超高齢社会にむけた地域生活基盤構築

一産学公民協働に対する中間支援の必要性 一

小川 全夫 Takeo OGAWA

(公財) 福岡アジア都市研究所副主幹研究員

要旨:日本の人口構造は、少子高齢化から人口減少局面へ突入している。これに伴い、都市基盤の縮退や社会制度改革が不可避になっている。そうした中、コミュニティによる生活課題の解決が期待されている。しかしコミュニティもまた課題解決の力量は落ちている。この状況を打破するためには、産学公民が協働する活動をコミュニティにおいて展開する必要がある。そのためには、コミュニティに対する中間支援機能の強化が不可欠である。

■キーワード:超高齢社会、コミュニティ、協働、中間支援

1. 2030年代にむけての生活基盤

今のままで推移すると、人口構成の変化は今後ますます少子化し、後期高齢者が激増し、生産年齢人口の中核を担ってきた第二団塊の世代も労働市場からの撤退の時期にさしかかる。年齢別人口について2010年から2035年を推測すると、40歳未満の各年齢別人口は全て大幅な減少となる。2010年から2035年までは第2団塊の世代が生産年齢人口として留まるが、第2団塊の世代がその後は生産年齢人口から老年人口に切り替わる。その後は65歳未満人口が各年齢層とも長期的な減少傾向を示すようになる。65歳から74歳までの前期高齢者人口は基本的に2010年から2035年まで変わらない。しかし、75歳以上の後期高齢者人口は団塊の世代が参入することによって急増する。

日本は、これから社会保障と税の一体改革を逐一進めていかなければならない段階にある。その社会的背景には、人口減少局面にまで突入した人口の少子高齢化がある。これまでのようなシステムでは、今後この傾向に対応できず、ますます日本社会の持続可能性を脅かすことが懸念されている。

日本は、すでに労働人口が減り始めており、経済発展に都合の良かった人口構成、いわゆる人口ボーナスを1995年には使い果たし、ひたすら今から後は

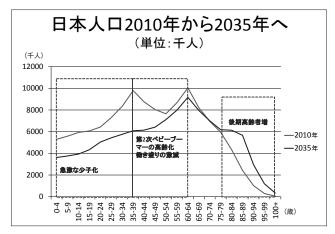


図1 日本人口の将来推計

出所 2010年までは各年国勢調査報告書。2020年以降は国立社会保障・ 人口問題研究所による推計値。

経済発展に都合の悪い人口構成に耐えていかねばならない。こうした経済環境の下で今までどおりに事業を展開することはできないので、国境を外した経済市場を形成しようという動きが急を告げている。それは小さな地域の経済を支えてきた小売・サービス業、交通・流通産業の衰退を惹起する。利便性の低下した小地域では、住民の定住条件が悪化する。それがまた人口流出の要因となって、人口のさらなる減少という悪循環を引き起こす。

人口ボーナスは従属人口指数の逆数としてみることができる。従属人口指数は、15歳から64歳人口100

人が何人の14歳以下人口と65歳以上人口を支えるかを示す指数である。この指数は図1のように戦後1995年までは減少を続けてきた。つまりその逆数である人口ボーナスは増加していた。しかし1995年以降は従属人口指数が逆転して上昇傾向を続けている。この傾向は今後も続くと推計されている。これは人口ボーナスがなくなっていく過程であり、BonusからBを除くとOnus(重荷)となる語呂合わせで、人口オーナスと言うようになっている。これからの地域計画はこうした人口構造の変化をしっかりと捉えておく必要がある。

高度経済成長期以来、生活基盤を担ってきたいわゆるコミュニティは、居住を機縁とする近隣コミュニティ(地縁コミュニティ)に特化して整備されてきた。しかし、それは働く場、学ぶ場、遊ぶ場、育てる場、癒す場などを近隣コミュニティの中から外へ委ねる結果を生み出してしまった。そのため、様々な便益を手に入れるために、住民は、時間をかけて、空間的にも遠くに出かけ、人間的にも専門家や組織人に依存するようになっている。

ところが、人口の少子高齢化によって、生活基盤 としてのコミュニティを支えてきた諸機能が縮退し 始めている。例えば公共交通機関としてのバスを見 ると、働く世代や学ぶ世代が近隣コミュニティ(地 縁コミュニティ)から職場や学校に通うときの交通 手段として維持されてきたが、少子高齢化に伴って 路線の維持が難しくなっている。また、近隣にあっ た商店やサービス事業所も地域の有効需要の減少に 伴って閉店、撤退を惹起している。治療や死の認定

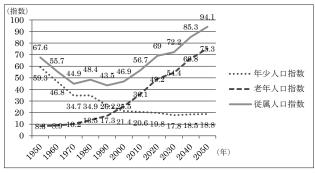


図2 従属人口指数の推移と推計

出所 2010年までは各年国勢調査報告書。2020年以降は国立社会保障・ 人口問題研究所による推計値。 にしても、大きな総合病院や専門病院に依存する傾向が強くなっているにもかかわらず、受け入れてもらえる状況が悪くなっている。高齢者介護についても、広域的な高齢者介護施設に依存せざるを得ないというような状況があるにもかかわらず、今後は基礎的な生活圏域の中で自立することを求められている。この変化に即した生活基盤の整備がない限り、IADL(社会生活を営む日常能力)が低下した高齢者は社会的に排除されるリスクが高まることが懸念される。

