



## 巻頭論文

# コミュニティとしての都市 —家族・地域コミュニティの変容とこれからの 都市自治体政策のあり方—

京都大学こころの未来研究センター教授  
広井良典

高齢化や人口減少の中で家族や地域コミュニティをめぐる状況は急速に変化しつつある。一方、以前筆者が全国の自治体に対して行ったアンケート調査では、地域における課題は自治体の規模や性格によって大きく異なっており、小規模の市町村（＝地方の中小都市や農村部）では「人口減少や若者の流出」が、中規模の地方都市では「中心市街地の衰退」が、大都市圏では、「コミュニティのつながりの希薄化や孤独」等が大きな課題となっている。本稿では「地域密着人口」の増加、「社会的孤立」と都市型コミュニティの確立、「居場所」の重要性、「コミュニティ空間」としての都市・地域づくり等の幅広い観点から、これからの都市自治体政策のあり方を考えてみたい。

### はじめに

2010年11月に出されたイギリスの雑誌『Economist』は日本特集の号だった。その表紙には、大きな日の丸を背中に抱えその下でつぶれそうになっている子どもの姿が象徴的に描かれ、「Japan's burden（日本の負担）」という見出しがつけられていた。

そしてこの号では「日本症候群（Japan Syndrome）」というキーワードが示され、日本が抱える問題の本質は他でもなく「高齢化」と「人口減少」にあり、それをいかに克服していくかが日本にとっての最大の課題であるということが論じられていた。加えて高齢化と人口減少は、世界各国が日本を追いかけるように直面していく問題なので、日本がそれにどう対応していくかは、日本だけの問題にとどまらず世界が注目しているという趣旨の議論が展開されていた。

この『Economist』誌が論じるように、高齢化や人口減少が様々な“大変な問題”を抱えていることは確かなことである。しかし筆者自身は、それは事柄の一面であって、高齢化

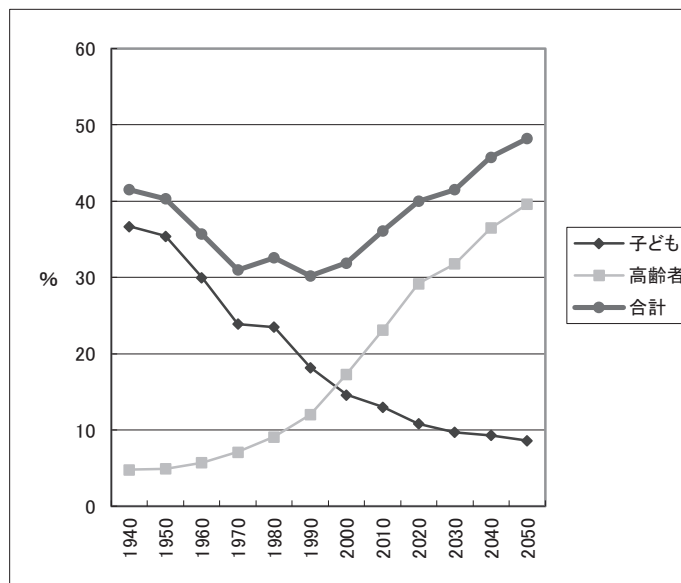
や人口減少は、同時に様々なポジティブな側面や可能性をもっていると考えている。そうした関心も踏まえながら、特に地域コミュニティという視点を中心に、これからの都市自治体政策のあり方について考えてみたい。

## 1 「地域密着人口」の増加

今後の自治体政策や日本社会の姿を考えていくに当って、まず押さえておくべき基本的な事実関係として、「地域密着人口」の増加という点がある。

この点について(図1)をご覧ください。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だが、1940年から2050年という100年強の長期トレンドを見た場合、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「子どもプラス高齢者」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、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見て取れる。

図1 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)。

なぜ「子どもと高齢者」の合計に注目するのか。それは、人間のライフサイクルということ考えた場合、子どもの時期と高齢の時期は、いずれも“土着性”ないし地域との関わりが強いという点が特徴的だからである。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。これに対して現役世代は「カイシャ」つまり職場との関わりが圧倒的

に強く、地域との関わりは薄くなりがちである。

以上の点を併せて考えると、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）が減り続けた時代であった。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。

