

第2章

21世紀の持続可能なコミュニティと 政策アジェンダ

法政大学人間環境学部 教授 小島 聡

1 コミュニティの持続可能性

(1) コミュニティの含意

学術的な概念に限定せず、「持続可能な都市」「持続可能な地域社会」という言葉が、国内に広く普及するようになってから、既に10年以上が経過していると思われる。本章のタイトルの「持続可能なコミュニティ」など、類似する用例の広がりも、おそらく同じ時期からと考えるのが妥当であろう。そこで、この言葉の含意を確認するところから検討を始めたい。

本章では「コミュニティ」という概念に3つの含意を想定したい。2つの含意が一般的理解といえるが、「コミュニティの持続可能性」「持続可能なコミュニティ」について議論するためには、第3の含意が必要である。

「コミュニティ」の第1の含意は、人間集団において成立した一定の社会的関係性である。一定の社会的関係性が成立する空間スケールは地域に限定されることはなく、またオンライン・コミュニティのように仮想空間でも成立する。第2の含意は、基層の空間スケールである生活圏において成立する一定の社会的関係性であり、一般的にコミュニティ政策が想定しているのは、おおよそ第2の含意であるといえよう。これら2つの含意に対して、持続可能性という視角からコミュニティをとらえるのであれば、生活圏の存立基盤である下部構造としての地域環境（地形構造と生態系から成る自然環境と人工環境）と、上部構造としての多様な社会的関係性から成る垂直的構造の総体が第3の含意になる。そもそも、「地域」「地域社会」という概念も、社会科学がとらえている人間の人為的事象（社会・文化、経済、政治）の総体という狭義の含意だけではなく、広義の含意として、人間活動の存立基盤である自然環境や人工環境との相互関連性をとらえる「地域構造」という概念が地理学では使わ

れており、地域の基層であるコミュニティにも同様の理解が成り立つだろう。

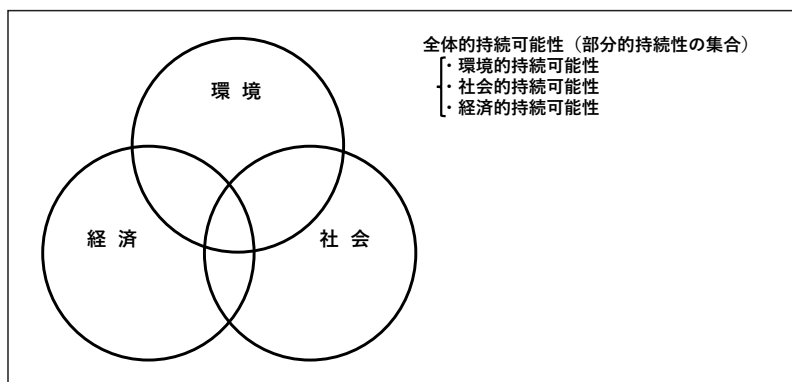
特に、「コミュニティの持続可能性」について語る場合に第3の含意が必要な理由は、「持続可能性」「持続可能な発展」という言葉の含意の確認によって明らかになる。まず「持続可能性」には価値中立的な含意と規範的な含意の2つがある。前者には、例えば「あるプロセスや活動が継続できるかどうか（あるいは、どの程度持続できるか）を示す尺度の1つ」（トンプソン、ノリス 2022 : 1）という定義があり、用例として「社会保障制度の持続可能性」や「財政の持続可能性」などが該当する。

それに対して後者は、「持続可能性」を長期的に実現すべき社会像とそこに向かうための行動原則ないしは倫理を表現した「持続可能な発展」の概念と、持続可能性の構成モデルから読み取ることができる。「持続可能な発展」という概念が国際的に普及するきっかけとなった1987年の国連ブルントラント委員会による「将来の世代が彼ら自身の必要性を満たす能力を損なうことなく、現在の世代の必要性を満たす発展」という定義には、「世代間公平（世代間倫理）」という時間軸の規範性と「世代内公平（世代間倫理）」という空間軸の規範性の両立（二重の倫理）の含意がある。

このブルントラント委員会の定義では「持続可能な発展」の対象領域が明示されていないのに対して、トリプルボトムライン・モデルやSDGsの諸目標の階層性の説明で利用されるウエディングケーキ・モデルは、「持続可能性」の多面的構成に関するモデルである。トリプルボトムライン・モデルは、環境的持続可能性、経済的持続可能性、社会的持続可能性という3つの「部分的持続可能性」の集合である「全体的持続可能性」という包括性と、それらの相互関連性とバランスを示したモデルである。したがって、生活圏において社会的関係性を創出する拠点の整備は、社会的持続可能性に関する

政策である。また、生活圏において水辺環境の保全と緑化でクールスポットを確保して微気象を改善し、ヒートアイランドを緩和する手法は、コミュニティの環境的持続可能性に関する政策である。

