

第1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9月9日（水）10：00-12：00

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・白田副室長・加藤主任研究員・岸本研究員・高野研究員

1. 座長・委員自己紹介および海外におけるまちづくりに関する情報交換

座長・委員より、自己紹介を兼ねて、それぞれが主に研究対象としている欧米諸国の社会的包摂や地域のグローバル化に対応したまちづくり・都市政策に関する情報を交換した。

(1) 卯月座長より

- ・ 地域のグローバル化というテーマは、コロナ禍において一時的に外国人の増加が鈍化するかもしれないが、中長期的には自治体レベルの地域社会がどのように対応するかという問題は重要であろう。
- ・ 近年は、子どもや高齢者、障害者、さらには性的少数者を対象とした社会的公正・社会的包摂に関するテーマに関心を持つ学生が多くなっているという印象をもつ。本研究会は外国人労働者に着目してはいるが、対象を幅広くとらえて社会的包摂について研究していかなければならないだろう。
- ・ ドイツでは1999年から「社会都市」というプログラムが展開されている。衰退地区改善プログラムという性質から、「衰退地区」と呼ぶのはドイツにおいても憚られ、当初は手を挙げる地域は多くなかったが、約20年経った現在では500地区あまりで適用されている。
- ・ 全人口に占める外国人比率(あるいは労働者に占める外国人比率)に対して、若年層・子どもの世代における外国人の比率は1.5~2倍程度に高い。また失業率も若年層の方が相対的に高い傾向がある。子どもや若年労働者の問題と外国人の問題を切り離す事は出来ないだろう。
- ・ 社会都市の具体的なプログラムとして、若年層を対象とした職業訓練があり、印刷、左官、家具作りなどの技能を習得する事ができる。単に訓練するだけでなく、同じ社会都市プログラムに位置づけられている住宅の改造やコミュニティセンターの建設といった業務の一部を、訓練生が担っている。こうしたマネジメントを行うコミュニティマネージャーが常駐している事が、ドイツの社会都市プログラムの特徴といえる。また、プログラムの予算の自由度が高く、コミュニティレストランなど住民が必要とする取組みに使いやすい事も重要な要素ではないか。
- ・ 参加型まちづくりは日本の方が先行して始まったが、ドイツでも社会都市のプログラムを通じて近年は柔軟に行われるようになったという印象を持っている。日本との比較は興味深い論点である。

(2) 阿部委員より

- ・ バルセロナの都市再生について研究するなかで、都市再生の副作用としてのジェントリフィケーションについて関心を持つようになった。
- ・ EUは1990年代後半から社会的包摂に関する政策に取り組んでいる。社会的包摂に取り組む意義は、単にヒューマニズム的なものではなく、社会的弱者や分断を放置すると社会的コストが大きくなり、最終的に都市の競争力を落とすという事が認識されており、政策を展開する根拠となっている。
- ・ ドイツの社会都市のようなプログラムは、スペインのカタルーニャ自治州では「界限法」という法律に基

づいて、州の公募に対して自治体がテーマに沿ったプランを提案し、補助金を交付する仕組みがある。他の欧州各国同様にスペインでも、移民を中心とした社会的弱者が集住するエリアの住環境が悪く、旧市街や郊外、さらには農村部のそういった条件の地域において界限法が適用されている。EUは Cohesion（結束）という概念を社会的包摂政策において打ち出している。

- ・ EUが2002年から取り組んでいる URBACT という都市政策は、6~7年の区切りでこれまで3期にわたって行われてきた。第2期では9つの大きなテーマと61の政策ネットワークが組み立てられており、多様な課題とその解決に向けた取組みの事例がある。その中心的なテーマとして Disadvantaged Neighborhoods といった、本研究会のテーマに近いものが位置付けられている。
- ・ 社会的包摂、あるいはその反対の状態である排除や分断をどのような指標で評価するのが重要であろう。排除は自明のものであるのに対して包摂はあいまいな概念・状態であり評価が難しい。URBACT で示されている指標の中には余暇や Mental health and emotional well-being といったものも挙げられている。
- ・ 子どもや若者について、スペインでは MENAS と呼ばれる、保護者のいない若者集団が治安を悪化させており、問題となっている。彼らは主に北アフリカから単独で渡ってきた不法滞在の移民の若者が中心であり、暴力的な事件などを起こす事が多い。特定の国の出身者に対する偏見を生むなど、人権問題としても課題があり、教育や雇用、住環境などを整え、結束を図っていく事が重要となっている。