こうした「地域密着人口の増加」という事実に注目すれば、現役世代に比べて圧倒的に“地域で過ごす時間”が多く、自ずと地域の様々なことに関心が向く人々の群が着実かつ急速に増えていくのが今後の時代である。だとすれば、「地域」そしてそこでの人との関わりというものがこれからの時代に存在感を大きく増していくのは、半ば必然的な構造変化とも言えるだろう。

象徴的に言うならば、高度成長期を中心とするこれまでの時代が“カイシャ（人間）中心社会”だったとすれば、これからの日本は少なくとも相対的に“地域中心社会”としての性格を強めていく。自治体の役割はこうした意味でも重要になっていくのである。

## 2 ひとり暮らし高齢者の増加と地域による多様性

一方、先ほど『Economist』の記事の関連で人口減少と高齢化についてふれたが、高齢化と一体になった人口減少社会とは、「ひとり暮らし」世帯が大幅に増える時代でもある。最近の国勢調査を見ると65歳以上のひとり暮らし男性は46万人（1995年）から139万人（2010年）に、女性では同時期に174万人から341万人に急増しており（それぞれ2.0倍、3.0倍の増加）、今後増加は更に顕著になっていく。

関連する事実を確認すると、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計では、2040年において高齢化率（65歳以上の人口割合）がもっとも高い都道府県は秋田県であり（43.8%）、2位青森県、3位高知県と続き、概して地方において高齢化率が高い傾向にある。

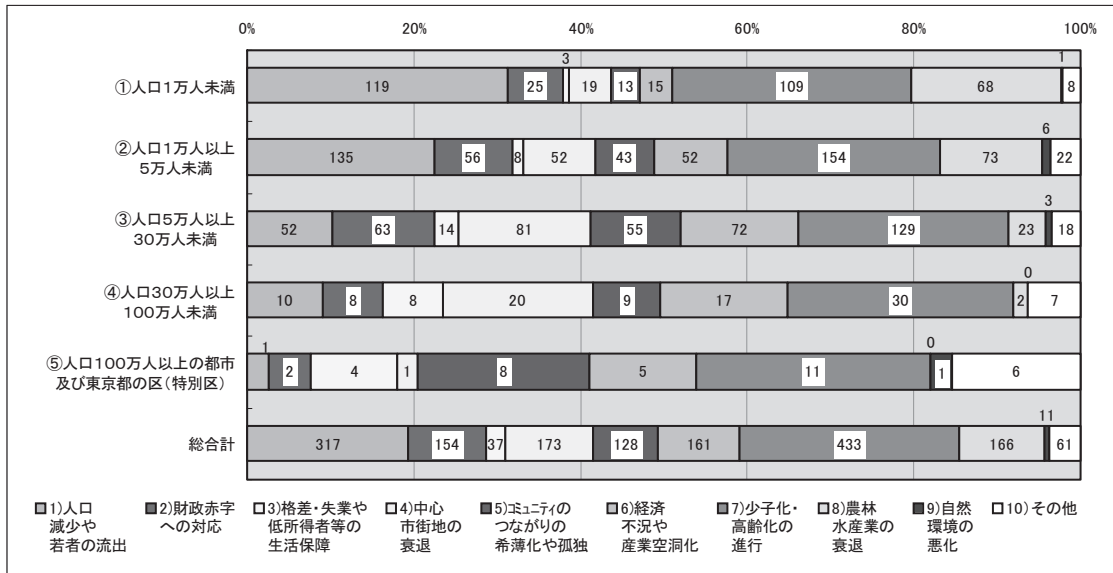
しかし高齢者の「増加数」に注目すればどうか。それが文字通り突出して大きいのは首都圏であり、東京都の65歳以上の高齢者は2010年から2040年にかけて144万人も増加する。これは2010年の滋賀県や愛媛県などの総人口に相当する規模である。もちろんこの背景は、高度成長期に地方から東京に移動してきた団塊世代などが一気に高齢化していくからであり、逆に、地方や農村では高齢化率は高いものの、高齢者の数自体は今後それほど増えないのである。

こうした点とも関連するが、筆者は2010年に全国の自治体に対し、人口減少を踏まえた上での「地域再生・活性化に関するアンケート調査」という調査を行った（以下に示すのは市町村分で、全国市町村の半数及び政令市・中核市・特別区で計986団体に送付し返信数597（回収率60.5%）。調査結果の詳細は広井（2011）参照）。