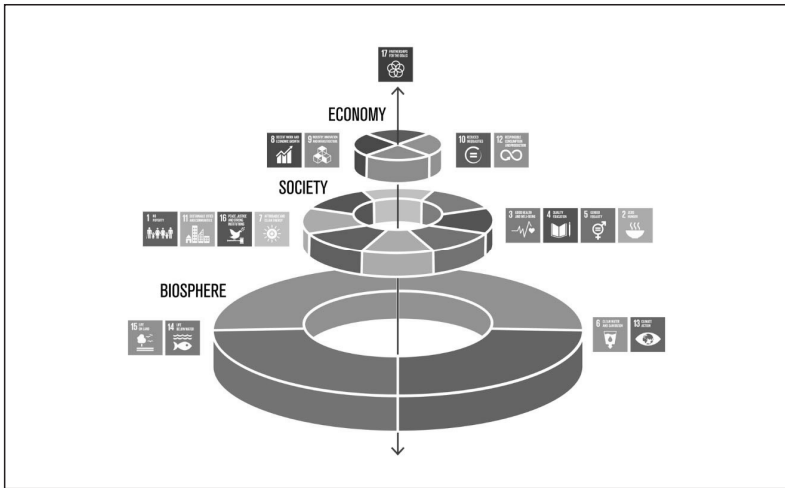
図 2-1 持続可能性のトリプルボトムライン・モデル



出典：筆者作成

トリプルボトムライン・モデルが、3つの部分的持続可能性間の優先性を明示していないのに対して、ウェディングケーキ・モデルは、環境的持続可能性の基底価値を優先し、その上部に社会的持続可能性、更にその上部に経済的持続可能性を配置する階層構造を提示したモデルである。

図 2-2 持続可能性と SDGs のウェディングケーキ・モデル



出典：ストックホルム大学ストックホルム・レジリエンスセンターホームページ¹

以上のことを総合すれば、持続可能性とは、〈環境的持続可能性の基底的価値を承認した上で、現在世代において部分的持続可能性間の相互関連性をふまえたバランスを実現し、それを継続できるかどうか、あるいはどの程度継続できるかどうかを示す尺度（又は継続の蓋然性）〉ととらえられる。それは空間スケールを限定した「地域の持続可能性」やその基層である「コミュニティの持続可能性」においても同様であり、それゆえ、コミュニティの第3の含意が必要になる。また、第3の含意は持続可能性の論理から演繹的に導かれるだけではなく、例えば、20世紀の水俣病や21世紀の福島第一原発事故における環境的持続可能性の決定的な低下が、経済的持続可能性、社会的持続可能性に重大な影響を与え、コミュニティを

¹ Stockholm Resilience Centre, Stockholm University ホームページ “The SDGs Wedding cake” (<https://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2016-06-14-the-sdgs-wedding-cake.html>) を参照（最終閲覧日：2026年2月15日）。

破壊し、後者のケースでは大量の「故郷喪失者」（吉原 2016 : 23-25）を生み出したという歴史的経験則からも理解できるはずである。

（2）持続可能性リスクと危機の諸相

21 世紀も四半世紀が過ぎた現在、コミュニティの長期的な持続可能性については、「持続可能性リスク」から考える必要がある。そこで以下では、人口減少、巨大地震、気候変動（気候危機）という蓋然性の高いリスクにパンデミックを加えた 4 つの持続可能性リスクを確認しておく。

第 1 の長期的な持続可能性リスクは人口減少である。2014 年の日本創生会議による「消滅可能性都市」に関するレポートの根拠が 2013 年の国立社会保障・人口問題研究所による長期推計であったように、2024 年の人口戦略会議による「消滅可能性自治体」の警鐘の根拠は 2023 年の長期推計であった（人口戦略会議 2024 : 12-22）。いうまでもなく、日本社会における長期的な人口減少は全ての自治体で均一に進む訳ではない。それは自治体内部でも同様であり、かつて後述の限界集落論が提起したように、非持続可能なコミュニティが増加しながら地域全体の持続可能性が低下していくプロセスをたどる。2050 年には国土（2015 年の国勢調査時点の居住地域）の 2 割が無居住地域になるという、2021 年の『『国土の長期展望』最終とりまとめ』による予測（国土審議会計画部会国土の長期展望専門委員会 2021:8）は自治体の消滅ではなく、「消滅可能性コミュニティ」を指していると解釈できる。したがって長期的な人口減少は、コミュニティの持続可能性リスクを高め、「構造的危機」が発現する。

次に巨大地震については、南海トラフ地震に関する国の最新の想定（2024 年）では死者 29 万 8000 人、首都直下型地震に関する東京の最新の想定（2022 年）は死者 6200 人（国の想定（2025

年)は死者1万8000人)である。また、2011年の東日本大震災や2024年の能登半島地震の経験則からも、南海トラフ地震は、自治体の人口減少と多くのコミュニティの存続を危うくする持続可能性の「発作的危機」ともいえる。

地球温暖化については、既に2021年のグラスゴー合意(今世紀中に1.5°C上昇までに抑える目標)の達成が危ぶまれており、「構造的危機」としての「気候危機」は「気候災害」という発作的危機の蓋然性を高めており、プラネタリー・バウンダリー論が提起するように、臨界点を超えて人類の生存環境に重大な影響を与える不可逆的で急激な変化すら危惧されている。さらに気候変動に関する政府間パネル(IPCC)は気候変動への「適応」(Adaptation)の不可欠性ととも、全ての状況に対応し得る汎用的なリスク軽減アプローチは存在しないと明言しており、トリプル・ボトムラインの構造的危機への対処が、21世紀を通して各地の重要な適応政策の課題になっていくだろう。

