

In April 2022, Osaka City University and Osaka Prefecture University merge to Osaka Metropolitan University

Title	ポスト工業化社会と都市再生(IV)：赤緑同盟(連立)による社会的都市の実験(その2)
Author	小玉 徹
Citation	季刊経済研究, 29 卷 4 号, p.19-41.
Issue Date	2007-03
ISSN	0387-1789
Type	Departmental Bulletin Paper
Textversion	Publisher
Publisher	大阪市立大学経済研究会
Description	
DOI	

Placed on: Osaka City University

Osaka Metropolitan University

ポスト工業化社会と都市再生（Ⅳ） —赤緑同盟（連立）による社会的都市の実験（その2）—

小 玉 徹

- | | |
|----------------------------------|----------------------------|
| 1 はじめに | (1) グリーン台頭の政治的な背景と市民参加 |
| 2 ドイツ都市住宅政策の展開と変容 | (2) リーゼルフェルトにおける「都市と女性」の活動 |
| (1) ユニタリー・モデルとしての社会住宅 | (3) クロイツベルクにおける社会的統合のプロセス |
| (2) ソーシャル・ミックスと住宅手当 | 4 ローカルな福祉システムの再編とワークフェア |
| (3) 住宅政策の残余化, 官僚主義化
(以上, 前号) | |
| 3 赤緑同盟（連立）による社会都市の実験
(以下, 本号) | |

3 赤緑同盟（連立）による社会都市の実験

英独の住宅政策に詳しいマーク・クラインマンは、イギリスと比較したドイツの特徴について以下のように指摘している（Kleinman, 1994, pp.120-121）。

- 1) ドイツの連邦政府は、1980年代後半以降の住宅危機（一人親世帯，低所得の若年労働者と多子世帯，外国人を主体とする「新しい貧困層」の出現）に対応し，社会住宅建設への直接的助成を再開したこと（イギリスの保守党は，住宅支出に量的な目標を掲げることを拒否）。
- 2) ドイツの場合，一定の制約のもとで住宅政策について州と地方自治体が引きつづき自立性を維持し，重要な役割をになっている（とくに財政面で自治体にほとんど自立性を付与しないまま，集権的な枠組みが保持されてきたイギリスと対照的）。
- 3) ドイツでは，全体の解決をイギリスのように持家への追従に委ねていない。賃貸部門を数百万世帯のノーマルな選択とみなし，政策も持家と民間賃貸を同等に扱っている。

以上のように1990年代以降のドイツ社会住宅をめぐる政治的状況は、イギリスと異なり、とりわけ赤緑同盟が成立していた自治体では、民活化ではなくコーポラティブ方式などにより社会住宅を強化する戦略がとられている。福祉国家の非効率性、競争制限的かつ官僚主義的な側面を、計画の策定過程への住民参加を通じて克服するという試みが進行しているのである。

さらに1998年のシュレーダー政権の誕生により地方自治体のみならず中央政府レベルの政策決定に関与しうることになった赤緑連立政権は、翌年、その資源を人口と失業という指標により配分する社会的都市（Soziale Stadt）プログラムを開始、連邦と州の行政的な合意のもとで180万人が居住し、124の市と町に該当する161地区が社会都市として認可された。5年間のプログラムは、インナーシティを内包しつつも、その70%は縁辺部の団地（多くは新たな州）であり、連邦からの支出は、州と市により補填されることになっていた。プログラムには16州のすべてが参加し、のちに150の市に関係する約200のプロジェクトとなった（Mangen, 2004, p.20）。社会都市では、物理的な改良のみならず社会的な統合（就労、教育など）を重視したプログラムが実施され、やはり問題地区における住民参加が重視されている。

ここでは、縁辺部の住宅団地問題へのオルタナティブなプロジェクトとしてのリーゼルフェルト（フライブルク、1994年に計画が開始され、2004年に社会的都市として認定）とインナーシティに該当するクロイツベルク（ベルリン、1999年から社会都市のパイロット・プロジェクトに指定）の状況について紹介するが、赤緑同盟（連立）による都市再生プロジェクトに言及するまえに、同盟（連立）の一翼をなすグリーン台頭の背景について述べておきたい。

（1）グリーン台頭の政治的な背景と市民参加

アンソニー・ギデンズは、ドイツのSPDが、1970年代後半に起きた環境問題の考え方の一大転換を、いち早く取り組んだ社会民主主義政党であり、「強力な緑の党の存在が政策転換に強い影響を及ぼした」（Giddens, A. 1998, 邦訳, p.43）と述べている。では、ドイツの都市においてなぜグリーンが出現しえた背景は、いかなるものであったのか。

第二次大戦後におけるドイツの安定した政党システムは、その支持基盤を特定の社会階層と宗教団体に依拠していた。ブルーカラーとその組合、組織化された新中間層（サラリーマン、公務員）は社会民主党（SPD）を、旧中間層（農民、自営業者）とカトリック信者はキリスト民主・社会同盟（CDU/CSD）を支持していた。地域的には、CDU/CSDは、伝統的にカトリック信者の多いバーデン＝ヴェルテンベルク、バヴァリア、ラインラント、旧中間層の比率の高い農村部でつよく、SPDは、ブルーカラー労働者が大多数をしめるルール、ハンブルグ、ブレーメンなどの都市部の票を獲得していた。

ポスト工業化とともに、こうした政党システムは不安定化していった。1950年に西ドイツ

の第一次産業、工業、サービス業の就業割合は、それぞれ23.3%、43.1%、33.6%であったのが、1988年には、4.2%、41.1%、54.7%と変化し、これにともなって職業構成は、自営業が29.2%から11.1%に、ブルーカラー労働者も50.8%から38.1%へと減少、逆に高級官吏は4.0%から8.7%に、サラリーマンと下級官吏は16.0%から42.1%へと増加した。社会構成においてあいまいな位置をしめる新中間層の拡大は、選挙の浮動性を高めることになった。

他方、世俗化の影響からカソリックとプロテスタントのいずれもが、その信者をしだいに減少させ、さらに信者であっても教会との関係が希薄化したことで、CDU/CSDの宗教的な基盤も強固なものでなくなった。

新中間層のグループのなかには新しい政治に関係する脱物質主義者 (postmaterialist) もふくまれていた。新しい政治のアジェンダは、物質主義から脱物質主義への価値観の変化を反映し、前者は経済成長の維持と国家の安全に、後者は産業化の負の側面に関心をよせ、環境保護、社会的かつグローバルな不平等の克服、政策決定プロセスへの参加を重視していた (Scharf, 1994, pp.40-51)。

脱物質主義的な価値観は、旧西ドイツの比較的若い世代、とくに新中間層で高等教育を受けた人々に広まり、こうしたグループは、グリーンの中核的な支持基盤となった。表3は、フライブルク、ハイデルブルクなどと同じ大学都市であるマインツ (人口、約20万人) の年齢グループ別の支持政党 (1984年の地方選挙) を示している。SPDは各世代から均等に、CDUはとくに中高年から支持されているのに対して、グリーン支持階層は18から24歳までが22.3%、25から34歳までが24.5%と、かなり若年層に偏倚していたことが判明する。

当初、グリーンは、地方選挙で一定の支持を勝ちとり、しだいに州レベル、連邦レベルにまで代表を送り込むようになる。では、ドイツの新しい政治は、なぜ地方政治から発出したのか。

第一は、1950年代、60年代と続いた高度成長が終焉したことで、財政状況は悪化したにもかかわらず、不況にともない社会的コストは上昇し、地方自治体の赤字は増大し、財政問題が政党間の争点となったことである。

