

資料紹介

『将来への挑戦——バーミンガム市における人種平等——』について（上）

山田 澄子

解題

現下の経済グローバル化に伴い、国を超えての人と資本の移動はますます増えこそすれ減じる気配はない。このような状況下、多くの国が多文化社会⁽¹⁾の状況を呈しはじめているにもかかわらず、そこでは人種やエスニックなどを理由とした就職や昇進などにおける差別状況が依然見られる。しかし、すでにその国の国籍を有している移民第二、第三世代に対する差別は、人道上はもちろんのこと、法律上も彼らの国民としての権利が侵されていることを意味し、重要な問題であると言わなければならない。このような人種的、エスニック的差別は、国連の「人種差別撤廃条約」をはじめとする条約上の人権条項にも反している。⁽²⁾また、ヨーロッパ内では、「ヨーロッパ人権条約（ローマ条約）」のもとに、域内の市

民権を有する人々は、人種、皮膚の色などの理由に基づく差別なく、条約に掲げられている権利や自由を享受し得ることが規定されている。⁽³⁾さらに、イギリスでは、「人種関係法」により人種や民族を理由とする差別は違法とされ、同法のもとで、「機会の平等の達成と良好な人種関係の構築」を目標とした人種関係政策が実施されている。

人種関係政策に関して日本では、米国、カナダ、オーストラリア、フランス、ドイツ、ベルギーなどについての研究は数多く出されているが、イギリスの人種関係政策に関する具体的な実証研究はあまり見出せない。しかし、過去に植民地政策をとった事実、国の規模などにおいて日本との共通点を抱えたイギリスの人種関係政策を研究することは、今後の日本における多文化社会の出現の可能性を鑑みた場合、参考になるものがあると思われる。⁽⁴⁾現在、日本には、特別永住の在留資格を有する在日

韓国・朝鮮人、および日本国籍をすでに取得している韓国系・朝鮮系日本人などに対する教育および就職差別などが存在している。また難民の受け入れなどにおいても他の先進国と比較して、日本はかなり遅れていると言わざるを得ない。ようやく「人権擁護法」⁽⁵⁾（仮称）が成立しそうな兆しではあるが、この法案も様々な課題を抱えた内容となっている。このような実態になおあるにもかかわらず、少子高齢化や経済グローバル化の影響により、日本における外国人の増加は止められない趨勢である。そこで、イギリスの人種関係政策を参考にし、今後、適切な人種関係政策をとることは重要であり、早急に解決しなければならない課題といえよう。

現時点で人種関係政策の理念は、「同化」か「多文化主義」かに大別できる。また具体的な政策の基準は、「機会の平等」もしくは「結果の平等」に分類することができる。イギリスでは、人種関係法「Race Relations Act」のもと、「平等な機会の達成」と「良好な人種関係の構築」を目標に、ポジティブ・アクション（積極的差別是措置）が採用され実施されている。しかし、このような状況下にあるにもかかわらず、なお、差別の存在が指摘されている。特に、社会的構造差別（social structural discrimination）、組織差別（institutional dis-

crimination—皮膚の色、文化若しくは民族的出自を理由として、組織全体として、適切で専門的サービスの提供に失敗していることを意味する。これは、エスニック・マイノリティの人々に不利益に働くような無意識の偏見や無知、無配慮、人種主義的ステレオタイプ化などによる差別として、手続きや態度および行動のうちに観察される）および宗教を含む文化的差別が残された課題とされている。

そこで、本稿ではバーミンガム市が二〇〇一年に発行した、同市における差別実態報告書『将来への挑戦—バーミンガム市における人種平等（CHALLENGE FOR THE FUTURE: Race Equality in Birmingham）』⁽⁶⁾の内容を要約して紹介する。同報告書を紹介する理由は、次の二点にある。第一点目として、バーミンガム市はエスニック・マイノリティの数がいギリス第二位を占めている都市であること。さらに、バーミンガム市は様々な人種関係政策を実施していること。そのため人種平等委員会⁽⁸⁾も設置されており、同委員会は人種関係政策の指導監督を行いながら同市と連携、協力しつつ人種平等の達成を目指している。第二点目としては、同市は、上述のように人種関係政策に積極的に取り組み、同政策に対する名声を博している都市であるにもかかわらず、今なお、上述したような様々な人種差別が存在している。しかし、こ

のような現状に対する反省を含んで、自主的に差別の実態を明らかにし、さらには一歩進んで今後のとるべき施策を著した勇氣ある同市の行動を評価するとともに、いかなる差別が今なお存在し、いかなる施策が施されようとしているのかを知ることが、日本の今後の多文化社会におけるとるべき人種関係政策の参考になると考える。

本稿において、同差別実態報告書の1章から3章までを、次号において、4章から終章までを紹介する。

紹介に先立ち、イギリスの人種関係政策の理解を容易にするために、同政策の基盤をなす差別禁止法である「人種関係法」、およびバーミンガム市の人種関係政策について概略的に説明する。

1 人種関係法⁽¹⁰⁾

イギリスの人種関係政策は、「人種関係法」に基づいて実施されている。同法は一九六五年に制定され、その後一九六八年、一九七六年、二〇〇〇年に改正され今日に至っている。イギリスにおいて一九八〇年代まで、マジョリティとマイノリティの関係は主として「白人」と「非白人」の間の「人種」問題として捉えられてきた。⁽¹¹⁾つまりイギリスにおける人種問題は、旧植民地西インド諸島・パキスタン・インド等からの皮膚の色の違う移民

の問題である。この歴史的背景を伴った人種問題の解決のために、時の労働党政府は一九六五年に反差別法である「人種関係法 (Race Relations Act 1965)」を制定した。同法は「有色人種移民とマジョリティとの良好な人種関係の構築」と、「平等な機会の達成」を目指し、人種差別を違法化したイギリス初法律であった。

「一九六五年人種関係法」では「公的な場所」における差別を違法化するとともに、家屋賃貸借の売却に際しての差別が規制された。

違法な差別を受けた者は、その差別に対する救済の申し立てを監視機関に対して行うが、監視機関の機構と調停手続は概略次の通りである。違法な差別を監視するための中央機関として人種関係委員会が設置された。有色人種の集住地区や差別問題が頻発する地区など、必要と思われる地域に、人種関係委員会は地方調停委員会を設置した。調停委員会は差別を受けた者からの訴えを受理し、当事者間の説得と調停によって、差別行為中止の保証を確保する。しかし、調停が不調に終わった場合は、地方調停委員会はその旨を人種関係委員会に報告する。その報告を受けた人種関係委員会は、差別行為が繰り返し行われており、かつ継続するであろうと考えられる場合には、その旨を法務総裁に報告する。「公的な場所」

