

5 川崎市の財政事情

本市の財政規模は、平成7年度までは拡大を続けてきたが、歳入の根幹である市税収入の伸び悩みなどから、平成8年度には歳入決算額が、政令指定都市に移行してから初めて、前年度決算額を下回ることとなった。また、平成10年度には当初予算の前年度比が-2.2%と、戦後初のマイナスとなり、11年度についても-0.3%となっている。市税収入については、平成4年度までは、着実に増加していたが、バブル崩壊などの影響による個人市民税、法人市民税の落ち込みによって、平成5、6年度と前年度を下回ることとなった。平成7年度から再び増加に転じたものの、平成10年度には、景気の低迷に加え特別減税、恒久的減税が実施されたことなどにより前年度を下回り、平成11年度も更に下回る見込みとなっている。また、市債残高の累積や財政調整基金残高の減少により財政の硬直化が徐々に進行している。今後の動向は、経済状況に左右されることから、予測は難しいが、ここ数年はほぼ横這いの状態であることから、今後しばらくは現状を維持し続けるものと想定すると、抜本的な改革をしない限り、市債残高の償還など現在抱えている問題についても解決は難しいと考えられる。

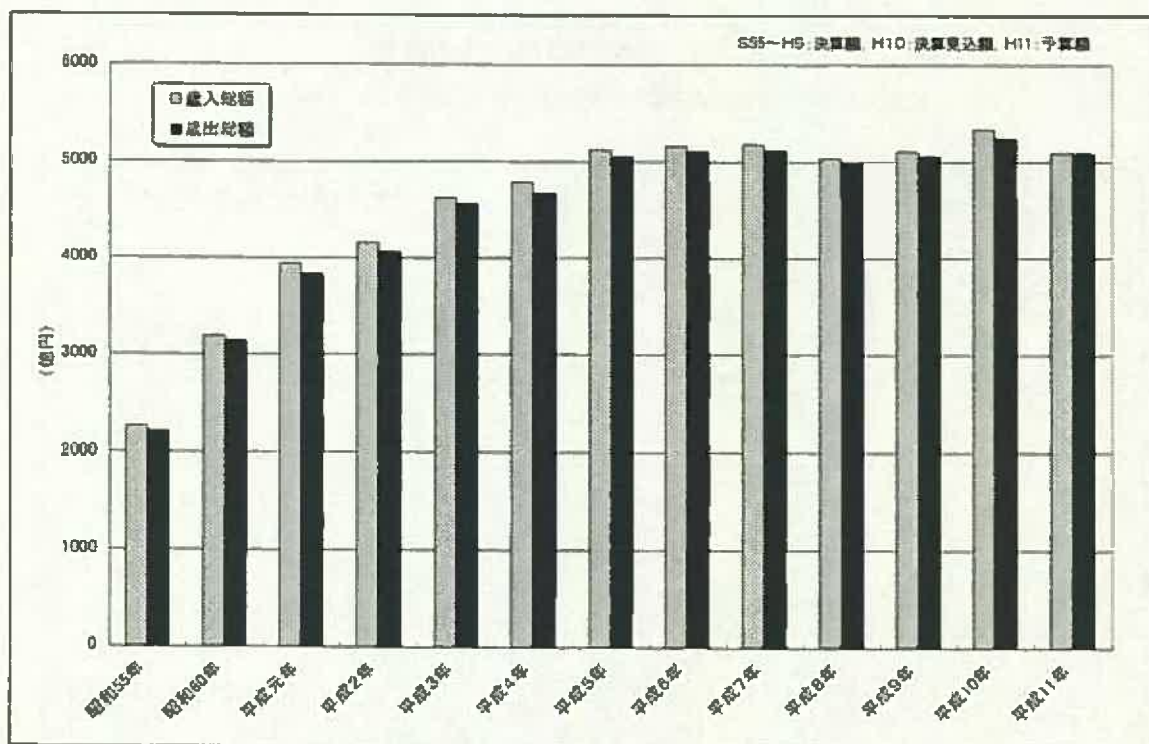


図26 川崎市財政規模の推移 (一般会計)

(資料) 川崎市財政問題検討委員会最終報告書 平成11年4月23日

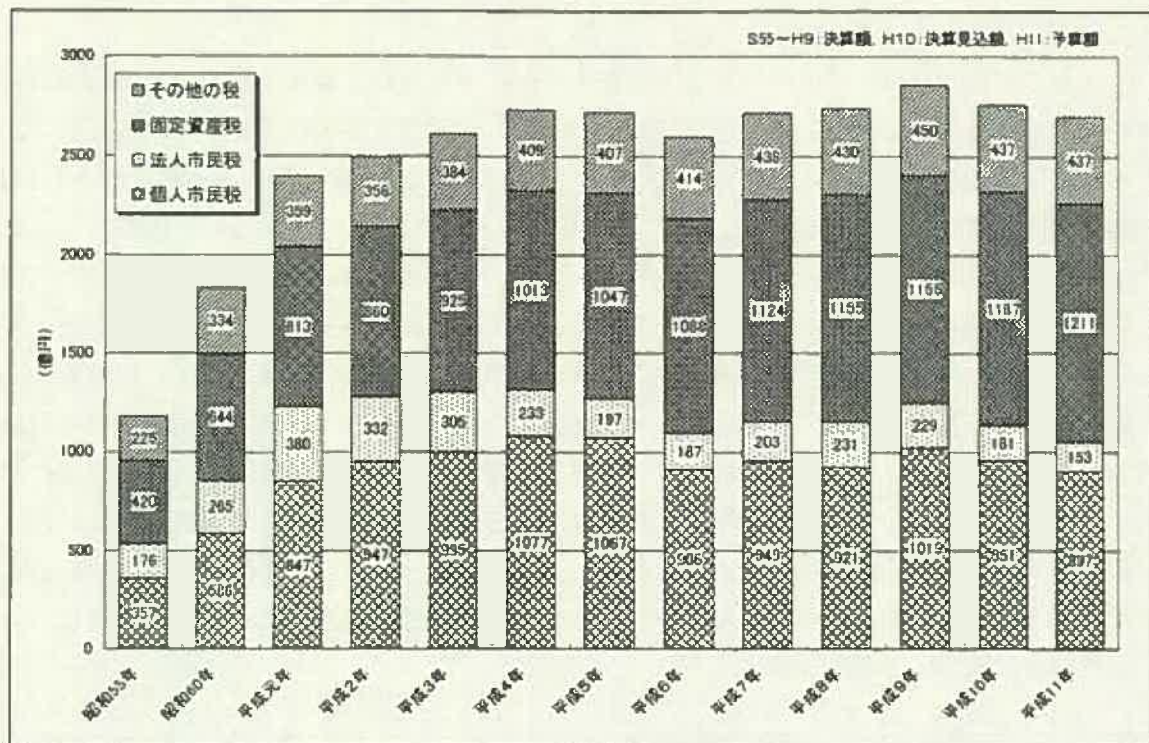


図27 川崎市市税収入の推移

(資料) 川崎市財政問題検討委員会最終報告書 平成11年4月23日

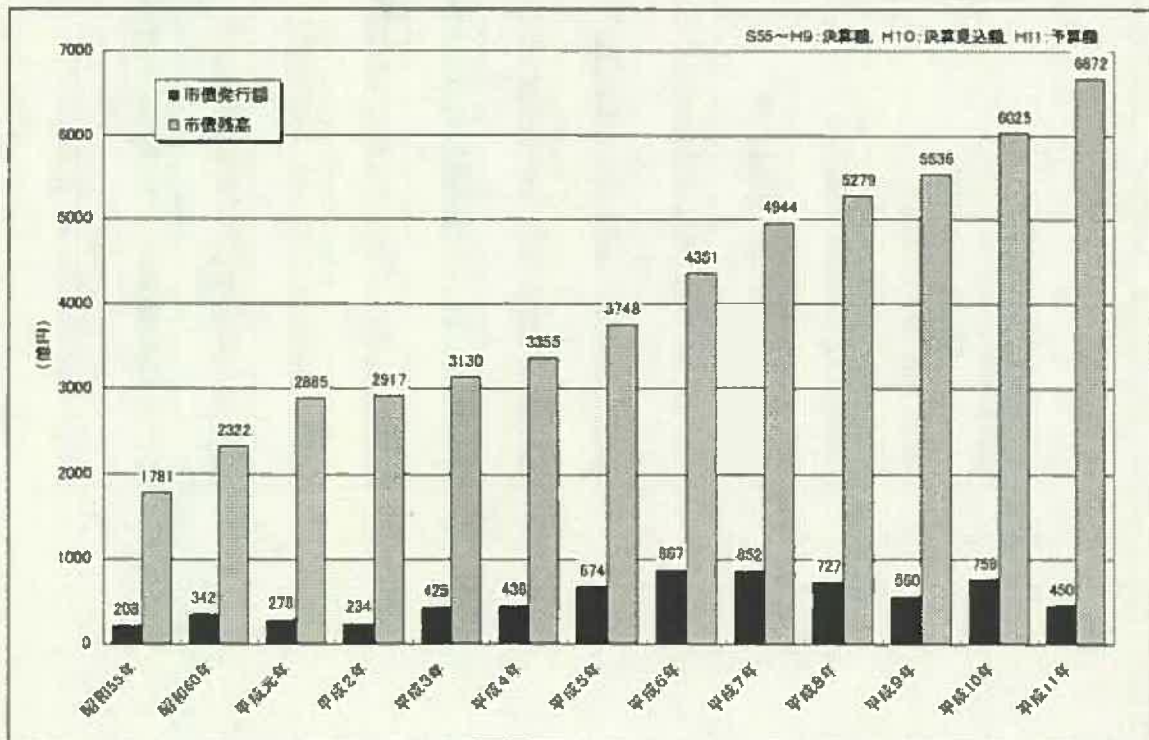


図28 川崎市市債発行額、市債残高の推移

(資料) 川崎市財政問題検討委員会最終報告書 平成11年4月23日

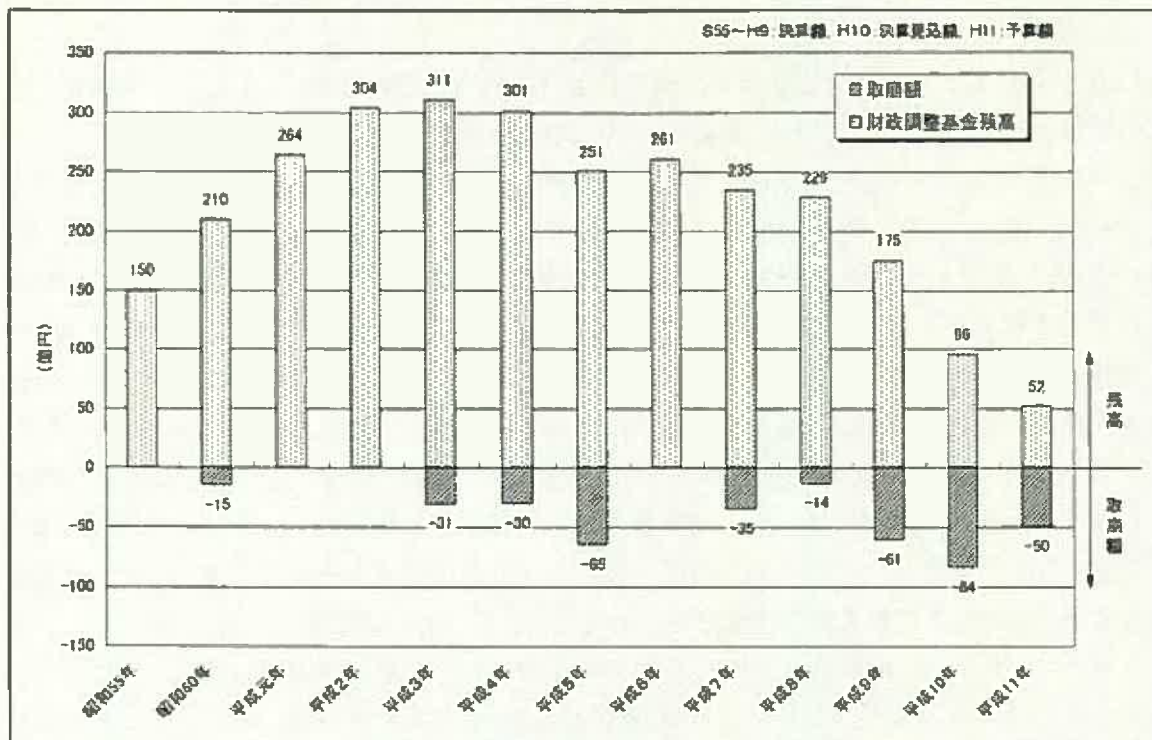


図29 川崎市財政調整基金残高、取崩額の推移

(資料) 川崎市財政問題検討委員会最終報告書 平成11年4月23日

6 国際化

我が国の1998年(平成10年)末現在における外国人登録者数は、1,512,116人で、この数は、前年比で29,409人(2.0%増)、10年前の1988年(昭和63年)末に比べ571,111人(60.7%増)増加している。また、外国人登録者数の我が国の総人口に占める割合は、1986年(昭和61年)から増加を始め、1992年(平成4年)に1%を突破し、1998年(平成10年)末で1.20%となっている。我が国の総人口と外国人登録者数における10年間の伸び率を比較すると、我が国の総人口が3.0%の伸び率であるのに対し、外国人登録者数の伸び率は、それよりはるかに高い60.7%を示している。一方、川崎市総人口に占める外国人登録人口の割合は、一貫して全国平均を大きく上回ってきており、1998年(平成10年)末における川崎市の外国人登録人口は、20,458人、川崎市総人口に占める割合は1.66%となっている。川崎市には、その歴史から戦前、戦中に募集、徴用、強制連行などによって臨海部の工場地帯で働いていた韓国・朝鮮人とその子孫(オールドカマー)が多く暮らしており、外国人登録人口の大部分を占めていた。しかし、1952年(昭和27年)には96%を占めていた韓国・朝鮮人も、1980年代中頃からニューカマーが増加していったことなどにより、1995年(平成7年)には、48.7%と初めて半数を割ることになった。このように外国人市民の国籍が多様化するなかで、その意見や要求も多種多様になってきており、外国人とひとくくりでとらえることが難しくなっている。また、この傾向は今後も続くものと考えられる。

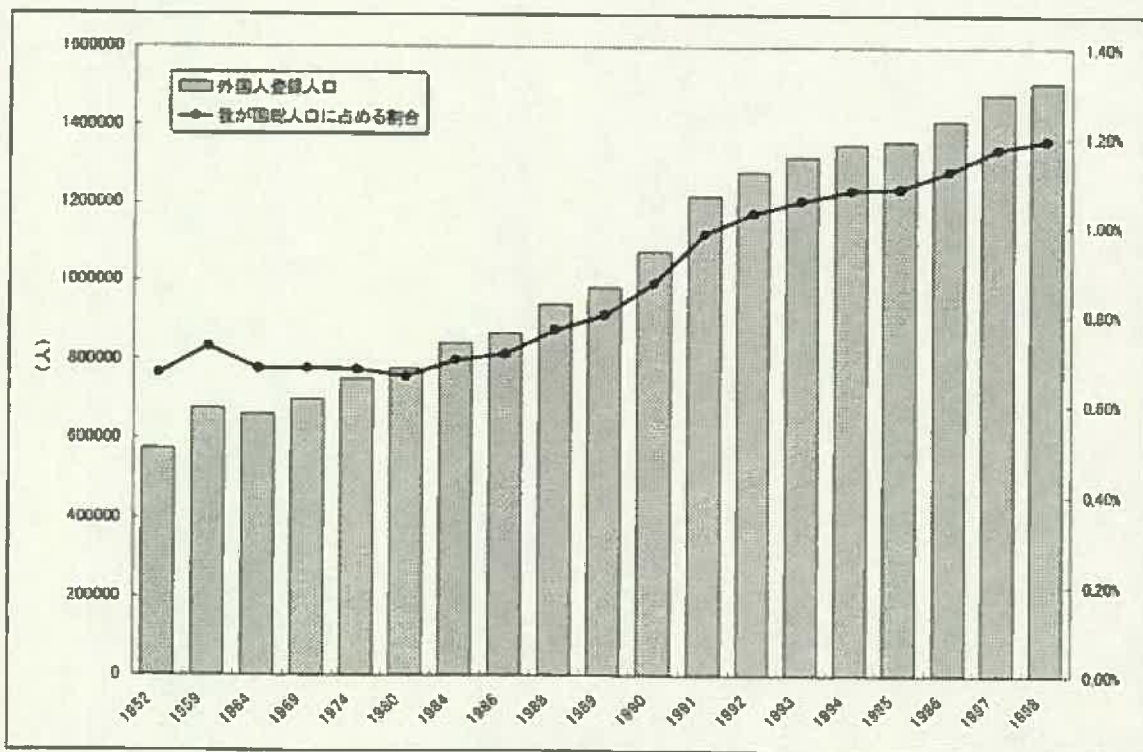


図30 全国外国人登録人口、割合推移

(資料) 法務省入国管理局

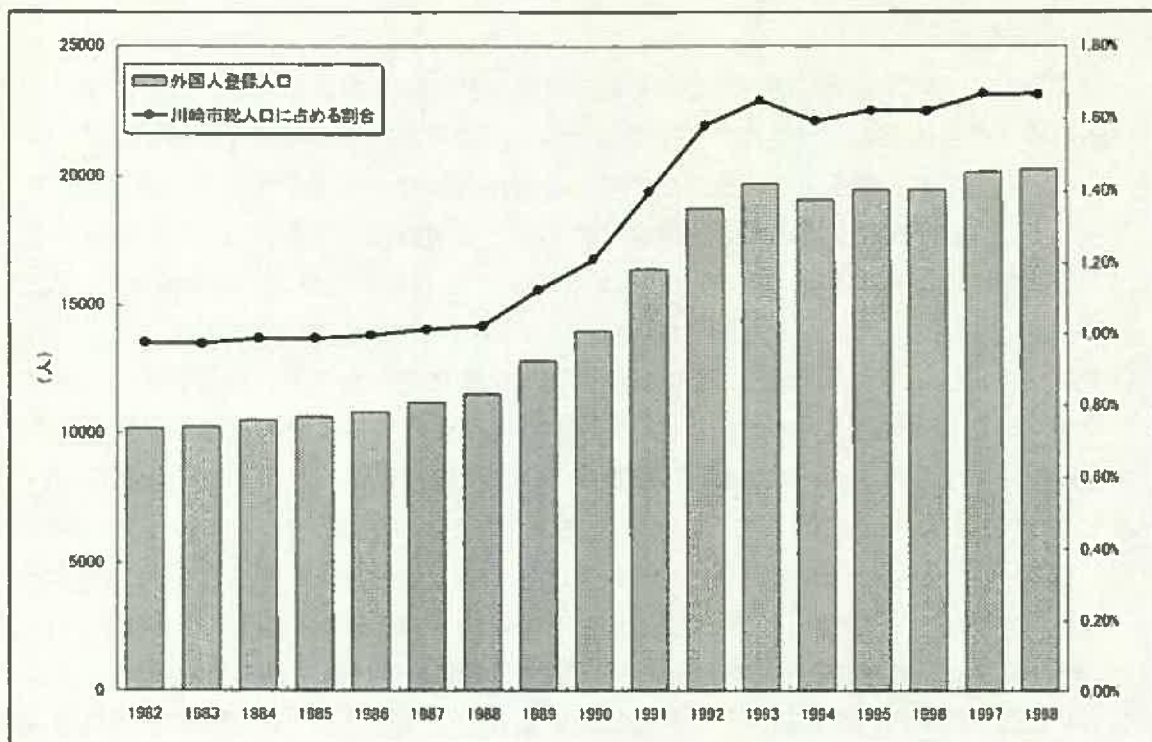


図3-1 川崎市外国人登録人口、割合推移

(資料) 川崎市統計書

7 情報化

近年における情報通信基盤の高度化や関連技術の発達は、急速な伸びを見せており、電気通信事業の自由化といった制度面の変化からも、携帯電話などの移動体通信、インターネット、CATV、BS・CS放送など多様な情報通信サービスが提供されるようになってきている。我が国における情報通信産業の平成9年実質国内生産額は、111兆2千億円で、全産業に占める割合は11.8%となっている。また、技術の発達により端末の小型化、コストダウンが図られたことで、これらサービスの利用者も急速に増加している。特に、携帯電話、インターネットは、ここ数年の間に爆発的に普及が進み、携帯電話加入者数は平成11年12月末現在4,848万人で、約4年前の平成8年1月における加入者数867万人の5.6倍となっており、10年度の世帯普及率は、57.7%となっている。また、通信白書（平成11年版）によれば、10年度における、我が国の15～69歳のインターネット利用者数は、1,694万人と推計されており、企業におけるインターネット、LANの利用率はそれぞれ80.0%、83.3%、事業所、世帯におけるインターネット普及率はそれぞれ19.2%、11.0%と、商業利用が開始された平成5年から、わずか5年間で世帯普及率10%を越えたこととなる。これを従来の情報通信メディアと比較するとインターネットが急速に家庭に普及していることが分かる。また、10年度末の中央省庁等におけるパーソナルコンピュータの配備は、ほぼ1人1台、LANの接続率は92.6%、ホームページは26省庁中25省庁で開設している。一方、地方公共団体のインターネット普及率は77.2%、ホームページ開設率は61.5%となっており、行政の情報提供や意見募集等に利用されつつある。川崎市でも、平成8年にホームページ（<http://www.city.kawasaki.jp>）を開設し、平成12年1月の月間アクセス件数は150万件を超えている。このような情報通信メディアは、時間を選ばない等の利点から、今後も普及拡大していくことが予想される。また、SOHOなどによるライフスタイルの変化や、自宅に居ながら自分の意見を発信できることなどから、行政と市民、市民同士の新たなコミュニケーションの場として利用されることが予想される。一方、このような手段を用いることは、情報や意見が一方向的なものになってしまうおそれもあり、当面は窓口業務などの補完的な手段として、その特長を活かすような形で利用すれば、有効な情報手段となりうると思われる。本市では、このような背景から、計画性をもち総合的に情報化を推進していくために「川崎市情報化基本計画」を策定している。

