

ポスト分権改革時代の都市

Japanese Cities in the Era after
Decentralization Reform

阿部 昌樹 編

Edited by Masaki ABE, Osaka City University
(Director of URP and Professor of the Faculty of Law)

はじめに

本論文集は、平成 25 年度および平成 26 年度の 2 年間にわたり、大阪市立大学学長裁量経費からの助成を得て取り組まれた重点研究 A「ポスト分権改革時代の都市」の研究成果の一部を収録したものである。

重点研究 A「ポスト分権改革時代の都市」は、3つの目的を有していた。第1に、我が国における 1990 年代後半以降の一連の地方分権改革が都市にもたらした影響を、信頼するに値するデータに基づいて実証的かつ学際的に分析すること、第2に、これからの時代における都市の新たな姿を描き出すこと、そして、第3に、その成果を広く世に問うことによって、大阪市立大学における都市研究の水準を示すことである。

これらの目的を実現すべく、学際的な研究チームが組織され、2年間にわたって共同研究に取り組んできた。その成果が、本論文集である。

参加した研究者の学問的バックグラウンドは多様であり、それゆえに、都市を見る視角も、参加者相互間で大きく異なっていた。その結果、「我が国における 1990 年代後半以降の一連の地方分権改革が都市にもたらした影響を、信頼するに値するデータに基づいて実証的かつ学際的に分析する」という研究チームが発足した当初の目的に、十分に即したかたちで研究プロジェクトが進行していったわけではなかった。実際に取り組まれたのは、むしろ、それぞれの参加者の固有の視角や分析方法を十分に尊重し、多様な視角から都市の現在を見ていくことであった。本論文集も、そうした研究プロジェクトの実際の進行を反映し、それぞれに固有の視角から、固有の分析方法を用いてなされた研究の成果を、そのまま収録したものとなっている。

そのような経緯ゆえに、本論文集は、雑多な論文の寄せ集めという印象を免れ得ないものとなっている。しかしながら、本論文集に収録されている論文の分析視角や分析方法が相互に大きく異なっており、統一性が感じられないことは、《都市研究》という企てがそれ自体として有している 2つの特性の反映でもあるようにも思われる。その 2つの特性とは、第1に研究対象の複雑性、そして第2に研究方法の多様性である。

まず第1に、研究対象の複雑性であるが、都市とは、どのような視角から見るかによって、まったく異なった様相が浮かび上がってくるような、きわめて複雑な存在である。都市において発生する集積の利益を最大限に活かして展開されている経済活動に着目した場合と、集積の不利益の一端としての都市的貧困や都市型犯罪に着目した場合とで、見えてくる都市の姿は大きく異なったものとならざるを得ない。

第2に、研究方法の多様性であるが、都市は、法学、財政学、経済学、社会学、地理学といった多様な学問分野において、それぞれの学問分野に固有の研究方法を用いて研究されてきており、けっして、唯一の確立した都市研究の方法が存在しているわけではない。

《Urban Studies》は、少なくとも現時点においては、複数形でしか語り得ないものなのである。

これら2点を踏まえるならば、本論文集は、《都市研究》という企ての現在を濃密に反映した、いかにも《都市研究》の論文集らしいものに仕上がっていると言することができるであろう。

もちろん、《都市研究》を、単数形で語り得るような、固有の方法論を持った学問分野として確立することを目指すべきであるとするならば、本論文集は、そうした方向に向けての努力が感じられない、不完全な研究成果であると評価されざるを得ないであろう。しかしながら、複数形でしか語り得ない学際性こそが《都市研究》の妙味であるという考え方も十分に成り立ち得るはずであり、そうした考え方に基づくならば、本論文集は、学際性の高い研究プロジェクトの成果として、肯定的に評価されるべきものとなるはずである。いずれの評価を下すかは、それぞれの読者に委ねられるべきであろう。

平成27年3月

重点研究A「ポスト分権改革時代の都市」代表

阿部 昌樹

目 次

第1章	都市の責任	阿部 昌樹	(1)
第2章	水道事業における統合及び広域化の経緯と実態	水上 啓吾	(17)
第3章	大都市における多層的な矯正施設出所者等支援	安田 恵美	(33)
第4章	地方自治体における生活困窮者支援制度がもつ意味と可能性 ——住民の生活を基点とした行政施策の転換に向けて——	岩間 伸之	(45)
第5章	大阪の困窮状況改善に西成特区構想が貢献する可能性	水内 俊雄・熊谷 美香	(51)
第6章	中小企業と地域社会	本多 哲夫	(63)
第7章	地方再生の課題——地域経営手腕が重要に——	松永 桂子	(79)
第8章	韓国の多文化政策と在韓華僑 ——仁川チャイナタウン構想を事例に——	川本 綾	(83)
第9章	ポストモダン都市・大阪	櫻田 和也	(101)

第1章 都市の責任

阿部 昌樹

I 役割分担から責任へ

総務省が、2014年8月25日に『地方中枢拠点都市圏構想推進要綱』を制定し、同日公表した。同要綱によれば、「地方中枢拠点都市圏構想」とは、「相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携して、人口減少に対する、いわば『地方が踏みとどまるための拠点』を形成すること」を目的とするものであり、「主として三大都市圏の区域外にある地域を対象として推進し、加えて、三大都市圏の区域内であっても指定都市や特別区から時間距離が相当離れていて自立した圏域を形成している地域も対象として推進するもの」である。

同要綱によれば、「地方中枢拠点都市圏」は、以下のような手順を経て形成される。まず、政令指定都市もしくは中核市であり、かつ、昼夜間人口比率が概ね1以上の、「地方圏において相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市」が、所定の事項を記載した「地方中枢拠点都市宣言書」を作成し、公表することによって、「地方中枢拠点都市」となる意思を表明する。次いで、その都市が、周辺の市町村のそれぞれと、「圏域全体の経済成長のけん引」、「高次の都市機能の集積」、および「圏域全体の生活関連機能サービスの向上」に関して連携して取り組む事項等について定める連携協約を、2014年5月の地方自治法改正¹によって追加された同法第252条の2に基づいて締結する。そして、そのうえで、「地方中枢拠点都市宣言書」を作成、公表した都市が、連携協約を締結した周辺市町村との協議を踏まえて、連携協約に基づいて取り組む具体的な事業等について記載した「地方中枢拠点都市圏ビジョン」を作成し、公表することによって、「地方中枢拠点都市圏」が形成されることになる。すなわち、「地方中枢拠点都市宣言書」の作成・公表、「連携協約」の締結、「地方中枢拠点都市圏ビジョン」を作成・公表という三段階を経て、「地方中枢拠点都市圏」が形成されるのである。そして、こうして形成された「地方中枢拠点都市圏」を構成する「地方中枢拠点都市」とその周辺に位置する「連携市町村」に対しては、総務省およびその「地方中枢拠点都市圏」を区域のうちに含む都道府県から、助言と支援が与えられるものとされている。

こうした「地方中枢拠点都市圏」の形成手順や、「地方中枢拠点都市圏」が形成された場

¹ この2014年地方自治法改正は、連携協約制度の新設の他に、政令指定都市が従来の行政区に代えて、議会の同意を得て選任される総合区長を長とする総合区を置くことができる旨を定める規定や、政令指定都市とそれを包括する道府県との間で、事務処理について必要な協議を行うための機関の創設に関する規定の新設等も含むものであった。この地方自治法改正の全体像に関しては、寺田(2014)、寺田・浦上(2014)、浦上・下田・野村(2014)、および岩崎(2014)を参照。

合に期待される総務省や関係都道府県からの助言および支援は、2008年12月26日に総務省が制定、公表した『定住自立圏構想推進要綱』によって制度化された「定住自立圏」の形成手順や、「定住自立圏」が形成された場合に期待される総務省や関係都道府県からの助言および支援と、かなりの程度重なりあう²。「定住自立圏」が、おおむね人口5万人程度以上の市とその周辺市町村によって形成されるものとされているのに対して、「地方中枢拠点都市圏」は、政令指定都市もしくは中核市とその周辺市町村によって形成されるものとされていることが、両者の目立った相違である。この点を踏まえるならば、「地方中枢拠点都市圏」は、「定住自立圏」の形成が比較的小規模な市が中心となって進められ、政令指定都市や中核市のような大規模な市が中心となって「定住自立圏」が形成される例が少なかったことを踏まえて、同様の自治体間連携の仕組みを、大規模な市とその周辺市町村の間にも、より一層普及させることを意図したものであると理解することが可能である。

しかしながら、『定住自立圏構想推進要綱』と『地方中枢拠点都市圏構想推進要綱』とを読み比べるならば、両者の間には、それぞれの要綱に基づいて圏域の形成に中心的に取り組む市の規模以外にも、大きな相違があることがわかる。それは、前者においては、圏域の中心となる市と周辺市町村の間の役割分担が強調されていたのに対して、後者においては、圏域の中心となる市の周辺市町村もしくはその住民に対する責任が強調されていることである。

まず、『定住自立圏構想推進要綱』においては、「定住自立圏の中心市と周辺市町村の役割分担」という項目が設けられ、そこでは、中心市には、「生活に必要な都市機能」を充実させていくことによって「周辺市町村を含めた圏域全体の暮らしを支え、魅力を向上させる」とともに、「圏域全体のマネジメントを担う」という役割が期待されている一方で、周辺市町村には、「環境、地域コミュニティ、食料生産、歴史・文化などの観点から重要な役割が期待される」し、「農山漁村では高齢者も現役として活動し、地域の担い手となっていること等を踏まえる」ならば、「これからの長寿社会において、高齢者の新しい生き方を提示する役割も期待されている」と述べられている。

このような役割分担に関する記述が挿入されたのは、中心市と周辺市町村とは、基礎自治体として対等であり、相互の関係は互酬的なものでなければならないという認識があったことであるように思われる。もちろん、定住自立圏を形成する中心市と周辺市町村との関係が、実際に、対等で互酬的なものとなりうるかどうかを考えるならば、その可能性は低く、周辺市町村が中心市に依存するという関係が形成されやすいであろう³。しかしながら、あるべき姿として対等で互酬的な関係が想定されていることは、そうした理想の実現可能性の程度とは別個に、それ自体として、『定住自立圏構想推進要綱』の特色として重

² 定住自立圏の仕組みに関しては、定住自立圏構想実務研究会編（2010）を参照。

³ 定住自立圏の形成が、周辺市町村の中心市への依存を帰結する可能性が高いことについては、阿部（2012）および辻山（2012）を参照。

視すべき点であろう。それは、『地方中枢拠点都市圏構想推進要綱』においては、中心市と周辺市町村との関係は対等で互酬的なものであるべきであるという認識が、『定住自立圏構想推進要綱』におけるそれと比較して、はるかに稀薄なものとなっているからである。

そもそも『地方中枢拠点都市圏構想推進要綱』には、地方中枢拠点都市と周辺の連携市町村との間の役割分担に関する項目は設けられていないし、要綱のどこにも、圏域全体に対して、その中心となる地方中枢拠点都市ではなく、周辺の連携市町村がもっぱらに、あるいは主として担うべき役割についての記述は見受けられない。連携市町村に期待されているのは、地方中枢拠点都市には果たし得ないような役割を遂行することではなく、地方中枢拠点都市が中心となって取り組む圏域全体にかかわる諸施策の立案および実施に、協力することなのである。連携市町村の「連携」という語が含意しているのは、地方中枢拠点都市との間の、そうした関係に他ならない。

これに対して『地方中枢拠点都市圏構想推進要綱』において重視されているのは、地方中枢拠点都市が圏域全体に対して果たすべき責任である。例えば、同要綱においては、「地方中枢拠点都市宣言書」は、「地方中枢拠点都市が近隣の市町村を含めた圏域全体の経済をけん引し圏域の住民全体の暮らしを支えていくという観点」から作成すべきものとされ、そこには、「近隣の市町村を含めた圏域全体の経済のけん引等において中心的な役割を担うとともに、当該市町村の住民に対して積極的に各種サービスを提供していく意思」を明記することが求められている。こうした記述からは、連携市町村の住民の暮らしを支える責任を負う覚悟があってはじめて、地方中枢拠点都市になりうるという認識を読み取ることができよう。

もっとも、『定住自立圏構想推進要綱』においても、定住自立圏の形成に際しては、中心市がまず、「中心市宣言書」を作成し、公表することが求められており、その「中心市宣言書」には、中心市が「周辺にある市町村を含めた地域全体のマネジメント等において、中心的な役割を担うとともに、当該市町村の住民に対して積極的に各種サービスを提供していく意思」を有していることを明記することが義務づけられていた。周辺市町村の住民にも各種の行政サービスを積極的に提供する意思が求められるという点においては、定住自立圏の中心市となる場合と、地方中枢拠点都市圏の拠点都市となる場合とで、何ら異ならない。

しかしながら、定住自立圏の中心市が、自市の住民のみならず周辺市町村の住民にも、各種の行政サービスを積極的に提供するのには、周辺市町村との役割分担に基づいてのことであり、中心市には、その見返りとして、周辺市町村が、「環境、地域コミュニティ、食料生産、歴史・文化などの観点から重要な役割」や「高齢者の新しい生き方を提示する役割」を果たすことを期待することができる。これに対して、地方中枢拠点都市圏の拠点都市には、連携市町村の住民にも各種の行政サービスを積極的に提供することの見返りとして、連携市町村が圏域全体にとって利益となるような何らかの役割を果たすことを期待するこ

とはできない。『地方中枢拠点都市圏構想推進要綱』において地方中枢拠点都市に求められているのは、連携市町村との間に対等で互酬的な関係を形成することではなく、連携市町村の住民の福利に片務的な責任を負うことなのである。

こうした『地方中枢拠点都市圏構想推進要綱』の記述からは、都市とは本来的に、周辺地域に対して何らかの責任を負っている、あるいは負うべき存在であるという認識を読み取ることができる。本稿が着目するのは、こうした都市の責任についての認識である。『地方中枢拠点都市圏構想推進要綱』がこうした認識を踏まえて制定されるに至ったそもそもの発端は、第30次地方制度調査会の専門委員会における、同調査会会長を務めた西尾勝の発言であるように思われる。以下、本稿においては、西尾の発言から『地方中枢拠点都市圏構想推進要綱』の制定に至る経緯をたどり、そのうえで、このプロセスにおいて展開された都市が周辺地域に対して果たすべき責任に関する言説について、若干の検討を加えることにしたい。

なお、『地方中枢拠点都市圏構想推進要綱』は2015年1月28日に一部改正され、『連携中枢都市圏構想推進要綱』と名称変更されている。その結果、「地方中枢拠点都市」という名称が「連携中枢都市」と改められ、さらに、「地方が踏みとどまるための拠点」という文言が「活力ある社会経済を維持するための拠点」と書き改めるなど、いくつかの修正が加えられたが、実質的な内容にはまったく変更はない。

II 責任の言説

2012年6月18日に開催された第30次地方制度調査会第14回専門小委員会において、同調査会の会長であった西尾勝は、次のような発言を行っている。

人口を集めてしまった都市は、人口を吸い取られた地域に対して責任があるのだと思うのです。……ヒンターランドに対して中心都市は責任を負わなければいけないのだと思うのです。

だからこそ合併をすとか、しないにしても、周辺の町村まで中心都市がサービスの面倒を見るという制度を考えなければいけないということになってきたわけです。そういう言い方をすれば、東京圏は全国に対して責任を負わなければいけないという位置にあるということだと思うのです。

ですから、ヒンターランドに対する責任を大都市圏はきちんと果たしながら自分の発展を考えるという両面が必要だろうと。……大都市に何とか活力を持たせなければいけないのだというのもそのとおりですけれども、それによって犠牲になっている地域、逆に言えば、その都市を支えてきた地域に対してどうやって責任を負うのか。そのことを念頭に置きながら制度はすべて考えるべきではないかということを思っています。

この西尾の発言には、都市は、周辺地域から人材を集めることによって都市として成り立ち、集積の利益を享受しているのであるから、都市への人材の供給源として機能してきた周辺地域に対して、何らかの責任を負っているはずであるという認識が示されている⁴。

都市の責任に関する西尾のこの発言に関して、次の 3 点を留意しておく必要がある。その第 1 は、西尾は我が国における地方自治研究の泰斗であり、かつまた、1990 年代中葉以降の一連の地方分権改革に実践的に関与してきており、それゆえに、地方自治制度に関するその発言には、かなりの重みがあるということである。第 2 は、西尾は、第 30 次地制調においては会長を務めており、それゆえに、地制調の所管省である総務省の意向を付度しつつ、議論をどのように収束させるべきかを考慮したうえで発言している可能性が高いことである。そして第 3 は、西尾のこの発言は、第 30 次地制調の専門小委員会が 2012 年 12 月 20 日に『大都市制度についての専門小委員会中間報告』⁵を公表するよりも前になされていることである。

これらの 3 点を踏まえるならば、『大都市制度についての専門小委員会中間報告』の以下のような記述は、西尾の都市の責任に関する発言を踏まえたものとして理解する必要がある。

少子高齢化が進行し、我が国が人口減少社会となったことは否定できない事実である。このことを前提にして、これからの我が国のあり方を真剣に考えていくことが必要である。人口減少下にあっても、経済を持続可能なものとし、国民が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるような国づくりが必要となっている。

このためには、国民の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市やその圏域を戦略的に形成していくことが必要である。

すなわち、「国民の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市やその圏域を戦略的に形成していくことが必要である」という記述には、都市は、我が国の経済の持続的成長をけん引していく核として機能すべきであるが、しかし、経済成長の果実を独占してはならず、周辺地域の住民の生活を支えるという責任を、積極的に引き受けて

⁴ 松本（2013: 23）は、西尾のこの言説を、主として政令指定都市に向けられたものと理解している。確かに、西尾のこの言説には、政令指定都市がそれを包括する広域自治体である道府県から独立した「特別自治市」となり、現在の道府県税収入を含めて、政令指定都市の区域内で徴収される地方税はすべて、「特別自治市」が徴収し、使用するという構想に対する批判としての意味合いがないわけではないが、それだけのものとして捉えるべきではなく、政令指定都市以外の相対的に大規模な都市が周辺市町村に対して負っている責任をも含意したものと理解すべきであろう。

⁵ この専門委員会中間報告の詳細に関しては、植田（2013a）および佐藤（2013）を参照。

いくべきであり、都市に関連した地方自治制度は、そうした都市の責任についての理解を踏まえて設計していかなければならないという認識が含意されているのである⁶。

そうした含意を有する記述を含む専門小委員会報告を踏まえて、第 30 次地制調として首相に提出する答申が作成されていくわけであるが、2013 年 6 月 25 日に西尾から安倍晋三に手交された『大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申』⁷には、以下のような記述が盛り込まれている。

人口減少下にあっても、経済を持続可能なものとし、国民が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるような国づくりが必要となっている。このためには、まず、人々の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市やその圏域を戦略的に形成していくことが必要である。その上で、全国の基礎自治体の人々の暮らしを支える対人サービスをどのような形で持続可能に提供していくかが問われているのである。

三大都市圏（東京圏、関西圏、名古屋圏）においては、これまで比較的緩やかであった高齢化が今後急速に進行するとともに、高度経済成長期に整備した社会資本が一斉に更新期を迎える。三大都市圏では、このように増加する行政課題に対応しつつ、経済の成熟化、グローバル化の進展など、構造的な転換期を迎える中で、引き続き我が国の経済をけん引する役割を果たすことが求められている。

指定都市、中核市、特例市のうち地域の中核的な役割を果たすべき都市（以下「地方中枢拠点都市」という。）を核とする圏域においては、地方中枢拠点都市を中心とする広域連携を進め、三大都市圏と並んで地域の個性を発揮し、我が国の経済をけん引する役割を力強く果たしていくことが求められている。

また、地方圏のうち地方中枢拠点都市を核とする圏域以外の地域についても、中心市と近隣の基礎自治体との間で都市機能の「集約とネットワーク化」を進めることによって、引き続き住民が安心して生活できる基盤を維持していくことが必要である。

都市には、「我が国の経済をけん引する役割」を果たすことが求められているが、都市がそうした役割を遂行することによってもたらされる便益は、都市によって独占されてはなら

⁶ 大杉（2013: 20）は、こうした含意を有するものとして『大都市制度についての専門小委員会中間報告』を読解したうえで、この中間報告を踏まえたそれ以降の展開に関して、「従来からの事務でさえ維持が困難になってきた周辺市町村の存在を考えると、圏域で中心的な役割を果たす都市には、単に一自治体として事務権限の受け皿となる以上の期待が寄せられる可能性が高い」ことを指摘したうえで、それゆえに、そうした都市には「多大な負担が予想される」と述べている。「地方中枢拠点都市圏構想」の提唱は、まさにそうした大杉の予測に沿ったものであったと言うことができよう。

⁷ この答申の詳細に関しては、植田（2013b）および堀内（2013）を参照。

ず、「国民が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるような国づくり」のために用いられなければならないという考え方が、ここには示されている。それとともに、都市が「人々の暮らしを支える」ことに責任を負う範囲は、その都市の規模や中枢性の程度によって異なり、三大都市圏の大都市は全国に対して、それ以外の地域の政令指定都市、中核市、特例市のうち地域の中核的な役割を果たすべき都市はその都市を核とする圏域に対して、それぞれ責任を負っているという考え方も、あわせて示されている。そうした考え方は、まさに、西尾の14回専門小委員会における発言に示されていたものに他ならない。

そして、都市の責任に関するこうした考え方を基礎にして、この答申では、具体的な地方自治制度改革に関しては、市町村間の広域連携をこれまで以上に推進していく必要がある、そのために、市町村間における柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべきであるという提言がなされている。この提言が、2014年5月の地方自治法改正による連携協約制度の新設や、同年8月の『地方中枢拠点都市圏構想推進要綱』の制定、公表⁸へとつながっていくことになるのである。

その過程において西尾は、「中心市は広域責任を自覚せよ」という論考を雑誌『地方議会人』に寄稿したり（西尾 2013）、全国市長会が開催した『第13回市長フォーラム』で「第30次地方制度調査会答申と都市自治体への期待」と題した講演を行ったりすることを通して（西尾 2014）、第30次地制調の答申が、都市に周辺市町村に対する責任の履行を求めらるものであることを主張している。たとえば、『地方議会人』に寄稿した論文には、次のような記述がある。

大都市はこれまでもそれなりの広域責任をはたしてきた。すなわち、大都市で展開されている経済活動によって差出された財産・所得に対して課税される税制を通じて、大都市から課税される国税収入の一部が地方交付税の原資とされ周辺地域に再分配され、また大都市から徴収された都道府県税収入の一部が都道府県による行政サービス提供を通して周辺地域に再分配されてきた。

しかし、今回の地方制度調査会答申は、これに加えて、大都市自治体による行政サービスの提供の一部を周辺地域の住民にまで自覚的に拡張することを求めているのである（西尾 2013: 11）。

また、『第13回市長フォーラム』での講演においても、「都市はそこで生み出される富を、

⁸ 『地方中枢拠点都市圏構想推進要綱』に関しては、第30次地制調の答申を受けて、直ちに同要綱が制定されたわけではなく、第30次地制調の答申を踏まえた具体的な制度設計について検討すべく、総務省が、主として学識経験者によって構成される「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会」を組織し、この研究会が2014年1月に公表した報告書を基礎として、要綱が作成されている。「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会」の報告書に関しては、大杉（2014）を参照。

その都市のためだけに使うのではなく、周辺の地域にも均霑し、サービスを提供していかねばなりません」と述べ（西尾 2014: 31）、第 30 次地制調答申において都市に履行すべきことが求められた周辺市町村に対する責任には、都市自治体による周辺市町村の住民に対する行政サービスの提供が含まれることに注意を促している。

西尾はまた、連携協約制度の新設をその一部とする地方自治法改正案を審議した 2014 年 4 月 24 日の衆議院総務委員会に参考人として招かれ、そこでも、連携協約制度の新設と関連づけて、周辺市町村の住民に対する行政サービスの提供は、都市が周辺市町村に対して負っている責任の一部であることを明言している。

西尾のこうした一連の言説は、第 30 次地制調の会長を務めた者という資格でなされたものであり、それゆえに、多くの人々に、第 30 次地制調答申の権威ある解説として受け止められたのではないかと考えられる。それに加えて、第 30 次地制調答申を受けて地方自治法の連携協約に関する規定設けられ、『地方中枢拠点都市圏構想推進要綱』が制定されたという経緯ゆえに、西尾の都市の責任に関する言説はまた、連携協約制度の立法趣旨を述べたものとして、そしてまた、地方中枢拠点都市圏構想の立案意図を述べたものとしても、広く受け止められたのではないかと推測される。

問題は、こうした都市の責任に関する言説が、都市自治体にとって、より具体的には、都市自治体の首長、議員、職員、そして住民にとって、十分に納得できるものなのかどうかということである。

Ⅲ 責任の受容可能性

西尾は、なぜ都市は周辺市町村に対して、都市自治体が周辺市町村の住民にある範囲の行政サービスを提供する責任含む、一連の責任を負っていると考えているのであろうか。その点に関して西尾は、第 30 次地制調の専門委員会においては、「人口を集めてしまった都市は、人口を吸い取られた地域に対して責任がある」と述べていた。都市の責任の根拠を、周辺市町村から中心都市への人の移動に求めているのである。そのことは、『第 13 回市長フォーラム』での講演において、以下のように、より明確に述べられている。

今や脱工業化社会といわれる中で、第三次産業、とりわけ金融と情報通信分野が経済を引っ張るエンジンとなっています。これらはいずれも都市に集中している業種であり、ますます都市に富が集中する構造になっています。

雇用も都市に偏在しているわけですから、都市に働きに出るしかありません。逆にいえば、町村があるからこそ現在の都市は成り立っているわけです。あえて「収奪」という言葉を使えば、都市は周辺の町村から収奪して成長しているともいえるのです。だからこそ、都市はそこで生み出される富を、その都市のためだけに使うのではなく、周辺の地域にも均霑し、サービスを提供していかねばなりません。私はそれが

都市の責任だと考えています（西尾 2014: 31）。

都市が豊かさを享受できるのは、都市的産業に従事する人材を周辺市町村が供給してくれているからであり、その結果、周辺市町村では人材が枯渇してしまっている。そうした事態は、都市による周辺市町村からの収奪に等しい。それは、けっして看過しうるようなものではなく、都市は、周辺市町村からの人材の供給ゆえにもたらされた豊かさを、周辺市町村と分け合わねばならない。それが、都市の周辺市町村に対する責任の根拠である。そのように西尾は主張しているのである。

しかしながら、都市自治体にとって、都市が周辺市町村に対して負っている責任のこうした根拠づけは、十分に首肯しうるものであろうか。

例えば、都市自治体は、次のように反論するかもしれない。周辺市町村から都市に流入してくる者は、都市的産業に従事する有為な人材だけではない。職を求めて都市に移り住んだものの、職を得ることができず、生活保護に頼らざるを得なくなったり、あるいは、ホームレスとしての生活を余儀なくされるようになったりする者も少なくない。それらの者の生活に配慮する責任は、都市自治体が負わなければならない。周辺市町村から都市への人口流入は、都市に利益をもたらすだけでなく、負担ももたらしているものであり、けっして都市が一方的に周辺市町村から収奪しているわけではない⁹。したがって、都市自治体が、都市自治体としての負担で、周辺市町村の住民にも行政サービスを提供しなければならないという主張は、納得できるものではない。

また、次のような反論も可能である。都市に職を得た者のすべてが都市に居住するわけではなく、周辺市町村に居住しつつ都市に通勤する者も少なくない。それらの者は、住民税は自らが居住する市町村に納めつつ、昼間には、都市自治体が提供するゴミ処理サービスを利用したり、都市自治体が整備した公園で休憩したりする。昼夜間人口比率が1を超える都市は既に、周辺市町村の住民のうち都市に通勤する者に、かなりの程度の行政サービスを提供しているものであり、それに加えて、周辺市町村に居住し、職も周辺市町村において得ている者にまで、都市自治体としての負担で行政サービスを提供することを求められるのは、承伏し難い¹⁰。

⁹ 第30次地制調答申は、集積の不利益を、都市的課題として十分に意識していないのではないかという指摘として、西村（2014: 11）。青山（2013）も、人と企業が集積の利益を求めて都市に集まる結果、都市には集積の不利益が発生することに留意すべきことを指摘しつつ、第30次地制調答申が、都市において生じる集積の不利益の一形態としての環境破壊が、これからの都市自治体が対処すべき重要な課題であることへの配慮が稀薄であることに不満を表明している。また、大阪市に関して、木村（2004: 351）の「母都市である大阪市は富を生みだす源であると同時に社会的弱者の多くが居住し、貧困の滞留する場でもある」という指摘を、あわせて参照されたい。

¹⁰ 木村（2004: 347-348）は、「大阪市の行政は多くの分野で市外からの流入人口および観光客やビジネス客等の交流人口の対応する必要がある」とり、そのことが大阪市の財政を圧迫

これらの反論が十分な経験的データによって裏付けられたものであったとしたならば、その程度に応じて、都市の責任についての西尾の言説は、説得力を減じざるを得ないであろう。

さらに、たとえ周辺市町村から都市への人の移動によって都市にもたらされる利益が、その同じ人の移動によって都市が被る負担をはるかに上回っていたとしてもなお、都市自治体は、受益と負担の差を周辺市町村に還元することに抵抗を示すかもしれない。この点に関しては、西尾自身が、「大都市はこれまでもそれなりの広域責任をはたしてきた」（西尾 2013: 11）として言及している地方交付税制度についての、神野直彦と小西砂千夫の指摘が興味深い。

神野らによれば、「地方自治体間の財政力格差を調整しなければ、居住する地域によって国民としての権利が充足される程度が変わるので、国家を分断する方向に国民感情が働く」が、「財政力格差を強力に調整することは、豊かな地域の税収をそうでない地域に再配分することであるから、豊かな地域の地方自治が尊重されないとして、住民感情を刺激する」。そこで、「財政調整制度の運営においては、国民としての権利意識を充足させつつ、地域ごとの自治を保障することのバランスに常に目配りが必要になる」（神野・小西 2014: 81）。我が国の地方交付税制度も、そうした財政調整制度に他ならないが、それが、豊かではない地域に居住する人々の国民としての権利意識と、豊かな地域に居住する人々の自治への要求との双方に目配りをしたものであることを示す特徴のひとつとして、中央政府が全国一律の基準に基づいて、国税として徴収した税の一部を、豊かではない地域の自治体に、税収が不足している程度に応じて交付するという仕組みである点を挙げることができる。もしも、豊かな地域の自治体に、自治体として徴収した税の一部を、豊かではない地域の自治体に与えることを法的に義務づけたならば、豊かな地域の自治体の住民はそれを、自治の侵害と見なし、憤る可能性が高い。地方交付税の財源が国税として中央政府によって徴収されているのは、そうした可能性を低減させるための工夫としてであると考えられるのである（神野・小西 2014: 82）。

神野らのこうした指摘が正鵠を射たものであるとしたならば、都市自治体が、それ自体として徴収した税を用いて、周辺市町村の住民に行政サービスを提供することを求められたならば、そのことに対して都市自治体の住民が、自らの自治を蔑ろにするものであると反発する可能性は、けっして小さなものであるとは言えないであろう¹¹。

してきたことを、市営地下鉄や市営バスの乗車人員、市が運営する社会教育施設の利用者、私立大学入学者等に市外居住者が占める割合を占めることによって例証している。木村が言及している「市外からの流入人口」とは、言うまでもなく、周辺市町村から都市に通勤する勤労者等の昼間流入人口のことである。

¹¹ 砂原（2015: 105-108）は、地方交付税の仕組みや、大都市地域から徴収される都道府県税の大きな割合が周辺市町村の区域において支出されている事実等を踏まえて、大都市は、「他の地域への再配分の原資を提供することを求められ続け」てきたと指摘し、そのこ

また、周辺自治体の住民にも行政サービスを提供するためには、都市自治体にある程度の財政的な余力がなければならない。しかしながら、今日の都市自治体の大多数は、その都市自治体それ自体の固有の行政課題を解決するために必要な財源を自前で確保することすらおぼつかない状態にあり、十分な財政的な余力があるとは考え難い¹²。

もちろん、都市自治体は、たとえ財政的な余力がなくても、その住民に提供する行政サービスを削減してでも、あるいは、その住民から徴収する税を増額してでも、周辺市町村の住民に行政サービスを提供すべきであり、それこそが都市の責任であるという主張も、成り立たないわけではない¹³。しかしながら、そうした主張は、都市自治体の住民の、自らの財政に関する自治が蔑ろにされているという反発を、都市自治体に対して、財政的な余力が存する範囲内で、周辺市町村の住民への行政サービスの提供を求める主張よりもさらに強める可能性が高いであろう。

この点に関しては、しかし、第 30 次地制調答申において、都市には「我が国の経済をけん引する役割」を果たすことが期待されていることと、あわせて考えるべきであるかもしれない¹⁴。すなわち、第 30 次地制調答申において主張されているのは、そしてまた、西尾が主張しているのは、都市はまずもって経済成長に励み、都市自治体は、その結果として実現される都市自治体の税収の自然増を踏まえて、行政サービスの提供対象を、その住民だけではなく、周辺市町村の住民にも拡張していくべきであるということであり、都市自治体に、その住民に提供する行政サービスを削減したり、その住民への課税を強化した

とを、大都市に対する抑圧の、ひとつの現象形態として位置づけている。都市自治体の住民が、同様の認識を抱いているとしたならば、そうした税制を通しての、非都市的地域に居住する住民の福利の向上への貢献に加えて、都市自治体が直接に周辺市町村の住民に行政サービスを提供することをも求められることは、都市自治体に対する過剰な抑圧ないしは都市自治体からの搾取として受け止められ、大きな反発を招く可能性が高いであろう。

¹² 金井（2013: 20）は、「地方中枢拠点都市」という発想は、「中枢都市の余力をもとに過疎地・地方圏を支援しよう」というものであるが、「三大都市圏にすら余力がない中で、地方中枢拠点都市に余力があろうはずがない」と指摘している。

¹³ 都市自治体による周辺市町村の住民への行政サービスの提供はともかくとして、地方交付税制度をとおしての自治体間の財政調整に関しては、都市自治体に財政的な余力がなくても、非都市的地域の町村が都市自治体よりもさらに困窮しているならば、都市自治体の区域から国税としてかなりの額を徴収したうえで、それを非都市的地域の町村へ配分すべきであり、たとえその結果、都市住民の担税力を勘案するならば、都市自治体が十分な地方税収入を確保できなくなり、その住民に提供する行政サービスを削減することを余儀なくされたとしても、それは、財政的公平の観点から見て正当であるという主張は十分に成り立ちうるであろう。財政的公平の考え方については、持田（2013: 218-219）を参照。

¹⁴ 林（2013: 19）は、「これまでの大都市制度論が現行の地方行政を前提とした問題解決型制度論の域を出なかったのに対して、第 30 次の『答申』が大都市の役割として、『経済のけん引』を明示したのは画期的とも言える」と述べている。この林の指摘を踏まえるならば、都市がまず果たすべきなのは、「我が国の経済をけん引する役割」であり、他のすべての役割は副次的なものであるという前提に基づいて第 30 次地制調答申を読むことも、まったく不可能とは言えないであろう。

りしてまで、周辺市町村の住民に行政サービスを提供することが求められているわけではないという理解も、十分に成り立ちうる。

しかしながら、第 30 次地制調答申にも西尾の論考にも、都市が「我が国の経済をけん引する役割」を果たすべく努力しても、経済成長が実現しなかったならば、都市の周辺市町村に対する責任は免除されるという記述は見当たらない。また、たとえ都市自治体が周辺市町村の住民にも行政サービスを提供することを求められるのは、経済成長が実現し、都市自治体に財政的な余力が生じた場合に限ってのことであるとしても、都市自治体の住民は、そうした要求を、自らの自治を侵すものであると考えるかもしれない。

このように考えると、都市の責任に関する西尾の言説は、そしてまた、第 30 次地制調答申を西尾の言説を踏まえて読解したときに、そこに含意されていると見なしうる内容は、都市自治体にとって、容易には受け容れ難いものであると考えざるを得ないであろう。ちなみに、『地方中枢拠点都市圏構想推進要綱』において示された地方中枢拠点都市になりうる要件を満たす市は、全国に 61 市ある。このうちで、現時点において地方中枢拠点都市宣言を行った市は、宮崎市のみである。同要綱が制定、公表されてから、未だ半年ほどしか経過していないことを踏まえるならば、今後、地方中枢拠点都市宣言を行う市が続出する可能性は否定できないものの、一市しか地方中枢拠点都市宣言を行っていないという事実は、第 30 次地制調答申や西尾の言説において示され、地方中枢拠点都市圏構想の基礎となっている都市の責任に関する考え方の、都市自治体にとっての受け容れ難さを示しているようにも思われる。

しかしながら、都市の責任に関する言説が、都市自治体にとって容易には受け容れ難いものであることは、西尾にとっても、そしてまた、第 30 次地制調答申の作成に関与したその他の人々にとっても、先刻承知の事柄ではなかったのではないであろうか。地方自治の専門家が、人口の都市集中が都市自治体にもたらす負担や、地域間の財政力格差を是正するための仕組みを制度化することの困難さを、認識していなかったとは考えられないからである。

そうであるとしたならば、考える必要があるのは、それでもなお、都市は周辺市町村に対して責任を負った存在であるという主張を展開せざるを得なかったのはなぜかということであろう。

IV 時代的背景

第 30 次地制調答申の「前文」は、次のような記述から始まる。

平成 24 年 1 月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の将来推計人口」（出生中位・死亡中位推計）によれば、我が国の人口は、平成 38 年に 1 億 2,000 万人を下回り、平成 60 年には 1 億人を下回ると推計されている。

このような人口減少社会に入ることにより、社会経済や地域社会の状況は大きく変容しようとしている。将来、一層の人口減少が進む中においても、集落の数自体は人口ほどは減少せず、人々は国土に点在して住み続け、単独世帯が増大すること等が予想されている。人々の暮らしを支える対人サービスの重要性は益々高まっていく。基礎自治体によるサービス提供体制を持続可能なものとしていくことが求められている。人口が収縮していく中で、都市構造や土地利用のあり方の見直しについても、基礎自治体が適切に役割を果たしていくことが求められている。

この前文の書き出しの下りは、人口減少社会が到来したという事実を受け容れたうえで、この事実で地方自治制度はどのように対応していくべきかを検討することが、第 30 次地制調が取り組んだ最も重要な課題であったことを示している。そして、都市の責任は、人口減少社会の到来への対応策として主張されているのである。

非都市的地域の市町村においては、今後、その存続を危うくするほどの人口減少が進行することが予想されている¹⁵。そのことを踏まえるならば、すべての市町村に、その住民が日常生活を営んでいくために必要な行政サービスのすべてを、自前で提供することを求め続けることは困難であると考えざるを得ない。激しい人口減少にさらされるであろう非都市的地域の市町村の住民は、そこで暮らし続けるために、その市町村に近接した比較的人口規模の大きな市に、行政サービスの提供を依存せざるを得なくなる可能性が高い。もしも比較的人口規模の大きな市が、その周辺の小規模市町村の住民の依存を拒んだならば、小規模市町村の住民は、生存の危機にさらされることになる。そうした事態の発生を回避するためには、都市は周辺市町村に対して、都市自治体が周辺市町村の住民にある範囲の行政サービスを提供する責任含む、一連の責任を負った存在であるという認識を、都市自治体の首長、議員、職員、そして住民に、一刻でも早く共有してもらう必要がある。そのように考えて、西尾は、そしてまた第 30 次地制調は、都市の周辺市町村に対する、双務的ではない、一方的な責任を主張したのではないかと考えられる。

都市の責任についての言説を、都市自治体の首長等は容易には受容しないであろうことを想定しつつも、それでもなおその受容を求めざるを得ない状況に今日の我が国は置かれているという現状認識こそが、西尾が、そしてまた第 30 次地制調が、都市の責任についての言説を展開した、あるいは、展開せざるを得なかった、その理由であったと考えられるのである。そのように考えるならば、都市の責任に関する言説は、普遍的真理を開陳するようなものではなく、人口減少社会の到来という時代状況のなかで都市に求めざるを得ないことは何であるかについて述べた、状況依存的な言説であるということになる。

それとともに留意しておく必要があるのは、都市に周辺市町村に対する一方的責任を果

¹⁵ このことを赤裸々に指摘し、広範な議論を巻き起こした論考として増田（2013）を、そこで展開された「地方消滅」論の取りまとめとして増田編（2014）を、それぞれ参照。

たすべきことを求める、その要求主体は国家であるということである。国家は、非都市的地域に居住する者も含めて、すべての国民の生存に配慮せざるを得ない存在である。国家がそうした配慮を具体化する方法には、様々なものがありうる。国家が国民に、全国一律の基準に基づいて、何らかの行政サービスを直接的に提供するという方法もあるし、行政サービスの提供は自治体に委ねたうえで、それに要する費用を自治体に対して委託金として交付するという方法もあるし、同じく行政サービスの提供は自治体に委ねたうえで、それに要する費用は自治体の負担としつつ、自治体相互間の財政力格差を調整し、どの自治体もその住民に対して必要最低限の行政サービスは提供できるようにするという方法もある。相対的に富裕な自治体に、相対的に困窮している自治体の住民への行政サービスの提供を要請し、あるいは義務づけるという方法も考えられる。都市の責任に関する言説は、この最後の方法の正当性を根拠づけるものに他ならない。

当然のことながら、国家が自治体に対して何らかの要請や義務づけを行うならば、その程度や強度に応じて、自治体が享受しうる自治は制約されることになる。そのことを前提とするならば、都市の責任に関する言説は、すべての国民の生存に配慮せざるを得ない国家が、国家としての観点から、都市自治体の自治を制約することを正当化する言説であるということになる。第 30 次地制調は、国会が制定した地方制度調査会設置法に基づいて内閣に設置された国家機関であり、西尾はその会長であった。そうした立場に鑑みるならば、第 30 次地制調が、そしてまた西尾が、時代状況を踏まえ、国家としての観点から都市自治体の自治を制約することを正当化する言説を展開したのは、必然的であったと言えることができるように思われる。

【参考文献】

- 青山彰久（2013）「都市自治体の未来像はどこに」市政 62 巻 8 号 22-25 頁。
- 阿部昌樹（2012）「自治体間連携と住民自治」市政研究 174 号 38-48 頁。
- 岩崎忠（2014）「2014 年地方自治法改正の制定過程と論点」自治総研 40 巻 9 号 1-21 頁。
- 植田昌也（2013a）「第 30 次地方制度調査会『大都市制度についての専門小委員会中間報告』について」地方自治 783 号 13-51 頁。
- 植田昌也（2013b）「第 30 次地方制度調査会『大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申』について（上）・（下）」地方自治 789 号 12-51 頁、790 号 22-47 頁。
- 浦上哲朗・下村卓矢・野村知宏（2014）「地方自治法の一部を改正する法律について（下）」地方自治 802 号 56-103 頁。
- 大杉覚（2013）「都市制度再編の背景と行方」ガバナンス 142 号 17-20 頁。
- 大杉覚（2014）「新たな広域連携への取組」地方議会人 45 巻 3 号 19-23 頁。
- 金井利之（2013）「第 30 次地方制度調査会の役割と今後の自治制度の方向性」市政 62 巻

8号 16-21 頁.

