

英国におけるエスニック・マイノリティ施策

—多文化共生の観点から見た英国の取り組み—

(財)自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 307 (Aug 24, 2007)

財団法人自治体国際化協会
(ロンドン事務所)

目 次

はじめに

概 要	i
第 1 章 英国におけるエスニック・マイノリティ	1
1 移民の大量流入時期	1
2 移民規制の時代	1
3 規制から労働力受入れへ	2
4 EU 拡大の影響	2
5 ロンドン爆破事件	3
6 人口	4
第 2 章 英国におけるエスニック・マイノリティ支援施策	6
第 1 節 教育	6
1 背景	6
2 教育分野における取り組み	7
3 ケーススタディ	12
第 2 節 労働	14
1 背景	14
2 労働分野における取り組み	16
第 3 節 住宅	18
1 背景	18
2 住宅分野における取り組み	19
第 4 節 医療	24
1 背景	24
2 医療分野における取り組み	24
3 ケーススタディ	26
第 3 章 コミュニティの結束	29
第 1 節 コミュニティの結束とは	29
第 2 節 コミュニティの結束を実現するための 4 つの柱	30
1 共通の所属意識の創設	30
2 人種差別と過激主義に対する取り組み	32
3 コミュニティの結束に取り組んでいる地域への支援	34
4 宗教コミュニティへの関与	38
第 3 節 コミュニティを結束させるための今後の課題	40

第4章 ケーススタディ	42
第1節 コミュニティ・地方自治省 (Department for Communities and Local Government)	42
第2節 グレーター・ロンドン・オーソリティー (Greater London Authority:GLA)	45
第3節 人種平等委員会 (Commission for Racial Equality)	47
第4節 コミュニティの結束研究所 (Institute of Community Cohesion : ICC) — コベントリー大学	49
第5節 オールダム市 (Oldham)	52
【付 録】	
英国で就労可能な主な在留資格	57
【参考・引用文献】	61

はじめに

日本の在住外国人は、年々増加の一途をたどっており、平成 17 年末に初めて 200 万人を超え、10 年前と比較すると実に 47%の増加にもなり、総人口に占める割合も 1.57%に達しています。

在住外国人の増加に伴い、日本語が話せないことを始め、文化や習慣、社会制度の違いなどにより、特に外国人が急激に増加した地域において、様々な問題が生じております。そのような地域における課題に対して、住民の方々自身はもとより行政においても積極的な取り組みが行われ、解決に向けての努力が続けられております。

一方、英国における移民流入の歴史は遠く 17 世紀にさかのぼりますが、その後のインド・パキスタンあるいはカリブ諸国等からの多数の移民の流入、そして東欧諸国の EU 加盟に伴う移民など、その内容を変化させながら今日においても流入の勢いは続いております。

従来、英国では「多文化主義(multiculturalism)」を移民政策の柱とし、英国に渡ってきた外国人についても独自の文化や宗教が尊重されてきました。しかし、2001 年にイングランド北西部で発生した暴動や、2005 年の「ロンドン爆破事件」以降は、そうした取り組みに加えて、コミュニティへの帰属意識を強化するような方策も求められるようになっていきます。

このような状況の中で最近、「コミュニティの結束(community cohesion)」ということが強調されるようになってきています。これは、コミュニティへの帰属意識の醸成、多様な人々の価値を認めること、機会均等と住民間における堅固で前向きな関係の構築がその柱とされています。

「コミュニティの結束」の精神については、全英地方自治体協議会 (Local Government Association) 会長サンディ・ブルース=ロックハート卿の「違いに対する怖れを取り除き、誰もが自分は尊重されていると、また安全だと感じ、平等な場所を得、地域社会への責任を共有していると思えるような力強いコミュニティを築く (leading cohesive communities – a guide for local authority leaders and chief executives-序文)」という言葉を用いたと思います。これは、我が国における多文化共生の精神と軌を一にするものといえるでしょう。

本レポートでは、このコミュニティの結束に関連した施策を中心として、現在英国で実施されているエスニック・マイノリティ向けの政策について紹介しています。もちろん英国と日本ではその歴史や社会的背景も大きく異なりますが、今後多文化共生関連施策を考えていく上で、本レポートが地方自治関係者にとって一助となることを願っております。

平成 19 年 3 月

(財) 自治体国際化協会 ロンドン事務所長 内貴 滋

概 要

日本における多文化共生関連施策は、在住外国人対策の一環として捉えられているが、英国では、住民としての「エスニック・マイノリティ支援施策」という理解をされており、この施策は長年に渡って取り組まれてきた課題である。

他方「コミュニティの結束」は、比較的新しい取り組みであり、現在政府が推進している重要施策の一つでもある。本レポートでは主として、2006年7月にコミュニティ・地方自治省から公表された「機会の拡大、社会の強化戦略年次報告書（“Improving Opportunity, Strengthening Society” One year on - A progress report on the Government’s strategy for race equality and community cohesion -）」に基づき、近年各分野で実施されているエスニック・マイノリティ支援策を取り上げるとともに、このコミュニティの結束に関する取り組みを4つの分野から説明している。

なお、英国では、行政機関はもとよりボランティアセクター等の様々な機関・団体において数多くの取り組みが行われており、本レポートで取り上げた政策はその一部である。

第1章「英国におけるエスニック・マイノリティ」では、英国への移民流入の歴史について、その初期から最近のEU拡大の影響、2005年のロンドン爆破事件までの流れを述べており、さらに2001年の国勢調査を基とした簡単な人口動態統計資料を掲載している。

第2章「英国におけるエスニック・マイノリティ支援施策」では、教育、労働、住宅、医療の4つの分野における取り組みに焦点を当てており、各分野の取り組みの背景と具体的な施策について述べている。なお、教育と医療の分野においては、関連機関を訪問した際のインタビュー記録を合わせて載せている。

第3章「コミュニティの結束」では、現在英国で高い注目を集めるコミュニティの結束関連の政策についてまとめた章である。ここでは、コミュニティの結束における4つの柱とされる「共通の所属意識の醸成」、「人種差別と過激主義に対する取り組み」、「コミュニティの結束に取り組む地域への支援」、「宗教コミュニティへの関与」の各分野における施策と今後の課題について説明している。

なお、第2章および第3章の取り組みについては、基本的には2005年1月に開始された「機会の拡大、社会の強化戦略」の年次報告書を基にまとめたものであり、断りがない限り掲載された政策は、イングランドを対象としたものとなっている。

第4章「ケーススタディ」では、今回の調査に際し訪問した各機関のインタビュー記録を掲載しており、地域と地方自治体関連政策に責任を有する「コミュニティ・地方自治省」、ロンドン地域の広域行政を管轄する「グレーター・ロンドン・オーソリティー」、英国の人種平等を責務とする「人種平等委員会」、コミュニティの結束に関する研究機関である「コミュニティの結束研究所」、2001年に人種暴動を経験した自治体のひとつである「オールダム市」の順となっている。

第1章 英国におけるエスニック・マイノリティ

1 移民の大量流入時期

英国への移民流入の歴史は古く、17世紀に宗教的迫害から逃れてきたフランスのユグノー教徒¹の受入れや、1800年代のアイルランド人の大量流入にまでさかのぼることができる。また、19世紀の終わりには同様に迫害を逃れてきた多くの東欧系ユダヤ人が移住してきている。

しかし、英国の移民数が急増したのは、第二次世界大戦後のことであり、当時製造業や公的部門における深刻な労働力不足に悩まされていた英国では、1950年代にロンドン交通局や国民医療保健サービス（National Health Service : NHS）²などがカリブ海の西インド諸島で直接職員の募集を行っていた。また、1960年代にかけてはイングランド北西部の繊維産業における労働力不足を補うため、多くのインド、パキスタン、バングラデシュなどのインド亜大陸³からの人々が流入している。

このため、1950～60年代にかけては、カリブ海諸国やインド亜大陸、アフリカ、香港を含む極東地域から100万人以上の移民が流入し、その多くは英国の旧植民地諸国の出身者であったため、当時はそうした国々に対する入国規制は行われていなかった。

2 移民規制の時代

しかし、移民の急増は同時に英国人労働者の反発を招き、右派系の団体や新聞が「移民は英国人から仕事や家、病院のベッドを奪うもの」とした扇動や、ロンドンおよびノッティンガムにおける人種暴動は、人々の不安を拡大させた⁴。こうした背景から、移民数を制限すべきという要望が高まり、1962年英連邦移民法（Commonwealth Immigrants Act）によって、技術や職業によって入国を制限する制度が導入された。

同法律は、1968年に強化され、1971年の移民法では「パトリアル（paternal）」⁵概念の導入により、ノン・パトリアルは労働許可証を持たない限り入国不可とされた。

エスニック・マイノリティとは？

「エスニック・マイノリティ（ethnic minority）」とは、直訳すると「民族的少数派」ということになるが、英国では非白人種を指す言葉として、広く使われている。この言葉は、海外から移住してくる外国人だけではなく、英国内で生まれた非白人種も指すため、特に後者の比率の方が現在増加しつつある英国においては、この言葉を用いることが多くなっている。

なお、「少数民族（minority ethnic）」や「黒人および少数民族（Black and minority ethnic）」といった言葉もよく使われるが、定義的に大きな違いはないため、ここではエスニック・マイノリティという言葉に統一して用いている。

¹ 16世紀～17世紀におけるフランスの新教徒で、カトリックからの迫害を受けていた。

² 1947年に設立された英国の医療を受け持つ公的機関。

³ インド、パキスタン、バングラデシュ、スリランカなど、ヒマラヤ山脈南麓以南にある地域。

⁴ 人種平等委員会（Commission for Racial Equality）発行パンフレット「人種差別防止法 40年史（40 Years of Law Against Racial Discrimination）」

⁵ 英国人に血統上のルーツを持つ者（パトリアル）と持たない者（ノン・パトリアル）を分かつ概念であり、自由居住権者と訳される場合もある。

この移民法の成立によって、法律上は自由な移民の入国が禁じられることとなったが、実際は家族の呼び寄せなどの抜け穴があり、その後も移民数は増加の一途をたどった。このため、政府は1988年に新たな入国管理法を導入し、1973年以前に入国した者の家族呼び寄せと、第二夫人の入国を禁止した。

さらに、1981年に制定された英国国籍法（British Nationality Act）では、たとえ英国で生まれたとしても、両親が共に英国人でない場合は、10年以内に1年間90日以上英国に在住していることを証明できるまで市民権を取得することができないなど、エスニック・マイノリティに対する規制が段階的に強化されていった。

3 規制から労働力受入れへ

しかし、労働党が政権をとった1997年頃より、この移民規制政策は緩和の気配を見せるようになる。この背景には、経済成長の持続と失業率の低下による、IT分野などの熟練技能職から建設業や農業などそれほど技能を要しない職種までの幅広い分野における労働力不足があり、政府は経済成長を持続させるためにも移民政策を転換せざるを得なかったという事情がある⁶。

2000年には労働許可制が改正され、医師・看護師・教師・IT関連職種に就労する移民の規制緩和が実施されると共に、労働許可証の有効期限が従来の4年から最長5年へと延長された。また、2001年には高度技能者の受入れ促進のため、新たな入国管理制度が導入されるなど、それまでの政策を修正している。

4 EU 拡大の影響⁷

前述のように、英国に移住して来た外国人の多くは、旧植民地である英連邦諸国からの流入であったが、2004年のEU拡大⁸以降、その傾向にも若干の変化が見られた。2004年のEU拡大に際しては、既加盟国は最長で7年までの移民受入数制限を設けることが許可されていたものの、英国はこの制限を設けなかったため、新規加盟国から職を求めて多くの人々が押し寄せたのである。

EU域内においては、居住・移転の自由や、労働の移動が認められているため、移住や他国での就労に対し許可を受ける必要もなく、基本的に域内の移動を把握することは困難である。しかし、新規加盟国については、就労に際して当局に登録することが義務付けられており、内務省（Home Office）などによる共同報告書⁹によると2004年5月から2006年6月までに就労登録を行った人数は42万7095人、この過半数をポーランド人が占めている。この理由としては、本国での失業率の高さに加え、勤勉な就労態度が英国の雇用者に歓迎されて

⁶ 労働政策研究・研修機構 労働政策研究報告書 No.59「欧州における外国人労働者受入制度と社会統合」一独・仏・英・伊・蘭5カ国比較調査一

⁷ 本来EU諸国の人々は、エスニック・マイノリティとして捉えられることはなく、本編からは若干逸れることとなるが、近年の大量流入が話題となっているため、ここで触れておく。

⁸ 2004年5月にエストニア、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スロバキア、チェコ共和国、ハンガリー、スロベニア、マルタ、キプロスの10カ国が新たにEUに加盟した。

⁹ 「就労登録者数観察報告書 2004年5月～2006年6月（Accession Monitoring Report May2004-June2006）」

いるといった面もあり、主に工場勤務やバス運転手、配管工などの分野における労働力不足を埋めている。なお、この就労登録には、自営業等は含まれておらず、新規加盟国からの流入数は、全体では60万人程度に達していると見られている。

このため、英国内の低熟練労働がEUの新規加盟国からの移民に奪われているとも言われており、実際英国の経済は堅調に拡大しているものの、失業率は2000年以降徐々にではあるが増加傾向にある（就業者数自体も増加している）。そうした状況を受け、2007年1月にEUに加盟したルーマニアとブルガリアに対しては、労働力の大量流入に備え、低熟練労働者に対して受入れ数の上限が設けられている。

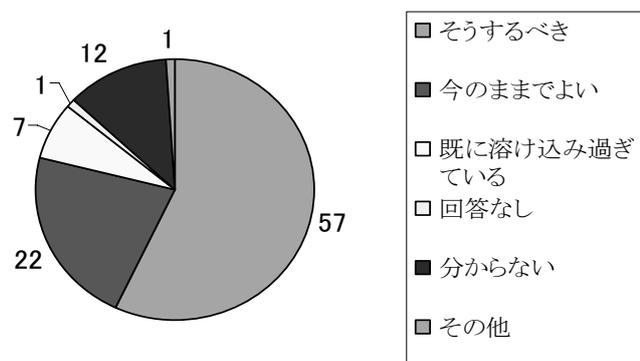
5 ロンドン爆破事件

2005年7月7日にロンドンで起きた爆破事件¹⁰は、犯人がアジア系の英国人であったこともあり、英国社会に大きな衝撃を与えた。英国内のイスラム教徒の多くは、バングラデシュやパキスタンから来ているが、彼らの多くが移住したのは1950～60年代であり、現在は2世代目、3世代目の英国生まれの若者が主流となっている。これまでの英国においては、内務省の報告書¹¹でも「英国は、多文化国家であり、多文化社会である」と述べられるなど、多文化主義を移民政策の中心としており、社会の多様性を誇ってきた。

しかし、ロンドン爆破事件後のデイリー・テレグラフ紙の世論調査¹²では、英国に住むイスラム教徒の88%が事件を非難する一方、6%が正しい行動であると回答するなど、特に高齢者や女性よりも若い男性において、英国社会への反感が強い傾向にあるとされている。

また、ガーディアン紙の調査においても、英国ではイスラム教徒はもっと英国社会の主流に溶け込むべきという意見が過半数を占める結果（右図参照）が出るなど、いかにイスラム教コミュニティを含めたエスニック・マイノリティのグループを社会の潮流と溶け込ませていくかが主要な課題となっており、政府や地方自治体においても、「コミュニティの結束（community cohesion）」を構築することが重要な社会施策のひとつとされている。

図 1-1: イスラム教コミュニティは社会の潮流にもっと溶け込む努力をすべきか



出典: ガーディアン紙(2006年10月14日号)

¹⁰地下鉄の3路線とバスの1路線で爆発事件が発生し、実行犯4人を含む56名が犠牲となった。

¹¹ 「英国での生活：市民権への旅（Life in the United Kingdom: A Journey to Citizenship）」内務省（2004年）

¹² デイリー・テレグラフ紙、2005年7月23日

6 人口

2001年に行われた国勢調査（Census）¹³によると、イングランドとウェールズにおける総人口は約5,200万人となっており、そのうち8.7%にあたる約450万人がエスニック・マイノリティとされている。

歴史的な背景から、インド亜大陸やカリブ海、アフリカ大陸の出身者が多く、これらの国の出身者だけで、エスニック・マイノリティの過半数を占めている。なお、英国で「アジア」と言った場合には、インド亜大陸を指す場合が多く、日本などの極東アジアの国々（中国を除く）は、下記の表などの場合ではその他エスニック・グループに分類されることとなる。

また、エスニック・マイノリティ自体も全国的に広く分布している訳ではなく、ロンドンやバーミンガム、マンチェスターなどの都市部に集住しており、特にこうした都市部の貧困エリアに居住している割合が高い。最も比率が高いロンドンには、エスニック・マイノリティの46%が暮らしており、ロンドン内の総人口に占める割合も3割弱に達している。一方で、イングランド北東部やウェールズなどの地域においては、エスニック・マイノリティが占める割合はわずか2%となっている。

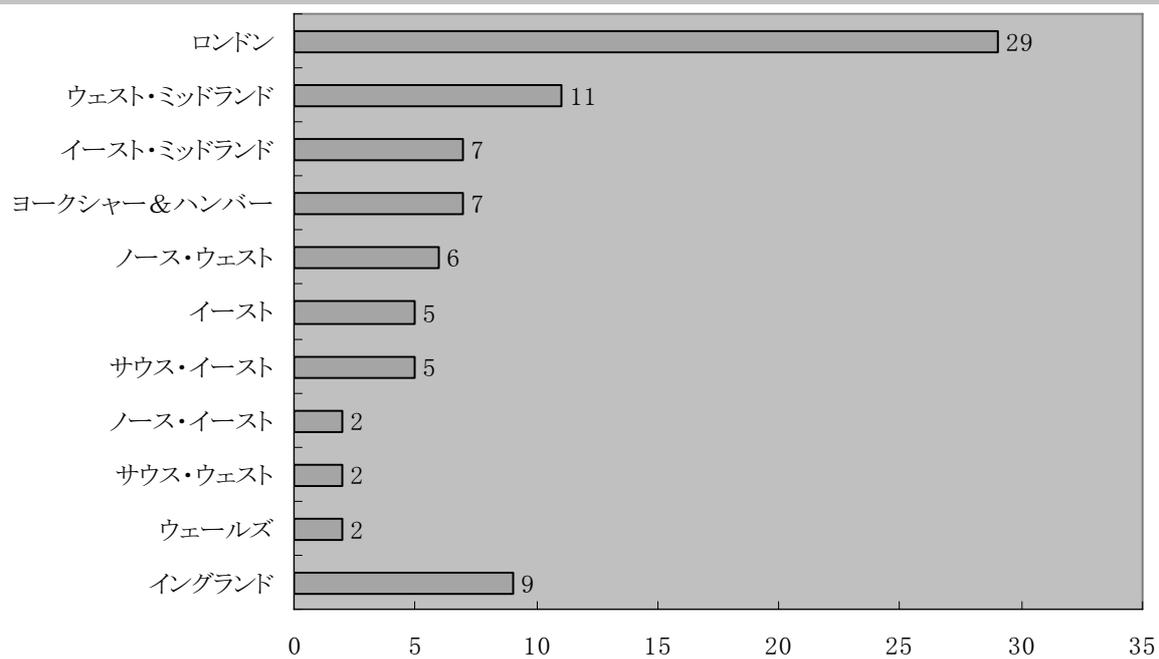
表 1-1: イングランド・ウェールズにおける人種別構成比

	人口(千人)	比率(%)
白人		
英国人	45,534	87.5
アイルランド人	642	1.2
その他白人	1,345	2.6
合計	47,521	91.3
混血		
白人とカリブ系黒人	237	0.5
白人とアフリカ系黒人	79	0.2
白人とアジア人	189	0.4
その他混血	156	0.3
合計	661	1.3
アジア人またはアジア系英国人		
インド系	1,037	2.0
パキスタン系	715	1.4
バングラディッシュ系	281	0.5
その他アジア系	241	0.5
合計	2,274	4.4
黒人または黒人系英国人		
カリブ系黒人	564	1.1
アフリカ系黒人	480	0.9
その他黒人	96	0.2
合計	1,140	2.2
中国系	227	0.4
その他エスニック・グループ	220	0.4
エスニック・マイノリティ合計	4,522	8.7
総人口	52,043	100.0

