

【統合都市憲章 (Integrating Cities Charter) に基づく欧州各都市の多文化共生の取り組みと成果：国の政策を先取りするコペンハーゲン市の例】

統合都市憲章とは？

近年、ヨーロッパへの移民の増加により、ヨーロッパの大都市の人口も多様になってきている。EU (欧州連合) のデータによれば、2012年にヨーロッパに住んでいる外国人¹が2000万人を超えてEUの人口の4.1%になる。しかも、EU市民は自由にほかのEU加盟国に住んで働く権利があるため、就職のため移動する人も多い。現在、母国ではない国に住むEU市民は約1360万人である。その人たちは移民と定義されていないが、社会統合の立場から考えれば同じような問題が発生している²。

ヨーロッパの都市は日本と同じように人口問題に取り組んでいる。高齢化に伴い将来生ずる労働力不足への懸念から移民労働者の受け入れが必要だと認識されている。一方、こうした移民労働者を完全に受け入れるためには様々な困難を乗り越えなくてはならない。例えば、既存の市民は様々な心配を抱えることとなる。しかも、いかにして移民が差別されないようにするかが課題となる。こうした課題を解決するのは自治体の責任である。

ヨーロッパでは数年間前から移住政策に取り組んできた都市もあるが、教育、職業、福祉などの面からみると移民はまだ不利な条件におかれている。しかも研究によると、永住者になってもその不利な条件が続いている。例えば、EU全体で第3国移民の失業率はEU市民の失業率より1割高く、EU市民に比べれば移民の教育基準も低い。その格差は移民した世代に限られず、第二世代と第三世代の人たちもEUに生まれたのに社会に完全に統合できず民族全体としても差別されることがある³。例を挙げると、スウェーデンの移民対策は以前から高く評価されているにもかかわらず、今年の5月にはストックホルムの移民が多い地区で暴動が起こった。原因のひとつは移民が感じた不公平な状況と言われている。

そのような課題は生活に密着した地域社会でこそ強く感じられることになるため、最善の道を模索する責任があるのは地方自治体である。後述するコペンハーゲン市のように、自治体の立法権と具体的な経験・ノウハウを生かすことにより、中央政府よりも効果的で革新的な方針を実行することができる。地方が良い結果を出せば

¹ EU出身ではない人 (第3国国民)

²http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics

³ European Agenda for the Integration of Third Country Nationals, 2011

国の政策にも影響を与えることができる。EUの都市がお互いの経験から学びつつ、良いアイデアを交換できれば理想的である。このため、統合都市憲章が制定された。統合都市憲章はEuropean Commission⁴とEUROCITIES⁵の共同計画であり、European Integration Fundの助成金も受けている⁶。統合都市憲章の目的は多文化共生を推進する政策を調べることであり、そして参加している都市の方針を評価することである。また多文化共生を推進するため、都市相互の情報交換と協力を図る。2013年の1月には統合都市憲章として初めての報告書が出版された。それまで各都市がどのように統合都市憲章を実行したのかを伝えるとともに、今後優先すべき政策についても提案を行っている。

統合都市憲章：制定の経緯

2004年にEUの移住に関する共通の基本原則（Common Basic Principles, CBP）が合意された⁷。CBPでは多様性のメリットが指摘される一方、そして移民の支援と統合政策も必要であることが認識されている。CBPによれば社会統合は相互の取り組みが重要で、移民だけではなく、都市の市民、更には私企業部門、交通部門、市民団体も含まれていなければ成功しない。2004年からCBPはEUの移民方針の基礎となった。しかし、CBPは特定の政策を進めるものではなく、むしろ総合的なガイドラインとして作られたため、効果的に実行していく上では各都市が地域の実態を踏まえた上で適切に対応することが必要であった。

そのため、European CommissionはEUROCITIESとの合作により移民問題にかかわっている自治体の支援を目的とした一連の計画を策定した。その計画を策定する過程で都市と関連性のあるEU部門の代表が会議で集合することとなり、意見交換もできるようになった。統合政策に関するこれまでの計画には次のようなものがある。

Inti-Cities（2007-2009年）

加盟都市の移民政策を評価する計画であった。特に全体の移民の社会的地位の向上、移民に対する行政サービスに関する省庁連携及び移民・市民団体の協力の分野で優良事例を選定した⁸。

⁴欧州委員会、EU執行機関に当たる

⁵ EUROCITIES というのはヨーロッパの130以上の都市ネットワークである
<http://www.eurocities.eu/>

⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/index_en.htm

⁷CBPの全文：http://ec.europa.eu/ewsi/en/EU_actions_integration.cfm

⁸ <http://www.eurocities.eu/eurocities/activities/projects/INTI-CITIES->

DIVE (Diversity and Equality in European Cities) (2009-2010 年)