この全国アンケート調査の中で、「貴自治体において現在直面している問題ないし政策課題で、特に優先度が高いと考えられるもの」は何かという問いへの回答は、(図2)に示

すように自治体の人口規模によって大きな違いが見られた。

図2 今後の地域再生・活性化において特に鍵となるポイント（人口規模別）



出所：地域再生・活性化に関する全国自治体アンケート調査（広井（2011））

すなわち自治体にとって優先度の高い政策課題として、「少子化・高齢化の進行」はあらゆる規模の自治体を通じて共通する一方で、

- 小規模の市町村（＝地方の中小都市や農村部）では、「人口減少や若者の流出」が特に大きな問題となっており、
- 中規模の地方都市などでは、「中心市街地の衰退」が大きな課題となっており、
- 大都市圏では、「コミュニティのつながりの希薄化や孤独」といった、いわばソフト面の問題が上位の課題となっている、

という傾向である。

このように、高齢化・人口減少社会における家族や地域コミュニティをめぐる課題と一口に言っても、その様相は地域ないし自治体の性格・規模によって大きく異なっており、そうした多様性を視野に入れた上で、優先度の高い対応を行っていく必要がある。

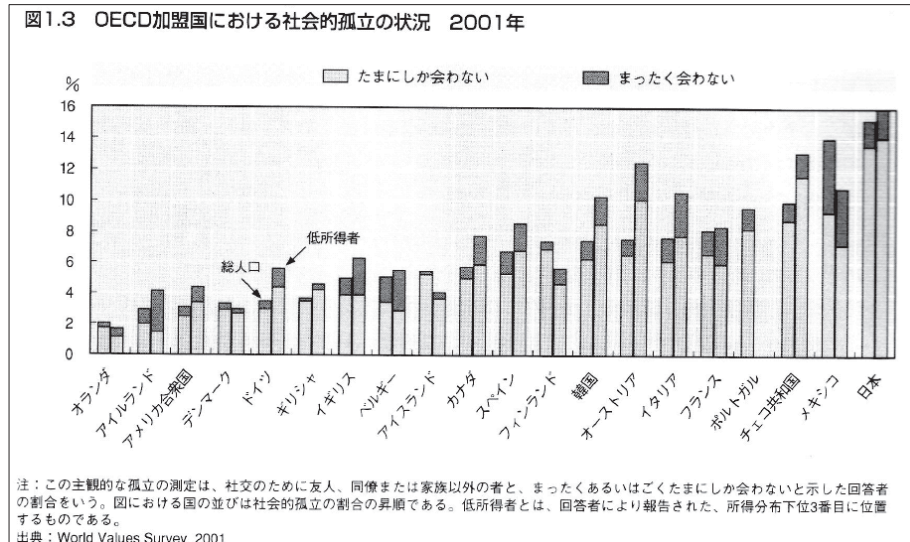
### 3 「社会的孤立」と都市型コミュニティ

こうした点を踏まえた上で、先ほど言及した「ひとり暮らし」高齢者の増加あるいは孤独、孤立というテーマについて更に考えてみたい。

（図3）をご覧いただきたい。これはミシガン大学で行われている「世界価値観調査（world value survey）」という、比較的よく知られた国際比較調査のうちの、「社会的孤立度の国際比較」に関するものだ。ここでいう「社会的孤立」とは、“家族以外”の他者とど

れくらい交流や付き合いがあるかに関するもので、結果を見ると、残念ながら先進諸国の中で日本がもっとも「社会的孤立度」が高い国になっている。

図3 先進諸国における社会的孤立の状況



出所：OECD (2005)

更に注目してみたいのは、この調査結果での“国の並び”方である。つまり、ここで挙げられている国々を大まかに眺めると、大きく言って、“いわゆる個人主義的と呼ばれる傾向の強い国のほうが、概して社会的孤立度が低く、逆に家族主義的な傾向の強い国のほうが、概して社会的孤立度が高い”という結果が示されているという点だ（前者の例としてオランダ、アメリカ、デンマーク等、後者の例としてメキシコ、ポルトガル、イタリア等）。

これは一見逆説的な現象のようにも見えるが、考えてみれば当然とも言える結果かもしれない。つまり、「家族主義的」な傾向の強い国ないし社会——日本はその典型の一つだろう——においては、まさにそうであるがゆえに、家族あるいは集団の「ウチとソト」の境界が強くなり、したがって“家族や集団（の境界）を越えたつながり”が希薄になりがちなわけである。逆に「個人主義的」な傾向の強い国ないし社会のほうが、むしろ“独立”した個人と個人が集団を越えて（ゆるく）つながることが自然になされ、それが社会的孤立度の低さという結果として現れることになる。

