

「ロマ包摂の十年（2005-2015）」に関する一考察： 東西分断と当事者参加の問題から

山 川 卓

目次

はじめに

第一章 「ロマ包摂の十年」とは

第一節 背景

第二節 先行研究

第二章 「ロマ包摂の十年」の発足過程

第三章 東西分断と当事者参加の問題

第一節 欧州ロマ保護における東西の分断

第二節 「ロマ包摂の十年」と当事者参加

おわりに

はじめに

欧州でのマイノリティに関する政策は1990年代に転機を迎えた。その転機は、冷戦構造の解体に続く旧社会主義諸国の体制転換と、欧州統合の深化・拡大という相互に結びついた政治的潮流の中で生じた。それまでは決して各国が積極的ではなかったマイノリティ保護に対して、紛争予防や人権保護、社会政策という観点から、諸欧州国際組織において問題提起がなされるようになったのである。

「ロマ保護」は、そうした潮流の中で生み出された政策である。政策形成の背後には、旧社会主義諸国の体制転換後の政治的・経済的な不安定化によって、社会におけるロマの立場が悪化したという認識があった。具体的には、ロマが人種差別的攻撃の標的とされることと、ロマに属する人々の多くが社会経済的に貧困状態にあるということ、およびそうした状況に置かれたロマが「東」からの移民として「西」に流入してくる可能性が問題視されていた。

他方で、1960年代後半から展開されるようになった、国際的なロマ運動の影響も無視できない。元々ロマ運動は、異なった地域に居住する、異なった文化を有し、異なったアイデンティティを持った人々を、「ジプシー」として受けてきた迫害・差別に対抗するという目的の下で、ネイション復興運動としての側面を伴いながら国際的な広がりを持って展開されたものであった。しかし1990年代に入り、運動の運営・活動方針をめぐって、運動内部での対立が生じ、国際的なロマ運動は停滞した。その一方で、各国・地域レベルでのロマ団体や活動家ごとに分散した運動が展開された¹⁾。

2000年代に入ると、「ロマ保護」の方向性が、それまでの人権保護から社会統合へシフトしていくようになる。その背景には、欧州連合（European Union, EU）が拡大し、ロマが多く居住する旧社会主義諸国が全欧州規模での社会政策に組み込まれることで、多くの場合社会的な困窮状態に置かれているロマの人々を、社会統合の視点から問題化するようになったことが挙げられる。さらに、「ロマ保護」に対して世界銀行などの国際機関が積極的に関与するようになったことも重要である。そうした変化の中で結実した活動の1つが、「ロマ包摂の十年」であった。

「ロマ包摂の十年」は2005年に発足し、2015年に終わりを迎えた国際イニシアティブである。同イニシアティブは世界銀行と「開かれた社会協会（Open Society Institute, OSI）」²⁾の主導で開催された国際会議において提案され、中東欧を中心とした各国政府が参加することで発足した。また、欧州審議会や国連開発計画（United Nations Development Programme, UNDP）などの国際機関、および欧州ロマ・トラヴェラーズフォーラムなどのロマ組織がパートナーとして参加した。イニシアティブでは、ロマ自身の意思決定プロセスへの参加を前提としながら、教育、雇用、住居、保健という4つの分野を重点課題と定め、ロマの置かれた生活状況の改善を促進することが目標とされた。各国政府はそのための行動計画を策定して予算を配分し、毎年の保護プログラムの進捗をモニタリングするという手法が取られた。そして、毎年2～3回開かれる運営委員会の会議によって、複層的なアクターによる問題の共有と政策方針の共通化がなされた³⁾。

このイニシアティブでは、ロマと非ロマの社会生活上のギャップを埋めることが目的とされ、ロマ社会の代表者の政策決定への参加を推進することが目指された。しかし、ロマと非ロマのギャップを埋めるという当初の目的からすると、成功とは言えないとする評価がなされている。その一方で、ロマ保護枠組みを欧州において確立させたという点で一定の評価がなされている。では、そこで確立されたロマ保護枠組みとはいかなる性格を有していたのか。本稿では、ロマ保護政策の欧州統合過程における位置づけと、当事者としてのロマの政策決定過程における位置づけから、上記の点を論じていく。

第一章では、「ロマ包摂の十年」に関する見取り図を提示するために、イニシアティブが生

「ロマ包摂の十年（2005-2015）」に関する一考察：東西分断と当事者参加の問題から（山川）
まれた背景を1990年代以降の国際社会におけるロマ保護政策の展開から整理すると同時に、「ロマ包摂の十年」に関する先行研究を分析する。第二章では、イニシアティブの性格を、発足するまでの経緯から分析する。そして第三章で、「ロマ包摂の十年」に内在した限界を、欧州における「東西」の分断と、当事者参加という問題から論じることとする。

第一章 「ロマ包摂の十年」とは

第一節 背景

1990年代に入ってから、欧州の国際組織が策定する政策文書の中でロマの問題が頻繁に言及されるようになった。例えば欧州安全保障協力機構（Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE）のナショナル・マイノリティ高等弁務官が1993年に出したレポート「CSCE地域におけるロマ（ジプシー）」の中では、以下のように述べられている。

中東欧および旧ソ連地域における共産党支配の解体が、約5～600万人のロマが住む政治的、社会的、経済的環境を大きく変化させている・・・当該地域の人々が直面する政治的・経済的に不安定な全体の雰囲気、社会問題に関して、ロマのような特定のグループを一律に「スケープゴート」とすることを促し得る・・・

ロマの一般的な社会経済状態は貧困形態によって特徴づけられる。すなわち広く蔓延し、一般的に深刻で、具体的には圧倒的な失業率、低い教育水準、不十分な健康手当、劣悪な住居に代表されるような貧困にロマ人口の大部分が直面している・・・

国際移民の問題について参加国は、近年の地域内での移民の増加に関して、社会経済的差別や人種差別・ゼノフォビアに基づく攻撃がロマのような集団の移住を促していることも含めて、その複雑な要因を認識すべきである⁴⁾。

この文書から読み取れる要点は3つある。1つ目に、社会主義諸国の体制転換が同地域の不安定な社会状況を招いており、そこでロマがスケープゴートとして迫害されることを問題にしている。2つ目に、そのような社会でロマは深刻な社会経済的な貧困状況に置かれていることを問題にし、雇用、教育、保健、住居という角度から具体的事例を挙げている。そして3つ目に、ロマが置かれた状況を、特に東側から西側への移民の増加という認識と結びつけて問題化している。つまり、旧社会主義諸国における体制転換を契機として、ロマの置かれる状況が厳しいものになったことと、それによって「西側」世界へのロマ流入に対する懸念が生まれたことが問題視されているのである⁵⁾。

また、EUが1993年に採用した新規加盟国に対する加盟条件（コペンハーゲン基準）の中

にはマイノリティ保護に関する条件が盛り込まれた。この条件は、直接には体制転換後の中東欧諸国の EU 加盟を見据えて設定されたものであり、加盟するためには国内のマイノリティ問題に対する適切な対処が必要であるとするものであった。ロマが多く居住する中東欧諸国に対しては、1997 年から EU 加盟準備の進展を評価する報告書が毎年出されており、ロマの貧困や差別に対する政府の政策は政治的条件の 1 つとして評価対象に挙げられていた⁶⁾。

その上で、1990 年代以降は欧州国際組織だけではなく、国連組織によってロマにかかわる問題が取り上げられる事例も増加した。1992 年には、国連経済社会理事会の人権委員会において、ロマに対するいかなる差別をも無くすための取り組みを加盟国に要請する決議が採択された⁷⁾。

国連機関のロマ保護との関わりは、開発援助の側面を強く有している。2000 年代に入ってから世界銀行や UNDP がロマの問題を取り上げるようになった。世界銀行では、1990 年代に入ると、構造調整と融資を通じた開発政策から貧困削減を含む社会的側面へと政策の焦点が拡大していった⁸⁾。それを背景に、欧州地域支部のスタッフによって中東欧でのロマの社会経済状況が取り上げられ、「ロマ包摂の十年」の発足につながったとされるレポートが 2000 年に提出された⁹⁾。

他方で、UNDP も 1990 年から公表し始めた『人間開発報告書』のタイトルに象徴されるように、開発援助の基本指針として、単なる経済規模の拡大ではなく、人々の寿命、知識、生活水準という指標からなる「人間開発」の進展を打ち立てた。そして UNDP においても、やはり 2000 年代に入ってから、欧州・中央アジア支部のスタッフによってロマに関するレポートが出されている¹⁰⁾。レポートの中では、ロマは同地域における最も脆弱な集団の 1 つとして取り上げられ、ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals, MDGs) の達成のために生活水準の改善が必要な人々として位置づけられている¹¹⁾。

