

# 《1》座談会…「今、求められている

# 新しい社会的セーフティネットとは」

横浜市都市経営局政策支援センターでは、平成21年9月から関連局と有識者をメンバーとした「社会的セーフティネット形成のための政策フレームに関する研究会」を実施してきました。『横浜市民生活白書2009』において分析しているように、横浜市民の生活不安がかつてなく拡大していること、生活のリスク感が20代や50代、子育て世代など現役世代に強く、生活保護を受ける世帯もこの10年で倍増していること、複数の生活課題を抱えた「生活が困難な人々」の存在が顕在化していることなど、既存の社会的セーフティネットが十分な機能を果たしていないのではないかと、という状況が認識されていることを受けています。

研究会では、①若者の就労支援施策の現状とあり方、②住宅とケアの連携における自立支援施策のあり方、③公教育とセーフティネット、など各施策分野の取組とその方向性について横断的に議論してきました。また、この研究会と同時に「都心市街地における生活困難な人々の実

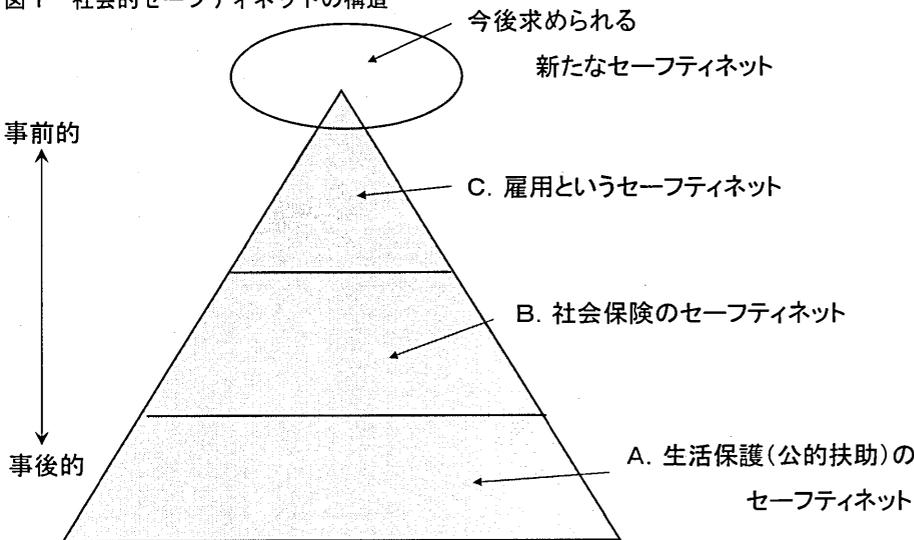
態把握と生活支援のあり方」調査および各支援機関のヒアリング調査を行いました。その結果は、①「生活困難な人々と生活支援のあり方―伴走機能の社会化に向けて」、②「新たなセーフティネットの取り組み」として掲載しています。また、最後に『5』「社会的セーフティネット形成のための政策フレームの研究―まとめ」として各施策分野の相互の関連とどのような政策的な枠組みが必要なのか、を提起しています。

今回の特集にあたって、研究会の議論にご参加いただいた広井良典先生と宮本みち子先生にお越しいただき座談会を行いました。折しも「横浜市中期4か年計画」の素案が公表されたところでもありますので、広井先生と宮本先生から、グローバルかつ長期的視点からの「社会的セーフティネット」の方向づけについてお話しただきながら、都市経営局と子ども青少年局の両局長に本市政の方向性について率直な議論をお願いしました。

【司会】議論を始めるにあたり、研究会において広井先生にご報告いただいた「社会的セーフティネットの構造」(図1)をご覧ください。現在の社会の中で私たちがどのような立ち位置でこの問題を考えていったらよいか、ということ、まず広井先生にこの図についてご説明お願いいたします。

【広井】はい。この図は現在の社会的セーフティネットの全体像を示したのですが、現代社会で生活を営んでいくためには、まずは図のピラミッドの一番上の「雇用」、つまり仕事に就けて収入を得ているということが何よりのセーフティネットになります。しかし人間は病気になったり失業したり、定年で退職したりすることがありうるわけで、そうした場合にあるのが真ん中の「社会保険」のセーフティネット、つまり医療保険や失業保険、年金などです。しかし実はこの社会保険というのは、働いて一定期間以上保険料を払い続けていることが前

図1 社会的セーフティネットの構造



(注)歴史的には、これらのセーフティネットはA→B→Cという流れで(=事後的なものから事前的なものへという形で)形成されてきた(Cについては、ケインズ政策という雇用そのものの創出政策)。しかし現代社会においては市場経済そのものが成熟・飽和しつつある中で、市場経済を超えた領域(コミュニティ)を含むセーフティネットが求められている。

提条件で、保険料が払えない場合は受けることができせん。そうした場合の、いわば最後のセーフティネットとしてあるのが図の一番下の生活保護ないし公的扶助ということになり、これは税が財源です。

以上は現代社会におけるセーフティネットについての、ある意味で教科書的な説明ですが、実はここで重要なことは、歴史的に見るとこれらの社会的セーフティネットは、いまお話ししたのは逆の順番に、つまり「下から上へ」と整備されてきたという点です。この点を以下簡単に説明させていただきます。

そもそも「セーフティネット」という概念は、18世紀前後に市場経済が大きく浸透する中、そこからいわば「落伍した者」への施策として展開してきました。それはまず生活保護という、文字通りの「救貧的」施策としてスタートしましたが、やがて工業化社会で大量の労働者が生まれる中で対応が追いつかなくなり、19世紀後半以降、社会保険という、より「予防的」な施策が形成されました。ところがさらに1929年の世界恐慌で大量の失業が生じ、資本主義が危機を迎えた第2次大戦以降は、政府の事業による公共事業や所得再分配によ

り需要自体を刺激・拡大して雇用そのものを創出するケインズ政策という、いわばもっとも「予防的」な対応が取られてきました。以上が図の「下から上へ」の流れと先ほど申したものです。

こうして見ると、セーフティネット政策には、資本主義が生み出す格差や経済成長の鈍化という危機への対応を背景に、事後的・救済的なものから事前的・予防的なものへ進化していくという大きな流れがあったと言えます。

しかし経済が成熟化し、従来のような経済成長が望めない現在、ケインズ政策もうまく機能しなくなる中で、さらに根本的な新たなセーフティネットが求められています。

それは、ある意味でもっとも予防的ないし事前的な対応であり、また住宅などのストックにまで遡ったセーフティネットを強化するということです。これは従来の市場経済の枠を越えた性格のもので、セーフティネットという概念も、市場経済から落ちこぼれた者への施策というにとどまらず、いわばその人を最初から「コミュニティ」そのものにつないでいく「対応が重要になると考えられます。」「コミュニティそのものにつないでいく」とは、様々なケアや職業訓練等とともに、商店街や農業など

「生業」的な、「コミュニティ経済」とも呼べる仕事につなぐことや、まちづくりと連動した住宅政策などが重要な要素として含まれます。

こうした対応の強化は、費用対効果の高さから結果的に福祉にかかる費用削減につながる点や、人々の潜在能力が発揮される点で、長い目で見て経済や財政にとってもプラスであるという視点が重要だと思います。

