

住民自治のまちづくりによる市街地縮退の弊害の抑制条件について ～札幌市のまちづくりセンターの活動を通して～（概要）

研究責任者 工学院大学 建築学部まちづくり学科
教授 星 卓志

1. はじめに

1-1 本研究の背景と目的

全国の都市の大半において人口減少・少子高齢化が進行する中、いわゆるコンパクトシティを目指し市街地の縮小を模索する動きが活発になっている。しかし都市再生特別措置法の改正により創設された立地適正化計画制度をもってしても、現実論として現に居住している市民がいる中で市街地の非市街化を目指すことは、目標像の共有化、実現手法のいずれの面においても極めて困難なことと考えられる⁽¹⁾。

一方で、人口増加時に人口密度が高くない状態で市街地が拡大した多くの都市で、さらなる密度の低下、空き地・空き家の増加、公共的サービスの水準低下が想定される。行政の財政状況が厳しさを増す中、これまでの水準で行政サービスを提供し続けることも困難になる。

このことへの対処の一つとして、住民に身近な公共的サービスを住民自らの発意と運営で進めて行く、いわゆる住民自治の促進が有効であると考えられる。これによって、住民の需要への即応性や可変性の確保、経費の縮減、主体意識や参加の高まりなどが促進され、コミュニティ主体の持続的な公共的サービス提供が可能であると考えられるからである。

住民自治によるまちづくりの先進事例として、アメリカ合衆国諸都市においては、Community Planning、Neighborhood Planning など、古くからコミュニティ主体のまちづくりが推進され多くの実績があるが、我が国においては長年の中央集権と行政優位の状況により真の住民自治については未だ萌芽段階にあると言える。

そのような中、札幌市では「まちづくりセンター」を全市 87 箇所を設置し、中間支援組織として住民自治活動の促進に力を入れている。札幌の自治会組織は、2,100 余りの町内会と、複数の町内会で構成される 100 余りの連合町内会という階層構造で成立している。札幌市は、各連合町内会にはほぼ対応するかたちで、出先機関として連絡所を設置し、きめ細かな行政サービスの提供を行ってきたが、市民ニーズやまちづくり課題の多様化や地域間の差異化に適確に対応するため、2004 年に 87 カ所の連絡所をまちづくりセンターに改変し、住民自治を推進するための拠点としている。

そこで本研究は、人口減少時代における市街地再編に向け、その弊害を抑止するためには住民自治により各種都市サービスを維持することが重要であるとの認識に立ち、住民自治を促進するための条件を札幌市のまちづくりセンターおよび単位町内会の活

動等から検討・提案することを目的とする。

本研究では、主たる調査対象を札幌市郊外部で人口が減少傾向にあるまちづくりセンターの所管区域内の町内会とし、主な方法を次のとおりとする。

- ① まちづくりセンター区域の諸元、同センターが関与した地域活動等についての札幌市資料入手
- ② まちづくりセンター所長へのアンケートおよびヒアリング
- ③ 郊外部町内会長へのアンケートおよびヒアリング

1-2 札幌市まちづくりセンターの概要

札幌市のまちづくりセンターは、概ね中学校区（人口1～3万人）に一カ所の基準で配置されている（図1：区域図）。各センターは、連合町内会（10～20程度の町内会で構成）にはほぼ対応している（一部は複数の連合町内会）。各センターには所長（札幌市課長職）1名と非常勤職員2名が常駐することを基本とし、一部（9カ所）ではセンターの運営を地域の団体に委託する「地



図1 まちづくりセンター区域
(市街化区域のみを表示)

域自主運営」が行なわれている。

まちづくりセンターの事務分掌は、次のとおり規定されている。

- ア 地区住民組織の振興及び住民組織のネットワーク化支援
- イ 市民集会施設建設に係る相談及び要望等の集約
- ウ 戸籍及び住民記録業務等の取次ぎ
- エ 地区に係る要望等の収集
- オ 地区のまちづくりに関する施策等の企画及び推進に係る調整
- カ 地域情報の交流及び市政情報の提供

これらのうち、「住民組織のネットワーク化支援」、「地区のまちづくりに関する施策等の企画及び推進に係る調整」および「地域情報の交流」は、2004年度のまちづくりセンター化に伴って追加された事務である。

また、2013年度より、センター所長が区の保健福祉部地区福祉活動支援担当課長を兼務することになり、「「まちづくりセンター（地域自主運営を行っているものを除く。）」が所管する地区内における地域保健福祉活動の支援及び調整に関すること」が、事務分掌に加えられた。

まちづくりセンターの具体的な活動として、「地域課題に関する情報収集、提供」、「地域における情報交流の促進」、「地域住民主体のまちづくり活動の支援」等に加え、「まちづくり協議会の設立、運営支援」があり、「町内会、商店街、PTA、地域のボランティア団体、個人などの多様な活動主体が幅広く参加、連携・協働できる地域横断的組織である『まちづくり協議会』の設立、運営を支援」とされている⁽²⁾。同協議会は、2016年2月末現在で75のまち

づくりセンター区域で83団体が設立されている。

1-3 調査実施概要

本研究では、以下の調査を実施し、それらの結果を各章において複合的に活用した。

(1) 札幌市所有の既存資料の入手

札幌市所有の既存資料を入手し、本研究では主として次の資料を活用した。

・まちづくりセンターの取組みの成果(2014年8月末現在)

・まちづくりセンター所管区域図

・まちづくりセンター別人口統計

・町内会名簿

(2) 町内会長へのアンケート

1-4において設定する人口減少地区に属する町内会の会長宛にアンケートを実施した。質問項目は、世帯数、加入率、住宅構成などの町内会の基本情報、町内会の活動の実態、地域の課題と要などであり、721単位町内会長に、まちづくりセンターを通じてアンケートを配布し(2015年6月発送)、320単位町内会から回答を得た(回収率44%)。

(3) 町内会長へのヒアリング

町内会長へのアンケートへの回答から、住民自治活動を実施している、あるいは必要性の認識が強いと想定される町内会のうち、ヒアリング対応について承諾が得られた14の町内会長等に対し、2015年10月から12月に実施した。

(4) まちづくりセンター所長へのアンケート

札幌市内まちづくりセンターの所長宛にアンケートを実施した。質問項目は、人口減少、空き地、空き家問題などの各まちづ

くりセンター区域で起きている現象(質問1)、町内会活動に対する支援(質問2)、町内会による住民自治活動への支援の具体的事例(質問3)であり、全87のまちづくりセンターにアンケートを配布し(2015年11月発送)、40まちづくりセンターから回答を得た(回収率45.9%)。

