



---

## Recommendation of the Committee of Ministers to member States on multilevel policies and governance for intercultural integration

*Unofficial translation into Japanese*

## Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur des politiques et une gouvernance multiniveaux pour l'intégration interculturelle

*Traduction non officielle en japonais*

## インターカルチュラルな統合のための多元的な政策とガバナンス に関する加盟国閣僚委員会の勧告 (CM/Rec(2022)10)

---

*Source - Council of Europe [April 2022], original English and French versions*

*Text originated by the Council of Europe. This translation into a non-official language is published by arrangement with the Council of Europe, but under the sole responsibility of the translator/publisher*

\* \* \* \* \*

*Source - Conseil de l'Europe [avril 2022], pour les versions originales en anglais et français*

*Le texte original provient du Conseil de l'Europe. Cette traduction en une langue non-officielle est réalisée avec l'accord du Conseil de l'Europe mais sous l'unique responsabilité du traducteur/éditeur*

## インターカルチュラルな統合のための多角的な政策とガバナンス に関する加盟国閣僚委員会の勧告 (CM/Rec(2022)10)

(第1431回閣僚代理会合で2022年4月6日に閣僚委員会が採択)

閣僚委員会は、欧州評議会規程第15.b条の文言に基づき、

欧州評議会の目的が、加盟国間の協調拡大にあり、社会の多様性の増大に直面して、特に平等、社会的統合および多様性の管理の分野における共通の行動を通じて、この目標を追求できることを考慮し、

移住者の効果的で巧みなインクルージョン、および社会の発展と繁栄のための多様性と人の移動の可能性の実現は、加盟国の共通の課題であることを認識し、社会と個人の非統合がもたらす高いコストを意識し、

社会の発展と繁栄への移住者の重要な貢献、ならびに移住者が彼ら自身および彼らが暮らす社会の利益のために、自らの潜在能力、知識、スキルを伸ばし十分に活用できるようにする必要性を認識し、

統合政策は、欧州人権条約(ETS No. 5)を遵守すべきであることを強調する。加盟国は同条約に従って、自らの管轄区域内のすべての者に同条約に定める権利と自由を、これらの権利と自由の享受における差別の禁止も含めて、確保することを約束している。

改定欧州社会憲章(ETS No. 163) および欧州社会権委員会による同憲章の解釈が、移住者の社会権の保護に寄与し、従って加盟国の社会における移住者の統合とインクルージョンを推進することを強調し、

欧州地方自治体憲章(ETS No. 122)は、地方自治体が、法の制限内において、その責任下にある公務のかなりの割合を地方住民の利益のために規制し管理する権利を定めていること、および地方自治体の問題への参加権に関する欧州地方自治体憲章追加議定書(CETS No. 207)は、加盟国に対し、管轄区域内のすべての者に地方自治体の問題に参加する権利を保証するよう義務づけていることを想起し、

地方の市民生活への市民の参加に関する閣僚委員会勧告 CM/Rec(2018)4 が、市民を「地方コミュニティに属する（必要に応じて外国人在住者<sup>1</sup>を含む）すべての者」と定義していることを認識し、

移住者と彼らを受け入れる社会の相互作用に関する閣僚委員会勧告 CM/Rec(2011)1 に従って、移住者と受け入れ社会の交流、ならびに移住者および移住者の背景を持つ者の市民社会への参加を推進する政策の策定が、統合の成功に不可欠であることを強調し、

<sup>1</sup> 同勧告によると「外国人の地方レベルの市民生活へ参加に関する条約に従い……『外国人在住者』という用語はその国家の国民ではないが当該国家の領土内に合法的に居住する者を意味する」。

ジェンダー平等は、人権保護、民主主義と良き統治の機能、法の支配の尊重、および万人のウェルビーイングの推進の中核を成すことを定めた欧州評議会の諸基準<sup>2</sup>を考慮し、

