

地域社会のグローバル化を見据えた 包摂・共生のまちづくり

～欧州・北米のコミュニティ再生と日本における可能性～



公益財団法人 日本都市センター

はしがき

日本都市センターでは、2019年度より事業計画における中期的な研究テーマの一つとして、「超高齢・人口減少・グローバル社会への対応」を掲げ、調査研究事業を実施してきた。その背景は、2019年の入管法改正によって外国人の在留資格として「特定技能」が追加されたことで、就労を目的とした外国人がこれまで以上に増加することが見込まれたことである。都市自治体としては外国人を「住民」として受け入れるにあたって、地域社会の構造の変化に対応したまちづくりのあり方を検討することが喫緊の課題として認識されていた。しかしながら2020年初頭から日本での感染拡大が始まった新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は状況を一変させ、その後2年間、地域社会のグローバル化は鈍化した。

上記のような社会的環境の中、中長期的な地域社会構造の変容を見据えたまちづくりのあり方を検討するため、2021年度に「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（座長：卯月盛夫・早稲田大学社会科学総合学術院教授）」を設置し、欧州・北米における移民・社会的弱者を対象とした都市政策を題材として検討を進めた。各国の事例からは、アフォーダブル住宅、社会的包摂プログラムなど具体的な施策の展開だけでなく、包摂や公正、統合、結束など政策に関わる概念についても論点が示された。

本報告書は、各国の政策、事例に関する研究・論考をまとめた第Ⅰ部「欧州・北米の社会的包摂を目指した都市政策」と、日本の都市における課題を設定し、3回の研究会においてゲストを招いての事例紹介・ディスカッションを行った記録をまとめた第Ⅱ部「グローバル化する地域における包摂・共生のまちづくりの論点」の二部構成となっている。

日本の自治体における外国人を対象とした取組みでは「多文化共

生」という用語がよく使われるが、地域社会のグローバル化が進む中では、「多文化」から一步踏み込んで、社会、経済など総合的な観点からの「包摂・共生」が求められることが、研究会における議論から示唆されている。

新型コロナウイルスは幾度かの流行の波を経て徐々に日常の経済活動に戻ろうとする動きに移行しつつあり、2022年の春にはビジネス客、留学生や技能実習生を中心とした外国人の入国が再開し、秋以降は観光客なども含め水際対策はほぼ撤廃された。一方で2022年2月にはロシアによるウクライナ侵略が発生し、ウクライナからの避難民の受け入れなど、研究会発足当初には想定をしていなかった事態も起こるなど、世界情勢は不安定化しつつあり、地域社会のグローバル化をめぐる将来は予断を許さないが、包摂・共生のまちづくりに関する議論はますます重要になると考えられ、本報告書が都市自治体職員や関係する皆様にとって参考となれば幸いである。

最後に、研究会にてゲスト講師としてご参加いただいた皆様には、非常に有意義な事例紹介と活発な議論をいただいたことを感謝申し上げたい。また、卯月座長を始めとした研究会委員の皆様には、研究会における議論、報告書のとりまとめにあたってひとかたならぬご尽力をいただいた。ここに記して謝意を申し上げる。

2023年3月

公益財団法人日本都市センター

目 次

はしがき i

総論 地域社会のグローバル化に関わる論点と日本における示唆

早稲田大学社会科学総合学術院教授 卯月 盛夫

公益財団法人日本都市センター 高野 裕作

- 1 「地域社会のグローバル化」を取り巻く現状と課題の設定
..... 2
- 2 包摂・共生に関わる政策と概念の整理 5
- 3 本報告書の構成と各章のサマリー 10
- 4 小結 持続可能な社会へ向けて 16

第1部 欧州・北米の社会的包摂・公正を目指した都市政策

第1章 EUにおける社会的包摂をめぐる地域・都市政策の展開 19

龍谷大学政策学部 教授 阿部 大輔

- はじめに 20
- 1 EUの地域政策の基底をなす「競争力強化」と「社会的包摂」
..... 21
 - 2 社会的排除の指標の変化 24
 - 3 様々な政策的対応：スペイン・カタルーニャ州 「界限法」
を中心に 34

第2章 URBACT のテーマの変遷に見る衰退コミュニティ再生の特徴	43
龍谷大学政策学部 教授 阿部 大輔	
はじめに URBACT 設立の経緯	44
1 URBACT の概要	45
2 URBACT のテーマ変遷について	46
3 小結	51
第3章 フランスの住宅団地の再生	55
立命館大学理工学部環境都市工学科・教授 岡井 有佳	
はじめに	56
1 フランスの住宅団地再生の取り組み	57
2 市街地再生プロジェクト ～Epinay-sur-Seine を事例として～	61
3 近隣市街地管理 ～Angers を事例として～	69
おわりに	74
第4章 ドイツの社会都市プログラムによる地区改善まちづくり	77
早稲田大学社会科学総合学術院教授 卯月 盛夫	
1 都市内分権と住民自治	78
2 社会都市プログラムの概要	80
3 ミュンヘン市ハーゼンベルクル地区における社会都市プログラム	82
4 新たな社会的結合プログラムの登場	98
5 ドイツの社会都市プログラムの特徴	98

第5章 カナダ・トロントにおける社会的包摂を組み込んだ団地再生プロジェクト 101

筑波大学・准教授 藤井さやか

はじめに 102

1 リージェント・パーク団地の概要 103

2 団地再生プロジェクトの計画変遷 108

3 多面的な社会的包摂の仕掛け 111

4 団地再生事業の成果と今後の展開 117

第6章 米国連邦政府のコミュニティ計画・開発プログラムとエコディストリクト 121

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授 村山 顕人

はじめに 122

1 米国連邦政府のコミュニティ計画・開発プログラムの概要
..... 123

2 民間主導のエコディストリクト 127

おわりに 132

第2部 グローバル化する地域におけるまちづくりの論点

第1章 第6回研究会講演・議事録「グローバル化する地域における社会的包摂とコミュニティ形成」 137

はじめに 138

1 話題提供「可見市の外国籍市民施策の取組み」 138

2 話題提供「包摂・統合・共生の概念整理と川口芝園団地における共生に向けた取組みについて」 141

3 デイスカッション 148

第2章 第7回研究会講演・議事録「アフォーダブルで良質な住環境の担保と福祉の連携」	153
はじめに	154
1 話題提供「外国人居住の現在地と課題」	154
2 話題提供「外国人も含む多様な人々の居場所形成を通じた社会的包摂の実践 愛知県・いるかビレッジの事例紹介」 ..	159
3 デイスカッション	161
第3章 第8回研究会講演・議事録「地区の衰退・再生とジェントリフィケーションへの対応」	165
はじめに	166
1 話題提供「地区の衰退・再生とジェントリフィケーションへの対応」	166
2 デイスカッション	173
補論1 日本の外国人集住団地への示唆	179
筑波大学・准教授 藤井さやか	
1 公共住宅団地の現状からみた地域社会による社会的包摂の課題	180
2 「慎重な (careful)」ソーシャルミックスの促進	181
3 コミュニティエンパワーメントの取り組み	183
補論2 都市更新とジェントリフィケーションの関係性	187
東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授 村山 顕人 公益財団法人日本都市センター 高野 裕作	
はじめに	188
1 ジェントリフィケーションと都市更新	188
2 土地区画整理事業と日本の都市の特質	190

3 東京の市街地の成立過程	191
4 都市更新とジェントリフィケーションのマネジメント	193
資料	197
執筆者プロフィール	201

総論

地域社会のグローバル化に関わる論点と 日本における示唆

早稲田大学社会科学総合学院教授 卯月 盛夫

公益財団法人日本都市センター 高野 裕作

1 「地域社会のグローバル化」を取り巻く現状と課題の設定

(1) 「グローバル化」の3つの意味とコロナ禍の影響

本調査研究で主題として掲げる「グローバル化」には、いくつかの意味がある。第一には、多くの人のごく一般的に思い浮かべる世界経済のグローバル化である。ヒト・モノ・サービス・カネの国境を超えた移動の障壁が小さくなるとともに、情報技術の進展によって世界中の情報に簡単にアクセスできるようになることで、人々は利便性を享受することが可能になった一方で、社会・経済的な格差の拡大、地球環境問題の深刻化など負の影響も大きい。

第二に、世界経済のグローバル化の結果として、外国人・移民が増加し、都市・地域の住民構成が多様化するという意味での「地域社会のグローバル化」である。日本では、特に1990年の入管法改正によって南米出身日系人を中心とする労働者としての外国人の受け入れを拡大し、実態としても外国人登録者数は増加してきた。2019年の入管法改正において、外国人の在留資格として「特定技能」が追加されたことで、就労を目的とした外国人の在留がこれまで以上に増加し、短期的な滞在からより中長期的な居住にシフトすることが想定された。こうした外国人を「住民」として受け入れる自治体においては、地域社会の構造が変化することが想定され、それに対応したまちづくりのあり方を検討することが、喫緊の課題として認識¹されていた。

そのような中、2020年初頭から新型コロナウイルス感染症

1 全国市長会では、2019年（令和元年）6月12日に開催した「第89回全国市長会議」において決定した28の重点提言のなかで、「外国人の受入環境整備・多文化共生社会の構築に関する重点提言」を位置づけ、その後も継続して重点提言に位置づけている。（全国市長会ホームページ 決議・提言等 https://www.mayors.or.jp/p_opinion/documents/190612jyuten_teigen08.pdf（2023年1月13日最終閲覧））

(COVID-19) の世界的な流行が始まり、防疫対策として国を跨いだ人の移動が制限されたことで、新たに日本に入国する外国人労働者はほとんどいなくなり、地域社会のグローバル化はいったん鈍化した。しかしながら、それ以前から日本に滞在している外国人は容易に帰国することもできず、既に一定の外国人住民は地域に定着している。また、2022年3月より技能実習生の入国が再開され、2022年の秋以降は観光客なども含めた水際対策が大幅に緩和されるなど、感染症流行の収束によって国際的な人の移動は回復傾向にあり、中長期的には外国人人口は増加すると見込まれる。

本調査研究は、上記の「地域社会のグローバル化」を契機として研究を始め、欧州・北米における移民を中心とした社会的弱者を対象とした都市政策を題材として、包摂・共生のまちづくりのあり方について議論をしてきたが、その過程で第三の「グローバル化」の意味に着目することとなった。それは、地域まちづくりで向き合うローカルな課題が世界共通の課題に通じているという意味でのグローバル化（便宜的に「地域課題のグローバル化」と位置付ける）である。

一見すると、外国人・移民が集住する地域で起きる課題は、言語・文化の差異といった外国人・移民特有の問題のように捉えられ、対応もそれに注目が集まりがちである。だが、例えば経済的には低収入・貧困といった課題、社会的には孤立・孤独といった課題は、外国人・移民という属性に限定されず、あらゆる人に通じる課題である。本報告書で紹介される欧州・北米の事例では、政策の対象は移民には限定されず、広く社会的包摂・公正を目指すものとなっており、こうした考え方は、持続可能な開発目標 SDGs で謳われる「だれ一人取り残さない」という目標に通じるものでもある。

また、地域の住環境・生活環境を改善する事業を展開する上で、規模としてはローカルな地区のスケールに留まるものであっても、

今や地球規模の気候変動問題への対応を無視することはできない。本報告書で紹介される各国の取組みにおいても、政策の目標として脱炭素、環境性能の向上といった事項が謳われている。

本調査研究では、主に第二の意味での地域社会のグローバル化を念頭に置いているが、問題の背景としては第一の世界経済のグローバル化の意味を、今後のまちづくりのあり方、方向性としては第三の地域課題のグローバル化の意味も含み、総合的に議論されている。

(2) 日本における外国人を取り巻く現状

日本における外国人を取り巻く現状として、入管法や外国人の在留資格、特に技能実習制度とその実態をめぐって、さまざまな観点から問題が指摘されている。大前提として、人権を尊重すること、不当な差別を撤廃・是正していくことや、不法な実態がある場合はそれを無くしていかなければならないことは論を俟たないが、本調査研究ではこれらの問題や制度の是非について議論することを目的とはしていない。

外国人と一口に言っても、国籍、在留資格、滞在期間、家族構成などによって個人を取り巻く状況は様々である。また、都市・地域のレベルでは、外国人の出身国の構成、主要な就労先・産業の特性などによって課題の性質も様々であるが、その中で各地の自治体は外国人に対して住民としての行政サービスを提供するとともに、言語、文化、生活習慣の違いなどの課題に対する支援を中心とした「多文化共生」の政策に取り組んできた。外国人人口の割合が高い「集住都市」²では先行して様々な問題に直面し、その解決への取組みが蓄積されているところもある。

日本において外国人をめぐって生じている現在の状況は、欧米諸

2 「外国人集住都市会議」には2023年現在、13自治体が参加し、毎年様々なテーマについて議論が交わされている。(外国人集住都市会議ホームページ：<https://www.shujutoshi.jp/> (2023年1月25日最終閲覧))

国と比較すれば、深刻な社会的な分断が顕在化するには至っておらず、政策上の重要度も相対的には高くはない。これは、第一には欧米諸国と比較すれば全人口に占める外国人・移民の比率が相対的に小さいこと、第二には、特に1990年代以降に来日した外国人は「労働者」として一時的な滞在に留まる人が多かったことの2つの要因が考えられる。今後、地域社会のグローバル化がより進行し、滞在が長期化し、地域へ定着していく中で、深刻な社会的分断を生じさせないことが重要である。

(3) 本調査研究における課題設定

こういった問題の要因である経済のグローバル化の進展、社会的格差の拡大という大きな流れに対して、マクロレベルで格差の縮小・解消を目指すことももちろん重要ではあるが、一定の格差が現実として存在するのならば、そこから生じる問題に対応をしなければならない。その対応は、对人的・直接的な扶助・支援に留まらず、地域レベルのまちづくりにおいて、ハード・ソフト両面から総合的に取り組むことが有効であろう。

以上のような総合的な観点から、社会的包摂・公正を目指した都市政策に取り組んできたのが、欧州・北米の各国であり、本調査研究ではこれらの事例から今後のまちづくりのあり方に関する可能性を探ることを目指している。

2 包摂・共生に関わる政策 と概念の整理

(1) 欧州・北米における包摂的な都市政策の背景・経緯

欧州各国では、第二次世界大戦後、労働力不足を補う目的や、旧植民地の独立など外的な要因も相まって、欧州圏内（主に南欧諸国

からフランス・ドイツなどへ)だけでなく欧州圏外(主にアフリカ・中東諸国)から多くの移民が流入した。当初は短期間の出稼ぎ労働的な性格が強く、政策的な対応としてもゲストワーカー政策と呼ばれる経済的な支援に限定されるものが中心であった。

移民は徐々に各国に定着したが、産業構造の転換によって、移民が主に就いていた非熟練労働の雇用が縮小し、言語能力・教育水準の要因からこれに対応できなかった移民の多くが職を失うといった事態も発生した。職を失うことは単に経済的な困窮に陥るだけでなく、社会とのつながりが薄れ、社会的排除が発生することを意味する。また、第一世代はその国にうまく適合できても、第二世代やその次の世代になると、言語能力や教育水準が不十分で、地域コミュニティになじめなくなるといったケースも増えてきた。

経済のグローバル化の結果として、社会的排除、貧困、格差が拡大することで、ひとつの都市内における比較的裕福な社会階層が居住する地区と社会的弱者が居住する地区の空間的な分離が著しくなる。後者の地区ではさらなる住環境の悪化、地価の下落によって、社会的弱者がより集中するようになり、衰退の負の循環に陥る可能性がある。第I部第1章で紹介されているEUの各種報告書、憲章、条約等で指摘されているように、このような衰退した地域が発生することは、非合法的活動や犯罪の増加など、社会の不安定化につながり、ひいては都市の競争力を低下させる可能性があることから、都市の重要な政策として衰退地区の改善が位置付けられるようになった。

近年の欧州における社会的包摂を目指した都市政策では、ハード面では住環境やアクセシビリティの改善が目指されるとともに、ソフト面では社会的排除の状態にある人々の社会への参加を促すため、移民であれば言語教育を中心としたプログラム、また移民に限らず職業能力を身に付けるための訓練や地域内での雇用の創出、コ

コミュニティの再生といったプログラムが行われ、これらを総合的なパッケージとして実施することが重要な手段として広く認知されている。

なお、アメリカ、カナダはもとより移民によって造られた国であり、移民をめぐる経緯や政策は欧州各国とは異なるが、欧州以上に多様な人種、民族的背景を持つ人々が混在し、また経済政策的には自由主義的な傾向から、社会的格差や分断が顕在化している。社会的格差・分断による課題自体は欧州と共通するところもあり、社会的包摂や公正を重視してコミュニティの再生を目指した政策・プログラムも行われているが、その実行手法・プロセスには、欧州各国と差異がある部分もある。

地域社会のグローバル化を背景とした今後のまちづくりのあり方を議論する上で、欧州各国だけでなく、北米における都市再生、コミュニティ再生の事例を題材とすることで、社会的包摂や共生の概念、政策、手法などについて多角的・実践的な示唆が得られることが期待される。

(2) 政策の目標となる概念の整理

本報告書で紹介される各国の事例においては、「包摂：Inclusion」、「統合：Integration」、「公正：Equity」、「結束：Cohesion」といった用語が使われる。これらは外国人・移民を中心とした不利な立場にある人々、社会的弱者が、社会への参加の条件を改善するプロセスであるとともに、その目的となる改善された状態を指す概念である。それぞれに社会的側面、経済的側面、政治的側面、文化的側面があり、各地域、各時代でその目標像もさまざまである。第Ⅱ部第1章の圓山氏の話題提供をもとに概略的に整理すれば、「包摂」は不利な状況の改善に特に着眼点があり、その対象は移民に限定されたものではない。「統合」は主に欧州で使われ、少数

派を主流派の社会にどのように組み込むかに着眼点があり、文化的側面での平等の視点はやや弱い。

一方で、「多文化共生」という用語が、日本の自治体における外国人を対象とした取組みにおいて用いられてきた。これは海外ではほとんど用いられず、英訳も定まっていない。³「多文化共生」の施策は、外国人が抱える課題である言語や生活習慣などの面における支援や、日本人住民も含めた文化交流などの取組みに代表され、⁴上記の欧米各国の政策で用いられる概念に共通する、不利な立場にある人々への社会的、経済的な条件の改善という政策的な含意は強くはない。

また、地域社会のグローバル化は、外形的には異なる国籍や民族的背景を持つ人々が共存する状態であるが、ここで多様化しているのは「文化」に留まらず、社会的、経済的にも多様な状況が地域で発生していると考えられる。従来から取り組まれている「多文化共生」の施策は、今後もその必要性がなくなるわけではないが、本調査研究における問題意識としては、「多文化」に限定されず、総合的な観点から地域社会のグローバル化に向き合い、「多文化共生」から一歩踏み込んだまちづくりのあり方を議論することを明確にするため、本報告書では事例を参照・引用する箇所を除いて「多文化共生」という用語は用いていない。

3 自治体国際化協会多文化共生ポータルサイトに掲載のコラム「多文化共生 2.0 の時代 (第 30 回): 「多文化共生」の英訳はどうしたらよいか」著者: 山脇啓造 (明治大学国際日本学部専任教授) <https://www.clair.or.jp/tabunka/portal/column/contents/114785.php> (2022 年 3 月 30 日最終閲覧)

4 自治体国際化協会による「多文化共生のまちづくり推進事業」において採択されている、自治体や地域国際化協会の取組みは、A. 医療・保健・福祉、B. 防災 (災害対策)、C. 教育・子ども、D. 労働、E. 居住・生活、F. 推進体制の整備、G. 意識啓発・地域づくり、H. 日本語学習の 8 分野に分類されており、欧米諸国で行われているようなハード整備と連携した施策などは見られない。自治体国際化協会ホームページ: https://www.clair.or.jp/j/multiculture/kokusai/page_8.html (2022 年 3 月 30 日最終閲覧)

総合的な意味での「共生」を目指すうえで、欧州や北米の政策で用いられる諸概念を参考とし、特に弱い立場に置かれた人々の状態を改善することが今後重要性を増すと考え、本報告書の主題は「包摂・共生のまちづくり」と定めた。

(3) 「外国人」「移民」の表記について

これまで述べてきた通り、日本の都市における地域社会のグローバル化の議論において、対象として想定されるのは日本以外の国籍を持つ外国人が中心であり、第Ⅱ部第1章で紹介される岐阜県可児市では、対象を厳密に把握できる概念として、市内に在留している外国籍の市民を「外国籍市民」と定義している。一方で婚姻や帰化によって日本国籍を取得した外国出身者など、国籍だけで区分することが難しい場合もある。本報告書では日本の事例における文脈においては「外国人」あるいは「外国人住民」を用いるが、これは厳密に国籍や在留資格などで区別せず、上記のように外国にルーツを持つ人などを含む拡大した概念として位置づけている。

一方で、欧州や北米の各国・各都市における政策に関する議論では、国によって国籍取得や「国民」の考え方が異なること、欧州圏内で人の移動が自由化していることなどを背景として、政策の対象者を単純に国籍で区分することが難しいため、「外国人：Foreigner」ではなく「移民：Migrant」が広く用いられている。そこで、本報告書でも欧米の事例の文脈では主に「移民」を用い、海外の事例と日本に共通した一般的な論点、文脈においては「外国人・移民」を用いる。

3 本報告書の構成と各章のサマリー

本報告書は、第Ⅰ部「欧州・北米の社会的包摂を目指した都市政策」と第Ⅱ部「グローバル化する地域における包摂・共生のまちづくりの論点」の二部構成としている。

第Ⅰ部「欧州・北米の社会的包摂を目指した都市政策」

第Ⅰ部は、本研究会の座長・委員による各国の政策、事例に関する研究・論考である。前節で述べた通り、欧州、北米それぞれにおいて、移民を中心とした社会的弱者に対する格差・排除が、都市問題として深刻化するなかで、社会的排除が顕在化している地区を対象とした住環境や雇用、教育、コミュニティを総合的に改善するプロジェクト・プログラムが実施されている。各章の概要は以下の通りである。

第1章「EUにおける社会的包摂をめぐる地域・都市政策の展開」

龍谷大学政策学部教授 阿部大輔委員

欧州諸国では、グローバル化の帰結として、主要都市への経済活動の一極集中や社会階層の二極化、社会的格差の拡大、貧困の進展が多く都市で顕著に確認されるようになった。本章ではEUにおける社会的包摂に関する政策的系譜、社会的排除に関する指標の変化を整理するとともに、スペイン・カタルーニャ州の界限法を中心に、地域・都市レベルでの社会的包摂への政策的対応の事例を紹介している。

第2章 「URBACTのテーマの変遷に見る衰退コミュニティ再生の特徴」

龍谷大学政策学部教授 阿部大輔委員

第1章で述べた通り、欧州諸国では社会的排除・包摂に関する課題が重要な政策に位置づけられ、EUレベルにおいて主に衰退コミュニティの再生を目的とした都市再生プログラムが行われてきた。本章では、そうした都市再生プログラムの系譜として2002年から3期にわたって実施されているURBACTを対象として、その各期のテーマの変遷から、移民を含む社会的弱者の包摂や社会的弱者が集住する衰退コミュニティに関するテーマがどのように変遷しているかを分析している。

第3章 「フランスの住宅団地の再生」

立命館大学理工学部環境都市工学科教授 岡井有佳委員

フランスでは、第二次世界大戦後の住宅不足を背景として大量の適正家賃住宅（HLM住宅）に代表される社会住宅が整備されたが、社会情勢の変化によってこれらの住宅団地では治安の悪化、荒廃が深刻な問題となった。本章では、主に2003年に制定されたボルロー法による都市の困窮防止政策について、制度の概略を紹介するとともに、具体的なプロジェクトとしてパリ近郊のエピネイ＝シュール＝セヌ市における市街地再生プロジェクトと、フランス西部の地方都市であるアンジェ市における近隣市街地管理憲章の取組みについて、詳細に分析している。

第4章 「ドイツの社会都市プログラムによる地区改善まちづくり」

早稲田大学社会科学総合学術院教授 卯月盛夫座長

ドイツでは、他の欧州諸国同様に社会問題を抱える地区を再生する施策として、「社会都市」というプログラムが行われており、1999

年から 2019 年までの 21 年間で、544 市町村・965 箇所の地区改善まちづくりが実施された。本章ではその事例として、ミュンヘン市のハーゼンベルクル地区のプロジェクトについて紹介し、その背景となるミュンヘン市の都市内分権・市区委員会の制度と具体的な事業の内容から、社会都市プログラムの特徴について分析している。

第 5 章 「カナダ・トロント市における社会的包摂を組み込んだ団地再生事業」

筑波大学システム情報系社会工学域准教授 藤井さやか委員

カナダは 1970 年代から積極的な移民受け入れ政策をとっており、カナダ最大の都市トロントでは人口の 47 %が海外生まれで、世界各国から多様な人々が集い、出会い、生活する都市となっている。カナダにおいても公共住宅団地の抱える社会的問題は欧州と共通しており、団地再生に向けたプロジェクトが行われてきた。本章では、カナダ最大規模の公共団地であるトロント市のリージェント・パーク団地の再生プロジェクトを題材として、多様な居住者のソーシャルミックスの実現に向けた社会的包摂プログラムのあり方について分析している。

第 6 章 「米国連邦政府のコミュニティ計画・開発プログラムと民間主導のエコディストリクト」

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授 村山顕人委員

アメリカ諸都市に形成された都市近隣地区は、歴史的経緯から失業や貧困の問題を抱えた地区が多く、これまで連邦政府によって様々な形で介入が行われてきた。本章では、現在の連邦政府によるコミュニティ計画・開発プログラムの概観と、NPO として都市近隣地区再生の新しい枠組みと共通言語、認証制度を提示しているエコディストリクト (EcoDistricts) の取組みを紹介している。

研究会にてこれらの事例を題材として議論した結果、以下に示す4つの論点が整理された。

• **論点1：アフォーダブル住宅の質的・量的コントロール**

各国・地域の事例に共通して、貧困・低所得の社会的弱者に対する住宅について、量的に確保するだけでなく、その質を改善・向上させることがプロジェクトの中心となっている。住宅としての性能の向上だけでなく、住宅団地地区と中心部・就業地とのアクセスを改善する公共交通の整備や、論点2にある社会的包摂プログラム・コミュニティ再生のための共用施設の充実が図られている。貧困・低所得層ばかりが地区に集中してしまうことが社会的問題の要因の一つになっていたため、低家賃の社会住宅だけでなく、市場価格で提供される住宅を住棟や地区の中で混在させることで、地区の構成員の多様化を図るソーシャルミックスも図られている。また、近年ではこれらのハード整備にあたって、脱炭素、環境性能の向上を目標とするものが多くなっている。

• **論点2：社会的包摂プログラムの充実とその推進体制**

各国の事例に共通して、社会的問題を解決するために、単に貧困・低所得層の生活を支援するだけではなく、その根本的な原因の一つである失業や社会的排除を解消するため、職業能力の訓練、特に移民を対象とした言語能力・教育水準の向上、地域内における雇用の創出などをパッケージ化したプログラムが実施されている。

社会的包摂プログラムの推進体制は事例ごとに若干異なる。ドイツの社会都市、アメリカのEcoDistrictsなどではそれぞれ外部の専門家がプロジェクトをコーディネートしているのに対し、フランスやカナダの事例では、地区内の社会参加プログラムの過程で訓練を受けた人材がコミュニティ再生のリーダー的役割に転じることがあ

るなど、プロジェクトの段階にもよって、多様なあり方が示されている。

• **論点3：まちづくりの主体と連携・協働**

ハード・ソフト両面において総合的に政策・プロジェクトを、どのような主体が中心となって推進するかが重要となる。欧州では、EUレベル、中央・連邦政府レベルあるいは州政府レベルで整えられた法律や財政制度に基づいて、都市・自治体を中心となって推進しているのに対して、北米では、公的資金による補助はあるものの、民間事業者や地域コミュニティが主体となって資金調達や組織化を行っている点が特徴である。

欧州、北米のいずれにおいても、行政と民間事業者、また地域住民（コミュニティ）との連携が欠かせない。

• **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**

ここまでの論点で挙げてきた政策・取組みによって、地区の環境が改善されると、衰退し下落していた土地の価値が上がり、それが住宅価格や家賃に反映され、ひいては低所得の人たちが暮らし続けることができなくなってしまう、ジェントリフィケーションが発生する恐れがある。特に民間の資金を活用して事業を推進する場合、地区の価値を高めることは、市場原理上は必然的なことである。

「アフォードブル住宅」や「社会住宅」と言われる住宅のなかにも、最貧困層を対象とした住宅だけでなく、ある程度の収入がある人を対象とした住宅もあり、またその所有者も公的主体だけでなく民間事業者が所有している場合もある。ジェントリフィケーションによる立ち退きを発生させないために、公的資金を投入して政策的に家賃を低く設定することも重要であるが、民間事業者に対するインセンティブを与えることも、一つの手段である。

以上の論点1～4に対応して、各地域・事例の取組みの特徴・位置づけを、図序-1のようにまとめた。ここでは欧州と北米に共通する要素と、各国の状況に応じた差異が示されている。

	EU スペイン (カタルーニヤ)	フランス	ドイツ	カナダ	アメリカ (EcoDistricts)	
論点1 アフォーダブル住宅の 質的・量的コントロール (ソーシャルミックス)	ネット ワークの活動を通じた政策評価 項目の検討と水平展開	社会住宅の量は減らさないという大原則				
論点2 社会的包摂プログラムの 充実とその推進体制		自治体単位で社会住宅 の供給割合基準・義務	社会都市プログラム による公的住宅の 改修・増築など	大規模再開発による 団地再生	協議プロセスの 必須 要件としての Equity	
論点3 まちづくりの主体と 連携・協働		共通の課題を持つ 都市ネットワークによる プロジェクトの推進	分譲・賃貸・低家賃住戸 の住棟内での混合	社会都市プログラム 「自由裁量予算」	プログラムを通じて コミュニティを 育成・継続雇用	EcoDistrictsの 認証過程での支援
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)		ハード/ソフトの両面 を含む啓蒙法適用 のための要件	活動リーダー (Animateur) 地元住民から雇用	コミュニティマネージャー 主にソーシャルワーカー 出身の外部専門家	社会的課題を抱えた地域、住民が発意 民間資金を主として、公的補助も活用 しながら、事業を推進する	認証過程における 「組織化」の重視
	行政が主体の政策として、衰退地区の再生に取り組み、住民・事業者と連携する					
	ノウハウのない都市に対 して、共通の課題を持つ リーダー的都市からの 技術的支援・連携	フランスで従来から 活発に活動している 「アンシヤシオン」	(大都市では)都市内分権制 度による住民の意思を反映 したまちづくりの推進	公的補助金の建設費への充当・家賃低減策による、賃料高騰の抑制	住棟の改修による投資効率改善を メリットとした、所有者(民間)への 投資インセンティブの説明	
	都市間競争を勝ち抜く ための都市再生と その影響としてのジェン トリフィケーションの発生					

図序-1 欧州・北米の社会的包摂を目指した都市政策における論点

第Ⅱ部「グローバル化する地域における包摂・共生のまちづくりの論点」

第Ⅱ部では、これらの論点を踏まえ、日本の都市における課題を設定し、3回の研究会においてゲストを招いての事例紹介・ディスカッションを行った記録を収録している。また各研究会で十分に議論が尽くせなかった論点について、委員・事務局が補論を執筆しており、その構成は表序-1で示すとおりである。

表序-1 第Ⅱ部各章の概要

章	研究会	テーマ・ゲスト(執筆者)
1	第6回	「グローバル化する地域における社会的包摂とコミュニティ形成」 岐阜県可児市市民部人づくり課 若尾真理氏 東京大学大学院・芝園かけはしプロジェクト 圓山王国氏
2	第7回	「アフォーダブルで良質な住環境の担保と福祉の連携」 特定非営利活動法人かながわ外国人すまいサポートセンター理事・法政大学 稲葉佳子氏
3	第8回	「地区の衰退・再生とジェントリフィケーションへの対応」 大阪市立大学 藤塚吉浩氏
	補論1	「日本の外国人集住団地への示唆」 藤井委員
	補論2	「都市更新とジェントリフィケーションの関係性」 村山委員、日本都市センター 高野研究員

4 小結 持続可能な社会へ向けて

本報告書で取り上げている事例、各研究会にて議論された内容は、日本における外国人の集住が進んでいる地域のまちづくりにおいて、直接的、短期的に効果を期待できるものというよりは、中長期的な視点で、都市計画やまちづくりのあり方を根本的に見直していくことを意図したものである。今後地域社会のグローバル化は遅かれ早かれ進行していくと考えられるが、最終的には外国人・移民という文脈にも限定されず、持続可能な社会を形成していくための「包摂・共生」のまちづくりの意義を示すものとして、本調査研究の成果が自治体関係者の参考となれば幸いである。

第 I 部

欧州・北米の社会的包摂を目指した
都市政策

第1章

EUにおける社会的包摂をめぐる 地域・都市政策の展開

龍谷大学政策学部・教授 阿部 大輔

はじめに

2012年6月に国連で開催されたりオ+20(持続可能な開発会議)において、地域・都市の生活環境の質の向上を実現するために、持続可能性の3つの側面、すなわち環境・経済・社会の3つの諸相を統合的・包括的・相互作用的に捉え、政策に反映させることの重要性が明確に打ち出された。2030アジェンダの序文も、「持続可能な開発を、経済、社会及び環境というその三つの側面において、バランスがとれ統合された形で達成すること」が欠かせないことを指摘しており(環境省2018)、この視点はすでに一般的に定着しているといえよう。

これら3つの諸相は有機的に結びつく性質のものというよりはむしろ反目しあう関係であり、各都市は都市政策の構築にあたりそのバランスの確保に苦慮してきた。(白石2005;阿部2013)。古典的には、環境と経済のトレードオフの関係性は常に議論の的となってきた。一方で、近年世界レベルで白熱する気候変動をめぐる議論は、グローバル・ジャスティスを強調するものの、その変化を直接的に受けることになる地域コミュニティや個人レベルでの福利をその中心的な論点に据えているとは言い難いのではないだろうか。

グローバリゼーションの帰結として、主要都市への経済活動の一極集中や社会階層の二極化、社会的格差の拡大、貧困の進展が多くの都市で顕著に確認されるようになってきた。社会を構成する市民としての基本的ニーズに程度の差はあるものの、格差社会への対応(特に移動手段の確保と住宅供給)や福祉システムの設計とそれを支える空間の整備(短期的には高齢化する地域コミュニティのマネジメントや住宅の住み替え支援など)は現代都市が直面する大きな課題であり(阿部2013)、*covid-19*の蔓延はそうした格差をさらに広げるリスクになりつつある(URBACT, 2020)。

本章では、早くから格差社会や貧困への対応や移民社会との共存

に取り組んできた欧州諸都市ならびにEUを対象に、社会的排除・包摂が政策課題化した背景ならびにEUレベル・地域レベルでの政策的対応の系譜を整理するとともに、社会的排除の指標の変化をたどりながらその概念の変化を捉えたい。

1 EUの地域政策の基底をなす 「競争力強化」と「社会的包摂」

欧州諸都市の地域・都市政策は、かつては郊外部へのスプロールやそれに伴う農地・自然環境の喪失や生態系の破壊等の自然環境問題への対処を中心に据えていたが、1990年代に入ると、良質な公共空間（街路や広場、水辺空間など）の回復・創出や歴史的文脈・アイデンティティの継承（建築物や町並み、生業や伝統行事など）を通じた衰退した歴史的市中心街地の修復や工場跡地に代表される遊休地・遊休施設の再生、公共交通の導入による交通弱者への対応、場所に対する帰属意識とコミュニティの再生、拡大する地域間・都市間の格差の是正など、環境に止まらない多様な課題を併せ持つ概念に変化してきている（阿部2013）。

欧州諸都市では、都市内の格差が都市間の格差以上に深刻だった。恒常的な高い失業率を背景として、都市内における格差、すなわち社会階層の空間的な分離としても現れてきた（白石2005）。比較的裕福な社会階層が居住する地区と、移民に代表されるマイノリティや貧困状態に喘ぐ失業中の人々等の社会的弱者が数多く居住する地区が、ひとつの都市内で空間的に分離して存在している。後者の地区では基本的な都市のサービスにもアクセスが困難な人々も多く、いわゆる社会的排除の問題が深刻化している。EUでは、こうした都市内の失業・貧困などは経済的持続可能性の課題としてではな

く、社会的持続可能性の課題として捉え、政策が構想されてきた。

衰退地域の社会的統合の問題は、換言すればそこに住まう社会的弱者の再生の問題である。とりわけ、増加を続ける移民との共生の問題がある。欧州において、社会のこれまでの構築や今後の発展を国外からの移民に負っていない都市は稀であるから、社会・文化的背景が異なることの多い移民の社会的統合はどこでも重要な課題であり続けている（宮島 2009）。欧州で社会的排除に関する議論が議論されるようになったのは、1980 年代以降とされている。以下、社会的排除・包摂をめぐる欧州レベルでの政策指針の流れを整理する。

