

⑥ 人口減少社会に臨む新しいコミュニティ施策の視点

— 多様な主体の協働によるコミュニティからの横浜リバイバルを目指して —

編集部

この特集の最後に、これまでのデータ分析と現場レポートを踏まえて、人口減少社会に相応しい都市政策をどのように展開していくべきかということについて、市民生活に身近なコミュニティの視点から施策フレームを考察・提言する。なお主要な論点は次の4点である。

① まだら模様の人口減少社会が到来する中で、福祉、住宅、交通、環境など市民の生活の根幹に関わる課題が市内各地域の特性に応じて多様な形で生じてきている。こうした新しい事態に柔軟に対応できるコミュニティ施策の枠組みを形成する必要がある。

② 新しいコミュニティ施策の枠組みにおいては、行政は原則として、コーディネート役に徹し、住民の自らの課題は、自らで解決するという自助努力を尊重したうえで、

住民相互の合意形成に基く地域力が最大限発揮されるような社会環境・仕組みを整備することに専念する。

③ 地域力が最大限発揮される社会環境・仕組みとは、町内会・自治会のような包括的な地域の自治組織が中心となってNPO・ボランティア団体、営利企業、中間組織（大学、地域シンクタンク）などの多様な主体が連携・協働することで形成される。またそれによって、地域社会の中で財やサービスが自立的に循環する「新しい公共事業」を興すことが重要である。

④ これによって、人口減少社会に臨む都市・横浜を住民生活に身近な地域社会からリバイバルさせることが可能になる。それでは、以下に具体的に論じてみよう。

1 求められる新しいコミュニティ施策のフレーム

横浜全市の人口動態と構造の将来動向を考えるとゆるやかに人口減少に向かいながら、今後

10年で少子高齢化は、急速に進む。ただし、市域外部だけでなく、北部と南西部では、人口減

少・高齢化の速度は大きく異なるし、南西部エリアの中でも駅周辺とバス圏エリアでは、状況が異なるという「まだら模様で人口減少社会が訪れる」ということを繰り返して述べてきた。そして同じ横浜市内でもその地域のマジョリティを占める住民の居住形態やライフステージによってコミュニティの抱える課題やそれに対応するための住民の活動のあり様が、実に多種多様であることもみてきた。

となると、かつてのように住民の親睦交流を主たる目的とし

て地区センターやコミュニティハウスのように画一的な機能の地域施設を、全市一律に配置すれば、コミュニティ施策として事足りるという時代ではなくなってきたことは、明らかである。

高齢者介護や子育て支援、住環境の維持修繕、地域交通体系の再編成、身近な地域での就労の場の確保など市民生活の根幹に関わる様々な課題を、各地域のコミュニティの多様性を踏まえて解決するための新しい施策のフレームが求められている。

2 定住意向の変化と選択される地域

市内各地域の多様性を念頭において、人口減少社会のコミュニティ施策の基本フレームを検討すると、住民が、その地域に将来に渡って住み続けようと考えているかどうかということが重要な分岐点であるということが理解できる。

例えば、今住んでいる地域を住民の大半が「仮住まい」だと

考えている限り、通常、個人が地域のコミュニティ形成に積極的に関与することは、考えにくい。当然、何か地域で課題が起った際も、課題解決に向けて合意形成し、地域が一丸となってアクションを起こすことは難しくなる。

横浜市の場合、内陸部に人口転換期世代が大量に人口流入し

始めていた1960年代の中頃では、横浜市を「ふるさと」と考え、永住を願っている市民は、全市民の4割に過ぎなかった。過半数に近い(49・5%)横浜市民が「ふるさと」は、横浜市以外のどこか別の場所だと考えており、高齢になったらいずれは、自分の生まれ育った故郷に帰ろうと考えていたのである。

その後、市民の定住意向は上昇し続け、1980年代の最初に70%を超えたの契機として、現地定住意向は、この20年余りの間、ずっと7割前後の高いままで推移している。この数字は、現在の横浜市には、今居る地域を「ふるさと」と考え、その街に愛着を持ち、少しでも暮らしやすくして行きたいと考える市民が、それを具体的な形にして表現しているかどうかは別にしても、多数住んでいるということとを物語っている。

