

《1》 少子・高齢・人口減少社会と「市民主体の地域運営」

1 地域元気プロジェクト — 市民主体の地域運営とは

横浜市では、平成18年度から22年度にかけての「中期計画」の中の「横浜の未来を創るリーディングプロジェクト」ののひとつに、「地域元気プロジェクト」を位置づけた。このプロジェクトは、「少子高齢社会」において「市民主体の地域運営」の重要性を訴えたものである。「市民主体の地域運営」（エリアマネジメント）とは、「生活圏の一定のまとまり（エリア）において、多様な担い手が更なる連携を図って主体を形成し、地域の課題の解決や地域価値の向上等の目的・目標に向けて取り組み、魅力あるエリアとしてマネジメントしていく活動」としている。市内のモデル地区は36か所となり、各地区での様々な取組が行われている。

このプロジェクトがモデル事業から本格的な展開に移行していくにあたって、少子・高齢社会を迎えた横浜のこ

コミュニティの特色と政策の推移を振り返り、市民協働の新たなステージについて、あらためて考えてみる。

2 少子・高齢社会の地域課題は、総合的にあらわれる

この国が人口減少社会に入ったのは2005年であるが、横浜市の人口は、毎年2万人程度の漸増傾向を続け、人口減少に入るのは2020年と推計している。首都圏の郊外に位置する横浜市は住宅開発の余地をまだ残し東京通勤への便利な地域、特に都筑区などの北部郊外において人口増加が著しい。それに対して南西部郊外、特に鉄道駅からバスなどで20分程度かかる地域では、人口の減少が進んでいる。

1975年当時、横浜市の人口は260万人、高齢化率は5・1%で高齢者は13万人であった。約35年後の2010年1月1日の人口は約367万人（1・4倍）、高齢化率は19・6%、高齢者

人口は72万人（5・5倍）である。一方年少人口比率は、25・3%から2010年には13・3%と減少し、約66万人から49万人となった。

この少子・高齢社会の進展と「市民主体の地域運営」の考え方は、大きく関係している。少子・高齢化の状況を小

地域に即してみよう。たとえば、図1は1975年に開発された南西部郊外のある団地の事例である。図の人口の推移をみると、開発当初総人口は、約8,000人、0〜14歳の年少人口は2,800人、高齢者人口は150人とわずかであった。30年経った2005年には総人口は6,100人に減り、年少人口は470人、高齢者人口は1,500人と10倍となった。2020年の推計では、総人口は約5,500人に減少し、年少人口は300人、高齢者人口は2,700人と1975年当時の17倍となる。ちなみに、15歳から64歳の生産年齢人口は約5,000人から半減し

2,700人になると推計される。この人口の大激変は、1970年代、80年代に子育て世代が一挙に入居した大規模団地に特徴的なものであり、成人した若者の流出により人口減少と高齢化が一挙に進んでいるのである。

少子・高齢社会の地域課題は、総合的にあらわれる



昭和50年(1975年)の人口構成	平成17年(2005年)の人口構成	平成32年(2020年)の人口構成推計
総人口 7,900人	総人口 6,100人	総人口 5,500人
年少人口 2,800人	年少人口 470人	年少人口 300人
生産年齢人口 4,900人	生産年齢人口 4,200人	生産年齢人口 2,700人
老年人口 150人	老年人口 1,500人	老年人口 2,500人

注) 各年の国勢調査を基に、この地区を含むメッシュを推計、平成32年は、平成17年国勢調査を基に推計。

図1 少子・高齢化の状況（南西部郊外の団地の例）

執筆

内海 宏

(特任) 横浜プランナーズネットワーク

中川久美子

都市経営局政策課政策支援センター
主任調査員

図1の上部を見ていただくと、この人口の大変動により、生活の主要な領域に大きな変化が起さる。まず、「住居」という要素からみれば、空き室・空家の出現である。また、高齢化に伴い、団地の高層階から低層階への住み替え、そして、建て替えや改修などが問題となる。「買い物」では、近所のスーパーの撤退などで、生鮮食料品の確保が困難になる地域も出現し、高齢者にとっては深刻な健康問題につながるかねない。「交通」においても、車の運転ができなくなる、急な坂道の上下り下りなどの困難により病院通いや駅へのアクセスが不便になる。子ども数の減少による小・中学校の統廃合の問題、医療・介護ニーズの拡大、前期高齢者の就労の問題など、少子・高齢化の進展はこのように生活の全領域にわたる総合的課題として把握する必要がある。まちの既存のインフラとミスマッチを起し、日常生活の維持のために新たなサービスが必要となることが多い。