第4の持続可能性リスクであるパンデミックの経過を辿ると、2009年の新型インフルエンザ(H1N1)は弱毒型であったため約半年で終息し、次に強毒型のインフルエンザ(H5N1)のパンデミックが発生すれば、様々なライフラインの停止と医療崩壊による持続可能性の発作的危機が起きることが危惧された。しかしその後、長期的な持続可能リスクを想定した公衆衛生の強化策がとらえることはなく、全国の保健所数が半減する状況で2020年のCOVID-19によるパンデミックが発生した。その結果、低所得者層やシングルマザーを始めとする生活困窮者の増大や、3密回避の副作用であるコミュニティの喪失など、社会的排除の拡大により社会的持続可能性は著しく低下した。将来の強毒型ウイルスによるパンデミックは、気候危機とは異なり予測不能ではあるが、発生すればより深刻な地域・コミュニティの持続可能性の発作的危機になることは確かであ

ろう。

さらにいえば以上の4つの長期的な持続可能性リスクに個別に対処するだけでは不十分であり、パンデミック×巨大地震、巨大地震×気候災害のように、複数の危機が同時又は連続して発生する持続可能性の複合的危機も想定しなければならない。2009年のパンデミックと2011年の東日本大震災、2019年の2つの台風による広域水害と2020年のパンデミックという発生時期のズレは、「神の見えざる手」にすぎないと考えるべきであろう。

また持続可能性の発作的危機の構造的危機への移行や、発作的危機による構造的危機の加速のメカニズムは、東日本大震災後の人口減少とコミュニティの持続可能性の低下の進行により証明されており、2024年の能登半島地震の被災地でも同様の事態が懸念される。これらのことから、コミュニティとは、地域の持続可能性がより可視化される空間スケールであると理解すべきである。さらに、望ましい「新たなコミュニティのあり方」について展望するアプローチだけではなく、持続可能性リスクの構造と蓋然性に対する認識に基づき、現在バイアスの陥穽を回避し、リスクの低減、リスクへの適応、危機からのレジリエンスにより定常化を図るアプローチが、21世紀における地域・コミュニティ政策には不可欠であろう。

2 人口減少と世代間継承可能性

(1) 政策課題の推移

前節でみた4つの長期的な持続可能性リスクのうち、本節では人口減少を中心にコミュニティ政策の課題について検討する。

コミュニティの持続可能性が政策課題として登場してから、半世紀以上が経過した。最初の契機は1960年代から1970年代の都市化と郊外化であり、新住民の社会統合を図るという社会的持続可能

性に関する政策課題が浮上した。周知のように、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告書「コミュニティ生活の場における人間の回復」は1969年であり、経済審議会による「20年後の地域経済ビジョン」の中で「過疎」という言葉が登場したのが1966年である。つまり、国内労働力移動というマクロトレンドにより、過疎対策と都市コミュニティ政策という2つの政策領域がほぼ同じ時期に生成したといえる。

都市と農山漁村といった地理的形態の違いを問わなければ、戦後史においてコミュニティの持続可能性が政策課題として浮上してくる次の契機は、1980年代後半からの第2次過疎化であろう。1980年代末に環境社会学者の大野晃が集落コミュニティの非持続可能性について警鐘を鳴らした「限界集落論」では、65歳以上の世代が集落人口の半数を超え自治機能が低下した集落を「限界集落」と呼び、そうした集落が自治体全体に広がることで「限界自治体」化していくという、二重限界説といえる仮説を打ち出した。限界集落論には対しては様々な批判が寄せられたが、2024年に国土交通省と総務省が5年ぶりに行った全国の集落の現況に関する調査では、「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法」（以下、「過疎法」という）が適用される地域の集落のうち、住民の半数が65歳以上である集落は42%であり、機能が低下している集落は19.3%、機能の維持が困難な集落は3.9%であるから、実質的な限界集落は23.2%に達しているといえる（国土交通省国土政策局総合計画課2025：8-16）。

21世紀に入り、都市コミュニティの持続可能性が再び政策課題として浮上してくる契機は、人口減少と高度経済成長期以降に形成された郊外を中心として顕在化した縮小都市問題である。

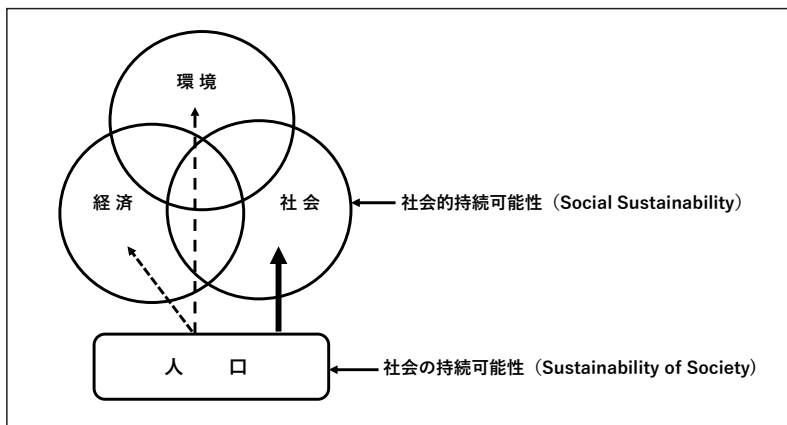
いったんコミュニティを離れてみても、そもそも日本社会全体における「持続可能性」という言葉の受容に、人口減少社会の到来と