木村 收 (2004) 『大都市行財政の展開と税制』 晃洋書房.

神野直彦・小西砂千夫 (2014) 『日本の地方財政』 有斐閣.

佐藤草平 (2013) 「第 30 次地方制度調査会専門小委員会「大都市制度についての専門小委員会中間報告」を読む」 自治総研 39 巻 5 号 47-81 頁.

砂原庸介 (2015) 「大都市をめぐる 2 つのガバナンス」 宇野重規・五百旗頭薫編 『ローカルからの再出発』 有斐閣、103-126 頁.

辻山幸宣 (2012) 「自治体間連携の今日的意義と課題」 市政研究 174 号 6-18 頁.

定住自立圏構想実務研究会編 (2010) 『Q&A 解説・定住自立圏ハンドブック』 ぎょうせい.

寺田雅一 (2014) 「平成 26 年地方自治法の改正」 地方議会人 45 巻 3 号 8-13 頁.

寺田雅一・浦上哲朗 (2014) 「地方自治法の一部を改正する法律について (上)」 地方自治 801 号 30-51 頁.

西尾勝 (2013) 「中心市は広域責任を自覚せよ」 地方議会人 44 巻 4 号 10-11 頁.

西尾勝 (2014) 「第 30 次地方制度調査会答申と都市自治体への期待」 市政 63 巻 1 号 28-32 頁.

西村茂「大都市における自治の課題」 西村茂・廣田全男・自治体問題研究所編 『大都市における自治の課題と自治体間連携』 自治体研究社、7-32 頁.

林宜嗣 (2013) 「大都市力強化の視点から読む『第 30 次地方制度調査会答申』」 地方議会人 44 巻 4 号 18-21 頁.

堀内匠 (2013) 「第 30 次地方制度調査会答申の読み方」 自治総研 39 巻 8 号 40-57 頁.

増田寛也 (2013) 「戦慄のシミュレーション 2040 年、地方消滅。「極点社会」が到来する」 中央公論 128 巻 12 号 18-31 頁.

増田寛也編 (2014) 『地方消滅』 中央公論新社.

松本克夫 (2013) 「第 30 次地方制度調査会答申の検証」 地方議会人 44 巻 4 号 22-25 頁.

持田信樹 (2013) 『地方財政論』 東京大学出版会.

第2章 水道事業における統合及び広域化の経緯と実態

水上 啓吾

はじめに

現在、市町村合併を契機に、地方公営企業の経営改善を目的として事業の統合及び広域化が進められつつある。事業統合や広域化は、必ずしも経営改善につながるとは限らないが、「規模の経済性」が存在すれば、広域化することにより経営の改善に結びつく可能性がある（佐々木 1992）。たとえば、水道事業において施設の維持管理費や専門職員の育成費は二重投資を回避できれば、給水量 1 m³当たりの費用が低下することが考えられる。他方、広域化に対して否定的な議論としては、時岡（1972）をあげることができる。時岡は地方公営企業の広域化を住民自治の観点から評価し、衰退したものととらえている（時岡 1972）。

このように、地方公営企業の広域化には利点及び欠点、その過程で生じる困難が指摘されてきたが、それぞれの主張には経済的合理性と政治的合理性とが混在している。こうした多様な評価がなされる背景には、地方公営企業経営の前提とされている独立採算制とも関係がある。

本稿では、広域化の前提となる独立採算制の文脈を明らかにすると同時に、合併にともなう広域化の実態把握を試みる。その際、実態把握については、全国（町村をのぞく）の水道事業者（463 団体）に行ったアンケート調査結果及びヒアリング調査に基づいて考察する。なお、本稿は『公営企業』45 巻 10 号に掲載された拙稿「制度改正が公営企業料金設定に与える影響についての比較研究：民営化の観点から」を大幅加筆、修正したものである。

I 独立採算制の重視と広域化

1 独立採算制と企業の経済性の意義

地方公営企業会計が一般会計と異なるのは、無償性を前提に徴収した租税資金を主たる財源とするのではなく、事業収入を主たる財源とする点にある。いうまでもなく事業収入は、地方公営企業が提供するサービスの対価であり、有償性を前提としたものである。したがって、地方公営企業の会計に余裕がなくなるとすれば、サービスの対価である事業収入と費用とが事業の継続性が危ぶまれるような均衡になっていると考えられよう。では、そもそも何故地方公営企業は有償性を前提とした経営が求められているのだろうか。

地方公営企業は、企業として経営されるものであり、いわゆる独立採算制を経営の基本原則としている。この独立採算制とは、公共サービスの給付に必要な財源を受益者が料金として負担することを意味している。さらにその費用とは、事業における人件費、減価償

却費等の営業費用だけでなく、支払利息等の営業外費用も含むことになる。

ただし、実際の制度はこれとは若干違う整理が必要となる。すなわち地方公営企業法第17条第2項にあるように「当該地方公営企業の性質上能率的な経営を行なってもなおその経営に伴う収入のみをもつて充てることが客観的に困難であると認められる経費」については、一般会計の負担によってまかなうものとされている。ただし、なおこの点については不明確といわざるを得ない。これは、「客観的に困難である」と認める基準について何をもちて客観的とするかが定められていないためである。

従来、地方公営企業会計への一般会計からの繰入基準については、その理念からして議論がなされてきた。そもそも地方公営企業法第3条では経営の基本原則は「常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない」としている。同法では、一般会計で行う事業と地方公営企業で行う事業とを区分しているため、会計を独立させるとともに事業の採算についても独立させるという論理と理解することもできる（小西 2014: 209）。

ただし、佐藤（1993: 199）は、この企業の経済性について次の3点に分類できるとしている。第1に、利潤及び収益をあげるよう企業を運営することである。民間企業が利潤を追及することはこの経済性に分類されよう。第2に、収入と支出との均衡を保ち赤字を出さぬように運営することである。この点は独立採算制と親和的ではあるものの、均衡をはかる期間がどの程度かによって異なる。第3に、最小の経費で最大の効果をあげるよう能率的に運営することである。

したがって、経営の基本原則の経済性をどのように解釈するかによって意味合いは異なってくる。少なくとも、独立採算制を想定することはできるが、明示的でない。では、どのような文脈で独立採算制が主張されるようになったのだろうか。

2 1965年地方公営企業制度調査会答申の背景

地方公営企業における独立採算制を打ち出した先駆的なものとしては、1965年に地方公営企業制度調査会が公表した「地方公営企業の改善に関する答申」をあげることができよう。同答申では、一般行政と公営企業との区別として、サービスの効果の帰着先について言及している。すなわち、供給するサービスの効果が特定個人に帰属させるべき性質のものであれば公営企業活動であり、そうでなければ一般行政の範囲内となる。

サービスの財源についてもこうした考えに沿って整理することができる。公営企業の提供するサービスのうち、特定個人に帰属させるべきではないサービスが占める比率に応じて一般財源から公営企業会計に繰り入れればよいことになる。しかし、当然ながらその割合を明確に区分することは困難である。

ただし、実際の業務においては、地方公営企業法の解釈を通じて便宜上区分することとなる。この点について、石田・沓抜（1978: 124）によれば、表1の通りとなる。なお、

一般会計から負担区分に基づいて企業会計に対して繰り出す場合には、これは義務的なものとなる。表1のように出資については建設改良費を主とし、長期貸付、負担金、補助では建設改良費に加えて、営業運転資金も認めている。したがって、出資以外の形式であればほぼ全ての経費を対象としている。出資に加えて、長期貸付や負担金、補助という形式が用意されることで、一般会計からの繰り出しについて多様な方途が用意されているともとらえることができる。いずれにせよ、ここからも独立採算制の意義について正確に理解することはできないだろう。

表1 経費の負担区分と独立採算制

	根拠規定	充当される経費	返還の要・不要	納付金、利息の要・不要	一般会計等における義務の有無
出資	法17の2①	主として建設改良費	不要	不要	有
	法18	同上	不要	要	無
長期貸付	法17の2①	建設改良費、営業運転資金	要	不要	有
	法18の2	同上	要	要	無
負担金	法17の2①	同上	不要	不要	有
補助	法17の3	同上	不要	不要	無

出所：石田・沓抜（1978: 124）。

そこで、本章の問題意識に立ち戻り、1965年に行われた答申の背景について検討しよう。同答申ではその冒頭において、「最近の地方公営企業の経営状況は、昭和36年頃から急速に悪化の一途をたどり、昭和39年度決算においては、企業会計方式を採用している企業の3割にあたる約400の企業が赤字を出し、その単年度の赤字額は300億円、累積された赤字額は660億円の巨額に達し、料金収入のほとんどを人件費に投入する結果となっている交通事業や、料金収入の大半を借入金の元利払いに充てざるを得ない水道事業も現れるに至っている」と述べている（自治省1965: 1）。

こうした経営悪化の要因として、同答申では、1952年に地方公営企業制度が成立して以降の人件費増大などの原価の高騰と、公営企業の黎明期における新規投資の増大などに対して料金の動向が硬直的であったことなどをあげている（自治省前掲書: 1-2）。特に、交通事業における人件費と料金のバランス、水道事業における新規投資によってできた負債の返済が当面の課題として考えられていたのである。実際、表2からわかるように、1967年度における交通事業や工業用水道事業では累積欠損金比率が高い。

もしこうした課題を解決できなければ、当時の構造不況下で悪化する一般会計の財政状況に更なる負担がのしかかるものにとらえられたといえよう。再度1965年の答申から引

用すれば、「このまま何らの方策を講じないとすれば、赤字はさらに累増し、その重圧により地方公営企業の機能は麻痺し、水道、交通、病院等住民生活に不可欠なサービスの提供に支障をきたし、ひいては地方財政を圧迫し、地方行政水準の低下を招くことも憂慮される現状にある」とされている（自治省前掲書：1）。結果として、地方公営企業の経営を一般会計と切り離す独立採算制が求められてきたのである。

表 2 法適用企業の事業別決算（1967 年度）

(単位:百万円、%)

	純利益	純損失	累積欠損金	赤字事業数の割合	累積欠損金比率
水道事業	9,177	7,215	19,574	17.0	13.6
工業用水道事業	857	2,071	5,269	45.5	43.3
交通事業	989	20,487	97,880	54.2	107.8
電気事業	2,130	45	331	5.7	1.4
ガス事業	511	65	370	10.4	6.4
病院事業	3,190	4,659	10,989	41.7	7.7
公共下水道事業	208	1,767	6,116	40.9	45.4
その他事業	8,103	749	3,572	24.1	5.6

出所：自治省編『昭和 44 年版 地方財政白書』

翻って半世紀後の現在ではどうだろうか。そこで、まずは実際の地方公営企業の独立採算制はどの程度現実的なものなのかについて、検証する必要がある。

表 3 は 2013 年度の地方公営企業の料金収入の状況である。同表の通り、料金収入額と料金収入が総収益に占める割合は事業毎に大きな差が存在する。法適用企業においては、総収益に占める割合が高いのは電気事業、ガス事業に加えて水道事業である。それぞれ、93.0%、92.7%、90.6%であり、料金収入が総収益の 9 割以上を占めていることがわかる。このうち、電気事業は法非適用企業でも 94.8%と極めて高い。しかし、その他の事業は法非適用企業の料金収入割合は法適用企業に比べて低く、実態としては法適用企業が料金収入を前提とする経済性を反映していることがわかる。ただし、それでもなお事業によって料金収入が総収益に占める割合に差があり、下水道事業のように料金収入の割合が低い事業では、5 割程度である¹。

¹ 下水道事業は、雨水公費負担、汚水私費負担の原則にのっとりて経営が行われるため、必然的に料金収入割合は低くなる。さらに、1965 年の地方公営企業制度調査会答申においても「汚水の排除及び処理に要する費用の負担についても公害防止の観点から」国庫負担制

表3 地方公営企業の料金収入の状況（2013年度）

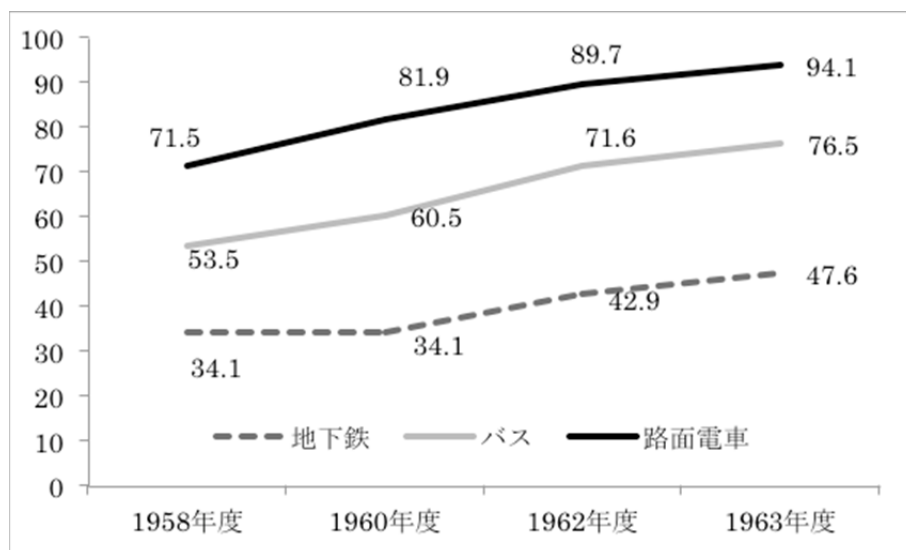
	法適用企業		法非適用企業	
	料金収入額 (億円)	総収益に占める割合 (%)	料金収入額 (億円)	総収益に占める割合 (%)
水道	26,927	90.6	611	70.6
工業用水道	1,271	87.6	—	—
交通	6,609	85.6	40	46.3
電気	704	93.0	91	94.8
ガス	956	92.7	—	—
病院	32,205	81.4	—	—
下水道	9,400	53.3	5,694	42.0
その他	1,925	71.0	280	69.2
合計	79,998	79.6	9,417	49.8

出所：総務省「平成25年度地方公営企業決算の概要」

当然ながら、1960年代に地方公営企業経営が深刻化した時期とは状況が大きく異なる。まず、60年代に大きな問題となった交通事業について見てみよう。その後は、周知のとおり、地下鉄事業は利用者が増大しているものの、路面電車事業とバス事業は利用者数が減少し、あわせて料金収入も低下し続けている。交通事業総体としては経営環境が悪化しているといえるだろう。しかし、60年代に問題とされた人件費の総体的な高さは必ずしも同じではない。図1のように、バスや路面電車の料金収入に対する人件費の比率は、58年度から63年度にかけて、それぞれ20ポイント以上増大している。モータリゼーションの進展とともに公共交通機関の料金収入は低下し、その反面引き下げられない人件費は公営企業の経営悪化要因としてとらえられたのである。他方、近年の動向はどうだろうか。バス事業、路面電車事業とも60～70%台を推移している（図2）。上述のように近年の経営環境がより悪化していることを考慮すれば、人件費の水準は60年代に比べて現在では抑制傾向にあるといえよう。

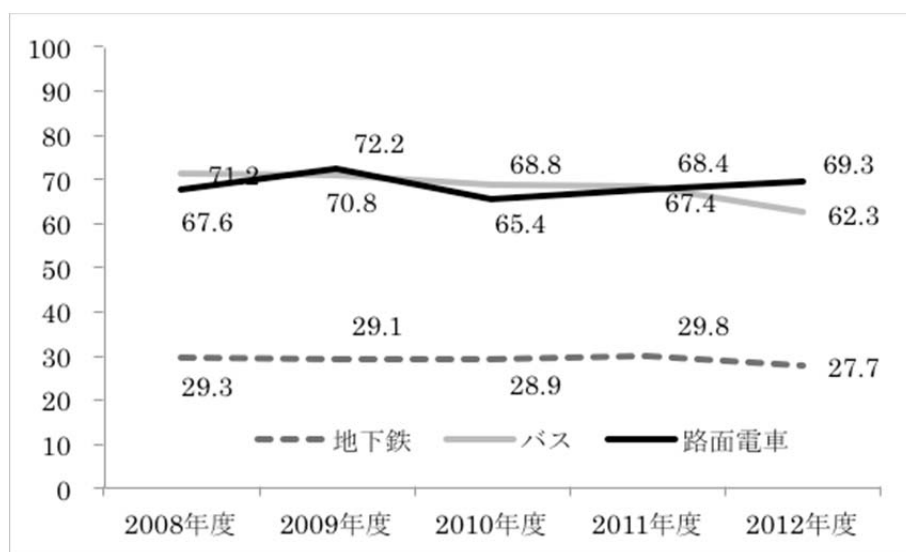
度の確立を主張している（自治省 1965: 9）。

図1 交通事業の料金収入に対する人件費比率の推移（1958～63年度）



出所：自治省（1965）より作成。

図2 交通事業の料金収入に対する人件費比率の推移（2008～12年度）



出所：総務省（2014）より作成。

続いて、1965年の答申において問題視されていた水道事業について考察する。当時課題とされていたのは、急速なインフラ整備による資本支出の増大とそのことによる水道事業財政の硬直化であった。確かに、表4で確認できるように、支払利息の対料金収入比率(c/a)は、55年度から63年度にかけて12.3%から21.4%へと増大している。この点について、近年の動向を追ってみると、2007年度に12.8%であった同比率は、11年度には8.5%にまで低下してきている。1950年代から60年代にかけて料金収入が伸びていた時期と異なり、現在では微減傾向にあることを考慮しても、支払利息の増大という課題は解消されている

といえよう。

表 4 法適用水道事業の企業債元利償還の状況

	料金収入 (a)	企業債			b/a	c/a	d/a
		償還金(b)	支払利息(c)	計(d)			
1955年度	18,618	2,243	2,299	4,542	12.0	12.3	24.4
1959年度	34,161	3,110	5,652	8,762	9.1	16.5	25.6
1960年度	39,890	2,780	6,840	9,620	7.0	17.1	24.1
1961年度	50,791	4,153	9,525	13,678	8.2	18.8	26.9
1962年度	58,660	6,366	12,176	18,542	10.9	20.8	31.6
1963年度	68,500	7,362	14,659	22,021	10.7	21.4	32.1

(単位:百万円、%)

	料金収入 (a)	企業債			b/a	c/a	d/a
		償還金(b)	支払利息(c)	計(d)			
2007年度	2,856,207	1,224,427	365,192	1,589,619	42.9	12.8	55.7
2008年度	2,803,005	1,135,090	304,536	1,439,626	40.5	10.9	51.4
2009年度	2,770,254	794,037	269,202	1,063,239	28.7	9.7	38.4
2010年度	2,771,419	693,145	249,820	942,965	25.0	9.0	34.0
2011年度	2,706,010	649,906	230,639	880,545	24.0	8.5	32.5

(単位:百万円、%)

出所：自治省（1965）及び総務省（2014）より作成。

このように、交通事業においても水道事業においても 1960 年代に危惧された地方公営企業の経営難は解消されているといえよう。現在の地方公営企業の経営方針として重要視されている独立採算制は、理念としては掲げられたものの、半世紀前とはその意義はやや異なる。地方公営企業が高度経済成長期に抱え込んだ赤字は、当時一般会計における重大な赤字要因としてとらえられた。しかし、現状ではそうした赤字要因も解消傾向にある。しかし、独立採算制は地方公営企業の原則としてとらえられるようになり、事業の統合及び広域化が国の指針として示されている。実態の把握が必要であろう。

II 広域化の限界

以上の整理を踏まえ、2012 年 10 月下旬に水道事業者を対象に実施したアンケート調査を中心に考察をすすめる。アンケートの送付先は『水道事業年鑑 平成 23 年度版』を用いて上水道事業者 711 件を抽出した。有効回答数は 458 (回答率 64.4%) となっている。

このうち市町村合併を経験した事業者は 271 あり、当該事業者を給水人口規模別に事業統合が行われたかどうかをあらわしたものが表 5 となる。同表からわかるように、給水人口規模が大きくなるにつれて市町村合併とともに水道事業の統合が行われやすい傾向にあ

ることがわかる。

表 5 合併後の水道事業の統合状況

	5万人未満	5万人以上 10万人未満	10万人以上 20万人未満	20万人以上 50万人未満	50万人以上 100万人未満	100万人以上
事業統合	65	50	36	27	10	2
事業統合無し	42	26	8	3	1	1

出所：『2012年水道事業経営に関するアンケート調査』より作成。

次にこれらの事業統合を経験した事業者について統合後の料金の状況を検証してみると、表 6 の通りとなる。高い料金に統一するケースは給水人口規模が大きくなるにつれて増えていくが、注目すべきは 10 万人以上 20 万人未満及び 20 万人以上 50 万人未満の事業者において低い方に統一されていることである。ここからは、広域化による経営の改善の結果料金収入を低水準に抑制することが可能になった可能性がうかがえる。

表 6 統合した事業者の料金の状況

	5万人未満	5万人以上 10万人未満	10万人以上 20万人未満	20万人以上 50万人未満	50万人以上 100万人未満	100万人以上
高い方に統一	9	11	3	6	3	2
新規料金に統一	23	33	13	2	2	
低い方に統一	11	13	12	13	2	1
統一せず	4	8	6	1	—	—

出所：『2012年水道事業経営に関するアンケート調査』より作成。

表 7 財政支援を受けた事業者の料金の状況

	5万人未満	5万人以上 10万人未満	10万人以上 20万人未満	20万人以上 50万人未満	50万人以上 100万人未満	100万人以上
高い方に統一	3	1	1	2	1	—
新規料金に統一	14	5	5	1	—	—
低い方に統一	2	4	4	6	—	—
統一せず	3	—	2	—	—	—

出所：『2012年水道事業経営に関するアンケート調査』より作成。

しかし、他方で料金収入の状況と財政支援との関係を見ると、広域化の影響については必ずしも明示的でないことがわかる。表 7 は上記の事業者が財政支援を受けているかどうかをあらわしたものであるが、20 万人以上 50 万人未満の事業者では低い方に統一した 13 事業者のうち 6 事業者が財政支援を受けている。したがって、料金水準の引き下げは、財

政支援をもって実現した団体も少なからず含まれているのである。

以上の検討で明らかなように、現状では合併後の同一市町村内においても事業統合がおこなわれていない事例が多く存在する。こうした状況は小規模な水道事業において顕著である。ただし、事業統合が進んでいる中規模以上の水道事業においても、必ずしも規模の経済性を認めることができないものもある。統合後の料金水準が低下するとは限らず、中規模の水道事業者のうち料金水準を引き下げた際に一般会計からの財政支援を受けた事業者も多く存在している。このような状況を踏まえ、以下では広域化をめぐる個別の事例を取り上げ考察を進めたい。

Ⅲ 広域化の事例

1 広域化の過程（岩手県紫波町）²

まず、岩手県紫波町の事例を取り上げて、緩やかな広域化から事業統合へと向かう事例について考えていきたい。紫波町は盛岡市の南部に位置し、人口 33,109 人(2013 年 12 月時点)の盛岡市のベッドタウンである。紫波町の水道事業は 1954 年に日詰町簡易水道として事業認可を受け、経営を開始した。続いて、1956 年に古館簡易水道、1958 年に片寄簡易水道が認可され、1962 年に水分・志和地区に広域簡易水道として西部水道がつくられることとなった³。

紫波町の水道事業は 1960 年に日詰、古館の簡易水道を併合して事業認可され、その後 4 次にわたる拡張事業を経て 1984 年に西部水道を統合し、1991 年以降は後述する岩手中部広域水道から受水している⁴。

こうした町内の上水道事業の一方で、紫波町は 1 市 5 町 1 村（岩手県滝沢村、矢巾町、紫波町、八幡平市、葛巻町、岩手町、雫石町）で構成する「岩手紫波地区水道事業」の研修活動を実施してきた。この研修会は 1983 年に開始された協議会をもとにしている。同協議会は毎年 1 回の事務研修会を実施してきたが、その内容は一貫性があったわけではなく、職員の間で意図的に知識を共有し、蓄積してはこなかった。したがって、人材育成として機能することもなかったといえる。

こうした状況に対して、2001 年以降、研修会の内容を変化させ、水道事業者間の連携強をすすめようとする活動を開始した。協議会の会長を固定化し、専任アドバイザーをつけ、計画的に研修会を実施することで水道事業者間の連携強化につとめることとした。2002 年以降は隔月で定期研修会を開き、地方公営企業制度、水道事業の経営管理、会計などのあり方について研修を実施している。

² 以下の内容を作成するにあたって、岩手県紫波町に対するヒアリングをおこなった。ご協力に対し、あらためて感謝申し上げます。なお、誤謬はすべて筆者に帰属するものである。

³ 西部水道は、1964 年に拡張事業をおこない矢巾町太田地区にも給水を開始した。

⁴ こうした上水道に加えて紫波町では船久保営農飲雑用水施設（簡易水道）、中平飲料水供給施設及び、大志田、山屋、紫野の各簡易給水施設による給水している。

研修会の成果は協議会に参加する団体毎に色々な効果がある。紫波町に関しては、第三者委託と DBO 方式による膜ろ過施設建設という形で結実している。協議会では、国内外の民間的経営手法と導入事例を検討してきた。そうした中、紫波町では 2005 年度から浄水場の運転管理、各種施設の保守点検、それにとまなうユーティリティの調達義務など包括的に業務を委託してきた。2007 年度からはこの業務委託を民間事業者の技術力、経営力を活用する形で、水道法第 24 条の 3 に基づく第三者委託として実施することとなった。

この第三者委託と併せて、赤沢水源のろ過施設の建設について、設計・施工・運営までを事業期間を通じて一体的に委託する DBO(Design Build Operate)方式を採用することとした。従来方式の財政負担額は、4 億 7,568 万円（維持管理業務は 1 億 9,803 万円、ろ過施設整備は 2 億 7,765 万円）であったが、DBO 方式による財政負担額は 2 億 8,707 万円となっている（佐藤 2008: 31）。

こうした第三者委託や DBO 方式については、協議会で実施してきた研修会において基本的な制度の枠組みや事務手続きについて知識を蓄積してきた経緯がある。小規模団体では困難なこうした知識の蓄積を複数団体で実施することで、より効率的な経営手法を採用できた事例としてとらえることができよう。

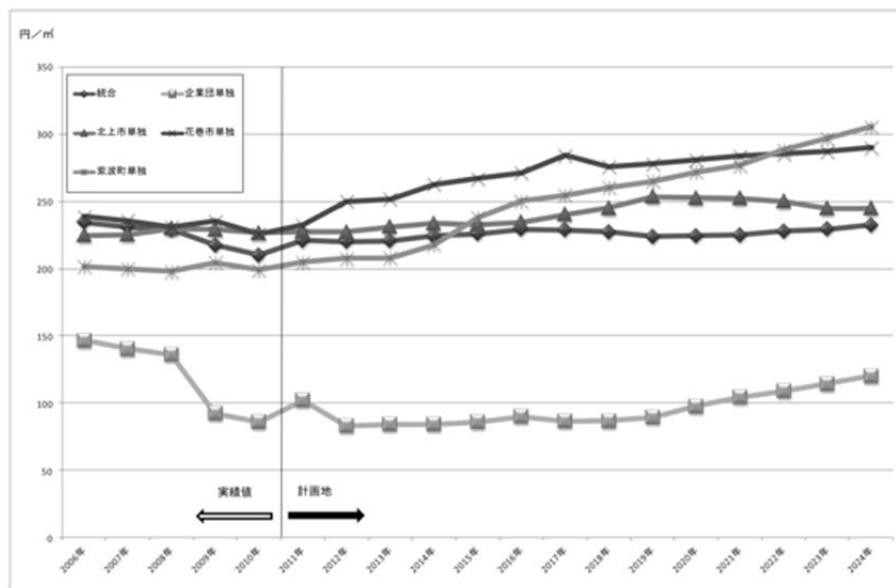
紫波町は以上の緩やかな広域化と同時に、協議会の構成団体とは異なる団体と事業統合に向かって動き出している。この事業統合は、2002 年に岩手中部広域水道企業団の議会において末端給水までを見据えた計画の作成を検討し始めたことに端を発している。そもそも、紫波町は町内に独自の公営企業で実施している水道事業とは別に岩手中部広域水道企業団が実施している水道事業が存在する。同企業団の水道事業は、入畑ダムなどを水源とする水道事業を実施しているが、この事業は北上市、花巻市、紫波町の 2 市 1 町をまたがるものである。3 団体とも企業団とは別に水道事業を実施してきた。こうした中、紫波町は企業団と水道事業の統合をすすめることになったのである。

あわせて紫波町では紫波町水道ビジョンを 2010 年に公表した。同ビジョンは国の水道ビジョンを踏まえ、「中部ブロック広域的水道整備計画（1983 年）」、「岩手県水道広域的防災構想（2001 年）」、「岩手県水道整備基本構想（2002 年）」などとの整合、並びに「水道広域化推進検討報告書（平成 18 年岩手中部広域水道企業団広域水道在り方委員会）」を踏まえ、更に、岩手中部広域水道企業団及び構成市町における各水道ビジョンとの整合を図り、広域統合を見据えた計画的、効率的な水道施設整備実施のための基本計画として位置づけている。

この事業統合において構成団体において共通の課題であったのが、将来の施設更新費であった。今後の給水人口の大幅な増加が見込めない中で、各団体とも水道事業関連施設が老朽化しており、その更新費用を料金収入でまかなうならば大幅な料金の引き上げを行わざるを得ない状況にあったのである。図 3 は給水原価の推移及び将来の推計値であるが、紫波町は実績値では北上市や花巻市よりも給水原価は低水準であった。したがって、統合

によって紫波町の水道料金は引き上げられることになった⁵。

図 3 給水原価の推計値



出所：紫波町提供資料

こうした背景もあり、紫波町では事業統合に対して住民からの理解を得る必要があった。2011年6月には紫波町内での意見交換会を実施した⁶。そもそも紫波町は盛岡を中心とした広域行政圏に属しており、前述の研修会の参加団体からもわかるように、花巻市や北上市とは平常から行政面では決して強いつながりがあったわけではなかった。したがって、花巻市や北上市との新たな連携に関しても住民への説明を通じて理解を深める必要があった。

その後2011年10月には事業統合を目指して2市1町で事業統合に関する覚書を締結するとともに、2012年2月には岩手県中部広域化事業計画を策定した。再び図3を見れば、紫波町単独で事業を継続すれば、長期的には統合する場合よりも給水原価が高騰することが予測され、結果として住民の理解を得やすかったという背景もある。

⁵ 現行の水道料金と比較した平均の値上げ率が11.8%となることから、激変緩和措置を講じ、5年かけて引き上げていく予定である。

⁶ 紫波町内10地区（日詰、志和、水分、赤石、彦部、佐比内、長岡、赤沢、古館、太田）で実施し、事業統合への理解を求めた。

2 企業団の解散（長崎県南部広域水道企業団）⁷

続いて、公営企業の広域化における課題についてさらなる検討を加えるために、長崎県南部広域水道企業団の解散事例について取り上げる。

長崎市、諫早市、長与町及び時津町の2市2町（設立当初は2市6町であったが市町合併により現在に至る）は、将来に向けた水道水の安定的な供給を図ることを目的として、長崎県が1999年に策定した「長崎県南部広域的水道整備計画」に基づき、水道用水供給事業に関する事務処理を共同しておこなう企業団を2000年に設立した（表8）。

表8 長崎県南部広域水道事業の経緯

年月	項目
1985年3月	長崎県水道整備基本構想を県が策定
1990年7月	長崎県南部広域水道推進協議会の設立（関係市町）
1996年3月	長崎県水道整備基本構想を県が改定
1999年10月	長崎県南部広域的水道整備計画の策定
2000年3月	長崎県南部広域水道企業団規約を構成市町議会が議決
2000年4月	長崎県南部広域水道企業団設立準備委員会事務局の設置
2000年6月	長崎県南部広域水道企業団の設置許可（長崎県知事）
2002年2月	厚生労働大臣に対し水道用水供給事業認可申請書の提出
2002年4月	水道用水供給事業認可（厚生労働大臣）
2007年11月	厚生労働省へ再評価結果報告
2010年以降	本明川ダムの検証に伴い事業の一時休止（事務局体制縮小）

出所：長崎県南部広域水道企業団提供資料

企業団は、2002年4月に水道法による認可を受け、国土交通省が諫早市に建設を予定している本明川ダム及び長崎県が事業主体となってすすめていた村松ダムを水源として、水道用水2万9,010m³/日を供給する計画で事業を開始し、送水施設などの建設事業に取り組んできた。

その後、事業着手から5年を経過した2007年度に、厚生労働省の通知にもとづいて実施した事業再評価に併せ、2市2町が水需給計画の見直しをおこなった結果、供給水量を

⁷ 以下の内容を作成するにあたって、長崎県南部広域水道企業団に対する質問をおこない、文書での回答を受けた。ご協力に対し、あらためて感謝申し上げます。なお、誤謬はすべて筆者に帰属するものである。

2万9,010m³/日から2万3,430m³/日と下方修正しなければならなくなり、2つあった水源のうち本明川ダムのみを水源とし、規模を縮小して事業を継続してきた。

さらに2009年9月には民主党政権の誕生とともに、治水事業は「できるだけダムにたよらない治水」へ政策転換するとの考え方にに基づき、同年12月に予定水源である本明川ダムが「検証ダム」に位置づけられることとなった。

また、ダム検証が終わるまでは新たな段階に入らないとしたため、ダム事業の先行きが不透明な状況での事業継続に不安があり、2010年度から創設事業を一時休止するとともに、2010年8月から事務局体制も縮小することとなった。

その後、2010年12月に「本明川ダム建設事業の関係地方公共団体からなる検討の場（準備会）」が開催され、同日付けで九州地方整備局から企業団に対して、利水参画継続の意思確認の照会があったため、構成団体に対し必要な開発量などの点検確認を依頼した。

ダム検証に伴う水需要の点検確認に併せて、2012年度からは原則5年ごとにおこなわれる厚生労働省の補助事業に対する事業再評価の協議を開始した。このため、各構成団体の水需要の推計などの協議を厚労省や県とおこなった結果、各構成団体の必要開発水量は表9のとおりとなった。同表からわかるように、長与町や時津町の評価は2002年から2012年にかけてほとんど変化がないが、長崎市及び諫早市は急減しており、特に長崎市の必要開発水量はゼロとなった。

表9 水需要の点検確認結果

(単位：m³/日)

構成団体名	認可時 (2002年度)	再評価後 (2007年度)	今回再評価 (2012年度)	差引 (今回-前回)
長崎市	注1 8,210	7,500	0	▲7,500
諫早市	注2 14,080	9,600	4,800	▲4,800
長与町	2,390	2,300	2,300	0
時津町	4,330	4,030	4,030	0
合計	29,010	23,430	11,130	▲12,300

注1：長崎市の2002年度内訳（旧長崎市7,800、旧香焼町260、旧琴海町150）

注2：諫早市の2002年度内訳（旧諫早市11,300、旧多良見町1,000、旧飯盛町1,780）

出所：長崎県南部広域水道企業団提供資料

以上の結果は、今後の開発に必要な概算工事費の見込みについても影響を与えている。

2012年時の評価においては水需要の点検確認結果による必要開発水量(1万1,130m³/日)に応じては、その判断が変化することとなった。表 10 は概算工事費用の比較である。各構成団体がそれぞれ必要な施設を単独で整備した場合の概算工事費 (C1) と企業団が事業を継続して整備した場合の概算工事費 (C2) を比較すると、各構成団体がそれぞれ必要な施設を単独で整備した場合の概算工事費 (C1) のほうが安くなる。

