

# イギリスにおける少数民族対策

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 026 (MAR. 11, 1991)

- 1 はじめに
  - 2 イギリスにおける少数民族
    - (1) 背景
    - (2) 少数民族の人数
    - (3) 少数民族の居住地
  - 3 人種問題に関する法律と政策
    - (1) 人種関係の法律
    - (2) 少数民族に関する施策
  - 4 少数民族の雇用
    - (1) イギリスにおける雇用の状況
    - (2) 差別的不利益の排除
    - (3) 雇用に関する問題点
  - 5 少数民族の教育
    - (1) 義務教育
    - (2) 義務教育前の教育
    - (3) 義務教育後の教育
    - (4) ユース・サービス
    - (5) 教員
    - (6) 地方自治と教育改革
  - 6 少数民族の福祉
    - (1) 保健サービス
    - (2) 個人福祉サービス
    - (3) 社会保障
  - 7 少数民族と住宅施策
    - (1) 住宅事情
    - (2) 住宅関連施策
    - (3) 地方自治体と住宅政策
  - 8 少数民族と警察との関係
  - 9 結び
- 資料 1. ターミノロジー  
資料 2. 英連邦加盟国一覧  
資料 3. ECにおける地方選挙権

## 1. はじめに

わが国で「国際化」という言葉が一般的に用いられるようになって既に久しいが、その意味するところは多様である。明治以来国際化は、「西欧化」や「工業化」を意味したであろうし、戦後は「アメリカ化」という意味が強かったと考えられる。今後は「地球化」あるいは「宇宙化」といった意味で用いられることにもなろう。いずれにしても最近の国際化は、日本の経済力に応じた世界への貢献という意味で用いられていることが多いと思われる。こうした国際化は外に向かったの活動であり、日本人の海外に向かったの働きかけは今後ますます増大するであろうし、その結果として交流や貢献が高まることは当然の帰結といえよう。

しかし他方で、日本社会内部の国際化も推進されなければならない。わが国における外国人の取扱いは、少なからぬ問題を提起している。日本が日本独自の基準で外国人を取り扱うのは主権国家としての権利であるという論理は、現代の国際社会では通用しないといえよう。問題は日本独自の基準が国際的な基準に合致しているか否かである。もっとも国際的基準が常に明白とは限らないが、少なくとも基本的人権を保証し、国籍・民族・言語・文化といった人種的要素による差別を排除し、機会の平等を確保する必要がある。一旦入国を認めた以上、いかなる外国人も地域に住む住民として義務を求められると同時に、教育・福祉・医療・住宅といったサービスを受取る権利を持つ。逆にいえば、国及び地方自治体は、そうした行政サービスを提供する義務を持つことになる。

しかしながら、こうした義務を積極的に推進すべきであるとする議論は、わが国にはまだ少ない。むしろ、現在の外国人労働者問題に関しては、彼らの滞在の違法性が議論され、どのようにしてそれを規制するかが焦点となっている。日本から海外に多くの人々が出ていく一方で、労働力が不足ししかも労働賃金のよい日本に外国人労働者が集まるのは、当然であり、西ヨーロッパにそしてアメリカに労働力が集まったように、日本にも集まるのはなんら不思議ではない。日本人が海外に出ていくなれば、日本も海外に対して開放すべきであるといえよう。1980年代のわが国における国際化の進展は、その当然の帰結として、日本社会内部の国際化を促進させることになる。

本稿では、こうした日本社会内部の国際化、あるいは日本社会の内なる国際化を考える上で、貴重な経験となると思われるイギリス社会における少数民族対策を検討することにしたい。但し、イングランドとスコットランドやウェールズとの関係、あるいは北アイルランドとの関係も少数民族という視点からとらえられることもあるが、本稿ではこれらの問題は扱わない。

## 2. イギリスにおける少数民族

### (1) 背景

イギリスは多くの植民地を持ち、それらを英連邦（資料2参照）として統合してきたことが旧植民地国からの多様な人種をかかえることになった大きな原因であるが、それ以前にもイギリスは移民を受け入れてきた。17世紀には宗教的迫害から逃れてきたフランス

の新教徒ユグノーを、19世紀にはヨーロッパ大陸からユダヤ人難民を受け入れてきた。アイルランドからも多くの人々が移住してきている。1930年代にはナチから迫害を受けた人々が、また第二次大戦をはさんで多くのポーランド人がイギリスにやってきた。黒人は、16世紀に入国した記録があるが、17～18世紀に奴隷として連れて来られた人々も少なくない。その後、アフリカやカリブ海諸国から船員としてやってきた黒人が、リバプール（Liverpool）、ブリストル（Bristol）、カーディフ（Cardiff）等の港町に住み着いた。

イギリスが多くの移民を受け入れるようになったのは戦後になってからである。第2次大戦直後から1950年代にかけてはカリブ海の西インド諸島から、60年代にはインド亜大陸及びアフリカから移民を受け入れた。その大きな理由はイギリスにおける労働力不足であり、未熟練単純労働を担う労働力が当時のイギリスには不足していたため、イギリスは積極的に移民を受け入れた。特にロンドンでは労働力不足が著しく、ロンドン交通局（London Transport）はバスの運転手・車掌の定員を充たすことができず、計画通りの運行が実施できない状況であったため、西インド諸国で直接、職員の募集を行ったりした。アジア系の移民に関しては、ヨークシャーの繊維産業やミッドランドの製造業の労働力不足を補うため、積極的に受け入れられた。その後も、1972年にウガンダから追放されたアジア系難民28000人を受け入れ、また1970年代末には東南アジアから18000人の難民を受け入れた。

カリブ海諸国からの移民は、西インド諸島の島々や中南米のベリーズ、ガイアナからの人々であるが、約60パーセントはジャマイカから来ている。彼らは、イギリスの旧植民地からの移民であるが、英語が母国語であり、キリスト教徒である点が他の移民と異なっている。1950～60年代は、自国で職を見つけるのが困難であり、前述のごとくイギリスでは労働力不足であったため、それを補うために多くの移民が流入した。

インドやパキスタン、バングラデッシュからの移民は、カリブ海諸国からの移民に少し遅れ、1960年代がそのピークであった。これらの人々は、カリブ海諸国からの移民と同様に、多くは職のために流入したが、教育を目的として来た人々もいる。アジア系の移民の特徴は、宗教、言語、文化が極めて多様である点にあり、また家族の絆が強い。インド系はパンジャブ地方出身のシーク教徒が最も多く、言語はパンジャブ語である。また、グジャラト地方の出身者も多い。インド系移民の中の約15万人は、東アフリカ（主としてケニアやウガンダ）での生活を経てイギリスにやってきた人々である。パキスタンからの移民は主としてウルドゥー語を話し、バングラデッシュからの移民はベンガル語を用いている。宗教は出身国とは無関係に、イスラム教、ヒンズー教、シーク教が多く、またキリスト教も多い。

中国人は、19世紀にロンドンやリバプール等の港町に入ってきたが、その後中華レストランが普及し、主として香港から多くの移民が流入した。これら以外に、大きなコミュニティを形成している人種はイタリア人で、イギリス社会全体に広がっている。ギリシャやキプロスからの移民もロンドン北部にコミュニティを形成している。また、アメリカ、オーストラリア、ニュージーランドからの人々も少なくない。

かつて英連邦加盟諸国の国民はイギリスに自由に入国できたが、1962年に最初の規制が行われ、それが1968年に強化され、さらに1971年からは「入国管理法」（

Immigration Act) により、英連邦に加盟しているか否かにかかわらず、すべての外国人が入国管理の規制対象とされた。1981年にはイギリス国籍法 (British Nationality Act) により一部改正され、1988年には新しい入国管理法が制定された。

こうした規制の結果、移民の数は近年減少している。1970年代後半の移民数は年およそ7万人であり、1975・76年には8万人を超えていたが、その後は徐々に減少している (表-1 参照)。1979・80年は7万人弱であったが、1981～85年は5万人台、1986年から4万人台となっている。

表-1 永住許可発行数

	全体	旧英連邦 諸国	インド 亜大陸	新英連邦 諸国	その他 の諸国
1979年	69,670	6,970	24,130	12,920	25,650
1980年	69,750	6,880	22,220	11,400	29,250
1981年	59,060	5,380	21,370	10,000	22,310
1982年	53,870	5,160	20,180	10,210	18,330
1983年	53,460	5,800	16,690	10,860	20,120
1984年	50,950	7,440	14,840	9,960	18,720
1985年	55,360	8,160	17,510	9,540	20,120
1986年	47,820	6,600	14,550	8,120	18,520
1987年	45,980	6,900	11,620	9,230	18,220
1988年	49,280	7,380	12,180	10,620	19,100
1989年	49,060	7,870	12,360	10,500	18,330

