

若年層を中核としたコミュニティ参加支援策 ～「30年後の埼玉」を見据えた新しい都市型コミュニティの形～



埼玉県企画財政部企画総務課 堀尾 大悟

はじめに

本格的な高齢社会を迎える今後において、埼玉県を含む都市部の自治体が、単身高齢者の大幅な増加と、それに伴う単身高齢者の社会的孤立の深刻化という大きな問題に直面することは、各種人口推計データが示唆するところである。

昨今、県内でも、高齢者を対象としたコミュニティカフェ等の居場所づくりに取り組む地域が増えている。しかし、高齢者になってから地域とのつながりを構築するのは容易なことではないだろう。

20～30年後の将来を見据えた時、真に求められるのは、「単身高齢者予備軍」とも言える現在の若年層が「孤立する単身高齢者」に移行するのを未然に防止するセーフティネットとして、彼らに対して新しい「居場所」を提供することではないだろうか。

そこで、本稿では、「30年後の埼玉」を見据えた政策として「若年層のニーズや価値観・ライフスタイルに適合した新しい都市型コミュニティ」のあり方を提言する。

なお、本稿は、筆者が平成25年4月から9月にかけて在籍した総務省自治大学校第1部課程（第120期）における政策立案研究グループ（特定の政策課題について研究活動を行うグループ）の研究結果報告に基づき論を進める。

1 若者と地域コミュニティを取り巻く現状

（1）都市部における若年層の孤立傾向

『平成19年国民生活白書』によると、内閣府が全国の15歳以上80歳未満の男女3,300人余りを対

象に行った調査では、年齢層が高くなるにつれて地域とのつながりを持つ人の割合が高くなっており、50歳以上では全体の70.9%を占めている。一方、地域とのつながりが希薄とされる人のうち61.9%は、39歳以下の若年層で占められている。

さらに、同白書では、上記の調査結果をさらに分析し、地域で孤立しがちな若年層に共通する属性として概ね次の点を挙げている。

- ①有職者（主にサラリーマン）
- ②借家・集合住宅に居住している人
- ③未婚者（単身者）や子どものいない夫婦世帯
- ④転居して間もない（居住年数が概ね5年未満）

私たちのグループでは、これら①～④の属性にそれぞれ対応する指標を設定し、それらの指標を基に若年層が地域で孤立するリスク度合いを「孤立度」として数値化することで、都道府県ごとの比較を試みた（表1）。すると、東京・神奈川・千葉・埼玉の1都3県や大都市圏（大阪、愛知、福岡）において「孤立度」が高い数値を示す結果となった。

この分析結果は、県内でも特に東京都に近接する都市部のマンション・アパートに居住し、また、東京都心等に通勤し夜間に帰宅するような単身若年層のイメージと概ね符合するものであった。

（2）都市部における地縁コミュニティの機能低下

これまで社会的孤立の防止に中核的な役割を果たしてきたのは、自治会・町内会に代表される地縁コミュニティである。しかし、一部自治体の調査（たとえば「ソーシャルキャピタル向上に向けた基礎調査報告書」（さいたま市、2010））によると、集合住宅の居住世帯の割合が高いことや、仕事が忙しく

