

少子高齢化時代におけるコミュニティの役割

～地域コミュニティの再生～

第三特別調査室 やまうち かずひろ
山内 一宏

1. はじめに

少子高齢化・共生社会に関する調査会は平成19年10月に設置され、3年間の調査テーマを「コミュニティの再生」と定め、1年目においては多文化共生社会の実現の観点から「外国人との共生」について調査を行い、4つの柱から成る18項目の提言を含む中間報告を昨年6月取りまとめた。

本稿では、「コミュニティの再生」のうち、2年目において調査を行う予定である「地域コミュニティ」の問題を取り上げ、その現状及び今後の課題に焦点を当てて紹介することとする。

2. 地域コミュニティの現状

(1) 地域コミュニティの定義及び機能

地域コミュニティを論じるに当たり、まず、地域コミュニティとは、何かについて規定しておく必要がある。地域コミュニティというと、広義では地元の町内会、自治会、農村の寄り合い等地縁的つながりのある様々な組織や集まりといった地域共同体をイメージすることが多い。広辞苑では「コミュニティ」とは、「一定の地域に居住し、共属感情を持つ人々の集団。地域社会。共同体」と定義されている。他方、総務省では、「(生活地域、特定の目標、特定の趣味など)何らかの共通の属性及び仲間意識を持ち、相互にコミュニケーションを行っているような集団(人々や団体)」と定義しており、「地域コミュニティ」を「共通の生活地域(通学地域、勤務地域を含む)の集団」としている。そこで、本稿では「地域コミュニティ」を一定の範囲で地理的に広がり若しくは関連があり、設立趣旨及び目的、経済活動、生活慣習等の面で共通の利害を有し、構成員である個人との間で相互に影響を与え合う集団や組織のこととする²。

それでは、コミュニティはどのような機能を果たしてきたか。我々が日常生活を営む上での最小の社会的単位が個人・家族である。これはあくまで私的なものであり、これに対極にあるものとして政府や自治体といった公的な主体がある。地域コミュニティは、地理的空間や公共性の観点からみて両者の中間として位置づけられよう。具体的には、冠婚葬

¹ 総務省コミュニティ研究会参考資料(平成19年2月7日)

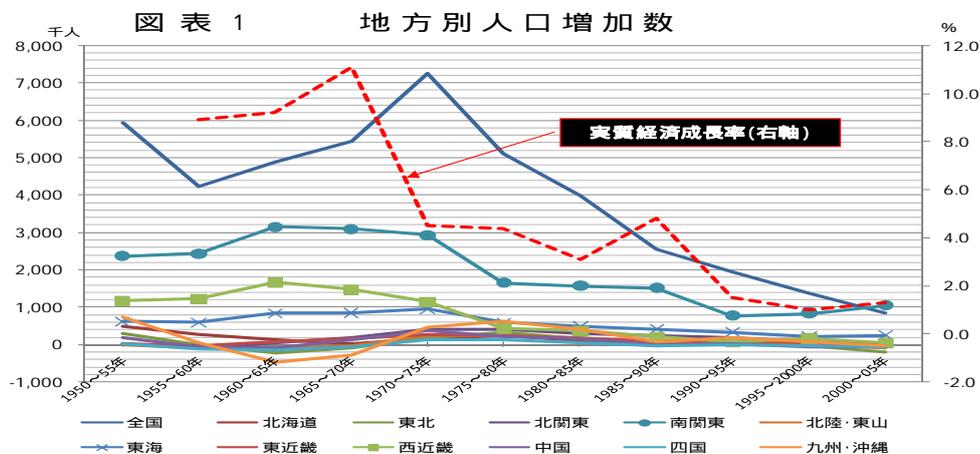
² 自治会、町内会、婦人会、青年団、子ども会等特定目的のない地縁団体と、そこから特定目的のために派生的に独立した、まちづくり委員会、地区防犯組織、地区子育て支援グループ、お祭り実行委員会等の機能団体の両者を含む。平成14年時点で、地縁団体は全国で約30万団体、そのうち権利能力を有する法人格の認可地縁団体は約2万2千団体である。

