

② 座談会・地域社会の変容とコーディネート型行政

■横山 悠・鈴木 隆・大塚 宏・海原逸子・内海 宏

1 成熟する地域社会と高まる市民力

【編集部】 調査季報150号は、大都市自治体改革の展望ということで、横浜市ならはの成熟社会の自治体運営を考えるとということとをテーマにして全体を編集しています。この座談会では、身近な地域社会が成熟し、大きく変化していく中で、地域行政がどういう役回りをしていったらいいのかという観点から、様々な職域と立場でこれまで地域行政に関わってきたみなさんに集まっていたいただき、自由に議論していただければと考えています。最初に、なぜ今、地域行政が変わらなければならぬのかということについて、編集部から3点ぐらいの仮説を述べさせていただければと思います。

1つは、少子高齢化が本格的に進んできて、地域社会そのもののニーズが変わってきたこと。下水道とか道路とか基幹的なインフラを全市一律に整備すれば事足りるという時代ではなく、なってきたのではないかとということです。子育てとか高齢化とか、個々の地域のニーズに対応して、きめ細かい行政が必要な時代になっているのではないかとということです。

それに応じて、第2に地域社会に対する

サービスの担い手が多様化しつつあることが言えます。例えばこれまで、もっぱら行政を中心に、地域に対する公共サービスを行ってきたと思うんですが、近年、地域社会での市民団体やNPOの活動が盛んになっており、さらに介護保険制度も導入されて、事業者や企業もサービスの主要な担い手としての役割を果たし始めている。

そこで第3にいえることは、これからの地域行政の役割が、コーディネート型へ移行していくだろうということです。すなわち、資源や人材を、地域社会のきめ細かいニーズに対応して、結び合わせたり、課題解決に向けての方向性みたいなものを紡ぎ出していくという方向にシフトしつつあるのではないかといいことです。

① 少子高齢化による地域の構造変化とNPOの台頭

【海原】 私は、磯子区の事業企画係長で、職種は保健師です。編集部がおっしゃったように、地域では、今、少子高齢化の問題が深刻な形で現れてきている。地域のお母様方から子育てが苦手、嫌い、子供とどうかかわっているのかかわらずにつらい等と相談を受けたり、今までなら文化として伝えられていた

育児とか、子育てのノウハウが伝えられなくなってしまう状況がある。今一つは、高齢者の課題で、都会だからこそ得られる、あえて選ぶ孤独感とか、サービス拒否とか、そういうことも含めて地域でどうやって見守っていくのか。このように皆さん持っている問題が違う中で、行政として一律にはできない。全市一律に、ポンと施策を打ち出せばいいという話ではなくて、やっぱり少し小さな単位でその地域が持っている資源とか市民の力を引き出しながらやっていく必要を痛切に感じながら、仕事を進めているところです。

【鈴木】 先ほど、基幹的な一律にやる事業はある程度整備が進んで、「生活の質」の向上を目指して、もう少しきめ細かい行政が求められるようになったという背景があるというお話が編集部からありました。それも1つの側面だと思えます。ただ、海原さんもおっしゃるように、少子高齢化とか、長期の構造不況だとか、低成長だとか、そういうものが相まって、ある意味で日本の社会構造の「ひずみ」そのものが呼び起こす新しいニーズがコミュニティで生まれてきているのではないかと、私は考えています。それは単に、より高い質を求めてという単純なものでもなくて、こんな問題まで出てきちゃったという

- 1 成熟する地域社会と高まる市民力
- 2 コミュニティ・カンファレンスと地域計画の総合化
- 3 コーディネート型行政を支えるコミュニティワーカー
- 4 コミュニティ総合補助金で元氣な市民や地域を増やす
- 5 新しい公共のルールづくりとしての自治基本条例

海原 逸子氏プロフィール



磯子区福祉保健センター事業企画係長。保健師として長く地域の現場で働くと共に、衛生局の地域保健課で地域保健施策のあり方検討にかかわる。今年1月に開設された福祉保健センターの事業企画係長として、18区の中で唯一の保健師。地域の自己免疫力や自然治癒力を引き出し、課題を解決する保健師ならではの仕事が基本コンセプトという。今回の座談会も地域の資源を総合的に把握し、コーディネートする事業企画係長の立場から出席。

性格のニーズです。例えば不登校とか引きこもりという問題、それから児童虐待、老人の虐待もありますけれども、そういう家族のあり方自体が問われるような問題が、いろいろ噴き出してしまっている。この種の課題は、行政が直接、解決の主体になるよりも、自助グループやNPOの方が解決の担い手としてふさわしい側面がある。行政としては、それをどういう形で、バックアップしていくかということが課題になってくるんじゃないかなと思っています。

