

CLAIR REPORT No. 488

日英の地方自治体における多文化共生政策について

Clair Report No. 488 (October 15, 2019)

(一財) 自治体国際化協会 ロンドン事務所



一般財団法人

自治体国際化協会

「CLAIR REPORT」の発刊について

当協会では、調査事業の一環として、海外各地域の地方行財政事情、開発事例等、様々な領域にわたる海外の情報を分野別にまとめた調査誌「CLAIR REPORT」シリーズを刊行しております。

このシリーズは、地方自治行政の参考に資するため、関係の方々に地方行財政に関わる様々な海外の情報を紹介することを目的としております。

内容につきましては、今後とも一層の改善を重ねてまいりたいと存じますので、御意見等を賜れば幸いに存じます。

本誌からの無断転載はご遠慮ください。

問い合わせ先

〒102-0083 東京都千代田区麹町 1-7 相互半蔵門ビル

(一財)自治体国際化協会 総務部 企画調査課

TEL: 03-5213-1722

FAX: 03-5213-1741

E-Mail: webmaster@clair.or.jp

はじめに

我が国においては、1990年の出入国管理及び難民認定法（入管法）改正等を背景として、在留外国人数が増加基調にあり、2018年には263万人に達している（法務省「在留外国人数速報値」（2018年6月末））。このような状況を受けて、2001年には外国人住民が多数居住する地方自治体による「外国人集住都市会議」が発足し、各地域の課題を共有するとともに、外国人住民との共生の確立に向けた地域の取組のあり方が議論されてきた。

他方、英国の外国人受入政策は、出入国管理を目的とする移民法(Immigration Rule)と社会統合政策を目的とする平等法(Equality Act 2010)を柱に展開されている。政策の変遷を重ねつつも、歴史的に多くの移民を受け入れてきた英国の経験から我が国が学ぶべき点も多い。とりわけ、出入国管理という制度面の視点のみならず、多文化共生や社会統合といったソフト面の視点が積極的に取り入れられてきたことは、英国の外国人受入政策の特徴の一つである。

本レポートは、社会統合に係る法令や地方自治体の取組を中心に、英国の外国人受入政策の現状を取りまとめたものである。英国においても、多文化共生は未だ多くの課題を抱え、試行錯誤の途上にあるが、これらの取組が我が国の地方自治体の参考となれば幸いである。

一般財団法人自治体国際化協会 ロンドン事務所長

目 次

概要	1
第1章 日本における外国人住民受入の状況	2
第1節 外国人住民増加の背景	2
第2節 外国人集住都市会議の設立	2
第3節 調査から見る外国人雇用の現状	5
第4節 外国人労働者受入拡大への方針転換	7
第2章 英国の移民政策について	10
第1節 英国への移民流入の歴史	10
第2節 英国における出入国管理政策の変遷	11
第3節 英国の移民人口と社会統合政策	12
第3章 英国地方自治体の社会統合政策	16
第1節 Equality Act 2010.	16
第2節 Equality Act 2010 に基づく自治体の政策について.....	16
1 ケンブリッジ市	16
2 サザーク区	18
第4章 様々なルーツを持つ児童が通う学校教育現場レポート	21
第5章 欧州における都市連合	25
第1節 EUROCITIES ～ヨーロッパにおける都市連合の果たす役割～	25
1 パネルディスカッション1 (Creating Home? Housing as a Gateway to Integration)	26
2 パネルディスカッション2 (Beyond Employment : Social Inclusion through Professional Life)	28
おわりに	29
参考資料	30

概要

1990年代に入り、日本の地域社会では外国人住民の定住化が顕著となった。一部の地方自治体には多くの外国人労働者が地域の生活者として暮らし、そのことによる様々な課題が生じたことから、これらの自治体が「外国人集住都市会議」を設立し、外国人受入れについての議論や提言を行ってきた。

しかしながら増加を続ける外国人住民との共生の鍵となる社会統合政策については、日本社会は未だ多くの課題を抱えている。社会統合政策とは、外国人の権利を保障しつつ義務の履行も促進し、また文化的多様性を維持して、同じ地域社会の構成員としての責任も分担することを目指す政策を意味する。外国人の処遇や統合に関する環境を整備することは、将来の社会不安を抑制するための重要な投資と言える。

一方、移民大国として長い歴史を持つ英国には国や地方自治体における社会統合政策が見られる。本稿では移民受入れ先進国である英国の政策について整理を行い、時系列に現在に至るまで英国がどのように出入国管理及び社会統合政策を展開してきたかを調べた。

第1章においては、外国人集住都市会議設立の背景となった日本の地域社会における外国人増加の経緯について述べる。また併せて2018年末に成立した改正出入国管理及び難民認定法の要点整理についても試みた。

第2章では、英国の移民政策の変遷を概況し、移民人口増加についてのデータ収集などを行った。そして第3章以降では、英国やその他欧州地域では、コミュニティに増え続ける外国人住民に対し、地方自治体や学校、その他団体がどのように取り組んでいるのかを調査した。

日本においても外国人住民と共生する社会の実現を目指すにあたり、国と地方自治体が果たすべき役割について考える際の参考になれば幸いである。

第1章 日本における外国人住民受入の状況

第1節 外国人住民増加の背景

1990年代以降、群馬県、静岡県、愛知県、三重県などの自動車等製造業などものづくりが盛んな地域で多くの外国人労働者の姿が見られるようになった。

その背景には1990年の出入国管理法及び難民法（以下入管法）の改正がある。この改正により就労に関する制限がない「定住者」の在留資格が創設され、一定の条件を満たす日系人に付与されたことから、地域の労働者かつ生活者として暮らす外国人住民が飛躍的に増加した。

日本では幾度か外国人の単純労働者の受入れについて議論があったものの、これまで単純労働者に関する在留資格は設立されてこなかった。しかし実態としては、身分に基づく在留資格である定住者ビザや留学生ビザ、また技能研修制度により受け入れた研修生が多くの日本の製造業現場での労働力不足を補っている状態にある。1990年以降、2009年の世界的な経済危機や2011年の東日本大震災後の複合的困難の影響を受け一時期その数は減少したものの、その後も外国人労働者の数は増え続け、2017年10月には過去最高の127万人を超えた。

地域社会で増加する外国人労働者は、すなわち生活者としての外国人住民であり、彼らに最も身近な行政機関である基礎自治体は、これまで各地で日本人住民と外国人住民との共生のあり方を模索してきた。

彼らの定住化が顕著になり始めた時期には、日本と外国の生活習慣の違いから、ゴミの出し方や騒音などの理由により、日本人住民との軋轢が生じ、外国人住民が多く住む地方自治体はその対応に追われた。さらに外国人住民の定住が長期化することにより、次第に様々な分野で課題が見え始めた。健康保険や年金などの日本の社会保障制度に関する権利と義務、災害時の情報伝達、また外国につながる子どもたちへの教育などの問題自体についてはもちろん、各々の自治体はこれら日本で生活する上において欠かせない知識をどのように伝えたいのか頭を悩ませてきた。

第2節 外国人集住都市会議の設立

2001年5月、浜松市において外国人集住都市会議¹が設立された。同会議は、いわゆるニューカマーと呼ばれる南米系日系人を中心とする外国人住民が多く居住する市町や地域の国際交流協会等によって構成され、それぞれの団体の外国人住民に係る施策や、活動状況に関する情報交換を行い、各地で顕在化する外国人住民との共生に関する共通の課題を議論し、学び合うことを目的に発足した。また、外国人住民との共生に関する諸課題は、就労、教育、医療や社会保障など法律や制度に起因することも多いことから、首長会議においては国や県及び関係団体への提言についても行ってきた。2019年1月現在、群馬

¹ <https://www.shujutoshi.jp/index.html>

県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県、岡山県の7県から15の市町が同会議に参加している。

同会議では、発足当時から将来のグローバル化の進展や少子高齢化社会の加速化を見据え、ますます多くの市町が外国人住民との共生を迫られることを予測したうえで、長期的展望に立った多文化共生の理念を打ち出している。設立年である2001年の浜松宣言²では「日本人住民と外国人住民が、互いの文化や価値観に対する理解と尊重を深めるなかで、健全な都市生活に欠かせない権利の尊重と義務の遂行を基本とした真の共生社会の形成を、すべての住民の参加と協働により進めていく。」と明記され、具体的には1)外国人住民に係る「教育」について、2)外国人住民に係る「社会保障」について、3)外国人登録等諸手続きについての3点を主とした提言がなされた。この浜松宣言の基本理念はその後に表示された各宣言にも引き継がれ、時事的課題についても取り入れながら関係省庁に対し提言され、地方自治体への理解と支援を求めてきた。

2017年津宣言³では、「地域創生の観点から、国と地方自治体が連携し、受入れ後の社会統合政策がより効果的に進められるよう体制の整備を求める」とあるように、国による明確な社会統合政策を求める地方自治体の声が反映されている。

これまでの外国人集住都市会議の活動の主な成果については、2012年7月の改正入管法施行による新たな在留管理制度の導入が挙げられる。新たな在留管理制度では、日本に合法的に中長期（3カ月以上）にわたり在留する外国人を対象に「在留カード」が交付されることとなり、それに伴い従来の基礎自治体による外国人登録制度が廃止され、外国人住民についても住民基本台帳制度が適用されるようになった。

外国人集住都市会議では発足当時から、外国人住民への行政サービスの提供に必要な正確な居住情報を把握するための法整備について繰り返し国に要望してきた。この新しい在留管理制度への移行は、中長期間日本に滞在する外国人を地域社会の一員とみなし、共生社会の実現に向かう大きな一歩として捉えられたと言える。

