

# 高齢社会のコミュニティ設計と地域自治

山 市  
崎 橋  
丈 克  
夫 哉

## 目 次

はじめに——本稿の目的

1 高齢社会の進行と高齢期生活における自己決定を保障するもの

(1) 高齢社会の進行とそれをみる視点

(2) 高齢社会対策の枠組みと地域活動の内容

2 高齢者の生活を保障・充実させる地域条件——高齢者の選択の自由を保障し生きがいにつなげる実践

(1) 農村部の地域条件をいかしたとりくみ——中津川市阿木地区の場合

(1) 休耕田を利用した果樹栽培

(2) 地域組織や伝統文化の担い手として

(2) 都市部の地域条件の実際——名古屋市の場合

(1) 都市高齢者のつながりの強化が前提



(2)都市の条件整備と地域活動領域

3 高齢社会におけるコミュニティの設計と地域自治

(1)コミュニティの展開とその目標

(2)福祉コミュニティとその担い手組織

(3)まちづくり行政と地域自治

## はじめに——本稿の目的

超高齢社会が指呼の間に近づいてきているこんにち、それにむけた多様な対策がとられつつある。その対策の多くは、これまで遅れていた高齢者介護を中心とした在宅福祉対策に焦点が当てられている。これらの対策の強化は緊急に必要なことである。そのうえで、しかし、統計的にみると、健康にめぐまれていて積極的な高齢者の生活を築いていきたいとする高齢者数は、介護を必要としている高齢者数を上回っているという現実がある。それをコミュニティレベルでみると、積極的に高齢期を過ごしていきたいとする高齢者に対する地域条件の社会的整備は、在宅福祉対策に対して著しく遅れており、ほとんど個人的対応に委ねられているのが実態である。そこで、本稿では、この点に視点をあて、高齢者が地域社会のなかで積極的な高齢期の生活を送るために、こんごどのような高齢社会のコミュニティの設計が必要であるのかを実態に即して整理するとともに、そのような方向に向けてまちづくりがすすめられるための地域自治の強化の必然性について考えてみることにしたい。



## 1 高齢社会の進行と高齢期生活における自己決定を保障するもの

### （1）高齢社会の進行とそれをみる視点

日本の高齢社会の進行は、欧米諸国に比べて際立っている。総務庁が一九九六年九月に発表した高齢者人口の推計値によると、六五歳以上の人口は一八九九万人で総人口に占める割合は一五・一％になる。国連は、六五歳以上の高齢者の割合が七％以上になった社会を高齢化社会と呼び、この数値が一四％を超えた社会を高齢社会と規定している。この点で、すでに日本は、一九九四年には一四・一％に達し高齢社会に入ったといえる。これが、二〇〇〇年には、一七％、二〇二五年には二五・八％、ピークの二〇四五年には二八・四％に達するという（厚生省人口問題研究所推計）。

このような状況は、「高齢化社会危機論」に代表されるように高齢化の進行による将来社会の基盤の脆弱性を強調し、それにとまなう社会サービス需要の拡大への行政対応の限界論を立て、そこから自立・自助論、自己負担強化の方向が強く押し出されてきている。しかし、日本の高齢社会へのこうした視点は、ただ、一方的に高齢者を介護を受ける側の消極的存在とみなし、高齢社会を支える基盤の弱さを強調するという偏った立場のものである。たしかに、「国民生活基礎調査」（一九九五年）によると、六五歳以上の在宅要介護の寝たきり老人は八六万人に達し、六五歳以上の在宅痴呆性老人の出現率は四・一％、八五歳以上では一九・三％もある。また、たとえば寝たきりか、介護を要する痴呆状態かのいずれかにある高齢者は、一九九三年には、約一〇〇万人であったが、二〇二五年には



二七〇万人にも達すると推計されている。これらのことから、将来の介護にかかる費用の社会的負担の問題が強調されることになる。ケアの問題は、それ自体高齢社会の重要な課題として、対策が必要であることは疑いない。そのために、国によるゴールドプランや新ゴールドプラン、地方自治体の老人保健福祉計画が策定され、財源問題など多くの制約要因をかかえながら対策が講じられつつある。

しかし、六五歳以上の高齢者の数は全体で約一八五九万七〇〇〇人（一九九五年）であることからみると、これを先の介護を必要とする高齢者の数と比較すると、介護以外の社会サービスを必要としている高齢者の割合がきわめて高いことが分かるのである。つまり、高齢者の多くは、実は介護などの対象者ではなく、きわめて活動的で、多様な能力を有する高齢者であるといえる。

このところ、このような実際の状況をふまえて、人の一生におけるその時期を消極的でそれまでの時期とは異質なものとみなすことから、積極的に意義ある時期としてとらえ直していく考えも徐々にではあるが強調されはじめている。<sup>11)</sup>だが、高齢者がその積極的で意義ある時期を過ごしていくことを支える社会システムの整備は、未だシステム化されたものにはなっておらず、個人・家族や地域・自治体のレベルでの個々の対応にまかされてしまっており、その結果貴重な人的・地域的資源としての高齢者にその役割を十分發揮せしめえないのが現状である。

## （２）高齢社会対策の枠組みと地域活動の内容

そこで、このような趣旨にそって、わが国の高齢社会対策をみるための前提として、政府の高齢社会対策大綱（一九九六年七月五日閣議決定）から関係部分を引いておきたい。大綱は、二一世紀初頭の本格的な高齢社会を目前にし



てうちだされたものであり、「公正で活力ある、地域社会が自立と連帯の精神に立脚して形成される、豊かな社会の構築」という高齢社会対策基本法第二条をうけた対策の推進方向を示している。<sup>(2)</sup>