・ 欧州委員会による報告書『連帯の欧州へ向けて』（1992 年）

1992 年に欧州委員会による報告書『連帯のヨーロッパへ 社会的排除との戦いを強化し、統合を促進する』（A Europe of Solidarity : Intensifying the fight against social exclusion, fostering integration）は、その副題に社会的排除を掲げたおそらく初めての文書である。欧州諸都市に新たな出現した政策課題に対し、その改善の方向として、「連帯」や「統合」が打ち出されている。

同報告書は欧州諸都市に顕在化しつつあった社会的排除を、「社会的に統合され、アイデンティティを確立する慣行や権利において個人や集団が排除されるメカニズム」「その範囲は仕事への参加以上のものであり、住居、教育、健康、サービスへのアクセスといった分野でも実感され、顕在化する」と説明している（高橋 2013）。社会的排除が貧困だけではなく、教育や健康といった様々な分野でも発生する多次元的な課題であり、複雑な構造を持つがゆえに、欧州全体が取り組むべきであることを強調している。

・ オールボー憲章（1994 年）

1994 年に採択されたオールボー憲章は、EU の統合に起因する高

い失業率や社会階層の分化を問題視し、環境保全、経済発展に加えて、市民の福祉や社会的平等・公正、セーフティネットの強化など持続可能性の社会的側面の強化の必要性を指摘した。

・EUによる報告書『都市アジェンダへ向けて』（1997年）

EUが1997年に発表した報告書『都市アジェンダへ向けて』は、克服すべき都市問題として「都市における失業と社会的排除」に最も力点を置いた（岡部2003）。その背景には、「労働市場の広域化で、競争力のある層の労働条件は向上している半面、下層の人々が社会的に排除された状態が慢性化している」状況があった（岡部、前掲書）。同報告書がユニークなのは、社会的排除のリスクが高い弱者を、人道的な理由を強調するのではなく、都市全体の競争力を失わせるがゆえに、早急に対応すべき重要な課題であることを指摘している点である。すなわち、失業者や移民に代表される社会的に排除されるリスクが相対的に高い人々は、麻薬や犯罪などインフォーマル産業に手を染めやすく、そうした階層が拡大すれば都市経済の足かせとなり、都市全体の競争力低下に繋がっていく、という論理を提示し、すでに社会的排除の問題が福祉問題の範囲を超え、地域全体に影響を及ぼす課題であることを訴えている。

・EUによる報告書『EUにおける持続可能な都市の発展-行動フレームワーク』（1998年）

『都市アジェンダへ向けて』に続いて発表された『EUにおける持続可能な都市の発展—行動フレームワーク』（Urban Sustainable Development in the EU: A Framework for Action）のは、「経済的繁栄と雇用の強化」、「平等・社会的包摂・コミュニティ再生の促進」、「都市環境の保全・改善」、「地域のエンパワーメント」等を基本的枠組みに据えた。「環境」「経済」「社会」の統合的取り組みが進むことで、

地域レベルでのガバナンスが進むという発想に立っていた（白石 2005）。

・ EU による『アムステルダム条約』（1999 年）

1999 年 5 月に発効したアムステルダム条約では、不利な条件下に置かれた若者の問題を、適正な所得や資源あるいは労働市場から排除された社会サービスや社会関係から排除された社会的排除の問題と位置づけた（福原 2006）。

アムステルダム条約の中で、社会的排除に関する項目は「高水準の雇用の継続と社会的排除の撲滅のための人的資源の開発（136 条）」、「労働市場から排除された人びとを労働市場へ統合する（137 条）」であり、社会的排除は労働市場との接続、より具体的には雇用と関連づけて導入された（高橋 2013）。アムステルダム条約以降、EU レベルでの社会的包摂の政策は形をとるようになってきた。

2 社会的排除の指標の変化¹

前述のように、社会的排除は欧州全体で取り組むべき課題として認識されてきたこともあり、欧州諸都市では貧困率や社会的排除が進行している衰退コミュニティを再生することを都市政策の目標のひとつに掲げてきた。

アムステルダム条約に見られるように、社会的排除の問題は失業と関連づけて議論されることが多かったが、失業という状態に陥るまでには居住環境や教育といった複雑な背景とプロセスがあること

1 本節は、和泉汐里『EU の衰退コミュニティ再生政策における統合的アプローチの質的变化に関する研究 URBACT III に着目して』、龍谷大学大学院政策学研究科修士論文、2021 年、に依拠する。

が一般的であろう。すなわち、社会的排除の状態を把握するためには単一の情報だけでは難しい。そこで、欧州では社会的排除の実態を把握するため、様々な要素を組み合わせた社会的排除の指標の開発が進められてきた。

欧州における貧困・社会的排除指標について明らかにした高橋(2013)によれば、社会的排除に関する指標は、2001年12月に発表された「ラーケン指標」、ラーケン指標をもとに新たな指標が追加された「社会的包摂関連指標」、2010年6月の欧州評議会で採択された「欧州2020戦略」の3つが代表的である²。本節では、これら3つの指標における社会的排除概念の変化を整理する。なお、社会的排除の指標を示した「欧州2020戦略」はEUの成長戦略として位置付けられる。欧州2020戦略は、次章で解説するURBACTにおいても再生の指針として据えられており、都市政策にも影響を与えている。

・ラーケン指標(2001)における社会的排除の指標

2001年12月のベルギーのラーケン首脳会合で承認を受けたのが通称「ラーケン指標(Laeken indicators)」と呼ばれている指標である。ラーケン指標は、2000年のリスボン戦略において「社会的排除への戦いは欧州政策の本流」と規定されるようになったことを背景に、社会的排除の改善という政策目標の達成に向けて進捗状況を測定し、評価を行うために設定された。ラーケン指標は、社会的排除に直接つながる指標としての「主要指標」が10指標と、他の問題を表す二次指標が8指標、合計18指標が選ばれている(表1-1-1)。

ラーケン指標では「相対的貧困率」「貧困ギャップ率」「貧困のリスクにある者の割合」といった貧困に関する指標と、「長期失業率」

2 高橋(2013)では、これらの指標に加えて、「子どもの貧困・幸福度指標(2011)」や社会政策の進展状況を明らかにする指標「SPPM(社会保護成果モニター)包括社会指標(2011)」なども挙げられている。

表 1-1-1 ラーケン指標 (2001) における指標一覧

	指標
主要指標	貧困のリスクにある者の割合(相対的貧困率)、所得分位総所得比率、慢性的に貧困のリスクにある者の割合、貧困ギャップ率、長期失業率、無職の世帯に暮らす者の割合、地域別失業率の格差、早期退学者、平均寿命、所得階級別の健康自己評価
二次指標	貧困線周辺の貧困リスクの拡散、貧困のリスクにある者の割合(相対的貧困率)、社会移転制度 ³ の効果、ジニ係数、慢性的に貧困のリスクにある者の割合、長期失業者比率、超長期失業率、低学歴の者の割合

(高橋 (2013) をもとに作成)

「無職の世帯に暮らす者の割合」「地域別失業率の格差」といった就業・雇用状態に関する指標が多く設定されている。アムステルダム条約同様、失業とそれに伴う貧困が、社会的排除を捉える主要な論点となっている。この2点に加えて、より多次元的で複雑な社会的排除の状態を把握するために、「早期退学者」「低学歴の者の割合」といった教育に関する指標や「平均寿命」「所得階級別の健康自己評価」といった健康に関する指標も導入された。

・社会的包摂関連指標 (2015) における社会的排除の指標

ラーケン指標はその後、改訂を重ねている。EU の 2015 年版の報告書では、欧州 2020 戦略 (後述) をもとに、貧困や社会的排除のリスクに直面する人々を減らすという目標が定められている。目標の達成のために、貧困・社会的排除に対する数値目標化の必要性が高まっている、としている。

3 社会移転とは、老齢年金、遺族年金、失業手当、家族関連給付、疾病・障害給付、教育関連給付、住宅手当、社会扶助などの給付のことである (内閣府 2016 より)。

報告書での指標は「社会的包摂関連指標 (Social inclusion portfolio)」、「包括指標 (Overarching portfolio)」、「年金関連指標 (Pensions portfolio)」、「医療・保健・介護関連指標 (Health and long-term care portfolio)」の4分野に体系化して掲載されている(表1-1-2)。

包括指標は、社会的包摂戦略の進捗状況を把握するため、社会的包摂関連指標、年金関連指標、医療・保健・介護関連指標の中から、特に重要と考えられる項目が抽出されている。年金関連指標は、退職後の生活水準を平等にすることを目的としている。医療・保健・介護関連指標は、予防や診療などの生活に必要なケアサービスに対するアクセス、健康なライフスタイルの促進を目指した指標である。

この4つの指標の中で、もっとも貧困・社会的排除に関連しているのは「社会的包摂関連指標」である。社会的包摂関連指標は主要指標、二次指標、背景指標の3つに分かれており、主要指標では、社会的排除につながる最も重要な要素13指標が設定されている。貧困と社会的排除は、所得、地域内サービスへのアクセス、教育、医療、住宅、雇用格差などを内包する要素であり、多次元的な課題であるという認識は継続している。

社会的指標を捉えるための指標の分類として、①貧困(貧困の深さ、所得格差を含む)、②雇用・労働、③教育、④健康、⑤住居、⑥その他、の6つの分類がなされている(内閣府2016)。新規の指標を指標分類別で見ると、貧困に関する指標が11指標、雇用に関する指標が7指標、教育に関する指標が1指標、健康に関する指標が1指標追加されている。貧困・雇用・教育・健康の分野において、指標を更新することでより詳細に社会的排除の状況を把握しようとする動きがある。また、新規の指標分類として、住居に関する指標、診療サービスに関する指標、日常生活に関する指標、子供のウェル・

表 1-1-2 社会的包摂関連指標（2015）における指標一覧（1/2）

指標 の 分類	具体的な指標項目	ラーケン 指標との 比較
主要指標	貧困のリスクにある者の割合	-
	慢性的に貧困のリスクにある者の割合	-
	貧困ギャップ率	-
	長期失業率	-
	早期退学者	-
	移民の雇用格差	新規
	物質的はく奪指標	新規
	住居指標	新規
	必要な診療サービスを受けられない人の割合および診療利用頻度	新規
	子供のウェル・ビーイング指標	新規
	社会移転制度の効果	二次指標
二次指標	世帯類型別貧困のリスクにある者の割合	新規
	世帯の就業密度階級別貧困のリスクにある者の割合	新規
	活動状況別貧困のリスクにある者の割合	新規
	住宅所有状況別貧困のリスクにある者の割合	新規
	貧困線周辺の貧困のリスクの分散	新規
	有業者世帯に暮らす貧困のリスクにある子供の割合	新規
	低学歴の者の割合	-
	識字力の弱い生徒の割合	新規
	物質的はく奪の深度	新規
	住居の費用の負担	新規
	住宅過密度	新規
	住居のはく奪	新規
	年齢別社会移転制度の貧困に対する効果	新規
	無職の世帯に暮らす者の割合	主要指標

(次ページに続く)

表 1-1-2 社会的包摂関連指標 (2015) における指標一覧 (2/2)

背景指標	所得分位総所得比率	主要指標
	ジニ係数	二次指標
	地域別就業率の格差	主要指標
	健康寿命	新規
	平均余命	主要指標
	貧困のリスクにある者の割合(貧困線を固定した相対的貧困率)	二次指標
	社会的現金給付を行う前の貧困リスクにある者の割合	新規
	世帯類型別の無職世帯	新規
	貧困のリスクにある者の有業者の割合	新規
	失業の畏	新規
	疲労動力化の畏	新規
	低賃金の畏	新規
	社会扶助による純収入の割合	新規
	自己申告による日常活動における制約	新規
	世帯可処分所得に占める住宅費用の割合	新規

(内閣府 (2016) と高橋 (2013) をもとに作成)

ビーイングに関する指標⁴が設定されており、社会的排除の捉え方がより拡大した(図1-1-1)。

・欧州 2020 戦略 (2010) における成長戦略と社会的排除

「欧州 2020 戦略 (Europe 2020)」は、2010 年 6 月の欧州評議会で採択された戦略であり、2010 年で終了するリスボン戦略に次ぐ 2020 年までの欧州の成長戦略を示したものである。欧州 2020 戦略の背景として、EU における失業率の増加や就業率の低下、高齢化の加速といった従来の課題がさらに深刻化・長期化していることに加え、

4 乳児から 17 歳までを対象に①物質的豊かさ、②住宅と環境、③教育、④健康と安全、⑤リスク行動、⑥学校生活の質の 6 分類 21 指標から、子どもの貧困およびそれらが与える影響について把握するための指標

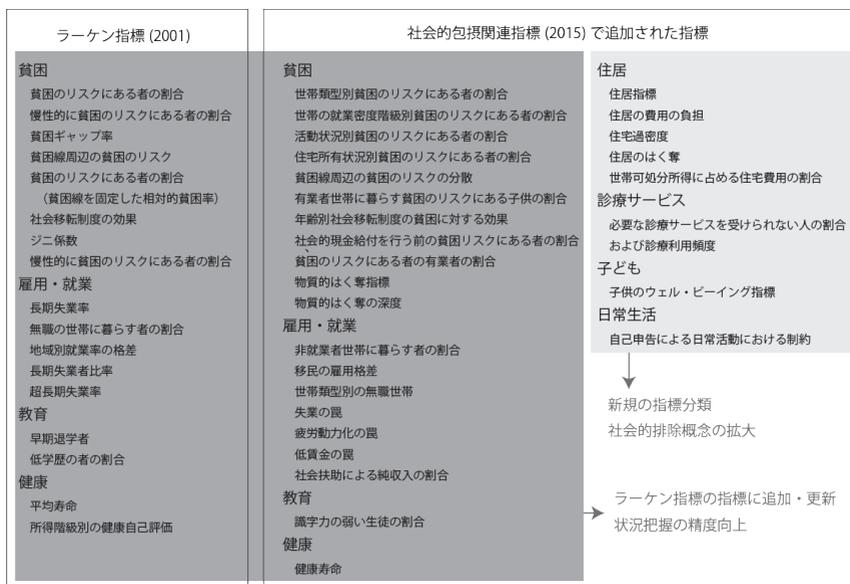


図 1-1-1 ラーケン指標で設定された指標と社会的包摂関連指標で新たに追加された指標

(内閣府 (2016) をもとに作成)

地球温暖化および気候変動の課題といった世界的な課題への対応が求められていること、さらに財政難により資金の提供が難しくなった中で、課題に EU レベルで取り組むことの重要性が増したことが挙げられる (JETRO, 2010)。

欧州 2020 戦略では、「雇用」「研究開発」「気候変動・エネルギー」「教育」「貧困・社会的排除」という 5 つの分野において、2020 年までの数値目標を設定している (表 1-1-3)。

社会的排除に関する目標として、就業率の向上を目指す「雇用」、教育の推進を目指す「教育」、貧困の削減を目指す「貧困」の 3 つがある。貧困の削減については、「貧困の 3 指標」のうち 1 つでも当てはまる人を「貧困または社会的排除の危機にさらされている人」と

表 1-1-3 欧州 2020 戦略 (2010) における指標一覧

主要目標	
雇用	・20-64 歳の就業率を 69%から 75%に引き上げる。女性および高齢者の関与を高め、移民の労働力への統合を改善する。
研究開発	・特に民間部門による研究開発(R&D)投資の環境を改善し、GDP 比 3%の現行目標を達成する。 ・イノベーションの現状追跡のための新指標を作る。研究開発とイノベーションを合わせて見れば、事業オペレーションや生産性向上により関連する支出がある。
気候変動 ・エネルギー	・温室効果ガスの排出量を、1990 年比で 20%以上、条件が揃えば 30%削減する。 ・最終エネルギー消費に占める再生可能エネルギーの割合を 20%に引き上げる。 ・エネルギー効率を 20%引き上げる目標を達成する。
教育	・早期退学者の割合を 15%から 10%以下に引き下げる ・30-34 歳の高等教育卒業比率を 31%から 40%以上に引き上げる。
貧困 ・社会的排除	・加盟各国で貧困層下の水準で生活している欧州市民を 25%以上減らす (EU 全体で約 2000 万人を貧困から救い出す)

(出典：高橋 (2013) をもとに作成)

定義している。EU が 1990 年代から取り組んできた社会的排除の課題が、策定時の 2010 年においても EU の主要課題と捉えられている。加えて世界での競争力維持のため、研究や技術に投資を目指す「研究開発」や、温室効果ガスの排出削減を目指す「気候変動・

- 5 ①フルタイムで働いた場合の就業月数を 12 カ月とし、そのうち 1 世帯平均 20 % (2.4 カ月) 以下しか就業していない世帯、②可処分所得の低い世帯 (最低許容レベルの生活を営むことができないほど低収入であることを意味し、その国の等価可処分所得の中央値の 60 % 以下の収入しかない個人やその世帯の人々)、③物質的に困窮している世帯の人 (1) 家賃や公共料金、2) 家の適度な暖房、3) 予期せぬ出費、4) 一日置き肉や魚などのたんぱく質の摂取、5) 年に一度の 1 週間のバカンス、6) 自家用車、7) 洗濯機、8) カラーテレビ、9) 電話物、の 9 項目のうち 4 項目以上について賄えない個人や世帯) の 3 指標のうち、最低でも 1 つに当てはまる人を貧困または社会的排除の危機にさらされている人と定義する。

表 1-1-4 欧州 2020 戦略の優先事項とテーマ別目標

優先事項	テーマ別目標
賢明な成長 (Smart Growth) 知識とイノベーションを基 礎とする経済の発展	研究・技術開発・イノベーションの強化 ICT へのアクセス・利用・質の工場 中小企業の競争力強化 低炭素経済への移行支援
持続的成長 (Sustainable Growth) 資源を有効活用し、環境を 重視した、競争力のある経 済の推進	気候変動への適応とリスク予防・管理 環境保護と資源効率の向上 持続可能な交通と主要ネットワークインフラにお ける障害の解消
包摂的成長 (Inclusive Growth) 地域間の経済的、社会的な 結束を高める、高雇用水準 の経済の育成	持続可能で質の高い雇用と労働力移動の支援 社会的包摂の向上・貧困と差別との闘い 教育・職業訓練・障害教育への投資 公的行政機関の効率化

((参考文献 12) を基に作成)

エネルギー」に関する目標が設定された要因として、上記でも述べたグローバルな課題の深刻化と対応が求められていることが挙げられる。

欧州 2020 戦略では、上記の数値化された主要目標に加え、EU が危機から脱するための優先事項として、「賢明な成長 (Smart Growth)」、「持続的成長 (Sustainable Growth)」、「包摂的成長 (Inclusive Growth)」の 3 つを掲げている。地域政策の分野ではこの 3 つの優先事項と、それぞれに対応した 11 のテーマ別目標を示すことで (表 1-1-4)、優先事項を明確にして、より効果的な政策の実施を図っている (鷺江, 2020)。

このうち、本研究会のテーマと近似する内容を含むのが包摂的経済成長である。包摂的経済成長は「雇用と労働力移動の支援」「社会的包摂の向上・貧困と差別との闘い」「教育・職業訓練・障害教育へ

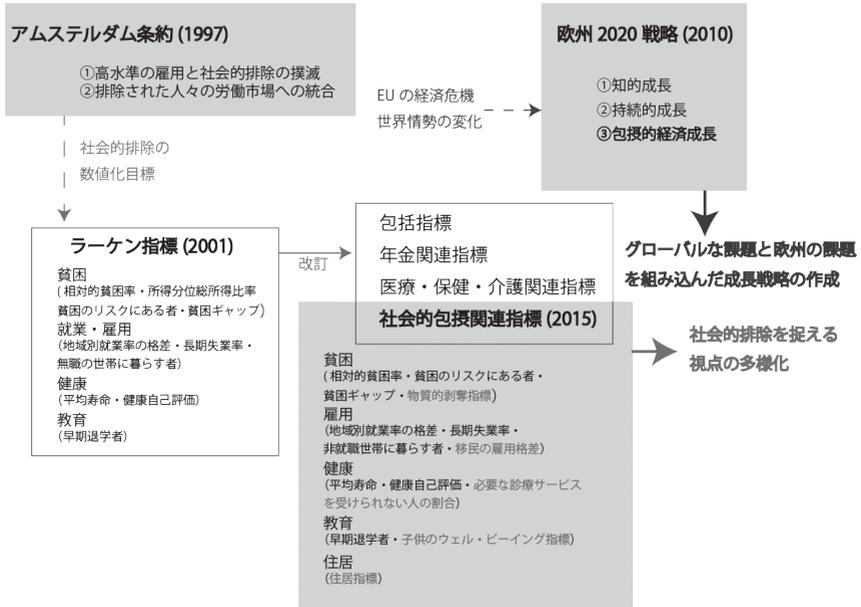


図 1-1-2 社会的包摂をめぐる欧州の政策の展開

(出典：和泉 2021)

の投資」「公的行政機関の効率化」の4つのテーマ別目標を掲げて
 欧州 2020 戦略においては、2020 年までの数値化目標である3つの主要目標、5つの優先事項においても、社会的排除に関する項目が挙げられており、1990年代から取り組まれてきた社会的排除の課題が、現在でも EU の主要目標として取り上げられている。

本節の内容の整理を図 1-1-2 に示す。

3 様々な政策的対応：スペイン・カタルーニャ州 「界限法」を中心に

では、欧州全体で社会的排除・包摂が課題としての重要性を高め
る中、個別具体の地域・都市レベルでは、どのような政策が展開さ
れてきたのだろうか？

(1) 社会的包摂と空間再生の連動の試み

欧州では、従来の物的環境整備中心の既成市街地の再生政策を脱却し、社会的にバランスのとれた都市や地区を再生するために、地区内外のアクセシビリティの改善やアフォーダブル住宅の整備、参加や協働を支援するプログラムを構築し、より社会的に持続可能な都市政策に移行しつつある。社会的排除の問題の個別的な解決を図るのではなく、物理的空間の改善を主目的とする都市政策の枠内に位置づけながら統合的なアプローチで解決しようと試みてきた。近年までに、国・州・基礎自治体の様々なレベルで、以下のような政策が実施されてきた。いずれも、都市内で社会的排除のリスクに直面するエリアを対象に、空間整備を進めつつ、そこに住まう人々のエンパワーメントを進める点に特徴がある。

・ドイツの社会都市プログラム (Soziale Stadt ; 1999 ~ 2016年)

衰退市街地の地区再生を目的とする国レベルの施策。インフラ改善や住宅団地再生を中心とした都市・住宅政策と、移民政策や教育・福祉政策などを組み合わせて、統合的に実施していることが大きな特徴である (NIRA 総合研究開発機構 2019)。老朽化した住宅・市街地のリノベーションを行いながら、コミュニティ強化、就労促進、障がい者・高齢者や移民への支援、青少年教育などを連携させることで、持続可能な地域コミュニティの再生や地域経済の活性化を図る。

・ **イタリアのコミュニティ契約 (Contratti di Quartiere : 1998 年～)**

居住環境の劣化、都市の基本的サービスの欠如、社会的結束の弱さ、住宅問題が顕著な地区を対象に、インフラの充実を図るとともに、雇用と社会的統合を促進するための措置や介入を、住民と行政が協働しながら実現する手法であり、住宅政策と都市政策を組みわせて新たな福祉の論理を構築する点が特徴的である (Laboratorio per la sussidiarietà)。

・ **スコットランドのコミュニティ再生基金 (Community Regeneration Fund ; 2004 ~ 2008 年)**

衰退が著しいエリア (スコットランド政府が定める、地域の衰退の程度を示す「剥奪指数」 (Index of Multiple Deprivation) のうち、ワースト 15 % のエリア) を対象に、コミュニティ再生、住民のエンパワーメント、社会的包摂を促進するための事業に対して資金を投入するプログラム (OSCI 2016)。

・ **フランスのコミュニティ政策 (Politique de la Ville ; 2014 年～)**

最も環境に劣るコミュニティにおける社会的結束・連帯を実現し、都市内格差を是正することが目的。年間所得が 11,250 ユーロ未満の人口が占める割合が高いエリアを対象に、教育・幼児教育、住宅・生活環境、雇用・エンパワーメント、社会的紐帯の強化、治安の改善・非行防止を図る事業を実施。

(2) **事例分析：スペイン・カタルーニャ州の界限法⁶**

こうした取り組みの中から、本節ではスペイン・カタルーニャ州の取り組み「界限法」の内容をより詳細に整理することで、地域・都

6 ここでの記述は阿部 (2012) と Nello (eds, 2017) に依拠する。阿部論文の記述と内容が重複する箇所が多数あるが、その後の展開を Nello 論文により補強した。

市を舞台に展開される社会的包摂の政策の論理構造を考察したい。

バルセロナを州都とするスペインのカタルーニャ州では、都市再生政策の裏で進行する社会的排除の問題を地区の物理的空間の改善と結びつけて解決に導くための州法「特別な注意が必要な界限・市街地の改善に関する法律」(通称「界限法」)(Lei de Barris)を2004年に制定した。各自治体は界限法を活用し、「特別に注意が必要な地区」の再生に取り組んでいる。界限法の制定を受け、改めてバルセロナでも市内で社会的排除の危機に直面している界限の選定作業が必要となった。

(ア) 界限法の目的

界限法は、その正式名称に「特別な注意が必要な界限・市街地」を含むことから分かるように、空間的・社会的・経済的に深刻な問題を抱えたエリアの再生を目的としている。居住環境の再生という目標は、それを支える社会経済的要素と不可分であり、ゆえに衰退市街地の再生は単なるハード整備としての住宅供給のみでは達成できないとの認識が背景にある。

同法によれば、「特別に注意が必要な市街地」とは、a) 都市環境の衰退に直面している市街地(建造物の著しい荒廃や継続的な施設の欠如、土地や街路の整備・交通網・衛生環境・公共空間等の不十分な質あるいは質そのものの欠如)b) 人口減少あるいは高齢化、その逆に都市計画や都市サービスの観点から対処が必要なほど急速な密集化といった人口動態の変化に直面している市街地、c) 経済的・社会的・環境的問題が特に顕著な市街地、d) 深刻な社会環境・都市環境を抱えたままで、ローカル・レベルでの発展が困難な市街地、と定義されている。具体的な市街地類型として、「旧市街地・歴史的市街地」、「住宅団地」、「郊外に形成された不良住宅市街地」が挙げられている。

(イ) 界限法の仕組み

界限法は、カタルーニャ州が基礎自治体による「特別に注意が必要な市街地」の再生プログラムの申請を毎年募集し、当該年の予算と申請内容を踏まえて、複数の自治体を選定し、そこに補助金を配分するという、補助金スキームである。

基礎自治体は、申請にあたり、界限プランを作成する。界限プランは、ハード整備主体の内容に陥らないように設定された8つのテーマ（①公共空間・緑地の整備、②建造物の共有設備の整備、③地区施設の整備、④情報技術の導入、⑤エネルギー・環境設備の導入、⑥ジェンダーの観点から見た都市空間・施設の平等な活用、⑦社会的排除の危機にあるコミュニティへの支援事業、⑧アクセシビリティの改善）をより複合的に組み合わせて計画を作成する。これにより分野横断性を確保する狙いがある。

(ウ) バルセロナにおける社会的隔離の状況

失業者が多く社会からの大きな支援を必要とする社会的弱者は、こうしたエリアにこそ集住しており、喫緊の措置が必要である、というのが界限法の基本的認識である。2004～2008年の界限法に基づく再生事業を詳述した阿部（2012）によれば、界限法の適用を受けたのは第都市部というよりもむしろ地方小都市が多かったが、本稿では大都市部であるバルセロナにおける展開に焦点を当てる。

バルセロナは精力的な都市再生で知られる都市であるが、その過程では、社会階層ごとの都市内での住み分けが進行した。低収入および高い社会的緊急性を有する階層が、より都市環境上の問題が山積する地区に住まざるを得ない状況が生み出された。問題市街地では、不動産価値に対する期待は小さくならざるを得ず、所有者が住宅の修繕に投資するのは極めて困難であることが多い。これに加えて、移民を代表とする社会的に隔離されるリスクに直面する階層の再生産（特に教育分野）は、機会均等の実現や社会的な流動性にとって

大きな障壁となっていた。

(エ) バルセロナでの界限法の取り組み

バルセロナでは、2004～2008年に9地区、2013年までに13地区、2019年までに15地区が界限法の適用を受け、空間再生と社会的包摂を統合するプログラムに着手してきた。

特に、社会運動のリーダーだったアダ・コラウが市長に就任した2015年6月以降、バルセロナ全体の政策が社会的包摂を基本的コンセプトに据えた性質を帯び、それまで一定の取り組み実績のあった界限法も、改めて注力されるようになった。2015～2019年を対象に作成された界限プランは、「都市を構成する多様な界限における生活環境を改善するためのツールであり、その主目的はすべての市民の適切な住宅や各種サービス、福祉へのアクセスを促進することによって、社会的・地域的不平等を低減することにある」としている。

2019年6月の市長選でアダ・コラウが再選され、界限法も新たなフェーズに突入した。2期目のコラウ市政が発表した2021～2024年を対象とする界限法の取り組みは、23の界限を対象に合計15の界限プランが構想され、影響を受ける人口は377,000人に達する見込みである。

地理的に見れば、旧市街の周辺と北部の山裾および高速道路に隣接した周縁部に対象が集中している。まさに、バルセロナにとって、こうした地区こそが都市再生後に改めて顕在化した社会的に問題（地区施設の老朽化、公共空間の荒廃、人口構成の偏り、失業率の高さ等）を抱えた界限である。旧市街のゴシック地区やガウディ建築が多数立地する拡張地区とは異なり、観光客が足を運ぶこともなく、単身高齢者や移民の集住地区としての性格を強めつつある。界限法を用いたバルセロナの試みは、公共空間の整備と社会的包摂プログラムを織り

交ぜながら様々な界隈のニーズに丁寧に応答することで、地区住民の帰属意識や自負心を回復させ、生活の質を大幅に改善することを狙っている。都市再生先進都市であるがゆえに生じた、いわば再生後の亀裂や断層を修復している。

参考文献

- 1) 環境省（2018）『環境白書・循環型社会白書・生物多様性白書』
- 2) 宮島喬（編）『移民の社会的統合と排除 問われるフランス的平等』、東京大学出版会、2009年
- 3) 阿部大輔（2013）「持続可能な都市環境の形成とソーシャル・サステナビリティ」『地域空間の包容力と社会的持続性』（阿部大輔・的場信敬 [編]）、日本経済評論社
- 4) 白石克孝「サステナブル・シティ」『グローバル化時代の都市』（植田和弘他編）、岩波書店、pp.169-194、2005年
- 5) 高橋義明（2013）「特集：貧困・格差を統合的、継続的に把握する指標の開発と活用 —数値目標化とモニタリングのしくみ— 欧州連合における貧困・社会的排除指標の数値目標化とモニタリング」『海外社会保障研究』No.185、pp. 4-25
- 6) 岡部明子（2003）『サステナブルシティ：EUの地域・環境戦略』、学芸出版社
- 7) 鷲江義勝（編）「EUの政策」『EU 欧州統合の現在』、pp.196-203、創元社
- 8) 阿部大輔（2012）「社会的包摂を勘案した統合的都市政策に関する研究 スペイン・カタルーニャ州の「界限法」を事例に」、日本都市計画学会都市計画論文集、Vol.47、No.3、pp.685-690
- 9) European Union（2010）「EUROPE 2020 A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth」
- 10) European Union（2015）「Social Protection Committee Indicators

Sub-group Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress Towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion」

- 11) JETRO (2010) 「欧州 2020 (EU の 2020 年までの戦略の概要)」
- 12) 天野敏昭 (2010) 「社会的包摂における文化政策の位置付け: 経験的考察に向けた分析枠組みの検討」『大原社会問題研究所雑誌』 No.625、pp23-42
- 13) 内閣府 (2016) 『平成 28 年度 子どもの貧困に関する新たな指標の開発に向けた調査研究 報告書』〈https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/chousa/h28_kaihatsu/2_01_2.html〉
- 14) 福原宏幸 (2006) 「脱「貧困・格差社会」をめざして (下) 社会的包摂政策を推進する欧州連合 —そのプロセスと課題」
- 15) 和泉汐里 (2021)、『EU の衰退コミュニティ再生政策における統合的アプローチの質的变化に関する研究—URBACTIII に着目して—』、龍谷大学大学院政策学研究科修士論文
- 16) Laboratorio per la sussidiarietà (n.d.), Contratti di quartiere II Linee guida per la costruzione partecipata dei contratti di quartiere (https://www.labsus.org/wp-content/uploads//images/M_images/Linee_guida_contratti_quartiere.pdf)
- 17) OCSI (2016) , “Scottish Index of Multiple Deprivation : Understanding local areas and targeting resources” (<https://ocsi.uk/2016/12/02/scottish-index-of-multiple-deprivation-understanding-local-areas-and-targeting-resources/>)
- 18) NIRA 総合研究開発機構 (2019) 「ドイツ社会都市の可能性」わたしの構想 No.40
- 19) Nel-lo, Oriol (eds) (2017) , Transformar la Ciudad con la Ciudadanía. El Plan de Barrios de Barcelona : una herramienta para el bienestar, la equidad y la organización

vecinal, Ajuntament de Barcelona

20) Ajuntament de Barcelona, El pla dels barris de Barcelona
(<https://www.pladebarris.barcelona/>)

21) URBACT, “Urban poverty and the pandemic”, Aug.6.2020
(URL : <https://urbact.eu/urban-poverty-and-pandemic>)

本章の一部は、龍谷大学国際社会文化研究所の研究費「変動する国際社会と文化—包容力ある地域空間の形成に向けた日欧比較研究」により、執筆が可能となった。

第2章

URBACT のテーマの変遷に見る 衰退コミュニティ再生の特徴

龍谷大学政策学部 教授 阿部 大輔

はじめに URBACT 設立の経緯¹

本章では、EUの都市再生プログラムの中で、衰退コミュニティの再生を中心に都市再生を実施してきたUPP、URBANを経て設立されたURBACTに着目して分析を行う。

都市間格差等により疲弊した地域を対象に、EUレベルで幅広い分野での都市再生の支援が行われるようになったのは、1980年代後半からである。実験的取り組みであったUPPI(1989～1993年)を皮切りに、UPP II(1995～1999年)、URBAN I(1994～1999年)、URBAN II(2000～2006年)が実施された。UPP I、UPP II、URBANでは、各都市が申請し、補助金を受給することで都市再生のための活動の支援を行うことが目的であった。

URBACTは、URBANの成果と課題をEUレベルで共有することを目的に、URBAN IIの実施期間中(2000～2006年)の2002年に創設された。そもそもURBAN IIは当初より都市再生の知識と経験を都市間協力により共有することを目的のひとつに置いていたが¹⁾、敢えてプログラムの実施期間中に情報交換のプラットフォームに特化したURBACTを開始したのはなぜだろうか。岡部(2005)は、都市政策担当の地域当局が東欧諸国の加盟に伴い予算制約が一層厳しくなるという現状認識のもと、URBANで培ってきた経験を生かした新たな形の政策プログラムに可能性を見出したことを指摘している。その際、URBANが対象としてきた衰退地区や中小都市だけでなく、より多様な政策課題に対応できる枠組みの再構築が必要であったこと、都市単独ではなく効果が複数に及ぶことが期待される都市間ネットワークの形成により合理的な政策的意義を見出し

1 本章の内容の多くは、和泉汐里、『EUの衰退コミュニティ再生政策における統合的アプローチの質的变化に関する研究 URBACT IIIに着目して』、龍谷大学大学院政策学研究科修士論文、2021年、に依拠する。

たこと、が推察される。

政策形成の観点からは、テーマ別募集型から自発的組織化への転換が見られる。例えば、UPP II では、事前に10のテーマを設定し（例えば「歴史中心地区や衰退地区の再生。新規ビジネスを興す一方で、既存の生業（近隣商店や手工業などの中小事業者）を強化する。職業訓練、建物の修復、環境改善、治安の向上を同時に進める」や「マイノリティに属する人々を社会的・経済的に取り込む。異なる主体間のパートナーシップを確立し、市民参加を促進して、誰もが同等に社会参加できる機会を与える」など、テーマごとに申請を募る方法だった（岡部 2005）。結果的に、同様の課題を抱える諸都市の実践の蓄積が見られる構図になっていた。URBACT は、EU 側から課題を設定する方法から、都市間で能動的にネットワーク化を促す仕組みに転じていると考えることができる。加盟諸都市のより主体的な課題設定や現場が必要とする実践的なノウハウの交換を促す意図があるものと推察される。

1 URBACT の概要

URBACT はこれまで3期（第1期：2002～2006年、第2期：2007～2013年、第3期：2014～2020年）にわたって実施されている。どのフェーズも、都市再生に関する知識や経験を都市間で共有することが目的となっている。また、URBACT III では欧州委員会が策定した「欧州2020戦略（Europe 2020 strategy）」が示す5つの目標（就業率、研究開発投資のGDP費、温室効果ガスの排出削減、教育水準、貧困削減）の実現に貢献することを掲げており、URBACT III は欧州諸都市における成長・再生のプログラムとしても重要な位置付けにある。