出典: 2001年国勢調査

¹³ 同じ英国（UK）内であっても、スコットランドと北アイルランドは別個に調査されており、統計も統一されていない。なお、英国には戸籍制度がなく、全国的な人口把握は基本的に10年毎に行われる国勢調査を基にしている。

図 1-2: イングランド・ウェールズにおけるエスニック・マイノリティの人口比率(%) 2001 年



出典:2001年国勢調査

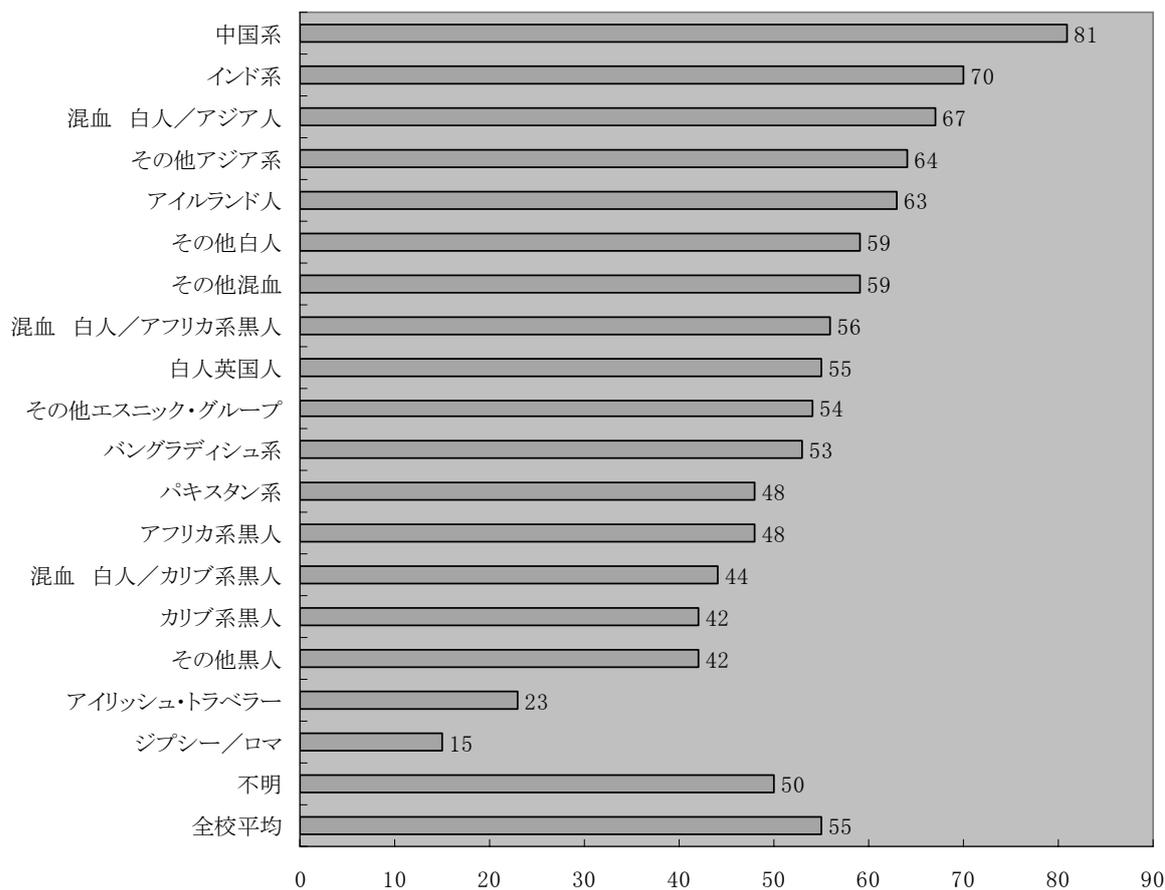
第2章 英国におけるエスニック・マイノリティ支援施策

第1節 教育

1 背景

前章で述べたように、英国には歴史的に多数のエスニック・マイノリティが流入しており、イングランド内の（公立）中等学校¹⁴では、生徒の6人に1人がエスニック・マイノリティ出身となっており、小学校ではこの比率が5人に1人へと上昇する。また、エスニック・マイノリティの児童数についても、地域ごとに大きな開きがあり、全エスニック・マイノリティの生徒の40%がロンドンの学校に通っており、さらに英国内に約8万2千人いる亡命希望者や難民としての背景を有する児童の4分の3以上がロンドンに居住している。なお、2006年には、小学生の12.5%と中等学生の9.5%が英語以外を母国語としているとの統計も出されている。

図 2-1: 人種別 GCSE における A*~C 評価(5個以上)獲得率 2005 年



出典：教育技能省、2006b

学力においては、政府が毎年行う普通科中等学校修了試験（General Certificate of

¹⁴ 日本の中高等学校に相当。

Secondary Education : GCSE) ¹⁵で、最も良い成績を残しているのは中国人で、81%が5個以上のA*~C評価を獲得しており、これについてインド系という順になっている。なお、コミュニティ・地方自治省 (Department of Communities and Local Government) による分析では、ほとんどのエスニック・マイノリティが2003年以降毎年進歩を見せているものの、ジプシー/ロマとアイリッシュ・トラベラー¹⁶を除き、カリブ系黒人と、白人とカリブ系黒人の混血、その他黒人のGCSE達成度が最も低く、全校平均まで到達していない状況にある。

2 教育分野における取り組み

(1) シュア・スタート児童センター (Sure Start Children's Centre)

これは、2004年に策定された政府の育児戦略10か年計画、「親の選択、子供にとって最高のスタート (Choice for parents, the best start for children)」に基づくもので、教育や保育、家族支援、保健サービス、就労支援を提供するための施設を全国のコミュニティに設置するというものである。この施設は、5歳未満の子供を対象としており、ここで家族は育児が併設された学習支援や、ジョブセンター・プラス (Jobcentre Plus) ¹⁷との繋がりなど、トータルのサービスや情報を専門家チームから受けることができる。

地方自治体は、シュア・スタート児童センターの設立に責任を有しており、親や民間、ボランティア団体、ジョブセンター・プラスなどの提携機関との協議を基に、児童センターの目標に沿った立地や設計を計画しなければならない。なお、教育技能省 (Department for Education and Skills) は、自治体のこうした動きを支援するため、「子供と共に (Together for Children)」と呼ばれる官民間のパートナーシップを締結しており、そのウェブサイト¹⁸では、自治体に向けた優良事例や情報ソースの紹介などが行われている。

現在、シュア・スタート児童センターは800か所以上に設置されており、65万人以上の児童が利用している。2010年までには同センターをイングランド内で3,500か所に増加させる予定であり、これは各コミュニティあたり1か所に相当することになる。

同センターは、もともとエスニック・マイノリティのコミュニティが居住する最も恵まれない地区の20%で開始されたものであり、2005年11月には「シュア・スタート児童センター実践ガイダンス (Sure Start Children's Centres Practice Guidance)」を公表し、そうしたコミュニティでの事業実施、支援のための詳細なアドバイスを提供している。なお、シュア・スタート児童センターでは、一連の実績指標を報告することが求められており、これにはどれくらいのエスニック・マイノリティにサービスが行き渡っているかも含まれている。

(2) 「高きを目指す (Aiming High)」プログラム

「高きを目指す：エスニック・マイノリティの生徒の成績を向上させる (Aiming High: Raising the Achievement of Minority Ethnic Pupils)」プログラムは、英語を母国語としな

¹⁵ 基本的に16歳の中等学校卒業生全員が受ける全国統一試験。実質的に義務教育の修了試験となっており、成績を上から順にA*~Gまでの8段階に分けて評価する。

¹⁶ アイルランド系の伝統に基づく非定住グループ

¹⁷ 日本の職業安定所に相当する公的機関、第2章第2節(1)ア参照

¹⁸ 同サイトの情報は以下から入手することができる (www.togetherforchildren.co.uk/)。

い学生を対象とした全国的戦略であり、政府の教育分野におけるエスニック・マイノリティ支援の中心をなすものである。また、「高きを目指す」は、親や生徒による文化的、宗教的、そして言語的なニーズへの学校の対応を向上させることを支援している。

ア エスニック・マイノリティ達成補助金 (Ethnic Minority Achievement Grant : EMAG)

これは、1999年まで存在したエスニック・マイノリティ支援のための11条補助金に代わる補助金である。11条補助金は、英連邦諸国などから渡ってきた子供を支援するため、移民関連施策における自治体職員の人件費を最大75%まで援助するという制度であり、これによって学校は「外国語としての英語 (English as an additional language : EAL)」を学ぶ生徒のために補助教員を雇ったりすることが可能となった。EMAGは、11条補助金より対象を拡大させたもので、EAL生徒の主要な問題から到達度が未熟な全てのエスニック・マイノリティの成績底上げまで、幅広く助成することを意図したものである。

しかし、この補助金には、金額の多くが難民などに充てられ、英国生まれのエスニック・マイノリティに行き渡っていないなどの問題もあり、これに対処するため、政府は2003年に難民やジプシー／トラベラーなど英語が未熟な児童を支援することを目的とした弱小児童向け補助金 (Vulnerable Children's Grant) を新たに導入している。

このEMAGの財源として、2005年度に1億6,860万ポンドが計上されており、補助金の配分は成績の低いエスニック・マイノリティの生徒と、母国語が英語でない生徒の人数に応じて振り分けられている。

イ 英語を母国語としない生徒に対する支援

英語ができることは、成績に影響を及ぼす唯一の要素ではないものの、間違いなく関連しているため、外国語としての英語 (EAL) を学ぶ生徒に対する語学の支援は政府における優先事項のひとつとされている。

(ア) EAL 教師のための専門資格

この重要学習分野における教師や助教師を支援するため、EALの公認訓練コースが、2004年9月よりバーミンガム大学 (Birmingham University) と教育学会 (Institute of Education) で開始されている。

バーミンガム大学のものは、平等及び成績支援サービス北部連合 (Northern Association of Support Services for Equality and Achievement) と手を組み、主に通信教育でコースを実施している。また、教育学会の公認訓練コースも、レッドブリッジ地方教育局 (Redbridge Local Education Authority) と協働しており、コース修了者には修士課程に相当する資格が与えられている。

(イ) 多言語による教材提供

多岐にわたる専門家や学習者らの協力を基に教材や学習教材の作成が行われており、それらの教材は異なる様々な言語に翻訳されている。

(ウ) キー・ステージ4¹⁹プロジェクト (Key Stage 4 Project)

¹⁹ 英国の教育段階はいくつかに区分けされており、キー・ステージ4は、14～16歳の教育段階にあたる。

このプロジェクトは、より高度なバイリンガルの学習者のニーズに対する教師の理解を深めることを目標としており、ロンドン内のイーリング区、エンフィールド区、ルイシャム区、ランベス区の4つの自治体において実施されている。これらの自治体では、一連の中等学校の特定科目に関する部門と協力して、主にアカデミックな作文に焦点をあてており、教科の担任は、科目ごとの文法的な分析や文法構造を明確に伝える戦略の導入などの支援を受けることができる。

ウ アフリカ系黒人、カリブ系黒人、混血の生徒を対象とした学力向上支援

アフリカ系黒人やカリブ系黒人、混血の生徒の学力向上のため、「アフリカ人およびカリブ人達成プロジェクト (African-Caribbean Achievement Project)」を2003年10月より、最初は4か所の地方自治体の中等学校で、次に小学校で開始している。

現在では「黒人生徒達成プログラム (Black Pupils Achievement Programme)」と呼ばれることとなった同プログラムは、2005年10月に全国の85校に拡大されており、これらの学校は、成績データと、その地方自治体・学校における黒人とエスニック・マイノリティの生徒の比率に関する分析などの基準により選定されている。

全体的に「黒人生徒達成プログラム」は、学校でのカリブ系やアフリカ系の生徒の意識を高めるという意味では非常に効果的であり、各校が主要な将来計画のなかに、アフリカ系・カリブ系生徒の成績向上を含めることを可能とし、リーダーシップと人種平等問題に関する校長や主要専門家、経営幹部の専門性を深めるよう促すことに貢献している。

さらに同プログラムでは、以下の点における改善が見られたと評価されている。

- ・ 各校が学校全体のプロセスに対しより公平かつ系統だったアプローチの展開
- ・ 「状況に応じた」プログラムと介入戦略を通じたアフリカ系・カリブ系の生徒に対する高品質な指導的支援
- ・ アフリカ系・カリブ系の学習参加への取り組み
- ・ アフリカ系・カリブ系の親の支援

エ ジプシー／ロマ民族とアイリッシュ・トラベラーの生徒を対象とした学力向上支援

ジプシー／ロマ民族とアイリッシュ・トラベラーの生徒の成績水準は、全民族グループのなかでも最低となっている。このグループは比較的小規模²⁰であるものの、「高きを目指す」プログラムでは彼らの成績を向上させることも目標とされている。これらのコミュニティの支援のため、以下の追加的政策が実施されている。

- ・ 良質な資料の収集：俗説を払拭し、全生徒のためのカリキュラムを充実させるために、トラベラー教育サービス (Traveller Education Service) と密接に協力し、ジプシーとトラベラーのコミュニティに関する歴史と文化に関する良質な資料を集めている。これを基に2006年中に地方自治体当局と学校用にガイダンスを作成・公表する。

²⁰ 2005年には、49万3,469人の生徒がGCSEを受験し、このうち266人がジプシー／ロマ民族、149人がアイリッシュ・トラベラーであった。

- ・ 地方アドバイザー：ジプシー/ロマ族とトラベラーの生徒の登校と成績を向上させるための学校全体のアプローチに注力するため、「全英初等・中等戦略 (Primary and Secondary National Strategies)」内で2名の地方アドバイザーを指名した。彼らは2006年9月に13の地方自治体と48の学校において開始されたプログラムの実施に携わっている。
- ・ 人種差別によるいじめに対する取り組みに関するウェブサイト (www.dfes.gov.uk/bullying/) では、特別にジプシー/ロマ族、トラベラーの生徒に対する差別に関する記述を盛り込んでいる。

オ バングラデシュ、パキスタン、ソマリア、トルコ系の生徒を対象とした学力向上支援
 多くの地方自治体では、これらの背景を持つ生徒は成績が低い場合が多く、母国語が英語ではなく、ほとんどの場合はイスラム教を信仰しているといった特徴を共有している。

「高きを目指すエスニック・マイノリティ達成プロジェクト (Aiming High Minority Ethnic Achievement Project : MEAP)」は2004年秋に開始され、最もイスラム教徒の人口比率が高い12の参加地方自治体のキー・ステージ3 (Key Stage 3)²¹の生徒に照準を合わせた支援を提供している。

このプロジェクトは、全国的なイスラム教組織との協議を通して考案され、効果的な教育および学習アプローチの発達を目指している。第1段階での成功をうけ、同プロジェクトは2年間延長されることになり、参加校数も倍増して100校となっている。

(3) エスニック・マイノリティの教師の採用を増やす

エスニック・マイノリティの教師は模範としての役割を果たし、生徒がカリキュラムとより広範な学校コミュニティに従事するように奨励することを期待されている。

政府が掲げる、エスニック・マイノリティからの教師採用の全国目標は、新規採用者全体のうち9%であり、2005年に全国目標が達成され、現在は自分がエスニック・マイノリティの出身であると答えている新規採用者の比率は10%を上回っている。

(4) 不登校対策

英国では、毎日5万人の子供が不登校となっているが、子供を学校に行かせることは基本的に親の責務とされており、子供が学校に通わなくなった場合には、罰金等の処罰が課せられる。なお、子供が問題を抱えている場合には、学校や自治体との連携を図ることとされている。英国における不登校についての規定は、以下の通りである。

- ・ もし子供が不登校となった場合、親がそれに関与しているとされる。
- ・ 不登校により起訴された場合は、親は2,500ポンド以下の罰金もしくは、3か月未満の拘留、社会奉仕等の社会内刑罰 (community sentence) に処される。
- ・ 教育福祉官 (Education Welfare Officers)²²や警察、校長は、両親に50から100ポンドまでの罰金を課す権限を有する。もし、支払いを怠った場合は、上記のように起訴される

²¹ 11歳～14歳の教育段階。

²² 生徒の出席状況監視や、親の責務の補助をするため地方教育局によって任命された行政官。教育社会福祉官 (Education Social Workers) と呼ばれる。

ことがある。

- ・ 子供の不登校に関して支援が必要な親には、学校や自治体が育児契約を提案することができる。これは、親は責務に従い、学校もしくは自治体は必要な支援を提供するという任意の双方合意である。

(5) 16歳以降の教育の継続および高等教育

ア 「目指せ高等教育 (Aim higher)」プログラム²³

義務教育が終了する16歳以降の若者を対象とした「目指せ高等教育 (Aim higher)」では、高等教育の便益と機会を考慮することを奨励している。同プログラムは、貧困地域に居住する才能ある若者がトップクラスの大学に入学することを促進することを目的としたものである。

大学については、エスニック・マイノリティの学生はロンドンに所在する新しい大学、またはロンドンほどではないが他の大都市に集まる傾向がみられ、科目としてはコンピュータ・サイエンス、医学、歯学、法律のコースをとっている学生が多くなっている。

同プログラムは、教育技能省とイングランド高等教育資金評議会 (Higher Education Funding Council for England) ²⁴が共同で財源を負担しており、2010年までに18歳から30歳までの50%が高等教育の便宜を受けられるようにするという目標が掲げられている。なお、同プログラムの役割は以下の通りである。

- ・ 学校や職場教育に通っている若者に高等教育への関心を高める。
- ・ 高等教育に興味を持つ生徒に、高等教育に進学することが可能となるような学問上または職業上の資格や、学習スキルを身につけさせる。
- ・ 学校や職場で提供されている職業訓練コースを経由して高等教育に進学する割合を高める。
- ・ 生徒の高等教育に対する関心を高め、能力にふさわしいコースを提供する。
- ・ 14歳から19歳までの才能ある若者の意欲や学力を高めるとともに、そうした学生に対する学校での支援や対策を拡充させる。

イ 資質向上庁 (Quality Improvement Agency) の新設

高等教育の質の向上を狙い、資質向上庁 (Quality Improvement Agency : QIA) と呼ばれる新たな機関が2006年4月に設置された。QIAは、教育分野全般におよぶ水準を引き上げるのを助けるためのアドバイスを提供するとともに、学習や技能習得の分野における教育および訓練の質を向上させるためのプログラムに資金提供を行っている。

(6) 成人の学習支援

学校を卒業した成人を学習と仕事に復帰させるための取り組みが実施されており、これには雇用者や異なる産業セクターとの協力が含まれている。例えば、2006年度には「技能指導

²³ 「目指せ高等教育 (Aim higher)」に関する詳細は以下から入手することができる:

(www.aimhigher.ac.uk/home/index.cfm)。

²⁴ 1992年に設立された独立公的機関で、大学などに政府資金を配分すること目的としている。

と技能パスポート・トライアル (Skills Coaching and Skills Passports Trials)」と呼ばれるプロジェクトが、エスニック・マイノリティの人口が最も多い5つのイングランドの都市に拡大して実施されている。同トライアルは、技能が低い失業中の成人を対象にしており、その雇用可能性を高めるように個人的サポートを提供するものである。

3 ケーススタディ

セント・アン・プライマリー・スクール (St. Anne's Primary School)

① 訪問日時

2007年1月24日(水) 11:00~12:00

② 場所

セント・アン・プライマリー・スクール

③ 対応者

ジャネット・シーハン氏 (Ms. Janet Sheehan) – セント・アン・プライマリー・スクール校長(Head of the St. Anne's Primary School)

セント・アン・プライマリー・スクール (St. Anne's Primary School) は、ロンドンのタワー・ハムレッツ区 (Tower Hamlets) に位置する公立小学校で、全校の生徒数は310名。3歳から11歳までの生徒を預かっており、その内30%が英語を母国語としない生徒であり、世界22か国 (アイルランド、スコットランド、ウェールズを加えると25か国) から児童が集まっている。

同校のスタッフ数は、教師16名、指導助手20名となっている。また、同校を管轄するタワー・ハムレッツ区の地方教育局は、非常に協力的であり、情報の共有化など緊密な関係を築いている。

