

移民の社会統合に関するニューサウスウェールズ州住宅供給省の経験

豪州ニューサウスウェールズ州住宅供給省製品戦略・開発課長  
ナダ・ナセル

外国人受入れと社会統合に関する国際シンポジウム

— 国際的経験の共有と生活者としての外国人住民の受入れの実践例を中心にして —

発表資料

こんにちは。本日は、移民の社会統合に関するニューサウスウェールズ州住宅供給省の経験を、皆さんと共有させていただく機会をいただきありがとうございます。

この点については、ニューサウスウェールズ州地域社会調整委員会、国際交流基金、明治大学、国際移住機関（IOM）との間で定着している意見情報交換会の重要な部分をなしています。2007年のニューサウスウェールズ州から日本財団への代表団派遣は極めて有意義なものであり、情報・意見の相互交換の推進をはかり、長期的関係を構築する上で大きな成功を収めました<sup>1</sup>。また、日本財団と地域社会調整委員会が2007年にメルボルンで開催された国際メトロポリス会議に山脇啓造教授（明治大学国際日本学部教授）を共同で招聘し、講演を行っていただきましたが、来週、シドニーで行われる公開講座でも、山脇教授に講演を行っていただく方向で現在手配が進められているとのことです。

多文化主義、文化的多様性、社会統合といった課題について、このような対話の場に貢献できることを、嬉しく思います。

今回の発表の主眼は、この分野においてニューサウスウェールズ州政府が行っている具体的な取組に置かれています。まず、我々のアプローチについて手短にご紹介させていただいた上で、優良事例のモデルと我々が学習した教訓について論じることといたします。また、他の政府機関や地域の事例も紹介してまいります。

注目すべきなのは、ニューサウスウェールズ州政府のアプローチが州内の地方自治体で用いられているアプローチに極めて似ているという点です。ニューサウスウェールズ州地域社会調整委員会と同州地方自治省によって、「地元における多文化主義の原理原則の実施」というキットが制作されています<sup>2</sup>。日本の地方自治体の連合体である地方自治体国際化協会では、このキットを日本語に翻訳して日本国内の地方自治体に配布してもよいという許可を受けていますので、近い将来、日本の皆さんがこのキットを手に入れられるようになると思います。

この発表において「社会統合」とは、同化や文化的融合という理想を指すものではありません。私がお話するのは「社会参加」のことであり、文化の混在以上の意味合いがあります。つまり、地域社会に対して社会的・経済的に貢献できる平等な機会および能力を持つということです。

先日、副首相から、社会参加に対するオーストラリア政府のアプローチを概説させていただきました<sup>3</sup>、具体的には、下記の諸点が挙げられます。

- 雇用の確保

---

1 2007年の代表団派遣の成果に関する報告書は、地域社会調整委員会のウェブサイト ([http://www.crc.nsw.gov.au/publications/documents/japan\\_tour\\_2007](http://www.crc.nsw.gov.au/publications/documents/japan_tour_2007)) に掲載されている。

2 Community Relations Commission (2003), *Implementing the Principles of Multiculturalism Locally - A planning framework for councils*

3 メルボルンで2008年4月10日に開催された2008年社会福祉全国会議オーストラリア会合におけるGilard, J氏の講演。（2008年4月の副首相の講演以降、政府からは「オーストラリアの社会的一体性確保に関する原理原則」（2008年11月）が公表されており、そこには、政府の社会的一体性確保の原理原則が詳しく示されている）

- サービス利用の確保
- 家族、知人、仕事、個人的関心、地域社会を通じて、人生において他人と関わりを持つこと
- 健康不良、死別、失業など、各人の危機的状況に対処すること
- 自分の意見に対して十分に耳が傾けられていること（Gillard、2008年）

ニューサウスウェールズ州住宅供給省が進めている取組について紹介する前に、オーストラリアにおける多様性の状況と多文化主義に対する全般的アプローチについて、少し時間を割いて説明したいと思います。

オーストラリアの人口を見ると、世界で最も文化的に多様な部類に属しています。2006年時点で、オーストラリアの総人口のうち、海外で出生した人の割合は約22%となっています<sup>4</sup>。

アボリジニとトレス海峡諸島民によって話されている言語の数は60種類を上回っていることに加え、世界各国からオーストラリアに移住してきた人が話す言語の数も200種類を上回っています。

2006年において、家庭内で英語以外の言語を話す人の数は310万人（総人口の16%）であり<sup>5</sup>、2001年以降、28万5000人ほど増加（10%増）しています。

2006年において、英語以外の言語のうち国内で話者が最も多い言語を5つ挙げれば、イタリア語、ギリシャ語、広東語、アラビア語、標準中国語となります。

オーストラリアへの移民の多様性については、その内容が変化しており多様性の度合も増しています。

英国やニュージーランドからの移民が堅調に推移していることに加え、オーストラリアへの移民の流れは時代によってそれぞれ異なっています。

- 19世紀中盤のゴールドラッシュ期には、中国からの移民
- 第二次世界大戦後には、イタリアとギリシャからの移民流入、
- 70年代と80年代には、ベトナム、レバノン、南米からの難民や人道的配慮による入国者が多くなる
- 90年代始め以降、再び中国から多数の移民
- アフリカ大陸や中東地域からの難民や人道的配慮による入国者が増加
- 現在、定住者が出生した国のうち多いものを10ヶ国挙げると、英国、ニュージーランド、インド、中国、南アフリカ、フィリピン、マレーシア、韓国、スリランカ、タイとなっています<sup>6</sup>。

4 Australian Human Rights Commission (2008) 2008 Face the Facts, some questions and answers about indigenous people, migrants and refugees and asylum seekers, Sydney. P34

5 2006 Census of Population and Housing, Cultural Diversity Overview（オーストラリア統計局のウェブサイトは、<http://www.abs.gov.au>）

6 Department of Immigration and Citizenship (2008), Immigration Update 2007-2008, Commonwealth of Australia

オーストラリア国内の日系人の数が約4万人であることについては、皆さんも興味を抱かれるかもしれません。オーストラリアの在住者のうち、日本で生まれた人の数が約3万人であり、日本語を話す人は約2万4000人となっています<sup>7</sup>。

このような多様性を認識し、うまく対応していく上での我々のアプローチも変化しています。

第一に、注意を要する点として、オーストラリアのアボリジニやトレス海峡諸島民を多文化政策の一環として取り込もうと試みられた時期もあります<sup>8</sup>が、白人入植者の歴史やオーストラリア先住民が大幅に不利な状況に置かれてきたことに鑑み、政府の現行政策では、多文化政策は適切な政策対応とされていません。

1960年代中盤までオーストラリア政府が採用していた政策は同化政策であり、同化政策の下、移民に対しては、自己の文化・言語を放棄して白人オーストラリア人と同じになることが望ましいとされていました。

それ以降、政府のアプローチが社会統合政策に変更され、少数者の文化を放棄して多数派の文化に全面的に適応することが期待されなくなる一方で、その時点で存在していた文化的多様性の推進も行われませんでした<sup>9</sup>。

1970年代後半、オーストラリア政府では、多文化主義が政策として採用されました。オーストラリア政府として、多様な文化集団が自分たちのアイデンティティを表現し享受し行動に移せるようにすべきと初めて考えられたのです。また、積極的に移民を地域社会に溶け込ませ移民の社会・経済参画を推進するには、定住関連サービスが必要であるとも考えられるようになりました<sup>10</sup>。

この政策は、新しく成立した移民居住区の社会統合の推進を目的とした数多くの施策によって支えられています。これらの施策の大半は、我が国における移民の社会統合戦略において、依然として重要な部分となっています。例えば、具体的には、これから述べる諸点が挙げられます。

- 移民が集住している地域における移民情報センターの設置
- 英語教育プログラム
- 複数言語による特殊放送サービスの整備
- 移民居住区への助成交付を通じた民族団体の地域支援サービスへの支援提供

これらのプログラムを維持しつつも、多文化政策の力点については、各人のアイデンテ

---

7 海外旅行者としてオーストラリアにいる日本人は含まれない（出典は2006年人口統計）。

8 Calma, T., (2007), p11. なお、多文化主義は「移民のみならず、先住民アボリジニやトレス海峡諸島民も含め、オーストラリア人全員に対して当てはまる」旨が「1989 National Agenda for a Multicultural Australia」には明記されている。

9 Roth, L, (2007), Multiculturalism, Briefing Paper 9/07, NSW Parliamentary library research service

10 Galbally F., (1987) Migrant Services and Programs: Report of the Review of Post-arrival Programs and services for Migrants, Australian government Publishing Service, Canberra.

