

## 1 「考え方」の目的、目標年次、位置づけ

### (1) 目的

暮らしを取り巻く環境の変化がもたらす様々な将来リスクを回避し、基本理念（第3章参照）を踏まえて将来像を描いた「希望のシナリオ」の実現に向け、多様な主体の連携により、「市民創発」による持続可能な暮らしやすい地域を実現する施策の方向性を示すことを目的に、この「これからのコミュニティ施策の基本的考え方」を策定します。

#### 市民創発とは

様々な個人や団体が出会い、それぞれの思いを共有・共感することで生まれる相互作用により、これまででない活動や予期せぬ価値を創出すること。

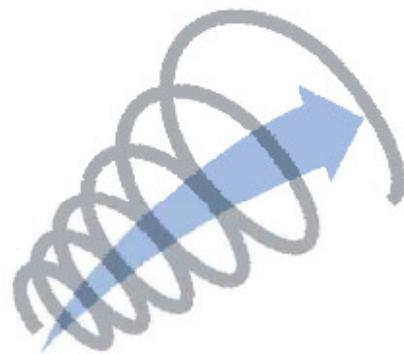
「創発」という言葉は、元々生態学から生まれた用語ですが、多様な個からなる組織において、これらの相互作用によって、単純な個の総和を超える予想外の変化や飛躍が生まれることを意味し、新しい他者との出会いと気づき、その関係性や響き合いの中から、新たな価値が生まれていくという考え方です。足し算ではなく掛け算、それ以上の創造性を目指すものです。

川崎市では、本市の自治の基本を定める最高規範である自治基本条例第6条において、市民の権利として、「市民は、すべて人として尊重され、平和で良好な環境の下で、自らの生命、自由及び幸福追求に対する権利が保障され、自己実現を図ることができる」とし、自治運営において市民に保障されるべき権利を定めています。これまで、市ではこうした権利を、この川崎というまちで具体的に保障していくため、情報共有、参加、協働という自治運営の基本原則に基づき、様々な施策を展開してきました。これまでの取組を深化させ、この「基本的考え方」に基づき、新たに「市民創発」という考え方を共有し、様々な主体が出会いつながり、多様な資源を持ち寄りながら、より複雑化する地域課題に的確に対応し、社会の変化を促しつつ、「希望のシナリオ」を実現し、市民自治と多様な価値観を前提とした豊かで持続可能な都市型コミュニティの形成を目指していきます。

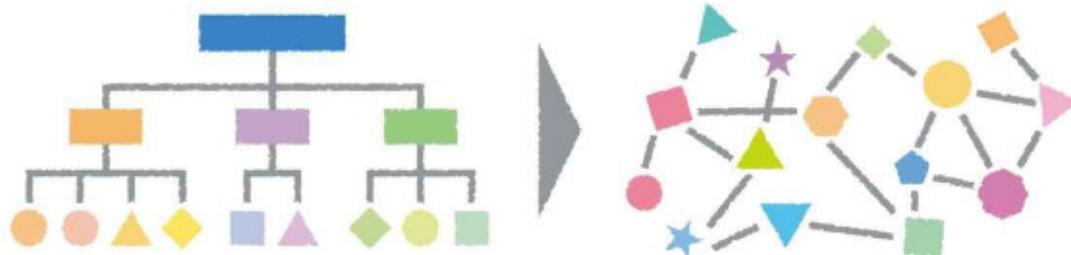
#### 「市民創発」のイメージ



左下にある一番小さな歯車を個人と想定して、一人一人の小さな気づきや思いから始まり、それが他者との出会いや共感の輪へと広がり、連鎖反応することで、思いもよらない展開や変革につながります。



