

平成 26 年 5 月 30 日現在

機関番号：12501

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530718

研究課題名(和文)福祉政策と都市政策の統合に関する研究

研究課題名(英文)Research on the integrations of welfare policy and urban policy

研究代表者

廣井 良典(Hiroi, Yoshinori)

千葉大学・法経学部・教授

研究者番号：80282440

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,100,000円、(間接経費) 930,000円

研究成果の概要(和文)：これまで福祉政策と都市政策という二つの領域は、十分な連携がなされぬまま展開してきたが、現在では両者の統合を図っていくことの重要性が大きくなっている。本研究では、「福祉政策と都市政策の統合」というコンセプトを確立・理論化するとともに、それらを踏まえた「福祉都市」等のビジョンやモデルを定式化し、併せてその基盤となる、経済の地域内循環等を柱とする「コミュニティ経済」という概念枠組みを提起した。

研究成果の概要(英文)：Two policy areas of welfare policy and urban policy have developed without relevant integrations, but currently there is the increasing necessity of integrating these two areas. In this research, a new concept and theoretical framework of the "integrations of welfare policy and urban policy" is proposed and a vision and models of "welfare city" is presented. In addition, a conceptual framework of "community economy" which serves as a basis of welfare city is proposed.

研究分野：社会福祉学

科研費の分科・細目：社会科学、社会学

キーワード：福祉政策と都市政策の統合 福祉都市 コミュニティ経済 地域内経済循環

### 1. 研究開始当初の背景

これまで福祉政策と都市政策ないし都市計画という二つの分野は、本来は緊密に連動しているべきはずのものでありながら、十分な連携がなされぬまま、学問研究においてもまた現実の政策運営においても半ば縦割りの状況のまま今日に至っている。

しかしながら、昨今の状況を見ると、福祉政策と都市政策・都市計画を別個独立に考えていたのでは到底解決が困難であるような諸問題が多く生成している(たとえば高齢者等のいわゆる“買い物難民”問題など)。こうした問題に対応するためには、高齢者等の住宅や福祉施設の配置のあり方とまちづくり・都市政策の統合はもちろん、公共交通機関のあり方や流通システムとの連携といった対応が不可避の課題となる。

以上のような現状の問題状況を踏まえれば、都市政策・都市計画ないしまちづくりの中に「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り、福祉政策と都市政策の統合(ひいてはそれを踏まえた「福祉都市 welfare city」ともいうべき都市モデルの提案・理論化と実現)が今こそ求められている。この場合の「福祉」はかなり広い意味であり、空間格差や貧困などの社会経済的要素、高齢者や障害者を含めて人々が歩いてゆっくり楽しめる街といった要素、さらに様々な世代のコミュニケーションや先ほどもふれた世代間の継承性といった要素などを広く含んでいる。したがって今後は都市政策と福祉政策を総合的な視野の中でとらえ、それらが複合した形での施策の展開を行っていく必要がある。たとえば、中心部に高齢者住宅や福祉施設等を計画的に整備・誘導し、同時に自動車交通を大胆に抑制して「歩いて過ごせる」街ないしコミュニティ空間を作り、福祉的な視点とともに商店街など中心市街地再生・コミュニティ活性

化等の視点を複合化するといった政策が重要になると考えられる。

### 2. 研究の目的

これまで福祉政策と都市政策という二つの領域は、十分な連携がなされぬまま展開してきたが、現在では両者の統合を図っていくことの重要性がきわめて大きくなっている。本研究では、「福祉政策と都市政策の統合」というコンセプトを確立・理論化するとともに、複数の事例の多面的な調査を通じて両者の統合が具体的にどのような形で実現できるのかを、現状におけるハードルやクリアすべき課題とともに明らかにし、それらを踏まえた「福祉都市」とも呼ぶべきビジョンやモデルを定式化していく。

### 3. 研究の方法

以上のような問題意識を踏まえ、内外の政策的取り組みに関する事例研究と、関連する領域の文献研究を中心とし、筆者が以前行った全国自治体アンケート調査の結果も活用してそれらと総合化し研究を行った。

