

第3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：2021年1月7日（木）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・臼田副室長・加藤主任研究員・岸本研究員・高野研究員

1. 卯月座長話題提供

(1) ドイツにおける都市内分権：ミュンヘン市の市区委員会

- ・ ドイツにおいて10万人以上の人口を有する都市では、都市内分権制度を導入し、市域内を複数の区域に分け、住民代表の機関（ミュンヘンでは「市区委員会」）を設置することができる。社会都市の取組みを実践するうえで、都市内分権制度は不可欠なものであると考えられる。
- ・ ミュンヘン市は人口約150万人の都市で、25の市区に分けられている。市区委員会の委員は住民による選挙を通じて選ばれ、市区委員会から市議会や市長に提案をしたり、市区の裁量で使うことができる予算に関する権限などが与えられている。
- ・ 市民参加の仕組みとして、告知権、聴聞権、質疑権、提案権、決定権の5段階があるが、市区委員会は提案権と、部分的には決定権を持っている。市区の住民からのボトムアップによって政策が執行されていく仕組みがあることによって、社会都市は機能していると考えられる。

(2) 社会都市プログラム：ミュンヘン市・ハーゼンベルクル地区の事例

- ・ 社会都市プログラムは、1999年の社会民主党SPD政権の時に作られた政策であり、その後政権交代があっても20年以上継続している。2018年までに533都市において指定されており、連邦、州、自治体を合わせて総額約6700億円に上る予算が支出されてきた。
- ・ 社会都市プログラムが適用されてきた都市は、大都市だけではなく規模の小さい都市も含まれている。地域的には、かつて重厚長大の工業地域で栄え、現在は衰退してしまったルール工業地帯の都市など、集中している地域もある。ミュンヘン市内には4箇所の社会都市適用地区がある。
- ・ ミュンヘン市の社会都市プログラム適用地区の一つ、ハーゼンベルクル地区は1960-70年代にかけて郊外に整備された中高層住宅団地で、現在の人口は約23,000人、そのうち外国人住民の比率は約3割である。失業率、貧困層の割合も高く、治安が悪いイメージが定着してしまっていた。
- ・ 社会都市プログラムの枠組みは、住宅や公共空間の整備といったハードの施策と、職業訓練や外国人に対するドイツ語教育などソフト施策の組み合わせであり、9つの活動領域が示されている。具体的な取り組みとしては、以下のようなものがある。
 - 地区の広報活動：ウサギ（「ハーゼン」はウサギの意味）のキャラクターを使った看板等を設置し、治安が悪い地区であるというイメージを払しょくする。
 - 職業訓練：「若い仕事」と名付けられた施設では、印刷技術、家具などの木工技術、左官技術などを身に付けることができ、施設の入り口の床や、地域のショッピングセンターの壁のタイルなどは、訓練生自身によって作られている。住民が訓練施設に家具を持ち込み、訓練生に修理を依頼することも

できる。

- ▶ コミュニティレストラン：地域に居住している様々な国を出身とする住民（主に母親たち）が、自身の国のメニューを週替わりで提供している。
- ▶ 子供・若者の遊び場づくり：公園や遊歩道などの遊び場づくりでは、子供も参加してワークショップが行われる。子供・若者たちの意見から、スケボーランプを作ることが提案され、若者たち自身の手によって（職業訓練の左官技術を使って）作られた。
- ▶ 家庭菜園：コミュニティづくり、コミュニケーションの手段として、団地の中においても家庭菜園は重要視されている。
- ・ コミュニティマネージャーが地区に常駐し、プログラムの事業を実行したり、住民の相談に乗ったりしている。コミュニティマネージャーの職能は、ソーシャルワーカー出身の人が多く、ソフト施策や住民参加のコーディネートなどの分野で大きな裁量を持って活動する。住宅の改良など専門性が高いハードの事業は別のNPOなどと協働する。
- ・ 地区（コミュニティマネージャー）の裁量で自由に使うことができる「自由裁量予算」（ハーゼンベルクルの場合は年間約300万円）という制度がある。これによって柔軟にプロジェクトを推進することが可能になっている。
- ・ ミュンヘン市役所において社会都市プログラムに関わるのは、都市計画・建築や労働経済、教育など、幅広い分野の5つの部局に跨っており、縦割りではない体制となっている。これら5つの部局の代表で構成される「指導グループ」が市役所の中にあり、このグループと社会都市の地区を結びつける役割を、市区委員会が担っている。ハーゼンベルクルが含まれる市区の市区委員会の中に「コーディネートグループ」が設置され、地区におけるプログラムの事業実施、活動の展開などについて協議される。

