慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

| | |
|---|---|
| Title | エスニック・マイノリティ向け社会政策における時間 / 場所の管理 : オーストラリア先住民族政策の展開を事例に |
| Sub Title | Managing time and places in social policies for ethnic minorities : a case study of Australian indigenous policies |
| Author | 塩原, 良和(Shiobara, Yoshikazu) |
| Publisher | 慶應義塾大学法学研究会 |
| Publication year | 2013 |
| Jtitle | 法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.86, No.7 (2013. 7) ,p.125- 164 |
| JaLC DOI | |
| Abstract | |
| Notes | 生田正輝先生追悼論文集<br>論説 |
| Genre | Journal Article |
| URL | https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20130728-0125 |

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# エスニック・マイノリティ向け社会政策における時間／場所の管理

## ――オーストラリア先住民族政策の展開を事例に

塩原良和

1　はじめに
2　自己決定政策と福祉国家
3　「成果重視」とネオリベラリズム
4　「緊急対応」の論理
5　自己決定の権利と女性・子どもの庇護
6　「緊急対応」から「格差是正」へ
7　「場所ベース」の社会政策
8　「場所」のスティグマ化
　8－1　NTER政策からSF政策へ
　8－2　バンクスタウンにおける収入管理制度導入反対運動
9　おわりに

## 1　はじめに

社会変動は、人々の時間や空間（space）との関わり方を変化させる。近代に入ると、人々の経験はローカルな場所（place）[1]とそれに密接に結びついた「生きられる時間」から切り離され[2]、国民国家を前提とした枠組みに再編成された[3]。しかしグローバリゼーション[4]の進行によって地球の反対側で起こった出来事が人々の生活を大きく変化させるようになり、それを制御する国家の統治能力も相対的に低下した。こうした状況では、人々が自分に関係することとして経験する空間は国民国家の範囲を越えて著しく拡張する。いっぽうで情報通信技術の革新とともに、人々は「瞬間的時間」[5]をますます経験するようになり、地球の反対側の出来事が個々人に影響を与えるまでの時間も急激に短縮していく。

こうしてグローバリゼーションの進行とともに、人々は国民的空間を越えたあり方で場所を経験し、国民社会の外側の人々と時間的経験を同時進行で共有するようになっている。このような空間拡張と時間短縮の経験は、人々が自分自身の人生や生活を「自ら律する（＝自律する）」ことが可能であるという感覚、自分の人生を「ゆとり（＝時間的余裕）」をもって生きるという感覚を低減させていく。そのような感覚の低減は、人々の生活の質に深刻な影響を及ぼしうる。それゆえ、こうした時代状況のなかで人々の生活の質を高めうる社会政策とは、空間拡張と時間短縮の経験のもたらすネガティブな影響に人々が抗う力を高めるものでなければならない。すなわち、グローバルな市場競争に直面しつつも、人々が自らの人生に対して「自律」[6]と「ゆとり」をもてるような政策が必要とされている。

第二次世界大戦後に普及した福祉国家的な社会政策は、十全なシティズンシップをもった「国民」として生きる人々の労働を脱商品化[7]することで経済的競争から解放し、自律的でゆとりある生活を約束するかにみえた。し

かし一九八〇年代以降、福祉国家理念の正当性は後退した。武川正吾によれば、男性の賃金労働者の完全雇用によって得られた財源によって社会保障を維持することを目指したケインズ型福祉国家には、こうした制度を国民国家が管理できるという前提、とりわけ資本や労働の移動を国民国家が管理可能であるという前提によって担保されていた[8]。しかしグローバリゼーションによってこうした前提はゆらぎ、むしろ各国政府は資本の国外逃避や産業の空洞化を避けるために、法人税減税や産業・市場の規制緩和を進めざるを得なくなっていった。こうしてケインズ型福祉国家に代わって台頭するシュンペーター型ワークフェア国家では社会政策が経済政策に従属し、社会賃金の下方圧力と福祉権に対する攻撃が起こる[9]。しばしばネオリベラリズム（新自由主義）[10]とも呼ばれるこうした政策において、個人は労働市場における競争によって経済的自立を達成することを奨励される。その結果、貧困に陥るのは自己の責任であるという考えが影響力をもち、競争に敗れることで自分の人生が無価値なものになるのではないかという存在論的不安が人々の間に高まっていく[11]。こうした不安は、自分が経済的自立のために競争しなければならない相手が国内に限らず世界中に存在するという認識によって助長されうる。ネオリベラリズムを唱導する国家と企業は自らにとって最適な資本や労働の配置を実現するために、国境による規制や障壁をできる限り低くした「フラットな世界」を推進していくからだ[12]。それを礼賛するグローバリズムの言説が人々の日常生活への影響力を増すにつれて、人々はグローバルな競争相手に先んじて「素早く」成果を得なければならないと思い込むようになり、それを可能にするような「効率的」で「スピード感」のある政策を政府に要求するようになる。こうしてネオリベラリズムは、時間短縮の論理によってますます正当化されるようになる。いっぽう課税や規制による再分配で弱者を社会的に包摂しようとする福祉国家的な社会政策は、企業の活動を制約することで経済政策の「スピード感」を鈍らせ、「自己責任」によって弱者に転落した人々を甘やかすものだとみなされるようになっていく。

こうした福祉国家理念の正当性の低下は主流国民だけではなく、移民、難民、外国人住民、少数・先住民族といったエスニック・マイノリティにも大きな影響を及ぼす。そもそもこうした人々の多くは国民形成過程において自己決定の権利を奪われ、経済社会的に不公正な立場に置かれてきた。しかし主要先進諸国においては一九六〇年代以降、主流国民文化からの差異の承認と自律を求めるマイノリティの運動が一定の成果を挙げ、かれらの存在と権利は政府によってある程度承認されることになった。その結果多くの先進諸国で、エスニック・マイノリティの文化的独自性を保障し差別や不公正を是正するための社会政策が実施されるようになった。それらの多くは、進学や雇用におけるエスニック・マイノリティの不利を是正するための割当制や積極的差別是正措置、公的扶助や住宅供給など、ケインズ型福祉国家を基盤とした政策であった。[13] そうした政策は社会的シティズンシップの延長線上にある「文化的シティズンシップ」[14] を承認することで、エスニック・マイノリティの社会的包摂を進展させる展望を示したのである。それは、個人としては脆弱な社会的立場に置かれることの多いエスニック・マイノリティを国家が庇護することで、グローバリゼーションが進展してもかれらが「自律」と「ゆとり」をもった生活を送れるようにすることでもあった。しかしこのような展望は、時間短縮の論理によって正当化されたネオリベラリズムが福祉国家に代わり支配的な言説様式となるにつれて不確かなものになっている。

本稿では、福祉国家理念を前提とするエスニック・マイノリティ向け社会政策がネオリベラリズムによって批判され「改革」される際、時間短縮の論理がその正当化のために流用されるあり方について考察する。福祉国家理念の後退とネオリベラリズムの台頭がエスニック・マイノリティ向け社会政策に与える影響について分析した先行研究は、管見の限りそれほど多くはない。[15] 筆者はこれまで、オーストラリアにおいて一九七〇年代から実施されてきた「多文化主義（multiculturalism）」政策の移民・難民向け社会福祉政策（「福祉多文化主義」）としての側面に注目してきた。そして一九九〇年代以降のオーストラリアにおいてはネオリベラリズムの台頭によって、

特定の移民・難民を「選別」して国家や企業の経済的利益のために活用すると同時に、それ以外の移民・難民を「排除」することを許容する言説・政策へと公定多文化主義が変容しつつあることを示した。[16] 本稿ではこうした分析の射程を、オーストラリアのもうひとつの重要なエスニック・マイノリティ集団である先住民族に対する社会政策へと拡大する。具体的には二〇〇〇年代後半以降のオーストラリアにおける、先住民族向け社会政策のネオリベラルな改革の推移を分析する。それにより、そのような政策転換が「成果重視」「緊急対応」といった時間短縮の論理によって強く正当化されていたこと、さらにそのような時間短縮の論理が、特定の「場所」に対象を限定して先住民族の生活の管理を徹底化する「場所ベース」の社会政策という手法の導入に帰結したことが明らかになる。さらにこのような時間的短縮の論理と空間的管理の技法が、エスニック・マイノリティ政策だけではなくオーストラリアの社会政策全般に一定の影響を与えていることも示唆される。

## 2　自己決定政策と福祉国家

一般に「成果重視」という発想は、ある目標が何らかの評価基準によって客観的に測定可能であることを前提として、その目標を一定の期間内に達成することを要求する。そして一定期間内に目標を達成するためには「スケジュール管理」が必要とされ、目標達成に至るまでの「効率性＝時間短縮」[17]が重視される。[18] しかし社会問題を解決することを目標とする社会政策には、こうした「成果重視」の論理で正当化することができない要素もある。社会問題の根本的解決には、その原因となっている社会構造を変化させる必要があるからだ。社会構造は長い年月をかけて徐々に確立してきたものであり、その維持・再生産には多様な要因が複雑に関係している。それを変革するには、多様な要因に対する長期間にわたる政策的働きかけが必要であり、測定可能な「成果」を出すこと

も、それを目指した「スケジュール」を立案することも容易ではないことが多い。[19]

エスニック・マイノリティが直面する社会的不公正は、マイノリティ－マジョリティ関係という長期にわたって形成・再生産されてきた社会構造に起因している。[20] とりわけ先住民族は近代における植民地化によって征服された人々の末裔であり、脱植民地化以後も国民国家の地理的・制度的枠組みのなかで周縁化されてきた人々である。[21] オーストラリア先住民族は一七八八年の英国による植民地化の開始以降、太古から住み続けてきた土地を「無主地（テラ・ヌリウス）」とみなされ奪われていった。一九〇一年にオーストラリア連邦が結成されると、先住民族は「滅びゆく人々」とみなされ、[22]「保護」政策のもとで遠隔地の居留地に「隔離」され、低賃金・無賃労働を余儀なくされた。白人との混血の子どもを先住民族の親から強制的に引き離す措置も二〇世紀後半まで行われ、こうした人々はのちに「盗まれた世代」と呼ばれるようになった。第二次世界大戦後も先住民族の白人社会への同化が目指されたが、差別や社会的隔離は依然として継続した。

