

## 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(下)

山田 澄子

## 4章 教育、訓練および仕事へのアクセス

## 1 教育

一九九九年度は永久退学者の五〇%以上はエスニック・マイノリティ出身生徒で、集団ごとにその数値はかなり異なるが、アフリカ系・カリブ系黒人青少年少女は同学齢に比較して多い。ポジティブ・アクションとともに、人種主義に関する教員研修、人口比に対するマイノリティ教師や校長の割合の少なさ(以下、過少割合)などへの対策も必要である。小・中学校の中退者数の公表も考慮しなければならず、特に彼らの成績公表においては、集団別に集計されたデータを用いなければならない。特にアフリカ系・カリブ系黒人の中退と無断欠席が不均衡な水準にある学校に対しては特別調査が必要である。

教育達成度に関しては、全般的に改善の兆しにあるが、集団ごとにかなりの開きが見られる。成績達成度には、両親の態度、教師の期待、ジェンダー、社会経済的地位、人種主義と偏見、クラス的能力別編成、エスニック・モニター制度の欠如、文化的感性の欠如および家庭と学校の連携の不十分さなどの要因が挙げられる。インド系女子が最高の成績を示しているのは、おそらくジェンダー、民族性および社会経済的地位の相互作用によるものといえよう。特定グループの達成度を改善して、高い集団の水準まで引き上げるための行動が必要であるが、そのためには以下の方法が含まれなければならない。

- ・ 最高レベル達成者の経験に基づくデータを、他の集団に応用する。
- ・ エスニック・マイノリティの両親を、改善策の「スクール・プラス」活動に取り込む。
- ・ メンタリング(指導者制度)の担い手に認定資格を与え、

表2 ジェンダーおよびエスニシティ別退学者 (1999~2000年)

エスニシティ	小学校 (%)			中等学校 (%)			義務教育年齢児童 (%)
	女性	男性	合計	女性	男性	合計	
白人	40.0	52.6	51.6	64.5	44.8	47.7	58.8
アフリカ系・カリブ系	20.0	22.8	22.6	25.8	24.6	24.8	6.4
混血	40.0	17.5	19.4	9.7	13.7	13.1	N/A
インド系	0.0	0.0	0.0	2.2	1.9	1.9	6.7
バングラデシュ系	0.0	0.0	0.0	0.0	2.7	2.3	3.4
パキスタン系	0.0	7.0	6.5	0.0	12.0	10.3	16.4

Source: Birmingham City Council Education Department

表3 GCSE 結果におけるバーミンガム市のエスニック・グループおよびジェンダー別傾向  
5+A-C 等級 (上級成績取得者)

エスニシティ/ジェンダー	1998年 年度 (%)	1999年 (%)	2000年 (%)	改善度 (1998~ 2000年度) (%)
アフリカ系・カリブ系少年	13	20	19	6
アフリカ系・カリブ系少女	28	30	31	3
バングラデシュ系少年	28	31	30	2
バングラデシュ系少女	36	40	42	6
インド系少年	40	43	49	9
インド系少女	50	55	61	11
パキスタン系少年	21	26	27	6
パキスタン系少女	31	32	41	10
白人少年	34	33	36	2
白人少女	44	45	45	1
全少年	30	32	34	4
全少女	42	44	47	5

Source: Birmingham City Council Education Department

- ・ プログラムの開発を継続する。
- ・ 教員研修を受けるマイノリティ学生、クラスの同助手および同理事や理事長の数を増やすために、モニター、評価および目標設定を行う。
- ・ 以下の事柄に関し、最低基準値を設定する。
  - (ア) 夜の父母会の出席は、学校生徒数のエスニック構成割合に対応しているか。
  - (イ) 補習クラス出席の生徒は、学校のエスニック出身者数に対応しているか。
  - ・ 教員研修に、習熟度を引き上げるための配慮がなされていること。
  - ・ 新しい Youth Services は、教育と訓練へのアクセスにおいて特に困難な集団に優先権を与えること。
  - ・ 学校の補習授業や母語の授業に対する支援策と十分な資金援助。
  - ・ 成績の格差を表現する新たな言葉の開発。
- ・ 「能力以下の成績取得者」というラベルは無益でかつステレオタイプ化の危険性がある。

表4 バーミンガム市における非助成職および助成職に就いているエスニック割合  
(1998年6月～1999年12月)

期間	全体層 →総数 (人)	白人参加者			エスニック・マイノリティ参加者				
		合計数 (人)	非助成 職中割 合(%)	助成職 中割合 (%)	全職業 中割合 (%)	合計数 (人)	非助成 職中割 合(%)	助成職 中割合 (%)	全職業 中割合 (%)
1998年4～6月	2631	1166	42.5	7.1	49.7	1205	35.6	5.4	41.0
1998年7～9月	1602	710	40.0	5.5	46.5	698	32.0	6.8	38.8
1998年10～12月	1551	624	39.7	9.1	48.9	810	32.2	6.2	38.4
1999年1～3月	1791	762	39.4	6.1	45.5	848	32.1	5.5	37.6
1999年4～6月	1832	802	52.9	5.2	58.1	841	39.6	3.8	43.5
1999年7～9月	1811	795	40.0	4.2	44.2	847	27.3	3.4	30.7
1999年10～12月	1752	755	27.2	4.2	31.4	839	24.9	1.9	26.8

Source: Employment Services

## 2 訓練

サービス部門やIT分野の雇用機会の拡大にもかかわらず、エスニック・マイノリティ・コミュニティに対する技能訓練が不適切なために、労働市場へのアクセス障害を惹起している。ゆえに、この技能格差に的を絞った訓練が必要である。現代徒弟制度の八五・一％は白人の若者が占めている。「青年失業者のためのニューデール」プログラム（一八～二四歳）は、そ

の「労働への福祉」戦略および長期間失業状態にある若

者を減らす目的の一環として、一九九八年に国が多大の投資を行ったプログラムである。同プログラムは、雇用、全日制教育、フルタイム訓練、および環境タスク・フォースかボランティア部門における職業斡旋、の四種類の選択肢を提供している。民間部門雇用の四三％、公営部門雇用の六七％、フルタイム教育または訓練の四七％をエスニック・マイノリティが占めていたが、訓練の効果や参加後の就職に関する報告は入手していない。