Inti-Cities の評価に基づいたガイドラインを定めた計画であった。DIVE の報告の中で移民問題に関わる都市が加盟できる憲章を策定することが提案された。そしてロンドンで開かれた DIVE の 2010 年間会議で統合都市憲章が合意された⁹。

住民・地域社会における統合 (Integration) に関する行政の責任

憲章の目的は、都市の人口の多様性が生み出す力を十分に発揮するために、同じような問題に取り組んでいる都市が意見交換を行うことにより、より包容力のあるヨーロッパ社会を創り出すことである¹⁰。

憲章に署名した市長は統合に向けて次の点で努力することを約束することになる。

- 市民全員に機会均等のサービスを提供すること
- 移民を完全に地域社会に統合すること
- 現実にある都市の人口の多様性を積極的に取り込むこと

2013 年まで EU の 27 人の市長がこのチャーターに署名を行っている¹¹。

憲章では多文化の共生と機会均等のために自治体が積極的に取り組むべき点として次の 4 つが挙げられている¹²。

- 1) 政策決定機関として
- 2) 雇用主として 地方経済では自治体には雇用主として重要な役割がある。しかし、移民のほとんどは私企業部門で働く傾向が見られる。移民を自治体の労働力に統合できれば移民にも都市全体にも利益になる。
- 3) 公共サービス提供主として 基礎的な公共サービスへのアクセスを可能にする。

⁹ Moloney, T and Kirchberger, A (2010) Cities Accommodating Diversity
http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/DIVE_FinalPublication.pdf

¹⁰チャーターの全文: <http://www.integratingcities.eu/integrating-cities/resources/Integrating-Cities-Charter-English-WSWE-92ULMT>

¹¹ アムステルダム・アテネ・バルセロナ・ベルファスト・ベルリン・コペンハーゲン・ダブリン・ジェノヴァ・アントワープ・ヘルシンキ・ロンドン・マドリード・マルメー・マンチェスター・ミラノ・ミュンヘン・ナント・オスロ・オウル・レンヌ・リガ・ローマ・ロッテルダム・ストックホルム・タンペレ・ハーグ・ユトレヒト

¹² Cities and Migrants - Implementing the EURO CITIES Integrating Cities Charter
<http://www.integratingcities.eu/integrating-cities/resources/Report-on-the-Implementation-of-the-Integrating-Cities-Charter-WSWE-96LH95>

- 4) サービス・物品の調達主体として 自治体がサービスまたは物品を調達する場合、それが金額に見合う価値のあるかどうかはもちろん重要である。しかし、各国と EU のレベルで定められた公共調達に関する法令に基づき環境や社会への影響も考慮する中で、自治体は統合と多様性の利益についても考えることができる。

2013年1月‘都市と移民：統合都市憲章の実行’が発表された。この報告書では、各都市のその後の取り組みが評価されるとともに、一般的な傾向も報告されている。報告書によると、サービスへのアクセス確保や差別を無くす取り組みが多く自治体の政策に反映されており、職員も機会均等と多様性のメリットについて教育・訓練を受けていると報じた。一方、自治体で働く移民の割合がまだ低く、サービスの調達主体としても多様な人口構成を反映できておらず、まだまだやるべきことは多いとの指摘もなされている¹³。

報告書から明らかになったことは、CBP が設立された 2004 年の事情と比べると、多くの都市において今の政策のほうが横断的になっており、移民を支援するだけでなく、すべての都市政策や多数派の住民の行動にも社会的な寛容性や参加、機会均等の確保といった形で変化を求める。もちろん、各都市の具体的な方法は地方のニーズによって異なっている。

経験・意見交換

加盟都市の共通目標は統合のレベルを向上することである。しかし憲章の利用のされ方は様々な要因により都市によって違いがある。例えば、移民の母国や統合に関する国の政策、地方行政の自治権などによって都市の対応は違ってくる。これまで、加盟都市は次のように憲章を使っている。

- 新しい政策を作る基礎
- 政策評価・ベンチマーキング
- 目標の決定
- 政権交代の際の継続性を保障
- 都市のブランド化

また、都市によって優先事項も異なっている。例えば、イギリスのマンチェスターでは失業率が大問題になったため、自治体による移民の就職支援が焦点となった。一方、ノルウェーのオスロでは、2011年のテロ行為がきっかけとなって統合と多様性に対する開放性と民主主義の問題がより重視されている¹⁴。