他にも同会議は、外国人住民の日本語学習機会の保障や雇用環境の整備、外国人児童生徒に対する教育支援について各省庁を横断的にとりまとめ、入国管理政策と社会統合政策を連動して進めるための「外国人庁」の創設についても提言を行っている。

² <https://www.shujutoshi.jp/siryo/pdf/20011019hamamatsu.pdf>

³ <https://www.shujutoshi.jp/2017/sengen.pdf>

図 1 2018年度会員都市データ

2018年4月1日現在

都市名	総人口 (人)	外国人 人口(人)	外国人 割合	国籍別人口(人)			在留資格別人口(人)		
				1位	2位	3位	1位	2位	3位
太田市	224,545	10,740	4.8%	ブラジル	フィリピン	ベトナム	永住者	定住者	技能実習2号口
				2,942	1,666	1,376	3,686	1,866	998
大泉町	41,834	7,586	18.1%	ブラジル	ペルー	ネパール	永住者	定住者	特定活動
				4,096	982	781	2,981	2,124	690
上田市	158,171	3,655	2.3%	中国	ブラジル	ベトナム	永住者	定住者	留学
				922	697	348	1,297	625	503
飯田市	102,012	2,149	2.1%	中国	フィリピン	ブラジル	永住者	定住者	日本人の配偶者等
				982	472	356	1,136	274	172
美濃加茂市	56,665	4,730	8.3%	ブラジル	フィリピン	中国	永住者	定住者	日本人の配偶者等
				2,049	1,904	273	2,469	1,271	224
浜松市	804,989	23,145	2.9%	ブラジル	フィリピン	中国	永住者	定住者	技能実習
				9,007	3,699	2,499	11,616	4,220	1,821
豊橋市	376,478	16,092	4.3%	ブラジル	フィリピン	韓国 朝鮮	永住者	定住者	特別 永住者
				7,175	3,323	1,362	6,419	4,275	1,203
豊田市	424,500	16,327	3.8%	ブラジル	中国	フィリピン	永住者	定住者	技能実習2号口
				5,930	2,738	1,765	6,256	2,984	1,106
小牧市	152,944	8,656	5.7%	ブラジル	フィリピン	ベトナム	永住者	定住者	技能実習2号口
				2,966	1,328	961	3,858	1,644	777
津市	279,857	8,159	2.9%	ブラジル	中国	フィリピン	永住者	定住者	技能実習2号口
				2,109	1,422	1,303	2,714	1,395	888
四日市市	311,763	9,041	2.9%	ブラジル	韓国	中国	永住者	特別 永住者	定住者
				2,195	1,508	1,504	3,179	1,440	1,120
鈴鹿市	200,435	8,187	4.1%	ブラジル	ペルー	中国	永住者	定住者	日本人の配偶者等
				3,166	1,232	908	3,604	1,836	559
亀山市	49,599	1,881	3.8%	ブラジル	中国	ベトナム	永住者	定住者	技能実習2号口
				779	278	216	659	388	198
伊賀市	92,460	4,832	5.2%	ブラジル	中国	ベトナム	永住者	定住者	技能実習2号口
				2,099	610	459	1,884	1,041	490
総社市	68,537	1,178	1.7%	ベトナム	ブラジル	中国	技能実習2号口	永住者	技能実習1号口
				499	250	167	377	314	231

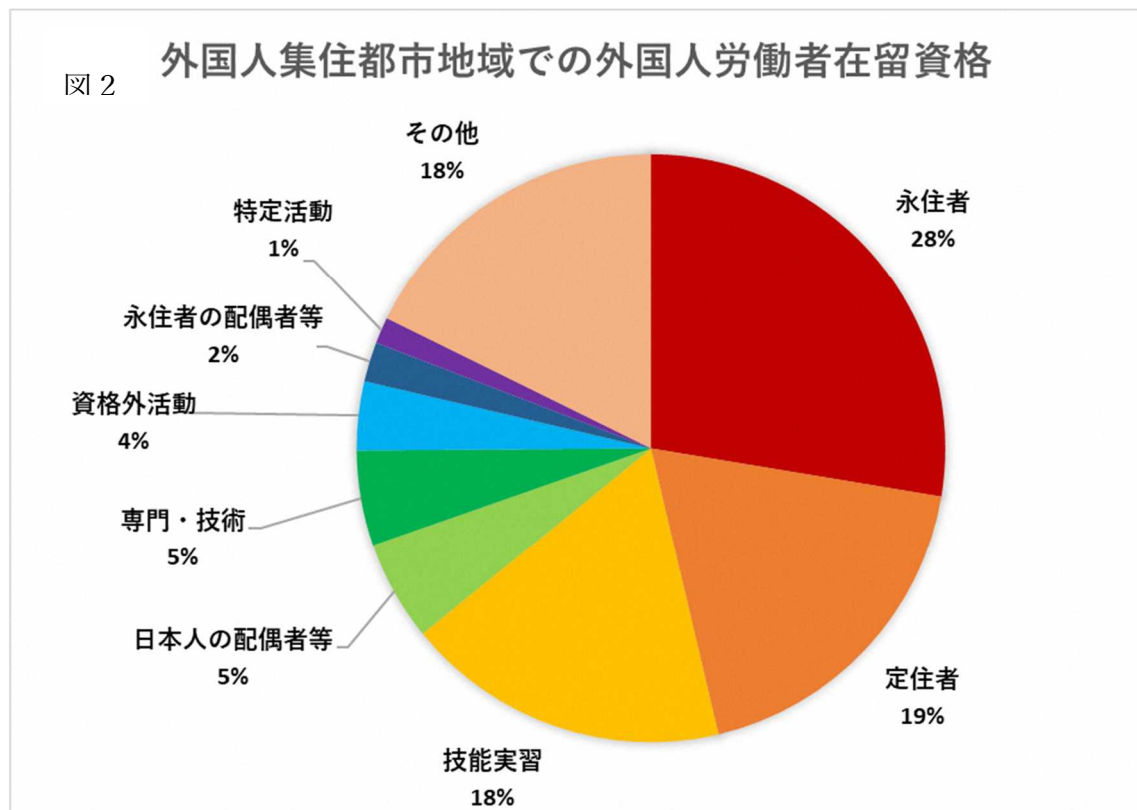
出典：外国人集住都市会議 HP

第3節 調査から見る外国人雇用の現状

外国人集住都市会議では全体会や幹事会の他に、参加都市を3ブロックに分けたブロック会議を組織し、それぞれのブロックで災害時対策や外国につながる子どもへの教育など具体的なテーマについての課題を浮き彫りにし、改善に向けた議論を行うための調査研究を行っている。

三重・滋賀・岡山ブロックでは外国人住民の雇用に関する研究を続けており、2017年11月20日に開催された外国人集住都市会議津会議では、調査（外国人雇用ニーズ調査）結果についての発表が行われた。この調査は外国人集住都市会議加入都市域内に事業所をおく企業へのアンケート調査により行われ、企業における外国人雇用の実態や外国人を雇用する目的などが明らかにされた。

外国人集住都市における外国人労働者の在留資格については、約半数が永住者、定住者もしくはその配偶者である。国籍は30%がブラジル人、20%がペルー人など依然として南米日系人が多数を占める。永住者、定住者もしくはその配偶者の在留資格には就労についての制限がない。



出典：外国人集住都市会議 津会議 2017

外国人を雇用する理由として最も多く挙げられたのは人手不足であり、近年大きく報じられている地方での労働者不足の状況が裏付けられることとなった。

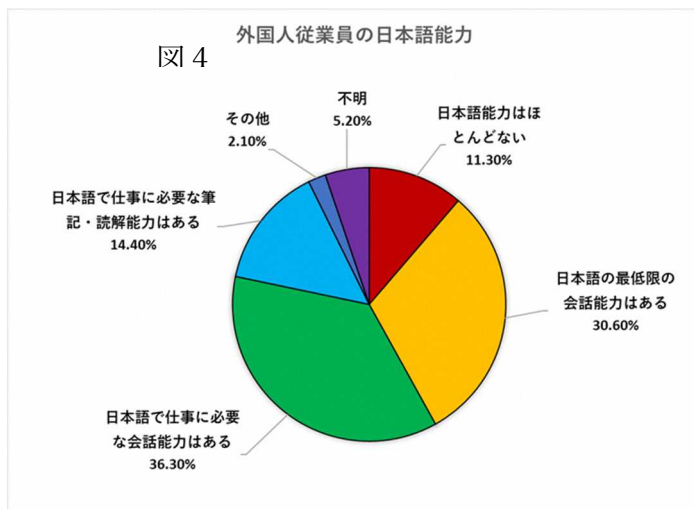
他にも興味深いのは、高度専門職のほか、永住者や定住者を最も多く雇用する企業では、優秀な人材確保が雇用の理由と答えた割合が高く、外国人労働者に魅力を感じる企業も多くあることがうかがえる。

図 3 事業所で最も多い在留資格、外国人雇用目的別企業割合

	優秀な人材確保	外国人としての感性・発想力	海外とのネットワーク	日本人社員への影響を含めた組織の活性化	ダイバーシティ強化	人手不足	技能継承・地場産業の継承
永住者	52.1%	0.8%	3.0%	0.0%	0.0%	36.0%	0.0%
定住者	35.0%	0.0%	10.6%	1.4%	0.0%	45.2%	0.0%
日本人の配偶者等	9.9%	0.0%	16.3%	0.0%	0.0%	56.4%	0.0%
永住者の配偶者等	87.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	13.0%	0.0%
技能実習	20.4%	0.0%	1.1%	4.3%	0.3%	63.7%	5.2%
特定活動	13.6%	72.7%	0.0%	0.0%	0.0%	13.6%	0.0%
高度専門職	64.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
技術	6.7%	6.7%	0.0%	0.0%	51.1%	35.6%	0.0%
人文知識・国際業務	42.9%	0.0%	57.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
その他	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	13.3%	0.0%