表 10 概算工事費用の比較

構成団体名	必要水量 m ³ /日)	① 概算工事費 (C1)	② 概算工事費(C2)
		構成団体がそれぞれ 単独で整備した場合	企業団が事業を継続し 整備した場合
長崎市	0	0億円	0億円
諫早市	4,800	20.8億円	328.6億円
長与町	2,300	2.6億円	
時津町	4,030	9.4億円	
合計	11,130	32.8億円	328.6億円

出所：長崎県南部広域水道企業団提供資料

さらに、当然ながら概算工事費は供給単価にも影響を与える。企業団が事業を継続し整備した場合、企業団から構成団体への供給単価については、長崎市の開発水量がゼロで事業に参画しないとなるとダム負担金以外の施設整備費が国庫補助対象外となることから、現行の見込み額 170 円/m³ (2007 年度再評価での試算) から大幅に上昇し約 370 円/m³ 程度が見込まれ、事業を継続することが困難との判断にいたった。

構成団体の 2 市 2 町の首長で協議をおこない、これまですすめてきた水道用水供給事業については事業継続困難との判断から中止とし、長崎県南部広域水道企業団を早期に解散することで事務をすすめることとした。

以上の経緯を踏まえ、今後は企業団の構成団体は代替案を考えている。長崎市については既存水源で賄えるため、新規開発をせずに事業をおこなう方針である。諫早市は本明川ダム建設にともなって水没する水源の補償と既存水源の浄水方法を変更することなどにより水源の確保を図っていく予定である。長与町については、町内河川で水利権の増量確保に向けた検討・調査を実施して対応する予定である。また、時津町は廃止予定水源を存続し、更に不足する水量は、新たな水源開発などについて他市町の協力も求めながらその確保を図る方針である。

おわりに

以上では、水道事業者の広域化の経緯について整理するとともに、その実態についてア

ンケート調査及びヒアリング調査によって把握を試みた。

水道事業の統合及び広域化は、独立採算制を重視する地方公営企業の経営改善を目指す中で必要と考えられるようになってきた。しかし、アンケート調査を活用した結果、実態としては必ずしも広域化が進んでいるわけではなく、市町村合併後にも複数の事業が存在する場合もあることが明らかとなった。

その上で本稿では、広域化が進行する地域とそうでない地域とにおける事例分析を通じて、広域化の経緯についても考察をすすめた。その結果、広域化が進行する地域では共通の課題を抱えている。特に、現代においては将来的な更新費用の推移について明確な場合には合意をとることができている。ただし、その費用推計は自然の変化にも多きく影響を受けており、計画段階においても前提条件となる要件が変化すれば広域化が止まる可能性がある。実際の広域化過程においては、想定されている規模の経済のメリットよりも以上の点が重要視される可能性を確認できた。

【参考文献】

- 石田淳・沓抜覚（1978）『地方公営企業制度』ぎょうせい。
- 井上徹二（2002）「地方公営企業会計の現状と改革課題」『埼玉学園大学紀要 経営学部編』埼玉学園大学 2号、23-35頁。
- 蔵園進（1970）『地方公営企業の研究』法政大学出版局。
- 小西砂千夫（2014）『公会計改革と自治体財政健全化法を読み解く』日本加除出版。
- 佐々木弘（1992）「わが国水道事業の広域化にむけて」『関西大学商学論集』、第 37 巻第 3・4 号合併号、45-68 頁。
- 佐藤進（1993）『地方財務総論』税務経理協会。
- 佐藤裕弥（2008）「水道業の経営改革と「ソフトな広域化」の推進方策—協議会活動を通じた水道事業者間の連携強化と経営管理力の充実—」『公営企業』40 巻 7 号、24-36 頁。
- 自治省（1965）『地方公営企業制度調査会資料』地方財務協会。
- 竹中龍雄（1965）『地方公営企業論』東洋経済新報社。
- 時岡弘（1972）「広域市町村圏の再検討—市町村連合についての批判」『早稲田社会科学研究』早稲田大学社会科学学会、11 号、3-25 頁。
- 梶原勝美（1977）『地方公営企業の経営』ぎょうせい。

第3章 大都市における多層的な矯正施設出所者等支援

安田 恵美

はじめに

「最良の刑事政策とは、良き社会政策である」という、ドイツの刑法学者フランツ・フォン・リスト Franz Eduard von Liszt の言葉がある。彼は、社会福祉政策の充実こそが犯罪を防止する最良の道であることを強調していた。

近年において、いわゆる生活困窮や障がい等の「生きにくさ」を背景とした犯罪が増加したことを受けて、矯正施設から社会に出た瞬間から途切れることなく、生活支援を確保するための取組、いわゆる「シームレスな支援」が強調されるようになってきた。2012年に7月に、犯罪対策閣僚会議により示された「再犯防止に向けた総合対策」では高齢者、障がい者、女性等を例に挙げ、彼らの特性に応じた「居場所（帰住先）」と「出番（就労先）」を法務省と厚生労働省の連携により提供することによって、安定した生活を確保する、という方針が示された。政府により示された大きな枠組みを受けて、地域では、矯正施設や保護観察所、地域の保護司、そして更生保護施設といった法務省が管轄する諸機関のみならず、行政や社会福祉協議会、相談支援事業所、そして民間諸機関・人も参加した多層的な支援体制が構築されつつある。これらの法務省管轄の諸機関と厚生労働省管轄の機関との橋渡し役をしているのが、保護観察所と地域生活定着支援センターである。

注目すべきは、それらの連携の強化により、矯正施設出所者等〔以下、出所者等とする〕への支援体制が、就労が比較的容易な層に対するものと、就労が困難でありかつ福祉的サービスを必要とする層に対するものへと分けられつつある点である。この動きは、とりわけ、出所者等が大量・多様で、かつすでに社会資源が存在していた大都市においてより明確に表れている。くわえて、大都市では個々の「生きにくさ」に応じた支援を継続して提供する試みも行われつつある。

本稿では、まず法務省と厚生労働省における施策の二層化を示した上で（Ⅰ）、大都市における出所者等に対する支援の取組の実態およびその特徴をみる（Ⅱ）ことにより、近時の対象者のニーズに応じた支援を確保することの重要性と、支援体制の現状に存する課題を指摘したい。なお、本稿は大都市における取組を他の地方へと一般化を提唱することを目的とはしない点に留意されたい¹。

¹ この点について、一般社団法人全国地域生活定着支援センター協議会(2014)「平成25年度厚生労働省社会福祉推進事業 地域生活定着支援センター実態調査アンケート結果報告書」18頁では、全国の定着支援センターの標準化が提唱されている。地域生活定着促進事業が国による施策である一方で、「地域福祉」の領域に属するものでもあることから、支援の標準化の是非については、より慎重な検討が必要であろう。

I 「司法と福祉の連携」の強化

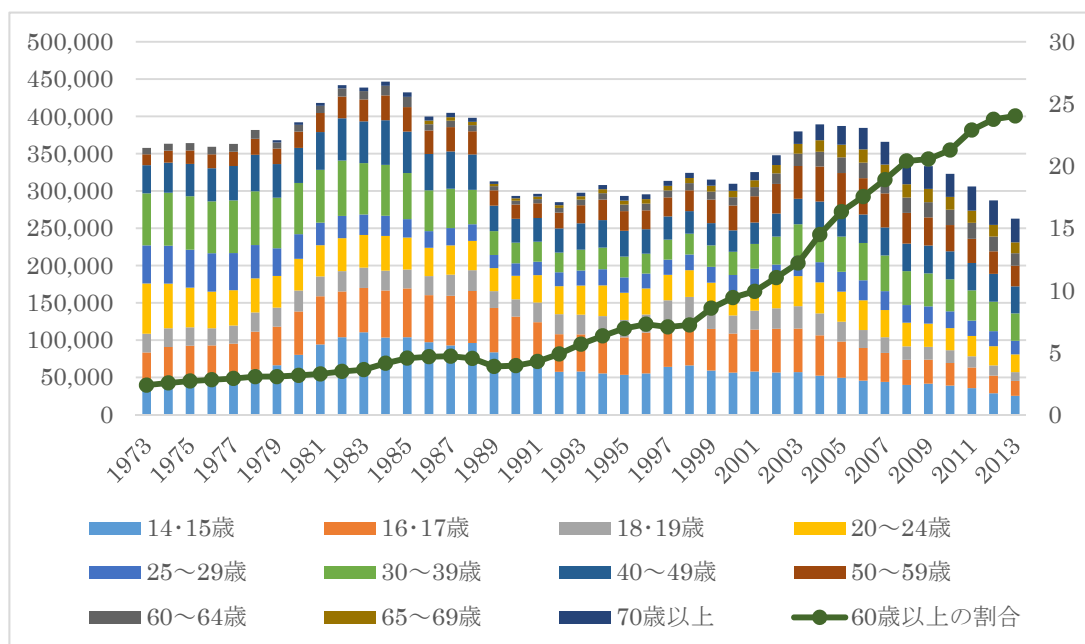
「生きにくさ」ゆえに犯罪を繰り返す人々がいる、ということが広く知られるようになったのは、2004年に出版された山本義司著の『獄窓記』の出版や2006年の下関駅舎放火事件以降のことである。それ以前の2000年代初頭までは、矯正施設出所者等に対する社会復帰に向けた施策の中心は「就労」の促進にあった。その中で、更生保護施設では、「就労先を確保し、貯金をする」ことを目標に設定した働きかけが行われてきた。しかしながら、生きにくさゆえに犯罪を行う高齢者や障がい者等の顕在化により、出所者に対する就労支援にとどまらない、より広い生活支援を提供するための施策が法務省と厚労省により強化された。

1 「生きにくさ」ゆえに犯罪を行う人々の発見

従来、刑務所内処遇が想定していた受刑者像は「健康で若い」者、すなわち就労が比較的容易な者であった。それゆえ、就労を前提とした処遇が中心に行われてきた。しかしながら、前述の『獄窓記』や下関駅舎放火事件により、「就労が困難な層」による犯罪の存在が明らかになってきた。

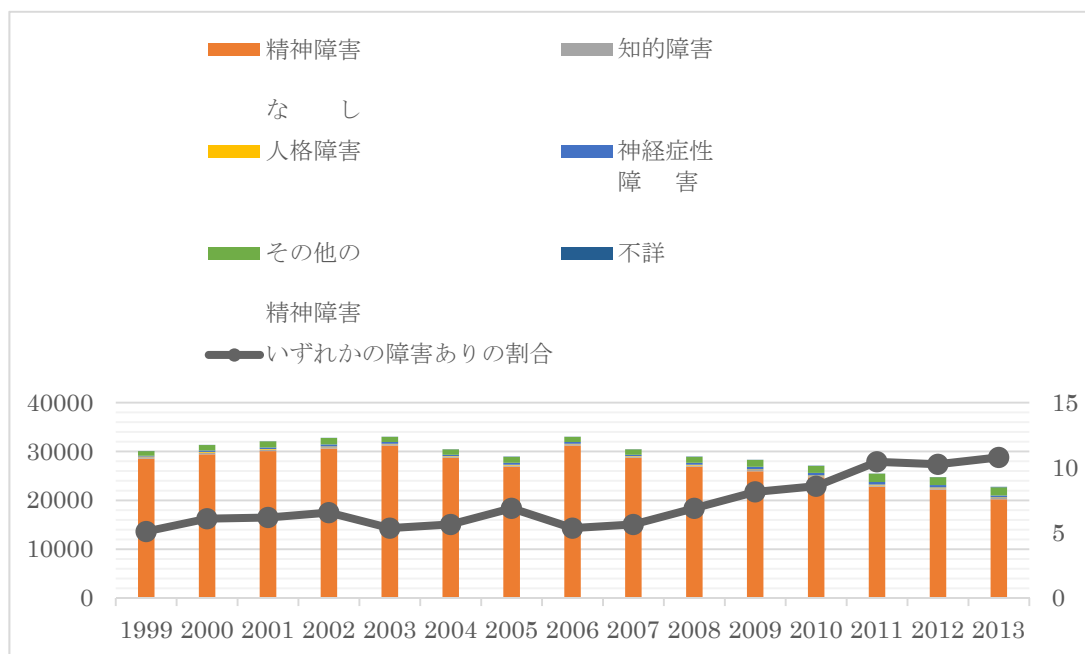
グラフ1は年齢構成別検挙人員の推移を示したものである。これによれば、1990年から全体に占める60歳以上の高齢者の割合が増加しており、2013年には全体の25%となっている。これは、日本の少子高齢化の影響のみならず、「犯罪をする高齢者」が増加したことによる現象である（安田2010：572）。

グラフ1 年齢構成別検挙人員の推移(平成26年版犯罪白書をもとに作成)



ただし、検挙人員に関して、障がいの有無に着目した統計はない。そこで、刑事司法におかれた障がい者の状況を知るために、矯正統計年報を見る必要がある。グラフ 2 は精神診断別新入受刑者数の推移を示したものである。これによれば、矯正施設入所時に知的障がい・精神障がい・人格障がい・神経症障がいのいずれかが認められた者の割合が 2006 年以降増加し、2013 年には新入受刑者 22,755 人のうち 2,528 人に知的・精神等の障がいを有すると確認された²。一般にこれらの障がいの基準は医師によってあるいは、年度によって異なることがありうるため、この統計値の推移からただちに何らかの知的・精神等の障がいを持つ新入受刑者が増加したとはいえない。ただし、少なくとも新入受刑者の 10 人に 1 人は精神・知的等に障がいがあると認められていることはわかる。

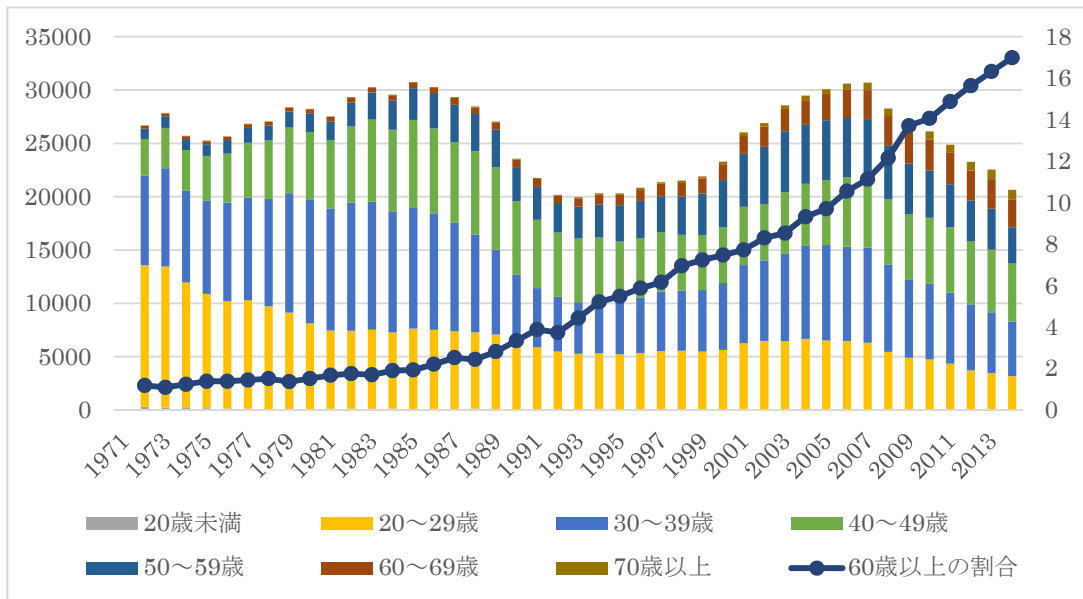
グラフ 2 精神診断別新入受刑者数の推移(矯正統計年報をもとに作成)



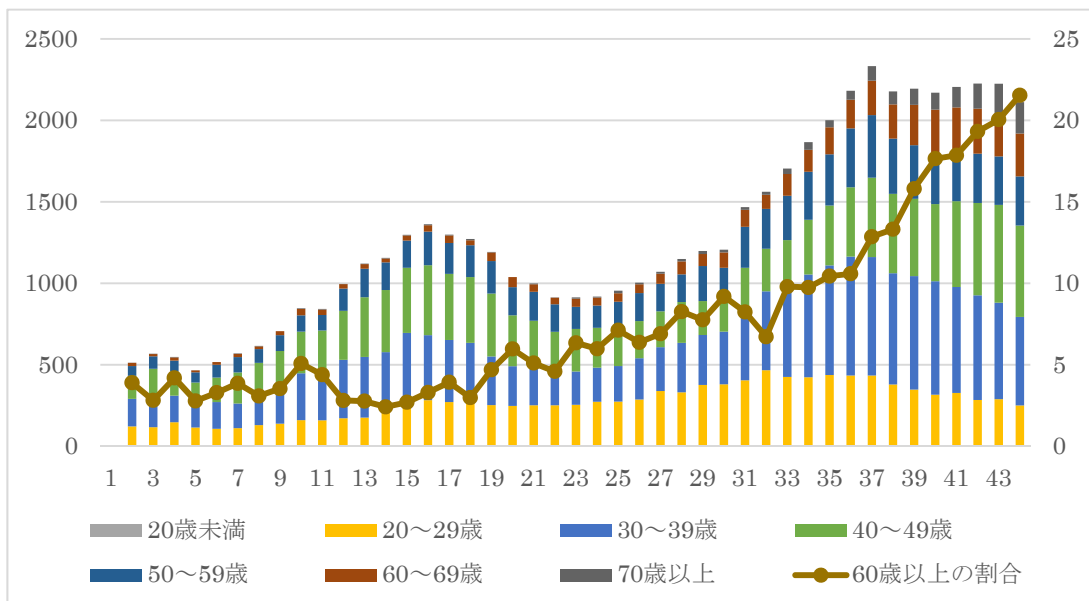
なお、新入受刑者について、年齢別に示したのがグラフ 3、グラフ 4 である。これによれば、新入受刑者にしめる 60 歳以上の高齢者の割合も男女ともに増加し続けており、2013 年には、男子新入受刑者が 17%、女子新入受刑者が 21.5%となっている。

² 矯正統計年報は法務省のホームページ (http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_kousei.html) から閲覧可能である。なお、知的・精神障がいの有無に関する統計には、年齢別のデータは記載されていない。

グラフ 3 年齢構成別男子新入受刑者数の推移（矯正統計年報をもとに作成）



グラフ 4 年齢構成別女子新入受刑者数の推移（矯正統計年報をもとに作成）



諸統計における高齢者犯罪や、障がい者による犯罪の増加を受けて、彼らの犯罪の背景に関する調査もいくつか実施されている。たとえば、法務総合研究所による平成 20 年版犯罪白書に掲載された高齢犯罪者の実態に関する特別調査と、同研究所による研究部報告 52 に掲載された「知的障害を有する犯罪者の実態と処遇 2013」は、高齢受刑者と知的障がい者を有する受刑者には、「その他受刑者と比較して、未婚者、生活保護受給者、無職者の割合が高く、教育の程度は低い傾向」があることを指摘している。すなわち、両調査によ

れば、高齢者や障がい者においては彼らが抱えている「生きにくさ」が犯罪の大きな要因となっている現状があることがわかる。

さらに彼らが抱える「生きにくさ」は刑事司法において、「再犯の危険性を高める因子」として考慮され、起訴されやすく、実刑になりやすく、仮釈放が認められにくいという問題も生じている（浜井 2011：104）。その結果、刑務所拘禁によっても彼らの「生きにくさ」は解決されず、むしろ助長されるおそれすらある。刑法は刑罰の内容について、禁錮刑が宣告された者に対しては刑務所に拘禁し(刑法 13 条)、懲役刑の場合には刑務所拘禁にくわえ、刑務作業を科すと規定している(刑法 12 条)。しかしながら、実際には、刑務所に入った後に家族・知人との連絡が途切れたり、出所後の就職・居住先がなかなかみつからないなど、刑務所に拘禁されることによって、刑法に定める不利益を超える不利益が受刑者に科されているのである。その結果、彼らはこれらの不利益にもともと抱えていた「生きにくさ」もくわわった状態で釈放されることとなる。それゆえ、刑務所に拘禁されることで釈放後の社会復帰が困難になり、再び刑務所に入るべく犯罪を繰り返すという負のスパイラルから抜け出すことのできない人々がいるのである。

2 矯正施設出所者等に対する支援の枠組みの二層化

下関駅舎放火事件は「生きにくさ」ゆえに犯罪をするに至る人々の存在を明らかにしたばかりではなく、従来の「就労可能な層」を念頭においた犯罪者処遇の問題も明らかにした³。すなわち、高齢であること、あるいは障がいを有するために就労が困難な層に対しては、就労を前提とした支援では彼らの社会復帰を実現することは非常に困難である。そこで、彼らに対して、まず一般社会福祉・社会保障における、諸制度を用いることで「居場所」と「出番」を確保するための支援体制の模索が試みられた。

法務省としては、従来、保護観察対象者に対して、保護観察官と地域に密着した保護司の協働のもと、補導援護として「居場所」と「出番」を確保するための支援が行われてきた。その意味では、従来の更生保護制度も出所者の地域での生活に寄り添うものであったといえよう。しかし、「生きにくさ」を抱える受刑者の多くが、仮釈放にならず、満期釈放となるため、それまでの更生保護制度では対応しきれない状況があった。そこで、2004年に刑務所に非常勤職員として社会福祉士を配置し始め、2014年4月には、札幌、宮城、府中、名古屋、大阪、広島、高松、福岡の各刑務所と八王子、岡崎、大阪、北九州の各医療刑務所へ常勤職員として配置した⁴。彼らは、出所後に福祉的・医療的なサービスの確保が必要であると思われる受刑者の環境調整に関わっている。

一方、厚生労働省では、2006年から2008年に行われた、南高愛隣会による厚生労働省

⁴ 常勤職員とすることは、社会福祉士を当該刑事施設の指揮系統に位置づけることを意味する。このような仕組みの是非については改めて議論する必要がある。

科学研究「罪を犯した障がい者の地域生活支援に関する研究」を契機として、出所者支援の取組に力をいれてきた。この研究は、2009年に開始された地域生活定着支援事業へと実を結ぶ。この事業の開始により、各都道府県に地域生活定着支援センター[以下、定着センターとする]が設置され、2012年3月に全都道府県に設置が完了した。定着センターは65歳以上の高齢、あるいは障がいを有する満期出所者を対象とする、①入所中から帰住地および医療・福祉サービスのコーディネート、②矯正施設退所後に行う社会福祉施設入所後の定着のためのフォローアップ、③出所後の福祉サービス等についての相談支援の3つをその業務としている。この定着センターは矯正施設と地域福祉の橋渡し役となり、シームレスな支援の実現を支えている⁵。

これらの「生きにくさ」を抱える受刑者・出所者へシームレスな支援を確保するための試みは、就労自立が可能な層に対する就労支援のあり方にも大きく影響を及ぼした。すなわち、更生保護において厚生労働省における就労支援のノウハウを用いた矯正施設等出所者に対する就労支援が行われるようになった。それが、いわゆる刑務所出所者等総合的就労支援対策・更生保護就労支援モデル事業である。2008年度に法務省と厚生労働省とが連携し、「刑務所出所者等総合的就労支援対策」を開始した。具体的には、矯正施設入所者に対する公共職業安定所職員による職業相談、職業紹介、職業講話等の実施、そして保護観察対象者に対する公共職業安定所での担当者制による職業相談・職業紹介、セミナー・事業所見学会、職場体験講習、トライアル雇用、身元保証等の支援メニューを活用した支援の実施がある。

これらの法務省および厚生労働省による取組を整理したのが、2012年7月にだされた犯罪対策閣僚会議「再犯防止に向けた総合対策」である。この総合対策は、「出所者」を抽象的にとらえるのではなく、出所者一人一人の特性に応じた生活支援の確保の必要性を強調し、かつその実現に向けて社会福祉機関と保護観察所等と関係諸機関等の連携の強化を明確に言及した点で大きな意義がある。

II 大都市における矯正施設出所者等に対する多様な生活支援

矯正施設等出所者支援の二層化は、法務省と厚生労働省による取組、そして地域生活定着支援センターによる就労が困難な層への生活支援の充実により日本全国で進んでいる。この傾向は大都市においては、より顕著に表れている。それは、大都市には、支援を受け

⁵ 厚生労働省はシームレスな支援をより充実させるために、2014年には地域移行支援の対象を拡大した。これは、刑務所、更生保護施設入所中の障がい者が外部の障害福祉サービスを体験したり、体験宿泊をすることを促進しようとするものである。しかし、そもそも受刑者の外出・外泊制度が消極的にしか運用されていない現状において、この試みの実現は非常に困難であると考えられる。

る矯正施設出所者等の大量性・多様性と、もとより多様な社会資源が存在していたことによると思われる。さらに、大都市では就労が容易な層と、より手厚い生活支援が必要な層に対する支援の2つの柱を前提としながらも、それぞれの中で個々が抱える「生きにくさ」に寄り添ったオーダーメイド型支援も行われつつある。

本稿では、大阪府地域生活定着支援センターを受託している、一般社団法人よりそいネットおおさかが2013年に厚生労働省社会福祉推進事業を受託して実施した、「更生保護施設および更生保護施設入所者・退所者の実態に関する調査[以下、よりそい調査とする]⁶」をもとに、大都市における矯正施設出所者等への支援の実態を示すこととする。

なお、同調査では、全国の更生保護施設を中心に矯正施設退所者の受入状況や就労支援、関係機関との連携等の実態を把握するため、全国の更生保護施設および自立更生促進センターへの悉皆アンケート調査および、更生保護施設や地域定着支援センター等へのヒアリング調査を行った。アンケート調査は、2013年10月25日～2013年11月15日にかけて、全国の更生保護施設104施設ならびに自立更生促進センター4施設への郵送し、2013年10月1日時点の状況および2013年10月1日時点から直近1年間の状況について、32施設より回答を得た。さらに、アンケート調査では浮かび上がらなかった、連携体制や支援プログラムの具体的な内容を把握することで、矯正施設退所者等の安定した地域生活の実現に向けた方策を検討するために2013年11月～2014年3月にかけて、大阪・北海道・宮城・福島・埼玉・東京・愛知・福岡・沖縄の9都道府県の更生保護施設11箇所、自立準備ホーム6箇所、自立更生促進センター1箇所、就業支援センター1箇所、地域生活定着支援センター8箇所、更生施設1箇所、パーソナルサポートセンター2箇所、ホームレス支援団体2箇所、就労支援事業者機構1箇所、婦人保護施設1箇所、刑務所ソーシャルワーカー1箇所の計32箇所のヒアリングを実施した。

1 「居場所」と「出番」の確保

就労が比較的容易な層においては、更生保護施設による就労支援とその他の就労支援機関による就労支援がなされている。

更生保護施設は、保護観察に付された者と更生緊急保護の申し出をした者が一時的に入所する施設である。その意味では「居場所」を提供するための施設であるが、同施設では就労支援も積極的に行っており、在所者は、在所中に就労先を見つけ、就労し、一定程度⁷貯金して退所することを目指している。2009年には、高齢・障がいを持つ矯正施設出所者

⁶ 調査概要・結果については、一般社団法人よりそいネットおおさかのホームページ(<http://yorisoi-osaka.jp/>)から閲覧可能である。なお、この調査の実施および報告書作成には筆者も関わった。

⁷ 施設によっては、退所までの目標貯金額を具体的に設定しているところもある。たとえば、愛知県にある更生保護施設中協園では、目標金額を30万円と設定している。

等も受け入れる施設として、57 か所が指定され、それらには社会福祉士等の福祉専門職員も配置された。しかし、実際には、更生保護施設在所者の大多数は、就労が可能な層であることが、よりそい調査によって明らかになった。よりそい調査によれば、平均在所期間が3.4 か月で、就労率が正規雇用 22.7% (1,651 人中 375 人)、非正規雇用 58.3% (1,651 人中 962 人) であった。すなわち、更生保護施設入所者の多くは就労の機会があれば、就労が可能な者である。就労支援としても、協力雇用主につなげる、ハローワークとの連携、職親会所属会社への就労斡旋といった就労の機会に関する支援に重点が置かれている。

また、近時では前述の法務省と厚生労働省が連携して行った更生保護就労支援モデル事業の一貫として、就労支援事業者機構による就労支援も積極的に行われている。同機構では保護観察所からの委託を受けて、本人の同意のもと、矯正施設入所者と更生保護施設入所者に対して就労活動支援および、企業との面接の調整を行っている。同機構はハローワークとの密接な連携にくわえて、その豊富な協力雇用主との連携により、より実質的な就労の機会の提供を行っている。よりそい調査により得られた、全国の更生保護施設における協力雇用主へのアンケート調査によれば、協力雇用主の数は更生保護施設ごとに大きなばらつきがあり、全くないところから、最も多い施設で 150 社、平均は 9.68 社となっている。具体的な業種としては、建設、土建、とび、解体、清掃といった日雇い建築系の仕事が多くを占めるほか、女性専用施設においてはレストランやおしぼり工場といった回答もみられた。その一方で、たとえば、大阪府就労支援事業者機構において、協力雇用主として登録している企業は 736 社、うち現在雇用可能事業者は 223 社あり、業種も建設業 114 社 (51.1%)、サービス業 53 社 (23.8%)、製造業 25 社 (11.2%)、卸小売業 14 社 (6.3%)、運送業 8 社 (3.6%) と、更生保護施設の協力雇用主よりも多様である。この協力雇用主の豊富さは、同機構も加入する特定非営利活動法人全国就労支援事業者機構には日本経済団体連合会等のバックアップがあるからである。

同機構の支援を受けて、矯正施設在在所中に就職が決まれば、出所後から就労することができる。さらに同機構では出所後、就労した後も対象者へのフォローアップを行っており、就職後も人間トラブルや仕事がうまくいかないときに、相談に応じる体制を用意しておくことで早期退職を防いでいる。

就労可能な層に対する支援の特徴は、更生保護施設が「居場所」を提供し、同時に「出番＝就労」を確保するための支援も行っている点にある。その一方で、就労が困難な層に対しては「居場所」の確保が最優先され、同時に医療や福祉のサービスを確保する必要がある。それゆえ、よりそい調査によれば「出番」の確保については、地域によって様々であった。

65 歳以上の高齢者あるいは、障がいをもつ満期釈放者に対しては定着センターが特別調整として、帰住先や医療・福祉サービス等を調整している。帰住先としては、個々の福祉的ニーズにより適切かつ十分な対応が可能であり、かつアフターフォローが可能である

ことから、更生保護施設よりも、救護施設、福祉施設、グループホームが多く用いられているようである。また、定着センターを受託している団体が施設を運営している場合には、そちらを活用することもあるようである。たとえば、愛知県定着センターを受託しているNPO法人くらし応援ネットワークは、同法人が運営しているグループホームや、自立準備ホームを活用している。

「出番」の確保については、定着センターの受託法人の特徴によって大きく異なるようである。たとえば、上記くらし応援ネットワークでは、知的、精神、発達障がいを持つ少年を多く支援している。それゆえ、同法人で就労移行支援事業所や就労継続支援B型事業所も運営しており、障がい者の場合にはそれらの事業所に出所者等をつなげることがある。さらに、それらの事業所にくわえて、企業で働く前に、訓練の成果を試す「場所」としての「あまカフェ」も運営している。あまカフェでは、知的障がいや精神障がいのある10代～50代の男女が店員として職員とパートの人の支援で働いている。各自の適性から、接客や調理など役割を分担している。

その一方で、ホームレス支援や就労支援、人権問題等に取り組んできたいくつかの団体が集まって結成された、大阪府定着センターの受託法人、一般社団法人よりそいネットおおさかは法人内にそのような事業所をもっていない。そこで、定着センターから直接就労支援につなぐケースはあまりなく、相談支援事業所につなぎ、そこから、周桑移行支援事業所等につなぐというシステムをとっている。

出所者等支援の2層化はとりわけ出所者が大量かつ多様で、民間資源が豊富な大都市になるほど、顕著であるように思われる。

2 個々の特性に応じた柔軟かつ多様な支援の確保にむけて

以上のように、実際の現場における出所者支援体制も、就労を主たる目標とする更生保護施設のシステムと、就労を前提としない福祉施設や医療機関による支援システムの2層化が進んでいる。

それにくわえて、大都市における出所者等支援は、彼らの内心の社会復帰を支えるための支援にまで拡大しつつある。すなわち、就労可能な層の人々が抱える「生きにくさ」への対応、就労が困難な層に対する「生きがいとしての居場所」を確保するための対応といった、「居場所」と「出番」の確保の次のステップの支援である。たとえば、就労して、賃金を得ることができた対象者においても、金銭管理が苦手である、自分の感情や衝動をコントロールできない、依存症といった支援を必要としている場合がある。それらの困難は、対象者が自力で克服することは難しく、放置しておけば、それらを原因として社会復帰に失敗し、再犯に至る可能性すら大いにあるものである。

就労可能ではあるが「生きにくさ」を抱えた人への対応として、東京にある更生保護施設、荒川寮の取組みがある。荒川寮では、2009年度以降退所者のフォローアップも進めて

いる。以前から退所者と継続的な関わりをもってきたが、2009年度から自主事業として、「ステップハウスしずか」を設け、そこで女性2人を受け入れている。更生保護の法定期間中に行き場・お金が確保できなかった人を対象として、社会へのソフトランディングのための施設として使っている。この施設へは毎月1回の見回りや、荒川寮への来所、そして本人の面談を行っている。宿泊料は1ヶ月35,000円としている。さらに、退所者へのフォローアップとして、電話相談、来所相談、心理相談、医療機関への調整・同行、就労支援も行っている。現在は持ち出しで行っているが、相談件数も100件以上にも上っている。同寮は、地域生活をしながら、プログラムを受けることができる環境を作ることができる通所型更生保護施設の実現を目指している。

その一方で、就労が困難な人々へ「居場所」を提供する試みとして、愛知県地域生活定着支援センターを受託している、NPO法人くらし応援ネットワークの活動がある。同法人が運営する就労継続支援B型事業所では、就労支援も行っているが、曜日ごとにパソコン講座、社会的マナー教室、社会見学などの様々なプログラムも実施している。これらの支援やプログラムには、出所者等も「自分を認めてくれる場所」として通っているとのことである。

これらの取組は、出所者等の内心の社会復帰を促進し、さらに、支援をより途切れにくいものとするものである。すなわち、退所後も更生保護施設に通うことで、フォローをすることができ、さらに社会資源につながったのちはそれぞれの社会資源の職員による「やわらかな見守り」が可能となる。このような段階的かつ切れ間ない支援を確保するためには、半司法、半福祉の期間があることが必要であろう。「じゅずつなぎの支援」となると、受け入れたのちは、対象者の再犯に対して受入れ機関が全責任を負うことになる。その抵抗を和らげるためにも、このような協働のシステムは有効ではなかろうか。ただし、そのようなシームレスな支援を実現するためには、ある程度長期間の保護観察があることが前提となる。それゆえ、仮釈放の柔軟な運用、およびそのための支援体制についても検討していかななくてはならない。

むすびにかえて

本稿では、「犯罪者」像の二層化に伴う矯正施設出所者等支援の二層化、そして大都市における個々の特性に応じた支援の重要性についてみてきた。

出所者等に対する支援として、大都市では個々の特性により応じた柔軟かつ多様な支援も行われつつある一方で、地方では居所と就労を調整することで精いっぱいである、という違いが生じている。そのような、地域差を是正するために必要なのは、新たな資源の開拓ではなく、出所者支援と地域福祉の統合であると考えられる。出所者等支援において行われているのは、社会に居場所を作るための支援であり、それは、犯罪をしたことがあるか、刑務所に入ったことがある人に特別に必要なものではなく、すべての人にとって必要なも

のだからである。

【参考文献】

法務総合研究所（2009）「平成 20 年版犯罪白書」.

安田恵美（2010）「高齢者犯罪における所得保障制度の犯罪予防的役割の重要性（1）」、法学雑誌 56 卷 3・4 号、570-600 頁.

浜井浩一（2011）『実証的刑事政策論』岩波書店.

犯罪対策閣僚会議（2012）「再犯防止に向けた総合対策」.

一般社団法人よりそいネットおおさか（2014）「更生保護施設および更生保護施設入所者・退所者の実態に関する調査報告書」.

法務総合研究所（2014）「研究部報告 52・知的障害を有する犯罪者の実態と処遇 2013」.

法務総合研究所（2014）「平成 26 年版犯罪白書」.

