

平成27年度 地域づくり海外調査研究事業調査報告書

# デンマークのユーザーデモクラシー（住民自治） と地域づくり

調査地：デンマーク・ロスキレ市

調査日：平成27年11月7日～15日

平成27年2月

一般財団法人 地域活性化センター

振興部 地域づくり情報課

西内 史郎



# 目次

<u>1. はじめに</u>	P. 1
<u>2. デンマークのユーザーデモクラシーについて</u>	P. 1
(1) デンマークとその近年の社会構造の変化	
(2) デンマークのユーザーデモクラシーと利用者委員会	
<u>3. デンマークの非営利住宅運営における住民自治</u>	P. 2
(1) デンマークにおける公共住宅	
(2) シェラン島非営利住宅協会について	
(3) 非営利住宅の運営概要	
(4) 運営の効率化	
(5) 住民自治の仕組み	
(6) 住民自治を支援する仕組み	
<u>4. 住宅運営から地域課題解決への広がり</u>	P. 7
(1) スポーツ図書館の取組み	
(2) 持続可能住宅と移住促進の取組み	
<u>5. 日本の地域における住民自治の取組み</u>	P. 9
(1) 地域組織の衰退と新たな地域組織の構築	
(2) 学校を核とした地域づくり	
(3) 新たな地域組織に期待される効果	

## 1. はじめに

現在日本は先進国としての成熟を迎え、経済的な豊かさを得たことから、地域における個人の生活は相互不干渉でも成り立つ時代となり、核家族化や単身世帯の増加が進むと同時に、地域住民の関係は希薄化しているとされる。

一方で現在すでに進行し、今後一層進むこととなる少子高齢化や稼働年齢層（納税者）の割合の減少といった人口構造の変化により、社会保障負担が年々増加するにも関わらずそれを支える世代が不足してしまうという現状がある。将来的には、地域住民が助け合わなければ生活を守っていけないような時代が来てもおかしくはない。

このように、従来型の税金分配、給付型の公共サービスの総量が減少せざるを得ない状況となる今後、地域住民の生活を支え、充実させていくには地域住民自身が主体となり新たに公共的な役割を担っていく、そして行政も一方的な給付的政策だけでなく、住民の働きを最大限サポートする施策を打っていくほかないものと考えられる。

本海外調査においては、デンマークにおいて普及している教育、医療、福祉といった幅広い公共サービスにおいて住民が政策決定や実施過程に直接参加をする仕組み「ユーザーデモクラシー（利用者民主主義）」を学ぶため視察及びヒアリングを行った。

この調査をもとに、地域社会において住民自治を促進し、今後の社会変化に対応できるような強い地域づくりへとつなげていく方策を検討したい。

## 2. デンマークのユーザーデモクラシーについて

### （1）デンマークとその近年の地方自治構造の変化

デンマークの面積は九州のそれとほぼ同じの約4.3万平方キロメートル、人口は兵庫県のそれとほぼ同じの約566万人と小さな国でありながら、北欧モデルと呼ばれる福祉国家政策や高い企業競争力で知られている。また、1970年以降近年まで行政区画の大幅な改変を伴う地方分権改革を行い、2007年の再編により広域行政区分としての5つの「地域」（レギオン）と98の基礎自治体（コムーネ）による構成となった。レギオンは医療、義務教育後の中等教育などを広域行政として主に担い、コムーネは高齢者福祉の他社会福祉全般や義務教育など住民に直接各種社会サービスを提供する役割を担っている。

### （2）デンマークのユーザーデモクラシーと利用者委員会

ユーザーデモクラシーは直訳すると利用者民主主義となり、公的サービスの運用にかかる意思決定に受益者である市民が直接参加する意味合いを持っている。デンマークでは公共的な教育、福祉、住宅、地域づくり等の幅広い分野の

政策決定や実施過程の場に「ユーザーデモクラシー」が取り入れられ、市民が主体的に意思決定に参加する仕組みが整備されている。この背景には、デンマーク人が組合結社を好み、政治家任せにせず自己決定を尊重するという風潮があるといわれている。デンマークの労働組合組織率は80%を超えているとのデータもあり、日本の厚労省推計（2014年）17.5%と比較してもその数値の大きさが分かる。

本調査では、公共住宅の分野でのユーザーデモクラシーの実践に重要な役割を果たしている「非営利住宅協会」にインタビュー及び視察をすることが出来たため、その結果をもとに住民自治の可能性を検討していきたい。