祭、福祉等個人や家族のみでは対応できない事案に対処する相互扶助機能、経済活動でカバーしきれない文化や伝統といったソフト面の管理、継承を行う地域文化維持機能、まちづくりや防災等地域全体に関わる事案で地域住民の協力が不可欠な課題の調整を行う総合利害調整機能といった役割を果たしてきた。また、戦前では統治者側からの施政の受皿として、また戦後は行政側からの要請の伝達や住民の意向の取りまとめ等の行政と住民の連絡調整機能、行政側に代わって簡単な道路補修、まちの清掃等を行う行政補完機能を担うとともに、世代間交流の場としても貢献してきた。

(2) 地域コミュニティの変容

戦前まで我が国は地縁、血縁によって固く結びついた集落で構成される社会であり、集落が地域コミュニティの単位としての上記の機能を果たしてきた。人口変動や移動の少なかった戦前までは、集落や都市の町内単位の地域コミュニティは人々の生活基盤の根底を成し安定的に機能してきた。

ところが、図表1のとおり、戦後の経済成長は急激な人口変動と移動を誘発し、人口分布を大きく変容させ³、高度成長期以降、都市と地方でそれぞれ別の問題を引き起こした。都市では人口集中の結果、居住環境の悪化、慢性的な交通渋滞、自然環境の喪失等、労働者の就業状態、住民の生活環境に悪影響を及ぼし、また単身者の増加や核家族化が急速に進み⁴、地域との結び付きや人々の中のきずなが弱くなった。他方、地方、特に農村・中山



(注) GDP成長率は、例えば1955～60年の値は56年から60年までの加重平均値
(出典) 総務省統計局『国勢調査報告』、内閣府資料から作成

³ 1955年には約9千万人という我が国の人口は50年後の2005年には1億3千万人まで増加したが、その過程で様々な問題が生じている。急速な経済成長に伴い、労働需要が旺盛な都市部、特に首都圏、近畿圏、中京圏に人口が集中し、その結果、これら三大都市圏では、1950年には我が国総人口の35%が居住していたが、1980年には48%と増加し、2005年には過半数を超えるに至っている。世代別にみると、生産年齢人口は東北、四国、九州等の地方において1955年以降これまで横這い傾向にあるのに対し、首都圏、中京圏、関西圏の都市部においては増加しており、特に南関東において顕著である。老年人口は、地域間で量的にはさほど大きな差がみられないことから、1955年から2005年までの50年間の約4千万人の人口増は概ね三大都市圏における生産年齢人口の増加によって生じたものと考えられる。

⁴ 総務省統計局『国勢調査報告』によれば、全国世帯総数は1955年には18,123千世帯から25年後の1980年には36,012千世帯と倍増し、さらに25年後の2005年には49,566千世帯となっている。他方、同時期における1世帯当たり平均構成人員数は5.02(1950年) 3.25、2.58と一貫して減少している。

間地域においては、人口の急減による過疎化と高齢化が深刻となり、地域コミュニティそのものが消滅する危機に瀕している。

ア 都市の現状

都市への人口集中は様々な弊害を生み結果として地域コミュニティの弱体化を招いたが⁵、1980年代以降には、バブル景気による地価高騰で都市中心部から人口が流出し、またそれに伴う地場産業の衰退で立ち退いた社屋ビルや工場の敷地が駐車場となったり、転出後の住宅地、閉鎖された学校跡地等の空き地が虫食い状態で広がり、地域コミュニティは一層活力を奪われることとなった。地方中小都市でも、共稼ぎ夫婦の増加、生活スタイルの変化により車を利用し、まとめ買いする購買行動が主流となり、郊外の大型スーパーなどに客層が流れたため、中心市街地の商店街が衰退し後継者もないため次第に店舗が抜け落ち、閑散としたいわゆる「シャッター通り」となっている。これまで中心商業地のにぎわいは地域コミュニティの中核として地元の人々の生活に潤いを与え、彩りを添えてきたが、これらの衰退・消滅によりそのような生活の「ゆとり空間」を提供できなくなるだけでなく、地元へ活気を与えてきた年中行事、お祭りやイベントの開催にも支障が出てくるところも多くなり、地域全体で灯が消えたようになっている。