世界銀行と UNDP のレポートからは、1990 年代以降の国連開発機関の「ポスト・ワシントン・コンセンサス」という文脈で、体制転換後の中東欧・南東欧諸国における「人間開発」の課題として、ロマの置かれた状況が問題化されたという経緯が確認できる。

「ロマ包摂の十年」の背景には、こうした潮流が存在した。すなわち、1990 年代に入ってから中東欧・南東欧の情勢の変化を契機としたロマ保護の必要性が欧州国際組織によって提唱され、貧困削減や人間開発をキーワードとした国連開発援助機関の方針転換を土台に、その地域組織によって政策化が図られたのである。

また、イニシアティヴは世界銀行と OSI の主導によって発足した。OSI の創設者であり 1980 年代からロマ保護の活動に従事してきたジョージ・ソロス (George Soros) は、十年イニシアティヴに関するインタビューの中で、発足当初から EU の積極的な関与を求めていたが失敗したと語っている¹²⁾。最終的に欧州委員会は他の国際機関同様に協賛という位置にとど

「ロマ包摂の十年（2005-2015）」に関する一考察：東西分断と当事者参加の問題から（山川）
まったが、イニシアティブの展開はEUにおける「2020年までのロマ統合国家戦略に関するEU枠組み（以下、EU枠組み）」¹³⁾の策定を導くこととなった。「ロマ包摂の十年」は、欧州国際機関および国連機関の協働によるロマ保護政策の1つという位置づけにあったと言えよう。

第二節 先行研究

「ロマ包摂の十年」は2005年に開始され、2015年に終結しており、これまでに一定程度の総括が、参加した当事者や研究者によって行われている。イニシアティブの事務局が発行したレポート、『失われた十年?』では、ロマと「非ロマ」とのギャップを埋めるという目的からするとイニシアティブが成功であったとは言えないが、各国政府の政策形成に対してロマが働きかける空間を作ったという意味では大きな前進であったと評価されている¹⁴⁾。

すなわち、「ロマ包摂の十年」はロマ保護政策を形成・共有するためのプラットフォームとして機能したことそれ自体が最も大きな成果であり、個別具体的なケースでの改善は、ほぼ見られなかったものの、今後の方向性を示したという点において評価されている。加えて、ロマの意思決定プロセスへの参加という点では、若者を中心としたロマの参加者が事務局やプログラム単位での運営に携わったことが強調されている。レポートに掲載されたインタビューの中で、ソロスは教育を受けたロマがロール・モデルとして行動し、主流社会に残るロマに対するステレオタイプを打破することが期待されているとした上で、ロマ市民社会のさらなる関与が必要であると述べている¹⁵⁾。

また、雑誌 *European Education* では「ロマ包摂の十年」に関する特集が生まれ、各参加国での教育政策における事例を対象とした分析がなされている¹⁶⁾。十年イニシアティブに関する総評としては、ロマの生活状況の改善にはつながらなかったことを確認しつつ、その理由として、不均衡な資源配分、履行メカニズムの欠如、ロマ代表の不明確かつ不十分な役割、参加国政府の意思決定力の欠如等が挙げられている¹⁷⁾。また、市民社会の評価として、十年イニシアティブのために打ち立てられた国家行動計画が形だけのものであったこと、政策形成過程におけるロマの参加が実質的なものではなかったこと、ローカルなロマ共同体の多くは十年イニシアティブの存在に気づいていなかったことが指摘されている¹⁸⁾。

一方で、イニシアティブがロマ保護に対する国際社会の注意を喚起した点については、「EU枠組み」のようにイニシアティブの枠を超えてロマ保護の方針が伝播されたことを指摘する反面、実効性を伴う予算配分はなされていないという問題と、差別との闘いに十分な比重が置かれていないという問題を抱えていたとする¹⁹⁾。他方で、イニシアティブの終了後に、EU加盟候補国を対象とする「ロマ統合2020 (Roma Integration 2020)」という、「ロマ包摂の十年」とEU枠組みの方針を引き継いだ新しいプロジェクトが発足したことと、ロマ教育基金の活動が継続していることから、一定程度のロマ保護政策の潮流が維持されていると論じている²⁰⁾。

これらの分析では、「ロマ包摂の十年」が対象とされるロマ社会に直接の利益をもたらさなかったという点と、国際社会におけるロマ保護枠組みの確立に貢献したという点が共通して指摘されている。つまり、イニシアティブにおける個々の実践それ自体による効果ではなく、イニシアティブを通じて生み出されたロマ保護プラットフォームや、各国政府によって策定された十年行動計画、そしてロマ社会の成員の政策決定過程への参加という、ロマ保護政策枠組みとその実施過程が確立されたことが成果として強調されている。

ここにおいて問題となるのは、十年イニシアティブを通じて確立されたロマ保護枠組みがいかなる傾向を持つものであったかという点である。すなわち、ロマ社会に対して提示された「保護」枠組みはいかなる性質を持ったものであったのか。「ロマ包摂の十年」では、教育・雇用・保健・住居の4分野が重点分野としてフォーカスされ、その上で分野横断的な課題としてジェンダー、貧困、差別という3点が指摘された。これらの分野区分は、欧州におけるロマ保護政策が対象とする課題として共有されたと考えられる。すなわち、イニシアティブを通じて確立されたロマ保護政策の方向性を示している。

ロマ保護の方向性が確立されるということは、ロマが置かれる状況に対する問題化の視角が決定されるということである。ならば、そのことがロマ保護に対していかなる意味を与えたのかを問わなければ、保護枠組みの確立を成果として評価できるか否かは明確にはならない。

さらに、イニシアティブの重要な目的の1つとして挙げられた、当事者であるロマの意思決定プロセスへの参加はいかなる形で実現されたのかという点も問題となる。すなわち、一定程度確立されたロマ保護枠組みにおいて、ロマは参加者としてどのように位置づけられたのかという点である。「ロマ包摂の十年」におけるロマの参加に対する評価は両義的であり、一方では若い世代を中心とするロマ代表者が政策形成プラットフォームに参加したことを評価する声があり、他方ではローカルな共同体におけるロマを中心に、イニシアティブの意義が認識されていなかったことを批判する声が存在する²¹⁾。この両義性は、国際社会でのプラットフォームを確立した一方で、ロマの生活状況の改善に貢献しなかったというイニシアティブに対する評価と重なる。保護政策の対象としてのロマと、ロマ社会の意思を代弁する代表者は、「ロマ包摂の十年」を通じていかにロマ保護枠組みの中に位置づけられたのか。

「ロマ包摂の十年」はロマ社会における運動と主流社会によるロマ保護を接続する取り組みであったのか。それとも、ロマ・アイデンティティを持つ一部の人々をロマ保護政策形成過程に取り込むことによって、新たな「ロマ保護市場」を作り上げる取り組みであったのか。

次章では、「ロマ包摂の十年」開始の経緯と目的の分析を通じて、イニシアティブがロマ保護枠組みとしていかなる性格を有していたのかを見ていく。

第二章 「ロマ包摂の十年」の発足過程

十年イニシアティブの発足は、2003年6月29日から7月1日にかけてブダペストで開かれた国際会議「拡大する欧州におけるロマ」において決定された。同会議は、もともと世界銀行の欧州・中央アジア支部スタッフが中心となって行っていたロマの問題に関する調査を受けて、当時のジェームズ・ウォルフエンソン（James Wolfensohn）頭取が提案し、複数のアクターがロマの貧困と排除について議論をする場として開かれた²²⁾。会議は世界銀行とOSIが共催し、欧州委員会やUNDPなどの国際機構が協賛した上でハンガリー政府がホストを務めた。会議の目的は、主に中東欧のロマを対象とする貧困と人間開発にかかわる問題についての政策および戦略に関する意見交換、政府、NGO、国際機構の長期的な協力関係の構築、さらなる具体的な活動に関する合意という3点に置かれた。特に、ロマ人口を多く抱える各国政府に対してロマ包摂のための取り組みを促すことが意図されており、ブルガリア、クロアチア、チェコ、ハンガリー、マケドニア、ルーマニア、セルビア・モンテネグロ²³⁾、スロヴァキアという8ヶ国の政府が「ロマ包摂の十年」に参加することに合意した²⁴⁾。会議には30ヶ国以上から500人あまりの参加者が集まり、政府関係者やロマ活動家、国際機構のスタッフらが一堂に会する場となった²⁵⁾。

