人口減少社会における
多世代交流･共生のまちづくりに関する研究会

報　告　書

平成 28 年 5 月 23 日

人口減少社会における多世代交流･共生のまちづくりに関する研究会

全国市長会政策推進委員会・（公財）日本都市センター

はしがき

我が国は世界でもかつて例を見ないほどの人口減少・超高齢社会を迎えている。

全国市長会では、平成 27 年 5 月 26 日に「少子化対策・子育て支援に関する特別提言―医療･教育はナショナルミニマムとして国が取り組むべき―」と題した特別提言を発出し、人口減少社会の中で国と地方が取り組むべき課題と役割について整理した。

この特別提言のなかで都市自治体が取り組むべきこととして挙げている、地縁型・ネット型地域社会の醸成促進、人口減少社会に合わせた都市環境整備、支援サービスの実施における地域のマンパワーの活用については、更に議論を深化させる必要があるとの意見が出されたところである。

こうした経緯を踏まえ、平成 27 年 7 月 15 日に、24 名の市区長及び 5 名の学識者により構成される「人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会」（座長　太田稔彦・豊田市長。以下、「研究会」という。）を、全国市長会の政策推進委員会のもとに、（公財）日本都市センターの参画を得て設置し、地域における様々な主体が連携・協働し支え合う地域づくりを進めるための課題と方向性について検討を行ってきた。

研究会では、学識者委員による講演、委員市区長からの各都市自治体での取組み事例の紹介等を踏まえ、今後の課題等を中心に議論を深めた。さらに、人口減少社会の影響・課題に関する認識と、多世代の交流・共生に関する施策の取組みや拠点整備などに関する全国的な傾向を把握するため、全都市自治体を対象としたアンケート調査を実施した。本報告書は、その研究成果を取りまとめたものである。

本報告書では、第Ⅰ部において、研究会での議論や委員論文を踏まえ、多世代交流・共生のための「国の役割と責任」と「都市自治体の役割と責任」について「提言」を示した。また、研究会での議論の概要を添付している。次に、第Ⅱ部において、第 1 章から第 5 章までは、学識者委員による現状分析と各種の事例紹介等を交え、多世代の交流・共生の実現に向けた諸課題をひも解く処方箋（ヒント）を掲載した。また、特別寄稿として、豊田市（座長市）と宇部市（座長代理市）の取組み事例について紹介している。さらに、本報告書を実践の手引きとしても活用できるよう、報告書に掲載した各種の事例についての索引を添付している。

本報告書が人口減少・超高齢社会における都市自治体経営を考えるうえで、多少なりとも貢献できることを祈念する。

平成 28 年 5 月

目次

はしがき …… i
紹介事例一覧 …… v

第Ⅰ部　提言及び議論の概要

多世代交流・共生のまちづくりに関する提言 …… 3
研究会における議論の概要 …… 10

第Ⅱ部　報告・特別寄稿

第１章　複合的な課題を多世代と多主体が協働して解く
早稲田大学創造理工学部教授　後藤　春彦

はじめに …… 29
1　人口減少社会において多世代交流・共生が求められる社会的背景と意義 …… 30
2　多世代交流・共生に向けた行政・市民・民間企業（NPO）等の協働のあり方 … 32
3　事例１ 住民自治のためのコミュニティ計画と地域づくり協議会（福岡県上毛町） …… 34
4　事例２「医学を基礎とするまちづくり」医療分野と都市計画分野の施策の融合 …… 35
5　事例３ 計画的圏域「シティ・リージョン」都市部と農山漁村部との政策連携 … 38
6　提言「都市農村計画法（仮称）」による都市部と農山漁村部との一体的な計画 … 41
おわりに　３つのマップを描いてみる …… 44

第２章　人口増加を展望した多世代交流と共生のまちづくり政策
―暮らしたい地域と働きたい仕事づくりを応援する産業自治戦略―
愛知大学地域政策学部教授　鈴木　誠

はじめに …… 46
1　人口減少に対する都市自治体の認識 …… 48
2　人口増加を展望した都市自治体の挑戦 …… 49
3　多世代交流・共生の意義と方法、課題 …… 50
4　人口増加を展望した都市自治体の産業自治戦略 …… 56
おわりに …… 60

第３章　多世代交流・共生のまちづくりの施策・実践と地域社会の挑戦
ルーテル学院大学学事顧問・教授　市川　一宏

はじめに …… 64
1　多世代交流・共生のまちづくりに向けた地域社会（コミュニティ）の現状分析 …… 65
2　多世代交流・共生のまちづくりに関連する社会福祉施策 …… 66
3　多世代交流・共生のまちづくりの施策・実践 …… 68
4　多世代交流・共生のまちづくりを進めるために、市への期待 …… 86
終章 …… 92

第４章　多世代連帯をせまるタブルケア
横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授　相馬　直子

1　ダブルケアのリアリティ …… 94
2　「ダブルケア」（ケアの複合化）とは？　狭義と広義 …… 95
3　ダブルケア（ケアの複合化）は東アジアの共通の社会的リスク …… 96
4　ダブルケア実態調査の実施 …… 97
5　ダブルケア実態調査結果のポイント …… 98
6　異なるニーズを同時に満たすことを要求されるダブルケア …… 102
7　ダブルケア視点を持った支援の必要性 …… 103
8　横浜発・ダブルケア支援開発の動き：多主体が協働して複雑な課題をどう解くか？ …… 103
9　提案：ダブルケアマトリクスの活用 …… 106
10　磁石としてのダブルケア …… 110
おわりに …… 111

第５章　多世代共生型社会にむけて人口・世帯減少時代のまちづくり
―新たな仕組みを作る必要性―
横浜市立大学国際総合科学群教授　齊藤　広子

はじめに　―人口・世帯減少時代のまちづくり― …… 115
1　多世代共生を支えるプラットホームの必要性 …… 116
2　多世代が共生できる魅力的なまちづくり …… 122
3　既成市街地での多世代が共生できるまちづくり …… 128
おわりに …… 137

第６章　多世代交流・共生のまちづくりに関する豊田市の取組み
豊田市長　太田　稔彦

1　豊田市の概況 …… 139
2　多世代交流・共生のまちづくりを推進する背景 …… 140
3　多世代交流・共生のまちづくりの取組例 …… 143
4　これからのまちづくりに向けて ……150
さいごに　―「WE LOVE とよた」の取組みの推進― …… 151

第７章　暮らして良し、働いて良しの市民が誇りを持てるまちづくり、
多世代共働交流コミュニティづくりへの挑戦
宇部市長　久保田　后子

1　取組みの背景や状況について …… 152
2　宇部市まち・ひと・しごと創生総合戦略～「まち・ひと・しごと」の好循環の確立～
…… 156
3　生涯活躍のまちづくり～宇部 CCRC～ …… 161
4　職員力が地域を変える …… 164

第Ⅲ部　資料

人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会　設置要綱 …. 169
人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会　委員名簿 …. 170
人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会　日程概要 …. 171
第１回研究会議事概要 …… 172
第２回研究会議事概要 …… 178
第３回研究会議事概要 …… 186
第４回研究会議事概要 …… 193
「人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくり」に関するアンケート調査結果
…… 200

報告書中で紹介されている事例一覧

(1) 章別

章		実施されている地域名	事　例　内　容	頁
1	複合的な課題を多世代と多主体が協働して解く	福岡県 上毛町	住民自治のためのコミュニティ計画の策定及び地域づくり協議会の設立	34
		奈良県 橿原市	医療分野と都市計画分野の施策を融合する「医学を基礎とするまちづくり」	35
2	人口増加を展望した多世代交流と共生のまちづくり政策	岐阜県 恵那市	中山間地域の地域自治区における「小さな経済」の実現	59
		愛媛県 今治市	農産物を活かした、産業振興・人材育成・環境保全の一体的推進	59
		東京都 新宿区	NPO 法人による子育て支援と高齢者ボランティアの育成による世代間交流の促進	60
3	多世代交流・共生のまちづくりの施策・実践と地域社会の挑戦	長野県 飯綱町	住民と行政の協働による、認知症に対する地域支援体制の構築	69
		福井県 美浜町	学校教育プログラムへのボランティア活動の導入	70
		新潟県 上越市	廃校舎を利用した「育ちの場」の提供	70
		東京都 三鷹市	コミュニティ・スクールを基盤とした小・中一貫教育と市民の参加及び支援	71
		東京都 武蔵野市	小中学校教育を通した農村部と都市部の交流の促進	72
		宮崎県 日向市	福祉教育プログラムを活用した多世代交流・共生のまちづくり	73
		佐賀県 佐賀市	大学と地域社会との有機的なネットワークの構築とコラボレーション	74
		東京都 港区	大学と地区総合支所の協働による、交流の場づくり	74
		東京都 三鷹市	コミュニティ住区における地域ケアネットワークの構築	75
		東京都 武蔵野市	共助の仕組みとしてのテンミリオンハウス（市による年間 1 千万円までの補助）の運営	77
		広島県 尾道市	商店街の空き店舗を活用した交流スペースの創出	77
		東京都 練馬区	空き家等を活用した多世代交流の促進	78
		山梨県 笛吹市	NPO 法人による子育て支援	79
		東京都 豊島区など	子ども食堂（生活困窮世帯の児童に対する食・居場所の提供）の設置	80
		東京都 調布市	社会福祉法人による子ども・若者総合支援	80
		東京都 小金井市	保育園、デイホーム及び地域の寄り合い所の併置	81

章		実施されている地域名	事　例　内　容	頁
3	多世代交流・共生のまちづくりの施策・実践と地域社会の挑戦	滋賀県	社会福祉法人による子どもの居場所づくり	81
		香川県 善通寺市	住民主体の福祉のまちづくり	82
		神奈川県	多世代近居のまちづくりの普及啓発	83
		熊本県	県営団地での「地域の縁がわ」づくり	84
		高知県	あったかふれあいセンター（小規模多機能支援拠点）の整備	84
		大分県 日出町	募金活動を通した多世代交流・共生の社会づくり	85
		静岡県 富士宮市	包括的な相談支援のワンストップ化	92
4	多世代連帯をせまるダブルケア	神奈川県 横浜市	ダブルケアカフェ（当事者座談会）の開催、及び地域福祉ネットワーキングの実践	103
5	多世代共生型社会にむけて人口・世帯減少時代のまちづくり	兵庫県 姫路市	住民自らが自分たちのまちをマネジメントしたくなるまちづくり	122
		神奈川県 横須賀市	空き家への学生の入居促進と入居者による生活支援	130
		千葉県 流山市	空き家を活用した福祉の地域拠点の創出	130
		神奈川県 横浜市	共助の理念に基づく有償サービス及び「地域の居場所」の提供を行う拠点の創出	132
		神奈川県 横浜市	空き家を活用した「まちのリビング」の創出	133
		千葉県 流山市	中古住宅流通のための公民連携型の地域ネットワーク	135
6	多世代交流・共生のまちづくりに関する豊田市の取組み	愛知県 豊田市	都市部と山村部を様々な主体とつなぐ「おいでん・さんそんシステム」の構築	142
			地域における子どもの居場所づくり	144
			企業ボランティアによる子どもへのものづくりの技術や心の継承	145
			地域ぐるみでの学校支援	146
			産学連携と行政の協力による、「高齢者が元気になるモビリティ社会の構築」	150
7	暮らして良し、働いて良しの市民が誇りを持てるまちづくり、多世代共働交流コミュニティづくりへの挑戦	山口県 宇部市	子育て世代包括支援センターの設置	158
			空き家や自宅などを活用した「ご近所福祉拠点」の整備促進	160
			多世代共働交流まちづくり（宇部 CCRC）の推進	161

※ 国内の自治体において実施されている取組みのうち、報告書中で詳細な紹介がなされているものを一覧に挙げている。

(2) 地域別

実施されている地域名	事　例　内　容	章	頁
新潟県 上越市	廃校舎を利用した「育ちの場」の提供	3	70
福井県 美浜町	学校教育プログラムへのボランティア活動の導入	3	70
長野県 飯綱町	住民と行政の協働による、認知症に対する地域支援体制の構築	3	69
千葉県 流山市	空き家を活用した福祉の地域拠点の創出	5	130
	中古住宅流通のための公民連携型の地域ネットワーク	5	135
東京都 武蔵野市	小中学校教育を通した農村部と都市部の交流の促進	3	72
	共助の仕組みとしてのテンミリオンハウス（市による年間 1 千万円までの補助）の運営		77
東京都 三鷹市	コミュニティ・スクールを基盤とした小・中一貫教育と市民の参加及び支援	3	71
	コミュニティ住区における地域ケアネットワークの構築		75
東京都 調布市	社会福祉法人による子ども・若者総合支援	3	80
東京都 小金井市	保育園、デイホーム及び地域の寄り合い所の併置	3	81
東京都 港区	大学と地区総合支所の協働による、交流の場づくり	3	74
東京都 新宿区	NPO 法人による子育て支援と高齢者ボランティアの育成による世代間交流の促進	2	60
東京都 豊島区など	子ども食堂（生活困窮世帯の児童に対する食・居場所の提供）の設置	3	80
東京都 練馬区	空き家等を活用した多世代交流の促進	3	78
神奈川県	多世代近居のまちづくりの普及啓発	3	83
神奈川県 横浜市	ダブルケアカフェ（当事者座談会）の開催、及び地域福祉ネットワーキングの実践	4	103
	共助の理念に基づく有償サービス及び「地域の居場所」の提供を行う拠点の創出	5	132
	空き家を活用した「まちのリビング」の創出		133
神奈川県 横須賀市	空き家への学生の入居促進と入居者による生活支援	5	130
山梨県 笛吹市	NPO 法人による子育て支援	3	79
岐阜県 恵那市	中山間地域の地域自治区における「小さな経済」の実現	2	59
静岡県 富士宮市	包括的な相談支援のワンストップ化	3	92
愛知県 豊田市	都市部と山村部を様々な主体とつなぐ「おいでん・さんそんシステム」の構築	6	142
	地域における子どもの居場所づくり		144
	企業ボランティアによる子どもへのものづくりの技術や心の継承		145
	地域ぐるみでの学校支援		146
	産学連携と行政の協力による、「高齢者が元気になるモビリティ社会の構築」		150

実施されている地域名	事　例　内　容	章	頁
滋賀県	社会福祉法人による子どもの居場所づくり	3	81
兵庫県 姫路市	住民自らが自分たちのまちをマネジメントしたくなるまちづくり	5	122
奈良県 橿原市	医療分野と都市計画分野の施策を融合する「医学を基礎とするまちづくり」	1	35
広島県 尾道市	商店街の空き店舗を活用した交流スペースの創出	3	77
山口県 宇部市	子育て世代包括支援センターの設置	7	158
	空き家や自宅などを活用した「ご近所福祉拠点」の整備促進		160
	多世代共働交流まちづくり（宇部 CCRC）の推進		161
香川県 善通寺市	住民主体の福祉のまちづくり	3	82
愛媛県 今治市	農産物を活かした、産業振興・人材育成・環境保全の一体的推進	2	59
高知県	あったかふれあいセンター（小規模多機能支援拠点）の整備	3	84
福岡県 上毛町	住民自治のためのコミュニティ計画の策定及び地域づくり協議会の設立	1	34
佐賀県 佐賀市	大学と地域社会との有機的なネットワークの構築とコラボレーション	3	74
熊本県	県営団地での「地域の縁がわ」づくり	3	84
大分県 日出町	募金活動を通した多世代交流・共生の社会づくり	3	85
宮崎県 日向市	福祉教育プログラムを活用した多世代交流・共生のまちづくり	3	73

第Ⅰ部

提言及び議論の概要

多世代交流・共生のまちづくりに関する提言

Ⅰ　多世代交流・共生のための国の役割と責任
1　人口減少社会における多世代交流・共生のためのビジョンを提示すること
2　多世代交流・共生のための総合的なサービス提供の仕組みをつくること
3　多世代交流・共生に取り組むことができる地域社会の仕組みをつくること
4　地域社会の発展に繋がる住環境政策への取組を推進すること
5　都市部と農山漁村の一体整備と交流を推進すること

Ⅱ　多世代交流・共生のための都市自治体の役割と責任
1　多世代交流・共生への取組の基本的視点
2　多世代交流・共生のための総合的なサービス提供の仕組みをつくること
3　多世代交流・共生に取り組むことができる地域社会の仕組みをつくること
4　地域社会を担う人材を発掘、育成すること
5　職員への期待

全国的には人口減少が進んでいるが、「人口総数」でいえば、明らかに三大都市圏に人口が集中しており、人口構成の歪みと偏在化がある。1980 年代後半からすでに高齢化が進んでいる地方と、これから高齢化が進む地方とは 1 世代分のタイムラグがあるほか、後発組の高齢化はより速く進むため、課題は一層深刻である。

一方、高齢者といっても、農業や漁業の従事者、職人・専門職と会社等の勤労者では雇用面で大きな違いがあり、また、地域社会（コミュニティ）の様相も、都市圏と農村漁村部では違いがある。

このように、わが国では高齢社会、人口減少社会といってもそのあり方は、一様ではなく、都市自治体によって大きく異なる。

人口減少社会は負の部分だけではない。人口減少によって、過密の問題が緩和され、ゆとりある国土利用が可能となるという面もある。都市部と農村部を一体化したまちづくりの仕組みの検討や担い手の不足する地方へ都市部からの移住を促進することが必要である。

また、地域社会においては、高齢者の単身世帯の増加と孤独死、子育ての相談相手がなく躾方が分からない親による育児放棄や児童虐待など、各家庭の孤立を背景とする問題が顕在化している。生活基盤・経済基盤が弱いままでは、子どもを授かっても育児放棄や児童虐待、非行や少年犯罪に繋がってしまう恐れがある。

「多世代交流・共生の取り組み」は、全体として人口が減少していく中においても、全ての人が安心して暮らし続けられる明るい地域社会（コミュニティ）をいかにして形成していくべきかを模索するものである。平成 26 年度、全国市長会が出生率の高い都市自治体に対して行った調査では、出生率が高い要因は、①地域コミュニティの充実、②育児支援が受けられる親族や友人・知人の存在、③子どもの成長に対する地域社会の高い関心、が挙げられている。問題は人口減少そのものではなく、その中でいかに世代間のバランスを取り、地域社会（コミュニティ）で市民が支えあう仕組みをいかに育てていくかにある。

以上の認識に立って、国と地方が取り組むべき課題と役割について、次のとおり提言を行う。

Ⅰ　多世代交流・共生のための国の役割と責任

多世代交流・共生社会の実現に向けて、国は現行の枠組みを抜本的に見直すべき

1　人口減少社会における多世代交流・共生のビジョンを提示すること

- 国は、地域社会（コミュニティ）で多世代が交流・共生できるよう、年少者・子育て世代・高齢者に対する縦割り区分の対策ではなく、それぞれの社会福祉施策、産業雇用施策、住宅施策等を連携させ、相乗効果の上がるような制度や予算の枠組みに再構築することが必要である。
- 国は、そのための枠組みや近未来（2040 年や 2060 年など）のビジョンを省庁の枠を超えて提示すべきである。

2　多世代交流・共生のための総合的なサービス提供の仕組みをつくること

（1）包括的な福祉施策や地域の実情を考慮した総合的なサービス提供の仕組みをつくること

・　多世代交流・共生のためには、法令や条例、補助金や予算、資格や制度、施設や設備などの整備、運用に際しては、サービスの相手である市民の視点、ユーザーの目線で考えることが肝要である。子育ての時期と親の介護の時期が重なる「ダブルケア（介護と育児の同時進行）」の問題などが顕在化しているため、「高齢者」「児童」といった分野を問わない包括的な福祉施策や、地域の実情を考慮した総合的なサービス提供の創設が求められる。

（2）施設整備基準や人員配置基準等を早急に見直すこと

・　国においては、包括的・総合的な福祉サービスの提供が可能となるよう、施設整備基準や人員配置基準等を早急に見直すべきである。

3　多世代交流・共生に取り組むことができる地域社会の仕組みをつくること

（1）圏域の整合性確保に取り組むこと

・　まちづくり、児童福祉、高齢者福祉、医療、防災などに関する国の政策とそれに基づく圏域の連携が取れておらず、圏域が異なることで、地域社会（コミュニティ）における連携が難しいという状況が生じている。このため、多世代交流・共生に取り組むことができる圏域の整合性確保に国として取り組むことが必要である。

（2）国庫補助金返還免除制度の拡充を行うこと

・　世代を超えた横断的な活動を支援するためには交流を行う施設の整備が有効であり、こうした交流施設の整備に当たっては、既存施設の活用が有効と考えられる。小中学校の廃校舎や空教室を活用したり、子育て施設の介護施設への転用などが柔軟に出来るよう、国庫補助金返還免除制度の拡充を行うことが必要である。

（3）まちづくりに携わる当事者・関係者が協働する「場」の指針の策定と支援を行うこと

・　多世代交流・共生の視点からは、まちづくりに携わる市民が関与する機会や仕組みを充実するため、まちづくりに携わる当事者・関係者が協働する「場」が必要である。また、地域における若者や高齢者の雇用の確保や自活支援のためには民間企業や社会的事業体との協働も求められる。国として、こうした多世代の人々が協働する取り組みに対する指針の策定と支援を行うべきである。

（4）クラウドファンディングのコーディネーター制度の充実等を行うこと

・　コミュニティビジネスの起業・創業と経営を経験と資金で支えるために市民や金融機関が「責任ある投資」行為を行うことが出来る条件整備、さらには多世代の方が貯蓄を地域社会（コミュニティ）のために活用する仕組み（クラウドファンディング）を安全に安心して導くコーディネーター制度の充実等を、国として行うべきである。

4　地域社会の発展に繋がる住環境政策への取組を推進すること　～多世代交流･共生を支援する住宅政策の検討、地方への住み替え支援の検討～

・　住宅所有者が住環境の整備やまちづくりに参画する仕組みがあれば、自ずと住民が集まり、知り合うきっかけが生まれ、コミュニティとしての成長が期待できる。多世代が入居するマンションに対して容積率を緩和することによりその誘導をしたり、マンション１階へ店舗を併設することを誘導することも国として検討すべきである。

・　「マイホーム」「持ち家」にこだわらなければ、ライフステージとその地域の行政サービスの「質と量」に応じた「住み替え」という考え方もある。「高齢者の地方移住」に限らず、例えば「子育て世代に対する住宅支援」もある。国として、こうした地方への住み替えを支援すべきである。

5　都市部と農山漁村の一体整備と交流を推進すること

(1)都市自治体が総合的な土地利用を行うための法整備を検討すること

・　人口減少社会においては、都市部と農村部を一体的に考えることにより、コンパクトな都市構造への転換や農業を含めて産業の高付加価値化、農村の活性化を図ることが必要となっている。そのためにも、本来、都市と農村は一元的で包括的な法体系のもとにあるべきであり、重層的で複雑なわが国の土地利用に係る法体系を基礎自治体が一元的な主体として総合的かつ計画的に行うことができるよう、都市計画法、建築基準法、景観法、農地法、農振法、森林法等の全面改正と、あらたな統一的な「都市農村計画法（仮称）」の制定が望まれる。

(2)都市部と農山漁村の交流の推進を支援すること

・　多世代交流・共生を進めるためには、都市部と農山漁村部の交流も重要である。農林漁家民宿や農林漁家民泊を通じて、地域間多世代交流へと広がり、地域間で共生する意義が住民間にも浸透し共有されていく。国としても若者の体験交流（学習）事業や農林漁家民泊など都市部と農山漁村の交流に資する施策を積極的に支援すべきである。

II　多世代交流･共生のための都市自治体の役割と責任

われわれ都市自治体は、多世代交流・共生についてそれぞれの地域の実情に応じて積極的に次のことに取組む。

1　多世代交流･共生への取組の基本的視点　～暮らしやすい地域をつくる、活躍しやすい地域をつくる～

・　多世代交流・共生の促進のためには、一つには多世代が「暮らしやすい地域をつくる」視点が必要であり、もう一つは多世代が「活躍しやすい地域をつくる」視点が必要である。

・　多世代が「暮らしやすい地域をつくる」視点では、各地域で自主的に活動に取り組んでいる住民自治組織に主体的にまちづくりを考えてもらうことが有効である。

　多世代が「活躍しやすい地域をつくる」視点では、地域を超えた市民の活性化、協働あるいはNPO

化を図ることで、若者や女性たちが起業するとか、潜在的な力を発揮してもらうことが有効である。

2 多世代交流･共生のための総合的なサービス提供の仕組みをつくること

(1)包括的な福祉施策や地域の実情を考慮した総合的なサービス提供を行うこと

・ 多世代交流・共生のためには、都市自治体においても、法令や条例、補助金や予算、資格や制度、施設や設備などの整備、運用に際しては、サービスの相手である市民の視点、ユーザーの目線で考えることが肝要である。「高齢者」「児童」「障害者」といった分野を問わない包括的な福祉施策や、地域の実情を考慮した総合的なサービス提供の創設が求められる。

(2)圏域の整合性確保に取り組むこと

・ 地域の住民自治組織は必ずしも一つではなく、さらにその圏域は、まちづくり、児童福祉、高齢者福祉、医療、防災、学校など、それぞれ異なっている場合が多いが、各都市としても、サービスを提供するのに相応しい「サービス圏域」を念頭に置き、圏域の整合性確保に取り組むことが必要である。

(3)福祉施策に関する情報を共有すること

・ 都市自治体においても、子ども子育て支援、児童自立支援、高齢者支援、生活困窮者支援、障害者支援といった福祉施策に関する情報が地域の中で共有でき、包摂的な体制となるような仕組みが必要である。

(4)育児と介護の両立を支援する仕組みに取り組むこと

・ 育児や介護に関する支援制度が整備され、それぞれの専門家が育成されてはいるが、ダブルケアの問題も考慮に入れて、都市自治体としても、育児と介護の両立を支援する仕組みに取り組むことが必要である。

3 多世代交流・共生に取り組むことができる地域社会の仕組みをつくること

(1)市民が早い段階から主体的に計画に参加するシステムづくりを行うこと

・ まちづくりに市民が関与する機会や仕組みが乏しく、地域の道路や公園、集会施設の整備・メンテナンスや景観協定など、できるだけ、多世代の市民が早い段階から主体的に計画に参加するシステム作りが求められる。

(2)まちづくりに携わる当事者・関係者が協働する「場」づくりを行うこと

・ 地域の生活課題の解決に向けて、住民だけではなく、まちづくりに携わる当事者・関係者が協働する「場」が必要である。

(3)様々な仕組みで住民自治組織づくりを進めること

・ 全国各地で取組が進められている協議会型住民自治組織は、住民の自発性を重視した取組であり、多世代交流・共生の取組もしやすい。

・ 住民自治組織づくりの手法として、自治会に予算を枠配分して、地域主体の事業については地域住民自身に執行管理を任せる、あるいは地域住民の側から、市役所に対してプレゼンをして、資金提

供を求めるなど、市の事業に地域として参画・提案することは住民同士が協議し、コミュニケーションを図ることに繋がる。様々な仕組みで住民自治組織づくりを進めていく必要がある。

(4)多世代交流・共生の活動拠点の整備を進めること

・ また、「多世代交流・共生の活動拠点」として利用する施設を整備している自治体も多い。様々な交流活動を行うことができる施設の整備は大変有効である。多世代交流・共生の活動拠点の運営に当たっては、利用者の視点で幅広い活用が可能となるよう配慮すべきである。

(5)持続可能なまちづくり、地域経済を維持していくための諸施策を実施すること

・ 持続可能な形でまちづくりを行い、地域経済を維持していくためにはコミュニティビジネスなど産業や人材の育成、資金調達の仕組みづくりや地域内外のネットワークづくりが必要である。

(6)「多世代交流カフェ」を設置すること

・ 多世代が普段から集まり、自然に語り合うことができる「多世代交流カフェ」の設置が有効と考えられる。「親世代・私世代・孫世代」が話せる井戸端会議のようなものは、ダブルケアを含めてそれぞれの世代の持つノウハウとマンパワーを相互に活用するきっかけとなる。

(7)空き家を有効活用すること

・ 多世代交流・共生にとって空き家問題への対応は有意義である。まちづくりとの連携も肝要であり、都市自治体としても総合的な視点を持って対応を図っていくべきである。

4 地域社会を担う人材を発掘、育成すること

(1)大学等と連携してまちづくりの専門家を養成すること

・ まちづくりの担い手を育成するため、住民自治組織と連携して、住民を対象としたセミナー等を開催している自治体は多い。また、市域内の大学等と連携して、まちづくりの専門家を養成し、卒業生が地域社会(コミュニティ)のキーパーソンとなっている自治体もある。大学等と連携して、卒業生の地元定着に取り組むことが効果的である。

(2)住民自治組織に若い世代が参加するきっかけをつくること

・ 自治会・町内会加入率が低下している自治体も多く、その運営面でもリーダーが高齢者に偏るなど課題を抱えている自治体も少なくない。このようなことから、地域の協議会と小中学校のPTAが協力・協働する仕組みを導入するなど、若い子育て世代の人達が参加するきっかけが必要である。

(3)地域の資源や伝統文化を学ぶ機会をつくること

・ 地域社会は、そこに住み人々が「お互い様」といわれる支え合い(相互扶助)の役割を果たすことで成り立っている。それは子どものころから自らまちの現状の学びを深め、まちをもっとよく知っていくことによって培われていくものである。行政は、人々が地域の資源や伝統文化を学ぶことを通じて、地域のアイデンティティや地域社会の一員であることを認識してもらう取組が必要である。

5　職員への期待

(1) 地域の一員としての視点からも物事を考えること

・　政策立案やまちづくりのプランナーである都市自治体職員は、同じ地域に暮らす住民として、地域の一員としての視点からも物事を考えることが大切である。

・　さらに、都市自治体職員には、地域のコミュニティ活動への理解や参加を通じ、コミュニティ活動の一員となって、「市民を励まし、市民の背中を後押し」する意識と行動が期待される。

(2) 地域社会における多様な主体をコーディネートすること

・　多世代交流・共生の進展のためには、都市自治体の全部課・全職員が、市民や多様な主体と目標を共有し、協働するという意識を持つことが重要であり、地域社会における多様な主体をコーディネートしていく役割が期待される。

(3) 専門分化している事業を総合化すること

・　時間軸でプロジェクトを整理した「ロードマップ」、市域又は圏域という空間上で事業を整理した「エリアマップ」、各事業に参画するプレイヤーと役割分担を整理した「ステイクホルダーマップ」をつくって、専門分化している事業を総合化してみることより、意識の変革を図ることが効果的である。

研究会における議論の概要

1　地域社会の現状

(1) 多世代交流･共生への取組が求められる背景、人口増加時代との違い

(2) 地域社会が果たしている役割と機能

(3) 地域社会における阻害要因

2　多世代交流･共生への取組と地域社会に期待される機能･役割

(1) 地域社会に期待されている機能･役割

(2) 多世代交流･共生への取組の促進

(3) 地域社会を担う人材の発掘、育成

3　人口減少時代を意識した、多世代交流･共生の実現に必要な視点（発想）、環境づくり

(1) 基本的な視点

(2) 他の自治体や民間企業等との交流、協力、連携

(3)「縦割り」ではない、市民の視点、ユーザー目線による包括的なサービス体制の構築

(4) 多世代が交流することができる拠点の整備

(5) 地域社会を育む住環境政策、未利用地（空き家、空き店舗など）の活用

(6) 多世代交流･共生を支える経済基盤の構築

(7) 市区長、市区職員に期待される役割

(8) 多世代交流･共生のために市民に求められること

(9) その他

※1　提言に反映した箇所はゴシック体で表記の上、括弧内に該当する提言の項目番号等を示している。

※2　第Ⅱ部「報告・特別寄稿」又は第Ⅲ部「資料」中の「『人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくり』に関するアンケート調査結果」を参照した箇所は括弧・下線で表記の上、括弧内に該当する章及び節等を示している。

1　地域社会の現状

(1) 多世代交流･共生への取組が求められる背景、人口増加時代との違い

【人口増加時代との違い】

- 人口減少による縮減社会の到来によって量的な拡大を是とする時代が終焉し、質的向上への転換を余儀なくされている。行財政の効率化をめざし市町村合併が推進されたことにより基礎自治体の範域は拡大する一方で、有効な手段が講じられないまま中心市街地も周辺農山村部も弱体化が進行するといった状況も発生し、深刻な問題となっている。(第1章5(1))
- 地域に解決困難な課題は山積している。さまざまな施策・実践を通して、明日の地域社会(コミュニティ)を描いていく姿勢、熱意があってはじめて、地域は活力をもつ。(第3章4(1))その地域の担い手は多世代であり、多世代交流・共生のまちづくりは、人口が増加していた時代も必要だった。
- しかし、人口減少社会となって、核家族化の進展だけではなく、家族構成の多様化(夫婦共稼ぎ・子どもがいない世帯、単親(父子・母子)世帯、単身世帯など)が進み、人口増加時代と違う形で多世代交流・共生への取組、すなわち、連帯、連携、協働、交流のあり方が重要な課題となっている。(第3章1)
- **人口減少社会は負の部分だけではない。人口減少によって、過密の問題が緩和され、ゆとりある国土利用が可能となるという面もある。都市部と農村部を一体化したまちづくりの仕組みの検討や担い手の不足する地方へ都市部からの移住を促進することが必要である。《提言前文》**

【地域によって大きく異なる課題】

- **全国的には人口減少が進んでいるが、『人口総数』でいえば、明らかに三大都市圏に人口が集中しており、人口構成の歪みと偏在化がある。1980 年代後半からすでに高齢化が進んでいるこれらの地方と、これから高齢化が進む地方とは 1 世代分のタイムラグがあるほか、後発組の高齢化はより速く進むため、課題は一層深刻である。《提言前文》《第1章1《1》》**
- **一方、高齢者といっても、農業や漁業の従事者、職人・専門職と会社等の勤労者では雇用面で大きな違いがあり、また、地域社会《コミュニティ》の様相も、都市圏と農村漁村部では違いがある。《提言前文》**
- **このように、わが国では高齢社会、人口減少社会といってもそのあり方は、一様ではなく、都市自治体によって大きく異なる。《提言前文》《第1章1《1》》**
- 人口減少社会の課題については、アンケート調査結果によると、「空き家や空き店舗の増加」は9割以上、「身寄りのない高齢者が増加」、「地域の商店街の衰退」については8割以上、「コミュニティの希薄化」、「リーダーの人材不足」、「文教施設の統廃合」などを挙げている都市自治体が6割以上となっている。また、「子育て家庭の孤立」や「地域コミュニティの希薄化」、「防犯・防災への対応力」については、比較的人口規模が大きい自治体の

方がより悩みを抱えているという結果になっている。なお、「地域の商店街の衰退」については人口規模の小さな都市の方がより多く懸念を示している。(アンケート調査結果)

【人口減少社会特有の地域社会(コミュニティ)の課題】

・ 人口減少社会では、以下のような課題が深刻となっている。

・ **地域社会においては、高齢者の単身世帯の増加と孤独死、子育ての相談相手がなく躾方が分からない親による育児放棄や児童虐待など、各家庭の孤立を背景とする問題が顕在化している。《提言前文》**

・ **経済状況や労働条件が芳しくなく、地域における雇用の創出も難しい。生活基盤・経済基盤が弱いままでは、子どもを授かっても育児放棄や児童虐待、非行や少年犯罪に繋がってしまう恐れがある。《提言前文》**

・ 女性の社会進出と平行して、晩婚化、出産の高齢化が進んできた。こうした中で、**子育ての時期と親の介護の時期が重なる『ダブルケア《介護と育児の同時進行》』の問題が顕在化している。《提言前文》《第4章1》**更に「家族の看護」が加わって「トリプルケア」になれば、離職や休職をせざるを得ない状況に陥る可能性もあり、経済的な負担に耐えられない。家族・親族だけで解決するのは難しい。

・ 「家族観」「家族モデル」が多様化する中、これまで家族が担っていた子育てや介護等の役割の一部が行政や地域社会(コミュニティ)が補っていくことが求められるようになったが、その地域社会(コミュニティ)も人口減少と高齢化等によって、人間関係、精神的な繋がりが弱くなってきている。

・ 一方で、増大する福祉や医療のコストをどう低減していくかということが大きな課題である。全てを行政で補うことは難しいが、他方で住民に積極的な参加、行政の肩代わりを求めることも難しい。

【分かち合う発想・手法へ、明るい展望へ】

・ 人口増加の時代とは異なり、人口減少の時代において社会が抱えている課題はより複雑なものとなってきた。人口増加の時代においては、経済的発展、規模拡大や集約化を理念として、インフラへの投資や交通アクセスの改善を図る、いわゆる「外発的発展」が進められるとともに、一方では成長の限界、固有の文化環境の保持の必要性等を背景として、サスティナブルな発展を理念として「内発的な発展」も唱えられた。これに対して、人口減少の時代には、複雑な課題に対して、外と内の両方から、いわば「共発的発展」を目指さなければならない。単純な課題に対してはいわゆる縦割りで対応できたが、複合的な課題に対しては、横断的な対応が求められている。(第1章2(1))

・ すなわち、(人口が増加した 20 世紀は「縦割り組織」に代表されるように、機能面・効率面を重視し課題を分野別に割り振って効率的に対処するという「分ける」方法論が主流であったが、人口減少時代を迎えた 21 世紀は)価値観や課題を共有し、協働して対処するという「分かち合う」という発想、手法が重要となっている。(第1章1(3))

・ 「人口減少社会が決して悪いことばかりではない」という議論があるべきであり、かつ、農山

漁村の暮らしがもう一度評価されるべきである。そういう前提に立てば、人口減少社会を明るい展望で受け止めることが出来るのである。

- **『多世代交流・共生の取り組み』は、全体として人口が減少していく中においても、全ての人が安心して暮らし続けられる明るい地域社会《コミュニティ》をいかにして形成していくべきかを模索するものである。問題は人口減少そのものではなく、その中でいかに世代間のバランスを取り、地域社会《コミュニティ》で市民が支えあう仕組みをいかに育てていくかにある。《提言前文》**
- **こういった点について国家的なコンセンサスが必要である。《関連　提言Ⅰ1》**

(2) 地域社会が果たしている役割と機能

【地域社会（コミュニティ）の相互扶助、共助の役割】

- 「遠くの親戚より近くの他人」「困ったときはお互い様」という諺があるが、地域社会（コミュニティ）は、共同生活における支え合い、災害への備え、子育て支援や地域での見守りなど、「相互扶助」「共助」の役割を果たしている。
- 行政が立ち入ることが出来ない、又は立ち入りにくい身近な問題についても、住民同士が情報共有し、お互いに助け合うことで、解決・解消・緩和する場合もある。

【まちから学ぶ生き方を考える社会】

- **子どもの頃から、自らがまちの現状の学びを深め、まちをもっと知っていくことによって、私たちの生き方を考える社会とする必要がある。《提言Ⅱ4》**
- 地域社会（コミュニティ）は、地域の伝統芸能や祭りなどの機会を通じて地域住民が集まり、世代間の交流が生まれることで、郷土文化や地域のアイデンティティを学ぶ機会、子どもにとっては親族や教師以外の大人から教育・影響を受け得る機会としての役割がある。

【地域社会（コミュニティ）の充実は出生率の向上に寄与】

- **平成 26 年度、全国市長会が出生率の高い都市自治体に対して行った調査では、出生率が高い要因は、①地域コミュニティの充実、②育児支援が受けられる親族や友人・知人の存在、③子どもの成長に対する地域社会の高い関心、が挙げられている。《提言前文》《第2章2》**

(3) 地域社会における阻害要因

【日常的な人の繋がりの低下、住民自治組織の運営の難しさ】

- 自治会・町内会加入率が低下している自治体も多く、その運営面でもリーダーが高齢者に偏るなど課題を抱えている自治体も少なくない。近年、外国人も増えているが、地域社会（コミュニティ）といえども、日常的な人の繋がりがなければ機能しない。
- 市民の「自分の領域を守ろう」という意識が強くなる一方、他人に対する無理解・無関心が進んでいる。地域で会合を開催しても出席者が固定化し、意見集約の場面では一部の反

対意見で議論がストップすることもある。

【協議会型住民自治組織を形成する動きと課題】

・ このような状況のなか、全国の都市自治体では、地域で活動する諸団体、個人等を制度の枠内に位置づけ、行政との協働による地域運営を試みる事例が増えている。平成25年度に（公財）日本都市センターが行ったアンケート調査によれば、都市自治体のおよそ半数（その後の調査では約6割）、地域の諸団体が新たな組織を形成し、活動している（いわゆる「協議会型住民自治組織」）一方、それらの団体の運営には、多くの課題があることも明らかとなっている。（アンケート調査結果）

・ **また、まちづくり、児童福祉、高齢者福祉、医療、防災などに関する国の政策の連携が取れておらず、圏域が異なることで、地域社会《コミュニティ》における連携が難しいという状況が生じている。《提言Ⅰ3、Ⅱ2》《第3章4《4》》**

【まちづくりやダブルケアといった課題】

・ **多世代交流・共生の視点から言えば、今後は、まちづくりに市民が関与していく必要があるが、まちづくりに市民が関与する機会や仕組みは乏しく、地域の道路や公園、集会施設の整備・メンテナンスや景観協定など、市民側から要望や提案をする際の担当部署が異なり、行政内部の連携も取れていない。《提言Ⅱ3》《第5章2》**

・ ダブルケアについては、もはや地域社会（コミュニティ）の課題でもあるのだが、「ダブルケア」という言葉自体が、当事者も含めてまだまだ認知度が低い。したがって、国として社会的な関心を高め、サポートのあり方等について議論・検討すべきである。（第4章5（1））

2 多世代交流・共生への取組と地域社会に期待される機能・役割

(1) 地域社会に期待されている機能・役割

【家族が担ってきた役割を地域社会（コミュニティ）が補完】

・ 人口減少社会においては、家族のあり様が変化し、子育てや介護など、これまで家族が担っていた役割を地域社会（コミュニティ）が補うことが求められるようになってきている。

・ 家庭で子育てに悩む親が子育てや介護の悩みを相談でき、一方で相談を受けた孫のいない高齢者が元気をもらえるような地域社会（コミュニティ）の実現が望まれる。（第3章2）

・ 特に、夫婦共稼ぎの家庭や単親（父子・母子）家庭にとって、仕事に行っている間に子どもの面倒を見てくれる者又は場所が不可欠となる。近くに家族や親戚が住んでいない場合は、保育施設や託児ボランティアなど、身近に頼れる存在が必要である。（第3章2）

・ このためには地域のことは地域で行う地域社会（コミュニティ）を構築する必要がある。行政が地域社会（コミュニティ）を補完する場合でも、地域住民が自発的に担っていた活動を過剰に行政サービス化すると、行政の仕事が膨れあがる一方で地域社会（コミュニティ）の力は更に低下することに注意する必要がある。（第3章2）

【地域の生活課題の解決の場】

・ **地域社会(コミュニティ)においては、地域の生活課題の解決に向けて、住民だけではなく、まちづくりに携わる当事者・関係者が協働する『場』を構築することも有意義である。(提言Ⅰ3、Ⅱ3』)(第5章1)**

【市民交流や雇用創出の場】

・ 住民自治組織がコミュニティビジネスの担い手になり、経済活動を契機とした市民交流や雇用創出に繋がるケースもある。地域の景気が良くなれば、福祉の向上や人口増加への好循環が期待できる。(第2章4)

(参考)国の福祉施策の動向 (第3章2)

・ 従来、サービスの提供者が広がり(多元化)、NPO、民間事業者が一定の資格を得て提供するサービスを含め、制度として規定されるフォーマルケアが福祉施策の中心であった。(住民の町内会活動、ボランティア活動や民生委員児童委員活動は、インフォーマルケアと言われ、行政や社会福祉法人等が提供するフォーマルケアとは対置されてきたが)しかし、今日の福祉施策の特徴は、公助だけでは問題は解決できないという現実を踏まえ、共助という地域の福祉力を施策に位置づけている。すなわち、自助・共助・公助による問題の解決を図るという協働を重要視している(地域福祉の制度化)。

・ 近年では、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うこと等を目的とした社会的養護の考え方が出され、①養育機能、②心理的ケア等の機能、③地域支援等の機能という3つの機能が示されている。なかでも、地域支援等の機能は、親子関係の再構築等の家庭環境の調整、地域における 子どもの養育と保護者への支援、自立支援、施設退所後の相談支援(アフターケア) などの機能で、子育て、虐待防止等における地域の役割を強く期待した内容である。(厚生労働省『児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・ 社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会とりまとめ一社会的養護の課題と将来像』平成 23 年)

・ 平成27年4月より実施されるところとなった生活困窮者自立支援制度においては、目標として、①生活困窮者の早期把握や見守りのための地域ネットワークの構築し、包括的な支援策を用意するとともに、働く場や参加する場を広げていくこと(既存の社会資源を活用し、不足すれば開発・創造していく。)、②生活困窮者が社会とのつながりを実感しなければ主体的な参加に向かうことは難しいため、「支える、支えられる」という一方的な関係ではなく、「相互に支え合う」地域を構築することが掲げられている(厚生労働省『社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書』 平成 25 年)。同制度は、自立相談支援事業および住居確保給付金の支給を必須事業とし、就労準備支援、一時生活支援、家計相談支援等を任意事業としているが、それぞれは自立支援に欠かせないものであり、任意事業を含めて実施する自治体が徐々に増えている。

・ 介護保険については、平成27年度より、①医療と看護、②介護とリハビリテーション、③保

健と予防、④生活支援と福祉サービス、⑤すまいとすまい方という5つの要素で構成される地域包括ケアシステムが提唱されている（厚生労働省『地域包括ケア研究会報告書～今後の検討のための論点整理～』平成 20 年、厚生労働省老健局振興課『介護予防・日常生活支援総合事業の推進に向けて』平成 27 年）。なかでも、新しく創設された介護予防・日常生活支援総合事業は、生活支援の充実、高齢者の社会参加・支え合い体制づくり、介護予防の推進、関係者間の意識共有と自立支援に向けたサービスの推進等を基本に事業を実施することとされており、高齢者の社会参加と新たな支え合い体制づくりを目指している。

・ また、まち・ひと・しごと創生の基本方針（平成 26 年 9 月 12 日まち・ひと・しごと創生本部決定）では、中山間地域等において、地域の絆の中で高齢者をはじめ全ての人々が心豊かに生活できるよう、小さな拠点における制度縦割りを排除した「多世代交流・多機能型」の生活サービス支援を推進することが示されている。

・ さらに、新たな時代に対応した福祉の提供ビジョンでは、高齢、障害、児童への総合的な支援を目指しており、今までの福祉制度の再編が提案されている。（厚生労働省『新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン』平成 27 年）

(2) 多世代交流・共生への取組の促進

【多世代交流・共生の促進のための視点～暮らしやすさと活躍しやすさ】

・ **多世代交流・共生の促進のためには、一つは多世代が『暮らしやすい地域をつくる』視点が必要であり、もう一つは多世代が『活躍しやすい地域をつくる』という視点が必要である。《提言Ⅱ1》《第2章3》**

【住民の自発性・自主性を尊重した協議会型住民自治組織の形成】

・ 地域のことを一番わかっているのは地域の人であり、そのためには、いわゆる協議会型住民自治組織を形成し、地域社会（コミュニティ）全体を守っていく、あるいは世代でしっかり交流できる基盤を作っていく必要がある。（第1章3、第2章3）

・ **協議会型住民自治組織は住民の自然発生的、自主的な取り組みを尊重する形で形成を図るほうが幅広い意見を吸い上げることができるとも考えられる。《提言Ⅱ3》**特に、イベントは、人々がお互いの顔を知り、助け合える人間関係を構築するきっかけを提供するものであり、例えば、盆踊りや夏祭りが残っている地域は比較的まとまりがあり、地域課題にも対応できている。（第1章3、第2章3）

【暮らしやすい地域をつくる視点】

・ **多世代が『暮らしやすい地域をつくる』という視点では、各地域で自主的に活動に取り組んでいる住民自治組織に主体的にまちづくりを考えてもらうことが有効である。《提言Ⅱ1》《第2章3》**

・ 高齢者や子どもたちの健康づくり、防災・防犯といった具体的なテーマが見えてくると、地

縁から共存、交流へと、コミュニケーションが深まる、あるいは広まるのではないか。

- **『多世代交流・共生に関する取組』として、イベントの開催や地域資源を活かした活動、郷土学習を行っている自治体が多い。また、『多世代交流・共生の活動拠点』として利用する施設を整備している自治体も多い。《提言Ⅱ3》《アンケート調査結果》**
- **住民自治組織づくりの手法として、自治会に予算を枠配分して、地域主体の事業については地域住民自身に執行管理をお任せする、という方法もある。また、地域住民の側から、行政に対してプレゼンをして、資金提供を求める仕組みもある。市の事業に地域として参画・提案する、あるいは自分たちで仕事を任されることによって、住民同士が協議し、コミュニケーションを図ることに繋がる。いずれにせよ、様々な仕組みで住民自治組織づくりを進めていく必要がある。《提言Ⅱ3》《第2章3》**
- 住民の主体的な参加を求めるには、計画や施設整備への初期の段階から参加を求めることが有効である。

【多世代が活躍しやすい地域をつくる視点】

- **多世代が『活躍しやすい地域をつくる』視点では、地域を超えた市民の活性化、協働あるいはNPO化を図ることで、若者や女性たちが起業するとか、潜在的な力を発揮してもらうことが有効である。《提言Ⅱ1》《第2章4》**
- **協議会型住民自治組織に小中学校のPTAが参加する仕組みも効果的である。《提言Ⅱ4》**
- 一方で、社会的弱者と言われるような方々は日々の生活・仕事に追われて地域社会（コミュニティ）に参加する時間的な余裕がないし、高齢者の単身世帯など地域で孤立している市民もいる。そういう方たちをどう受け止め、どういう関係を築いていくか、考えることも必要となる。（第3章4（4））

(3) 地域社会を担う人材の発掘、育成

【人材発掘・育成の必要性】

- 持続可能な交流活動の仕組みを考える上で、「人」は重要であり、キーパーソン、リーダー・サブリーダーとなる人材を発掘し、育てていく必要がある。

【住民自治組織、大学等との連携】

- **まちづくりの担い手を育成するため、住民自治組織と連携して、住民を対象としたセミナー等を開催している自治体は多い。また、市域内の大学等と連携して、まちづくりの専門家を養成し、卒業生が地域社会（コミュニティ）のキーパーソンとなっている自治体もある。大学等と連携して、卒業生の地元定着に取り組むことが効果的である。《提言Ⅱ4》**
- まちづくりの担い手として地縁的な人材を求めると年配の方になりがちである。このような中で、域内の大学・教育機関の教職員や学生を巻き込み、若い世代にもまちづくりに参加してもらおうという取組みもある。この場合、その地域に愛着を持ってもらい、「縁」を感じ

てもらうようにすることが肝要である。

【定年退職後のサラリーマンの活躍の場】

・ まちづくりの人材の候補として、「勤め人」は、働き盛りのときは地域とのコンタクトがあまりない人が多いが、定年退職後は、現役時代に培った人脈やスキルがあり、知識や経験も豊富な人材として、それを活用しない手はないし、彼らが能力を発揮し、活躍できる場があれば、本人にとっても地域にとっても良いことである。

【地域社会の資源や伝統文化を学ぶ機会をつくること】

・ **地域社会は、そこに住み人々が「お互い様」といわれる支え合い（相互扶助）の役割を果たすことで成り立っている。それは子どものころから自らまちの現状の学びを深め、まちをもっとよく知っていくことによって培われていくものである。行政は、人々が地域の資源や伝統文化を学ぶことを通じて、地域のアイデンティティや地域社会の一員であることを認識してもらう取組みが必要である。（提言Ⅱ４）**

・ 教育の現場に、「市民を育てる教育」「健康に関する教育」というものも必要ではないか。住民自身が自分たちの住むまちを知ることが大切。「教育＝学校」とは限らない。地域や郷土で育むもの、日常の住民同士のふれあいの中で学ぶものもあるのではないか。

3 人口減少時代を意識した、多世代交流・共生の実現に必要な視点（発想）、環境づくり

(1) 基本的な視点

【自然減への対応という基本的理解】

・ 我が国で「人口問題」といった場合、長らく「東京一極集中」や「過疎（過密）対策」といった社会増減の問題として考えられてきたが、今日の人口減少は主に自然減であり、従来の人口問題とは事情が異なっている。それを理解することが政策の前提となる。

【分かち合う発想・手法、共発的発展の重要性】

・ 20 世紀は「縦割り組織」に代表されるように、課題を分野別に割り振って効率的に対処するという「分ける」方法論であったが、21 世紀は価値観や課題を共有し、協働して対処するという「分かち合う」という発想、手法が重要である。（第1章1(3)）

・ 人口減少時代においては「外発的発展」（企業誘致や交通アクセスの改善など外部からテコ入れする地域振興策）と「内発的発展」（地域の資源や伝統を活用した振興策）を組み合わせた「共発的発展」を考えることが重要である。（第1章2(1)）

・ 厳しい状況の中にあっても、確実に起きている地域の内発的発展につながる変化を捉え、加速する人口減少を食い止め、逆に人口増加に結びつけ、質の高い生活環境と社会を多世代の市民と協働しながら実現することが、都市自治体に強く求められている。

【まちづくりの目標を描くこと】

・ まちづくりの目標を描くことは、目指す地域の姿を描くことである。確かに解決困難な課題

は山積している。しかし、さまざまな施策・実践を通して、明日の地域社会（コミュニティ）を描いていく姿勢、熱意があってはじめて、地域は活力を持ち続けることができる。（第3章4（1））

【多世代交流・共生のまちづくりの実践の意義】

・ 多世代交流・共生のまちづくりの施策・実践は、子育て支援とともに、要介護状態にある高齢者等の支援を、世代を超えて取り組んでいく施策・実践であり、子どもの育ち（「一人の人間が、人生の各段階を生き抜き、老いていく姿を見て育つこと」）を通した地域の未来を築く取り組みである。

・ 多世代交流・共生のまちづくりの施策・実践は、以下の特性をもっている。（第3章はじめに）

① （地域が拠点）問題を生み出す地域を予防・解決の場にすること。

② （多様性）施策・実践は多様であり、0か 100、すなわち実践するかしないかではない。その間には、1から 99 までの施策・活動があり得る。

③ （地域に根ざした接ぎ木）各地域の地理的条件、住民関係、意識、施設やサービス等の資源、活動実績等には相違があり、今まで築かれ、耕されてきた福祉の土壌も異なる。本施策・実践は、その土壌に生えている木に接ぎ木（施策・活動）をするような取組みである。

④ （協働した取組み）社会福祉の視点から見ると、自治体には、自助、共助、公助を進め、協働により、地域社会（コミュニティ）を再生させていく役割が期待されている。

⑤ （まちづくりをめざす）施策・実践は、従来のケアという狭い福祉の考え方を超え、教育等との関わる福祉のまちづくりの可能性を模索することである。

【多世代交流・共生の視点に立った地域社会（コミュニティ）づくり】

・ 人口減少というトレンド、流れの中ではあるが、多世代交流・共生の視点に立てば、集落の中で、学区の中で、そしてまち全体として、孤立をしていく人を地域で支えあっていく地域社会（コミュニティ）を作っていくことが大切である。

・ その際には、人口増加を展望して、①子育て世帯を包み込む地域社会（コミュニティ）の形成、②若者世代が結婚・出産・育児・子育てに魅力を感じられるような市民意識の醸成、③地域・学校・企業の連携による、子どもや若者が子どもを育みたいと思えるライフスタイルや価値観の醸成、④子育て世帯間での情報の共有化や支援が得やすいネットワークの構築、⑤地域・学校・企業・行政が若者のライフステージの節目の各段階において祝い、支援する仕組みの構築が必要。（第2章3）

・ 行政に期待されることは、多世代の市民が相互に能動的に交流し合うことで、若者世帯・世代や子育て世帯を他の世代が応援できるような、さまざまな環境条件を整備することである。

・ はじめに地域の中で「多世代間の親和的交流事業」を促し、徐々に「多世代間の自治的共生事業」が繰り広げられるように支援のための環境条件を整備すべきであろう。（第2章

3）

【仕事と生活の観点】

・　都市は、雇用創出と財政効果への期待から、これまでのように域外企業を誘致し、人口の社会増や定住人口の増加などに期待を寄せる政策から如何に転換していくかが問われている。すなわち、「仕事、地域活動、家庭生活」のワークライフバランスを重視した、規模の大小を求めない地域の起業・創業を促し、地域内での投資・生産・流通・納税、さらに地域外からの投資や消費を呼び入れ、資本の循環を促進する政策への転換に期待が寄せられている。

(2) 他の自治体や民間企業等との交流、協力、連携

【民間企業や社会的事業体との協力、連携】

・　多世代交流・共生のまちづくりは、行政と自治会だけではなく、小中高校、PTA、社会福祉協議会、ボランティア団体、NPO 法人、協同組合、地元企業、開発事業者、医療機関、大学、そして市民も巻き込み、お互いに連携・協力しながら展開していく必要がある。

・　**多世代交流・共生のまちづくりを進めるためには、地域における若者や高齢者の雇用の確保や自活支援も必要であり、このためには民間企業や社会的事業体との協働も求められる。《提言Ⅰ3》《第2章4》**

・　**人口減少を抑制し、多世代の交流を促すまちづくりの観点からは、多世代が共生し暮らせる集落や市街地の形成を図るとともに、地域社会《コミュニティ》をつくる上で必要な産業の形成や人材の育成、資金調達の仕組みづくりや地域内外のネットワーク形成などを推進する必要がある。こうして地域産業が市民とともに地域社会《コミュニティ》に貢献していく仕組みづくりに取り組むべきである。《提言Ⅱ3》《第2章4》**

【他の自治体、都市部と農村部との交流、協力、連携】

・　**多世代交流・共生のための各種の行政課題に全て自治体単独で対応することには無理があり、周辺自治体が相互に連携し、協力し合うことも必要となる。市区町村という区域ではなく『生活圏』という発想で物事を考えた方が良い場合もあり、国としても広域連携の取り組みを一層推進する必要がある。《提言Ⅰ5》《第1章5》**

・　**多世代交流・共生を進めるためには、都市部と農山漁村の交流も重要である。都市部の自治体は農山漁村部の自治体と交流を深めることによって、都市部の『マンパワー』が農山漁村の住民の暮らしを支え、農山漁村の『自然』『風土』が都市部の住民の『心』《昔ながらの日本人の暮らしや生活から学ぶ》を支えることに繋がる。《提言Ⅰ5》**

・　**このため、国としても若者の体験交流《学習》事業や農林漁家民泊など都市部と農山漁村の交流に資する施策を積極的に支援すべきであり、農山漁村との交流を推進する政策について法的措置を含め検討すべきである。《提言Ⅰ5》《第2章3》**

・　とりわけ、子どもの時代から農山漁村の生活を体験し、違う世代の人と交流することは有

効である。**農林漁家民宿や農林漁家民泊を通じて、地域間多世代交流へと広がり、地域間で共生する意義が住民間にも浸透し共有されていく。(提言Ⅰ5)(第2章おわりに)**
さらに、大都市等から地方都市や農山漁村地域へと若者を中心とする市民のU・I・Jターン(人口の再配置)が生まれ、集落の共同生活条件の再生強化へと繋がっていく。

・ 市区町村という区域を超えて周辺の自治体と連携する事業を展開する場合は、都市も農村も合わせた一体的な空間を活動のフィールドと考えた政策が必要である。(第1章6(3))

・ **都市部と農村部を一体で考えるメリットとしては、都市の郊外への拡大を抑制することにより、都市中心に機能を集約したコンパクトな都市構造への転換の契機となる。また、企業の農業参入、農業の六次産業化、グリーンツーリズムなどが総合的かつ計画的に展開し、農業をとりまく産業競争力の強化が可能となる。(提言Ⅰ5)(第1章6(4))** それに伴って、農村の暮らしが息づき、ふるさとの景色が蘇り、田園と呼ぶにふさわしい自然と人の織りなす環境が育まれ、田園回帰も期待される。さらに、圏域の計画的な再編が併行して進むことにより、圏域外への所得の流出防止、地産地消の推進、再生可能エネルギーの圏域内循環などが期待される。

・ **本来、都市と農村は、一元的で包括的な土地利用に係る法体系であるべきであり、重層的で複雑なわが国の土地利用に係る法体系を基礎自治体が一元的な主体として総合的かつ計画的に行うことができるよう、都市計画法、建築基準法、景観法、農地法、農振法、森林法等の全面改正と、あらたな統一的な『都市農村計画法(仮称)』の制定が望まれる。(提言Ⅰ5)(第1章6(3))**

(3)「縦割り」ではない、市民の視点、ユーザー目線による包括的なサービス体制の構築

【基本的視点】

・ **多世代交流・共生のためには、法令や条例、補助金や予算、資格や制度、施設や設備などの整備、運用に際しては、サービスの相手である市民の視点、ユーザーの目線で考えることが肝要である。『高齢者』『児童』といった分野を問わない包括的な福祉施策や、地域の実情を考慮した総合的なサービス提供の創設が求められる。(提言Ⅰ2、Ⅱ2)(第3章4(4)、(5))**

・ **子ども子育て支援、児童自立支援、高齢者支援、生活困窮者支援、障害者支援といった福祉施策に関する様々な情報が地域の中で共有でき、包摂的な体制となるような仕組みが必要となる。その一つの方法として、社会的空間や物理的空間に全ての課題を落としてみる『スペーシャル・プランニング』という考え方を導入すべきである。(提言Ⅱ2)(第1章5(1))**

・ **育児や介護に関する支援制度が整備され、それぞれの専門家が育成されてはいるが、縦割りの支援制度となっており、ダブルケアの問題等に対応できていない。包括的・総合的な福祉サービスの提供が可能となるよう、施設整備基準や人員配置基準等の早急な**

見直しが必要である。《提言Ⅰ2》《第4章7》

・　行政組織自体を再編し、住民のニーズに合った仕組みをつくることも検討すべきである。

・　高齢者と障害者を分けて議論すべきではない。引きこもりにどう対応するかということと、親がだんだん歳をとって高齢になったら、その親支援をどうするのかという、ライフステージに合わせた議論をしていくことが必要である。

【地域福祉計画等の見直し】

・　財源や資源に限りがある中で、多世代交流・共生のまちづくりの施策、実践を効果的に進めるためには、以下のように地域福祉計画、総合保健福祉計画等の計画を策定することが必要である。（第3章4（4））

①　めざすべき地域の姿を確認すること。地域特性を、可能性と課題の双方の視点から確認し、具体的に地域を描くことが不可欠である。そもそも地域社会（コミュニティ）は、地域の可能性を念頭に置いた目標であり、地域機能の側面から整理した概念と考えることができる。

②　地域の生活課題の共有化と取組みのための合意形成プロセスが重要視されること。そのためには、住民が発言する機会を保障し、計画策定に参加し意見を計画に反映できるシステムの確保、障害等によって発言がしにくい住民の意見を代弁するシステムの確保が必要とされる。

③　地域の生活課題を把握するための多様な方法を確保すること。住民関係が維持されている地域は、困難に直面する人、家族が発する危機信号を把握しやすい。また、身近な所に総合相談窓口があること。さらに各相談機関が把握した課題、ボランティア活動、住民活動により発見した情報等がしかるべき機関に伝わる仕組みを作ること。

④　パートナーシップ、すなわち協働という方針を明確にし、実行すること。パートナーシップは、一定の目標にむかって、それぞれの役割を確認した協働的関係を言う。住民間の合意形成、住民と行政の合意形成、関連諸機関・分野の合意形成という多様な合意が重要となる。

⑤　人間の活動を重視したまちづくりの視点による福祉・教育・就労・住宅・交通などの生活関連分野との連携を検討すること。大量消費社会が巨大都市をつくりだした。しかし、そこには、孤立という大きな問題が広がっている。他方、多くの地方で過疎が広がり、限界集落の問題が顕在化した。それぞれの課題を踏まえ、地域福祉計画は、地域の再生計画でもある。

⑥　地域福祉を推進する人材を養成し、配置すること。児童、高齢者、障害者への支援に対しては、固有の専門性が必要とされるとともに、地域、家庭への支援を基軸とする共通の専門性が必要である。そして、専門職間の協働を進める専門性とともに、専門職と住民等の非専門職間の連携を進める専門性をもった人材をどのように確保するかが緊急の課題となっている。

⑦　災害時等にも対応する要援護者対策を明記すること。災害時等にも対応する要援護者対策として、地域における要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認方法等を市町村地域福祉計画に盛り込むことも重要である（平成 19 年厚生労働省社会・援護局通知）。また把握した住民のニーズをどのように管理するかを含め、地域福祉計画における情報管理システムの整備が求められている。

⑧　情報提供、総合相談、権利擁護等適切なサービス利用を支援する事業の整備を図ること。

⑨　日常生活圏－市区町村圏－広域圏（市町村の連携）－都道府県域－国の 5 構造を各地域に合わせて明確にすること。

【ダブルケアの観点】

・　ダブルケア世帯にとっては介護サービスと子育てサービスは相互に補完する関係でもある。施設設置者は意識していないと思うが、緊急で利用できる一時保育や保育園は、単なる子育て支援ではなく、介護支援にも繋がっている。

・　**多世代交流の場としてのダブルケアカフェの設置なども有用である。『親世代・私世代・孫世代』が話せる井戸端会議として、団塊世代と団塊ジュニア世代が語り合うきっかけとなればいい。《提言Ⅱ3》《第4章9》**

・　**育児や介護に関する支援制度が整備され、それぞれの専門家が育成されてはいるが、ダブルケアの問題も考慮に入れて、都市自治体としても、育児と介護の両立を支援する仕組みに取り組むべきである。《提言Ⅱ2》《第4章7》**

(4) 多世代が交流することができる拠点の整備

【専用施設または既存施設の活用】

・　アンケート調査の結果によると、「多世代の交流・共生の活動拠点」について、何らかの専用施設をつくっているところが5割、今後整備予定を含めると6割以上のところで整備を考えている。また、整備に当たっては、新しく施設を整備するのではなく、既存施設の活用をしているところが多く、今後、活用予定を含めると、7割以上のところで既存施設を活用している。（アンケート調査結果）

・　多世代の交流・共生のための専用施設の内容としては、全域を対象とした施設として、高齢者と子どもが交流する中核的複合施設、ボランティア団体・青少年団体・NPO 法人等が利用する中核的施設、歴史文化や生活文化の学習・体験施設などが整備されている。また、地区ごとの施設として、公民館や地区交流センターを多くの市区が挙げており、地区公民館が社会教育施設としてのみでなく、多世代交流・共生の拠点と位置づけられている。さらに、学生や生徒がまちづくりや商業活動を学び、あるいは研究活動を行うといった、特色ある実践施設を整備している市区もある。（アンケート調査結果）

・　**世代を超えた横断的な活動を支援するためには、拠点的な交流施設とともに、保育施設へのデイサービス施設等の併設や、特別養護老人ホームへの子育て・交流スペースの**

設置など、交流をスムーズに誘導するためのスペースの設置を行っていくことが有効と考えられる。《提言Ⅰ3》《アンケート調査結果》

【既存施設の活用に当たっての条件整備】

・ **既存施設の活用に当たって、小中学校の廃校舎や空教室が柔軟に活用できるよう、また、児童福祉施設の介護施設への転用などが柔軟にできるよう、国庫補助金返還免除制度の拡充を行うことが望まれる。《提言Ⅰ3》**

(5) 地域社会を育む住環境政策、未利用地（空き家、空き店舗など）の活用

【まちづくりへの参加の仕組みの検討】

・ 地域社会（コミュニティ）にとって、その発展に繋がる住環境の整備は重要である。

・ **住宅所有者が住環境の整備やまちづくりに参画する仕組みがあれば、自ずと住民が集まり、知り合うきっかけが生まれ、コミュニティとしての成長が期待できるのであり、集合住宅における仕組みを参考に、地域社会（コミュニティ）の仕組み作りを考えていく必要がある。例えば、多世代が入居するマンションに対して容積率を緩和することによりその誘導をしたり、マンション1階へ店舗を併設することを誘導したりすることも検討すべきである。《提言Ⅰ4》《第5章1、2》**

・ マンションには管理組合の設置が義務付けられており、マンション内外の諸課題の解決に機能している。戸建て住宅地でも開発業者と行政が連携し、同様の仕組みができれば、住民自治組織の形成に寄与していくと考えられる。（第5章1、2）

【ライフステージに応じた住み替えや空き家問題への対応も有意義】

・ **『マイホーム』『持ち家』にこだわらなければ、ライフステージとその地域の行政サービスの『質と量』に応じた『住み替え』という考え方もある。『高齢者の地方移住』に限らず、例えば『子育て世代に対する住宅支援』もある。《提言Ⅰ4》《第5章3》**「住み替え」には空き家や中古住宅もうまく活用できる。

・ **空き家問題への対応は多世代交流・共生に有意義だが、居住政策、福祉政策、都市計画、まちづくり、更には不動産や開発事業者との連携も肝要である。対処療法も大切だが、総合的な視点を持って対応を図っていくべきである。《提言Ⅱ3》《第5章3》**

(6) 多世代交流・共生を支える経済基盤の構築

【多世代交流・共生を支える経済基盤】

・ 持続可能な形でまちづくりを行い、多世代交流・共生を推進していくためには、地域コミュニティの財源確保が必要であり、コミュニティビジネスの推進も自らの財源確保のための重要な手段である。（第2章3、4）

・ 住民自治組織がコミュニティビジネスの担い手になれば、経済活動を契機とした市民交流や雇用創出に繋げるケースもある。さらに、それで地域の景気がよくなれば、福祉の向上

や人口増加への好循環が期待できる。(第2章3、4)

・ 人口減少社会が直面する大きな課題の一つであるダブルケアについては、「自治型・包摂型・多世代型地域ケアシステム」を構築する必要があるが、その継続性には、いかに経済性をもたせていくことが重要となる。ダブルケアをしながら、人間らしい生き方・働き方が保障される「地域社会経済システム」の構築が、この「自治型・包摂型・多世代型地域ケアシステム」に内包される必要がある。(第4章おわりに)

【コミュニティビジネスの基盤整備】

・ コミュニティビジネスを推進していくためには、NPO、まちづくり会社、農事組合法人などを設立し、事業体を作ることが効果的である。(第2章4)

・ また、地域の産学官金民(地元産業界、教育機関、行政、NPO や町内会など)が同じテーブルにつき、本音で人口減少問題の影響と対策を語り合い、さらに社会的ビジネスのチャンスとしてもとらえ直す観点が求められる。(第2章おわりに)

・ **さらには、市民や金融機関が『責任ある投資』行為を通じ、多世代交流・共生のまちづくりを支援できる条件整備を急ぐことが重要である。《提言Ⅰ3》**

・ **コミュニティビジネスの財政基盤確保の手法を考えると、市民自らが自らの貯蓄を投資に変え、若者世代や女性がビジネス手法で地域課題の解決やまちづくりに取組むことができる手法としてクラウドファンディングが注目されている。高齢者世代を含めてその貯蓄を地域のために活用できるよう、安全に安心してクラウドファンディングに導くコーディネーター制度の充実等に国や自治体は早急に取組むべきである。《提言Ⅰ3》《第2章おわりに》**

【ダブルケアとこれを支える基盤整備】

・ ダブルケアは、近居、中距離、遠距離ケアと多様であり、地方間をまたぐ問題であり、広域連携が求められる課題である。財源は公的財源、クラウドファンドと色々と手法がある。

・ 何よりも、当事者を真ん中にした未来志向の対話の場と、柔軟なファンドレイジングの手法や地域金融の活用が、ダブルケアを通じたイノベーションでは大変重要な基盤であると考える。(第4章おわりに)

(7) 市区長、市区職員に期待される役割

【市区長の役割】

・ 市区長は「団体自治の長」であると同時に住民協働の担い手である都市のリーダーであることを自覚して、新しく仕事を見出していくことが大切である。

【市区長及び自治体職員の変革】

・ **政策立案やまちづくりのプランナーである市区長及び自治体職員の働き方も変えていく必要があるのではないか。同じ地域に暮らす住民として、地域の一員としての視点から物事を考えることも大切である。《提言Ⅱ5》**

- **さらに、都市自治体職員には、地域のコミュニティ活動への理解や参加を通じ、コミュニティ活動の一員となって、『市民を励まし、市民の背中を後押し』する意識と行動が期待される。《提言Ⅱ5》**
- **多世代交流・共生の進展のためには、都市自治体の全部課・全職員が、それぞれの部署の業務を通じて、市民や多様な主体と目標を共有し、協働するという意識を持つことが重要であり、地域社会における多様な主体をコーディネートしていく役割が期待される。《提言Ⅱ5》**
- **時間軸でプロジェクトを整理した『ロードマップ』、市域又は圏域という空間上で事業を整理した『エリアマップ』、各事業に参画するプレイヤーと役割分担を整理した『ステイクホルダーマップ』をつくってみてはどうか。専門分化している事業を総合化してみることより、事業に従事している職員の意識の変革を図ることが効果的である。《提言Ⅱ6》《第1章おわりに》**

(8) 多世代交流・共生のために市民に求められること

【自助・共助の必要性】

- 人口増加の時代にあって、地方団体が競い合って、行政サービスを拡充できたのとは異なり、人口減少時代では、限られた財源を活用しつつ、市民一人ひとりが自立して、自らできることは自ら行うことが求められている。また、一人で難しいことは、市民同士、NPO あるいは地域社会（コミュニティ）において、多様な主体が協働して行っていくことが期待される。
- 市民は、自分たちのまちに関心を持ち、自らのまちをよくするための行動をとる。そのためには、まちへの関心を高め、行政に依存しない態度が重要である。

(9) その他

- 医療・福祉のコストが増えれば、入院して治療することが経済的に厳しくなるが、在宅で治療するとなると看護する側の時間的・体力的な問題が発生する。病院と在宅の中間的な施設、役割を担うものが必要になるのではないか。
- 働き盛りの 30～50 代の方々が病気や未病（病気ではないが健康でもない状態）にならない方策が必要。彼らが元気でいることが、後々の医療費あるいは福祉コストの低減に繋がる。行政だけでなく企業も交えた健康増進対策が必要ではないか。

第Ⅱ部

報告・特別寄稿

第１章　複合的な課題を多世代と多主体が協働して

早稲田大学創造理工学部教授　後藤　春彦

我が国における、人口減少や高齢化などの社会変化は一様でなく、処方箋も都市自治体によって異なる。
地方の発意と多様性の重視とともに住民自治の拡充をめざす地方分権を背景に、複合的な課題解決に向けて多世代と多主体が協働するためには、価値や課題の共有を通じて「絆」を結びなおすことが社会の要請である。同時に、多主体の参加・協働・支援のもと「新しい公共」に対する期待が高まっている。
本稿では、「複合的な課題を多世代と多主体が協働して解く」をテーマに、1）団体自治の仕事を住民自治に委ねていく取組み、2）医学を基礎とするまちづくりの取組み、3）「新しい公共」が市域を越えて周辺市町村と広域連携する取組みを紹介する。
そして、都市と農村の計画的な連携について、土地利用に係る法体系の統合の視点から提言をこころみた。
さいごに、課題解決のためのアプローチとして、①各地の実情に応じた処方箋の作成、②市民の生活の質に対するニーズの把握、③住民自治の醸成、④市域を越えた広域連携の４点を提示した。