(1) 英語を母国語としない生徒に対する支援について

セント・アン・プライマリー・スクールでは、フォニックス²⁵という方法を使って英語を教えており、これは極めて効果的で、子供達は非常に早い速度で英語を習得していく。生徒達は、英語のレベルに応じて分けられており、自分のスピードに合わせて学んでいくことができる。評価は、日常の授業を通して行われており、十分に上達したと判断された場合は、上のレベルのグループへと移っていくこととなる。なお、数学等の他の科目においても、英語を教えるのと同じやり方が授業に取り入れられている。

また、タワー・ハムレッツ区は、伝統的に国外や国内からの移転者が多い地域であり、年間最大40%の生徒が転出入している同地域では、他よりも融通が利く部分が多分にある。

同校の最大定員は350人となっているが、現在の生徒数は、シーハン校長が就任した当初の276人から310人へと増加している。ただ、同地域の出生率自体は減少しているため、今後は入学する生徒が減っていく可能性もある。なお、最近公表された教育水準局のレポートでは、同校の英語指導が素晴らしいとの評価が下されている。

²⁵ 単語を読むことに重点を置いた英語教授法で、主に小学校低学年などで使われている。

年齢的なものからくる英語教育の困難さはそれほどないが、英語だけではなく、もっと他に特別の需要を抱えている場合は、根本的な原因を究明する必要がある、対処はより困難となる。同校では、英語を母国語としない生徒も、追加の英語授業を受けている以外は、一緒に授業を受けており、同校ではこの生徒の多様性が推奨されている。授業を受けるグループは全て 25 名以下で構成されており、この数は生徒の年齢が上がるにしたがって小さくなっている。なお、政府が奨励するクラス人数は 30 名であるが、ここでは平均 20 名とその数字を下回っている。

(2) 語学支援に関する財政支出について

英語を母国語としない人向けの英語 (English for Speakers of Other Language : ESOL) 授業のための費用は、EMTAS (Ethnic Minority and Traveller Achievement Service) ²⁶からの助成金によって賄われており、それはカリキュラムの作成や授業の費用等全てに及んでいる。同校では、30%の生徒が英語を母国語としておらず、同プログラムは全校的に実施されている。そしてそれは、どのクラスを指導するか、各クラス何人とするか、どのような教え方をするか、いつ・どこで追加の英語授業を実施するかといったことにまで及ぶものである。



取材に訪れた ST. Anne's Primary School

4 万ポンド (約 900 万円) に及ぶ年間の費用のほとんどは、国から地方自治体に渡される特定目的補助金として支給されている。いくら助成金を申請すべきか把握するため、3 歳の児童は 7 歳よりも費用的に少ないなど年齢に応じて金額を算定し、また特殊な需要に対応するため、エスニック・マイノリティ用の基金も存在する。なお、予算のうち 2.68%は、英語学習のために充てられている。

(3) その他の支援について

同校には、世界各地から生徒が集まっているが、ここでは語学だけではなく、文化的な差異も考慮する必要がある。

現在は、指導助手がいたり、組織的に生徒をサポートする体制ができていたりするため、エスニック・マイノリティの生徒に英語を教えることはもはや困難なこととはいえない。また、彼らは放課後にフランス語やスペイン語、もしくは母国語クラブ (Mother Tongue Club) と呼ばれる課外活動に参加することができ、図書館にも彼らの母国語で書かれた本が所蔵されている。

²⁶ 地方教育局内に設置されているエスニック・マイノリティの学習支援のための組織。

(4) 両親や教師に対する支援プログラムについて

両親に対しては、教育者としての資質を伸ばすことを目的とした家族強化プログラム（Strengthening Families Programme）などが実施されていると共に、同校があるタワー・ハムレッツ区では、地域でもカリキュラムに関するセッションや、地方議員とのセッションが用意されている。また、求められた場合には個別の支援が受けられる体制を整えており、学校内にはカウンセリング・ルームも備えられている。ただ、両親向けの英語指導は、参加人数がそれほど多くなかったため、現在行われておらず、今後機を見て再度実施を検討してみる予定である。

教師向けには、政府が実施する新任者向けサービス及び教育（Early Years Service and Education）と呼ばれるトレーニングの他に、同校では毎週のスタッフミーティングやディスカッションが実施されている。また、新任の教師は、二週間に一度、専門性育成センター（Professional Development Centre）に行くこととなっており、教師や両親向けに家庭内・外に渡る多くのサポートが混在する形となっている。

また、幹部職員は、ラーニング・スクール活動指導調査（Leading the Learning School Action Research）に参加することが求められており、これはこどもの学習方法やこどもを支援する方法、何が学習のモチベーションになるのかといったことに焦点をあてたセッションである。

第2節 労働

1 背景

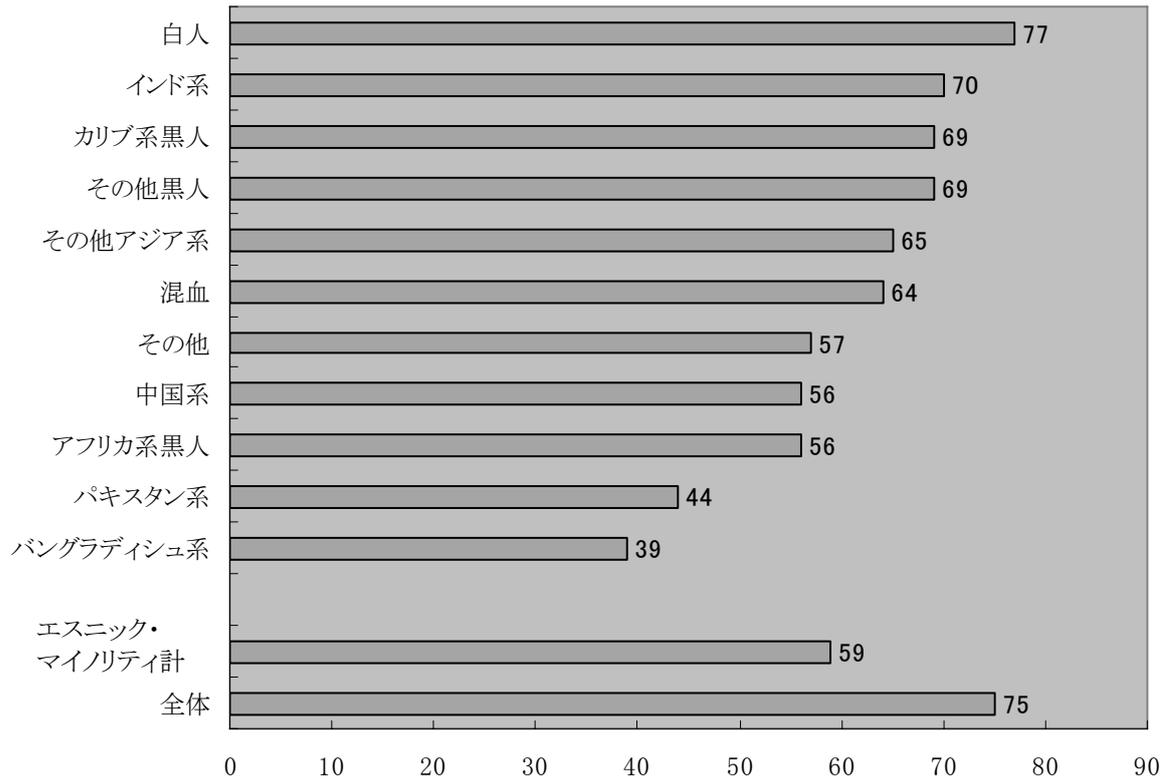
歴史的にエスニック・マイノリティの全体的な雇用率は国民全体と比べると15～20ポイント低い傾向があるが、異なる民族グループによってそのパターンは大幅に異なっている。

最近の労働市場調査からは、1996年と比べ、2005年には雇用率の格差が16ポイントとなるなど、縮小していることが示されている。また、エスニック・マイノリティの全体的な雇用率は1.5ポイント上昇しており、これはほとんどのエスニック・マイノリティのグループが雇用率を上昇させた結果であるが、特にカリブ系黒人とその他アジア系グループの上昇率が最も顕著である。エスニック・マイノリティのなかではインド系とカリブ系黒人、その他黒人が最も雇用率が高く、各々が70%と69%である。一方、バングラデシュ系（39%）とパキスタン系（44%）のグループは、最も雇用率が低くなっている。

エスニック・マイノリティの失業率は、全国平均と比べるとほぼ2倍であり、カリブ系黒人やアフリカ系黒人、混血系グループの失業率が最も高く9%を示している。

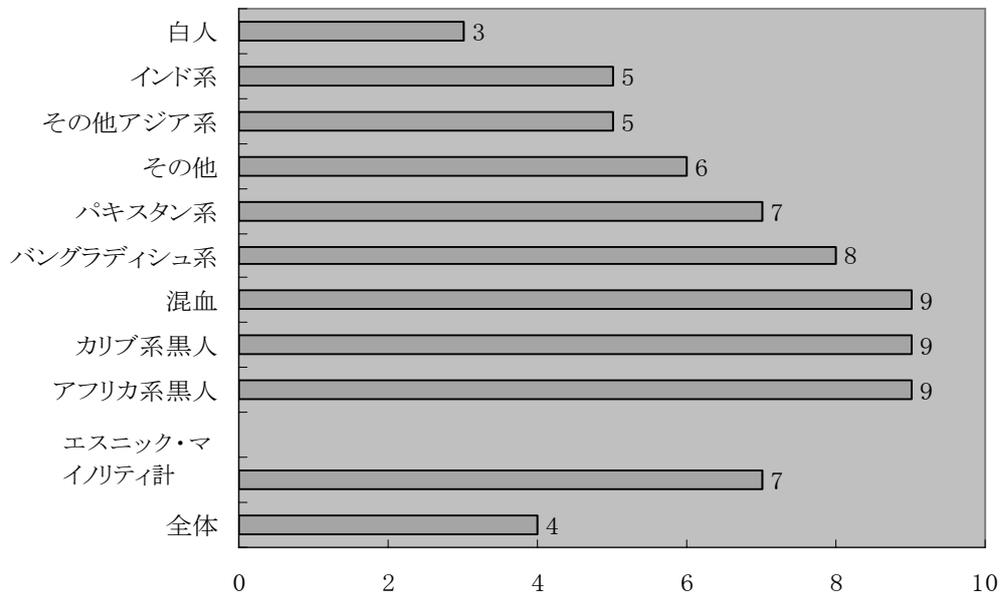
なお、2004年度の労働力調査（Labour Force Survey）によると、エスニック・マイノリティの約4人に1人が流通、ホテル、レストランなどの分野で働いており、これに対して、労働人口全体ではこれが5人に1人の割合に留まる。また、建設と製造の分野においては、エスニック・マイノリティからの就労者が少ないという統計が出ている。なお、経済活動に参加していない割合としては、バングラデシュ系とパキスタン系の女性が最も高くなっている。

図 2-2: 英国における人種別雇用率 2004 年度



出典：四半期毎の労働力調査の平均（2004 年秋～2005 年夏）

図 2-3: 英国における人種別失業率 2004 年度



出典：四半期毎の労働力調査の平均（2004 年秋～2005 年夏）

2 労働分野における取り組み

2003年、政府は戦略部局（Strategy Unit : SU）による報告書「エスニック・マイノリティと労働市場（Ethnic Minorities and the Labour Market）」を発行し、2013年までにエスニック・マイノリティの人々が雇用に関して不公平な待遇に直面することがないようにするため、新たなプログラムを打ち出した。そこでは、主に取り組むべきテーマとして、以下の3点が挙げられている。

- ・ 雇用可能性を構築する—競争のための教育と技能
- ・ 人々を職場に結びつける—雇用を助ける政府プログラムがエスニック・マイノリティ・グループの需要を満たす
- ・ 職場での機会均等—職場での平等性と多様性に関する慣行の向上

（1）エスニック・マイノリティ雇用作業部会（Ethnic Minority Employment Task Force : EMETF）

政府は、労働分野における取り組みを推進するため、2003年にEMETFを設置した。EMETFは、雇用年金省（Department for Work and Pensions）が議長を務め、政府各省庁の代表者とともに、人種平等委員会や、英国産業連盟（Confederation of British Industry : CBI）、労働組合会議（Trades Union Congress : TUC）、グレーター・ロンドン・オーソリティー（Greater London Authority : GLA）²⁷からの代表者らによって構成されている。同作業部会では、政府に対する様々な提言を行っており、以下の取り組みはその提言を基としたものである。

（2）政府の雇用プログラム

ア ジョブセンター・プラス（Jobcentre Plus）

日本のハローワークに相当するジョブセンター・プラスでは、求職者に情報とアドバイス、そして雇用者に人種平等問題に関するサポートを提供している。

（ア）職探しプレミアム（Work Search Premiums）

ジョブセンター・プラスでは、2005年10月に、協力に賛同した低所得世帯における無職の子連れ単身者を対象とした「職探しプレミアム（Work Search Premium）」を導入している。

このパイロット事業は、最大26週間の集中した求職支援を行い、合わせてその間の保育を提供するというもので、失業率が高く、就労もしていなければ何らの手当も申請していないという人々が多い地域で実施されている。こうした地域には、エスニック・マイノリティの比率が高い傾向があるため、結果的にエスニック・マイノリティは同事業による恩恵を受けることとなっている。

（イ）エスニック・マイノリティ・アウトリーチ（Ethnic Minority Outreach : EMO）

失業者が仕事に復帰するのを支援するボランティアやコミュニティ・セクターが提供するEMOは、ジョブセンター・プラスのサービスを利用しないエスニック・マイノリティの人々

²⁷ ロンドン地域の交通や都市計画などに責任を有する広域自治体。詳しくは、第4章第2節参照。

に手を差し伸べることを目的としている。EMO は、十分な技能を有していない失業者への就労支援や、就職面接対策などを実施しており、導入以来1万件以上の就職を達成している。

EMO の資金は、2006 年中に他の資金と統合され、新たに貧困地域基金 (Deprived Areas Fund) として、貧困地域の人々の職探しを助ける役割を果たしている。

イ 公平都市 (Fair Cities) イニシアティブ

全英雇用パネル (National Employment Panel : NEP) ²⁸が実施する「公平都市」イニシアティブは、雇用者が主導するプログラムであり、例えば接客業界など特定の雇用セクターと共同で取り組み、恵まれないコミュニティの雇用機会を確保しようとするものである。

参加者は貧困地区の居住者であることが要件となるが、彼らは技能訓練を受け、応募書式の記入や面接でうまく対応できるようになるためのサポートが与えられる。

公平都市イニシアティブは、ロンドン・ブレント区 (Brent)、ブラッドフォード市 (Bradford)、バーミンガム市 (Birmingham) の3都市で導入されて以来、2006年6月までに155人が同プログラムを通して就職先を見つけている。

ウ 技能の向上

成人の読み書き能力や、基礎的計算能力を向上させるため、2003年度から2006年度までに全国戦略である「人生のための技能 (Skills for Life)」が実施され、16億ポンドが投入された。この取り組みは、地域の成人教育に責任を有する学習・技能評議会 (Learning and Skills Councils) や、ジョブセンター・プラスなどの協力機関には、2007年までに150万人以上の成人に下記の資格を取得させることを目標としており、それによって、エスニック・マイノリティの需要も併せて満たそうとするものである。

- ・ 新たに設けられた「成人の読み書き能力資格 (Certificate in Adult Literacy)」などの成人向け読み書きおよび計算能力資格
- ・ 移行期間 (2001年4月1日～2002年7月31日) まで存在していた成人向けの読み書きおよび計算能力、英語を母国語としない人向けの英語 (ESOL) の国家資格
- ・ 16歳以上を対象とした、コミュニケーション能力の主要資格および数字の応用 (Application of Number) 資格
- ・ 普通科中等学校終了試験 (GCSE) の数学および英語の資格

(3) 雇用者における多様性の促進支援

ア 人種平等委員会による新しい倫理規定

2006年4月6日、雇用における人種平等に関する人種平等委員会の新たな倫理規定がイングランド、スコットランド、そしてウェールズにおいて法的に発効した。

新規定は、英国産業連盟 (CBI) などの利害関係者との協議を踏まえて作成されており、法律および現代の職場における変化を反映したものとなっている。新規定には、応募書式、広告、選定、昇進、査定、懲罰、そして解雇の準備方法に関する指針が含まれており、これ

²⁸ 失業者への支援を目的に設立された雇用者側の独立組織で、政府への助言等を行う。

は雇用者と労働者のために以下の点における手助けを目的としている。

- ・ 人種関係法制度が職場にどのように適用されるかを理解すること
- ・ 全ての就職希望者を平等に取り扱うこと
- ・ 良好な雇用慣行を展開すること
- ・ 最高の才能を惹きつけ保持すること
- ・ 不法な人種差別や嫌がらせのない職場環境を創設すること
- ・ 多くの費用と時間を要する法制定のリスクを削減すること

イ エスニック・マイノリティによる事業の促進

エスニック・マイノリティ事業フォーラム (Ethnic Minority Business Forum : EMBF) は、2000年に、政府に対しエスニック・マイノリティ事業の需要に関する助言を提供することを目的に設置されている。EMBFは、エスニック・マイノリティの企業等に直接アドバイスなどを行っている訳ではないが、起業家や中小企業の意見を吸い上げ、地域開発公社 (Regional Development Agency) ²⁹などと協力して、その要望を政策に反映させるよう働きかけている。

同フォーラムは、貿易産業省 (Department for Trade and Industry) 内の小規模事業局 (Small Business Service) の支援を受けており、2005年には新たな「行動計画 (Action Plan)」を発行、以下の点を中心とした2005～2008年までの計画を定めている。

- ・ エスニック・マイノリティの事業による資金のアクセス
- ・ 市場へのアクセス
- ・ リーダーシップと労働力の発展
- ・ 事業サポート
- ・ 分野横断的問題 (政策決定者への影響も含む)

第3節 住宅

1 背景

英国の住宅総数約2,600万戸 (2005年) のうち、約7割が持ち家となっており、また全戸数のうち約2割は集合住宅が占めている。なお、英国では、不動産の所有権に関しては、建物は土地に付随しており、土地と建物が一体のものとして所有される。このため、一軒家については、自由保有権 (freehold) と呼ばれる完全な所有権が売買されるのに対し、集合住宅については最低99年以上の定期賃貸借権 (leasehold) ³⁰が売買されるのが一般的であり、その集合住宅と土地の自由保有権を有する地主が別に存在する。

1996年から2005年までのイングランド住宅調査 (Survey of English Housing) によると、インド系の74%とパキスタン系の69%が持ち家率が高く、特にインド系では白人を上回っているものの、同比率が最低のアフリカ系黒人では3割に満たない。この持ち家率は、住居に