この会議の主眼は2つあり、1つは今後とる具体的な行動として、「ロマ包摂の十年」の開始およびロマ教育基金の設立が決定されたことである。もう1つは、欧州におけるロマ保護の基本方針として、「中東欧における」ロマの生活状況の改善が強調されたことである。それは教育・雇用における参加と、保健・住居の改善、差別・排除の減少として目的化された。そして、ロマの問題は国・地方の文脈で対処されるべきであり、政策形成の初期段階からロマの参加が必要であるとされている。その際、適切なロマ指導者、代表をプロセスに組み込むことが肝要であるとしつつ、会議に参加した若いロマ指導者たちに期待が寄せられている²⁶⁾。すなわち、世界銀行とOSIの主導によって開かれた国際会議の中で、「ロマ包摂の十年」を核とする中東欧におけるロマ保護の方針が、世界銀行の主導によって決定されたのである。

「ロマ包摂の十年」の目的では、前述の4分野が重点課題として取り上げられた。これは、世界銀行やUNDPが掲げる人間開発の理念に方向付けられているところが大きい。イニシアティブを通じて改善されるべきロマの社会経済的状況は各領域に区分され、就学率・修了率の改善、成人の識字率向上、相対的に高い失業率の減少、医療機関へのアクセス確保、居住環境の改善などが具体的な課題として挙げられた。これらの分野は1990年代以降の欧州においてロマの状況が問題化される際の類型であり、同時にUNDPなどの国連機関によって取り上げられる、人間開発のための重点課題と重なっている。その上で、各分野を横断する課題として、

ジェンダー、貧困、差別という3つの問題領域が設定された。言い換えれば、貧困と差別という2つの側面に加えて、「二重のマイノリティ」の位置づけに置かれる人々を念頭に置いたジェンダー平等の課題を取り上げ、いずれの側面をも含む具体的問題として4分野に焦点を当てたということである。

2003年6、7月の会議で「ロマ包摂の十年」の開始が決定された後、同年12月に最初の国際運営委員会(International Steering Committee, ISC)が開かれた。ISCは十年イニシアティブの運営方針を決める意思決定機関として位置づけられ、参加国のロマ・マイノリティ政策担当者とロマ代表者、および国際機関の各担当者が参加していた。初回のISCでは、ロマの置かれた経済状況の改善と社会統合という目的に向けて、1. 明確な目標と評価指標の設定、2. 国家行動計画の策定と遂行、3. 目標と計画進捗に関する定期的なモニタリング、という3点を中心に実施していくことで合意された。また、優先的に取り組むべき分野として、教育、保健、雇用、住居の4分野が挙げられた。参加国は、大枠の政策ターゲットとしてこれらの分野を共有し、その中で各国内状況に応じた必要な目標を定めることとされたのである²⁷⁾。

十年イニシアティブ全体の運営については、ISCが全ての参加者による議論の場かつ最高意思決定機関とされた一方で、議長国と事務局が設置された。議長国は一年ごとの輪番制で交代し、当初は議長国が事務局にスタッフを派遣して運営するという仕組みにされた²⁸⁾。それに加えて、事務局運営のための技術的な支援組織として、OSIと世銀が出資する常設機関の設置についての合意がなされた。後に、事務局の運営は2008年から変更されることとなり、OSIの出資によってブダペストに事務局財団が設置され、会議の運営や、情報集積の場所として、事務局の役目の大半を担うこととなった。また、補完的な機関として参加国と国際機関による共同の財源を用いるプログラムのために十年信託基金が設置され、世銀によって管理されることとなった。さらに、ロマ教育基金が世銀とOSIの出資によって設立され、教育分野でのロマ統合を進めるNGOとして活動を支援することとなった²⁹⁾。

運営の構造を見る限り、イニシアティブの発足のみならずその後の運営についても、世銀とOSIという2つの組織が主導していることが確認できる。「ロマ包摂の十年」が一定程度の国際的なロマ保護政策のためのプラットフォームを確立した背景には、この2つの組織の積極的な関与があった。裏を返せば、両組織主導の組織運営は、参加国やローカルな行政単位のレベルでの「ロマ包摂の十年」への関与が消極的であったことを示しているとも考えられる。

参加国には、何よりも十年イニシアティブの大枠の方針に応じた行動計画を策定し、その実施を通じてロマ統合を進めていくことが求められた。具体的な政策目標、対象、方法の設定、モニタリングは主に参加国レベルで実施されるということであった。そのために、参加国は既存のロマ政策を実施している機関の責任で十年イニシアティブのためのワーキング・グループを設置し、十年行動計画を策定することが決定された³⁰⁾。そして、全参加国が前述の4分野

「ロマ包摂の十年（2005-2015）」に関する一考察：東西分断と当事者参加の問題から（山川）

ごとに目標、評価指標などを設定した十年行動計画を策定したのである。

具体的な例としてクロアチアの行動計画を見てみると、最も充実した計画が建てられた教育の分野では、ロマ児童の就学前プログラムへの包摂、全ての児童の義務教育システムへの包摂、中等教育および高等教育就学者と修了者数の増加、成人の初等教育・職業教育への包摂、ロマ文化・言語・慣習の保全に関する啓蒙が目標として挙げられている。そのために達成すべき点として、ロマ児童と両親への教育の必要性の周知、学校とロマ共同体の信頼醸成、教育機関での他文化的雰囲気醸成、ロマ文化振興カリキュラムの導入、奨学金の導入、多文化教育を担う教員の育成、成人に対する識字教育、経済リテラシーの啓蒙と訓練等が挙げられ、それを評価する指標が、ロマ生徒・学生の就学・修了者数、訓練プログラム参加者数など、数量的に設定されている³¹⁾。雇用については、若者、女性を中心としてあらゆる産業での雇用の増進、職業訓練過程への包摂、起業支援、公共事業を通じた雇用拡充などが目的とされている。公共事業に関しては、毎年312万クナの予算で各100人ずつロマの労働者を雇用するという計画になっている³²⁾。保健分野では、ロマ幼児・児童の予防接種率の向上、死亡率の減少、両親へのリプロダクティブ・ヘルス教育、ロマ住居の衛生環境改善、ロマ共同体の成員の医療従事者の増加などが目的とされている³³⁾。そして住居に関しては、ロマ集住地域の戸籍調査、インフラ整備、自治体の都市計画を通じたロマ居住環境の改善、地域コミュニティへのロマ統合のための環境整備などが必要な措置として挙げられている。他の分野では活動を実施する上で国家予算が計上されているのに対し、住居分野では地方自治体の予算や国際的な援助基金、寄付などが見込まれている³⁴⁾。

クロアチアの行動計画では、大枠の目標と具体的な目的および評価指標が設定され、実施機関とモニタリング機関が割り振られ、予定される予算配分が定められている。しかし、徹底して数量化された評価指標と大まかな目的の間には乖離が存在し、具体的な実施方法が不明瞭になっている。また、それぞれの目的に関係して、貧困、差別、ジェンダーの分野横断的な3課題が記述されているが、どのように関係し、目的が達成されるのかは明記されていない。総じて、クロアチアの行動計画は具体的な政策ではなくロマ保護の課題を示す文書にとどまっていたと言える。そして、他の参加国の十年行動計画も同様に実施行程が不明瞭なものが多く、予算を算定していない国も存在した。各国の行動計画は、具体的な取り組みの実施よりも、十年イニシアティブの方針共有の明示を目的とした計画と言えるものであった³⁵⁾。

参加国での政策実施を確保するための制度として、「ロマ包摂の十年」発足後に参加国政府の高官が国家コーディネーターに任命されたが、コーディネーターの明確な任務は明文化されず、同機関が置かれた効果も不明であった。他方で、国内レベルでのロマ代表者の参加経路を確保するために、各国内の市民社会組織の中から、十年イニシアティブに関係する取りまとめ機関として「十年担当部局（Decade Focal Point）」が任命されたが、2013年になってからの

ことであった³⁶⁾。

また、発足までの議論では、EUの十年イニシアティブへの関与のあり方も争点となった。第二回ISCで、欧州委員会からの代表者は、EUがイニシアティブに寄与できる分野として、差別からの保護を含めた法的枠組み、財政支援、政策協調、社会統合プログラムを挙げた。財政支援については、十年イニシアティブのために新しいファンドを設立することはないが、既存の構造基金を流用することは可能としている。また、中東欧の加盟候補国に対する支援基金(PHARE)や南東欧の安定化に関する基金(CARDS)を流用する可能性についても言及している。そして、EUの「社会統合プログラム」については、十年イニシアティブと重なるものであるため、協調的に実施する必要があるとする。ただし、EUレベルでは欧州委員会のアプローチはロマを別の集団として扱うものではないが、十年イニシアティブの国家計画ではロマを対象化した政策を採用する見通しがあり、対象化政策と大きな枠組みでの統合政策のバランスをとる必要があると述べている³⁷⁾。

