用機会の提供

適切な雇用機会の存在は、現地社会と新しい住民の双方にとって利益になる状態(win-win scenario)を実現する上で欠かせない条件である(RAI, 2019: 18-19など)。安定した、通年の雇用機会があることで、移住者の現地社会への統合が促進され、長期にわたる定着が可能になってくる。しかし、地方部の労働市場は大きくはなく、雇用の種類も限定される。滞在期間の定めのある外国人労働者を受け入れて人手不足の解消を図るのは、短期的な地域経済の活性につながるものではある。しかし、現地社会の人口減少への対応策とはならない。WH制度におけるビザ更新のための3ヶ月間(ないし6ヶ月間)の就労者の受け入れにみられるように、期限付きビザの保有者は、ビザの条件に応じて、その場所を離れる傾向がある(Piper, 2017: 9, van kooy et al., 2019)。

雇用機会が通年で存在する場合であっても、その職場における昇進の可

能性があるか、仕事の内容が変化していく見込みがあるかという点も、長期的には重要な問いとなってくる。とりわけ、移住者に現地住民が好まない仕事をさせている場合、その労働者を好ましくない処遇 (secondary labour market) に置いたままで良いのかという問いは出てくる (Colic-Peisker and Tilbury, 2006: 203–204)。自らのスキルや経験とその労働内容が一致しない場合、新しい住民はその場所に定着せず、転出する可能性がある。特に、専門資格の認定 (skill recognition) は現地での定着を促進する上でも必要になってくる。

また、地方部においては、新しい住民を支援する組織やインフラが不十分である場合も多く、とりわけ雇用主が意識的に新参の住民を援助していく必要がある。雇用主は、職場内環境の改善や福利厚生の実施に加えて、現地社会に対して橋渡し役 (cultural ambassador) として、良好な関係の構築に向けた役割を担うことが望ましい (Boese, 2015: 401, 407, 409)。仮に、雇用主が外国人労働者としての難民認定者に対して、言語能力に課題があり、異議申し立てが困難であるなどの不利な条件につけ込んで、賃金ピンハネや長時間にわたって酷使するなどの不正行為に及ぶ場合には、難民認定者はいずれ離職し、その自治体には定着しない。

3) 住居の確保と、交通手段、専門的な医療といった各種の支援サービスの整備

住宅は、新しい住民の定着において根幹をなすインフラとなる。特に、現地住民の住居と比較しても見劣りしない、適切な水準の物件を拠点にできることは、新しい住民の間での現地社会への帰属感を醸成するとともに、その移住者集団が定住してくれるかどうかの基準 (benchmark) になる (Piper, 2017: 10; RAI, 2019; 2018 など)。しかし、人口が希薄な地域に民間の投資を呼び込むのは容易ではないため、住宅の提供と整備において地方政府は主要な役割を果たす必要がある。そして、雇用主が住宅を提供することも適切である。地方部の住宅供給を促進し、物件取得を容易にするために、住宅関係の税制を改めることも有効である¹²⁾。

難民認定者を招へいする場合には、心身の諸症状に対する専門的な医療

サービスを受診できるように整備する必要がある。仮に現地での提供が困難な場合は、主要都市部での医療機関へのアクセスを確保する必要がある。豪州国内では、難民認定者を一旦誘致したものの、健康状態の悪化と医療サービスの不在を理由に、移住者が町を離れてしまった事例もある (Connell et al., 2019; van Kooy et al., 2019: v)。

この点に関連して、難民認定者は運転免許の取得や自家用車の入手が困難であることが多い。現地社会での移動手段の確保も、定着を促す上で必要である。公共交通機関の不在が移住を断念させる一因となった事例も存在する。ニルの場合では、公共交通機関が不十分であったことに対して、現地のボランティアが自家用車を出して、近隣の自治体だけでなく、400 km 離れたメルボルンまで送迎をした事例もあった (AMES and DAE, 2015: 24)¹³⁾。