第2は、都市計画などへの住民参加の要求がつまり、このことが地方政治の活性化をもたらしたのである。その結果、政府 (CDU/FDP) は連邦建設法の改正 (1976年) を余儀なくされ、土地利用計画の作成について市町村の役割は強化され、計画策定プロセスへの住民参加制度が大きく改善された。こうした改革の背景には、ニューレフトといわれるSPDの若い活動家が地方議会で選出されたことがあった。グリーンは、地方政治の変革にあたって、SPDの若い世代から強力な同盟を得ることができるようになる。

第3は、新しい政治を実現しようとするグループにとって、直接的な民主主義の手続きを適用することで、決定プロセスへの大衆の参加を促すことが重要であり、これらは地方レベルで効果的に実施されうる、とみなされたのである。

第4は、1970年代に行なわれた合併により、地方自治体が2万4282（1968年）から8500（1984年）に減少したことに関連している。その本来の意図は、財政運営、都市計画決定、公共施設の供給を容易にすることにあつたが、合併の政治的なインパクトは、国政レベルの政党政治が地方議会に反映されるとともに、地方レベルでの政党の擁立が容易となったことであつた（*ibid.*, pp.54-61）。

以上のようにSPDのニューレフトは、グリーンが台頭するまえに新しい地方政治を指向していた。当時のSPDの党首であるウィリー・ブランドは、同党の地方議員を「党の事実上のバックボーン」と表現していたけれども、現実には地方の問題は軽視され、ミュンヘンやフランクフルトなどの大都市部でさえ議席数を減少させることになった。しかしながらグリーンへの出現によってSPDの支持者は、オールタナティブな選択ができることになった。さきのマインツ（表3）の場合、25～35歳のグループでSPDは14%もの票を減らしている。明らかにグリーンへの立候補の影響によつていた。このことは新しい地方政治をめぐるSPD内部の議論をも活性化させ、赤緑同盟への途を開くことになった。

表3 マインツにおける年齢グループ別の支持政党

選挙年/年齢グループ	SPD	CDU	FDP	Greens
1984				
18-24	44.4	28.1	5.1	22.3
25-34	42.2	27.7	4.3	24.5
35-44	44.2	38.7	7.1	9.3
45-59	45.6	41.0	9.0	3.9
60歳以上	42.9	48.5	6.0	2.0
全体	43.9	39.8	6.7	9.0
1979-1984（変化）				
18-24	- 4.7	- 6.1	- 5.3	22.3
25-34	-14.0	- 4.7	- 5.1	24.5
35-44	- 2.0	- 4.6	- 3.0	9.3
45-59	- 3.9	- 1.3	0.7	3.9
60歳以上	- 3.7	2.3	- 0.2	2.0
全体	- 5.1	- 1.7	- 1.6	9.0

出所) Scharf (1994) p.140.

では「グローバルな視点で考えつつ、地域で実践する」というスローガンを掲げるグリーンへの具体的な主張は、どのようなものであつたのか。

まず第1は、オゾン層を破壊する要因となる二酸化炭素、さらに酸性雨の原因となる二酸化硫黄の排出を減少させるべく地域の電力源に濾過システムを適用すること、電力需要を削減させるためエネルギーを節約すること、車の使用から生ずる排気を減少させるため公共交通を優先することである。

第2は、意志決定の分権化を促すべく財政的な制限と基本法28条2項の制約からの脱却で

ある。ちなみに28条2項は、地方自治体の活動を連邦と州の立法の範囲内にとどめ、地方に関連する事項にのみ限定することを義務づけていた。

第3は社会問題についてであり、女性の権利と社会的マイノリティの役割が強調された。グリーンはサブカルチャーに関連する自立的な女性のプロジェクト、フェミニスト指向の社会的なプロジェクトを財政面からサポートし、さらに地方行政全体について女性の差別をなくそうとした。マイノリティについては、すべての差別の撤廃を主張、たとえばニュールンベルクではスペイン系市民を選出リストに掲載、ミュンヘンでは2年以上居住した外国人に地方選挙の投票権を与えた。さらにいくつかの自治体では、政治的亡命要求者を国外追放から保護する議案が提出された (ibid., pp.108-115)。

すでに言及したように社会都市は、物理的な改良のみならず社会的な統合（就労、教育など）を重視したプログラムとして実施され、問題地区における住民参加を重視しているが、リーゼルフェルトでは「女性の権利」が、クロイツベルクでは「社会的マイノリティの役割」が強調された。

（2）リーゼルフェルトにおける「都市と女性」の活動

小区画分割コンセプトと拡大住民参加

リーゼルフェルトはフライブルク市の西側に位置し、下水処理の農地（市有地）として利用されていた。この地区は、リーゼルフェルトの動植物にとって重要な資源であり、人々はできれば自然のまま残したいと考えていた。当時の市長（ロルフ・ペーメ、SPDから1982年に就任）は、開発の経緯を以下のように語っている (Humpert, 1997, S.14)。

長い論争の末、1991年に市議会は、かつてのリーゼルフェルトの80ヘクタールを建設に、240ヘクタールを景観保護にあてることにした。当時では、十分考慮した末のエコロジーと経済との妥協案であった。基本的に開発すべきかどうか慎重に見極める際、住民へ住宅を供給する社会的問題が重要で、住宅不足を社会的に充足させつつエコロジーについて慎重に考慮することが課題となった。市は当時、住宅不足にあえいでいた。6000人以上の人々が住宅希望者用登録カードに申し込んでいたが、どれほどの人が申し込みをあきらめたのであろう。緑の党は反対していたが、市議会の多数派とSPDは建設の決定を下した。社会的議論は収まりをみせた。

リーゼルフェルトの開発は、緑の党の台頭によりエコロジー（景観保護）を無視できない状況のもとで、住宅ニーズの充足をせまられた市長の苦肉の選択であった。ちなみにリーゼルフェルトの開発方針の概要は、以下のものであった (Projectgruppe Rieselfeld, 2005, p.5)。

・高い人口密度の都市的街区を建設するため、建物の大部分は5階以下の中層アパートと

する。

- ・フレキシブルな計画により、現行の開発に付加的なプランを追加できるようにする。
- ・女性、家族、障害者、高齢者にとくに配慮する。
- ・混合用途と産業地域の統合により、生活と就労の場の分離を克服する。
- ・民間資金と公的助成による住宅を、したがって持家、賃貸住宅を混在させ、バランスのとれた居住形態とする。
- ・建設する1区画を小さくすることで異なったグループに応える多様な建築形態（メゾネットから5階建てアパート）を実現する。
- ・公共交通、徒歩、自転車を優先した未来指向の交通システム
- ・計画当初から供給される統合された公共と民間による都市基盤
- ・低エネルギー建築、地区レベルの暖房、太陽エネルギーの使用、雨水使用、路面電車優先によりエコロジカルな目的を達成する。
- ・高質の民間と公共による緑地帯とレジャー空間
- ・居住の質を向上させる共有の中庭、統合されたデザインのもとで区画間の不必要な物理的障害を取り除き、街区のなかに解放的なレクリエーションの場を実現する。

さき言及したように、フライブルクにおいても1960年代から70年代にかけて、2つの郊外団地（ラントヴァッサー、ヴァインガルテン）が建設された。ともに1960年代の都市計画イデオロギーに沿って建設された街区で、大きな住宅ブロックとモノストラクチャーが特徴であった。こうした団地は、1990年代以降のインナーシティにおける都市更新とジェントリフィケーションにともない、都心部からの転出を余儀なくされる低所得階層の受け皿ともなっていた。フライブルクは、ドイツで最初にSPDの市長が登場したところであり、市当局はバーデン＝ヴェルテンベルク州の中核都市として社会住宅の供給に努力してきた。リーゼルフェルトでは、これまでの経験から社会住宅団地の問題をするために新たな対応が求められた。プロジェクトの関係者は次のように述べている（建設・交通局、リーゼルフェルト・プロジェクト・グループのKlaus Sieglからヒヤリング, 2005年）。