そこで、2030年代の超高齢化社会を見据えて、住民、企業、行政が、生活基盤としてのコミュニティの再構築に向けて動き出す必要があるが、現行の分化した機能をそれぞれに分担して整備するだけでは、なかなか有効な課題解決が進まない。そこで、分化した機能をできる限り包括し、統合し、総合化することをめざすことが重要な課題になっている。このような考え方を、現在、複数の研究者が提唱し始めている。東京大学小泉秀樹や千葉大学広井良典らはその代表的な論客である。行政の側からは、以下のような報告書が出されている。

国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課は 都市再生関連施策として、一連の報告書を2009年以 来発表している。特に2011年の「新たな施策ニーズ に対応した効果的なまちづくり方策に関する検討調 査」報告書は、今後の超高齢社会における新たな都 市政策の検討に向けて、都市におけるコミュニティ のあり方と新たなコミュニティによるまちづくりに 資する政策や健康・医療・福祉政策との連携の方向 性を検討することを目的とし、各分野の専門家によ る「都市型コミュニティのあり方と新たなまちづく り政策研究会」を設置し検討した結果をまとめたも のとして注目される。そこでは、旧来型の地域コミュ ニティの衰退を認識したうえで、あえてその価値を 再認識するとともに「新しい公共」を標榜する動き とが混合して課題解決に当たるという方向性を打ち 出している。

ついで、2012年「都市型コミュニティのあり方とまちづくり方策検討調査」報告書では、高齢者等が

社会参画し、幸せに生き生きと暮らせるまちづくりの実現を目指し、都市政策と健康・医療・福祉政策の連携の必要性と効果について、全国自治体へのアンケート調査と具体都市におけるケーススタディを行い、各分野の専門家による「都市型コミュニティのあり方と新たなまちづくり政策研究会」を設置し検討を行っている。そこでは、これまでコミュニティを支えてきた町内会の問題点として、加入率の低下と活動参加者の減少・固定化・高齢化が挙げられ、そこで、日本の特徴でもある地縁的自治組織を大事にしながらも、テーマ性を追求する新しいコミュニティづくりの動きと融合させることが都市型コミュニティの課題であるとしている。そしてその発展過程の中で最終的には中間支援組織(機能)が重要になると提言している。

また同年、「都市再生整備計画を活用した官民連携 方策検討調査」報告書を発表し、都市再生を推進す るためには、民間のまちづくりの担い手の参画が必 要という認識に立って、地方公共団体及びまちづく り団体等が参照する制度の活用手引き等を作成して いる。2012年には国土交通省都市再生本部が、まち づくり会社や官民合築施設や都市空間の官民連携管 理といった都心や駅前開発の報告書を出している。

国土交通省住宅局市街地建築課市街地住宅整備室と都市局まちづくり推進課は「持続可能なまちづくり研究会」を設けて、2012年に報告書を出し、高度経済成長期に受け入れた住民が高齢化し、要介護高齢者も増加している大都市郊外では、世帯分離も進み、様々な基盤も老朽化していることと合わせて大きな課題になっているとして、高齢者施設や医療・介護サービス機能の充実を提言し、UR都市機構の取り組みの必要性を説いている。

総務省の「今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会」は、2013年に中間報告書を発表している。この中で、都市コミュニティが自治会・町内会加入率の低下、近所つきあいの希薄化、活動の担い手不足、支援が必要な住民への対応ニーズの増大、マンションと自治会の関係の難しさ、防災面の取り組みへの期待などの実態を提起し、災害

対応や地域における活動の多様な担い手と自治会の 関係、マンションと自治会の関係、個人情報保護対 策などにおける自治体と自治会等の活動の関係が今 後の課題であるとしている。

経済産業省「地域生活インフラを支える流通のあ り方研究会」は2010年に報告書を公表している。流 通業は地域生活を支える上では大きな機能を果たし てきたが、少子高齢化・人口減少による立地条件の 悪化や、公共サービスの縮退に代わって「民による 公共」活動が動き出していることなどを背景に、変 化にさらされている。そのために、買い物弱者や、 交通弱者など買い物環境の悪化が生じている。そこ で、新たな流通を中心とした地域との連携事業の展 開の可能性を提起している。とりわけ流通の持って いる外部効果に目を向けて、この機能強化をひとつ の企業戦略として提起していることが注目される。 防犯・防災、地域コミュニティ、医療・介護・福祉、 行政サービスとの連携によって、流通を中心とした 新たな地域生活インフラとしての機能強化が見通せ るとしている。

