

## デンマークの非営利住宅におけるテナント・デモクラシー

主査 西 英子\*1

委員 小池 直人\*2

デンマークは、19世紀後半以降、社会福祉政策として住宅政策を実施してきた。そこでは「公」でも「私」でもない「非営利」のセクターが積極的に住宅を建設供給し、社会的弱者等の特定層ばかりでなく、現在では広く一般にも良質な住宅を提供している。

本研究では、デンマークの住宅政策の歴史をたどりながら、北欧の中でも特徴的な非営利住宅における「テナント・デモクラシー」を取り上げる。テナント・デモクラシーは1950年代以降、労働運動などと連携した居住者（テナント）自身の組織的運動が国家を動かし確立された。これはデンマーク独自の「協議型社会」を特徴づけるものであり、生活レベルの民主主義のあり方をも提示している。

キーワード：1) デンマーク, 2) 住宅政策, 3) 非営利住宅, 4) テナント・デモクラシー, 5) 協議社会, 6) 社会関係資本, 7) 民主主義

### A STUDY ON TENANT DEMOCRACY IN DANISH NON-PROFIT HOUSING

Ch. Eiko Nishi

Mem. Naoto Koike

Since the last half of 19th century, housing policy has been a significant part of Danish social welfare policy. Danish housing history is unique in that non-profit sector has been created to provide good quality houses not only for the socially disadvantaged but for the general as well. The "Tenant Democracy" in the non-profit housing, characterized by various social activities including tenants' movements and labor union movements, shows how democracy in the everyday life could be achieved. In this paper, we investigate the "Tenant Democracy" in a broader context of Danish housing history.

#### 1. はじめに

周知のように、デンマークは、19世紀後半以降の独自の近代化によって高度な福祉国家を構築し、世界でも最高水準の生活レベルを実現している。社会福祉政策としての住宅政策は19世紀以降重要視され、北欧諸国の中でも特徴的なのが非営利セクターによる住宅供給である。それは、(1)低所得者、その他社会的弱者に対する住宅問題の解決、(2)住宅の衛生環境の改善、(3)安定した住宅供給の確保、(4)住宅建設による雇用の創出、(5)人口政策目標の達成、に大きな貢献を果たしたばかりでなく、デンマーク独自の「協議社会」を特徴づける興味深い事例でもある。それは、デンマークの非営利住宅に居住するテナント(居住者)は、1950年代当初より「主体者」、「当事者」となって自らの居住環境整備に関わってきたからである。特に自治体再編成や地方分権が推し進められた1970年代から「テナント・デモクラシー

(居住者民主主義, Beboerdemokrati)」として保障され、住宅の管理、運営など多くの役割を担ってきた。

この住宅政策におけるこの居住者の強い影響力と居住者を取り巻く多種多様なアクター間の協力関係を詳細に検討することは、高度な福祉国家を構築してきたデンマークの住宅政策の実質的な意義を証明するばかりでなく、居住環境を取り巻く地域社会の「社会関係資本(social capital)」を成熟させたプロセスを明らかにすることにも繋がる。社会福祉政策としての住宅政策がいかに民主的な手続きを経て実行されてきたかは、今後のわが国の住宅政策への居住者参加方法や弱体化した地域社会の再生のためのヒントを得ることができると思われる。

本研究の主な目的は、①社会福祉政策として位置づけられてきたデンマークの住宅政策の歴史をたどり、②非営利住宅における「テナント・デモクラシー」がなぜ早い段階から明確に位置づけられ、実質的に機能したのか

\*1 熊本県立大学 環境共生学部 講師

\*2 名古屋大学 情報科学研究科 助教授

をその仕組みや具体事例から探ることである。あわせて、近年の価値観の多様化や個人化の進行する社会においては、「テナント・デモクラシー」が例えばどのような課題に直面しているかを取り上げる。また、③このデンマーク独自の「テナント・デモクラシー」を導く理念を社会哲学の中を探ることを試みる。

以上の点を私たちは、文献調査、および研究者や関係機関へのヒアリング調査から詳細に検討する。この作業は高度な社会福祉国家を構築しているデンマークの一事例の解明としての意義を有するだけでなく、協働、協議社会やそれを支える成熟したデモクラシーを定着させてきたデンマーク社会の成熟史を跡づけるものであり、そのことを通じて、わが国の住宅政策、さらには民主的な地域社会政策に必要な示唆が得られると考える。

## 2. デンマークにおける社会福祉政策としての住宅政策

### 2.1 労働組合運動と非営利セクターによる住宅供給\*

1)-文3)

デンマークでは、19世紀半ばに近代的産業基盤の整備がはじまり、1862年には国内貿易が自由化され本格的な産業化と商業活動、国際貿易が活発化した。こうした産業化の発展とともに、労働組合の組織化も開始され、労働環境や賃金改善を求めたストライキがコペンハーゲンばかりでなく、全国各地で起こるようになった。1896年、雇用者側は、雇用者協会(Arbejdsgiverforeningen)を設立し、雇用者の権利を保持するよう主張を強めていったため、労働者側は、1898年、労働組合協会(Det Samvirkende Fagforbund)を立ち上げ、それに対抗する形で労働者の権利を主張した。資本家層の脆弱さ、職人的な色彩を引きずった労働者の穏健主義、また教会や国家の中立的立場の維持などさまざまな要因から労使紛争は継続されず和解に至ることになったが、一連の紛争で労働者は雇用者である資本家に雇われた単なる労働力ではなく団結して組織を結成し、自分たちの要求を打ち出していく社会的主体に成長し、そのことによって福祉国家の内実をなす社会的市民権がさらに拡大されていった。

産業化に伴い新たに都市部に移住してきた労働者たちは、大規模に区画された労働者住宅に住まわなければならない、多くの住宅は、中高層、高密居住、狭小の劣悪なものであった。また、それらの多くは、コペンハーゲンの旧市街地に建設され、各世帯の居住環境は、居室一部屋、トイレ、シャワー設備などがなく状況であった。とくに19世紀の後半に労働者街を襲ったコレラにより住宅の衛生環境はさらに深刻化していった。