はじめに

筆者は、2013年より、内閣府地方分権改革有識者会議（座長:神野直彦）に議員として参加している。衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」（1993）から20年以上を経て、これまでに、国から地方へ、都道府県から市町村へ、権限移譲や地方に対する規制緩和などの改革がすすめられてきた。2014年6月には、この間の地方分権の総括と今後の展望を示すため、地方分権改革有識者会議は「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」を取りまとめた。

ここでは、地方分権改革のミッションとして「個性を活かし自立した地方をつくる」を掲げ、地方の「発意」と「多様性」を重視することとした。さらに、地方に期待することとして、「住民自治の拡充」を明記した。国が地方の発意と多様性を重視するように、地方公共団体は住民の発意と多様性を重視した住民自治を拡充する方向へ舵を切ることが望まれている。

地方のまちづくりの現場を訪問すると、地方公共団体の職員の多くが「地方分権がすすんだために仕事が忙しくなった」と嘆いていることをよく耳にする。しかし、これは未だに国への依存体質が続いていることの表れに他ならない。地方公共団体の職員一人ひとりの「発意」と「多様性」が問われている。同様に、住民自治についても脆弱で、これも行政依存の根が深い。

今、我が国では、地方を基礎とするボトムアップ型の社会構造への転換が余儀なくされている。これこそが地方創生の鍵である。

本調査は、人口減少、少子高齢化が進む我が国の地域社会において、不安や悩みを抱えている若者、子育て世代、高齢者などの多世代や、NPO、企業市民も巻き込んだ「新しい公共」と呼ばれる多主体が、交流と共生を通じて、それぞれの持つノウハウや特性を相互に活用することにより課題解決を図り、持続可能で活力ある地域づくりに資することをめざすものである。

人口増加の時代とは異なり、人口減少の時代において社会が抱えている課題はより複雑なものとなってきた。単純な課題に対してはいわゆる縦割りで対症療法的に個別対応できたが、複合的な課題に対しては横断的な対応が求められるようになる。また、前述の様に、地方自治も団体自治がフルセットで対応する時代から、住民自治との相互補完が求められる時代に転換している。そのため、多世代が公共的なサービスを提供される側にのみ位置づけられるのではなく、公共的なサービスを提供する側にも位置づけられることになってきている。

このように、社会のニーズに合わせて多世代と多主体が協働して限られた財源・人的資源を活用することが求められている。時代は、「参加」「交流」「連携」「協働」「連帯」「共生」「相互補完」を希求している。一言で言えば、「社会関係資本」の充実、わかりやすく言えば、ひととひととの「絆」を結びなおすことが、今日的な社会の要請である。

1　人口減少社会において多世代交流・共生が求められる社会的背景と意義

(1) 一世代分のタイムラグをもって進む高齢化

人口増加のもとでの経済成長の時代は、「人口フレーム」と呼ばれるように、人口が計画の枠組みであったが、現在のような人口減少の時代は、人口は計画の枠組みとはならず、まさに、「まち・ひと・しごと創生本部」が総合戦略で求めたように、人口は計画のビジョンとなった。したがって、市民一人ひとりの活動の質をいかに計画的に担保していくかが求められている。

総務省統計局の国勢調査に関する地域メッシュ統計 [1]の「人口総数」を眺めると、明らかに三大都市圏に人口が集中しており、人口構成の歪みと偏在化がみてとれる。一方、同統計の「65 歳以上人口割合」を眺めると、中国・四国及び南九州の高齢化の割合が高く、高齢化の進行は西高東低であることが伺える。これらの地方は 80 年代後半から既に高齢化が進んでおり、これから高齢化の洗礼を受ける地方とは 30 年以上、すなわち、1 世代分のタイムラグがある。また、当然、後発組の高齢化はより速く進むため、課題は一層深刻である。このように、我が国では高齢化の進行状況ひとつとっても一様ではなく、地域によって大きく異なる。

さらに、同統計の「人口性差」を眺めると、東海と関東は比較的男性が多い傾向が伺え

[1] http://www.stat.go.jp/data/mesh/kekka.htm

る。したがって、高齢化社会、人口減少社会も一様ではなく、処方箋も都市自治体によって異なり、特効薬はない。それぞれの固有の課題を丁寧に解きほぐしていかざるを得ない。すなわち、先進事例や成功事例をただ真似ても課題の解決は見込めないし、かえって、安易な模倣によって大切な地方性を失いかねない。

(2) 家族の変容と無縁社会

成熟社会や人口減少社会では、個人と社会集団との関係も変わってきている（図 1-1)。核家族が社会の最小単位ではなくなり、単独世帯も増えている。特に、一人暮らしの高齢者が増加している。

このように家族の形が大きく変容するなか、人間関係の希薄化も進み、今後、地域社会、すなわち、コミュニティの社会関係資本をどうやって再構築していくのかが問われている。これまで家族が担っていた福祉や介護等の役割の一部をコミュニティが担わなければならない時代になっている。

しかし、そのコミュニティ自体が、人間関係の希薄化により崩壊の危機を迎え、無縁社会という悲しい表現もつかわれはじめている。

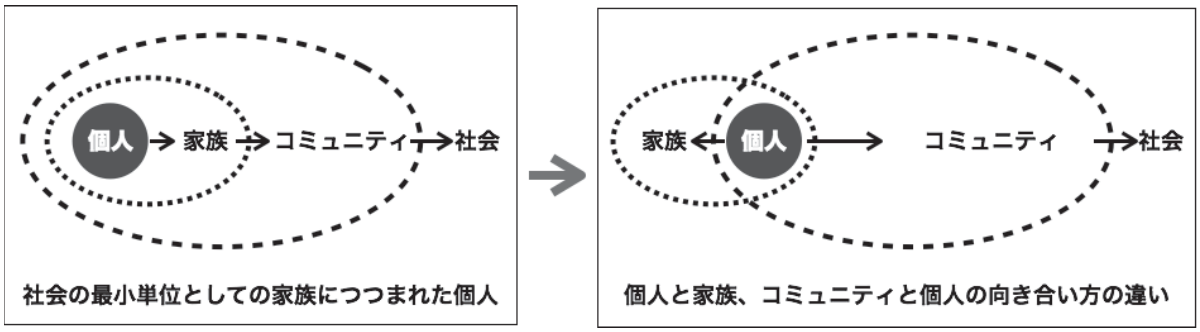


図 1-1　個人と家族とコミュニティの関係の変化

(3)「分ける」から、「分かち合う」へ

20世紀は「新幹線」に例えられる社会だった。すなわち、はっきりとした目的地があり、そこに向かってできるだけ真っ直ぐな線路を引き、効率よく大量の人々を乗せて高速で走り抜ける列車をいかにマネジメントするかが重要である様に、明確な目的の達成に向けて効率良く運営することを良しとする社会であった。

一方、21世紀の社会は「七福神の宝船」に例えられる。はっきりとした目的地はわからない。風や潮の流れを読みながら、ゆっくりと帆をすすめざるを得ない。ある者は右へ行きたい、またある者は左へ進みたいと言うように、船に乗り合わせた人たちはそれぞれ異なる意見を持っている。時間をかけた対話によって課題を共有し合意形成をはかりながら、意見の振れ幅を少しずつ縮めていく努力をしなくてはならず、効率の良くない社会である。

しかし、乗り合わせた人々は互いに顔の見える関係で、みな一芸に秀でている。こうしたそれぞれのもつ強みを活かし、相互に補完しあうことが求められる社会である。

言葉を変えると、20世紀の方法論は「分ける」であった。「分ける」ことにより課題を単純化し、そこへ向けて最適な解を与えることが最も効率的な方法であった。例えば、土地の用途を区分する土地利用や、いわゆる行政の縦割り組織など、これまで「分ける」ことを良しとしてきた。そして、「分ける」ことを実行するキーパーソンやリーダー的な存在がいた。

それに対して、21 世紀の方法論は「分かち合う」ことである。価値や課題を他者と一緒に共有することにより、多世代と多主体が参画する地域社会が形成される。

そのためには、

① 多世代と多主体の相互補完、相互依存の関係に着目すること
② 交流・共生のための共有されるべき資源を発見すること
（例えば、空間、財産、ひと、ナレッジ、ビジョン、体験などを資源と捉える）
③ 住民自治を醸成・強化すること

が大切であり、これらをファシリテートすることによって複合的な課題を多世代と多主体が協働して解くことが可能となる。

2　多世代交流・共生に向けた行政・市民・民間企業（NPO）等の協働のあり方

（1）「外発」「内発」から「共発」へ

我が国の社会の発展を振り返ると、戦後は一貫して「外発的発展モデル」で進んだ。「外発的発展モデル」とは、地方の低生産性と周縁性を克服するために、経済的発展、規模拡大や集約化を理念とする発展モデルで、インフラへの投資や交通アクセスの改善を通して、地方への企業誘致や労働資本の流動化が進められた。しかし、大都市へ依存した発展、特定の経済行為に集約したゆがんだ発展、地域固有の文化環境を無視した破壊的な発展との批判を浴びることになった。

70 年代の半ばは、世界的に見てもローマクラブが「成長の限界」（1972）を唱え、1973 年のオイルショックによって成長の限界が現実のものとなり、「外発的発展モデル」からのパラダイムシフトを余儀なくされ、各国で内発的発展論が沸き起こった。特に、スウェーデンのダグ・ハマーショルド財団が国連経済特別総会に提出した報告書「何をなすべきか」（1975）に内発的発展（endogenous development）が明示されたことが画期的だった。

我が国でも、鶴見和子が内発的発展論（武者小路公秀ほか編『国際学―理論と展望』東京大学出版会、1976）を展開したのをはじめ、経済学、社会学、政治学、歴史学、自然科

学などの広範な分野で内発的発展論の提起と検証が行われた。

「内発的発展モデル」とは成長の限界に対して、サスティナブルな発展という理念を提示し、社会的障害の克服をめざすものだった。しかし、「内発的発展モデル」は理想的だが、どんな地域にも外発的な力と内発的な力が存在し、現実的ではないとの批判を浴びることになる。そして、外と内の力の相互作用を求めるべきではないかとの考えに至る。これこそが、筆者が「共発」と呼ぶ、「内発」と「外発」のハイブリッドによる発展モデルである。

「共発的発展モデル」とは、地域の内側からも外側からも計画・組織化される概念で、つまり、地域の当事者の能力やニーズに依拠した活動を通じて地域資源を価値づけ、それを有効に活用し、地域に利益を還元するなどの従来の「内発的発展モデル」に加えて、地域を越えて広域に拡がる社会関係資本を構築することにより外発力を活用する一方で、外からの介入を分散することで「外発的発展モデル」のリスクを抑えるものである。

(2) 3つの公共性の先にある「新しい公共」をめざして

地域独自の力と地域外の力との相互作用を活かしたハイブリッド型の「共発力」の涵養には、以下に示す3つの公共性の取組みが重要である（図 1-2）。

① 合理主義に基づく「行政的公共性」
② 実用主義に基づく「市民的公共性」
③ 市場主義に基づく「市場的公共性」

一般に、公共性とは平等性や公平性が問われるが、一人ひとりの市民から見て実用的で

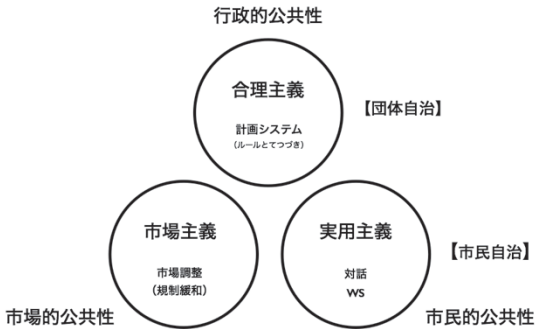


図 1-2　3つの公共性

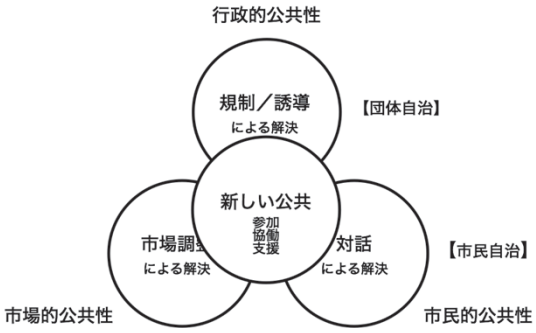


図 1-3　新しい公共の位置づけ

役に立つか否かも重要な公共性の尺度であり、同様に、需要と供給のバランスによる市場のメカニズムも公共性の尺度となり得るものである。

これまで、合理主義に基づく「行政的公共性」では計画システムを用いた規制と誘導により課題解決に当たってきた。同様に、実用主義に基づく「市民的公共性」では市民参加ワークショップなどの対話による解決、市場主義に基づく「市場的公共性」では市場調整

による解決がこころみられてきた。そして、行政、市民、市場による多主体の参加・協働・支援のもと、「新しい公共」に対する期待が高まっている（図 1-3）。

次節以降では、「複合的な課題を多世代と多主体が協働して解く」ことをテーマに 3 つの事例を紹介する。事例 1 は、団体自治の仕事を住民自治に委ねていくための取組みである。また、事例 2 は、高齢化社会を背景に医療費の膨張を誘引しかねない高度医療に頼らず、地域を舞台とする医療、福祉、介護などと連携したまちづくりの取組みである。そして、事例 3 は、新しい公共が市域を越えて周辺市町村と広域連携する「シティ・リージョン」と呼ばれる取組みである。

3　事例 1 住民自治のためのコミュニティ計画と地域づくり協議会（福岡県上毛町）

（1）住民自治のためのコミュニティ計画の策定

大分県との県境に位置する福岡県上毛町は、町村合併を機に東京の大手コンサルタントに発注して総合計画を策定した（2007）。それは総合計画としては模範的なものであったが、フルセットで団体自治がまちづくりを担う計画であった。

助言を求められた筆者は、総合計画に記された事業のいくつかを旧村単位のコミュニティに移譲していくことを目的とするコミュニティ計画の策定を提案し、その結果、1 年間かけて住民、職員、大学研究室の協働による計画策定に当たることとなった（図 1-4）。

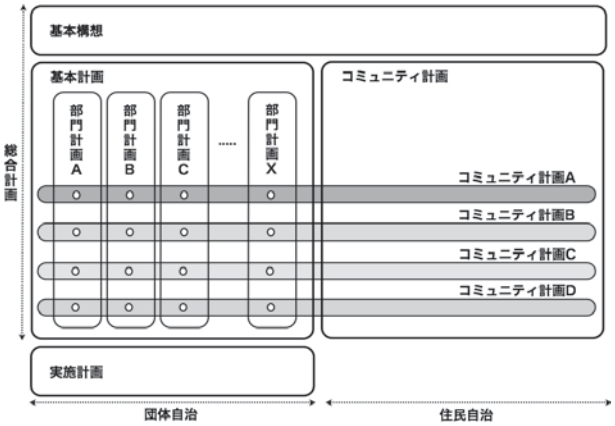


図 1-4　総合計画とコミュニティ計画の組立て

図 1-5　地域づくり協議会（福岡県上毛町）

参加型ワークショップを重ねることによって、身近な地域課題を解決するためにコミュニティが担うべき 88 のプロジェクトが抽出され、それをもとにコミュニティ計画として編集した（2008）。

翌年からコミュニティ計画にもとづく地域づくり活動事業がはじまった。すなわち、コミュニティ計画に記載されたいずれかのプロジェクトに取り組むことを希望する町内在住・在勤の 5 人以上の団体を募集し、審査会を実施して、88 のプロジェクトの趣旨に合致しているか否かを基準に「地域づくり活動団体」として認定する。認定団体は町から年間

20 万円の活動補助を 3 年間の期限つきで受けることができる。その結果、38 団体、約 600 人が活動し、88 プロジェクト中 32 プロジェクトが実行されている（2013 年現在）。筆者は住民自治において 3 割バッターは強打者だと評価しているが、これまでに 36%の成果をあげていることになる。事業開始当初は、コミュニティ計画策定時のワークショップ参加者が中心であったが、参加の輪は拡大するとともに、参加者の半数が現役世代であることも活動を活発なものとしている。[2]

（2）地域づくり協議会への展開

地域づくり活動事業の開始から 3 年を経過した時点で、町からの補助が打ち切られる団体が出てくることを機に、補助金のない状態で活動をいかに持続させるかが課題になった。各団体の代表者によるワークショップを毎月開催して検討した結果、事業の縮小はやむを得ないが、各団体の交流や情報交換を密にすることで活動支援をひろげるとともに、各団体の備品の共有などによって財源不足を補うことで、活動継続を図る方向性が打ち出されて、「地域づくり協議会」が設立されることになった（2011）。

この協議会は、地域づくり団体が任意で加入するもので、町から年 300 万円の補助を受けて、情報交換、備品の貸出し、研修会の開催、町からの補助が終了した団体に対する活動助成（年 5 万円）などを行っている。現在では、自主運営が可能となり、協議会からの活動助成金を辞退する団体も出ている。また、協議会は町が改修した空き店舗を活動拠点とし、「景観保全部会」「安心安全部会」「文化伝承部会」「交流活動部会」「情報発信部会」などの活動を行っている[3]（図 1-5）。さらに、地域づくり広報誌が全戸に年 4 回配布され、町民に住民自治による地域づくり活動が周知されている。

当初は、行政が音頭をとるかたちですすめられたことは否めないが、「やりはじめると楽しくて取組みがひろがった」と報告されている。団体ごとの活動が活発になるだけでなく、団体間の世代をこえた協働事業も行われるなど、アウトカムズも大きな展開を見せている。

4　事例 2 「医学を基礎とするまちづくり」医療分野と都市計画分野の施策の融合

（1）まちも元気に、ひとも元気に

近代都市計画の黎明期、都市計画学と医学は密接な関係にあった。都市計画の重要課題は、産業革命を背景に過密化や公害汚染が広がる都市空間に対して「公衆衛生」を確保することであった。そのため、土地利用をはじめ「分ける」ことが近代都市計画の基本となった。その後、20 世紀の経済成長とともに、都市の機能分離が急速に進むと、都市計画学と医学の間の距離は次第に拡大していった。

---

[2] http://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/community-kennai-59.html
[3] http://www.ibukinosato.jp/

ところが低成長経済のもと、超高齢・人口減少社会に突入した現在、近代的な機能分離された都市生活は経済効率にもつながらず、安全・安心な暮らしや健康さえも脅かすものとなり始めている。豊かで都市的な生活は飽食と運動不足による成人病の蔓延を、個人優先のライフスタイルはコミュニティの崩壊、出産・子育てにおける不安や孤立、単身高齢世帯の急増や孤独死の問題をもたらしている。

とりわけ年間 40 兆円にのぼる医療費の膨張は、公共予算の重い負担となっている。政府は医療費抑制策の一環として、在宅医療の促進を掲げている。こうした社会的要請を受けて、筆者は「まちも元気に、ひとも元気に」をスローガンに、まちづくりと医学・医療を融合させて、ビジョンを「分かち合う」取組みをすすめている。

「医学を基礎とするまちづくり（Medicine Based Town)」とは、成熟社会や人口減少社会において生じる問題を打開するため、地域コミュニティの再生や民間事業者の参入、非営利組織の育成、住民自治による包括ケアの実現など、医療福祉政策と都市計画政策とが連携することにより医療費の縮減を図り、医療従事者の負担を減らすものである。同時に、人々が安心して健康に住まい続けることができるまちをめざし、自らのライフスタイルに応じて選択した医療福祉サービスがまちなかの適材適所に効率よく提供され、健康的で文化的な社会生活を送ることが保証されたまちを構築する取組みである。

具体的には、「予防に関する MBT（健康の意欲を高める、場をつくる、障壁をとりのぞく)」「治療に関する MBT」「回復に関する MBT」の 3 段階に対して、「物理環境的対応」と「社会環境的対応（家族、コミュニティ)」の両面から、多世代と多主体が取り組むものである。

筆者は早稲田大学重点領域研究機構「医学を基礎とするまちづくり研究所」の所長を兼任し、奈良県立医科大学と共同で研究に当たっている（図 1-6)。

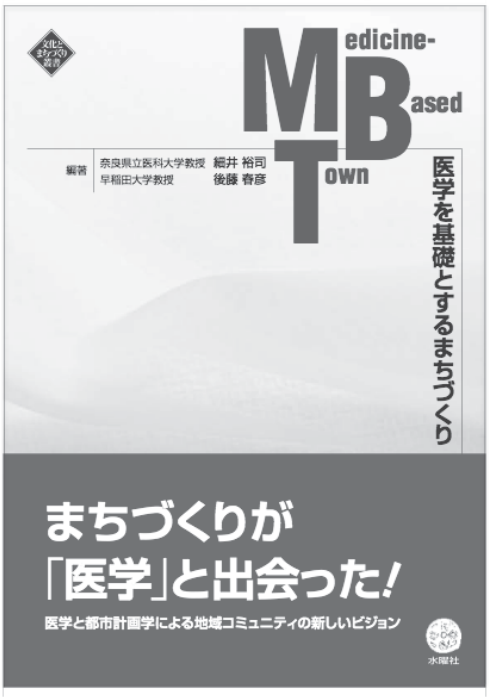


図 1-6　「医学を基礎とするまちづくり」細井裕司・後藤春彦編著（水曜社）

例えば、奈良県橿原市にある奈良県立医大のキャンパスの一部移転によって生じたスペースを「医学を基礎とするまち」を具現する近未来都市のモデルにするこころみや、重要伝統建造物群保存地区に選定されている今井町の伝統的町並みの中の空き家等を活用し、そこに奈良県立医大附属病院の機能の一部をインフィルすることにより、医療・福祉に関連する様々な機能や施策を有機的に連携させ、地域全体で医療・福祉・健康を支えていくシステムの社会実装をこころみている（図 1-7、1-8）。この取組みは、国の地域活性化モデルケースに選定されるとともに、地域再生計画は内閣総理大臣に認定されるなど、プロジェクトが加速している。また、新しいビジネスが創造されるイノベーティブな環境を整える目的から「MBT コンソーシアム研究会」を設立し、医療機器、製薬、エネルギー、通信、ゼネコン、コンサルタント、金融等の民間企業（約 300 社）も参入して産学共同研究を進めるなど、多主体も巻き込んだ取組みを進めている（図 1-9）。

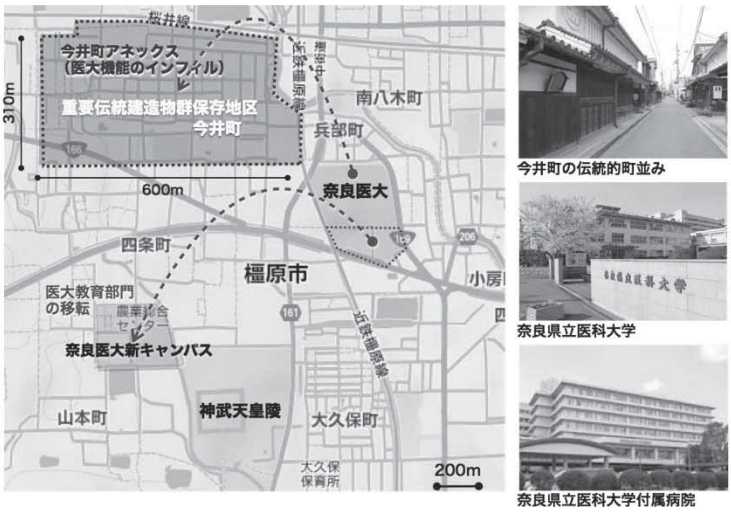


図 1-7　奈良医大、今井町、神武天皇陵の位置関係

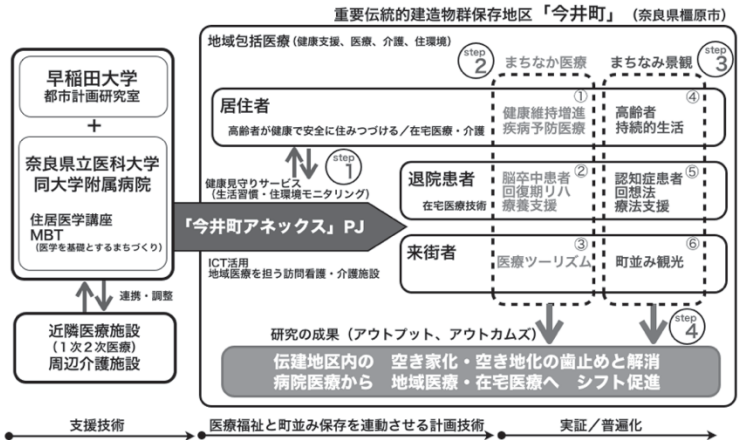


図 1-8　まちなか医療とまちなみ景観の相互補完の関係

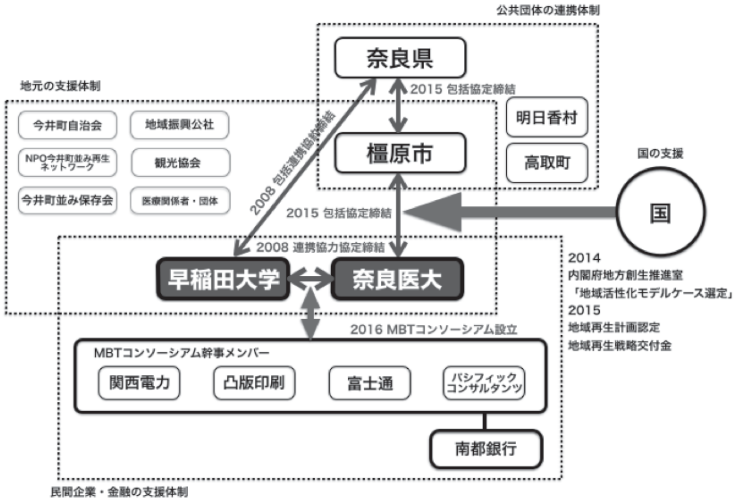


図 1-9　MBT のステークホルダー間の連携体制

5　事例 3 計画的圏域「シティ・リージョン」都市部と農山漁村部との政策連携

（1）バランスがとれた多核的な都市・地域システムへの再編

人口減少による縮減社会の到来によって量的な拡大を是とする時代が終焉し、質的向上への転換を余儀なくされている。行財政の効率化をめざし市町村合併が推進されたことにより基礎自治体の範域は拡大する一方で、有効な手段が講じられないまま中心市街地も周辺農山村部も弱体化が進行し、深刻な問題となっている。これを受けて、地方制度調査会は自治体間の相互連携による機能補完を打ち出し、「連携協約」制度の創設など、地方自治法の改正もすすみ、計画システム自体も抜本的な変革を求められることになった。

「シティ・リージョン」とは、都市や周辺地域の連携によるあらたな計画的圏域であるが、その設定によって意味するところが異なる。例えば、都市的土地利用と農的土地利用を一体的な計画単位として扱うこと。あるいは、都市とその周辺の町村からなる都市圏を一体的な計画単位として扱うこと。さらには、複数の都市圏の中心都市が連携した広域圏を計画単位として扱うことなどの差異があげられる。しかし、いずれもモビリティの増大により生活圏が拡大したことを背景に、圏域内の機能の相互補完による集約化とネットワーク化が戦略的に試みられていることは同じである。近代の計画原理にのっとって、単純に土地利用の純化をめざすのではなく、異なる性格の土地利用を併せて一体的な空間像を描くことが希求されている（図 1-10）。

一方、世界へ目を転じると、そうした傾向はより顕著なものとなっている。特に、国境を越えた都市間競争が激化する EU では、積極的に行政区画をこえた広範囲の圏域をシティ・リージョンと位置づける動きが活発化している。都市や農村がどのようなアライアンスを結び、戦略的な計画的圏域を構築するのかが地域の将来を左右すると指摘されている。

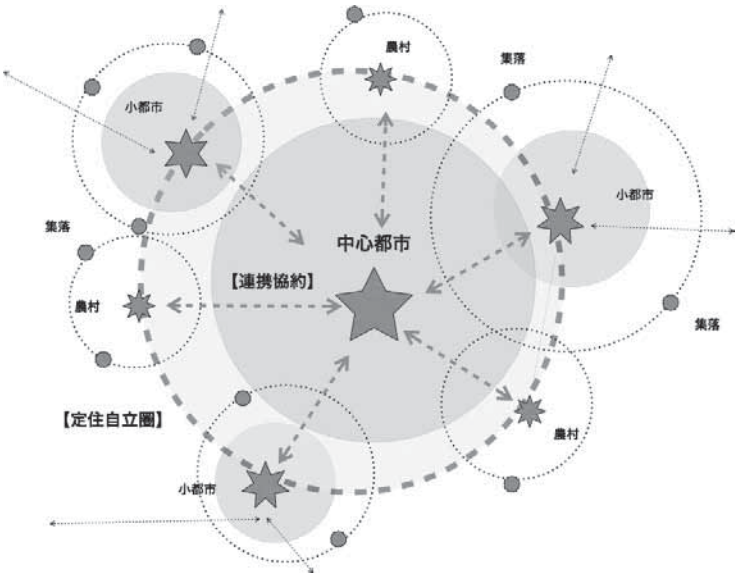


図 1-10　シティ・リージョン（例）

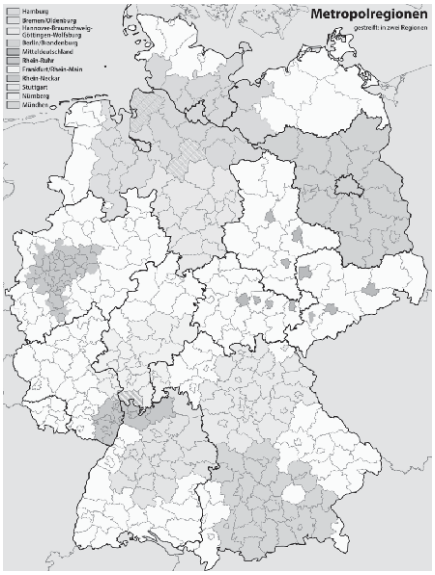


図 1-11　ドイツのシティ・リージョン

さらに、EU で進められているスペーシャル・プランニングと呼ばれる計画理論は、土地利用等の物理的な事象を対象とするこれまでの都市計画や地域計画ではなく、社会空間の総体を構築していくことをめざすものである。従来の計画が全体から部分へ区画していく「分ける」型だったのに対して、スペーシャル・プランニングは異質なものを統合していく「分かち合う」型の計画であり、都市と都市、都市と農村の区分を解き、シティ・リージョンと名付けられた有機的でダイナミックに流動する社会空間の構築をめざすものである。

(2) ドイツの「シティ・リージョン」の例、ライン・ネッカー (Rhein-Neckar)

分権国家のドイツには、機能の集約とネットワークをめざし、現在、11 の「メトロポリタン・リージョン」と呼ばれるシティ・リージョンが存在する [4] (図 1-11)。その範域や形状に定型はなく、首都ベルリンは州をそのままシティ・リージョンの範域としている。一方、旧東ドイツのライプチヒを中心都市とするシティ・リージョンは州をまたぐ飛び地の形状である。その他、バイエルン州はミュンヘンを中心とするシティ・リージョン、ニュルンベルグを中心とするシティ・リージョン、どちらにも属さない基礎自治体からなる。また、1 つの基礎自治体が 2 つのシティ・リージョンに属している事例もある。このように、多様な形態のシティ・リージョンがあり、地方分権のすすんだドイツでは、シティ・

図 1-12　3 州にまたがるシティ・リージョン「ライン・ネッカー」

[4] https://de.wikipedia.org/wiki/Metropolregion

リージョンがボトムアップ型で地域の発意によって形成されていることがわかる。

その中でも、ライン川とネッカー川が合流するマンハイム市を中心とするライン・ネッカーと呼ばれるシティ・リージョンはきわめてユニークである。ライン・ネッカーは3州にまたがる290の基礎自治体からなる圏域内人口240万人のシティ・リージョンである。民間主導による計画的圏域で、地元のハイデルベルク大学やマンハイム大学などドイツでも有数の大学の知識を活用し、GDPが740億ユーロとEU内でもトップクラスの経済力を誇っている[5]（図1-12）。

このライン・ネッカーのシティ・リージョンにおける自治の進め方は、「地域計画連合」という法律に基づく政治的意思決定組織があり、その下に「未来協会」という経済人・科学者・政治家など600人以上からなる戦略的対話のための支援組織（年会費360ユーロを支払えば誰でもが参加できる）が形成され、さらに、その下に「有限責任会社」というジョイント地域開発プロジェクトの実行組織がある[6]（図1-13）。

図1-13　ライン・ネッカーのガバナンスの仕組み

シティ・リージョンにおいて、「地域計画連合」は頭脳、「未来協会」は感覚器、「有限会社」は手足として機能している。特に、感覚器に例えた「未来協会」という戦略的対話のためのプラットフォームがあるという点が大変興味深い。ちなみに、「未来協会」の理事会には、州知事や市長数名の他、ドイツを代表する企業のCEO数名、商工会議所会頭、ハイデルベルク大学学長、放送局会長などが名を連ねている。

州が異なれば、憲法をはじめ各種の法律が異なるが、シティ・リージョン内の地方公共団体は、共同で行うべき事業をシティ・リージョンに付託する形をとっている。

現在、我が国でも中心市と周辺の農山村が連携協約を結び、相互補完の関係を持ちながら連携する取組みを総務省が提唱するとともに、複数の基礎自治体からなる定住自立圏もより一層強化していくことが議論されている。こうした取組みは日本版シティ・リージョンの萌芽とも考えられ、今後、圏域での一体的な土地利用により日本版シティ・リージョ

[5] http://www.rhein-neckar-index.de/region/
[6] http://www.vlaamsbrabant.be/binaries/141210-Rhein-Neckar-Regional-Governacence_tcm5-102385.pptx

ンを計画的に形成していくことが望まれる。

次節では、都市と農村の計画的な連携のための土地利用に係る法体系の統合について提言する。

6　提言　「都市農村計画法（仮称）」による都市部と農山漁村部との一体的な計画

(1) 都市と農村の土地利用に係る法体系の統合の好機

前掲の内閣府地方分権改革有識者会議による「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」（2014 年 6 月）の中で、今後のめざすべき「重要な政策分野（土地利用等）に関する改革」に、『中長期的な課題として、土地利用に関する各種法体系を総合的に運営する観点から、都市計画法、農地法、農業振興地域の整備に関する法律、森林法等の法体系を一元化するなど、可能な限り住民に身近な市町村が権限と責任を担う方向で、政府部内で議論を行うことが望まれる。』と記されている。

さらに同会議の農地農村部会の報告書（2015 年 3 月）では、巻末に、『総合的かつ計画的な土地利用を行うため、都市と農村の土地利用に係る法体系の統合など、国土全体の利用の在り方を議論し、中長期的に土地利用に係る制度全般を見直していくことが望まれる。』と締めくくられている。

この報告を受けて、都市と農村の土地利用に係る法体系の統合（例えば、「都市農村計画法（仮称）」）の検討が緒についたと言えよう。

イギリス、フランス、ドイツをはじめ、欧州各国の都市郊外や農村地域には「田園」と呼ぶにふさわしい質の高い空間が広がっている。これは、都市と農村の両方を含む総合的な計画によって創造され、育くまれ、守られてきた空間である。これらの国々では、都市においても農村においても『計画なくして開発なし』が原則で、その前提として計画的な土地利用のための法制が存在している [7]。

一方、我が国の都市郊外は個性や魅力に乏しく、計画性の低い雑然とした空間がひろがっていることが多い。しかも、今後、都市が縮減をはじめることによって都市郊外はますます未利用地がまだら状に散在する空間になる恐れがある。都市が拡大から縮減へ転じるこのタイミングを捉えて、土地利用に係る法体系を再編することが喫緊の重要課題に位置付けられる。

(2) 日本の都市計画と農村計画の現行制度の課題

我が国の土地利用に係る法体系は、都市計画法の領域と農振法・農地法の領域に二分さ

---

[7] イギリス：都市農村計画法（1947）都市農村部の一元的空間計画の枠組み
フランス：都市計画法典（1943）農地を含む土地利用計画、開発規制等の枠組み
ドイツ：連邦建設法（1960）、建築法典（1986）に基づく F プラン（農地も含む土地利用大綱）の枠組み

れており、両者の間で土地利用規制は整合性を欠いた仕組みとなっている。

都市計画法における線引き（市街化区域と市街化調整区域の区分）は主に大都市圏のスプロール問題に対処するための制度であった。そのため、地方都市では線引きを行わない都市計画区域も存在している。

また、郊外・農村地域における土地利用規制はきわめて緩やか（非線引き区域、都市計画区域外では開発許可制度の対象や土地利用の用途指定が限定的）で、無秩序な開発が行われやすく、開発許可制度だけでは計画的な土地利用が形成されないことが課題としてあげられる。

一方、農業振興地域の農用地区域や農地転用許可制度の対象となる農地では、土地を農地としての利用に供するように厳格に規制されているが、農振法や農地法は農用地の保全を主たる目的とするもので、生活環境としての農村における土地利用の適正化を目的とはしていない。さらに、農業振興地域の農用地区域の農地であっても、一旦農用地区域から除外され、いわゆる農振法の白地区域になるとゾーニングができなくなる。そして、ある農地が農振除外されると、隣接する農地が優良農地の指定要件に適合しなくなるという構造的な課題を有することから、次々と農振除外が繰り返されるドミノ現象が起き、無計画な蚕食的開発を誘発するとともに拡大させることが懸念される。

このように、都市郊外や近郊農村の土地利用は、都市計画法上も規制が緩く、農振法・農地法上は農用地の保全が主で、両者には計画的な土地利用をすすめる仕組みが存在していない。

(3)「都市農村計画法（仮称）」にもとづく都市と農村の一体的な土地利用規制

人口減少・超高齢化社会を迎え、基礎自治体が各々の実情に応じて主体的な土地利用を計画し、総合的なまちづくりを推進することが望まれる。

特に、かつて郊外にむけてスプロールしていた地域では、都市化の圧力が弱まるとともに逆都市化がはじまり、空地・空き家などが増加し、市街地内に無秩序にオープンスペースが発生する状況に陥いるなど、新たに様々な課題を発生させている。基礎自治体が土地利用全体について責任を負う観点から、あらたな土地利用に関する制度のあり方が問われている。

さらに、農業をとりまく状況も大きな転換期を迎えており、企業の農業参入、農業の六次産業化、グリーンツーリズムの展開など、産業競争力の強化が求められている。

我が国の土地利用に係る法体系は重層的で複雑である。総合的かつ計画的な土地利用を行うためには、本来、都市と農村は前掲の欧州各国の様に、一元的で包括的な土地利用に係る法体系であるべきであり、同時に、一元的な主体として基礎自治体が土地利用を総合的に管理するべきであり、そのために基礎自治体は土地利用に関する計画を策定し、それ

に基づいて土地の開発行為・建築行為等を規制する権限を一括して担うことが望まれる。

また、土地利用規制のない、いわゆる白地に対する規制も含めたゾーニング規制のあり方を見直し、土地利用規制のデフォルトをつよめることが望まれる。さらに、基礎自治体の範域をこえた適切な広域調整の仕組みの構築も併せて検討すべきである。

そのため、都市計画法、建築基準法、景観法、農地法、農振法、森林法等の全面改正と、あらたな統一的な「都市農村計画法（仮称）」の制定が望まれる（図 1-14）。

「都市農村計画法（仮称）」は都市と農村を分けることなく一体の空間として土地利用計画の対象とするもので、共通の開発や建築に関する規制を基礎とした、コンピュータソフトに例えれば基本ソフトの性格をもつ。

一方、詳細な地区計画や、農地の厳格な保全及び転用・開発規制、土地利用調整などは地方の実情に応じて基礎自治体が条例で対応するなど、基本ソフト上にアプリケーション・ソフトを走らせるような制度設計が望ましい。

そして、これらは地方分権の進捗、地方創生の推進、地方自治の強化と連動してすすむことが期待される。

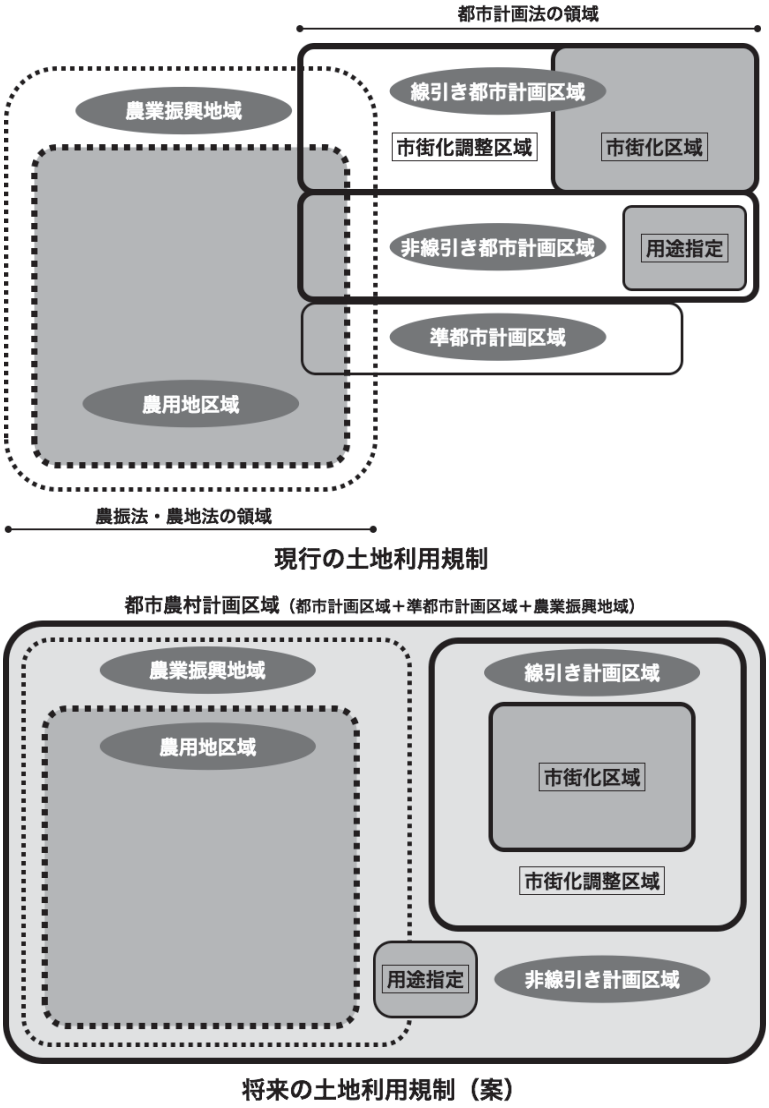


図 1-14　現行の土地利用規制と将来の土地利用規制（案）の比較

（4）「都市農村計画法（仮称）」の期待される効果

都市と農村を分けることなく一体の空間として土地利用計画の対象とすることによる効果について、以下に列挙する。

まず、都市の郊外への拡大を抑制することにより、都市中心に機能を集約したコンパクトな都市構造への転換の契機となる。これにより、行財政のコスト削減や生産性向上が期

待される。

また、企業の農業参入、農業の六次産業化、グリーンツーリズムなどが総合的かつ計画的に展開し、農業をとりまく産業競争力の強化が可能となる。それに伴って、農村の暮らしが息づき、ふるさとの景色が蘇り、田園と呼ぶにふさわしい自然と人の織りなす環境が育まれ、田園回帰も期待される。

さらに、前掲のシティ・リージョンのような圏域の計画的な再編が併行して進むことにより、圏域外への所得の流出防止、地産地消の推進、再生可能エネルギーの圏域内循環などが期待される。

おわりに　3つのマップを描いてみる

最後に、本研究会のテーマである「人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくり」のミッションとビジョン、アプローチについて整理する。

まず、ミッションは、本文の主題に掲げた「複合的な課題を多世代と多主体が協働して解く」であり、ビジョンは「分ける」から「分かち合う」ことへの転換による社会関係資本の充実強化である。分かち合うべきものは、ビジョン、プラン、資源、財産、体験など様々あり、キーワードとしては、シームレス、シェア、連帯、相互補完、つながりなどが挙げられる。

また、アプローチとしては、①それぞれの都市や地域の実情に応じた処方箋をつくること、②市民一人一人の生活の質に対するニーズを把握すること、③住民自治の醸成を推進すること、④基礎自治体の範域を越えた広域連携を展開することの4つである。

その第一歩として、3つのマップを描くことを推奨したい。1つ目のマップは「ロードマップ」であり、時間軸上に事業を載せてみる。2つ目のマップは「エリアマップ」であり、空間上に事業を位置づけてみる。3つ目のマップは「ステークホルダーマップ」[8]であり、事業に係る人間関係を描いてみる。これら3つのマップを描くということは、細分化された事業を「時間」「空間」「人間」によって統合することを意味している。限りある時間と空間と人間を「分かち合う」ことによって、「複合的な課題を多世代と多主体が協働して解く」ことの総体が可視化される。

さあ、航海予定表、海図、乗員名簿を携えて「七福神の宝船」の旅へ出かけよう。

（参考文献）

・　後藤春彦『計画的圏域シティ・リージョン』自治日報・2014年7月4日、1面

・　後藤春彦『スペーシャル・プランニングへの期待』自治日報・2014年11月28日、1

[8] ステークホルダーマップの例として、本稿の図1-9を参照いただきたい。

面
・ 後藤春彦『共発的地域づくり　外発と内発のハイブリッド』自治日報・2015 年 3 月 20 日、1 面
・ 後藤春彦『都市農村計画と市民自治へ向けて』都市計画（日本都市計画学会）特別号（2016)、26～27 頁
・ 西尾勝『地方分権改革の総括と今後の展望』地方分権改革有識者会議（2013 年 9 月 30 日）
・ 地方分権改革有識者会議 農地・農村部会報告書（2015 年 3 月 19 日）

※特記無き図版の出典は筆者作成

第２章　人口増加を展望した多世代交流と共生のまちづくり政策
―暮らしたい地域と働きたい仕事づくりを応援する産業自治戦略―

愛知大学地域政策学部教授　鈴木　誠

日本の各地で人口減少が顕在化するなか、今まで以上に、若い世代・女性・高齢者など多世代市民の参加と協働によるまちづくりへの期待が高まっている。この期待を現実のものとしながら、人口減少を減速させる一方で、徐々に人口増加へと結び付け、質の高い生活環境と社会を市民に保障していく展望をまずは抱くことが重要である。既に全国の都市自治体では、人口減少問題を厳しく認識し、人口減少を抑制するため様々な政策とともに、人口増加を図るための政策を、地元産業界や市民団体、地縁組織等の協力を得て取り組んでいる。しかし、まだ成果を得るまでには至っていない。そこで、本章では、合計特殊出生率が高い上位 30 都市のまちづくりの成果を検証し、今後人口増加を展望する上で重要と思われる都市自治体の政策課題について言及する。特に、本章では人口増加を展望した自治体づくりを地域産業政策の面から言及することを意図し、若者・女性・高齢者など多世代市民が交流し共生する社会構築を目標にした都市自治体の「産業自治戦略」に関して試論する。

はじめに

本章では、全国市長会の実践や調査研究を踏まえ、人口増加を展望した都市自治体による多世代交流と共生のまちづくり政策を考える。[1]

日本の各地で、今まで経験したことのない規模と速さで、少子高齢化と人口減少が生じている。それに伴い顕在化する医療・福祉・公共交通・義務教育・空家・耕作放棄など様々な地域問題は、従来その解決を国や地方自治体に強く求め、任せてきた面が強い。しかし、問題の拡大は早く、国や自治体の施策が後手に回ることも珍しくない。その結果、市民にとって満足のいく成果が得られなくなっている。

露呈する地域問題は、問題が顕在化する地域において市民から暮らし続ける意欲を奪い、一層の人口流出や私的財産の放棄をもたらす事態を生んでいる。そうした中で、行政サービスをめぐる国や自治体の責務や役割を求めながらも、それだけに依存せず、市民一人ひとりが地域の中での生き方、暮らし方、働き方、地域社会との関わり方に主体性をもち、市民自治の意識と行動を芽生えさせそうとしている。中小企業や大企業の中にも、地域社会が働く従業員とその家族にとって安心して暮らせる場であるために、地域貢献に本腰を入れる事業所も増えている。

人口減少時代を背景に、まちづくりが国や自治体の仕事でとどまる時代は終わりを告げ、多世代の市民が地域内外で交流・協働しながらまちづくりを主体的に担い、また多様な規模・業種からなる産業主体が地域との共生を通じまちづくりに貢献する時代を迎えている。

[1] 本稿では、「人口増加の展望」という表現を、個人をとりまく社会的・制度的環境の改善による合計特殊出生率の上昇と、それが要因のひとつとなって帰結する人口の自然増に関し期待を込めて使用している。したがって、個人に対して結婚・出産・多産を求めることを意図する表現ではないことをお断りしておきたい。

既に、人口減少が極度に進んだ地方農山村であっても、新旧の市民、多世代の市民が協働し、多様な市民が能力や経験、地域内外のネットワークや地域産業の技術・資金を活用し、理想とする地域社会の目標にむけて、まちづくりに取り組み、高い市民満足度を生み出す事例も増えている。理想とする地域社会は、国や自治体が主導して描き実現するのではなく、多様な市民が交流し共生しながら能力と経験を発揮し、さらに地域産業との協働を通じて実現する時代をむかえている。[2]

大切なことは、そのために多様な市民が意識を高め、産業も地域の自治の主体になること、そのための仕組みや支援のための制度設計に国が協力し、法制度や支援体制の充実を図ることである。そのための方法を試論することが、本章の課題のひとつでもある。

地域社会のビジョンを策定し実現に向けて若い世代、女性、高齢者が相互に協働し、さらに市民や市民団体・産業団体と行政との協働も各国・各地域ではじまっている。そうした中で、若い世代や女性からは、U・I・J ターンを通じて家族、近隣の人々、友人・知人との新たな関係性をつくり、信頼のなかで理想とする家庭や家族、コミュニティづくりに励む姿を目にすることも増えてきた。同時に、自らの生きがいに裏打ちされた仕事を興し、能力を活かして地域を支える産業を創造する努力も垣間見える。それは、地域に新たな雇用と定住を生み、世代のリレーをもたすものでもある。

若者世代だけでなく、企業を退職した高齢世代の市民の中からも、健康を保ちつつ、職業経験や社会経験、ネットワークを活かし、若者世代とともに暮らしたい理想の地域社会にむけて立ち上がる姿が増えている。消滅可能性が高いと揶揄された集落や農山漁村地域であっても、新たな地域資源と仲間を得て、希望をもった地域社会へと変革する挑戦に目覚める高齢世代もけっして少なくない。

厳しい状況のなかにあっても、確実に起きている地域の内発的発展につながる変化を捉え、加速する人口減少を食い止め、逆に人口増加に結び付け、質の高い生活環境と社会を多世代の市民と協働しながら実現することが、都市自治体に強く求められている。そのために自治体行政の長と職員は何をすべきなのか。既に全国の都市自治体では、人口減少問題を厳しく認識し、人口減少の原因や影響を分析した上で、人口減少を抑制するため様々な政策に取り組んでいる。また、人口増加を図るための政策にも、地域産業界や市民団体、地縁組織等と協力・連携して取り組み、希望の萌芽を育みつつある。ただ、残念なのは、全国の都市自治体の多くで、人口減少に歯止めをかけることができず、人口増加という成果を生み出すに至っていないだけである。

---

[2] 本稿では、地域産業を地域と共生し営利・非営利の経済活動を営む個人若しくは法人と定義している。地域と共生するとは、地域が直面する諸課題を解決するために寄付やボランティアなど企業資源を無償かつ一方的に提供するような社会的関わりを意味しない。また、立地する特定の地域にのみ貢献する「地元貢献」も意味しない。地域産業とは、平時において市民が直面する生活課題、災害時などに市民が直面する生活課題などを社会的ビジネス課題として捉え、ビジネスを通じて地域内外の信頼及び株主や出資者の信頼を高め、信頼を梃子に消費と投資を広げ、雇用の安定と高い生産性を通じて地域課題の解決や納税を果たしていく産業主体を意味する。

そこで、本章では、あらためて人口減少に対する都市自治体の認識等を整理したうえで、合計特殊出生率が高い上位30都市のまちづくりの成果を検証し、今後人口増加を展望する上で重要と思われる都市自治体の地域政策課題に関して言及する。特に、本章では人口増加を展望した自治体づくりの一環として、自治体固有の産業政策の責務として「産業自治戦略」についても試論する。

1　人口減少に対する都市自治体の認識

全国市長会では、人口減少や少子化対策について、各都市自治体がどのような認識を持っているかについて調査を行っている[3]。回答が得られた232市の人口減少問題に対する認識はおかれた状況によって違いはあるが、総じて人口減少を自治体の存続に関わる深刻な課題として受け止めている。では、その原因はどこにあるのだろうか。都市自治体の指摘に共通するのは、地元から大都市圏へと若者の流出が続いてきたことに原因を求めている点である。

若い世代の社会減の動機と考えられるのが、賃金・職種・技能面等で大都市圏に集積する企業群の雇用吸収力が地方圏に比べて高いこと、他方で若者を引き留めるだけの魅力に富んだ雇用先を地方圏で創出できないこと等があげられる。そのため進学や就職を機に地元を離れた若者たちは地元に戻らず、若い世代の社会減と人口の高齢化を促している。

若者が流出し就職や結婚をした後にも故郷に戻らないため、地方都市では次世代を担う子どもたちが増えず、高齢化が加速し、しだいに人口全体が減っていく。社会減は自然減につながり、構造的な人口減少社会へと移行していく。その影響を心配する声は様々あるが、都市自治体が危惧する課題では主に次の2点があげられる。

第1は、行政サービスの低下である。若者の転出や少子化で担税能力をもつ生産年齢人口が減れば自主財源も減る。他方、高齢化が進むことで社会保障費や医療費の支出が増え、財政収支は徐々に悪化し、行政サービス全般を低下させていく。

第2は、地域社会における共同管理機能の低下である。人口と世帯の減少、高齢化の加速で、共同生活を支えてきた人間関係や精神的支えが失われ、独居世帯の増加、町内会等の地縁組織からの脱会、身近な田畑の耕作放棄、伝統芸能や祭礼の中止が進んでいく。小中学校の統廃合も進み、生まれ育った土地と人々への感情が失われ、人々が生活地から離れ市外へと流出していく。

以上の理由から、地方都市では、人口減少を自治体の存続に関わる重大問題と認識する傾向が強くなっている。ところが、人口減少が大きな流れになっているなかで、官民挙げての取組みによって、合計特殊出生率を引き上げている自治体もある。出生率の上昇は、自然増の可能性を生み、行政サービスの向上や地域コミュニティの安定にもつながってい

[3] 全国市長会少子化対策・子育て支援に関する研究会「人口減少対策に関する意見」調査結果、2014年10月1日

く重要な課題でもある。では、出生率上昇の要因はどこにあるのだろうか。

2　人口増加を展望した都市自治体の挑戦

全国市長会の少子化・子育て支援に関する研究会が実施した「出生率が高い都市自治体上位 30 市」に対する調査によれば、出生率上昇の要因は、主に次の 3 点に集約される。[4]

第 1 は、地域コミュニティの充実である。実際、大部分の地域でコミュニティ活動を担っているのは伝統的な地縁組織である町内会・自治会・行政区等である。町内会長など地縁組織の長は各世帯の世帯主、つまり男性高齢者である場合が多く、毎年変わる輪番制をとっている。こうした高齢男性世帯主を長とする地縁組織が、直接的に若い子育て世帯・世代を支援することは現実には困難である。

そこで、若者世帯・子育て世代が相互に「交流しやすい」環境、必要な「情報を得やすい」環境、「昔ながらのゆったりとした人間同士のつながりを目にできる」環境、「地域の見守り隊が活動する」環境を、地縁組織とともに福祉 NPO などが連携し育んでいる。このことが安心できる環境を生み、出生率上昇の要因ともなっている。

第 2 は、育児支援が受けられる親族や友人・知人の存在である。従来の育児は、核家族化が進むなかで育児経験や育児知識の乏しい若い世帯のみ（正確には若い母親ひとり）で行われるケースが続いてきた。その負の側面として若い母親の精神的・肉体的負担の増大、育児放棄、幼児や児童の虐待、親の介護との板挟み、出産後の職場復帰困難、家計に占める育児負担の増大、2 人目以降の出産断念などの課題に直面している。

少子高齢化や人口減少を社会問題としてとらえた場合、若者世帯・世代の子育て問題を、若者世帯・世代、特に若い母親ひとりの責任に帰してはならない。むしろ、子どもは「地域の宝、地域で子どもを育てる」という市民意識の醸成と、地域社会の側からの支援が求められている。その支援も、実際に出生率の向上につなげているのは、周囲の具体的な手助けであり、子育てを気遣い、そして手伝ってくれる「気の置けない仲間」の存在である。

「三世代同居」「二世帯同居」など祖父母や両親による育児協力・支援の存在はきわめて大きい。だが、その一方で、核家族化が各世帯の普遍的な姿である現状からすれば、近隣に子どもを預けることができる祖父母や両親がいることも、若い夫婦にとって出産・多産・育児を選択できる精神的・肉体的・経済的支えとなっている。また、血縁に頼れない場合には、日常的・緊急的に子どもの面倒を見てもらえる親族や友人・知人がいることが、高い出生率の背景にはある。

第 3 は、子どもの成長に対する地域社会の高い関心があげられる。不妊治療費や医療費の助成、保育料の減免など行政が直接的に行う育児支援・少子化対策の有無や水準に世間

[4] 全国市長会少子化対策・子育て支援に関する研究会「合計特殊出生率上位市に対するアンケート」調査結果、2014 年 10 月 1 日

の関心は集まりがちである。だが、それとともに、地域の人々が子どもを見守り、ともに育んでくれるという風土、安心感が精神的支えとなっていることも大きい。若者世帯・世代が、日頃からこうした近隣の多世代の姿勢を直接目にすることが、家庭を築く安心観や家族観を育むことにつながる。さらに出産・多産・育児を尊ぶ風土や風習、それを実践する人々やNPOなどの存在、出産・多産を祝う行政や企業の姿勢、出産祝い・学校の入学祝・成人祝いなど、ライフステージの様々な場面で若者世帯・世代に関心を向け、孤立させない「お互い様社会」の存在が、出生率を高める原動力の一つとなっている。

以上から、将来の人口増加を展望させる出生率向上のために、都市自治体が地域の市民や市民団体、企業や学校等の協力を得ながら取り組むべき政策としては、つぎの3点をあげることができる。すなわち、①若者世帯・子育て世代を孤立させず、常にあたたかい言動で見守り、子育てに協力する育児環境の創造と「お互い様社会」の実現、②若者世代・世代が結婚・出産・多産・育児に魅力を感じ、出産と子育てに向き合い続けられる環境、すなわち男性の育児休暇支援や女性の職場復帰支援を産官学民が連携して推進する「子育て応援社会」の実現、③結婚・転入、出産・多産、入学・卒業、成人、入社・転職・定年退職、移住・定住など人々のライフステージを祝い、応援する「お祝い社会」の実現、などである。

3　多世代交流・共生の意義と方法、課題

実は、都市自治体では、既に「お互い様社会」「子育て応援社会」「お祝い社会」を市民力の醸成とその支援によってつくりあげようと、様々な工夫を凝らし取り組んできた。その多くは、都市自治体の所管部課が、2000年以降本格化する都市内分権や市町村合併など行政組織の見直しを機に、行われてきたものである。

しかし、いくら出生率向上に寄与する施策であっても、所管課による行政主導の取組みでは、多世代の市民は受動的な立場に置かれてしまい、多世代の市民が相互・能動的に交流しながら共生の人間関係を地域の中から持続的につくり上げていくことは難しい。多世代の市民がもつニーズによることなく、補助金や交付金の範囲内の施策にとどまることが多いからである。行政に期待されることは、多世代の市民が相互・能動的に交流し合うことで、若者世帯・世代や子育て世帯を他の世代が応援できるような、様々な環境条件を整備することである。

それとともに、都市自治体の全部課・全職員が、それぞれの部署の業務を通じ、あるいは業務とは切り離し、常に地域のコミュニティ活動への理解や参加を通じ、コミュニティ活動の一員となって、多世代交流と共生が進展するよう「市民を励まし、市民の背中を後押し」する意識と行動が期待される。その一方で、地域の側においても行政の支援を活かしながら、「親和的な多世代交流から自治的な多世代共生」をめざし、様々な世代の市民が

能動的に多世代交流と共生のための地域活動に参画していくことが重要である。

表 2-1 は、本研究会の調査で明らかとなった実践事例の一部である[5]。都市自治体における多世代交流・共生のまちづくり政策は、市民が多世代間で交流を繰り返し、徐々に共生の関係へと向かえるよう段階的に積み上げていくことが重要である。はじめに地域の中で「多世代間の親和的交流事業」を促し、徐々に「多世代間の自治的共生事業」が繰り広げられるように支援のための環境条件を整備すべきであろう。

[5] 全国市長会「人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくり」に関する委員（首長）アンケート調査、2015 年実施

表 2-1　多世代交流・共生のまちづくり段階

＜多世代間の親和的な交流事業＞

① 若者から高齢者まで交流できる場の開設と交流企画事業の支援
　＊交流の場の運営や交流企画事業を仕掛けるボランティア人材の育成
　＊NPO・大学・企業・行政が連携協定を結び交流事業を企画し実践

② 都市部と農山漁村部との交流、関係づくりの支援
　＊児童生徒から若者、外国人まで多世代・多国籍の人々を対象に農漁家民宿の登録と体験プログラムの制作を通して交流推進
　＊都市民は災害時の避難先や故郷の田舎暮らしを得る目的で、農山漁村民は交流ビジネスを軌道に乗せる目的で、相利共生の交流ネットワークを構築

③ 既存施設を活用した多世代交流の拠点施設整備
　＊公共施設の見直しを兼ねながら、新たな高齢者施設と子育て施設の合築、既存施設での複合機能化と進め指定管理で民間運営を展開
　＊郊外集落の空き家・古民家を移住定住先として再利用し人口増をめざして地元集落住民・移住者・NPO・行政が交流事業を企画展開

④ 郷土愛や郷土力を育むためのふるさと再発見イベントの支援
　＊里山や里海と生活の関係・価値を学び直し、地場特産品開発を促進
　＊移住者・U ターン者の就農と自立支援、地元民との交流支援

↓

＜多世代間の自治的な共生事業＞

⑤ 地域課題を認識し解決するための住民自治組織の充実強化の支援
　＊自治基本条例等の制定と学区コミュニティ協議会の設置、担当支援職員の配置
　＊協議会への交付金、指定管理の委託、協議会による NPO 法人等立上げ支援

⑥ 専門人材の育成支援や活用支援
　＊SNS を活用しまちづくり情報を発信するスキルをもった人材の育成・派遣
　＊SNS を活用し都市農漁村ネットワークの構築支援

⑦ 多世代が交流できる学校運営と事業所運営の見直し支援
　＊コミュニティスクールを運営し、校内に高齢者介護、育児支援の場を併設交流
　＊従業員の育児支援とコミュニティ活動支援を充実させる事業所を PR し雇用支援・税制優遇の支援を推進

⑧ 多世代が混住できる住宅づくり、ライフステージ等に応じた住み替え支援
　＊高齢者世帯に対する郊外から都心への住み替え支援とコミュニティづくり支援
　＊子育て世代に対する郊外の中古住宅取得、多世代共同住宅取得の負担軽減

⑨ 手づくり公共交通の推進
　＊NPO による高齢者の地域内移送サービスの起業・運転内容の充実
　＊タクシー会社と最寄小売店（JA、スーパー等）が連携した高齢者・障がい者の買い物代行、見守りボランティア

出典：筆者作成

こうした段階を経ることで、多世代の市民は、地域で無意識に漠然と共存する段階から、能動的な意識と行動で相互に交流を続け、信頼関係を築き、地域課題の解決のためにまちづくり活動とコミュニティ形成を推し進めていく段階へと向かう。その先にこそ、多世代の市民が求める「暮らしたい地域」が創られていくにちがいない。

しかし、人口減少や高齢化の加速によって、大都市郊外のニュータウンや公営団地、農山漁村地域では、世代間の交流や共生そのものが成り立たない状況も多くなっている。そうした地域では、まずは、表 2-1 の②に記した「都市と農山漁村の子ども同士の交流、関係づくり」を自治体間の連携及び国の積極的な支援によって推進すべきである。

例えば、「子ども農山漁村交流プロジェクト」は、農林漁業体験や宿泊体験、地域住民との交流を通じて、小学校の全児童に対し、生きる力を育むとともに、交流の創出によって農山漁村地域の魅力への気づき・再発見と地域コミュニティの再生をめざす国（農林水産省、総務省、文部科学省）の事業である。現在、全国に 141 か所のモデル地域が設けられ（2012 年度末現在）、体験交流する児童自身はもとより、送り側の小学校、受け側の農山漁村のいずれに対しても交流効果を生み出している [6]。

その結果、都市の子どもたちの農山漁村体験交流は、都市部と農山漁村部の自治体間で、さらに同じ自治体内の都市地域と農山漁村地域との間で着実に増える傾向にある。特に多世代関係が極度に希薄な農山漁村の集落など受入地域では、「集落で生活する住民の自信や生きがいの醸成に結び付いている」とか、集落再生に向けて「地域内の住民同士、住民と事業者・行政とのつながりが今まで以上に強まっている」などの成果を生んでいる。

受入地域の住民の中には、交流の輪を児童から児童の家族、児童の通う学校、学校の取組みを支援する都市自治体へと広げ、農山漁村の「農産物の利用・販売の機会」につなげたり、都市の祭りに出店する機会を得て多数の市民との文化交流へとつなげ、郷土への愛着を深め、地域資源の価値を再発見する好機とするケースも生まれている [7]。

こうした地域間の交流を通して、多世代の市民が能動的に交流し、「暮らしたい地域」への気付きを得て更に意欲を高めること、そして多世代の市民が共生したまちに近づけていけるよう人的支援や支援制度を強化することが、自治体には強く求められる。

しかしながら、はたして、受入地域で普通に生活する市民は、多世代交流や共生の大切さに気付き、実践に向かうことができるであろうか。従来であれば、行政が地域代表組織として認知する町内会・自治会・行政区など地縁団体に、受入地域側の交流の取りまとめは期待されてきたにちがいない。ところが、高齢世帯主の男性に偏りがちな地縁団体では、送り側の学校現場が求める教育課題をくみ取り、プロジェクトを準備することは決して容

---

[6] 農林水産省「子ども農山漁村交流プロジェクト」http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/kodomo/を参照。

[7] 総務省地域力創造グループ人材力活性化・連携交流室「平成 26 年度、子ども農山漁村交流による地域活性化モデル事業調査報告書」http://www.soumu.go.jp/main_content/000356451.pdf を参照。

易なことではない。

むしろ、地縁団体の理解を得たうえで、若者世帯・世代や女性の活躍が著しいNPO法人、専門企業、さらに地域連携の専門機能を持った大学の専門家などが加わり、コーディネート人材をもった「新たな地域主体」を制度的・政策的に補強することが重要である[8]。

例えば、自治基本条例など自治体運営の理念条例を制定し、地域の単位として小学校区ごとに「校区まちづくり協議会」を、あるいは地方自治法・地域自治区条例などに基づき、中学校区や旧市町村ごとに「地域自治区・地域協議会」を設ける試みがはじまっている[9]。いずれも地域の民意を醸成する市民協議体と位置づけ、その地域単位ごとに、まちづくり権限の移譲や補助金・交付金を交付し、地域の様々な世代が暮らしたいと願う地域ビジョンを交流・協議しながら計画化し、補助金・交付金等を財源とし実践することからはじめてもよいだろう[10]。

この場合の「暮らしたい地域」という社会目標を地域ビジョンとして描き、多世代の市民同士でビジョンを共有し、多世代の市民同士が交流しながらビジョンを実現していく。そのために取り組む事業と方法を記した地域計画を策定する。その策定を支援するために部課を越え、多様な年齢からなる職員チームを組織し、サポートに当たることで多世代間の親和的な交流事業がはじまり、多世代間の自治的な共生事業へと継続発展していくことが期待される。表2-2は、その手順を整理したものである。

表2-1の段階を経て、さらに表2-2の地域計画の策定と実施体制をつくりながら、都市の市街地から農山漁村部にいたる様々な地域を、「自分たちで創ってきたまち」にし、「これから子どもたちや新しい仲間を増やし暮らし続けたいまち」に仕上げていくわけである。

---

[8] 実践型地域連携教育の意義と方法に関しては、鈴木誠『大学と地域のまちづくり宣言』自治体研究社、2004年を参照。愛知大学地域政策学部では、この実践型地域連携教育を「学生地域貢献事業」と称し、学生自身によるテーマ設定と活動組織設立、活動資金助成を通じて支援している。学部設置後の5年間で約60の学生団体が誕生し、1,000人超の学生たちが多世代交流のコーディネーター役を担い地域参画している。大学など高等教育機関にとって地域に出ての多世代交流は、キャリア教育の質的向上の観点からも小中学校以上に意義は大きく、単なる体験交流を超えて、卒業後は移住・就業をはたし多世代交流の主体となるケースも多い。

[9] 地域自治区制度は全国でも15の市町村しか導入していない。人口減少社会における都市内分権と住民自治の充実をはかり、市民自らが地域の課題を考え解決に向け行動する上で有効な地方自治制度である。今後、導入する自治体が増えることを期待したい。

[10] 地域自治区は都市の出先機関であり行財政改革の立場から解消すべきと考える議会・専門家もいる。しかし、それは明らかに現実を直視しない空論である。筆者が関わる岐阜県恵那市や愛知県新城市の地域自治区制度をはじめ、愛知県豊田市、新潟県上越市の地域自治区の実績は、多世代交流・共生のまちづくりの観点からぜひとも学ぶべきである。

表 2-2　暮らしたい地域のビジョンと地域計画、実施体制

（ステップ 1）はじめに「地域」の課題と現状を検証する

・職員の支援で市民が SWOT 分析（地域の内部環境を「強み」と「弱み」に分け、また市の外部環境を「機会」と「脅威」）の技法を学習する。その上で、実際に地域ごとに多世代の市民がその地域の現状と課題を分析する。多世代の市民が地域の実情を共有する機会としていく。高齢男性の世帯主は協議の場をつくることに専念し、協議の中核を 10 代から 20 代の若者や子育て世代に譲り、地域の現状と将来への課題を考える。

（ステップ 2）地域の将来ビジョンを描く

・現状や将来の課題を放置した場合、10 年後の地域はどのように荒廃していくか。人口の流出が続き、高齢化や人口減少が引き起こす問題を描き、消滅可能性を協議する。最悪のシナリオを地域社会に描きながら、そうならないために、どのような将来像を 10 年後に求めたいかを、若い世代・子育て世代などが中心となって話し合い、描く。

（ステップ 3）地域ビジョンを実現するための事業計画を策定する

・今後、10 年ほどをかけて将来の地域像を実現するために取り組むべき事業計画案を策定する。事業計画案は、校区まちづくり協議会、地域自治区内の地域協議会など地域の民意醸成機関において審議し、実現可能性、実施する上で必要な財源、行政に委ねる事業か地域で取り組む事業かと分別、などを判断する。同時に、児童生徒、PTA、女性団体、JA、商工団体などに対する市民懇談会を主催し、地域ビジョンと計画の実現可能性を探り協働を求め、地域全体の社会目標、地域計画へと位置づけていく。

（ステップ 4）地域計画の事業体制・責任の明確化を図る

・地域計画は、様々な世代と団体が交流し、協働しながら取り組んでいく。そのために事業テーマごとに実行委員会や部会を設け、生徒・学生、PTA、女性団体、JA、商工団体、NPO などが加入し、「多世代交流のまちづくり」体制を構築し、例えば、「誰が、いつまでに、何を、どのように」取り組み、「どんな成果を、だれに届けるか」などを話し合う。つまり、分野・テーマごとに PDCA による実施計画を策定し、地域計画案全体を完成させる。

（ステップ 5）事業主体と行政支援を明確化する

・地域計画の分野ごとに事業主体を定める。農事組合法人、まちづくり会社、NPO 法人などを新たに設立するのか、既存の事業所に運営を委託するのか。また、事業主体の立ち上げや運転に要する資金は、市民の出資・投資、地域金融機関の融資などを活かすのか。同時に、分野ごとの事業計画と事業主体に照らし行政の関わり方も定め、地域計画を完成し実施。

出典：筆者作成

4　人口増加を展望した都市自治体の産業自治戦略

以上では、放置していれば流出が絶えない若者世代を地域にとどめ、あるいはU・I・Jターンなど移住・定住策によって若者世代を地域に迎え入れ、次世代を育みながら地域社会と自治体を維持していくための多世代交流・共生のまちづくりの方法を概観してきた。

この取組みを通じ、若者世代が新たな家庭や家族を増やしながら、高齢者の世代との交流によって、子育て、伝統文化の継承、祭り、環境の保全など地域の共同管理事業を担い、地域社会と自治体の双方の維持・発展につなげていくことが期待される。

そこで、つぎに重要なのが、地域課題の解決を志す若者世代や女性が、地域において就業あるいは起業・創業し、「ヒト・モノ・カネ・情報」の拡大再生産を推し進め、家庭・家族を抱え、今後の人口増加を展望できる自治体をつくっていくことである。

既に多くの地方都市では、持続可能な自治体をめざして企業誘致に取り組み、市内外の若者世代に就業の機会を提供し、定住人口の増加に期待を寄せた産業振興に励んできた。しかし、企業誘致は成功すれば一定の雇用・所得効果を生み、自治体税収の増加と行政サービスの向上に寄与するものの、1990年代以降の企業の海外移転が加速するなかで、地方都市の工場では突然の閉鎖やベテラン従業員の解雇が発生し、また地方進出が成功しても、減少する若者労働力の争奪によって地元中小企業から人材を奪うなど、新たな不安要素を地域の中に生み出してきた。

以上を踏まえるならば、今後の地方都市の産業政策は、雇用創出と財政効果への期待から域外企業を誘致し、人口の社会増や定住人口の増加などに期待を寄せる旧来型の産業再配置政策を見直す必要がある。新たに重視すべき地方都市の産業政策は、男性においても女性においても「仕事、地域活動、家庭生活」のワークライフバランスを重視した産業を起業・創業できるよう支援することである。地方都市内での投資・生産・流通・納税、さらに都市外からの投資や消費も呼び入れ、都市内を中心に資本の経済循環を促す産業政策に期待が寄せられている。本稿では地方都市・都市生活者が直面する生活課題の解決＝自治のための産業政策を「産業自治戦略」と呼ぶ。

産業自治戦略とは、産業を従業員の雇用や所得、納税や取引先の形成といった都市GDPのけん引対象として見るのではなく、産業主体が市民や行政と協働しながら地域問題の解決に取り組み、多世代交流・共生のまちづくりに貢献又は牽引する地域政策と捉えている。