このリーゼルフェルトの近くにはバインガルテンという地区がありまして、約1万2000人が住んでいる地区ですけれども、ここはですね、フライブルクの中でいうと、いわゆる社会問題が起こる問題のある地区というふうに考えられていました。そこでこの近くに約50%の社会住宅をもつリーゼルフェルトを作った場合、それがまた同じような問題地区になっていくのか、ならないのかという形で、激しい議論が起りました。

リーゼルフェルトの試みは、区画や建物、所有関係を小規模でバランスのとれたものにし、伝統的な都市の建築形態を再現しようとするものであった。長年、リーゼルフェルトの計画

を担当したクラウス・フンペルトは、小区画分割コンセプトについて以下のように説明している（Humpert,1997,S.14）。

小区画分割コンセプトを貫徹することは、リーゼルフェルトを特徴づける最も重要なイノベーションである。数年前から、誰もが皆、家を独自の区画上に建てることができれば良かったのにと口にしてきた。目下の住宅建設市場の窮状を見ると、そのコンセプトが驚くほど危機的状況にあることがわかる。小さなプロジェクトについては、以前と同様に需要があり、大投資家はその区域に入り込んでいない。これは、好都合でポジティブな展開である。都市にできるだけ小さな単位を多く造ることが大変望ましいだろう。小さな単位とは、少なくとも間口が16mで4階建ての都市型スタイルに合うものとされていた。

リーゼルフェルト開発では、少数の外部プロジェクトチームに任せず、フライブルク市と州関連のコンサルタント＝自治体発展協会（Kommunaleentwicklung, KE, シュトゥットガルトに所在）のマネジメントのもと、小区画に分割されたロットで建築主、土地所有者がプランニングとマーケティングを担当することになった。建築主は多様であり、個人で家を建てる人、施工業者、所有者団体、投資会社や賃借人が住宅を建設する際、みずから出資した。

小区画分割コンセプトによる多様性は、大きな住宅ブロックとモノストラクチャーを回避するのみならず、ソーシャル・ミックスを実現するうえでも重要であった。経済的に豊かな人と貧しい人との社会的バランスや、借家建設と持家形成との均衡、さらには老人と若者、障害者と健常者、ドイツ人と外国人をできるだけ理想的にミックスさせることが意図された。さらに小区画分割により共同で一つの建物を造ろうとする小さなグループが組織され、実験的なグループによる建設プロセスへの参加が促された。フンペルトは、建設プロセスへの参加の意義について以下のように語っている（ibd., S.10）。

小規模建設プロジェクトによって、共同で一つの建物を造ろうとする小さなグループが組織されることになった。それにより社会参加をしようとする新しい住民の定住はたやすくなくなった。その地区に自分の家を建てた人々の新しい居住地に対するアイデンティティーは基本的に強かった。実際、建築主は確固たる理想像を持っており、新しい地区での建築は興味深い展開を見せた。実験的なグループに対して建設用地を提供することも、全体にとって重要に豊かさをもたらす。大きな成果について言及する必要は全くない。新しい区域で個々のグループによる社会参加をサポートすることが大切である。

これまでBプラン策定時に義務づけられていた住民参加は、基本的に行政の提出した案に住民が意見を述べるものであった。リーゼルフェルトで採用された拡大市民参加(erweiterte Bürgerbeteiligung)は、計画初期に希望する住民がワーキング・グループに参加し、具体的な提案を行なう、というものであった。小区画分割によりワーキング・グループから提案されたプロジェクトの実験が可能となった。

さまざまな市民グループによる7つのワーキング・グループが市議会のリードにより組織され、外部からノウハウを導入し、独自の考えを試行することができるように自治体発展協会(KE)も共同作業に参加した。自己責任で運営するワーキング・グループへのプロジェクト開発の権限の委譲は、市議会の特別委員会によってなされた。ワーキング・グループは、オルタナティブな住宅モデル、エネルギー、「女性の側に立つプランニング」、エコロジー、交通などに関する問題に取り組んだ。市議会は、1993年9月の決議において、グループの成果を地区詳細計画並びに個々のテーマと関連づけた(ebd., S.15-16)。

以上のような市民グループによる拡大住民参加の活動は、市議会におけるグリーンの台頭とオーバーラップしていた。すでに言及したように1982年から市長(SPD)であったロルフ・ベームは、CDUとの同盟関係のもとで起業家的都市を指向してきた。他方、グリーンは、1970年代末から若く教育を受けた有権者たちに支持され、開発的な施策に対して環境・社会問題の重視という観点から対抗してきた。1989年にSPDとグリーンによる左翼は、フライブルク市議会であらうじて多数を維持する状況となっていたが、グリーンはドイツの地方議会でも最大の支持者を獲得していた。1994年にグリーンはSPDを上回り、左翼の最大政党となるに至った(Seller, 2002, p.194)。SPDのベーム市長は、安定した政策運営の構築のためグリーンとの同盟を余儀なくされたのである。

住宅組合＝「都市と女性」の活動

ここでは拡大住民参加で議論され、1990年以降さまざまな職業や立場の女性の関心事であった「女性の側に立つプランニング」について紹介すれば、議論では、広範囲にわたる公開作業によって、市のプランニングや建築には女性の視点が欠けていることが明らかにされた。「女性は依然として住宅や地区内で過ごす時間が長いにもかかわらず、いまだに男性が女性のためにプランニングをしている」との判断から、「女性は生活のエキスパート」が準備作業のテーゼとなった。

女性建築家を中心とする「都市と女性」グループは、1993年からプロジェクトに関わり、当時、新しい市区リーゼルフェルトでのプランニングにおける住民参加の広がりのおかげで、女性の立場からの一連の基準を具体的に地区詳細計画に反映させるチャンスを得た。1994年5月に都市計画上の観点から探し出した5区画の土地をプロジェクトのため確保した。同時に市は専門家からのアドバイスを受けられるよう補助金を準備した。

入居に関心のある人々に対しての情報提供は、インフォメーション・スタンド、印刷物や催しによってなされた。グループの女性たちは、アンケートの実施や催し・集まりを通じて、早い時期から入居予定者をプランニング・プロセスに関わらせた。プランニングは、住宅の大きさや家賃への要望に対して柔軟に対応した。また入居者らは入居のかなり前から知り合うことにより、子供の世話などふくめ近隣関係を築くことができた。

1996年、グループのメンバーと他の入居予定者は、住宅組合＝「都市と女性」を結成、組合の方針として、「すべての入居者が借家人か持家所有者かに関わらず直接参加する」、「積極的に影響を与えあい共同決定する」、「住宅に関わるあらゆる決定に共同責任をもつ」、「住棟管理組織共同体を運営する」、「暫定的に入居予定者を選ぶ」が掲げられた (Humpert, 1997, S.182-187)。

「都市と女性」は、1998年から住宅の建設にとりかかり、総戸数は67戸 (第1期20戸、第2期20戸、第3期27戸)、第1・2期の内訳は、持家6戸、公的に助成された賃貸住宅31戸、共同利用住宅3戸からなり、第3期では27戸の住宅と3つの作業所が設けられた。フライブルク市の住宅局は、借家人割り当て権を公的に助成された住宅に対し行使しており、組合と親密な共同作業を行なった。第1、2期の総入居者数は102名、大人52名 (女性35名+男性17名)、子供50名となっている (Thor-Klauser u. Müller, 2005)。