(5) まちづくりセンター所長へのヒアリング

まちづくりセンター所長へのアンケートへの回答において、質問3に対して具体的な事例の記載のあった所長(6名)を訪し(2016年2月)ヒアリングを行った。

1-4 本研究で対象とする人口減少地区

各まちづくりセンター区域の札幌市住民基本台帳について、1998-2003、2003-2008、2008-2013、各5年間の人口増減を組み合わせパターン化し、それぞれの増減が「減▼減▼増△」、「増△増△減▼」、「減▼増△減▼」、「増△減▼減▼」及び「減▼減▼減▼」となる地区(地下鉄沿線を除く)を人口減少地区として設定する。

図2中網掛けのまちづくりセンター区域が人口減少地区である。



図2 人口減少とする地区

なお、GISにおいて使用するまちづくりセンターの区域データは、札幌市より提供を受けたものである。

その結果、27のまちづくりセンター区域が対象となり、これらに含まれる町内会数は955となった。

図3は、上記で設定した人口減少地区とそれ以外および全市、それぞれの合計の人口推移である（1998～2013）。全市では7.4%増加、人口減少地区以外では16.1%増加しているのに対し、人口減少地区では3.2%減少しており、人口構造の集約化が進行していることが明確になっている。

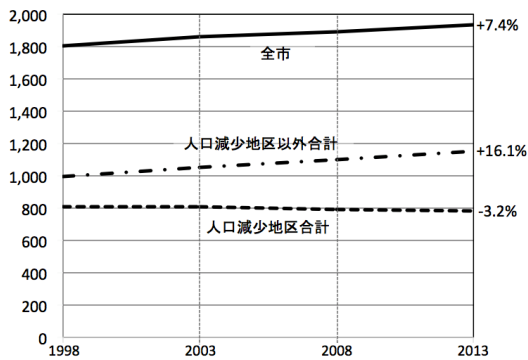


図3 総人口と人口減少地区の人口推移

同様の区分で65歳以上人口率（図4）と15歳以下人口率（図5）の推移を示す。

人口減少地区合計では65歳以上の人口率が2013年時点で25.0%となっており、全市の22.5%と比較して高齢化の進行が顕著である。

また、15歳以下の人口率では、1998年時点で最も高かった人口減少地区が、2013年時点においては最も低い11.4%となっている。人口減少地区では、少子高齢化の進行も著しい。

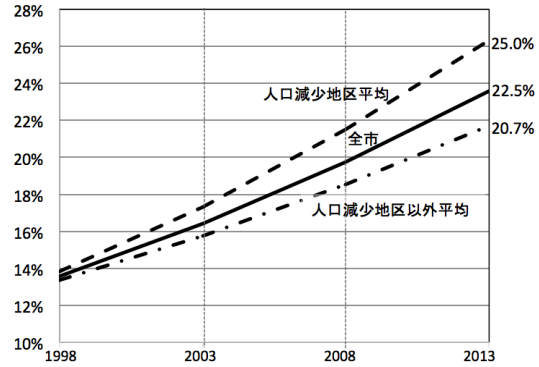


図4 65歳人口率の推移

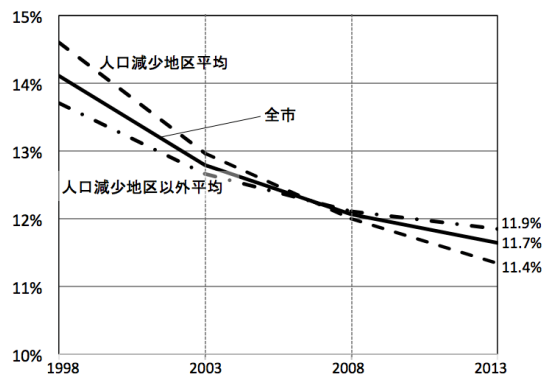


図5 15歳以下人口率の推移

2. 住民自治活動の状況

2-1 人口減少・少子高齢化の弊害と対応活動

人口減少、少子高齢化の進行に伴う住民の生活環境上の弊害への対処として期待される住民自治活動を想定した上で、それらの活動について、人口減少地区におけるまちづくりセンターと町内会活動による取り組みの状況について整理する。

まず、生活環境上の弊害として、人口減少、高齢化及び少子化のそれぞれに対応して発生する事態を、表1上段のとおり想定する¹⁾。さらに、これに対応するために展開することが想定される住民自治活動を、同表下段のとおり想定する。なお、人口減

表1 人口減少等により発生する事態と対応のための住民自治活動

A 人口減少に伴う生活環境の悪化	B 高齢化に伴う自立生活の困難化	C 少子化に伴う子育て環境の悪化
<ul style="list-style-type: none"> 生活利便施設(商店、医療等)の撤退 空き地、空き家の増加 防災力の低下 交流機会の減少 防犯力の低下 子どもの安全性の低下 衛生、快適性の維持の困難化 交流機会の減退 インフラ(公園、教育、福祉、コミュニティ施設等)の維持の困難化 コミュニティ活動の担い手不足化 	<ul style="list-style-type: none"> 生活利便施設(商店、医療等)の撤退 出歩き機会の減少、閉じこもり化 健康維持の困難化 コミュニティ活動の担い手不足化 	<ul style="list-style-type: none"> 地域の子育て支援力の低下 子どもの活動機会(地域の子育て力)の減衰
課題に対応するために想定される住民自治活動	<ul style="list-style-type: none"> 防犯性の維持 交流機会の提供 世代間交流促進 コミュニティの場づくり 防災活動 子どもの安全 衛生、快適性の確保 公園、コミュニティ施設等の維持管理 担い手の育成 高齢者のスキルアップ 	<ul style="list-style-type: none"> 地域課題共有化 買物支援 行政手続き等の代行 高齢者の見守り 出歩き機会の提供 健康診断、健康維持 介護、医療支援 子育て支援 子どもの活動機会の提供

少、高齢化、少子化による弊害に1対1で対応するものではなく、重複するものも考えられることから、ここでは個別に対応させていない。

2-2 まちづくりセンターを中心とした活動

札幌市では、まちづくりセンターを中心としたまちづくり活動事例(大半は連合町内会が実施。その他福祉、スポーツ等の各種団体によるものを含む。)を「まちづくりセンターの取組みの成果概要(平成26年8