URBACT には、1) 持続可能な都市政策と実践を統合的かつ参加型の方法で管理するための都市の能力を向上させる、2) 都市における持続可能な都市戦略やアクションプランのデザインを向上させる、3) 持続可能な都市開発のための統合計画の実施状況を改善する、4) あらゆるレベル（EU、国、地域、地方）の実務家や意思決定者が、都市政策を改善するために、URBACT のテーマ別知識へのアクセスを増やし、持続可能な都市開発のあらゆる側面に関するノウハウを共有できるようにする、の 4 つの目標がある。

2 URBACT のテーマ変遷について

URBACT ではネットワークが実施された際、事業内容に応じたテーマが設定されている。本節では、URBACT I、URBACT II、URBACT III のテーマの変遷から、移民を含む社会的弱者の包摂や社会的弱者が集住する衰退コミュニティに関するテーマがどのように変遷しているかを述べる。

(1) URBACT I について

URBACT I は 2000 年から 2006 年に実施され、29 カ国、274 都市が参加している。URBACT I で設定されたテーマは、5 テーマ（「市民参加」「経済活動と雇用」「社会的排除」「都市再生」「若年層の包摂」）があり、合計 36 のネットワークが実施された。

URBACT I で実施されたネットワークの中で、社会・経済・環境的に衰退したエリアの再生を目的としているネットワークは、26 ネットワーク存在する。

貧困エリアの空間再生や社会的包摂、交通アクセシビリティの改善を目指した「REGENERA」や、文化遺産の活用による都市再生

と社会的包摂を目指した「SURCH」など、支援のテーマは多岐に及ぶ。テーマとしては「社会的排除」「経済活動と雇用」「都市再生」などに集中しているが、5つのネットワーク全てに衰退コミュニティの再生に関するネットワークが設定されている。URBACT I は、衰退地域の再生を目的とした UPP や URBAN の特徴が強く引き継がれているといえる。

表 1-2-1 URBACT I のテーマとネットワーク

テーマ	ネットワーク
市民参加	CITIZ@MOVE、 PARTICIPANDO、 Young Citizen's Project
経済活動と雇用	CHORUS、 CULTURE、 ECO-FIN-NET、 Information Society Network REGENERANDO、 STRIKE、 SUDEST、 Strengthening the Local Economy and the Local Labour Market
社会的排除	Building Sustainable Communities、 EUROMEDITATION European Urban knowledge Network、 SECUCITIES、 SKILLS Information Society Network、 REGENERA、 SUDC、 UDIX ALEP YOUNG-PEOPLE-From exclusion to inclusion
都市再生	CIVITAS.NET、 CHORUS、 CULTURE、 EQUPTI、 SURCH MEDINT、 METROGOV、 PARTNER4ACTION、 URBANITAS REGENERA、 URBAN EXPERIENCE
若年層の包摂	Young Citizen's Project、 YOUNG-PEOPLE-From exclusion to inclusion

(参考文献6) を基に和泉 (2021) が作成

(2) URBACT II について

URBACT II は 2007 ～ 2013 年に実施され、29 カ国、約 400 都市が参加している。都市が抱える課題として、9 テーマ（「貧困コミュニティ」「低炭素都市」「都市再生」「積極的な包摂」「持続可能な生活の質」「港湾都市」「イノベーションと創造性」「大都市圏ガバナンス」「人的資源&起業」）が設定され、合計 52 のネットワークが実施された。

「貧困コミュニティ」の具体的テーマとして、高層住宅団地の再整備を目的とした「Re-Block」や教育や就業支援を中心に衰退エリアの再生を図る「Co Net」などがある。移民に対するサービスの改善、起業支援を行なった「MILE」や、若者の雇用機会創出を目指した「MY GENERATION」など、社会的排除の対象となり得る人々に着目し、ソフト的な再生の強いネットワークも「積極的な包摂」の枠

内で展開された（阿部・的場，2014）。

また、他のテーマにも衰退エリアを対象とした取り組みが含まれている。例えば、「人的資源&雇用」には衰退地区内の経済活性化を図る「URBAMECO」が、「大都市圏ガバナンス」には衰退エリアにおける都市計画プロセスの新たなアプローチを開拓する「NeT-TOPIC」といった取り組みが含まれていた。

表 1-2-2 URBACT II のテーマとネットワーク

テーマ	ネットワーク
貧困コミュニティ	Co Net, JESSICA 4 Cities, LC-FACIL, SURE RE-Block, RegGov
低炭素都市	ACTIVE TRAVEL NETWORK, CASH, Sustainable Urban Communities, EUVE
都市再生	Wood Footprint, USER, Hero, LINKS, REPAIR, TUTUR, USEACT, URBACT Markets
積極的な包摂	Active A.G.E, JOBTOWN, MILE, MY GENERATION, OP-ACT, PREVENT, Roma-Net
持続可能な生活の質	HOPUS, TOGETHER
イノベーションと創造性	ESIMec, 4D Cities, Creative Spin, Run Up, Creative Cluster EUniverCities, REDIS, UNIC
大都市圏ガバナンス	City Logo, City Region Net, CFI Europe, EGTC, Nodus ENTER.HUB, JOINING FORCES, LUMASEC, NeT-TOPIC
人的資源&起業	EFIN-URB-ACT, OPENCities, URBAMECO, WEED Urban N.O.S.E
港湾都市	CTUR

（参考文献 6）を基に和泉（2021）が作成

(3) URBACT III について

URBACT III は 2014 年から 2020 年に実施され、現在 EU 加盟国と、ノルウェー、スイスの合計 30 カ国が参加している。URBACT III では、社会・経済・空間からの統合的都市開発を目指す「統合的都市開発」、社会的・経済的な不平等をなくす「インクルージョン」、地球温暖化を背景に持続可能な都市を目指す「環境」、都市計画プロセスの改善・向上を図る「ガバナンス」、地域経済の発展を図る「経済」の 5 つのテーマ内に、合計 68 のネットワークが実施されている。

「インクルージョン」のテーマ内には若者や移民が、「環境」のテーマにはサーキュラーエコノミーや廃棄物など、テーマやネットワー

クの特徴を端的に示す「トピック」がハッシュタグとともに表記されている。例えば、「インクルージョン」内で形成されたネットワーク「VITAL CITY」には「貧困」「健康」「優先的地区」「ソーシャルエコノミー」という4つのトピックが設定されている。抽象化したテーマ群に対して、都市の課題や再生の方向性を具体化したものがトピックであるといえる。URBACT IIIではネットワークごとに37のトピックが設定されている。

URBACT IIからURBACT IIIへ移行する中で、テーマ数は9から5へと減少した。衰退コミュニティの再生に関するネットワークは、移民や若者を対象とした雇用政策や教育支援など、ソフト的要素の強い取り組みは「インクルージョン」のテーマに統合されている。「統合的都市開発」のテーマにも、公共空間の改善を図ることで衰退コミュニティの再生を目指す「MAPS」や「VITAL CITY」が展開されている。

表 1-2-3 URBACT Ⅲのテーマとトピック

<p>統合的都市開発</p> 	<p>放棄された空間 文化と遺産 モビリティ 優先地域 パブリックスペース 都市計画 都市再生 バランスのとれた領土開発</p>
<p>インクルージョン</p> 	<p>エイジング 教育 住宅 移住者 マイノリティ 貧困 若者 男女共同参画</p>
<p>ガバナンス</p> 	<p>シティブランディング 健康 ソーシャルエコノミー 都市と農村 統合 ライブツィヒ憲章 参加</p>
<p>エコノミー</p> 	<p>デジタル移行 起業家精神と中小企業 金融工学 仕事とスキル ローカルエコノミー 研究とイノベーション 公共調達</p>
<p>環境</p> 	<p>カーボンニュートラル サーキュラーエコノミー 気候適応 エネルギー効率 食品 廃棄物 持続可能性</p>

(参考文献 3) を基に和泉 (2021) が作成)

表 1-2-4 URBACT Ⅲのテーマとネットワーク

テーマ	ネットワーク
統合的都市開発	ALT/BAU、Com.Unity.Lab、Healthy Cities、KAIRÓS、RiConnect Space4People、Thriving Streets、URBAN REGENERATION MIX UrbSecurity、BoostInno、CityCentreDoctor、CityMobiNet INT-HERIT、MAPS (Military Assets as Public Spaces) RESILIENT EUROPE、SmartImpact、sub>urban、 URBinclusion、VITAL CITY
インクルージョン	ACCESS、ACTie NGOs、ActiveCitizens、Come in!、ON STAGE ROOF、RUMOURLESS CITIES、Volunteering Cities、CHANGE! ARRIVAL CITIES、MAPS (Military Assets as Public Spaces) PREVENT、RESILIENT EUROPE、Stay Tuned、URBinclusion VITAL CITIES
ガバナンス	CARD4ALL、Cities4CSR、Civic eState、Genderedlandscape Innovato-R、ON BOARD、Playful Paradigm、Re-growCity RU:RBAN、SIBdev、2nd Chance、BoostInno、CHANGE! CREATIVE SPIRITS、INTERACTIVE CITIES、Procure、REFILL SmartImpact、Stay Tuned
エコノミー	BluAct、DigiPlace、Find your Greatness、IoTExchange、iPlace Making Spend Matter、Resourceful Cities、TechRevolution、Tourism Friendly Cities、URGE、Welcoming International Talent AGRI-URBAN、CityCentreDoctor、CREATIVE SPIRITS Freight TAILS、Gen-Y City、In Focus、INT-HERIT INTERACTIVE CITIES、Procure、RetailLink、TechTown
環境	BeePathNet、BioCanteens、C-CHANGE、FOOD CORRIDORS Health&Greenspace、Tropa Verde、Urb-En Pact、AGRI-URBAN Zero Carbon Cities、CityMobiNet、Freight TAILS、RESILIENT EUROPE sub>urban

(参考文献 3) を基に和泉 (2021) が作成

3 小結

UPP や URBAN の流れを受けて、URBACT I は衰退コミュニティの再生を目的としたネットワークが形成された。URBACT II では、衰退コミュニティの再生に関するテーマは「貧困コミュニティ」「積極的な包摂」「人的資源&起業」へと分類された。

URBACT III では5つの大テーマと、トピックと呼ばれる小テーマに分類された。衰退コミュニティに関する大テーマは「統合的都市開発」「インクルージョン」「ガバナンス」などに大別されるが、

トピックの設定から、衰退コミュニティの再生に関しても「環境」や「食」に関連した取り組みが実施されている。

URBACT I、URBACT II、URBACT IIIには衰退コミュニティの再生に関するテーマが継続しており、UPP から続く重要なテーマとして残っている。一方でURBACT II以降、環境やエネルギーに配慮した持続可能な成長を目指すネットワークが増加したことを背景に、URBACT IIIでは衰退コミュニティの再生と持続可能な成長を実現するためのネットワークが形成されている。

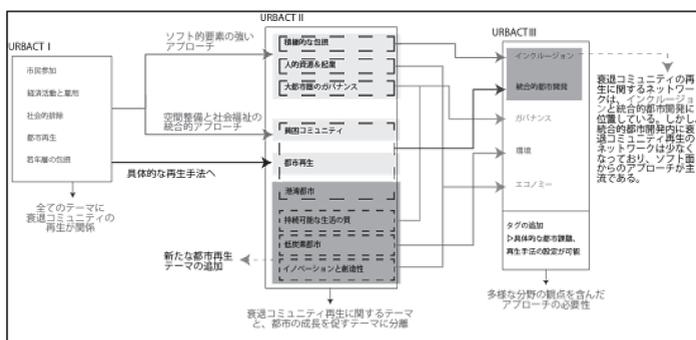


図 1-2-1 URBACT I～IIIのテーマの特徴と衰退コミュニティ再生に関するテーマ変遷

(出典：和泉 2021)

参考文献

- 1) keep.eu <<https://keep.eu/programmes/207/2000-2006-URBACT-I/#info-data>> (2022年1月15日最終閲覧)
- 2) keep.eu <<https://keep.eu/programmes/118/2007-2013-URBACT-II/>> (2022年1月15日最終閲覧)
- 3) URBACT <<https://urbact.eu>> (2022年1月16日最終閲覧)
- 4) URBACT 「The URBACT programme TOWARDS A NEW LISTINING CURTURE ? The involvement of inhabitants in

- urban management」〈https://urbact.eu/sites/default/files/gttt_participation.pdf〉(2022年1月16日最終閲覧)
- 5) URBACT (2020)「THE URBACT III PROGRAMME」〈https://urbact.eu/sites/default/files/pm_v11_february_2020_0.pdf〉(2022年1月17日最終閲覧)
 - 6) 阿部大輔・的場信敬(2014)「包容力ある地域環境の形成 社会的持続性の観点から」、『持続可能な地域実現と大学の役割(白石克孝・石田徹(編))』、日本経済評論社、pp.61-74
 - 7) 岡部明子(2005)『1990年代EUサステイナブルシティの政策展開:「都市・地域からなる欧州」の視点から』、東京大学博士論文
 - 8) 高澤由美(2012)「欧州における“プログラム型”都市ネットワークの特徴 URBACT IIプログラムを事例として」『日本建築学会計画系論文集』,Vol.77, No.676, pp.1391-1396
 - 9) URBACT, “Urban poverty and the pandemic”, Aug.6.2020 (URL: <https://urbact.eu/urban-poverty-and-pandemic>) (2022年1月17日最終閲覧)

本章の一部は、龍谷大学国際社会文化研究所の研究費「変動する国際社会と文化—包容力ある地域空間の形成に向けた日欧比較研究」により、執筆が可能となった。

第3章

フランスの住宅団地の再生

立命館大学理工学部環境都市工学科・教授 **岡井 有佳**

はじめに

フランスでは、第二次世界大戦後、戦災による住宅減失、旧植民地からの引き上げ、マグレブ諸国等からの移民の受け入れ、高度経済成長に伴う地方から都市への人口流入などを要因とし、深刻な住宅不足に直面していた。急速にかつ大量に住宅を供給するの必要に迫られていた政府は、適正家賃住宅（Habitation à loyer modéré（以下、「HLM住宅」））に代表される社会住宅を、大都市郊外の新市街地に大量に建設した。風呂・トイレ・暖房設備等が各住戸に十分に整備されていなかった当時においては、これらの設備が備わった社会住宅に入居することは決してマイナスのイメージではなかった。しかし、オイルショックを契機とする経済危機により、もともとブルーカラー層の多かった住宅団地では失業者が増加し、家賃・管理費の未払いが発生し、徐々に治安が悪化する。少しでも余裕のある者は団地を離れ、行き場のない者だけが団地に留まり、新たな入居者はさらに貧しい者となり、貧困化が加速していく。応急的に建設された低コスト住宅は、遮音性や断熱性が悪く、十分な管理やメンテナンスが実施されなかったことも重なり、短期間に老朽化し、建物の荒廃化が問題となるとともに、若者の犯罪や暴力などが多発し、団地全体の疲弊化・陳腐化が問題とされるようになった。

これらを背景に、大規模住宅団地を中心とする地区を再生し、社会的不平等を縮減することを目的とする「都市の困窮防止政策」が長年、実施されてきた。しかし、たびたび暴動が発生するなど、根本的な解決は難しい状況が続いていた。本稿では、これまでにフランスが実施してきた都市の困窮防止政策を概観したのち、2003年のボルロー法により新たに開始されたハード面およびソフト面での取り組みについて紹介する。

1 フランスの住宅団地再生の取り組み

(1) フランスの都市の困窮防止政策 (表 1-3-1)

大規模住宅団地の再生に関する最初の事業は、1977年の「居住と社会生活事業 (Habitat et vie sociale : HVS)」にさかのぼるが、当初は、社会住宅の単なる修復事業にすぎず、物的対策だけではなく、教育や社会的対策の必要性が認識されるようになった。それを受け、「地区社会開発事業 (Développement Social des Quartiers : DSQ)」が1981年開始され、10以上の省庁により、住宅団地の建替えや改修に加え、道路、広場、公共施設整備や教育訓練等の付随事業が実施された。

1988年には、これらの問題にさらに積極的に取り組むため、省際組織としてDIV (Délégation interministerielle à la ville) が設置された。さらに、重点プロジェクトが、GPU (Grand Projet Urbain : 市街地重点プロジェクト) やGPV (Grand Projet de Ville : 都市重点プロジェクト) として、住宅、公共・商業施設の整備などのハード対策に加え、企業誘致等による雇用創出、移民等への社会的支援などソフト対策までが包含された事業として、実施されてきたが、大きな改善はみられなかった。

これらを受け継ぐ政策として、地域間の社会的不平等や経済格差の縮減等を目的として、2003年、都市および市街地改良のための方向づけとプログラム化の法律 (以下、「ボルロー法」) が制定され、新たな都市の困窮防止政策が開始された。それが、ソーシャル・ミックスと持続可能な発展を目的とする「市街地改良全国プログラム (Programme National de Rénovation Urbaine : 以下、「PNRU」) であり、各地域における市街地改良プロジェクトの実施を通して、実現される。また、その主体として全国市街地改良機構 (Agence Nationale pour le Rénovation urbaine : 以下、「ANRU」) が設置された。都市の困窮防止政策

1 1981年、リヨン郊外での若者の暴動など、問題はさらに複雑化していった。

に関する国の補助金や公民パートナーの補助金を包括し、窓口が一本化され、手続きが簡素化されたことが ANRU の最大の利点とされている。

ANRU は、自治体が事業計画である市街地改良プロジェクトを策定する際に、助言・指導を行い、プロジェクトを審査し、適正と判断した場合には、契約を締結することで財政的支援を保障するほか、プロジェクトの実現をフォローするなど、プロジェクト全般を支援する。

表 1-3-1：フランスの都市困窮防止政策の変遷

年	都市の困窮防止政策
1977	居住社会生活事業（HVS）：社会住宅の住宅改善事業 住居改善プログラム事業（OPAH）：民間住宅の住宅改善事業
1981	地区社会開発全国委員会発足 地区社会開発事業（DSQ）：物的施策と社会的施策の一体的な実施
1982	教育優先地区（ZEP）設置：教師の数の増加、補修授業の実施等
1988	DIV 設置：省際組織設立
1990	ベッソン法：住宅への権利
1991	都市の方向づけの法律：コミューヌの社会住宅設置義務 市街地重点プロジェクト（GPU）を 10 か所で実施
1994	都市の計画契約（Contrat de ville）正式開始
1996	都市の振興協定の実施に関する法律：疲弊地区の優遇税制等
1998	反排除法
1999	都市重点プロジェクト（GPV）：住宅・公共施設整備、公共サービスの拡充、 経済発展等 都市再生事業（ORU）：GPV よりも小規模な地区を対象
2000	都市の連帯と再生に関する法：コミューヌの社会住宅設置義務
2003	都市および市街地改良のための方向づけとプログラム化の法律：ANRU 設置等
2005	社会的統合のためのプログラム化の法律
2006	機会均等法（都市の困窮防止政策に係るソフト担当組織 ACSE の設置等）

（出典：筆者作成）

(2) 市街地改良全国プログラム (PNRU)

PNRU は、「ソーシャル・ミックスと持続可能な発展を目的として、脆弱都市地区 (Zone Urbaine Sensible : ZUS) 等を再構築することである。ZUS は、「大規模住宅団地か、衰退した居住地区でかつ居住と雇用の間に著しい不均衡が見られる地区」と定義され、751 地区が指定されている²。具体的には、住宅団地の建替え、改修と、外部空間の修復整備事業であるレジダンシアリザシオン(以下、「RS」)³、公共・公益施設の建設・修復・取り壊し、経済・商業活動空間の再編などが対象とされた。2004 年から 2020 年までの期間において 600 地区 (関係人口 400 万人) で実施され、16 万戸の社会住宅の取り壊しと 14 万戸の建築、34 万戸の社会住宅の改修、助成付分譲住宅 8 万戸の建築、520 の学校の建築や修復が行われた。取り壊した社会住宅と同数を建築することが定められており、その 50 % 以上を地区内で、残りについては地区外、すなわち同一コミュニヌ、同一都市圏、同一県内で建設し、社会住宅の総戸数を減少させないこととなっている。

2014 年からは、ソーシャル・ミックスのさらなる推進、経済活動の奨励、省エネルギーと環境地区の整備などを目的に、新たに「市街地再生新全国プログラム (Le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain : NPNRU)」が開始された。PNRU で対象とされた地区に加え、対象とされなかった中小都市までが対象となり、2030 年までに 450 地区 (関係人口 300 万人) において市街地改良プロジェクトが実施されている⁵。

2 これらの地区は、若者や外国人が多く、失業率が高いという特徴をもつ。

3 居住を意味するレジダンス (Résidence) から出現した概念で、外部公的空間と住宅棟の私的空間の間を明確に区分し、居住の質を高めることを目的とする事業。例えば、敷地の所有権の範囲の画定、玄関ホールなどの建物の共用空間等に関する整備である。

4 対象の半分は、人口 1 万人以下の基礎自治体 (Commune) となっている。

(3) 市街地改良プロジェクトの概要

市街地改良プロジェクトは、自治体を実施の決定がゆだねられており、各自治体は、5か年計画として、市街地改良プロジェクトの計画書を策定する。その中には、現況説明、具体的事業（住宅団地の建替・改修、RS、公共・公益施設の整備など）の内容のわかる計画（プラン）や事前協議の措置、実施主体、事業ごとの財政計画などが含まれる。ANRUは、持続可能な発展、他の政策との整合性、ソーシャル・ミックスの実現、住民への社会的支援、財政措置などの観点から審査し、国のプログラムの趣旨が反映されたプロジェクトに誘導する。

プロジェクトがANRUに認められると、計画書に基づいて複数年（5か年）にわたる契約が、自治体、ANRU、HLM組織、関係パートナー、国の地方出先機関などによって締結され、事業がスタートする。

(4) 近隣市街地管理の概要

市街地改良プロジェクトが都市の困窮防止施策のハード対策なのに対し、近隣市街地管理はソフト対策である。

市街地改良プロジェクトの計画書に基づく契約締結後、地区の維持・管理に関して、国、地方公共団体に加え、アソシアション等の関係者間で近隣市街地管理の内容に同意することが義務付けられている。

近隣市街地管理の目的は、住民の住環境を改善することである。この主体は、コミュニヌの他、国、HLM組織、アソシアション、住民等である。これらの関係者が集まり、地区の課題を明らかにし、その解決策を議論し地区の維持・管理の方針を固め、文書（近隣市街

5 PNRUに比べると、コミュニヌ内よりもむしろ都市圏内で社会住宅のバランスをとることや、住民参加が重点事項となっている。

地管理憲章)に取りまとめていく。

管理憲章には、賃貸住宅のメンテナンスやサービス、住棟および周辺の共用空間の清掃、治安対策、住民サービス(ごみ回収や地域活動など)などの方針が定められ、関係者であるコミューヌ、HLM組織、国が署名することで、財政的支援が得られる。

2 市街地改良プロジェクト ～Epinay-sur-Seine を事例として～

(1) Epina-sur-Seine (エピネイ=シュール=セーヌ市) の概要

エピネイ=シュール=セーヌ市(以下、「E市」)は、面積4.57km²、人口約5万人、人口密度11,291人/km²、パリの北12kmに位置する。かつては、貴族の領有地として利用されていたが、産業化のなかで、別荘は工場へと転換され、19世紀後半には鉄道駅が建設され、急速に戸建て住宅が建設された。第二次世界大戦後、主に農地として利用されていた都市の縁辺部において住宅団地の建設が進められ、次第に、中心地区までもが大規模な再開発により共同住宅が大量に建設され、中世の名残は完全に消失する。こうして、1945年に人口1万6千人だった都市は、1960年代前半に約3万人となり、1980年代には約5万人に到達する。しかし、フランス全土、および周辺では人口が増加の一途をたどる中、1990年代にはすでに人口が減少し始め、特に中心地区においてその傾向が顕著にみられるようになった。

E市には、約2万戸の住宅があり、そのうち共同住宅は約84%であり、所有形態別では賃貸住宅が約63%、その内訳は、社会賃

6 仏全国平均は14.9%、E市が属するセーヌ・サン・ドニ県は33.2%であり、パリ郊外の中でもE市の割合は高い。

貸住宅が⁶42%、民間賃貸住宅が⁷21%となっている。周辺の自治体においても共同住宅や賃貸住宅の割合は高く、パリ郊外の典型的な都市の形態といえる。

(2) E市の市街地改良プロジェクトの概要

E市では、パリ郊外の他自治体同様、都市の困窮防止政策が長年取り組まれている。2006年から、中心地区、La Source-les Presles地区（以下、「S地区」）、Orgemont地区（以下、「O地区」）、Enghien地区（以下、「E地区」）の4地区で、先述した市街地改良プロジェクトが⁸実施された。

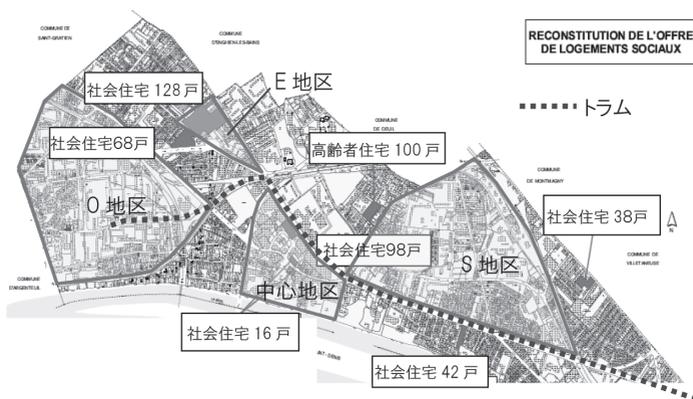


図 1-3-1：E 市市街地改良プロジェクト位置図および社会住宅再建戸数

（出典：参考文献5）を基に筆者作成）

E市の市街地改良プロジェクトの目的は、市の魅力を高め経済活

7 失業率、低所得者、外国人、若者等の割合が高く、社会住宅居住者と同様の住民属性をもち、十分な維持管理が行われないこと等を要因とし衛生的に問題がある老朽化した民間住宅も多い。住宅の広さや設備の観点から、社会住宅より劣悪な環境である一方で、家賃は高く、社会住宅に入居できない者の受け皿住宅としての役割を果たしていると言われている。

8 これらの4地区は、E市の人口の約65%、面積の約40%に関係する。

動を活発にすることである。そのため、業務・商業・住宅のバランスのとれた都市になるように、①住民に「市の中心となる核」を再び与えること、②居住の質を高め、住宅を多様化すること、③空間・施設・サービスを刷新することの3つのテーマを定め、事業を実施している。

(ア) 中心地区

市の中心に位置するが、大部分は高層・板状住棟に代表される共同住宅によって構成され、社会住宅の割合が70%を超える困窮地区であった。また、民間分譲住宅の多くは、管理費さえ払えない所有者が少なくなく、維持管理が不十分な建物は陳腐化し、地区の東に位置する商業施設（ショッピングセンター）は、地区の荒廃とともに専門店の閉店が相次ぎ、地区の西に位置する事務所ビルは、老朽化によりその多くが空室となっていた。歩車分離を目的としたペDESTリアン・デッキはほとんど利用されず、治安の悪い空間と化していた。そのため、中心地区としての機能を取り戻し、密度を抑え、開放的な地区とすることを目的として多くの事業が行われた。

住宅関連事業については、板状住棟1棟（232戸）と地区内で最も高い高層住棟（20階建て）1棟（125戸）の計357戸を取り壊し、329戸（社会住宅114戸、民間賃貸住宅104戸、民間分譲住宅111戸）の建設と、429戸の改修、643戸のRSが実施された。

公共施設整備としては、地区外の住民を含め多くの人を訪れる場とするために、メディアテック・センターが建設され、隣接する広場が再整備された。その他、ショッピング・センターと学校が建替えられ、社会・文化センターが新たに建設された。地区のメイン通りであるパリ通りは、歩道が拡幅され、店舗は通りに面して壁面後退せずに設けられることで、従来の商店街のような賑わいが形成されるように工夫された。基盤整備事業としては、見通しをよくし視

界を妨げないよう、袋小路になっていた道を延長させることで、南北方向、東西方向の通り抜けが可能となった。

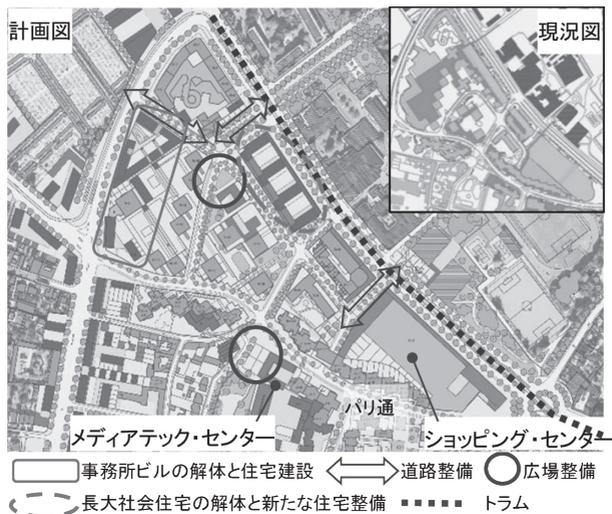


図 1-3-2：中心地区現況図および計画図

(出典：参考文献5) を基に筆者作成)

(イ) S 地区

市の東に位置する地区で、地区の北東には、隣接する Villetaneuse 市との境界に、SNCF (フランス国鉄) の駅 (Epinay-Villetaneuse 駅) が立地する。地区内には、高層棟や板状住棟に代表される共同住宅のほか、戸建て住宅、学校などが分散立地している。社会住宅の割合は約 51 % で、約 1 万人が居住する。共同住宅を形成する区画を中心に大区画から構成され、内部道路は袋小路が多く、地区内を横断する道路の欠如が重要な問題とされていた。

SNCF の駅の南西にあたる E 市側に駅前広場がなかったことから、E 市側の玄関口となる広場が新しく整備された。また、駅前広場と地区を結ぶ遊歩道が整備され、駅および線路周辺に位置する住棟

のRS（10棟587戸）とともに外部空間の一体的な整備が行われた。公共施設整備としては、学校の建替えや社会・文化センターの建設が行われ、さらに、東西および南北を結ぶ道路と広場が整備された。

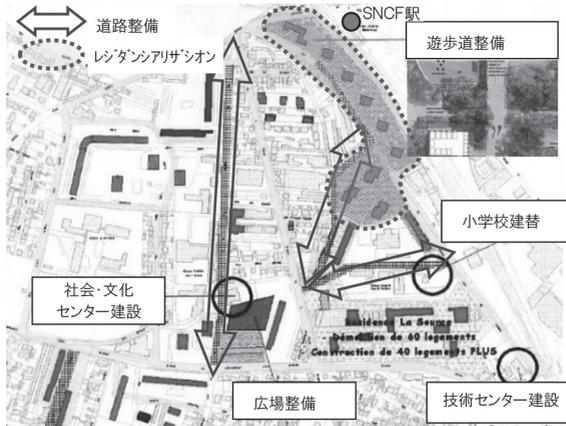


図 1-3-3：S 地区計画図

（出典：参考文献5）を基に筆者作成）

（ウ）O 地区

市の西に位置し、幹線道路と RER（高速郊外鉄道）の線路に囲まれ、他地区から隔絶された地区である。他の地区同様、地区内の区画は大きく、地区内を横断する道路は限定されている。社会住宅もしくは事実上の社会住宅の割合は約 86% であり、約 1 万 1 千人が居住する。トラムの終着駅がこの地区の中心に整備されたことで、中心地区をはじめ他の地区とのアクセスが改善された。

地区の中心にある公園は、自治体と HLM 組織所有部分から構成され、その境界線は明確でなく、利用と管理の面において問題が生じていた。そのため、公共空間は全て自治体が所有する「中央公園」とし、一体となった空間として住民が利用できるように整備された。あわせて、公園周りに位置する住棟はすべて RS の対象とされ、

高さ1mの柵が設けられ、公共空間と私的空間の境界線の明確な区分が実施された。こうして、管理の容易さに加え、敷地内では住民による植樹が行われるなど、住環境の質を高めている。

住宅関連事業としては、板状の住棟2棟の3ヶ所において建物の一部(66戸)の住戸が取り壊された。再整備された公園をより多くの人が利用できるよう、公園への眺望を妨害している部分が減築された。同時に道路整備も行われ、南北の横断が可能となった⁹。さらに、地区北西に位置する住宅264戸の改修とRSが実施された。

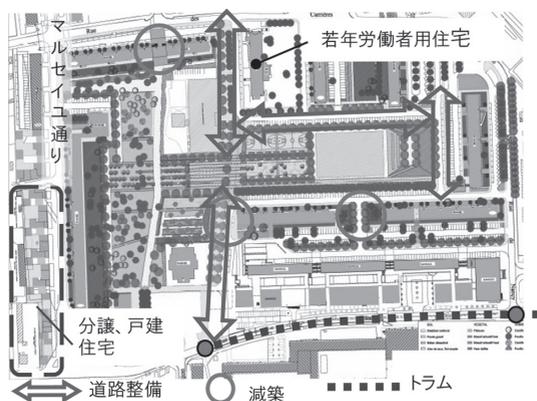


図1-3-4：○地区計画図

(出典：参考文献5)を基に筆者作成)

(エ) E地区

市の北西に位置するこの地区は、戸建てと事実上の社会住宅とみなされる民間賃貸住宅から構成される。老朽化した高層棟と板状住棟からなる民間住宅4棟323戸(15階建て1棟、11階建て1棟、5階建て2棟)の全面建替えが行われ、跡地には、公園と道路の整備とともに、様々な所有形態の住宅が建設された。高さは5階建てを最高階数と

9 ANRUの補助対象ではないが、164戸の分譲住宅が建設され、そのうち公園の西に面するマルセイユ通り沿いには、戸建て住宅29戸が整備された。

し、12棟の総計407戸（社会住宅128戸、中間所得者用社会住宅（以下、「PLS」）120戸、民間賃貸住宅62戸、分譲住宅97戸）が建設された。¹⁰



図 1-3-5：E 地区計画図

（出典：参考文献5）を基に筆者作成）

(3) 住宅再建計画

市街地改良プロジェクトでは、住宅困窮者が増加せず、また地区内の人口が減少しないための取り組みとして、取り壊した社会住宅と同じ戸数の社会住宅を新たに建築するとともに、地区内での住宅戸数を減少させないようにしている。

(ア) 社会住宅の再建 (表 1-3-2)

4地区で746戸の社会住宅等が取り壊された。一方で、中心地区では、2棟（98戸、16戸）114戸が、E地区では、4棟（36戸、35戸、33戸、24戸）128戸の社会住宅が建設され、地区内社会住宅は総計242戸となった。そして、主に中心地区居住者の移転用住宅として、3

¹⁰ ARNUの補助対象外として、区画の北西に隣接する区画に、3棟47戸（社会住宅39戸、PLS：8戸）の住宅が整備され、そのうち一体となった12戸（社会住宅4戸、PLS：8戸）は、西側が戸建て地区であることを踏まえ、共同住宅との間を緩和する役割としてテラスハウスが建築された。

棟の住棟（68戸、42戸、38戸）と100戸の高齢者用住宅の総計248戸が、E市内に建設された。さらに、746戸から242戸と248戸を差し引いた256戸が、E市が属する広域行政組織であるプレーヌ・コミューヌ都市圏共同体において新たに建設された。その結果、社会住宅の地区内再建率は33.2%、市内再建率は65.7%となり、事業前後においてE市の全社会住宅に対する市街地改良プロジェクト実施4地区が占める率は89%から83.6%に減少し、E市の社会住宅率は40%弱に減少した。このように、再建場所は必ずしも地区内に限定されず、地区外、市外も含めて検討される。

表 1-3-2：社会住宅の再建計画

	取り壊し戸数	建設戸数	増減戸数
中心地区	357	114	△243
O地区	66 *1	0	△66
E地区	323	128 *2	△195
地区外かつ市内	0	248	248
市外かつ都市圏内	0	256	256
計	746	746	0

* 1: 実際は70戸だが再建対象は補助対象の66戸のみ
 * 2: 中間所得者用社会住宅120戸が建設されるが、ANRUの補助対象外のため計上せず

(出典：参考文献5) を基に筆者作成)

(イ) 地区内住宅の再建 (表 1-3-3)

地区内人口を減少させないため、取り壊した社会住宅跡地には、民間賃貸住宅および分譲住宅が建築された。

中心地区では、3棟(38戸、34戸、32戸)の民間賃貸住宅104戸と分譲住宅2棟111戸(65戸、46戸)が、O地区では164戸の分譲住宅が、E地区では民間賃貸住宅3棟62戸(38戸、20戸、4戸)と分譲住宅2棟97戸(52戸、45戸)が整備された。これらをあわせると、民間賃貸住宅166戸、分譲住宅372戸となり、地区内に再建された社会住宅362戸を加算すると900戸となり、地区内の住宅戸数は増加した。