産業自治を担う産業には大企業もあれば中小企業・個人事業もある。協同組合や医療・福祉・学校・NPO法人など民間非営利団体が含まれることもある。重要なことは、地域資源としての「ヒト、モノ、カネ、情報」の価値を再度評価し直し、資本の循環とともに自然環境の再生、文化芸術の継承、郷土愛を育み、多世代の市民が交流を図りながら共生する地域を実現していくことである。

産業自治の主体を起業・創業又は支援する自治体産業政策は、市民、地元産業界、行政

が協働し制度設計して導入することが重要である。その代表的な事例が市区町村や都道府県などで策定が進む地域経済振興条例（1979年以来、自治体では「中小企業振興条例」「地域産業総合振興条例」「食と農のまちづくり条例」などの名称で導入が進む）である。同条例を制定後は、多世代交流・共生のまちづくりに貢献していくための産業振興計画を策定、計画の実行性を監督する推進体制（地元の産業団体、大学、地域金融機関、行政等）を設置し運用していかなければならない。

表2-3は、この産業自治戦略を実際に展開していくために必要な主な取組段階を列記したものである。都市の産業自治戦略は、地域の規模ごとに重層的に都市内で展開することで、多世代の市民に対して雇用の機会を提供し、社会参加を促し、NPO法人・まちづくり会社・農事組合法人などの社会的事業を起業する意欲がかきたてられていく。

都市自治体が産業自治戦略に挑戦する背景には、①地域課題の解決と自己実現を結び付けた若者・女性の起業・創業意欲の向上、②合併後の新たな地方自治制度を活用した地域住民による自立・自律的なまちづくりへの挑戦、などが挙げられる。

第1の若者・女性による起業・創業のうち、特に20代から30代の女性や子育てを終えた女性が、既存の事業所や行政が見落としがちな地域の介護・子育て・健康福祉面での地域課題、教育課題を、女性ならではの視点と感性でとらえ解決をめざす起業・創業に活躍する光景が増えている。それは家計所得の向上や新たな就業機会を地域に提供する点でも注目しなくてはならない。

さらに、若い女性が転職先として、I・Jターンによって衰退産業といわれてきた農業・林業・水産業へ新規参入し、衰退産業を地域の交流産業や6次産業へと再生する挑戦と成功例も増えている。

従来から顕著な社会減による地域の労働力不足は、男性の幼年人口や生産年齢人口の減少傾向も手伝い、労働力を期待できないとする企業の撤退要因をなしてきた。企業誘致が困難となり既存企業が撤退すれば、地方都市は人口を再生産できず消滅する、という論理が語り継がれてきた。それだけに、女性の就労や所得の増加、起業・創業による地域課題の解決は、こうした論理に左右されることなく、地域産業と多世代交流の社会を再生する観点から大きな意義をもつ。

しかしながら、女性による起業・創業を推進するには、以下のような推進体制の整備が必要であると思われる。

すなわち、①起業への不安解消や事業成長のためには、女性同士の勉強会やサークルを開催し、起業資金・運転資金・税務などへの行政のワンストップサービス支援が必要、②個人や小規模事業では対応しづらい異業種交流、顧客マッチングイベントが必要、③配偶者、同居若しくは近隣で過ごす自分の親・義理の親、兄弟姉妹などの励まし、育児・食事・子どもの習い事送迎支援、④女性の起業した事業や職種では同性の女性を雇用する場合が

表 2-3　多世代交流・共生のための産業自治戦略

（戦略１）全事業所の経営者ヒアリング調査

・人口減少を食い止め、人口増加を展望するために、ワークライフバランスを重視した新たな雇用・起業の条件整備、人材育成や医療・福祉条件の整備、居住・教育条件の整備などに関心をもち、事業改善に取り組む経営者の経験調査。多世代交流・共生のまちづくりという社会目標への理解度、連携の条件を探るための調査である。

（戦略 2）若手従業員や女性を対象とする意識調査

・上記経営者の事業所などに勤務、又は自ら事業を営む若者世代（10 代から 30 代の男女）、さらに子育てのために離職中の女性を対象にアンケート調査及びヒアリング調査を実施。そこでは「今後人口増加を展望する上で地域に誘致又は起業すべき産業分野」「子育てや介護と両立した働き方」「男性の育児・介護休暇の取得」「女性の起業条件」「女性の復職・起業のための支援」などに関し探り、多世代交流・共生のための経営課題、行政支援の方法を探る。

（戦略 3）若者、女性の就労を支援する推進体制の確立

・人口減少を抑制し、多世代の交流を促し、多世代が共生し暮らせる集落や市街地など地域社会をつくる上で必要な起業分野や充実すべき産業分野の特定、技術習得・事業経営の習得、起業準備資金の調達、人材の育成と誘致（U・I・J ターン）・定住支援、女性の復職・起業支援、就業者の子育て・介護などの支援に意欲をもつ経営者育成、SNS を利用したクラウドファンディング[11]による地域内外のネットワーク形成と深化、などを推進する。

このように地域産業が市民とともに地域の自治をはたすことを総合的に推進する体制を都市自治体が設け運用していく。

出典：筆者作成

多い。それだけ女性従業員の育児・子育てに対する公的支援は不可欠である、⑤同業種、異業種にかかわらず、地域課題と向き合うための自己啓発や能力開発など社会的公共人材育成の機会提供、⑥自宅を店舗とし、女性ならではの生活課題に根ざした健康福祉サービスや商品開発を支援するための助言・情報提供、⑦フェイスブックなど SNS を活用した効果的な販売や情報発信の方法の提供、などである[12]。

[11] クラウドファンディングには投資型、寄付型、購入型の 3 類型がある。本稿では、「集落」「市街地」など市民の痕跡が残る地域を振興対象とすることから支援金額に応じリターンを設ける「購入型」クラウドファンディングを活用することから薦めたい。

[12] 筆者は、愛知県新城市の地域産業総合振興条例策定委員会に向けて、市内で起業をはたした女性経営者へのヒアリング調査を行っている。同条例は、その成果を活かして策定された。本文は、その際の調査で得られた知見である。「愛知県新城市地域産業総合振興条例策定委員会答申書」参照。

また、第 2 の合併自治体では、中学校区や旧市町村を単位に都市内分権と分散型の住民自治制度を導入し、住民自治組織による多世代交流と共生のまちづくりを推進する挑戦がはじまっている。

愛知県豊田市や新潟県上越市では、地域の資源を活かした様々な社会的事業が起業され、地域自らの力で人口減少対策や広大な都市の市街地と農山村地区との交流・連携、都市外からの移住定住促進策などを支援してきた。その後の産業自治戦略の実施段階では、地域の単位（地域自治区）ごとに地域計画を策定し、実行する事業主体として市民の出資で農事組合法人やまちづくり会社、NPO 法人を設立し、「市民の、市民による、市民のための」産業政策が展開されている。

岐阜県恵那市では、市内 13 地域に地方自治法上の地域自治区を設置し、雇用機会のきわめて少ない中山間地域の地域自治区で「小さな経済」を引き起こし、地域内外の多世代の市民が交流し生産や消費を通じた棚田保全、自然エネルギー開発、古民家再生、文化芸能行事の開催、特産品「栗」の自給自足などを実現させている。

どの社会的事業も成果を生むまでには時間と費用がかかる。そのため会社組織をつくり雇用・資金調達・技術技能の習得・市場開拓・商品のブランド化などが欠かせない。恵那市内の地域自治区でも、農事組法人の設立による農産物直売所・農家レストラン等の経営、福祉 NPO 法人の設立による介護・移送サービスの提供などに着手し、厳しい生活条件の中での暮らせる生活産業基盤を構築しつつある。地域の「ヒト・モノ・カネ・情報」を活かし、小さな経済の循環を地域自治区内に引き起こすことに成功している。もっとも、起業・就業者は地元の高齢の男性や女性が大部分であり、まだ若者世代が参入する段階には至っていない。しかし、消費・利用者は、同じ市内の市街地や大都市部の子ども・若い母親世代で年々増え、多世代が地域内に漠然と共存することなく能動的な交流が地域内外でおこり、経済的に不利な中山間地域に定住条件の一つを整えつつある [13]。

愛媛県今治市は、平成の大合併をへて誕生した中核都市である。同市では農林水産物を生産・流通・加工・販売・消費の全行程で活かし同市の産業振興、人材育成、環境保全を一体的に推進する産業政策を展開している。2007 年「食と農のまちづくり条例」を制定し、「地産地消の推進」「食育の推進」「有機農業の振興」の 3 本柱を多世代が交流し、多世代が支え合って経済・福祉・環境を充実するまちづくりが力強く展開されている。

そうした多世代交流と共生のまちづくりの強力な推進組織が越智今治農業協同組合（JA おちいまばり）である。主な事業には、①農産物販売所の開設と今治産農魚介類の販売、PB 商品開発、②食堂とカフェでの今治産食品の販売、③農産物の加工販売での農家所得の向上、④女性や高齢者の有機農産物生産支援、⑤幼稚園・市内全学校給食への食材供給

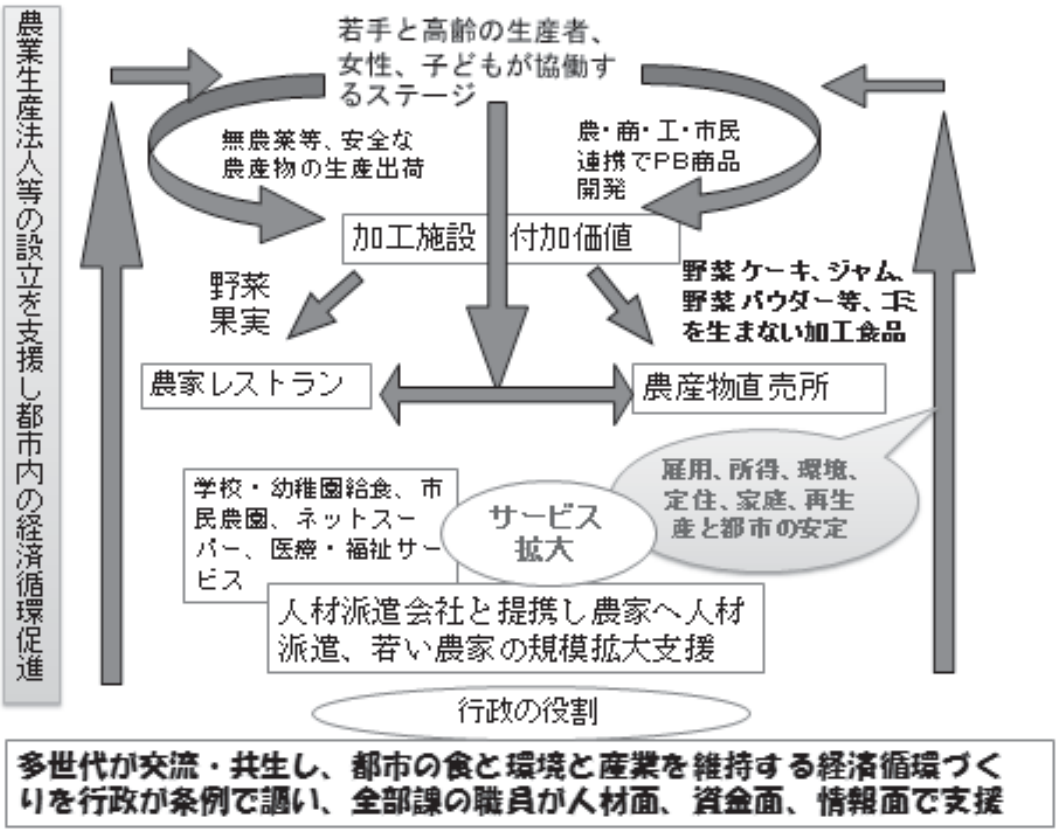
[13] 鈴木誠「地域自治を促すコミュニティ政策～岐阜県恵那市の事例～」コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策』東信堂、2013 年、15～21 頁。

と食育運動支援、⑥高齢者の福祉事業と女性雇用の拡大、などがあり、交流人口の増加と定住人口の増加につながっていくことに期待がかかる[14]。

このように市内全域を覆う「大きな経済」を地域の「ヒト・モノ・カネ・情報」を一体的に活用しながら動かし、多世代が交流・共生できる都市づくりに貢献している。

図 2-1 は、恵那市や今治市の産業自治戦略をイメージ化したものである。

図 2-1　産業自治がつくる循環経済



出典：筆者作成

おわりに

地方都市や農山漁村地域ばかりでなく、今や東京大都市圏でも急速に高齢化が進み、将来は人口減少に転じていくといわれている。その東京でも、少子高齢化を直視したユニークな社会的事業に着手する民間非営利団体がある。そのひとつが日本グッド・トイ委員会である。同委員会は、「おもちゃ選び・地域遊び・子育て・高齢者福祉・病児の遊び・木育推進」等の支援活動に「多世代交流」支援を加え活動する NPO 法人である。その交流支

[14] 越智今治農業協同組合参事・村上浩一「経営理念『あったかい、心のおつきあい』をめざして」静岡県農業協同組合中央会『第 21 回静岡県農業協同組合特別研修会』5～43 頁。

援活動が、東京おもちゃ美術館の経営を通じ取り組まれている[15]。同 NPO 法人は、その全収入のうち公的補助が 30%を超えない運営を心掛け、自立した社会的事業として経営に取り組んでいる。

その現場では、高齢者が働きながら赤ちゃんやその親と交流し、自らの生きがいを得ながら培った社会経験や知識を若い世代に伝える関係を築いている。信頼に基づく老若男女共同参画の社会事業を通じて、多世代の市民がともに暮したい社会づくり、挑戦したい社会づくりに取り組む事例といえよう。その成果と意義は、全国の人口減少に直面する自治体の NPO や行政へと伝播し、今日では全国規模で多世代交流・共生のまちづくりを実践する広がりを生み出している。

人口流出や人口減少が激しい地方都市のみならず、現在はまだ人口流入が著しい東京都内の人口集中地区でも、地元の「ヒト・モノ・カネ・情報」を活かし、多世代の市民が能動的に交流しながら「子どもたちに手渡したい安全・安心なコミュニティ」づくりにむけて励んでいる。人口減少を憂い、未来の人口増加を本腰で展望するならば、補助金を使い、地縁団体や NPO に行政施策への参加協力を求めるまちづくりの段階を見直していく必要がある。

地域の産学官金民（地元産業界、教育機関、行政、金融機関、NPO や町内会など）が同じテーブルにつき、本音で人口減少問題の影響と対策を語り合い、さらに、社会的ビジネスのチャンスとしてもとらえ直す観点が求められている。

最後に、本稿を通じて強調した諸点を、提言として列記しておこう。本稿では、人口減少が今後も続くことを想定しながらも、人口減少速度を減速させ、人口増加を期待した多世代交流・共生のまちづくり政策の諸課題について言及してきた。

第 1 に、地域コミュニティの充実を担う組織強化が急がれる。多世代の市民が交流し、共生の成果が可視化されるよう、地域コミュニティの充実を図るべきである。その際の充実とは、町内会・自治会・行政区など地縁団体と NPO やボランティアが協働し、地縁型住民自治を「補強」する方法がひとつにはある。さらに条例によって小中学校区に協議会や地域自治区を設け、コミュニティビジネスで自立・自律的な自治活動が繰り広げられるよう地縁型住民自治を「補完」する新たな自治制度設計が重要である。

第 2 に、高齢化と人口減少が加速する地域では、「農家民宿」や「農家民泊」事業を通じて、多世代交流が活性化するよう、国として総合的に支援を行うことが求められる。コミュニティビジネスで得た収益を利用して主体的に都市・農山漁村交流を展開する地域が増えている。児童生徒の農業農村生活体験や里山里海など自然の生業体験が、都市部と農山漁村部との地域間多世代交流へと広がり、地域間で共生する意義が住民間にも浸透し共有されていく。その先には、大都市等から地方都市や農山漁村地域へと若者を中心とする

[15] 特定非営利活動法人日本グッド・トイ委員会のホームページ（http://goodtoy.org/）を参照されたい。

市民のU・I・Jターン（人口の再配置）が生まれ、新しい家族の誕生が集落の共同生活条件の再生強化へと繋がっていく地域も生まれている。

第3に、市民や金融機関が、「責任ある投資」行為を通じ、多世代交流・共生のまちづくりを支援できる条件整備を急ぐことが重要である。若者世代や女性のなかには、国や自治体の補助金等に頼ることなく、地域課題をビジネスの手法で解決したいと考える市民が増えている。問題は、そうしたコミュニティビジネスの起業・創業と経営を経験と資金で支え続ける仕組みが十分にないことである。

実際、地域資源を再評価し、安全な農林水産業に挑戦するために起業・創業する若者や女性が増えている。その挑戦が続くためには地域課題の解決と夢づくりを一体化し、多世代交流・共生が繰り広げられるような「コミュニティビジネスサポート体制」の構築が、地域の自治体、金融機関、政府の連携のもとで急がれる。[16]

もう一つは、市民自身が自らの貯蓄を投資に変え、若者世代や女性がビジネス手法で地域課題の解決やまちづくりに取り組むことを支援できる条件整備を急ぐことが求められる。その手法として注目を集めているのがクラウドファンディングである。しかし、現状では、若者に比べて資産を多く持つ高齢者世代に同制度の浸透が著しく遅れている。高齢者世代が若者や地域社会の自立・自律を支えるために、貯蓄を地域のために活用できるよう、安全に安心してクラウドファンディングに導くためのコーディネーター制度の充実を国や自治体は急ぐべきである。

（参考文献）

- 浅野智彦『若者の気分～趣味縁からはじまる社会参加～』岩波書店、2014年
- 重森暁『分権社会の政治経済学―産業自治と生活者民主主義―』青木書店、1992年
- 鈴木誠「恵那市地域自治区における住民自治活動の評価と展望」西村茂編著『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』自治体研究社、2011年
- 鈴木誠『大学と地域のまちづくり宣言』自治体研究社、2004年
- 高野祐次「中小企業・地域経済振興基本条例と自治体政策の実際」岡田知弘編著『増補版・中小企業振興条例で地域をつくる』自治体研究社、2013年
- 中田實『地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社、2007年

[16] 愛知県では、2014年10月23日、全国で初めて、コミュニティビジネス事業者支援を目的に、都市自治体、中間支援組織、地域金融機関が連携し「ソーシャルビジネスサポートあいち」が立ち上げられた。東日本大震災で被災した行政に代わり、被災地域の生活再建を持続的に支援するソーシャルビジネスは、被災の有無に関わりなく、「新たな公共」として存在意義を高めている。しかし、「経営面」「財務面」から起業・創業及び経営を支援する体制が不十分な状態が続いている。各都道府県や都市自治体の支援体制をめぐる経験交流や情報共有を急ぎ、多世代の志の高い市民がビジネス手法で地域課題に取り組めるよう支援することは、地域の新たな雇用と所得、消費と再投資を循環させる地域経済政策の観点からも重要である。震災復興時の成果に関しては、経済産業省地域経済産業グループ『ソーシャルビジネス・ケースブック』2012年参照。

・　福島昭子『町会福祉ぶんぶん奮闘記～信州松本宅幼老所「愛ぶんぶん」と町会で輝く女性たち～』川辺書林、2009 年
・　福留強『立川市大山自治会の発明・助け助けられるコミュニティ』悠光堂、2011 年
・　水口剛『責任ある投資～資金の流れで未来を変える～』岩波書店、2013 年
・　安井孝『地産地消と学校給食―有機農業と食育のまちづくり―』コモンズ、2011 年

第３章　多世代交流・共生のまちづくりの施策・実践と地域社会の挑戦

ルーテル学院大学学事顧問・教授　市川　一宏

多世代交流・共生のまちづくりの施策・実践の目標は、子育てを地域で支援するとともに、要介護状態にある高齢者等の支援を、世代を超えて取り組んでいくことであり、子どもの育ちを通した地域の未来を築く取組みでもある。

本章では、以上の視点に立ち、具体的な議論を進めていきたい。第１節では、多世代交流・共生のまちづくりが必要とされている背景を述べ、第２節では関連する福祉施策の動向を説明し、多世代交流・共生のまちづくりの施策・実践の今日的意義を確認する。ついで第３節では、全国各地の施策・実践を紹介し、その意義と可能性を考察する。その上で、現在、各自治体で取り組んでいる、①明日の地域の姿を描くこと、②協働のあり方と支援、③社会資源の活用、④計画的実施、⑤行政組織の検討、について述べる。

確かに、少子高齢化が進み、限界集落の問題も全国的に顕在化している。しかし、市民や社会福祉協議会、社会福祉団体等と協働した行政の取組みによって、様々な可能性が生まれている実績がある。厳しい外部環境にある今、行政の真価が問われていると言えよう。

はじめに

多世代交流・共生のまちづくりの施策・実践の基本的視点は、２つある。第１に、本施策・実践は、地域による子育て支援による虐待問題の発生予防、子育てサロン等による孤立予防である。今日、高齢者自身がボランティア活動や介護予防に取り組んでいくことが重要視され、子育て支援への関わりも期待される。第２に、本施策・実践は、高齢者の閉じこもり・虚弱予防、認知症高齢者への支援、要介護者を支える家族への支援等に地域の一員である子どもたちもケアに関わり、地域の福祉力を最大限活用して地域で困難に直面する方を支えることが必要である。そして第３に、本施策・実践は、成長過程にある子どもたちにとっても、「一人の人間が、人生の各段階を生き抜き、老いていく姿を見て育つこと」であり、子どもたちの人間理解を深めるものである。

また、地域における子育て支援等は地域の未来を築く取組みである。子ども・親に成長の場を提供し、子どもが育ち、養育するものが育ち、地域が育っていく視点が大切である。もちろん、若年層の就労の場の確保が第一義的ではあるが、子どもを育てやすい環境なくして、少子高齢化を防ぐ術がない事実を理解する必要がある。私は、「子育て SOS」というテーマには、必ず、「明日のある子どもたち、明日のある親たち、明日のある私たち」という副題をつける。

それらの意味で、本施策・実践は、現在と未来を結ぶものである。

なお、多世代交流・共生のまちづくりの施策・実践は、以下の特性をもっている。

①　（地域が拠点）問題を生み出す地域を予防・解決の場にすること。

②　（多様性）施策・実践は多様であり、0 か 100、すなわち実践するかしないかでは

ない。その間には、1から99までの施策・活動があり得る。

③ （地域に根ざした接ぎ木）各地域の地理的条件、住民関係、意識、施設やサービス等の資源、活動実績等には相違があり、今まで築かれ、耕されてきた福祉の土壌も異なる。本施策・実践は、その土壌に生えている木に接ぎ木（施策・活動）をするような取組みである。

④ （協働した取組み）社会福祉の視点から見ると、市には、自助、共助、公助を進める役割が期待されている。すなわち、従来の統治 Government ではなく、協働 Governance and Collaboration すなわち新しい公共を推進し、地域社会を再生させていく役割が期待されているのである。

⑤ （まちづくりをめざす）施策・実践は、従来のケアという狭い福祉の考え方を超え、教育等との関わる福祉のまちづくりの可能性を模索することである。

なお、本報告においては、施策・実践に関わる行政の担当者が、初任者であろうとも、実際の仕事に活かすことができるように、施策・実践のポイントを示し、その意味をお伝えすることに心がけた。

1　多世代交流・共生のまちづくりに向けた地域社会（コミュニティ）の現状分析

① 世帯の小規模化、地域関係の希薄化等の地域基盤の変化

地域における家庭の養育・扶養機能の低下、住民相互の関わりの希薄化により、**孤立死、虐待、非行、自殺**の増加等、様々な生活課題が顕在化している。家庭を築き、維持していくための家族員同士の関わり、子育て、親の扶養・介護、経済生活の維持、精神的安定等の家族相互の役割が曖昧になっている。また学校と家庭の間、職場と家庭の間に、自分の居場所と実感できる場所が地域にあるのだろうか。

② 子どもの貧困問題の拡大

非正規雇用、失業のなかで生活に困窮する現役世代が増え、結果として子どもに及ぶ**貧困の悪循環**をどのように断ち切るかが喫緊の課題となっている。ちなみに、児童虐待の主たる要因は、「経済的困難」と「親族・近隣・友人からの孤立」であり、貧困は、子どもの非行とも関わりがある。

③ 日本における人口構造の変化

少子高齢化と人口減少と過疎高齢化が急激に深刻化し、公共交通機関の縮小・廃止、商業施設の撤退等により、住民の孤立の問題が広がっている。また都市においても、団塊の世代が後期高齢者となり、かつ高齢者単身世帯、高齢者のみ世帯が増加する結果、特に都市部において社会的支援を必要とされる方々が明らかに増えるとされる 2025 年問題は、もう既に始まっている。

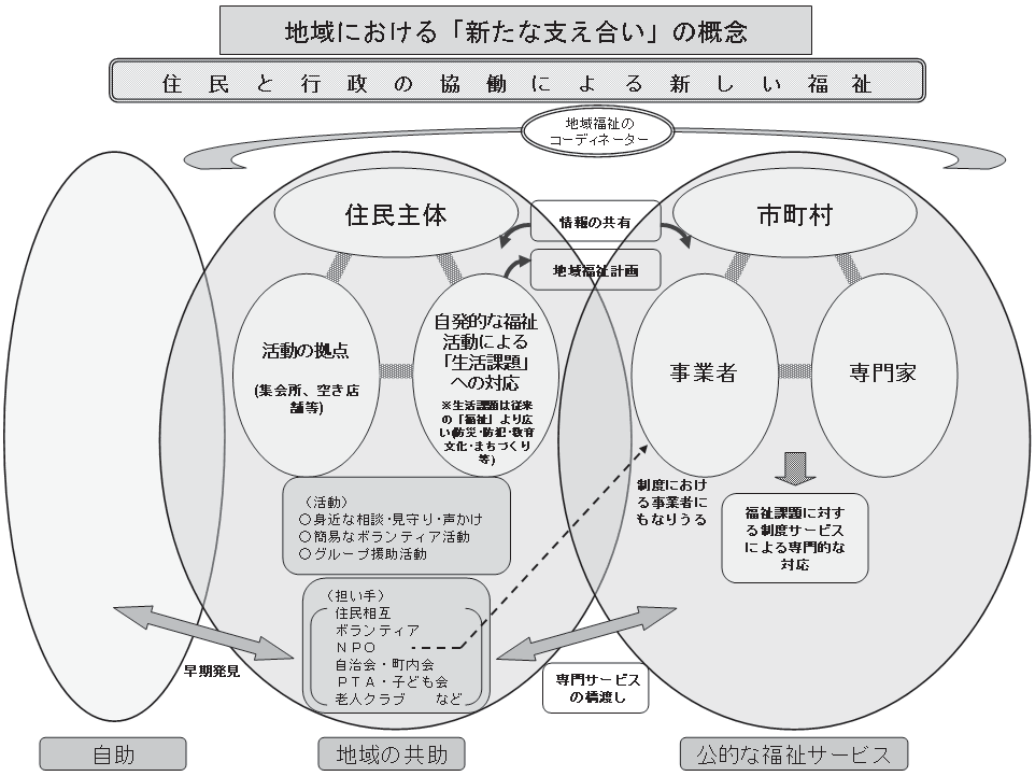
このように、多くの生活問題が地域で生み出されており、その地域を予防・解決の場にすることなくして、その悪循環は断ち切れない。

2　多世代交流・共生のまちづくりに関連する社会福祉施策

2008（平成 19）年、厚生労働省のこれからの地域福祉のあり方に関する研究会は、報告書[1]をまとめた。そこでは、自助、公助とともに、住民、当事者、民生委員・児童委員、町内会、行政、ボランティア団体（民間非営利団体）等が協働する「新たな支え合い」、すなわち共助の必要性を強調している。これは、行政の取組みを「公」と限定するのではなく、市民の役割、民間の役割を重視した「新たな支え合い」という共助の取組みによって、「新たな公」を創出し、地域社会の再生を図るという新たな視座を提起している。

従来、サービスの提供者が広がり（多元化）、NPO、民間事業者が一定の資格を得て提供するサービスを含め、制度として規定されるフォーマルケアが福祉施策の中心であった。そして、住民の町内会活動、ボランティア活動や民生委員・児童委員活動は、インフォーマルケアと言われ、行政や社会福祉法人等が提供するフォーマルケアとは対置されてきた。しかし、今日の福祉施策の特徴は、公助だけでは問題は解決できないという現実を踏まえ、

図 3-1　新しい福祉の考え方



出典：厚生労働省『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書 ―地域における「新たな支え合い」を求めて～住民と行政の協働による新しい福祉』2008 年

[1] 厚生労働省『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書 ―地域における「新たな支え合い」を求めて～住民と行政の協働による新しい福祉』2008 年

共助という地域の福祉力を施策に位置づけている。すなわち、自助・共助・公助による問題の解決を図るという「新たな支え合い」を重要視しており、これを、地域福祉の制度化と言い換えることができる。

近年では、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うこと等を目的とした社会的養護の考え方[2]が提案され、①養育機能：家庭での適切な養育を受けられない子どもを養育する機能であり、社会的養護を必要とするすべての子どもに保障されるべきもの、②心理的ケア等の機能：虐待等の様々な背景の下で、適切な養育が受けられなかったこと等により生じる発達のゆがみや心の傷（心の成長の阻害と心理的不調等）を癒し、回復させ、適切な発達を図る機能、③地域支援等の機能：親子関係の再構築等の家庭環境の調整、地域における子どもの養育と保護者への支援、自立支援、施設退所後の相談支援（アフターケア）などの機能、という 3 つの機能が示された。なかでも、地域支援等の機能は、子育て、虐待防止等における地域の役割を強く期待した内容となっている。

また、2015（平成 27）年 4 月より実施されている生活困窮者自立支援制度[3]は、目標として、①生活困窮者の早期把握や見守りのための地域ネットワークの構築し、包括的な支援策を用意するとともに、働く場や参加する場を広げていくこと（既存の社会資源を活用し、不足すれば開発・創造していく）、②生活困窮者が社会とのつながりを実感しなければ主体的な参加に向かうことは難しいため、「支える、支えられる」という一方的な関係ではなく、「相互に支え合う」地域を構築すること、を掲げた。同制度は、自立相談支援事業及び住居確保給付金の支給を必須事業とし、就労準備支援、一時生活支援、家計相談支援等を任意事業としているが、それぞれは自立支援に欠かせないものであり、任意事業を含めて実施する自治体が徐々に増えている。

介護保険も同様である。2015 年度より、①医療と看護、②介護とリハビリテーション、③保健と予防、④生活支援と福祉サービス、⑤すまいとすまい方という 5 つの要素で構成される地域包括ケアシステム[4]が提唱されている。なかでも、新しく創設された介護予防・日常生活支援総合事業は、生活支援の充実、高齢者の社会参加・支え合い体制づくり、介護予防の推進、関係者間の意識共有と自立支援に向けたサービスの推進等を基本に事業を実施することとされており、高齢者の社会参加と新たな支え合い体制づくりをめざしている。

さらに、2014（平成 26）年 9 月 12 日【基本方針（まち・ひと・しごと創生本部決定）】[5]が出され、中山間地域等において、地域の絆の中で高齢者をはじめすべての人々が心豊

---

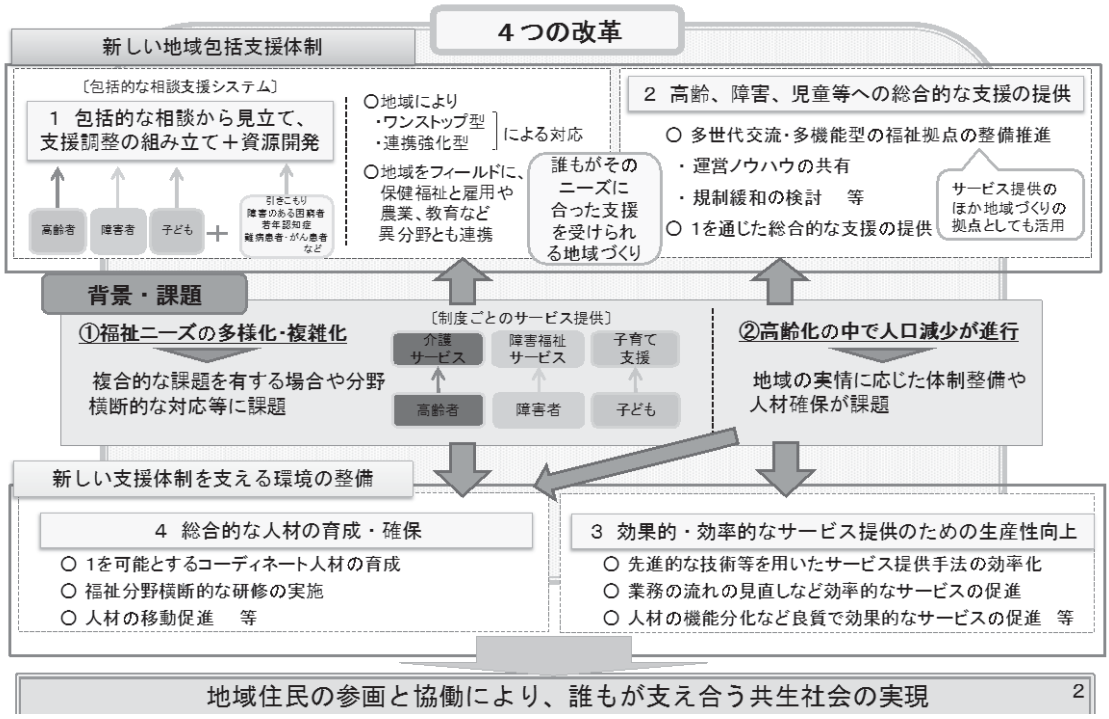
[2] 厚生労働省『児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会とりまとめ ―社会的養護の課題と将来像』2011 年
[3] 厚生労働省『社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書』2013 年
[4] 厚生労働省『地域包括ケア研究会報告書～今後の検討のための論点整理～』2008 年、厚生労働省老健局振興課『介護予防・日常生活支援総合事業の推進に向けて』2015 年
[5] 厚生労働省『地方創生・人口減少克服に向けた対策』「地方における多世代交流・多機能型支援の推進」

かに生活できるよう、小さな拠点における制度縦割りを排除した「多世代交流・多機能型」の生活サービス支援を推進することとなった。

最後に、2015（平成 27）年、新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン[6]が出された。図 3-2 のように、高齢、障害、児童への総合的な支援をめざしており、今までの福祉制度の再編が提案されている。

これらの施策を、地域という共通の考え方で横軸にまとめることができる。と同時に、多世代交流・共生のまちづくりとも、密接に関連している。

図 3-2　新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン



出典：厚生労働省「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン概要説明資料」

3　多世代交流・共生のまちづくりの施策・実践

本節では、実際の事例を、Ⅰ）行政、社会福祉協議会による住民と協働した多世代交流・共生のまちづくり、Ⅱ）教育プログラム、教育施設の活用のよる多世代交流・共生のまちづくり、Ⅲ）大学等の教育機関との連携による多世代交流・共生のまちづくり、Ⅳ）コミュニティセンター等の地域の拠点を通した多世代交流・共生のまちづくり、Ⅴ）NPO による多世代交流・共生のまちづくり、Ⅵ）困窮家庭の子ども支援を通した多世代交流・共生のまちづくり、Ⅶ）従来の施策の枠組みを超えた多世代交流・共生のまちづくり、Ⅷ）日常生活圏域を重視した多世代交流・共生のまちづくり、Ⅸ）都道府県・市町村による多世

[6] 厚生労働省新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム『誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現―新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン―』2015 年

代交流・共生のまちづくり、X）募金活動を通した多世代交流・共生の社会づくり、の 10 に分類し、事例の概要を述べ、考察を加える。ここで紹介する多くの施策・実践は、長く（30 数年から、短くとも 10 数年）の関わりがある自治体・社協・NPO の取組みである。

モデルⅠ　＜行政、社会福祉協議会による住民と協働した多世代交流・共生のまちづくり＞

（1）長野県飯綱町認知症地域支援体制構築等推進事業 [7]

2007（平成 19）より 2 年間、飯綱町は補助金を受け、住民が協働した、認知症をもつ高齢者や家族への理解の促進と支援の推進に関する検討を行った。認知症をケアする家族、医師、医療ソーシャルワーカー、ケアマネジャー等保健医療福祉に関わる専門職、司法関係者、消防や警察等の公的機関代表、地域の様々な団体・企業等が加わる委員会を組織し、さらに医師等による専門チーム（早期発見、認知症支援システムづくり）、児童・生徒啓発チーム（学校における学習プログラムの開発と普及）、うんまくボケる戦略チーム（健康維持、社会生活継続をめざしたプログラムづくり）というチームに分け、町をあげて、認知症の理解を広げることをめざしたのである。

なお、その際、報告記録などを行う事務局を保健福祉課、包括支援センター、社協が担う体制をつくった。具体的には、保健福祉課内会議、コーディネーターと事務局で構成されるスタッフ会議を行い、進行管理を徹底している。

事業開始前後に、全戸を対象にした「意識実態調査」を実施し、認知症地域支援推進会議、チーム会議にて内外部識見者、チーム委員へ報告、課題提起をした。定期的（3 か月に 1 回程度）に認知症地域支援推進会議を開催（進行は行政）し、内外部識見者の助言、評価、またチーム代表者の意見から見直しを行っている。さらに、住民を対象に、認知症の理解を進めるための地域福祉フォーラムにおいて報告している。

＜考察＞

行政、社会福祉協議会が、計画段階から、who（主体）、whom（対象）、why（目的）、what（内容）、when（期間）、where（場所）、how（方法）、how much（費用）について、基本設計を、住民や関係者に示し、働きかけている。なお、数量的目標が立てにくい場合には、task goal（事業の目標）、process goal（問題の発見、問題の共有、支援計画の策定、実施、再評価という一連のプロセス目標）、partnership goal（関係者の役割を確認し、協働して問題の解決に当たる目標）を設定し、取り組んでいくことが大切である。その結果、取組みの意義と課題が明らかに理解でき、今後の参考にできる。

[7] 飯綱町は、長野県北部に位置する約 11,000 人の農業中心の町である。2005 年に牟礼村と三水村が合併し飯綱になったが、私の関わりは、三水村時代のふれあい生き生きサロンのプロジェクトに始まり、本事業においては学識委員として参加した。

モデルⅡ　＜教育プログラム、教育施設の活用による多世代交流・共生のまちづくり＞

（1）福井県新庄小学校のボランティア活動 [8]

新庄小学校では、①つくる喜び・働く喜び・自然の豊かさを体感する、②果実に感謝し、収穫を分かち合う、③関わりにおいて育つことを教育目標として掲げ、子どもたちがつくった菊を、学校や公民館等に飾る。そして蕗摘み、しいたけ・さつま芋の栽培等々が教育プログラムに組み込まれる。また、収穫したものは、給食に使い、さらにひとり暮らしの方へ配布、町民への販売もしていた。年に1回、ふれあい収穫祭を行い、祖父母に参加してもらい、ともに祝う。さらに地域の 80 歳以上のひとり暮らしの方との交流、デイサービス施設への訪問と、関わりが広がっていた。

＜考察＞

学校教育プログラムにボランティア活動、地域の高齢者、障害者との交流活動が組み込まれている。そのことによって、地域が子どもたちを育て、子どもたちは、自分たちの住んでいる地域を誇りに思い、地域を大切にしたいという意識が芽生えると学んだ。

（2）新潟県上越市やすづか学園 [9]

廃校になった小学校を利用し、学校にいくことができなくなった小学校4年から中学校3年までの子どもたち約20人に寮と学びの場を提供していた。実施主体は社会福祉協議会である。

自然文化教育（豊かな自然や地域社会と一体となった文化的実践の教育）、自学自習教育（自分探しとしての学びを目標とする教育）、個性尊重教育（一人ひとりが違っていることが尊いという人間観を基本とする）、社会生活教育（無学年チームによる活動を通して社会性を育てる教育）を教育理念として掲げている。

やすづか学園では、菱沼、おぎの、須川、船倉の町会長、11の集落の自治会長、農家組合長、そして老友会等の各会の代表者が加わる菱里地域支援委員会を設け、さらに家庭交流部会（子どもとの交流、手打ちそば作り体験、焼肉大会）・地域活動交流部会（収穫感謝祭、塞の神作り）・農村文化技術部会（田畑の管理、動物の飼育、農作物体験、技術指導）・農産物部会（給食用農作物の提供）・環境美化部会（学園関係施設の環境美化協力、羊、鶏の小屋づくり）が実際の活動に当たる。

---

[8] 2006年に訪問した福井県美浜町立新庄小学校は、山間地にある、全学30数名が学ぶ学校である。自然に抱かれ、野菜をつくるという以前当たり前であったことを、多くの子どもたちは体験していないのではないだろうかと心配していた私は、県の福祉教育セミナーの講演とシンポジウムをお引き受けし、新庄小学校の実践を知り、そのプログラムに感銘を覚え、訪問した。消費中心社会においては、種を蒔き、食物を育て、自然の恵みと大切さを実感して育つ教育こそ必要ではないだろうか。

[9] 2011年の上越市社会福祉大会の講演の後、棚田があり、小黒川が流れ、『雪のふるさと安塚』と言われる安塚区にあるやすづか学園を訪問した。

＜考察＞

やすづか学園は、子どもそれぞれの個性を活かし、それぞれの違いを認め合い、互いに助け合って生きていくという子どもたちそれぞれの育ちの場を提供している。また、子育て支援､子育ち支援機能をもっている地域を挙げての取組みであるところに､特徴がある。

（3）東京都三鷹市のコミュニティ・スクール（Community School）[10]

三鷹市は､「コミュニティ・スクール（以下、CS と言う）を基盤とした小・中一貫教育」を行う中で、子ども、教員、保護者、地域の方々、関係諸機関などの関わり合いを重視した。三鷹市では市内公立小中学校 22 校すべてが、CS の指定を受けている。そのコミュニティ・スクールを支えるのが CS 委員会である。連雀学園、にしみたか学園、三鷹の森学園、三鷹中央学園、鷹南学園、東三鷹学園、おおさわ学園の 7 学園が設置されている。各校には保護者や地域住民が学校運営に参画する学校運営協議会が置かれている。中学校 1 校と複数の小学校で構成される上記 7 つの学園に 1 つの CS 委員会があり、CS 委員は、学園内の各校の学校運営協議会委員を兼ねている。学校運営協議会委員に期待されている役割は、校長が作成した学校経営方針や教育課程の編成等の承認、学校運営に関して意見を述べることなどである。また CS 委員会には評価部会・支援部会・地域部会・広報部会等の部会を設置し、地域の力を学校教育の充実に生かすとともに、学校を核としたコミュニティづくりにも努めている。

ちなみに、2014（平成 26）年度は、市内全体で 17,807 人の保護者・地域人財が、学校支援ボランティアとして、登下校の安全見守りなどの環境支援や、以下のような各教科等の授業や放課後の学習支援を行っている。

①計算問題の定着、作文指導、彫刻刀やミシンなどの安全指導、校外学習の付き添い、パソコンの操作支援等、教員と連携した児童・生徒の個別支援

②三鷹中央学園の 3 校では、地域防災テキストを活用し、地域の方が参画した防災教育の授業専門的な知識や技能を生かした教員との共同授業

③大学生や、保護者、地域の住民による補習といった、放課後や長期休業中の日中の補習指導

④囲碁・将棋、竹工作等、趣味や特技を生かしたクラブ活動の指導

＜考察＞

コミュニティ・スクールの構想は、小学校、中学校のあり方そのものの議論から出発している。市民による学校運営への参画、教育活動への支援等をはじめ、様々な CS として

[10] 三鷹市 HP 等より作成。三鷹市は、多摩地区東部にある人口 18 万 3000 人の市である。なお、連雀学園と三鷹中央 CS 委員会は､『優れた「地域による学校支援活動」推進にかかる文部科学大臣表彰』を受けた。私は、点検・評価学識者懇談会委員として関わらせて頂いた。

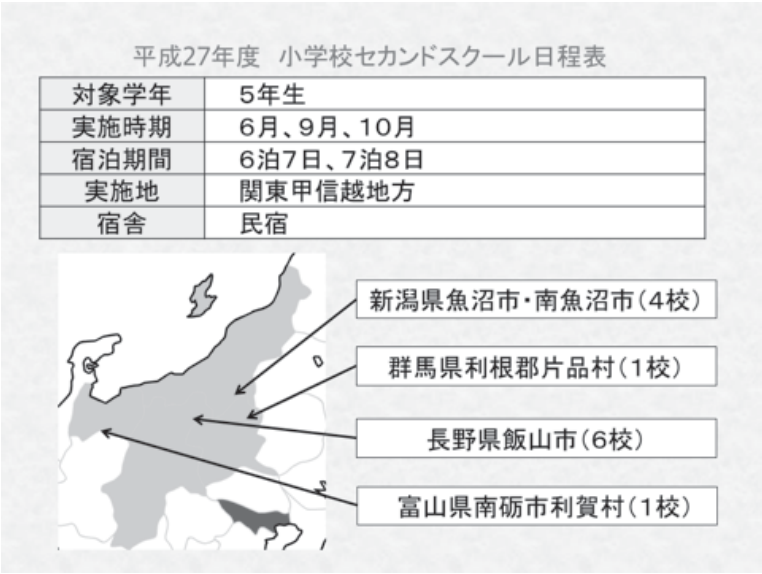
の取組みを通して、義務教育 9 年間の児童・生徒の健やかな成長・発達、「人間力」「社会力」の育成をめざし、学校・家庭・地域がそれぞれ当事者意識をもち「ともに」手を携えて教育に当たるという新しいシステムである。

（4）東京都武蔵野市小中学校教育を通した農村地区と都市の交流 [11]

武蔵野市は、①自然と直接触れ合う機会の減少、②直接体験の減少（間接体験や疑似体験の増加）、③無感動、無関心な子どもたち、④夢や希望をもてない子どもたち、⑤集団の一員としての意識の不足という子どもたちの課題に対し、教育プログラムとして対応しようとするものである。そして、その重要な役割を、宿泊する農山村の住民が担っており、その意味で、多世代交流・共生の働きである。

「セカンドスクール」は、市立小中学校に在籍する児童・生徒を対象に、自然に恵まれた農山漁村に長期間滞在し、普段の学校生活（ファーストスクール）では体験し難い、総合的な体験学習を通して、児童・生徒の「課題解決への意欲や態度」「豊かな人間関係」「自主性・協調性」「進んで他者と関わる力」等を培うことをねらいに 1995（平成 7）年に小学校で、1996（平成 8）年には中学校でもスタートし、これまでの 20 年間で、のべ約 3 万人が「セカンドスクール」を体験している。

図 3-3　小学校の農村体験学習



出典：武蔵野市教育委員会資料

＜考察＞

セカンドスクールのような農山漁村の「民泊」は、都市部の子どもが、自然の豊かさと大切さを体験し、自ら生活環境や伝統的な生活文化を考え、同級生や宿泊先の地域の方々と出会い、共に生活することを学ぶ、貴重な体験であることは、子どもたちの意見からもうかがい知ることができる。と同時に、都市部と農山漁村部の交流を促進する一方策としての多世代交流の意味も大きく、全国のまちおこしの推進、教育の多様化を強化するためにも、地方自治体だけの努力ではなく、国として明確な支援を必要としている。

[11] 武蔵野市 HP 等より作成。武蔵野市は、東京多摩地区に位置する人口 14 万人の市である。セカンドスクールの実績に対し、2015 年度“GOOD DESIGN AWARD”が授与された。

(5) 宮崎県日向市大王谷学園初等部の福祉教育実践（福祉教育プログラムを活用した多世代交流・共生のまちづくり）[12]

大王谷学園初等部6年生を対象に、児童一人ひとりが、福祉への関心と正しい理解を図り、“ふだんのくらしをしあわせ”にするために、“これからの地域人”として“できること”を主体的に考え、行動することを目的に、年間をとおした連続性、継続性のある地域を基盤にした福祉教育プログラムの実践である。

具体的な活動としては、グループ活動を基本として、福祉の基本を学び、暮らしている地域の実態について仮説を立て、地域訪問調査を行い、仮説と調査結果をもとに地域診断書（地域アセスメント）を作成し、地域課題を明らかにして、地域住民に対して報告する。その後、地域課題を選び、企画会議を経て、「わたしたちにできること！」と題したアクションプランシート（24企画）を作成し、児童による地域課題解決に向けた主体的な福祉活動に取り組んでいる。

地域に暮らす一人として、地域をよりよくするために、チカラの使い方を考え行動した結果、「動けば変わる！」という事実と、「自分たちにもできる！」という自信、「人の役に立つ」という実感に変えることができる。

学びの最後には、保護者や地域関係者、学校関係者に対して実践報告を行い、地域に暮らすすべての住民が地域人であり、地域の中にある困りごとは、地域課題として住民で相互に助け合いながら解決することの必要性を伝えた。

＜考察＞

子どもは、未熟な大人ではなく、一人前の子どもである。その子どもの視点を通し自主性を尊重した学習を試みている。その場は、コミュニティであり、子どもたちが地域住民を前に報告し、それを地域住民が評価する。この相互関係は、子育てへの地域住民の関わりと、子どもたちの地域へのアイデンティティを育て、未来への可能性を示すものである。

---

[12] 「日向市大王谷学園校区における大王谷ふくし学園2014」より作成。大王谷ふくし学園は、宮崎県日向市大王谷地区において大人、児童生徒のすべての住民が、より良く幸せに生きるために、福祉に関する各種プログラムを通じ「感じ」、「気づき」、「考え」、「学ぶ」ことにより、誰もが尊重される社会を構築するための主体的な取組みである。本事業は、宮崎県社会福祉協議会が行う福祉教育推進事業の指定によるもの。私は、1999（平成11）年第1次経営基盤強化推進計画の策定から、第4次計画策定まで宮崎県社協と関わらせて頂いた。その間、宮崎県社協が地域福祉の推進に関わってきた県内全域の市町村に一緒に訪問し、地域ごとの取組みを学んだ。県社協は、各市町村及び市町村社協の地域活動を丁寧に支援している。県は、県社協と協働してこれらの実績を積み重ね、県内の地域福祉の向上に努めている。

モデルⅢ　＜大学等の教育機関と連携した多世代交流・共生のまちづくり＞

（1）佐賀県佐賀市西九州大学の取組み [13]

「西九州大学グループ地域連携センター」は、大学グループとして地域社会の多様なニーズや要請に応え、人間の健康、医療、福祉、発達及び教育に資する先端的な教育研究を基盤に、地域社会との有機的なネットワークの構築とコラボレーションを通じて、その活性化、発展に資することを目的として設置されている。

例えば、社会福祉学科を中心としたプロジェクトでは、「街なかサポーター」活動を通した安心生活づくりを展開している。この活動は、行政機関・公民館・社会福祉協議会と連携して公民館活動やサロン活動、地域行事に参画する中で、地域住民との関わりを通し、地域のニーズ等の掘り起こしに取り組んでいる。西九州大学と佐賀市は、中心市街地活性化のためにコミュニティ FM の番組を担当し、学生が MC となって地域の情報を発信している。また、連携する公民館では「シニア世代の居場所づくり支援チーム」を編成し、地域の高齢者らの外出の機会を作るため、学生がレクリエーションやゲーム等を企画し提供している。これらの関わりの中で高齢者の普段の生活の様子や近所付き合い等の聞き取り、住みやすい地域の提案と必要な取組みを考える、学生と地域住民が一体となった課題解決型学習である。

（2）東京都港区芝地区総合支所の取組み [14]

港区芝地区総合支所は、慶應義塾大学との協働で、芝の家を拠点に、子どもたちの成長を地域で見守り、井戸端会議では住民同士の親しい会話があった昭和 30 年代にあったようなあたたかい人と人とのつながりの創生をめざす「地域をつなぐ！交流の場づくりプロジェクト」を始めた。「あたたかい人と人とのつながり」とは、子どもがのびのびと遊び、お年寄りが安心して暮らせるように、まちに住み働く人たちがお互いに支えあえる関係。芝の家には、子ども、大人、お年寄り、住民、在勤・在学者、だれでも自由に出入りできる。また、芝の家では、「ご近所イノベータ養成講座」を開設し、「自分の想いを実現しながら、地域生活に豊かさと幸せを生み出す次世代のまちの担い手」、「まちに暮らすひとりの人間として主体的な活動を起こし、地域のネットワークづくりや創造的課題解決の風土を育む、地域の〈人財〉」を育成支援している。

---

[13] HP・事業報告等より作成。なお、佐賀市は、平成になり、1 市、6 町、1 村が合併し、現在は人口 23 万 5000 人となる県庁所在地である。佐賀市社協は、各地域の特性を活かし、地域福祉の推進を図るため、校区社協の取組みを強化している。その市にある西九州大学は、健康福祉学部（健康栄養学科、社会福祉学科、スポーツ健康福祉学科）、リハビリテーション学部（リハビリテーション学科）、子ども学部（子ども学科、心理カウンセリング学科）、大学院、短大等をもち、文部科学省 2013 年度「地（知）の拠点整備事業（大学 COC 事業）」に採択された。

[14] HP より作成。港区は、人口約 25 万人の区で、5 つの総合支所に分かれ、芝地区総合支所の区域は、新橋、東新橋、西新橋、虎ノ門、愛宕、芝公園、浜松町、芝大門、芝、三田 1～3 丁目、海岸 1 丁目である。

＜考察＞

大学の社会貢献・地域貢献は、大学の使命であり、全国各地で行われている。各大学は、それぞれの教育、研究資源、すなわち、知識、実践、教職員、学生、施設、設備等を地域に開放し、地域の住民やボランティア、市民活動団体、行政、社協と共同してそれらを活用することによって、関わる学生も成長していき、さらに地域も活力を取り戻すのである。また、市には所在しなくとも、市と大学が協定を結び、共同して地域興しをしている例もある。

モデルⅣ　＜コミュニティセンター等の地域の拠点を通した多世代交流・共生のまちづくり＞

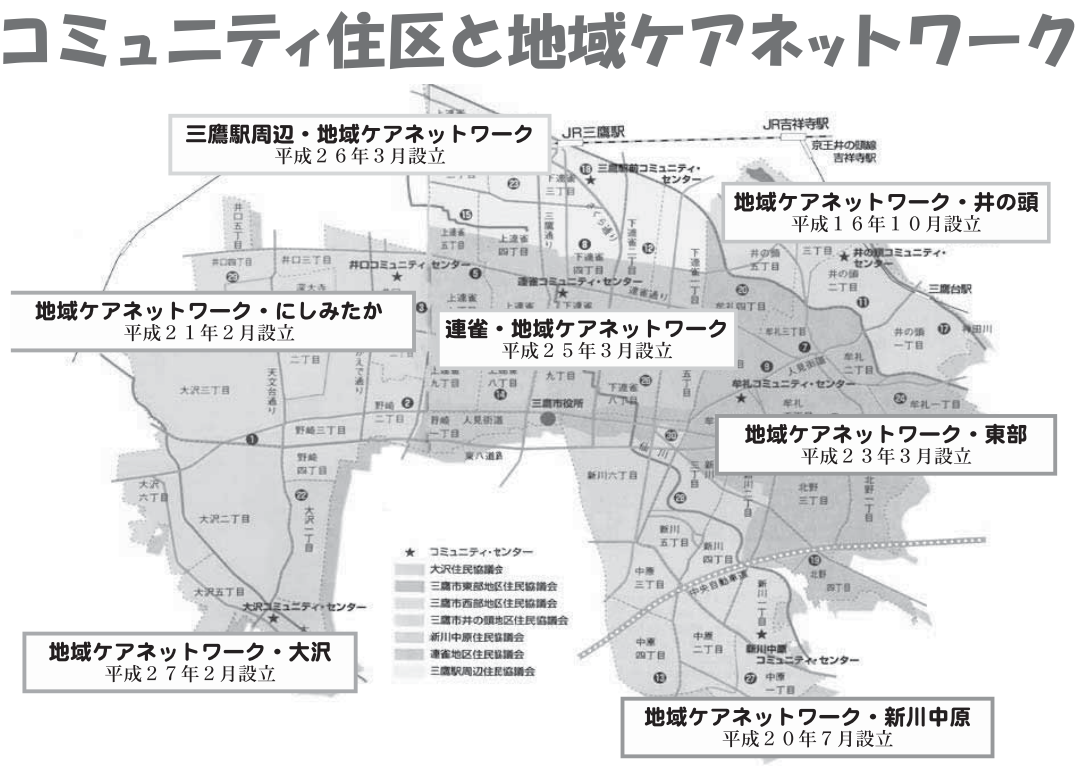
従来のコミュニティセンターという地域拠点に、新たに住民のつながり、支え合うための仕組みづくりを加えたまちづくりである。

（1）東京都三鷹市の地域ケアネットワーク [15]

東京都三鷹市においては、高度経済成長により新しい住民が多く転入し、いわゆる都市化してきた事態に対応すべく、1970 年代より、従来の住民と新しい住民の「交流と融和を進める拠点」として 7 コミュニティセンターが設置され、文化・スポーツ・環境・福祉・防災防犯・交流等の様々な市民の活動がなされている。また、同センターは、町会・自治会、自主的に委員として参加する市民によって構成される住民協議会によって管理運営されている。この住民協議会の活動の実績を基礎として、コミュニティセンターが置かれている 7 つのコミュニティ住区を基本エリアとして、住民のつながり、支え合うための仕組みづくりをめざして、取組みが進められているのが、「地域ケアネットワーク推進事業」であり、7 つの地域ケアネットワークが創設された。同ネットワークには、地域の様々な支え合い活動（住民協議会や町会・自治会など）、民生委員・児童委員や市民ボランティア、商店会、行政や社会福祉等の関係機関等が参加して進められており、「顔の見えるつながりづくり」や情報共有等を図っている。同時に、地域の様々な課題を発見、解決するための取組み、居場所づくり事業としての「地域サロン」、専門窓口やサービスにつなげるお手伝いをする「相談サロン」、隣近所のお手伝いのようなちょっとしたお手伝いをする支え合い活動など、各地域の状況に応じた活動を展開している。

[15] 三鷹市 HP より作成。三鷹市福祉行政、三鷹市社協と長く関わり、最近まで 13 年間、健康福祉審議会副会長、社協副会長として学ばせて頂いていた。なお、ファシリテーター養成は、三鷹市、武蔵野市、小金井市の 3 市行政及び 3 市社協との協働事業であり、ルーテル学院大学コミュニティ人材養成センターが実施している。

図 3-4　地域ケアネットワーク



出典：三鷹市 HP

＜考察＞

この取組みの特徴は、①本人や家族による＜自助＞と、行政による福祉サービス・事業などの＜公助＞の間に、行政と地域住民・活動団体・関係機関・事業者が協働する＜共助＞の関係を作り、連携しながらそれぞれの長所を生かして地域課題の解決をめざした地域づくりであること、②ケアネットワークの目標、活動内容、役割、連携について、丁寧に合意を図る､合意形成のプロセスを重視していること､③人材の養成を目指していること、すなわち、一人ぐらし高齢者宅などを訪問して話を聴く傾聴ボランティアの養成や、自らが住む地域を大切に思い、地域の課題を発見し、地域の多様な資源を活かして、新たな支え合い活動を企画、推進する役割を担う住民の活動者である「地域福祉ファシリテーター」の養成を進めている。④三鷹市には、コミュニティセンターを軸とする活動があり、行政も政策として明記し、支援してきた。今までに市民と行政等が協働して積み上げた実績があり、耕した土壌に地域ケアネットワークの種をまいたのである。したがって、それぞれの地域の個性が反映しており、無理がない形で活動が推進されている。

（2）東京都武蔵野市テンミリオンハウス [16]

介護保険制度導入を機に、高齢者の生活全般を地域において支援する新たな「公的介護」の仕組み作りが求められ、武蔵野市では、地域における『共助』の仕組みとしてテンミリオンハウス事業を展開してきた。テンミリオンハウスは、地域の人材と建物を有効活用した上で、年間 1 千万円（テンミリオン）を上限として市が補助する。運営団体は市が公募し、地域の福祉団体や地域住民のグループなど、応募した団体の中から決定する、「身近で、小規模で、軽快なフットワークー近・小・軽」をめざした取組みである。7 つある事業は、介護予防等に取り組んでおり、そのうち 2 つのハウスでは、乳幼児親子のひろばや児童を対象とする講座を提供し、保育園児との交流等、世代間交流も行っている。

例えば、7 つある事業の一つ、「川路さんち」は、福祉公社の利用者より市に寄贈された民家を一部改修し 1999（平成 11）年にオープンした。主婦の方々を中心に、地域の有志で結成されたグループ萩の会が運営し、手芸やお茶、おしゃべりなどの場を提供するとともに、保育園児との交流等、世代間交流も行っている。またテンミリオンハウス花時計は 2005（平成 17）年にオープンした。市民団体である「ゆう 3（ゆうスリー）」が運営し、高齢者向けのミニデイサービス（主に高齢者有志による講座）のほか、乳幼児親子のひろばや児童を対象とする講座を実施するなど、世代間交流を行っている。

なお、福祉分野での利用を条件に市へ提供された物件や、故人の遺言等により市が遺贈を受けた物件などを、立地や規模、建物の状態など総合的な判断を行い、テンミリオンハウス事業で活用するとされている。

＜考察＞

武蔵野市には、町会組織がない。民生委員・児童委員、日赤奉仕団、地区社会福祉協議会、コミュニティセンター活動、市民活動等の役割と期待が大きい。市民の活動拠点を提供する行政の役割と工夫を学ぶことができる。

（3）広島県尾道市荒神堂サロン [17]

商店街の空き店舗を利用した、新しいタイプのサロン。尾道市ボランティア連絡協議会が運営しており、メンバーが日替わりで当番に当たっている。曜日ごとに当番グループの特徴を活かした行事を行っており、誰でもが立ち寄れる交流スペースとなっている。

水曜日には「どんぐりの会」による「手作業と健康体操」、土曜日は「ほおずきの会」の「手芸・小物作り」、第 1・3 火曜日はお茶席（200 円）、木曜日には精神保健福祉ボラン

---

[16] 武蔵野市 HP 等より作成。武蔵野市は、東京多摩地区に位置する人口 14 万人の市である。武蔵野市とは長く関わり、現在も武蔵野市健康福祉総合計画・地域リハビリテーション推進会議委員長として学ばせて頂いている。

[17] 全国ボランティアフェスティバルえひめの分科会においてご報告をお聞きし、その活動に感銘を覚えた。活動内容は HP で更新した。広島県尾道市は、瀬戸内海に面し、古くから海運の拠点として栄え、今でも文学の町、映画の町の趣があった。ただし、今は海運の拠点ではなくなり、商店街も変化が求められていると言えよう。

ティア「コスモス」の「心の相談」、金曜日は認知症家族会や在宅看護職の会の「認知症相談・血圧測定・健康相談」、第 2・4 火曜日には「おのママサポーターズ」による「子育て中のお母さん　いらっしゃ〜い」等の多様の活動が行われている。

＜考察＞

市民がバザー等で資金を作り出し、シャッター街に人の動きを作り出している。繰り返しになるが、活動の拠点ができると、様々な活動が生まれ、継続され、強化される。かつそれらを合わせて、多世代交流・共生のまちづくりの拠点となる。

（4）東京都練馬区における多世代交流 [18]

都市の大きな課題は、空き家対策である。練馬区内のボランティアを中心として活動を紹介する。「ハッピーひろば」区内の空き屋を活用したひろばづくりを行い、乳幼児とその母親を中心に、近隣の方々（高齢者等）との交流を行い、ご近所繋がりが薄れる中で身近で気軽な顔見知りができるように活動を行っている。また 6 商店街や地域団体、住民ボランティアにより、企画・運営され、企画メンバーには子ども委員もいる「練馬こども笑店街」による交流が進められている。また、民生委員を中心とした居場所作りとして、月に 1 回開放し、おしゃべりや遊びを楽しむくつろぎの場作りが始められており、高齢者はもちろん、子育て中の親子も参加している。さらに、ワールドカフェによる多世代交流会、区立保育園によるデイサービス（高齢者施設）訪問、中学生によるデイサービスセンター等高齢者施設での体験学習等、活動を通した多世代交流も進められている。

＜考察＞

大都市の問題は、数万から 10 数万人が 1 年で転出入し、また多様な生活文化、匿名社会が形成されている故に、従来の地域関係を築けず、孤立死や虐待等の深刻な問題が潜在化してくることである。地域の問題に対する取組みは試行錯誤であるが、私は、「子育てする親」「高齢者」「障害者」という全体のとらえ方ではなく、それぞれが生活する身近な地域で、名前で呼び合う個々の顔の見える関係をいかに構築するかということなくして、問題の解決はないと考えている。それは、固定化した地域のとらえ方ではなく、それぞれの多様性を尊重し､それぞれに合った居場所を地域につくる市民自身の挑戦だと考えている。その意味で、世代を超えた区民が学び、卒業後に地域活動に関わる「練馬パワーアップカレッジ」の役割は大きい。

[18] 東京都練馬区は、人口 72 万人、世帯数約 36 万人であり、人口移動も少なくない。練馬地域福祉パワーアップカレッジの学長及び介護保険運営協議会会長として長く関わらせて頂いている。

モデルⅤ　＜NPOによる多世代交流・共生のまちづくり＞

（1）山梨県笛吹市NPO法人Happy Space ゆうゆうゆう[19]

Happy Space ゆうゆうゆうは、ボランティアとして始めた子育て支援を、2005（平成17）年3月に法人化した。現在会員数24名で、スタッフは、31歳～81歳と幅広い。市より委託を受け、拠点事業のひろば型とセンター型の2つ、そしてひろばに併設したファミリーサポートセンターを運営している。ひろばでは、利用対象が3歳児以下の親子を対象にし、併設されているファミリーサポートセンターが相談にのる。センターにはサークル専用室があり、自主的に活動しているサークルが15、月の2週目は、曜日ごとに5つのサークルが活動。

「中学生のパパ・ママ体験講座」を開設し、実際にママになった人の多くが、ほとんど赤ちゃんに触ったことがないまま、親になっていることをアンケート調査から知り、助産師の協力のもとプログラム化した。家庭科の授業や夏休みに社協との協働で行っており、多い年では、年間 830 名の中学生が受講している。写真 3-3-1 のように、ママたちで作る「抱っこ sase 隊」が乳幼児との触れあい体験を担当する。

写真 3-1　中学生のパパ・ママ体験講座の様子

出典：NPO 法人 Happy Space ゆうゆうゆう提供

＜考察＞

「抱っこ sase 隊」の実践は、「ゆりかごから墓場まで」という、以前の福祉国家の目標を超え、まさに生まれた命を大切にすることを、思春期にある中学生の心に宿し、そして自分自身が父母になることの意味を若き時の信条として培う試みでもある。

全国的に見て、合併により、それぞれの伝統や生活が異なる市町村が 1 つの市町村になることは、全国的な動向である。共通のあり方を模索することは必要であるが、しかし単一の方針や施策で枠をはめることは、無策という誹りを免れない。靴に足を合わせるのではなく、足に靴を合わせること。すなわち、それぞれの地域の強みを活かし、地域資源や課題に応じた施策こそが、足に靴を合わせることであり、市行政に求められることである。この視点は、NPO 活動、ボランティア活動には更に強調されなければならない。地域社会においても必要とされ、先駆性、開拓性を有する NPO やボランティアの要望にいかに応え、どのように効果的な支援をしているのか、市の真価が問われている。

---

[19] 笛吹市の 2015 年度福祉大会にお招き頂き、表彰式でこの NPO を知った。そして、笛吹市社協にご依頼し、コンタクトをとって頂き、作成した、笛吹市は、山梨県甲府盆地の東寄りに位置し、平成になって 5 町 2 村が合併した人口約 71,000 人の市で、温泉街、桃やぶどう等の果樹園、大規模な公園、ワイナリー工場等がある。

モデルⅥ　＜生活困窮家庭の子ども支援を通した多世代交流・共生のまちづくり＞

（1）東京都豊島区などにおける様々な団体による子ども食堂 [20]

深刻化する生活困窮世帯の児童の生活を支えようと、NPO、ボランティア、社会福祉法人、会社等の様々な団体が行動を起こしている。また、いじめ等で学校に行くことができなくなった子どもに居場所を提供しようとする働きも増えてきている。この取組みを実践する子ども食堂ネットワークの趣旨を紹介する。

「今晩のご飯はボク 1 人なんだ」「お母さんがお仕事の日はお弁当を買って食べるの」そんなとき、こどもが 1 人でも入れるのが“こども食堂”です。栄養満点の温かいごはんをつくって待っているのは、近所のおじちゃん、おばちゃん、お姉さん、お兄さんたち。そんな地域のこども食堂へ行きたい人、手伝いたい人を結びつけるのが、私たち『こども食堂ネットワーク』です。

＜考察＞

児童養護の父と言われた石井十次の岡山孤児院 12 則（1902 年）には、満腹主義（各自に十分食べさせること）が掲げられている。生活困窮世帯の子どもに食を提供し、育ちを支援することは、食を提供するだけでなく、共に食卓を囲み、互いにいたわり合い、それぞれの明日を確認することが当たり前であったのに、今はそれができない子どもがたくさんおり、このようなボランティアや NPO、民間営利の様々な活動が広がっている。これは、子育て、子育ちを支援する新たな地域を再生する草の根活動でもある。

（2）東京都調布市子ども・若者総合支援 [21]

調布市では、2015（平成 27）年度に子ども・若者総合支援事業を開始した。本事業では「ひとり親世帯の子ども学習・相談支援事業」、「生活困窮者自立支援事業（子どもの学習支援事業）」、「子ども・若者総合相談等事業（相談及び居場所の提供）」の 3 事業を一体的に展開しており、（社福）調布市社会福祉協議会が運営している。

「ひとり親世帯の子ども学習・相談支援事業」と「生活困窮者自立支援事業（子どもの学習支援事業）」は中学生を対象に制度の垣根なく一体的に運営され、職員や元教員のコーディネーターの支援の下、大学生ボランティアがマンツーマンで子どもたちに寄り添いながら活動している。一方、総合相談（相談及び居場所）については、高校中退者や不登校の高校生などが利用しており、学生ボランティアや社会人ボランティアが見守りや学習支援を行っている。これら両事業の学生ボランティアは近隣の地域の連携協定締結大学（ル

[20] 子ども食堂 HP より作成

[21] 行政資料より作成。調布市は、多摩地区西部に位置し世田谷区に接する人口約 23 万人の市である。私は、福祉公社、社会福祉協議会、行政と長く様々な関わりがあり、現在、高齢者福祉推進協議会顧問として学んでいる。

ーテル学院大学等）等の協力を得て確保している。

また、本事業の展開と合わせ、市の関係部署や教育委員会、地域で子ども・若者を支援している様々な市民団体、障害児の親たちがつくる当事者団体、保護司、民生委員などで組織する連携会議が設置され、新たな課題ともいえる子ども・若者の支援に手法の開発や社会資源の開発をめざした。

＜考察＞

同市の事業は、子ども・若者の学習支援と居場所を一体的な事業として枠組みを設定した実践である。学習支援のみならず、子どもたちが、自分と接する大人がいることを実感し、身近な大人のイメージを具体化できる存在として大学生の役割が期待されている。

モデルⅦ　＜従来の施策の枠組みを超えた多世代交流・共生のまちづくり＞

（1）東京都小金井市 NPO 法人「地域の寄り合い所　また明日」[22]

当法人は、世代を超えた寄り合い所＝地域をめざし、①子どもたちの通う「保育園」、②認知症の高齢者が通う「デイホーム」、③「地域の寄り合い所」を 1 つの建物の中で運営している。同法人の事業方針は明確で、赤ちゃんからお年寄りまでが 1 つの空間で過ごす中で、世代を越えた関わりが生まれるという実績が活動に説得力を持たせている。

なお、子どもの貧困対策の一環として、「食・学・活きる　みんなの居場所　また明日」を始めた。その他、「また明日」と地元工務店や農家とのコラボレーションで行う「木工チャレンジ」等々、業種、分野を超えた繋がりは大きな共感を生み、ネットワークの広がりをみせている。

＜考察＞

特に法人の方針である、「活動の中心にいつも子ども達、高齢者、障がい者がいることをみんなに伝え、賛同を得ていく 1 つのチャンスとしたい」という理念が明確に実践されている。そして、靴に足を合わせるのではなく、足に靴を合わせる、すなわち生活課題に活動・事業を合わせるという、福祉の原点に立った活動を継続していることからも、非常に参考になる。

（2）滋賀県における社会福祉法人等の社会的貢献と多世代交流・共生のまちづくり

2014（平成 26）年、滋賀の縁（えにし）創造実践センター[23]が開設された。同センターは、県内の福祉関係者・団体が分野を超えて結集し、制度だけでは解決できない様々な課題に取り組んでいく拠点である。なお、子どもに対する「遊べる・学べる淡海子ども食

[22] NPO 法人地域の寄り合い所また明日の HP、ヒアリングより作成。なお、「また明日」のチャレンジを認めたのは、市行政でもある。小金井市社協、行政、NPO 等から与えられた示唆は多い。
[23] 滋賀の縁創造実践センターの HP 等より作成。

堂」は、ご飯を食べたり、宿題をしたり、本を読んだり、遊んだり等の役割を担っている夕方から夜の子どもたちの居場所である。目的は、生活困窮者家庭の子どもに対して、夕方から夜の居場所づくりに取り組み、食の確保と学習支援を通して、異年齢間の交流や地域との関わりにより子どもの自己肯定感が高まるように支援することである。例えば、大津市にある社会福祉法人で、特養、ショートステイ、デイサービスを実施するカーサ月の輪では、24 時間必ず人がいる、ご飯がある、お風呂があるという特徴を活かして、支援を必要とする子どもの夜の居場所づくり、すなわちフリースペースによる地域の居場所づくりの役割を担っている。

また、長期休暇の学習支援・居場所づくり（寺子屋プロジェクト）として、学区社協が主体となり、子どもたちの長期休暇中の宿題支援、作品づくりのお手伝い等を通して、地域で子どもの居場所をつくり、子どもと地域がつながり、育む（地域で子どもを孤立させない）活動を支援している。

＜考察＞

社会福祉法人の地域へ貢献が法律上義務づけられる現状において、社会福祉法人は、従来から法人が担っていた社会貢献を、目に見える形で再構成し、若しくは新たに創設することが求められている。特に制度の狭間にあり、必要な援助が届けられない子どもや家族を支援することは、緊急の課題であり、多くの法人にとって、公共性という本来の性格と、設立の使命とも合致することである。この法人改革の動向に、市はどのように関わるか、積極的的取組みが必要とされている。

モデルⅧ　＜日常生活圏域を重視した多世代交流・共生のまちづくり＞

（1）香川県善通寺市における住民主体の福祉のまちづくり [24]