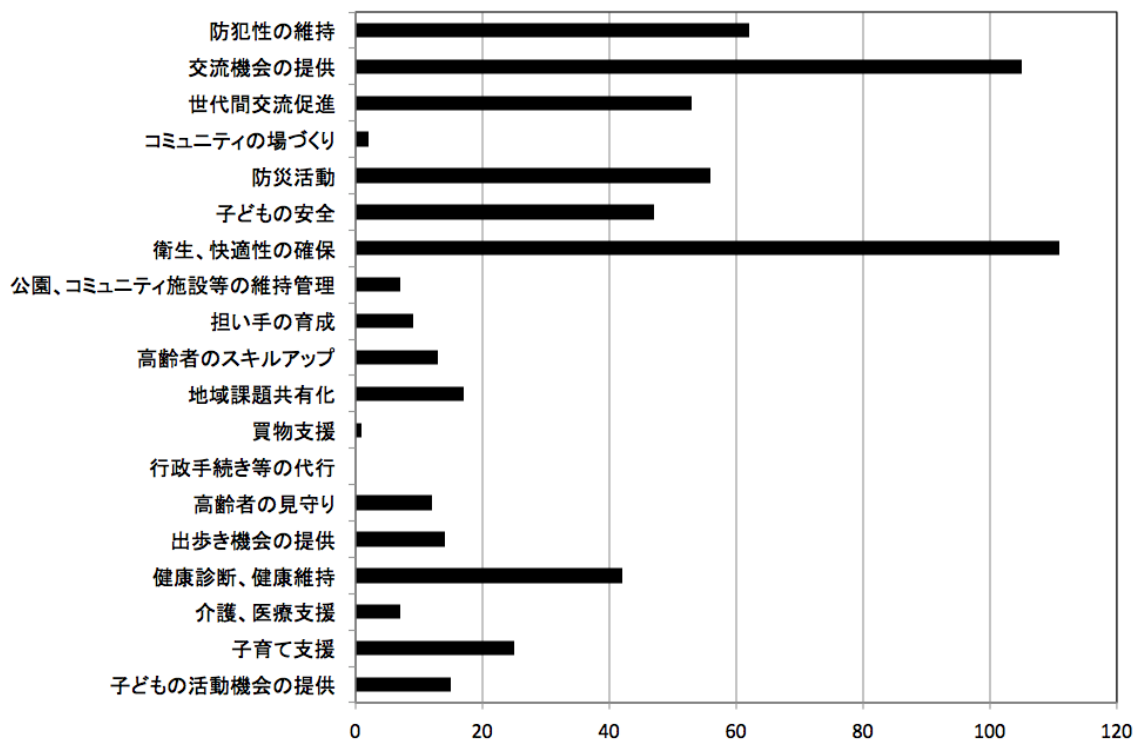


図6 まちづくりセンターを中心とした取組み (2004~2014) (全市)

月末現在)」として整理している。これから、まちづくりセンターが発足した 2004 年以降において、前項で設定した住民自治活に該当すると想定されるものを抽出し（全市分）、その件数を合計した（図 6）。

全市において行われている取組みでは、「衛生、快適性の確保」が 111 事例と最も多く、次いで「交流機会の提供」が 105 事例、「防犯性の維持」が 62 事例であった。一方、ほとんど行われていないのは、「行政手続き等の代行」の 0 事例、「買物支援」1 事例、「コミュニティの場づくり」の 2 事例であった。

高齢者の生活を積極的に支える活動に着目すると、「高齢者の見守り」、「出歩き機会の提供」といった日常的に支援する活動は十数事例に止まる。

次に、これらの取組みのうち、人口減少傾向のまちづくりセンター（人口減少地区）

のみについて抽出したものを、図 7 に示す。

人口減少地区において行われている取組みでは、「衛生、快適性の確保」が 26 事例と最も多く、次いで「交流機会の提供」が 17 事例、次いで「防災活動」が 12 事例であった。一方、全く行われていないのは、「コミュニティの場づくり」、「買物支援」、「行政手続き等の代行」であった。全体の傾向は、全市の状況と大きな差はない。

以上は、単位町内会を超えて、連合町内会等により実施されているものであるが、人口減少傾向にあり少子高齢化が著しい郊外部において、その変化に即応するかたちで住民自治活動が活発しているとは言えず、従来から行われている取組みが引き続き実施されているという全体的傾向にあると考えられる。