表 1-3-3：地区内住宅再建計画

	取り壊し戸数	建設戸数				計	増減戸数
		補助対象社会住宅	補助対象外社会住宅	民間賃貸住宅	分譲住宅		
中心地区	357	114	0	104	111	329	△28
O地区	66 *	0	0	0	164	164	84
E地区	323	128	120	62	97	407	98
計	746	242	120	166	372	900	154

* : 実際は70戸だが再建対象は補助対象の66戸のみ

(出典：参考文献5) を基に筆者作成)

3 近隣市街地管理

～Angers を事例として～

(1) アンジェ市の都市の困窮防止政策

(ア) アンジェ市の市街地改良プロジェクトの概要

アンジェ市（以下、「A市」）は、フランス西部に位置する人口約15万人の都市である。他の地方都市同様、郊外の住宅団地地区では低所得者等の集中により様々な社会的問題を抱えており、これらの地区の再生が重要な課題とされていた。

2004年以降、市街地改良プロジェクトが実施され、ベル・ベイユ地区、グラン・ピジョン地区を含む5地区において、約7,000戸の住宅が建替え、もしくは修復の対象とされた。

(イ) アンジェ市の近隣市街地管理の概要

A市の近隣市街地管理は、ボルロー法を受けて、2003年末に署名された近隣市街地管理憲章に始まり、現在に続く。

管理憲章には、住民の日常生活の改善に寄与することを目的とし、新たに建設もしくは整備された住宅や公共施設等の維持・管理を中心に、地区の質を高めるためのあらゆる取り組みが定められて

いる。関係主体の欄には、憲章に署名をした地方公共団体、HLM 組織、国等に加えて、住民の生活の質を高めるためのサービスの供給主体として、レジ・ドゥ・カルチエ・ダンジェ（Régie de quartier d'Angers：以下、「RQA」）が位置づけられている。

RQA は、アンジェ市内の都市の困窮防止政策の対象である 5 地区において、社会的包摂を目的に活動するアソシアションである。具体的には、主に 2 つの活動を行っている。第一は、失業者に対する雇用確保として、緑地の維持・管理、公共空間の掃除、家事代行などの仕事の斡旋、および仕事の経験のない者への職業訓練であり、実際、市や HLM 組織から地区内の清掃業務などを受託し、地区住民を雇用している。第二は、コミュニティ形成を目的とした地区住民への社会的サービスの提供であり、その 1 つに後述する中庭菜園がある。RQA の理事会や事務局は、地区ごとの住民の代表と HLM 組織の職員から構成されており、地区住民の意向が反映される仕組みとなっている。

(2) ソール中庭菜園の概要

(ア) 中庭菜園の整備に至るプロセス

ソール中庭菜園は、A 市の中庭菜園の最初の成功例として知られる。この菜園は、市街地改良プロジェクトの実施地区の 1 つであるグラン・ピジョン地区の中心に位置し（図 1-3-6：A 区画）、4 階建てと 5 階建ての社会住宅棟（全住戸数 96 戸、居住者約 340 名）に囲まれた中庭部分である。窓から日常のごみが放棄されたり、大型ごみの不法投棄場とされるなど荒れ果てた場所に変貌しており、中庭の管理は放棄されていた。

そのような中、市街地改良プロジェクトにより、中庭を囲む住棟の大規模修繕が 2006 年に実施された。それに先立ち、市、HLM 組織、RQA 等の関係者によって中庭の活用方法が議論された。最終

的には、HLM 組織が区画内の住民に実施したアンケート¹¹をもとに、区画の北半分を菜園とし、南半分を子供と大人を対象とした公園にすることが決定され、2006年に整備された。

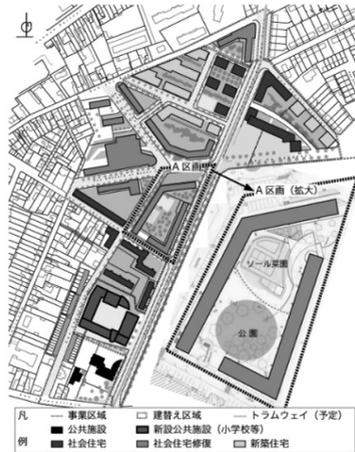


図 1-3-6：グラン・ピジョン地区計画図

(出典：参考文献 2)、3) を基に筆者作成)

(イ) ソール中庭菜園の概要

ソール中庭菜園は、約 400m² と広く、10 区画 (約 20m²) の個人用区画 (図 1-3-7) の他、共同区画が 1 つ (約 60m²) と、教育用区画 (図 1-3-8) が 1 つ (約 20m²) ある。HLM 組織から土地を譲渡された市が所有者であり、RQA に無償で貸している。利用者は菜園を無料で利用でき、水道代のみが別途請求される¹²。利用期限は最大 2 年とし、それを超える利用はできない¹³。

11 緑が少ないこと、子供の遊び場が必要なことなどの意見が出され、子供の遊び場、菜園、緑地が提案された。

12 利用希望者は、RQA への入会が必須である。年会費は 3 ユーロで、誰でも入会できる。

13 RQA は、利用者のルールとして、RQA への入会方法、入口や倉庫の鍵のルール、耕作物の売買禁止、雑草の手入れ、長期不在の連絡義務、耕作道具の利用方法、会議への出席、利用解除の連絡などを定めている。

利用希望者は、毎年10人以上いる。RQAは、必ず全員と面接をし、菜園に対するモチベーションを確認するほか、個人的状況などの把握に努めている¹⁵。選定には、性別、年齢、出身地などを考慮して、なるべく多様な構成になるように配慮している。選定されなかった住民に対しては、共同区画の利用を提案したり、翌年への応募を勧めている。当初は、A区画の住民のみだったが、次第に周囲の住民の割合も増え、2012年には、新たに地区内に建設された社会住宅への入居者の割合が、半分となっている。



図 1-3-7：ソール菜園
(個人区画)



図 1-3-8：ソール菜園
(教育区画)

(出典：レジ・ドゥ・カルチェ・ダンジュから入手した資料)

(ウ) ソール中庭菜園の管理・運営

ソール菜園には、RQAの活動リーダー¹⁶が一人専従している他、GP地区全体を総括的に担当するRQAのコーディネーター¹⁷が一人配置されている。ただし、コーディネーターは他地区と兼任しており、活動リーダーに問題が生じたときに支援する役割である。また、市の職員1名が地区内の市出張所に配置されており、日頃から市、RQA、住民の交流が可能となっている。

14 毎年11月に募集し、2月にその年の利用者を決定する。

15 実態は低所得者層が中心である。

16 特に資格は不要だが、子供や住民対象の業務経験者、又は、菜園業務経験者等を雇用している。

17 コーディネーターの業務は、地区に関するあらゆることが対象であり、住民の相談への対応、受託業務の担当者の調整、会議の運営等を通して、日頃から住民と顔なじみになっている。

活動リーダーは、毎日菜園に行き、掃除などの維持・管理や菜園に関する住民への技術的支援をするなど、利用者の相談にのりながら、住民とコミュニケーションをとっている。また、共同区画のプロジェクト¹⁸の推進を行うほか、教育用区画については、利用団体である小学校や学童保育を担当する組織等の調整を行っている。さらに、菜園で行うイベント¹⁹を企画したり、他の団体が菜園でイベントを行う際の支援も行う。なお、活動リーダーは、国の雇用対策の対象であり、最大6年間にわたって給与の大部分が国から補助される²⁰。

(エ) ソール中庭菜園への評価

多くの菜園利用者と住民が、中庭菜園を好意的に評価している。例えば、市の報告書によれば、利用者は、「菜園は誰かと話をする場であり、収穫物を介して地区住民との交流が深まる」と答え、地区住民は、「菜園は散歩の場所でもあり、菜園に誰かいれば話しに行くこともある」と答えている。

また、当初危惧されたようなヴァンダリズムや盗難などは発生しておらず、ごみの投機もほとんど生じていない。これについては、いつも誰かが菜園にいることに加え、利用者への敬意や環境への配慮があると市の担当者は考えている。

子供にとっても、菜園利用を通して、昆虫等の生き物や植物に親しむことで自然と触れ合い、環境に対して関心もち、また、両親以

18 毎年テーマを決め、そのために必要な野菜等を共同で育て、住民と試食するイベントを実施している。

19 地区住民を対象に、月1回の朝食会、音楽祭、季節ごとのパーティや、子供対象の朗読会などが開催されているが、年によって、もしくは活動リーダーによって多様である。

20 RQAの菜園事業に関する費用については、収入は国の補助が49%、市の補助が41%であり、支出は9割が活動リーダーの人件費で、残りが活動リーダーを育てるための職業訓練や日常の備品等の雑費として計上されている。

外の大人との交流により社交性を身につける機会となっている。すなわち、菜園は住民同士の出会いと交流の場であるとともに、防犯にも寄与し、子供の教育の場にもなっているのである。

このように、地区の社会的活動を担うアソシアシオンによる地区の維持・管理を介して、地区の困窮者を支援し、社会問題を解決しようとしている。中庭菜園は、活動リーダーという雇用を創出するなど経済面での取り組みでもあり、住民にコミュニティの場を供給する取り組みでもある。

おわりに

フランスと比較すると、日本に居住する外国人はまだまだ多くはない。しかし、グローバル化の進展とともに、日本においても、外国人との共生が当たり前の時代がくることが予想される。各々のもつバックグラウンドは多種多様であり、日本人が考える「常識」が必ずしも世界の常識ではなく、お互いを理解していないことで、考えにくいトラブルが発生する可能性もあるだろう。

現在においても、ボランティアを中心に、外国人を支援する団体は日本のあちらこちらに存在する。しかし、これらの草の根的な活動は決して十分ではなく、行政の包括的な支援が、今後ますます必要とされるだろう。

まちづくりの分野においても、転換点にさしかかっているように思える。より近代的な、最先端の技術を追い求めてきたが、それは我々の生活を便利にする一方で、人工的で、無機質なものに取り囲まれ、人間らしいつながりが失われているのかもしれない。フランスの団地再生の取り組みは、機能的で効率的な再開発の事例ではない。しかし、今後、日本でも発生するであろう様々な社会問題に備

えて、ソーシャル・ミックスや持続可能な発展を念頭にコミュニティの形成を重視するフランスの取組みが参考とされるだろう。

参考文献

- 1) ANRU HP, <https://www.anru.fr>
- 2) Agence d'Urbanisme de la région Angevine, (2010), "Evaluation PRU-Jardin du Saule"
- 3) Angers(2004), "Convention, Agence Nationale pour la Rénovation urbaine / Ville d'Angers"
- 4) Angers (2011), "Charte de Gestion Urbaine de Proximité de la Ville d'Angers2011-2014"
- 5) Epinay-sur-Seine (2005), "Convention Partenariale de mise en oeuvre pour la Rénovation Urbaine d'Epinay-sur-Seine"
- 6) 岡井有佳 (2010)「フランスの社会住宅団地区の再生手法に関する考察」『日本都市計画学会都市計画論文集 No45-3』社団法人日本都市計画学会、pp.19-24
- 7) 岡井有佳・内海麻利 (2013)「フランスの住宅団地地区の再生におけるアソシアシオンの意義と課題に関する研究」『都市住宅学 83号』公益社団法人都市住宅学会、pp.95-100

第4章

ドイツの社会都市プログラムによる 地区改善まちづくり

早稲田大学社会科学総合学院教授 卯月 盛夫

1 都市内分権と住民自治

ドイツの人口10万人以上の市町村は、市町村法により市域を複数の区域に分け、市が有する一部の権限を委譲することができる。本稿で事例として取り上げるミュンヘン市では、人口150万人を25の市区に分け、平均6万人程度の範囲をまちづくりの基礎単位と定めている。ただ、市区の面積は地域の歴史的な形成や開発等によってかなり異なっている(図1-4-1)。

各市区には「市区委員会」があり、市区委員はミュンヘン市議会議員選挙と同時に、選挙によって25人程度が選ばれる。したがって、市区委員会は市民の代表権を有する共に、市長・市議会と市民をつなぐ重要な組織となっている(図1-4-2)。

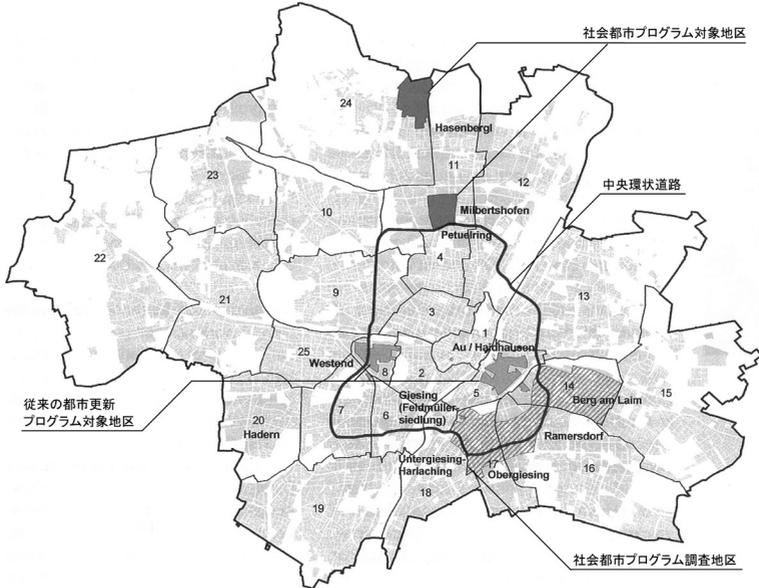


図1-4-1 ミュンヘン市の市区区分図と代表的な都市再生プロジェクト地区(2003年5月)
(出典:参考文献3) p7を基に筆者加筆)

市区委員会は毎月1回開催され、行政からの情報提供に対する市区としての意見をまとめるための議論や住民からの要望を行政に提案することに関する議論を行う。事前に公表される議題に興味があれば、住民は会議の傍聴、場合によっては質問や意見を発言することもできる。筆者が参加した市区委員会では、地域における改築予定の民間住宅の計画概要が情報提供された際、敷地内にある高木の保存を要望すべきであるという発言があった。また、地域のレストランが店舗前の歩道にオープンカフェの設置許可申請が出ているという情報提供に対しては、当該の歩道は通学路になっているので、歩道はできるだけ確保すべきであるという発言があった(図1-4-3)。その結果、地域の総意として市区委員会から行政にその旨回答をした。このように、市区委員会は、市区における住民に身近なまちづくりの課題を議論するための住民自治組織である。この市区委員会という都市内分権制度が、これから本稿で紹介する住民参加型の地区改善まちづくりに大きな役割を果たしている。

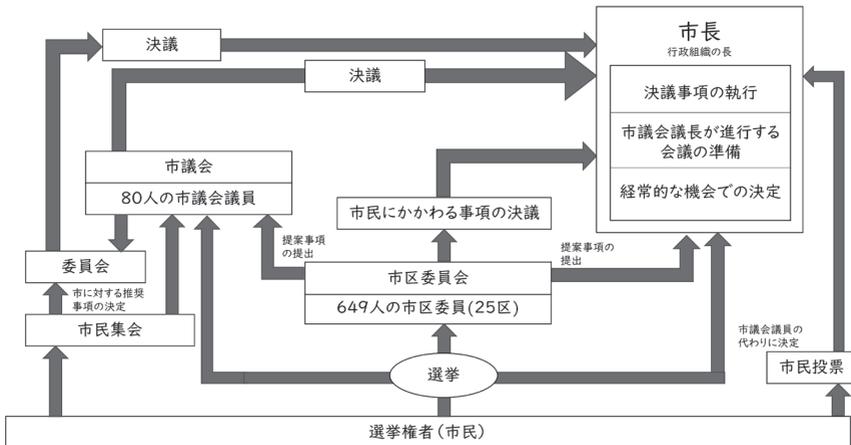


図 1-4-2 ミュンヘン市における地方自治の仕組み

(出典：参考文献1)を基に筆者翻訳・作成)



図 1-4-3 市区委員会の様子

(出典：筆者撮影)

2 社会都市プログラムの概要

EU 諸国では、経済の大きな転換を背景に 1990 年代から高齢化率や失業率が高く、社会問題を抱える地区を再生する施策が講じられるようになった。イギリスでは、1991 年「City Challenge」、1994 年「Single Regeneration Budget」、1998 年「New Deal for Communities」等、次々と新たなプログラムが実施された。ドイツにおいても、1999 年当時の社会民主党政権下で、社会都市（Soziale Stadt）というプログラムがスタートした。その後政権交代はあったが、このプログラムは継続され、1999 年から 2019 年までの 21 年間で、544 市町村の 965 箇所の地区改善まちづくりが実施された。このプログラムは大都市ばかりでなく、人口の少ない都市においても実施された。特に、かつて重工業が大きな役割を果たしたドルトムント、エッセン、デュッセルドルフ周辺都市、フランクフルト周辺都市、シュツットガルト周辺都市には対象地区が集中している（図 1-4-4）。また事業規模で見ると、ベルリン、ハンブルクが比較的多い（図 1-4-5）。この 21 年間で、連邦政府は 2,103.3 Mio Euro（およ

そ2,750億円)を投入し、州と市町村も各々1/3ずつ支出しているため、事業総額はおおよそ8,250億円となる。1地区あたりの平均事業費は8.6億円、1地区の事業期間はほぼ10年とすると、ドイツの地区改善まちづくりの平均事業費は1地区8,600万円/年ということになる。

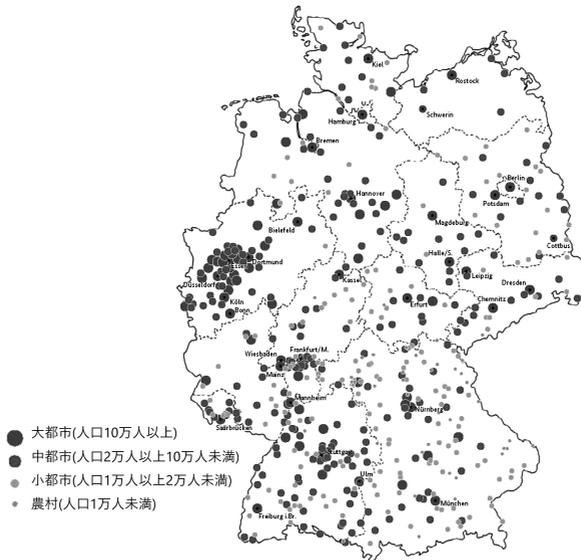


図1-4-4 社会都市プログラム適用都市の規模

(出典：参考文献2) p12の図「Städte und Gemeinden im Programm Soziale Stadt 1999-2018」を基に、凡例を和訳・位置加工)

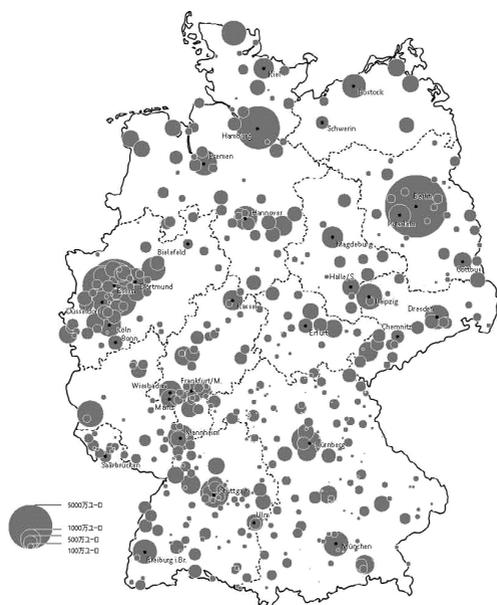


図 1-4-5 社会都市プログラム適用都市ごとの連邦予算額
(出典：参考文献 2) p14 の図「Bundesfinanzhilfen je Städte / Gemeinde
im Programm Soziale Stadt 1999-2018」を基に、凡例を和訳・位置加工)

3 ミュンヘン市ハーゼンベルクル地区における 社会都市プログラム

(1) 社会都市プログラムの導入

1998年に策定されたミュンヘン市都市発展計画 (Stadtentwicklungsplan) には、経済的、社会的、空間的、そして市域を超えた地域的な発展が今後求められ、そのためには「市民参加」が新しい計画文化として必要であると書かれている。そのような上位計画のもとに、地区発展および地区強化のためには、当時の社会民主党が提案した連邦・州プログラムとしての社会都市は大変好都合なも

のであった。そこで、1999年7月にはミュンヘン市における社会都市プログラムの導入が議決され、1999年末には、ハーゼンベルクル地区、2000年末にはミルベルツホーフェン地区というふたつの具体的な導入地区が議決された。この2地区は、外国人居住者の比率が高い上、若年層の失業率もかなり高く、総合的指標である貧困者密度（生活保護を受けている人の割合）でも、ミュンヘン市の中でワースト1とワースト2の市区に属していた。

具体的にハーゼンベルクル地区の1998年のデータを紹介すると、外国人比率は30.1%（0-17才では38.9%）、失業率は25才未満で13.5%、55才以上で16.7%、社会住宅比率は52%、貧困者密度は117人/1000人となっている。ハーゼンベルクル地区は、市の中心部から北におよそ8kmのミュンヘン市の行政境界部に位置し、1960年から1971年の間に4期にわたって、26,000人のために8,200戸の中層及び高層住宅が建設された郊外型の住宅地である（図1-4-6）。ここは広大な緑地と空地があり、一見豊かな印象も受けるが、当時低所得者の家族向けに建設されたこともあり、その後高齢化が進んだことと外国人居住者、不法占拠者が増えたことによって、ベルリンの



図 1-4-6 建設当時のハーゼンベルクル地区
（出典：参考文献3）p8）

クロイツベルク地区と比較される程の治安の悪い危険なイメージが定着した。まさに社会問題地区であった。

(2) 社会都市プログラムの推進体制

従来のドイツの都市更新プログラムは、市役所の都市計画局と社会局が担当として協力しながら進められていたが、社会都市プログラムは、それに加えて労働経済局、健康環境局、学校文化局の合計5つの局横断的プロジェクトとなったことが大きな特徴である。この5つの局の代表者によってLGS(Lenkungsgruppe)という指導グループが構成され、6週間に1回定期的な会議を持っている。具体的には、都市計画局から4人、社会局から2人、労働経済局から2人、健康環境局から2人、学校文化局から1人が参加し、また関係課として市長局から2人、総務局から1人、文化局から1人、建設局から1人、さらにバイエルン州内務省から2人、郡政府から1人の合計19人が参加し、代表は都市計画局の都市更新および住宅建設課

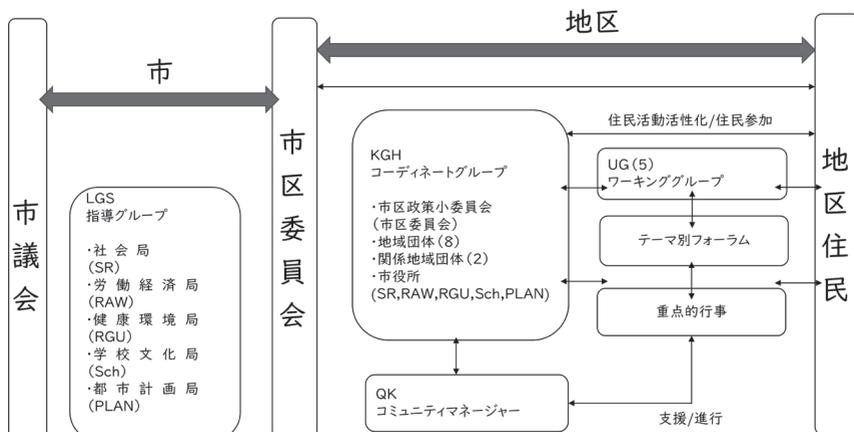


図 1-4-7 社会都市の実施体制組織図

(出典：参考文献3) p23 を基に筆者翻訳・作成)

が担当している。ミュンヘン市全体では12の局があるが、そのうち9つの局のメンバーが参加しているプロジェクトは大変珍しい。そして、このLGS指導グループが社会都市の事業方針、スケジュール、予算、事業評価を受け持っている（図1-4-7）。

これに対して、具体的に事業を推進する地区の組織は、市役所の5つの局の他に、本地区を擁する前述の市区委員会と福祉団体、医療団体、オンブズマン組織等8団体の参加と2団体の協力を得て、KGH (Koordinierungsgruppe) という地区コーディネートグループが組成されている。この全体会議は2ヶ月に1回開催だが、その下にあるテーマ別ワーキンググループUG (Umsetzungsgruppe) は頻繁に開催されている。ワーキンググループは、「労働と生業」、「居住と環境」、「若者」、「学校と教育」、「文化」の5つが活動している。このKGHとUGの全体のコーディネートを現場で行っているのがQK (Quartierkoordination) で直訳すると街区コーディネーターだが、バイエルン州のプログラムではQM (Quartiermanager) つまり街区マネージャーという呼称で、必ずしも統一されていないため、本稿では「コミュニティマネージャー」と呼ぶ。また、このコミュニティマネージャーが常駐する Stadtteilbüro 地区事務所も、本稿では「コミュニティハウス」と呼ぶ。このコミュニティハウスという拠点とコミュニティマネージャーという人材は、ドイツの社会都市プログラムの中で新しく創設されたもので、住民参加事業の推進にとって極めて重要な役割を担っている。ハーゼンベルクル地区のコミュニティマネージメントは、社会計画を専門とする民間事務所に市から委託されており、マネージャー1人と3人の担当者が交代で現場勤務をしている。その業務は、社会都市プログラムにおける戦略づくりとその個別事業の推進、具体的な住民活動の推進とその支援他、様々な広報活動等である。

表 1-4-1 社会都市 2001 各事業の予算およびスケジュール

番号	事業名	活動領域										期間	総額予算 (€)
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX			
1	地区マネジメント	○	○									01-05	527,570
2	まちづくりハウス	○										01-05	67,884
3	自由裁量資金	○	○	○	○	○	○	○	○	○		01-05	130,000
4	住民参加の推進(アンケート調査/子ども・アクションプランク他)	○	○									01-05	-
5	周知・広報活動 (インターネットプラットフォーム/地区新聞/文化週間/広告キャンペーン他)	○	○									01-05	-
6	住宅の新築 Kiene-/Aschenbrennerstr.			○								99-02	6,118,364
7	住宅の新築 Petarrastr.			○								01-05	2,946,001
8	住宅の新築(計画) Biodig-/Düffestr.			○								01-05	87,022
9	立体駐車場			○								97	6,440,000
10	通り抜け道路 Aschenbrennerstr.6			○								03	575,000
11	不法占拠住宅からの転用、周辺環境改善を含む			○								02-05	711,000
12	その他の住宅周辺環境改善	○		○								03-04	200,000
13	広場の整備 Pfarrer-Steiner-Platz				○							03	33,368
14	広場の整備 Goldschmiedeplatz	○			○							99-02	650,170
15	子どもの広場の整備 Feldmochinger Anger				○							03-05	580,000
16	催事広場の整備 Festplatz Dülferanger				○	○						03	128,000
17	道路の改造 Schlei ßheimerstr				○							04-05	7,160,000
18	その他の公共空間整備				○							03-04	200,000
19	地区センターの再整備と市民利用の拡大 Dülferstr.				○	○	○		○			04-05	1,000,000
20	「若い仕事」とフィットネスセンターの新築					○	○	○	○			01-03	7,150,000
21	「made in hasenberg」の組合設立と運営					○	○					02-05	1,484,000
22	その他の小さな建設事業				○	○	○		○			03-05	655,000

(次ページへ続く)

(前ページから続く)

番号	事業名	活動領域									期間	総額予算 (€)
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX		
23	「両親・子どもイニシアチブ」の組織転換					○					99-02	67,970
24	幼稚園の新築 Aschenbrennerstr.	○				○					02-03	1,370,000
25	幼稚園の新築 Rainfarnstr.					○					04-05	3,200,000
26	「地区カフェ」の改築					○	○				01-02	408,011
27	「steiner's」カフェの新築					○	○		○		02-03	225,467
28	「若者の居場所」建設 Der Club and'sDülfer					○						648,110
29	「若者の居場所」建設 Wichernzentrum					○			○		01-03	-
30	映像センター Studio Archiv					○			○		01-03	47,753
31	国際文化交流								○		01-05	259,227
32	演劇ワークショッププロジェクト	○							○		02	6,110
33	学校チュータープロジェクト								○		02-03	2,513
34	子ども滞在派遣 TAKA TUKA								○		03-04	442,024
35	緑地構想(計画)			○	○				○		02	81,806
36	社会福祉のさらなる事業									○	01-05	-
	合計											44,240,811 (一部の未定を含む)

(出典：参考文献3)を基に筆者翻訳・加工)

(3) 社会都市プログラムの事業計画と予算

ハーゼンベルクル地区の都市更新に関する方針の検討は、社会都市プログラムが発表される前から進められていた。1989年ミュンヘン市都市計画局の委託で、地区の都市計画と社会計画の基礎調査が実施され、それを受けて市議会は1994年都市更新計画の地区指定と方針決定を行っていた。そして地区のかなりの部分に地区詳細計画(Bebauungsplan)と緑地計画(Grünordnungsplan)の法定計画を定め、一部の住宅建設がはじまっていた。

このような準備期間を経て、1999年7月にミュンヘン市は社会都市プログラムを導入することを議決、1999年12月に地区指定、2001年11月には社会都市プログラムとして当初の5年間に実施する36の事業計画とその財政フレームである「社会都市2001」を議決した(表1-4-1)。当初の5年の事業計画では、総額5.6億円の予算が計上されている。具体的な計画事業策定に際しては、地区住民への広報活動や意見収集等の様々な住民参加が行われたが、最大のものとは2001年5月に2日間行われた「未来会議」というワークショップである。この会議では、たとえば、地区の就業者のネットワーク化、ゴミ清掃に関する住民組織化、文化団体の設立と文化行事の実施、子どもが花づくりを学べる庭園の整備、学校と幼稚園のネットワークづくり、若者に対するアンケート調査の実施等が提案された。その後、この提案に沿った形でワーキンググループが組織化され、活動が具体的にはじまった。また市の計画事業にも反映された。たとえば、新しい学校の整備に関して、住民参加の機会が拡大された。この住民参加のプロセスによって、ハーゼンベルクルは「多彩なまち、ハーゼンベルクル!」というキャッチフレーズが決められ、事業が以下に示す大きな9つの活動領域に整理された。

- | | |
|-----------------|-------------|
| I. 住民活動活性化、住民参加 | VI. 地域経済 |
| II. 周知・広報活動 | VII. 健康と環境 |
| III. 住宅と居住環境 | VIII. 教育と文化 |
| IV. 公共空間と興津 | IX. 社会福祉 |
| V. インフラストラクチャー | |

多くの事業計画の中で特筆すべきものが「自由裁量資金」で、当初の5年間で総額1,650万円が計上されている。これは住民が自由に提案した事業を実施するための予算で、KGH地区コーディネー

トグループ会議の場で、社会都市プログラムとして意義があると判断されると、1プロジェクトあたり35万円を限度として支出されるものである。これまで高齢者からはベンチの設置、子どもたちからはサッカーゴールの設置、トルコ人からはトルコ地震に関する写真展の開催等の要望が寄せられ、実現した。この金額を超える事業提案については、LGS 指導グループ会議に諮られる。コミュニティマネージャーによると、アルコール中毒患者との話し合いの中で、彼らが自主的に運営する居場所づくりを提案できないかを模索しているようである。いずれにしても、住民が自ら自主的にまちづくりの提案をし、それが実施できる仕組みがあることは素晴らしい。

(4) 特徴のある事業の概要

① イメージアップキャンペーン

ハーゼンベルクル地区は、当初低所得の労働者を対象にした住宅地であったため、高齢化が進む中で、外国人労働者が増加し、失業者や不法滞在者が一部の住宅を占拠したことによって犯罪やバンダリズムが横行し、治安が悪化した。もちろんその後のミュンヘン市の施策で、住宅の近代化改修が進む中で、広いバルコニー付きの住宅や明るい外壁の建物が整備されてイメージは少しずつ明るくなってきた。また以前は、路面電車の終点という立地のため、ミュンヘンの北の果てというイメージが強かったが、1996年地下鉄がその先まで延伸されて、地区内にふたつの新駅が誕生したことによって、立地もよくなった。しかし、他地区に住むミュンヘン市民にとっては、以前からの怖いイメージに大きな変化はなかったため、市はかなりの予算を投入して、文化的、国際的なイベントを敢えてハーゼンベルクルで開催して、多くの市民に直接来て見てもらえるようにした。さらに地区の名称になっているハーゼンがウサギを意味することからウサギをまちのマスコットキャラクターにして、新



図1-4-8 ウサギのマスコットキャラクター（左）と
コミュニティハウスに設置されたマスコット（右）

（出典：筆者撮影）

聞やポスター等到大キャンペーンを実施した(図1-4-8左)。もちろんハーゼンベルクル地区の各所にある公共施設や公共サイン、発行する文書にもウサギのキャラクターが登場し、大々的なビジュアル作戦を行なった。市民の誰もが利用するショッピングセンターに隣接する、コミュニティマネージャーが常駐するコミュニティハウスのガラス壁面や入り口脇の掲示板にもキャラクターが設置されている(図1-4-8右)。このイメージアップ戦略は、地区住民の誇りを取り戻すだけではなく、ミュンヘン市民全体のイメージアップにも貢献し、投資家や企業が地区に進出する可能性にもつながっていく。

② 若者の居場所づくりと職業訓練センター

2001年5月に開催された「未来会議」においても、若者の生の声を聞くべきであるという意見が出されたため、地区を含む市区内のすべての学校を通じて、12才から18才までの生徒に対するアンケート調査を実施したところ、795人から回答が寄せられた。さらに18才から20才までのヤングアダルト12人に対しては、面接ヒアリングを実施した。その結果、若者はさまざまなスポーツ施設と夜遅くまで居られる場所を望む一方、将来の職業に対する不安も語られた。そこで、屋外のスポーツ施設と屋内のフィットネス施設の



図 1-4-9 職業訓練センター「若い仕事」とフィットネスセンター
(出典：筆者撮影)



図 1-4-10 「若い仕事」で働く若者
(出典：参考文献3) p64)

建設を進めると共に、ヤングカフェと呼ばれる自主的に運営する居場所づくりも計画された。職業訓練の場所としては「若い仕事(Junge Arbeit)」という職業訓練センターが建設され、2階にはフィットネス施設とカフェが設置された(図1-4-9)。このセンターでは、「家具の制作」「印刷技術」「左官技術」の3つの職種が3年コースで学ぶことができる(図1-4-10)。またセンターは訓練だけでなく、実際の仕事も受注しており、同建物の内装や床工事、その後新設された地区内ショッピングセンターや幼稚園、倉庫などの外壁工事も担当し、オリジナルなモザイク壁を制作している(図1-4-11)。特にテラ



図 1-4-11 訓練生が制作した外壁

(出典：筆者撮影)

ザーという床仕上げの技術については、「made in hasenberg!」という組合を作り、地区内の建築や広場工事の業務を受注している。これまでの地区改善まちづくりのプログラムの中には、若者の職業訓練という機能は入っていなかったが、今後は極めて重要な役割を果たすことになるだろう。

③ 外国人の居場所づくり

仕事がない外国人に対しては、「出会いの場 (Treffpunkt)」と称するコミュニティレストランや小規模なカフェの設置準備から関わってもらい、民族料理を含むメニューの決定やその運営に積極的に参画してもらう事業を行なっている (図1-4-12)。特に、トルコやギリシャ、旧ユーゴスラビアからの女性による週替わりコックさんの家庭料理は大変人気がある (図1-4-13)。また、レストランを拠点に外国人の定期的な情報交換や交流、ドイツ語教室の場としても活用されている。さらに、国際的な文化交流事業として、演劇ワークショップ、子どものドイツ人家庭への短期滞在派遣、絵画や芸術教室等も多彩に行われている。食を通じて外国人が集まり、多様な生活文化や芸術と触れ合える楽しさや魅力をうまく引き出している。

④ 子どもの遊び場づくり

ミュンヘン市は「子どもと家族にやさしいまち」を標榜している



図 1-4-12 コミュニティレストラン
(出典：筆者撮影)



図 1-4-13 カフェで料理をふるまう移民の女性たち
(出典：参考文献3) p68)



図 1-4-14 「子どもアクションキット」と「計画モバイル」
(出典：参考文献3) p38 右・参考文献4)



図 1-4-15 若者たちが建設したスケートボード施設
(出典：参考文献4)



図 1-4-16 広場でブレイクダンスをする若者
(出典：参考文献4)

こともあって、子どもに関する市民団体やNPO法人の活動が極めて活発である。ハーゼンベルクル地区でも、まち遊びの楽しい小道具が入ったトランクを用いて行う「子どもアクショントランク」というワークショップが継続的に行われている。また公園や広場の計画設計に際しては、計画モービルといわれるコンテナ車を現場に持ち込み、子ども等が直接模型を作りながらワークショップを行なっ

ている（図1-4-14）。その結果、地区内にはいくつもの魅力的なスケボー施設（図1-4-15）やブレイクダンス広場等が実現している（図1-4-16）。さらに、水をテーマにした公園の設計ワークショップや自然とのふれあいを重視した校庭改造も準備している。

