

第2回グローバル化する地域社会におけるまちづくりに関する研究会 議事概要

日時：2020年11月13日（金）9：30-11：30

場所：日本都市センター研究室内会議室・オンライン開催

出席者：卯月盛夫座長(早稲田大学)・阿部大輔委員(龍谷大学)・岡井有佳委員(立命館大学)・藤井さやか委員(筑波大学)・村山顕人委員(東京大学)

事務局：石川研究室長・臼田副室長・加藤主任研究員・岸本研究員・高野研究員

1. 阿部委員より話題提供：福祉政策化する都市政策-EUの都市再生プログラム URBACT とカタルーニャ州「界限法」を事例にー

(1) 共通する背景と政策の方向性

- ・ 格差社会の進行によって社会的排除が発生することは、洋の東西を問わず共通的な課題である。「社会的包摂」として目指すものは、国によっても違いがあり、その概念的な整理と政策・手法の関係性を明らかにする必要があるだろう。
- ・ 特に欧州の都市においては移民・外国人コミュニティのマネジメントが大きな課題であり、1997年に出版された「都市アジェンダに向けて (Towards an urban Agenda in the European Union)」という報告書において、都市における失業と社会的排除の解決の重要性が指摘されている。その中で、社会的排除の問題を解決することの意義は、排除の進行によって社会が不安定化することが社会的コストを増大させ、都市の競争力を落とすことにつながるためであると指摘されている。
- ・ 「都市アジェンダに向けて」を受け、2000年前後より、EU、各国、自治体それぞれの階層において、移動手段の確保（公共交通の充実）やアフォーダブルハウジング（住宅供給）など空間に関わる施策と福祉システムとを連携した、統合的な政策が行われるようになってきた。ドイツにおける社会都市プログラム、イタリアにおけるコミュニティ協定、スペイン・カタルーニャ州における界限法などが代表的である。
- ・ EUによる欧州統合は移動(ヒト・モノ・カネ)を自由にするを基本原則としており、当然の結果として、経済力の弱い地域から経済力の強い地域(特に大都市)に人口が流入しやすく、特にその移動が国を跨ぐ場合に社会的・文化的背景や宗教の違いから社会的排除が発生しやすい。
- ・ EUの基本的な政策は、広域スケールでは地域間格差の是正であり、国を跨いだ広域的なインフラの整備などに重点的に投資が行われる一方、都市内レベルでも(特に移民に起因する)不均衡を是正することが重要視されている。環境の悪いエリアに移民を中心とした貧困層が集住し、排除が進行することを是正するために、アクセシビリティの改善や雇用問題の解決が求められる。
- ・ これらの政策に共通するキーワードとして、「結束」を意味する「cohesion」という言葉が良く使われる。政策の目標として「Economic and Social Cohesion」が掲げられ、一見すると物理的、空間的な取組みとの結びつきはわかりにくいのが、公共空間や住宅を改善することで、経済的、社会的な結束を取り戻すことを目指していると考えられる。

(2) URBACTについて

- ・ URBACTは、2002年より始まったEUの都市政策プログラムである、6~7年を一期として、2020年現在は第3期のプログラムが行われており、第1期から共通して包摂（インクルージョン）が主題の一つに挙げられている。

