

民族的少数者や若者を政策決定に巻き込む工夫

—ルイシャム区の多文化共生施策—

平成 24 年 6 月

(財) 自治体国際化協会

ロンドン事務所 所長補佐

山口敦子、吉本恭子、細越俊矢

2012 年 5 月、ロンドン市・ルイシャム区において、欧州評議会ⁱ及び欧州委員会ⁱⁱが推進している「インターカルチュラル・シティ・プログラム」による視察プログラムが開催された。ルイシャム区はロンドン市 (GLA, Greater London Authority) を構成する 33 の基礎自治体の 1 つである。クレアロンドン事務所からも着任直後の現地研修を兼ねて所長補佐 3 名が参加させていただいた。

今回の研究大会には、「インターカルチュラル・シティ」の正会員として活動している欧州の 21 都市ⁱⁱⁱをはじめ、多数の自治体関係者や研究者が参加し、意見交換が行われた。「インターカルチュラル・シティ」という考え方は、移住者や少数者によってもたらされる文化的多様性を、脅威ではなくむしろ好機ととらえ、都市の活力や革新、創造、成長の源泉とする新しい都市政策である。



「インターカルチュラル・シティ・プログラム」による視察。会員都市の職員や研究者と、ルイシャム区職員により、活発な意見交換が行われた。



ルイシャム区の街並み。



文化的背景の多様性を生かし、芸術関連産業を育成することはルイシャムの産業戦略の 1 つ。画廊を運営し、区と協力して質の高い若手芸術家の作品を発掘・支援しているデボラ・アステルさん。



人種の少数者や移民の起業の多くは、飲食関係、美容関係、デジタル関係の小規模事業であり、区では無料の経営診断、小売店向けの勉強会、講演会等を通して支援している。写真は起業支援担当職員のポール・ハドフィールド氏。

「マルチ」カルチュラルから「インター」カルチュラルへ

ルイシャム区は、テムズ川の南岸に位置する人口約 26 万人、面積約 35k m²の基礎自治体であり、直接公選の区長と議会を持つ^{iv}。民族的少数者が多く、外国生まれの住民の割合が 23%、その子供も含めると人口の 32%、自らを民族的少数者と認識している住民の割合は 40%に上る^v。ロンドン市 33 区の中で母子・父子家庭の比率が最も高く、世帯当たり収入は全国平均をはるかに下回り、社会保障への依存率も高い。区内での雇用機会が少なく、労働者の 70%は区外で働いている。25%の住民が 5 年後には入れ替わるほど、住民の転出入も多い。

このような背景を持つルイシャム区は、異なる文化の違いを奨励・保護する街（マルチカルチュラル・シティ）を目指すだけでなく、ともに暮らす者としての共通の思いを育み、住民が結束した街（インターカルチュラル・シティ）となることが重要だと捉えている。以下に、ルイシャム区の特徴的な 2 つの取り組みを紹介する。



10 年以上にわたリルイシャム区長を務め、インターカルチュラル・シティの実現にリーダーシップを発揮しているスティーブ・バロック区長。



劇場やカフェを含む「The Albany」は地域に根差した芸術・創造活動を支援する複合文化施設。運営にかかる経費の半分以上は事業収入で賄い、不足分をルイシャム区等の公的団体から得ている。こうした施設の運営も文化的多様性を地域活性化に活かすルイシャム区の戦略上にある。



■地区住民集会 (Local Assemblies)

～少数者も地域の課題解決に参加・住民の意識に大きな変化～

発足から4年目を迎える地区住民集会は、区内の18の区議会議員選挙区ごとに組織され、地区選出区議の1人が議長を務める。活動費として地区ごとに年約250万円が区から助成され、年3、4回の総会を開き、事業計画の策定や事業報告を行っている。

これ以前は、このように住民自らが地域の課題について話し合う場がなかった。レイシャム区では6人の職員を地区住民集会専任職員として配置し、各地区に配分する活動費に加えて、運営費として約1億円の予算を組み（職員給与含む）、住民が現実的な事業計画を立て、自ら解決に動くことができるよう支援してきたのである。