いう国内的文脈が大きく作用した。2014年の地方創生会議による消滅可能性都市の公表は、すぐに第2次安倍政権の地方創生政策につながった。そして人口減少による地域の持続可能性リスクに関する言説は急速に広がり、翌2015年の国連総会で採択されたSDGsという国際的文脈がやがて重なり、「地方創生SDGs」という政策のネーミングが登場する。

(2) 世代間継承可能性問題群と政策的対応

人口減少と地域・コミュニティの持続可能性の関係性は、部分的持続可能性への諸影響とそれらの相互連関により全体的持続可能性が低下し、さらに人口減少が進行するフィードバック・ループの構図として描くことができるだろう。

図 2-3 人口減少の地域の持続可能性への影響



出典：筆者作成

図にあるように、人口減少は社会的持続可能性 (Social Sustainability) とは区別される「社会の持続可能性」(Sustainability of Society) の低下として理解する必要がある。その上で、人口減少がもたらす地域・コミュニティにおける環境的持続可能性、経済

的持続可能性、社会的持続可能性への負の影響は、地域環境の劣化、地域経済の衰退、地域文化の消滅、自治機能の低下など多様である。また、過疎地域における限界集落問題と縮小都市における都市コミュニティ問題の核心には、筆者の造語である「世代間継承可能性」(小島 2020 : 19) の低下があると考えられる。発達心理学で使われるエリクソンの「世代継承性」は「次世代を導き確立する関心」という中高年の意識を指す言葉であるが、ここでいう「世代間継承可能性」とは、持続可能性の価値中立的な概念を援用すれば、「次の世代に継承できるかどうか、あるいはどの程度継承できるかどうかの尺度ないしは蓋然性」であり、したがって、上記の「社会の持続可能性」とは社会の世代間継承可能性と言い換えることができる。

空き家、空き地、団地や戸建て住宅街のオールドタウン化、耕作放棄地、里山など人為的自然・文化的景観の荒廃、単身高齢者の孤立・孤独死、無縁墓、商店街の衰退、中小企業の廃業、NPO 法人の解散など、様々な「世代間継承可能性問題群」=人口オーナス問題群が、生活圏で広がりつつある。これらの問題群の発生は、社会的な組織や活動が次世代に継承されない「社会的世代間継承可能性」の低下の拡大というルートと、家族が繋がらない「私的世代間継承可能性」の低下の拡大が「社会的世代間継承可能性」の低下に接続していくルートが考えられ、空き家問題は後者の典型である。近代家族モデル×市場経済という社会システムは、住宅市場の成長により高度経済成長を支え、郊外の都市コミュニティを形成したが、人口減少・高齢化の時代にはその逆機能によって空き家を増加させるという縮小都市問題の発生源になった。単身高齢者の孤立・孤独死、無縁墓、商店街のシャッター通り化も、多くは私的世代間継承可能性の低下が社会的世代間継承可能性の低下に接続するルートで発生している。

その結果、これらの世代間継承可能性問題群に対して自治体が介

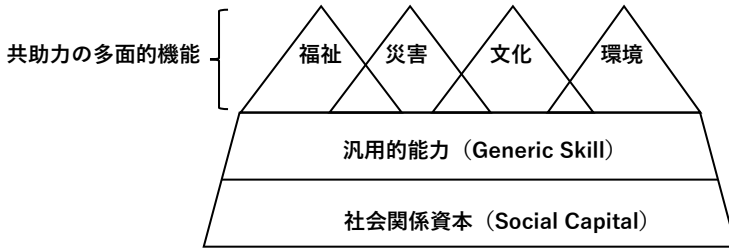
入する政策領域が生成している。対人サービスとしては、地域包括ケアや成年後見人のほか、横須賀市のエンディングプラン・サポート事業のような終活支援、かつての日本型福祉社会論が前提とした家族という親密圏を代替する、新たな親密圏による社会的包摂を目的とした居場所の創出支援などの政策が各地に広がっている。

他にも、事業者や農地の第三者継承の支援、「空家等対策の推進に関する特別措置法」や空き家対策条例、「マンションの管理の適正化の推進に関する法律」などによる継承困難ストックに関するリスクマネジメント、空き家や空き地・所有者不明の土地などの暫定活用によるコモニング（コモنزの再生や新たなコモنزの創出）とコミュニティの強化を同時に図る複合目的の手法など、世代間継承関連の政策領域は拡大傾向にあり、相続登記を義務化した改正民法、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」、「相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律」など、新たな立法も近年の傾向である。

(3) 都市コミュニティへの期待と自治能力のギャップ

ここで、コミュニティの共助力を構造的なモデルとして示してみると、地縁による社会関係資本（Social Capital）は、チームワークやリーダーシップ、責任感などの汎用的能力（Generic Skill）を涵養し、それを含み資産として、福祉・防災・文化の保全・近隣環境の管理などに関する共助力の多面的機能が発揮されると考えることができる。

図 2-4 コミュニティにおける共助力の構造



出典：筆者作成

ところが、都市コミュニティに限定してみても、共助力の多面的機能を包括的に担ってきた町内会・自治会は、各地で世代間継承可能性の低下に直面している。自治体は町内会・自治会への加入促進を図っているが、行政依頼事務を介した町内会・自治会に対する執行依存構造が、住民自治組織としての持続可能性の低下要因になるというディレンマに直面している。