私は、福祉と経済と環境の新たな相乗効果を生み出す「創造的定常経済システム」あるいは「創造的福祉社会」の可能性の追求が必要だと考えています。そのひとつが「人生前半の社会保障の充実」です。個人が共通のスタートラインに立てることが、個人の潜在能力が発揮され、社会の活性化につながる面で大変重要だと考えます。

【司会】ありがとうございます。冒頭で大変大きな枠組をご説明いただきましたが、横浜市では、特に若者の問題が大きく、その支援についても取組が始まっています。まず、人生前半の生活保障、社会保障の大切さ、というテーマから始めて行きたいと思えます。

## 1 人生前半の社会保障の大切さ

【司会】宮本先生は、市内の定時制高校での実態調査や若者支援のNPOに対するピアリングなどを通じ、横浜の困難を抱える子どもや若者たちの課題について現場レベルの視点から熟知されています。こうした視点からご発言頂けないでしょうか。

乳幼児から若者まで切れ目なく支援していく必要性

【宮本】人生前半の時期についてもしっかりとした社会保障を整備していくという考え方で言うと、いくつかのポイントとなる政策的視点があります。

一つは、乳幼児とか思春期の子どもとか若者などと、ライフステージを区切って各時期の施策やサービスをバラバラに実施するのではなく、乳幼児から社会・経済的に自立できる段階に達するまで、長期的な時間の流れの中で、切れ目なく一貫して見守り支援していく視点が、非常に重要だと思います。

社会保障・人口問題研究所の研究結果によると、15歳時点での貧困の経験が、成人期へ入ってからの就労や社会的地位、人間関係に明確な影響

プロフィール

広井 良典

千葉大学法経学部教授。  
1984年東京大学教養学部卒業、同大学院修了。  
厚生省、千葉大学法経学部助教授、マサチューセッツ工科大学客員研究員を経て現職。



宮本 みち子

放送大学教養学部教授。  
1971年東京教育大学文学部経済学専攻卒業、同学部社会学専攻卒業、お茶の水女子大学大学院家政学研究科修士。社会学博士。千葉大学教育学部教授、ケンブリッジ大学社会学部客員研究員を経て現職。



を及ぼしていることが明らかになっていきます。海外にはこういう研究は数多くありますが、日本でもようやく、このような事実がデータで明らかになって来たことで、様々な困難を抱える人々に対して、早期の発見と支援開始を旨とする、包括的で継続的な社会サービスの必要性が見えてきました。

### 学校教育と社会とを繋ぐ試み

【宮本】いくつかの重要なポイントがありますが、そのひとつが、「学校から社会へ」、「学校から職場へ」のつながりの問題です。学校を卒業したら直ちに新規一括採用制度のもとで、エスカレーター式に企業に入社するという時代は、完全に終わっている。これは一時的な経済不況だけの問題ではなく、日本社会が構造的に新しい段階に入ったからだと私は考えています。学校卒業後に試行錯誤を必要とする不安定な状態が一定期間続くようになってきたのですが、その過程で躓いて立ち直れない若者が少なからず生み出されています。人生の基礎固めをすべき時期にある若者が抱える困難を放置すると、人生のスタートを切れないで社会の死角に陥る人々を、大量につくり出してしまうことに

なりかねません。

それを防止する取組は、若者を送り出す学校教育の側と迎え入れる企業や社会の側の両面で考えなければならぬと思います。送り出す学校教育のあり方としては、社会に送り出した後の学生の仕事や生活をきちんと見据えた教育システムに変えていかなければならない。つまり彼ら・彼女らが社会的に自立し生きていく力をどうしたら獲得できるかを常に意識した教育が必要で、同時に企業や社会の側も、若者を会社に放り込めば、後はレールに乗って自然と一人前になっていくだろうというような安易な想定はやめなければなりません。

学卒後も、若者の発達の機会がたくさん用意され、どのような状況にあっても十分なキャリアサポートを受けることができ、教育・研修・訓練の場があるという状況を創り出して行く必要があります。学校、会社、社会にこうした自覚と取組がないと、困難を抱えた若者たちが学校と社会の「狭間」に落ちてしまうということになります。

【鯉淵】日本の福祉、厚生行政は、もともと医療とか年金のほうが先行していた。それが2000年に介護保険が導入され、それによって、高齢者をケアする仕組みがある

程度整って、いろいろご批判はあるのですが、とにかくあれだけのサービス量を整えた。次は障害者の分野ということ、ちょっと混乱はしていますが、すけれど、それでもどういう方向に行こうかというのは大体この数年の試行錯誤の中で見出されてきた。

そこで、今、福祉サービスの領域では、宮本先生がおっしゃっている乳幼児期から青少年期、そして社会人として自立していく20代から30代までの期間をどのように社会的に支援していくか、ということが大きな課題となっています。

その前提として、児童虐待の増加などに象徴的に現れていると思うのですが、家庭の養育機能が一般的に脆弱化している。子どもたちの教育、福祉を担う基本的な集団としての家族が、これまでのようには機能しなくなってきた。それから、大きな背景としてグローバル化の影響で、製造業の手仕事など職人的な仕事、日本国内からなくなってきた。これにより、本来であればそこで仕事に就き、キャリアアップを図って行くはずの若者が職を失い、困難を極める状況になってきている。これまで学校教育には、国家としてのすぐく力を入れてきた。6〜18歳くらいまで、

ほぼ全員が教育を受けるということで、ものすごい資産と人員を投下しているわけですが、それでもほころびが見える状態になってしまっている。不登校やひきこもりなどに象徴されるように、学校教育サイドだけでは担い切れない困難を抱える子どもや若者が増えている。家庭が脆弱化し、職場が失われていく中で、横浜市としても、このような困難を抱える子どもや若者たちの育成や自立支援、いわば社会との「つながり」をどうしていくかは切実な課題であると考えています。

困難を抱える小中高生に対する新しい取組み

【司会】お話しいただいたような課題に対応するため、子ども青少年局は今回の中期計画でも、「人生前半の社会保障の大切さ」を意識した様々な施策や事業を既に打ち出していますよね。

【鯉淵】子ども青少年局でも、困難を抱える高校生の進路選択を支援する、すなわち学校と社会、教育と職業をつなぐという視点から、新しい事業を今年度から始めている。

例えば、戸塚高校定時制では、K2インターナショナルという若者自立支援の団体が、高校側と協議して、2年前か

浜野 四郎  
都市経営局長



鯉淵 信也  
子ども青少年局長



ら、カウンセリングから就労支援まで、困難を抱えそうな生徒に対して、様々な支援を行ってきた。戸塚高校定時制の生徒は、15〜18歳くらいまでのそれぞれの人生の中で、経済的な困窮や不登校やいじめ、学習困難などのつらい状況を経験し、心に傷を負っている生徒も多い。従って、カウンセリングなどで、彼らの自尊心をきめ細やかに高めるところから支援を始める必要がある。また、就職活動はいくらしても、面接で何回も落ちてしまうといったつらい経験もするわけで、そういう時には「よくやったね」と励ましながら就職活動のスキルを丁寧にアドバイスする。さらに結果的に高校を卒業しても仕事には就けず、いわゆる無業状態になる生徒も多い。そうした場合には、卒業後も継続的に就労支援をする。こうした活動によって培われた団体と学校側のノウハウを中退が目立つなど困難を抱える生徒が多いと思われる市内の高校にも広げていく。こうして学校教育と社会とをつなげる仕組みを、NPOなど多様な主体との協働で創りあげるといふ趣旨の事業です。