表1 都道府県別「孤立度」

順位	都道府県	指標①			指標②			指標③			指標④			「孤立度」
		20~40代単身世帯数+夫婦のみ世帯の割合	順位	偏差値	(県内移動者数+他県からの転入者数)÷人口	順位	偏差値	給与所得者数÷人口	順位	偏差値	集合住宅の割合	順位	偏差値	
1	東京都	30.81%	1	91.53	6.12%	1	81.63	41.28%	1	72.92	69.61%	1	82.55	207.8
2	神奈川県	24.05%	2	73.06	4.75%	5	65.90	38.70%	7	62.75	56.14%	2	71.24	176.1
3	愛知県	20.65%	3	63.77	4.04%	11	57.72	39.38%	2	65.45	45.89%	7	62.64	164.9
4	千葉県	19.50%	7	60.64	4.22%	8	59.80	38.06%	10	60.24	43.60%	8	60.73	157.5
5	埼玉県	18.24%	10	57.19	4.16%	10	59.11	38.16%	8	60.65	42.56%	9	59.85	155.8
6	福岡県	19.06%	8	59.42	5.10%	3	69.92	34.28%	31	45.32	49.48%	5	65.66	150.2
7	大阪府	18.87%	9	58.92	4.34%	7	61.12	33.73%	35	43.18	54.79%	3	70.12	149.7
8	静岡県	16.20%	15	51.62	3.37%	17	50.01	39.06%	4	64.18	31.79%	15	50.81	145.9
9	宮城県	20.09%	5	62.24	5.11%	2	70.04	34.69%	27	46.97	38.86%	12	56.75	143.8
10	京都府	20.51%	4	63.39	4.17%	9	59.15	35.01%	25	48.23	40.78%	11	58.36	143.7
11	北海道	19.86%	6	61.63	4.69%	6	65.18	34.49%	28	46.17	41.12%	10	58.64	143.2
12	広島県	17.39%	12	54.86	3.76%	13	54.47	36.10%	20	52.52	38.75%	13	56.65	142.4
13	兵庫県	15.47%	19	49.62	3.55%	14	52.10	34.48%	29	46.12	46.50%	6	63.16	140.2
14	石川県	17.11%	13	54.10	2.83%	33	43.79	38.70%	6	62.75	27.82%	21	47.48	140.0
15	滋賀県	17.62%	11	55.48	3.47%	15	51.15	37.47%	12	57.90	29.84%	17	49.17	139.5
16	栃木県	16.06%	16	51.25	2.92%	30	44.80	38.12%	9	60.46	25.51%	27	45.54	135.2
17	沖縄県	16.67%	14	52.91	5.03%	4	69.07	29.15%	47	25.10	53.37%	4	68.92	131.0
18	茨城県	15.57%	18	49.90	3.16%	24	47.64	36.90%	15	55.68	24.80%	29	44.95	130.3
19	富山県	12.71%	41	42.08	2.19%	47	36.49	39.29%	3	65.08	19.71%	43	40.68	129.7
20	山梨県	15.46%	20	49.59	3.29%	20	49.08	36.63%	17	54.61	24.13%	31	44.38	129.0
21	三重県	14.46%	23	46.86	2.90%	31	44.60	37.40%	13	57.66	23.03%	34	43.46	129.0
22	岐阜県	13.37%	36	43.90	2.76%	35	43.05	37.87%	11	59.50	22.24%	36	42.80	128.8
23	香川県	13.87%	30	45.25	3.06%	27	46.50	36.18%	19	52.81	26.00%	26	45.95	126.7
24	福井県	13.10%	38	43.15	2.22%	45	36.86	38.79%	5	63.10	17.87%	46	39.13	126.6
25	岡山県	15.62%	17	50.04	3.33%	19	49.53	35.17%	23	48.83	27.34%	22	47.08	126.2
26	新潟県	13.63%	33	44.60	2.56%	42	40.77	37.17%	14	56.72	21.98%	38	42.58	125.3
27	群馬県	14.46%	22	46.87	2.73%	37	42.70	36.82%	16	55.35	22.02%	37	42.61	125.2
28	長野県	15.15%	21	48.75	3.05%	28	46.29	36.55%	18	54.29	20.30%	40	41.17	124.4
29	大分県	14.39%	25	46.68	3.08%	25	46.68	33.80%	34	43.43	33.20%	14	51.99	123.8
30	熊本県	13.77%	31	44.98	3.34%	18	49.69	33.43%	36	42.00	30.08%	16	49.38	120.2
31	山口県	13.18%	37	43.37	2.97%	29	45.44	34.07%	32	44.52	27.87%	20	47.52	119.1
32	鳥取県	13.60%	34	44.51	2.72%	38	42.60	35.14%	24	48.74	22.91%	35	43.36	118.6
33	島根県	12.78%	39	42.27	2.71%	39	42.48	35.85%	22	51.51	20.29%	41	41.16	118.5
34	佐賀県	11.64%	45	39.16	3.20%	22	48.10	34.91%	26	47.83	23.03%	33	43.46	117.9
35	山形県	12.42%	43	41.29	2.58%	41	40.93	35.91%	21	51.75	20.05%	42	40.96	117.8
36	福島県	14.01%	29	45.63	2.48%	43	39.78	34.39%	30	45.77	23.71%	32	44.03	115.8
37	鹿児島県	14.38%	26	46.64	3.92%	12	56.29	32.22%	43	37.21	26.51%	23	46.38	114.9
38	岩手県	14.13%	27	45.96	3.07%	26	46.56	34.07%	33	44.50	21.35%	39	42.05	114.7
39	宮崎県	13.49%	35	44.21	3.38%	16	50.13	32.80%	41	39.52	26.48%	25	46.35	114.6
40	長崎県	12.68%	42	42.00	3.26%	21	48.74	32.53%	42	38.44	28.65%	18	48.18	114.2
41	愛媛県	14.45%	24	46.83	2.60%	40	41.21	32.92%	40	39.99	26.50%	24	46.37	113.2
42	徳島県	13.69%	32	44.76	2.81%	34	43.60	33.10%	39	40.67	25.45%	28	45.49	113.1
43	奈良県	12.17%	44	40.60	3.16%	23	47.65	32.03%	45	36.45	27.96%	19	47.60	110.9
44	高知県	14.02%	28	45.67	2.83%	32	43.85	32.19%	44	37.11	24.74%	30	44.90	109.3
45	青森県	12.77%	40	42.25	2.74%	36	42.79	33.27%	38	41.35	19.41%	44	40.42	107.7
46	秋田県	10.92%	46	37.18	2.20%	46	36.58	33.43%	37	41.99	15.36%	47	37.02	101.5
47	和歌山県	9.53%	47	33.39	2.36%	44	38.45	31.07%	46	32.68	19.26%	45	40.30	94.9