試行錯誤しながら常に創発し続け、その積み重ねが時間とともにスパイラルアップ（好循環）し、継続的に向上していきます。



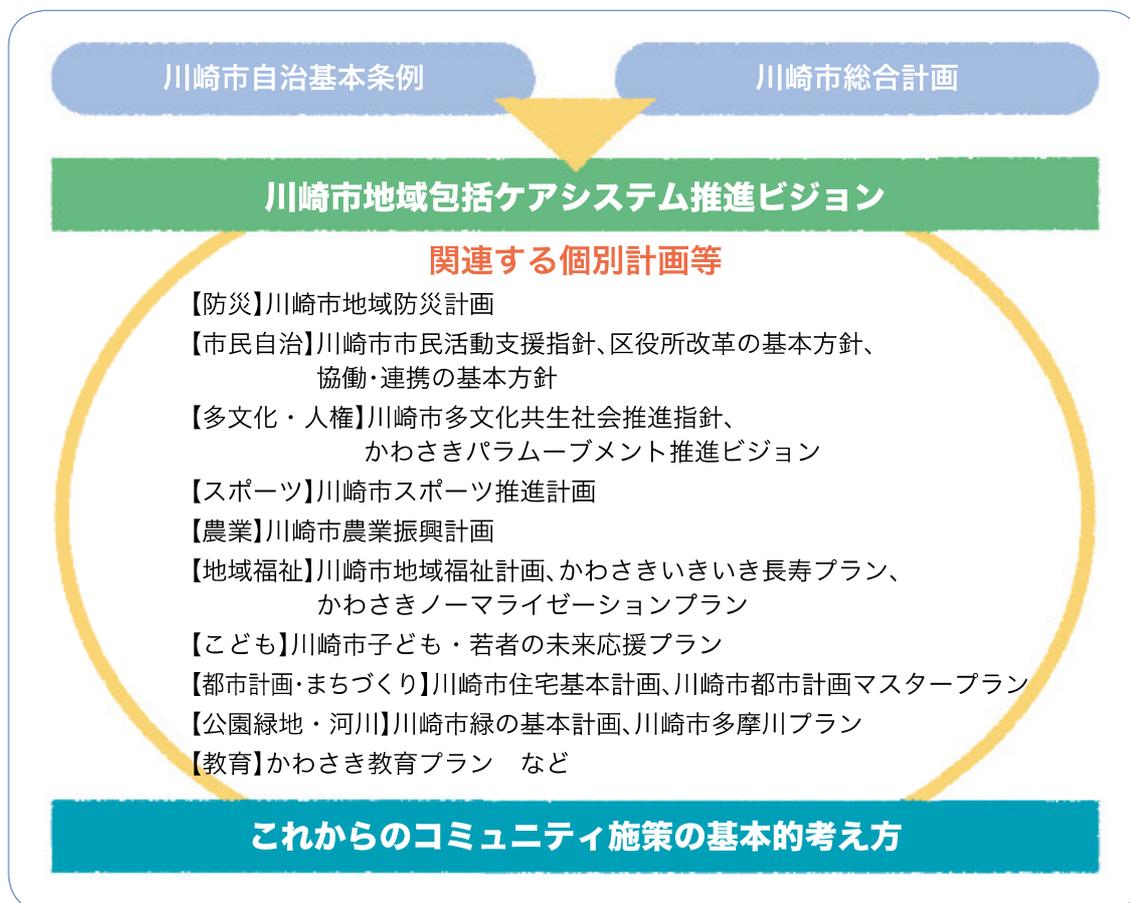
「市民創発」型の組織イメージ。上意下達による指揮統制型（ツリー型）の階層組織から、自由で対等なネットワーク型、リゾーム（地下茎）型などの組織に組み替えていきます。

## (2) 目標年次

「希望のシナリオ」である基本理念の実現に向け、目標年次を概ね10年後の平成40（2028）年とします。

## (3) 位置づけ

この「考え方」は、自治基本条例第9条に基づき、コミュニティに関わる施策を推進する上での羅針盤となる基本的な考え方として、地域包括ケアシステム推進ビジョンの取組を、コミュニティ施策の視点から支え、相互補完的に充実させる位置づけとなります。なお、下図は計画間の上下関係を示すものではありません。