2009年には、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティン グ株式会社が、平成20年度老人保健健康増進等事業と して実施された「在宅医療と介護の連携、認知症高 齢者ケア等地域ケアの在り方等研究事業」にもとづ き、「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~」をとりまとめ、2010年には、「地域包 括ケア研究会報告書」を発表し、さらに2013年には、 平成24年度老人保健健康増進等事業による「<地域包 括ケア研究会>地域包括ケアシステム構築における 今後の検討のための論点」をとりまとめて報告して いる。そこでは、高齢者のみならず地域住民すべて のための仕組みづくりが必要であるという認識のも と、地域の各主体がそれぞれに取り組むべき方向が 示されている。本人は自助の主体であり、サービス 利用者である前に社会参加の担い手としての行動が 期待されている。介護者には、いかに介護の社会化 が進んでも介護者支援が必要であるという方向性が 打ち出されている。介護事業者はサービスをいかに 切れ目なく統合的に提供するかが問われているとし

て、サービスのネットワーク化や在宅生活の継続への支援や介護の職業能力評価を普及させることが必要であるとしている。民間企業・NPO・地域諸団体はとりわけ都市部で組織力・機動力を発揮すべきだとしている。市町村は地域包括ケアシステムの中核的な役割を果たし、都道府県はデータの比較分析、介護人材の確保育成などを進めるべきだとされている。国は地域差を意識した自治体支援を行うべきだとしている。

これらの報告書から言えることは、これからの超 高齢社会に対応した地域生活基盤としてのコミュニ ティづくりには、これまでと違った施策を講じるこ とが不可避との認識が共通しているということであ る。

2. 地域における各セクターの課題と補強の必要性

高度経済成長期に造成された住宅団地では、高齢者の世帯が残り、一人暮らし高齢者の孤立死などの問題が生じている。認知症や精神疾患の高齢者がゴミ屋敷問題やホームレス問題にもつながっているようである。老朽化した下水、道路、橋梁、ガス管などの更新も、収入の限定された高齢者の多い地域ではなかなか負担金を求められない状況にある。老朽化して資産価値の低下した家屋からは、固定資産税や都市計画税が目減りする状態になっている。自家用車の普及でただでさえ乗客数が減少していたの顧客としていた通勤・通学客の減少によって便数・路線の見直しを迫られている。こうした交通環境の変化の中で、運転免許を持たないあるいは返上した高齢者は、買い物弱者として日常的な生活行動に不便を感じ始めている。

このような地域課題への対応に、地域力の活用が 改めて論議される時代になっている。住民の中に職 場生活を終えた定年退職者が増えていることも、地 域を「第三の居場所と出番に」したいという動きに 弾みをつけていると言える。また有志によるボラン ティア活動を基礎としていた動きが、日本版 NPO と いわれる特定非営利活動法人という新たな組織を公 認する時代を迎えている。NPO は市場競争によって 不採算部門から撤退する企業や、行財政改革で直接的な住民サービス部門から公的サービスは撤退し民間サービスに移管するという動きに伴って、「新たな公共」を担う組織として期待されている。しかしNPOと既存の地縁組織との間には組織原理の違いがあり、調整が取れない状況が続いている。

地域密着型の物品・サービスを提供する事業所も、 地域マーケットの質の変化に対応できずに営業機能 を縮退させる傾向がある。人口高齢化とともに通勤 客・通学客が極端に減少する時代を迎えて、居住地 と勤務地・学校の間を通勤・通学する旅客が減少す ると、バス路線などは赤字路線に転落する。顧客の 高齢化や運転免許の返上などで買い回り行動ができ なくなる住民が増えると、買い物品の運搬の負担な ども増え、次第に買い物弱者の状況が悪化する懸念 がある。住民の不動産管理も、高齢住民になると資 産価値が下落するだけでなく、空き家・空き地・ゴ ミ屋敷化し、周辺の試算価値の下落に拍車をかける 懸念が広がる。住民の貯蓄行動・投資行動による資 産運用も、利子追い資本のマネーゲームに巻き込ま れるだけで地域経済循環の相乗効果を高める動きに つながらないと、バブルになる懸念が高まる。

国民、住民の生活を守り、経済を維持する責務を 負う国や地方自治体は、少子高齢化しながら人口減 少する局面で、これまで構築してきた制度を維持す ることが難しくなっている。これまでのような家庭 と職場の性別分業、年功序列型賃金、一律定年制、 外国人労働力排除などといった労働政策では産業労 働力の減少に対応できない。社会保障では、賦課型 年金、地域型健康保険と職場型健康保険の分担、高 齢者医療と若い世代の医療や高齢者介護の調整など、 負担と給付のバランスのずれが大きくなる。人口増 加を見込んで整備されてきた社会基盤が老朽化し、 更新を図らなければならないのに、人口減少という 縮退期と重なって、肥大化した守備範囲の維持がで きなくなっている。