における人種差別行為の禁止命令を求める民事訴訟は、法務総裁によって提起される。差別行為が連続して行われ、かつ、裁判所の禁止命令によってしかその差別行為が中止されないと判断される場合、裁判所は差別行為の停止等の禁止命令を出す。しかし、調停協議における内容は、当事者の合意がなければ証拠として認められない。また、イギリス国内の「公共の場所」における人種的憎悪を扇動する言動は、犯罪として刑事罰が科せられるが、この刑事訴訟は法務総裁だけが提起できる。

「同一九六八年法」では、違法な差別が以下のようにより明確に定義された。すなわち、差別とは、「人が、皮膚の色、人種、民族的もしくは国民的出自を理由として、ある者を他の人々を処遇するよりも、もしくは処遇しようとしているよりも非好意的 (less favorably) に処遇する状況をいう。これらの理由のいずれかに基づいてある者を他の者から隔離 (segregation) することとは、他の者よりも非好意的に処遇していることになる(一条)」。さらに、違法な差別の適用範囲が、雇用(三、四条)・住宅(五条)・諸サービス(二条)にまで拡大された。人種関係委員会の調停機能も強化され、被害者の訴えを前提としない独自の調査権(一七条)、民事訴訟提起を提起する権限(一九条)が、同委員会に付与された。

「同一九七六年法」では、差別の根拠として、皮膚の色、人種、民族的もしくは国民的出自 (ethnic or national origin) のほかに、さらに「国籍」が加えられた。さらに、直接差別とともに、結果として差別的効果を持つ間接差別も違法な差別とされ、違法な差別の適用範囲は、各組織(事務所、会社、組合、許可機関、職業訓練所、職業安定所、警察、教育機関・施設、流通、サービス、住宅など)にまで拡大された。また人種関係委員会に代わって、人種平等委員会 (Commission for Racial Equality、以下CRE) が設立されて、同委員会の機能強化が行われた。その結果、公式調査権(四八条)、証人の出席・記録の提出・証拠の提供命令権(五〇条)、差別停止通告発行権(五八条)、個人救済支援の為の裁量権などが付与され、弁護士斡旋や訴訟費用の扶助も可能となった(六六条)。同法は七五年制定の「性差別禁止法 (Sex Discrimination Act 1975)」とともに、車の両輪として、差別撤廃に尽力することが求められた。

「同一二〇〇〇年法」では、公的機能を持つ民間組織も含めて、すべての公的組織において人種差別を撤廃する義務が課せられた(一条一九項)。市の取り引き相手にも、契約要件として、人種差別撤廃が実行されていることを課している。同法七一条(一)項において、公的組

組織における差別の撤廃と人種平等の促進が義務づけられている。この人種平等促進とは、「政策決定者やサービス提供者は、政策やサービスが公平であるよう確保しなければならず、もしサービスが不公平であったり違法であれば、是正して、各人種間の良好な関係を構築すること」を意味している。つまり公的組織は、関連組織との協議を通して人種関係政策の行動計画を策定し、なおかつ政策実施後の効果や影響に対するモニターも実施しなければならぬ。またすべての公務員には、仕事、昇進および訓練に関するエスニック・モニターに関する対応義務が課された。さらに、教育機関には、人種平等方針を文書化しエスニック・マイノリティの習熟度を引き上げる義務と責任が課された。私的・公的両セクターの雇用主には、従業員による違法な差別行為に対する責任を課している（三二条）。警察署長には、署長命令および監督のもとでの警察官の差別行為およびその賠償に対して、警察資金による賠償支払責任が課せられた。また内務大臣には新たに、人種平等促進の対象に対する拡大権、および人種平等促進義務の規定権が付与された。

一九七六年法のもとでC R Eに様々な権利が付与されているが、さらに、二〇〇〇年法で、公的組織に対する人種平等促進のための強制権、人種平等政策実施基準の

策定権が付加された（七一条D）。その結果、C R Eが「義務規定を遵守していない」とみなした公的組織に対して、C R Eは人種差別撤廃義務遵守の改善を通告する。勧告を受けた組織は、勧告から二八日以内に、同組織内の人種平等政策に関する実態報告と今後の改善策の報告を、文書でC R Eに提出しなければならない。同組織が通告内容を遵守しない場合は、通告から三カ月後に、C R Eは裁判所に「遵守命令」を出すよう要請するが、二〇〇〇年法においては、この通告の適用範囲がすべての公的組織に拡大された。また、個人、コミュニティ組織および組合から、「人種差別撤廃義務を遵守していない」とみなされた公的組織は、C R Eにその旨を通告され、C R Eはその後の対応策をとる。個人の損害賠償訴訟に関しては、労働関係は労働裁判所に、その他は地方裁判所などに提訴される。しかしなお、以下の問題点が残されている。

①公的組織を相手取って訴訟を起こす権利は、個人には保障されていない。

②イギリスにおける人種関係政策上の二大問題点の一つである文化的、宗教的差別禁止規定が含まれていない。

この二つの問題点を残しつつも、イギリスの人種平等政策は、中央政府のもと、地方自治体で積極的に取り組

まれている。

2 バーミンガム市の人種関係政策

イギリスの人種関係政策は、国策「ベスト・バリュー計画」⁽¹²⁾のもとに、「社会的包摂 (social inclusion)」と「コミュニティ・ネットワーキング」の両コンセプトを二本柱として推進されている。社会的排除 (social exclusion) 問題の解決のために「社会的包摂」を掲げ、その社会的包摂の実現のために、コミュニティ内の衝突・分離を防いでまとめあげるための「コミュニティ・ネットワーキング」を目標としているのである。

この二大目標達成のために、バーミンガム市は、「LILAプログラム」(Local Involvement Local Action Program) を実施しているが、これは、①学びの都市、②健康・ケアおよび包摂の都市、③近代的成功の都市、④安全・清潔・緑化都市、⑤情報提供と包摂された市民、⑥近代的都市の六分野に分類されている。上記の国策「ベスト・バリュー・プラン」に、バーミンガム市監査委員会指標と人種平等委員会基準 (CRE code) を取り込んで、市のLILA政策が策定されている。つまり各自治体は、国策に沿った「ベスト・バリュー・プラン」と称される行動計画書を政府に提出して、政策のための