※孤立度 = (指標①の偏差値×W1) + (指標②の偏差値×W2) + (指標③の偏差値×W3) + 指標④の偏差値×W4)
(W1=0.3、W2=0.2、W3=0.3、W4=0.2)

指標	①	単身もしくは子どもがいない若年世帯 (20~40 歳代) ----- 20~40 歳代単身世帯数+夫婦のみ世帯の総世帯に占める割合 (H22 国勢調査)
	②	転入して間もない世帯 ----- 「県内移動者数+他県からの転入者数」の人口割合 (H25. 5 住民基本台帳人口移動報告)
	③	給与所得者 (サラリーマン) ----- 個人住民税の特別徴収納税者の人口割合 (H24 市町村税課税状況等の調)
	④	集合住宅に居住する世帯 ----- 集合住宅の総戸数に占める割合 (H24 土地・住宅統計調査)

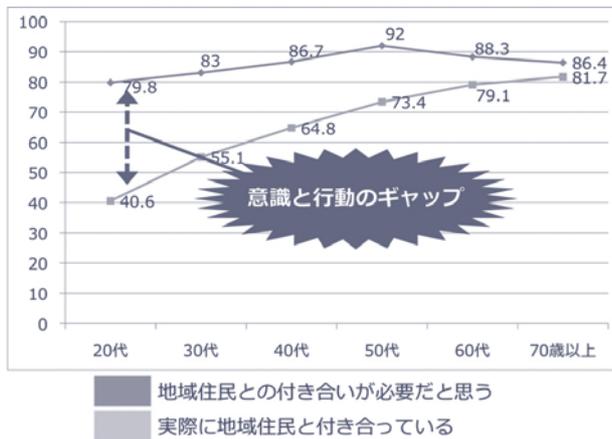
て時間がとれないことなどから、都市部における若年層の自治会・町内会への加入率は低下傾向にある。このことから、私たちのグループは「都市部においては、自治会・町内会という従来の地縁コミュニティが現代の若年層のライフスタイルや価値観に適合していないのではないか」という大まかな仮説を設定した。

(3) 若年層の「社会とのつながり」等に対する意識の変化

では、そういった都市部の若年層が地域・社会とのつながりを求めているのかというと、必ずしもそうではない。特に東日本大震災以降、20～30歳代の若年層の多くが社会とのつながりや助け合いの価値を再認識するという意識の変化がみられ、社会とのつながりに対する潜在ニーズがうかがえる(図1)。

