

特集

人口減少に歯止めをかける 多世代交流・共生のまちづくり

人口減少が進む中、各世代が交流し、共生してまちづくりや地域課題の解決を担う重要性が増しています。特に、希薄化する地域コミュニティ再生のためにも、多世代による支え合いや連携の確保が欠かせない時代に入っています。全国市長会は昨年7月に「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、調査研究を実施して6月の総会で特別提言を決定しました。

今回の特集では提言内容を紹介するとともに、座長の豊田市長に研究会での取り組みや経緯などを振り返っていただきました。さらに、多世代交流・共生の重要性、効果的な施策などについて有識者の意見も織りまぜて、積極的に取り組みを進める都市自治体の事例をご紹介します。

特別提言

多世代交流・共生の
まちづくりに関する特別提言
全国市長会

研究会座長
報告

『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』を振り返って
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研究会 座長 豊田市長 太田稔彦

寄稿 1

複合的な課題を
多世代と多主体が協働して解く
早稲田大学大学院教授 後藤春彦

寄稿 2

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

寄稿 3

市民とつくる「地域包括ケアシステム」
野々市市長 栗 貴章

寄稿 4

多世代が共働・交流する
生涯活躍のまちづくり
宇部市長 久保田后子

寄稿 5

平戸市度島地区のまちづくり
平戸市長 黒田成彦

多世代交流・共生のまちづくりに関する特別提言

平成28年6月8日

全国市長会

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、都市部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しつけ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、非行や少年犯罪につながってしまうおそれがある。

「多世代交流・共生の取組」は、全体として人口が減少していく中においても、すべ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、出生率が高い要因として、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である。

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を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）のビジョンを府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マ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マ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（育児と介護の同時進行）」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仕組みづくりが求められる。

(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

校舎や空き教室の活用や、子育て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、自活支援のためには、民間企業や社会的事業者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組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」行為を行うことができる条件整備、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・安心に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 地域社会の発展につながる住環境政策への取組を推進することと多世代交流・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、おのずと住民が集まり、住民同士が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。この観点からは、「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」も重要である。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 都市部と農山漁村部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。そのためには、本来、都市と農村は一体的で包括的な法体系の下にあるべきであり、重層的で複雑なわが国の土地利用に係る法体系を、都市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、農業振興地域の整備に関する法律、森林法等の全面改正と、新たな統一な「都市農

村計画法(仮称)の制定が望まれる。

(2) 都市部と農山漁村部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。農山漁家民宿や民泊を通じて、地域間の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る。国としても、若者の体験交流(学習)事業や農山漁家民泊など都市部と農山漁村部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り組む。

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、もう一つには多世代が「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ってもらうことが有効である。

また、多世代が「活躍しやすい地域をつくる」視点では、地域を超えた市民活動の活

化、NPO化と協働の推進を図ることで、若者や女性が起業しやすくするなど、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、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、都市自治体としても、サービスを提供するのにふさわしい「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

子ども・子育て支援、児童自立支援、高齢者支援、生活困窮者自立支援、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づくり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、できる限り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づくりが求められる。

(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・共生の取組を進めるうえで有効である。

(4) 多世代交流・共生の活動拠点の整備を進めること

「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

多世代交流・共生の促進のためには、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場合は、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が多い。また、市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が多く、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が少なくない。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、そこに住む人々が「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。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おう取組が必要である。

5 都市自治体職員への期待

(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。

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」、地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に、意識の変革を図ることが効果的である。

※「地縁型住民自治組織（自治会・町内会等）、ボランティア団体、NPO、学校、PTA、企業等の多様な主体による、地域課題の解決のための組織」をいう。日本都市センター編「地域コミュニティと行政の新しい関係づくり」2014年。

『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』を振り返って

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研究会 座長

とよた
豊田市長（愛知県）

おおたとしひこ
太田稔彦

はじめに

「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」は、昨年7月に（公財）日本都市センターの協力を得て設置され、約1年をかけて、市長委員と学識者委員との協議を行い、報告書とりまとめ、5月23日、私と座長代理の久保田・宇部市長さんから森会長に報告書を提出した。また、6月8日開催の第86回全国市長会議（総会）では、私からこの報告書の報告、そしてこの報告書の提案を受けて取りまとめた特別提言を提案し、了承、決定された。研究会の委員市区長、学識者各位のご協力に感謝申し上げますとともに、以下では、研究会での取り組みや経緯などについてご紹介したい。

研究会設置の経緯

昨年、全国市長会では、人口減少社会対

策について少子化対策の視点から考え方を取りまとめるため、「少子化対策・子育て支援に関する研究会」（座長 田中・四日市市長）を設け、「人口減少社会に立ち向かう都道府自治体と国の支援のあり方」と題する報告書を取りまとめられ、この報告書を踏まえた特別提言が総会で決定された。

その際、今後の課題として、地域コミュニティの活性化、人口減少対策、高齢化対策等について、さらに検討をしてもらいたいとのご指摘があった。

このようなことから、昨年7月、森会長から引き続き研究を行う必要があるとの提案が政策推進委員会にあり、了承された。

早速、森会長から座長として私（副会長）、そして座長代理に久保田・宇部市長が指名され、そしてその他の委員が地域性、都市規模、人口動態などを踏まえ会長から指名された。また、今回の研究会には専門的な立場からの意見を求めるために、学識者の