## 2 策定の背景

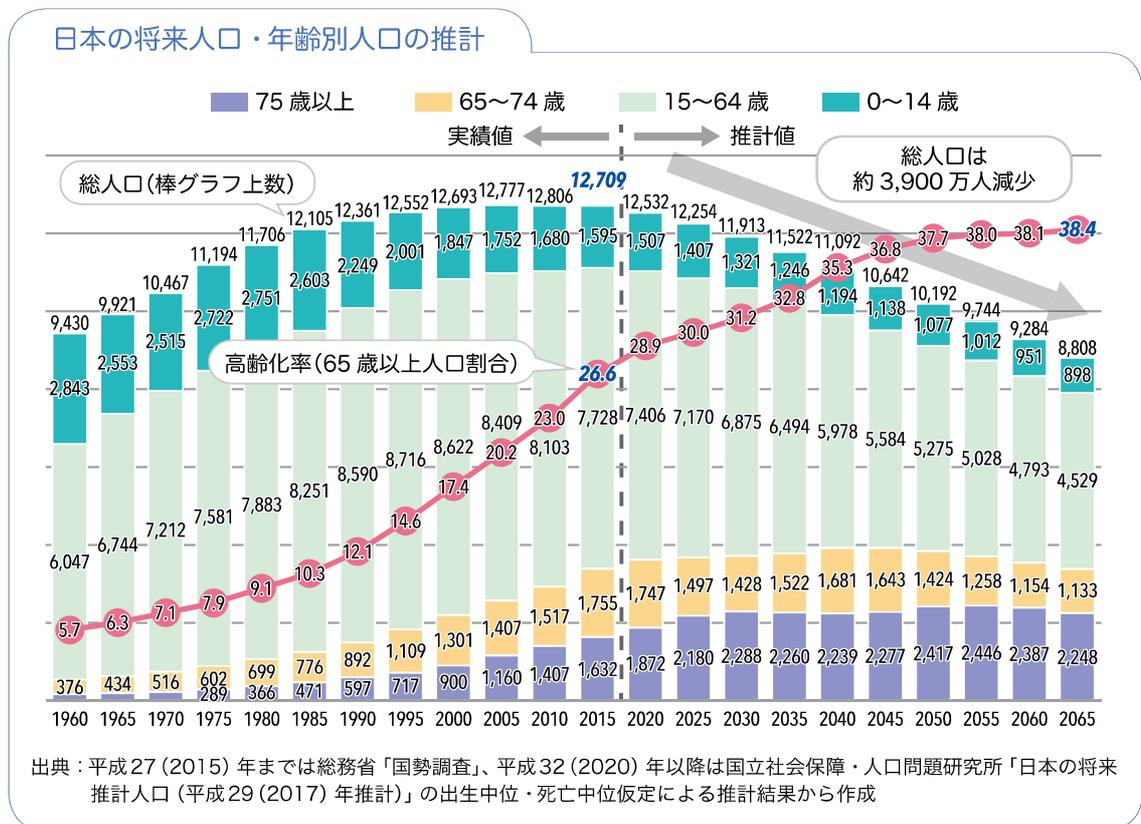
### (1) 暮らしを取り巻く環境の変化

#### ① 超高齢化と人口減少社会の到来

日本全体では、既に超高齢社会及び人口減少社会に突入している中、国においても「自治体戦略2040構想研究会」の第二次報告を受け、第32次地方制度調査会がスタートするなど、これからのコミュニティや自治体行政のあり方について議論が高まっています。

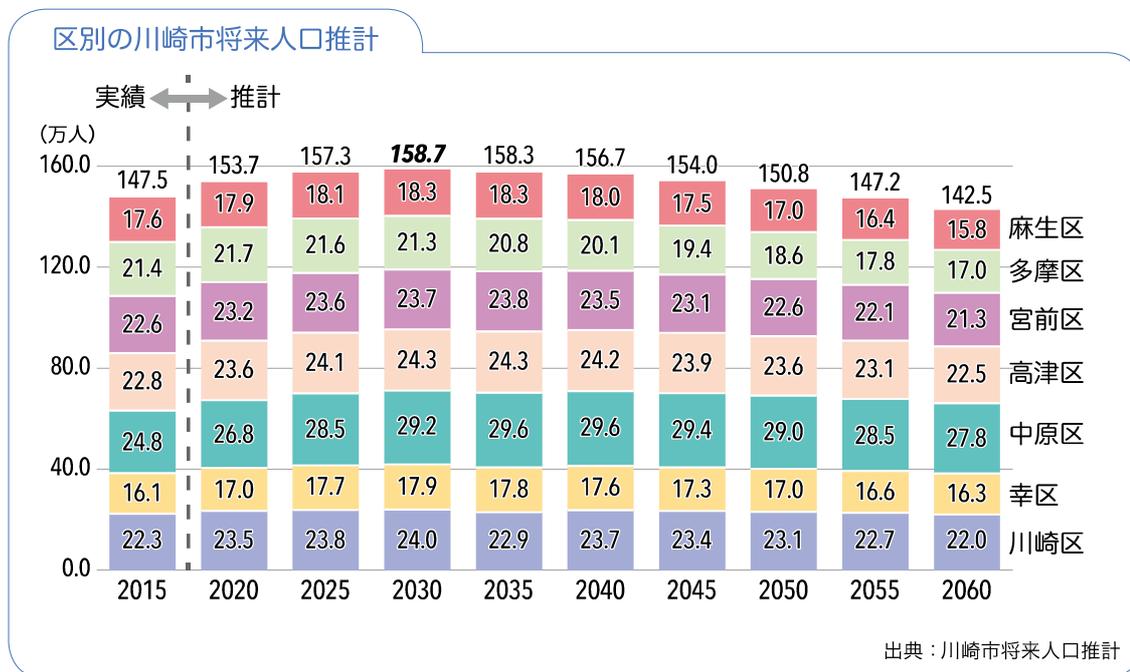
本市においては、平成30(2018)年1月1日現在、政令指定都市の中では最も高齢化率が低い都市であり、平成42(2030)年までは引き続き人口増が予測されるものの、将来的には確実に人口減に転じ、超高齢化、人口減少社会が到来します。また、世帯構成においても、平成27(2015)年の国勢調査では、世帯類型別で単独世帯の占める割合が43.2%になるなど、世帯という身近なコミュニティの単位にも変化がみられ、家族観そのものが多様化しています。