ィティの尊重の推進、社会的結束の確保、社会的公正の強化へと 80 年代後半までに移行していきました<sup>11</sup>。また、この政策によって、「生産的多様性」のコンセプトが浸透するようになりました。「生産的多様性」のコンセプトでは、国内の言語的・文化的多様性は経済のグローバル化が進む中で我が国の競争力に寄与すると考えられています。

90 年代後半に、我が国の政策的アプローチが再び変化しました。今回は、各種の民族的・文化的・宗教的背景を持つオーストラリア人が「広い意味でのオーストラリア社会に全面的に参加し、我が国そのものや、我が国の民主制度・法令を尊重する姿勢を示す」ことが望ましいとされました<sup>12</sup>。

「相互的市民義務」に新しく力点が置かれた一貫として、政府によって市民権テストが導入され、その中には、オーストラリア国民の「責務と権利」に関する設問項目が盛り込まれています。このテストに合格することは、国籍付与の必須要件とされています。このテストについては、差別的かつ威圧的であるといった批判が少なからず展開されました。最近、連邦政府によってこのテストの見直し作業が行われ、これらの批判が的を射ていることが分かった結果、その内容を改訂することになりました<sup>13</sup>。

先日、連邦政府からは、今後数ヶ月間で多文化政策の策定作業を進め、重要要素として「社会的結束と差別禁止」<sup>14</sup>に力点を置いていく旨の発表が行われました。

多文化主義に対するこの国内施策では、中央政府、州政府、地方自治体が所掌する政策、プログラム、サービスの方向性と指針が定められています。

連邦政府と大半の州・準州では、人種差別を禁止する法令が設けられています。また、ニューサウスウェールズ州とビクトリア州では、多文化主義を尊重する姿勢が法制化されています。

ニューサウスウェールズ州では、多文化主義の枠組を定めた議会制定法と移民の社会統合方針に関する議会制定法の 2 本が設けられています。

- 1 番目の法律は、差別禁止法（1977 年）であり、人種、肌の色、国籍、門地、民族、民族宗教を理由とした差別が禁止されています。また、雇用面やサービス提供面での差別の禁止も盛り込まれています。
- 2 番目の重要州法は、2000 年地域社会調整委員会及び多文化主義の原則に関する法律（ニューサウスウェールズ州）であり、「多様性が強みや資産として受け止められ、また、各人がオーストラリアへの帰属意識を共有できる結束し調和のとれた多文化社会」を推進することとされています（出典：2000 年地域社会調整委員会及び多文化

11 Department of Immigration and Multicultural Affairs (1989) The National Agenda for a Multicultural Australia, Commonwealth Government, Canberra.

12 Multicultural Australia: United in Diversity, Updating the 1999 New Agenda for multicultural Australia: Strategic directions for 2003-2006

13 Australian Government (2008), Citizenship Test Review (サイトは、<http://www.citizenshiptestreview.gov.au/content/report.htm>)

14 Senator Chris Evans, Multicultural experts to further Australia's strength in diversity, Media Release, 17 December 2008.

主義の原則に関する法律（ニューサウスウェールズ州））。

同法に基づき、多文化主義の原則がニューサウスウェールズ州全政府機関の指導原則となり、同州の住民全員に対して下記の権利が認められています<sup>15</sup>。

- 州の活動に全面的に貢献・参加する権利
- （英語が共通言語となっている法令・憲法の枠内で）他人の文化、言語、宗教を尊重する権利
- 政府のサービスを受けられる権利
- ニューサウスウェールズ州における言語的・文化的資産を認知・推進する権利

公的機関においては、「民族的背景に配慮した政策宣言」（EAPS）を通じ、これらの原則を行動に移しています。また、EAPSの計画内容と成果については、議会への報告が義務付けられています。ニューサウスウェールズ州地域社会調整委員会において、州内のEAPSプログラムの監督活動が行われるとともに、州政府機関向けに支援を提供してEAPSプログラムの効率的な実施を図っています。

ニューサウスウェールズ州住宅供給省もこの種の機関の一つであり、公共住宅、地域住宅、先住民向け住宅を通じて25万人以上に対して長期的に住居の提供を行っています。また、同省では社会参加の確保にも寄与しており、具体的な施策としては、ホームレスや、劣悪な住宅環境にある人々、ホームレスになる恐れのある人々に対し住宅を提供すること<sup>16</sup>に加えて、他の機関とも連携して支援サービスをきちんと受けられるようにし、また、積極的に地域活性化、地域開発、地域参加を進めることが挙げられます。

ニューサウスウェールズ州住宅供給省のEAPSプログラム<sup>17</sup>には、広範の目標が5項目掲げられており、その内容を具体的に述べると、下記の通りとなります。

- 事業計画の一環として文化的多様性を取り入れること
- 幅広い地域社会が当省提供のサービスを受けられるようにすること
- 職員の多様性確保と職員の言語能力の活用を推進すること
- 共に仕事を進めていく団体・地域社会の関与を得ること
- 当省が助成を行う事業やプログラムに対して、上記の目標が反映されるよう推進すること

EAPSの主な特徴は、当省の事業計画にEAPSの内容を取り入れて、省員全員に関係する事柄になっているという点です。

---

15 これらの原理原則と関連の目的意識については、「Community Relations commission Action Plan: Cultural Harmony The Next Decade 2002 - 2012」に詳しく示されている

16 英国の社会的疎外対策部局の定義によれば、社会的疎外とは、「失業、低熟練、低所得、劣悪な住宅環境、犯罪が発生しやすい環境、健康不良、家族離散など、相互に関連した問題が組み合わさった形で個人や地域を襲ったときに発生し得る状況」をいう（Hayes et al 2008, p7）。

17 ニューサウスウェールズ州住宅供給省の民族問題重点事項の写しは、同省のウェブサイト（[www.housing.nsw.gov.au](http://www.housing.nsw.gov.au)）に掲載されている。

我々が企画立案・監視を行う際のアプローチで最も重要な点は、総合的なデータ収集システムが整備されているということであり、当省のサービス利用者との関係で、下記の諸点の理解に役立てられています。

- 出生国
- 家庭内で主に話している言語
- 通訳を利用する必要性の有無
- 査証の種別

このようなデータが把握できれば、サービス利用者の特徴の理解に役立つため、そのニーズに適切に対応でき、また、住宅供給サービスの利用状況も精査できるようになります。

企画立案面でのアプローチの中で、別の重要要素としては、政府機関や民間団体と連携して活動しているという点があります。例えば、ニューサウスウェールズ州移民定住企画委員会（議長役は、ニューサウスウェールズ州地域社会調整委員会が務めています）を介して、ニューサウスウェールズ州住宅供給省では、定住企画に関する政府施策全般を通じて他機関とも連携して活動しています。同委員会を通じ、移民の動向調査、問題点の対応、共通課題に対する共同対策の整備を行っています。

また、移民・難民居住区ともかかわりが深い非政府系機関の関与を得ているため、参考になる意見を企画立案プロセスに取り入れてられます。提携先となっている主な非政府系団体は、ニューサウスウェールズ州住宅供給省が定期的で開催している多文化フォーラムに参加しており、このフォーラムから、EAPS プログラムに関して貴重な意見を得ており、特に、ニューサウスウェールズ州における移民・難民に関わる事項については、貴重な意見を得ています。最近、このフォーラムがワークショップに参加するようになり、EAPS プランの見直し作業に参加いただくとともに、今後5年間の重要課題について助言をいただいています。

ニューサウスウェールズ州の他の政府機関でも、諮問委員会は幅広く用いられている手法です。例えば、ニューサウスウェールズ州警察庁では、官界出身、民間出身、学界出身の委員で構成される諮問委員会を招集しています。

この種の諮問委員会の課題の一つは、極めて多様な社会を反映する形で委員を選任することです。警察庁の場合、公式団体を通じて各文化団体から委員を選任するのではなく、幅広い専門知識をもった方々の参加を得ることで、この点に取り組んでいます。

団体を経由するか個人を選任するかに関係なく、提携先の声に耳を傾け、当方で収集したデータその他の資料を見てみると、社会統合の障壁となる主な事柄が分かり、また、多様な層に当方のサービスを利用していただく上での優先課題の内容が見えてきます。

この種の障壁の中で最も重要なものは、言語です。英語が話せなければ、サービスを限定的にしか利用できず、また、雇用や教育機会、社会参画も限定的なものになってしま

います。英語能力が低いことは、社会的疎外を示す主な指標の一角を占めています<sup>18</sup>。

子供と成人の双方を対象として英語教育を実施することが重要です。同様に、英語学習中の人や、英語を学習する可能性が低い人（例、高齢者、読み書きに問題を抱えている人）に対して通訳・翻訳サービスを提供することも重要です。

ニューサウスウェールズ州住宅供給省では、英語でのコミュニケーションに難がある方々に対して通訳を提供するという方針です。具体的に言えば、下記の通りとなります。

- 「電話通訳サービス」を介した電話
- 特別な面談で必要と判断される場合には、通訳の事前手配を行った上で面談の実施
- 特定言語のニーズが高い一部地域では、定期的に通訳の現場派遣を実施
- 特定の事業所では、認定を受けた二ヶ国語対応スタッフを活用