座長代理である後藤・早稲田大学大学院教授をはじめ、5名の学識者にも委員として加わっていただくこととし、総勢29名の市区長、学識者の参画を得て、「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」の議論が始まった。

多世代交流・共生をめぐる多様な課題 — 研究会での議論から —

昨年9月1日、第1回の「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研究会」が開催された。第1回研究会では、座長代理の後藤教授から、多世代交流・共生が必要となる社会的背景や、複合的な課題を他主体の協働により解決することが求められるとの指摘があった。

第2回研究会では3名の学識者委員から講演をいただいた。市川・ルーテル学院大学教授からは、豊富な事例を交えながら多世代交流・共生のための地域の福祉力を強



研究会報告書・特別提言を森会長に答申(左から宇部市長、豊田市長、森会長)

めることの大切さ等、相馬・横浜国立大学准教授からは、介護・育児の同時進行といった多世代共生・交流にも関連する複数のケア関係(ダブルケア)の実態等、地域福祉の観点からの課題分析があった。また、齊藤・横浜市立大学教授からは、人口・世帯減少時代において多世代が共生できる魅力的な住まいづくりやまちづくり等についての分析や提案があった。

第3回研究会では、鈴木・愛知大学教授から、人口増加を展望した都市再生戦略として、多世代コミュニティと経済循環の在

り方について具体的な提案があった。

第4回研究会では、これまでの議論を振り返りつつ、学識者委員から報告書に寄稿いただく論文の概要について説明をいただくなど、研究会として取りまとめる提言と報告書について意見交換を行った。

各回とも、都市計画・まちづくりや地域コミュニティ、福祉といった多様な専門分野の学識者委員による課題分析と、市長委員による都市自治体の現場の視点とにより、まさに理論と現場の実態の両方を踏まえた、活発で有意義な議論を展開することができたと思っている。

研究会が取りまとめた提言と報告書は、各委員の積極的な研究会運営への参画と協力が大きな成果として反映されたものであり、心から感謝している。

多くの都市自治体で進む 多世代交流・共生のための取り組み — アンケート調査結果から —

研究会では、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り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に、9月に研究会委員(24市区)を対象としたアンケート調査を、12月に全都市自治体を対象としたアンケート調査を実施した。



研究会の開催風景

いずれのアンケートでも、人口減少社会における諸課題は、もはやどの都市自治体も不可避であり、とりわけ大都市圏や人口規模の大きい都市では地域コミュニティのサポート機能の低下などに危機感を持っていることが分かった。また、8割近い都市自治体で、既に多世代が参加するコミュニティ活動やイベントに支援を行っているほか、約6割の都市自治体で多世代交流・共生のための専用施設を整備したり既存の施設を活用していることが明らかになった。多世代を包括的に支援するシステムの構築

に取り組んでいる都市自治体もあるなど、注目すべき取り組みが数多く見られた。

研究会の成果

これまで述べてきた研究会での議論やアンケート調査の結果をもとに、研究会の成果として、「多世代交流・共生のまちづくりに関する提言」と、「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」に取りまとめた。

今回の提言は、多世代交流・共生のための、国と都市自治体それぞれの役割と責任の観点から取りまとめている点の特徴である。

また、報告書においては、提言や研究会での議論の概要を整理したほか、学識者委員からそれぞれ現状分析や各種の事例紹介等を交えた報告をいただくとともに、都市自治体における多世代交流・共生の取り組みの具体例として、私と座長代理の久保田・宇部市長からそれぞれの市の取り組みを紹介させていただいた。

特に、議論の中で委員市区長から、多世代交流・共生に関する政策立案、まちづくりのヒントが得られるような報告書にしてはどうかというご意見があったことから、報告書を市区長や都市自治体職員をはじめとする都市関係者の実践の手引きとしても活用できるように、学識者委員の報告部分で

は、多世代の交流・共生の実現に向けた諸課題をひも解くヒントを示していただくとともに、報告書に掲載した各種の事例についての索引も添付している。

都市自治体に望まれる取り組みと国に求められる役割

今回の提言に示すとおり、多世代交流・共生社会の実現に向けて、国と都市自治体にはそれぞれ大きな役割と責任があると考ええる。



記者会見の様子

まず国は、人口減少社会において地域社会で多世代交流・共生ができるよう、ビジョンや枠組みを提示することが求められる。特に、多世代交流・共生を阻害し得る年齢別の縦割り区分の対策ではなく、さまざまな施策を連携させ、相乗効果が上がるような枠組みを構築し、省庁の枠を超えてビジョンを示すことが必要である。具体的には、「ダブルケア」など顕在化している地域の諸課題を解決するには、分野横断的な包括的施策や、地域の実情を考慮した総合的なサービス提供の仕組みが重要である。そのために、施設整備・人員配置基準等の見直し、施設を転用する際等の国庫補助金返還免除制度の拡充、都市部と農村部の土地利用を一体的に進めるための「都市農村計画法(仮称)」の創設等が求められる。

一方、都市自治体としても、「暮らしやすい地域」「活躍しやすい地域」をつくるという視点に立ち、多世代が交流・共生できる地域社会の仕組みやサービス提供の仕組みをつくっていくこと、そして地域社会を担う人材の発掘・育成に力を注ぐ必要があるだろう。とりわけ都市自治体の職員には、地域の一員としての視点を持ち、多様な主体をコーディネートする役割等を担えるよう、一人ひとりの意識の変革に大いに期待したい。

