

# 都市の断層をとらえる

～都市デザインを通じた  
社会的包摂の試み～

Redefine the Urban Deprived Area  
- Social Inclusion  
through Urban Design -

01

コンセプト :

- ▼急速な少子高齢化や人口減少を迎える中、今後、**都市内格差の広がり**（＝貧富の差の拡大とその空間的結実としての社会階層ごとの住み分け）が懸念される。都市内格差は、木造密集市街地や公営住宅団地といった再整備の進みづらい**地区の局地的衰退**というかたちであられる。
- ▼京都市では、歴史都市では特区の設定による積極的な観光地区化が促進される一方、都市の周縁部では充分な投資がなされず、地区内の経済活動も停滞し、経済力に劣る単身高齢者や単親世帯、失業者等の社会的弱者が相対的に多く住む停滞した地区へと変容しつつある。個人レベルの貧困問題が面的に集積することで、都市空間の貧困化／貧困の都市空間化が進んでいる。格差社会への対応や福祉システムの設計が急務であるが、それと同時に、**社会的排除の問題を空間の問題として捉え直す**ことも重要である。
- ▼**社会的包摂に都市デザインはどのように貢献できるか**？相対的に弱い立場にある人々が暮らす生活空間の質を改善することで、地域力を地道に回復し、包容力のある都市空間を次世代へと継承する都市づくりの方法を考察する。

02

貧困化する都市空間

### ▽高齢者の貧困化

◎2030年には総人口の1/3が高齢者に。所得の7割近くを年金に依拠している高齢者世帯は、その約4割が年収200万円未満である（2011年国民生活基礎調査）。

◎現在、高齢者の1/7が単身世帯であるが、この割合は今後も増加傾向にある。さらに、被保護単身高齢者世帯は年々増加傾向にある（厚生労働省『福祉行政報告例』）。

### ▽生涯未婚率の上昇

◎生涯未婚率は上昇しており、2030年には男性で26%、女性で17%に達すると予測される。税・社会保障・企業福祉等の制度は、夫婦を含む家族に有利な構造となっており、無配偶者はあらゆる面で不利である。

### ▽就職氷河期世代の高齢化・貧困化

◎1971年以降生まれのいわゆる就職氷河期世代は、非正規雇用が常態化した世代でもあり、収入や居住環境がきわめて不安定なまま、高齢化していく。非正規雇用の無配偶者がさらに増える可能性もある。

03

都市再生の陰で進行する排除や周縁化の問題

### ▽都市内格差の拡大

◎近年、様々なまちづくりが活発化している一方、単身・貧困高齢者や単親世帯、失業者などの社会的弱者の多い地域など、まちづくりが自発的には発生しづらい地域も存在する。

◎こういった地域は、都市内格差の広がりを意味する。社会的弱者の集住地区が発生するなど、社会階層ごとの住み分けが進む可能性もある。そのような地区では住宅の老朽化／施設の未整備／非道路の存在による更新の停滞／管理不足の公共空間などといった問題が空間に現れる。

### ▽社会的排除に対する空間的視点の欠如

◎社会的排除は、「状態」ではなく個人が社会から隔離されていく「メカニズム」または「プロセス」である（厚生労働省2012）。わが国では社会的排除の一状態である「貧困」に対する施策のメニューは豊富であり、それらは貧困という「状態」の緩和や解決を目指すものとなっている。

◎現状の福祉制度の拡充を図りつつも、包摂の舞台となる日常生活としての都市空間の再生をすすめていく必要がある。それは、既存の制度的アプローチの限界を補完することでもあり、社会的排除のプロセスを緩和し、包摂へ向かうメカニズムを構築していくことでもある。

04

空間の力で包摂・結束・紐帯を取り戻す

社会的排除が深刻な政策課題となってきたEUでは、社会的な不利な地域の再生を支援するプログラムを構築してきた。従来の物的環境整備中心の既成市街地の再生政策を脱却し、住民の結束や紐帯を促進するために、地区内外のアクセシビリティや低廉住宅の整備、参加や協働を支援する統合的なプログラムを構築し、より持続的なコミュニティのマネジメントを試みている。



EUのURBACTプログラムによる買戻地区の改善。マラガ（スペイン）郊外の1960年代に建設された住宅団地、住宅の修繕＋公共空間の再整備、地元住民団体を通じた居住者のエンパワメントが図られた。

社会都市プログラムを活用した東部コミュニティの再生（ベルリン）。地域社会のネットワーク強化を目的、高主体（行政・企業、NPO等）が出資し合い、まちづくりを進める。

総協働としてのコミュニティ・サロンを軸に移民地が再生する。サン・サルバドール地区（トリノ）のかつての鉄道施設をリノベーションした地区施設の中で、住民の共有空間に、週末には集約での夜き出しも。

