



都市社会政策の新たな展開

いしだ しげのり
石田 成則

従来の社会保障では、欧米先進国でもわが国でも、公的扶助や失業給付などの所得保障のための施策と人間の尊厳が確保される住宅政策・住宅福祉は、峻別して別々に展開されてきました。それはまた、住民への住宅供給が地域社会の環境とは切り離される形で、個別の社会政策の一環として実施されてきたことを意味しています。こうした状況は、経済発展とともに人口移動が活発化し、都市部への人口集中化傾向が顕著になる中で、都市におけるさまざまな問題が噴出するにしたがって大きく転換してきました。

とくに、1983年に発生した仏リヨン郊外・マンゲットの若者の暴動をひとつの契機として、地域での移民に対する排除や不当な差別を、政府や自治体が都市設計に介入することによって解消し、もって特定都市における社会的包摂を実現することが目論まれました。失業問題や格差問題に対して単に失業中の所得保障や所得平準化のみによって対処するのではなく、住民を包み込む地域社会の環境を通して問題解決する新たな方向が示されたのです。こうした新たな政策は、都市社会政策理論に基づいて施行されています。

また、米国においては戦後から1970年代まで、南部の黒人層が北部の大都市に流入し、黒人層を中心とした地域コミュニティが形成されていきます。白人層がモータリゼーションの潮流で郊外の広い住宅の確保に流れる反面、大都市部の中心には黒人層に対する公営住宅が整備されていきました。好不況の波に晒されながら、時

に都市部でも失業率が高まり、都市内部の一部地区では生活の困窮や所得格差が顕在化していきます。こうした地区での暴動の発生や治安の悪化は、周辺住民の生活環境を脅かすだけでなく、大きく社会問題化していきます。そのため、貧困の原因は自己責任と厳しく指弾する米国内にあって、貧困の背景にある都市問題から目を背けることはできなくなりました。この問題解決のために、ひとつには社会的に不利な立場に置かれている人々への優遇措置、すなわちアファーマティブ・アクション (Affirmative Action) が台頭するとともに、マクロ的にも都市問題への積極的な介入政策が指向されることになりました。

さて、介入政策の論拠として、政治学や社会学の分析ツールであるソーシャル・キャピタル (Social Capital) の概念があります。ここでいうソーシャル・キャピタルとは、(社会) 関係性資本の総称です。経済学では、物的資本 (モノ)、金融資本 (カネ)、人的資本 (ヒト)、そして無形財である情報に続く第五の生産要素として捉えられています。

具体的には、集団・組織における信頼性、互酬性、帰属意識、個人的ネットワークが構成要素とされ、それを通じて「価値観や規範を共有することで組織内外の協力関係構築の基盤」が確立されることを指しています。こうした資本を通じて、経済活動における取引費用の軽減から、取引の効率性を高め、経済活動を活発にする効果が指摘されています。たとえば、「共有地

の悲劇」の解消に寄与すること、契約の不完備性を緩和すること、より現実的に自治体の行政費用を軽減することなどがその効果とされています。

また、開発経済学では、開発途上国におけるソーシャル・キャピタルの存在が先進国からの受援容認性、支援受容性を高め、その効果の発揮を助けるので、開発途上国の経済成長にも影響を及ぼすことが指摘されています。

ただし、海外の先行研究を見ても、こうした介入政策の効果は確定しているわけではありません。介入政策を通じて、全般的な排除総合指数が低下することは言えても、個々の住民への影響とそれを通じた都市環境への影響は不明のままです。いくつかの最貧地区では、介入政策後に平均的なメンタルヘルスが改善し、肥満度も低下するとともに、問題行動も抑制されたことが明らかにされています。その反面、貧困の再生産や貧困の連鎖を断ち切るために必要な就業率や平均所得の向上までは認められていません。また、確かに時系列的には、問題行動は抑制されているものの、他地域と比較すると犯罪や非行は多いままです。

こうした他国の都市介入政策から示唆されることは、住宅や所得保障に焦点を絞って政策を実施することの限界です。言い換えれば、特定地域での貧困対策だけでは効果をもちえないということです。そこで現在では、都市介入政策にも社会的な包摂を促進する地域コミュニティ政策の推進が不可欠とされています。地域の犯罪や非行に対する負の外部効果を切断するためには、地域住民の相互扶助、コミュニティ活動への参加意欲向上、そして集团的効力による地

域の緩やかな統制の確保など、ソーシャル・キャピタルの生成とその効力発揮が欠かせないことにもなります。

筆者はわが国の都市貧困地区でとられていた方策を、具体事例として研究対象としてきました。こうした事例の多くにおいて、単に貧困状態を一時的に解消する金銭給付だけでなく、人的サービスの提供や就労ノウハウの供与も含めた総合的な対策を実施しています。

とくに、雇用を第一の安全網として、生活保護を最後の第三の安全網として、その中間を形成するパーソナル・サポート、社会活動・社会的企業への参加、そして中間的就労を実現することが肝要になっています。この中間層は正に地域社会の互助やソーシャル・キャピタルがあって初めて成り立つものであり、今その役割が注視されています。具体的内容としては、①自治体による貧困層を対象とした事業委託の拡大、②自立支援を促すプログラムの拡充、③社会活動や社会的企業への参加などの中間的就労の支援、そして④貧困層や生活困窮者を対象とした共同住宅における総合的支援です。

わが国では高齢化に伴う限界集落へ矢継ぎ早の対応策が打ち出される一方で、一部の中核都市で生じている過密状況や社会的孤立の問題は解決の糸口が見えていません。都市高齢化と都市貧困化に対する諸外国の方策も参考にしながら、社会的安全網に綻びが見えるわが国の都市部においても、セクショナリズムを超えた社会政策が求められています。こうした政策は、社会的包摂を目指す、地域社会での互助システムのうえにはじめて成立することになります。

(関西大学政策創造学部教授)