大綱は、基本的な考え方として、地域生活に関して、まず、高齢者の自立、参加および選択の重視をあげている。そこでは、「高齢者の多様性に配慮しつつ、高齢者が安心して自立した生活を送れるよう支援するとともに、高齢者がそれぞれの経験と能力をいかし、高齢社会を支える重要な一員として各種の社会的な活動に積極的に参加できるための条件の整備を図る」と述べられている。さらに、地域の自主性の尊重について、「地域における高齢化の状況や、都市あるいは農山漁村等その社会的・経済的特性に応じ、既存施設の活用やまちづくりの視点等も含め、地域の自発性が発揮され、施策の効果的な推進が図られるよう必要な条件の整備を図る」と述べられている。

ここで強調されているように、高齢者が、地域でいきいきと暮らしていくためには、それぞれの経験と能力をいかし、各種の社会的な活動に積極的に参加できるための条件の整備が、コミュニティのシステム化として必要である。そして、その条件は、農村や都市それぞれで、異なるであろう。しかも、農村圏と都市圏の高齢化の進行度合の違いは、こんごんにちの状況を大きく変えていくことが予想されている。「都道府県別の将来推計人口」（厚生省人口問題研究所）による二〇一〇年の高齢化率の推移は、現在比較的高い高齢化の進行をみせている地方圏に属する県・島根・高知・山形・鹿児島などが二一世紀に入るとその伸び幅が減速傾向をみせ、逆に、現在、高齢化の比較的低い都市圏に属する府県（埼玉・神奈川・千葉・大阪・東京など）の伸び幅が増してくることが指摘されている。したがって、高齢化の進展にともなう地域条件の整備は、農村だけでなく、こんごは、都市地域においても切実な課題である。

そこで、現実に、高齢者が参加している活動の分野について、実態をまずみておきたい。その状況を「高齢者の地



表 1 高齢者が参加している社会参加活動の分野

(複数回答)

項 目	全 数	参加している	※趣味	※健康・スポーツ	※生産・就業	※教育・文化	※生活環境改善	※安全管理	※福祉・保健	※地域行事の世話	参加したものはない	総回答数
全 体	2,385人	42.3%	17.9%	18.9%	3.9%	4.7%	5.6%	3.6%	4.2%	9.9%	57.7%	126.3%
男 女 別												
男 性	1,097	45.3	15.2	22.6	5.8	5.3	6.5	5.6	3.6	13.8	54.7	133.0
女 性	1,288	39.8	20.3	15.7	2.3	4.1	4.9	1.9	4.7	6.6	60.2	120.7
主に個人・友人と	2,385	23.4	11.1	8.2	2.3	2.2	1.3	0.7	1.6	2.7	76.6	106.8
主にグループ・団体で	2,385	25.5	6.8	10.7	1.6	2.4	4.3	2.9	2.6	7.2	74.5	113.0

資料：総務庁長官官房老人対策室「高齢者の地域社会への参加に関する調査」（平成5年）

(注) ※趣味（俳句、詩吟、陶芸等）

※健康・スポーツ（体操、歩こう会、ゲートボール等）

※生産・就業（生きがいのための園芸・飼育、シルバー人材派遣センター等）

※教育・文化（読書会、子供会の育成、郷土芸能の伝承等）

※生活環境改善（環境美化、緑化推進、まちづくり等）

※安全管理（交通安全、防犯・防災等）

※福祉・保健（在宅老人の介護・家事援助、施設訪問、食生活の改善等）

※地域行事の世話（祭りなど地域の催しものの世話役等）

(注) 調査対象は、全国60歳以上の男女。

域社会への参加に関する調査（一九九三年、総務庁）でみると、六〇歳以上で、「この一年間に、個人または友人と、あるいはグループや団体で自主的に行われている活動に参加している者」は、四二・三％となっている。表1のとおり、活動の種別では、「健康・スポーツ」が一八・九％ともっとも多く、「趣味」の一七・九％を合わせると三六・八％を占める。この他、「地域行事の世話」が九・九％、「生活環境改善」が五・六％、「教育・文化」が四・七％、「福祉・健康」が四・二％、「生産・就業」が三・九％、「安全管理」が三・六％と続いている。この活動の合計は、約三三％を占め、地域の重要な生活課題に、高齢者が積極的にとりくんでいることを示している。

一方、この調査で、「参加したものはない」という回答をした者が挙げた理由は、表2のとおり、「家庭の事情がある」が三四・二％、「健



表2 高齢者が活動に参加しなかった理由

（複数回答）

項 目	全 数	人	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	総 回 答 数
全 体		1,376	8.1	1.3	5.9	7.7	2.0	34.2	3.4	31.6	1.6	5.2	19.7	120.6
男女別														
男 性		600	8.0	1.2	6.5	8.0	2.8	30.0	2.8	29.3	1.2	4.5	23.7	118.0
女 性		776	8.1	1.4	5.4	7.5	1.4	37.4	3.9	33.4	1.9	5.7	16.6	122.7
年齢階級														
60～64歳		438	9.4	1.4	6.8	8.0	3.4	44.3	4.6	17.6	2.1	5.0	22.1	124.7
65～69		396	9.3	1.3	5.1	6.1	1.8	39.6	2.8	25.8	1.0	5.3	18.9	116.9
70～74		275	6.9	1.1	6.5	5.8	1.5	28.4	4.0	35.3	0.4	6.2	20.7	116.7
75～79		169	7.1	2.4	5.9	11.2	1.2	19.5	3.0	52.7	3.6	3.6	18.9	129.0
80歳以上		98	2.0	—	3.1	12.2	—	8.2	—	71.4	2.0	5.1	10.2	114.3

資料：総務庁長官官房老人対策室「高齢者の地域社会への参加に関する調査」（平成5年）

（注）調査対象は、全国60歳以上の男女。

康・体力に自信がない」が三一・六%となっており、この二つが不参加理由の多くを占めている。その他、「どのような活動が行われているか知らない」が八・一%、「同好の友人・仲間がい」が七・七%、「気軽に参加できる活動が少ない」が五・九%、「活動場所が近くにない」が三・四%を占めている。これらの活動は、約二五%を超えており、活動内容の工夫・指導体制の整備などの適切な条件が整えば参加が見込めると解することができ、地域活動への高齢者の参加意欲は低くはないと考えられる。