## 3 仕事

一九九一年度の国勢調査によれば、エスニック・マイノリティの失業率（二五・二％）は白人コミュニティ（二二％）の二倍以上で、アイルランド系のそれは一八・五％であった。一九九八年度の労働力調査によれば、同年のエスニック・マイノリティの失業率は一九・六％で、バーミンガム市の平均失業率七・七％より高かった。一九九一年から九八年までの同市における失業率の減少にもかかわらず、エスニック・マイノリティの失業率は、労働市場における不利益ゆえ白人より高い。

### エスニック・マイノリティの失業の説明

エスニック・マイノリティの雇用と失業に影響を与える要因は、以下のものである。

(1) エスニック・マイノリティは、不況の影響を受けやすい仕事に就いている割合が高い。

一九九一年度の国勢調査によると、同年四月現在、就業可能な全バン格拉デシュ系の四二%、働き盛りのパキスタン系男性の三五%、および同女性の四五%が失業状態にあり、これらの数値は白人男性の失業率一四・九%、および同女性の八・二%とは対照的である。

職種の違いが失業の一つの要因となっているが、中国系とインド系は自営業の割合が高く、アフリカ系・カリブ系は技術、事務、個人サービス、非熟練職に、特に有期契約や臨時職に高い割合を占めている。一九九五年年度の国勢調査によると、自営をしている理由として、中国系の二七%、インド系の二〇%が「労働市場での差別やいやがらせの経験」を、自営を開始した理由としてあげている。

(2) エスニック・マイノリティ・コミュニティの年齢構成は、より若い。

一九九一年度の国勢調査によると、若者の失業率は最

表5 バーミンガム市におけるエスニシティ別の失業 (全年齢層、1996年)

エスニック・グループ	男性 (%)	女性 (%)
全体	21	11
その他	28	14
中国系	10	6
バン格拉デシュ系	39	26
パキスタン系	31	23
インド系	15	7
アフリカ系・カリブ系	30	18
白人	18	9

Source: BEIC/Household Survey 1996

表6 バーミンガム市の人口年齢構成 (1991年)

年齢層 (歳)	白人 (%)	エスニック・マイノリティ (%)	全体 (%)
0~17	64.6	35.4	100
18~24	73.7	26.3	100
25~39	77.4	22.6	100
40~59	84.2	15.8	100
60~	93.2	6.8	100

Source: 1991 Census Topic Report, Ethnic Groups in Birmingham

も高く、一六歳から一九歳までの全若者の二五%が、二〇歳から二四歳までの一九・四%が失業している。貧しい恵まれない地域への集住、学校中退、特定グループにみられる低い学歴、貧しい住宅環境、失業率の高さが理由として挙げられているが、これは彼らが常に失業状態にある家庭で育っていることを意味している。

(3) エスニック・マイノリティ・コミュニティは、失業率の高い地域に集中している。(表7は省略)

一九九一年度の国勢調査によると、エスニック・マイノリティ・コミュニティの人口の五〇%が失業率の高い七地区(九・六%―二五・三%)に集住している。この地区の九エリアは(エドバストンを除き)二〇〇〇年貧困指標の国内最貧困地区トップ一〇%に入っている地区である。

(4) 労働市場における人種差別。

『社会的排除ユニット報告書―社会的排除と近隣再開場におけるエスニック・マイノリティ問題』は、労働市場における人種主義が、エスニック・マイノリティの仕事や雇用へのアクセスにおいて、決定的な影響を与える重要な要因であると論じている。『多民族イギリスの将来報告書』は、「黒人・アジア系の人々は、保有する資格にかかわらず、払わなければならないエスニック・ペ

ナルティが存在する」という研究資料を引用し、「エスニック・ペナルティとは、エスニック・グループが、同じ資格保有者の白人より条件の悪い仕事につく結果を導く全ての不利益な条件である」と定義している。

教育資格は必ずしも就職に有利に作用していない。『アフリカ系・カリブ系青年と労働市場に関する調査』によれば、アフリカ系・カリブ系大卒の失業率は、白人のAレベル取得者の二倍以上である。エスニック・マイノリティの若者の多くはポスト16(高校卒業後)の全日制教育を受けているが、白人の同割合は最

表8 バーミンガム市の全日制のポスト16教育におけるエスニック割合(1999年)

エスシテイ	全日制教育在籍者の割合(%)
白人	61.0
アフリカ系黒人	72.9
カリブ系黒人	72.0
その他の黒人	70.2
中国系	88.8
インド系	97.9
バングラデッシュ系	77.7
パキスタン系	79.4

Source: Birmingham Careers & Education Business Partnership

も低い。ポスト16在籍者のうち、中国系、インド系学生の約七五%は好成绩のAレベルもしくはGNVQ上級コースに在籍しているが、カリブ系黒人の約六六%はGNBQ中級コースに在籍している。

### エスニック・マイノリティの失業に対する対応

雇用サービス(The Employment Service)は、一九九八年に、「エスニック・マイノリティの応募者とビジネス戦略」を開始した。これは、雇用サービスと連携している地域のニューディール・パートナーシップ(New Deal Partnerships、NDP)が、失業者に対する職業提供、訓練や自営の機会提供などに際し、プログラムの計画や提供に必ずエスニック・マイノリティやその組織を取り込むことを狙いとしている。ウエスト・ミッドランズ内務省事務所(GOWM)は、アジア系やアフリカ系・カリブ系のビジネス・ネットワークと連携して、単一再開発予算チャレンジ基金(Single Regeneration Budget Challenge Fund、以下SRBCF)をもとに、彼等の能力形成支援を行っている。バーミンガム&ソリフル訓練企業協議会はアジア系およびアフリカ系・カリブ系のビジネス・アドバイザーを有し、TEC(技術専門大学)もアフリカ系・カリブ系ビジネス・ネットワーク戦略と

サービスに関する独自のアドバイス提供を行っている。さらに市の経済開発部も、学校や大学と連携しながら、専門職や金融サービス部門における雇用拡大のための雇用資源センターの開設およびSRBCFによる地区の再開発プログラムをの支援を行っている。

### 黒人とエスニック・マイノリティ

エスニック・マイノリティ・コミュニティの集住地区において二種類のSRBプログラムが実施されているが、同プログラムを通して就職できたのは四分の一以下にとどまっている。

表9 SRB チャレンジ基金経済効果 (1995年度~1999年度)