⑤ 住宅の整備

社会都市の事業の中で最も予算を費やしているのは、新規住宅の建設である。従来建設された住宅は建ぺい率の低い中層、高層住宅のポイント型開発であったため、それによって生まれた大規模な空地を新規の住宅で有機的につなげるような配置計画が実現している。新規住宅は大きなバルコニーを持ちながら明るい色彩計画に配慮されており、また賃貸住宅だけではなく、分譲住宅の戸数もかなり増やしたことによって、地区のイメージアップに大きく貢献している。また老朽住宅については、一部減築をしたり、水回りの充実や間仕切り壁の変更によって2戸を1戸にするような内部空間の近代化と外壁の塗り替え、バルコニーの設置によって、大胆な改修を施している（図1-4-17）。特に、従来うす暗い駐車場として利用されていた中庭は、駐車場を地下に設置することによって上部を子どもの遊び場や菜園に変貌させている（図1-4-18）。また住宅周辺の自転



図1-4-17 減築・増築された住宅

（出典：筆者撮影）



図 1-4-18 駐車を地下にして、地上をこどもの遊び場にした中庭
(出典：筆者撮影)

車置き場やゴミ置き場も色彩計画を施し、緑化で目隠しをするなどの配慮をして景観改善を図っている。さらに財団やNPO法人が建設運営する高齢者住宅の建設も多く実施されている。つまり、もともと地区内に居住していた住民は、希望をすれば地区内に住み続けることを前提に、生活と収入に適した住宅への住み替えを促している。もちろん、低所得者のためには家賃補助を前提にした社会住宅制度を活用しながら、住棟の中ではさまざまな社会階層の住民が混在する、ソーシャルミックスを実現している。

⑥ 公共施設と公共空間の整備

公共施設として最も多く整備されているのは、幼稚園、保育園等子育て支援施設と高齢者交流施設である。高齢者の施設では、配食及び給食のサービスが実施されているが、これらの施設は、地区に分散させるのではなく、できるだけ商業施設と共に比較的中心部に集中させることによって、にぎわいや交流を生み出そうとしている(図1-4-19)。また家庭菜園を地区の縁辺部に数多く設置し、栽培教室や収穫祭等のイベントを通じた多世代交流事業も推進している(図1-4-20)。



図 1-4-19 子育て支援施設と高齢者交流施設

(出典：筆者撮影)



図 1-4-20 家庭菜園とこどもたち

(出典：筆者撮影)



図 1-4-21 こどもの遊び場と遊歩道

(出典：筆者撮影)

さらに中心地区にある空地の魅力的な広場化、学校の校庭緑化、駐車場が不足する場所での立体駐車場の整備、不必要になった高幅員道路の緑道化等、子ども等にとっての魅力的な公共空間整備事業

があり、その多くが住民参加によって実現されている（図1-4-21）。

4 新たな社会的結合プログラムの登場

社会都市プログラムは、1999年から2019年までの21年間で一応終了した。そして2020年からは、「社会的結合 (Sozialer Zusammenhalt)」プログラムと名称を改め、再スタートすることになった。そして、このプログラムには「すべての住民グループの統合を支援し、地区内における様々な利用の多様性を向上させると共に、住宅と生活の質を高め、近隣の結束を強化するという目標を追求する」と書かれている。背景としては、この21年間で移民・難民が急増し、また近年はコロナ禍の影響もあって、住民の繋がりが希薄化したという認識があり、より自主的な住民活動やボランティア活動の促進、早期の住民参加事業の支援を前提に、コミュニティマネージャーの役割についても高く評価した上で、継続的なコミュニティマネジメントを強化する方針が打ち出された。さらに気候変動に対する方針も強化された。なお、事業予算についてはこれまで同様連邦、州、市町村が各々1/3を負担し、2020年度の総額の予算規模は2019年と同額の200Mio Euro (260億円)となっている。今後の社会的結束プログラムの展開を期待したい。

5 ドイツの社会都市プログラムの特徴

これまでドイツで実施されてきた都市計画中心の都市更新プログラムから社会都市プログラムに制度変更してきた中で、主な特徴を以下に整理する。

① 都市内分権制度をベースにした地方自治と住民参加

法律に基づいた地方自治の制度と住民参加の仕組みがドイツ全域でベースになっていることが、社会都市プログラムの事業を進めやすくしている。

② コミュニティ再生への集中的な予算投下

社会問題地区の改善は、対象地区の住民だけの課題ではなく、都市全体の課題であるとの認識から、都市計画のハード事業と共に社会計画のソフト事業に予算を計上している。

③ コミュニティマネージャーの存在

コミュニティ再生の推進には、現場におけるまちづくりの拠点と人と人を繋ぎ、計画を柔軟に推進する新たな職能としてコミュニティマネージャーの存在が必須である。

④ 若者の就業支援と居場所づくり

社会問題と言われる課題の多くは、若者の不安定な生活に起因するところが多い。若者の主体的な居場所運営と将来に向けての就業機会の創出は極めて重要である。

⑤ ソーシャルミックスによる包摂と多様性の実現

社会的弱者と言われている高齢者、障害者、子ども、女性、外国人、セクシュアルマイノリティ等を地区外に排除することなく、違いを個性として認めた多様性のあるコミュニティの実現を目指す。

⑥ 地区のイメージアップ戦略

長い間社会問題地区として暗い怖いというマイナスイメージが固定して地区では、大胆なイメージアップキャンペーンが必要である。

参考文献

- 1) ミュンヘン市報道・情報局：「50Jahre Münchener Bezirksausschüsse」

- 2) ドイツ連邦内務省：「20 Jahre integrierte Quartiersentwicklung Die Soziale Stadt (筆者訳：統合された地区発展計画 20 年の歩み、社会都市)」
https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/20-jahre-soziale-stadt.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (2022 年 2 月 15 日最終閲覧)
- 3) ミュンヘン市都市計画・建設局：「Programm “Soziale Stadt” Sanierungsgebiet Hasenberg Integriertes Handlungskonzept (筆者訳：社会都市プログラム ハーゼンベルクル再開発地区における統合アクションコンセプト)」, 全 86 ページ, 2003 年
- 4) ミュンヘン市都市計画・建設局：「Kinder und Jugendliche planen mit Aktionsraum für Jugendliche, Goldschmiedplatz (筆者訳：子供と若者が“若者のための行動空間”と共にデザインした、ゴールドシュミード広場)」, パンフレット

第5章

カナダ・トロント市における 社会的包摂を組み込んだ団地再生事業

筑波大学システム情報系社会工学域・准教授 **藤井さやか**

はじめに

戦後、各地で大量供給された公共住宅は、生活困窮者の生活の安定を目的として建設され、低所得者や生活保護受給者、移民が集住してきた。しかし、問題を抱えた世帯の集住による教育や就労への意欲喪失や機会損失、死角の多い物理的デザインが遠因のバンダリズムや犯罪の横行、適切な維持管理の不足による建物や設備の老朽化といった深刻な問題を抱えており、再整備が課題となっている。

こういった住宅団地の再生に向けて、近年、居住者層の混在化（以後、ソーシャルミックスとする）を進めることで、問題の解決を図ろうとする動きが、世界各地で進んでいる。具体的には、建物形態、住宅タイプ・規模、所有形態、所得層、家族タイプ等、様々なタイプが混在した複合住宅地へと転換することで、団地が抱える社会的問題を起こりにくくしようとする試みである。

本章で取り上げるカナダ・トロントでも、公共団地が同様の問題を抱えており、ソーシャルミックスによる団地再生プロジェクトが進行している。先行する公共住宅団地再生では、ソーシャルミックスという名のジェントリフィケーションとなっているケースや、地区のネガティブイメージが払しょくできず、再開発が頓挫してしまうケースがある。これに対して、カナダの最大規模の公共団地であるトロント市のリージェント・パーク団地（以下、RP団地）では、従前居住者の戻り入居を可能としながら、多様な居住者のソーシャルミックスを実現し、同時に従前居住者の雇用や能力開発の機会を創出する社会的包摂プログラムを組み合わせ、地区のイメージを大幅に改善する団地再生事業が行われている。本章では、最終段階に入っているRP団地の事例を通じて、社会的包摂プログラムを組み込んだ公共住宅団地再生の経緯と特徴の整理から、多様な人々を包摂する住宅整備のあり方を考えたい。

1 リージェント・パーク団地の概要

(1) トロント市の概要

トロントは、カナダ・オンタリオ州の州都で、カナダ国内最大の都市である。ニューヨークやシカゴまで飛行機で1時間半ほどの好立地であることから、金融や経済、メディア、医療、観光など様々な産業が集積し、カナダ経済の中心となっている。世界の住みたい都市ランキングや世界都市ランキングでも上位に頻出し、戦後から一貫して人口増加している。

2016年のカナダの国勢調査によると、トロント市の人口は約273万人で、トロント大都市圏(GTA)の人口は約642万人である。これは、ニューヨーク、ロサンゼルス、シカゴに次いで、北米で第4の都市規模にあたる。前回2011年国勢調査時点のトロント市人口は約262万人、GTA人口は約605万人であったところから、大きく増加しており、2031年のGTA人口は1150万人になるとの予測もある。

人口の多様性においてもトロントは突出している。カナダでは、1970年代から積極的な移民受け入れ政策を取ってきた。その結果、トロントは世界各国から多様な人々が集い、出会い、生活する都市となっている。2016年国勢調査によると、トロント市人口の47%が海外生まれであり、国連人口計画によると、この値はマイアミに次いで、世界で2番目に高い割合である。マイアミの海外出身者の多くが中南米であるのに対し、トロントの移民の出身国は、南アジア、中国、アフリカ、ヨーロッパと世界各国に広がる。また人口の50%以上がビジブル・マイノリティに属し、2031年には63%に達すると推測されている。

多様な出自を反映して、現在トロントに住む人々が話す言語の数は160言語以上といわれている。そのため、行政サービスでは、公用語である英語とフランス語に加えて、中国語やタミル語、アラビ

ア語などの言語での資料や説明を用意する多言語化が進んでいる。

増え続ける移民の受け皿となっているのは、家賃の安い賃貸住宅で、特に公共住宅への移民の集積が顕著である。北米では、1950年から70年にかけて、大量の公共住宅が供給されてきたが、生活困窮者の集住が教育や就労の意欲喪失と機会損失を招き、それが生活困窮に拍車をかけ、犯罪を助長しているとの指摘がある。また都市デザイン上の問題や適切な維持管理の不足により、バンダリズムや犯罪の横行、建物や設備の老朽化といった深刻な問題を抱えていた。

トロントでは1990年代から公共住宅の再生が議論になり始めたが、具体的な動きが出てきたのは、2002年のトロント市の合併を受けてトロント公共住宅公社(Toronto Community Housing Corporation、以下TCHCとする)が発足してからである。TCHCが所有する2,200棟58,500戸の公共団地の現状調査を行ったところ、高経年団地を中心に維持管理費用の増大とストック有効活用の必要性が明らかとなった。そこで、TCHCは2002年から団地再生事業に着手し、取り組みを拡大していった。

(2) リージェント・パーク団地の概要

RP団地は1948年にトロント市中心市街地の東側約1-2kmの位置に建設されたカナダ国内で最初の公共住宅団地である。この地域には、かつてアイルランド系移民が多く居住し、その後、移民や貧困層の集積が進み、スラム化していた。戦後にスラムクリアランス事業として建設されたのがRP団地である。

RP団地の建設にあたって、設計者や事業者は、当時の最先端理論にもとづいて、「ガーデンシティ」をコンセプトに掲げ、約28haの敷地に、3-6階階段室型中層住宅と14-16階高層住宅からなる2,083戸の住宅を建設した。住棟は騒音の激しい道路沿いではなく、街区の内側に向けて配置された。また行き止まり道路を多用して、

自動車による通過交通を徹底的に排除し、歩道や緑地空間を大きくとった大街区構成を採用した。さらに、静かな住環境維持のため、住宅以外の用途は排除された。良好な住宅地の形成を目指す様々な仕掛けを取り入れたものの、RP 団地は周辺市街地から孤立した団地となり、死角の多い街区構成がバンダリズムの温床となり、住宅地の荒廃を進めてしまった。

1970年代の積極的な移民受け入れ政策の影響を受け、トロント市には世界各国からの移民が流入し、RP 団地はその受け皿となり、多数の移民が居住し始めた。しかしながら、文化の異なる移民間の衝突が多発し、貧困・失業世帯の増加や行き場のない若者がたむろするようになり、1980年代後半には薬物犯罪や暴力犯罪が増加し始めた。移民間の対立は深刻化し、1995年にはRP 団地で暴動が発生、一般のトロント市民からは立ち寄るべきでない地区として敬遠されるようになっていった。

今回の RP 団地の再生プロジェクトは、中心市街地に隣接してい



図 1-5-1 リージェント・パーク団地の位置
(Google Map を基に筆者加筆)

ながら、低密にしか利用されておらず、荒廃していた公共住宅団地の再生と土地の有効活用を目的としている。

(3) リージェント・パーク団地再生プロジェクトに至る経緯

荒廃していたRP団地では、1990年代から再開発の必要性が指摘されてきたが、直接のきっかけとなったのは、前述したように、2002年のTCHCの発足である。所有住宅の現状調査によって、高経年団地の維持管理費用の増大とストック有効活用の必要性から、団地再生プロジェクトに着手することとなった。

公共住宅団地の再生に向けた検討の中で、TCHCは、先行するアメリカ諸都市の公共住宅団地の再開発事例の調査を行い、ソーシャルミックスといいながら、ジェントリフィケーションが進行し、従前居住者の多くが転出を強いられ、生活困難に直面していること、地区のネガティブイメージが払拭できず、再開発が頓挫してしまうケースがあることといった問題を確認した。そこで、トロントでの団地再生プロジェクトの基本方針として、コミュニティ開発と一体となった空間改善プロジェクトを目指すことを掲げた。具体的には、従前居住者の戻り入居を前提としながら、居住者のソーシャルミックスを進め、地区のイメージを大幅に改善する団地再生を目指すというものである。

RP団地の再生事業は、中心市街地隣接地というポテンシャルを活かした土地の有効活用と、団地が抱える社会問題とネガティブイメージの払拭を目的としている。街路や公園の配置を大幅に変更して死角をなくすと同時に、容積率・高さ制限を大幅に緩和して、超高層棟を含む大規模な再々開発を進める計画とし、さらにソーシャルミックス実現のため、建物の用途・形態、住戸タイプ（公共住宅住戸・アフォーダブル住戸・市場家賃住戸・分譲住戸）が混在する計画が立案された。また事業推進のため、パートナー企業としてカナダの建設会

社である Daniels 社を選出し、官民連携プロジェクトとして実施している。

この再生事業は建設期を5つのフェーズに分けて進めており、各フェーズの着手前に、事業計画を再検討し、詳細化する形式をとっている。現在は第4フェーズ及び第5フェーズが進行中である。全体の完成は2025年ごろを予定しているが、計画変更の度に完了予定年次は延期されており、最終的な完成時期は確定していない。

表 1-5-1 リージェント・パーク団地の開発経緯

西暦	概要
1995	TCHC が居住者と団地の再生に関して意見交換を開始
2002	TCHC が RP 団地再生計画の立案を開始、住民に提示 (第1案)
2003	TCHC が住民意見を受けて、計画案を修正 (第2案) 第2案をもとに地区詳細計画と用途地域の修正をトロント市都市計画局に申請、公式な手続きによる計画案の修正を開始
2005	City Council が地区詳細計画と用途地域の修正を承認 (第3案) Phase1 の着工 (2006 年に解体完了、その後建設開始)
2006	TCHC が RFP (Request for Proposal) プロセスにより、Daniels 社を開発パートナーに選定
2007	City Council が居住者との協働により作成された社会開発計画 (Social Development Plan) を認定
2009	Phase1 の入居開始 (2011 年に入居完了)
2009	City Council が計画変更と用途地域の修正を承認 (第4案) Phase2 の着工 (2011 年に解体完了、その後建設開始)
2012	Phase2 の入居開始 (2017 年に入居完了予定)
2014	City Council が計画変更と用途地域の修正を承認 (第5案) Phase3 の着工
2019	Phase4 の着工
2021	新たな民間パートナーとして Tridel 社を選定 全体の計画終了は 2025 年頃を予定

(TCHC 公開情報を基に筆者作成)

2 団地再生プロジェクトの計画変遷

(1) 第1案から第3案の再生計画の特徴

2002年に住民に提示された第1案は、合計で4,500戸の住宅を供給し、そのうち公共住宅住戸2,083戸(住戸全体の47%相当)、分譲住宅2,400戸(住戸全体の53%相当)を建設する計画で、供給される公共住宅住戸数は従前と同数、すなわち再生事業により撤去される公共住宅住戸の100%が敷地内に再整備される内容であった。地区内の建物密度は2倍になるが、主としてタウンハウスと中層住棟で構成し、高層棟は極力避けるとされていた。

その後、住民との協議を経て作成された第2案では、住棟内のソーシャルミックスが実現するよう配慮し、公共住宅住戸と分譲住戸の格差を埋めるアフォードブル住戸の供給や、居住者の多様性を確保するため、分譲住宅は多様な間取りを用意すること、開発に際しては、ひとつのフェーズ中に解体する公共住宅住戸は200戸までに抑え、大規模な居住者移転が生じないように配慮し、また従前の居住者のつながりを重視した移転を検討することなどが盛り込まれた。第2案をもとにトロント市都市計画局に再生計画を実施するための地区詳細計画と用途地域変更の申請が行われた。市との協議により建物形態や配置、デザインの一部が修正された第3案が作成され、2005年に市が第3案を承認、第1フェーズの工事が開始された。

(2) 第4案(2009年)の再生計画の特徴

2008年のリーマンショックの影響はトロントでも懸念されたが、市内の住宅不足は継続しており、開発事業への影響はほとんどなかった。逆に当初計画にはなかった文化施設(Daniels Spectrum)及び屋内プール施設(Aquatic Center)建設のための補助金や寄付が確保できた。第4案では大規模公園(Regent Park)や住棟規模・

配置を変更、公園やコミュニティ施設建設を前倒しにするため、開発フェーズの時期と区分を大幅に変更した。これに合わせて住戸数が全体で約 5400 戸に増加したが、公共住宅住戸は 1,877 戸（住戸全体の約 35 %相当）に削減され、不足分を地区外で代替することになった。工期の変更で一時的移転者の仮住まい期間が延長されることとなり、不満や不安が高まった。

(3) 第 5 案（2014 年）の再生計画の特徴

Daniels 社の尽力により企業寄付が集まり、市でも予算が確保されたことから、住民から要望の高かったスポーツ広場(Regent Park Athletic Grounds)の建設が、第 3 フェーズの街区に追加されることとなった。施設本体の建設は、スポーツ関連の補助金を得ているが、付随する公共施設（街路等）の整備費用を確保するため、分譲住戸が 5400 戸（住戸全体の約 72% 相当）に増加され、全体住戸数は約 7500 戸となった。ただし、公共住宅住戸（住戸全体の約 25% 相当）1,877 戸、アフォーダブル住戸 262 戸は変更されていない。公共住宅住戸の減少分は地区外に建設された 250 戸で代替された。これらの変更は、超高層棟を増やし、街区の建築密度を上げることで実現している。公共住宅住戸と分譲住戸の住棟の分離や分譲住戸のみの増加、間取りの多様性低下による公共住宅住戸との格差の拡大が懸念されている。

(4) 現在の動き

第 4 フェーズ以降の再生計画では、施設配置や住戸数の大幅な変更は報告されていないが、建物が完成し、居住者が増えるにしたがって、住民のための組織や取り組みが追加されている。例えば、公共住宅及び分譲住宅のすべての居住者が参加できる居住者組織である Regent Park Neighbourhood Association (RPNA) が創設され、多

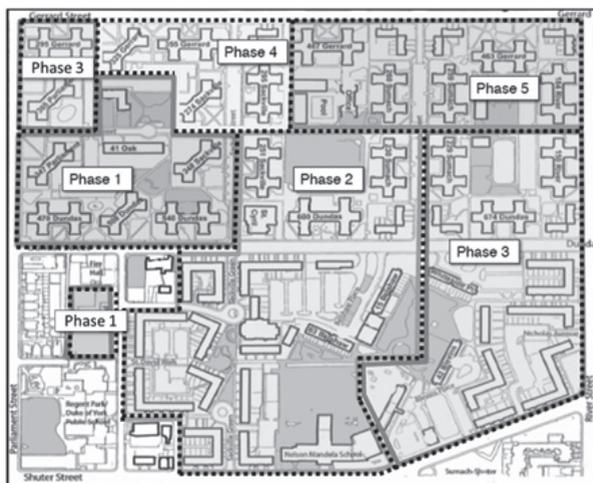


図 1-5-2 リージェント・パーク団地再生計画の各フェーズ
(TCHC 説明会資料より引用)

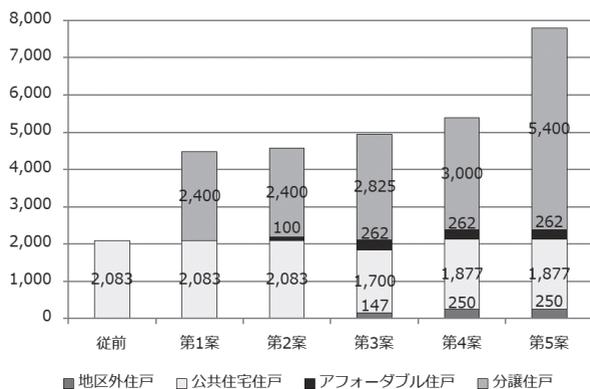


図 1-5-3 各案の住戸数の変化
(TCHC 説明会資料を基に筆者作成)

様々な居住者による健全なコミュニティの形成を目指して、アドボカシーや交流の活動を行っている。また公共住宅の居住者から選出される建設委員会が活動を開始し、TCHC と共に再生計画の検討や

進捗に関わるようになった。一方で、民間パートナーの見直しが行われることとなり、当初パートナーである Daniels 社も含む 3 社が計画提案を行い、最終的に Tridel 社が新たなパートナーに選定された。Tridel 社は他の TCHC の団地再生プロジェクトへの参加経験があるカナダの建設会社で、今回の計画提案に 2,680 万カナダドル（日本円で約 2.5 億円）の地域経済活性化の投資を行うことを盛り込んでおり、地域の今後の発展が期待されている。

3 多面的な社会的包摂の仕掛け

RP 団地再生プロジェクトでは、団地が抱える社会問題の解決が再生目的の一つに掲げられている。特にソーシャルミックスの実現は、貧困層や移民層の過度の集中に起因する地区の社会問題の解消手段として期待されている。しかし、ソーシャルミックスだけで社会からの排除がなくなるわけではない。個人やコミュニティの能力を開発するプログラムや、社会参画を支援する仕組みがなくては、社会的包摂は進まない。このような観点から、RP 団地では、トロント市と TCHC が作成するソーシャル・ディベロップメント・プランを策定し、居住者支援やコミュニティ開発に取り組んでいる。居住者の社会的包摂に向けた様々な取り組みは、その内容から次の 4 つのタイプに分類することができる。

(1) 再生事業の影響抑制のための取り組み

RP 団地再生事業は事業期間が長期に渡り、また物理的・社会的環境が激変するため、居住者の生活困窮の深刻化が懸念されている。事業や移転に対する居住者の不安や不満は大きく、初期の説明会は度々紛糾した。TCHC は居住者の不安を解消する方策として、

以下の 3 点に取り組んでいる。

ア 情報提供の多言語化と充実

RP 団地の居住者の出身国は約 60 ヶ国にも及び、使用言語は 70 言語にも上る多民族が集住している。そこで説明資料はカナダの公用語である英語とフランス語に加えて、スペイン語、中国語、韓国語、アラビア語、タミル語など複数言語で用意し、要望があれば別の言語にも翻訳して提供、説明会でも複数言語で同時通訳を行っている。通訳や翻訳には英語のわかる居住者を積極的に採用している。

イ 居住者参加の推進

公的主体への発言や質問すら禁止されている国から移住してきた居住者にとっては、TCHC や行政との関係のとり方、説明会の意義、意見表明の方法、事業への参加の仕方が分からず、計画プロセスに適切に参加できないことがある。こういった居住者に対して、同じ言語を話す居住者や後述するコミュニケーション・アニメーターが、計画プロセスの仕組みや手続き、必要書類について丁寧な補足説明を行っている。会合に参加していない居住者には、戸別訪問して説明会の開催通知や趣旨説明、参加依頼や相談対応などのアウトリーチを行っている。

ウ 生活継続に配慮した移転計画

居住者にとって、最も不安が強かったのは、建物取り壊しに伴う一時転居先及び戻り入居先の決定方法であった。再生事業の初期では、事業の仕組みが十分理解されていなかったこともあり、RP 団地からはるか遠くに転居させられる居住者や一時転居と団地からの退去を混同する居住者も多く、移転計画が難航した。さらに途中の大規模な計画変更で住宅整備が著しく遅れ、初期の戻り入居が大幅

に遅れたことも混乱に拍車をかけた。居住者の声を受けて、TCHCは転居や戻り入居の決定方法を見直した。例えば、年度途中で子どもが転校しなくてすむよう転居時期は学校年度の途中を避け、夏休み期間中に設定した。また十分な準備期間を確保するため、転居通知の送付時期を1年以上前に行うこととした。さらに住戸規模に応じて機械的に提示していた転居先の選択肢を増やした。戻り入居住戸の決定方法も、ルールを明確化し、納得のいく住戸を見つけられるまで何度でも選択できる環境を整えている。

(2) 地区施設の充実

従前のRP団地は、住宅に特化した住宅地であり、最低限の地区施設しか整備されていなかったが、今回の再生事業では、地区の魅力向上とコミュニティ支援のため様々な地区施設が整備されている。

ア 公園・屋内プール施設

従前の団地では細切れに分散していた緑地を統合し、団地の中央に大規模な公園を整備した。2014年夏に完成した公園は、居住者の強い要望で「Regent Park」と名付けられた。また公園に隣接して競泳用プール、遊戯用プール、温水プール、滑り台などを備えた屋内プール施設（Aquatic Center）を整備した。このプールは市の施設であり、市民向けのスイミング教室などが開催されている。建設当初は、人気が高く地区住民が教室に参加できない状況が続いたため、地区住民優先枠を用意し、居住者が利用しやすくなる工夫をしている。

イ 店舗・業務施設・公共施設

団地の複合市街地化を進めるため、団地内に店舗や飲食店、業務施設、公共施設等を建設している。これらの施設は、居住者の生活

利便性向上に資するだけでなく、後述するように地区内の雇用の場としても機能し、居住者の社会との接点を提供している。

ウ 文化施設・生涯学習施設

居住者のコミュニティ活動や学習の場として、様々な施設が整備されている。例えば、文化施設 (Daniels Spectrum) は、多目的ホール、音楽・映画撮影・アート教室等が入居し、地区内外からたくさんの受講者が集まっている。社会企業家のインキュベーション施設も入居し、地区内でソーシャルビジネスを展開している。多目的ホールは居住者説明会等の会場としても使われている。生涯学習施設 (Toronto Centre for Community Learning & Development : CCL&D) では、コンピューター教室、言語講座などに加えて、トロント大学等による市民講座も開催され、従前居住者と分譲住宅の新規居住者の交流の場になっている。また後述するように、CCL&D が居住者による新規ビジネスの創出に大きく貢献しており、社会的包摂の重要な拠点となっている。

エ スポーツ広場

第3フェーズに新たに追加されたスポーツ広場 (Regent Park Athletic Grounds) は、RP 団地再生事業の居住者参加の成果の象徴ともいえるべき施設である。当初再生計画ではスポーツ広場は計画されていなかったが、スポーツができるフィールドや施設整備に対する居住者の要望が強かったため、事業パートナーである Daniels 社が市内のプロスポーツチーム等に働きかけた結果、MLSE Foundation の支援が決まり、市でも予算が確保できたことから、スポーツ広場と屋外アイススケートリンクの整備が実現した。この計画変更により、住棟の高層化や建設工期の遅延といった影響が出ているが、居住者からは要望の実現が評価されている。

オ その他のコミュニティ施設

このほか、現在、ジム、屋上庭園、交流スペース、職業訓練センターなどが入居するコミュニティセンター、新たな店舗や飲食店等の建設が進行している。

(3) 学習機会や能力開発のためのプログラム

RP 団地では、上述した2つの取り組みに加え、居住者の学習の機会の提供や、社会への参画に必要な能力開発のためのプログラムが実施されている。これらのプログラムは、再生事業プロセスの中で実施されているものと、再生事業で新たに建設された地区施設が提供するものがあり、いずれも居住者が社会で活躍する重要なきっかけを提供している。

ア 再生事業と連携したプログラム

コミュニケーション・アニメーターは再生事業の居住者参加の肝ともいえるべき重要な存在である。毎年約15名の居住者が1年契約で採用され、居住者への事業の説明や意見収集を行う。最初の3ヶ月でコミュニケーションスキル、開発事業に関する知識、プロジェクトマネジメントなどの訓練を受け、事業説明会や居住者説明会の運営、居住者参加イベントの企画運営、重要情報の周知活動、説明会等での通訳などを行う。2014年のメンバーは5名が常勤、3名がパートタイムで就労、1名がスキル向上のため進学しており、居住者の社会参画の第一歩となっている。

この他に、若者の生きがいと社会経験の提供を目的とした取り組みもあり、アニメーターと同様に、イベントの計画立案、SNS活用、資金集めなどの訓練と指導を受けながら、地域の問題発見の調査活動、イベントの企画運営など多岐に渡る活動を行っている。団地再生事業前のRP団地の若者に関する報道は、ギャングの抗争や

事件に関するネガティブなものが多く、RP 団地出身の若者は、就学や就業でも差別を受けることがあった。しかし、ユース・アンバサダーの活動はメディアに好意的に報道され、若者に社会への参加の経験と自信を与えている。参加者の一部はコミュニケーション・アニメーターになったり、地域活動に積極的に参加したりしている。

イ 地区施設が提供するプログラム

生涯学習施設である CCL&D は、居住者がスタッフとして常駐していることもあり、講座を受講していない居住者も頻繁に立ち寄り、生活や再生事業に関する様々な相談を寄せている。2014 年から、社会との接点が特に少ない女性の社会参画手段として、ケータリング・ビジネス (Regent Park Catering Collective) が開始された。RP 団地の女性は出身国の多様性を反映した国際色豊かなエスニック料理を日常的に調理しており、本事業はこの強みを活かしたユニークな事業である。参加者はトロント市衛生局と大学が提供する無料講座を受講し、調理や栄養、食品衛生に関する知識を学び、食品衛生責任者の資格を取得し、調理者として登録する。CCL&D は外部からの注文を取りまとめ、登録者に調理を発注する。初めは TCHC の説明会や地区イベントで食事を提供し、実績が認められて教育委員会や企業からの注文も受けるようになった。2014 年の登録者は 25 名で、12,000 食を提供している。本事業は、社会から取り残されがちな移民世帯の専業主婦に社会とつながるきっかけを提供している点で、社会的包摂の重要な取り組みとして高く評価されている。

CCL&D では新たな取り組みとして、ハンドクラフト・裁縫グループを立ち上げ、技術訓練やバザーを開き、工芸品づくりを新たなビジネスに育てている。当初は民芸品の政策やおしゃれなスポーツバッグの制作を行っていたが、新型コロナウイルス感染症の蔓延によりマスク需要が高まった際、迅速に大量のマスクを作成し販売

することができた。

この他に、一流レストランのシェフが社会貢献を目的に開業したビストロとカフェでは従前居住者を積極的に雇用し、高級レストラン並みの調理やサービスの職業訓練と経験を積ませ、一定期間のトレーニングの後、市内外の飲食店への就職活動の支援を行い、居住者の社会進出を支援してきた。このビストロは、アルコールや薬物依存症、ギャング抗争に関わっていた若者達を採用して更生させ、主要スタッフや共同経営者へと育成してきたが、コロナウイルスの影響や地区内の支援プログラムが増えてきたことから、2022年1月に惜しまれながら閉店を終了した。

4 団地再生事業の成果と今後の展開

RP 団地の団地再生事業の第1案が示されてから20年が経つ。大きな議論を巻き起こしながら、最終フェーズの工事が始まっている。RP 団地のエリアの半分以上が新しい建物に建て替わり、地区の治安は著しく向上し、イメージも大幅に改善している。残念ながら、従前居住者の半数ほどが戻った時期から現在までに、数回の殺人事件や銃撃事件が発生している。しかし、この犯罪件数はトロント市内全体からみれば低い水準であり、事件の度に地区の問題を話し合うイベントや治安維持のための声掛けなどが行われ、地区の結束が高まっている。

CCL&D で働くコミュニティリーダーによると、居住者の目から見て、団地再生プロジェクトの問題はゼロではないが、懸念事項について話し合う場が用意されており、問題があれば意見交換しながらまちづくりをすすめている点は評価できるという。年に数回行われる TCHC による居住者説明会の報告資料からは、居住者の声をきく

会合が定例化され、参加者も一定数確保できている様子である。

現在、トロント市と TCHC が作成するソーシャル・ディベロップメント・プランの見直しが進んでいる。新たなプランでは、住民参加の継続、安全の確保、地域人材の育成及び機会提供といった項目に加え、取り組み成果の確認と継続も盛り込まれる予定である。

RP 団地再生事業では、5つの雇用の機会が創出され、居住者の社会参画を支援してきた。1つ目の再生事業による直接雇用では、TCHC が建設工事での雇用や完成した建物の維持管理スタッフとしての雇用を行っている。完成した地区施設では、TCHC との契約により、テナントである店舗や業務施設は一定割合以上の居住者雇用が義務付けられており、雇用機会の創出に大きく寄与している。また事業連携プログラム後の就労、新規ビジネスの開始、職業経験を活かした就労も、居住者の社会参画の重要なきっかけとなっている。TCHC は、2015年1月15日の居住者説明会で、2014年12月までに合計で964の雇用創出があったと報告している。その後は具体的な数字は提示されていないが、地区内の商業施設の数はい倍以上となり、地区雇用の促進や雇用のための訓練プログラムが増えていることから、雇用創出効果はさらに大きくなっていると推察される。

2022年時点で、再生事業の半分が完成し、RP 団地は大きく変貌を遂げている。4回の計画変更により分譲住宅の戸数が当初計画の倍以上に増加したことで、従前居住者の孤立化の懸念が指摘されているが、一方で、居住者組織が創設され、居住者の交流を促進する試みが進んでいる。再生事業で整備された地区施設の多くでも、多様な居住者支援のプログラムが提供され、従前居住者の社会参画が進み、新たなコミュニティ・リーダーが育ちつつある。プログラムの継続と進展は、ソーシャルミックスによる公共住宅団地再生事業否を左右する重要な鍵になる。RP 団地の再生事業の完成に向け

て、今後の進捗と地区の動向を引き続き注目していきたい。



図 1-5-4 リージェント・パークに集まる人々
(2014年6月21日筆者撮影)

参考文献

- 1) 藤井さやか：カナダの大規模公共住宅団地の再生に関する研究：トロント市リージェント・パーク団地の再々開発を事例として，都市計画論文集，49（3），pp.813-818，2014.11
- 2) 藤井さやか：多民族が集住する公共団地の再生事業における社会的包摂に関する一考察：トロント市リージェント・パーク団地再生事業を事例として，都市計画論文集，50（3），pp.1045-50，2015.11
- 3) Glanki Planning Associates：Regent Park Planning Report Phases 3, 4 and 5, 2013
- 4) Toronto Community Housing：Regent Park Revitalization ウェブサイト（<https://www.torontohousing.ca/capital-initiatives/revitalization/Regent-Park/Pages/default.aspx>）（2022年3月25日最終閲覧）

第6章

米国連邦政府のコミュニティ計画・ 開発プログラムと 民間主導のエコディストリクト

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授 **村山 顕人**

はじめに

米国諸都市には、19世紀末から20世紀初頭に、商工業の発展を背景に、南部からの労働者や国外からの移民の流入によって形成された都市近隣地区（urban neighborhood）がある。都市近隣地区は、都心部（ダウントウン）やその周辺に位置する、もともとは同一国籍・人種の人々が集まる相対的に高密度な複合用途の地区で、中流階級が住む郊外部の住宅地とは明らかに特徴が異なる。都市近隣地区には、歴史的に失業や貧困の問題を抱えてきた地区も多く、それに対して米国連邦政府はこれまでに様々な形で介入してきた¹⁾。

都市近隣地区に対する連邦政府の政策の起源は、1929年の大恐慌を契機とする1930年代のニューディール政策であった。連邦政府の資金によって都市近隣地区の一部がクリアランスされそこに公営住宅が建設され、相対的に裕福な住民は郊外部に転出し、建設された公営住宅には低所得者が残った。ニューディール政策終了後も、スラム・クリアランス型の公営住宅建設は続いた。建設された公営住宅のイメージは、1956年に完成し1972年には爆破解体されたブルーイト・アイゴー（Pruitt-Igoe）に象徴される「貧困層のための高層バラック的スラム」であり、社会問題となった。その後、米国諸都市では、高層団地型の公営住宅は建設されなくなった。