複合的な課題を多世代と多主体が協働して解く

早稲田大学大学院教授

ごとうはるひこ
後藤春彦



はじめに

筆者は、「多世代交流・共生のまちづくり」とは「住民自治」を言い換えたものだとして理解している。

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、すなわち、「社会関係資本」の充実が今日的な社会の要請である。

筆者も参画している地方分権改革有識者会議は、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。しかしながら、地方のまちづくりの現場を

訪問すると、「地方分権がすんだために仕事に忙しくなった」と言う地方公共団体職員の声がよく耳にする。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一人の「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、わが国では、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。

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研究会」は、人口減少、少子高齢化が進むわ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目指して設置された。

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したが、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、多世代は社会のニーズにあわせて公共的なサービスを提供する側にも位置づけられる。

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、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

一人一人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年代後半からすで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、一世代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み、30年前に比べて経済状況も芳しくないため、課題は一層深刻である。このように、わ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。当然、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にざるを得ない。すなわち、先進事例や成功事例を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。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ぬ時代になっている。

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。

(3) 「分ける」から、「分かち合う」へ

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

(たとえば、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。

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

わが国の社会の発展を振り返ると、戦後は一貫して「外発的發展モデル」で進んできた。「外発的發展モデル」とは、地方の低生産性と周縁性を克服するために、経済的發展、規模拡大や集約化を理念とする發展モデルで、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、大都市へ依存した發展、特定の經濟行為に集約したゆがんだ發展、地域固有の文化環境を無視した破壊的な發展との批判を浴びることになった。

昭和50年頃は、世界的に見てもローマクラブが「成長の限界」(昭和47年)を唱え、昭和48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、「外発的發展モデル」からのパラダイムシフトを余儀なくされ、各国で内発的發展論が沸き起こった。とくに、スウェーデンのダグ・ハマーシヨルド財団が国連經濟特別総会に提出した報告書「何をなすべきか」(昭和50年)に「内発的發展」が明示されたことが画期的だった。

わが国でも、鶴見和子が「内発的發展論」(武者小路公秀ほか編「国際学―理論と展望」東京大学出版会/昭和51年)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發展論の提起と検証が行われた。

「内発的發展モデル」とは成長の限界に対して、サステイナブルな發展という理念を提示し、社会的障害の克服を目指すものだった。しかしやがて、「内発的發展モデル」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と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發展モデルである。

「共発的發展モデル」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「内発的發展モデル」に加えて、地域をこ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「外発的發展モデル」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つの公共性の取り組みが重

要である。

- 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、一人一人の市民から見ると実用的で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あたってきた。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がはかられてきた。さらに、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。

おわりに

3つのマップを描いてみる

最後に、「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基礎自治体の領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」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」ことよって、「複合的な課題を多世代と多主体が協働して解く」との総体が可視化されることが期待される。

(本稿は、平成27年度全国市長会「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研究会」報告書の一部に加筆したものである)

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

いちかわかずひろ
市川一宏



多世代交流・共生のまちづくりの
重要性が高まる背景

地域社会における生活問題

①世帯の小規模化、地域関係の希薄化等の地域の変化

家庭の養育・扶養機能の低下、地域における住民相互の関わりの希薄化により、孤立死、虐待、非行、自殺の増加等の様々な生活課題が顕在化している。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員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見つからない。

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。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

日本全国において、少子化、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、社会的支援を必要とされる高齢者が明らかに増える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・解決の場にするこなくして、その悪循環は断ち切れない。

関連する社会福祉の動向

平成20年(2008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、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」を強調している。これは、行政の取り組みを「公」と限定するのではなく、「新たな支え合い」という共助の取り組みによって、「新たな公」を創出し、地域社会の再生を図る提案である。これを「地域福祉の制度化」と言い換えることができる。

また、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ゆがみや心の傷(心の成長の阻害と心理的不調等)を癒やし、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、虐待防止等に対する地域の役割を強く期待した内容となっている。

さらに、平成27年（2015年）4月より実施されている生活困窮者自立支援制度は、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を構築し、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、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、必須事業である自立相談支援事業や、就労準備事業、家計相談支援事業等の多様な事業を提起した。

介護保険も同様である。平成27年（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、平成26年（2014年）9月12日【基本方針（まち・ひと・しごと創生本部決定）】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かに生活できるように、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、平成27年（2015年）の「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―」は、今までの福祉制度を再編した高齢、障害、児童への総合的な支援をめざしている。

多世代交流・共生のまちづくりの実践事例

実践事例は多様である。報告書では、以下の10に分類した。①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、②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、③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、④コミュニティセンター等の地域の拠点を通じた多世代交流・共生のまちづくり、⑤NPOによる多世代交流・共生のまちづくり、⑥困窮家庭の子ども支援を通じた多世代交流・

共生のまちづくり、⑦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、⑧日常生活圏域を重視した多世代交流・共生のまちづくり、⑨都道府県・市町村による多世代交流・共生のまちづくり、⑩募金活動を通じた多世代交流・共生の社会づくり、である。なお、ここで紹介する多くの施策・実践は、私自身が長く関わってきた市町村・社協・NPOの取り組みである。