一九六〇年代になると、ヨロングの人々による鉱山開発に対する訴訟や、グリンジの人々によるウェーブヒル牧場の土地返還要求、そしてキャンベラにおける「テント大使館」の設置など、先住民族による差別や同化政策に対する異議申立てが活発化した。[23] 連邦政府は一九七二年に先住民族に対する同化政策を転換し、土地の返還と「自己決定」を基本理念とした先住民族政策を開始した。アボリジニ問題担当省が創設され、先住民族を対象とした予算が計上されるようになった。[24] 一九七五年には人種差別禁止法、一九七六年には北部準州アボリジニ土地権法が制定され、各州で先住民族の土地権が保障されるようになった。一九八九年には労働党政権下でアボリジニ・トーレス海峡諸島人委員会（Aboriginal and Torres Strait Islander Commission: ATSIC）が設立された。ATSICは選挙によって選ばれた先住民族によって運営され、先住民族に対する連邦政府の社会福祉サービス予算の配分・運営を決定する権限をもった。[25] そして一九九二年のマボ判決、一九九三年の先住権原法によってオース

トラリアの先住民族政策は国際的にみても先進的なものとされるようになった。[26] こうした権利回復は、国際社会における先住民族運動の潮流とも軌を一にしていた。[27]

一九七〇年代から八〇年代にかけてのオーストラリア政治では、先住民族の自己決定を先住民族政策の根底に位置づけることへの超党派的な合意が形成されていた。そしてそれは、先住民族の貧困や格差を改善するための公的資金の投入や行政サービスの拡充をともなっていた。オーストラリアにおいて福祉国家体制が本格的に整備された一九七〇年代から八〇年代前半という時期と重なっていたことも、こうした自己決定政策の展開に影響している。[28] しかしより根本的には、長期にわたる社会的排除や貧困のなかで自律を奪われてきた先住民族共同体の社会的シティズンシップを回復するためには社会保障・福祉政策の拡充が不可欠であったことがある。また西洋的な意味での教育・訓練が不十分で民間企業における就労機会も少ない遠隔地に住む先住民族には、資本主義における労働に習熟するための特殊な制度が必要だとされた。こうして一九七六年に導入されたのが「コミュニティ開発雇用プロジェクト（Community Development Employment Project: CDEP）であった。これは雇用の場がきわめて少ない遠隔地に先住民族のための職業訓練と労働の場を創出する施策であり、のちにＡＴＳＩＣが所轄して実施されるようになった。[29] こうして先住民族問題への対策は、オーストラリアの社会政策のなかで一定の位置を占めるようになった。[30]

## 3 「成果重視」とネオリベラリズム

自己決定政策は先住民族に対する植民地化の負の遺産としての不公正な社会構造を福祉国家的な社会政策によって是正しようとしたものであり、それゆえ長期間にわたる政策的関与を前提とした。だが、そうであるにし

ても、自己決定政策の開始から約三〇年を経ても多くの先住民族は依然として貧困、失業、劣悪な衛生・住宅環境、飲酒や薬物・賭博の蔓延、教育機会や達成における格差、偏見・差別や構造的な不平等に直面し続けていた。[31] そのため、自己決定政策は十分な「成果」を挙げられなかったと次第にみなされるようになっていった。[32] ただし、そもそもＡＴＳＩＣは政府による助成・補助金の配分機構に過ぎず、先住民族に対して十分な自己決定権を与えるものではなかったという側面もある。それに加えて、長い間白人社会から隔離され、同化政策によって抑圧されてきた先住民族が政府から与えられた自己決定の機会を十分に活用できなかったことも、白人社会の自己決定政策への信用を低下させたともいわれる。

一九八〇年代から九〇年代前半の労働党政権の時代には、先住民族政策の失敗を認めてそれを変更しようという主張はまだ政界の多数派ではなかった。[33] しかし一九九〇年代に入ると、オーストラリア政治におけるネオリベラリズム（当初は「経済合理主義」とも呼ばれた）の影響力が増大していった。[34] それとともに、国際人権規範と福祉国家理念に基づく自己決定政策が先住民族の生活の速やかな向上をもたらさないことが次第に問題視されるようになった。[35] 大きな転機となったのは、一九九六年のハワード保守連合政権の登場であった。[36] パトリック・ドットソンによれば、ハワードはホーク＝キーティング労働党政権が先住民族という特定の集団の利益に過剰に配慮していたと批判し、自らの政権はそのような偏向を正し、主流派国民のための政治を行うのだというメッセージを発信し続けた。[37] こうしてハワード政権期には、一九九〇年代前半に進展した先住民族の権利保障が後退していった。一九九六年には先住権原の範囲を拡大する可能性を示したウィク判決があったにもかかわらず、ハワード政権は先住民族の権利を実質的に後退させる先住権原修正法を一九九八年に成立させた。[38] 自己決定政策の象徴であったＡＴＳＩＣは二〇〇五年に廃止され、ＡＴＳＩＣによって行われていた施策は政府のその他の行政機構のなかに吸収・再編された。

いっぽう一九九〇年代以降、白人社会と先住民族との「和解」という目標が世論の支持を集めるようになった。また人権・機会均等委員会が一九九七年に公表した「盗まれた世代」問題についての報告書を引き金として、過去に行われた先住民族への不正義に対する政府の公式謝罪や先住民族との条約（treaty）の締結を要求する運動が盛り上がりをみせた。[39] しかしハワード政権はこうした主張を、先住民族の権利の承認や保障を重視するアプローチでは具体的な「成果」が挙がらないと否定し、先住民族の直面する貧困、雇用や教育、住宅問題などの是正に「実際的な（practical）」成果を挙げることを優先すべきだと主張した。このようなハワード政権の姿勢は「プラクティカルな和解（practical reconciliation）」とも呼ばれた。[40]

いっぽう先住民族指導者のなかにも、自己決定政策が「成果」を挙げていないことに不満をもち、その改革を主張する動きが現れた。その代表格が、クイーンズランド州の先住民族指導者であるノエル・ピアソンであった。ピアソンは、過去三〇年間の政策で遠隔地の先住民族共同体の生活の質はむしろ荒廃したとし、それを速やかに改善するためには先住民族の人々が陥っている「受動的福祉依存」の規範を改めなければならないと主張した。[41] そして従来の土地権や先住権原の追求に代わり、「責任を取る権利（right to take responsibility）」を重視することを目指した。ピアソンは「自己決定」という概念を先住民族の集団的権利としてではなく、個人としての先住民族の自律として再定義し、個人としての先住民族が政府の行政サービスへの依存から経済的に自立することが先住民族が自分自身の生活や将来を自ら決めることにつながると主張した。またピアソンは、先住民族は人種差別と闘って伝統文化や集団としてのアイデンティティを保持するだけではなく、個人として自己を鍛錬して成功に向けて努力しなければないと主張し、伝統文化やアイデンティティが個人としての先住民族の自己鍛錬を阻害してはならないと説いた。さらに先住民族社会に蔓延している薬物や暴力については、それらは先住民族を取り巻く社会・経済的困難の結果に過ぎず、薬物や暴力に手を染めた人々を厳罰に処すべきではないという考えに反

対した。ピアソンによれば、薬物や暴力は社会・経済的困難の結果ではなくむしろ原因であるのだから、それらには「ゼロ・トレランス」の姿勢で臨むべきなのである。[42] こうしてピアソンは、薬物や暴力に対する厳格な対処、福祉依存からの脱却、そして先住民族がＣＤＥＰではない「本当の経済（real economy）」、すなわち資本主義市場経済における労働市場に参入していくための技能訓練などの必要性を主張した。そしてそのために民間企業によるビジネス・ファイナンシャル・プランニング研修や起業家養成の取り組み等とともに、後述する先住民族の家庭における収入管理制度の実施も提言した。[43]

以上のようなピアソンによる先住民族向け社会政策の改革の提案とその背後にある発想は、ネオリベラリズムと非常に親和的だといえる。それゆえピアソンの主張はハワード政権によって好意的に受容され、後述する政策転換に多大な影響を与えることになった。

## 4 「緊急対応」の論理

ネオリベラリズムによる「成果重視」の論理が「時間短縮」を前提とするがゆえに「緊急対応」というもうひとつの論理に直結しうることを示唆するのが、ナオミ・クラインの事例研究である。クラインは、「惨事（disaster）」に見舞われた人々や統治機構が抵抗力を失っている隙に、ネオリベラリズムを推進するエリートや企業にとって都合の良い規制緩和や民営化といった改革が断行されるありさまを「惨事便乗型資本主義」と呼んだ。こうした改革においては、経済社会的に脆弱なゆえに惨事の影響を被りやすい貧困層やマイノリティなどへの支援を「自己責任」の名の下に削減・放棄したり、「復興」や「防災」の名目で貧困層の居住区域のクリアランスが図られるといった強引なやり方も生じがちになるとクラインは指摘した。[44] このような「惨事便乗型資本主

義」が可能になるのは、ある出来事が「非常事態」と認識された場合、そうした「非常事態」から「一刻も早く」脱却するという「成果」が強く求められるからである。こうして「効率性」や「成果重視」といった時間短縮の感覚を人々に強く訴えかける「緊急対応」の論理が台頭する。それにより、平常時ならば許されることのない有権者や当事者の意思や権利を軽視した決定や措置がなされることも「やむを得ない」として黙認されがちになる。[45] それゆえ政府がある状況を「非常事態」と宣言することは、政府が望む施策を非民主的に導入することを可能にする戦略でもありうる。