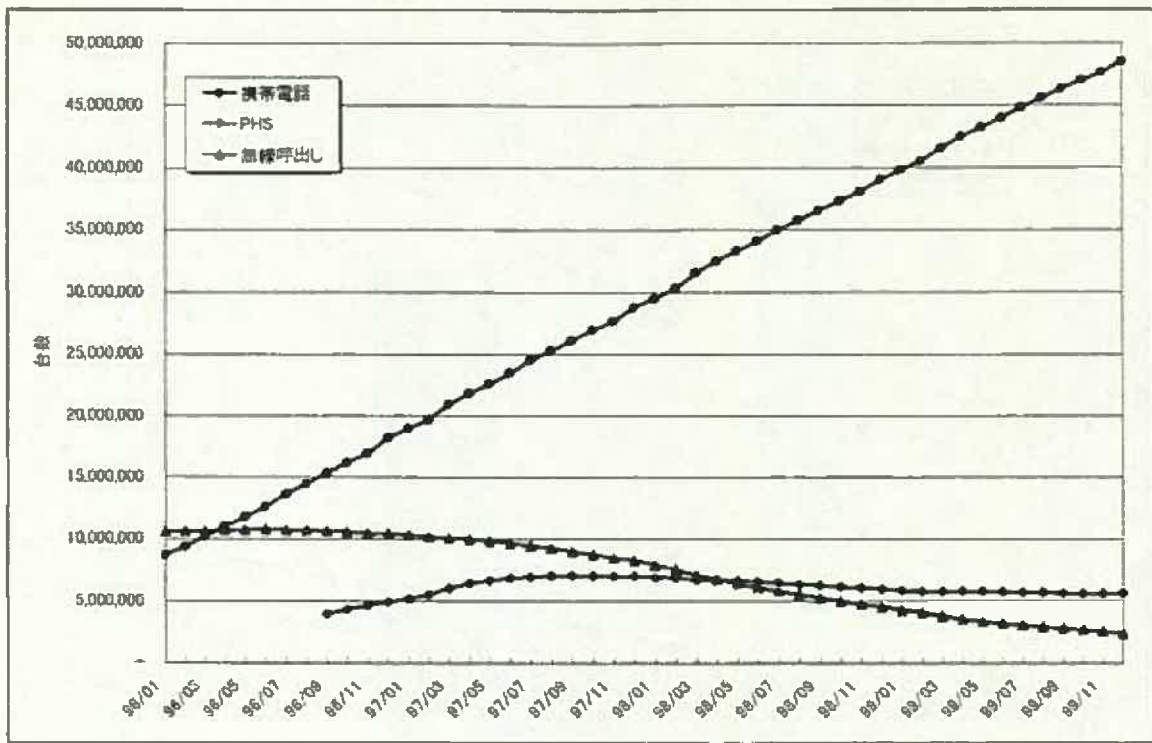


図3.2 移動体通信加入者数推移
(社)電気通信事業者協会

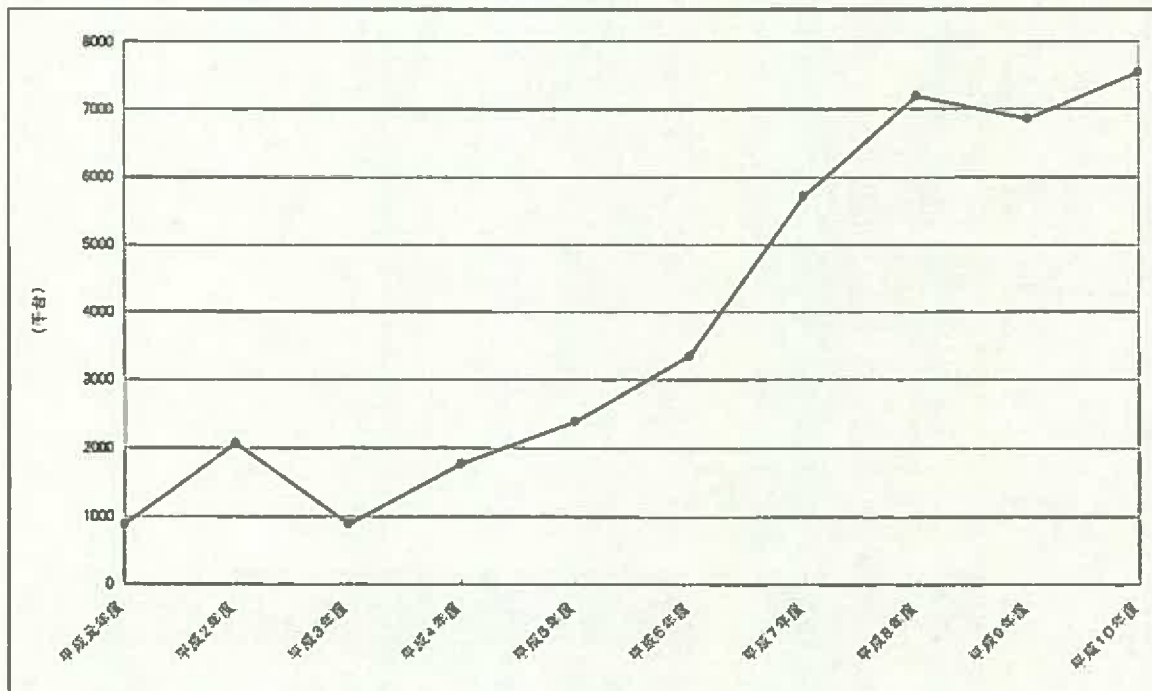


図3.3 パーソナルコンピュータ国内出荷台数推移
(社)日本電子工業振興協会

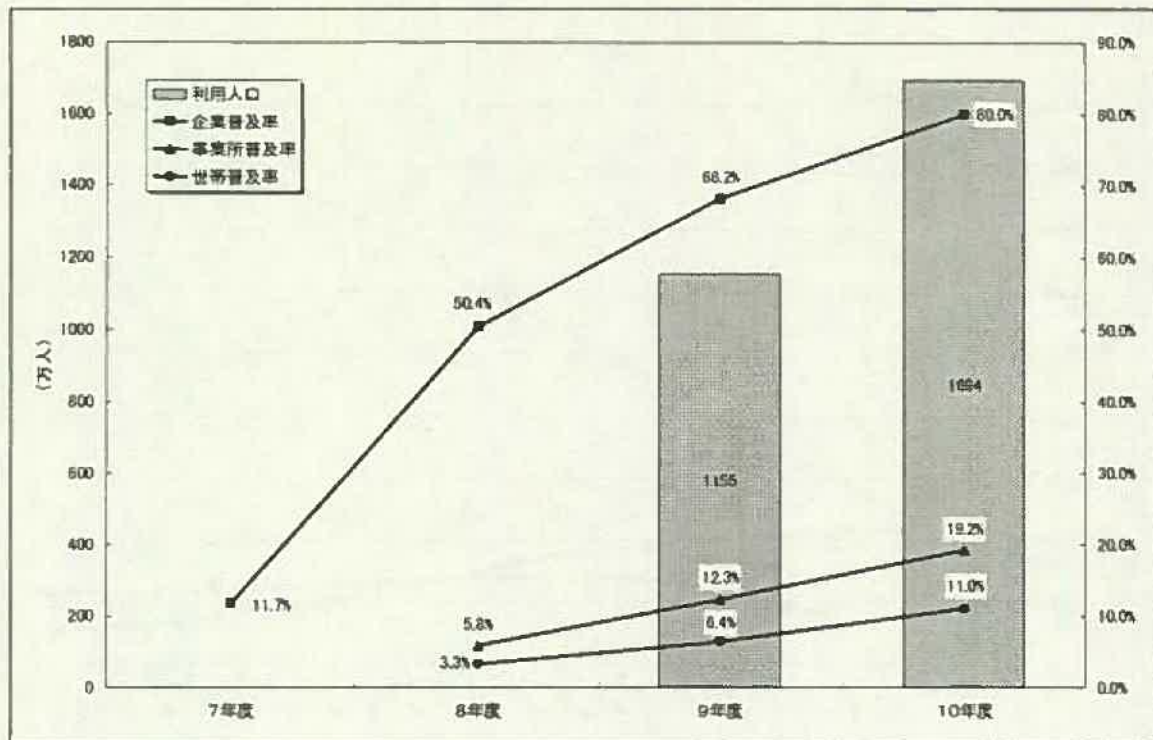


図34 インターネット普及状況

(資料) 郵政省「通信白書」平成11年版

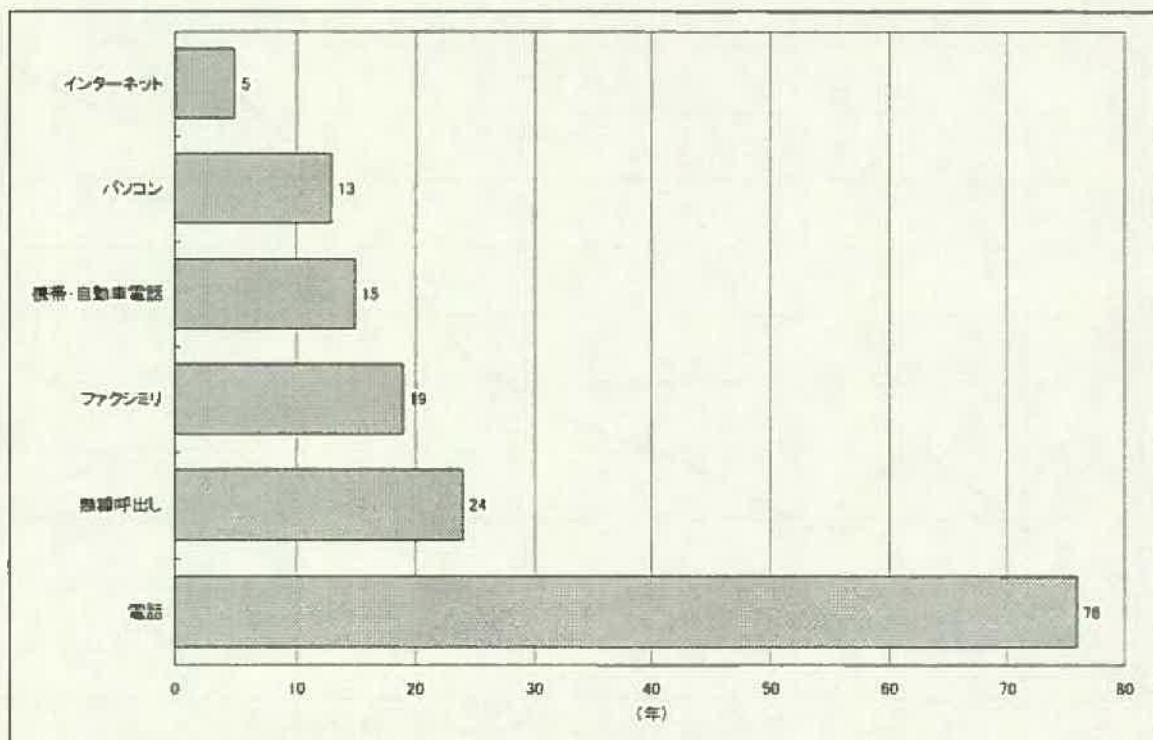


図35 主な情報通信メディアの世帯普及率10%達成までの所用期間

(資料) 郵政省「通信白書」平成11年版

8 雇用・失業

我が国の雇用・失業情勢は、経済全体の低迷が長期に渡り続いていることから、現在厳しい状況にあり、1998年（平成10年）の年平均完全失業率は4.1%で、前年差0.7%ポイント上昇し、性別では男性4.2%、女性4.0%と男女ともこれまでにない高さとなった。また、1999年3月には、完全失業率は4.8%とさらに上昇している。完全失業者数は、1998年平均で、279万人（49万人増）、性別では男性168万人（33万人増）、女性111万人（16万人増）となっている。これは、入職抑制、非自発的な離職率の上昇、倒産などによる離職の増加や、一度失業するとなかなか再就職できない状況などが影響していることが原因と考えられ、完全失業者の内訳を見ると、非自発的離職失業者が1998年平均で85万人（31万人増）と大幅に増加している。また、求人数の大幅な減少と求職者数の大幅な増加から、有効求人倍率が低下し1999年平均で0.48倍、5～8月には0.46倍と過去最低の水準となり、新規求人倍率も、年平均で0.87倍と1998年の0.92倍を大きく下回った。また、年齢階級別の完全失業率をみると、29歳以下の男女若年層と、男性60～64歳層で水準が高く、上昇幅も大きくなっている。若年層では、有効求人倍率は高いものの、自発的離職失業者が増加していることが原因と考えられ、これは、若年層の就業意識の変化や、再就職できずにいる自発的離職失業者の増加、パート・アルバイト比率の上昇、新規学卒者への需要が弱まっていることなどが背景となっている。男性60～64歳層では、非自発的離職失業者が多い上に、再就職が困難であることがあげられる。労働時間の動向としては、1999年の総実労働時間（事業所規模5人以上）は、月平均153.3時間（前年比1.1%減）と減少しており、1988年の改正労働基準法の施行を契機に、着実に減少しており、この結果、主要諸外国との格差は縮小しつつある。また、近年、ゆとりのある生活を重視する国民意識の変化や労働時間短縮によって自由時間が増えたことに伴い、自己実現のための学習など余暇需要も高まっている。雇用問題は、先進諸国共通の課題となっており、各国で雇用創出、ワークシェアリング、パートタイム雇用などの取り組みがなされている。パートタイム労働者は、平成11年で8,502千人となっており、確実にその数を伸ばしてきている。我が国における1985年以降の雇用構造の変化をみると、情報分野、対事業所サービス、医療・福祉分野、余暇関連分野などのサービス業、スーパー、コンビニエンスストアなどの卸売・小売業、飲食店などの第3次産業では、雇用が創出されている。また、長期雇用慣行については、依然として企業、労働者の支持は高いものの、若年層の転職意識の変化や、再就職の増加、パートタイム労働者や派遣労働者の増加等、就業形態の多様化などから、今後緩やかに変化していくと考えられる。

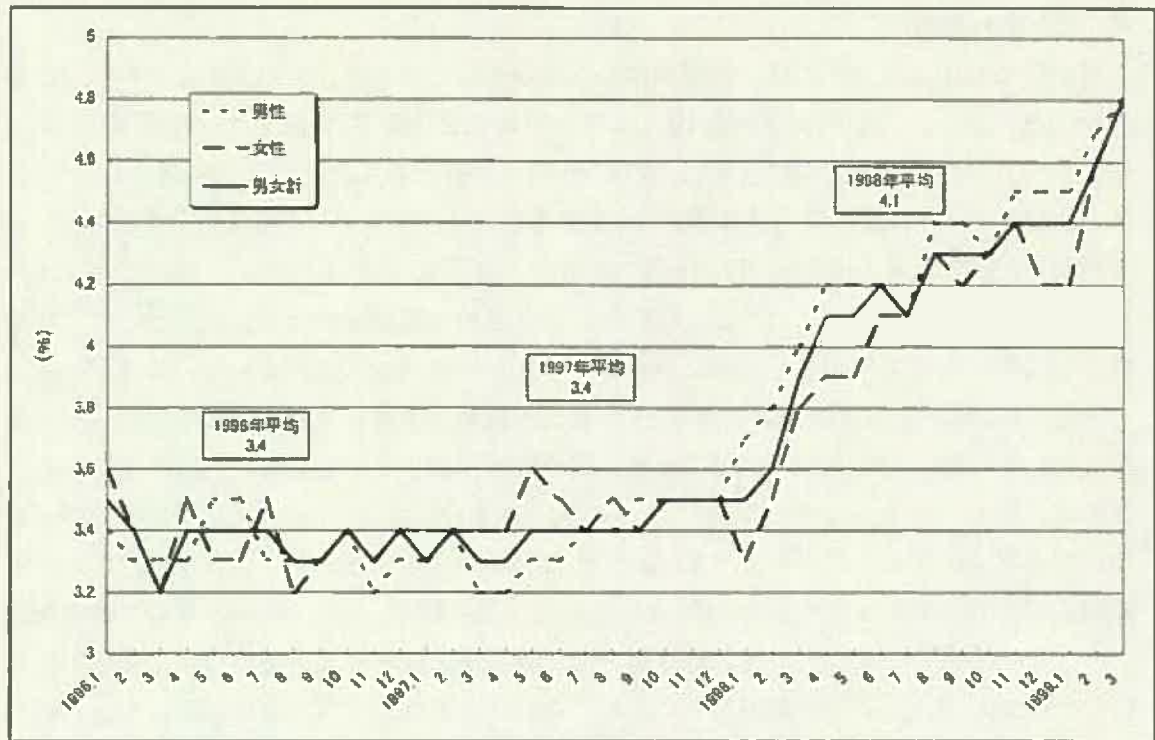


図36 完全失業率推移 (季節調整値)