(Control of Immigration: Statistics United Kingdom 1989 より作成)

1989年に永住許可が与えられた人数は、オーストラリア・カナダ・ニュージーランド (これらを旧英連邦諸国<Old Commonwealth>という) から7870人、インド・パキスタン・バングラデッシュのインド亜大陸から1万2360人、旧英連邦諸国を除く英連邦諸国 (新英連邦諸国<New Commonwealth>という) から1万500人、ヨーロッパ・アメリカを含むその他の諸国から1万8330人となっている。地域別にみると、ヨーロッパから4820人、アメリカ大陸から5440人、アフリカから6390人、アジアから2万1960人、オーストラレーシア (オーストラリア及びニュージーランド) から6830人となっている。

これを国別にみると、インド (4510人)、パキスタン (4080人)、オーストラリア (3860人)、バングラデッシュ (3780人)、アメリカ合衆国 (3030人)、ニュージーランド (2970人)、イラン (1980人)、日本 (1410人)、香港 (1360人)、ナイジェリア (1370人)、ガーナ (1140人)、カナダ (1040人) となっており、新旧の英連邦諸国やアメリカ合衆国、あるいはイギリスと関係の深い国からの人々が多いことが分かるが、その意味ではイランと日本が特異である。イ

ランに関しては、既に永住許可を有している人の親族に永住許可が与えられているケースが多いことから、イラン革命に伴う亡命者に関するものと思われる。

日本に関しては、拡大する日本の対イギリス投資に伴い、4年間の滞在を超えた労働許可証の所有者及びその親族がほとんどを占めている。すなわち、4年間の滞在を超えた場合が420人、既に永住許可を持っている人の配偶者が470人、その他の親族が490人といった内訳となっている。日本の海外進出を表す典型の一つといえよう。

## (2) 少数民族の人数

表-2から3つの大きな少数民族グループが明らかになる。すなわち、インド系の76万3000人、西インド諸島及びガイアナ系の52万6000人、パキスタン及びバングラデッシュ系の46万9000人である。

これらの少数民族に関して、イギリスで生まれた人の割合は、各民族グループ毎に異なっている。最も高い数字は混血の74パーセントであり、それに続いて、西インド諸島及びガイアナ系の52パーセント、パキスタン系の41パーセント、インド系の35パーセント、アフリカ系の33パーセント、バングラデッシュ系の31パーセント、中国系の22パーセントとなっている。中国系が少ないが、イギリス以外で生まれた中国系の3分の2が香港生まれである。周知の通り、1997年の香港返還に伴い、500万人を超える住民をどのように扱うかが大きな問題となっている。

表-2 少数民族の出身地域と人数（1983-85年平均、単位：千人）

	人数	イギリスで 生まれた数	人数対 する割合
イギリスの白人総数	50,971	48,971	96%
少数民族の総数	2,347	966	41%
西インド諸島及びガイアナ	526	272	52%
インド	763	264	35%
パキスタン	378	156	41%
バングラデッシュ	91	28	31%
中国	112	25	22%
アフリカ諸国	101	33	33%
アラブ	64	7	11%
混血	211	157	74%
その他	101	24	24%
不明	782	546	70%
合計	54,100	50,484	93%

（不明の多くはイギリスの白人と思われる）

人口構造に関しても特徴を有している。すなわち、白人全体に占める30才以下の比率

は白人人口の42パーセントであるが、西インド諸島及びガイアナ系、インド系では60パーセントが30才以下の人々であり、パキスタン及びバングラデッシュ系では70パーセントにのぼっている。混血に関しては、半数が16才以下であり、75パーセントが30才以下である。少数民族グループ全体で見ると、年金受給年齢（男65才、女60才）に達しているのはわずか3パーセントであり、白人では19パーセントになっている。

### (3) 少数民族の居住地域

表-3によれば、少数民族の多くがグレーター・ロンドンと6つの大都市圏、すなわちニューカッスル・アポン・タインを中心としたタイン・アンド・ウェア（Tyne and Wear）、バーミンガムを中心としたウェスト・ミッドランド（West Midlands）、リバプールを中心としたマーゼーサイド（Merseyside）、グレーター・マンチェスター（Greater Manchester）、リーズを中心としたウェスト・ヨークシャ（West Yorkshire）、及びシェフィールドを中心としたサウス・ヨークシャ（South Yorkshire）に居住していることが明かである。指摘するまでもなく、大都市圏は雇用機会が豊富であり、移民にとってのイギリスでの第一歩は大都市で始まるといえよう。

表-3 少数民族の居住地域（1983-85年平均、単位：千人）

	グレーター ロンドン	グレーター マンチェスター	ウェスト ミッドランド	大都市圏 全体	イギリス 全体
白人	5,569	2,394	2,246	15,852	50,971
少数民族合計	965	124	346	1,637	2,347
西インド・ガイアナ	303	22	72	426	526
インド	297	32	147	518	763
パキスタン	53	37	90	259	378
バングラデッシュ	49	4	11	71	91
中国	37	5	4	57	112
アフリカ	64	3	2	77	101
混血	76	14	14	123	211
その他（含アラブ）	84	5	7	106	165
合計	6,664	2,569	2,624	17,794	54,100

大都市圏に居住する白人は、白人人口の31パーセントであるが、少数民族はその70パーセントが大都市圏に集中している。少数民族グループ毎に見てみると、大都市圏への集中率が高いために西インド諸島及びガイアナ系（81パーセント）である。次いで、バングラデッシュ系（78パーセント）、アフリカ系（76パーセント）、パキスタン系（69パーセント）、インド系（68パーセント）と続いている。中国系は都市への集中率が低いが、それでもなお51パーセントである。

グレーター・ロンドンに関しては白人人口が11パーセントに過ぎないのに対して、少

少数民族は41パーセントにのぼっている。少数民族グループ毎にその集中率をみると、もっとも高いのがアフリカ系（63パーセント）であり、次いで西インド諸島及びガイアナ系（58パーセント）、バングラデッシュ系（54パーセント）となっているが、インド系（39パーセント）、中国系（33パーセント）は比較的低い。もっとも低いのはパキスタン系（14パーセント）であるが、ウェスト・ミッドランドに24パーセントが居住している。したがって、グレーター・ロンドンの人口の17パーセントが少数民族であることになるが、とりわけ少数民族の多いロンドン区は、ブレント区（Brent）の33パーセント、ハリングエイ区（Haringey）の30パーセント、ハックニー区（Hackney）の28パーセント、ニューハム区（Newham）の27パーセント、イーリング区（Ealing）の25パーセント、ランベス区（Lambeth）の23パーセントと続いている。

### 3. 人種問題に関する法律と政策

#### (1) 人種関係の法律

イギリスにおける少数民族関係の法律は、1965年の人種関係法（Race Relations Act）に始まる。アメリカで公民権法が通過した翌年のことであるが、この法律により初めてイギリス国内での人種差別が違法とされた。すなわち、ホテル、レストラン、映画館、ダンスホール等の公共的施設の出入りに関する人種差別が禁止された。しかしながら、差別という行為が刑法上の罪とされたわけではなく、苦情処理という手続きの対象とされたに過ぎない。この苦情を処理する機関は、新たに設置された人種関係委員会（Race Relations Board）であり、違法な差別に対する苦情を受理し、調査する権限が与えられた。

1968年にこの人種関係法が改正され、差別的行為の範囲が拡大された。すなわち、当時広く見られた雇用、住宅、教育の分野における差別とサービス・商品の販売・提供に関する差別を違法とした。また、人種関係委員会の権限を拡大し、新たにコミュニティ関係委員会（Community Relations Commission）を設置し、人種関係の改善を図ることがその目的とされた。しかしながら、この法の規定にもかかわらず、雇用等に関する差別を撤廃することはできなかった。

1960年代末から70年代にかけてのこうした状況を反映して、1976年に再び人種関係法が制定された。この法は1977年6月から発効し、現在通用している法律であるが、従来の法律に対し以下の諸点について規定の変更が行われた。すなわち、第1に間接差別（indirect discrimination）の概念を導入したこと、第2に人種平等委員会（Commission for Racial Equality）を設置したこと、第3に地方自治体の義務を規定したこと、第4に差別を刑法上の罪にしたこと、第5に内務大臣の諮問機関として審議会を設置したことである。以下、それぞれについて検討しよう。

#### ●間接差別

1976年法には2つの差別が規定されている。1つは直接差別（direct discrimination）であり、肌の色、人種、国籍、文化などの人種的要素を根拠として人を差別的に扱うことである。他は間接差別であり、特定の人種グループに対する差別的な影響をもたら