これらの問題に対し、北欧諸国のなかでいち早く協同組合運動、労働組合運動が高揚したデンマークでは、非営利セクターのイニシアティブによる住宅の建設が開始された。高密、狭小といった空間構造上の問題とコレラ

の流行による衛生上の問題に対処するため、1853年、コペンハーゲンの医師エミル・ホーネマン氏(Emil Hornemann)らが旧市街地のはずれ(ウスタブロ地域, Østerbro)に約500戸からなる「医師組合住宅」を建設し、貧困層に供給した。この医師組合住宅には、共用スペースも設けられ、後のデンマークの住宅建設に多大な影響を与えている。現在もこの当時の住宅は非営利住宅として使われており(写真2-1)、実際、非常に人気が高く、居住希望者の待機リストがあまりに長いために希望募集を廃止したほどである。

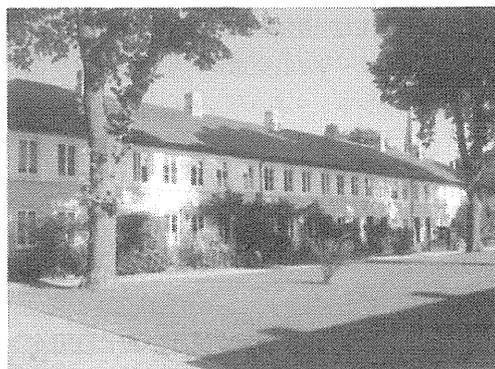


写真2-1 デンマークで最初の非営利住宅である「医師組合住宅」(筆者撮影)

### 2.2 社会住宅と非営利住宅

20世紀以降、デンマークの社会民主主義思想の下では、貧困層をつくらず、万人が平均的な生活を営み、誰もが対等平等に文化的社会的な生活を営むことが最重要課題と平等理念に基づいた住宅は、「社会住宅」(socialt boligbyggeri)と呼ばれる。こうして特に、1933年を画期に社会住宅の供給にかんする政治的合意がなされ、さらに大家族にたいする住宅手当法(1938年)が議会を通過して以後、「社会福祉国家としての住宅政策」が本格的に開始されることになった。

ところで、社会住宅は、大きく二種類に分けられる。ひとつは、地方自治体が供給するいわゆる「公営住宅」であり、もうひとつは、「公」でも「私」でもない第三の立場をとる「非営利」の団体が供給する「非営利住宅」と呼ばれるものである。

社会住宅はもともとは貧困層やシングルマザーなど社会的な問題を抱えた層に供給されていた。しかし、20世紀前半まで公共セクターが発展せず、非営利セクターが先行的に住宅供給を実施してきたことから、社会的な問題を抱える住民に対して非営利セクターが住宅を供給するようになり、非営利住宅が従来の社会住宅と同等の価値と意味を持つようになった。

非営利セクターによって供給された住宅は、現在は、デンマーク語で<almene boliger>と一般に表記されているが、この<almene>は「みんなの」と訳すことができ、つまり、<almene boliger>は「みんなの住宅」を意味し

ている。つまり、現在の非営利住宅は、これまでの貧困層や社会的問題を抱えた特定層への住宅供給にとどまらず、この「みんなの」が示すように、あくまでも、広く一般の人々に適切な住宅を供給する福祉普遍主義の立場を採用している。

### 2.3 住宅政策における「公」の役割

通常、福祉国家における住宅政策の実施にあたっては、「公」、つまり国家や自治体の果たす役割が大きいと予想されるが、デンマークでは、他の北欧諸国の中でも「公」の概念が異なる。国家や地方自治体などが住宅政策に責任を担うことは同じであるが、政策の実施に当たっては、政府や地方自治体の「公」でも「私」でもない第三の立場をとる「非営利」の団体による「非営利住宅」の供給が精力的に進められてきたことである。実際、デンマークでは、地方自治体が直接所有する「公営住宅」は極めて少ない<sup>文4)</sup>。スウェーデンでは公営住宅の占める割合が全住宅の23%、フィンランドでは11%、ノルウェーでは4%であるのに対して、デンマークでは2%程度である。また、スウェーデンやノルウェーでは住宅手当の支給責任は国家が担っているが、デンマークでは国家と地方自治体の双方に責任が分担されている<sup>文1)</sup>。デンマークの地方自治体の役割は、自治体内の住宅供給戸数の大枠を決めること、住宅手当などを支給することであり、そのことを通して社会福祉政策としての「公」の役割を果たしている。

## 3. 非営利住宅政策の展開

### 3.1 住宅の所有形態と形態別建設、供給戸数

まず、現在のデンマーク国内の住宅の所有形態を見てみると、大きく四つに分類できる。①個人や株式会社などの民間セクター、②供給戸数は少ないが、コムーネやアムトなどの公共セクター、③非営利住宅協会、④その他によるものである。

2005年におけるデンマークの住宅ストックは、約260万戸であり、そのうちの約53%が持家、約47%が賃貸住宅である。住戸の所有形態は、協同組合を含む個人が55%、非営利住宅協会(almene boligselskaber、後述)が19%、有限会社が5%、民間協同組合(private andelsboligforeninger)が7%、既述したように国や地方自治体によるいわゆる公営の住宅が2%などである(表3-1)。

また、各住宅所有形態別の建設、供給戸数の推移は、図3-1のようになっている。

表3-1 住宅の所有形態と所有割合  
(参考文献5)より筆者作成)

住宅の所有形態		%
①民間セクター	協同組合を含む個人	55
	個人	9
	民間住宅会社	7
	有限会社	5
②公共セクター	国、地方自治体	2
③非営利セクター	非営利住宅協会	19
④その他	その他、不明	3
		100