¹³ Cities and Migrants - Implementing the EURO CITIES Integrating Cities Charter

¹⁴ Cities and Migrants - Implementing the EURO CITIES Integrating Cities Charter

このように優先事項が異なるにもかかわらず、憲章と連合計画で加盟都市が協力して統合に向けた方針が推進されており、参加する都市も毎年増えている。最近では17都市が“MIXITIES”という計画に参加している。ここでは一連のワークショップや相互評価を行うことにより、新しい統合ガイドラインの作成につなげている¹⁵。

統合の優良事例：コペンハーゲン市

デンマークの首都、または最大の都市として、他のヨーロッパの大都市と同じようにコペンハーゲン市の移民人口も著しく増加しており、総計人口の22%に達している¹⁶。コペンハーゲン市は2006年に最初の統合政策を提出して、その後積極的に統合の問題に取り組んでいる。憲章の策定時からの加盟都市でもある。今も毎月約千人の移民がコペンハーゲンに到着している中で、市は長期間で完全に統合できる方法を模索しており、2011-2014年の統合計画を策定した¹⁷。国の慎重な統合戦略に対して、コペンハーゲン市はより進歩的なアプローチを選んだ。多文化共生の戦略で地方自治体が政策を先取りする好例となっている。

他の北欧の国に比べると MIPEX¹⁸指標ではデンマークは低く評価されている。移民数が増え続ける状況で、2001年に極右連立内閣が選出された。その結果、他のヨーロッパの国と比較した場合デンマークは移民に対して厳しい政策を採った。労働移民の数が増え続けていたにも関わらず、受け入れた亡命者は比較的少ない。差別根絶に向けた法律が成立している一方、家族の再統一、永住者の保証や移民の政治参加などの評価が低いため多文化共生はまだ難しいと MIPEX で判断されている。社会民主党 (Social Democrat Party) が政権を取った2011年から移民に関する政策は少し緩和されたが、それでもデンマークの世論において、移民は今なお激しい議論の対象となる課題であり、極右大衆政党のデンマーク自民党 (Danish People's Party) は移民反対の立場を採り続けている。

国としては移民がデンマーク文化に同化するように求める政策を取ったにも関わらず、コペンハーゲン市は逆に2015年までにヨーロッパで最も多様性に寛容な都市になるという野心的な目標を掲げた。そのため、デンマークの「多文化共生首都 (Diverse Capital of Denmark)」として市のブランド化を進め、コペンハーゲン統合計画2011-2014 (Copenhagen Integration Policy 2011-2014)¹⁹を策定した。多

¹⁵ <http://www.integratingcities.eu/integrating-cities/national-portals/brno>

¹⁶ Statistics Denmark, May 2012

¹⁷ Intercultural Cities - City of Copenhagen Intercultural Profile
http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/Copenhagen-InterProfile_en.pdf

¹⁸ MIPEX というのは Migrant Integration Policy Rating (移民統合に関する政策評価) の略である。様々な指標を検討した上で国ごとの統合戦略を評価する指標として使われている。

¹⁹ www.kk.dk/integration

文化共生の政策を推進していく上では Intercultural Cities Index を活用して各分野の取り組みを評価することとした。これにより、多文化共生に関する公式発表、都市のガバナンスやリーダーシップ、デンマーク語教育機会・新移民の受け入れのための手続きや行政と地域社会との関係などの点で政策を評価することができる²⁰。

コペンハーゲン市は、雇用と統合のための行政を通じて統合レベルを高めながら多文化共生を促すために、様々な戦略的取り組みを行っている。例を挙げれば 2007 年に統合指標 (Inclusion Barometer) が始めて使用された。この手法により、今までの統合政策がどのように進んでいるかを評価し、移民がコペンハーゲンの市民社会からどの程度疎外されているか、労働、教育、住宅、文化、健康などの分野の政策の効果を評価する。特に少数民族は隣近所の住民や公的機関に信頼を置くことができないということや、差別を経験した少数民族が 23%であったこと、そして3分の1が貧困層に属することが分かった。この結果がきっかけとなりコペンハーゲン市は移民を包摂する政策をさらに広げた²¹。

コペンハーゲン統合計画 2011-2014 では、統合都市憲章の要求事項に市がどのように対応しているかが示されている。また、政策がいかにして移民だけを対象とした政策から市民全体を巻き込んだ政策や機会均等の実現のためのアプローチまで進化したかが示されている。2011-2014 統合政策には、次のように述べられている。

“コペンハーゲン市民は皆平等に扱われるべきですが、それは全く同じように扱うべきという意味ではありません。市民生活への参加が難しい人がいれば、支援することが必要です。全ての人々が教育、仕事そして良質な生活を得る社会が与えられねばなりません。コペンハーゲンは、老若男女・障害・宗教・性的指向・民族・社会背景・財力・政見の別なく市民全員を平等に扱います”²²