第4章 地方自治体における生活困窮者支援制度がもつ意味と可能性 ——住民の生活を基点とした行政施策の転換に向けて——¹

岩間 伸之

はじめに—生活困窮者支援制度の難しさはどこからくるのか—

平成 27 年 4 月に生活困窮者自立支援法が施行される。同法に基づく自立相談支援事業等の必須事業の実施が義務となる全国約 900 の福祉事務所設置自治体では、その実施体制づくりに追われている。

本稿では、地方自治体における生活困窮者支援制度がもつ意味と可能性について論考する。なぜならば、今般の新制度は、地方自治体の機構や施策の方向性に大きな影響を与える内容を包含するからである。

しかしながら、この 2 年間にわたる生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施状況や福祉事務所設置自治体の本格実施に向けた取り組みを概観すると、順調な進捗状況にあるとは言い難い²。この事業の推進の難しさはどこからくるのか。それは、生活困窮者支援制度の理念が伝わりにくいことに加えて、地方自治体にとっては前例のない事業特性からくるものと思われる。したがって、自治体担当者にとっては、違和感やとまどいを感じる面も少なからずあるのだろう。

実は、この違和感やとまどいこそが、この生活困窮者支援制度がもつ意味を浮き彫りにしている。本稿では、まず生活困窮者支援制度における事業特性について整理し、さらに本制度における地方自治体の役割について具体的に示すことによって、住民の生活を基点とした行政施策の転換に向けた可能性について論じることとする。

I 生活困窮者支援制度における事業特性

まず、生活困窮者支援制度における事業特性として、次の 3 点から整理しておきたい。この制度の事業展開について検討するうえで重要な視座を提供することになる。

1 地域の実情に応じた施策展開

当然のことながら、それぞれの地域の実情に応じた施策展開がより強く求められることは、事業特性の一つとなる。「生活困窮者」をめぐる課題は、厳しい生活環境を背景とし

¹ 本稿は、岩間伸之「地方自治体における生活困窮者支援制度がもつ意味と可能性—住民の生活を基点とした行政施策の転換に向けて—」月刊福祉 98 巻 1 号 30-33 頁の転載である。

² たとえば、厚生労働省の生活困窮者自立支援制度全国担当者会議（平成 26 年 9 月 26 日開催）における資料（「モデル事業実施状況調査集計結果について」）によれば、庁内関係部署との協議の場を設置している自治体は 4 割弱にとどまっている。

て、多様化と深刻化、さらには潜在化の様相を呈している。しかし、その背景と問題構造はきわめて地域差が大きいという特性がある。背景要因の一つである少子高齢化と人口減少化の傾向にも、それは顕著に現れている。

したがって、全国で画一的な事業として展開したり、他の自治体のコピーでは有意義に機能するはずはない。いわゆる指示待ち行政や後追い行政では対応できないことを意味するものである。当該地域の実情や課題を直視し、各自治体が当事者意識をもって自ら考え、オリジナルな施策として展開することが求められる。地方自治体に求められる本来の基本姿勢が、本制度に色濃く反映されることになる。

2 広範な「生活困窮者」の対象像

生活困窮者支援制度の対象となる「生活困窮者」について、「できる限り対象を広く捉え、排除のない対応を行うことが必要である」³とされている。この「生活困窮者」の対象像の広さも、この事業特性の一つといえる。事業対象のボリュームを明確にしたうえで必要経費を積算していくという従来の手法が当てはまらないということである。

確かに、生活困窮者自立支援法第2条においては、「『生活困窮者』とは、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者をいう」とされている。この条文から素直に読み取れば、生活困窮者とは、「すでに経済的に困窮した状態にあり、生活保護の手前にある人」ということになろう。一般的にも「生活困窮者」と聞けば、「お金に困っている人」と受け取る人が多いに違いない。しかしながら、同法の成立過程においては、生活困窮者とは、経済的困窮のみならず社会的孤立を含むものとして議論してきた経緯がある。

実際、経済的困窮者の多くは、複合的な生活上の課題を抱えている。そうした場合には、表面的な経済的課題のみに対応しても本質的な解決に至ることはない。社会的孤立と経済的困窮に至る問題構造は深く重なり合っている。長期のひきこもり、ホームレス、自殺企図、自己破産、ゴミ屋敷等に至る課題は、個別に複雑で深刻である。さらに、そうした社会的孤立は、社会的排除の問題とも通底する。「生活困窮者」をどのようにとらえるかによって、その取り組みの内容は大きく変わることになる。

3 社会的企業等を含めた多様な担い手との協働

生活困窮者支援制度の中核的事业である自立相談支援事業は、自立相談支援機関に配置される主任相談支援員等の専門職のみで対応する事業ではない。自立相談支援機関が司令塔となって、当該地域の「関係者」による連携と協働のもとで、総力をあげて取り組んでいくという性格のものである。

³ 厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室『自立相談支援事業の手引き

その関係者としては、個別の当事者に加え、地域住民、地域組織、ボランティアグループ、そしてこれまで行政のパートナーとしては関係が薄い傾向にあった NPO 法人や、当事者組織等の組織・団体とも一緒に取り組みをすすめていく必要がある。そのための連携と協働に向けて「舞台」を設定することも行政の役割といえる。

さらに、同法に就労訓練事業（いわゆる中間的就労）が規定されたことに顕著に表れているように、地域の特性を活かした社会的企業等の立ち上げと、それらとの協働体制による推進が求められる。

II 生活困窮者支援制度における地方自治体の役割

—住民の生活を基点とした行政施策の推進に向けて—

生活困窮者支援制度における事業特性を踏まえて、各地方自治体に求められる具体的な役割について、次の 4 点を列挙しておきたい。これらは、住民の生活を基点とした行政施策の推進に直結するものである。

第 1 には、庁内における横断的な協働体制を構築することである。生活保護や地域福祉といった関係部署のみならず、国保・年金、税、商工・雇用、子育て、教育、公営住宅等の部署との協働体制が不可欠である。地域住民の生活とは、分野ごとに分断されておらず、また生活課題も分野ごとに発生するわけではない。生活は、各部門が統合されることで成立している。つまり、行政のほうから地域住民の生活に合わせていくという発想に基づくものである。

第 2 には、地域における他の事業との統合化ないしは単一化を図ることである。国の施策としては、現状では法律に基づいて分野ごとに示さざるを得ない面がある。しかしながら、生活の場である地域は一つであることから、市民生活の最前線に位置する地方自治体の施策としては、複数の事業を統合化していく必要がある。具体的には、生活困窮者支援制度においても、地域包括支援センターや障害者の相談事業所等、地域レベルでの相談支援の機能は、「生活」の全体を視野に入れた専門機関として整理統合ないしは単一化していく方向が求められる。また、生活困窮者自立支援法に基づく「支援調整会議」と介護保険法に基づく「地域ケア会議」では、どちらも個別事例の検討（個別支援）と地域課題の検討（地域支援・地域づくり）を地続きのものとしてとらえることの重要性が強調されている。地域レベルでは、相互に共通するこれらの要素や機能を統合的に推進することによって、効果的かつ効率的に運用できるものと思われる。

第 3 には、地域を基盤とした相談支援の体制を小地域レベルで整えることである。「生活困窮者自立支援法案に対する附帯決議」（衆議院厚生労働委員会、平成 25 年 12 月 4 日）では、「個々の生活困窮者の事情、状況等に合わせ、包括的・継続的に支えてい

（案）』（平成 26 年 9 月版）18 頁。

く伴走型の個別的な支援のための体制を整備すること」とされている。生活困窮者支援制度の理念を具現化するためには、「小地域における総合相談モデル」の推進が求められることになる⁴⁾。それによって、SOS を自ら発することのできない社会的孤立の状態にある人たちへのアウトリーチが可能となる。

第4には、予防的アプローチの推進に向けて取り組むことである。福祉制度の運用を中心においたわが国の社会福祉は、申請主義を背景とした「事後対応型福祉」という傾向が強かった。つまり、専門職等による何らかの支援が必要となる深刻な事態に陥ってから対応が開始されるということである。その場合、本人へのダメージは大きく、また支援する側も多くの方力を要することになる。生活困窮者支援制度の理念の一つは、事後対応型福祉からの脱却を図り、「事前対応型福祉」への転換を視野に入れた予防的アプローチを推進することにある。早期発見・早期対応によって、生活保護に至る前に働きかけ、また深刻な事態に陥ることを未然に防ぐためには、総合相談をベースとした地域住民との協働が前提となる。また、個別支援に終始するだけでなく、そこを起点として近隣住民の気づきを促進し、福祉力の向上に向けた地域づくりが重要な視座となる。

おわりに—住民の生活を基点とした行政施策の転換に向けて—

以上の内容を要約すれば、生活困窮者支援制度とは、住民の地域生活を基点として行政施策（サービス）を組み立て直し、その課題解決の過程に地域住民が積極的に参画できる仕組みを構築できる可能性を内包するものである。

低迷が続く経済活動、低所得者層の増大と格差の拡大、人口減少と少子高齢化を含めた人口構造の変化、自然発生的な地縁・血縁による支え合いの瓦解、社会保障システムの制度疲労等を背景として、虐待等の権利侵害事例の増加、社会的に孤立した人たちの生活課題の顕在化、制度の狭間に位置する新しい生活課題の出現等、事態は待ったなしのところまできている。

従前の自助・共助・公助といった枠組みを超え、制度依存からの脱却を図り、さらに住民総出で支え合う地域社会を創出できるか。未知の地域社会を拓くための突破口は、ここにあるはずである。

「地域の時代」といわれて久しい。これを機に、地方自治体が本当の意味での住民の地域生活を支える行政として転換できるか。その覚悟が問われるときが到来している。

【参考文献】

岩間伸之（2013）「新たな生活困窮者支援制度の理念と『総合相談』の推進—社会

⁴ 生活困窮者支援制度における「総合相談モデル」のあり方については、岩間（2013）および岩間（2014）に詳しい。

福祉協議会に求められる役割―」月刊福祉 96 巻 12 号 22-27 頁.
岩間伸之（2014）「生活困窮者支援制度における『総合相談』の意義と展開―地域
における新しい『支え合い』の創造に向けて―」貧困研究 12 号 27-37 頁.

第5章 大阪の困窮状況改善に西成特区構想が貢献する可能性*

水内 俊雄・熊谷 美香

I 大阪インナーシティにおける都市課題の特徴

大阪市南部の鉄道ターミナル天王寺・阿部野橋駅前に、日本一の高さで称される百貨店が登場した。阿倍野筋をはさみ西側には、大規模ショッピングセンターの完成でほぼ仕上がった日本最大規模の都市再開発事例のあべの再開発エリアが広がる。この阿倍野地区や天王寺駅かいは、居住選好において市内では最も高い上町台地上に位置する。その天王寺駅から大阪環状線に乗って上町台地を下り東北側 2 駅目の桃谷駅から次の鶴橋駅の東側には、日本一の在日コリアンの集住地である生野区が広がる。また天王寺駅から西に環状線でこれまた上町台地から低平地に下りわずか一駅目の新今宮駅は、日本一の日雇労働者の集住地、通称釜ヶ崎、あいりん地域の玄関口となる。もう一駅西にある今宮駅からその次の芦原橋駅にかけては、日本最大の被差別部落がある。さらに西に一駅大正駅に進むと、日本最大の沖縄出身の人々の集住する大正区が港湾地帯に広がる。大阪の「移民都」的性格を発揮する代表的な場所であり、東京や他の大都市圏に見られないこうした独特の人口プロファイルとその規模の大きさは、都市政策的に大阪市独特のマナーを生み出した。その代表的事例が、通称釜ヶ崎に対する「あいりん施策」であり、本稿で紹介する西成特区構想を生み出す背景の一つとなった。

このように日本一、日本最大と冠する出来事や地理的事象が上町台地をはさみ集中するのが、大阪環状線の東南から西南への半円状あるいは三日月状のインナーシティのエリア特徴となっている。上町台地上の阿倍野地区では、民間セクターの大規模投資と大阪市による再開発への直接的投資が進行したのに比し、その両側のエリアはどちらかというと差別、排除されがちで、そして資本投下が抑制、あるいは忌避されがちで歴史がずっと続いたといえる。都市開発史に見て、こうした三日月地帯への大規模な不動産投資は、土地差別的な意味合いも含めて、見向きもされず行われなかったといつてよい。その代わりに、住民の国籍とも関わり在日コリアン集住地区には公的介入はなかったが、西成区の日雇労働者の集住地区には、あいりん地域関連事業がトップダウン的に条例を定め市の直轄で行われ、被差別部落に対しては同和対策事業のもとで、独自に進められた。特に前者は、「残余 residual」の福祉施策のような形で施策そのものの市民の認知は低いまま、日陰の存在として進められてきた。

都市構造的には、戦前からの大阪市の都市政策の方向性のなかで、こうした南部インナーシティの三日月地帯に関しては、上町台地側は、大正半ばの都市計画において、好適住宅地として高速鉄道＝地下鉄の導入が現在の御堂筋線の天王寺以南、あびこまで描きこま

* 本稿は、水内俊雄・熊谷美香「大阪の困窮状況改善に西成特区構想が貢献する可能性」市政研究 183 号（2014 年）28-40 頁の転載である。

れた。同時に住工の発展地として、西成区から住之江区方面ではいまの四つ橋線の大国町以南が住吉公園方面まで書き込まれていた。戦前においては、市南部は重点的な発展軸として位置づけられ、地下鉄も西成区では花園町まで延伸された。しかし戦後の都市施策において、国土軸や国家プロジェクトが新大阪から千里方面に通ったことや、産業構造の転換も大きな要因となり、北高南低の傾向が強くなった。都市構造的に脆弱な要素を南部方面が抱える中で、資本投下が忌避されがちなインナーシティにおける三日月地帯の存在もトリガーとなり、その脆弱性はより顕現化することになった。

II 大都市インナーシティは疲弊しているのか？

生活保護率と失業率を取り上げ、この脆弱な状況を確認してみよう。図1は、2009年度の全国1,226の福祉事務所別にランキングした中で、生活保護率が25%以上の91の福祉事務所をプロットしたものである。政令市は区の福祉事務所を集計され、都道府県の郡部はある程度広域の管轄別の福祉事務所別に集計されているため、政令市の特色がまずよく見て取れる構造となっている。政令市では、京阪神圏の4都市と札幌市の高さが目立っている。トップの大阪市では、実に14区がランクインしており、西成区は突出しているほかにも、浪速区、平野区、住吉区、東住吉区と市南部の区が軒並み高率となっている。また率は南部各区に比べればやや低いが、東部、北部、西部など軒並み高い区が現れている。南に隣接の堺市でも2区、東に隣接する東大阪市、守口市、門真市などが高率となっている。

阪神間では、尼崎市も高く出ており、神戸市は4区登場するが、中央区から以西のインナーシティ4区が連続して現れている。中でも長田区や兵庫区は高率となっている。また京都市において下京区より南部の伏見区醍醐や、南区など7福祉事務所と、南部に集中して高い保護率が現れている。

一方首都圏に目を移すと、そもそも政令市の保護率がいずれも20%を切っており、23区ではわずかに5福祉事務所、横浜市では2福祉事務所だけである。一方川崎市は全体の保護率は低いものの、典型的なインナーシティ内の福祉事務所に集中して現れているのは、京阪神圏と似たような状況にあることがうかがわれる。

東海圏では唯一名古屋市の代表的なインナーシティ中村区のみやや高めに現れている。札幌市は京阪神都市圏に次いで保護率は高くなっており、7福祉事務所と市域全域で高く出ている。地方広域都市の福岡市、広島市、岡山市では、中心区にある福祉事務所で少々高く出てきている。

2011年度 生活保護費ランキング 保護人員 2,067,244 全国平均 16.2%

都道府県(23区以外は指定都市・中核市分を記載) + 指定都市・中核市の合計108事例のランキング

1 大阪市	151,648	56.8	16	北海道	71,154	24.3	96	山梨県	6,968	6.5	
2 国府市	12,720	45.4	17	北九州市	23,435	24.1	97	滋賀県	2,537	6.4	
3 東大阪市	20,709	41.1	18	松山市	12,009	23.2	96	山形県	6,968	6.0	
4 旭川市	13,570	38.6	19	広島市	26,638	22.6	31	97	豊田市	2,537	6.0
5 尾崎市	17,483	37.2	20	和歌山市	8,293	22.5	位	98	岡崎市	2,150	5.7
6 高知市	12,578	36.7	21	浜松市	30,844	22.0	か	99	静岡県	12,533	5.6
7 札幌市	68,941	35.9	22	川崎市	31,421	22.0	ら	100	愛知県	22,136	5.6
8 京都市	46,087	31.3	23	奈良市	7,841	21.3	95	101	新潟県	8,428	5.4
9 神戸市	47,737	30.9	24	大塚市	94,286	21.9	位	102	群馬県	6,707	5.2
10 長崎市	13,149	29.7	25	東京圏(23区)	275,525	20.9	省	103	長野県	8,302	4.7
11 堺市	24,841	29.5	26	名古屋市	45,904	20.2	略	104	石川県	3,128	4.4
12 青森市	8,544	28.7	27	鹿本市	14,783	20.1		106	滋賀県	3,565	4.4
13 福岡市	40,510	27.4	28	堺市	21,150	19.9		106	富山市	1,736	4.1
14 新潟県	58,790	25.3	29	高知市	8,200	19.7		107	岐阜県	5,050	3.1
15 鹿児島市	15,116	24.9	30	宮崎市	7,793	19.4		108	倉山県	1,693	2.5

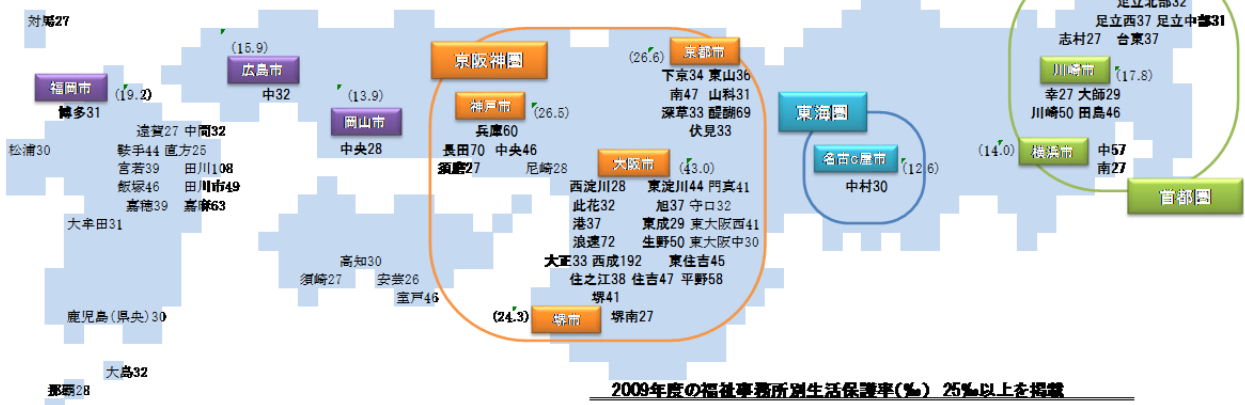


図1 生活保護率の福祉事務所別、自治体別の分布およびランキング

いずれにしても大阪市をはじめとする京阪神 3 都とその周辺都市の保護率の高さは、福岡県の筑豊地区や札幌都市圏と並んで全国レベルでも目立っており、同図左上の 2011 年度生活保護率ランキングでは、その率はさらに増加していることもきわめて明瞭に見て取れる。京阪神都市圏全般の保護率の高さは、全国的にも高い北海道、福岡県、高知県などとは異なる社会経済構造的な背景をもとにし、かなり厳しい状況の反映であると考えられる。

一方、失業率の分布もみてみよう。全国の 2010 年の失業率分布と、三大都市圏を拡大して比較したのが図 2 となる。全国的な特徴は述べないが、三大都市圏に関しては、統計の都合上 23 区は別々に描かれているが、その他の政令市は区をまとめて全体の表示となっている。名古屋を中心とする東海圏の失業率の低さは経済パフォーマンスの良好さを反映しているよう。首都圏になると、23 区内の違いが北東インナーシティ高ー南西山の手低という東京の代表的な都市構造を反映した結果となり、東海圏ほどではないが一部の都市を除き比較的良好な失業率となっている。しかしながら京阪神圏になると、滋賀県を除き、特に大阪市をはじめ大阪府下の多くの市において失業率の悪化が見られる。特に東部や南部の失業率の高さは目立っている。兵庫県の瀬戸内海沿い方面も決してよいとはいえない状況となっている。

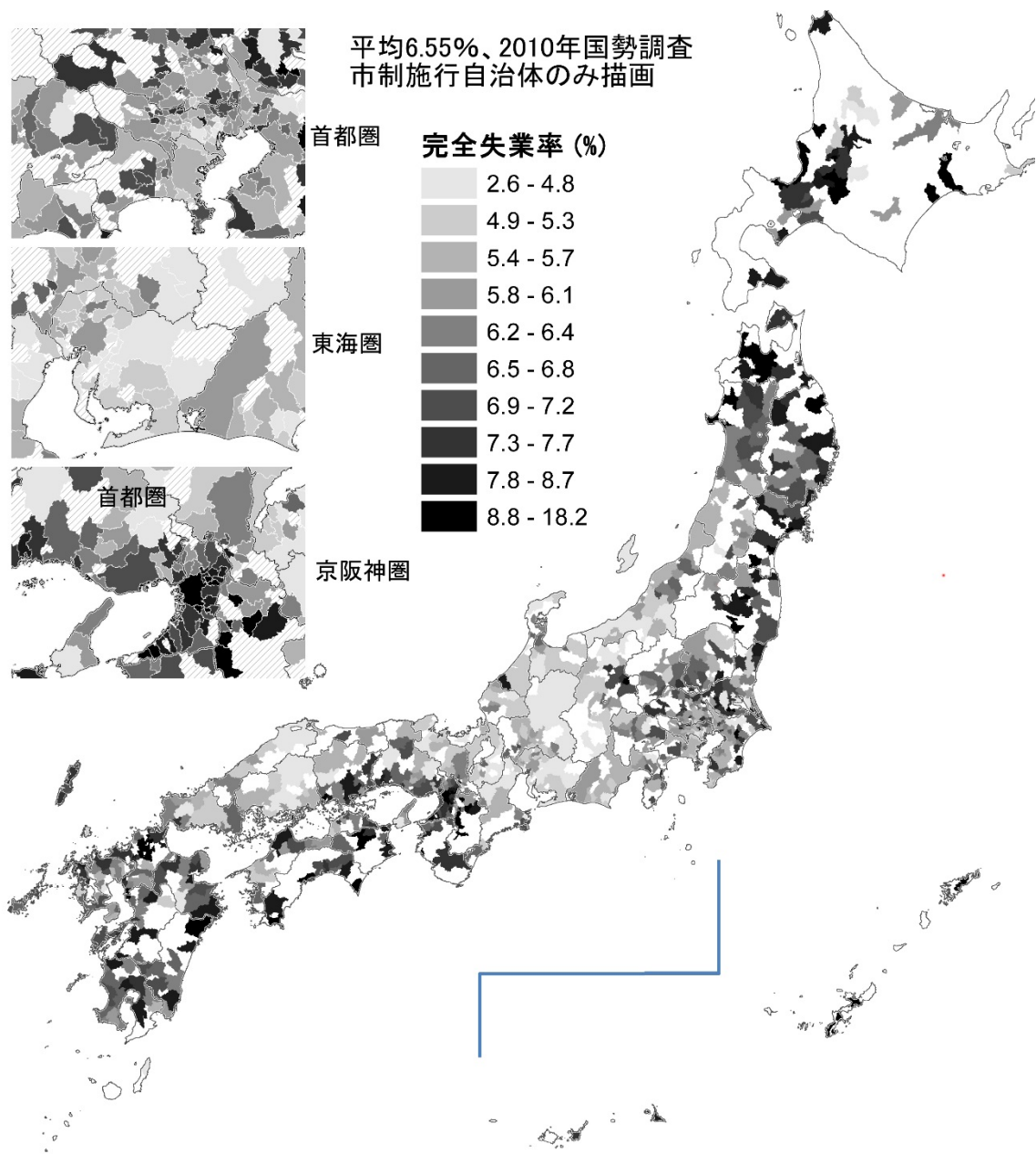


図2 完全失業率(2010年国勢調査)の市自治体別分布

より細部に大阪府と23区の比較をおこなってみる。図3のように、23区においては、すでに図2でも示したとおりであるが、困窮度の高いエリアが少し見られる区として、足立区、北区、荒川区、新宿区などがあげられる。目を大阪府に移すと23区の状況とは一変し、相対的に高い困窮度が常態的なものとなり、西成区、浪速区、住吉区、東住吉区、平野区に特に困窮度の高いエリアが現れ、淀川以北の3区、および隣接する豊中市南部や吹田市南部、そして守口市から寝屋川市にかけての京阪線沿線や、八尾市、松原市などにも、

そうしたエリアが現出している。

なにも西成区だけの問題ではなく、歴史のあるインナーシティにおける構造的で大変根深い問題であり、京都市の南部や、神戸市の西部も大阪に劣らず、相対的に困窮している状況が如実に見て取れる。全国でも大阪を筆頭に三都のインナーシティや川崎のインナーシティ、札幌市の全域などの脆弱性が色濃く見られた。とはいえ大阪市のインナーシティの抱える状況はもっとも厳しいことには間違いない。

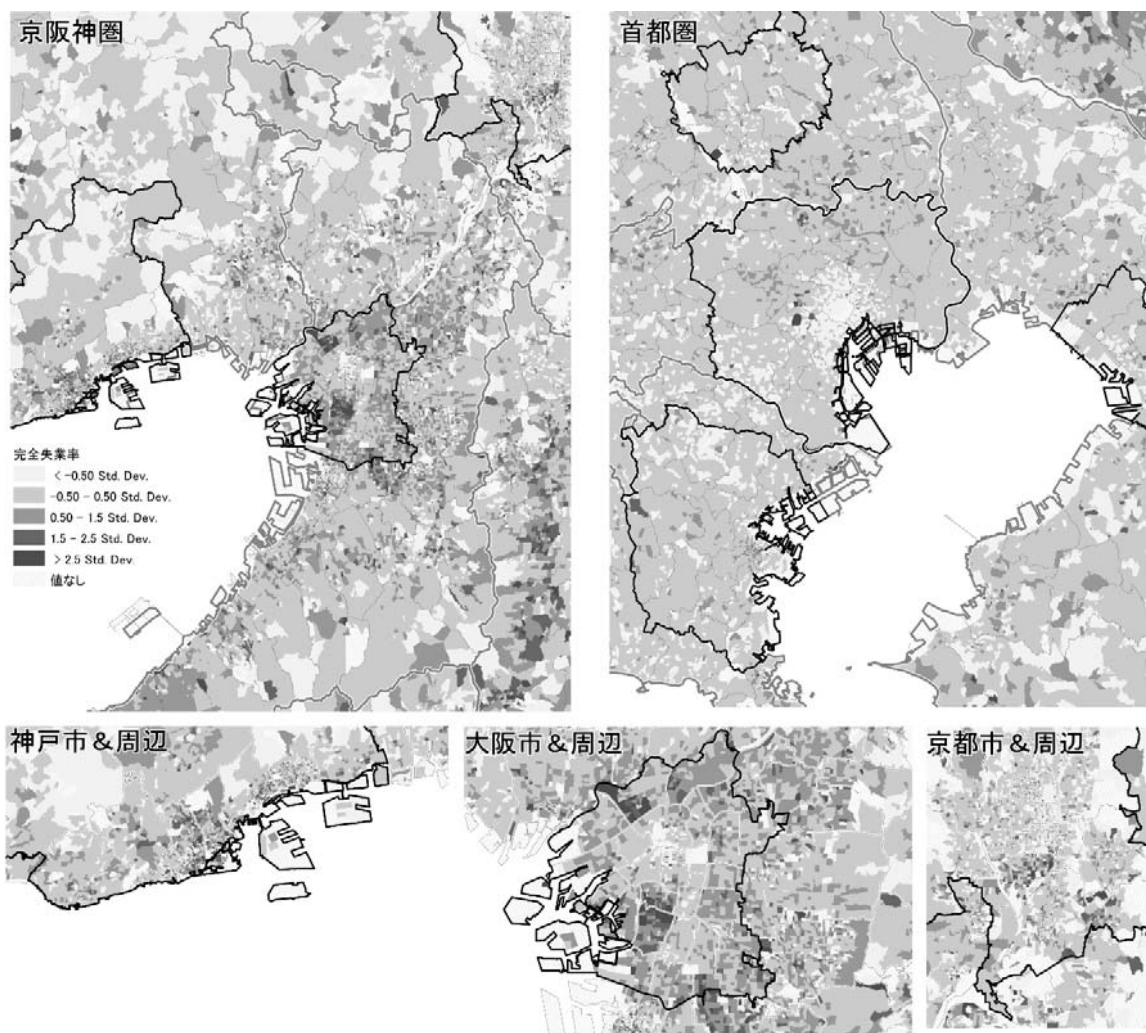


図3 2010年国勢調査を利用した完全失業率の町丁別分布 標準偏差で描画

Ⅲ 西成特区構想が打ち出された背景

再び大阪南部のインナーシティの日本一、日本最大の問題に戻るが、特に西成区が有する二つの日本最大について、前者の日雇労働者の集住というメカニズムを制度的にも保証した条例のもとに規定されていた「あいりん施策」の全面的見直しが第一点。同時に後者の同和対策事業での相対的豊かな住民の転出と、経済的に脆弱な住民の公営住宅への相対

的集中という公営の集合住宅が抱えざるを得ない問題などが大規模に集中したことに対する是正施策の導入などが第二点。日本一脆弱な社会経済的プロファイルを有する西成区のセーフティネットの再編を一気呵成におこなうのが、西成特区構想であったともいえる。

あいりん施策に関しては、施策の失敗と言ってしまうのは短絡的過ぎよう。高度経済成長期における大量の日雇い労働者と発生する労働需要に対する単身日雇い労働力が使える、雇用しやすい環境の提供という当時の最適解であると国、大阪府、大阪府が判断した結果で生まれたのがあいりん施策であった。しかしさまざまな要因による労働市場の変化を読み切るのは当時では不可能であった。全国からの日雇い労働者の新規流入が激減し、日雇い労働者の加齢にともなう高齢単身者の老後を、家族のセーフティネットがない中、公的扶助部分で支えざるを得ないのは事の必然であった。

1990年代後半から2000年代の初頭、野宿生活者の激増への対処としての施設保護から居宅保護への流れの中での簡易宿所の福祉アパート化、中間就労支援をバックアップするNPOの登場、地元の住民組織のまちづくりへの本格的参画など、自生的あるいは事後追認的に施策の変更や新たな取組への挑戦も一気に芽吹いた。同和対策事業においても、ハウジングに関してのニーズの20年後の読み違いによる未利用地の膨大な発生など(図5参照)、1970年代の当該エリアの将来像の設計が残念ながらマッチしなくなったことに対して、地域での創造的な取組が生まれてきていた。

このタイミングにおいて、2012年に西成特区構想が橋下徹大阪市長によって打ち上げられることになる。西成を「えこひいき」するという言い方までされているこの構想は、公募区長のもと西成区に権限をある程度与えて、住民に対する地域に密着したサービスを充実させる「分権型」のガバナンスの一環とみることができる。同時に地域からのデマンドを組んだ上での最終的に意思決定が必要な場合に市長のトップガバナンスを働かせるというところでは「集権」的なマナーも行使され、その調整を西成特区担当の市長特別顧問がとりあえず行っていくというスタイルが導入された。

あいりん地域においては、今までは住民とみなされていなかった日雇い労働者経験者が、公的扶助のもとで地域生活を送るようになり、そうした「新住民」にも密着したサービスを投下することを宣言したものであった。1970年代の設計ではそうした「新住民」の登場は予期されていなかった地域において、こうした「新住民」が地域で暮らしていけるための再編施策を、少々対症療法的ではあるが打たねばならないのは、行政の責務であった。加えて2008年秋のリーマンブラザーズショックを期にセーフティネットの大再編が動き始める中、さまざまな生活困窮のある意味最先端を走る西成区の現状や取組からくみ上げてゆくセーフティネットの最先端の試みを全区的、全市的に書き込んでゆくチャンスともなった。

IV 西成特区構想の構成

2012年6月より特区構想有識者座談会が西成特区担当特別顧問をヘッドに、3ヶ月間濃密な座談会をオープンで行い、その年の暮れには56項目にのぼる短期から中長期の構想案を提示するに至った。図4は、全項目を縦軸に実施期間の目途、横軸には対象地域の広がり（2象限のもとにプロットし、構想項目の実現のタイミングとその広がりを概括したものである。構想の全項目はこの図4にも記しているが大きくは3つに分かれている。

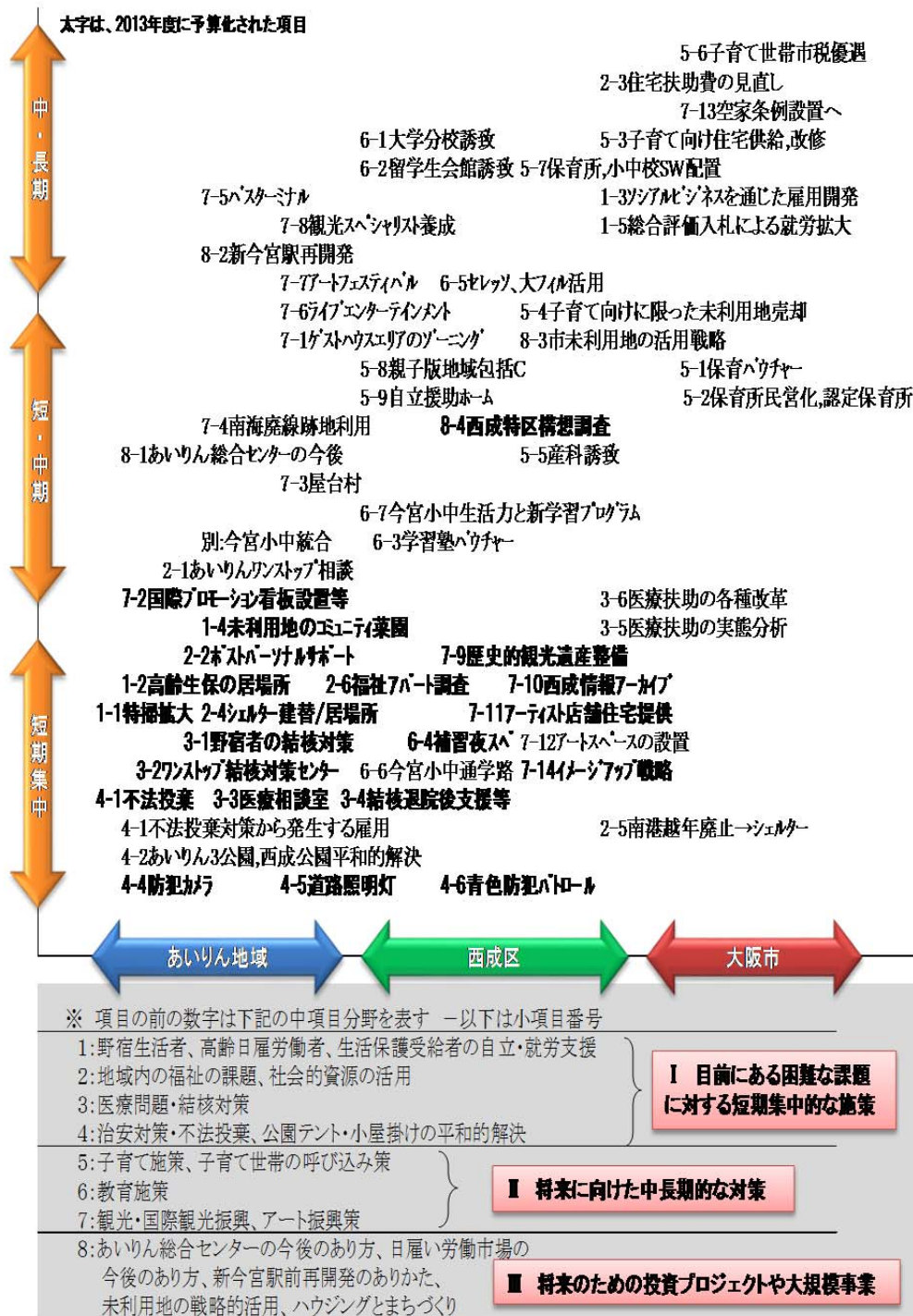


図4 西成特区構想で掲げられた全構想と対象地域と実施時期の関係

地理的広がりでありりん地域中心とするものを左側に位置させている。短期集中的に取り組むべき課題群としてあげられている「I 目前にある困難な課題に対する短期集中的な施策」には、4つの中項目群がある。この項目群から明らかなように、「あいりん施策」という地域限定の特別施策の設計の無機能化に対する、現代版再編策の提示という側面と、「あいりん施策」がもたらした負の側面、いわゆるあいりん地域⇌釜ヶ崎への地域差別、偏見、忌避、排除を生み出すことと陰に陽にも関係する、ごみの不法投棄や覚せい剤売買をはじめとする触法行為、あるいは結核の問題への取組という、還元すればきわめて地域密着型でかつ緊急を要する取組がラインアップされていることがわかる。

この後者の問題に関して域内公園でのテント、小屋掛け問題は、炊き出しやリサイクルという、他地域にほぼ存在せず一般には決して地域のアドバンテージとしては見られないがあいりん地域には不可欠な「地域資源」であるという点を十分に配慮して、4-2「平和的解決」のプロセスを踏みながら施策提案がされている。この4番台の事業は、地域内を校区とする萩之茶屋小学校の統廃合と、やはり地域内に位置している今宮中学校の小中一貫化という教育委員会の既定方針の流れの中で、あいりん地域以外の統廃合対象の2小学校の通学路の安全確保というところにもいくつかの事業が加わった。4-4 防犯等、4-5 街路灯の増設、4-6 防犯パトロールなどがその具体の事業化の反映である。

事業名	西成区 2012	西成区 2013	大阪市本 庁2012	大阪市 本庁2013	本庁部局
提言の具体化事業					
1-1 あいりん日雇い労働者等自立支援			497,140	498,623	福祉局
1-1 あいりん日雇い労働者等自立支援			20,000	20,000	ゆとりとみどり振興局
1-1 あいりん日雇い労働者等自立支援			20,000	20,000	環境局
1-2 あいりん地域社会的つながりづくり*2-2も			0	25,597	福祉局
2-6 家賃実態調査				5,830	福祉局
2-4 あいりんシェルターの建替				40,000	福祉局
3-4 あいりん結核患者療養支援		13,678			
3-1 ワンストップ結核患者等への支援体制構築*3		9,607			
3-3 生活保護受給者の医療相談				6,475	福祉局
4-1 環境整備業務 不法投棄など			1,557	882	環境局
4-4 子どもの安全見守り防犯灯設置*			1,050	900	市民局
4-4 安心安全まちづくり		2,631			
4-5 道路照明灯の整備			32,867	24,138	建設局
4-4 街路防犯灯の整備			240	2,740	市民局
4-6 夜間青色防犯パトロール			5,714	5,428	市民局
4-6 地域安全対策	719	794			
6-3 塾代助成			87,876	63,037	こども青少年局
6-4 西成まなび塾*		2,128			
7-10 西成情報アーカイブ推進		3,000			
7-11 芸術文化創造都市機能強化			10,000	9,450	ゆとりとみどり振興局
7-14 西成区イメージアップ推進	10,085	9,815			
8-4 西成特区構想調査	3,000	15,000			
特区構想で具体化した事業予算合計	13,804	56,653	676,444	723,100	
特区事業として既に施行されている事業					
あいりん地域を中心とした結核対策	107,780	115,770			
十三市民病院結核病棟改修工事			83,000	101,000	病院局
施設一体型小中一貫校の整備			23,249	339,455	教育委員会事務局
全体合計	121,584	172,423	782,693	1,163,555	

表1 西成特区構想のなかで実施に移された事業と予算リスト

前者の設計の無機能化に関しては、代表的には野宿生活者や高齢の日雇い労働経験者（現役も含む）そして生活保護受給者というかつての施策では想定していなかった層への施策が構想されることになる。表1のように、2013年度から動き始めた1-2、2-2の事業は、高齢単身生活保護受給者に対して、自立支援プログラムを活用した居場所づくり、中間就労を柱とする仕事づくり、1-4 コミュニティ菜園等を利用した居場所確保、生きがいづくりを組み込んだものである。国の「セーフティネット対策補助金」も投入し、すでに当該地域で実施されていたパーソナル・サポート事業の後継版として、2-2「ケア・支援に関する費用補助または委託制度」の設立および生活保護の自立支援プログラムの実施を進めるものであり、いずれも2013年度から実現している。

厚労省の生活困窮者自立支援法を十分に意識した施策の連携が組み込まれ、まだ実現はしていないが、図4の2-1のワンストップ型「あいりん地域トータルケア・システム」の構築は、西成区ですでに導入している上記の自立支援法のモデル事業の展開とも連動させてゆく予定となっている。問題が日本最大級の要素と規模を持つあいりん地域において、社会資源の集中度も日本でも有数であり、そのことが地元コミュニティ、地付きの既成団体との間に情報やネットワーク力の相違や交流に壁を生んできた。しかし今回の取組において、双方手を取り合い、豊かな地域資源を有機的に結びつける動きを、特区構想のなかでオーソライズすることが可能となった。24区に加えて25番目のあいりん地域のみの「福祉事務所」であった市立更生相談所の本庁直轄体制から、西成区での地域貢献の拠点として衣替えしたことも、変革のひとつである。

紙数が限られているため、その他の事業については簡潔にその特徴を述べておきたい。図4にみられるように、左下の事業はほぼあいりん地域を対象とし、かつ短期集中的に対応を要するもので、太字で示しているように2013年度から実施事業も一斉に動き始めた。もちろん西成特区であり、西成区を全般的に対象とする構想化であるために、図5の地理的分布の広がりにおいて、6番台、7番台の事業も、6-4西成まなび塾、7-10西成情報アーカイブ推進、7-11芸術文化創造都市機能強化なども、区全体を視野に入れつつ実現に移された。7-2の英語案内板の設置はあいりん地域内の太子地区では、国際集客で抜群の成果を發揮している簡易宿所の変貌をサポートするものとなっている。