二〇〇六年、あるテレビ報道をきっかけに、北部準州の先住民族共同体での児童への性的虐待の深刻さに社会的関心が集まった。[46] その後北部準州の労働党政権（当時）の調査委員会が二〇〇七年四月に公表した『幼児は天からの授かりもの（Little Children are Sacred）』報告書は、先住民族の児童への性的虐待の存在を認め、行政による早急な対応を求めた。[47] するとハワード連邦政権は同年六月、この報告書を根拠に、北部準州の労働党政権には先住民族の幼児虐待問題に対処する能力がないと非難して連邦政府の介入を発表した。[48] そして「北部準州緊急対応（NTER）タスクフォース（Northern Territory Emergency Response Task Force）」を結成して北部準州に投入した。[49] また七月にはCDEPを廃止する方針が発表され、[50] 八月には関連法案が連邦議会で可決された。

こうして開始された「北部準州緊急対応（Northern Territory Emergency Response: NTER）政策」は、主に以下のような内容を伴うものであった。すなわち①北部準州の先住民族の土地でのアルコールの売買・所持・消費を大幅に制限する。②有害な目的に金銭が使用されることを防止し、児童福祉のための財源が適正な目的で使用されるのを保証するために福祉制度改革を行う。③先住民族の土地のすべての住民のために、収入管理制度（income management）や家族支援手当と連動させつつ、親が児童を学校に登校させたり自分の子どもに食事をさせることを奨励する。④すべての先住民族児童の健康状況を把握し、いかなる虐待の兆候も見逃さないために、

強制的に健康診断を行う。⑤指定された先住民族の居住地を五年間、「該当期間」についての補償の支払いとともに、政府が強制的に借り上げる。⑥州や準州の司法当局の支持を得つつ、指定された地域における治安対策の水準を引き上げる。⑦指定された地域の共有地、道路、交通機関、滑走路への入域許可制度（permit system）[51]を廃止する。⑧「失業手当のための労働（work for the dole）」制度をつうじて地域の労働力をコミュニティの美化や修繕に動員する。⑨市場に見合った価格の家賃や正規の賃貸契約によって住宅事情を改善し、地域の住環境を改革する。⑩X指定のポルノの所持を禁止し、公金で購入されたすべてのコンピューターに違法な装備がされていないかどうか検査する。⑪指定された地域のすべての政府事業について責任者を任命する[52]。

こうしてハワード政権は「先住民族の子どもの安全が脅かされている」という「非常事態」を宣言し、NTER政策の開始を文字通り「緊急対応」として正当化した。そしてそれは「緊急対応」であるがゆえに、先住民族当事者の権利に対する配慮を大幅に免除されることになった。すなわちNTER政策は、人民をその人種やエスニシティにかかわらず法の下で平等に扱うことを定めた一九七五年人種差別禁止法の適応対象外とされたのである。NTER政策によって実施された施策は、その対象となる先住民族集団に利益をもたらす「特別措置（special measure）」にあたるというのがその理由であった[53]。

ここで問題なのは、当時の北部準州の先住民族共同体の状況が「非常事態」であるという決定が政府の一方的な判断によってなされたことである。『幼児は天からの授かりもの』報告書は、政府が対策を講じる前に先住民族共同体からの意見聴取を重ねて実施する必要性を強調していたにもかかわらず、連邦政府はそれを無視してNTER政策を立案・実行した[54]。しかもこうして導入された施策のうち、CDEPや入域許可制度の廃止、先住民族の土地を五年間強制的に借り上げる措置の実施などは、『幼児は天からの授かりもの』報告書の提言には含まれていなかった。それゆえ先住民族の自己決定・権利重視の立場に立ち、不公正な社会構造を是正することを重

視してきた知識人や先住民族指導者からは、ＮＴＥＲ政策は先住民族への事前の意見聴取を軽視し、先住民族の権利の制限につながるものだという反発を受けた。そもそも『幼児は天からの授かりもの』報告書も認めているように、先住民族の子どもや女性に対する暴力が蔓延している実態は以前から知られており、二〇〇六年になって急に深刻化したわけではなかった[55]。性的虐待が行われる背景にある、先住民族共同体に広まる貧困や劣悪な居住環境、失業や教育格差などの社会構造の改善に長期的視野で取り組む必要性も、同報告書以前から多くの論者によって指摘されていた[56]。多くの支援者や活動家たちは、先住民族児童の性的虐待問題を改善するためには先住民族共同体への長期にわたるエンパワーメント策が必要であると主張してきた[57]。にもかかわらずハワード政権が異例の迅速さでＮＴＥＲ政策を立案・実行したことには、二〇〇七年一一月の連邦総選挙を直前に控えて政権の支持率を高揚させたい思惑があると非難された[58]。またハワード政権の性急かつ強引な姿勢の背景には、連邦政府が児童への性的虐待を防ぐことを口実に、先住民族の自己決定政策を廃止し土地の開発を進めようとする思惑があるのではないかと疑念をもつ先住民族指導者・知識人も少なくなかった[59]。

## 5　自己決定の権利と女性・子どもの庇護

ＮＴＥＲ政策への疑問のなかでもとりわけ大きかったのが、収入管理制度の導入とそれを可能にした一九七五年人種差別禁止法のＮＴＥＲ政策への適用除外措置への批判であった。ＮＴＥＲ政策によって同準州内の七三の地域や居留地に導入された収入管理制度は、福祉被受給者に対してセンターリンク（Centrelink）[60]をつうじて政府から給付される生活保護（income support）および家族支援手当（family assistance payment）の半額、また子ども手当（baby bonus）の全額などが、ベーシックスカード（BasicsCard）などと呼ばれるプリペイドカードで

被受給者に渡される仕組みであった。ベーシックスカードは特定の店舗で日用品や生活必需品を購入する際に使用できるが、アルコールやタバコ、ポルノグラフィの購入やギャンブルのためには使用できない。この収入管理制度に対しては、それが該当地域に居住する先住民族の人々全員に、その人が自分自身で金銭を管理したり家事・育児をする能力があるかないかに関わらず強制的に適用されてしまう点が強く批判された[61]。この収入管理制度だけではなく、CDEPの廃止や先住民族の土地の強制借り上げなど、NTER政策には先住民族の権利の擁護という観点から大きな反発を招いた施策も多く含まれていた。先住民族の指導者や人権団体、緑の党、そしてオーストラリアを訪れた国際連合の特別報告者からも批判や疑問が提起された[62]。

にもかかわらずNTER政策の導入当初、オーストラリアの世論での支持は大きかった。その背景には、自己決定や先住権の擁護を重視してきたそれまでの先住民族政策が、遠隔地の先住民族の生活を改善するという「成果」を挙げていないという批判が、マスメディアの報道によって説得力を増していたことがある。NTER政策の導入のきっかけとなった先住民族の児童虐待問題を報道した主流メディアの論調は、とりわけ遠隔地における先住民族共同体が貧困や犯罪にまみれ、道徳的に崩壊寸前であると強調するものであった[63]。そのような報道の背後には、自己決定政策の中心にいた先住民族指導者にはこうした問題に対処する能力がないと批判する風潮もあった[64]。その結果、自己決定政策はむしろ先住民族の、とりわけ女性や子どもの権利を侵害する結果になったと非難すらされた。すなわち先住民族の自己決定という名目で先住権原や土地権といった集団的権利が強調された結果、先住民族共同体の経済的自立が阻害され、その内部の貧困や道徳的退廃が放置され、弱い立場に置かれた子どもや女性の「人権」が侵害されていると主張されたのである[65]。いっぽう北部準州の先住民族自身のあいだにも、自己決定政策によっては長い間改善がみられなかった先住民族の生活状況に対して、「緊急対応」として予算措置がなされることを歓迎する声は少なくなかった[66]。こうして自己決定政策や集団的権利の保障の主張の正当

性は「緊急対応」の論理によって浸食されることになった。[67]

## 6 「緊急対応」から「格差是正」へ

ハワード政権期におけるＮＴＥＲ政策を正当化した「緊急対応」という論理には、先住民族問題に対する保守的な価値観も影響していた。ハワードが先住民族共同体からの意見聴取を軽視して辺境の先住民族共同体へＮＴＥＲタスクフォースを投入したこと、一九七五年人種差別禁止法の同政策への適用を除外したことなどは、保守連合政権のもつパターナリズム的姿勢の反映であると批判された。[68] またＮＴＥＲ政策を支持する論調にも、先住民族共同体を保護するためには白人側が先住民族を教育し、正しい方向に導かなければならない、というパターナリズム的な傾向がみられた。[69] いっぽう連邦議会で野党であった労働党も、ＮＴＥＲ政策を支持した。しかし二〇〇七年一一月の連邦総選挙で政権交代が実現すると、ケビン・ラッド労働党政権はハワード政権における先住民族に対するパターナリズム的姿勢の転換をアピールした。二〇〇八年二月には前政権が拒否してきた、オーストラリア政府が先住民族に対して行った過去の不正義に対する公式謝罪を行った。また二〇〇九年にはやはり前政権が反対した「先住民族の権利に関する国際連合宣言」に賛成を表明した。

ＮＴＥＲ政策についても、ハワード政権期における露骨なパターナリズムを弱めようとする動きが起こってきた。二〇〇八年六月に出されたＮＴＥＲタスクフォースの最終報告書では、ＮＴＥＲ政策が一定の成果を挙げており、引き続き継続すべきだと提言された。ただし収入管理制度については原則として維持するべきではあるが、特定の地域の住民すべてに強制的に適用するのではなく任意加入を認めるべきだとした。[70] またＮＴＥＲ政策の導入の際にいったんは廃止の方針が発表されたが、その後「改革」のうえ継続することになったＣＤＥＰに関して