コペンハーゲン統合計画 2011-2014 は多岐にわたる政策であるが、特に次のようなテーマを中心に、年間予算と共に具体的な目標が定められている²³。

²⁰ http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/grid_en.pdf

²¹ http://ec.europa.eu/ewsi/en/practice/details.cfm?ID_ITEMS=3728

²² Get Involved in the City - Citizenship and Inclusion, Copenhagen's Integration policy 2011-2014 p6
<http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/InclusionPolicyCopenhagen2011.pdf>

²³ コペンハーゲンの人口は約 56 万人である。為替レートは 1 デンマーククローネ=17.35 日本円 (8 月 6 日)。コペンハーゲン市の 2013 年間の総予算は 472 億デンマーク・クローネとなった。
<http://www.kk.dk/da/om-kommunen/regnskab-og-budget/budgetter/budget-2013>

計画	2013年の予算 (デンマーク・クローネ)	部門	目標	方法
Good Start in Life	2億5030万	Children and Youth Committee	高校卒業生の数を増やすこと	学校にソーシャルワーカーを置く・メンター (指導者) 配置計画・保育園からの言語の教育の提供・教師向け多文化の研修・両親との強力機関
Inclusion in the workplace	1億5520万	Employment and Integration Committee	移民の就職率の向上・コペンハーゲン市役所でも経営幹部の職員の多様性を向上させること	会社での差別根絶・大人への言語教育提供・移民向け就職支援
Reaching out to Vulnerable Groups and Areas	7530万	Culture and Leisure Committee, Social Services Committee, Children and Youth Committee, Health and Care Committee	市民全員のため、コペンハーゲンをより安全な都市とすること・市民全員がコペンハーゲンの政策から利益を感じることに	子供のスポーツ参加のための割引券・母親向けの相談者配置・貧困地域に対する市の関係各部門間での連携強化による取り組み
The Open and Generous City	1130万	Employment and Integration Committee	全体的な統合 (市民がコペンハーゲンに対する帰属意識を感じることに・貧困により疎外される人を減らすことに・差別を排除することなど	少数民族の政治参加を促進

統合都市憲章の要請に沿った形で、市の公共調達政策において多様性に関する問題が検討されるような社会的条項を整備した。さらに、政策の条件として、多様性を向上するために市の部局間の協力を向上することも確約した。コペンハーゲン市の行政の仕組み（市内は10つの地域で構成され、また市の政策は7つの行政委員会によって決定される）を考えると効果的な協力はとても重要な変更になると思われる。

また、2011年には、ロンドンが2012年のオリンピック準備に向け導入していた多様性憲章(Diversity Charter)の考え方に基づく同様の憲章を制定している。この憲章に署名した会社は、差別を排除し、職場での多様性向上を目指すこととなる²⁴。

さらには、統合都市憲章の要請に基づき、調達方針に社会的な条項が含まれており行政の委託契約でも多様性が認められている²⁵。

統合政策は、コペンハーゲン市の他の政策とも提携している。例えば、都市計画政策2010には貧困地域における社会参加を促進が含まれている²⁶。

これからの取り組み

ヨーロッパにおける次の段階の取り組みとして、Implementoring²⁷という計画が始まっている。この計画ではヨーロッパの都市における統合をさらに促すために、現在の政策を評価し、足りない点は何かを認識することとなっている。その上で経験豊富な都市が弱点の解消を目指す都市を指導しながら共に問題の解決に努力する。

この計画では、次のような点に焦点が当てられている。

- 多様性・多文化共生に関する市民の意識を高めること
- 行政運営やサービス提供に当たって多様性を反映すること
- 少数民族の多い地域で参加を促すこと
- 地域の団体と協力して少数民族の政治参加を増やすこと

²⁴ <http://www.blanddigibyen.dk/files/2011/06/Copenhagen-Diversity-Charter.pdf>

²⁵ Diversity Policy in Employment and Service Provision: Copenhagen 2008
http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/itpr_1096_200271365.pdf

²⁶ Cities for active inclusion: Demographic change and active inclusion in Copenhagen - Integrated policy for disadvantages urban areas
<http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Copenhagen%20demographic%20change%20report.pdf>

²⁷ 実践(implement)と指導(mentoring)を合わせた言葉

例えば、自治体の労働力の中に民族的な多様性をいかに増やしているのかを学ぶため、イギリスのマンチェスター市の代表がコペンハーゲンを訪問している²⁸。

ヨーロッパでは、不景気の中にもかかわらず移住は増え続ける一方であるため、市民全員のために効果的な統合対策が必要だと考えられている。そのことが自治体が果たさなくてはならない責任と考えられている。

²⁸ <http://www.integratingcities.eu/integrating-cities/national-portals/Implementoring>