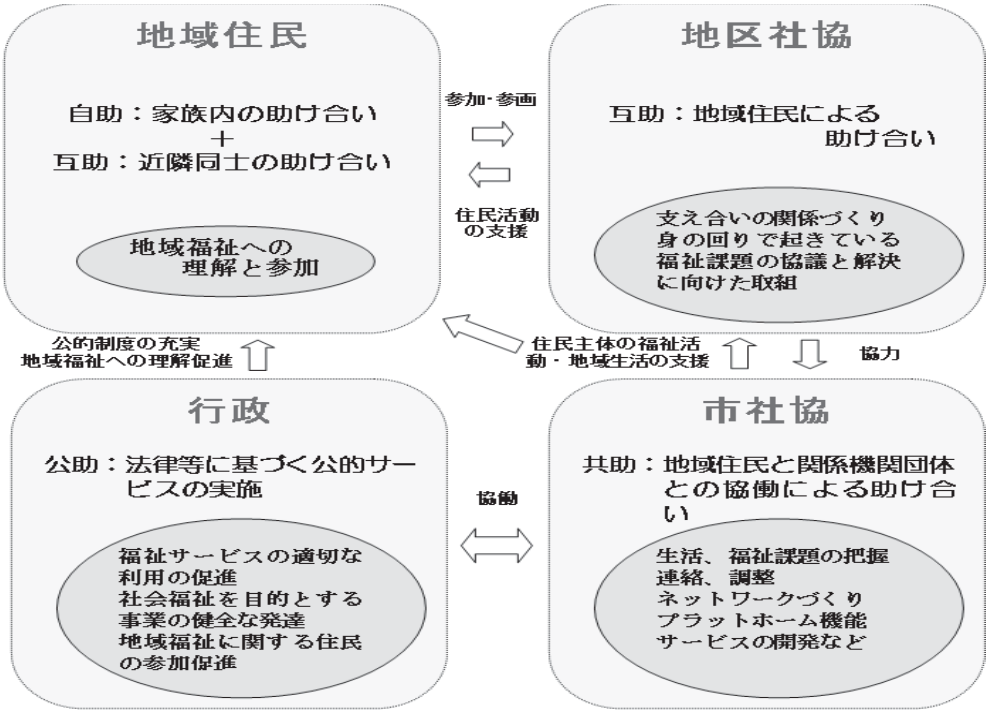
地区社協組織は、①役員会：民生委員、自治会、老人クラブ、PTA、ボランティア、施設や団体等から選出された会長・副会長・理事・会計・監事で構成される、地区社協活動や組織運営等について協議、企画、実施する。②運営委員会：委嘱された各単位自治会長によって運営され、社協会費の推進、地区広報誌の配布等を行う。③福祉委員会：選出は各地区に任されており、見守り、サロン、給食等、社協活動や行事の協力を行う。

活動内容は、お買い物支援バス、つながり隊「こんにちはコール」、（バス停まで行くこと、大きな荷物をもって移動できない、雪かきができない等々への対応）、見守り活動、子育て支援を含むサロン活動を行い、また行事のたびに、世代の交流を進めている。

ちなみに、財源は、市からの支援、市社協からの補助金（特別補助金、会費還元補助金、活動実績に基づく補助金など）、共同募金助成金、バザー収益金などである。

[24] 善通寺社会福祉協議会事業報告等より作成。

図 3-5　善通寺市地区社協の体系図



出典：善通寺市社会福祉協議会提供

＜考察＞

全国各地で幅広く、民生委員・児童委員及び社会福祉施設との連携のもと、小学校区や自治会・町内会などを単位として、小地域ネットワーク活動（見守り・支援活動等）やふれあい・いきいきサロンなどの小地域福祉活動等の住民による福祉活動が行われてきた。この住民の福祉活動の基盤としての「地区社協」や「校区福祉委員会」等の地域福祉推進基礎組織の設置は、今までの取組みであるとともに、特に合併した市にとって、大きな意味をもっている。

モデルⅨ　＜都道府県・市町村による多世代交流・共生のまちづくり＞

（1）神奈川県多世代近居のまちづくり推進事業 [25]

県では、少子高齢化や空き家の発生によって活力が低下している住宅地において、子どもから高齢者までの多世代が近くに住み互いに支え合い、誰もが生き生きと生活できる「多世代近居のまちづくり」の普及啓発や人材育成に取り組んでいる。本事業では、モデル地区における多世代近居のまちづくりの展開の検討、担い手養成講座や住まいの相談会等を実施している。具体的な事例は以下のとおり。

[25] 神奈川県 HP より作成。神奈川県社会福祉審議会副会長・会長として 16 年間、勉強をさせて頂いた。また現在、神奈川県地域福祉支援計画進行管理委員会委員長として学ばせて頂いている。

・住宅団地：住環境の改善、空き家活用による多世代交流の場づくり、地域活動の支援
・多世代近居のまちづくり　ニーズに応じた住み替え
・駅前周辺：駅前の活性化、空き店舗を活用した支援施設、高齢者向け施設・住宅の整備

（2）熊本県「地域の縁がわ」構想[26]

熊本県は、「地域ささえ愛プラン」を策定し、建て替えを行う県営健軍団地の 1 階に、①地域の〝縁側〟づくり：地域の住民同士のふれあい地域拠点、通所サービス、夜間一時預かり等〈ナイトケア〉、障害のある人が働く喫茶・軽食サービス等、②地域の〝結い〟づくり：校区社協等と連携した人の結びつきを大切にする支えあい、訪問サービス、地域生活相談、団地住民を含めた地域の緊急対応安心事業、③地域の〝ちから〟おこし：健軍商店街や子育てサークルなど、地域の多様な資源や豊富な人材を活用した新たな事業展開、配食サービス、障害者就労支援に伴う製品販売事業、を配置した。

施設を有償で借りている特定非営利活動法人「おーさぁ」は、地域住民、ボランティア等とのパートナーシップによる事業運営を行いながら、先進的なモデルづくりに取り組み、市町村や関係機関へ普及啓発を図っている。

（3）高知県あったかふれあいセンター[27]

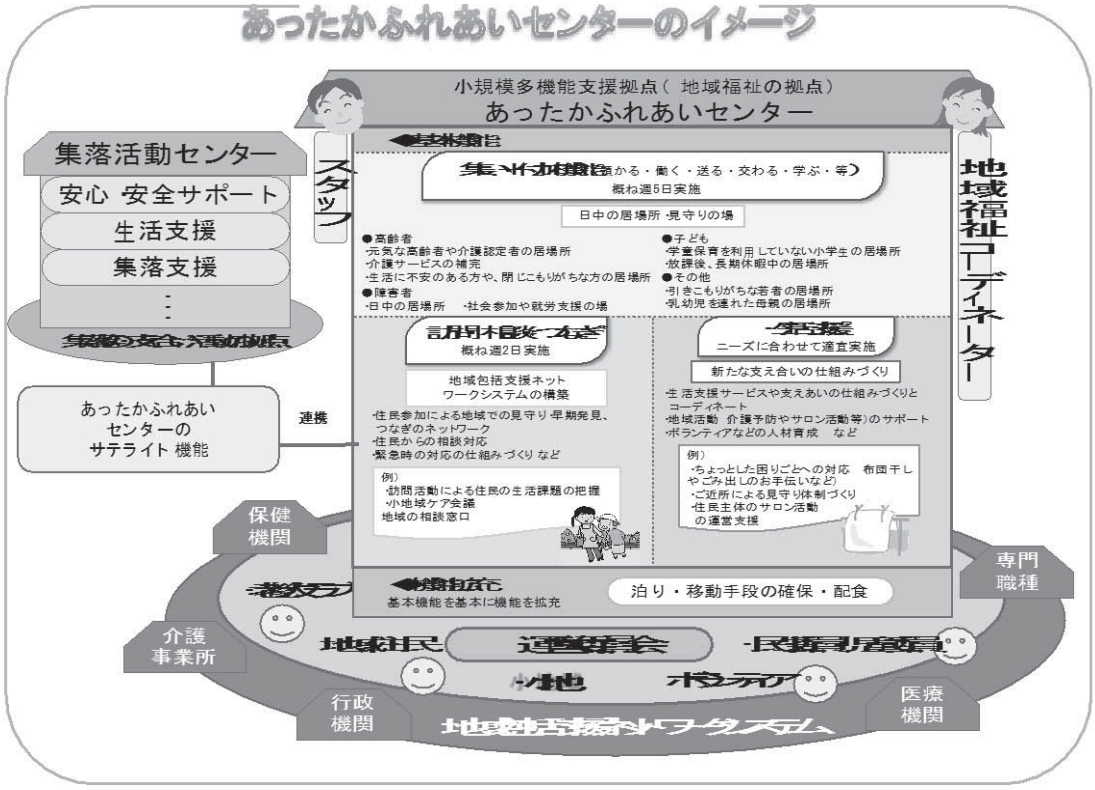
高知県は、子どもから高齢者まで、年齢や障害の有無にかかわらず、誰もが気軽に集い、必要なサービスを受けることができる拠点を整備し、地域ニーズの把握や課題に対応した小規模多機能支援拠点としての活動に加え、要配慮者の見守りや生活課題に対応した支え合い活動などを行う地域福祉活動を推進するため、あったかふれあいセンター事業を実施する市町村に対し、予算の範囲内で補助している。（「高知県あったかふれあいセンター事業費補助金交付要綱」）

2008（平成 20）年度から内閣府のふるさと雇用再生特別基金事業を活用して、地域福祉の拠点事業を実施。実施主体は市町村。現在 35 事業所のうち、28 事業所が社協委託。2012（平成 24）年度以降は県 50%市町村 50%の高知県の独自事業として実施。2012（平成 24）年度からは、必須事業としてこれまでの集いの他に訪問と生活支援を組み込み、機能強化を図っている。

---

[26] 熊本県 HP より作成。創設時に訪問させて頂いた。
[27] 厚生労働省 2014 年度セーフティネット支援対策事業（社会福祉推進事業）、広域的な連携・支援による総合相談・地域生活支援体制の構築のあり方に関する調査研究事業：全社協『生活困窮者自立支援制度　町村部における取り組みの具体化に向けて』2015 年参照。

図 3-6　高知県あったかふれあいセンターのイメージ図



出典：全社協『生活困窮者自立支援制度　町村部における取り組みの具体化に向けて』2015 年

モデルX　＜募金活動を通した多世代交流・共生の社会づくり＞

(1) 大分県日出町ひじまち産後ママをささえる募金 [28]

大分県共同募金会（大分県大分市）は、生後 3 か月以内の新生児がいるママに、家事や育児を手助けする「子育て応援団」を派遣する活動のための『ひじまち産後ママをささえる募金』への寄付を呼びかけている。

「子育て応援団」の活動内容は以下のとおりである。

①適切な育児環境の整備：子育てに関する公的・民間サービスの紹介、一緒に雑談

②家事に関する援助

食事の調理、配膳、片付け・テーブル拭き、皿洗い、布おむつの洗濯（手洗い）、アイロンがけ・裁縫（簡単なもの）、洗濯機を回す・物干し、新聞・雑誌等の簡易な片付け、玄関・ベランダの軽易な掃除、スーパーなどでの食材・日用品の買物、郵便局・ポストへの郵便物の持込、ふとんを干す

③育児に関する援助

湯沸し・ポット等への移し替え、哺乳瓶の清掃・煮沸・煮沸後の片付け、ベビーバス

[28] 共同通信 PR ワイヤー－2014 年 3 月 4 日

の用意・片付け、沐浴介助、赤ちゃんの見守り、乳児の着替え、利用者の通院同行、きょうだいの支援

＜考察＞

大分県日出町（ひじまち）は、別府市や国東市のベットタウンであり、人口 28,617 人、14 歳以下の子どもの割合が大分県で一番高い。行政とも連携し、利用チケットは出生届けの際に渡しており、住民参加の多世代交流・共生のまちづくりの 1 つのモデルと言えよう。

4　多世代交流・共生のまちづくりを進めるために、市への期待

（1）明日の地域の姿を描く

まちづくりの目標を描くことは、めざす地域の姿を描くことである。確かにそれぞれの市において、解決困難な課題は山積している。しかし、様々な施策・実践を通して、明日の地域社会を描いていく姿勢、熱意があってはじめて、地域は活力を持ち続けることができる。

「東京都共助社会づくりを進めるための検討会」は、2015（平成 27）年 12 月『東京における共助社会づくりを進めるための取組について　～お互い様の心を大切にした社会を～（提言）』を提出した。提言がめざす社会は、①互いの違いを尊重する社会、②相互理解に基づく社会、③協力し合って問題を解決していく社会、④明日への希望を実現する社会、⑤お互い様の心が根付いた社会である [29]。その実現のために、具体的な施策や実践が議論されている。

多世代交流・共生のまちづくりは、目標に留まらず、それ自体が社会の実現のための手段であるという認識を持つ必要がある。

（2）協働のあり方を協議し、支援の内容を明らかにする

前述したように、社会福祉の視点から見ると、自治体には、自助、共助、公助を進める役割が期待される。その際、市の役割も変化し、従来の統治 Government ではなく、協働

---

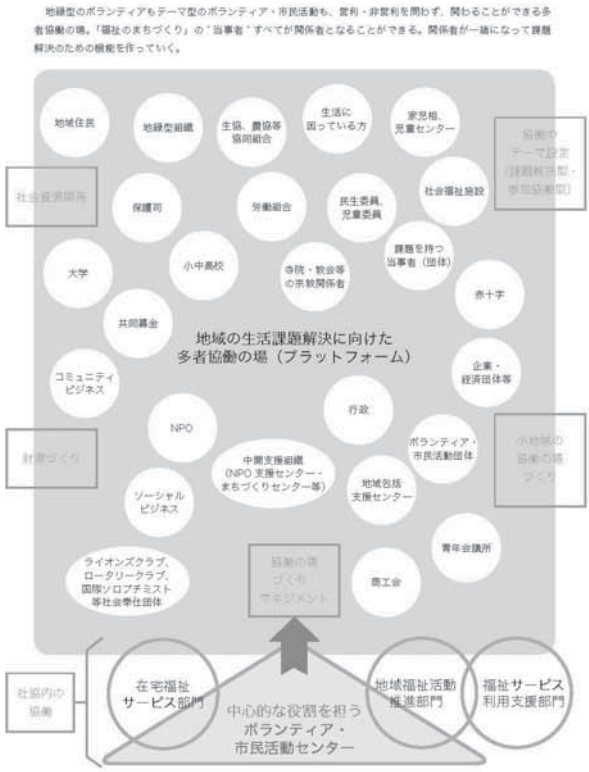
[29] ①互いの違いを尊重する社会（多様性の視点は、2 つある。1 つは、それぞれの個性、能力、生き方、世代、国籍、文化等の、生活する上での一定の約束を前提に知り合い、認め合い、理解し合う多様性である。もう 1 つは、共助社会をめざすボランティア活動等の取組みの多様性であり、当事者、住民、世代を超えた主体の多様性である。共助社会とは、これらの多様性が認められる社会である）
②相互理解に基づく社会（共助社会とは、迷いながらも一人ひとりが人間としての誇りをもって、生活してきた姿に共感し、相互に理解を深めることができる社会であり、排除しない社会である）
③協力し合って問題を解決していく社会（社会で発生している問題をすべて行政だけが解決することはできないし、行政が解決することが適切でないものも多くある。一方では、社会には様々な主体が存在し、それぞれの専門性・柔軟性・機敏性などの特性を活かして、より都民のニーズに適した問題の解決を行っている。共助社会とは、このような協力と連帯に基づく社会である）
④明日への希望を実現する社会（それぞれが将来への希望をもち、それを実現するために切磋琢磨することが許され、それが評価される社会である）
⑤お互い様の心が根付いた社会（「困ったときはお互い様」という精神、困っている人を目にした時に「他人事ではなく自分事」として捉え、行動できる人・団体を増やしていくとともに、活動しやすい環境を整えることが、求められている。共助社会とは、お互い様の心が日々の生活の営みに根付いた社会である）

Governance and Collaboration により、地域を再生させていく役割が求められている。

なお、協働は、一方的な委任とは異なる。もし、他の団体に委託するだけで自治体の役割が達成されると考えるなら、それは責任放棄である。協働とは、共に目標に到達しようとする人材、団体と自治体の双方向の関係と考える。

この考え方を明らかにするキイタームが、多者協働の場、すなわちプラットホームである。地縁型のボランティアもテーマ型のボランティア・市民活動も、営利・非営利を問わず、関わることができる場、すなわち「福祉のまちづくり」の“当事者”すべてが関係者となることができ、関係者が一緒になって解決のための機能をつくる場がプラットホームである[30]。

図 3-7　多者協働の場（プラットホーム）づくりをすすめる社協ボランティア・市民活動センター



出典：全社協『市区町村社会福祉協議会ボランティア・市民活動センター強化方策 2015』

そして市は、協働を進めるために、①地域福祉コーディネーター、ボランティアコーディネーター等の多世代交流・共生のまちづくりを進める住民やボランティア、②ボランティア、NPO 活動や社会福祉法人の社会貢献を支援する専門職の配置、③支援するボランティアセンターの運営強化支援、④活動拠点の確保、⑤住民に対する啓発や活動を進めるための研修プログラムの充実等を検討することが必要である。ただし、自治体だけが、多世代交流・共生のまちづくりを進めるのではない。社協や NPO、社会福祉法人等と役割分担を明確にすることで、活動が活発になる場合も少なくない。

なお､重要な役割が期待されている民生委員･児童委員が直面する課題をここで述べる。同委員の改選期に、民生委員・児童委員の確保が難しくなり、欠員の問題が生じている。その大きな理由は、1 期でやめる民生委員・児童委員が多くなっていることであり、責任の一端は、委任する側にある。民生委員・児童委員は 1 人の住民として、住民の悩みを受けとめ、要望や困難な事情を公的な専門機関に繋ぐ専門職である。したがって、活動を依頼する自治体、社協、地域包括支援センター等のサービス利用支援機関は、依頼する内容と民生委員・児童委員の役割を明確に伝え、活動を支援することが不可欠である。また守

[30] 全社協『市区町村社会福祉協議会ボランティア・市民活動センター強化方策 2015』

秘義務をもつ民生委員・児童委員に対する市側の個人情報保護に対する考え方が不統一であり、活動の足枷になっているとの指摘もある。

(3) 地域資源の活用による地域にあった多世代交流・共生のまちづくりの推進

協働 Governance and Collaboration を重視する自治体経営とは、以下の様々な地域資源、すなわち地域の宝の役割と可能性を確認し、協働することを言う。

「人」…問題解決に取り組む当事者、医師、保健師、社会福祉士、ケアワーカー、精神保健福祉士、ケアマネジャー等の専門職、住民、ボランティアといった保健医療福祉等に関わる広い人材

「もの」…保健・医療・福祉・教育・公民館等の施設、サービス・活動、物品はもちろん、住民関係、地域関係、またボランティア協議会、医療保健福祉等の専門職等のネットワーク

「金」…補助金・委託金、寄付金、収益、研究補助金

「とき」…就業時間、ボランティアが活動する時間。課題を共有化し、取り組むチャンス

「知らせ」…上記の資源情報、サービス利用者情報、相談窓口における情報等のニーズ情報、計画策定に必要な統計等の管理情報

各地域の地理的条件をふまえ、住民関係、意識、施設やサービス等の資源、活動実績等の相違を理解し、可能性を模索することが不可欠である。多くの場合、眠っている資源を活用できていない。多世代交流・共生のまちづくりの施策・実践は、地域で今まで築かれ、また耕されてきた福祉の土壌に生えている木に接ぎ木をするような取組みである。

(4) 多世代交流・共生のまちづくりの計画的実施

財源や資源に限りがある中で、本施策、実践を効果的に進めるためには、以下のように地域福祉計画、総合保健福祉計画等の計画を策定することが必要である。

①めざすべき地域の姿を確認すること

地域特性を、可能性と課題の双方の視点から確認し、具体的に地域を描くことが不可欠である。そもそもコミュニティは、地域の可能性を念頭に置いた目標であり、地域機能の側面から整理した概念と考えることができる。その特徴を述べると、第 1 にコミュニティに所属するもの同士の相互の関わり、第 2 に関わり対するアイデンティティ、愛着、第 3 にそれらを実現しやすい地理的な空間、第 4 に互いを認め合うコンセンサスと一定の規範、第 5 にコミュニティを支える宗教や祭り等の文化の形成、第 6 に人材や活動等、一定の地域資源の存在、が重要な要素となる。どのようなコミュニティを創りたいかは、地域に所属する者の決定に任せなければならない。

②地域の生活課題の共有化と取組みのための合意形成プロセスが重要視されること

そのためには、住民が発言する機会を保障し、計画策定に参加し意見を計画に反映できるシステムの確保、障害等によって発言がしにくい住民の意見を代弁するシステムの確保が必要とされる。

③地域の生活課題を把握するための多様な方法を確保すること

住民関係が維持されている地域は、困難に直面する人、家族が発する危機信号を把握しやすい。また、身近な所に総合相談窓口があること。さらに各相談機関が把握した課題、ボランティア活動、住民活動により発見した情報等がしかるべき機関に伝わる仕組みを作ること。

④パートナーシップ、すなわち協働という方針を明確にし、実行すること

パートナーシップは、一定の目標にむかって、それぞれの役割を確認した協働的関係を言う。住民間の合意形成、住民と行政の合意形成、関連諸機関・分野の合意形成という多様な合意が重要となる。

⑤人間の活動を重視したまちづくりの視点による福祉・教育・就労・住宅・交通などの生活関連分野との連携を検討すること

大量消費社会が巨大都市をつくりだした。しかし、そこには、孤立という大きな問題が広がっている。他方、多くの地方で過疎が広がり、限界集落の問題が顕在化した。それぞれの課題を踏まえ、地域福祉計画は、地域の再生計画でもある。

⑥地域福祉を推進する人材を養成し、配置すること

児童、高齢者、障害者への支援に対しては、固有の専門性が必要とされるとともに、地域、家庭への支援を基軸とする共通の専門性が必要である。そして、専門職間の協働を進める専門性とともに、専門職と住民等の非専門職間の連携を進める専門性をもった人材をどのように確保するかが緊急の課題となっている[31]。

⑦災害時等にも対応する要援護者対策を明記すること

2007（平成 19）年 8 月、社会・援護局より、災害時等にも対応する要援護者対策として、地域における要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認方法等を市町村地域福祉計画に盛り込むよう、通知が出された。また把握した住民のニーズをどのように管理するかを含め、地域福祉計画における情報管理システムの整備が求められている。

⑧情報提供、総合相談、権利擁護等適切なサービス利用を支援する事業の整備を図ること

⑨日常生活圏－市区町村圏－広域圏（市町村の連携）－都道府県域－国の 5 構造を各地

[31] 今、そして将来、地域福祉を推進する人材が求められている。本報告で取り上げた自治体を支援する長野県社会福祉協議会は、ボランティアコーディネーター、地域支援ができるケアマネジャー、福祉協力員、ボランティア等の人材を育て、その実践を支援し続けてきた実績がある。また、地域医療の伝統がある長野県において、各市町村レベルで地域福祉の推進を図り、共生型社会づくりをめざしてきた。近年であれば、地域福祉コーディネーターの養成を行い、長野県市長会、町村会が継続的に支援して下さり、県内に多くの専門職が活動している。実績は、長野県社協『地域福祉研究会報告・提言』（2015 年）にまとめられている。

域に合わせて明確にすること

例えば、市町村、都道府県は、行政区域として、一定の権限が付与される。他方、以下のような圏域がある。

ⅰ．地域自治区は、条例で定めた区域である。

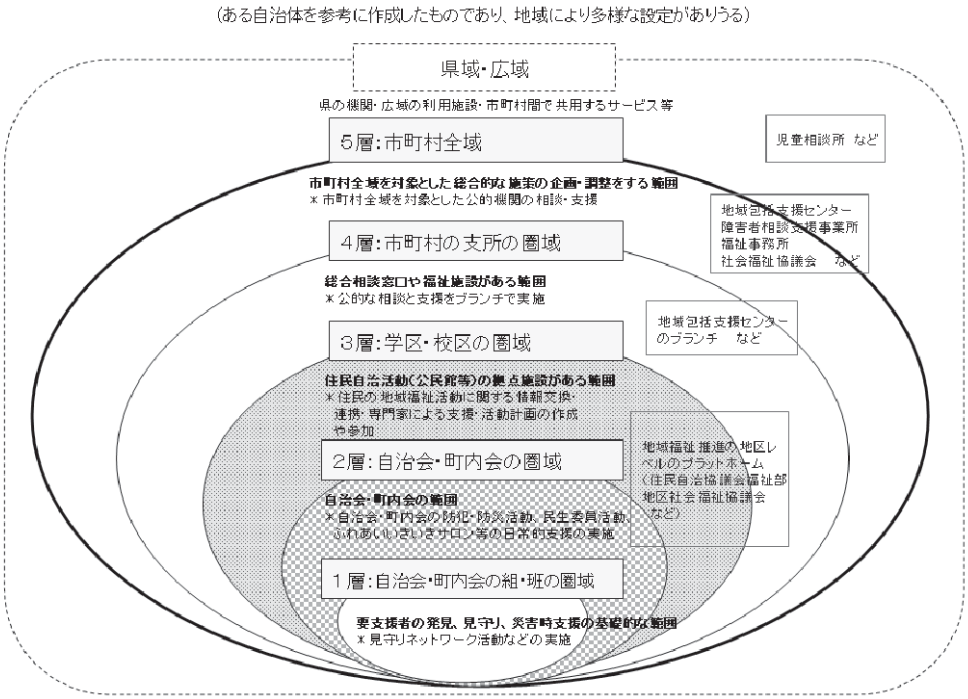
ⅱ．福祉区として多くが、生活の拠点として、日常的な社会・経済活動を行う単位であり、かつ公民館などの福祉活動に取り組みやすい単位として小学校区を設定している。

ⅲ．サービスを提供するのにふさわしいサービス圏域として老人保健福祉圏域は、老人福祉法 20 条の 9 第 2 項の規定により都道府県が定める区域であり、介護保険法 118 条も同様に規定され、地域包括支援センターの配置もなされている。

ⅳ．民生委員法 13 条は、「民生委員は、その市町村の区域内において、担当の区域又は事項を定めて、その職務を行うものとする」と規定している。

ⅴ．災害対策基本法 4 条 2 項では、「市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団その他の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体その他の防災に関する組織及び自主防災組織の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図り、市町村の有するすべての機能を十分に発揮するように努めなければならない」と自主防災組織について規定している。

図 3-8　重層的な圏域設定のイメージ



出典：厚生労働省『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書―地域における「新たな支え合い」を求めて～住民と行政の協働による新しい福祉』2008 年

vi．小学校区、中学校区は、各自治体によって定められ、防災組織、地域福祉活動の圏域としても考えられている。市区町村内の区分された地域において、そこに居住する住民や世帯、営業する小型商店や事業所等のすべてによって構成される町会の圏域もある [32]。

さらに、今日、都市部における人口増加に対応した学区分け、農山村部における小学校の統合、町会単位に組み立てられた防災の区域と町会の現状、合併等により、従来の圏域そのものも形骸化しつつある場合も多い。また、民生委員・児童委員の母体である市町村の単位民生委員児童委員協議会が、高齢者保健福祉計画等によって、地域に分けられている現象も見られる。地域福祉計画の策定に際しては、圏域を整理することを求められており、利用者の視点から考えられていた圏域を、これからは公的サービスと共に支える住民、民生委員児童委員、町会の視点から、再考する必要がある。

これらは、市単位で検討することも可能である。ただし、私は、市と町村の関係を再検討する必要があると考えている。平成の大合併で、多くの市町村の規模が大きくなった。しかし、他方、小規模な自治体は、大規模の自治体に組み入れられる場合も多く、その結果、地域自体の福祉力が弱まった。従来の住民による相互の助け合いよりも、政策的な福祉供給システムが優先された場合もあった。一人ひとりの住民が、小学校を守り、地域で子育てを支えるという従来の地域社会がもっていた仕組みが弱められた。確かに、一定水準のサービスと資源は必要である。一定の生活水準の保障は、所与の前提である。ただ、グレーゾーンはあるのではないか。そしてそのゾーンは、「再考すべきもの」と「残すべきもの」があり、住民の満足度や生活の豊かさに対する多様な価値観を尊重せず、一律に「あり方」ばかりを強調し、それを各地域に適用すると、地域が住みにくく、アイデンティテイや当事者意識を奪ってしまう。注 27 の調査で学んだ長野県飯田市、伊那市の役割は、周辺部に対する市の役割を示したものである。私は、合併というやり方ではなく、郡やブロック等の広域圏域のあり方を検討し、都道府県の支所ではなく、周辺市町村に対して一定の援助をしている市に対し、国レベルで支援する仕組みを期待したい。

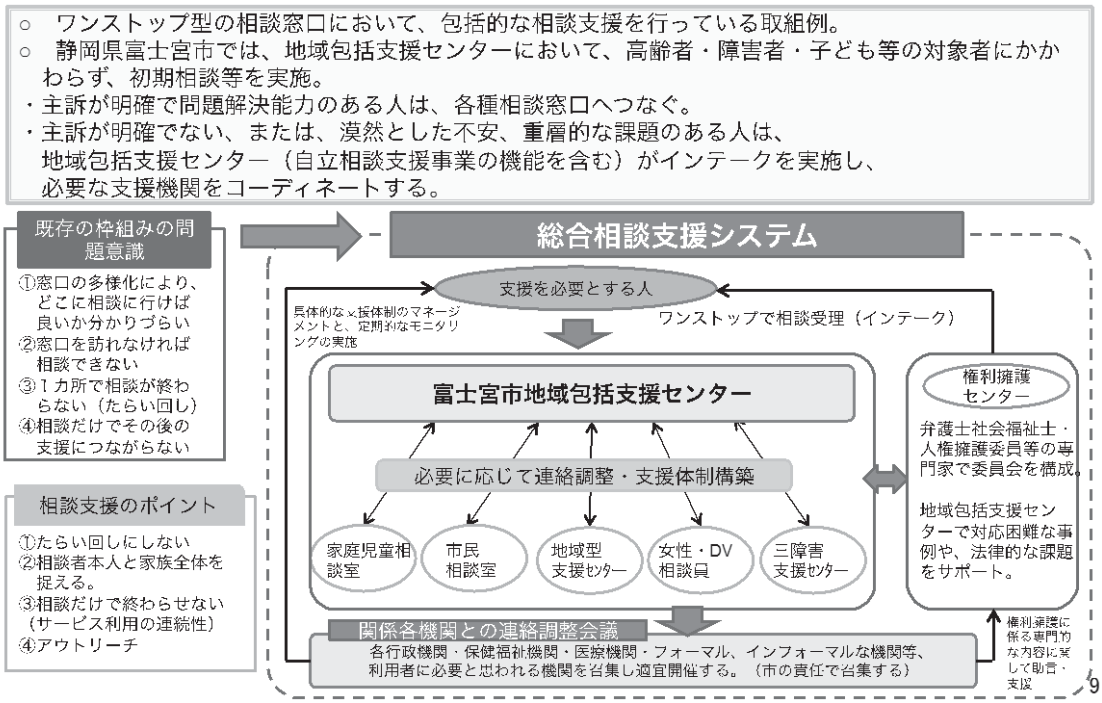
（5）組織の見直し

前述したように、2015年9月17日、厚生労働省 新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチームより、『誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現―新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン―』が出された。その中で、新しい地域包括支援体制の確立のために、①分野を問わない包括的な相談支援の実施、②地域の実情に見合った総合的なサービス提供体制の確立を明確にした。すなわち、高齢者に留まらず、児

[32] 厚生労働省『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書―地域における「新たな支え合い」を求めて～住民と行政の協働による新しい福祉』2008 年

童、障害者を対象にする地域包括ケアをめざした（図3-9）。

図 3-9　相談支援のワンストップ化（静岡県富士宮市の取組み）



出典：厚生労働省「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン概要説明資料」

各施策の統合の動向は、これからも続くと思われる。また、地域の福祉課題も広範化、深刻化、重層化する中で、行政だけで対応することがむずかしい。制度改革を推進する国の施策に、自治体職員は戸惑い、そして一定の形にするために奮闘の日々を送っている。

ならば、行政組織自体を再編し、住民のニーズに合った仕組みをつくるという原点に立ち、多世代交流・共生のまちづくりが可能な組織に再編する必要があるのではないだろうか。本報告が、その契機になるならば、幸いである。

終章

多世代交流・共生のまちづくりに関する自治体の回答結果を見る限り、多くの回答が高齢者に対する地域包括ケアの内容であり、多世代交流・共生のまちづくりについて、違和感をもつ自治体も多かったのではないだろうか。人口減少時代の影響を受けている自治体は多く、少子高齢化という問題に取り組むことで精一杯であることは十分想定できる。ただ、繰り返しになるが、今回のテーマは、現在と未来を結ぶものである。その視点から、地域の再生を図る取組みを続けている自治体からのメッセージを大切にして頂きたい。行政があきらめたら、地域の存続は期待できない。私自身は、約 40 数年、行政、社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO 法人、民生児童委員、ボランティア等からご指導を頂いた。

そして、全国市長会より、検討の機会とご指導を頂いたことに感謝している。本報告から理解できたことは、多世代交流・共生のまちづくりは、特別なテーマではなく、今までの施策・活動を見直し、より強化するための、有力なキイタームであるということ。

今まで、先駆的な取組みをしてきた自治体、社協は多い。しかし、その伝統は、継承する強い意思と粘り強い取組みがなければ、簡単に過去の語り草になってしまう。そして、地域に根ざした福祉実践は、今までの伝統の上に築くことができるものであり、伝統を捨てた自治体・社協は、砂漠に花を咲かせるような業務に追われるという事実を忘れてはならない。

今、熊本県を中心に地震が続いている。被害に遭われている方々の苦しみを思うと、胸がむしられる。そして、本震災においても、支援現場は、専門職と専門職、行政と専門職、市民と行政、市民と専門職等々、その間をコーディネートする人が不足し、一番困っている人たちが置き去りにされるという危機に直面しているのではないだろうか。様々な自然災害に遭遇する危険性を共通にもつ各自治体は、熊本を支援するとともに、有事に備えて日頃のネットワークを築いておく必要がある。

最後に、今回は全国各地で地域福祉課題の解決に取り組んでいる友人からたくさんの情報を提供して頂いた。本報告で紹介した事例は、そのほんの一部である。今回ご紹介できなかったことをお詫びしたい。そして、本報告が、地域福祉の推進と共生型社会をめざして取り組んでいる全国の友人にとって、勇気となるならば、幸甚である。

第４章　多世代連帯をせまるダブルケア[1]

横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授　相馬　直子

ダブルケア（ケアの複合化）は、少子高齢化時代の重要課題である。ダブルケアを狭義と広義で理解したい。まず狭義であるが、晩婚化・晩産化と少子高齢化により、「ダブルケア（育児と介護の同時進行）」に直面する人の増大が予測される。一方、広義にとらえると、「家族や親族等、親密な関係における複数のケア関係とそこにおける複合的課題」という「ケアの複合化」として考えることができる。

2012 年から狭義のダブルケア（育児と介護の同時進行）に関する独自調査を重ねてきた。その結果、(1) 介護・子育ての縦割り行政のはざまで、ダブルケアラーの孤立や困難な実態があり、ダブルケア人口が一定数いること、(2) 世帯構成、就業の有無、親の介護度、子育ての状況、介護及び子育てのサービス利用状況、夫との関係、友人及び近隣ネットワークの有無などによって、様々なダブルケアパターンがあること、(3) ケアの多様化の中で、ケア責任・負担・ニーズが複合化していること、などが明らかになった。

2016 年 4 月 28 日「育児と介護のダブルケアの実態に関する調査報告書」（内閣府）にて、ダブルケア人口は 25 万人という推計結果がはじめて報告された。しかし、実態はそれ以上だと推察される。なぜなら、推計に用いられた介護定義が「日常生活における入浴・着替え・トイレ・移動・食事の手助け」（就業構造基本調査の介護定義）と狭かったからである。市民生活における「介護」の多様化をふまえれば、ダブルケア人口はもっと多いと考えられる。実態としては、日本の介護保険制度が生み出した「介護サービスのマネジメント」責任を、多くの娘・息子が子育てしながら担っている。また、中距離・遠距離に住む息子や娘は、日常生活のケア責任が果たせないかもしれないが、経済的な面からケア責任を果たしたり、電話で愚痴を聞いて精神的支えというケア責任を担いながら、子育てしている現状がある。こうした多様化・複合化する市民のケア責任のあり方や負担構造、ニーズについて、国や地方自治体も、よりふみ込んだ「ケアの複合化」の実態把握が必要である。

「ダブルケア」とは、世代間のケアの連関のあり方から、その複合課題をとらえる一つの切り口である。「ダブルケア」を、複数の課題や主体を引き寄せる「磁石」としてとらえ、高齢人口がピークに達する 2040-2050 年に向けた支援策の開発が急務である。「ダブルケアマトリクス」の活用の提案や、「自治型・包摂型・多世代型地域ケアシステム」[2]の構築を模索するソーシャルイノベーションの可能性や課題を提示した。

1　ダブルケアのリアリティ

晩婚化と出産年齢の高齢化によって、親の介護と乳幼児の子育てに同時に直面する「ダブルケア」の人が増えている。まず、横浜での聞き取り調査から、事例を紹介したい。

義理の父母と同居している 40 代前半の A さんは、就業しながら 3 人の息子（7 歳、3 歳、2 歳）を育て、認知症の義理父を介護している。夫は早朝から深夜まで自営の仕事で不在がち。空き不足から下の 2 人の子供は別々の保育園へ通う。朝、夕と 2 つの保育園を回り帰宅したら、義理父の介護をする。勤め先の理解があり何とかなっているが、毎日が綱渡りで先行きが不安

[1] 本研究は英国ブリストル大学 山下順子氏との共同によって行われているものであり、本原稿もその共同研究の成果である。本内容は横浜市調査季報 178 号（2016 年 3 月）の原稿をベースに加筆・修正したものである。

[2] 「地域住民（ダブルケア当事者）による状況とニーズの定義にもとづいた、子育て・介護・生活困窮などの領域を横断して、包摂的に、多世代にまたがるケア関係を射程にいれたケアシステム」を意味する。

という。

脳性まひで全介助が必要な末子を含む 3 人の子供（8 歳、6 歳、4 歳）を育てながら、デイケアセンターで働く B さんは、認知症の母親を介護している。父親が介護していたが母親の介護拒否があり、娘の B さんが同居して主に介護することになった。しかし、就業と育児をしながら在宅介護を継続するのは難しく、特別養護老人ホームへの入居を申請した。申請時に子供の障害の話も詳しくしたが、夫と娘が同居しているのでは要介護 5 でも入所は難しいといわれたという。

C さんの場合は、毎日長男を小学校に送り出したあと、2 歳の次男をつれて徒歩 10 分の実家へ行く。母親が仕事で不在の間、脳梗塞の後遺症で半身まひと軽い認知症がある父親の日常の手助けをする。そのため、動き周りたい次男を抱えながら、父親の歩行を介助したりといつも両手がふさがっているような状態だという。音に敏感になった父親が不穏にならないように、次男を静かにさせなくてはならないこともある。尊敬する父親の生活をもっと支えたいが、一時保育などのサービスを利用するのは難しい。友人・知人で介護をしている人はいなく、「重い」話を話題にはしたくない。どこに相談したらいいかわからず、すべてを一人で抱えてきた。

2　「ダブルケア」（ケアの複合化）とは？　狭義と広義

ダブルケアは和製英語であるが、厳密な英語の概念としては、ケアの二重責任（Double Responsibilities of Elderly Care and Childcare）とあてている。つまり、負担（burden）やニーズの複合化のみならず、その背景にある責任（responsibility）の複合化に焦点を当てている概念だとお考えいただきたい（Yamashita & Soma 2016）。

なお、ダブルケアの定義には狭義と広義のものがある。狭義のダブルケアは、育児と介護の同時進行[3]を意味する。育児は乳幼児期から思春期以上まで幅広い「子育て」を研究対象にしている。

問題は「介護」の定義である。市民生活における「介護」責任の果たし方は多様化している。「日常生活における入浴・着替え・トイレ・移動・食事の手助け」（就業構造基本調査の介護定義）という身体的ケア責任だけが、国民生活の「介護」ではもはやない。介護保険制度が生み出した「介護サービスのマネジメント」責任を、多くの娘・息子が担っている実態がある。また、中距離・遠距離に住む息子や娘は、日常生活のケア責任が果たせ

[3] 先行研究として、成田光江氏を中心に、2010 年 NPO 法人市民福祉サポートセンター「『子育て・介護複合課題』実態調査」が挙げられる（成田 2012）。また、「育児と介護の両立を考える会」の当事者ネットワークは、介護保険制度が開始された後、育児と介護の両立の当事者が集まる Web 上のコミュニティを作り、2010 年ころまでホームページが更新されている（川端 2005）。

ないかもしれないが、経済的な面からケア責任を果たしたり、電話で愚痴を聞いて精神的支えというケア責任を担っている現状もある。よって本研究では、4節で後述するように、介護の意味を幅広くとらえ、市民のダブルケア責任のあり方や負担構造、ニーズの解明に着手した。

私たちが 2012 年度から取り組んでいる東アジア比較調査研究において、その実態や構造を問題化するために概念化し、分析に使いはじめた。私たちが関心をよせるのは、世代間のケア関係（介護、育児をする、受け取る関係）とその関係を取り巻く政策環境である。私たちの研究プロジェクトでは団塊ジュニア世代（昭和 40 年代後半生まれ）を中心的な対象として調査及び分析を行ってきた。

一方、広義のダブルケアは、「家族や親族等、親密な関係における複数のケア関係、またそれに関連した複合的課題」と捉えることができる。調査の過程で、狭義のダブルケアでは把握できない多くの実態が明らかになった。例えば、夫のケア、自分のケア、障がいを持つ兄妹や成人した子供のケアと親のケア、多文化家庭におけるケア関係などや、トリプルケアのケースもある。

3　ダブルケア（ケアの複合化）は東アジアの共通の社会的リスク

ダブルケア研究プロジェクトは、2012 年度から日本、香港、台湾、韓国で実態調査を継続している。このプロジェクトは、日本学術振興会の科学研究費 [4]と横浜国立大学経済学部アジア経済社会研究センターの研究支援をうけている。横浜市における調査研究に当たっては、NPO 法人シャーロックホームズ、ヨコハマコミュニティデザインラボ、政策局、子育て支援課、各地域子育て支援拠点、子育て支援 NPO 団体、在宅介護支援団体、地域ケアプラザ、社会福祉協議会などのご協力、また NPO 法人マミーズサミット全国ネットのご協力をいただきながら、進めてきた。調査メンバーは、相馬、山下及び陳国康（Raymond K.H. CHAN, 香港市立大学教授、香港）、宋多永（Dayoung SONG, 仁川大学校教授、韓国）と王永慈（Kate Yeong-Tsyr WANG, 国立台湾師範大学教授、台湾）の 5 名である。超少子化が進展する東アジアでは、ダブルケアは共通の社会的リスクとしてとらえることができよう。

ダブルケアにおけるケアリング関係には、昭和一桁世代、団塊世代、団塊ジュニア世代、そして団塊ジュニア世代の子供たちと、現在 4 世代が関わっている。高齢化と女性の晩婚化や晩産化に加え、親世代の生活習慣病の増加や若年認知症で「ダブルケア人口」の増大が予測される。ダブルケアは突然現れた新しい現象ではなく、介護と育児の同時進行は昭和一桁世代や団塊世代も、女性を主な担い手として行われてきた。しかしながら、現在団

[4] 基盤 B「東アジアにおける介護と育児のダブルケア負担に関するケアレジーム比較分析」（研究課題番号 24310192、2012 年度～2014 年度）

塊ジュニア世代が行っているダブルケアを取り巻く状況は、以前とは違う点もある。第 1 に、兄妹数の減少や地域によっては近所づきあいの減少など、ダブルケアラー（ダブルケアに従事する人々）を支える家族、親族及び私的なネットワークが変容している。第 2 に、政策及び制度の変容がある。2000 年前後に相次いで介護支援・育児支援が制度化されたため、それ以後では公的な支援サービスを利用しながら、介護・育児をすることが一般的となった。第 3 に、非正規労働者の増加などの雇用環境の変化があげられる。このように団塊ジュニア世代に焦点を当てると、団塊世代が 75 歳以上の後期高齢者になる、いわゆる「2025 年問題」はダブルケアの問題ともいえる。

4　ダブルケア実態調査の実施

ダブルケアプロジェクトの調査方法について説明する。調査は主にアンケート調査（定量調査）とインタビュー調査が行われた。アンケート調査は、以下のように 6 段階行われた [5]。

第 1 ステージ : 横浜市の協力を得て、横浜市内の子育て支援センター3 か所における質問紙票調査（559 サンプル、2012 年 9 月に実施）

第 2 ステージ : 横浜、静岡、京都、香川、福岡で子育てメールマガジン登録者対象に携帯調査（933 サンプル、2012 年 12 月から 2013 年 1 月実施）

第 3 ステージ : 横浜、京都の一時保育、学童、子育て支援センターでの質問紙票調査（402 サンプル、2013 年 11 月から 2014 年 2 月実施）

第 4 ステージ :「ダブルケアプロジェクト」ホームページを介してのウェブ調査（375 サンプル、2015 年 5 月から 7 月及び 2015 年 9 月実施）

第 5 ステージ : ソニー生命連携調査。全国の大学生以下の子供を持つ母親に対し、インタネットリサーチで実施（1000 サンプル、2015 年 8 月実施）

第 6 ステージ : 神奈川ワーカーズ・コレクティブ連合会連携調査（2015 年 12 月から 2016 年 2 月実施）

インタビュー調査は、対面、電話及びメールで、49 ケース行った [6]。インタビュー調査の質問内容は主に、介護に携わるまでの経緯、介護の内容、介護及び子育て支援サービスの利用状況、親子関係及び夫婦関係、ダブルケアで困難なこと及びよかったこと、子育てと介護の優先順位に関して、不足していると思われるサービスに関してである。また本調

[5] 第 4 ステージの調査までは研究者が協力を得た各機関を通しての合目的調査。ダブルケアに関心のある割合が高いことを特徴としたサンプルであると考える。一方、第 5 ステージの調査は 1,000 名での無作為調査抽出法に基づくネット調査ということで、一般化がある程度可能なものの、ネット調査というサンプル特性をふまえた上で結果を考える必要がある。

[6] 2016 年 4 月執筆時の数である。

査では、介護保険法下で提供される介護サービスの枠組みを超えた、広義の意味の介護を被調査者に紹介した。すなわち、介護には愚痴を聞くなどの精神的支え、定期的な電話による安否確認、医師やケアマネージャーとの連携などの介護サービスマネージメントも介護として検討してもらった。

5　ダブルケア実態調査結果のポイント

では、以上のような私たちの調査から明らかになったことを紹介しよう。

(1) ダブルケア経験率と認知度

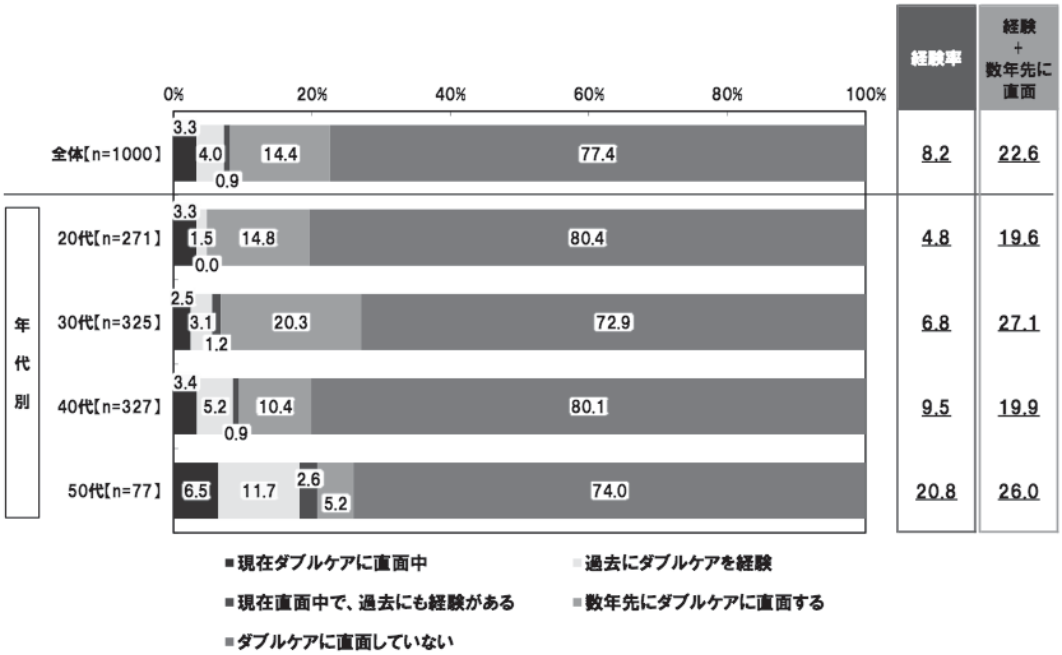
まず、主に横浜を対象としている第 1 から第 3 ステージまでの調査結果を検討したい。まず、6 歳未満の末子のいる女性を中心とした 1,894 人の回答によると、ダブルケアに「直面中」又は「過去に経験」があるが、各約 1 割、「数年先に直面」するが約 2 割で、合計約 4 割がダブルケア人口であることが明らかになった。このアンケート調査は、研究者が協力を得た各機関を通しての合目的調査であったため、ダブルケアに関心のある人の割合が高いことが推測できるが、それでも少なくない世帯がダブルケアを抱えていることが見えてくる。現在ダブルケアに直面している人の平均年齢は 41.1 歳、第 1 子の平均年齢が 7.7 歳である。またダブルケアに「直面中」の約 4 割が仕事に従事しており、ダブルケア＋仕事というより厳しいワークライフバランスに挑んでいる。ダブルケアラーは複合的な負担も抱えている。例えば、「精神的・体力的にしんどい」「親・義親・子どもの世話を十分にできない」と約 4〜6 割が指摘。また「兄弟や親戚間での認識のずれ」「経済的負担」「子どもの預け先不足」「遠距離介護」も約 3 割が負担と答えた。一方、「介護だけではつらいが子どもの存在に救われる」との声もあった。

第 5 ステージの調査（ソニー生命連携調査）においても、「育児と介護の同時進行」という狭義の意味での「ダブルケア」調査を行った。この第 5 ステージは無作為抽出法にもとづき、1,000 サンプルを対象にした調査を行ったため、統計的には得られた結果をより一般化することができる。この調査でも、30 代では、ダブルケア予備軍も含めると、27.1% と 4 人に 1 人が、ダブルケアが自分の事となっていることがわかる（図 4-1）。

言葉があることは、その実態を認知し、社会全体の問題としていくために、とても大事である。図 4-2 をみると、ダブルケアラー（ダブルケア当事者）の方々の 5 人に 1 人は、「ダブルケア」という言葉を認知しており、この言葉が広まりはじめていることが第 5 弾調査からもわかる。「ダブルケア」という言葉をもとに、当事者の方や周囲の方、サポートに携わる方々が、その実態を認知し、声をあげていくことも大切である。また、直面していない方も、ダブルケアという実態があることを認知し、ダブルケア視点をもってサポートのあり方や社会のあり方を問い直していくことが、この問題を考えるうえで根幹となる。

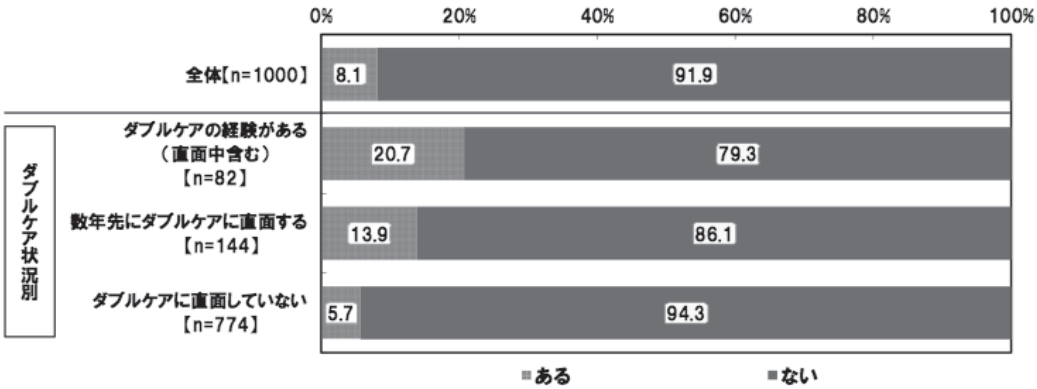
さらに、育児と介護の同時進行だけではなく、夫の看護と子育てなど、様々な「ダブルケア」の実態がある。「ダブルケア」ではなく、「トリプルケア」（それ以上）という声も多く聞かれる。

図 4-1　ダブルケア（育児と介護の同時進行）の状況



出典：第 5 ステージ・ダブルケア実態調査（ソニー生命連携調査 N=1,000）

図 4-2　「ダブルケア」という言葉を聞いたことがあるか（単一回答）



出典：第 5 ステージ・ダブルケア実態調査（ソニー生命連携調査 N=1,000）

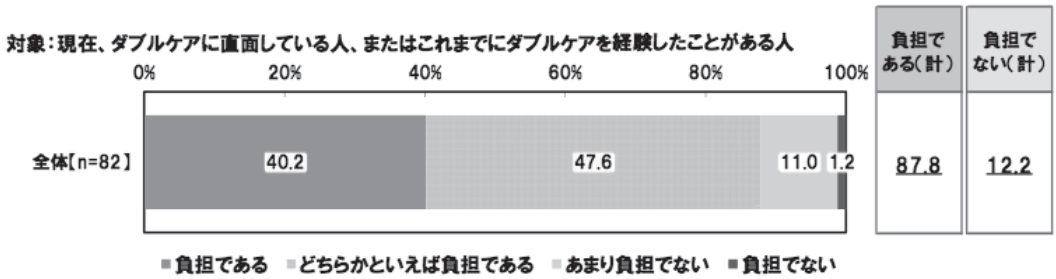
(2) ダブルケアラー支援の実態

また調査では、ダブルケアラー支援の実態の一部も明らかになった。第 1～3 ステージ調査において、「ダブルケアを誰が支えてくれましたか」という問い、ダブルケアに現在直面中の人では、夫（57.2%；複数回答以下同様）、友人（22.8%）、親戚（17.2%）と私的な関係からサポートが中心であると同時に、ケアマネージャー（19.3%）、ホームヘルパー

（13.1%）と介護領域での訪問型支援者がキーパーソンになっていることがあきらかになった。一方で、「誰もたすけてくれなかった」という人が 12.4%にのぼり、ダブルケアラーの孤立した一面もうかがえた。また、夫からの支えの内容は、実質的な介護や子育てへの関わりというよりも、ダブルケアをしていることへの「理解」を意味することが、インタビュー調査から明らかになった。これは、夫による介護や育児への参加をかならずしも意味しないことを示唆している。

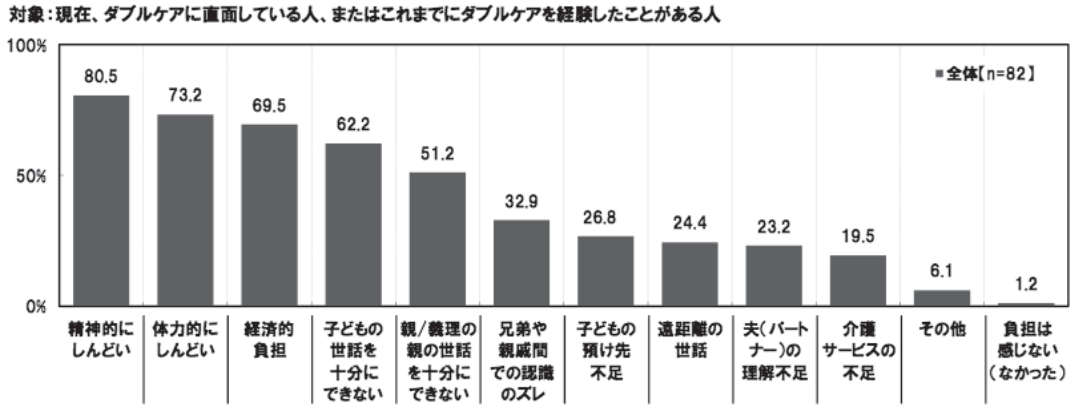
第 5 ステージでは、ダブルケアに直面している人にその負担感をたずねたところ、約 9 割の回答者が負担であると回答した（図 4-3）。なお、東アジアのダブルケア比較調査（ダブルケア調査第 1～第 3 ステージ）では、日本ではダブルケア負担が複合的である（＝複数の負担感のスコアが高い）という特徴がみられた。何が負担であるかという質問に対しては、精神的・体力的・経済的な負担や、十分に子育てや介護ができない、という点がスコアが高く出る傾向がある（図 4-4）。それに比べて、子育て支援サービスや介護サービス不足という点は、スコアが低く出る傾向がある。ただし、この結果をもって、「介護サービスや子育て支援サービスは不足していないのでは？」ととらえることは実態とは異なる。9 割前後のダブルケアラーの方々が、ダブルケアをする人にとって、公的な介護や子育て支援サービスは十分でないととらえている（図 4-5、4-6）。

図 4-3　ダブルケアの負担感はどのくらいか（単一回答）



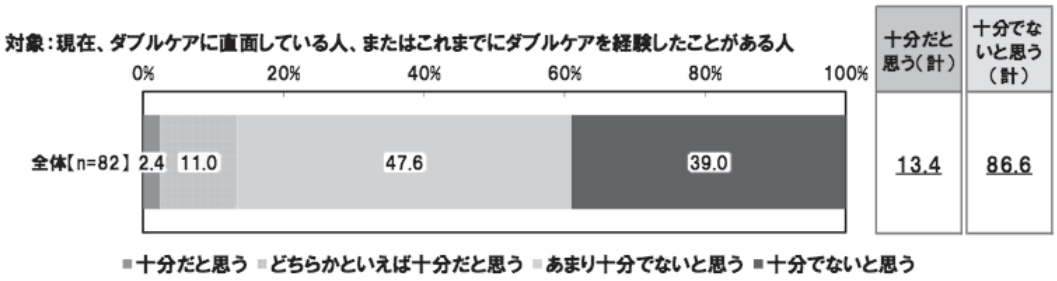
出典：第 5 ステージ・ダブルケア実態調査（ソニー生命連携調査 N=1,000）

図 4-4　ダブルケアで何が負担に感じるか（感じたか）（複数回答）



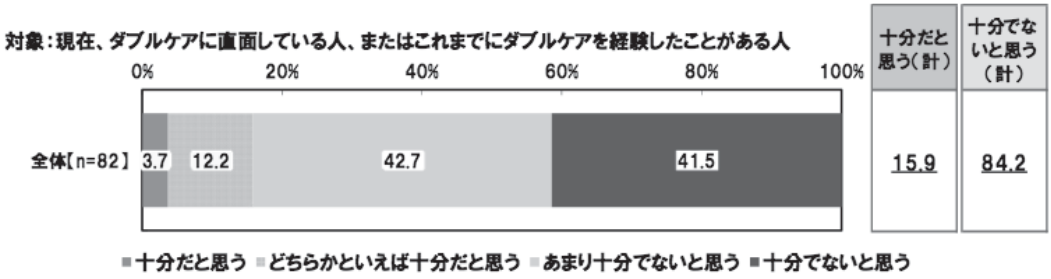
出典：第 5 ステージ・ダブルケア実態調査（ソニー生命連携調査 N=1,000）

図 4-5　公的な介護サービスは現状で十分だと思うか（単一回答）



出典：第 5 ステージ・ダブルケア実態調査（ソニー生命連携調査 N=1,000）

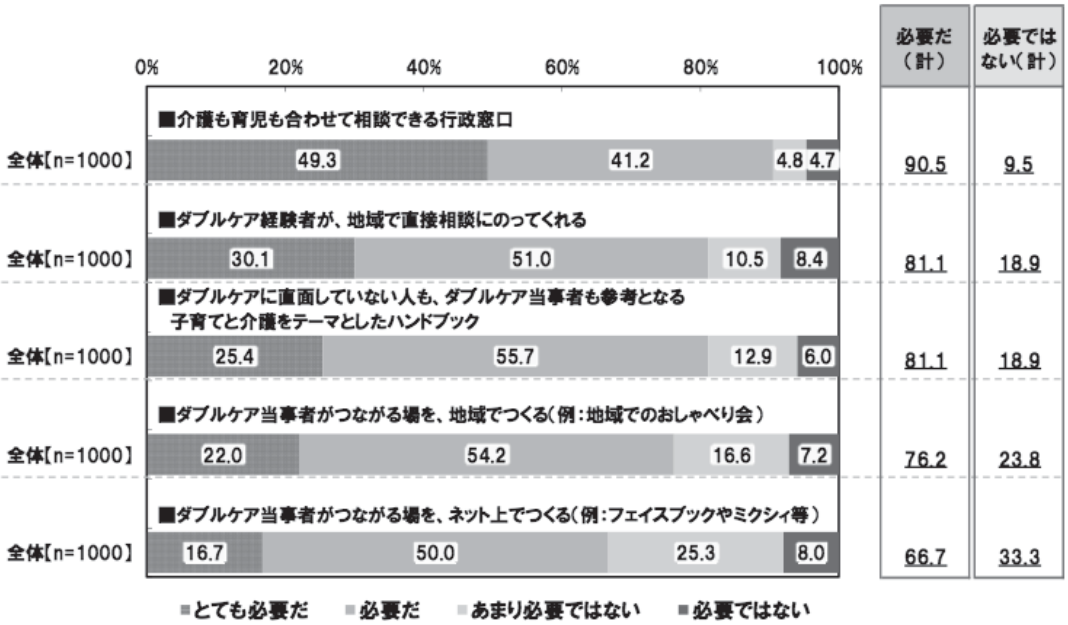
図 4-6　公的な子育て支援サービスは現状で十分だと思うか（単一回答）



出典：第 5 ステージ・ダブルケア実態調査（ソニー生命連携調査 N=1,000）

第 5 ステージでは、全回答者（1,000 名）に、ダブルケアラーへの支援について、5 つの内容を提示し、必要だと思うか、必要ではないと思うかたずねたところ、ダブルケアについて相談できる場所やダブルケアについての情報が得られるようなものの必要性が高いことがあきらかになった。具体的には、「必要だ(計)」は、「介護も育児も合わせて相談できる行政窓口」では 90.5%、「ダブルケア経験者が、地域で直接相談にのってくれる」と「ダブルケアに直面していない人も、ダブルケア当事者も参考となる子育てと介護をテーマとしたハンドブック」では 81.1%となっている。また、「ダブルケア当事者がつながる場を、地域でつくる（例:地域でのおしゃべり会）」では『必要だ（計）』が 76.2%、「ダブルケア当事者がつながる場を、ネット上でつくる（例：フェイスブックやミクシィ等）」では 66.7%であり、多くの人がダブルケアラーがつながり、支え合う場が必要だと考えている（図 4-7）。

図 4-7　ダブルケアラーへの支援について、必要だと思うか（各単一回答）



出典：第 5 ステージ・ダブルケア実態調査（ソニー生命連携調査 N=1,000）

6　異なるニーズを同時に満たすことを要求されるダブルケア

さらに、ダブルケアには多様な実態があることがわかり、その実態を理解するには、ダブルケアのパターンとしていくつかの軸が重要になることがわかった。まず、介護と育児の程度である。例えば障がい児の子育てと介護では、介護と子育ての同時進行によって要求されるものも違ってくる。ただ、要介護度の高いほど、施設に入所している人の割合が高いためか、要介護度の高さは負担感と比例しない。次に、経済的状況で、生活に困窮している世帯と高収入世帯では、サービスへのアクセスや就労状況などとの関連で、ダブルケアの状況も異なる。そして世帯状況、特に一人娘によるダブルケアかどうか、一人親世帯によるダブルケアかどうかも、ダブルケアの実態に影響する。また就業形態や、同居の有無、夫婦関係や親子関係を把握することも重要になってくる。特に親子関係は、もっと介護をしたいのに、十分にできないなどの理由で、良いほど負担感が高まる傾向もある。最後に、地域や福祉資源のネットワーク（福祉専門職やサービス提供団体、支援センターなど）につながっているかどうかや地域の友人等のネットワークの有無もダブルケアの実態と関連してくる。

ダブルケアの特徴は、介護と育児の異なるニーズを同時に満たすことを要求されることにある。そして、ダブルケアに従事する人は常に介護と育児のどちらを優先させるかの選択を日々せまられ、介護と子育てに関わる決断をしなくてはならない。介護と育児の優先順位は、ダブルケアラーの意図だけでなく規範、資源、制度によって規定されている。規範とは、介護や子育ては誰がすべきかという社会的な「通念」であり、私たちの行動やあ

り方に影響を持つ。資源とは、友人、親族や地域のネットワーク、あるいは地域におけるサービスの利用可能性などであり、そのような資源の多寡もダブルケアの状況や優先順位に影響する。そして制度も中性的ではない。制度にもそれぞれ「意図」があり、人々の生活や人生の選択を制限し時には拡大する。例えば、地域における保育供給不足のために、もっと介護をしたくても育児に集中せざるを得ず、育児がストレスになったり、介護は身内がすべきだという親族の期待にこたえ、子育てを優先したいにもかかわらず、介護をしているため負担感が強いなどのケースがある。

7　ダブルケア視点を持った支援の必要性

「ダブルケアの状況で誰に支えられていますか、支えられましたか？」という質問に対しては、夫や親（義親）の次に、介護側のケアマネージャーやヘルパーのスコアが高かったことから、まずは介護側の支援者の役割の重要性がわかる。質的調査からも、ケアマネージャーやヘルパーが、介護だけではなく子育てのことも話を聞いてくれたり、いわば、「ダブルケア視点」をもっていてとても支えられた、という声がよせられた。その一方で、介護支援者は介護（高齢者）だけ、子育て支援者は子育て（親子）だけをみるのでも大変な仕事量をかかえており、またそれぞれの対象者しか見えにくいのが現状である。また、行政窓口も所管別に対応することが多いため、ダブルケアラーの方々の困り事を丸ごと相談に乗ってくれて、必要な情報やサービスにつないでくれたりコーディネートしてくれる窓口や人材の重要性が、このデータからも浮き彫りになった。

先にも言及したように、ダブルケアラーの方々は、常日頃から、育児と介護の間、そして仕事との間で、何を優先させるかをせまられ、心の中で葛藤している。特に、ダブルケアの生活の中で、子どもに何らかの「しわよせ」がいったときが、ダブルケアラーの方々の負担感やストレスがピークとなる傾向が、質的調査から浮き彫りになってきた。

ダブルケア世帯にとって、介護サービスと子育て支援サービスは相互補完の関係にある。介護サービスとは、ダブルケア世帯にとっては、子育て支援サービスでもある。なぜなら、介護サービスを利用している間、子どもとの時間が増えるという意味で、介護サービスが子育ての支援の意味にもなるからである。逆に、子育て支援サービスは、ダブルケア世帯にとっては、介護サービスの一部を担うものでもある。例えば、子どもを保育園に預けられないと、介護に大きな支障をきたすことがあるからである。緊急で利用できる一時保育や保育園は、ダブルケア世帯にとっては、介護支援でもあり、子育て支援でもある。

8　横浜発・ダブルケア支援開発の動き：多主体が協働して複雑な課題をどう解くか？

ダブルケア支援開発の動きを、以下、図 4-8 にまとめたのでご覧いただきたい。大学、非営利セクター（市民事業、市民活動、地域福祉主体）、行政（横浜市政策局）、企業とい

った多主体の協働の事例として考えることができる。

まず、研究（大学）がダブルケア実態調査を、非営利セクター、行政と連携して実施し、アクションリサーチを展開した事例である。具体的には、研究者がダブルケア実態調査を行う中で、NPO と協働で、調査で出会った当事者の方を集めて座談会を数回実施した。座談会には当事者だけではなく、ダブルケアの実情について知ってもらうため、地域包括支援センターの職員や子育て支援者等の参加を促した。ダブルケアラーのみなさんはなかなか人に言えないダブルケアの状況を、ダブルケアカフェでは気兼ねすることなく話すことができ、専門家も同席しているので専門的な情報を得られる場として有効であると考えた。現在、いくつかの現場でダブルケアカフェの実践や、ダブルケアをテーマに地域福祉ネットワーキングの実践が重ねられている。

さらに、NPO 主体で、当事者が集まれる機会を作りながら、「ダブルケアに直面した時に見ると分かりやすいハンドブックがあるといいな、ダブルケア当事者の知恵がつまった内容だといい」という声がでてきた。また、現状の地域資源を活かしながらダブルケアラーを支援していくためには、各現場でダブルケア視点を持つことが必要だ、という議論につながり、それらの支援策を具体的に実行するために、ダブルケアサポート横浜が起ち上がり、クラウドファンディング（Local Good Yokohama）で資金を集め、ハンドブック（ハッピーケアノート）とダブルケアサポーター養成講座の開発が進行した。

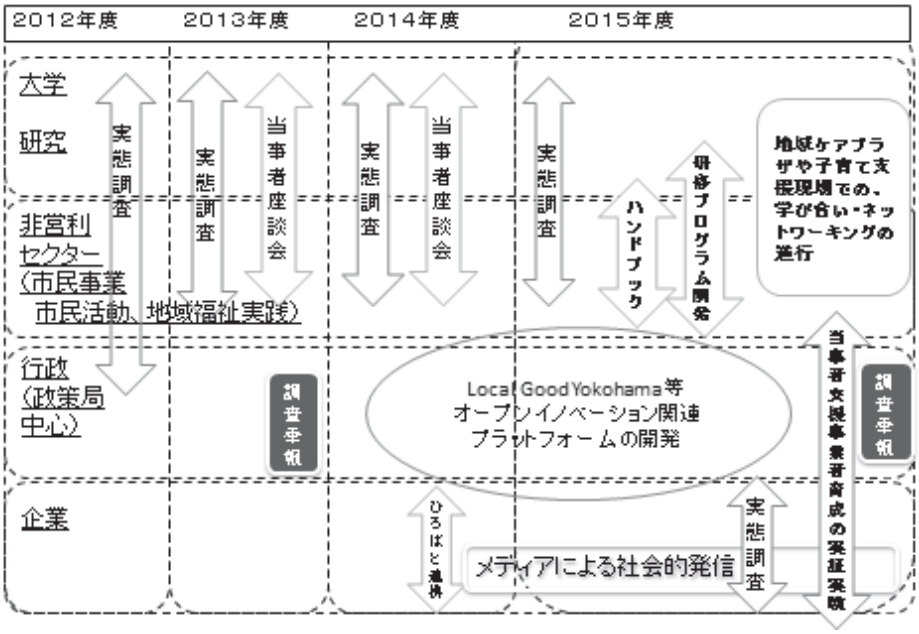
また、横浜市政策局との連携により、”Local Good Yokohama”といった地域課題明示化とクラウドファンドのプラットフォームや、「フューチャーセッション」というプラットフォームや、媒体（調査季報）を活用し、ダブルケアという市民課題の共有化や未来志向の市民的熟議を重ねた。

企業の協働例としては、ソニー生命が、子育てひろばにダブルケア支援のための情報提要等をしたり、ダブルケア実態調査を研究者と連携して行い、この課題の社会的発信に積極的に関わったという事例を挙げることができよう。

さらに横浜市は市の特養入退所指針をダブルケア視点から見直し、「介護者である家族の状況」について点数を見直し、同居の家族が育児や仕事で介護ができない場合の点数を、従来の 8 点から独居者と同じ 15 点に引き上げる等の対応を 2016 年度から始める [7]。

[7] 産経新聞 2016 年 3 月 26 日。

図 4-8　横浜発 「ダブルケア」関連活動の経緯



2012年9月～2016年3月：ダブルケア実態調査第1ステージ～第6ステージ終了 ダブルケアカフェの開催
2013年2月：調査季報vol.171「ダブルケア」言及
2015年1月20日：ダブルケアシンポジウム＠男女共同参画センター横浜南
3月：国会予算委員会、4月：まち・ひと・しごと創生会議でダブルケア言及
5月1日～7月20日：LOCAL GOOD YOKOHAMAダブルケアプロジェクト
6月5日：横浜会議（フューチャーセッション）「ダブルケア・超高齢・少子化社会の課題を対話によって乗り越える」＠男女共同参画センター横浜南
6月26日：「女性活躍加速のための重点方針2015」にて、「ダブルケア問題の実態について調査を行い、その結果等も踏まえ、必要に応じて負担の軽減の観点からの対策の検討を進める」と言及。各地方議会においても、「ダブルケア」の問題提議。
9月13日：第1回ダブルケア研究会はじまる
2016年3月：調査季報vol.178「ダブルケアとオープンイノベーション」発行
4月28日：内閣府「育児と介護のダブルケアの実態に関する実態調査報告」

出典：著者作成

9　提案：ダブルケアマトリクスの活用

私たちはこの問題について、「ダブルケアマトリクス」（図 4-9）を用いて整理してきた。当事者座談会、研修会、ワークショップ等で出た意見をまとめると、以下のようにまとめられる。

また、財源は公的財源、クラウドファンドといろいろと手法がある。何よりも、当事者を真ん中にした未来志向の対話の場と、柔軟なファンドレイジングの手法や地域金融の活用が、ダブルケアを通じたイノベーションでは大変重要な基盤であると考える。

以下の論点はあくまでも一例である。ぜひ、ダブルケアラーという当事者を真ん中に、当事者座談会（ダブルケアカフェ）やダブルケアワークショップを開催することをおすすめする。その際、このマトリクスを活用して論点を地域に即して具体化し、未来志向で、次のアクションへとつなげていくことができる。

①「ダブルケア」という問題の社会的認知を広める

・負担というネガティブな側面だけではなく、プラスな面、ポジティブな面も併せて、ダブルケア問題をとらえるべき

・ダブルケアラー、高齢者、子ども、それぞれの立場から考える。特に、子どもへのしわ寄せを極力減らしたい

②ダブルケアラーのつながり・ネットワーク・想いや悩みを共有する場作り、駆け込み寺のような所の必要性

・ダブルケアラーであることの自己定義

・当事者座談会、SNS 上のコミュニティ

③地域の取組み・連携を広める

・ご近所力、気軽に子どもを預け合いできる関係

・地域の高齢・子ども・障がい等の団体、支援者の連携

④働き方の問題、長時間労働、人間らしい働き方（ディーセント・ワーク）

男性の関わり、家庭内や社会の性別役割分業の見直し

企業の取組み

・長時間労働の是正

・社員のマネジメント、キャリア・人材育成にもダブルケアの視点を

・包括的なケア支援を進める企業を、「ケア企業」のように、社会貢献企業のような形で認証

⑤ダブルケア支援のあり方、縦割りの子育て・介護支援サービスの連携

・緊急時の一時保育、保育所の優先入所

・デイケアと保育園の送迎時間を揃える
・訪問型ダブルケアサービスの重要性
・ケアマネやヘルパーの役割大
・産前産後支援、訪問型支援の重要性
・介護支援者・子育て支援者・地域福祉関係者の連携
・ダブルケアの相談窓口、情報支援
・子育て支援における「利用者支援事業」にダブルケア支援を
・ダブルケアラーが「5つの役割（母・娘・嫁・妻・労働者）」の間で日々葛藤していることや、家族のケア関係を理解しながら、寄り添う支援、ケアマネジメントにダブルケアの視点を
・利用者支援員の研修にダブルケアの視点を
・利用者支援員のケースフォーマットにダブルケア視点を
・ケアプランにダブルケア視点を
・個別ケア会議でもダブルケアの事例検討を
・多世代交流の場としての、ダブルケアカフェの事例
・クラウドファンドの活用
・未来志向のフューチャーランゲージの活用