予算を獲得するわけであるが、この行動計画がバーミンガム市の人種関係政策の枠組みとなっている。

ベスト・バリューとは、「すべての分野において、サービス改善の方策を絶えず見出していくこと」と定義されている。具体的には、①新しいより良いサービスの提供、②サービス利用者の意見に沿ったサービスの提供、③すべてのサービス内容に対する監視、④すべてのコミュニティと世代に対する適切なサービス提供、⑤サービスのコスト、質および方法に対する絶えざる検証、の五項目が挙げられている。この内容からも、あくまで「サービス提供の改善」に主眼が置かれていることがわかる。これらのテーマと目標は市民に公開され市民とともに協議された後、市議会で決定され、新年度の市のサービス提供枠組みとなる。この枠組みに、「公共サービス規約 (local public service agreement)」を取り込んで行動計画が策定される。公共サービス規約とは政府が新しく導入した政策を意味している。つまり、各自治体はこの新政策をそれぞれのベスト・バリュー実施計画書に取り込むことで、改善した新たなサービスの提供を早急に実施し、結果を出すことが求められているのである。しかし同時に、目標達成のための広範な自治も認められていることも記しておかなければならない。バーミンガム市は、こ

の公共サービス規約のもと、上記の目標を選択している。

さらに、「一九九九年地方自治体法」⁽¹³⁾により、各自治体に、過去五年間のすべてのベスト・バリュウ政策の見直しが義務づけられている。バーミンガム市も、①現在のサービス提供方法、②サービス提供に関する他の自治体との比較、③サービス提供に関するサービス利用者および市民との協議、④サービス提供の質、の四項目についての見直しを行っている。この見直しは、外部のベスト・バリュウ監査官により実施されるが、二〇〇一年二月に第一回目の監査が実施され、同年夏にその監査結果が発表されている。つまり、同監査官は市の行動計画を調査し、予算と設定目標に対し、市民の承認を得る責任を有しているのである。自治体の各部署は、この監査委員会による『ベスト・バリュウ見直し報告書』を参照しながら、国および市の目標に基づいた行動計画を策定するが、この見直し作業は、政策目標の達成過程における最も重要な作業といえよう。しかし、監査委員会自体もベスト・バリュウによる見直しの対象となっている。同委員会が、「我々は市民の意見に耳を傾ける」と述べていることから、いかに市民との協議に腐心しているかが窺える。

主要予算

(単位：千ポンド)

2000/01-2003/04	2001/01	2001/02	2002/03	2003/04
執行委員	1,135	917	717	567
アドバイザー・チーム				
ベスト・バリュウ	0	100	0	0
副リーダー	4,100	3,533	2,436	386
教育&生涯教育	25,035	20,197	19,947	31,691
住宅	89,664	51,792	54,548	54,546
レジャー、文化および観光	13,865	12,867	2,048	3,720
地域および近隣開発	2,290	1,484	283	0
人事および平等	1,342	926	550	250
再開発	34,346	27,000	16,022	10,370
社会サービスおよび健康	4,990	5,292	3,245	3,288
街路サービス	15,882	25,650	14,733	16,085
維持&パブ保護	2,146	2,503	277	30
常設委員会				
開発規制	140	0	0	0
委員会予算	194,935	152,261	114,806	120,933
協力規定	120	8,100	2,000	2,100
全計画	195,055	160,361	116,806	123,033

(二) 予算⁽¹⁴⁾

73 「将来への挑戦—バーミンガム市における人種平等—」について（上）

アドバイザー・チーム／委員会総予算 (単位：千ポンド)

	2000/01予算	2001/02予算
執行委員会	75,620	71,164
ベスト・バリュー	136	56
副リーダー	31,969	33,338
教育&生涯学習	594,174	614,528
住宅	30,991	35,443
レジャー、文化&観光	76,876	79,429
地域&近隣開発	12,378	14,433
人事&平等	4,963	5,057
再開発	16,617	17,505
社会サービス&健康	228,717	232,846
街路サービス	92,390	96,216
維持&パブ保護	35,066	36,075
市ビジネス管理	3,428	4,121
開発規制	2,328	2,301
許認可	-75	-103
総アドバイザー・チーム/委員会	1,205,577	1,242,410
利子	-87,118	-99,825
臨時出費	7,910	10,050
総市支出	1,126,369	1,152,635
委員会運営費	-1,052	-280
一般会計使用	-13,150	-8,000
市議会予算要求	1,112,167	1,144,355

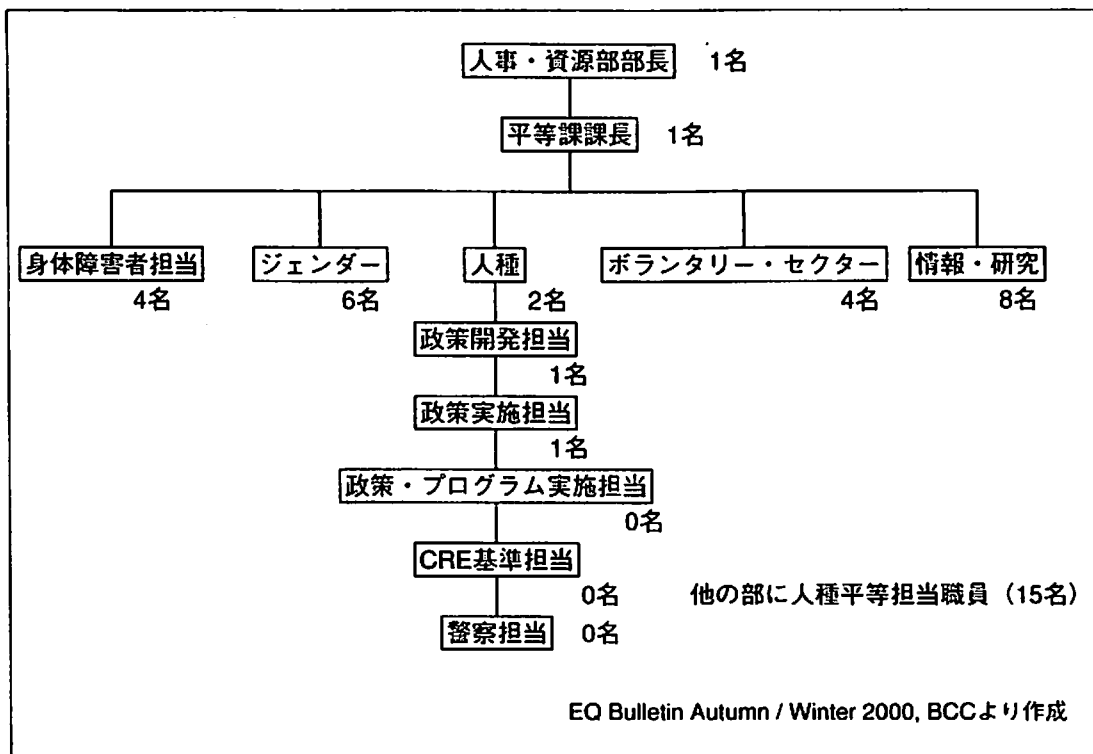
「主要予算」「アドバイザー・チーム／委員会総予算」の両表は、共に、Best Value: Performance Plan 2001-2002, BCCより作成