バルセロナの空き地活用プログラム。都市の基盤部で放置されたままだった空き地をコミュニティのための空間へと変えていく試み。「社会的包摂」の追求。

社会的弱者の居住地となっていた歴史的市街地において、空き家を取り壊し、商業的な場やコミュニティ・ガーデンを生み出し、社会的統合を図る。サラゴサのEstimote/Solar事業。

05

包摂プログラムの提案：界限リノベーション地区

◎現在、社会的排除のプロセスに介入しながら、空間再生と社会的包摂の視点を統合したプランニング＋デザインの手法は不在である。地区の停滞に歯止めをかけ、社会的包摂を促進する手法として、京都における「**界限リノベーション地区**」を提案する。

◎界限リノベーション地区では、社会的包摂促進のための基金を創設し、そこに京都府の予算を配分する。この予算に基づき、府は環境改善を必要としているコミュニティを対象に、基礎自治体（京都市等）による再生プロジェクトを毎年募集する。審査を経て採用されたプロジェクトは、申請額の50%を府から受け取れる仕組みとする。

◎界限リノベーション地区は、以下に示すような問題を抱えた界限を対象とする

#### ▷ 居住系機能

- 1) 移動手段の不足（公共交通）、2) 公共空間の欠如や荒廃、3) 建物更新の停滞

#### ▷ 社会系機能

- 1) 人口比における生活保護受給率の高さ、2) 高い失業率、3) 低い進学率

#### ▷ 経済系機能

- 1) 商業の不活性、2) 生業の衰退、3) 地価の低さ



本提案の対象となりうる京都市内の界限



京都市中心部の家賃階層マップ（路線価）：旧市街からさほど遠くない距離に、最低価格のエリアが広がっている

#### 特徴① 特別なケアが必要な停滞市街地の特定

▽目的：社会的隔離の危険性の高いエリアの把握

◎社会的弱者が、より都市環境に劣る地区に住まざるを得ない。問題市街地では、不動産価値に対する期待は小さくならざるを得ず、所有者や居住者が住宅の維持修繕に投資するのはきわめて困難であることが多い。また、貧困層の再生産（教育分野etc）は、機会均等の実現や社会的流動性にとって大きな障壁となっている。

◎問題市街地の生活環境のこれ以上の低下を避け、社会的排除のプロセスに介入しながら、悪循環を断ち切り、よりよい生活の質をもたらすことが求められる。

#### 特徴② 統合性の確保に向けたテーマ設定

▽目的：再生プロジェクトの分野横断性の確保

▽社会的包摂の問題を都市政策の文脈で対処するにあたり、統合的なプランニングが不可欠である。界限リノベーション地区では、空間再生と社会的包摂の両方のアプローチがバランスよくひとつの計画として実施されるように、申請事業が盛り込むべきテーマを以下のように設定する。

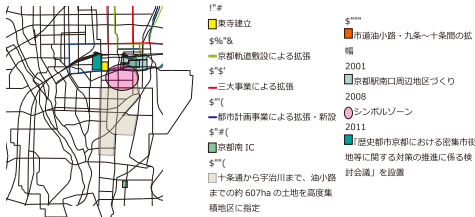
#### 【統合性確保に向けたテーマ群】

- ① 公共空間の創出・修復 ▷ 街路や広場、居場所づくり
- ② アクセシビリティの改善 ▷ 地区内をつなぐ歩行者動線の整備、移動手段の確保
- ③ 空き空間の再整備による更新停滞エリアの流動化  
▷ 空き家・空地の有効活用、アフォードブル住宅（低所得者層向け）の建設
- ④ 住民のエンパワメントの促進 ▷ 職業訓練、自立支援プログラム、起業支援
- ⑤ 参加・紐帯・結束に向けたプログラムの展開  
▷ 社会的企業との連携、まちづくりWSやイベントの企画

▽これにより、公共空間の整備や住宅の修復といった従来の物的環境整備に加えて、機会均等の実現、雇用・教育プログラムといった社会的包摂の措置を一つのプログラムとして策定し、事業の新たな展開を発生させていくことが可能になると考えられる。