しかし、例えば横浜の郊外部の第一世代である、団塊の世代を中心とする人口転換期世代が、今後10年で急速に高齢化していく中で、市民の現地定住意向が、このまま高い状態で続いていくとは限らない。これまで繰り返しみてきた通り、郊外第2世代の若年層の流出は、かなり以前から南西部エリアの計画団地で一般的に起こっている。さらに第一世代である高齢夫婦

世帯でも駅前マンションやケア付き高齢者住宅などへ移住する傾向が出始めている。

人口減少社会では、社会資源の密度と効率性をたかめるコンパクトな都市づくりが原則として必要となる。公共交通網の再編成や社会資源の再配分によって、拡大した郊外エリアを地域の拠点駅を中心に、凝縮させていく都市再生の手法もいずれ、横浜の都市政策の現実的な選択枝の一つとして浮上してくるはずだ。仮に、今後10年で、郊外のバス圏の住宅地で、住民の定住意向が低くなり、人口減少や高齢化が著しい場合には、土地利用の変更や住民の住み替え誘導も含めて、行政主導による抜本的なまちの再編成をしない限りは、残された住民は日常生活もままならなくなるケースも想定される。しかし一方で、同じ駅からバス圏の計画的住宅地であっても、この特集の④「横浜の地域力2004 春」で取り上げた地区のように住民の定住意向が高く、住民自らの力による住み続けるための活動が盛んな地域については、行政が果たすべき役割は、このような住民の自助努力を尊重し、彼らの活動の効果が最大限発揮されるような社会環境・体制を整備することであろう。持続可能なまちづくり・コミュニティ形成を進

めるための基盤づくりである。

3 地域社会における多様な主体の協働によって任われる「新しい公共事業」

それでは、人口減少社会において、地域社会の課題解決を推し進める住民の地域力とそれが、最大限発揮される社会環境・仕組みとは、具体的にどのような形をしているものなのだろうか。

まずポイントになるのが、町内会・自治会のような包括的な地域の自治組織の機能・活動のあり様である。特に「横浜の地域力2004 春」で取り上げた地区について言えば、そこに登場する町内会・自治会は、これまで良く言われてきた住民の相互交流のための親睦団体というよりは、地域の課題解決に向けて、積極的に住民間の合意形成を図り、具体的な活動・事業を興す起業組織のイメージの方に近い。もともと横浜でも、行政組織が肥大化する以前の昭和の初め(地域によっては、昭和30年代前半)までは、町内会・自治会のような包括的な地域組織(共同体)が、茅場のように入会地的な土地の管理や道普請などの地域の公共事業を担っていたのであり、「住民の合意形成に基く地域公共事業体」こそ

町内会・自治会(包括的な地域の自治組織)の本来の姿であるとも言える。住民主導で人口減少社会のコミュニティを元気にするために、町内会・自治会が本来の地域自治組織としての機能を取り戻せるかどうかということが重要な鍵を握っている。

一方で、急速な少子高齢化と共に訪れる21世紀の人口減少社会のコミュニティの課題を、町内会・自治会(包括的な地域の自治組織)が単独で背負っているわけではないということもまた「横浜の地域力2004 春」の中でみてきたところである。包括的な地域自治組織が役割として主に担うのは、地域住民の多様な意見やニーズを吸い上げる部分と課題解決に向けて合意形成をしていく部分である。そのうえで、実際に地域の中で公的なサービスや事業を推進していくことは、多様な主体との協働なくしては成り立たない。すなわち非営利団体としての専門特化された公的なミッションを持つて事業展開を担うテーマ型の地域の事業体(NPO・ボランティアグループ等)や事業を

経済ベースに乗せて効率的かつ安定的に進めるためのパートナーとしての営利企業、さらには、アドバイザー・スタッフとして専門的なノウハウ・技能をもった中間組織や大学研究機関などのそれぞれの主体が持ち味を活かしながら連携・協働する動きが、地域の南西部エリアだけとつてもそれぞれの地域の実情に応じて始まっている。

ただし、地域社会において多様な主体による連携・協働が成長し、持続的に機能していくためには、地域社会内で財やサービスが血液のように潤沢かつ活発に循環していることが不可欠である。そうでなければ、このような協働関係は、すぐに化石のように形骸化してしまう。そして地域における財とサービスの巡りを良くするためには、地域の公的な活動に参画することが新たな経済活動に結びつような仕組みづくりが課題である。