(資料) 総務庁統計局「労働力調査」

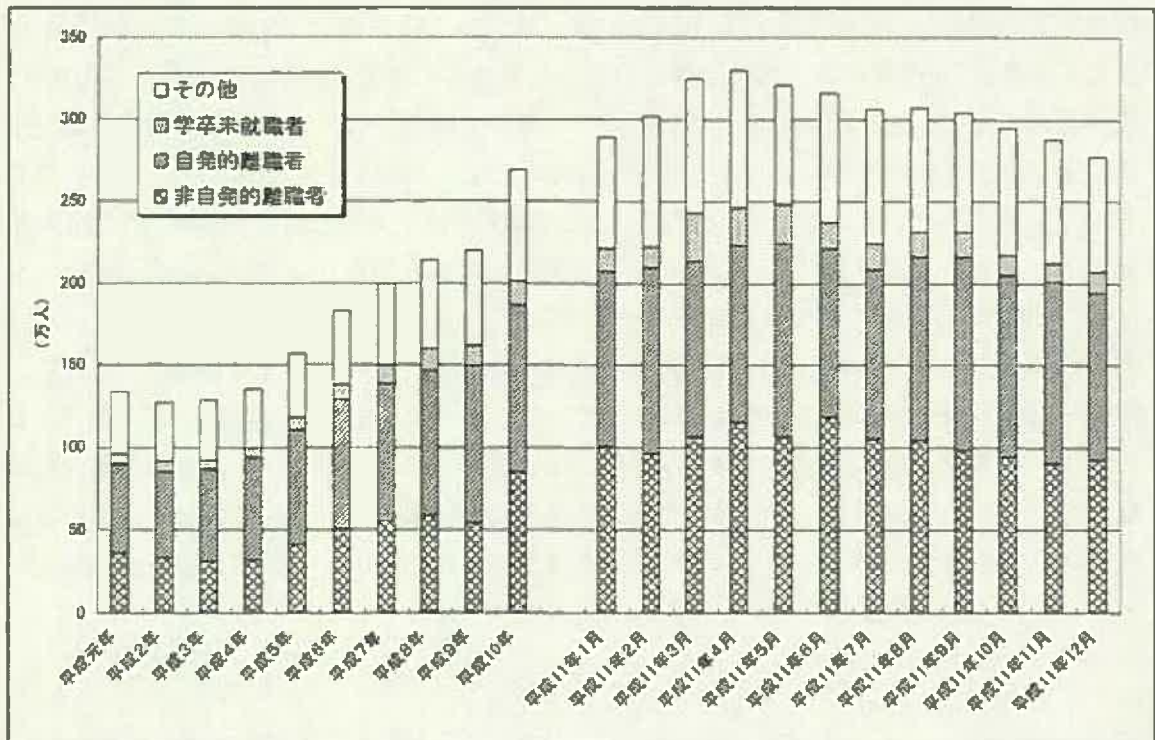


図37 求職理由別完全失業者数の推移

(資料) 総務庁統計局「労働力調査」

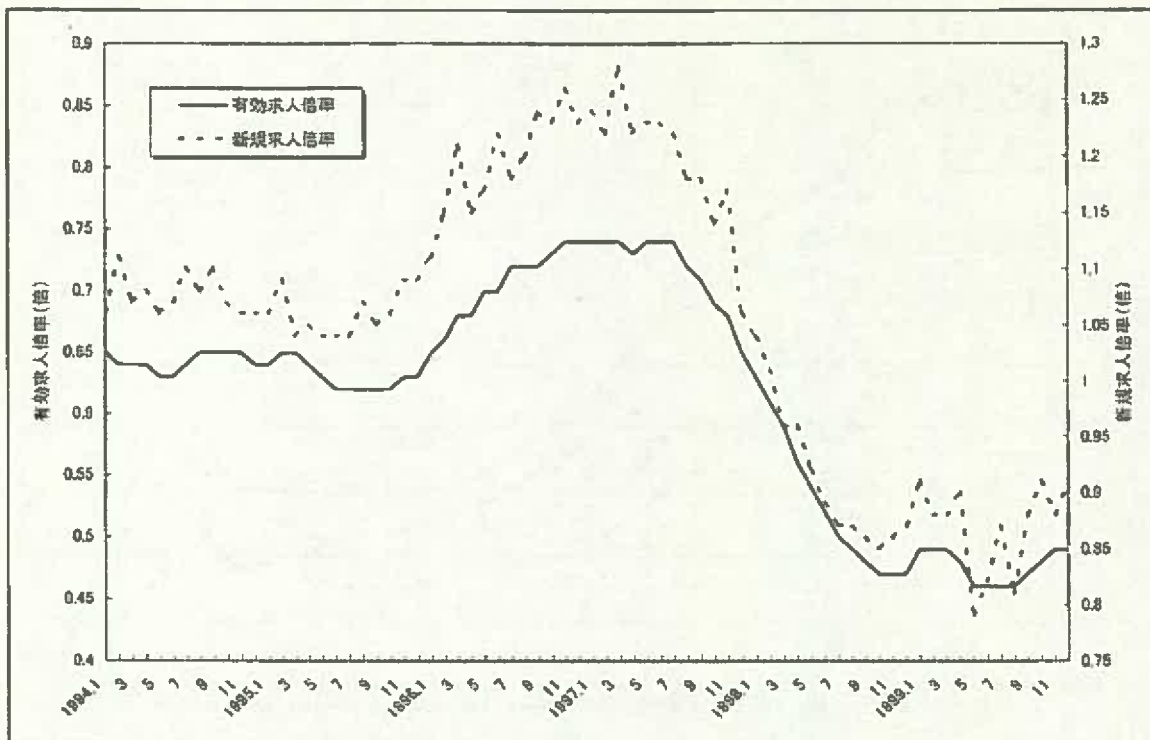


图38 有効求人倍率，新規求人倍率推移

(資料) 労働省「職業安定業務統計」

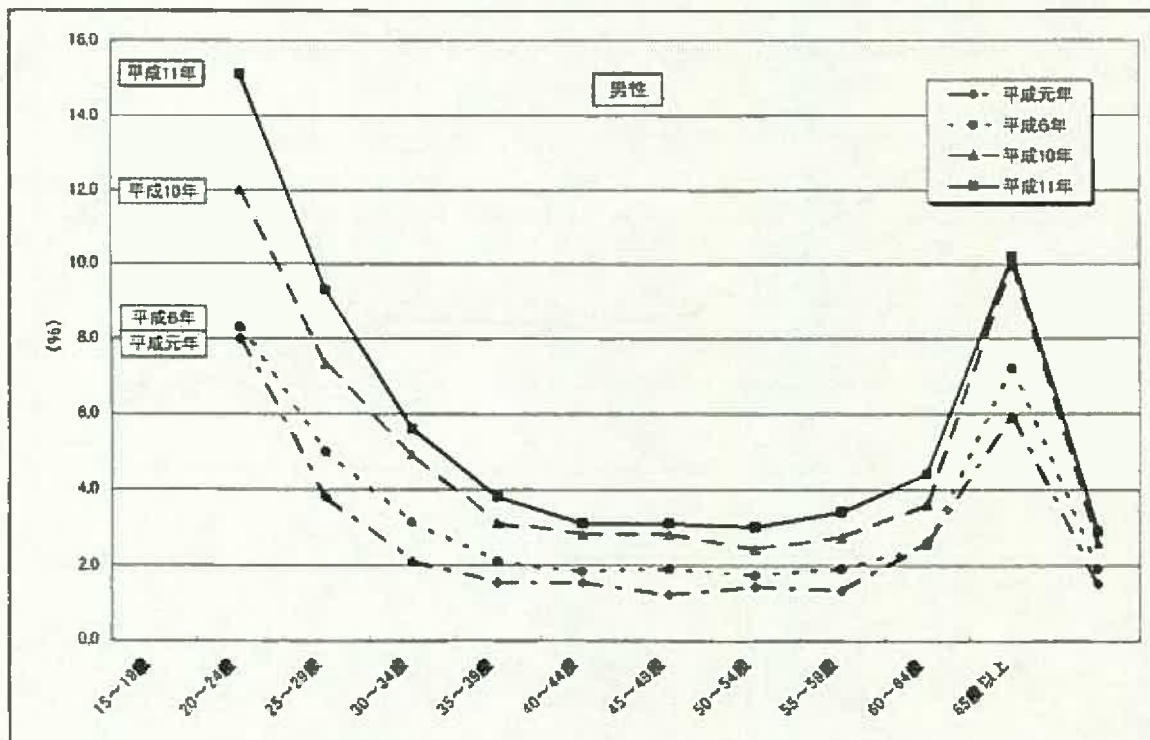


图39 年齢階級別完全失業率(男性)

(資料) 総務庁統計局「労働力調査」

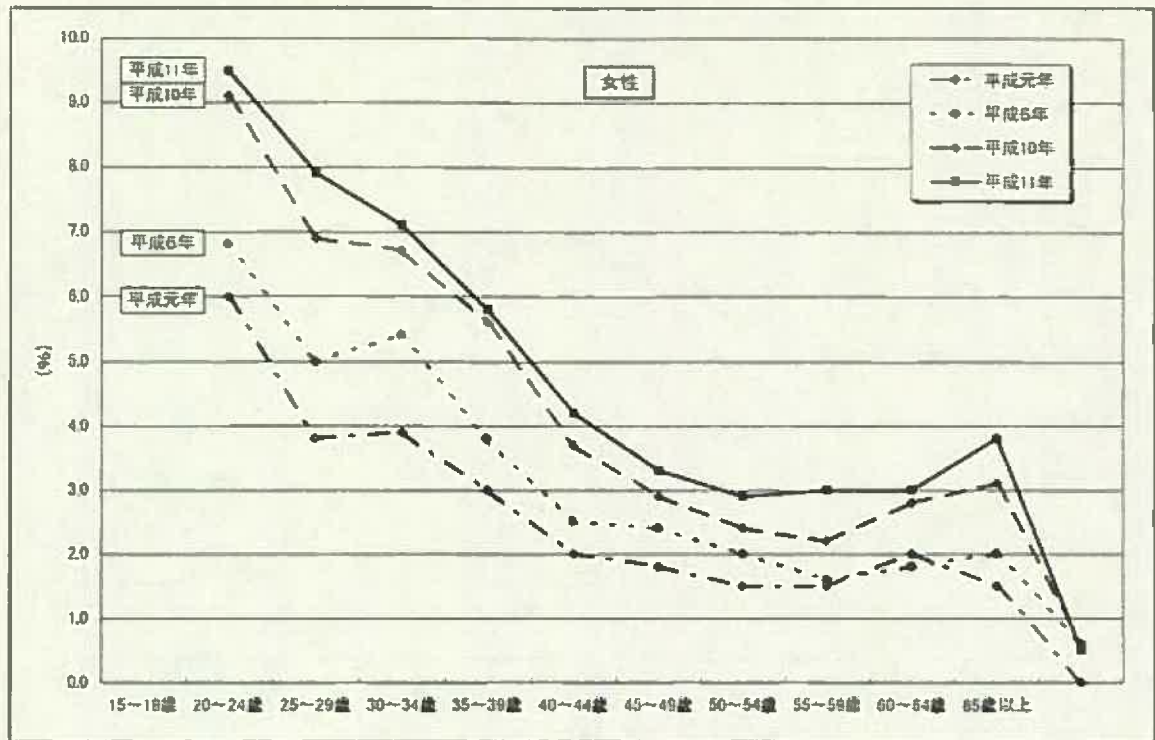


図40 年齢階級別完全失業率（女性）

（資料）総務庁統計局「労働力調査」

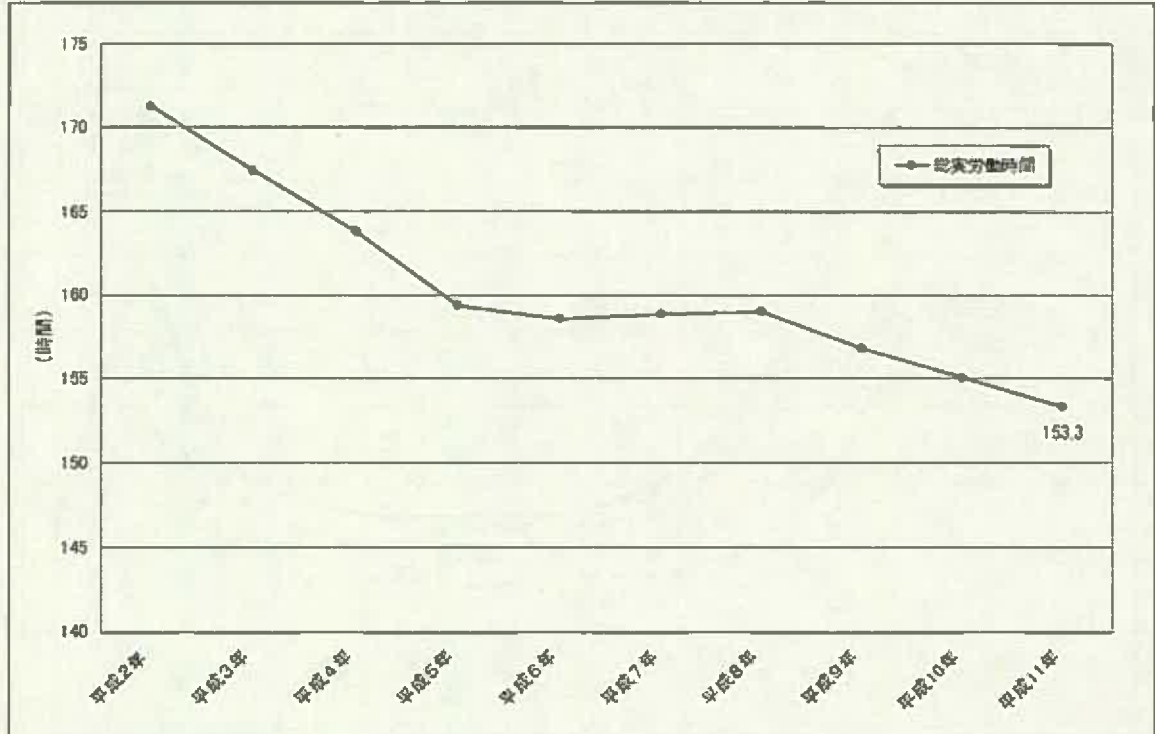


図41 一人平均月刊実労働時間推移

（資料）労働省「毎月勤労統計調査」

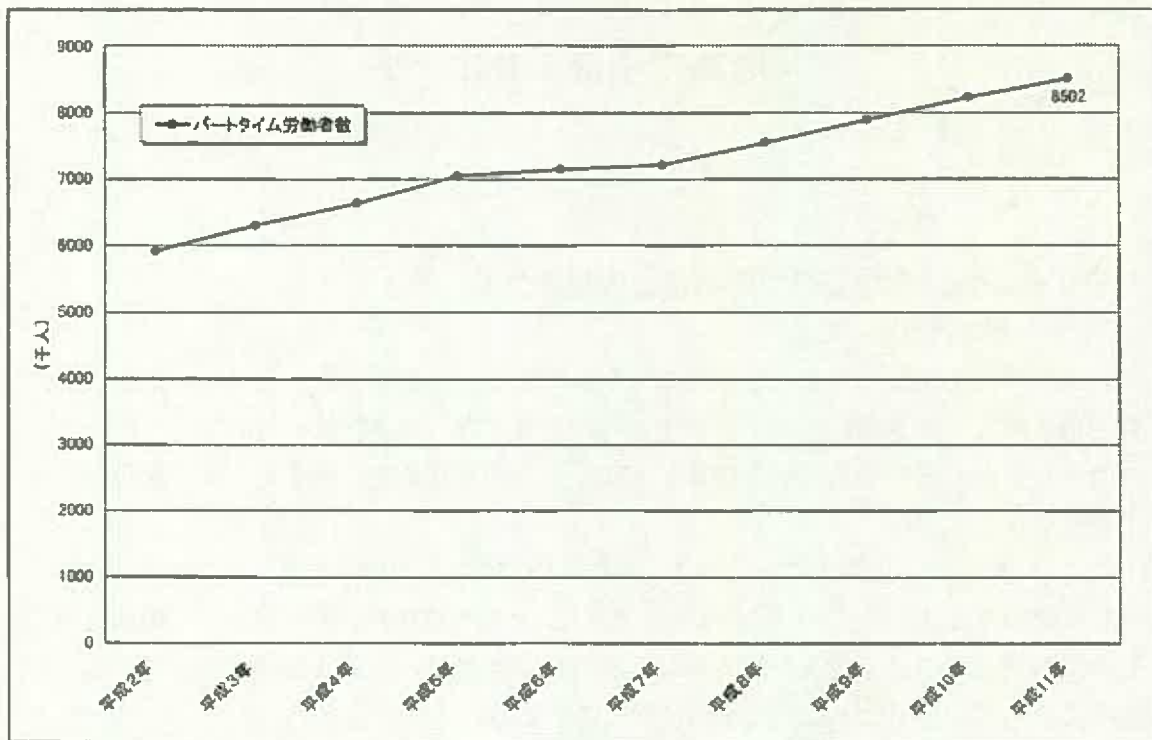


図4-2 パートタイム労働者数推移 (事業所規模5人以上)

(資料) 労働省「毎月勤労統計調査」

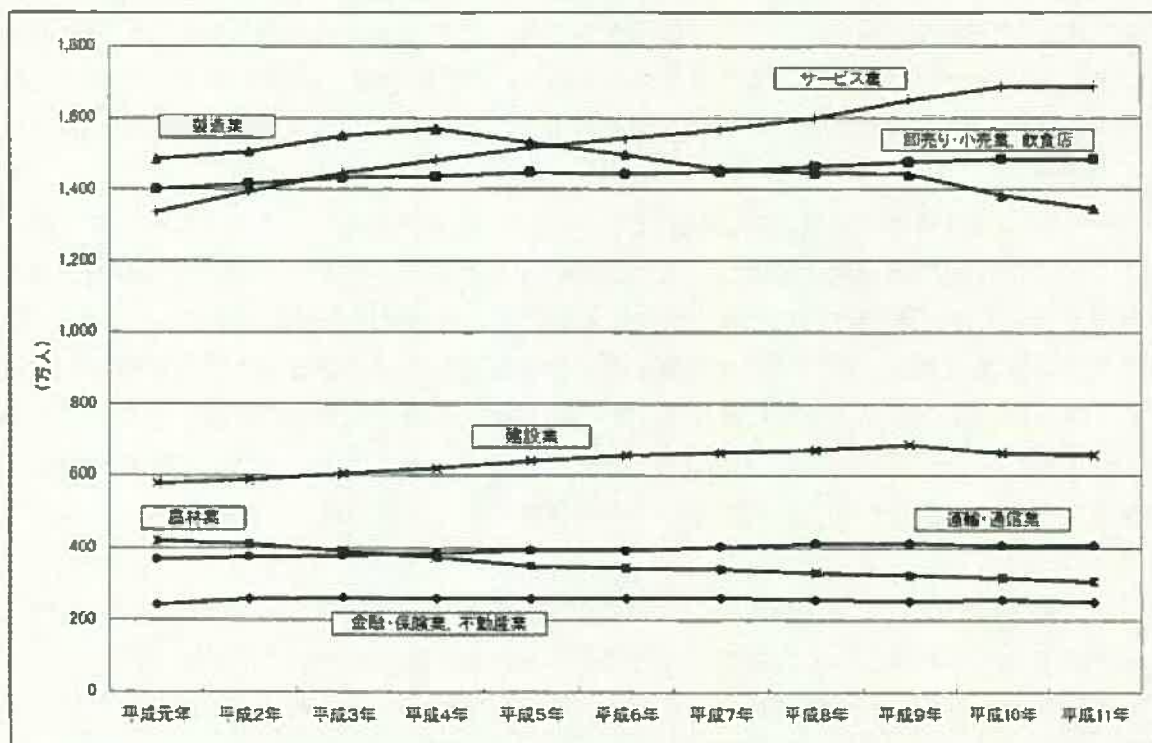


図4-3 産業別雇用者数推移

(資料) 総務庁統計局「労働力調査」

地域で子育てサポート

広岡真生

1 子どもが伸びやかに育つ地域社会を目指して

子どもの数が減っている。

地域で子どもを目にすることが少なくなっていると感じることはないだろうか。宅地造成が進んで遊び場になるような空き地が少なくなってきたせいなのか、それとも家の中でテレビゲームに興じているのか、とにかく集団で群れている子どもの姿を見かけることがなくなってきた。

ここ30年間で、川崎市における18歳未満人口は7万人以上も減っている(図15)。人口比率でいくと10ポイント近くの減少である。とりわけ川崎区や幸区などの南部地域での減少が顕著である。子どもが集まらなくなると閉園に追い込まれた幼稚園も出てきた。川崎市においても少子化は確実に進んでいるのである。

少子化は年金や健康保険をはじめとする社会保障制度の崩壊や、経済的な活力減少などの視点から論じられることが多い。これから到来する本格的な高齢化社会において、制度を支える将来世代が減少することは問題であるし、この先高い成長が見込めない日本経済においては労働力人口の低下はその深刻さを増す。合計特殊出生率が1.38にまで低下した今、少子化の原因究明に加え有効な対策を打っていく上で、国が果たすべき役割は大きなものがある。

一方で地域社会に求められる役割もまた大きい。核家族があたりまえとなった現代社会において、育児の相談相手を見つけるのはそう簡単なことではない。近所付き合いが希薄な今の状況では、ちょっとした用事を済ませる間に子どもの面倒をお願いすることもできず、育児ストレスはたまっていくばかりである。今まで比較的緩やかな形で育児の機能を分担してきた家族が縮小し、育児に関する知恵や知識がなかなか次の世代に伝わりにくくなっているのだろう。育児や子育てに関する情報がこれだけあふれているのに、逆に悩みを相談できる窓口が求められているのもこうした背景があると思われる。

この報告書では日本全体が直面している少子化の問題を背景に、川崎の地域社会でいまどのような試みがなされているのか、どのような未来を描けるのか考えてみたい。

子どもが伸び伸び育つ地域社会とはどういうものなのか。子どもを持つ親にはどんなサポートが必要なのか。地域社会は、子育て中の親子とどのような関わりを持つことができるのか。川崎市としてはどのような支援体制を組めるのか。少子化の流れは本当に食い止めることはできないのか。学齢に達する前の子どもに焦点を当て、以上の点を検証する。

いずれにせよ主役は子どもであり、そしてその親である。

未来を託す子どもたちに、いま、そしてこれから何ができるのだろうか。

2 本市の現況概観

川崎市の人口は、現在のところ 124 万人。年齢別の構成比率で見ると 15 歳から 65 歳の生産年齢人口が 74.9%で、全国平均の 69.0%と比べると高い値を示す（図 16）。一方 15 歳未満の年少人口の割合は、市全体では 14.1%で、全国平均の 15.4%を下回っている。この年少人口についてさらに各区毎の値で見ると、宮前区が 16.1%と突出していて唯一全国平均を上回っており、次いで麻生区の 14.5%、最低は川崎区の 12.9%となっている（いずれも平成 9 年現在）。全体として生産年齢人口が多く、宮前区を中心とした北部には子育て中の若いカップルが集住しており、一方南部では高齢化が進んでいることがわかる。

では、本市における若いカップルや、その子供たちを取り巻く状況はどうであろうか。川崎市の子育て環境で必ず話題にあがるのは、保育園の待機児童の多さであろう。平成 11 年 4 月現在で 1515 人の待機児童があり、0 歳から 2 歳の児童が 1065 人と集中している。保育園の定員が約 1 万人であることを考えると、待機児童の多さが分かる。

保育行政の抱える問題

前述のとおり本市の保育行政における現在最大の問題点は、待機児童である。待機児童に関しては、大都市の自治体がいずれも頭を悩ませているところであり、特に神奈川県などで著しい。ここ数年は、少子化の進行にもかかわらず、保育園に対する入所希望者は増加の傾向にあり、ニーズの高さを示している。