性的志向や性自認を理由とする差別撲滅のための措置に関する閣僚委員会勧告 CM/Rec(2010)5 に留意する。この勧告に基づき、難民申請者は、性的志向や性自認に基づくあらゆる差別的な政策または慣行から保護されねばならず、暴力と虐待のリスクを防ぐための措置が講じられねばならない。<sup>3</sup>

成人への過渡期にある若い難民の支援に関する閣僚委員会勧告 CM/Rec(2019)4、および 2016 年 3 月 2 日に採択された文化的に多様な社会における人権の保護と推進に関する閣僚委員会ガイドラインを考慮に入れ、

インターカルチュラルな統合に関する閣僚委員会勧告 CM/Rec(2015)1 が、加盟国に対し、国家の移住者統合政策または文化間の対話と国民の多様性管理のための政策の修正およびさらなる策定を行う際は、インターカルチュラルな統合に関する都市モデルを考慮に入れるよう提言していることを想起し、

前述の勧告の実施に関する評価報告書（文書 CDADI(2021)5）が示すように、コミュニティの結束、民主主義の安定、および市民のウェルビーイングに関する地方レベルの勧告 CM/Rec(2015)1 の実施が生んだ望ましい成果を、満足をもって指摘し、

人種差別と不寛容に関する欧州委員会（ECRI）の監視報告書および他の作業に基づくと、統合の持続的な欠如は、社会の分断、コミュニティの結束の低下、並行社会の出現につながり、人種差別主義と人種差別を深刻化させることを強調し、

国連持続可能な開発目標、特に「目標 10 人や国の不平等をなくそう」と「目標 11 住み続けられるまちづくりを」の実現に向けた、統合と多様性の管理の重要性を考慮し、

移住者の統合・インクルージョンの分野で政策の有効性と持続可能性を確保するための、政府のあらゆるレベルでの戦略的な一貫性あるアプローチの必要性を認識し、

加盟国政府が以下を行うことを、勧告する。

1. 国境を越えた移住者を背景とする多様な社会の統合を目的として、付属資料に示したようなインターカルチュラルな統合アプローチを多次元の政策に適用して実施するとともに、居住国の国籍を取得できない合法的な居住者への差別を含む差別を排除するために、法的措置および他の措置を講じる。
2. 本勧告および国家レベルでのインターカルチュラルな統合戦略のモデル枠組み<sup>4</sup>を翻訳させ、国家、地域、地方レベルのすべての関連機関に本勧告および当該枠組みに注意を向けさせる。
3. 本付属資料に記されたインターカルチュラルな統合アプローチの策定、実施、その効果の評価を行う上で、各種機関および市民社会団体を支援する能力を構築する。
4. 関連する政府のあらゆるレベルと他のステークホルダーの提携に基づき、また可能な場合は、一般市民の政策と意思決定への参加を可能にする参加型の審議の仕組みを用いて、インターカルチュラルな統合のための確かなガバナンスの枠組みを設置する。
5. 自国での慣行を効果的かつ効率的に発展させるために、国際的に経験を共有し、他国の公的機関および公的制度の経験を体系的に評価する。