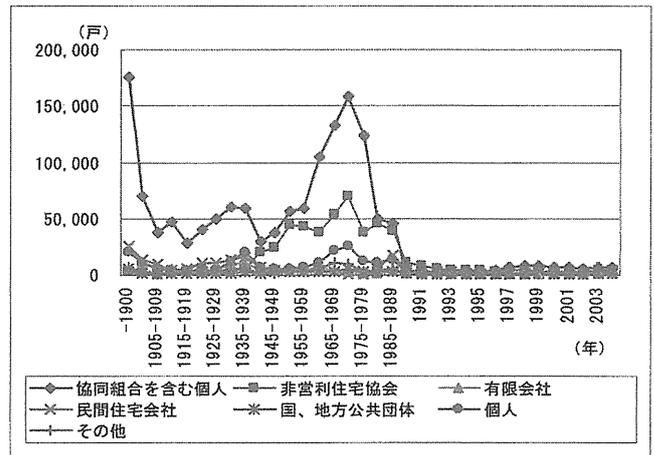


図3-1 住宅所有形態別建設、供給戸数の推移  
(参考文献5)より筆者作成)

### 3.2 非営利住宅の歴史<sup>文6)-文10)</sup>

#### 1) 定礎期 1900-1945年

2.1に述べたように、都市部の労働者の劣悪な住宅環境の改善のために1853年に建設、供給された医師組合住宅が、現在よく知られるところの協同組合住宅であり、現在のデンマークの「非営利住宅」の走りである。その後、労働組合などによっても住宅運動が活発化し、1887年には、社会住宅(当時)建設への国のローン制度が制定された。様々な非営利セクターが住宅不足、劣悪な住宅の改善、貧困層への住宅供給に向けて積極的な取り組みを行った。

しかし、20世紀に入ると、しだいに民間セクターによる住宅建設も増加し、公共、民間あわせて大量の住宅供給が行われた。国全体の住宅供給が供給過多となり、これは住宅建設の完全停止、建設業の衰退による失業者の増加を招くことになった。これらの問題に対して、労働組合や協同組合は、1912年、デンマークで最初の協同組合住宅協会となる「労働者協同組合住宅協会(Arbejdernes Andels-Boligforening, AAB)」を設立し、引き続き類似の協同組合住宅協会が全国各地で設立されていった。

第一次世界大戦中には「社会委員会」が設立され、「福祉の父」と言われる社会民主党のトーバルド・スタウニン首相(Thorvald Stauning)によって住宅建設が推し

進められた。委員会は、不満や暴動を避けるために、いかに住宅不足を解決すべきかについて調査研究を進めた。委員会の最重要課題は、住宅問題に関するばらばらな関心を結合調整し、明確にすることであった。その解決に向けての住宅助成政策が検討された。そして、第一次世界大戦後の本格的な福祉国家建設と並行して、住宅建設へのローンや補助金などの公的支援にかんする様々な制度が整備されることになる。1918年、低収入層のための社会住宅建設を対象とした助成政策が打ち出され、その後、個人住宅においても建設助成が行われた。

1924年の社会民主党の最初の政権掌握まで、労働者協同組合住宅協会は住宅供給の実績を積んだが、その間、1919年には、全国各地に点在している非営利住宅協会の相互協力を促し、居住者の権利を守るために「デンマーク非営利住宅協会 (Fællesorganisation af almennyttige danske Boligselskaber, FO)」が設立された。デンマーク非営利住宅協会は、経済的、社会的、技術的な側面から総合的に住宅を建設、供給することを強調した。当時、FOは、20の非営利住宅協会、13,500の住区を管轄していた。

1929年に成立した社会民主党と社会自由党の連立政権は、住宅政策を社会福祉政策の最重要課題と位置づけ、公的な住宅建設事業を、世界恐慌期の失業者対策事業の一環としても積極的に取り組んだ。

## 2) 建設期 1945-1970年

1946年に戦後の住宅政策の基礎となる『住宅供給の未来(“Det fremtidige boligbyggeri”)』と題された世畏怖報告書が内務省によって提出され、そこでは、住宅供給がはっきりと政治問題として示され、「公」の役割の重要性が議論された。

1947年には、住宅供給のニーズを適確に判断していくために、住宅建設省 (Ministeriet for Boligvæsen og Byggeri) が設立され、1950年代後半から1960年代には公共、民間セクター双方によって大量の住宅建設がなされた。一方、非営利住宅は1930年代からほぼ安定して建設、供給され社会福祉政策としての住宅としてその役割を十分に果たしてきたものの、公共、民間セクターによって大量の住宅建設が進んだことから、非営利住宅へのニーズや政治的な位置づけは安定しているわけではなかった。これは、一時、非営利住宅へのニーズの低迷を導いた。しかし、しだいに社会福祉政策としての住宅政策に徹すべきだという批判が多く出されるようになり、「みんなの」ための住宅、つまり非営利住宅への意識が再度高まっていった。非営利セクターなしに社会福祉国家としての住宅政策はあり得ないというところに至った。

この時期は経済成長を促進させる社会福祉政策の中で、住宅の合理的な建設が「住民全体のための安価で設備の

よい住戸」といった目標にそって大量に進められ、住政策のいわば量的な達成がなされることになる。ここで注目すべきは、そうした社会福祉政策としての住宅整備が国家主導のプロジェクトとして推進される一方で、その過程において、1950年代後半から、非営利住宅におけるテナント(居住者)たちの権利、自主組織の仕組みづくりが開始されていったことである。

## 3) 管理運営期 1970-1990年

社会福祉政策における非営利住宅の位置づけが明確になってきた中で、1970年代には国内の住宅の建設、供給はピークを迎えていた。オイルショックを受けた1970年代後半から1980年代前半においては、デンマークも他の欧米諸国と同様に経済が停滞し、福祉国家の活力が失われていった。この社会情勢の大きな変化の中で、非営利住宅では、例えば借家人の半数が毎年転居するなどして多くの空家が発生し、転入者も、低収入層、失業者など、いわゆる底辺層に偏る傾向が現れた。空間構造上の問題では、屋根の雨漏り、外壁の崩壊、窓の腐敗、住宅破壊や落書きなどのバンダリズムがあり、それは、結果として非営利住宅区域の魅力を喪失させ、風評の被害にあい、居住者には喪失感が広まっていた。