図4の真ん中から右上に至る事業に関しては、オール西成区から、オール大阪市というようなより全区的、全市的な課題の導入など企画され、困窮度が日本の中でももっとも著しく現れている大阪市の賦活にも貢献するであろう必要性の高い事業が並んでいる。また8-4のエリアマネジメント調査では、福祉アパートの家賃や実質的に行われている生活支援の調査、ワーキングホリデーを利用した長期滞在ビザを有している外国人も数多く居住している実態、あるいは生活保護の住宅扶助を利用した空き家や老朽住宅ストックの修復型の集合住宅リモデリングの実態なども明らかにされ始めた。



図5 西成特区構想に関わる事業の大まかな実施地域イメージ

注:元図は、市が所有する未利用地の分布を示している。

V 分権型と集権型ガバナンスの交差

再度表1にもどるが、本庁と西成区別の2013年度予算化された事業とその経費を一覧にしている。あいりん地域への本庁からの予算投下は、2010年度で16.9億円となっており、本庁予算については、1番などではすでに予算化されていたものが、中身の適正化やバージョンアップ、コンプライアンスを高めつつ継続されたものである。全市的に位置づけられている予算も含まれているので、必ずしも西成特区で獲得されたものではない。しかし西成区予算については、新規についたものが多く、5,665万円という2013年度予算額の持つ意味は大きい。「分権型」ガバナンスの実現であるともいえよう。8-4 西成特区構想調査が実施に移され、区政会議に提案する特区構想の更なる推進が2013年度は行われ、部局横断型の精力的な部会活動も進行している。

縦割りの組織、本庁-区役所の枠を越境した精力的な議論が見られるなか、市内の4割を占めるあいりん地域への不法投棄に関して、一部報道のセンセーショナルな取り上げ方が皮肉にも市長を動かした。不法投棄ごみ処理が一気に進んだり、覚せい剤取り締まりについても、府・市・警察の連携で、2014年度以降の予算化に向けて一歩前進が見られるなどの動きは、市長のトップガバナンスが発揮された反映とも言えよう。分権と集権のガバ

ナンスの交差を、区長、特別顧問、そして複数の部会、そして地元の横断的なまちづくり会議が絶妙なバランスで動いていると、一部の部会に参加している筆者のひとり水内が個人的に感じているところである。

いずれにしても、困窮度がもっとも高いところでのさまざまなチャレンジが、西成区、そして大阪市、ひいては京阪神都市圏の構造的な疲弊状況を打破する取組の先進事例となることを願ってやまない。

なお、参考文献としては、雑誌「ホームレスと社会」7号（明石書店、2012年）で西成特区構想の特集を組んでおり、それを書籍化したものが鈴木亘編『脱・貧困のまちづくり－「西成特区構想」の挑戦』（明石書店、2013年）として刊行されている。それらをご覧いただければ幸いである。また西成特区構想の動きについては、<http://www.city.osaka.lg.jp/nishinari/category/2389-4-0-0-0.html> にアップデートされていることを付記しておく。

第6章 中小企業と地域社会

本多 哲夫

はじめに

中小企業の役割を語るときには、新しい製品・サービスを創出する、多様なニーズに対応しニッチな（すき間の）市場を作り出す、雇用を支える、税収の源泉になる、という経済面での役割がまず挙げられる。自治体で中小企業政策が行われる場合でも、地域経済における中小企業の積極的な役割が政策実施の根拠とされてきた。だからこそ、自治体の経済政策を担う商工部局が中小企業政策を扱ってきたといえよう。

こうした中小企業の経済的役割に加えて、最近では地域社会に対する役割が強調されることが多くなってきている。例えば、2010年に閣議決定された中小企業憲章では冒頭で「中小企業は、経済を牽引する力であり、社会の主役である」と述べ、経済に加え社会という言葉を意識して使っている。とくに、地域社会における役割を重視しており、次のように述べている。「中小企業は、社会の主役として地域社会と住民生活に貢献し、伝統技能や文化の継承に重要な機能を果たす。小規模企業の多くは家族経営形態を採り、地域社会の安定をもたらす」。

また、2011年に制定・施行された大阪府中小企業振興基本条例においても、大阪の中小企業が高度な技術や独創的なアイデアを発揮して地域経済・雇用に貢献してきたことを述べるとともに、次のように指摘している。「まちづくりや文化の継承など、地域社会の形成においても、中小企業はその一員として、欠かすことのできない役割を担い、まちの発展に大きく寄与している」。こうした地域社会への言及は、八尾市中小企業地域経済振興基本条例（2001年制定・施行、2011年改正）や東大阪府中小企業振興条例（2013年制定・施行）など、最近の自治体の中小企業振興基本条例のなかでもみられる。

なお、中小企業政策のおおもとになる法律である中小企業基本法は1963年に制定され、1999年に全面改定されたが、そのいずれにも地域社会という言葉は出ていなかった。2010年の中小企業憲章や最近の自治体の中小企業振興基本条例において、地域社会という言葉が登場し始めたというのは、中小企業政策のなかでの新しい傾向であるといえる。

しかし、地域社会に対する中小企業の貢献は、いまに始まった話ではない。先行研究をみても、規模の小さい企業が町内会活動や地域おこしを主導するなどして、地域社会に貢献してきたことは以前から指摘されてきた（太田 1981、関 1995、鄭 2002、石原 2006 など）。とくに、商店街とまちづくりに関する議論において、そのことが語られてきた（石原・石井 1992、矢作 1997、中沢 2001 など）。

最近になって、地域社会への影響が中小企業政策において強調されるようになってきたのは、それだけ地域社会の疲弊が進んでいるということであろう。だからこそ、地域社会

を支える主体としての中小企業の役割にスポットが改めて当てられるようになっていっているように感じられる。そして、国、自治体としても、政策をおこなうにあたって、こうした中小企業の役割に注目していこうとする姿勢が強まりつつあるということではないだろうか。

本稿では、こうした状況を踏まえて、中小企業と地域社会の関りについて検討を加え、自治体の中小企業政策についての新たな視点を探求したい¹。

I 中小企業と地域社会との結び付き

1 地域と共に生きる中小企業

筆者が中小企業に訪問して取材をする際に、中小企業が地域のコミュニティ形成、安全、教育などに関っている例をよく耳にする。製造業であっても、そのようなケースに出会うことが多い。大阪市の事例をみても、例えば、福島区の縫製業を営む従業員数5名の企業では、社長が地元の町会長を20年近く務め、日ごろの地域の自治活動やお祭りなどの地元イベントを支えるほか、まちおこし、地域の緑化活動、防火のための夜回りなどの活動も積極的に推進している。平野区の従業員数8名の金属部品・製品の製造をおこなう企業では、近隣の企業とともに地元の小学校から大学までの様々な学校に出向き、講義やディスカッションをして、子供達へのキャリア教育活動に取り組んでいる。生野区に立地する従業員数32名のめっき加工の企業では、創業者である会長が町会長を務め、会長の奥さんも町会の婦人部の役を担当していた。現社長、専務、工場長もすべて生野区に住み、地域のお祭りの手伝いをしたり、地域の歴史探訪のイベントに取り組んでいる²。

このように、中小企業が地域社会活動に関っている例は、わりと一般的にみられる。地域社会に埋め込まれ、地域と共に生きているという中小企業は多い。

2 アンケート調査結果にみる中小企業と地域社会との結び付き

中小企業と地域社会との結びつきの強さについては、いくつかのアンケート調査の結果にも示されている。以下では、そのアンケート結果についてみていきたい。

(1) 地域自治活動

大阪市は2008年に地域振興会や社会福祉協議会などの地域活動団体の代表者(「各種団体役員」)に対するアンケート調査を実施した。図表1はその職業構成についての調査結果を示している。「各種団体役員」の回答結果をみると、自営業者が30.9%と最も高い構成比になっていることがわかる。また、会社役員は10.8%を占めているが、この回答者には地元の中小企業経営者も比較的多く含まれていると考えられる。

この大阪市の調査では、同様の質問項目で、大阪市民に対してもアンケートを行っており、図表1にはその回答結果(「市民」)も載せている。「各種団体役員」と「市民」の回

¹ 本稿の内容は、本多(2015)としてすでに公表したものである。

² これらの企業の詳細については、本多(2013)の第7章、第8章を参照されたい

答結果を比較してみると、「各種団体役員」における自営業と会社役員の構成比が「市民」におけるそれらの構成比よりも高くなっている。すなわち、大阪市民の一般的な職業構成では自営業や会社役員の構成比率はそれほど高くはないが、地域活動団体の代表者における職業構成では自営業や会社役員の構成比率は比較的高いのである。したがって、自営業や会社役員が地域活動団体の代表者を引き受けているケースが多いことがわかる。地元の中小企業者が自治会等の役員を担当し、地域の自治活動を担っていることが、この調査結果から示唆されているといえる。

なお、2013年に筆者が参加して東大阪市の製造業企業を対象に実施した「東大阪市のものづくりを発展させるためのアンケート調査³⁾」（送付先企業 2884 社、回答企業 1163 社、回収率 40.3%）では、「御社の経営者は、東大阪市の自治会や町内会といった地域自治組織の役員を担当したことがありますか」という質問をしている。その回答結果をみると、企業規模が小規模になるほど、「過去に担当した」と「現在も担当している」の回答割合が高くなる傾向にあった（両者の合計割合は、従業員数 10 人未満の企業で 27.5%、従業員数 10～49 人企業で 22.8%、従業員数 50 人以上企業で 21.9%）。

図表1 職業構成

	(%)	
	各種団体役員 (n=1,503)	市民 (n=1,039)
自営業	30.9	11.6
会社員	17.5	22.2
会社役員	10.8	3.2
公務員	3.5	2.2
アルバイト・パート	3.9	11.3
主婦/主夫	16.4	21.4
無職	11.4	21.1
学生	0.0	2.2
その他	3.1	3.2
不明	2.5	1.6
合計	100.0	100.0

注1) 各種団体役員については、地域振興会、地域女性団体協議会、校下青少年指導員会など12の地域活動団体の代表者全員(2787名)に対して、調査票を手渡し、郵送により配布し、郵送で回収。有効回収数1503、有効回収率53.9%。

注2) 市民については、大阪市内の20歳以上の市民3000名を無作為抽出し郵送で調査票を配布・回収。有効回収数1039、有効回収率35.6%。

注3) nは回答者数を示している。

出所) 大阪市「地域活動に関するアンケート調査結果報告書」(2008年)、6ページ。

³⁾ このアンケートの結果については、大阪自治体問題研究所・東大阪産業政策会議(2014)を参照されたい。

（２）地域貢献活動

国民生活金融公庫（現・日本政策金融公庫）は取引先企業に対して地域貢献活動についてのアンケート調査を 2008 年に実施した（竹内 2009）。地域貢献活動への取り組み状況を尋ねた設問では、「企業・経営者個人ともに取り組んでいる」が 25.9%、「企業として取り組んでいる」が 18.7%、「経営者個人として取り組んでいる」が 7.9%、「取り組んでいない」が 47.5%であった。このように、企業、経営者個人で地域貢献に取り組んでいるという回答は過半数をこえている（なお、回答企業のほとんどは小規模企業であり、従業員数 20 人未満の企業が 9 割を占めている）。

地域貢献活動に取り組んでいる企業に対して、どのような活動に取り組んでいるのかを聞いた結果が、図表 2 である。最も多い回答が「文化・環境に関する活動」（76.8%）で、次いで、「治安・安全・防災に関する活動」（45.5%）が多いことがわかる。アンケート調査では、さらに細かい活動内容を尋ねており、「文化・環境に関する活動」のなかでも「祭りや伝統行事の開催や維持」（59.7%）という項目が最も多く、次いで「地域における文化やスポーツの振興」（31.0%）、「地域の美化や緑化」（29.6%）が多かった。「治安・安全・防災に関する活動」のなかで最も回答が多い項目は「交通安全活動」（24.2%）で、次いで、「消防・防災活動」（23.6%）、「防犯活動」（23.1%）が多かった。

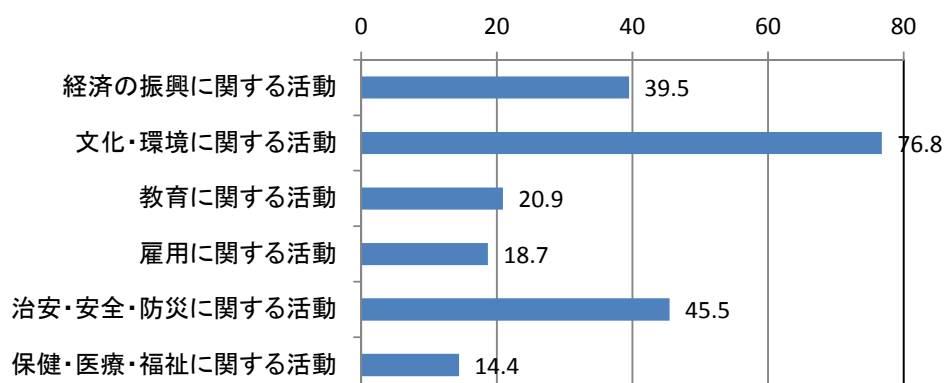
ただし、注意しなければならないのは、規模の大きい企業においても地域貢献活動を積極的にこなす企業は多いということである。先述した 2013 年の「東大阪市のものづくりを発展させるためのアンケート調査」において「御社では、何らかの地域活動に取り組んでいますか」という質問をしたところ、規模の大きい企業ほど「取り組んでいない」という回答割合は低下し（従業員数 10 人未満の企業で 60.1%、従業員数 10～49 人企業で 50.5%、従業員数 50 人以上企業で 37.0%）、「教育活動（職業体験や工場見学など）」や「清掃活動」をおこなっているという回答が規模の大きい企業で比較的多いことが示されていた。小規模な企業の場合は、「企業」というよりも、経営者が「個人」として地域活動をおこなっているという意識があるのかもしれない⁴、また、普段自分たちがやっている町会活動や社会活動などをことさら地域貢献活動として意識的に（大げさに）捉えていないのかもしれない⁴。

ちなみに、このアンケート結果について、職住の近接度合い（自宅が企業立地場所と近いのか遠いのか）でクロス集計をしてみたところ、職住が近接している企業ほど、地域活動に取り組む傾向にあることがわかった。企業立地場所と生活圏が重なる企業では、地域社会の維持・形成に関わろうとする姿勢が生まれることが示唆されている。

⁴ 大企業の場合は CSR（企業の社会的責任）を求められる傾向が近年強まっていることから、企業自らも社会貢献活動を実施することを意識し、それを積極的に PR している企業が比較的多いと考えられる。規模の小さい企業の場合は社会貢献活動をおこなっていたとしても、それを表立って PR している企業は大企業に比べて少ないと思われる。

図表2 小企業における地域貢献活動の内容

(%)



注1) 国民生活金融公庫が2007年10月に融資した企業で約定どおりに返済している企業から1万社を無作為抽出し、郵送で調査票を送付・回収。回収数は3065社。

注2) 複数回答。

出所) 竹内(2009)13ページをもとに筆者が加工して作成。

(3) 地域定住志向

図表3と図表4は、大阪自治体問題研究所が2010年に実施した大阪市民807名に対するアンケート調査のうち、自営業者と雇用者についての調査結果をみたものである。「1～9人」や「10～49人」とあるのは、雇用者が勤務する企業・団体の規模で回答者を分けていることを示している。

図表3の大阪市での居住年数についての調査結果をみると、小規模企業・団体に勤める市民ほど居住年数が長い傾向にあることがわかる。また、図表4の大阪市への定住意識についての調査結果をみると、小規模企業・団体に勤める市民ほど「長く住みたい」という回答割合が高く、定住志向が強い傾向にあることがわかる。そして、同様の傾向（居住年数の長さや定住志向の強さ）が、自営業者にも示されている。大規模企業・団体の雇用者の場合は比較的短い居住年数であり、定住意識をみても「当分は住みたい」という回答割合は高いものの、「長く住みたい」は比較的低い割合となっている。

小規模な企業の従業者や自営業者の場合、平均年齢が高い（大規模な企業の従業者の場合、平均年齢が比較的低い）という傾向があり、この点が小規模企業や自営業者の居住年数の長さや定住志向の強さを示す回答につながっていることに注意が必要である。しかし、大企業に勤める市民は、異動や転勤によって居住場所を変えるケースが比較的多いということも、こうしたアンケート結果を示す原因になっていると考えられる。大規模な企業の場合は、事業所の移転・廃止が利潤追求という原理に従って即座に決定されやすい。事業所の転廃がないとしても、従業員の勤務場所が変わることが頻繁に生じやすい。経営者でさえも頻繁に入れ替わる。また、大企業の雇用者の場合、給与水準が比較的高く、交通費が比較的多く支給されることから、一定の年齢に達すると、持ち家を建てるなどして、郊

外に移住する傾向があると考えられる。この点も、大企業雇用者の居住年数が短く、定住志向が比較的弱いというアンケート結果につながっているとみられる。

図表3 大阪市での居住年数

(%)

	自営業者	勤務先企業・団体規模				
		1～9人	10～49人	50～99人	100～299人	300人以上
5年以下	10.1	10.0	10.9	10.0	13.8	20.0
5年～10年	4.7	2.5	10.9	10.0	10.3	12.7
11年～20年	12.1	15.0	20.3	30.0	20.7	18.2
21年～30年	14.8	13.8	17.2	30.0	13.8	21.8
31年以上	58.4	58.8	39.1	20.0	41.4	25.5
不明	0.0	0.0	1.6	0.0	0.0	1.8
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注1) 無作為に選ばれた大阪市民807名に対して2010年4～8月に実施されたアンケート調査結果。

注2) 回答者数は「自営業者」が149人、「1～9人」が80人、「10～49人」が64人、「50～99人」が20人、「100～299人」が29人、「300人以上」が55人。

注3) 「職業」と「企業・団体規模」の設問は別々に設定されていたため、自営業者と勤務先企業・団体規模(とくに1～9人)の回答者には重複がある。

出所) 大阪自治体労働組合総連合・大阪自治体問題研究所「くらしと近所のきずな、まちのにぎわいアンケート」(2010年)より筆者作成。

図表4 大阪市への定住意識

(%)

	自営業者	勤務先企業・団体規模				
		1～9人	10～49人	50～99人	100～299人	300人以上
長く住み続けたい	51.7	56.3	50.0	40.0	48.3	34.5
当分は住み続けたい	38.3	35.0	34.4	35.0	31.0	49.1
できればよその市町村に移りたい	1.3	2.5	4.7	10.0	13.8	3.6
すぐにも移りたい	0.0	1.3	1.6	10.0	0.0	1.8
わからない	8.1	5.0	9.4	5.0	6.9	9.1
不明	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	1.8
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所) 図表3と同じ。

II 中小企業の3つの性質

中小企業が自治活動等を行い、地域社会を健全に維持するために行動するのは、大きく次の3つの中小企業の性質によるものと考えられる。

1 地域への粘着性

第1に、中小企業の地域への粘着性の高さである。小規模な企業になるほど、他地域に移転することが難しくなる。大企業のスクラップ・アンド・ビルド戦略やグローバル最適立地戦略のように、事業所の配置や立地地域を大きく変えるという行動を、小規模な企業は容易にとることができない。なぜなら、資金や人材といった経営資源が一般に限られているからである。他地域に移るとなると、移転費用や設備投資が必要となる。現在雇用している従業員を移転させるにしても、そのための手当てが必要であり、交通費が膨らむ可能性がある。新たに人材を探すにしても、その手間と費用は小規模企業にとって安いもの

とはいえない。

また、小規模な企業の場合、取引の相手が、最終消費者か企業であるかを問わず、立地地域を中心にした狭い範囲に収まっていることが一般的である。このような状況で移転を行う場合、既存取引先とのやりとりに手間とコストがかかる可能性がある。最終消費者を顧客とする小売業やサービス業の場合は、新たに顧客を開拓する必要が出てくる。以上のような事情から、小規模な企業ほど、地域に根づく、すわなち、地域への粘着性が高くなるといえる。

もちろん、同じ地域にとどまるのは、こうしたコストや手間だけの問題ではなく、地域に立地するなかで地域に親しみや誇りが生まれることも、その大きな要因になっていると思われる。地域の人々との人間的な付き合いがあることも大きいであろう。こうして、地域に立地し続けることで、地域への愛着と目配りが生まれ、さらに、それが地域への粘着性を高めるといふ循環が発生すると考えられる。

2 職住の近接性

第2に、中小企業の経営者・従業員の職住の近接である。これは自営業者に典型的であるが、居住場所と事業場所が同じ場所、あるいは、近隣に位置していることが多い。また、雇用者がいる場合でも、人員が限られていることから、経営者は急な用事や不測の事態にもすぐに対応できるように、職場のすぐ近くに住まいをもつケースが多い。従業員に関しても、近隣から通うケースが多い。これは、経営資源が限られているため、広いエリアでの採用活動ができないという事情や、交通費に資金を多く配分できないという事情があると考えられる。

こうして生活圏と職場が同じ地域に重なることになり、地域環境の快適さが生活環境と事業環境の快適さにつながりやすいという構造を持つため、地域の自治活動にも積極的に参加することになる。あるいは、当初は自ら積極的に関与したいわけではなかったにしても、生活圏と職場が同じ地域であることから、日中にその地域にいる時間が長くなるため、自治会等の役員を依頼されることが多くなると考えられる。自営業者はその典型的な例といえる。小規模企業が町内会やまちづくりに関わって地域活動を主導していくという既存研究の考察は、こうした職住近接の性質にも起因するものといえる。

3 人間との一体性

第3に、中小企業と人間との一体性である。企業規模が小さい場合、経営者や従業員の顔がみえやすい。とくに、地域に粘着性を持ち、職住が近接している場合は、そこで働いている人や経営している人が地域住民にみえやすい。

また、経営者や従業員も、組織が小規模であるため、互いの顔がみえやすく、個々人の行動が企業の行動に対して影響する度合いが大企業に比べて大きいため、企業のあり方と

個々人の人生のあり方が重なり合う部分が大きくなる。このようにして、太田（1981）が指摘するように、「小企業になるほど個人的な属性は強くなり、個人の人格と似たような『人間の顔をもった経営』といった色彩が濃くなってくる」（7 ページ）のである。太田（1981）はこうした小企業について、「地域における社会的役割からみた場合は、金銭への欲得だけでは割り切れない、地域社会への同化という意味での充足感を得ていることも事実であろう。地域における公共的団体の役職についたり、地域の祭礼や年中行事や文化的行事の中心になる町の商店主たちは少なくないはずである」（11 ページ）と述べている。

小規模な企業は、人間との一体性がみられることから、単なる利潤追求のための資本ではなく、地域に生きる市民（企業市民）としての性格が強い。常時、地域を軸に活動している市民としての立場から、地域の自治活動への参画意欲が比較的強く芽生えたと考えられる⁵。

Ⅲ 大阪市における中小企業・行政の連携による地域社会づくり

前節でみたように、中小企業はその性質からすると、地域社会づくりに関ろうとする意識が芽生えやすい地域主体であると考えられるが、必ずしも意識的・明示的に地域活動をおこなっているとは限らない。地域社会づくりに関ろうという意識があつたとしても、どのように関ればよいのかわからないという企業も多いであろう。こうしたときに、助けとなるのが、同じ地域社会を担う主体である自治体である。地元の行政機関と連携することで中小企業による地域社会づくりの活動は促進される可能性がある。以下では、大阪市で最近みられ始めてきた中小企業・行政の連携による地域社会づくりの取り組みについて紹介するとともに、その政策的示唆について考えたい。

1 各区における地域社会づくりの新たな取り組み

大阪市港区では、2013 年から地元の中小企業団体である大阪府中小企業家同友会・中央ブロックと港区役所などが連携して、「大阪・港区 WORKS 探検団」というイベントを開催している。このイベントは、港区の子供たちが地元企業を見学し、働くことについて身近に学ぶことができるというキャリア教育の催しである⁶。

⁵ もちろん、大規模資本であっても、これらの性質を有する企業も存在し、大規模な企業が地域社会活動に大きな役割を果たすことも現にある。逆に、立地地域に何のこだわりも愛着もなく、経済的利益を追求するために転々と場所を変えるという中小企業も存在しているであろう。本稿では、企業が小規模になるほど現れてくる性格を一般論として示したにすぎないという点に留意されたい。

⁶ 大阪市港区ウェブサイト「『大阪・港区 WORKS 探検団』企業見学・体験を開催しました」<http://www.city.osaka.lg.jp/minato/page/0000205891.html>（2014 年 11 月 27 日閲覧）、
「『大阪・港区 WORKS 探検団』REPORT を掲載しました！」
<http://www.city.osaka.lg.jp/minato/page/0000218037.html>（2014 年 11 月 27 日閲覧）、
「第 2 回『大阪・港区 WORKS 探検団』が開催されました」
<http://www.city.osaka.lg.jp/minato/page/0000255801.html>（2014 年 11 月 27 日閲覧）参

港区 WORKS 探検団が生まれるきっかけとなったのは、港区役所が地元企業に呼びかけて開催した「港区企業まちづくり交流会」である。この交流会は、港区に立地する企業の社会貢献や地域活動に関する情報交流や意見交換をおこなうもので、2011年から定期的に開催されている。この交流会での話し合いがもとになって、地元企業が地域貢献活動を意識的に進め、その活動を区役所がサポートするという機運が高まることになった。そして、2012年に大阪府中小企業家同友会・中央ブロックから、企業の地域貢献活動の一環として港区の子供たちに向けた地元企業の見学・体験イベントを開催する企画が港区役所に提案され、(社福)大阪市港区社会福祉協議会、(一財)大阪市コミュニティ協会港区支部協議会も加わり、「地域と企業の活性化プロジェクト」として港区 WORKS 探検団が実施されることとなった。

第1回の港区 WORKS 探検団は2013年2月9日に開催され、小学校3年生～6年生の子どもたち37名と保護者17名が参加した。午前中に各班に分かれて地元の企業6社(船舶関連企業、トラック関連企業、通関業、木材関連企業、ホテル業、出版業)を訪問し、午後から訪問先企業で体験したことや発見したことの発表をおこなった。第2回は2014年2月15日に開催され、第3回も2015年に開催される予定であり、継続的な活動となりつつある。

このイベントには受け入れ企業以外に、大阪府中小企業家同友会会員などの複数の中小企業がスタッフとして参加している。企業関係者と区役所をはじめとした公的機関の職員が話し合いを重ねながら官民でイベントの企画を練り上げ、当日の作業や進行を協力して担当している。また、第1回には大阪大学と関西学院大学の学生、第2回以降は大阪市立大学商学部本多ゼミ生がサポートスタッフとして参加するなど、地域での産学官連携体制のなかでこのイベントが進められている。

港区 WORKS 探検団では、「おもしろまじめ」をキーワードとして活動に取り組んでいる。企業を見学する子供たちや親たちはもちろんのこと、参加するスタッフも楽しみながらイベントに関ることがモットーとなっている。オリジナルの缶バッジ、のぼり、探検手帳などをつくり、当日はスタッフもあだ名で呼び合うなど、堅苦しさをなくし参加者が楽しめる雰囲気づくりが意識されている。

参加企業にこのイベントの感想を聞いてみたところ、自社の特徴やPR方法を見直すきっかけとなった、地元の子供たちや親御さんたちに訪問してもらい笑顔をみることで元気をもらった、港区を支える中小企業としての誇りとやる気が生まれた、という意見が多かった。また、港区役所の職員たちからも、中小企業と協力してイベントを企画するなかで行政だけでは生まれない新しいアイデア、活気ある雰囲気が生まれた、地元の企業、技術、産業の実態について深く知ることができた、いわゆるお役所仕事というよりも地元を活性化するための楽しい仕事であると感じた、などの感想が聞かれた。

照。

このように、港区 WORKS 探検団では、地元の行政機関と中小企業が協働し、地域での教育、学習、交流活動に取り組むことによって、地元の子供たちやその親たちの役に立つだけでなく、主催側や受け入れ側である企業や行政も活性化している。こうした多様な意義を持つ取り組みといえる。

実は、このような中小企業と区役所の連携による地域活動は、大阪市内の各区で近年、みられるようになってきている。平野区と東住吉区の企業が合同で 2005 年から毎年開催している「産業交流フェア」もその一つである。この催しは、地元の中小企業の主導で企画・開催され、区役所をはじめとした地元の公的機関がサポートをおこなっている。地元企業数十社が出展しているが、単なる企業展示・交流会ではなく、ものづくり体験ブースや食べ物屋のブースも多く、学校や住民による出し物（演奏、合唱、ダンスなど）があり、様々な年齢層の地域住民が参加する活気のあるイベントとなっている。2 日間の開催で 3000 名を超える来場者が訪れるという。この産業交流フェアをきっかけとして、最近では、東住吉区・平野区の地域ブランド認定の取り組みに発展している⁷。

東成区では 2011 年から「わが町工場見てみ隊」という子供たちとその親たちが地元の工場見学をするというイベントが定期的で開催されている⁸。上述した港区 WORKS 探検団よりも早い時期から取り組まれている、区をベースとしたキャリア教育イベントである。また、地元の子供たち、大人たちにもものづくりの現場を理解してもらい、「住工共存」のための取り組みであるといえる。

住工共存という観点でいえば、西淀川区役所の取り組みも有名である。区内製造業者に呼びかけ、2008 年に「西淀川区工業活性化研究会」を立ち上げ、住工混在問題解決のための対応に区役所独自で着手し始めた⁹。この研究会では、住工混在問題に関する調査研究を進めることに加え、「西淀川ものづくりまつり」などものづくりの見学・体験のイベントを区民向けに開催するといった実践的な活動を行うことで、工場と住民の良好な関係づくりを進めてきた。また、大正区では、「ものづくりフェスタ」というイベントを 2013 年から開催し始めている¹⁰。このイベントは、区役所、地元中小製造業、地元高校などが連携し、

⁷ 大阪市東住吉区ウェブサイト「第 9 回産業交流フェアが開催されました」

<http://www.city.osaka.lg.jp/higashisumiyoshi/page/0000241579.html> (2014 年 11 月 27 日閲覧)、大阪市平野区ウェブサイト「地元の企業を知ろう！～東住吉区・平野区の「地域ブランド」について～」<http://www.city.osaka.lg.jp/hirano/page/0000241911.html> (2014 年 11 月 27 日閲覧) を参照。

⁸ 大阪市東成区ウェブサイト「『第 7 回わが町工場見てみ隊』の工場見学を開催しました！！」<http://www.city.osaka.lg.jp/higashinari/page/0000276561.html> (2014 年 11 月 27 日閲覧) を参照。

⁹ 大阪市西淀川区ウェブサイト「西淀川区工業活性化研究会」

<http://www.city.osaka.lg.jp/nishiyodogawa/category/1174-6-2-0-0.html> (2014 年 11 月 27 日閲覧) 参照。

¹⁰ 大阪市大正区ウェブサイト「ものづくりフェスタ」

<http://www.city.osaka.lg.jp/taisho/category/2514-2-0-0-0.html> (2014 年 11 月 27 日閲覧)

ものづくりの楽しさや魅力について地元の子供たちなどに知ってもらおうというイベントである。このイベントをきっかけとして、地元企業間の交流や取引が新たに生まれつつあるという。

生野区では、区役所が地元中小製造業者を紹介するイラスト冊子「ものづくり百景」を2014年に作成し、冊子を配布するとともに、その冊子をウェブ公開し、話題を呼んでいる¹¹。今後、生野区役所では、ものづくり百景で紹介された企業を中心に生野区での企業交流会を開催し、地域活性化の活動にともに取り組んでいこうとしている。東成区と生野区では2005年から「東成・生野モノづくりフェスタ（モノづくりフェスタ in 生野・東成）」が毎年開催されてきた¹²。地域住民へのものづくりの企業・技術・製品のPRとそれを通じた交流・学習のイベントであり、大阪商工会議所東支部に事務局を置き、区役所、地元の経済産業団体、金融機関などが協力して取り組んできた。

このように、中小企業と区役所が連携した地域活動が、近年、大阪市の各地で立ち上がってきている。

2 政策の新たな視点

中小企業・行政の連携による地域活動が広がりつつあることは、大阪市では新たな潮流であり、画期的な動きと思える。それは、この取り組みに次のような新しい政策的視点があるからである。

第1に、行政がサポートしつつ、中小企業の地域貢献活動が促進されていることである。上記の事例をみると、行政と中小企業の連携の仕方は一様ではなく、行政サイドが主導するケースもあれば、中小企業が主導するケースもある。いずれにしても、中小企業の地域貢献意欲を何らかの形で行政が後押しして、実際の地域社会づくりの活動がおこなわれている。自社が立地している地域社会のために役に立てることがあれば役に立ちたい、と考えている中小企業は意外と多い。しかし、その思いを具体的な地域活動の形にするきっかけやサポートは、案外これまで少なかったように思われる。これを行政サイドが意識的に補いつつある。中小企業という地域主体（企業市民）が地域社会づくりにとって重要な主体として強く認識されるようになってきている点、そして、企業による地域活動を行政サイドが触媒となって引き出そうとしている点で、これまでの行政にあまりみられなかった視点が生まれつつあるといえるのではないだろうか。

第2に、商工部局ではない部局が行政側の主体となっていることである。これまで中小

参照。

¹¹ 大阪市生野区ウェブサイト「企業魅力紹介リーフレット『生野ものづくり百景(其の一)』を作成しました！ものづくりのまち生野区をPR！」

<http://www.city.osaka.lg.jp/ikuno/page/0000262633.html> (2014年11月27日閲覧) 参照。

¹² 大阪商工会議所ウェブサイト「ものづくりフェスタ2014 in 生野・東成」

<http://www.osaka.cci.or.jp/mono14/> (2014年11月27日閲覧) 参照。

企業に関することは、商工部局で中心的に扱ってきた。大阪市でいえば経済戦略局である。しかし、上記の各区の中小企業の連携先は、区役所が主体になっている。区役所は大阪市では、経済戦略局ではなく市民局の管轄となっている。区役所ではこれまで窓口業務で中小企業と接することはあっても、中小企業と連携して地域社会づくりの取り組みをおこなうことはほとんどなかった。このように、商工部局以外の部局が中小企業と深い関わりを持ち始めていることは、新しい動きであり、興味深い。従来、中小企業の「経済」への貢献に目が向けられていたため、自治体では商工部局が中小企業に関わる部署として当然と考えられてきた。しかし、中小企業は地域社会にも貢献する主体であり、企業市民であること考えると、商工部局だけでなく、市民局などの他部署も中小企業に関わることはむしろ自然な形なのかもしれない。中小企業政策は1つの部局に捉われず、部局横断的におこなわれるべきことを示唆していると考えられる。

第3に、上の点と関連するが、中小企業と行政が互いに協力者という対等な関係になっていることである。商工部局が中小企業と関わる際には、「支援する側」と「支援される側」という関係性がそこにはある。しかし、上記の事例では、区役所と中小企業が協力・連携して、地元住民や地域コミュニティに何かプラスになることをしようと行動している。ここでは、「支援する側」と「支援される側」の関係性はなく、お互いが地域のために何ができるのかを考える対等な立場である。これは、行政が中小企業の実態を理解するうえで、あるいは、中小企業が行政の実態を理解するうえで、とても貴重な関係である。港区WORKS探検団においても、こうした対等な立場をもとに、互いの考え、悩み、置かれている状況に対する理解が相互に進んでいた。自治体が独自の中小企業政策をおこなうべきという指摘は、とても多い。しかし、そのためには中小企業がどのような実態であるかを掴み、自治体として何ができるのかを学ぶことが求められる。その手掛かりやきっかけになる可能性がこの取り組みに秘められている。中小企業側からしても、地元の自治体にどんな施策があるのか知らず、利用機会を逃しているというケースが多い。区役所が直接、専門的支援をおこなうわけではないが、区役所の知り合いから支援機関を紹介してもらったり、支援施策の概要を聞くことは、こうした関係性が構築されていれば、起こりやすくなる。

自治体と中小企業は、ともに地域に埋め込まれている重要な主体である。だからこそ、互いの協力関係、すなわち、自治体が中小企業を支援し、中小企業が自治体の活動を支えることが求められる。この関係性をもとにした相互発展と地域発展が、自治体中小企業政策の目指すべき新しい姿ではないかと筆者は考えている。こうした政策像を確立するためには、互いの相互理解が不可欠であり、上記のような対等な立場での協働が相互理解を促進させるのではないかとと思われる。

第4に、中小企業の活性化につながっていることである。上記の事例は、中小企業が行政と連携しながら地域住民に対して地域貢献をおこなうことが大きな目的となっているが、

港区 WORKS 探検団の事例にみられたように、参加企業が自社を活性化するツールにもなっている。地元の地域活動に参加することで、自社の特徴や魅力の見直しにつながる、経営者や従業員のやる気や誇りが高まる、自社の評判や認知度が高まる、地域でのファンが増える、企業ブランドが向上する、などの様々な企業活性化の効果が生まれつつある。港区 WORKS 探検団が「地域と企業の活性化プロジェクト」と銘打っているのは、こうした中小企業サイドの活性化も意識しているからである。このような効果を考えると、実は、区役所が中小企業の地域活動をサポートするということは、新たな自治体中小企業政策の形といえる。単に区役所が行政・中小企業間の関係性を強めるというだけではなく、区役所が中小企業活性化の支援をしていると捉えることができる。政策の主体も手法も新しい。これまでは、中小企業政策は経営や産業に通じた「プロ」がおこなうもの、商工部局が担当するもの、という常識があった。しかし、実は「素人」であっても（企業経営について専門的な知識がなくても）、中小企業と地域づくりのための協働の取り組みをおこなうことで、中小企業支援ができていることを示している。

おわりに

中小企業と地域社会の多様な結びつきをみると、国・自治体が政策を実施するうえで、中小企業を単に地域の経済的主体としてのみ捉えるのではなく、地域社会の発展を支える社会的主体として位置づけていくことが重要であると思われる。中小企業は単に地域に金銭をもたらす、あるいは金銭を循環させるというだけではなく、地域社会の人的なつながりや助け合いを助長させ、コミュニティを維持・醸成させるという役割も果たしている¹³。

本稿では、中小企業と地域社会の関わりについて考察し、大阪市における最近の中小企業・行政の連携による地域活動の広がりについてみてきた。そして、こうした動きが、自治体中小企業政策に対する新たな視点を有していることを指摘した。ただし、次の2点が留意点として挙げられることを、最後に付け加えたい。

第1に、本稿の上記の指摘は、自治体商工部局の既存の中小企業支援施策を否定するものではない。自治体を実施してきた中小企業への金融支援、経営支援、技術支援、国際化支援などは依然として重要である。こうした支援は、中小企業の存続・維持をサポートする施策であり、中小企業が地域社会を支える主体であること考えると、地域社会の疲弊を

¹³ 中小企業が地域社会に対して生み出すこうした社会的な効果は、ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の増大と呼びかえることもできる。ソーシャル・キャピタルとは、人々の信頼、協力、相互扶助といった関係、あるいは、それらを形成するための規範や人々のネットワークをさす（パットナム 2001、宮川・大守編 2004）。これからの地域社会、資本主義社会の健全な発展のために、ソーシャル・キャピタルの増大が政策上の重要な課題となることを多くの論者が指摘しているが、これらの指摘のほとんどは、ソーシャル・キャピタルに投資する、社会関係資本を整備する、という抽象的な言葉にとどまっており、それは具体的にどのような政策を指すのかが必ずしも明確ではない。中小企業と地域社会との関わりが強さ・多様さをふまえると、ソーシャル・キャピタルを増大させる政策の1つとして、中小企業政策を位置づけるという視点が重要ではないだろうか。

