

第5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5月7日(金)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・加藤主任研究員・岸本研究員・高野研究員

1. 事務局資料説明：今後の研究会における論点と進め方

(1) 報告書構成について

- ・ 報告書構成は、以下の三部ないし四部構成を検討している
 - 序：「地域社会のグローバル化と社会的包摂に係る都市政策の世界的な潮流」
 - 第Ⅰ部：「欧州で展開される政府主導型の社会的包摂プログラム」
 - 第Ⅱ部：「北米で展開される民間主導型の社会的包摂プログラム」
 - 第Ⅲ部「テーマ別ディスカッション」
- ・ 第Ⅰ部・第Ⅱ部は、これまでの研究会で話題提供いただいた、欧州・北米各国の事例を中心に、各委員に執筆いただく。
- ・ 第Ⅲ部は、地域横断的な論点を設定し、欧州、北米の事例だけでなく、日本における課題とその解決策につながる議論を行う。現時点で以下の4つの論点を検討しており、今後の研究会においてゲストスピーカーを交えた話題提供、ディスカッションを行う。その記録を事務局が編集し、報告書に掲載する。
 - 論点1：「アフォーダブル住宅の質的・量的コントロールとソーシャルミックス」
 - 論点2：「社会的包摂プログラム(ソフト施策)の充実とその推進体制」
 - 論点3：「まちづくりの主体と連携・協働(都市自治体・地域組織/住民・中間支援組織・民間事業者)」
 - 論点4：「都市・地区スケールの環境改善と社会的包摂の関係性(ジェントリフィケーションへの対応)」

(2) これまでの研究会における話題提供のまとめ

- ・ 上記4つの論点について、これまでの研究会で議論されてきた各国・地域の事例の要素を整理した。
- ・ 論点1は、各国で共通して地域内のアフォーダブル住宅の量は減らさないという原則がありながら、整備のための制度、低家賃住戸と一般住戸の混在(ソーシャルミックス)の方法など、具体的な施策には差異がある。(ただし、かつては再開発によって従前の住民が住み続けられなくなり、郊外に移転せざるを得なかったという問題が多く指摘された。)
- ・ 論点2は、地域雇用の創出、職業能力の訓練、菜園や農園を通じたコミュニティ形成という、主要なプログラムのメニューは概ね共通していながら、地域におけるコーディネーターやリーダーの役割や財源・裁量など、推進の体制、仕組みにおいて差異がある。
- ・ 論点3は、欧州と北米とで、主体間の連携の方法に違いがある(欧州：行政が政策的に主導・北米：民間事業者・住民組織等が主導)。
- ・ 論点4は、論点3と同様に、都市再生プロジェクトの整備資金・建設費の財源について、行政主体(欧州)と民間主体(北米)で差異がある。ジェントリフィケーションは都市再生の過程で一定程度発生してしまうが、その影響を地区単位でどのように緩和していくかは、地区ごとに異なっている。

(3) 「グローバル化」の持つ意味

- ・ 本研究会では、入管法改正による外国人労働者の流入とそれに伴う外国人住民の増加という側面を入り口として、「グローバル化する地域社会」を捉えてきた。新型コロナウイルス感染拡大によって、短期的には急激な外国人住民の増加が見込まれない中で、グローバル経済の進行による地域社会・経済・文化の画一化・均質化という「グローバル化」のもう一つの側面も重要になるのではないか。
- ・ 住民が参加・協働して地域の課題解決に取り組む「まちづくり」の方法論は、ローカルな社会・経済・文化を拠り所として発展してきたが、本研究会でこれまで議論してきたような社会的包摂を目指したまちづくりに取り組むうえで、特に後者の意味での「グローバル化」は支障となるか、あるいは「グローバル化」によって利用可能となるプラットフォームを活用する術はあるだろうか。

(4) 今後の研究会の進め方

- ・ 今後開催する研究会では、海外の事例、制度などに関する議論を深掘りすることと、日本における課題への対応の方向性を示すような議論を行いたい。報告書の主な読者は日本の自治体関係者であるので、4つの論点それぞれについて、日本の事例を取り上げながら、欧米の事例から学べるものが何かを明らかにしたい。
- ・ 主に日本における外国人住民を対象とした社会的包摂の取組み、まちづくりの事例に関わっている学識者、実務者をゲストとして、その事例を題材にディスカッションを行う。
- ・ 4つの論点・テーマは、これまでの研究会での議論を踏まえ、欧米各国における課題や取組みを基に設定されているが、日本における課題を入り口として、各論点・テーマの具体的な構成を検討する必要もあるだろう。

2. ディスカッション

(1) 広範な社会的包摂の課題と外国人住民に特有の課題の関係性

- ・ 欧米各国では、移民を歴史的経緯の中で多く受け入れてきたため、社会的弱者の問題は移民・マイノリティ（国籍を問わず）の問題とともに議論され、社会的包摂の政策は移民が多い地区が対象になっていることが多いが、それは結果であり、政策の枠組みとして移民・外国人に対象が限定されているわけではない。政策の対象となるのは社会的弱者という枠組みにおいてであり、今後の日本において示唆的になるのは、グローバル化によって「社会的弱者」や「貧困」の概念が多層的になっていくことではないか。
- ・ 日本において現在顕在化している社会的弱者や貧困の問題は、外国人住民に限定されるものではなく、外国人が集住している地域で発生している課題だけに注目してしまうと、社会的包摂の本質的な議論を見誤ってしまう恐れがある。
- ・ 一方で、本研究会で社会的包摂の全ての問題を対象とすることは難しい。グローバル化という大局的な状況を踏まえ、それに起因して多様化、複雑化していく社会的包摂の課題に焦点を当てていくことが重要ではないか。

(2) 外国人の受容のあり方について(包摂か共生か)