成果内容	合計	黒人とマイノリティ数 (人)	黒人とマイノリティ (%)
職業獲得者数	7176	1655	23.06
技術向上/改善目標のための プロジェクト基金受給者数	194160	86254	44.42
資格獲得訓練受給者数	30110	14227	47.52
自営業開始者数	3157	905	28.67
新ビジネス開業者数	4353	1090	25.04

Source: Birmingham City Council Economic Development Department

## 変化への戦略

(ア) 貧困地区におけるエスニック・マイノリティの雇用改善

コミュニティに対するニューディール(NDC)プログラムは、政策開発担当のNDCパートナーシップを支援するための人種平等ガイダンスを含んでいる。英国戦略行動計画は近隣再開発基金(NRF)から新たに八億ポンドを受給し、バーミンガム市自体も失業や犯罪の低減、最貧困地区の保健、住宅および環境問題改善のために向こう三年間四九五〇万ポンドの助成を受けている。地域連接隣再開発戦略およびNRF基金による四九五〇万ポンドの使途開発のために設立された新・地方戦略パートナーシップ(LSP)は、平等なパートナーとして、エスニック・マイノリティの意見を反映させようと努めている。

(イ) 特定マイノリティ集団の失業の低減

小ビジネスサービスは、エスニック・マイノリティのビジネス・ニーズに関する正確な分析を行い、サービス、ビジネス・リンクおよび企業エージェンシーにおける運営への参加、ビジネス活動に関するガイダンスの策定や実施などの全段階での支援策へのアクセスを保障してい

る。

(ウ) 労働市場における人種主義への取り組み

政府調達や許認可業務を担当している公的機関は、取り引き先の団体や契約者が雇用平等政策を行い、その実施がモニターされている事実を確認しなければならぬ。

(エ) エスニック・マイノリティの若者における失業の低減

新「青年支援サービス」プログラムを通して、全若者に個人アドバイザーを提供することにより、エスニック・マイノリティの若者が政策およびサービス提供に関する協議に参加できる制度を確立しなければならない。

エスニック・マイノリティ・コミュニティに対する差別、不平等、および社会的排除の問題は、社会的・経済的荒廃の原因となる。社会的にコミュニティの重要な部分が疎外され、参政権を剥奪され、帰属意識が維持できないならば、社会的結束は生じないであろう。経済的には、不平等と差別ゆえに、市民の多くの能力が十分に活用されなければ、国内・国際的な競争力を維持することは期待できず、結果的に「二面性を持つ都市」を生み出すことになる。

## 5章 公的サービス業における過少割合

## 1 エスニック・マイノリティにおける全般的過少割合の問題

## バーミンガム市役所

エスニック・マイノリティ人口の概算によると、バーミンガム市役所の一三部署のうち四部署のみがエスニック労働人口を正當に反映した労働力構成となっている。同市では、一九九八年の「前進 (Breaking Through)」プログラムの見直しにより、マイノリティの過少割合とキャリア昇進の問題解決を目的とする「将来への架け橋 (BIF)」プログラムが立ち上げられた。なかでも住宅課は、「若者のためのニューデール」プログラムを実施し、プログラム参加者を優先的に正職員に採用している。今までに、リクルート総数三七名中、アフリカ系・カリブ系を一〇人、バングラデシュ系を二人、インド系を三人、パキスタン系を一人採用している。

表10 バーミンガム市役所の各部におけるエスニック・マイノリティ職員の割合

市役所の各部	黒人およびエスニック・マイノリティ職員 (%)	
	1998~1999年	1999~2000年
商業サービス	23.2	25.3
経済開発	22.7	23.5
教育	13.6	14.1
環境サービス	7.8	8.6
財政	20.2	21.6
住宅	15.1	16.7
法律	18	21.4
レジャー&コミュニティ・サービス	23.7	23.6
企画&建築	10.3	11.6
人事&組織	29.5	27.4
政策	32.6	31.4
社会サービス	33.6	34.3
運輸	13.4	13.1
CIYYT WIDE	18.1	18.8

Source: Birmingham City Council Central Personnel Services



表11 保健トラスト総労働力におけるエスニシティ割合

トラスト	日付	職員割合 (%)	
		白人	マイノリティ
グッド・ホープ病院	1999年12月	91.2	8.8
バーミンガム専門家コミュニティ保健トラスト	2000年6月	69	15
バーミンガム子ども病院 NHS トラスト	2000年9月	65	15
南バーミンガム精神保健トラスト	2000年12月	81	14.5
バーミンガム・ハート・ランド & ソリフル・トラスト	2000年12月	68.5	15.4
市立病院 NHS トラスト	2001年1月	63.5	35.2

Source: Birmingham Health Authority

## 保健部門

二〇〇〇年一二月三  
 一日現在でエスニツ  
 ク・マイノリティ職員  
 は、すべての初期ケア  
 グループの職員も含め  
 て一四・五%を占めて  
 いる。構造改革・合併  
 に伴って、エスニツ  
 ク・マイノリティの採  
 用機会が制限される結  
 果となった。

## 刑事司法機関

ウエスト・ミッドラ  
 ンズ警察のエスニツ  
 ク・マイノリティ職員  
 は六・九%、同警察官  
 は四・八%を占めてい  
 るが、これは一九九一  
 年同地区の同人口一

七・二% (アイルランド生まれの人も含む) とは対照的数  
 値である。警察は、今後一〇年間の同出身者の雇用目標  
 を一六・一一%と設定しているが、これは十分なもので  
 はない。ウエスト・ミッドランズ保護観察サービスにお  
 ける同割合は一八%で、異動までの長さも問題となつて  
 いる。同じく、同地区の下級裁判所では九%、ウエス  
 ト・ミッドランズ王立検察サービス (CPS) では一  
 八・九%、弁護士では一六・三%となっている。

## 2 エスニツク・マイノリティ教師の過少割合

教師は生徒に対する重要な役割モデルである。エスニ  
 ツク・マイノリティ教師の過少割合は重要な課題である  
 が、特定エスニツク・コミュニティの教育達成度や成績  
 の低さの問題、および中退者問題が存在する限り、この  
 問題は改善されなければならない。二〇〇一年一月現在  
 の同教師の割合は七・七%、校長は二・九%、教頭は  
 三・一%、および管理職は五・九%である。エスニツ  
 ク・マイノリティ職員は、市教育部全体でわずか一四・  
 一%だが、この数値は問題解決の実効性を上げる割合と  
 は言い難い。バングラデシュ系の教師はわずか〇・一  
 六%、パキスタン系は一・一三%、アフリカ系・カリブ  
 系は一・九八%、インド系は二・〇六%である (同生徒

