

今後の人口減少社会における政策のあり方

政策研究・大学連携センター～シンクタンク神奈川～ 岸本 啓

要 旨

本県では現在も人口増が続いているが、今後は人口減少に転じることが予測されており、全国の高齢化率を上回るスピードで高齢化が進むと見込まれている。こうした中で生じる課題の把握と対応を進めるとともに、世帯構造の変化が進んでいる中で生じている新たな課題を把握する必要がある。そこで、県内において人口減少が顕在化し対応を進めている地域や、特色ある取組みを行っている地区について実地調査を行い、人口減少や人口構造の変化が人々の生活やコミュニティなどにどのような変化をもたらしているのかをとらえ、本県の人口減少社会における政策のあり方に関する論点を3つに整理した。

- 1 人口減少社会における「考え方」の転換
- 2 地域再生・活性化への取組みに向けた視点
- 3 本県の特徴に対応した施策の必要性

目 次

- 1 はじめに
- 2 人口減少社会における県内実地調査
- 3 まとめ - 3つの視点

1 はじめに

1-1 本論の問題意識

本県では、2010（平成22）年の国勢調査の結果、当初の推計を上回る人口増が続いているが¹（図表1-1）、社会的要因では流入人口が増えている一方、自然的要因では平均寿命が見込みより伸びている。これは増加した人口の年齢別構成を見ると、多くが高齢者の増であることから伺える。こうした中で来るべき人口減少を見据えながら、対応を図るべき課題の把握と対策について検討する必要がある。また、検討に当たっては、高齢者世帯、単身世帯の増加など、世帯構造の変化が進んでいることにも留意する必要がある。

特に、県内の地域別の人口動向をみると、三浦半島地域や県西地域では人口がすでに減少に転じており、集落の維持・再生に向けた取組みの必要性、空き家の増加など人口減少がもたらしたと考えられる問題が散見されている状況である。また都市部においても、高度経済成長期から始まった、住宅・団地開発により流入した世代が今後高齢化を迎える。本県においては、人口動向や年齢構成、地理的特徴などの諸条件を念頭に、人口減少社会を踏まえた政策形成や政策研究が必要となってくる。

本県では2007（平成19）年に概ね20年後を見通して「神奈川力構想」を策定しているが、東日本大震

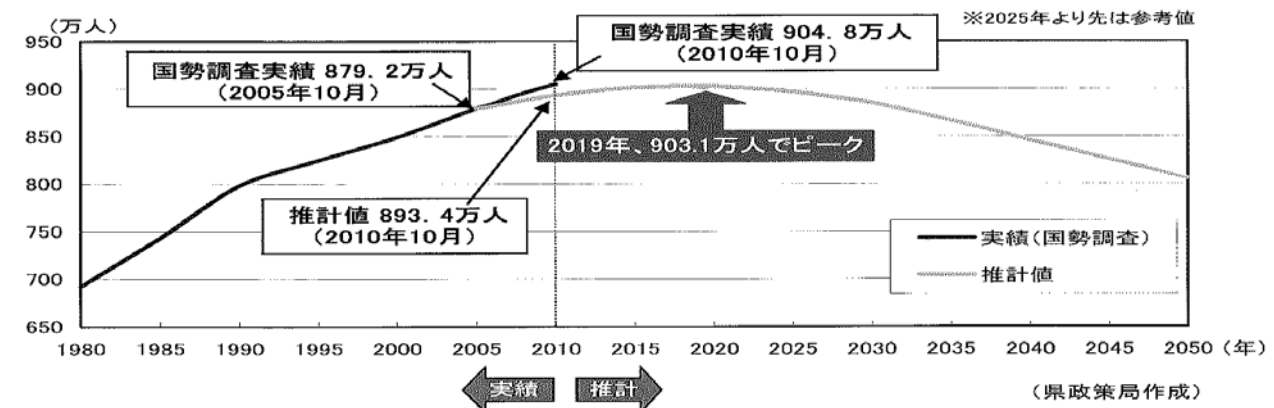
¹ 本県の人口については、神奈川県政策局総合政策部総合政策課（2012）『かながわグランドデザイン基本構想』、pp. 40 - 41. 参照。総人口の推移・推計のほか、年齢3区分別人口、県内地域別人口の推移・推計を掲載している。

災等による県民生活や経済活動などの社会環境の変化により、対応が必要となった課題を踏まえた見直しを行い、2012（平成24）年3月に「かながわグランドデザイン」として取りまとめた。今後の計画推進に当たっては、総合計画審議会から「時代の変化や県民ニーズの動向などを的確に把握し、新たな政策課題が生じた場合には、柔軟かつ迅速な政策転換を検討すること」、「超高齢社会や人口減少社会への適切な対応を図ること」、「年齢別の人口構成や地域政策圏ごとの動向などについて分析を行い、政策形成に生かすこと」が指摘されている。

そこで本論では、慶應義塾大学総合政策学部大江守之研究室の協力を得て研究会形式で議論を行い、予測される人口減少社会への対応を中心に、新たな政策課題の論点をシンクタンク神奈川の視点で整理することとした。

本論では最初に、本県の人口動向について統計資料からとらえる（1章）。次に、人口減少や人口構造の変化が住民生活やコミュニティなどへもたらす変化をとらえることを目的に、県内において人口減少が顕在化し対応を進めている地域や、特色ある取組みを行っている地区について実地調査を行う（2章）。最後に、実地調査の結果等から見出した今後の政策を考えるうえで前提となる、本県の今後の人口減少社会における政策のあり方に関する論点整理を行う（3章）。

図表 1-1 本県総人口の推移・推計



※出生率は、日本の将来推計人口（国立社会保障・人口問題研究所）の出生率をもとに、神奈川の出生率を設定。
 ※この推計は、純移動（神奈川への転入人口から神奈川からの転出人口を引いたもの）の程度に応じて高位・中位・低位の3つのケースを設定したもののうち、中位のケースを示した。

（資料）神奈川県政策局

1-2 本県の人口動向

人口増加数の鈍化、男性の人口増加における寄与度の低下など、2008（平成20）年以降の世界的な経済危機や東日本大震災の影響、製造業を中心とした本県の産業構造の転換の影響と考えられる変化が顕在化している。ここでは人口動向の把握に留めるが、人口動向の正確な把握と精緻な分析は必要となる。

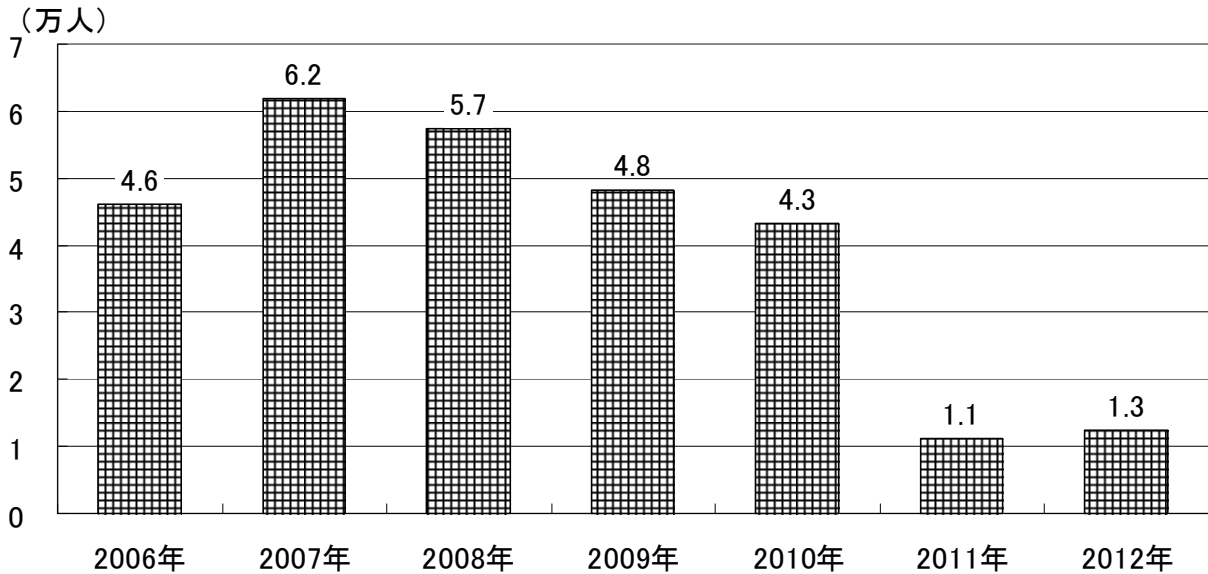
なお、以下の図表は、10月1日人口を対象として人口増加を把握する。例えば「2006年」は、2005年10月1日から2006年10月1日までの増加数を意味している。「図表 1-4 年齢区分別の動向」に関しては、2006～09、2011～12年の10月1日人口を年齢別に得られなかったため、神奈川県年齢別人口統計調査で公表されている1月1日人口を対象とした。

（1）人口増加数の変化

人口増加数は2007年が最も大きく、それ以降は増加数が徐々に縮小している。2011年はそれ以前に比べて人口増加数が1.1万人と非常に小さい。2012年には1.3万人にやや拡大したが、依然として人口増加