4) 新しい住民を歓迎する文化の維持と、移住者と帯同者への支援体制の拡充

新しい住民を歓迎する文化 (culture of welcome) を長期間維持するのは、大きな課題になる。住民の協力的な姿勢を維持できない場合は、排外運動の発生など、現地コミュニティの分断を招く恐れがある (RAI, 2019: 13; Piper, 2017: 12-15)。移住者と現地住民の文化的な距離を縮減し、新しい住民が孤立するリスクを低減するためには、新しい住民を歓迎する土壌を維持することが欠かせない。移住者を歓迎する文化があることは、長期間にわたる定着を促進するだけでなく、現地社会の文化的・経済的な再活性にもつながりうる。

歓迎する文化を維持するにあたって、異質な文化やエスニシティに対する認識を深めるためにも、宗教関連の施設の建設や、祭典を開催する権利を認めて、その場所と機会の提供、さらには資金援助までできることが望ましい。宗教施設など新しい住民が集う場所の存在は、住民の分断を促進するものではなく、その場所を拠点とした現地住民との交流を可能にする (Jordan et al., 2010: 262-264, 274-275)。そして、祭典を定期的に開催することも、現地住民とのコミュニケーションの機会を生むことになる。その

祭典は、宗教施設を拠点とすることも考えられる。宗教施設や祭典の存在は、移住者が現地社会の一員であるという意識を深める上でも一定の役割を果たす。現在ニルでは、バプテスト教会の定期集會が開かれていることに加えて、カレンニューイヤー（1月）とハーモニーデー（3月）での祭典が現地社会の公認のもとで実施されている。豪州ではこのようなイベントの開催に対して、州政府による資金援助がなされている。

そして、移住者側のリーダーを現地社会と移住者集団の双方の同意のもとで選出することは、現地住民と移住者集団の関係維持のためにも重要である。特に、移住者集団が、現地の学校、企業、行政と交渉・調整するにあたって、移住者のリーダーが翻訳者としてだけではなく、現地社会で振る舞うべき姿を実際に実践することが大切である（AMES and DAE, 2015: 28; van Kooy et al., 2019: iv）。また、そのリーダーを現地行政の職員（liaison officer）などに雇用することも、移住者の現地社会への統合に有効な方策となる。

移住者コミュニティ（エスニックコミュニティ）や支援組織の存在は、新しい住民を転出から引き留める役割（anchor）を果たす。移住者コミュニティは、現地への定着にあたって助言や協力をしてくれる。また、ニルのように、現地住民から世話人を選出して、新参の人々を支援してもらうことも有効である。移住労働者とその家族が支援されなかったり、現地社会と生活様式や価値観が合わないとき、彼らは定着しなくなる（van Kooy and Wickes, 2019; RAI, 2018: 13; AMES and DAE, 2015: 28）。家庭外での労働に従事しない帯同者にも、オリエンテーションセッションを提供して、ニルのNCLCで実施しているような英語クラスなどに足を運ぶように勧めることが適切である。LDにて性別や年齢に関係なく、多様な雇用機会があることに加えて、先行するエスニック集団の存在は、カレン人をニルに誘引する要因となっている。これまでのカレン人コミュニティのあったメルボルンではなく、直接ニルに向かうカレン人も出てきているという。いまやニルの試みは成功例として豪州の連邦政府でも言及されるようになってきている（DHA, 2020 など）。

5. 結論

本稿ではビクトリア州ニルのカレン人難民認定者の受け入れ実践を事例としながら、外国人労働者としての難民認定者を地方部に受け入れる際に必要となる方策を考察してきた。まず、豪州では難民認定者を地方部に受け入れる実践が、2010年代の世界的な難民の発生以前からなされてきている。この方策は主要都市部の負担軽減というだけでなく、地域活性化の手段として実践がなされている。しかし、これまでの豪州の地方部における外国人労働者の受け入れに関する先行研究では、難民認定者の労働力登用は扱われる機会が少なかった。ニルの実践などをふまえて、難民認定者を地域社会の労働力の候補として構想することは、人道支援の在り方としても、地域活性化の方策としても考慮に値する論点である。