そのような中、高齢化で注目すべき点の一つは、時間軸の問題です。高齢社会から超高齢社会へ移るスピードが、欧米と比較して3~4倍の早さで進行しており、社会的対応を困難にさせています。また、本市は全国的に平均寿命が長い自治体の一つと言えますが、他都市と比べると健康寿命は短いという問題も抱えています。人生100年時代、ライフシフト<sup>1</sup>と言われる中、単に長く生きるのではなく、生活の質を問われるようになってきました。今から確実に未来への投資を行いつつ、超高齢社会、人口減少社会に相応しい産業構造の構築や、健康寿命を延ばし、自助・互助の推進などによる誰もが住み慣れた地域で暮らし続けることができるような地域包括ケアシステムの構築や、身近な地域での課題解決の取組を促進するしくみ、セーフティネットの再構築などに取り組んでいく必要があります。



<sup>1</sup> ライフシフト…人生100年時代を迎える中、環境の変化に対応して様々なキャリアを自ら主体的に選択し、生涯を通じて変身し続けながら、自分らしい豊かな人生を設計するという考え方

また、地域の担い手不足といったソフト面だけでなくハード面にも大きな問題があります。人口縮減時代において空き家などによる都市のスポンジ化<sup>2</sup>が進めば都市の構造も変化し、従来型のまちづくり手法の転換等、ハード面の課題にも対応する必要があります。



高齢化率の推移

	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	2045年	2050年
川崎区	21.9%	22.8%	23.0%	23.5%	24.8%	27.1%	28.5%	29.6%
幸区	22.4%	23.4%	23.3%	23.9%	25.7%	28.7%	31.1%	33.0%
中原区	15.1%	15.6%	16.2%	18.0%	20.9%	24.5%	27.6%	30.6%
高津区	17.4%	19.3%	20.4%	22.6%	25.7%	29.1%	31.5%	33.4%
宮前区	20.4%	22.6%	24.3%	26.7%	29.8%	32.4%	33.9%	34.3%
多摩区	18.7%	20.8%	22.5%	24.9%	27.9%	30.6%	32.5%	34.0%
麻生区	22.3%	24.6%	26.5%	28.5%	31.3%	34.4%	36.4%	36.9%
全市平均	19.5%	21.0%	21.9%	23.6%	26.2%	29.2%	31.3%	32.8%

※平成27(2015)年は国勢調査の結果で、平成32(2020)年以降は推計値  
 ※高齢化率が21%を超えている箇所に網かけ(21%を超えた社会は「超高齢社会」と定義されている。)

出典：川崎市将来人口推計

- ・平成32(2020)年には、65歳以上の人口が21%を超え、「超高齢社会」を迎える。
- ・その後も高齢化率は上昇を続け、平成62(2050)年には約33%に達すると見込まれる。
- ・要介護・要支援認定者数は、増加傾向にあり、平成29(2017)年10月現在、約5万人で、平成25(2013)年から平成29(2017)年までの5年間で、約2割増加している。

## ② 地域コミュニティの希薄化～コミュニティ・デザイン<sup>3</sup>の行方～

平成29(2017)年度のかわさき市民アンケートにおいて、市民にとっての地域の課題として、

- 2 都市のスポンジ化…人口減少等の急速な進行に伴い、市街地において空き家、空き地が時間的、空間的に不規則な形で発生すること
- 3 コミュニティ・デザイン…コミュニティの力が衰退しつつある社会や地域の中で、人と人とのつながり方やそのしくみを描くこと

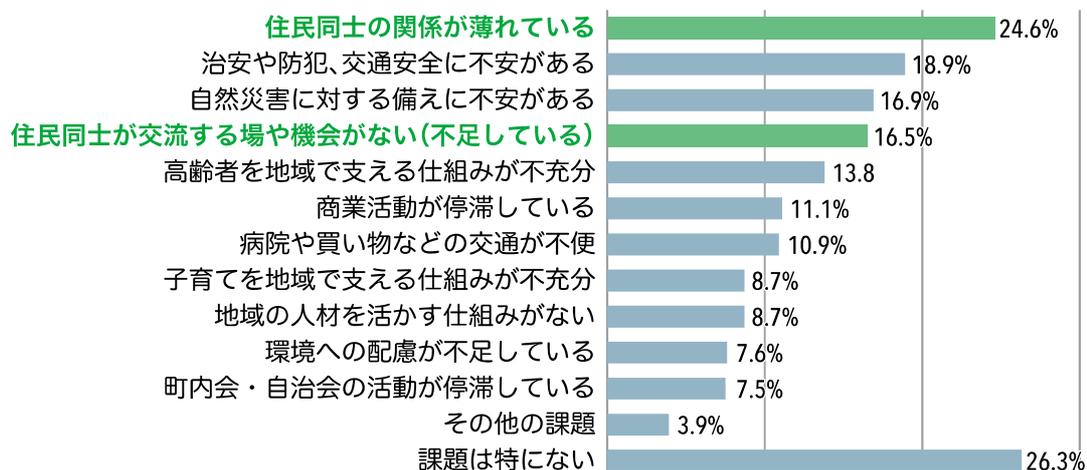
住民同士の関係の希薄化がトップという結果に表れているように、地域コミュニティの希薄化が進行し、地域力の低下が課題となる中、これからのコミュニティ<sup>4</sup>、アソシエーション<sup>5</sup>のあり方や地域再生について、真摯な検討が求められています。