す正当化できない様々な行為・慣習を指す。すなわち、採用・労働条件・昇進・解雇等に関する雇用の諸条件、教育、住宅・資金等を含む商品・サービス・施設の提供、レクリエーションに関する差別的扱いはすべて違法とされた。この場合、差別の対象となるものが存在しない場合でも、間接的差別に相当する行為は違法となる。差別的宣伝や差別の強要・示唆も違法となる。人種的な差異を根拠とする隔離や分離も違法であり、25名以上の会員のいる民間クラブや組織が新会員の募集に際し人種に基づく選別を行うことも違法とされている。

間接差別の具体的な例としては、「英語を話せること」を雇用の条件とした場合が挙げられる。セールスマンのように英語を話すことが不可欠な職の場合には差別とはならないが、仕事が単純労務作業であり、特別な英語能力を必要としない場合には、差別的雇用条件となり、差別禁止条項に違反することになる。

しかし、いくつかの摘要除外がある。個人住宅における雇用、特定の人種グループの教育や訓練に係る職等に差別的条件を付しても違法とはならない。もちろん「逆差別」(reverse discrimination)は禁じられているが、特定の状況において特定の人種グループに対する積極的優遇策(positive action)は一部認められている。後述するように、職業訓練や事業振興に関連して認められている。

#### ●人種平等委員会

1976年法がもたらした第2の変更点は、1965年法で設置された人種関係委員会と1968年の法で設置されたコミュニティ関係委員会を統合して、人種平等委員会を設立したことである。人種関係委員会は差別的行為を規制することが目的であり、コミュニティ関係委員会は良好な人種関係を促進することが目的であり、したがって新たに設置された人種平等委員会は両者の権限を兼ね備え、差別の排除、機会の平等の促進、良好な人種間関係の推進、人種関係法の検討作業が委員会の任務とされている。また委員会は、差別を受けた個人の苦情処理や訴訟手続きの援助、法律相談、仲裁・調停を行い、差別的慣行や差別的宣伝、差別の強要に対して法的手続きを進める権限を有している。

さらに委員会は、その任務に関して、正式な調査を実施する権限を有しており、この調査によって法が侵害されたと判明した場合には、反差別命令を特定の個人に発することができる。この命令は、裁判所の命令によって強制力が与えられる。

委員会はまた、差別を排除し機会の平等を促進するための「実務規則」を制定した。これは、事業経営者、労働組合、その他の団体に対して、実際上の指針を示しているが、議会の承認を受けて1984年4月1日から発効した。

委員会は内務省の管轄に属し、内務大臣を通して国会に責任を負っている。そのため委員会は年次報告を内務大臣に提出し、内務大臣から国会に提出される。委員会の財源も内務省から支出され、1985年度は950万ポンドであった。

委員会は、その目的を促進するプロジェクトや団体に対しても補助金を出している。後述するコミュニティ関係協会の施策を援助し、少数民族グループ等の団体にその活動資金を提供している。1985年には、民間団体の行っている34の長期プロジェクトと84の短期プロジェクトに対し援助した。長期プロジェクトの中には、ユース・サービス、法律相談、教育、短期宿泊施設等が含まれている。短期プロジェクトには、国及び地方自治



体の職員補助、コミュニティ・センターやユース・クラブの活動援助、住宅施策、多文化教育、職業訓練、黒人の事業振興等が含まれている。また委員会は、海外視察に対する援助も行っている。

#### ●コミュニティ関係協会

人種平等委員会に対して地域レベルで対応する組織がコミュニティ関係協会（Community Relations Councils）である。コミュニティ関係協会は任意に設置されるボランティア組織であり、現在では人種平等協会（Council for Racial Equality）と呼ばれることが多い。当初は1950年代に少数民族の助け合いの組織として生まれた。その後、移民福祉全国協会（National Council for the Welfare of Immigrants）の指導と援助により多くの地域にコミュニティ関係協会が設置されていった。移民福祉全国協会は1968年にコミュニティ関係委員会が中央レベルに設置されるに伴い吸収合併された。

コミュニティ関係協会はその財源を国のコミュニティ関係委員会と地方自治体から援助されるが、その目的は機会の平等を促進し、少数民族の社会的ニーズを充足させるよう地方自治体に働きかけ、少数民族グループの組織・活動を援助することである。すなわち、少数民族の個人あるいは家庭の諸問題をカウンセリングし、その解決を援助し、地域社会のまとまりと自立を助けるためのコミュニティ開発を行っている。

構成メンバーは国の機関やその他の公的な団体、ボランティア組織、教会、労働組合、少数民族グループの代表から成る。現在全国に100以上の協会が設置されており、500名の職員がいる。これらの人々には少数民族出身者が多い。1985年度は260万ポンドが人種平等委員会から各地のコミュニティ関係協会に援助されており、職員の給与等に支出されている。

コミュニティ関係協会は様々な活動を展開しており、ロンドンのルーイシャム（Lewisham）では黒人の高齢者のためのデイ・センターを運営し、ハウズロー（Hounslow）では少数民族の盲人のための新聞を発行し、ノーサンプトン（Northampton）では地域の芸術グループを設立し、またリーズでは住宅組合（Housing Association）と協力して黒人の職業訓練を実施している。

コミュニティ関係協会の長所は、コミュニティ・リーダーと直接交渉ができ、中央レベルではコミュニティ関係全国協議会（National Association of Community Relations Councils）を通じて、地方レベルでは地方自治体を通じて、政策決定にアクセスできることにある。

他方、コミュニティ関係協会の弱点は、その基礎が狭く、常に対立に巻き込まれており、法的根拠を持たない点にある。しばしば地域の代表とはみなされない場合もあり、その組織管理には問題も多い。人種平等委員会はその改革を検討中であり、廃止されることも考えられる。また、コミュニティ関係協会が効率的に職務をこなせばこなすほど、地方自治体の法的な権限や義務を空洞化するという皮肉な結果ももたらすことになる。

#### ●地方自治体の任務

1976年法による第2の変更点は、地方自治体の義務を規定したことである。すなわち、第71条には「人種差別を排除し、異なった人種間の良好な関係を形成する」ことが

地方自治体の法的な義務として規定された。地方自治体に関するこうした規定は初めてのことであるが、中央レベルでは人種平等委員会が責任を負い、地方レベルでは地方自治体が責任を負うという体制が整えられたといえる。だが、規定の仕方が包括的であり、その内容が不明確であると批判されている。すなわち、まだ裁判所での判例が出ていないため厳密には不明であるが、地方自治体の具体的な権限が法には規定されていない。おそらく何らかの権限があるものと思われるが、規定されている義務を遂行する方法が明確化されていない。そのため、政治的な理由でこの規定を無視する地方自治体も存在することになる。

また、地域レベルで活動を展開するコミュニティ関係協会と地方自治体の関係も曖昧である。内務省→人種平等委員会→コミュニティ関係協会という組織的なつながりと環境省→地方自治体という組織的なつながりの両者が別々に存在している。

#### ●差別に対する刑罰と裁判手続き

1976年の人種関係法に基づいて、1936年の公共治安法（Public Order Act）に1条が加えられ、人種差別を助長する恐れのある文書の配布、公共の場での発言が罰金あるいは投獄という刑罰の対象となった。この規定により、残念ながら多くの差別主義的な過激派が摘発された。1986年の公共秩序法にもこの規定が強化されて盛り込まれている。将来は、差別にかかわる文書の配布や発言のみならず、そうした行為を意図することも刑罰の対象とするよう検討されている。

差別を受けたと考える人は、県（カウンティ）の裁判所に訴える権利が与えられている。雇用や職業訓練、あるいはそれに関連する事項についての差別に関しては労働裁判所（industrial tribunal）が担当する。裁判所が差別を認めた場合には、精神的被害を含めた損害賠償の支払と権利の回復を命じ、差別に関する当該行為の無効を宣言することができる。雇用についての差別に関しては、まず、相談調停仲裁所（Advisory, Conciliation and Arbitration Service）に不服申し立てを行うことができる。これは訴訟手続き以前の調停・仲裁であるが、労働裁判所に提訴することもできる。労働裁判所が差別を認めた場合には、被害者の権利を宣言して適正な行為を取らせ、精神的被害を含めた損害賠償の支払を命じることができる。

#### ●審議会

人種関係審議会（Advisory Council on Race Relations）は1977年に設置され、内務大臣に対して人種関係政策の立案と実施に関する助言を行うとともに、大臣に少数民族の代表や関係団体との議論の場を提供している。内務省内には、人種関係審議官が置かれており、内務省管轄の警察、刑務所、保護観察等の業務にかかわる人種関係問題の助言を担当している。

