

Bグループ 2025年を展望した 「持続可能な地域コミュニティ」の形成施策 ―「共感」が生み出す「地域活動の好循環サイクル」を推進力に―

- 池澤 一郎 神奈川県地域振興課長
- 中村 拓 中区地域振興課長
- 大木 節裕 港南区戦略企画官
- 新藤 信孝 都筑区地域振興課長
- 深川 敦子 瀬谷区高齢・障害支援課長
- 稲葉 幸保 まちづくり調整局調査課長
- 土井 一成 共創推進事業本部長（コメンテーター）

1 研究の背景と目的

地域には、個人や家族だけでは対応が困難で、地域の共助なしには有効な対応ができない課題が多い。しかし、地域コミュニティの崩壊が進みつつあり、地域の課題への対応が難しくなってきた。例えば、災害時要援護者への支援では、以前は「向こう三軒両隣」で支援が自然にできていたが、支援の仕組みどころか「隣は誰が住む人ぞ」という状況がある。

これに加えて、2025年には、団塊の世代が後期高齢者となり、地域の共助が形骸化し、日々の暮らしに困窮する住民の増大が予想される。

そこで、「持続可能な地域コミュニティ」をテーマとし、

その実現のために、果たすべき行政の役割や、地域を支えるために役立つ施策を検討することとした。

2 2025年における課題

予測

2025年は、団塊の世代が後期高齢者の年齢を迎えるとともに、少子高齢化の進展により2005年には、4・1人の生産年齢人口で一人の高齢者を支えていたが、2025年には、2・4人で一人を支えなければならぬ。地域コミュニティを支える人材の確保が困難となり、近隣で支えあうコミュニティ意識が希薄化しつつある傾向と合わせ、今後、地域コミュニティは急速に活力を失って

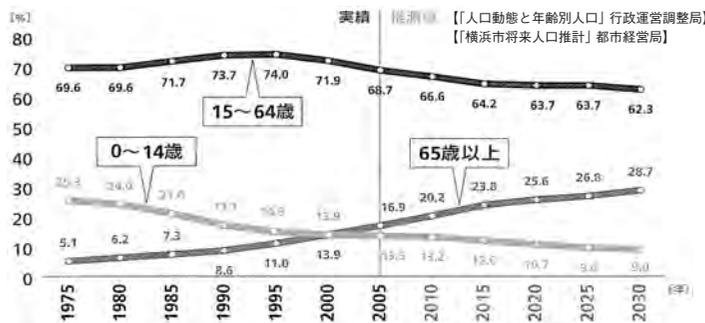


図1 年齢3区分人口の割合推計

3 地域コミュニティの現状分析

いく可能性が否めない（図1）。

こうした現状を踏まえ、まず、地域コミュニティの現状分析を行った。その対象地域として、メンバーの所属する五区において特徴的な地区をそれぞれ選んだ。神奈川県六角橋地区、中区第4地区南部地区、港南区野庭団地地区、都筑区池辺地区、瀬谷区南瀬

谷地区の五地区である。地区の調査に当たっては、地域の成り立ちや年齢別人口の変化、地域が有する資源について着目した。ここでは、五地区の中から、瀬谷区南瀬谷地区を紹介する。

南瀬谷地区は、高齢化率が区内12の地区の中で27.5%と2番目に高く、特に後期高齢者の割合が12.8%と高いのが特徴である。（平成21年9月現在）また、南瀬谷地区の年齢別人口の変化としては、平成10年における55歳から59歳の山が、そのまま平成20年には65歳から69歳の山に移行し、今後高齢化が進んでいくことが予想される（図2）。

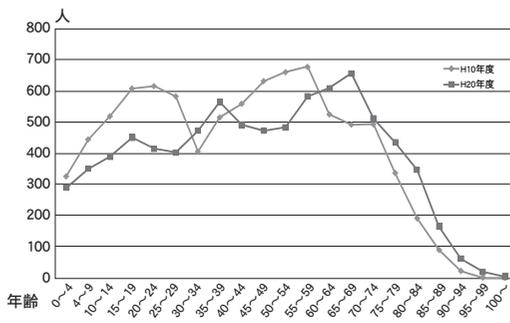


図2 南瀬谷地区年齢別人口の変化

この地区は南台一丁目・二丁目市営南台ハイツが位置し、それを取り囲むように戸建の住宅がある。学校や公共施設、また集会所など数多くあり、これらを中心にさまざまな地域活動が行われているが、平成16年頃の地域活動の状況では、その中心は地縁型いわゆる自治会町内会が母体のものが多く、活動の広がりがあり見られなかった。