は縮小したままである。

図表 1-2 人口増加数の変化

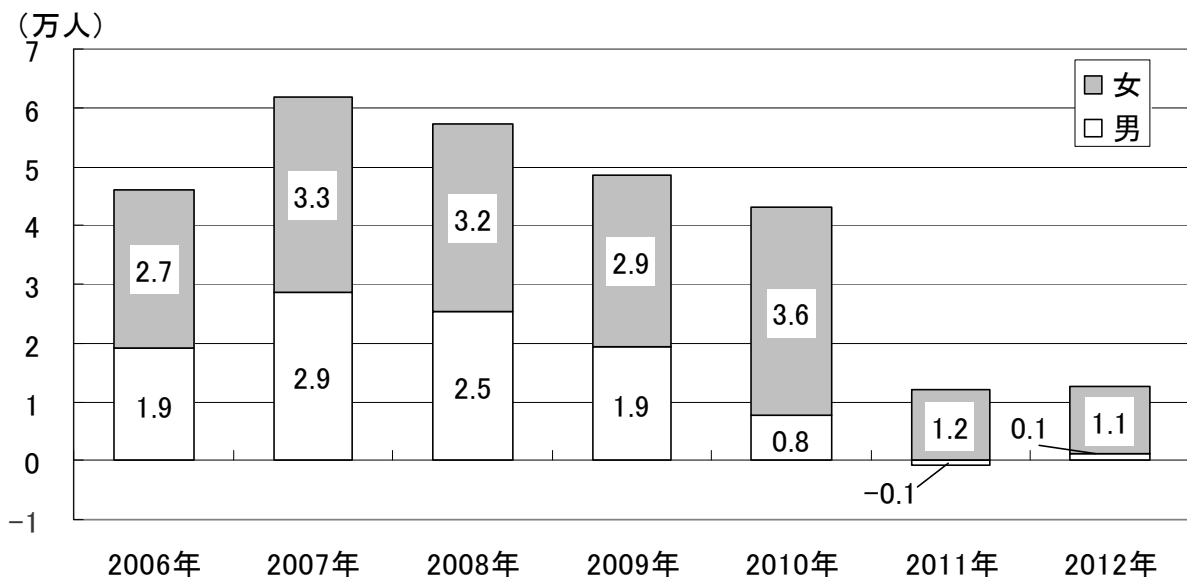


(資料) 総務省「国勢調査」、神奈川県人口統計調査

(2) 男女別人口増加数の変化

男性の増加数は2007年から一貫して縮小し、2011年では0.1万人減少となった。2012年では0.1万人の増加に転じたものの、人口の増加がほとんどない状況は継続している。女性は2010年で3.6万人と増加数が拡大したが、それ以降は縮小し、2011年は1.2万人、2012年では1.1万人の増加となっている。

図表 1-3 男女別人口増加数の変化

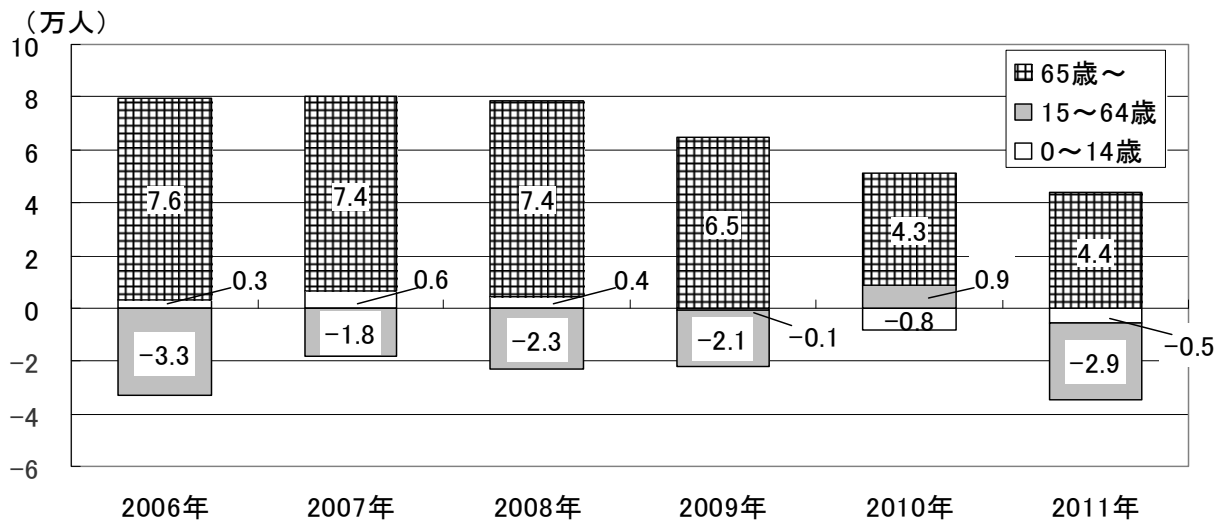


(資料) 総務省「国勢調査」、神奈川県人口統計調査

(3) 年齢区分別人口増加数の変化

年少人口（0～14歳）は2006～2008年は微増であったが、2009年で減少に転じ、2010年では0.8万人、2011年では0.5万人の減少となっている。生産年齢人口（15～64歳）は2006年には3.3万人の減少で、2007～09年は毎年約2万人の減少となった。2010年には0.9万人の増加となったが、2011年は2.9万人の減少となった。老年人口（65歳以上）は増加数が大きく、2006～08年は毎年約7.5万人の増加があった。それ以降は2009年で6.5万人、2010年で4.3万人、2011年では4.4万人の増加となっており、増加がやや縮小している。

図表1-4 年齢区分別人口増加数の変化



(資料) 総務省「国勢調査」、神奈川県年齢人口統計調査

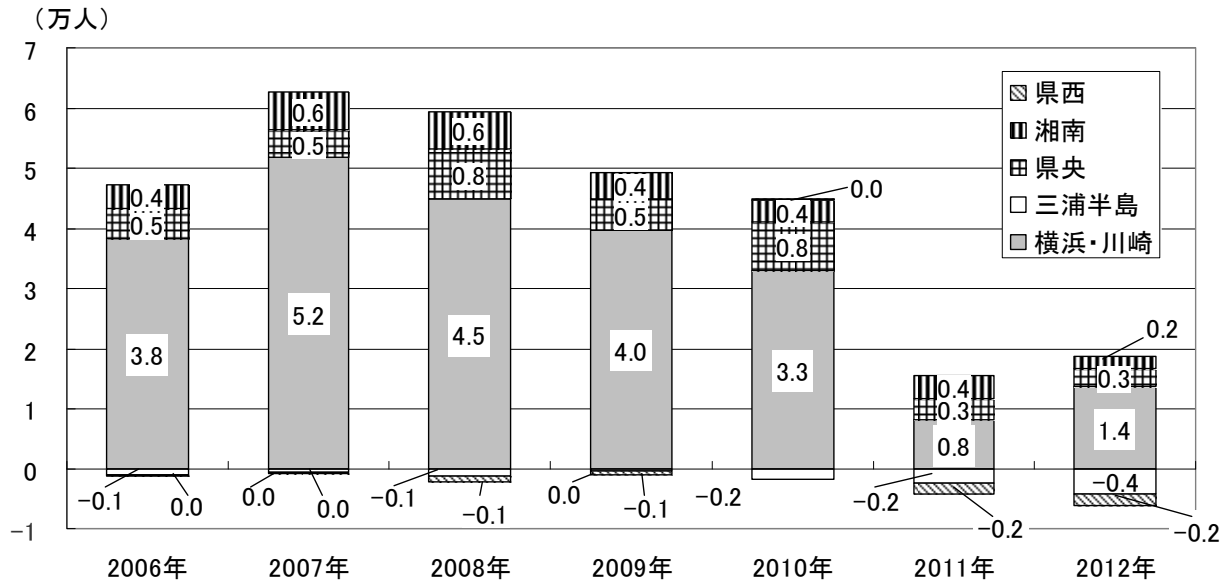
(4) 地域別人口増加数の変化

増加数を地域別²に見ると、横浜・川崎地域の増加数が大きく、県央地域と湘南地域も増加が続いている。2011年では横浜・川崎地域の増加が0.8万人と大きく縮小したが、2012年には1.4万人の増加となり、やや増加が拡大している。

² 地域の内訳

- 川崎・横浜地域圏 川崎、横浜の各市域
- 三浦半島地域圏 横須賀、鎌倉、逗子、三浦の各市域、葉山町域
- 県央地域圏 相模原、厚木、大和、海老名、座間、綾瀬の各市域、愛川、清川の各町域
- 湘南地域圏 平塚、藤沢、茅ヶ崎、秦野、伊勢原の各市域、寒川、大磯、二宮の各町域
- 県西地域圏 小田原、南足柄の各市域、中井、大井、松田、山北、開成、箱根、真鶴、湯河原の各町域

図表 1-5 地域別人口増加数の変化

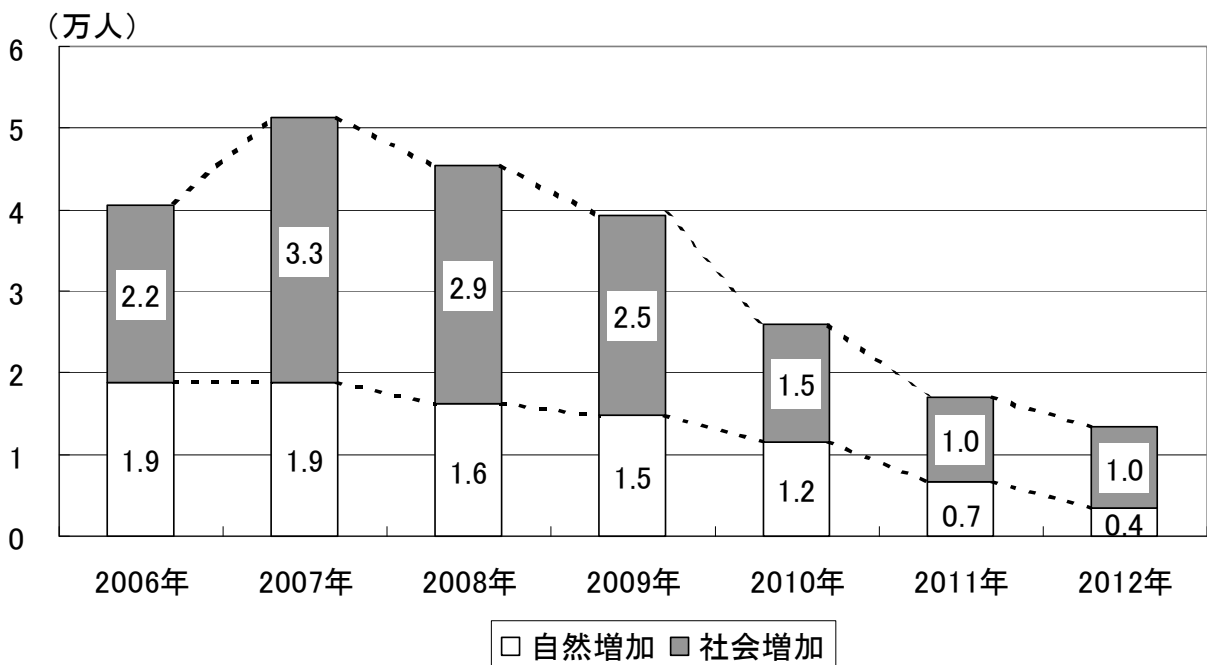


(資料) 総務省「国勢調査」、神奈川県人口統計調査

(5) 自然増加と社会増加

自然増加と社会増加ともに2007年以降は縮小の傾向が続いている。2006年以降の人口増加の縮小には自然増加と社会増加の両方が影響しており、社会増加の縮小の方が強く影響しているといえる。ただ、2011年と2012年を比較すると、社会増加が横ばいであるのに対し、自然増加はほぼ半減している。