イ 農村の現状

地方における人口の減少は特に農村・中山間地域において急激な過疎化をもたらした⁶。図表2は我が国市町村単位での人口密度の推移を表しているが、年々、人口密度の低い地域が広がりつつある、過疎化が特に中山間地域で深刻化していることが分かる。

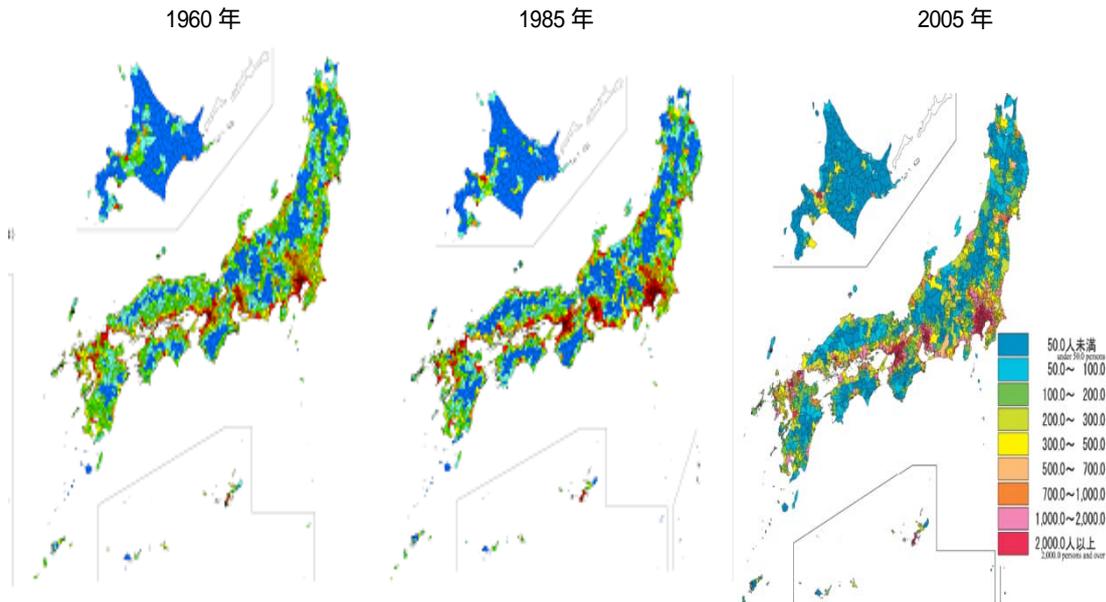
総務省によると、現在、過疎地域は人口では我が国の約8%を占めるに過ぎないが、国土の半分強、市町村の約4割を占めている⁷。過疎化によって、地域の産業衰退や生活環境の悪化を招き、それがさらに人口減少を加速化させ、最終的には地域コミュニティとしての機能が喪失し、集落が消滅することになる。国土交通省によれば、全国の集落全体の約15%（8,859集落）でコミュニティ機能が低下、若しくは維持困難となっており、特に小規模集落や高齢化が進んだ集落ではその傾向が顕著となっている。集落規模が10世帯未満となった集落では約半分が、また高齢化率が50%以上の集落では約4割がコミュニティ機能が低下、若しくは維持困難とのことである。また、今

⁵ 都市において地域コミュニティが成立しにくい状況となっている要因として、高度成長期の第二次、第三次産業の急増する労働需要を吸収する形で地方からの人口移動を受け入れてきたが、その多くがいわゆるサラリーマン層であり、職住の遠隔地化により昼夜間人口の乖離が生じ、勤労世代が昼間に居住地域にいないこと、バブル景気後の大都市では地価高騰のため中心部から人口が流出していること、多くの人々は会社での人間関係を重視したり、仕事上の都合を優先する傾向があるため、地元への帰属意識が希薄になりがちとなっていることが挙げられること、社内転勤や転職等に伴う転居も頻繁であり、人口移動が激しいため腰を落着けて地域・地元に関わっていく機会、地域の利害に関心を持つことが困難になっていること等が指摘できる。