1970年代以降は、非営利住宅セクターの主な活動が、住宅供給から管理運営にシフトし、それにともない非営利セクターの担う役割も変化した。実際、1980年代の一時期には、非営利住宅は非効率で官僚的施設と見なされ、他の福祉制度と同様に大きな批判にさらされた。住宅の量的達成を成しても、「もっと万人のために、社会福祉に根ざした良質な住宅を供給すべきだ」という質に関する強い批判を受け、「生活の質」の向上について研究者や政治家のあいだで盛んに議論が交わされた。居住者の質的な要求に応えるために、単なる住宅供給で終わるのではなく、住宅地区を地域の「コミュニティー」の場として捉えなおし、居住者相互の繋がりを再構築する方向で議論が繰り返された。非営利住宅協会は、このように住宅、地区、コミュニティーを総体的に捉えなおすことによって、対話と討論による管理の立場を確立し、より民主主義的な社会団体へと変貌を遂げていった。

## 3.3 非営利住宅協会の概要

3.2で示してきたように、デンマークでは、社会福祉政策としての住宅政策において非営利住宅が大きな役割を果たしてきた。現在、デンマーク各地には、非営利住宅を供給する「非営利住宅協会」が全国に約700組織あり、国内の約7,500の住区に約51万戸の非営利住宅を建設し、管理、運営を行っている。各協会は、国内各地に支部を持っている。

例えば、1920年にはコペンハーゲン非営利住宅協会

(Københavns Almindelige Boligselskab, KAB)が、1942年にはデンマークでも最大規模組織の”DAB(Dansk almennyttigt Boligselskab)”や”Lejerbo”が設立された。例えば、DABは、現在、全国で43,000戸の非営利住宅を供給しており、年間約5万戸を建設、供給している。

1919年に設立されたデンマーク非営利住宅協会全国(FO)は、1972年にその名前を「全国非営利住宅協会連盟(Boligselskabernes Landsforening, B.L.)」に変更し、現在に至っている<sup>文11)</sup>。

### 3.4 非営利住宅の建設、供給

非営利住宅法によると、非営利住宅を供給できるのは、①法に基づいて地方議会によって認可された協会、②非営利住宅協会として非営利住宅の供給を認可された協会、非営利運営会社として非営利住宅の業務を遂行することを認可された協会（現在は新しい非営利運営会社の設立はない）、③若者住宅や高齢者住宅などを供給する独立法人(selvejende institutioner)となっている<sup>文12)</sup>。

1990年代以降は、非営利住宅の年間の建設戸数は減少しているが、総数としての非営利住宅ストックは増加している(図3-2)。非営利住宅協会が提供している住宅は、農家住宅、一戸建て住宅、二戸建て住宅、集合住宅、学生寮、近隣コミュニティ施設などがある(表3-2、写真3-1、写真3-2)。

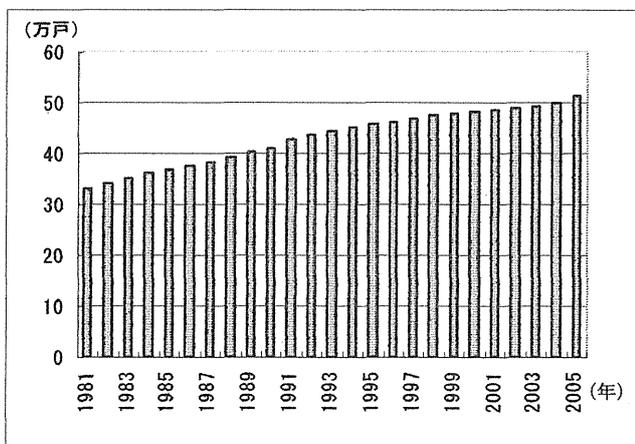


図3-2 非営利住宅ストックの推移  
(参考文献5)より筆者作成

表3-2 非営利住宅の種類と戸数  
(参考文献5)より筆者作成

非営利住宅の種類と戸数(2005)	
農家住宅	19
一戸建て住宅	9,465
二戸建て住宅	130,045
集合住宅	363,399
学生寮	7,739
近隣コミュニティ施設	909
その他の住宅	698
不明	92
週末用小別荘	9
合計	512,375



写真3-1 非営利住宅：集合住宅タイプ（筆者撮影）



写真3-2 非営利住宅：戸建タイプ（筆者撮影）

## 4. テナント・デモクラシー(Beboerdemokrati)の概要

### 4.1 テナント・デモクラシーへの機運の高まり<sup>文6)、文13)-文16)</sup>

1970年代になると、生活の質(クオリティー・オブ・ライフ)への関心の高まりや、単なる住宅供給にとどまらず地域コミュニティ全体を豊かにしようという動きが出てきた。それは、1958年にテナント(居住者)の代表者が非営利住宅協会の委員会にも参加するための仕組みづくりが進められ、しだいに住まい手自身が自らの住宅、住区を住み良いものにし、居住満足度を高めるため、各住区内で居住者同士が互いに協議し、住区コミュニティを形成することが重要視されたことが背景にある。非営利住宅が「民主的な住宅セクター」と呼ばれるようになったのもこの時期である。

意識の高まりのそもそもの発端は、一部の非営利住宅において、ずさんな改築にも関わらず家賃の値上げがあったことに対して活動的な居住者たちが組織を立ち上げ反論したことにある。しだいに、他の住区でも政治的な圧力や自分たちの住環境への影響に関して主張する居住者たちが増えていった。当初の多くの活動家は、もともと草の根運動を展開してきた人々や平等主義を唱えるグループと同調する左派の人々であった。彼らは「お上」を批判し、「下から」を主張し開拓していった。非営利住宅協会のヒエラルヒー構造にも批判が向けられた。

これらの住要求の変化は、1970年代の非営利住宅の

役割と規則について再規定した住宅供給法が施行されてからはさらに新たな方向性へと進展した。この法により、住宅政策全体が、住宅サービスの提供などの「グッド・ハウジング」からコミュニティも重視した「グッド・リビング」へと変化し、また、政策決定権限自体も、居住者代表者委員会(4.3に後述)や直接居住者個人へ委譲され始めた。それぞれの非営利住宅の住区では、居住者代表者委員会のメンバーを他の居住者が投票により選出し、住区の管理運営については居住者たち自身で協議の上決定するようになった。