雇用省にも1977年に人種関係雇用審議グループ（Race Relations Employment Advisory Group）が設置され、少数民族の雇用に関する助言を行っている。ここには事業経営者、労働組合、少数民族の代表が加わっており、内務省の人種関係審議会と協力して、審議活動を行っている。

## ●法律の問題点

人種平等委員会は、現在の法制度上の問題点に関する報告書を1985年に公表した。この中で、差別の定義の明確化や摘要除外の縮小、差別に関する専門裁判所の設置、委員会の調査権限の検討、差別が明らかになった場合の是正措置の強化、実務規則の改正手続きの変更、記録の保存、あるいは特別研修制度といった多方面にわたる改革案が提示された。こうした改革案の中でとりわけ、宗教的差別を違法とするか否か（現在は宗教的差別は差別に含まれていない）、訴訟手続きに対する法的援助を拡大するか否か、少数民族を優遇する積極的施策を拡大するか否か、という点が大きな議論を提起した。

### (2) 少数民族に関する施策

少数民族は、社会生活の様々な側面で不利益を被っている。まず、少数民族が大都市に集中していることは上述のごとくであるが、その多くは衰退したインナー・シティに居住しており、経済的衰退、都市施設の老朽化、生活関連施設の不足、劣悪な社会環境が問題となっている。こうした意味においてインナー・シティ対策は少数民族対策の一貫として始まったといえる。また、少数民族の失業率は白人に比較して高く、特別な職業訓練が必要であり、少数民族の子供達には特別な教育が必要である。アジア系の移民は言語・文化が大きく異なっているため、イギリス社会に適應するための基礎教育が不可欠となる。社会福祉の分野でも、同様である。

これまで政府は、少数民族に対する差別から生じる不利益を緩和するために、様々な施策を展開してきた。国の施策に関しては、内務大臣が責任を有しているが、その他の省庁も同様の施策を展開してきた。環境省が所管する「アーバン・プログラム」(Urban Programmes)とその関連施策、マンパワー委員会(Manpower Services Commission)による雇用・職業訓練、貿易産業省による地域産業振興政策、教育科学省・保健医療省・社会保障省による教育・保健関係施策である。

雇用、教育、福祉、住宅に関する諸施策は後で扱うが、ここでは国と地方自治体がかかわる全般的な施策として、1966年の地方自治法に基づいて地方自治体に財政援助を行う、いわゆる「11条補助金」(Section 11 Grants)、環境省のアーバン・プログラム、及び貿易産業省のシティ・アクション・チームについて検討することにしよう。

### ●11条補助金

1966年の地方自治法の第11条に基づいて、1967年以来イングランド及びウェールズの地方自治体に対して、英連邦からの移民対策として特別の補助金が出されている。すなわち、移民関係施策に関連する自治体職員の人件費を75パーセントまで援助するという補助金であり、これが「11条補助金」として知られている。

この政策は1966年の総選挙でウェスト・ミッドランドのスメジック(Smethwick)において、安全と考えられていた労働党の議席が、あからさまな差別主義的政策を掲げる保守党候補に破れたことに端を発する。ウィルソン(Harold Wilson)労働党内閣はその伝統的な支持者の離反を警戒して、彼らの信頼を取り戻す方法としてこの施策を採用した。

1986年度は11億2千万ポンドがこの規定に基づいて支出され、主として義務教育における語学担当の専門教員に対する補助となっている。そのほか、成人教育における語

学教育や子供のケア・ワーカー、移民に対する通訳、図書館員、住宅相談員、ユース・サービス職員の援助に当てられている。また、この11条補助金と内務省からの補助金で、インナー・シティにおける黒人の事業を振興するための機関を設置するという施策が始められた。ロンドン南東部のデットフォード (Deptford)、ロンドン北部のフィンズベリー (Finsbury)、及びバーミンガム (Birmingham) に設置されている。

この補助金は厳密な意味では少数民族対策に向けられた唯一の規定であるが、少数民族社会のニーズに直接対応するものではなく、その負担を軽減するという間接的な施策であるといえる。そのため、11条補助金は地方自治体の活動への追加的な交付金としてとらえられてきた。導入以来既に25年の歴史を経ており、何度も検討の対象にのぼり、改革案が提出されてきたが、未だ実現には至っていない。具体的な問題点として、法案の規定が曖昧であり、大臣に大きな裁量権が与えられていることを指摘できるが、最近の政府の関心は、支出の対象となるポストを少数民族の特別ニーズに向けた施策に限定しようという点にある。

#### ●アーバン・プログラム

アーバン・プログラムは、1969年の地方自治補助金（社会的ニーズ）法 (Local Government Grants (Social Needs) Act) に基づき、インナー・シティの長期的な経済構造の改善を目的としており、地域経済の活性化、事業活動の振興、環境の改善を行い、社会的信頼を取り戻し、投資を促進することが目的とされている。インナー・シティ問題の深刻な57の地方自治体が補助対象とされており、プロジェクトは地域利益を考慮して決定される。国の承認したプロジェクトに対しては、その経費の75パーセントが国から補助され、残りの25パーセントを地方自治体が支出する。1988年度は1万以上のインナー・エリア・プログラム (Inner Area Programme) に補助金が支出された。

この施策は、1968年の保守党議員E. パウエル (Enoch Powell) の「将来移民による暴動の可能性がある」という反移民演説が契機となって採用された。いわゆるパウエリズムといわれる反移民運動であり、パウエルはヒース (Edward Heath) 保守党党首下の影の大臣職から罷免されたものの、当時のウィルソン首相の率いる労働党内閣は、反移民感情が労働党の支持者に広がることを懸念して、少数民族の多い地域に対する財政援助を拡大する施策を採用した。アーバン・プログラムの当初の目的は「特別な社会的ニーズ」、すなわち少数民族の集中する地域における反移民的感情を緩和し、少数民族の不利益を改善することであった。しかし、後にアーバン・プログラムは経済開発中心になっていく。その理由の一端は、法律の規定が曖昧であり、「特別な社会的ニーズ」は少数民族コミュニティのニーズに限られないからである。

補助率は11条補助金と同じ75パーセントがあるが、補助対象となる範囲が人件費のみならず資本支出も含まれている点が異なり、社会、経済、あるいは環境にかかわる施策が補助対象となる。地方自治体が国にプロジェクトを提出し、国がどのプロジェクトを補助するかを決定する。

表-2に示されているように、アーバン・プログラムの国の支出は1984年をピークに減少傾向にあり、1989年度は2億4500万ポンドであった。全国に10ヶ所設置されている都市開発公社 (Urban Development Corporation) への支出が2億5000万

ポンドであることから比べると、アーバン・プログラムの支出規模はそれほど大きくはない。しかし、地方自治体を中心となって施策の立案・実施を行うという点を考慮すれば、重要な施策である。

表-2 アーバン・プログラムの国全体の支出額（単位：百万ポンド）

年	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
金額	185	202	215	295	303	306	295	288	297	284	245

1988年度は、国の支出の大半が環境省所管分（64パーセント）であるが、教育科学省（16パーセント）、保健省（16パーセント）、運輸省（4パーセント）からの支出も含まれている。また、補助金の支出先は、地方自治体の資本支出関係が1億9150万ポンド（67パーセント）、経常費関係が8100万ポンド（29パーセント）、地域保健局関係が1150万ポンド（4パーセント）となっている。

分野別に支出をみると、道路や公園等の環境関係支出（18パーセント）、職業訓練や土地開発等の経済関係支出（45パーセント）、住宅管理の改善や少数民族のための住宅等の住宅関係支出（11パーセント）、老人・失業者の福祉やスポーツ・センター、少数民族教育等の社会関係支出（26パーセント）となっている。近年の傾向は、経済関係支出が増大しており、それに対応して社会関係支出が減少している。その他には大きな変化はない。しかし、将来は経済関係支出の比率を50パーセント以上にするという国の指導が明らかにされており、とりわけ職業訓練センターや事業経営相談センターの設立が奨励されている。

アーバン・プログラムの一つの特徴は、地方自治体を通じて民間のボランティア団体にも補助金が支出される点にある。1979年には1800万ポンド（13パーセント）がこうしたボランティア団体に支出されたが、1988年は6900万ポンド（27パーセント）に増大している。

少数民族関係の支出は、1988年度では、2900万ポンド（11パーセント）であった。1981年のロンドンのランベス区におけるブリクストン暴動以後、1983～86年まで増え続けたが、それ以降は減少傾向にある。