この問題の解消に向け、平成 9 年年度途中の補正予算を組んで立ち上げたのが「赤ちゃん安心お仲間保育室」である。これは特に待機児童の多い中原・高津・宮前・多摩の各区に、0 歳から 2 歳の児童を対象にした簡易型の保育園で、運営に関しては財団法人川崎市保育会に委託する形を取っている。平成 11 年 4 月現在で、前記の 4 区に全部で 16 のお仲間保育室があり、定員は 231 人となっている。なお平成 13 年度以降は待機児童数の推移を見ながら、段階的に縮小の方向で検討していくとのことである。また、平成 10 年に策定された「かわさき子ども総合プラン」によれば、このほかにもいくつかの施策を実施することにより、0 歳から 2 歳児を中心とした 1000 人の定員増を目指すとしている。まずは公立・私立の認可保育園を新設、改築、増築するなどして 500 人、また認可外保育園の援護の拡充、そして家庭保育福祉員（保育ママ）の拡充などである。

これからしばらくの間は、女性の就労機会の増加が、子どもの減少を上回り保育園に対するニーズは現状に近いレベルで推移するものと思われる。現状では手持ちの施策を組み合わせることで対処していくことになる。

延長保育、夜間保育、病時保育、保育ママ、一時保育

保育園に対する要望は待機児童の解消だけではない。入園できなければそれ以上の要求が出てこないのはもちろんのことであるが、働く親の勤務状況に合わせて保育をおこなってほしいという声は非常に大きい。その一番が延長保育である。川崎でも認可保育園における延長保育が始まっているが、全園で実施されている状況にはなく、一方で認可外保育園では延長保育をおこなっているところがほとんどである。川崎市としても、段階的に実施していく方針ではあるが、全園における早期の導入が求められているところである。

また、昨今の雇用形態の多様化は夜間保育の必要も生まれてきており、平成10年より川崎駅前の保育園「あいいく」がオープンし、午前9時から午後10時までの保育を実施している。駅近くの立地などの条件がよければ、北部においても夜間保育園に対するニーズはあるものと考えられる。

一方病時保育の必要性も古くからいわれているところであるが、川崎市では平成8年に「エンゼル多摩」が開設され、平成16年度までにもう一ヶ所開設する予定である。「エンゼル多摩」は南武線中野島駅下車徒歩1分という好立地のためか利用者は多く、平成10年度の実績で延べ2200人が利用している。定員は12名であるから、月曜から金曜で年間250日と考えてもその利用率の高さが分かる。他都市における病時保育室が立地条件などによっては利用利用者が少ないことを考えると、「エンゼル多摩」は非常に成功した例に入る。設備や、人員配置、交通の便のよさなどの条件がそろえば、他区においても潜在的なニーズはかなり高いものと思われる。「エンゼル多摩」のような独立した形だけではなく、病院併設型、保育園併設型、派遣型、保育ママの利用などさまざまな形態でのサービス提供が考えられ、検討に値する課題である。

また、保育ママ（家庭保育福祉員）の制度の整備もこれからの課題としてあげられる。保育ママは、保育士や幼稚園教諭、看護師などの資格を持った人が、0歳から2歳までの幼児を、3人まで自宅で預かる制度である。現在川崎には11人の保育ママが登録しているが、利用者への宣伝が行き届いていないこともあってかあまり広がりを見せていない。保育ママ同士の連絡もそれほど密に取られてはおらず（年に1度の研修会あり）、保育ママとして働く場合の制度的な保障も未成熟な部分もあり、ボランティア的色彩が残っている部分も見られるのが現状である。財政的な面で新たに認可保育園を新設することが難しい現状を考えると、保育ママの制度を整備拡充していく方向は、多様な保育サービスの提供の面から見ても今後検討していく余地は多分にあるように思われる。

最後に、一時保育の拡充もあげておきたい。これは保護者が就労・就学により週3日以内で断続的に保育が困難になる場合（非定型保育）や、傷病や出産、冠婚葬祭などにより緊急一時的に保育が必要となった場合（緊急一時保育）に対応する施設である。現在本市には多摩区の「ひばり保育園」と、夜間保育もやっている川崎区の「あいいく」の2ヶ所があり、平成16年度までに12ヶ所に増やしていく予定である。ひばり保育園の利用実績を見ると、年間延べ3000人弱の利用があり、定員14人の枠（非定型12、緊急2）に1日

平均で 12.7 人となっている。非定型の枠は保育園に入所できない待機児童が多く利用しており、認可外保育園と併用しているパターンが多いとのこと。また緊急一時の枠は常に利用者があるわけではないため、人件費等の確保に苦慮しているとのことである。

子育てに対するさまざまな支援態勢

これまで保育園に関する事例について述べてきたが、子どもや保護者を取り巻く環境はもちろん保育園だけにとどまらない。図表 5 に見られるように、女性の年齢別就労割合は M 字曲線を描くことで知られている。0 歳児の 9 割以上、1,2 歳児でも 8 割以上が家庭で保育されており、また 4,5 歳児では 7 から 8 割の児童が幼稚園に通っている。川崎市の幼稚園と保育園の児童数比率が 2 : 1 であることからわかるように、保育園に通っていない子どものいる家庭に対する支援の重要性が浮かび上がってくる。

(幼稚園) 現在川崎には 100 を越す園があり、そのうち公立は 18 園である。8 割を占める私立幼稚園はいずれも 3 歳児保育をおこなっており、同年齢の児童のうち 3 割以上がこれに通っている。最近の幼稚園の動きとしては、「通園バス・給食・プール」が三種の神器といわれるように、少子化の流れを見据えて多様なサービスの提供が盛んにおこなわれている。また、保育時間が短いこと(原則 4 時間)に対する不満にこたえ、午後の時間も延長して保育をおこなう「預かり保育」が広がってきている。川崎市としては、私立の幼稚園に通う子どもの保護者の負担を減らすために、納税額に応じて助成金の交付をおこなっている。また現在ある公立の幼稚園は、平成 15 年をめぐりに実験的ないくつかの園を残し全廃されることになっている。幼保一元化の議論なども視野に入れ、幼児期に必要な保育とは何かを考える機会にしていくべきであろう。

(母子保育教室・子育てグループ・自主保育) 保育園や幼稚園に頼らず、かといって家に閉じこもりきりにならない子育ての形が最近徐々に広まりつつある。保健所の 3 ヶ月健診、1 歳半健診などをきっかけに母子保健教室に参加し、そこで知り合った仲間とその後子育てグループを作るパターンや、既存の幼稚園の教育方針にどうしてもなじめず、仲間を募って自分たちの手で保育を作り上げていく自主保育などがその例である。小さなものまで入れると市内で 200 以上のグループがあり、対象も 0 歳～2 歳、1 歳～就園前、就学前児童とさまざま、内容についても月に一回の母親同士の情報交換を主においたものから、毎週曜日を決めて公園に集まりレクリエーションをするもの、週に 5 回の本格的な保育を行っているものまでさまざまである。保健所の保健婦らが積極的にサポートしているものもあるが、その多くは母親たちが中心となった自主的な活動である。

川崎市としては、これらの子育てグループを支援し、活動の場や情報の提供に努めている。なかでも自主保育グループには注目しており、条件を満たした団体に対しては年間 3 ～ 8 万円の補助金を交付している。さまざまな子育ての形が少しずつ社会的にも認知されつつあり、地域における育児力が徐々に充実してきているようである。

(地域子育て支援センター) 子育て支援センターとは、育児相談や育児サークルの支援な

どを行う施設で、川崎市では夜間保育「あいいく」に併設された形で 1ヶ所あり、地域における子育ての総合的な支援システムの核としての役割を期待されている。平成 12 年からは川崎区と幸区を対象に「ふれあい子育てサポート」事業をスタートさせ、育児の援助をしてほしい人（利用会員）と、育児の援助をしたい人（子育てヘルパー）をつなげるサービスもはじめている。開始 2 週間で様子を聞いてみたところ、利用会員・子育てヘルパー友に 70 名ずつの登録があり、徐々にその活動も始まってきているとのことである。

なお地域子育て支援センターは、平成 16 年までには中原以北にも 2ヶ所を新設する計画である。地域における子育て支援の核としての役割が期待されるだけに、早期の設置が望まれるし、またその運営内容にも注目が集まっている。

3 子育てを地域で支えるために

先にも述べたとおり、ここ 5,6 年の間は待機児童の解消がもっとも大きな課題となることは間違いない。ではそれ以降はどのような状況が出現するのであろうか。

このまま少子化が進めば、保育園・幼稚園の淘汰が始まるのは間違いない。女性の社会進出等を考えると、より厳しい競争にさらされるのは幼稚園の方であろう。実際南部の幼稚園では園児が集まらずに閉園に追い込まれたものもあるし、公立幼稚園もその役割を終えたとしていくつかの実験的園を残して全廃の予定になっている。厚生省の保育園に関する規制緩和を受け、保育園の経営に乗り出す幼稚園も出てきており、幼稚園冬の時代が来ることは間違いない。一方で保育園はどうかといえば、时期的には少し遅れることになりそうではあるがこちらも厳しい競争の時代がやってくる。しばらくは少子化の影響を受けながらも保育園に入るのが難しい状況は続くが、10 年もすれば入る方が園を選ぶことが当たり前になるだろう。

このような中、川崎市では公立の保育園がその 8 割を占め、公立と私立の割合が半々であるところが多い他都市と比べて少々特異な状況下にある。確実に競争の時代になる保育園業界にあつて、公立保育園は果たしてニーズに合わせて変っていけるのであろうか。私立保育園が経営的な感覚でその運営を行っているのに対し、公立の保育園の運営は公務員がそれにあたっている。保育士の平均年齢で 10 歳近く開いていることからわかるが、一つの園にかかる経費で比べてみても 3 割から 4 割程度の開きがある。では保育のサービスの内容はどうかといえば、必ずしも公立の保育園の方が優れているという声が多いとはいえない。保育内容に特徴を打ち出し、何とか親や子供たちのニーズに応えようとしているのは私立の方が多い。

本市は高度経済成長の時代下において、増える人口と高まる保育ニーズに応える形で公立保育園を数多く作ってきた。もちろんそれに耐えうる財政的な余裕もあったが、それ以上に緊急的に保育園を必要とする声に、最も早い方法で応えた結果であった。しかし時代は大きく変っている。民間に委託できる部分は民間に任せ、公立ならではの役割を模索し

ていく時期に来ている。

提言 1: 地域に開かれた保育園を

世田谷区の中学校で、全国の注目を集める試みが今年の6月より始まっている。1階にある3部屋の余裕教室を、保育園の分園として提供しているのである。待機児童対策もさる事ながら、受け入れた中学校の生徒たちにも「保育実習」を経験させられるメリットがあり、各自治体からかなりの問い合わせがあるとのこと。赤ん坊と接する機会がほとんどない今の子どもたちにとって、園児とふれあう機会は情操教育の面でも、将来の育児について考えるきっかけの面でも貴重な体験となっている。

実は川崎市内でも、中学生が保育園児と接する機会を作ろうとする動きは数年前から出てきている。市内のいくつかの中学では、特別活動の時間を使って中1から中3までの生徒を福祉施設に体験学習に行かせており、その中で幼稚園や保育園に行き園児たちと遊ぶというカリキュラムがある。はじめはどのように接してよいかわからない中学生も、園児たちの要求に応えるような形で徐々に溶け込み、遊びを通じて子どもとの接点を見つけていく。

このような試みはまだ市内のいくつかの中学でしか実施されていないが、ここは公立の強みを活かし保育園側も積極的に受け入れていってはどうか。少子化の原因は女性の社会進出などに伴う晩婚化や、子育てに関する経済的な負担感が理由としてあげられることが多い。しかし「子育ては大変、だけど楽しい!」ということ、若い世代がどれだけ現実味を持って感じているのだろうか。子育てに関する経済的な負担感や、子どもを持ちながら働き続けることの難しさ、そして時間的・精神的プレッシャーなど、マイナス面ばかりがクローズアップされている昨今の状況を考えると、赤ん坊と接することを通じて子育ての楽しさを知ることは非常に大切な経験である。

保育のプロとして、人生の先輩として、子どもと関わることの充実感を伝えていくことは、これからの保育士に求められる資質になると思われる。その意味では、開かれていく対象は何も中学校に限らない。地域における子育てプロフェッショナル集団として、子育てに関する悩みの相談窓口や、育児グループとの交流・園庭開放、まだ子どもを持っていないカップルに対する子育て体験教室など、地域社会に対してこそ溶け込んでいくべきであろう。この点においては、平均年齢が高い公立の保育士は強みをもっているとも考えられる。

もちろん冒頭に挙げた世田谷の試みを、本市においても検討するべきことは言うまでもない。

提言 2: 「保育ママ」制度の充実

保育のプロフェッショナルという点では、保育ママの存在も大きい。自宅における小規模保育(3人まで)は、0歳から2歳までの乳児にとっては、決まった保育ママに面倒を見

てもらえるという意味で集団での保育に比べより安心感がえられるし、何よりも保育ママ自身が地域で生活しているという強みがある。保育ママとの相性さえあえば、預ける親にとっても子どもにとっても非常に利用しやすい制度である。

現在本市における保育ママは11人と少ないが、まだまだやってみたいという人はいるはずである。そのためにも制度の手直しが必要になる。この制度はさまざまなメリットが上げられる一方で、保育ママにかなりの責任がかかってくるという側面がある。そのため一番の問題点が、保育ママは休めない、ということなのである。保育ママが病気や、葬式などでどうしても子どもが預けられない場合、現状では親は仕事を休むか、自力でほかの保育者をあたる必要がある。そこで、保育ママに緊急の事態が起きた場合は、地域の保育園が一時的に保育を肩代わりする制度を作ってはどうか。いくらなんでも有給休暇も取れない仕事では、どれだけ宣伝したところでなり手は現れないだろう。

また保育ママ独自の研修会を開く必要がある。基本的に自宅で1人で保育を行う保育ママは、情報交換やノウハウの教えあいなどの機会が定期的に必要であり、そのことで保育サービスを高いレベルに保っていくことができる。こうしたサポート体制を整えたいうえで、「ヘルパー大作戦」ほどでないにしろ保育ママを公募で募り、同時にこの制度の広報も行うのである。

地域に保育のプロがいる。このことだけで子育て中の若い親はどれだけ心強いことだろう。

提言3:子育てサポートの地域ネットワーク作り

出産や育児に関する雑誌や出版物はかなりの数にのぼる。ところがこれだけ情報が手に入りやすくなっているにもかかわらず、育児に対する不安を抱えている親は逆に多くなってきている。核家族化が進み、生の情報を得られる機会が減ってきており、また近所づきあいが希薄となり、人と人とのネットワークが作りきれずにいるのである。地域で活動する保健婦は、育児サークルなどでの親同士の情報交換の重要性を強く感じるという。同じ子育て中の人に、自分の悩みを話すだけで表情が随分明るくなるのである。

また児童虐待のケースに長く関わっている心理職の専門家は、「子育ての分散化」が虐待にいたるのを食い止めるポイントだと話す。子育て中のストレスを抱えた親には、心地よく感じられる人や場所との出会いこそが大切であり、相談に乗ってくれる誰かを見つけることで自己嫌悪から逃れられるのである。

母親が子どもとの関係に閉じこもってしまい、いたずらに悩みや不安を増幅させていくことを「母子カプセル」というが、特に都会の「母子カプセル」において気軽に悩みを打ち明けられる人や場所が必要である。子育て支援センター（川崎区）など、敷居の低い相談機関を北部にも早急に整備していくことが求められる。子育て支援センターが行う「ふれあい子育てサポート事業」も地域における子育てボランティアの発掘と、それを必要とする人への橋渡しという点で、地域の子育てネットワーク作りに大きな役割を担っている

といえよう。

またこの分野に関しては行政が直接担わずとも、市民によるさまざまな窓口があることも忘れてはならない。たとえば、川崎市や横浜市の北部地域・稲城市を中心に活動しているNPOに「ままとんきっず」があるが、ここでは「ままとんきっず おしゃべりライン」と称して電話で子育ての悩み相談を受け付けたり、「ままとんサロン」として子育て中のお母さんを対象としたおしゃべり会を開催したりしている。このNPOの特徴は、子育て中の母親自身が会を立ち上げ運営している点で、年間2冊のタウン情報誌を発行したり、子連れコンサートを企画したりと活動も多岐にわたっている。情報誌の販売に関しては直接書店に交渉に行くほどの、力のあるグループでもある。行政の欠点はどうしても小回りが利かないことである。地域における多種多様な問題の解決に関しては、市民の自主的なネットワークのほうがより力を発揮することもある。行政としてはそれをサポートする立場に回ることも時には必要である。金銭面での援助ができなくともその活動や会の存在自体を公的に認めるだけで、かなりの助けになる場合もある。

では子育てサポートの地域ネットワーク作りにおいては、川崎市としては何ができるのだろうか。先にも述べた市民の活動を手助けすることに加え、行政機構内部での連携を密にするネットワーク作りをあげておこう。保健所、福祉事務所、保育園、保育ママ、子育て支援センター、児童相談所、小児科など、何も行政の機関に限らずともプライバシーを侵害しない範囲では情報の共有を進めるべきである。子育てに関するノウハウや、人的な交流も含め風通しのよい関係作りを目指していくことである。

4 働きながら安心して育てられる社会を目指して

家族関係論や女性学を研究している恵泉女学園大学人文学部教授の大日向雅美氏は、少子化をテーマにしたある講演でこう述べている。「今の若い女性の意識は、二つに分かれているのではないかと思います。1つはキャリア志向といいますが、仕事をもって、とにかく仕事を続けてみたいということですね。学校を卒業した後就職する、そして自分の生きがい仕事を求めたいという女性たちです。もう一つは、家族志向。出産して、母親になりたいという意識。これも非常に強いんです。この二つの意識はちょうどラクダのこぶみに、二つこぶになっています。どちらが大きいかというと、私の調査の結果では、キャリア志向の方はまだ一部です。小さいのではないかと思います。家庭志向、母親志向の方が、大勢のマジョリティーになっていると思います（以下略）」。

そして、このキャリア志向の女性たちが晩婚化が進む一つの原因になっているのではないかと述べている。

氏の議論で注目すべきポイントは、キャリア志向も母親志向も実は二つの共通点を持っていると述べていることである。一つ目は、どちらもが現代の日本社会において、仕事と家庭を両立するのは難しいと考えている点である。キャリア志向の女性も、結婚や子どもを産むことを決して否定しているわけではなく、できたら結婚して子どもを持ちたいと

考えている。しかし自分の生き方を犠牲にすることはまだ考えられない、ある程度仕事が落ち着いてから、というわけである。二つ目は、いずれもが結婚や、子どもを持つということに精神的な意義を求めようとしている点である。かつてのように経済的な安定を求めてだとか、独身でいることに対する社会的なプレッシャーに負けて、だとかいう必要がなくなってきたわけである。

スウェーデンの例

この就業と子育ての両立という視点は、重要な示唆に富んでいる。

積極的な家族政策が成果を上げた好例として、よく引き合いに出される国にスウェーデンがある。1978年に合計特殊出生率が1.60を記録したスウェーデンでは、その前後から親保険（有給の出産・育児休業制度）、児童手当、保育サービスの3本を柱に、強力な家族政策を実施した結果、1990年には2.13にまで回復させることに成功した。この時期におけるスウェーデンの政策の主目的は、出生促進ではなく、子育てと就業の両立を可能にする社会環境の整備にあったといわれる。

厚生省の出した平成11年の新生児の数によれば、今年も合計出生率は前年を下回り過去最低を記録するものといわれている。少子化や晩婚化の傾向はいまだ底が見えない状況が続いているわけである。しかし、世の若い男女すべてが子どもを産み育てることに魅力を感じていないということではない。むしろ社会の状況がそれを許さないから産めない、もしくは産むのを見合わせているというのが正直なところであろう。

女性の社会進出が進み、子育てと就業の両立を求める声が大きくなる中で、まずは育児休業制度の充実が早急な課題である。来年度中には育児休業手当が現行の25%から40%に引き上げられるという。この制度がしっかりと根つき、そして必要な人が無理をしない形で利用できるよう育てていくことが求められている。

川崎市としては

育児休業制度の充実というと、どうしても国の仕事のように思える。確かに労働省をはじめとした国の役割は大きく、この分野において地方自治体が直接的な形で関わりを持つことは難しい。であるならばこういうのはどうだろう。本市には、大企業と呼ばれる会社群がある。これらの育児休業取得率ランキングを発表するのである。女性の働きやすい職場、男性も育休が取れる職場、そんな企業を客観的な基準で評価すれば、何よりもまず育児に対する社会的な認知度が上がるだろうし、育児休業制度に力を入れている企業がアピールする場の提供にもなる。

二つ目は、市の職員自体に育休取得の奨励を強烈にしていくのである。公務員は女性の働きやすい職場として広く社会に認知されている。もちろんこの点は大いにアピールするべきで、育休の取得率で民間に負けているようでは問題である。ここでは、さらに男性職員にも積極的に育休を取ってもらうのである。「育児をしない男を、父とは呼ばない」とは