更には、小中学生世代に対しては、個々の子どもたちを対象に、きめ細かく、伴走的に生活や学習を支援する事業を始めています。

市内でも、困難を抱える家庭の事情が背景にあつて、朝御飯を食べていないとか、勉強がわからないなど、教室に居続けることがつらい子どもたちが増えています。そういう子ども達は往々にして、友達関係でも孤立しがちです。特に、そういう状況が、外国人の子どもたちに先鋭的に現れている。先生の話す言葉も、友達の話す言葉も理解できない中で、ボツンと1人の状態で教室に置かれてしまう。そういう困難な状況にある子ども達への支援を、今年度から瀬谷、神奈川、泉、南の4区でモデル的に始めます。(図2)

神奈川大学や養護施設を運営する社会福祉法人、福祉分野のNPO法人などが主体になり、各区役所はもちろんですが、民生委員やPTAなど地元の方々と協力して事業に取り組むのが特徴です。例えば、泉区では、民生委員の協力を得て子どもたちにおにぎりの提供をしながら、寺子屋式で個別の学習支援を行う。神奈川区では、大学に在籍する留学生が、ボランティアとして学校に赴き外国人のお子さんに対して伴走的な支援を行う。瀬谷区では、子どもたちだけでなく、親への支援も含めて、困難を抱える家庭への訪問支援を、介護や障害児

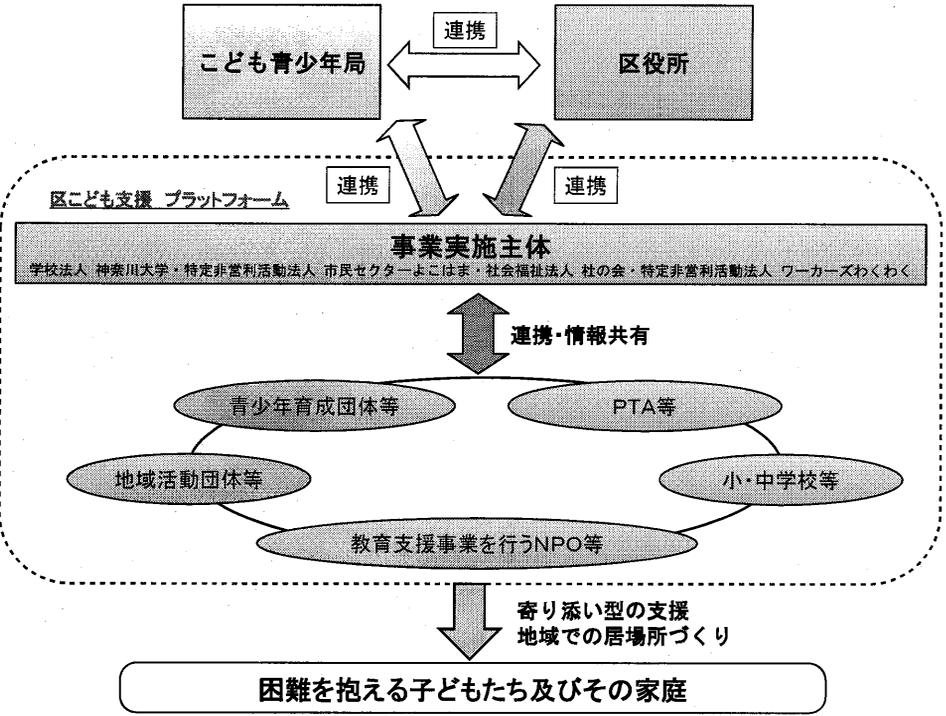
支援を展開してきた地元のNPO法人が行う。

いずれも個々の子どもたちに対するきめの細やかな個別支援を行うとともに、地域の様々な方々が協力して、こうした子どもたちを支援するセーフティネットを築いて行くところがポイントで、全国的にも先進的な取組であると考えています。

困難を抱える若者たちのための中間的な労働市場の必要性

【宮本】学齢期世代もそうですが、20代から30代になっても、ひきこもってしまったり、不安定な仕事で毎月を凌いでいたりという若者たちが非常に増えています。労働市場の問題と若者自身の抱える問題とが絡み合っている例も多く、求職支援をして仕事に就けることをゴールとするという単純なものではありません。不完全にしか社会と繋がっていない若者たちが生きられる世界を創るということも重要な課題の一つです。そうした世界を中間的・移行的労働市場と呼びたいと思います。その役割は非常に多面的なものです。一つ目の役割は、仕事に就くための訓練や体験の場の提供であり、学校教育と雇用の中間にあるものです。不利な条件をもった若者ほど、

図2 困難を抱える青少年に対する進路選択支援事業 ～小・中学生を中心とした生活・学習支援モデル



このような中間的な世界が必要なのです。

二つ目の役割は、生きづらさを抱え居場所がないと感じている若者に社会参加の機会を提供することです。自分が所属する集団があることは、若者が生きて行く上でとても大切なことです。かつては、学校を卒業すれば職場という世界が当たり前のように待っていました。女性の場合には就職しなければ家業を手伝うとか、家事の見習いをするという形で、果たすべき役割と所属する場があり、そこから「結婚」という次の段階に移っていった。ところが、近年の状況を見ると、社会のどこにも所属できず漂いながら、将来への展望もない若者たちが増えている。中間的・移行的労働市場といってしまうと、労働に偏った表現になってしまうのですが、言いたいのは、若者たちが参加できる場や役割を提供するのが、中間的・移行的労働市場だということです。

中間的・移行的労働市場には、職業訓練、職場体験、インターンシップなどのタイプだけでなく、ボランティア活動や社会活動も位置づけることができます。これらは、学校と会社が直結していた時代には軽視され未発達だったのですが、今後もっと充実さ

せる必要があります。若者たちの人間発達の機会となるはずで。

その際の重要な課題を申し上げますと、これまでは親の責任としてきた若者の生計の確保を、教育・職業訓練とセットにする必要があるという点です。いろいろな方法があると思いますが、職業訓練と訓練手当をセットにするのは、海外ではしばしば行われている方法です。訓練生として職場に置いてもらい、そこで訓練手当や賃金をもらうという方法もあります。座学である学校教育と職場訓練とを組み合わせ、そこに訓練手当をセットにするという方法もあります。アルバイトと違うのは、単に日銭を稼ぐ手段ではなく、経済的自立の一步として、しかも教育・訓練の機会が保障されているという点です。

今、一番懸念されるのは、完全に自立するまでの不安定な時期を親に支えてもらうことのできない若者たちの問題です。安定した仕事に就けない、親の庇護もない、住む家もないというような若者たちを、誰がどのように支えるのかを真剣に検討する必要があります。