出典：外国人集住都市会議 津会議 2017

一方、就労の際に特に重要となる外国人従業員の日本語能力については、「日本語の最低限の会話能力がある」が30.6%、「日本語で仕事に必要な会話能力はある」が36.3%と外国人集住都市で働く外国人の日本語能力は高いとは言えない。さらには、「日本語能力はほとんどない」と答えた外国人従業員も11.3%に上っている。



出典：外国人集住都市会議 津会議 2017

企業における外国人の日本語能力向上のための取組についての質問には、「日本で生活を送るのに必要な日本語を含む研修」を行っている企業は17.3%に過ぎず、「業務に特化した日本語研修」に限った場合でも20.5%の企業でしか措置が講じられていない。全体の半分以上の52.8%の事業所は日本語能力向上のための取組を全く行っていない。

図5 企業規模、日本語能力向上の取組別の企業割合

	日本で生活を送るのに必要な日本語を含む研修	業務に特化した日本語研修	その他	行っていない
10人未満	35.8%	13.8%	0.0%	48.9%
10人以上30人未満	21.8%	8.0%	12.4%	52.8%
30人以上100人未満	14.2%	23.9%	13.8%	48.0%
100人以上300人未満	23.0%	15.9%	2.5%	57.4%
300人以上1000人未満	7.8%	28.5%	1.4%	62.4%
1000人以上	0.0%	38.1%	23.7%	38.1%
計	17.3%	20.5%	8.4%	52.8%

出典：外国人集住都市会議 津会議 2017

外国人住民の日本語習得については、三重・滋賀・岡山ブロックにおいて長年研究課題として取り上げられてきたが、これまでほぼ個人の自助努力や地域の日本語教室による学習機会が提供されるにとどまっている。また各地域での日本語教室の運営についても多くは地域のボランティアの方々の善意に依存しているのが現状である。この先各地の日本語教室をインフラとして外国人住民の日本語習得を促すにしても、カリキュラムの導入や専門職としての講師の派遣などを行うとすれば、国等のさらなる支援が必要との声も強い。

移民受入先進国である欧州各国では、1990年代後半以降、居住する外国人に受入国の言語を習得する機会を保障し、これを義務付ける方向へと進んだ。「共通言語」の習得の機会を担保せず移民を受け入れることが、将来的に社会の分断を生んだヨーロッパ諸国の過去の教訓が生かされていると言える。

第4節 外国人労働者受入拡大への方針転換

2018年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針⁴」には、新たな外国人労働者受入策が示され、そこには従来の専門的・技術的分野における外国人材に限定せず、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を幅広く受け入れていくと明示された。

⁴ https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf

そして、2018年12月8日には改正出入国管理及び難民認定法（以下、改正入管法）が成立し、2019年4月に施行された。今後5年間で、労働力不足が深刻化している介護や建設などの分野で最大34万人の外国人労働者を受け入れることが決まった。

具体的には、新たな在留資格「特定技能1号」及び「特定技能2号」が創設される。特定技能1号は相当程度の知識又は経験を要する技能を持つと認められた人に与えられ、技能実習制度により既に5年間にわたって日本で働いた外国人もしくは技能及び日本語能力試験に合格した外国人に与えられることが想定されている。在留期間は通算5年までで、家族帯同は認められない（図6参照）。農業や介護などの14分野で単純労働も含めた業務での就労が認められる（図7参照）。

これに対し特定技能2号は、特定産業分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人に与えられる。在留期間は3年までだが、更新回数に制限はなく、条件を満たせば永住権の取得も可能である。家族帯同についても認められている。この特定技能2号の運用は2021年まで据え置かれた後、建設業・造船業の分野での受入れが予定されている。

図6

	滞在最大	滞在更新	家族帯同	日本語試験	技能水準試験	登録支援
特定技能1号	5年	6か月 4か月	×	▲	▲	○
特定技能2号	3年	1年 6か月	○	×	○	×

▲ 技能実習2号を修了した場合、試験等免除

出典：法務省資料⁵をもとに作成

図7 特定産業分野

<ul style="list-style-type: none"> 介護 ビルクリーニング 素形材産業 産業機械製造業 電気・電子情報関連産業 自動車整備 	<ul style="list-style-type: none"> 航空 宿泊 農業 漁業 飲食料品製造業 外食業
<ul style="list-style-type: none"> 建設 	<ul style="list-style-type: none"> 造船・船用工業

特定技能2号のみ

出典：法務省資料をもとに作成

⁵ <http://www.moj.go.jp/content/001284528.pdf>

加速度的に進むわが国の少子高齢化による労働力不足への打開策として打ち出された今回の改正入管法であるが、外国人集住都市会議やその他有識者からはいくつかの課題が指摘されている。

まず1つ目は、短期間での法改正であったため、制度の意義や設計について十分な議論がなされなかったとの指摘である（参考：改正入管法の施行に向けて～問題点と求められる対応～／日本総研）。改正入管法では、新たな在留資格創設をはじめ、受入れのプロセス等に関する規定の整備や外国人に対する支援など広範な施策について言及されているものの、具体的中身については法案では触れられず、政省令に委ねられている。

2つ目には、今回の法改正により実施主体となる企業や自治体との協議や連携がなされなかったとの指摘である。1990年の同法改正により日系外国人に就労の制限のない定住者ビザの在留資格を付与する決定を行った際にも、社会統合の部分は基礎自治体に任せきりであるとの批判があったが、今回の法改正においても同様の指摘がある。生活者としての外国人のさらなる増加が予測される中で、外国人支援に係る施策を着実に進めていくためには、地方自治体への財政措置の充実が不可欠であるとの声が強い。

外国人集住都市会議でも2018年11月28日に法務大臣への意見書⁶を提出した。そこではこれまでの外国人集住都市での多文化共生施策経験に基づく要望として、1)円滑なコミュニケーションの実現、2)暮らしやすい地域社会づくり、3)子どもの教育の充実、4)労働環境の改善・社会保険の加入促進などについて国からの支援が求められた。この意見書からは地域社会に当てはめられる具体的な行政ビジョンを読み取ることができ、将来の社会統合施策立案に重要な役割を果たすことが期待される。

続く2019年1月の外国人集住都市会議おた宣言⁷においても、「本会議は、外国人の増加に伴って地域社会において生じる様々な課題が、十分に考慮されないまま受入れが進行することを危惧する。」と記された。

⁶ <https://www.shujutoshi.jp/pdf/ikensyo2018.pdf>

⁷ <https://www.shujutoshi.jp/2018/sengen.pdf>

第2章 英国の移民政策について

第1節 英国への移民流入の歴史

ヨーロッパにおける移民の歴史は古く、英国は19世紀の産業革命を通して、最初の大規模な労働移民を経験した。英国への最初の大きな労働力流入は1800年代のアイルランドからの移民に遡り、その後は大英帝国時代の新英連邦諸国（西インド諸島、インド、パキスタン）からの移民が第二次大戦後の経済成長期に多く流入した。後者の新英連邦諸国からの移民に対しては、英国市民としての居住及び労働の権利が自動的に与えられた。

しかし、英国は長く自国を海外に出ていく側と意識していたため、第2次大戦以降になるまで移民の受入国であることを認識しなかった。そのため英国では近年まで計画的な労働力導入が行われてこなかった。

1962年になり、英国では初めて移民に関する管理を目的とした「英連邦移民法」が制定される。当時移民の増加により社会が不安定化することが懸念されていたことから、同法の制定により計画的な移民受入れ政策の概念が導入された。また同時期の1965年には、「人種関係法」が制定され、移民に対する人道的配慮を訴える層に対しての考慮も見られ、この両法律によって当時の社会での双方からの要求にバランスを図ろうとしていたことがうかがえる。しかし、政府は移民に対する支援を最小限にとどめ、住宅や教育など社会統合に不可欠な分野のほとんどを地方自治体に任せてきた。

このように消極的に進められてきた英国の移民政策であったが、1980年代に生じた暴動により、移民の社会的疎外や不平等を原因とする諸問題に対処するため、都市部再生プロジェクトやマイノリティコミュニティの治安改善に関する政策が重要視され始めた。

ブリクストン暴動（1981年）

1981年4月、南ロンドンのブリクストンでは、当該地域の失業率や貧困に起因する高い犯罪率への対応策として、警視庁による大規模な犯罪撲滅作戦が敢行された。その最中、地域住民との衝突事件が数件発生し、ついには黒人青年と警察官らとの乱闘に発展し、この黒人青年が大きな負傷をする大事件となった。この事件に対し反発した住民が決起、暴徒化し、店舗の襲撃や警察隊への暴力行為を行った。3日間の暴動により、100台以上の車が燃やされ、150棟以上の建物が破損した。警察側からは280人、住民側は45人の負傷者が出た。逮捕者は82人に上った。この暴動には警察と住民側を併せて5000人もの人々が関わったとされる。