それらから、2つの基本的視点をあげることができる。その1つは、第1に、本施策・実践が、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こと。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・実践が、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関わり、地域で困難に直面する方法を支えること。そして2つめは、本施策・実践が、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ことである。これらのことから、本施策・実践は、地域の未来を築く取り組みであると言えよう。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

点が大切であり、本施策・実践は、現在と未来を結ぶものであると言えよう。

まちづくりの検討の方向性、取り組み

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、熱意があつてはじめて、地域は活力を持ち続けることができるのである。

平成27年(2015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』とお互い様の心を大切にした社会を『提言』が出された。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協力し合つ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。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、それ自体がめざす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

市の役割も変化し、従来の統治Governmentではなく、協働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。阪神・淡路大震災以降の経験から、行政がすべてを統治することの限界が認識され、「新しい公共」「協働」の考え方が提起されてきたと言えよう。

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。

そして市は、協働を進めるために、⑦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の活動支援、①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ボランティアコーディネーター、また生活困窮者支援等を行う地域福祉コーディネーターや、介護保険の地域包括ケアの重要な役割を担う生活支援コーディネーター等の専門職の配置(なお、各役割を明確にすることは前提)、②ボランティアセンターの運営強化支援、⑤活動拠点の確保、④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、活動が広がりを見せる。

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

協働を重視する自治体経営とは、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、合意をもって協働することを言う。具体的に資源とは、「人」問題解決に取り組む当事者、医師、保健師、社会福祉士、精神保健福祉士、地域福祉コーディネーター、ケアマネジャー等の専門職、住民、ボランティアといった広い人材、「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、住民関係、地域関係、また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、「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である。

なお、地域資源は各地域の特性によって異なる。地理的条件をふまえ、住民関係・意識・施設やサービス、活動実績等の相違を理解し、地域にあった可能性を模索することが不可欠である。本施策・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取り組みである。

④多世代交流・共生のまちづくりを計画的に実施する

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以下のことを明確にし、地域福祉計画、総合保健福祉計画等を策定することが必要である。

⑦めざすべき地域の姿を確認すること。

- ④地域の生活課題の共有化と取り組みのための合意形成プロセスが重要視されること。
 - ⑤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。
 - ⑥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。
 - ⑦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。
 - ⑧地域福祉を推進する人材を養成し、配置すること。
 - ⑨災害時等にも対応する要援護者対策を明記すること。
 - ⑩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。
 - ⑪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。
- なお、⑦の圏域を再統合する必要がある地域は少なくない。たとえば民生委員児童委員協議会が担当する地域と、高齢者保健福祉計画等の圏域が異なり、活動が分断される問題も見られる。地域福祉計画等の策定に際しては、公的サービスと、共に支える住民、民生委員、町会の視点から、圏域を再考する必要がある。
- また、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。その結果、小規模な自治体は、大規模な自治体に組み入れられる場合も多く、従来の住民による相互の助け合いが弱められた場合もあったと思っている。確かに、一定水準のサービスと施設は必要である。一定の生活水準の保障は、所与の前提である。ただ、それだけで地域ケアが可能とは考えられない。従来からの地域ネットワーク等、自治体や住民個々の判断が求められる領域はあるのではないか。その領域には、「再考すべきもの」と「残すべきもの」がある。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、住民のアイデンティティーや当事者意識を奪ってしまう。私は、合併というやり方だけではなく、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が検討されるべきではないかと考える。

⑤組織の見直し

新たな時代に対応した福祉の提供ビジョンは、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、児童、障害者を対象にする地域包括ケアを提案したのであり、制度の狭間に置かれていた住民への支援としての意味は大きい。そもそも、市行政は、外部環境の変化に対応して、組織を再編する必要はないだろうか。福祉制度で分けられ、決められた取り組みをするだけで良いであろうか。無駄や非効率な組織になつてはいないだろうか。児童福祉、障害者福祉、高齢者福祉制度で共通な地域支援を考え、地域福祉計画に明記し、各市の特性に合った福祉システムを再構築できるか、自治体の姿勢そのものが問われている。組織再編をするか否かの説明責任は、自治体にあると言えよう。

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になり、深刻化、重層化する中で、行政だけで対応していくことがむずかしい。そして、自治体職員は、様々な制度改革に戸惑い、対応に追われ、自治体レベルで調整・実施するために日々奮闘している。

ならば、本来の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自治体組織に再編することは、意義があるのではないだろうか。本報告が、そのことを検討する題材となることを願う。

市民とつくる「地域包括ケアシステム」

野々市市長（石川県）

栗貴章



超高齢社会と向き合う

野々市市は、石川県のほぼ中央に位置し、霊峰白山を源とする清流手取川扇状地の北



地域支え合いマップづくり

東部にあり、面積は13・56km²とコンパクトながら多くの商業施設が立ち並び、充実した交通網にも恵まれ大変生活しやすいまちである。また、金沢工業大学と石川県立大学があることから20歳前後の人口が突出して多い。そのため、高齢化率も約18%と県内で最も低く「若者のまち野々市」の印象を強くしている。