- ・ 本研究会では、外国人・移民の受け入れに対する姿勢として、国民としての価値観を共有することを目指す「フランス型」と、多様な文化・価値観のままでよいとする「オランダ型」という用語で議論してきたが、厳密に定義された用語ではないので、報告書においてはその用法を慎重に検討する必要がある。

- ・ 「包摂・共生の政治か、排除の政治か—移民・難民と向き合うヨーロッパ」(宮島喬、佐藤成基(編著)他、明石書店、2019年)では、文化やルール・価値観の共有を目指すものを「包摂」、出身国の文化を持ちつつも移民先の国のルールも持つことを求めるものを「共生」と位置付けている。「共生」型の典型例であったオランダにおいても、近年は移民に対するオランダ語教育を強化しつつあるなど、時代によって政策は変わるものであるため、国名でタイプを分けるのは誤解を招く可能性がある。
- ・ 概ね「包摂」か「共生」かといった方向性によって区分し、そこに各国がどのように位置付けられるかという観点で整理することが有効ではないか。

(3) 日本における低所得者向け住宅と外国人の居住を取り巻く状況について

- ・ 欧州では、移民を含めた低所得層・貧困層のための低家賃(アフォードブル)住宅として、公営(公有)住宅など公共的な住宅が多く供給されているのに対して、日本は公的住宅(公営、UR などを含む)の割合が相対的に低いため、民間の賃貸アパートが低所得者の住居の受け皿となっている。
- ・ 日本では、大都市中心部においては土地所有が細分化されていること、大都市郊外や地方都市では開発規制が緩やかであることから、概ねどの街にも低家賃のアパートがあることは事実だが、都市部では狭小、日照不良など居住環境の質が低かったり、地方部では交通アクセスや災害リスクの問題を抱えた立地であったりと、都市構造・土地利用計画的な課題を抱えている。
- ・ 低家賃の木造アパートは、老朽化によって建て替えられたり、防災を目的とした区画整理が行われたりしてその数を減らしつつある。住環境が改善すると家賃が高騰して従前の住民が住み続けることができなくなるという、ジェントリフィケーションが部分的には発生しているが、一方で東京のような大都市では膨大な住宅ストックがあり、木造アパートが無くなっても相対的に周辺のアパートの不動産価値が下がることで、低所得者が住む場所がなくなるという事は回避されているのではないか。
- ・ 外国人は、民間賃貸住宅を一般的な不動産業者を通じて契約することが難しいため、公的住宅が選択されやすく、外国人が住みやすいという評判が広がると急速に外国人住民が集中することが多い。全国の100余りの住宅団地で外国人住民の比率が15%を超えているが、各地方、各団地で出身国籍の構成、職業などの状況は異なり、問題への対応方法も異なってくる。

(4) ソフト施策と主体間の連携について

- ・ 欧州・北米では、移民の構造的な失業率の高さという問題があり、職業に就く能力を付ける訓練をすることと地域における雇用を創出することがソフト施策の柱となっているが、日本では、外国人は原則として就労を目的に滞在しており、同様の課題が顕在化していない。しかしながら、滞在が長期化することで、日本で育つ子どもたちへの支援などが重要になるほか、病気などによって働くことができなくなった人、職場になじむことができなかった人など、より広範な社会的包摂の課題として、取り組む必要がある。
- ・ 外国人だけではなく、高齢者や障がい者福祉、子どもの保育など併せて、複合的に取り組んでいる事例も数が少ないながらも存在しており、参考になるだろう。
- ・ 多様な主体の連携を議論する中で、日本では自動車メーカーなど民間大企業が外国人を多く雇用しており、職業能力の支援、言語に関する支援などにおいて一定の役割を果たしていると思われる。地域と連携した社会的包摂のまちづくりの場面においても、そうした大企業との連携の可能性もあるのではないか。

(5) ジェントリフィケーションの発生とその対応について

- ・ 欧米では、都市再生の事業によって、当該事業地の周辺を含めて急激に地価が高騰し、従前の住民がその地域に住み続けられなくなるという現象(ジェントリフィケーション)が、極端な形で発生しているのに対して、日本においても再開発地区などでは一定程度発生しているが、家賃の高騰という形でジェントリフィケーションは、あまり顕在化していない(上述(3)にも関連)。
- ・ 日本においては、住宅よりも商業(商店・飲食店など)の方が変化のスピードが速く、地価・賃料の高騰によって地元の個人経営の店舗が撤退し、チェーン経営の店舗に置き換わっていくことのほうが、ジェントリフィケーションの一つの現象として多く発生している。京都においてインバウンドの観光客が急増した時期など、観光地化・オーバーツーリズムのプロセスにおいてはその課題がよりはっきりと認識される。
- ・ 個人経営の商店がチェーン店に置き換わって行く過程は、生活が不便になるとは実感しにくいいため、議論が難しい。ジェントリフィケーションは一般的には「高級化」と訳されるが、必ずしも提供される商品などが高級化しているわけではないため、「低俗化」と捉えることも出来るだろう。
- ・ 再開発がされていない、衰退傾向にある商店街などでは、個人経営の店舗が様々な事情により廃業していく中で、外国人が経営するカレーやケバブなどの飲食店が新たに出店することもある。ローカルビジネスの維持・活性化という文脈の中で、外国人を巻き込むことも一つのあり方かもしれない。

3. 今後の研究会の進め方について

- ・ 第6回研究会以降は、各回でテーマを設定し、テーマに応じたゲスト講師(学識者・まちづくりの活動に携わる実務者など)を交えた議論を行う。
- ・ 各研究会のテーマは、今回提示した4つの論点をもとにしつつ、議論で取り上げる事例などに応じて複数の論点を組み合わせるなど、今後検討・調整を行う。