の割合は三・四%、一六・四%、六・四%、六・七%。これに対して白人教師の割合は八九・一八%である。エスニック・マイノリティ学校理事の過少割合にもかかわらず、彼らのエスニシティを調べる効果的なモニター制度も存在していないため、「分からない(六五・一五%)」という回答が多かった。

### 3 低いポストへの集中

司法サービスからの文書資料は、エスニック・マイノリティ職員の下級ポストへの集中と、彼らが他の職員と同様の速さでは昇進していない事実を報告してきた。警察に関しては、エスニック・マイノリティの警官の多くは巡査(八六%)である。事務職に関しては、上級職員は一〇名、主任は一〇名であるが、エスニック・マイノリティ職員の六六%は一六級のポストで雇用されている。市役所からの報告によると、一九九八年度にP O 1から主任/J N Cへの昇級においてわずかな改善(一五・七%から一六・五%へ)がみられたが、多くはS C 1からS C 五―六という低いポスト(四〇%)である。一九九九年の同職員のうち三六%は肉体労働者である。

当委員会と、市役所の「黒人労働者集団」およびエス

表12 バーミンガム市役所におけるエスニック・マイノリティ職員の等級

等級	B&M 職員合計 1998~1999年		職員合計 1998~1999年		B&M 職員合計 1999~2000年		職員合計 1999~2000年	
	人数	%	人数	人数	%	人数		
CO/JNC	5	8.1	62	5	8.2	61		
PO9-10	5	9.3	54	9	13.8	65		
PO7-8	14	7.4	190	18	8.3	218		
PO4-6	97	11.8	825	124	14.0	885		
PO1-3	287	16.8	1706	351	19	1843		
SO1-2	619	23.1	2674	687	24.9	2757		
SC5-6	1034	28.5	3622	1155	28.8	4010		
SC3-4	1098	20.2	5446	1237	21.1	5861		
SC1-2	1722	28.4	6067	1368	21.4	6382		
MAN1-3	1502	14	10,719	2233	17.1	13,088		
MAN4-6	1427	20.8	6847	1176	25.1	4687		
用務員	1	2.7	37	—	—	33		
教師	700	7.5	9282	715	7.7	9303		
JNC/Y&C	228	38.9	586	280	44.8	625		
埋葬人	9	9.6	94	11	9.6	115		
図書館員	9	22.5	40	9	21.4	42		
合計	8757	18.1	48,251	9378	18.8	49,975		

Source: Birmingham City Council Personnel Services

ニック・マイノリティ職員の代表者との協議の結果、「OBと社会的ネットワーク」プログラムにアクセスできる者のキャリア進展の機会は提供されているが、アクセスできないエスニック・マイノリティはその機会を持たない事実が判明した。「多くのエスニック・マイノリティの上級職員は平等政策の職員として雇用されているため、主流のポストで昇進する機会が制限されている」と考えられていた。また平等政策の仕事は、一般的に「組織上、重要な仕事ではない」と評されている。

第二希望契約 (secondment) の問題も挙げられていた。第二希望契約においては、希望職種獲得の機会を得るために、職員は現在の仕事を辞めなければならない。「黒人労働者集団」は、「黒人職員のためのキャリア昇進訓練コースが提供されているにもかかわらず、訓練終了者の活用と登用メカニズムが存在していないため、黒人職員の昇進は増えず、昇進の速度も早まっていない」事実を報告してきた。また職業訓練や能力開発に多額の資金を費やした挙げ句、訓練後に辞めていくケースが多いため、今後の課題

表13 市役所職員のエスニシティ割合

エスニシティ	総労働者比				人口比
	1998~99年	%	1999~00	%	
白人	39,098	81.8	39,696	79.4	78.5
アフリカ系・カリブ系黒人	4,104	8.5	4,233	8.5	5.0
バングラデシュ系	124	0.3	140	0.3	1.3
インド系	1,598	3.3	1,702	3.4	5.3
パキスタン系	871	1.8	997	2.0	6.9
ブラック・アジア系	650	1.3	769	1.5	N/A
中国系	54	0.1	52	0.1	0.3
その他	1,356	2.8%	1,485	3.0%	2.7%
明かされなかったもの	396	0.8%	901	1.8%	N/A
合計	48,251	100%	49,975	100%	

Source: Birmingham City Council Personnel Services

表14 年間改善目標

エスニックグループ	国勢調査 (%) 1991年	労働力 (%) 2000年3月31日	差異 (%)	年間改善目標 (2001~2002年) %
バングラデッシュ系	1.3	0.3	-1	1.3
アフリカ系黒人	0.3			
カリブ系黒人	4.7	8.5	+3.5	8.5
中国系	0.3	0.1	-0.2	0.3
インド系	5.3	3.4	-1.9	5.3
その他	2.7	4.5	+1.8	4.5
パキスタン系	6.9	2	-4.9	6.9

Source: Birmingham City Council Central Personnel Services

は、魅力ある仕事を提供することである。

「黒人労働者集団」は、上級ポストにおけるエスニック・マイノリティの過少割合の改善とキャリア昇進の推進のために、以下の提案を行っている。

- ・ ポジティブ・アクションの措置
- ・ 明確で一貫性のあるキャリア等級基準の策定と公表
- ・ 長期的視野に立ったキャリア・プログラムの開設と実施
- ・ 効果的モニターの実施
- ・ 臨時雇用スタッフの使用に関する厳正なモニター
- ・ 五、六級およびそれ以下の等級に対する開発プログラム、もしくはは全等級を含む現在のコース、訓練の拡充
- ・ 訓練機会の利用可能性および相談窓口の周知
- ・ 人種平等に関する年間戦略を作成する責任者の任命
- ・ 人種的に多様な職員構成に基づく効果的運営に関する、管理者訓練の実施

#### 4 職員待遇および離職

この課題については、アフリカ系・カリブ系女性に関する個別的のみならず訓練上の人種差別の割合の多さが憂慮された。市役所からの提出資料によると、一九九九年の九月から一月に実施された訓練のうち、エスニック・マイノリティ職員を含む訓練は二八・一%を占め