### 3. デンマークの非営利住宅運営における住民自治

#### (1) デンマークにおける公共住宅

はじめに、デンマークにおける公共住宅事情を整理する。デンマークの公共住宅は大別すると2種類あり、自治体等の公共セクターが所有する「公営住宅」と公共セクター、民間セクター双方に属さない、非営利のセクターが所有する「非営利住宅」の2種があり、これらが公共的性質を持った住宅にあたるものと捉えることが出来る。なお、国内の総住宅供給戸数に占める両者の割合は、公営住宅が2%、非営利住宅が19%となっている。

また、この非営利住宅は、所有と運営は非営利セクターに委ねられているが、供給戸数の管理や、入居市民への住宅補助などを通じて地方自治体が関与しており、実質的には日本における低所得者向け公営住宅と同様の役割も担っている。

#### (2) シェラン島非営利住宅協会

本調査では、半島や多数の島からなるデンマーク本土において、首都コペンハーゲンを抱え、同国最大の面積と人口を有するシェラン島を管轄エリアに持つシェラン島非営利住宅協会（所在地：ロスキレ市）へインタビュー及び視察を行った。

インタビューは同協会の社長、Bo Jørgensen 氏、広報担当 Jonas Bjørn Whitehorn 氏に行った。

同協会が所在するロスキレ市はコペンハーゲンの西30kmに位置し、人口約4万6千人で、多くの自治体が2~4万人前後の規模である同国内においては比較的大きな都市である。11世紀~15世紀にはデンマーク王国の宮殿がおかれ



非営利住宅協会 社長室にて。右の男性が社長Bo氏

たほか、世界遺産のロスキレ大聖堂には15世紀以降のデンマーク君主の棺が安置されるなど、古くから重要な都市であったことがうかがえる。

同協会の運営する非営利住宅はシェラン島全体に180区画13,000世帯となっており、そのうち約半数がロスキレ市、残り半数がシェラン島全域に広がっている。これは、2007年に住宅運営の効率化とサービスの改善を目的として、ロスキレの非営利住宅協会を母体に複数の協会が合併したことによる。

この非営利住宅協会は、所有する住宅の入居者募集や日常的なメンテナンス等一般的な不動産会社、管理会社の役割を果たすと同時に、新築や改修など大きな事業にあっては政策的な意思決定を必要とすることから、行政と住民の間に立ち調整をする重要な役割を担っている。

### (3) 非営利住宅の運営概要

まず、非営利住宅協会の組織運営に係る経費は、公的資金が直接入ることはなく、全て運営する公共住宅の家賃により賄われている。その住宅の家賃は、入居者間の公平の為、1㎡単価で年間600～900デンマーククローナと団地ごとに単価が統一されており、入居者は部屋の広さにこの金額を掛けた賃料を支払うことが基本となっている。この金額は民間の賃貸の賃料と比して特別に低廉なものではない。なぜならば、非営利住宅は低所得者のみを対象としたものではなく、あくまで「すべての人に家を」として国民全体に適正価格の住宅戸数の保証を重視しているからである。

日本で公営住宅の家賃を低所得者向けに低廉に設定している措置に代わるものとして、デンマークでは入居する約半数の住民に対しては、移民、低所得者、高齢者等の支援として何かしらの公的家賃補助が支給されている。

ところで、非営利で住宅運営を行うにあたり、住宅の新築や改修などのハード整備に係る大規模な費用をどのように工面しているのかという疑問が生じる。これは、実態は複雑な仕組みになっているとのことであるが、大まかには非営利住宅整備を目的としたLBFという基金ファンドが非営利住宅の新規建設や改修等の大規模な費用が必要な際に、その費用の多くを非営利住宅協会に融資をすることで成り立っている。LBFには毎年すべての非営利住宅の家賃収入の一部がローン返済及び強制拠出金として集められ、その財務の安定性が保たれている。即ち、住宅のハード面での維持は保証されているものと言える。

次に、入居者が支払う家賃について具体的にどのように使われているかを割合で示す。27%はローン返済、23%は固定資産税、22%は修繕積立金、19%が住民の意思を反映して使うための予算、残りが協会の運営費となっている。住民が任意で使える予算は、例えば敷地内に花壇を作ったり、広場に子供用の滑り台や、住民が共同で使える小屋を設置することが出来る。即ち、住



依存する LBF との全体予算等の調整の際に代表となる機関である。

中層にある個別の住宅協会の理事会は、協会の社長の選任や協会の経営計画承認、また管轄内の新築大規模改修などの規模の大きな事業を行う際の是非の議論を行い、判断を下す。ここで議論される大きな案件については、市議会の承認が必要となっている。