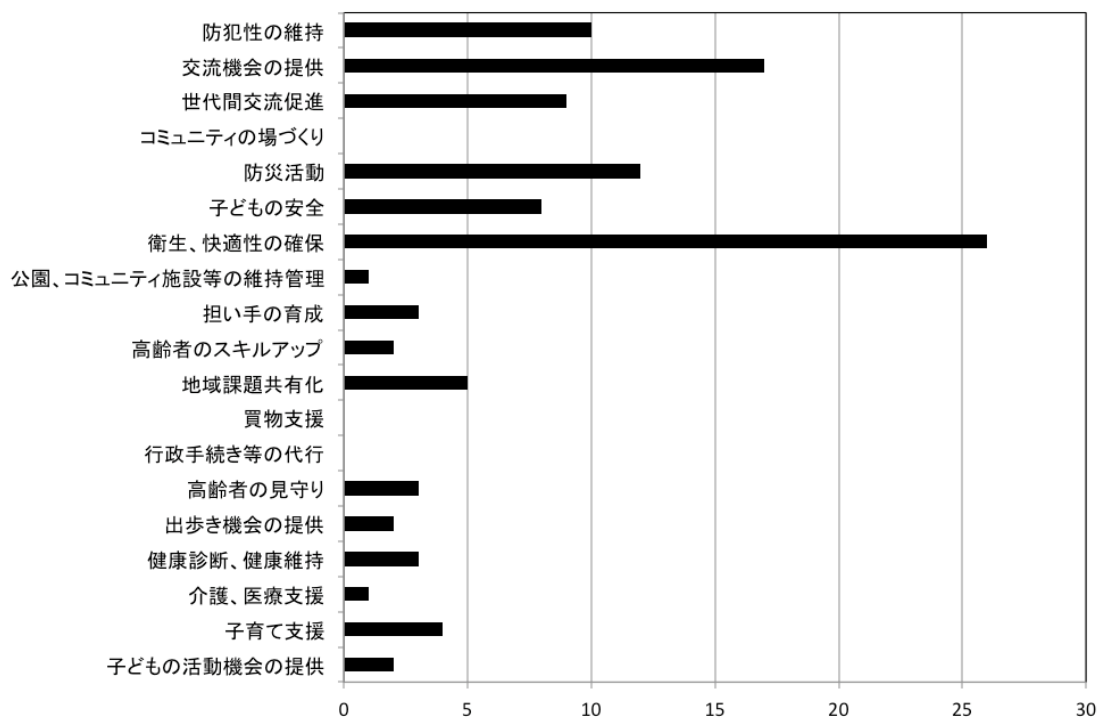


図 7 まちづくりセンターを中心とした取組み（2004～2014）（人口減少地区のみ）

2-3 町内会における活動状況

単位町内会長へのアンケート結果から、町内会における活動状況（活動の頻度、連携している団体、活動する上で課題となっていること等）は、以下のとおりであった。

人口減少地区における町内会の活動状況の概要は、加入世帯数が200世帯代の規模が最も多く、加入率については約6割が90%以上であり、全市平均（2016年1月1日現在で71.4%）を大きく上回っている。また、当該町内会の住居タイプの状況は、「ほとんど戸建て住宅」と「戸建て主体でアパート、マンションも立地」を合わせると約75%と、戸建て住宅が大半を占めている。

単位町内会の自治活動の活動テーマについては（図8）、「4. 環境美化活動」と回答した町内会が最多で307町内会（96.8%）である。続いて「3. 防災予防や災害時対策」（296町内会、93.4%）、「8. 地域の交流機会の場」（294町内会、92.7%）、「1. 子どもの安全の見守り等」（284町内会、89.6%）が多い。

一方、「5. 高齢者のスキルアップなど」

（125町内会、39.4%）や「9. 買い物支援」（58町内会、18.3%）といった、高齢化の進展に対応する活動は、未だ多くは行われていない。ただし、高齢者の見守りを含む保健福祉活動は、約4分の3の町内会で実施している。

個別活動の状況としては、次の傾向がある。

活動の時期は、特定の時期のみ実施されているものが多いが、子どもの安全の見守り等、犯罪防止活動、環境美化活動は、50を超える町内会で月に数回以上実施されている。

保健福祉活動は、月に数回実施している町内会が最も多く（実施している235町内会のうち81町内会）、この分野の活動が活発化していることがわかる。

活動を実施するにあたっての課題は、すべての活動について「活動の参加者が少ない」、「住民の関心が低い」、「活動の指導者が少ない」が多く指摘されており、スタッフ、参加者の両面での人材不足が深刻となっている。

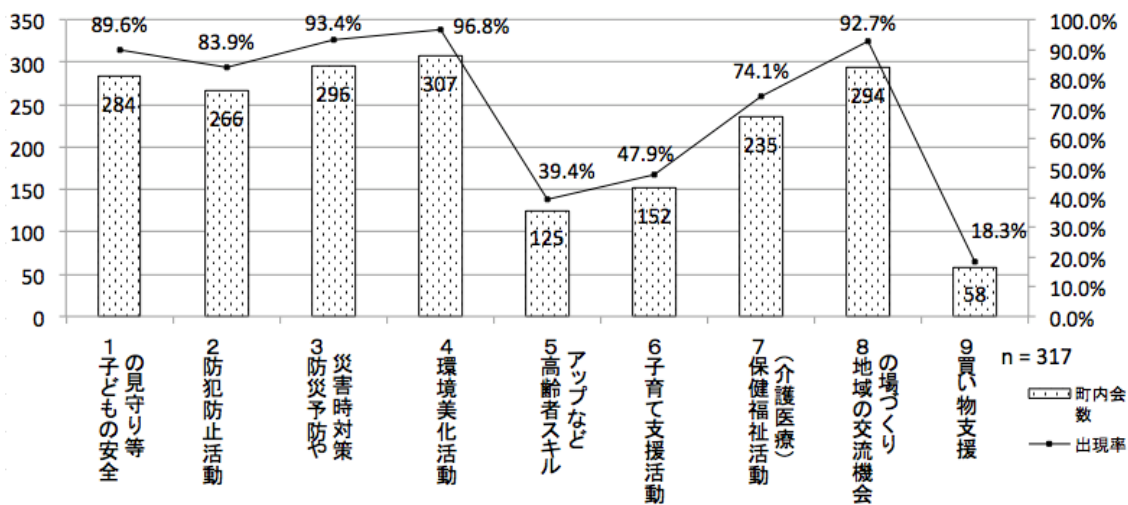


図8 単位町内会の活動テーマ

3. 人口減少地区の地域課題と対応への認識

町内会長へのアンケート結果から、人口減少傾向にある各町内会の地域課題について、また当該課題に対応する自治活動についての必要性や実施にあたっての課題についての認識を把握する。

町内会長へのアンケートでは、地域課題と地域課題に対応する自治活動について、各地域課題別に次のA～Dの質問を行った。

A.それぞれの地域課題（1～8）の町内における発生の有無又は発生の可能性

（B.～D.はA.で「すでに起きている」、「今後起きると思われる」と回答した町内会のみ回答。）

B.現在行っている対策

C.現在行っていないが有効であると考える対策

D.その活動（対策）に対して有効であると考える支援

設問Aで、1～8の当該地域課題が「すでに起きている」もしくは「今後起きると思われる」と回答した町内会長は（図9）、

「2.町内会活動における高齢者の負担増加」（303町内会、96%）が最多で、次いで「8.閉じこもり気味の高齢者の増加」（297町内会、94%）、「5.災害への備えの弱体化」（287町内会、92%）が多い。他の地域課題も「7.町内会館、公民館等の維持の困難化」以外は全体の70%を超える町内会が回答しており、郊外部において、ほぼ共通する地域課題の発生と住民の危機認識が確認できる。

個別課題への対応に関する質問（B、C、D）について、高齢化に着目すると、各課題への対応として以下の認識状況にある。

- ・ 買い物対策は7割弱の町内会が行っていない一方、約4分の1で宅配サービスが実施されている。別途行った町内会長ヒアリングから、宅配サービスには地域の商業施設が実施しているものを含んでいると考えられる。
- ・ 町内会活動における高齢者の負担増加（担い手不足）に関連しては、役員のローテーションを約45%の町内会で実施している。