平成16年から17年にかけて、住民参加で瀬谷区地域福祉保健計画の策定が行われ、南瀬谷地区の計画も策定された。

さらに、同計画を推進する目的で、区役所職員がチームを組んで地域に働きかけ、その結果、南瀬谷地域福祉保健計画推進協議会が平成19年5月に発足した。計画実現に向け、区職員も参加して、現在も話し合いが行われている。

この中で、地域から「身近に気軽に相談できる場を」「市営住宅の空き家の活用を」等の声が上がっており、区がその具体化に向け検討し、モデル事業として実施した結果、平成20年10月に「南瀬谷高齢者支援拠点」が開設された。

話し合いの成果が形となり実現したことで、拠点を様々な形で利用する工夫を地域が主体的に検討し、活動が

広がりを見せている。また、拠点を中心に多くの活動が生まれ、参加している人たちが意欲や充実感を持ち、活動の方向性も一体化してきている。

南瀬谷での地域活動の活性化の要因をまとめると、話し合いの場があったこと、話し合いや活動の成果が実感できたこと、連合町内会と地区社会福祉協議会の連携が強化できたこと、活動の場があり、様々な横の連携ができたことなどが挙げられる。

4 共感を基にした地域活動の好循環サイクル

(1)地域活動の動機付けの要因
南瀬谷地区をはじめとする五地区の地域活動について、参加の動機やきっかけの視点から分析すると、共通した三つの要因が浮かんでくる(図3)。

第一の要因は、「個人の楽しみ・やりがい」である。楽しさや自己存在の確認ができておもしろい動機付けがあることである。例えば、大小様々な趣味の会などが挙げられる。第二の要因は、「地域のつながり」である。身近な交流があり、お互いに馴染んでいるといった動機付けである。

例えば、夏祭りなど地域の定例の交流行事などが挙げられる。

第三の要因は、「地域貢献」である。地域の課題についての認識の共有や、これに対応した使命感などの動機付けである。例えば、自治会活動の維持、防災・防犯、福祉、行政への協力などが挙げられる。

(2)要因の相互関係と「共感」
そして、これら三つの要因の関係が、それぞれバラバラで阻害効果が生じる「悪循環」の場合と、各々の重なり合いで相乗効果をもたらす「好循環」の場合が考えられる。

阻害効果で悪循環となる場合とは、「個人の楽しみ・やりがい」はそれぞれ好き勝手に流れ、「地域のつながり」はマンネリに陥り、「地域貢献」は負担感・やらされ感が時と共に増大するなどの状態が原因となる。それぞれの活動が個々に内にもって閉塞したり、かえってぶつかりあったりして、地域活動が停滞し「悪循環」に陥ることにつながる。

とりわけ、行政との関係の深い地域貢献の要因に関わる分野は、行政のあり方次第

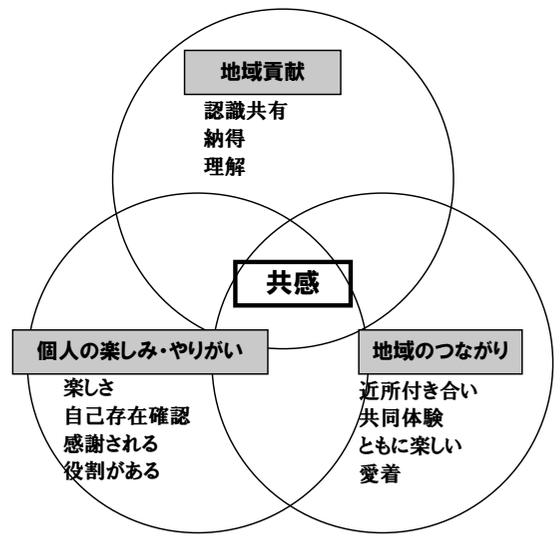


図3 地域活動の動機付けの要因

で負担感・やらされ感につながりやすいと考えられる。

一方、相乗効果をもたらす好循環となる場合とは、地域に「共感」がある場合と考えられる。「共感」を通じて、複数の要因の重なり度合いが大きくなるとともに、相乗効果で地域活動は活発化し好循環が生まれる。