1995年の住宅省による「非営利住宅におけるテナント・デモクラシーの現状」の報告でも、テナント・デモクラシーについて明確に法制化することでより活発な活動が期待されるとし、予算や管理、運営、またはコミュニティの構築のために、居住者自身へ権限を委譲していく必要があると報告している。1997年の法改正では、テナントを政治的にも重要なアクターであると位置づけ法制化された。

#### 4.2 テナント・デモクラシーの仕組み

1970年代以降、非営利住宅の居住者自身へ様々な権限が委譲されてきた。彼らの権利は法によって守られてきたが、テナント・デモクラシーの仕組み自体は居住者の自主性に委ねられるものであり強制はされない。

具体的に非営利住宅の建設、供給から、テナント・デモクラシーが機能するまでを概説する(図4-1)。

まず、各コムーネ(市)にある住宅評議委員会<sup>2)</sup>が、建築設計競技などを通して建設計画において適切と思われる非営利住宅協会を選定し、コムーネ(市)と非営利住宅協会間で契約を結ぶ。住宅評議委員会により選定された非営利住宅協会は住宅を建設し、入居者の募集をかけ、居住者を決定し家賃を徴収し、その後の維持管理までの責任を負う。最終的に居住者が入居した後は、住宅、住区の細かい事柄や管理運営のほとんどは居住者自身に委ねられる。

居住者は、住区の居住者代表を選定する。居住者代表は、年1、2回開催される居住者代表者委員会において住区の課題について議論する。その課題や要望は、住宅評議委員会に提出される。各非営利住宅協会は、住宅評議委員会や居住者代表者委員会、各居住者とも連携、協力関係を保ちながら、各住区、非営利住宅のよりよい生活環境の創造に向けて取り組んでいる。

テナント・デモクラシーの理念の下では、居住者自身は、建物の維持管理と住区での社会活動の双方において、極めて重要な役割を担っている。例えば、予算、家賃、住まい方のルール(ペットや騒音などの問題)、専門のスタッフの雇用、水道・暖房費の徴収方法(個人、共同)、共同室の建設と管理、世代間交流、維持改修、駐車場の

整備、ゴミ収集所等、幅広い視野で住区を検討する。家賃の値上げなどの変更は、居住者の代表者らが居住者代表者委員会で話し合うか、あるいは、居住者全員による投票などで結論を得ることもある。また、1998年社会住宅家賃法(Den Almene lejlov)では、居住者と協会側との意見の相違に対して、居住者の不服申立委員会(beboerklagenævn)が導入された。

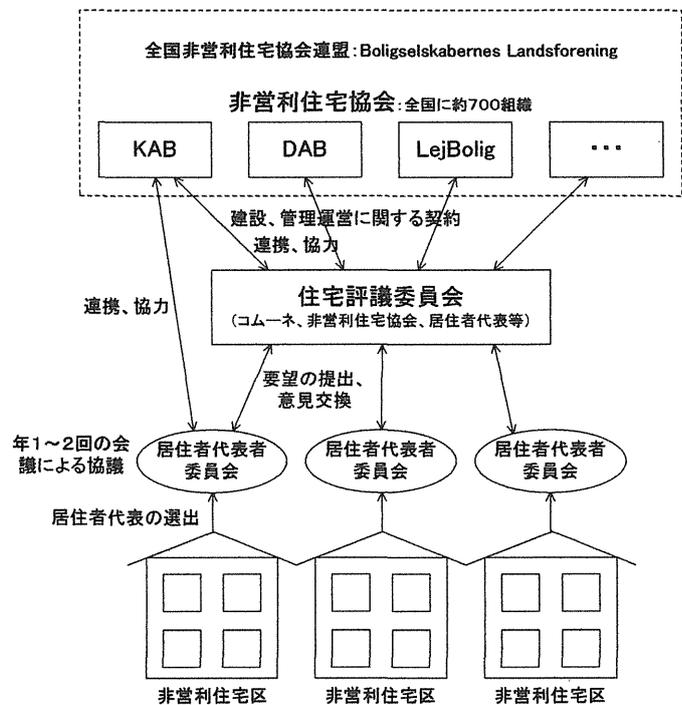


図4-1 テナント・デモクラシーの仕組み (ヒアリング<sup>3)</sup>をもとに筆者作成)

#### 4.3 テナント・デモクラシーでの各アクターの役割

##### 1) 非営利住宅協会の役割

非営利住宅協会は、住宅の建設とその運営管理において、(1)住宅評議委員会への参加、(2)居住者代表者委員会への支援と協力、(3)コムーネ(市)との連携、(4)各種勉強会の準備と広報活動、(5)空き家情報の提供とその貸し出し、(6)土地、建物の管理、(7)会計活動、の役割を担っている。

居住者からの要求は時代とともに変化し、また、地域によっても異なるため、全国非営利住宅協会連盟では、居住者自身が住宅の管理運営などについて勉強し、知見を広めるために学習会などの様々な機会を年間を通して提供している。多くの居住者が、これらの学習会に参加している。

##### 2) 居住者、居住者代表者委員会の役割

居住者は、デポジットと毎月の家賃を支払うことで、居住権を得る。非営利住宅の不動産は協会が直接所有し、居住者は転居の際などに住宅を売買することは禁じられているが、持家との差異化を図るため、各世帯のライフ

スタイルや嗜好に合わせてある程度自由に室内の内部空間の改装を行うことができる。毎月の家賃の用途内訳は表4-1のようになっている。

居住者代表者委員会は、居住者からの意見や要望を取りまとめ、住宅評議委員会に提出するなど、各居住者と住宅評議委員会や非営利住宅協会との橋渡しの役割を担っている。

表 4-1 非営利住宅の賃料の用途内訳  
(参考文献11), p123より作成)

内訳	%
ローン返済	50
積み立て	30
維持管理費	5
修繕費	5
電気、水道、暖房費	4.5
税金	2
非営利住宅協会への支払い	2
その他	1.5
	100

### 3) 地方自治体の役割

非営利住宅協会と地方自治体は、互いに完全に独立した組織である。社会福祉国家として地方自治体は、例えば、心身の健康を害した人、シングルマザー、失業などの社会的問題を抱えた人へ住宅を含む様々な問題に関してアドバイス、支援を行う。一方の非営利住宅協会は、広く一般住民への良質な住宅の供給が目的である。数は少ないが地方自治体が所有する公営住宅の入居者募集において、コムーネ(市)に代わり非営利住宅協会が居住者を探し斡旋することもある。