「ロマ包摂の十年」参加国は多くが中東欧・南東欧諸国であり、EUに加盟して日が浅い国と、加盟準備を進める加盟候補国であった³⁸⁾。すなわち、EU加盟交渉過程においてロマが問題としてプログレス・レポートの中で取り上げられてきた国々に限られていた。イニシアティブそのものが、「中東欧諸国におけるロマ」の状況を問題視するレポートに端を発していたこともあり、社会主義体制から転換した諸国におけるロマの状況を改善することに主眼を置いていた。その反面、2004年以前のEU既加盟国、あるいは「西欧」諸国におけるロマの問題は十年計画の中では基本的には取り上げられなかった。イニシアティブへの財政支援には既存の構造基金や加盟前準備基金が用いられ、ロマを対象とする社会統合政策をEUで策定しないとする発言は、十年イニシアティブのロマ保護政策を「東欧」諸国に限定しようとする意図を示していると考えられる。逆に、だからこそ「ロマ包摂の十年」実施中にEU全体での「EU枠組み」が策定されたことは、大きな進展として評価されているのである³⁹⁾。

当事者であるロマの参加については、当初から議論の主要なテーマとして論じられた。ISC会合には、次世代の若いロマ・リーダーと位置づけられた人々が各参加国から一名ずつ参加しており、2003年の国際会議においても、この人々が部分的に会議の議長を務めたことから、国際的なレベルでのロマ代表の参加が実施されているとしてポジティブな意味付けがなされている⁴⁰⁾。この人々の多くはOSIのネットワークを通じて参加した人々であった⁴¹⁾。他方でロマ代表の中からは、ISCではロマの声が聞き入れられるものの、それ以外の場所では意思決定に参加することが困難であり、ロマとしての能力形成、組織化、ロビー活動、政府との関係構築のために国際社会の支援が必要であるという発言もなされている。また、参加国単位のワーキング・グループへのより効果的な参加が必要であるという点も指摘されている⁴²⁾。

ロマの参加にかかわる問題として、第二回目のISCでは、ロマ代表の多様性の問題、政府

「ロマ包摂の十年（2005-2015）」に関する一考察：東西分断と当事者参加の問題から（山川）

と NGO 関係の問題、情報・コミュニケーションの欠如の問題が挙げられた。1つ目の問題は、ロマに含まれる集団が多様であり、ISCに参加しているロマ代表が必ずしもその国のロマの総意を代表しているわけではないということである。ロマ社会における可能な限り広いロマの参加を確保するための会合や、代表者の権威付けが必要であるとされた。2つ目の問題については、ロマ代表と政府が開かれた協力関係を持つことが必要であるとされた。3つ目の問題については、政府の側にロマの情報が足りずロマ団体の活動でカバーできる範囲を把握していないという側面と、ロマ団体の側が政府活動について限られた情報しか把握していないという側面があると指摘され、ワーキング・グループでの情報共有が重要であるとされた⁴³⁾。

「ロマ包摂の十年」の準備段階で挙げられたこれらの問題点は、主に国内レベルでの政府とロマ代表との関係についての問題であり、イニシアティブの実施期間を通じて進展を図るとされた。

そして、準備段階のISCでは、十年イニシアティブの進捗を評価するための指標として、データの重要性についても議論がなされた。ロマの生活状況の改善を目的とするのであれば、「ロマ包摂の十年」開始以前のロマの生活実態を把握することがイニシアティブの成果を確認する上でも必要となるが、ロマの置かれた現況を示す客観的な指標が欠如していると指摘されたのである。国によってはエスニシティに関連するデータ収集がプライバシーの権利から問題となっており、その上ロマに関しては「人口調査において十分に把握されない」という事情を抱えているため、信頼できるデータを欠いているとされた⁴⁴⁾。特にその問題を強調していたのがUNDPである。ISCでは、基礎となるデータの収集にUNDPが取り組むことを計画すると同時に、国別でのデータ収集と継続的なモニタリングが必要であることを確認した⁴⁵⁾。

UNDPはロマ包摂の十年が始まる前年の2004年に、十年イニシアティブに参加した諸国を中心としてロマ世帯の貧困に関する調査を行った⁴⁶⁾。この調査は、直接にはMDGsの進展を図るための指標を作るためのものとされ、各国ごとのロマ世帯と非ロマ世帯の双方に対して、世帯別の経済状況、居住環境、および個人別の教育、健康、雇用状況にかかわるアンケートを通じて実施された⁴⁷⁾。また、比較のための調査対象として、非ロマ世帯はロマ世帯と地理的に近接している地域から選ばれた⁴⁸⁾。ロマが居住している地域は、しばしばその地域全体で経済的貧困と直面する人々が相対的に多い区間であるため、限定された地域の中でのロマと非ロマの生活状況を比較することで、よりロマとしての社会経済的状況を浮き彫りにすることになる。かかる調査手法を通じて、政策形成の段階で特定のエスニック集団を対象とした支援と、地域を対象とした開発支援との、どちらに傾斜したアプローチが有効であるかという点を考慮することも踏まえられていた⁴⁹⁾。

調査の結果、国によって程度の差はあったが、いずれの国においてもロマの方が非ロマよりも相対的に貧困状態にあり、教育、雇用へのアクセス、ジェンダー平等、住居環境等の分野に

において問題を抱えている場合が多いことが確認された。特に貧困率に関しては、ハンガリーなどの例外を除いて、ほぼ全ての地域でロマは非ロマの倍以上の割合を占めていることが明らかになった。調査対象の半数の世帯が相対的貧困、2割以上が絶対的貧困のラインで生活しているという状態であった。また、貧困のサイクルを断ち切るために重要であるとされる教育分野においては、3分の2のロマが義務教育を修了しておらず、5分の2のロマがそもそも就学していないという調査結果が出たのである⁵⁰⁾。

UNDPがデータ収集に焦点を当てた背景には、MDGsを実効的な目標にするために、その評価指標を測定可能なものとして明確にする必要があったからである。それゆえ、調査で行われたアンケートはMDGsに合わせた形で構成された。すなわち、「ロマ包摂の十年」において問題化されたロマの状況は、MDGsによって類型化された人間開発のための課題と重ね合わせられ、その問題意識下で数量化されたと言える。当初から「ロマ包摂の十年」は世銀とOSIの主導によって開始されたものであり、その根底には国連が提唱するようになった人間開発の理念が存在していたものの、ロマが置かれた状況を数量化する段階で、人間開発の発展課題としてのロマという位置づけは、さらに強化されたと考えられる。

イニシアティブの開始までにISCの会合は4度開催され、上記のような運営方法や各機関およびロマ組織の関わり方、政策方針などが議論された⁵¹⁾。その過程で、各国政府による十年行動計画が策定され、評価指標の土台となりうるデータ収集などが行われた。そして、2005年2月にソフィアで「ロマ包摂の十年」の始発会合が開催され、イニシアティブの正式な開始が宣言されたのである。

イニシアティブ開始までの経緯を概観すると、「ロマ包摂の十年」は参加国政府や当事者としてのロマ団体よりも世界銀行等の国連機関とOSIのような国際NGOが中心となって始動・設計されたことが分かる。また、EUはロマの置かれた状況を全欧州的に問題化することに対して消極的であり、中東欧・南東欧地域の問題として対処しようとした。当事者であるロマの意思決定への参加という目標については、準備段階では方法や形式が明確化されなかった。むしろ、イニシアティブ発足後に日々の実践を通じて最良の意思決定参加手法を模索するという方針が看取される。これには、イニシアティブを通じて、既存のロマ運動指導者とは異なる、次世代のロマ指導者を育成するという目標が背景にあったと考えられる。つまりイニシアティブは、ロマ社会が抱える問題意識以上に、国連機関とNGOおよび欧州国際組織が掲げる社会統合の理念に基づいて、中東欧・南東欧地域のロマの置かれた状況が問題化されることで発足し、同地域の体制転換後の社会設計上の課題としてロマ統合を浮かび上がらせたのである。

第三章 東西分断と当事者参加の問題

「ロマ包摂の十年」は、実態としていかなるものであったのか。本章では、欧州のロマ保護政策における東と西の分断と、当事者としてのロマの参加という2つの問題に焦点を当てて分析する。それにより、欧州統合過程にロマ保護が位置づけられたことで、ロマ保護政策にいかなる性格が付与されたかという点と、イニシアティブ形成の中心が世界銀行や OSI 等の国際機関であった一方、当事者としてのロマの参加は実際にはいかにして保障されたのかという点を明らかにしたい。