町内会・自治会以外のコミュニティの自治機能を見ると、2025年12月の民生委員・児童委員の一斉改選の結果、充足率は前回(2022年)の93.7%から下がったが、なお91.7%である。しかし、再任委員は68.7%であり世代交代は進んでいないといえる²。また、消防団員数は2024年7月段階で約73万2000人であり³、一貫して減少傾向が続いている。

このように、高度経済成長期は都市コミュニティの形成が課題であったが、縮小都市の課題はその持続可能性の低下への対応であ

² 厚生労働省ホームページ「令和7年度民生委員・児童委員の一斉改選結果を公表します」(https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_68263.html)を参照(最終閲覧日:2026年2月15日)。

³ 総務省ホームページ「消防団の組織概要等に関する調査(令和7年度)の結果」(https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01shoubo01_02001087.html)を参照(最終閲覧日:2026年2月15日)。

る。もっとも、社会福祉法における地域福祉の推進における「地域住民等」の主体性に関する規定（4条2項）や、災害対策基本法における「住民の隣保共同の精神に基づく」自主防災組織に関する規定（2条の2第2項）、住民の防災活動への参加や防災への寄与に関する努力義務規定（7条3項）などにみられるように、コミュニティによる共助への期待値は高く、自治能力とのギャップが発生しているのが、生活圏の現実といえるだろう。

（4）コミュニティのダイバーシティ（構成主体の多様性）

人口減少社会における世代間継承可能性の低下により、コミュニティのダイバーシティ（構成主体の多様性・多様化）というオルタナティブを避けて通ることはできないだろう。既に戦略として体系化した自治体の有無は別として、実態はその方向に進みつつあると考えられる。例えばオールドタウン化した団地に大学生が住んで町内会・自治会に所属し、高齢者との世代間交流を図るケース、消防団への女性・学生・外国人住民・事業者の参加など、構成主体の多様性によってコミュニティの危機に対応する実践が各地に広がっている。

特に過疎地域では移住者の社会統合や関係人口の拡大、外国人労働者の集住地域では外国人住民の社会統合という文脈で、コミュニティのダイバーシティに向き合わざるを得ない。

今回、コミュニティのダイバーシティについて知見を得るために、2つの地域で調査を行った。1つは神奈川県内で唯一の過疎法適用地域であり、近年、移住者が増加しコミュニティが変容しつつある真鶴町、もう1つは、1990年の「出入国管理及び難民認定法」

（いわゆる「入管法」）の改正をふまえて、日系南米人の労働力としての受け入れ政策を進め、現在は、57ヶ国の外国人住民が居住し、外国人集住都市会議にも所属する群馬県大泉町である。移民・難民

とホスト社会が相互に適応しながら、安定的な関係性を築くプロセスを示す「社会統合」と、貧困や差別、社会的孤立などの社会的排除状態にある人々の擁護と社会参加を促す「社会的包摂」という概念を援用しながら、以下、2つの地域の動向について知見を述べる。

自然減は続いているが社会増減は横ばいである真鶴町では、町内会は移住者の社会的包摂や社会統合の場として機能しているとはいえないが、新住民による新たなコミュニティ形成は進んでいる。その代表的なケースといえる「真鶴未来塾（通称・まちこ）」は、子育て世代を含む6名（新住民5名、地元住民1名）の一般社団法人である。元々、真鶴での生活に関するセルフヘルプ・グループとしてスタートし、人づくり・創業支援・経営改善支援を目的とする法人を、2021年に事業継承し、町の空き家バンク事業を受託した後、「コミュニティ真鶴」の指定管理者として公共サービスの担い手にもなっている。地元住民がつくるコミュニティとの関係性は稀薄であるが、移住者による別のコミュニティもあってメンバーの重複もある。したがって、移住者自身による新たなコミュニティが社会的包摂機能を持ちながら、混住社会で棲み分けているといえる。ただし、コミュニティ真鶴で行われているイベントや日々の生活を通して、新旧コミュニティの境界が徐々に融解しつつある傾向も認められ、今後、コミュニティ間の結節点が増えていく可能性もある。

さらに、「真鶴町まちづくり条例」（1993年制定）を根拠とする「美の基準」によって保全された文化的景観の空間価値や、町のコト起こし事業が誘発した複数のソーシャル・イノベーションの情報が、結果的にシティプロモーションの効果をもたらし、移住の意思決定に影響を与えたことという知見から、ホスト地域である真鶴への共感が、定住後の社会統合にもプラスに作用していると考えられる。加えて、新住民の多くが子育て世代であるため、地域活動への参画による積極的適応が認められる。移住者の社会統合は、旧住民による

受容と新住民の適応の調和によって可能になるとすれば、コミュニティにおける消極的受容と積極的適応という構図が見えてくる。

ところで今回の調査では、行政の体験移住事業による移住者第1号である真鶴出版の経営者にもヒアリングを行った。移住者の中でもキーパーソンといえる経営者は、宿泊者のまち歩きガイドにより、コミュニティの動線を体感してもらいながら、住民との偶然の出会いを提供する取組みをはじめ、受容と適応の媒介者として、旧住民の気質やその変化も観察している。真鶴町は港町であり歴史的に開放的なまちであったが、鎌倉や葉山などからの移住第一世代との相互理解は必ずしも進まなかったという。しかし現在は、東京や横浜など、転入前の地域が多様化しており、真鶴への共感と積極的適応を示す移住第二世代に対して、コミュニティのメンバーとして承認し寛容な姿勢も見せるケースや、移住者を支援する積極的受容のケースもあり、その理由として、過疎化と高齢化が受容力を高めている可能性があるのではないかという。