去年などは、電話通訳サービス、面談時通訳のいずれかで対応した方々の数は、約3万5000人となっています<sup>19</sup>。

また、ニューサウスウェールズ州住宅供給省の主な取扱商品、サービスに関する情報については、数多くの言語に翻訳しています。その大半は、ニューサウスウェールズ州住宅供給省のウェブサイトで公表されています。

また、利用者の方々とコミュニケーションする際に用いる手法としては、地域社会言語手当制度（CLAS）を通じたものもあります。これは、ニューサウスウェールズ州の公共部門に勤務する者のうち、英語以外の言語で基礎レベルの対応能力があり、その言語を用いて利用者の方々にサービスを提供する形でその地域に勤務する者に対し、手当を支給するというニューサウスウェールズ州政府の施策です。

2008年には、およそ96人の職員が約29種類の言語で、英語の能力が限られている利用者の方々とコミュニケーションでお役に立ちました。

当省職員の言語能力を有効活用するだけでなく、当省では研修プログラムも実施しており、多様な利用者の方々に奉仕すべく職員の能力育成を目指して取り組んでいます。ニューサウスウェールズ州住宅供給省の研修プログラムは、入門者レベル、顧客対応レベル、幹部レベルがあり、文化的に多様な利用者の方々に効果的に応対するための多文化意識・能力を向上させていくモジュールが盛り込まれています。

主力サービスを幅広く利用していただくため用いている主な方法は、総合的企画立案、コミュニケーション要領、職員研修を通じたものですが、地域の特殊事情に対応してい

---

18 Hayes, A., Gray, M., Edwards, B., (2008) Social Inclusion, Origins, concepts and key themes Commonwealth of Australia, A paper prepared by the Australian Institute of Family Studies for the Social Inclusion Unit, Department of the Prime Minister and Cabinet, Canberra. P45

19 ニューサウスウェールズ州住宅供給省の2007～2008年の未公開データ。この中には、通訳者派遣を通じた顧客対応時間5,621時間が含まれる。電話通訳サービスを介した対応件数は29,024件である。



くには、これらだけでは不十分なことがあります。

例えば、住宅供給サービスを広く利用していただいているのは定住者の方々ですが、一時保護ビザの資格になっている方々の特殊事情に対応するため、特に、民間家賃助成制度の一部では、その資格要件が大幅に拡大されています。この制度を利用すると、保証付きの支援を得ることができ、場合によっては家賃の支援も得られるため、民間市場で住宅を得られます。

当方が助成を行っている非政府系の提携先の対応能力も重要です。なぜなら、住宅供給件数を見ると、民間を通じて提供されている件数が増えているからです。

この種の提携先に関して最も重要なのは、地域の住宅供給事業者であり、これらの事業者からは、民間市場では住宅を得られない方々を対象として、助成を受けた形で住宅供給が行われています。

実績型登録制度に基づき、地域の住宅供給事業者の場合、主な成果に属する実績を実証することが義務付けられています。具体的には、顧客対応が公正に行われているという成果や、ニーズに対する即応性といった成果などが挙げられます。これら双方とも、移民の社会統合を行う上で重要な要素です。

地域住宅供給事業者から提供される住宅支援全体のうち、文化的・言語的に多様な背景を持つ層に対し供与されている割合は、約3分の1となっています。

文化的・言語的多様性への対応は、ニューサウスウェールズ州住宅供給省の他の助成先とのサービス保証契約にも取り入れられています。例えば、最近、ニューサウスウェールズ州住宅供給省では、オーストラリア赤十字社との契約に調印し、「住人をつなぐ (Tenant Connect)」サービスが提供されることとなりました。このサービスは、社会から隔離された状態にある高齢者と日常的に接触してその健康状態を確認することで、これらのお年寄りに支援を行うというものです。このサービス保証契約では、特任の開発担当者の雇用を義務付けて、文化的・言語的に多様な層の高齢者によって、サービス内容が適切か確認することとされています。また、この契約には、通訳を利用する義務や、サービス関連情報を主要言語に翻訳する義務も盛り込まれています。

Tenant Connect は、社会統合の推進と健全な社会の構築に向けてニューサウスウェールズ州住宅供給省が用いている各種の手法・戦略の一例に過ぎません。具体的には、自分が住んでいる地域に影響を及ぼすような意思決定過程に住民が参加できるようにしたり (例、必要とされた場所・時点で利用できるサービスの範囲の決定など)、住民の社会環境・雇用機会を改善することなどが挙げられます<sup>20</sup>。

地域開発・住民参加のプログラムを通じて、ニューサウスウェールズ州住宅供給省では、各地域に支援を行いその地域の一体感と多様性を推進する各種の地域プロジェクトに助

成を行っています。

この種のプロジェクトの一つとして、「ミントを語り継ぐ：地域の歴史と記憶 (Remembering Minto: Life and Memories of a Community)」があります。このプロジェクトは、情報文化交流会 (ICE) という文化振興系 NGO によって実施されています。これは、シドニー西部のミントと呼ばれる地域の住宅地に住む人々の話を記録した「語り部」プロジェクトです。これらの話をまとめた冊子では、多様性豊かな地域に住むことのプラス面が前面に押し出されています。経験、文化、歴史の多様性が見事な形で存在していることが示されています。この種の話聞いてもらうため人々に呼びかけるプロセスに加えて、この冊子そのものによって、地域社会の重要性について理解が広がり、人々の相互関係構築に役立っています。

23歳のダーシカさんという若い女性の話があり、1989年にスリランカから移住してきたことや、ミントのヒンドゥー寺院設立に際して積極的な役割を果たしたことが語られています<sup>21</sup>。

また、ヴェルナ・ベーカーさんというアボリジニ女性の話では、地域社会に参加するようになったことや、最も幸せに思う記憶は、子供の成長をその目で見ることといった事柄が語られています<sup>22</sup>。

また、リアスさんという青年の話では、自分のことを「トンガとサモアのハーフ」と語っており、「破綻していた幼年時代」と、「幼少期の大半は路上生活で過ごした」という話が語られています<sup>23</sup>。

別の社会参加手法としては、「地域緑化プログラム」があり、その内容は、地域内で協力して自分たちの共同公園に木を植えるというものです。この取組は、多様性と地域内調和を推進していく上で素晴らしい方法となっています。例えば、シドニー南西部の住宅地であるリバーウッドでは、イングランドやアイルランド、ベトナム、レバノン、中国など世界各地から移住してきた人々が地域の公園に集まって、ずらりと並んだ各種のハーブや野菜の栽培が行われています。お互いのことを学び、お互いからそれぞれ学んでいく場になっているのです。これこそ、多様性を確保しつつ社会統合を行う実践なのです。

このような事例は、幅広く社会参加を促す手法の好例ですが、一部の地区では社会的疎外の度合いが深刻なため、重点的な取組を行っていく必要があります。

ニューサウスウェールズ州においては、日本の一部地域でも事情は同じですが、社会的に不利な境遇というものは、一部の地区に集中する傾向があります。ニューサウスウェールズ州住宅供給省では、各種の住宅地を対象とした「健全な地域社会の構築」と呼ば

---

21 Information and Cultural Exchange and the Remembering Minto Group (2007), Remembering Minto – Life and Memories of a Community, p72-73

22 Remembering Minto – Life and Memories of a Community, p16

23 Remembering Minto – Life and Memories of a Community, p16

れる施策があり、政府系・非政府系の団体とも連携して、地域社会の活性化と根強い差別への対応を図っています。この施策は、特定の移民居住区を対象としたものではありませんが、企画立案、社会参加、対策の一環として、地域社会の多様性が盛り込まれています。この「場所」に重点を置いたアプローチは効果的に機能しています。なぜなら、地域社会全体が対象として含まれており、地域の特定層が「問題点」として抽出されないからです。

そうは言っても、かつては「民族別」アプローチが妥当とされることもあります。私ごとですが、ニューサウスウェールズ州住宅供給省に勤務する前、首相府に勤務していましたが、そこで担当したプロジェクトの一つとして、「アラビア語地区との青少年パートナーシップ」というものがありました。この取組は、アラブ系の「一部」青少年層が学校、職場、家族、そして法治社会から離脱していったという大問題を背景に生まれたものです。この点については、この種の若者がたまり場をうろついていたため、警察当局、学校、地元実業界にとって大きな問題となり、また、その家族も、自分の子供への指導・支援の方法が分かっていなかったため、家族にとっても大きな問題となっていました。

この施策の開始当初から、地域の指導層が中心的な役割を担っていました。地域の指導層は、省の最高責任者が座長を務め関連機関（地域社会調整委員会、教育訓練省、地域社会省、ニューサウスウェールズ州厚生省、スポーツ・レクリエーション省、警察当局）の高官も参加するハイレベル委員会に参加していました。