図表 1-6 自然増加と社会増加



(資料) 厚生労働省「人口動態統計」、総務省「住民基本台帳人口移動報告」

2 人口減少社会における県内実地調査

本論では、すでに人口減少が顕在化し対応を進めている県内地域や、人口減少に対応する特色ある取組みを行っている地区の調査を行う。具体的には、各地域・地区の取組みを概観したうえで、実地調査やインタビューで得られた知見などから、本論の課題に関連した事項を整理する。

2-1 山北町（平成24年10月1日実施）

（1）山北町の情報

人口：11,853人（2012（平成24）年1月1日現在、前年比183人減）

高齢化率：29.0%（2012（平成24）年1月1日現在）

山北町の特徴：本県の西部に位置し、山梨県・静岡県と境を接する。面積は224.70km²で、本県の自治体の中では横浜市や相模原市に次ぐ広さとなっている。町域の大半は丹沢山地であり、丹沢大山国定公園に指定されている。国道246号やJR御殿場線など、主要な道路や鉄道は町の南部に集中し、町域を東西に貫いており、市街地もそれに沿って広がっている。明治時代、東海道本線の開業とともに交通の要衝として栄えた。山北駅は1889（明治22）年開業の歴史のある駅であるが、大正時代は、駅員が600人、機関庫は500台以上収容が可能であった。

（2）実地調査の概要

ア 高齢者等タクシー

丹沢湖の南北にある清水地区・三保地区の住民の移動手段は、自家用車や公共交通機関に限られ、県道から離れた山間地域に住む移動手段を持たない子どもや高齢者などは、公共交通機関の利用が困難な状況にある³。山北町では、2011（平成23）年10月に、地域の高齢者の通院や買い物のサポートをはじめ通学、通勤等対象者を限定しない「ドア・ツー・ドア」を基本とした新しいサポートシステムの導入を目的に調査・研究を行い、「山北町高齢者等福祉タクシー運行プロジェクト報告書」を取りまとめた。また、2012（平成24）年8月には、「地域公共交通会議」を立ち上げ、無償で行う福祉タクシー運行の実証実験を検証し、運営形態などについて検討を行った。そして、2013（平成25）年1月7日から清水・三保地区の高齢者の外出を支援する「高齢者等タクシー」の試験運行を開始した⁴。

イ 定住促進、山北駅及び東山北駅周辺の活性化対策

同町は、2009（平成21）年3月に「山北町定住総合対策事業大綱」を策定し、定住支援に関するワンストップサービスを実施している。定住対策⁵としては、空き家バンク、企業誘致、子育て支援などを総合的に行っている。2012（平成24）年3月に「山北駅北側元気づくりプラン⁶」を策定し、特に子育て世

³ 山北町の地図については山北町HP参照。

http://www.town.yamakita.kanagawa.jp/category_list.php?frmCd=4-9-0-0-0 2013（平成25）年3月4日アクセス

⁴ 清水地区・三保地区高齢者等タクシー試験運行については山北町HP参照。

http://www.town.yamakita.kanagawa.jp/contents_detail.php?co=new&frmId=1549 2013（平成25）年3月4日アクセス

⁵ 山北町の定住促進対策については山北町HP参照。

<https://www.town.yamakita.kanagawa.jp/cmsfiles/contents/0000000/917/110527higasiyamakita.gaiyou.pdf> 2013（平成25）年3月4日アクセス

⁶ 「山北町北側元気づくりプラン」については山北町HP参照。

<https://www.town.yamakita.kanagawa.jp/cmsfiles/contents/0000000/917/110419kitagawa.gaiyou.pdf> 2013（平成25）年3月4日アクセス

代の転出防止、転入促進を目指して、町営住宅や商業施設の整備などを行うこととした。町営住宅の整備はPFI方式で、事業期間は25年間で予定している。また、2011（平成23）年3月に「東山北1000まちづくり基本計画」を策定し、東山北地域に1,000人の人口増加を目指すまちづくりを進めている。

ウ 小中学校の再編

山北町では児童・生徒数の減少が続いており、教育委員会の全員協議会が「山北町立小・中学校の統廃合のあり方について」の検討を行い、2006（平成18）年6月に町長に具申した。また、町行政改革推進会議において設置された「山北町学校統廃合に係る検討会」でも調査・検討を行い、2006（平成18）年12月に町長に報告書が提出された。さらに2007（平成19）年2月には、町議会からも「学校統合に関する議会の所見」が町長に提出された。そして、2007（平成19）年10月に自治会、PTA関係者、学識経験者から構成される「山北町立小・中学校の統廃合のあり方検討会」が設置され、2009（平成21）年4月に「最終提言書」として町に提出された。検討会での議論や町内各地区の説明会などを経て、中学校は2011（平成23）年11月に3校から1校、小学校は2012（平成24）年12月に3校から2校への統合方針が決定した。

山北町では、学校の統廃合は教員の人件費や施設面の削減など財政的な効率化のためではなく、性別の偏り、部活動など団体活動の問題などを解決し、児童の健やかな発達を促進することを目的として議論を進めてきた。山北町の地理的特徴から、バスを利用しても通学に1時間以上かかる地域もあり、特に小学生の保護者にとっての通学の不安感が強いこと、学校指定の制服等を販売している地域の事業者は、学校自体が事業の基盤になっているなど、教育の観点以外からの反対もあった。山北町としては学校の統廃合は住民合意を前提と考えていたが、意見集約は難しく厳しい判断を迫られた。

エ 山北駅舎の利活用

JR御殿場線山北駅は1889（明治22）年開業の歴史のある駅であるが、2012（平成24）年3月16日のダイヤ改正で無人化された。そこで、山北町はJR東海と交渉し、2012（平成24）年5月26日から切符の委託販売を開始した。山北町がJR東海から駅舎を借りて、販売は、鉄道会社OBや鉄道愛好家で組織されるNPO法人「情緒豊かなまちづくり」に委託し、「東日本鉄道OB会山北町健鉄会」が協力した⁸。このような取組みが可能となった背景には、元国鉄、JRの職員などが多く居住しNPO法人を設立していたほか、保存会を組織して、山北駅前のSLの掃除といった環境整備を行うなど、山北の鉄道という地域資産を守ろうとする人々の存在があった。駅が無人化しなかったことで、周辺住民が毎日花を置いたり、俳句の短冊を掲示したりしている。山北町がNPO法人の事業運営について補助をしているが、山北町としては、駅を中心としたコミュニティの維持や町の顔が保たれることによる費用対効果は大きいと考えている。

オ 自治会組織の再編

山北町は90%以上が山間地であり、わずかな平地にほとんどの人が暮らしている状況である。山間地ではわずかな世帯で自治会を構成しているところもあり、集落が点在しており回覧板を回す、顔を合わせるなどが困難となっている。山間地という地理的特徴から地震防災だけでなく、ゲリラ豪雨などによる土砂災害に対する防災も必要となる。山北町としては、自治会を中心とした自主防災組織を構築

⁷ 「東山北1000まちづくり基本計画」については山北町HP参照。

<https://www.town.yamakita.kanagawa.jp/cmsfiles/contents/0000000/917/110527higasiyamakita.gaiyou.pdf> 2013（平成25）年3月4日アクセス

⁸ 2012（平成24）年5月26日号タウンニュースHPにもこの取組みが紹介されている。

<http://www.townnews.co.jp/0608/2012/05/26/145754.html> 2013（平成25）年3月4日アクセス

する際の適正な世帯数の維持が、特に山間地では問題となり自治会組織の再編を検討している。

カ 共和地区ヒアリング

共和地区はJR御殿場線山北駅からは約6.8kmの距離がある山間地に点在する集落である。地区の少子高齢化が進み、自治会や住民の危機感は強いが、地域への思いも強く、集落の維持・再生へ向けた積極的な自治会活動等が行われている。連合自治会の下に6つの自治会があるが、回覧や配布物においても困難が伴うなどの問題もあり、地区内の自治会機能強化のため、2013（平成25）年4月から6つの自治会を2つに統合することを決定した⁹。

この地区では、国指定重要無形民俗文化財の「山北のお峯入り¹⁰」が行われ、開催時は多くの観光客で賑わう。1863（文久3）年8月16日にこの行事が行われた記録もある伝統行事であるが、近年は地区外の学生等の協力を得て実施するなど、担い手の確保が問題となっている。また、自治会の高齢化が進み、子どもがいない集落ができたことや、同じ人が長期間継続して自治会役員に就いているなど、少子高齢化から起こる問題も山積している状況である。

共和地区では地域の高齢化、共和小学校の閉校による通学または通勤手段の確保などに対応するため、地域住民が独自に運営する「コミュニティカー」を2004（平成16）年6月から導入した。運行形態や運行ルートは、20名で構成されている福祉バスの運営委員会が運行と乗車状況、アンケートを勘案して定期的に変更している。利用は、1世帯年間2,000円の会費制となっている。2012（平成24）年7月には、「コミュニティカー」が定員超過となった際や、高齢者や歩行困難者の通院や買い物支援のためのドア・ツー・ドアで対応が可能な「共和福祉ドアカー」（4人乗り軽ワゴン）を導入した。

写真2-1 山北町共和地区の風景と「共和福祉ドアカー」



（撮影）神奈川県政策局

また、定住対策としては、共和地区独自に農地の調査、空き家の調査を行っており、山北町と協力し

⁹ 2012（平成24）年6月15日付神奈川県新聞HPにもこの取組みが紹介されている。

<http://news.kanaloco.jp/localnews/article/1206150008/> 2013（平成25）年3月4日アクセス

¹⁰ 「山北のお峯入り」については山北町HP参照。

http://www.town.yamakita.kanagawa.jp/contents_detail.php?frmId=574 2013（平成25）年3月4日アクセス