### 4. 研究成果

(1) まず「都市政策と福祉政策の統合」という視点についてあらためてその趣旨を確認する。たとえば最近様々な形で論じられるようになった、高齢者を中心とする“買い物難民”問題などは、「都市政策と福祉政策の統合」というテーマを考える上で典型的なテーマの一つである。2010年5月に経済産業省の研究会が出した報告書では、そうした買い物難民ないし買い物弱者が日本全体で600万人程度にのぼるという推計が示された。買い物というのは言うまでもなく日常生活の基盤だから、“買い物難民”問題は、当然のことながら高齢者などの福祉に関わることであり、しかも同時に、公共交通機関のあり方や、住宅・福祉施設と商店街など買い物をする場所との空間的配置など、都市政策そのものに関わる内容である。

また、高齢者関連の施設や住宅に関して見れば、特別養護老人ホームの待機者は全国で

約42万人に上り(2008年、厚生労働省まとめ)、この数字には議論の余地があるものの相当な量的不足が生じている。またそれは単に「量」の不足だけの問題ではなく、その空間的配置に大きな歪みが存在している。たとえば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起こったが、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、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問題が背景にある(広井(2009))。

なぜそのようなになったのか。一つの背景は、これまでの福祉政策に、(人口当たり何施設といった発想はあったとしても)そうした空間的・地理的な視点あるいは“立地政策”がほとんど存在しなかったことにあるだろう。また、都市政策のサイドについて見れば、現状の都市計画が形成された時代は、現在のように少子・高齢化が進んでおらず、むしろ「学校」がコミュニティの中心として想定され

代表的な都市計画論として知られるペリーの近隣住区論においても、小学校を中心とする学校区がコミュニティの単位モデルと考えられた、高齢者福祉施設やケア付き住宅といった存在は、都市計画の運用レベルにおいて意識的に位置づけられてこなかった。

加えて、小中学校などが公立中心で、「公有地」に立っているのに対し、福祉施設等の場合は、土地は設置者(社会福祉法人など民間非営利の主体)が自ら自前で準備することになっている。この結果、地価の高い場所での設置が困難であるという基本的な問題が存在してきたのである。

(2)「福祉都市 Welfare City」の意味と可能性

以上の点をもう少し大きな視野の中で見

てみよう。先進諸国、とりわけヨーロッパ各国における政策展開を見ると、福祉(社会保障)政策と都市政策(住宅・都市計画・土地政策等)とが、相互に連動しながら、共通の理念の下で展開してきたという事実が顕著である。

たとえば社会保障において「公」の役割が大きい北欧などでは、同時に土地政策においても「公有地」の割合が大きく(たとえばストックホルム市では土地の70%が市の公有地)、また住宅についても公的住宅の比重が大きいなど、各政策分野に強い相関性が見られる。

時間軸にそくして見ると、ヨーロッパの場合、近代以前からの都市的な公共性の伝統に加えて、特に第二次大戦後の時代は「福祉国家」の理念とともに、いわゆる社会住宅の整備など、土地・住宅・都市の「社会化」が強化されていった。これとは対照的に日本の場合、農地改革の影響や、強い「開発」志向の中での急激な都市化を背景として、「公共性」を欠落する形で土地所有の私的性格が強まっていったのが戦後の展開だった。

ちなみに筆者が2008年に行った、全国の市町村及び都道府県に対する「土地・住宅政策に関するアンケート調査」では、「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(291)」で、次が「公有地の保有・利用のあり方(265)」、そして「高齢者や低所得者等に関する住宅の確保(203)」等となっていた。

これにはある程度の地域差が見られ、回答を自治体の規模別に見ると、「空地や空き家の増加」は特に人口規模の小さい市町村で大きな課題となっており、他方、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位となっていた。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）。

こうした結果からも示唆されるように、現在では新たな局面において「住宅の保障機能」の重要性が高まっている。この中には高齢者に関する住宅保障の重要性が含まれることはもちろんだが、近年では若者などの住宅難が深刻な問題になりつつある。

こうした意味で、今後は公営住宅・公的住宅等の役割を新たな視点で再評価し、強化していく必要があるが、併せて重要なのはここでの空間的・地理的な視点である。つまりそうした公的住宅や福祉施設等を、都市ないし地域の中心部などに空間的な視点を考慮しながら整備することが、高齢者福祉や若者支援、コミュニティ感覚の醸成、空間格差の是正など福祉的な観点のみならず、中心市街地の活性化や地域再生といった観点からも、またガソリンやエネルギー消費など環境の観点からも、道路建設等の大規模な公共事業よりも有効かつ費用対効果の高い施策となるという発想である。