以上のことから分かるように、高齢者の社会参加は、それまでに蓄積した経験と能力をいかに条件整備がどのようにすすんでいるかによって、大きく左右されている。高齢者の地域参加をすすめるためには、それぞれの異なる地域条件のもとで、その要求を掘り起こし、実現に導く工夫が必要である。そこで求められているも



のは、高齢者が自分の老後のあり方を自ら決定する自己決定権の行使を積極的に保障する体制をつくり、それを整備・充実させ、そのような施策と結びついたコミュニティのシステムを設計することである。

こうして、高齢期を積極的に意義あるものとして設計していこうとする高齢者にとって、その力をいかし、活動の選択の幅を広げ生がいにつながる地域参加の条件がどのように整備されているかは重大な関心事である。この点について次章では、農村地域と都市地域の実態にそつて、その実情と将来への課題をみておくことにしたい。

## 2 高齢者の生活を保障・充実させる地域条件

### ——高齢者の選択の自由を保障し生がいにつながる実践

#### (1) 農村部の地域条件をいかしたとりくみ——中津川市阿木地区の場合

##### (1) 休耕田を利用した果樹栽培

農村地域における高齢者の生活を保障・充実させる地域条件を考えるために、岐阜県中津川市を事例としてみてみたい。岐阜県の東南端に位置する中津川市は、人口約五万五千人、総面積二七・五・九八km<sup>2</sup>を有し、標高二、一九一mの恵那山を頂点に市の東部から南部にかけて恵那山系が連なり、市域の七〇%を森林が占める中山間地帯である。

同市の高齢者数は、近年、増加しつづけ、一九八五年に一二・八%であつた高齢化率は、一九九三年には一六%



に達している。二〇〇〇年には、一九％にまで上がると推計されている。また、特徴的なことは、市内の地域区分ごとの高齢化率をみると、地域格差が大きいことである。一九九三年四月現在の地域別高齢化率は、中津地区一五・三％、苗木地区一六・六％、坂本地区一四・一％、落合地区一五・三％、阿木地区二一・九％、神坂地区二四・六％となっている。市街地を中心とする中津地区や近年若年世帯が増加している坂本地区と、それ以外の地区の高齢化率を比べると際立った格差があり、とくに、過疎化がすすむ阿木地区・神坂地区の高齢化の進行が著しい。本稿では、市内でも、神坂地区と並んで高齢化率の高い阿木地区の調査をもとに高齢者の生活を保障し充実させる地域実践の可能性をみていくことにしたい。それは、この地区に居住する定年退職高齢者が自ら組織をつくって、休耕田を利用して果樹栽培にとりくみ、生きがいのもとより、実収もあげながら高齢期生活の積極的な設計に挑戦している活動である。高齢者が、自ら地域の条件をいかして自信をもって生きていく姿は、高齢社会のあり方に、多くの示唆を与えるものといえよう。

阿木地区は、過疎化の激しい農村地帯である。このところ後継者難による離農や減反の実施も加わって休耕地が増え続けている。農村の活性化がいわれて久しいが、有効な手立てがうたれていないのが現状である。若い層は、都市部に移って生計をたてているため、農業の担い手の多くは高齢者である。

阿木地区八屋砥にひろがる果樹園「豊楽園」。ここに、りんご、なしが、合わせて約一〇〇〇本植えられ、元教員ら五人が世話をしている。この果樹園は、リーダーであるN氏が、減反政策のなかで休耕田にしていた水田を有効に活用しようと思いついたことから出発している。N氏は、長年勤めた教職を退き、時間的、精神的に余裕ができたところに、「新しいものへの挑戦が生きがいにつながるのではないか」と考えて、同じ退職者に協力を呼びかけて始めたものである。呼びかけに賛同したのは、退職後の時間を有効に活用しようという希望をもつ四人の人々で、い



ずれも果樹栽培は未経験であった。

一九八六年から共同出資して整地を進めたこの事業は、約一ヘクタールを果樹園にして出発した。山間地の農地は段差も多く、用排水の問題もあるため、果樹が一番適している。そこで、同地区の気候が長野県飯田市に似ているところから、ふじ・つがるなどのりんごの苗を植え、そのご幸水、豊水、新高などのなしの苗も加え増やしていった。素人の集団だけに、栽培技術や管理に関するあらゆることを習得するのに多くの苦勞を重ねた。クロホシ病などに悩まされたこともあった。しかし、五人の努力で苗は順調に成長するようになり、五年後には、最初に植えたりんごとなしの木ははじめて実をつけた。このりんごやなしは、果樹園経営を応援してくれた地元の人々や市役所、農協などにお礼として届けられた。メンバーは、「最初は、本当にりんごがなるのだろうか、心配した。みんな協力して頑張ってきたかいがあった。苦勞もあったが、ゼロから出発して実りを手にした時の喜びは六〇年以上の人生のなかでも最高だった」という。いまでは、収穫高も多くなり、販売実収は、僅かでも労働日数に応じて分配され、出資金の配当にもあてられるようになっていく。

このとりくみをおして、行政への要望も具体的に出されている。耕地は、山地や谷地が多く、標高差もあり、耕地条件によって、降雨量や温度差も大きい。これらの土壌の条件を県や市の担当部門が調査して適地適作を指導していく体制がとられれば、より多様な収穫物を得られる可能性が拡大していく、というのである。

この事例から考えることができるいくつかの地域の条件とは、休耕地であり、高齢化がすすむ地域の主体としての元気な高齢者であった。若者が少なくなった地域で、この事業に参加している高齢者一人一人が、今では農業の後継者になっている。職場を定年になっても、まだまだ先に長い人生があり、積極的な生き方を求めている人々はたくさんいる。この阿木地区のとりくみは、この高齢者を、地域づくりの主役として位置づけたものである。