ながら進めており、2012（平成24）年8月から、廃校になった小学校に住みたいという県外からの移住者を受け入れている¹¹。自治会としては、家賃は安くとも、旧校舎の管理、草取り、地域のイベントなどへの積極的な参加などを移住者に求めている。東日本大震災の際には南相馬市の子どもをキャンプに招くなどの活動を実施した¹²。

共和地区では、経済の活性化まで見通して地域活性化の事業を実施している。本県の水源地としての山林の荒廃、近年増加傾向にある災害や鳥獣害など、共和地区をめぐる状況は厳しくなっているが、取り組みへの基本的な考え方としては、自助、共助、公助の順であると考えている。「まずは、自らの手で解決をする」ということを基本としている。また、高齢化が進む中で5年10年後を考えると、地域・集落を消滅させないためには、外部の力を借りる必要があると考えている。具体的には、NPO法人「共和のもり」を設立し、下流域住民との交流事業や川崎市とパートナー協定を結ぶなどして水源林の保全・再生のための活動を行っている。共和地区は駅から遠い山間地であり、商店、病院もなく生活することが厳しい地域であるが、都心から2時間程度の距離で自然が豊かという利点も活かしながら、地域活性化に向けた活動を積極的に実践している。

（3）実地調査の整理

○ 山北町の地理的特徴として、広い面積の山間地に集落が点在しており、その多くの集落が高齢化しているという現状への対応が問われている。財政状況の厳しさが今後続くことを考えると、抜本的な対応が困難であり、行政としてこれまでの延長線上にはない対応が必要となる。

○ 山北町へのインタビューでは、「高齢者等タクシー」について「財政的な議論も必要であり費用対効果についても問われることとなる。今後、継続的な検証は必要となる」との発言があった。厳しい財政事情もあり、抜本的な対応が困難な状況の中で最適化を模索している状況である。町内循環バスなどの既存の移動手段が複数ある中で、行政としてどこまで関わっていくか、既存の交通機関とどのようにリンクさせるか、整理が必要である。

○ また、「高齢者等タクシー」について「取組みが継続するためには地域住民主導で運行することが大事。住民自らの問題として、運行時間や料金負担などの合意形成が重要になる」との発言があった。取組みを継続させるには、地域住民が自らの問題として認識し、運行時間やルートが住民の自発的な動きで決定されるような、行政主導ではない地域住民主体の運営へ移行することが必要となる。共和地区の「コミュニティカー」は、地域住民が主体性を持って運営することで成功している例である。

○ 山北町では、「財政的な効率化の観点では学校統廃合を進めていない」としているように、学校の統廃合は経費削減を目的とした観点だけで進めるのは困難である。地域における学校をどのようにとらえるか、住民によって意見は様々であり意見集約は難しい。学校は地域のランドマーク的存在でコミュニティのよりどころであることを踏まえ、共和地区のように、閉校となった場所の跡地利用など、地域住民が主体性を持った議論を続けることが必要である。

¹¹ 2013（平成25）年2月22日付神奈川新聞県西版に関連記事が掲載されている。

¹² 子どもキャンプ実行委員会HP <http://yamakita-kidscamp.sblo.jp/> 2013（平成25）年3月4日アクセス

○ 山北町からは、「自主防災組織は自治会を単位とするので、自治会再編の議論は防災を観点として議論が始まるのではないかと考えている」との発言があった。今後は「防災」という観点から、自治会再編・再構築を進めることが、有効な自治会機能の構築や自治会活動の活性化に寄与する可能性がある。

○ 「山北駅の切符販売」のNPO法人や共和地区の自治会役員のように、特に民間企業の勤務経験があり、企業活動のノウハウを持った50～60代の方が早期退職や定年退職により地域に戻ってくるケースが増える。そのような人たちは「地域」への思いも強く、何か「地域のために」したいと考えているため、地域活性化の担い手として期待ができるが、「ボランティア」として活動を継続し続けることは難しい。「やりがい」や「生きがい」を感じることができ、かつ少額でも報酬が払えるような活動の「場」を設定することが取組みの成功への要素となる。

○ 共和地区へのインタビューでは、地域活性化や集落の維持再生に向けた取組みを継続していくために、「『遊び心』を仕掛けに入れることが重要である」との発言があった。地域の住民だけでなく外部の住民が、『楽しめる』仕掛けをつくることが取組みの継続には必要な要素となる。

2-2 横須賀市（平成24年11月5日実施）

（1）横須賀市の基本情報

人口：415,461人（2012（平成24）年1月1日現在、前年比2,327人減）

高齢化率：25.9%（2012（平成24）年1月1日現在）

横須賀市の特色：本県南東部に位置する三浦半島の大部分を占め、市域の東側は東京湾、西側は相模湾に面する。面積は100.70 km²。市内の行政・経済的都市機能が集中する東京湾岸には大工場や住宅群がひしめくが、相模湾岸には自然が多く残され農業も盛んである。それほど標高が高い山はないが、中央部は山間部や急峻な丘陵部が中心で平地は少ない。「谷戸」といわれる独特の形状が見られる。東京湾の入口に位置するため江戸時代から国防の拠点とされ、軍港都市として栄えた。現在もアメリカ海軍第7艦隊横須賀海軍施設および海上自衛隊自衛艦隊・横須賀地方隊の基地が置かれている。

（2）実地調査の概要

ア 谷戸地域¹³対策

横須賀市では、2010（平成22）年に改定した「土地利用調整に関する指針」に基づき谷戸地域の空き家の実態調査を行い、「谷戸地域空き家等実態調査報告書¹⁴」を刊行しているが、その経緯等については以下のように説明している。

「横須賀市は市域の多くを山地、丘陵が占め、平坦地が少ないという地理的特徴を有している。その

¹³ 横須賀市消防局が防災上の観点から、市内49箇所を谷戸地域として指定している。消防局の谷戸地域の指定条件は、警防対策を充実強化し事前体制の確立を図ることを目的としており、（1）三方または二方が山地に囲まれ通称谷戸といわれる地域で一般住宅が30棟以上ある地域、（2）通常ポンプ車の進入路が一方であり、かつ道路が行き止まりである地域、（3）地域的な主要道路に位置する消防水利から最も奥の建築物までのホース延長距離が300m以上ある地域、（4）一般住宅が30棟以上密集し、かつ、最先着隊が部署する消防水利から高低差が20m以上の地域、（5）消防長が警防対策上特に必要と認めた地域、のうち3以上該当するものとしている。

¹⁴ 横須賀市都市部都市計画課（2011）『谷戸地域空き家等実態調査報告書』横須賀市HP <http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/4805/tokei/chosei/cdata/documents/honbun.pdf> 2013（平成25）年3月4日アクセス

なかで、明治初期から軍港が存在し、その関係者が軍港の近隣に居住する必要があったことが一因となり、比較的市街地に近い山地、丘陵が宅地として利用され、その一部は谷戸地域に市街地が展開した。谷戸地域においては、近年、郊外住宅地などの他地域と比べ、空き家や空き地が増加しているため、コミュニティの希薄化が進み、地域ぐるみの防犯や災害対応が困難になるなど、生活環境等の悪化が指摘されている。また、他地域と同様に、谷戸の居住者の高齢化が進んでおり、移動が困難となっていくことから、今後生活に支障が出てくることが危惧されている。（中略）しかし、これまで谷戸地域における居住実態に関する本格的な調査を実施していなかったため、正確な実態は把握できていなかった。このため、谷戸地域の空き家等の現状について、実態調査を実施するとともに、人口動態の分析と、一部住民に対するヒアリングを実施した¹⁵⁾。また、同調査報告書では問題点として以下をあげている¹⁶⁾。

- ・階段及び狭隘道路が多い地域に空き家が多い。
- ・谷戸地域のうち、空き家率が高い地域において、少子高齢化が深刻に進んでいる。
- ・谷戸地域の一部では、買い物宅配サービスを受けられず、買い物に行くためには階段等を通る必要があり、高齢者の買い物には不便な環境である。
- ・空き家になってから長期間放置されているものが多い。
- ・空き家が増えることにより防犯、安全上の不安が増している。

写真 2-2 横須賀市「谷戸地域」の風景



（撮影）神奈川県政策局

横須賀市では「土地利用の調整に関する指針」において、「谷戸地域ごとの特性を踏まえた綿密な実態調査の上に、居住者の生活防衛・居住の継続の観点や、谷戸の持つ魅力を活かした再活用の観点から、総合的な施策を検討し、講じていくことにより、谷戸の生活環境や、自然環境の改善を図ることを目指す」としており、「谷戸地域空き家等実態調査報告書」を受けて、「土地利用調整審議会」で議論を行った結果、全ての谷戸について一律なものを行うのではなく、以下の3つの視点による対策を検討することとした。

- ・「活性化させる視点」

基盤整備や空き家の有効活用等を目指す視点。駅、小学校、病院、大型商業施設があることが分類の

¹⁵⁾ 横須賀市都市部都市計画課（2011）前掲書、p. 1.

¹⁶⁾ 横須賀市都市部都市計画課（2011）前掲書、pp. 17-19.