▽南区の歴史

1900年前後、北側は九条葱、南側は染色工場で栄えた。しかし、九条葱は明治以降郊外へ拡大。田畑の跡地のため、複雑な街区を形成していると思われる。



▽西九条・東九条での現地調査の考察

**交通**：南北に通る近鉄や大宮通や国道一号線などによって地区が分断されており、東西は公共交通が乏しく、地区内移動が困難であると言える。

**建物用途**：九条通り沿いは、小売業とサービス業が比較的多く分布しており、住民が集うエリア。十条通り沿いは、企業や製造・修理業が集積しており、住人が集う目的を持ちにくいエリア。よって、住民の流れが一定であると言える。

**居住空間**：路線価が最も低いエリア付近には非道路などが細かく入り組んでおり、住民が公共空間を私的に使っている。また、そのエリアでは違法建築や建て詰まり、老朽化した建物が多く、更新が滞っているとされる。



調査範囲：(南北) 九条通り付近-十条通り (東西) 河原町通り-千本通り

縮尺 1/3000

社会的包摂を支える都市デザインの提案

住民が様々な『居場所』を通して、地域内外とのつながりを生み、活動の幅を広げることによって、地域全体で包摂を進める。

①多孔隙化による空間の創出

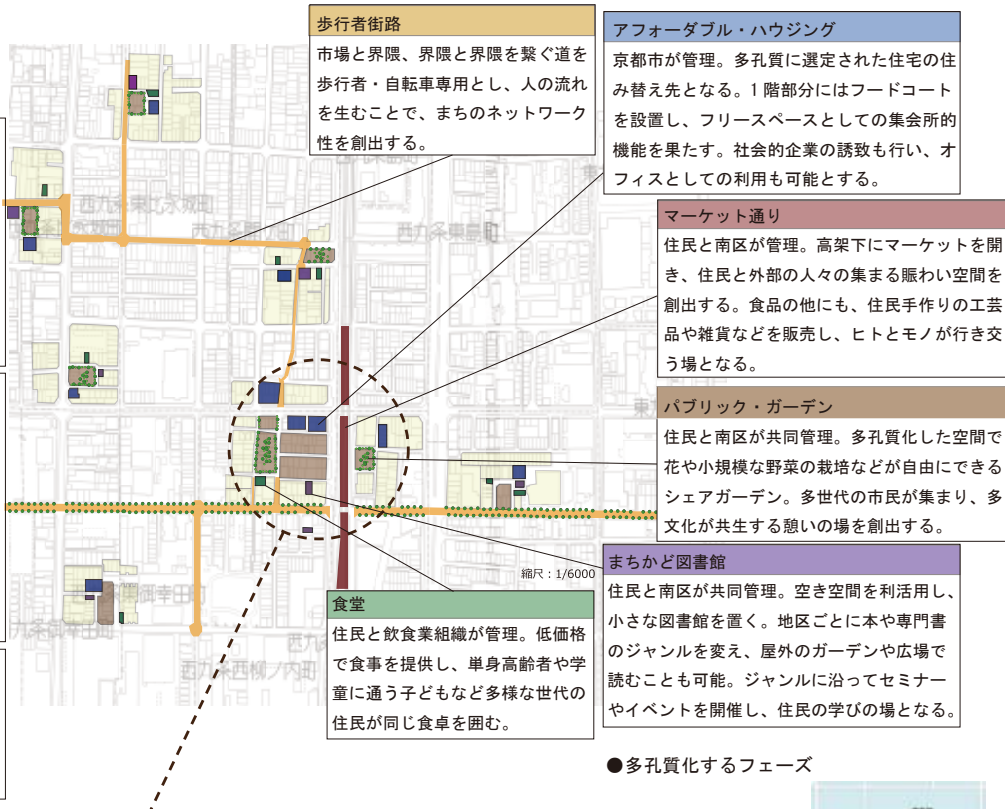
対象エリアでは空き家の増加などにより、手入れが不十分な家が密集している。また、住民が集えるような空間が少なく、アクティビティの幅が狭い。よって、一定の選定基準のいずれかに該当する、家や街区を取り壊しまちに穴を開ける「多孔隙化」を行い、住民の居場所の創出を図る。  
選定基準：低い路線価に面した空き家や老朽化した家 / 小規模な街区 / エリア全体のバランスを考慮

②「食」と「学」による包摂

①の戦略によって整備された集い空間と既存にある公共施設などに「食」と「学」の機能を挿入する。これにより住民の居場所ができ、交流やつながりが生まれる拠り所となる。またエリア内に場所の選択肢が増えることで、まちのアクティビティの幅が広がる。その結果、QOLの向上が図られ、包摂へとつながる。  
食：フードコート、食堂  
学：図書館、ガーデン

③分散化した境界をつなぐ

①②の戦略によって創出されたユニットのコアとなるマーケットを鉄道の高架下に設ける。マーケットは地域住民だけではなく、外部の人向けにも開かれた空間であると同時に各ユニットへ誘導する存在として機能する。



●多孔隙化するフェーズ

①多孔隙化の選定基準に基づき、多孔隙化する街区や住宅を選ぶ。



②市有地の空いている空間にアフォーダブル・ハウジングを建設する。



③多孔隙化する街区や住宅の住民がアフォーダブル・ハウジングや周辺の空き家へと住み替えを行う。



④住み替えが完了したら、多孔隙化した空間を広場やガーデンへと整備する。