安室奈美江の夫、SAMが出演して話題を呼んだ厚生省のポスターであるが、固定的な性別役割分業観や、職場優先の社会風土の是正は、男性も育児に積極的に参加して初めて実現できる。市独自の制度として、育休にプラスして、子育てリフレッシュ休暇を認め、子どもの夏休みの期間に合わせてまとまった休暇を取れるようにするとか、授業参観やPTAの行事に参加するための休暇を作ってもよいのではないかと思う。いずれにせよ上手に話題作りをして、社会の雰囲気誘導をすることも行政の役目であろう。

三つ目には、中小企業への育児休業奨励金を出すというのはどうだろうか。この制度ができてまだ数年。大企業はまでも、中小企業ではこの不況の中そんな事を言っている余裕はないということも多く、また育休を取られてしまうと代わりの人材が居らず仕事自体が立ち行かなくなってしまうところもある。そこで、労働者が育児休業を取った場合のダメージを補填する意味も込めて、育休取得1人に対していくらという奨励金を出すわけである。たいした予算がつけられないようであれば、育休取得率ランキングの上位10番までに給付するという方法もある。「ファミリーフレンドリー企業」の表彰制度¹⁾の、川崎版というわけである。

5 まとめにかえて

30年後の未来を考える上で、子どもに関するテーマを選んだのは、未来を担っているのはまさにこの子供たちであるという思いがあったからである。介護保険が導入され、高齢化の到来が声高に叫ばれている今の状況では、ここしばらくの政策の中心は老人問題になるであろう。しかし、高齢化問題の根本には子どもが生まれなくなったという現実があることを忘れてはならない。

子どものいないまち、学校がどんどん廃校に追い込まれるまちが、いかに寂しいものかよく考えてみる必要がある。10年もすれば少子化の影響は、若年労働力不足という形で現れてくる。新しい技術に対する開発力は衰え、経済はもちろん、社会のあらゆる分野におけるサービスの低下が起こってくるだろう。日本は今まさにそういう社会に突入しているところなのである。

少子化の社会的、経済的、文化的背景については多くの議論がある。女性の高学歴化、性的役割分担の変化、結婚観の変化による晩婚化やシングル化の進展、子育てに対する費用の増大、育児休業制度導入などによる企業文化の変化、受験競争の低年齢化、子どもの自殺に見られるいじめの深刻化や幼児虐待など。晩婚化の原因を探り、子どもが生まれなくなったマイナス要因を特定し、そのうえで有効と思われる政策を実行していかなければならない。年金制度や税制度の改革、児童手当、育児休業制度の手直、教育改革や、住宅政策などさまざまな分野の施策が考えられる。

¹⁾ 仕事と子育て・介護が両立できるさまざまな制度を持ち、多用でかつ柔軟な働き方を労働者が選択できるような取り組みを行う企業を、平成11年度より労働省が表彰している。

この報告書で、「地域での子育てサポート」にこだわったのは、子どもとのかかわりの中において初めて、これからの社会の方向性が見えてくるのではないかと考えたからである。子どもと、子どもに直接かかわる親。その存在を抜きにして少子化は語れない。地域における子育て力の強化により、親にかかる子育ての負担は減少するはずである。将来社会を担っていく子どもを育てる作業は、介護の社会化と同様に広く社会が担っていく必要がある。子どもの声が響き渡る地域、その実現ためにも子育てサポートのネットワーク作りが必要であり、そのことで少子化の流れを変えることもできるはずである。

この報告書を作成するにあたって、さまざまな施設、グループ、そしてそこで活動する人々にお話を伺うことができた。仕事として、NPOとして、ボランティアとして、地域住民としてさまざまな形で子どもと関わっている人たちからは、今ここにいる子どもたちと豊かな時間を過ごしていきたい、という共通の思いが伝わってきた。核家族化が進み、地域社会の崩壊が叫ばれて久しいが、新しい形での地域のネットワークは確実に生まれてきていることを感じた。

最後になったが、突然の訪問に対し親切にインタビューに答えていただいた方々にお礼を申し上げたい。マエマエ・ママズ松井氏、グループボレボレ鈴木氏、南部未来子ども発信基地庄司佳子氏、ままとんきつず有北氏、たまりば西野氏、エンゼル多摩池田氏、ひばり保育園副園長久保田氏、多摩お仲間保育室酒井氏、保育ママ伊藤氏、山口氏、犬蔵中学教諭小林氏、子育て支援センター鈴木氏、ふれあい子育てサポート辻井氏、夜間保育園あいいく、菅生保育園、白幡台小学校付属幼稚園の職員の皆様、川崎市市職員の皆様本当にありがとうございます。

参考文献

- ・「少子社会カルテ その現状と課題」 横浜市企画局少子・高齢化対策室編
- ・「少子亡国論 低出生社会をどう乗り切るか」 かんき出版 山本肇
- ・「少子化時代の日本経済」 NHKブックス 中央大学教授大淵寛
- ・「先進諸国の人口問題 少子化と家族政策」 東京大学出版会 人口問題研究所所長 阿藤誠編
- ・「保育園ガイド神奈川」 丸善メイツ マエマエ・ママズ
- ・「地域から作る子育てネットワーク 児童福祉法改正と吹田の子ども総合政策」 自治体研究社 吹田の子ども総合政策作り専門委員会編
- ・「ようこそ幼稚園へ」 PHP研究所 全日本尻幼稚園連合会編
- ・「社長！それは労働法違反です！」 かんき出版 弁護士栄枝明典
- ・「トルコ人のヨーロッパ 共生と排斥の多民族社会」 明石書店 一橋大学教授内藤正典
- ・「別冊ままとんきつず 保育園特集」ままとんきつず製作

- ・「少子化時代の保育園」岩波ブックレット 前田正子

参考資料

- ・川崎市子ども総合プラン
- ・国立社会保障・人口問題研究所による少子化ホームページ（人口統計資料や、結婚に対する意識調査結果など）
- ・厚生省ホームページ（エンゼルプラン、新エンゼルプランについて）
- 一橋大学教授 高山憲之論文 「少子社会が我が国の社会・経済に及ぼす影響」

「高齢型社会」を念頭に30年後について検討する

早田 清

1 はじめに

2030年には、「高齢型社会」となるのは明白である。65歳以上の人口が全体の28.0%になると予測されている（図3参照）。人口全体の4分の1以上が65歳以上となることから、高齢型社会を念頭に置いた社会システムを作り上げ、適切に運営することが必要となる。

そのために政府はゴールドプランの策定など、諸々の対策を講じているが、ある程度は効果があると思われる一方で、現実には老後に不安を感じる人が多いといわれている。年金問題ばかり、介護問題ばかりである。若年層にしても、将来的に少ない人数で高齢者を支えなければならず、自分が将来高齢者になったときに支えてもらえるのだろうか、という不安はある。定年退職後も働きたいという人は多いはずである。働きたい理由は働き甲斐やボケ防止など、いくつか考えられるが、その理由の中で最も重大であるのは退職後の年金生活に不安を持つ人が多いことである。しかし、現実には、定年後には十分に働き口がないのが実情である。

高齢者の行動にも多様性が現れつつあるといわれている。最低限の生活を営めるだけでなく、年をとってもゆとりのある生活を送りたいと思う人は多いはずである。従来のように高齢者を一律に「弱者」として捉える考えは、少なくとも改めなければならない。高齢者には、年の功というべきか、若年者にはない技術などを持っていることが多い。高齢者が人生経験をいかして社会を支えていく存在になり、高齢者が安心して暮らせるようになることが、未来に希望を持てる社会づくりの第一歩と考えられる。そして、高齢者に優しい社会であることが、若年者にとって将来への不安を取り除き、社会全体が明るいものとなるとも考えられる。

高齢者のことを考えるにあたっては、単に高齢者への視点だけでなく、もっと大局的に、個人のライフサイクルの視点から考えなければならない。人間は突然高齢者になるのではなく、長年の人生経験を経て高齢者になるのである。子どもを含めた「人間のライフサイクル」全体を視野に収めた上で、各世代の特徴を踏まえて、望ましい施策を探っていく必要があるのではないか。また、現在の高齢者は第二次世界大戦を経験してきた人が殆どであるが、2030年の高齢者は戦後生まれの人が多くなる。生まれ育った環境などに違いがあることから、この違いについても、考慮しなければならない点はあると思われる。

2030年の川崎を考えるに当たっては、「高齢型社会」を抜きには語れない。本稿では、あくまでも「高齢型社会」になっていることを前提として、その中で、ある一家を通して理想像の提案を行う形で、社会全体にとってよい方向が何であるのかを探ってみたい。

2 推測に当たっての前提条件

推測に当たっては、ある程度の前提条件を付けざるを得ない。将来どのような事態になるのかはいろいろな可能性があるもので、それらについての全部の可能性について述べるのではきりが無い。最も考えられるのは、時代の流れや高齢化の流れに応じて、政治や社会全体が少しずつ変わっていくことだろう。しかし、この論文では、社会全体の流れに大きな方向転換がないものとして、次の条件も加えて論じていきたい。

(1) 科学的側面

現代の科学の発展には凄まじいものがある。携帯電話はその顕著な例である。つい10年前ほどの携帯電話はかなり大きめの機械を肩に掛けながら話す形式で、現在のように気軽に話せるほど小さくなっていることなど、夢物語であった。従って、どのくらい科学が発展していくのかを予想するのは、非常に難しい。ただ、鉄腕アトムが空を飛ぶところまでいくとは、到底思えないのだが…。ここでは、科学の発展とともに、情報化が進む一方で、コミュニケーションを求める風潮が強まることを考慮して、SOHO(Small Office & Home Office)などが更に発達していることを想定して話を進めたい。

(2) 医学的側面

「高齢化」の重要な要因は医学の発達である、と言えるのは間違いない。

かつて死因の第1位であった結核は、まだまだあなどれない病気ではあるが、以前に比べれば少なくなっている。現在の死因第1位である癌も、30年のうちで必ず治る病気になっているかもしれない。そして、ここでは人間としての尊厳を考えて「終末期医療」が進んでいることを想定して、希望的観測を交えながら話を進めたい。また、最近増えている、うつ病などのいわゆる「心の病」については更に増えていくことを想定する。

(3) 経済的側面

少なくとも「高度成長」にはならないと予測する。なぜならば、生産年齢人口が少なくなると予測されているので、多少の付加価値はあったとしても生産力がそれほど高まるとは思えないし、世界の国の経済成長との兼ね合いから、日本だけが再び成長するとは思えないからである。また、これまでのような長期雇用慣行は崩壊して、年俸制が当たり前の時代になっているものと仮定する。既に金融業界などで採用時から比較的高い給料で雇い、その後は能力給制度にする動きが見られている。個人のライフサイクルやライフスタイルに影響を与えるものである。

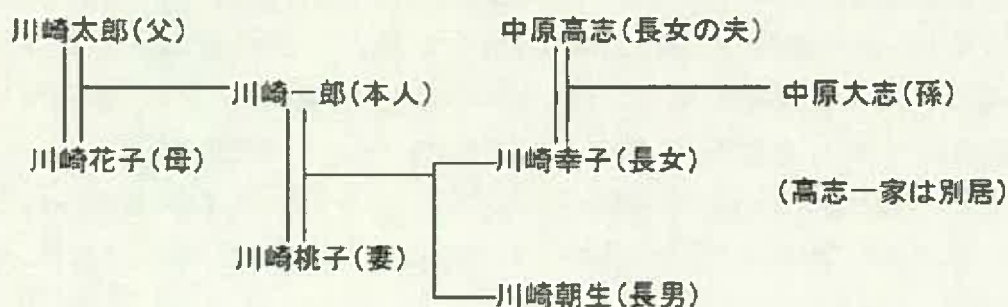
社会保障制度にも目を向けなければならない。将来的に高齢者を支えてくれる若年層が減るのだから、若年層にも高齢者にも今よりも負担が増えるのは必至であるとして話を進める。

3 シナリオ「2030年の川崎」

(1) 登場人物紹介—川崎家の人々

登場人物の設定については、将来的には、現在よりもさらに核家族化が進むと予測される（図18参照）が、ここでは3世代家族とした。

<家系図>



①川崎太郎（祖父・80歳）

東北出身で就職を機に川崎にやってきた。足に障害を抱えながらも2015年まで働き、その後は得意の電気技術を活かしてリサイクルセンターで働くが、2年前に脳いっ血で倒れ、普段の生活においては軽い介護を必要としている。

現在の日本の社会では60歳定年が一般的になっているが、年金受給年齢が近いうちに65歳に引き上げられるのと同時に定年も65歳が主流とならざるを得ないだろう。ただ、これは近い将来の話であるから、2030年の段階では、「長期雇用慣行」が崩壊し、年俸制が主流になり、より所得の格差が広がることが想定される。「定年」という定義はなくなっているかもしれない。また、将来的には公的年金だけでは豊かな生活を営むには不十分にならざるを得ないことが想定される。現行の公的年金制度が続く限り、相対的に高齢者の数が増え続ける現状から若年層の負担が増えるのは明白であるが、その負担を大幅に増やすわけにもいかないのが、これからの負担構造をどうするのが問われることになるだろう。

今後は、私的年金に頼る人が更に増えるのではないかと、ここでは予想する。その理由としては、公的年金だけでは生活が成り立つのかどうか不安に思い、より豊かな老後生活を送りたいと思う人が多くなる傾向があることである。ただし、ここで注意しなければならないのは、「公的年金」と

「私的年金」の違いである。公的年金は、物価や国民生活の向上に応じて改定し、実質価値を維持する性格を持つのにに対し、私的年金は仮にインフレーションが起きたとしたら実質の貯蓄の価値が下がるという性格を持っている。その意味で、公的年金制度は最低限の所得補償を保つという意味で今後とも必要不可欠な制度であるといえよう。だから、公的年金と私的年金の併用という形が一般化するのではなかろうか。

②川崎花子（祖母・75歳）

生まれは川崎で、60歳まで幼稚園の教諭の仕事をして、その後は「シルバーバンク」に登録して、家を託児所として開放して「保育ママ」として幼児を預かっている。今は、本人には介護の必要は全くないが、仕事の都合上、太郎の介護を行うことができないので、介護サービスを利用することになる。

高齢者の雇用を進める方向としての一つとして、現在でもこのような制度はあるが、高齢者の持つ特技を生かして勤労できるようなシステムを整備することが重要であると思われる。花子の場合、子供を預かる場所と時間と資格があったことから、「保育ママ」を行うことを選択した。ここでは名称を「シルバーバンク」としたが、将来的にはこのような業務は民間の派遣会社等がその役割を担うのではないかと。近年「長期雇用慣行」が崩れていることから、若年層もこのような「人材バンク」に登録させるようになるのではないかと。「人材バンク」の運用主体については、行政でもNPOでも民間でも構わないが、どちらが行うにせよ、登録者にも利用者にも情報が分かりやすく伝わるようにしなければならない。介護保険の導入には、「家族介護」の負担を軽減させる意味も含まれている。介護保険はそもそも介護を「措置」から「契約」へと転換させるものである。「契約」であるがゆえに、より本人にとって選択の自由があるとともに、責任も伴うものであるともいえる。

③川崎一郎（父・53歳）

川崎市役所に勤務して30年が経過する、ある課の課長である。休日には、可能な限り余裕を見つけては、趣味を活かしてボランティアとして幼少者に対するパソコンの講師をしている。

市職員の在り方も今後30年の間に変わらざるを得ないだろう。2010年位になると職員が大量に定年退職する事態になるのは明白である。これからはこれまでのような年功序列制などの長期雇用慣行を崩し、より実力が問われるようになるだろう。ただ、どのようにして「実力」を計るのかにつ

いては、まだまだ問題が多いように思われる。民間会社のように、売上の大小で決めるわけにはいかないところが単純にはいかないところだ。市民を含めた誰の目にも分かり、納得のできるような人事体系の確立が求められる。また、ボランティア精神を養う意味からも、まず公務員が地域でボランティアを気軽にできるような体制や雰囲気づくりが求められる。

④川崎桃子 (母・50歳)

栄養士として病院に勤務していたが、結婚後子供が生まれるのと同時に退職した経緯を持つ。その後は子育てをしながら、地域のNPOの運営する「川崎さん家」というグループホームでいかに利用者に喜ばれる食事を作れるかを考え、直接利用者と料理をつくり、楽しく会話することが生きがいになっている。

女性が働きながら子供を育てることができるようになるための議論においては、これまでは「少子化」の観点からの議論が多かったように思うが、これからは「女性の生き方」をもとにしての議論をもっとおこなってもよいと思われる。「働きがい」を感じられるような体制作りを行政も市民も真剣に考えることが必要である。そのためには、女性をもっと前面にたてるよう、あらゆる方策をとることが求められる。NPOは、その受け皿の中心的存在になるのではないか。グループホームは、高齢者対策の中で今後増えていく形態ではないかと思われる。これは、高齢者同士がより自主性を持って行動する傾向が強まることの現れであろう。

⑤川崎幸子 (姉・26歳)

大学在学後すぐ社会福祉士として、NPOが運営する福祉に関する相談機関に就職し、結婚後も、いかに高齢者のために何ができるかを考え、子育てに影響のない範囲で地域の会合には積極的に参加している。

これまで高齢者の相談に関することは殆ど行政が担ってきたが、今後は介護保険の導入を機に、NPOなどの参入により、その選択肢が広がることが想定される。相談窓口業務を含めた福祉業務については、行政側とNPOなどとの競争、或いは各々の棲み分けが行われていくのではないかと思われる。地域の会合の参加だけにとどまらず、子育てをする者(女性に限らない)が社会進出できるための制度などは充実させつつあるので、あとはそのための雰囲気づくりをすることが求められる。

⑥中原高志（姉の夫・28歳）

もともと建築士として設計事務所に勤めていたが、幸子との結婚を機に、「福祉住環境コーディネーター」という資格を取得し、川崎でベンチャー企業を設立し、福祉用具の製作や販売を行っている。製作にあたっては、妻が地域の会合で得た話が活かされている。

川崎の将来を考えた時、その地域の産業をいかにして育成していくのかを考える必要がある。単に資金の援助だけでない、行政と産業との二人三脚で地域産業の育成ができるかが問われる。そのためには、お互いにアイデアを出して実践していくしかないのではないかと。

「福祉住環境コーディネーター」という資格は、高齢者や障害者が安心して自立した生活を送るために住環境の整備充実と改善を提案する専門職として、1999年に創設された新しい資格である。これからは、このような福祉に関する新しい資格が登場していくのではないだろうか。そして、このような資格が、仕事を行う上での信用度や実力を測る道具として利用されていくのではないだろうか。なお、夫婦で名字が違うが、将来は氏を自由に選択できる制度ができているものと予測して描いている。

⑦川崎朝生（弟・18歳）

生まれながらにして耳が聞こえない障害がありながらも、大学に通って福祉の勉強をしながらボランティアで子供たちに手話を教えている。将来は先生になることを希望している。また、今年から選挙権を得たこともあって、地域や政治のこと、特に障害者への対応について強い関心を持っている。

2030年を考えると、障害者のことも考える必要がある。現在と比べると「バリアフリー」があたりまえのものになると期待しているが、就労の問題など、問題は山積している。脳性マヒにかかっている友人がいるが、現在は授産場で働き、キーホルダーなどを作って老人ホーム等に売っているが、もらっている給料が月に1万円にも満たないことを知って、驚愕した。このような話を聞くと、まだまだ障害者が自由に仕事を選べるような雰囲気になっていないと思うのである。これも「障害者の生き方」に立った議論がなされる必要がある。

将来は18歳選挙権になるものと思われる。これは、世界的に18歳で選挙権を与える国が多いことと、18歳を「成人」と見る傾向が強まることがその大きな理由である。

(2) 川崎家の家族の日記 ― ある1日をもとに

4月3日(水)

「今日は、天気もよかったので、妻に連れていってもらい診療所に行った。道に段差もないし、散歩するのも気持ちがいいものだ。帰りがある商店街に寄ったが、そこには活気があふれていた。」

― 太郎の日記より

太郎の場合は、かつてであれば確実に「寝たきり」の状態になっていたであろう。なぜならば、少しの介助さえあれば自宅で生活できるのに介助の人手がないからといって「寝かせきり」にさせる状態になっていたと想定できるからである。これを防ぐために、社会全体で介護を支える仕組み作りを行うための一環として介護保険制度が創設された。介護保険制度は、医療保険制度と同じく、自己負担を設け、保険料にて運営していくもので、利用者に自覚を促す、という意味で優れた制度であると思われるが、現在の段階では入所施設などの環境が整わずに制度だけが一人歩きしている印象が強い。この制度がしっかりしたものとなるには、制度の在り方の問題を含めて、まだまだ時間がかかるであろう。また、高齢者にとって、施設に入所したからといって確実に「幸せ」であるとは言い難いものがある。知人の話であるが、老人病院に入所したのはよいがそこではベッドに縛られている風潮が残っていて、およそ人間扱いされていない、と言う。介護保険を創設させるために参考としたドイツでは、ヘルパーなどによる虐待が問題になっているといわれている。現在の高齢者福祉計画では、施設整備状況などにおいてはあくまでも「数」で示されているが、このような施設もその「数」の中に含まれるのである。単に「数」を追うことのない、「人の幸せ」を基準とした、介護の本質に立ち返った議論が求められる。