視点となる。

・「低密度化させる視点」

谷戸上部の高齢者の平地への移動促進や土地利用の制限等を目指す視点。区域内に階段状道路、空き家が多い又は中心市街地から遠いことが分類の視点となる。

・「居住者の生活防衛の視点」

谷戸居住者の生活防衛に目を向けた対策を行う視点。区域内に階段状道路が多く、少子高齢化率が高いことが分類の視点となる。

横須賀市では、現時点で上記3つの視点を備えている「汐入町5丁目2区（稲荷谷戸）」をモデル地区に設定して諸施策を講じ、効果を見極めた上で、対策の必要な他の谷戸を抽出して順次施策を講じることとしているため、本論では当モデル地区において実地調査を行った。モデル地区においては、「低密度化」の視点による施策により、谷戸上部から平地への高齢者の住み替えを促すとともに、「活性化」の視点により、住み替えで生じた空き家や現存する空き家を有効活用することに加え、谷戸全体のイメージの転換を図り若年層の居住を推進するなどして、活性化を図るものである。また、周囲に危害を及ぼすような老朽危険家屋については、その解消を目指すものとし、谷戸に継続して居住することを希望する高齢者については、生活のサポート体制を導入・整備することにより、「居住者の生活防衛」を図ろうとしている。谷戸地域における対策は、同様の地理的特徴を持つ全国の市町村等において実施されているため、横須賀市では、全国の谷戸地域対策事業等を調べたうえで、横須賀市の特色を踏まえて適用が可能な事業を順次実施していくとしている（図表2-1）。

図表2-1⑩にある神奈川県立保健福祉大学学生居住支援事業は、同大学の学生が谷戸上部の空き家にシェアハウス形態で居住し、周辺の高齢者等への簡易なサポートを期待するもので、居住のためのリフォーム費用や居住する学生の家賃が助成の対象となっている¹⁷。そこで、学生を送り出す同大学の保健福祉学部金龍哲学部長及び実際に居住する大学2年生にインタビューを実施した。

【神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部金龍哲学部長から】

・人口減少や過疎は大きな社会問題であり、保健福祉の観点からもその問題点について研究や学生教育を進めるべきである。人口減少社会における集落維持・再生や活性化への対応は、文化・郷土・地域社会を無視して、中心市街地に移住を促すだけではうまくいかない。そのような問題意識からも地元の大学として地域に貢献したいという思いがある。

・これから保健福祉の専門家として地域に出て行く学生が、大学のカリキュラムや実習だけではなく、地域社会の課題を体感することは重要である。学生への教育として学生の将来につながるような支援をしたいと考えている。

【神奈川県立保健福祉大学学生から】

・大学のカリキュラムが厳しい中、通学の負担が軽減され、家賃負担も少なくメリットを感じている。居住するようになって、地域における課題というものを意識するようになった。

・ゴミ出し、郵便受けの新聞の確認、買い物支援など期待されていると思うが、勉強が第一なので、「できる範囲で」ということにしている。まずは住むことに慣れたうえで、地域のニーズと我々の生活のリズムが合えばできることを増やしていきたい。

¹⁷ 2012（平成24）年8月15日付朝日新聞HPにおいてもこの取組みが紹介されている。

<http://www.asahi.com/edu/news/TKY201208150336.html> 2013（平成25）年3月4日アクセス

図表 2-1 谷戸地域対策検討事業一覧

視点	施策	事業名	他都市事例
1 谷戸を活性化させる視点	(1) 谷戸地域の都市機能更新	①谷戸地域再開発事業	北九州市等
		②谷戸地域の道路等整備事業	
	(2) 空き家、空き地の有効活用	③老朽危険空き家対策事業（譲渡を受け解体）	長崎市
		④空き家バンク制度	甲府市等
		⑤車両一時待避所整備事業	長崎市
		⑥レンタル農地あっせん事業	NPO等
	(3) 空き家の建て替え、修繕の促進	⑦住宅建替費用助成事業	荒川区等
		⑧リフォーム補助事業	三浦市等
	(4) 谷戸地域に対するイメージの転換	⑨谷戸地域のPR手法検討事業	多数
2 谷戸を低密度させる視点	(1) 上部住民の平地への移動	⑩谷戸居住高齢者転居支援事業	所沢市等
		⑪高齢者等住宅相談拡充事業	多数
	(2) 秩序あるまちづくりの誘導	⑫用途地域等の見直し事業	京都市等
		⑬緑化事業	横浜市
3 谷戸居住者の生活防衛の視点	(1) 老朽危険家屋の解消	⑭老朽危険家屋是正指導事業	長崎市等
		⑮老朽家屋解体費用助成事業	大崎町等
	(2) 住民の生活サポート	⑯神奈川県立保健福祉大学学生居住支援事業	
		⑰買い物宅配サービス拡充事業	イオンなど
		⑱出張商店支援事業	千葉県等
	(3) 住民の交通事情の向上	⑲乗合タクシー導入促進事業	広島市等
		⑳電動自転車導入促進事業	鹿児島市等
	(4) 住民及び空き家所有者のニーズ把握	㉑アンケート実施事業	
		㉒ヒアリング実施事業	
	(5) 防犯、防災の向上	㉓地域巡回パトロール支援事業	

※ □で囲った事業は、2011（平成23）年度から実施している事業。網掛けの事業は、2012（平成24）年度に実施予定の事業

（出所）横須賀市都市部都市計画課資料から筆者作成

イ 市営住宅における子育て支援制度の導入について¹⁸

横須賀市はすでに人口減少に転じており、市営住宅の戸数を増やさない方針であるため、ストックを有効活用し、多くの市民に利用機会を広げることを基本に考えている。市全体の65歳以上の高齢化率が約25%と県内他市と比較しても高くなっているが、市営住宅の入居者でみると約38%とさらに高齢化が進んでおり、自治会活動が停滞するなどの問題点が出ている。また、入居者の平均入居年数が約20年で、年々長期化して循環していかないことから、政策的な改善策として若い世代に入居をしてもらい、10年を期限としてその後は市内に家を買ってもらい、定住につなげることも視野に入れた事

¹⁸ 横須賀市HP「子育てに適する市営住宅の募集について」

<http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/4825/kosodatenitekisurushieijyuutaku.html> 2013（平成25）年3月4日アクセス

業を始めた¹⁹。入居期間は扶養する子が中学校卒業まで最長5年間延長が可能である。定期借家型公営住宅の形式により行うものである。市営住宅の空き家入居募集を年2回行っており、1回につき5戸、年10戸を提供する。10年間続ければ有期での入居世帯100戸が循環していくことになる。

ウ 定住促進対策について

横須賀市では、2008（平成20）年度から定住促進事業担当を設置している。現在の3つの柱は、①ファーストマイホーム応援制度補助金²⁰、②スイートホーム応援制度補助金²¹、③まちぐるみ定住応援事業～すかりぶ～である²²。①、②の補助金は2012（平成24）年度をもって終了予定である。家の購入者等に直接補助金を交付してきたが、対象者が限られるという問題があった。補助金制度に変わるものとして、2012（平成24）年2月に始めた横須賀市商工会議所と連携による③「すかりぶ」を位置づけている。「すかりぶ」は、若い市民の住民満足度の向上を図るため、市内事業者とともに取組みを進めているもので、ホームページには協賛事業者が提供するサービスのほか、「婚活」事業や市の子育て施策など、若い世代に特化した情報が掲載されている。事業者が提供するサービスを介し、地域の活性化を図るとともに、人と人とのつながりを生みだし、若い世代を地域全体で応援する体制をつくりあげることで、若い市民の満足度を向上させ、またこれを市外へ発信することで定住促進を図っていこうとする、中長期的な展望をもった取組みである。

（3）実地調査の整理

○ 現地を実際に歩いてみて、谷戸地域の居住状況の厳しさは想像以上だった。横須賀市のインタビューでは解体や新築の費用が平地より割高になるということであったが、電気・水道など生活関連のインフラ維持更新の費用も割高になる可能性が高い。谷戸地域から市街地へ住民の移動を進めていくことがインフラ維持更新や行政サービスにおいても効率的となるが、当然それを強制するわけにもいかない。県立保健福祉大学保健福祉学部金学部長のインタビューにおいても、「人口減少社会における集落維持・再生や活性化への対応は、文化・郷土・地域社会を無視して、中心市街地に移住を促すだけではうまくいかない」という指摘があった。

○ 横須賀市は谷戸地域対策について「活性化」、「低密度化」、「生活防衛」の3点から検討を進めるとした。今後の谷戸地域を考える視点として「低密度化」という縮小を前提とした方向性が示されたのは画期的である。人口減少社会に向けた取組みは、縮小することを前提として質的な豊かさを求めていくという視点も有効となる可能性がある。

○ 谷戸地域の空き家を見たが、階段を200段以上上った斜面地に老朽化した空き家が張り付いており、いわゆる「空き家バンク」で単純に空き家を紹介しても、買い手が見つるのは難しい。しかし、谷戸地域の中には、駅から徒歩圏、横須賀港を見下ろす眺望など魅力的な要素もあった。横須賀市のインタビューでは新しいライフスタイルというソフト的な価値を付加するとしていたが、ソフト的な魅力に訴えた売り出し方やストーリー付けなどの工夫は、有効な空き家対策となる可能性がある。

¹⁹ 2013（平成25）年1月19日付朝日新聞HPにおいてもこの取組みが紹介されている。

http://mytown.asahi.com/kanagawa/news.php?k_id=15000151301210001 2013（平成25）年3月4日アクセス

²⁰ 横須賀市HP <http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/0110/first/first-myhome.html> 2013（平成25）年3月4日アクセス

²¹ 横須賀市HP <http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/0110/first/sweet-home.html> 2013（平成25）年3月4日アクセス

²² 「すかりぶ」HP <http://www.sukalive.jp/> 2013（平成25）年3月4日アクセス

○ 学生が谷戸地域に住むという取組みを継続するためには、学生の自発性が重要となる。学生の自発性を応援し、また地域住民から学生の生活時間などを無視するような過度な要求を防ぐためには、行政主導よりも、非営利団体などによる学生の自発性を応援するような仕組みによる支援が必要である。

○ 定住促進に関する補助金の申請数は当初の想定を上回った。しかし、実際に人口減少が進んでおり、転出を食い止めたとの評価ができるかもしれないが、その効果の検証が難しい。横須賀市へのインタビューにおいても同様の意見があったが、補助金政策を一旦中止し、「すかりぶ」という質的な取組みにシフトしたことは、財政状況や費用対効果の面からも有効な判断である。今後は継続・発展していくための制度設計、情報発信のあり方が重要になる。行政が主導する段階から、行政が「場」をつくり、そこに地域の自発的な取組みが自然に発生するような段階へ進むことがこの取組みの成功へ繋がる。