このプロジェクトの目的は、「建築」、「共同生活の質の確保」、「居室の安定」にかかわる、つぎの3点であった (Humpert, 1997, S.183)。

- ・ **建築**：住宅は様々なライフステージやライフスタイルに適應できる。それは、変化した男女の役割分担をとまなう共同生活を促す。社会階層や年齢を問わない共同体と統合は、日常生活の負担を軽減するだろう。近所づきあいは偶然から始まる。そこでは、通り沿いの生活が提案されている。商店・カフェ・幼稚園・学校、そして場合によっては職場も、自宅から近い距離にある。
- ・ **共同生活の質の確保**：プランニングの段階から入居予定者同士が知り合いになれる。住戸管理や賃貸についてのアクティブな影響や共同決定は、住宅に関わる責任感を強める。
- ・ **居室の安定**：居室は投機から無縁となる。

プロジェクトの目的は、「地区内で過ごす時間が長い」女性の活動領域を「共同生活」を充実させることで拡充し、これまでの「男女の役割分担」を流動化することにあった。「共同生活の質」は、住宅組合方式による「共同決定」により担保され、それは以下のようにプロジェクトの建築プランの在り方に具体的に反映されていた (ebd., S.184)。

- ・ **開発**：公共空間を活気づけるために、入り口は通り沿いや広場に面して数カ所ある。2階以上の住居は中庭側の廊下沿いに造られており、近隣との付き合いを促すものである。通り・広場・裏庭の間には沢山の通路がある。

- ・ **住戸**：見取り図や設備に明らかなように、広い住戸を分割することが可能である。それぞれの部屋は区切ったり、隣の住戸とつなげることができる。子供や介護が必要な両親と同居したり、家族が減った場合にも対応可能となっている。等価値に利用目的を変更できる部屋の原則は、誰もが自分一人のための部屋をもつことを追求している。広いリビングキッチン、家事を女性だけのものではなく家庭生活の中心へと据えている。すべてのバスルームには窓があり、ほとんどの住戸はバリアフリーである。
- ・ **共用スペース**：住戸には共用スペースが備えられ、入居者はどのように使うかをみずから決めることができる。たとえば共同のキッチン・キッズルーム・セミナールーム、来客用の部屋などの可能性がある。需要が少ない場合は、住戸として利用可能である。
- ・ **業務スペース**：経営者・自営業・サービス業などフルタイム及びパートタイム業務を行なう女性向けのスペースを設けている。
- ・ **空きスペース**：空きスペースは居住スペースに広がりをもたらしている。この場所は、大小の集まりのための半公共的なスペースのような「プライベートな場所」を構想している。大人が他の用事をしている間、子供達は遊ぶことができる。「のんびり」したいときは、静かな池端がある。この場所は環境上の目的を果たしている。屋根や建物の表面の流れる雨水を集め、浸み込むことによって地下水となる。さらに大きな木を植えることができるように、地下駐車場の面積を減らしている。それでも十分なスペースがあるため、車2台分の駐車場が計画されている。駐輪場は庭や地下室に予定されている。

(3) クロイツベルクにおける社会的統合のプロセス

社会都市と市民参加

すでに言及したように1970年代から「物質的主義的価値」から「物質的主義的価値」への転換による「新しい社会運動」が噴出し、1980年代からは法的な手続きである「都市計画」への参加とともに、フライブルクにおける拡大市民参加のように法制度に基づかない「自発的な協議のプロセス」としての参加の試みが拡大した。

1990年代以降は、行政の効率化および経済性が重視されるとともに地域民主主義の強化が目標になり、市民参加を重視する「市民自治体」への転換が議論されている。地域の政治・行政と改革を志向する活動的な市民との信頼関係のある継続的な協力によって、自治体の将来発展に柔軟に適切に対応する自治体の創出が意図されているのである（坪郷, 2005, pp.160-161）。「市民自治体」の実践としては、自治体レベルの環境基本計画である「ローカル・アジェンダ21」（地域の多様な担い手が参加）の策定、「都市21」（市民活動の促進を目的とするネットワーク形成）、「社会的都市」（雇用問題や社会的包摂に取り組む）などがある。

社会的都市のもとでの都市開発は、建物や街路以上に、そこで生活しながら特殊な状況にある、人に関与する。建物への投資が中心であった従来の都市開発は、はっきり決められた

地区で遂行されてきた。これに対してドイツの社会的な施策は、スポットライトを当てた特殊な地区を焦点にすることは稀であり、指定可能なグループに対応するか、個々人のケースに限定されていた。地区への指向性をもつ社会都市プログラムは、社会・空間的なアプローチを採っている。これは社会問題への対応へのイノベーションであり、若年者へのサービス、福祉、健康、就労政策について変革をもたらすものである。

こうした地区に共通する点は、都市全体と比べて高い失業と困窮状況であり、若年者と子供、移民の背景をもつ人々が多いことである。このような地区の存在は、さまざまな困難をかかえる個々人がここに集合し、社会的かつ多文化的な問題への新たな政策の起動力となるという点で、市の負担を軽減させる可能性をもつ。ドイツ都市研究所のロルフ・ピーターは、以上の観点から「社会都市プログラムの地区選定は、単にそこでの問題に依拠するのみならず、そこで生活し働く人々とかれらの潜在力を考慮すべきであり、個々人の技能について挑戦、強化、育成を重視し、各人が失ってきた自信と自尊を高めることが、このプログラムの重要な要素である」と述べている。

ロルフ・ピーターは、地域住民の「潜在力」という観点から、以下のように「市民とのオープンな対話」、「市民を包摂しうる意志決定プロセス」の重要性を指摘している（Rolf Peter, 2003）。

社会都市プログラムのいま一つの新たな特徴について、その目的が当該地区の住民に何かをしてやることではなく、住民と手を携えて開発を推進することにある。このことは何が人々の一番の関心事か、ということについて習得してきたプロフェッショナルの都市計画家、ソーシャルワーカー、若年者福祉の担当者にとって挑戦であり、かれらはその決定権限のいくつかを放棄し、市民とのオープンな対話に従事することを要請される。もちろん住民サイドもその関心事を明確にし、それを地方自治体の協力のもとに実現していくよう期待され、挑戦を受けることになる。

最後に地方自治体は、たんに人々が意識的に決定にかかわる状況を待つだけでなく、かれらを動員し、エンパワーするよう努力しなければならない。したがって国家は、もはや官僚主義的でサービスを遂行する機関ではなく、市民を動員し、参加を促し、責任を担うよう奨励する組織となる。当局には、草の根レベルでの複雑な問題に向き合い、その解決への潜在力を引き出すことが要請される。このためには、部局を横断するプロジェクト・グループの立ち上げと関連する市民を包摂しうる意志決定プロセスの導入が必要となる。もちろん、より広範囲な対策について、その最終決定は選出された地方議会に委ねるべきである。

ベルリン、ブレーメン、ハンブルクの社会都市

ここでは、古い工業地帯であり、長期失業と貧困が深刻なベルリン、ブレーメン、ハンブルクにおいて社会的都市として指定された地区の状況を概観する。

ベルリンの壁の崩壊と分断された都市の統合は、ベルリンに大きな変化をもたらした。それと平行して起こった政治的な変化（新たな不動産制度、補助金の削除、立地の自由など）と社会の構造的変化（脱工業化、国際化など）は、都市の枠組みを不安定なものにした。その結果、都市の社会空間構造に発展と衰退という対立する路線が出てきた。新たな「豊かさ消費の場所」が、多数の「貧しい近隣」と相対することになった。