しかし、一方で、少子・高齢化が進むこのような郊外の住宅地は、人口は減っているが定住性が高く、住民が同世代であるために地域の課題を共有しやすい。すでに長く活

動してきた団地の管理組合、PTA活動、介護サービスや生活支援のNPOがあり、交通問題等に取り組む自治会・町内会の活動などがある。それぞれの活動が、お互いに連携し、ひとつのテーブル（協議の場）をつくり、地域全体の暮しやすさを向上させるための取組を行い、市の行政も分野横断的な支援をしようというのが、「市民主体の地域運営」の趣旨である。

このような南西部郊外の地域課題の現れ方に対し、東京に近いエリアや鉄道駅周辺では人口の流動性が高く、地域課題は異なったものとなる。

図2は、東京に近いJRの駅からバスで10分ほどの戸建住宅地の人口変動と地域課題をあらわしたものである。南西部郊外とは対照的に、1975年から2020年の総人口はほぼ横ばい、生産年齢人口もほぼ横ばいである。しかし、このような地域も少子・高齢化は着実に進み、年少人口は半減し、高齢者人口は4倍となる。地域の課題は、新しいマンション等に住む子育て層の孤立の問題や子どもの居場所づくりなどと高齢化の問題が同時に起きている。

横浜市内の地域コミュニティを大きく二分すれば、一

斉に開発された南西部郊外のように、定住性は高いが一律に人口減少と高齢化に直面する地域と、後者のように住民の流動性が高く人口減少にはならないが少子高齢化がゆるやかに進む地域とある。

横浜市は成熟期を迎えた都市社会ではあるが、それぞれの地域に対応した、「暮らしを支える基盤の再構築」についての「新たな考え方と手法」がもとめられているのである。成長期の都市化の進展の時期には、小中学校の整備や下水道の整備など、縦割り行政による単一機能のスピードイナ施策が有効であった。しかし、成熟期の都市コミュニティは、その地域に必要な機能を、現にある地域資源や関係する主体間の調整の中でつくり出す必要性があり、もはやそのような中でしかつくりだせない、ということを知識すべきであろう。

3 横浜市のコミュニティ行政の推移と協働

成熟化した都市社会における暮らしを支える「新たな考え方と手法」を述べるにあたって、横浜市のコミュニティ政策と市民協働の施策を振り返ってみる。

① 地域組織への依存を強めた人口急増時代

1971年、「横浜市コミュニティ研究会」は、①大都市における地域社会のあり方

②大都市におけるコミュニティ成立の可能性と行政の役割を明らかにするように、という市長からの指示を受け、3年にわたる調査と検討を行い、1974年に「すべての市民が生き生きと生活できる地域社会を実現するために」と称する小冊子をまとめた。

1974年は、高度成長期の終盤にあたり、横浜市の人口増加はそれ以前の10年間で90万人。市内移動は1年で40数万人という人口流動の真つ盛りであった。この論議のきっかけは、1969年の国民生活審議会の「コミュニティ―生活の場における人間の回復」という報告、自治省の「モデルコミュニティづくり」であった。これに対して、横浜市は、「市民の活動は目的に応じて自発的に結びつく動態的なもので、コミュ

子育て問題と高齢化問題とが同時にある北部や東部



昭和50年(1975年)の人口構成	平成17年(2005年)の人口構成	平成32年(2020年)の人口構成推計
総人口 33,400人	総人口 37,200人	総人口 37,200人
年少人口 7,700人	年少人口 5,300人	年少人口 4,100人
生産年齢人口 23,700人	生産年齢人口 25,600人	生産年齢人口 24,900人
老年人口 2,000人	老年人口 6,200人	老年人口 8,100人