1949年に開始された都市更新プログラムは、都心部の再生を目的に都市近隣地区をクリアランスし、商業・業務・市場価格住宅の複合開発を行い、郊外に転出した中流階級を呼び戻そうとするものであった。合わせて、郊外部と都心部をつなぐ高速道路も建設された。その結果、複合開発や高速道路の用地に住んでいた下流階層は追い出されることになり、1960年代にはこうした都市更新への抵抗として都市暴動が発生した。

1970年代になると、連邦政府の政策が大きく転換した。その代表

的なものが紆余曲折を経て現在にも引き継がれているコミュニティ開発一括補助金（Community Development Block Grant: CDBG）である。自治体は、連邦政府の目標に沿う形でこの補助金を使い、荒廃した都市近隣地区の改善や低中所得者への利益配分に取り組むこととなった。また、都市更新プログラムに代わる都市開発アクション補助金や、荒廃地区の経済開発を目的として当時急速に発展していたコミュニティ開発会社（Community Development Corporations: CDCs）に補助金を付与する近隣地区自助開発プログラムが展開された。

しかし、1980年代には、市場原理による都市再生へと連邦政府の政策が転換し、都市近隣地区を支援するプログラムは縮小された。このような背景から、連邦政府の補助金の削減で苦しむ自治体は、TIF（Tax Increment Financing）、BID（Business Improvement District）など独自の財源措置を伴う都市再生手法を導入した。

このように、都市近隣地区の再生については、連邦政府の政策は大きく縮小し、特に成長管理政策そしてスマート・グロース（smart growth）が展開された1990年代以降は、自治体やCDCs、BID、NPO等の取り組みに期待が寄せられることになった。そこで、本稿では、現在の米国連邦政府のコミュニティ計画・開発プログラムを概観した後、ここ10年ほどNPOとして都市近隣地区再生の新しい枠組みと共通言語、認証制度を提示しているエコディストリクト（EcoDistricts）の取り組みを紹介する。

1 米国連邦政府のコミュニティ計画・ 開発プログラムの概要

米国連邦政府の住宅都市開発省（U.S. Department of Housing and Urban Development : HUD）のコミュニティ計画・開発局（Office of Community

Planning and Development: CPD) は、低中所得の人々に対して、適切な住宅や望ましい生活環境を提供し、経済的な機会を拡大するための統合的な取り組みを推進している²⁾。そのための主要な手段は、全てのレベルの政府・行政機関と営利・非営利団体を含む民間セクターのパートナーシップをつくることである。コミュニティ計画・開発局 (CPD) の取り組みには、表 1-6-1 に示す 5 つの原則がある。

表 1-6-1 コミュニティ計画・開発局 (CPD) の取り組みの原則

1	コミュニティ形成は、雇用創出、就業、安全で適切でアフォーダブルな住宅から始まる。
2	コミュニティ形成の取り組みの計画と実施はボトムアップでコミュニティ駆動でなければならない。
3	複雑な問題は、調整された、総合的な、持続可能な解決策を必要とする。
4	政府・行政機関 (の体制や手続き) は、取り組みをより効率的・効果的にするために、合理化されなければならない。
5	連邦政府、州政府、自治体における市民参加の機会を増加させるために、コミュニケーションと情報へのアクセスの改善に取り組む。

(出典：参考文献 2) を基に筆者作成)

表 1-6-2 住宅都市局 (HUD) のプログラム等

分野	プログラム等の名称
アフォーダブル住宅とコミュニティ開発	Community Development Block Grant (CDBG), Economic Development Initiatives (EDI), HOME Investment Partnerships Program (HOME), Housing Counseling, Housing Trust Fund, Multifamily Housing Preservation, Section 108 Loan Guarantee Program, and Section 202 Direct Loan Program
災害復興・レジリエンシー	Community Development Block Grant Disaster Recovery (CDBG-DR), CDBG Mitigation (CDBG-MIT)
エネルギー効率と環境レビュー	Better Buildings Challenge Partners (BBC)
公平な住宅供給	National Fair Housing Training Academy (NFHTA)他
ホームレス支援	Continuum of Care (CoC), Emergency Solutions Grants (ESG), Pay for Success demonstration, Rural Housing Stability Program (RHSP), Homeless Management Information System (HMIS)
特別な人々に対する住宅供給	Housing Opportunities for Persons with AIDS (HOPWA), Section 202 Supportive Housing for the Elderly, Section 811 Supportive Housing for Persons with Disabilities
ネイティブ・アメリカン・プログラム	Indian Housing Block Grant, Native Hawaiian Block Grant
公共住宅供給	Housing Choice Vouchers, Public Housing Administrative Receiverships, Rental Assistance Demonstration (RAD), Choice Neighborhoods, Jobs Plus, Section 8 他事業ベースの賃貸支援
田舎	Rural Housing and Economic Development (RHED) Programs, Self-Help Homeownership Opportunity Program (SHOP)
事務プログラム	EnVision Centers, Opportunity Zones, Promise Zones 他
補完的プログラム	CARES Act, Neighborhood Stabilization Program (NSP)

(出典：参考文献 2) を基に筆者作成)

CPD の「コミュニティ・コンパス技術支援およびキャパシティ・ビルディング・プログラム (Community Compass Technical Assistance and Capacity Building Program)」は、住宅都市局 (HUD) の多岐に渡るプログラムや方針、取り組みを利用する主体に、ニーズ評価、キャパシティ・ビルディング、製品や道具の開発、グループ学習、知識マネジメント、データの報告・分析・管理等の支援を行うものである。対象となるプログラム等は、表 1-6-2 の通りである。

CPD のプログラムの中でも最も代表的なものがコミュニティ開発一括補助金 (Community Development Block Grant: CDBG) である。CDBG は、1974 年の住宅・コミュニティ開発法 (Housing and Community Development Act) に基づき、州、都市、郡に付与される補助金である。補助金を獲得できるのは、大都市統計地域 (Metropolitan Statistical Areas: MSAs) の主要都市、人口 5 万人以上のその他の都市、人口 20 万人以上の認定された都市郡、州と島嶼地域である。補助金の額は、貧困の程度、人口、住宅の過密度、住宅の老朽度、人口成長の遅れといったいくつかの指標を使った算定式で HUD が決定する。補助金を獲得した主体は、それを用いて、(1) 不動産の取得、(2) 移転と取り壊し、(3) 住宅及び非住宅建造物の修復、(4) 公共施設の建設、上水道・下水道施設、街路、近隣センターなどの改善、学校建物の転用、(5) 公共サービス、(6) エネルギーの節約や再生可能エネルギー資源に関する活動、(7) 経済開発と雇用創出・維持を行う営利事業者への支援などを行うことができる。いずれも、プログラムの目的である、(1) 低中所得者に利益をもたらすこと、(2) スラムや荒廃を防止・除去すること、(3) コミュニティの健康と福祉に深刻かつ喫緊の脅威をもたらす状況に伴う、他の資金調達がない緊急のコミュニティ開発ニーズに応えること、のうちの 1 つを満たさなければならない。また、補助金には、関係する市民の参加に関する詳細計画の策定と遵守が求められる。

災害復興のためのコミュニティ開発一括補助金（Community Development Block Grant Disaster Recovery：CDBG-DR）は、被災地の再建に向け、復興のプロセスを開始するのに必要な着手金を提供するものであり、特に低所得のコミュニティを支援する。CDBG-DRには、さらに、将来の災害の低減を目的とするCDBG-Mitigation（CDBG-MIT）、災害復興と長期的なコミュニティ・レジリエンスに着目したNational Disaster Resilience（NDR）、ハリケーン・サンディの被害からの復興計画・事業を支援するRebuild by Design（RBD）のプログラムがある。

この他に、放置または差し押さえられた住宅の率が高いコミュニティを安定させるための近隣地区安定プログラム（Neighborhood Stabilization Program: NSP）、アルコールや薬物の物質使用障害から回復しようとする個人に住宅を供給する回復住宅プログラム（Recovery Housing Program）、CDBGのレバレッジを可能とさせるローン保証プログラム（Section 108 Loan Guarantee Program）がある。

HUDは2021年11月に、気候レジレンスの向上、温室効果ガス排出の削減、環境的正義の追求の3つを目標とする気候変動行動計画（Climate Action Plan）を策定した。これにはHUDのプログラムの様々な局面で気候変動対策を施す具体的な行動が整理されている。これまで特に社会・経済課題に取り組んできたコミュニティ開発支援においても、今や気候変動対策が求められているのである。

2 民間主導のエコディストリクト

エコディストリクト（EcoDistricts）^{3) 4) 5)}は、2009年に米国オレゴン州ポートランド市の市役所からスピノフしてつくられた非営利組織ポートランド・サステナビリティ機構（Portland Sustainability

Institute: PoSI) が、既成市街地における地区スケールのプロジェクトを通じて環境負荷の小さい都市をつくる取り組みを市内5つのパイロット地区で展開し、その体制やプロセスの枠組みを一般化したことに始まる。エコディストリクトのムーブメントを引率してきたのは創始者・CEOのロブ・ベネット (Rob Bennett) 氏である。エコディストリクトの枠組みの特徴は、地球・流域圏・都市圏・自治体・地区・建物のマルチスケールに関係する環境の課題に地区スケールの市街地更新を通じて応答していくアプローチである。この「地区」に具体的な面積の要件はないが、地区は、素早くイノベーションを起こすのに十分な小ささと意味のある影響をもたらす十分な大きさを兼ね備える、都市の持続性の達成を加速させる適正な規模だと考えられている。都市を構成する多様な地区においてハードウェア及びソフトウェアのプロジェクトを実施し、「エコな」地区をつくることによって都市全体の持続性を高めていこうという考え方である。

この「エコな」の定義は、2009年頃から今まで、少しずつ変化している。ポートランドでエコディストリクトの取り組みが始まった当初は、持続性の環境的側面の特に二酸化炭素をはじめとする温室効果ガスの排出量を低減することが重視されていた。その後、2013年にポートランド市長の交代によりポートランド・サステナビリティ機構が閉鎖され、エコディストリクトが非営利組織として全米展開する過程において、持続性の環境的側面だけでなく社会的・経済的側面もが重視されるようになった。表1-6-3は、エコディストリクトの枠組みの変遷を整理したものであり、このことを示している。

2016年には、(1) 社会的公正、(2) 気候保護、(3) レジリエンスの3つの必須事項、(1) 場所、(2) 繁栄、(3) 健康と幸福、(4) つながり、(5) 生態基盤、(6) 資源保全の6つの優先事項、(1) 組織化、(2) ロードマップ、(3) 達成評価の3つの実現段階で構成され、

地区スケールの市街地更新の進め方を共通言語化した「エコディストリクト・プロトコル (EcoDistricts Protocol)」が公開された。これは、住民、地権者、就業者、事業者、企業、NPO、行政を含む多様な主体の協働で既成市街地をエコディストリクトに転換するための枠組みであり、取り組みの規範と認証の仕組みが含まれている。プロトコルは、世界の100人以上の実務家のサポートを受けて作成されたという。

表 1-6-3 エコディストリクトの枠組みの変遷

ポートランド・サステナビリティ機構の5パイロット地区の時代(2009-2013年)	エコディストリクトの実験的全米展開の時代(2013-2016年)	エコディストリクト・プロトコル第1世代(2016-2021年)
<p>パフォーマンスエリア：</p> <ul style="list-style-type: none"> (1)コミュニティの活力 (2)大気質と炭素 (3)エネルギー (4)アクセスとモビリティ (5)水 (6)生息地と生態系機能 (7)資源管理 <p>アプローチ：</p> <ul style="list-style-type: none"> (1)地区の組織化 (2)地区の評価 (3)プロジェクトの実現可能性 (4)プロジェクトの実施 (5)地区のモニタリング 	<p>パフォーマンスエリア：</p> <ul style="list-style-type: none"> (1)公正な開発 (2)健康と幸福 (3)コミュニティ・アイデンティティ (4)アクセスとモビリティ (5)エネルギー (6)水 (7)生態系機能 (8)資源管理 <p>アプローチ：</p> <ul style="list-style-type: none"> (1)地区の組織化 (2)地区の評価 (3)プロジェクトの実現 (4)地区のモニタリング 	<p>3つの必須事項：</p> <ul style="list-style-type: none"> (1)社会的公正 (2)気候保護 (3)レジリエンス <p>6つの優先事項：</p> <ul style="list-style-type: none"> (1)場所 (2)繁栄 (3)健康と幸福 (4)つながり (5)生態基盤 (6)資源保全 <p>3つの実現段階：</p> <ul style="list-style-type: none"> (1)組織化 (2)ロードマップ (3)達成評価

(出典：参考文献5) を基に筆者作成)

エコディストリクトのプランとして分かりやすい事例に「ミルバール・ピボット・プラン 2.0 (Millvale Pivot Plan 2.0)」⁶⁾がある。ここには、人間の生存に不可欠な食糧、水、エネルギーに加え、大気汚染、モビリティ、社会的公正に関する既成市街地更新のビジョンが

描かれている。エネルギーについては太陽光発電の共同利用、食糧については都市農業とレストラン、水については小川沿いの開発やコンプリート・ストリートの整備、モビリティについてはカヤック拠点とコンプリート・ストリートの整備、大気については建物への空気清浄装置の設置ときれいな空気の公園の整備、社会的公正については緑地のネットワークやアフォーダブル住宅の整備が位置付けられている。

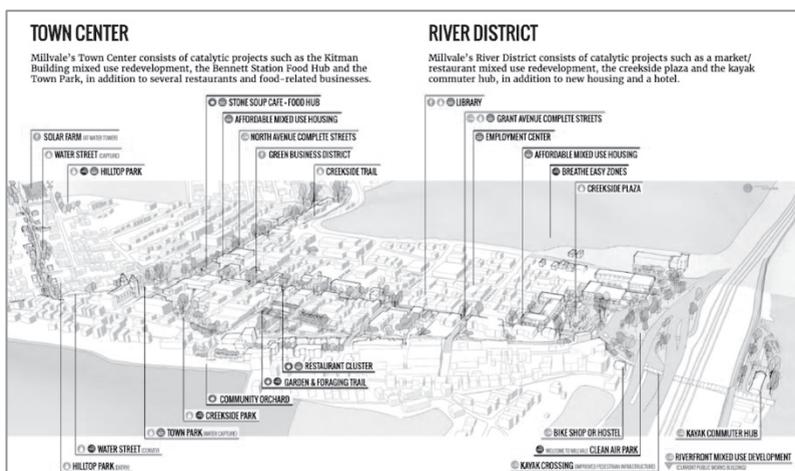


図 1-6-1 ミルベール・ピボット・プラン 2.0

(出典：参考文献7))

エコディストリクトには、(1) 枠組み、(2) 認証制度、(3) 運動、(4) 組織の4つの側面があると捉えることができる。(1)は、前述のエコディストリクト・プロトコルのことで、3つの必須事項、6つの優先事項、3つの実現段階で構成される地区のエコ化の枠組みと共通言語が一般公開されているという側面である。汎用的な内容のため、世界中の様々な状況の地区に適用できる。(2)は、必須事項に関する同意、地区チームの結成、ロードマップの作成、パフォーマンス評価の各段階における認証の仕組みを有しているという側面

である。エコディストリクト・プロトコルに沿った取り組みは、一定の手続きを通じて専門家で構成される委員会で認証され、認証された地区は「EcoDistricts Certified」と名乗ることができる。(3)は、エコディストリクトが各種イベントの開催や資料の公開を通じて、一種のムーブメントとして、世界中に広まりつつあるという側面である。筆者も含め、エコディストリクトの趣旨に賛同する人たちが増えている。(4)は、こうした取り組みを実現する組織の側面である。ポートランドを拠点とする非営利組織は数名のスタッフと理事会で運営されている。また、一定の研修と試験により認定専門家 (Accredited Professional) を養成し、組織を強化している。

2013年に全米展開したエコディストリクトは、これまでの8年間で、820以上の認定専門家 (EcoDistricts AP) を養成し、現在、米国及び国外の20以上の地区で認証に向けた取り組みが展開されている。また、1000以上の団体から5000人以上を集め、334都市・16ヶ国の106のプロジェクトにアドバイスを行ってきた。

さて、新型コロナウイルス感染症の世界的流行を経験し、今、エコディストリクトは転換期を迎えている。1つは、2016年から使用されているエコディストリクト・プロトコルの大幅改定である。エコディストリクト事務局は、これまでの実績と、筆者を含む多くの専門家とのディスカッションを通じて、改定作業を行っている。もう1つは、アトランタを拠点とする非営利団体 Partnership for Southern Equity (PSE) への組織の統合である。2022年1月に発表された事務局からのメッセージによると、この統合により、エコディストリクトの認定専門家や認証の制度は強化されるとのことである。

おわりに

米国連邦政府のコミュニティ計画・開発プログラムは、歴史的に都市近隣地区の社会・経済的課題の解決に貢献してきた。1980年代以降、コミュニティ計画・開発の実質的な取り組みは、連邦政府から自治体やNPOに分権化されたが、CDBGのような補助金制度は継続されている。そして、近年では、ハリケーン等の自然災害からの復興や将来の自然災害に対するレジリエンシーの強化、気候変動対策（緩和策・適応策を含む）等の現代的・世界的課題が連邦政府のプログラムでも扱われるようになった。

一方、民間主導のエコディストリクトには、持続性の環境的側面・社会的側面・経済的側面への対応がはじめから枠組みに含まれており、その具体的な方法がプロトコルとして共通言語化されている。こうした既成市街地の漸進的更新を促進する仕組みは、建築物の誘導や都市基盤の整備を主目的としてきた日本の地区計画制度を多様な主体の協働で地区の持続性を高める取り組みを支援するものに発展させる際に、大いに参考になろう。また、日本のまちづくりで進められているまちなか再生、エリアマネジメント、ウォークブル推進などの取り組みを通じて持続性の世界共通課題に添えていくための強力な枠組みだと考えられる。

このように米国の事例からは、「地域課題のグローバル化」とそれへの対応についても学ぶことができる。「世界経済のグローバル化」を背景として都市の部分において「地域社会のグローバル化」が起こる。これまでの米国諸都市では都市近隣地区でそれが起こることが多かった。そのような地域が結果的に社会的にも物理的にも脆弱で、気候変動、自然災害、新型感染症、スマート化の遅れといった将来の様々なグローバル・リスクに適応することが難しい場合、地域課題をグローバルな視点で再整理し、その解決に向けた取り組み

をグローバル・ネットワークの中で推進していく「地域課題（とその解決の）グローバル化」の視点も重要なのではないか。これは米国のみならず、日本の都市にも言えることであろう。

参考文献

- 1) 北沢猛+アメリカン・アーバンデザイン研究会編著：都市のデザインマネジメント：アメリカの都市を再編する新しい公共体、学芸出版社、pp.15-33、2002
- 2) U.S. Department of Housing and Urban Development Community Planning and Development, https://www.hud.gov/program_offices/comm_planning（2022年1月21日最終閲覧）
- 3) EcoDistricts, <https://ecodistricts.org>（2022年1月22日最終閲覧）
- 4) 村山顕人：持続性と都市計画、日本都市計画学会編著：都市計画の構造転換：整・開・保からマネジメントまで、pp.354-363、鹿島出版会、2021.3
- 5) 久保夏樹、村山顕人、真鍋陸太郎：エコディストリクト認証制度の成立過程と適用事例の実態、都市計画論文集、vol.55, no.3, pp. 976-983, 2020.10, <https://doi.org/10.11361/journalcpj.55.976>
- 6) Christine Mondor and Anna Rosenblum（著）、村山顕人（訳）：ミルベール・エコディストリクト・ピボット 2.0（地図の中の風景-79）、都市計画、Vol.66, No.4、表紙裏、2017
- 7) evolveEA: Millvale Pivot Plan 2.0, 2016, <https://ecodistricts.org/wp-content/uploads/2016/12/Millvale-Pivot-Plan-2.pdf>

第Ⅱ部

グローバル化する地域における包摂・ 共生のまちづくりの論点

第1章

第6回研究会講演・議事録 「グローバル化する地域における 社会的包摂とコミュニティ形成」

はじめに

2021年8月25日に開催した第6回研究会では、「グローバル化する地域における社会的包摂とコミュニティ形成」をテーマとして、日本において比較的早くから外国人住民が多く居住するようになり、地域社会のグローバル化に向き合ってきた地域の事例について、ゲスト講師より話題提供をいただき、外国人を含めたコミュニティ形成のあり方について議論を行うこととした。

1 話題提供「可児市の外国籍市民施策の取組み」

ゲスト講師：可児市市民部人づくり課 若尾真理氏

(1) 可児市の概要・可児市における「外国籍市民」の概要

岐阜県可児市は、名古屋圏のベッドタウンとして昭和40年代から住宅団地が造成されて人口が増加し、2021年4月1日現在で101,249人、そのうち外国人は7,880人、比率は約7.8%である。

可児市では多文化共生推進計画（第3期）において、可児市に住民票を置いている外国人の方を「外国籍市民」と統一している。行政サービスには国籍の違いによる差異はないが、多文化共生施策を推進する際など、対象者を明確にする必要があるときは、実数を把握できる「外国籍市民」と表記し、対象者が把握できない概念的な用語を行政用語では使わないこととしている。

平成2年の改正入管法の施行、平成5年の技能実習制度の創設により、可児市の外国籍市民が急激に増え、リーマンショックによって減少した時期もあったが、令和2年には8,073人と過去最高となった。国籍別では多い順にフィリピン、ブラジル、ベトナムとなっている。

市内北部に立地する大手企業の工場に近く、民間の集合住宅等が多い地区に、外国籍市民は多く住んでいる。年齢構成は、20代から40代が多くなっている。

(2) 教育支援・不就学ゼロへの取組み

外国籍の子どもの不就学が全国的な課題となり、2019年に文部科学省が初めて実施した全国調査では、不就学の可能性のある子どもは15.7%であった。可見市では、全国調査に先駆けて2003～4年に外国籍家庭の全戸を訪問する調査を実施し、当時6.8%の子どもが不就学の可能性があるという結果であった。

可見市では2005年に外国籍児童・生徒の学習保障事業を開始し、適応指導教室「ばら教室 KANI」を開設した。2020年度には「第2ばら教室 KANI」を開設している。

日本での就学経験がない児童・生徒は、原則として指定学校に学籍を置いたまま「ばら教室 KANI」へ通室し、「ばら教室 KANI」において日本の学校のルールや基礎的な日本語学習を身につけてから在籍校に戻る。市内の各小中学校・ばら教室 KANI・可見市国際交流協会の3つの機関が緊密に連携し、もし不登校になったとしても、国際交流協会が受皿として機能する。

(3) 「可見市多文化共生推進計画」

可見市では外国籍市民の増加を受け、2000年度に「可見市国際化施策大綱」を策定、可見市国際交流協会を設立したのを始めとして、2011年度からは約5年ごとに可見市多文化共生推進計画を策定し、現在は2020～2023年を期間とする第3次計画となっている。

第3次計画では、「Ⅰ言語における共生」「Ⅱ子どもの教育における共生」「Ⅲ暮らしにおける共生」「Ⅳ地域社会における共生」の4つを施策の柱として、様々な事業が推進されている。そのなかで重

点政策として「やさしい日本語の普及」と「災害時の情報伝達の充実」が挙げられている。

● 質疑応答

阿部委員：ばら教室 KANI の設置に至る経緯はどのようなものだったのだろうか？

若尾氏：外国籍市民が増え始めた当初は、ブラジル人が中心であり、ブラジル人学校が近隣にあったことからそこに通う子どもたちが多かったが、徐々に日本の公立学校への通学を希望する人が増えてきた。その際、日本の学校に入ったとしても言葉が分からず、習慣も違うなかで、子どもたちも困っていたが、現場の教員たちも困難に直面し、現場からの声を受けてばら教室 KANI が立ち上げられたという経緯がある。

卯月座長：ばら教室 KANI 以外に、外国籍の母親や、未就学児童への対応はどのようなものがあるのだろうか？

若尾氏：就学前の子どもやその親に対して言語・文化・生活習慣などを教えることは、国際交流協会が担っている。小さい子どもがいる母親は子どもと一緒に言語などを学ぶ機会があるが、父親は働くことが中心で学ぶ機会を持つことが難しく、社会人に対する教育支援はほとんど提供されていない。一方で、福祉や社会的支援を求めて市役所の窓口に来る人は多く、通訳の職員が対応にあたっている。この点は今後の課題と認識している。

阿部委員：外国籍の住民とのコミュニケーションの難しさとして、具体的にはどのようなことがあるだろうか？

若尾氏：生活習慣や価値観の違いによって、コミュニケーションが難しいことが多い。例えば新型コロナウイルスの感染予防のため、家族以外の会食を控えてくださいと呼びかけても、家族と捉える範囲が広がったり、宗教行事と一体で会食が習慣化していたりして、個別に丁寧なやり取りが必要な場面があった。

岡井委員：外国籍市民の就業の状況はどのようになっているのだろうか？

若尾氏：外国籍市民の多くは、派遣会社を通じて工場・事業所で勤務している。経済状況の変化によって派遣労働者の雇用は調整されてしまうため、不安定であり、正社員になることも一般的には難しい。今般のコロナ禍でも派遣を取りやめになってしまった人が多く発生したが、外国人住民の立場に立って支援する派遣会社も多い。

藤井委員：滞在が長期化し、定住していくなかで外国籍市民との「共生」にあたっては、地域に從前から暮らす日本人に対してのアプローチも必要なのではないだろうか？

若尾氏：外国籍市民の多くは、転入当初は勤務先が借り上げた住宅や、同国籍の人たちでまとまって集合住宅に居住するケースが多いが、長く居住し家庭を築くなかで一戸建ての住宅を購入する人も多くなっている。意識調査などでも、可児市に長く居住したいという意向も多いので、自治会への加入促進など、コミュニティの形成のために取り組まなければならない。

「外国籍市民」と国籍で定義しているが、日本人と結婚して日本国籍を取得したが言語の習得が不十分であるなど、単に国籍だけでは定義が難しい場面も増えている。

2 話題提供「包摂・統合・共生の概念整理と川口芝園団地における共生に向けた取組みについて」

ゲスト講師：東京大学大学院博士課程 圓山 王国氏

(1) 多文化共生の概念

(ア) 「多文化共生」の背景・使用されるようになった経緯

日本においては、1970～80年代にアイヌ民族や在日コリアンに

よる異議申し立て運動の文脈において、「共生」という概念が使われ始めた。また、阪神淡路大震災における被災外国人に対する支援のために「多文化共生センター」が設立されたことをきっかけとして、「多文化共生」という言葉が広がることとなった。また、コミュニティを研究対象としている社会学者からは地域社会の問題対応の文脈における「共生」の概念、異質な文化集団の間の距離・関係性について提示されている。

一方で行政・政府の立場からは、総務省（2006年）の「地域における多文化共生推進プラン」で「国籍や民族などの異なる人々が互いの文化差異を認め合い、対等な関係を築き合いながら地域社会の構成員として共に生きていく」ことと位置づけられている。また近年では、外国人住民を支援される側として捉えてきた従来の見方を超えて、外国人住民の多様性を資源として地域活性化のグローバル化に生かしていく視点が重要であるとも指摘されている。

（イ）共生をめぐる概念・海外の移民政策の展開

海外の移民政策においては、当初は短期的に滞在する一時的な労働者としての政策（ゲストワーカー政策）から始まり、受け入れコミュニティへの同化を想定する同化主義、あるいは多様な文化的な差異を認める多文化主義と展開してきたが、近年欧州評議会は文化的な多様性を都市の活力や革新につなげていくための政策としてインターカルチュラリズムを掲げ、平等性・多様性を尊重し、住民同士が交流を取りながら分断しないことを重要な原則として、政策・プログラムを展開している。この考え方は、日本の自治体の政策にも影響しつつある。

多文化共生に関する多様な考え方・アプローチは、問題の所在とアプローチの対象を、個人・コミュニティ・社会の3つの領域に分け、それぞれの組合せによって整理できる。例えば個人の問題を解

決するために個人の生活を支援する方法もあれば、コミュニティを支援する方法もあるだろう。

(2) 包摂・統合・共生の概念整理・国際比較

(ア) 「社会的包摂」と「社会的排除」

「社会的包摂」は「社会的排除」に対応する概念として、1970年代のフランスにおいて失業率の上昇を背景として生まれた。社会的排除とは、貧困に限られず、経済的、社会的、政治的、文化的生活に十分に参加できていない状態を指す。1980年代には欧州共同体において、1990年代にはILO（国際労働機関）において社会的排除⇔包摂の概念が政策に取り入れられ、排除の要因となる貧困や剥奪といった不利な条件を多角的に理解し、それを改善していくプロセスであり、目的として包摂は捉えられている。

(イ) 欧州における「統合」と米国における「同化」

「統合」は外国人に関わる文脈で使われることが多い。社会的統合について探求したフランスの社会学者デュルケムは、集合意識という社会全体をつなげるような意識が社会を統合し、社会的統合が無いとアノミー（無規範状態）や紛争に繋がるとしている。米国では移民の文脈で「同化」が使われることが多いが、特に欧州の「統合」は20世紀後半以降に非欧州系移民が増加してきたなかで、従来の社会との分断に対する危機感から使われるようになってきた。文化的同質性という暗黙の了解があり、民族コミュニティは積極的に評価されるものではない。また、欧州の福祉国家の伝統から不平等の克服が重要であり、教育や労働に着目されることが多い。

(ウ) 包摂・統合・共生の相対的な概念比較

包摂・統合・共生のいずれも、不利な立場にある人々が社会への

参加の条件を改善するプロセスであるとともに、その目的となる、改善された状態を指す概念である。それぞれに社会的側面、経済的側面、政治的側面、文化的側面があり、「包摂」は不利な状況の改善に特に着眼点がある。「統合」は主に欧州で使われ、少数派を主流派の社会にどのように組み込むかに着眼点があり、文化的側面での平等の視点はやや弱い。「共生」は主に日本で使われ、コミュニティが強調されるが、根本的な制度の変革に対する視点はやや弱い。

(3) 川口芝園団地における取組みについて

(ア) 川口芝園団地の概要・住民の特性

芝園団地は埼玉県川口市にある総戸数2,454戸、1978年竣工のUR賃貸住宅である。都心まで約40分と交通利便性が高い。

2015年に外国人住民の数が日本人住民の数を上回った。外国人住民の約9割が中国出身であり、その他は東南アジア、南アジア系である。日本人住民は高齢者が多いのに対して、外国人住民は20-30代の親とその子どもという世帯が多く、国籍だけでなく世代も異なる人たちが一つの団地に暮らしている。外国人住民は大学卒、大学院卒で技術者として働いている人が多く、ライフステージの変化によって転出する人も多いため、住民の入れ替わりが激しい。

文化、生活習慣の違いによってゴミ出しや生活音、香辛料のにおいなどをもとにトラブルが発生していたが、住民間で言葉が通じず、注意が出来ない状況であった。また団地でコミュニティがもともと希薄であったところに、言語の壁、ライフステージの違いがあり、日常的・継続的な住民間の間の接点を作ることも難しかった。

(イ) 活動のきっかけ・経緯

2014年時点で自治会の加入率が3割未満であったが、その年に30代の日本人住民(岡崎氏)が自治会役員に就任したことをきっかけ

に、自治会として外国人住民との交流の模索が始まった。「開かれた自治会構想」が立ち上げられ、地域内外の組織との協力関係の構築を通じて、住民間の交流促進や共助関係を築くための取組みが推進されることとなった。その一環として、2015年に外部の学生有志が「芝園かけはしプロジェクト」を設立し、自治会と連携しながらボランティア活動としてさまざまな活動を行ってきた。

(ウ) 芝園かけはしプロジェクトの活動内容

芝園かけはしプロジェクトは主に、文化や習慣の違いによるトラブルに対し、トラブルの元を小さくしようとする問題緩和アプローチと、住民間の接点不足による相互不理解に対し、第三者として接点を作ることを図る交流促進アプローチの2つのアプローチから活動をしている。

団体設立時に最初に取り組んだのが、外国人住民への誹謗中傷の落書きが書かれたベンチを、住民が参加して塗り直し、交流のシンボルにするという「落書き机直しプロジェクト」であった。その後はランチ会や太極拳など、定期的な交流イベントを中心に活動していたが、交流の促進だけでなく、生活トラブルに対応した取組みとして、2018年には外国人住民向けの生活案内パンフレットを作成した。

2019年度版では、もともと外国人住民向けとして作成したパンフレットを、団地住民全体に向けたものに改訂し、日本人住民にとっても関心を持ってもらい、また外国人住民に対する一方的な注意・要望にならないように、対等な関係づくりを目指している。

(エ) まちづくりの成果と課題

芝園かけはしプロジェクトの取組みの成果は、①住民間の接点創出と相互理解が深まったこと、②自治会役員に外国人住民が就任す

るなど地域社会への参加が増加したこと、③イベントやワークショップを通じて住民の生活を豊かにすること、④トラブルが減少したこと、⑤各種の賞を受賞したことで、従前はネガティブに語られることの多かった芝園団地のイメージが向上したことが挙げられる。

一方で課題としては、①交流イベント・ワークショップ参加者に偏りがあり、接点創出にも限界があること、②住民の入れ替わりがあることからトラブルがゼロになるわけではないこと、③文化や習慣の違いによるトラブルに限らず、住民の多様なニーズ・困りごとに対応するためには多様な主体との連携が必要になるということが挙げられる。

(オ) 住民間の接点創出のあり方

住民間の接点を創出することの価値として、相互理解や地域の担い手が増えることなどがあるが、住民の中には交流に関心がある人もいれば、交流に消極的な人もいる。そうした交流に対する態度の違いがある事を前提として、接点創出のあり方としては多様な関係性の選択肢を示す必要があるだろう。

(カ) 対話の場づくりのあり方

生活案内パンフレットづくりのワークショップの経験から、対話の場づくりにおける重要なポイントは、①多様な主体の参加促進、②対等な関係づくり、③安心できる環境づくり、④誰もが発言できる環境づくりの4つが挙げられる。

● 質疑応答

岡井委員：交流イベントやワークショップに参加する日本人住民はどのような属性の方が多いのだろうか？

圓山氏：交流イベントは延べ約1,000人程度、ワークショップは約80人程度の参加があり、ワークショップの方が比較的日本人の参加が多かったが、絶対数としては日本人の参加は多くない。日本人のほとんどが高齢であり、参加を促すためには工夫が必要であった。

卯月座長：「芝園かけはしプロジェクト」は学生によるボランティア活動であるが、今後継続していくための課題としてマンパワーと資金の問題があるのではないだろうか？

圓山氏：芝園かけはしプロジェクトでは多文化共生や地域コミュニティなどに関心を持った学生が継続的に加入しているが、学生ボランティアの活動は、卒業などによって入れ替わりがあるため、持続性の担保はされていない。

資金面では、2018年に自治会が「地球市民賞」を受賞した際に獲得した賞金を、プロジェクトの活動のために基金を作って活用したり、その他の賞に応募したりして得た賞金などもあるが、安定した収入源があるわけではない。活動のための経費は、全てこれらの資金から賄われており、学生が負担することはないが、謝礼や給与が発生することもない。

自治会では岡崎氏が中心となって多文化共生の活動に取り組んでいるが、日本人住民全体としては高齢化しており、活動的な人物が新たに出現している状況ではない。外国人住民のなかで、子育てなど多文化共生とは異なる文脈でコミュニティづくりの動きはあるようだが、コロナ禍で活動が難しい状況になってしまった。

阿部委員：欧州のインターカルチュラル・シティ・プログラムの定義にあるように、多様性を資源として捉えるという視点が重要であ

るが、芝園団地の場合はそのアウトカムをどのように捉えればよいだろうか？

圓山氏：日本人住民だけでは高齢化していたところに、若い外国人住民が入ってきたことで、自治会活動や祭りなどの地域活動が維持できるという、地域の新しい担い手として期待できる。また、地域外国人住民が多く住んでいることを「面白い」と感じて住み始める若い日本人も少数ながら見られる。

阿部委員：芝園かけはしプロジェクトの活動は、外国人住民・多文化共生という文脈によらずとも、一般的なまちづくりに対しても示唆があるのではないだろうか。

圓山氏：コミュニティにおける接点の創出のあり方、対等な立場でのコミュニケーションのあり方やアイデアなどは、外国人住民に限らず、ヒントが得られるのではないかと考えている。

3 ディスカッション

(1) 外国人住民と共生するコミュニティづくりのあり方について

卯月座長：現在日本で生活している外国人住民の多くは就労しており、一部は住宅を購入する人もいるなど、今後定住していく可能性は高いが、自治体としてはどのようにコミュニティを形成しているのだろうか？また、阿部委員からの指摘にあったように、外国籍の住民が多いことを多様性と捉え、それを強みとするという考え方はないのだろうか？

若尾氏：外国人としての生活の支援などは国際交流協会を中心としてボランティアなどが積極的に関わることが多いが、地域における課題はそれぞれが住んでいる地域で解決しなければならず、コミュニティの形成は不可欠であろう。出身国籍毎にまとまることができ