(二) 組織構成

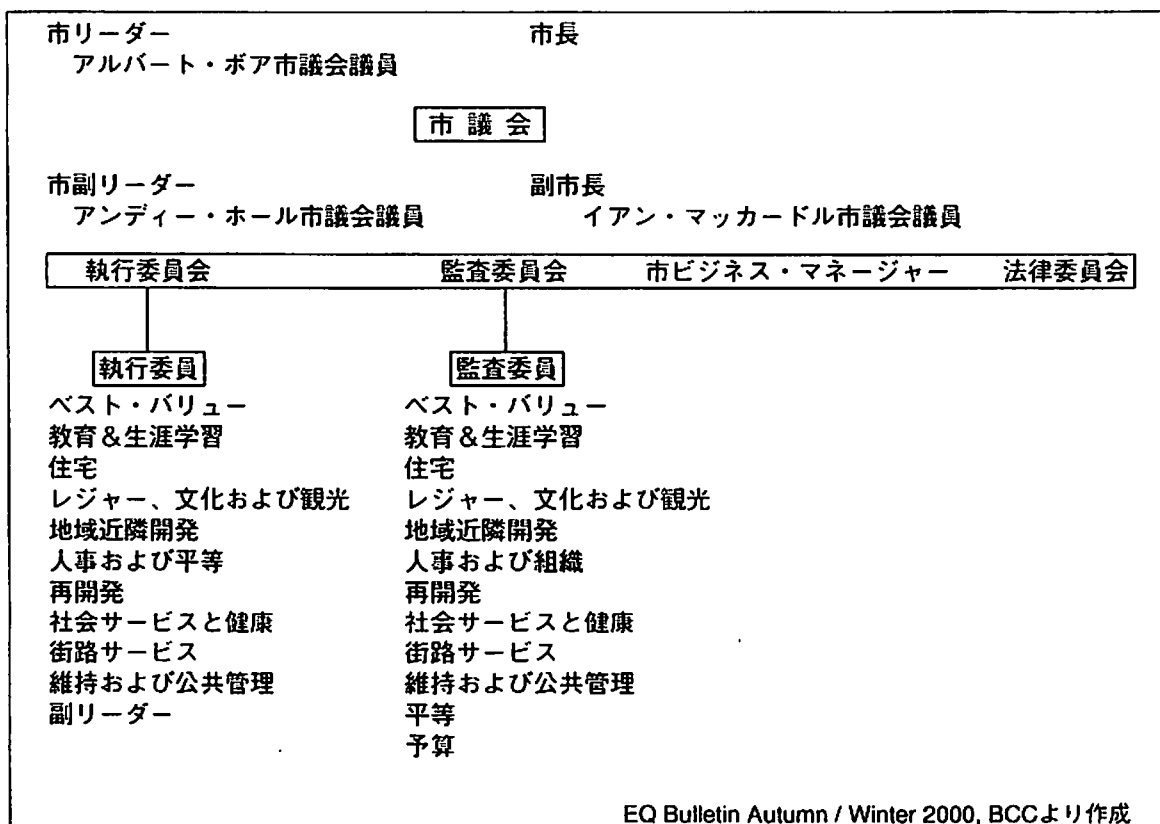
人種関係政策を中心的に担っている人事・平等部平等課は、二〇〇〇年八月の時点で、一名の課長のもとに、身体障害者部門（担当職員四名）、ジェンダー部門（同六名）、人種部門（同二名）、ボランティア部門（同四名）、および情報研究部門（同八名）の計五部門で構成されている。イギリスを含むEU諸国においては、人種関係政策は人権政策の一環として、ジェンダー、身体障害者問題とともに、統合的・総合的に取り組まれている。なぜなら、移民政策および人種関係政策における差別対策への反対者も、「人権領域面の政策となれば反対できないであろう」と考えられているためである。それとともに、「これらの差別対策の実効力を高めるための、統合的解決策の必要性」が、差別対策の基盤として求められているからである。

翻って日本の昨今の地方自治体に目を転ずれば、ジェンダー政策は一見華やかであるが、身体障害者問題、人種問題は残念ながら他の人権先進国に比較して遅れていると言わざるを得ない状況である。そこで、イギリスのバーミンガム市の統合的平等政策は、日本の人権領域面の政策にとって参考になろう。以下に、参考のため市議会の組織図を示す。

平等課組織構成（2001年8月現在）



バーミンガム市議会組織



バーミンガム市の平等課課長には、二〇〇〇年九月に、四二歳のカリブ系黒人の男性ブルース・ギル氏が就任している。彼は一九五八年にカリブ諸島から移住してきたエスニック・マイノリティである。組織のトップの考えや意識は、組織運営に及ぼす影響が大きいので、人種関係政策に対する彼の考えを、就任時のインタビュー記事⁽¹⁵⁾と、筆者によるインタビュー⁽¹⁶⁾を通して紹介することにより、人種関係政策の現代の問題点を浮き彫りにする。彼の述べた意見は概ね以下の内容である。

・行政の縦割り問題と予算不足が最大の問題であるが、特に縦割り行政問題は、改善までに長時間を有する結果となっている。予算に関しては、平等課への配分は少ないばかりか、徐々に減額されており、運営はなかなか困難である。

・現在、市のLILA (Local Involvement Local Action) 政策は、市民一人ひとりのニーズを満たすための重要な政策であるにもかかわらず、同政策のための会合や協議への出席者の大半は白人である。そこで今後は全住民の声を反映させるためにも、以前存在していた「コミュニティ開発担当職」を復活させ、積極的にエスニック・マイノリティの参加を促進するつもりである。

・平等課の仕事において人種問題が最優先課題ではある

が、ジェンダー・身体障害者問題との協力、協同は不可欠である。平等課の「将来への架け橋プログラム」⁽¹⁷⁾は微力ではあるかもしれないが、同プログラムでとられているポジティブ・アクションは、差別撤廃の有効な手段となり得る。そこで、同プログラムのもとで、エスニック・マイノリティの職員数を着実に増やすために、プログラム実施期限が厳密に定められている。

・国の優先課題である社会的排除問題は、平等課でも最重点項目として取り組んでいるが、縦割り行政ゆえにうまく機能していない。貧困、失業、およびサービスへの不適切なアクセスなどの複合的理由により、大切な市民の一部が利益と恩恵から排除されており、特に教育や住宅分野に山積している問題を解決しなければならない。

・人種関係法第五条二項(D)の規定のもとに、各エスニック・マイノリティの母語の教授および職業訓練に尽力しなければならない。現在、職業訓練プログラムにポジティブ・アクションを採用して、エスニック・マイノリティの就職に力を注いでいる。