このことから、移住に伴う過疎地域におけるコミュニティのダイバーシティ・社会的持続可能性・社会統合の程度は、当該地域の形成史で培われた開放性やそれまでの政策の累積などの経路依存性に加えて、新住民の適応と旧住民の受容の相互作用に規定されるということが真鶴町調査で得られた知見であり、移住政策の成否を左右する要因としてあらためて確認する必要がある。

第2の調査対象地域である群馬県大泉町は、関東の外縁部に位置し、企業の工場が集積しているという地域特性があり、1990年の改正入管法の施行を受けて、ブラジル人を中心とする日系人を外国人労働力として受け入れるフロントドア政策を積極的に進めた。同時にサービスの多言語対応などの「内なる国際化」に取り組み、2017年に「あらゆる差別の撤廃をめざす人権擁護条例」を制定したことも影響し、多文化共生を進める自治体としてのソフトパワー

によって、2025年7月段階で人口の21.82%が外国人住民であり、国籍は57ヶ国に増加している。

大泉町の外国人住民は国籍ごとに集住している訳ではなく、日本人も含めた混住社会であり、それぞれのエスニック・コミュニティが教会とサードプレイスである飲食店を介して形成され社会的包摂機能を果たしているが、日本人コミュニティとの社会統合機能はない。大泉町は町長を始め、インフォーマルにそれぞれのエスニック・コミュニティのキーパーソンを発見しリストも作成しているが、行政主導のフォーマルなネットワークの構築には至っていない。国籍が57ヶ国に及び様々なエスニック・コミュニティが存在する以上、川崎市の外国人市民代表者会議のような政策への反映を目標とする広聴型の制度ではなくても、社会統合のためのネットワーク組織の制度化は検討に値するであろう。その効用として、例えば1990年代から長く定住している外国人住民は地域社会に既に適応しており、オールドカマーの経験値を、フォーマルなエスニック・コミュニティのネットワークを介して、ニューカマーに継承する機能も期待できるだろう。

自治会については、大泉町においても、好事例は認められるものの、外国人住民の社会的包摂や社会的統合の場として十分に機能しているとはいえず、役員になるケースも少ない。自治会が外国人住民の社会的包摂機能を果たせてない理由の1つとして、その含み資産としての包括的な目的性に対する文化的な認識の差がある。大泉町では、防災訓練に参加したケースもあり、自治会を超える自主防災組織に外国人住民を包摂することが考えられる。また居住年数が長く、エスニック・コミュニティにも包摂されていない高齢の外国人住民もいるため、地域包括ケアによる社会的包摂も政策課題として既に浮上している。

もっとも、生活保護は群馬県の権限であり、大泉町は経由事務を

担っているにすぎないが、それでも外国人優遇という批判が域外から寄せられている。今後、格差の分断と国際化の分断が交錯すれば、福祉排外主義は地域内でも台頭し社会的亀裂が発生する可能性もあるが、外国人住民が20%を超えた大泉町において、生活保護はあくまでも行政措置としての準用であるという建前は防御策にはならない。むしろ、公共サービスの受益に対する国籍を超えた肯定感を醸成しながら、コミュニティの次元でソーシャル・キャピタルを涵養し社会統合を進めるポリシー・ミックスが現実的な選択肢といえるだろう。

いずれにしても、1990年代から積み重ねてきた大泉町の「内なる国際化」の経験は、国境管理に相当する地域の境界管理をできない自治体にとって、先駆的なケースになることは間違いない。

3 持続可能なコミュニティ政策の展望

(1) コミュニティ SDGs の着想

本章では、地域環境を基盤とする多様な社会的関係性から成る垂直的構造の総体という、コミュニティの第3の含意を提示した。コミュニティをこのようにとらえるならば、コミュニティ政策の視野を広げ、政策ドメインも拡張する必要がある、以下ではその手掛かりとしてSDGsに着目したい。

SDGsはいくつかの点で、コミュニティ政策と親和性がある。第1に、SDGsの17目標と169のターゲットの全てが該当するとはいえないが、生活圏の課題は、環境・経済・社会のそれぞれの持続可能性に相当する包括性がある。第2に、「誰1人取り残さない」というアジェンダ2030の基本理念は、ヒューマンスケールの空間でこそ具体的な課題として認識しやすく、現状の可視化や目標の設定もしやすい。第3に、SDGsは国際共通言語であると同時にセク

ター共通言語であり、目標17のマルチステークホルダー・パートナーシップも、生活圏における具体的な課題解決を通して展開しやすい。

そして何よりも第4として、諸目標に関する課題の同時解決をめざすSDGsの統合的アプローチは、第3の含意でとらえたコミュニティにおける様々な課題の同時解決に適用し得る。例えば縮小都市の時代には、空き家や空き地などの「ヴォイド・インフラ」(北山2021:114-125)が発生する。既に各地で行われているように空き家の地域の居場所としての活用は、生活圏の空間荒廃への対応、新たな親密圏による社会的包摂・社会的処方、コミュニティ形成などの統合的アプローチとしてとらえることが可能である。