### よこはま型キャリアラダーの形成

【鯉淵】宮本先生がおっしゃられる「中間的労働市場」の形成については、横浜市では、もともと、ひきこもりなど社会参加に困難を抱える若者を社会に引き出すための訪問相談に始まり、仲間同士の交流によってコミュニケーション力を高める居場所づくりなどを行ってきました。そのうえで、高齢者介護や農業の手伝いなどの社会体験活動を通じて、他者のために汗を流し、他者から感謝される喜びを知ってもらおう。場合によっては、こうした社会体験を「ジョブキャンブ」という形で長期の合宿形式で展開する。さらに次の段階として、企業でのインターンシップなどを通じて、就労に向けた実践的な力を養ってもらおう。そして今年度からは、困難を抱える若者たちが支援を受け続けながら、自分のペースで働くことのできる、まさに「中間的な就労の場」づくりに取り組み始めています。若者たちの状態や課題に応じて一歩ずつはしごを昇るように安定的就労に向けた支援を展開して行く。このような困難を抱える若者たちに対する支援のプログラムや事業の体系を「よこはま型キャリアラダー」として今回の中期計画素案でも打ち出しました(図3)。たとえ様々な困難を抱えていた

としても、若者たちを安定した生活や雇用に繋げて行くことが、最終的に日本の将来を維持していくこと、社会全体の成長につながるっていくのかなどという思いを込めて。

### 2 新しい働き方・暮らし方を支える都市の空間

事後の支援から予防的セーフティネットへ

【広井】これまでのお話で問題の全体像がほぼ網羅されているのではないかと思いつつ伺っていましたが、今までの印象という意味でいくつか補足させていただきます。一つは、今日のような問題をどういう視点でとらえるかということですが、これは横浜市だけの問題というよりは、ある意味で先進国共通の問題だということだと思います。宮本先生が特に先駆的に議論を展開されていますが、若者の失業の問題は、ヨーロッパが先んじて、日本はある意味で遅れて直面しています。ひとり親世帯の問題や、精神疾患の問題とか格差の問題にしても、先進諸国、もっと大きくいえば現在の資本主義が共通して直面している大きな問題です。横浜市は、日本の中でも大都市圏にあるがゆえに、それをいわずば先端的な形で迎えながらも、



先駆的な対応もされてきていると思います。

それから、もう一つ今までのお話を伺って思ったことが、ミクロレベルの話と政策レベルの話が直結してきていることです。以前は心理的なアプローチだけで完結していたような、自尊心とか自分からの排除という内面的、センシティブな、個人の内的な問題が、雇用の問題や貧困の問題と結びついてきている。ミクロの個別的な問題への対応と社会システムの側の対応とをあわせて考えていく必要が大きくなってきています。

【司会】 そのあたり、個別的問題と社会的な問題等がよく整理できないでいるのです。

【広井】 こうした問題は避けば私が学生だった1980年代頃から潜在的にはあったのが、非常にはつきりしてきているのが現在だと思えます。

それから、関連するのですが、公と私の役割分担のような話があると思います。行政がコミュニティにどれだけ関わるかという、近代社会における私的自治の原則ということで、行政や公的部門は、私的なものにはできるだけ関わらないというのがありました。しかし、セーフティネットが事後的な対応からだんだん予防的とか事前的な方向になっていくとすると、ま

さにコミュニティそのものに関わって支援していかないといけない。今の鯉淵局長のお話の中にも出てきた施策にもそういったものがいろいろあつたと思えます。

結局、これまでの公私をはっきり分けた近代的なシステムでこぼれ落ちていたコミュニティをどう再構築していくかという話で、これからはそういう公と共と私を融合していくような局面がいろいろ出てくると思えます。

最後に、鯉淵局長が成長につながるといふことをおっしゃられていましたが、言葉としていえば「ポジティブ・ウェルフェア」ということがイギリスの「第三の道」の関連で以前から言われています。

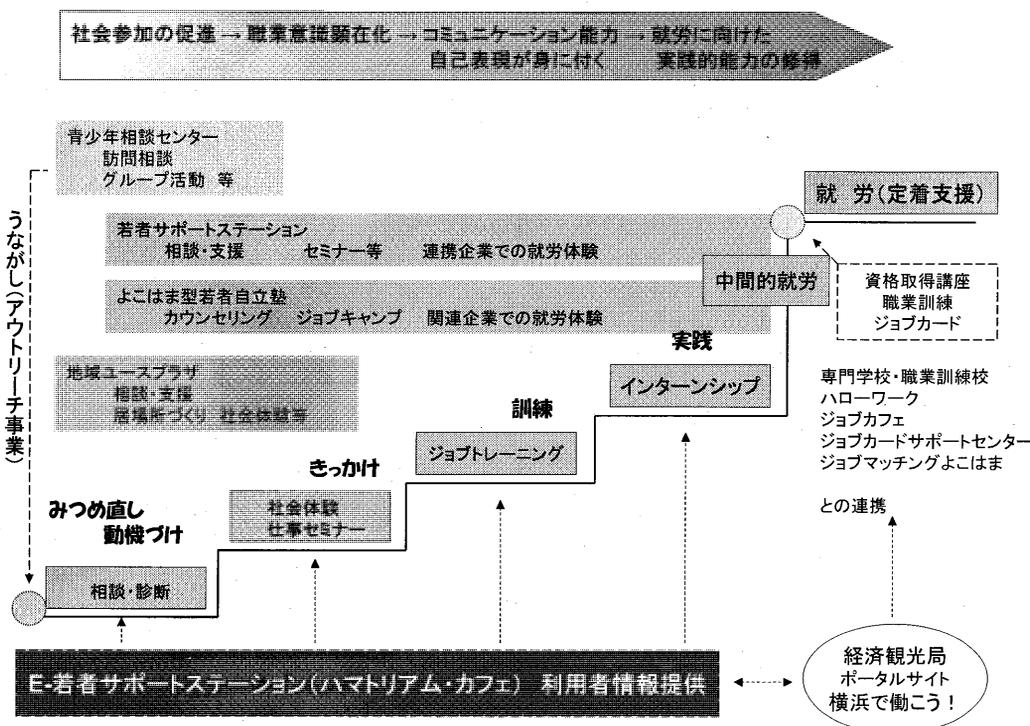
「ポジティブ・ウェルフェア」というのは、市場経済を前提に、そこから落ちこぼれた人を再分配とか現金給付で事後的に救済するだけではなくて、先ほどの予防ということも関係しますけれど、その人が持っている可能性とか潜在的な能力を引き出していくポジティブなものとして福祉を考える、というものです。例えば、先ほどの「人生前半の社会保障」や、心理社会的なケアを通じた支援や職業訓練、あるいは商店街などのコミュニティ経済に個人をつないでいくことなどのように。ただし、そ

のアウトカムはGDP増加といったものとは限らない。生産性という概念の見直しも必要になってきます。

これは本当に言うは易しで、実際は極めて難しい話ですが、そういうものが予防的なセーフティネットということになり、より大きく社会全体の活性化につながるポジティブな面があるということを考えていくことが重要かなと思います。