²⁹ イングランドの9つの地域に設置された、地域内の経済開発に責任を有する公社。

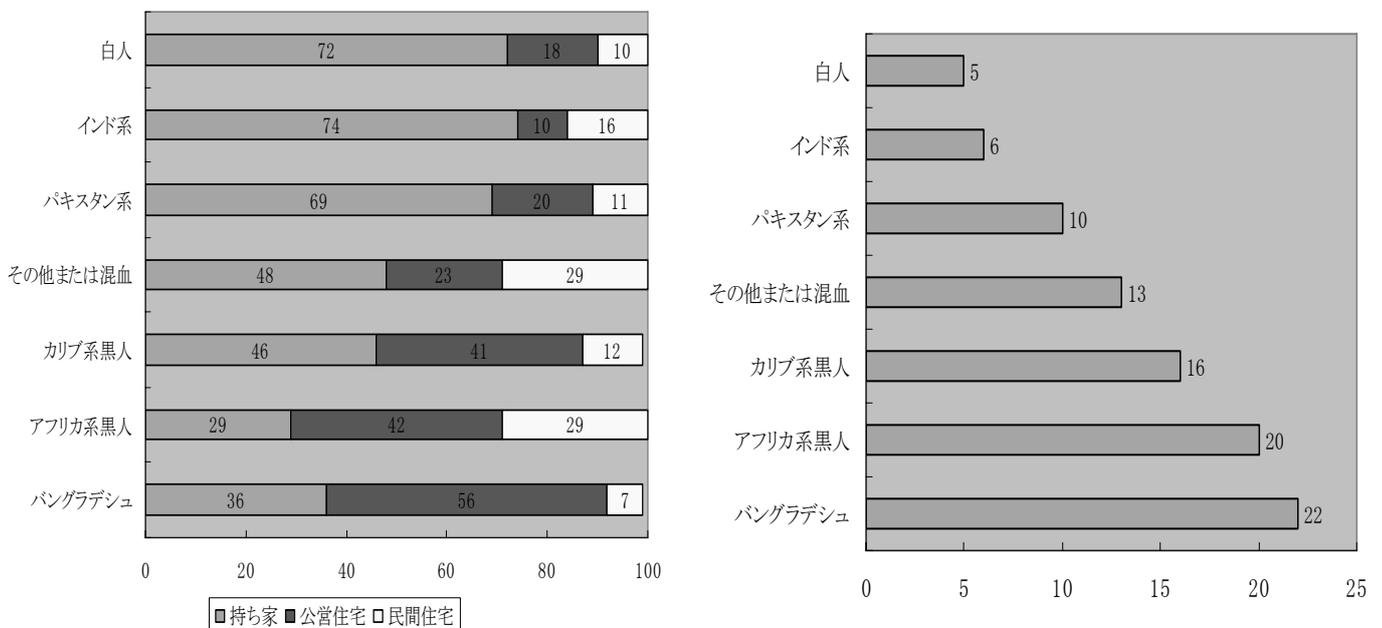
³⁰ 基本的に同権利保有者も持ち家としてカウントされている。

関して不満を感じる割合にも反映されており、バングラデシュ系の22%とアフリカ系黒人の20%が不満を感じている一方、インド系は白人と同程度となっている。

なお、同調査では、バングラデシュ系世帯の不満率は、住宅の過密度とも関連しており、エスニック・マイノリティ全体では11%が過密住宅とされているのに対し、バングラデシュ系では、この数字が29%まで跳ね上がることも示されている。それについてパキスタン系と、アフリカ系黒人の住居が過密状態であり、この数字は年々改善されているものの、白人世帯の2%には遠く達していない。

また、各種調査を基にまとめられたコミュニティ・地方自治省の報告書³¹によると、エスニック・マイノリティの世帯は、全体と比べるとホームレスとなる可能性が3倍近く高く、アフリカ系黒人とカリブ系黒人は、インドやパキスタン、バングラデシュ系と比べてもホームレスとなる可能性が2倍高くなっている。

図 2-4: 人種別持ち家率、および住宅に対する不満率 2004 年度



出典：イングランド住宅調査（1996～2005年）

2 住宅分野における取り組み

コミュニティ・地方自治体省の5か年計画である「持続可能なコミュニティ：皆に住宅を (Sustainable Communities: Homes for All)」、およびその補完計画である「人々、場所そして繁栄 (People, Places and Prosperity)」³²では、以下の戦略が示されている。

- 全ての公営住宅の適正な状態への改善…これにより、2010年までにエスニック・マイノリティの43万世帯を含む360万世帯が恩恵を受けることになり、さらに、脆弱な所有・

³¹ 「機会の拡大、社会の強化 (Improving Opportunity, Strengthening Society)」

³² クレアレポート 281号「英国政府報告書①」参照。

占有者（主要な資力または身体障害に関連した手当であるいは税控除のうち少なくともひとつを受給している）と、適正な住宅における民間住宅の賃借人の割合を 57%から 2010 年までには 70%に増加させる。

- ・ 過密住居への対処
- ・ 低コストの住宅所有に対するアクセス提供…これにより、2010 年までに 10 万世帯以上が住宅を所有することができるように促す。
- ・ ホームレスへの対処

なお、政府や自治体は、住宅分野の施策をコミュニティ間の交流促進のためにも活用しており、エスニック・マイノリティの他のコミュニティ地域への移動を推奨したり、公営住宅の入居地域に関してなるべく固まらないようにしたりといった取り組みが行われている。

エンジェル・タウン公営住宅(Angel Town Estate)

2010 年までに全ての公営住宅が住宅の適正基準を満たすようにするとした政府目標は、エスニック・マイノリティ世帯の 10 件のうち 1 件に便益を与えることになる。

最大のエスニック・マイノリティ向け公営住宅の登録公営住宅家主であるユジマ (Ujima) は、ロンドンのエンジェル・タウン公営住宅について、ランベス区(Lambeth) や、プレゼンテーション住宅協会 (Presentation Housing Association)、家族住宅協会 (Family Housing Association) と手を組み、広範な再開発と投資を進めている。

ランベス区の人口の 38%がエスニック・マイノリティ出身であり、住宅を提供される資格を有する全申請者のうち、70%弱が彼らによって占められている。

多額の資金を投じたエンジェル・タウン再開発プロジェクトでは、優れた空間基準を取り入れ、各段階をとおして継続的な向上の理念を維持している。

既存の住民や地元コミュニティのその他の利害関係者は、同スキームが展開される際に意見を求められており、デザインや仕様に関する全ての決定に関与してきた。このことが所有、信頼、そして破壊行為やグラフィティとは無縁の安全で魅力的な近隣地域という意識を創り出している。

(1) 多様な選択肢の提供

政府は、多様な選択肢の提供を広めるための取り組みを進めており、これには地方自治体や、登録公営住宅家主 (Registered Social landlords : RSLs)、持分共有スキーム、民間賃貸セクターなど全ての不動産セクターが関与している。なお、英国での住宅価格は年々上昇を続けており、全てのコミュニティにおいて住宅の購入が一層困難となっているため、政府は住宅購入のための支援制度を実施しており、エスニック・マイノリティにもこの制度が提供されている。

ア 住宅の選択に関する調査

下院に設置された社会の結束に関する公的行政特別委員会（Public Administration Select Committee）が、2004年に発表した調査報告書「選択、声そして公共サービス（Choice, Voice and Public Services）」では、多様な選択肢の提供がますます人種的分離を進めるとの懸念が提起された。しかし、同年5月に行われた、選択ベースの賃貸スキームの最初の評価によると、エスニック・マイノリティがその背景を理由として不利益を被ったという報告はされていない。

現在、政府はこれに関する調査を進めているところであり、この調査では選択肢の増加が安定性、持続性、そしてコミュニティの結束に及ぼす影響や、どこに住みたいかなど、エスニック・マイノリティの人々の同制度に関する見解や経験について調べることを意図している。

コミュニティの架け橋ーロッチデール市(Rochdale)

ロッチデール市で実施された、「カナルサイド（Canalside）プロジェクト」では、アジア系住民を他コミュニティの地域へ移動させるひとつの方法を示した。同プロジェクトでは、バングラデシュ系住民主導の協同組合が管理し、アジア系の住宅協会や自治体などが支援する49の新たな住居の開発を実施しており、これは白人が多く住む、アジア系住民の居住地域外を建設地とした。この開発によって、平和的な環境が提供されるとともに、アジア系住民と白人との間に友好的な関係を築くことに成功している。

アジア系の住宅協会をプロジェクトに取り込んだことは、開発がアジア系コミュニティの視点で進められることを意味している。なお、今回の開発では、寝室が7つある巨大な住居も建てられており、これは将来的には別々の住居にもできるように設計されている。また、若い社会人が入居するためのアパート区画も設けられている。

(2) ホームレス

イングランドの全地域において、エスニック・マイノリティ世帯がホームレスとなる比率は、全体と比べて高く、当然にエスニック・マイノリティ間でも、法的にホームレスと認められる比率には相違がみられる。

ア エスニック・マイノリティ改革基金（Ethnic Minorities Innovation Fund）

2005年9月に副首相府（Office of the Deputy Prime Minister）は、「エスニック・マイノリティのコミュニティにおけるホームレスの原因」に関する調査結果とともに、地方自治体とその提携機関のために、費用効率性の良いホームレス・サービスを提供するための開発ガイドを発行した。

本ガイドの普及を支援するため、新たに「エスニック・マイノリティ改革基金（Ethnic

Minorities Innovation Fund : EMIF)」が設立され、2006年度と2007年度において300万ポンドの予算が計上されている。これは、ホームレス対策に取り組む優良自治体に対して払われる基金で、成功事例の紹介や、地方自治体とその提携機関に、エスニック・マイノリティのホームレスに対応するための新たな手段の展開を支援することを目的としている。

イ 難民とホームレス

コミュニティ・地方自治省と内務省の合同アドバイザーであるサマンサ・ウォー (Samantha Waugh) 氏は、全英難民支援サービス (National Asylum Support Service : NASS) の住居提供業者との契約仲介に取り組んでいる。NASS 提供業者は、契約により地方自治体と協力して難民がホームレスになることを防止するのを助けるように求められており、これには、住宅当局に新たな難民を強制退去させる計画の通知や、地方の難民がホームレスとなるのを防止する手続きを順守することなどが含まれている。

(3) 住宅市場刷新 (Housing Market Renewal) プログラム

ア 低い需要と住宅放棄

一部のコミュニティは、年月を経て、まさに文字通り「見捨てられる」場合があり、これに対応するため、住宅市場刷新 (Housing Market Renewal) プログラムが考案されている。これは、住宅の需要が比較的低く、放棄された結果貧困なサービス等がみられる北部やミッドランド地方の一部のコミュニティの再生を支援するもので、このような再生が必要な9地域における住宅市場の再編を助けるため、2008年までの5年間にわたり12億ポンドが投入される予定となっている。なお、調査によると、このような再生先導エリアには、エスニック・マイノリティが多く見られる傾向にある。

イ 再生地域における過密住居

過密住居は、イングランド北西部のオールダム市 (Oldham) やロッチデール市の再生地域において特に問題となっている。この地域の全世帯のうち8%と南アジア系世帯の18%が1人あたり1部屋未満の住居で暮らしており、同プログラムでは、より広く近代的な住宅を提供することで、該当地域の住宅の多様性、品質、選択肢を増やすことにより住宅市場を再編することを提案している。

なお、この取り組みでは、1人あたり1部屋未満の世帯の比率を測定基準とし、この再生地域の人口全体の過密世帯数を2008年までに7%に、そして南アジア世帯の過密世帯数を16.2%に削減するという目標が設定されている。

(4) 高齢者支援

アジア系の住民は、もともと2世代、3世代にわたる大家族で居住する形態が一般であり、高齢者の介護については、同家族内で提供されることが多かった。しかし、現在の若い世代は、英国流の核家族での生活を好む傾向にあり、取り残された高齢者は、白人のように老人ホームなどで暮らすのにも抵抗を持っており、その介護が問題となってきている。

この問題に関しては、2005年の福祉録書³³「成人およびコミュニティ・ケア (Adults and Community Care)」でも触れられており、現在各自治体において様々な取り組みが実施されている。

ソナリガーデンズ(Sonali Gardens)

ロンドンのタワー・ハムレッツ区は、大成功を遂げたソナリガーデンズ・スキームにより、エスニック・マイノリティのために文化的感覚を取り入れたサービスを先駆けて提供している。

見知らぬ人から世話になるという概念は多くの年配のバングラデシュ人にとっては不慣れなことであり、受け容れがたいことでもある。そのため、タワー・ハムレッツ区では、同区に居住する年配のバングラデシュ系人口の増加に反し、特別ケアスキームの普及は、住宅や介護施設ケアと同様、それほど進んでいなかった。

ソナリガーデンズ・スキームは、このコミュニティの同セクターに対する介護について何らかの手立てをうつために、区議会、政府、そしてサークル 33 住宅協会 (Circle 33 Housing Association) との提携を通して実施された。2004年には、中庭の周囲に必要なものを完備した住宅が 40 件建設され、これにデイケアセンターの特別介護も組み合わせられた。ソナリとはベンガル語で「暖かい心」を意味する。

バングラデシュ系の介護チームがこのコミュニティの特定の宗教的または文化的ニーズを反映した環境を提供する。介護は訓練された専門スタッフにより 24 時間体制で提供されており、彼らのほとんどは少なくともウルドゥー語、シレット語、ベンガル語の 3 か国語のうちひとつを話すことができる。介護は、家庭生活に適合するように企画され、親戚、地元のクラブやモスクとの最大限の接触を奨励している。

同センターには祈祷室と、男性用と女性用に別々のラウンジと、2 か国語の標記が備えられており、ベンガル風の美術品や家具で装飾されている。同様に同センターのレストランで用意される食事は住民の文化的ニーズと嗜好を反映している。

ソナリガーデンズ・スキームは、現在タワー・ハムレッツ区のコミュニティ全体が介護提供に対し同等のアクセスを有することを意味している。

³³ 政府が今後実施する政策のたたき台として作成する政策提案書の草案。

第4節 医療

1 背景

英国では、日本のような公的医療保険制度は存在せず、医療は国民医療保健サービス（NHS）という公的機関により提供されており、基本的に無料で誰でも診察を受けることができる。これは、エスニック・マイノリティや外国人においても同様であり、そのため診療費の問題についてはそれほど議論されていない。なお、英国では医療は国の責務とされており、1948年のNHSの発足以降、基本的に地方自治体は関与していない。

2 医療分野における取り組み

（1）医療通訳制度

英国では、全国規模の医療通訳の派遣制度は存在しておらず、全国サービスとしてあるのはNHSが提供する電話通訳制度だけである。以下は、政府の医療通訳分野における取り組み、および電話通訳に関する概要である。

ア 電話通訳サービス

NHSは、全国民の公平アクセス・公平治療の原則に基づき設立された。利用者に便宜を供するコミュニケーションサポートの提供は任意的なものではなく、法律と補足ガイダンスによる要請により運営されているものである。1995年障害者差別禁止法（Disability Discrimination Act 1995）や2000年人種関係（修正）法（Race Relations (Amendment) Act 2000）、1998年人権法（Human Rights Act 1998）などの法律により、初期医療トラストやNHS団体、地方自治体を含む公的機関は、助けを必要とする利用者に言語やコミュニケーションの支援を提供することが義務付けられている。英語でのコミュニケーションが困難な人や、手話だけが使える人のため、現在英語以外の言語での情報提供サービスは不可欠となっている。

同様に、医師やソーシャルケアの専門家に利用者の要望や状況を説明する際は、彼らが最善の方法でコミュニケーションが取れるよう配慮する必要がある。これはまた、翻訳や通訳の専門家がサービスを提供、もしくはサポートを行うことが必要となることを意味している。利用者の家族や友人を活用することは、本人が個人的な話を避けたり、家族や友人が正確に意図を伝えるのに十分な専門性や知識を有していなかったりする場合があるため、良いアイデアとされていない。

イ NHSダイレクト

全イングランドにあるコールセンターを管轄しているNHSダイレクトは、コールセンターや他団体が取り扱った症例を基に電話をかけてきた者に対するアドバイスや、出来る限りの地域情報の提供を行っている。また、看護指導員（Nurse Advisor）や健康情報相談員（Health Information Advisor）は、かかってきた電話に適切な回答を行うこととなっている。

2004年10月に、NHSダイレクトは、通話者に通訳や翻訳、手話通訳を提供するため、国内のサービス提供会社の一つボウネ・グローバル・ソリューションズ（Bowne Global Solutions : BGS）と契約を締結した。英語での会話が困難、もしくは英語以外の言語での会話を望む通話者は、診察の間電話による通訳を受けることが可能であり、通訳サービスはどのような言語であろうと 365 日 24 時間でサービスを提供している。また、通話者は近隣の医療施設の情報を電話を通してか、もしくは郵送にて求めることができ、その情報を英語以外で要求することもできる。提供される情報は印刷されたものだけでなく、点字やオーディオテープでも求めることが可能である。

NHS ダイレクトは、全情報を英語以外で備えている情報接続センター（Access to Information Centre）を設立することにより、英語を母国語としない人々の情報アクセスの改良を図っている。NHS ダイレクトが締結した契約には、手話や翻訳、電話通訳のサービス提供のため、全ての NHS 団体向けの枠組み契約（framework contract）も含まれており、トラストは契約を通じてサービスを購入することで、スケールメリットやサービスの標準化、品質保証などの利益を得ることができる。契約はまた、患者の情報案内などを含む、翻訳された資料のオンラインデータベースを共有することを可能としている。

ウ 電話通訳概要

NHS ダイレクトは、ボウネ・グローバル・ソリューションズと協定を締結して、NHS 全体としての通訳と翻訳の契約に関する枠組みを策定している。その契約は、電話による通訳サービスで、通訳者を派遣しての通訳サービスではない。そのため、現場に臨席しての通訳サービスを求める病院や NHS 団体は、独自でローカルルールを作成する必要がある。

サービスは、指定範囲内のさまざまな言語の通訳や翻訳を提供しており、電話での依頼を受けてから 90 秒以内に通訳者へ接続できるようになっている。

通訳サービスは、分単位で課金されており、契約を通してサービスを利用した団体ごとに支払いが行われることとなる。

エ 亡命者および難民の健康ポータルサイト（Health for Asylum seekers and Refugees Portal）

政府は、難民や亡命者を対象とする専門医向けに亡命者および難民の健康入門（Health for Asylum seekers and Refugees Portal）というウェブサイト（www.harpweb.org.uk）を設立している。サイトは、イースト・ロンドン大学（University of East London）を中心とする非営利団体によって運営されており、予約情報を 31 言語に翻訳したり、NHS スタッフが自由に利用したりすることができる多言語予約カードを提供している。また、サイトは地方の団体が地域で翻訳された資料を共有できるようにオンラインリソースの提供も行っている。

オ 民間によるサービス

同様に、言語サービス、特に電話通訳を NHS や地方自治体を含む公的機関に提供している民間団体も存在する。それらの団体が提供するサービスの例として、「言語ライン

(Language Line)」は、公的機関のために電話通訳とテキスト翻訳を専門としており、24時間直接有資格の通訳者（100カ国以上の主要言語や少数民族言語の対応が可能）にアクセスできるようになっている。サービスは、助けを必要とする利用者と、正確かつ内密にコミュニケーションをとる必要がある医師やソーシャルケアの専門家を支援することを目的として実施されているものである。

3 ケーススタディ

ウェスト・ハトフォードシャーNHS 通訳サービス (West Hertfordshire NHS Interpreting Service)

① 訪問日時

2005年8月12日(金) 10:30~11:30

② 場所

セント・オーバンズ&ハーペンデン初期医療トラスト内

③ 対応者

ペニー・ベネッツ氏 (Ms. Penny Bennetts) – ウェスト・ハトフォードシャーNHS 通訳 & アクセス・サービス (West Hertfordshire NHS Interpreting and Access Service)

ウェスト・ハトフォードシャー NHS 通訳サービス (West Hertfordshire NHS Interpreting Service) は、ロンドンの北に位置するハトフォードシャー県内の4つの初期医療トラスト³⁴とパートナーシップ・トラスト (Hertfordshire Partnership NHS Trust)³⁵を対象として、通訳派遣を行う組織である。その事務所は、同県内のセント・オーバンズ市 (St Albans) にある初期医療トラストの建物内に設置されており、スタッフは常勤職員1名である。

(1) ウェスト・ハトフォードシャーNHS 通訳サービスについて
ウェスト・ハトフォードシャー

初期医療 (Primary Care) と初期医療トラスト (Primary Care Trust)

「初期医療」とは、一般医 (GP)、薬剤師、歯科医、助産婦といったローカルコミュニティにおいて中心的な役割を果たす医療サービスを指している。初期医療トラスト (Primary Care Trusts) は、ニーズを評価し、全ての医療サービスを企画・確保し、健康状態を向上させる責務を担っている。初期医療トラストが地元医療を管理する一方、それを監督する戦略保健局 (Strategic Health Authorities) は、保健省と NHS との間の主要な連携役を果たしており、その責務には標準設定とパフォーマンス管理が含まれる。

303 あった初期医療トラストは現在、152 に統合されており、新たな初期医療トラストはイングランド中の地方自治体と密接に連携し、その地域住民の多様なニーズに最適な保健医療サービスを整備・委託し、保健医療の不平等を削減していく予定である。

³⁴ 取材に訪れた2005年段階。現在は、合併されウェスト・ハトフォードシャーとイースト&ノース・ハトフォードシャーの2つとなっている。

³⁵ NHS とハトフォードシャー・カウンティ・カウンシルが共同して作った、医療サービスを提供する組織。

NHS 通訳サービスは5年前から設置されており、正式な制度となる前に既に前任者が通訳予約のための通訳者登録、および団体が通訳者予約を電話で行える制度を確立していた。

いくつかの医療機関では、既に同様の制度を設立しており、例えば同じ県内のワトフォード市では、母子グループが保健婦と面接する際に通訳に同席してもらうことが可能である。