なぜならば、個人の楽しみ・やりがいや地域のつながりは、自然発生的に生成されやすいが、地域貢献は、一定程度の意識的な働きかけにより可能となる不安定な存在である。したがって、前者の要因が動機付けの土台として安定的かつ豊かにあることで、地域貢献の要因が継続しやす

くなる。

また、複数の要因が重なることを通じて、個人の意欲的な活動が、活動者相互においても、信頼し継続できる関係へと発展しやすくなる。

例えば、港南区野庭団地地区では、男性料理サークルが地域の子どもたちに料理を教えている。料理を作るという楽しみからスタートし、サークル活動をきっかけとしたつながりに進む。さらに、自分たちが好きで得意なことを活かす地域貢献にステップアップし、こどもたちの喜ぶ姿を見てそれぞれのやりがいを高め、お互いのつながりにも良い効果が出るといった相乗効果をもたらしている。

こうした好循環の基となる「共感」の要素として、次のようなものがあることが観察される。①お互いに心が通い共鳴している状態、②活動の楽しみ・やりがいが負担に勝る状態、③活動の目的が共有できている状態、④お互いの存在や良さを認め合える信頼できる状態、⑤ちよつとした柔軟な協力がし合える・助け合える状態である。

そして、「共感」の重なり合いが大きいほど、相互関係の豊かさが継続性を容易にする。また、人材間や既存資源間の連携による有効活用で、各々にはさほど負担のかけない取組にも関わらず、相乗効果で全体として、より大きな取組ができていく。

さらに、これらにより共感が強化されると、「愛着」「郷土愛」「地域への誇り」に通じ、このことが持続可能な地域コミュニティ形成に繋がっていくと考えられる。

(3)地域活動の好循環サイクル
共感により相乗効果の高まる状態を住民の行動プロセスに重ねてみると、好循環が積みあがり、共感から信頼感が醸成されていく状況が読み取れる。

例えば、南瀬谷地区は、行政が長年にわたり関わりを

持ち、地域福祉保健計画地区別計画を進める中で、既にあった活動を地域住民が共有し、お互いの活動の良さを認め合っている。当初、義務感で参加していた人たちも、話し合いの結果が皆の得るものとして実感できると、お互いの活動意欲の向上や活動の継続につながっている。

好循環の積みあがりを通じて、共感・信頼感 (CONFIDENCE) が醸成されて行く状況を整理すると、次のようなサイクルになると考えられる。

- ① 出会う・話し合う (MEET)
- ② 良さを認め合う (RESPECT)
- ③ 共同の実践 (CO-DO)
- ④ 共に充実し、意欲が向上 (EMPOWERMENT) のサイクルである。

このサイクルは、お互いの楽しさ・充実感・意欲や柔軟な関係性を尊重した上で、中長期的な成果としての「お互いの共感・信頼感の醸成」を基盤としたサイクルとなっている。これを、私たちは、「共感を基にした地域活動の好循環サイクル」と呼びたい (図4)。

この好循環サイクルを持続可能とするための要件として、大切な要件が二つある。一つ目は、「一般住民への

共感の広がり」による住民の関心の高まりや担い手の拡大であり、二つ目は、「世代間の共感の継承」による先達世代から後継世代への担い手の継承である。これら二つは、意識的な取組が必要だが、古くからある人口増減の落ち着いた町には、一定程度存在している。

しかし、高齢者と中堅世代が、ごどもを核に一般住民を巻き込み世代継承していくことは、古くからの町でも当然に進む環境ではなく、また、人口減少・少子高齢化の進む地区や新興住宅地区では特に求められていると言える。