は、遠隔地の先住民族共同体に「本当の仕事（real job）」、すなわち労働市場の需給に応じて賃金が決定される雇用を創出する必要性を強調した。[71] その後も人種差別禁止法の適用除外措置の継続への批判が続いたこともあり、ラッド政権はＮＴＥＲ政策の見直しを進めた。二〇〇八年六月に再検討委員会が設置され、同年一〇月に報告書が発表された。そこではＮＴＥＲ政策の意義を全体としては評価しつつ、いくつかの修正の必要性が指摘された。そして一九七五年人種差別禁止法のＮＴＥＲ政策への適用を要請しつつも、同政策を先住民族の理解と関与を高めたうえで継続するべきだと提言された。[72] この報告書は、現地の先住民族がＮＴＥＲ政策に根強い不信感を抱いていると指摘する。すなわち「多くのコミュニティで、オーストラリア政府がＮＴＥＲ政策のもとで導入した措置が人種という集団に対する押し付けであると固く信じられている」ことに加えて、「アボリジニ・コミュニティの抱える問題は、オーストラリア社会一般で広く享受されているもっとも根本的な保健・住宅・教育・補助的サービスがアボリジニ・コミュニティに提供されない状況をオーストラリア政府が何十年も放置してきたことが原因で生じたにもかかわらず、アボリジニの人々と文化のみが問題の原因であるかのようにみなされることを不公平だとする強い感情がある」。こうしたわだかまりが、ＮＴＥＲ政策が効果を発揮するのを妨げていると報告書は指摘した。[73] とりわけ収入管理制度については、特定の地区に住む人々すべてに一律に適用する現行の制度が不満や怒りを招いているとし、任意適用に改めるように提言した。[74] また五年間の強制的な土地の借り上げについては、政府から先住民族共同体に対して補償金や土地の賃貸料が適切に支払われておらず、それが人種差別禁止法の適用除外のタイミングと重なったことが先住民族の不信感を煽っていると指摘し、改善を呼びかけた。[75] また、一九七五年人種差別禁止法の適用除外を解除できるように施策を改正することを提言した。[76] そして先住民族共同体がＮＴＥＲ政策を良く理解し、適切に関与することが重要だと強調した。[77] いっぽうＣＤＥＰについては、再検討委員会の報告書はそれが遠隔地の先住民族にとってほぼ唯一の働き口であるという現状を踏まえたうえで、

ＣＤＥＰの職業訓練としての側面を強化しつつそれに代わる雇用を創出する努力を続けていくべきであるとした。[78]

このように労働党政権はハワード保守連合政権における露骨なパターナリズムの発露を修正し、先住民族共同体の意見を傾聴する姿勢を強調した。だがＮＴＥＲ政策自体は、予算を拡充しつつ継続することになった。その結果ＮＴＥＲ政策を正当化する論理は、先住民族へのパターナリズムを背景にした「緊急対応」から、北部準州の先住民族が置かれた社会経済的に劣悪な生活状況の速やかな改善へと、その力点が変化することになった。そのために政府が強調するようになったのが「格差是正」というスローガンであった。

二〇〇八年一一月、連邦政府と各州・北部準州・首都特別地域（ＡＣＴ）政府から構成されるオーストラリア政府会議（Council of Australian Governments: COAG）は、「全国先住民族改革協定（National Indigenous Reform Agreement: NIRA）を締結した。ＮＩＲＡは先住民族と非先住民族間における、平均寿命、幼児死亡率、教育、雇用などの「格差を是正する（Closing the Gap）」ことを目標に掲げ、就学前児童教育、学校教育、保健衛生、健全な住環境、経済的参加、安全な共同体、ガバナンスとリーダーシップという六つの柱を設定して施策を整備することを目指した。[79] とりわけ北部準州においては、この「格差是正」目標のもとでＮＴＥＲ政策は二〇一二年六月まで予算を拡充しつつ継続されることになった。[80] こうしてＣＤＥＰの改革を含めた先住民族の雇用増大策や、ドラッグ・アルコール中毒の予防やリハビリ、犯罪を防止するための警察力の強化などを実施していくことが政府によって表明された。また北部準州の先住民族の子どもの教育水準の向上策によって、先住民族の教育における格差を是正することが目指された。乳幼児を抱える家族や、青少年へのサポートなども充実することとされた。適切な賃料が支払われていないとして批判を浴びた先住民族の土地の五年間の強制借り上げについては、政府から先住民族側へ賃料を支払うことが改めて示されるとともに、対象となる土地を行政サービスの提供にとって必要不可欠な場所に絞り込んだ。収入管理制度は継続されることになったが、一九七五年人種差別禁止法のＮＴＥ

R政策への適用をめぐる問題については、先住民族共同体へのさらなるコンサルテーションを踏まえて対応することになった。CDEPに関しては、連邦政府は二〇〇八年一二月に、遠隔地に住む先住民族の雇用促進と一体化し、先住民族の人々の勤労意欲の向上とコミュニティ開発を強調する内容に改革する案を発表した。[81] この改正されたCDEPは二〇〇九年七月から施行されることになった。

こうしてNTER政策を正当化する論理は、「緊急対応」から「格差是正」へと転換していった。「緊急対応」と同様に「格差是正」という論理も、先住民族の置かれた社会経済的不利の改善に失敗したというレッテルを貼られた自己決定政策との差別化を図るために、すみやかに「成果」を挙げることを目指した。しかし先住民族と非先住民族間の経済社会的な「格差是正」という目標の達成にはマイノリティ－マジョリティという社会的に構造化された関係の変革が不可欠であり、それゆえ長期的な先住民族共同体のエンパワーメントという要素が必要である。また家庭、教育、雇用、住宅、保健衛生など多様な分野における施策を連関して実施しなければならず、その「成果」を数量的に測定するのも容易ではない。言い換えれば、先住民族と非先住民族間の格差とは歴史的に形成された社会構造なのであり、その是正には「時間がかかる」のだ。そのことは、「格差是正」目標を導入した連邦政府自身によっても意識されていた。たとえば連邦政府は「特別措置」として一九七五年人種差別禁止法の適用を除外されていたNTER政策の改正を目指し、二〇〇九年五月にディスカッション・ペーパーを発表した。[82] そのなかで政府は遠隔地の先住民族共同体における治安維持、保健衛生、雇用創出、住宅供給、学校教育、児童福祉、DV対策、コミュニティストアの増加などにさらなる予算を支出することで、NTER政策を「持続可能な発展」を目指す段階へと移行させると表明した。[83] だが、「持続可能な発展」という長期的なビジョンとは裏腹に、連邦政府はNTER政策に対する批判をかわすために、この政策が格差是正という「成果」を挙げていることを、短期的な数値の変化として示す必要があった。[84] こうして連邦政府は、社会構造の変革という長期的な

視野に立った政策を遂行するために、短期的で可視的な成果を示し続けなければならないという難題に直面することになった。

## 7 「場所ベース」の社会政策

長期的に形成されてきた社会構造を、政策によって短期間で目にみえるかたちで変化させる、というこの難題を解決するひとつの方策は、その政策が対象とする「社会」そのものの空間的範囲を狭めてしまうことである。社会学的には「社会」という概念は個人と個人の親密な関係から国境を越えたグローバルなつながりまで、あらゆる範囲の人的相互作用を包含する。先述したように、福祉国家理念は「社会」の範囲を国民社会に限定し、その内部の構成員に平等な社会的シティズンシップの保障を目指した。オーストラリアにおいても社会保障・社会福祉政策は、オーストラリア市民（国民）であれば誰でも同じように福祉を受けられる権利をもつという平等主義・普遍主義を原則としてきた[85]。しかし国民社会全体の構造を短期間で変化させることは、非常に難しい。それならば変更すべき「社会」の範囲をより狭い範囲にあらかじめ限定する、すなわち「地域限定」で政策を実施すれば「目にみえる」変化は比較的得られやすくなる。ＮＴＥＲ政策は開始当初から北部準州という「地域限定」の政策ではあったが、労働党政権では特定の「場所」を対象としてそこの住民の生活を徹底的に管理することで「格差是正」という政策的「成果」を短期間で演出するという傾向がみて取れる。こうして先住民族政策における迅速かつ効率的な「成果」の達成という時間短縮の論理は、そのために先住民族の住む場所を管理するという帰結をもたらすことになる。

ＮＴＥＲ政策で論議を呼んだ収入管理制度は、実は北部準州以外でも試行的に実施されていた。そのひとつは

先述のノエル・ピアソンがクイーンズランド州政府や連邦政府との協働のもとに実施した、先住民族福祉制度改革の実験であった。クイーンズランド州政府との協働のもと、ピアソンは一九九九年から「ケープ・ヨーク・パートナーシップ（Cape York Partnership）」プログラムを開始した。二〇〇二年からは連邦政府の助成も加わり、二〇〇三年にはピアソンを所長としてケープ・ヨーク政策リーダーシップ研究所（Cape York Institute for Policy and Leadership: CYI）が設立された。二〇〇七年にはクイーンズランド州政府がピアソンの試みを法制化し、翌年から二〇一二年までの期限つきで、ケープ・ヨーク地域の四つの先住民族共同体における福祉制度改革の実験がはじまった。さらにＮＴＥＲ政策が開始された二〇〇七年七月には、ハワード連邦政権はＣＹＩに対する助成を行い、それによって北部準州に引き続きケープ・ヨーク地方においても収入管理制度の試行が始まった。こうしてＣＹＩの実施するケープ・ヨーク地方の四か所の先住民族共同体での試みは、連邦と州の協働による「ケープ・ヨーク福祉改革トライアル（Cape York Welfare Reform Trial: CYWRT）という福祉制度改革の実験場になっていった。[86]

また西オーストラリア州のキンバリー地方とパース都市部においても、ＮＴＥＲ政策の開始とほぼ同時期の二〇〇八年一一月から収入管理制度が試行された。この制度は貧困家庭における子どもの虐待や育児放棄からの保護を主眼とした収入管理と、貧困層の希望者が自発的に加入する収入管理に分かれており、先住民族だけではなくすべての住民を対象とするものであった。[87] この西オーストラリアの方式は、後述する連邦政府による収入管理制度の適用範囲拡大の際の直接のモデルとなった。[88]

ピアソンは、先住民族の若者が貧困から抜け出すためにはオーストラリア主流社会における業績主義的競争に勝ち残るだけの能力をもたなければならず、そのためには家庭から暴力を追放しなければならないという固い信念をもっていた。[89] そうしたピアソンの思想や実践は当時のハワード政権の新自由主義的・新保守主義的な姿勢と