第一節 欧州ロマ保護における東西の分断

「ロマ包摂の十年」に正式参加した諸国は全12ヶ国であり、そのうちスペインを除く11ヶ国が旧社会主義国であった。1990年代に、ロマの置かれた状況は旧社会主義諸国の体制転換と将来的な欧州統合への参加という背景において問題化され、世界銀行や OSI 等の国際機関が中東欧地域に限定されたロマ保護枠組みを採用したことから、ロマは「東欧」の問題として対象化されることとなった。かつ、その過程でロマ保護の焦点は社会経済的状况に当てられることとなったのである。

「ロマ包摂の十年」で具体的な課題として焦点が当てられた4+3分野では、いかなる進展があったのか。イニシアティブ終了後、事務局は2005年からの変化を参加国ごとに数量データによって記録した『ロマ統合指数』を発行した⁵²⁾。同報告書では、参加国全体の総括として、教育については就学するロマ児童が増えた一方で、非ロマとのギャップは広がり、ロマ児童を学校内で特別学級に隔離する事例も増加していると指摘されている。雇用については、依然としてロマの失業率は非ロマ人口に比べて遥かに高く、10年間での進展は最小限のものであったと言及されている。保健については、健康保険制度を利用できる人々が増加し、幼児死亡率と平均寿命は依然として非ロマとのギャップは大きいものの減少傾向にあるという。住居については、ホームレスの人々の数や住居の水道・電気設備環境については小さな改善しか見られず、所有権にかかわる書類の保持に関しては悪化したとされる⁵³⁾。

さらに、分野横断的な3つの課題については、ロマの人々が置かれた貧困や差別に関する状況は悪化し、ジェンダーに関してはイニシアティブの中でプログラムなどを通じて継続的に取り組まれることがほとんどなかった⁵⁴⁾。これらの課題は、当初からイニシアティブの中で周縁的な位置づけにあり、国家戦略文書の中でも上記4課題を補完する位置づけに留まっていたため、経済危機と排外主義的活動の高揚という、より大きな社会状況の中での改善は困難であったと考えられる⁵⁵⁾。

つまり、イニシアティブで焦点が当てられた教育、雇用、保健、住居の分野では必ずしも成果は見え、その他の3つの分野では元より一貫した取り組みが行われる環境が無かった。しかし、イニシアティブを通じて、これらの分野区分が欧州におけるロマ保護政策を枠付ける基本フレームとして定着することとなった。その理由は、1990年代以降にロマ保護政策が形成される過程で、ロマの直面する問題が旧社会主義諸国の体制転換と結び付けられたことによるのではないかと考えられる。ロマの人々の多くが直面する貧困状態は社会経済システムの変革と結び付けられ、なおかつ世界銀行や UNDP という貧困削減や人間開発を課題とする国際組織が枠組みを形成することで、ロマの問題は労働力や社会保障に関係する問題として認識された⁵⁶⁾。その上で、「ロマ包摂の十年」は、中東欧・南東欧諸国など、欧州の「東側」におけるロマ保護を直接の目的として実施されたのである。

このことは、「西欧」におけるロマの状況に問題がなかったことを意味するわけではない。フランスやイギリスのような多数のロマが居住する「西欧」諸国においても、中東欧諸国同様に、相対的にも絶対的にも貧困のラインに置かれているロマは多い。また、ロマ差別に関しては、中東欧諸国が十年イニシアティブや EU 加盟交渉を通じて、ロマ保護枠組みに反するような公的な政策に対して制約を掛けられていたのに対し、かかる制約の対象とされていなかった「西欧」諸国において露骨にロマ差別が見られる場合も存在した。例えばイタリアやフランスにおいて、公的機関によるロマを対象とした差別的・排斥的な法的措置が実施され、政府がそのような政策を暗黙に、あるいは明確に推進したという事例が存在した⁵⁷⁾。

また、「反ジプシー主義」的な発言や活動は、ロマ保護政策の潮流が形成された1990年代以降も全く勢いを失うことなく発生しており、むしろ近年は、経済状況の悪化や財政危機による社会保障の縮小を背景に、排外主義的なナショナリズムと人種主義が台頭する中で、ロマがスケープゴート化される状況が生まれている⁵⁸⁾。ロマをめぐる現代的状況は、1990年代当初に問題とされた旧社会主義諸国の体制転換から一貫しているようにも見える。加えて、「反ジプシー主義」は中東欧に限定されず、欧州全体に広がっていると言える⁵⁹⁾。

「ロマ包摂の十年」を通じて参加国では十年行動計画が策定され、その計画に応じた制度設計、予算配分、プログラム展開が進められたが、実質的には参加国におけるロマと非ロマのギャップを縮小するには至らなかった。だがそれ以前に、イニシアティブの発足経緯と、参加国への動機づけが、ロマ保護を中東欧・南東欧諸国に限定する作用を有していた。ロマが置かれている状況は欧州の東と西を問わず困難なものであるにもかかわらず、「ロマ包摂の十年」の実施枠組みが、ロマ保護を大部分の西欧諸国において不要なものと認識させたと考えられるのである。

一方で、「ロマ包摂の十年」が展開されている間に、実質的に参加国の枠を超えてロマ保護政策形成のための取り組みが展開される事例もあった。その象徴として挙げられるのが、2011

「ロマ包摂の十年（2005-2015）」に関する一考察：東西分断と当事者参加の問題から（山川）
年に欧州委員会が採択した「EU 枠組み」である。この文書は、2010年3月の欧州理事会で採択されたEUの成長戦略「欧州2020」⁶⁰⁾に沿う形で作られた。ロマが社会経済的に周縁化されていることは経済的な不利益を招くとして、ロマの労働市場への取り込みが加盟国の生産力と税収入を拡大する一方で、社会福祉支出の減少につながると記述されている⁶¹⁾。

この文書が十年イニシアティブの枠を超えた欧州におけるロマ保護枠組みの確立を示す文書として評価されるのは、「ロマ包摂の十年」が中東欧における新規EU加盟国・加盟候補国に限定されたプロジェクトとして発足しながら、EU全体でのロマ保護枠組み政策文書の策定を導いたと受け止められているからである。現実には「東西」欧州を分ける二重基準の典型とも言えるロマ保護の問題は、十年プロジェクトを通じて、「東西」共通の土台を形の上では得ることになった。

しかし、この文書は「コミュニケーション」であるため、これ自体が加盟国に対する法的拘束力を持つ文書ではなく、実際にこの枠組みにしたがってロマ統合のための国家戦略を策定した国は、28ヶ国中15ヶ国にとどまり、その大半が十年プロジェクト参加国であった。ロマ包摂の十年に参加していないEU加盟国の多くは、ロマを特別の対象とした社会統合政策を新たに策定するのではなく、既存の社会政策で対応可能であるという姿勢を示した。また、40万人あまりのロマが居住していると推定されるフランスは、特定の民族を対象とした政策を採用すること自体に疑義を呈した⁶²⁾。ロマ保護に対して、少なくとも形の上でも積極性を見せたのは、2004年以降の新規加盟国が中心であった⁶³⁾。ロマ保護の取り組みは、形の上では欧州全体へ広がったとはいえ、実際には「ロマ包摂の十年」への参加国、ひいてはEU加盟交渉過程で逐一ロマの問題を指摘されてきた中東欧・南東欧諸国と、それ以外の国々の間での分断を示している。

さらに、「ロマ包摂の十年」を経て、欧州におけるロマ保護政策はEU加盟国と非加盟国の間で分断されることとなった。「ロマ包摂の十年」は2015年に終了した後、一方でEU既加盟国には2020年までの「EU枠組み」として引き継がれ、他方でEU加盟候補国に対しては、南東欧諸国の連携を強化する「地域協力機構（Regional Cooperation Council）」が母体となって運営する「ロマ統合2020」プロジェクトの枠組みに引き継がれた。「ロマ統合2020」は2016年6月に発足し、「ロマ包摂の十年」に参加しなかったトルコも含めたEUの加盟候補国・潜在的加盟候補国政府が加わり、同地域におけるロマ保護枠組みを確立することを目的としてEUと開かれた社会財団の共同出資によって運営されている⁶⁴⁾。

一方で、東西の分断を超えたロマ保護政策の取り組みは、EU基本権機関（European Union Agency for Fundamental Rights, FRA）によるロマの生活実態調査にも看取される。ロマが置かれた状況を数量的に把握するためのデータ収集は、イニシアティブ開始前の2004年に実施された後に、2011年に再び行われた。この時はUNDPと世界銀行に加えてFRAが