5 地域コミュニティ支援のための行政の役割と施策提言

今後15年で、いわゆる「共助」の担い手としての「地域コミュニティ」の形成とその維持・再生産が更に求められる。

地域コミュニティを持続可能なものとするために、「共感」のネットワークが構築・維持・再生産されるための支援を「行政の基本姿勢」にすることが重要である。具体的には、次の三点が重要である。第一に、土台となる「個

人の楽しみ・やりがい」「地域のつながり」にも光を当て、トータルに地域を見ることである。第二に、「共感を基にした地域活動の好循環サイクル」が回るようにすることである。そして、第三に、住民に共感が広がり、世代間で共感が継承され、ネットワークが広がるようにすることである。

次に、地域が好循環サイクルをどのように有するかに応じ、それぞれの地域特性や住民の意思を尊重した「地域目線による行政の役割」が重要で、具体的には三つのことを考慮する必要がある。

第一に、それぞれの地域特性を行政自身がまずよく知り、地域に合った働きかけを行うことである。第二に、それぞれの地域の良いところを見つけ、それらをつなげ伸ばし積み上げて行くことである。第三に、地域の課題を住民と共に解決のために考えていくという立ち位置を持つことである。

以上を踏まえ、地域の「共感」ネットワークの構築・維持・再生産を支える「働きかけ、仕組み」として、以下のとおり提言する。提言は、地域の実情、住民の自主的な意思や共感の成熟状況などに応

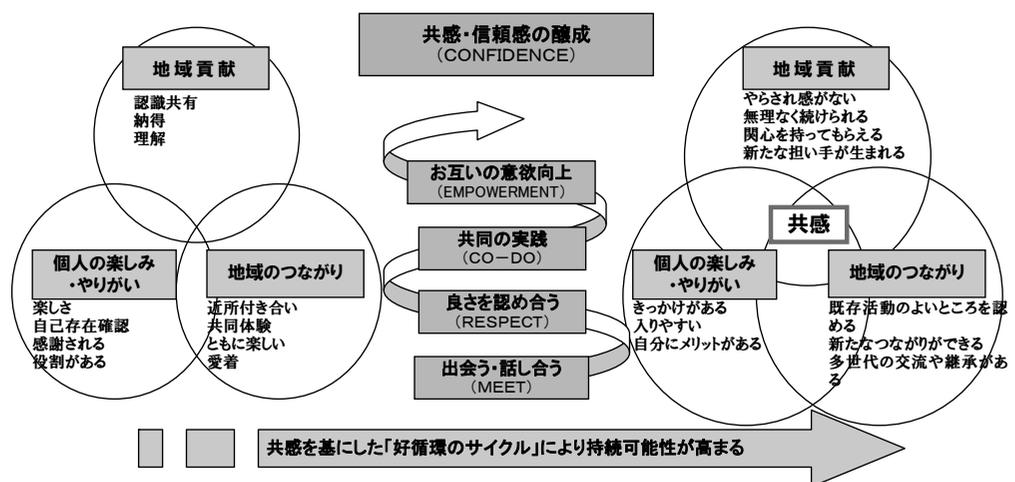


図4 地域活動の好循環サイクル

じた柔軟な仕組みとすることを前提としている。また、財政措置になるべく頼らず、既存の資源や人材の価値を「地域コミュニティ

形成の視点を軸」に再評価して、横つなぎし、最大限活かす観点を中心に、3本の柱でとりまとめた。

(1) 支援となる働きかけと人材を軸とする4つの仕組み

① 良好な循環を呼び起こすための情報収集・提供・交換

「共感を巻き起こすちよつとした成功事例」等をきちんと取材し、実情に応じた情報提供や活動者間の情報交換の場の設定などを行う。

② 「地域目線コーディネーター型職員」の育成と活用、

地域で役割を担い活躍中の職員が区局に提案できる仕組み（「地域活動を行う職員の区役所フェローシップ」を整備すべきである。

また、社会貢献活動休暇について、自らの地域で地域コミュニティにおける「共感」を皮膚感覚で実感できるように、現在の人権研修同様に業務として認定するなど拡大運用すべきである。

さらに、地域の核となる人材の発掘・横つなぎなど、地域をコーディネートができる人材を「地域職」として認定し、OJT（職場内研修）を中心にプログラムを整備すべきである。