都心のインナーシティに位置するクロイツベルクのコットバスナー・トールは、4350人（クロイツベルク14万5645人、ベルリン338万2169人）が居住する1576戸からなる大規模団地であり、この地区からドイツ人とトルコ人からなる「中間層」が移転したのちに、貧困、高齢、そして多様な問題をかかえる人々が残存することになった。1960年代から70年代にかけて、大部分の移民は家族をともなったトルコ人労働者であったが、この地区の公的に助成された住宅は、いまや労働市場に統合される見込みのない排除の高いリスクをかかえる移民でしめられている。かれらはトルコからの親類と配偶者のみならずボスニア・ヘルツェゴビナとコソボからの難民、アラブ人、クルド人、政治的亡命者、東ヨーロッパからのドイツ人移民からなっている。専門家は住民の80%はもとのドイツ人でないと推計しているが、統計（表4）では55.2%が外国人である。外国人でないドイツ人は自身をマイノリティと感じており、彼らはしばしば、変化した環境の犠牲者となった。

表4 ベルリンにおける社会都市の状況

	Kottbusser Tor	Kreuzberg	Berlin
面積	約15 ha	1,038 ha	89,169 ha
人口 (2000)	4,354	145,645	3,382,169
人口減少率 (1995-2000)	n.a.	5.1%	2.6%
平均の世帯規模 (2000)	2.8人	1.9人	1.9人
住宅戸数 (2000)	1,576	75,334	1,862,766
空室率 (2002)	n.a.	n.a.	約5%
住宅手当受給率 (2000)	n.a.	15.9%	10.6%
失業率 (2000)	23.1%	26.2%	16.3%
社会扶助受給率 (1998)	42.2%	17.8%	7.9%
外国人比率 (2000)	55.2%	33.0%	13.1%
18歳以下の比率 (2000)	33.2%	19.8%	17.0%
65歳以上の比率 (2000)	6.8%	8.1%	14.2%

出所) Beer and Munsch (2002).

貧困と社会的問題は集中した移民に付随するのみならず、かなりのドイツ人も影響を受けている。多くの住民が失業し（失業率は23.1%、クロイツベルク26.2%、ベルリン16.3%）、

42.2%が社会扶助の受給者となっている。低いレベルの教育と職業訓練、言葉の問題は、不安定で支払いの悪い仕事に従事することでさえ困難にし、職業訓練の場所へのアクセスの障害となっている。コットバッセー・トールという烙印を押された「住所」は、申請による成功の見通しを著しく減少させている。とくに外国人の若い人々への職業訓練と雇用は非常に難しくなっている。人口にしめる18歳以下の比率は33.2%であり、クロイツベルク19.8%、ベルリン17.0%に比較するとかなり高い。

居住環境と公共空間は、住宅地に相当の中庭があるにもかかわらず、かなり不利な状況にあり汚名を着せられている。交通渋滞と居住環境の劣悪さは、子供以外の住民にも問題となっており、中庭が放置されていることは、制約された居住状況を埋め合わせする機能を制限している。状況の改善を諦めている当局により「放置されてしまうサイクル」が形成されている。ちなみにクロイツベルクの住民の26.2%は住宅手当の受給者（コットバッセー・トール不明、ベルリン10.6%）となっている（Beer and Munsch, 2002）。

社会都市として指定されたグレッペリンゲンは、19世紀以来、ヴェーザー港と鉄道を伴ったブレーメンの工業的な郊外として成長し、最近まで伝統的な労働者階級の居住地区であったが、地域の最大の雇用主（2500人を雇用）であったヴェーザー造船会社が1983年に閉鎖されたことで衰退へと向かうことになった。第二次大戦中、グレッペリンゲンの建造物の約75%は破壊され、戦後の再建で建設された政府の助成による共同住宅がストックの約65%をしめている。他方、持家が大部分でブレーメン・ハウスとして知られる街区が存在している。

グレッペリンゲンの主要な問題は、20.3%（1999年）の極端に高い失業率（ブレーメン13.5%）であり、若年者への不十分な職業訓練と居住地に近接した雇用がないことが状況を悪化させている。グレッペリンゲンはブレーメンで社会扶助の受給率が15.8%（ブレーメン9.5%、1999年）と、もっとも高く、購入力欠如がこの地区における小売り業の低迷の要因となっている。この地区の北西に社会的にもっとも恵まれない世帯が集中し、そこは幹線道路により他の問題のない地区から遮断されている。住宅ストックの60%以上は、低所得の借家人用となっており、その6割はブレーメン市によるホームレス向けの施設として指定されている。アルコールや犯罪といった社会問題は、こうした「孤立した地区」に顕著であり、建築物と居住環境の改善は疎かにされている（Farnke and Meyer, 2002）。

ハンブルクにおけるアルトナ区のルーラップ（人口3万2089人、2000年）の問題地区は、いずれも1950年代から60年代に都市の縁辺部に建設（公益住宅会社SAGAによる）された10～13階建ての住宅団地（1982戸）と緑地に囲まれた低層の住宅群（1314戸、2000年）からなり、外国人比率は前者が21.8%、後者は16.0%（ハンブルク全体は16.0%、1999年）となっている。

この地区の貧困と失業は、低いレベルの教育と職業訓練に密接に関連している。第一労働市場（公的資金が投入されていない通常の就労セクター）に参入するために必要な中学校卒業の資格が、しばしばルーラップでは取得されていない（市全体で28%の学生が資格試験を

受けないまま中学校を退学)。さらにルーラップにおける低い資格の労働力は、ハンブルク経済の需要に適応していない (Breckner and Hermann, 2002)。

クロイツベルクにおける社会的統合

ここでは3都市のうちインナーシティに位置し、移民の比率が半分以上をしめるクロイツベルクの社会的都市プロジェクトに言及すれば、1999年8月、以下の8項目が行動のための統合プランとして設定された (Beer and Munsch, 2002)。

1. 協調とネットワーク
2. 地域経済の強化
3. 雇用と資格状況の改善
4. 職業訓練の機会の増大
5. 住民の活性化と参加
6. 広報活動とイメージの向上
7. 住宅と住環境の質の向上と公共空間の回復
8. 子供と若年層のニーズを考慮したインフラ整備

3年後(2002年)の中間評価に依拠し、社会的統合として重要な2~4について、その具体的な施策について言及すれば、まず地域経済について、多くの移民は、失業を克服する手段として自営業を選択したが、ノウハウと経験の欠如から成功裡に進むとはかぎらなかった。事業の立ち上げをサポートするため当事者の協会が設立され、銀行の代表と金融サービスの供給者との間で議論が交わされた。職業訓練、雇用、資格については、以下のような進展がみられた (ibid.)。

- ・1999年以来、約300人の若者が近隣の経営者の仲介とサポートにより会社(見習い、訓練をふくむ)に出向くことになった。
- ・イベントに関連する仕事の供給と限定された資格(組織化、安全サービス、審査員など)、不利な状況にある若者へのスポンサー付きの職業訓練の継続。
- ・失業し移転所得に依存している住民を居住環境と公共空間の開発プロジェクトに参加させた。
- ・研修と職業訓練の場所をコットバッサー・トールの近隣オフィスに創設

なお職業訓練、雇用、資格については、以下のようなプロジェクトが立案=実施され、中間評価にその具体的な状況が報告されている。

- ・クロイツベルク・センターでは、「創設者たちのギャラリー」において、起業しようとする会社がオフィス空間を割り当てられ、有利な条件での財政支援も受けている。最初の「創設者たち」は起業し、雇主と助言機関が協会を立ち上げ、仕事がつくれ、資格をともなう雇用がコミュニティの人々に付与されている。ちなみにセンターは、1970年代に