介護の問題と同時に、「高齢者が暮らしやすいまちづくり」を考えた方が良いたろう。高齢者が自立し、介護の必要性がなくなる方が、本人にとっても少なくとも苦痛を感じずに済むであろう。高齢者が積極的に外に出ることで、体力の衰えを低減させることができる。高齢者が気軽に外に出られるよう、高齢者の行動範囲を「ライフエリア」として、ライフエリアの中で生活がすべて足りるようなまちづくりが求められる。このことについては、後述したい。

4月9日(火)

「今日は、いつも来ているつよし君(保育ママで預かっている子)が来なかった。心配なので家に電話してみると『本日はお母さんが休みなので一緒に過ごします』とのこと。病気ではなかったので安心した。ということで、久しぶりにかつて働いていた幼稚園に行き、その園長先生(かつての後輩)と楽しく会話をしました。」 ― 花子の日記より

ここでは、高齢者にとっての「生き方」について自分なりの意見を述べたい。まず、家族と一緒に暮らすことで本人が「幸せ」と感じるかどうかについてであるが、「家族との同居＝幸せ」とは少なくとも言えないと思われる。自分の祖母の例を挙げると、彼女は現在80歳を過ぎているが、独り暮らしを満喫しつつ、よく旅行に出かけている。たまに叔父が訪れるのだが、これがよい刺激になっているらしく、当然介護の必要はないし、病気は白内障にかかったくらいである。本人も生きることへの充実感を覚えている。逆に、聞いた話であるが、かつて嫁いびりが激しかった姑がいざ寝たきりになると、嫁が介護を放棄するケースがあるそうだ。また、住宅が狭いことから高齢者の居所がなくなること考えられるし、田舎から出てきて子供と一緒に暮らすと文化の違いなどからかえってストレスがたまることも考えられる。こうしたことを考えると、「幸せ」の基準はその人それぞれであり、花子の場合はいつまでも子供の面倒を見ることができることが「幸せ」と感じている、と想定する次第である。

4月17日（水）

「今日は地域の人達と『高齢者の生きがい』について話し合った。メンバーの中に幸子がいて、ちょっと恥ずかしかったが、彼女は主婦の立場で実感を持って意見を述べていて、頼もしく思うと同時に、自分にとって仕事を進めていく上で大変役に立った。」—— 一郎の日記より

今後の公務員の在り方としては、いかにして「住民のサポーター」になれるか、でであると考えられる。そのためには、もっと積極的に住民と交流を持つことが求められる。それにあたっては、これまでのような、自治意識の高い住民との交流はもちろん必要であるし、住民の動向を得るにはまず意識の高い住民から交流するべきであると考えられる。ただ、それだけでは住民全体としての動向を掴んでいるとは言い難い。いかにして、これまで「市政」というものに興味なかった住民に興味を持ってもらうよう、あらゆる対策を講じることが今後重要になってくると思われる。行政の方でその様な努力をすることで、はじめて住民の理解を得られるのではないだろうか。

4月26日（金）

「ここ数日、おじいちゃんの体調がすぐれなかったので、買い物を頼まれることが多くなっているが、夜にしか買い物ができないので、コンビニエンスストアに行く機会が多くなっている。それにしても、コンビニエンスストアはそれこそ何でも買えるので、以前にも増して便利な存在になっている。」—— 桃子の日記より

最近コンビニエンスストアでも配送サービスを始めるところが出てきた。マーケットを開発するのがその最大の理由である。また、それぞれの店舗に情報端末を設置して、チケットの予約などができるようになっている。今後、コンビニエンスストアはさらにコンビニエント（便利）である存在になっていくのではなかろうか。「ライフエリア」を考える上で、各地に点在し、いつでも開いているコンビニエンスストアの存在は見逃せない。ただ、ここで注意しなければならないのは、コンビニエンスストアの持つ特性である。フランチャイズ制であるために店主の収入が思ったよりも少ない、という問題がある。それよりも大きい問題は、売れないと判断されれば撤退されてしまう可能性が、あくまでもフランチャイズ元の判断によるので、個人商店よりも高いところにある。コンビニエンスストアにも住民の一員であるという意識を持ってもらえれば、「地域の拠点」ということでの利用が可能になるのではなかろうか。ただし、プライバシーの保護などの問題があるので、適用範囲が狭まれるのは致し方のないところである。

5月5日（日）

「今日は、休みだったこともあって、大志を連れて太郎おじいちゃんの家遊びに行った。おじいちゃんはこのところ体調が悪いと聞いていたので心配していたが、思ったよりも元気そうだったので安心した。近くの川辺まで一緒に散歩して、最近おじいちゃんの親友がホスピスで亡くなった話を聞いた。おじいちゃんは死ぬときはああして苦しめないで死にたい、と語っていた。まだ死ぬような年じゃないのに」 — 幸子の日記より

幸子と太郎と一緒に散歩した道は、高齢者にとってとても歩きやすいだけでなく、随所に植栽がなされるなど、皆が見て心が安らぐつくりとなっている。現在においても、このようなつくりになっている所は存在するが、2030年の段階においては、至るところでこのような場所ができていくことが「ライフエリア」の観点からも望ましい。そのためには、宮前区の平瀬川沿いのように、住民が主体的になって、住民の視点からまちづくりをすることが望ましい。

太郎は、「苦しめないで死にたい」と語っていたが、高齢者対策にあたっては、亡くなる際まで考えていく必要がある。ホスピスはもはや治療の施しようのない患者に対して、モルヒネなどで痛みを和らげながら迫ってくる「死」に対して心のケアを行っていくところである。現在では井田病院など、限られた所にしかない。井田病院の場合ではほぼ満床状態となっていることから、こうした施設へのニーズは多い。しかし、ここで問題になるのは、ホスピスは診療報酬基準以上の看護を行うことなど、経営が成り立ちにくい性格を持っているため、ホスピスを運営しやすいような診療報酬基準づくりが期待される。

5月15日(水)

「今日は、全国の人達と介護用品についての会議を行った。ネット上での会議であったので、自分は家に居ながら参加した。会議では、いろいろな意見が出されるので、川崎だけでは分からないようなことも気軽に手に入れることができる。」 — 高志の日記より

高志の場合は自宅で勤務しているが、今後は何でも自宅で済ますことのできる時代がやってくるかもしれない。こう書くと先程述べたことと矛盾するが、例えば、行政に関わる手続きを自宅の画面上だけで行えるようになるわけである。ただ、行政の手続きがそれほど必要にならなくなるという意見もある。ただし、情報を知っている人と知らない人とは格差が広がっているのも事実であるので、これまでのように「行政サービスは知っている人だけが得をする」状態にするのを是正して、もっと自ら積極的にサービスを知らせ、「公平なる情報化」を進めることが必要である。同時に行政サービス自体を魅力のあるものにしていく努力も必要である。

情報化が進むにつれて、特に高齢者が情報化の波に乗っていけるか、という問題がある。筆者自身が勤務している病院では、自動受付機で患者自身が画面に触れて受付を行うことになっているが、目が見えにくい、操作を覚えきれない、等々の理由によって一人で受付ができない人がとても多いのが現状である。コンピュータの導入によって利便性は高まるが、コンピュータにアレルギーを持つ人が行政サービスを利用することを控える羽目になるようでは、サービスの面で本末転倒といわざるを得ない。もっとも、2030年の段階においては、若いうちからコンピュータに親しんでいる人が多いだろうから、このような心配は杞憂に終わる可能性はある。

5月23日(木)

「つい最近、友達から心の悩みについて深刻な相談を受けた。精一杯答えたつもりだったが、答えになっているのかどうかとても不安だ。自分はこのところ不自由を感じたことはないので、幸せなのかもしれない。」 — 朝生の日記より

現在でも物質面では豊かになったが、その反面いわゆる「心の病」が増えたといわれている。2030年においては、情報化の進展などもあって、現在よりももっと物質面では豊かになると思われる。しかし、その反比例で「心の病」が増えるようであってはならない。今後の行政としては、心理的に豊かになれるような政策が特に求められるのではないか。そのためには、やはり幅広い層に対してのリサーチを行うことが必要であり、多種多様な人が気軽にまちづくりに参加できるようにすることが必要であろう。

4 「ライフエリア」構想について

本稿で最も述べたかったことは、高齢者が活力に満ちた生活を送り、若年層が安心して年を取ることができるような社会に変わっていくことの必要性である。仮に高齢者が活力のないものになると、医療や福祉にさらに多大な支出を割いてしまうことになるなど、少なくとも豊かな社会には程遠いものになることは必至である。高齢者が活力のあるものにするための手段の一つとして、高齢者のための社会基盤づくりが必要となるのである。

社会基盤づくりにおいて注目しなければならないことは、高齢者の行動範囲である。私たち若年層はどこへ行くにしても乗用車を利用することができるので、行動範囲はほぼ無限であるといってもよかろう。しかし、高齢者は体力の衰えとともに車に乗れなくなる人が多いことから、徒歩で移動することを考えると、自力で移動できる距離はせいぜい数百メートルであると考えられる。ところが、現在ではその数百メートルの移動すらできにくくなっているのが現状である。その範囲内に買い物をする場所やいこいの場所がなければ、家族に連れて行ってもらうか公共の交通機関を利用して移動するしか方法がないのである。前者の場合では、将来の推計では現在よりもさらに単独又は夫婦のみの高齢者の世帯が増えると予測されている（図23及び24参照）ことから、家族がいなければ輸送サービスを利用することになるが、これは介護保険の対象外であることから、利用することに躊躇することが想定される。後者の場合では、車椅子でも乗れるバスが登場してはいるものの、いざ利用する段階になればバスの運転手はそのたびにバスを降りて操作しなければならないことから、他の乗客の目を考えて利用することに躊躇してしまうことが想定される。高齢者が一人で気軽に外に出られるような街づくりをすることが求められる。

配食サービスを受けている人に話をきいたことがある。その人によれば、「調理はできるが、サービスを受けるのは、買い物に出かけたくても出られないからである。」という。このことから、出かけることができるようになれば、その人にとってはそもそも配食サービスは必要のないものであるといえる。もちろん、調理もできない人もいるので、配食サービスそのものはなくならないと思われる。配食サービスは、どちらかといえば「受け身」のサービスであるから、活力の創生という面から考えると、「出かけられるまちづくり」を行った方が理想的であるといえよう。

そこで、実際に日常生活を満たすための行動範囲を「ライフエリア」として、高齢者が行動できるような範囲内だけで日常生活については事足りるようなまちづくりを進めることが、高齢者が活力ある存在になるために必要であるものとして提案する次第である。先に述べたように、行動範囲はせいぜい数百メートルであるから、その範囲、すなわち5百メートル程度のメッシュ（網の目）を単位として基盤整備を進めていけるようにするのである。そしてこの範囲は、だいたい小学校の学区を数個に分割した範囲又は町内会の範囲とほぼ一致する。

高齢化しても地域生活に必要な最小限の要件は、「買い物」「公共機能」「医療・福祉機能」「働く場」であり、これらを一体的に整えよう、というのが「ライフエリア」の趣旨である。

「買い物」は、日常生活に必要な食品などを購入できる場所の確保のことである。川崎市の場合、すでに大体の範囲で既存の商店街やコンビニエンスストアなどがあるので、それを活用することで対応することができると思われる。

「公共機能」は、高齢者が定期的に出かけなければならない役所の手続きなどを、自宅近くで済ませるようなシステム作りである。例えば、コンビニエンスストアや学校の余裕教室を利用して、役所の出張的存在にして、書類などを移送できる体勢を整備するのである。ただし、このことは、役所関係の手続きの仕組みが現行どおり続いていることを前提にしている。いくら情報化が進んでいるとはいっても、紙ベースの書類が相変わらず重要視されていることから、将来的にも紙ベースの書類がまったく無くなっていることは想定しにくい。

「医療・福祉機能」は、商店街自体に福祉施設を開設するなど、生活に必要な地域機能を、実情に合わせて整備しよう、というものである。やはり、歩いて利用できる範囲内にこのような施設がないと、受けられるサービスも受けにくくなるのである。

「働く場」は、働く意欲のある高齢者が働くことができたり、自営業を行うことができたりするような場所づくりのことである。地域経済の活性化のためには、地域内で資金や消費が循環するような仕組みができることが望ましいので、小規模で多様な産業や販売業などが「ライフエリア」内で創出されると、そのまち自体が活力あるものになり、そこに住む住民にも活力が生まれるのである。

これらの4つの条件以外に、特に必要と思われるのが、住民が気軽に集うことのできるような集会所である。市民館などの既存の公共施設では利用時間が夜9時までと限られることから、時間を気にせずに利用できる施設が求められる。このような「ライフエリア」の整備には、住民が主体となって行うことが理想である。行政は住民の求めがあれば計画策定に参加するのみである。住民が集って知恵を出し合うための場所として、集会所が求められる次第である。

「ライフエリア」の整備については、商店街の存在は重要だと思われる。買い物をするにあたって、商店街に出かけ、そこにたくさんの人が集まることで、商店街の商店の人との触れ合いが生まれ、集まる人同士の交流も生まれるだろう。

その意味で、川崎にも「ライフエリア」に近い形のまちは存在する。川崎区の小田地区がそれである。小田地区は、高齢化率が16.8%と高いことから、小田銀座商店街協議会を中心として、早くから高齢者を意識した商店街づくりをしてきた。この商店街の中心にコミュニティセンターをつくり、地域の住民に積極的に利用できるようにしている。中に入ってみると、卓球台なども設置されていて、色々と活用できるという印象を受けた。品揃えも、高齢者がおしゃれをしやすいようなものが多く揃っている。それらの努力の成果として、商店街には高齢者の姿を多く見かけるのである。今後は、地域内に福祉等の施設の整備が求められる。この小田地区のように、そこに住む住民が中心となって策定し、高齢者が積極的に外に出られるようになることが、理想のまちづくりであるといえよう。

5 おわりにかえて

以上、浅いと思うが幅広くシナリオ形式で書いてみたが、この形式では書ききれなかった、自分自身が最も興味を持っていることを、簡単ではあるが以下に記したい。

それは、行政に「経営的概念」を導入させることである。これは、かつての「神戸株式会社」のような地域のデベロッパー的手法を指しているのではない。その基本は「住民をいかに満足させられるのか」というところにある。そのために、「経営者（ここでは市長のことを指す）」はあらゆる方策を講じることになるのである。この考えは、変化が求められる「高齢型社会」において、そして住民が積極的に市政に参加できるようになる時に最も重要な考えであると思われる。

6年間川崎市役所に勤務して感じたことであるが、「経営」という観点からみて、特に次のことが不満に思われる。

(1)特に予算編成時において、未だに「前例主義」がまかり通っていて、新規の事業などを行うことが難しくなっている。

(2)いわゆる「上意下達」が未だにまかり通っていて、現場の意向が聞き入れてもらえない。現場サイドからは「現場を見ないで予算が決められる」というような不満がある。

(3)どうしても、法律や条例や規則に縛られる面が出てくる。行政としてはどうしても法律などを守らなければならないのは十分に承知の上ではあるが、もっと柔軟に対応してもよいのではないかとと思われる。

では、この不満点をどのように改善していったらよいのか。そのヒントが民間企業で経営的手法に導入されている、いわゆる「QC(Quality Control)サークル」にあるのではないかとと思われる。

「QCサークル」は、現場の第一線の職員が自ら継続的に改善成果を測定し、達成感を抱きながらより高い目標に順次チャレンジしていく手法であるが、まずどの部分を改善していくのかを、各職員がしっかりと認識しておく必要がある。その上で、アンケートでもワークショップでもどんな形でも構わないが「顧客満足度(CS)」を調査するのである。そのことが有効に活用するためには、現場にもっと権限を与え、改善していくための予算を「前例」にとらわれずに積極的につけるような体勢が求められる。また、改善していくために不都合な規則などがあれば、それらを変えていく柔軟性も求められる。達成感を得られる為の手法としては、例えば達成した実績のあった人やグループを公表して励ましにするなどの手法が考えられる。

「経営的概念」を取り入れるにあたっては、住民の存在は欠かせない。行政と住民とのパートナーシップと双方向のコミュニケーションの活動を通じて行政サービスを改善していくことである。やはり、住民との共同作業の中でニーズを発掘し、改善の機会を見つけられるのではなかろうか。その結果として、住民自らの発意や行動で地域作りをできる環境作りができ、行政が自ら行うべき仕事が減るが、残った行政の仕事の質も効率も大幅に改善されるだろう。そして、来るべき「高齢型社会」に柔軟に対応でき、真に住民が満足できるような行政を目指せるのではないだろうか。

参考文献

- ・厚生省監修 『平成10年版 厚生白書』 ぎょうせい 1998年
- ・厚生省監修 『平成11年版 厚生白書』 ぎょうせい 1999年
- ・エイジング総合研究センター編著 『高齢社会の基礎知識』 中央法規 1998年
- ・岡本・鈴木 『福祉で町がよみがえる 介護保険と自治体戦略』 日本評論社 1999年
- ・相野谷安孝他編 『2000年日本の福祉 論点と課題』 大月書店 1999年
- ・金子勇 『高齢社会・何がどう変わるか』 講談社現代新書 1997年

地域社会における住民自治の展望について

蔡 敦子

1 はじめに

かつて、伊藤三郎川崎市長は 1971 年の最初の施政方針で、「暮らしの中の市民一人ひとりが手をとりあい、その叡智のうえに 100 万市民の組織体として川崎市をつくりだすことを市政の基本としたい」、「市民生活最優先の市政を市民参加で実現したい」、「そのために市民と市長の距離をゼロメートルにする」、「市民に手応えを感じる真の住民自治を形成しなければなりません」と表明しました。

それから 30 年経った現在、目指すべき基本は大きく変わっていないように思えます。では、30 年かけて川崎市は以上のようなことを何も達成できなかったのかといえば、それは違うでしょう。現在にいたるまで、さまざまな取り組みが行われ、市民参加、そして住民自治を目指して試行錯誤を繰り返してきています。現在、川崎新時代 2010 プラン新・中期計画（第 3 次）に、パートナーシップ型事業の積極的な導入が図られているように、川崎市では（川崎市のみならず、全国的な傾向でもありますが）市民参加型のまちづくりという理念が盛んにいわれるようになってきています。本来、まちは自治体のものではなく、そこに住む住民のものであり、住民の自治によってつくられ運営されていくことが望ましい姿です。住民自治の名のとおり、地方自治法にもうたわれていることでもあります。現在においてもいまだに参加という言葉が示すように、住民による地域自治は達成されていないように思われます。

かつて、住民が市政に対して意見を表明しようとする、市会議員を通じて議会に陳情・請願をしたり、何か市の施策に関して行われる住民説明会のような場で意見を述べたり、町内会・自治会を通じて苦情を申し立てたりすることが主でした。このようなやり方の場合、たいていは既に決められたことに対して意見を述べるにとどまり、その意見が施策に反映されるかどうかというのは、自治体の判断に任されていました。そのような形での住民と自治体との関係の中では、住民の市政に対する参加意欲が、住民自治を実現していくには不足し、また十分な参加の機会が存在しないことによって地域のことを地域で決められる仕組みも育たず、そのことが自治体に対する不信感を生んできたのではないのでしょうか。しかし、最近では計画の策定段階から住民参加を図り、住民の意見を広く取り入れようとする姿勢が自治体の側に生まれてきており、積極的な住民の関与も見られるようになってきています。

ならば、地方分権の大きなうねりの中、住民参加という言葉があちこちで聞かれるよう

になってきた今こそが、自治体にとっても、住民にとっても、自らを変革する時期にあるといえるでしょう。住民参加を語る時、すべての住民に地域のことを自ら決めていくような、そんな力はないという意見もあります。しかしそれは、できないのではなく、今までその機会がなかっただけなのではないでしょうか。全体から見れば、少数であるかもしれませんが、住民が自分たちの住む地域の課題を発見し、解決に取り組むような事例や、特定の問題に対する関心を持って運動を展開しているような事例は、川崎市においては他都市と比較しても数多く挙げることができます。いまだ主流ではないにしても、住民自治の萌芽は、あちこちに見えているのです。

住民自治の実践の多くは、日常生活に関わる地域で行われていると思われまので、この論文では川崎市域全体について考えることはせず、行政区の単位や、あるいはもっと小さな地域での住民自治について考えていきたいと思えます。行政区のレベルにおいて30年後の理想像を描くならば、現在よりも区に権限や税源が移譲された上で7区の信託に基づいて形成される、「川崎広域連合」のような仕組みを想定したいと思えますが、この点に関しては、そのための道筋や現行制度での可能性なども含めて別稿に譲るとして、私は主に行政区よりも小さな地域での住民自治の仕組みについて、地域社会の現状についての考察と、現在取り組まれている試みとその評価点や問題点などについて紹介し、30年後に考え得る、住民自治の理想像を描いていきたいと思えます。