・人種問題解決のために、一九八〇年代半ばからエスニック・モニター制度が実施され着実に効果をあげているが、その結果は年次報告書で公表されている。

・市役所の職員数に対するエスニック・マイノリティの割

合が改善されれば、人種差別撤廃のためのより適切な措置が講じられるようになる。人種関係政策に関しては、平等な機会の達成が実現するまでは、真の人種差別問題は解決され得ない。

平等課が率先して住民の意見を反映させる制度を開発し、サービス提供者の責任の一環として、この人種関係政策の仕事を担っていかねばならない。つまり平等課の責務は、プロとしてこの人種差別撤廃活動を後押しする最も効果的なシステムを創出することであり、平等政策の最良のアドバイス提供者として、第一線で行動することである。

以上のような問題を抱えながらも、人種関係政策を積極的に推進しているバーミingham市において、今なおいかなる人種差別が存在しているかを以下で紹介する。

『将来への挑戦』

「バーミingham市における人種平等」

ステファン・ローレンス調査委員会報告書

二〇〇一年三月

バーミingham市議会

構成

序文

用語および資料

要旨

1章 導入

2章 「事態は機能していない」

1部 主要項目

3章 変化しているエスニシティとアイデンティティ

4章 教育、訓練および仕事へのアクセス

5章 公的サービス業における過少割合

6章 利用者へのサービスに関して

7章 政治代表と政治参加

8章 協議すべきエスニック・マイノリティ・コミュニティ

9章 黒人ボランティア・セクターへの助成金と支援

10章 犯罪に関する司法制度

11章 人種差別、人種的いやがらせおよび人種主義的

事件

12章 リーダーシップと行動

2部 結論

3部 行動綱領

参考文献

補足

- A…バーミンガム市役所…民族的出自および等級別全職員一覧表—一九九九/二〇〇〇
- B…参考用語および委員会メンバー
- C…協議プロセス

序文

一九九三年の黒人少年ステファン・ローレンスの死亡、および同殺人に関するマクファーンソン判事による調査報告書は、イギリス（英国の意、以下イギリス）の人種関係における歴史的契機となり、ロンドン警視庁のみならずすべての公的分野にまで影響を及ぼした。二〇〇一年国勢調査は、バーミンガム市の人口の約三〇%はエスニック・マイノリティ出身者になるであろうと予測しているが、これは完全な多文化社会であり、地方政府機関やサービス提供機関はこの現実を十分反映すべきこと

は避けては通れないことを意味している。

我々は本報告書を、多文化社会であるイギリスとヨーロッパの第一線に位置し、ダイナミックで多様性を持ち、かつ成功している都市バーミンガム市の新しい将来の構想を描く一助になるものと考えている。本報告書で述べられている挑戦が実行に移されなければ、この構想は実現できず、市の膨大な可能性も埋もれたままになる。それは、市役所が共同の責任を果たす機会を喪失して失敗することを意味するであろう。

当委員会の設立は、市にとって勇気を要した。我々の結論と提言は、当市における人種平等のための活動に批判的であるが、これは避けられなかった。我々の結論は、本報告書が、我々によって書かれた精神と同じ精神で読まれることを希望する。つまり、当市とそのパートナー機関が理想とする市の姿を生み出すための貢献の精神で読まれることを希望する。

私の同友である当委員会の委員の方々へ、この作業に費やしてくれた多くの時間とエネルギーに対する感謝の意を表したい。また当委員会に事実内容（evidence）を提供し、我々と考えを共有してくださった多くの方々、グループおよび組織にも感謝を述べたい。最後に、当委員会を支え同報告書の完成を可能にしてくれたスタッフ

にお礼を言わなければならない。

地方判事 レイ・シン

C R E 理事

バーミンガム・ステファン・ローレンス委員会委員長

用語

エスニック・マイノリティの用語を、アフリカ系、アジア系（インド、パキスタンおよびバングラデシュを含む全アジアの国と地域）、カリブ系、中国系およびアイルランド系の背景を持つ人々に対して用いる。黒人、パキスタン系、カリブ系黒人系、アジア系、可視および不可視など、同報告書に出てくる用語は、当委員会の作業で用された表現である。コミュニティの語を、エスニック・マイノリティの個人やグループからの証拠事実に関する提出物（submissions、以下証拠事実）や、作業で用された問題や関心事を意味する集合的用語として使用する。

人種（race）は、差別に直面している集団の人々が、差別と闘うために、共有のアイデンティティや常識を構築するための有効な用語となり得る。しかしながら、この用語は、集団間の生物学的相違を意味するために使用

される時もあり、無益な時もある。人種がしばしば人種主義の基盤（basis）として使用される限り、人種と人種主義は相關的に生じてくる。人種主義という用語は、異なる者に対する人種主義―つまり、皮膚の色に基づく人種主義、反アイルランド主義や反ユダヤ主義と同様に国籍、文化、宗教に基づく人種主義など―としても使用される。

資料

当委員会へ提出された多くの証拠事実は、一九九一年国勢調査の統計を使用したものである。国勢調査に基づいているため、多くのエスニック・マイノリティ・コミュニティの現状よりも、より明確な姿を描くことができた。一九九一年の国勢調査によると、当市のエスニック・マイノリティ人口は二一・五%を占めていたが、現在の予測では、それは三〇%に達していると思われる。

要旨

バーミンガム・ステファン・ローレンス委員会は、バーミンガム市に対するマクファアソン調査報告書にある勧告の意味を検討しかつ提言するために、一九九九年一月に設立された。本報告書はイギリスにおける人種関

係政策の見直し結果について述べている。

「政策は機能していない」

我々の結論は明確である。当市の各機関によるエスニック・マイノリティ・コミュニティ政策は失敗であり、エスニック・マイノリティに対して責任を有する指導者や関係者は人種主義や人種不平等に積極的に取り組んでいないとの強烈な感情が、エスニック・コミュニティの多くの分野に紛うことなく存在している。当市における人種平等政策を進展させるといふ重要な指導的役割を果たすべき市役所は、特に関心を抱かれる機関であるが、制度的人種主義の存在により市職員の努力はあまり実っていない。各機関は自らの行っている広範な人種平等政策や人種政策の実施について報告してきた。しかしながら、人種平等の達成に必要かつ十分に効果的な実施計画やリーダーシップの不在と、同政策を「不名誉」と考える傾向とが相俟って、同政策の進展と効果には限界が見られる。人種不平等や人種差別は、今日、当市在住の多くのエスニック・マイノリティの生活において、今だに希望を損なう主要な要因となっている。