2-3 相武台団地活性化に向けた取組み（神奈川県住宅供給公社）

(1) 実地調査の概要

位置：相模原市南区相武台団地（小田急線相武台前駅から徒歩19分、バス7分）

開発・年度：神奈川県住宅供給公社・昭和40年度～43年度

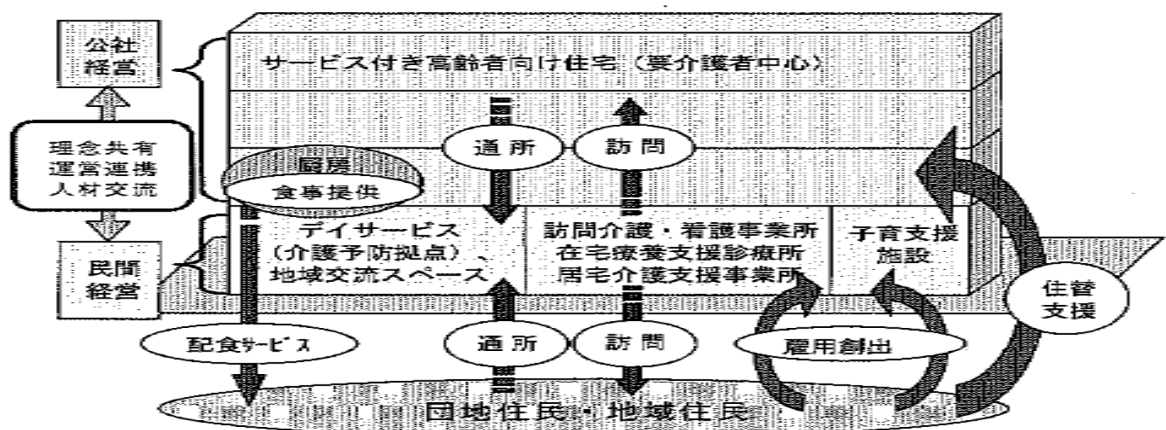
規模：賃貸448戸、分譲2083戸、店舗13区画

高齢化率：35%（2011年）

昭和40年代に開発された都市圏における郊外型団地では、建物の経年劣化と高齢化の進行が総じて著しく、何らかの対策を取る必要性に迫られている。昭和40年に開発が始まった「相武台団地」においても同様の状況となっている。

そこで、神奈川県住宅供給公社（以下「公社」）が分譲・賃貸を行った相武台団地では、公社が「相武台団地活性化に向けた取組み」として、サービス付き高齢者向け住宅と福祉施設、子育て支援施設などを併設した「高齢者・子育て支援の複合施設」の整備を通じた取組みを実施している。医療・介護などの運営実績を持つ共同運営事業者と、団地を開発した公社が連携し、急増する高齢者への対応と、若者世帯の流入による「団地の若返り」を両立することを目的としている（図表2-2）。

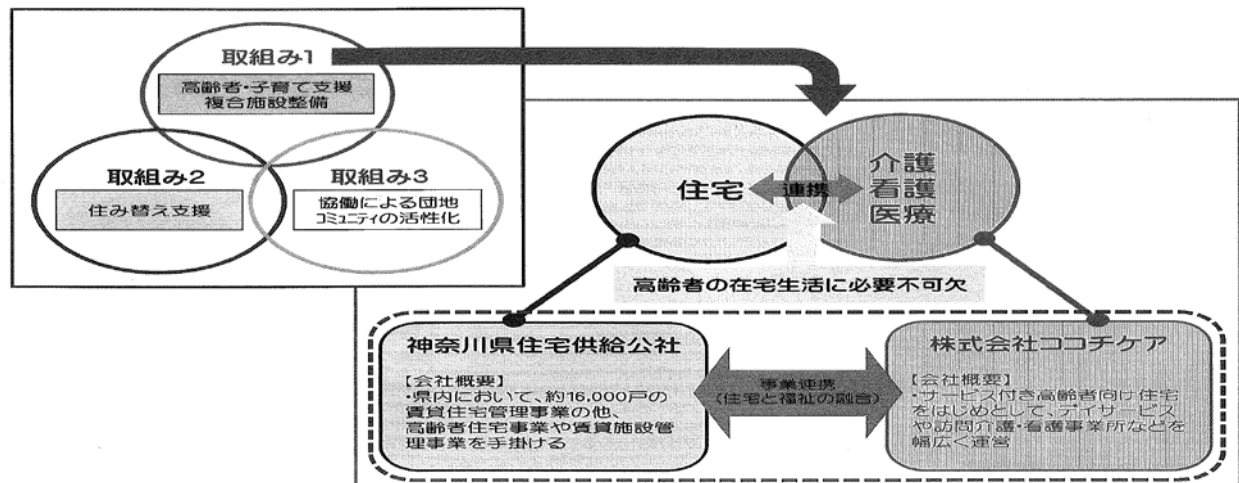
図表2-2 相武台団地活性化事業概要図



(出所) 神奈川県住宅供給公社

取組み内容は、①高齢者・子育て支援の複合施設整備、②住み替え支援（団地内要介護高齢者の複合施設への移住、団地外からの若者層の流入促進）③公社・民間事業者・地元住民などの協働による団地コミュニティの活性化（健康づくり、介護予防支援、空き店舗活用）の大きく3つとなっている。複合施設は公社が所有権を持つ汚水処理場跡地に、4階建て、延べ床面積3050㎡、住宅部分はサービス付き高齢者向け住宅が約60戸、施設部分には、訪問介護（看護）事業所、居宅介護支援事業所、在宅療養支援診療所、通所介護事業所、子育て支援施設を整備し、サービス付き高齢者住宅の入居者だけでなく地域（団地内外）にもサービスを提供することで、住み慣れた環境で必要なサービスを受けながら生活を続ける環境を整えるものとなっている（図表2-3）²³。

図表2-3 団地活性化に向けた3つの取組みと事業者の役割



（出所）神奈川県住宅供給公社

（2）実地調査の整理

○ 高齢者住宅への住み替えニーズはある程度想定できるが、外から若い世代をどう呼び込むかは非常に難しい。「住み替え対策」として一括りにせず、高齢者向けと若者向けの住み替えのための施策は別々に検討することが有効である。

今回の公社の取組みはモデル事業だが、若い世代の団地への住み替えまで促進するにはさらなる対応が必要となる。公社のインタビューにおいても同じ認識を持っており、賃貸住宅の若者向けのリノベーションなど、今後さらなる取組みを検討していくとのことだった。団地全体の魅力を向上させ、コミュニティを活性化させるための取組みを、交通手段の整備、周辺インフラの整備やソフト面も含めて追加し、パッケージ化して打ち出し、特に地元の相模原市を巻き込みながら、関係者と連携して取組みを進めていくことが有効となる。

○ 団地の資産価値を上げるためには団地全体のソフト的な価値を上げることが必要となる。相武台団地のコミュニティ活動は、自治会主導でフリーマーケットが開催されるなど活発な様子が見られた。コミュニティ活動の活性化は重要な要素となるが、公社のインタビューにおいては、そのためには、担い

²³ 神奈川県HP <http://www.pref.kanagawa.jp/prs/p361425.html> 2013（平成25）年3月4日アクセス

手の高齢化という課題があげられた。

○ 会社のインタビューでは、戸建て住宅にはない人が集まる団地だからできること、例えば、シェアオフィスの提供、スマートグリッドの整備、団地内における新たな移動手段の開発といった取組みなど、新しいイメージの「団地」を打ち出していきたいと考えていた。また、「団地」ということばは一般的に“マイナス”イメージを持たれがちであるが、逆転の発想で「団地」を前向きにとらえるという発想の転換が重要との意見があった。

○ 新たな複合施設がケア施設としての印象を与えすぎないように、フロントのスタッフの服装を始め、住まいとしてのイメージづくりにも配慮することが必要となる。新しい複合施設が、多世代が集える施設になるかどうかは、完成後の運営が重要となってくる。

2-4 風の丘・デイ愛甲原・CoCoてらす（NPO法人一期一会）²⁴

（1）実地調査の概要

位置：厚木市愛甲・伊勢原市高森台（小田急線愛甲石田駅からバス5分）

開発・年度：国家公務員共済組合・昭和40年～

規模：戸建て・約900戸

高齢化率：32.7%（2010年）

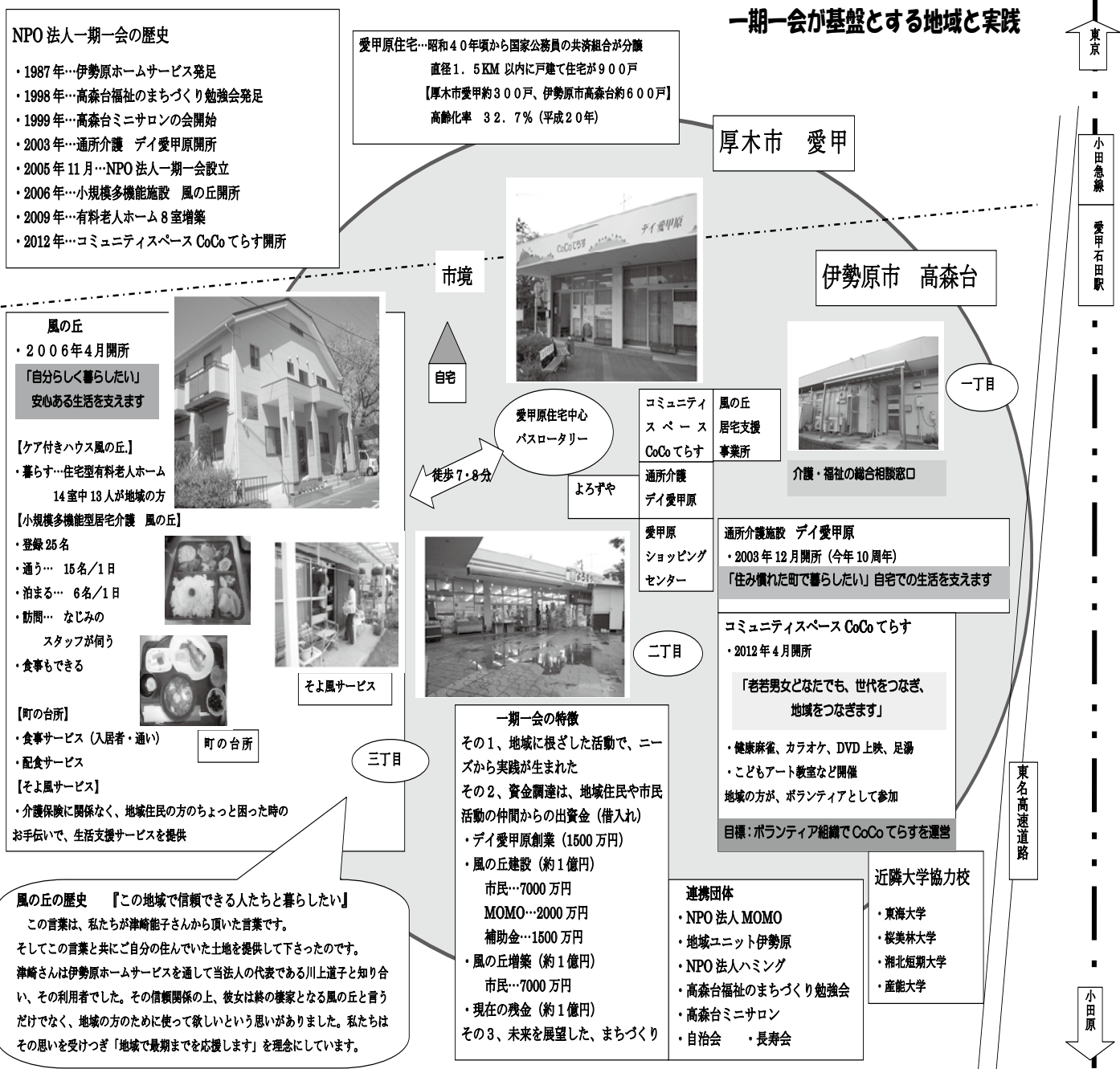
伊勢原市と厚木市にまたがる丘陵地に建設された「愛甲原住宅」は、昭和40年代初めに、国家公務員共済組合が開発・分譲をした、一区画60～70坪が中心の戸建てが立ち並ぶ住宅地である。