そのような医療通訳派遣サービスは、法的に義務付けられているというよりは、利用者や病院関係者からの要望によって実施されているものである（医師や医療関係者に対する規約と同様に、全ての人に公平なサービス提供を推進するよう法律で言及されている）。また、このサービスを通じて手話通訳を派遣することも可能であるが、利用料が割高となるほか、通訳者の不足などの問題を抱えている。

年間の予算は32,000ポンドであり、これには人件費は含まれておらず、純粋なサービス提供費だけである。予算は、サービス提供対象の5団体によって、年度ごとに規模に応じて支出されており、理事会により決定されている。また、最近パートナーシップ・トラストは、独自に子供向けの通訳サービスを開始したため、財政支出の割合を減らしており、これがサービスの実施に深刻な影響をもたらし、今年は初めての予算超過となっている。

(2) 地域やコミュニティに対するサービス提供

ウェスト・ハトフォードシャーNHS 通訳サービスが対象としている4つの初期医療トラストは、以下の通りである。

- ・ セント・オーバズ&ハーペンデン初期医療トラスト (St Albans and Harpenden Primary Care Trust (PCT) : 対象地域人口 136,000 人)
- ・ ダコラム初期医療トラスト (Dacorum PCT : // 137,111 人)
- ・ ハーツメア初期医療トラスト (Hertsmere PCT : // 94,000 人)
- ・ ワトフォード&スリー・リバーズ初期医療トラスト (Watford and Three Rivers PCT : // 162,500 人)

なお、サービスは、域内の初期医療トラストに携わる人々（自治体の看護師、保健婦、一般医 (GP)³⁶、看護師見習い、セラピスト等）やパートナーシップ・トラスト、精神保健サービス（高齢者を対象とするものを含む）、障害者教育に関与する機関に提供されている。また、サービス提供は、精神保健社会サービスに対しても行われており、これは費用負担する県のサービス向上に役立っている。

(3) 通訳者

頻繁に利用される17言語については、通訳者の登録リストを作成しており、他にも10社程度の通訳者斡旋業者を利用しているため、プールされている通訳者の総数自体はかなり多くなっている。

正確な数は把握していないが、常に要望があるのは20言語程度である。また、サービスの対象地域でもっとも多く要望される言語は、インドの一部で使用されているパハリ語

³⁶ 地域社会において、初期医療を受け持つ開業医。患者は、まず一般医にかかった上で、一般医が必要と判断した場合に、専門病院等へ紹介されることとなる。

(Pahari) とシルヘティ語 (Sylheti) である。

通訳者は、英国言語学会 (Institute of Linguists) が提供する公的通訳サービス認証資格 (Diploma in Public Service Interpreting) ³⁷を取得することが奨励されているが、必須条件ではなく、講習費用は状況に応じて支払われている。

なお、通訳費用は、一時間あたり 15.94 ポンドに設定されており、通訳の最少時間は一時間、以降 15 分ごとに課金されていく。また、交通費はマイルごとに課金されることとなる。

(4) 通訳者派遣の過程

サービス提供は、医療関係者から依頼があった段階で、最適な通訳者の選定を行い、依頼者と通訳者双方に予約の確認を行う。支払い明細などの情報は、全ての予約記録を保存するため、データベースに入力されている。なお、現在の枠組みは、予約確認を目的として作成されたものである。

(5) 他の病院が利用しているサービス

地域内の総合病院に対しては、電話通訳サービスや民間のサービス団体など他に利用できるサービスがあるため、特にサービス提供を行っていない。また、全ての NHS 団体は、保健省が締結した契約により、電話通訳を利用することができる。

さらに、ウェスト・ハトフォードシャーNHS 通訳サービスと提携しているパートナーシップ・トラストもまた、通訳サービスを提供している患者報告および連絡サービス (Patient Advisory and Liaison Service) ³⁸の利用を行っている。

³⁷ 公的機関向け通訳者の国内統一資格。

³⁸ 医療機関 (NHS トラスト) に設置されている医療関係のアドバイスをを行う組織。

第3章 コミュニティの結束

第1節 コミュニティの結束とは

「コミュニティの結束 (community cohesion)」とは、2000年の人種関係 (修正) 法制定あたりから使われだした言葉であり、それまで主流であった「多文化主義 (multiculturalism)」に若干修正を加える概念である。これは、その名の通り、多様な背景からなる様々な人々を共通の所属意識の下にまとめあげ、いかに「結束したコミュニティ」(下記定義参照) を築くかということの主目的としている。

なお、この政策は2001年のバーンリー市 (Burnley) や、オールダム市、ブラッドフォード市における人種暴動³⁹や、2005年のロンドン爆破事件など、エスニック・マイノリティ関連の事件が起きるたびに注目度を増してきており、2006年10月に政府が発行した地方自治白書「力強く繁栄するコミュニティ (Strong and prosperous communities)」においても、この問題は主要なテーマのひとつとして扱われている。

2005年市民調査 (2005 Citizenship survey) によると、80%の人々が異なる背景を持つ人々が仲良く暮らす地域に住んでいると回答しており、この数字は2003年以来それほど変わっていない。また、イングランド住宅調査では、人種差別的嫌がらせがそのエリア内で問題となっていると考えるエスニック・マイノリティ世帯の比率は2000年度から2004年度までの間に減少している。

政府は、コミュニティの結束を一連の主要な政策に取り入れることを試みており、下記のふたつの政策においても評価項目として盛り込まれている。

- ・ 包括的業績評価 (Comprehensive Performance Assessment : CPA) ⁴⁰ …CPA では、コミュニティの結束が評価プロセスの対象とされており、監査委員会が地方自治体のパフォーマンスとそれが提供するサービスの評価を実施している。
- ・ 地域協定 (Local Area Agreements) ⁴¹ …コミュニティ・地方自治省は、政府事務所 (Government Offices) と密接に協力してコミュニティの結束を同制度に盛り込むよう取り組んでいる。詳細については、第3章第2節3-(1) 参照。

結束したコミュニティとは何か？

結束したコミュニティとは、次のようなものを指している。

- ・ 共通の構想と所属意識がコミュニティ全体に存在する。
- ・ 多様性が尊重され評価される。
- ・ 異なる背景を持つ人々が人生において同じ機会を有する。
- ・ 異なる背景を持つ人々の間で強く好意的な関係が展開されている。

³⁹ 2001年夏に、同地域において白人とアジア系住民との衝突が原因となって、大規模な暴動へと発展、多数の逮捕者を出した。

⁴⁰ イングランドの全地方自治体が提供するサービスの質とサービス改善能力を外部監査機関が総合的に5段階評価し、その結果を公表する制度。詳しくは、(財)自治体国際化協会発行「イングランドの包括的業績評価制度」を参照。

⁴¹ 政府と地方自治体を中心としたパートナーシップとの間の地域における政策目標などの合意。詳しくは、クレアレポート308号「パートナーシップを活用した地方自治体と政府の新たな関係」を参照。

第2節 コミュニティの結束を実現するための4つの柱

コミュニティの結束は、単なる漠然とした概念ではなく、社会において利害関係を有する全員に関わる問題であり、住民全員が自身の生活に影響を及ぼす決定に参加できるということを意味している。政府は、コミュニティの結束を実現するため、以下の4つの項目を主要な柱としており、これに沿って様々な政策を展開している。

- ・ 共通の所属意識の創設
- ・ 人種差別と過激主義に対する取り組み
- ・ コミュニティの結束に取り組んでいるエリアへの支援
- ・ 宗教コミュニティへの関与

1 共通の所属意識の創設

結束を築くために大切な要素は、異なる背景の人々が居住する場所に共通の所属意識を作り出すことにあり、これは、人々の間に新たな共通のコミュニティ意識を確立するため、人々を団結させるような様々な活動を促進することや、コミュニティ全体が地域の決定や市民生活に関与することを意味している。

(1) 市民の日 (Citizens' Days)

内務省が整備し、市民財団が主導するこの省庁横断的な取り組みは、異なる背景を持つ人々が一致団結して市民権を認識できるようにすることを目的としている。これは、確かな情報に基づいたプロセスであり、偏見や憎悪ではなく、尊重や、寛容、公平を特色とする英国文化の権利と責任を認識させるものである。

市民の日は、2005年10月にストークオントレント市(Stoke-on-Trent)、ロンドンのサザーク区(Southwark)、ハル市(Hull)、そしてバーミンガム市において開催されている。

市民の日

- ・ ストークオントレント市…同市の市民の日は、若者を対象とし、ローカルコミュニティと近隣地域に変化をもたらし、強化するために、権利、責任、そして参加に対する理解を深めるよう促進するものであった。
- ・ サザーク区…サザーク区では、地元の生活でボランティアが果たす重要な役割を強調するとともに、サザークの歴史と個人が同区を形成するために貢献したことについて振り返る取組を行った。
- ・ ハル市…ハル市では、コミュニティの結束を築き、ボランティア組織の様々な取り組みを促すために、「団結したハル(Hull Together Now)」という組織を立ち上げている。
- ・ バーミンガム市の主要テーマは、「多様性の強み(Strength in Diversity)」であり、この日は地域民主主義週間(Local Democracy Week)と黒人歴史月間(Black History Month)の活動が強調され、これにはボランティアを奨励するためのキャンペーンも含まれている。

(2) 力を合わせればできる (Together We Can)

2005年6月に開始された「力を合わせればできる (Together We Can)」プログラムは、市民に対し公共団体と共通の目標を設置・達成するための権限を付与するという政府決定を反映したもので、この計画は、情報の共有や、政府外機関との提携関係を築くための土台を提供し、政策を政府全体で進めていくのに役立っている。

ア ボランティアの奨励

少なくともひとつの組織でボランティア活動をしている人は、その地域内の多様性の効果についても非常に好意的である傾向が強いとの調査結果が出されており、政府はボランティアの奨励に取り組んでいる。

2005年10月に開始された「時間を共に (Time Together)」は3カ年プロジェクトであり、全国的慈善団体であるタイムバンク (TimeBank) により運営されている。ボランティア指導者は、難民とペアを組み、彼らが教育と雇用の目標を達成し、地域の近隣社会に溶け込ませることができるよう、1ヶ月あたり5時間の支援を行っており、同プロジェクトにより2,550人の難民を支援することを目標としている。

力を合わせればできる(Together We Can)

「力を合わせればできる」に取り組む方法において3つの不可欠な要素は:

1. 積極的な市民: そのコミュニティのためにはっきりと主張し、どのような改善がなされるべきかを述べる意欲や技能、自信を有する人々
2. 強化されたコミュニティ: 人々が団結して共通の解決策を編み出すための能力と資源を有するコミュニティグループ
3. 公共団体との提携関係: 地元民と提携する意欲があり、それが可能な公共団体

「力を合わせればできる」プログラムでは、これらの3つの要素が相互に作用するもので、単に個別の市民が一致してコミュニティのために行動を起こすことや、公共団体が独自で問題に対応すること、もしくはコミュニティ組織が地元の問題についてキャンペーンを実施することにとどまらず、この3つを融合させるためのものである。

「力を合わせれば、より大きな力を発揮することが可能となり、資源をもっと効果的に利用し、存続可能な解決策を見つけることができる」。

(3) 難民融合戦略 (Refugee Integration Strategy)

難民融合戦略 (Refugee Integration Strategy) は、雇用年金省の難民雇用を向上させるための戦略「生活を再建するための取り組み (Working to Rebuild Lives)」とともに、2005年3月に発表されたものである。同戦略における主要な目的は、難民達に対して以下の3つを提供することにある。

- ・ 適切なサービスへのアクセス
- ・ コミュニティに貢献する機会
- ・ 可能性を全面的に引き出す機会

ア サンライズ・スキーム (Sunrise scheme)

2005年10月に開始されたサンライズ・スキーム (Sunrise scheme) は、現在ロンドンやリーズ、シェフィールド、マンチェスター、スコットランドで試験的に導入されている。

同スキームは、1,200人の難民に対し、ケースワーカーを派遣することにより、最高1年間のサポートを提供するというもので、ケースワーカーは亡命希望者から難民に至るまでの経過の管理や、英国の生活に溶け込み、貢献させることに責務を有する。このスキームの主要な目的は、前述の地域への適合と貢献を達成すること、および公共サービスに関する制限を緩和することである。

イ 市民儀式 (Citizenship Ceremonies)

市民儀式とは、新たに英国市民となった者が、女王陛下への忠誠を誓い、国家を歌い、英国の権利と自由への尊重を誓約し、また英国の民主主義的価値を支持することを約束する儀式である。ある特定の日に1人の移民が英国市民となるのを認識することは重要であると捉えられており、これまでのところ市民儀式は、大きな成功を収めていると評されている。

(4) 人種平等委員会によるガイドライン

公共機関は、良好な人種関係を促進する義務があり、人種平等委員会は「良好な人種関係を促進する：公共機関のためのガイド (Promoting Good Race Relations: a guide for public authorities)」を2005年7月に発行した。この本文については、次のサイトから入手することができる：www.cre.gov.uk/duty/grr/index.html。

(5) 住宅管理

コミュニティ・地方自治省は、学習行動枠組み (Learning Action Framework) プロジェクトを推進しており、これが実施されれば、公営住宅の管理者による実践的ガイダンスとして利用される予定である。この枠組みの主な目的は、以下の目的を果たすことにある。

- ・ 地方自治体のデータと戦略的計画を見直し、その地域において浮上しつつあるコミュニティ結束のための優先事項を確認する。
- ・ コミュニティ結束に影響を及ぼす成功事例を通して、公営住宅の家主のための一連の活動を評価する。

2 人種差別と過激主義に対する取り組み

人種差別と過激主義は、コミュニティの結束を破綻させる主要な要因であり、地方自治体とその提携機関は、これに立ち向かう責務を有する。政府は、この分野において、地方自治体やコミュニティのリーダーシップを強化することで対策を図っており、自治体が独自メデ

リアや、コミュニケーション戦略を設置するのを助けるための指針を提供している。

(1) 地域のリーダーシップの構築支援

政府は、地域のリーダーシップの全体的な質を向上させることに取り組んでおり、現在地域のリーダーが困難な問題に対応するための2つのプロジェクトを実施し、予算を均等に振り分けている。

ア オールダム市⁴²におけるリーダーシップ

第1のプロジェクトは、現在オールダム市で進行中である。コミュニティの結束や、オールダム市での良好な関係の構築にかかわる数々の困難な問題に対応する地域のリーダーシップを支援するために47,750ポンドの補助金がオールダム市議会を経由して交付されている。この補助金は、以下の目的のために提供され、同地域全体やその他において成功事例を共有することが提案されている。

- ・ オールダム市のトレーニング・プログラムである「良好な関係の構築 (Building Good Relations)」を支援するための資金と、地元コミュニティの調停技能にかかわる2つのケーススタディの発展のための資金
- ・ 過激主義が深刻化するなかで、議員やその他の地元リーダーとともに、自信に満ちた市民リーダーシップの主要素を評価するためのワークショップを開催することを支援するコンサルタント利用のための資金

イ コミュニティの結束研究所 (Institute of Community Cohesion) ⁴³への助成

第2のプロジェクトは、コミュニティの結束研究所 (Institute of Community Cohesion) に対する助成金支給であり、これにより10ヶ所の公共サービス協定 (Public Service Agreement : PSA) ⁴⁴の各エリアからの代表者2人に、2日間泊り込みの戦略的リーダーシップに関するコースが提供されている。各エリアからの2人の代表者は、各地区のコミュニティ結束のリーダーとメディア広報担当者であり、このコースでは、問題の認識や具体的なアイデアの共有などが目的とされている。

(2) メディアのためのガイダンス

ある問題がメディアによりどのように報道されるかによってコミュニティ関係に重大な影響を及ぼす場合があり、2001年夏のバーンリー市や、オールダム市、ブラッドフォード市における騒動の後に設置された、記者メディア従事者グループ (Press and Media Practitioner group) は、地方および全国の報道機関、メディア規制機関、そして地方自治体からの代表者をメンバーとして構成されている。

メディア従事者グループは、人種、信仰、そしてコミュニティの結束に関する報道について、編集者やジャーナリストのための業界主導のガイダンスを発行することで、多大な便益

⁴² オールダム市の主な取り組みについては、第4章第5節参照。

⁴³ 同研究所の主な取り組みについては、第4章第3節参照。

⁴⁴ 政府と地方自治体が締結するサービス改善のための合意で、財政的なインセンティブが付与されている。

を得ることができると考え、2005「多様性の報道 (Reporting Diversity)」と題する小冊子を発行⁴⁵、これには内務省が一部資金を拠出している。

編集者クラブの年次会合で発表された同小冊子の目的は、メディアが人種問題を公平に報道するのを支援するとともに、ジャーナリストが直面する困難を認識することにある。この小冊子は、英国内の 400 以上のローカルおよび全国の新聞や、放送局、地方自治体、ボランティアセクター、宗教グループに対し配布されており、さらに 2,000 部の再印刷が発注されている。

(3) ロンドン爆破事件後の会合と 7つの作業グループ

イスラム教のリーダーらは、2005年7月7日のロンドン爆破事件が発生した際に、事件を糾弾する声明を発表している。

また、政府は、主要な政党リーダーや、イスラム教代表者、その他の宗教コミュニティの代表者、地方自治体、警察などの機関との会合を持ち、若者が過激主義に引き込まれないようにするための方策について話し合いを行った。

これらの会合の結果、過激主義に対するコミュニティ主導の対応について実践的な提案を行うために7つの作業グループが設置され、地方におけるコミュニティの活動支援や、イスラム教コミュニティの需要を満たす教育サービスの提供などの点について確認がなされた。

なお、作業グループは、2005年11月に「過激主義を共に防止する (Preventing Extremism Together)」を発行し、政府に対し合計 64 項目の勧告を行っている。

(4) イスラム教コミュニティによる取り組み

上記報告書、「過激主義を共に防止する」の結果を受けて、以下の3つの重要な取り組みがイスラム教コミュニティ自身により進められている。

これらの取り組みの主な目的は、フォーラムや講演を通して、若いイスラム教徒や若い労働者、そして大学、モスク、刑務所において若者に携わっている人々に、イスラム教嫌悪や過激主義に対してどのように立ち向かっていくかを提案していくことにあり、これには高名な学者やコミュニティにおける活動家などが参加している。

- ・ 過激主義とイスラム教嫌悪に対するイスラム教フォーラム
- ・ 全英モスク・イマーム審議会 (Mosques and Imams National Advisory Board : MINAB)
- ・ 全国ロードショー

3 コミュニティの結束に取り組んでいる地域への支援

政府は、地域の強いリーダーシップを発展させることを支援し、地方自治体とその提携相手にコミュニティの結束を築く方法に関するガイダンスを提供するとともに、その結束の原則が中央政府の政策にも取り込まれるように努めている。また、結束に関する問題を抱えている地域に照準を合わせた支援を提供しており、この取り組みには、以下のものが含まれて

⁴⁵ 同冊子は、メディア従事者グループが、メディア・トラスト (Media Trust) と編集者クラブ (Society of Editors) に委託する形で作成されている。

いる。

- ・ 政府事務所が結束実現計画の準備を進めるための支援
- ・ 地元計画の品質評価、および明確な基準を設けるための改善開発協会 (Improvement and Development Agency) ⁴⁶との連携
- ・ 政府事務所が地域協定の結束の側面について、その地域の地方自治体当局と交渉するための支援
- ・ これらの困難に対応するための革新的方法の開発

(1) 地域協定 (Local Area Agreement : LAA)

LAA とは、中央政府と地方自治体の間で合意された地域のための優先事項を規定したものである。公共サービス協定が財政的インセンティブを設け、特定の分野にのみ焦点をあてているのに対し、LAA は地域におけるパートナーシップが主体となって取り組むことができるよう、行政運営の自由度を与えることに主眼が置かれており、さらに資金の流れを簡素化することによって、財政面における柔軟性を確保している。コミュニティの結束は、この LAA にとって重要な要素となっており、一部のケースでは、結束を向上させるための具体的な目標が掲げられている。

⁴⁶ 地方自治体に成功事例を紹介すると共に助言を与えることによってサービスの改善を助ける機関：
(www.ideaknowledge.gov.uk)。

活動中の地域協定

① ハマースミス&フラム区 (Hammersmith & Fulham)

「学業成績向上による喜びと達成 (Enjoying and achieving by increasing educational achievement)」との題目の下、エスニック・マイノリティのグループの成績改善を目指すため、以下の目標が設置されている。