平成27年度に策定した人口と産業構造をめぐる諸問題を分析・推測・考察する「のいち創生長期ビジョン」では、本市の人口は、平成52年にピークを迎え、その後、緩やかに減少すると予測される。年少人口、生産年齢人口が大きく減少するとともに、老年人口が増加し、平成32年ごろには超高齢社会になると推計され、「若者のまち野々市」のイメージは拭い去られてしまう。

「野々市版地域包括ケアシステム」構築に向けて

平成21年度では高齢者単身世帯と高齢者

夫婦世帯の合計が2166世帯であるのが、平成24年度では2795世帯、平成26年度では3365世帯となっており、明らかに高齢者世帯は増加している。この状況では、介護保険サービスや市福祉サービスだけでは対応できない課題が出てくる。

そこで、重度の要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい人生の最期を迎えることができるように「地域包括ケアシステム」を構築した。これは、それぞれの地域の現状に応じて、みんなが自分自身の問題であるという意識を持ちながら、住まいや医療、介護予防、介護、そして生活支援を提供し、地域でのつながりを高めることを目指すものである。そのためには、地域で生まれた課題を地域の人たちが発見し、自分たちの手で解決することを支援することが必要となってくる。

地域支え合いマップの取り組み

手段のひとつが「地域支え合いマップ」であ

る。住民の触れ合いや助け合いの現状を地元の人から聞き取り、住宅地図に記入する。そして、高齢者の生活課題を明らかにして、これからのように取り組むのかを町内会単位で考えていくものである。

作成の方法は、①説明会を開催する②地図に高齢者情報を落とし込む③高齢者の生活課題を明らかにする④中間報告会を開催し、高齢者の生活課題を周知する⑤高齢者の生活課題に対する解決策を検討する⑥報告会を開催し、高齢者の生活課題と解決策を報告・実施するという流れである。期間は、1つの町内会あたり半年から1年をかけて①から⑥までに取り組む。特に、⑤の検討には圏域を意識している。まずは班単位でできることを検討する。次に町内会単位でできることを検討し、班や町内会単位でできないことは地区単位で検討する。さらに地区単位でできないことは市全体で検討していく。

地域住民が関心を持ち、主体となって参加することが、地域包括システムの根幹となるので、その手段となる「地域支え合いマップ」作成にはかなりの時間と手間が必要となる。

市民協働による課題解決に向けた取り組み

各町内会での実情はさまざまだが、マッ

プづくりを重ねる中でそれぞれの地域で共通する問題がわかった。地域との関わりが希薄な高齢者がいることである。一概に地域との関わりが希薄と言っても、地域とのつながりを自ら拒絶している高齢者、身体的な能力低下により希薄になった高齢者、定年退職や失業により社会との関わりが少なくなった高齢者などさまざまである。それぞれの状況を踏まえた上で、対応を考えていかなければならない。

ある町内会では、周囲との関わりを拒絶する一人暮らし高齢者に対して、町内会や隣近所とのつながりを持つきっかけづくりとして「無事ですタオル大作戦」と題した防災訓練を実施した。この訓練は、災害が発生した際に、自分が無事であることを玄関先にタオルを掲げて知らせるものである。自宅前にタオルを掲げるだけなので町内会行事に参加する負担や抵抗感が少ない。そして、訓練後にはアンケートへの協力依頼を口実に、高齢者宅を訪れ顔見知りとなり、困ったことがあれば相談できる関係づくりを進めている。

実情を探るうちに、近くに交流する場所がないため地域との関わりが希薄になっていることもわかってきた。高齢者が気軽に集える場所があればいいのに、という声が多く聞こえてきた。

コミュニティカフェの取り組み

地域住民が気軽に立ち寄り、住民同士が新しいつながりを生み出せるような居心地の良い場所を作ろうという動きが急速に高まっていった。そこで生まれたのが「コミュニティカフェ」である。コミュニティカフェとは、地域住民が集い、ゆるやかにつながれる居場所である。高齢者間の出会いの助け、子育てママの交流、障害者の協働など、いろいろな思いで始められている。



コミュニティカフェの様子

現在、市内には市と協働するコミュニティカフェが合計11カ所ある。その特徴や活動内容は、場所や日によってさまざまである。コーヒーとお菓子を片手に憩い、町内の出来事について話し合う日もあれば、絵手紙や折り紙作品を制作したり、読み聞かせを習ったり、足腰を鍛える運動をしたりと、それぞれの楽しみ方を見つけている。

市内で最初に開設した町内会では、高齢者が活躍できる場をテーマに町内会の集会所で運営している。自分ができることや得意分野を生かし、絵画教室、パソコン教室、編み物教室、書道教室などを自主的に運営している。そうすることによって、これまで町内会の行事に参加していなかった高齢者が、集会所に足を運ぶようになり、新しいつながりが生まれ出した。さらに、高齢者だけでなく子育て世代や学校帰りの小学生など、幅広い年代の方が集うようになった。「子育て世代の悩みに高齢者がアドバイザーする」「高齢者が小学生の宿題を教える」といった予想しなかった効果も生まれ始めた。

この町内会がモデルとなり、開設したいという町内会が増えてきた。しかし、立上げや運営方法が分からないため実施が難しい。そこで、開設を後押しするため「コミュニティカフェ開設支援講座」地域の縁側を

つくり「」を全5回の日程で開催したところ、町内会や福祉事業所の関係者ら40代から80代までの方42名が受講した。地域に居場所が必要とされる社会的背景を理解するとともに、仲間をつくり、運営方法を学んだ。