そもそも、住民の抱える課題を解決するための3 つの原理原則は、自助、互助、公助である。これに 最近は互助と公助の共同領域(社会保障)を「共助」 と位置付けて説明責任を示そうという政府の動きが 出てきた。都市で起こっている問題を解決するため に、「コンパクトシティ」のようなハード整備を中心 とする構想を打ち出したところで、なかなか財産的 所有感覚の強い住民からは合意が得られることはな く、不特定の最大多数の最大幸福を追求する行政の 力はなかなか発揮できない。そうかといって、個別 のニーズ、デマンドに対応して市場の自由競争原理 に任せておくと、経済力によって格差は顕著になり、 採算が合わないところから幕引きが始まってしまう。

そこで、改めて「お互い様」という精神で、会費、 寄付、ボランティアなどを動員して課題を処理する 機能を持っている家族、近隣、仲間同士、組合など の活動が注目されるようになる。しかし、このよう な活動は必ず「犠牲」を内包しているので、それが 固定化されると処理が厄介になるリスクがある。「お 互い様」の精神と「最大多数の最大幸福」の精神が カップリングされた共助の仕組みも、財政負担が大 きくなり、納付と給付のバランスが崩れると、シス テムが維持できなくなる。

今、日本で問われているのは、この課題解決のいずれもがうまくいかなくなっているという現実である。コミュニティは、互助のシステムの典型であるが、他の自助、公助、共助の力の低下とともにその力量が乏しくなっている。

このような課題を解決するためには、総合的に身近な地域から様々なアクターによる協働によって、機能統合を図り、世界経済の中で生活を防衛する小さな地域内経済循環を胚胎させることが、2030年代にむけての根本的課題となる。言わば、これからは超高齢社会にむけての地域生活基盤の再構築が大きな課題になっている。そこでまず既存のコミュニティが対応できない現実と取り組みの必要性について考察してみよう。

(1) コミュニティに関わりにくい住民の人口構成

一つの現実は人口の少子高齢化そのもののである。 とりわけ地域にとっては、この少子高齢化に拍車を かける人口移動の激しさに大きな影響を受けている。 福岡市のような人口の転出入が激しい都市では、過 疎地域のように若い人口が転出超過する地域のような高齢化からは免れているが、着実に定住高齢者の人口は増え続けており、今後は転入高齢者の人口も増加すると予測される。このような状況が続くと、家の継続を前提としていた農村共同体のような地域像は非現実的になるだけでなく、「モデル・コミュニティ」のように世帯や機能集団を構成単位とする組織論でも、世帯や機能集団の構成メンバーの世代交代がうまくいかず空洞化する傾向を強くする。

さらに世帯構成もいわゆる核家族化現象をはるかに超えて単独世帯化の傾向が強まっている。高齢者の「空の巣世帯」化から「独居高齢者」化は、「孤独死」や「無縁死」などのリスクを高めている。若い世帯でも単独世帯率が高くなっており、地域の行事参加や約束事の順守の上でも、とりつくしまのない状況を生み出している。

また、この間の経済構造が、農家や商工サービス 自営業者など地域に根差した経済活動をしていた社 会層を激減させ、被雇用者の生活をする社会層を増 加させたことで、かえって地域活動を担う時間資源 が乏しくなっている。とりわけ共働き世帯の増加は、 子供の養育や老後の親の世話といった家庭内で営ま れていた機能を外部化する傾向を強くしている。ま た高齢者の定年後の地域活動が期待されたが、これ までのところ思うような結果は出ていない。その理 由は、労働市場の側でも団塊世代の後の世代の人口 減少が著しいので、高年齢者の継続雇用という高齢 者雇用安定化政策が強化されたために、雇用され続 ける、あるいはそれを希望する60歳以上の人々が増 えているからである。老人クラブはこうした社会変 化の中で、高齢者の数は増えているにもかかわらず、 組織率は低くなる傾向にある。

このような住民の生活の変化によって、これまで 地域のアンシュタルト的経営(居住しているという ことによって、一律にしたがうことを要求するとい う経営)の力を発揮してきた公民館や自治会連合会 なども、新たなリーダー層をリクルートすることに 苦労しなければならない状況に陥っている。また日 本独自の公設ボランティア組織である民生委員・児 童委員もその選出に苦労する状況が続いている。他 方、企業、任意団体、NPO やボランティアなどフェ ライン的経営(任意の自由意思に基づく協定にした がった経営)に属する活動が生まれているが、両者 の連携はなかなかうまくいっていないのが現実だろ う。

(2) コミュニティに関わりにくい行政の官僚制機構

行政からの支援も、市町に地方分権を目指す行財 政改革の中で、できるだけ住民に近い所でのサービ スは草の根の住民自治組織に委ねて、包括交付金で 運営させるようにして、直接サービスを提供するこ とから手を引く傾向にある。しかしそれは草の根の 自治組織にしてみれば、過重な業務を押し付けられ るという不満につながっている。さらに行政の部局 課の縦割り構造は改善されることなく、地域のニー ズと社会資源の実態に即した地域マネジメントを支 援する体制ができていない。

福岡市のような政令指定都市では区制を敷いているために、本庁と区の間の調整が部局間の調整と同じくらいに難しく、地域から見た場合には調整に時間がかかりすぎるということになる。要するに、行政の側でも昨今の社会変化に合わせた地域行政ガバナンスをどのように実施すればよいのか、既存の組織を改革する方向を見いだせずにいると言えよう。