税控除のために西ドイツの投資化への民間コントラクターにより建設された住宅と商業の複合ビルである。

- ・宿題仲間（Schularbeitenzirkel）プロジェクトは、住民のイニシアティブで始まった。7級からの子供たちは、2人の教師から宿題の補助を受けることができ、そのためにクロイツベルク・センターの利用が可能となった。予算は社会都市のプログラムと近隣ファンドに依拠している。この事業は他のスポンサーを鼓舞し、子供たちへの新たな宿題プロジェクトをもたらした。
- ・プロジェクト「ベルリンはコットバッセー・トール：市民が地区の美術館を創る」は、「クロイツベルク歴史保存・研究協会」により開始、近隣ファンドが用いられ、教育と文化に関心をもつ活動的な市民によって支持された。クロイツベルク美術館の1階は、住民が近隣の歴史を提示し、議論できるよう展示（写真、映像、模型、伝記的肖像画）に利用される。このプロジェクトはまた、雇用を促進するようにデザインされている。
- ・仕事をつくる計画の一環として住宅ブロックの入口を再編した管理人詰め所、クロイツベルク・センターには警備サービス部門がそれぞれ設立された。両方の場所で住民は、そこに隣接した住環境から安全へのつよいニーズを感じていた。管理人詰め所はまた、住民が情報を獲得し、メッセージを残し、他の人々を交流するセンターとしても機能している。このプロジェクトはカルチャー詰め所にまで拡張され、毎月、小さなイベントがビルの玄関広間で行なわれている。その資金にはアクション・ファンドが用られ、近隣の報道機関、公益住宅会社GSWとスポンサーであるローテック（Lowtec）がサポートをしている。
- ・コッティ近隣ラップは、1999年から近隣の経営者と若者により立ち上げられたイベントであり、ドイツのヒップホップの現場から参加した20のラップ・グループが最良の言い回しと演出を競い合う。審査員（ヒップホップの現場と住民からなる）は、3人の勝者を選出、公益住宅会社と家主グループから賞が付与され、このイベントは全国からのスポンサーによって支持されている。この地区（協会、住民、会社）から多くの演技者が参加し、若者は特別な仕事を受け持ち、ファンドも利用されている。これによって雇用機会が生み出され、幾人かは第一労働市場（警備サービス）に参入した。2001年の9月には600人が観衆となり、近隣のみならず多くの人々に受容され、地域イメージの向上に繋がっている。

以上のような状況をふまえて、中間報告の執筆者は、当該地区を安定させるという近隣経営の当初の目的は達成され、衰退への悪循環には歯止めがかけられた。地域の安全と清浄化に投資がなされ、それに関連して新たな雇用機会、子供と若年者への新たなレクリエーション施設、母親たちの交流の場が生み出された。さらに公的資金の利用により自立的な参加が促進された。職業訓練、就労の面でも成功例がみられ、外国人の若年者を労働市場へ参入させ

ることで雇用機会が創出された。ある地区では居住と仕事の立地状況が改善され空室が減少し、地域の不利なイメージは緩和された。近隣基金、アクション基金、就労と参加のプロジェクトにより、多くの人々が活動的になり、新たな責任を自覚するようになった。地域の外見的なイメージは改善され、当事者らは「この地域には未来がある」と確信するまでになっている、と評価している。しかしながら同じ中間報告の執筆者は、続けて次のような冷めた論調を提示している (ibid.)。

もちろん、以上のプロセスと変化が「上方への循環」の兆候であると判断するのは早計であろう。地域レベルの貧困と排除がなくなるとは誰も考えていないし、定着している「依存の文化」を打破し、経済と社会的統合における持続的な改良に向けての諸条件を構築するには、かなりの年限が必要となる、ということも認知されている。多くの住民は依然として失業しており、社会扶助に依存している。これまで実施されてきた活動と参加のモデルは、大多数の人々に浸透してこなかった。公共空間におけるドラッグ問題は、今後も大きな課題として残るであろうし、教育、就労、交通についても、市全体としての戦略が求められている。

ところでハネシュに由来する「社会都市」(Sozialstadt)という文言の背景には、1970年代半ばに始まる「福祉国家の危機」のもとで自治体がみずからの政治的責任において住民生活の諸条件を整える役割をますます多く担うようになってきた、という状況認識があった。「社会保障の最後の網」としての自治体財政にしめる社会扶助費の上昇と、労働市場政策、雇用政策、住宅政策において自治体の果たす役割が高まるなかで、「社会都市」には、社会扶助受給者を労働市場に統合する積極的な役割が期待され、就労扶助により社会扶助受給者の雇用創出に積極的な施策を打ち出すことで社会扶助負担を社会保険の方向に押し戻そうとする施策が採られた(武田, 2003, pp.6-7, 154)。

1996年の調査によると連邦社会扶助法に依拠した就労扶助の雇用者数は、ドイツ全体で約20万件に達し、その内訳は、1) 若年失業者に対する長期常勤職の斡旋(23%)、2) 民間団体への雇用斡旋と自治体による労働対価支払(30%)、3) 生活扶助を給付しつつ自治体等公的機関での労働に就かせ就労費用付加金を給付(42%)、4) 公的負担による職業教育・職業訓練と必要経費付加給付(5%)である。1)と2)に該当する小計50%強に社会保険が適用され、一定期間就労した場合には、失業保険の受給資格が得られることになった(同上, pp.152-153)。

以上のプログラムにおいて留意すべきは、就労や職業訓練により稼働能力を活用しているがニーズを満たすのに十分な所得が得られない人について、社会扶助は最後のソーシャル・ネットとして機能し、ミニマム生活保障の役割を担っている、という点である。ドイツの社

会政策に詳しい布川日佐史は、日本との比較で「…生活保障給付を制限し、就労援助も不十分なままの日本と、生活保障給付を行いながら福祉政策として雇用の場を創出し就労援助の努力をしてきたドイツという違いである」（布川, 2002, はしがき）と評価している。

クロイツベルクにおけるコットバッサー・ツール地区などの社会的都市について、当該の自治体の就労扶助がどのような影響を及ぼしたのか、については不明である。しかしながら、社会都市に選定されたどの地区においても、稼働能力を活用しているがニーズを満たすのに十分な所得が得られない人について、社会扶助は最後のソーシャル・ネットとして機能している、という点で、社会的都市は自治体＝「社会都市」のフレームワークに包摂されている。

4 ローカルな福祉システムの再編とワークフェア

ドイツ都市研究所のロルフ・ピーターは、社会都市とポスト工業化社会との関係について以下のように述べている（Rolf-Peter, 2003）。

社会都市は、グローバリゼーションによる経済の根本的な構造変化が市民と政府にもたらず諸問題への対応である。長期失業と貧困は危機的な規模に達している。工業における本来の仕事は大きく減少したけれども、他のセクターによる十分な雇用機会によって代替されなかった。こうした事態は、とくにルール地方、港湾地区、東独の新たな州などの古い工業地帯の中心において深刻であったが、こうした地域においてもグローバリゼーションの勝者として企業指向の洗練されたサービス業の新たな組織と新たな技術が発展してきている。もちろん、こうした変化の徴候は、バイエルン州、バーデヴェルテンベルク州などの繁栄した地域でも顕著である。富裕者と貧困者への社会のさらなる分割、社会の梯子の上方移動と滑り落ちの危険は、全国的に起こっている現象である。

「繁栄した地域」であるフライブルクにおけるリーゼルフルトの実験、「古い工業地帯」をかかえるクロイツベルク（ベルリン）、グレッペリンゲン（ブレーメン）、アルトナ（ハンブルグ）での近隣再生の試みは、脱工業化のプロセスにおける「富裕者と貧困者への社会のさらなる分割」、「社会の梯子の上方移動と滑り落ちの危険」にともなう社会的排除へのローカルな福祉国家の対応であった。