この種の話題はいわゆる「日本人論」としても古くから論じられてきたテーマであり、例えば文化人類学者の中根千枝が、ベストセラーとなった著書『タテ社会の人間関係』の中で、日本社会の特徴を「集団の孤立性」という点に集約させた議論が思い出される（中根（1967））。

筆者自身は、これを「農村型コミュニティ」と「都市型コミュニティ」という視点で考えてきた。前者はいわば“同質的な個人が集団を単位につながるような関係性”であり、

後者は“独立した個人がゆるくつながるような関係性”と呼べるものだ。この場合、日本社会は概して前者に傾斜しがちであり、戦後の日本社会は農村から都市への人口大移動の中で、都市の中に「カイシャ」と「核家族」という一種の農村型コミュニティを作り、ある時期まではそれが高い経済成長とも一体となって一定の好循環を生んできた。しかし近年ではそれが経済の成熟化や、家族・会社の多様化・流動化の中でうまく機能しなくなっており、そのことが先ほどの国際的に見た「社会的孤立」度の高さとなって表れているのである。

したがって、“個人と個人が家族や集団を超えてゆるくつながる”ような「都市型コミュニティ」の確立こそが日本社会にとっての大きな課題となってくる（広井（2009））。このことは、先ほどふれたひとり暮らし世帯の増加という背景の中でますます重要となる。前述の「地域密着人口」の増加という事実と合わせて、地域の中での家族を超えたつながりや「居場所」づくりをサポートしていくような対応や政策が、いま求められているのである。

#### 4 「居場所」という視点の重要性

このような認識を踏まえた上で、福祉、ケアあるいはコミュニティの視点をまちづくりや都市・地域政策と結びつけていくことが今後は非常に重要となると筆者は考えている。

こうした点に関し、2014年10月、高齢化に対応した都市のあり方をテーマにしたOECD（経済開発協力機構）主催の国際会議（Resilient Cities in Ageing Societies）が富山市で開かれ、パネリストの一人として参加する機会があった。富山市は次世代型路面電車（LRT）を先駆的に導入し、いわゆるコンパクトシティ（集約型のまちづくり）をめざした政策でも知られている。会議では高齢社会や高齢者ケアと今後の都市・地域のあり方について幅広い議論が行われたが、そこで特に注目を集めたのは、フィンランドからの参加者が指摘した、高齢化時代の都市づくりにおいては高齢者などの「孤独」や「孤立」といった主観的側面を重視した対応が重要になるという問題提起だった。

日本でのひとり暮らし高齢者の急速な増加については先ほど言及したが、この場合、一つのポイントになるのは「居場所」という視点ではないかと思われる。

ここで「居場所」とは、単なる空間面のみならず、“そこで安心できる、自分の存在が確認できる場所”といった精神的な面を含んでいる。こうした点に関し、日本経済新聞社の産業地域研究所が首都圏に住む高齢者層（60～74歳の男女1,236人）を対象に最近行ったアンケート調査がある。ここでは、退職後の居場所に関する「あなたは自宅以外で定期的に行く居場所がありますか」という設問に対して、回答の1位は「図書館」「スポーツクラブ」などで、女性は「親戚の家」「友人の家」、男性は「公園」も多かったが、全体として、現在の日本の地域においては安心できる居場所が概して少ないという傾向が示されていた

のである（日本経済新聞社・産業地域研究所（2014））。

先ほど戦後の日本社会において、農村から都市に移ってきた人々は「カイシャ」と「核家族」という農村型コミュニティを作ったという点を指摘したが、思えば高度成長期以降の日本では、特に男性にとっての最大の居場所は他でもなく「カイシャ」であった。しかし現在では、団塊世代の退職も進んだ中で、地域の「居場所」づくりということが日本社会全体の課題となっているのではないか。いわば社会全体として新たな「居場所」を模索しているのが現在の日本であり、居場所という視点を意識したまちづくりや都市・地域政策が重要になっている。