次に、地方部に外国人労働者としての難民認定者を受け入れるために必要な方策として、i) 明確な事前計画の策定を通じて、住民や関係者間の同意を形成すること、ii) 新しい住民に対して、安定した雇用機会を確保すること、iii) 移住者の住宅の確保と、交通手段や専門的な医療などの各種サービスを整備すること、iv) 新しい住民を歓迎する文化を維持し、家庭外の居場所を提供するとともに、現地社会の生活に意識的に招き入れ、帰属感を持ってもらうことを示した。これらの施策は現地の関係者と移住者との間で有機的なコミュニケーションを可能にし、支援を実施したり、あるいは、返礼を受けられるような状態を創出することを意味する。ニルでは、現地の雇用機会の存在に加えて、在来住民や現地行政をはじめとした関係者間との有機的な協力関係がカレン人の定着を促進する要因となっている。

日本でも近年、外国人労働者を受け入れる議論が高まり、地方自治体や現地住民のレベルでの受け入れ体制の拡充の必要性が随所で指摘されている。人口減少への対応を含めた地域活性化を外国人労働者の受け入れによって実現しようとする場合、外国人労働者が現地社会に適応するにあたって、さまざまな支援が必要になると考えられる。本稿で題材とした難民認定者と比較して、技能労働者への支援は少なく済むのかもしれない。しかし、移住者の自助努力に期待して、彼らを放置しておいて良いわけで

はない。本稿にて示したように、外国人労働者を新しい住民として、現地社会の活動に積極的に招き入れて、さまざまな形でコミュニケーションを取り、現地社会への帰属感を形成することは外国人労働者の定着を促進する上で有効である。

受け入れ社会側の歓迎する態度と支援体制がなければ、新しい住民が転出してしまう可能性は高まる。現地の職場で熟練した労働者が現地社会から転出してしまえば、企業にも現地社会にも損失につながるものであり、招へいた労働者をいかに留め置くかは大きな課題となる。ただ単に外部からの労働力を使役させれば地方部の抱える諸問題が解決に向かうわけではない。長期的な地域社会の維持と活性化を考えるにあたって、労働力不足の補填という視点を越えて、人間として、新しい住民として、外国人労働者を処遇する方策を考えていくことが必要である。豪州での実践は、そうした施策を考える上で、示唆を与えるものである。

※本研究は、神田外語大学研究助成による成果の一部である。記して謝意を表したい。

注

- 1) 難民認定者への重点的な人道支援プログラム (HSP) の実施拠点に、豪州東部の一部の地方都市が指定されている。本稿では HSP の指定を受けていない地方自治体を対象とする。
- 2) この点の詳細は、小野塚 (2020a) を参照。
- 3) 難民認定者を地方部に招へいすることに関しては、3つの類型 (政府主導型、企業主導型、住民主導型) に区分できる。この点は別稿にて論じる。
- 4) 難民認定を希望する人の一部に発行される一時難民保護ビザ (SHEVs: Safe Haven Enterprise Visas) の保有者を登用する方法もある (Reilly 2018)。この制度は、SHEVs ビザの有効期限の5年間のうち、3年半を地方部での労働に従事することを条件として、次の別種のビザの取得へとつなげるものである。次のビザの取得のためには、この期間は所得給付などの支援を受けることはできず、独立して生計を立てる必要がある。
- 5) ニルにおけるカレン人難民の受け入れ過程については、現地のジャーナリストによる取材記録や支援機関による報告が残されている。本節と次節 (3.1 と 3.2) の記述は、AMES and DAE (2015)、Bearup (2018)、Forde (2020)、

McCormack (2016)、Romensky (2015)、Simons (2017)、VG (2019) に依拠している。本稿の準備過程において、新型コロナウイルスの感染拡大が発生し、豪州への渡航制限措置が発令されるなど、情報の収集に極めて大きな制約が生じたことを付記しておく。本稿の執筆内容も当初の予定から大幅に変更することになった。