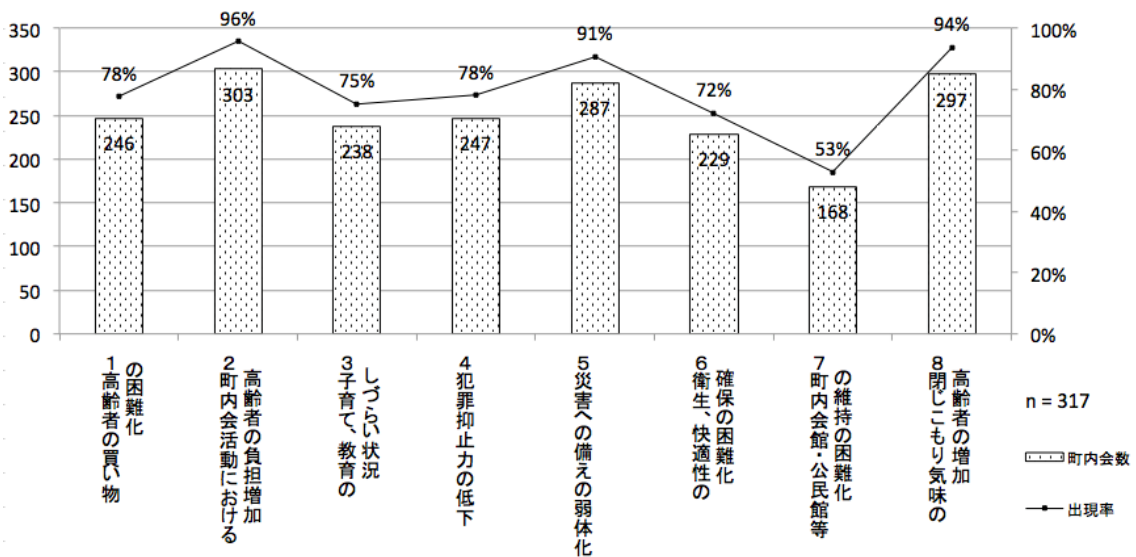


図9 人口減少傾向の郊外部町内会長の地域課題の発生状況への認識

- ・ 閉じこもり気味の高齢者の増加に対しては、安否確認が7割超、交流・活動機会の提供が6割強の町内会で既に実施され、これらが有効であるとも捉えられている。また、専門機関の紹介の必要性も4割超で認識されている。
- ・ 地域課題の解決に向けた支援策としては、高齢化対応に限らず他の課題への対応も含め、いずれも人材確保と情報提供が有効な支援と認識されている。

4 地域課題に対応する住民自治活動の取り組み状況

町内会長へのヒアリング及びまちづくりセンター所長へのヒアリングにより得られた、主に高齢化に対応した住民自治活動の具体的事例から、地域の高齢化への弊害に対応する住民自治活動は、現状として次のとおりの状況と理解できる。

高齢者の見守り活動は大半の町内会で取り組みが進められている。その一般的な活動内容は、見守り対象者の名簿を作成したうえで見守り担当者を決め、新聞、電気等の外見観察により一定の距離を置いて見守るといったものである。異変がある場合には町内会役員や民生委員に通報し対応していく。

定期的な高齢者サロンを開催し、それへの参加状況によって安否確認の一助とすることも多くの町内会で取り組まれている。

このような見守り活動を超えて、より積極的に高齢者の日常生活を支援する活動は、ほとんど行われていないのが現状であるが、一部では、町内会組織とは別に「福祉の会」を立ち上げ、ゴミ出し、急病時の対応、間口除雪、外出援助（病院、散歩、買い物）、

保健施設入居者などの買い物介助、営繕巡回活動、ドア等の修理や電球交換など、多岐に渡る支援活動を行っている。

また、まちづくりセンターが積極的に動くことで住民自治活動展開の契機とする事例もある。これらは、単位町内会が抱える共通の課題（人材不足、情報不足等）を補い、モデル的な取組みを展開することを通して、単位町内会が自律的に取り組めるよう促していくことが意図されている。

5 住民自治活動に関わるまちづくりセンターの状況

5-1 町内会長から見たまちづくりセンター

ヒアリングの結果から、町内会長から見たまちづくりセンターは、おおむね次のような評価、期待の状況である。

- ・ 日常的に、あるいは頻繁に何らかの支援や協力を依頼する存在とはなっていない。
- ・ 必要がある場合に市役所本庁や区役所の関係部局へ繋いでくれる、あるいは簡単な事項であれば解決のために動いてくれる「ワンストップ・サービス」として頼りになる。
- ・ 新しい事業を行おうとするときに相談することができるものの、先進事例等のよりの確な情報提供への期待もある。
- ・ 所長の任期が通常2年間であることから、中長期の付き合いが難しい。
- ・ 連合町内会との活動を主体に動いているようなので、単位町内会のことは相談しにくい、という見方もある。

5-2 まちづくりセンターによる住民自治活動への支援状況

まちづくりセンター所長へのアンケート結果から、同センターによる住民自治活動への支援状況は、以下のとおり概括できる。

(1) 地区で発生している現象

まちづくりセンターが管轄している区域で発生している現象について訪ねた結果を図10に示す。

全体と人口減少地区で共通して多い回答は、「3.高齢化」、「4.少子化」であった。

他方、全体と人口減少地区の出現率について、差が大きく出ているのは、「1.人口減少」、「2.人口増加」、「4.少子化」、「5.空き家」、「6.空き地」、「7.町内会加入率の低下」である

「1.人口減少」については、人口減少地区の出現率は41%を示しており、全体の20%の2倍となっている。「4.少子化」については、人口減少地区の出現率が65%なのに対し、全体は58%と低い。「5.空き家」については、人口減少地区の出現率が41%であるのに対し、全体は35%と低く、郊外における空き家の発生が先行していることを示唆している。「7.町内会加入率の低下」においては、全体の出現率が40%なのに対し、人口減少地区は24%と低い。