調査に参加し、イニシアティブ非参加国である EU 加盟国のうち、フランス、ギリシャ、イタリア、ポーランド、ポルトガルにおいてロマの生活状況の調査を行っている⁶⁵⁾。EU の機関がロマの生活実態の調査を行うことに関して、FRA がまとめたレポートの中では、ロマ統合政策はロマを直接の対象としているが、「欧州 2020」の成長戦略を実現するためにロマや周縁化された集団の生活状況を改善することは、すべての EU 市民にかかわる問題であるとしている。つまり、ロマの置かれた状況は、「欧州 2020」という成長戦略の実現の上で問題化されている⁶⁶⁾。この点は、UNDP でロマの生活状況の数量的把握が、MDGs の実現という目的の上で問題化されたことと対称を成していると言えよう。ロマの生活状況の改善は欧州全体での成長戦略の中に組み込まれることによって、東西の分断を超えた問題として位置づけられようとしたのである。

「ロマ包摂の十年」によって確立された国際的なロマ保護枠組みとは、基本的にはロマ保護を全欧州的に共有するものではなく、東と西、および EU 加盟国と非加盟国に分断する形式をとるものであった。その上で、EU 加盟国全体でのロマ保護政策を貫く指針は、「欧州 2020」の実現という目的に根付かせられた。つまり、欧州社会における経済成長のための課題・手段として、ロマの社会経済的貧困および労働力が位置づけられたのである。ロマの置かれた状況を、ロマを包括する主流社会の経済的利益から見る視点は、世界銀行によるロマの問題化にすでに顕在しており、EU によるロマ保護政策はそれに準じるものであった。「ロマ包摂の十年」を通じて、世界銀行、OSI、欧州委員会といった組織によって確立されたロマ保護枠組みは、ロマの置かれた状況を、一義的に社会経済的統合という視点から問題化し、より具体的には使用されていない潜在的な労働力・経済的活力として再定義したのである。

では、かかる意味を付与されたロマ保護政策に対して、当事者としてのロマはいかに関与し、いかに評価したのであろうか。

第二節 「ロマ包摂の十年」と当事者参加

「ロマ包摂の十年」における目的の1つとして掲げられた意思決定過程へのロマの参加は、少なくともイニシアティブを包括する会議体である ISC の内部では、一定程度配慮され、達成されたと言える。しかし、ISC それ自体は包括的なプロジェクトの青写真を交換するばかりで、具体的な政策実施や予算配分にかかわる議論がなされることの少ない場であったとされている。また、ロマ団体は自らが持つ情報に基づいて関係する政府機関に対して取り組みを要請するよりも、自国でロマが置かれている状況に対する不満を露わにする場として用いており、戦略的に振る舞うことができなかつたと指摘されている⁶⁷⁾。その意味で ISC という場が、ローカルな現場でのロマの生活実態と各国政府や国際機関の政策担当者とを結びつける機能を果たすことに失敗したために、保護政策の当事者としてのロマは意思決定過程から遠いままであ

たとえられる。

一方で、各国および自治体レベルでの政策形成過程へのロマの参加については、ロマ保護のための常設機関やプログラム単位での運営委員会などにロマの成員を参加させるという形で制度化されている事例は多い。しかし、その中でロマ社会の側の意見がどの程度反映されているかは、事例ごとにばらつきがある。例えば、スウェーデンで策定されたロマ統合のための国家プログラムに対する、同国内の複数のロマ団体が構成するロマ代表フォーラムによる批判は、複数の重要な論点を提起している⁶⁸⁾。

まず、政策形成において誰が「ロマ」を代表するのかという点である。スウェーデンに限らず、ロマは多様なエスニック集団を一括りにするカテゴリーであり、それぞれの集団、地域によって異なる問題認識を有することも少なくない。さらにフォーラムは、ロマという人々を一般化して欧州全体でのマイノリティとして捉える枠組みに対する批判も提起している⁶⁹⁾。スウェーデンは長年独立した地域として存在し、民主的な国としてマイノリティや多様性との共存を経験しながら発展してきたのであり、他国のロマの事例と照らし合わせる必要はないというのである⁷⁰⁾。つまり、主流社会へのロマの統合を目指す際に、スウェーデン国内での文脈に応じた統合が志向されており、全欧州的なロマの包摂という目的は共有されていない。当事者としての「ロマ」を設定する枠組みが、欧州レベルでのロマ保護政策と、スウェーデンのロマ団体の認識とで異なっていたのである。

また、ロマを無力な犠牲者として位置づけ、社会問題の客体として対象化することに対する批判もなされている。ロマの構成員自身が問題に対処する能力を持たないような認識や、今日までかろうじて生き延びてきた歴史的な犠牲者であるかのような認識が国家統合プログラムの中で示されているが、ロマは「問題」ではなくより実効的な政策を作るための協力者として位置づけられるべきであると主張しているのである⁷¹⁾。ここで示されているのは、保護政策を形成する過程でロマから主体性が剥奪されることに対する抗議である。その上で、スウェーデンのロマ代表フォーラムは、ロマが置かれている状況を個別化するのではなく、非差別と普遍的な人権の原則に基づいて対処することを要求している。すなわち、ロマの構成員が直面する社会経済的貧困を、「ロマ」という特別な集団の問題としてではなく、一人ひとりのスウェーデン人の問題として把握することを要求しているのである⁷²⁾。ここからは、ロマ保護枠組みで設定される「ロマ」という保護の客体性と、当事者としてのロマの構成員の主体性との間で、問題の認識と解決にかかわる食い違いが存在していることが確認できる。

では、従来のロマ運動と、1990年代以降発展してきた欧州のロマ保護政策の関係という意味では、「ロマ包摂の十年」はいかなる位置づけにあったのであろうか。十年イニシアティブでは当事者参加という文脈で、当初から新世代のロマ・リーダーを育成することを目標としており、フォーラムへの参加者をたびたび若い世代のロマ活動家に限定していた。例えば2003

年の国際会議に出席したロマ代表たちは、各地域で選考過程を経て決定され、ジェンダーに配慮しつつ主に若い人々を選出された。この人々は、会議の前にビデオ会議で顔を合わせ、世銀スタッフの支援の下でより効果的な発言ができるように準備がなされた⁷³⁾。かかる方針は、以前から指導的な立場で活動してきたロマ活動家の不満を呼び起こす原因にもなり、従来のロマ運動で中心的な役割を担ってきた活動家の中からは、当初からイニシアティブへの参加を拒否する人物や、方針の食い違いから途中で袂を分かち人物などが相次ぎ、多数の活動家が「ロマ包摂の十年」とは距離を置くこととなったとされる⁷⁴⁾。

さらに、「ロマ包摂の十年」は、新しい保護枠組みを提唱する中で、それまでのロマ運動で焦点が当てられてきた、ロマとしてのアイデンティティの確立や、ナショナルな地位の追求という目的とは別の分野に問題を設定した。すなわち、ロマを社会経済的な貧困状態に置かれる人々として対象化した。それゆえに従来のロマ活動家とは異なる問題意識を持った若いロマ指導者の参加と育成が掲げられたものと考えられる。特に1990年代には、それまでの国際的なロマ運動で中心となってきた国際ロマ連盟が内部対立によって機能不全に陥るなどの状況があった一方で、中東欧諸国などでのローカルなロマ運動が活発に展開されるようになった。かかる背景の下、イニシアティブでのロマ代表は、従来のロマ活動家とは異なる面々が招喚されることとなった。しかし、それも一因となって「ロマ包摂の十年」は、従来のロマ運動とロマ保護政策を結びつけることはできず、新たな保護枠組みを設定する中でその意思決定過程へのロマ社会の取り込みに、必ずしも成功しなかったと考えられる⁷⁵⁾。

つまり、ロマ統合にかかわる当事者としてのロマは、欧州レベルで保護政策が形成される限り、究極的には欧州におけるマイノリティのロマとして枠付けられる。しかし、ロマの政策形成過程への参加を推進するためには、欧州レベルでのロマ活動家と各国・地域でのロマ活動家および成員の問題意識が異なっている可能性に留意する必要がある。そのような「ロマ」とされる人々の間の相違点が個別の政策に反映されるためには、「ロマ」としての主体性を認められている必要があるが、教育・雇用・保健・住居の各分野に問題を抱えている人々として単に対象化され続ける限り、各ロマ代表および集団の意思と政策担当者の方針が食い違うこととなるであろう。「ロマ包摂の十年」は従来のロマ運動とは異なったロマ代表を意思決定過程に組み込もうとしたが、やはりロマの民主的な参加を実現することは叶わなかったのである⁷⁶⁾。

