

コミュニティと「福祉都市」のビジョン

広井 良典
(千葉大学法経学部教授)

震災を契機に、自治や参加の視点から、コミュニティ再構築のための仕組みづくりを問い直す

特集

震災復興が問へるコミュニティ再生

はじめに——震災復興とこれからの日本

今回の東日本大震災については、その惨禍に言葉を失うとともに、新たに沸き起こりつつある様々な支えあいの試みに勇気づけられる思いだが、震災後の復興の方向に関して、筆者は宮城県の震災復興会議や朝日新聞の「ニッポン前へ委員会」に参加させていただく機会を得ている。

震災への対応と今後の日本社会の方向に関する私自身の基本認識は、次のようなものである。すなわち、震災の復旧・復興に関する集中的な対応と国を挙げての支援がまず求められる一方、日本社会の抱える構造的な諸課題そのもの——人口減少社会や少子・高齢化、コミュニティの希薄化や年間3万人を超える自殺者等々といった問題群——は、震災の前後で究極的には変わらない。今回の震災はそれを様々な面でいわば先鋭化させたものとしてとらえ、したがって震災を契機に本来必要だった改革やパラダイム転換を加速させるという方向での対応が重要ではないか。

また今回の原発事故と電力問題も踏まえ、全体として、従来型の量的成長・拡大を前提としない「創造的定常経済」ないし「創造的福祉社会」とも呼ぶべき社会の構想が必要であり、しかも「グローバル化の先のローカル化」という方向をにらんだ対応が重要と思われる(広井(2011)参照)。さらに今回明るみになったのは、大都市が地方ないし農村に物質循

環(マテリアル・フロー)において安価に依存しているという構造であり、これを機に都市から農漁村への再分配や思い切った若者への支援政策を進めていくべきではないか。

震災復興とその先の展望に関する以上のような認識を踏まえて、ここでは特にコミュニティの今後に関する私見を述べてみたい。

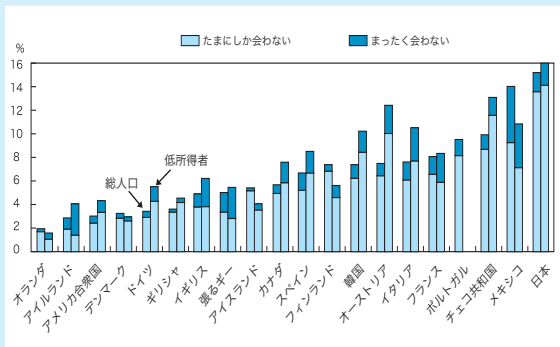
コミュニティというテーマと日本社会

これからの日本社会のあり方を考えていくにあたり、ひとつの中心にあると思われるのが「コミュニティ」というテーマであると私は考えている。

戦後の日本社会とは、一言で言えば“農村から都市への人口大移動”の歴史であったが、都市に移ってきた日本人は、「カイシャ」と「核家族」という、いわば“都市の中のムラ社会”ともいえるべき、閉鎖的なコミュニティを作っていた。そして、そうしたカイシャや家族が互いに競争しつつ、「成長」すなわち経済全体のパイが大きくなることを通じて豊かさが実現されていくという、ある種の好循環が働いていたのが1980年代頃までの日本社会だったと言える。

しかしながら、物質的な豊かさが徐々に飽和し、人々の需要が拡大を続けるという前提が崩れてきた90年代以降、そのような好循環は機能しなくなり、経済の成熟化とともに、そうした閉鎖的なコミュニティのあり方が

図1 先進諸国における社会的孤立の状況(2001年)



(注) この主観的な孤立の測定は、社交のために友人、同僚または家族以外の者と、まったくあるいはごくたまにしか会わないと示した回答者の割合をいう。図における国の並びは社会的孤立の割合の昇順である。低所得者とは、回答者により報告された、所得分布下位3番目に位置するものである。出典は World Values Survey, 2001. (出所) OECD (2005)

人々の社会的孤立を招き、孤独死や自殺といった問題に象徴されるような様々な問題を生み出している。実際、(図1)に示されるように、国際比較の調査を見ても残念ながら日本は先進諸国の中でもっとも“社会的孤立”度の高い国になっているのである。