1986（昭和61）年に、現在のNPO法人「一期一会」の代表が中心となり、この地域の主婦仲間で、高齢者のための通院時の送迎や買い物の付き添い、食事作りなどの家事援助サービスを始めた。その活動をきっかけに「高森台福祉のまちづくり勉強会」を開催し、調査や議論を重ねるなどの活動を進める中で、地域に対する問題意識を持つ人たちが集まり、2003（平成15）年に住宅地中央のバスロータリーに面した空き店舗を活用して、通所介護サービス「デイ愛甲原」を開所した。その2年後、宿泊サービスを求める利用者らの要望を受け、小規模多機能施設を開所するための準備会が立ち上げられ、NPO法人「一期一会」の認証を取得した。

このような取組みに賛同し、家事援助サービスやデイ愛甲原を利用していた住民である故津崎能子さんが、自宅の土地の寄託を申し出て、2006（平成18）年に完成したのが「風の丘」である。1階は小規模多機能型居宅介護サービスを提供するスペース、2階はケア付きハウス（住宅型有料老人ホーム）になっているほか、1階厨房「町の台所」は、「風の丘」利用者の食事だけでなく、地域住民へ食事の提供や弁当を配食するサービスなども手がけている。2009（平成21）年には隣接地を購入して、ケア付きハウスの増築が行われた。また、「そよ風サービス」として、在宅者の家事援助や身体介護、外出支援、及び「風の丘」でのショートステイ、入浴など、介護保険を使わない生活支援への要望にきめ細かく対応している。また2012（平成24）年には、地域向けのコミュニティスペースとして「デイ愛甲原」の隣に「CoCoてらす」を開所した（図表2-4）。

²⁴ NPO法人「一期一会」HP <http://www.ichigo-ichie.com/> 2013（平成25）年3月4日アクセス

図表 2 - 4 NPO法人「一期一会」の活動



(出所) NPO法人一期一会

(2) 実地調査の整理

○ NPO法人「一期一会」は、「自分たちの力でやってみること」を徹底しており、それが地域住民の目に触れ、「何かやってくれているから、応援してあげよう」という、地域住民との信頼関係が築かれている。「CoCoてらす」の取組みは、まだ手探り状態であるが、公務員や企業等を退職して元気のある地域住民などをうまく巻き込みながら、世代をつなぐ活動を行っている。今後は、地域ケアや地域交流の幅広い入り口となり得るような運営が重要となる。

○ 国家公務員という住民同士の連帯感があり、よい距離感を保ちつつ、困ったときはしっかり助け合おうという意識が浸透しており、それがNPO法人「一期一会」の活動の基盤となっている。

○ 「風の丘」の入居者はほとんどが地域の住民であり、自らの自宅を手放すことなく入居している。NPO法人「一期一会」へのインタビューにもあったが、「生活をしてきた慣れ親しんだ地域で最期まで暮らせる」体制が地域内で完結しているケースである。また、施設等の整備費用は、地域住民の出資により資金が調達されているなど、国家公務員共済組合開発の住宅という共通の基盤をもとに、民間の個人から始まった取組みが地域の中に根付き公的な財産となっている。この取組みはこの地域でしかできないが、このような地域問題への対応などソフト的な考え方を他の地域に展開することは可能である。

○ NPO法人「一期一会」の活動は、いわゆる「老老介護」や「認認介護」の状態のほか、子どもと同居していても、実は日常生活に困窮している状態にあるなど、「助けが必要であるが自ら言い出せない」住民の発見・把握にもつながっているようで、行政の支援が届きにくい住民支援の担い手のひとつとして定着している。自治会などといった共助の仕組みだけでなく、単身化が進むことで「家族」の役割さえも機能することが難しくなる可能性があるなか、課題を「顕在化」させる地域の取組みを支援することも視野に入れるべきである。

○ 昭和40年代開発の住宅地や団地は、「代替わり」が進まなくて単身・高齢化世帯が増加することで悩むケースが多いが、「愛甲原住宅」は交通の利便性が比較的良好なこと、民間企業の研究施設などが近隣にあることもあり、比較的若い世代が入ってきて「代替わり」が起こりつつある。NPO法人「一期一会」を中心とした地域の取組みを継続・発展させていくための、地域の「代替わり」への対応と次の担い手育成が課題になる。

3 まとめ - 3つの視点

3-1 今後の人口減少社会における政策のあり方に関する論点整理（3つの視点から考える）

本論では、まず本県における人口動向を把握し、その後、人口減少や人口構造の変化が生み出す、統計資料では把握ができない新しい動きをとらえることを目的に実地調査を行った。ここでは、本論のまとめとして実地調査から整理した課題等から、本県の今後の人口減少社会における政策のあり方に関する論点を3つに整理する。

【1 人口減少社会における「考え方」の転換】

(1) 人口減少社会への対応の時間軸

日本は世界ではじめて超高齢社会を経験している。さらに、日本の総人口は減少局面に入り、かつて誰も経験したことがない社会への挑戦が始まっている。本県においても、今後全国を上回るペースで高齢化が進み、まもなく、人口減少に入っていくことが予測されている。これまで培ったノウハウの延長線上に課題を置くことができなくなり、政策形成や政策研究を行う場合には、全ての分野において、これからの人口の動向、世代構成の変化による影響を前提とした発想の転換を迫られる。集落が消滅し、目に見えて地域の住民が減ることそのものに課題があるのではない。少子高齢化により、ゆるやかに地

域の世代構成が変わり、少しずつ人口が減ることで、地域社会や住民個人が向き合うべき課題が変化していき、徐々にこれまでどおりの暮らしを持続させていくことが困難になることに課題の本質がある。変化していく時間の中にも、住民の暮らしは当たり前にも営まれる。次代を担う子どもや若者たちが夢を描けるように、また、女性や高齢者が持てる力を発揮できるように、持続的に成長し続ける社会の創出を目指し、将来を見据えた政策を展開していくと同時に、その間にも、緩やかに形を変えていく地域の暮らしの課題に、柔軟に対応することができる政策スキームが必要となる。

（２）量から質へ（前向きな縮小）

人口減少社会への対応が必要という認識は共有されてきているが、自治体の総合計画等においてどこまで認識が根付いているかは疑問がある。実際、県内市町村の総合計画を見ても、人口維持・増加を前提としており、人口減少を前提とした計画を立てていない場合もある。しかし、実地調査を通じて、現実的な課題に直面している自治体職員の意識は変わってきていることが把握できた。現場の自治体職員が感じていたのは、人口減少社会に向けた量的拡大から質的充実への転換という問題意識であった。例えば、「過密か過疎か」という議論から、地域の特色に合わせた「適地」、「適疎」といった考え方への発想の転換や、住民一人ひとりの幸せな空間を広げるにはどうするかなどを検討してみる必要がある。人口が減少することによる「縮小」をマイナスイメージでとらえるのではなく、質的な豊かさを追求した「前向きな縮小」が前提となる。

（３）人口減少社会における効率化だけを追求した対応への疑問

人口減少社会における対応は、行政の効率化だけを目指したり、経済性だけを追求したりするような観点による対応では困難である。地域の歴史・文化や住民の地域に対する誇り・住み続けたい気持ちを考慮したうえで、生活を維持していく施策も必要となる。それゆえに人口減少社会の対応策とされている「コンパクトシティ」の推進は、「地域住民」の「思い」を考慮せずに進めるのであれば難しくなる可能性が高い。しかし、自治体の財政状況の厳しさを考えると、集落維持や生活防衛に対する財政支出を無限に続けることはできない。住民が担うべきは住民自らが担うなど、自治体が住民の合意を得ながら最適解を探る必要がある。

【２ 地域再生・活性化への取組みに向けた視点】

（１）集落維持・再生への取組みに向けた地域の自発性

地域再生・活性化へ向けた取組みを継続させるためには、地域住民の自発性が不可欠である。自治体においては取組みを主導するのではなく、自発性を促す取組みやそのための「場」の提供が必要である。山北町共和地区のインタビューでも指摘された「楽しみながら」できるという仕掛けをつくることは、取組みの継続性を考えるうえで非常に重要なことである。

（２）元気な高齢者への「場」の提供

高齢者の雇用政策の進展により、いわゆる定年退職後の第二の人生は、「65歳から」が標準になりつつある。社会の担い手として、高齢者の力がさらに発揮されることに期待が寄せられている。また、本県の健康寿命²⁵の平均は、男性70.90歳、女性74.36歳とされており、退職から相当の期間は健康に暮らす

²⁵ 「健康寿命」：国民生活基礎調査と生命表を基礎情報とし、サリバン法を用いて算定

ことができる高齢者が多いことがわかる。この世代は、長い社会経験で培った経験や知識を有する「ノウハウの宝庫」であり、さらに、自身が暮らす地域に対する「思い」も強い傾向がある。元気な高齢者が、第二の人生において、日常生活に支援を必要とする高齢者や子育て世帯へのサポートを行うなど、無理なく「できる範囲」で、「やりがい（楽しさ）」を得ながら地域に貢献し、必要に応じてそれに伴う「対価（報酬）」を得ることができる「場」や仕組みを多様な形態で生み出すことが必要である。また、元気な高齢者の自己実現と変化し続ける地域や個人の支援ニーズのマッチングを図ることで、持続可能な地域社会への転換に取り組んでいく必要がある。