もし我々が直面している人種主義を解決しようとするならば、強いリーダーシップが必要である。本報告書は、各機関における組織内の人種差別の公開と、それに対す

る取り組みのための行動の確認を含んでいる。人種平等と多様性の問題に関する組織内の対応には、しばしば不安や極端な警戒を伴いがちだという感が拭いきれず、このことは当市でも見られる特徴であった。二〇〇〇年地方政府法で規定されているように、人種平等は新しい業務遂行に組み込まなければならない。しかし単に新しい方法だけが必要とされているのではない。地方当局における政治文化の変化も求められる結果、人種平等の課題は、政策決定における主流の一つと見なされるであろう。つまり、無視されたり懐疑的には取り扱われないであろう。当市の他の分野におけると同様に、バーミンガム市の市民的・政治的リーダーシップも創造的になるべき時が到来している。

1章 導入

一九九三年四月に、一〇代の黒人少年ステファン・ローレンスが、人種主義者に襲撃され殺害された。マクファアソン調査委員会が証拠事実の収集を開始した時から一九九八年の三月まで、ステファンの両親ドリーンとネヴィルは息子の正義を訴えるキャンペーンを展開しつづけた。

一九九九年二月に、同調査委員会報告書が出版され、同報告書の1部では、この殺人事件に対する警察の扱い方を検証している。同報告同部の主要な調査結果の一つは、この殺人事件の調査が「職業的無責任さ、組織差別および警察幹部のリーダーシップの不在」などの複合的状況により、機能しなかったということであった。

この調査報告書の勧告を受けて、内相は次のように語っている。「マクファアソン報告書は、差別が見出された時いつも、その差別を解消しなければならないという課題を、警察サービスにだけでなく我々全員に突きつけている。…我々一人ひとりに責任を課しているのである。我々は人種平等を現実のものとしなければならない。この報告書が、永久的に逆行しない役割を果たすよう希望する」と。一九九九年一月にバーミンガム市は、バーミンガム・ステファン・ローレンス調査委員会を、以下の言葉とともに立ち上げた。「バーミンガム市に対するステファン・ローレンス調査委員会の報告の意味を検証するための提言を、および各機関がどのようにに人種的いやがらせ／人種的暴力の解決に取り組んで組織としての責任をとるべきかという提言を行うことが、市をはじめとする我々が、同調査報告書に含まれている勧告に対して行わなければならないことである。」

当調査委員は、マクファアソン報告書で網羅されているすべての分野について考えるために、報告書の内容を広義に解釈し、数多くのコミュニティ、自主的および私的利益団体への訪問や、内容を深めるために質問や議論の機会を提供する口頭によるプレゼンテーション、および数多くの証拠事実に関する文書の提出などを含み、幅広い協議過程を経た。さらに、市の中等学校などの若者による中心的グループをも組織したり、募集、エスニック・マイノリティ職員の募集、職員待遇および昇進に関するマクファアソン報告書の勧告について調査するために、黒人ワーカーズ・グループ (Black Workers Group) との会合も持った。

我々が取り組んでいる問題の中心は、人々の生活に深刻な影響をおよぼす主要機関に、どの程度人種主義が存在しているかということである。地域の主要な雇用主、サービスの直接提供者および提供可能者としての多様な役割を考えれば、同市の現状下、市役所は最も重要な機関の一つと言わなければならない。我々が受け取った多くの証拠事実のなかで、市役所は中心対象となっていた。当委員会はまだ、他の機関における、特に犯罪司法機関、保険サービスおよび教育分野（バーミンガム教育部、学校、高等およびそれ以上の教育機関）における問題を浮か

び上がらせている証拠事実も受け取っている。長年、エスニック・マイノリティ・コミュニティに対する不平等な扱いを従来から行ってきたため、犯罪司法機関は特に関係が深い。我々は市役所に関する程にはこれらの機関を検証していないが、本報告書は、人々が自らの経験について述べた事柄を記録しており、これらの内容は別々に取り扱われてはいるものの相互に関係がある。また基盤となる経済・政治的および社会的変化という背景をも考慮して読まなければならない。

二〇〇〇年地方政府法は、閣議重視および市長公選制の可能性を孕んでいる。同法はさらに、全体的地域構想および行動計画をつくるコミュニティ戦略準備義務を、地方当局に課している。新地域戦略パートナーシップ（LSP）が地域戦略の統括組織として設立され、市内の低所得層集住地区における社会的排除問題に取り組むべき近隣再開発戦略を開発するであろう。これら市の都市開発に関する提案と同時に、市の協議文書は「ガバナンスのための新パートナーシップ」と述べているように、新・区戦略パートナーシップに対する提案でもある。区戦略パートナーシップは、地方で「実行に移されること」を目標に、広範な地域の利益団体と地方サービス提供者を取りまとめることが意図されている。同協議文書は、

地方のサービス提供の新枠組み開発についても述べており、このなかには人々の生活に最も影響をおよぼすサービスに関する権力と管理における分権のあり方が記されている。

市の人口動態は大きく急激に変化しており、この変化は、アイデンティティ、多様性、帰属意識および社会的結束の認識に対して、大きな意味合いをもたらす。第三章では、進行している多様性の問題について考える。現在、各機関が人種差別および人種不平等の解決のために取り組んでいるということを耳にすることは、我々を勇気づける。我々は、ビジネス、雇用、文化およびスポーツなどの分野におけるエスニック・マイノリティの貢献について知りたい。エスニック・マイノリティ・コミュニティと問題とを直結させるような、ネガティブなステレオタイプの見方を強めてはならない。しかしながら、日常的な人種主義や人種差別ゆえに、エスニック・マイノリティ・コミュニティの人々が、多くの分野で社会的・経済的不平等を味わっている事実を無視することはできない。人々の生活に多大な影響をおよぼす各機関は特に、この問題を真摯に捉え、人種平等目標の達成に熱意を注がなければならない。

時宜を得たこの公政策見直し報告書は、国およびヨ

ロツパレベルでの人種平等の促進とまさに軌を一にしている。人種関係改正法は二〇〇一年四月に発効するが、同法は地方当局に対して、「機会均等および良好な人種関係の促進」の義務を課している。ヨーロッパレベルでは、新人種勧告が民族的出自に関わらず平等な処遇の原則義務を規定している。市の各機関、ボランティア・セクターおよびビジネス界は、差別撤廃と人種平等促進政策に同意すべきである。本報告書が人種平等問題解決のための日程を計画させ、イギリスのエスニック・マイノリティ・コミュニティのための真の改善を保証するであろうことを希望する。

2章 「事態は機能していない」

これはコミュニティから提出された証拠事実で強く主張されていたメッセージであった。主要機関には数多くの平等政策、政策実施および制度が存在しているにもかかわらず、バーミンガム市のエスニック・マイノリティ・コミュニティの多くの人々の生活において、人種不平等と人種不公正が絶えず深刻な問題となっている。人種政策は、多くの理由で失敗しているといわれているが、その理由としては、組織差別、有能なリーダーシップの