- ・ 各エスニック・マイノリティ出身の生徒がキー・ステージ2 (7~11歳の教育段階) で、英語と数学でレベル4以上を獲得する割合の向上
- ・ 各エスニック・マイノリティ出身の生徒が英語、数学、科学でレベル3以上を獲得する割合の向上
- ・ 各少数民族グループ出身の生徒がGSCEで、A*~C (あるいはそれと同等) を5つ以上獲得する割合の向上

② グリニッジ区 (Greenwich)

「住民の健康状態の改善：平均寿命の向上と健康の不平等の減少 (Improved health of the population: increased life expectancy and reduced health inequalities)」とのテーマで、以下の目標が設定されている。

- ・ 黒人および少数民族グループの喫煙者で禁煙サービスに関心を持つ人の割合を毎年20%増加させること。

③ ウォルバーハンプトン市 (Wolverhampton)

「安全で強化されたコミュニティ (Safer and stronger communities)」のテーマの下、全ての弱い立場に置かれている人々に対する犯罪と混乱の影響を削減することが設定された。特にエスニック・マイノリティや高齢者、子供、家庭内暴力の被害者などのグループに注力することにより、そのコミュニティ内の安心感と満足度の向上が図られたことが報告されている。

(2) 資金提供プロジェクト

結束・信仰部局 (Cohesion and Faiths Unit) は、強力な宗教コミュニティの構築を支援するコミュニティ・ワーカーや地方自治体職員に対し、リーダーシップ、管理、技能の指導の発達などを支援するためのプロジェクトを含め、過去1年間で30以上のプロジェクトに資金提供を行っている。

これらのプロジェクトは、音楽やスポーツを通して恵まれない若者を支援することから、宗教間ネットワークに関心を持たせること、コミュニティ間の衝突解決のための訓練、過激主義に対する取り組みまで、幅広い範囲に渡っている。

(3) ロンドン爆破事件後の緊張の監視

2005年7月7日のロンドン爆破事件は、全国のコミュニティの結束を脅かすものであり、

その後、極右組織が市民の恐怖と緊張を悪用することも懸念された。幸いにして深刻な事件はほとんどなかったものの、人種差別および宗教に関係した事件が比較的低レベルで増加している。

警察署長協会（Association of Chief Police Officers）の全国コミュニティ緊張チーム（National Community Tension Team）は、警察が脆弱であると判断したコミュニティに対し、追加の支援を提供し、地域に安心感を与えるよう努めている。

（４） 過激主義に取り組むためのリーダーシップ訓練

政府は、宗教グループのリーダーのため、リーダーシップ訓練の提供を続けており、これは以下を助けるためのものである。

- ・ コミュニティが直面する困難への取組み
- ・ 分裂した影響や過激主義的な影響の食い止め
- ・ 若者の模範となる人の提供

1971年の入国管理法が2004年に改正され、英国への入国を申請する宗教指導者には、許容レベルの英会話力があることを実証することが義務付けられるようになった政府は、これらの新規入国者のための技能要件について宗教コミュニティと協議しており、宗教指導者が、そのコミュニティにおいて、社会に「所属する」意識を構築するのに役立つ技能を習得させるための支援が実施されている。

互いへの気配り

ロンドン爆破事件の後、宗教間ネットワーク（Inter Faith Network）は、「互いへの気配り：われわれの信仰コミュニティの安全とセキュリティ（Looking After One Another: The Safety and Security of Our Faith Communities）」と題する指針を公表した。

これは、検察局からのアドバイスを踏まえ、人種平等委員会、警察署長協会、消防長協会（Chief Fire Officers' Association）の協力を基に作成されたものである。

2005年8月6日には、カルダデール宗教間評議会（Calderdale Interfaith Council）と英国イスラム協会（Islamic Society of Britain）が、爆破事件に関する合同祈禱会を開催しており、このイベントは地元紙に好意的に報道されている。

(5) コミュニティ間の衝突

政府は、コミュニティの結束を強化する戦略を考案するため、近隣地域再生部局 (Neighbourhood Renewal Unit) と密接に協力しており、こうした戦略のひとつに、コミュニティにおける衝突を管理する技能を特別な訓練を通して伸ばすといったものがある。

過去1年間で、英国内の10箇所で2日間にわたる訓練が開催され、参加者が、コミュニティ間の衝突分析によって、衝突の発展やそれを緩和させるための方法について理解を深めることを支援している。訓練を受けた人々には、警察官や、地方議員、エスニック・マイノリティ、コミュニティサービスのボランティア、消防士、住宅協会スタッフなどが含まれている。この受講者の訓練に対する評価意見は、非常に好意的であり、同プログラムは2007年にさらに10か所以上で導入される予定である。

4 宗教コミュニティへの関与

英国は、多民族および多文化社会であると共に、多宗教社会であり、多数派のキリスト教徒の他に、イスラム教や、ヒンズー教、ユダヤ教、シーク教、その他宗教などが相当数の少数派を構成している。

宗教コミュニティは、特に犯罪削減、反社会的行為、そして若者に影響を及ぼす問題に関連した国家政策の多くを実現するために不可欠な役割を果たすものであり、政府はこうした宗教コミュニティと直接対話の機会を持ち、その内容が今後展開する政策や行動に反映されるようにしている。

(1) 宗教コミュニティ諮問委員会 (Faith Communities Consultative Council) の創設

世界の主要な宗教指導者達により構成される、宗教コミュニティ諮問委員会 (Faith Communities Consultative Council : FCCC) は、2006年4月に設立されている。最初の会合は、設立時の4月に開催されており、結束や持続可能なコミュニティの発展などについて議論を行っている。同委員会は、コミュニティ・地方自治省の大臣が議長を務めるとともに、政府横断的な職員の構成により支えられており、中央政府と宗教コミュニティとの間の関係を監視し、国民生活の宗教コミュニティの役割についても広範かつ戦略的な観察を行う予定である。

(2) 宗教コミュニティとの対話

ア 直接的な対話

政府の大臣や高官たちは、地元コミュニティを幾度か訪れており、これらの訪問は、大臣が宗教コミュニティとの対話、及び地域の問題が政策議題に取り入れられるための機会を提供するものである。

イ 関係への配慮

政府は、定期的に宗教コミュニティと話し合いを持っているが、これは系統だっで行われ

ているわけではなく、現在、異なる宗教グループの需要に対し、緊急または長期的な問題を認識できるような方法が検討されているところである。また、政府は、重要な宗教組織のための中心的な連絡窓口の役割を果たす関係官の指名を行っている。

ウ 対話戦略の構築

(ア) 主要な専門メディアの活用

政府では、主要な専門メディアの活用にも力を入れており、これにはエスニック・マイノリティのメディアも含まれている。例えば、2006年にはエスニック・マイノリティの記者のための概略説明イベントが開催されており、同イベントは今後も継続される予定である。

(イ) ジャーナリストのための小冊子「多様性の報道」への資金提供

2005年10月に発行された「多様性の報道 (Reporting Diversity)」は、ジャーナリストが報道の際に人種や信仰の問題をどのように取り扱うべきかに関する助言を提供するものであり、同冊子に対する資金提供が内務省により行われている。

(ウ) 提携機関や利害関係者との対話

提携機関との対話も重視されており、その一例は、新たな提携機関のためのニューズレター「人種平等・コミュニティ結束ニュース (Race Equality and Community Cohesion News)」を発行し、定期的に最新情報を提供することによって、成功事例の共有を図るといったものである。

(3) 統合・結束委員会 (Commission on Integration and Cohesion)

コミュニティ・地方自治省のルース・ケリー大臣は、2006年6月に統合・結束委員会 (Commission on Integration and Cohesion) の発足を発表している。

期間限定の諮問組織である同委員会は、地域が移民と多様性の増大によって得られるメリットを最大限活用するための方策について検討する一方、それにより時として生じる緊張にどのように対応するかについての考察も行っている。同委員会は、コミュニティが自力で問題を防止できるような能力を構築するため、実践的なアプローチを提案する予定であり、問題には人種隔離や過激主義の広まりなどが含まれる。

ケリー大臣は、同委員会の議長としてロンドンのイーリング区の事務総長 (Chief Executive) であるダラ・シン氏 (Darra Singh) を指名しており、同委員会は大臣の直属として、一般向け協議や全国での市民集会やイベントを開催する予定である。2007年2月には、中間報告を発表しており、そこでは貧困、サービスの不足、そして最大の障害である英語能力の欠如が、コミュニティの結束を妨げていると指摘されている。なお、同委員会による最終報告書「私達の共有された未来 (Our Shared Future)」は、2007年6月に発表され、コミュニティの緊張を和らげ、結束を強化するための数々の勧告を行っている。

(4) 宗教コミュニティ能力構築基金 (Faith Communities Capacity Building Fund)

コミュニティの強化を支援する独立した公共団体であるコミュニティ発展財団 (Community Development Foundation) は、2005年9月に宗教コミュニティ能力構築基

金（Faith Communities Capacity Building Fund）を立ち上げている。

同基金は、宗教組織の発展に関わる能力構築と宗教間プログラムを支援し、宗教コミュニティの市民社会参加を拡大することを目的としている。当初は、この基金の第1ラウンドとして500万ポンドが用意されていたが、後にその額は880万ポンドに引き上げられている。

第1ラウンドにおいては、合計588の組織に750万ポンドの資金が提供され、さらに25万2,000ポンドが見直しプロセスの結果を受けて交付される予定である。同ラウンドでの残りの資金については、寄付金の管理や、組織がプロジェクトを実施するための支援、結果の監視のためコミュニティ発展財団に割り当てられている。

第3節 コミュニティを結束させるための今後の課題

これまでに、コミュニティの結束を築くための4つの重要分野について述べてきたが、それらは個々に独立して存在するわけではなく、各々が互いに関連しあって、広範な政策の一部をなしている。コミュニティの結束を築くことは、継続的で長期的な目標であり、決して現在の取り組みで十分とされている訳ではない。

以下は、現在政府が取り組んでいくべきと捉えている課題であり、今後はそうした問題に対する支援が提供されていく予定である。

（1）過激主義へとつながるコミュニティの憤り

コミュニティの一部は、他よりも不利な待遇を受けていると認識しており、このような認識を考慮し、この憤りに対応する必要がある。

（2）地域ごとの構想の構築

長期的な成功へのカギは、地域への所属意識と一体性を発展させることであり、政府は、コミュニティに関与し続け、人々がただちに結集することのできるような地域構想の構築に向けて取り組む必要がある。そして、地方自治体などの地域の公共機関はここで重要な役割を果たすこととなる。

（3）統合に関する問題

この問題も、統合された社会を構築する必要性と、住宅と教育における選択の可能性の必要性などとの間でバランスをとらなければならないため、困難で慎重を期する領域の作業となっている。

（4）皆のための機会

これは、「機会の拡大、社会の強化」戦略全体の基本であり、国内の全ての背景を持つ人が、同じように人生の機会を得られるようにするため、取り組みを継続して行く必要が認識されている。

ここが私の住むところ

英国の多様性を推進することを目的としたボランティア組織であるランニード・トラスト (Runnymede Trust) は、若者に発言権を与えようとする革新的な芸術プロジェクトに乗り出している—「ここが私の住むところ: 他民族英国の過去、現在、未来 (This is Where I Live: The past, present and future of multi-ethnic Britain)」。

「ここが私の住むところ」(TIWIL)プロジェクトは、芸術を通して若者を文化的遺産、アイデンティティ、国家、そして市民権に関する全国規模の議論を展開している。また、同トラストは、スキルセット (Skillset)、オーディオビジュアル産業セクター技能委員会 (Sector Skills Council for the Audio-Visual Industries) との提携を通して、バーチャル展示会を CD-ROM とその関連ウェブサイト作成という形で実施している。

TIWIL プロジェクトの目的は、芸術を利用して市民権について話し、これがどのように自分が住んでいる場所に関連しているのかに関心を持つ 11 歳から 25 歳までの若者グループを見出すことにあり、関心を持った 27 のグループのうち 150 人の若者を含む 14 のグループが展示会の参加に向け選定された。

TIWIL プロジェクトは、英国の若者の多様性を反映しており、参加者が芸術に関する技能と関心を高める地域プロジェクトに関与する機会を提供し、その一方で市民権、自己のアイデンティティ、人種と人種差別、そして国家の政策議論に貢献することの可能性に対する理解の発展を支援している。

プロジェクトメンバーの技能は、CD-ROM のバーチャル展示会セクションで取り上げられ、参加グループのうち以下の 6 グループに脚光が浴びせられている。

- ・「行動するフィツロヴィアの若者 (Fitzrovia Youth in Action)」(写真)
- ・「サンダーランドのモンクウェアマス・スクール (Monkwearmouth School in Sunderland)」(ビデオ)
- ・「ベルファスト・コミュニティ・アーツのトラッシュ・ファッション (Trash Fashion at Belfast Community Arts)」(ファッションデザイン)
- ・「マーシサイド・ユース・アソシエーション (Merseyside Youth Association)」(詩)
- ・「ブリストル・ユース・ミュージック・アクション・ゾーン (Bristol Youth Music Action Zone)」(作詞作曲)
- ・「シャックアウト・ツー! リーズの RJC ダンスに於いて (Shahck-Out Too! at RJC Dance in Leeds)」(ダンス)

第4章 ケーススタディ

第1節 コミュニティ・地方自治省(Department for Communities and Local Government)

① 訪問日時

2006年10月6日(金) 14:00~15:00

② 場所

コミュニティ・地方自治省

③ 対応者

アトゥル・パテル氏 (Mr. Atul Patel) – 結束&宗教部局副局長(Cohesion and Faiths Unit Deputy Head of Unit)

コミュニティ・地方自治省は、コミュニティの発展や平等性の促進、地方自治に関する責務を有する政府組織で、それまで地方自治を受け持っていた副首相府の解体に伴い、2006年5月に発足した。地方自治に関する分野では、自治体のために業績管理制度や自治体構造などの枠組みを設定するのに責任を有している。

(1) 国における取り組み

コミュニティ・地方自治省では、2006年に発行された報告書「共に働く (Working Together)」を基に、政府と宗教コミュニティとの対話、またはコミュニティ同士の対話を促進しており、そのために英国内の宗教団体の代表で組織される宗教コミュニティ協議会 (Faith Communities Consultation Council) を設立し、意見を聞いている。

また、政府では多くのプログラムが実施されており、宗教間フォーラム (Inter Faith Forum) などを通じてコミュニティ間の相互作用を図る連結コミュニティ・プログラム (Connected Communities Programme) や、宗教間の違いを認め合う能力を促進する宗教能力構築プログラム (Faith Capacity Building Programme) などがその一例である。

英国の入管制度は、それぞれ異なるスキームが80以上存在するなど複雑になっており、歴史的な経過から官僚主義がはびこっている。現在、政府(内務省)はこれをより単純な制度へと変革することを計画しており、そのひとつは、申請者の技能に対し何ポイントを付与すべきかを裁定する独立した組織を作ることである。これは制度をより透明化するのに役立ち、全てのコミュニティへ基準と客観性を有するという信頼感を与えることができる。

また、現在は英国籍を取得する際に簡単な英語のテストを含む試験を受ける必要があり、英国に関する基礎知識も試されることとなる。これは、英国に長く滞在しているエスニック・マイノリティにとっても英語を学ぶ動機付けとなっている。なお、テストは英語を学ぶと共に、コミュニティへの知識を高めるようにも設計されており、そのための学習コース (ESOL Skills for Life) なども提供されている。

歴史的な背景から、旧植民地の国々から多く移民が流入しており、そうした人々がコミュ

ニティを形成、特にそうした都市基盤があったロンドンやマンチェスター、バーミンガム等の大都市で増加が見られた。

また、EU 加盟国からの移民は、新たな地域へもコミュニティを築いており、コミュニティ・地方自治省は、こうした経験を自治体間で共有するため、開拓者プログラム (Pathfinder Programme) というアクション・グループを形成しており、37 の自治体がこれに参加している。ただ、EU 加盟国の人々は英国内で自由に労働する権利があるため、労働市場に影響を与えることとなり、その受け入れプロセスにも徐々にではあるが変化が加えられており、2007 年に加盟するブルガリアとルーマニアについては、受け入れ制限が設けられる予定である。

(2) 教育

教育の分野では、教師向けに多くのガイダンスが提供されるとともに、授業の中でホロコーストの歴史を教えなければならない等、反差別や異なる文化・人種を認め合う授業に取り組んでいる。また、学校では親とも協力しており、両親に子供と目的の共有を図り、子供の学習への興味を持たせるため、両親が放課後の活動に参加することを奨励する延長学校イニシアティブ (Extended School Initiative) などが実施されている。さらに、飲酒やドラッグ等の地域に社会的問題がある場合は、子供に対してだけではなく、親同士にも興味を持たせるような研修に参加してもらい、お互いに理解、助け合うことができる機会を提供している。

英語を母国語としない児童に対する言語サポートは、それぞれの自治体に取り組みがゆだねられており、それは学校の規模や生徒の語学力などによってどのようなサポートが良いかは異なってくるためである。ただ、基本的には生徒がある程度の語学力に達するまで追加の授業を行ったり、特別アシスタントをつけたりというもので、その後は普通にクラスのなかに加えることとなる。なお、政府では、エスニック・マイノリティを含めた全ての生徒が標準的な学習レベルに到達できるよう達成目標を設けており、そのための追加授業を行う財政支援を行うプログラムを実施している。

(3) 労働

経済的な需要から季節労働者も受け入れられており、彼らは地域に富みをもたらすものの、地元の人々とあまり関わらないなど、地域との緊張も生み出しており、そのため地元の職を奪うなどの陰口がたたかれている。特に若い男性間にトラブルが起こりがちで、こうしたことは異なるコミュニティの間でも起こっている。彼らは、基本的に長期の滞在は考えておらず、このため他の移民とは違った取り組みが必要で、政府や自治体は地域の人種平等評議会 (Race Equality Councils) などの組織と連携して問題に取り組むとともに、信頼の構築と根柢のない噂の払拭に努めている。

(4) 医療

医療については、英国では NHS により基本的に無料でサービスが提供されているため、費用などの面に関してそれほど問題とされていない。

(5) 福祉

英国に渡って来た移民は、当初手ごろな家が必要であり、家賃の安いエリアに集住することとなる。その結果小さなコミュニティが形成され、場所によっては英語を話す機会がないということも少なくはない。

特に、1960～70年代には、イングランド北西部の衣類産業に多くのインド・パキスタンからの移民が入植することとなり、衣類産業が衰退した現在では、英語能力や技能もなく、職にあぶれることとなった。政府は、こうした人々に対して福祉を通して英語の授業等のサポートを実施しているが、なお完全ではないのが実情である。なお、2世代目、3世代目の若い世代については、英語を学校で学ぶ機会もあり、問題はあるものの、前の世代ほどではないと認識している。



話を聞いた DCLG のアトゥル氏（左）

(6) 住宅

人々の感情面に訴えかける住宅分野については、様々な噂が流されており、最近ではある極右政党が、「アフリカ人はエセックスへ」と呼ばれるキャンペーンを展開したが、これはロンドン市内の自治体がアフリカ人に対し、エセックスへ移住するための奨励金を優先的に支給していると主張するものである。確かに、住宅当局は貧しい者に引越し費用を助成したりしており、これが今回の噂の基となっているが、アフリカ人だけに提供されているわけではなく、極右政党にしたところで、エセックス内での議席獲得を狙ったに過ぎない。また、政府と自治体は、人々の移転の機会を支援しており、例えば同民族ばかりでかたまったコミュニティには他のエリアへの移住を奨励し、人種差別に繋がりがねない人々の恐怖の芽を取り除くよう努めている。

さらに、住宅のオーナーに対しては、いかに地域をまとめていくかについてのガイダンスを開催している。また、民間部門の方が地域を一体にする取り組みには優れているという調査報告もあるため、我々はそうした取り組みを学んでいくことを考えている。

(7) 災害対策

英国では自然災害はそれほど多くないが、テロなどの人的災害は脅威となっており、こうした災害の際にどういった行動を取るべきかを説明するガイダンスの実施や、他言語による情報提供が行われている。また、警察にも様々な言語による電話での通訳サービスの導入といった対策が実施されているとともに、政府や民間部門も電話による通訳サービスを整備しており、刑務所などでもよく言語ライン（Language Line）などのサービスが利用されている。