このように、デンマークの地方自治体は、社会福祉政策としての住宅政策の中心を担い住宅を建設、供給するというよりは、住区評議委員会への参加や補助金の支給などを通して「公」の責務を果たしている。例えば、多くの非営利住宅では、入居希望が多いために待機リストがあり、その待機リストは、25%をコムーネ(市)が、残りの75%を非営利住宅協会が管理している。特に、コムーネ(市)では、低所得者層などの社会的な問題を抱えた人に限りコムーネ(市)管理の待機リスト上にある。一方の非営利住宅協会の待機リストには誰でも入居希望を登録することができる。

### 4.4 テナント・デモクラシーが目指すもの

以上のように、居住者自身が住宅や住区の管理、運営の責任を持ち実質的に遂行していくことで、居住者たちは自分たちの住区に愛着を持ち、また、お互いの異なる価値観や意見をもちながらも協議によって妥協点を探り、よりよい解決方法を見出していこうとしている。居住者相互の物理的・精神的な距離による孤独感、孤立、不安感

も、テナント・デモクラシーの仕組みが解決の一助にもなり得ている。特に、そうした課題は、高齢者、失業者、単身者、移民、難民においては一層切実である。テナント・デモクラシーの仕組みは、第一義的に、政治的な主体として居住者に権限が委譲され、民主的な協議運営によって住環境を形成することであるが、その政治が同時に社会的な包摂を促進し、社会関係資本を生み出す生活形式となっている。居住者一人ひとりが心地良い住宅、暮らしとは何かを考えながら、それを他の居住者との繋がりのなかで築きあげることで「住」とコミュニティーとが密接に連携している。

## 5. ミュルナー・パーケン地区におけるテナント・デモクラシー

### 5-1 地区概要

コペンハーゲン・コムーネ(市)は、きめ細かい行政サービスの狙いもあり、コムーネ(市)は15の地区に区分されている。その中でもミュルナー・パーケン(Mjølner Parken)住区の位置するノアプロ(Nørrebro)地域<sup>註4)</sup>は、デンマーク「原住民」に加えて、世界各国からの移民、難民が多数集住している地域である(図5-1)。ミュルナー・パーケン住区には約2,500人が住んでおり、そのうち95%が外国出身の移民ないし難民であり、残りの5%がいわゆるデンマーク人である。住区全体には相異なる38の出身国の住民が集住している(写真5-1)。

ミュルナー・パーケン地区のテナント・デモクラシーの概要、現状と課題について、2005年8月、地区の居住者代表者委員会の総リーダーであるアスラム氏にインタビューを行った。



図 5-1 コペンハーゲン・コムーネ(市)の地区区分  
(参考文献17より抜粋)



写真 5-1 ミュルナー・パーケン地区における非営利住宅  
(筆者撮影)

## 5-2 地区の課題と居住者代表の役割

地区の重要で深刻な課題は、多様な文化的背景をもった住民たち相互の繋がりをいかにして深めるか、また、デンマーク社会にどのように馴染んでもらうかである。

居住者代表者委員会の総リーダー、アスラム氏は、パキスタン出身でタクシー会社を営んでいる。彼は、1970年代半ばにデンマークに移住し、1987年からこの地区に住んでいる。

地区の居住者代表者委員会のメンバー構成は、デンマーク人2名、パキスタンから1名、ソマリアから1名、パレスチナから3名の計7名である。委員会にデンマーク人が参加していることも、この地区の場合は重要なことである。

居住者代表者委員会のメンバーは、地区の課題解決に向けて、各世帯にひかかれているケーブルテレビで住区内のニュースや情報を提供したり、より多くの住民が関心をもっているテーマ、例えば、インターネットの配線や利用の仕方に関する説明会や会合を開くことによって住民との交流を図っている。また、会合などでデンマーク語がよく理解できない住民に対しては、アスラム氏自身が通訳し、援助している。

## 5-3 地区のテナント・デモクラシーの苦悩と挑戦

しかしながら、居住者の多くが住区内外の交流や自分たちの居住環境に関心をもっているわけではない。デンマークに10年以上暮らしていても、デンマーク語を学ぼうとせず、デンマークの文化や社会制度を理解しようとしないう住民もいる。デンマークに定着した生活形式である話し合いの文化も、「民主的な合意形成」も、それらの外国出身居住者にとっては面倒であり、さして重要な意味をもたないと思われることもある。そのような文化の壁は、容易には越えられるものではなく、双方が歩み寄るには時間がかかるのもまた事実である。例えば、これまで、参加者を募っての地区住民の小旅行計画において、参加定員200名に対して住区から約600名の希望者があった。この場合は話し合い参加者を決めると

いうよりは、抽選で200名を選定することが民主的な方法として容易に想像できるのだが、住民のなかには「自分が抽選にもれた場合にはこの小旅行企画そのものを廃止せよ」と強く主張する者も現れた。繰り返しの説明や説得にも彼はなかなか応じようとしなかったが、総リーダーであるアスラム氏ら数人が彼と話し合いを続けて理解を得ることができた。アスラム氏は、このことに関して、「例えば、その発言が個人のエゴから出たにしても、民主主義的に見てどのような手法で決定するのがいいのか、その理由づけは確かに難しく、抽選という方法でさえ、移民、難民経験のある人々には必ずしも民主的ではない場合もある」と言う。多様な価値観や異なる社会文化背景を持つ住民が集住しているからこそ、テナント・デモクラシーの果たす役割は極めて大きい。

## 6. テナント・デモクラシーを導くデンマーク社会

ここでは、これまで述べてきたデンマークにおける社会福祉政策としての住宅政策、非営利住宅協会による住宅の建設、供給、さらには、デンマーク独自のテナント・デモクラシーを導き出しているデンマーク社会の根底に迫りたい。それにあたり、住民、地域、国家の各レベルを視点に立ち、デンマークの一般住民に通じている思想、地域社会に息づく社会関係資本や政治資本、独自の公共圏について分析する。