問題を精査していくにつれ、相互に関係した各種要因のため、この問題が複雑なものになっており、政府、民間、地域社会全体の責務であるということで見解の一致を見ました。また、ある地区を重点的に見た場合でも、その地区自体が極めて多様性に富んでおり、移民の出身国は20ヶ国を上回り、宗教や在住経験にも大幅な差が見られるということでも見解の一致を見ました。

5ヶ年計画に配分された資金額は約500万ドルであり、その計画の内容は下記の通りです。

- 楽しく健康的で安全に（概して安全です）自由時間を過ごす方法として、青少年のスポーツやレクリエーションへの参加状況を向上させる
- 宿題の支援や指導教育活動を通じて、学校での関与を支援する。重点が置かれたのは、危険をはらんだ生徒を対象として本来あるべき道に復帰させるとともに、学校での活動に関心を維持させることであった。
- 親の教育・支援プログラムを通じて、「しつけ」を行う能力を向上させる
- 危機的状態にあったり対立関係にある家族を対象として、重点的な家族支援を提供する
- 若者が集まる場所を重点的に扱う地元地域や警察の見回り部隊を設け、青少年と接触し、危険を伴う者を把握して、支援サービスの案内を行う。

この取組の別の重要要素としては、ハイレベル委員会などの意思決定過程に、青少年が

全面的に参加している点が挙げられます。指導プログラムを行ったことで、意思決定過程に青少年に積極的かつ全面的に参加してもらう方向での支援に際し、威力を発揮しています。

これは、特に複雑かつ多面的な問題の打開について、地域社会の関与を得るという極めて重点的な方策になっています。地域の関与を得るという面で成功を取めた別の事例として、政府機関に勤務する地域連絡担当官を通じて、その地域社会との橋渡しを行うというものがあります。このような例としては、ニューサウスウェールズ州警察庁の地方拠点に採用された外国人居住地区連絡担当官（ECLO）があります。地元警察官とも連携して、地域で新しく発生した問題やニーズの把握・対応に際して地元警察官に支援を提供しています。また、地元団体とも協力して、法制や警察活動についての意識向上も図っています。

ニューサウスウェールズ州教育訓練省にも似たようなプログラムが存在しており、二ヶ国語対応可能な地域情報担当官を採用し、学校、父兄、教育関係者とも連携して情報提供と意識向上、参画の推進を行っています。

その他にも皆さんに紹介できる事例は数多くありますが、ここで言いたいのは、万能型なるものは存在しないということです。地域それぞれ事情が異なっており、また、各団体には独自の構造やサービス提供の動機があり、このことから、その社会統合戦略にも影響が及んできます。

今回のプレゼンテーションでは、移民の社会統合に対するアプローチを明らかにするとともに、概して、多様性の取扱と受容を図りつつ社会的一体性を推進するという成功例に力点を置いてきました。

全てのオーストラリア国民が多様性を受容し、社会構成員全員が人種の調和を確保しつつ生活していると皆さんに紹介したいところですが、全員がそうではありません。オーストラリアの多文化主義に課題がない訳ではありません。人種差別撤廃担当長官からは、葛藤の状況が濃厚になっており、時として多文化主義に対する敵意が見られることについて、懸念が表明されています<sup>24</sup>。

我が国の移民の歴史全体を通じて、各種の地域に対して、差別や人種的不寛容の矛先が向けられていました。このような事柄は、通常、世界情勢や景気循環によってその度合を増していきます。

差別禁止法や、多文化政策、そして、本日お話した EAPS 施策は、すべて役割を担っており、差別の撤廃、地域社会の調和推進、社会的一体性の構築が主眼です。

人種が異なっても調和を維持しつつ共生できるという点を示したり、多文化主義のプラ

---

24 Calma, T, 2007, Multiculturalism, A position Paper by the Acting Race Relations Commissioner, Human Rights and Equal Opportunity Commission, p12

スイメージの普及を図るという点で、地域社会も、積極的な役割を担えます。

例えば、海岸の郊外地域であるクロナラでの騒乱について、皆さんも耳にしたことがあるかもしれません。そこでは、暑い盛りから酒に酔っ払った若者たちが人種差別的スローガン掲げて街頭演説を行い、真の「オーストラリア人」と考えられない人が傍を通りかかると、嫌がらせを行ったり、場合によっては襲ってくることもありました。この事件のあと、シドニー西部にあるイスラム教徒居住地区の指導層がクロナラ・サーフィン救命クラブと連携して、イスラム教徒の若者を対象として研修を行い、サーフ・ライフセイバーとなって海岸パトロールに従事できるようにするという共同プロジェクトが行われました。このプロジェクトでは、最も広く認知されたオージー（オーストラリアの）シンボルである「サーフ・ライフセイバー」と、オーストラリアのイメージとして最も想像しにくい「体全体がベールに包まれたイスラム女性」が団結するという形になりました。これら2種類のボランティア集団は、双方ともオーストラリア人なのです。このプロジェクトは、メディアでも広く取り上げられ、一部の地域住民はオーストラリアの主流文化と折が合わないという認識を少しずつ変化させていく上で役立ちました。

議論をまとめると、オーストラリアは多文化主義の経験から、どのような教訓を学んできたのでしょうか。

- 第一に、強力な法的・政策的枠組を設けると、方向性が示されるだけでなく、判断材料も定められることとなり、そのことから、政府や地域社会が差別に対処し利用の普及や公正の推進を行えるようになる。
- 多様性を認識しその対応を行っていく形で、企画立案作業とサービス提供に総合的に取り組めば、全ての人の参画が確保される社会が推進される。
- 翻訳や通訳者の活用などの言語サービスを整備すると、サービスや定住支援の利用状況が改善する。
- 社会参加と地域社会の調和を推進していく上で、提携先や地域社会の関与を得ることは極めて重要である。

最後に、我が国の多文化・EAPSプログラムは、長い歴史を持っていますが、その内容は進化をつづけています。なぜなら、地域社会そのものが変化しているとともに、我々自身も過去の経験から学習していくからです。山脇啓造教授が「多文化共生」と呼んでいる事柄のプロセスが継続しているのです。

## 参考文献

Access Economics Pty. Ltd., Migrants Fiscal Impact Model: 2008 Update, Report by Access Economics Pty. Limited for Department of Immigration and Citizenship, 2008.

Australian Bureau of Statistics, 2006 Census of Population and Housing, Cultural Diversity Overview, viewed at: [http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/0/C724250359785DC6CA25754C0013DC0A/\\$File/20700\\_cultural\\_overview.pdfwebsite](http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/0/C724250359785DC6CA25754C0013DC0A/$File/20700_cultural_overview.pdfwebsite)

Australian Human Rights Commission, 2008 Face the Facts: Some Questions and Answers about Indigenous Peoples, Migrants and Refugees and Asylum Seekers, 2008.

Department of Immigration and Citizenship (2008) *Australia's Humanitarian Program 2009-10 and Beyond*; Discussion paper, 2008, Commonwealth Government, Canberra.

Department of Immigration and Citizenship (2008), *Citizenship Test Review*, viewed at: <http://www.citizenshiptestreview.gov.au>.

Department of Immigration and Citizenship (2008), the People of NSW, Statistics from the 2006 Census, viewed at: <http://www.crc.nsw.gov.au/publications/documents/ponsw>

Calma, T., (2007), *Multiculturalism, A position Paper by the Acting Race Relations Commissioner*, Human Rights and Equal Opportunity Commission.

Carrington, K., McIntoch, A., Walmsley, J., (2007), *The Social Costs and Benefits of Migration into Australia*, The University of New England, Centre for Applied Research in Social Science, Commonwealth of Australia.

Department of Immigration and Multicultural Affairs (1999), *A New Agenda for Multicultural Australia*, Commonwealth Government Canberra.

Community Relations Commission (2002), *Cultural Harmony - The Next Decade 2002 – 2012*, NSW Government, Sydney.

Community Relations Commission (2003), *Implementing the Principles of Multiculturalism Locally - A planning framework for councils*, NSW Government, Sydney.

Department of Immigration and Citizenship, *Immigration Update 2007-2008*, Commonwealth of Australia.

Department of Immigration and Multicultural Affairs,(2003), *Multicultural Australia: United in Diversity, Updating the 1999 New Agenda for multicultural Australia: Strategic directions for 2003-2006*, Commonwealth Government, Canberra.

Evans, C., (2008), Media Release by Senator Chris Evans, *Multicultural experts to further Australia's strength in diversity*, 17 December 2008.

Galbally, F.,(1987), *Migrant Services and Programs: Report of the Review of Post-arrival Programs and services for Migrants*, Australian government Publishing Service, Canberra,.