下層の各団地内の理事会は、団地内の規約や共有部分の改修、家賃の増額減額についての承認・否認、など、団地内の個別の事項について議論を行う。

これら3つの階層での意思決定について、必ず住民代表が非営利住宅の運営について要求、決定事項への承認、否認を出来る仕組みが整備されている。特に中層、下層における意思決定においては、住民代表が否認した事案については住宅協会もその判断に反しての行動をすることは出来ない仕組みとなっており、住民が意思決定に直接関与できる仕組みが整備されている。

しかし、このように住民自治の仕組みが整備されているとしても、本当に住民がその仕組みを活用して自らの生活を向上させることが出来るとは限らない。次項では、住民が真に住民自治の仕組みを活用できるように非営利住宅協会が実施しているサポートについても聞き取りが出来たため、紹介する。

#### (6) 住民自治を支援する取組み

非営利住宅協会の重要な役割として非営利住宅運営における住民自治（ユーザーデモクラシー）を住民が実現するためのサポートがあることが分かった。その支援は大きく3つに分かれる。

まず第一が、住民に対する自治意識の啓蒙である。入居者に対しこれから入居することとなる非営利住宅について、自身の家賃がどのように使われるか、また住民にどのような権限と責任があるかを示したアニメーションのDVDを配布するほか、住民総会等の機会ですべてそれを放映するという啓蒙の取組みがある。

このアニメーションの中では、家賃のうち約半分は税金やローンの返済に回され、一部は協会の運営予算に、その他は将来的な修繕費用の積立と住民の判断で活用できる予算に充てられることが示される。



住民に対する啓蒙アニメーションの家賃の使われ方を示すシーン  
ガイコツは税金を表わしている

住民の権限で使える予算の活用により、自主的に住区の暮らしを充実させることもできることと、その代わりにその予算の活用に責任も持たなければならないことを伝えている。さらに予算はある分だけ好きに使ってよいわけではなく、将来のために計画的に残しておく必要がある。そうしなければ、いざ急な改修費用が発生した場合などに積立金が足りず、家賃を上げざるを得ないこととなることを伝えている。このような啓蒙の取組みにより、住民の無関心を取り除き、“自分事”意識を喚起しているのである。

また、団地内での住民自治（ユーザーデモクラシー）そのものについても、重要なものとして住民に発信しており、協会のホームページにおいては、既に居住している住民向けのページの最上部に、ユーザーデモクラシーの項目が置かれている。そこには、団地内の理事会の開催の仕方や、意思決定の議決をする際の投票の方式など詳細に解説がなされており、それが住民によって実践されることを前提に書かれている。このように、非営利住宅の運営の過程において住民自治が必須である環境が法的に整備されたうえで、その仕組みを維持するために、非営利住宅協会のような専門機関が継続的に制度の周知啓蒙を行う努力をしていることが分かる。

それでは、住民自治が不可欠の環境を整え、住民が自治に参加したとして、本当に住民には意思決定に向けた判断力と住民の総意が反映される議論の能力があるだろうか。この点について、非営利住宅協会では次のような支援策を行っている。

第二の支援として、スキルの育成と専門性の補助がある。まず、団地内の予算の問題を伴う案件に関して、いざ住民で話し合うとしても、通常の住民は団地の財務状況を判断できるスキルを持っていない。そこで、住宅協会の財務職員が住民向けに財務の分析の仕方や予算の組み方についてのセミナーを開催している。また、団地内での理事会や団地からの提案を住宅協会にする際に、抽象的な提案では建設的な議論に結びつかず実現が遠ざかってしまう。この点についても住民が相手に対して建設的な提案をし、承認を得るためのプレゼンテーション能力を高めるセミナーも実施している。協会ではこのような住民向けセミナーを年 30 回ほど開催し、その企画に住民理事も参画し、協会からだけでなく外部の講師も多数招聘するなど住民自治の実行性を高めるための住民の側に立った措置を講じている。

また、更に高度なスキルや知識を要する場合、例えば住宅の修繕の必要性を判断する際などには高度な建築知識が必要になり、住民だけでは修繕計画について議論、判断を行うことは難しい。この問題に対しては、協会が雇用する専門スタッフが各団地の状況を把握して個別に助言を行い、その助言をもとに住民が議論と意思決定を行う。

また、第三の支援は、住宅協会の当然の職務でもあるが、住民と市議会の間には調整を行うことである。住宅協会の経営計画や非営利住宅の改修など大きな費用のかかる案件は、住民の家賃の変更にも影響する。そういった問題に対しては住民の意思決定と承認を踏まえた上で、更に市議会の承認を得なければ事業を進めることは出来ない。そのため、住宅協会はその事業を行うにあたり、最大限に住民の意向に沿いながら、最終的に住民の意見を実現させるために市議会との交渉を行うのである。この調整を行うために、住宅協会では日頃から社長自ら団地住民とのコミュニケーションを大事にし、意見交換の機会を頻繁に持っているとのことである。