⁶ 「過疎化」とは人口が急激かつ大幅に減少したため、地域社会の機能が低下し、住民が一定の生活水準を維持することが困難になることをさす。厳密には、過疎地域とは、過疎地域自立促進特別措置法第2条第1項、第33条第1項及び同条第2項で規定されている。

⁷ 『過疎対策の現況（平成19年度版）』（総務省）

図表2 市町村別人口密度の推移



(出典)総務省統計局HPより一部抜粋⁸

後10年以内に消滅するおそれがあると予測される集落は423集落あり、いずれ消滅するとみられる集落と合わせると、全体の4.2%(2,634集落)に上るといふ⁹。地域コミュニティの崩壊は、そこに残っている居住者の生計維持を困難にする。高齢者は医療、介護サービスの提供を受けられないため土地を離れざるを得なくなり集落は消滅することになる。

他方、中山間地域においては過疎化とともに高齢化も深刻である。図表3のとおり、我が国の高齢化率は、最近20年でほぼ倍増しており、地方別にみると、2005年には、関東、西近畿を除いて20%を超えており、特に東北、中国、四国、九州等地方においてその率

図表3 地方別高齢化率 (%)

	1955年	1965年	1975年	1985年	1995年	2005年
北海道	3.9	4.8	6.9	9.7	14.9	21.5
東北	4.6	6.2	8.7	11.7	17.6	23.7
北関東	5.6	7.0	8.5	10.6	14.9	19.8
南関東	4.8	5.1	5.8	7.9	11.4	17.4
北陸・東山	6.3	7.4	9.9	12.8	17.7	22.7
東海	5.9	6.7	8.2	10.5	14.5	20.1
東近畿	6.6	7.8	9.4	11.4	15.4	20.7
西近畿	5.1	5.9	7.7	9.9	13.6	19.6
中国	6.9	8.6	10.7	13.4	18.7	23.9
四国	7.0	8.8	11.0	13.5	19.1	24.4
九州・沖縄	5.5	7.4	9.7	12.1	17.0	22.3
全国平均	5.3	6.3	7.9	10.3	14.6	20.2

(出典)総務省統計局『国勢調査報告』

は高くなっている。高齢化は地域の担い手の減少につながり、過疎化とあいまって将来的に地域コミュニティを支え後世にバトンタッチしていくことを困難にしている。

⁸ 詳細は総務省統計局HP http://www.stat.go.jp/data/chiri/map/c_koku/index2.htm を参照されたい。

⁹ 『国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査(平成18年度)』(国土交通省)

3. 地域コミュニティの衰退で発生する問題

このような危機的状況にある地域コミュニティは、どのような問題を惹起しているか。当然、これまで果たしてきた機能・役割に支障が出るわけだが、以下、具体的に都市、農村それぞれについて列挙する。

(1) 都市における問題

地域コミュニティの消滅によりこれまでそれが担ってきた半公的機能が失われることになる。個人や家族単位では解決できない問題、例えば保育・しつけ、介護・看護、虐待、非行防止、貧困対策・社会的弱者支援、孤立・ひきこもり等、地域単位の共助、隣近所の相互扶助に支えられてきた生活共同体としてのメリットが喪失する。

また、多様な地域文化、郷土色、観光資源が失われることとなる。地元の祭りや年中行事、街並みや歴史的伝統のある有形・無形の資産は、地域コミュニティが維持し次世代に引き継いできた。地域経済の停滞が地域コミュニティのそのような機能を喪失させ、その結果、都市ごとの繁華街や街並みが全国同じようなコンビニ、ファーストフード店、量販チェーン等にとって替われ、まちの風景、雰囲気画一化され地域の没個性化を招いている。東京一極集中が特に情報、流行等文化的資源の偏在と中央から地方への一方通行の流れを固定化したこともそのことに拍車を掛けている。

さらに犯罪や事故などの発生等治安面・安全面における社会不安の増大を引き起こす。地域コミュニティ活動が盛んであれば、地域全体で犯罪や事故を未然に防止することも可能であるが、そのような機能が弱まっている。