川崎市内においてもこれらに関する調査等が行われ、中原区在住の高齢者を対象とした慶應義塾大学高山緑教授らの研究（The Keio-Kawasaki Aging Study）によると、地域環境、社会とのつながりが、コミュニティ感覚（地域の一員であるという意識と地域への愛着）を通して、生活満足度を高めるということが明らかになっています。また、「川崎市の地域包括ケアシステムに関する市民意識・実態調査」（平成30（2018）年3月、東京大学大学院人文社会系研究科・文学部社会学研究室）では、地域を信頼する人や水平的ネットワーク（ボランティアや趣味のグループなど）に参加する人ほど、健康に満足し幸福度も高い傾向にあることが明らかとなっています。近年では、社会疫学<sup>6</sup>に関する研究も進み、地域のソーシャルキャピタルが社会的孤立を防ぎ、健康寿命等にも良い影響を与えることが実証されています。市内でも、薬を処方することと同じように社会とのつながりを処方、紹介・提供する「社会的処方」といった考え方に基づく取組も進められています。

社会経済環境の劇的な転換点に立って、分断された地域社会におけるパブリックな場の復権<sup>7</sup>と多様なつながりの確保、希望の組織化<sup>8</sup>、社会的包摂<sup>9</sup>の推進など、これからのコミュニティのあり方が社会的に問われています。

#### 市民にとっての地域の課題

- ・お住まいの地域の課題について、全体（n=1,500）では「住民同士の関係が薄れている」（24.6%）が最も多く、次いで、「治安や防犯、交通安全に不安がある」（18.9%）、「自然災害に対する備えに不安がある」（16.9%）、住民同士が交流する場や機会がない（不足している）」（16.5%）の順であった。（回答は3つまでの複数回答）



出典：平成29（2017）年度かわさき市民アンケート

4 コミュニティ…居住地、関心又は目的を共にすることで形成されるつながり、組織等（川崎市自治基本条例第9条）

5 アソシエーション…共通の関心や目的などで集まった機能的集団

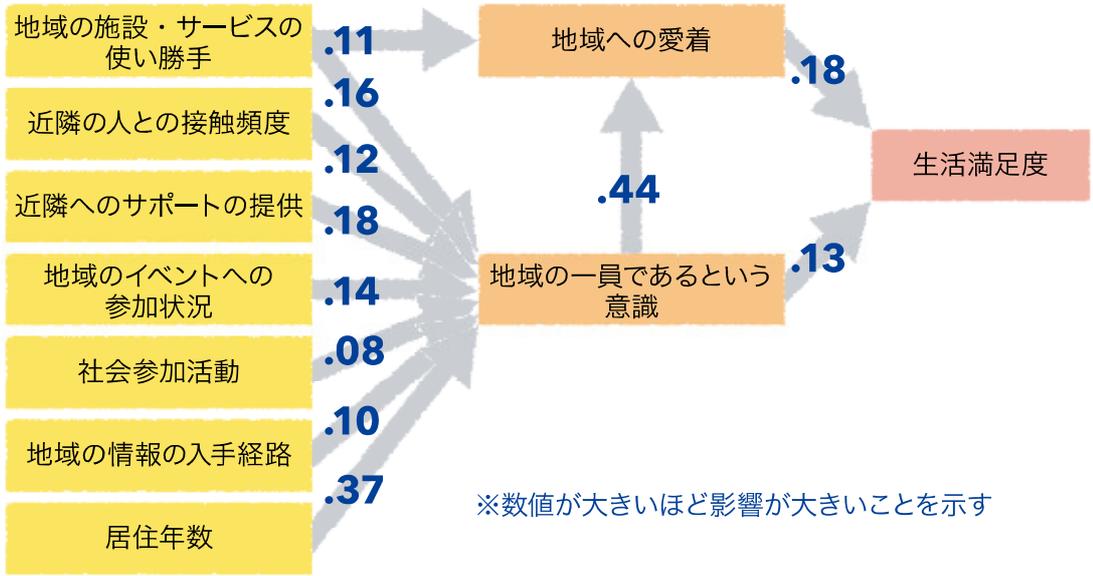
6 社会疫学…個人の健康状態や疾病罹患が、社会構造要因により影響を受けることに着目した疫学