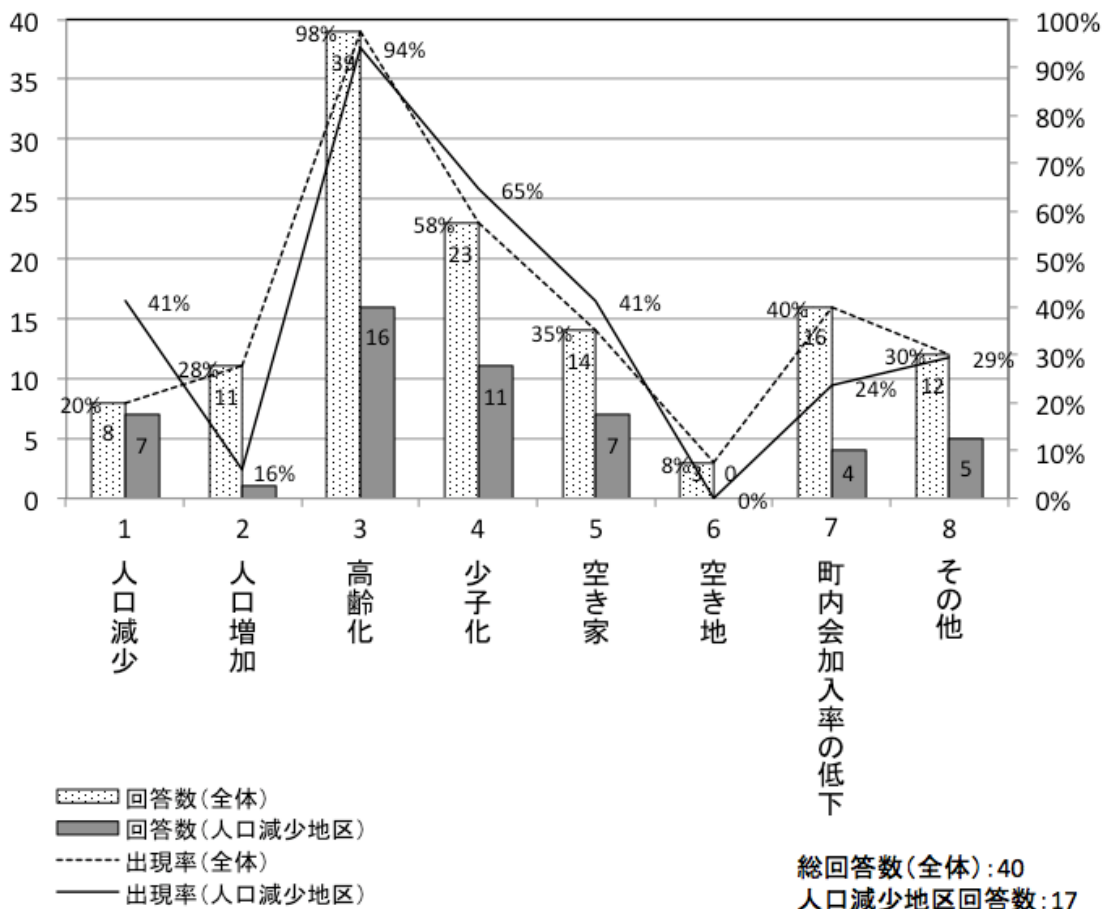


図10 まちづくりセンター区域で発生している現象

(2) 現在行っている支援活動

現在まちづくりセンターが行っている単位町内会に対する支援活動の状況を図 11 に示す。

人口減少地区で最も多く行われている活動は「1. 活動資金調達のための市や関係機関の補助制度等の相談・紹介」(15 地区、88%) であり、「7. 地域課題に係る各種情報