ソウル市のような巨大都市でも区制を敷いているが、さらにその下級行政単位に「洞(農村部では(面)」を置いている。ソンミサンという地域は、その「洞」の中のさらに小さな地域であるが、「やりたいことを口ににしたら実現してしまうまち」といわれる住民運動が起こっている。そこでは、自分たちで出資しあって協同組合方式で事業を展開し、共同保育・代替学校・生協・中食・外食・リサイクルショップ・劇場などの事業を次々に生み出している。これを評価したソウル市は、市にマウル支援センターを設置して各区で同様の活動を普及させている。今後は区にそれぞれ支援センターを置き、さらに「洞」のレベルにまで支援センターを置いて協働するという構想を持っている。

また横浜市においても協働のまちづくりを早くか

ら標榜している。現在はオープン・データやフューチュア・セッション、クラウド・ファンディングに力をいれて支援体制を強めたいとしている。福岡市では、同じようなオープン・データやフューチュア・セッションなどの事業は進めている。今後取り組むべきはこの研究開発事業が目指しているように、地域コンシェルジュによる地域マネジメントの手法確立と、そのバックアップ機能としての情報訓練プログラムの整備であろう。

とりわけ「個人情報保護」という課題とコミュニ ティづくりという課題については、行政も対処が難 しい局面に立たされている。この観念は法律の制定 もあって、行政でさえなかなかこの制約を超えて住 民生活の実態を捉えることができず、対応が後手に 回る傾向にある。「空き家・空き地」「ゴミ屋敷」「引 きこもり」「虐待」「自殺」「災害被害」などといった 事態が起きた時でさえ、事実確認、安否確認が難し くなっている。これではなかなか「安全・安心」は 守れない。地域支援員、地域コンシェルジュ、地域 コーディネーター、地域マネージャー、タウン・マ ネージャー、コミュニティ・ソーシャルワーカーな どと言われる活動家の力を借りて、地域住民の事業 計画策定を支援するというルールを確立することで、 こうした課題の多面的な対応ができるようにする必 要がある。

(3) コミュニティに関わりにくい企業・団体の戦略

市場経済を担う企業や団体も、近隣コミュニティとは、これまでは立地している場所でしかなく、労働力の調達と商品やサービスの提供の場として見ていればよかったのだが、互恵経済の担い手としてのコミュニティが弱まってくると、それを地域市場の縮退と認識せざるを得なくなる。しかし逆に言えば、それは新しいニーズの発生なので、新しいビジネス・チャンスと考えることもできる。ところが、地域生活インフラで生じるニーズへの対応は、社会的規制の多い医療・保健・福祉・教育・交通・環境などの領域が絡むために、市場経済が好む「自由度」という課題がある。かくして市場経済が縮退するので、

企業が撤退するという傾向が続くと、「買い物弱者・ 交通弱者」「労働力不足」「空き店舗・シャッター通 り」などといった現象を生み出してしまう。

市場活動を活性化するためには、できるだけ効率を上げる自由競争をしやすくして、これまで経済活動と抱き合わせ(カップリング)になっていた公益的領域を行政側に委ねるという、いわゆるデカップリング政策を進めるという戦略では、公共経済が採算の合わない公益的領域を引き受けなければならない。しかし、その行財政負担に耐えられる行政ではない場合は、いわゆる「切り捨て」られた領域で様々な経済基盤の劣化が始まってしまう。すでに「道路・橋梁などの劣化」や「公共施設の劣化」は大きな課題になっている。

むしろ、発想の転換を図って、新しい「リカップリング」戦略を模索することも企業・団体の側では模索すべきだろう。PFIやPPPはその先駆けとなる動きであるが、コミュニティという小さな地域単位の中でのこうした手法の展開を探るべきである。農村部では、コンビニエンスストアと第三セクターの住民生活支援拠点が協定を結んで、買い物環境を整備するといった動きも出てきた。企業のCSRも単に地域社会への寄付活動に止まらずにその関与の多様性を模索すべきである。

3. エイジングにむけての中間支援機能

では、2030年代の超高齢社会の地域生活基盤としてのコミュニティはいかに機能統合的に再組織できるのだろうか。その具体的な支援策が問われる。

まず最初に、地域生活基盤としての基礎的なコミュニティの範域設定をどうするかを考える必要がある。厚生労働省が進める地域包括ケアシステム構想は、基礎的な生活圏域を中学校区程度、人口ほぼ1万人規模の地域としており、経済産業省が地域生活インフラを進める範域についても、同じように中学校区、人口1万人規模として、共通している。しかし人口の多い福岡市では、おおよそ人口1万人規模で小学校区を形成している。それに自治協議会がおおよそ対応しており、行政との間の「共働」(福岡市では協

働をこのように表記している)関係を構築している。 ただし、福岡市型地域包括ケアシステムの拠点とし ての地域包括支援センターの配置はおおよそ人口 2万人規模に1か所という計画である。