7 パブリックな場の復権…かつて地域にあった井戸端や家の縁側などの公共的な機能を有する空間を取り戻すこと

8 希望の組織化…一人ひとりの個人が持つ将来に向けた思いや願いなどを集めて、一つの方向性を明示していくこと

9 社会的包摂…個人、又は集団が社会から排除されずに、社会の一員として認められる状態

高齢者における地域環境、社会とのつながりが幸福感に与える影響

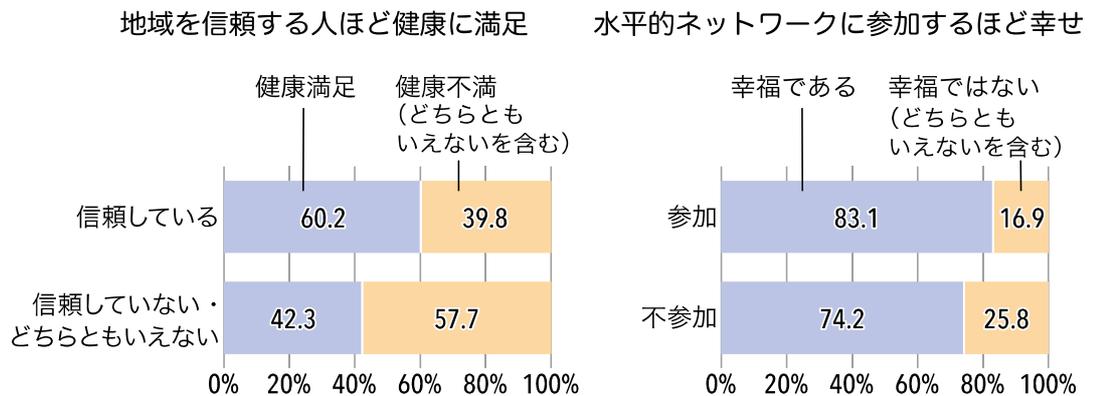


※数値が大きいほど影響が大きいことを示す

注) 社会参加活動は地縁的活動のみ

出典：慶應義塾大学高山緑教授らによる調査

川崎市の地域包括ケアシステムに関する市民意識・実態調査



出典：東京大学大学院人文社会系研究科・文学部社会学研究室による調査

③ 新たな公共サービスの模索～揺らぐ公共概念と新たな公共空間の創造～

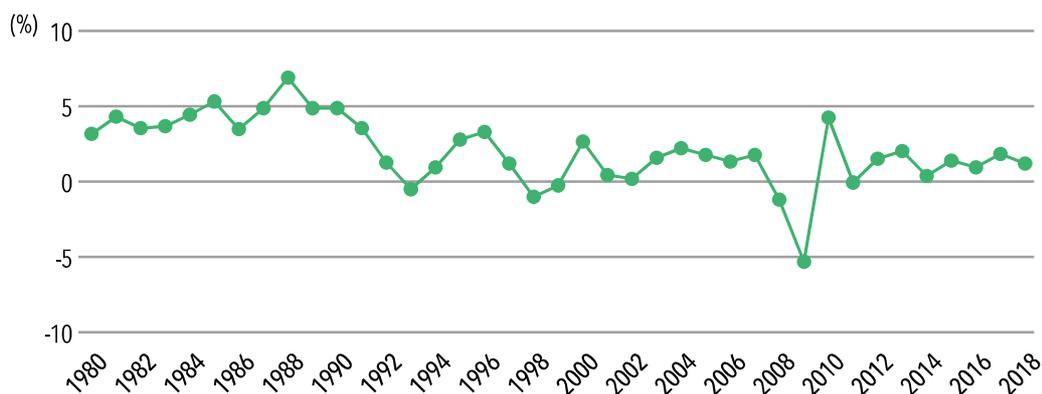
市民ニーズが多様化する中、漫然と前例踏襲することで政策の有効性が失われることによる相対的な政策水準の劣化と、形式的な平等性を重視するあまりに画一的・硬直的な行政サービスの限界性が顕在化する一方、市民社会も成熟し、多様な担い手による新たな公共空間の創造の試みや、社会的な課題に取り組むソーシャルな活動が展開されるなど、行政が担うべき領域も相対化され、従来の公共概念自体が揺らぎつつあります。市民・企業・行政のバランスを取り戻し、行政が公費を直接的に投入して課題解決するだけでなく、市民と行政との協働の更なる深化、地域において多様な価値観を共有し、「自分たちのまちの課題は自分たちで解決する」という市民自治に本来求められるまちの姿や、新たなコミュニティ・ガバナンス<sup>10</sup>を創造していくことが求められています。