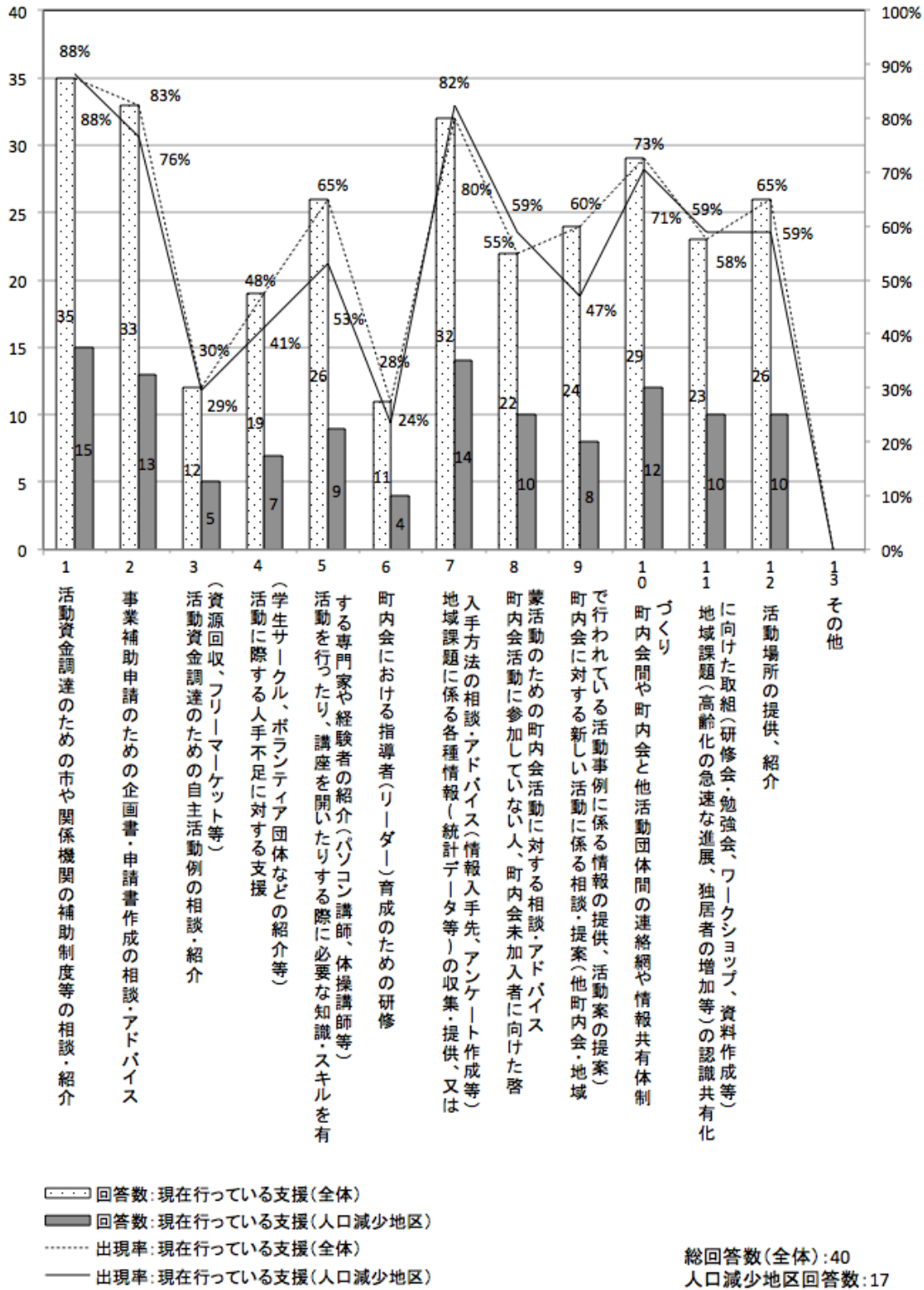


図 11 まちづくりセンターが単位町内会に対して行っている支援

(統計データ等)の収集・提供、又は入手方法のアドバイス(情報入手先、アンケート作成等)」(14地区、82%)が続く。

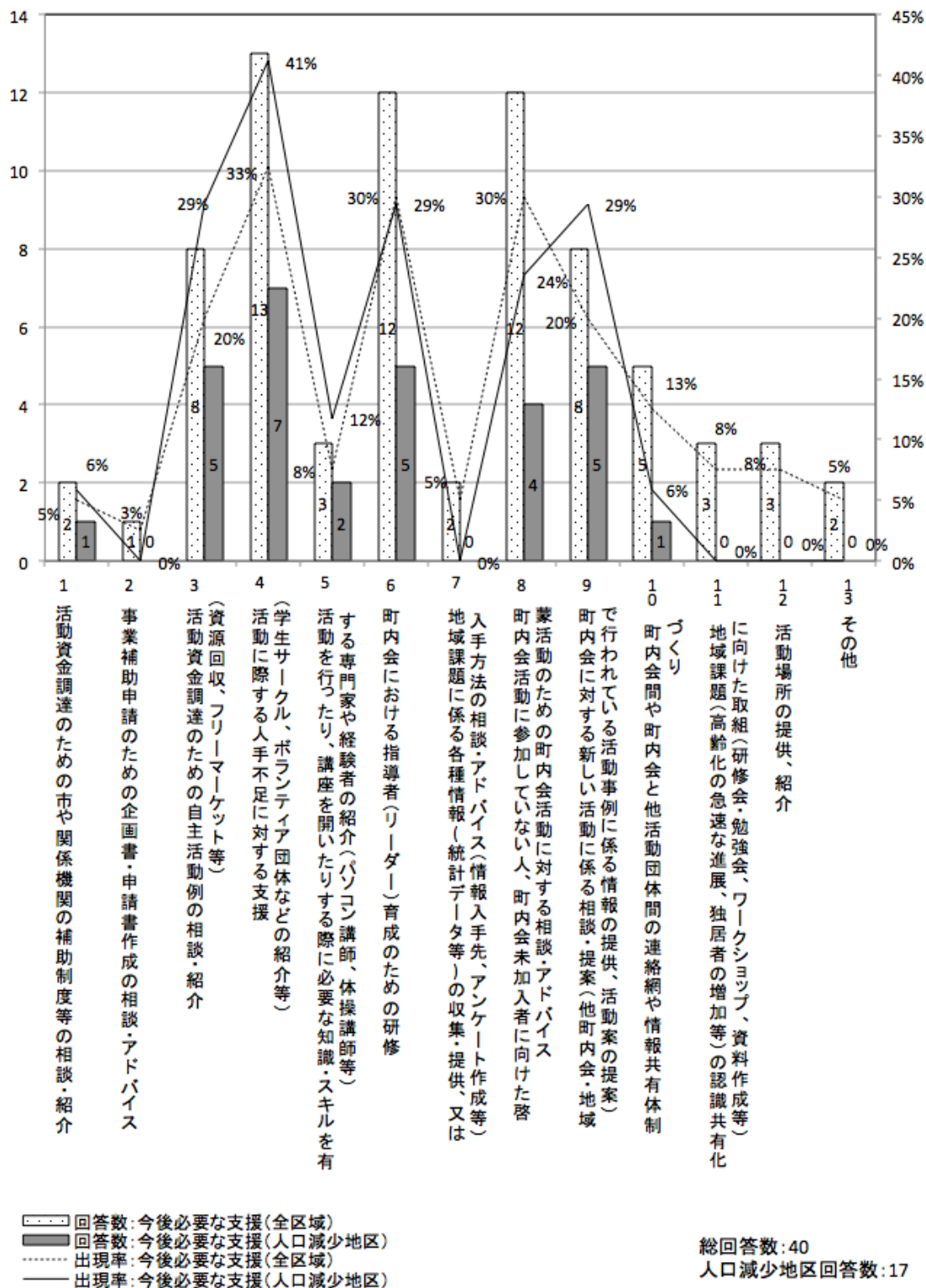


図12 現在は行っていないが、今後行う必要があると考える活動

(3) 現在は行っていないが、今後行う必要があると考える活動

現在は行っていないが、今後行う必要があると考える活動について、人口減少地区で最も多かった回答は「活動に際する人手不足に対する支援（学生サークル、ボランティア団体などの紹介等）」（7地区、47%）であった。続いて「3. 活動資金調達のための自主活動例の相談・紹介（資源回収、フリーマーケット等）」（5地区、29%）、「6. 町内会における指導者（リーダー）育成のための研修」（5地区、29%）、「9. 町内会に対する新しい活動に係る相談・提案（他町内会・地域で行われている活動事例に係る情報の提供、活動案の提案）」（5地区、29%）が続き、同数であった（図12）。

(4) 支援のあり方

まちづくりセンター所長へのヒアリング結果からは、単位町内会による住民自治活動へのまちづくりセンターによる支援の現状やあり方として、次の認識が示されている。

- ・ 単位町内会として取組むべき具体的な活動を強く推奨することをすべきではない。
- ・ 町内会として自ら発意する活動があれば、それを円滑に進められるように必要な支援を行うべきである。
- ・ ただし必要な場合は、活動内容等の是正等について強く主張することも必要である。
- ・ そのためには、信頼関係の醸成に努めることが重要である。
- ・ 活動の参考となる情報は豊富に存在しているが、的確な情報を伝えられるほ

ど把握しきれていないところがある。

(5) 町内会活動支援の事例

まちづくりセンター所長へのアンケートの問3「今までに行った貴まちづくりセンターによる町内会活動の活発化、円滑化を目的に実施した支援の中で特徴的な事例、特に効果的だったと思われる事例があれば3つまでご記入ください。」では、これらの事例について、「支援対象」、「支援した活動」、「支援内容」、「成功したと考える理由」の4項目を聞き、18項目の回答があった。