横浜では一体、いつ頃から市民活動やNPOと行政との連携が話題になってきたのかなと、考えてみたんですけど、例えば、1990年代に入った頃から、福祉の領域では、市民参加型の在宅福祉活動というのが目立ってきた。本市の行政の対応としても、「あいあい基金」というのを設置して、福祉の活動を行うNPOあるいは市民活動に対して、支援をしていくという制度ができました。それと前後して、環境保全とか、国際交流とか、まちづくりなんかの領域でも、環境保全基金だとか、国際交流基金だとか、基金を設置して、市民の自主活動を支援する仕組みというのが結構できあがる。また、もう少し後になると、企画局が中心になって、コミュニティ調査を行ったり、研究会を組織したり、その成果を発表し始めていた。それから平成6年に、区役所の分権・機能強化の流れの中で、制度改正が大幅に行われた。その時、区の自主財源として「個性ある区づくり推進費」を制度化しました。

そして、平成8年度から区役所が中心とな

って住民との協働のありかたを考えるパートナーシップ推進モデル事業が始まる。結果的には区づくり推進費と車の両輪となって、区役所が主体的にコミュニティ行政を進めるうえで、とりあえずの土台ができたのではないのかなと考えています。

② 広域の視点と地域の視点を複眼的に持つ
【大塚】 私は昨年度までの3年間、鶴見区役所の区政推進課で、非常に充実した時間を過ごしました。大都市横浜でやれるかどうかわからないまま、身近な居住環境整備の仕事をしたいと横浜市に入って20数年たって、思ってきたことがやっとできたのです。

区役所に来たときにまず思ったことは、住民や企業から投げかけられるいろいろな問題をトータルにとらえようということでした。局にいるとその局の分野以外はやりたくてもやれませんが、区役所では、住民などから求められたものは、区でやるかどうかは別にして、とにかく受け付け、解決策を一緒に考えようと思いました。毎年恒例のように陳情してくる団体とも、陳情書はこう書いた方がいいということが伝わるのではないかと、地域のこういう人とこんな話をしたらうまく実現できるのではないかと対話し、都市計画マスタープランの地域別懇談会にも招いたりしました。個別のニーズをきつかけにして、地域の中で利害や立場の異なる関係者間の合意形成を図ろうとしてきました。

今は局にいますが、どこのポジションにいても、「地域」のトータルな生活を絶えず念頭に置きながら仕事を進めることが、これか

らの行政の姿勢として重要なことではないか、と考えています。

時代が成熟化する中で、身近なまちづくりの重要性がクローズアップされてきているのはよくわかります。ただし、横浜市において基幹的なインフラ整備の必要性がなくなったわけではなくて、鶴見区でも、例えば横浜環状北線の整備は依然として残っています。ですから基幹施設と地域住民の生活環境との間のギャップを埋めていくということも重要な仕事と思っていました。おそらくこの関係、広域的な視点と地域の視点を複眼的に持つというのは、いつの時代の行政の、どんな段階の仕事にも、重要ではないかと思っています。

③ 成熟する郊外とお任せ民主主義の終焉

【内海】 私は、都市計画がもともと専門な人ですけれど、コミュニティ形成だとか、住環境の整備だとか、地域の暮らしの問題をかなりきちんとしないと世の中よくならない、一人一人が胸を張って生き生きと生きていけないというところにこだわりがあります。だから積み上げ型で調査に取り組みたいし、基本的にはできるだけ地域行政がうまく動くような仕組みにしたいというのがあります。常に、仕事をやる中ではあっても、そういうところにかかわりたいということで、横浜での仕事を約20年くらいしてきています。

近年の横浜のコミュニティの変貌で言えば、都心部も、都心居住みたいな形で、マンションがかなり出始めて、商業地とかは、非常に厳しい状況に置かれているなど、大きく様変わりしていると思います。同時に、私は



大塚 宏氏プロフィール

都市計画局南部開発課担当課長。入庁以来、区役所の建築課に始まり、みなとみらい21事業、宅地指導行政、郊外のまちづくりなど、建築職として幅広く横浜のまちづくりにかわり続ける。その中で、349万の大都市・横浜の中での、身近な地域での総合的な居住環境整備をどのように実現していくかを問題意識として持ちつづける。鶴見区の区政推進課長時代の3年間は、その問題意識を区役所の他課や地域住民との協働で、都市計画マスタープラン・区プランの策定を軸にしながら、実際に展開することができた幸せな時期だったという。今回の座談会は、区役所と地域を知る建築職の立場から出席。

横浜の郊外で生まれ育っているものですが、郊外地での最近の激変ぶりに、戸惑っているというのが実態です。

1つは郊外型のロードサイドの量販店が続々とつぶれて、家の周りでもほとんど今なくなつた状態です。一時期は郊外地にどんな人が集まつて、その人口集積に合わせて、ショッピングセンターとかの生活利便施設が立地したのが、今、瓦解し始めている。郊外型の生活のスタイルというのが積み上げられ、定着するのかなと思つていたんですが、むしろ20年前、30年前の状況に戻されてしまつている。