これらの支援を振り返ると、その役割は日本における各種まちづくりの現場で重要視されている「中間支援組織」と同じ役割も担っていることが分かる。このことは、日本においては公共的性格の住宅のほとんどが公営住宅であり、一般的には住宅課のような一部署で、画一的に住宅と入居者の管理を行う方式が用いられることから、大きな違いであると言える。デンマークの非営利住宅のように、住民自治の分野まで力を入れている公営住宅管理の例はあまり聞かず、またそもそも行政の一部署では手が回らない部分であると考えられる。これは構造的な問題であり、必ずしも日本の方式と優劣をつける必要はないだろう。また、ハード整備の予算の保障など安定に裏打ちされた仕組みともいえるため、日本の状況と単純に重ね合わせることは難しい。

#### 4. 住宅運営から地域課題解決への広がり

シェラン島非営利住宅協会では、団地との関わりを通じ、団地内コミュニティの充実や、貧困、教育問題といった一見、住宅運営とは別分野の社会的課題に対しても取り組んでいる。特徴的な取組みをいくつか紹介したい。

##### (1) スポーツ図書館の取組み

この取組については、実際に取組みを行う団地に出向き、団地の現場管理を行う開発チーフ：Francisco Ortega 氏および団地における社会的プロジェクトのリーダー：Christine Maria Wilhelmsen 氏に話を伺うことが出来た。

対象となるこの団地は、社会住宅と位置付けられる他の団地に比べ家庭の複雑な事情がある世帯が多く住む団地であり、そこで社会課題解決プロジェクトとして試験的に行われているもので、自治体の支援も受けながら非営利住宅協会が実施している。対象となる団地は教育レベルが低く、犯罪率が高く、収入が低い世帯が多いという特徴があり、特に子供の犯罪率を下げることを目的とした取組みとなっている。

スポーツ図書館にあるのは本ではなくボールなどのスポーツ用品であり、図書館が本を貸し出すように、スポーツ用品を無償で貸し出すことが基本的な役割となる。また、運動ができるスポーツコートや広場を併設して団地内の共有スペースに設置されており、団地内の共有のレクリエーション設備と言える。

貧困地域で楽しみを知らず、所謂ギャング(不良)になってしまいがちな若者を、子ども時代からスポーツに触れさせることによって健全に育成することを最大の目的としている。

そのため、前述のような貸出サービスのほか、スポーツに関連するプロジェクトを団地内において幅広く行っている。その一つが、国の体育協会が認定する「street agent」と呼ばれるボランティアのスポーツ指導



スポーツ図書館内 スポーツ用品が揃っている

員の招聘である。昨夏はサッカーのトップアスリートを招き、サッカー教室を4週間にわたり団地内で開催するなど、貧困層で普段狭い世界しか知らない子どもに楽しみと憧れをもたらす事業を行ったとのことである。少年犯罪率が多い要因の一つとして、子どもたちが自分たちの貧困エリアを出ずに生活していることを問題視しており、スポーツ図書館では、体育協会が派遣する「street agent」のほかに、近隣エリアの社会人スポーツクラブに来てもらい練習会場に使ってもらうなどして、貧困エリア外の大人の姿を団地の子供達に見せるということも行っている。

また、更に進んだ取組みとして、団地内の貧困家庭の少年を幼い子供達にスポーツを教える指導員として育成し、わずかなアルバイト代を与えて教えさせるという事業もある。この取組にあたっては指導員となる少年に事前に指導者向けの講習を受けさせ、より真剣に仕事として取り組むよう工夫がなされており、指導員となった子どもは仕事をしてお金を得ることの大事さを学ぶことができ、また、指導を受ける幼い子供たちは、身近な近所のお兄さんが仕事をしている姿にあこがれを持つことから、職業教育としても高い効果が得られるとのことである。この1年間で団地内の6人の少年が指導員となり、今後も増やす予定とのことである。

まだ試験的で、その運営にあたっては非営利住宅協会のスタッフが常駐しているとのことであるが、仕組みの定着に伴い運営についても住民のボランティアスタッフを募集して、住民が自ら参加して運営するものとした意向とのこ