阻止し地域コミュニティを健全に維持していくためにも必要な施策であるといえる。中小企業が地域社会づくりに貢献していることを理解することは、こうした政策根拠を理解することでもある。自治体中小企業政策は、地域経済の成長、地域雇用の拡大や維持ということもその重要な目的であるが、同時に、地域コミュニティの維持・形成の主体を存続させていくという重要な目的も有しているのである。自治体中小企業政策は本来的には多様な目的・効果を持っているのであり、だからこそ、多様な部局、多様なアプローチによる政策が求められる。政策評価をおこなう際にも、こうした多様な目的・効果を十分に考慮することが必要である。

第2に、本稿で示した新たな自治体中小企業政策の視点は、大阪市の話にとどまらない。今回、大阪市を事例に、区役所と中小企業の連携による地域活動の事例をみたが、政令指定都市ではない（区役所がない）自治体であっても、部局横断的に中小企業政策が取り組まれることが期待される。区役所ではなくても、福祉、教育、市民協働などの部局で中小企業との協力・連携による地域活動が生み出される可能性は高い。また、「地域経済の低迷」とともに「地域社会の疲弊」（つながりやきずなの希薄化など）はあらゆる自治体に共通した課題であり、そのいずれにも中小企業は深く関わっている。どの地域であっても、互いに地域に根づく主体である自治体と中小企業が連携し助け合いながら、地域の発展を目指していく必要がある。

【参考文献】

- 石原武政（2006）『小売業の外部性とまちづくり』有斐閣。
- 石原武政・石井淳蔵（1992）『街づくりのマーケティング』日本経済新聞社。
- 大阪自治体問題研究所・東大阪産業政策会議（2014）『東大阪市のものづくりを発展させるための調査報告書』。
- 太田一郎（1981）『人間の顔をもつ小企業—生業的経営のバイオロジー—』金融財政事情研究会。
- 関満博（1995）『地域経済と中小企業』筑摩書房。
- 竹内英二（2009）「小企業における地域貢献活動の実態」日本政策金融公庫総合研究所『日本政策金融公庫論集』第5号、1-22 ページ。
- 鄭賢淑（2002）『日本の自営業層—階層的独自性の形成と変容—』東京大学出版会。
- 中沢孝夫（2001）『変わる商店街』岩波書店。
- パットナム, R. D.（2001）河田潤一訳『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造—』NTT出版（Putnam, R. D., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993）。
- 本多哲夫（2013）、『大都市自治体と中小企業政策—大阪市にみる政策の実態と構造—』同友館。

本多哲夫（2015）「中小企業と地域社会」大阪市経済戦略局『大阪の経済（2015年版）』、90-100 ページ。

宮川公男・大守隆編（2004）、『ソーシャル・キャピタル—現代経済社会のガバナンスの基礎—』東洋経済新報社。

矢作弘（1997）『都市はよみがえるか—地域商業とまちづくり—』岩波書店。

第7章 地方再生の課題——地域経営手腕が重要に——*

松永 桂子

人口減少、超高齢化といった縮小社会の枠組みのなかで、地域を存続させていくにはどうすればよいか。「日本創生会議」（座長・増田寛也元総務相）による消滅可能性都市の公表結果を受け、国や自治体は難しい対応に迫られている。縮小するパイのなかで、個人の豊かさ、幸福、社会の厚生をどう最大化していくのか、答えも方法もひとつではない、成熟社会ならではの問いを含んでいる。

マクロの視点で見れば、少子化対策を講じながらも、都市と地方の人口・資源バランスをどう図るのかという問題に帰着する。その点、7月に国土交通省が発表した「国土のグランドデザイン 2050」は、急激な人口減少を真正面から捉えた初めての国土政策といえる。これまでの経済一辺倒の価値観だけによらない、複眼的な視点で理念・戦略が立てられている。なかでも、後段部分で「田園回帰」といった近年の若者にみられる地域志向を評価し、大都市から地方への人の流れをつくっていくとしていることは注目に値しよう。

これを単に田舎暮らしを促進するといったレベルの話にとどめてはならない。社会や経済システムのグローバル化が進むのと同様並行で、人びとのローカル志向は深まりをみせつつあることの本質を見抜き、政策に結びつけていくべきだ。とくに東日本大震災以降、「つながり」や「コミュニティ」が時代のキーワードとなり、重要な意味を帯びてきた。つまり、このことは社会そのものを俯瞰してマクロに捉えるのではなく、自らを主軸に社会を主体的に捉え直す人びとが増えつつある証左ではないか。

いいかえれば「失われた 20 年」を時代の狭間の調整過程にあったと位置づけると、その帰結のひとつに、生活やコミュニティの場として「地域」が会社などの勤め先に代わって、新たな帰属の場となりつつあることを顕在化させたのかもしれない。

I 市町村による地域経営のセンス

人口減少時代、人びとの内面の変化を捉える感覚は、政策形成の上でも重要になる。個人の潜在的な社会的欲求を発現させ、それと政策のベクトルが合えば、地域社会そのものを変える力にもなる。

そうした地域経営のセンスに長けた町村が、このところ存在感を増している。過疎発祥の地とされる島根県西部、山間部に位置する邑南町。人口 1 万 2000 人、うち高齢化率 4 割と過疎化が進んでいた。産業振興と定住対策を両立させるべく、ソーシャルビジネスの視点を取り入れた戦略を展開、「A級グルメの町」「日本一の子育て村」を標榜し、I ター

* 本稿は、松永桂子「地方再生の課題（下）・地域経営手腕が重要に」日本経済新聞 2014 年 9 月 16 日朝刊に加筆したものである。

ン人材が増えるような仕組みを築いてきた。食のプロを養成する人材育成策を打ち出すと同時に、子どもの医療費を無料、第2子からの保育料を無料にし、シングルマザーの誘致にも取り組んだ。すると政策実施後、2011～14年に128人が定住、なかでも「消滅可能性都市」の指標とされた20～30歳代の若年女性が増加し、半世紀の間、続いていた社会減に一定の歯止めをかけるに至った。

このように個性的な戦略を持つ自治体がこのところ増えている。とくに小さな町村では「食」や「福祉」に加え、「環境」でも独自の取り組みを展開しているところが少なくない。市町村合併をしなかった福井県池田町は人口3000人、住民参加型の循環経済を構築している。生ごみ回収を住民NPOが担い、町内の畜産農家と連携して堆肥に変え、農家に還元。その堆肥で栽培された農作物をアンテナショップで販売して町の産業化を図った。活動には100人以上が参加し、日替わりで住民2人が組になり、町内を巡回する。町では人口減が続くが、環境意識の高い人を中心にIターンがみられ、知識人が集まる独自のコミュニティを築いている。

地方分権の時代といわれて久しい。国と地方の権限など制度論に捉われがちであるが、むしろ市町村の地域経営の手腕こそが問われる時代にあるのではないか。人口減少下で国の地域政策そのものが多様化し、複眼的になってきた今こそ、市町村は柔軟な発想で独自の政策を展開していく気構えが求められる。こうした地域の共通点は、首長のみならず職員の地域経営のセンスの高さが光っていることだ。地域の社会的問題をビジネスの手法で解決するといった社会起業家のようなセンスは、地域経営においても重要性を増している。

II 地域で「共通価値」の創造を

これまで、日本のみならず多くの国は、農村部から都市への人口移動、その労働力基盤に支えられた都市化・工業化によって経済成長を達成してきた。それが第1の人口転移であり、経済学の一般則でもある。人口減少・少子化・超高齢化の現在は第2の人口転移の時代にあり、日本は一足先にその時代に突入したわけであるが、もはや経験則は存在しない。製造業を基盤に経済成長を遂げてきた日本が、人口減・労働力減+ポスト工業化の枠組みで、一人当たりGDPの成長を維持していくにはどうすればよいか。

ここでは産業と経済性、地域への立地の関係から考えてみたい(図)。事業の初期段階の立地と、その移動性にも注目する。

地域と主体立地、経済性のマトリクス				
主体	大都市	地方都市	農村地域	経済性
製造業	◎	→	→	規模の経済
ベンチャー企業、新産業	○	○	→	範囲の経済
社会的企業、6次産業化など	△	○	◎	価値の経済

まず製造業についてであるが、一般に工業化は大都市から始まる。経済学において「産業集積」は地域経済や地域企業の競争力を高める基盤であると考えられてきた。専門化した工程を柔軟に組織する分業関係、産業集積を技術面で支える基盤的技術の存在、多様な企業が集積することによるイノベーションの創出活動などがみられ、「規模の経済」が働いた状態である。しかし収穫一定あるいは低減の状態になると、機会費用の削減を求めて、地方都市や農村部に移転、さらにグローバル化した現在ではアジア・中国への移転が進み、国内立地の優位性が低くなっている。大都市で事業化し、低コストの生産地を求めて移動していくのが製造業といえる。

次にベンチャー企業や新産業に着目してみよう。こちらは大都市に加え、地方都市への立地にも優位性を持つ。新分野の技術を事業化・産業化する場合、大学や研究機関の近くで起業するケースが多い。知識資源を共有化できるという点で、「範囲の経済」が働いていると捉えられる。また、収穫逓減が起りにくい分野であるほど、コスト低減のメリットはみられず、グローバル化など移動の利点は製造業に比べて小さい。しかし、人的資源に依存しがちなIT分野などであれば、農山村への移転もみられる。実際、徳島県神山町はITベンチャーを都市部から誘致し、定住人口を呼び込むことに成功している。

そして、ここで注目したいのが社会的企業や6次産業化である。双方を同列に論じることとはできないが、社会的企業の多くは地域課題の解決に向けた事業であることを踏まえると、地方都市や農山村において起業ニーズがより存在する。人口減・超高齢化から端を発する社会的な問題に。事業化をつうじてコミットしている。

例えば島根県には、農産物を販売しながら、その余剰で地域バスを運行する社会的企業や、過疎地の商店街で障害者を雇用して、マニュアル化を進め、古書をネット販売している起業家などがいる。自治体の財政が縮小し、切り捨てられた分野を、事業化をつうじて公共に貢献している。

また、6次産業化も地域の農林漁業を基盤に加工、販売しながら、地域所得と雇用を生み出す取り組みであることから、「公」を意識した事業といえよう。とりわけ農業分野の女

性起業は右上がり伸びており、国の調査によれば全国に1万件あるとされ、この10年間で倍増した。消費者と生産者が直接つながることにより、従来の流通の仕組みを変革するに至っている。

いずれも地域で「経済的価値」と「社会的価値」の創出が目指されている。経済性に着目すると、先の「規模の経済」「範囲の経済」と対比させるならば、いわばそれは「価値の経済」と形容できるのではないだろうか。地域に張り付いた事業でそこに存立価値があるからこそ、事業の移転性は小さい。

近年、企業でも経済的価値を創出するだけでなく、社会的価値を創出する動きが盛んである。マイケル E. ポーターはこれを「共通価値の創造」(Creating Shared Value)と呼び、新しい資本主義を生み出す源泉としている。

企業だけでなく、むしろ優れた戦略を持つ自治体の地域経営や、地域密着型の社会的企業なども、「共通価値」を生み出すことをミッションとしているようである。

Ⅲ 地域社会参画に向けた金融や支援の仕組み

経済成長から成熟時代を経て、「経済性」の種類が変化している。「価値の経済」「共通価値の創造」は、今後の地域政策において重要な概念・カギになりうる。

ローカルレベルで経済的価値と社会的価値を創出する担い手は何も行政や住民だけに限ったことではない。むしろ、都市は食やエネルギーなどの資源を農山村からの供給に負っている。このことに自覚的になる人びとは確実に増えており、都市住民の内面の変化、価値観の変化を地方や農山村の経営に結びつける仕組みを生み出していくことが求められる。

自治体は個性的な地域経営に乗り出すことができるか、新たな地域間競争時代を迎えつつある。全国一律の処方箋はないが、国から地方へのカネの動きに捉われるだけでなく、地域人材の育成、コミュニティファイナンスなど民間金融による支援拡充など、多面的な手法で地域自立を促していくことが期待される。

第8章 韓国の多文化政策と在韓華僑 ——仁川チャイナタウン構想を事例に——¹

川本 綾

I 問題の所在

韓国では、近年国際移動の活性化に伴って入国してくる外国人の定住化と社会への統合という側面で、日本と同様の課題を抱えている。特に 1980 年代後半からの外国人労働者の急増、1990 年代後半からの国際結婚女性移住者²の波はとどまるところを知らず、韓国で生まれたその子どもたちの教育問題や世代間の葛藤等への対処も含めて、社会的に大きな論点となっている。一方、韓国には、新来定住者のみならず、移民の嚆矢ともいえる華僑³がおよそ 130 年前より居住しており、現在もソウル、仁川を始めとする韓国各地で約 2 万人が生活している。度重なる華僑排除政策によって多くの華僑が第三国に再移民したため人数が激減し、規模的には韓国の在留外国人の内わずか 2%弱を占めるにすぎない⁴。しかし、長年制度や社会から排除されてきたにもかかわらず、持てる限りの社会資源を駆使して生活を構築してきたその定住過程は、今なお韓国に押し寄せる移民の将来的な社会統合を考える上で重要な示唆点を持つ。韓国では、2005 年に一定期間韓国内に居住している 19 歳以上の永住資格保持者に地方参政権が付与され、2010 年には国籍法の改定により限定的重国籍が容認される等、多文化政策という形で移民の社会統合が進行しているかのようと思われる。しかし、短期間のうちに圧縮的に進められた多文化政策について問題を指摘する声もあり、例えばオ (2007) は、韓国の多文化主義について、①移住者の現実を正

¹ 本論文は、移民政策学会編 (2013)『移民政策研究』第 5 号、明石書店に発表したものの再録である。

² 韓国では「結婚移民者」と呼ばれている。結婚移民者とは「大韓民国国民と婚姻したことがあるか婚姻関係にある在韓外国人」を指す。国家法令情報センターHP内「在韓外国人処遇基本法第 2 条第 3 号」(<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1&query=%EC%9E%AC%ED%95%9C%EC%99%B8%EA%B5%AD%EC%9D%B8+%EC%B2%98%EC%9A%B0+%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95&x=0&y=0#liBgcolor0>, 2012 年 9 月 26 日アクセス)。

³ 在韓華僑の場合、山東省出身者がほとんどであるが、1948 年に樹立した大韓民国政府が、国民党政権の中華民国政府と正式な修交関係を結んでいたため、華僑の国籍は中華民国籍 (台湾籍) となっている。1992 年に中華人民共和国と国交を樹立してからは中華民国と国交が途絶えてしまったが、大多数の華僑の国籍は台湾籍のままである。

⁴ 在留外国人 1,395,077 人のうち、中国 (677,954) が最も多く、米国 (132,133)、ベトナム (116,219)、日本 (58,169)、フィリピン (47,542) と続く。台湾国籍者は 26,316 人で、華僑人口 (林 (2007 : 136) の算出方法にならい居住ビザ (F2) と永住ビザ (F5) 取得者を合計) は 19,657 人である。出入国・外国人政策本部 HP 内「2011 年度出入国・外国人政策統計年報」(http://www.immigration.go.kr/HP/COM/bbs_003/ListShowData.do?strNbodCd=noti0096&strWrtNo=123&strAnsNo=A&strOrgGbnCd=104000&strRtnURL=IMM_6050&strAllOrgYn=N&strThisPage=1&strFilePath=imm/, 2012 年 9 月 26 日アクセス)。

確に反映していない、②移民政策で失敗を重ねてきた政府が、官主導で奇異ともいえる形で展開している、③多文化主義を標榜しているにも関わらず、移民自身の声が全面的に排除されていると批判する。また、キム（2007）は、韓国政府は国際結婚移住女性やその子どもたちなど、韓国人と血縁的なつながりをもち得る外国人に対しては多文化政策という名で積極的な社会統合政策を実施しているものの、華僑や移住労働者に対しては、差別、または無関心という、二重的な態度を示していると述べている。これらをみると、制度的な整備が進んでいるとはいえ、多文化政策が必ずしも旧来定住者である華僑にとって有益なものとは言いがたい側面を持つようである。

先行研究としては、韓国の多文化政策について、オ（2007）らが、韓国における多文化主義の解釈も含め、政策から排除される外国人の立場から非常に示唆的な研究成果を著している。また、その他には宋（2010）による国際結婚移住女性を主な対象とした多文化家族政策研究、宣（2010）による外国人労働政策面から研究等が挙げられるが、そのほとんどが対象を新来定住者に据えており、華僑は扱われていない。一方、在韓華僑の研究に関してはそれほど歴史が深くなく、朴（1986）が移住期から1980年代までの華僑の経済活動、教育、民族性、また台湾に再移住した華僑コミュニティについて初めて体系的な研究を発表している。また、仁川の華僑については李玉蓮（2008）が、清国人が朝鮮半島に流入し始めた19世紀末から1940年代までの華僑社会の変遷について分析している。日本では総谷（1997）や河（1994）らにより、それぞれ植民地期、19世紀末の華僑経済について詳細な分析がなされている。また王（2008）による在韓華僑の定住過程や台湾への愛国心の源流についての分析は、第二次世界大戦後の華僑の社会的・法的地位及び華僑社会の変遷を把握する上で非常に興味深い。近年は特に韓国において比較的体系的な華僑研究が進みつつあるものの、華僑の立場から現在の韓国の多文化政策を論じた研究はほとんど見られない。本研究の目的は、韓国の多文化政策における在韓華僑の位置を明らかにし、韓国唯一の旧来定住者である華僑の側から多文化政策を分析することである。そのため、まず政府による多文化政策と華僑政策を概観し、次に、実際に多文化政策と華僑の存在が交差する象徴的な例として、韓国でも有数の華僑集住地である仁川市のチャイナタウン構想を取り上げることとしたい。

II 研究方法

韓国の多文化政策および在韓華僑に関する文献研究に加え、2011年11月から2012年3月にかけて3度訪韓し、ソウル市の華僑団体である漢城華僑協会、華僑、仁川チャイナタウン管轄行政区（仁川市中区庁）担当官を対象に聞き取り調査を行った。漢城華僑協会ではソウル市の華僑の現状や多文化政策の影響について、仁川市中区庁の担当官には、チャイナタウン構想における華僑の位置づけについて主に話を聞いた。そのほかの華僑に対しては、定住過程や家族の歴史、現在の職業についた経緯、多文化政策について考えること

等を中心にライフヒストリー調査を実施した。ライフヒストリー調査を選択したのは、まず異文化理解という側面で当事者による語りの説得力を持ち、新たな仮説抽出にも有効であるという点⁵、華僑の生活構造を把握し、後述するチャイナタウン構想や多文化政策と華僑との関係性を理解する上でこの調査法が適していると判断したからである。ライフヒストリー調査による聞き取りを行ったのは、計8名で、属性等については表1のとおりである。調査はすべて華僑の居住地あるいは店舗、団体事務所を筆者が直接訪問し、韓国語で行った。

表1 ライフヒストリー調査対象者の属性

仮名(世代) 出身	性別	年齢 (調査対象時)	職業	その他
K氏(2世) ソウル生まれ	男性	70代	漢城華僑協会職員	華僑が永住資格取得後も社会福祉サービス等から排除されている点を指摘。
S氏(2世) 仁川生まれ	男性	53才	中華料理店経営 (仁川チャイナタウン商人会会長)	多文化政策が行政側の一方的な視点に基づいて策定され、華僑当事者の意見を反映していない点を批判。
Y氏(2世) 京畿道生まれ	女性	60才	中華菓子店を家族経営	結婚を機に仁川に来る。1980年代に台湾に再移民を試みるも失敗。仁川で開業してから長く、仁川チャイナタウン構想による街の様子の変化を実感している。
C氏(2世) 江原道生まれ	女性	50才	土産物・雑貨店経営	青年期に台湾で暮らした経験を持つ。日本人と結婚し日本で長年暮らすのが離婚を機に2006年に韓国に帰国。知人の紹介により仁川で開業。在韓華僑であることで韓国でも日本でも台湾でも居場所のなさを感じていた。
O氏(1世) 中国生まれ	女性	50才	土産物・雑貨店経営	中国出身であるが、離婚を契機に2005年に娘とともに来韓。華僑の知人の紹介で仁川に店舗を購入。
W氏(3世) 京畿道生まれ	男性	45才	中華料理店を家族経営	幼少時に親戚を頼り仁川に移動。家族はソウルで中華料理店を経営していたが、1980年代後半に店をたたみ、仁川で再開業。華僑に対する風当たりの厳しさに華僑学校卒業後台湾への移住を考えたが、家業、両親のことを考えてあきらめ、韓国に留まった。
X氏(2世) 京畿道生まれ	男性	51才	S氏経営の中華料理店支店長	幼少時に父親と死別。ソウルで大企業が経営する中華料理店にて長年マネージャーとして勤務していたが、華僑学校先輩のS氏の紹介で仁川に移動。妻が韓国人。自分は帰化するつもりはないが、子どもが帰化するのには構わない。
B氏(1世) 中国山東省生まれ	男性	90才	雑貨商(引退)	1950年代前半に来韓。仁川にて長年雑貨商を営んでいた。韓国生まれの子ども4人は皆米国に居住し、弁護士、医師等の職業に就いている。今後は米国に移住予定。

⁵ ライフヒストリー法は「異文化理解」を目的とする調査を行う際に、調査プロセスの中の「仮説策出」、「類型構成」という側面で強みを有する調査法である。この場合の「異文化理解」とは調査主体のそれと異なる社会と文化を理解することであり、理解とは社会的行為に含まれている主観的意味の理解を指す(谷2008:22-23)。

Ⅲ 韓国における華僑政策の推移

本研究における在韓華僑とは、基本的には19世紀末以降に朝鮮半島に移住した中国系の人々及びその子孫を指す。1876年に「日朝修好条規（丙子修好条約）」を締結し、強制的に朝鮮を開国させた日本は、釜山、元山、仁川を相次いで開港させ、朝鮮の市場を独占していく。清国はそれに対し朝鮮国内の内乱に期に軍事介入を行い、1882年には「中国朝鮮商民水陸貿易章程」を締結する。この際に派遣された軍隊および商人数十名が在韓華僑の起源で、山東省出身者が多かったと言われている。華僑は日本の勢力を牽制する清国の庇護と支援の下、釜山、元山、ソウル、仁川を中心に商業活動を拡大していく（河 1994：21-23）。日本による植民地時代は、1937年の日中戦争の勃発や華僑排斥運動⁶等により、華僑は政治・経済的に多くの打撃を受けるが、1920年ごろからは女性人口が徐々に増え、定着化が進行する⁷。1945年の終戦直後はしばらく外国人政策が不在であったため、経済活動に制限のない華僑が、生活物資が不足していた韓国内に物資を調達し、好況を呈していたという。

今回調査を行った仁川は、19世紀末に清国租界地が形成され、港町かつ山東省まで船で一日弱という立地条件から中国人が多数移住し、経済活動を行っていた。

その後、1950年に勃発した朝鮮戦争とその後の反共政策、厳しい華僑排除政策の中で、「中国人」である在韓華僑は社会・経済・政治的に韓国社会より排除されていく。仁川で中華料理店を経営するS氏は、当時の韓国人と華僑との関係について次のように語った。

（韓国人との関係について）韓国社会も自分たちも互いに相手を受け入れようとしませんでした。近所とのつきあいもありませんでした。なぜかと言うと、朝鮮戦争のとき中国が参戦したため統一が妨げられたからです。どれだけの韓国人が中国人を嫌っているか。殴られないだけでもありがたく思いました。韓国社会では、中国人が銃を持ってやってきたせいで統一ができなかったと言われています。私たちは銃を持ったこともないし、自分たちとは全く関係ないのに、中国人というだけでそう見られました。差別もひどかった。1人では（華僑）学校に行けなかったほどです。学校に行く途中に韓国人が住む通りを通るのですが、殴られたりしました。なので華僑同士で遊ぶしかなかったんです。その当時仁川に華僑学校があったんですが、中学校の時、学校が終わって帰る途中、すれ違いざまに因縁をつけられる。帽子に（華僑学校の）マークがついているからわかるんですね。制服も違いました。我慢して通り過ぎるか、

⁶ 1931年に中国東北部の長春郊外の万宝山で、中国国境付近に移住した朝鮮人農民と中国人が農水路をめぐる対立した。いわゆる「万宝山事件」である。1920年代後半から対中感情が悪化していた朝鮮国内では当事件について中国人側に不利な報道が意図的になされ、華僑に対する排斥運動が起きた。華僑の死亡者が127名、負傷者が393人にのぼったといわれており、多くの華僑が排斥運動を避けて本国へ帰国した（総谷 1997：10-11）。

⁷ 1906年には女性の人口比率がわずか3.5%に過ぎなかったが、1930年には17.4%、1943年には32.8%にまで上昇している（総谷 1997：6-11）。

ケンカするか。人数を見て、勝てそうだったらケンカをして、勝てそうになかったら我慢して通り過ぎる。もちろん毎日ではありませんが。(S氏)

また、1961年の外国人土地所有禁止法では土地の所有が禁止されたため、土地を所有する場合は韓国人妻や韓国人の友人、知り合い等に名義を借りなければならず、だまし取られたりして土地を失うケースもあったという。1970年に公布された「外国人の土地取得及び管理に関する法」では、1世帯あたり1住宅、1店舗のみの所有が認められたが、住宅面積は200坪以下、店舗は50坪以下に制限された。また、取得した土地の賃貸は認められず、田畑や林野の取得も認められなかった。それらの規制により、商業活動は小規模とならざるを得なかった。現在仁川チャイナタウンで中国菓子店を夫婦で営むY氏は、鮮明に記憶している幼少期の思い出について次のように述べている。

(小さいころの記憶に、華僑は土地の登記ができなくなるということで)父親が土地の登記のために韓国人に印鑑を押してくれと回っていたのを覚えています。お父さんについて行って、水原、仁川と回りながら知り合いの韓国人に印鑑を押してくださいと頼んだのですが、してくれるところも、してくれないところもあり、そんなこんなで山、田んぼ、畑を沢山失いました。(Y氏)

1970年代には独裁政権による再開発事業の影響を受け、ソウルを始めとして各地に形成されていたチャイナタウンがことごとく解体される。現在、在韓華僑はソウルに最も多く居住しているが、韓国内で「チャイナタウン」という形で集住が認められるのは仁川のみである。

表2 華僑の地域的分布 (2005年)

地域	人数 (人)	比率 (%)	地域	人数 (人)	比率 (%)
ソウル	8,190	39.5	慶尚北道	456	2.2
釜山	1,773	8.6	慶尚南道	394	1.9
京畿道	2,102	10.1	済州島	265	1.3
江原道	576	2.8	蔚山	300	1.4
忠清北道	625	3.0	大邱	930	4.5
忠清南道	674	3.3	仁川	2,749	13.3
全羅北道	628	3.0	光州	327	1.6
全羅南道	240	1.2	大田	506	2.4
総計				20,735	100

出典：パク (2008 : 143) を一部修正。太字は筆者による。

IV 韓国の移民政策の推移と華僑をとりまく変化

1 多文化政策以前の移民政策

現在多文化政策を展開し、国内における定住外国人の統合が社会的な課題となっている韓国であるが、グローバル化の波に伴って外国人が流入してくるまで、外国人といえば華僑を指していた。ところが、1988年のソウルオリンピックの開催を契機に韓国人が嫌がる低賃金かつ危険な製造業の仕事に外国人労働者が就くようになり、急増する超過滞在者が社会問題化された。外国人労働者が本格的に流入して以来、韓国では超過滞在者の問題が外国人政策の中心テーマとなっていた。1991年に施行された「産業研修制度」により「研修生」という名目の労働者が韓国に流入したが2006年に廃止となり、2007年には外国人労働者の雇用を一部許可する「雇用許可制」に変わった。2002年には在留資格に「永住資格」が新設され、2005年には、19歳以上の永住資格所持者で永住資格を取得してから3年以上経過する者に対し、地方参政権が付与された。韓国内で漸く定住する外国人に対する施策が講じられるようになったのである。

2 多文化政策と華僑

次に、韓国の多文化政策が本格化した2005年頃以降の政策と華僑のかかわりを具体的にみてみよう。

表3 多文化政策と華僑政策の比較

年度	韓国の多文化政策	華僑政策
1950		倉庫封鎖令
1953		第1回貨幣改革
1961		外国人土地所有禁止法
1962		第2次貨幣改革
1968		外国人土地所有禁止法改定
1970		外国人土地取得及び管理に関する法
1970年代		ソウル都市再開発事業によるチャイナタウンの解体
1993	産業研修生制度の施行	
1998	外国人土地所有制限の解除	
2001		仁川市中区北城洞、善隣洞、新浦洞一帯が、文化観光部により観光特区に指定される。
2002	永住資格の新設	
2004	雇用許可制度の施行	
2005	永住資格保持者に対する限定的地方参政権の付与	
2006	①居住外国人支援標準条例	
2007	②在韓外国人処遇基本法の施行	
		仁川市中区北城洞、善隣洞、港洞一帯が産業資源部により「チャイナタウン地域特区」に指定される。
2008	③多文化家族支援法	
2010	「国籍法」の改定	

まず、華僑をめぐる政策の変化であるが、1998年に、長年華僑の経済活動を抑制してきた外国人土地所有制限が、外国からの投資誘致を目的に解除され、2002年の永住資格の新設を契機に、華僑の社会・経済生活が漸次向上していく。2003年に大統領に就任した盧武鉉前大統領は、移民や外国人労働者に関する法制度を次々に整備し、現在の韓国の多文化政策の基礎が完成した。特に2006年の①「居住外国人支援標準条例」、2007年の②「在韓外国人処遇基本法」、2008年の③「多文化家族支援法」の3つは、外国人住民に対する支援を目的に策定され、移民統合政策を積極的に推し進める政府の基本方針を表している。一つ目の「居住外国人支援標準条例⁸」は、地方自治体における外国人政策の指針となるものであるが、支援対象として①外国人、②韓国国籍を新たに取得した者、③その他、韓国語など韓国文化と生活に慣れていない者を掲げている。条例中の「外国人」とは「大韓民国の国籍を持っていない者」、「居住外国人」とは「○○市管内に90日以上居住しながら、生計活動に従事している外国人」と定義されているので、華僑も定義上は支援対象に含まれる。支援内容は、韓国語及び基礎生活適応教育、苦情・生活・法律・就業などの相談、生活便宜の提供及び応急救護、外国人支援施策に対する諮問委員会の開催等である。ただ、本条例に先立って出された「居住外国人支援指針⁹」の中で、地方自治体の支援対象となる外国人について、「外国国籍を有する同胞、勤労者、留学生、海外に養子に行った者など国内に居住する韓国国籍を持っていない外国人と、国際結婚移住者（その子ども）を始めとする韓国国籍を取得した外国人等、韓国文化と生活に慣れていない者を含む」と定義されており、これらを総合すると、華僑も支援対象に含まれないわけではないが、実質的には韓国文化に慣れていない外国人が支援対象者の中心となっていることがみてとれる。

二つ目の「在韓外国人処遇基本法¹⁰」では、この法令で対象となる「在韓外国人」について「大韓民国の国籍を持っていない者で、大韓民国に居住する目的のため合法的に在留している者を指す」と定義している。華僑ももちろん在韓外国人の範疇に入る。一方、「多文化」の範囲については、第18条の「多文化に対する理解増進」という項目で、「国家及び地方自治団体は国民と在韓外国人が互いの文化及び制度を理解し尊重できるよう、教育、広報、不合理な制度の是正やそのほかに必要な措置をとるために努力しなければならない」としているように、在韓外国人全般が想定されており、国際結婚女性移住者に限定

⁸ 韓国行政安全部 HP 内「居住外国人支援標準条例日本語版」(<http://www.mopas.go.kr/gpms/ns/mogaha/user/userlayout/bulletin/bonbu/admi/userBtView.action?userBtBean.bbsSeq=1010882&userBtBean.ctxCd=1147&userBtBean.ctxType=21010002&searchKey=1&searchVal=¤tPage=11>、2012年9月26日アクセス)。

⁹ 行政安全部 HP 内「居住外国人支援指針」(<http://www.mopas.go.kr/gpms/ns/mogaha/user/userlayout/policy/policyView.action?policyBean.bbsSeq=144&policySubBean.parBbsSeq=144&searchCatCode=1036>、2012年11月28日アクセス)。

¹⁰ 国家法令情報センターHP 内「在韓外国人処遇基本法」(<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1&query=%EC%9E%AC%ED%95%9C%EC%99%B8%EA%B5%AD%EC%9D%B8+%EC%B2%98%EC%9A%B0+%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95&x=0&y=0#liBgcolor0>、2012年9月26日アクセス)。

しているわけではない。また、永住資格の保持者については、国家と地方自治体が、韓国の利益を害しない範囲で韓国への入国・在留または韓国内での経済活動等を保障することが明記されている。

一方、三つ目の「多文化家族支援法¹¹⁾」では、その名のとおり「多文化家族¹²⁾」を対象に、国際結婚女性移住者への韓国語・韓国文化適応教育、職業訓練等の実施、DV 被害者の保護・支援、子どもへの教育支援、多言語の行政サービスの提供、多文化家族支援センターの設立等の支援施策が策定されている。これは明らかに国際結婚女性移住者とその子どもたちを対象としているため、華僑は対象外となっている。

3 永住権と重国籍

さて、次に永住権であるが、厳密には 2002 年に改定された「出入国管理法施行令」に基づく「永住資格」を指す。この「永住資格」新設に先立ち、2001 年に「長期滞在外国人の永住資格取得とその法的地位に関する法律案」が国会に提出され、主に華僑を対象に、長期間の居住経験を持ち、これからも韓国で居住し活動する意思を持つ長期滞在外国人に出入国・土地取得・金融取引・学校教育において韓国国民と同様な権利を付与することが発議された。しかし、この法案を審査した「法制司法委員会」は、長期的に見たとき、朝鮮族の中国人による大規模な永住権取得申請が殺到する潜在的な可能性¹³⁾を考えると「時期尚早」であると結論づけ、廃案としている。結果的に法案として華僑の永住権は導入されず、その代わりに「出入国管理法」が改定され、「永住資格」が新設された（王 2008：459-461）。資格取得後は査証の更新が不要となり、一定の制限付きで地方参政権が与えられる。しかし、実際の生活面において、「永住資格」を所有していても韓国籍がなければ韓国人住民と同等の行政サービスが享受できるわけではない。漢城華僑協会の K 氏によると、永住権の獲得は華僑協会でも数度にわたって政府に請願書を出していた悲願でもあったが、実際に制度の内容を知ると非常に失望したという。華僑協会は各地域ごとに存在

¹¹⁾ 国家法令情報センターHP 内「多文化家族支援法」(<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1&query=%EB%8B%A4%EB%AC%B8%ED%99%94%EA%B0%80%EC%A1%B1%EC%A7%80%EC%9B%90%EB%B2%95&x=0&y=0#liBgcolor0>、2012 年 9 月 26 日アクセス)。

¹²⁾ 国際結婚移住女性および韓国に帰化した外国人、それにその夫婦から生まれた、大韓民国の国籍を有する子どもがいる家庭を主に指す。（「多文化家族支援法」第 2 条「定義」を要約）

¹³⁾ 中国朝鮮族は中国東北部に多く居住している韓国/朝鮮系中国人である。2007 年の「訪問就業制」施行に伴い制限つきではあるが就業が許可され、多くの朝鮮族が韓国に流入した。期限が 3 年と決められているものの、一度出国してビザを取り直せば再入国が可能である。2011 年度の外国人統計（注 1 参照）では、中国朝鮮族が在留中国人人口の約 70% にあたる約 40 万人、外国人総数の 30% を占めるなど、現在の韓国で最も大きなエスニックグループを形成しており、定住が進めば将来的に無視できない勢力に成りうることが推測される。

する華僑組織でその歴史は古いが、現在は台湾代表部の下部組織として証明書や戸籍謄本の発行などの行政処理を請け負っている。また、華僑を代表する機関として華僑の地位向上のために政府各部署との交渉等も行っている。

私たちが一番望んでいたのは、まず高齢者福祉です。もちろん（一世の場合は）韓国で生まれてはいないのですが、ずっと前に韓国に来て商売をしながら税金を沢山納め、韓国経済の発展にも寄与してきた人たちです。（高齢者福祉に対して）たとえば、テグやプサンは無料乗車券が発給されますが、ソウルはだめ¹⁴。せめて永住権を持っている満65歳以上の高齢者には（韓国人の高齢者と同じように）無料乗車券をくれと言うために保健福祉部にも行って見たのですが、地下鉄の経営主体がいくつものものに渡るので無理だと言われました。永住権を持っていても無理です。ソウルに住む65歳以上の華僑は400名から500名ほどいますが、実際はあまり外に出る習慣がなく保守的です。無料乗車券をもらったからといってそんなに利用するわけではない。障がい者に対する保障もありません。医療、車いすはもちろん障害者手帳ももらえない。今国会で外国人でも受けられるように法規が変わるかどうか審議中です。（政府は）外国人の中でも華僑の歴史が長いからと言って華僑だけ特別扱いはできないといつも言います。でも華僑に永住権をやるというのであれば、永住権を持っている人たちだけでも福祉を受けられるようにしてくれと言っているのです。永住権は華僑の60%以上がとっています。最初永住権の話が出た時、「准国民にしてやる」ということだったのでとても期待していました。しかし、ふたを開けてみたら、ビザの延長をしなくてよくなったのと、地方参政権を得られただけ。高齢者が今更地方参政権をもっていたところで何の力になりますか。「准国民」という地位はいったい何ですか。（K氏）

もちろん、永住資格や地方参政権の獲得は、華僑の地位向上という意味で大きな転機となるのは間違いなく、これまで定住外国人の権利についてほとんど放置してきた韓国政府の対応としては大きな一歩である。また世代によっても受け止め方が異なることは推測できる。しかし、長年、華僑に対する排除政策の中で必死に生きながらえ、異国で老いていくことの現実を目の当たりにしている世代の華僑にとって、これらの政策は現状に即したものとはいえ難かったのであろう。

¹⁴ 韓国では「老人福祉法」に基づく福祉サービス制度の一環として、1980年代より各地方自治体傘下の都市鉄道機関（地下鉄公社等）が65歳以上の高齢者を対象に地下鉄の無料乗車券を発給している。しかしそれにかかわる費用は地下鉄公社（一定額を地方自治体）が全額負担しており、各々の財政事情により対象者の範囲に地域差が出ているのが現状である。ソウル市は財政上の理由で現在は永住資格保持者でも外国籍の高齢者には無料乗車券を発給していないが、外国人住民にも適用されるよう、費用の国庫負担等も含め、関連法令の改正要求に関する建議を進めている。（2012年11月28日、ソウル市都市交通本部担当官チョ・ヘリム氏へのインタビューによる）