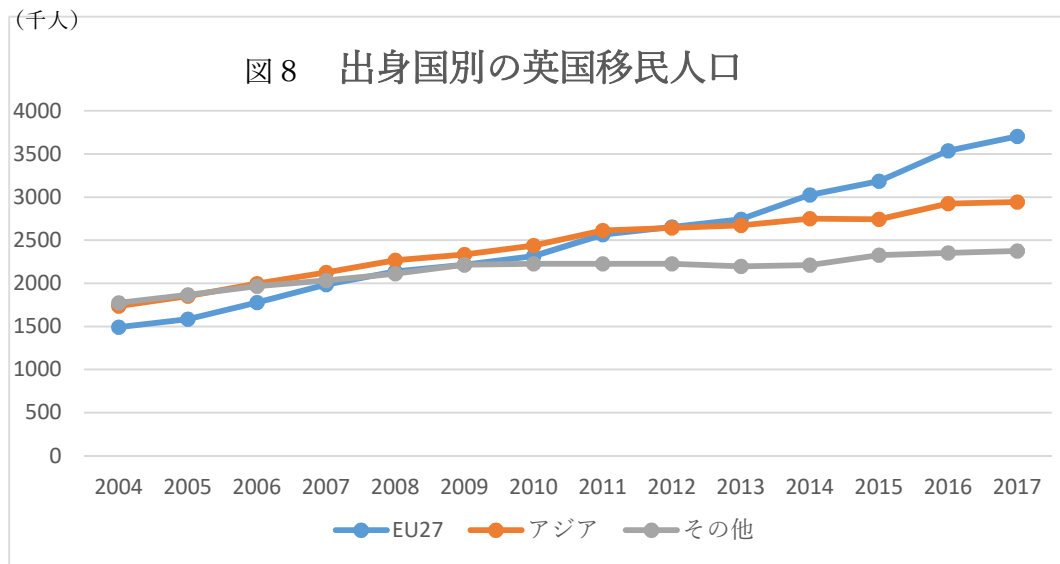
ブリクストンではその後1985年にも暴動が発生。他にも2011年にはトッテナムから始まった暴動が全国規模に発展したことは現地の人々の記憶に新しい。これらの暴動はいずれも人種間対立や貧困、自身の住む劣悪な環境への不満を持つ若者が扇動したと分析されている。

第2節 英国における出入国管理政策の変遷

1997年の労働党政権による移民政策の転換により、移民の数が飛躍的に増大した。同政権は約30年ぶりに移民規制の緩和に動き、まず1999年に医師、看護師、IT技術者などの高技能者の受入規制を緩和し、次いで2001年には労働許可証の発給規制も一部緩和した。

背景にあったのは、1990年代を通じて経済成長が著しかった英国において失業率が低下し、特に医療・看護従事者やIT技術者の不足が深刻化したことであった。労働党政権では、高技能労働者の獲得を積極的に推進する一方、非熟練労働者の入国は制限しようとしており、2001年にはポイント制度（移住希望者の学歴、資格、語学能力、年収などに応じてポイントを加算し、受入れの可否や条件を決定する制度）の導入を決定した。⁸

このような積極的な移民受入れ政策に、2004年以降のEU加盟国拡大がちょうど重なり、英国に流入する移民は政府の意図を超えて急増した。2004年にEUへ主として東欧から10ヶ国が新たに加盟したことが要因となった。当時、EUでは新加盟国から旧加盟国に急激な人の移動が生じることが予測されており、緩和措置として、EUは7年間と期限を定め、EU8⁹と呼ばれる東欧8か国からの労働力の流入を一時的に制限する措置を認めた。英国でも労働者登録制度を導入して制限を図ろうとしたが大きな抑止力とはならず、英語圏で所得水準が高い英国に多くの東欧からの移民が流入することとなった。EUからの移民総数は、2007年、2013年とEU加盟国が増えるたびに増加した。（図8参照）



出典：National Statistics の統計をもとに作成

⁸ 大和総研 移民レポート4 「英国：過去10年の移民急増が悩みの種」

⁹

<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/articles/livingabroad/migrationbetweenbritainandtheeu8>

2007年には世界的な金融危機の影響もあって、英国経済は不景気となり、失業率も2008年半ば以降大幅に上昇した。

英国への移民の流入数は増加の一途をたどっていたが、2010年5月に発足したキャメロン首相率いる保守党・自由民主党連立政権では移民政策の見直しがされ、移民流入数を2015年までに年間10万人未満に抑制する政策に転じた。

2016年のEU離脱を問う国民投票結果を受け辞任したキャメロン首相の後に続くメイ首相も、移民政策については受入れ数の抑制を引き継ぐことを明言した。

さらに2018年12月に、メイ首相は「EU離脱後の移民に関する白書」¹⁰を公表し、EU離脱後には人の自由移動を終了させ、欧州経済領域(EEA)の市民を優遇せず、移行期間終了後の2021年からは国籍に関係なく、技能に基づく移民制度に一本化することを発表した。

他にも、The Migration Advisory Committee (移民諮問委員会)の提言により、これまで実施していた労働市場テストを原則廃止することや、EU離脱後に労働力不足が予想される業種への当面の措置として、技能のレベルを問わない短期労働者向けの在留資格を設立する。このビザの新設により、季節労働者や非熟練労働者が期間限定で就労可能となる。この短期ビザによる滞在は12カ月間までとされ、再度同じビザを取得するには、当該ビザ失効後12カ月の間を空けて再申請しなければならない。また、家族帯同は許可されない。

今回の改正では、スタートアップ企業支援やデジタル産業強化のためのビザの新設も予定されており、英国産業の成長に必要な人材については引き続き広く受け入れると同時に、熟練した技能を持たない移民の入国を大きく制限することで、全体数を抑制していく英国政府の従来の方針が引き継がれていくことが鮮明となった。

第3節 英国の移民人口と社会統合政策

英国では、1960年代より人口増加が始まり、その後1970年代には少し増加が緩やかとはなったが、1980年から再び顕著となった。人口増加の要因としては、出生数とイギリスへの移民が考えられており、過去60年間、英国では出生数が死亡数を常に上回りそれが人口増をもたらしてきたが、1990年代からは自然増よりも移民の増加による影響が大きくなった。2004年から2016年の間では、年間平均25万1,000人の人口が移民によって増加した。英国政府は移民増加を年間10万人以内に抑えることを公約にしているが、現状はこれを大きく上回っている。

2017年のNational Statisticsの統計¹¹によると、英国に居住する外国出身者及び外国籍住民の数は統計を取り始めた2004年から年々上昇しており、2017年には、外国出身

¹⁰ <https://www.gov.uk/government/publications/the-uks-future-skills-based-immigration-system/future-skills-based-immigration-system-executive-summary>

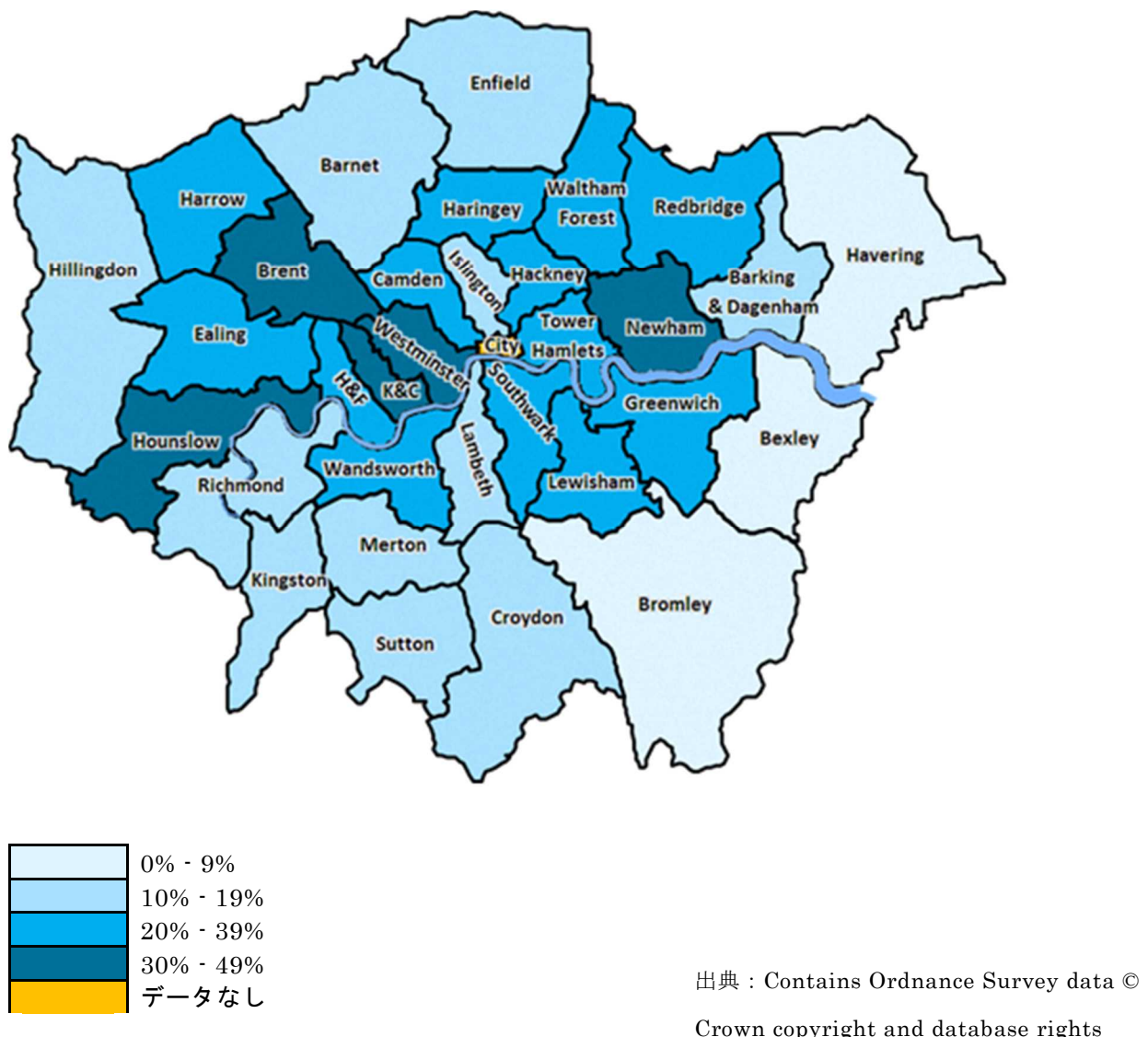
¹¹

<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/ukpopulationbycountryofbirthandnationality/2017>