注) 各年の国勢調査を基に、この地区を含むメッシュを推計、平成32年は、平成17年国勢調査を基に推計。

図2 少子・高齢化の状況（東部戸建て住宅地の例）

ニティ形成自体を目的とするのは誤り／行政の役割は市民活動の条件を整えること／コミュニティの問題は参加、分権、自治のあり方と不可分のもの」という捉え方をし、この研究会の検討結果を受ける形で、住区などの小地域におけるコミュニティの組織化を行わず、1974年に「市政への参加の場、広聴の場としての区民会議」をスタートさせるのである。また、「地域住民の自主的な活動と交流を通じた連帯を図る拠点」として、1973年「地区センター整備基本構想」を策定した。当初、地区センター構想は、エリアの設定を設けず、ほぼ20数館の建設計画でスタート、計画段階の市民参加として「建設委員会方式」を、管理・運営段階の市民参加として「地元運営委員会方式」という横浜独自の方式をとることとした。このほか、家庭・体育館等の学校開放運営委員会、公園や市民の森等に関連したワークショップや愛護会など市民参加の場は多様であった。しかし、いずれも自治会や各種団体の代表の参加にとどまり、利用者や活動者など市民の参加や意向反映は不十分な状況であった。自治会・町内会は、都市化の段階では、施設建設等の公共事

業を短期間で進める合意形成組織として機能し、行政施策の様々な場面で大きな役割を担ってきたと言える。一方、市民・地域活動の側面からみると、1965年以降、子育て世帯が急増、若い母親は文庫活動、自主保育などに取組み、ネットワーキ化が地域単位で進んだ。その後PTA活動などに参加し、消費者問題、女性問題など関心の幅が広がり、社会教育の活動に参加した人も多い。男性は自治会役員、建築協定運営委員会など、地域に頻発する様々な生活課題（バス増設、通学路整備等）の解決に向けた活動に取り組んだ。

② 市民参加からパートナーシップ型行政の展開へ
1991～1993年、横浜市では「コミュニティ行政研究会」を設置し、コミュニティの活動の実態把握と地域施設のニーズを調査し、コミュニティと行政の関わり方を検討した。この調査では、子育てや介護、自然環境を守る活動、文化活動、まちづくり活動などテーマによって結びついている自主的活動を「テーマコミュニティ」と呼び、自治会・町内会等の地域組織の活動を「地域コミュニティ」と呼んだ。自治会・

町内会は行政との結びつきが強く、テーマコミュニティはほとんど行政との公式なつながりが無いという状況であったが、この双方の活動が活発なのが、横浜のコミュニティの特徴であり、双方の力が地域のコミュニティづくりを生かされる必要があるとして、市は「パートナーシップ型行政」のもとに地域のまちづくりを進めることを提案した。この考えに基づき1996年から「パートナーシップ推進モデル事業」が実施された。区役所が進める25事業を市民局・企画局・都市計画局が横断的に支援する新しいスタイルの事業となった。このモデル事業は、意欲的な市民や利用者の意向を反映する公募制を導入、自由に意見交換するワークショップを本格採用するなど、限定された市民参加を改め、区役所と市民のパートナーシップ関係を築きあげることが意図した。

1997～1998年度には「市民活動推進検討委員会」が設置され、1999年3月、市民活動との協働に関する基本指針（横浜コード）を内容とする最終報告がなされた。その中では、対等、自主性尊重、自立化、相互理解、目的共有、公開の6原則も明確にされ、横浜における市民

活動支援の基本的な考え方として、現在まで受け継がれている。2000年3月、その精神を盛り込んだ「市民活動推進条例」が制定され、行政が市民活動と協働する際の考え方を定着させる契機となった。こうしたプロセスを通して、「テーマコミュニティ」と呼ばれていた市民活動が様々な分野で活躍し、「行政」や「地域コミュニティ」と連携、協働する機会や場面が急拡大したのである。