(3) 岡井委員より

- ・ もともと広域計画や都市計画規制などの制度の研究からフランスに留学したが、フランスでは都市計画の中で住宅政策・住宅団地が大きな位置づけをもっている事が分かり、フランスの社会住宅について研究をしている。
- ・ フランスはマグレブ三国（モロッコ・チュニジア・アルジェリア）を中心としたアフリカからの移民が多く、移民の多くが1960~70年代に建設された郊外の社会住宅団地に住むようになった。何らかの事件をきっかけに社会が不安定化し、郊外の社会住宅で暴動が起こる事が多く、そういった事態が発生した場合の社会的コストが大きい事から、フランス政府は多くの予算を投入してその解消に取り組んできた。従来は住宅の建て替え・改修などハード面での対策を中心的に行ってきたが、その限界もあり、ソフト政策と併せた取組みが行われるようになってきた。
- ・ 政府・地方行政だけでなく住民が主体となった NPO 的な団体（フランス語ではアソシアシオン）が果たしている役割も大きい。ドイツやスペインなどと同様に若者に対する職業訓練や、サークル活動を通じて社会への参加を促すような取組みなど、アソシアシオンの活動内容は多様である。
- ・ フランス語を話せない事は職を得られない事に直結するため、特にフランス語教育は重要な位置づけにある。

(4) 藤井委員より

- ・ 卯月座長から紹介のあったドイツについて、ルール工業地帯のボーフムという都市の大学と交流を持っている。ルール工業地帯は移民が多い地域であり、また製造業の衰退の影響で失業率が高く、所得が低い住民が多いという特徴がある。社会都市プログラムだけでなく、「西の都市改造」というプログラムもあり、多くの補助金が投入され、各地で関連する取組みが行われていた。
- ・ ドイツを始めとした欧州各国は EU や政府からの補助金を活用した取組みが中心であるが、2013~14年にかけて調査を行ったカナダのトロントの事例などを見ると、カナダ・北米では民間助成団体が社会的包摂に関わるプロジェクトに大きな役割を果たしている点が特徴的である。

- ・ トロントでは移民や貧困層が多く居住している住宅団地の再生プロジェクトにおいて、職業訓練を受けながら団地の建て替え工事に参加したり、コミュニティ施設やレストランなどで雇用したりするなど、従来からの住民が追い出されないようにハードとソフトの施策が連携している。
- ・ 日本における外国人居住の調査をした結果、以下のような事がわかっている。
 - 世界各国と比較すると、中長期滞在外国人の数は、累積の人数や全人口に対する割合は大きくはないが、年ごとに来日している人数は世界で3~4位であり、相対的にはかなり多い。
 - 現在約290万人の外国人が滞在しているが、その内半分以上が就労可能な資格を持っており、定住者や永住者の割合も多い。最初は期限付きの資格であるが、定住資格を得る人が多い。国籍別にも定住・永住が多い国もあれば、期限付きの滞在資格が多い国もある。新たな滞在資格で今後來日する人たちが、今後定住していく可能性もあるだろう。
 - 国勢調査より外国人が多く集住している地区を調べると、新宿区の大久保や豊島区など従来から集住している地区もあるが、近年は住宅団地に集住している傾向がある。民間の賃貸物件を借りるためには日本人の保証人や、日本語を話せる事が求められる事が多いが、URや公営の住宅団地であればそういった制限なく入居できる事が要因である。
 - 定住者が増えるという事は、外国人の子どもが増えるという事である。経済的に余裕があるときは母国語の教育ができる学校に通っていたものが、不況になって親の収入が激変すると日本の公立の学校に通う事になり、母国語も日本語も中途半端にしか習得できず、不安定な状況に置かれ、不良集団化するなど、サポートが必要な状況がある。学校や行政だけでなく、NPOなど多様な主体の連携が重要であろう。