- 6) ミリントン夫妻によるカレン人の誘致が開始されて間もない 2011 年 11 月 4 日において、笹川平和財団のイベントにカレン人難民出身の AMES の職員が招かれており、その際にニルの試みは初期段階のうちに日本に紹介されたようである (笹川平和財団 2012: 16)。
- 7) ミリントン夫妻は 1983 年にニルに移住して以降、さまざまなコミュニティ活動を展開してきた。カレン人の受け入れと支援に加えて、交通事故に関する啓発活動と、医薬品の処方への在り方の改善に関する活動でも現地メディアに取り上げられている。一連の活動が評価されて、ミリントン夫妻は叙勲 (Order of Australia) を受けている (Romensky 2015)。AMES and DAE (2015: 25-27) も指摘するように、ミリントン夫妻は現地社会から強い尊敬を集めていると言われており、カレン人という「異質な存在」の誘致に対しても、住民の反発を比較的回避できたのではないかとしている。
- 8) カレン人の到来にあわせて、この病院は難民としての出自を持つ者に対する精神的なケアやカレン語での対応など、特別なニーズに関する理解を深める機会を得た。現在ではカレン人の看護師や補助員が雇用されている。
- 9) ミリントン夫妻によると、カレン人は現地社会に対する返礼の精神を持っているとしている。2014 年、現地の環境保全を担当する市民団体が、現地の湖岸に植林作業を行う際、5 名のボランティアの参加を募集した。この申し出に対し、当日、50 人以上のカレン人住民が参加し、彼らは民謡 (traditional songs) を唄いながら、5 時間の間に 5000 本の苗木を植えた。この他にも、新しい住民によるボランティア活動への参加に関して、複数の事例が紹介されている。
- 10) 2006 年の時点では、海外生まれの人はニルに 141 人 (人口の 5.5%)。ビクトリア州は 23.7%、全国は 22.2%) のみであり、その出身地はイギリスやヨーロッパ諸国、ニュージーランドが中心となっている。
- 11) AMES and DAE (2015: 28) は、受け入れる現地社会にとっては、文化的な背景の異なる諸個人が個別に移住してくるよりも、単一の移住者集団 (エスニック集団) が来た方が、歓迎しやすくなり、また、問題の対処も比較的容易になるとしている。
- 12) 住宅取得や関連する税制に関する問題は、小野塚 (2020a, 2020b) を参照。
- 13) 地方自治体への中央政府による資金援助は、このような現地の取り組みを支える上でも必要である。ボランティアベースで送迎などの活動を依頼することは、住民の疲弊を招き、歓迎する文化の後退につながりうる。現地住民の良好

オーストラリアの地方部における難民認定者の労働力登用

な姿勢を維持するためにも、直接間接の資金援助は適切な方策である。

参考文献

- 小野塚和人 (2020a) 「外国人労働者としての難民認定者に対する住宅支援——西オーストラリア州の主要都市部における定住支援策と住宅事情を中心に——」『都市住宅学』(110)、99–107 頁
- (2020b) 「住宅価格の高騰にみるオーストラリアの経済環境と移民政策」関根政美他編『オーストラリア多文化社会論』法律文化社、212–225 頁
- 笹川平和財団 (2012) 『第三国定住：日本の難民受け入れを考える——オーストラリアの知見を参考に——』笹川平和財団
- 藤岡伸明 (2017) 『若年ノンエリート層と雇用・労働システムの国際化——オーストラリアのワーキングホリデー制度を利用する日本の若者のエスノグラフィー——』福村出版
- ABS (Australian Bureau of Statistics) (2016, 2011, 2006) *Census Community Profiles* [Nhill, Victoria, Australia]. Canberra: ABS.
- AMES and DAE (Deloitte Access Economics) (2015) *Small Towns Big Returns: Economic and Social Impact of the Karen Resettlement in Nhill*. Melbourne: AMES.
- Andersson, R., Å. Bråmã and E. Holmqvist (2010) Counteracting Segregation: Swedish Policies and Experiences. *Housing Studies* 25, (2), pp. 237–256.
- Ball, R. (2010) Australia's Pacific Seasonal Worker Pilot Scheme and its Interface with the Australian Horticultural Labour Market: Is It Time to Refine the Policy?. *Pacific Economic Bulletin*, 25 (1), pp. 114–130.
- Bearup, G. (2018) How Refugees Saved a Town. *The Weekend Australian Magazine* (2018年7月21日).
- Boese, M. (2015) The Roles of Employers in the Regional Settlement of Recently Arrived Migrants and Refugees. *Journal of Sociology*, 51 (2), pp. 401–416.
- Boese, M. and M. Philips (2017) The Role of Local Government in Migrant and Refugee Settlement in Regional and Rural Australia. *Australian Journal of Social Issues*, 52, pp. 388–404.
- Broadbent, R., M. Cacciattolo. and C. Carpenter (2007) *An Evaluation of Refugee Relocation in Swan Hill and Warrnambool: Final Report*. Melbourne: VicHealth and Victoria University.
- Colic-Peisker, V. and F. Tilbury (2006) Employment Niches for Recent Refugees: Segmented Labour Market in Twenty-first Century Australia. *Journal of Refugee Studies*, 19 (2), pp. 203–229.
- Connell, C., M. Bedford and R. Hind (2019) Successful Mingoola Refugee Settlement Program on Hold as African Families Move Away. *ABC News* (2019年8月11日).