- URBACT の基本的な枠組みは、設定された政策テーマに対して、共通する課題を持った都市がネットワークを形成し、相互の情報交換などを通じて政策の質を高めていくものである。テーマの設定のされ方は各期で異なるが、例えば第 2 期であれば、9 つの大テーマが設定され、各大テーマに関連付けて 61 の政策ネットワークが形成されている。社会的包摂に関連した大テーマとして、ACTIVE INCLUSION や DISADVANTAGED NEIGHBOURHOODS がある。事例としては以下のようなものがある。
 - REGENERA：貧困地区の再生を図る都市のネットワーク。エスニック・マイノリティの包摂、交通のアクセシビリティの改善、地域コミュニティの強化を共通目標とする。
 - SURCH：文化遺産の保護と活用を通じた都市再生プロセスにおける社会的包摂を図る都市のネットワーク。衰退地域を対象に公共サービスへのアクセス改善、雇用創出、文化遺産の保全、市民参加を促進する。
 - URBANITAS：経済活動が停滞し、基礎的な設備に欠け、老朽化した建造物が集積する衰退地域の地理的・社会的な孤立を解消する。歩行者空間の整備、工業地区やスラムの住環境改善等、物的環境の整備が主眼。
- 各都市ネットワークでの取り組みを受けて、報告書が作成され、大テーマごとの政策評価に対する考えなどが示されている。Quality Sustainable Living という大テーマの報告書で示された、社会的包摂を念頭に置いた都市開発に関する基準の中には、健康寿命、(日常的な買い物をする)店舗へのアクセシビリティ、余暇時間や精神的な健康、幸福度といった項目がある。幸福度など、定量的な評価が難しい項目も含めて、社会的包摂につながるという認識が共有されつつある。
- 第 3 期では大テーマは 5 つ (Environment, Governance, Inclusion, Economy, Integrated Urban Development) に再編され、それぞれにより細分化したテーマが設定された。都市ネットワークの一つである「URBinclusion」では、各都市で LAP (Local Action Plan) を作成しており、それぞれの計画では空間再生だけでなく、食事の提供、言語教育、コミュニティ活動への参加促進などエンパワーメントに重点を置いたものになっている。
- 以上のように、URBACT では「空間の再生」と「福祉政策的な社会的包摂の取り組み」を連動させることが一貫して目指されてきたが、日本ではそのような連動はあまり見られない。生活保護に代表される対人補助も一つの手段ではあるが、貧困や排除は面的な広がりを持った問題でもあり、住宅の整備、街路や広場などの公共空間、コミュニティ施設などの公共施設など、社会的包摂が行われる「場」として空間の再生は欠かせず、そのバランスのあり方を模索する必要があるだろう。

(3) 界限法について

- カタルーニャ州の界限法は、都市内格差の是正を目的としたものである。社会的排除が発生するリスクが高い地区をカタルーニャ州が選定するが、その対象としては①歴史的市街地、②郊外の住宅団地、③過疎化した農村の 3 つの類型がある。バルセロナに代表される大都市部への人口の移動を背景として、住宅の不足などの問題が蓄積することから、大都市周辺において適用される地区が多くなっている。
- バルセロナにおいては 13 の地区が界限法の適用地区となっている。郊外のスプロール市街地、工業地域の隣接地区などが多いが、旧市街地に近接したラバル地区などのように都心部にも適用地区がある。一方で観光客が訪れるサグラダファミリアの周辺などは適用されている地区はない。都心部において都市再生が成功することでジェントリフィケーションが発生し、地価が上昇したことで社会的弱者がスラム化した旧市街や郊外に移動を余儀なくされたことが背景となっている。

- ・ 界限法では、地区環境の改善を通してコミュニティの包摂、再生を目的としており、「公共空間の改善」や「エネルギー・環境に関する設備の導入」といったハード面での整備と、「界限の社会的・都市的・経済的改善を内包するプログラム」といったソフト施策で構成される8つの項目を、各地区の計画に全て含むことが、界限法の適用の要件とされている。

(4) COVID-19 への対応について

- ・ COVID-19 のパンデミック下における貧困エリアの住環境への対策について、URBACT から声明的なものが発表されている(Urban poverty and the pandemic, Aug.6.2020(<https://urbact.eu/urban-poverty-and-pandemic>))。
- ・ 住宅の立ち退きの猶予延長やホームレスへのシェルター確保、貧困地域に対する食糧供給など、貧困層の生活を担保する対策の他、感染予防対策としての屋外空間活用への注目の高まりから、従来自動車中心に利用されていた道路空間の歩行者や自転車を優先した空間への再整備、遊休化した空間の都市農園として活用など、「Democratization of public space (公共空間の民主化)」、「Urban commoning (都市空間のコモンズ化)」が今後の都市政策の方向性として示されている。
- ・ 学校が封鎖され、オンライン教育が推進されることに対して、低所得層であってもデジタルツールにアクセスできるように、ノートパソコンの配布などの取組みが一部の都市で展開されている。