### 6.1 思想的ルーツ：住民レベル

デンマークは、19世紀以来、「民俗・民衆性」(Folkelighed)の観念を母体にして国民文化が発達した。国民生活は伝統的なゲルマン的共同体の風習、ルター派プロテスタンティズム、さらに18世紀のフランス革命や19世紀の西欧社会主義の影響を被っている。そこには、個人の自律・自由と平等を支える社会制度が築き上げられ、感情生活、文化生活も花開いた。この点に最も功のあった思想家が、19世紀の聖職者であり讚美歌作者、N.F.S.グルントヴィ(N.F.S.Grundtvig, 1783-1872)である。彼は、北欧神話などによって民俗・民衆文化を覚醒させながら、母語を基礎にして国民の繋がりをつくりあげ、近代国民国家を立ち上げようとした。

特に彼は「フォルケリ・ホイスコーレ」(Folkelig højskole)という成人教育の理念を提唱し、歴史や詩、神話などの口承伝達によって、アカデミックな大学とは異なる高等教育を一般民衆のなかで定着させ、知性と身体性との統一的発達、人間性への覚醒、権威的關係を排する対等な対話と相互作用などの精神を社会のなかで定着させていった。このような彼の教育思想は「生の啓蒙」(Livsoplysning)、「民俗・民衆的啓蒙」(Folkelig Oplysning)といわれる<sup>510)</sup>。そこにはエゴイズムや極端な個人主義を抑制し、むしろ、個人の生活を宗教や人間

性、民俗的生活といった文化生活の中で、また、具体的な集团的、社会的生活の中で意味づけ、各人の精神的充足をもたらそうとするものであった。

これに加えて、神学者であったハル・コック (Hal Koch, 1904-1963) は、第二次大戦中のナチス・ドイツによる占領下にあつて、排外的なナショナリズムでも、民俗文化要素を否定するコスモポリタニズムや国際主義でもなく、各民俗文化の尊重と相互交流、相互理解を重要視する「間民俗・民衆性」(Mellemløkelighed) の理念を提唱した。この理念は、グローバル化が進展し、多様な文化、多様な価値観が共存する状況下でのデンマークのあり方に対して先駆的な問題提起になっている<sup>19)</sup>。

## 6.2 社会関係資本と政治資本：地域レベル

社会の分断、格差化は、新自由主義政策の進んだアメリカでも問題視され、そこから「社会関係資本」(Social Capital) ということばが近年注目を集めている。アメリカの政治学者 R.D.パットナムは、社会関係資本を、信頼、規範、ネットワークのような社会組織の諸特徴とし、諸個人の関係、すなわち社会的な諸々のネットワークと互酬性の規範、およびそこから生じる信頼感であるとしている<sup>20)</sup>、<sup>21)</sup>。しかし、パットナムのいう社会関係資本は民主主義政治制度と基本的に区別されており、信頼や共同関係づくりが各個人の自己選択に求められていること、つまり信頼や共同関係がお互いの利益になることを認識して、その関係を各人が選びとることが肝心だとされている点で、デンマークで捉えられる社会関係資本とは異なっている。

北欧では、労働組合や経営者連盟、高齢者団体や女性団体といった多種多様な自発結社の活発な活動によって、国家は批判され、かつ支えられてきた。こうした国家と市民社会とが緊張関係にありながら、相互に依存しあっている伝統を持つ北欧には、今のところアメリカのような社会関係資本の衰退、繋がり喪失と貧富などによる大きな社会格差は見られない。デンマークでは、19世紀以来の農民運動やホイスコールなどの学習運動、協同組合運動、労働運動などが、人々が個人でありながら、団体結社の一員として生活を共にする慣習をつくりあげ、現在でも労働組合の組織率は80-90%に達している。個人は平均して2,3の自発的な社会団体に参加している。それは、人々が団体結社を好み、自主的な繋がり社会関係資本を生んできたことのみならず、その繋がり社会関係資本そのものが、人々にとっての「民主主義の学校」となり、市民の政治力を鍛えている。

デンマークでは、福祉や教育など諸々の福祉国家の制度が、市民社会の中にある繋がりをも物的に支援し、社会関係資本の創出に貢献している。住宅政策では、公的事業を公的事業として非営利セクターに委託し、非営利住

宅などの運営管理を直接居住者自身に委ねることによって、デンマーク流の社会関係資本をつくりあげ、協議社会に不可欠な個人の政治力、つまり政治資本の蓄積もはかっている。

## 6.3 独自の公共圏ーネットワーク・ガバナンスー：国家レベル

従来の縦割り行政に代わって、国家と地方自治体、公的団体と私的な諸組織、さまざまな個人や専門家等が対等に協力し、政治的決定権をもつ様々な委員会や組織、ネットワークを立ち上げて活動している。特に、福祉国家危機が深刻化した1980年代以降は、制度改革と並行して、福祉国家諸制度のレベルを維持しながら、大規模に分権化を行ない、いわゆるガバナンス (Governance, 共同統治、共治) といわれる国家統治と地方自治の再編が進められ、伝統的な「公」「私」の区分とは異なる公共性が成立し、そこに市民が直接参加する制度がつけられた。例えば、北欧の中でもデンマーク独自のものとしては、1980年代の地方分権改革とあわせて制度化された「利用者民主主義 (Bruger Demokrati)」がある<sup>22)</sup>。市民的、政治的、社会的諸権利という総合的な権利の要素に加えて、制度に積極参加する市民が社会のガバナンス・ネットワークを構築している。

## 7. おわりに

デンマークは、他の北欧諸国とも異なり、地方自治体が直接所有する「公営住宅」は全住宅の2%程度にすぎず、地方自治体としての役割は、自治体内の住宅供給戸数の大枠を決めることや住宅手当などを支給することなどである。代わりに、19世紀後半から、「公」でも「私」でもない非営利セクターによって積極的に住宅が建設、供給されてきた。当初、いわゆる社会的弱者のための「社会住宅」であったものが、現在では、「みんなの家」として位置づけられ、社会的弱者などの特定層ばかりでなく広く一般に住宅を供給している。