⑥子育て・高齢　対象者別の縦割り計画の見直し、ダブルケア実態調査の必要性

⑦教育・啓発・情報提供のあり方を見直す
・ライフサイクルについて実感が持てるような教育プログラム
・親の健康・介護の事は誰もが気になっているが、介護知識は不足。突然やってくるダブルケアに戸惑う一因。
・成人病検診とセットにダブルケアを考えるプログラムを
・健康長寿をダブルケア視点からとらえ直す

⑧ダブルケアの経済的問題、経済的支援
・高齢世帯の年金・医療・介護保障の重要性（介護費が未来世代への投資を抑制する悪循環を断ち切る）
・見えにくい、育児と介護の「ダブルケアコスト」の実情
・ダブルケア支援をする側（支援者）に、適正な報酬を

図 4-9　ダブルケア・マトリクス

Double Care

ダブルケア・マトリクス

～ 包摂的ケア支援にかかわるステイクホルダー ～

誰が？	何を？ （これまで・いま）	課題	次のアクション （どのような見通し・財源で？）
(1)当事者			
(2)地域 （友人・地縁）			
(3)地域福祉 （社会福祉協議会、地域ケアプラザ等）			
(4)子育て支援系の供給主体 （保育園、幼稚園、子育て支援拠点、ひろば、学童等）			
(5)介護系の供給主体 （事業所、施設、ケアマネージャー等）			
(6)男女共同参画系の供給主体 （フォーラム、女性センター等）			
(7)法制度整備 （介護保険、新システム、条例各種計画）			
(8)役所の担当窓口			
(9)大学・研究・メディア			
(10)その他			

出典：「ダブルケア（育児と介護の同時進行）シンポジウム」2015 年 1 月 20 日資料

図 4-10　ダブルケアカフェ

ダブルケア CAFÉ

「親世代私世代孫世代の本音が話せる井戸端たいむ」

１１/１２(木) 13:30～14:45

13：15　受付
13：30　みんなで輪になろう！自己紹介
13：35　ダブルケアって何？(北原)
13：40　ダブルケアラーさんのケース(10 分)
13：55　地域のケース(10 分)
14：10　グループごとに輪を囲もう！(20 分)
＊３つに分かれます。各グループに進行者各１名 (ケアプラ・拠点・ひろば)
①話を聞いて (感じたこと・自分のケース・疑問質問)
②今、できることは？
③地域に必要なものは？
14：30　グループごと発表
14：45　閉会 (北原)
お茶たいむ 口
15：30　終了

参加していかがでしたか？
ぜひ引き続き
「お茶たいむ」にも
ご参加ください

本日はありがとうございました。
横浜市補助事業　親と子のつどいの広場　ほしのひろば
045-628-9074

まとめ・・・グループごとのつぶやき

●印は盛り上がった話題・重複した話題

①話を聞いて (感じたこと・自分のケース・疑問質問)

・ケアをしている姿を子供に見せることは子供にとっていい事
・子世代同士で協力、つながりを持って一緒に親を看ればいい。それが看る方看られる方の“ケア”につながる
・大半はお母さんの負担なので気持ち的に夫に支えてもらえたら、子ども(孫)にもいい影響になるのでは
・実際そんな状況になったら、忙しすぎて自分の状態がわからなくなる
・そうなったとき、家には相談できる相手がいない
・現在保活中。仕事は続けたいが、すべてを両立するには職種が限られてくる。
・乳児を連れて病院へ行くのも大変
・ピンと来ない、人ごとの様な感じ
・居宅介護というが、周りのママ世代は同居を考えていない
●下の世話はできない！
(オムツをした赤ちゃんがいたので、その延長でお祖父ちゃんの下の世話もできたという瀬沼さんの話を聞いて。義理、自分の両親ともに出来ない)
・介護は先が見えなくて大変だとわかった
・仕事をしながら介護、できるだろうか
・自分の時間が必要
・仕事は辞めない方がいいが、通院や手続を理由に休みが貰えるだろうか
・いざという時に、まず相談できる場所を探すことが大変

②今、できることは？

・横のつながりが大切と実感
・広場で交流、地域で交流すること (「ほしのひろば」がやってくれれば)
●ケアプラザの周知
(まず、ケアプラザって何ですか？と質問がでました。ホウカツ・CP など呼び方が様々でよくわからない)
●家族での話し合い
・何かあった時、相談できる相手をつくる
・困っている人がいたら、声をかけたい
・状況はわからないけれど「何かあったら声かけてね」という一言で救われることも
・ケアプラの利用(とりあえず子連れで行ってみたい)
・事が起こる前に、身内＆近所の人間関係をつくる。見返す。

③地域に必要なものは？

・地域でのコミュニケーションを図るのは難しい
・コミュニケーションは求める人・求めない人など様々
(介護していることを知られたくない人も)
●広場で高齢の方々と知り合えれば、近隣でも話せる
(マンション内のエレベーター、ポストなどで赤ちゃんを連れている時、突然話しかけられると身構えてしまうので。(タワーマンション住民談))
・一緒に考えてくれる人
・必要な情報をくれる場所
・相談できる場所
●トータルケアをしてくれる人(赤ちゃんもお年寄りも私の事も)

出典：ほしのひろばホームページ（http://hoshinohiroba.com/pg74.html）

10　磁石としてのダブルケア

ダブルケア調査研究を始めてから、横浜を中心に、当事者の集う場作りの実践である「ダブルケアカフェ」、育児と介護両方に役立つ当事者目線のハンドブック作り、支援者向けのダブルケアサポーター養成講座の研修プログラムやテキスト開発など、様々な活動が広がっている。またオープンイノベーション、ソーシャルイノベーションの動きと連動して、このダブルケアの活動が横浜市を中心に、多様な変革主体との連携で進行してきた。

このように「ダブルケア」とは、世代間のケアの連関のあり方から、その複合課題をとらえる切り口―「磁石」―である。2つの意味で「磁石」ととらえられるのではないか。

第1に、複数課題を引き寄せる「磁石」という意味である。この「ダブルケア」の実態をみると、その背景には少子化、高齢化、社会的排除、生活困窮、貧困、ジェンダー、階層間格差といった、現代における複数の課題が内包されている。「ダブルケア」を切り口に、その人が抱える複数課題を全人的にとらえ、解決していくことが求められる。

第2に、複数主体を引き寄せる「磁石」という意味である。ダブルケア支援に関わる人々は誰だろうか。当事者、当事者の家族・親族、友人、地域の人々、市民、企業、介護支援者、子育て支援者、地域福祉関係者、男女共同参画支援の関係者、生活困窮支援の関係者、国、都道府県、市区町村といった行政、研究者、マスコミ（テレビ、新聞、ネット等）が挙げられる。

まずは、ダブルケアの当事者の方々が「磁石」である。ダブルケアラーの方が様々な人を「磁石」のように引き寄せ、支え合いのネットワークを構築する核となる。であるから、大事な事は、ダブルケアラーの方々が、「自分はダブルケアだ」と認知し、家族や友人や地域の人々にどんどん発信してほしい。ダブルケアラーの方が、「ダブルケア」という問題を、どういう問題として「認知」するかが、更に重要だ。自分ひとりだけの問題ではない。自分、配偶者、家族、地域、社会全体の、ひらかれた、社会的・公共的な問題なのだ。

そして、ダブルケアラーを支える人々も「磁石」である。ダブルケアの当事者の困りごとやニーズや状況を、全人的に受け止め、自分の専門・担当領域は対応し、自分が「磁石」であるから、専門領域と重ならないところは必ず誰かに「つなぐ」ことである。自分が「磁石」であるから、自分の専門領域以外は無視できない。情報も分断されているから、誰かが「磁石」となって情報を束ねていくことが求められる。

これまで、ややもすれば、専門家が支援しやすいもの、行政が政策化しやすいものが「ニーズ」として定義され、施策化される傾向が指摘されているが、ダブルケア支援とは、従来のニーズ定義や政策化の仕方そのものの再考をせまる。

複数の変革主体が「磁石」となり、当事者を真ん中に（当事者の自己定義・状況定義を最重要視し）、変革主体がつながっていくことで、「自治型・包摂型・多世代型の地域ケアシステム」とでもいうべきシステムの基盤が構築されていくのではないだろうか。

このように、「ダブルケア」を、複数の課題や複数の変革主体を引き寄せる「磁石」としてとらえ、団塊の世代が 75 歳以上になる 2025 年、さらには次世代にとって「ダブルケア」が問題とならない社会を残すために、支援策の開発が急務である。

おわりに

いまから 3 年前、横浜市の『調査季報』171 号（相馬・山下 2013）にて、＜男女間の役割変化が未完の「ジェンダー不平等均衡」でも、子どもが産み育てにくいために子どもがいない「低出生均衡」でも、そして、非正規雇用や無業者の拡大とセーフティネットの未整備による「低所得・低就業均衡」でもない社会＞をどう構想するか、という視点からダブルケア問題について言及した [8]。

それから 3 年間の調査研究活動を通じて強く思うことは何か。ダブルケアを「磁石」に、ダブルケアラーを真ん中にして、複数課題が引き寄せられ、複数の変革主体が連携して活動を重ね、ソーシャルイノベーションが創発的・偶発的に生じてくる。その活動に継続性が出て、変革主体の参画の量や程度が深まると、「自治型・包摂型・多世代型地域ケアシステム」とでもいうべき体系が形成されてくるということである。

ダブルケア共同研究者の山下順子氏（英国ブリストル大学）と筆者は、「自治型・包摂型・多世代型地域ケアシステム」を、「地域住民（ダブルケア当事者）による状況とニーズの定義にもとづいた、子育て・介護・生活困窮などの領域を横断して、包摂的に、多世代にまたがるケア関係を射程にいれたケアシステム」という意味で用いている。現在、局所的に、アメーバのように形成されてきたシステム形成の「磁石」をつなぐ「磁場」を、いかに作り込み、伝播させていくかが次の課題となってこよう。

とりわけ、活動の継続性、「自治型・包摂型・多世代型地域ケアシステム」の継続性には、いかに経済性をもたせていくことが重要となろう。ダブルケアが当たり前な、人間らしい豊かな社会経済的な暮らしのあり方、更にいえば、ダブルケアをしながら、人間らしい生き方・働き方が保障される「地域社会経済システム」の構築が、この「自治型・包摂型・多世代型地域ケアシステム」に内包されることが、継続性を担保するポイントであると考える。

ダブルケアは、近居、中距離、遠距離ケアと多様であり、地方間をまたぐ問題であり、広域連携が求められる課題である。ソーシャルイノベーションという、しなやかで根深い取組みこそ、「ジェンダー平等・世代間連帯の均衡社会」への道筋がつくられるのではないか。ダブルケアが当たり前な社会、ダブルケアが当たり前な働き方が可能となる社会。それは、「ジェンダー平等・世代間連帯の均衡」を志向する社会を構想することであると考え

---

[8] 「ジェンダー不平等均衡」「低出生均衡」については、Esping Andersen (1999)より。

る。

ダブルケアを切り口に多世代が連帯することで、団塊世代、団塊ジュニア世代、現在の少子化世代が、それぞれ中高年となっても、健やかに暮らせる地域社会づくりにつながるのではないか。ダブルケアを切り口とした多世代連帯とは、ケアの多様化・複合化時代における、人間らしい生き方、働き方が可能となる人口減少社会への挑戦でもある。

◆ 付記：

本稿を脱稿する直前の 2016 年 4 月 28 日、「育児と介護のダブルケアの実態に関する調査報告書」（内閣府）にて、ダブルケア人口は 25 万人という推計結果がはじめて報告された。しかし、実態はそれ以上だと推察される。

なぜなら、推計に用いられた介護定義が「日常生活における入浴・着替え・トイレ・移動・食事の手助け」（就業構造基本調査の介護定義）と狭かったからである。市民生活における「介護」の多様化をふまえれば、ダブルケア人口はもっと多いと考えられる。実態としては、日本の介護保険制度が生み出した「介護サービスのマネジメント」責任を、多くの娘・息子が子育てしながら担っている。また、中距離・遠距離に住む息子や娘は、日常生活のケア責任が果たせないかもしれないが、経済的な面からケア責任を果たしたり、電話で愚痴を聞いて精神的支えというケア責任を担いながら、子育てしている現状がある。こうした多様化・複合化する市民のケア責任のあり方や負担構造、ニーズについて、国や地方自治体も、よりふみ込んだ「ケアの複合化」の実態把握が必要である。

＜政策の提案（本稿 9 節「ダブルケアマトリクスの活用」も参照）＞

（1）　市民生活のケアの多様化・複合化をふまえた、政府・自治体によるダブルケアの実態把握の必要性

（2）　ダブルケア当事者によるニーズ定義・状況定義をふまえた、ダブルケア問題の社会的認知

（3）　ケアの多様化・複合化時代をふまえた、ダブルケアを前提とした人間らしい働き方、人間らしい豊かな暮らしが可能となる「社会ビジョン」「社会経済システム」の理念や方向性に関する市民的熟議

（4）　高齢世帯の年金・医療・介護保障の重要性（介護費が未来世代への投資を抑制する悪循環を断ち切る）

（5）　各論としては、

・「ダブルケアマトリクス」（図 4-9）の活用による多様な主体の明示化と連携
・　当事者の支え合いのネットワーク構築
・　介護と育児の縦割り行政を超える、介護と育児の総合的相談窓口の設置
・　介護施設や保育施設の入所基準をダブルケア視点から見直す
・　子育て支援、介護支援、生活困窮者自立支援等、各支援現場での「ダブルケア視点」の認知、ダブルケア事例としてのケース分析とケースワーク
・　各支援領域における支援員の連携、特に、利用者支援員（子ども・子育て新システム）、生活支援コーディネーター（介護保険制度）、自立相談支援事業の相談員（生活困窮者自立支援制度）間での連携
・　各制度領域間の連携を可能にする情報の統合
・　ダブルケア支援を市民事業として活性化・発展させる上で、地域金融の役割の重要性

（引用文献）

- Esping Andersen, Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles, Polity, 1999 （＝大沢真理監訳『平等と効率の福祉革命：新しい女性の役割』岩波書店、2011 年）
- 川端美和「育児と介護が重なるたいへんさを、多くの人に知ってほしい」『おはよう21』2005 年 4 月（2005 年）
- 成田光江「子育て・介護複合課題：子育てと仕事を両立しながら親を介護する女性の現状と課題」看護 64 巻 10 号（2012 年）
- 相馬直子・山下順子「ダブルケア（子育てと介護の同時進行）から考える新たな家族政策―世代間連帯とジェンダー平等に向けて」調査季報 171 号（2013 年）
- ソニー生命保険株式会社・山下順子・相馬直子「ダブルケアに関する調査 2015（第 5 弾ダブルケア実態調査（ソニー生命連携調査））」（http://www.sonylife.co.jp/company/news/27/files/151222_newsletter.pdf）
- Yamashita, J. and Soma N., "The Double Responsibilities of Care in Japan: Emerging New Social Risks for Women Providing both Childcare and Care for the Elderly," Chan RKH (ed.) New Life Courses, Social Risks and Social Policy in East Asia, Oxford/New York: Taylor & Francis, 2015
- 横浜市政策局『調査季報 178 号：ダブルケアとオープンイノベーション』2016 年

第５章　多世代共生型社会にむけて人口・世帯減少時代のまちづくり
－新たな仕組みを作る必要性－

横浜市立大学国際総合科学群教授　齊藤　広子

新たな地域の連携が求められている。住民、民間企業等がまちをつくり、それを円滑にマネジメントする基盤を作るのが行政の仕事となる。そのために必要なことは、地域の多世代が共生できる社会をめざしたプラットホームをつくることである。地域にプラットホームがある場合には、有事の際には組織的にも自主的に居住者の助けあいが多い。そこで、新規に住宅地をつくる際の具体的なハードとしての街の作り方、ソフトな仕組みとしての居住者組織の作り方、及びその際の行政の役割等を示す。また、既存住宅地での空き家を活用した地域拠点の形成の仕組み、集合住宅を活用した地域力の向上の仕組み、さらに地域力を向上させるための集合住宅と地域の連携の在り方を示す。

はじめに　―人口・世帯減少時代のまちづくり―

（1）地域での共助体制の構築の必要性

人口・世帯減少、少子・高齢化、単身家族の増加、そして空き地や空き家の増加、さらにはグローバル化・国際化、2020 年のオリンピックに向かってのホテル不足等による住宅の「民泊」の利用などによる利用の混在化、まち・すまいを取り巻く環境は成長社会の時代と大きく変化し、「従来型の共助」に依存した地域コミュニティが機能しなくなってきている。その一方で、個人も行政もこれ以上の財政負担は難しくなっている。そこで、私達はますます、行政にも市場にも頼らない、自立した暮らし方を新たに構築する必要がある。そのために必要であるのが、自分たちの住んでいるまちを住民自らがマネジメントする体制づくり、効率的なまちづくりである。

空き家が増えてきたからといって行政職員が一つひとつの空き家を売買や賃貸、取り壊ししているわけにはいかない。行政職員がゴミを出せなくなった高齢者のすべての住宅を訪ね、1 件 1 件ゴミ出しの手伝いをしているわけにはいかない。また、単身者の増加や夫婦共働きの増加等から、難しくなったゴミの収集のあとの清掃、その清掃をしてまわるわけにもいかない。これらすべてに税金を使っていられない状態である。こうして、地域を構成する私達自身が大きく変化し、従来の当たり前だったことすら困難になっている。

そこで、必要な方針は、地域の中にある空き地や空き家の予防・活用や、地域が求める必要なサービス、地域が求める施設、地域が求める住環境など、地域にある問題を、地域自らで予防・解決し、地域の魅力を地域で向上させることである。つまり、地域主体のまちづくりである。従来のまちづくりは行政が行い、そこに住民が参加するという形態が主であった。しかし、これからは、住民、民間企業等がまちをつくり、それが円滑にマネジ

メントできる基盤を作るのが行政の仕事となる。行政は、よいまちづくりの邪魔をしないこと、住民が自ら管理をしたくなるまちづくりを応援することが重要になる。そのためには、そうしたまちをつくろうとする事業者を応援し、住民を育て、住民と一緒に育つことが必要である。

(2) 多世代共生型社会とは・・

上記の背景のもとで、筆者が考える多世代共生型社会とは、「多様な年齢層や家族層が住まう中で、自らの環境をよくしようと共に実践する」ことである。これは、単に多世代が混在することではなく、その発展として、お互いが助け合える体制があることである。それが自然につくられるのは、多世代であるがゆえに困難である。世代・年齢層・出身・職業・年収・家族形態等が違えば、当然、価値観、ライフスタイル、行動パターンが異なってくる。ゆえに、そうした関係づくりが自然に発生し、形成を待つのは、暢気すぎる。災害などはいつくるかわからない。ゆえに、しっかりと、行政は大きな舵をとり、住民・民間の力を信じて、よりよいまちをつくることに寄与する環境を促進する必要がある。そのためのシステムを構築することが必要である。

1　多世代共生を支えるプラットホームの必要性

多世代が力を合わせ、よりよいまちをつくっていくには、まちのプラットフォームが必要である。それが自治会や町内会の場合もあるが、残念ながら、従来の町内会・自治会ではなかなか若い人が育ちにくい側面がある。そこで、あらたな地域のプラットホームが必要と考える。

(1) 東日本大震災時の助け合い

東日本大震災ではマンションの管理組合が人々の生命や生活の維持に機能した。マンションでは全員参加組織である管理組合がある。管理組合は、即座に居住者の安否の確認をし、避難誘導しただけでなく、その後の生活支援も行っている。図 5-1 は、液状化による被害が大きかった千葉県浦安市のマンションの取組みである。災害時の対応には、マンションでは管理組合役員が中心となっていることがわかる [1]。マンションだから管理組合が活躍し、戸建て住宅地や既成市街地では自治会が同程度、あるいはそれ以上に活躍したと考えられるかもしれないが、残念ながらそうした結果とはなっていない。市内の自治会のなかで、様々な支援の対応が多かったのは、マンションであり、その主な担い手は管理組

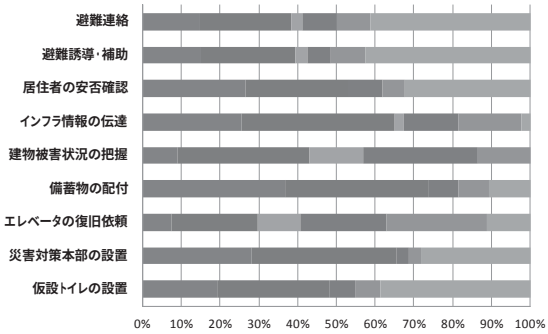
[1] 齊藤広子・茶谷智太郎「マンションコミュニティの災害時の寄与とそのためのイベント活動の効果」マンション学 47 号（2013 年）

合であった[2]。こうして、マンションでは管理組合は、居住者（厳密にいうと区分所有者）全員参加の組織であり、全員が加入し、日常的に物事を決め、実行する体制をもっていること、また、共用の施設や設備を持っていること、必要な費用を賦課する権利があることから、緊急時とその復興に判断・責任を持ち、かつ合理的に対応する例が多かった。

いざという時に機能した管理組合は、日常的に、防災訓練や共同清掃などの全員参加のイベントを多く行っていたところである[3]（図 5-2）。つまり、居住者全員にイベント実施を伝える方法をもち、イベントへの参加率を上げる努力をし、参加を前提にした準備、施設や設備の運営など、一人でも多くの人を動かし、人々と一緒に動くことを日常的に経験しているからこそ、いざという時に機能したのである。

このように、管理組合はマンションの重要な防災・災害時の対応主体として位置づけられることが重要である[4]。

図 5-1　災害時のマンション管理組合の対応



	仮設トイレの設置	災害対策本部の設置	エレベータの復旧依頼	備蓄物の配付	建物被害状況の把握	インフラ情報の伝達	居住者の安否確認	避難誘導・補助	避難連絡
居住者・自治会	27.3%	37.5%	10.0%	56.0%	16.0%	42.3%	36.0%	20.8%	20.0%
管理組合の役員	40.9%	50.0%	30.0%	56.0%	60.0%	65.4%	36.0%	33.3%	32.0%
業者・専門家	0.0%	0.0%	15.0%	0.0%	24.0%	3.8%	0.0%	4.2%	4.0%
管理会社	9.1%	4.2%	30.0%	12.0%	52.0%	23.1%	12.0%	8.3%	12.0%
現地の管理担当者	9.1%	4.2%	35.0%	12.0%	24.0%	26.9%	8.0%	12.5%	12.0%
行っていない	54.5%	37.5%	15.0%	16.0%	0.0%	3.8%	44.0%	58.3%	56.0%

出典：文献 1

---

[2] 山内自希「浦安市における東日本大震災時の自治会活動と担い手に関する研究」明海大学不動産学研究科博士請求論文（2014 年）

[3] マンションで行われているイベントの内容と回数から、「楽しみイベント」（夏祭り・餅つき大会・バザー・運動会・懇親会・クリスマス会・旅行・音楽会・食事会・花見）と全員参加型の「環境向上イベント」（防災訓練・共同清掃・防犯パトロール・草木の手入れ）にわけ、「楽しみイベント」の平均開催回数が 1.78 回、「環境向上イベント」の平均開催回数が 2.22 回であったため、開催回数が「楽しみイベント」は 0～1 つと 2～7 つ、「環境向上イベント」は 0～2 つと 3～4 つに分けて分析を行った。

[4] 総務省通達　総行住第 49 号　平成 27 年 5 月 12 日

第 1　マンション住民と地域住民との関係について

1 地方公共団体によるコミュニティ関連施策の対象としての管理組合等の扱い

いわゆる分譲マンションには、マンションの管理を目的に区分所有者全員から構成される団体として、建物の区分所有等に関する法律（昭和 37 年法律第 69 号）第 3 条の規定により管理組合が設置されるが、こうした管理組合が管理の一環として行うコミュニティ活動が、自治会・町内会等の地縁による団体（以下「地縁団体」という。）が行う地域的な共同活動と同様に、良好なコミュニティの形成に資するものと評価できる事例もみられるところ。こうしたことを踏まえ、各地方公共団体において、地縁団体を対象に各種の連絡・支援を行う際には、その内容に応じ、管理の一環としてこれらのコミュニティ活動を行っていると認められる管理組合等に対しても同様の取扱いを行うこと。

2 マンションと地域の連携に対する支援

災害への対応をはじめ、都市部のコミュニティが抱える課題の解決に向けては、マンションと地域の連携を進めることが有効であり、両者の連携が円滑に進むよう必要な働きかけ等を行うこと。

3 部局横断的なコミュニティ支援体制の構築

マンション住民をはじめ、都市部のコミュニティへの支援においては、コミュニティ担当部局だけでなく、建築部局や防災部局等との緊密な連携が重要であることから、地方公共団体による部局横断的な支援体制の構築に加え、自治会・町内会や管理組合といった各種主体の活動をワンストップで支援する組織の設置について、必要な検討を行うこと。

4 マンション内のコミュニティの形成に関する民間事業者への働きかけ

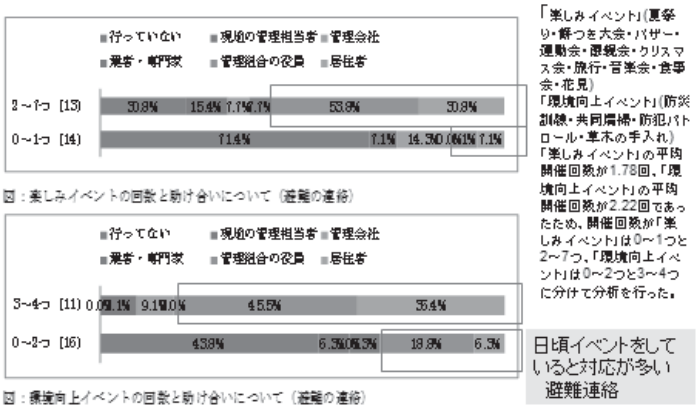
民間事業者として、マンション入居者のコミュニティ活動への支援に積極的に取り組もうとする事業者もあるところであり、こうした事業者に対して連携を働きかけるなど、各地方公共団体においてコミュニティの形成に有効と考えられる取組みについて検討を行うこと。

・ 共用部分におけるコミュニティスペースの設置に対するインセンティブの付与　等

管理組合が個々人に対応する一方で、居住者一人ひとりによるきめ細かな助けあいもみられた。こうした「共助」による助けあいは、戸建て住宅よりもマンションの方が多かった。居住者は自主的に助けることもあるが、「管理組合が音頭をとる」、あるいは「当番を決めていた」ことが、より多くの助けられる人を生み出す結果となっている（図 5-3, 5-4）。さらに、相互扶助の助ける側にまわった人は、日常的にイベント等のコミュニティ活動への参加が多い人である。

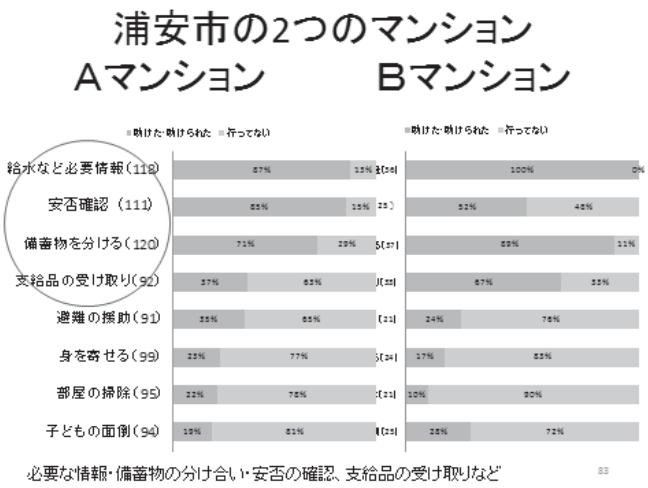
このように、日常の対応が有事に機能している。日ごろからのコミュニティ活動、そのなかでも全員参加型イベントを実施していたところは災害時の人命の救助やその後の生活支援の実施が多く行われた。ゆえに、いざという時のために、助け合いのプラットホームとして全員参加組織、その構成員が知り合う機会（イベント等）が重要になる。

図 5-2　日常のイベント活動による管理組合の対応の相違



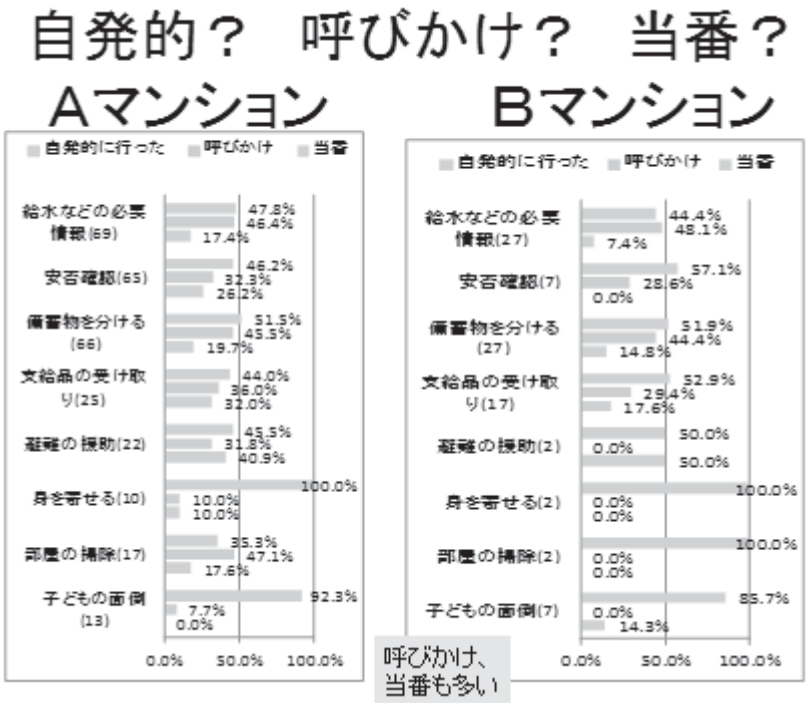
出典：文献 1

図 5-3　マンション居住者の災害時の助け合い



出典：文献 1

図 5-4　災害時のマンション居住者の助け合いのきっかけ



出典：文献 1

(2) マンション等の集合住宅の地域寄与

東日本大震災では、マンション内での助け合いもみられたが、いくつかの形で地域との助け合いもみられた。

第 1 に、マンションという建物が地域の「避難場所」として機能した。マンションの建物は周りの住宅等に比べ、「高さ」があることから、津波時に避難場所として機能した。例えば、避難ビルとして指定されていた多賀城市のマンションでは津波がきた際に、近隣の人が避難し、命を助けることに寄与した。また、耐震性が優れたマンションには近隣住民の避難も見られ、首都圏の超高層マンションでも 5%のマンションで、地域からの避難があり、避難者を受け入れており、液状化による被害が大きかった千葉県浦安市でも戸建て住宅からマンションへの避難がみられた。

第 2 に、マンションの共用部分、共用施設が地域住民の生活支援のための「地域拠点」として機能した。マンション内でもロビーや集会所は余震が続くなかで不安な世帯の緊急避難場所になる等として機能したが、マンション外の住民にも機能した。東北地域ではマンション内外にとっての救援物資の受け取りの場や地域の避難場所となり、復興に向けての話し合う場にもなり、地域の拠点として機能した。マンションの受水槽に毎日、市から給水してもらい、マンション近隣の居住者にとっても臨時の給水場となった。

仙台市のある超高層マンションではオートロックの外にある喫茶コーナーは、利用の少

なかったギャラリーを用途変更したものであるが、近隣住民の避難場所として機能した。また、マンション内では1階のキッズルームはエレベーターが停止している間の一時避難スペース、洋室ゲストルームはエレベーターが止まっている間、車椅子の人の宿泊スペースになった。首都圏の超高層マンションでも、マンション前の公園で立ち往生する近隣住民と園児約10名を1階ロビーに招き入れた、ロビーに溜まった帰宅困難になった店舗従業員が集会室に宿泊したなど、共用部分・共用施設はマンション内外の居住者に寄与する事例がみられた。

第3に、マンションは「避難待機住宅」として機能した。マンションでは居住者は避難所に行っても満員であったことから、受水槽に残った水を分け合い、自宅で生活しつづけることが多かった。マンションは自主的に避難待機住宅として機能したのである。地域にとって、マンションは住戸数も多く、その全居住者を受け入れる避難所の設営と運営は難しい。特に都心部に多い超高層マンションの全居住者を受け入れる避難所運営は現実には困難となる。東日本大震災後の調査でも首都圏の超高層マンションでは避難待機住宅に既に指定されている場合が17.6%、指定されていないがその対応を取っているマンションが10.8%と、約3割のマンションで対応が取られている。

第4に、マンションは地域の「情報の拠点」として機能した。昼間の震災の場合に、設定していた防災体制が機能しなかったマンションも多い。そこで、実際には管理会社の管理員が中心となり、避難誘導や安否の確認、必要な情報の収集・伝達が行われた。掲示板やホワイトボードに示される地域に必要な情報は生活支援に大いに役立ち、こうした情報は地域にも寄与した。

このように、マンションは物理的な側面が大きく地域に寄与したこともあるが、マンションの若い人的パワーも地域からは大いに期待されている。つまり、新しいマンションには若い世代、特に子育てのファミリー世帯が入居してくる。また、戸建て住宅より流動性が高いために、既存の住宅地よりも居住者に若い世代が多いことがある。こうしたマンパワーへの期待も大きい。

上記の経験から、震災後は大きく4つの動きが地方自治体・地域にみられる。

ア　マンションと地域、市との災害時の協定

マンションがいざという時に津波避難ビル等として機能するように、マンションと地域が自主的に締結するもの、市からの働きかけでマンションが地域に寄与することをめざすもの、市とマンション分譲会社とが当初に締結するもの、市と地域とマンションの3者によるものがある。こうした協定は震災後に広がっている。

イ　防災マンションの認定による地域寄与への対応

地域への寄与を前提にした、防災性の優れたマンションを行政が認定する制度が大阪市：防災力強化マンション（2009 年）、大阪府：防災力強化マンション（2012 年～）、西宮市：みやっこ防災マンション（2014 年～）、東京都墨田区：防災型すみだ良質な集合住宅（2013～）、仙台市：防災力向上マンション（2013～）、東京都中央区：防災対策優良マンション（2015～）などでみられる。現在の認定制度は大きく分けて 2 タイプあり、新築のマンションを想定し、ハードを中心に地域寄与の要件を課し、「認定」というブランドをつけて販売できることをモチベーションにしようと、事業者に働きかけるタイプと、既存マンションを前提とし、ソフトな対応を主とした地域寄与の要件を課し、管理組合に働きかけるタイプがある。地域寄与の要件としては、大きく 4 つの側面がある。①共用部分と共用スペースの地域開放であり、災害時のみ想定している場合と日常時から想定している場合がある。②津波の際の避難ビルとなること、③災害用の備蓄及び地域への貸し出し、④地域と連携した防災体制づくりである。

ウ　建設時の集合住宅建設指導要綱等による地域寄与への対応

マンションなどの集合住宅を建設する際には集合住宅指導要綱等に従うことになる。マンションが多い東京都 23 区の集合住宅の建設に関する要綱や条例では、東日本大震災後に地域貢献に関する要件がどのように変化したかをみると、葛飾区では、2015 年 10 月 1 日の改正で、災害時の地域貢献を位置付けた集合住宅となるようにと規定が加わっている。また、豊島区では以前より地域に寄与する共用施設の設置を地域と話し合って整備することが位置づけられている。

エ　マンション再生時の地域寄与への対応

2014 年に耐震性が低いマンションに関して 4/5 以上の多数で建物を除去し、敷地を売却し、そこに新たなマンションを建設できる制度が整備された（「マンションの建替え等の円滑化に関する法律」（以下、「マンション建替え法」という）の改正）。本解消制度は、敷地に新たなマンションを建設することも視野に入れており、その場合には、「開放された公開空地の整備や地域の防災性、景観等の環境の向上に貢献し、市街地環境の整備・改善が図られるもの」をつくると、容積率が緩和されるという、まちづくりとの連携をめざしている。東京都では、マンション建替え法容積率認可要綱で従来の総合設計制度や共同住宅建替誘導型（マンション建替え支援のため、2002 年に制定）に比べ、割増容積率の計算に用いる係数や歩道状空地の最低幅を緩和し、対象を防災施設に限定せず、地域貢献施設の幅を広げ、津波避難ビルなどを「地域貢献施設」を加え、子育て支援施設なども含み、隣接地を取り込む建替えも可能とし、マンションと地域と連携したまちづくりを推進している。

表 5-1　東京都 23 区の要綱・条例などによるマンションの地域貢献要件（葛飾区の例）

集合住宅の建設を計画する事業者は、当該集合住宅の建設後に結成される管理組合に対し、日頃から近隣関係住民等と交流を深めつつ災害発生時において近隣関係住民等と可能な限り協力するとともに、次に掲げるような取組みを通じて地域防災に貢献するよう働きかけるものとする。 ・大規模水害が発生した場合における一時的な避難場所としての当該集合住宅の共用部分を提供する。 ・大地震等が発生した場合における救助、生活支援等について、近隣関係住民等と応援体制を構築する。

出典：著者作成

○政策提言

・マンションと既成市街地などによる地域協定の締結・促進

・防災マンション認定制度創設・促進によるまちの防災性向上の推進

・集合住宅指導要綱での地域に寄与する施設などの位置づけと運用

・マンションの管理組合にも（自治会などと同様に）防災などの情報の提供推進

・マンション内の自治、マンション内外の自治を促進するコミュニティ形成を支援推進

・多世代の交流をめざし、マンションも含めた地域の防災・防犯・子育て支援・高齢者支援等の地域自治体制の整備・促進

2　多世代が共生できる魅力的なまちづくり

マンションでは全員参加型の組織をつくることが法的に決められている(「建物の区分所有等に関する法律」（以下、「区分所有法」という))。では、戸建て住宅地の場合にはどうすればよいのか。さらに、戸建て住宅地でも地域に寄与する施設などをつくることが可能であるのか。住民自らが自分たちのまちをマネジメントしたくなるまちづくりとして、私がプロデュースした住宅地（のぞみ野　図 5-5）でその方法を示したい。

図 5-5　「のぞみ野」住宅地の概要

住宅地名：リビオ姫路大津ブルームガーデン
　　のぞみ野
所在地：姫路市大津区大津町 3 丁目 9 番 1 他
交通：山陽本線はりま勝原駅下車徒歩 15 分
計画総区画数：戸建て住宅、293 区画
地目：宅地
平均宅地面積：54 坪
用途地域：第 2 種低層住居専用地域
分譲開始：2011 年 4 月
・2014 年マネジメントシステムでグットデザイン賞

出典：著者作成

(1) 地域に寄与するまちづくり

のぞみ野では、住民自らが管理したくなるまちをめざし、電線・電柱の地中化をはじめ、公園や道路を魅力的にし、各家は相互が快適に思いやって暮らせるように景観協定を締結し、住民及び近隣が使えるコミュニティハウス、そして全員が加入する管理組合がある。

ア　住民が自ら管理したくなる魅力的な道路・公園・集会施設の作り方

・魅力的な道のつくり方

空間的にも景観的にも大きな構成要素となる道路空間は安全・安心であることは当たり前とし、それを美しく、楽しいものとしている。具体的には電線・電柱の地中化、住宅地内への車の進入を大幅に抑える道路形態とし、安全なまちをめざし、道路敷地と各宅地の敷地の境界線が分からないぐらい一体的に仕上げ、道路のペーブメントは煉瓦舗装、道路内植栽も豊かにし、景観としても美しいものとしている。住宅地内に車が入れる限られた道路の入り口部分には住宅地を示す銘板やいすがあり、その先をみると行き止まり道路のようにみえ、大きな公園が広がっている。知らない人が入りにくい空間となっている。ここでは道路も住民が自分たちの場所と思い、子供が遊び、居住者同士がおしゃべりをし、コミュニティを育む場所として利用されている。さらには道路の形態やデザインの工夫により居住者にまちの縄張り意識が芽生え、防犯性の高いまちとなっている。こうした道路のデザインで近所つきあいが深まるという変化が生まれている。

魅力的に仕上げた道路は市に移管している。こうした道路を作るうえで市に移管せず、住民が共有するのであれば開発上は困難は少ない。これだけ魅力的な道路でありながら、市に移管できたことは他の市の対応からみればすごいことである。埋設管・地中化した電線・電柱の管理は市である。住民は道路空間の植栽の手入れやペーブメントの修繕なども含む日常管理を行う。こうして所有は市であるが、管理は市と住民が協力して行う約束事を、市と住民で管理協定として締結している。

のぞみ野では「道路・公園は所有にかかわらず、基盤部分の管理は行政で、舗装材、植栽、ベンチ等の他の住宅地よりも魅力的に作った部分は住民管理」という公民連携型の管理方式を設定した。このことを行政の担当者が変わっても、確実に行政内でまた住民にも引き継がれるように「まちかるて制度」を創設し、住民が確実に管理を行えるように、長期のエリアマネジメント計画を策定し、必要な費用を毎月積み立てている。

・魅力的な公園の作り方

公園も「普通の公園」にしたくなかった。住み手の意向を踏まえたデザインにしたかったが、販売よりも先に開発許可をとり、公園を仕上げておく必要があるため、購入者を想定し、子育て世代を中心に、地元の住民の協力を得てワークショップを行った。結

果、他の住宅地とは異なり、魅力的な公園となっている。こうしてできた魅力的な公園も市への移管の問題が生じたが、低木と日常管理を住民が行うことで、市への移管が実現し、魅力を維持するために、道路と同様に市と住民が管理協定を締結し、まちかるてに記載するとともに、遊具の修繕などの将来必要な修繕等の長期のエリアマネジメント計画をたて、必要な費用を積み立てている。住民が公園を自分たちのものとして愛着を持てるように、住民が公園に手をかける、利用する機会を増やすため、住民による公園に花を植えるイベントや夏祭りの開催場所にするなどの工夫をしている。

・コミュニティの拠点である集会所の作り方

戸建て住宅地で行政の指導要綱に従い集会所をつくるが､使われていないことが多い。それは、駅から遠い場所に、もっとも誰もいかない場所に作られ、デザインも考えられていないこと、使う側の気持ちになっていないことが多いからである。集会所が使われない理由に、「いつ行っても閉まっている」「予約が必要で面倒」「ルールが厳しい。飲み食いができない。使う時間、使う目的が制限されている」「場所が悪い」「靴を脱ぐのはめんどう」「気軽に寄れない」などがある。そこで、「不特定多数が使える公民館としない」が、住宅地の住民は「特に用事がなくて立ち寄れる、立ち寄りたくなる」「使うルールは使う人たちで決める」「立ち寄りやすい場所につくる」「気軽に立ち寄れるようにする」ことなどが重要になる。

そのため、のぞみ野では、「集会所」という名称とせずに、「コミュニティハウス」という名称とし、住民だれもが気軽に立ち寄れる場となるように、まちの受付の位置となる住宅地の中央の広い道路沿いでかつ駅や商業施設に近い場所に配置している。使い方についても住民のワークショップを行い、希望の多かったキッズコーナーやシアタールームを設けている。住民がコミュニティハウスに目的があるときだけ行くのではなく、いつでも気軽に寄れるよう、靴をはいたままはいれるようにし、常にオープンな状態を維持できるようにスタッフが常駐している。

日常的には住宅地の居間となり、住民が自由に使えることをめざし、さらに災害時は東日本大震災ではマンションの集会所が救援物資の受け取り、情報の拠点、不安な人が避難してきたなど、大いに機能したことから、住民の生活の拠点となるように井戸を設置するなどしている。住民がいつでもどんな用途にも自由に使えるようにコミュニティハウスは住民の所有とし、住民で管理運営を行う。既に住宅地内の公式行事（バーベキュー大会、雨の際の夏祭り会場、映画をみる会、料理教室、クリスマスのリース作り教室、管理の勉強会とその後の飲み会など）以外に、シアタールームを使ってのサッカー観戦、ママたちのおしゃべりの場などとして利用されている。

イ　各敷地のデザインによる景観の作り方

・各住宅・敷地による景観の作り方

住民が誇りに思える住宅地にするために、公共空間だけでなく、各家や敷地も重要な景観形成要素と位置づけ、戸建て住宅地でお互いがきもちよく暮らすためにそのまちならではのルールをつくることが必要になる。

のぞみ野では、地区計画では基本的なルールとして建物の用途、敷地に対する面積、高さ、道路からの壁面の位置の制限等を定めている。詳細なルールは景観協定で定め、さらに景観形成指針として、窓の見合いを避ける等の具体的な住民同士の思いやりの形を目に見えるようにルール化している。

ルールを3段階にした理由は、地区計画では住民の主体性が育たない。協定だけでは民間機関で確認申請ができ、なかなか行政の目が届かない。また住民だけのルールの運営では裁判してもなかなか勝てない現実があり、行政との連携が弱く、住民の荷が重い。また、なんでも法的な根拠を持つルールにしてしまうと、時代とともに起こる変化に適応しにくい。そこで、それぞれのルールのメリットを生かし、デメリットを補う方法として、ルールを3段階とし、新築時から確実にルールを守ってもらうために、住宅の建設はルールを理解してもらえる住宅メーカー11社に限定し、建築確認申請には景観コーディネーターによるルールに適合しているかどうかの審査結果（承認書）を添付している。この際の審査料の3万円は住民が支払う。さらに外構整備業者を1社とし、そこでもルールに適合しているかの図面チェックを行っている。なお、市は、景観協定の承認書を確認のうえ、確認申請を受け付けている。

(2) コミュニティを育成するまちづくり

魅力的につくられたまちを持続可能とし、住民の主体性を育むにはソフトな対応が必要となる。

ア　コミュニティ形成を促すイベントの実施

コミュニティがいざという時に機能するのは、日常から人々がつながっていることが重要である。そこで、人々がお互いに顔を知り、助け合える人間関係を構築するために、イベントの実施により人々が知り合うきっかけを提供している。東日本大震災で助けあいの多かった住宅地は、全員参加のイベントを多く実施していたところで、かつ助ける側になった人はイベントによく参加していた人である[5]。どこにどんな人が住んでいるか、住民がお互いに知り合うことが基本である。そこで、入居後早くから、できるだけ様々な人が参加できるように、イベントの内容や時間を変えて、人々が知り合うきっかけをつくってきた。

[5] 注1の文献参照。

イ　持続可能なマネジメントシステム

できたときが一番よく、開発事業者が販売が終わり、撤退したら、住民の自治がなく、まちも人間関係もだんだん悪くなる住宅地は少なくない。そこで、住民主体でまちを運営するための工夫を以下のように設置している。

・持続性を維持する管理組合

まちをマネジメントする主体として住宅所有者全員が参加する管理組合を設定している。管理組合がコミュニティハウスを所有し、景観協定の運営、公園の日常管理を行う。これは、任意参加の自治会の限界とともに、日本ではマンションと異なり、戸建て住宅地で住民が共有物を持つ場合の登記制度をはじめとした所有制度の不安定さを補完するため、管理組合法人とする必要があったためである。日本の現法制度の中で、区分所有法の団地管理の規定を使い、法に基づく管理組合にし、全員参加組織が確実に承継されるようにしている。

・マネジメントのサポーターの設置

まちに求められるサービスはどこでも同じではない。それをすべて行政に依存していたら、行政負担が高くなる。市場で得ようとしたら個人負担が高くなる。そこで、このまちが求めるサービスをこのまちで提供できるようにしている。道路や公園の植栽の日常管理は住民で行うが、住民が当番で行うのは現実的でない。さらにゴミ置き場の後の清掃、イベント実施のサポート、防犯のためのまちの巡回など、ワークショップや住民アンケートから得られた「ほしいサービス」を提供するスタッフとしてコミュニティマネージャーがコミュニティハウスに常駐している。また、コミュニティマネージャーは新入居者が住宅地の管理のことを理解できるように、入居時に必ず直接会って口頭で管理の説明を行っている。

・専門家のサポート

まちを持続可能に運営するために、コミュニティマネージャーとともに、管理会社、景観コーディネーター、マネジメントシステムプロデューサーが管理組合運営をサポートする、専門家による支援体制がある。また、開発事業者は企画段階から管理のことを考え、計画・設計・販売し、初期は管理主体となり、その後だんだんと、管理主体が住民に移行する体制としている。

(3) 魅力的なまちをつくるための課題

こうした住宅地を作る際に、一般的に地元の行政との関係で課題となることは以下の点である。

①魅力的な道路や公園をつくりにくい。のぞみ野では開発事業者のねばり強い行政との折衝で、魅力的でありかつ基本的なインフラ部分を市に移管できる形態となったが、こうしたまちをつくることへの理解が地方自治体に低い。魅力的なまちを作ることにもっと行政が理解し、基本部分は行政が管理、そのまちの魅力部分は住民が管理する体制とし、そのことを行政と住民が管理協定を締結し、それをわすれないようにまちかるてとして整備する体制が必要である。

②移管した道路や公園を住民がメンテナンスできない。移管したら、すべて行政の管理となり、住民が手を出せない体制がある。そこで住民はゴミが落ちていても拾わない、人々の目が届かず、治安が悪くなることがある。この点には上記の対応とともに、住民が管理を持続的にできるようにするために、開発事業者の管理システムの設定として管理規約の作成、その内容を重要事項説明と契約書で位置づけ、管理・維持管理の計画の策定、それに基づいた管理費・修繕積立金の算出と設定を、分譲時から設定し、販売することをマンションのように当たり前にすることが必要である。アメリカのカリフォルニア州では州の不動産課による上記の指導が行われている。

③まちづくりのよい制度があっても使えない（正確には使わしてくれない）地方自治体がある。建築協定や地区計画への理解がようやく住民に広がり、事業者も前向きに取り組む態度となったにもかかわらず、より細かい使い方までルールに決められる景観協定を締結したいと自治体に申し出ると、「やったことがない」という理由で却下された経験がある。前例がないためにできない体制を是正すべきである。

④電線・電柱の地中化、魅力的な道路、公園の整備、景観協定の締結、集会所の設置などへの、地方自治体の理解が低く、協議に時間がかかる。各部署の横のつながりが弱く、縦割りの要求に応じると、全体としての魅力を最大に引き出しにくく、効率も悪い。まちづくりを総合的な判断のもとで指導する力が地方自治体に必要である。

⑤コミュニティ形成のための住民への支援が少ない。具体的には、住民が活動の拠点とする集会所を保有し、利用することへの支援が少ない。自治会が保有すると固定資産税等がかからないが、管理組合保有には固定資産税がかかるなどの矛盾をなくし、実質的な利用の状態に即した、コミュニティ形成の支援体制構築が必要である。

以上、良好な居住環境の形成による地域の価値の向上と豊かなコミュニティの形成をめざした住宅地を、国レベルでは打ち出しているが、地方自治体での理解が低いことが大きな問題である。

また、民間事業者も大きな転換が迫られている。住民自らがマネジメントしたくなるまちづくりとそれへの支援は、不動産開発がこれからの時代では立地や価格だけの競争ではなく、魅力競争となるからであり、さらにはこうしたマネジメント体制のなかでは、新た

なストックビジネスとも連携が可能となるからである。

〇政策提言
・魅力的な道路や公園の整備促進と管理協定、まちかるて制度の普及・促進
・開発事業者への販売方法の指導
・景観協定の締結促進
・まちづくりの総合的・横断的協議体制
・コミュニティ活動への支援の促進

3　既成市街地での多世代が共生できるまちづくり

のぞみ野の事例は新規にまちをつくった場合である。では、既成市街地ではどのようにすれば多世代が交流できるまちづくりができるであろうか。地域に新たな担い手、プラットホームが求められている。自治会などの任意組織が、全員参加を強制できず、賦課権もなく、財産に係ることに関与することは難しい。新たな方法として、日本に既に 13.5%もある空き家の活用に注目し、考えていく。

(1) どんどん増える空き家—必要な 5 つの視点

人口減少のなか、空き家問題は空き家の除去、あるいは利活用だけを考えても問題は予防・解消できない。空き家を通じて、新しい時代のまちづくりへと転換を図るべきである。そのためには、空き家の問題は総合的な政策の視点から考える必要がある。

ア　不動産管理施策との連携

建物、建築はできたときからは「不動産」である。そして、建築物は長い年月「不動産」としていき続けることになる。しかし、つくることへの行政対応は多いが、不動産としての対応は少ない。管理への指導が少ない。例えば、集合住宅建設指導要綱では、管理のことについて一定程度書いてあるが、その後、実際にそのように管理されているかの行政による対応はほとんどない。戸建て住宅の建設・管理には行政の関与はほとんどない。ゆえに、適正な住宅の管理に対して行政は指導・誘導ができない状態である。ゆえに、以下のように、住宅などの不動産の管理に関して指導ができるツールが必要である。

例：空き地や空き家の条例、京都市の空き家活用、適正管理等に関する条例（京都市）、マンション管理条例（豊島区）、集合住宅の建築及び管理に関する条例（中野区）等。

また、空き家にしている原因の一つとして、空き家であっても建物がある場合の固定資産税の特例による軽減措置がある。一定規模以下の宅地の固定資産税が 1/6 になるという措置であるが、「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下、「空き家対策法」という）

では特定空き家のような問題の空き家は「特例なし」とすることを可能としているが、地域の実情・空き家の状態に応じて様々な対応を考えるべきである。例えば、イギリスでは、空き家所有者に対して以前は税の軽減もあったが、住宅不足の状態では住宅の有効利用を促進するため、空き家の固定資産税は 1.5 倍としている。フランスでは空き家税を徴収している。一方、日本では空き家の固定資産税軽減措置を、逆に空き家を取り壊して一時的に土地（更地）になった場合にも一定期間認めることで、むしろ問題空き家を自発的に撤去することをめざしている自治体もある。なぜ、空き家になっているのかを見定め、より効果的・効率的な対策が必要である。これ以上財政負担を増やさないためにも、行政が自ら費用をかけて撤去する、補助金を出すような体制は是正が必要である。

イ　都市計画との連携

空き家である不動産は土地に定着しているがゆえに、動かせない。よって、都市計画との連携が必要である。つまり、人口減少の中で、すべての空き家を利活用することを考えるのではなく、「コンパクト+ネットワーク化」の国土計画・都市構造に従い、使う空き家と使わない空き家の一定のエリア分けが必要である。

例えば、横須賀市では谷戸（やと）は緑が多く、海などの眺望もよいが、車が入れず、階段の上に多くの住宅がある。そこで、残す谷戸と消滅の谷戸を、都市計画マスタープランで位置づけている。モデル地区（市街地にあり車が入れる場所から 40 段以上の階段を上がる地区）の空き家は空き家バンクに登録し、1）解体費補助、2）空き地測量、3）菜園助成、4）緑復元助成、5）高齢者の平地転居助成、6）空き家片付け助成、7）空き家バンク、8）リフォーム助成、9）町内会支援事業等を行う。

また、横須賀市では、社会資本基盤が整備されている 39 の団地を子育て世帯用団地への入居促進団地として位置づけ、その空き家を子育てファミリー転入応援住宅バンクに登録し、若い世帯の居住を促進している。市外に住む子育て世帯（中学 3 年生までの子供がいる世帯）転入を応援し、バンクに登録された住宅を購入する場合には、1）引っ越し助成（上限 15 万円）、2）転入物件購入助成（仲介料（市内業者等上限 20 万円））、3）リフォーム助成（上限 15 万円）をしている。市のバンクは、基本的には不動産情報を市のホームページにリンクをはる程度で、自治体は売買には一切関与せず、民間力を活かす形となっている。

また、空き家の多くは接道していないこともあり、こうした住宅を撤去し、広場にするなど、防災面の向上との連携も必要である（例えば、横浜市の取組み）。

ウ　福祉政策との連携

空き家は不動産であるため、生活者にとってその場所が不便でも動かせない。そのため、

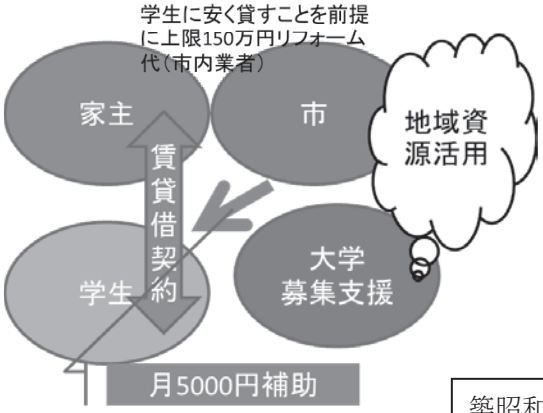
住み続けられなくて空き家になるケースもある。そこで、空き家にしないためには住みつづけられるように福祉政策との連携が必要であり、生活支援のサポートを考える必要がある。具体的には以下の取組みがみられる。

①若い世代を呼び込む

例：学生による生活支援（横須賀市）

学生が階段上部の空き家 2 件に、5 名居住し、資源回収や町内会の手伝い、高齢者の簡単なサポート、声かけやゴミ出しなどを行う。

図 5-6　横須賀市の学生シェアハウス



築昭和 41 年、木造平屋 46 ㎡　空き家歴 10 年、家賃 3 万円、階段 250 段をのぼる必要あり

出典：著者作成

②福祉の地域拠点

空き家を地域の拠点に使っている事例は多い。空き家を利用し、高齢者・子育て世代等の憩いの家等（流山市、横浜市等多数）、デーサービスの拠点（世田谷区・横浜市等）などである。空き家を地域拠点として利用する際には、貸したい人と借りたい人をどうつなげるのか。地域の拠点としての利用では家賃を支払えるだけの利益があがらないが、家賃分の収益をどのようにあげるのか。拠点として利用する際の改装費は誰が負担するのか、近隣の理解をどのように得るのかが課題となっている。

流山市のふれあいの家は、市の「千葉県　流山市の高齢者ふれあいの家（支援事業）」の制度を利用したものである。ふれあいの家とは、市民や NPO、自治会が自主的に市内の空き家等を利用し、高齢者が自由に使える場所を確保し、様々な活動をする場所である。

写真の事例は、平和台ふれあいの家「花みずき」で、火曜日から土曜日10:00〜4:00　1回100円、茶話会・サロン・教養講座を週5回程度実施している。市は、(ア) 年15万円を補助、(イ) 借りて行う場合は固定資産税分を支給、(ウ) 開設に20万円の補助がある。本事例の特徴は、地域の拠点として借りているのは1階の2部屋であり、2階には所有者の荷物、庭では所有者が菜園を続けている。運営は地元の自治会などである。

図 5-7　空き家の利用例

出典：著者撮影

エ　居住政策との連携

居住政策としては3つの取組みがある。

①過疎地域、過疎地区、定住促進、都心居住促進等への対応

例として、居住促進型として都心居住、まちなか居住、定住促進（金沢市等）などや、空き家が多い地域に若い世代を転入させる（横須賀市：子育てファミリー転入応援空き家バンク）、高齢化が進む団地に子育て世代を転入させる（大分市：居住への家賃補助や中古住宅購入者に3年間固定資産税補助）があり、お試し暮らし助成金・成約すれば所有者に10万円の提供（大分竹田市）等がある。

②地域活動支援への対応

空き家になっている地域に支援をするもので、例として地域活動支援型（京都市：地域連携型空き家流通促進事業）等や、地域利用の促進型や都市再生特別措置法による、にぎわい･交流創出のための民間協定制度の創設として地域共生の家（世田谷トラスト）等がある。

③ローカルな住宅市場の整備への対応

空き家は住宅という人々にとって大事な資産であり、簡単に処分できない。また、簡単に購入・賃貸もできない。安心して住宅の売買・賃貸できるように、市が安心取引のプラットホームをつくる例として、中古住宅流通促進型として北海道R住宅（北海道）、流山市（公民連携型の地域ネットワーク：流山方式）等がある。

オ　まちづくりとの連携

空き家をうまく活用している事例はまちづくり活動と連携しているものが多い。つまり、空き家は単に住宅の問題ではなく、地域の衰退、地域の魅力がなくなっていることに起因するものも少なくない。そこで、若い世代に地域の魅力を伝えるべき、いろんな人と街歩きをし、使い手の発掘や育成を行い、そこで使い手を発掘し、地域経済にも貢献するなどの取組みがみられている。例として長野市の門前暮らしのすすめなどの取組みや、北九州のリノベーションスクール、大阪市の平野区の昭和町の取組み等がある。

ゆえに、そこでの雇用の促進やソーシャルビジネスの育成と関連し、活動を行うことが必要である。

(2) 多世代共生型活用事例とそれを実践するための要件

地域による多世代共生型の空き家活用のいくつかの事例をみて、それを実践するための要件を考える。

ア　事例

・横浜市　さわやか港南

横浜市の港南区の区民活動支援センターのブランチに位置付けられている。地域の茶の間、街の相談室として、住宅地内の 1 住宅を利用し開設している。年会費個人 3,000 円、家族会員 5,000 円、企業会員 1 万円で、困った人を助けるために、買い物、洗濯、食事作り、掃除・庭木の手入れ、草むしり、話し相手に、一時保育等を行う。時間 850 円（土日は 1,050 円）である。事務局 10 人、毎日 10～4 時まで、会員は約 400 人である。こうした運営により家賃の支払いをしている。運営者は「大家族の会」と考えられている。自治会・町内会、地区社会福祉協議会、区役所などの関係団体と連携をとりながら、住民有志が会員となり、実践している。

図 5-8　さわやか港南の概要

横浜市港南区やその近隣区において『困ったときはお互いさま』という助け合いの精神で会員相互にサポートし合う「有償サービス」や、だれでもが集える「地域の居場所」の提供を行う会。
横浜市港南区活動支援センターの位置づけ
■主な活動
1. 有償サービス
･在宅支援サービス（家事援助、病院などの付き添いなど）
･子育て支援サービス（送迎、託児、産前産後のお世話など）
･部屋の貸出し
･その他、日常生活のサポート（ペットの世話、大工仕事など）
2. 地域の居場所：地域のたまり場、お茶の間として、子どもから高齢者までの人達が世代を越えて交流できるスペースを設け、各種事業（イベント・講座等）を実施
3. よろず相談所：地域の人が、気楽に立ち寄り、日常生活でちょっと困った時に相談することができる場所。相談内容に応じ、さわやか港南が実施する「有償サービス」のほか、区役所などの行う「公的サービス」や民間団体が行うサービスへの紹介・調整。

出典：さわやか港南への聞き取り及び
HP を参考に著者作成

・横浜市　街の家族

横浜市青葉区で 2012 年から活動を開始している。どんなときもつながりあえる、どんなときも支えあえるまちの家族をめざしている。この場所は、5～6 年間空き家だった家主（娘さん）が、育った家を地域で使ってほしいと考え、区に相談をした。時間がかかったが、子育て支援等の地域活動をしている団体とめぐり合い、庭でとれた野菜を使ってのランチの提供等を中心とした、まちのリビングをめざし、活動をしている。ランチは、一人 1 食 300 円である。毎日、子育て世代と高齢者が 15 名ほどが参加している。

住民有志による運営員 16 名、利用者は 120 家族である。課題は第 1 に近所の理解を得ることである。第 2 に現在は市場家賃相当分の費用を所有者に渡せないことである。そのため、今後は家賃を十分に払えるようにコミュニティビジネスの検討も行っている。社協などからの補助金で改修工事を実施し、建物の補修は家主が実施している。

図 5-9　街の家族の概要

料理や勉強の面倒など、自宅で家族が団欒するリビングのように、地域住民が気楽に交流できる場所を作るべく、そんな思いで奈良町の住民有志らで結成された。「どんな時もつながり合える　街の家族」実行委員会が現在、地域の空き家を生かした拠点作りに励んでいる。

大人用のランチ

出典：街の家族への聞き取りより著者作成

イ　空き家活用のための要件

表 5-2 に示したように、空き家の活用には多様な方法がある。第 1 の課題は、借りたい人と貸したい人をどのようにつなげるかである。多くの事例では、民間賃貸などの市場に乗らないケースであり、貸したい人と借りたい人とのマッチングに時間がかかっている。また、大学などが反復継続して関与する場合には、宅建業法にふれる場合もあり、マッチングや契約への関与が課題となる。そのため、契約は住宅所有者や借り手の直接契約となることが多いが、トラブル予防の視点から、契約書の内容の精査・確認・指導が必要となる。第 2 に、空き家活用のリスクを低減するためには、貸したいと思う家主のリスクを軽減することも必要となる。事例では、家主や借り上げている団体がリスクを背負っている場合もある。十分な家賃が支払えない、リフォーム代などを家主が負担する、借り上げている団体が入居者が決まらなくても家主に家賃を支払うなどである。DIY 賃貸のよ

表 5-2　空き家活用した地域拠点の事例

	横須賀市	横浜市		
	学生シェアハウス	ふれあいの家	さわやか港南	街の家族
マッチング	市と大学	地域から	地域から	市・区等を経由して
家賃支払い	学生 家主 市	市が固定資産税程度を負担	活動資金で	半分程度
改装費	家主 市	そのまま、貸しているのは 1 階の一部*	市の助成	家主・ 助成
近隣の理解	大いに	地域からの要望制度	角地の利用など配慮	大変
運営主体	主に市	自治会など	住民有志	住民有志

出典：著者作成

うに、初期投資として家主に負担がかからない体制、利用者側がリフォームを実施するなどの体制が必要である。しかし、利用者側のリフォーム代を支援する体制が少ない。ゆえに、貸付型として、家賃から返済するような仕組みも必要である。第 3 に空き家活用を近隣住宅に理解を得る方法の確立が必要である。空き家を地域拠点にする場合のルールが必要である。

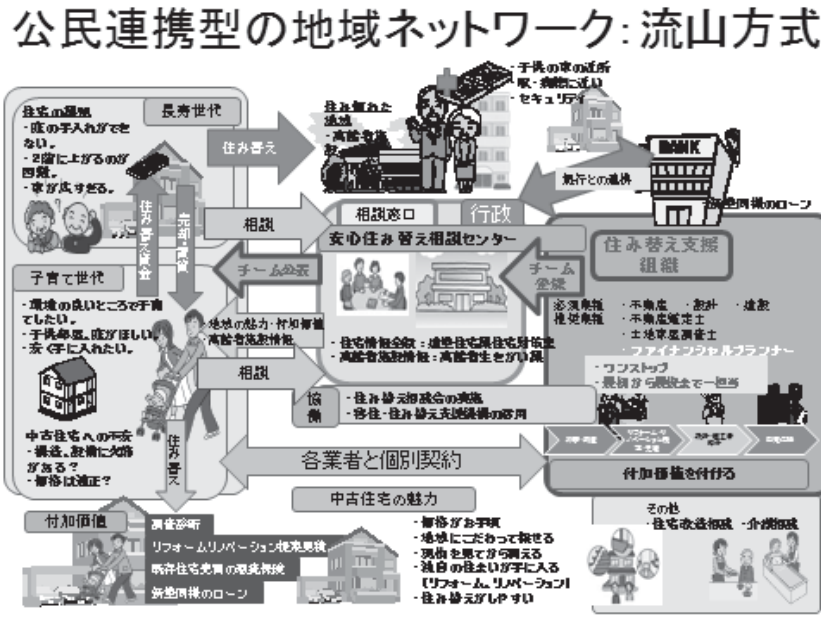
多様な地域の主体が多様な形で活用をしており、こうした活動がスムーズにできる体制づくりが、地域の事情にあった形で求められている。

(3) 中古住宅流通のためのプラットホーム

空き家予防のために地域での新たなスキームが求められている。つまり、空き家になってからでは、その物件の魅力を引き出し、市場に送り出すのはより困難になるからである。そこで、空き家にしないためには行政だけでも、市場だけでも、地域だけでも対処できない。第 4 の主体、地域連携プラットホームが必要である。その例として、筆者が関わった千葉県流山市のスキーム（流山方式）を紹介する。

流山方式では、高齢者が自分の意思で高齢期にふさわしい住宅や施設に移動する。その費用は自分の資産である戸建持家を利用することを想定している。戸建住宅を売る、あるいは貸す。そこに、若い世代が豊かな住環境を求めて居住するというスキームである。

図 5-10　空き家予防のための流山方式



出典：流山市建築住宅課作成

概ねのスキームは以下のとおりである。

①行政は総合相談窓口を開設する。行政は相談を待っているだけでなく、問題になりそうな地区での出前講義や出前相談会を実施する。問題になる前に、高齢者が自身の判断で移動を考える機会を身近に設けるためである。「問題になってからでは遅い」と

いう考え方に基づく。住民は問題と考えていないために、業者に直接いくことはほとんどない。あるいは問題になっていても高齢者にとって業者に行くのはハードルが高く、そのため移動や転売の時期が遅れ、より問題が深刻になることを防ぐためである。出前相談会には市の職員、建築や不動産に関する関係業者、学識経験者がチームで対応する。相談窓口では、高齢者の耐震診断、リフォーム相談、購入・賃貸の相談、さらに高齢者の行先紹介（高齢者用施設や住宅）、自宅の査定の仕方、資金計画・税等の相談、高齢者の住宅の売買・賃貸を行う業者チームの紹介、物件紹介等を行う。もちろん、購入希望者からの相談も応じる。行政が設定した一定基準を合格した物件（耐震・建物検査の実施、必要な場合の耐震性向上工事の実施、瑕疵担保保険の加入）は、市の HP で物件紹介（物件バンクへの登録）をする。行政内で部署間の連携を行う。なお、行政が総合相談窓口を担うのはスキームの初動期のみで、その後は民間事業者による協議会等で運営をする。存続地区のエリアを決め、出前講義をすることで段階的にコンパクトシティ化に誘導ができる。

②業者チームを登録する。中古住宅取引では、耐震・建物検査、耐震診断による性能情報をはじめ、具体的な修繕・リフォームのプランと価格の提示が必要である。さらに瑕疵担保保険の加入、性能に基づいた融資の交渉など、消費者自身で１つ１つの業者を回り対応するのは煩雑である。そこで、消費者からみればワンストップサービスとなるように、関係業者間でチームを作り、チームで対応するようにチーム登録をする。チームには、地元宅建業者と、地元建設会社と設計事務所の加入を必須条件とする。チームメンバーとしてファイナンシャルプランナー、不動産鑑定士、土地家屋調査士等が入ることを奨励している。購入・賃貸希望者は好きなチームを選択する。チーム選択の為の情報や物件情報は市のホームページに掲載する。

なお、消費者が住宅リフォーム後のイメージができるようにリフォームプランを松・竹・梅の３ランクで提示する。一定の基準をクリアーした物件は、新築住宅並みの融資条件とする。なお、耐震診断とその後の改修工事には市の無料診断や補助制度がある。

上記のスキームの意義は、公と民の新たな連携で、第４の主体の構築である。

行政は、空き家がなくなることで固定資産税の滞納が減り、治安なども向上、住民税が入る。特に既存の地域に新住民が流入することで地域力の向上となる。高齢者が駅前などに集まることで公共サービス提供が効率化する。地元の企業は繁栄し、結果的に市の繁栄につながる。不動産会社は、売り希望物件の把握、購入希望者の把握、行政バックによる信頼性の強化、そして所有者の特定・相談内容の明確化により、契約前業務の省略ができ、大手との闘いがしやすくなる（地元業者のみ登録可）ことを後押しされる。地域は、若い

人がきてまちの活性化、治安等が向上する。高齢者は空き家管理から解放され、安心して売却・賃貸ができる等のメリットがある。新入居者は行政の関与で、安心して住宅購入でき、地域の再生がまさに官民の新たな連携により実現することになる。

行政はこのスキーム実現のために、予算化は特にしていない。補助金がなければ実現できないスキームではなく、最も大事なこととして、異業者間でバラバラであった民間事業者同士、縦割りの行政内、お互いに責任を押し付け合う公と民の関係に、関係者全員の信頼を綱に、新たなプラットフォームを作り出すことをめざしている。

○政策提言

・空き家活用策・方針を総合的な視点から検討
・空き家活用方針を都市計画・住宅マスタープランなどで位置づける
・地域貢献型空き家活用方策の整備
・公民連携型空き家活用方策の整備
・地域のまち育成の担い手になる人材の育成
・既存住宅地の中での地域のまちづくりに対する合意形成手法の確立

おわりに

人口・世帯減少時代のまちづくりは、大きな転換が迫られ、成長時代と全く異なるスキームが必要となっている。新規供給には、のぞみ野のような考え方が必要で、公民連携の新たなマネジメント方式をしたまちづくりが必要である。空き家問題には、行政内の横断的な取組み、公公連携、公民連携、民民連携が必要となる。既成市街地での課題は、地域にある資源としての空き家活用だけでなく、マンション等の集合住宅を活用した、地域力を向上させる仕組みが必要である。

以上、地方自治体、特に市町村にむけて政策提言を行ってきたので、以下は、国及び、市民、行政への提言を示すことにする。

国、及び市民・業界への提言

・国は、既成市街地でも、住民自治により、全員参加型のまちづくりができる法制度を整備する
・開発事業者は、マネジメントする体制をつくり、分譲し、初動期は支援し、自立を促す
・市民は、自分たちのまちに関心を持ち、自らのまちをよくするための行動をとる。そのためには、まちへの関心を高め、行政に依存しない態度が重要である。

（参考文献）

1　茶谷智太郎　マンションのコミュニティ形成と音楽イベントに関する研究　明海大学不動産学研究科　修士論文　2013.3

第６章　多世代交流・共生のまちづくりに関する豊田市の取組み

豊田市長　太田　稔彦

豊田市は、団塊の世代と団塊のジュニア世代が多い人口構成上の特性から、団塊の世代が後期高齢者となる 2025 年に向けて、超高齢社会に対応する豊田市独自の視点によるまちの実現に向けた準備が急務である。

これまで、地域の自立の仕組み「地域自治システム」と、地域間の強みを生かし、弱みを補完する仕組み「おいでん・さんそんシステム」による「自立」と「つながり」による地域課題解決の取組みや、市民の幸せな暮らしにつながる実証を支援する「ミライ・チャレンジ都市」の取組みなど、様々な特徴的なまちづくりを、市民を始めとする多様な主体と連携し実践しており、地域の実情に合わせて展開されている、様々な多世代交流・共生のまちづくりの取組事例を紹介する。

豊田市は、団塊の世代が後期高齢者になる 2025 年に向けて、その足場固めの時期にあると考えており、複雑で多様化するニーズに対応するため、多世代交流・共生のまちづくりを一層進めるとともに、多様な主体の関わりによる行動を支える「WE LOVE とよた」の取組みを推進していく。