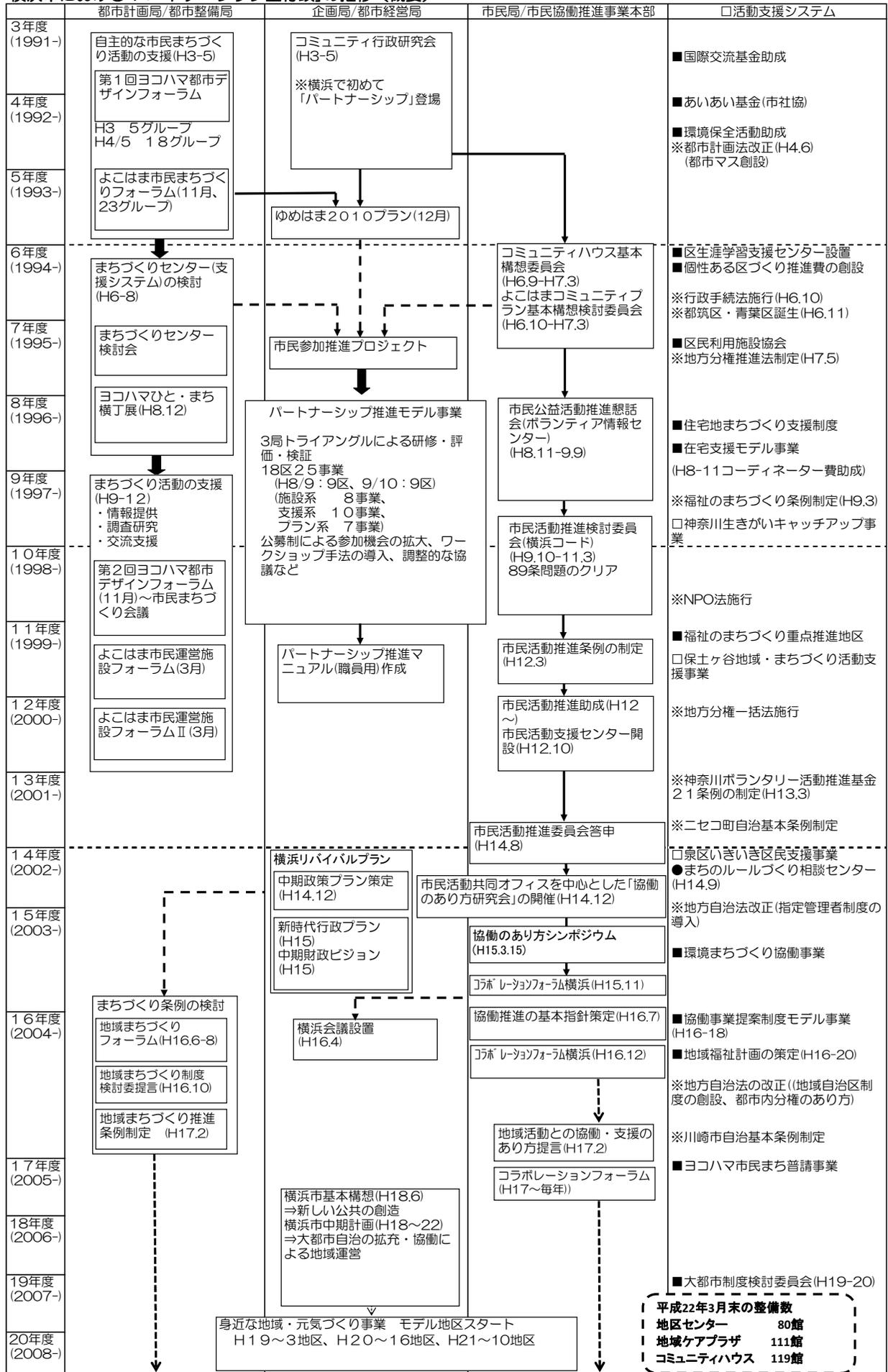
③ NPO等と行政との協働から市民同士の協働へ

2002年、非「成長・拡大」をキーワードとする時代認識のもとに、「協働」「分権」「都市経営」の3つを基本理念に据えた新しい行政運営が始まった。同年10月には、NPO等との協働をすすめる拠点として市民活動共同オフィ스가スタート、「協働のありかた研究会」が発足し、翌年3月、「協働のあり方シンポジウム」が開催された。以来、2009年度まで毎年「コラボレーションフォーラム横浜」が開催されてきたが、こうした議論を踏まえて、2004年7月には、「新しい公共」の担い手として連携・協力していくための指針「協働推進の基本指針」が策