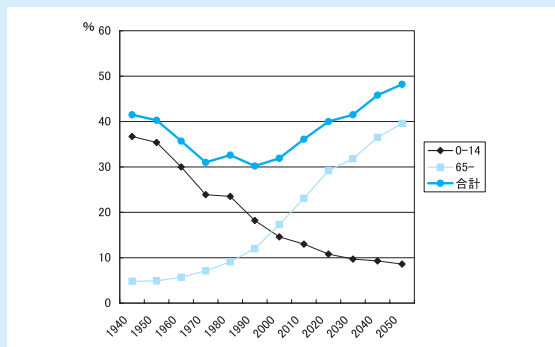
それでは、今後の日本社会はどのようなコミュニティを築いていくことが重要で、またそれにはどのような対応が求められているのだろうか。

議論の前提として、これからの時代において「地域コミュニティ」ということが重要な意味を持たざるをえないという点を、人口構造の変化との関係で確認しておこう。

ここで重要な視点は、人間の「ライフサイクル」というものを全体として眺めた場合、「子どもの時期」と「高齢期」という二つの時期は、いずれも地域への“土着性”が強いという特徴を持っているという点である(これに対し現役世代の場合は、概して“職域”への帰属意識が大きくなる)。いわば子どもと高齢者は“地域密着人口”と呼べる存在である。

(図2)をご覧いただきたい。これは、人口全体に占める「子どもプラス高齢者」の割合の変化を示したものであるが、1940年から2050年という100年強の長期トレンドで見た場合、それがきれいな「U字カーブ」を描いていることが顕著である。すなわち、人口全体に占める「子どもと高齢者」の割合は、戦後の高度成長期を中心に一貫して低下を続け、

図2 人口全体に占める「子ども・高齢者」の割合の推移(1940-2050年)



(注) 子どもは15歳未満、高齢者は65歳以上。(出所) 2000年までは国勢調査。2010年以降は「日本の将来推計人口」(平成18年12月推計)。

それが世紀の変わり目である2000年前後に「谷」を迎えるとともに増加に転じ、今後2050年に向けて今度は一貫して上昇を続ける、という大きなパターンがそこに見取れる(もちろん、前半期においては子どもが、後半期においては高齢者がその大半を占めるという点でその中身は対照的なのである)。

先ほど「子どもと高齢者は地域への“土着性”が強い」ということを確認したが、この点とあわせて考えると、戦後から高度成長期をへて最近までの時代とは、“地域”との関わりが強い人々(地域密着人口)が一貫して減り続けた時代であり、しかし今後は逆にそうした人々が一貫して増加する時代になっていく。現在はその入り口の時期であり、こうした意味で、「地域コミュニティ」というものがこれからの時代に重要なものとして浮かび上がってくるのは、ある種の必然的な構造変化であるとも言えるだろう。

日本の都市・まちづくりにおける「福祉」的視点の欠如

以上のように、これからの日本においてはコミュニティ、とりわけ地域コミュニティの再構築ということが大きな課題となるが、震災復興との関連も含めて、ここで重要となるのは都市政策やまちづくりの中にコミュニティという視点を取り入れていくことである。

そもそも日本の都市や街は、①高齢者の福祉施設などがへんびな場所にあったり、②“買

い物難民”の問題など自動車がないと買い物にも不便をきたしたり、道路でコミュニティが分断されていたり、③公的な住宅が少なく高齢者のみならず近年では若者や子育て世帯の多くが住宅難だったり等々、「福祉」的な視点が大きく欠落している。

以上のうち①に関しては、2009年3月に群馬県の老人施設（「たまゆら」）が全焼し入居者が10名死亡するという悲惨な事件があったが、入居している高齢者の多くは実際には東京都の住民であった。これは「街の中心部に高齢者施設や住宅が少ない」ということに由来すると同時に、根本的には、後でもふれるように土地の価格の高さから都内にそうした施設が作りにくいという土地所有の問題が背景にある。