第2節 グレーター・ロンドン・オーソリティー (Greater London Authority : GLA)

① 訪問日時

2006年7月31日(月) 14:30~15:30

② 場所

GLA庁舎

③ 対応者

ジリアン・マクドナルド氏 (Ms. Gillian McDonald) – 人種部門政策・業績マネージャー (Policy and Performance Manager – Race)

グレーター・ロンドン・オーソリティー (GLA) は、2000年に創設された、ロンドン全域を管轄する広域の地方自治体で、直接選挙で選ばれるロンドン市長 (Mayor of London) と、同じく直接選挙で選ばれるロンドン議会 (London Assembly) で構成される。

GLAの所管業務は、公共交通、計画、経済開発・都市開発、環境、警察、消防・緊急時計画、文化・メディア・スポーツ、保健等の分野でロンドン全域に係る企画調整を行うことである。また、GLA本体以外に、首都警察局 (Metropolitan Police Authority)、ロンドン消防・緊急時計画局 (London Fire and Emergency Planning Authority)、ロンドン交通局 (Transport for London)、ロンドン開発公社 (London Development Agency) の4つの実務機関 (functional body) が存在している。

(1) ロンドンの状況

ロンドンでは、300以上の言語が話されており、アジア系やアフリカ系黒人、カリブ系黒人などのコミュニティが形成されている。また、最近ではクロアチアやコソボなど旧東欧諸国からの流入も多くなっている。

なお、ロンドン内のエスニック・マイノリティは、2世代目、3世代目が中心となっており、そうした世代は学校で英語も習っており、他の文化に混じっていくのにそれほど抵抗がないため、以前の世代ほど問題があるとは考えられていない。

(2) GLAにおける取り組み

2000年人種関係 (修正) 法は、人種の平等度を測定し、グループ間の質や差別の削減、人種平等を促進するために制定されたものである。ただ、同法では、民間部門に対する規制がゆるいため、GLAはこれを公的部門と同等に改めるようキャンペーンを実施している。

GLAは、平等性影響評価 (Equality Impact Assessments) を通して人種の平等を促進する人種平等スキーム (Race Equalities Scheme) を構築しており、こうした特定のグループに影響を与える可能性がある新たな政策の導入においては、事前に協議を行い、広く意見の聴取が行われる。また、GLAは公的調達に関し、全ての納入業者が同法に合致するよう厳しい手順を設けており、GLA内の人種構成についても記録が取られている。

なお、同法を遵守するために必要とされていることは、GLAがロンドンにおいて何が起きているかを把握することであり、これはどこで不均衡や問題が発生しているかを理解する

ことでもある。このため、行政が取り組んでいる平等政策には、人種だけではなく、男女差や障害者への政策も含まれており、現在では黒人の子供の教育や医療の不均衡、司法制度、高齢者などが問題として認識されている。

(3) 教育

教育は非常に重要な問題であり、いろいろな背景を持った生徒と小さい頃より接することによって、異文化に対する理解を深めることができる。そういった意味でロンドンには、非常に良いモデルとなっており、都市コミュニティの発展に成功しているといえる。

なお、英国では外国人の子供も5歳になると学校に通う義務が生じ、ほとんどの子供は、公立の学校（State School）で皆と同じカリキュラムに基づいた授業を受けている。また、小学校のカリキュラムには、文化や宗教などの多様性に関する授業も含まれており、早い段階から統合に関する問題に取り組んでいる。

(4) 労働

黒人やアジア系の移民が増えた理由としては、60～70年代までは労働力として迎えられたという経緯があるが、現在では積極的な受け入れはなされておらず、難民問題など以前とは状況も変わったといえる。

現在、英国に来る者は、ある場合は既に職を得ている場合もあり、ある場合は来てから仕事を探すという場合もある。ただ、移民や難民であっても税金等は同じ金額を支払っており、市民権を得た場合は、英国人と同じ権利を有することに変わりはない。



テムズ川沿いに建つ GLA 庁舎

なお、市民権を得たとしても、雇用における差別は依然として存在している。多くの移民は、恒久的に英国に居住しており、高齢者と若者との間には、おのずと異なった需要が存在するため、現在、採用慣行の公正化や、50歳以上の人々に対する公平な機会の提供などの全国的な政策が実施されているところである。GLAは、ロンドン開発公社を通じて民間部門とのかかわりを持っており、特にエスニック・マイノリティが運営している割合が高い小規模事業の需要に焦点をあてている。

また、難民などの助成が必要な者には、仕事を見つけるまでの間、もしくは難民認定を受けられる時まで政府から補助金と基本的住居が提供されるが、その額は週40ポンドと微々たるものであり、自らで仕事を見つけなければならないという状況に変わりはない。

(5) 犯罪率

犯罪率については、移民系の人間の間で特に高いとは思われないが、刑務所には多くの黒人が収監されているのも事実である。ただ、これには司法手続き等の問題も関係していると

思われる。

また、法律の改正によって直接犯罪率が下がるわけではないが、犯罪防止のための法律は段々強化されていっている。

GLA は、「職務質問・捜索」の適正実施のために警察と連携しており、若者に対してはそうした職務質問の際にどういった権利を有するのかの周知を行っている。

第3節 人種平等委員会 (Commission for Racial Equality)

① 訪問日時

2006年7月31日(月) 11:00~12:00

② 場所

人種平等委員会

③ 対応者

ゾイ・メイン氏 (Ms. Zoe Mayne) - 国際部門渉外担当 (Public Relations Officer International)

人種平等委員会は、1976年の人種関係法 (Race Relations Act 1976) に基づいて設立された団体で、差別の排除、機会の平等の促進、良好な人種関係の推進、人種関係法の検討作業に責任を有し、政府に対し勧告を出すとともに、独自の調査やガイドラインの発行などを行っている。

理事は、以前は内務省により任命されていたが、現在はコミュニティ・地方自治省にその権限が移っている。また、財源も政府から出ているものの、独立した組織であり、人種差別の被害者に対する法的支援、およびマスコミや英国政府および EU 議会に対するロビー活動なども実施している。

同委員会で勤務している人数は約 200 人であり、150 人程度がロンドンのオフィスに、残りはスコットランドやウェールズ、マンチェスターやバーミンガムなどの出先機関に配置されている。

なお、人種平等委員会は、2007年10月にその他2つの平等委員会 (機会均等委員会 (Equal Opportunities Commission) と障害権利委員会 (Disability Rights Commission)) と統合され、平等・人種委員会 (The Commission for Equality and Human Rights) という新たな組織となることが決定している。

(1) 英国における現状

英国では、個人の人権や、エスニック・マイノリティが望むように暮らす権利を尊重する多文化主義 (multiculturalism) を伝統的に掲げているが、一方でこれが他者が何をしようと干渉しない優しい疎外に繋がっている。このため、英国では現在、既存または新規の移民がもたらす変化を社会と統合すること、および民主主義、人権、男女平等、寛容などの「英国的」な価値観を設定することに取り組んでいる。こうした価値観は明記されていないけれども、それぞれの法律によって遵守が求められているものである。

英国は、他国に比べて移民に対する規制が緩やかで、特に歴史的経過からインドやパキスタン、カリブ海諸国などから多くの移民が職を求めて来英した。英国でエスニック・マイノリティが占める割合は9%程度であるが、その多くは都市部に住んでおり、特にロンドンでは平均をはるかに上回るため、他の都市とは状況がかなり異なっている。

(2) 人種平等委員会における取り組み

現在、人種平等委員会は、「社会的統合 (social integration)」に向けての取り組みを行っており、それには平等 (Equality)・相互理解 (Interaction)・社会参加 (Participation) の三つを柱としている。

また、同委員会は、公共部門に対し、2000年人種関係 (修正) 法の遵守を求めており、それは、この法律が警察や教育、NHS、中央および地方公共団体などの公共機関を主に対象としているためである。同法では、採用、政策、マネージメント、規則における人種モニタリングの測定も含まれており、この結果は、組織内で人種平等の取り組みが不十分なエリアをあぶりだすこととなり、各機関ではその需要に応じた特定の政策を導入している。

(3) 教育

英国では、公立の民族学校といったものではなく、全児童が同じ学校に通うため、ロンドンの一部の地域、特に東部などでは生徒のほぼ全員がエスニック・マイノリティで占められているといった学校もある。これは、学区の問題が非常に大きく、様々なコミュニティを取り入れた学区を構築することが、より良い結果に結びつくと考えている。

学校における英語を母国語としない人向けの英語 (ESOL) 授業は、ある程度効果を示していると判断しているが、学校長によってその取り組みに差異が生じているのも事実である。

また、2世、3世の児童については、家庭環境などの面もあり、学力にもばらつきが出ており、アフリカ系やカリブ系の生徒が英国の労働者階級の生徒と同様に16歳くらいでドロップ・アウトしていく傾向にある。一方、アジア系の生徒は勤勉で、仕事もよくするため、伝統的な白人家庭の中でも、移民は金と仕事を国から奪うものだと反発する声もある。

(4) 労働

民間部門は、公共部門ほど人種的平等を義務付けられておらず、多くの移民は安い賃金の職場で働いており、上位100社の内マネージャーをエスニック・マイノリティの人間が占める比率は2%に満たない。こうした問題の多くは、金融部門などの古い業界の伝統や、認識の欠如、教育レベルの違い、異文化に対する誤解が原因となっている。



人種平等委員会でのミーティング

これに対し、人種平等委員会では、主に中規模、大規模企業に対して、エスニック・マイノリティの従業員を雇うことのメリットや多文化企業の強みを説明するなど説得を試みており、企業側もおおむね好意的な反応を示している。また、労働規約などのガイドラインは、企業に多様な労働力の取り扱い方や、エスニック・マイノリティの採用・昇進に関するアドバイスを提供している。

(5) 犯罪率

犯罪率が移民系の間で高いかといった統計は持っていないが、刑務所にいるエスニック・マイノリティの割合は白人より高いと思われる。ただ、これには経済的な理由も多分に影響しており、人種平等委員会では、教育を通じて若年齢からの社会的融合を目指している。

第4節 コミュニティの結束研究所 (Institute of Community Cohesion : ICC)

－ コベントリー大学

① 訪問日時

2006年9月11日(月) 16:00~17:30

② 場 所

コベントリー大学

③ 対応者

テッド・キャントル氏 (Mr. Ted Cantle) － コミュニティの結束研究所 (ICC)

トレバー・モンターギュ氏 (Mr. Trevor Montague) － コミュニティの結束研究所 (ICC)

コミュニティの結束研究所 (ICC) は、人種や多様性、多文化主義に対する新たなアプローチを模索するため、2005年に設立された団体で、より良い人種間の関係を築くことに焦点をあてている。ICCは、4つの大学⁴⁷が協力して作ったもので、コベントリー大学に本部を置き、正規職員として同大学で5・6人が雇われているとともに、全国で10~15人の提携者がいる。

ICCでは、黒人グループの衝突や世代間の摩擦、ジプシーなどの問題にも同様に調査を行っている。また、ICCは、共同でスポーツやアートの団体やボランティア組織を設立しており、これによってそれぞれの地域に合わせたプロジェクトを提供することが可能となっている。

(1) 取り組みの背景

英国の人口の約10%は、エスニック・マイノリティが占めており、その多くは2世や3世の世代である。2001年の国勢調査以降公式な調査はないため、現在の移民数を正確に把握することは難しいが、現在はその調査時点から100万人程度が英国に渡って来ていると考えられている。それらの多くはアフリカや東欧からの出身者である。

⁴⁷ コベントリー大学 (Coventry University)、デ・モントフォート大学 (De Montfort University)、レスター大学 (University of Leicester)、ワーウィック大学 (University of Warwick)

また、移住者も英国全土に渡ってくるというよりは、ロンドンなど都市圏に集住する傾向にあり、白人とエスニック・マイノリティの間に緊張状態があるというだけでなく、エスニック・マイノリティ同士でもコミュニティ間での摩擦がある。なお、英国に渡ってくる外国人の何割かは、EU からの季節労働者であるが、それは政府の開発計画などでそれほど考慮されていない。

5年前にイングランド北部のオールダム市などで暴動が発生し、以降政府はコミュニティの結束に取り組むようになり、現在人種間のより良い関係性を模索している。昨年より当研究所も、コミュニティ内の緊張や差別に対するプログラムに取り組んでいる。

なお、現在英国内でよく議論に出ているイスラム教徒の数は、約 160 万人と見られており、その多くはアフリカやインドネシア、パキスタン、バングラデシュの出身者である。現在のところ政府は、それらのコミュニティ内の緊張を取り除き、英国の主流文化に融合させるような取り組みを主に行っている。

(2) 自治体の責務

自治体は、外国人居住者の意見を取り入れることが義務付けられているわけではないが、コミュニティと協働はしなければならず、市民パネルや年次意見投票、コミュニティ・リーダーとの会合などを実施している。近年、エスニック・マイノリティ側でも、他の宗教や文化を習うなどの交流プログラムを立ち上げるなど、率先的に他のコミュニティについて学ぼうとするグループも見られるようになってきている。また、自治体は宗教グループとの対話を実施しており、多くの自治体にはコミュニティの結束を担当する職員が置かれているとともに、同問題に取り組むために人種平等委員会に類似する組織も設置されている。

黒人とアジア系住民との間には、しばしば緊張状態にあることがあるが、近年は移民の入国数の方が自治体で懸念されている。多くの人々は仕事を求めてやってくるが、一方であまり技能を持たない難民や亡命者もあり、彼らは言葉の面でも問題を抱えていることが多い。

(3) 語学の支援

入国に際して、英語を学ぶことは義務付けられておらず、無料の英語教室というものが少ない。それらは、自治体やボランティアグループによって提供されているものの、プログラムといえるものではなく、全国的な支援体制は存在しない。英国籍を取得する場合には、簡単な英語のテストを受けることが義務付けられており、英国に来て何十年も経つにも関わらず英語を話せない者がいる一方、2世や若い世代は学校で英語を学んでいることも多く、それほど問題となっていない。



(4) 労働

エスニック・マイノリティや難民に対しては、学校や職業訓練、大学のコースを通じた就労支援制度が存在する。そうした人々に対する就労支援は、現地の人々の差別を誘発することもあるが、制度をめぐる状況としては、アメリカの積極的差別是正措置（Affirmative Action）⁴⁸と似た感じである。なお、英国ではエスニック・マイノリティに対する雇用の割当があるわけではなく、仕事に応募するための技能を学ぶための助成制度となっている。

多くの移民は、仕事を求めて渡英しており、彼らは3～5年に渡る就労ビザを申請することができる。これは、英国籍取得を補償している訳ではないが、有効な就労ビザを保持していなければ、国外追放されることとなる。EU市民については、完全な就労の自由が与えられており、彼らの多くは本国の国籍を有しながらも、就労ビザを要求されることはない。今のところ英国の失業率は低く、高いところはウェールズにおける鉱山産業のような伝統産業の衰退等による局所的なものとなっている。労働時間や給与には、人種差別的な取り扱いはないが、しばしば白人は職業訓練等がエスニック・マイノリティに優先して実施されていると感じている。

民間や公的部門におけるほとんどの業務は機会均等法の適用を受けており、差別が発生するのはまれである。各従業員は、オープンな選考や法律の遵守を条件とされている。差別防止は雇用者側の責任であり、こうした法律は1960年代から適用されている。

EUからの移民が現地の職を脅かしているという証拠はないものの、彼らは技能が低い職業に就く傾向にあり、移民に対する批判の一つは、労働者の大量流入によって、賃金が押し下げられているというものである。なお、移民が現地から仕事を奪うという懸念はそれほど抱かれていないが、英国の文化やアイデンティティが薄められるのではないかと指摘はなされている。

(5) 教育

学校では、英語が良くできない生徒をサポートするため、エスニック・マイノリティ達成補助金（EMAG）⁴⁹と呼ばれる助成制度があり、政府は追加授業や、障害等を抱える児童の支援のため、地方教育局に費用を提供している。これは、自治体や地方教育局を介して実施される全国的な制度である。なお、学校は、生徒になるべく早く英語を覚えさせるという目的もあり、全ての授業が英語で行われている。

(6) 社会参加の促進

各地域は、個別の事情を踏まえて独自の制度を設けており、いくつかの地域では社会参加を促進するため、スポーツやアート活動を取り入れている。また、宗教グループやエスニック・マイノリティ自身による、コミュニティ間の相互訪問制度などもあり、これは大人同士よりも学校に通う子供達の間の方が上手く行っている。ただ、社会参加に関する取り組みはまだ十分ではなく、この分野では更なる努力が求められている。

⁴⁸ 雇用や進学的面において、弱い立場に置かれているグループに対する優遇措置を制度上採用する施策。

⁴⁹ 第2章第1節2-(1)-ア参照

いくつかの地域では、新たにコミュニティに加わった人間に対して、就職や時にゴミの出し方等を指南する「友人」を斡旋している。多くの場合で、こうした取り組みは成功しているものの、これには多額の費用が必要であり、地域ごとに差異があるのが実情である。当研究所の目的は、同化主義と多文化主義の中間点を見出すことであり、全分野にまたがる優良例を促進していくことにあると考えている。

(7) 医療・福祉

英国の医療を受け持つ NHS（国民医療保険サービス）は、欧州各国と提携の調印を結んでいるため、欧州域内からの渡英者の医療サービスは一般の英国人と変わりが無い。ただ、不法移民や認定除外の難民等については、発見を恐れてこうした制度を利用しないことが多く、難民についても申請が受け入れられて初めて制度を利用できるようになる。また、費用については、保険料が給与から自動的に引かれているため、それほど問題となっていない。

エスニック・マイノリティの何割かは家族間のネットワークがある特定のエリアに留まる傾向にあり、2世代目・3世代目となると英国流の核家族の方を好むことが多いため、高齢化したエスニック・マイノリティ達を英国流に老人ホームなどに移動させていくことには問題が生じる場合がある。

(8) 住宅

新たに移ってきた者は、主に経済的な理由により、安価で質の悪い住宅に入居しがちであり、また保証人を見つけられないという問題もある。英国の住宅に関しては、20%が公営住宅に、10～15%が民間住宅に入居しており、残りは持ち家となっている。移住者の多くは、同じコミュニティ内に家を探すことが多く、住宅における主要な問題は、差別というよりは経済的なものである。

(9) 難民対策

難民は認定がでるまで働くことができない。しかし、判定が出るまでの間やっつけだけの補助金は支給されており、認定が出た段階で、労働市場に投入されるか、再教育を受けることとなる。一般的に、難民は技術が高くない場合が多いが、医師資格などの高等技能を持っている人であっても、技術をアップデートするため、再講習を受けることが求められている。なお、難民については許可が下りるかどうかわからないため、英語を習う意欲が低い場合もあり、そういった者に対するサポートが困難となっている。

第5節 オールドダム市 (Oldham)

① 訪問日時

2007年2月6日（火） 15:30～16:30

② 場所

地方自治体情報部局 (Local Government Information Unit)

③ 対応者

ブルース・ペンヘイル氏 (Mr. Bruce Penhale) – コミュニティ戦略&方策局長補佐
(Assistant Director, Communities Strategy & Resources Directorate)

オールダム市は、イングランド北西部に位置する自治体で、グレーター・マンチェスター⁵⁰に属している。人口は、20万人強であるが、そのうち約14%をエスニック・マイノリティが占め、特にパキスタン系とバングラデシュ系の比率が高い。

同地域は、2001年に人種暴動を経験しており、オールダム市の他に隣接地域である、ブラッドフォード市やバーンリー市などにおいても同様の暴動が発生している。オールダム市では、その暴動以降、コミュニティの結束に取り組んでおり、その状況について話を聞いた。

表 4-1: オールダム市の 2001 年人種別人口

エスニック・グループ	オールダム市 人数	オールダム市 割合 (%)	イングランド 割合 (%)
全人口	217,273		
白人	187,162	86.1	90.9
混血	2,451	1.1	1.3
インド系	1,562	0.7	2.1
パキスタン系	13,754	6.3	1.4
バングラデシュ系	9,817	4.5	0.6
その他アジア系	674	0.3	0.5
黒人	1,235	0.6	2.3
中国人またはその他	618	0.3	0.9