者の数は 940 万人に、外国籍住民の数は 620 万人にそれぞれ増加した。英国では全市民の約 14%が外国生まれであり、約 10%が外国籍住民である。

外国人住民増加の背景は EU14 と EU2¹²からの人口流入によるところが大きいですが、他にも最近の特徴としてルーマニア生まれ及びルーマニア国籍の人口の増加が著しい。一方、現在最大の外国出身住民数となっているのはポーランド人であり、2007 年以来最大の人口となり、約 100 万人が居住していると推定されており、全外国出身住民のうち約 10%を占めている。外国生まれ及び外国籍住民は都市に集住する傾向にあり、特にロンドンには全英国の移民総数の約 40%が居住する（図 9 参照）。

図 9 Greater London Authority (GLA) 内の各基礎自治体における外国籍住民割合



近年、英国では社会の分断が背景と考えられるテロ事件が多発している。特に 2017 年には、3月にウェストミンスターでのテロ事件、5月にはマンチェスターのコンサート会場での爆破テロ、そして6月にはロンドンブリッジでの殺傷テロなど大規模なテロが頻発し、大きな社会不安を招いた。こうした相次ぐテロ事件を受け、英国政府では社会的分断を改善し、社会統合に強く取り組む姿勢を示している。

2018年3月には、サジド・ジャビド内務大臣はイングランドの社会統合強化のための **Integrated Communities Green Paper**¹³（計画書）を発表した。計画策定にあたり参考にされた報告書（**The Casey Review: a review into opportunity and integration**）では、英国社会では数多くのコミュニティが人種や信仰、経済格差に由来する孤立化を経験しており、異なるコミュニティ同士が互いを知る機会が無いために誤解や軋轢が生じているとの意見があげられた。この計画では、政府は今後2年間で5000万ポンド（約72億円）の予算を投入し、コミュニティの社会統合を目指す。2019年2月にはこの計画に基づく行動計画も公表された。この計画実行の結果は、**Blackburn with Darwen**、**Bradford**、**Peterborough**、**Walsall**、**Waltham Forest**の5つの自治体と政府の協力の下、ベストプラクティスや逆に成功しなかった事例も集め、今後の計画見直しに反映される。結果は全イングランドの自治体、ボランティア団体、地域の企業、学校、信仰団体などに共有される。

主な政策は以下のとおり。

- **英語能力の向上支援**

新しいコミュニティ単位の英語学習プログラム導入により、全てのコミュニティにおける英語能力の向上を図る。地方自治体にも財政支援を行い、英語能力向上が必要な市民への経済支援を行う。

- **社会から遠い存在への支援**

ジョブセンタープラス（職業安定所）は、マイノリティの女性などに技術習得の機会を与え、就労を支援する。

- **全ての子どもたちが現代の英国で生活するために必要な教育を受ける**

様々なバックグラウンドを持つ子どもたちが、現代社会を生き抜くために必要な教育を受けられるよう機会を保障する。また英国の価値観を学ぶカリキュラムを導入する。

- **移民を地域に受け入れるための支援**

到着間もない移民向けに、英国での生活をスムーズに始められるよう役立つ情報をパッケージにして提供する。受入側のコミュニティに対しても支援を行う。

¹³ <https://www.gov.uk/government/news/new-government-action-to-create-stronger-more-integrated-britain>

- **平等な権利の尊重と推進**

英国の文化や価値の共有を推進し、権利を奪われている女性の救済を行う。英国での婚姻に関する法令の見直しも行い、宗教上の理由に基づく強制結婚などについても取締りを強化する。ヘイトクライムなどの差別事件についてもこれまで以上に強く対応する。

各地域に居住する外国人住民の国籍やバックグラウンドは多様であるが、英国の多くの自治体ではコミュニティとの対話を重視し、それぞれの自治体地域の特色を考慮した社会統合政策を進めている。次章では、地方自治体における社会統合政策についての調査を取りまとめる。

第3章 英国地方自治体の社会統合政策

第1節 Equality Act 2010

英国では、2010年に施行された Equality Act 2010¹⁴（2010年平等法）により、以前は116の法律で取り扱われていた人権や機会均等についての規定が一本化された。同法では9つの特性（年齢、障がい、トランスジェンダー、婚姻や同性婚、出産と育児、人種、信仰や信条、性別、性的指向）が保護されるべき特性と規定され、自治体や公共団体は保護特性を持つ人と持たない人との機会均等に配慮することが求められている。具体的には、自治体が政策に関する意思決定をする際、上記の特性を持つグループについてのデータ収集を行い分析し、政策案件に反映させる。またその決定に対し異議申立てがあった場合には、最終的には裁判所の判断に委ねられる。

第2節 Equality Act 2010に基づく自治体の政策について

では実際にどのように Equality Act 2010 が英国の自治体による多文化共生／社会統合政策に影響を与えているのかを、外国人住民の割合が高い自治体である Cambridge City Council 及び Southwark Council のご協力のもと、市／区の政策についてお話をうかがった。

1. ケンブリッジ市／Cambridge City Council（外国生まれの住民割合 35%）

面談者：

- Ariadne Henry 氏, Community Development Officer（地域開発担当官）
（地方自治体の政策立案との関わり）

Equality Act 2010 施行後のケンブリッジ市では、新しい政策の導入やこれまでの施策に変更を加える前に、所管の責任者は必ず Equality Impact Assessments¹⁵（機会均等影響評価。以下、EIAs とする。）により計画についての査定を受け、政策により市民にマイナスの影響がないか判断することになっている。もし市民間の平等に悪い影響を及ぼすことが分かれば、政策が変更される。EIAs を受けることに法的義務はないが、公的機関による政策が市民に不平等を与えないかを客観的に診断する手段として、ケンブリッジ市をはじめ広く英国内自治体で用いられている。EIAs の審査基準は、国の機関である ACAS（Advisory, Conciliation and Arbitration Service）により設けられている。

また、EIAs に照らし政策を審査することは、実際に政策が及ぼす影響に対して市民が申立てを行ったり、裁判になった際には市の立案時の経過や根拠、客観的データ、市としての方針などが明らかにできるため、非常に重要なプロセスとして捉えられている。

¹⁴ <https://www.gov.uk/guidance/equality-act-2010-guidance>

¹⁵ http://www.acas.org.uk/media/pdf/s/n/Acas_managers_guide_to_equality_assessments.pdf

プロセスは必ずしもいつも同じではないが、以下の3点を含むことが義務付けられている。

- 国やケンブリッジ市などの統計資料を活用し、客観的データを使用する。
- 関係団体と話し合いの機会を持つ。コミュニティとの対話は非常に大切であり、まず市内の多様なコミュニティについて知ることから始める。立案に必要なデータが乏しいときの根拠としても重要である。
- ケンブリッジ市の定める **Equality Impact Assessments**¹⁶を作成する。

(Public Sector Equality Duty)

前述の **Equality Act 2010** は、商品やサービスの提供、雇用についてなど公的機関に留まらず民間企業の活動にも適用される。公的機関は加えて **Public Sector Equality Duty (PSED)** の適用も受ける。

Public Sector Equality Duty (PSED) は、以下の3点を目的としている。

1. 違法な差別を根絶する。
2. 保護特性を有する人とそうでない人との間の機会均等を推進する。
3. 保護特性を有する人とそうでない人との良好な関係を促進する。

上記1については、市の **Community Safety Team**¹⁷ (コミュニティ安全対策チーム) が、警察や消防、病院または他の市や県と連携して取り組んでいる。またボランティア団体や大学機関からの協力体制も整えている。

2は白色人種と有色人種間や、障がいの有無から生じる機会の不均等を是正することを目的としている。まずは調査やコミュニティとの面談を行うことで、公的サービスへのアクセス、または雇用や教育の機会の不均衡が生じている原因を知り、解決や緩和のためのアクションプランを作成している。そのための国からのガイドライン¹⁸も示されている。

ケンブリッジ市はさらに **Single Equality Scheme 2015-2018 (SES)** を策定し、保護特性の対象となる詳細な条件や、保護の優先順位などについて規定しており、ケンブリッジ市が具体的にどのように機会均等を実現していくかについて明示している。この計画は3年後の検証を経て、次の計画に結果や課題が反映されていく。

3については差別解消への取組と、互いの理解の推進を目的にしている。具体例としては、白色人種と他のエスニックグループにルーツを持つ職員両方に対する職員研修の実施や、その他にも学校で同性愛をカミングアウトした子どもへの差別がないかを検証するな

¹⁶ <https://www.cambridge.gov.uk/equality-impact-assessments>

¹⁷ <https://www.cambridge.gov.uk/community-safety>

¹⁸ <https://www.equalityhumanrights.com/en/advice-and-guidance/public-sector-equality-duty-guidance>