定され、NPO等と行政との協働の基本的なルールが明確にされた。それを背景に、NPOや地域組織と行政との協働事業が局から始まり、ほとんどの区でも協働事業を実施する仕組みを持つことになったのである。

局による協働提案事業としては、2003年度から始まった環境創造局の「環境まちづくり協働事業」が最初の事業である。2004年度には協働事業推進本部が設置され「協働事業提案制度モデル事業」（2004～2006年度）、都市経営局では「政策の創造と協働のための横浜会議」（政策研究事業、2004年度開始）、都市整備局では「ヨコハマ市民まち普請事業」（2005年度開始）などがスタートした。いずれも市民活動団体や地域のまちづくりグループが事業提案をし、行政の担当課が協働の相手方になって事業を実施するものである。提案は、公開プレゼンテーションを通して第三者委員会により選定され、100～500万円の経費を行政が負担するという制度設計になっている。特に、「提案制度モデル事業」は、最大額500万円にも及ぶ事業であったため、当初の応募数も111件と特段に多

横浜市における「パートナーシップ型行政」の推移（概要）



横浜市における「パートナーシップ型行政」の推移（概要）

く、分野も防犯・防災から子育て、高齢者福祉、いじめなどあらゆるジャンルの市民活動団体やグループからの応募となった。

一方、区による個性ある区づくり推進費を使った協働提案事業がすべての区で合計30件を超えて実施されている。金額は数万円から数十万円と小さいが、一つの提案制度

で、地域のきめ細かな生活課題を解決したり、身近な生活支援サービスに対応したりするもので、分野でも文化活動から福祉活動、地域のまちづくり、環境活動、新たな起業まで多彩で、複数のねらい・テーマのものにも対応できるなど細やかな制度設計が特徴である。

以上のように、協働提案事業は局や区レベルで多彩に用意され、市民・地域の活動と行政との協働事業が様々な形で具体的に展開された。

④ 地域から築く「新しい公共」を実現する政策の展開

2005年11月開催のコラボレーションフォーラム横浜は、上記の様々な協働事業に取組むNPOから地域で防災や防犯等に取組む自治会まで非常に幅広い市民が参加し、「エリアマネジメント」の考え方が生み出されるきっかけ

となった。前年には、「協働推進の基本指針」が策定され、直前の2月には「地域まちづくり推進条例」が制定、市民活動推進委員会による「地域活動との協働・支援のあり方提言」が公表された時期でもあり、策定に参加したNPO・地域組織・市民等の協働事業への期待や盛り上がり背景にあったと言えよう。

このフォーラムは「身近な地域の課題から『新しい公共』を拓く」をテーマに2日間にわたって開催され、1日目のポスターセッション（生活と福祉）、「身近なまちづくり」、「環境と文化」といった3つのテーマ、2日目の分科会（「地域への参画はじめの一步」「地域の多様なネットワーク」「新しい公共を担う地域の仕組み」の3分科会）を通して、「地域課題への取り組み方を探る『はじまる・つながる・協働する』」のテーマを、実際に活動している様々な立場の市民・団体等と一緒に交流し、意見交換したところに大きな意義が見いだせる。このフォーラムで確認されたのは、横浜の地域は、自治会・町内会の活動がベースにありながらも、テーマ型活動も多くあり、こうした異質の集団が連携、協働する中で、地域のまとまりが形

成され、地域課題を解決する力が付いてくるということである。なお、フォーラム及びその総括の詳細については、調査季報158号（2006年3月発行）を参照されたい。一方で、局の協働提案事業は、その課題も見えてきた。

①提案事業の期間が終了した後行政の施策としてどう展開するかという問題。②提案数の減少と固定化という問題。③市民活動団体と行政との協働の仕組み（協働協定書、協働契約など）を生み出すところまで至らなかった問題等である。