【浜野】 今回の中期計画の基本理念に「つながり」という言葉を用いました。宮本先生にも経営諮問委員というお立場からご意見を伺ってききましたが、この「つながり」という言葉は、広井先生が経営諮問委員会で3年前くらいにソーシャルキャピタルの議論をされる中で出ていた言葉なのです。ずっとそれが引っかかっていて、西区役所に2年ほどいた間にその言葉が現場の話と重なってリアルに浮かんでくる経験をしてきました。いろいろな「つながり」があるわけですが、高度経済成長期などには意識されなかったのに、それがいかに重要かということがここに来てわかってしまったという状況になっていると感じていました。そういうことがもとになり、先ほど宮本先生がおっしゃった、あるお子さん一人のことを乳

図3 次のステップアップにつながる就労支援の仕組み ～ 横浜型キャリアラダー



幼児から自立までの長い期間、地域や区役所がずっと追いかけていくことの重要性を考えていました。区役所の中は、例えば乳幼児期の保育のときは福祉保健サービスの課が、小学校に入ると地域振興課が担当してと、必ずしも一貫していないし、つながっていない。そういうものをもう少し組織横断的に捉えて追いかけるようではないかと。

### 新たな価値観の萌芽

【広井】労働市場や学校教育がどんどん高度化する中、それがまたグローバル競争などにさらされ、そこについていけない層があると思います。同時に、ポスト産業化というのには2つのベクトルがあり、一つはそれが高度化してインターネットや金融の世界のようにどんどん速く、グローバル化していく面と、他方で、本来の意味の脱産業化というか、これまでの高度化という流れから反転する動きが出てきているのではないかと。

希望を込めて言っている部分もあるのですが、学生や若者の中で、農業とか、職人的な仕事とか、商店街みたいな仕事あるいはローカルなものへの関心とか、高度化という路線ではない方向を志向する動きが明らかに増えています。

宮本先生が指摘されたような形で、高度化というものは違う方向のものを育てていくところに一つ可能性が開けてくる。これもまた実際にやるには多くの困難があるとは思いますが、狭い意味の高度化とは違う、もうひと回り広い創造性を組込むような形で政策を考えていけるかと思えます。

【浜野】今、広井先生がおっしゃったお話、そうした社会の価値観みたいなものが、ある小さなことから始めて徐々に大きくなっていくようなプロセスの中で生まれてくるのもっとおもしろいと思います。

先ほどもお出ましたように、地域資源を使ってどうやっていくかということが、非常に厳しい財政状況とか、別の要因からも求められています。地域資源とは何だろうかといったとき、もちろん人という話もあるのですが、一方で、空間的な話もありますので、若干、土地利用のことをお話しさせていただきます。

横浜の地理的な条件といえますと、急激に人口増加した時代にできた市街地が広がる中、市街化区域と市街化調整区域が入りまじり、農地や緑地が含まれるエリアが多い。特に人口が増えていた時代は開発をどうコントロールする

か、という発想だったのが、今度ではできてしまった市街地で人口減少などが起きている中、地域の活力維持や課題解決をどうするのか、ということが都市計画の大きな課題になっていきます。

こうした中で、今、広井先生がおっしゃった農業とかスローライフ、商店街などというものの、そういうところにちよつとしたソーシャルビジネスというか、雇用が生まれないだろうか。それは年収百万、二百万ほどかもしれないですが、先ほど宮本先生がおっしゃったように、労働ということではなく、ボランティア的に対しても地域の中の活動への参加から始めることも必要なのではないかと考えています。私は可能性はあると思っています。私がか、農業といってもやはりなかなか安定した職業という意味では厳しい。しかし、郊外に広がってしまった住宅地のエリアで地域資源を使って何かできないかということも考えなければなりません。

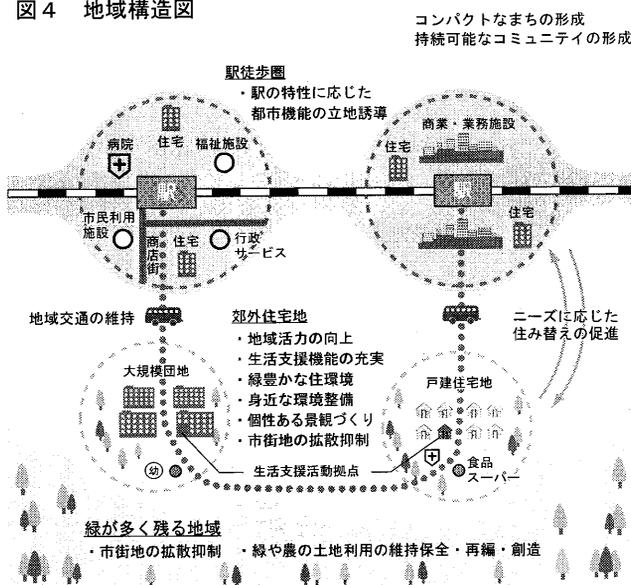
このあたりは、中期計画素案の中で、基本政策の「コンパクトで活力のある郊外部のまちづくり」というところにまとめました。市民の生活する身近なところに豊かな緑があり、良好な街並みが形成され、優れた子育て環境があるという郊外の持つ魅力を活か

しつつ、駅前などの拠点を中心に利便性の高いコンパクトなまちを形成しながら、地域活力を生み出す地域運営やコミュニティビジネスなどによる地域内雇用創出などにより持続可能な都市づくりを進めていくという内容です。ここには、人口減少に伴い発生する空き家や空き地も地域の資源として活用していくというスタック活用の視点も入っています。(図4)

### 「農」の可能性に注目する

【司会】「農」についてはですが、先日、青葉区の「グリーン」という知的障害者による

図4 地域構造図



農園(注1)に行ってきた。重度の利用者は言葉でのコミュニケーションが難しく、できる作業も限られるけれど、農作業では多くのことができ、作物を育てることで情緒を豊かにし、意欲も喚起できる。また、栄区の「SELP・社」

(注2)では、耕作放棄地のようなどころを借り受け、有機農法で野菜を作り、それを加工して売ることややっている。このように、農と福祉が関係を持つところは郊外にかなり多く、すごく可能性を感じます。

【浜野】横浜の郊外にこのような福祉と農業を重ね合わせたような空間があるならば、中間的労働市場や社会参加の場のような形で、それを一つのステップに社会に出ていくことはあり得るのではないのでしょうか。

郊外での生活をめぐっては、中期計画素案の中で、農園で収穫した作物をみんなで分け合う、空き店舗でコミュニティカフェを開く、コミュニティバスが走るなど、地域コミュニティの中で世代を超えて助け合い、豊かな自然空間をスローな時間の流れの中で楽しむ郊外に住む子育て家族の生活像をコラムの形でまとめています。ある生活像を描き、それに対して共感していただけるか。まだまだこれからだ

とは思いますが、確実にこういう生活スタイルのようなものの芽は出ているのではないかと。それはリタイアした人たちだけでではなく、若い人たちの間にもそれが感じられて

いる。【司会】最近、農の現場を歩くと、高齢者や退職した人が圧倒的に多いのかと思いきや、実際に活動している人たちは若い人が多くてびっくりします。

【浜野】そういう志向があつて、どちらかというと市場経済的ではない働き方や生活スタイルを求める底流がある気がします。そこがセーフティネットとどう絡み、更に雇用創出というような本格的なものにどこまで近づけるか、そういうものは大事にして注目していったほうがいい。例えば、農業だけでは十分生活できないが他の部分で補っていくという感じで。若い人が地域の中で生み出した雇用の場で就労しているのだけれど、それでは十分ではなくて、何かインターネットを利用した世界で別の就労をしているとか。