どの事業が進められている。また様々な信仰を持つ人々を集めてイベントを開催し、互いの宗教について知り、尊重するというような試みもされている。

ケンブリッジ市の **Community Safety Section** では、文化、アート、スポーツなどを取り入れたイベントを開催することによって、市民の交流の機会を創出し、違いを超えて互いの理解を深めるよう努めている。また市が直接開催するイベントだけではなく、各種団体への委託や、市内の団体に補助金を支出する方法もとられている。イベントの立案にあたっては、マイノリティコミュニティのみの参加に留まらず、あらゆるバックグラウンドを持つ人々に参加を呼び掛けている。こうしたイベント実施をマイノリティコミュニティに委託したり、自身のアイデアを市に提案してもらうことにより彼らの自信につなげることもねらいとしている。

2. サザーク区 / **Southwark Council** (外国生まれの住民割合 39%)

面談者：

- Julie Foy 氏, Head of HR (人事課長)
- Lindsay Mosuro 氏, HR Project Officer (人事企画担当官) / Workforce Equalities contact (職員間の公平性についての窓口担当)
- Kamran Khan 氏, Head of Business Transformation (業務変革課長) / Interim Chair LGBTQ+ Staff Network (LGBTQ スタッフネットワーク暫定議長)

ロンドンのサザーク区は約 32 万人の人口のうち、39%が外国生まれという非常に多様な人々が暮らす地域である。住民の人種構成は、52%が白人、48%にあたる人々は BAME(Black, Asian and Minority Ethnicities)に該当する。区内にはソマリア、西アフリカ(ガーナ、ナイジェリア、シエラレオネ)、南米にルーツを持つ大きなコミュニティがある。こうした背景からサザーク区では、住民間の機会均等 (**Fairer Future Principles**)、そして住民が互いに尊重される街づくりを最重要課題としている。

(地域の多様性を反映した人事政策)

サザーク区は、地域の多様性は区の職員構成や職員の働き方にも反映されるべきとの考えのもと、職員を対象に2年毎の調査を行い、職員の特性や職場に対する意見を集めている。その結果を人事担当者が分析することで職場環境の改善や仕事の効率化に役立てている。以下は主な聞き取り内容である。

● 職員数と内訳

職員総数 4,150 人 (2017 年)、うち 49%男性、51%女性

しかし、部署によっては男女比の偏りが見られる

例：Children and Adult Service (福祉分野) では女性が 76%を占める

人種構成：白人 84.8%、BAME13.4%、その他 1.4%

- **宗教**

キリスト教 44%、無宗教 27%、イスラム教 3%、その他 6%、無回答 20%

- **男女間賃金格差**

37%の女性職員が最高額の賃金を得ているが、一方で他の 30%の女性の賃金レベルは最低ランクである。

- **人種間賃金格差**

BAME 職員が比較的低い職位にあることが多い。部長級の BAME 職員が少ない。

- **障がい者雇用**

10%の職員が何らかの障がいを持つと回答

- **性的指向**

同性愛者（女性） 1 %、同性愛者（男性） 3 %、バイセクシャル 1 %、無回答 17%

人事担当者の Julie Foy 氏によると、調査により以下の効果が得られた。

1. 職場で多様性について職員がオープンに話せるようになった。
2. 人種的マイノリティ（BAME）職員の幹部職員への登用
3. 障がいを持つ職員への支援や配慮の高まり

職場の同僚について知り、誰が Equality Act 2010 に規定される特性を持つのか、また持たないのかを認識することは非常に大切であり、特性を持つ人が排除されない職場環境を作ることを努力している。そうした意識がすなわちサザーク区の街づくりにも反映されていく。

人事担当は、同じ興味や特性を持つ職員が自主グループを作り、研修等を行うことを奨励している。各グループが、計画する研修やイベントに対し、人事担当に申請をして認められれば、補助金を受けることもできる。また、こうした自主グループのフィードバックを政策に取り入れることもある。

(サザーク区のコミュニティ支援)

サザーク区が取り組む課題の一つに、地域における貧富の差の是正がある。サザーク区は英国内 345 の自治体のうち、26 位という貧困率の高さである。高い貧困率の理由には、人種間差別等による機会不均等が考えられることから、サザーク区は格差の是正に取り組んでいる。

サザーク区は総合計画の中で、以下 4 点を機会均等の目標に掲げている。

1. 住民の生活の質を高めるため、行政サービスへのアクセスを向上させる。また、地域のコミュニティ間の交流を図る。

2. 住民間の恐れや緊張を和らげ、また市民としての責任への意識を高めることで、住民による地域での交流や地元への愛着を促進し、地域の社会統合を進める。
3. 区や協力団体がリーダーシップを発揮し、住民の権利と義務の推進を図る。また差別や不当な扱いに対しては、毅然たる態度を示し、地域住民の権利を守る。
4. 区の職員は上記を理解し、これらの目標達成に取り組み、私たちの地域に対する自信を持ち続ける。

サザーク区をはじめ英国の地方自治体は、支援が必要な住民に対しボランティア団体やチャリティ団体と協働することが多い。サザーク区は現在、1,125 のチャリティ団体との協力関係により多文化共生／社会統合施策を進めている。

英国におけるチャリティ活動

英国では日本で言う NPO に相当する民間非営利団体（ボランティアセクター）が行政、民間に並ぶ分野として非常に重要な役割を担う。その範囲は、ボランティア活動から、専門スタッフを擁するチャリティと呼ばれる慈善団体、労働組合や政党に至るまで含まれ、その数はおおよそ 50 万とも言われる。この中でも特にチャリティは地方自治体にとっては欠かせないパートナー的存在であり、共同して事業を行う機会も多い。チャリティは政府機関である Charity Commission に正式に登録認定を受けると、各種税制での優遇を受けることができるが、そのためには団体の公的利益が認められ、認定後も定期的な監査や調査を受けなければならない。Charity Commission はチャリティ団体に対する規制についても責任を負う。

ボランティアセクターの財源は、公的部門からの助成金や委託金、個人や企業からの寄付によってまかなわれる。

チャリティ団体は、英語を話せない市民のための通訳や住宅斡旋、法律相談など実に様々な支援を提供している。地方自治体は住民のニーズに基づき、各チャリティ団体に補助金や委託金を支出し、また協働することで支援を行う。

他にもサザーク区は、市民にとって必要な支援が何かを知るため、市民懇談会やネットワークイベントも開催している。まずは住民と会話することが大事な第一歩となる。住民との対話から見えてくる教育や就労の機会の不均衡など構造的な課題を、実際の個人への支援やコミュニティへの支援、啓発活動によって解決しようと取り組んでいる。こうした区の活動への多様なコミュニティからの参加を呼び掛けることも大切であり、様々な人種や LGBTQ など多様な価値観を持つ人々が出会い、他者の価値観を知る機会を創出することも自治体の重要な役割としている。

第4章 様々なルーツを持つ児童が通う学校教育現場レポート

～Cleveland Road Primary School の場合～

外国人集住都市会議でもしばしば取り上げられる外国につながる子どもたちへの教育について、英国ではどのように取り組まれているのか、ロンドン（GLA）内の基礎自治体の中でも、外国人住民の居住する割合が高いレッドブリッジ区にある Cleveland Road Primary School を訪問しお話をうかがった。

面談者：

- Veena Naidoo 教諭
- Wayne Smith 教諭

（Cleveland Road Primary School について）

1895年創立の Cleveland Road Primary School には現在 935人の児童が通っているが、その半数以上が外国につながる子どもたちである。現在外国籍児童の中で一番多い国籍はパキスタン（35%）、次いでバングラデシュ（12%）、インド（8%）である。他にもイタリアからの転入児童も多く見られるが、彼らはパキスタンなどから一度イタリアに入国し、イタリアのパスポートを取得した上で英国に入国することが多く、実質はイタリア語を理解しない子どもが多い。

在籍する児童の国籍についてはその時々で変化するが、現在彼らの保護者の多くがIT産業に従事している。通常彼らは2～3年の契約期間終了後に他の事業所に移るため、それに伴い子どもたちも転校を余儀なくされる。また、仕事の都合だけではなく、移民の多くは家族や友人などの個人的ネットワークを頼りに住所を転々とする傾向が高い。そのため Cleveland Road Primary School では、毎年全校児童のうち18%～20%の児童が転入転出しており、毎週ごとに児童が入れ替わる状況である。

（転入児童への対応）

こうした状況の中、学校では様々な工夫を凝らし転入児童に対応している。まず最初に、転入児童には一人一人の学力査定を行う。査定は、英語の読解及び記述、他に算数を用いるが、ほとんど英語を理解できず転入してくる児童の学力を測る上で、算数は重要な判定材料となる。また、査定での区分が非常に難しい Special Education Needs (SEND / 学習障がい児童) と English as an Additional Language (EAL / 第2言語として英語を話す子ども) についての判別に大変役立っている。Cleveland Road Primary School は特別支援が必要な児童か、単に英語の未習熟かの判別にはとても慎重であり、通常2年間の観察期間 (Silent Period) を設け、特別コーディネーターとの十分な協議を重ねた後に判定を行う。

また査定には、時間だけでなく財源も必要である。判定のために Home Language Assessment（家庭訪問による査定）サービスも提供しており、以前は Redbridge 区から無償提供されていたが、財政難を理由に現在は有料サービスとなってしまった。言葉の遅れか、学習障がいがあるかの重要な判別は、児童の各家庭で母語による査定が必要であり、Cleveland Road Primary School はその費用の捻出に苦心している。