とだ。これはシステムが確立すれば、住民の自主予算と権限でも実現できる取り組みではなかろうか。

## (2) 持続可能住宅と移住促進の取組み

デンマークにおいても、日本と同様に首都圏への人口の一極集中という問題があり、住宅整備を通じた田舎への移住を促す社会実験が行われている。

元々牧場のあった場所に特別なコンセプトの集合住宅を建設するものだ。全面的にエコな素材、工法で建設し、藁の池という原始的な浄化槽、木質ペレットによる暖房システム、十分な台数によるカーシェアリング、家庭菜園スペースなど循環的・持続的な環境を整えた住宅である。総戸数に対し、高齢世帯、若者世帯、子育て世代が同じ割合で入居するような住民に多様性を持たず調整も行われている。首都圏から田舎への移住は注目されつつあるので、この取組が成功すれば、同様の住宅を更に整備していく考えとしている。

上記2つの取組みのように、非営利住宅協会は公共的な住宅の管理運営を本分としながらも、団地という自身の行動フィールドの特性を活かして幅広い公益的な活動に取り組んでいる。このことについては、組織が非営利セクターで柔軟性があること、そして中間支援組織としてのノウハウやネットワークを持つことが大きいのではないだろうか。

## 5. 日本の地域における住民自治の取組み

### (1) 地域組織の衰退と新たな地域組織の構築

日本で地域住民が参加する地域組織としては、町内会・自治会が主となるが、核家族化や人口構造・ライフスタイルの変化によりその加入率が低迷しているのは周知の事実である。

この事態に対し、多くの自治体では引き続き町内会等への加入促進を呼び掛けるほか、地域協働の基盤を新たに整えるべく、次世代のコミュニティ・プラットフォームを構築する動きに出ている。例えば、主に小学校区や中学校区を核として地域の各種団体を包含し連携して地域づくりを行う「地域コミュニティ協議会」や学校と地域が連携してより良い教育の実現に取り組む「コミュニティ・スクール」をさらに地域振興にも深く関わらせようとする「スクールコミュニティ」等の構築の取組みである。これがうまく機能するようになれば、各地域に住民自治の基盤が発達し、将来の社会的課題にも対応できる強いコミュニティが出来ていくものと思われる。

ただし、新たな地域組織においては、これまで個々バラバラに活動していた組織が協力して地域の諸課題に対応していくこととなるので、共通の価値観、目標が必要になるのではなかろうか。また、本稿の冒頭でも述べたように、行政サービスの給付は今後縮小せざるを得ないことから、住民は、今まで行政がやるのが当然と思っていたようなことであっても、自分たちで対処をしなく

てはならなくなるという意識の転換が必要である。

## (2) 学校を核とした地域づくり

デンマークではユーザーデモクラシーの理念により非営利住宅の「団地」を核とした住民自治、ひいては住区の地域づくりや貧困、教育などの社会課題解決が試みられていることを学んだ。また、今回視察しなかった高齢者福祉や、学校教育等の分野にも同様な仕組みが整備されている。

一方で、日本の従来の地縁組織である町内会や自治会では、地域の祭りごとや地域防災、防犯についての取組みが自主的になされ、今後もなくてはならない存在となっているものの、ライフスタイルの多様化により近隣関係が希薄化している現在では、今後新たに将来課題への取組みを広げていくのは難しい。そのため、日本における住民自治の取組みとしては、先述のコミュニティ・プラットフォームなど、地域の共通の財産である「学校」を核とした地域組織づくりが新たに進められている傾向にあるのではなかろうか。

## (3) 新たな地域組織に期待される効果

デンマークの非営利住宅で学んだ住民自治には、それが無ければ住民の住生活が損なわれるという切迫感があった。しかし、その中で住民が責任を持たされながらも、自主的な地域づくりにも取り組める可能性があった。

そのため、日本においても住民自治の普及を推進していくにあたり、住民に責任を持たせて権限を付与するような構造的な改革は有用であろう。しかし、例えば従来の公共サービスをそのまま住民に移管するというような方策は現実的ではない。地域の学校という共通の財産を核として新たな地域組織を組織し、その構成員に学校や町内会、PTA、地域の企業・NPOなど多様な構成員が参画して、まず地域の課題を洗い出す作業を始めることが重要ではないか。

単なる地域への権限移譲ではなく、まず共通の財産・拠りどころとなる学校を囲んで、地域の多様な構成員が議論をし、内発的に生じた問題意識や課題を解決していく。これが期待すべき姿であると考えている。

近時では、新たなコミュニティ・プラットフォームに対して公的予算を配分し、住民の自立活動に委ねるという議論も生じ、実際に取り組む自治体もでてきている。これにより、住民の議論と創意工夫から様々な形の地域づくりが実現することに期待するとともに、自治体としてもそういった自主的な活動を支援する取組みを拡充すべきである。その際には、今回デンマークで学んだような住民への啓蒙やスキル育成支援などもヒントになることだろう。