不在および人種平等を積極的に促進するための努力不足、あるいは政策実施上の問題点に対する改善のための努力不足などがあげられる。

バーミンガム出身の国會議員一人のなかに、エスニック・マイノリティ出身者は一人もいない。このような政治過程におけるエスニック・マイノリティの割合の少なさは、各機関の上級職の割合にも反映されており、八人の市議会委員長にも、ウェスト・ミッドランド警察における警部以上のポストにもエスニック・マイノリティ出身者は一人もいない。保険局の専務理事および理事三人のなかには二人、バーミンガム保険トラストの執行委員一〇人のなかにはただ一人である。

「うまく機能していない」との意見の表明は、我々が提唱しているパートナーシップ・アプローチが実行されていないことを意味しており、各機関はまずエスニック・マイノリティ・コミュニティの現状を認識しなければならぬ。時に各機関は、「自分たちの最善の努力が認められても認識されてもない」と自己弁護してきた。これに対して、エスニック・マイノリティ・コミュニティは、「自分たちの関心事は政策リストに載せられない。自分たちの貢献も単なる認識に留まっているにすぎず、重要性の観点から言えば過小評価されている」と感じて

いる。各機関が踏み出すべき第一歩は、たとえエスニック・マイノリティ・コミュニティが、サービス利用者であろうともスタッフであろうとも、彼らが経験している現実を認識することである。「事態は機能していない」というメッセージに対して相も変わらず抵抗するならば、それは我々が以下で提唱するパートナーシップ・アプローチが、効果的に実施されないことを意味するであろう。

共通の問題解決のために、各機関、ボランティア・セクターおよびエスニック・マイノリティ・コミュニティが、共同活動を行っているとところもある。これは人々がお互いの価値を認め合い、それぞれの意見に耳を傾け、お互いの貢献を認めるところにだけ可能なことである。各機関は、エスニック・マイノリティ・コミュニティおよびボランティア・セクターが、戦略と運営上の決定過程において、平等なパートナーとして参加できるように支援しそれを可能にする行動をおこなうなければならない。マイノリティ・コミュニティとボランティア・セクターは、政策決定過程における自分たちの役割の重要性を認識しなければならない。すべての者が、自分と違う見方に対してオープンであるべきで、物事を相手の価値観からも見られるようにならない。これは単に

特別な方法ではなく、社会的主流の行動において効果的活動を導き出すための、効果的対話への鍵となるものである。

3章 変化しているエスニシティとアイデンティティ

バーミンガム市は人口動態が急速に変化している多様性のある多元的都市で、現在の指数に基づけば、エスニック・マイノリティ・コミュニティの人口は約三〇%で、そのうちの大半はバーミンガム市の生まれである。二〇〇〇年一月付けの児童数の四〇%以上が、エスニック・マイノリティ出身者であり、彼らは多くの区でかなりの人口を占めている。そのうちの五七・三%は、三九区中、ハンズワース、ソーホー、スパークブルック、スパークヒル、スモールヒース、サンドウェルおよびアストンの七区に住んでいる。

家族形態も多様化し、全国および各地域でエスニック間の様々な関係が生じている。調査結果によれば、パートナーのいるカリブ系黒人男性の五〇%は白人女性と暮らし、一方パートナーのいるカリブ系黒人女性の約三分の一は白人男性と暮らしており、さらに新しい東ヨーロッパから等の移民、政治亡命者、難民などの参入による

定住は、まごうことなく社会・経済的活に影響を及ぼし、人々の帰属形態もしくはアイデンティティにも異なった多様性をもたらすであろう。

「文化混合のナビゲーター」としての能力を持つ人々は、自分たちのエスニック的背景にとらわれず、その文化的背景を祝福することができる。「より大いなる多様性は、当市の各機関に対してばかりでなく、黒人とエスニック・マイノリティ・コミュニティ自身にも挑戦を課している」ということは、コミュニティからの多くの資料においても重要なメッセージでもあった。当報告書作成に参加した若者は、変化する多様性と民族的多元性から生じている「イギリスのアイデンティティの危機」についても語っていた。彼らは、「自分たちは二重アイデンティティの保持者であると見られたいのに、白人はいつも、黒人やアジア系の者をイギリス人と思わない」と述べていた。このことは、「皮膚の色がイギリス人性もしくはイギリス性を特徴づける重要な要因である」と、いまだ多くの人が考えているということである。

各地から提出された資料は、バーミンガム市の各機関が、変化している同市の人口動態や大いなる多様性に対する挑戦に、どれだけ「目を向けているか」と問いかけている。「文化的多様性に、公的地位と公的尊厳が与え

られなければならない。」多様性は、市にとって大いなる強みであり、民族的多元性ある都市として、また技術革新や良い慣行が行われている重要な場所として、将来的に国際的名声を博する真の機会を提供している。同市は、成功する創造的な都市づくりにおいて、多様性がいかに重要な担い手となるかを示すリーダーシップをとることができるとするが、もし失敗すれば、これらの可能性は失せるであろう。

コミュニティからの提出資料は、何が問題で、我々は何をすべきかという二つの事柄について述べていた。

第一に、「多様性は単にエスニック・マイノリティに関する問題ゆえ、白人には関係がない」という考えを捨て去ること。コミュニティからの資料で、「相互理解を増すために、全コミュニティと市の全分野に向けた多文化教育の必要性」が一貫して要請されていた。

第二に、人々を平等に扱うという要望、同時に、異なった方法で扱ってほしいという要望、さらには共有する帰属意識への要求などに対する調整。ある提出資料は、「ここに誰がどういう権利で住むのか、我々は次世代のためにどのような市を望んでいるのか、また我々はそのような市としての価値を促進したいのかなどの課題を市に考えてほしい」との意見を述べていた。共有する帰属

表1 生徒の民族的出自—2000年1月

(単位：%)

	小学校	中等学校	特殊学校	全学校
白人	59.4	58.1	61.6	58.8
カリブ系黒人	6.1	6.8	8.0	6.4
アフリカ系黒人	0.4	0.5	0.3	0.4
黒人 (その他の)	0.2	0.4	0.3	0.3
インド系	5.9	8.0	3.3	6.7
パキスタン系	16.8	15.9	18.0	16.4
バングラデシュ系	3.5	3.5	2.0	3.4
中国系	0.3	0.4	0.2	0.3
その他	7.5	6.5	6.4	7.0

Source: Birmingham City Council Education Department

意識、および全コミュニティが市の社会・経済・文化および政治生活に参加できることを保障する結束と平等に向けた多大の努力が必要である。

第三に、特定の集団の人々に対する人種差別が、皮膚の色による人種主義だけでなく、民族性、アイデンティティ、文化、宗教および言語に基づいた他の形態の差別にまで拡大していることを認識する必要性が挙げられるが、これ