本来の福祉は、ケア以前の対応が重要である。高齢者が、社会のなかで関わりを拡げていく条件をつくり、生きがいと目的をもって活動できるようにすることが必要である。阿木地区は、自然が豊かであり、人々は、ゆとりのある状態で自然と接し共生できている。そして、仲間同士お互いを認めあい楽しく暮らしながら、生きている意味を確かめている。このような充実した高齢期の生活を自分たちの努力でつくりあげているのである。このとりくみとおして、他地域との交流も広げつつある。名古屋の生きがい生協と契約して、組合員が果樹栽培や管理にあたる試みや、まちの児童の遠足地として写生会が行われたり、大学のゼミ合宿交流など、多くの人々が訪れるようになっている。

これからの構想としては、行政と連携して、農村リゾートづくりがめざされている。現在、阿木湖の湖畔に整備されている宿泊棟やコテージなどの施設が完成すれば、保養に訪れる人々も増えることが予想される。そこで、都会の人々と農家との協同による農業体験や地域の自然と接することができるというような、休養型の農村リゾート基地をつくっていくという構想である。多くの過疎地の活性化策は、工場誘致やゴルフ場開発などに目を向けがちであるが、ここでは都市の人々との交流を深め、自然との共生のなかで人々が寄り集ってつくっていく地域再生のための条件づくりがめざされている。

このようにして、この地区では、高齢者が地域で努力し、地域づくりの主役になっていくとりくみがすでにうきだしている。このとりくみは、それぞれの地域の条件をいかして地域を創造していく視点の大切さを示している。

## (2) 地域組織や伝統文化の担い手として

地域の住民組織の活動は、その多くが高齢者によって担われている。



中津川市の住民組織には、広報会、区会、町内会がある。広報会は、市行政事務の広報・連絡・調整などを円滑に行うために、市内六地区におかれている。広報会長には、区長連合会長が就任し市長が委嘱する。広報会の基礎組織である区会（一一六）には、町内会（四八三）、班（一一三三）が組織されている。地区によっては、阿木・坂本地区のように、町内会に組（部落）がおかれ、水路・山・神社などの管理や転作の単位ともなる農事組合関係の仕事と班の仕事を同時に行う例もみられる。

地域の自治活動の方は、区長―町内会長―班長というラインでうごいている。とくに、班や組は、道普請、危険個所の点検などをはじめとして、生活の組織になっており、生活課題の要求もここから区長会に持ち込まれることになっている。これらの班長、町内会長、区長、区長連合会長の選出方法は、地区によって異なる場合もあるが、概ね、班長は輪番制、町内会長は町内会の三役と班長とで次期会長を互選、区長は区の三役と町内会長による互選、区長連合会長は、中津地区の会長が、理事には各区長会の正副会長が就任し、連合副会長は周辺区から順番に選出されている。

地域の生活の場が充実しているかどうかは、住民の日常的なつながりを基礎にした自治の力量とも深く関わっている。このところ各地区とも、地域行事への参加意識の後退がみられることが共通の傾向となっている。市が行っている意識調査にもその傾向があらわれている。それによると、居住年数の長い高齢者の生活の場を重視する傾向と、若い層の地域離れの傾向という構図ができていくようである。地区には、区長その他、多くの地域の役職が設けられている。その主なものを「阿木地区役職者名簿」（一九九六年度）でみると、阿木生産森林組合長、阿木むらづく推進協議会長、阿木農事改良組合長、社会福祉協議会阿木支部長、阿木地区民生児童委員長、青少年健全育成阿木支部長、保護司、阿木地区農業委員、文化連盟会長、阿木老人クラブ会長など多数の地区役職がある。そし



て、以上あげた役職の担い手は、すべて六〇歳以上の高齢者である。実際に、これらの高齢者によって地域社会は運営されているといえる。こうした高齢者は、長年地域で生活し、地域の諸問題の解決にとりくんできた経験を蓄積している。また、地域では、消防団、体育委員、青年会、婦人会のように比較的若い層が担う役職と、長年の経験を基礎にして担う役職の分担関係ができている。地域では、高齢者層と次代層との分担関係をつくりながら役職を担いあうことによって、地域運営の経験を交流し、継続的に維持できる体制をつくっている。このように、多様な地域運営を担うという点で、高齢者の果たす役割は大きく、その地域に関する知識と活動経験をいかしていくし、くみを多様に考えていくべきである。とくに、若い層が地域の行事（仕事）に積極的に参加して、これまでの蓄積に学びながら地域の運営に習熟していくことが、継続性の点でも、とくに重要である。

阿木地区には、このような地域組織を担うとりくみの他、阿木歌舞伎保存会の活動がある。岐阜県の東濃地方は、伝統的に地歌舞伎が盛んな地域であり、上演会場も各地につくられている。阿木歌舞伎保存会の主要メンバーは七人で、このうち六人が六〇歳を超えている。それぞれ旅館経営などの職業をもちながらのボランティア活動である。メンバーは、子供歌舞伎の指導も含め、稽古や発表会を多数こなすとともに、大道具・小道具の調達や自前の製作など大変な労力を要するという。地域の伝統芸能を守り、技術的指導を行う中心的な担い手は、保存会のメンバーである。ここにも、地域の伝統文化の担い手となって、高齢期の生活を築いている人々がいる。

以上の事例は、高齢者の生活を保障・充実させる地域条件整備にあたって、農村部の共同体社会の伝統を残した地区住民のつながり意識と当該地域の条件を巧みにいかす視点によって、豊かな地域をつくりつつある先進例といえよう。



## (2) 都市部の地域条件の実際——名古屋市の場合

### (1) 都市高齢者のつながりの強化が前提

都市には、高齢者の生活を保障・充実させる地域条件として、多様なものが存在しているようにみえる。しかし、実際には、それがきわめて不明確である。そこで、都市における実態を把握するために、名古屋市の東部(名東区)と南部(熱田区)の住宅地で、民生委員を務める方々からの聞き取りを行った。