しかし、本人の意識と実際の行動(地域での付き合いの程度)を比較すると、年齢層が低下するほどギャップが拡大する傾向にある(同)。

図1 「地域とのつながり」等に対する意識と行動の乖離



出典：平成24年度社会意識に関する世論調査(内閣府)を基に独自集計

2 若年層の孤立がなぜ問題なのか

上記1で「都市部における若年層の孤立」の現状をみてきた。では、このことがなぜ問題となるのか。

(1) 将来における「孤立する単身高齢者」の増加

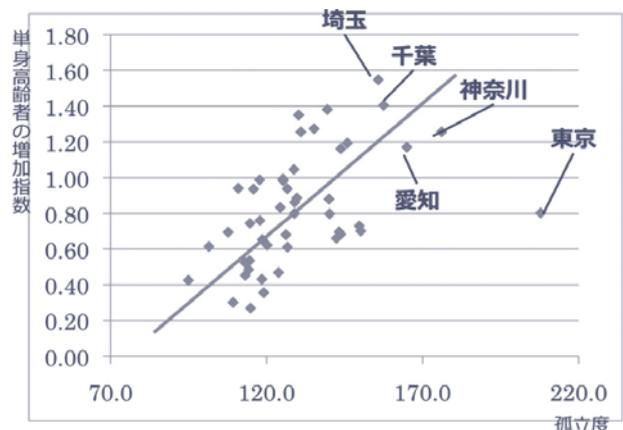
昨今、単身高齢者等の「孤立死・孤独死」の増加が深刻な問題となっている。たとえば、東京23区内での自宅で死亡した者の数のうち6割を65歳以上の単身世帯が占め、その数は10年前の約2倍に増加している(世帯分類別異状死統計調査(東京都監察医務院))。背景には単身高齢者の「社会的孤立」、つまり家族や地域社会との交流の著しい欠乏という事情がある。

また、直近の人口将来推計(平成24年1月推計、国立社会保障・人口問題研究所)によると、65歳以上の高齢者のいる世帯のうち単身世帯数は1980年には88.5万世帯だったが、2035年には762.2万世帯と、約8.6倍に増加する見通しである。実に高齢者(65歳以上)のいる世帯の約4割を単身高齢世帯が占めることになり、これまで以上に高齢者の社会的孤立の問題が深刻化することは明白であろう。

(2) 単身高齢者の増加と「孤立度」の関係

単身高齢者の増加指数(2005年を1とした時の2030年の値)をやはり都道府県ごとに導出し、上述した「孤立度」との相関をみてみると、両者には正の相関がみられる(図2)。つまり、いずれの指標も都市部ほど高い傾向を示している。

図2 単身高齢者の増加指数(2005→2030)と「孤立度」の関係



これらの分析結果から、特に都市部において現在孤立傾向にある若年層の多くが20～30年後にはそ

のまま「孤立する単身高齢者」にスライドするという将来像が浮かび上がる。本県においても、単身高齢者の増加率、「孤立度」とも高い数値を示しており、これまで以上に「高齢者の社会的孤立」という深刻な問題に直面するのは不可避なのである。

3 政策目標

ここまでみてきたように、特に都市部においてこれまで以上に高齢者の社会的孤立の問題が深刻化する今後においては、「単身高齢者予備軍」でもある現在の若年層の社会的孤立を未然に防止するセーフティネットとして、中長期的に地域コミュニティを強化していくことが重要課題となる。

しかし、従来の地縁コミュニティ（自治会・町内会）は、若年層のライフスタイルや価値観に必ずしも適合しているとはいえず、若年層の受け皿として機能していない。

一方で、近年の若年層からは「社会とのつながり」を求める潜在ニーズがうかがえることから、彼らのニーズや価値観、ライフスタイルに適合した新しいコミュニティのあり方を模索する必要がある。そこで、私たちのグループは本研究における政策目標を次のとおり設定した。

【政策目標】 将来の「単身高齢者予備軍」でもある若年層をターゲットに、都市部における社会的孤立の中長期的な未然防止策として、これからの新しい都市型コミュニティのあり方を提言する。

4 政策提言のコンセプト

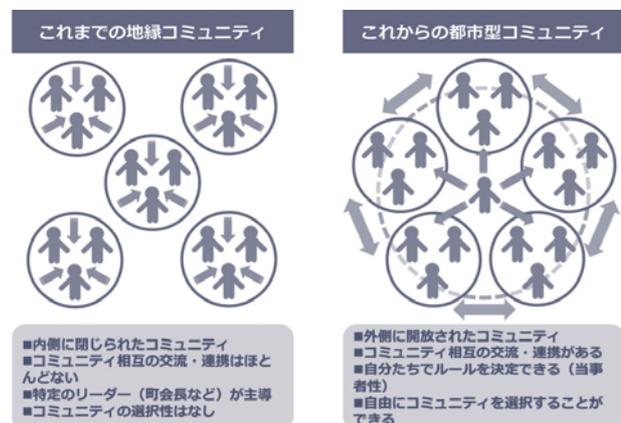
その後、私たちのグループでは、各地域で若年層のコミュニティ支援に取り組むNPO法人等への実地調査を経て、若年層の価値観やライフスタイルに適合した新しいコミュニティのあり方についてコンセプトを明確化する作業を行った。