ればよいが、各国のなかでも地域ごとに国民性のようなものが異なることがあるなど、簡単に一つにまとめることは難しい。

日本人住民だけでは少子化、人口減少が進むのは明らかな状況であり、外国人の方々に今後も地域に留まっていただき、将来を担う市民となつていただくための施策として、ばら教室 KANI のように子どもの教育に力を入れて取り組んでいる。

藤井委員：欧州では貧困層に対する生活支援が手厚く、子どもが多くいれば働かなくても生活できることから、それを目当てにした移民も多いため、政府・自治体としては支援に対する財政的負担感が強くなり、ひいては市民の感情として分断を招きやすい。それに対して日本では外国人の滞在は就労目的であることが前提であり、自治体の役割としてコミュニティ形成や子どもの教育に注力できるのが現状だろう。一方で滞在が長くなり、地域で教育を受けて大人になった外国にルーツを持つ人たちの、支援活動をするボランティア側に取り込むことも重要ではないだろうか。

若尾氏：外国人住民特有の事情は外国人でなければ理解が難しいこともあり、日本人のボランティアだけでなく、外国人のボランティアによる支援活動は重要である。可児市と隣接する美濃加茂市との間では相互に交流し、子育てや教育の支援などで外国人によるボランティア活動が活発である。

圓山氏：芝園団地の場合、生まれた時から、あるいは幼児期から日本にいる子どもが多いが、一方で小学校中学年前後で日本に来る子ども少なからずおり、彼らが日本語の習得に苦勞している様子をイベントなどで目にするがある。親たちは高学歴の技術者で高収入の人が多いが、教育に関して全く問題がないかといえ、そうとも言い切れないように思われる。

(2) 包摂・統合・共生の概念に関する議論

岡井委員：日本ではこれまで（多文化）共生という概念で外国人住民と向き合ってきたが、これは外国人人口が欧米と比較して小さい状況でしか成立しないものではないか。現在働いている人も、失業してしまった時には日本語能力が不十分、日本で教育を受けていないという理由で再雇用が難しくなると思われる。コロナ禍が収束し、外国人人口が再び増加し、滞在が長期化する中で、失業する人が増えてきたとき、再雇用に対する支援などの包摂的な対策も重要になるだろう。

阿部委員：包摂や統合、共生という概念を議論するにあたって、多様性をどのように捉えるかということも重要である。共生のための要素として、作法（間合いや距離の取り方）が重要であると指摘されているが、これが成り立つためには最低限の共通の土俵が必要であり、単純に「みんな違って、みんないい」という事だけが多様性ではないだろう。

外国人住民が増えて、文化的なコンフリクトが生じたとき、欧州における文脈と日本における文脈の違いを踏まえた本質的な課題が何であるかの議論が無ければ、「多文化共生」や「社会的包摂」といった概念は「外国人と仲良くしましょう」、「外国人に作法やルールを教えましょう」という次元にとどまってしまう可能性がある。

都市・地域として外国人との共生を目指すとき、具体的な政策・ビジョンを描くにあたっては、先ほど指摘したように多様性を資源として捉えるという視点が重要になる。芝園団地に外国人が多いことを面白いと感じて新たに入ってくる住民の存在のように、創造性の源泉として多様性は重要な要素である。

藤井委員：「統合（インテグレーション）」は、日本語でも英語でも、主流の社会・文化に合わせるというニュアンスを強く含むため、使うことに抵抗感がある。「包摂（インクルージョン）」は、現実的に格差・

不平等がある状況において、それを解消して同じ立場にする必要性から、対象を外国人に限らず、重要な概念であるように思われる。

卯月座長：これまで日本の行政は「多文化共生」という言葉を使ってきたが、統合や包摂といった言葉と並べて使用するような場面はあるのだろうか？

若尾氏：可児市の行政計画などの中では、社会的包摂などの言葉は使われていないが、可児市文化創造センター「ala (アーラ)」で2021年3月まで館長を務めた衛 紀生氏は、文化創造センターを社会的包摂の拠点としていきたいという考え方で、これまで運営してきた。

卯月座長：「共生」は生物学で異なる生物種同士が相互に利益をもたらす関係を表すように、双方向性がある概念である。比較的フラットで曖昧な概念であるため日本でよく使われてきたが、一方で政策や法制度において何らかの権利を守るという場面では曖昧な概念では通用しないため、包摂や統合といった言葉を使う必要があるだろう。「包摂・統合・共生」などの概念の位置づけについては、これまでの議論も踏まえ、今後の研究会でも議論をしていきたい。

第2章

第7回研究会講演・議事録 「アフォーダブルで良質な住環境の 担保と福祉の連携」

はじめに

2021年10月29日に開催した第7回研究会では、「アフォーダブルで良質な住環境の担保と福祉の連携」をテーマとして、外国人の住まいについての長く研究と実践をしてこられた、稲葉佳子氏をゲストとして、話題提供いただくとともに、藤井委員からも事例紹介をいただき、議論を行うこととした。

1 話題提供「外国人居住の現在地と課題」

ゲスト講師：法政大学大学院兼任講師／NPO 法人
かながわ外国人すまいサポートセンター理事 稲葉佳子氏

(1) 民間賃貸住宅における居住問題および支援策、現在地

2015年の国勢調査によれば、外国人のみの世帯のうち半数は「民営借家」に居住している。また「公営の借家」「都市機構・公社の借家」に居住している人の割合は、日本人のみの世帯よりも多く、実際に公営やURの団地に居住している、あるいは入居を希望する外国人は多い。

法務省の調査によれば、民間賃貸住宅を借りようとして、外国人であることを理由に断られたことがある人は約4割、日本人の保証人がいないことを理由に断られた人も約4割、物件に「外国人お断り」と書かれているのを見て諦めた人も27%いる。

「外国人お断り」という表示自体が人権上大きな問題であるが、国交省の大家に対する調査では、約6割が外国人に対する拒否感を持っている。心情的な拒否感とは別に、実態としての入居制限についてみると、生活保護受給者や単身高齢者など他の属性と比較しても、外国人の入居を制限しているケースが最も多く、外国人にとっ

て民間賃貸住宅の入居拒否は大きな問題である。

「入居拒否」には二つの問題がある。一つは日本人であれば要件を満たすにも関わらず、外国人であることを理由に断るという、偏見・差別の問題である。もう一つは、習慣・言葉が異なるため、入居後にトラブルが起きることの不安から断るという「入居敬遠」の問題である。

トラブルや家賃滞納があった場合の対応のため、大家は日本人の保証人を求めるが、外国人にとってそれは難しい。それに代わる仕組みとして、家賃債務保証会社が普及してきており、自治体によっては居住支援制度のなかで外国人を対象に含めて家賃保証をしているところもある。

トラブルを未然に防ぐため、契約内容や生活ルールについて外国語で説明することが重要であるが、外国語を話せる大家や不動産業者は少なく、また言語は英語に限らず多岐にわたる。国土交通省は、標準的な契約書や重要事項説明書などの書類のほか、部屋探しから入居後の注意事項などを「部屋探しのガイドブック」として、14か国語に翻訳し、PDFで公開している。外国人住民の多い自治体ではごみの分別の仕方などを多言語に翻訳するなどの取組みも行われている。

入居差別の問題はいまだに解決されていない。家賃保証制度の普及や契約・生活ルールなどの翻訳によって改善されている部分もあるが、翻訳された情報が必要な人に伝わっておらず、その利用が進んでいないといった問題がある。来日する外国人の出身国や属性の変化は激しく、自治体や不動産業者の多言語対応が追いついておらず、通訳や翻訳に対応できる人材も少ないのが現状である。

(2) NPO 法人かながわ外国人すまいサポートセンターにみる居住相談の動向

神奈川県では、1999年に開催された第1回外国籍県民かながわ会議が知事に提出した最終報告(2000年10月)で外国籍県民の居住支援の提言が盛り込まれ、外国人居住支援システムの構築に向けた検討が始まった。県の国際課をはじめ横浜市・川崎市や不動産業界団体、外国人の民族団体や支援するNPO、NGOなどによるプロジェクトチームが発足した。1年間の検討の結果、外国人の住まい探しの相談に対応できるセンターとして、「かながわ外国人すまいサポートセンター(以下、「すまセン」)」が発足し、その後2006年にはNPO化、2018年には「新セーフティネット法」に基づく居住支援法人に指定されている。

すまセンは、横浜関内のYMCAの2階に窓口を置いている。これは様々な事情を抱えた外国人が来訪することから、役所など公的な施設によりも、民間の施設に置いたほうが良いと判断したためである。各国の言語に対応できるスタッフが曜日ごとに担当している。言語ができるだけでなく、相談者の出身国の文化や考え方を理解できることが重要である。

すまセンでは、神奈川県内に住みたいという外国人に対して、その人の母語で入居や退去の相談支援を行っている。設立当初は、外国人に対する入居拒否・敬遠のため民間賃貸住宅に入れないという問題に対応するため、民間賃貸の部屋探しの相談が多くを占めていたが、2008年のリーマンショック以後は、職を失って収入が減少したり、より複雑な事情を抱えて部屋を借りるのが難しい人たちの相談・支援が増えており、公営住宅への入居申し込みが多くなっている。また、2020年はコロナの影響を受ける外国人が多く、相談件数も急増した。

すまセンの事業内訳のうち「翻訳」は、外国人から依頼された戸

籍、出生、結婚、離婚など、行政関係の書類の翻訳に係る業務であり、これがすまセンの主な収入事業となっている。

(3) 外国人集住団地における居住問題及び今後の課題

現在では多くの外国人が公営やURの団地に居住しているが、1980年までは特別永住者でさえ、これらの団地に入居できない状況だった。その後1990年前後に外国人労働者や留学生が急増する中で、総務省、国土交通省からの勧告・通達を受けて幅広く外国人の入居が可能となり、2000年代には団地に住む外国人が急増した。

民間賃貸住宅にはいまだに外国人に対する入居拒否がある一方、公営やUR団地は日本人と同じ要件を満たせば外国人であっても入居ができる。民間賃貸住宅の方が入居のハードルが高い分、日本語力があり日本での生活習慣・ルールを知っている外国人の方が入居しやすいのに対し、団地の場合は日本における住まい方のルールを知らず、来日したばかりの人でも入居できるため、入居後のトラブルが顕在化しやすい。

トラブルの多くは生活習慣や住まい方のルールに関するものであり、これは日本人の視点から見たトラブルである。外国人の立場では、彼らは母国に居るときと変わらない生活をしているだけで、それがトラブルになると気づいていないが、それを伝えることができない状態である。

トラブル・クレームは自治会に持ち込まれるが、外国人住民と自治会役員の間でコミュニケーションをとることが難しい。公営住宅では、住民の高齢化、障害者やひとり親世帯の増加など、自治会運営の担い手がいなくなっている。

公営住宅は低所得者・困窮者のための福祉住宅という位置づけであり、収入の低い人しか入れず、原則として家族で入居している。また公営住宅では入居者全員が自治会に加入する必要がある、共益

費の集金、外構や共用部分の管理などを全て自治会が行わなければならない。一方、UR は一定の収入が必要であり、単身者であっても入居でき、企業が社宅や寮として借り上げることもできる。UR では自治会の加入は任意であり、施設の管理等は外部に委託し、自治会の活動は親睦・交流や防災訓練などに限られる。

公営住宅では管理を自治会が担うため、外国人居住者にも自治会に加入してもらう必要があるが、日本語が話せない人が多く、自治会運営には大変な努力が必要になる。公営住宅に入居している日本人は高齢者や障害者など福祉世帯が中心だが、外国人は早朝や夜間など変則的な就労をしている人や共働きで子育てをしている世帯も多く、互いの生活のリズムが合わない。世代間ギャップや生活リズムの違いに起因する問題が、「外国人問題」として転嫁されてしまう状況がある。

団地自治会だけの力で「共生」を実現することは難しく、NPO など中立的立場の組織が団地自治会を支援する必要がある、その代表的な事例は第6回研究会で紹介された芝園団地で、圓山氏が活動する芝園かけはしプロジェクトだろう。ほかにも各地でNPO や広域自治会が団地の自治会を支援している事例もあるが、外国人住民の入れ替わりなどによって、継続が難しいところもある。

神奈川県の一ちょう団地は、インドシナ難民の受け入れの経緯から、早くから外国人の集住が始まった。横浜市と大和市に跨る約3632戸の大型団地であり、横浜市側(2238戸)には8つの単位自治会とそれらをまとめる連合自治会があり、1990年から外国人との交流を行ってきた。多文化まちづくり工房という支援団体が中心となり、主にベトナム人の子どもたちを対象に日本語や学習支援、居場所づくりの活動が行われてきた。2006年からは団地で育ってきた子供たちを中心に、TRY angels というグループが結成され、救命講習、AEDの使い方、防災訓練などの活動が行われている。

多文化まちづくり工房を主宰している早川秀樹氏によれば、日本語教室や居場所づくりの活動、小中学校との連携や自治会や行政との連携を通じて、外国にルーツを持つ子どもたちが成長し、団地のまちづくりを担う人材を育てることを目標としていた。しかしながら、成長した子どもたちは仕事を見つけて自立すると団地を出て行ってしまう。そもそも公営住宅は福祉世帯のための住宅であり、自立できる人が住み続ける場所ではない。日本人、外国人住民ともに高齢化している団地の現状を受けて、早川氏と一緒にいちよう団地に関わっている長谷部美佳氏（明治学院大学准教授）は「多文化共生が不可能なのではなく、団地運営自体が不可能になっている」と説明している。

2 話題提供「外国人も含む多様な人々の居場所形成を通じた社会的包摂の実践 愛知県・いるかビレッジの事例紹介」藤井さやか委員

いるかビレッジは、愛知県豊橋市に複数の拠点を置いて活動を行っていたが（表1参照）、このうち①カフェ「Elucafe」、②子育て支援「ちゃいるーかの森」、③障害者の就労移行支援と就労支援B型「Re.born」が複合的に置かれていた施設について、2019年に建物の所有者の都合で利用を継続することができなくなり、隣接する豊川市の古民家を活用した施設に移転した。今回の話題提供では2019年の移転以前に調査した内容を紹介する。上記の施設群と別の場所にある④就労支援A型「minaka」と、⑤高齢者のデイケアサービス「生活デザインサービス笑々」は、引き続き豊橋市で活動を続けている。

表 1 2019 年時点のいるかビレッジの拠点・事業一覧

	① Elu-Cafe	② ちゃいるーかの森	③ Re.born	④ minaka	⑤ 生活デザインサービス笑々	その他事業
施設・事業形態	飲食店	無認可保育、親子園・学童（夏季）等	就労移行支援、就労支援 B 型	就労支援 A 型	地域密着型通所介護、介護予防通所介護	⑥ 貸しスペース・開設支援
開設年	2013 年 6 月	2012 年 9 月	2012 年	2012 年	2012 年 5 月	2013 年
利用対象	誰でも可	親子連れ	身体・知的・精神障害対象 65 歳以下	身体・知的・精神障害対象 65 歳以下	介護度：要支援 1～要介護 5	誰でも可
利用時間帯	月～土 9-15:00	火・土・日 10-15:00 子どものみ 月～土 10:00-14:00	平日 7:30-15:30	平日 10:00-14:30	平日 8:30～17:30	1 時間 1500 円 (1 回 2 時間)
職員数	5 名程度	従業員 5 名	従業員 5 名程度（詳細不明）	従業員 11 名	従業員 17 名 看護師・保育士等	-
利用者構成	1 日約 30 人程度	子ども 3～10 名 大人 3～10 名	利用定員 18 名	利用定員 20 名	利用定員 14 人（計 27 人）	-
備考	子育て支援情報の発信も行うカフェ	火・金曜日に⑤の希望者が来訪、夏季学童実施	南米系外国人が利用者の半数ほど占める	③・④共に、他事業への職業訓練等を行う	旧焼肉屋をダイサービスに転用。スタッフ子連れ出勤	1 階キッチン 2 階ワンフロア宿泊も可能

（出典：藤井委員話題提供資料より抜粋）

厚生労働省が 2015 年に発表した「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」で掲げられているように、従来の福祉サービスが、高齢者、介護、障害者、子ども・子育てとそれぞれのニーズに対して縦割りになっていたのに対して、これらを一体化することの必要性が議論されるようになった。いるかビレッジの事例は、このような背景のもとで、子どもや高齢者、障害者が一つの場所で交じりあい、居場所づくりをしているものであり、そこに一定数の外国人も含まれている。

豊橋市とその周辺地域は、ブラジルを中心として南米出身の外国人が多く居住している。もともとは就労を目的に来日した外国人の

中で、日本での生活などに慣れないうちに精神疾患を患ってしまう人なども一定数存在し、その受け皿が無い状態であった。それに対して、外国人の生活相談などを行っていたNPOが、就労支援の仕組みを通じた施設を作り、活動を展開してきた。事業の対象を外国人に限定しているわけではなく、日本人も含め誰でも利用できるが、就労支援B型の利用者に外国人が多く含まれている。

いずれの施設においても、施設の利用者である障害者、高齢者と子どもが活動を通じて交流することが意図され、就労支援の施設と、カフェや子どもの拠点、庭や畑などが隣接していることで自然な形での交流が実現している。職員が子どもを連れて勤務し、利用者（高齢者・障害者）と子どもが交流する場面も見られる。

いるかビレッジに通っている人の数は流動的であるが、それぞれの施設で最大10～15人程度と規模は大きくない。就労支援の作業の一環としてカフェや高齢者施設の清掃を行うなど、就労の場の確保と運営コストを抑える工夫がなされているほか、スタッフが連携して各施設の運営にあたることで事業全体が成立しているようだ。

3 ディスカッション

(1) 「共生」のあり方について

卯月座長：これまでの研究会で「ソーシャルミックス」というキーワードが出てきたが、いるかビレッジの事例を伺うと、子どもの存在が重要になっているように感じられる。

藤井委員：当初は高齢者施設の職員の子どもの預ける保育園が見つからず、やむを得ず施設に子どもを連れてくるという事から始まったようだが、子どもの声掛けによって障害者や認知症の方などの笑顔が引き出され、表情が豊かになるといった場面が多くなり、より

積極的に子どもとの接点を増やしていこうと転換したと伺った。

卯月座長：心身の障害を抱える人や、言葉や文化の違いがある外国人など、様々な問題を抱える人々が、お互いに隙間を埋めるような作用が働いており、子どもはその仲介をする役割を果たしているのかもしれない。

藤井委員：いるかビレッジのカフェやサロンなど交流の場には、障害手帳を持っていないとも生きづらさを抱えている、運営者曰く「グレーゾーン」の人たちが集まってくる。それぞれが大変な状況を抱えているが、そういった人たちが集まることで一人一人の大変さが目立たなくなり、居心地が良くなるという可能性を持っている。

卯月座長：いるかビレッジで見られるような、外国人も含む障害者、高齢者、子どもの交流は、ソーシャルミックス、あるいは共生の真髄を捉えているものと言えるだろう。

阿部委員：私の在籍する龍谷大学は仏教系の大学だが、仏教には共生と書いて「トモイキ」という概念があり、学生はそれについて必修で履修する。トモイキとは、基本的に人間はわかり合えないものであり、対立がある事を前提としながらも、何かをうまくつないでいくということであり、これは本研究会の論点である共生や包摂を日本の文脈で論じるうえで示唆になるのではないか。

(2) 公営住宅（大規模集合住宅団地）の今後について

卯月座長：公営住宅の自治会による管理・運営が成立しなくなっていることは認識されつつある。新規建設はほとんどなく、ヨーロッパの社会住宅のような形で、公営住宅の見直しの議論が以前からあるように記憶しているが、具体的な動きはあるのだろうか。

稲葉氏：横浜市にある大規模公営住宅団地で、福祉世帯のための住宅と、公社やURのような性格の住宅を混在させるような試みは、モデルの検討はされたが、事業としての大きな進展はなかった。

村山委員：某県の公社住宅の今後を考える勉強会に参加した時、空き家が増えていることもあり、住戸の量は一定程度減らしながらも、いかビレッジのような生活支援や就労支援など、住宅以外の機能が必要であるという方向性は、関係者の間で確認されたが、予算が無いためにその後の展開はしていない。

阿部委員：社会的包摂の目指す方向性として、個々人が生きるうえでの選択肢を増やすことが重要だが、一定の収入を得て自立すると団地から出て行ってしまう。公営住宅は福祉住宅としての性格から、自立できる人が外に出ていくことは必ずしも悪いことではないが、一方で団地運営を持続可能にしていくためにはコミュニティの安定も必要である。

岡井委員：公営住宅は特に深刻な課題を抱えているが、それは外国人住民との共生の問題というより、公営住宅の運営に関わる深刻な問題であるという事が印象に残った。一方で、外国人住民との共生がうまくいっている団地の事例などはあるのだろうか。

稲葉氏：第6回研究会で紹介された芝園団地はURの団地であるが、キーパーソンである岡崎氏が活動を始める前の時点では、共生は難しいと感じさせる状態であった。現在は岡崎氏や圓山氏らの活動によって団地における共生のモデルとして紹介されることも多いが、入居者の入れ替わりが激しく安定したコミュニティの形成が難しいため、数年後にどのような状態になっているかはわからない。

従来、アクセスが悪く、老朽化している団地は日本人に人気がないために空室が多く、外国人が多く入ってくる、というイメージで語られることが多かったが、外国人もより良い条件の住宅に住みたいのは当然であり、いちょう団地などでも空室が増え始めているようだ。公営住宅自体の問題は固定化されているが、外国人をめぐる状況は流動的であり、固定的に捉えないほうが良いだろう。

私が以前から研究している新宿区の大久保では、30年前から外

国人が急増し、現在は不動産屋で部屋を借りようとする人の8割程度が外国人という状況である。外国人が増え始めた当初に見られた住まいに関する問題・トラブルはある時期は収まっていたが、近年は外国人の出身国が多様化する中で、同様の問題が起きている。外国人との共生は、時間をかけて積み上げれば一つのモデルに近づくというものではなく、行きつ戻りつしながら螺旋状に進んでいくものだと、近年は考える。

第3章

第8回研究会講演・議事録 「地区の衰退・再生と ジェントリフィケーションへの対応」

はじめに

2021年12月24日に開催した第8回研究会では、「地区の衰退・再生とジェントリフィケーションへの対応」をテーマとして、都市におけるジェントリフィケーションについて地理学の立場から研究をしてこられた、藤塚吉浩氏をゲストとして話題提供をいただき、議論を行うこととした。

1 話題提供「地区の衰退・再生とジェントリフィケーションへの対応」

ゲスト講師：大阪市立大学大学院経営学研究科・商学部教授
藤塚吉浩氏

(1) ロンドンにおけるジェントリフィケーション

ロンドンにおけるジェントリフィケーションは、時間の経過とともに様相が変わってきている。

Gentrification は、1964年に Glass, R. が「Aspects of change」¹⁾の中で述べたのが最初であり、郊外から中心部にジェントルマンが戻ってくることからジェントリフィケーションと名付けられた。ジェントリフィケーションが始まると、それまでそこに住んでいた労働者階級が立ち退きを余儀なくされ、ほとんどいなくなるまで速やかに進行することを示した。

リーズとバトラーの調査によると、ジェントリフィケーションが初期に発生したイズリントンのバーズベリーでは、1960年代は家具無しの賃貸 (unfurnished rent) が約6割であったが、ジェントリフィケーションによって持ち家の割合が増加し、家具無しの賃貸はほぼ存在しない状態となった。ジェントリフィケーションは続いて

おり、社会的な立ち退きは見られないものの、住宅がさらにリノベーションされ、住宅の価格が高騰し、より裕福な人たちが地区にやってくるスーパージェントリフィケーションが進んでいる。新たに入ってきた人たちはあまりコミュニティに関心を持っていない。

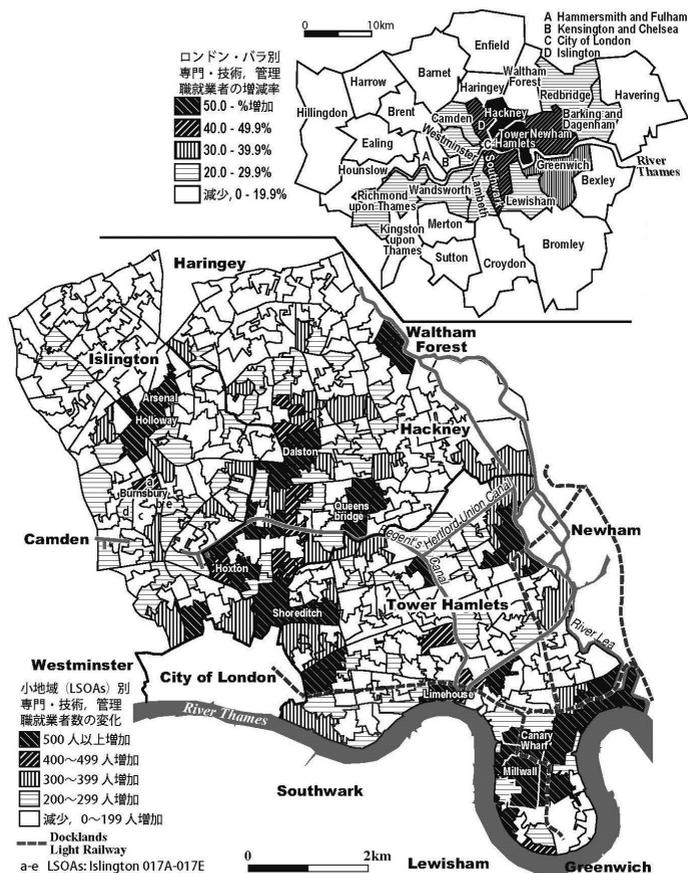


図 2-3-1 ロンドン北東部における専門・技術、管理職就業者数の変化 (2001 ~ 2011 年)

(出典：藤塚吉浩 (2016))

グラスは、ジェントリフィケーションはイーストエンドでは起こらないと考えていたが、実際にはイーストエンドを含めて発生している。テムズ川沿いの倉庫や工場などがあった土地に現代的な高層住宅が建設されて起こる新築のジェントリフィケーションや、公共住宅の屋上に高価なペントハウスが建設され、もとの公共住宅の家賃も高騰して、そこに住んでいた人が住めなくなったという、ハイブリッドジェントリフィケーションもある。

ハクニー南部では、運河に居住用のボートが置かれ、運河沿いの倉庫が改修されるなどジェントリフィケーションが進行しつつある。これは『ロンドンプラン』の中で「ブルーリボンネットワーク」として小河川や運河沿いを複合開発したことが位置付けられて、投資が集中したことが要因である。

(2) ニューヨーク市ブルックリン北部におけるジェントリフィケーション

ニューヨークもロンドンと並んで早くからジェントリフィケーションが発生した都市である。1970年代、ハーレム、ブロンクス南部、マンハッタン南東部、ブルックリン北部など工場が多かった地域でインナーシティ問題が深刻化し、人口減少は著しかったが、2000年代になると人口は増加に転じた。これらの地域では失業率も高かったが、2000年代以降、失業率は改善しており、専門職や管理職などの比率も高くなってきた。

早い時期にジェントリフィケーションが発生したブルックリンハイツは、ブルックリン橋でマンハッタン南部に直結し交通利便性が高く、歴史的な町並みが保存されている地区である。この地区でもロンドンと同様に、初期のジェントリフィケーションより高所得の人たちが来住し、スーパージェントリフィケーションが発生しており、リーズの調査によるとコミュニティが希薄になった。

ブルックリン北部のイーストリバー沿いに工場が多かったグリーンポイントとウィリアムズバーグでは、土地利用計画の工業のゾーニングが住宅や商業・近隣商業のゾーニングに変更された。さらに、共同住宅の建設や改修時にアフォードブルな住宅を20%設置すると容積率のボーナスがあるという、インセンティブが運用されている。これによりアフォードブルな住宅もこの地域で供給されている。

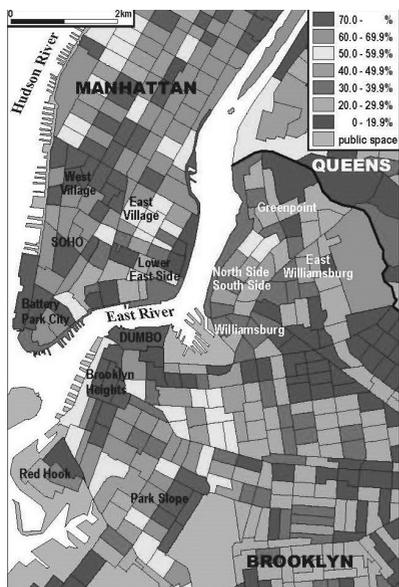


図 2-3-2 ニューヨーク市ブルックリン北部における専門、管理関連職就業者率 (2000年)

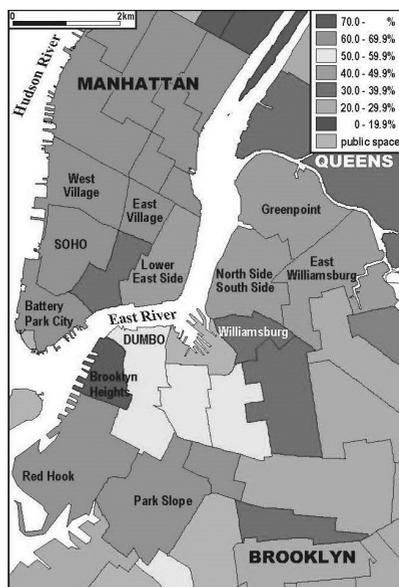


図 2-3-3 ニューヨーク市ブルックリン北部における管理、業務、科学、芸術職就業者率 (2010年)

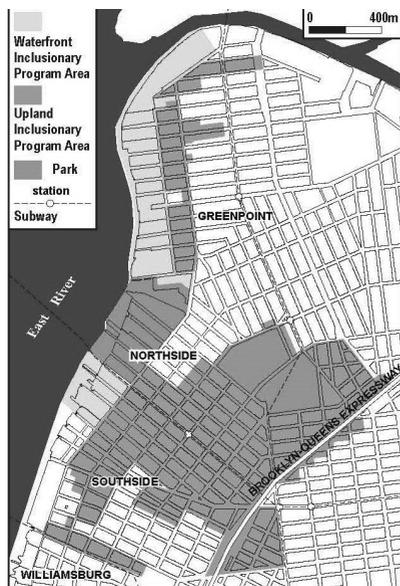


図 2-3-4 グリーンポイント・ウィリアムズバーグにおける建築規制緩和地区

(以上、図 2-3-2～5 の出典：藤塚吉浩 (2015))

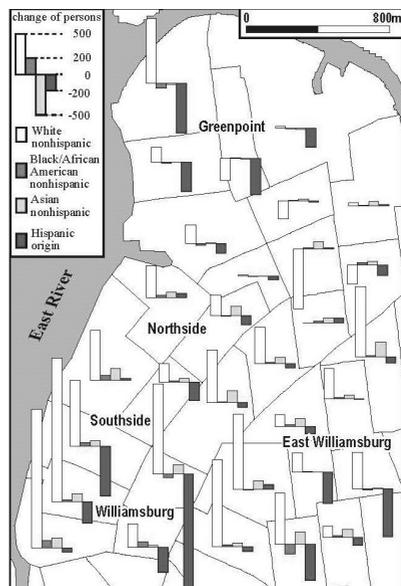


図 2-3-5 ニューヨーク市ブルックリン北部におけるエスニシティの変化(2000-2010年)

このインセンティブによって建てられた共同住宅では、アフォーダブルな住宅とそれ以外の住宅で入り口が分けられ、建物内にあるプールが使用できないといった、同じ共同住宅内で日常的に居住者が格差を感じることもある。アフォーダブル住宅は確保されているが、高級住宅の価格は極めて高くなっている。

ウィリアムズバーグはもともとヒスパニック系の人口が多い移民のまちであったが、ジェントリフィケーションによってヒスパニック系住民の立ち退きが発生している。

(3) ソウル市北村におけるツーリズムジェントリフィケーション

ソウル市北村は、韓国の伝統的な住宅である韓屋の町並みが広がる地域であり、ツーリズムジェントリフィケーションの影響によって、住宅の立ち退き、商業の立ち退き、居場所の立ち退きが起きてきた。

北村は二つの王宮に挟まれた地域であり、かつては両班という高貴な人々の居住地であった。1930年代に中小の韓屋が多数建設されたが、1999年の時点では老朽化した住宅が多い状態であった。これは、1988年のソウルオリンピックに訪れる外国からの観光客に伝統的な町並みを見せられるように、韓屋の様式を保存するため、この地域では住宅は平屋に限るという開発に厳しい制限がかけられたことが要因であった。その結果、開発は進まず韓屋は保存されたが、改修して暮らすにも不便をきたすようになり、壊れた屋根瓦をビニールシートで補修するなど、住宅の状態が悪くなっていた。

この厳しい建築規制に反対の声が上がり、ソウル市は規制を段階的に緩和してきた。その結果、現代的な住宅が増加し、このままでは伝統的な韓屋が失われてしまうことから、韓屋を登録制として、登録された韓屋の外壁、屋根、塀、門など外観の補修に対して上限はあるが、費用の3分の2を補助する制度とした。北村の中では、特に韓屋が多く残っている地区、韓屋に誘導しようとする地区、現状では韓屋は少ないが今後新たに造ることができる地区に区分されている。

上記の制度が運用された結果として、多くの老朽化した韓屋の外壁や屋根が補修されて町並みは大きく変貌し、観光客が多く押し寄せるようになった。それによって、地価が高騰し、かつて住んでいた人たちは立ち退きを余儀なくされるというジェントリフィケーションが発生した。

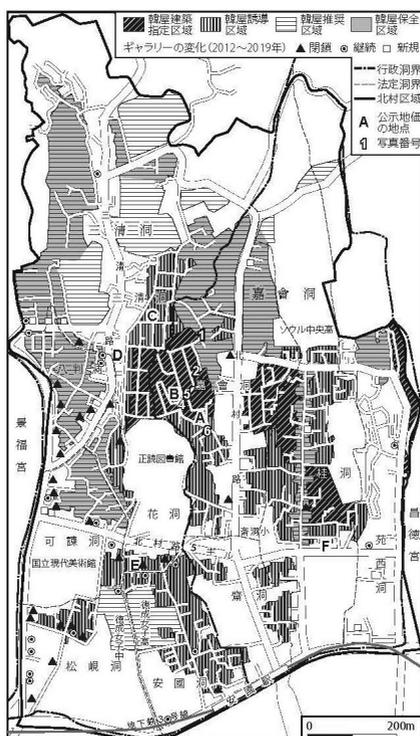


図 2-3-6 北村における韓屋保全区域

(出典：藤塚吉浩・金 容珉 (2020))

住宅の立ち退きだけでなく、商業も観光客向けのカフェや土産物店が進出し、地域にある零細な商店の立ち退きが発生している。観光客が押し寄せることで、住民の生活環境が脅かされ、居場所の立ち退きも発生し、空き家となった韓屋もある。

ソウル市は、韓屋の保全・補修の補助制度による地区の再生を評価しており、この制度を北村だけでなくソウル市全体に広げた。

2 ディスカッション

(1) ジェントリフィケーションの段階と様相の多様性

阿部委員：ジェントリフィケーションには、時代ごとにいくつかの段階があり、地域ごとにもその実態は多様であるように思われる。

藤塚氏：ハックワースとスミスはジェントリフィケーションの時期により4段階に区分した。1990年代までと2000年代以降の大きな違いは、政府による公的支援を背景として、ジェントリフィケーションがより強力なものに変わったことである。ロンドンの運河沿いの開発を促したブルーリボンネットワーク、ロンドンプランの中ではジェントリフィケーションという言葉は出てこず、再生と位置付けているが、結果としてはジェントリフィケーションが発生した。

ジェントリファイアーも段階ごとに変わっている。ニューヨークのソーホーでは、1970年代は工場や倉庫をロフトリビングに改修して芸術家が住み始めた。そこに観光客が訪れるようになり、家賃が高騰してくると芸術家は住むことができなくなりブルックリンに移った。ブルックリンハイツでは比較的裕福な中間層、さらにはスーパージェントリファイアーとされる富裕層が来住することでジェントリフィケーションが変わってきた。

岡井委員：ジェントリフィケーションで新たに流入してくる人たちは、町並み保存などのコミュニティの活動にあまり関心を持っていないと言及されているが、それは年代や属性など、どのような要因によるものなのだろうか。

藤塚氏：リーズの研究では特にグローバル企業に勤務する、海外からやってくる人が多いとされており、私が現地で町並みを観察すると、ロンドンの町並みと調和しない像を玄関に置く住宅もあり、その傾向は確かである。これはニューヨークのブルックリンハイツでも同様であった。

阿部委員：ジェントリフィケーションは日本語に訳すことが難しい。基本的には地価や家賃が高騰し、おしゃれなエリアに変化していくというイメージで語られることが多いが、特にツーリズムジェントリフィケーションでは、必ずしも高級化、おしゃれなものに変化しているとは限らず、地価は高騰してもチェーン店などが増加し、街並みが均質化してチープなものに変化していくようなケースもあるように思われる。これを私は地区の「低俗化」と名付けている。