もちろん「古い工業地帯」の方が「繁栄した地域」に比べて問題は深刻である。産業構造の転換にともなう構造的な失業の長期化は、当然のことながら失業扶助、社会扶助、住宅手当の受給者を上昇させた。失業扶助は連邦の負担となっているのに対し、社会扶助は自治体が全額を、住宅手当は連邦と州がそれぞれ2分の1を負担していたことから、多くの失業者をかかえ、平均を上回る受給者をかかえる市町村および州は、その財政的な負担に苦慮する

ことになった。

表5は、社会扶助と住宅手当について州と都市州レベルで1人当たりの費用負担を比較したものである。もっとも負担が大きいのはブレーメンであり、社会扶助で約335ユーロ、住宅手当で約75ユーロとなっており、小計の約410ユーロは、ドイツ連邦平均（約153ユーロ）の2.7倍である。これにベルリン（社会扶助で約296ユーロ、住宅手当で約66ユーロ）、ハンブルグ（社会扶助で約241ユーロ、住宅手当で約65ユーロ）が続いている。まさに「社会扶助はドイツの社会国家にとって爆弾にまで発展した。平均を上回る受給者をかかえる州及び市町村は負担に苦しみ、他の（義務的）事務を放棄しなければならないほどになっている。……とりわけ大都市並びに旧産業の衰微により特定地域振興に取り組むことで産業の構造転換を図っている地域において、社会扶助費の財政負担が大きくなっている」（ヴォルフガング、2006, pp.208-209）という状況であった。

表5 社会扶助と住宅手当に伴う州及び市町村の費用負担（2003年）

	(単位：一人当たりユーロ)		
	社会扶助	住宅手当	計
バーデン・ヴュルテンブルク	75.75	19.05	94.80
バイエルン	65.42	17.04	82.46
ベルリン	296.05	65.64	361.69
ブランデンブルク	81.92	34.45	116.37
ブレーメン	334.98	75.47	410.45
ハンブルク	240.79	64.97	305.76
ヘッセン	146.82	33.69	180.51
メクレンブルク・フォアポンメルン	110.46	46.08	156.54
ニーダーザクセン	129.18	38.07	167.25
ノルトライン・ヴェストファーレン	139.04	39.19	178.23
ラインラント・プファルツ	80.61	24.15	104.76
ザールラント	145.85	34.53	180.38
ザクセン	82.60	40.47	123.07
ザクセン・アンハルト	110.78	38.51	149.29
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	159.36	44.48	203.84
チューリンゲン	66.30	30.22	96.52
ドイツ連邦平均	118.97	33.82	152.79

出所) ヴォルフガング (2006) p.208.

連邦による財政調整がなされないならば、ローカルな福祉国家は後退せざるを得ないが、社会扶助をめぐる状況は、2005年1月の社会法典（SGB II）の施行により大きく変化した。これまで失業保険受給期間をすぎた要扶助失業者の生活保障を担ってきた失業扶助は廃止、同時に社会扶助から就労可能な受給者およびその世帯が切り出された。新たな求職者基礎保障が要扶助状態にある就労可能な人およびその世帯員をまとめて引き受け最低生活を保障（失業手当Ⅱ、この就労可能な人と同世帯に生活する就労不能な要扶助者には社会手当が支給）

と就労の支援をすることになった。これにより新たな社会扶助は就労不能な要扶助者を対象とした最低生活の保障へと変化した。他方、自治体は、失業手当Ⅱおよび新たな社会扶助の受給者について金銭給付としての住居費（Unterkunftskosten）と暖房費を担当することになった。

以上の社会法典の施行による制度改革により、失業手当Ⅱと社会手当は連邦の負担となった。この点について武田公子は、「このドイツの動きは一見、分権化に逆行するかに見える。しかし、分権化の潮流の中にあるからこそ、中央政府の行財政上の責任範囲は何であるかを改めて問うた結果であり、この点でドイツの改革例は瞠目に価するものとする」（武田、2006, p.152）と評価している。社会扶助は自治体の自治事務であったけれども、連邦社会扶助法および各州施行法によって規整され、自治体にはほとんど裁量の余地がない委任事務に等しいものであった。これまで自治体は、州との財政関係のなかで州憲法に牽連性原則（業務の権限・責任の所在と財政負担責任の一致）を盛り込む運動を展開してきたが、これを連邦に適用した、というのである。

ローカルな福祉システムは、各級政府（連邦、州、自治体）の分業と協調体制のもとでバージョン・アップされたわけだが、もちろん、こうした評価はメダルの一面である。留意すべきは、社会法典の施行による制度改革の内実はローカルな福祉システムの再編をとともなうワークフェアであり、これまで社会的排除に柔軟に対応してきたローカルな福祉システムの機能が強化されたわけではない、という点である。

就労可能な失業手当Ⅱの要扶助者は、実施機関である「共同組織」（日本のハローワークに相当する連邦の管轄する労働エージェンシーと自治体による）と参入協定を結び、どの程度の頻度で労働への参入に努めるか、どのような形態で努力のほどを実証するのかを定める。労働参入支援として、雇用エージェンシーが実施機関となっていた職業訓練や雇用創出措置がある。さらに仕事を見つけれない就労可能な要扶助者のために自治体が行ってきた就労扶助の一部である公益的追加的な「労働機会」を創出する手段も社会法典に規定され、その場合、失業手当Ⅱに加え1時間当たり1～2ユーロ上乗せされることになる（1ユーロ・ジョブ）。

従来、労働局が管轄する失業保険と失業扶助は、労働者保護の観点から失業者の資格や前職賃金をもとにした条件で「期待可能性」を設定し、それを満たさない仕事への就労は望めないとしてきた。これに対して求職者基礎保障では、要扶助性の要件項目として「期待可能な労働に就くこと」が掲げられ、期待可能性の基準は緩和され、労働条件は問わないことになった。就労可能な受給者が参入契約を結ぶのを忌避した場合、参入契約で確定した義務を果たさない場合、また期待可能な労働・教育訓練・労働機会を忌避した場合には、その人の基準額が30%減額される。義務違反が繰り返される場合には、そのつど同じ割合で減額される。とくに若年者に対しては、厳しい制裁が課せられ、15歳以上25歳未満の場合には、基準額

の全額について3ヶ月間給付を停止し、家賃だけが家主に支払われる。

他方、社会扶助法では労働条件は問わず、育児や介護などあらゆる就労先を「期待可能」としてきた。ただし、これまで就労扶助に取り組んだ全国の自治体の経験から、質の高い労働内容と密度の濃いソーシャルワークを組み合わせることが労働市場への参入効果を高める鍵だと検証されていたが、そうした発展方向も求職者基礎保障には受け継がれたとはいえない、と評価されている（布川, 2007, p.130）。

こうした最低生活費以下の金銭給付と労働協約以下の賃金を組み合わせることで、最低生活保障を超える水準の生活費が保障されればよい、という内容の失業手当Ⅱのフレームワークが就労へのインセンティブを向上させるかについては、疑念が出されている。とくに子供をもつ家族の場合、それなりの生活費が必要となるけれども、紹介される仕事がフルタイムの雇用でないとすれば、公益的就労への参入義務をふくめた制裁によるしかインセンティブを保持できないからである（Kafner, 2007, p.185）。

さらなる論点は、住居費についてである。失業手当Ⅱにかかわる住居費の導入により、連邦と州の財政支出による住宅手当（Wohngeld）の適用範囲は縮小した。2004年時点で3910万世帯のうち350万世帯が52億ユーロの住宅手当（GDPの0.24%、全世帯の9.0%）を利用していた。これがハルトツ改革後の2005年末には78万660世帯（全世帯の2%、12億ユーロ）へと減少し、他方で全世帯の9.4%に該当する370万世帯が住居費（GDPの0.54%、121億ユーロの支出）を利用、1世帯当たりの支払いは275ユーロ（住宅手当は132ユーロ）へと増大した。