親和性が高いとみなされた。ジョン・アルトマンやウィル・サンダースは、NTER政策の立案にピアソンの思想やそのケープ・ヨーク地方における実践が影響を与えていると論じる。[90] 実際、ケープ・ヨーク福祉改革トライアルには同時期に開始されたNTER政策と共通する部分が多かった。[91] それゆえNTER政策にはCYWRTとともに、収入管理制度を含む貧困層向け福祉制度改革をさらに進める実験としての位置づけがあったとみなすことができる。[92]

しかしCYWRTの収入管理制度があくまでも先住民族に対する施策であったのに対し、NTER政策におけるそれは単なる先住民族向け社会政策に留まらない要素をもち始める。先述のNTER政策に対するディスカッション・ペーパーの発表にともない、二〇〇九年六月から八月にかけて北部準州各地で、先住民族共同体やその指導者などへの政府によるコンサルテーションが実施された。ディスカッション・ペーパーへの意見書やコンサルテーションで出された主張をまとめた報告書には、先住民族の人々のさまざまな意見が紹介されたが、特定の地域に住む先住民族に強制的に適用されてきた収入管理制度をどう改正するかが特に大きな論点となった。[93] 収入管理制度の一部任意化を希望する声が多数あがったが、北部準州の先住民族だけではなくオーストラリア中のすべての人々に対して収入管理制度を適用するべきだという意見もあった。ただし報告書を読む限り、後者の主張は決して多数派だったわけではない。[94] ディスカッション・ペーパーでもそのような提案は行われていなかった。[95] にもかかわらず、連邦政府は結果的にこの主張を取り入れてNTER政策の変更を提案することになった。

コンサルテーションの報告書を受けて、連邦政府は二〇〇九年一二月に改革の方針を発表した。[96] そして一九七五年人種差別禁止法のNTER政策への適用除外を解消するための法改正を二〇一〇年七月に行い、同年一二月までに同法の適用を目指すこと、収入管理制度の「人種別」適用を廃止し、全国の「不利な立場に置かれた地域(disadvantaged region)」に対して「人種の区別なしに」適用していく方針が明らかにされた。それにより、過去

六か月間に三か月以上福祉手当を受給した一五～二四歳の個人や、過去二年間に一年以上福祉手当を受けた二五歳以上の個人、さらに児童保護局やセンターリンクのソーシャルワーカーに指定された者には、人種の区別に関わらず収入管理制度が適用されることになった。また特定の種類の公的年金を受給する高齢者も収入管理制度の対象となった（ただし、一定の条件のもとで制度の適用は免除されうることになった）。そして、まずは全国でもっとも深刻な「不利な立場に置かれている共同体（disadvantaged communities）」が集中しているとされた北部準州全域で、二〇一〇年七月から一二月にかけて収入管理制度を適用していく方針が示された[97]。これらの福祉改革は「破壊的で、世代を越えて受け継がれる受動的福祉のサイクル」の打破を目指すものであると謳われた[98]。そして収入管理制度は北部準州の先住民族だけに限定されない施策になるため、もはやＮＴＥＲ政策には含まれないという見解が表明された[99]。こうして二〇一〇年一二月三一日から、一九七五年人種差別禁止法がＮＴＥＲ政策に適用されることになった。それは、「将来、全国各地の不利な立場に置かれた地域に収入管理制度を適用していくための第一歩」と位置づけられた[100]。先住民族という「人」を選別して対象とする政策であったＮＴＥＲ政策の一部として開始された収入管理制度は、特定の「場所」を対象とし、その内部のすべての住民を対象とする「場所ベース（place-based）[101]」の社会政策へと変容していったのである。

その後も収入管理制度はＮＴＥＲ政策と密接な関係を保ちつつ、制度的には先住民族政策とは切り離され、北部準州以外の地域にも適用されていった。二〇一二年七月より、収入管理制度の適用対象は北部準州以外の地域に拡大されることになった[102]。それは従来の全国一律の社会福祉政策を改め、問題が集積する地域に対して特別な施策を講じるという社会福祉改革の方針の一環であるとされた。「失業がひとつの生き方になっている世帯」が多い地域でも「働ける人々は、経済・社会的な参加によって得られる利益を得る機会をもつべき」であり、「政府はそれを達成するために適切な支援とインセンティブを提供し、政府、財界、コミュニティ、ＮＰＯとの新た

な連携を創りだす必要がある」というわけである。[103] こうした改革の主な対象となったのはＮＳＷ州バンクスタウン、クイーンズランド州のローガンおよびロックハンプトン、南オーストラリア州プレイフォード、ビクトリア州シェパートンという「住民の多くが非常に不利な立場に置かれている」とみなされた地域であった。[104] こうした地域において収入管理制度は「強制ではない」とされたが、児童保護を担当する行政機関やセンターリンクのソーシャルワーカーなどに児童虐待と認定されたり、金銭的に育児負担を賄えないとみなされた保護者に収入管理制度が適用されることになった。またアルコール依存や心の病気を患っている人などにも、ソーシャルワーカーが判断すれば収入管理制度が適用できることになった。[105]

## 8　「場所」のスティグマ化

収入管理制度のこうした変更は、人種やエスニシティを問わず経済社会的に脆弱な立場に置かれた人々が多い特定の「場所」を対象とするとされ、かつてのＮＴＥＲ政策におけるような一律強制適用ではないことが強調された。しかし実際には、貧困者への支援を担当するソーシャルワーカー等が必要と判断すれば、その人は収入管理制度の適用を勧められ、当事者がそれを拒否することは実質的に難しい。[106] そして貧困層のなかでも先住民族や、やはりオーストラリアにおいて社会経済的に低い地位に置かれることが多い非英語系移民は、こうした事態に陥りやすい。その結果、「非差別的」とされた収入管理制度の対象には、実際にはエスニック・マイノリティが多くなりがちである。さらに収入管理制度の適用地域が「福祉依存」に陥りやすい人々が多数存在する地域であると名指しされることが、エスニック・マイノリティの集住地域をますますスティグマ化する結果になりかねない。

## 8－1　NTER政策からSF政策へ

北部準州は、全豪の州や準州のなかで先住民族人口の人口に占める割合が突出して高い。[107] それゆえ連邦政府の主張にもかかわらず、収入管理制度の拡大やNTER政策の継続が特定の地域に住む先住民族に対するスティグマ――福祉依存者、DVや性犯罪に関与しやすい人々、子どもを養育する能力のない人々といったレッテル貼り――を助長し、悪影響を及ぼすことが懸念された。たとえば二〇一〇年に公表されたオーストラリア先住民族医師協会（Australian Indigenous Doctor's Association: AIDA）の報告書は、こうしたスティグマが政策が先住民族共同体に長期的な悪影響を与えると主張した。NTER政策が先住民族共同体の人々に与える健康上の影響（health impact）が検討されたこの報告書では、「健康」を①身体的健康（physical health）、②心理的健康（psychological health）、③社会的健康と福祉（social health and well-being）、④精神性（spirituality）、⑤文化的健全性（cultural integrity）の五つの側面から定義した。[108] このうち③は、先住民族共同体が過去の同化政策や植民地化の影響から、高い失業・貧困率、低い教育達成、劣悪な生活環境に留まっていることを問題視したものであり、先住民族のために新規に建てられた住宅の数や品質、学校や教師の数、雇用機会、ヘルスケアのサービスなどが、先住民族の社会的健康が向上したかどうかの指標であるとされた。また、人々の社会的健康と福祉のあり方は、人々がどれだけ自分自身の生活や、自分の属する社会の望ましいあり方を自己決定できるかにかかっているとも指摘され、人々の個人的・集団的自律や社会的包摂の機会、社会的な決定に対する参加の度合いが先住民族の社会的福祉を評価する指標とされた。[109] また④については、先住民族の世界観や伝統的知識・価値観が承認され、政策の立案や遂行に反映されているか、⑤に関しては、先住民族の文化継承にとって重要な土地権や先住権原、教育や共同体の運営に関する自己決定、文化の保全や発展のための施設などが充実しているかが評価の対象となっ

た。[110]

こうした観点から、ＡＩＤＡの報告書ではＮＴＥＲ政策についての評価が行われた。その結果、ＮＴＥＲは短期的には先住民族共同体のためのインフラや教育環境の改善や貧困、ＤＶ、性犯罪の抑制に寄与するかもしれないが、長期的には先住民族の健康や福祉にかえって悪影響を及ぼすであろうと結論づけられた。とりわけ、ＮＴＥＲ政策が先住民族が自分たちの共同体を自律して統治することを妨げ、福祉依存者、犯罪者、社会的不適応者というスティグマを付与していることがかれらに無力感や屈辱感をもたらし、自律する力を奪っていると強く非難された。[111] そして先住民族にとっての健康と福祉には先住民族の文化の尊重と人間としての尊厳の保障が不可欠であり、そのためには先住民族指導者と政府とがお互いを尊重した協働関係を発展させるべきであると提言された。[112]

このＡＩＤＡの報告書の予測を裏付けるように、二〇一二年に入ると北部準州の先住民族、特に若者の自殺者の多さがメディアで報道された。[113] 先住民族のあいだで自殺者が多いことは以前から知られていたが、二〇一二年三月に発表された北部準州議会の調査委員会の報告書では、ＮＴＥＲ政策の開始以降も先住民族の自殺者は引き続き増加傾向にあり、先住民族の若者の自殺者も高いレベルにあることが確認された。[114] ＮＴＥＲ政策の実施と自殺者の増加に相関関係があるかどうかは不明であるが、少なくとも自殺の増加を抑制できなかったことになる。同報告書は先住民族の自殺を増大させる要因として、地理的に孤立した場所に住んでいることや高い失業率、教育を受ける機会の劣悪さなどを挙げている。また先住民族には心の問題を抱えている人々が多いが、カウンセリングや治療の機会が限られていることも指摘している。[115]

ＮＴＥＲ政策は二〇一二年七月から一〇年間、「より強い未来（Stronger Futures: SF）」政策と改名されて継続することになった。[116] その際、連邦政府は子どもを学校に行かせない先住民族の親に対しては福祉給付を制限する