<sup>2</sup> 2018 年 3 月 7 日に採択されたジェンダー平等戦略 2018-2023 も参照。

<sup>3</sup> 第 1081 回閣僚代理会合でこの勧告が採択された際、数名の代表が宣言を行った（2010 年 3 月 31 日）。

<sup>4</sup> 差別禁止・多様性・インクルージョン運営委員会（CDADI）が第 3 回会合で採択した。

6. 本勧告の実施状況の進捗を評価し、閣僚委員会に定期的に報告する。

### 勧告 CM/Rec(2022)10 付属資料

#### 定義と範囲

1. 「インターカルチュラルな統合」は、社会が多様性の持つ可能性を享受してその複雑性を管理する支援を行い、結束、安定、繁栄の総合的な目標に沿って社会的、経済的、人口動態的な状況を考慮し、機会への平等なアクセスを確保して居住国の法的、社会的、経済的、文化的環境への移住者の統合を実現するための条件を整備することを目指す、一連の政策の成果である。「インターカルチュラルな統合」モデルには、社会の全構成員の平等を保証し推進し、多様性の尊重、および社会的信頼、コミュニティの結束、異なる社会文化的背景を持つ人どうしの有意義な交流の確立を通じて共通の多元的な帰属意識を育み、全構成員の社会への平等な参加と貢献を推進するために、ガバナンスのすべての分野とレベルにおいて、協調的な長期的政策の指針となり得る全体的なアプローチが必要とされる。
2. 「多元的なガバナンス」は、中央、地域、地方政府のみならず市民社会団体をも含むガバナンスモデルである。その組織方法は国によって大きく異なる可能性がある。多元的なガバナンスは、ボトムアップ型の要素を含むのが理想的であり、共通の能力分野または関心分野において、関連するすべての公的機関間のあらゆる統治レベルにおけるすべてのステークホルダーとの政策の共同策定、協力、協調のための参加型プロセスを整備することを意味する。
3. インターカルチュラルな統合アプローチは、移住者および移住者の背景を持つ者のより効果的な統合のための政策策定的手段として意図されたものだが、異なる背景を持つ移住者以外の人々の統合にも同様に有用であることが証明される可能性がある。
4. 加盟国は、インターカルチュラルな統合政策が、複合差別を含むあらゆる理由に基づく直接的または間接的な差別をもたらさず、また同政策が個人の多様な特徴を考慮に入れるよう保証しなければならない。
5. 本勧告のいかなる規定も、加盟国の領土に居住する移住者および移住者の背景を持つ者の法的状態や、当該領土への法的な入国条件に影響を及ぼすことを意図していない。

#### インターカルチュラルな統合の目標

6. インターカルチュラルな統合政策は、社会の全構成員の平等と尊厳を保証し、多様性の可能性の実現を通じて、より包摂的で結束力のある安全で繁栄する社会の構築を促すべきである。
7. インターカルチュラルな統合政策は、社会の全構成員間の相互の尊重、対話および信頼を促し、帰属意識と共通の理解を育むべきである。
8. インターカルチュラルな統合政策は、個々の多様な集団ではなく社会全体を対象とすべきである。インターカルチュラルな統合政策を通して、あらゆる統治レベルの機関に、真の平等を実現し参加を促し、国民と（文化的その他の面で）多様な背景を持つ集団の有意義な交流を推進するために、多様性の可能性を考慮しインターカルチュラルな形で行動しサービスを提供するよう促さねばならない。
9. インターカルチュラルな統合政策を立案する際、加盟国は、政策の目標は、コミュニティの結束を高める手段として積極的な市民権と社会参加を<sup>5</sup>実現することにある点に、留意すべきである。

<sup>5</sup> 「積極的な市民権と社会参加」は、国籍の同義語ではなく、むしろ国家レベルのインターカルチュラルな統合戦略のモデル枠組み (CDADI(2021)6) 第2章に照らして理解されるものとする。特に、積極的な市民権と社会参加とは、意思決定に参加し影響を与え、より良い社会の構築への貢献を目指す行為と活動に関与するための権利、手段、場、機会、および必要な場合は支援を意味する。

10. インターカルチュラルな統合政策は、その誰もが新たな居住国に関わる権利と責任を有する、移住者の統合を支援する措置を含むことができる。

11. 統合政策は、万人の人権と安定した活力ある民主主義を保障するために、人身売買や強制労働などの移住者関連の犯罪の防止を目指し、これらの犯罪の影響に対処することを含め、法の支配の尊重を推進すべきである。

### 包括的アプローチ

12. 加盟国は、あらゆる分野とレベルの公共政策に加えて市民社会のステークホルダーを通して、包摂的な社会の構築という目標に確実に貢献することにより、統合に対する全体的なアプローチを採用すべきである。このアプローチが真の平等を促し、加盟国が、国民の多様性が生む前向きな可能性の恩恵を受けることを可能にするだろう。