あるいは、空き地や樹林地を所有者に代わって住民グループが活用する柏市のカシニワ制度や、空き地に農地法上の農地ではない農園をつくり、非営利組織が市民利用を促すコミュニティ・ガーデンなども含め、共有資源であるコモンズとしての再生を図るコモニングは、私的所有と社会的利用を分離した「現代総有」(五十嵐2014:35-40)であり、同じく都市のヴォイド・インフラを活用した統合的アプローチといえる。さらに、コミュニティ・ガーデンを言語や文化の壁を越えて多文化共生に活用するケースが海外だけではなく日本でも見られるようになり(新保2022:105-128)、コミュニティSDGsに関する実践として注視する必要がある。

ヴォイド・インフラとしての農的空間だけではなく都市農業についても、多くの生産緑地が指定から30年を迎え指定解除により農地転用が拡大することが危惧された2022年問題に対して、2018年の制度改正で相続税を猶予したまま第三者に貸与することが可能になった。その結果、10年ごとに延長を繰り返すことができる新たな特定生産緑地指定制度との組み合わせで、暫定的ではあるが生産者と血縁関係がない次世代の新規参入や市民農園など、地域資源と

しての利用可能性が広がった。これらは生産緑地の大量消失を回避するための制度変更であったが、自治体にはグリーン・インフラストラクチャー、コミュニティ形成、農福連携など、都市農業の多面的機能を生活圏で活かすコミュニティ SDGs の統合的アプローチを展開できる政策思考が必要である。

コミュニティ SDGs の視界には、従来のコミュニティ政策も入ってくる。目標 17 のマルチセクター・パートナーシップの生活圏における展開である。持続可能な町内会・自治会だけではなく、プラットフォーム型の自治組織やエリアマネジメント組織、さらに地域円卓会議や川崎市のソーシャルデザイン・センター (SDC) のように公共圏の再構築を図るケースも含めて、コミュニティ・ガバナンスの多様なモデルが共存する時代に入りつつある。

重要なことは、広義のコミュニティ政策の諸課題に対応可能なコミュニティ・ガバナンスを模索することである。SDGs でいえば、目標 1～16 を達成するための目標 17 (マルチステークホルダー・パートナーシップ) という関係性であり、このような統合的アプローチを視野に入れることができるのも、コミュニティ SDGs という着想のメリットといえるだろう。

(2) アフター・コロナの都市コミュニティの再考

最後に、2020 年からの COVID-19 によるパンデミックと都市コミュニティについて想起しておきたい。既述のように、パンデミックを持続可能性の第 4 のリスクとして加えなければならない理由は、わずか数年前に持続可能性の発作的危機を経験し、しかも当時、アフター・コロナの都市像・都市コミュニティ像が論点になったからである (矢作 2020a : 12-31)。その 1 つが、J・ジェイコブズによる高密度で混合用途の都市思想の現代版ともいえる「15 分コミュニティ論」である (矢作 2020b : 128-148 ; モレノ 2020 : 156-

181)。消費・教育・医療など日常生活を支える諸機能が集積し、完成形としては職住接近が実現した都市コミュニティ像は、これまで述べてきた第3の含意を前提としており、パリを始めヨーロッパの新たな都市政策としても採用された。日本では、強いロックダウン政策はとられなかったが、行政指導によるステイホーム政策と急速に普及したテレワークにより、20世紀の職住分離社会で生きてきた多くの現役世代にとっても生活圏と向き合う機会になったことは間違いない。

実はビフォー・コロナの段階から、生活圏に関する政策の基調に変化が見え始めた。コンパクトシティ政策もその1つと解釈することができるが、都市空間をヒューマンスケールで問い直す動きとして、例えば2011年の「都市再生特別措置法」の改正により、特定区域では道路法における無余地性の基準を緩和して柔軟に飲食・購買施設などの道路占用を許可する政策が始まり、コロナ・パンデミックが始まる前年の2019年に国土交通省は、「まちなかウォークアブル推進プログラム」を策定し、ウォークアブルシティ政策が登場した。

さらにパンデミックが始まってからは、国土交通省は三密回避による飲食事業者への影響緩和として、期間を限定した道路占用の特例的な許可を容認し、同じ2020年の道路法改正による「歩行者利便増進道路制度」（ほこみち制度）の利用への切り替えで政策の恒常化を図った。国土交通省の政策意図は別にして、ウォークアブルというコンセプトには、公共交通へのモーダルシフトによる温室効果ガスの削減やヘルスプロモーションなどのクロスセクター・ベネフィットという、SDGsの統合的アプローチと同様、政策ドメインを拡張させる志向性がある。

これらの日本の道路政策の転換は、15分コミュニティの政策論とは文脈が異なるが、他の政策領域でも、既に言及した都市農業の

多面的機能、都市の再自然化のグリーン・インフラストラクチャーの整備としての意味づけなど、広義のコミュニティ政策における統合的アプローチの素地がつくられてきたといえる。

しかし並行して、縮小都市問題が進行し、特に郊外では、職住分離ではあるものの、かつては15分コミュニティに近似していた生活圏が空洞化してきたのが、ビフォア・コロナの時代状況であった。

