

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、地域別就業率の格差、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
	失業の罨	新規
	疲労動力化の罨	新規
	低賃金の罨	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

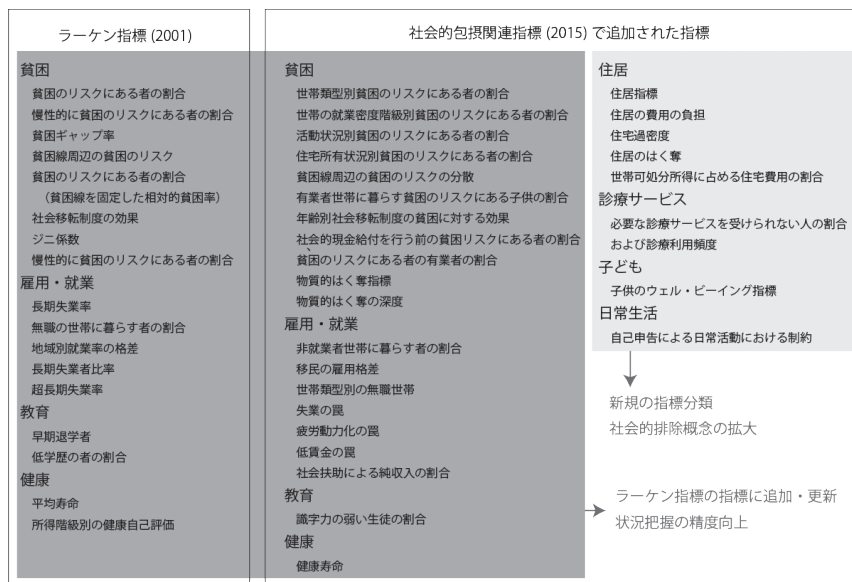


図 1-1-1 ラーケン指標で設定された指標と社会的包摂関連指標で新たに追加された指標

(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

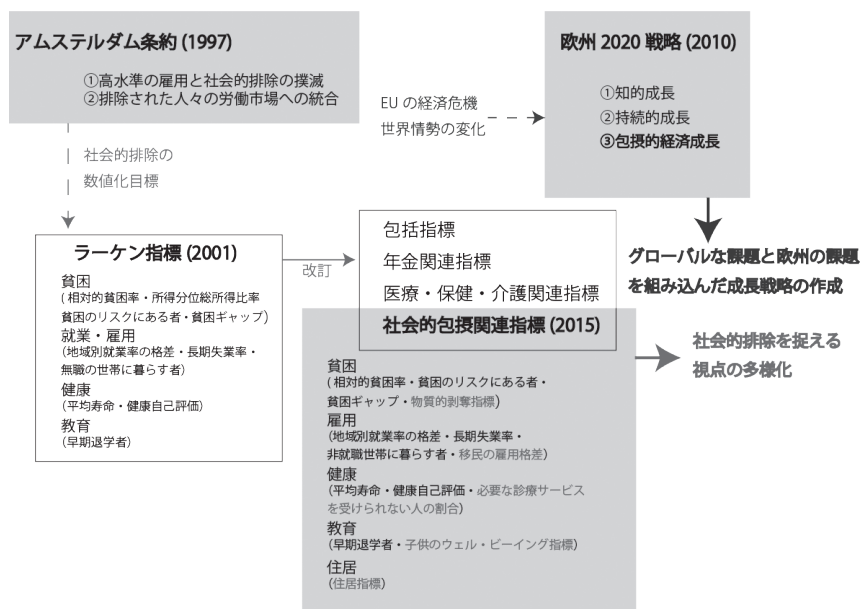


図 1-1-2 社会的包摂をめぐる欧州の政策の展開

(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ドブル住宅の整備、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合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・サステイナビリティ」『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「サステイナブル・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）『サステイナブルシティ：EUの地域・環境戦略』、学芸出版社
- 7) 鷺江義勝（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「界隈法」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_kaihatu/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) Ajutanment 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。