た。また、寄せられた苦情の四二・八%、いやがらせの事例の七五%以上はエスニック・マイノリティ職員からのものであった。市役所の「黒人労働者集団」のメンバーは、「これらの問題解決は、主要部課長や政治リーダーの真剣で明確な取り組み態度にかかっている」と述べた。ポジティブ・アクションは、固有の不平等と差別を自認するものであり、暫定的措置でなければならぬという「黒人労働者集団」の意見を支持する。厳正なモニターと評価を伴わなければ改善度を測ることは不可能である。斬新でかつ十分な資源を伴った方策が必要なため、「バーミンガム・アカデミー・エクセレンス」を設立して上級ポスト獲得のための訓練を実施することにより、第一級の技能を持つ有能なマイノリティの管理職を生み出すよう提言する。

### 6章 利用者に対するサービスについて

#### 1 公正、平等および多様性

エスニック・マイノリティ人口約二五万のうち約一二万人は英語力に乏しい。しかし、通訳・翻訳の財源は年間わずか三七・三万ポンドである。貧困な通訳サービス

ゆえ、患者の病状の理解に確信の持てない親族に通訳代わりを頼む結果を招いている。「社会サービス局」からの報告は、養子縁組を待っている子どももの四八%は二つの文化的背景を持つているにもかかわらず彼らのニーズは満たされていない事実、エスニック・マイノリティ高齢者に対するサービス提供は未だに一九九〇年代初期と同じ方法で行われている事実などを指摘している。

住宅に関しては、バンングラデッシュ系コミュニティの過密世帯、基本的設備（セントラル・ヒーティング、トイレなど）の不備などが主要な課題である。郊外の住宅に対する選択肢とアクセスがエスニック・マイノリティには制限されている理由としては、文化的要因、居住形態、人種的いやがらせに対する不安、および需要と供給のアンバランスなどが挙げられる。さらに、大家による差別、担保物権がないこと、住居基準、高い賃貸などの問題により、民間住宅へのアクセスも制限されている。社会住宅家主登録協会委員会におけるマイノリティの過少割合、黒人リーダーシップの欠如、および借家人協議会における言葉と文化の壁も存在していると言われており、問題改善のために以下の提案を行う。

・ CREによる「人種関係住宅慣行規定」、および「全国住宅協会の平等規定」に即した文書化された人種平等

政策に基づいて、住宅政策を実施すること。

・ 住宅管理の全職員は、適切な情報を提供できるよう訓練を受けること。

・ 職員構成割合は地域コミュニティのエスニック割合に一致させること。またエスニック・マイノリティが住宅部における雇用機会を他の人々と同様の条件で競えるよう、ポジティブ・アクションを採用すること。

## 2 政府調達

政府調達とは、広義には、公的機関を代表するサービス提供者によるサービス契約・購入のプロセスに対して使用される用語である。調達に際して平等や多様性を実践していない機関に関する問題や、住宅改修助成金に対する市役所の手続きの問題などが挙げられた。

## 7章 政治代表と政治参加

### 1 政治代表

エスニック・マイノリティの利益を代表するために、彼らを議員に選出すべきだと提案しているのではない。政治過程に参加する数が増えれば、彼らを完全な市民と

表15 バーミンガム市役所—各エスニシティの市議会議員の構成 (2001年1月)

党	エスニック・オリジン			
	人数	アフリカ系・カリブ系黒人	アジア系	黒人およびアジア系の合計
労働党	66	7	8	15
保守党	28	0	0	0
民主党	18	0	2	2
公正党	5	0	5	5
合計	117	7	15	22

Source: Birmingham City Council

して統合していく一助になる  
と考えている。

エスニック・マイノリティ  
議員を増やす活動を阻む政策  
が実施されていなければ、二  
〇〇〇年五月の選挙までに、  
同市会議員数は約三〇人まで  
増加していたであろう。主要  
政党における候補者の過少  
割合ゆえに、特定コミュニテ  
ィが無所属に投票する結果に  
なった。候補者を確定議席  
に据えるためのポジティブ・  
アクションの実施、一九九七  
年の総選挙で下院の女性議員  
を増やした方策の採用、およ  
び議員に関するモニターの実  
施などが必要である。

## 2 政治参加

「黒人投票活動」は、特定  
のエスニック・マイノリテ

ィ・コミュニティにおける、とりわけ若者における選挙  
人名簿登録の低さという問題を提起しているが、この解  
決には若者の能力育成が必要である。「若者議会」は、  
若者が政治参加を希望していると述べている。国会議員  
におけるメンタリングとシャドーイング（私設顧問制度）  
は効果をあげているため、地方議員ももっと政治過程に  
おける若者のメンタリングに関わるよう提案する。バー  
ミンガム市議会は二〇〇〇年の選挙で、選挙過程へのア  
クセス改善および高い投票率獲得のために、全家庭への  
チラシの配布、障害者に対するより良い投票所へのアク  
セスの確立、スーパーマーケットやショッピングモール  
への投票所の設置などの活動を行っている。同市議会は、  
一九九〇年からの「年次投票勧誘活動」をはじめ、投票  
過程における選挙人名簿登録およびアクセスの効率化の  
ために、二〇〇一年二月には「登録誘導制度」を導入し  
て、二四時間体制の登録制度を創設した。

## 8章 黒人およびマイノリティ・エスニッ ク・「コミュニティとの協議

### 1 現行の協議 (consultation) の適切さ

多数の民族、宗教および文化的集団が一堂に会する協

議方法は、協調ではなく競争の原理を生み出し、「失敗」であった。市は、これらのグループを従属の立場に置いて市の既得権益を保持してきたが、この方法は社会的排除を強化するばかりでなく、特定コミュニティが正当な行動をすることを阻止する結果となった。さらにはコミュニティの多様性を無視し、多様化するマイノリティの考えを把握できないので、今後は人口動態を考慮した参加型の協議方法を開発すべきである。単一の組織や制度が、エスニック・マイノリティ・コミュニティとの協議に関する主要な手段とみなされるべきではない。

## 2 政策決定過程における過少割合

地域包含地域行動（LILA）や単一再開発予算（SRB）委員会などの、分権化された政策決定組織は、エスニック・マイノリティ・グループを完全に包摂するために運営理事会制度の失敗を改善する様々な提案を行っている。LILAはコミュニティの構成単位である区に焦点を定めているが、マイノリティ・コミュニティの豊かさを適切に評価していないといわれている。ゆえに、財政援助を含んだ支援を伴う擁護モデルや協議モデルを提案するが、これには各組織の調整が不可欠となる。