1　豊田市の概況

豊田市は、愛知県のほぼ中央に位置し、人口は約 42 万人で、名古屋市に次ぐ県内第 2 位、面積は約 918 ㎢で、県内最大のまちである。

2005 年 4 月に 6 町村と合併し、都市部と山村部を併せ持つ『新・豊田市』となって 10 年が経過した。

製造品出荷額全国 1 位を誇る「クルマのまち」として知られる、ものづくり産業の中枢都市である一方で、市域の 7 割を森林が占める自然環境に恵まれた都市である。

また、ラグビーワールドカップ 2019 の試合会場の一つである豊田スタジアムや豊田市美術館、コンサートホール・能楽堂を始めとする文化・スポーツ施設、ラムサール条約湿地に登録された東部丘陵湧水湿地群、紅葉で有名な香嵐渓など、魅力ある資源を数多く有する多様性に富んだ都市である。

図 6-1　豊田市の位置

出典：豊田市

写真 6-1　ものづくり産業の集積地

出典：豊田市

写真 6-2　豊田スタジアム
名古屋グランパスの本拠地
ラグビーワールドカップ 2019 の試合会場

出典：豊田市

写真 6-3　香嵐渓
全国から観光客が訪れる紅葉の名所

出典：豊田市

2　多世代交流・共生のまちづくりを推進する背景

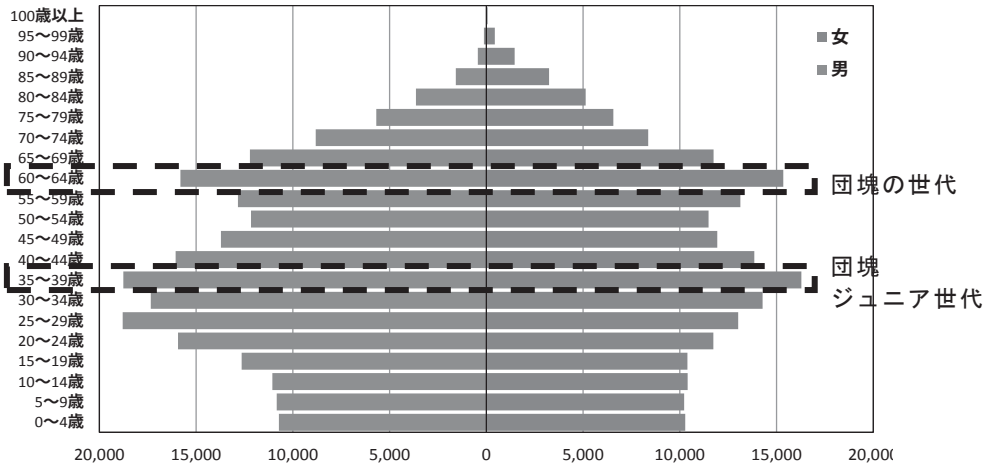
（1）人口構成の特性から

豊田市の総人口は、1980 年以降増加しているが、リーマンショック以降は、約 42 万人で、横ばいで推移している。

2010 年の国勢調査結果を年齢別にみると、特に 20 代後半から 30 代の男性が多く、また、男女ともに 60 代前半、いわゆる団塊の世代の人口が、前後の階級の人口より多いことが特徴である。

また、団塊の世代と比べて、団塊ジュニア世代が人口に占める割合が高くなっている。

図 6-2　豊田市の男女別 5 歳階級別人口



出典：総務省「平成 22 年国勢調査」

人口性比（女性 100 人に対する男性人口）については、全体で 109.9 人と男性の比率が高く、特に 20～39 歳の人口性比が 128.0 人と高いことも特徴である。

将来人口については、総人口は 2030 年に約 43 万人でピークを迎え、その後緩やかに減少していくと推計している。年齢区分別では、生産年齢人口は減少で推移する一方、老年人口は 2055 年の 14.2 万人まで増加すると推計している。

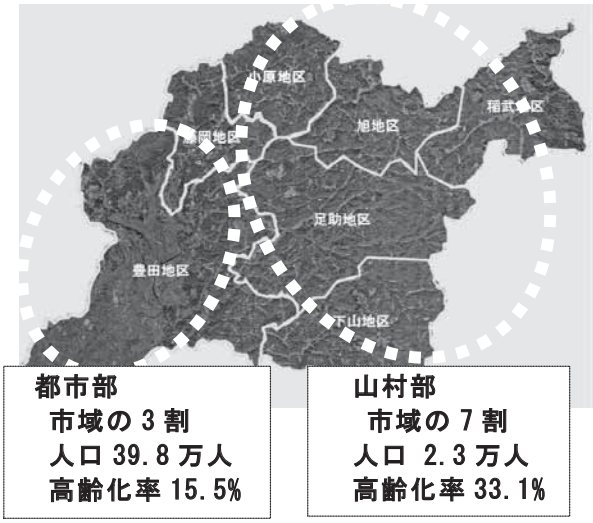
豊田市は自動車産業の拠点性の高さゆえ、就職期にある 20 歳前後の若者（特に男性）を全国から集めており、比較的「若いまち」となっていたが、今後は、急速に超高齢社会に転換し、団塊世代が 75 歳以上となる 2025 年、団塊ジュニアが 65 歳以上となる 2040 年、75 歳以上となる 2050 年において、大きな人口構成上の変化を迎えると予測している。例えば、2025 年には、75 歳以上の高齢者数は 2010 年の 2 倍以上になると推計され、その増加率は、全国的にみてもトップクラスになるものと見込んでいる。

一方で、山村部では、市全体とは異なる特徴や課題を有している。山村部の総人口は、既に減少傾向で推移している。また、市全体と比較して高齢化率は高く、上昇を続けているものの、高齢者数は 2005 年をピークに減少に転じている。

以上のような人口構成の特性から、特に、医療・介護需要が高まる後期高齢者の急増に備え、できるだけ健康で過ごせる期間を長くするための取組みと、在宅医療・介護の体制を強化し、ケアが必要となっても地域で生活できる環境整備が喫緊の課題である。

併せて、経験豊かで、様々な能力を持つアクティブシニアが活躍する環境づくりが求められる。就職に伴う県外等からの転入者が多い本市では、地域との関わりが薄いまま退職し、いわゆる地域デビューができない高齢者が多いという現状もよく聞くところである。

図 6-3　人口の状況



出典：豊田市、人口は総務省「平成 22 年国勢調査」による

一方で、人口減少下にある山村部では、農林業や集落活動の担い手が減り、その維持が困難な集落が増えつつあることが課題である。

（2）地域の課題解決の仕組みから

ア　地域自治システム

豊田市の強みの一つに、様々な地域活動を展開する地縁組織である「自治区 [1]」が、市域全体に存在し、その加入率が 8 割を超えていることがあげられる。自治区は、コミュニティ活動の基本単位として位置付けられており、自治区ごとに地域課題に対応し、助け合いにあふれる地域づくりが長年にわたり引き継がれている。

[1] 2016 年 3 月現在の自治区数は 301 自治区。構成世帯数は 142,057 世帯、加入率は 86.9%（準世帯・施設世帯除く）。

豊田市が、2005年の市町村合併後に、まず取り組んだのは、“自立”の仕組みである「地域自治システム」の構築である。市域が広大になり、かつ都市部から山村部まで、多様で自信と誇りに満ちた個性豊かな地域が存在する中で、地域の声を的確に行政に反映し、地域づくりを支援する仕組みが必要となったためである。

多様化する地域課題を住民自らが考えて解決するために、2005 年に豊田市地域自治区条例を制定し、現在 12 の地域自治区のもとに 28 の「地域会議」を設置している。この「地域会議」は、①地域住民が自ら地域課題を解決する取組みである「わくわく事業」[2]に対する補助金の交付審査、②地域課題を解決するための事業の予算を提案する「地域予算提案事業」[3]の 2 つの事業を軸に、地域の自立のために地域が自ら考え行動し、地域課題を解決する取組みを行っている。

この「地域会議」を中心に、都市部と山村部の各地域が、それぞれの地域資源を活かして“自立”をめざすことが「地域自治システム」の取組みである。

イ　おいでん・さんそんシステム

地域間の“つながり”により、地域の強みを生かし、弱みを補完する仕組みが、都市と山村を様々な主体とつなぐ「おいでん・さんそんシステム」である。

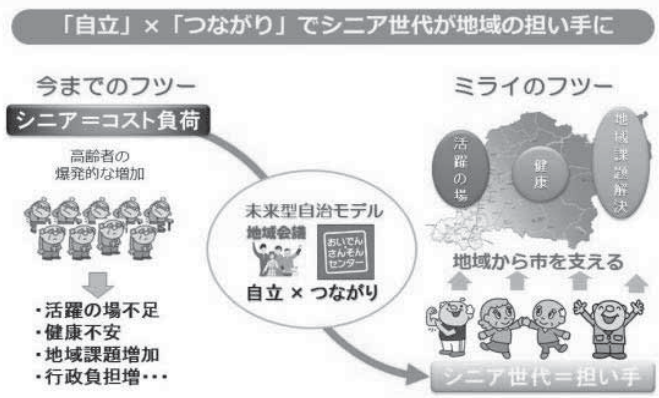
この“つなぐ”役割を担うのが、2013 年に設立した「おいでん・さんそんセンター」で、都市部の企業の社会貢献活動、過疎化の進む集落への草刈ボランティアの派遣など、都市部と山村部双方のニーズを掘り起こし、交流や関係づくりをコーディネートする役割を果たしている。ちなみに、「おいでん」は、「いらっしゃい」を意味する本市を含む三河地域の方言である。

ウ　“自立”と“つながり”による課題解決

地域単位の“自立”の仕組みである「地域自治システム」と、地域相互の“つながり”の仕組みである「おいでん・さんそんシステム」。

この 2 つを合わせて、都市部と山村部を併せ持つ本市の弱みを強みへ転換し、便利・不便という価値判断

図 6-4　「自立」×「つながり」による自治モデル



出典：豊田市

[2] 地域課題に対し、住民自らが考え実行するきっかけづくりの仕組み。地域会議による公開審査に基づき、市が補助金額を決定し団体に交付する。

[3] 地域課題を解決するための事業の必要経費を地域会議による事業計画書の提案を通じて、市の予算案に反映する。

ではなく、自分達の暮らしに満足感が持て、幸福感を高めるまちづくりを、現行の第7次豊田市総合計画・後期実践計画において、「“暮らし満足都市”創造プログラム」と名付け、重点的な取組みを進めている。

これから超高齢社会、人口減少社会に向かう中で、これまでの価値観では、シニア世代は社会的なコストの増大につながる存在と捉えられがちであるが、地域課題解決の担い手となって活躍する存在となり、そのことが満足度の高い暮らしや、健康増進にもつながっていくという社会の実現に取り組んでいる。

(3) 地域経営の推進とミライ・チャレンジ都市の取組みから

豊田市は、人口構成の変化や国と地方のあり方の変化などに対応するため、地域で活動する市民、NPO、大学、企業など、地域の多様な主体と市役所が連携しながら、地域の自然、文化、歴史、産業等の資源を最大限・効果的に活用し、地域の持続的な発展に向けて活動する「地域経営」を、まちづくりの基本的な考え方と位置付けている。

図 6-5　地域経営のイメージ図

出典：豊田市地域経営システム

この地域経営を更に推進するため、2015年度に、豊田市は、市民や企業、大学などが実施する「誰もが幸せに暮らせる社会」づくりにつながる、豊かな発想や近未来の技術を生かした様々な取組みを幅広く支援する姿勢を「ミライ・チャレンジ都市」として表明した。これは、こうした実証を早期に実現することで、暮らし満足度の向上と市内企業等の経済活動を活発化することをめざすものである。

ミライ・チャレンジ都市の取組みは、これからの社会課題の解決に新たな発想、手法によりチャレンジするもので、多世代交流・共生による対応も大いに想定されるものである。

3　多世代交流・共生のまちづくりの取組例

ここでは、豊田市で実施している多世代交流・共生のまちづくりの取組みについて、例

をあげて紹介する。

(1) 子どもの育成を切り口とした取組例　―地域における子どもの居場所づくり―

ア　取組みの背景

豊田市においても、出生数は減少傾向にあり、18歳未満の総人口に占める割合も年々減少している。少子化が進行する中で、携帯電話やスマートフォンなどのIT機器の普及なども相まって、子どもたちが、同世代や異世代の人と関わる機会が減少している。また、自宅以外で安心して、自由に遊ぶことができる場所がないという意見もよく聞かれる。

家庭においては、核家族やひとり親家庭の増加による家庭機能の低下がみられるとともに、多くの保護者や市民が、子どもに対する家庭でのしつけが不十分であると感じていることが意向調査で明らかになっている。また、一部の保護者は、子育てに自信が持てない、子育て仲間がいないなど、様々な悩みや不安を抱えている。

一方、意向調査によると、地域で子どもの育成活動への参加意向を持つ市民は増えていることも明らかになっている。

イ　取組みの内容

自治区集会所等の地域資源を活用して、地域の住民組織による運営で、放課後の小学生の安全で安心できる活動拠点を確保し、子どもの自主的な遊びを見守る事業で、実施組織に市が事業を委託し実施している。

活動日、活動場所、活動内容、見守る大人など、取組方法は、地域の事情に応じて自主的に設定することとしており、地域人材、資源を活用した多様な居場所づくりが展開されている。

ウ　取組みの状況

現在、複数の居場所事業が実施されており、いくつかの事例を紹介する。

・団地の開発とともに、団地の集会所を拠点に、子ども会役員が中心となって立ち上げた例。スタッフの中に必ず1人は自治区の組長が入り、地域の活動としての理解のもとで運営されている。自治区行事も同時開催する工夫もされている。

・事業開始前から子どもを見守る体制があった、地域力の高いエリアでの活動。自

写真6-4　みんなで過ごす夏休み

出典：豊田市

治区長を中心に、保護者（子ども会役員）を巻き込み、運営は高齢者を始めとする地域住民で行っている。活動場所の近くには山や広場もあり元気に遊びまわれる環境が整っている。

・教員経験者であるシニアが中心となり、野外体験（芋・野菜・花づくり）、自主学習を実施している。夏休みには工作も取り入れて、10 日間で総動員数 600 人を超えている。

・老人クラブが運営し、野外活動（芋ほり・焼き芋・餅つき）を積極的に実施している。イベントなどには、親世代も参加しており、協力体制ができている。

・老人クラブが運営の中心となり、学校の協力で小学校内を活動場所として実施している。外国籍の子どもが多い特色から、子どもの学習支援を中心に展開している。夏休みには、ホームページを見て集まった大学生もスタッフとして参加している。

エ　取組みの効果等

子どもを中心とした各地域の課題認識 ―例えば、子ども同士で放課後に遊ぶ機会がない、地域の異世代の人と触れ合う機会がない、自由に遊びまわる空間がない、土に触れる体験をしてほしいなど― から、事業の組立てを行っており、地域の課題に、人材や活動拠点となる施設等の地域の資源を有効活用して対応する取組みとなっている。

また、同年齢・異年齢の子ども同士や、子どもと高齢者を始めとする見守る地域住民との交流、関係性の構築はもとより、見守る地域住民と子どもの保護者などの関わりなど、多世代の新たな関係性が築かれるきっかけとなっている。この関係性は、子どもが、見守る地域住民から支援を受けるだけではなく、見守る地域住民も子どもとの関わりを通して生きがいやつながりを感じるといった、相互に支え、支えられるものとなっている。

(2) 子どもにものづくりの技術や心を引き継ぐことを切り口とした取組例
―クルマづくり究めるプロジェクト―

ア　取組みの背景

豊田市は自動車産業を中心とする「ものづくりのまち」である。この実績は、豊田市で働く人々のものづくりの技術と心がもたらしたものであり、こうした知恵や文化を未来に引き継ぎ、ものづくり産業の将来を支える担い手を育成することが求められていた。

また、市民から、本市の未来を託す青少年を中心とした人材育成のためにとご寄付があり、その趣旨を尊重し、本市のもつものづくり資源を最大限活用しながら、子どもたちがクルマづくりを通じて、ものづくりの心や社会の規範を学ぶ場を設けることとした。

イ　取組みの内容

子どもたちが、クルマづくりの知識や技術を体験しながらものづくりを学ぶ場として、

土曜日を中心に年 30 回程度の活動を実施。参加者は小学 5 年生から大学生までの約 100 人で、段階的に 3 つのコースに分かれており、ものづくりの楽しさや難しさ、達成感などを指導員と呼ばれるボランティアから学んでいる。

ウ　取組みの状況

このプロジェクトは、2014 年度から実施しているが、その前身となる「ものづくりなぜ？なぜ？プロジェクト」から合わせると 12 年の歴史がある。子どもたちのクルマづくりの活動を支える指導員として、自動車関連企業 15 社から企業ボランティアという形で 200 人を超える方を派遣していただいている。指導員は 20～70 歳代の自動車関連企業で働くプロで、クルマづくりの知識だけでなく、ものづくりに取り組む姿勢、さらに、あいさつや礼儀といった社会の規範も指導する。

写真 6-5　指導員から自動車の分解方法を学ぶ子どもたち

出典：豊田市

エ　取組みの効果等

指導員と子どもたちが協力してクルマづくりに取り組むことで、子どもたちと指導員、指導員同士の交流から、お互いを高め合うサイクルが生まれている。子どもたちは、ものづくりの第一線で活躍する指導員と接することで、自分の将来のなりたい姿や追求したいことを明確にでき、指導員もまた、成長していく子どもたちをみて自分の経験を生かせることに充足感を感じている。さらに、指導員が様々な企業から派遣されていることで、指導員同士でも多世代交流が生まれ、ともに学び合うことでよりよい子どもたちの指導につながっている。

（3）地域ぐるみで学校を支援する取組例　―学校支援地域本部―

ア　取組みの背景

社会が複雑・多様化し、子どもを取り巻く環境が大きく変化する中で、学校が様々な課題を抱えるとともに、家庭や地域の教育力が低下し、学校に過剰な役割が求められている。こうした状況の中で、学校だけが教育の役割と責任を負うのではなく、学校、地域、家庭の連携協力の下で、地域ぐるみで子どもを育てる必要性が高まっている。

イ　取組みの内容

学校が支援を必要とする活動について、地域でできることを話し合い、地域住民にボランティアを依頼して、学校に派遣する。学校と地域の間を円滑につなぐ仕組みとして、地域コーディネーターを配置し、学校のニーズと地域の力をマッチングさせ、より効果的・持続的な学校支援を進める。

ウ　取組みの状況

現在、複数の取組みが実施されており、いくつかの事例を紹介する。

・地域コーディネーターが中心となって、学校のニーズに合った活動をタイムリーに実施している。一方、多くの中学生が積極的に地域に出かけ、祭りや運動会等の様々な地域行事にボランティアスタッフとして参加し、地域に貢献する活動をしている。

・学校支援ボランティアに 175 人の登録があり、2 人の地域コーディネーターが学校との調整役として活躍している。図書館整備や花壇・畑の管理、学芸会の背景画作成等様々な活動の中から多くの交流が生まれている。

エ　取組みの効果等

【子どもの声】

・「靴の整頓や言葉遣いなど、地域の大人から礼儀作法を学んだ。」、「登下校だけでなく休日に公園等で会った時にも、地域の人にあいさつができるようになった。」、「先生以外の大人に褒められ自分に自信がもてるようになった。活動への意欲が高まった。」など。

【教師の声】

・「やりたくてもなかなかできなかった専門的知識や技能をもった人材を生かした授業の実践ができ、教師の力量が高まった。」、「多数の地域ボランティアによる授業支援が、子どものやる気や集中力を引き出し、子どもの学びを深めることにつながった。」など。

【保護者の声】

・「なかなか PTA 活動に参加できなかった

写真 6-6　読み聞かせ

出典：豊田市

写真 6-7　学芸会背景作成補助

出典：豊田市

が、ボランティア募集の知らせを見て、予定を調整し参加できた。担任の先生と話したり、子どもたちと直接関わったりして、子どもの友だち関係等の生の学校の様子がよく分かって大変良かった。」、「転居してきたばかりで、同世代の母親の友だちができなかったが、ボランティアに数回参加することで、気軽に相談できるママ友ができた。育児のことで同じように悩んでいるお母さんや経験豊富な先輩お母さんとも知り合いになり、お話することができるようになった。」など。

【地域の声】

・「20 年以上学校に行く機会が全くなったが、今回ボランティアに参加して、子どもたちとふれあい、子どもたちから元気をもらった。孫と同じくらいの子どもがあいさつしてくれるようになった。」、「学校へ足を運ぶ機会ができ、学校の先生や子どもの顔と名前を覚え、子どもと交流する中で、子どもから元気をもらった。生活に張りができ、生きがいができた。」など。

(4) 都市と山村をつなぐを切り口とする取組例
—おいでん・さんそんセンターによるコーディネート—

ア　取組みの背景

例えば、都市部では企業退職後の高齢者の生きがい対策が大きな課題であり、一方で過疎化が進行する山村部では、農林業の担い手不足、草刈等の集落活動の人手不足の課題を抱えている。こうした都市部と山村部のそれぞれの強みを生かして、課題を解決する取組みを通じて、都市部の高齢者は山村部で活動することで生きがいを感じかつ健康維持ができ、山村部では景観保全や安心・安全な暮らしが確保できるという、双方の課題解決に結びついていく。

イ　取組みの内容

おいでん・さんそんセンターが、中間支援組織として、企業、労働組合、地域団体、活動団など各団体のニーズに応じたコーディネートを行う。

ウ　取組みの状況

現在、複数の取組みが実施されており、いくつかの事例を紹介する。

・12 世帯、高齢化率 75%の小規模高齢化集落において、草刈り作業を中心に、都市部から登録制のボランティアである集落活動応援隊に参加してもらい、作業を実施している。

・長期連休を活用して、山村の各地域で、小学生が家族から離れて、山里の暮らしを体験するセカンドスクールを開催している。自分たちで収穫して食事を作ったり、ご飯

を釜で炊いたり、川で遊んだり、農家やテントで宿泊したりと、子どもたちが、山村のおじいさん、おばあさんから知恵を学び、また自然の中で、自ら作り出す暮らしを体験する取組みは、毎年、申込みが殺到する人気の企画となっている。

・企業労働組合員とその家族が、地域のブランド米「ミネアサヒ」作りを地域の住民組織の指導の下で、田起こしから収穫までを半年間にわたって体験している。

・子どもが少なくなったため、代々、小学生の男子だけが参加できる地区の伝統的な祭りの存続が危ぶまれたが、他地区から小学生を募集したところ、多くの参加があり、地域の拠り所である祭を存続することができた。

・市内にある高等専門学校生が、山村地域の空き旅館を利用して地域の高齢者の知恵を借りつつ、自らの学生寮のシステムを活用して、都市部の小学生の山村宿泊体験を実施。子どもと若者、高齢者の交流は、宿泊体験だけに留まらず、お祭りや環境美化活動への参加等の交流が継続し、関係が深まっている。

写真 6-8　企業労働組合による耕作放棄地を活用した米づくり

出典：豊田市

写真 6-9　学生が自ら設計してかまどづくり

出典：豊田市

エ　取組みの効果

おいでん・さんそんセンターの設置から 2 年半が経過した。その間、60 件を超える都市と山村の交流をコーディネートし、存在が広く認知されてきたことが、多様な主体との関わりにつながり、それがまた、様々な支え合いのニーズの掘り起こしに結び付いている。新たな Win-Win の関係の創造はまだ広がりを見せている。

(5)「ミライのフツー」をめざしたミライ・チャレンジ都市の推進による取組例

ア　取組みの背景

豊田市は、前述のとおり、市民、NPO、大学、企業など地域の多様な主体と行政が連携

する「共働[4]によるまちづくり」を地域経営の核としている。

従来から、企業等と取り組んできた環境や交通分野の社会システム実証の成果を生かして、2015年度から、超高齢社会の到来に備えて、「市民の幸せな暮らし」につながる健康、医療、教育などの分野を加えて、市民、NPO、企業、大学などが、豊田市を舞台に展開する実証を支援する取組みを進めている。

イ　取組みの内容・状況

ミライ・チャレンジ都市の取組みの一つとして、名古屋大学を始めとする「名古屋COI（Center of Innovation）拠点事業」を進めている。名古屋COI拠点では、「高齢者が元気になるモビリティ社会の構築」をテーマとしており、大学や地元企業等の産学連携の取組みに市が協力し、高齢者の健康づくりや介護予防プログラムの構築、交通事故低減の仕組みづくりに関する実証を行っている。

そうした取組みの中から、2016年1月～3月末までを期間とした、山村地域の高齢者を対象とする「健康見守り支援」と「日常の移動手段の最適化」を図る新たなシステムの国内初の実証実験に取り組んだ。移動手段の最適化では、高齢者が住民の自家用車に同乗するという、住民同士が支え合って高齢者の移動を支援する仕組みも取り込んでいる。

この実証結果を踏まえて、2016年度からは、大学、医療機関、市が共働して、3年間を目安に、地域住民の参加を得ながら、対象地域や対象者を拡大し、持続可能で自立できる社会システムとしての開発を進めていくこととしている。

4　これからのまちづくりに向けて

豊田市は、2015年度から2か年をかけて、2040年を展望し、2024年を計画期間とする第8次豊田市総合計画の策定に取り組んでいるところである。

豊田市にとって、第8次総合計画の計画期間は、人口構成の大きな変化を目前にして、その変化に対応する足場固めをする重要な時機と受け止めており、超高齢社会の到来を、豊田市のまちづくりを更に進化させる好機として生かしていく考えである。

これまでも、時代とともに変化する、市民一人ひとりやその家族が抱える課題に対し、多様な主体と連携しながら、地域の実情に合った取組みを進め、安心して暮らせる社会づくりに対応してきた。2025年、その先の2040年を見通すと、後期高齢者数の急増とともに、介護・医療などの専門職を始めとする人材の確保が一層深刻になると予測される。そうした中で、例えば、縦割りで対象者ごとに暮らしを支援するサービス等を提供する体制を維持することでは、質・量ともにニーズに応えることが困難になることが自明であり、

---

[4] 豊田市は、市民と行政が、“独自に”あるいは“協力しながら”、共に働き、共に行動することによって、よりよいまちをめざすことを「共働」と呼び、まちづくり基本条例において規定し、取組みを進めている。

豊田市独自の視点による新たな発想による対応策を切り拓いていく必要がある。子育てと介護のダブルケアを始めとする複合的なニーズや、個人・家庭や行政だけでは対応できないニーズに向き合っていくには、多世代が協力し、それぞれが役割を担い、柔軟に対応しながら乗り越えていくことがますます必要となり、めざす姿であると考えている。相互に補完し合い、支え、支えられるという多世代の多様な関係性が、まちづくりを支える大きな要素になる。

第８次総合計画では、健康長寿のまちの実現を支える地域包括ケアの構築や、子どもから高齢者まで、すべての市民がその人らしく生活し活躍する地域社会の実現を、重点的に取り組む施策の一つに位置づけることを検討しているが、具体的な展開策を組み立てていく上で、多世代交流・共生による支え合いが大きな鍵になると重視している。

さいごに　―「WE LOVE とよた」の取組みの推進―

豊田市は、2015 年度から、豊田市で生まれるもの、生み出されるもの、例えば、農産物や工業製品などを消費し、歴史・文化・芸術・スポーツなどを楽しむことを「WE LOVE とよた」の取組みとして、市民とともに進めている。

この「WE LOVE とよた」は、こうした取組みを通して「市民の地域への愛着と誇りが育まれ、具体的な行動につながる」ことをめざしており、今後、ますます多世代交流・共生によるまちづくりの重要性が高まる中で、様々な主体が連携して支え合うまちづくりを更に進めていくための、世代や立場等を超えて共有すべき「価値観」と考えている。

現在策定している第８次総合計画の展開に当たっては、市民を始めとする様々な主体が、“楽しみながら”まちづくりを自分事として捉え行動していくことが重要であることから、そうした行動を支える「WE LOVE とよた」の取組みに引き続き力を入れて進めていく考えである。

図 6-6「WE LOVE とよた」ロゴマーク

出典：豊田市

第7章　暮らして良し、働いて良しの市民が誇りを持てるまちづくり、多世代共働交流コミュニティづくりへの挑戦

宇部市長　久保田　后子

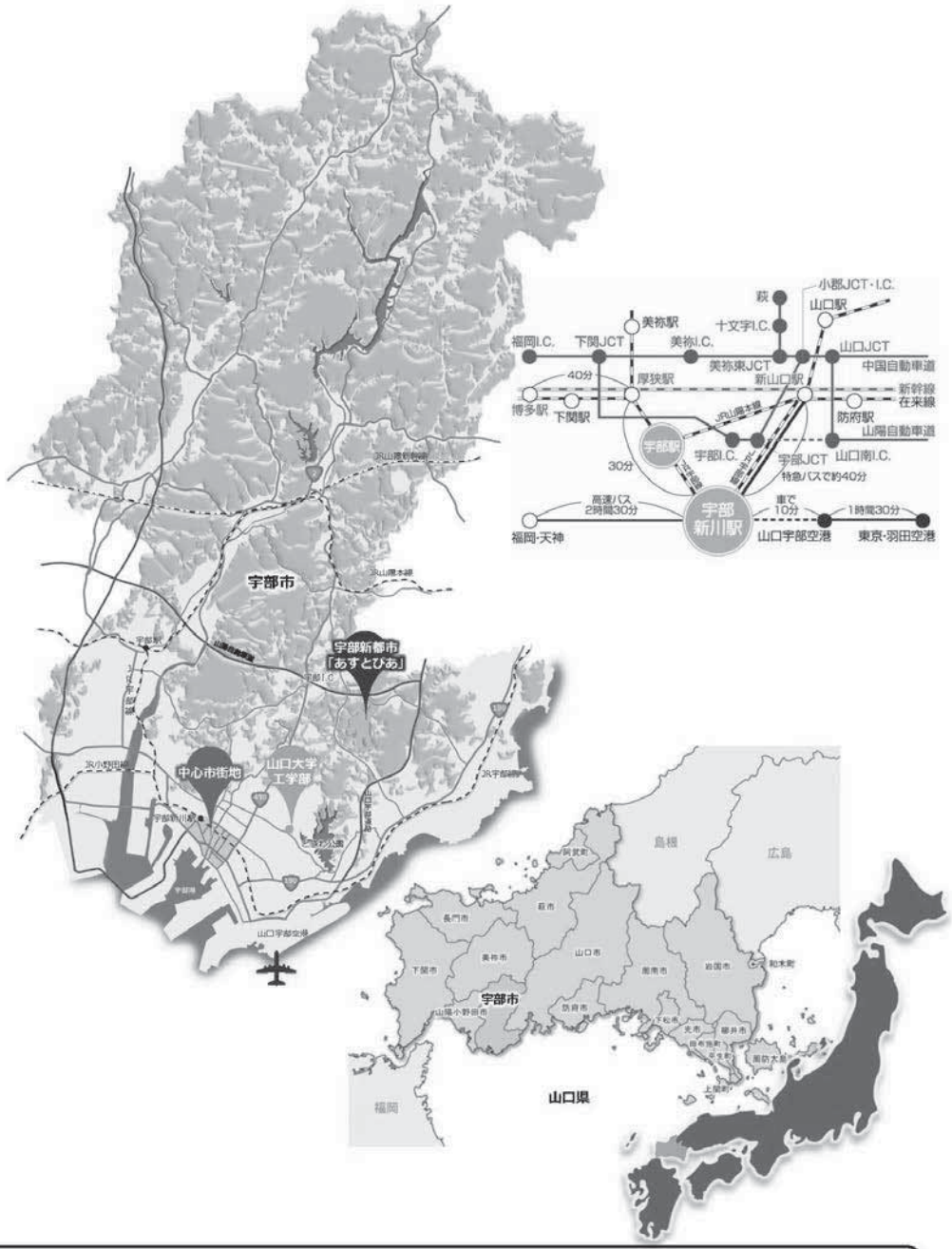
宇部市は、産業･都市構造の観点から、多世代交流･共生のまちづくりを進めている。
昨年、経済産業省の「地域の暮らしやすさ指標（30歳代夫婦と子供の世帯）」で全国7位、また、日本創成会議が「医療介護施設が充実している」と評価した全国41自治体に選出されたことで「宇部 CCRC」も進めている。子育て世代からエキスパートシニアを含めた多世代の移住を促進し、医療福祉人材・クリエイティブ人材をはじめ、多様な人材を呼び込む。既存の施設や空き家を活用して、仕事と住まいなど多機能を集積する地域を作り、地域支え合い包括ケアシステムや子育て支援体制と連携する。
さらに、新電力会社を設立し、市内で創られたエネルギーを市内で活用する経済循環型コミュニティを築き、地域福祉の増進を図り、宇部版シュタットベルケの構築をめざしている。
また、山口大学工学部や宇部工業高等専門学校等と連携し、地元人材の育成と学生の地元定着を図るため、「地（知）の拠点大学による地方創生推進事業（COC プラス事業）」として、「テクノロジー×アート」分野に関する講座の開設や滞在型観光への取組みを強化する。

1　取組みの背景や状況について

（1）宇部市の特性

宇部市は、山口県の南西部に位置しており、気候は温暖で雨量が比較的少ない典型的な瀬戸内海式気候である。石炭を礎に「炭鉱のまち」として栄え、戦災復興後は、化学工業から医薬・食品など幅広くものづくりの街として発展してきた。約 30 年前には、国家プロジェクトのテクノポリス構想の母都市に指定され、職住一体のまちづくりと、工場・研究機関の誘致や良質な住宅団地の建設が積極的に進められ、県内最大規模の工業団地を有するまでになった。一方で、2004 年の都市合併により、市面積の約半分は中山間地域となり、臨海部の工業地帯と合わせると、海・山・川・湖と豊かな自然環境に恵まれた工業都市を形成している。このような状況の中、まちづくりを進めるに当たって、医療福祉や教育環境の充実、交通利便性の向上にも取り組み、特に医療介護分野の施設の充実は、全国的な水準においてもトップレベルになっており、昨年、日本創成会議が「医療介護施設が充実している」と評価した圏域の主な自治体 41 のひとつに選ばれている。なお、本市は、今年、市制施行 95 周年を迎える（図 7-1）。

図 7-1　宇部市の地勢･位置･概況



－山口県宇部市－

人　　口	：168,804人（H28.3.31現在） （男：80,456人／女：88,348人）
世 帯 数	：78,989世帯
高齢化率	：30.8%（H28.4.1現在）
面　　積	：286.65平方キロメートル

【医療介護施設、教育機関の充実】

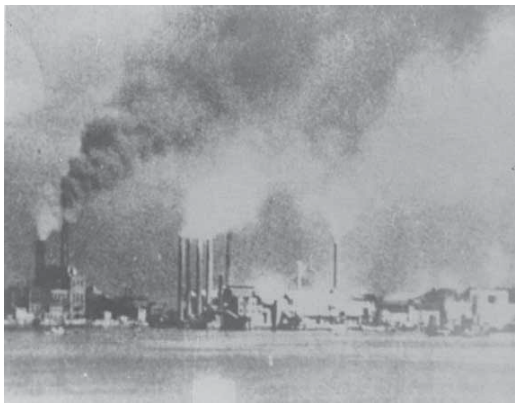
医療機関	：188施設（歯科を除く）
介護施設	：23施設
教育機関	：幼稚園17園、小学校24校、中学校14校 工業高等専門学校１校、高等学校８校 山口大学医学部・工学部、私立大学1校

出典：宇部市

（2）公害克服から街の再生への挑戦

本市の歴史において忘れてはならないのが、公害問題である。戦後の急激な工業化の進展に伴い、ばいじん降下による深刻な大気汚染などの公害問題が発生した（写真 7-1）。しかし、発生源の企業を含む、産官学民一体となった話合いによって、公害対策に取り組み、公害病患者を 1 人も認定することなく克服したのである（写真 7-2）。

写真 7-1　1950 年代の本市の工場群 吐き出される工場からの黒煙



出典：宇部市

写真 7-2　大気汚染克服後の工場群

出典：宇部市

これは、「宇部方式」[1]と呼ばれており、利害関係者が一堂に会して、科学的データの蓄積と情報公開、さらに対話を重ね、問題解決を図るものである。当時の日本では画期的な手法として生み出され、その結果、産業発展と市民福祉の調和をめざす先進的取組みとして広く知られるところとなり、1997 年、国連環境計画（UNEP）から「グローバル 500 賞」を受賞した。

また、公害からのまちの再生の過程において、「緑化運動」や「花いっぱい運動」など様々な市民運動が起こり、1958 年からは「花壇コンクール」を全国に先駆けて実施し、今日まで引き継がれている。さらに、まちの美化と心の潤いをめざし、「宇部を彫刻で飾る運動」を始め、1961 年には、「宇部市野外彫刻展」（写真 7-3）を開催し、半世紀を超える世界で最も歴史のある野外彫刻の国際コンクール「UBE ビエンナーレ

写真 7-3　第 1 回宇部市野外彫刻展（1961 年）国内初の野外彫刻展は、コンクリート・ブロックを活用した質素なものだった

出典：宇部市

[1] 「宇部方式」市民・企業・教育機関・行政が信頼と話合いで、各々の役割を決め課題を解決する手法。本市は「協働」の先駆都市として、戦後間もないころからの実践により、「宇部方式」のスタイルが街づくりのベースとして根付いている。

（現代日本彫刻展）」[2]（写真 7-4）へと発展している。現在では、ときわ公園[3]（写真 7-5）や街なかに約 200 点もの野外彫刻作品を設置し、「街を歩けばアートに出会える」ようなまちじゅうが美術館と言える宇部市固有の景観を形成している（写真 7-6）。2015 年度には、この「UBE ビエンナーレ」を核として、市街地や中山間地域で総合アートイベント「第 26 回 UBE ビエンナーレ×まちじゅうアートフェスタ 2015」を新たに開催し、様々なアートイベントを繰り広げた。多くの来場者で賑わい、アートイベントと地域振興の親和性を実感したところである。

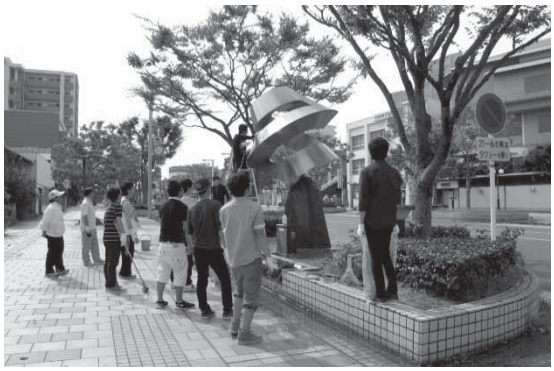
写真 7-4　第 26 回 UBE ビエンナーレ（現代日本彫刻展）・（2015 年）

出典：宇部市

写真 7-5　市民のオアシス「ときわ公園」近年、観光客も増加

出典：宇部市

写真 7-6　「街を歩けばアートに出会える」市民ボランティアによる彫刻清掃活動



出典：宇部市

このように先人達が脈々と築いてきたまちづくりの歩みの中で、企業と地域が共に発展していくという「共存同栄」「協同一致」の「宇部の精神（こころ）」としての精神的風土が育まれ、戦災復興後は、日本のエネルギー構造の転換にいち早く対応し、「緑と花と彫刻のまち」をキャッチフレーズとしたまちづくりに取り組んできたのである。

---

[2] 「UBE ビエンナーレ（現代日本彫刻展）」ときわ公園の彫刻野外展示場では、1961 年以来、大規模な野外彫刻の公募展「UBE ビエンナーレ（現代日本彫刻展）」を 2 年に 1 度開催している。開催の前年に模型作品の公募・1 次審査を行い、開催年に実物制作に指定された作品の展示・2 次審査を行う。歴代の入賞作品などが、市街地や公園などに設置されている。

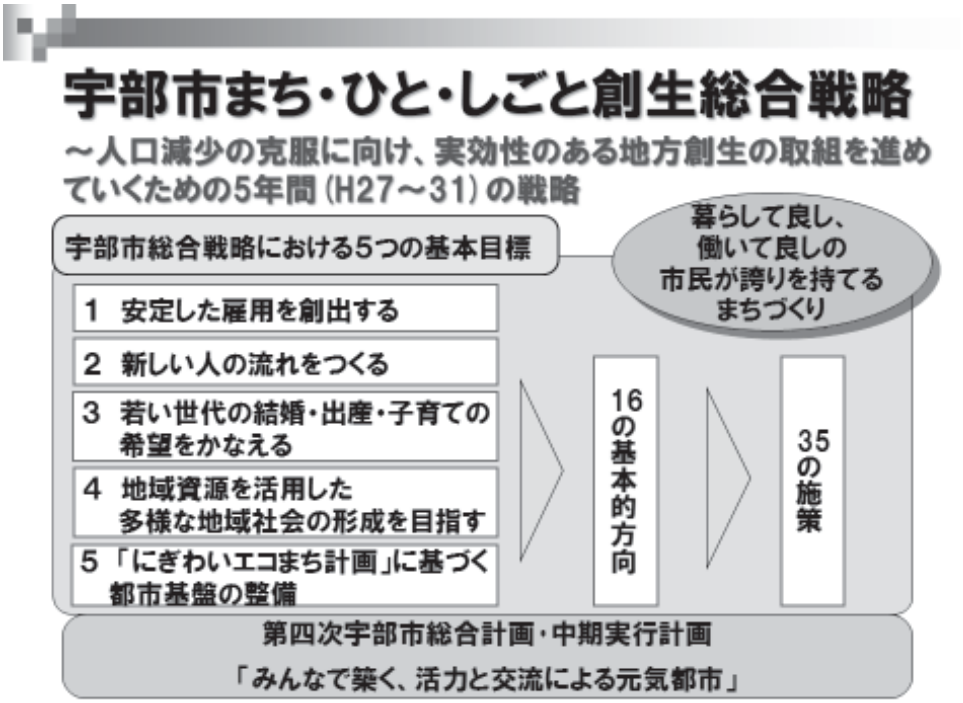
[3] 「ときわ公園」宇部市の東部に位置し、市民のオアシスとして、また「緑と花と彫刻のまち」のシンボルとして、常盤湖を中心に緑あふれる広大な自然を残す、面積約 189ha の総合公園。生息環境展示を特徴とする「ときわ動物園」（2016 年 3 月グランドオープン）や、UBE ビエンナーレ（現代日本彫刻展）を開催する「彫刻野外展示場」、約 400 種と西日本一の保有品種数を誇るサボテンやラン、熱帯植物等を展示する「ときわミュージアム」などがあり、県内外はもとより、外国からの観光客も多い。四季折々の花や自然の中で、ジョギング・ウォーキングなどが楽しめ、市民の憩いの場でもある。生命や自然環境などを誰もが楽しみながら学べる、日本一の“自然体感テーマパーク”をめざす。

(3) 人口減少社会を迎えて

しかしながら、約 20 年前から人口減少の進展に伴い、本市の人口は、1995 年の 18 万 2,771 人をピークに、その後は、山口県の推移と同様に人口減少が続いており、2016 年 3 月 1 日現在で 16 万 8,804 人になっている。特に 18 歳から 22 歳の若い世代が進学や就職などで転出する傾向が長年にわたって続いており、U ターン率を上昇させることが課題であると考えている。さらに、高齢化の進展によって、今後、自然減も増加することが予測されるため、人口減少対策が急がれる。

このため、「宇部市まち・ひと・しごと創生総合戦略」（図 7-2）を策定し、「暮らして良し、働いて良しの市民が誇りを持てるまちづくり」をめざし、5 つの基本目標と 35 の具体的施策を掲げ 2015 年度から順次着手しており、ここでは本稿テーマに関する事業を中心に紹介する。

図 7-2　宇部市まち・ひと・しごと創生総合戦略



出典：宇部市

2　宇部市まち・ひと・しごと創生総合戦略～「まち・ひと・しごと」の好循環の確立～

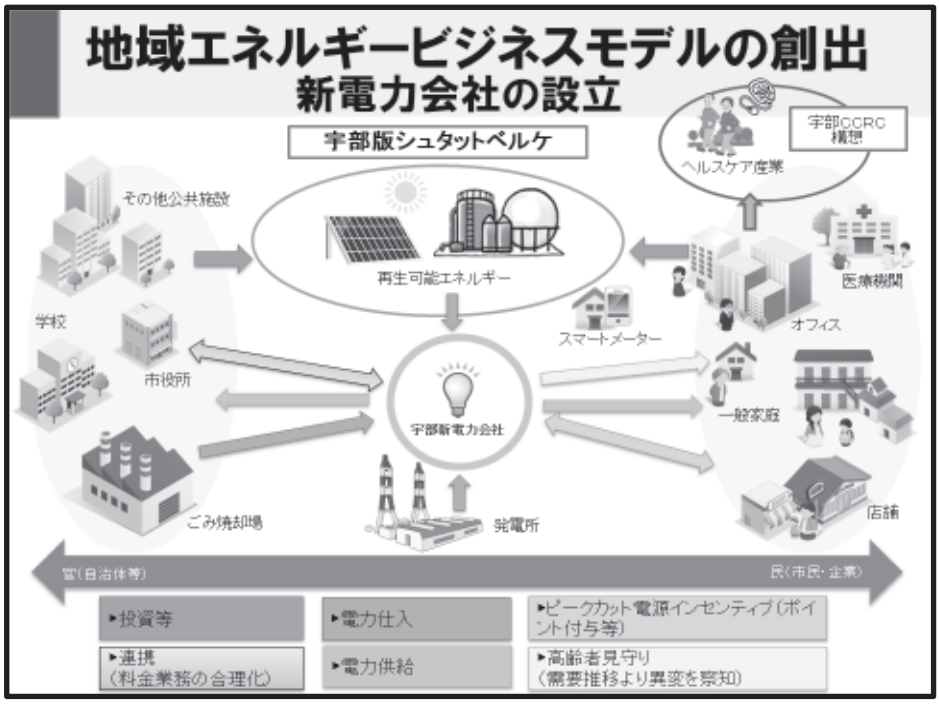
人口流出に歯止めをかけるためには、まず多様な「しごと創り」が重要であり、成長分野の地場産業を育てるなど、安定した雇用の創出を図る必要がある。「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」を呼び込む好循環を確立することで、地方への新たな人の流れが生み出され、「まち」に活気が出て、子どもを産み育て、病気や障害、高齢期も安心して暮らせる「まち」につなげる。

そこで、本市戦略の

(1)「安定した雇用を創出する」については、

主に、本市のポテンシャルの高い分野として環境・エネルギーやヘルスケア、観光などの分野においてビジネスモデルを創出し、成長産業を育成することに重点を置いている。特に、先進的事業として、「生ごみバイオガス発電事業」やスマートコミュニティの形成などを進めることにしている。食品リサイクルループを構築して、バイオガス発電事業や再生可能エネルギー導入を促進するとともに、新電力会社を設立し、宇部版シュタットベルケ（図 7-3）の構築をめざす。これは、地域エネルギーの活用によって、経済循環型コミュニティを築き、地域福祉の増進を図るものである。ヘルスケア産業については、医療環境が充実している特性を生かし、ICT を活用した生活習慣の改善プログラムの開発やヘルスツーリズム、ヘルシーメニュー認証事業など健康ビジネスモデルの創出に取り組む。企業誘致では、宇部市イノベーション大賞 [4]（最大 1 億 2 千万円の奨励金）も継続し、起業・創業支援は更なる強化を図る。

図 7-3　宇部版シュタットベルケ



出典：宇部市

[4] 「宇部市イノベーション大賞」2010 年度に創設した制度で、市内の産業団地において、高度技術産業、環境・医療産業、その他の分野の革新的な事業を実施する事業者から事業計画を募集し、審査により、大賞として認定するとともに、事業に対して奨励金（最大 1 億 2 千万円）を交付する。これまでに事業者 10 社の誘致を実現。

（2）「新しい人の流れをつくる」については、

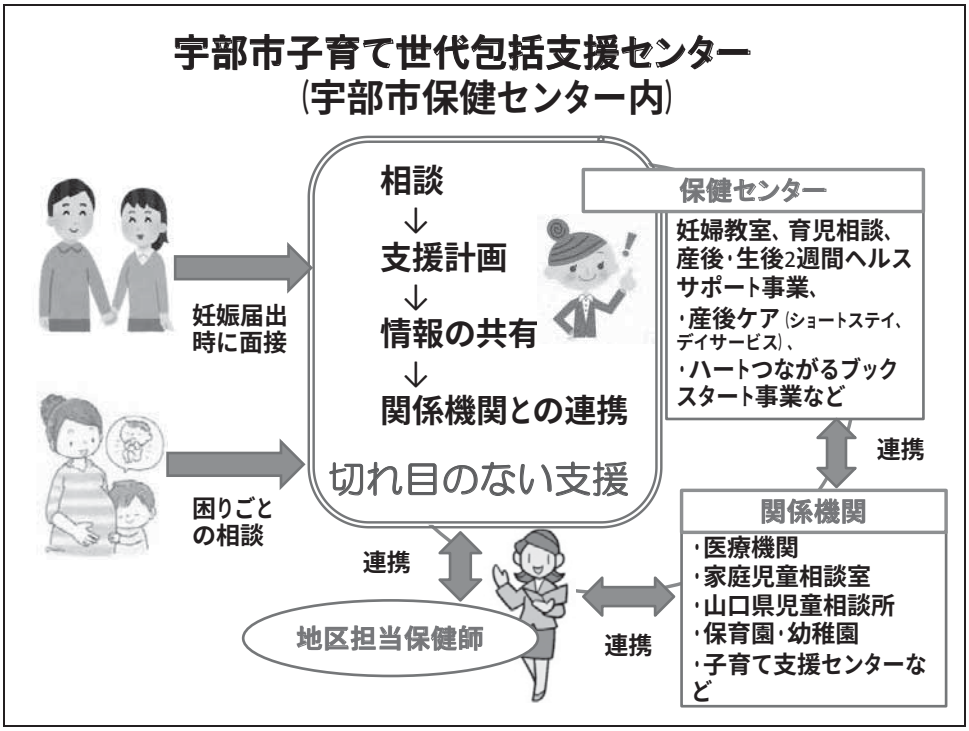
移住・定住の加速化のために、特に医療福祉人材やクリエイティブ人材などを想定して「宇部多世代共働交流まちづくり（宇部 CCRC）構想」に基づき、取組みを進めることとしている。これについては、次の 3 項の生涯活躍のまちづくりで詳しく述べる。

また、山口大学や宇部工業高等専門学校等と連携し、地元人材の育成及び学生の地元定着を図る COC プラス事業として、テクノロジー分野に関する講座の開設や、その一環としてときわ公園における、テクノロジー・アート作品制作により夜間の集客対策に繋げ、滞在型観光への取組みを強化する。

（3）「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」については、

これまでの施策の更なる強化を図る。乳幼児医療費の無料化や子ども医療補助、予防接種補助をはじめとして、保育所の待機児童ゼロや市内全校区学童保育、市内 6 か所による病児病後児保育、子育て世代包括支援センターによる妊娠期から子育て期にわたる切れ目のない支援など独自施策を充実させてきている（図 7-4）。このような政策効果もあって、2008 年から合計特殊出生率は向上をしている。今後、英語教育や ICT 活用、コミュニティ・スクールの充実など、更に魅力ある優れた教育機会の提供も強化することにしている。

図 7-4　子育て世代包括支援センター

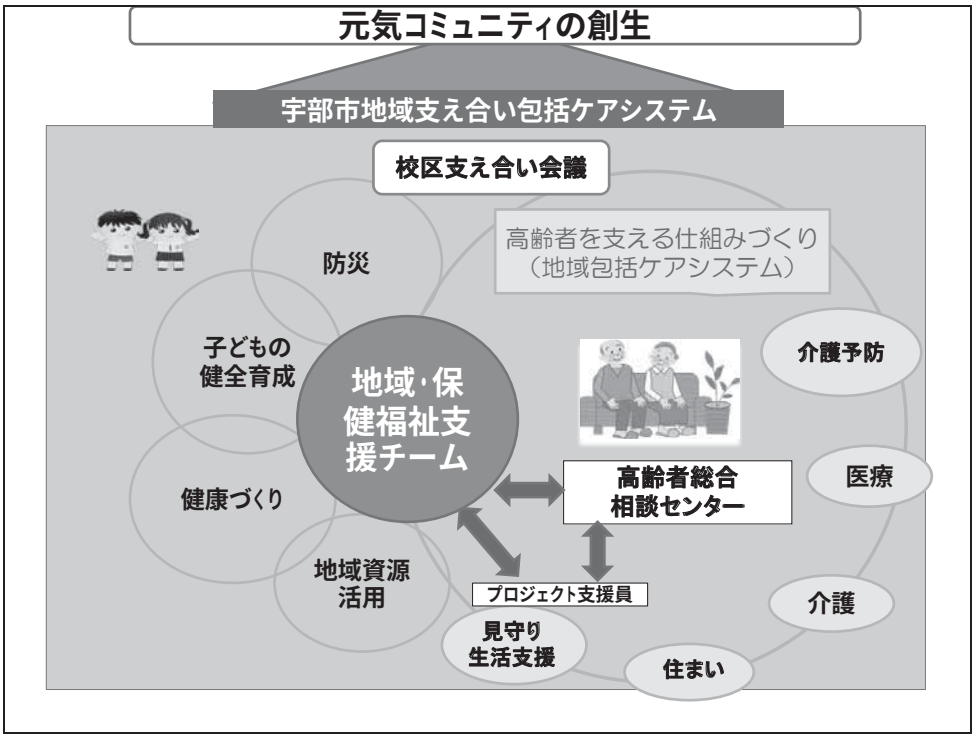


出典：宇部市

（4）「地域資源を活用した多様な地域社会の形成を目指す」については、

住み慣れた地域で安心して生活できる基盤の整備が重要である。子どもから高齢者まで住み慣れた地域で、年齢や障害の有無にかかわらず、自分らしい暮らしができるように、地域の特性や資源を生かして、生活に必要な様々な支援が一体的に提供される仕組みである「地域支え合い包括ケアシステム」（図 7-5）を強化する。これは、まさに地域の理想的な姿であるが、現実のものにするためには、相当の努力が必要である。そこで、本市の地域包括ケアシステムに入れた「支え合い」の仕組みは、「公助」によってコミュニティ基盤を強化し「共助」を広げる、さらに「自助」が成り立つように「近助」を加え、住民がお互いに助け合う関係を築くことをめざしている。

図 7-5　地域支え合い包括ケアシステム



出典：宇部市

ア　地域支え合い包括ケアシステム

少子高齢社会の進展とともに、共働き夫婦の増加や核家族化の流れは、既に社会の主流になっており、地域コミュニティのあり方も変化を余儀なくされている。これまで地域コミュニティは、住民の協力によって、自治会やコミュニティ活動、民生児童委員制度など地域福祉事業が維持されてきたが、近年では、このような住民のつながりや支え合いの仕組みの弱まりとともに、地域活動のリーダーや担い手の不足が各地で広がっている。

このため、これまで住民のボランティアによって支えられてきたコミュニティに対して、「公助」によるコミュニティ基盤の強化を図ることにした。まずは、市職員による地域活

動の体制を強化し、これまで以上に官民の地域ネットワークを確たるものとした。具体的には、市内 6 施設（総合支所、4 市民センター、保健センター）を拠点に市内全域をカバーする行政一般職の支援員と保健師による「地域・保健福祉支援チーム」（各チーム 3 人から 5 人程度）を配置して（写真 7-7）、地域見守りや支え、地域資源活用事業・コミュニティビジネスの創出支援やイベントのサポートをしている。さらに、「共助」も強化している。住民による空き家や自宅などを活用した「ご近所福祉拠点」として、子どもから高齢者、障害者が地域で気軽に集い交流できる場所を増やすために、補助金や人的サポートをして活動を支援している（写真 7-8）。健康づくりや介護予防、見守り生活支援、自主防災、昼食会、子どもや障害者支援、学校帰りの子どもの居場所など様々な活動が市内 16 か所で展開され、49,433 人が利用している（2014 年度）。今後、全校区に広げていくことにしている。また、社会福祉法人など福祉医療の専門職がいる民間事業者においても、公共施設などを活用して、各地で健康づくり教室などを開いている。

写真 7-7　地域・保健福祉支援チームが認知症徘徊模擬訓練を実施

出典：宇部市

写真 7-8　ご近所福祉拠点で、要介護化予防のスクエアステップ運動を指導

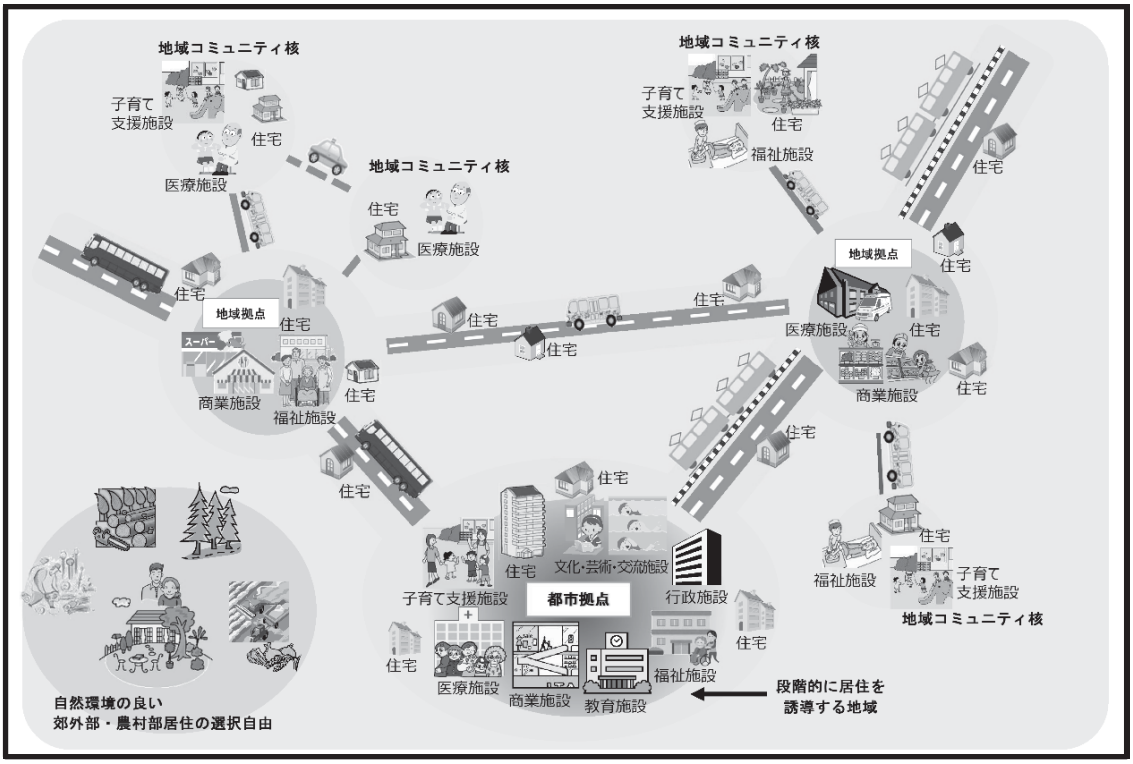
出典：宇部市

このような「公助」と「共助」の強化に「近助」を加えた地域コミュニティ活動を高齢者総合相談センターとつなぎ、地域の病院、診療所、学校、郵便局など関係機関のネットワークを築いている。校区支えあい会議を定期的に開き、子どもから高齢者まで障害の有無にかかわらず、コミュニティ活動や住民の安全、安心づくりに取り組んでいる。具体的には、①ボランティアなどの人材育成強化、②地域の専門職・医療福祉現場の連携強化、③元気な高齢者の社会参画の促進、④地域活動活性化プロジェクトの促進・拡大、⑤ご近所福祉サロンの整備促進、⑥認知症初期集中支援チームの体制充実などである。

（5）「にぎわいエコまち計画」に基づく都市基盤の整備は、

総合戦略に掲げた 4 つの基本目標である「成長産業を育てる」「人の還流を作る」「若い世代への支援」、「地域の魅力アップ」を達成するための基本となる部分である。都市のスプロール化や中心市街地の空洞化に歯止めをかけ、人口密度を高め、都市の生産性を上げることは、人口減少社会に重要な施策である。このため、2015 年 3 月に「都市の低炭素化の促進に関する法律」（いわゆる、低炭素まちづくり法）に基づく「宇部市にぎわいエコまち計画」を策定して、「多極ネットワーク型コンパクトシティの形成」（図 7-6）を位置づけ、その実現に向けて、福祉・医療・商業等の都市機能や居住を誘導する施策、また、市営バスによる幹線交通のみならず、地域コミュニティ交通の導入によって、地域公共交通の充実に取り組んでいくことにしている。

図 7-6　多極ネットワーク型コンパクトシティの形成



出典：宇部市

3　生涯活躍のまちづくり～宇部 CCRC～

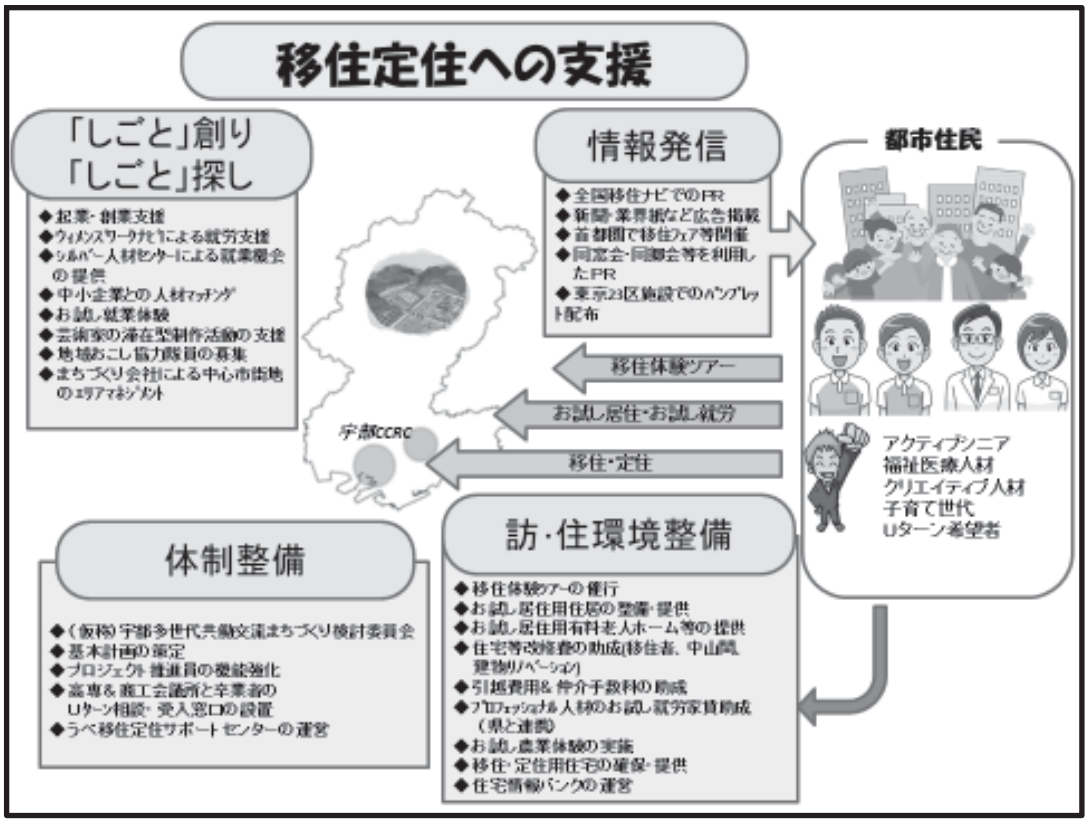
本市は、地域の暮らしやすさ指標（30 歳代夫婦と子供の世帯）[5]で全国 7 位と評価されており、一方で、若い世代の市外転出が多く、雇用の場として多くある医療・介護分野においても人材不足が続いている。このため、医療・介護分野に若い人材を呼び込み、医療・

[5] 経済産業省「地域の暮らしやすさ指標」（2015 年 3 月）

介護の人材不足の解消を図るとともに、ヘルスケア産業を始め、地元の大学や研究機関、企業などの地域資源を活用した「成長産業」を育て、大学等卒業生の受け皿としても充実させていきたいと考えている。そのため、創業支援機能の強化やお試し居住体験、魅力発見プログラムなども充実させることにしている。

これらの取組みは、「宇部市まち・ひと・しごと創生総合戦略」において、「宇部多世代共働交流まちづくり」（宇部 CCRC）（図 7-7）として位置づけ、「“来たれ！医療・福祉人材”＆“おいでませ！エキスパートシニア[6]”しごと創生移住促進事業」を進めることとしている。具体的には、(1) 子育て世代からエキスパートシニアを含めた多世代の移住を促進する。移住者への支援として、お試し居住専用住居の用意、仕事や社会参加活動などの紹介、起業支援がある。(2) 医療福祉人材・クリエイティブ人材をはじめ、多様な人材を呼び込む。(3) 既存の施設や空き家を活用して、仕事と住まいなど多機能を集積する地域を作り、地域支えあい包括ケアシステムや子育て支援体制と連携する。

図 7-7　宇部多世代共働交流まちづくり（宇部 CCRC）



出典：宇部市

[6] 「エキスパートシニア」ある分野に経験を積んでいる専門家や熟練者である高齢者のことで、宇部 CCRC を推進する上で対象と考えている人材の一つ。

これまでの高齢者福祉は、主として要介護状態になってから入居する高齢者施設が中心となってきた。さらに、高齢者は、福祉サービスの受け手となり、住宅内や施設内などで完結し、地域との交流が希薄となりがちだったと考える。しかし、これらの事業に取り組むことで、明るい将来像を描きたい。エキスパートシニアは、地域支え合い包括ケアシステムの担い手となり、培われた能力を活かし、コミュニティビジネスなど地域イノベーターになる。支えが必要になった場合は、充実した医療・介護体制の中で安心してサービスを受けることができる。医療福祉人材は、地域の医療・介護・保育などで求められる人材として就労し、一方で、充実した子育て支援環境の中で安心して仕事と家庭生活の両立を図ることができる。多世代交流・地域交流の観点では、移住者が地域活動に参加することで地域活力が高まる。中心市街地の多世代交流スペースや各地域のご近所福祉拠点、社会福祉法人施設の交流スペースなど様々な居場所を活用して、仲間づくりもできる。地元住民も参加し、サービスを利用できる。

これらの取組みを進めるモデル地域として、「中心市街地」と「あすとぴあ地区」を定めている。「中心市街地」は、医療・介護施設、市役所、商業施設などが立地しており、本市の総合的なまちづくりの方向性を示す「宇部市にぎわいエコまち計画」のリーディングプロジェクトとして国の地域再生計画の認定を受けた「まちなか活力再生計画」の中核エリアである。「あすとぴあ地区」については、テクノポリス計画で整備された地域であり、職住が近接し、医療、介護、児童、障害者施設や企業、研究機関なども立地し、自然環境に恵まれた優れた住環境である。

(1) 健康長寿のまちづくり

生涯活躍を支えるのは、心身の健康であり、健康活躍社会の実現をめざしたい。誰しも無病息災は難しく、日常生活の改善による生活習慣病の予防や検診によって、病気の早期発見・早期治療を進め、病気と上手に付き合うことが重要である。このため、本市では、2015 年 4 月から宇部市健康づくり推進条例を施行し、市民が生涯にわたり、健やかで心豊かに暮らすことができる、健康長寿のまちづくりを推進しているところである。特に住民運動としてコミュニティ活動に健康づくりが組み込まれることを支援している（写真 7-9）。一人ひとりの健康づくりを促進するだけでなく、持続的な活動にするためには、「仲間、時間、空間」が必要であり、一緒に体操や介護予防などを行う仲間が近くにいること

写真 7-9　コミュニティで健康づくり活動を推進

出典：宇部市

や気軽に行ける場所の確保が大切である。本市では、自らが行う健康目標を達成することや、高齢者相互の支え合う介護ボランティアなどに対して、「はつらつポイント」を付与しており、最大 5,000 円キャッシュバックできる制度を作っている。既に制度創設から 4 年で利用者は、3,790 人となり、かなり定着しつつある。また、障害者の地域生活を支援する体制も、関係機関との連携とともに、障害者支援ボランティアの研修の充実や活動促進に取り組んでいる。

さらに、宇部市スポーツコミッションを 2014 年 10 月に設立し、子どもから高齢者、障害者まで幅広く、市民の多様なニーズに対応しスポーツを楽しめるまちづくりを進めている。市民総参加型の「チャレンジデー」にも、昨年から参戦し、スポーツ気運を盛り上げてきている。多くの市民が体を動かす楽しさを知るきっかけになればと期待している（写真 7-10）。一方、知的関心を高めたり、社会参画をすることも心身の健康に重要であることから、宇部（うべ）志立（しりつ）市民大学を 5 年前、市制施行 90 周年記念事業で創立した。環境学部、文化学部、健康学部、さらに 2015 年度には、それぞれ大学院も創設し、20 歳代から 90 歳代まで幅広く、多世代の学びの機会となっている。卒業生の多くは、まちづくりサポーターとなり、既に延べ 504 人が様々なまちづくりに参加している（写真 7-11）。このほか、学校教育ボランティアやときわ公園を舞台にした彫刻や植物に関する様々なボランティア活動もあり、本市地域資源を存分に生かし、市民の生きがいづくりや活躍の場につなげている。

写真 7-10　市民総参加でチャレンジデーに参戦

出典：宇部市

写真 7-11　まちづくりサポーターが子供服リユース事業で活躍

出典：宇部市

4　職員力が地域を変える

全国各地で地方創生事業が展開され、先進事例の紹介がマスコミやコンサルタントなどから数多く発信されているが、人口減少に歯止めをかける、少子高齢化の進展を抑止する、移住者が増え、転出転入の逆転が起きるなど成果はどうだろうか。早期の成果が期待され

るが、多くの地方都市に共通する深刻な課題だけに解決手法は多様であり、成功事例を学ぶだけでなく、地域の実情や特性を深化させることが重要と考える。長年にわたってもたらされた現象を解決するための構造的転換にはかなりの時間を要する。それだけに、一刻も早くプロジェクトをスタートさせ、スピーディーに効果的に実施する必要がある。

そのためには、一人のスーパー公務員や地域リーダーがいればいいわけではなく、基礎自治体の職員は、住民に最も近い所にいて、まちづくりプランナーでありプレーヤーでもあり、住民の期待は高く、責任も重い。一方、家に帰れば、住民でもあり、サービスの受け手である職員の問題意識や危機意識を高めなければならないが、住民のニーズを理解し、痛みに心寄せることができるか、それらを解決するための政策立案ができるか。結果を重視し、良き変化をコミュニティにもたらすための政策を磨きあげなければならない。そして、その政策を理解してもらえるように十分な説明力も求められる。そもそも住民福祉の向上は公務員の本来のミッションであり、首長は、職員が意欲的に働ける環境づくりに心を砕き、住民との対話を深め、コミュニティ再生に向けて、ともに行動していかなければならない。福祉政策とまちづくりの一体的取組みを進め、地域資源を活用した地場産業の振興やコミュニティ・スクールとの連携も重要になる。各施策の縦割りではなく、いかに横展開ができるかが問われる。さらに実効性と持続性のある公民連携によって、多様な主体が参画することで、制度の隙間を埋める必要がある。施設完結型福祉からの転換を図り、多世代共働や交流によって地域コミュニティに活力を取り戻し、「みんなの福祉社会」を築くことが、現代に求められている「まちづくり」の基本であると考える。

高齢者の独居や核家族世帯が増加する中、共に支え合って暮らすコミュニティが、自然に形成されることは難しいが、血縁関係の有無ではなく、安心安全なコミュニティを築く新たな「ご近所づきあい」でつながり、多世代共生の心地良さを実感できるコミュニティの広がる街をめざしていきたい。

困難な課題に遭遇した際、関係者が一堂に会して、情報共有と対話によって解決方策を見出す手法「宇部方式」は、今日の難題にも効果を発揮できるものと確信をしている。今、再び「宇部方式」の出番である。職員・住民とともに、コミュニティの再生、我がまち創生に全力で取り組んでいきたい。

第Ⅲ部

資　料

「人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会」
の設置について

平成 27 年 7 月 15 日
政 策 推 進 委 員 会

1　目的及び名称

地域に対する誇りを持って多世代が交流し、あるいは共に活動する事業、そのための環境整備について、現状と今後のあり方について調査研究を行うため、政策推進委員会の下に、「人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会」を設置する。

2　組織

（1）研究会は、次の者を委員として組織する。

①　委員会（行政、財政、社会文教、経済）の委員長

②　会長が指名する市長

③　学識経験を有する者

（2）研究会に座長１名（市長）、座長代理２名（市長及び学識を有する者）を置き、会長が指名する。

3　その他

（1）研究会の設置は、平成 28 年 6 月までとする。

（2）研究会の庶務は、日本都市センター研究室が企画調整室の協力を得て行う。

（3）ここに定めるもののほか、必要な事項は会長が定める。

人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会　委員名簿

（平成 28 年 4 月 14 日現在）

座　　長	豊田市長	太田稔彦
座長代理	宇部市長	久保田后子
〃	早稲田大学創造理工学部教授	後藤春彦
	名寄市長	加藤剛士
	新庄市長	山尾順紀
	気仙沼市長	菅原　茂
	魚沼市長	大平悦子
	飯田市長	牧野光朗
	立川市長	清水庄平
	三鷹市長	清原慶子
	港　区　長	武井雅昭
	水戸市長	高橋　靖
	安中市長	茂木英子
	一宮市長	中野正康
	安城市長	神谷　学
	木津川市長	河井規子
	河内長野市長	芝田啓治
	大和郡山市長	上田　清
	小野市長	蓬莱　務
	加西市長	西村和平
	笠岡市長	三島紀元
	真庭市長	太田　昇
	高松市長	大西秀人
	杵築市長	永松　悟
	宇佐市長	是永修治
	愛知大学地域政策学部教授	鈴木　誠
	ルーテル学院大学学事顧問・教授	市川一宏
	横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授	相馬直子
	横浜市立大学国際総合科学群教授	齊藤広子

（29 名）

人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会
日程概要

第１回研究会

日　時：平成 27 年 9 月 1 日（火）15 時～17 時
場　所：日本都市センター会館　オリオン
内　容：〔講演〕早稲田大学創造理工学部　後藤 春彦　教授
「複合的な課題を多主体が協働して解く」
〔意見交換〕講演及び論点メモについて

第２回研究会

日　時：平成 27 年 11 月 13 日（金）10 時～12 時半
場　所：全国都市会館 3 階　第 2 会議室
内　容：〔講演〕ルーテル学院大学　市川 一宏　学事顧問・教授
「多世代交流・共生のまちづくりに関する報告・提案」
横浜国立大学大学院国際社会科学研究院　相馬 直子　准教授
「ダブルケア（育児と介護の同時進行）」
横浜市立大学国際総合科学群　齊藤 広子　教授
「人口・世帯減少時代　これからのすまいづくり・まちづくり」
〔意見交換〕講演及びアンケート調査について

第３回研究会

日　時：平成 28 年 1 月 28 日（木）10 時～12 時
場　所：全国都市会館 3 階　第 1 会議室
内　容：〔講演〕愛知大学地域政策学部　鈴木 誠　教授
「人口増加を展望した都市再生戦略
―多世代コミュニティと経済循環をつくる―」
〔意見交換〕講演及びアンケート調査結果について