(3) 質疑・ディスカッション

- ・ 市区委員会の委員の選出や、委員会での議論の場面においても、外国人など多様な主体が参加することで、サービスを受ける側から政策決定に携われるようにすることが重要になるだろう。
- ・ 社会都市のプログラムがある一方で、ドイツではBプランなど都市計画制度も確立されており、通常はその変更には時間がかかるが、社会都市など特殊な地区では、手続きを簡略化した簡易Bプランという制度も用意され、スピーディーにハード整備の事業も実施することができる。

2. 岡井委員話題提供

(1) フランスの社会住宅を取り巻く背景

- ・ フランスでは第二次世界大戦後の住宅不足に対応するため、多くの社会住宅団地が、大都市圏の郊外を中心に整備された。オイルショック後は低所得層や外国人・移民が多く暮らすようになり、犯罪が多発して危険なエリアであるというイメージを抱えること、郊外で交通が不便であることなど、多くの問題を抱えている。
- ・ 社会住宅の定義は、一定限度以下の所得階層の人が入居でき、家賃に上限が設定されている住宅である。社会住宅への入居の需要に対して、整備されている量は不足しており、2000年の法律では都市ごとの社会住宅の比率を20%（2013年の改正では25%）にすることが定められ、各都市で整備が進められている。
- ・ 社会住宅は、HLM（Habitation à Loyer Modéré：適正家賃住宅）組織という協会に所属している全国の組織

が約9割を整備し、残りの約1割を民間住宅を協定によって社会住宅化することで供給されている。

- ・ フランスにおいて貧困層が多い地区はZUS (Zone Urbaine Sensible) と呼ばれ、フランス全土で751地区、全人口の7%にあたる約450万人がZUSに居住している。
- ・ 社会住宅に係る制度・政策は、従来はハード面での整備を中心に幾度かの制度改正を経て進められてきたが、ハードだけでなく住民の生活の状況を変えるためのソフト施策と連携することの重要性から、2003年に「都市および市街地開発のための方向付けとプログラム化の法律 (通称「ボルロー法」)」が制定され、大きく政策が転換された。

(2) ボルロー法による社会住宅政策 (組織と事業)

- ・ 社会住宅に関わる政策を担当する省庁・組織は従来複数の省庁に分かれていたが、ボルロー法によって一つの組織：全国市街地改良機構ANRUが設立され、政策の責任はすべてANRUに一元化された。住宅の改良などハード整備施策、住民の雇用や教育などソフト施策が一体的に推進されることとなった。ANRUの担当する事業は、3つの刷新プログラムと将来投資プログラムが挙げられている。
 - 刷新プログラム：PNRU、NPNRU、PNRQAD
 - 将来投資プログラム (PIA)：若者のための施策、持続可能でかつ連帯した都市のための施策、イノベーションのための施策
- ・ PNRU (市街地改良全国プログラム) では、ZUS地区の改善のため、多様な住宅の種類の混合 (社会住宅、民間住宅 (分譲一賃貸))、あるいは建物用途の混合 (住宅、商業、公共施設など) が目指されている。また、交通政策も重要視されており、従前は閉鎖的であったZUSへのアクセスを向上させ開放的にすることで、居住者以外もその地区へ足を運ぶようにすることを目指している。
- ・ 整備事業にあたって、出来る限りその地区に居住している住民を雇用することや、集合住宅に不慣れな外国人住民が多いため、日頃のメンテナンスに関する協定を市町村 (コミューン)、国とHLMの間で結んでいる。
- ・ 事業期間が2020年までのPNRUに対して、2014年から始まり今後も継続して行われるプログラムであるNPNRUは、新しい (Nouveau) PNRUではなく、Rénovation (改良) からRenouvellement (刷新) とされ、より広範な政策を指向している。目立った変更点は、省エネルギーやエコへの貢献という目的が加えられたことであるが、対象地区の多く (85%) はPNRUの適用地区と重なっている。