アーバン・プログラムは恒久的な補助政策ではなく、各施策が地域において定着すると補助が中止され、地方自治体あるいは地域保健局の正式な施策として継続される。したがって、毎年いくつかの施策が補助を中止される。環境省はこのような中止された施策の効果を検討している。それによれば、多くの施策が当初の目的を達成したと評価されているが、残念ながら補助金の中止が施策の中止となったケースもある。

1988年度は、地方自治体の施策の12パーセントについて全額あるいは一部補助の延長が認められ、67パーセントが正式の施策に転換された。ボランティア関係の施策については、補助期限の切れた施策の43パーセントが再承認され、同じく43パーセントが正式の施策に転換された。（Department of Environment, 1990）

アーバン・プログラムも11条補助金と同様、柔軟性の高い施策であるが、それだけ大臣の政治的優先順位に左右されることになる。

#### ●シティ・アクション・チーム

1985年からインナー・シティ問題の深刻な5つの地域に「シティ・アクション・チーム」(CATs: City Action Team)が設置された。すなわち、ハックニー・イズリントン・ランベスの3つのロンドン区を対象として1チーム、バーミンガム、リバープール、マンチェスター、ニューカッスル・アポン・タインの各都市に1チームずつ設置された。1988年にはリーズとノッティンガムにも設置されている。シティ・アクション・チームの役割は、国の支出を効率的に活用するために、国と地方自治体、ボランティア団体、その他の民間団体との間で、それらの施策の調整を行うことである。チームのメンバーは、関連する各省からの公務員である。

また1986年から「インナー・シティ・イニシャチブ」(Inner City Initiative)が開始され、アクション・チームと同様な目的を有する「タスク・フォース」が8つのインナー・シティ、すなわちにロンドンのノース・ケンジントン(North Kensington)とノース・ペッカム(North Peckham)、リーズ(Leeds)のチャペルトاون地区、ミドルズバラ(Middlesbrough)の中央北部、レスター(Leicester)のハイフィールド地区、マンチェスターのモス・サイド地区、ブリストルのセント・ポール地区、バーミンガムのハンズワース地区に設置された。こうした地域は少数民族の多いことで知られている地域である。その後、タスク・フォースは倍増し、1989年で全国21の地域に設置されている(Department of Trade and Industry, 1989)。タスク・フォースは公務員と民間からの出向者で構成され、CATsより地域的な問題を扱い、職業訓練や中小企業事業相談を担当する。

このインナー・シティ・イニシャチブは実験的施策であり、少数民族出身者のための職業訓練や雇用の拡大、個人事業の振興などが新しい方式で取り組まれている。

#### 4. 少数民族の雇用

雇用省とマンパワー委員会は、少数民族出身者が雇用に関して不利益を受けないように監視する義務を負っている。すなわち、事業経営者に対して人種関係立法を周知させ、その主旨を理解させ、雇用機会の平等を促進させることである。しかしながら、現実の世界で雇用における機会の平等を実現することは、多くの困難をとまなっている。

##### (1) イギリスにおける雇用の状況

1985年の労働力統計(Labour Force Survey)によると、イギリス全体で2600万人の労働人口があり、そのうち100万人が少数民族の出身である。就職者と非就職者の割合は、成人男性に関しては少数民族と白人の間で大きな差は存在しない。しかし、25~59才の女性に関しては、白人女性の3分の2が就職しているのに対し、西インド系の女性は4分の3が就職している。また、インド系の女性は半数強が職場で働いており、パキスタン及びバングラデッシュ系の女性は6人に1人が働いているに過ぎない。後者の場合には、宗教的あるいは文化的な要素がかかわっているものと思われる。16~24才

の青少年についてみると、アジア系の青少年は西インド系の青少年に比較して学校に残って教育を受けている比率が高いが、両者とも白人の青少年より学生の比率が高い。

職業上の立場に関しては、少数民族間で若干の差がみられる。イギリス全体では、84パーセントが被雇用者であり、14パーセントが自営業、2パーセントが政府関係の職業訓練を受けているが、アジア系の人々に自営業の比率が高くなっている。すなわち、インド系は24パーセント、パキスタン及びバングラデッシュ系は21パーセントである。西インド系はもっとも低く、9パーセント以下となっている。女性の職業上の立場に関しては、すべての少数民族グループで被雇用者の割合が男性より高く（92パーセント）、自営業は男性より低い（7パーセント）。

あらゆる職業に少数民族出身者がみられるが、少数民族出身者が特定の職に集中する傾向がいくらか見られる。例えば、飲食業や金属加工業、電気産業には白人男性より少数民族の男性の方が多くみられるが、逆に建設業や鉱業、農業、水産業には白人男性の方が多い。全体としてみると、少数民族の男性はその25パーセントが流通業やホテル業、飲食業、修繕業に就いているが、白人男性は16パーセントである。交通運輸関係にも少数民族出身者の割合が高い。女性に関しては、白人女性の53パーセントが事務系の職や飲食業、クリーニング業に就いているが、少数民族の女性がこうした職に就いているのは43パーセントである。しかし、加工業や組立業で働いている少数民族の女性の比率は白人女性よりいくらか高い。縫製業や製靴業には比較的多くの少数民族の女性が働いており、とりわけアジア系の女性が多い。また、医療機関にも少数民族の女性が多く、白人女性の10パーセントに対し少数民族の女性の17パーセントが医療機関で働いており、特に西インド系の女性が多い。

1974年と82年のポリシー・スタディーズ・インスティテュート（Policy Studies Institute）の調査によれば、この間に少数民族出身者の専門職・管理職の割合が増加したという。例えば、西インド系は3倍に増え、アジア系は倍増している。この期間における白人男性の割合はほとんど変化していない。1985年の労働力統計によれば、白人男性における専門職・管理職の割合は29パーセントであり、少数民族の男性についての割合は23パーセントであった。数字の上では予想以上に高く感じられるが、アジア系の自営業者の多いことを反映していると考えられる。

イギリス全国に普及しているアジア人の経営する多数の小売店を別にして、多くの縫製業がアジア人によって経営されている。例えば、ウォルバーハンプトン（Wolverhampton）やコベントリー（Coventry）地区だけでも約500の中小企業があり、マンパワー委員会はバーミンガムのハンズワース・テクニカル・カレッジと協力して、これらの中小企業のための職業訓練を特別に行っている。この他にも、非常に多くの商工関係・金融関係の企業がアジア人によって経営されている。

このようなアジア系の人々の事業に対して、西インド系の人々による事業は極めて少ない。カリブ英国商工会（UK Caribbean Chamber of Commerce）は1977年に設立されたが、約300の会員を有しているに過ぎない。主たる業種は、会計、理髪・美容院、旅行・運送、自動車修理、縫製業である。

人種平等委員会は黒人の事業経営を奨励するための相談業務を実施しており、バーミンガムのアストン大学（Aston University）には少数民族事業経営研究所が設置されている。

また、多くの地方自治体にも黒人事業振興を担当するポストが置かれており、事業経営訓練が実施されている。例えば、シティ・オブ・ロンドン・ポリテクニク（City of London Polytechnic）の少数民族事業開発学科（Ethnic Minority Business Development Unit）にはこうした訓練コースが設置されている。

雇用に関する資格についてみると、一般的には少数民族に比較して白人の方が資格を取得している比率が高いが、16～24才の青少年に関しては大きな差がみられない。また、職業訓練を受講している人の割合に関しても、白人と少数民族との間に大きな差はみられない。

失業率に関しては、年齢、職業、職種、地域、あるいは各種の資格等のカテゴリ別に比較すると、全体として白人の方が少数民族より失業率が低い。白人の失業率は10パーセントであるのに対し、少数民族出身者の失業率は2倍の20パーセントにのぼっている。さらに16～24才の青少年に関しては、白人の16パーセントに対し、少数民族出身者はこちらでも約2倍の33パーセントにも達している（これらの数字は、1983～85年の平均値である）。

## （2）差別的不利益の排除

国や地方自治体、多くの民間企業、あるいは英国産業連盟（Confederation of British Industry）や労働組合会議（Trades Union Congress）が雇用機会の平等を促進しようと努力しているが、これまでの調査によれば、無意識か否かあるいは意図するか否かにかかわらず、雇用上の差別が少数民族出身者の採用や昇進に不利益をもたらしていることが、残念ながら明かである。

雇用に関する機会の平等を促進するための具体的手段としては、次のようなものがある。すなわち、まず第1に、雇用の現場においてどのように機会の平等がとらえられているかを調査する必要があり、そのための「人種調査」（Ethnic Monitoring）を実施することである。国家公務員（事務系）に関しても1985年に調査が実施されている。多くの公共機関や民間企業がこのような人種調査を行うようになってきた。