2011年に実施された事業を分類すると、若者支援、環境問題、犯罪・反社会的行動の防止、交通改善の順に多い。具体的には英語学習支援、コミュニティーガーデン、地域清掃、タイムクレジット（働いた時間に応じて別のサービス提供を受けられる一種の地域通貨）導入など、地域ごとに多様性がある。地区住民集会で解決できない問題は、区長や議会に問題を提起することもできる。道路の安全性向上、市街地の騒音改善、歩行者専用道路計画等、年1、2件が提起されている。

総会への出席者は毎回70人ほどで、例年増加傾向にある。民族的少数者の参加率は36%であるが、地区住民集会担当職員はいっそうの少数者の参加を働きかけている。また集会以外にもさまざまな住民向けイベントが企画されており2010年度にはのべ5,543人が参加した。

地区住民集会の開催を通して、住民の意識に大きな変化があったとみられている。地区住民集会出席者への調査の結果、54%が地域の決定に影響を持てたと感じており、80%が地域の課題について勉強できたと感じている。72%は異なる背景を持つ人々が集うことができたと感じており、61%がこれまでよりもよりよい関係が築けたと考えている。

また、費用対効果も高く評価されている。2008～2010年に、2つの地区住民集会の事業について費用対効果を測定したところ、1つの事業は1ポンドの投資が10.20ポンドの社会的価値を生み、もう1つの事業でも3.4ポンドの価値を生んでいるとされた。



地区住民集会担当のレイシャム区職員、ペトラ・スミスさん。



新しく整備された公営住宅とマーガレットマクミラン公園。住民同士が気軽にコミュニケーションをとれる場を設けることで、地域生活における安心、治安の改善、コミュニティの強化に配慮している。

■ヤング・メイヤー

～年間約 400 万円の予算権限～

ルイシャムには少年区長（ヤング・メイヤー）がいる。このヤング・メイヤー事業は、区長の提案により、若い世代の声を政策に反映させ、施策を効率的に実現することを目的に 2004 年から実施されている。その効果は高く評価され、政府のレポートにも引用され、イギリスの他の自治体にも広まりつつある。



2011 年 10 月の選挙で選ばれたヤング・メイヤーのキラン・ラング君(左端)と副ヤング・メイヤーのチェズニー・スピードスカイヤーさん(右端)。ともに当時 15 歳。中央はバロック区長。

ヤング・メイヤーの任期は 1 年。その選挙は普通選挙と同様に区の選挙管理委員会が運営し、投票箱も投票ブースも通常の選挙と同じ物が用いられる。ルイシャム区内の 11～18 歳の若者が選挙権者、13～17 歳の若者が被選挙権者である。最多得票者がヤング・メイヤーに、次席が副ヤング・メイヤーに就任し、年間約 400 万円の予算が与えられる。2011 年度のメイヤー、副メイヤーはいずれも就任当時 15 歳であった。区役所にはヤング・メイヤー事務所があり、区職員 2 人が専任秘書となる。人件費と選挙費用で約 2500 万円の予算措置がなされている。

内閣的な組織として 25 人の「ヤングアドバイザーズグループ」がある。また、Facebook や Twitter などのソーシャルメディア上に「ヤングシチズンパネル」という場があり、700 人以上の若者が、ヤング・メイヤーの活動について、活発に意見交換をしている。

ヤング・メイヤーはこれらの組織を通して、若者の意見を集約し、どうすれば彼らの思いを実現できるかを考える。これまで、音楽やスポーツイベント、世代間交流イベント、若者のイメージ改善、学習支援、就職・起業の支援、ボランティアや地域活動への参加の呼びかけ等の事業が実施されてきた。

その他、区が実施する若者向けサービスについての改善提案や、新たな施策の提案もヤング・メイヤーの役割である。ヤング・メイヤーは区の青少年部局からは切り離され、区長部局に所属している。ルイシャム区では区長が強力なリーダーシップを発揮し、ヤング・メイヤーと意見を交わし、その声を政策に反映させる体制を整えている。このように、若者が自分たちの思いが政策に反映されていると実感できることが、事業の成功の秘訣とのことである。