13. 目標、手段、国民へのメッセージの点で政府の全レベルで移住者政策・統合政策の一貫性を保証し、対外的・対内的な安全保障政策を確実に明確に説明するために、移住者政策・統合政策の策定の責任者間で協議を行うべきである。

14. インターカルチュラルな統合政策は、特定の政策分野に限定せず、すべての政策分野にまたがるべきである。すべての公共政策は、社会文化的背景が異なる人々の統合に寄与しなければならない。

15. 政府全レベルの公的機関、地方機関、市民社会組織・団体、民間部門のパートナーシップを通じて、移住者の統合に向けた社会全体的なアプローチを採用すべきである。

16. 上記の政策は、社会生活の特徴にして世界規模の共同発展の要素としての、人の移動に対する理解を基盤とすべきである。

### インターカルチュラルな統合の原則

#### 平等の保証

17. 統合政策は、あらゆる形の直接および間接的な差別を考慮に入れたアプローチを含めて、社会の全構成員の処遇と機会の平等を実現すべきである。

18. 持続的な統合を推進するために、可能な場合は選挙権の獲得につながる、外国人居住者の永住権および/または市民権の取得に向けた明確で簡潔なルールを、奨励すべきである。

19. 差別禁止に関する監査・評価の実施、統合を促す反差別的な憲章や行動計画の採択、差別禁止・インターカルチュラル研修および文化間の仲介の実施、ならびに可能な場合は、多様なユーザー層を含む参加型サービスデザインの採用などを通じて、行政機能および公的サービスの提供における直接的または間接的な差別を、体系的な方法で発見し撤廃しなければならない。

#### 多様性の尊重

20. あらゆるレベルの公共政策は、制度、組織、生活環境および公共空間における多様性とインクルージョンの可能性を考慮に入れ、あらゆる形の差別に対抗すべきである。

21. 公共政策は、導入・統合プログラム、文化間の仲介の推進、インターカルチュラル能力の育成および多言語使用の促進などの手段によって、社会全体にとっての多様性の価値の最大化とあらゆる領域における対立リスクの最小化に重点を置くべきである。

22. 公共政策は、多様な出自と背景にわたる社会の全構成員間の有意義なつながりと交流の実現と推進を通じて、信頼と共生意識・帰属意識を育むべきである。

23. 公共政策は、特に正規・非正規教育、国民的議論、多元的なメディア環境と活力ある文化産業の支援、多言語使用、ソーシャルメディア・リテラシー、あらゆる形の直接的または間接的な差別に対処するアプローチを通じて、社会における共通の価値観と多元的で開かれたアイデンティティの確立に貢献すべきである。
24. 多元的共存、受容、寛容の精神に基づき表現の自由の権利を尊重しつつ、偏見とヘイトスピーチを防止しこれと戦い、かつ暴力を生むあらゆる形の急進化と過激化への抵抗力を培うための措置を、講じるべきである。
25. インターカルチュラルな統合政策に伴って、証拠に基づく政治的談話とナラティブを形成し、国民の多様性に関してメディアでのバランスのとれた描写を推奨すべきである。

#### 有意義な交流の推進

26. あらゆるレベルの公共政策は、信頼構築と共生の前提条件としての多様な背景を持つ社会の構成員間の有意義で前向きな交流のための、および多様性が生み出すメリットを実現するための場と機会の創出を目指すべきである。
27. 統合政策は、空間的な分離と疎外の発生を防ぐことを目指すべきである。
28. 公的機関は、社会文化的な背景の違いに関わらず、社会の構成員間の文化を超えた交流、対話、相互信頼を確実に促すために、各機関の政策・プログラムおよび公的サービスに「インターカルチュラルな視点」を体系的に取り入れるべきである。
29. 教育、文化、保健、労働、スポーツ、娯楽および他の機関および組織は、職員の間インターカルチュラルな能力および姿勢を育み、共生およびあらゆる形の排除と疎外の撤廃に関する共通の価値観と目標に基づき、スタッフに対し、建設的な対話、交流、共同立案を実現するためのスキルの獲得を奨励すべきである。
30. 公的機関および他の組織は、多様な出自の個人を結びつけ、社会的ネットワークを築き、参加者間の相互的な理解と認識を促すインターカルチュラルな活動および事業を支援すべきである。