今後の国の地域施策等とも比較したが、おおよその目安として人口1万人規模の圏域を2030年代を見据えた機能統合型コミュニティ形成の場として設定することが、妥当だと言える。業種と商圏人口の関係から見ても、1万人コミュニティは、住民の最寄り行動に依存する店舗が立地できる生活圏域である。食料品、衣料品、医薬化粧品、燃料、コンビニエンスストア、鮮魚、食肉、美容、洗濯、学習塾、酒場・ビヤホール、一般診療所、歯科診療所、介護老人福祉施設、郵便局、銀行、葬祭業、保育園、病院等が立地することができるのが1万人コミュニティなのである。

次に、そのような範域で、既存の地縁コミュニティの限界を補完する新しい活動の担い手の活動を促進する必要がある。その際、既存の地縁組織と様々な活動の担い手が協働して参加する「開かれたコミュニティ」はいかに可能なのだろうか。

2030年代のコミュニティ状況を考えてみれば、現在の定住者だけの地域に止まるだけでなく、転入者の受け入れや転出者や他地域との交流を内包する必要がある。そうでなければ、いわゆる農村で生じている「限界集落」のように住民の高齢化と人口減少によってコミュニティは消滅の危機にさらされる。アメリカの「自然発生的退職者コミュニティNaturally Occurring Retirement Community」と言われる高齢者コミュニティでもエンパワメント型の「支援サービス事業 Supportive Service Program」が構築されているが、住民の世代交代をいかに組み込むかが宿題とされていた。いかに内発的開発を重視したとしても、外部からの支援体制の強化を図る支援策は必要不可欠なのである。

その上で、あらゆるアクターが地域における機能 統合型コミュニティ (おたがいさまコミュニティ) を形成する動きになった際にも、これを支援する仕 組みについていくつかの工夫が必要である。

まず当該地域における地域ニーズを聞きながら地 域資源と結びつけて地域生活基盤の整備計画を推進 する地域コーディネーターが育っていなければなら ない。地元から現れる様々な地域コーディネーター は、具体的には、公民館主事、コミュニティ・ソー シャルワーカー、民生委員、自治会長、商店主、病 院職員、NPO 等いろいろな既存組織に所属しながら 地域活動をする人々であるかもしれないし、まちづ くりに目ざめた住民有志であるかもしれないし、今 後は過疎地域における集落支援員の都市版のような 外部人材であるかもしれない。地域コーディネーター は、地域統合型コミュニティ形成技術を習得し、地 域に即したコミュニティ事業プランを形成するため の支援活動を行うことが期待される。そのためには 地域コーディネーター育成のカリキュラムと教材と 訓練講座の開設が必要である。

また、地域コーディネーター単独で地域生活基盤の整備計画をまとめることは容易ではないので、総合的なバックアップ体制を整える必要がある。地域コーディネーターの様々な活動の過程で生じてくる困難に適切な情報提供を図って、活動の後方支援を行うことが必要になる。この機能が中間支援機能である。中間支援機能としては、オープン・データ・マイニング、産学公民のネットワーキング、地域コーディネーターのトレーニング、コミュニティ事業に対するファンディング、コミュニティのブランディング等の機能の整備が重要になってくるだろう。

オープン・データ・マイニングは、とりわけ行政が集積しているデータを、一定の条件整備を行ったうえで、分析し、その結果を公開し、利用できるようにすることで、住民が地域生活基盤としてのコミュニティの現状分析や将来予測に役立ててもらえるようにすることである。現在、福岡市は佐賀県武雄市、千葉市、奈良市とともに「ビッグデータ・オープンデータ活用推進協議会」を設立しており、現在その条件整備に取り組んでいるところである。例えば、介護保険のデータを用いて要介護高齢者や認知症高齢者の将来出現状況を推計したり、GISを用いて町丁目レベルで人口高齢化の進展状況や施設の配置状

況を例示するなどして、住民に現実と将来予測を提示することは、住民活動を引き出すうえで有効な手法となるだろう。こうした作業は、地域コーディネーターに対する後方支援活動として、きわめて重要な中間支援機能の一つとなる。これには研究機関の力が大いに期待される。

産学公民のネットワーキングは、地縁コミュニティ だけに超高齢社会へ対応した地域生活基盤の整備業 務を任せるのではなく、行政機関、研究機関、民間 企業、NPO、福祉施設、医療機関、教育機関など諸 団体が地域生活基盤を担う主体として関与するよう に促進し、それらの協働が可能になるようなネット ワーク形成を図ることである。とかくそれぞれの団 体・組織は独自の業務を遂行することには忠実で あっても、分野調整があいまいなところではなかな か活動しにくい状況がある。こうした分野が今後増 えてくる可能性が強いので、それぞれの原則的な行 動規準は異なったとしても、当該課題については協 働するための組織論が必要になってくる。まちづく り会社、LLP (事業協同組合)、中間法人など新たな 組織も組織できるようになっているが、それぞれの コミュニティにとって、どういう組織が適切である のか、助言指導できる機能を中間支援機能の一つと して備えなければならない。