#### ④ 新しい「豊かさ」～ポスト成長時代における「豊かさ」とは～

1990年代から続く停滞する経済の中で、格差と社会的排除が拡大し、ひきこもりや新たな貧困層が生み出されるなど、深刻な社会的分断がもたらされています。環境や資源の有限性や今後も人口減少が進むことなどを考慮すれば、これまでのような右肩上がりの経済成長は見込めません。こうした中、特に若い世代を中心に、これまでの大量生産・大量消費・大量廃棄を前提とした物の豊かさを求める生き方だけでなく、より少ない物で豊かに暮らす調和の取れた生き方や働き方を模索する動きや、体験、交流、貢献といった人と人との関係性や心の豊かさを重視したライフスタイルを志向する動きが見られます。シェア文化<sup>11</sup>、ローカル志向などは、こうした新しい潮流ともいえます。

成長と拡大を基調としてきた社会のしくみや制度の再構築が求められる中、ポスト成長時代に相応しい、成長と成熟のバランスの取れた、暮らしの質を含めた、新たな経済のしくみともいえるような地域での循環のあり方、「懐かしい未来<sup>12</sup>」も追求すべきであり、グローバリゼーション<sup>13</sup>が進む中、改めて地域固有の資源を再発見し、自立的な地域経済の可能性と地域社会のあり方にも着目すべきです。

経済成長率の推移 (GDP 前年比 昭和 55 (1980) ～平成 30 (2018) 年)



※平成 30 (2018) 年は IMF による平成 30 (2018) 年 4 月時点の推計値

※実質 GDP の変動を示す

※ SNA (国民経済計算マニュアル) に基づいたデータ

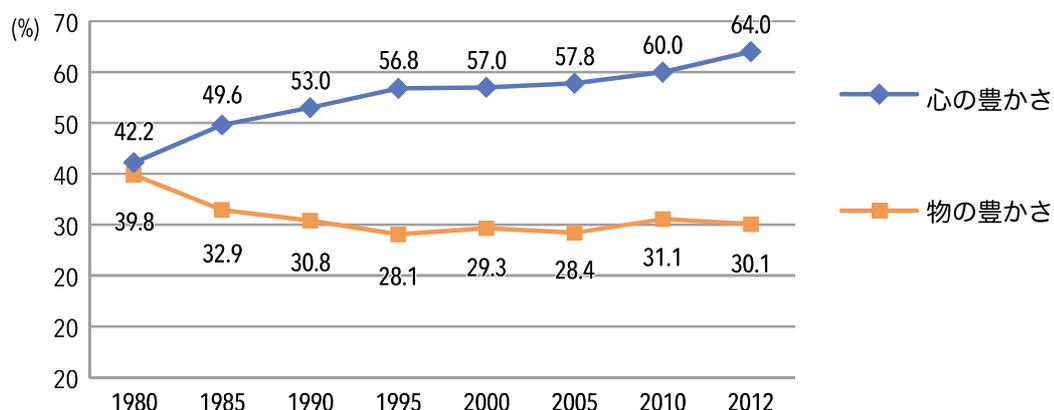
出典 : IMF World Economic Outlook Databases (平成 30 (2018) 年 4 月版)

11 シェア文化…所有することに拘らず、モノや空間、体験などについて、他者と共有することを重視する行動様式

12 懐かしい未来…地球の有限性を前提に、単純に過去に戻ることではなく、これまでの経験値を生かしながら未来を構想する考え方

13 グローバリゼーション…社会的あるいは経済的な関連が、旧来の国家や地域などの境界を越えて、地球規模に拡大して様々な変化を引き起こす現象

### これからは心の豊かさか、まだ物の豊かさか（年次推移）



・1970年代後半に、精神的豊かさを重視する人が物質的豊かさを重視する人が上回り、昭和54（1979）年以降、その差は年々拡大傾向にある

出典：内閣府「国民生活に関する世論調査」

### ⑤ 持続可能性への挑戦～「サステイナブル・シティ<sup>14</sup>」と政策統合<sup>15</sup>～

東日本大震災は自然災害であることは勿論のこと、これまで築き上げてきた社会経済システム自体のあり方が問われる巨大な複合災害であるといえます。この大災害の悲劇から私たちは何を学び、これからの都市自治体をどのようにデザインしていくか、そのしなやかな想像力が問われています。全国的な課題として、一極集中型の都市のライフライン、過密な都市構造、エネルギー多消費型のライフスタイル、分断された社会的連帯とコミュニティなど、検証すべき論点は枚挙に暇がありません。今後は、環境政策と経済政策、そして社会政策に対して統合的アプローチによる政策統合を進め、よりエコロジカルデザインの視点や流域思考<sup>16</sup>などを重視しつつ、都市の自立性と防災力を高め、循環型都市構造への転換やSDGs<sup>17</sup>、都市と農村の相互依存関係の再構築などに取り組み、結果として、バランスのとれた総合的な視点による施策を推進し、コミュニティと都市総体の持続可能性を高めていくことが求められています。