#### 積極的な市民権と社会参加

31. 公共政策は、インターカルチュラル教育および特に国家の公用語学習に関連するスキル開発への投資、社会の資産としての移住者の言語の多様性の尊重、スキル、資格、能力の評価を通じて、移住者および移住者の背景を持つ者の社会への貢献を推奨し促進すべきである。必要に応じて、女性、子ども、若者および特別なニーズを持つ者を対象とした支援を提供する政策によって、インターカルチュラルな統合政策を強化することができる。
32. 移住者および移住者の背景を持つ者を含む、社会の全構成員による、有意義な経済的、社会的、文化的小および必要に応じて政治的な参加を促し支援し、疎外され社会的に排除された弱者に力を与えるために特別な努力を行うべきである。加盟国は、特に不平等と排除を拡大させがちな保健危機、環境危機およびその他の危機の状況下で、人種差別、性差別および構造的差別の減少に努めるべきである。
33. あらゆるレベルの公的機関は、インターカルチュラルな統合政策の根拠、目標、手段および効果に加えて、インターカルチュラルな統合政策への取り組み方に関わる課題と方法論について、一貫性と透明性ある形で市民に伝えるべきである。

## インターカルチュラルな統合の多元的なガバナンス

34. 加盟国は、ニーズ評価から構想、実施、該当する政策の効果の評価に到る政策立案プロセスのあらゆる段階で、とりわけ欧州地方自治憲章に定める地方自治の原則を念頭に置いて、一貫性と協調性のある効率的で効果的な多元的なガバナンスを採用すべきである。
35. 多元的なガバナンスは、戦略的ニーズと目標の一致を目指し、各政府に固有の能力と責任を基盤として、あらゆる政策分野を含めて、政府のあらゆるレベルにおける政策の一貫性、知識・資源の共有、優れた慣行の共有、および相互学習を保証すべきである。
36. インターカルチュラルな統合問題の様々な管理階層間において、政治的対話と共通の長期的戦略の策定を促すために、ガバナンス構造を作成すべきである。
37. インターカルチュラルな統合の個々の分野において一貫性、連携、目的の伝達、協力を促し、すべての公共政策にインターカルチュラルな統合アプローチを盛り込むよう保証するために、政策調整・協議の手段と枠組みを策定すべきである。
38. 優れた慣行の共有と政策イノベーションの手段として、国家、地域および地方自治体間の水平的ネットワークを支援すべきである。可能な場合には必ず、優れた慣行の共有に民間部門と市民社会も参加させるべきである。
39. 多様な社会文化的出自を持つ、移住者および移住者の背景を持つ者の代表を、必要に応じて国家、地域、地方の文化間戦略の共同立案を目指す合同組織の一員に加えるなどして、あらゆるレベルに活性剤として体系的に参加させるべきである。
40. 市民社会の構成員が集まって、インターカルチュラルな統合モデルの実施に関わる課題、成果、ニーズを特定し議論できるような協議と意見交換の場を、育てるべきである。
41. 国家レベルのインターカルチュラルな統合戦略のモデル枠組みを通じて、地域および地方当局の実務家を含む、インターカルチュラルな統合戦略に携わる実務家に情報を提供することができる。そのためには、インターカルチュラルな統合に固有の基本的理念や方法論の習得を促すために、継続的な教育訓練と実務家を対象とする支援に関わる政策の策定を促すことが有益だろう。