ファンドレジングとは資金集めのことであるが、中間支援機能としては、直接資金を交付したり貸し付けたりする方式を取るというよりは、クラウド・サービス&バンキングとして、地域コーディネーターに情報を提供し、資金交付団体や助成事業を紹介するに止めることもありえる。例えば、アメリカではユナイテッド・ウェイという活動助成団体があるほか、民間の各種助成財団があるので、直接的な資金助成はこういう団体に任せて、各州に「高齢者・障がい者資源センター Aging and Disability Resource Centers (ADRCs)」といわれる総合情報サービスを整備することに力を入れている。さらにハワイでは、この ADRCs が要介護者へのサービス面を強調した総合情報サービスであることを指摘し、むしろ高齢者の居場所と出番に重点を置いた総合情報システム

として「アクティブ・エイジング目録 Active Aging Inventory」を提供する構想を州政府に提起している。ただし、日本のように民間の助成団体があまり多くはないので、今後は行政に対する提言を行って、コミュニティ主導による地域生活基盤整備事業への取り組みに対しては、マッチング・ファンド方式(取り組む人々の投入するボランティア時間や資源の評価額をもとにして、それに見合った事業費を交付する方式)などコミュニティ・バンキング(地域融資)の可能性も探る必要がある。福岡市市民局では市民共働事業という枠組みがあるが、こうした取り組みを発展させることも中間支援機能の一つの課題になるだろう。

ブランディングについては、「住み慣れた所で歳を とる」ことに誇りと夢を持って、積極的に住民が主 人公として活躍するコミュニティにするには、「かけ がえのなさ」がコミュニティ・アイデンティティと して強力に表現される必要がある。解放の自由や選 択の自由という幻想にとらわれずに、人生を全うす るのはこの場所以外にはないという創造の自由をエ ンパワメントするためには、住民にとって、住んで いるコミュニティが価値あるものだとして他のコ ミュニティに対して相対的な優位性を示せるように なる必要がある。ワークショップや地域診断カルテ などの手法があったが、今後の超高齢社会に対応し た地域生活基盤整備にむけては、ただ単にシビルミ ニマムの整備という発想を脱して、既存の社会資源 を使って、ミニマックス法やイマジネーションゲー ムのような手法を取り入れる必要がある。これから は、個々人の関心事に即して課題を発見して、それ をコミュニティの課題として受け止めて行動できる ようにする手法の開発と普及を図るべきだろう。

さらに、以上のような中間支援機能が十分に果たせるシステムが構築できるという見通しの中で、世界とりわけアジアのエイジング戦略訓練センターとしての国際的機能の付加を目指す必要があるだろう。日本の超高齢社会という「課題先進国」であり、それに対応したコミュニティづくりという地域生活基盤づくりは、今後、同じように高齢化の道を歩む諸国、諸地域に

とって、都市問題、地域課題を解決する上で、大きく 貢献できる可能性を秘めているからである。

4. 提言

近代社会は、社会的機能分化を水平的にも垂直的にも進めると言われ、前者が専門分化、後者が階層分化とも言われている。官僚制機構は前者の例であり、資格制度を掲げる専門職制度もその流れに属している。水平的機能分化は分業とも言われ、社会の効率的運営に適していると考えられてきた。しかしながら、それはその分業体制を担う人口が確保できるという見込みがある中で言えることであり、人口が減少傾向に陥ると、分化した機能を担う要員の確保競争が激化し、構造的に担い手が不足する分野が生じ、結果として効率が低下する事態を惹起する。

そこで、過度に専門分化した分業体制を再統合する機能統合の手法が必要となる。総合、包括、統合、連携、シェアリングといった鍵概念が飛び交うのはこうした事情を背景にしている。生産と生活の相互

表1 コミュニティに関する最近の報告書

	報告書・事業	具体的方向性		
国民生活審議会総合企画部	コミュニティ再興と市民活	多元参加型コミュニティ(多		
会	動の展開	様性と包容力、自立性、開放		
		性)		
国土交通省都市 • 地域整備局	都市型コミュニティのあり	アクションリサーチ拠点・プ		
	方と新たなまちづくり政策	ラットフォーム		
	研究会			
国土交通省総合政策局	高齢社会における持続可能	住区サービスの提供主体形		
	な地域づくりに関する調査	成		
厚生労働省	介護基盤緊急整備等臨時特	地域支え合い体制づくり事		
	例基金	業・支援活動推進協議会		
厚生労働省	高齢者が一人でも安心して	「孤立死」防止ネットワーク		
	暮らせるコミュニティづく			
	り推進会議			
総務省地域創造力チーム	新しいコミュニティのあり	法人格を備えた地域協働体		
	方に関する研究会	と地域協議会		
総務省	今後の都市部におけるコミ	法人が自治会に参加できる		
	ュニティのあり方に関する	仕組み (専門委員の意見)		
	研究会 (中間報告)			
総務省	地域力創造に関する有識者	人材力を補完するための外		
	会議	部人材活用に対する支援		
経済産業省	「新たな公」形成に向けたコ	農村の小地域パリッシュの		
	ミュニティプランの策定と	プラン策定とその中間支援		
	支援システムに関する研究	組織としての農村コミュニ		
		ティ協議会		
全国社会福祉協議会	社協·生活支援活動強化方針	生活支援のためのアウトリ		
		ーチ体制の整備 (地域生活支		
		援ワーカーの配置・生活支援		
		員の配置・小地域福祉活動拠		
		点整備		
おたがいさまコミュニティ	RISTEX 実行可能性調査	中間支援機能の整備		
未来フォーラム				
	•	山形 茎老佐式		