（３）「新たな共助」への模索

人口減少社会が迫る中、自治会などといった共助の仕組みが機能しなくなるだけでなく、単身化が進むことで「家族」の役割さえも機能することが難しくなる可能性がある。法的な仕組みでは表面化しない地域の課題に対応するためには、広域的に調整する組織や地域に根付いた非営利団体のように、新たな関係性・共同性をつくる機能が必要である。また、自治体としては、そのような公的な役割を果たす地域に根付いた取組みを支援し、かつ、他の地域への活用を模索する必要がある。

（４）「安全・安心」を軸とした自治会・地域社会の再構築

自治会の加入促進や活性化により地域社会の再構築を目指す自治体が多いが、具体的な目標とする「軸」がないことが取組みの進まない原因と考えられる。東日本大震災を踏まえて、地域社会における防災・減災や安全・安心のまちづくりなどを「軸」にした地域社会や自治会の再構築を検討することが有効な手段のひとつとなる。

（５）ハードとソフトが一体となった地域活動による地域価値の向上

相武台団地における高齢者サービス付き住宅における取組みは、多世代が集える施設としてのハード整備であるが、加えて団地をプラスのイメージで捉え、団地だからできることを模索しソフト的な魅力向上も目指すことで、若い世代を呼び込むなど地域価値向上を目指している。

NPO法人「一期一会」の取組みは「風の丘」や「デイ愛甲原」や「CoCoてらす」などハードとしての施設の充実はもちろんだが、故津崎能子さんの意志を受け継いだ地域での取組みは、地域の見守りなど公的な基盤として機能している。つまりハードの整備だけでなく、地域の魅力などのソフト的な資産が加わることで地域価値が向上し、資産価値の維持や住みやすさなどが評価され、新しい住民が集まる好循環が生まれているといえる。ハードとソフトが一体となった地域価値の向上に向けて、各地域の資源に応じた取組みが必要となる。

【３ 本県の特徴に対応した施策の必要性】

本県では高度経済成長期である1960（昭和35）年頃から始まった、住宅・団地開発により流入した世代が高齢化を迎えることへの対策が必要となる。住宅地は丘陵地に開発されたものが多く、当時の若い世代には魅力的であったと思われるが、高齢化の進行はその起伏に富む地形が逆に大きな負荷となっており、交通手段の確保などの対応が必要となってくる。また、そのような住宅地や団地の多くは、世帯の単身・高齢化や空き家などの問題が顕在化するケースが多い。一方で本県においては、交通の利便性が比較的よかったり、企業立地があった地域などでは、若い世代が入ってきている住宅地も見られる。各地域の地理的特徴、人口構成、文化、社会・経済状況を踏まえ、価値観、技術進展など世の中の仕事

みが増えることに合わせて、環境適応型の仕組みをどのように築き続けていくかを検討する必要がある。そのためには、住宅地や団地の開発者と行政とが連携・協働し、周辺地域の活性化を見据えた取り組みを行うことが必要となる。

特に都市部の住宅地や団地においては、単身・高齢化などに起因する住民の暮らしの切実な課題に加えて、これまで地域コミュニティが築き上げてきた資産やネットワークを次の世代や他のコミュニティに引き継ぐ「コミュニティの継承」が課題となる。コミュニティを継承していく手法としては、家族を単位とした子や孫への継承や、既存住宅の資産移転や活用などにより、新たな若い世代を呼び込むなど「世代の入れ替わり」を行うほか、他のコミュニティとの統合などによる「コミュニティの集約化」が考えられる。本県は、高度経済成長期以降の宅地開発やマンション開発による大規模な人口流入は経験してきたが、「世代の入れ替わり」などを進めた経験には乏しい。地域の実情の応じた様々な手法による成功例を積み重ね、他の地域にノウハウを還元していく必要がある。

本県では、大規模住宅団地や駅前周辺地区を一体的にとらえた地域において、子供から高齢者までの多世代が気楽に行き来できる地域に暮らし、子育てや高齢者支援などお互いに支えあう多世代共存のまちづくりを推進する「多世代近居のまちづくり」を神奈川県住生活基本計画²⁶に位置づけており、この考え方を地域の状況に合わせて具体化していく必要がある。

なお、自治体の取り組みではないが、東急電鉄が行っている「ア・ラ・イエ」は、東急線沿線の郊外地の戸建て住宅に住む高齢世帯を駅前の介護付住宅などに移住を促し、その戸建て住宅をリフォームしたうえで子育て世代に入居を促すという「世代の入れ替え」により沿線価値を向上化する取り組みである²⁷。自治体としてもこのような取り組みとの連携・協働を検討することは重要である。

3-2 おわりに

人口減少は地域社会に対して難しい課題を提示し、自治体の政策や地域経済などが「縮小」することを迫る可能性がある。しかし、そのことが自治体の先進政策の展開や地域経済の成長・発展を諦めてしまうということは意味しない。地域がさらに発展・成長していくために必要な産業構造の変化をとらえた前向きな投資、その成長を支える人づくりの加速、新たなコミュニティの創造など、的確な政策を自治体の特徴を踏まえながら継続的に打ち出すことが必要である。

人口減少社会が進んでいくなかでは、これまでと同様の政策対応では解決が難しくなる問題も増えてくるだろう。インターネット関連の技術の深化やクラウドコンピューティングの普及などICTの発展は、人口減少社会に対する政策対応への助けとなる可能性がある。自治体はこのような科学的発展というツールを活かしながら、地域の地理的特徴や文化・歴史や経済状況を踏まえ、さらに人口減少という長期的な流れに対して起こる小さな変化を捉えながら、長期的視野で最適解を探るといった作業を粘り強く行っていくことが必要なのである。

本論で実施した調査に関しましては、山北町、横須賀市、神奈川県住宅供給公社、特定非営利活動法人「一期一会」の皆様にご協力いただきました。記して感謝申し上げます。

²⁶ 神奈川県HP <http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f6631/p457460.html> 2013（平成25）年3月4日アクセス

²⁷ 東急電鉄「ア・ラ・イエ」HP <http://www.a-la-ie.com> 2013（平成25）年3月4日アクセス

国土交通省住宅局・一般社団法人 すまいづくりまちづくりセンター連合会HP <http://www.sumikae-nichiikikyoku.net/pdf/26.pdf> 2013（平成25）年3月4日アクセス

[研究体制：県総合政策課計画グループ・大澤靖史、諸星光則、成実岳彦 慶應義塾大学総合政策学部・大江守之、土井原奈津江、丸山洋平 政策研究・大学連携センター～シンクタンク神奈川～・岸本啓（原稿執筆）]（敬称略）

【主要参考文献等】

論文・図書

- 大西隆、小田切徳美、中村良平、安島博幸、藤山浩（2011）『これで納得！集落再生－「限界集落のゆくえ」』ぎょうせい
- 大野晃（2008）『限界集落と地域再生』北海道新聞社
- 小田切徳美（2009）『農山村再生「限界集落」問題を越えて』岩波書店
- 加藤久和（2011）『世代間格差 人口減少社会を問い直す』ちくま新書
- 神奈川県政策局総合政策部総合政策課（2012）『かながわグランドデザイン基本構想』
- 財団法人堺都市政策研究所（2010）『人口減少社会に対応する都市経営課題に関する調査研究』
- 北村喜宣監修（2012）『地域科学まちづくりシリーズ28「地方分権」巻12 空き家等の適正管理条例』地域科学研究会
- 縄田康光（2009）「少子化を克服したフランス～フランスの人口動態と家族政策～」『立法と調査』参議院調査室
- 塩見英治、山崎朗編著（2011）『中央大学経済研究所研究業書 人口減少下の制度改革と地域政策』中央大学出版部
- 鈴木隆雄（2012）『超高齢化社会の基礎知識』講談社現代新書
- 高野誠鮮（2012）『ローマ法王に米を食べさせた男 過疎の村を救ったスーパー公務員は何をしたか？』講談社
- 根本祐二（2011）『朽ちるインフラ』日本経済新聞出版社
- 根本祐二（2013）『「豊かな地域」はどこがちがうのかー地域間競争の時代』ちくま新書
- フランツ・グザファー・カウスマン（2011）『縮減する社会 人口減少とその帰結』原書房
- 牧瀬稔、中西規之編（2009）『人口減少社会における地域政策のヒント』東京法令出版
- 松谷明彦（2010）『人口減少社会の大都市経済』東洋経済新報社
- 三浦展（2012）『東京は郊外から消えてゆく！』光文社新書
- 毛受敏浩（2011）『人口激減 移民は日本に必要である』新潮社
- 山下祐介（2012）『限界集落の真実－過疎の村は消えるか？』ちくま新書
- 山田千秀（2010）「フランス及びドイツにおける家族政策～海外調査報告～」『立法と調査』参議院調査室
- 横須賀市都市部都市計画課（2011）『谷戸地域空き家等実態調査報告書』
- 吉田良生（2011）『人口学ライブラリー9 人口減少時代の地域政策』原書房
- 米山秀隆（2012）『空き家急増の真実 放置・倒壊・限界マンション化を防げ』日本経済新聞出版社

ホームページ

朝日新聞ホームページ：<http://www.asahi.com/>

神奈川県ホームページ：<http://www.pref.kanagawa.jp/>

神奈川県住宅供給公社ホームページ：<http://www.kanagawa-jk.or.jp/>

神奈川新聞ホームページ：<http://www.kanaloco.jp/>

国土交通省住宅局・一般社団法人 すまいづくりまちづくりセンター連合会ホームページ：
<http://www.sumikae-nichiikikyoju.net/index.html>

子どもキャンプ実行委員会ホームページ <http://yamakita-kidscamp.sblo.jp/>

「すかりぶ」ホームページ <http://www.sukalive.jp/>

タウンニュース社ホームページ：<http://www.townnews.co.jp/i/>

東急電鉄(株)ホームページ：<http://www.tokyu.co.jp/>

東急電鉄「ア・ラ・イエ」ホームページ：<http://www.a-la-ie.com>

NPO法人「一期一会」ホームページ：<http://www.ichigo-ichie.com/>

横須賀市ホームページ：<http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/>

山北町ホームページ：<http://www.town.yamakita.kanagawa.jp/>

セミナー等

日経グローバルセミナー「空き家急増とその対策」2012（平成25）年2月15日