- URL: <https://www.abc.net.au/news/2019-08-11/rural-nsw-school-set-to-close-doors-as-drought-wears-on/11387410> (アクセス日: 2020年10月28日。以下、アクセス日は同日付である。)
- Correa-Velez, I., R. Spaaij and S. Upham (2012) 'We Are Not Here to Claim Better Services than Any Other': Social Exclusion among Men from Refugee Backgrounds in Urban and Regional Australia. *Journal of Refugee Studies*, 26 (2), pp. 163–186.
- Curry, O., C. Smedley and C. Lenette (2018) What Is 'Successful' Resettlement? Refugee Narratives from Regional New South Wales in Australia. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 16 (4), pp. 430–448.
- DHA (Department of Home Affairs) (2020) *Refugee and Humanitarian Program*. Canberra: DHA. URL: <https://immi.homeaffairs.gov.au/what-we-do/refugee-and-humanitarian-program>
- Duncan, G. (2007) Refugee Resettlement in Regional Australia. *Albury NSW 9th National Rural Health Conference Proceedings*, pp. 1–11.
- Ferguson, J. (2020) Nhill is \$105m the Richer for Taking Refugees. *The Australian* (2020年2月15日).
- Forde, N. (2020) Annette Creek Working Closely with Local Nhill Communities to Foster Connections. *Queen Victoria Women's Centre Website*. URL: <https://www.qvwc.org.au/community/annette-creek-working-closely-with-local-nhill-communities-to-foster-connection>
- Golebiowska, K. (2016) Are Peripheral Regions Benefiting from National Policies Aimed at Attracting Skilled Migrants? Case Study of the Northern Territory of Australia. *Journal of International Migration and Integration*, 17 (3), pp. 947–971.
- Hebbani, G., L. Obijiofor and H. Bristed (2012) Acculturation Challenges That Confront Sudanese Former Refugees in Australia. *Journal of Intercultural Communication*, 28, pp. 1–19.
- Hill, E., M. Withers and R. Jayasuriya (2018) *The Pacific Labour Scheme and Transnational Family Life: Policy Brief. Markets, Migration, and the Work of Care*. Sydney: UNSW Social Policy Research Centre.
- Howe, J., S. Clibborn, A. Reilly, D. van den Broek and C. Wright (2019) *Towards a Durable Future: Tackling Labour Challenges in the Australian Horticulture Industry*. Adelaide: University of Adelaide.
- Hugo, G. (2008) Australia's State-Specific and Regional Migration Scheme: An Assessment of its Impacts in South Australia. *International Migration and Integration*, 9, pp. 125–145.
- Iaquinto, B. (2018) Working Holiday Makers in Australia: Food Security, Climate Change, and the Backpacker Tax. *Geographical Research*, 56 (1), pp. 107–12.