方針を示した。[117] このような、福祉給付を使って先住民族の生活を統制しようとする試みに対して疑問を投げかける議論も少なくなかった。北部準州の先住民族を対象としたある調査では、先住民族の大人たちは子どもに教育を受けさせることが重要であることを認識しているが、先住民族の子どもの不登校には親の教育の問題だけではなくさまざまな要因があり、親に対する懲罰的な措置に子どもの不登校を減らす効果がどれだけあるかは疑わしいとされた。そして、こうした懲罰的な手法に代わり、先住民族共同体が自分たち自身の課題に対処できる力をつけさせる支援が必要であると主張された。[118]

## 8－2　バンクスタウンにおける収入管理制度導入反対運動

いっぽう北部準州以外で収入管理制度が適用された先述の五つの地域も、それぞれの州のなかでは住民に占める先住民族あるいは非英語系移民の割合が比較的高い。[119] それゆえ、これらの地域において実際に収入管理制度の対象になる人々にも先住民族や非英語系移民の貧困層が多いことが予想され、そうした人々に対する「自立できない人々」というスティグマが収入管理制度の導入により強化されることが懸念された。こうしたなかで起こったのが、ＮＳＷ州バンクスタウン地区における収入管理制度導入反対運動であった。バンクスタウンは非英語系、とりわけアラブ系住民が集住する地区として知られている。[120] 収入管理制度導入反対運動のはじまりは、北部準州における収入管理制度に反対していたＮＳＷ州の市民運動グループが、バンクスタウンのアラブ系エスニック組織の指導者と知り合ったことがきっかけであった。[121] 二〇一二年七月に収入管理制度の導入が決まった地域のうち、バンクスタウン以外の地域では制度導入前に地元の人々を巻き込んだ大きな反対運動は起きていない。運動の主導者らの見解によれば、バンクスタウンで反対運動が起こった理由としては、同地にはもともと非英語系移民の

エスニック組織や支援団体間の強固なネットワークがあり、政府へのアドボカシー活動を活発に行っていたことがある。実際、主導者のひとりは州内の移民・難民定住支援組織のネットワーク団体の代表を務めていた。さらにアラブ系エスニック組織の指導者と州の労働組合組織との連携があったこと、そして運動の主導者のなかにNTER政策に反対する運動を行ってきた研究者兼アクティビストがおり、その人物をつうじて北部準州の先住民族共同体との連携をもつことができたことも理由として挙げられた[122]。いっぽうで、バンクスタウン周辺に住む先住民族は、運動には参加するものの主導的立場にあるわけではないようであった。バンクスタウンにおける収入管理制度反対運動は、少なくとも開始当初においては先住民族ではなく非英語系移民やその支援者が主体の運動であったといえよう。やがて指導者らの呼びかけに対し、バンクスタウン周辺で活動する四〇あまりのエスニック組織や移民定住支援団体（その多くは、非英語系移民のワーカーを中心に運営されている）が賛同して運動は発展し、政府への公開質問状や署名集め、集会やデモなどが行われた[123]。

反対運動の主導者たちによれば、収入管理制度は名目上は強制ではなく任意適用になったが、支援が必要な住民を担当するセンターリンクのワーカーがそれを適用するかどうかを判断するため、実質的には強制の要素が避けられない。なおかつ、バンクスタウンにおいて福祉給付を受けている人々には非英語系住民や先住民族が多い。それゆえ収入管理制度は結果的にこうしたエスニック・マイノリティに対するスティグマを助長してしまうという。だが、それとともに運動の主導者たちが懸念していたのが、この制度の導入により「バンクスタウン」という地名そのもののイメージがさらに悪化することであった。元来、アラブ系住民の多いバンクスタウンは、貧困や犯罪が多い場所といった否定的なステレオタイプをもたれがちであった。バンクスタウンへの収入管理制度の導入に大きな反発が起きなかった理由はそこにもあると反対運動の主導者たちは考えている。バンクスタウンでは多くの人々がこうした否定的なステレオタイプを変えるために努力しているが、収入管理制度の導入が地元の

意見を十分に聞くことなく決定されたことは、そうした努力に水を差すものである。むしろ収入管理制度の導入により、バンクスタウンが福祉依存者や社会的不適応者の住む場所としてますますスティグマ化されてしまうのではないかという危惧を、反対運動の主導者たちは表明した。(124)

## 9　おわりに

本稿の目的は、二〇〇〇年代後半以降のオーストラリア先住民族政策の変化を分析することで、エスニック・マイノリティ向け社会政策のネオリベラルな改革を正当化する言説のなかに時間短縮の論理がどのように組み込まれうるのかを明らかにすることにあった。そして事例分析の結果、こうした時間短縮の論理と場所管理の技法の連関が明らかになった。本稿で得られた知見からは、次のような命題を導き出すことができる。

①エスニック・マイノリティが直面するさまざまな社会問題は、歴史的・社会的に構造化されてきたマイノリティ‐マジョリティ関係に起因するがゆえに、その是正には長期的な取り組みが必要なことが多い。しかし政策決定過程におけるネオリベラリズムの影響力の拡大にともない、こうした取り組みは「時間がかかりすぎる」とされ、より「短期間」で目に見える変化を起こすという意味での「成果重視」の政策に対する支持が高まりがちになる。

②こうした「成果重視」の論理がエスニック・マイノリティへのパターナリズム的価値観と結びつくことで、「緊急対応」という政策の正当化の論理が台頭しうる。その結果、マイノリティ当事者の権利や民主的関与を軽視した急激な制度変更が可能となる。

③しかし「緊急対応」の論理は「非常事態」という政府の状況判断が世論に支持されている期間のみ正当性をも

つため、長続きしない。そこで政府はマイノリティ－マジョリティ間の「格差の是正」という目標を「緊急対応」に代わって前面に押し出すことで、政策の正当性を保障しようとする。しかしその結果、社会構造の変革をともなう長期的取り組みが不可欠な「格差是正」という目標の「短期的で目に見える成果」を、世論に対して絶えず提示しつづけるという難題に直面することになる。

④この難題を解消するために、政策の対象となる空間をあらかじめ限定し、そこを徹底的に管理することで目に見える「成果」を演出する、「場所ベース」の社会政策が選択される傾向が強まる。こうした社会政策はエスニック・マイノリティという属性をもった個人ではなく、ある特定の場所そのものを対象とするため「非差別的」であると正当化されやすい。

⑤しかし、この「場所ベース」の社会政策は、その適用対象を「自立できない人々」「社会的に適応できない人々」の住む場所としてスティグマ化してしまう（あるいは、もともとそのようなスティグマが付与された場所に導入されることで、スティグマを強化してしまう）。とりわけそれがエスニック・マイノリティの集住地区に適用された場合、そこに住むエスニック・マイノリティの人々のスティグマ化と排除を助長する恐れがある。

これらの命題は、あくまでも本稿で行った事例分析に基づいている。とはいえ日本を含めた他の先進諸国でも、エスニック・マイノリティ向け社会政策に対するネオリベラルな改革圧力は遍在しており、「成果重視」「緊急対応」「格差是正」といったスローガンは影響力をもっている。それゆえ、「成果重視」という時間短縮の論理と「場所ベース」という管理の技法が結びついてエスニック・マイノリティへの管理が厳格化され、そこから新たなスティグマ化や排除が生じる可能性を示した本稿での知見を、他国におけるエスニック・マイノリティ政策の事例によって検証していく意義はあるといえよう。

また本稿では、先住民族というエスニック・マイノリティ向け社会政策として始まったＮＴＥＲ政策が、非－

先住民族をも包含する「場所ベース」の社会政策へと展開していった過程を明らかにした。もちろん、実際にはそうした場所に住むエスニック・マイノリティは主要な政策の対象であり続けるのだが、にもかかわらずエスニック・マイノリティという「人」から、特定の「場所」に向けた政策へという転換には大きな意味がある。こうした政策転換は、先住民族やエスニック・マイノリティに対して歴史的・社会的に積み重ねられてきた不公正な社会構造の存在に対する政府の責任をあいまいにしかねない。それによってエスニック・マイノリティの被る苦難が「自己責任」とされ、さらなる社会的排除が助長される危険性もある。このような問題点が今後のオーストラリアの社会政策のなかで顕在化していくかどうか、ＳＦ政策や収入管理制度、「格差是正」目標の展開を含めて注視していく必要がある。

（1）　本稿では「場所（place）」と「空間（space）」を区別して用いる。「場所」とは人々によって意味づけられた空間であり、換言すれば、人々によって日常化された空間のことをいう。以下も参照。Perkins, Harvey C. and David C. Thorns, 2012, *Place, Identity and Everyday Life in a Globalizing World*. NY: Palgrave Macmillan.

（2）　ジョン・アーリ（吉原直樹監訳）『社会を越える社会学―移動・環境・シティズンシップ』（新装版）法政大学出版局、二〇一一年、一八七―二三〇頁。

（3）　山崎望『来たるべきデモクラシー―暴力と排除に抗して』有信堂、二〇一二年、九―三五頁。

（4）　本稿ではグローバリゼーションを、資本主義市場経済の拡大とともに国境を含むあらゆる境界がゆらぎ、世界中で政治・経済・社会・文化の相互浸透・相互依存が進行する過程と定義する。塩原良和『共に生きる―多民族・多文化社会における対話』弘文堂、二〇一二年、六五頁も参照。

（5）　アーリ前掲書、二一八―二二九頁。

（6）　本稿では「自律」を self-determination の訳語として用い、self-reliance（自活・自立）とは区別して用いる。後者が、主に経済的に他者に依存しないことを強調するのに対して、前者は個人が自分の意思で決定できることを強調

している。ただし英語においても日本語においても、こうした術語はあまり区別されずに用いられることも多い。マーサ・A・ファインマン（穐田信子・速水葉子訳）『ケアの絆―自律神話を超えて』岩波書店、二〇〇九年、五頁も参照。

（7）G. エスピン-アンデルセン（岡沢憲芙・宮本太郎監訳）『福祉資本主義の三つの世界―比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房、二〇〇一年。

（8）武川正吾『政策志向の社会学―福祉国家と市民社会』有斐閣、二〇一二年、四六―四七頁。

（9）同右、七八―七九頁。

（10）本稿では新自由主義（ネオリベラリズム）を、グローバル資本主義に適応するための国家による規制緩和・市場主導の経済社会改革志向と、国家の所得再分配機能を低下させる社会福祉政策の抑制傾向、およびそれらに付随する、個人の自己責任を強調する価値規範と定義する。新自由主義には、企業にとって最適な労働力の再配置を実現するための雇用条件の柔軟化や、国境を越えた労働力移動の自由化を求める傾向もある。

（11）塩原二〇一二年前掲書、一〇〇―一〇九頁。

（12）Harvey, David, 2009, *Cosmopolitanism and the Geographies of Freedom*. New York: Columbia University Press, pp. 51–76.