2 地域社会の現状と問題点

30年後の川崎市を考える前に、現在の川崎市が抱える問題とはいったいなんなのでしょう。高齢化、少子化、情報化のように日本社会全体で対応を迫られる問題もあれば、自動車公害、斜面緑地の開発といったように川崎市だけでなく、都市として、近隣自治体と共通して抱える問題もあります。また、首都圏の中の一自治体として、他の自治体と連携を取って取り組まなければならないような問題も抱えています。

一方、川崎市域に目を移してみると、7つの行政区がそれぞれに特色を持ち、居住環境、地域特性、住民属性等についてかなり異なっているために、そこに存在する行政需要についても、多種多様なものがあります。しかし、市の施策の多くは各局が全市的なバランスを取りながら展開していくことが多いため、その施策が地域の要望とは異なっていたり、あるいは相反するような結果になることがままあります。7区の特色を活かしながら、全市的なバランスを取った施策をどう打ち出していくのかという点も、現在、そしてこれからの川崎市が抱える問題でしょう。

平成10年度に行われた「川崎市民意識実態調査」によると、20年後の川崎市の予想として、「開発が進み、自然が減っている」、「自動車公害等が増加している」とする人が半数を越えています。また、今後のまちづくりで重視する点として、過半数の人が「高齢者、弱者等への配慮」をあげ、「災害に強い、安全な都市形成」をあげる人も45%を越えます。川崎市民は川崎の将来像に、あまり明るいものを描いていないと同時に、自らが暮らすま

ちが安全で暮らしやすくあることを願っていることが、ここからわかります。

この調査の結果については区ごとにかなり回答に差異が見られ、報告書もそのことを意識してまとめられています。居住する区によって、回答が異なるということは、住民が描いている「川崎市」というのは、川崎市域全体を指すのではないのでしょうか。では、住民はどれくらいの広さの地域を自らの住む地域として認識しているのでしょうか。

区づくり白書策定の経緯を見てみると、住民の関心は日常生活に深く関わる地域にあるように思われます。区づくり白書では福祉の視点から考えるまちづくりや、身近な自然や公園について、またバリアフリーのまちづくり等について、それぞれ語られていますが、それは行政区全体ではなく日常生活圏において、人々の関心が集まるからでしょう。その地域がどのくらいの広さであるかは一概に定義づけはできませんが、住民にとって日常的に関心を持ちつづけることのできる地域、「住民自治」の可能な範囲というものが、少なくとも行政区よりは小さな単位であるはずです。

そこで、ここでは区と、それよりも小さな単位の地域において（ここではその単位については特定せず、小学校区、中学校区、町内会・自治会の単位等、柔軟に考えていきたいと思えます）、市政、区政に対する住民参加の仕組みや、住民によって構成されるコミュニティ等についての現状と問題点を検討していきたいと思えます。

(1) 住民によって構成されるコミュニティ

(ア) 町内会・自治会

町内会・自治会の現状については、平成7年度の政策課題研究Aチームが調査を行っているので、その報告書を参考にしながら、町内会活動の現状について触れてみたいと思えます。

現在、町内会・自治会の活動は、地域の美化、防災など各種行事への参加や広報誌の配布、審議会委員の推薦依頼など、行政からの依頼事項が主流となっているようです。このことは、行政の情報を住民に伝達するという役割を担う反面、行政の代行的機能に終始してしまう可能性も含んでいます。

現在の町内会・自治会と行政の関係は、役割分担がはっきりしないまま相互に依存し合っている状態であるとも言えますが、町内会・自治会は行政と住民をつなぐ橋渡し役として機能している面もあります。たとえば、特定の市民団体などで活動を行っていない一般の住民が何か地域のことで意見を言いたいと考えたとき、ごみや道路のように管轄の機関がわかりやすい場合には直接そこに意見を言うことも容易ですが、どこに意見を持っていけばよいのかわかりにくいような問題の場合には、まず町内会・自治会へ話をもちかけるのではないのでしょうか。それは、町内会・自治会の加入率が75パーセントを超える川崎市においては、そういったやり方が一般の住民にとって利便性の高いやり方であるからです。そして、そこで話し合いの場を設けたり、要望や陳情という形で地域住民の声を行政にあげていくことになるでしょう。

町内会・自治会では地域の問題や課題について話し合うことに重きが置かれ、市政や区政がどうあるべきかといった話し合いはできない、という意見もありますが、町内会・自治会の中の熱心な層からは、地域課題の発見、あるいは解決に向けての提案が日常的にあげられているようなケースも見られます。市域全体や区域全体を展望して、施策について判断を下すような話し合いは、町内会・自治会では確かに難しいかもしれませんが、地域のことについて情報や経験を最も持っている組織であるからこそ、地域のことだけではなく、市や区の問題についても、市民・区民として地域の視点で意見を述べたり提案をしていくことが可能であるはずで、現在では、その声を適切に吸い上げ、施策の中に位置付けていく仕組みがまだ存在しないために、せっかくの要望や提案が、各局出先機関や、区役所窓口等で埋もれていってしまうこともあるかもしれません。いずれにせよ町内会・自治会は、このような活動を通じて地域に関わっており、これからの住民自治について可能性を秘めているといえます。

また、住民の町内会・自治会への加入率は減少傾向にあるとはいえ、各区の平均が約75%となっており、この加入率の高さが他の地域団体との大きな違いであり、強みでもあります。また、役員の高齢化や固定化といった問題も抱えてはいるようですが、高齢化によって比較的時間に余裕のある人間が役員となって活動できる、というメリットもあります。地域に滞留する時間の長いのは、高齢者や子ども、専業主婦、自営業者等だと思われますが、これらの層の意見や要望を吸い上げていくのはもちろんのこと、普段は地域にいることのできない会社員や学生などの声を拾い上げることのできる仕組みを考えていく必要があるでしょう。そして、この問題については多くの町内会・自治会で既に意識されています。

このようなことから、町内会・自治会はいくつかの問題を抱えてはいるものの、現在でも地域住民の社会生活に深く関わっており、地域に関わる住民参加の組織として果たす役割は大きいといえます。また近年は、町内会・自治会役員が市民活動に関心を持って市民団体のメンバーとなることにより、地域内の自主的な市民活動を、町内会・自治会が総括したり、共同で行っていくケースも増えてきているようです。住民の自治活動は、町内会・自治会等の地域住民組織のみが担う領域ではなく、テーマ型の地域活動を進める市民活動団体との連携が図られるようになってきているといえます。このことは、今後の町内会・自治会のあり方を示すひとつの新しい動きともいえるでしょう。

(イ) 市民活動団体

市民活動団体は、地域という枠にとらわれずに特定のテーマを持って活動する団体であり、そのテーマに興味のある有志によって構成されています。川崎市内でも、様々な市民団体が活動していますが、このような活動の行政側の窓口が一本化されていないため、その全貌を捉えることは困難です。ここでは、(社)川崎地方自治研究センターによる川崎市における市民活動に関する調査・研究と提言を参考にしながら、市内の市民団体の現状について述べたいと思います。

市民活動を行う団体では、特定のテーマについての活動を展開しているために、その活動範囲は町内会・自治会等の地域型コミュニティよりは、広く設定されているものと思われます。しかし、市民活動に主体的に取り組む諸個人は「私」を基点として「住民」としてできることから（特定のテーマから）「自治」をしているものと考えられ、「私」が存在する以上、自らの居住する地域との関係性がまったくないとは言い切れないでしょう。

また、(社)川崎地方自治研究センターの研究の調査によると、川崎市における市民活動の種類とその数値は以下の表のようになっています。

川崎市における市民活動（ジャンル別数値①）

| ジャンル名 | 団体数 | 占有率 |
|--------------------|-----|--------|
| ① 福祉・障害・老人・作業所 | 121 | 39.41 |
| ② 医療・保健 | 7 | 2.28 |
| ③ 子ども・自主保育・教育・学校給食 | 23 | 7.49 |
| ④ 環境・ごみ・リサイクル・水質調査 | 33 | 10.75 |
| ⑤ まちづくり・公園・緑 | 31 | 10.10 |
| ⑥ ミニコミ | 4 | 1.30 |
| ⑦ 性・ジェンダー | 19 | 6.19 |
| ⑧ 消費 | 3 | 0.98 |
| ⑨ 文化・学習 | 40 | 13.03 |
| ⑩ 国際 | 17 | 5.54 |
| ⑪ 人権・差別 | 1 | 0.33 |
| ⑫ その他 | 8 | 2.61 |
| 合計 | 307 | 100.00 |

上位のジャンル名を見てみると、日常生活に関わりのあるばかりか、地域社会に関係の深いものばかりであることがわかります。こういった市民活動に参加する住民が、問題を意識するきっかけとして自らの生活を想定していることは想像に難しくなく、地域や自治体までも越えた広域的なネットワークの中で活動が行われるだけではなく、毎日の生活の中で、地域での個々人の実践があるものと思われれます。

では、地域の中で個人としてだけではなく、市民活動が組織として地域に関わっていくことはできないのでしょうか。市民活動は、参加の動機や責任を自己のものとし、行政から多くの庇護を受けないという点でも、本来的に自由なものです。地域を越えて活動することができるという市民活動独自の視点やノウハウを、地域型のコミュニティである町内会・自治会に持ち込むことは、そのあり方に新しい風を吹き込み、かつ新たな活動の輪が広がる、という二重の利点を得ることができます。

川崎市の市民活動の例として、社会福祉法人 青丘社の活動は、在日外国人（主として在日韓国・朝鮮人に関わる問題を主眼において）の人権を考えることを基本においていま

すが、在日韓国・朝鮮人が集住する川崎区桜本にふれあい館という拠点をもち、地域の中で「誰もが力いっぱい生きていけるように」というスローガンを掲げ、在日外国人問題だけにとらわれるのではなく、地域の中で活動しています。ふれあい館建設においては地域の中から反対運動が起こったにも関わらず、建設から10年を迎え、その活動が同様の問題に取り組む市民団体だけではなく、地域の中で受け入れられているのは、「外国人も日本人も、地域の中で共に生きていきたい」という意識を持って、地域に積極的に関わってきたことが大きな理由でしょう。このように、市民団体の側も地域性を色濃く持つようになってきていますし、既存の町内会・自治会等にも専門部会が存在し、高齢者、子ども、生活環境（ごみ問題を中心に）などの問題について取り組んでいる点で、両者が連携を図っていく要素は十分にあると思われます。

また、「川崎新時代2010プラン 新中期計画」の39のパートナーシップ型事業において、行政から見て主要なパートナーは何かと考えると、地域型の市民活動団体を対象にした事業が25%と4分の1を占め、町内会・自治会を含めた事業で考えると、市民活動団体を対象にした事業は、62%を占めます。一方、町内会・自治会も単独では少ないですが、市民活動団体と並列の中では、42%を占め、重要な位置を占めているといえます。また、個人を対象に市民参加を募る事業も24%と4分の1近いものになっています。このように、住民が市政（区政）に対して関心を持ち、さらに市政（区政）に関わっていきたいと考えたときに、既存の町内会・自治会という窓口だけではなく、様々な選択肢が示されるようになってきているといえます。これからの住民参加の仕組みは、やりたい人（団体）・やる気のある人（団体）に積極的に参加してもらうような形を作っていく必要があるでしょう。

新たな住民参加の仕組みを考えていくときに、現在の各種審議会や委員会の委員についても、公募の枠を拡大し、また公募の基準を明確にしてそれを公開していくという作業が必要となってくると思われます。審査基準や審査過程、選定理由等がはっきりと公開されなければ、住民の参加意欲を削ぐ結果となりかねません。また、参加機会の場所や時間の設定についても、これまでのように自治体職員の勤務に合わせた設定ではなく、住民にとってなるべく利便性が高い方法を模索することも必要となるのではないのでしょうか。現在でも、地域での話し合いの場に区役所の職員が参加するような場合には、町内会館であるとか、地域住民にとって身近で利便性の高い施設まで出向くようなケースもありますし、市の施設であることにこだわらず、駅から近いところや交通の便の良いところで参加の機会を持つことで、より幅広い層からやる気のある住民の参加を得ることもできるでしょう。また、会社員、高齢者、自営業者、専業主婦と、その属性によって地域に関わる活動のできる時間は異なりますから、何度か時間帯を変えて機会を持つことも必要です。いずれにせよ、自治体側で住民参加の機会を多く設定しても、そこに住民の参加がなければ意味がありません。これまでとは違う仕組みを作っていくのだという姿勢を住民にアピールし、住民に自治意識を持って関わってもらうためには、共にどのようなものを作っていきたいかという話し合いを重ねていくことが不可欠となるでしょう。

(2) 地域における住民参加の仕組みについて

地域において、既存の町内会・自治会を除いた住民参加の方法としては、現在どんなものがあるのか、またその問題点と抱える課題について、平成8年度研究チームB報告書「小さなまちづくりの手法開発」でまとめられているので、それを参考にして考えてみたいと思います。

(ア) 区民懇話会からまちづくり推進組織へ

区民懇話会は、住民が地域の問題について自主的に学習・討議・実践を行う場として1978年に各区に設けられました。住民が、自ら地域の問題を発見し、議論の場を作り、提言をまとめるというプロセスを持っていましたが、区民懇話会の働きとしては、提言の実現を行政に求めることが主で、区民懇話会自身によるまちづくりへの具体的なアプローチあるいは、多くの区民との連携や協働による実践活動は不十分でした。また、出された提言は広範な住民間の合意形成に基づくものではないために、その提言を施策に反映させるためには難しい課題が多く、またそのシステムも確立されていませんでした。区役所は各局への取次ぎを行うにすぎず、各局がどのようにその提言を処理したのか、といった経過を区民懇話会にフィードバックする仕組みもありませんでした。また、当時の区にはまちづくりに直接関わるという視点がまだなく、各局でも事業執行にあたっては直接区民への説明会を開催するなど、区を抜きにしてまちづくりが進められていました。

平成2年に区役所をまちづくりを担う第一線の行政機関とするため、区政推進費が創設され、その活用として区づくり白書が各区で策定されていきました。そこから、区づくり白書策定で各区が経験した、区民、専門家及び行政との協働を今後のまちづくりにつなげていくことを目的として、区民懇話会制度を区民と行政とのパートナーシップによる恒常的な「まちづくり推進組織」へ転換していきました。その活動内容として、これまでのまちづくりに関する学習だけではなく、住民意見の集約・利害調整・合意形成の手法の獲得、まちづくり課題の発見・提案・実践、市民・専門家・各種団体・市民グループ・企業の連携、ネットワーク化、市民間の情報流通の促進、等が考えられています。区づくり白書を実現させていくための組織として、まちづくり推進組織が、川崎区では「まちづくりクラブ」、宮前区では「区づくりプラン推進委員会」といった形で活動を始めています。

(イ) 区政推進会議

92年度から始まった区政推進事業に関して検討・協議する機関で、区内住民団体の代表（区町内会連合会、社会福祉協議会、子ども会、区民懇話会など）及び学識経験者により構成されています。自主的な活動を行う区民懇話会とは異なり、区政推進会議は区政を推進させるための区長の諮問機関としての性格が強くなっています。あくまでも、区長の提案等についての検討協議が主であり、企画立案を目的としたものではありません。

会の委員は先に述べたように、地域の特性に基づく諸団体の代表が参加しており、区内

の様々な分野の活動団体の連携を図る機会にはなっていると思われます。しかし一方で、その職が名誉職化してしまっていることや、利益誘導型になってしまい、区政推進費の使われ方が限定されてしまっている面もあり、組織の見直しを検討する時期にきているようです。基本的に予算とは、目的がありそこに予算がつくという形を取るわけですが、区政推進費の場合にはまず予算があり、それから何に使うのかを決めていくわけですから、その用途と経過について議会のチェックを受けることも必要となってくるかもしれません。横浜市では、同様の予算の用途と一年間の報告として、意見や要望は受け付けられないあくまで「説明会」ではありますが、区選出の市会議員に対して報告が行われているそうですから、川崎市でも検討の余地はあるのではないのでしょうか。また、委員の一般公募は行われていないので、住民の区政への参加の仕組みとしてはほとんど機能していないと考えられます。

(ウ) 個別広聴、区役所広聴、区内出先事業所広聴

個別広聴として、市民局広聴相談課等の窓口での相談、電話での相談、「市長への手紙」による相談などがあげられますが、その多くは各局事業に関する紹介や案内です。要望、苦情の内容としては、土木や公園等、その原因が直接行政にあるものと、騒音や建築、ごみの問題などその原因が近隣の住民、事業者にあり、それらに対して行政の指導や仲介、斡旋を求めるものに類別されます。要望、苦情は、様々なルートを通じてあげられてきますが、住民の生活に直接関わってくるものがほとんどであるのに、その処理・解決に関して区役所に独自の方法や権限がありません。区内出先事業所にあがってきた案件は、事業局内部で処理されることがほとんどで、区役所に対して報告や情報提供はないというのが現状です。住民からの苦情や要望は、問題が発生した後の事後処理が中心であり、その問題は相談者の利害に関係しているものが中心です。それらの事例の根底には、制度上の不備などの政策的課題が背景にあるものも多いようですが、個別案件に対する対処療法的な処理においては、政策形成過程に反映できる可能性はほとんどなくなります。要望、苦情を単なる相談者の個別利害や意見としてのみ、位置付けるのではなく、個人の意見を地域の合意形成の過程に高め、政策形成への提案にまで高めるためには、地域での合意形成の仕組み、組織が必要となってくるでしょう。

3 地域社会における住民自治の試み

川崎区「まちづくりクラブ」

川崎市では、区づくり白書を実現させていくための組織として、各区でまちづくり推進組織が作られ、いくつかの区で活動が進められています。行政区レベルでのそのような動きに、地域社会における住民自治の取り組みを見ることができますが、ここでは川崎区での試みについてのみ検討していきたいと思います。川崎区では平成2年の区政推進事業として、区づくり白書の策定に取りかかりました。その策定過程において、区内を10の地域に分けて日常生活圏ごとに地域の問題点、課題を出し合い、その解決策や地域の将来像を検討するために、まちづくりクラブが設けられ、半年間ほどクラブとしての活動を行いました。白書が完成した時点でクラブは解散となりましたが、区民の地域課題を的確に捉え、解決のために豊かなアイデア・プランを出し合っていくことのできる“まちづくり力”を生かし、区民の手で白書の提案を具体化し、主体的にまちづくりを進めるために、平成10年9月にまちづくりクラブが再結成されました。

ここでは、既存の町内会・自治会のような地域型の団体よりも活動範囲が広く、またテーマ型の団体よりも広範な問題について取り組んでいるまちづくりクラブの活動について、その活動と抱えている課題について少し述べていきたいと思います。

(1) 構成

いつからでも、誰でも区民であれば（企業区民も含む）、自由に参加できる組織となっており、基本的には日常生活圏ごとに地域が設定されていますが、各クラブの持っているテーマによっては、相乗り型になることもあり、メンバーは割と流動的にクラブ間を行き来しています。