北欧の中でも特徴的なデンマークの非営利住宅が社会に定着していった過程で特に注目すべきは、この政策が、議会や行政サイド、政権党サイドの政治合意を「上から」押し付けた結果によるものではなく、労働運動などと連携した居住者(テナント)自身の組織的運動によってつくられてきたことである。デンマークの住宅運動、住宅協会が、当初から、自発的、非営利的な運動の性格を維持し、また地域の自己管理といった視点を堅持した上で国家助成を獲得したこと、そして、居住者自身が要求を組織して国家を動かす政治的組織者としての役割を担ったことによって、デンマークに独自の公共性にふさわしい住宅政策が展開されたと言える。

なぜ、デンマークでは、このような独自の住宅政策を

展開し得ているのか。その背景を見ていくと、デンマーク人が持つ考え方、文化には、古くからは N.F.S. グルントヴィ、新しいところではハル・コックなどの聖職者、神学者の社会哲学の影響が見られる。つまり、対等な対話と住民の相互理解、そして、生活レベルの民主主義である。それは農業が国の基幹産業であった時代から確立され、労働組合や各種住民運動など自発結社が多様化する 20 世紀を通じて、人々に個人でありながら集団の中の一員として他と生活を共にする習慣をつくりあげてきた。社会全体では 1980 年代以降の徹底した地方分権改革において、政策形成過程に通常の市民が直接参加する仕組みを確立させている。

デンマークでは、長い歴史の中で、住宅は、単に建てて住むハコモノとしてだけでなく、よりよく住み、共同の繋がりを維持する場、コミュニティーの場へと変化している。量的充足だけでなく、むしろ「生活の質」の向上に重点が置かれ、その貪欲なまでの要求が、たとえ賃貸であっても居住者を一定の政治的役割を持つ者に押し上げている。デンマーク人の「住」に対するプライオリティの高さは、住宅政策に住民が主体的に関わってきた歴史そのものなのである。

こうして、デンマークのテナント・デモクラシーは、私たちが今後、身近な住まいや生活環境に対して目をむけるためのヒントであるばかりでなく、生活レベルの民主主義のあり方をも示唆していると言える。

#### <謝辞>

本研究では、デンマークでの現地調査において、多くのデンマーク人研究者、自治体職員の方々、友人、知人に貴重なアドバイスとご協力をいただきました。心より御礼申し上げます。

#### <注>

- 1) 例えば、デンマークでは、子どものいる世帯への住宅手当は、国が 50%、地方自治体が 50%、年金生活者への住宅手当は、国が 75%、地方自治体が 25%などである。
- 2) コムーネ(市)や非営利住宅協会、居住者(テナント)の代表者で構成される任意団体。
- 3) DAB(Dansk Almennyttigt Boligselskab)、広報課長 Niels Christian Knutzon 氏へのヒアリングによる。
- 4) 15 地区のうち、インドラ・ノアプロ(Indre Nørrebro)、ウドラ・ノアプロ(Ydre Nørrebro)の 2 地区をあわせてノアプロ地域と言う。
- 5) 例えば、学校、保育分野をはじめとするあらゆる公的な機関における”Bruger”, つまり「利用者」が、その施設運営に部分的には決定権をもって参加する制度。

#### <参考文献>

- 1) Lundvigsen P. and Larsen, L. P. : THE PEOPLE'S CENTURY, Arbejdermuseet and ABA, 1998

- 2) The Danish Ministry of Housing and Building : DANISH SOCIAL HOUSING CORPORATIONS Volume1, 1987
- 3) The Danish Ministry of Housing and Building : DANISH SOCIAL HOUSING CORPORATIONS Volume2, 1987
- 4) Lujanen, M. (ed.) : Housing and Housing Policy in the Nordic Countries, Nordic Council of Ministers, Norden, 2004
- 5) Dansk Statistik; <http://www.dst.dk/>
- 6) Jensen, L. : Challenges to Citizenship, Scandinavian Housing & Planning Research 12, pp177-194, SHPR, 1995
- 7) Miller, K. E. : DENMARK A troubled Welfare State, Westview Press, 1991
- 8) Vagnby, B. and Jensen, O. B. : From Slum Clearance to Urban Policy. Discourses and Doctrines in Danish Inner City Redevelopment, Housing, Theory and Society, Taylor & Francis, 2002
- 9) Kristensen, H. : Social Housing Policy and the Welfare State. A Danish Perspective, Urban Studies Vol.39, No.2, pp255-263, Carfax Publishing, 2002
- 10) Engberg, L. A. : Social housing in Denmark, Research Paper no.6/00, Roskilde University, 2000
- 11) Lind, O. and Møller, J. : FolkeBolg BoligFolk. politik og praksis i boligbevægelsens historie, BL, 1994
- 12) 松岡洋子 : デンマークの高齢者福祉と地域居住, 新評論, 2005
- 13) Jensen, L., Kirkegaard, O. and Pedersen, D. O. : Beboerdemokrati og forvaltning i den almene boligsektor. Ideer og praksis, SBI Report 322, 1999
- 14) Jensen, L. : Demokratiforestillinger i den almennyttige boligsektor, Københavns Universitet Institut for statskundskab, 1996
- 15) Jensen, L. : Cultural Theory and Democratic Functional Domains. The Case of Danish Housing, Københavns Universitet Institut for statskundskab, 1998
- 16) Høiland, B. : Beboerdemokrati uden begrænsninger, KAB, 1997
- 17) ”Københavns Kommuneplan 2001”, Københavns Kommune
- 18) Koch, H. : N. F. S. Grundtvig, Gyldendal, 1943
- 19) ハル・コック, 小池直人訳 : 生活形式の民主主義 デンマークの社会哲学, 花伝社, 2004
- 20) R.D. バットナム, 河田潤一訳 : 哲学する民主主義, NTT 出版, 2001
- 21) R.D. バットナム, 柴内康文訳 : 孤独なボーリング - 米国コミュニティの崩壊と再生, 柏書房, 2006
- 22) 西英子他 : デンマークのユーザー・デモクラシー 福祉・環境・まちづくりからみる地方分権社会, 新評論, 2005