その他、都市における高齢化、独居化が進むことで、団地等における孤立死の増加¹⁰なども社会問題化しているが、これも地域コミュニティの弱体化と無関係ではなからう。

(2) 農村における問題

農村では、地域コミュニティの衰退は、まず食料生産能力の減退につながる。我が国の食料自給率は年々低下しており、カロリーベースで2006年40%を切っている。他の先進国が自給率の向上に努めていることを考えれば、早急に対応すべき政策課題であるが生産の担い手がなくなり農村が疲弊している現状では問題解決は容易ではないだろう。

次に、特に中山間地では、治水・治山、自然環境の保全に影響を及ぼす。森林資源の維持・管理には多くの人手とコストを要するがそれが困難に直面する。治水・治山は下流域の都市にもその恩恵が及ぶため当該地域のみならず都市も含めた対応に参画すべきであり、また森林資源によるCO₂吸収効果に着目しても、自然環境の保全も地域単位ではなく全国規模で検討すべき問題である。

次に、高齢者の医療・介護をどのようにカバーするかが問題である。これまで地域コミュニティが高齢者の就業・生活に大いに関わり健康増進や医療・介護をバックアップしてきたが、今後、そのような機能は期待できず、さらには過疎化と高齢化で農村では青壮年層が非常に少なくなっているため、いざということに十分な対応ができない状況である。

¹⁰ 報道によれば、東京都では都営住宅や都内の公団住宅で年間400人以上の孤立死があるとされている。

このように農村においては、現段階では地域コミュニティ機能が維持されていても、過疎化・高齢化に歯止めがかからない限り、地域の将来像・理想形を描き出すことはできず、将来への不安や悲観的見方は人口減少を加速化させ、地域コミュニティ機能を喪失させるという悪循環が続くことになる。

4. 地域コミュニティの再生に向けて

地域コミュニティの衰退に対し、高齢者介護の分野でユニークな試みを行っている栄村¹¹（長野県）限界集落を環境保全の「水源の里」と位置づけ、住民と自治体で自立を目指している綾部市¹²（京都府）等、最近、自治体レベルでの取組事例もみられるようになった。他方、そのような行政側からの働きかけとは別に、住民側、市民団体側からの再生の動きも活発となっている。

今、「第2次コミュニティブーム」¹³とされている。現在、総務省でコミュニティ活動基本法の準備作業が進められているが、ブームと言われるほどコミュニティについて議論が盛り上がっている背景には、グローバル化が進む中、コミュニティの結束力を再構築する動きが全世界的に広がっていること、市町村合併が進む中一方で、「手作り自治区」の萌芽がみられること、コミュニティ自体に活動の機運が強まっていること等が考えられる。手作り自治区¹⁴の展開過程を時系列的にみると、「安全に暮らす」（防災等）、「楽しく暮らす」（イベント等）、「安心して暮らす」（地域福祉）、「豊かに暮らす」（コミュニティビジネス）があり、年数回のイベントを開催するの段階から、地域福祉組織として恒常的に活動するへのステップアップが重要であるとの指摘もある。手作り自治区は、地域コミュニティの将来を占う上で注目すべき事例であろう。

地域コミュニティは医療・福祉の中心的担い手であるが、農山村においては所得形成も重要な要因であり、コミュニティビジネスの成功例として、「葉っぱビジネス」の徳島県川勝町^{かわかつ}やゆずで売り出した高知県馬路村^{うまじ}がよく知られている¹⁵。農山村におけるコミュニティづくりの問題点として、法制度上、コミュニティ組織をカバーする法人格がないことがある。農山村のコミュニティ組織の特徴として、平等、水平的な組織である、財産の所有、経済活動を行う、が挙げられるが、認可地縁団体はができず、農事組合法人はからすべてが可能だが農業上の制約や構成上の要件が生じる¹⁶。また市町村合併に

¹¹ 高齢化率が42%に達しているが、山里に点在する集落で24時間ヘルパーが駆けつけ、安否確認と介護が担える体制をとっており、「げたばきヘルパー」制度として知られている。また、同村では国の補助金に頼らず国からの補助の1/3コストで道路整備を行う「道直し事業」でも注目を集めている。