Gillard, J (2008) Speech: *Social innovation, social impact: A new Australian agenda*, delivered at the University of NSW, Sydney at the Social Innovation seminar, August 2008.

Hayes, A., Gray, M., Edwards, B., (2008) *Social Inclusion, Origins, concepts and key themes*, a paper prepared by the Australian Institute of Family Studies for the Social Inclusion Unit, Department of the Prime Minister and

Cabinet, Canberra.

Housing NSW (2008), *Housing NSW 2007/2008 Annual Report*, NSW Government, Sydney.

Housing NSW, (2004), *Housing NSW: Ethnic Affairs Priorities Statement 2004-2009*. A copy can be obtained from: <http://www.housing.nsw.gov.au/NR/rdonlyres/BBB4B2D8-52D8-4960-8154-B32E3DFB950D/0/EthnicAffairsPrioritiesStatement20042009.pdf#xml=http://www.housing.nsw.gov.au/hooglelive/isysquery/938058f6-d72e-4f6e-b449-0bb5357bb333/1/hilite/>

Information and Cultural Exchange and the Remembering Minto Group (2007), *Remembering Minto – Life and Memories of a Community*, Creation, Australia.

National Multicultural Advisory Council (1999), *Australian Multiculturalism for a new Century: Towards Inclusiveness*, Commonwealth Government Canberra.

Roth, L., (2007) *Multiculturalism, Briefing Paper No 9/07*, NSW Parliamentary Library Research Service, NSW Government, Sydney.

Social Inclusion Unit (2008), *Social Inclusion Principles for Australia*, Commonwealth Government Canberra.

## 社会参加としての移民の社会統合、 ニューサウスウェールズ州住宅供給省の経験

ナダ・ナセル（ニューサウスウェールズ州住宅供給省製品戦略・開発課長）

### 発表要旨

本発表は、ニューサウスウェールズ州地域社会関係委員会、国際交流基金、明治大学、国際移住機関（IOM）との間で確立されてきた対話や意見交換、状況共有の重要な一部である。

本発表において、「統合」とは同化や文化のるつぼといった理念を意味するものではない。それは文化の融合を超えた「社会参加」を意味しており、平等な機会を持ち、公平な扱いを受け、地域社会で社会的かつ経済的に貢献できることを意味する。

オーストラリアは世界で最も人口の文化的多様性に富む国の一つであり、人口の約22%が国外で生まれ、16%が自宅では英語以外の言語を話している。興味を持たれるかもしれないが、オーストラリアには、日本人を祖先に持つ人々が約4万人いる。オーストラリアの住民のうち約3万人が日本生まれで、約2万4千人が日本語を話している。

オーストラリアの多文化政策は、以下のように多くの段階を経て発展してきた。

- 50年代の同化政策
- 60年代の統合政策
- 70年代の定住プログラムを支えとする多文化主義
- 80年代のアクセスと公正、生産的多様性の重視
- 90年代の市民の義務への転換
- 近年の社会的一体性および人種差別の阻止の再重視

ニューサウスウェールズ州では、多文化主義の枠組みは、差別禁止法（1977年）および2000年地域社会関係委員会および多文化主義法（ニューサウスウェールズ州）によって法制化されている。

公的機関は、それぞれのEAPS（Ethnic Affairs Priorities Statement、「民族問題における優先課題に関する政策宣言」）によって同法の原則を実行している。ニューサウスウェールズ州住宅供給省は、こうした機関の1つであり、当州のEAPSプログラムには、以下の5つの大きな目標がある。

- 文化的多様性を、事業立案とサービス開発の一部として組み入れること
- 当省が提供するサービスを、多様なコミュニティが利用できるものにする
- 職員の多様性を促進し、その言語能力を活用すること
- 当省が協力する組織やコミュニティを関与させること
- 当省が資金を提供するサービスおよびプログラムに、これらの目標を浸透させること



本発表では、当省がこれらの目標をどのように達成するかまとめ、以下について説明する。

- データ収集システムと、これが立案過程にどう役立つか
- 政府および非政府のパートナーへの働きかけとコンサルティングの仕組み
- 言語障壁と通訳サービスの提供
- 地域社会語学手当制度（CLAS）
- 多様な依頼者に対する職員の対応能力を強化するための研修
- 特別な住宅支援戦略
- 資金拠出契約における多様性の確立
- 地域社会の調和を促進し、受容力を育成する地域社会開発プログラムおよび居住者参加型プログラム

本発表では、ニューサウスウェールズ州首相府が実施するアラビア語地域社会との青少年パートナーシップ、ニューサウスウェールズ州警察の少数民族地域社会渉外担当官制度、教育訓練省の地域社会広報官等、他の政府機関が対象を定めて実施するイニシアチブの例についても紹介する。

## **MIGRANT INTEGRATION AS SOCIAL INCLUSION, EXPERIENCE IN HOUSING NSW**

Nada Nasser, Manager, Product Strategy and Development, Housing NSW

### **Presentation Outline**

This is an important part of the dialogue and exchange of ideas and information that is well established between the NSW Community Relations Commission and the Japan Foundation, Meiji University and the International Organisation of Migration (IOM).

In this presentation 'integration' is not about assimilation or a cultural melting pot ideal. It is about 'social inclusion' which is much more than a mixing of cultures. It's about having equal opportunity and the capacity to have a fair go and contribute socially and economically to ones community.

Australia has one of the most culturally diverse populations in the world with about 22% of the population born overseas and 16% speaking a language other than English at home. You may be interested to know that there are about 40,000 people of Japanese ancestry in Australia. About 30,000 residents in Australia are born in Japan and about 24,000 speak Japanese.

Australia's multicultural policy has gone through many stages of evolution from:

- a policy of assimilation in the 50s
- to a policy of integration in the 60s
- to multiculturalism supported by settlement programs in the 70s
- to a focus on access and equity and productive diversity in the 80s
- to a shift towards civic obligations in the 90's
- to a more recent refocus towards social cohesion and stemming racism

In NSW, the framework for multiculturalism is enshrined in law through the Anti-Discrimination Act (1977) and the Community Relations Commission and Principles of Multiculturalism Act (NSW) 2000.

Public sector agencies convert the principles of this act into action through their Ethnic Affairs Priorities Statement (EAPS). Housing NSW is one of these agencies and its EAPS program has five broad objectives which are:

- to integrate cultural diversity as part of business planning and service development;
- to ensure that the services we deliver are accessible to a diverse community;
- to promote the diversity of our staff and to utilise their language skills;
- to engage the organisations and communities we work with; and
- to promote these objectives to the services and programs we fund.

This paper outlines how Housing NSW achieves these objectives. It discusses:

- the data collection system and how this helps the planning process;
- engaging Government and non-government partners and consultation mechanisms;
- the language barrier and provision of interpreter services;
- Community Language Allowance Scheme (CLAS);
- training to build staff capabilities for assisting diverse clients;
- special housing assistance strategies;
- building diversity in funding agreements; and
- community development and tenant participation programs that promote community harmony and build community capacity.

The presentation also provides examples of targeted initiatives of other government agencies such as the Youth Partnership with Arabic Speaking Communities through the NSW Premier's Department, the Ethnic Community Liaison Officer Program in NSW Police and the community Information Officers in the Department of Education and Training.

**MIGRANT INTEGRATION AS SOCIAL INCLUSION, EXPERIENCE OF HOUSING NSW**

Nada Nasser, Manager, Product Strategy and Development, Housing NSW

28 February 2009

A presentation to the

**INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON ACCEPTANCE OF FOREIGN NATIONALS  
AND THEIR INTEGRATION IN JAPAN:**

**Reflections on Japan's and Other Countries' Experiences and Practices in the  
Integration of Foreign Residents as Community Members**

Good afternoon and thank you for inviting me here today to share with you our experience in Housing NSW Australia in migrant integration.

This is an important part of the dialogue and exchange of ideas and information that is well established between the NSW Community Relations Commission and the Japan Foundation, Meiji University and the International Organisation of Migration (IOM). In 2007 the Japan Foundation hosted a very fruitful delegation from NSW which was very successful in promoting mutual exchange of information and ideas and the building of long term networks<sup>1</sup>. The Japan Foundation and the Community Relations Commission have also jointly sponsored Professor YAMAWAKI Keizo (professor at the School of Global Japanese Studies at Meiji University, Tokyo) to speak at the Metropolis Conference in Melbourne in 2007 and I understand that they are currently arranging for him to present a public lecture in Sydney next week.

It is my pleasure to contribute to this exiting open dialogue on the issue of multiculturalism, cultural diversity and integration.

The focus of this presentation is on the specific contribution that Housing NSW makes in this area. I will briefly outline our approach and discuss some models of good practice and lessons we've learned. I will also draw on example from other agencies and communities.