第４回研究会

日　時：平成 28 年 4 月 14 日（木）10 時～12 時
場　所：全国都市会館 3 階　第 1 会議室
内　容：〔意見交換〕報告書及び提言（案）について

第１回　人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会
《議事概要》

日　　時　平成 27 年 9 月 1 日（火）15:00～17:00
開催場所　日本都市センター会館（都市センターホテル）5 階「オリオン」
出 席 者　座長、座長代理 2 名、委員 7 名（市区長 6 名、学識者 1 名）、
全国市長会（事務局）、公益財団法人日本都市センター（事務局）

1. 経過概要

(1) 座長である太田稔彦・豊田市長からの挨拶の後、座長代理である後藤春彦・早稲田大学創造理工学部教授から「複合的な課題を多主体が協働して解く」と題した基調講演が行われた。
(2) 事務局（日本都市センター）から、論点メモ等（案）、アンケート調査の実施（本研究会委員の 24 市区対象）、スケジュール（案）について説明した。
(3) 基調講演及び論点メモ等（案）について意見交換を行った。
(4) 第 2 回研究会を 11 月 13 日（金）午前 10 時より開催することで決定した。

2. 講演概要（後藤座長代理）

○　現代社会は一言でいうと成熟社会である。経済成長の時代は、人口増加を計画の枠組みとして捉えればよかったが、現在のような人口減少の時代は計画の枠組みとはならず、活動の質をいかに計画的に担保していくのかが求められている。
○　今日の成熟社会では人口構成の歪みと偏在化が生じており、我が国では、高齢化の進行状況ひとつとっても一様ではなく、地域によって大きく異なる。今後の人口減少社会に対する処方箋も地域によって異なり、特効薬はない。
○　成熟社会や人口減少社会では、個人と社会集団との関係も変わってきている。核家族が社会の最小単位でなくなり、家族の形が大きく変容するなか、人間関係の希薄化も進むなどしており、今後、社会関係資本をどうやって再構築していくのかが問われている。これまで家族が担っていた福祉や介護等の役割の一部をコミュニティが担わなければならない時代に来ている。
○　20世紀は新幹線型社会、つまり、はっきりとした目的地があり、そこに向かっていかに効率よく走る列車をマネジメントするのかが重要であった。このため、分けることによって純化することが最も効率性を高めるためによい方法論であるとされてきた。しかし、今日は七福神の宝船型社会、つまり、船に乗り合わせた人たちの対話によって合意形成し、ゆっくりと帆を進めていくことが求められる。いかに共有し、分かち合うことができるのかが問われる時代に変わってきている。
○　我が国の社会の発展モデルを振り返ると、戦後の経済的発展、規模拡大や集約化を理念とする外発的発展モデルを経て、1970年代半ばのオイルショックの時代には、持続可能な発展を理念とする内発的発展モデルへと転換が図られたが、いずれのモデルも批判にさらされることとなった。つまるところ、どんな地域にも外発的な力と内発的な力が存在する

ため、今後は内側からも外側からも計画・組織化される概念、つまり地域独自の力と地域外との相互作用による共発的発展モデルを考える必要があり、「共発力」を涵養していくことが求められる。

○　「共発力」の涵養には3つの公共性の取組みが重要である。1つ目はルールや手続等の合理主義に基づく「行政的公共性」、2つ目は市場調整や規制緩和に基づく「市場的公共性」、3つ目は実用主義に基づく「市民的公共性」、この3つの公共性のバランスをとりながら、様々な主体がまちづくりに参加し、「新しい公共」をつくっていく必要がある。

○　本研究会のテーマについて考えるヒントとして、2つの事例を紹介する。1つは「医学を基礎とするまちづくり」、もう1つは、市とその周辺地域の小さなまち、あるいは農山村とをあわせて計画的に圏域をしているドイツの「シティ・リージョン」である。

○　「医学を基礎とするまちづくり」とは、先に述べた成熟社会や人口減少社会において生じる問題を打開するため、地域コミュニティの再生や民間事業者の参入、非営利組織の育成、市民自治による包括ケアの実現など、医療福祉政策と都市計画政策とが連携することにより医療費の縮減を図るとともに、人々が安心して健康に住まい続けることができるまち、自らのライフスタイルに応じて選択した医療福祉サービスがまちなかの適材適所に効率よく提供され、健康的で文化的な社会生活を送ることが保証されたまちを構築する取組みである。

○　具体的には、奈良県橿原市にある奈良県立医大のキャンパスの一部を移転することによって生じる空き地や、重要伝統建造物群保存地区に指定されている今井町の空き家等を活用し、そこに奈良県立医大の機能の一部をインフィルすることにより、医療・福祉に関連する様々な機能や施策を有機的に連携させ、地域全体で医療・福祉・健康を支えていくシステムの社会実装を試みている。この取組みは、国の地域活性化モデルケースや地域再生計画に認定され、現在、奈良県、早稲田大学、奈良医大、橿原市の4者でまちづくりを進めている。また、「ＭＢＴコンソーシアム」を形成し、民間企業も参入して共同研究を進めている。

○　2つ目の事例の「シティ・リージョン」は、従来の土地利用のように機能で空間を分割していくのではなく、社会関係性に基づいて都市と周辺の町や村を統合していこうという考え方で、幾つもの場所が相互補完により連携する取組みである。

○　ドイツには、現在、11の「シティ・リージョン」があるが、今回はラインネッカーの「シティ・リージョン」に焦点を当てて紹介する。このラインネッカーの自治の進め方は、「地域計画連合」という法律に基づく政治的意思決定組織があり、その下に「未来協会」という経済人・科学者・政治家など600人以上からなる戦略的対話のための支援組織が形成され、さらに、その下に「有限責任会社」という実際に手足となって仕事をする組織がある。「地域計画連合」は頭脳、「未来協会」は感覚器、「有限会社」は手足として機能しており、この感覚器があるという点が日本と異なり大変興味深い。

○　現在、我が国では連携協約のもと、相互補完の関係を持ちながら中心市と周辺の農山村が連携する取組みを総務省が提唱し、定住自立圏も今後強化していくことが議論されている。こうした取組みは日本版シティ・リージョンと考えられ、今後、一体的な土地利用規制により、日本版シティ・リージョンを計画的に形成していく必要がある。

○　最後に、本研究会のテーマである「人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会」のミッションとビジョン、アプローチについて整理する。まず、ミッションは、本日の演題である「複合的な課題を多主体が協働して解く」であり、ビジョン

は「分ける」から「分かち合う」ことへの転換による社会関係資本の充実強化である。分かち合うべきものは、ビジョン、資源、財産、体験など様々あり、キーワードとしては、シームレス、シェア、連帯、相互補完、つながりなどが挙げられる。また、アプローチとしては、それぞれの都市や地域の実情に応じた処方箋をつくること、市民一人一人の生活の質に対するニーズを把握すること、コミュニティ分権とコミュニティ自治の醸成を推進すること、基礎自治体の範域を越えた広域連携を展開することの4つである。

3. 質疑応答・意見交換

○　後藤教授が研究している奈良県橿原市の今井町アネックスについて、病院と在宅の中間的な施設をつくるという話だが、最終的に在宅医療や在宅介護に誘導させる狙いがあるのか。

○ 後藤座長代理　病院に全ての負担をかけることはできなくなっているので、当然、在宅で治療することが必要になってくるが、それを全て在宅で賄うことは難しい。在宅復帰を前提としたリハビリ病院と在宅の中間的な施設も必要である。今井町のような伝統的な町並みだけではなく、商店街の空き店舗もそのポテンシャルを十分に持っていると考える。

○　市民は健康面に対する様々な不安を抱いているが、昔でいう「向こう三軒両隣」の関係や地域コミュニティが希薄化しており、今後の医療費等について議論や話をする機会が少なくなっていることが問題ではないか。

○ 後藤座長代理　今、市の仕事が膨れ上がっているのは、国から移譲された仕事をすべて抱えている状況だからであり、市としてコミュニティ分権を推進し、市民に仕事を担ってもらわなければならない部分もあるのではないか。決して押しつけてはいけないが、それぞれの役割分担を考えていく必要があると考える。

○　多世代交流・共生のまちづくりは、人口が増えていた時代も行政の一つのテーマであった。なぜ人口減少社会では多世代交流・共生のまちづくりが必要なのか、人口増加の時代と比較して、その違いを見出せればよいと考える。

○　本研究会のテーマを議論するに当たり、まず福祉・医療コストをどう低減するのか、もう1つは、コミュニティの希薄化に対してどう対応するのかということ、大きく言えば、この2つがあるのではないか。

○　論点メモ等（案）に記載されている保健・医療・高齢者福祉・児童福祉分野等が連携した包括的なサービス体制の構築について、これを推進するほど福祉・医療コストは増えていくのではないか。今後の人口減少時代、超高齢化・超少子化の時代をひも解くヒントの1つは、農山漁村部等の暮らし、昔ながらの日本人の暮らしや生活の中にあり、それが福祉・医療コスト等を低減させる一つの切り口になるのではないか。

○ 後藤座長代理　最近、田園回帰の先進事例として中国山地が取り挙げられるが、当該地域

は65歳以上の人口比率が頭打ちとなり、今後は逆に人口構成の若返りが予測される。そういう意味では、中国山地などは人口減少時代の最先端地域と見ることもできる。医療費等の縮減については、30代、40代、50代の未病段階での治療に力を入れていくことが極めて重要であり、それをいかに都市環境の整備等を含め、地域内で実現していくのかが求められている。

○　当市は第一種及び第二種漁港が多く、住民たちは海岸が見える場所にしか移りたくないとの意識があるため、コンパクトシティの形成が難しい。コンパクトシティが形成できないとなると、将来的に市の仕事をある程度、市民に担ってもらわなければ立ち行かなくなる。多世代交流は、それを円滑に進めるための1つの重要な要素になると考える。

○　現在、3世代同居は集落でも珍しい。多世代交流は、地域での見守りや子育て支援、災害時の対応などに直結するものであり、災害時に関していえば、地域のつながりが強固なところとそうでないところとでは、被災時の対応や情報の把握という点で全く異なる。健康づくりの面も含め、このような役割を市民にどのように担ってもらうかを考えなければならない。

○　核家族化など家族形態の変化から生じる様々な弊害をどのように行政や地域が補っていくかが重要である。当市では、核となる多世代交流拠点として子育て支援センターをつくり、家庭で子育てに悩む母親の相談場所や、孫がいない高齢者と子どもたちとの交流の場等として活用され、非常にニーズがある。その一方で、交流拠点の中には管理運営者の年齢が高齢化している場合も見受けられる。施設の管理運営を含め、いかに持続可能なサービス提供体制を構築し、地域で子育て支援政策を行うかが今後の大きな課題である。

○　多世代交流に際しては、地域の人材をいかに育てるか、特にリーダーのみならず、サブリーダーの育成が重要である。このことは今後、子育て支援や地域包括ケアシステムを推進する上においても同様である。

○　地域社会（コミュニティ）の現状分析でいえば、現在、町内会等の加入率が非常に低くなっており、特に子ども会の加入率低下が著しい。子ども会に関しては、役員が回ってくるとやめてしまうということもあり、外国人の居住者も含め、地域社会（コミュニティ）内で活動する仕組みをどのように構築するのかが大きな課題である。

○　当市は人口密度も高く、人口は各世代ともに増えており、若い世代や子育て世代も多いが、9割程度が共同住宅に居住しているため、町会・自治会加入者がなかなか増えないという問題がある。また、第3次産業に従事する者が多いため、地域社会（コミュニティ）内で日常的な交流の機会も少なく、退職後に地域の中でこれまでの経験などをどう還元させればよいかわからないという状況も見受けられる。そこで地域の大学と提携して「チャレンジコミュニティ大学」をつくり、卒業者は自主的な団体としてＯＢ会をつくるなどして活動の輪を広げている。なかには、民生委員や町会役員に就いて活躍する者も出てきている。

○　多世代交流・共生のまちづくりの論点で、福祉・医療コストの問題が大きいと思うが、

福祉・医療コストを低減させるために、地域の担い手として、やりがいや手応えを感じて地域の活動に積極的に参加する、あるいは地域の様々な課題解決のために知恵を絞って汗を流してもらえる人材をいかに養成し、その意欲と活動の場を結びつけることが非常に重要ではないか。

○　当市では、老人クラブ連合会など様々な団体をひとまとめにした支援組織として、まちづくり協議会を組織しているが、論点メモ等（案）に記載されているように、地域社会（コミュニティ）の活動に参加する市民が非常に少ない。また、地域を担うリーダーが高齢者であり、次のリーダーが育っていないということも課題として挙げられる。さらに、まちづくり協議会には地元組織と行政とのパイプ役として市職員を配置しているが、コーディネートが十分にできていないという問題も抱えている。

○　当市は地域の担い手であるリーダーが短期間で交代するようになっている。また、少子・高齢化により、地域内の人員構成が偏在しており、例えば消防団については、最小単位としての部が構成できないなど憂慮すべき事態が生じている。その一方で、湿原保存の運動や花づくり活動等を懸命に行っている自治会もあり、自分たちが担っている役割に価値を見出し、そのことによって、さらにその取組みへの意欲が高まるという好循環が生まれている事例も見受けられる。また、盆踊りや夏祭り等を実施しているところは地域が非常によくまとまっている。したがって、市として、地域を補完する組織や土台、あるいは世代で交流できる枠組みをしっかりとつくる必要がある。

○ 相馬准教授　1点目は人口減少と人口増加の時代とで多世代交流・共生の概念を、この研究会の中でもう少し考える必要があるのではないか。現代社会は家族形態が変容する中で、疑似的に交流の場をつくる必要がある一方、交流の場に来てもらうだけでは交流が深まらないため、そこにコーディネーター等を介在させ、疑似的な交流から自然な交流につながるよう促していく必要がある。交流を促す場や仲介者、また、連帯・連携・協働・交流というキーワードを本研究会の議論の中で深めていければよい。

2点目は、連帯・連携・協働・交流という場合、市民の主体性のあり方が異なる。社会的弱者と言われる方々や貧困世帯などはその余裕がなく、また、社会的に孤立しがちな独居高齢者などはその資源を持ち合わせていない。どうすれば主体的に市民に交流してもらえるのかという議論と、そこへの参加が困難な市民との交流あるいは社会関係の構築をどう考えればよいのかを、主体性という側面から整理できればよい。

3点目は、市民がどこに帰属先を見出し、アイデンティティや縁を感じているのか、また、地域に対する誇りや縁をどうすれば感じられるようになるのかという次元まで議論できればよい。

○　当市は今なお、多世代同居の家族や敷地内で親と子が別々に家をつくって同居している家族等が非常に多い。このような生活が実現できているのは、近くに若い世代の雇用の場が確保されていることが要因の1つと考えられる。その一方で、高度経済成長以降に転入した方々は新興住宅に一斉に入居し、高齢化率が50％を超える地域もある。高齢者のケアは大きな問題であるが、一方の若い世代は親族が身近にいないために、出産や子育てに対する不安を抱えている。このような状況のなか、地域包括ケアは高齢者福祉の担当部署、子

育て支援は子育ての担当部署で対応しているが、担当部署が異なるがゆえに、別々の取組みになってしまっている。この地域包括ケアシステムと子育て支援施策を地域でひとくくりにし、そこで多世代交流・共生を図ることが課題である。

○　大きく分けて2つの方向で取り組む必要がある。1つは政策立案やまちづくりのプランナーである都市自治体職員の働き方を変えることである。当市では、24校区すべてに保健師を含めた正規職員の支援チームをつくり、地域包括支援センターや医療機関、郵便局、学校等と連携し、地域で引きこもっている方や孤立している方の支援に努め、職員の現場意識の高揚に努めている。

もう1つは、市民がまちの現状をより深く知ることである。そこで市民大学を創設し、地域の課題やその解決手法を学んだ後、まちづくりサポーターとして地域で活躍してもらい、地域のリーダーの育成あるいはサブリーダーの育成に努めているところである。この2つの取組みを加速度的に進めていくことが重要である。

○　過剰な行政サービスが市民力や地域力を低下させてきたのではないか。自助と共助が機能する地域社会に転換しなければ、結局は依存型の市民ばかりが増えてしまう。地方分権に際しては、地方のことが一番わかっているのは我々基礎自治体であるため、国に対しては、その財源を配分するよう求め続けてきたわけだが、いざ地域のまちづくりとなると、その予算を行政がすべて握りしめ、地域づくりを行政がリードしてしまう。

そこで当市では、地域資源（人、歴史、文化など）を活用し、地域課題の解決や地域の活性化に取り組む団体の支援制度を創設している。具体的には、中学校区単位で地域会議を形成しており、1つの地域会議に対し、総額500万円を上限として補助金を交付し、当該会議で事業の審査から事後評価まで責任を持って行ってもらっている。行政もドラスティックに変わらなければ住民自身も変わらない。自助と共助の機能を強化することが、地域コミュニティで暮らす市民の健康寿命を延ばし、医療費や福祉問題の解決策の糸口になるのではないか。

○ 後藤座長代理　20年くらい前、経済不況や財政危機等からニューヨーク中心部の治安が悪化の一途を辿り、行政サービスの提供がままならなくなった。このため、当時のジュリアーニ市長は、清掃や警備などの分野において、地域自らが組成した組織を互いに競争させ、そこで得た利益を当該組織に還元する「ビジネス・インプルーブメント・ディストリクト」という制度を導入した。これは、先の講演で紹介した3つの公共性の概念でいえば「市場的公共性」ということになるが、この制度導入の背景は、地域自らが財源を負担し、まちの活性化に必要な事業を行おうとする市民意識の高まりや、郊外型ショッピングモールに対抗し、市中心部の集客力を高める戦略を企画・立案する組織とその財源の両方を地域内で確保することが必要とされたからである。

このニューヨークの事例等を踏まえ、今後、行政・市民・市場がその役割分担を明確にし、いかに地域のまちづくりを担っていくのかを真剣に考える必要がある

（文責：事務局）

第２回　人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会
《議事概要》

日　　時　平成 27 年 11 月 13 日（金）10:00～12:30
開催場所　全国都市会館３階　第２会議室
出 席 者　座長、座長代理２名、
委員 15 名（市区長 10 名、代理出席者（副市長）２名、学識者３名）、
全国市長会（事務局）、公益財団法人日本都市センター（事務局）

1. 経過概要

(1) 座長である太田稔彦・豊田市長からの挨拶の後、本研究会の委員である以下の３名の学識者から講演が行われた。
①「多世代交流・共生のまちづくりに関する報告・提案」
ルーテル学院大学　市川一宏　学事顧問・教授
②「ダブルケア（育児と介護の同時進行）」
横浜国立大学大学院国際社会科学研究院　相馬直子　准教授
③「人口・世帯減少時代　これからのすまいづくり・まちづくり」
横浜市立大学国際総合科学群　齊藤広子　教授
(2) 事務局（日本都市センター）から、アンケート調査回答（24 市区対象）及びアンケート調査（813 市区対象）（案）について説明した。
(3) 講演内容、第１回研究会議事概要、アンケート調査結果(24 市区対象）等を踏まえ意見交換を行った。
(4) 第３回研究会を１月 28 日（木）午前 10 時より開催することで決定した。

2. 講演概要

(1) 市川委員

○　学校・職場・家庭間のつながりの希薄化、地域における命の安全網（セーフティネット）の弱体化、急激な社会変動への不適応やコミュニティの断絶、更には児童虐待の増加や災害時要援護者の孤立などの問題が顕在化しており、これらの諸課題が複合的に重なり、それが地域社会での多世代交流・共生を阻む要因となっている。

○　地域社会が果たしている役割や機能の一つとして「支え合いの場」が挙げられる。現在、各自治体では地域包括ケアシステムや生活困窮者自立支援制度等の構築により、地域で支え合う仕組みづくりを推進しているが、地域のネットワークの構築なしに孤立化を防ぐことは困難であり、「支える、支えられる」という一方的な関係から「相互に支え合う」地域の形成をどう構築するのかが極めて重要である。また、制度構築やサービス提供に際する圏域設定をどうするのかも今後の大きな課題である。

○　「支え合いの場」とともに、地域社会は「生活の基盤」としての役割や機能も担っている。長野県山ノ内町では「わくわく商店街」と称し、商工会やボランティアグループ、社会福祉協議会などが相互に連携し、買い物難民を防ぐという取組みを行っている。このように、社会資源を活用した産業分野等との連携も福祉のまちづくりには重要な視点である。

○　近年、認知症予防の重要性が高まっているが、地域社会は「予防する場」としての役割

や機能も期待されている。認知症の地域ケアで有名な長野県飯綱町は農業が盛んであり、地域の助け合いの仕組みが強固であるという地域特性を生かし、医師等による専門チームや児童・生徒啓発チーム等を組成し、住民が当事者となって認知症支援ネットワークを構築している。

○　福井県の新庄小学校では、子どもたちに農作物を作らせる体験を通じて、また、新潟県上越市のやすづか学園では、全国から集まった学校に通えなかった子どもたちに対する様々な交流活動の場の提供を通じて、子どもたちの成長の機会を確保している。この「育つ場」の確保もまた地域コミュニティが果たしている役割と機能の一つである。

○　島根県飯南町では、高齢者がスクーターで農作物を運び込み、それを道の駅で販売するなど「自己実現する場」として、高知市では生活困窮者の自立を一体的にサポートする相談センターを社会福祉協議会とともに設置し、「最後の安全網（セーフティネット）」を整備しているが、これらも地域コミュニティが果たしている役割と機能である。

○　厚生労働省は「地方創生・人口減少克服に向けた対策」のなかで、中山間地域等において、地域の絆のなかで高齢者をはじめ、すべての人々が心豊かに生活できるよう、小さな拠点における制度縦割りを排除した「多世代交流・多機能型」の生活サービス支援の推進を提唱しており、多世代交流館・多世代交流センター設置の動きが見受けられる。

○　多世代交流事業の現状について言及すると、熊本県では「見守りの場」「支え合いの場」「活躍の場」の確保を目的とした地域住民の居場所として「地域の縁がわ」を整備し、多様な主体間の連携によるプラットフォームを形成している。

○　三鷹市では、コミュニティ・スクールを基盤とした小中一貫教育を行うなかで、ボランティアを活用した学習支援として、児童・生徒の個別支援やクラブ活動指導などの取組みを行っているほか、港区では、区民のみならず、区内在勤・在学者まで幅広い人々が集い、交流できる地域拠点を形成し、当該拠点で日常の困りごとや地域課題に取組み、支え合いによる地域の見守り活動を促進している。そのほか全国的に、子どもたちが通う「保育園」と認知症高齢者が通う「デイホーム」などを同一建物内で一体的に運営することにより、世代間交流を組み込む幼老連携の取組みも実践されている。

○　今後、地域社会が担うべき機能としては、先の熊本県の事例で紹介したような、いわゆるプラットフォームの形成が重要であり、その形成を図ることにより、多様な主体の参加が見込めるのではないか。もう一つは、地域にある様々な資源をどう生かし、活用するのかが求められる。

○　多世代交流の促進方策としては、福祉教育の普及やシニアボランティアの育成、幅広い勤労者層へのアプローチ等による活動への参画を促す取組み、活動の場の提供や情報ネットワークの構築、活動を支援するアドバイザーやコーディネーター等の配置のほか、支援活動の拠点整備、研修プログラムの充実や財源確保等の取組みが重要である。

○　多世代交流を担う上で人材の発掘・配置・育成は重要な課題である。神奈川県では、住民相互の支え合いの核となり、相談・支援や地域活動のネットワークづくりを担う人材として「地域福祉コーディネーター」という概念が提唱されている。そして、担う役割に応じ、「地域福祉コーディネーター」を「住民コーディネーター」と「専門職コーディネーター」とに大別し、その相互連携を図ることで地域の課題解決に努めている。この「地域福祉コーディネーター」の活動の成否は、地域のキーパーソンとなる人物を発掘し、各関係機関等との信頼関係をいかに築くことができるかにかかっている。

○　多世代交流・共生の推進と保健・医療・高齢者福祉・児童福祉分野等が連携した包括的

なサービス体制の構築について言及すると、厚生労働省の「新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム」が本年9月17日に出した「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現－新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン－」において、地域包括ケアシステムがもはや介護保険の範疇にとどまらず、全世代・全対象型の新しい地域包括支援体制に言及している意義は大きい。

○　最後に、多世代交流・共生のまちづくりには、地域の福祉力を高めることが重要である。そのためには、めざすコミュニティを描くこと、地域資源の開拓など地域性を尊重した発想力・構想力、部署・専門領域・組織間の連携など自治体の経営改革、地域福祉を推進する専門職の配置、生活の動線を重視したまちづくり、住民が自主的に学ぶ場をつくること、これら6つの点に留意し、議論を行うことが重要であり、それが今後の課題である。

(2) 相馬委員

○　「ダブルケア」という言葉は、2012年度から科学研究費助成事業として、従前より社会問題となっていた「育児と介護の同時進行」の実態分析を行うため、共同研究者である英国ブリストル大学の山下順子講師とともに作った造語である。狭義では「育児と介護の同時進行」、広義では「家族や親族など親密な関係における複数のケア関係」の意味で用いられる。

○　「ダブルケア」は世代間のケアの関係性、とりわけ日本では、世代間の人口割合が他と比較して突出している団塊世代と団塊ジュニア世代が抱える問題を概念化したものであるが、現在では、夫のケアや障害を持つ兄弟のケア、独身の非正規雇用者による親のケアなど、「ダブルケア」の枠内にとどまらず、「トリプルケア」など複数のケアの問題が顕在化している。

○　「ダブルケア」の問題は、特に団塊世代と団塊ジュニア世代に重くのしかかる。団塊世代は、介護や育児の社会化・制度化以前に自身の親たちがそれを担っている姿を見ており、親と孫のケアの両立など様々な期待を背負おうとする。その一方で、団塊ジュニア世代は、介護保険や子育て支援の社会化・制度化後に介護や育児をしているが、晩婚化・晩産化等に伴う兄弟数の減少や家族関係の希薄化、厳しい雇用環境の中、介護・育児・仕事の両立という深刻な問題を抱えている。団塊世代が75歳以上となる2025年、中長期的に見れば団塊ジュニア世代が65歳以上となる2040年には、この「ダブルケア」問題は、より一層深刻なものになると推測される。

○　子育てと介護の問題を抱える母親は孤立しやすい傾向にある。しかしながら、現状として、高齢者介護の相談はケアマネージャー、子育て関係の相談は保育士といったように、各分野で専門家は存在するが、それを包括的に支援する体制や相談窓口が十分に整備されていないのが実態である。

○　日本は他の東アジア諸国と比較し、「ダブルケア」に係る精神的・体力的な面で負担が重く、自身の親・義理の親・子どもの世話が十分にできないという傾向が大きいことが実態調査から明らかとなった。

○　負担感という側面からは、障害を持つ子どもがいる世帯、生活困窮世帯やひとり親世帯において負担感が非常に高い。そのほか、就業形態や居住形態、親子や夫婦関係、更には当事者が有する地域との連携のネットワークによっても大きく異なる。

○　「ダブルケア」に対する支援者の実態調査からは、ケアマネージャーやホームヘルパーなどの介護保険制度の支援者の存在が比較的大きいという結果が得られた。その一方で、

支援者が誰もいなかったという声も一定程度あり、支援者の確保は急務である。

○　以上の調査結果から、まずは「ダブルケア」という問題の社会的な認知度を広めることが重要であり、そのためには、教育や啓発、情報提供のあり方について考える必要がある。その上で、つながりやそのネットワーク化、想いや悩みを共有する居場所づくり、いわゆる駆け込み寺のような場所の確保が必要である。

○　加えて、「ダブルケア」支援のあり方を考える際には、現在の縦割りの子育て支援のあり方も見直されるべきである。緊急で柔軟に使える一時保育や保育園の優先入所など、保育側のニーズを満たすことが最優先であり、保育所の優先入所の見直しは検討すべき課題の一つである。また、経済的支援策の検討も今後の課題といえる。

○　現在、企業では「ダブルケア」という視点で、社員に対するマネジメントや人材育成・支援の機運が高まっている。また、仕事・育児・介護とが両立できるよう様々な制度を創設し、多様かつ柔軟な働き方を労働者が選択できる取組みを行っている「ファミリー・フレンドリー企業」などの表彰制度の拡充も、今後はますます重要なものとなる。

○　国の「女性活躍加速のための重点方針2015」では、晩婚化・晩産化の進展に伴い増加が見込まれる、一人の女性に育児と介護の負担が同時にのしかかる、いわゆる「ダブルケア」問題の実態について調査を行い、その結果等も踏まえ、必要に応じて、負担の軽減の観点からの対策の検討の必要性について言及されており、一部の市議会でも、この問題が取りあげられている。今後は、介護と孫支援、介護と晩婚化などに伴う子育ての長期化など、より広義的な意味で「ダブルケア」の実態把握が必要となろう。

○　横浜市では、「ダブルケアサポート横浜」という市民事業の取組みとして、「クラウドファンディング」という民間資金の収集手法を活用し、当事者同士の座談会や支援者向けの研修プログラムの開発・支援が進められている。ここには横浜市の予算は一切入っておらず、当事者ニーズをダイレクトに把握し、それを支援の質の向上や計画策定に迅速に反映させ、当事者中心型の政策展開を試みている。

○　最後に、この「ダブルケア」問題をひも解くためには、中央と地方、各地域間、自治体内の組織間の役割分担を改めて問い直すと同時に、現在の「地域包括ケアシステム」と「子ども・子育て新システム」を包括化した自治型・包摂型の新たな「地域包括ケアシステム」を構築する必要がある。そのためには、大学・非営利団体・行政・企業など多様な主体間の連携が必要不可欠であり、人口減少社会における多世代交流・共生の取組みは、この問題の解決を図る上で大変大きな意義がある。

(3) 齊藤委員

○　現在、国内には820万戸程度の空き家があるといわれているが、本年5月26日に「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下「空き家特措法」という。）が完全施行され、倒壊など著しく保安上危険となるおそれや、周辺生活環境の保全のために放置することが不適切な状態にあるなどの「特定空家等」に対しては、除却、修繕、立木竹の伐採等の措置の助言又は指導、勧告、命令、更には行政代執行の方法による強制執行が可能となった。

○　空き家の増加は都市の活力低下や税収の減少を招く一方、自治体は「空き家特措法」の施行に伴い、多くの時間や多額の税金を費やし、その対応に追われる。今回、国において「空き家特措法」という大枠でのプラットフォームの形成はなされたが、民間企業や市場取引での空き家の活用や流通には限界があり、今後は自治体のリーダーシップのもと、地域資源としての空き家をどのように活用していくのかに大きな期待が寄せられている。

○　自治体が空き家問題を考えるに際し、一つ目に「都市計画・まちづくりとの連携」が求められる。まちづくりとしてのコンパクトシティの形成が推進されるなか、住宅需要が低下すれば、当然、空き家も増えていく。限られた財源のなかで空き家対策を講じるためには、残すべき空き家とそうでない空き家とを区分することが必要である。

○　横須賀市は空き家対策を「都市計画マスタープラン」に位置づけ、残すエリアと残さないエリアを明確に区分し、残すエリアについては、その活用と流通促進による地域活性化を目的に、空き家バンク掲載対象区域（モデル地域）を指定し、解体費補助やリフォーム助成などの支援を実施している。また、子育て世代の定住促進を図るため、市外に住む子育て中の家族（中学3年生までの子どもがいる世帯）への転入支援として、住宅バンクに登録された団地内の空き家を購入する際には各種助成が受けられるなどの支援を行っている。

○　自治体が空き家問題を考えるに際し、二つ目に「居住・福祉政策との連携」が求められる。同じく横須賀市の事例であるが、少子高齢化が進んでいる空き家の多い地域において、神奈川県立保健福祉大学の学生が町内会の手伝いや資源回収、高齢者への声かけなどの生活支援を行うことを条件に市が家賃補助を行い、若い世代を呼び込む取組みを行っている。これは大学生・空き家所有者・住民・大学各々にメリットがあるスキームであり、空き家を介した「居住・福祉施策との連携」による多世代交流の事例である。

○　横浜市では、空き家を利用し、未就学児の母親が集まり、子育てについて相談し合ったり、庭でとれた野菜を使って一緒に料理をする取組みが行われている。ランチタイムになると高齢者も訪れ、高齢者と子どもとが一緒に食事をとる場として活用されている。改修工事費は社会福祉協議会等からの補助金で賄っているが、補修は家主の負担であり、今後の費用負担をどうするのかという問題がある。

○　自治体が空き家問題を考えるに際し、三つ目に「民間事業者と連携した新たな地域連携体制の構築」が必要である。従来の補助金ありきのスキームには限界がある。とりわけ日本では、中古不動産取引に介在する専門家が少なく、開示される情報もない。また、アメリカやイギリスのように「住宅検査士」や「ビルディングサーベーヤー」と呼ばれる建物の性能や建物の損傷を検査する専門家がおらず、そのことが空き家などの中古物件の購入をためらう要因の一つとも考えられる。したがって、今後、中古不動産の取引を補完する仕組みを地域のなかで構築することも必要である。

○　先ほどの中古不動産取引とも関係するが、空き家予備軍をなくす取組み、すなわち、公民連携型の地域ネットワークの構築も必要である。千葉県流山市では、不動産売買や賃貸に関する独自の相談窓口を設け、シニア層と子育て層の住宅の需給調整を図るため、不動産・建築・設計・リフォーム等の専門業者が1つのチームを組成して市に登録し、当該相談窓口を介し、相談者にそのチームを紹介している。これは通称「流山方式（流山スキーム）」と呼ばれているが、自治体がこうした公民連携体制を構築している点は大変意義深い。

○　多世代の交流・共生を促すためには、魅力ある新たな住宅地の形成も必要である。姫路市の「ブルームガーデンのぞみ野」の戸建て住宅地は、住民自らで課題の解決が図られるよう、景観協定・建築協定等についての明確なルールづくり、いつでも利用できるコミュニティハウスや集会所（住民の所有）の設置、全員参加の管理組合の組成、コミュニティマネージャーを設置するなどし、自身がプロデュースした住宅地である。今後の課題としては、景観協定等の策定や集会所などの設置に際する行政協議の時間短縮、住民活動の更なる支援体制づくりなどが挙げられ、これらの課題解決には行政側の支援が必要である。

○　「すまいづくり」の観点から、多世代の交流・共生を推進するための海外事例を紹介し

たい。アメリカ・カリフォルニア州デービス市では「コウハウジング」という取組みがなされているが、この「コウハウジング」の大きな特徴は、そこに住むための条件として、子どもや高齢者の孤食を避けるため、住民が月に一度、当番制で希望者に食事を作り、提供するという点である。これにより、仕事をもつシングルマザーや働く人々が夕食の準備に追われることがなく、食事の場などを介し、自然と多世代の交流がなされるという点である。

○　最後に、人口・世帯減少時代への対応策を考える上では、空き家などの地域資源をいかに効率よく管理するかという経営の視点が非常に重要である。「すまい」「まちづくり」「福祉」の各分野の施策は、これまで分断されて実施されてきたが、今後は、これら相互の連携なしには、空き家の問題をはじめとした各種課題は解決できない。また、先に紹介した「流山方式」のような公民連携もより一層重要なものとなっており、それがこれからの地方自治の姿であり、各自治体には、これらの役割を担う大きな期待が寄せられている。

3. 意見交換

○　先ほど「ダブルケア」について講演いただいたが、自身の経験から、未婚化・晩婚化・晩産化が、この問題を招く一つの要因であると認識している。しかしながら、他方で、結婚しない自由など多様な生き方や価値観も認められるべきであり、今後、この相反する問題にどのように対処していけばよいのか。

○ **相馬委員**　結婚して子どもを持ちたいという若者は依然としてマジョリティであり、まずは、それをしっかりとサポートしていく支援体制が求められる。また、結婚や子育ては経済的基盤の安定が非常に重要であるため、若年層の就職先の確保や労働環境の整備も必要である。ケアの問題をどうするかという議論については、海外では、一定以上の所得を有する世帯で外国人ケアワーカーを受け入れる動きもある。日本で外国人ケアワーカーを受け入れ、新たなケアシステムとして、それを組み入れるかどうかは今後の検討課題である。

○　地域包括ケアシステムや子ども・子育て新支援制度などを包摂化したケアシステムの構築は非常に重要であると認識しているが、我々、基礎自治体は、それをどのように具体化していけばよいのか。また、その実現に向けて、今後どのような取組みを加速させていけばよいのか。

○ **市川委員**　例えば、高齢の親の介護を引きこもりの子どもが介護しなければいけない状況がある。この問題への対応は、もはや従来の高齢者福祉の議論のみならず、障害者福祉などの議論と併せて行わなければ解決の糸口は見出せない。最近は地域ケア会議などの場で、医師会等を中心として横断的な連携も徐々に広まっている。まずは合意形成に至るプロセスにおいて、現場で情報の共有化を図るなどの地道な取組みを積み重ねていくことが重要である。

　また、自治体内での部局横断的な連携体制の構築、さらには、福祉サービス等の提供やその体制構築に際して圏域設定をどうするのかといった議論が今後の重要な課題である。

○ **相馬委員**　介護と子育て分野などを包摂化したケアシステムの構築に当たっては、情報の

統合が非常に重要である。韓国では福祉サービス基盤として情報の統合がなされているが、日本では「生活者困窮者自立支援制度」と「子ども・子育て新支援制度」、介護保険の「地域包括ケアシステム」との間で情報の統合がなされていない点が問題として挙げられる。

○　多様な価値観を認め、自己実現を図ることは非常に大切であるが、そのためには自己責任が伴う。すべて行政に面倒を見てもらうという姿勢ではなく、自律した国民や市民を育てていくことが重要であり、その教育を幼少期から行うべきである。

○　自律した国民や市民を育てるべきであるという意見に賛同する。また、企業の社会貢献という側面からは、企業の自治会活動への参加などを評価する仕組みづくりも重要ではないか。なお、自治体で役職に就いていた者が地域で活動する際、その肩書きが足かせになることもあるため、地域活動への参加を促す際には、この点に留意する必要がある。また、家庭内や地域社会で男性が果たす役割についても考える必要があるのではないか。

○　現役時代に培ってきた知識・経験・人間関係を活用しない手はない。現役時代の肩書きが地域活動を阻害することがあってはならないが、その一方で、例えば子育て関係の支援を行っているＮＰＯ法人の活動などでは、現役時代の肩書きが活動の円滑化につながるという側面も持ち合わせている。地域での活動内容に応じて肩書きを臨機応変に使い分け、何よりも市民一人一人の活動意欲の促進とその場を用意することが肝要である。

○　本市は「教育立市宣言」を掲げ、教育の力によるまちづくり、人づくりを行っている。少子高齢社会に伴い、自治会を担う者は高齢者が中心となっているため、「まちづくり協議会」に若いＰＴＡ役員に参画してもらい、若い世代の視点からまちづくりについて言及する機会の創出に努め、全世代を通じたまちづくりを進めている。

○　本市では、合意形成を図る事案が生じた際、出席するメンバーが限られるという問題が生じている。先ほどから介護・子育てなど各種制度の包摂化の話が出ているが、その実現に際しては、多様な世代や人々の活躍の場を増やす仕組みをつくることが必要不可欠である。

○　マンションや集合住宅建設の話を持ちかけられることが多いが、駅前の好立地にもかかわらず、最近のマンションはセキュリティの問題もあり、活気に欠けるところがある。この点について、先ほど市川委員から紹介があった熊本市健軍のマンションの1階部分を多世代が交流する場とする事例は非常に参考になる。

　また、マンションは2ＬＤＫや3ＬＤＫなど同じような規格が多く、同じ年齢層や同世代が固まる傾向にある。多世代の居住促進が図られるよう、異なる規格でマンションを建設した場合には容積率を緩和するなどの措置を講じることも検討に値する。

○　高齢者福祉や子育て支援施策、介護保険制度など様々な制度があるが、先ほどから多く話が出ているように、相互連携が図られないとこれらの施策は有効に機能しない。そのためには、市民一人一人が持っている力を最大限発揮できるよう掘り起こし、行政はそれを底上げするための支援を行うことが重要である。

○　まちづくりという観点では、迅速かつ有効な措置を講じることが重要であるため、権限や予算などは、できるだけ地域に下ろし、市が担っている仕事を地域に担ってもらうことが必要ではないか。我々行政は、地域間の横断的な連携が図られるべく、その取組みをしっかりと支援していく役割が求められる。

○　福祉の現場などでは各関係機関との横断的な連携が図られているが、我々、都市自治体としても、従来型の縦割りの施策の実施ではなく、時代の変化に合わせ、横断的かつ様々な施策が包括化された体制構築に注力すべきである。また、中長期的な視点で見れば、自律した市民の育成と支援のための教育、平均寿命と健康寿命との差をできるだけ縮める健康教育も同様に重要である。

○ **市川委員**　人口減少・少子高齢社会に伴い、どの都市自治体でも地域社会を担う後継者不足という問題を抱えているが、将来を担う人材に対する期待と支援を決してあきらめてはならない。行政に課せられた責任は、自らが地域を担うという市民に対する意識涵養の醸成、また、その仕組みづくりやプラットフォームの構築である。それを実現することが、地域の福祉力であると考える。

○ **相馬委員**　価値観の多様化や低成長時代のなかで、いかに若い世代や子どもたちなどの声に耳を傾け、それをまちづくりに生かしていくのかが非常に重要である。また、頼りたいときに、いつでも頼れる関係や場所がある、そういう信頼関係の構築がなされてはじめて、自己責任意識の芽生えや自律した市民の育成に繋がるのではないか。今後、「ダブルケア」の更なる実態調査や本日の議論を踏まえて、その方策を探るとともに、今後の研究会の報告書作成にそれを生かしたい。

○ **齊藤委員**　何か問題が生じたらすぐに行政に頼るのではなく、市民自らがその課題を解決できる仕組みづくりの構築が、今後のまちづくり、すまいづくりを行う上で非常に重要である。また、男性のコミュニティを育て、その輪を広げていく新しい試みを、先に紹介した「ブルームガーデンのぞみ野」で実現できればと考えている。

○ **後藤座長代理**　今回の研究会での議論を聞いており、「地域」という空間的・社会的領域への期待がかなり高まっていることを強く感じた。今後は、市や区よりも小さな領域で担う公共サービス、若しくは市や区との連携による、より大きな領域での公共サービスの提供という従来の地方自治の枠組みを超えた試みが多く出てくるのではないか。

先ほど来、各種制度の包摂化のための手法として情報の統合という話が出たが、自身の専門分野でいえば、社会的空間や物理的空間にすべての課題を落とし込むという「スペーシャル・プランニング」という手法がそれに該当し、この横断的連携が「スペーシャル・プランニング」を基礎に進められることを期待したい。

（文責：事務局）

第３回　人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会
《議事概要》

日　　時	平成 28 年 1 月 28 日（木）10:00～12:00
開催場所	全国都市会館 3 階　第 1 会議室
出 席 者	座長代理 2 名、 委員 17 名（市区長 14 名、学識者 3 名）、 全国市長会（事務局）、公益財団法人日本都市センター（事務局）

1. 経過概要

(1) 座長代理である久保田后子・宇部市長からの挨拶の後、委員である鈴木誠・愛知大学地域政策学部教授から「人口増加を展望した都市再生戦略－多世代コミュニティと経済循環をつくる－」と題した講演が行われ、質疑・意見交換を行った。
(2) 事務局（日本都市センター）から、報告書の全体構成及びアンケート調査の回答結果（全都市自治体対象）等について説明した。
(3) 学識者委員から報告書骨子の概要について説明があった後、意見交換を行った。
(4) 第 4 回研究会を 4 月 14 日（木）午前 10 時より開催することで決定した。

2. 講演概要（鈴木委員）

○　昨年5月26日に、全国市長会の「少子化対策・子育て支援に関する研究会」が取りまとめた報告書のなかで、合計特殊出生率上位30都市自治体に対するアンケート調査結果が掲載されているが、この特長を分析してみると、「地域コミュニティが充実していること」「育児支援が受けられる親族等が近くにいること」「「地域」が子どもへ高い関心を抱いていること」の3つの要因があると考えられる。

○　この3つの要因を踏まえたうえで、今後、人口増加を導く都市政策には5つの公準がある。それは、①子育て世帯を包み込むコミュニティの形成、②若者世代が結婚・出産・育児・子育てに魅力を感じられるような市民意識の醸成、③地域・学校・企業の連携による、子どもや若者が子どもを育みたいと思えるライフスタイルや価値観の醸成、④子育て世帯間での情報の共有化や支援が得やすいネットワークの構築、⑤地域・学校・企業・行政が若者のライフステージの節目の各段階において祝い、支援する仕組みの構築である。

○　さきの①から⑤までの5つの公準を実現するためには、多様な世代が主体的に交流・協力して心地よい生活環境をつくることが必要不可欠であり、子どもや若者、子育て世代を包み込むコミュニティづくりを念頭に置いたうえで、NPO・学校・企業・行政等が主体的に連携し、まちづくりを推進する都市戦略が求められる。そのためには、「暮らしたい地域をつくること」と「活躍したい地域づくり」の2つの視点が重要である。

○　まず、「暮らしたい地域をつくる視点」としては、暮らしたい地域を具体的にイメージできるよう、小学校区や中学校区といった生活圏域を改めて見直したうえで、それを条例で明示し、まちづくり協議会や地域自治区等を地域の代表機関（代表組織）として位置づけ、

当該組織において地域計画を策定するなど、都市内分権の推進に着手することである。

○　具体的には、まず、SWOT分析などの手法を用いて地域の現状把握を行い、住んでいる地域のめざすべき将来像を描写する。次に、10代から40代の若い世代の意見を聴取するための地域懇談会を設け、そこで得た成果を世代間で共有できるよう情報提供し、基本目標を定める。それができれば、今度は当該事業の目標達成に必要な取組みを具体化し、多世代で事業計画を企画する。最後に、地域計画を策定し、事業推進のために、自主財源の確保を含めた事業予算や地域予算を算定するという一連のプロセスが必要である。

○　次に、「活躍したい地域をつくる視点」であるが、端的に言えば、自分の力を試したいと思う若者たちが果敢に挑戦できる就労の場を創出することである。具体的には、若者や女性の起業・創業を支援する産業振興条例の制定、あるいは農協や生協、商工会議所・商工会、NPOなどと連携した産業振興条例を制定し、これらを実行に移すことによって、地産地消型若しくは地産他消型の地域経済をつくっていくことである。

○　最後に、多世代が交流・共生するためには、都市の食・環境・産業を維持する経済循環を目的とした条例を行政が制定し、その支援体制を構築する施策が求められる。これまで各自治体で実施されてきた都市内分権の取組みをコミュニティ内のみにとどめるのではなく、それを基盤として、経済の循環をつくり、挑戦したい若者たちの就労の場の提供・確保を具体的に実践していくことが今後ますます重要なものとなる。

3. 質疑応答・意見交換（講演内容）

○　平成の合併から10年が経過し、当市では、平成27年度末で廃止予定の地域自治区の今後のあり方を議論している最中であるが、まちづくり協議会などの組織を条例で位置づけた場合、委員の固定化が懸念される。そこで、市民からの意見をより幅広く聞くためには、当該組織を条例で位置づけないほうがよいのではないかと考えているところである。また、協議会の規模が大きくなりすぎると意見の集約が難しい面もあり、どの程度の規模が適当であるのか頭を悩ませている。

○　自主的かつ任意に組織された住民自治組織の必要性を強く感じており、その活動支援に当たっては、行政からの一定程度の補助金は必要と考える。しかし、補助金ありきではなく、当該組織として自主財源を確保する手立てを考えることが重要である。

○　当市では、主として小学校区単位でまちづくり協議会をつくっており、現在、複数の協議会が発足している。このまちづくり協議会について、早くから発足したところと組成して間もないところとがあり、その活動内容に大きな差が生じている。また、古くから活動している協議会では活動内容が形骸化するなどの問題も見受けられ、今後、行政として、どのような方向で支援すればよいのか悩んでいる。それと同時に、今後、まちづくり協議会をより充実させ、道路の維持・修繕などについては、一定程度、予算の執行権を付与することも考えているが、議会との関係もあり、難しい課題である。

○　当市は町村合併により誕生した市であり、コミュニティ協議会連合会をつくっているが、とりわけ山間部では人口が大きく減少し、若い世代もいないため、70 代の方たちが中心となって協議会行事などを担っている。人手が足りないため、協議会同士で行事を開催する

こともあり、そうした連携を行うことによって何とか活動を維持している状況である。問題は、高齢者が多く、世代間の連携をどのように進めていけばよいのかということである。地区によっては学校のPTA役員にはなるがコミュニティ協議会には参画しないというところもあり、世代間の交流が難しいと感じている。

○　住民協議会組織とは別に、地域を超えたテーマごとの市民協働も考えられる。当市では、地域福祉、高齢者・障害者支援、子ども・子育て支援というテーマごとで集まる組織があり、地域の枠を超えて支援ができるファミリーサポートといった子ども・子育てに関する取組みも展開されている。したがって、コミュニティに関しては、地理的・物理的な枠にとどまらず、人口減少社会における諸課題の解決に向けたテーマ別コミュニティを活性化させることも重要であると考える。

○　当市では、現在、「まちづくり協議会」の整備を進めており、一部の事業について予算執行権を付与するなど、次の段階に進むべき時期に差しかかっていると考えるが、その際、行政として、どのような点に留意すべきであるかご教示願いたい。また、先ほどテーマ別で課題解決を図るコミュニティ形成の話が出ていたが、当市では、まちづくり協議会が中心となり、健康・食育等の分野で民間企業と連携するとともに、空き家（団地）活用の一環として、地元の大学と連携し、高齢者に対するサポート体制を構築するなど、健康づくりというテーマのもと、まちづくりの土台となるコミュニティ形成に向けた取組みを加速させている。

○　我がまちでは出先機関として位置づけている支所の権限を強化し、地区計画を住民参加のもとで策定している。この支所に関して面白いエピソードがある。とある支所では、2つの「まち」の名前が並んだ形で支所名になっているため、住民は自分たちが住む「まち」以外の地名が入っていることに違和感を感じていたのだが、地域における自主活動が活発になるにつれ、各組織がこの支所名を名乗ることが多くなった。これは住民が自分たちの地域に関心を持って活動を積み重ねてきた結果であり、違う地名を並べることにより、むしろ従前にも増して地域の一体感が醸成された好事例として紹介したい。

○　**鈴木教授**　地域社会において人々が「交流」・「共生」するためには、各世帯同士がそのことを意識する必要があり、同時に具体的な行動や活動につなげていくための支援もまた必要不可欠である。例えば、防犯活動や防災活動など何かテーマが見えてくると、具体的な活動内容に踏み込み、それが交流につながっていく。つまり、これからの多世代交流・共生のまちづくりにおいては、何を目標とするのかを明確にする必要があり、これは各都市自治体によって様々である。一つの例として、都市のなかでも農山村集落を多く抱える地域があるとすれば、山間部の集落の維持あるいはそこで暮らす高齢者や子育て世代のサポートが大きなテーマとなる。これから地域で考えなくてはならないことは、地縁や合併前の区域という既成概念のみに縛られず、人口減少社会において、どのような地域をめざしてまちづくりを進めていくのかを具体的に議論できるエリアや枠組みを設定し、顔を見合わせて意見を出し合っていく協議の場を確保することである。その場合、同一世代の同じような立場の人たちが集まって何かやろうとしても限界があるため、子育て世代に加え、人生経験を多く積んでいる世代や男性の企業経営者など多様な立場の人が集う場を設ける

ことに留意すべきである。

また、自分たちで地域を何とかしなければならないと思っている住民たちは、まちづくりに関わっていない若い世代をどう巻き込むのかということに非常に関心を寄せている。様々な世代の人たちをうまく取り込むため、まちづくり委員会などの中間支援組織を協議会のもとでつくり、テーマ型のコミュニティ活動を行う団体や個人を募集して、市からの交付金や補助金を提供するといった行動に出ている。このように、地域計画の作成と資金の運用、また人材の活用に責任を持つ中間支援組織をこれからつくっていくことが平成の合併後10年を経た経験をもとにやらなければならないことだろうと考える。

最後に、先ほど来、各市区長から資金調達に関わる意見が出ていたが、地域での自主的なまちづくりを推進するためには、使途を限定しないかたちで交付金を支給する地域予算制度などは有効な手段であるが、当該交付金の支給に際しては、事業内容を適切に審査したうえで支給することが前提である。また、資金調達を自ら行えるよう、行政がその支援メニューに関して情報提供することも重要である。

なお、自身が住む愛知県では、ソーシャルビジネスネットワークシステムという仕組みを構築しており、地域課題に取り組むNPO法人や株式会社などを設立する際、その創業資金やつなぎ資金、あるいはマーケットづくりといった様々なノウハウを持った個人や組織がサポートし、地域のなかで自ら資金調達を行うことができる体制をつくっているので、一つの例として紹介したい。

4. 学識委員からの報告書骨子の説明

(1) 後藤座長代理

○　担当する章のタイトルは「複合的な課題を多世代が協働して解く」とする。「人口増加の時代と人口減少の時代を比較し、多世代交流・共生は何が同じで何が異なるのか、多世代が協働し、どのように諸問題を解くのか、また、限られた財源・人的資源をどうニーズにマッチさせ、効率的に活用しようとしているのか等について導入部分で整理したい。

○　続いて、従来、家族が担ってきた福祉・介護の役割が、家族形態の変化等に伴いコミュニティが担う必要性が生じているなど、「人口減少社会において多世代交流・共生が求められる社会的背景と意義」について触れたい。

○　次に、「多世代交流・共生に向けた行政・市民・民間企業（NPO）等の協働のあり方」として、各主体がどのように協働する必要があるのかについて触れるとともに、自身のキーワードとして「外発的発展」や「内発的発展」の先に「共発的発展」モデルがあると考えており、外の力と内の力をどのように相互作用で高めていくかということを記載したい。

○　続いて、2つの事例を紹介したい。1つ目は奈良県橿原市で進めている「医学を基礎とするまちづくり」であり、増大する医療コストの低減や、まちの中で人々の生活の質の向上をめざし、安心して健康に住まい続けられるまちづくりについて提案したいと考えている。2つ目は、ドイツの「シティ・リージョン」の取組みであり、もはや基礎自治体だけでは解決できない問題もふえてきているため、複数の基礎自治体が連携しながら諸課題を解いていくことについて記載したい。

○　最後に、「ロードマップ（時間の地図）」「エリアマップ（空間の地図）」「ステークホルダーマップ（人間の地図）」の3つのマップの作成を自治体職員に提案することにより、近視眼的思考から意識を総合化する思考へと発想転換を促すようなことを提案したいと考えて

いる。また、補遺として、市民自治のためのコミュニティ計画と地域づくり協議会の紹介と併せて、世代間交流事例リストについても10件程度掲載したい。

(2) 鈴木委員

○　担当する章のタイトルは「多世代コミュニティと経済循環の方法」とする。報告書骨子の内容は、さきの講演内容に沿ったものであるため、内容の説明は省略するが、大きな柱として、「①人口増加都市の要因」「②人口増加を展望した都市政策の公準」「③暮らしたいコミュニティづくりの条件と実践」「④挑戦したい仕事おこしの条件と実践」「⑤多世代共存から交流、共生へーステップアップの政策構想と自治体実践術ー」の5つを考えている。

(3) 市川委員

○　担当する章のタイトルは「多世代交流・共生のまちづくりの実践と地域社会の挑戦」とする。現在、全国レベルで人口減少問題や高齢者問題に直面しているが、多くの自治体での「現在」の取組みから「未来」の可能性が切り開かれており、子育て支援や子どもの教育等を通して「未来」思考の取組みも各地でなされ、実績を上げている。そこで本報告では、「現在」と「未来」の接点である活動を紹介する。

○　まず、「多世代交流・共生のまちづくりに向けた地域社会（コミュニティ）の現状分析」として、孤立死、虐待問題、子育てに関するSOSなどの諸課題について、地域社会を構成するより多くの市民がそれを認識することの必要性について触れたい。

○　次に、「多世代交流・共生のまちづくりに関連する社会福祉施策」として、介護予防・生活支援、児童虐待を防ぐ社会的養護、生活困窮者自立支援など各種の取組みが行われているが、これらの課題に直面している家庭では、児童問題、親の貧困、高齢者の経済的困窮と介護等の問題が重なり合っており、「自助」「公助」「共助」の新しい福祉システムの構築は優先的に取組む課題である。したがって、これらの世代を超えた横断的な取組み事例を紹介したい。

○　次に、「多世代交流事業と地域社会（コミュニティ）が担うべき機能」として、①プログラム、②場の提供、③圏域、④都道府県・市町村、⑤募金活動、⑥新たな施策（生活困窮者自立支援制度）の6つのモデルに分類してまとめたい。

○　続いて、「多世代交流・共生のための諸施策の融合による環境づくり」について、①地域資源の掘り起こし、②協働の場＝プラットフォーム形成、③人材の発掘・配置・育成方策、④キーパーソンの検討の必要性、⑤多世代交流・共生の推進体制と保健・医療・高齢者福祉・児童福祉分野等が連携した包括的なサービス体制の構築、⑥未利用地、学校施設の有効活用方策としての交流拠点について記載したい。

○　最後に、平成28年度に新規事業として実施される「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」は、行政の横断的取組みを評価する事業でもあると考えられ、当該事業に関しても触れたい。

(4) 相馬委員

○　担当する章のタイトルは「多世代連帯をせまるダブルケア」とする。晩婚化・晩産化と少子高齢化により「ダブルケア（育児と介護の同時進行）」に直面する人の増大が予測され、ダブルケアが早晩、日本の大きな社会問題・政策課題になると考えられるため、まず最初に、人口減少社会とダブルケア問題について記載する。

○　次に、これまで、仕事と子育ての両立あるいは仕事と介護の両立が問題とされ、介護保険制度、育児支援制度など各支援領域で地域に根ざした包括的な支援制度を目指し、現場の努力が蓄積されている一方で、「ダブルケアラー（ダブルケアに従事する人）」は孤立や様々な問題に直面しているため、ダブルケアの実態と負担の構造について、これまで5回に渡り実施した「ダブルケアに関する調査」の結果等をもとに記載したい。

○　続いて、ダブルケアラーのニーズは何か、また、当事者の集う場づくりとしてのダブルケアカフェ、育児と介護双方に役立つ当事者目線でのハンドブックづくりや支援者向けの研修プログラムなど、現在、ダブルケアに関する各種活動が横浜市を中心に進められており、これらの事例を中心にダブルケア支援開発の動きについて説明したい。

○　最後に、ダブルケアとは、世代間のケアの連関のあり方から複合課題をとらえる一つの切り口である。これを複数の課題や主体を引き寄せる「磁石」としてとらえ、団塊の世代が75歳以上になる2025年、さらには高齢人口がピークに達する2040～2050年に向けた支援策としての「自治型・包摂型地域ケアシステム」の構築を模索するソーシャルイノベーションの可能性や課題を示したい。

(5) 齊藤委員

○　担当する章のタイトルは「人口・世帯減少時代のまちづくり」とする。その背景として、地域での共助体制構築の必要性と多世代共生型社会について触れたい。そして以下、それを実現するための方策や行政が留意すべき点などについて記載する。

○　まず、多世代共生を支えるプラットフォームの必要性について記載する。東日本大震災などのような有事が発生した際にも機能する仕組みづくり、例えば、一見すると人間関係が冷たそうに見えるマンションでも、地域とマンション（集合住宅）との間で協定を締結するなどの取組みにより、互いに助け合い、かつ地域貢献も行っている事例もあるため、これらの制度をうまく活用したまちづくりについて記載したい。

○　次に、自身がプロデュースした住宅地を例に挙げ、自ら自分たちのまちをよくする、お互いが助け合いたいと思い合える新しい住宅地をつくるためには、どのような課題があるのか具体的に説明する。そのために行政に求められる視点と制度設計について記載する。

○　続いて、既成市街地において多世代が共生できるまちづくりとしての空き家活用について説明するとともに、空き家を単なる利活用だけでにとどまらず、居住政策、福祉政策、都市計画、不動産業との連携という総合的な視点を持つことの必要性について、具体的な事例紹介とあわせ、留意すべき点についても示したい。

○　最後に、高齢化が進んだ戸建住宅地に若い世代にも入っていただくためには、どういうプロセスを踏み、どのようなプラットフォームを形成すればよいのか具体的に示し、地域における公民連携、民民連携、あるいは行政組織内での連携についても記載する。

5. 意見交換（報告書骨子）

○　これは一時的な現象かもしれないが、大規模なマンションができるなどして人口が増加している都市自治体においても、空き家・空き店舗の増加、独居老人や身寄りのない高齢者の増加、町工場や商店などでの後継者不足、インターネットショッピングの普及や大規模量販店の進出による商店街の衰退など、全都市自治体対象のアンケート調査で挙げられているような「人口減少社会の課題」に直面している。

したがって、これらの課題は人口減少社会の課題なのか、それとも他の要因があるのか、あるいは一時的又は局所的な人口増加でも同様の傾向にあるのか、この点について何かヒントをいただきたい。

○　各都市自治体においては、様々な課題や悩みを抱えながら、多世代交流・共生のまちづくりに関わる事業を実施しているが、何か発想の転換ができるような、あるいは思いもよらない視点からアプローチやヒントが得られるような報告書を作成していただければ、現場で大変使いやすいものになるのではないか。

○　恐らく、どの都市自治体でも、人口規模の大小はさておき、人口増加の対策あるいは人口減少対策は、それぞれの地域特性に応じて取り組んでいると考える。大変難しいと思うが、どうすれば人口の増加が期待できるのか、若しくは人口の減少を抑えられるのかについて、報告書のなかにそのヒントがあることを期待したい。

あわせて、これまで各市区長が取り組んできた施策や事業の方向性が概ね一致しているか、あるいは地域特性を踏まえた取組みとなっているかなどが確認できるような報告書となることを期待したい。

○　人口が増加している都市自治体もあるが、多くの都市自治体は人口減少に苦しんでおり、社会構造の変化に合わせて都市自治体行政のあり方を変えなければならない。その転換が求められているにもかかわらず、都市自治体職員がそのことを十分に理解していなければ住民の理解を得ることは難しい。したがって、都市自治体職員が政策に活かせるような深みと具体性の両面を報告書に込めていただきたい。そうすれば、座学のみならず、実務研修でも使えるものになり、政策の点検もできるのではないか。

（文責：事務局）

第４回　人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会
《議事概要》

日　　時　平成 28 年 4 月 14 日（木）10:00～12:00
開催場所　全国都市会館 3 階　第 1 会議室
出 席 者　座長
座長代理 2 名
委員 16 名（市区長 13 名、学識者 3 名）
全国市長会（事務局）、公益財団法人日本都市センター（事務局）

1.　経過概要

(1) 座長である太田稔彦・豊田市長からの挨拶の後、事務局(日本都市センター)より本研究会の取りまとめ成果である、論点整理、提言(案)、アンケート結果について説明を行った。
(2) 座長・座長代理・学識者委員から、それぞれ報告書の執筆担当各章の概要について説明があった。
(3) 論点整理・提言(案)について意見交換を行った。提言の文言の一部修正については座長と事務局にて調整することとなり、閉会した。

2.　論点メモ・提言案説明（事務局）

○　論点メモと提言案について、位置づけと内容を説明した。

3.　報告書論文説明

(1) 後藤座長代理

○　人口増加時代は、単純な課題に対していわゆる縦割りの対症療法で個別に対応することが可能であったが、今回の人口減少時代は課題が非常に複合的で、横断的な対応が求められることが大きくこれまでとは異なっていると考える。
○　社会的背景として我が国の高齢化の進行は、中国、四国、また南九州がいち早く高齢化が始まり、東日本とは 30 年以上のタイムラグがある状況で、各自治体に合わせた処方箋を書いていかなければならない。
○　家族の変容について、かつては個人、家族、コミュニティの関係が同心円のように広がっていたのが、現在は家族に対する向き合い方と地域社会に対する向き合い方が全く逆のベクトルになっている。従来、家族が担っていた役割の一部をコミュニティのほうに委ねていかなければいけない。しかしながら、そのコミュニティ自体も力が衰えてきている。そうした中で今回のこの課題を多世代が交流して共生するということで解いていく必要があるだろう。
○　従来の 20 世紀の方法論は「分ける」ことによって効率的に進めていくことが重要であった。現在は「分ける」ではなくて、「分かち合う」というキーワードに変わってきている。価値を、あるいは課題を分かち合うことが多世代、多主体の参加する地域社会に求められ

ている。

○　「共発的発展モデル」とは地域の当事者の能力やニーズに依拠した活動を通じて、地域資源を価値づけ、それを有効に活用し地域に利益を還元する従来の「内発的発展モデル」に加えて、地域を超えて広域に広がる社会関係資本を構築することにより、外発力を活用する一方で、外からの介入を分散することで「外発的発展モデル」のリスクを抑えるものである。

○　従来の行政的な公共性に加えて、今後、市民的公共性、あるいは市場的公共性という、新しい公共性の物差しも加えていく必要がある。

○　奈良県立医大と共同で取り組んでいる医学を基礎とするまちづくりの事例であるが、今井町という伝建地区の空き家に県立医大の機能を移してひと・まちが元気になるというコンセプト。奈良県、橿原市、奈良医大、早稲田大学が協定を結び、その周りに地元の公共団体、住民組織、民間企業、あるいは地元金融が連携して、国の支援もあって地域活性化モデルケースに選ばれ、プロジェクトを進めている。

○　市域を超えた計画的な圏域を形成しているドイツのシティ・リージョン「ライン・ネッカー」の事例。ライン川とネッカー川にまたがり、3 つの州にもまたがる自治体の連合で、共同の計画的圏域をつくっている。ガバナンスの仕組みは、法律の裏付けに基づく意思決定組織（頭）として「地域計画連合」、年会費 360 ユーロ払えば誰でも意見が言える開かれた議会のような「未来協会」、実際にまちづくりを進める「有限責任会社」の組織がある。

○　都市農村計画法についても提言に加える。現行で土地利用のコントロールができるのは、都市側では「市街化区域」と「非線引きの用途指定」で、農業側では「農用地地域」に限られ、その間はコントロールできなかった。これから都市が縮小して郊外から人が撤退していくと、そこに無計画な空き地ができてしまう。そうしたところを土地利用のコントロールの対象し、全ての土地に対して土地利用規制をかけることのできるような、新しい体制が求められる。これは政府としても近い将来取り組まなければならないという認識が共通のものとなっている。

(2) 市川委員

○　多世代交流・共生のまちづくりの施策・実践というのは、子育て支援とともに要介護状態の高齢者等の支援を世代を超えて取り組む施策・実践でもある。そのことによって子供たちは育ち、それとともに子供たちへの支援を世代を超えて交流も含めてやっていくことではないかと考える。

○　多世代交流・共生のまちづくりという概念はなかなか浸透していないようだ。共助社会とか共生型社会については議論されているが、それとさほど変わるものではないと私は認識している。

○　多世代交流・共生のまちづくりの施策・実践の要点は、①地域が拠点であるということ、②施策は多様であるということ、③地域に根差した接木であると言うこと、④協働した取組みによって新しい公共を推進すること、⑤狭い福祉の考え方を超え福祉のまちづくりを目指す、ということであり、特に③の地域に根差した接木ということを強調したい。

○　地域における新たな支えの概念の中で、この地域の共助というところが問われてくるところで、自助、共助、公助をあわせてやっていく。これは新しい公共の議論ではないかと認識をしている。

○　大きな問題になっているのは、新たな時代に対応した福祉の提供ビジョンをどうつくるかだ。現在は介護保険、子育て、生活困窮者対策など分野ごとに分かれているが、統合して支援していく仕組みについて議論する必要があるだろう。

○　市へ期待するのは、あすの地域社会を描くとともに、協働のあり方を協議し、支援の内容を明らかにすることだ。共助を進めるといっても、どう支えるかが曖昧なままでは全く進まないだろう。

○　ボランティアの高齢化が進んでいるというデータがはっきり出てきている。行政は地域福祉コーディネーターとかボランティアコーディネーター等の多世代交流・共生のまちづくりを進める専門職の配置、また活動拠点などさまざまな支援をしなければならない。

○　協働の自治体運営のための地域資源には「人」も含まれる。各地域の地理条件等を踏まえた、地域でこれまで築かれ、また耕されてきたさまざまな活動、行政の歴史は資源だという認識で議論している。

○　多世代交流・共生のまちづくりを計画的に実施していくためには、とりわけ日常生活圏域、市区町村圏、広域圏、都道府県の圏域など、さまざまな圏域の調整をすべきではないか。また、市と町村の関係を再検討する必要がある。平成の大合併で多くの市町村の規模が大きくなった。しかし他方、小規模な自治体は大規模な自治体に組み込まれる場合も多く、その結果、地域の福祉力が弱まって、結果的にマイナス面も出てきているのではないか。従来の住民による相互の助け合いよりも、政策的な福祉供給システムが優先される件もあるのではないか。

○　組織の見直しも重要で、児童と高齢者と障害者を地域包括ケアに含めることは待ったなしである。高齢者の分野で訪問したら障害を持っている人がケアをしていたということもあり、そういったことが抜け落ちてしまわないようなことが必要。

○　共助社会、共生の社会づくりについての自治体への調査を見る限り、多くの回答が高齢者に対する地域包括ケアの内容であり、世代間交流・社会づくりについて違和感を持つ自治体も多かった。人口減少時代の影響を受けている自治体も多く、少子高齢化という問題に取り組むことで精いっぱいであることは十分想定できるが、今回のテーマは現在と未来を結ぶものである。その視点からは、地域の再生を図り、取組みを続けている自治体からのメッセージを大切にしていただきたい。

(3) 相馬委員

○　ダブルケアは狭義では育児と介護の同時進行という意味で使っていたが、広義に捉えると家族や親族など親密な関係における複数のケア関係と、そこにおける複合的課題、現代におけるケアの複合化・多重化という広い意味としても用いていることを改めて強調したい。

○　2016年4月現在、ダブルケアの実態を把握できる政府統計が公表されていない。ダブルケアの中で、とりわけ市民生活における介護の多様化という状況がある。身体的ケア責任だけでは多様化する市民の方々のケアの実態、ひいてはダブルケアの実態も捉えにくいことも研究調査を通じて痛感する。多様化・複合化する市民のケア責任や負担構造、ニーズについて、国や自治体でもその実態把握が必要であろう。統計制度としても縦割りであり、多様化・複合化する市民のケアの実態が横浜市を中心とした活動を通じてもなかなか見えてこない。

○　政策の提案のところで申し上げたかったことは、大きく5点である。

①　市民生活のケアの多様化・複合化を踏まえたダブルケアの実態把握の必要性

②　ダブルケア当事者によるニーズ定義・状況定義を踏まえたダブルケア問題の社会的認知

③　ケアの多様化・複合化時代を踏まえた、ダブルケアを前提とした人間らしい働き方、人間らしい豊かな暮らしが可能となる「社会ビジョン」「社会経済システム」の理念や方向性に関する市民的熟議の仕組み

④　高齢世帯の年金・医療・介護保障の重要性

⑤　ダブルケアマトリクスの活用による多様な主体の明示化と連携

○　当事者の支え合いのネットワーク構築。育児と介護の両立に関しては、今から 11 年前に育児と介護の両立を考える会という市民団体があった。これは先駆的な市民の当事者の支え合いの活動で、2010年にその活動は閉じたが、横浜、全国のNPOの方々の連携によって、現代版として支え合いのネットワーク構築としてはダブルケア Talk!といったウェブ上の支え合いの場がつくられている。

○　介護と育児の縦割り行政を超える総合的相談窓口の設置、介護施設や保育施設の入所基準をダブルケア視点から見直し。横浜市では特養の入所基準にダブルケアの視点が既に盛り込まれた。秋ごろに保育園の入所基準にダブルケアの視点をどう入れるか検討も始まる。

○　すなわち子育て支援、介護支援、生活困窮者自立支援など、各支援現場でのダブルケア視点の認知、ダブルケア事例としてのケース分析とケースワークの重要性を強調したい。ケース記録にダブルケアのチェック欄などが1つあれば、ニーズや現状も把握できる。

○　利用者支援員、生活支援コーディネーター、自立相談支援事業の相談員、これは子ども・子育て支援システムと介護保険制度と生活困窮者自立支援制度の間での連携をより機能させるといった論点があるが、必ずしもこの3者での間の連携がうまくいっていない。

○　地域包括支援センターの情報基盤としては、まだファックス・手書き中心。子ども・子育て新制度、介護保険制度、生活困窮者自立支援制度の間の連携を進めていく上では、ファクス・手書き中心のケース記録をいかに情報統合してシステムを考えていくのか、その情報システムの改善が不可欠。

(4) 齊藤委員

○　従来型の共助、これに依存した地域コミュニティが機能しなくなっている。地域で助け合えるシステム・プラットフォームが必要。

○　具体的には千葉の浦安市、東日本大震災のときの助け合いを紹介。管理組合、自治体が頑張って液状化に即座にいろんな対応をしたが、その中でも意外にも、管理組合が頑張った。誰がどこに住んでいるかを把握する必要があるが、管理組合はそれができていた。日ごろからイベントをやって工夫しているから、いざというときに横のつながりがあった。

○　自発的な助け合いというより、日本人はちょっと奥ゆかしいので、やはり呼びかけ、さあ今から一緒にやろうよとか、当番を決めていたことが効いている。戸建てよりも管理組合のほうがそれは機能していて、その地域にあるプラットフォーム力の違いではないか。

○　マンションのようなプラットフォームをうまく地域に利用していくことが有効ではないか。マンションと周辺の地域が連携して多世代共生の取組みを提案したい。具体的な機能としては以下の4つがある。

① 津波避難ビルとしてマンションが機能した例
② マンション共用部のいざという時の開放
③ 避難時の避難待機住宅としての位置づけ
④ 災害時の物資の流れ等を集約する情報の拠点

以上のような機能をマンション建設時に集合住宅指導要領に盛り込み、地域と協議連携をしていく。

○ 地域・住民自らが管理したくなるようなまちをつくり、住民がそのまちの管理を通じながら、お互いが助け合う、いろんなことをやるような基盤をつくっていきたい。行政に移管しながら日常管理を住民がやるという管理協定を結び、それを忘れないように、「まちかるて」という仕組みによって、住民の役割を常に実感していただく。

○ 既成市街地で多世代共生できるまちづくりとして、多くの市がご関心の高い空き家をうまく使う方法を紹介する。空き家を埋めるだけでは問題は解決できない。モノを作る時には色々な要綱や条例があるが、出来上がった住宅の管理に関してはなかなか指導するツールがないので、それをまず用意することが重要ではないか。

① 都市計画マスタープランの中で空き家の問題を位置づけること。
② 空き家になるのはそこに住み続けられない高齢者がいるからであるので、福祉政策と連携すること。

○ 民間の不動産業者が売ったり貸したりするようなものは、放っていても動く、むしろそうではない空き家をどのように動かしていくのか、これが重要な課題になる。それを行政と民間でプラットフォームを作って動かしている事例として流山方式の紹介。