その他、外国人労働者や国際結婚女性移住者を中心とする外国人の増加や急激な少子高齢化に対応し、2010年の国籍法の改定では、国内で外国籍を行使しないと誓約する限りにおいて、限定的に重国籍が認められるようになった。韓国の国籍法はもともと父系血統主義であったため、華僑男性と韓国人女性の間にも子どもが生まれた場合、韓国籍を得ることができず、自動的に父親の国籍である中華民国籍となっていた。しかし1997年の国籍法の全面改定により父系血統主義から父母両系主義となり、韓国人の母と華僑の父を持つ子どもに、いずれはどちらの国籍を選択するか決めなくてはならないが、韓国国籍が与えられるようになっている。2010年の国籍法の改定では、海外で遠征出産した者以外で、両親のどちらかが韓国人の子ども、韓国人の配偶者と婚姻維持状態にあり、韓国に一定期間以上居住している国際結婚女性移住者、外国人で韓国に特別の功労がある者、または国益に寄与すると認められた優秀な者等に重国籍が認められるようになった。華僑との関連で見ると、本国籍法の改定にあたり、改定前年に韓国法務部が行った立法予告では、華僑も国内長期居住外国人として重国籍の容認対象に入っていたのに、兵役義務を履行しなくてもよいなど無条件で重国籍を認めるのは「時期尚早」ということで除外されてしまったという¹⁵。重国籍についても華僑協会が望んでいたものとは違っていた。

重国籍が議論され始めた当初、高齢者福祉や障がい者福祉問題も、華僑に重国籍が与えられたらすべて解決されると思い、担当部署に通いつめて、華僑も（重国籍の対象として）入れてくれと請願を出していました。韓国人になったらすべて問題ないじゃないですか。最初は華僑も入っていたんです。華僑にも重国籍が認められると。しかし様々な過程を経る中で、華僑は省かれてしまいました。そうか、華僑にはくれないのか、それならば仕方がないと思っていたら、韓国人の母親を持つ子どもには韓国籍をくれるという。しかも強制的に。でも韓国籍を持ってしまったら、(韓国の場合法律上)外国人学校である華僑の学校に入れなくなることもあるし、(華僑学校から韓国の大学に進学する際に受けられる)外国人学生としての特例入学もできなくなってしまう。それでは困るので、韓国の国籍はいらない、放棄するので手続きを教えてくださいと担当官に聞いたら、法が執行されるまで、あと何日かは韓国国内でできるが、それ以降は台湾の韓国大使館でやってくれというんです¹⁶。その時点で5日しか残されていた

¹⁵ 2009年11月の段階では、国内で外国籍を行使しないという誓約を行うことを条件に、韓国で出生しかつ父又は母が韓国で出生した者(2世代にわたる国内出生者)又は韓国で出生した後20年以上継続して住所がある国内長期居住外国人についても重国籍を認める方向で議論が進んでいた(藤原2010:114-119)。

¹⁶ 2011年1月1日に施行された改定国籍法では、重国籍者の韓国籍離脱は海外に住所がある者のみに認められており、国内に住所がある者には認められていない。また離脱手続きも住所がある海外公館で行わなければならない。国家法令管理センターHP内「国籍法第14条」([http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9%EA%B5%AD%EC%A0%81%EB%B2%95/\(10275\)](http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9%EA%B5%AD%EC%A0%81%EB%B2%95/(10275)))、2012年12月17日アクセス)。それ以前の国籍法では韓国籍の

ませんでした。誰もそのことについては知りませんでした。広報も何もなく、他の華僑に知らせる時間もありませんでした。台湾に戸籍も、親戚も、家も何もないのに、どうしろというのですか。強制的にくれるものをいらないというだけなのに、飛行機代やホテル代を自腹で払って手続きをしなくてはならないというのですか。この重国籍制度には問題があるように思われます。(K氏)

在韓華僑は、政治的な韓中関係の推移の中で台湾国籍となっているものの、そのほとんどは山東省を始めとする大陸出身者であり、台湾に戸籍があるわけでも、住所があるわけでもない。また、華僑の生活一般に関わる行政業務を台湾代表部より委任されている華僑協会の担当者でさえ、法が執行される直前になるまで実質的な内容を知らされていなかった点を鑑みると、当事者への広報が十分とは言えなかったのも事実のようである。

上記のとおり、韓国の多文化政策をみると、政策の支援対象者として定義上は華僑も含まれてはいるものの、実際にはそのほとんどが新来の外国人住民やその子どもたちを対象としており、華僑は対象外となっている。2002年の永住資格の新設の際には、初めて長年韓国社会の中で生活してきた華僑の存在が焦点化され、「多文化」の波の中、旧来定住者である華僑の地位向上が漸く俎上に載せられたかのように思われた。しかし、2010年の国籍法の改定でも同様に、新来定住者である国際結婚女性移住者は次々と法的地位が整備されていくにも関わらず、既に韓国社会に定着し、韓国経済の発展にも寄与してきた華僑に関しては、「時期尚早」ということで切り捨てられてしまった。これらの背景には、現在の韓国の多文化政策が、切実な社会問題となりつつある少子高齢化の解決策の一つとして策定されている点があげられる。すなわち、農漁村の結婚難に対応して外国人女性を招へいし、韓国社会に順応させ、韓国国民を出産、養育することに政策の中心が置かれているため、既に韓国社会に定着し、独自のネットワークや教育システムを確立している華僑は、外国人住民としてあからさまに排除はできないものの、実質的には対象外とならざるを得ないのである。次に、多文化政策と華僑が交差する一例として、仁川チャイナタウン構想をみてもみよう。

V 仁川チャイナタウン構想と華僑

仁川はソウル郊外に位置する、仁川国際空港を有する韓国屈指の港湾都市である。黄海を経て対岸が中国であるため、古代より対中国海上交通の要衝地として栄えた。1883年に開港してからは、1884年に締結された「仁川口華商地界章程」により朝鮮で初めて清国の租界が作られ、清国人の集団居住地が形成された。この集団居住地が以後、自然発生的にチャイナタウンとなっていった。1900年代初頭には華僑居住者が約2,300名にのぼり、中

離脱が韓国内に居住している場合でも可能であったためこのような混乱が生じたと思われる。

国料理店、中国雑貨店等、清国人による経済活動が活発に行われていたという¹⁷。

1948年に中国で共産党が政権を握ると、対中国貿易が根本的に不可能となり、これに朝鮮戦争が重なって華僑の集団居住地が破壊された。その後、1961年に「外国人土地禁止法」が發布されると、仁川周辺や地方に散らばっていた華僑が土地を失って仁川に再び戻ってきたため、仁川の華僑数が急増した¹⁸。1970年代には4,000人前後の華僑が仁川に居住していたが、1980年代以降は政府による各種規制、就職差別等のため韓国を出る華僑が増え、チャイナタウンも名ばかりで往時の見る影もなくなってしまったという。前出のY氏は、当時のことを下記のように語っている。

私が35年前にここにお嫁に来たとき、外を見ると、まだ（纏足をした）足の小さいおばあさんが歩いていました。25年ぐらい前にこのお店を始めたのですが、その頃、商売していたのは、この下の「ブンミ」という食堂とうちぐらいしかありませんでした。当時、この辺は人影すらなくて商売も厳しかったですよ。昔は仁川に華僑が沢山住んでいて、商売をしているところも多かったんです。だけど生活が苦しくなって、みな台湾やアメリカに渡ってしまいました。私たちも台湾に行こうかどうか、とても迷いました。実際に台湾に行ってみたこともあったのですが、あまりなじみませんでした。あちらでは私たちは「中国人」ですが、私は韓国で生まれ育っているのです。帰ってきて改めて周りを見渡してみたら、嫁ぎ先の両親や自分の兄弟も韓国にいるし、子どももこちらで育てているし、結局ここで店を続けることにしました。そしてチャイナタウンが発展してからは、また人が集まるようになってきました。(Y氏)

上記の語りの最後に出てくるチャイナタウンとは、それまで自然発生的に形成され、華僑の生活の拠り所となってきたものとは少々異なる。2001年、仁川市中区北城洞、善隣洞、新浦洞一帯が、文化観光部により観光特区¹⁹に指定される。この地域は、月尾島、清館通り、自由公園、新浦市場等、地域観光資源が幅広く位置する仁川の旧都心で、開国当時の仁川の歴史が色濃く残っている所である。同年には仁川国際空港が開港しており、仁川市が観光都市として新たな発展の道を固めようとしている時であった。チャイナタウンの造

¹⁷ 仁川広域市中区で入手した「一仁川中区チャイナタウン地域特化発展特区一事業推進成果」による。

¹⁸ 1960年に1,973人だった華僑人口が、1962年には3,627人にまで急増した（イ2001:12）。

¹⁹ 正式には月尾観光特区。観光特区とは、外国人観光客誘致促進などのために観光活動と関連した関係法令の適用が免除または緩和される地域を指す。2010年1月現在、13の都市で27か所が観光特区として指定されている。文化体育観光部HP内「観光特区指定状況10.1」（<http://www.mcst.go.kr/web/dataCourt/statisticsData/statisticsView.jsp>、2012年9月24日アクセス）。

成はこの観光特区指定を契機に本格化する。ここで注目すべきは、チャイナタウンの造成が華僑自身の要求や自発的な取り組みによって始まったのではなく、仁川市の観光戦略として、たまたま当該地域に存在していた華僑の存在とチャイナタウンの残像が利用された点である。その意味では、華僑にとってこのチャイナタウン構想は突如降ってわいたものだった。いずれにせよ、チャイナタウン造成に向け、国と地方自治体、民間資本を巻き込んだ一大事業が始まった。当時の仁川市中区の計画の核心は、商店街を中華風にリモデリングし、観光商品販売店を造成、誘致するところにあった。それを基に国内外の投資家及び観光局を積極的に誘致し、チャイナタウン情報支援センターなど付帯施設を設置、各種広報活動を強化するイベントを企画、開催するとともに、対象地域一帯を車両通行禁止地区とすることを計画していた（イ 2001：39）。そして、中華風の色鮮やかな装飾に彩られた街並みが作られた。しかし、この計画案の中に、華僑自身の生活の営みや文化・歴史、街とのかかわりを紹介したり、華僑の積極的な参与を促すような仕掛けは全くといってよいほど見られない。この点は、計画案の段階で既に最も大きな問題点であると指摘されている（イ 2001：40）。

2007年には、仁川市中区の要請により北城洞、善隣洞、港洞一帯の114,136㎡が産業資源部により「チャイナタウン地域特区」に指定され、さらに再開発が進んだ。2011年現在まで、政府、仁川市、仁川市中区、民間資金合わせておよそ1,929億ウォン（およそ130億円）の財政が投与され、様々な事業が展開されている。ただ、ここでも華僑の生活の営みの一部は観光資源として利用するものの、それと連動して定住外国人としての華僑自身の生活や歴史は顧みられていない。仁川市中区仁川チャイナタウン管轄行政区担当官は、あくまでも本構想が観光を目的に行われていること、多文化政策の一環として実施しているが、華僑は「多文化」の対象外であることを述べている。

チャイナタウンは多文化政策の一環で行っていますが、華僑は既に定着しているので、「多文化」の範囲で見るのは難しいと考えています。チャイナタウンは華僑のためにあるのではなく、中区が観光客を誘致し、地域を活性化させるために実施している事業です。特区として指定された時も、今も華僑のために特別に行っている施策はありません。（仁川市中区観光文化財課担当官 G氏）

この場合の多文化政策における「多文化」とは、具体的に支援や社会統合が必要な定住外国人の存在を想定しているのではなく、異国情緒や、中国の友好都市との交流を表しているようである。

表4 チャイナタウン地域特区指定による効果

区分	指定前 (2006年)	指定後 (2007年)
華僑居住者	762人	2,041人 (Δ168%増加)
観光客	131万人	250万人 (Δ91%増加)
中華料理店/特産品店	19か所	60か所 (Δ316%増加)

出典：仁川広域市中区 (2011) 「一仁川中区チャイナタウン地域特化発展特区一事業推進成果」24頁より抜粋

一方、上記の表4を見ると、2006年には当該地域に居住する華僑数が762人だったが、2007年には2,041人にまで増加し、観光客もほぼ倍増している。本格的に始動してからそれほど年月が経っていないこともあり、現在はまだチャイナタウン構想の是非を問う段階にはないが、観光客が増加し、それに伴って売上高も上がることを考慮すると、チャイナタウン構想は華僑にとっても有益なもののように思われる。しかし、実際に居住し、商売をしている華僑の立場から見ると、そうとも言い切れない部分が存在するようである。仁川チャイナタウン商人会会長S氏は、華僑を「多文化」の対象者であるにとらえ、チャイナタウンを初めとする多文化行政に疑問を投じている。

韓国のチャイナタウンは、仁川市の担当官がお昼を食べてコーヒーを飲みながら、「そうだ！チャイナタウンにトイレがないから、トイレを作ろう！」と喋ってトイレを一つ作るようなところだ。住民が必要としているのかどうかとは関係なく。それが韓国の「多文化」です。チャイナタウンを作る時、形式的には委員会に華僑が参加したりもしましたが、実質的には影響力を持ってませんでした。

多文化政策について行政は、(外国人は)言語を知らない、文化を知らないと言いますが、「あなたは韓国人ですが、韓国語と韓国文化を全部知っていますか、知っているというのならその境界はどこですか」と聞きたいです。受け入れないということは対外的にできないから、受け入れるけれども、その代わり「多文化」と名付け、よくしているふりをする。よくしてくれるとむしろ私は苦しいのです。私もこの土地で暮らしてきたから、何か特別なことをしてくれなくてもいい。ただ普通に、隣人として過ごしてくれたら楽なのです。韓国人にするようにしてくれたらそれで満足なのに、いつも患者として扱う。どこも痛くないのにいつも薬をくれようとする。しかも、お腹が痛いのに、いつも頭痛薬ばかりくれようとしています。韓国語？よく知っている。韓国文化？なぜ私がいつも必ず韓国文化を学ばなければならないのでしょうか。あなたが私を「家族」と考えるのなら、あなたも私の文化を学ばなければならないのに。「多文化」をしましようというのなら、あなたも私の文化を学ぶ準備ができていないのか、という話です。(S氏)

華僑は「多文化」の対象なのか否か、もちろん個人や世代によっても受け止め方に差異が出るであろうが、華僑の熱意に反して政策側の意識は低いように思われる。特にチャイナタウンは、徹底的な排除政策の中で、それでも韓国にとどまり暮らしてきた華僑の長年の営みにかかなりの部分を依拠しているにもかかわらず、ほとんどが官主導で進められ、華僑自身に街の将来の在り方を決定する権利が与えられているとは言い難い。チャイナタウン構想自体が定住外国人としての華僑に対する関心から出発したのではない点は、上記の仁川市中区の担当官へのインタビューからも明らかである。華僑が歩んできた道のりに対し、韓国社会が関心を示さないまま、そのエスニックな商品価値のみを利用するのであれば、S氏が述べるように華僑と韓国社会間の相互理解はいつまでも断絶、あるいは一方通行のままであろう。その場合、華僑の社会統合は「多文化共生」というよりは同化の強要とならざるを得ない。

VI 考察

在韓華僑は、1990年代後半から排除政策が漸次廃止されるまで、ひっそりと社会の片隅で暮らしてきた。2000年代に入ると、国際女性移住者やその子どもたちの社会統合が社会的な 이슈となり、多文化政策という形で政府が本格的に定住外国人支援に乗り出すようになる。その余波を受け、華僑の法的地位も「永住資格」の新設により上昇するかのようには思われたが、内容は華僑の要望や現状に即したものではなかった。また、国籍法の改定をめぐる議論では、再度華僑の存在が切り捨てられ、依然として韓国社会における華僑の定住外国人としての地位が高くないことが明らかになった。政府は法令の中で「多文化」の範囲について国際結婚移住女性とその子どもたちについては明確に定義しているものの、華僑については明記しておらず、華僑の中でも「多文化」に自分たちが含まれるのか否かについて曖昧なままとなっている。そのため、「多文化」のとらえ方が立場によって様々であり、華僑と政府が示すそれとの間にも意識的なずれが生じていることがわかった。これは現在の韓国の多文化政策が、少子高齢化の解決策として策定されているところに原因がある。その結果、将来的に韓国人を産んだり、韓国人になる可能性が高い外国人には、重国籍の付与やそれに伴う福祉サービスの提供を始めとする様々な法整備を進めるが、長年韓国社会で外国人として暮らし、既に独自の生活基盤や教育システムを持つ華僑はその対象としないという二重構造が生み出されてしまったのである。

一方、多文化政策と華僑が実際に交差する一例として、仁川市中区が主に推進しているチャイナタウン構想について取り上げた。チャイナタウン構想は、観光資源の開発と観光客の誘致という側面から実施されており、華僑の暮らしにかかなりの部分を依存しているものの、華僑が主体的に街の運営に参与する体制がとられていない。そして、華僑がどのようにこの街を作ってきたのか、韓国社会の中でどのような暮らしをしてきたのかについての理解が依然として不十分なまま、異国風情緒や異国の料理を楽しめる観光地として現在

も開発が進められている。当事者の生活や文化・歴史への関心が不在のまま進められる移民の社会統合は、同化の強要につながりかねない。また、チャイナタウン構想によって短期的に観光客が増え、売上が伸びても、街を形成し、運営していく過程で華僑自身の参与と決定権が保障されていなければ、華僑の社会的・法的地位が政策の在り方によっても簡単に左右されてきたように、政策側の路線変更によって再び華僑の暮らしの根本が揺らいでしまいかねない。政策側が華僑の存在をどのように位置づけ理解するかは、換言すれば韓国社会や韓国人が今後華僑とどのような関係を結んでいきたいのかを如実に表すものである。

現在の韓国の多文化政策においては、新来外国人の韓国社会への適応が中心的な課題となっているが、定住が進めば、教育、文化の伝承、韓国人やそのほかの外国人との共生、外国人住民の高齢化と、様々な課題が発生する。今まで外国人に対して開放的とは言い難かった韓国で、韓国社会が持つ閉鎖性を長年目の当たりにして生きてきた華僑の存在は、いわば韓国の定住外国人の将来をうらなう試金石でもあるともいえよう。ただ、華僑の中でも世代交代が進み、華僑自身のアイデンティティも一様ではない。今回は主に華僑に対する排除政策を実際に体験してきた中高年を対象に調査を実施したためか、多文化政策についても批判的な意見が多く見られたが、若い世代はまた異なるとらえ方をしていることが調査の節々で感じられた。今後は若い世代からの聞き取り調査も進めていきたい。また、今回の調査では、チャイナタウン構想に華僑の意志が十分に反映されていない点は確認できたものの、実際に華僑住民が何を望んでいるのかを理解するには至らなかった。引き続きこの点についても綿密な調査及び検討を進めたい。また、日本との比較で考えると、日本の旧来定住者である在日コリアンが様々な社会的資源から排除される中で戦後民族団体を組織し、公教育や日本社会の中で人権や社会・文化的権利を獲得していったのに比べ、在韓華僑の場合、国家の分断と反共政策という歴史的背景があるためか、そのような過程があまり強く感じられなかった。この点の違いや、定住にあたって華僑団体が果たした役割についてもさらに考察を深めていきたい。

【参考文献】

- 李玉蓮（2008）『仁川華僑社会の形成と展開』仁川文化財団（原文は韓国語）。
- イ・ヒョンシク（2001）「仁川チャイナタウンの造成方向」仁川発展研究院・韓中交流センター『韓中交流センター研究報告書 2011-04』（原文は韓国語）。
- オ・ギョンソク（2007）「どのような多文化主義か-多文化社会論議に関する批判的照明」オ・ギョンソク編『韓国における多文化主義-現実と争点』ハンウル、22-56頁（原文は韓国語）。
- 総谷智雄（1997）「在韓華僑の形成過程-植民地朝鮮におけるエスニックマイノリティー」日本植民地研究会編『日本植民地研究』Vol.9、日本植民地研究会、1-15頁。

- キム・ヒジョン (2007) 「韓国の官主導型多文化主義-多文化主義の理論と韓国的適用」オ・ギョンソク編『韓国における多文化主義-現実と争点』ハンウル、58-77 頁 (原文は韓国語) .
- 宣元錫 (2010) 「韓国の「外国人力」受入政策-「雇用許可制」を中心に」中央大学総合政策学部編『総合政策研究』Vol.18、中央大学出版部、157-169 頁.
- 宋囂營 (2010) 「韓国における国際結婚女性移住者に対する多文化政策の運営実態」立命館大学政策科学会編『政策科学』Vol.17No.2、立命館大学政策科学会、97-111 頁.
- 谷富夫 (2008) 「ライフヒストリーで社会を読み解く」谷富夫編『新版ライフヒストリーを学ぶ人のために』世界思想社、22-25 頁.
- パク・ギョンテ (2008) 『少数者と韓国社会：移住労働者・華僑・混血人』フマニタス (原文は韓国語) .
- 林史樹 (2007) 「「韓国華僑」の生成と実践-移民集団の括り方をめぐって」韓国・朝鮮文化研究会『韓国朝鮮の文化と社会』Vol.6、124-148 頁.
- 藤原夏人 (2010) 「韓国の国籍法改定-限定的な重国籍の容認」国立国会図書館調査及び立法考査局編『外国の立法』Vol.245、国立国会図書館 HP 内「国立国会図書館デジタル化資料」(<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/pdf/024506.pdf#search='韓国の国籍法改定%20外国の立法'>、2012 年 9 月 26 日アクセス)、113-139 頁.
- 王恩美 (2008) 『東アジア現代史のなかの韓国華僑－冷戦体制と「祖国」意識』三元社.

第9章 ポストモダン都市・大阪

櫻田 和也

いわゆる「工場三法」すなわち工場等制限法（1959, 1964）工業再配置促進法（1972）工場立地法（1973）は、工業生産の隘路を開くための分散政策としての性格をもち、たしかに大都市の中心部からの工場分散は進められた。だがそれは結果的に、むしろ「大都市圏を外延的に拡大させた」といわれる（秋山 1999: 38）。いま前二法はすでに廃止され、残る工場立地法についても地方分権一括法により自治事務とされたが、依然として私たちの棲息地はこの外延的に拡大された大都市圏に他ならず、その結果にまだまだ強く規定されていると言わなければならない。このメトロポリスにおける生のあり方を（ある階級にとっては絶望的かもしれない物質的諸条件を）いかに分析したらよいか考察すること、それがここでの目論見である¹。

都市は死んでいない。たとえ猥褻な消費や正視に耐えない欠落や潜在的な絶望のかたちをとるにしても都市の精神が生きているのだから。都市はただ壊れているだけ。——『都市が壊れるとき』（ドンズロ 2012: 203）

I 暗渠化された水都

都市の地表が、冬には力尽きた行路人を死に至らしめ、夏には放射熱をたたえて煮えたるアスファルトに、黒く覆い尽くされたのはいつのことだったろうか——その薄くて堅い表皮を一枚めくれば、30年の寿命の最期をとげようと重力にさからってはいあがってきた蟬の亡骸たちが、羽をのばすことかなわず無数にねむっているにちがいない。きっと小学生なら、だれもがそんなことを夢想したことがある。およそ梶井基次郎とおなじぐいの想像力だ。

桜の樹の下には屍体が埋まっている！

この一行からはじまる有名な詩はたぶん、大阪でかかれたのではなかった。しかしそれが『詩と詩論』に発表された1928年12月、すでに梶井は結核のため東京帝大を卒業することなく大阪にもどり、実家のあった阿倍野で過ごしていたようだ。百年以上まえに敷かれて今もかわらず上町台地を南にまっすぐ住吉から浜寺へとつなぐ、あの路面電車沿いの。

¹ なお本稿はふたつの既発表論文（櫻田 2012, 2013）をあわせて改稿したものである。

1925年4月1日付の第二次市域拡張によって当時東京市を上回る規模となった大大阪が東の間の黄金時代を迎える当時、それでもこの都市の表皮はまだ自動車に覆い尽くされてはいなかったはずだ。むしろ網の目状にひろがる無数の水路が、増殖する工場地帯のひろがりに汚染される途上にあった。やがておおくの汚水路は戦災のガレキに埋もれて、とおからず道路の下に目隠しされてしまうことになる。

しかし汚物がいつまでも黙っているわけがない。詩人の手にかかれば、モノの方が喋りはじめるだろう。梶井基次郎や中原中也のように夭逝した戦前の詩人たちではない。そのふたりのあいだに生まれた小野十三郎のことである。戦後、20世紀を貫いたかれの詩的言語において、生理的感性の主体は物質の方へと反転されなければならなかった。その方法はたしかに冷たく透明なレンズのようである。しかし、その詩に夭逝した詩人たちの生理や音楽がないと思うなら、それは読むものの感性がそまつなのだ。

戦時中の作品『風景詩抄』から「葦の地方（五）」（小野 1943）

風の中に

煙がみだれる。

おれが草だつて。

むしろ鉱物だよ。

地に突き刺さつた幾億数万本のガラス管（チューブ）。

ひよつとすると

ああ、これはもう日本ぢやないぞ。

——ここはどこなのだろう。ステロタイプな大阪からしたら、ゆかりもない地の果てにみえるかもしれない。だが大阪が都市であるとしたら、その文化の担い手とはむしろ、これら物質の方だったのではないか。リドリー・スコット監督の映画『ブラック・レイン』（1989）などはまだ、この都市の感性をとらえてはいた。戦後すぐ『大海辺』（小野 1947）の「壊滅」において「鉄はぼろぼろになり」と詠んだとき、そこに荒涼たる都市の原風景をみたかれはしかし、96年ついに死んでしまった。小野がモノに喋らせるのは、マルクス『資本論』首章における有名な商品語ともちがう、商品形態をとる以前の物質の徹底して唯物論的な詩的言語である。

むしろ即物的とさえいふべきこの感性にこそ大阪がある。到底そんなことは実証可能とは思えないから試論にとどまるとはいえ、これを仮説としてのみ認識出来る次元が、たしかにこの都市にはあるのだ。

米軍撮影の空中写真のなかには、摂津というより河内からの視界にとらえられた大阪平野がみられる。たとえばまだ空襲の爪痕もあらわな 1952 年、とはいえ 50 年にはすでに開業していた森ノ宮・日生球場や難波・大阪球場など急激な戦後復興の証をはっきりと見てとることができる。撮影日 1 月 22 日とあるから、撮影機はまだ大阪市に返還前の鞆飛行場から飛んだのかもしれない。

港湾都市によくあるように、大阪という都市の地形が今のように型どられたのは河川のはたらきによる。とりわけ約三百年前の大和川つけかえ工事は一大事業であった。八尾街道から近鉄大阪線をまたいで北へと蛇行する久宝寺川（現在の長瀬川）こそ旧・大和川の本流である。それは南から西へと分岐した平野川をはじめ、さらに南方の狭山池から合流する東除川・西除川などおおくの支流をしたがえた巨大水系をなして上町台地の先から海へと溢れていた。

大量の土砂をはこび降雨時には荒れ狂う天井川となった大和川、柏原をつけ根にこれを東から可能なかぎりまっすぐ西にひろがる瀬戸内海へと貫くというのだから文字どおりのつけかえであった。たしかにそれは淀川水系と大和川水系とを今のかたちに分かち東大阪の治水を劇的によくする。水はけのよすぎる旧川床の砂地も河内木綿を育て、近代の夜明けまでは繊維産業を牽引するだろう。

しかしそれは流域村落に分断とあらたな部落差別を生み、三国丘から摂津・河内・和泉の国境（くにぎかい）という地位をうばい、またあいかわらずの土砂があらたに設けられた河口に堆積し、貿易港として盛えた堺の港湾機能を少なからず損うことにもなる。折々の統治者の名をぬきにして、なお治水と大坂三郷のヘゲモニー確立とは軌を一にしていた。

さて大阪城を北端に南からのびる上町台地のその東の坂がおおむね玉造筋だとすれば、四天王寺から夕陽をのぞむと下にひろがる都心がいまも海にしかみえない西の坂は、その断崖にちかい形状を今ものこしている。この台地から東をむけば、生駒山を背景に南から北へといくつもの川を湛えるのが河内ほんらいの景観であっただろう（山野 2011:41）。古代そこは今の大阪城を突堤のように深くえぐれた湾をなしており、堆積平野がひろがるにつれ河内湖、鴻池新田と水がひいてなお低湿地であることにはかわりはない。だから近畿自動車道の基礎を掘ればあちこちから貝塚が出土するのであるし、片町線のあたりまで、室戸台風にかぎらず事あるごとに水没した海拔 0 メートル地帯がひろがっている。

現在の大阪市内も例外ではない。東成区の有名な五叉路、今里ロータリーのあたりもしばしば水没する。このあたりは南西から北上する平野川に東から西之川や神路川、西から台地を降りてきた雨水をうける猫間川をはじめ網状の水路が集中していた。第二次市域拡張によって存在をあらわにした大大阪のもと、難波（桜川）から真東へと切り拓かれた千日前通りは鶴橋をこえて梁石日『血と骨』（1998）の舞台、市電が引かれ猪飼野大通（大成通）とよばれた時代があった。そして南北を貫く今里筋をトロリーバスが走る。地

名としての猪飼野がもっとも広域化したときの北端がそこである。そのころ台地の上の大原社会問題研究所では、洋行がえりの久留間鮫造や櫛田民蔵らが買いつけてきた学術書を紐解きマルクスを読みふけたにちがいない。

戦後すぐ、空中写真の頃まではまだ大阪城の東、梁石日が『夜を賭けて』（1994）にアパッチ族の跳梁を描いた砲兵工廠をまたぐ猫間川も、しばらく玉造から北の下流は暗渠化されていなかったはずだ。東成から南へひろがる鶴橋および猪飼野の地で戦前から力の注がれた耕地整理事業とはだから、なによりも、水とのたたかいに近代的な決着をつけることに他ならなかった。それは「スラムクリアランス」とも手を携えて戦災復興のための土地区画整理事業にひきつがれる（水内 2004）。

戦前の計画では平野川を深く掘削した運河に封じこめ、あたりには灌漑のいきわたる田畑が生まれるはずだった。しかし時まさに第二次市域拡張の大正末期、結果的に、耕地整理は玉造筋そして猫間川をこえてあふれる人口が働くための工場と、かれらが眠るための住宅の職住近接地帯となるだろう。ひるがえって戦後、だがしかし水とのたたかいにはまだ決着がつかない。終戦直後に焼跡を流した枕崎台風（1945）のみならず、ジェーン台風（1950）においてもふたたび冠水するのである。平野川の、戦前に掘削された本流にくわえ戦時下中断された城東運河開削をもって分水路がひらかれて、この長いたたかいに一幕がおろされるのはようやく 1958 年のことであった。

朝鮮半島から史上古くからの航路をなぞるように大阪へきた人々はしかし、その大きな部分が肉体労働力として吸引されたのが事実だとしても、必ずしも土木工事だけのために来たのではなかった。闇市から制度化された鶴橋卸売市場で十代の母が祖母を手伝い、まだ出会わぬ父は祖父を手伝って小路でセルロイド製のヘアコームを売りさばいた往事。八尾の朝吉といわずとも、大阪には希望と欲望とが充満していた。戦前からの機械工作・化成工業を基盤として、朝鮮特需をバネにあらたな産業の花ひらく戦後大阪の復活。有機溶剤のベンゾールで手をあらし、中毒症状に見舞われながら女工たちが靴底をゴムのりで叩き貼ったヘップサンダルがバカ売れしたのも、この頃のことだ（猪飼野の歴史と文化を考える会 2011）。

英語でいう〈文化〉、その語源をギリシャ語に辿れば〈耕す〉であったことを私たちは知っている。「文化国家」から「文化ナベ」「文化ガマ」の名称に至るまで「文化」の文字が氾濫したのは偶然ではあるまい。かつて若かった父や母たちは、苦しくはあったが、希望を抱き、星を見つめつづけた、名もなき〈文化人〉つまり〈耕作者〉ではなかったか（大阪・焼跡闇市を記録する会 1975: 4-5）。

II 過去に描かれた未来

いろんな汚物が覆いかくされはじめたのはその後からだろうか。大阪においては 1970 年の万博をもって頂点をきわめる高度成長期、それは労働者人口の大部分が資本の下へとプロレタリア化する過程でもあった。それは空間的編成においては水路の暗渠化、およびその地上あるいは頭上をはしる道路の建設として表出する。

たとえば外堀が交差して文字どおり四ツ橋をなしていた西横堀と長堀は埋立てられ、高津入堀をもって阪神高速一号線は環状をなす。あるいは、かつて道頓堀から新（現）大和川に延伸されたという十三間堀川のあとを、阪神高速 15 号堺線が南にのびる。大阪で区画整理のあともなお曲がりくねる道がのこるのは、たいてい昔の川筋か旧街道の名残りだろう（山野 2011:35）。市電の廃止にともなう地下鉄網の完成、船場センタービルを備えた築港深江線（中央大通）にくわえて内・中央・外と三つの環状線といった都市計画道路の建設——生活污水と工場廃水で悪臭を放つ水路を地下に暗渠化して、戦後から万博へとむかう 1960 年代、大阪はひといきに都市としての「完成」を目指すかのようにだった。

したがって、釜のおっちゃんが「ooはおれがつくった」というのもウソなどではない。見えがたいからといって不可視の存在を否定するのでは、研究者に用はあるまい。じじつ暗渠化されたのは汚水だけではなかった。工場廃水が直接的生産過程における外部不経済なら、生活污水は再生産過程における集合的な生理的副産物である。そして都市は、その地底に欲望のうねりをいまも湛えている。

人々が都市を欲するならば、都市は人口を必要とするだろう。青空労働市場に対する行政総力をあげたいわば制度的実践として釜ヶ崎の地に愛隣総合センターが建設されたのも 1970 年のことだ（原口他 2011）。単身の男性ばかりを寄せ集める日雇労働者のまちとはしかし、それだけではとても再生産の不可能な空間であろう。家族もちを近郊団地へと送り出す住宅政策によって（原口 2003）圧倒的にジェンダー化された戦後、外部からの労働力を大量に吸引しあちこちの現場へとポンプのように送り出したこの心臓は、とおからず機能不全を起こし、やがて 1990 年代にはホームレス問題として可視化することになる（青木 2010）。そもそも都市とは、完成したら凍結されるようなものではなかった。

万博、それはすでに 21 世紀の現在からしたら、いわば過去に描かれた未来（パスト・フューチャラマ）として回顧される（長澤 2000）。ならば私たちは未来のおわったあとと生まれてきたのである（ベラルディ 2009）。たしかに幼いころ長瀬川は両ワキに化学的な廃水をしたがえた三色川であったし、農業用水路のフナは背骨が屈曲した奇形、必死でみつけたドジョウを連れてかえろうにもほどなく死んでしまう——なまものである都市は、たしかに 1970 年代末すでに腐敗したかのようにだった。だとしたら「太陽の塔」とは、あの物質的なフォルムをもって忌まわしき記憶と不気味な予感とを置き去りにして巨大な構造転換を告げるために来た、新しい天使ではなかっただろうか？

ベンヤミンが歴史哲学テーゼにおいてパウル・クレーに見出した、あの天使である。

「新しい天使（アンゲルス・ノーヴス）」と題されたクレーの絵がある。それにはひとりの天使が描かれていて、この天使はじっと見詰めている何かから、いままさに遠ざかろうとしているかに見える。その眼は大きく見開かれ、口はあき、そして翼は広げられている。歴史の天使はこのような姿をしているにちがいない。彼は顔を過去の方に向けている。私たちの眼には出来事の連鎖が立ち現われてくるところに、彼はただひとつの破局（カタストローフ）だけを見るのだ。その破局はひっきりなしに瓦礫のうえに瓦礫を積み重ねて、それを彼の足元に投げつけている。きっと彼は、なろうことならそこにとどまり、死者たちを目覚めさせ、破壊されたものを寄せ集めては繋ぎ合わせたいのだろう。ところが樂園から嵐が吹きつけていて、それが彼の翼にはさまれ、あまりの激しさに天使はもはや翼を閉じることができない。この嵐が彼を、背を向けている未来の方へ引き留めがたく押し流してゆき、その間にも彼の眼前では、瓦礫の山が積み上がって天にも届かんばかりである。私たちが進歩と呼んでいるもの、それがこの嵐なのだ（ベンヤミン 1995: 653）。

大阪の港湾機能は、1960年代初頭すでに限界に達していた。50年代の倍以上に増大した貨物量は大阪港においてもキャパシティを超過し、またたくまに「船混み」をまねく。そこで調達されたのが釜ヶ崎の弾力的労働力である。あたかもこれを制度的に追認するかのように、総理府の「港湾労働対策審議会」答申を経て港湾労働法ができたのは1965年のこと。しかしその翌年には、運輸省「海運造船合理化審議会」答申によってコンテナ化の方向性が示されるだろう。これこそが構造的というべき転換をもたらす。

木津川河口でいまでも中山製鋼がもくもくと煙をあげる大正区船町、そこには戦前民間最大の旅客数を誇った水陸両用の木津川飛行場があった。工場にかこまれパイロット泣かせであったといわれるこの飛行場の移転計画は、戦時下まにあわず伊丹に変更され、戦後あらためて埋立造成が再開された南港——そこにコンテナ埠頭の用地は見定められる。

早くも1971年にはフェリーターミナルがオープンし、ついに73年には初のコンテナ専用岸壁が完成する。万博を契機とした日雇土方の需要と交替するように、60年代には釜ヶ崎の主たる求人であった港湾荷役は70年代すみやかに実質ゼロまで激減した（原口2006:36）。オイルショック後、造船市場のグローバル化を見据えて名村造船所が大阪での新造船から撤退するのは79年。都市が過剰なものを切りすてるのか、それとも過剰な人口をまるのみした都市を資本の方が見すてるのか？

——この造船所もまた木津川沿いにあった。壊滅的戦災から息をふきかえした工場が景気よく煙を吐く空中写真の西南部。あたりは戦前から川筋造船のメッカであった。

木津川に沿って、藤永田造船所から津守紡績工場、浅野セメント工場などといった小野十三郎の詩と縁の深い工場群がすでにここ [1929年の地図] には記されている。やはり造船所の多いことが眼を惹くが、そもそも木津川沿いに造船所が建設されたのが第一次大戦後のことだった。需要の増大によって木津川沿いは造船所ブームにわきたち、大小造船所が相次いで建設されたという。1917年には藤永田造船所、村尾造船所なども進出。木津川沿いはよりいっそうの活気をみせていく。この時、北加賀屋ではいったん人口は急増しているのだが、ふたたび日中戦争から第二次大戦にかけての戦争の時代は、木津川沿いの重工業にも需要と人口の増大を促したのだった。木津川の風景は戦争と深い絆をもっていた。

こうして詩集『大阪』は早春の藤永田造船所附近から大阪の漂流をはじめ、ひどく現実味がありながらもひどく幻想的でもあるような、不思議な生産都市のイメージを構築してみせるのである（酒井 2011: 30-31）。

このような書き出しをもって大阪の百年史をたどる酒井隆史（2011）『通天閣』は、無知なわたしにとってなにより、小野十三郎が都市的なものの空無を凝視する眼の詩人であることの発見に他ならなかった。有名な「短歌的抒情の否定」も、酒井によれば「小野の詩論においては、詩を音楽から強い力で引き剥がし絵画あるいは造形性へと、ひいては「歌う」ではなく「見る」といった領域へと強力に引き寄せることに等しい」のである。

地に突き刺さった幾億数万本のガラス管（チューブ）。

たしかに小野の詩に「歌」の抒情は感じられない。しかし今日、私たちの耳にはそのモノオトが音楽的に聴こえはしないだろうか。まさしく即物的に「空気の震動」として描かれる音があろうとなかろうと、徹底的なしずけさを描写した詩であろうと、詩そのものがふたたび音楽的なのである。小野自身も『詩論』のなかで絵画を音楽に対立させる、そのことがまちがいというよりもむしろ、おそらくポストモダンの私たちにおいて、音楽の概念はかれの詩の視覚性にも等しいものとなったのだ。