It's worth noting that the NSW Government approach is very similar to the approach being applied in local government in NSW. The NSW Community Relations Commission and the NSW Department of Local Government have produced the kit: *Implementing the Principles of Multiculturalism Locally*<sup>2</sup>. I understand that this will be available to you in the near future as CLAIR, your local government association, has been given permission to translate it into Japanese and distribute the kit to local government authorities in Japan.

In this paper by 'integration' I am not taking about assimilation or a cultural melting pot ideal. I am taking about 'social inclusion' which is about much more than a mixing of cultures. It's about having equal opportunity and the capacity to contribute socially and economically to ones community.

Our Deputy Prime Minister recently outlined the Australian Government approach to social inclusion<sup>3</sup> as:

1. A report on the outcomes of the 2007 Tour is available on the Community Relations Commission website at: [http://www.crc.nsw.gov.au/publications/documents/japan\\_tour\\_2007](http://www.crc.nsw.gov.au/publications/documents/japan_tour_2007)
2. Community Relations Commission (2003), *Implementing the Principles of Multiculturalism Locally - A planning framework for councils*
- 3 Gilard, J., speech at the Australian council of Social Service National Conference 2008,10 April 2008, Melbourne. (Since the Deputy Prime Minister's speech in April 2008, the Government released: Social Inclusion Principles for Australia, November 2008 which provides more details on the Government's social inclusion principles)

- securing a job;
- accessing services;
- connecting with others in life through family, friends, work, personal interests and local community;
- dealing with personal crises, such as ill health, bereavement or the loss of a job, and
- being heard. (Gillard, 2008)

Before I talk about the work we're doing in Housing NSW, I'd like to spend a few minutes providing a context to diversity in Australia and our general approach to multiculturalism.

Australia has one of the most culturally diverse populations in the world. As at 2006, about 22% of Australia's population was born overseas<sup>4</sup>.

In addition to more than 60 different languages spoken by Aboriginal and Torres Strait Islander Australians, there are over 200 languages spoken by migrants who have settled in Australia from all over the world.

In 2006 3.1 million people (16% of the population) spoke a language other than English at home<sup>5</sup>, an increase of 285,000 people or 10% since 2001.

In 2006 the five most commonly spoken languages at home other than English were Italian, Greek, Cantonese, Arabic and Mandarin.

The diversity of migrants to Australia is both changing and growing.

In addition to a steady stream of settlers from the United Kingdom and New Zealand, Australia has seen waves of migration from different parts of the world at different times:

- From Chinese settlers during the gold rush period in the mid 1800's;
- to an influx of Italian and Greek migrants after the 2<sup>nd</sup> world war;
- to large numbers of refugees and humanitarian entrants from Vietnam, Lebanon and South America in the 70's and 80's;
- to a second major wave of Chinese immigrants since the early 90's as well as
- increasing numbers of refugees and humanitarian entrants from the African continent and the Middle East; and

4. Australian Human Rights Commission (2008) 2008 Face the Facts, some questions and answers about indigenous people, migrants and refugees and asylum seekers, Sydney. P34

5. 2006 Census of Population and Housing, Cultural Diversity Overview, Australian Bureau of Statistics website: <http://www.abs.gov.au>

- currently, the top 10 countries of birth of permanent settlers are: United Kingdom, New Zealand, India, China, South Africa, Philippines, Malaysia, Korea, Sri Lanka and Thailand<sup>6</sup>.

You may be interested to know that there are about 40,000 people of Japanese ancestry in Australia. About 30,000 residents in Australia are born in Japan and about 24,000 speak Japanese<sup>7</sup>.

Our policy approach to recognising and managing this diversity is also changing.

Firstly, it is important to note that while at times there were attempts to include Australia's Aboriginal and Torres Strait Islander population as part of multicultural policy<sup>8</sup>, current and recent Government policies have generally accepted that *multiculturalism is not an appropriate policy* response given the history of white settlement and significant disadvantage suffered by indigenous people in Australia.

Until the mid 1960's, the Australian Government adopted a policy of assimilation, which encouraged migrants to shed their cultures and language and to become indistinguishable from the Anglo-Australian population.

From then the Government changed it's approach to a policy of integration, which 'did not expect minority cultures to give way totally to the dominant culture but nor did it encourage ongoing cultural diversity'<sup>9</sup>.

In the late 1970's the Australia Government adopted multiculturalism as its policy. For the first time, the Australian Government recognised that diverse cultural groups should be encouraged to express, enjoy and celebrate their cultural identity. It also recognised that settlement services are needed to actively integrate migrants into the community and to promote their social and economic participation<sup>10</sup>.

This policy was supported by a number of initiatives which aimed to facilitate integration of new and emerging communities. Most of these are still an important cornerstone of our migrant integration strategies. For example they included:

- establishing Migrant Resource Centers in areas of high migrant settlement;

6. Department of Immigration and Citizenship , Immigration Update 2007-2008, sited at : [http://www.hreoc.gov.au/racial\\_discrimination/face\\_facts/chap2.html](http://www.hreoc.gov.au/racial_discrimination/face_facts/chap2.html)

7. This does not include Japanese in Australia as overseas visitors. source: 2006 Census

8. Calma, T. , (2007), p11 notes that the 1989 National Agenda for a Multicultural Australia clearly states that multiculturalism is 'applicable not just to immigrants, but to all Australians, including the indigenous Aboriginal and Torres Strait Islander population.

9. Roth, L, (2007), Multiculturalism, Briefing Paper 9/07, NSW Parliamentary library research service

10. Galbally F., (1987) Migrant Services and Programs: Report of the Review of Post-arrival Programs and services for Migrants, Australian government Publishing Service, Canberra.

- English language teaching programs;
- establishing a multilingual Special Broadcasting Service; and
- providing community grants to help ethnic organisations to support their communities.

While retaining these programs, by the late 80's the focus of our multicultural policy shifted to promoting respect for individual identity, ensuring social cohesion and enhancing social justice<sup>11</sup>. This policy also promoted the concept of 'productive diversity' which saw the language and cultural diversity of our population as contributing to our competitiveness in an increasingly global economy.

In the late 90's our policy approach shifted again. This time encouraging Australians of ethnic, cultural or religious backgrounds 'to participate fully in the wider Australian community to show a commitment to our nation, its democratic institutions and its laws'<sup>12</sup>.

As part of this new focus on 'mutual civic obligation', the Government introduced a Citizenship Test which included questions on the 'responsibilities and privileges' of Australian citizenship. A pass in this test is a requirement before citizenship can be granted. There was considerable criticism of the test, mainly that it is discriminatory, and intimidating. The Commonwealth Government has recently reviewed the test and found these criticisms to be warranted and as a result has committed to reforming it<sup>13</sup>.

More recently, the Commonwealth Government announced that it will develop a multicultural policy over the next few months and highlighting 'social cohesion and stemming racism'<sup>14</sup> as critical priorities.

This National approach to multiculturalism sets the tone and guides policies, programs and services that all our three levels of Government are responsible for.

Both Commonwealth and most State and Territory Governments have laws that prohibit racial discrimination. In addition NSW and Victoria, enshrine their commitment to multiculturalism in law.

In NSW, there are two Acts of Parliament that provide the framework for multiculturalism and for migrant integration strategies:

11. Department of Immigration and Multicultural Affairs (1989) The National Agenda for a Multicultural Australia, Commonwealth Government, Canberra.
12. Multicultural Australia: United in Diversity, Updating the 1999 New Agenda for multicultural Australia: Strategic directions for 2003-2006
13. Australian Government (2008), Citizenship Test Review, sited at <http://www.citizenshiptestreview.gov.au/content/report.htm>
14. Senator Chris Evans, Multicultural experts to further Australia's strength in diversity, Media Release, 17 December 2008.



- The first is Anti Discrimination Act (1977), which prohibits discrimination on the grounds of race, colour, nationality, descent, ethnic or ethno-religious background. This includes in prohibiting discrimination in employment and in service delivery.
- The second important State Act is the Community Relations Commission and Principles of Multiculturalism Act (NSW) 2000, which promotes a 'cohesive and harmonious multicultural society in which diversity is regarded as strength and an asset and where individuals share a commitment to Australia' (source Community Relations Commission and Principles of Multiculturalism Act (NSW) 2000).

Under this Act, all NSW government agencies are guided by the Principles of Multiculturalism, where all individuals in NSW have a right to<sup>15</sup>:

- fully contribute and participate in the life of the state;
- respect the culture, language and religion of others (within a legal and constitutional framework where English is the common language);
- have access to government services; and
- have the linguistic and cultural assets in NSW recognised and promoted.

Public sector agencies convert these principles into action through their Ethnic Affairs Priorities Statement (EAPS). These agencies are required to report to Parliament on their EAPS plan and achievements. The NSW Community Relations Commission oversees the EAPS program in NSW and guides and supports NSW Government agencies to effectively implement their EAPS programs.