（13）塩原良和『変革する多文化主義へ―オーストラリアからの展望』法政大学出版局、二〇一〇年、四七―八一頁。

（14）テッサ・モーリス＝鈴木『批判的想像力のために―グローバル化時代の日本』平凡社、二〇〇二年、二三一―二六七頁。

（15）近年の研究としては、以下を参照。Lentin, Arena and Gavan Titley, 2011, *The Crises of Multiculturalism: Racism in a Neoliberal Age*. London/NY: Zed Books.

（16）塩原二〇一二年、二〇一〇年前掲書、および塩原良和『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、二〇〇五年を参照。

（17）近年の日本政治のなかでしばしば言及される「スピード感」という言葉も、こうした成果重視と効率性の言説の表現であるといえよう。

(18) 筆者が以前分析した、オーストラリアの移民定住支援政策におけるSettlement Grants Program (SGP)の導入の経緯においても、成果重視と効率性という正当化の論理が強調されていた（塩原二〇一〇年前掲書、六八―七三頁）。この点については、その後筆者が行ったオーストラリア連邦移民省（Department of Immigration and Citizenship: DIAC）のＳＧＰ担当者へのインタビューでも確認できた（二〇一三年三月六日、キャンベラにて聞き取り）。

(19) Woodliff, Sally, 2012, "The Northern Territory Emergency Response: The Unsurprising Failure of Simplistic Measures Addressing Complex Problems," *Journal of Australian Indigenous Issues* 15 (3), pp. 66–80.

(20) 塩原二〇一二年前掲書、三四―六四頁。

(21) 上村英明『先住民族―「コロンブス」と闘う人びとの歴史と現在』解放出版社、一九九二年を参照。

(22) Maddison, Sarah, 2009, *Black Politics: Inside the Complexity of Aboriginal Political Culture*. Crows Nest NSW: Allen and Unwin, pp. 4–7.

(23) 細川弘明「先住権のゆくえ―マボ論争からウィック論争へ」西川長夫ほか編『多文化主義・多言語主義の現在―カナダ・オーストラリア・そして日本』人文書院、一九九七年、一八四―一八五頁。

(24) 鎌田真弓「多文化主義の新展開―先住民族との『和解』」『オーストラリア研究』13号、二〇〇一年、五一―五二頁。

(25) 鎌田真弓「国民国家のアボリジニ」小山修三・窪田幸子編『多文化国家の先住民―オーストラリア・アボリジニの現在』世界思想社、二〇〇二年、一三六―一三八頁。

(26) 細川前掲論文、一七八頁。

(27) 鎌田二〇〇二年前掲論文、一四二―一四四頁。上村前掲書、一三二―一七八頁。

(28) アリソン・マクレラン／ポール・スミス編（新潟青陵大学ワークフェア研究会訳）『オーストラリアにおける社会政策―社会実践のための基礎知識』第一法規、二〇〇九年、一四五―一四八頁。

(29) 鎌田二〇〇二年前掲論文、一三八頁。

(30) Kowal, Emma, 2008, "The Politics of the Gap: Indigenous Australians, Liberal Multiculturalism, and the End of the Self-Determination Era," *American Anthropologist* 110 (3), p. 339.

（31） たとえば以下を参照。Sharp, Ariand and Tom Arup, "UN says Aboriginal Health Conditions Worse than Third World," *Sydney Morning Herald*, December 5, 2009.

（32） Kowal, Emma, 2012, "Responsibility, Noel Pearson and Indigenous Disadvantage in Australia," Ghassan Hage and Robyn Eckersley (eds.) *Responsbiliy*. Carlton Vic: Melbourne University Press, pp. 43–56.

（33） Maddison, op. cit., pp. 24–43.

（34） Pusey, Michael, 1991, *Economic Rationalism in Canberra: A Nation-Building State Changes Its Mind*. Carlton Vic: Melbourne University Press.

（35） Maddison, op. cit., pp. 24–43.

（36） Ibid., pp. 7–12.

（37） Dodson, Patrick, 2007, "Whatever Happened to Reconciliation?," Jon Altman and Melinda Hinkson (eds.) *Coercive Reconciliation: Stabilise, Normalise, Exit Aboriginal Australia*. North Carlton: Arena Publishing Association, p. 26.

（38） 飯笹佐代子『シティズンシップと多文化国家—オーストラリアから読み解く』日本経済評論社、二〇〇七年、一一五頁。

（39） 鎌田二〇〇一年前掲論文、五三—五四頁。ガッサン・ハージ（塩原良和訳）『希望の分配メカニズム—パラノイア・ナショナリズム批判』御茶の水書房、二〇〇八年、一一九—一二一頁。

（40） もっともハワード政権期に先住民族と非先住民族国民の格差が劇的に縮小したわけではなく、むしろ先住民族政策は混乱し、放置されていたとドットソンは主張する（Dodson, op. cit., pp. 26–27）。

（41） Pearson,Noel, 2003, *Our Right to Take Responsibility*. Melbourne: Institute of Public Administration Australia, pp. 2–3.

（42） Ibid., pp. 5–7.

（43） Ibid., p. 8.

（44） ナオミ・クライン（幾島幸子・村上由見子訳）『ショック・ドクトリン—惨事便乗型資本主義の正体を暴く』岩

波書店、二〇一一年。

(45) 以下も参照。塩原良和「あらゆる場所が『国境』になる―オーストラリアの難民申請者政策」『Quadrante』一〇号、二〇〇八年、一五一―一六四頁。

(46) Maddison, op. cit., p. 13.

(47) Board of Inquiry into the Protection of Aboriginal Children from Sexual Abuse (BIPACSA), 2007, *Ampe Akelyernemane Meke Mekarle (Little Children are Sacred)*. Northern Territory Government, pp. 57–73.

(48) Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, The Senate (SCLCA), 2007, *Social Security and Other Legislation Amendment (Welfare Payment Reform) Bill 2007 and Four Related Bills Concerning the Northern Territory National Emergency Response*. Canberra: Commonwealth of Australia, pp. 1–2.

(49) ＮＴＥＲタスクフォースは政権交代後の二〇〇八年六月まで活動を続けた。Northern Territory Emergency Response Task Force (NTERTF), 2008, *Northern Territory Emergency Response Task Force Final Report to Government*.

(50) Hinkson, Melinda, 2007, "Introduction: in the Name of the Child," Jon Altman and Melinda Hinkson (eds.) *Coercive Reconciliation: Stabilise, Normalise, Exit Aboriginal Australia*. North Carlton: Arena Publishing Association, pp. 4–5.

(51) 一九七六年アボリジニ土地権法によって確立された制度で、先住民族の伝統的土地所有者がかれらの土地・居留地に外部の者が許可なく立ち入るのを拒否できる仕組み。なお、労働党政権に交代した後の二〇〇八年二月に政府は入域許可制度の再導入を模索したが、野党となった自由・国民党はそれに反対した。その後二〇〇八年一〇月のＮＴＥＲ政策の再検討報告書（後述）でも、先住民族当事者の圧倒的な要望として入域管理制度の再導入が提言された（Commonwealth of Australia, 2008, *Report of the NTER Review Board*, p. 41）。その後二〇〇八年一一月に、労働党政権は野党の反対を押し切って入域許可制度の再導入を上院で可決した（Commonwealth of Australia, 2009, *Australian Government and Northern Territory Government Response to the Report of the NTER Review Board.*）。

(52) Maddison, op. cit., pp. 13–14.

(53) Commonwealth of Australia, 2009, *Future Directions for the Northern Territory Emergency Response - Discussion Paper*, pp. 7–8.

(54) BIPACSA, op., cit., p. 21. および同報告書の著者の一人による以下の寄稿も参照。Wild, Rex, "An unfinished business," *The Age*, September 11, 2009.

(55) Commonwealth of Australia, *Future Directions for the Northern Territory Emergency Response - Discussion Paper*, op. cit., p. 5.

(56) Ibid., pp. 12–18.

(57) たとえば以下を参照。BIPACSA, op. cit., pp. 12–18; Australian Council of Social Service (ACOSS), 2008, *Submission to the Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs NT Emergency Response Review*. Strawberry Hills NSW: ACOSS, p. 40; Maddison, op. cit., pp. 41–43.

(58) 飯嶋秀治「Before/After Intervention—オーストラリア先住民への『介入』政策」オーストラリア先住民研究報告書編集委員会編『オーストラリア先住民研究—国家・伝統・コミュニティと切り結ぶ日常的実践』オーストラリア先住民研究報告書編集委員会、二〇一〇年、五二頁。

(59) Turner, Pat. and Nicole Watson, 2007, "The Trojan Horse," Jon Altman and Melinda Hinkson (eds.) *Coercive Reconciliation: Stabilise, Normalise, Exit Aboriginal Australia*. North Carlton: Arena Publishing Association, pp. 205–212; 飯嶋前掲論文、五〇頁。

(60) 連邦政府を代行して社会保障給付・サービスを市民に提供する公益法人であったが、二〇一一年七月に連邦ヒューマンサービス省の一部門として統合された。

(61) Commonwealth of Australia, *Future Directions for the Northern Territory Emergency Response - Discussion Paper*, op. cit., pp. 10–12.

(62) 主なものとして以下を参照。ACOSS, op. cit.; Jon Altman and Melinda Hinkson (eds.), 2007, *Coercive Reconciliation: Stabilise, Normalise, Exit Aboriginal Australia*. North Carlton: Arena Publishing Association; SCLCA, op. cit.; Amnesty International Australia, 2009, *Race Discrimination, Special Measures and the Northern Territory*

*Emergency Response*. Broadway NSW: Amnesty International Australia.