は若者の「我々黒人コミュニティ内における分離」に対する関心が端的に物語っている。しかし政策は、これらの現代的人種主義の形態を考慮に入れていないようなので、これは人種主義政策戦略の中心に据えられなければならない。

第四に、人々を定義する際のカテゴリーの使用およびその定義が、他のグループの人々を排除することにもなる適用範囲についての問題が挙げられる。たとえばシーク教徒に対するカテゴリーがないという事実は、彼らのコミュニティを不可視化させ、果ては決定過程から排除してしまった。「データは宗教別ではないので、シーク教徒の人々へのサービス提供を改善するための必要なデータが入手できない。」同様の懸念はアイルランド系やパキスタン系カシミール・コミュニティに関して存在し、不可視のマイノリティゆえ「彼らはすぐに問題の対象ではなくなる」と考えられていた。二〇〇一年の新国勢調査はまず、変化している民族性を、特に二重／混血のアイデンティティの出現を包含することから始めなければならぬ。その結果、多くの子どもや若者が二重の文化遺産を引き継ぐ混血となろう。

注

(1) 「一国内に、国民であろうと外国人であろうとも、異なつた文化を持つ民族や人種が住んでいる社会を意味する概念」として本稿では使用する。

(2) 一九六三年に国連総会で採択された「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際連合宣言」では、第一条で「人種、皮膚の色または種族的出身にもとづき人間を差別することは、人間の尊厳に対する犯罪であり、国連憲章の諸原則を否認し、世界人権宣言において表明された人権と基本的自由を侵害し、諸国間の友好的かつ平和的な関係の障害となるものであり、人民間の平和と暗然をみだすおそれのある自体として、非難されなければならぬ」と規定している。一九六五年に国連総会で「あらゆる形態の人種差別撤廃に関する国際条約」が、一九八一年に「宗教または信念に基づくあらゆる形態の不寛容並びに差別の撤廃に関する宣言」が採択された。

(3) 一九五〇年制定の「人権および基本的自由保護のための条約」(ヨーロッパ人権条約・ローマ条約)の第一四条は差別の禁止に関するもので、条約に掲げる権利や自由の享受が、「性、人種、皮膚の色、言語、出生(birth)またはその他の地位」などの理由に基づく差別なく確保されることを規定している。

(4) 現在の日本における人種関係問題としては在日韓国・朝鮮人問題、在日中国人問題、その他の外国人労働者問題などが存在し、人権問題としては、部落差別問題、アイヌ問題、沖縄問題、障害者問題、性差別問題などが挙げられよう。

(5) 二〇〇一年五月二五日に法務省の人権擁護推進審議会が法相に答申した「人権擁護推進審議会答申」において、「積極的な救済対象があるが、答申が今後、法案に反映されて実効性を持つためには、拘禁・収容施設などへの立ち入り調査権、是正勧告権、質問調査権などが法的に保障される必要がある」と朝日新聞(二〇〇一年一月二六日発行)は報道している。また、「人権委員会(仮称)の独立性について、『政府からの独立性』という位置づけをとっているが、法務省や地方法務局の人権擁護部門を改組して委員会事務局体制を整備することを答申はうたっており、こうなれば人権委は入管や拘置所などを所管する法務省の『身内』のままである。」と記している。市民団体「人権フォーラム21」の山崎公士・事務局長(新潟大教授)は、「人権委を内閣府の下に置くことを提言するが、独立性を確保するためには、人権委をどこにおくかが大きな焦点となる。近い将来の運用を考えた時、もう一つ大きな問題をはらむのが『差別』や

『虐待』の定義である。答申は人権機関設置法により具現化されるが、基本的には手続き法で、処罰すべき行為の具体的定義に踏み込むことは期待できず、救済の前提となる『差別の有無』が、当事者の言い分や人権委の判断で左右されるケースも出てくる。メディアによる批判、論評など、言論・表現の自由が侵される危険性もある。また条約や国際規約の定義を援用して行く考えもあるが、『差別禁止法』といった実態法の制定も、検討課題として浮上している」と語っている。

(6) Challenges for the Future: Race Equality in Birmingham-Report of the Birmingham Stephen Lawrence Inquiry Commission, Birmingham City Council (以下、BCC) March 2001.

(7) 本稿では、国勢調査の区分に基づき、エスニック・マインオリティの用語を、アフリカ、アジア（インド、パキスタンおよびバングラデシュを含む全アジアの国と地域）、カリブ諸島、中国およびアイルランドの背景を持つ人々に対して用いる。

(8) イギリスでは、移民を含む人種やエスニックに関わる、良好な関係の構築と機会の均等政策を「人種関係政策」と称している。筆者も以後、この意味で使用する。

(9) イギリスの「一九七六年人種関係法」のもとで設置さ

れた特殊法人（政府から財政援助と上級職員任命を受けるが自主独立の運営を行っている機関）で、①人種差別解消に向けた仕事②人種集団の機会の平等と良好な関係の促進③人種関係法の見直しの役割を担っている。ロンドン、バーミンガム、リード、レイセスター、マンチエスター、エディンバラ、カーディフの七つの事務所があり、ロンドンに本部が置かれている。毎年『報告書』が発行され、仕事の成果を報告している。

(10) 拙稿「イギリスの『一九六五年人種関係法』（九州大学大学院比較社会文化研究科紀要No7）、「一九六〇年代、イギリスにおける人種関係法の歴史的経緯と意義」（『部落解放史・ふくおか』第97号）参照。

(11) 若松邦宏「イギリスにおける人種関係政策の展開と現状」（『国際政治』第一一〇号、一九九五年一〇月）二三頁。

(12) BEST VALUE: Performance Plan 2001-2002: Part Two Results of Performance and Best Value Reviews, BCC.

(13) Local Government Act 1999.

(14) Best Value: Performance Plan 2001-2002: Part One, BCC, pp.39-40.

(15) EQ Bulletin Autumn/Winter 2000, BCC, pp.8-9.

(16) 二〇〇〇年八月一日、人事・平等部 (Personnel and

Equalities Department) の平等課課長ブルース・ギルへの筆者によるインタビューから。

(17) バージンガム市役所でとられているポジティブ・アクション・プログラムの一つで、マイノリティ職員や管理職の数を増やすことを目的としている。

日本における差別と人権 第4版

部落解放・人権研究所 編

A5判・269頁、定価2,000円（税別）

第3版の発刊から7年、様変わりする日本の人権状況を捉えるために、ハンセン病患者、野宿生活者、セクシュアル・マイノリティの章を加え、語句解説や資料も多用した入門書。