③ 「専任地域職」による地域総合調整制度の創設

地域職の中から「専任地域職」を地域の現場に配属し、地域課題解決のためのメニュー開発を関係局に提案す

る権限を与える。その際、区役所内を横断して支援する地区ごとの支援チーム体制を敷き、局が直接地域に行う事業は、区との協議を必須とする。

現在の地域元気推進員のしかけを、地域の実態調査や活性化策の提言をする支援員を現地に配置する「総務省集落支援員制度」などを参考にパーソナルアップすべきである。

④ あの手この手による全市役所型自治会・町内会加入促進

戸建て住宅やマンションなどの開発事業の構想段階で、自治会担当部署だけでなく、開発事業に関わる全ての本市行政組織のあらゆる機会に、加入促進を働きかけるべきである。

(2) コミュニティ形成の場づくりのための3つの仕組み

① 既存の公的施設の「場づくり」拠点化に向けた運用の柔軟化

地区センター・コミュニティハウス等での地域支援機能を強化する。ソフト面では、地域への関心を高める広報、地域の良いところに出会う講座の開催、活動団体等が出会いつながらの場の設定、地域内公的施設の横つなぎなどを行う。ハード面では、飲食も可

能な地域サロン、共同オフィスなどを設置すべきである。

また、公的住宅の居室学校の地域交流室など地域の既存の公共施設を、施設本来の目的とは異なるが、地域サロンや共同オフィスとしての利用を可能とする。時間帯限定での利用も可とする。

② 空き店舗や民家等を「場づくり」拠点とする立地の促進

前項の方策で立地が適わないような地域での場づくりも必要である。そこで、市民の森として土地を提供した際に固定資産税を全額免除する制度なども参考に、各局の補助制度の限界を超えた恒久的な制度を調整すべきである。併せて、建築基準法等で定める用途地域などを弾力運用できる仕組みを築く必要がある。

③ 地域資源や行政事業の有効活用による「場づくり」

商店街、高校・大学などに対する補助や事業の枠組みを、コミュニティの視点から見直す。例えば、学生が行う地域活動について大学が単位認定する等のインセンティブを与えることも重要である。

(3) 世代間の継承と個性発信のための3つの仕組み

① 地域の若い世代・中堅世代と高齢世代との交流の促進

「ちよつと一世代のつながりづくり」のために、学校の地域交流室、保育園等を利用して、多世代間のつながりを作る核とする。

また、子育て世代の住む地域と少子高齢化の進む地域が隣接する場合に交流するプログラムも開発する。

② 子育て世代と親世代の近居や混住・隣住の促進

各世代の近居を促進する助成金制度を設けたり、市営住宅の当選倍率を緩和する。その際、少子高齢化人口減少対策として、市内に親が居住している市民がマイホームを取得する際に利子補給を行う「定住促進アクシオンプラン（横須賀市）」といった既存制度も参考にできる。

③ まちづくりコンテストの実施

地域の「良いところ」を発展的に捉え、コミュニティ形成に資する施策メニューを、部局横断的に作成する。その施策メニューについて、区長・専任地域職と地域住民が審査し、選択する。例えば、地場農業を活用した学校給食と高齢者孤立対策をセットにした施策開発な

どが考えられる。つまり、縦割りを超えた柔軟な発想を関係局がもたないと、地域や区に施策が選ばれないという仕掛けである。

6 むすび

2025年を見通し、行政が肝に銘じておくべきことは、住民が生き生きと生活していくための支援のあり方である。行政からの一方的な援助による支援ではなく、住民こそが主体であることを意識した支援でなければならぬ。

そのためには、行政自身が地域を良く知り、地域住民とときめ細かく対話を重ねながら、地域の実情にあわせて、住民の「好循環サイクル」により拡大していく共感ネットワークを支援していくことが重要なのではないだろうか。

本市は、現在、新たな中期的計画の策定に向けて作業を進めている。また、「市民主体の地域運営」モデル事業など、地域の主体性を基本とする様々な取組も行っている。私たちBグループの提案が、それら地域振興や地域コミュニティづくりの施策に、是非とも生かされることを願って止まない。