おわりに

「ロマ包摂の十年」は1990年代から広く展開されるようになった、欧州を含む国際機関によるロマ保護政策の延長線上に打ち立てられたイニシアティブであった。社会主義諸国の体制転換と、これらの諸国の欧州国際組織への統合という文脈の下で、欧州でのロマ保護枠組みは形

「ロマ包摂の十年（2005-2015）」に関する一考察：東西分断と当事者参加の問題から（山川）
を得てきた。その上で、国連機関による貧困削減および人間開発の課題としてロマの状況が位置づけられたことによって、欧州国際組織と国連機関および国際 NGO やロマ団体が参加するロマ保護枠組みとして、「ロマ包摂の十年」が発足したのである。

その過程で中心的な役割を果たしたのは、世界銀行の欧州支部と OSI であった。イニシアティブでは、各国政府が主導的な役割を担ってロマ包摂のための国家戦略を策定・実施することが目的とされると同時に、その政策形成過程への当事者としてのロマ代表の参加が目指されていたが、「ロマ包摂の十年」それ自体の主導的な役割を担っていたのは、国連機関と国際 NGO ということである。それによって、ロマが抱えている問題として教育・雇用・保健・住居という4つの分野に焦点が当てられると同時に、ロマ統合の障害は社会経済的側面から解消されるものとして定式化された。

「ロマ包摂の十年」の実施を通じて確立されてきたロマ保護枠組みについて、本稿では2つの点を明らかにした。1つは、欧州におけるロマ保護枠組みが、旧社会主義諸国を多く含む中東欧・南東欧諸国と西欧諸国の間で異なった適用がなされてきたものであり、さらに EU 既加盟国と加盟候補国の間で別の政策枠組みを適用するものであったという点である。この2つの分断線は異なる位相にあるため、EU 加盟国内でのロマ保護枠組みが強化されることによって、中東欧・南東欧諸国の一部と西欧諸国のロマ保護が平準化される一方で、EU 加盟候補国のロマ保護における方針と乖離する場合が考えられる。その上で、EU においてはロマを経済成長のための潜在的な労働力として認識することが、ロマ保護政策の根底にあると考えられるのである。

もう1つは、「ロマ包摂の十年」によって確立されたロマ保護枠組みにおいて、当事者としてのロマの参加は限定的な形でしか実現されなかったということである。当事者としてのロマの参加という問題は、ロマというカテゴリーに多数のエスニック・カテゴリーが含まれることから、冷戦期のロマ運動における課題でもあったが、現代欧州におけるロマ保護枠組みでは異なった側面を有している。それは、ロマが差別や貧困の犠牲者であり特別な支援が必要な集団として対象化することによって、当事者としてのロマが問題を認識して対処する能力を過小評価するという側面である。すなわち、ロマの地位を向上させようとする国際的な取り組みは、限られたエリートによる運動から、パターン的な保護に変化したということである。

本稿は、「ロマ包摂の十年」を足がかりにして、現代欧州で展開されるロマ保護枠組みの性格を部分的に明らかにした。しかしながら、当事者参加という点で限界があったことは明らかになったが、その理由については疑問が残る。なぜ当事者としてのロマの意思決定過程への参加は不十分なものとどまったのか。特に重要な論点として、ロマ社会の成員は主流社会およびその成員たちの形成する保護政策に対して、いかなる認識・評価を抱いていたのか、という問いが浮上してくる。この問いについては、稿を改めて検討したい。

注

- 1) Zoltan Barany, *The East European Gypsies: Regime Change, Marginality, and Ethnopolitics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, pp.258-265. Peter Vermeersch, *The Romani Movement: Minority Politics & Ethnic Mobilization in Contemporary Central Europe*, New York: Berghahn Books, 2006, p.149.
- 2) OSI は投資家のジョージ・ソロスが立ち上げた非政府組織であり、中東欧・南東欧諸国において、市民社会の形成と「民主化」を支援する活動を主に展開してきた。2010 年から「開かれた社会財団 (Open Society Foundation, OSF)」に改称している。Open Society Foundations, “About us: History”, <<https://www.opensocietyfoundations.org/about/history>> (最終アクセス: 2017 年 10 月 22 日)。
- 3) The Government of Romania - National Agency for Roma, *The Decade of Roma Inclusion: One Year of Romanian Presidency July 2005-June 2006*, Bucharest, December 2006, pp.49-58.
- 4) CSCE, [CSCE Communication No.240], *Roma (Gypsies) in the CSCE Region Report of the High Commissioner on National Minorities*, Prague, September 1993, pp.5-6, 13-14.
- 5) ロマの問題が一義的に「東側」のものであるとされるようになった政治的潮流について、詳しくは Katrin Simhandl, “Western Gypsies and Travellers’ – ‘Eastern Roma’: The Creation of Political Objects by the Institutions of the European Union”, *Nations and Nationalism*, 12(1), 2006, pp.97-115. を参照。
- 6) 例えばハンガリーに対する文書として、European Commission, [COM(97)2001 final], *Commission Opinion on Hungary’s Application for Membership of the European Union*, Brussels, July 1997, p.20.
- 7) Marielle Danbakli (ed.), *Roma, Gypsies: Texts Issued by International Institutions*, Paris: Centre d recherches tsiganes, 2001, p.267.
- 8) 大野泉 『世界銀行：開発援助戦略の変革』 NTT 出版、2000 年、121-127 頁。
- 9) Dena Ringold, *Roma and the Transition in Central and Eastern Europe: Trends and Challenges*, Washington, D.C.: World Bank, 2000.
- 10) UNDP, *Avoiding the Dependency Trap: The Roma in Central and Eastern Europe*, Bratislava, 2002.
- 11) *Ibid.*, pp.1-2.
- 12) Bernard Rorke and Olhan Usein (eds.) *A Lost Decade? Reflections on Roma Inclusion 2005-2015*, Budapest: Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation, 2015, p.14.
- 13) European Commission, [COM (2011)173 final], *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*, Brussels, April 2011.
- 14) *Ibid.*, pp.9-10.
- 15) *Ibid.*, p.13.
- 16) Christian Brüggemann and Eben Friedman, “The Decade of Roma Inclusion: Origins, Actors, and Legacies”, *European Education*, 49, 2017, pp.1-9.
- 17) *Ibid.*, pp.4-5.
- 18) *Ibid.*, p.5.

- 19) *Ibid.*
- 20) *Ibid.*, pp.5-6.
- 21) Rorke and Usein, *op.cit.*, p.36.
- 22) Melanie H. Ram, "International Organization Autonomy and Issue Emergence: The World Bank's Roma Inclusion Agenda", *Global Governance*, 23(4), 2017, pp.571-572.
- 23) 2006年6月にセルビアとモンテネグロは分離したが、「ロマ包摂の十年」には両国ともに引き続き参加している。
- 24) 後にアルバニア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、スペインが参加し、スロヴェニアとアメリカがオブザーバーとして参加している。
- 25) World Bank, *Roma in an Expanding Europe: Challenges for the Future*, Washington, D.C., 24 July 2003, pp.1-3.
- 26) *Ibid.*, pp.3-6.
- 27) International Steering Committee, *First Meeting of the Roma Decade Steering Committee: Minutes and Summary*, Budapest, December 2003, pp.1-2.
- 28) 十年イニシアティヴが正式に開始されるまでは、事務局はハンガリー政府によって運営されていた。
- 29) Eben Friedman, *Decade of Roma Inclusion Progress Report*, Bratislava: UNDP, 2014, pp.13-14.
- 30) International Steering Committee, *op.cit.*, pp.4-5.
- 31) Vlada Republike Hrvatske, *Akcijski Plan Desetljeća za Uključivanje Roma 2005.-2015.*, Zagreb, ožujak 2005, str.4-16.
- 32) *Isto*, str.33-35.
- 33) *Isto*, str.28-30.
- 34) *Isto*, str.38-42.
- 35) Svjetlana Curcic, Maja Miskovic, Shayna Plaut and Ciprian Ceobanu, "Inclusion, Integration or Perpetual Exclusion? A Critical Examination of the Decade of Roma Inclusion, 2005-2015", *European Education Journal*, 13(4), 2014, pp.260-261.
- 36) Eben Friedman, *op.cit.*, p.15.
- 37) International Steering Committee, *Second Meeting of the Roma Decade Steering Committee: Minutes and Summary*, Budapest, April 2004, pp.4-5.
- 38) 2003年以前からのEU加盟国は、2009年からイニシアティヴに参加したスペインのみである。
- 39) Rorke and Usein, *op.cit.*, p.46.
- 40) International Steering Committee, *First Meeting of the Roma Decade Steering Committee*, p.6.
- 41) Melanie H. Ram, *op.cit.*, p.573.
- 42) International Steering Committee, *Third Meeting of the Roma Decade Steering Committee: Minutes and Summary*, Budapest, June 2004, p.3.
- 43) International Steering Committee, *Second Meeting of the Roma Decade Steering Committee*, pp.3-4.
- 44) International Steering Committee, *First Meeting of the Roma Decade Steering Committee*, p.5.
- 45) International Steering Committee, *Second Meeting of the Roma Decade Steering Committee*, p.5
- 46) 調査結果はUNDPのホームページからダウンロードできる。UNDP Europe and Central Asia, "Roma Data", <<http://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/ourwork/sustainable-development/>