都市における高齢者の日常的な暮らしをみると、実際に、生活目標をしっかりと持っている高齢者はきわめて稀であるという。ただ、地域との関わりをつくることが可能であれば、積極的な暮らしをしたいという気持ちも強く伺えるようである。しかし、そのための地域条件を自ら整えていくことは困難である。都市では、近隣関係が希薄である場合が多いが、砂のようにバラバラな住民関係を前提にして、高齢者の生活を保障・充実させる地域条件の整備をすすめても、大きな効果は期待できない。都市でこそ、高齢者が集まって生きる条件と、つながりを強めていかなければならない。阪神大震災にみられたような都市における大災害は、とくに、高齢者層に大きな被害をもたらした。地域での孤立化した生活、劣悪な居住環境が高齢者の被害の拡大に拍車をかけたといえる。いま、高齢者の生活を保障・充実させる地域づくりにとって、最も必要なことは、この都市の地域における高齢者のつながりを強化することである。高齢者となるまで、もっぱら就業先に生活の重点を置いてきた都市高齢者は、地域でのつながりがきわめて弱い。日常的にも必要なことであるが、とくに高齢者となつてからの近隣関係づくりには何らかの関わりづくりが必要であろう。たとえば、玄関先に飾つてある盆栽に関心を寄せ、それを通して話題がはずみ、



心が通い合うようになり、いつしか、夜になっても家の電燈が灯らないと心配しあう関係になっている、というような日常生活における関わりをつくることである。また、地域の行事や地域の施設での語らいの場に積極的に参加するという前向きな生き方が求められよう。こうして、高齢者による親密な近隣関係の形成を前提にして、初めて必要な地域条件の整備を考えることができる。

## (2) 都市の条件整備と地域活動領域

次に、現在、都市において高齢者の生活を保障・充実させる地域条件がどのような段階にあるのかを検討するにあたって、まず、必要な施設整備と内容、既存住民組織・自主的組織での活動、行政の役割などの現状についてみておきたい。

### ① つながり深める施設の整備

地域では、喫茶店が老人の溜り場になっているという現実がある。とくに、一人暮らしの高齢者は、食事づくりが面倒でもあり、バック詰めのおかずを買ったり、男性では出前を取ったりしている例も多い。地域では、内容や量が高齢者向けになっている食事ができて、何時でも集まれる場が欲しいという声が強いという。現状では、少なくとも小学区単位に、このような地域の溜り場的な施設が必要である。しかし、高齢者だけが集まるのではなく、異年齢層との交流のなかで、活力も湧いてくるような工夫が図られなければならない。そこで当面、現在、各学区単位に整備されつつあるコミュニティセンターの機能の強化と将来の役割を強めていくための環境をつくる手がかりになると思われる。既に、コミュニティセンターの活動として、高齢者給食サービスにとりくんでいる地域も増えてきている。これらの活動の発展や地域の業者との提携、行政資金の投入なども含めて、コミュニティセ



ンター活用の多様なあり方が模索されていくべきであろう。

さらに、施設の活用の面では、各区に設置されている生涯学習センターや福祉会館が高齢期生活の生きがいづくりに大きな役割を發揮している。たとえば、生涯学習センターにおける絵画教室などの各種講座を通して、高齢者が友人をつくり、グループでスケッチ旅行や展覧会を開いて、生きがいにつなげている例も多い。このような高齢者の趣味をいかしたり、コミュニティセンターと連携して、まちづくりに必要な地域の生活課題を総合的に学習したりする場として、生涯学習を担う生涯学習センターの役割は、ますます大きくなっている。

## ②既存住民組織を基礎にした活動

中津川市の農村部の活動にみたように、町内会・自治会の活動は、そのほとんどが高齢者によって担われている。それは、高齢者のそれまでの経験をいかす重要な活動分野であるが、高齢化がすすんでいるだけに、活動上のマンネリもみられる。都市特有の活動として、一人暮らし高齢者家庭への声かけ運動や道路などの危険箇所の点検などがとりくまれている。町内会活動では、高齢者の要求をとりあげてメニュー化していくことが必要であるが、その前提として、町内の高齢者のそれまでの職業上の経験や技能を地域活動にいかすことが重要である。たとえば、現役時代に大工をしていた人が、町内で包丁の研ぎ方を教えている例もあり、町内会活動では、高齢者の持っている力をより發揮していくための工夫が必要である。高齢者にとっては、さしあたり、このような既存の住民組織を基礎にした活動への参加が、最もスムーズな地域参加の手段であろう。

さらに、名古屋市は、学区単位に「地域福祉推進協議会」を発足させて、住民による地域福祉活動がすすめられている。この活動の主体は、学区内の区政協力委員会、民生委員協議会、婦人会、老人会、子ども会、保健委員会などである。地域福祉推進協議会は、一人暮らし高齢者への給食サービス（一人五〇〇円補助）、町美運動・盆踊り・



餅つき大会・敬老会・運動会・桜まつりなどに助成金を出したり、そこに、高齢者や障害者を招待したりして、交流の機会をつくっている。こんごの目標は、小地域のネットワークづくりの推進におかれている。これらの活動は、各役職者にとって負担が大きい、このような町内全体で交流できる機会は必要である。町内の行事に多くの住民が参加していく状況がつけられていけば、地域で高齢者が疎外されることも少なくなるであろう。