その成果が少しずつ表れ始めた。例えば、ある寺の住職は、本堂を利用して茶話会のほかにヨガ講座を開設している。子どもから高齢者まで幅広い年代の人に利用しても



空き家を利用したコミュニティカフェ

raitaiという思いで子どもたちが遊べる場所としても提供している。

また、高齢者が住民の約3割を占める非常に高齢化が進んだ町内会では、金沢工業大学の学生と独立型社会福祉士事務所とが協働し、「空き家を利用した、社会福祉士が常駐して福祉相談もできるコミュニティカフェ」という市内初の取り組みが誕生した。

今後に向けて

このように地域にある課題をそこに住む人たちが自身が発見し、それを自分たちの手で解決していけるよう支援することで、地域力が高まってくる。住民自身が超高齢社会について考え、高齢者の生活にとって必要なものを見つけていくことで、いつまでも住み慣れた地域で楽しく暮らしていける地域包括ケアシステムが確立する。それは高齢者だけでなく、野々市市全体が住みやすいまちになることにつながる。コミュニティカフェの成功では予想もしなかった多世代交流も広まるといった思わぬ副産物を得た。これはまさしく「野々市地域包括ケアシステム」の真骨頂である。

今後もここで暮らすことに満足できるような地域づくり、まちづくりを意識しながら、緩やかに、確実に取り組んでいきたい。

多世代が共働・交流する 生涯活躍のまちづくり

宇部市長（山口県）
久保田后子



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。かつて、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。平成16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が、全国的な水準においてトップレベルになっており、平成27年、日本創成会議が「医療介護施設が充実している」と評価した全国41地域の一つに選ばれている。

本市の人口は、平成7年の18万2771人をピークに人口減少が続いており、平成28年6月1日現在で16万8592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りに続いており、今後、高齢化の更なる進展によって、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、平成27年10月に「宇部市まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定し、「暮らしてよし、働いてよし」の市民が誇りを持つまちづくりを目指し、5つの基本目標と35の具体的施策を掲げ、現在、さまざまな施策に取り組んでいる。

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、「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、本市への新たな人の流れを生み出し、「まち」が活気を取り戻し、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」の実

現につなげたいと考えている。

「1」安定した雇用を創出する

これまで取り組んできた産業振興策を更に強化・発展させるとともに、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。

「2」新しい人の流れをつくる

UIJターンなどの移住定住策の一環として、本市の特長である医療・福祉施設や高等教育機関など、充実した地域資源を活用し、効果的・戦略的に人材の居住誘導や定住支援を図るため、平成28年3月に「宇部多世代共働交流まちづくり（宇部CCRC）構想」を策定し、さまざまな取組を進めるとしている。

「3」若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる

乳幼児医療費の無料化や子ども医療費補助、予防接種補助をはじめ、保育所の待機

児童ゼロや市内全校区学童保育、市内6カ所の病児病後児保育、子育て世代包括支援センターによる妊娠前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いる。

(4)「地域資源を活用した多様な地域社会の形成を目指す」

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、地域の特性を生かして、生活に必要なさまざま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」を強化する。本市の地



「ご近所福祉サロン」での市長との懇談の様子

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目指している。

(5)「にぎわいエコまち計画」に基づく都市

基盤の整備

総合戦略に掲げた4つの基本目標である「成長産業の育成」「人の還流の創出」「若い世代への支援」「地域の魅力アップ」を達成するためのベースとなる部分である。都市のステ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ていく。「都市の低炭素化の促進に関する法律」に基づく「宇部市にぎわいエコまち計画」を平成27年3月に策定し、その中で「多極ネットワーク型コンパクトシティの形成」を位置付け、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等に取り組んでいくことにしている。

生涯活躍のまちづくり～宇部CCCCC～

本市は、地域の暮らしやすさ指標（30歳代夫婦と子どもの世帯）で全国7位と評価されているが、一方で、若い世代の市外転出が多く、また、雇用の場として多い医療・介護分野で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、人材不足の解消を図るとともに、地元の大

学や研究機関、企業等との連携によって、ヘルスケア産業をはじめとした「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。

これらの取組は、「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CCCCC）として位置付け、具体的には、(1) 子育て世代からアクティブ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、起業支援等を行う。(2) 医療福祉人材や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、地域支え合い包括ケアシステムや子育て支援体制と連携する。

(1) 地域支え合い包括ケアシステム

住民のボランティアによってこれまで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。

そのため、地域支援員と保健師で構成された「地域・保健福祉支援チーム」は、保健師による健康づくりや子育て、高齢者の見守りなど保健福祉に関すること、地域支援員による地域活性化に関することなどを中心として、チームを組んで地域内を巡回し、住民や関係機関との話し合いを通じて地域特性に応じた課題解決や活性化を図っている。

地区担当の保健師を地域に配置したこと

で住民との接点も近くなり、「私の地域の担当保健師」として、存在を感じていただいている。具体的活動としては、地域の誰もが集える「近所福祉サロン」や「ふれあいいきいきサロン」の立ち上げ支援を通して地域のつながる力を強め、「地域支え合い会議」では関係団体との協議を通して、認知症高齢者徘徊模範訓練の開催や民生委員等の地域の関係団体への見守り意識啓発などを行っている。