第2に、雇用契約の中に機会の平等を促進するという1項目を設けることも行われてきた。現在、すべての政府関係の雇用契約にはこの項目が含まれているが、こうした措置の効果については議論の余地があると考えられている。

第3に、人種関係法の「積極的優遇策」としての職業訓練の実施である。人種平等委員会は1985年に解説書を公表し、その中で次のように述べている。すなわち、積極的優遇策とは「特定の少数民族の就職率が全体に比較して少ない業種に対して、少数民族出身者がその職に応募することを促進し、またその職に関する少数民族の能力を開発するための職業訓練を実施する等、特定の職に応募するチャンスを拡大するための一連の施策」である。マンパワー委員会、産業訓練局（Industrial Training Board）、雇用相の指定する職業訓練機関が、イギリス全体あるいは特定の地域でこのような職種に関する職業訓練を行うことになっている。ビジネス経営、撮影・テレビ技術、住宅管理、事業経営、組織管理、個人福祉サービスなどの分野に関する特別職業訓練が17の機関で実施されている。また、少数民族出身者が相対的に少ない職種の経営者が、その少数民族出身の労働者を再教育するという方式も採られている。



第4は、雇用に関する相談業務を実施することである。1968年以来、雇用省は雇用機会の平等・公平な取扱いを促進するために、「人種関係雇用相談サービス」(Racial Relations Employment Advisory Service)を無料で行ってきた。この相談員は、主として少数民族の多い地域において、雇用に関する法律の規定や人種平等委員会の規則に関して事業経営者やその他の人々の相談に応じている。また、管理者、人事担当者に対する研修会等も開催している。また1984年には、人種平等委員会から「雇用に関する実務規則」が出されており、少数民族出身者の雇用に関する実務や手続きが解説されている。

第5は、英語教育の提供であり、雇用に関する不利益の重要な原因として言語コミュニケーションの問題を指摘できる。こうした少数民族の言語にかかわる不利益を解消するための施策が1974年から採られている。アジア系移民の多い地方自治体では、少数民族のための英語教育を始めたが、1975年にはマンパワー委員会により産業言語研修全国センター(National Centre for Industrial Language Training)がロンドンのイーリング区に設立され、地方自治体の英語教育を補助し、教員の研修を行っている。また、管理者や労働組合に対して多人種社会における相互理解とコミュニケーションを改善する情報や技術を提供している。

第6は、一般的な「職業訓練」の実施である。少数民族出身者はマンパワー委員会の実施する成人職業訓練に参加することができ、この中には自営業や中小企業の経営を目指す人々のためのコースも設置されている。もっとも大規模な施策として「ジョブ・トレーニング」(Job Training Scheme)があり、18才以上の人々に技術の向上や新しい職業技術の習得の機会を提供している。少数民族の青少年には「ユース・トレーニング」(Youth Training Scheme)があり、16才で学校を卒業した者には1年間、17才で卒業した者には2年間の職業訓練の機会が提供されている。こうした職業訓練には、特定の事業所での職業実習や職業経験が含まれている。長期にわたる失業者のためには、地域のコミュニティ施策に1年間の範囲内で雇用できるという制度もある。

この他、インナー・シティ対策に基づく職業訓練がある。ロンドンのランベス区によって設置されたブリクストン事業センター(Brixton Enterprise Centre)は、民間企業と協力して、地域の中小企業のための小売り店舗、作業所、事務所等を提供している。これらは主として青少年のための雇用機会の増大を目的とする。

これまでの調査によれば、職を捜す方法について、就職希望者が公共の職業紹介所を利用する比率は白人より黒人の方が多いことが明かとなっている。また、学校を卒業してすぐの若者が職業情報などを利用する割合も、白人より黒人の方が高い。そのためこうした機関の職員に機会の平等に関する認識を高めさせ、またこれらのサービスを利用していない人々にその存在を知らせる施策が採られている。さらに、多くの出先事務所が設置され、登録していない人々に登録を勧め、職業訓練や継続教育に参加するよう呼びかけている。

労働組合会議やその他の多くの労働組合が、機会の平等を促進するための政策を展開している。労働組合会議には人種関係諮問委員会(Race Relations Advisory Committee)が置かれており、人種関係の研修会を開催し、「黒人労働者のための憲章」(Charter for Black Workers)を公表している。また、運輸一般労働組合(Transport and General Workers Union)は、交渉担当者のための解説書を公表しており、組合の雑誌には少数民族系の言語による記事も掲載されている。

労働組合への加盟率に関しても、アジア系や西インド系の労働者の方が白人より高く、とりわけ西インド系の女性労働者の加盟率がもっとも高い。黒人の組合幹部も増加しつつある。労働組合が黒人労働者のために主張している問題としては、機会の平等に関する団体協約の締結、母国に一時帰国する制度の採用、社内食堂における少数民族系の食事の提供等がある。

### (3) 雇用に関する問題点

雇用機会の平等を進める前提としての「公平」という観念に関して混乱が指摘されている(Mason, 1990)。この混乱は知的・学問的なレベルにとどまらず、公平の観念を実践するレベル、すなわち政策形成とその実施のレベルにまで及んでいる。この混乱の主たる原因は、公平の観念を個人主義的な論理としてとらえるか、あるいは集団主義的な論理としてとらえるかという対立にある。様々なニーズ・利害が対立する雇用の分野において、それらのニーズ・利害を一元的にとらえることは極めて難しい。

一般的に言えば、差別の概念は、人間を1人の個人として扱わず、その人の属する集団のステレオタイプ化された属性をその人の特性(性別、人種、年齢、身体的特性等)としてとらえ、そうした基準に従って人を扱うことである。他方、公平な取扱いとは、採用しようとしている職に関する資格と仕事の遂行能力のみを考慮する客観的基準に即して、人を扱うことである。しかしながら、具体的な例を考えると、公平かつ必要十分な客観的基準を設定することは、不可能ではないとしても極めて困難である。

こうした個人の能力を客観的に判断して最適な資格条件を設定することが公平の観念にアプローチする方法である、という考え方を自由主義的アプローチと呼ぶことができる。この考え方は、個人が個人として扱われることが公平であると考えた伝統的な個人主義的自由主義に基づいており、手続き論的アプローチであるといえる。これに対し、集団主義的アプローチがある。このアプローチは、結果としての公平を重視する考え方であり、集団としての利益が結果として証明されなければ、手続きがどのように公平であっても、真の公平とはなり得ない、という結果論的アプローチである。このような考え方の対立は、具体的な施策、例えば積極的優遇策に関して混乱をもたらすことになる。すなわち、前者は積極的優遇策に疑問を抱き、後者は積極的優遇策には問題はないと考える。

一般的にいうなら、保守党主導の地方自治体が自由主義的アプローチからの政策を、労働党主導の自治体が集団主義的アプローチに基づく政策を採用する傾向があるといえるが、もちろんこうした一般的傾向に沿わない自治体も存在する。自由主義的な政策の支持者は、それが結果としての平等をもたらす最善の方法であるといい、集団主義的な政策の支持者は、自由主義的な政策をレトリックに過ぎないと非難して自らの政策の正当性を宣伝する。他方、両者の政策を違法という者もいる。こうした考え方の相違が、具体的施策に関連し、しかもそれが権力闘争とかかわる点が複雑さを増大させている。

このような考え方の相違の他に、最近の労働市場の特徴として、採用条件の個別化・細分化という傾向がみられる。現代社会の専門分化が労働力の個別化を促進した結果、多様な資格・採用条件がそれぞれの職に求められている。そのため、各職種における機会の平等を実質化するための手段がそれぞれに異なっている。換言すれば、特定の職場で有効であった手段も他の職場では効果が少ない。

また、少数民族の居住する大都市圏では、1970年代から雇用が漸減する傾向にあり、大都市圏外での雇用の拡大という近年の動きから、少数民族はその利益を受けることができない。雇用の拡大している地域は、イースト・アングリア (East Anglia)、サウス・ウェスト (South-west)、ウェールズ (Wales) であるが、これらの地域には少数民族がほとんど住んでいない。