### ③自主的組織による主体的活動

都市部の高齢者が、いきいきと健やかに生活できる状態をどのようにつくりあげるのか。そのためには、高齢者自身が主体となって力を発揮すること、高齢者の能力をいかし助け合う仕組みをつくること、就労や生活全体の総合的な問題にとりくむ体制づくりが必要である。ここでは、二つのとりくみを紹介しておきたい。名古屋市などの都市では、高齢者の手による高齢者協同組合が設立されつつある。高齢者協同組合は、高齢者の生活を総合的に豊かなものにしていくために、六〇歳以上の高齢期を迎えた人々を主体として、その家族および支援者などによって構成されている。その特徴の一つは、福祉サービスを受けることだけがすべてではなく、むしろ就労部門を重視して、元気な高齢者がその活動の中心になっている点にある。高齢者自身が、協同組合の原則にもとづいて、助け合いと事業化にとりくみ、高齢者にたいする国や地方自治体の公的責任の水準を高めるための働きかけをしている。具体的な事業としては、小規模デイサービス（D型）、ホームヘルプ、就労事業として物流の下請け、文化講座、溜り場づくりや食事会などにとりくんでいる。こんごは、中学校区単位の組織づくりが課題になっているという。

また、「生きがいコープ東海」のもとで、生きがい生協の各グループ活動も活発に展開されている。造園・文化（外国語教習）・果樹園管理・結婚相談のグループ活動など多様にとりくまれている。これらは、全体として、現役時代の職業や技術をいかして仕事おこしにとりくんでいる例が多い。僅かながら実収入もあり、高齢期の生きがいにつ



ながる生活設計がすすめられている。

さらに、先の民生委員への聞き取りでもだされた問題であるが、高齢社会施策における行政の位置はこれまでに高まっている。行政がとりくむべきものとしては、第一に、現在の高齢者施設や施策を新聞広告などで繰り返し紹介して、施設・施策の利用方法をわかりやすく住民に伝える広報活動、第二に、循環バスなど施設間の交通網の整備や施設改善を含めた高齢者にやさしいまちづくりの推進、などがあげられる。また、事業をすすめるに際しては、行政の助成を受けてとりくむ事業などにおいて、地域自身が主体となつてとりくむことを前提とする行政の柔軟な姿勢が要求されている。さらに、民生委員の担当学区に地域の高齢者向けの施設が配置されていないため、高齢者と施設を繋ぐ有効な手立てがとれないことが指摘されている。したがって、老人いこいの家や福祉会館などの施設のきめ細かい設置や行政としての高齢者生きがい活動のメニューづくりが必要になっている。

そこで、本章でふれてきた高齢社会の地域活動を整理してみると、表3のような領域別けをすることができよう。

以上、高齢社会の地域条件と活動状況を概括してきたが、その地域条件

表3 高齢社会の活動領域

分 類	関 係 領 域
結 ぶ	スポーツ、レクリエーション、親睦の行事、趣味の会、各種サークル活動
学 ぶ	生涯学習、社会教育講座
担 う	町内会・自治会、コミュニティの運営。民生委員、保健委員、区政協力委員活動。婦人会・老人会などの層別組織の運営。各種機能団体・ボランティア活動。伝統文化の継承。
創 る	地域資源（田畑・人材）活用の仕事おこし。高齢者協同組合・生きがい生協での就労・生活の創造。



づくりは個別的かつ具体的であり、とくに都市では、地域的にも市・区・学区単位が混在しており、かつ、担い手も多岐多様である。本来、これらをシステム化することが必要であるとはいえ、在宅ケア中心の施設整備や高齢者の生活実態・性差による要望の差などもあり、その段階にはなお達していない状況にある。しかし、将来、多様な地域条件が、学区単位で統合され、メニユー化されていくことによって、地域で高齢者の生きがいや力量がいかされていく途が拓かれていくであろう。

### 3 高齢社会におけるコミュニティの設計と地域自治

#### （１）コミュニティの展開とその目標

前章でみたように、高齢社会のコミュニティの現実、先進的実践例があるにしても、それはなお点であり、本来の期待されるものにたいして、残念ながら未だ距離がある。そこでは、高齢社会における高齢者の生活の質を反映するものとしてのコミュニティの質と住民自治のあり方が問われている。そこで、このような、これからの高齢社会の基盤であるコミュニティのあり方を考えていくうえで、あらためてこれまでの日本のコミュニティのとりくみについて概括しておきたい。

日本のコミュニティ活動は、その誕生から四半世紀を経て、こんにち、新しい発展にむけた転換期をむかえている。コミュニティのとりくみは、一九六九年の国民生活審議会の「中間報告」である『コミュニティ——生活の場における人間性の回復』を契機に始められた。そして、そのこの自治省「コミュニティに関する対策要綱」（一九七一年）以



後、モデルコミュニティ・推進地区および活動活性化地区設定などを経て、すすめられてきた。これらの活動とおしてめざされてきたものは、地域の主体である住民個人が尊重され、自立した人々が地域でつながりを深めながら、生活の場の改善にとりくむ地域共同社会の再生であった。

この方向にそって、地域では、地域内の土地利用や生活の社会化にもとづいて拡大する「共同社会的消費手段」の整備と管理を中心に、コミュニティ活動はとりくまれてきた。おおよそ、小学校区を基本的範囲にしたコミュニティ活動の基礎には、町内会・自治会などの基礎組織の日常的な活動がある。コミュニティ活動は、これらの町内会・自治会活動の発展として、展開されてきている。コミュニティ活動の現段階は、住民のつながりの強化をめざし、生活の充実のための多様なとりくみを基礎に、目標とすべき地域のイメージをつくり、確認し、まちづくりの一環として地域の問題の解決をめざす活動が主体になってきている。地域の問題は、高齢者のための給食づくりをはじめ、ごみ問題、生活環境に関する問題、生活施設の整備など多岐にわたっている。これらの地域におけるまちづくりの蓄積の度合が、高齢社会における高齢者の生活条件の質を規定している。

## (2) 福祉コミュニティとその担い手組織

こうして、コミュニティ活動は、人々のつながりを深め、地域における活動を分担しあいながら、新しい地域共同生活の規範と様式をつくりあげつつある。これまでのとりくみをおしていえることは、地域(生活地)における人々のつながりと活動の分担という地域に蓄積されつつある生活の規範と様式がコミュニティの内容であるということであろう。高齢社会のなかで、こんなに求められている福祉コミュニティの質は、このような内容をもったコ