自分の時間を犠牲にし、地域の公的サービスをすべて無償のボランティア活動によって担うということに違和感を覚える市民が増えている。行政が出きる限り、公的サービスを直接執行せずに民の主体に任せるといわずならばなおさらである。また現実的に無償の活動だけをエンジンにして、連携・協働関係をつなぎとめ安定的に機能させるこ

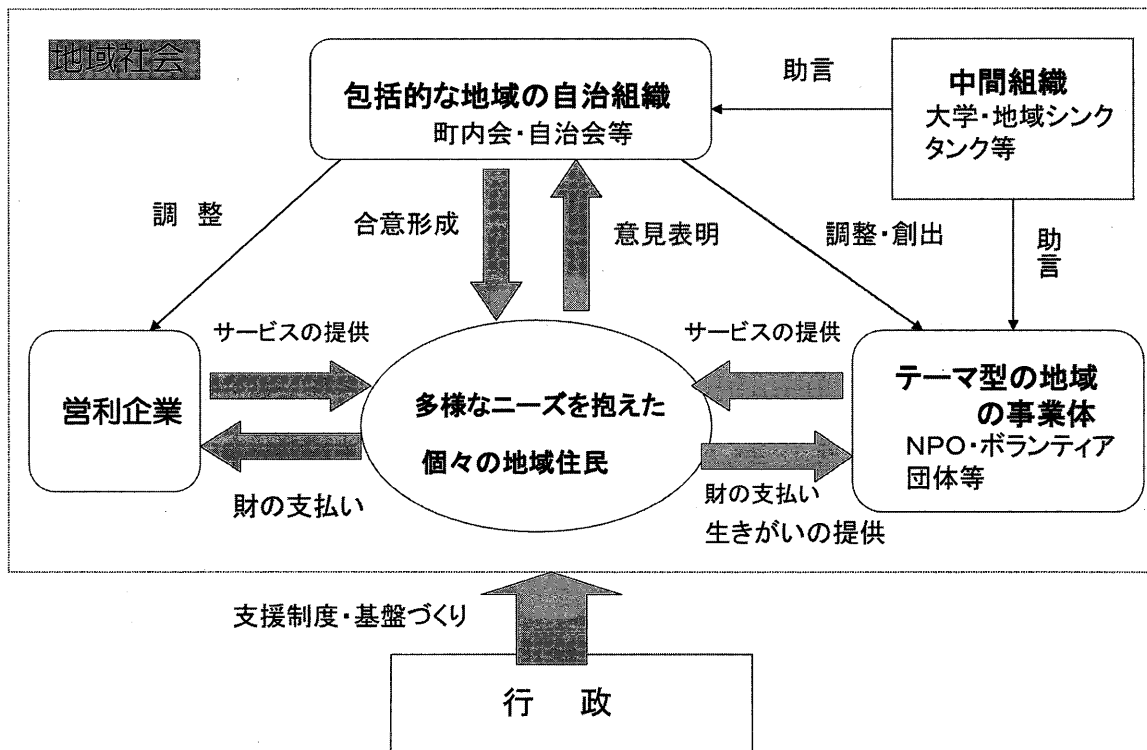
とは難しい。

「横浜の地域力2004 春」の中でもみてきた通り人口減少社会の新しい公共事業―福祉のケアシステムの形成や居住環境の維持修繕、高齢者の移送サービスなどはどれをとっても有償で働くスタッフの存在を抜きにしては語れない。さらに若者を横浜のコミュニティに留まらせ、リタイアした高齢者の力をあまねく地域で活かすといった観点からも、社会性と経済性が両立した就労の場を住民の身近な地域社会に生み出していくことは重要なことである。

そしてそれは、地域住民総体の生活の質の向上にも結びつき、そこで働く住民の生きがい創生にもつながるはずだ。

一方で、この多様な主体による連携・協働関係に参画する行政の重要な役割とは、地域の包括的な組織が行う住民間の合意形成のための相互コミュニケーションを、活発化するための基盤と、そこで協議決定されたことを、社会的に認知していくための制度を地域社会の中に再構築すること。またコミュニティの中で財やサービスが自立的に循環するための担保となるものを、例えばコミュニティ・ファウンドの設立運営などを通じて、新たに生み出すところにあるはずだ(図1)。

図-1 地域社会における「新しい公共事業」運営の仕組み



そして、このような「新しい公共事業」を担うフォーメーションは、コミュニティレベルの課題に留まらず、多様な民との

協働によって人口減少社会に臨む横浜市の基本的な姿でもあるはずである。