少数民族の雇用を推進する方法として、地域社会の少数民族の人口比率に応じて職場に少数民族を採用する、という比例採用方式がある。1960年代～80年代にみられた黒人の雇用に関する改善は、全体からみれば限られているが、主として地方自治体・公共セクターにおける黒人の採用が大きな理由であったといえる。しかし、比例採用方式は、比較的技術水準の低い職には効果的であるが、特定の資格を必要とするような職の場合には困難がつきまとう。すなわち、資格のない者を採用することはできないし、またそうした資格の必要な職に既に少数民族を十分に受け入れている職場には無意味である。地方自治体に関しては、比例採用制を積極的に推進してきた一部の地方自治体の功績は十分に認められるが、一般にグレードの高い職種では比例採用制が達成されていない。また、地方自治体の現業部門が競争入札制の導入によって地方自治体の管理下から離れつつあり、人件費の抑制によるパートタイム化が進行しつつある現在、地方自治体をとりまく状況に厳しさが増している。

## 5. 少数民族の教育

少数民族の子供達はイギリスで普通の子供達と同様に教育を受ける権利を持っているが、言語、宗教、あるいは習慣といった文化的な差異から生じる様々な困難をかかえている。しかもしばしば指摘しているように、少数民族の多くは社会的・経済的に荒廃したインナー・シティに集中しており、施設の老朽化などインナー・シティに生じている教育上の不利益を受けることになる。

イギリスでの義務教育は5～16才であり、すべて無料であるが、それ以前から教育を受ける場合もある。すなわち、4才児の74パーセント、3才児の32パーセントが義務教育の学校で教育を受けている。また、義務教育修了後も、継続教育 (further education) のカレッジやポリテクニク、大学といった幅広い教育機関で教育を受けている。

イギリスの教育は地方自治体が多くを実施しており、教育科学省はイングランドにおける教育政策の立案と財源の配分に責任を有している (同様の責任をウェールズ省、スコットランド教育庁、北アイルランド教育庁が担っている)。公的資金で運営される学校の管理は、地方自治体、学校理事会、校長の共同責任となっている。

これまで国及び地方自治体によって、少数民族の教育に関する特別なニーズを充たすための様々な施策を実施してきた。1979年、西インド系の子供達の成績が良くないことを契機として、「少数民族児童の教育に関する調査委員会」 (Committee of Enquiry into the Education of Children from Ethnic Minority Groups) が設置された。1985年、委員会は「すべての人々に対する教育」 (Education for All, 1985) と題する報

告書を発表し、多くの問題点を指摘した。

この報告書は当時の委員長の名前から「スワン・レポート」と呼ばれているが、子供の成績に関しては、唯一の原因が特定できるわけではないため、解決法も唯一ではないと報告した。政府はこの報告書を受け入れ、改善するための3つの方法を提示した（Better Schools, 1985）。すなわち、第1にすべての子供達の成績を高めることを目指し、その障害を取り除くこと、第2に少数民族の子供達の特別なニーズを充たし、特に第2外国語としての英語教育を促進すること、第3にイギリスの民族的多様性を受け入れ、寛容と人種的調和を促進する方法により国民の価値観を保持し、子孫に伝える役割を学校が担うようにすること、である。1986年に政府は、この目的を促進し、具体策を講じるための資料づくりとして、地方自治体に対し児童に関する人種調査を依頼した。

### (1) 義務教育

多くの地方自治体は、少数民族の児童の成績向上のための施策を実施している。この中には、教員と児童の比率の改善、教育教材の充実、教育上の福祉施策の拡大等が含まれる。

いうまでもなく、少数民族の児童に関するもっとも重要なニーズは英語教育であり、政府はこれを優先事項として強調している。イギリスに初めて来たという子供の数は以前より減少したが、英語を話さない家庭から通学する子供もあり、英語教育は依然として重要である。従来は、通常の学級から別の語学学級や学校で、第2外国語としての英語教育を提供してきた。しかし、スワン・レポートでは、通常の学級の中で英語教育を行うという統合方式が支持されたため、教育科学省も地方自治体に対し、この統合方式が可能であるなら、この方式を採用するよう指導している。

学校のカリキュラムに関しては近年大きな議論を呼んでいるが、多民族社会におけるカリキュラムの本質が検討されてきた。そこでは、カリキュラムの内容と価値観はすべての児童の文化的背景を尊重し、社会にみられる文化の多様性を反映するものでなければならぬと強調されている。1981年の政府文書「スクール・カリキュラム」では、多文化社会を反映するカリキュラムの必要性が指摘されていたが、スワン・レポートの提言を受けて政府は、少数民族の児童がいるか否かにかかわらず、社会の多様な少数民族グループを理解し、尊重することを促進しなければならないと述べている。

新しい義務教育修了資格であるGCSE（General Certificate of Secondary Education）も、履修内容と試験が人種的偏見から自由で、言語的・文化的多様性に配慮することを求めている。カリキュラムに関する検討作業は、スクール・カウンシル（School Council）と教育研究財団（National Foundation for Educational Research）によって行われてきたが、その結果として教育教材が改善された。1983年以降は、スクール・カウンシルを引き継いだスクール・カリキュラム開発委員会（School Curriculum Development Committee）と中等教育試験委員会（Secondary Examinations Council）の手で検討作業が続けられている。また、文学・美術に関する教材の開発は、カリブ・アフリカ・アジア文学教員協会（Association of Teachers of Caribbean, African and Asian Literature）が強い関心を払っている。

母国語教育についても議論がある。教育科学省はその調査を進めており、またECも同様な調査を進めている。ECに関しては、1977年の「移民労働者の教育に関するEC

規則」の制定に関連して、問題が提起されてきたものである。幼児あるいは小学校低学年の時に母国語教育を施すことは、児童の入学・転校を容易にし、認識能力を向上させ、通常のクラスでの理解をも高めると考えられている。もちろん英語の習得を助長することはあっても、その妨げにはならない。こうした理由により、多くの地方自治体では、小学校低学年用に2ヶ国語を話す教員やアシスタントを採用している。また、中等教育では、その外国語教育の一環として、地域社会で用いられている言語を教育することが議論されている。多くの少数民族コミュニティでは、独自に追加授業を組織し、母国語教育が行われている。こうした授業は、両親の母国語のみならず、その宗教や文化に対する理解を深める機会を提供しているといえよう。

イスラム教徒の集中する地区では、その宗教的戒律から児童の給食や衣服に関する問題が生じてきている。このような問題は、それぞれの地域でその特殊な問題として解決しなければならないが、多くの特別措置が講じられてきている。

学校と家庭の協力は極めて重要であり、少数民族の多い地方自治体では学校と家庭を結びつける連絡員を置いて、教育における父兄のかかわりを促進している。また、この結びつきに関する学校理事会の役割も重要であり、少数民族児童の親を学校理事会のメンバーに任命しているところもある。1986年の教育（第2）法は、地方自治体の任命する学校理事と同数の理事を父兄から任命することを規定して、父兄の学校運営に関する参加を拡大した。また、地域社会との結びつきを強化するための互選理事（co-opted governor）の規定を設けた。

インナー・シティにおける教育機会の拡大を目的として、シティ・テクノロジー・カレッジ（City Technology College）が国によって設立されている。これらのカレッジは、主としてインナー・シティにおける技術系の中等教育を強化することが目的であり、父兄の学校選択の幅を広げることも意図されている。これらのシティ・テクノロジー・カレッジは、教育科学省からの補助金と民間資金によって運営され、従来の学校とは異なり地方自治体の教育部局から独立している。

少数民族児童の特別ニーズを充足するための補助金が、国から地方自治体に支出されている。レイト援助交付金（Rate Support Grant）は地方自治体の財政状況に応じて国から地方自治体に配分される。また前述したように、1966年の地方自治法の11条に基づく少数民族対策にかかわる自治体職員の人件費に対する75パーセントの補助があり、アーバン・プログラムに基づく教育関係の補助もある。さらに、少数民族教育に関連する教育特別補助金（Education Support Grant Programme）があり、1986年度には34のプロジェクトに総額200万ポンドが支出された。

## (2) 義務教育前の教育

義務教育前の3才児、4才児に対する幼児教育（Pre-School Education）は、少数民族の子供達が受ける不利益を緩和する重要な教育である。この段階での幼児教育により、言語上の問題が改善されると考えられているが、とりわけ両親が共働きである場合には重要となる。通常の小学校において幼児教育を受ける4才児の数は、1970年の26万人から1985年の51万人に増大した。5才未満の児童の教育内容や方法は地方自治体の裁量に委ねられているが、前述のアーバン・プロジェクトでもインナー・シティでの幼児教

育に関するプロジェクトが増大している。

多くの子供達がボランティアのプレイグループに参加している。登録されたプレイグループの約3分の2が「プレイグループ協会」(Pre-School Playgroups Association)に加盟しており、60万人の児童に様々な活動・施設を提供している。「児童救済基金」(Save the Children Fund)は、長年にわたり、ニーズの大きな地域にプレイグループを設置し、プレイランドを整備してきた。プレイランドの整備は、少数民族の母親が加わっている団体も含めて、様々なボランティア団体によって推進されてきた。