コミュニティ活動の成熟によって高められていくものと思われる。

福祉コミュニティの理念としては、さしあたり、「共生をキーワードとするノーマライゼーションの原理を、コミュニティ・レベルにおいて実現することである」<sup>(3)</sup>という理解にあると考える。また、福祉コミュニティは、高齢者や障害者に限らず、「すべての人に対して、あらゆる場面において、自立と選択を尊重するとともに、居住と社会参加の継続性を保障していくような街をつくるため、ソフト・ハード両面の環境を整備し、これを維持・発展させていく、たゆまぬ努力を続けること」<sup>(4)</sup>によって現実のものになるといえることができる。

これらのことを意味あるものにしていくためには、住民の自立が保障されるしくみを確立していく主体的な活動の蓄積を必要としている。とくに、都市においては、生活の社会化にともなって、生活の機能分化がすすみ、さまざまな専門機関に依存して自らの生活をなリたさせている住民が多い。そのことが、一方で、住民の生活基盤である地域への帰属意識を希薄化させていくという面を否定できない。高齢社会の住民の生活条件の質を高めていくためには、地域生活における必要性を起点にしてコミュニティの活動経験を無数に蓄積していくことが求められている。こうして、高齢社会の福祉コミュニティは、共同社会の発展過程のなかで在宅ケアを中心とした地域福祉や生きがいづくりのためのシステムを創造していくのである。

このような、高齢社会におけるコミュニティを設計する担い手は、町内会・自治会やコミュニティ組織である。町内会・自治会には、包括的な住民組織として、地域住民の意思を組織的に抑制する面や行政末端組織としての特性にたいする批判も少なくない。しかし、日常生活で最も身近な町内会・自治会は、その活動面で、事実上、地域情報の伝達や各種の地域福祉サービスの拠点組織としての役割を果たしている。そして、多くの積極的な地域では、福祉コミュニティのカルテづくりや活動のメニュー化をすすめている。<sup>(5)</sup>こんご、これら町内会・自治会などの住民



組織は、同じく公共性の担い手である国や地方自治体との共同によって、高齢社会にふさわしく、かつその地域にとって「最適な」市民的・生存権的公共性」の内容をさらに充実させていかなければならない。

### (3) まちづくり行政と地域分権

地域における公共性の内容をさらに充実させていくためには、住民による主体的な活動が先行的に行われて、国や地方自治体の行政施策の水準を引き上げていくようなコミュニティ活動の積極化が求められている。このことが、地域のまちづくり活動の目的であろう。たとえば、本稿で課題としている高齢社会における高齢者の生活と活動条件を高める住民のまちづくりのとりくみを、さらに発展させていくためには、行政のさまざまな援助が必要である。当面、行政資料・情報の公開、財政支援(多くの自治体では、地域活動助成制度を設けている)<sup>6)</sup>、条例による制度化、地域自治の保障・強化に力を入れていく必要がある。とくに、ここでは、「まちづくり条例」の制定および地域自治の重要性についてふれておくことにしたい。

既に、いくつかの自治体でまちづくり条例が制定され、地方自治の実質化につながる独自の創意工夫による積極的なとりくみを行っている。たとえば、「神戸市地区計画およびまちづくり協定等に関する条例」(一九八一年制定)、「東京都世田谷区まちづくり条例」(一九八二年制定)、「掛川市生涯学習まちづくり条例」(一九九一年制定)、「神奈川県真鶴町まちづくり条例」(一九八三年制定)、「三重県伊賀町まちづくり条例」(一九九五年制定)などのすぐれた条例づくりの試みがある。<sup>7)</sup>これらの試みでは、行政主導の「上から」の条件整備や単なる規範としての意義で終わらせないために、住民参加の保障の具体化として、町内会・自治会組織を基礎としたまちづくり協議会の設置にみられる



ように、地域住民組織を積極的に位置づけていることが共通した特徴になっている。このような、地方自治体の自主的な法整備の推進は、住民による主体的で持続的なまちづくりのとりくみを発展させる基礎条件となっている。

このところ、規制緩和・地方「行革」と結びつけて推進されようとしている「地方分権」は、政府の地方分権推進委員会の「中間報告」（一九九六年三月）や「第一次勧告」（一九九六年二月）を軸にすすめられている。周知のように、これらの「中間報告」や「第一次勧告」では、機関委任事務の廃止がうちだされた。これまでの中央集権の行政執行体制の象徴であった機関委任事務の廃止という方向は、その限りにおいては画期的なものであるといつてよい。しかし、「中間報告」では、行政についての基本的認識として、「急速な近代化と経済発展に寄与した中央集権型行政システムが、新しい時代の状況と課題に的確に対応する能力を失った」と述べ、中央集権型行政システムは、「制度疲労」に陥ってしまっていると断定し、「政治行政の基本構造の大本からの変革」が必要になっていると述べる。そして、「中間報告」は、既に「ナショナル・ミニマムの目標水準を達成し、平和で安全な社会を築き上げた」という認識を示し、また、「人口構成の急激な変動」という「環境の変化」を根拠にして、この報告が考える「ナショナル・ミニマム」を超える行政サービスや「環境の変化」に対応する各種サービスの供給などについて、「地方分権」の名によって、地方自治体に「移譲」する方向をうちだしている。これらの「地方分権」の方向は、憲法的価値基準に基づいて、国民の基本的人権の保障を国家の第一義的役割であるとする「市民的・生存権的公共性」の役割をほとんど放棄するものといえよう。「中間報告」は、「身のまわりの課題に関する地域住民の自己決定権の拡充」および「共同参画の民主主義の実現」を述べている。しかし、「自己決定権の拡充」のためには、自己決定権を実現するための条件整備が必要である。それを抜きにした「自己決定権の拡充」の主張は、結局のところ、身のまわりの課題については、住民の「自立・自助」で解決させ、国や地方自治体はその課題から撤退し、責任を放棄するということになる面は否定できない。