学力査定が行われた後には各児童の学力や背景を考慮したクラス分けを行うが、その際にも友だちを作りやすいように同じ母語を話す子どもがいるクラスや、その児童の母語を理解できる担任教諭のクラスに入れるようにしている。クラスメートや教諭との相互関係を重視する一方、転入者ばかりに偏ったクラス編成を避けている。

こうした移民が多い学校の特性により、教諭や学校スタッフの採用の際にもできるだけ多様な背景を持つ職員採用を心掛けている。特に多言語を理解できる職員を採用することは重要であり、現在 50 の言語に対応している。

（保護者とのコミュニケーション）

Cleveland Road Primary School は、保護者とのコミュニケーションについても試行錯誤を重ねている。英国の学校においては、私立校だけでなく公立校についても各学校独自で職員採用を行う。そのため前述のとおり Cleveland Road Primary School では言語をはじめ多様なバックグラウンドを持つ職員を積極的に採用し、児童とのコミュニケーションはもちろん、保護者との対話が必要となる保護者会や連絡調整に対応している。自動翻訳の手段も徐々に広まってきてはいるが、まだまだ正確さに欠けることも多く、学校ではやはり職員が直接保護者とコミュニケーションをとることに重きを置いている。職員は英語を第 2 言語とする児童とのコミュニケーションを経験しているため、培った技術により保護者にも対応しているが、それでも対応できない言語である場合には、地域のボランティアに支援を求めることもある。

Cleveland Road Primary School においては、必要な多言語での対応は行うものの、保護者に対しては英語が共通言語であることを認識をしてもらい、学校からの文書などは原則英語で発送し、翻訳作業については最小限に留めている。学校は保護者にも積極的に英語を学習してもらうよう働きかけ、仕事を探す保護者に対し履歴書の書き方を教えるなどのサポートも行っている。

（文化の違い）

こうした児童や保護者とのコミュニケーションにおいては、言語の壁だけではなく、文化の違いからも様々な場面で対話が必要となる。例えば、宗教上の理由で、学校の制服以外の服装の着用について希望されることがある。そうした希望に対しては保護者と丁寧な話し合いを持ち、互いの妥協点を見いだせるようにしている。イスラム教信者の間では、女兒にヒジャブ（髪を覆うスカーフ）を着用させるが、その色を学校の制服カラーである

紺色や白を使ったものにしてもらったり、できるだけ短い丈のヒジャブを選んでもらい、布がからまる心配がないように配慮している。またアクセサリーを身につけることを信仰の一部にしている家庭の子どもには、そのアクセサリーをリストバンドで覆ったり、引っ掛かりにくい部位に着用するなど、やはり安全上の注意を払うように保護者と話し合うことにしている。こうして互いの主張を聞くことで、これまで保護者の理解を得られてきた。

こうした信教の違いだけでなく、**Cleveland Road Primary School**では**LGBTQ (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer)**に関する教育にも力を注いでいる。子どもたちには早い時期から、社会では性的指向や人種、障がいの有無によって差別があることを伝えている。学校ではそうした事実を隠すのではなく、ありのままに子どもたちに教え、考えさせるようにしている。最近では**LGBTQ**に関連した教育が広く扱われる傾向にあり、外部団体が運営する**EQualities Award**などでは、ダイバーシティ教育に熱心な学校を表彰する活動が広がってきている。

(国からの支援について)

過去にはこうした外国につながる子どもへの学校の対応について、地方自治体を通じて国からの財政支援等があった。例えば、各自治体から**EAL**児童への指導法教授コースが用意されたり、担当する教諭には年に3回の研修機会も与えられていた。しかしこうした支援は2017年9月以降、財源不足を理由に打ち切られてしまった。

かつては**EAL**児童への対応のため5名の教諭がサポートチームを組み、プライマリースクール(5~7歳)及びセカンダリースクール(7~11歳)を訪問し、各学校の職員にトレーニングの機会を設けていた。また、地方自治体や国、国際的な機関でのネットワークの機会も与えられ、情報交換を通じて**EAL**教育の向上を図ってきた。しかし現在は、これらの国からの支援は急速に外国人児童が増えている**Havering**区や**Barking and Dagenham**区などにのみ限定されており、外国につながる児童が常に多数在籍する**Redbridge**区内の学校は既に自立できている、国の役割は終わったものとみなされ支援が終了している。また、地方自治体からの**EAL**教育への支援についてはそれぞれの自治体の財政力によって大きく差がある状況である。

そうした国からの支援終了や自治体からの支援も無い中、**Cleveland Road Primary School**は、これまでの研修を受けた職員や自らの経験を持つ職員が、新しい職員にそれらを伝えることで**EAL**教育に努めている状況である。

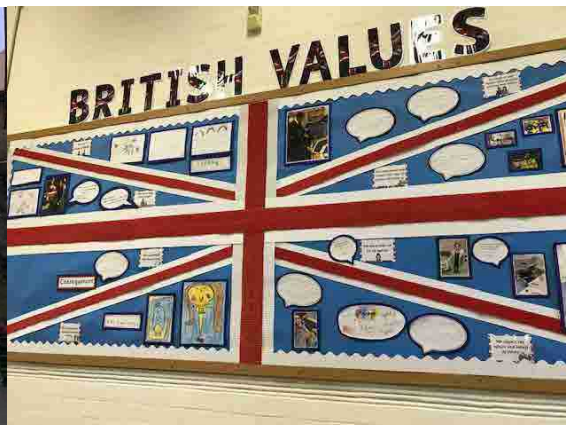
(まとめ)

こうした多文化を背景に持つ子どもたちが多いた学校現場では様々な課題を伴い、他の学校教育よりも苦勞が多い面があるかもしれない。しかし**Cleveland Road Primary**

School では、こうしたダイバーシティへの流れが逆行することはなく、多様な文化や価値観を互いに誇りにすべきであると考えている。Cleveland Road Primary School のスクールモットーは **Celebrating Diversity**（多様性を祝福する）であり、子どもたちが互いの価値観の違いを認識し、また違いを乗り越えて分かり合う強さを備えてほしいとの願いがある。また Cleveland Road Primary School では、互いの価値観を大切にすることと同様に、英国の社会の価値である **British Value** を共有することもまた大切であると子どもたちに教えている。



学校外観



British Values（英国の価値観）

（参考）British Values

Cleveland Road Primary School 校舎内には、右上の写真のとおり英国の価値観が掲示されている。

- 私たちは他の人の意見や価値を尊重します
- 私たちはみんな特別な存在です
- 私たちは他の人の持つ文化や信念を尊重します
- 私たちは一人ひとりに平等に接します

第5章 欧州における都市連合

第1節 EUROCITIES ～ヨーロッパにおける都市連合の果たす役割～

EUROCITIES は、1986年にバルセロナ、バーミンガム、フランクフルト、リヨン、ミラノ、ロッテルダムの6都市首長によって発足した都市連合であり、現在は140のヨーロッパの自治体が参加し、ワーキンググループや共同プロジェクト、またイベント活動を通じて地方自治体同士のネットワーク形成を支援している。EUROCITIESの事務局はブリュッセルに置かれている。参加都市は幅広い分野において共通の課題や各都市のベストプラクティスを共有することで、地方自治体が果たす役割を広げ、また地方自治体の声を集めることでEUの政策に反映させることを目指している。

こうしたEUROCITIESの活動理念は、日本の外国人集住都市会議の理念とも共通することから、EUROCITIESが主催した社会統合をテーマとしたセミナー「A Sense of Home – Social Innovation for Refugee Inclusion 2019」（2019年1月24日・25日、European Economic and Social Committee, Rue Belliard 99, ブリュッセルにおいて開催）の内容を紹介する。



会場受付

基調講演の様子

当該セミナーでは主にヨーロッパの各都市における難民の受入れの事例発表や出席者の意見交換が行われた。タイトルである A Sense of Home が示すとおり、いかにして多様な背景を持つ住民を地域に受け入れていくか、また新しく住民となる難民自身が地域社会への帰属意識をどのように醸成していくかをテーマとし、様々な事例を通じて学び合うことを目的として開催された。テーマとしては難民受入れに焦点をあてていたが、外部からの新しい住民を受け入れるという視点からは、労働移民の受入れについても当てはまる部分が多い。

冒頭の基調講演の中で、Carlos Trindade 氏(President, EESC Group on Immigration and Integration) (EU 経財社会評議会会長) は「Diversity is a fact, inclusion is a choice. (多様化は事実であり、社会統合は都市の選択である。)」と話し

た。Carlos Trindade 氏はさらに、「ヨーロッパをはじめ世界において、人々の移動や情報社会の進展によりますます各地域社会での多様化が進み、もはや後退することはないように感じられる。しかしながら、社会統合により地域を調和、発展させられるかどうかは都市の裁量にもより、各都市の果たす役割は大きい。」と述べた。

◆パネルディスカッション1 (Creating Home? Housing as a Gateway to Integration)

(登壇者)

- Meghan Benton, Senior Policy Analyst and Assistant Director for Research, International Program, Migration Policy Institute
(移住政策機構国際プログラム：上級政策分析及び研究補佐担当)
- Anila Noor, Member of the European Migrant Advisory Board, Netherland
(オランダ：欧州移住諮問機関メンバー)
- Tariq Tarey, Director of Refugee Social Services at Jewish Family Services, United States
(米国：ユダヤ家族支援機関の亡命者に対する社会サービス担当ディレクター)
- Doug Saunders, Journalist and Author, Canada / UK
(カナダ・英国：ジャーナリスト及び作家として活動)
- Fuad Mahamed, Founder, Ashley community Housing, United Kingdom
(英国：Ashley コミュニティ住宅創設者)