②については、昨年5月に経済産業省の研究会が出した報告書では、全国に推計で約600万人の買い物難民ないし買い物弱者が存在することが示されていた。見方によっては、今回震災によって起こっている事態（生活物資の調達困難）は、弱い形ではあれ潜在的には既に各地で起こっていたと見ることもできる。「生活者」の視点に立ったまちづくりという発想が日本では大幅に不足しているのである。

③は特に対応が急がれる点である。議論の前提として基本的な点を確認すると、戦後日本の住宅政策は、(a) 公営住宅（賃貸）、(b) 公団住宅、(c) 住宅金融公庫融資を三本柱にして展開してきたが、戦後の日本社会の基調は土地・住宅の「私的所有」の強化に向かっ

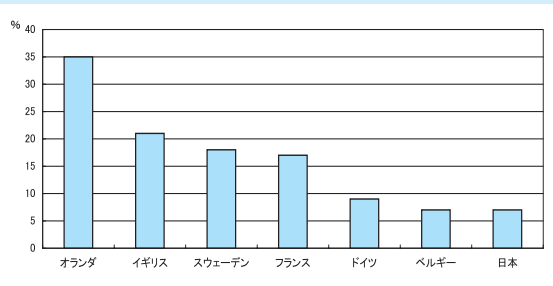
たこともあって、オランダなど戦後ヨーロッパが福祉国家政策と平行に展開していったいわゆる“ソーシャル・ハウジング（社会住宅）”ないし住宅の社会化という政策は進まなかった。

この結果、上記（a）～（c）自体も不足の多いものであったことに加え、“小泉改革”を含む近年の民営化の流れの中で、以上すら縮減・廃棄される基調が実施されてきたのがここしばらくの経緯である。（図3）は社会住宅（公的住宅）の全住宅戸数に占める割合の国際比較であるが、今後は「ストックに関する社会保障」の重要性という新たな視点を踏まえた上で、公的住宅の役割を強化していく必要がある。

ちなみに、私は2008年に全国の市町村及び都道府県に対して「土地・住宅政策に関するアンケート調査」という調査を行ったが、「現在における土地・住宅政策の重要課題」についての設問（選択式・複数回答）に対し、もっとも多いのが「空地や空き家の増加」で、次が「公有地の保有・利用のあり方」、そして「高齢者や低所得者等に関する住宅の確保」等となっていた。しかし、特に人口30万人以上の自治体や大都市圏においては「高齢者や低所得者等に関する住宅の確保」が重要課題の第1位となっており、また都道府県の回答でも「高齢者や低所得者等に関する住宅の確保」が土地・住宅政策をめぐる課題の第1位となっていたのである（詳しくは、広井（2009）参照）。

この場合、単に公的住宅の量を増やせばよいという単純な問題ではなく、そこで同時に重要となるのは「空間的（ないし地理的）」な視点、そしてやはり「コミュニティ」という視点である。たとえば東京など日本の大都市圏がそうであるように、戦後日本の場合、都市の中心部に中層の集合住宅が少なかったため、街がどんどんスプロール化し、それに伴って通勤時間が異様に長くなり、その結果、「生産のコミュニティ」（＝カイシャ）と「生活のコミュニティ」（＝住宅や家族）が完全に分離していった。

図3 社会住宅の割合の国際比較



（注）数字（%）は社会住宅の全住宅戸数に占める割合。海外については堀田祐三子「ヨーロッパの社会住宅制度と日本の可能性」、日本住宅会議編（2007）所載。年次はドイツ以外は2002年、ドイツは1990年。社会住宅の供給主体は公的機関、非営利法人であるがドイツについては民間企業・個人を含む。日本については総務省統計局「住宅・土地統計調査」2003年（「公営・公団・公社の借家」（公営4.7%、公団・公社2.0%）。

今後は、“コミュニティ醸成型の空間”ということ意識しながら公的住宅や高齢者のケア付き住宅、福祉施設などを一体的に整備していくことが重要で、そのことが歩いて楽しめる商店街などとも一体となって、中心市街地の活性化（＝経済）とともに、コミュニティ空間の再生や「買い物難民」減少、ケアの充実といった「福祉」的な効果も持つのである。さらにそうした方向は一人当たりガソリン消費減少といった「環境」にもプラスの効果をもつ。