(5) 村山委員より

- ・ アメリカでは黒人差別問題に代表されるように、人種や国籍、所得による分断が空間にも表れている。
- ・ アメリカの都市におけるダウンタウンプランニングや都市圏の成長戦略に関する研究を通じて、都心部の住宅のアフォーダビリティや、社会的なサービスをどのように提供するかといった問題、あるいは公共交通の整備によるマイノリティ・貧困層が暮らす地域のジェントリフィケーションの問題がある事がわかってきた。
- ・ 世界の都市計画・都市デザインの比較研究、レビューをすると、衰退している地域における将来の都市像として、日本では（教科書的に）コンパクトシティを目指しているところが多いが、人口が減少しているからと言って市街地の範囲を物理的に縮小する必要はなく、空いた土地を緑地にするなど、対応策は多様にある事に気づく。屋上を菜園にするプロジェクトを通じて移民の雇用の場を確保するなど、自然環境面だけでなく、社会的、経済的にも持続可能性を担保するようなプロジェクトの可能性があるのでないか。
- ・ 環境問題と社会的な問題を地区レベルで解決していく取組みの一つとして、EcoDistricts という枠組みがある。EcoDistricts は、環境都市計画の取組みで著名なポートランドから始まったもので、地区スケールのまちづくりにおいて、環境技術を導入しながらエコなまちをつくっていく方法論として確立された。全米の都市に展開していく過程で、環境的側面だけでなく、貧困や社会的公正の問題を重要視する枠組みに変容しつつあり、EcoDistricts Protocol というガイドラインに記されたキーワードにも、Climate や Resilience に並んで Equity という言葉も位置付けられている。

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) 社会的包摂・公正に関する概念の理論的な整理の必要性

- ・ 社会的包摂に関わる概念が、EUでも少しずつ変わりつつある。政策レベルでは、数値化・指標化しやすい項目が目立ちがちであるが、数値化が難しいような側面についても注目し、概念の整理をする必要があるだろう。
- ・ 日本ではグローバル化による負の影響・問題が欧米各国と比較すればいまだ大きくは表れてはいない。社会的分断や排除の問題が顕在化する(=「衰退地区」になる)前の段階で、予防的な方策も重要であるという事を、この研究会では発信していく必要があるだろう。

(2) 社会的包摂に係るプロジェクト・プログラムの主体

① プロジェクトに関わる資金の出資主体

- ・ プロジェクトを政策として実行していくときの補助金・助成金は、ヨーロッパではEUや各国政府、地方自治体といった公的主体が支出しているケースが多いが、北米(アメリカ・カナダ)では民間の助成団体、サードセクターが支出しているケースが多い。それぞれに特色があると思われるので、日本におけるモデルを考察するにあたっては、その違いを考察するとよいだろう。
- ・ 日本では補助金の期間が短く、プロジェクトの継続性を担保する事が難しいという実態がある。継続的にプロジェクトを実施していくためにも、多様な補助金の選択肢がある事は望ましく、それぞれの特性について研究を深める必要があるだろう。

② プログラムを実施するマネージャーの職能

- ・ それぞれの地域・コミュニティで社会都市のようなプログラムを実施していく上で、常駐のコミュニティマネージャーの存在意義は大きい。コミュニティマネージャーは、ドイツなどではソーシャルワーカーが担っている事が多い。一方、空間の再編・改善には建築や都市計画(プランナー)も必要であろう。
- ・ カナダでは、プログラムを実行していくマネージャー自身が移民(あるいは移民の背景を持つ人)である事が多い。外国人・移民にとってのニーズを良く理解している人物が、移民のためのプログラムをマネジメントしたり、市役所で社会的包摂や外国人集住地区の問題を扱う部署に居たりするのは、ホスト社会と外国人・移民がフラットな関係性を築きつつある一面であろう。
- ・ 日本において外国人が集住している住宅団地は、同時に高齢化しているところでもある。生活習慣の違いなどで軋轢を生みがちであったが、外国人住民がコミュニティを運営する主体として連携していく事も今後は重要になるのではないかと。

(3) アフター・ウィズコロナとグローバル化の関係性

- ・ コロナ禍において欧米各国では日本より深刻な感染拡大の状況にあるが、外国人・移民の受け入れ自体が感染症拡大のリスクではなく、彼らが社会的に分断されている事が重要な問題であろう。
- ・ コロナ禍は、従来からの社会的な分断をより顕在化させてしまった側面があると思われ、アフター・ウィズコロナにおけるグローバル化のあり方として、社会的包摂のための政策はより一層重要性を増しているのではないかと。

3. その他

- ・ 第2回研究会は11月13日(金)9:30-11:30に開催する。