従来の地縁コミュニティの主な特徴は、①特定の

リーダー（町内会長など年配の有力者）が主導している、②特定地域内に閉じられたコミュニティであり選択性がない、③役員制度や定例行事などルールが厳格、といった点が挙げられる。地縁を基盤とした紐帯は強い反面、その紐帯が閉鎖性として作用し、近年の若年層の敬遠を招いてきたとも言えよう。

一方、これから求められる新しい都市型コミュニティの特徴は、①参加者が自ら決定しうる当事者性を持つ、②外側に解放され、居住地域にかかわらず関心や居心地で自由に選択できる、③特定地域内にも多様な場があり、運営ルールも任意・最小限、といった点にある。地縁コミュニティに比べて紐帯は弱いものの、個人の周囲にこうした多様な居場所が存在することで、所属・選択の自由性とオープンさを備えた「ゆるやかなコミュニティ」の形成を可能とするものである。その特徴を、地縁コミュニティと対比させる形で図示したものが図3である。

図3 「新しい都市型コミュニティ」の概念図（地縁コミュニティとの対比）



5 政策提言「多節型コレクティブ・タウン」

上記のコンセプトに基づき、私たちのグループは若年層の価値観・ニーズやライフスタイルに適合した「新しい都市型コミュニティ」の形として「多節型コレクティブ・タウン」を提言した。

(1) 「多節型コレクティブ・タウン」とは

「多節型コレクティブ・タウン」とは、主に以下

の①～⑥の機能・特徴を備えた新しい都市型コミュニティの形である。

- ① 特定のコミュニティに限定されず、複数のコミュニティが連結した集合体である。
- ② 個々のコミュニティが「人の結節点」であり、それらがまちの至るところに存在する。そのため日常生活において人が意図的ないし偶発的に出会うチャンスが備わっている。
- ③ 多節型コレクティブ・タウンを構成する個々のコミュニティは出入り自由・選択可能である。人々は家庭、職場に替わる「第三の居場所」として好きな時に好きなコミュニティを選択し利用することができる。
- ④ 多節型コレクティブ・タウンを構成する住民同士は、自立した個人として、お互いにプライバシーに配慮しながら必要に応じて助け合える関係を築いている。
- ⑤ 様々な年齢や属性の住民同士がフラットな関係で交流し、協力し合う多様性を持っている。
- ⑥ 町内会区域や市町村区域を超えて連動・拡張する可能性を持っている。

(2) 「多節型コレクティブ・タウン」を実現する個別施策

次に、多節型コレクティブ・タウンを構築するための個別施策について、コミュニティの主要な構成要素である①担い手（人的資源）、②場所（空間資源）、③利用者（情報の受け手）の3つの視点から、次の3点を提言した。

コミュニティの構成要素	個別施策
①担い手（人的資源）	まちの仕掛け人
②場所（空間資源）	まちの交差点
③利用者（情報の受け手）	まちの縁結び

【個別施策①】まちの仕掛け人

コミュニティ形成において「担い手（人的資源）

の確保」は重要課題のひとつである。すなわち、地域の若年層の居場所づくりや交流活動に積極的な想いを抱いた人材や地域の特徴を掘り起こし、人と人をつなげてネットワーク化を行う媒介を担えるコーディネーターの存在である。

こうした担い手支援者の存在として投入されるのが「まちの仕掛け人」である。「まちの仕掛け人」とは、コミュニティ内のコーディネーターとして、それぞれの地域に密着して活動を支援する人材である。

【個別施策②】まちの交差点

「まちの交差点」とは、地域の遊休資産（公共施設の空きスペース、空き家、空き店舗等）をコミュニティ拠点として行政が指定し、若年層が自然に交流できる拠点として改修・整備するものである。

「まちの交差点」はいわゆる典型的なハコモノにとどまらず、人の導線が集中し、人が交差する場を指している。したがって既存の店舗・施設（八百屋、喫茶店、銭湯等）も「交差点」になりうる。これらがまちの中に複数織り込まれることで、多様な人同士が自然につながりうる空間を創出する。