こういった地域支え合い包括ケアシステムでは、対象を子ども・高齢者と世代で分けるのではなく、「地域で生活する人・家族」という地域全体が支え合える仕組みづくりのために、住民に留まらず地域にあるさまざまな事業所にも見守りの担い手になってもらう取組なども展開している。

(2)多世代交流スペースについて

本市では、子育て支援や若者などの起業の支援を行うため、平成28年9月のオープンに向け、中心市街地の中央町地区において「多世代交流スペース」の整備を行っている。

この「多世代交流スペース」では、簡易なコンテナハウスの設置や芝生広場の整備を行い、若者や子育て世代等の多世代が交流する空間の創出を行う。

コンテナハウスでは、起業創業相談室やシェアオフィス、親子が集える場の提供を行い、芝生広場では、さまざまなイベントの開催を行うことにより、まちのポテンシャルを向上させ、中心市街地活性化事業の新たな動きを「見える化」していく。

活動内容は、親子の交流の場として、子どもとその親や高齢者など、多世代が気軽に集いうちとけた雰囲気の中で交流できるように、「遊び」「学び」「安らぎ」「交わり」を体



「地域・保健福祉支援チーム」の保健師による訪問活動

験できるメニューを実施していきたいと考えている。

また、若者交流の場(公・民・学連携のプラットフォーム)として、起業創業の支援やオープンイノベーションにつながるような事業活動を実施していく。

おわりに

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「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目指していきたい。

かつて、本市では、戦後の急激な工業化の進展に伴い発生した公害問題を、産官学民が一体となり、情報共有と対話によって克服した経験がある。この取組は「宇部方式」と言われており、平成9年に国連環境計画(UNEP)から「グローバル500賞」を授与されるなど、国際的にも高い評価を受けた取組だが、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、わがまち創生に全力で取り組んでいきたい。

平戸市度島地区のまちづくり

たくしま

平戸市長（長崎県）

黒田成彦



はじめに

平戸市は、日本の陸路（離島を除く）の最西端に位置し、九州本土の一部と平戸島、生月島、的山大島など大小約40の島々から構成されており、平成17年10月1日に1市2町1村が合併した。九州本土の田平町と平戸島が平戸大橋で、平戸島と生月島が生月大橋でそれぞれ結ばれ、残る有人離島（大島、度島、高島）への交通手段は平戸本島からの船舶のみである。

人口は合併時3万9930人だったが、現在までに約8000人が減少（平成27年度国勢調査…3万1949人）し、少子高齢化の加速に伴う地域コミュニティの弱体化が課題となっている。このため、平成25年度から市内16の小学校区単位での拠点づくり（まちづくり運営協議会の設立）とその活動を支える「まちづくり事業交付金」を導入し、住民役のまちづくりを推進している。

度島地区の概要

度島は、平戸島の北に位置し、面積は約3・6km²の小離島である。人口約700人、3自治会（度島浦、度島中部、度島三免）で構成され、本土（平戸港）からフェリーが1日4便、渡航時間約30分で定期的に運航されている。

65歳以上の高齢化率は33・5%と高い上に、成年男性のほとんどが月に3週間程度、遠洋漁業乗組員として出漁するため、通常島内には高齢者と女性、子どもという特異な状況にある。

また島内には、小中学校と直営診療所以外に行政の最先機関が無く、行政サービスが行き届きにくい状況に甘んじていた。加えて公共交通手段が存在しない不便さに加え、地域活動の担い手不足や伝統行事の継承および多世代の交流の場づくりなどが深刻な課題として位置付けられていた。

度島地区がまちづくりに取り組んだ背景

このような背景の中、平成22年5月に直営診療所に赴任した医師によるリーダーシップと自治会を中心とする診療所を支える有志が奮起し、平成24年度に「おかえりなさいイルミネーション事業」に取り組んだ。これは港に飾ったイルミネーションで帰省客や遠洋漁業乗組員家族を歓迎するという企画である。この取り組みを通じて度島地区の住民の一体感や団結が強まり、まちづくりに対する機運が高まったことから、平成25年度に市が進めるコミュニティ施策の先行モデル地区として、国土交通省の「小さな拠点づくりモニター調査事業」の支援を受けながら「度島地区まちづくり運営協議会（以下「協議会」という）」が設立された。

具体的な取り組み

■平成25年度…度島地区まちづくり計画の策定



「ふれ愛センター度島」への移動手段として「コミュニティバス」を運行

地域のまちづくりに向けた実施計画である「度島地区まちづくり計画」の策定に際し、市外で活躍する「まちづくりアドバイザー」を起用し、「よそ者」の目線で指導・助言を受けながら、住民参加型の各部会によるワークショップ形式の議論を進めた。その結果、日ごろ気づきにくい日常空間の強みや弱みを再認識し、協議会の中で問題共有が図られ、実行に移そうという自立心をはぐくむ有効な原動力となった。

■平成26年度…法人格の取得、コミュニティバスの運行

かねてより度島地区にはバスやタクシーなどの交通事業者が存在しておらず、移動

手段としては自家用車やシニアカー以外に手段が無かった。従って診療所への雨天の通院時に、病気にもかかわらず雨具姿で通う高齢者が多かったこともあり、協議会が最初に着手する事業として「コミュニティバスの運行」を満場一致で決定した。しかし、交通空白地での過疎地有償運送事業を実施するにあたっては、必要な法人格の取得など、事業認可まで約半年の時間を費やした。