### (3) 義務教育後の教育と生涯教育

義務教育を卒業した青少年のための教育(Post-School Education)は、大学やポリテクニク、継続教育カレッジで幅広く提供されている。あらゆる能力の人々に対して開放されており、あらゆる年齢の人々に対して第2の教育チャンスを提供している。主たる内容は職業教育(vocational education)であり、特定の資格を取るためのコースや雇用のための技術コース、あるいは専門技術者や伝統工芸職人になるためのコース等がある。

一般的にみると、少数民族の青少年が16才以降での継続教育を受ける割合は、白人の青少年の割合より高い。とりわけ、アジア系の男子・女子、西インド系の女子の割合が白人より高い。西インド系の男子に関しては、白人男子より若干高い。西インド系の女子の場合には、パートタイム・コースに参加することが多い。継続教育の受講者に関するこのような傾向は望ましいと考えられており、さらにニーズが高まっているため、少数民族の青少年に対する継続教育を一層充実させる必要がある。こうした問題は、教育科学省の審議助言機関である継続教育局(Further Education Unit)が検討を行っている。

継続教育カレッジはマンパワー委員会の実施する失業対策職業訓練において重要な役割を演じており、「読み書き算盤」といった基本的なコースも提供している。またカレッジの中には、通常のAレベルやOレベルの試験とは異なった高等教育への入学資格を取得できるコースを設けたり、第2外国語としての英語教育コースや英語能力の補充コース等を設けている。

近年、成人・生涯教育(Adult and Continuing Education)が拡大されてきており、文化・スポーツ・工芸といった分野以外に、基本的な教養、少数民族の特別ニーズといった分野でも推進されてきている。また、成人の失業者に対する教育機会の拡大を目的とするリプラン・プログラム(REPLAN Programme)のような教育施策もある。この施策は、成人生涯教育全国協会(National Institute of Adult Continuing Education)が推進している。人種平等委員会は、ボランティア団体全国協会(National Council of Voluntary Organisations)や自助団体連盟(Federation of Self-Help Organisations)などの団体と協力して、リプラン・プログラムやその他の成人失業者を対象とした教育施策を推進している。

### (4) ユース・サービス

地方自治体や多くのボランティア団体が、青少年の人間的な成長や社会教育の促進を目的として、様々な青少年の余暇活動を提供している。これらの活動はユース・サービス(Youth Service)と呼ばれており、その主要な目的の一つとして少数民族出身の青少年

との協力があり、また多民族社会における考え方や習慣の違いを相互に理解して、偏見や差別を排除することである。少数民族の青少年の多くは、ほとんどが白人の所属するクラブやグループに参加しているが、特定の地域では少数民族の青少年だけで構成される団体もある。例えば、イスラム教徒の青少年団体は、イスラム社会の利益を代表するイスラム・ユース英国協会 (National Association of Muslim Youth UK) に加盟しており、女子用の組織も別に設置されている。

アーバン・プログラムによりインナー・シティのユース・グループが資金的な援助を受けており、また人種平等委員会も多くの自助グループに補助金を出している。こうした団体の中には、失業中の青年のための施策を実施しているところもある。また、人種平等委員会は、教育科学省と協力して、ユース・ワーカーやコミュニティ・ワーカーのためのパートタイム訓練を実施している。

#### (5) 教員

教員養成機関では、その学生が多民族社会で教育できる能力を十分に身につけることを従来から目指してきており、教員の導入研修コースでも第2外国語としての英語教育を含めてこの分野に重点を置いてきた。

少数民族出身の教員を拡大する必要性も認識されており、スワン・レポートでは彼らによる宗教的援助、母国語教育、文化的教育の有利さが指摘されている。政府は、教職に関する少数民族出身者数が相対的に少ない理由とその対策に関して、国民から意見を求める協議白書を出した。この結果、教職や社会福祉の分野、高等教育への進学に必要な成績を少数民族出身の学生に提供することを目的とした準備コース、すなわちアクセス・コース (Access course) が設置され、このコースを通過して教員となる少数民族出身者が徐々に増加している。

教員の内部研修は、大学・ポリテクニク・継続教育カレッジでの長期コースと研究会や学校単位の活動のような短期コースの両者が様々な形で提供されている。教育監査官 (Her Majesty's Inspectors) の実施する教員研修もある。スワン・レポートでは、すべての教員が多民族で構成される学校での教育経験を積む機会を提供すること、民族的多様性から生じる問題を幅広く内部研修で扱うことを提言している。この提言に従い、政府は、多民族社会における教育とカリキュラムを含めた、教員内部研修特別補助金を増大した。継続教育においても、継続教育カレッジによる多民族社会への対応を改善するための教員研修が検討されており、16才以上の生徒に対する第2外国語としての英語教育をどのように行うかについて検討されている。

#### (6) 地方自治と教育改革 (Ball, Gulam & Troyna, 1990)

周知のごとく、イギリスの地方自治はサッチャー政権下で多様な改革が進められた。地方自治体の支出の40パーセント以上を占めている教育の分野では、1988年の「教育改革法」 (Education Reform Act) により、ニュー・ライト的な施策が進められている。すなわち、父兄の学校選択の幅を広げるといった目的のオープン・エンロールメント制 (すべてのセカンダリー・スクールは入学希望者がいる限りその物理的限界まで入学を許可しなければならない) やオブティン・アウト制 (父兄の投票により地方自治体の管理を離

れ、学校理事会が国からの補助金で学校を運営する資格が与えられる)が導入され、財政や教職員管理を含む学校理事会への大幅な権限委譲が実施され、前述のごとく地方自治体の管理下に入らないシティ・テクノロジー・カレッジの設置が推進された。また、教育科学省への集権化といえるナショナル・カリキュラム、7才・11才・14才・16才の段階での全国的な成績を判定するための達成度テストが導入された。さらに、税制改革により、自治体の自主的財源を削り、補助金の特定化が進められている。これらの改革は分権化と集権化という2つの側面を持つが、これらに共通する一貫性は、地方自治体の教育に関する権限の縮小に他ならない。

他方、1980年代には多くの地方自治体が民族的多様性を促進し、人種的不平等と戦う施策を展開してきた。いうまでもなく、こうした施策は、中央政府の指導に基づいて推進されてきたわけではない。例えば、マンチェスター市は早くから少数民族を受け入れてきた大都市であり、1960年代・70年代の政策は少数民族のイギリス社会への同化であった。1976年に、特別教育監査官を特別ポストとして設置し、少数民族に対して第2外国語としての英語教育を実施し、黒人生徒の多い学校に補助金を多く配分するといった施策を実施してきた。1980年には「多文化教育」(multi-cultural education)が教育施策の目的として採用された。この政策に基づいて、多文化教育課及び多文化教育担当特別教育監査官を設置し、少数民族のための母国語教育を推進し、教員の研修を実施してきた。更に教育の分野すべてにわたって「多文化主義」(multi-culturalism)という概念が導入された。

1984年5月の地方選挙で、さらにラディカルな労働党左派が当選したことにより、マンチェスター市の教育委員会は、多文化主義から一步進めた「反差別主義教育」(anti-racist education)をその政策目標として採用した。1985年から推進されたこの政策は、一層広い意味での制度的差別を撤廃することを目標とし、教育内容やカリキュラムのみならず、教員の採用、研修、労働条件に関する機会の平等を追求した。

しかしながら、サッチャー政権による財政的圧迫に伴って、少数民族教育が危機的状況に直面することになった。マンチェスター市の教育費は支出全体の46パーセントを占めているが、1987年の総選挙で保守党が勝利して以来、財政的な危機が急激に高まった。1987年度の予算に関して、マンチェスター市の支出水準では交付金がほとんど出ないという状況であったため、マンチェスター市はその支出水準の低下を余儀なくされた。レイト・キャッピングを受けないためにも予算の削減が必要だった。教育部局も教職員の削減、運営費の削減を行った。とりわけ、反差別主義教育に関する研究開発関係支出が大幅に削減された。

そのため、黒人学生のための教育施策に大きな影響が及ぼされた。例えば、11条補助金の凍結、パートタイム職員の凍結、第2外国語教育が有料の外国語教育に変更された。また1989年7月には、反差別主義教育のパイオニアであったバーレー・ハイ・スクール(Birley High School)が廃止された。黒人教員を養成するための特別施策が廃止あるいは縮小された。多文化教育担当特別教育監査官は、教育監査官に置き換えられた。反差別主義教育は、機会の平等を促進するという一般的施策の枠内に押し込められることになった。