## 3 傾聴と行動

自分たちの意見に耳を傾けてもらえると考える時、人々は協議に関わる。ある集団は「正直な批判や意見は、助成金を危うくする」と考えている。「協議へのアプローチ、協議内容および時期については各機関が独断で決めるうえ、排除機能を果たす『専門用語』や『業界用語』で協議が行われる傾向がある」と、コミュニティ集団の多くは述べていた。

## 9章 黒人ボランティア部門への助成と支援

市の契約および助成金に関し、以下の問題が挙げられていた。第一に、企業基金戦略の不在、つまり基金割当てに関する決定が市の優先順位に基づいていない事実、申請方法が広範に知らされていない事実、ボランティア部門への基金に関するモニター方法および助成金継続の決定に関する協議会の根拠の不明確さ。第二に、業績に基づいた助成金割当てゆえ、長期間契約しているボランティア組織が有利である事実。第三に、「安全な」慣例に逆らわない組織に財政支援を行っている事実。

内務省の『エスニック・マイノリティ・ボランティア部門の強化レポート』は、「黒人ボランティア部門組織

とは、主にあるいは全て黒人または他のエスニック・マイノリティによって指導運営され、主としてマイノリティのために尽力している (serve) 組織」と定義している。二〇〇〇年度には約三八〇〇万ポンドの助成金が交付されている。市の主要な基金、宝くじ、ヨーロッパ地域開発基金 (ERDF)、単一再開発予算 (SRB)、および LILA (地域包含地域活動) の資金を合わせたものであるが、このうち市議会は二一三〇万ポンドを拠出している。これら助成金の情報をどのデータベースも組み込んでおらず、定義さえ一定していないばかりか、市の各部もサービス利用者に基づいて定義するため、広範なアプローチをとる結果となっている。二六% (二一三〇万ポンドのうち、五四三万四三五九ポンド) が黒人組織に交付されている。「黒人ボランティア部門と他のボランティア部門間のニーズには相違があるため、支援方法にその相違を取りこむべきだ」と集団の多くは論じている。内務省の『黒人およびエスニック・マイノリティ・ボランティア部門の強化』報告書も、インフラ整備への支援、助成金の新たな獲得を可能にする能力形成、一対一の相談、電話相談窓口、メンタリング、財政管理と組織の開発などの支援の必要性を挙げている。黒人ボランティア部門が政策および政策実施に影響を与えるための

役割、過少割合などの差別を受けているグループに対する擁護者としての役割、多様性に対応した発展の促進、訓練および教育への貢献などを担いながら、彼ら自身が選択した方法と方向に発展できるように後押ししなければならぬ。当委員会に提起された問題の解決方法として、以下の内容が含まれていた。

- ・ 助成金割当てに関し、適正でかつ多様なニーズと機能に対する配慮。
- ・ 他の支援に関するニーズの認知—訓練、管理時間、行政支援および施設整備など。
- ・ 特定の地域やコミュニティに対する助成金および目的に関する、詳細な情報と分析の必要性。
- ・ 黒人ボランティア組織を維持する戦略、および他の助成金獲得のための支援。
- ・ 各地域の小グループや草の根グループを支援する LILA A 基金の、より柔軟な活用。
- ・ コミュニティやボランティア組織が、新機会基金 (NOF) などの助成金にアクセスできるための支援。
- ・ 宗教コミュニティや宗教団体の役割に対する助成。
- ・ 黒人ボランティア部門に関する明確で一貫した定義の採用。



## 10章 刑事司法制度

内務省の全国的統計によると、黒人受刑者の差し戻しの数は、白人受刑者のそれより多いという。刑務所内の黒人の四九%、アジア系の三三%、白人の二四%は強盗もしくは麻薬取り締まり違反の判決を受けているが、黒人は特に長期の拘禁刑をうける傾向にある。若者に関しては、白人の受刑者の七四%、アジア系の八〇%、黒人の八九%が一二カ月以上の刑罰を受けている。二〇〇〇年五月に王立保護観察検査(HIMP)が実施した『保護観察サービスにおける人種平等に関する調査』によると、白人犯罪者に対する判決前の報告書の内容はマイノリティのそれより質が高い事実、カリブ系黒人に対する同報告書の多くにはリスク管理に関して言及されていない事実が強調されていた。

組織や陪審団が一七七年間にわたって拘留中の死亡についてモニターし、一九九六年に陪審団は国際連合人種差別撤廃委員会に拘留中に死亡した黒人の割合について報告している。その中で、内務省のガイダンスの不在ゆえ、訴訟準備段階において検死官が必要な文書の発行を拒否している、という懸念が述べられていた。拘留中の死亡

事件に巻き込まれた家族は、訴訟費用の高騰という問題に直面していた。さらに、人種主義的犯罪捜査のずさんさやマイノリティ・コミュニティに対する捜査における差別、不可視的なマイノリティに対する問題認識の欠如、すなわちアイルランド系コミュニティの排除に関する問題なども述べられていた。

エスニック・マイノリティ・コミュニティに不均衡な影響を及ぼしている、警察の「ストップ・アンド・サーチ」の尋問方法に関する問題が提起された。地域人種攻撃モニター・プロジェクトからの報告は、ウエスト・ミッドランズのマイノリティは白人より六倍も多く尋問されている事実を述べている。全国的には一九九九年度は、一〇〇〇人あたりアジア系二六人、白人一六人に対し、黒人は八一人が尋問を受けている。逮捕者は、一〇〇〇人あたりアジア系三七人、白人二六人に対し、黒人は一一人であった。ウエスト・ミッドランズでは、一〇〇〇人あたり白人は六人、黒人は四人、アジア系は二人であった。これらの統計は、マイノリティが組織差別により犯罪者に仕立て上げられている事実を示唆している。