## 5 「コミュニティ空間」としての都市・地域づくり——日本の政策展開を振り返る

「居場所」についてふれたが、こうしたまちづくりや都市のあり方について、具体的なイメージを見てみよう。

写真 中心部からの自動車排除と「歩いて楽しめる街」  
（ドイツ：エアランゲン（人口約 10 万人））～街のにぎわいと活性化にも。



出所：筆者撮影

写真はドイツのニュルンベルク郊外にあるエアランゲンという地方都市（人口約 10 万人）の中心部の様子である。印象的なこととして、ドイツの多くの都市がそうであるように、中心部から自動車を完全に排除して歩行者だけの空間にし、人々が「歩いて楽しむ」ことができ、しかもゆるやかなコミュニティ的つながりが感じられるような街になっているという点がある。加えて、人口 10 万人という中規模以下の都市でありながら、中心部が活気あるにぎわいを見せているというのが印象深く、これはここエアランゲンに限らずド

イツの都市すべてに言えることである。残念ながら、日本での同様の規模の地方都市はいわゆるシャッター通りになり空洞化していることがほとんどという状況だ。

何がドイツ（などヨーロッパ）の都市と日本の都市の現在のありようを異なったものになっているのか。ポイントとなるのは、①まちづくりないし都市の空間づくりのあり方（自動車規制や郊外の大型店舗等の規制を含む）と、②地域でのローカルな（ヒト・モノ・カネの）経済循環ということになるだろう（後者について、筆者はそれを「コミュニティ経済」と呼んでいる。広井（2015）参照）。

ここでこうした都市・まちの空間構造や地域経済のあり方を政策面から振り返ると、大きな把握として、戦後の日本における展開を次のような3段階に分けることが可能と思われる。

すなわち、その第1ステップはいわゆる高度成長期（1950～70年代頃）で、これは一言で言えば「農村から都市への人口大移動」の時期だった。実際、農村部の人口減少がもっとも大きかったのはこの時期であったわけだが、ただし注意したいのは、この時代にはなお地方の中小都市は（商店街などを含め）かなりの賑わいを保っていたという点である。

それが大きく変容するのが第2ステップ（1980～90年代頃）の時期である。この時期は「アメリカ・モデル」と呼ぶべき都市・地域経済のあり方が政策面でも全面的に導入された。すなわち、経済・流通政策（通産省）と道路・交通政策（建設省）のいずれもが強力に自動車・道路中心の都市・地域モデルを志向したのであり、それに呼応するかのように同時期にイオンなどの大型モールが登場した（イオンの最初の大規模モールは1992年〔青森〕、93年〔秋田〕）。こうした過程を通じ、地方中小都市の中心部はこれ以降完全に空洞化が進むことになった。その意味では、現在の日本の地方都市の姿は、皮肉にもこうした政策の“成功”の帰結とも言えるのである。

第3ステップは、2000年前後の時期以降であり、希望を込めて言えば、以上のような流れとは異なる新たな萌芽と政策転換が見られつつある。一つには、本稿で話題にしてきたような高齢化の進展により、“遠くのモールに自動車で行けない”という層が増加し、全国に600万人ないし700万人と言われる「買物難民」問題が徐々に認知されるようになり、地域に根ざした商店街などの新たな価値が認知されつつある（余談ながら、筆者の実家は岡山市の中心市街地の半ばシャッター通り化している商店街だが、最近若い世代が続けてカフェを開いたり、高齢者の買い物客が増えるなど、新たな兆しが表れ始めている）。

また、人口減少社会への移行の中で、過度な低密度化の問題が顕在化し、人口増加期とは異なる都市・地域モデルの必要性がしだいに認識されるようになり、本稿の前半で述べた「地域密着人口の増加」に加えて、若い世代の間にもローカル志向・地元志向といった新たな志向が広がりつつある（広井（2013））。こうした中で、国交省などの政策の基調に



も変化が見られ（「国土のグランドデザイン 2050」（2014年）における“小さな拠点”の考え方など）、コミュニティなどの視点を重視した、高齢化・人口減少社会における新たな都市・地域像への模索が始まろうとしている。

本稿で述べてきたような家族や地域の変容を視野に入れ、福祉、まちづくり、地域経済、交通政策等を横断的につなぐ形での政策展開が今こそ求められているのである。

### 参考文献

- OECD（2005）『世界の社会政策の動向』、明石書店。
- 中根千枝（1967）『タテ社会の人間関係』、講談社現代新書。
- 日本経済新聞社・産業地域研究所（2014）『超高齢社会の実像』調査報告書。
- 広井良典（2009）『コミュニティを問いなおす』、ちくま新書。
- 広井良典（2011）『創造的福祉社会』、ちくま新書。
- 広井良典（2013）『人口減少社会という希望』、朝日新聞出版。
- 広井良典（2015）『ポスト資本主義』、岩波新書。