提案事業は、一団体と行政との協働の関係だけでは拡がりを持たず、環境まちづくりにおいては、地権者と利用者、経済元気づくりにおいては、商店街と消費者である地元住民、地域まちづくりにおいては自治会・町内会と市民活動グループなどの市民同士の協働の地ならしが必要で、それがないと、個別の事業が有効な広がりを持たないことも明らかにしたのである。

こうした流れの中で、2006年度から中期計画がスタート、リーディングプロジェクトの一つに「身近な地域・元気づくりの推進」が位置付けられたのである。これまで蓄積されてきた、NPO等の協

働事業実施のノウハウやスキルと、地域組織の合意形成・課題解決の力を合わせることで、市民主体で分野横断的に地域運営する仕組みを徐々に創りあげていき、安全に安心して地域で充実して暮らせる市民社会づくりが政策的に展開されはじめたのである。

4 新たなコミュニティ政策 — 市民主体の地域運営による住み続けられるコミュニティを目指して —

市全体のデータはあっても、市民に身近な地域の情報は、限られているのが実情である。市民同士も行政も共有できる地域の基礎的情報をつくり上げることは、協議の場の基盤となるのではなからうか。

コミュニティ単位での暮らしの基盤の再構築が必要な時代だからこそコミュニティの主体が連携し、コミュニティの再評価と再認識とその共有化がまず必要なのである。

① 成熟期を迎えた多様な横浜のコミュニティの再認識

「市民主体の地域運営」では、地域の様々な課題に対応している主体の連携をもとにした包括的な「協議の場」をどのようににつくっていきけるのか、が大きく問われることとなる。成熟期を迎えた大都市コミュニティは、それぞれの成り立ちの特徴をもち、一定の活動の蓄積を経ている。現在、実際にモデル地区として動いている地区の分析は後述するとして、その成り立ちやコミュニティのつながり方、空間の社会資源（年表の右下にあるように、地域施設も整備されてきている）、地域の課題や魅力などを、客観的な特徴として把握することが重要となる。全国ベースあるいは、横浜

② 活動主体の特徴— 包括的なコミュニティの萌芽

少子・高齢化が進む中、コミュニティに関与している市民の活動はどうであろうか。全体的にみれば、自治会・町内会の活動は加入率の低下と担い手の高齢化が進んでいる。しかしまだ、全体の組織率は77・6%と大都市の中では比較的高い。また、横浜市民意識調査によれば、隣近所との関係は「気のあった人と買い物に行ったりする」「困ったときに助け合う」という親密な関係にある人が少なくない、地域の様々な問題への話し合いへの参加意向も減少している。一方、自治会・町内会活動も含めて、地域で自主的な活動に参加している市民は約4割から5割おり、NPO法人は、福祉・医療分野を

はじめとするサービス供給主体として、その数も活動量も増えている。社会福祉協議会のボランティア登録者数は、2003年の約2万9千人から2007年の3万5千人へと増加し、地縁の活動よりは、テーマによる任意的な活動への参加意向が強くなっている。こうした市民の意向を踏まえ、たまり場や拠点づくりで新たな人材をとらえることも必要だ。

1991～93年に行ったコミュニティの6地区の実態調査の時代から約20年経った。テーマコミュニティと地域コミュニティとの双方の連携についての定量的な数字はないが、自治会・町内会の活動から生活支援のNPOが生まれたり、NPOと自治会・町内会がゆるやかな関係を結ぶ地域も現れてきている。地域の課題に対応する包括的なコミュニティの主体のまとまりを、今後、無理のない形で形成していく施策が求められている、といえよう。

③ 地域運営におけるコミュニティの単位をどう考えるか

28～29頁にあるように、ほとんどのモデル地区が連合町内会のエリアを対象とし、区別の地域福祉保健計画の地区別

計画も、ほとんどが連合町内会のエリアを対象としている。こうした横浜市の連合町内会のエリアとはどのようなものなのか。

2009年4月1日現在、横浜市には251の連合町内会がある。単純に人口で割れば、一連合あたり1万5千人程度、単位町内会は2,867なので平均して11程度含まれる。しかし、実際には最も大きな連合の人口は約6万8千人、最も小さな連合は約1,300人という大きな幅がある。また、面積で見れば最大は約960haから最小は7.5haまで。大規模な連合は区域の4分の1も占めているため、日常生活圏のまとまりとしては大きすぎる。