(63) Sanders,William, 2010. "Ideology, Evidence and Competing Principles in Australian Indigenous Affairs: From Brough to Rudd via Pearson and the NTER," *Australian Journal of Social Issues* 45 (3), p. 310.

(64) Rowse, Tim, 2007, "The National Emergency and Indigenous Jurisdictions," Jon Altman and Melinda Hinkson (eds.) *Coercive Reconciliation: Stabilise, Normalise, Exit Aboriginal Australia*. North Carlton: Arena Publishing Association, pp. 54–60.

(65) Pounder, Louise, 2008, "Never Mind Human Rights, Let's Save the Children: The Australian Government's Emergency Intervention in the Northern Territory," *Australian Indigenous Law Review* 12 (2), pp. 2–21; Vivian, Alison, 2010, "Some Human Rights are Worth More than Others: The Northern Territory Intervention and the Alice Springs Town Camps," *Alternative Law Journal* 35 (1), pp. 13–17. もっとも先述のように、一九九六年から一一年間続いたハワード政権は自己決定政策を後退させてきた。そのハワード政権の最末期の二〇〇七年にＮＴＥＲ政策が開始されたことを考えると、先住民族の置かれた窮状の原因を自己決定政策に求める主張には矛盾がある。

(66) たとえば以下を参照。Central Land Council (CLC), 2008, *Reviewing the Northern Territory Emergency Response: Perspectives from Six Communities*. Alice Springs: Central Land Council.

(67) Pounder, op. cit., pp. 4–5.

(68) たとえば以下を参照。Kowal, 2008, op., cit., p. 341.

(69) たとえば以下を参照。Sutton, Peter, 2009, *The Politics of Suffering: Indigenous Australia and the End of the Liberal Consensus*. Carlton VIC: Melbourne University Press.

(70) NTERTF, op. cit., p. 21.

(71) Ibid., pp. 18–19.

(72) Commonwealth of Australia, *Report of the NTER Review Board*, op. cit. ただし、この再検討委員会の報告書はもともとＮＴＥＲ政策の必要性を疑問視する内容だったのが、政府の要請で書き直されたという新聞報道もあった（Cooper, Sonia, 2008, "The NTER Review Board Report," *Indigenous Law Bulletin* 7 (7), p. 25.）。

(73) Commonwealth of Australia, *Report of the NTER Review Board*, op. cit., p. 9.
(74) Ibid., pp. 20–21.
(75) Ibid., pp. 39–40.
(76) Ibid., pp. 46–47.
(77) Ibid., p. 11.
(78) Ibid., p. 22. ただしアルトマンは、ＣＤＥＰに代わる雇用を遠隔地で確保することは困難であり、ＣＤＥＰが「改革」されれば多くの先住民族が故郷を離れて鉱山労働や都市部の低賃金労働などに就かなければならなくなる可能性が高いと危惧する（Altman, Jon, 2010, "What Future for Remote Indigenous Australia?: Economic Hybridity and the Neoliberal Turn," Jon Altman and Melinda Hinkson (eds.) *Culture Crisis: Anthropology and Politics in Aboriginal Australia*. Sydney: University of New South Wales Press, pp. 259–260.）。
(79) Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs (FaHCSIA), 2012, *Closing the Gap Prime Minister's Report 2012*, pp. 1-2.
(80) Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs (FaHCSIA), 2010, *Closing the Gap in the Northern Territory Monitoring Report July-December 2010* (chapter one). Canberra: FaHCSIA, p. 3; Commonwealth of Australia, *Australian Government and Northern Territory Government Response to the Report of the NTER Review Board*, op. cit.
(81) Macklin, Jenny and Brendan O'Connor, 2008, "Strengthening Indigenous Employment Opportunities (joint media release, Dec. 19, 2008)," (http://jennymacklin.fahcsia.gov.au/node/308：二〇一三年三月二六日アクセス）。
(82) Commonwealth of Australia, *Future Directions for the Northern Territory Emergency Response - Discussion Paper*, op. cit. なおＣＤＥＰの改革はこのディスカッションペーパーの主要な論点には含まれていない。
(83) Ibid., p. 6.
(84) たとえば以下を参照。Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs (FaHCSIA), 2011, *Northern Territory Emergency Response Evaluation Report 2011*.

(85) Department of Parliamentary Services, Parliament of Australia (DPS), 2011, *Family Assistance and Other Legislation Amendment Bill 2011* (Parliamentary Library Bills Digest No. 145, 2010-11), 21 June 2011, p. 15.

(86) Cape York Institute for Policy and Leadership (CYIPL), 2007, *From Hand Out to Hand Up: Cape York Welfare Reform Project Designing Recommendations*, pp. 23-24.

(87) Western Australian Council of Social Service, 2011, *WACOSS analysis of the ORIMA Research Evaluationof the Child Protection Scheme of Income Management and Voluntary Income Management Measures inWestern Australia.*

(88) Cox, Eva, 2011, "Income Management," *Arena Magazine* 113, pp. 38-40.

(89) CYIPL, op., cit., p. 9.

(90) Altman, Jon, 2011, "Noel Pearson's Policies Embraced by White Australia, but How Effective are They?" *The Conversation* (August 9) (http://theconversation.edu.au/noel-pearsons-policies-embraced-by-white-australia-but-how-effective-are-they-2226：二〇一一年二月一八日アクセス) ; Sanders, op. cit., pp. 307-331.

(91) CYIPL, op. cit., pp. 7-15.

(92) Billings, Peter and Anthony E. Cassimatis, 2009, "Redesigning the Northern Territory Emergency Response – Social Welfare Reform and Non-Discrimination," *Law in Context* 27(2), pp. 58-89.

(93) Commonwealth of Australia, 2009, *Report on the Northern Territory Emergency Response Redesign Consultations*.

(94) Ibid., p. 9.

(95) Commonwealth of Australia, *Future Directions for the Northern Territory Emergency Response - Discussion Paper*, op. cit., pp. 10-12.

(96) Commonwealth of Australia, 2009, *Future Directions for the Northern Territory Emergency Response: A Community Guide to Reposed Changes*.

(97) Ibid., pp. 3-4.

(98) Commonwealth of Australia, 2009, *Policy Statement: Landmark Reform to the Welfare System, Reinstatement of the Racial Discrimination Act and Strengthening of the Northern Territory Emergency Response*, p. 1.

(99) http://www.fahcsia.gov.au/sa/indigenous/progserv/ctgnt/ctg_nter_redesign/Pages/default.aspx（二〇一一年一〇月二七日アクセス）.

(100) Commonwealth of Australia, *Policy Statement: Landmark Reform to the Welfare System, Reinstatement of the Racial Discrimination Act and Strengthening of the Northern Territory Emergency Response*, op. cit., p. 6.

(101) Department of Education, Employment and Workplace Relations (DEEWR), 2011, *Building Australia's Future Workforce: Place- Based Initiatives* (Fact sheet).

(102) Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs (FaHCSIA), 2011, *Building Australia's Future Workforce: Targeted Locations Income Management* (Fact sheet).

(103) DEEWR, op. cit.

(104) 二〇一二年一二月からは、南オーストラリア州のAnangu Pitjantjatjara Yankunytiatjara (APY) Landsにも収入管理制度が適用された。この地域は先住民族のホームランドであるが、住民の生活状況の劣悪さがたびたびマスメディアで報道されていた。

(105) FaHCSIA, op. cit.

(106) ＮＳＷ州バンクスタウン地区における収入管理制度反対運動の主導者三名へのインタビューより（二〇一二年八月一六日、シドニーにて聞き取り）。

(107) Australian Bureau of Statistics（http://abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/productsbyCatalogue/9E334CF07B4EEC17CA2570A5000BFE00?OpenDocument：二〇一二年二月一五日アクセス）.

(108) Australian Indigenous Doctors' Association (AIDA), 2010, *Health Impact Assessment of the Northern Territory Emergency Response*, pp. 6–8.

(109) Ibid., pp. 7–8.

(110) Ibid., p. 8.

(111) Ibid., pp. 12–24.
(112) Ibid., p. 55.
(113) Skelton, Russell, "Symbols of Despair and a National Disgrace," *The Age*, Feb 11, 2012. なお同時期に筆者が行った、北部準州の先住民族に対するコミュニティ開発支援を行っているＮＧＯの職員へのインタビューでも、先住民族共同体における若者の自殺が頻発していることが確認できた（二〇一二年三月一五日、ダーウィンにて聞き取り）。
(114) Select Committee on Youth Suicide in the NT, Legislative Assembly of the Northern Territory, 2012, *Gone Too Soon: A Report into Youth Suicide in the Northern Territory*, pp. 7–15.
(115) Ibid., pp. 21–24.
(116) Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs (FaHCSIA), 2012, *Stronger Futures in the Northern Territory: A Ten Year Commitment to Aboriginal People in the Northern Territory*.
(117) Commonwealth of Australia, 2011, *Stronger Futures in the Northern Territory Policy Statement*, pp. 4–5.
(118) Concerned Australians, 2011, *Cut to Welfare Payment for School Non-Attendance: Requested or Imposed?*, pp. 1–17.
(119) 二〇〇六年国勢調査より（http://www.abs.gov.au/：二〇一二年二月一五日アクセス）。
(120) 二〇〇六年国勢調査によれば、バンクスタウンＬＧＡ（Local Government Area）の人口の四割近くが海外生まれで、二世以降を含めるとアラビア語話者は約一九％を占める（Australian Bureau of Statistics, 2007, *Basic Community Profile (Bankstown)*）。
(121) ＮＳＷ州バンクスタウン地区における収入管理制度反対運動の主導者三名へのインタビューより（二〇一二年八月一六日、シドニーにて聞き取り）。
(122) 同右。
(123) 同右。
(124) "No to Government's Income Management, Not in Bankstown, Not Anywhere !"（バンクスタウン周辺の四〇のエスニック組織・支援団体等の連名による連邦政府・国会議員への公開書簡）.