### （3）「コミュニティ感覚」と空間構造

一方、ここでもう一つ重要となるのは「コミュニティ」という視点である。

都市の中心部において大胆に自動車交通を抑制し、歩行者が「歩いて楽しめる」空間をつくっていくという方向は、ヨーロッパの各都市において1980年代前後から明確になり、現在では広く浸透している。そうした政策展開は、私の印象ではドイツやオランダ、フランス、北欧など中欧ないしそれ以北において特に明瞭で、意識的な政策が進められている帰結と考えられる。

同時に、そこは高齢者などもゆっくり過ごせる空間で、市場やカフェ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。ある意味で単純なことだが、街の中に「座れる場所」が多くあるということは、街

が単なる“通過するだけの空間”ではなく、そこで何をしてもなくゆっくり過ごせるような場所であることを意味している。街あるいは都市が、そうしたいわば「コミュニティ空間」として存在することが重要だ。

こうしたヨーロッパの事例から示唆される点として、“「コミュニティ感覚」と空間構造”という視点の重要性を挙げたい。

ここで「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」の意識をいう。そして、そうした人々の「コミュニティ感覚」（ソフト面）と、都市や地域の空間構造（ハード面）は、相互に深い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、人々の「つながり」の感覚は大きく阻害される。また先ほど住宅の配置の問題についてふれたが、職場と住宅があまりにも離れている場合にも、そうしたコミュニティ感覚は生まれにくくなるだろう。様々な年齢の人々が自然に集まる空間としての商店街の空洞化といった現象も、コミュニティ感覚の希薄化につながると思われる。

後ほど日本の例も見るが、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」といった視点はほとんど考慮されることがなかったのではないかと。しかし今後は、いわば“コミュニティ醸成型の空間構造”（あるいはその反対の“コミュニティ破壊型の空間構造”）という、ソフトとハードを融合した視点が街づくりや都市政策において非常に重要になるだろう。

### （4）都市のあり方と「環境・福祉・経済」の相乗効果

これらを踏まえ、以上述べてきたことを一般化して述べると次のようになる。それは「環境・福祉・経済」という3つの視点との関連であり、ここまでいくつかの例にそくし

て論じたように、商店街などとともに、中心部に住宅や福祉施設等を計画的に誘導・整備し、道路や自動車交通を大胆に抑制して「歩いて楽しめる」空間構造にしていくことが、「福祉」にプラス・・・「コミュニティ感覚」醸成、ケアの充実、空間格差の是正、“買い物難民”減少など。

「環境」にプラス・・・エネルギー（ガソリン等）消費削減、CO2排出削減など。

「経済」にプラス・・・中心市街地の活性化、経済の地域内循環、雇用創出など。という複合的な効果や価値を持つということである。

特に日本の場合は、高度成長期を中心に一貫して「生産」あるいは「経済」ということが強調され、ここで見てきた圧倒的に道路中心の街や地域という状況もそうした背景から生まれたものである。しかし皮肉なことに、そのように「経済」「生産」優先で行ってきた政策が、他でもなく中心市街地の空洞化や地域経済の疲弊という結果を招いてしまっている。

ここで必要なのは「経済」の意味を再定義していくことであり、「経済の地域内循環」という視点を中心に、特にそれをローカルな地域の空間やコミュニティと結びつける発想が併せて重要となる。「コミュニティ経済」と「福祉都市（福祉政策と都市政策の統合）」を総合化した発想やアプローチが求められている。

#### 5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計5件）

広井良典「持続可能な福祉都市」『生活と環境』、査読無、58巻6号、2013、4-8

広井良典「環境・福祉・幸福と「地球倫理」」『環境研究』、査読無、169号、2013、26

広井良典「コミュニティ経済の生成と展開」『世界』、査読無、11月号、2012、205-210

広井良典「コミュニティ醸成型のまちづくり」『市街地再開発』、査読無、509号、2012、15-19

広井良典「低炭素都市と医療・福祉・コミュニティ」『新都市』、査読無、66巻5号、2012、12-18

〔学会発表〕（計0件）

〔図書〕（計1件）

広井良典『人口減少社会という希望』、朝日新聞出版、2013、270

〔産業財産権〕

出願状況（計0件）

取得状況（計0件）

〔その他〕

ホームページ等

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

廣井 良典 (HIROI, Yoshinori)

千葉大学・法経学部・教授

研究者番号：80282440

##### (2) 研究分担者

( )

研究者番号：

##### (3) 連携研究者

( )

研究者番号：