さらに、これまでの「地方分権」論議では、国と主として都道府県間の行政事務再配分問題が主となり、住民生活の視点にたつ地方自治の実現の方向が、必ずしも明らかにされてこなかった。こんにち、基礎自治体である市町村への財源をとまなう権限の移譲が重要である。市町村が強く望む権限・事務移譲は、「地方税財源の充実確保」とともに、「まちづくり、都市計画、土地利用に関する分野」に集中してだされている。<sup>9)</sup>これらの要望を実現してこそ、市町村は、住民意思に即したまちづくりを推進することができるし、それにとまなう自治の担い手である住民の地域的権利行使(地域自治)のシステムづくりも現実化していくのである。そうであるとすれば、このような地方自治強化の方向を明確にして、住民の生活要求に基づくまちづくりや環境・福祉などの生活条件整備を住民主体で行いうる自治のしくみを生活地(小学校区)からつくりあげていくこそが、本来の「地方分権」の実質化であろう。コミュニティ・町内会・自治会は、それらの流れを地域的に保障する組織として、「地方分権」論議においても、明確な位置づけがなされるべきであろう。<sup>10)</sup>

以上のような、地域的条件整備にむけた行政施策の積極的な推進と住民の主體的なとりくみの蓄積とがあいまって、初めて、高齢社会の目指すべき地域福祉や積極的な地域生活設計に必要な内容と質を、住民は「自己決定」していくことができるようになる<sup>11)</sup>と考える。したがって、高齢社会における積極的な地域生活設計の課題は、2章でみたような地域条件の実態を前提にして住民が主体となり、行政と協同して、仕事をおこし、老人給食や地域住民組織や多様なボランティア活動を担い、生涯学習活動や高齢者利用施設の整備などの地域条件をいかすことのできる力量を育てることである。そして、これらの条件をさらに豊かにしていくシステムづくりのための行政と住民(住民組織)との共同のメニューをつくっていくことが必要である。

そのためには、2章でみたような、地域で、こんにち、萌芽的とはいえ個別的に試みられていくとりくみの統合



と整序化が必要である。多様に展開される活動や生活施設の整備を地域的に統合し整序する役割は、当面、地域生活ネットワークの核としてのコミュニティ組織が、町内会・自治会と連携して、その多くを担うことになる。コミュニティ組織がこれらの役割を担うためには、組織力量の強化と先にみたような行政の援助体制の整備が必要である。また、行政の課題としては、高齢社会対策をはじめとする地域福祉、各種生活施設建設、子育て、防災、ごみの再資源化などの地域生活に共通の施策を縦割り行政で実施するのではなく、コミュニティ行政として総合化した体制整備のもとに行えるような改革が提起されている。

したがって、地域住民組織は、これらの課題を担える組織力量の強化を図るために、高齢者住民だけでなく勤労住民のいっそうの地域参加をすすめる、コミュニティ活動の充実を図ることが課題となっている。ことに、勤労住民の就業期からの地域活動への参加は、高齢期生活のあり方についての意識を高めるとともに、将来の地域生活条件の社会的整備内容をより具体的にしていこうと思われる。さらに、このような活動経験の蓄積は、地方自治の地域的展開（地域自治）を担う力量を確実につけていく上で、きわめて有益であろう。こうして、高齢社会のコミュニティ設計がどのような水準を示しうるかは、すぐれて、地域の実態に応じて体制整備を着実にすすめていくための住民の主体形成と住民・行政共同のとりくみによる公共性の発展度合いにかかっているといえよう。

注

- (1) この点については、既に、「コミュニティ・オーガニゼーション」、「コミュニティ・デベロップメント」という考え方で、地域福祉を社会教育や住民の地域的問題解決能力を高めていく点から多面的にとらえる方向が提起されている。三浦文夫「コミュニティ・デベロップメントの概念と問題」『季刊社会保障研究』(vol. 3, NO. 1, 一九六七年)、園田恭「現代都市コミュニティ



ニティ論」(東京大学出版会、一九七八年)を参照。

- (2) 高齢社会対策大綱は、高齢社会対策基本法により設置された高齢社会対策会議における案をもとに閣議決定された。同大綱は、「二世紀初頭の本格的な高齢社会を目前に控え、国民の一人一人が長生きして良かったと実感できる、心の通い合う連帯の精神に満ちた豊かで活力のある社会を早急に築き上げること」を目的としている。

- (3) 杉岡直人「地域福祉の基盤」『地域福祉』四四ページ(有斐閣、一九九五年)

- (4) 愛知県建築部「人にやさしい街づくり」(大成出版社、一九九五年)

- (5) これらのとりくみの詳細は、『福祉コミュニティを拓く』(東京都社会福祉協議会、一九九一年)に、「福祉コミュニティの現場から」のレポートが多数紹介されている。また、東海自治体問題研究所編『町内会・自治会の新展開』(自治体研究社、一九九六年)には、町内会・自治会を基礎にした高齢社会の活動内容が紹介されている。

- (6) たとえば、名古屋市の各年度の「コミュニティ推進要綱」では、四〇項目にわたる各局ごとの助成制度を整理して、「地域活動助成制度一覧」がまとめられている。

- (7) 条例の意味するところは、榊原秀訓「まちづくり条例」『地方自治体と行政手続』(新日本法規出版、一九九六年)に詳しい。

- (8) 愛知県地方分権プロジェクトチーム「県が所管する許認可等事務の実態調査結果」(一九九四年四月)では、愛知県の許認可等事務の総数四、一六四事項のうち、機関委任事務が八四・八%を占めている。また、一九九二年度の許認可事務の処理件数約四、六六〇万件のうち、九八・五%が機関委任事務であった。

- (9) たとえば、愛知県地方分権プロジェクトチーム「地方分権に関する市町村長の意向調査」(一九九六年十一月)などを参照。

- (10) この点について論じたものとしては、さしあたり、山崎丈夫「地域自治の住民組織論」(自治体研究社、一九九六年)一七五ページ以下を参照。