土地所有のあり方と都市政策・福祉政策の統合

ところで先ほど土地所有の問題にふれたが、意外に知られていない事実関係として、ヨーロッパでは「公有地」の割合が日本よりずっと高く、たとえば北欧の都市（ストックホルムやヘルシンキ）では市全体のうち公有地の割合が7割前後を占めている（日本は30%台）という点がある。かつて司馬遼太郎は「土地の公有制」を強く主張していたが、土地所有のあり方や土地の公共性あるいはコモンズという主題を根本から考えるべき時期でもあるのではないか。

この点に関し、ヨーロッパなどの場合、土地所有を含む都市政策や住宅政策と、福祉国家の理念の下での社会保障政策ないし福祉政策は、相互に緊密に連動しながら展開されてきた（表1参照）。

表1 都市政策(含土地所有)・住宅政策・社会保障の国際比較——相互に深く関連

	社会保障	土地所有 (公有地割合)	都市計画規制	住宅 (社会住宅(公的住宅)割合)
北欧	規模 大	高(例:ストックホルム市70%)	強 (二層制)	高
大陸ヨーロッパ	規模 大～中	中 (ただしオランダは高)	強 (二層制)	中(ただしオランダは高)
アメリカ	規模 小	低	中 (ゾーニング規制)	低
日本	規模 小	低 (公有地割合37%)	弱	低 (公的住宅割合6.7%)

これに対し、日本の場合、福祉ないし社会保障政策と、都市計画や土地所有、住宅などを含む都市政策とは、互いに関連のない異分

野としてとらえられることが多く、概してバラバラに施策の展開が行われてきた。しかしこれからは、都市政策やまちづくりの中に「福祉」的な視点を、また逆に福祉政策の中に都市あるいは「空間」的な視点を導入することが、ぜひとも必要である。「都市政策と福祉政策の統合」、そしてそれを通じた「福祉都市」というビジョンが大きな課題となっている。

この場合、「福祉」とは以上述べてきたように様々なケアやコミュニティ、貧困といったことと広く関連するが、その最広義の意味は「幸福」である。まずは緊急の様々な支援や対応が何より重要だが、今後の復興にあたっては、そうした広い視野に立った「福祉都市」の構想と実現を進めていくべきではないだろうか。

「コミュニティ感覚」とまちづくり

以上のようなテーマについて読者に具体的なイメージを持っていただくために、ヨーロッパなどに関する若干の事例を少し紹介してみたい。私は過去にアメリカ（東海岸のボストン）に計3年暮らしたが、アメリカの都市の味気なさや荒廃は、その完全な「自動車中心」社会ということも含めて問題の多さを痛感した。買い物は自動車で郊外のショッピングモールに行くという手段がなければ中心部ではほとんど不可能か非常に不便で、“買い物難民”の先駆とも言えるが、戦後の日本はアメリカの街をひとつのモデルに道路や都市を作ってきたので、そうした状況が日本でも現実になってきている。

一方、明らかにアメリカと全く異なる都市や地域をつくっているのがヨーロッパで、そこでは中心部に「歩いて楽しめる」エリアが広がり、魅力ある街や地域を形づくっている（中心部からの自動車排除という方向について言えば、ドイツやオランダ、北欧などヨーロッパの北部に特に顕著と思われる）。同時に、そこは高齢者などもゆっくり過ごせる空間で、カフェや市場で高齢者なども自然にくつろいで過ごしている姿が印象的である。ある意味



写真① 高齢者もゆっくり歩いて過ごせる街(ミュンヘン)



写真② 歩行者空間と「座れる場所」の存在(フランクフルト)



写真③ 高齢者もゆっくり楽しめる市場や空間(シュトゥットガルト)

で単純なことだが、街の中に「座れる場所」が多くあり、街が単なる“通過するだけの空間”ではなく、そこで何をするともなくゆっくり過ごせるような場所であることが重要と思われる(ヨーロッパの写真①～③参照)。