こうした環境の変化は、川崎市だけのものではなく、大都市共通のものともいえます。今後の変化に的確に対応していくため、都市型の自治体として、市域全体を俯瞰的に見据えた全市レベルの施策展開と、同時に地域を起点としたコミュニティレベルでの取組を、双方向から進めていくことが必要です。

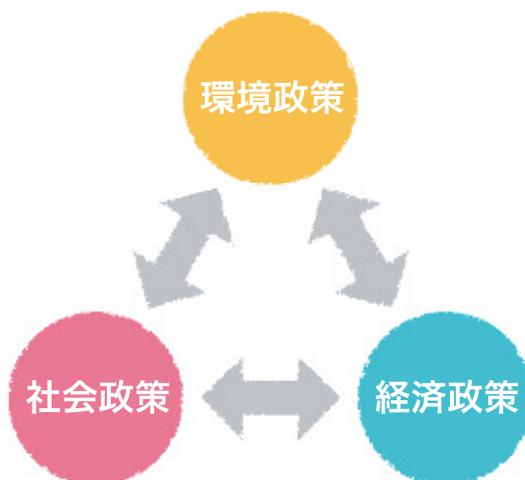
14 サステイナブル・シティ…環境や資源などをはじめ、多様な社会的課題に対応した持続可能な都市のあり方

15 政策統合…元来は、環境保全の領域の用語で、持続可能な循環型社会の構築に向け、環境政策と経済政策を総合的に進めることであるが、ここではあらゆる領域を想定している

16 流域思考…行政区画を超えて、雨水が川に集まる大地の広がり（集水域）を意識して、社会構造を捉える考え方で、岸由二慶應義塾大学名誉教授が提唱したもの

17 SDGs…国連で採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」における「持続可能な開発目標」のこと

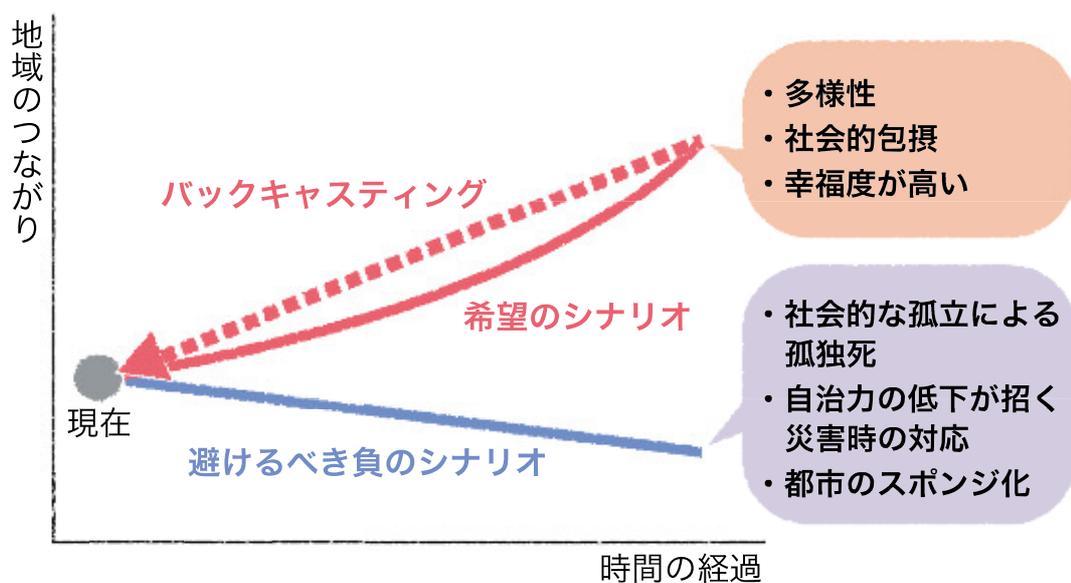
### 都市の持続可能性に向けた政策統合



## (2) 回避すべきシナリオから「希望のシナリオ」へ

各種統計データや推計値などからは、悲観的な未来が語られがちであり、現状の取組を継続していただければ、これからの環境変化に対応できず、様々な将来リスクを避けることはできません。社会的な孤立等による孤独死の発生や、地域での自治力の低下が招く災害時の対応面での課題や、人口減少がもたらす空き家の増加による都市のスポンジ化など、環境変化から予想される負のシナリオを回避し、第3章に掲げる基本理念を「希望のシナリオ」として描き、その実現に向けて、バックカスティング<sup>18</sup>の手法を通じて、地域のつながりをつくり、多様な主体による地域づくりの「新たなしくみ」の構築に取り組んでいくことが求められています。超高齢化と人口減少社会という時代の転換点に立って、私たちは今、何をすべきかが問われているといえます。

### バックカスティングのイメージ



18 バックカスティング…未来を予測しながら、望ましい将来像を描いた上で現在に立ち戻り、課題を確認しながら行動（アクション）を積み重ねていくという手法（「コソギ・コミュニティビジョン2040」から）