- development-planning-and-inclusive-sustainable-growth/roma-in-central-and-southeast-europe/roma-data.html) (最終アクセス: 2017年10月22日)。
- 47) サンプル数は国ごとに異なっており、約400～2000世帯(約1400～9000人)を対象に、ロマと非ロマの世帯数がほぼ同じになるようにされた。UNDP, *Faces of Poverty, Faces of Hope: Vulnerability Profiles for Decade of Roma Inclusion Countries*, Bratislava, 2005, pp.7-8.
- 48) *Ibid.*, p.10.
- 49) UNDP, *At Risk: Roma and the Displaced in Southeast Europe*, Bratislava, 2006, p.3.
- 50) *Ibid.*, pp.17, 29.
- 51) ISCは「ロマ包摂の十年」開始後も毎年2～3回のペースで開催され、イニシアティヴ終了までに28回開かれている。
- 52) Robert Kushen (ed.) *Roma Inclusion Index 2015*, Budapest: Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation, 2015.『ロマ統合指標』では、クロアチアのデータのみ、担当機関が統計資料を提出しなかったために欠落している。*Ibid.*, p.13.
- 53) *Ibid.*, pp.15-18.
- 54) *Ibid.*, pp.18-19. Michael Szporluk, "Not Even in the Margins: Where are Roma with Disabilities?", *ECMI Study*, 8, 2016, pp.8-9.
- 55) Spyros Themelis, "The Time of the Roma in Times of Crisis: Where has European Neoliberal Capitalism Failed?", *Ethnicities*, 16(3), 2016, pp.441-447.
- 56) Eben Friedman, "The Situation of Roma between Human Rights and Economics", *ECMI Issue Brief*, 31, 2014, pp.12-14. 2004年に旧社会主義諸国がEUに加盟したことで、ロマ保護に対するEUの役割が強化されたことも、欧州ロマ保護政策の社会経済的な側面を強めた原因であると考えられる。山川卓、「現代クロアチアの国民イデオロギーとヨーロッパ化: ロマ保護政策をめぐる」(『立命館国際研究』第28巻2号、2015年、144-147頁)。
- 57) Ilenia Ruggiu, "Is Begging a Roma Cultural Practice? Answers from the Italian Legal System and Anthropology", *Romani Studies*, 26(1), 2016, pp.31-35. Owen Parker, "Roma and the Politics of EU Citizenship in France: Everyday Security and Resistance", *Journal of Common Market Studies*, 50(3), 2012, pp.477-479.
- 58) Michael Stewart, "Populism, Roma and the European Politics of Cultural Difference", in Michael Stewart (ed.) *The Gypsy 'Menace': Populism and the New Anti-Gypsy Politics*, London: Hurst & Company, 2012, pp.5-8.
- 59) Huub van Baar, "The Emergence of a Reasonable Anti-Gypsyism in Europe", in Timofey Agarin (ed.) *When Stereotype Meets Prejudice: Antiziganism in European Societies*, Stuttgart: Ibidem, 2014, pp.27-40.
- 60) European Commission, [COM(2010)2020], *Communication from the Commission, Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Brussels, March 2010.
- 61) European Commission, [COM (2011)173 final], pp.2-3.
- 62) Eben Friedman, "Education in Member State Submissions under the EU Framework for National Roma Integration Strategies", *ECMI-Working Paper 73*, 2013, p.5.
- 63) ロマ保護政策への積極的な姿勢は、その質を保障するわけではない。例えばルーマニアは「EU枠組み」に応じて期限までに国家戦略を採択・提出したが、同国のロマ団体から、以前からの戦略文書をコピー

「ロマ包摂の十年（2005-2015）」に関する一考察：東西分断と当事者参加の問題から（山川

しただけの「薄っぺらい」計画であり、当事者との十分な交渉を経ていないものであると批判された。Melanie H. Ram, “Lost in Transition? Europeanization and the Roma”, *L’Europe en Formation*, 364, 2012, p.421.

- 64) Regional Cooperation Council, “Roma Integration 2020: Project Overview”, 〈<http://www.rcc.int/romaintegration2020/pages/1/overview>〉（最終アクセス：2017年10月22日）。
- 65) European Union Agency for Fundamental Rights, *Roma Pilot Survey: Technical Report: Methodology, Sampling and Fieldwork*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013, p.5.
- 66) European Union Agency for Fundamental Rights, *Poverty and Employment: The Situation of Roma in 11 EU Member States*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, pp.7-8.
- 67) Kálmán Mizsei, “Reconstructing Roma Integration in Central and Eastern Europe: Addressing the Failures of the Last Quarter Century”, in Jacqueline Bhabha, Andrzej Mirga and Margareta Matache (ed.) *Realizing Roma Rights*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2017, p.134.
- 68) Nafsika Alexiadou and Anders Norberg, “Sweden’s Double Decade for Roma Inclusion: An Examination of Education Policy in Context”, *European Education*, 49, 2017, pp.44-46.
- 69) *Ibid.*, pp.44-45.
- 70) *Ibid.*, p.46
- 71) *Ibid.*, pp.45-46.
- 72) *Ibid.*, p.46
- 73) World Bank, *op.cit.*, p.3.
- 74) Iulius Rostas and Andrew Ryder, “EU Framework for National Roma Integration Strategies: Insights into Empowerment and Inclusive Policy Development”, in Joanna Richardson and Andrew Ryder (eds.) *Gypsies and Travellers: Empowerment and Inclusion in British Society*, Bristol: The Policy Press, 2012, p.192.
- 75) Nicolae Gheorghie, “Choices to be Made and Prices to be Paid: Potential Roles and Consequences in Roma Activism and Policy-making”, in Will Guy (ed.) *From Victimhood to Citizenship: The Path of Roma Integration: A Debate*, Budapest: Pakiv European Roma Fund, Kossuth Publishing Corporation, 2013, pp.74-77.
- 76) 1960～70年代から活発になった従来の国際的なロマ運動に対しては、エリート主義的な性格を持ち、少数の活動家を中心とした権威主義的な運営がなされていたという指摘がある。Ilona Klímová-Alexander, *The Romani Voice in World Politics: The United Nations and Non-State Actors*, London: Ashgate Publishing, 2005, p.20-21. Jud Nirenberg, “Romani Political Mobilization from the First International Romani Union Congress to the European Roma, Sinti and Travellers Forum”, in Nando Sigona and Nidhi Trehan (eds.) *Romani Politics in Contemporary Europe: Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neoliberal Order*, London: Palgrave Macmillan, 2009, pp.97-100.

（山川 卓、立命館大学授業担当講師）

立命館国際研究 30-3, February 2018

※本稿は JSPS 科研費研究活動スタート支援（課題番号：17H07249）の助成を受けた研究成果の一部である。

A study of the “Decade of Roma Inclusion 2005-2015”: Concerning Participation of Roma and a Gap between East and West

This article discusses how Roma protection policies in Europe have been framed following the 1990s, and identifies the main characteristics of these policies through the case of the “Decade of Roma Inclusion.” The “Decade” was an international initiative which was launched as a result of efforts by the World Bank and the Open Society Institute, focusing on the elimination of discrimination against Roma people and closing the gap between Roma and the rest of society. Participants of the “Decade” included state government officials, policymakers of international organizations and NGOs, Roma organizations and individual Roma representatives. The initiative was expected to work as a platform for policymaking about the issue of Roma integration in Europe. The purpose was fulfilled to a certain extent in constructing an institutional framework for Roma protection among the European international organizations, while the real situations of Roma people were not remarkably improved. However, the problems were not just in the ineffectiveness of the specific activities in the initiative, but also in the established framework itself. Two problems were identified in the article: one problem is a gap between eastern and western countries of Europe regarding the requirement and fulfillment of Roma protection criteria, and the other problem is the participation of Roma who are specifically targeted in protection policies. These problems have remained as challenges for more effective and equitable Roma integration policies after the “Decade” initiative formally ended.

(YAMAKAWA, Takashi, Part-time Lecturer, Ritsumeikan University)