Housing NSW is one of these agencies, providing long term accommodation to more than 250,000 people through public, community and Aboriginal housing. Housing NSW contributes to social inclusion by providing housing to people who are homeless or are in poor housing and are at risk of becoming homeless<sup>16</sup>; by working with other agencies to help our clients secure support services and through active community regeneration, development and participation.

In Housing NSW, The EAPS program<sup>17</sup> has five broad objectives which are:

- to integrate cultural diversity as part of our business planning;
- to ensure that the services we deliver are accessible to a diverse community;
- to promote the diversity of our staff and to utilise their language skills;

15. These principles and related objectives are detailed in the Community Relations commission Action Plan: Cultural Harmony The Next Decade 2002 – 2012

16 The UK Social Exclusion Unit defines social exclusion as 'what can happen when individuals or areas suffer from a combination of linked problems such as unemployment, poor skills, low incomes, poor housing, high crime environments, bad health and family breakdown', sited in Hayes et al 2008, p7

17 A copy of the Housing NSW Ethnic Affairs Priorities Statement is available from the Housing NSW Website at [www.housing.nsw.gov.au](http://www.housing.nsw.gov.au)

- to engage the organisations and communities we work with; and
- to promote these objectives to the services and programs we fund.

A key feature of our EAPS program is that it is integrated into our business planning so that it is everybody's business.

The most important part of our approach to planning and monitoring is our comprehensive data collection system which helps us to understand our clients':

- country of birth;
- main language spoken at home;
- if they need to use an interpreter; and
- their visa sub class category.

This data helps us to understand the profile of our clients so we can better respond to their needs and monitor their access to housing services.

Another important part of our approach to planning is engaging with our Government and non-government partners. For example, through the NSW Government Immigration and Settlement Planning Committee which is chaired by the NSW Community Relations Commission, Housing NSW works with other agencies through a whole of Government approach to settlement planning. Through this Committee, we monitor immigration trends, manage issues and develop joint responses to common challenges.

Engaging non-government organisations who work with migrant and refugee communities is another source of input into our planning process. Key non-Government partners take part in a regular Housing NSW Multicultural Forum which provides Housing NSW with valuable advice on its EAPS program and particularly on issues affecting migrants and refugees in NSW. Recently this Forum has participated in facilitated workshops to help Housing NSW review its EAPS plan and provide advice on its priorities for the next 5 years.

Consultative forums are a common strategy of other NSW Government agencies also. For example, the NSW Police Force Commissioner convenes a consultative council made up of individuals from government, non-government and academic organisations.

One of the challenges of such consultative forums is achieving representation of a very diverse community. The Police Force address this by engaging individuals with broad ranging diversity expertise, rather than attempting to have every cultural group represented through

formal organisations.

Whether through organisations or individuals, the voices of our partners as well as the data we collect and other evidence point us to the key barriers to integration and help guide our priorities for making our services accessible to a diverse community.

The most significant of these barriers is language. A lack of English language proficiency can limit access to services, to jobs, to education opportunities and to participation in mainstream community life. Poor English language is identified as one of the key indicators of social exclusion<sup>18</sup>.

English language teaching for both children and adults are key. So too is the provision of interpreting and translation services to those who are still learning English or not likely to learn English, for example, the elderly and people with literacy problems.

Housing NSW has a commitment to providing an interpreter to clients who have difficulties communicating in English. This can be:

- by phone through the Telephone Interpreter Service;
- face to face by pre-booking an interpreter if required for a special interview;
- through an on-site interpreter booked on a regular basis in some locations where there is a high demand for a particular language; and
- using accredited bi-lingual staff at certain locations.

Last year we provided almost 35,000 client contact sessions either through the Telephone Interpreter Service or with the assistance of a face to face interpreter<sup>19</sup>.

We also translate information about key Housing NSW products and services in a number of community languages. Most of these are published on the Housing NSW Website.

Another strategy we use to communicate with our clients is through the Community Language Allowance Scheme (CLAS). This is a NSW Government initiative where an allowance is paid to selected NSW public sector employees who have a basic level of competency in a language other than English and who work in locations where their language can be used to assist clients.

18. Hayes, A., Gray, M., Edwards, B., (2008) Social Inclusion, Origins, concepts and key themes Commonwealth of Australia, A paper prepared by the Australian Institute of Family Studies for the Social Inclusion Unit, Department of the Prime Minister and Cabinet, Canberra. P45

19. Housing NSW unpublished 2007/2008 data. This includes 5,621 hours of customer service through a face to face interpreter and 29,024 client contacts were made through the Telephone Interpreter Service

In 2008 about 96 staff members with proficiency in approximately 29 different community languages assisted in communicating with clients who have limited English proficiency.

As well as utilising the language skills of some of our staff, our training programs aim to build our staff's capabilities for assisting diverse clients. The Housing NSW training programs at the orientation, customer service and management levels include modules that improve cross-cultural awareness and competence for working effectively with culturally diverse clients.

While the main strategies we use to improve access to our mainstream services is through integrated planning, communication strategies and staff training, these are sometimes not enough to respond to the special needs of some communities.

For example, while housing services are generally only available to permanent residents, the eligibility of some of our private rent assistance products has been extended specifically to respond to the special circumstances Temporary Protection Visa holders. These clients can now get assistance with bond and in some cases rent to allow them to access housing in the private market.

The capacity of the non-government partners that we fund is also important as a growing number of Housing services is now being delivered through the non-government sector.

The most significant of these partners are community housing providers, who also provide subsidised housing to people who are not able to meet their housing need in the private market.

Under a Performance Based Registration System community housing providers are required to demonstrate achievements under key performance outcomes. These include outcomes related to fair treatment of clients and responsiveness to need. Both of these are key to migrant integration.

Approximately one third of the housing assistance delivered by community housing organisations is provided to clients from culturally and linguistically diverse backgrounds.

Responding to cultural and language diversity is also integrated into service level agreements for other partnerships that Housing NSW funds. For example, Housing NSW recently contracted the Australian Red Cross to deliver the Tenant Connect service which helps socially isolated older people, by contacting them on a daily basis to ascertain their well being. The service level agreement includes a requirement the employment of a special development officer to ensure that the service is appropriate for older people from culturally and linguistically diverse backgrounds. The agreement also includes a requirement to use interpreters and to translate service information in key community languages.

Tenant Connect is a small example of a wide range of strategies and programs that Housing NSW uses to promote social inclusion and build strong communities. These includes enabling tenants to participate in decision making that effects their community, such as the range of services available where and when they are needed, and creating better social environments and employment opportunities for tenants<sup>20</sup>.

Through community development and tenant participation programs, Housing NSW funds a range of community projects that help connect communities and promote community harmony and diversity.

One of these projects is the 'Remembering Minto: Life and Memories of a Community' a project conducted by a cultural development NGO called Information and Cultural Exchange (ICE). This was an oral history project that documented the stories of people living in a housing area in western Sydney called Minto. The book of these stories promotes the positive aspects of living in a diverse community. It shows the wonderful diversity of experience, culture and history. The process of bringing people together to share their stories and the book itself promote the value of community and help connect people.

There is the story of Dharshika, a 23 year old young woman who tells of migrating from Sri Lanka in 1989 and of the active role she has played in establishing the Minto Hindu temple<sup>21</sup>.

There is also Verna Baker's story, an Aboriginal woman who talks about getting involved in the community and describes her happiest memories are seeing children grow.<sup>22</sup>

And the story of Leasu, a young man who describes himself as 'half Tongan, half Samoan' and

20. Housing NSW (2008), Housing NSW 2007/2008 Annual Report, NSW Government Sydney (p34)

21. Information and Cultural Exchange and the Remembering Minto Group (2007), Remembering Minto - Life and Memories of a Community, p72-73

22. Remembering Minto - Life and Memories of a Community, p16

talks about his 'broken up childhood' and being 'pretty much brought up by the streets'.<sup>23</sup>

Another community engagement strategy is the Community Greening Program, where local housing communities work together to plant their own community garden. This has been a great way of promoting diversity and community harmony. For example in Riverwood, a housing area in South West Sydney, Australians from England, Ireland, Vietnam, Lebanon, China and other parts of the world gather in their community garden to grow a diverse array of herbs and vegetables. It's a place where they learn about each other and from each other. This is diversity and community integration in action.

These are good broad community engagement strategies, but sometimes the level of social exclusion in some communities warrants a more focused and intensive effort.

In NSW, as is the case in some parts of Japan, disadvantage tends to be concentrated in some locations. Housing NSW has a strategy called Building Stronger Communities which targets a number of social housing areas and works actively with government and non-government partners to regenerate the community and address entrenched disadvantage. This Strategy doesn't target particular migrant communities, but rather includes the diversity of the community as part of the planning, the community engagement and the responses. This 'place' based approach is effective because it includes the whole community and doesn't single out a particular segment of the community as being the 'the problem'.