連合組織の成り立ちは、高度成長期の始まる1961年までさかのぼる。その年には、ちょうど10年前の自治会・町内会の再結成機運を受けて、行政区ごとの連合町内会長連絡会、市連合町内会長連絡会が結成され、現在の仕組みの原型がスタートすることになった。

連合町内会は、自治会・町内会という自主的な地域組織の連合ではあるが、行政との連絡組織としての性格も有し、行政の事業等を進める際の合意形成のための仕組みと

しても機能してきたといえよう。とはいえ、名古屋市や京都市は小学校の学区と自治会・町内会のエリアはほぼ同一であるのに対して、横浜市の場合は、自治会・町内会のエリアと、学区や地域ケアプラザ等のサービスクラ、地区センターの日常利用圏などの公的サービスの提供エリアと一致することもない。

市民主体の地域の運営を進めるにあたって、どのような規模とエリアを想定するのかは一概には決め難く、連合であったり単位自治会であったり、住民が身近な生活圏として実感できる範囲、そして、移動空間の限られている子どもや高齢者が日常を過ごしている生活空間が優先的に考慮されるべきであろう。連合町内会を形成する主体と地域内の様々なテーマ型の活動やNPOとの連携など、きめ細かいエリアの設定と協議の場の構成員の検討が必要となる。

④ 新たなコミュニティ政策―住み続けられるコミュニティを目指して

最初の南西部郊外のある団地の話に戻ろう。10年後には高齢化率は45%となり、ひとり暮らし高齢者の数も急増する。要介護状態になった一人暮らし高齢者は、どこまで地

域の中で暮らせるのだろうか。長年住み続けたまちを離れ、特別養護老人ホームやケア付きマンションに入居することになるのか。一人暮らしの要介護高齢者が終の棲家として住み続けるためには、在宅の生活支援サービスが欠かせない。住民のつながりや地域固有のきめ細かいサービスの蓄積を生かし、専門的な機能も付加した、居住型特養のような居住空間をつくり出すことは可能なのではなからうか。そのためには、福祉・医療サービスなどの専門的な機能を地域へ開くこと、住宅改修や区分所有の問題など、既存の仕組みでは解けない問題

少子・高齢社会の解決は、分野横断的な仕組みが必要

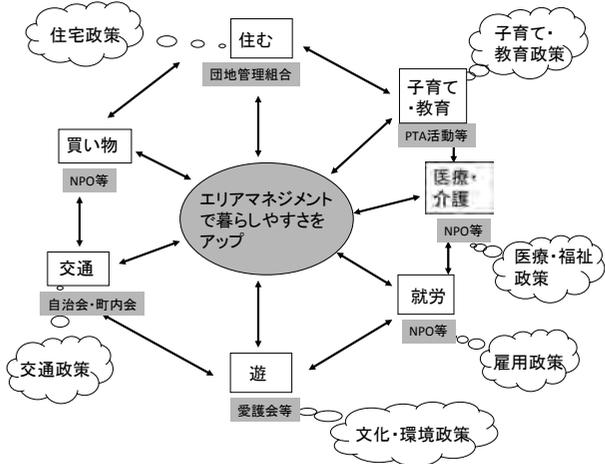


図3 少子・高齢社会の解決に向けて

が山積する。コミュニティの特性に対応した住宅政策と福祉・医療政策そして、地域の雇用政策などを連携させて「地域の暮らし」を行政が支援することで、地域元気づけプロジェクトは本格化しうるのである。(図3)

「少子・高齢・人口減少」というかつて経験したことのない社会を乗り切るためには、「家族」でも「会社」でもない「地域」という第三の主体」の実質を強化すること、「住み続けられるコミュニティ」をつくるのが、「新たなコミュニティ政策」に求められるのではなからうか。