(5) 質疑・ディスカッション

(ア) URBACT への参加の枠組み・主体について

- ・ URBACT への参加の申請などを行う主体は、基本的には都市(基礎自治体)である。URBACT で設定されたテーマに対して呼びかけを行い、関連した課題を持った都市が手を挙げて参加する。
- ・ URBACT の政策テーマが展開される地区は各都市の中の課題がある地区に特化したものになり、各地区の住民などで構成される地域組織と自治体が連携しているケースが多いようだ。
- ・ 一方で、URBACT に参加している自治体より、参加していない自治体の方が多数派であり、国内の補助金プログラムを中心に取組んでるといえる。EU は全体の底上げを基本的な考え方としており、課題を抱えていながらノウハウが無い自治体が参加することで政策の質を上げていくために活用したり、逆にバルセロナのように経験が豊富な都市がリーダーとなって情報の共有が図られているという側面もある。
- ・ URBACT における政策評価の項目は、はじめから設定されているわけではなく、各テーマ・政策ネットワークの活動を通じて議論され、報告書を作成していく過程で見出されるものである。

(イ) 移民の特性および包摂の概念に対する国ごとの差異と教育・言語の問題について

- ・ 国によって移民の特性は異なる。ドイツではトルコを中心とした中東から、フランスでは北アフリカの旧植民地を中心とした地域からの移民が多く、長く定着している一方、近年は東欧からの移民が増えているなど、地域性、定着期間などによって生活様式が異なり、移民への対応、課題の質が変容しつつある。
- ・ 国によって、移民を受け入れる態度、「包摂」として目指す姿が異なる。フランスでは言語面などを中心にフランスにおけるアイデンティティを重視するのに対し、オランダでは多様な移民ごとのグループが混じりあうことを重視していないといわれる。バルセロナ・カタルーニャ州ではスペイン語だけでなくカタルーニャ語も重要な要素であるなど、独自のアイデンティティを持つ地域もある。
- ・ 各国における言語を、話せるだけでなく、読み書きができるようにならなければ、職に就くことは難しいため、学校教育レベルから言語教育に重点を置いて取り組む必要がある。一例としてフランスでは、移民が多い衰退地区の学校において教員が多く配置され、フランス語の特別授業が行われている。

2. 調査研究企画および今後の研究会で議論する論点について

(1) 欧州の都市における外国人居住の実態について

- ・ 欧州委員会の統計部局 EUROSTAT が公開している都市に関する統計データには、**Population by citizenship and country of birth** という項目があり、約 1000 の都市について、自国民、EU 内からの外国人、EU 外からの外国人という区分で外国人住民の状況を把握することができる。
- ・ ブリュッセルに代表されるように、一部の大都市では外国人住民の割合が 20%以上というところもある。ドイツとフランスの都市を比較すると、各人口規模階層において、ドイツの方が 5~10%程度外国人住民の割合が高く、その差は主に EU 内からの外国人の割合の差によって生じている。
- ・ 欧州各国の場合、一口に外国人といってもおおまかに EU 内、EU 外という区分、さらには出身国ごとに多様な移民がいるほか、親あるいは祖父母世代からその国に定着し、国籍を取得しているため統計上自国民となっている人たち（移民背景を持つ自国民）も一定数いる。
- ・ 社会的排除のリスクがあるのは、外国人・移民に限定されているわけではない。今後議論の対象となるアメリカでは国籍よりも人種の違いが大きな問題であり、あらゆる属性に跨って、社会的包摂を考えていかなければならないだろう。