Having said that, there are times when an 'ethno-specific' approach is warranted. Before joining Housing NSW I worked in the Premier's Department where one of the projects I managed was the Youth Partnership with Arabic Speaking Communities. This partnership emerged out of major concerns about the disengagement of 'some' young people of Arabic backgrounds from schools, from work, from their families and from the law. This was becoming a major concern for Police, schools, local businesses where these young people were hanging out, and for their families who were at a loss as to how to guide and support their children.

From the beginning of this partnership, the community leadership took centre stage. They formed part of a high level partnership committee chaired by the Department's CEO and included senior officials from all relevant agencies (Community Relations Commission,

23. Remembering Minto – Life and Memories of a Community, p16

Department of Education and Training, Department of Community Services, NSW Health, Department of Sport and Recreation and Police).

In scoping the problem, the partners agreed that it is complex with interrelated factors and is the responsibility of all – Government, non-government sector and the community. They also agreed that even though the partnership focused on one community, the community itself was very diverse. made up of people from more than 20 countries, having different religious and very different settlement experiences.

About \$5 million was allocated to a five year plan which included:

- improving young people's participation in sport and recreation as a fun, healthy and safe (generally safe!) way to spend their spare time;
- supporting engagement in school through homework support and mentoring. The focus was on targeting students at risk to help them get back on track and keep them interested in their school work;
- improving parenting skills through parent education and support programs;
- providing intensive family support for families in crisis and in conflict;
- community and police street teams who focused on areas where young people congregate to connect with them, identify those at risk and refer them to support services.

The other important part of this partnership was the involvement of young people in all aspects of the decision making, including in the high level partnership committee. Leadership and mentoring programs helped to support and assist young people to actively and fully participate in the process.

This is one very intensive way to engage a community particularly around solving complex multi dimensional problems. Another successful example of engaging communities is through community liaison officers employed by Government agencies to help bridge a link with the community. An example of this is the Ethnic Community Liaison Officers (ECLOs) employed in key Local Area Commands in the NSW Police Force. They work with local police officers to help them understand and respond to emerging community issues and needs. They also work with community groups to raise their awareness of the law and policing.

The NSW Department of Education and Training has a similar program employing bi-lingual

Community Information Officers who work with schools, parents and the education system to provide information, raise awareness and promote participation.

There are many more examples I can draw on, but the key point to make here is one size does not fit all. Every community is different and each agency has its own structures and service delivery considerations that impact on its integration strategies.

In this presentation I've highlighted our approach to migrant integration and focused generally on our successes in managing and embracing diversity and promoting social inclusion.

I wish I could tell you that all Australians embrace diversity and all Australian communities live in racial harmony. Not all do. Australia's multiculturalism is not without its challenges. Our Race Discrimination Commissioner has expressed concern about an increasing ambivalence and at times, antagonism towards multiculturalism<sup>24</sup>.

Throughout our immigration history, different communities have been on the receiving end of discrimination and racial intolerance. This is usually fueled by world events and economic cycles.

The anti-discrimination laws, multicultural policies and EAPS strategies I talked about today all play a role in eliminating discrimination, promoting community harmony and building social inclusion.

Communities can also take a proactive role in showing that different races can live together in harmony and to promote a positive image of multiculturalism.

For example, you may have heard about a disturbance in our beachside suburb of Cronulla where a group of young people, who had had too much to drink on a hot day, took to the streets with racist slogans harassing and in some cases assaulting passers by they did not consider to be true 'Australians'. After this incident, a group of Muslim community leaders in the western part of Sydney teamed up with the Cronulla Surf Life Saving club in a joint project to train Muslim young people to become surf life savers and to help patrol the beach. This project represented the bringing together of the most accepted of Aussie icons, the surf life saver, with the least expected image of an 'Aussie', a fully covered Muslim woman. The

24. Calma, T, 2007, Multiculturalism, A position Paper by the Acting Race Relations Commissioner, Human Rights and Equal Opportunity Commission, p12



two volunteering side by side as Australians. The project received much media coverage helping in a small way to shift perception that some communities are not compatible with Australian mainstream culture.

To sum up, what lessons have we learned from our multiculturalism experience?

- Firstly, a strong legislative and policy framework provides direction and sets the parameters from which government and the community can respond to discrimination and promote access and equity.
- An integrated approach to planning and service delivery which recognises diversity and responds to it promotes inclusive communities.
- Language services such as translations and the use of interpreters improve equal access to services and settlement support.
- Engaging partners and communities is critical to promoting social inclusion and community harmony.

Finally, even with its long history, our multicultural and EAPS programs continue to evolve as our communities change and as we learn from our past experience. The process of what Professor YAMAWAKI Keizo calls “Tabunka Kyosei” or multicultural community building, continues.

## REFERENCES

Access Economics Pty. Ltd., Migrants Fiscal Impact Model: 2008 Update, Report by Access Economics Pty. Limited for Department of Immigration and Citizenship, 2008.

Australian Bureau of Statistics, 2006 Census of Population and Housing, Cultural Diversity Overview, viewed at: [http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/0/C724250359785DC6CA25754C0013DC0A/\\$File/20700\\_cultural\\_overview.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/0/C724250359785DC6CA25754C0013DC0A/$File/20700_cultural_overview.pdf) website

Australian Human Rights Commission, 2008 Face the Facts: Some Questions and Answers about Indigenous Peoples, Migrants and Refugees and Asylum Seekers, 2008.

Department of Immigration and Citizenship (2008) *Australia's Humanitarian Program 2009-10 and Beyond*; Discussion paper, 2008, Commonwealth Government, Canberra.

Department of Immigration and Citizenship (2008), *Citizenship Test Review*, viewed at: <http://www.citizenshiptestreview.gov.au>.

Department of Immigration and Citizenship (2008), the People of NSW, Statistics from the 2006

Census, viewed at: <http://www.crc.nsw.gov.au/publications/documents/ponsw>

Calma, T., (2007), *Multiculturalism, A position Paper by the Acting Race Relations Commissioner*, Human Rights and Equal Opportunity Commission.

Carrington, K., McIntoch, A., Walmsley, J., (2007), *The Social Costs and Benefits of Migration into Australia*, The University of New England, Centre for Applied Research in Social Science, Commonwealth of Australia.

Department of Immigration and Multicultural Affairs (1999), *A New Agenda for Multicultural Australia*, Commonwealth Government Canberra.

Community Relations Commission (2002), *Cultural Harmony - The Next Decade 2002 - 2012*, NSW Government, Sydney.

Community Relations Commission (2003), *Implementing the Principles of Multiculturalism Locally - A planning framework for councils*, NSW Government, Sydney.

Department of Immigration and Citizenship, *Immigration Update 2007-2008*, Commonwealth of Australia.

Department of Immigration and Multicultural Affairs,(2003), *Multicultural Australia: United in Diversity, Updating the 1999 New Agenda for multicultural Australia: Strategic directions for 2003-2006*, Commonwealth Government, Canberra.

Evans, C., (2008), Media Release by Senator Chris Evans, *Multicultural experts to further Australia's strength in diversity*, 17 December 2008.

Galbally, F.,(1987), *Migrant Services and Programs: Report of the Review of Post-arrival Programs and services for Migrants*, Australian government Publishing Service, Canberra,.

Gillard, J (2008) Speech: *Social innovation, social impact: A new Australian agenda*, delivered at the University of NSW, Sydney at the Social Innovation seminar, August 2008.

Hayes, A., Gray, M., Edwards, B., (2008) *Social Inclusion, Origins, concepts and key themes*, a paper prepared by the Australian Institute of Family Studies for the Social Inclusion Unit, Department of the Prime Minister and Cabinet, Canberra.

Housing NSW (2008), *Housing NSW 2007/2008 Annual Report*, NSW Government, Sydney.

Housing NSW, (2004), Housing NSW: Ethnic Affairs Priorities Statement 2004-2009. A copy can be obtained from: <http://www.housing.nsw.gov.au/NR/rdonlyres/BBB4B2D8-52D8-4960-8154-B32E3DFB950D/0/EthnicAffairsPrioritiesStatement20042009.pdf#xml=http://www.housing.nsw.gov.au/hooglelive/isysquery/938058f6-d72e-4f6e-b449-0bb5357bb333/1/hilite/>

Information and Cultural Exchange and the Remembering Minto Group (2007), *Remembering Minto - Life and Memories of a Community*, Creation, Australia.

National Multicultural Advisory Council (1999), Australian Multiculturalism for a new Century: Towards Inclusiveness, Commonwealth Government Canberra.

Roth, L., (2007) *Multiculturalism, Briefing Paper No 9/07*, NSW Parliamentary Library Research Service, NSW Government, Sydney.

Social Inclusion Unit (2008), *Social Inclusion Principles for Australia*, Commonwealth Government Canberra.