(3) 市街地改良プロジェクトの事例：エピネー・シュル・セーヌ

- ・ エピネー・シュル・セーヌは、パリ郊外イル・ド・フランスにおける平均的な住宅街で、社会住宅の比率は約4割、そのうちの4つの地区で市街地改良プログラムが行われた。
- ・ ハード面では、閉鎖的であった地区を開放的にするため、住棟を取り壊して地区を横断する道路を整備し、地区を通り抜けできるようにしている。地区内の老朽化したショッピングセンターを改築したり、図書館を新設したりすることで、地区外からの人の来訪、通行を促進し、多様な階層の交流機会を作ることが意図されている。
- ・ 上記のように社会住宅は一部では改築、取り壊し、減築されるが、地区内に加え、地区外で新たに社会住宅を整備することで、その数が全体で減少しないようしている。また、地区内の総住宅数を減少させないように、民間分譲住宅や民間賃貸住宅を建築することで、対応している。建て替えの対象となる住居の住

民は、近隣の空室や先行して改修した住居を提供し、可能な限り従前の居住地の近くでの生活を続けられるようにしている。

(4) ソフト施策（近隣市街地管理憲章）の事例：アンジェ市

- ・ アンジェ市はフランス西部の人口約 15 万人の都市であり、市内には 5 つの社会住宅団地がある。地方都市の中では早くから市街地改良プロジェクトに取り組み始めている。
- ・ ハード面では社会住宅の改良など標準的な事業が行われているが、ソフト面では、行政、社会住宅の供給者 HLM によって近隣市街地管理憲章が締結され、地域の NPO 的組織（アソシアシオン）の RQA（Regie de Quartier d'Angers）がサービス供給の主体として位置付けられている。
- ・ RQA の主な取組みは、住民の雇用創出のために団地内の緑化や清掃の業務について住民を雇用することのほか、社会的サービスの提供を行っている。
- ・ 社会的サービスの一例として、中庭菜園を運営している。市が団地内の敷地を中庭菜園として整備し、RQA が無償で借り上げ、住民に貸与している。地元住民から雇用された活動リーダー（Animateur）が常駐し、農園作業の技術支援や共同区画におけるプロジェクト、イベントの企画・実施に携わる。従来あまり利用されず犯罪なども起きていた場所であったが、中庭菜園として整備されたことで治安が向上し、住民同士のコミュニケーションの場、子どもたちへの教育の場としても機能するようになっている。

(5) 質疑・ディスカッション

- ・ NPNRU において「省エネルギーやエコへの貢献」が目的に加えられた点について。欧州ではあらゆる政策分野で環境への関心が強くなっており、住宅の建て替え・改修において断熱性能やエネルギー効率を高めることが重要ではあり、住宅を建て替えることで結果として居住性は上がるが、「貧困の改善」に直接結びつくのは難しい。
- ・ 一方で、社会住宅の所有者は公的主体だけでなく、民間の投資会社などもあり、所有者の立場から見るとエネルギー・環境性能の向上は投資・運用効率の改善にもつながるため、「省エネルギー・エコ」は事業の意義を所有者に説明する材料という側面も持っているようだ。

3. 調査研究に関する議論

- ・ 論点 2「社会的包摂・公正概念の理論的整理」については、「外国人住民を中心とした」という文言を付け加えるが、これは議論の入り口として、地域における社会状況変化としてグローバル化・外国人住民の増加を位置づけることを強調するもので、外国人以外の問題を対象としないという意味ではない。
- ・ 論点 4 のプロジェクトの主体に関する議論では、特に日本における協働によるまちづくりの文脈を踏まえ、コミュニティのあり方の諸外国と日本の差異、日本でこれまで取り組まれてきたまちづくりの方法論の適用の可能性などについて、今後の検討項目とする。

4. 今後の予定

- ・ 今年度内は、第 4 回研究会を 2 月 15 日に開催する。藤井委員、村山委員からの話題提供を予定している。
- ・ 2021 年度はゲスト講師による話題提供、国内事例に関する現地調査を予定する。

(文責：日本都市センター)