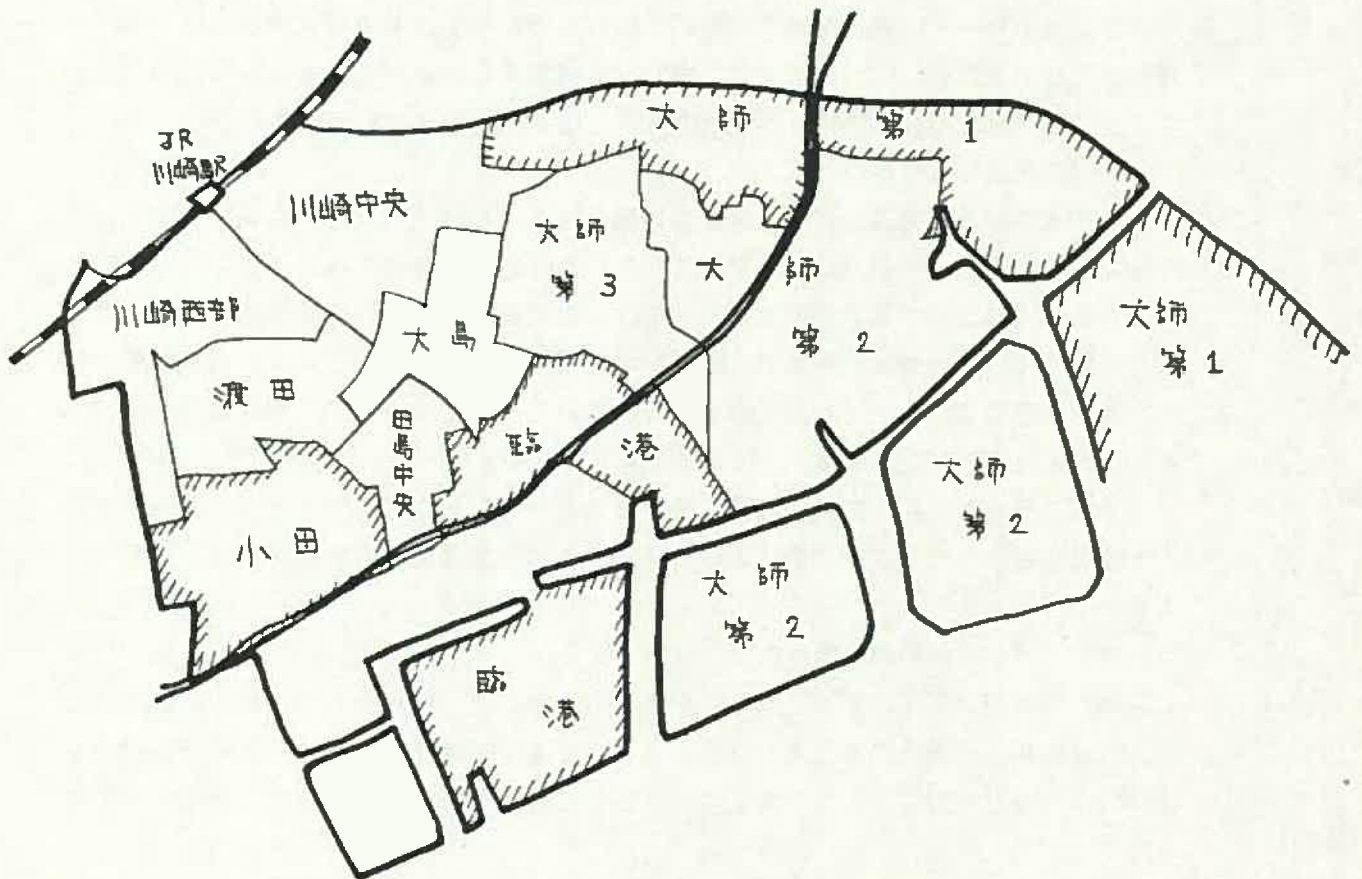
区づくり白書策定時のまちづくりクラブでは、メンバーのうち公募された人が200人、各種団体（社会福祉協議会、町内会・自治会、PTA等）からの推薦を受けた人が150人程度でしたが、クラブ再建時には、白書作りに関わった人を中心に声かけを行い、200人弱が集まりました。前クラブ時の町内会・自治会からの参加者については、個人としての興味関心を持って参加していた人たちが、多数引き続き参加しています。年齢構成としては、50歳代後半～60歳代が多く、男女比に大きな差はないものの、自営業者が多いようであるというのが担当者の印象です。「いつでもだれでも」参加できることを前提としていて、参加者の属性について統計を取るようなことは行っていないために、クラブのメンバーの属性等については不明な点多々あるようです。

ここで、「まちづくりクラブ」の地域割について見ておきたいと思います。区内を10の地域に分けていますが、詳細は次頁の表のようになっています。

(2) 活動

まず、初年度はクラブとしてどのようなテーマで活動を進めていくのかを議論し、地域課題の発見、クラブ構成員の関心について共通理解を深めていくというやり方を取って

| 地域名 | 該 当 す る 町 丁 名 |
|------|--|
| 川崎中央 | 砂子1・2丁目 本町1・2丁目 駅前本町 宮本町 堀之内町 旭町1・2丁目 港町 櫻町 東田町 富士見1・2丁目 宮前町 境町 新川通 |
| 川崎西部 | 小川町 南町 日進町 下並木 堤根 池田1・2丁目 元木1・2丁目 京町1・2丁目 |
| 渡田 | 渡田1～4丁目 渡田新町1～3丁目 渡田向町 渡田東町 渡田山王町 小田1丁目 |
| 大島 | 大島1～5丁目 大島上町 中島1～3丁目 |
| 大師第1 | 中瀬1～3丁目 大師本町 出来野 東門前1～3丁目 大師河原1・2丁目 江川1・2丁目 殿町1～3丁目 小島町 浮島町 |
| 大師第2 | 大師町 台町 昭和1・2丁目 四谷上町 四谷下町 田町1～3丁目 塩浜1～4丁目 日ノ出1・2丁目 夜光1～3丁目 千鳥町 水江町 |
| 大師第3 | 伊勢町 大師駅前1・2丁目 川中島1・2丁目 藤崎1～4丁目 観音1・2丁目 池上新町1～3丁目 |
| 田島中央 | 田島町 追分町 鋼管通1～5丁目 |
| 臨港 | 浜町1～4丁目 桜本1～2丁目 池上町 扇町 |
| 小田 | 小田2～7丁目 小田栄1・2丁目 浅田1～4丁目 京町3丁目 |



います。テーマを具体的なものにするために、タウンウォッチングをしたり、公園管理についてワークショップを行ったりと、これまでの地域型コミュニティには見られなかった手法を用いてまちに積極的に出ていっています。その結果、老人いこいの家の長寿ケアホーム化（川崎中央・大師3・大島）、川崎小学校の余裕教室の福祉施設化（川崎中央・川崎西部）、防災まちづくりマップの作成（渡田・大島）、などの動きが現れてきています。

地域によって、抱える問題や課題に差異はありますが、高齢化・少子化のように全国的に問題となっている課題については、各クラブで同様の取り組みをおこなっており、共通するテーマについては、地域割にこだわらず、クラブの枠を越えていくつかのクラブで共同で活動をすることも考えられるでしょう。「まちづくりクラブ」の地区割については、中学校区が前提となっているようですが、バス交通が南北方向に発達している川崎区においては、それが必ずしも地域住民の日常生活圏と一致しているとは限らず、また既存地域団体の活動圏とも一致しない部分があらわれてきており、柔軟な対応が必要となってくるようです。「3年間を期限に活動し、仕組み、やり方などを見直す」ということになっているようですから、その検討についてもクラブの中で議論がされていくことになると思われる。

（3）評価点

ア．代表性の確保

区民であれば、いつでも誰でも参加できる組織となっているため、テーマ型の市民団体の活動と比較して、地域の代表であるという認識が持たれやすくなっていると考えられます。公募型・希望者の全員参加という仕組みとなっているので、地域のことで何か意見や要望があれば、いつでもそこに参加して議論することができるという、地域住民にとって開かれた市政・区政への参加の窓口として機能することができるでしょう。

イ．住民の自治意識の育成

自ら地域の課題を発見し、その解決の道筋を探ることにより、住民のあいだに「自分たちで地域のことを決めることができる」という自治意識を育てることができると考えます。また、右肩上がりの経済成長の中では、自治体が税金の再配分機能を担うことに大きな疑問の声はあがってきませんでした。現在の経済状況においては、納税者は納めた税金の使い道について非常に興味を持っていると考えられます。地域課題の解決方法を地域住民のあいだで議論し、区や市に対して提案していくことができるというのは、一面では、自らが支払っている税金の使い道を選べることになるでしょう。そのような点も踏まえると、クラブの活動によって住民の自治意識はより高まっていくと考えられます。

ウ．施策に対して地域の判断を持つことができる

既存の地域型コミュニティである町内会・自治会では、行政からの依頼事項を行ったり、行政情報を地域住民に伝達したり、と行政の代行的機能が主であり、陳情や請願を除いては、市の施策に対してコミュニティとして提案をあげるといったことは、ほとん

としてこなかったように思われます。これに対してまちづくりクラブでは、地域課題について日頃から話し合い、地域の将来像についても一定のビジョンを持っているため、それらと市の施策とが一致しないようなときには、施策についてクラブとして話し合い、意見や要望をあげたり、時には提案ができるような活動が行われてきています。これまでは、ある程度計画としてできあがってから一方的に行政から施策が打ち出され、住民はそれに対して意見を述べても、それが反映されることは少ない、といったこともありました。しかし、地域住民が地域に対してしっかりした考えをもち、それが地域の合意として認められるようになれば、行政の側もそれを無視することはできなくなるでしょう。何よりも、地域社会からニーズや課題を発見し、その解決に動くことができるのは、第一義的には住民以外にありえない訳ですから、行政がそれを尊重することも、当然といえます。

エ. 既存地域組織・団体との連携

各地域にはそれぞれの目的に応じて活動するさまざまな組織や団体があります。まちづくりクラブが対象とする地域は、自治会・町内会の活動範囲よりも広がっていますし、老人や子どもなどの特定の層を対象にした活動、あるいはごみや福祉などの特定の目的をもった活動団体と比較すると、対象もまちづくり全体という広いものになっています。こうした視点に立って、地域や区の全体に目配りしながら、さまざまな地域の組織と連携して、新しい活動を起こしていく新しい組織が、まちづくりクラブであるといえます。

まちづくりクラブは地域の中で、地域の問題について様々な議論を持ち、提案をしたり、地域に対して問題を投げかけたりという機能を持ち、いわば“問題提案係”の役を果たしていますが、クラブには実行力があまりないということを、クラブのメンバーは認識しています。そこで、各クラブでは取り組んでいる問題ごとに、協力しあう各種団体を探っていくという方法を取っています。

川崎西部まちづくりクラブでは、ミニデイサービスを始めたいという声があがったものの、クラブのメンバーが10人程度で、クラブだけでは何もできないという現実を目の前にしたときに、積極的に地域の町内会・自治会に働きかけ、協力を得て、平成11年から月1回、代表世話人の自宅を開放してミニデイサービスを行っています。このケースに見られるように、既存の町内会・自治会等の経験や組織力を活用し、新しい地域活動のあり方を模索していくことが、まちづくりクラブには期待されているといえるでしょう。クラブの活動によって、既存の地域組織・団体にも新しい風が吹き込み、主体的に活動する人間が地域が増えていくことは望ましいことだと考えます。

(4) 課題

まちづくりクラブの話し合いに参加し、議論を聞いていると、クラブそのものが抱える問題というのはさほど多くないような印象を受けました。クラブのメンバーにとっても、地域を自分たちの自治によって運営していくために、まだまだ試行錯誤を繰り返し

状態であるようですが、着実に前進していることが感じられました。最初は行政に対して受身だったメンバーの間に、意識の変化が表れてきていると担当者は感じていますし、クラブのメンバーは地域の問題について話し合うのみならず、その問題を解決していくためにはどのような方法をとったらよいのか、そのためにはクラブがどうあるべきなのか、というところまで議論できる段階にきています。しかし、その活動に対して自治体の側では、それを受け止めていく体制がまだ整っていないようです。まちづくりクラブという新しい住民自治の取り組みが、これから地域に根付いていくためには、その活動を受け止める自治体側のシステムや職員の意識改革が必要なのではないか、と考えます。そこで、ここでは主にまちづくりクラブの活動から見えてきた自治体の課題について考えてみたいと思います。

ア. 住民合意形成の手法獲得

現在まちづくりクラブの活動の中で、クラブで話し合われたことが地域住民の合意にまで高まらないというジレンマを抱えています。地域の中でクラブの認知度がまだ低いということもあり、既存の町内会・自治会の組織力と連携を図るなど、地域の中での合意形成の手法について試行錯誤しながら探っている状態といえるでしょう。クラブの話し合いに参加する中で、「役所はタテ割りだけど、地域までタテ割りに巻き込んでもらっては困る」、「役所の考えることは中途半端だ、とことん話し合って決めた方がよい」、「役所から色々な計画が降りてくるが、地域で意見がないと自ら一步引いてしまうことになるから、地域でたくさんの案を持てるようにならなければ」といった意見を各クラブで聞きました。クラブのメンバーの間に、単に意見や要望を言いつばなしにするのではなく、地域で意見をまとめた上で提案なり要望なりを出していかないと力にならないのだ、という自覚が芽生えてきています。クラブで話し合われたことを地域住民の合意という形にまで高めることができれば、地域に係る施策として事業局で予算化して、提案を実現させていくことも可能になるので、クラブの活動に対してどれだけ地域住民に興味を持って参加してもらえるかということ、メンバーは試行錯誤しているのが現状のようです。「地域のことは住民に任せて欲しい」という想いで活動が進められているようですが、それでも政策提案に必要な程度の情報収集能力には欠けているようで、地域の問題に関する情報が住民の中で共有されていないという現実もあり、合意形成の手法の獲得に加えて、情報収集能力を高めていくことが、まちづくりクラブには求められているといえるでしょう。

イ. 区役所が総括するまちづくり活動の実現

現在、多くの事業局で住民参加の手法を取り入れたまちづくり施策が行われていますが、そこに区役所が主体的に関わることはできていません。また、まちづくりクラブの話し合いで、「地域から見ると、役所はどこまでもタテ割りで、各局の諸施策の整合性には大きな疑問を持っている」という声を何度も聞くことができました。地域から見れば、各局の事業というのはそれぞれが突然降ってわいてくるような印象があり、役所としてその間に整合性を取っていないような印象を受けるといいます。各局は事業別に計画を策定して施策

を展開していきますが、地域社会は必ずしも同様にタテ割りで存在している訳ではないので、そのような印象を受けるのでしょう。また、各局が区役所を飛び越えて直接住民と接触することも多いため、本来住民との間で調整役となれるはずの区役所に情報が入ってこないという現状があります。平成 11 年度から、「区パートナーシップまちづくり事業」が創設され、川崎区では 300 万の予算がついたものの、事業局の捉える住民参加と区役所で考える住民参加との間に大きな乖離があり、各局の住民参加を図っている事業に使えるのみで、まちづくりクラブの活動による区民発意の提案に、区役所として予算を使うことができなかつたという経緯がありました。しかし、現時点で最も地域のことを総合的に把握できているのは区役所であることは間違いないのですから、区役所をより尊重し、活用することが、住民とのパートナーシップを実現させていく鍵となることは間違いありません。平成 11 年度の「川崎市民意識実態調査」によると、市政に対する要望として 30% の市民が区役所機能の充実を望んでいるのにもかかわらず、要望に対する評価の値が大変低くとどまるという結果になっています。住民からも、区役所機能の充実が行政とのパートナーシップに欠かせないものとして捉えられてきているのですから、早急に取り組むべき課題といえます。また、地域に関わる情報については住民が積極的に情報収集を図っていくことももちろん重要ですが、自治体の側でも要求されるまで何もせずに待っているのではなく、積極的に情報を公開し、提供していくことが必要となります。住民参加ということを自治体の側でも要求し、必要としていくのならば、その周辺情報の提供というのは、もはや自治体の義務なのではないでしょうか。

4 2030 年の地域社会の姿

ここまで、住民による地域自治の可能性について、現在抱える問題と、取り組まれている試みを通じて考えてきました。ここで改めて述べるまでもなく、30 年後の理想の地域社会の姿は現在の試みの中に見えてきているのではないのでしょうか。それらも踏まえて最後に、私が描く 2030 年の地域社会の姿について、いくつかの点から簡単に述べてみたいと思います。

地域のことは地域で決められる仕組み

これまでずっと、地域自治について考えてきましたが、「地域」とはいったい何を指すのか、それを無理に定義づけする必要はないように思います。川崎区の「まちづくりクラブ」のように地区割りをして地域を考えていくこともひとつの方法ですが、地域とは本来排他的なものではなく、重層的なものであると考えますので、その単位については柔軟に考えられると思います。区役所のまちづくり推進組織が、各区それぞれのやり方で組織されていることから、住民は地域を柔軟に捉えていることがわかります。

30 年後、地域に地域のことを自ら決定できるだけの権限と財源が移譲されていて、そこに暮らす住民が、地域の問題について自立した態度で関わっていくことができる、そんな

姿が理想ではあります。住民に地域のことは自分たちで決めていくのだという意欲と、それを進めていく仕組みがあれば、それはそれほど難しいことではないでしょう。

地域の決定権を住民が担うためには、住民が自治体から自立し、自らの行動に責任を持って自治体行政と共に責任主体となり、パートナーシップを築いていくことが求められてきます。そのためには、現在の自治体に依存しがちな住民像を住民自ら変えていくことも必要となってきますが、川崎区のまちづくりクラブの動きを始め、各区の区づくり白書策定の経験を通じて、その動きは市内各地で見られるようになってきていますから、それほど悲観になる必要はないでしょう。

住民の意識が変わってくると同時に、行政側の意識や組織の変革も必要となってきます。地域自治の実現のためには、住民の活動を受け止める行政の仕組みが不可欠です。現在川崎市でも、地域のまちづくりに区役所が主体的に関わっていくために、「区民意見施策反映システム」の構築を進めています。そのひとつとして、平成11年度から「区予算・事業調整システム」が実施されています。これまでの「区要望反映システム」があくまで事業局に対する「お願い」にすぎず、局からは回答があるのみで局側に説明責任はなく、局と区役所の間で議論がされるようなことがなかったのに対して、これは区が地域視点の立場から事業局に対して区要望をまとめ、事業予算化を要請するとともに、事業局は予算要求する前に事業を予定している区への協議を行うことで、区と局の関係を対等の関係に変えていく、というものです。これが実際に活用されていけば、今までのまちづくりにおける区役所の役割とは比較にならないほど、区役所の存在意義は大きくなっていくでしょう。理想像を考えるならば、行政区が自治区化していき、区で独自予算を持てるようになれば、地域からあがってくる提案に対して区として判断をして事業化することもできるでしょう。現状を考えればやはり段階的に変革していくことが望ましいのかもしれませんが、将来的には、これと同様のシステムが、行政区よりも小さな単位の地域において区役所との間で運用されていくことも、視野に入れることができると考えます。

私見としては、地域の持つ潜在的な力に大きな期待を寄せています。人は誰でもいずれかの地域に住民として存在し、そこで生活する以上何らかのかたちで地域に関わっているわけですから、自らにとって最も身近な地域で意見を述べたり議論しあうことが保障されていることの意味は重要です。川崎区のまちづくりクラブで試みられているような地域を基盤とした新しい活動が、これからの住民自治、自治体行政と住民とのパートナーシップを語る上で外せないものとなってくるでしょう。地域の問題を地域住民で話し合う仕組みが確立し、地域のことを地域で決めていく仕組みも確立されていけば、「区予算・事業調整システム」のような仕組みが地域と行政区の間で運営され、地域の意思により区や市の施策に提言をしていくことも可能となるはずです。

そこで現在、川崎市民参加型福祉協議会で取り組まれている活動は、将来の地域自治を考えていくうえで大変示唆的です。他稿で詳しく紹介されていますが、この活動は地域内の福祉に関わる「たすけあい」を基盤に置いています。福祉サービスの需要と供給を地

域内でまかない、あるときは供給する側、また必要となればサービスを受け取る側にもなれるという仕組みです。また、最近「地域通貨」という概念がテレビや新聞で報道されるようになってきていますが、財やサービスを地域の中だけで通用する地域通貨によって提供しあうシステムは、自治体が行うことのできない、現在ではボランティアに頼らざるを得ないようなサービスについても、地域の中で住民たちの力によって流通させることができるのではないかと期待されています。地域での人間関係の結びつきが薄れてきているといわれる昨今ですが、地域共同体を福祉やまちづくり、経済的な視点など、様々な視点から見直す姿勢が生まれてきているのも確かなことです。このような地域を基盤とした活動が複線的に発展していけば、自治体から自立した住民によって構成される地域共同体が育っていくことが期待できるのではないのでしょうか。

自治体が何でもやってしまうのではなく、誰か特定の人間のボランティアな行動に依存するのではなく、地域のことを地域住民みんなで考え、支えあい、その上で自治体と協働していくことが、2030年の川崎の地域社会を考えたときに描き得る理想の姿である、と私は考えています。

参考文献・資料

- 「川崎新時代2010プラン 新・中期計画(第3次)」川崎市
「川崎市民意識実態調査 報告書」市民局広報部広聴相談課 平成11年3月
高橋清『川崎の挑戦』
みんなで分権を進める市民フォーラム編『分権がつくる元気なまち 市民版』
「川崎市における分権推進の基本的な考え方」川崎市地方分権推進研究委員会 平成11年3月
山岡毅典「NPOと自治体はなぜ連携する必要があるのか」『都市問題』2000年1月号
世古一穂「自治体とNPOのパートナーシップ — 自治体のNPO政策の現状と課題」『都市問題』2000年1月号
谷本有美子「NPOとの協働における自治体職員の能力とその環境整備」『都市問題』2000年1月号
「パートナーシップ型事業と市民活動支援に関する調査」市民活動等支援施策検討委員会 2000年3月
河野正夫「区役所機能の拡充と新たな区政の展開」『政策情報かわさき第3号』1997年
河野正夫「改革待ったなし！区役所行政」『政策情報かわさき第6号』1999年
「第3次区役所機能等調査検討委員会最終報告書」平成11年9月
「区あれば楽あり いきいき区役所をめざして 行政区改革研究会報告」社団法人川崎地方自治研究センター 1993年12月

「市民と行政の新しい関係の創造に向けて 一川崎市における市民活動に関する調査・研究と提言一」社団法人川崎地方自治研究センター 1997年9月

「川崎区づくり白書 区民のまちづくり宣言 夢ひらくかわさき21」川崎区づくり白書策定委員会 1997年

「小さなまちづくりの手法開発 一豊かな地域社会をめざして一」平成8年度研究チームB報告書 1997年3月

「自治労大都市共闘分権プロジェクト報告 ヤルソッ！分権 一市民主権の地方自治に向けて一」全日本自治団体労働組合 1997年7月