住居費の適用にあたって経済・労働省は、世帯数に応じた住宅の大きさを規定しており、1人世帯で45~50平方メートル以下、2人世帯で2部屋ないし60平方メートル以下、3人世帯で3部屋ないし75平方メートル以下、4人世帯で4部屋ないし85~90平方メートル以下、さらに1人世帯が増大するごとに1部屋ないし10平方メートルが付加（最大120平方メートルまで）される。

地方自治体は、住居費の68.2%（残額は連邦が負担）を拠出することになっていることから、その支出を抑制する方向へとインセンティブが働く。住居費の支払い基準となる家賃査定は、当該都市の市場家賃の状況を反映して地方自治体ごとに異なっているが、家賃査定のレベルを市場家賃より低く設定しようとする。表6は東西ドイツのいくつかの都市について市場家賃（平均）と家賃査定（3人世帯）を比較したものである。ゲルシェンキルヘン、パルマ、ケムニッツ、チッタウでは、比較的に寛大な取り決めがなされている。これに対してケルン、デュッセルドルフなどでは市場家賃が高く、失業手当Ⅱの受給者に引っ越しを促すべく、制限的な家賃査定がなされている。

多くの地方自治体は、当該都市の全域に同一の家賃査定をしているため、居住環境の良い地区での住居費受領者は引っ越しを強いられ、ソーシャル・ミックスと移転を余儀なくされる借家人の居住水準にマイナスの影響をもたらすことになる。とくにこれまで失業手当、

表6 失業手当Ⅱ (住居費) にともなう家賃査定事例 (2005年)

都市	Rent ceiling (€ per month)	Average rent for a flat of 70m ² with 3 rooms according to RDM-Preisspiegel (€)
ミュンヘン	760.80	749.00—836.50
ハンブルグ	499.00	Between 560 and 749, depending on the age of the dwelling
ケルン	495.00	518.00—693.00
デュッセルドルフ	480.00	504.00—714.00
オーデンブルグ	434.60	518.60—539.00
ゲルゼンキルヘン	346.00—404.00	294.00—434.00
ビルナ	390.00—470.00	364.00—399.00
ケムニッツ	435.00 in stock; 382.50 in case of removal	364.00—469.00
ツィッタウ	340.00—365.00	308.00—406.00
ノイブランデンブルグ	360.00	388.50—511.00

出所) Kafner (2007) p.173.

失業扶助を受給していた人々は、住宅への支払い能力をダウンさせることで、より安価なフラットに移転をせまられ、いくつかの住宅組織ではソーシャル・ミックスの障害となることが予想される (ibid., pp.174-178)。

ドイツではポスト工業化にともなう失業率のアップにも関わらず、さまざまな所得階層のミックスされた都市居住を実現してきた。その背後には、失業保険、失業扶助による所得の平準化作用と、一定の所得を得ている世帯で家賃レベルを所得の20~25%に抑制しつつ家族数に適合した広さの住宅を確保するアフォーダブルな住宅手当の存在があった。失業扶助の廃止と失業手当Ⅱにおける最低生活費の導入により「失業者の標準的生活のスタンダードを守る社会保障から貧困と闘う社会保障へと転換」、セーフティネットとしての住居費の守備範囲が拡大された。

こうしたハルツ改革によるワークフェアの導入が、社会的排除の問題にどの程度の影響をもたらすかは、今後の展開を見守る必要がある。というのも、すでに言及したように1970年代以降、環境・福祉・ジェンダー、国際協力・新しい都市文化などの政治争点をめぐって登場した「新しい社会運動」は、最近では市民参加を重視する市民自治体の構築として議論され、社会的排除へのローカルな福祉システムの対応としての社会的都市プロジェクトも、こうした運動の一環として登場してきているからである。バーデン＝ヴュルテンベルクとノルトライン＝ヴェストファーレンの2州についての調査では、都市の半分以上が市民自治体を指向しているという (坪郷, 2006, p.103)。こうした動きは、ワークフェアがもたらす社会的な分離を防遏しうるのか——、市民自治体の力量が問われている。

参考文献

Beer I. and Munsch R. (2002) *Berlin-Kreuzber-Kottbusser Tor, Social Integrative City: An Initial Appraisal*

- (<http://www.sozialestadt.de>).
- Breckner I. and Hermann H. (2002) *Hamburg-Altona-Lurup, Social Integrative City: An Initial Appraisal* (<http://www.sozialestadt.de>).
- Farnke T. and Meyer U. (2002) *Bremen-Gröpelingen, Social Integrative City: An Initial Appraisal* (<http://www.sozialestadt.de>).
- Giddens, A. (1998) *The Third Way*, London: Polity Press (佐和隆光訳『第三の道——効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社, 1999年).
- Humpert K. (Hrsg.) (1997) *Stadterweiterung Freiburg Rieselfeld: Modell für eine wachsende Stadt*, avedition.
- Kafner S. (2007) "Housing allowances in Germany". In Kemp P. A. (ed.) *Housing allowances in comparative perspective*, The Policy Press.
- Kleinman M. (1994) "Housing policy and the housing system". In Clasen J. and Freeman R. (ed.), *Social Policy in Germany*, Harvester Wheatsheaf.
- Mangen S. P. (2004) *Social Exclusion and Inner City Europe: Regulating Urban Regeneration*, Palgrave Macmillan.
- Projectgruppe Rieselfeld (2005) *The new district of Freiburg-Rieselfeld: a case study of successful urban development*.
- Rolf-Peter L. (2003) *Socially Integrative City-the cooperation and confrontation between urban research and urban policy in Germany* (<http://www.sozialestadt.de/welcome.phtml>)
- Scharf T. (1994) *The German Greens: Challenging the Consensus*, Berg Publishers.
- Thor-Klauser I. u. Müller U. E. (2005) *Modellproject Stadt & Frau: Frauen planen und bauen-nicht für Frauen*.
- 布川日佐史 (2007) 「ドイツにおける最低生活保障制度とその改革動向」 栃本 一三郎・連合生活開発研究所／編『積極的な最低生活保障—国際比較と展望』第一法規.
- 布川日佐史編 (2002) 『雇用政策と公的扶助—日独比較：公的扶助における稼働能力の活用を中心に—』お茶の水書房.
- 根本 到 (2006) 「失業扶助制度と社会扶助制度との統合—ハルツ第Ⅱ法による失業給付Ⅱ制度の創設」 労働政策研究・研修機構『ドイツにおける労働市場改革—その評価と展望—』(労働政策研究報告書 No.69).
- 武田公子 (2006) 「ハルツⅣ法によるドイツ社会扶助改革と政府間財政関係の進展」『金沢大学経済学部論集』第26巻2号.
- 武田公子 (2003) 『ドイツ自治体の行財政改革：分権化と経営主義化』法律文化社.
- 坪郷實 (2006) 「ヨーロッパにおける市民社会強化戦略——ドイツにおける「市民自治体」の構想」高橋他編『ヨーロッパ・デモクラシーの新世紀：グローバル化時代の排戦』早稲田大学出版部.

坪郷實（2005）「刷新された社会民主主義と市民活動の将来——ドイツにおける市民社会強化戦略を中心に」山口他編『市民社会民主主義への挑戦：ポスト「第三の道」のヨーロッパ政治』日本経済評論社。

ヴォルフガング・レンチェ（2006）「州間の水平的調整における根本問題：ドイツ」持田信樹編『地方分権と財政調整制度：改革の国際的潮流』東京大学出版会。

（2007. 9. 4 受理）