郊外でのもう一つの変化は、例えば飯田牧場という、地元にもともとあつた牧場がアイスクリームを直売で売るといつた、消費者に直接生産物を届ける仕組みがあらちちらで見られ始めていることです。花卉団地などでも、周辺住民が鉢物を買ひに來たり、年末にはシクラメンの花を買ひに來る人であふれるといつた現象も起つています。そういう姿を見ると、交通は不便だけれども、郊外ならではの生活の豊かさを実感する瞬間がかいま見えたりします。

今まであつた大きな集積が壊れつつある一方で、このように郊外ならではの地域資源を掘り起こし、活用する動きもあつて、横浜の郊外の将来的な姿について問題意識を持ち、自分もかかわり合いながら、模索していきたいと思つています。

【横山】 内海さんのおっしゃつた郊外のコミュニティの成熟化を具体的な例でお話すると、泉区の南のほうに、約2千世帯の下和

泉自治会というのがあります。地下鉄も相鉄いずみ野線も開通したのですが、その恩恵に浴することができなくて、やむにやまらず、送迎タクシーのボランティアグループ「あやめ会」を結成した。1回500円で、非常によく使われています。この地区は、高齢化率でいくと20%を超えています。だからお年寄りが病院、区役所、友だちのところへ行くという時に、歩いて行けないから何とか車ですということが始まりました。

これに加えて、地元のタクシー会社とタイアップして、時間限定の会員制のバスをスタートさせた。朝と夕方の通勤時に駅までバスを走らせるといふ仕組みをつくりました。地域主導でここまでやるのかと非常に感じています。この「あやめ会」の話は、郊外の住宅団地でいつせいに住民の皆さんが年をとつて、地域社会が交通の面でもうにもならないので住民が自発的に動き出したひとつの例だと思ひます。他の区にもコミュニティバスの事例がいくつもあります。

これは、これまでの「そんなのは、役所や議員さんに頼めば」といふ、問題解決にあつてすぐに何かをある人に頼つてしまつていふやり方、いわゆる「お任せ民主主義」方式ではうまくいかない。住民自らが動いて初めて実現するといふことの象徴的なケースだと思ひます。

先にいわれたパートナーシップ推進モデル事業が展開されていた時に、私は、戸塚区におりました。「パートナーシップ」といふ横文字を日本語で言えばどうなんだと地元の町内会長に言われて、「お任せをやめよう」と、

自らやろうといふのがパートナーシップ行政ですよ」と言つたんですが、まさにそういう時代が來たのだと思ひます。

2 コミュニティ・カンファレンスと地域計画の総合化

【横山】 泉区内に、中川・緑園・新橋地区といふのがあります。昔は中川村といふことで、阿久和川の流域の地域です。表1の通り連合町内会単位で3つの連合があります。人口で合計しますと4万7千人ですから、約5万人の所が3つに分かれています。中川地区が一番本家で2万4千人、新橋地区が8、200人、緑園地区といふのは、下の人口推移でもわかりますように、あつという間に拓けたまちです。昭和62年には800人しかいなかったのが、今や1万4千人を越えている。中川地区も人口は、1万人から2万4千人へと倍増しています。ところが新橋地区はほとんど変わつていない。こういう人口の推移、あるいは高齢化率を見ても、10・7、8・6、15・8%で、連合単位ごとに地域の様子が大きく違ふ。

だから泉区でどうですかと言われても、地域の問題を考える上では、やはり少なくとも連合町内会単位、中学校区単位で考えないと、その地域の実情がわからないといふことになると思ふんです。学校についても中川・緑園・新橋とそれぞれ違いますし、福祉関連の資源の集積についても全く異なつていふことをまず指摘しておきたい。

【海原】 福祉保健センターができて、まだ

表一 中川・緑園・新橋地区(その1) [中川地区(岡津、弥生台、西が岡、領家、桂坂)、緑園地区(緑園、池の谷)、新橋地区]

(住民基本台帳：平成14年3月31日現在)

	中川地区	緑園地区*	新橋地区	(参考)泉区	備考
人口	24,443	14,671	8,201	150,855	*指標は池の谷除く
世帯数	8,463	5,136	3,131	56,456	
面積 (km ²)	2.89	1.226	1.795	23.555	
人口密度 (人/km ²)	8,458	11,967	4,569	6,404	
人口推移					
昭和62 (1987)	10,784	877	6,433	115,093	
平成 2 (1990)	13,535	5,938	6,692	124,973	
平成 7 (1995)	19,752	10,087	7,762	139,852	
平成12 (2000)	23,525	13,577	7,847	147,614	
2000/1990 (100.0)	173.8	228.6	117.3	118.1	
高齢者数	2,481	1,262	1,342	21,975	
高齢化率 (%)	10.7	8.6	15.8	14.8	
0歳児	254	136	84	1,467	
1~4歳児	1,200	675	339	6,128	