都市の生活と農村の生活に対極に置くと、その中間に横浜の郊外部のような街がある。農村の生活はそれほどお金がかからないけれど、都市はただいだけのものすごくお金

がかかってしまう実感がある。横浜郊外はちょうどその中間ぐらい。だから、農業だけでは食べていけないけれど、一方で、何か他のことと抱き合わせる形で生活費用を生み出せるという、そんな感じなのかと思っています。

### 自立と共生のための住宅政策

【浜野】郊外部について続けますが、住宅政策とか都市計画の議論でいうと、日本のニュータウンの建設は、言ってみればハウードの田園都市論(注3)からずっと引き続いてきたようなところがあります。

ただ、ハウードの田園都市論のときはいわゆる周辺緑地とか土地利用的な側面だけではなく、産業面の話がセットになつていました。地域に必要な産業、それで職住近接みたいな話が根底にはあったわけです。一方、日本の都市政策の中では職住近接の話はありませんでしたが、現実的には首都圏ではそれはなかなか難しい。何を言いたいのかというと、やはり都市計画の世界でも、きちんと福祉、就労なども含めて、どうやって地域を本来のいきいきとしたコミュニティの場にするかという議論をこれから本気でやっていかなければいけない。横浜では、先駆的に地域ケアシステムとい

うことに取り組み、地域福祉の拠点として地域ケアプラザを中学校区の範囲を目安に整備してきましたが、拠点づくりにとどまり、顔の見える範囲でのまちづくり、コミュニティづくりに至っていない。私は「都市計画のソフト化」だと言っているのですが、都市計画サイドもそういうことに着目し、いろいろなノウハウを持つ福祉の関係の人たちと連携してやっていくことが求められていると思います。

【司会】このことについては、今回の調査季報で健康福祉局と建築局とで議論してもらっています。制度がものすごく細かくなっているので、例えば、高齢者の住宅と福祉施策に関して、それぞれをよく知っている二人が窓口になれば、かなり効果的な対応ができると思います。鯉淵局長は住宅政策こそ基盤だとおっしゃっていました。

【鯉淵】もともと市営住宅があつて、シルバーハウジングのように見守り機能付の住宅になつて、今度国土交通省がサービスタ付高齢者住宅の整備促進をやるということですが、私は住宅のストックの軒数はもう飽和状態で、これ以上つくる必要はないのではないかと思っています。また、今のシルバーハウジングは入っている人の状態像に比べて重装

(注1)

「社会福祉法人グリーン」

青葉区にある社会福祉法人。知的障害者のための「地域作業所グリーン」として平成5年4月に設立。平成19年に社会福祉法人となるとともに、特定法人貸付事業(法人の農業参入制度)を活用して畑を確保。重度ないし最重度の利用者はコミュニケーションが難しく、できる作業も限られるが、農業の中にはそのような利用者のできることがありうると、設立当初から畑での農作業を主たる作業と位置付けて活動。

(注2)

「SELP・社」

栄区の社会福祉法人杜の会が運営する就労と生活と社会参加を支援する施設。農業については、後継者不在の土地を借り受け、無農薬、有機農法で野菜を生産。その他、近隣への出張除草作業や食品加工も行っている。

(注3)

ハウードの田園都市論

1898年に重工業が発展するロンドンの環境悪化と貧困の拡大を憂いたイギリスのエベネザー・ハウードにより提唱された、自然との共生、都市の自律性を提示した新しい都市の形態。世界中の都市計画に強い影響を与えた。

備過ぎます。裏を返すと、あのシルバーハウジングに、小規模多機能型居宅介護事業所(注4)を併設するとすごく効率的な疑似特別養護老人ホームをつくることができ、要介護2くらいまでだったら対応できるのではないかと思うのです。ひとり暮らしの高齢者などの見守りのための機械が入っており、バリアフリーで、エレベーターが付いている。こういう所では、ホームヘルプも一軒一軒すぐ行けるので、すごく効率がいい。さらに食事をつくって提供するサービスがあると思います。

今は、ある一定所得以下の人の中から抽選で選ぶという仕組みですが、できれば身体状況の悪い人を入れて、シルバーハウジングを福祉施設にしたいくらいです。北欧の特養は、玄関、トイレ、ふろ、寝室があり、ちよつとしたリビングもあるような、ワンルームマンションにサービスがくっついているような形になっています。日本でもワンルーム型特養に近いものがシルバーハウジングのストックを活用するとできるのではないかと思います。

【宮本】高齢者と同様に、若者に関してもハウジング政策は非常に重要です。一つのいい経験をお話します。去年の12月に事業仕分けで廃止が決

まってしまった若者自立塾の経験です。若者自立塾はニート支援事業としてスタートした3カ月の合宿型訓練です。入所者の多くが働くことや社会関係でつまづき無業状態を経験した方たちですが、共同生活をして規則正しい生活習慣を取り戻し、対人不安を克服し、作業や職場体験をするなかで自分の生きる方向を見出し、仕事に復帰することがゴールになっています。

多くの自立塾が気づいたのは、自立塾終了後に親の家に帰ったらもとの状態に戻ってしまうということ。自立塾の次は、親とは独立して自立の道を歩むことが大事なのです。しかし、アパートで一人暮らしを始め、就職して自活できるかといったら、そんなに簡単ではありません。そこで、大阪の自立塾では老朽化して取り壊しが決まっている公営住宅を期限付きで無料で借りて、卒業生がルームシェアしてアルバイトに通うことを可能にしました。自立塾のワーカーは必要に応じてサポートを継続することが可能です。これが単なるアパート住まいだったら、経済的にも精神的にも挫折しかねません。このような方式は、他の自立塾にも共通にみられます。横浜市内の若者自立塾も同じような取組をしています。

困難を抱えた若者の自立のプロセスは、ステップを踏んで少しずつ前進していくことが大切ですが、そのための環境条件がなくては前進できません。自立のプロセスというのは身の丈にあつた仕事と、経済保障付きの教育・訓練の機会と、安価な住宅と安心できる人間関係です。大企業の正社員をめざすだけが人生コースではないわけで、人に対する信頼感や自尊感情を失わず、働くことや日々の暮らしに安心と満足感があれば、人はこの社会で孤立せずに生きていくことができます。若者の自立支援の目的は、このあたりにあるのではないかと思います。

【鯉淵】ひきこもりのように困難を抱えた若者たちの自立を考えたい場合、親としては残念かもしれないですが、最終的には親から離れて暮らすことが大切になる。K2はそのために団体としてアパートを持つていて、そこで若者たちが自活して暮らす仕組みがある。こうした若者たちの生活を団体スタッフがケアしながら、社会参加や就労に向けた支援をして行くことで自立を促している。