出所 著者作成

保障を担っていた地域共同体が、近代化の過程で社会的分化を進めると、課題処理における共同処理方式は次第に専門処理方式に代わっていく。都市的生活様式はこうした課題の専門処理方式に基づいており、それを市場ないし行政に委ねる傾向がある。そして残されたわずかな共同処理を、いわゆる「コミュニティ」モデルの地域に委ねてきた。しかしその限界が働き手の減少として現実化すれば、改めて専門処理方式から共同処理方式に転換する必要性が出てくる。

その期待を、ただちに現在の「コミュニティ」モデルに求めることが無理であるとすれば、新しい「機能統合型コミュニティ」の構築に希望を託す他ない。そのためには、あまりにも特殊進化しすぎた専門的課業処理については、その一般性水準を高めて、どこでも、いつでも、だれにでもできる課業処理の水準にまで一旦戻す必要がある。

それには、立場や行動原理は違っても、課題を共有してともに「お互い様」だという精神で協働するコミュニティづくりが不可避である。地縁組織の内部の力だけでは機能を統合あるいは補強することは難しい段階を迎えている以上、地域で活動する人々の後方支援のために中間支援機能を確立することが急務である。

参考文献

- (1) 小川全夫、2004。地域概念再構築の福祉的課題、福祉 社会学研究、No.1、98-112。
- (2) 小川全夫、2006。「福岡市におけるエイジング都市問題 と政策課題」、都市政策研究、第2号、1-8。
- (3) 小川全夫監修、2007。地域別高齢者福祉施策の立案手法に関する研究、財団法人福岡アジア都市研究所。
- (4) 小川全夫、2008。アメリカの NORC-SSPs: 大都市にお けるソーシャル・キャピタル活性化-、日本都市社会学 年報、No.26、21-38。
- (5) 小川全夫、2010。地域資源を活用する力、月刊自治 フォーラム、Vol.606、12-17。
- (6) 小泉秀樹、2013。協働のコミュニティ・デザインの仕組みづくり、アーバン・アドバンス、No.60、10-18。
- (7)経済産業省、2009。「新たな公」形成に向けたコミュニティプランの策定と支援システムに関する研究報告書。

- http://www.mlit.go.jp/common/000999487.pdf
- (8) 厚生労働省、2008。高齢者が一人でも安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議報告書。http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/03/h0328-8.html
- (9) 国土交通省総合政策局、2006。高齢社会における持続 可能な地域づくりに関する調査報告書。http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/souhatu/h17seika/4koureisyakai/4koureisyakai.html
- (10) 国土交通省都市・地域整備局、2011。都市型コミュニティのあり方と新たなまちづくり政策研究会報告書。 http://www.mlit.go.jp/common/000163614.pdf
- (11) 消費者庁・国民生活審議会総合企画部会、2005。コミュニティ再興と市民活動の展開。 http://www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai/kikaku/050509kikakul.pdf
- (12) 全国社会福祉協議会、社協・生活支援活動強化方針。 http://www.shakyo.or.jp/news/121203.html
- (13) 総務省、今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会(中間報告)http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/tosi_community/index.html
- (14) 総務省、2010。地域力創造に関する有識者会議 http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chiho/c-sinko/ pdf/saisyu_honbun.pdf
- (15) 総務省地域創造力チーム、2009。新しいコミュニティ のあり方に関する研究会。 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/new_community/18520.html
- (16) 地域包括ケア研究会、2013、地域包括ケアシステム構築における今後の検討のための論点。 http://www.murc.jp/thinktank/rc/public_report/public_report_detail/koukai_130423
- (17) 辻哲夫・後藤純、2013。在宅医療を含む地域包括ケア と都市政策、アーバン・アドバンス、No.61、5-12。
- (18) 名和高司、2013。「リカプリング(再結合)」による次 世代グローバル成長、季刊 DBJ、No.20、12-13。
- (19) 広井良典、2009。コミュニティを問い直す-つながり・ 都市・日本社会の未来、筑摩書房。
- (20) 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング。2010。「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 ~」http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/05/h0522-1.html
- (21) 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング。2011。「地域包括ケア研究会報告書」 http://www.murc.jp/thinktank/rc/public_report/public_report_detail/20100629

(22) 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング。2013。 「<地域 包括ケア研究会>地域包括ケアシステム構築における 今後の検討のための論点」

http://www.murc.jp/thinktank/rc/public_report/public_ report_detail/koukai_130423