【個別施策③】まちの縁結び

上記1で、若年層が社会とのつながりを求めているながら行動に移していない「意識と行動のギャップ」の存在を明らかにした（52ページ）。このギャップを解消するための、若年層がコミュニティにアクセスしやすい環境を整えることも課題のひとつである。

「まちの縁結び」とは、つながりを求める若年層がコミュニティ活動にアクセスしやすい環境をつくる施策である。具体的には、地域で活動する団体や人の情報を一元的に情報管理・発信するとともに、「縁結び会議」において「まちの仕掛け人」同士が常時情報共有を図りながら、人と人とを横断的に結び付け、新たなつながりや場を生み出すものである。また、既存の地縁団体や行政機関等とも連携体制を構築することで、孤立防止網を強化することもねらいとしている。

以上の「まちの仕掛け人」「まちの交差点」「まち

の縁結び」の3つの施策が相互に連動しながら、段階的に「人の結節点」を街の中に増やしていくのが「多節型コレクティブ・タウン」の全体像である。

6 「多節型コレクティブ・タウン」実現に向けた課題と展望

平成25年9月3日に開催された自治大学校第1部課程の政策立案研究成果発表会において、私たちのグループが上記の政策提言を行ったところ、審査員である同校の校長、教授陣及び外部講師の方々からは、実現に向けた貴重な意見を戴くことができた。最後に、それらの意見を踏まえながら、「多節型コレクティブ・タウン」実現に向けた今後の課題と展望に触れ、本稿の結びとする。

(1) 「まちの仕掛け人」の担い手

「多節型コレクティブ・タウン」展開の中心的役割を担う「まちの仕掛け人」の任命については、①行政職員を直接任命する、②公募によって住民の中から選定する、③コミュニティ支援活動実績のある団体に業務委託する、等の選択肢が考えられる。いずれにしても、立ち上げ当初は行政が「まちの仕掛け人」配置に当たって深くコミットするが、行政のコミットメントはあくまで時限的なもの（概ね3～5年程度）とし、段階的に住民主体の組織に活動主体を移していきながら、住民の中から次の「仕掛け人」を再生産できるような体制を構築することが望ましい。

(2) 「まちの交差点」の展開

「多節型コレクティブ・タウン」の空間資源である「まちの交差点」の設置に当たっては、人口減少

局面に入る今後において地域の貴重なアセットとなる空き家・空き店舗等の活用方法をまずは検討する必要があるだろう。これには空き家・空き店舗情報の管理、所有者との権利調整等において行政の役割が期待される。

また、各地域にはガソリンスタンドやコーヒーショップチェーン、スポーツクラブなど住民同士の交流の場としての機能を担っている民間施設がある。そういった施設・企業との連携も「まちの交差点」を増やす上でのポイントとなるだろう。

(3) 地縁コミュニティ・他機関との連携

「多節型コレクティブ・タウン」の提言は、従来の自治会・町内会など地縁コミュニティの果たす役割を否定するものではない。地縁コミュニティは、これからも住民自治の最も身近な組織として存在価値を持ち続けるものであり、「多節型コレクティブ・タウン」とは補完関係にあると位置づけられる。

「多節型コレクティブ・タウン」の多様性を拡げる意味でも、このような地縁コミュニティとの連携は有効である。さらには、地域における孤立リスクの高い世帯（ひとり親家庭等）を把握し支援する上では、社会福祉協議会、民生委員、NPO法人等とも連携することで、地域におけるセーフティネット機能をより高めていくことが期待される。

このように「多節型コレクティブ・タウン」は、様々な団体・組織と連携しうるフレキシビリティを持った、新しいコミュニティの形態である。まずは“スモール・スタート”で、近所の空き家を「まちの交差点」として改修し、一人の「まちの仕掛け人」を投入するところから始めてみてはどうだろうか。

参考文献

- ◎ R.パットナム『孤独なボウリング』、柏書房、2006
- ◎ 藤森克彦『単身急増社会の衝撃』、日本経済新聞出版社、2010
- ◎ NHKスペシャル取材班『無縁社会 “無縁死” 三万二千人の衝撃』、文藝春秋、2010
- ◎ 広井良典『コミュニティを問い直す - つながり・都市・日本社会の未来』、ちくま新書、2009
- ◎ 小谷部育子・住総研コレクティブハウジング研究委員会『第3の住まい - コレクティブハウジングのすべて』、エクスマレッジ、2012
- ◎ 横浜市政策局政策課編「横浜市調査季報170号」、2012