王立巡査検査官による二〇〇一年一月発行の全国報告書は、ウエスト・ミッドランズ警察によるコミュニティ

の治安維持および人種関係に関する一〇の措置のうち八つにおいて良好であった事実、全国で最高得点を獲得している事実を物語っている。警察の資料は過去の過ち、とりわけ過去にとられた「カラー・ブラインド」のやり方の誤りを認めた。現在ウェスト・ミッドランズ警察は、地域のニーズに見合った柔軟な治安維持の方法を構築し、見直しや評価システムで補完した確固たるわかりやすいガイドラインを警察官に提供している。さらに「警察はサービス提供機関ではなく権力機関である」というイメージを抱かれている事実を明らかにしている。刑事司法制度に対する理解と信頼をエスニック・マイノリティ・コミュニティが深めるための以下の提案を、当委員会も支持する。

- ・「警察苦情機関」を、第三者の独立機関とする。
- ・警察の研修および人種問題に対する警察の意識啓発に際し、エスニック・マイノリティ主導のコミュニティ集団を採り入れること。
- ・モニターや目標設定を通して、エスニック・マイノリティの上級警察官を増員すること。
- ・マイノリティに対するストップ・アンド・サーチの行き過ぎた実施の改善のために、適切なモニターを行うこと。

## 11章 人種差別、人種的いやがらせ、および人種主義的事件

### 1 職場における人種差別

「黒人労働者集団」メンバーは組織差別と人種差別への懸念を共有していた。白人の上級管理職は、エスニック・マイノリティ職員の経歴を厄介な問題と考え、ほとんど理解も同情も示さないという。事案モニターの不在、調査に対する市役所の能力欠如、直属の管理職による嫌がらせに対する報告の難しさ、手続きが苦情申立て手続きへのアクセスを妨げる機能を果たしている事実、および上訴権の欠落などの問題が挙げられた。苦情処理と懲戒に関する遅延や調停方法に対する配慮の必要性なども述べられた。改善への第一歩は、市役所が組織差別の存在を認め、政策やサービスへの影響を検証し、申立てを扱う調停やオンブズマン制度を早急に確立することである。監督者に対する研修の実施、および人種差別に対する苦情の記録とモニター、さらには統計の見直しが不可欠である。

## 2 サービス提供における人種的いやがらせ

コミュニティ集団からの提出資料は、レジジャー・センターやコミュニティ・センターでのいやがらせ、学校における人種的いやがらせがいじめとしてしか扱われないなどの若者の意見を挙げていた。各種学校や大学で、もつとオープンに人種主義とそれに対する若者の役割について話し合う場の必要性、あらゆる教育制度と「国家カリキュラム」に統合的に取り入れられた人種主義に対する意識啓発の必要性などが述べられた。

一九九九年一月一日から二月三十一日の間に、全体で一五六件の人種的いやがらせ事案が住宅部に報告され、特にインナーシティと郊外で多く報告されている。被害者の多くはパキスタン系(三四・二二%)で、アフリカン・カリブ系(二九・一九%)、白人(二四・一五%)、二つの民族的背景をもつ人(一八・一二%) およびインド系(一六・一〇%)と続いている(表16は省略)。逆に、いやがらせ行為者は、大半は白人である(六六・四二%)。多くの被害者が二種類以上の危害を受け、言葉による罵倒や脅迫が主なものであった。ハラスメント行為者が特定され被害者自身がそれを認めた場合、住宅部は警察とともに、言葉による罵倒に関して調停や文書による対応

を行った。

## 3 人種主義的事件

マクファーソン調査報告書は、「人種主義的事件とは、犠牲者や他の者が、人種主義的であると考えるすべての事件」と定義している。最近の調査では、可視的なエスニック・マイノリティが集住しているウェスト・ミッドランズにおいて、人種主義的犯罪は二〇〇件中一件で、危険性が最も少ない地域の一つとされている。しかし地域組織からの提出資料は、特別の「注意」を喚起する肉体的暴力事件(一九九九年から二〇〇〇年にかけて約二倍)などの人種主義的事件の増加について指摘してきた。一九九八年度から一九九九年度にかけて、人種的いやがらせ事案に関する報告は全体で五七・

表17 タイプ別人種的いやがらせ (1999年12月)

人種的ハラスメントの類型	事件数
言葉による罵倒/脅迫	117
資産に対する危害	57
身体に対する襲撃	34
人種主義的落書き	23
攻撃的なもの	18

Source: Birmingham City Council Housing Department

五%増加し、宗教を理由としたいやがらせの報告も八二%増加している。報告の多くは、アフリカ系・カリブ系(二六%)およびアジア系(二五%)からのもので、彼等は家庭内、路上、職場でターゲットにされている。「反人種ハラスメント・バーミンガム・パートナリシップ(BRAPH)」以外は、加害者に対する予防的戦略に対する広報が十分でない。

王立検察庁からの資料によれば、人種主義的動機に基づく犯罪の増加が確認されており、一九九八年から一九九九年にウェスト・ミッドランズにおける事件は八六件、次年度は一三七件へと増加しているが、すべてが報告されているわけではないだろう。集団によっては、言葉の壁により苦情を申立てないこと、翻訳文書が辞書に依存しているため必ずしも有効ではないこと、事件の捜査および起訴に関する信頼の欠如などが強調されていた地域のパートナリシップ機関からの提出資料は、ほとんどの事件は報告されている(一九九九年から二〇〇〇年には七四三件中六三九件)と述べていたが、これは警察への信頼を意味すると共に、他の報告センターを知らないことを意味しているかもしれない。以下の提案を行う。

・マクファーンソン報告書の勧告にある人種主義的事件の定義が全組織で採用されること。

・手続きの見直しや開発が、コミュニティやサービス利用者との協議でなされること。

・手続きを改善し、アクセスと透明性を高めること。人種主義的事件の報告を奨励し、迅速な処理システムを構築すること。

・一貫した手続きの維持のために、管理の質に関する基準をすべての報告センターに適用すること。警察を含む各組織で使用できるよう、報告手続きを簡素・標準化すること。

・各組織は、報告センターとしての自らの役割を見直すこと。

・申立てを支援する証拠収集技術に配慮すること。

## 12章 リーダーシップと行動

当委員会が絶えず立ち戻るべき基本的問題は、人種平等促進目標を持った強力なリーダーシップの必要性に関するものであった。批判の多くは、極めて多様な人口ゆえの機会や挑戦およびニーズに対応すべきリーダーシップの脆弱さに、原因が求められるものであった。各組織・機関からの意見と、コミュニティの認識とのずれは、政策の機能不全もしくはコミュニティによる信頼の欠如