【宮本】結局全国30カ所の自立塾が発見したのはそういうことなのです。

【広井】私も住宅の問題は本

当に重要だと思っています。社会保障論的にいうと、これまではフロー中心、現金給付中心で考えられていたのですが、まさに今おっしゃられたように、ストックの社会保障、住宅の保障機能が重要になっていると思います。格差という意味で、実はフローよりもストックのジニ係数の格差の方がはるかに大きく、しかも、バブル期以降縮小していたのが最近また広がる兆しが出てきています。

実際、一昨年に全国の市町村が抱える問題についてアンケート調査したところ、全体では空き地・空き家の問題が1位だったのですが、大都市圏では低所得者と高齢者の住宅保障の問題が1位という結果になり、優先度の高いテーマだと言えます。小泉改革以降の政策では、公的住宅は縮小する方向で来ており、私はちよつと時代の流れに反するのかもしれないですが、質的改善、空間的な配置ということも含めて、やはり公的住宅の重要性は非常に大きくなっていると思っています。

鯉淵局長のお話にもありましたが、決して量を増やせばいいというものではないと思うのですが、高齢者の問題もそうですし、この間URの方とも話したのですが、私としては若者などが公的な住

(注4) 小規模多機能型居宅介護事業所利用者の住み慣れた地域で通所を中心としたサービスを提供する。利用者は要介護度や希望に応じ、スタッフの自宅への訪問や宿泊を組み合わせたサービスを受けられる。訪問や宿泊のサービスは、通所でないみのあるスタッフにより提供され、自宅での生活が継続できるよう、また、家族や本人の生活能力・生活リズムが維持できるよう、個別にケアを行う。

宅にもう少し入りやすくなる  
とだいぶ改善するのではない  
かと。

【浜野】国としてしっかりと  
やらないと。日本の住宅の問  
題は市場経済の中の問題なの  
で、公的に何らかの支援をす  
るには、結構お金がかかりま  
す。国策というか、かなり力  
を入れてやらないと、セーフ  
ティネットにならないという  
感じがします。

### 3 地域から「新しい公共」 を創る仕組みを考える

NPOが先導する新しい生き  
方と働き方

【鯉淵】財政状況が厳しい中  
で、新たな公的な課題を解決  
するために自治体職員などの  
公務員が直接何かすることが、  
とても難しくなってきた。  
そこで、子どもや若者たちの  
新しい働き方や生き方を切り  
開いて行くために、ノンプロ  
フィットな活動をしてくださ  
る民間の方々をどう増やして  
いくかが重要だと思えます。

このような時代になって、  
幾つかのノンプロフィットな  
団体の動き方が、本場に拡大  
志向になってきている。自分  
の周りに何らかのニーズのあ  
る人がいると思うと、そのニ  
ーズにも応えようと、新たな活  
動に取り組もうとするわけで

す。こうした新しい社会的ニ  
ーズに果敢に挑戦する団体の活  
動を励ましていくことがとて  
も大切です。

行政の新しい社会的な課題  
に対する認知というのはどう  
しても数年遅れだと私は思っ  
ていて、民間がフロントラン  
ナーとして何か新しいことを  
始めて、数年たつたくらいで  
やつと市民の賛同が得られる  
ということになって、行政が  
手をつける。ある公共サービ  
スを、10だったら10のことを  
やっていたら10のものを  
ノンプロフィットな団体にお願  
いすると、周りのニーズを肌で感  
じていることもあつて動きが  
速い。さらに彼らは周囲に、  
共に、無償で働いてくださる  
方々との「つながり」を持っ  
ているので、10のことを頼む  
と、いつの間にか15のことを  
やり出すわけです。そういう  
して、増えた活動がまた膨ら  
んでいって、そのうち社会的  
に認知されて、そこに行政の  
支援がおつとり刃で入ると、  
また次の活動へと展開されて  
いく。

ちよつと古い話になって恐  
縮ですが、例えばホームヘル  
プ事業をやっていた人たちが、  
母子家庭の人たちとも接触を  
持つており、その人たちがど  
うやって就労につけようか悩  
んでいた。そこで、介護保険  
が始まったことでそれなりの

資金を得るようになり、その  
お金でホームヘルプの資格を  
とらせるわけです。場合によつ  
てはその間の生活費も出した  
かもしれない。そこには、  
何か支援があつたわけではな  
いのですが、ヘルパーとして  
雇うということにつながって、  
回転させるわけです。だから  
高齢者のケアをやっていたな  
と思つたら、母子世帯の就労  
支援をはじめ、そのうち障害  
者の居場所をつくり、しま  
いは一般の子育て拠点も運営  
していたみたい。そういう  
形でポツポツと広がつていく。  
例えばさつきご紹介した若者  
を支援している団体の例でい  
うと、ある学童保育に若者の  
就業体験の場をお願いしてい  
た。ところが、そこが閉じる  
ことになってしまい、では、  
その若者たちと共に、自分た  
ちで学童保育をやつてしま  
うと資本を投下した。学童保  
育それ自体は大した収入はな  
いですが、若者の働く場にも  
なるということ、ペイさせ  
てしまう。さらに就労の場を  
つくるために、お好み焼き屋  
さんを経営するとか、若者た  
ちの中間的な就労の場を生み  
出している。

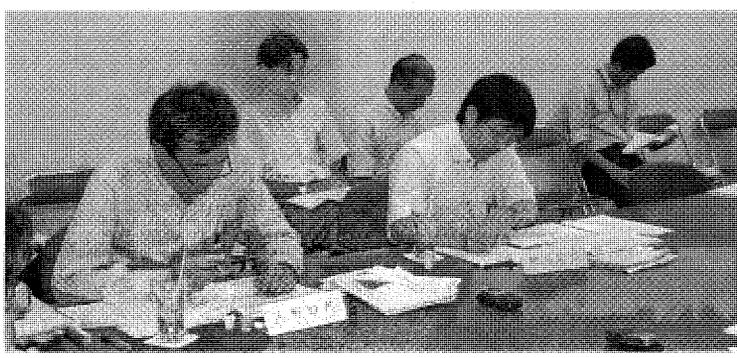
ただ、そういう果敢なチャ  
レンジをする団体の活動が市  
内にどれだけあるかというこ  
とになると、まだまだ点でし  
かないと思えます。だからそ

れを面に広げていくためには、  
持ち出しでやつていたものを、  
実費部分だけでも支援できる  
ようにならないか。さらには、  
アルバイト代くらいは出せる  
段階に持ち上げられないか。  
そういうことをすることで、  
より広い階層の人たちが公的  
活動に参加できるようにした  
いと思います。

自治体が主体で包括的に政策  
を展開する

【司会】ここ数年、国の緊急  
経済対策で何千億ものお金が  
動いています。横浜市でも、  
横浜ニューディールでの若者  
雇用の促進のように継続的な  
事業に使うものがある一方、  
放置自転車対策とか数ヶ月単  
位の短期的な雇用も多い。こ  
れはこれで意味がないとは言  
いませんが、もう少し継続的  
な雇用を生む仕組みとして使  
われないともったいない感じ  
がします。