そしてコロナ・パンデミックが始まり、首都圏では都心から50～100km（遠郊外エリアから大都市圏フリンジエリア）への移住による、一時的な21世紀のドーナツ化現象が見られた。またステイホーム政策は意図せざる効果として、結果的にテレワークの社会実装による職住接近とワークライフ・バランスの実現への前提条件をつくりながら、生活圏への適応という課題が浮上した。

同時に2020年からの1～2年は、アフター・コロナにおける郊外再生として、15分コミュニティの再構築という方向性を模索する契機にもなった（倉橋2021）。しかし、コロナ・パンデミックが収束した今日、果たして、郊外の都市コミュニティの再生に向けた運動や政策を推進するエネルギーと具体的な実践が、どの程度、持続しているのかが問われるべきであろう。

その際、本章が重視するコミュニティの第3の含意を前提とするならば、15分コミュニティ論に加えて、20世紀末の田園都市論ともいえるニューアーバニズムの提唱を参照することが有益である。1991年にカールソープら、6人の建築家たちが公表したコミュニティに関するアワニー原則は、社会的属性の多様性をふまえたアフォーダブル住宅や生活機能の集積、自動車交通を抑制したウォークアブルな都市空間、生態系の保全、成長管理、自治体の政策的イニシアティブと市民参加などから構成されている（川村・小門1995：47-53）。アワニー原則には、グリーンベルトや野生動物の生

息境界で他の地域との境界線を維持し成長管理を図る項目もあり、エベネザー・ハワードの田園都市論から約100年後の20世紀末における持続可能なコミュニティの提唱といえる。

アワニー原則から30年が経過したが、気候危機や生物多様性の危機が迫りつつある今日、持続可能なコミュニティ論における環境的持続可能性を、優先度が高い政策価値として認識する見識が問われている。例えば、都心であっても郊外であっても、再自然化・自然再興（ネイチャー・ポジティブ）を、ポスト高度経済成長期のように都市のアメニティという、人間の高次の欲求に応える空間的な付加価値の実現ととらえる次元を超えて、生活圏におけるウェルビーイングと居住・生存環境としての適格性を長期的に左右する生態系サービスを確保する政策であるという認識が必要であろう。

コロナ・パンデミックが始まった2020年、イタリアの作家であるパオロ・ジョルダノーは2020年に、やがて訪れる復興の始まりは「忘却の始まり」でもあり、「家にいよう。そうすることが必要な限り、ずっと、家にいよう。患者を助けよう。死者を悼み、弔おう。でも今のうちから、あとのことを想像しておこう。『まさかの事態』に、もう二度と、不意を突かれないために」と書いた（ジョルダノー：114-116）。

本章は、これまで21世紀の四半世紀が過ぎた現在のコミュニティの持続可能性に関する論点や政策課題を、4つの長期的な持続可能性リスクとともに俯瞰した。取り組むべきことは多岐にわたるが、まずはコロナ・パンデミックという発作的危機の忘却を自戒し、当時、垣間見えた持続可能なコミュニティの像に立ち返り、あらためて文明論的な示唆についても想起しながら、歴史の教訓をこれからの政策思考に活かすことを提唱したい。

参考文献

- 五十嵐敬喜 (2014) 「現代総有法の提唱」五十嵐敬喜編著『現代総有論序説』ブックエンド、pp.32-58.
- カルロス・モレノ著、小林重裕訳 (2024) 『15分都市：人にやさしいコンパクトな街を求めて』 柏書房
- 川村健一・小門裕幸 (1995) 『サステイナブル・コミュニティ：持続可能な都市のあり方を求めて』 学芸出版社
- 北山恒 (2021) 『未来都市はムラに近似する』 彰国社
- 倉橋透 (2021) 「コロナ後の都市・住宅政策(上) 大都市郊外の生活圏整備を」『日本経済新聞』2021年10月6日朝刊
- 国土交通省国土政策局総合計画課 (2025) 「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査(概要版)」
- 国土審議会計画部会国土の長期展望専門委員会 (2021) 『国土の長期展望』最終とりまとめ
- 小島聡 (2020) 「人口減少社会における地域の持続可能性と政策論-〈私〉と〈社会〉の世代間継承可能性を手がかりとして-」『自治研かながわ月報』183号、pp.15-20.
- 人口戦略会議編著 (2024) 『地方消滅2：加速化する少子化と新たな人口ビジョン』中央公論社
- 新保奈穂美 (2022) 『まちを変える都市型農園：コミュニティを育む空き地活用』学芸出版社
- バオロ・ジョルダノー著、飯田亮介訳 (2020) 『コロナの時代の僕ら』早川書房
- ポール・B・トンプソン、パトリシア・E・ノリス著、寺本剛訳 (2022) 『持続可能性：みんなが知っておくべきこと』勁草書房
- 矢作弘 (2020a) 「アフターコロナの都市の『かたち』論争」矢作弘・阿部大輔・服部圭郎・G. コッターラ・M. ボルグーニ『コロナで都市は変わるか：欧米からの報告』学芸出版社、pp.12-31.
- 矢作弘 (2020b) 「15分コミュニティ論 — アフターコロナの都市戦略」前掲『コロナで都市は変わるか』学芸出版社、pp.128-148.
- 吉原直樹 (2016) 『絶望と希望：福島・被災者とコミュニティ』作品社