コミュニティの強化で人種差別に基づく犯罪も減少

国から地方自治体に対しての一般補助金が 2010 年からの 4 年間で 26%削減されるなど、近年、イギリスの地方自治体の財政事情は非常に厳しい。

そのような状況の中、低コストで質の高いサービスを提供するためには、民族・世代、少数者・移民を問わず、すべての住民を政策決定過程に巻き込み、コミュニティの結束をはかるとともに、それぞれが課題解決の主体になれる仕組みを作ることが不可欠だというのがレイシャム区の考えである。区では、予算編成の際には、全ての施策ごとにコミュニティの結束に繋がるか、格差を生むかというチェックを行っているとのことであった。

一貫してコミュニティ強化に取り組んできた成果は、地域の安全・安心という形でも成果を出しつつある。2008 年度に 466 件発生していた人種差別に基づく犯罪は、2011 年には 231 件に減少したとのことであった。



1981 年、レイシャム区に住む 13 人の黒人の若者が誕生日パーティー中に火事で亡くなった。放火が疑われたが、近隣の住民も警察も事件に無関心・非協力的で、犯人は分からなかった。このことが反人種主義運動の引き金となる出来事だったことが石碑に記されている。



インターカルチュラルセンターとしてレイシャム区デプトフォード地区に 2012 年1月に開館した「デプトフォード・ラウンジ」。図書館、小学校、公営住宅、貸し部屋、調理室等が同じ敷地内に混在する。

参加者所感

- ・財政事情が極めて厳しい中にも関わらず、ルイシャム区ではそれをできない理由とすることなく、民間企業と共同で事業を展開する、インターカルチュラル・シティの実現に先進的に取り組むことでEUの補助金を受けるなど、積極的に行動を起こしている。その姿勢を目の当たりにし、大変勉強になった。
- ・インターカルチュラル・シティを目指すルイシャム区の取り組みは、多文化共生だけでなく、住民との協働を目指す全ての自治体にとって学ぶところがあると感じた。
- ・ルイシャム区が実践してきた数々のコミュニティ強化策により、地域住民が互いに顔の見える関係、信頼できる関係を構築できたことが、地域の安全・安心に直結したという事実により、感銘を受けた。



ルイシャム区内に設置されているごみ箱。王冠の上で人々が輪になって手をつないでいる様子がルイシャム区のロゴとなっている。



英国内で使用されている母子手帳。全国共通のものが使用されている。加除式となっており、地域の独自の項目も追加できる。

ⁱ Council of Europe ; 人権、民主主義、法の支配の分野で国際社会の基準策定を主導する汎欧州の国際機関。ウェブ上で各インターカルチュラル・シティの取り組みを紹介。

http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Default_en.asp

ⁱⁱ European Commission ; EU (European Union, 欧州連合) の執行機関に当たる。

ⁱⁱⁱ ベルリン市ノイケルン区 (ドイツ)、イジエフスク市 (ロシア連邦)、ルブリン市 (ポーランド)、リヨン市 (フランス)、メリトポリ市 (ウクライナ)、ヌーシャテル州 (スイス)、オスロ市 (ノルウェー)、パトラ市 (ギリシャ)、レッジョ・エミリア市 (イタリア)、サボティカ市 (セルビア)、ティルブルフ市 (オランダ)、コペンハーゲン市 (デンマーク)、リスボン市 (ポルトガル)、ロンドン・ルイシャム区 (英国)、ダブリン市 (アイルランド)、サン・セバスチャン市 (スペイン)、ジュネーブ市 (スイス)、リマソール市 (キプロス)、ボットシルカ市 (スウェーデン)、ペーチ市 (ハンガリー)、アムステルダム市南東区 (オランダ)

^{iv} 英国の地方自治体構造における意思決定及び執行体制には、①議会から選出されたリーダー議員と内閣議員が政策決定を行う「リーダーと内閣制」、②直接公選された首長と議会 (又は首長により選出された内閣) が政策決定を行う「直接公選首長と内閣」、③議会が執行機関を兼ねる「委員会制」の3パターンがある。①リーダーと内閣制を採用している自治体数が多数であるが、ルイシャム区は②「公選首長と内閣制」を採用した数少ない自治体の1つである。住民によって直接選ばれた首長が強力なリーダーシップを発揮し、政策決定を行っている。ロンドン市の統治構造については、自治体国際化協会ロンドン事務所作成「英国の地方自治 (概要版)」も参照。 <http://www.clair.or.jp/i/forum/pub/series/pdf/i40.pdf>

^v http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/LewishamInterCprof_en.pdf