- Jordan, K., B. Krivokapic-Skoko and J. Collins (2010) Immigration and Multicultural Place-Making in Rural and Regional Australia. Luck, G. Race, D. and Black, R. (ed.) *Demographic Change in Australia's Rural Landscapes: Implications for Society and the Environment*. Collingwood: CSIRO Publishing and Springer.
- McCormack, C. (2016) *A Tiny Country Town's Unlikely Refugee Success Story*. Sydney: Amnesty International Australia.
- McDonald-Wilmsen, B., S. Gifford, K. Webster, J. Wiseman and S. Casey (2009) Resettling Refugees in Rural and Regional Australia: Learning from Recent Policy and Program Initiatives. *The Australian Journal of Public Administration*, 68 (1), pp. 97–111.
- Mungai, N (2013) Resettling Refugees in Rural Areas: Africans, Burmese, Bhutanese and Afghans in the Riverina NSW, Australia. Ragsa, A. (ed.) *Rural Lifestyles, Community Well-being, and Social Change*. pp. 145–205. Sharjah: Bentham Science Publishers.
- Piper, M. (2017) *Refugee Settlement in Regional Areas: Evidence-based Good Practice*. Sydney: Department of Premier and Cabinet, State of New South Wales.
- RAI (Regional Australia Institute) (2019) *Steps to Settlement Success: A Toolkit for Rural and Regional Communities*. Canberra: RAI.
- (2018) *The Missing Workers: Locally-led Migration Strategies to Better Meet Rural Labour Needs*. Canberra: RAI.
- Reilly, A. (2018) The Vulnerability of Safe Haven Enterprise Visa Holders: Balancing Work, Protection and Future Prospects. *University of New South Wales Law Journal*, 41 (3), pp. 871–900.
- (2011) The Ethics of Seasonal Labour Migration. *Griffith Law Review*, 20 (1), pp. 127–152.
- Reilly, A. and J. Howe (2019) Australia's Future Horticultural Workforce: Assessing the Agricultural Visa Concept. *Journal of Australian Political Economy*, 84, pp. 89–115.
- Romensky, L. (2015) From Tragedy to OAM for One Woman from Nhill. *ABC News* (2015年6月9日). URL: <https://www.abc.net.au/local/photos/2015/06/09/4251844.htm>
- Schech, S. (2014) Silent Bargain or Rural Cosmopolitanism? Refugee Settlement in Regional Australia. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40 (4), pp. 601–618.
- Simons, M. (2017) The Karen Road to Nhill. *SBS Culture* URL: <https://www.sbs.com.au/topics/voices/culture/feature/karen-road-nhill>
- Stewart, E. (2012) UK Dispersal Policy and Onward Migration: Mapping the Current State of Knowledge. *Journal of Refugee Studies*, 25 (1), pp. 25–49.

- Stilwell, F. (2003) Refugees in a Region: Afghans in Young, NSW. *Urban Policy and Research*, 21 (3), pp. 235–248.
- Taylor, A. and L. Bell (2012) *Assessing the Effectiveness of Skilled Migrant Programs for the Northern Territory*. Darwin: The Northern Institute, Charles Darwin University
- Taylor, A. (2018) *Heading North, Staying North?: The Increasing Importance of International Migrants to Northern and Remote Australia*. Sydney: Lowy Institute.
- van Kooy, J. and R. Wickes (2019) Settling Migrants in Regional Areas Will Need More than a Visa to Succeed. *The Conversation* (2019年4月1日) URL: <https://theconversation.com/settling-migrants-in-regional-areas-will-need-more-than-a-visa-to-succeed-114196>
- van Kooy, J., K. Wickes and A. Ali (2019) *Welcoming Regions*. Melbourne: Monash University.
- VG (Victorian Government) (2019) Nhill's Karen Community Sews Business Success. Melbourne: VG. URL: <https://www.vic.gov.au/nhills-karen-community-sews-business-success>
- Wilding, R. and C. Nunn (2018) Non-metropolitan Productions of Multiculturalism: Refugee Settlement in Rural Australia. *Ethnic and Racial Studies*, 41 (14), pp. 2542–2560.