もう一つ、地域資源の話で  
すが、国の補助金を使って整  
備した施設は目的外使用しに  
くい。例えば市営住宅の居住  
空間の中に相談機能を作つて  
いるようなところを撤去せよ  
みたいな話が出たのを何とか  
やれることにした話がありま  
した。そういうものとか、廃  
校利用とか、様々な施設を地  
域の資源としてコミュニテイ



のつながりを豊かにするため  
にどう使っていくのかという  
話こそ、行政機関がきちんと  
やるべきことかと思えます。

【宮本】2003年くらいか  
ら若者の自立支援という名目  
でいろいろなプログラムが動  
いてきました。もちろん私が  
その全容を把握できるはずも  
ありませんが、縦割り行政の  
中で若者支援が必要だとい  
うことになる、関係省庁が競  
て予算を立てるわけです。内  
部の方々は自分の部署で何が  
できるかと発想するので、中  
央省庁の中に似たような趣旨  
でどういうものが動いている  
のか把握していないのではな  
いかと思うくらいに、それぞ  
れがバラバラに動いているわ  
けです。むしろ外部の関係者  
の方が気づくこともあって、  
その事業はあちらでもやって  
いるのではないか、こちらで  
もやっているのではないかと  
いうことがいかに多いかと感  
じることがあります。その予  
算が自治体に降りてくるた  
めに、自治体は極めて使い勝手  
の悪い形で動かしていると思  
うのです。

た。先ほどの話ではないです  
けれど、子どもから大人にな  
るまでの終始一貫した包括的  
な子どもサービスを地方自治  
体の責任でやれということに  
なった。そこでは国から来る  
予算はチルドレンズトラスト  
という仕組みをつくって、ま  
ずそこに全部入れ、どう使う  
かはそれぞれの自治体が決め  
るといふ大改革をやっています。

日本でも予算が自治体に降  
りて来た時に、もっと大きな  
括りでやれば良い。政策のね  
らいさえ外さなければ、包括  
的に補助金を降ろして、どう  
やって使うかは自治体が決め  
れば良いというやり方がある  
のです。

【鯉淵】宮本先生がおっしゃ  
られたことに同感です。その  
意味では、今年の4月1日か  
ら、「子ども・若者育成支援  
推進法」が施行されることにな  
ったことは、大きいと思  
います。この法律を後ろ盾に、  
自治体はその気になりさえす  
れば、困難を抱える若者の支  
援を包括的にできる環境が  
整った。

横浜市は、その気になって、  
この法律の趣旨にのっとり、  
7月に「横浜市子ども・若者  
支援協議会」を立ち上げまし  
た。これは行政機関だけでな  
く、NPOも企業も、いわゆる  
困難を抱える子ども、若者

の支援に関わる団体はすべ  
らく連携し、社会的セーフティ  
ネットを形づくる。そのうえ  
で、この協議会の活動を軸に、  
これまでの子ども、若者の支  
援に関わる横浜市の施策や事  
業を長期的な展望に立って、  
再構築し、体系化していくも  
のです。

【浜野】私も全く同感ですが、  
宮本先生がおっしゃるように、  
やはり地方分権、横浜ではも  
つと区とかいう単位にどう権限  
や自由度を与えていくかだ  
と思うのです。ただ、その一  
方で、我々自身として認識し  
なければいけないと思ってい  
るのは、例えば、コミュニティ  
施策とつながった就労という  
視点が重要であると考えても  
、実際、これまで労働政策は市  
町村はやっていなかった。や  
っていたのは県、でもそれはハ  
ローワークを通じての話で、  
ハローワークだけでは立ち行  
かない。福祉施策として総合  
的に対応するには、やはり市  
町村になるし、横浜でいえば  
区が役割を負う形になる。

そこを認識してどう組み立  
てるかということを一方で考  
えつつ、横浜が広域自治体か  
ら独立した総合性と自立性の  
高い自治体となる、そして、  
住民自治機能を拡充して、市  
民主体の地域運営、エリアマ  
ネジメントによる地域課題の  
解決を図っていく。そういつ

たことを含めて、地方分権・  
地域分権ということ唱えて  
いけないといけないと思っ  
ているのが実感です。

【宮本】横浜は地方自治体の  
中でも実力があり、例えば自  
治体独自の政策形成ができる  
数少ない自治体だという感じ  
がするのです。政策をどうす  
るのかというような議論ので  
きる地方自治体はそうないで  
す。この間子どもから若者ま  
での総合政策に関して、いろ  
いろな自治体とかかわってき  
ましたが、都道府県レベルで  
もなかなかこういう議論がで  
きません。独自の調査をやっ  
て、その調査データを使って、  
ではうちは何が必要なのかとい  
うような発想をしないのです。  
だからこういう状態ですと、  
やはりどうしても国というも  
のがないと立ち行かないとこ  
ろがあります。そういう意味  
で、にわかに横浜レベルまで  
は難しいかもしれないけれど  
も、地方自治体が横浜くらい  
の議論ができるような力をつ  
けることはとても望ましいこ  
とで必要なことだと思  
います。

【広井】今の点は非常に印象  
深く伺っていたのですが、や  
はり方向としてはローカルな  
地域レベル、自治体レベルで  
こそ、政策統合あるいは総合  
政策のようなことが重要であ  
り、可能であると思えます。



その場合の軸として私なりの整理としては二つあると思っています。(図5)

一つは、生産の次元と生活の次元ということ。これまでは、生産は経済政策とか産業政策、生活は福祉政策とか環境政策、という形で完全に分かれていましたが、今日の話のように、雇用や住宅の問題、あるいは農業や商店街の話も出ましたけれど、コミュニティ経済という領域になってくると、生産と生活は不可分で、しかもこれからは、経済とか場所に福祉をつないでいくことが非常に重要だと思います。生産にかかわる経済政策とか産業政策のようなものと、生活にかかわる福祉政策のようなものをどうつなげていくか、これは極めてチャレンジングな課題だと思います。

それからもう一つは、人ないし労働に関する軸と空間や場所に関する軸。福祉は大体人やライフサイクル、時間軸といますか、そういうことを中心に考えるのですけれども、私としてはやはり場所とか空間に関する政策、都市政策のようなものと福祉政策をいかにつなげていくかがこれから大きな意味をもつと思います。住宅の問題は、その一つの接点としてものすごく重要になってきていると思うのです。特定の空間に排除され

たような形で公的住宅をつくるのではなく、できるだけ中心部に住宅や福祉施設などを整備していくような空間的な視点が福祉にもプラスです。

私は今後特に重要なテーマとして「福祉政策と都市政策の統合」という課題があると思っています。歩いて楽しめる空間が広がり、中心部や便利な場所に住宅、ケア付住宅や福祉施設等が存在するような都市をつくっていくことは、つながりの感じられるコミュニティ空間の醸成ということを含めて福祉にプラスであり、ガソリン消費やエネルギー消費の節減という意味で環境にもプラスであり、ひいては中心市街地の活性化や地域再生という意味で経済にもプラスになって、いわば福祉と環境と経済の相乗効果を生み出します。そうした「持続可能な福祉都市」に向けた新しい福祉政策と都市政策を、ぜひ横浜市が先駆けて進めていただきたいと思います。

〈司会・編集部〉

図5 社会的セーフティネットに関する政策統合の必要性