このパネルディスカッションでは、「住宅」がいかに難民にホスト社会の一員としての意識を与えるかについて話し合われた。突然慣れ親しんだ住み家を追われた難民は、安全な住居を供給されることにより初めて精神的に落ち着きを取り戻し、ホスト社会へ積極的に参加することを考え始める。

さらに、住宅自体に他者と交流を可能にする共有スペースが備えられている場合には、より円滑に難民が地域社会に馴染めることも報告された。その一つの成功例として、カナダ・オタワのNPO団体である Carty House¹⁹の事例を紹介する。今回のセミナー開催にカナダ政府の協力を得ていることから、ヨーロッパ以外の事例として発表された。

Carty House の居住者は新しい国に到着したばかりの難民女性を対象とし、まずは安全で新しい環境におけるプレッシャーをできるだけ取り除いた住居の提供に努めている。また Carty House は各個人に合わせたサービスを提供し、その中には就職活動や新しい文化についての学び、そして語学レッスンなどが含まれる。カウンセリングも随時受ける

¹⁹ <http://cartyhouse.org/>

ことができる。これらのサービスを通じて、少しでも早く言語を習得し、就業できるようサポートを行っている。Carty House の運営はすべて寄付により賄われ、公的資金の投入はない。

Carty House では各自に寝室が確保されているが、共同生活を基本とし、居住者による家事の分担や共にアクティビティに参加することにより、地域社会への参加も比較的スムーズに促されている。こうした居住者同士の交流には地域住民もしばしば参加し、地域での新旧住民による交流の起点作りに役立っている。

他にも、ブリュッセルに拠点を置く NPO 団体である Caritas Belgium では、難民申請後に自力で住居を探すことになる難民を対象に住宅確保の支援を行っている。ベルギーでは、難民認定が下りるとすぐにこれまで滞在していた政府による一時保護施設を退去しなくてはならないが、地域に馴染みのない難民が短期間に住居や仕事を見つけることは難しく、ホームレスとなることも多い。彼らのホームレス化を回避すべく、Caritas Belgium では住居探しを支援し、またその間に現地語のレッスンや就労支援、カウンセリングの機会の提供も併せて行っている。

アムステルダムで活動する NPO 団体の Startblok Riekerhaven は、市内に住む若い人と同じく若い難民と一緒に住まわせるプロジェクトを開始した。このプロジェクトによって、若く吸収力の高い難民が現地住民のサポートにより言語や文化だけではなく、例えばプログラミングなどの IT 技術の習得をし、地域社会でその技術を生かした仕事につくことができたという報告もされた。

こうした具体的事例の紹介以外にも、パネリストからは様々な意見が出され、マスコミに対する非難もあった。パネリストの一人である Fuad Mahamed 氏は、「英国にいる難民の数は全人口に対し 0.5%にも満たない。しかし英国では大量の難民が流入しているイメージがあり、そのイメージはマスコミによって作られている。こうした誤った認識による難民への差別が後を絶たない。」と発言した。

また会場からの質問では、ヨーロッパの大都市の多くは既に住宅不足の問題を抱えており、そこに新たに難民が住宅を求めることで元々の住民がさらに住宅の入手が困難になるのではないかと指摘された。それに対してパネル側からは都市には既に問題は存在している。そこに難民が入ってくることで、政府に対策が求められ、結果的に新旧住民ともに状況が改善する場合もある。住宅問題はその一つ。難民受入れによって政府の対策が進む効果が期待されると反論された。

このパネルディスカッションでは大都市のベストプラクティスが主に紹介されたが、都会で暮らす人は多文化社会に慣れていて、知識や経験も十分にあることからこうした試みも挑戦できるが、小さな町や村においては人々の意識はまだ文化の多様性に対して大きく開かれていないことも多く、今後の課題であることも言及された。

◆パネルディスカッション2 (Beyond Employment: Social Inclusion through Professional Life)

(登壇者)

- Ben Mason, Researcher and project leader, Betterplace lab, Germany
(ドイツ：Betterplace 研究所の研究者及び企画主任)
- Julie Bodson, Advocacy Coordinator, DUO for a JOB, Belgium
(ベルギー：DUO for a JOB 支援コーディネーター)
- Hugo Ortiz Dubon, Co-founder and diversity strategist, We Link Sweden, Sweden
(スウェーデン：We Link Sweden 共同設立者及び多様性戦略担当)
- Tariq Tarey, Director of Refugee Social Services at Jewish Family services, United States
(米国：ユダヤ家族支援機関の亡命者に対する社会サービス担当ディレクター)

異国で働くことは、単に生活の糧を得るだけではなく、他者となつなかりができ、難民が新しい環境下で自信を持って暮らせることにつながる。しかし、各個人のニーズや興味、能力に見合った仕事を探すことは容易ではない。仕事探し以前に、不自由な住宅環境であったり、家族の複雑な事情や言語能力の不十分さなど、解決すべき問題を抱える難民は多い。このパネルディスカッションでは、そうした問題の解決を図りながら難民の就労につながる事例について発表が行われた。

ベルギーで活動する NPO の DUO for a JOB²⁰では若い難民、移民に対し豊かな職業経験を持つ地域の人々をメンターとして紹介し、仕事探しや仕事を始めてからの諸問題について相談ができるネットワーク作りを進めている。現在 500 人の相談者が登録されており、そのうち 3 分の 1 は難民である。これに対しメンターは 50 人ほどが登録されている。なお、メンターは 50 歳以上で豊富な職業経験を持つ人に限られている。DUO では、仕事に関する問題以外にもメンタルヘルスへの対応や、社会保障の手続きまで広い範囲の相談にも対応し、難民や移民の地域への社会統合に大きな役割を果たしている。地域の難民及び移民の就業率は設立当時の約 2 倍に上昇している。

一方スウェーデンの NPO である We Link Sweden²¹では、国の補助金を活用し、公的機関や民間企業、国内外の研究者が難民を社会で受け入れるためのリサーチを行い、その研究をもとに難民を労働市場に送り出す試みがされている。スウェーデンも高齢化率 (65 歳以上人口) が 20% に迫る高齢化社会であり、また地域によっては労働力不足が深刻となっており、難民を新たな人材として活用していきたいというニーズも生まれてい

²⁰ <https://www.duoforajob.be/en/home/>

²¹ <https://www.welinksweden.se/entryhub-eng>

る。近年ではオンラインショッピングの普及のため、倉庫業や運送業での労働者不足が顕著になっており、We Link Sweden はそこに着目したプログラムを設計した。2016年に立ち上げたこのプログラムでは、We Link Sweden の研究グループにより、倉庫での商品仕分けで頻繁に使われる用語を 200 語程度選び、8 週間の職業訓練を経て実際に難民の就労につなげる試みが行われている。また、We Link Sweden は難民が持つ技能にも着目し、彼らが持つ能力をスウェーデン労働市場で十分生かせるためのマッチングができるようにも努めている。このパネルディスカッションでは、Gothenburg という地方都市で活躍する元難民の労働者の様子が紹介された。

他にも当パネルディスカッションでは、自国での資格を新しく住む国で活用することにも触れられ、難民の持つ潜在能力を生かすべきとの意見があった。これに対し、前述の DUO for a JOB では、資格証明書を持たない難民に対し、模擬試験を実施することで同等の資格を持つことを確認し、面接時に役立てているとの報告もあった。

おわりに

2019 年以降、政府の外国人労働者受入れの大きな政策転換により、日本の地域社会では 1990 年代に経験したような、またはそれ以上の大きな変化がもたらされることが予想される。

しかし、これまでの外国人集住都市会議で重ねてきた議論や、英国をはじめ欧州で先行されてきた移民受入れについての蓄積が、これからの日本の多文化共生／社会統合政策の大きな参考になることも期待される。日本ではこれまで外国人の受入れが国民的議論となることが少なく、当該分野における取組が進んでいるとは言い難い。しかしながら、そうであるが故に既存の各国での社会統合政策を十分に研究した上で、日本の各地域に適した外国人住民との共生政策を進められるという利点もある。本稿では他国でのベストプラクティスについても触れていることから、そうした事例が日本の地方自治体等の政策に活かされることがあれば幸甚である。

参考資料

- 外国人集住都市会議津会議 2017 報告書
<https://www.shujutoshi.jp/2017/report.pdf>
- 「国際移民の時代」 (名古屋大学出版会)
S.カースルズ/M.J.ミラー著
- 「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合-独・仏・英・伊・蘭5ヵ国比較調査」第3章英国における外国人労働者受入れ制度と社会統合
独立行政法人 労働政策研究・研修機構
https://www.jil.go.jp/institute/reports/2006/documents/059_02-3.pdf
- 「英国：過去10年の移民急増が悩みの種」 (大和総研)
- 「英独仏における外国人問題への取り組み及びその課題に関する調査研究」
内閣府 経済社会総合研究所
- 「諸外国における外国人労働者対策」 厚生労働省
- 「諸外国における外国人受け入れ制度の概要と影響をめぐる各種議論に関する調査」 独立行政法人 労働政策研究・研修機構
- 「改正入管法の施行に向けて～問題点と求められる対応～」 日本総研
- 「人口減少社会における外国人の受け入れ・社会統合に関する論点」 加藤 真
- 「世代間利害の経済学」 (八千代出版) 井口 泰
- 自治体国際化フォーラム Vol.251 「欧州における域外外国人に対する統合政策の転換とわが国の言語政策の課題」 井口 泰

【執筆者】

一般財団法人自治体国際化協会 ロンドン事務所 所長補佐 山口 直美