Ⅲ マイナーなものの世界性

フランク・ザッパの死んだ 1993年、十代だった自分は音楽に深く沈んでいた。週末は地元八尾の楽器屋でならうギターがうまかったらしく年上の不良たちに一目おかれる、ませた少年だった。ふだんは台地の上の学校に通い、そのまま南にいけば当時まだウニタ書舗があったのを知りながら、放課後は西の断崖をおりて水面下の音とモノとを探りにいった。それは海底にでも潜るような気分だ。

行政が「歴史の散歩道」と称する坂道の何れかを下ると、崖ふちの日陰で小さな作業場から印刷機の忙しくまわりつづける音がきこえる。寺のわきを進むと、すぐ向こう側に中古バイク屋や鉄屑屋がみえて、少年は刹那、工場だらけの地元かと錯覚する。それでも惰性的に松屋町筋をわたって目指す方へと進めば、かの軍艦アパート。戦前画期的な公営住宅として建設され戦災をまぬがれたがために古びた下寺住宅・日東住宅の存在は、そのすがたが異形であるというよりも、むしろそれを包圍してゆく現代的空間の異様さを印象づけることになる。

そのまま西の堺筋へと出る頃には、表皮がいかに現代化しようともこの辺りがかつて長町のスラムであったことに気付かないわけにいかない。エンジンであれ鉄屑であれ書物であれ音楽であれ、うち捨てられるばかりのモノを集めて再商品化すること、そのような商いの連続性は百年以上まえに「クリアランス」されたはずの土地にあっても途切れてはいなかったようだ。決して五階の建物はみあたらない五階百貨店、このあたりまでくれば飢えた十代の好奇心を十分に充たす音楽がそこここにあった。

王将裏にある雑居ビルの階段をのぼるとノイズにみちた空間、「非常階段」をはじめアルケミーレコード作品群のならぶ「〇か×」。さらに大阪球場の南をまっすぐ大国町へ向かえば難波ベアーズ。あるいは、ラジオ部品・音響機材やサーバ機器専門店をながめて道具屋筋の方へもどれば、文字どおり世界中の音楽を集めるかのようなフォーエヴァー・レコード。

いま思いかえせば、あの頃たしかに大阪の海底は世界に直結していた。世界というのが抽象的にすぎるなら、ニューヨークとバーミンガムに。ナパームデスが、その記念碑的作品である『Scum』の謝辞に S.O.B.をあげているのをトッツァンがみつけたことからテープ交換や文通がはじまったのが 1987 年。ボアダムズが『恐山のストゥージズ狂』にファックと書いたことからソニックユース初来日で競演したのが 88 年。ついに S.O.B.とともにヨーロッパ・ツアーを敢行し、ナパームデスが「あの」ナパームデスであった時代おそらく唯一の来日も果たしたのが 89 年。BBC ピールセッションを聴いてそのビートに衝撃をうけたビル・ラズウェルが、ドラムのミック・ハリスをニューヨークに呼んでジョン・ゾーンらとペインキラーをはじめたのは、91 年。

90 年代にはニューヨーク・ニッティングファクトリーをひとつの核に、ある音楽空間が圧縮されたかのようなだった。フリージャズ、ポストパンク、音響、エレクトロニカ、ノイズ...文脈に応じてさまざまに呼ばれた現代音楽が混然一体と 3 階レジ横にならべられ、その視聴機が貪欲な耳を肥えさせた心齋橋タワーレコードも、今はきえた。

S.O.B.のトッツァンは、かつて北加賀屋の印刷屋で働いていたそうだ。しかしかれもまた夭逝の詩人となった。おそらくは何ごとかを抱えきれずに、八尾の線路に身を投げたのは 95 年のことだ。大和路線の八尾～志紀は東京の中央線八王子をも上回る鉄道自殺数であるらしい。そこは河内のどまんなか。のちに高齢者家族が借金とりたてを苦しに線路に

しゃがみこみ轢かれた「ヤミ金心中」もおなじ区間。とりたてた奄美出身の少年は、仕事に真面目すぎたのだろうか。

ともあれ、大阪の現代文化が過去もっとも同時代的に世界化したのが 90 年代のポストパンク・シーンであったのは、たしかなことだ。そこにおいて出現したものこそ、いわば極度に物質的なものへと至る詩としての音楽に他ならない。パンクとは、ある種マイナーなものの世界性である。ここで固有名をあげる暇はないが、うえに素描したような土壌に育まれた才能のいくつかは大きくはばたき、あるいは今も無数に蠢いている。そして、いわばその結晶ともいべき部分は、世界的にはサウンド・アートとして現代美術の文脈におかれることになろう。ことのよしあしはともかくとして、このように具体的かつ抽象的な事実は無知なまま都市の文化を云々するものではない。

工作とは周囲の状況がどんなに変化してもびくともしない感性の秩序を自ら築きあげることである——『工作者の口笛』（小野 1966）

2011 年末、ブレーカープロジェクトは「小さなものが大きくみえる」と題した梅田哲也の展覧会を開催した。その会場とされたのは福寿荘という名の、阿倍野の崖を飛田へおりの途中の古アパート。展示は、生活の痕跡が残る場をそのまま音響空間として生き返らせたかのようなインスタレーションであった。記録と表現とメディアのための組織[remo]がフィル・ニブロックを招き「The Movement of People Working」の新作をもって、北加賀屋の工場地帯に通奏低音のようなドローンを響かせたのは 2010 年の初春。

彼独自のサウンドが響く中でスクリーンを染める、北加賀屋界隈の工場や卸売市場で撮影された反復的な労働の身振りは、普段その周辺を歩くことのない若者たちのまなざしを約二時間釘付けにした。

このイベントをある種の商品化と解釈することも可能かもしれないが、外国人である筆者の感性に届いたのは北加賀屋特有の風景でありながら世界中のどこにでもある都市＝共同の感覚である。他人の扉がわが町の風景に、他人の長屋がわれらの思い出にとって代わるように、人間の情緒の循環プロセスは常に空間の生産と消費の関係に亀裂や転覆の可能性を孕ませる（コルナトウスキ他 2015）。

都市の縁辺（エッジ）を放浪した詩人の木津川河川敷から大阪の「ディープサウス」百年史をたどった酒井隆史がその旅のおわりに、新世界フェスティバルゲートを回想してその大部の著作をとじたのは決して偶然のことではない（酒井 2011: 705）。この廃墟と化した祝祭の門を拠点に芽生えた諸々のプロジェクトが、売却にとまなう退去のあとも、

マイナーなものたちの系譜をかるうじて受け継いだのだから。世界とは、このようにして紡がれている。

さて、かつて上町台地に栄える大坂三郷のヘゲモニーは、証券取引所の開設を契機に堺筋で近代を迎えた。その御堂筋への移行を決定づけたのは関一による拡幅工事と地下鉄の建設である。今はなにか、さらに西区の四ツ橋筋へと動かす巨大な力がはたらいているかのようだ。大阪の即物的感性は決しておおくの言葉を語らないとしても、結局それが誰のもうけ話であるのかを冷たく見つめているにちがいない。

もっともみんながもうかるなら、それはよろこばしい話かも知れない。しかし人々の期待は、万博のあと裏切られつづけるだろう。工場三法による大工場の立地規制も原因に指摘される大阪経済の地盤沈下は、莫大な事業費が投下された関西空港の建設においても回復することはなかった。岡田知弘（2012）の指摘によれば関空とは、公共事業の開放を迫られた 80 年代末の日米建設協議をうけて「国際的」公開入札をしたことがはじめて認定された事業だった。そして本体工事および空港連絡橋等の建設や資材供給を受注したのは東京の大企業で、結果的に外資系企業のうまく参入する余地はあっても地域経済にはまわらなかったのである。当時、釜ヶ崎の日雇労働者にもなかなか仕事がまわらず労働力編成になんらかの異変があったことは別な調査からも判明していた（島他 1997）。

都市が病んでいる、非人間的な都市、などと、よく言われる。それは確かにそうなのだが、この戦後三十年、もっと病んでいたのは日本の都市行政ではなかったか。それは、病むというよりは、奇妙なほど楽天的で暴力的な都市行政、つまり私たち一般の人間からの乖離という位相の問題だが、この都市行政を問う意識がない限り、どんな都市論も空虚なものに思える（田中 1978）。

とりわけ実践の理論たるべき都市政策の先駆として近年たかく再評価される関一ではあるが（ヘインズ 2007）、やはり一面においては危険思想の一掃を目論む「ブルジョア改良主義」に他ならない。それは土地課税権の確立をテコに主体たる自治体としての都市財源を確立する一方で「上からの社会政策的統合」をもって近代化を推進するものであった（小路田 1982）。1919 年の都市計画法によって導入された受益者負担の考え方は、身体化されていつのまにか消費者精神に転化し、われわれはしかるべき批判さえ忘れてしまったのかもしれない。しかし上岡龍太郎ならこういうだろう、権力の移行をとまなう空間の再編とは必ずだれかのもうけ話であるにちがいないと。

お人好しには生き延びることさえ容易でない社会になってしまった。

戦後資本主義復活の転換点-朝鮮戦争から高度経済成長を経て今日に至った軌跡は振り返るまでもない。はっきりしていることはこうだ。私たちには、もう耕す大

地がない。あるのは鉄とコンクリートの都市だけだ。亜硫酸ガスに覆われた、この大大阪ににぶく、あわい蔭が地を覆っている。かつて、一筋の線、一筋の蔭であったというのに、アスファルトで作られた大地は陽光をはじかない。はじく光が届かない（大阪・焼跡闇市を記録する会 1975: 5）。

IV 郊外化する都市

2003年6月——老家族3人がJR八尾付近の線路にうずくまり轢死、数万円を借りた闇金による取立てを苦しめた心中。恐喝犯は奄美出身の若者といわれる。

2012年9月——東大阪から八尾、平野にかけて連続不審火。火が放たれたのは自転車、洗濯機などから倉庫、空き家、留守宅へと拡大していた。翌月末逮捕されるのは40代の失業者であった。

こんにちプレカリアートこそ労働者本体に他ならないとすれば、郊外こそ世界的な都市の標準型（モデル）であるだろう。たとえばネグリがいまや「存在しているのは大都市だけ」というとき、大都市（メトロポリス）とはそのように理解されなければならない（ネグリ 2008: 上 61）。都市と農村の対立なる古典的規定は、地と図とをとりちがえてある。「もっとも弱い輪」はそのいずれにもない。かつて対立にもみえた関係こそ都市化と名づけられたものに他ならず、鉄道なり道路がそれら諸関係の物的構造なのである。

再高級化 *gentrification* / 棄て置き *relegation* / 外郊外化 *periurbanisation*、これらの三傾向にしたがって都市が壊れていくというドンズロ（2012: 21-22）の分析は、こんにち全般化した都市的なものを、多少なりとも精密に解釈しようとする試みであるといえるだろうか。「仕事や遊びあるいは子どもの教育のため」都心部へと回帰する特権的階級による「虚構の都市」の再創造というべきジェントリフィケーションの背面で、しかしマイノリティや貧民にとっても休息の空間でもあったはずの居住地をむしろ「監禁の場所」とする棄て置きが進められる。そして「棄て置かれた者たちを忌避し享楽家たちを羨望する」中流階級たちの長時間通勤ないし通学、この強制された移動を外郊外化はもたらす。概略そのように説明される（ドンズロ 2012: 201-203）。

こうした諸傾向のあいだの緊張関係のゆえに「もはや都市のなかに社会問題があるのではなく、〈社会をつくる〉能力にかんする都市という問題がある」というのがその診断である（ドンズロ 2012: 47-48）。都市からはもはや近代化を駆動する力、いかなる文化的・文明的・進歩的な力能も失われたかのようだ。こうして、あらたに規定された「都市問題」の主調をなすものは分離である。だから翻訳者である宇城輝人にいわせれば、都市はいまや「分離し隔離し差別する機械」と化したのだ（宇城 2010: 90）。

郊外こそ都市のモデルだというのは、この「都市問題」の意味においてのことである。ここで郊外とは地方都市のことだ、そのようにいうべきであったかも知れない。だがそのような規定は結局どこまでも相対的なものであってみれば、いずれにしてもおなじことだ。それは大阪の近代化をふりかえっても明白である。百年ちかく前の第二次市域拡張による大大阪時代のはじめにはまだ田畑のひろがった河内平野にしても戦後またたくまに工場と住宅地で埋めつくされたのであるし、大量の人口を吸引した吐き出すその圧力は河川沿いに点在した旧村はもとより、かつて長らく自治都市として栄えた平野や久宝寺、堺までも——制度的にはともかく領土的には少なくとも——まるのみにしてしまった。

その過程において郊外とは、都市と農村を両極とするあいだの広大な空間をあいまいに指示してきた言葉にすぎなかった。ドンズロが郊外、したがってまた都市問題の典型とする大規模住宅団地の例を大阪にひきつけてみれば、それは万博の 70 年前後に大阪市内周縁部をとりまくように建設された公営住宅のことだ。時期をおなじく造成された千里・泉北ニュータウンなどは、むしろ当時の外郊外化である。そこに今もし「荒廃」がみられるとすれば、いらい外郊外化はむしろ生駒や京阪神間の新興住宅地に向かったというべきだろう。だとすれば、平野区にある市内最大級の市営住宅団地と、生駒・学園前の近ごろ高級とばかりもいえない住宅地とのあいだに位置する河内——東大阪・八尾こそ、ここでいう郊外すなわち都市の身体であったのだ。

富田克也監督の映画『国道 20 号線』（2007）は、どこのことであってもおかしくはない、そのような郊外の都市化を映した名作である。高速道路のインターチェンジを降りてホテル街をぬけて進むと「アラビアンナイトみたいな建物」ドンキホーテ、パチンコ、ATM、大型ショッピング施設……裏側ではかつてにぎわった商店街の寂れる国道沿いの「露骨な風景」と、監督の富田はそのように言語化している（富田他 2010: 100-101）。生理的なものを息づかいで逆なでするような触覚において近年まれにみる映画らしい映画というべきこの名作のロケーションは甲府であったが、では次のものづくりは何処のことか分かるだろうか？

うどん・そば、中古車ガリバー、スーツの青山、メガドラッグストア、ヤマダ電機、マクドナルド、墓石屋、消費者金融の無人店舗、学習塾、とんかつ、ガソリンスタンド、アダルト DVD 本屋、カラオケ、ネットカフェ、ボーリング場、広大な駐車場越しに見えるショッピングセンター、ファミレス、県立大学の標識……（宇城 2007）。

ほとんど区別のつかない、そこはしかし北陸・福井のロードサイドである。何もない——何でもそろうにもかかわらず何もない、そのような地方都市のことだ。何でもあるというのは生活するに足るということ、それどころか、お節介なことに遊戯場に借金つきで

さえある。甲府にもどれば「ある男がその露骨な風景のなかで、パチンコ店から出てきて道路をわたり向かいの駐車場のなかに併設された消費者金融の ATM に入って、そのままパチンコ屋に戻っていたのを見た」（富田 2010:101）このときの着想が『国道 20 号線』のひとつの軸になったと富田は語る（もうひとつ、ある杜撰な殺人事件が映画のモチーフとなっている）。だが、これは郊外だけの問題ではない。この作品を撮りおえた監督は、あることに気づく。

よくよく考えてみたら、都市は縦におさまってるだけなんだよね。新宿なんか見ると一つのビルの中に、カラオケ、居酒屋、アコム、武富士、プロミス……って縦に入ってるだけじゃん。それが地方に行くと横に、つまり地べたに広がってるだけでさ（富田 2010: 117）。

郊外の垂直的圧縮、これは都市の郊外化の一形態である。都市の周縁は中心に隙間をみつけては回帰するのだ。「都会であろうと郊外であろうと準郊外であろうと、大量消費のなかでの差異や区別の絶え間ない追求は、永遠に挫折を繰り返す」というのも「文化的差異それ自体が大量生産品と化してしまう」のだから、そのように説明したのはニール・スミスである。そこにもたらされるのは、キッチュの増殖でしかない。コンバージョンとインフィル開発がすすむうち空間において歴史の意味は消去され、ジェントリフィケーションは「都市の郊外化」を完遂する（スミス 2014: 193）。

V 〈分離・隔離・差別〉

2012 年 10 月——大阪梅田駅の高架下で 40～80 代の野宿者たちがたてつづけに襲撃をうけ、うちひとりが死亡。作業着姿の若い男たちが数人がかりで野宿者の頭部をふくむ全身を何度も蹴りつづけた。

ボルティモアの丘に立ち眼下の港にいたる「醜悪」としかいいようのない開発状況を見つめなおしたデヴィッド・ハーヴェイは「ブルジョアに想像力がないというのは、実に奇妙なことだ」そのように述べたことがあるという（シュカイタス他 2010: 133）。飽くなき差異化の果てのどんぐりの背くらべ、これはたしかに記号資本主義（ベラルディ 2009）の究極的矛盾である（ただし記号とは単に非物質的なのではなく視覚的・聴覚的な物質性を有しており、神経刺激を介して筋肉・情動に物的効力をもたらすものとされていることに注意）。しかし、たんに均質化するというのではない。大都市の郊外とは表面的には無機的にみえて、あらゆる次元で〈分離・隔離・差別〉機械のあまねく編み込まれ

た空間なのだ。そしてまったく反生産的な、この逆説的な普遍性こそが、郊外を世界的な水準で都市のモデルたらしめる所以である。

だから「都会であろうと郊外であろうと」——したがって大都市のどまんなかでさえ、私たちは唐突に荒涼たる郊外に出くわして不意をつかれることがある。たとえば震災復興後の新長田、あるいは三条御池の地下街でも難波の都市型複合施設でもいい、建造環境のなかで野生化したイタチや巨大ネズミ、ゴミをつつくカラスやゴキブリなどがいればまだ生きた心地がするというものだ。だが普段とはちがう時間にひとり歩いてみれば、ときとして不思議な瞬間にひとの気配がなくなり、新建材ではりめぐらされた空間がとても都会的とはいいがたい空気をたたえるのを経験したことはないだろうか。あれが郊外＝都市につくられた現代に支配的な、ある〈分離・隔離・差別〉機械のいつわりなき姿なのである。そして機械とは、必ずしも設計者の意図にしたがっていつも動くとは限らず、なかば自動的に深く欲望の次元に作用してひとを狂わせ、あるいは殺してしまうことさえある。

野宿者殺害の現場は、JR と阪急を結ぶキタの結節点にあたる。再開発のための臨時的導線による移動フローの変化が少なからず物的要因としてこの事件を規定したと思われるが、なにも犯罪心理学のまねごとをしようというのではない。むしろ広大な操車場跡にあたる北ヤードに到達点を見出された梅田再開発が、あのような空間の殲滅を志向するものであったという事実を確認するまでのことだ。あのような空間とはつまり「戦後」をいまだ引きずる空間のことだ、とりあえずはそうにいえるだろう。梅田駅前ビル 4 棟に典型的であるような高度経済成長の達成期に手がけられた大規模再開発のあとにあっても、やはりそうなのである。

そのことは闇市が一掃された当時の再開発において成功事例として賞讃されてきた、上本町ハイハイタウンを訪ねれば今もかろうじて確認することができるだろう（田中 1978）。たしかに天王寺区の中心にあたるその立地から、いまだその不動産価値は損なわれてはいないのであるが、商業空間としてのそれは近鉄小劇場跡が高級化された新歌舞伎座や多少の地域性はのこすものの郊外型たることを宿命づけられた商業施設ユフラとは対照的に、むしろ近隣の上六シネマや精肉店、タバコ屋や古本屋とならんで戦後を引きずる空間をなしているのである²。梅田駅前ビルとおなじく、消費者金融とパチンコという郊外をその内にかかえながら。だとすれば、まして闇市の名残をそのまま遺して今にいたる鶴橋高架下など、21 世紀のいま本来のこされてはならない場所なのかもしれない。

² もうひとつのターミナル天王寺でいえば、たとえばフープやアンドにつづく阿倍野近鉄百貨店の再建に対して、第二のハイハイタウンとなった阿倍野ベルタとも地続きのキューズモールの場合には、かつてあべの銀座とよばれたところに立地した店舗を再配置しているから画一化された郊外型の大規模ショッピングモールのようにありながら、部分的にはこのあと数十年むしろ戦後を感じさせる空間をもたらすかもしれない。梅田にかえれば、おなじキタでも東通りの方や茶屋町のあたりはどうか、あるいはミナミはどうであるかといった検討はまた読者にひらかれた事例研究となる。

あるいは何丁目の夕陽だかにもまけない昭和のキッチンとして、そこは商品化されるのを待たされているのだろうか。

いずれにせよ、「もはや戦後ではない」そのように告げられてから半世紀以上。ニューカマーの活力もあってまだかろうじて生きている鶴橋の身体は、むしろ雑誌にのる「焼肉通り」とは逆の近鉄東口の方にある。かれらの居住地である猪飼野へとつづく旧平野街道沿いの商店街裏にあった木造住宅密集地もしか、おそらくは住民の高齢化や土地所有権の整理などによって斑状（まだら）に手ははいりつつあるようだ。暫定的にはコインパーキング、土地がまとまれば玄関横に駐車場をそなえた三階建ての、あの「平成様式（数年前ともにフィールドワーク中の酒井隆史による名付け）」の住宅地になるところがあらわれているのだ。高架下の卸売市場でさえ近鉄線直下の組合ひとつ分まるごと閉鎖・移転され、来たるべき再開発への備えも着々と用意されている。だが、それがどのような空間を帰結することになるか、私たちにはまだ知る由もない。

事件の現場にもどるなら、そこは JR 大阪駅の御堂筋口から国道をわたった高架下、阪急梅田駅側にある新梅田食道街の道路沿いであった。信号の色が変わるまでの秒数が表示されることでも有名なその横断歩道の上は、国道 176 号線をまたぐ歩道橋と何幅もの線路がビルの谷間をぬける立体交差をなしている。かつてその優雅さを親しまれた旧阪急梅田駅コンコースへの屋内通路が、毎日大勢の旅客を迎え入れていたものだ。それが百貨店の建て替え工事にともない先ごろ東西コンコースが開通するまでの数年間、迂回されざるをえなかったのである。旧国鉄退職者の救済事業として 1950 年に開業されたという新梅田食道街のなかを、あるいは周りを通るように案内板が貼りだされ警備員が交通整理に動員された。いま思えば北側にヨドバシカメラが出来たころからたしかに人の流れはかわりつつあったのだが、先行開発区域がよいよ開業するという北ヤードにいたる大阪駅「ノースゲート」工事も併行していたから、駅構内のみならず立体歩道橋などの導線もたびたび付け替えられ、この数年間は人々の往来に相当の圧力がかかっていた。

またそれは串カツ、関東煮、立呑み屋のならば食道街に、目的の店でもなければ普段なら立ち寄りもしなかつただろう通勤・通学客が接触する機会にもなつたはずだ。その国道沿いの通路が、現場である。かつてはむしろ阪急百貨店からヘップの方にたまる人混みをさけて新阪急ホテルのわきを線路沿いに裏側から阪急かっぱ横丁・茶屋町の方へとすりぬける、その通用口のような使い方ができた記憶がある。線路を支える太い柱は、通行人とぶつからずに野宿できる小さな空間を与えてもくれるだろう。東西コンコースも開通してまた少しは風通しがよくなったか——そう考える暇もなく虚をつかれた事件だった。

野宿者の存在が過剰に露出しな限りは「粗野な無関心」（エンゲルス）を媒介とした一種の「平和共存」が成立しているようにみえるこの都市において、黙認であれ無視であれ、それらの形式が「どの時点で、あるいはどのような状況下であらさまな〈排除〉へと転換するのか、明確に予測することは難しい」（島 1999: 195-196）。野宿者「問題」

がはっきりと可視化された 90 年代末に島和博をとらえたこの困難は、依然として解かれてはいない。だが、テラス席の来客をもショーウィンドウのマネキンがわりにしてしまうお洒落カフェの力学において、貧者のたたずまいをゆるす余地が残されないのはたしかなことだ。

少なくとも空間をきれいにせねばならない、これこそ再高級化 *gentrification* の欲動を強迫的につき動かすプログラムである。だとすれば高架下でひとりの高齢者を無惨な方法で殺害したものの正体は、「作業着姿の若い男たち」というよりもむしろ、空間を浄化せんとする現下の再開発にあったというべきではないだろうか。たとえ男たちが現金で買われて野宿者を殺したといえは荒唐無稽だとしても、まして犯人をその行為において免罪するものではないとしても、しかし「時間による空間の殲滅」（マルクス 1994: 192-216; ハーヴェイ 1989）を代行する都市の機械状のなにものかが、なんらかの仕方で作動したにちがいない。

VI 郊外メトロポリスの身体

2007 年 3 月——国際指名手配されていた八尾心中事件の闇金幹部がルーマニアで拘束され逮捕。

2008 年 6 月——サミット財務大臣会合当日、釜ヶ崎で第 24 次暴動。連日十代の少年少女も駆けつけた。

2010 年 3 月——茨木の西日本入管センターにて収容者約 70 名が処遇に抗議し一斉にハンガーストライキ。

2011 年 6 月——八尾心中事件の実行犯は見つからぬまま時効成立。

都市において機械が、機械状のものが作動する機序を、もう少しよく理解することはできないだろうか。ドンズロは、その結論部分で「都市は死んではいない」といい都市の精神を唱おうとするとき、垂直的官僚制を前提とする国家的体制に対して都市的体制を水平的なものとして描いたドゥルーズとガタリを引いている（ドンズロ 2012: 191-204）。『千のプラトー』の該当部分は以下のとおりだ。

都市とは道路の相関物である。循環と回路によってしか都市は存在せず、都市を作り出す、または都市が作り出す回路上の特異な点が都市なのである。入るものと出ていくものが必要であり、都市は入口と出口によって決定される。それは頻度を要求する。動かないものであれ、生き物であれ、人間であれ、それらの物質を集中させる極化作用を行なうのが都市である。系統流、つまりさまざまな流れを、都市は、水平線上のあちらこちらにいきわたらせる。基本的に他の都市との関係におい

て存在するものとして、都市とは横断的存立性の現象であり、ネットワークなのである（ドゥルーズ + ガタリ 2010: 下 170）。

垂直的な捕獲装置である国家に対して都市は水平的であるというのだが、ここで肝心なことは、むしろ都市を極化作用という装置に同定した点ではないだろうか。だとしたら、極化作用とみずからの規定した三傾向（再高級化／棄て置き／外郊外化）の関係を等閑に付したまま都市の精神なるものを擁護する、というふるまいは——都市政策を対象とした批判的研究である以上いたしかたないとはいえ——少なくともいくらかは反省性に欠ける保守的な態度、あるいは絶望がたりないといわざるをえない。そして、この点において、ドンズロが暴動に理解を示しながらも決して理解しえない次元があるだろう。

映画『国道二〇号線』は、都市が反生産的な郊外に反転した、器官なき身体だった。修辞を弄するなら、不自然にも循環器だけがのこされた、それは細胞の塊なのだ。そこで血管とは道路のことに他ならない。だがしかしこのメッシュ状のネットワークには、出口がみあたらない。どこへ向かうのか、すべてが終わったあとトンネルをくぐりぬけて疾走するエンドロールはしたがって、たとえ時速百キロの高速で移動しているとしても、まったく動かない。いわゆるロードムービーの定型とは正反対に、そのような印象をつよく与えるものとなっている。あの不動の疾走は、どこかに破れかねないほころびを見つけられないかという調査であったのだ。薬物によっては不可能なことを可能とする、そのような可能性をみつけるための。

「都市」と「田舎」について語るのはもう止めてほしい。ましてや両者の対立などという昔話にはうんざりだ。じっさい、われわれを取り巻いている光景は「都市」にも「田舎」にも似ていない。それは、形式も秩序もない都会的な均一の広がり、はっきりとした輪郭を持たず、無制限に広がる荒涼とした単一のゾーンである。世界のどこに行こうとも、美術館のごとき中心街や自然公園、団地や広大な農場、工場地帯や分譲地、簡易宿泊施設や流行のバーといった光景が続く。つまりメトロポリスである。古代都市や中世都市や近代都市ならこれまでに存在した。だが、メトロポリス的都市というものは存在しない。メトロポリスは全領土の総合であろうとする。そこではあらゆるものが共存しているが、それは地理的共存というよりも、メトロポリスが形成するネットワークとしての共存である（不可視委員会 2010: 45）。

あのいかがわしい不可視委員会による一節である。かれらはたしかにドンズロ的な「理解」にはっきりと対立して、ある次元にふれようとしている。私たちが郊外として描いた「都市と田舎が同時に死ぬ」現場、それがメトロポリスだというのだ。いま「都市」

がかまびすしく語られるのは、それが「いままさに消滅しようとしているから」に他ならない。だから次の一節をもって、「都市の郊外化」の矛盾を再確認することになる。

現在、プチブルが下町を植民地化しようと押し寄せているが、連中についてまわるのは、いわゆる「本物」への嗜好と、それにとまなう管理への好みである。中心街からはじき出されてしまった彼らプチブルがそこに求めるのは、規格住宅が立ち並ぶ郊外ではお目にかかれない「境界の活気」である。だが、彼らはそこから貧乏人や移民を締め出し、車を追い払い、小綺麗にする。そして細菌までも根絶してしまうことで、自分が探し求めていたものまで打ち砕いてしまうのだ（不可視委員会 2010: 46-47）。

都会から都市性を損なわせるものは雑業層の従属化である。かつてのように零細自営業がたちゆかず、大資本に吸収されるのであれ、自営酒屋やタバコ屋をやめてコンビニのフランチャイズ化せざるをえない場合であれ、あるいは店をしめて妻はレジ打ちのパートに／夫は駐輪場の守衛にいくというのであれ、家業には見込みがないからといって理容・美容あるいは介護の専門学校に通うのであれ、いずれにせよ賃労働関係の下へプロレタリア化し、窮乏化し、たとえいまだ空間的には〈分離・隔離・差別〉されてはいないとしても、都市的なものをなりたせるのは——人口の組成のみならず空間の地と図においても——いまや残余なのだから（櫻田 2008）。ならば大阪の再生をうたう再開発が大阪たるところをつぶしてゆく、これはもはや必然というべきではないだろうか。

たしかに、メトロポリタンの網の目には、都市の断片や田舎の残滓がいくらか残っている。だが活気にあふれているのは、むしろ流刑地とよばれるような地区である。逆説的にきこえるだろうが、ひとが住めそうもないと思われる場所だけが、どうにか住むことのできる唯一の場所なのだ。じっさい、次の引越しまでに、さしあたり家具を配置し、インテリアにこだわるといっただけ的高级マンションより、スクウォットされた古いバラックのほうが人間が住んでいるという気配のするものである。スラム街は、多くの巨大都市にあって最後の活気ある場所、居心地のよい場所であるが、当然ながら、もっとも消滅しやすい場所でもある（不可視委員会 2010: 48-49）。

おそらく西成特区において焦点化された（その行政区域の広さには不釣り合いなほど北東端の一角であるにすぎない）釜ヶ崎が、遠からずここに書かれた事態にみまわれることになるだろう。しかし、それはまだ何ごとかのはじまりにすぎない。それは他のところで述べたとおりであるが「生活保護」にせよ「貧困」にせよ、大阪の都市問題は釜ヶ崎だけ

に閉じられたものではないからだ。JR環状線の外周をひろく覆うように「問題地域」は広がっているのであり、それはたとえば旭・城東から守口・門真の方へ、生野・平野から東大阪・八尾の方へ、あるいは此花・西淀川から尼崎方面へと大阪市外にも連続性を示している。そして郊外メトロポリスの身体とは、そこにあるもののことなのだ。

2005年11月のパリ郊外の火は、くり返し言われたような極度の剥奪状態から生じたのではない。逆に、その領土を十分に把握していたからこそ、あれほどの炎を生み出すことができたのである。ひとはうんざりして車を焼くこともできるが、一ヶ月にわたって暴動を拡大させ、警察がしくじり続けるようにするためには、まず、自己組織化されていなくてはならないし、確実な共謀関係によって結ばれていなければならない。さらにその土地を知り尽くし、言葉を共有し、共通の敵を認識する必要がある。空間的・時間的な距離が、炎の拡大を妨げることはなかった。誰も予期しない場所・時間に、はじめの炎に 대응べく新たな炎が次々と燃え上がったのである。うわさを盗聴することはできないのだ（不可視委員会 2010: 49）。

のちに梅田の野宿者襲撃・殺害事件で逮捕されたのは、失業・鉄筋工ら十代なかばの少年たちであった。逆に、釜ヶ崎での第24次暴動において機動隊に爆竹をなげ警察署にロケット花火を打込んだ少年たちのなかに平野から来た17才もいたのだし、逮捕者には16才の少女もいた³。こうした具な事実の潜勢力を、そろそろ私たちが本気で考えなくてはならない。なにしろ、ブルジョアには想像力がないから。

耕す大地はないのだからもう“精神の百姓”たる「耕作者」にはなり得ないが“焼跡闇市派”の警告に応える「工作者」になることは可能だ。（大阪・焼跡闇市を記録する会 1975: 6）

【参考文献】

青木秀男（2010）『ホームレス・スタディーズ 排除と包摂のリアリティ』ミネルヴァ書房。

³ 「生まれた途端にバブルが崩壊し不況の中を幼少期で過ごし小学校高学年でゆとり教育が完成し大人にわけもわからず馬鹿にされつつ子供医療証と子供手当開始時には対象外で高校卒業と同時に公立高校無償化で現在就職難」とは、この世代一流の香具師口上である。
<http://twitter.com/48kn/status/265393992617836544>

- 秋山道雄（1999）「転換期の地域政策：Sustainable Development によせて」国民経済雑誌 179 巻 1 号 35-51 頁.
- 猪飼野の歴史と文化を考える会（2011）『ニッポン猪飼野ものがたり』批評社.
- 宇城輝人（2007）「地方都市と社会的なものについての点描」オルタ 395 号
http://www.parc-jp.org/alter/2007/alter_2007_12_pride.html
- 宇城輝人（2010）「場所闘争のためのノート：ローカルの都市、都市におけるローカルティ」VOL 04 号 88-94 頁.
- 大阪・焼跡闇市を記録する会（1975）『大阪・焼跡闇市』夏の書房.
- 岡田知弘（2012）「中小企業の連携で大阪の地域経済を立て直せ」Posse 15 号 98-110 頁.
- 小野十三郎（1943）『風景詩抄』湯川弘文社.
- 小野十三郎（1947）『大海辺』弘文社.
- 小野十三郎（1966）『工作者の口笛』国文社.
- 小路田泰直（1982）「『政党政治』の基礎構造：都市と地租委譲問題」日本史研究 235 号 122-146 頁.
- コルナトウスキ，ヒェラルド + 全ウンフィ + ヨハネス・キーナー（2015）「地域が競い合う時代における都市・大阪新たな磁場生成の現場とその背景」市政研究 186 号 近刊.
- 酒井隆史（2011）『通天閣：新・日本資本主義発達史』青土社.
- 櫻田和也（2008）「プレカリアート：現代のプロレタリア階級」共生社会研究 3 号 26-37 頁.
- 櫻田和也（2012）「ポストモダン都市における唯物論の詩学・試論」現代思想 40 巻 6 号 210-219 頁.
- 櫻田和也（2013）「ポストモダン都市における機械状分析のために」生存学 6 号 354-363 頁.
- 島和博（1999）『現代日本の野宿生活者』学文社.
- 島和博・八木正・竹村一夫・本間啓一郎・松繁逸夫（1997）「関西国際空港工事に従事した建設労働者の雇用構成に関する試行分析」人文研究 49 巻 11 号 951-1042 頁.
- シュカイトス，ステーブン + ヴァレリア・グラチアノ（2010）「メトロポリタン・ファクトリー / 都市の隅々にまで広がる資本主義的搾取」VOL 04 号 132-137 頁.
- スコット，リドリー（1989）『ブラック・レイン』パラマウント.
- スミス，ニール（2014）『ジェントリフィケーションと報復都市：新たなる都市のフロンティア』ミネルヴァ書房.
- 田中水四門（1978）『廃墟から再開まで：ある共同体形成史』上六市街地再開発組合.
- ドゥルーズ，ジル + フェリックス・ガタリ（2010）『千のプラトー』河出書房新社.

- 富田克也（2007）『国道 20 号線』空族.
- 富田克也・相沢虎之助（2010）「インタビュー：『国道 20 号線』から『サウダーヂ』へ」
VOL 04 号 98-121 頁.
- ドンズロ, ジャック（2012）『都市が壊れるとき』人文書院.
- 長澤均（2000）『パスト・フューチャラマ：20 世紀モダンエイジの欲望とかたち』
フィルムアート社.
- ネグリ, アントニオ（2008）『未来派左翼』日本放送出版協会.
- ハーヴェイ, デヴィッド（1989）『空間編成の経済理論 資本の限界』大明堂.
- 原口剛・稲田七海・白波瀬達也・平川隆啓（2011）『釜ヶ崎のススメ』洛北出版.
- 原口剛（2003）「『寄せ場』の生産過程における場所の構築と制度的実践 大阪・「釜ヶ崎」を事例として」人文地理 55 巻 2 号 121-143 頁.
- 原口剛（2006）「1950-60 年代の港湾運送業における寄せ場・釜ヶ崎の機能」都市文化研究 7 号 34-49 頁.
- ヘインズ, ジェフリー・E（2008）『主体としての都市：関一と近代大阪の再構築』勁草書房.
- ベラルディ, フランコ（2009）『プレカリアートの詩：記号資本主義の精神病理学』河出書房新社.
- ベンヤミン, ヴァルター（1995）『ベンヤミン・コレクション I：近代の意味』筑摩書房.
- 不可視委員会（2010）『来たるべき蜂起』彩流社.
- マルクス, カール（1994）『資本論草稿集②』大月書店.
- 水内俊雄（2004）「スラムの形成とクリアランスからみた大阪市の戦前・戦後」立命館大学人文科学研究所紀要 83 号 23-69 頁.
- 山野寿男（2011）「大阪市における水環境の変貌」季刊水澄 1 号 1-42 頁.
- 梁石日（1994）『夜を賭けて』日本放送出版協会.
- 梁石日（1998）『血と骨』幻冬舎.

執筆者

阿部 昌樹（大阪市立大学都市研究プラザ所長・大学院法学研究科教授）

岩間 伸之（大阪市立大学大学院生活科学研究科教授）

川本 綾（大阪市立大学都市研究プラザ特別研究員）

櫻田 和也（大阪市立大学都市研究プラザ特任講師）

熊谷 美香（和歌山県立医科大学研究員／大阪市立大学地域連携センター研究員）

本多 哲夫（大阪市立大学大学院経営学研究科教授）

松永 桂子（大阪市立大学大学院創造都市研究科准教授）

水上 啓吾（大阪市立大学大学院創造都市研究科准教授）

水内 俊雄（大阪市立大学都市研究プラザ教授）

安田 恵美（大阪市立大学都市研究プラザ特別研究員）

URRP

Urban Research Plaza, Osaka City University,
3-3-138 Sugimoto, Sumiyoshi, Osaka, 558-8585
Japan, office@ur-plaza.osaka-cu.ac.jp

大阪市立大学 都市研究プラザ
558-8585大阪市住吉区杉本3-3-138
office@ur-plaza.osaka-cu.ac.jp