(2) 本研究会における主要な論点・研究の枠組みについて

- ・ 主要な論点として、「社会的包摂・公正の概念の理論的整理」と「社会的包摂に係るプロジェクトの主体」を加え、地域社会のグローバル化に対して多角的な論点から議論を進めていきたい。
- ・ 本研究会の対象とする社会的包摂に関わる政策について、資料 4・10 枚目の図のように整理した。大目標としての「社会的包摂」はあいまいな概念であるが、その下位の政策目標として「住環境の担保」、「生活の経済的自立」、「地域社会への参加」といった項目が位置付けられ、それぞれに「住宅の供給」、「モビリティの確保」、「就業支援」などといった具体的な施策が結び付けられる。これらの施策が展開される場として、公的住宅や公共施設、公共空間などハードの整備がなされる。ハード整備の主体は行政が中心となることが想定される一方、プログラム・プロジェクトをマネジメントする主体は民間・NPO などが中心になるだろう。
- ・ 「住環境の担保」などの政策目標の表現は、下位に関連付けられる施策との関係で、今後見直していくことも必要であろう。現時点では「食料へのアクセス」といった項目が位置付けられていないほか、「みどり」・「水」など自然環境へのアクセスの公平性といった観点が含まれていない。URBACT で挙げられていた項目などを参考にしながら、加筆・修正を行っていく必要がある。
- ・ 社会的包摂という大目標に向かって何をすべきかという観点で整理しているが、行政の各セクションで現在行われている施策の観点から見たとき、各施策が社会的包摂に向かってどのような役割を果たしているか、という視点で整理することもあり得るだろう。

(3) 今後の研究会の予定・具体的な検討項目について

(ア) 今後の研究会の進め方（概略）

- ・ 2020 年度内に 2 回の研究会を実施し、座長・委員から各国（ドイツ・フランス・アメリカ・カナダ）の社会的包摂に係る都市政策に関する話題提供と、ディスカッションをおこなう。
- ・ 2021 年度は、上記以外の国の都市政策に関する話題提供の他、環境政策や社会的包摂の概念論など国別で無いテーマを取り扱ったり、日本国内の外国人集住が進んでいる地域におけるまちづくりに関して、話

題提供あるいは現地ヒアリング調査によって議論をおこなう。

(イ) 国内の外国人集住の状況について

- ・ 主に郊外の住宅団地における外国人集住の状況は、地域によって国籍の偏りに差があり、それに付随して定住の資格をもって長期間定着している人が多いところもあれば、比較的短期間で人が入れ替わるところもあり、問題の質が異なるようである。
- ・ 技能実習生の問題はセンシティブな部分があるが、一方で実習が終わった人や大学を卒業した人の移住を促進し、地域の力に活かそうという自治体もある。地域の特性に応じた多様な外国人住民の受け入れの形があると思われる。

(ウ) 地域横断的なテーマの議論について

- ・ 包摂の概念について、社会学や政治学の観点からの議論を参照したい。同化政策と呼ばれるほど自国民と一体化することを目指している国から、多様性があるままでよいという国まで、異質・多様な他者を受け入れる態度は様々であり、参考になるだろう。
- ・ 地球規模の気候変動に関わる研究の文脈からも、環境政策を都市空間に反映していく際に、社会的公正の観点が重要と考えられている。
- ・ コロナ禍によって状況が大きく変わってしまっているが、観光の観点からはオーバーツーリズムによる観光ジェントリフィケーションという問題が指摘できる。
- ・ 包摂・インクルージョンというとマイナスをゼロにするという側面が強調されがちであるが、多様性・ダイバーシティが生み出すプラスの側面もあるはずであり、そういった観点からも事例調査などができるとよいだろう。

3. その他

- ・ 第3回研究会は1月7日(木)10:00-12:00に開催し、卯月座長と岡井委員に話題提供をいただく。
- ・ 第4回研究会は2月15日(月)13:00—15:00に開催し、藤井委員と村山委員に話題提供をいただく。