一方その間、協議会では、住民主導による「運賃」「運行ダイヤ」「運転手の雇用体系」について協議が重ねられていくうち、「経営者の意識」と「相互扶助」が醸成された。このような事例は県内でも少なく、住民自治を理念とする地域コミュニティ組織の先進モデルとして各方面から高い評価を受けるに至った。この動きに連動するかのようになり、平戸市社会福祉協議会は10人乗りの車両を寄贈し支援を行った。

現在は、特定非営利活動法人度島地区まちづくり運営協議会が運行するコミュニティバスとして、どこまで乗っても料金は1000円で地域住民の足として利用されている。

■平成27年度…地元中学生による「度島まちづくり塾」への取り組み

少子高齢化、人口減少の歯止めになる重要なカギは若年世代の存在である。特に子どもは、「次世代の担い手」であり、幼いころから地域と積極的にかかわり郷土愛をはぐくみ、



地元への関心を高める機会を目的とする「度島まちづくり塾」

将来は地域の担い手として帰ってくることで、「持続可能なまちづくり」につながるものと考えられる。しかし現実には、学校と家庭で行き来することで日常生活のほとんどを占める子どもにとつて「地域」とのかわりは捉えにくいものであり、「まちづくり」という体験が得られることはほとんどない。

そこで協議会では、度島中学校の生徒を対象に、自分が生まれ育った度島の良い所や地域課題を再認識してもらい、具体的な解決方法を模索しながら、地元への愛着を深め、将来は度島に住んでもらうことで人口減少緩和への可能性を探った。

度島中学校の校長や担当教諭との綿密な

協議を経て、総合学習の時間を「まちづくり塾」として位置付けることになり、これに「まちづくりアドバイザー」がパーソナリティを務める県内テレビ局の情報バラエティ番組の特集編として取材、放送などを手がけることになった。こうした流れは、本事業に着手する時点では想定していなかったが、子どもはもちろん家族ぐるみで「地域の一体感」が一層強化された。そして中学生が25年後の度島を考え、今何をすべきかについて具体的な事業をまとめた『度島地区まちづくり意見書』は、行政当局ならびに地域の大人に対して地域課題に立ち向かうための覚悟をもたらした。こうして地域コミュニティの取り組みを拡大させていくにあたり、「地域の宝」である子どもを巻き込むことで、親の世代から祖父、祖母まですべての世代を惹きつけた地域コミュニティが完成する運びとなった。

■平成27年度…IT機器を活用した「度島ふれあいモデル」への取り組み

度島地区では、島内における生活物資調達のための小売店の減少と高齢者の買い物支援など地域課題を解消するため、住民にタブレットPCを利用してもらい、クラウドサービスを紹介して「買物・交通・見守り」といった生活支援に関するニーズを集約し、島内外事業所、商店等と連携することで生

活支援サービスを充実させる取り組みに着手している。

この事業にいたった経緯は、平成25年度に住民自ら議論し作成した「度島地区まちづくり計画」において、「高齢者の買い物対策が急務であり、島内の小売店の継続営業が不安」「島外の商店から取り寄せるにはフェリー運搬料が高額になってしまう」などの意見が出されたことにあり、結果的に市や県と連携して協議を進め、平成27年度国の事業採択によって実現に向けて動き出すことができた。

タブレットPCに付与したシステムの機能としては、①買い物、②コミュニティバスの予約、③アンケート形式での見守り、④情報閲覧板、⑤コミュニケーションが取れる掲示板を有している。

本事業のポイントは、単に「度島ふれあいモデル」というシステムを作っただけでなく、住民が自発的に問題を提起し、その改善手段としてITの活用を考え出したもので、住民主体のまちづくりをより効率良くするため、地域の各世代間の「ふれあい」をベースに成り立っているとある。

本事業に取り組んですぐに現れた効果として、65歳以上の高齢者がサービスを利用するため、タブレットの操作を学びに「島内の拠点施設である『ふれ愛センター度島』へ出向く

ようになった」「家庭内で夫婦や子ども、孫との会話が増えた」ことなどが挙げられる。

今後はシステムを活用することで、地域課題の解消につながり、住民主体のまちづくりが加速することを願っている。

持続可能なまちづくりのための自治体内分権への加速化

行政の出先機関が存在せず高齢化率が高い小離島にあって、このような先進的な取り組みが成功したことは、「①住民が将来の危機感を的確に共有できたこと、②市外出身者の『まちづくりアドバイザー』や医師等による助言を素直に受け入れたこと、③子どもを巻き込み課題解決への具体的な提案をさせたこと」などが挙げられる。

これからの地域自治は、従来の「補助金消費型」ではなく、持続可能性を保持する「再生産型」に修練されなければならない。また将来、地元で生まれた子どもたちが帰ってくる可能性を担保するには、まさに「故郷のまちづくり」への参加体験が重要なカギになってくると思われる。

現在本市では、この「度島まちづくりの成功モデル」を市内各地に広げることによって自治体内分権への取り組みを加速化させており、人口減少社会に対応できる持続可能なまちづくりの実現に期待している。