¹² 過疎や高齢化で存続の危機にある集落の再生に取り組む「全国水源の里連絡協議会」の中心的役割を担っている。

¹³ 第一次ブームは1970年頃で、戦後GHQによって町内会は廃止されたが、時代を経てコミュニティに議論がオープンになったこと、革新自治体に代表される「草の根左翼」に対抗する「草の根保守」的機能が期待されたこと等がその背景にある。

¹⁴ 手作り自治区のさきがけとして、旧高宮町（広島県）の川根振興協議会がある。同協議会の活動により19ある集落が30年以上消滅の危機を免れてきた。最近、特に広島、山口、島根の各県で「手作り自治区」の動きが盛んである。

¹⁵ 上勝町や馬路村のような成功ケースでは、上勝町農協の横石知二氏のようなキーパーソンが存在が大きい。

¹⁶ 農事組合法人は扱うことのできる事業は、農業に関連するものに限られ、組合員は原則として農民に限られる。

より各地で生まれた地域自治区には法人格がなく、NPOには非課税の対象となる活動が保健、医療又は福祉の増進を図る活動、環境の保全を図る活動等17分野に限定されており、集落の活動はこの中には入っていない。現在、地方制度調査会¹⁷が、本年末を目途にコミュニティの法人化について議論を進めている¹⁸。

都市におけるコミュニティ活動としては、医療・福祉の分野において先進的な事例がみられる。佐久総合病院、諏訪中央病院（長野県）等では病院が核となり地域医療をリードしており¹⁹、また尾道医師会（広島県）では高齢者ケアのためユニークな取組を実施している²⁰。また、大都市近郊のニュータウンでは、高齢者の生活支援や子育て支援を行っており、平成18年度版厚生労働白書にも紹介されたNPO福祉亭（東京都多摩市）、また社会福祉協議会、民生委員との協力の下に「孤独死ゼロ作戦」を展開する常磐平団地自治会（千葉県松戸市）、さらに地域活性化支援、住宅管理支援、住まい作り支援等のほか、八王子市の委託を受け八王子市長池公園自然館の管理運営に携わっているフュージョン長池等が出色である。

紙幅の都合でこれくらいにとどめざるをえないが、紹介した事例はほんの一部にすぎない。全国津々浦々で、またあらゆる分野において、地域コミュニティ再生の胎動が始まっている。

5. おわりに

2005年に我が国は人口減少社会を迎え²¹、国立社会保障・人口問題研究所の試算（平成18年12月公表）では、50年後の2055年には中位推計で9千万人弱と、約4千万人減少することになる。この9千万人弱という数値は1955年の人口規模のものとほぼ同程度であり、1955年から50年後の2055年に1億3千万人弱のピークを打ち、さらに50年の2055年に元の水準に戻るようになる。ただし、人口規模は、100年の年月を経て元に戻るとしても都市、農村ともに周囲の風景は1955年当時とは一変しているであろう。

しかし、これまで地域コミュニティが果たしてきた役割は誰かがどこかで担わなければならず、それはやはり地域コミュニティに期待するしかなかろう。地域コミュニティの再生が求められている所以である。

¹⁷ 地方制度に関する重要事項を調査審議するために設置された内閣総理大臣の諮問機関

¹⁸ 1991年自治法改正により認可地縁団体が生まれ「町内会の法人化」が実現した。その目的は町内会館等の土地・建物の保有のための法人化で、特に経済事業を行うことは想定されていない。明治大学小田切徳美教授によると、今回、議論されているのは、経済事業の受け皿となる、財産が持てる、構成員の水平的結合の3点が要件となる法人格で、その点では認可地縁団体は不十分といえる。

¹⁹ 佐久総合病院では平成6年以降地域医療部の一部門として「地域ケア科」を設立するなど地域ケア活動に取り組んできた実績がある。

²⁰ 高齢者率が高い尾道市において、患者、家族、主治医、看護師、ケアマネージャーが密接に連携し、入院、リハビリ、在宅での療養・看護を切れ目なく提唱する「尾道方式」を推進している。

²¹ 2005年は我が国が統計を取り始めて初めて初めて人口減少となった。翌2006年には上昇に転じたものの2007年には再び減少しており、今後は減少傾向が続くものと推定される。