出典：2001年国勢調査 自治体別主要統計

(1) 2001年人種暴動

暴動のきっかけは、少数の白人とアジア系住民との間に衝突があったことにあるが、次第にそれはエスカレートし、メディアの報道によって悪化していった。暴動後に行われた調査によると、以下の項目が暴動に影響を与えたとされている。

- ・ 人種の不平等性
- ・ 自治体が問題に取り組んでいないこと
- ・ 貧弱な住宅
- ・ 高い犯罪率
- ・ 雇用率の低さ

それ以降、自治体は、地域コミュニティのリーダーとの対話に多大な時間を費やし、自治体リーダーや職員、警察、全ての支所などにおいて、コミュニティの結束問題に関し、強力なリーダーシップを構築している。

また、自治体は、警察とリスクを評価するための会合を毎週持ち、それに対処する方法を議論するなど、警察との連携を深めている。リスクは、低・中・高と3段階に分類されており、もしリスク評価によって明らかになった問題があれば、解決のために各コミュニティと

⁵⁰ マンチェスター市を中心とした自治体連合で、昔は包括した県が存在したものの、現在は10の一層制自治体の集まりである。

共同して取り組んでいる。なお、市内の各地域には、ひとつずつ自治体や警察が中心となったアクション・チームが存在し、コミュニティの話を聞くとともに、地域の需要に応じている。

コミュニティの結束については、自治体の全ての計画やパートナーシップなどに組み込まれていくというひとつの合意があり、全員が全ての段階において貢献していることとなる。なお、コミュニティの結束は以下の6つのパートから成り立っている。

- ・ アイデンティティの共有—オールダム市における共通性と誇り
- ・ 個人のアイデンティティ—多様性の理解
- ・ 平等—下層流域の環境の変化
- ・ 相互作用—人々に社会的・文化的イベントの中で全てのコミュニティに融合させる
- ・ 参加—コミュニティ内のリーダーシップ
- ・ 脅威を食い止める—暴力とその結果への対処

オールダム市では、定期的に世論調査を実施しており、2003年と2005年における世論の変化からは、コミュニティの結束に対する自治体の政策は、機能しているという確かな証拠が示されている。これは、白人も含めた全てのエスニック・グループの需要を認識し、それを達成するように努めてきた結果でもある。

(2) 地方自治体の責務

オールダム市内の経済的および社会的、環境的幸福を促進することは自治体の義務であり、そのために自治体は、オールダム市をより良い場所にするための権限を有している。

また、自治体は、差別に取り組み、平等性や人種間の良好な関係を促進することを規定した人種関係法による責務を有しており、もし自治体が責務を全うしなかった場合は、訴追されることとなる。2006年に発行された地方自治白書も、コミュニティの結束を支援しているが、自治体が直面している問題は、毎年傾向に変化を見せる外国人労働者と難民等に関するものであり、自治体は状況を見極め、それに即した対応をしていかなければならない。

なお、オールダム市の2001年以降の変革に関するテッド・キャントル氏⁵¹の報告書では、これまでの自治体の取り組みが賞賛されているが、一方でさらなる取り組みが必要とも述べられている。自治体は、これを踏まえ、住民やコミュニティに対する努力を継続している。

(3) 語学の支援

高齢者の中には英語が話せない人もおり、自治体とオールダム大学では、英語を母国語としない人向けの英語（ESOL）のクラスを運営している。しかし、政府は補助金の額を減らしており、自治体はその不足分を補わなければならなくなっているのが実情である。

なお、学校には、補助教員や語学支援のために支払われる資金を政府から補助金の形で受けており、これはエスニック・マイノリティ達成補助金（EMAG）と呼ばれる。

⁵¹ コベントリー大学にあるコミュニティの結束研究所（Institute of Community Cohesion）所長。

(4) 雇用

オールダム市内のバングラデシュ系とパキスタン系のコミュニティでは失業率が高く、雇用されたとしても低賃金の仕事の場合が多い。これは、おそらく語学力の不足、そして人種差別から起こるものであり、自治体はこれを変えるように取り組んでいる。自治体や、警察、病院および他の公的機関は、広報や訓練制度を通して労働力の混成促進に取り組んでいるが、民間部門はまだこの分野において遅れを取っている。

なお、民間部門も人種関係法の規定により、雇用の平等などの規制は受けるものの、エスニック・マイノリティに対する技能レベルを向上させるための具体的な訓練提供などは可能である。しかし、民間部門は概して反差別に積極的ではない傾向がある。

大学や高校、ジョブセンター・プラス、いくつかの大企業の間には、経済的なパートナーシップがあり、これによって雇用が創設され、人々の技術レベルが向上し、地域経済が活性化されている。

(5) 教育

学校では、子供達が互いに交流するためのプログラムが実施されている。自治体も共同でプロジェクトを進めており、オールダム市では中心部にエスニック・マイノリティが集住し、自然子供達が通う学校の人種構成にも大きな偏りが見られるため、これを現在のような差別ではなく、交流を促進していくように様々な生徒が混在する新たな中等学校建設の資金が投入されている。

生徒の学習レベルは、ここ 10 年で変化が見られ、特にアジア系の生徒の成績は白人の生徒に追いつきつつあるものの、教育におけるプロセスがこれで完結したわけではなく、未だに改善の余地がある。なお、オールダム市には、アジア系の女性の学習の機会、能力向上、そして最終的にはより良い職業に就くことを支援している大学が存在している。

(6) 社会的活動への参加促進

一緒に参加し、互いの文化を学べる多様性フェスティバル (Festival of Diversity) のような年次イベントがあり、自治体が資金提供している。なお、自治体の資金提供には、運営組織が全てのコミュニティに対してイベントを宣伝することが必要条件のひとつとなっている。

2004 年には、自治体はアレクサンドラ・パークにて大規模なフェスティバルを開催しているが、2001 年当時には、ここは白人世帯が恐れて近寄らなかったような場所である。しかし、イベントは、大成功を収めることができ、公園も全員が使えるように再開できたなど収穫が多いものであった。

(7) 福祉

アジア系の家族は、西欧流の核家族世帯へと世帯構成を変化させていっており、取り残された高齢者が福祉の現場などで問題となっている。これに対し自治体は、エスニック・グループごとに需要が違うことを認識し、各個人の需要を調整するよう全力を尽くしている。

(8) 住宅

住宅市場刷新 (Housing Market Renewal) プログラムは、オールダム市内の古い建物をより大きな住居へと建て替えるために導入され、これによって違うコミュニティ同士が一緒に地域で生活していくことが促進されている。同プログラムは、人種差別の解消にも役立っており、自治体でも、大家に対して差別を止めるよう呼びかけを実施している。

また、公営住宅においても、エスニック・マイノリティは、主に白人世帯が住む地域への移動を奨励されている。彼らは、問題がないかどうかを定期的に聞かれ、隣人への紹介などの支援を受けることができる。また、追加の警備も補償されている。なお、特にエスニック・マイノリティ向け住居があるわけではないが、子供がいるか、退去勧告を受けているかなど、その必要度に応じて公営住宅が振り分けられており、自治体はこの機会を人々がなるべく他のコミュニティと交わるように活用している。

(9) 災害時の情報提供

ロンドン爆破事件後、オールダム市では、コミュニティや宗教のリーダー達を集め、この事件に打ちのめされないよう人々を励まし、報復事件を防ぐため、「共に立ち上がる (Standing Together)」と題されたイベントを開催している。また、自治体は、問題を解決するため、コミュニティや宗教グループと良い関係を保っており、一方で警察はモスクを襲撃などから守る役割を果たしていた。

なお、オールダム市では、テロなどの際に実施すべき行動計画が策定されているわけではないが、翻訳や通訳などの自治体職員のスキルおよび、全員に何が起きているかを周知するためのコミュニティのリーダーの活用などの一般的な緊急時計画は有している。

【付 録】

英国で就労可能な主な在留資格

1 在留資格概要

欧州経済地域（EEA）加盟国及びスイス以外の国の国籍者が英国で就労できる在留資格のうち主なものを下記に挙げる。⁵²

（1）労働許可証（Work Permit）

欧州経済地域（EEA）加盟国及びスイス以外の国籍を持つ者を雇用する際、雇用者が申請する労働許可証で、内務省の移民局（Immigration and Nationality Directorate）が発行する。下記の6つのカテゴリーがある。

- ①普通労働許可証（Business and Commercial Work Permit） ... 一般的な労働許可証で、日本人駐在員などに取得を必要とされる。
- ②実習・企業研修スキーム（Training and Work Experience Scheme、TWES）対象 ... 専門的資格を得るための研修や企業研修を受けることができる。
- ③スポーツ選手、芸能人対象
- ④学生のインターンシップ用
- ⑤サービスの貿易に関する一般協定（General Agreement on Trade in Services）に基づく労働許可証 ... 欧州連合（EU）外に拠点を持つ企業の被雇用者が、英国を拠点とする企業から与えられたサービス契約に基づき、英国で労働を行うことができる。
- ⑥特定部門対象スキーム（Sector Based Scheme、SBS）向け ... 英国内だけでは必要な労働者を集めることができないと認められた部門の雇用者に、EEA加盟国及びスイス外からの労働者の雇用を許可するもの。現在は食品加工業、サービス・接客業のみ。ポイント制度（後述）の導入（予定）に伴い、同スキームは廃止されることが決まっている。

※「普通労働許可証」には、「複数回入国可能労働許可証（Multiple Entry Work Permit、MEWPs）」も含まれる。これは、英国内（北アイルランドを除く）の同一の雇用者のため、複数回にわたっていずれも短期間のみ働く労働者のための労働許可証で期限は6か月～2年である。

（2）労働許可証不要の職種

下記の職種／ポジションでは、労働許可証を取得しなくとも英国内で就労することができる。

- ①出張旅行者
- ②海外政府機関、国連その他英国がメンバーとなっている国際機関の職員
- ③海外の新聞者、ニュース通信社、放送局の記者、プロデューサー、カメラマン

⁵² 本項は、内務省等のホームページを基に作成されたものであり、主要な在留資格を網羅するよう努めたが、現在の英国の制度は多様かつ複雑であり、完全に全てを網羅しているわけではない。

- ④海外航空会社の地上スタッフ
- ⑤英国の大学院を卒業した医師又は歯科医研修生 ... ポイント制度（後述）の導入（予定）に伴い、この枠は廃止されることが決まっている。
- ⑥単独代表者（Sole Representative） ... 英国に事業拠点を持たない企業が、英国に支店、子会社を設立するため社員を英国に派遣する際に与えられる。
- ⑦起業家 ... 英国での事業資金として 20 万ポンド（約 4,400 万円）以上を用意していること、設立する事業が英国で 2 名以上の既居住者の雇用を創出できることなどが条件
- ⑧イノベーター ... 特に科学、技術、電子商取引の分野で英国での事業設立を希望する起業家対象
- ⑨投資家 ... 英国への投資資金として最低 100 万ポンド（約 2 億 2,000 万円）を持ち、英国を本拠地とする意志があることなどが条件
- ⑩聖職者、牧師、宗教組織のメンバー
- ⑪家庭内使用人
- ⑫オーペア ... 英語を学びながら働く住み込みの家事手伝い。17～27 歳の単身者のみ
- ⑬芸能人 ... 特定のイベントに参加するためなど、英国滞在は 6 か月まで。
- ⑭スポーツ選手 ... 特定の競技会に参加するためのもので、滞在は 6 か月まで。
- ⑮著述家、作家、作曲家、芸術家 ... 海外で一定の業績を収めていることが条件
- ⑯英国で映画撮影をする撮影スタッフ ... 俳優、プロデューサー、撮影班など
- ⑰語学教育交換プログラムの参加者として英国の教育機関で教員又は語学教育補佐として働く者 ... 教育・技術省又はスコットランド、ウェールズ、北アイルランドの教育当局が承認しているか又はブリティッシュ・カウンシル等が運営している語学教育交換プログラムの参加者

(3) 各種スキーム／プログラム

下記の就労スキーム／プログラムを利用すれば、労働許可証なしで就労することができる。

- ①季節農業労働者スキーム（Seasonal Agricultural Workers' Scheme） ... EEA 加盟国及びスイス外のフルタイム学生に対し、英国内の農家の季節労働者として働く機会を与える。滞在 6 か月まで。ポイント制度（下記参照）の導入（予定）に伴い、同スキームは廃止されることが決まっている。
- ②高度技術者移住プログラム（Highly Skilled Migrant Programme : HSMP） ... 高い技術や経験を有する者に、英国での就労又は事業設立の機会を与える。個人で申請可。学歴、就労経験、過去の収入、年齢の 4 つのカテゴリーでポイントが必要数に達すれば申請できる。
- ③科学・技術系学科卒業生向けスキーム ... 科学・技術系の修士又は博士号取得者に卒業後 1 年間、就労の機会を与える。
- ④スコットランドの新卒者就労スキーム ... スコットランドの大学で学位を取得した者に限り、2 年間スコットランドで就労できる。

- ⑤ワーキングホリデー ... 17～30歳の英連邦加盟国の国籍者対象で、ホリデーとして英国に滞在しながら就労できる。
- ⑥ギャップイヤープログラム ... 中等学校終了後、学位コース開始前に英国の学校で教員又は教員補助として働く。17～19歳に限る。
- ⑦ユース・エクスチェンジ・スキーム ... 18～25歳の日本人対象で、ホリデーとして英国に滞在しながら就労できる。

(4) その他

下記のカテゴリーにあてはまる者は、労働許可証なしで就労することができる。

- ①祖父母が英国生まれである英連邦加盟国の国籍者 ... 祖父母のどちらかが英国生まれで、17歳以上であることが条件
- ②英国国籍保持者又は永住権保持者、労働許可証保持など英国の長期滞在ビザ保持者の配偶者又は市民パートナー⁵³、婚約者（婚約者としての在留資格保持者）、パートナー（パートナーとしての在留資格保持者）
- ③ジブラルタルの市民、北大西洋条約機構（NATO）軍の非戦闘員、英海域を出発する船舶に乗船する契約を結んでいる船員
- ④週15時間以上の授業を受講しているフルタイム学生 ... ただし労働時間は、学期中は週20時間、学校の休暇中は同40時間までに限られる。

2 EEA/EU 加盟国の国籍者の取り扱い

(1) EEA 加盟国及びスイスの国籍者は英国での労働に許可を必要としない。配偶者又は市民パートナー、婚約者（婚約者としての在留資格保持者）、パートナー（パートナーとしての在留資格保持者）を含む。

(2) 2004年5月にEUに加盟した国のうち、マルタとキプロスを除く8か国の労働者は、英国での就労に労働許可証は必要とされないが、英国内で雇用された場合、その旨を内務省に登録しなければならない。

(3) 2007年1月にEUに加盟するルーマニアとブルガリアからの労働者については、低熟練労働者を食品加工業又は農業従事者に限定し、その数も年間2万人に制限する方針である。

3 永住権 (Indefinite Leave to Remain/Permanent Residence)

(1) EEA 加盟国及びスイス以外の国の国籍者が英国の永住権を申請できるケースには、下記のようなものがある。

- ①普通労働許可証を取得して英国で5年間継続して就労した場合
- ②高度技術者移住プログラムを利用して英国で5年間継続して就労した場合
- ③祖父母が英国生まれである英連邦加盟国の国籍者が、2年間継続して英国に居住した場

⁵³ 登記所に登録することにより、同性同士のカップルに与えられる法的地位。異性間夫婦とほぼ同等の権利を有する。

合

- ④英国国籍保持者、又は永住権保持者との婚姻又は市民パートナーシップ締結関係が2年間継続した場合
 - ⑤英国国籍保持者、又は永住権保持者のパートナーとしてパートナービザを取得し、同居生活が2年間継続した場合
 - ⑥投資家として5年間継続して英国に居住した場合
 - ⑦著述家、作家、作曲家、芸術家として5年間継続して英国に居住した場合
 - ⑧単独代表者として5年間継続して英国に居住した場合
 - ⑨起業家として5年間継続して英国に居住した場合
 - ⑩合法的に10年間継続して英国に居住した場合
 - ⑪合法、違法に係わらず14年間継続して英国に居住した場合
- (2) EEA 加盟国及びスイスの国籍者は、5年間継続して英国に居住すれば永住権を申請できる。

4 移民制度の大幅改革〈ポイント制度の導入〉

英国政府は2006年3月、緑書⁵⁴「Making Migration Work for Britain」を議会に提出し、「ポイント制度 (points-based system)」を利用した移民制度の改革案を発表した。現在80以上に上る英国への入国ルートが5つに絞り、低熟練労働者は2004年1月にEUに新規加盟した東欧諸国からの労働者で基本的にまかない、英国が必要とする高度な技術を持った労働者又は英国で人材が不足している職種の労働者に限って就労を許可しようとするものである。緑書の議会提出時には、このポイント制の導入は「早くて2007年夏、遅くとも2年以内に実施」と伝えられていたが、現時点では、実際の導入は2008年以降になると見られている。

5つのカテゴリーは下記の通り。学歴、就労経験、過去の年収などによって与えられたポイントの合計数が、各カテゴリーに必要なポイント数に達していなければならない。

- ①高熟練労働者 ... 医師、情報技術 (IT) の専門家、金融関係の専門家、起業家など。
英国での仕事のオファーがないまま入国し、入国後に求職できる。
- ②仕事のオファーを得ている熟練労働者 ... 教師、看護師、配管工など、NVQ (全国職業資格) レベル3以上の仕事で、新設の「技術諮問機関 (SAB)」と内務省が人材不足と認めた職種、又は英国及びEU加盟国の労働者の職を脅かさないと認められた職種に限る。
- ③低熟練労働者 ... 飲食店、ケータリング業従業員、農業・酪農労働者など。英国及びEU加盟国から必要な人材が集まらず、SABと内務省が人材不足と認めた職種に限り、必要とされる期間のみ臨時要員として就労可能
- ④学生
- ⑤派遣プログラム、文化交流プログラムなどに参加する若者及び短期労働者

⁵⁴ 英国では、新しい政策を実行するに当たり、利害関係者等と協議するのが慣例とされている。そのためにもまず公表されるのが緑書 (Green Paper) と呼ばれるもので、その後協議結果を反映した政策報告書 (白書: White Paper) が公表され、更なる協議に付される。そして最後に法案が国会へ提出される。

【参考・引用文献】

(英語文献)

- Improving Opportunity, Strengthening Society (Department for Communities and Local Government / July 2006)
- leading cohesive communities (Improvement and Development Agency および Local Government Association / 2006)
- community cohesion – an action guide (Local Government Association / 2004)
- Code of practice on the duty to promote race equality (Commission for Racial Equality / May 2002)
- 40 Years of Law Against Racial Discrimination (Commission for Racial Equality / 2005)
- Community Cohesion (Home Office / December 2001)
- Control of Immigration : Statistics United Kingdom 2005 (Home Office / August 2006)
- Forward Together : Building Community Cohesion in Oldham. Impact and outcomes (Oldham / October 2004)
- Aiming High : Raising the Achievement of Minority Ethnic Pupils (Department for Education and Skills / March 2003)
- Together we can (Department for Communities and Local Government / Autumn 2006)
- Scrutiny of community cohesion issues (Local Government Information Unit および Improvement and Development Agency / February 2005)
- Community cohesion : a new framework for race and diversity (Ted Cante / 2005)
- Rethinking Multiculturalism : Cultural Diversity and Political Theory *Second Edition (Bhikhu Parekh / 2006)
- Complexity and cohesion (Improvement and Development Agency / December 2006)
- The Future of Multi-Ethnic Britain (The Parekh Report / 2000)
- Multicultural Politics (Tariq Modood / 2005)

(新聞・情報誌等)

- The management journal for local authority business
- Local Government Chronicle

(日本語文献)

- 「多文化共生推進プログラム」の提言 (総務省／2006年3月)
- 川崎市多文化共生社会推進指針 (川崎市／2005年3月)

- ・ 「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合」 ー独・仏・英・伊・蘭5カ国比較調査ー

(労働政策研究・研修機構 労働政策研究報告書 No.59/2006年5月19日)

このほか執筆にあたっては、CAPITA 主催の Community Cohesion Conference 等への出席により情報を得た。

このレポートはロンドン事務所所長補佐岩崎風渡が当事務所のイルメリン・キルヒナー主任調査員およびアンドリュー・スティーブンス調査員の協力を得て執筆したものである。執筆にあたっては、内貴所長、小山次長の監修を踏まえた。