○ 国レベルが大きな方向を出すこと、民間の開発事業者自体も考え方を変えること、市民もやはり自分のまちにもっとご関心を持っていただき、行動をとっていくことが重要ではないか。

(5) 太田座長(豊田市長)

○ 豊田市自体は高齢化率がまだ21%を少し超えたあたりで、人口もしばらくは微増の見込みだが、平成17年に7つの市町村が合併して、7つのうち5つは消滅可能性が指摘されている区域。特にそのうちの 1 つが全国的に見ても最悪のペースで人口減少が進んでいる。豊田市全体で見た数値と比べ、実は内情が随分違うという課題を抱えている。

○ 豊田市の取組みとして一番重視しているのは住民自治の強化。そのために地方自治法に基づく地域自治区制度を導入して、自立の取組みを推進している。地域自治システムは中学校区単位で、わくわく事業、地域予算提案事業など、地域に予算枠を配分して、地域の住民が判断する仕組みである。

○ 自立とはいっても、それぞれの地域の資源に限られるので、足らざる部分を豊田市の中で補い合う。そのコーディネート機能を持たせており、そういった全体の仕組みを「おいでん・さんそんシステム」と称している。

○ 自立とつながりによる課題解決。地域課題を解決する一番の担い手はシニア世代で、取組みを通して、健康寿命を伸ばせるという効果も狙う。ミライ・チャレンジ都市という、地域の課題に対してより積極的にチャレンジをして、地域課題の解決に持っていくような、そういう風土をつくりたい。

○ 市民の巻き込みを図りたいということで、あえて「WE Love とよた」という言葉を使

っている。歴史、文化、芸術、スポーツの全て、豊田市のものは全て「WE Love」で、みんなでもっと楽しもうという。そのことが結局のところは将来の豊田市の子供たちに対する投資にもつながると思う。

(6) 久保田座長代理(宇部市長)

○　多世代協働交流コミュニティづくりは現在の課題を未来につないでいくことだが、今日の現象をもたらした原因が過去にある。少し時間軸をさかのぼってまちづくりの根本的なところから転換をしなければならない。宇部市はかつて高度経済成長期に激甚な産業公害がもたらされたが、ステークホルダーによってプラットフォームをつくり、情報公開、科学的な分析に基づく話合いで解決した宇部方式というものがあり、評価を受けている。ここに立ち返って今日の課題に取り組む必要がある。

○　高校あるいは大学卒業後にまちを出ていく若者たちが非常に多い転出超過のまちだが、それを解決するには産業構造、雇用基盤を見直して、地域資源を活用した豊かな一次産業と工業都市としての技術力を使った地域内経済循環をつくっていく必要がある。

○　現在は都市計画、線引きが十分にできていないが、低炭素まちづくり法に基づいて土地利用の見直しに着手した。ドイツのシュタットベルケという事例のように地域エネルギー、地域産業、地域福祉に一体的に取り組む。合併によって面積の半分は中山間地域になったので、そういった観点からも都市の再生をする、中心部を核として、多極ネットワーク型コンパクトシティへの再生に向けて、公共交通網も再編をする。

○　このように地域の経済の基盤を見直したうえで、福祉に回す財源の確保、また人材の育成・定着に派生していきたい。分かち合いというイメージで、子供から障害者、高齢者を含めた地域支え合いのトータルな包括ケアを位置づける。

○　地域社会においては、民生・児童委員、あるいは自治会長、皆高齢化している。そこで地域を巡回する行政職員をふやし、また保健師を地域に常駐させる。

○　地方都市は企画、イベント会社等が非常に乏しいので、基礎自治体の職員がまちづくりのプランナーであり、プレイヤーとしても住民とともに汗をかき、現場に出ていかなければならない。職員の意識が変わることで、住民も頼りになる基礎自治体として、一緒に地域をつくり変えていこう、多世代交流をやっていこうという方向性も見えてくる。

4.　意見交換

(1) 提言「市区長、市区職員への期待」の記述について

○　報告書の各章では多主体が重要、多様な主体のコーディネートあるいは職員がプランナーでありプレイヤーであるというような記述がある。提言の「市の職員が市民を励まし、市民の背中を後押しする」というだけでは不足していると思うので、市民や多主体と目標を共有して、協働を進めるパートナーシップ、コーディネートというようなことを強調したほうが良いのではないか。

○　今や行政が全てを担う時代ではなくて、まさに多世代、多主体が一緒になってやらなければならない時代が来ている。その一方で、この報告書を読まれる首長、行政の経営者という立場から、我々はどんなリーダーシップと、どういう責務・役割を果たすべきということは打ち出していけたらよいと思う。

○　地域自らが自立しましょうとよく言われるが、高齢化のなかで無理も生じてくる。私は日ごろ職員が今の地域を見て考えて、コーディネーターになるべきと言っているが、この取りまとめを見て自らの経営に役立てようかと考えた。

○　市区長に対して何かものを申していくという議論はあったと思うが、余計なお世話だという考えもあるだろう。その記述は悩ましいところ。

○　「多世代交流・共生のための都市自治体の役割と責任」のところで総合的・包括的に課題が列挙をされているので、それを私たち市長、区長が反映していくという書きぶりのほうが、市区長の選挙で選ばれた個性を尊重するならば、報告書、提言としては受けとめられやすい。最後の部分は「職員への期待」としたほうがよいかもしれない。

(2) 職員の意識・人材育成について

○　国・県のほうから多種多様な事務移譲が行われ、現場の職員は事務に忙殺されていて、地域でどんなことが起こっているのか、なかなか気がつきにくい。肌感覚でこういう多世代交流であるとか共生のための総合的なサービスが必要だなという実感そのものが得にくいという実情がある。

○　どうやったら職員の感性を高めることができるのか、住民自治を高めるためにどうすればいいのかという話はとても難しい。立場の違う人たちが集まって、いろんなゲームをしてコミュニケーションを高めるのもいいと聞いたことがある。

○　地域包括ケアの計画の案を持ってきた職員がいたが、地域の課題と解決するシステムについてよく書かれていた。職員の意識は本当に温度差がある。

○　要するに自治体職員というのは成果と報酬が連動しない社会にいるという認識をきちっとしていく必要がある。民と官との決定的な違いは、人材育成のための戦略が実は経営ではない。全く違う異業種の交流をして、やはり人材育成のための人事ローテーションということをしていく。福祉の会議はいつも報告会になっている。報告会と連絡会、経営会議は違う。首長から福祉の経営会議をやるという方向性を出していかなければならない。

（文責：事務局）

「人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくり」に関する

アンケート調査結果

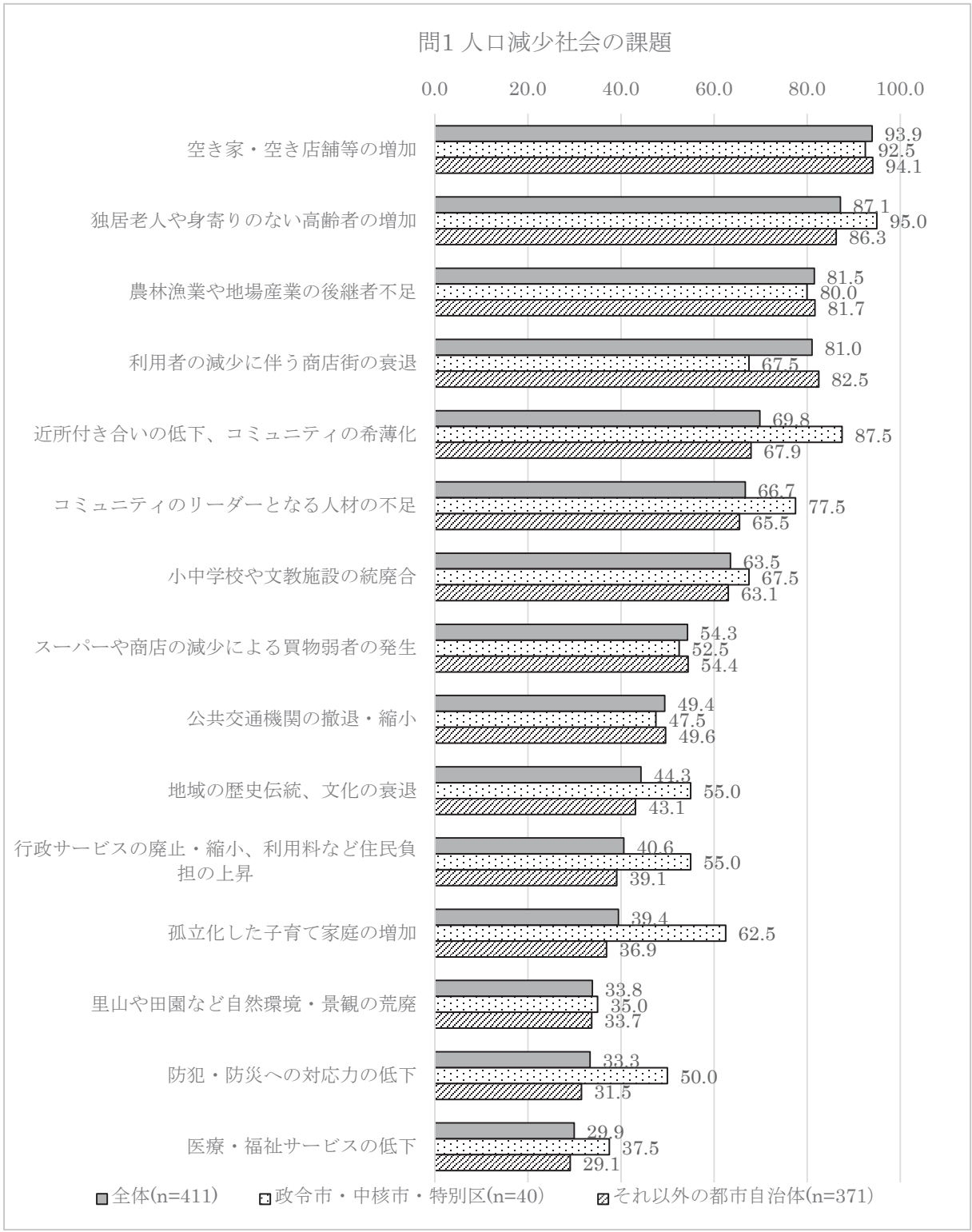
【調査の概要】

調査対象	全 813 市区 （政令市・中核市・特別区 88、それ以外の市 725）
調査期間	平成 27 年 12 月 4 日～平成 28 年 1 月 8 日
調査方法	各市区宛てに依頼状を発送 全国市長会ホームページから調査票をダウンロードし、 電子メールで回答
回答数	414 市区（回収率：50.9%） （政令市・中核市・特別区 43、それ以外の市 371）

【問１　人口減少社会の課題】

人口減少社会が到来し、各都市自治体において、行政サービスや市民生活に様々な影響が生じ始めていると思います。

次に掲げた事項のうち、貴市区において、現在課題として直面しているもの、または今後課題として考えられるものについて教えてください。（複数回答可）



人口減少社会の課題として認識されているのは、全体としては、「空き家・空き店舗等の増加」（9 割以上）、「身寄りのない高齢者の増加」「農林漁業や地場産業の後継者不足」「商店街の衰退」（8 割以上）、次いで、「コミュニティの希薄化」「コミュニティリーダーの人材不足」「文教施設の統廃合」（6 割以上）などである。

医療・福祉サービスの低下といった課題については、課題として認識している市区は 3 割程度にとどまっているが、これは各市区で取組みが進められている、ないしは人口減少社会特有の課題ではなく従来からの課題として認識されているからと考えられる。

また、人口減少社会の課題として挙げている 15 項目のうち 10 項目について、政令市・中核市・特別区がそれ以外の市を上回っており、とりわけ、「子育て家庭の孤立」（政令市・中核市・特別区 6 割、それ以外 4 割）や「地域コミュニティの希薄化」（政令市・中核市・特別区 87.5%、それ以外 67.9%）、「防犯・防災への対応力の低下」（政令市・中核市・特別区 5 割、それ以外 3 割）については、差異が顕著に現れている。人口減少社会の到来による各種の課題は、もはやどの都市自治体においても避けることができない深刻な問題であることとともに、比較的人口規模の大きい都市の方が、地域コミュニティのサポート機能の問題が顕著となっている。

これに対して、「利用者の減少に伴う商店街の衰退」（政令市・中核市・特別区 67.5%、それ以外 82.5%）については、人口規模の小さな都市の方が日常生活への景況が大きくなるという懸念を示している。

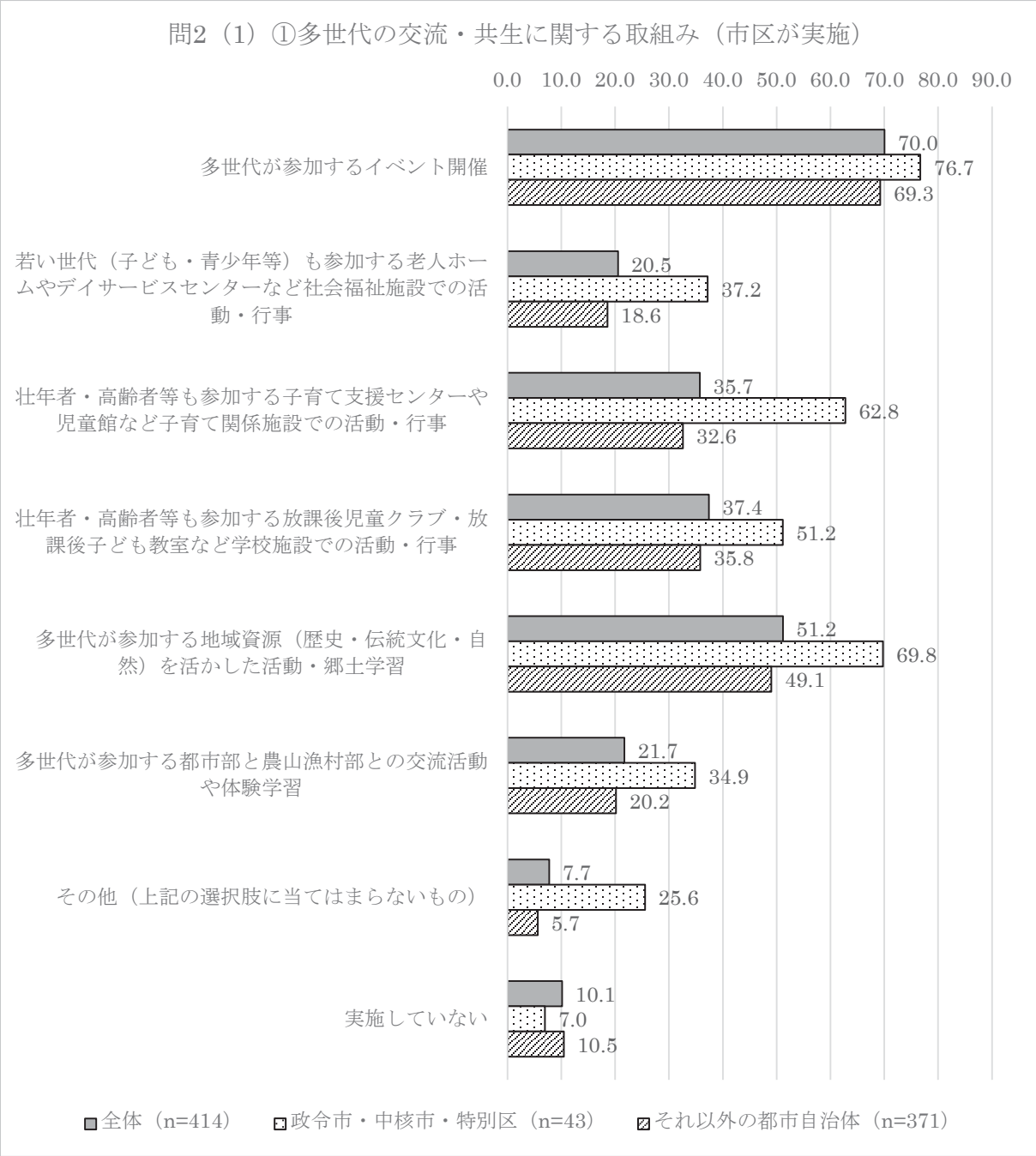
【問２　多世代の交流・共生に関する取組み】

各自治体においては、多世代（様々な世代あるいは幅広い年代間）の人々の交流活動や多世代が共生（相互に支え合い、共に生きる）する社会の形成を推進するため、地域の実情を踏まえ、様々な施策や事業に取り組んでおられると思います。

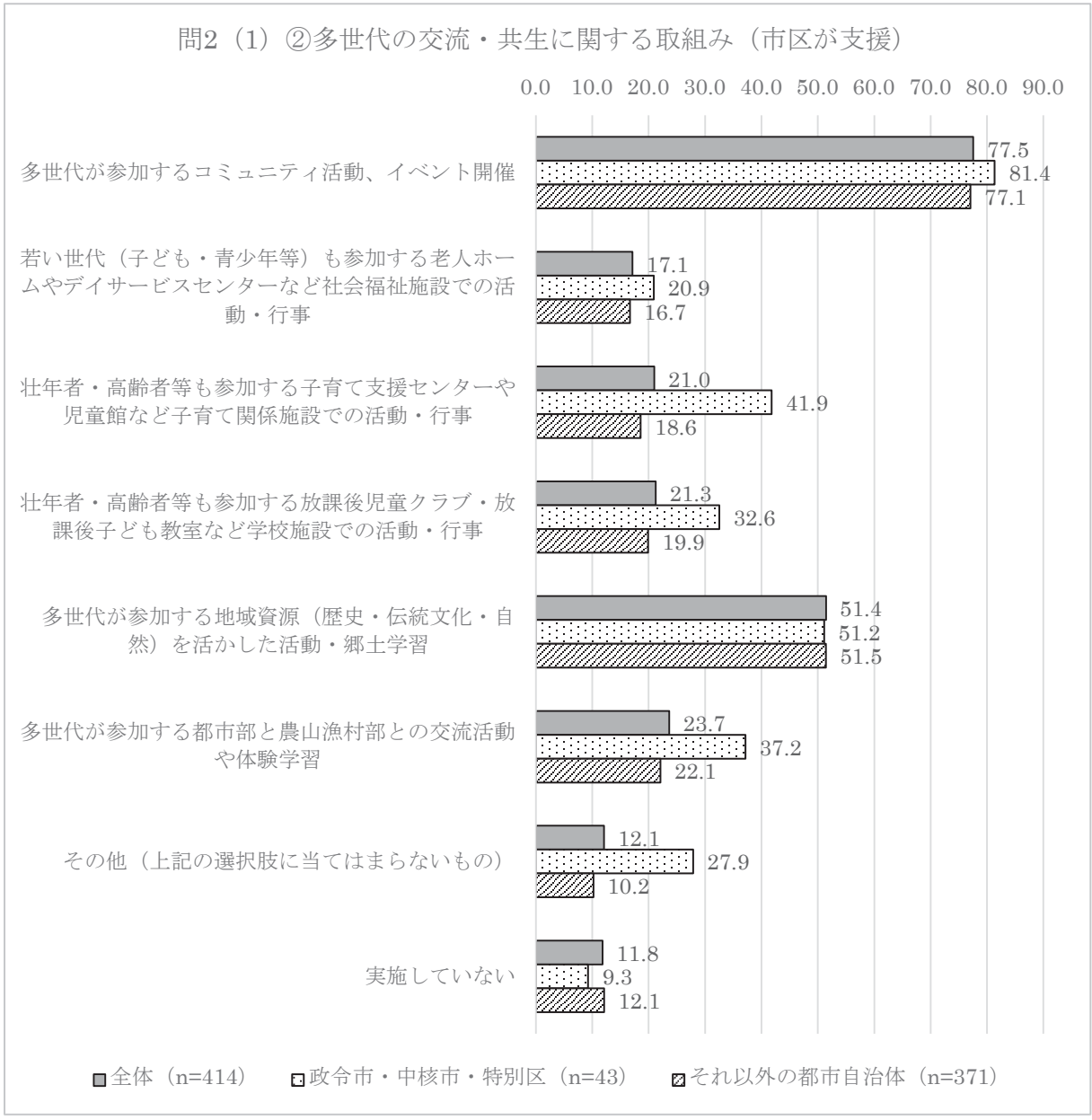
貴市区の取組み等について、教えてください。

（１）貴市区で実施している多世代の交流・共生の推進を目的とした施策・事業として、どのような取組みを実施されていますか（複数回答可）。

①貴市区が事業主体として実施している取組み



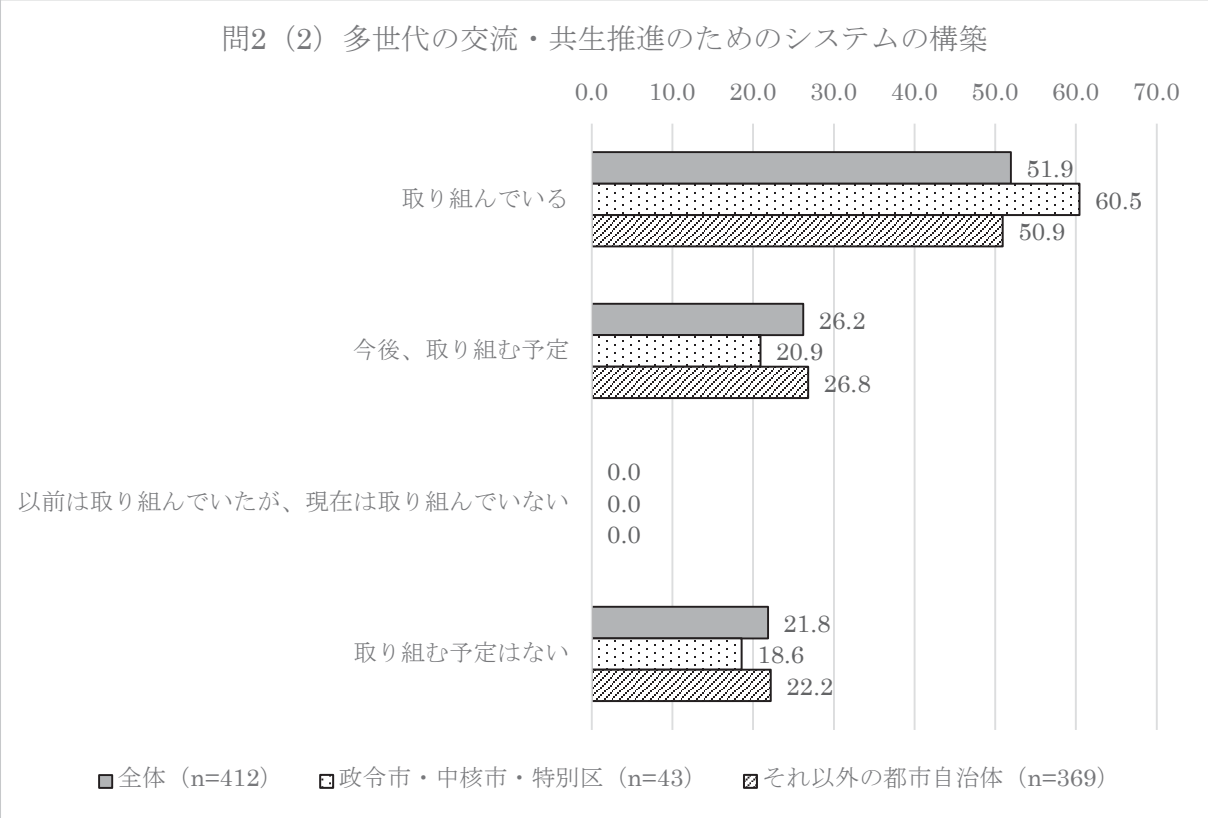
②住民自治組織やNPOなど貴市区以外の団体等が事業主体となり、貴市区が助成して実施されている取組み



①及び②のいずれの設問も「多世代が参加するイベント開催」が7割程度と最も多く、各市区ともに多世代の交流や共生を実現するため、イベント開催による仕掛けが重要であると認識している、あるいは取り組みやすいと考えているのではないかと思われる。次いで、「地域資源を活かした活動・郷土学習」の取組みが半数を占めている。身近な地域資源を取り上げ、ないしは郷土について学習することは、市民が関心を持ちやすく、参加者が見込めるのではないかと考えられる。

その他、市区が自ら行っている子育て関係施設での活動・行事と、学校施設での活動・行事が35%を超えているが、その他の交流活動は総じて低調である。ほとんどの項目において、政令市・中核市・特別区の取組みがそれ以外の市を大きく上回っている。とりわけ、高齢者の施設や児童の施設を利用した取組みや、都市部と農村部の交流活動は政令市・中核市・特別区の方がそれ以外の市の1.5倍ないし2倍近くにもなっている。

（2） 多世代の交流・共生の推進施策の一つとして、「地域包括ケアシステム」に加えて、民間事業者や関係機関等と連携した高齢者の見守りや徘徊者の発見、地域での子育て支援も含めた包括的なシステムの構築に取り組んでいる自治体もあります。貴市区では、このようなシステムの構築に取り組んでいますか。（1 つだけ選択してください）



地域包括ケアシステムを絡めた高齢者の見守りや子育て支援などに取り組んでいるとの回答は約 5 割にのぼっている。また、今後取り組む予定との回答も 26%を超えており、既に取り組んでいる団体と合わせると全体の 4 分の 3 を上回っている。

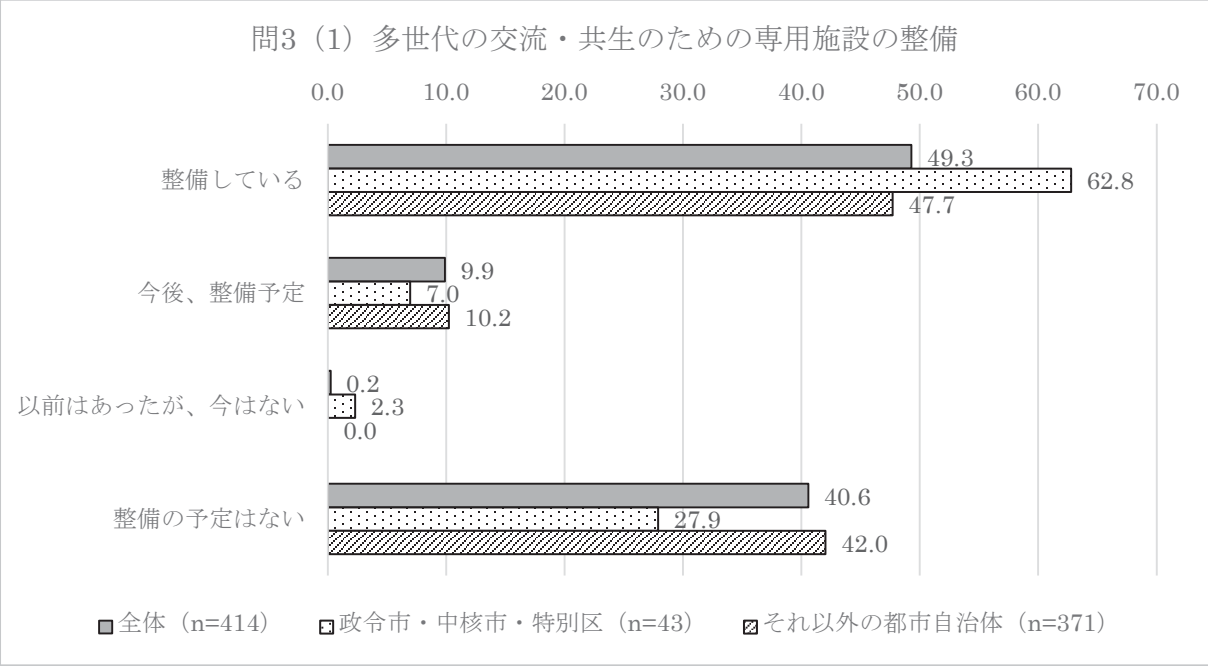
自由記述回答により取り組んでいるシステムの内容を見ると、高齢者の見守りシステム（お宅訪問時に安否確認）がほとんどの市区で取り組まれており、見守り協定締結先も、新聞販売店、牛乳販売店、電力会社・ガス会社、郵便局、宅配業者、弁当配達業者、コンビニ、タクシー事業者など多岐にわたっている。また、認知症高齢者の徘徊見守りシステムも多くの市区で取り組まれている。高齢者のサポートを行うものとしては、高齢者の日常生活・除排雪のサポートシステム、元気な高齢者の社会参加サポートシステムなどが取り組まれている。さらに、子どものサポートを行うものとしては、子どもの見守りシステム、子どもや子育て家庭のサポートシステムなどが取り組まれている。なお、高齢者、子どもまで含めた多世代包括支援システムに取り組んでいる市区もある。

【問３　多世代の交流・共生の活動拠点】

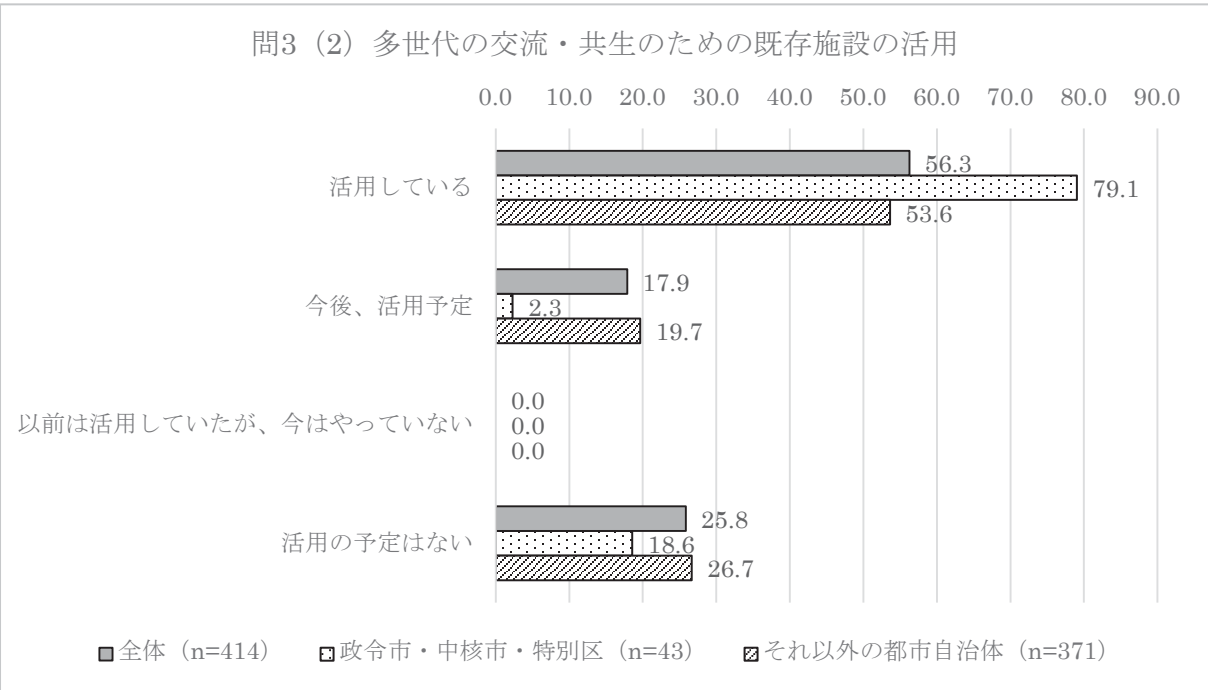
問２（１）で回答して頂いた施策・事業の実施に当たっては、その活動の拠点となる施設や場所、設備等も必要になると思います。

貴市区では、どのように対応されているのか教えてください。

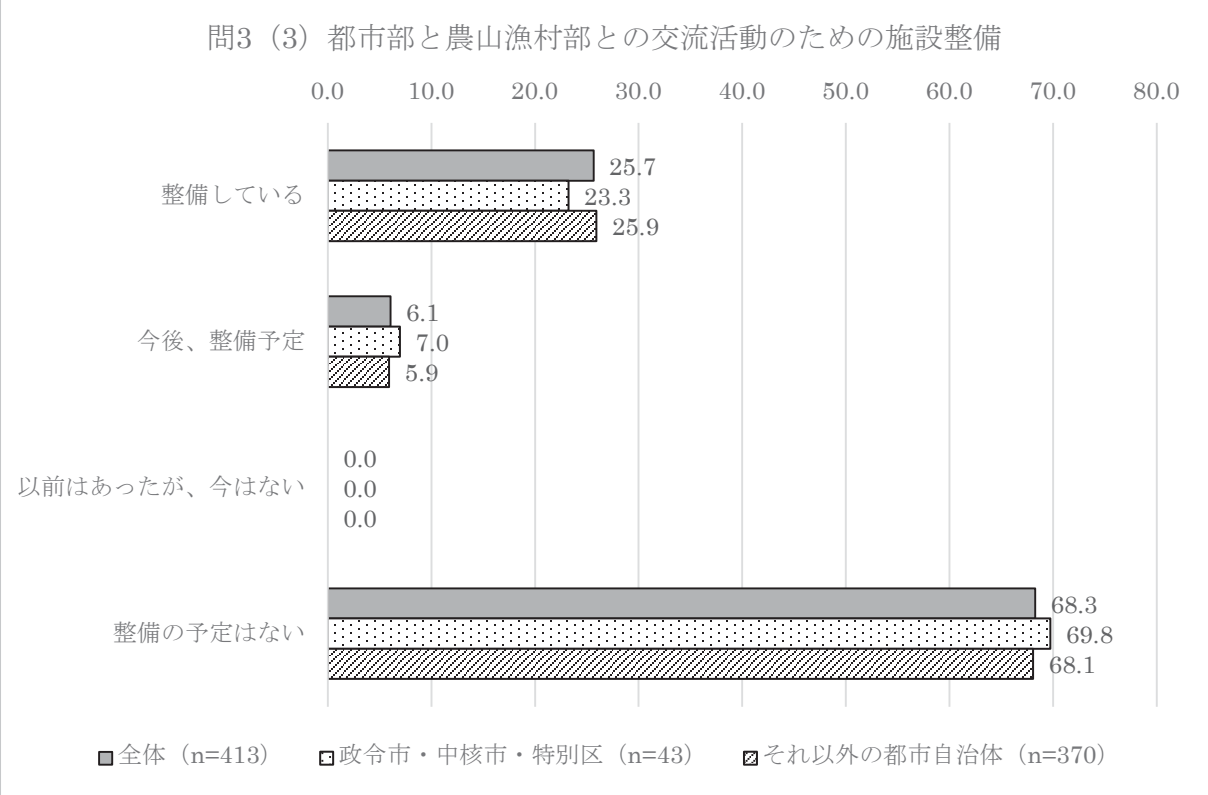
（１）多世代の交流・共生のための施策・事業を行うための専用施設（他の施策・事業と共同利用するような複合施設も含む。）を整備していますか。（1 つだけ選択してください）



（２）既存の公共施設（上記（１）に該当する施設を除く）や空きスペース（空き店舗、空き家）等を整備したり、未使用時間を利用したりするなど、既存の施設等を活用されていますか。（1 つだけ選択してください）



（3）貴市区が事業主体として実施している都市部と農山漁村部との交流活動を実施するための施設又は活動拠点となる設備等を整備していますか。（1つだけ選択してください）



多世代の交流・共生のための施策・事業を行うための専用施設については、約6割が整備若しくは整備予定と回答し、（2）の既存の施設等を活用しているところは（他の施策・事業と共同利用するような複合施設も含む。）今後活用予定も含めると7割を超えている。また、（3）の都市部と農山漁村部との交流活動拠点については、「整備している」と「整備予定」とを合わせて3割以上となっている。多世代の交流・共生の施策・事業実施のために、各都市自治体では様々な施設整備・活用を図っていることが伺える。なお、専用施設の整備や既存拠点の活用については、政令市・中核市・特別区の割合が、それ以外の市に比べて相当程度高くなっている。

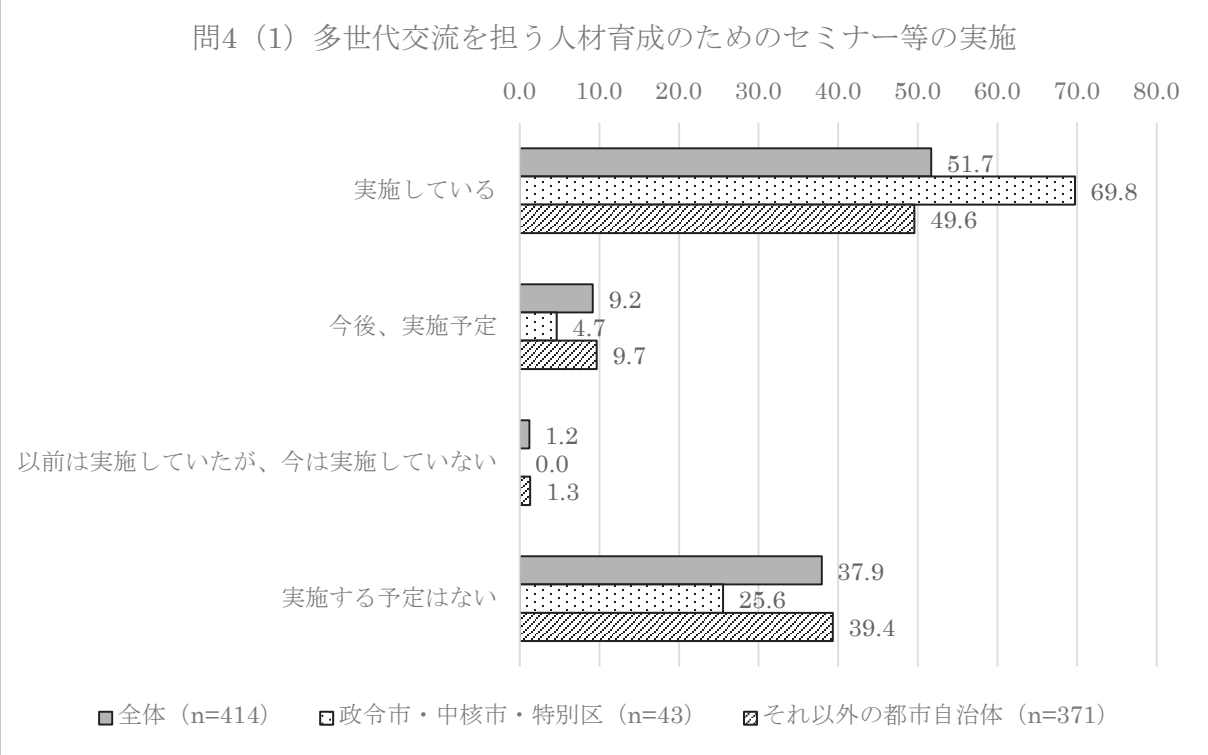
一方、都市部と農山漁村部との交流活動拠点については、人口規模の小さな都市の方が整備が先行している。里山の再生と保全、環境保全型農業の推進、都市と農山村の共生、交流による活性化を目的とした活動の拠点整備、地域住民が主体となって季節ごとにイベントを行う温泉宿泊施設の設置などが行われている。

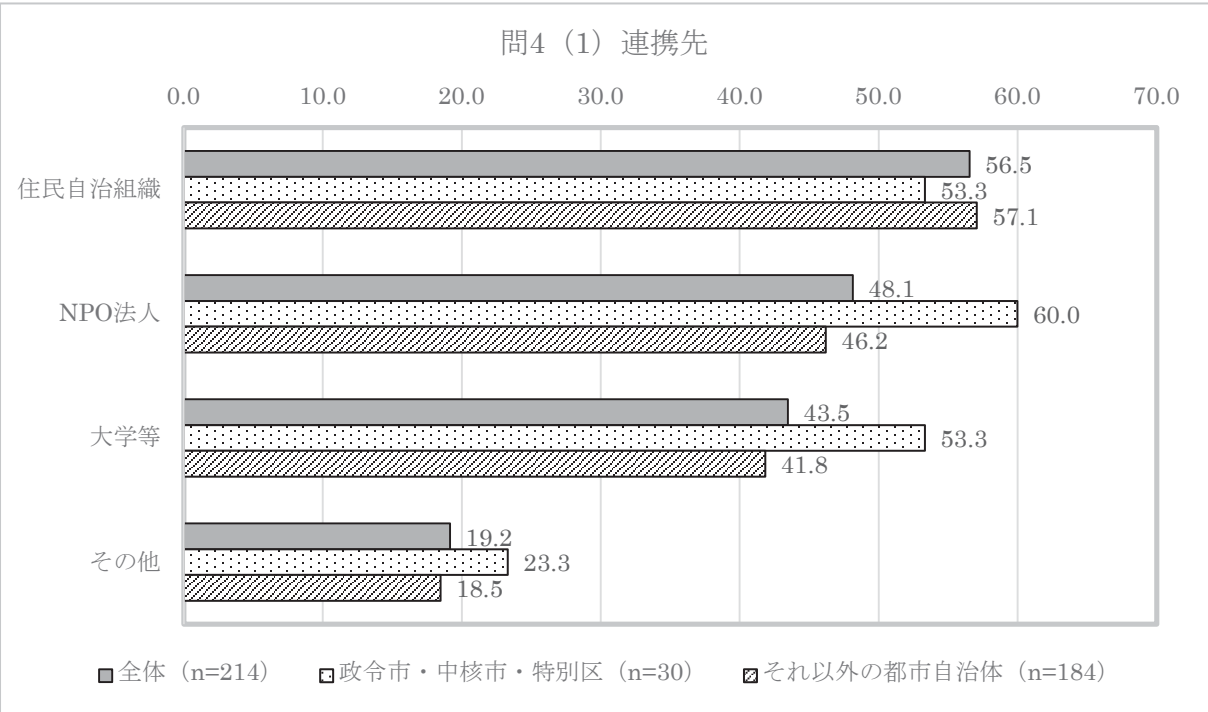
自由記述回答により、多世代の交流・共生のための専用施設の回答を見ると、全域を対象とした施設として、高齢者と子どもが交流する中核的複合施設、ボランティア団体・青少年団体・NPO法人等が利用する中核的施設、歴史文化や生活文化の学習・体験施設などが整備されている。また、地区ごとの施設として、公民館や地区交流センターを多くの市区が挙げている。地区公民館が、社会教育施設としてのみでなく、多世代交流・共生の拠点と位置づけられていると思われる。さらに、学生や生徒がまちづくりや商業活動を学び、あるいは研究活動を行うといった、特色ある実践施設を整備している市区もある。

【問４　多世代の交流・共生を担う人材の育成】

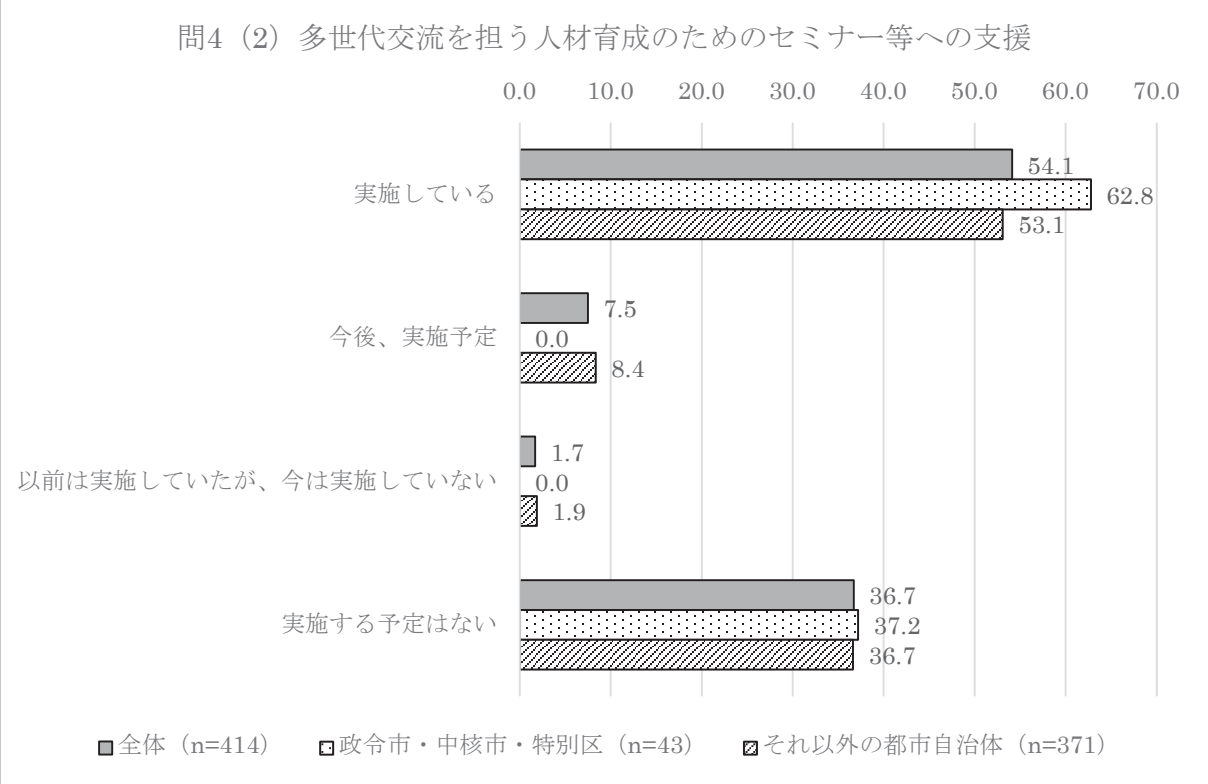
「まちづくり」には、その担い手となる人材の確保や住民の理解が不可欠だと思います。貴市区における、多世代の交流・共生のまちづくりを担う人材の育成や、人材育成の取組への支援等について教えてください。

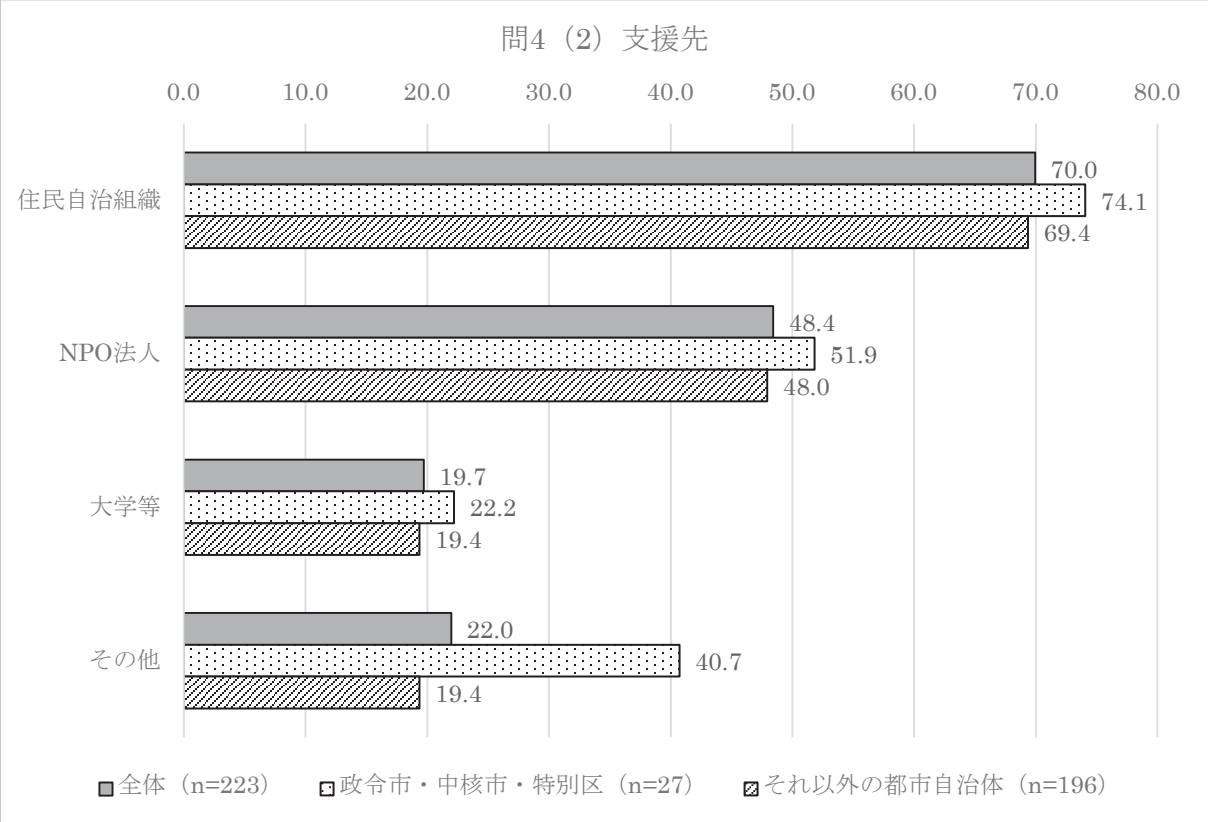
（１）多世代の交流・共生のまちづくりを担う人材の育成・支援を行うため、住民自治組織やNPO・大学等と連携し、住民（貴市区の職員を除く）を対象とした講座、セミナー又はイベント等を実施（主催）していますか。（1 つだけ選択してください）



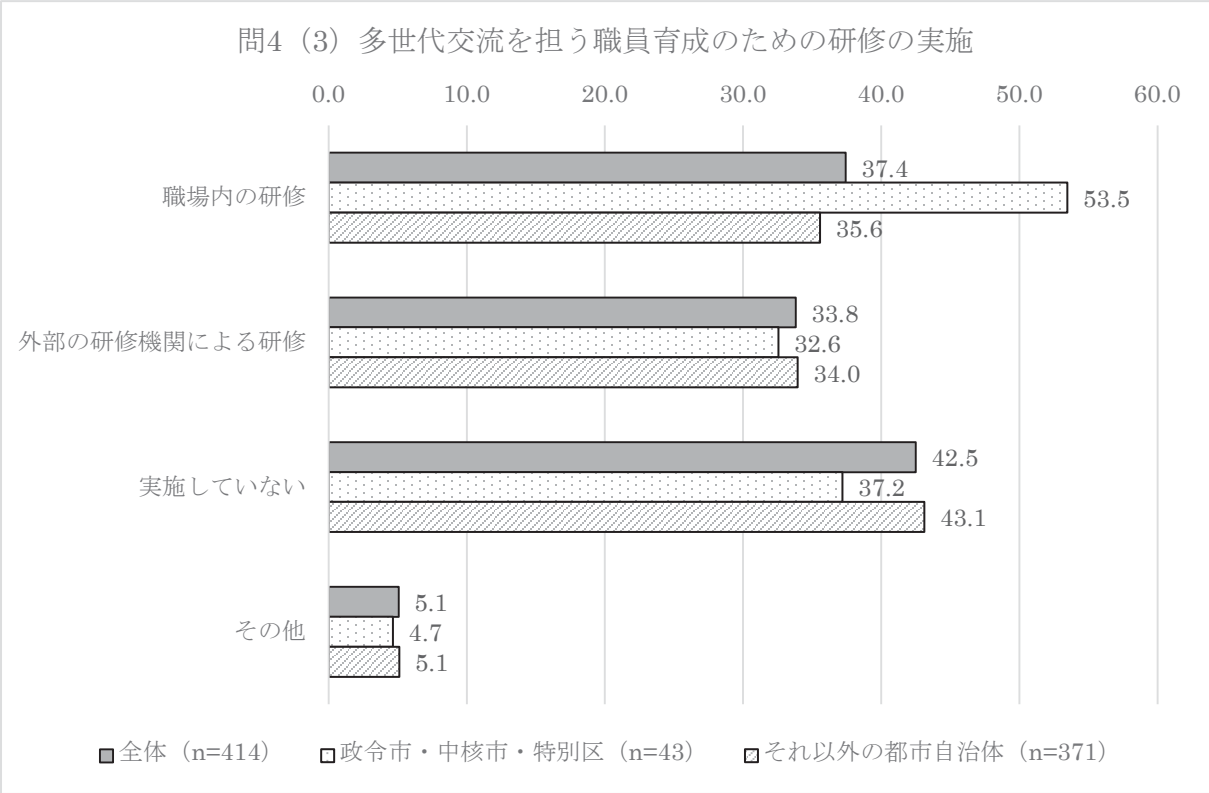


（２）多世代の交流・共生のまちづくりを担う人材の育成・支援を行うため、住民自治組織やNPO・大学等が主催する住民（貴市区の職員を除く）を対象とした講座、セミナー又はイベント等に対して、何らかの支援（人的支援・物的支援・財政的支援）を実施していますか。（1つだけ選択してください）





（３）貴市区の職員を対象として、まちづくりの担い手を育成するための研修を実施していますか。（複数選択可）



まちづくりの担い手としての「人材育成」については、（１）で市区が事業主体となって実施しているとの回答が 5 割を超えている。その際の提携先は、住民自治組織が最も多いが、NPO 法人、大学等と連携しているとの回答もそれぞれ 4 割を超えている。特に、政令市・中核市・特別区においては、NPO との連携が住民自治組織との連携を上回っている。また、（２）で住民を対象とした口座、セミナー又はイベント等に対して支援を実施しているとの回答が、同じく 5 割を超えており、住民自治組織と連携して支援を実施している場合が多くなっている。まちづくりを担う上で、住民自治組織が担う役割は非常に大きいといえる。

また、職員研修については、約 6 割の市区で研修を実施している。多くの市区で、多世代のニーズをくみ取り、それをまちづくりに活かす職員の育成にも努めていることが調査結果から伺えるとともに、今後の自治体行政を担う上でも、職員の人材育成や意識改革が必要であるものと考えられる。

さらに、人材育成、職員研修ともに、政令市・中核市・特別区はそれ以外の市に比べて取組み割合が高い。

なお、（３）の自由記述回答により、提携している職員の研修先を見ると、青年会議所活動や市民とのまちづくり研究会への参加、全国的な組織によるまちづくり研修会への参加などとなっている。また、直接的な職員研修ではないが、市民センターの地域専門家として正規職員を配置し、あるいは職員を各町会の担当として割り当てている市区もある。

【問２（２)】の取組事例紹介

１．民間事業者や関係機関等と連携し、高齢者等の見守り・徘徊者発見につなげている事例

新聞・牛乳・宅配業者や、寺院・コンビニ・商店など日常の業務の中で、高齢者の異変に気づいたら、地域包括支援センターへ連絡する「高齢者見守り隊」と、日常の見守りやサポートを行う「高齢者たすけ隊」を構成している。参画事業者は 249 ある。

認知症サポーター養成講座を受け、見守り意志のあるオレンジメイトが、徘徊による見守り希望者を見守るネットワークを形成している。

認知症高齢者等の見守り SOS ネットワーク事業が、①徘徊症状等により所在不明となった高齢者等の捜索と保護、②保護後に本人及び家族等への支援並びに再発防止のための連絡・調整を行っている。

コーポ、保険協同組合と市の 3 者契約を結び、コーポが弁当配達時に弁当の空の有無及び宅配時の様子を、保険協同組合が定期通院している人の来院の有無を確認し、異常状態の早期発見を行う取組みを行っている。今後関係機関を増やし、取組みの拡大を行っていく予定。

概ね 50 世帯に 1 名の割合で福祉協力員を配置し、地域における声掛けや見守り、「福祉マップ」の作成等の活動を行う「小地域ネットワーク」づくりを推進している。

高齢者の見守り活動は、民生委員を始めとした地域住民はもとより、民間事業者と協定を締結し協力事業者の日常業務中において高齢者の異変を速やかに発見し、適切な支援を図るために高齢者等あんしん見守りネットワーク事業を実施している。また、認知症徘徊高齢者の早期発見保護を目的とした、高齢者 SOS ネットワークにより、関係機関、関係団体、協力事業者等による連携を図っている。

買い物の代行・同行や、家の中の片付け・電球の交換等の日常生活支援を行う民間事業者と協定を締結し、高齢者等が在宅生活を快適に過ごすための生活支援情報を提供している。この生活支援情報において、利用者から希望がある場合、親族等の連絡先を把握しサービス提供時に異変があれば連絡するなどの見守りを実施中。

認知症高齢者の行方が分からなくなった場合（徘徊）に備え、協力機関に情報を提供し、高齢者をいち早く保護するために協力を依頼している。希望者にはGPSや多機能付き歩数計を貸出し、高齢者の家族への情報発信や見守りセンターによる日常の見守り活動などを実施している。また、緊急通報システム用機器を貸出し、センサーによる見守りや自宅の鍵の預かりのサービスもおこなっている。また、地域の見守り活動として、企業と協定を結び、プライバシーに配慮しながら見守りを行い、異変を察知した場合に行政に通報する体制を構築している。さらに、配食見守りサービスとして、配食の際に安否確認し、異常があった時には関係機関に連絡する取組みを実施

している。

高齢者や子どもと関わりの深い地域団体や民間事業者と連携し、高齢者と子どもの日頃の見守り活動や、認知症高齢者が行方不明になった場合の捜索活動の協力を行うという、あんしん見守りネットワークを形成している。

民間企業と協定を締結して、高齢者の見守りの実施を行う。

「安心安全見守りネットワーク」として、高齢者や障害者・子どもなどの見守りを市と民間事業所等が連携し、異変を早期に発見して必要な援助を行い、住み慣れた地域で安心・安全に生活できるよう支援している（市内新聞店と協働）。

徘徊等の高齢者に関しては、事前登録制度を実施し警察著と連携している。

市内の地区サロンが、地元の幼稚園や子供会等と交流し、地域の子育てを見守る支援体制を実施。市内の 1 地区に関しては、高齢者や子供たちが寄り合える居場所づくりを展開。

「QR コードシール」の登録・配布等による高齢者外出見守り事前登録制度や高齢者外出見守り訓練の実施、認知症キッズサポーターの養成、認知症初期集中支援チームの結成に加え、市内民間事業所等との協定による「地域見守り活動」の実施など、地域の多様な主体や医療・介護関連施設、行政が連携し、包括的なシステムの構築に取り組んでいる。

平成 26 年度から庁内横断的に地域包括ケアシステム推進プロジェクトチームを立ち上げ、地域包括ケア体制の構築に取り組んでいる。認知症サポーター養成講座、市民講座等を通して高齢者を支える人材の育成を行い、長寿会、自治会、ボランティア、警察、民生・児童委員などとの連携体制、医療と介護との連携体制を強化し、地域全体で高齢者を見守り支えるしくみ作りを目指す。地域における支え合い活動の体制づくりを推進のため、インフォーマルサービスの担い手となる生活介護支援サポーターを養成し、地域のボランティア活動の参加を支援する。各所サロン活動にボランティアとして参加し、高齢者と交流することで地域に貢献し、ボランティア自身の生きがいづくりとなる。

事業者が事業活動中に虐待が疑われる高齢者や児童を発見したり、新聞が溜まるなどの異常や徘徊高齢者など保護を要する高齢者を発見した場合は通報する「高齢者・子どもの見守りネットワーク事業」を実施している。

高齢者見守り事業として、高齢者が地域で安心して暮らし続けられる環境を整備するため、定期的な高齢者の訪問等による安否確認や、夜間・休日に介護や日常生活の不安を相談できる専用ダイヤルの開設など、高齢者の見守り事業を推進している。

また、徘徊高齢者等の早期発見につなげるため、位置情報探索システム（GPS）や徘徊高齢者等保護ネットワークを活用し、迅速かつ広範囲への情報伝達を行うことで、認知症等が原因で徘徊する高齢者の早期発見・保護に取り組んでいる。

認知症の方が行方不明になった場合、速やかに保護できるよう社会福祉協議会、警察、市内事業所等と協力した体制づくり（徘徊 SOS ネットワーク事業）を行うほか、市内の見守り推進員による日常的な見守りに加え、企業と協定を結び、日常の企業活動の中での見守り活動の実施（高齢者等の見守りネットワーク事業）を行っている。

地域での見守りや防災等の課題を住民が主体で解決していく組織としての地域福祉ネットワーク協議会に地域包括支援センターが参画し、その活動を支援するとともに、地域で活動する民間事業者（水道・ガス・電気・新聞等）とのネットワークを強化し、身寄りがいない一人暮らしの高齢者や高齢者夫婦のみの世帯の見守り活動を実施している。

市内の新聞配達やガス会社など高齢者の異変を発見しやすい 12 事業所と協定を結び、異変発見時には包括支援センターへの連絡を依頼する。

また、認知症などで徘徊の可能性がある方について、包括支援センターに顔写真入りで登録をしていただき、行方不明になった際に市内 30 事業所（ガソリンスタンド、タクシー会社等）から目撃情報を得て連絡をしてもらう徘徊 SOS ネットワークを構築した。

徘徊者への声かけ見守り体験（徘徊対応模擬訓練）を生活圏域ごとに実施している。

徘徊者の早期発見と日頃の見守りのために「助け合い協力シート」（地域で見守る必要性の高い高齢者の情報（特徴、写真等）を集約したシート）を作成し、関係機関等との情報共有を図っている。

２．高齢者や社会的弱者の日常生活（ボランティア活動含む）などのサポートを行っている事例

地域で子育てを支え合うファミリー・サポート・センター事業を実施している。

町内会、地区ごとの社会福祉協議会単位で、小中学生による一人暮らし高齢者等への除雪等ボランティア活動の実施を通して、若い世代と高齢者との交流が生まれている。また、高齢者交流センターで、障害者作業所の作品（食品）を定期的に販売するなどの取組みを行うことにより、高齢者と障害者との交流の場が生まれている。

商店街が主体となり、「ボランティアバンクおたすけ隊」を実施している。元気な高齢者が、見守りを必要とする高齢者の日常生活のサポートをする仕組み。サポートを受けるには利用料が発生するが、その費用の一部は支援をする元気高齢者へ還元される、有償ボランティアとなっている。

「子どもを地域で育てる」を合言葉に子供の誕生を地域で祝う「子どもは地域の宝事業」の支援

「地域お茶の間創造事業」として、自治会や小学校区、中学校区などを単位とした範囲におい

て、高齢者等が自由に集うことのできる地域の自治会館、集会所、空き家等を拠点として展開する、次のような地域での支え合い活動を支援している。
・同じ趣味や活動を行う者が集まって地域の課題解決や活性化などのために行う事業
・ボランティアが高齢者や障がい者等を訪問し、サービスを提供する事業
・自治会を範囲とした、居場所を使った放課後や長期休暇期間中の子どもの見守り、自宅を訪問して子どもを見守る事業
平成 26 年度は 13 地域で実施された。

山間部などで生活する交通弱者に対する利便性の向上と高齢者の見守り活動を兼ね、地域の商店の事業主と連携した移動販売を実施している。このことにより、買い物難民を防ぐとともに、見守り活動を通した交流が生まれている。

住民主体で助け合い活動を行う団体の設立を支援し、庭の草刈りや草取り、買い物の手伝い、家事の支援などといった高齢者や社会的弱者が日常生活を営むうえで困っていることの手伝いを有償（低額）で行う取組みを行っている。
また、日中一人になりがちな高齢者の居場所づくりとなる「寄合場」を設置、楽しいサロン「くらサポ広場」などを開催している。

地区の老人クラブが主体となり放課後に児童の集まり場所を提供し、学習の手伝いなどを行う「寺子屋活動」を月 1 回実施している。

1 か所の地域コミュニティにて、地域での子育て支援の取組みとして、放課後児童健全育成事業（児童クラブ）に類する取組みを、平成 28 年度より行う予定。

３．地域において見守り支援者を育成するなどしている事例

小中学生などに認知症サポーター研修を受講してもらい、登下校時に徘徊高齢者等への声かけや見守りを行ってもらっている。若い世代に対して広く認知症に対する理解を深め、地域全体で認知症の方々を見守る体制の構築に取り組んでいる。

保育士などの専門職の他に、子育てに熱意のある地域住民が子育てについての研修を受講し、市の委託をを受けて「こんにちは赤ちゃん応援隊」として乳児のいる全家庭を訪問している。同じ地域に住む応援隊の方が訪問することで、育児の孤立化を防ぎ、地域全体で子育てを支援する環境整備を図っている。この応援隊については、60 歳以上の高齢者も多く、子どもを持つ若い世代と交流することで応援隊自身も元気をもらうなど、健康づくりにも寄与している。

子供たちに認知症の正しい理解を推進するため、小中学生を対象とした認知症ジュニアサポーター養成講座を開催している。

認知症サポーター養成講座を市内公的機関や民間企業へ実施し、徘徊高齢者や認知症高齢者の見守り支援を実施（警察署・消防署・公共交通機関・市内郵便局・市内中学校・市内民間企業（スーパー・新聞店等）等)。

学生を含めた認知症サポーター養成講座の積極的な開催によるサポーターの拡大を図っている。

元気な高齢者を対象としたパソコン教室を開催することにより、地域で見守りを行う側の人材として育成すると同時に、ICT を活用した情報発信を行えるようになることで、将来的に見守られる側（支援される側）になったときにも自らが情報の送り手・受け取り手になれるよう支援している。

【問３（１）】の取組事例紹介

１．多様な世代が日常的に交流が行えるよう複合型の交流拠点を整備している事例

地域資源を活用して、世代間、地域間の幅広い交流の拠点とすることを目的に、交流拠点施設を設置した。温泉施設を中心にレストランやイベントスペース等を併設している。

交通の利便性が良い中心市街地の店舗跡地を利用し、子ども家庭支援センターや子育て広場、デイホーム、老人クラブなど、子どもから高齢者までの各施設が入った交流拠点施設を整備し、多世代交流とにぎわいづくりに寄与する取組みを推進している。

地域子育て支援センターを設置し、子育て中の親子と豊かな知識や経験をもつシルバー子育てサポーター（60 歳以上）が、子育て相談や昔遊びの伝承などを通して豊かな子育てが行うことができるように進めている。

市内各地区に、生涯学習や地域づくりの活動の場として交流センターや公民館を整備している。また、駅前地区再開発ビル内に、子育てを中心としつつも、健康、交流、行政の 4 つの機能を集約し、それぞれが独立しつつも、相互に連携するような構成となっている。

世代交流センターが小中学校と隣接していることや児童センターを併設しているメリットを生かして、学校や家庭、地域活動と一体になった運営を行っている。

高齢者及び親子の世代間交流を図る「ふれあいプラザ」において、子育てサークルや各種イベントを開催している。

また、市民相互の交流と生涯学習を支援する施設においても、各種講座の開催やサークル活動を行っている。

保育所、高齢者交流施設、老人デイサービスセンター、公営住宅（通常の住宅と高齢者向けの住宅）で構成されるプラザにおいて、市民交流や世代間交流のため、エントランスホール、ラウンジ等の交流空間を設け、施設の管理運営上支障ない範囲で、市民交流事業に使用させている。

交流センターやふれあいセンター、ふれあい館等を設置。

公立保育所 1 か所に地域子育て支援センターを設置し、多世代交流の事業を実施している。

また、普段は子育て支援や自由来館事業を行っている児童会館を、年に数回開催される地域のお年寄りと子どもたちの交流行事の会場として使用している。

子育て世代や高齢者が交流を図ることのできる施設として、「子ども公民館」を設置し、子どもたちが様々な世代と触れ合うことで、健やかな成長と健全な育成を支援することを目的とする。

ボランティア団体や青少年団体、NPO 法人団体などに利用してもらうための市民活動の拠点を整備した。大小の会議室や講習会の開催に適したセミナー室、音楽やダンスでの交流のための防音室、食の交流のための調理室、各種運動のできるスポーツ交流館など、さまざまな用途に適した施設がある。

子どもからお年寄りまでが集いふれあう世代間交流の場として、市内の小学校内にふれあい館を設置している。

近隣センターでは、地域の住民で構成されたまちづくり協議会により、施設の管理運営と地域住民相互の親睦や交流を図るための事業を行っている。

多くの人々が自由に集い、さまざまな人との交流を生み、地域の賑わいを作り出すことを目的とした総合交流センターを設置している。
また、ダンススタジオを備えた公民館、学童クラブ、地域の特産品を販売・提供する商業施設の 3 つからなる複合施設を設け、各施設が連携することで地域の賑わいを創出するためのまちづくりの拠点となっている。

地域活動の拠点として、乳幼児から高齢者まで世代を超えた交流を促進し、地域コミュニティの活性化を図ることを目的として、全小学校区に「地域区民ひろば」を設置している。さらに、住民自身が地域の課題を考え解決しようとする「住民主体」の参加と協働のまちづくりをめざしている。

区指定有形文化財である古民家を公園内に移築・復原した「ふるさと農家体験館」で、歴史文化の学習施設として、民具の展示や年中行事など昔の生活文化の体験事業を行っている。

障害のある人をはじめ、高齢者、子どもなどの福祉の増進を図り、市民が集い、交流する場を提供する、福祉交流プラザを設置している。
また、のびのびと心豊かな子どもを育むとともに、高齢者の生きがいと健康づくりを推進し、世代を超えた交流により地域社会の形成を図ることを目的とした、交流プラザも設置している。

地区公民館の活用を想定している。また、保育所等の施設近隣の畑を活用し、幼児と高齢者の交流を行うなどの活動を行っている。今後、地元高校生の参加など拡充していく予定である。

地域において、教養の向上やレクリエーション等の場を提供することにより、心身の健康の増進を図ることを目的とした「老人いこいの家」に母子通園施設及び障害児の児童クラブを併設し、社会的に孤立しがちである地域住民相互の交流促進に努めている。また、高齢者施設におもちゃ図書館を併設するなどして、幅広い世代が楽しめ、交流できる拠点整備を行っている。

既存の「老人いこいの家」を高齢者が日常的に利用できる場として、また、おもちゃや絵本を

備えた「子どもルーム」としても利用できる施設に鞍替えし、そこに浴室や和室、会議室を設けるなどして、子どもからその親、高齢者までが幅広く交流し、利用できる拠点として整備している。

老人デイサービスセンター内において、季節の歌や手遊びなどの様々な子育て支援事業を実施するとともに、当該事業に参加している親子とデイサービスを利用している高齢者との遊びや交流活動を実施し、普段はなかなか交流する機会が少ない世代間交流を実現している。

多世代交流センターでは、高齢者及び子ども世代の活動を支援するとともに、高齢者の活動拠点や子育て支援の場を整備することによって、市民福祉の向上を図ることを目的としている。
また、コミュニティセンターを市内 15 か所に設置している。

まちづくり活動や商業教育の実践的な活動拠点として、まちなか交流スペースを商店街に整備した。学生や生徒が多様な主体と連携活動を展開しながら、まちづくりの担い手となる人材の育成や社会貢献を目指すと共に、賑わいの創出を図ることを目的としている。
また、地域住民の福祉の向上を図るため、市内 42 地区に地区会館を設置している。

市民の文化交流や生涯学習活動の推進拠点施設、中央図書館、ホール機能を有する複合施設として、生涯学習プラザを設けた。

介護予防三世代交流拠点施設が市内 4 か所に設置されており、高齢者を中心として、幅広い世代の交流を図り、いきいきと暮らすための拠点となっている。

プラザ内の各種センターを利用する団体や企業が集い、相互に連携し、「協働によるまちづくり」を行うための活動拠点施設として、市民協働プラザを整備した。
小・中学校の地域・学校連携施設及び余裕教室を整備して地域連携室を設け、地域住民の学習の場、学校と地域の連携融合による取組みの促進を図る。
公民館を地域の中核的な生涯学習施設として位置づけ、「場・空間・人的・事業・情報のネットワーク」の形成を行い、地域コミュニティづくりの拠点を目指す。
同一ビルの中に子育て支援センター、高齢者リハビリ施設、青少年育成施設を整備し、世代間交流も事業として位置づけた施設が平成 28 年 6 月に事業開始予定である。

２．郷土の魅力を伝えるために地元産品の加工・販売拠点を整備・活用している事例

地域の「農業」と「食文化」を守る観点から、空港にほど近い場所に地域の野菜を取り扱う直売所、新鮮な地元食材を用いたレストラン、地元食材を活かした商品販売で将来独立を目指す市民を支援するチャレンジショップ、工場見学可能な乳製品加工施設等を有した交流拠点を整備している。当該拠点では、食農学習の場や地域の昔ながらの風土を次世代に伝承していくための事業を展開するなど、多世代が自然と集まる仕かけをつくり、地域の活力向上に努めている。

新鮮で安心の地元の農作物や、地元産の食材を主原料に添加物などをできるだけ使わない健康や環境に配慮した手作り加工食品の販売所、さらにはバイキングレストランを併設した農業交流連携拠点施設を整備している。生産者と消費者の幅広い交流を生みだす試みを行うとともに、地元の大学生が特産品を使って自分たちが食べたいと思うお菓子を考案し、それを地域内の菓子職人がかたちにするなどの取組みを通じて交流が生まれている。

３．都市と農山村との交流拠点を整備している事例

里山の維持や管理作業、耕地での農業体験や貸し農園事業活動などを通じて、人々が交流する機会を創出するための拠点施設を整備し、その運営はNPO法人に委託している。農地では「古代米・蕎麦・小麦・さつま芋」などを栽培する体験教室を開催しているほか、貸し農園も用意しており、収穫した作物や加工品は、地域で開催されるイベントに出品するなどの取組みを実施している。

豊かな自然を生かした野外体験活動や参加者同士が共同で生活することにより、健全でたくましい心身を育むことを目的に、宿泊施設を交流拠点として有効活用している。加えて、地域の食材を生かした食事の提供、研修プログラムや野外体験活動を通じ、豊かな自然に触れ合うことで、青少年の健全育成を図っている。

同様に、宿泊施設を活用し、地域住民が交流活動の主体となって季節ごとにイベントを行うことで、都市と農山村の交流を推進している。

廃校となった中学校の校舎を改修し、人口減少・少子高齢化が進む農山村が抱える諸課題の研究活動や課題解決、今後のまちづくりを担う人材育成を図ることを目的に、農山村部における地域コミュニティ協議会と地元大学が協定を締結し、学生たちが研究などで長期間、継続して活動できるよう、インターネットを整備した研究室（地域と大学との協働実習拠点）、ベットルーム（休憩室）、シャワールームを備えるなどして、農山村に研究活動拠点を整備し、学生と住民との交流を促進し、地域活性化に努めている。

【問４（１）】の取組事例紹介

社会福祉協議会や区民大学（学校教育法上の大学とは異なる）等。

イベント実行委員会やコミュニティ支援事業の利用団体など。

商工会議所、市内２大学、及び市で「リーダー塾運営協議会」を構成し、次世代を担うリーダーを育成している。

NPO・ボランティア支援センター。

【問４（３）】の取組事例紹介

市民を対象とした研修（協働のまちづくり講座）に積極的に市職員が参加している。

協働のまちづくりのため、青年会議所の会議及び事業と市内開催のイベントにそれぞれ数人が職場外研修として参加している。

直接的な研修とは言えないが、当市では職員地域担当制を設け、職員を各町内の担当として割当てている。区長宅を訪問し地域の様子や課題等の把握、情報交換を通じて地域との関わりを深める取組みを行っている。

各市民センター（8 施設）へ地域専門員として正規職員を配置している。平成 15 年から 37 人が経験している。

地区担当職員による情報交換会を行っている。

市民と若手職員で構成するまちづくり研究会でまちづくりについて研究を行い、人材育成を実施している。