街がそうした空間であることは、高齢者の主な行き場所が病院の待合室となりがちな日本に比べそれ自体が「福祉的」であり、福祉施設を作るよりも場合によっては大きな意味があるように思えてくる。同時に、都市の中心部に中層の集合住宅が潤沢かつ整然と存在



写真④ 中心部の再開発と住宅:バスターミナルの地下化と地上部の住宅化(ヘルシンキ)

するのがヨーロッパの街であるが、それは中世以来の伝統という側面のみにとどまるのではなく、第二次大戦以降を含む、計画的な公的住宅(社会住宅)の整備という、政策的な背景を持っている。たとえば最近、ヘルシンキは中心部のバスターミナルを地下化し、そこを住宅にするとともにカフェなどが配置されたコミュニティ的な空間にした(写真④)。

私は、ここで“「コミュニティ感覚」と空間構造”ともいうべき視点が重要と考えている。「コミュニティ感覚」とは、その都市や地域における、人々の(ゆるやかな)「つながり」の意識をいい、そうした人々の「コミュニティ感覚」と、都市や地域の空間構造は相互に影響を及ぼし合っているのではないだろうか。単純な例を挙げると、道路で分断され、完全に自動車中心になっているような街では、人々



写真⑤ 改善を考えるべき例:道路で分断された商店街や参道(千葉市稲毛区:せんげん通り)

の「つながり」の感覚は大きく阻害される（筆者の身近での、改善が必要と思われる事例として写真⑤⑥）。これまでの日本の都市政策では、そうした「コミュニティ感覚」といった視点はあまり考慮されることがなかったのではないか。



写真⑥ 典型的な日本の地方都市…道路中心の街と中心部の空洞化(水戸駅南口)

「コミュニティ経済」と地域再生

最後に、これからのコミュニティ再生ないし地域再生を考えるにあたり、「コミュニティ経済」という視点が重要と私は考えている。「コミュニティ経済」とは、いわゆる「コミュニティビジネス」よりも若干広い意味で、次のような趣旨である。先ほど「生産のコミュニティ」と「生活のコミュニティ」が戦後の高度成長期に日本では分裂していったという指摘を行ったが、かつての農村社会ではこの両者は重なり合っており、今後は「生産のコミュニティ」と「生活のコミュニティ」のいわば再融合が課題ではないか。また、商店街などを想起すればわかるように、かつては経済活動自体がある種の「コミュニティ」的性格を持っていた。“売り手よし、買い手よし、世間よし”という近江商人の家訓もそうした「コミュニティ経済」に近い性格のものと言えるだろう。

思うにコミュニティというものは“真空”に存在するものではなく、人々の生産活動や生活や日常の全体の中に（ある意味でごく自然に）存在するものである。したがって、コミュニティをできる限り何らかの経済活動と結

びつけつつ生活の中に組み込むような政策が、これからの時代においては重要になっていくだろう。

たとえば、「福祉商店街」ともいべきアイデア、つまり商店街をケア付住宅ないし公的住宅（高齢者のみならず子育て世代や若者向け住宅を含む）等とも結びつけつつ世代間交流やコミュニティの拠点にするような対応や政策が考えられ、これは「買い物難民」減少に貢献し、また若者の雇用などにも意義をもちうる可能性がある。同様に、（都市型）農業と結びついたコミュニティづくり、自然エネルギー拠点整備とコミュニティづくり、団地再生とコミュニティ等々といった様々な新たな対応や政策を進めていくことが重要だろう。

コミュニティをまちづくりや地域経済等々と結びつけた幅広い視点での発想と実践が今こそ求められている。

参考文献

- 広井良典（2001）『定常型社会 新しい「豊かさ」の構想』、岩波新書。
- 同（2006）『持続可能な福祉社会』、ちくま新書。
- 同（2009）『コミュニティを問いなおす』、ちくま新書。
- 同（2011）『創造的福祉社会——「成長」後の社会構想と人間・地域・価値』、ちくま新書。
- OECD（2005）『世界の社会政策の動向』、明石書店。