を意味しているが、組織差別の存在がこれを実証している。人種平等に関する報告や委員会の会議内容も参照したが、真摯な配慮や追跡調査は行われていなかった。ゆえに、以下の提案を述べる。

第一に、市役所はリーダーシップの責任を有する最重要機関であるが、商工会議所、イギリス産業連盟およびバーミンガム・フォーワードの役割も同じく重要である。さらには地方のメディア、特に新聞は問題に関して公的リーダーシップへの重要な情報源となり得るため、責任ある積極的方法でリーダーシップを発揮すること。

第二に、市の組織とコミュニティは、市役所を望ましい人種平等の開発や促進を主導する機関とみなしており、二〇〇〇年地方政府法もリーダーシップに関して規定している。

第三に、リーダーの努力、および平等政策の計画と実施の必要性。

最後に、現在は、不利益から多様性に視点を変える適切な時期である。つまり、不利益からの議論はマイノリティ・コミュニティを問題化し否定的なステレオタイプ化を強調する結果を導くが、多様性からの視点は創造的で活気溢れる都市への移行と構築への強力な条件となり得る。

## 変化への導き

当委員会に対する意見の中に、改善に向けた二つの重要な条件が見出せた。第一に、組織差別の存在を認めること。もしこの問題が認識されれば率直に議論され、行動がとられるであろう。第二に、人種主義に積極的に対処して文化的多様性を促進する、最高責任者としてのリーダーシップの必要性。つまり、共感、批判に対する開放性、賢明な新施策を試みる努力、熱意、改善に対する独自のビジョンを明確にする組織の能力、挑戦し自らに迎合しない他者の意見を具体化する心構えがあることなどが含まれる。

内閣制の地方政府への移行や市長公選制の可能性などが存在しているが、人種平等には超党派のコンセンサスが必要とされる。効果的な策定内容や政策の未達成の理由を明確にし、上級管理職が達成を保証することが不可欠であるが、これらは定期的報奨制度で強化されなければならぬ。真の改善をもたらす政策には多くの投資も不可欠である。責任者および管理者、特に過少割合を示している特定集団出身者に対する訓練の拡充、従業員間または従業員と管理職間の対立を早急に満足のいく方法で解決できるより良い管理システム、変化する労働人口

に対する人員配置情報システムの確立なども求められている。さらには、コミュニティからのある資料では、説明責任を有する独立機関としての「平等協議会」の設立も提案されていた。ただし、その最終決定は、地域でマインオリティ・エスニック・コミュニティと共同で行うべきである。

### おわりに

本号を含む二回にわたって、イギリスのバーミンガム市における人種差別実態報告書の内容を紹介した。紹介にあたっては、原文を抄訳する形式をとったが、これだけではただ原文の持つニュアンスを正しく伝えたいと思っただけである。それにより、同報告書の意味をより正確に汲み取っていただけるものと期待している。

この報告書は同市によって発行された報告書であるが、各分野における人種差別の実態とそれら差別撤廃のための勧告が含まれていた。むろん発行の意図のなかには、政策の一環として、様々な人種で構成されている国民を平和裏に統合しつつ、経済的にも効率よく国の発展を維持していこうとする考えが含まれていることは紛うことなき事実である。しかし同時に、国民であろうとな

かろうと、現在イギリスに住んでいる人々の「機会の平等」と「良好な人種関係」の構築を目指し、人種差別撤廃を法で定め、確実に政策として実施している点は大いに学ぶべきものがあつた。

初の「一九六五年人種関係法」からみると、「二〇〇〇年人種関係法」は公的機関に人種差別撤廃を義務づけ、着実に前進しているが、政策実施にあたっては様々な問題も生じている。このような前向きな政策実施にもかかわらず、筆者がバーミンガム市で調査を行っていた二〇〇一年の七月八日に、北イングランドのブラッドフォードで戦後最大の「人種暴動」と称される事件が発生した。これは、約千人のアジア系の若者が店に放火したり商品を略奪した事件であつたが、当時ブラッドフォードの中心地は騒然となり、約九百名の機動隊が出動した。火災や煉瓦の投擲により約一二〇名の警官が負傷し、六三名の警官を含む八二名が病院で手当てを受けている。二三名のアジア系と一三名の白人が逮捕され、連日、各メディアは大々的に「人種暴動」と称して、暴れたアジア系の若者たちへの批判を声高に述べていたが、この次第は以下の通りである。当日予定していた移民排斥デモの許可を取れなかつた憤懣やるかたない「ナショナル・フロント」の若者たちが、そのデモを阻止しよう集まっ

ていた「反ナチ連盟」のアジア系の若者たちに対し、パキスタン人に対する蔑称「パキ」という言葉を挑発的に投げつけたのである。日ごろ、就職や昇進などで差別を受けているアジア系の若者はこの言葉に怒りを爆発させ、事件に至ったのである。

この事件の直後、イギリス政府は緊急対策としてエスニック・マイノリティの集住している地区に特別助成金を交付し、バーミンガム市も五〇〇万ポンドを受給した。同市はさらに、SRB6（都市再開発費）から四〇〇万ポンド、子ども基金から二七〇〇万ポンドを、さらにヨーロッパ基金からも一億五〇〇〇万ポンドを受給している。インタートネット上でも「前進に向けて「ブラッドフォード」プログラムをはじめとする人種関係改善対策プログラムが流され、各自自治体はこれらのプログラムに基づいて速やかに対策の検討に入った<sup>(2)</sup>。この事件が示唆しているように、いかなる立派な政策も運用次第で結果は大きく変化する。まずはバーミンガム市の報告書も勧告しているように、人種差別撤廃の実効力を高める強力なリーダーシップが求められよう。さらには、エスニック・マイノリティ自身が市の執行委員等として政策決定過程に入っていくことも重要な要素となろう。

いつの時代もどこの世界にもおいても、あらゆる差別

を撤廃することは容易なことではない。しかし、少なくとも各自が相互の人権を尊重し、個性や能力を生かせる社会づくりを目指して努力することが肝要であり、そのためには教育の果たす役割が極めて重要となる。

#### 注

(1) Challenges for the Future: Race Equality in Birmingham Report of the Stephen Lawrence Inquiry Commission, Birmingham City Council, March 2001, pp.17-83.

(2) Moving Forward: Bradfordian People Program, The National Picture: Race Relations, Community Pride Not Prejudice: Making Diversity Work in Bradford, Herman Ousley, July 2001.