藤塚氏：何を低俗と捉えるか、価値観は様々ではないか。ハンガリーのブダペストでは、社会主義時代の建物が廃墟化し、その廃墟をバーとして改装したところ、ヨーロッパ各地から格安航空会社を利用して多くの観光客が押し寄せるようになった。廃墟バーでは夜中も多くの観光客が飲み歩くなど、オーバーツーリズムの状態であった。最も人気があった廃墟バーの入居していた建物のオーナーは、静かなホテルを建てるためにバーの賃貸契約を更新しなかった。その後、新たにできたホテルはロック音楽をテーマにしたグローバルチェーンのホテルであった。これはおしゃれかチープか、判断は難しい。

(2) 住宅のアフォーダビリティの担保

藤井委員：義務として設置されるアフォーダブル住宅にも段階がある。ニューヨークの事例で容積率のボーナスの対象となる「アフォーダブル住宅」は、平均的な所得の人に手が届く価格という意味での「アフォーダブル」であり、低所得・貧困層のための社会住宅、公的住宅とは性格が異なるものだろう。

藤塚氏：ニューヨークのブルックリン北部で新たに建設されるアフォーダブル住宅にも入居できない人たちは、また別の場所（ブルックリンの中南部など）に移ることになるが、そこでもジェントリフィケーションの反対運動が起きる。このように徐々に低所得の人たち

が移動していき、最終的にはホームレスになることもある。ヨーロッパであれば貧困層向けの住宅は社会住宅と家賃補助という形で、日本でも福祉世帯向けに公営住宅が供給されるが、ニューヨークではホームレスに対しては一時的なシェルターが供給される。

藤井委員：住棟の中で、アフォーダブル住戸の居住者と高価格住戸の居住者で入り口や共用設備が分けられていることに対して、不公平という意見もある一方、共用施設の利用に対しては相応の維持管理コストがかかることも事実であり、「アフォーダブル」として供給されるものと負担の関係性については議論が必要ではないか。

藤塚氏：ニューヨークの事例にあるような、住宅附置による容積率の緩和施策は、日本でも地価高騰期に東京と大阪の都心部で、制度が導入されたこともある。ここで附置された住宅は、家賃や価格の規定があるアフォーダブルなものではなかった。

(3) 都市の変化のスピード・日本の都市におけるジェントリフィケーション

岡井委員：日本の都市では各所で再開発が行われており、再開発地区の物件自体は価格が高騰するが、周辺の土地に再開発が急速に波及するというのではなく、ジェントリフィケーションがロンドンやニューヨークのように極端な形で発生しているケースは少ないように思われる。

藤塚氏：港区白金で町工場が高層共同住宅に変わり、中央区湊で1980年代の地価高騰期に周囲が地上げされ孤立するように残っていた住宅が、再開発され高層共同住宅に変わった事例がある。これらの地域では居住者の属性も専門技術職や管理職、あるいは外国人の人口が増えており、ジェントリフィケーションは発生した。

村山委員：都市計画の立場としては、問題のある都市空間の環境を改善することは必要なことだが、環境の改善の結果としてジェント

リフィケーション（地価の上昇）が起こるとして、その変化のスピードと程度の強さ、ジェントリフィケーションの副作用が周囲の都市空間で調整されるかという点が、重要になるだろう。東京の場合、各地で再開発事業が行われているが、広大な都市のなかで依然として密集市街地では低家賃の住宅が供給されており、ジェントリフィケーションの影響が吸収されているという側面もあるが、その是非については議論があるだろう。

再開発を行っているディベロッパーのなかにも、再開発地区の周辺にアフォーダブル住宅が無いという事は、再開発ビル内の飲食店などで働く人を確保できないことから、危機感を持つ人もいる。終電後の深夜まで飲食店で働いている人は、徒歩か自転車で帰宅しなければならないが、その圏域内にそういった職に就く人が住めるような家賃の住居が供給されておらず、政策的に対応が必要ではないだろうか。

阿部委員：藤塚氏の研究業績として京都・西陣における調査があったが、現在の京都におけるジェントリフィケーションや町並みの変化をどのように捉えられるだろうか。

藤塚氏：西陣地区については1980年代から動向を調査している。1980年代から共同住宅に変化し、伝統的な町家の町並みが失われつつあった。30年以上経過して住民も高齢化し、一階にサービスが入居するといった変化が起こった。

阿部委員：日本の都市におけるジェントリフィケーションの特徴として、商業や地場産業・生業が失われていくことが挙げられるだろう。京都の中でも中京区、下京区では、近年はインバウンドの影響によってゲストハウスが急増し、染物屋などが減少してしまった。

藤塚氏：町家改修型のゲストハウスは、町並みへの影響は相対的には小さく、町家活用の一手法ではあった。コロナ禍によって観光客が激減したが、ゲストハウスをやめて賃貸として再転用することは

難しくなっている。ペンシルビル型のゲストハウスは景観上も大きな問題があり、ゲストハウスから住宅に転用するとしてもペンシルビルが増えること自体が、地域にとって悪影響は大きい。

卯月座長：日本の都市においてもジェントリフィケーションは公的支援を背景として進行しており、低所得者が追い出されたり、生業が失われたりしてしまうが、それを防ぐための方策はどのようなものが考えられるだろうか。

藤塚氏：荒川区では「荒川区大規模マンションの建設計画に係る地域における生活環境の配慮のための事前協議等に関する条例（通称：荒川ルール条例）」で、規模の大きな共同住宅を建てる際には事業者と地域との協議のルールを定めており、共同住宅の一階部分に地域の集会所や山車の倉庫を設置されたところもある。京都における共同住宅の一階に祇園祭の山鉦を保管する倉庫を設けた事例と似ている。共同住宅建設における交渉に、公的な支援の効果があらわれるところもある。

参考文献

- 1) Glass, R. 1964. Aspects of change. Centre for Urban Studies ed. *London: Aspects of Change*, xiii-xlii. London: MacGibbon & Kee.
- 2) 藤塚吉浩 (2016) ジェントリフィケーション研究のフロンティア—2000年代のロンドンの事例を中心に—。日本都市社会学会年報 34、44-58
- 3) 藤塚吉浩 (2015) ニューヨーク市ブルックリン北部におけるジェントリフィケーション—2000年代の変化—。都市地理学 10、34-42
- 4) 藤塚吉浩・金 容珉(2020)ソウル市北村におけるツーリズムジェントリフィケーション。日本都市学会年報 53、257-263

図の原典資料一覧

- 図 2-3-1 National Statistics
- 図 2-3-2 U. S. Census Bureau, 2000 Census
- 図 2-3-3 The American Community Survey
- 図 2-3-4 Bloomberg and Doctoroff (2005)
- 図 2-3-5 NYC Department of Planning, Census FactFinder
- 図 2-3-6 ソウル特別市告示第 2010-11 号「北村第 1 種地区単位計画区域変更および計画決定」、ソウル特別市公告第 2016-1185 号「韓屋保全区域指定公告」、北村文化センター「北村散策—韓屋マウル北村地図—」ソウル特別市都市再生室韓屋建築資産課の 2012 年版と 2019 年版による

補論 1

日本の外国人集住団地への示唆

筑波大学システム情報系社会工学域・准教授 **藤井さやか**

1 公共住宅団地の現状からみた 地域社会による社会的包摂の課題

グローバル化の進展による世界的な人口の流動化が進む中、移民の受け入れに消極的な日本においても、外国人人口は増加を続けている。新型コロナウイルス感染症の流行により、国境を越える労働者の移動は一時的に停滞しているが、長期的にみれば、今後も日本の外国人人口の増加は継続していくと思われる。

増加する外国人の受け皿となっているのが公共住宅団地である。第7回研究会でも議論したように、外国人への入居制限・拒否により、民間賃貸住宅への入居は外国人にとって敷居が高い。これに対して、収入制限や世帯規模など一定の入居条件はあるものの、保証人や敷金・礼金が不要な公共住宅団地は、外国人にとって入居しやすい住宅である。外国人が集住する団地の調査結果によると、団地の空き住戸を企業が外国人向け社宅として借り上げたことをきっかけに、家族・親族の呼び寄せや、団地の暮らしやすさが口コミで広まり、団地に入居する外国人が増加している。

公営住宅は低所得者や生活困窮者のためのセーフティーネット住宅としての役割を持ち、安価な家賃で居住できる一方で、団地の管理や生活サービスは、自治会を中心に自分達で行う必要がある。UR団地では維持管理は委託となり、住民の交流や防災訓練などが自治会の役割となる。近年、いずれの団地でも、居住者の高齢化で活動の担い手が減少しており、団地内相互扶助の継続が難しくなっている。

担い手が不足する中、増加する外国人住民も巻き込んだ相互扶助の活動が望まれているが、言語の壁に加えて、交流の機会も乏しいため、外国人住民と十分なコミュニケーションがとれていない。そのため、生活習慣や価値観の違いに関する理解が進まず、団地の生

活ルールやマナーを伝えることもできていない。また外国人のニーズを踏まえた支援の提供も難しい。特に公営住宅では、自ら生活に困窮し支援を必要としている住民が外国人支援を担うことは難しく、対応は容易でない。地域社会全体で団地の生活を支え、包摂する取組みが必要とされている。

このような公共住宅団地における外国人集住の問題は日本だけの現象ではない。本研究会でみてきた各国でも移民集住団地が多数あり、貧困や生活困窮を背景とした社会問題への対応策が必要とされている。これらの団地の再生にむけて、各国では低所得者・移民と中高所得者との混住（ソーシャルミックス）を進める再開発が行われている。しかし、物理的な環境改変だけで、団地が抱える社会的な問題は解決しない。ソーシャルミックスと並行して、問題に直面している住民の生活を支援し、雇用を確保し、生活の根本的な改善を目指すコミュニティエンパワーメントが取り組まれている。

2 「慎重な (careful)」ソーシャルミックスの促進

世界各地の移民集住団地では、低所得世帯や外国人世帯の過度の集住が、教育機会や就労意欲の喪失を招き、生活困窮に拍車をかけ、バンダリズムや犯罪の横行を招いている。しかし、一方的な再開発によるソーシャルミックスは、居住者の追い出しやさらなる困窮につながり、またジェントリフィケーションを加速させているとの批判もある。

このような状況を避けるには、「慎重な (careful)」ソーシャルミックスを進める必要がある。「慎重な」という言葉には、3つの意味がある。一つ目は特定の世帯の過度な集住の抑制を目的とした入居者数の「慎重な」コントロール、二つ目は混住に協力的な姿勢を引き

出すための入居時点での丁寧な説明やコミュニケーションを通じた「慎重な」受入れ、そして、三つ目は文化や生活習慣、価値観の違いに対する理解を深めるための「慎重な」交流である。

「慎重な」入居者コントロールは、民間賃貸住宅の入居差別と同じ状況にならないことを大前提としつつ、属性ごとの入居割合を設定し、それにもとづいて入居を受け入れる方法である。同胞や文化的類似性の高い外国人の集住は、外国人内の独自のネットワークが発達し、外国人同士の相互支援が期待できる一方で、日本人や他の外国人との接点が少なくなり、閉じたコミュニティとなってしまう、相互の生活習慣の違いへの無理解やトラブルへと発展しやすい。また特定の属性の急激な増加も、既存の居住者の不安を招いてしまう。後述するような団地内での対話や交流の進捗をみながら、受け入れを少しずつ拡大していくことが必要だろう。

入居時の「慎重な」受入れでは、入居時点の丁寧な説明やコミュニケーションの機会をつくることが考えられる。多くの団地トラブルの原因は、新規住民が団地のルールやマナーを理解していないことに起因していることから、自分の生活習慣と異なるルールの存在を知り、協調的な態度を引き出す工夫が必要である。既存研究や第6回研究会議論のように、生活マナーに関する多言語パンフレット配布、ポケットークを活用した相談、通訳やガイドの設置といった入居時点の丁寧な対応がトラブル抑制につながったとの報告もある。また社宅利用をしている団地では、入居説明や相談窓口となるのが、団地管理者や自治会ではなく、企業や社宅の管理業務を請け負う団地外の不動産会社となっており、新規住民と団地住民の接点がない。入居時点に団地の紹介や生活ルールの周知、近所の住民と知り合うきっかけをつくる必要があるとされている。

最後の「慎重な」交流は、文化や生活習慣の違いの理解を深めるための取り組みである。言語教室や学習支援、居場所づくりといっ

た日常生活に関わる場面での交流、正月や旧暦正月、クリスマス、夏祭りなど季節や宗教上のイベントを通じた交流、双方の料理や文化を紹介し合うイベントなど、様々な場面での交流を通じ、お互いを知り合うことが、真のソーシャルミックスにつながる。このような活動の担い手としては、団地自治会だけでなく、団地管理者や自治体の支援、学習支援や子ども食堂などの地域活動、教会やモスクといった外国人のコミュニティ組織などが考えられる。

3 コミュニティエンパワーメントの取り組み

日本の制度では、外国人は短期的中期的な滞在者であり、いずれ母国に帰ることが前提となっている。しかし、実際には滞在が長期化する中で、家族が増え、日本に定住・永住する外国人も増えている。日本の総人口が減少する中、外国人労働者を社会の一員として迎えることは今後も必要であり、外国にルーツを持つ人々が日本の社会に根付いて生活していくための支援が必要である。

カナダの取り組みでは、ソーシャルミックスに加えて、移民の社会的包摂を団地再生事業に組み込み、生活支援と雇用確保を通じて、社会参画を促し、不安定な生活の根本的な改善を目指すコミュニティエンパワーメントが行われている。研究会でみてきた各国でも、社会的包摂に向けた様々な取り組みが報告されている。

グローバル化する地域社会において、異なる生活習慣を持つ人々に既存の地域のルールを押し付けるのではなく、多様な属性の人々の持つ能力や特性を活かして、互いに支え合い、共に地域社会を暮らしやすくしていくことが求められている。その第一段階としては、多言語での情報提供や、翻訳ソフト・ツールの活用及び各国由来のSNSシステムなど、外国人が使いやすいコミュニケーションツール

を活用した多様な情報提供と地域活動への参加しやすさの確保が必要だろう。その次の段階としては、様々な文化的背景を持つ人々が有するスキル・知識・経験を、仕事や地域活動に活かせるようにするための生涯学習や職業訓練、コンサルティングを通じた能力開発と活用の機会の提供が考えられる。また楽しみとしてのイベント交流を越えて、地域活動の担い手としての活躍の場の提供、地域雇用や新規ビジネス創出につながる多様な主体の連携が必要である。

最終的には、こういった活動の展開を通じて、日本人、外国人を問わず、多様な人々が、それぞれの能力を活かして、自発的な地域活動を展開できるようになり、グローバル化する地域社会を共に創っていくことを目指したい。

参考文献

- 1) 公益財団法人人権教育啓発推進センター：外国人住民調査報告書 一訂正版一，平成28年度法務省委託調査研究事業，2017.6 (<http://www.moj.go.jp/content/001226182.pdf> (2022年3月2日最終閲覧))
- 2) 稲葉佳子：公営住宅における外国人居住の実態に関する研究、都市計画論文集，43(1)，pp.66-71，2008.11
- 3) 稲葉佳子，石井由香，五十嵐敦子，笠原秀樹，窪田亜矢，福本佳世：公営住宅および都市再生機構の賃貸住宅における外国人居住に関する研究—外国人居住への取組が行われる10団地を対象に—，日本建築学会計画系論文集，75-656，pp.2397-2406，2010.10
- 4) 王爽，藤井さやか：公的住宅団地における外国人集住の実態と取り組みに関する研究—全国の外国人集住団地管理者へのアンケート調査の分析，都市計画論文集，55(3)，pp.954-961，2020.11

- 5) 王爽：外国人が集住する公的住宅団地の集住実態と共生に関する研究，筑波大学博士学位論文，2022.3

補論 2

都市更新と ジェントリフィケーションの関係性

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授 **村山 顕人**

公益財団法人日本都市センター **高野 裕作**

はじめに

前章・第8回研究会では主に海外（ロンドン・ニューヨーク・ソウル）におけるジェントリフィケーションを対象として議論が交わされたが、本稿では都市更新とジェントリフィケーションの関係性について、日本の都市空間の成り立ちと特質の観点から、補足的に述べることにする。

1 ジェントリフィケーションと都市更新

イギリスの社会学者 Glass, R は 1964 年に、ロンドンのインナーシティにおいて労働者階級の居住地に中流階級（上流階級と労働者階級の間の幅広い社会階層を含む階級）が来往し、元々住んでいた労働者階級が住宅価格の高騰のために立ち退きさせられ、居住地の社会的性格が全般的に上方変動する現象を「ジェントリフィケーション (gentrification)」と呼んだ。ジェントリフィケーションの発現には、その引き金であるジェントリファイヤー (gentrifiers) が存在する。1960年代は先進国諸都市の既成市街地で「都市更新 (urban renewal)」が行われた時代で、これがジェントリフィケーションと深く関係している。

第二次世界大戦後、先進国諸都市では人口や経済の成長に伴い市街地が郊外へと拡大する一方、相対的に古い既成市街地の空洞化・衰退が起こった。そのため、既成市街地を再整備して都市全体の体質を改善する都市更新の取り組みが盛んになった¹⁾。

都市更新とは、本来、「再開発 (redevelopment)」、「修復 (rehabilitation)」、「保全 (conservation)」を含む既成市街地の総合的な再整備を意味する。日笠端・日端康雄の「都市計画 [第3版]」(1993

年・共立出版)によると、それらは次のように定義される。

- ・再開発：土地の全面買収、建物の撤去、地区住民の移転、地下埋設物の整理、地区の再造成、新しい建物の建設、占有者の選定という一連の事業を行う。従前の土地利用とインフラが徹底的に改変される。なお、日本では権利変換方式もある。
- ・修復：地区内の健全な建物は残して修理を加え、不良な建物は除却し、新しい住宅やコミュニティセンターなどの建物を建設し、公園、駐車場などのオープンスペースを確保する。原則として土地利用は改変されないがインフラは一部改変される。
- ・保全：地区内の建物は原則として保全し、住宅や都市施設に修理や改良を加えて近代化をはかる。インフラの改変は最小限。

この3つを含む都市更新の考え方は世界中に普及したが、高度経済成長期の日本では「都市更新＝市街地再開発」と捉えられ、そこに修復や保全は含まれなかった。これは、欧米の都市更新が都心の衰退に起源を持つものに対して、日本の都市更新では、都市の急成長に伴う都心への機能集中の要請があり、敷地統合や高密度化、都市基盤の整備を伴う市街地再開発に重点が置かれたためである。このことが現代の「都市再生」にも引き継がれてしまっていて、相変わらずジェントリフィケーションが発現されやすい大規模な再開発が志向された。元々住んでいた人が住み続けやすい小規模な都市更新、修復や保全の取組みは、1970年代以降に住民主体の「まちづくり」として活発になり、神戸市や世田谷区など、先進的な自治体ではそれを促進する条例などを制定し、成果を挙げているところもあるが、これが都市更新の主流になるには至っていない。

2 土地区画整理事業と日本の都市の特質

日本の都市計画において再開発事業と並ぶ代表的な事業手法に土地区画整理事業がある。歴史的には、1923年の関東大震災や第二次世界大戦からの既成市街地の復興のために、また、市街地の郊外への拡大に合わせて道路や公園を計画的に整備するために、あるいは、既成市街地を再整備するために、土地区画整理事業が活用された。土地区画整理事業の特徴は、事業によって道路、公園、保留地の用地を捻出するために各敷地がその所有は維持されたまま小さくなる（減歩）、また保留地を新たな所有者が取得することで、土地所有がどんどん細分化していくことである。

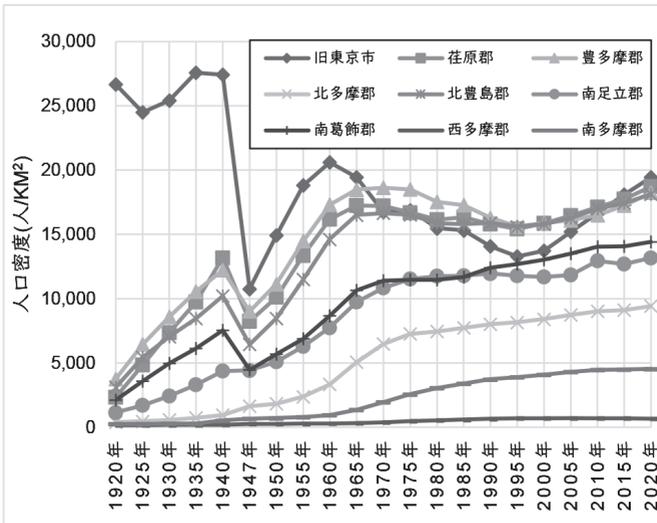
土地区画整理事業によって土地の価値が上がること（増進）は、減歩によって縮小する敷地に対して、土地所有者の総資産価値を減少させずに事業を成立させるために必要不可欠なことである。その地区で住む人の多くが土地・家屋を自身で所有し、事業後もその地区で住み続けるのであれば、地価の上昇による恩恵は多くの住民に還元され、コミュニティは維持される。しかしながら現実には借地人・借家人もいるため、家賃の上昇によってその地区で暮らし続けられない人々が出てきてしまうケースもある²⁾。その意味で、土地区画整理事業でも一定のジェントリフィケーションは起こりうる。

日本の都市では、これまでの都市空間の形成の過程で土地所有の細分化が進み、多くの所有者が狭小な宅地を所有している状態である。このことは、上記の土地区画整理事業や権利変換方式の都市再開発事業において、敷地の統合・整理によって土地利用の効率化・高度化を図り、それによって地価が上昇することの恩恵を受けられる人が多いことを意味するが、一方で利害関係者が多く合意形成が困難であるために、都市更新が進みにくく、極端・急速なジェントリフィケーションが都市全体で発生しにくいという側面もある。都

市更新の必要性と、ジェントリフィケーションの速度のバランスという意味において、日本の都市の特質は、功罪の両面があると言えるだろう。

3 東京の市街地の成立過程

日本を代表する大都市である東京がどのような過程で成長し、現在の都市空間が形成されてきたのか、地域別の人口密度の変遷から見てみたい。図補 2-1 は、1920 年（大正 9 年）の第一回国勢調査から現在に至るまでの東京都内（島嶼部除く）の人口密度を、旧東京市と旧郡の単位で再集計したものである。



図補 2-1 東京都内（島嶼部除く）の旧市・郡部別人口密度の推移

※国勢調査各年度の自治体別人口を旧東京市・旧郡部別に再集計・現在の自治体との対照表は章末を参照

第一回国勢調査が実施された時点で、都心部（旧東京市・15区内）は約 25,000 人 / km² と高い人口密度であり、第二回調査の 1925 年（大正 14 年・昭和元年）はその 2 年前に発生した関東大震災の影響によって若干低下するものの、戦前・戦中にかけて高い値を維持し続け、都市空間は飽和状態になっていたと考えられる。東京へのさらなる人口集中の受け皿となったのは、周辺の郡部であり、戦前期は旧東京市域に隣接した荏原郡、豊多摩郡、北豊島郡で都市化、人口増加が先行する。この時期（1932）、東京市はほぼ現在の特別区の範囲に市域を拡大している。戦前から都市化が始まったこの地帯では、一部では区画整理などで良好な住環境を形成している地区もあるが、都市基盤の整備が追い付かないまま高密度化してしまい、現在も災害危険度の高い木造住宅密集地区を形成しているところが多い。

戦後、都市のさらなる急成長は主に多摩地域や隣接県など郊外への市街地の拡大によって吸収された。その中には多摩ニュータウンなどに代表される計画的な大規模住宅地開発もあるが、基本的には近郊の農村地帯が急速に宅地化されていくスプロールの過程であった。高度経済成長期が終わるころに新たな都市計画法が施行され（1968 年）、容積率制の本格導入によって高層建築が可能となるが、淀橋浄水場跡地に建設された新宿副都心など、大規模公共用地の再開発が先行し、民間の再開発（高層ビルの建設）も各所で行われたが、既成市街地の更新が本格化するのにはバブル経済期（1990 年前後）からであった。バブル期は、投機的な土地投資によって異常に地価が高騰し、「地上げ」と言われる強引な土地の取得が各地で行われ、まさに深刻なジェントリフィケーションが発生した時期であり、都心部の人口は 1990 年頃にかけて急激に減少した。一部はバブル期間中に完成したプロジェクトもあるが、バブルが崩壊してしまい、立ち退きが発生した土地はそのまま空地となり、都心部の空洞化が深刻化した³⁾。バブル崩壊後の日本経済全体の活性化のため、「都市再生」

の名のもとに様々な形で都市更新・再開発が推進されるようになり、都心部の人口は再び増加に転じている。

以上のように、東京の市街地は、地域ごとに異なる都市化と更新の過程を経て形成されており、地域が抱える課題もそれぞれ固有である。

4 都市更新と ジェントリフィケーションのマネジメント

日本の都市の建物や都市基盤のストックは、欧米の都市と比較して、必ずしも良質なものでなかった。これは、日本の多くの都市が大火、震災、戦災等に見舞われ再建を繰り返してきたから、戦後の急激な成長を背景に建物の建設は質より量の確保が優先されたから、あるいは都市基盤整備が市街地の拡大に追い付かなかったからであろうか。そのため、現代でも都市更新が必要とされ、結果としてジェントリフィケーションが起こってしまう。本研究会の主題である「地域社会のグローバル化」においては、稲葉が指摘する通り、外国人の多くは民間の賃貸住宅にも多く居住しており、都市更新を必要とするような密集市街地も彼らの居住地の選択肢の一つであろう。

都市計画の立場としては、ジェントリフィケーションが社会的に問題だと理解しながらも、都市更新を通じて既成市街地の物理的環境を改善したいという思いがある。そこで、都市更新・ジェントリフィケーションを進めながらも、その影響を受けてしまう人々のサポートを行う必要がある。やや乱暴な見解ではあるが、東京のような多様性の高い大都市の場合、ある場所でジェントリフィケーションが起こっても、その影響を受けてしまう人々の行き場があったのかも知れない。公営住宅が極めて限られている中、主に山手線外縁

部の密集市街地⁴⁾には、今でも民間の木造賃貸アパート、銭湯、コインシャワー、コインランドリーがあり、低中所得層が何とか住むことができる環境が残っていそうである。つまり、市場の中で影響が緩和されていた面もあるのではないか。しかし、密集市街地が少しずつ改善される中で、木造賃貸アパートも家賃がより高い鉄筋コンクリートの賃貸マンションに変わりつつある。そこに住み続けられなくなった人々はどこへ行くのか。

都市更新の空間的範囲と順番、スピードをうまくマネジメントすることができれば、大きな問題を避けながら都市の物理的環境を全体的に改善できると考えるのは楽観的過ぎるだろうか。確かに局所的にはジェントリフィケーションが起こり、直接的な影響を受けてしまう人々のサポート（例えばアフォーダブル住宅の提供）は必要である。

最近になって、小規模な再開発、修復や保全を中心とする「都心周縁コミュニティの再生（術）」⁵⁾が注目されている。これは、空間需要が低下し開発圧力が弱い「ゆるい市場」のなかで、古い建物のリノベーション、小さな単位での建物の共同化、オープンスペースの創造と活用といった、コミュニティ・ベースの小規模な事業が実施され、その積み重ねと面的広がり、市街地の物理的・社会的環境の再生へと展開するものである。これも、小規模事業家、企業、NPO、行政が市街地の「空洞」に新しいアプローチで介入し、その後、こうしたコミュニティを好む若年層が流入するという意味で、ジェントリファイヤーが存在し、ジェントリフィケーションが起こりうるが、都市更新とジェントリフィケーションのマネジメントの一つの可能性と言えるのではないだろうか。

都市計画や住宅政策で都市更新とジェントリフィケーションのマネジメントを行いながら、社会課題を悪化させずに、むしろ解決しながら、都市の物理的環境の改善を進める必要がある。無論、どのような都市の物理的環境の改善が必要なのかについては、慎重に議

論する必要がある。

参考文献

- 1) 村山顕人：本来の都市更新のコーディネートへ（再開発にひとこと 第143回）、再開発コーディネーター，No.211，p.28，2021
- 2) 大木寧子，真鍋陸太郎，村山顕人：木造密集市街地解消を契機とした低家賃住宅の減少と居住支援の課題：東京都北区田端地区の事例分析を中心として，都市計画報告集，No.18，pp.274-279，2020
- 3) 饗庭伸：平成都市計画史—転換期の30年間が残したもの・受け継ぐもの—，花伝社，2021
- 4) 東京都：「木密地域不燃化10年プロジェクト」実施方針，2012，<https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bosai/mokumitu/pdf/houshin.pdf>（2022年2月25日最終閲覧）
- 5) 山村崇，村山顕人，益尾孝祐，市古太郎，坂井遼，中島弘貴，福岡孝則，藤井正男，藤賀雅人，圓山王国，森重幸子，日本建築学会編：都心周縁コミュニティの再生術：既成市街地への臨床学的アプローチ，学芸出版社，2021

参考表 東京都（島嶼部除く）の旧市・郡と現在の自治体の対照表

東京市	千代田区,中央区,港区,文京区,台東区,新宿区,江東区,墨田区
荏原郡	世田谷区,大田区,品川区,目黒区
豊多摩郡	渋谷区,杉並区,中野区
北豊島郡	荒川区,板橋区,豊島区,北区,練馬区
南足立郡	足立区
南葛飾郡	葛飾区,江戸川区
北多摩郡	立川市,武蔵野市,三鷹市,府中市,昭島市,調布市,小金井市,小平市,東村山市,国分寺市,国立市,狛江市,東大和市,清瀬市,東久留米市,武蔵村山市,西東京市
西多摩郡	青梅市,福生市,羽村市,あきる野市,瑞穂町,日の出町,檜原村,奥多摩町
南多摩郡	八王子市,町田市,日野市,多摩市,稲城市

（一部、複数の市・郡に跨る自治体もあるが、主な部分が含まれる市・郡に集計している）

資料編

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
名簿

【座長】

卯月 盛夫 早稲田大学社会科学総合学術院 教授

【委員】

阿部 大輔 龍谷大学政策学部 教授
岡井 有佳 立命館大学理工学部環境都市工学科 教授
藤井 さやか 筑波大学システム情報系社会工学域 准教授
村山 顕人 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 准教授

【ゲスト講師】

・第6回

若尾 真理 可児市市民部人づくり課 課長
圓山 王国 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 博士課程

・第7回

稲葉 佳子 法政大学大学院 兼任講師／NPO 法人かながわ外国人すまいサ
ポートセンター 理事

・第8回

藤塚 吉浩 大阪市立大学大学院経営学研究科・商学部 教授

【事務局】

石川 義憲 日本都市センター 理事・研究室長
加藤 祐介 日本都市センター 主任研究員
岸本 訓史 日本都市センター 研究員
高野 裕作 日本都市センター 研究員
(所属・肩書は2022年3月時点)

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
研究会 開催概要

第1回研究会	日 時：2020年9月9日	10：00～12：00
第2回研究会	日 時：2020年11月13日	9：30～11：30
第3回研究会	日 時：2021年1月7日	10：00～12：00
第4回研究会	日 時：2021年2月15日	13：00～15：00
第5回研究会	日 時：2021年5月7日	10：00～12：00
第6回研究会	日 時：2021年8月25日	13：30～16：30
第7回研究会	日 時：2021年10月29日	9：30～12：00
第8回研究会	日 時：2021年12月24日	10：00～12：00
第9回研究会	日 時：2022年1月5日	13：00～15：00

・いずれも Zoom Meeting を利用したオンライン開催

委員・執筆者プロフィール

卯月 盛夫

早稲田大学 社会科学総合学術院 教授

博士(工学)。早稲田大学大学院理工学研究科修士課程修了。シュトゥットガルト大学大学院博士課程留学、ハノーバー市・シュトゥットガルト市都市計画局勤務、都市デザインアトリエ勤務、世田谷区都市デザイン室主任研究員、世田谷まちづくりセンター所長、早稲田大学芸術学校教授を経て、2010年より現職。主な著書に「ミニ・ミュンヘン 2004 ドキュメント、子どもがつくるもうひとつの都市」(DVD + ブックレット、共著、萌文社、2005年)、「都市づくり戦略とプロジェクト・マネジメント、横浜みなとみらい 21 の挑戦」(共著、学芸出版社、2008年)、「シェアする道路、ドイツの活力ある地域づくり戦略」(共著、技法堂出版、2012年)、「地域計画情報論」(共著、成文堂、2018年)「まちづくりプラットフォーム～ヒト・カネ・バシヨのデザイン」(共著、萌文社、2022年)など。

阿部 大輔

龍谷大学 政策学部 教授

博士(工学)。東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻博士後期課程、カタルーニャ工科大学バルセロナ高等建築研究院 地域・都市計画専攻。東京大学大学院工学系研究科都市持続再生研究センター(建築学専攻)特任助教、龍谷大学政策学部准教授を経て、2018年より現職。2018年～2019年バルセロナ自治大学(UAB)政治・公共政策研究センター

(IGOP) 客員研究員。

主な著書に「バルセロナ旧市街の再生戦略」(単著、学芸出版社、2009年)、「地域空間の包容力と社会的持続性」(共編著、日本評論社、2013年)、「連携アプローチによるローカルガバナンス」(共編著、日本評論社、2017年)、「小さな空間から都市をプランニングする」(共編著、学芸出版社、2019年)、「ポスト・オーバーツーリズム：界隈を再生する観光戦略」(編著、学芸出版社、2020年)、「『対話』を通じたレジリエンとな地域社会のデザイン」(編著、日本評論社、2022年)。

岡井 有佳

立命館大学 理工学部環境都市工学科 教授

博士(工学)。パリ X (ナンテール) 大学都市整備・地域開発高等専門課程修了。国土交通省、パリ・ラ・ヴィレット国立高等建築学校客員研究員、OECD、東京大学先端科学技術研究センター、パリ I (パンテオン・ソルボンヌ) 大学 Géographie-Cités 研究所客員研究員、立命館大学理工学部都市システム工学科准教授などを経て、2018年より現職。

専門は都市計画、まちづくり。主な著書に「まち歩きガイド東京+ (プラス)」(共著、学芸出版社、2008年)、「広域計画と地域の持続可能性」(共著、学芸出版社、2010年)、「地中海を旅する 62 章」(共著、明石書店、2019年)、「協働する地域」(共著、晃洋書房、2020年)、「近代建築法制 100 年 市街地建築物法適用六大都市の都市形成と法制度」(共著、技報堂出版、2022年)、「図説 都市計画」(共著、学芸出版社、2022年)。

藤井 さやか

筑波大学 システム情報系社会工学域 准教授

博士（工学）。筑波大学第三学群社会工学類卒業。東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻博士後期課程単位取得退学。日本学術振興会特別研究員（PD）、筑波大学大学院システム情報工学研究科講師、トロント大学スカボロ人文地理学科客員教員を経て、2012年より現職。

専門は都市計画、まちづくり、住環境整備。主な著書に「コミュニティ辞典」（共著、春風社、2017年）、「世界のコンパクトシティ 都市を賢く縮退する仕組みと効果」（共著、学芸出版社、2019年）、「ネオリベリズム都市と社会格差 インクルーシブな都市への転換をめざして」（共著、学芸出版社、2021年）、「都市計画の構造転換」（共著、学芸出版社、2021年）。

村山 顕人

東京大学 大学院工学系研究科都市工学専攻 准教授

博士（工学）。東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻博士課程修了。東京大学国際都市再生研究センター特任研究員、名古屋大学大学院環境学研究科都市環境学専攻助教授・准教授を経て、2014年より現職。

専門は、都市計画、（公共政策としての）都市デザイン、まちづくり。主な共著に「都市のデザインマネジメント：アメリカの都市を再編する新しい公共体」（学芸出版社、2002年）、「世界のSSD100：都市持続再生のツボ」（彰国社、2008年）「都市・地域の持続可能性アセスメント：人口減少時代のプランニングシステム」（学芸出版社、2015年）、「都市計画学：変化に対応するプランニング」（学芸出版社、2018年）、「都心周縁

コミュニティの再生術 既成市街地への臨床学的アプローチ」(共著、学芸出版社、2021年)、「都市計画の構造転換」(共著、学芸出版社、2021年)。

高野 裕作

公益財団法人日本都市センター 研究員

2013年、早稲田大学大学院創造理工学研究科博士後期課程単位取得退学。早稲田大学創造理工学部社会環境工学科助手などを経て、2016年より現職。専門は都市計画、景観計画、都市解析、公共交通。主な論文に、「都市自治体による公共交通政策に関連した財政支出に関する研究-全市区を対象としたアンケート調査の分析-」(共著、都市計画論文集、2018)など。

地域社会のグローバル化を見据えた
包摂・共生のまちづくり
～欧州・北米のコミュニティ再生と日本における可能性～

2023年3月発行

編集・発行 公益財団法人日本都市センター
〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1
T E L 03(5216)8771
E-Mail labo@toshi.or.jp
U R L <https://www.toshi.or.jp>

印 刷 共立印刷株式会社
〒166-0012 東京都杉並区和田1-14-13
T E L 03(3382)1211

ISBN 978-4-909807-28-1 C3031

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書（稿）が出典であることを必ず明記してください。
This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this book requires indication of the source.