これらから、まちづくりセンターが住民自治活動の促進に貢献している事例は少なからずあり、以下の取り組みとして実践されていることが明らかとなった。

- ・ 慣例的事業を見直し新しく効果的な事業を生み出すことを主導
- ・ まちづくり協議会の活動を支える役に徹することで地域主体の活動を根付かせることに結実
- ・ 丁寧な情報提供による正確な現状認識、課題意識の醸成
- ・ ノウハウ提供、事業立上げの主導により、自治活動の誘発
- ・ 防災、防犯、交通安全等への物的、人的支援による意識醸成
- ・ まちセン主導であった活動の地域主体の自主運営化への移行
- ・ 他地区事例の情報収集活動の調整、支援による慣例的事業の見直しの契機づくり
- ・ 行事を通じた住民相互の連帯感や次の世代の町内会活動への理解の醸成
- ・ 研修会等による意識醸成
- ・ 地域課題への理解とこれへの対処のた

めの自主活動立上げの契機づくり

- ・ 地域の関連団体の連携関係構築の促進調整

6 まとめと考察

6-1 本研究のまとめ

札幌市住民基本台帳データを使用し、まちづくりセンター区域の人口動向を整理したうえで、本研究において調査対象とする郊外の人口減少地区を設定した。その結果、87のまちづくりセンター区域のうち37地区が人口減少地区に該当し、これらの地区では、特に高齢化の進行が顕著であることが明らかとなった。

札幌市郊外部における町内会の活動としては、環境美化活動、防災予防や災害と来対策、地域の交流機会の場、子どもの安全の見守り等が多く、高齢者のスキルアップや買い物支援といった、高齢化の進展に対応して高齢者に直接働きかける活動は、未だ多くはない。ただし、高齢者の見守りを含む保健福祉活動は、約4分の3の町内会で実施していること、保健福祉活動は、月に数回実施している町内会が最も多いことなどから、この分野の活動が活発化していることがわかる。

活動を実施するにあたっての課題は、すべての活動について「活動の参加者が少ない」、「住民の関心が低い」、「活動の指導者が少ない」が多く指摘されており、スタッフ、参加者の両面での人材不足が深刻となっている。

人口減少地区で発生している地域課題としては、「町内会活動における高齢者の負担増加」と「閉じこもり気味の高齢者の増加」、

「災害への備えの弱体化」が特に多くの9割を超える町内会で認識されている。また、「災害への備えの弱体化」、「高齢者の買い物困難化」を指摘する町内会は7割を超えており、高齢化に伴う弊害が顕著に現れている。

高齢化に着目すると、課題への対応については、以下の状況にある。

買い物対策は7割弱の町内会が行っていない一方、約4分の1で宅配サービス（地域の商業施設が実施するものを含む）が実施されている。

町内会活動における高齢者の負担増加（担い手不足）に関連しては、役員のローテーションを約45%の町内会で実施している。

閉じこもり気味の高齢者の増加に対しては、安否確認が7割超、交流・活動機会の提供が6割強の町内会で既に実施されており、これらが有効であるとも捉えられている。また、専門機関の紹介の必要性も4割超で認識されている。

地域課題の解決に向けた支援策としては、人材確保と情報提供が有効な支援と認識されている。

高齢化への対応した住民自治活動の具体的事例としては、見守り活動は大半の町内会で取組みが進められており、その一般的な活動内容は、一定の距離を置いて見守るというものである。定期的な高齢者サロンを開催し、それへの参加状況によって安否確認の一助とすることも多くの町内会で取り組まれている。

より積極的に高齢者の日常生活を支援する活動は一部で行われており、ゴミ出し・急病時の対応、間口除雪、外出援助、ドア

等の修理や電球交換など、多岐に渡る支援活動を行っている。

また、まちづくりセンターが積極的に動くことで住民自治活動展開の契機とする事例もある。これらは、単位町内会が抱える共通の課題（人材不足、情報不足等）を補い、モデル的な取組みを展開することを通して、単位町内会が自律的に取り組めるよう促していくことが意図されている。

住民自治活動を展開するという視点から、まちづくりセンターの現在の状況について、町内会長から見たまちづくりセンターは、日常的に、あるいは頻繁に何らかの支援や協力を依頼する存在とはなっていないものの、必要に応じて関係機関・関係部署との「連絡調整、紹介を行ってくれる「ワンストップ・サービス」として頼りになる存在とも言える。

まちづくりセンター所長の見解は、単位町内会による住民自治活動へのまちづくりセンターによる支援のあり方について、単位町内会として取り組むべき具体的な活動を強くは推奨すべきではないが、必要な場合は、活動内容等の是正等について強く主張することも必要であると総括できる。活動の参考となる情報は豊富に存在しているが、的確な情報を伝えられるほど把握しきれていないところがあるとの意見もある。

そのような中、まちづくりセンターでは、「関係団体との連携促進、情報収集・提供、ノウハウの提供による加入率向上支援」、「防災、防犯、交通安全等への物的、人的支援による意識醸成」、「地域課題への理解とこれへの対処のための自主活動立上げの契機づくり」、「地域の関連団体の連携関係構築の促進調整」など、さまざまなかたち

で、住民自治活動の課題解決のための活動を行っている。

6-2 住民自治活動が成立する要因に関する考察

本研究で得られた結果から、人口減少傾向にある郊外住宅地において、生活環境の悪化に対応する住民自治活動が活発化されることを目指す場合において、それを成立させる要因について、以下、考察する。

住民自治活動の中心的な担い手である単位町内会の活動は、伝統的に行われている活動の継続が主な活動内容となっているものの、特に高齢化が著しく将来への危機感も大きいことから、高齢者の日常生活を支援する活動展開の必要性が強く認識されている。

これを進めるにあたり、資金の確保については、活動自体を困難にしているという事例は見られず、いわば「何とかやりくりしている」という状況にある。また、活動場所の確保についても、その制約から活動自体を断念せざるを得ないという事例は見られなかった。

また住民自治を効果的に展開するためには、権限委譲や規制緩和も必要な要素となると考えられるが、本研究における調査の中からは、これらの実現が重要であるとの指摘、事例は見いだされなかった。これらを求めてまでの実現を目指す取組みに発展している段階にはないことが背景にあると考えられる。

これらのことから、住民自治活動の展開に際しての大きな課題としては、人材と情報の不足を挙げることができる。

まず人材の面では、活動の参加者、担い手の2つの側面がある。

郊外の人口減少傾向にある町内会は戸建住宅中心の市街地であり、町内会加入率は9割を超える高水準となっている。しかしながら、ほとんどの活動について、活動の参加者が少ないことが課題として挙げられている。これに対しては、子どもを含めた町内会住民に対して、町内会の活動自体を理解してもらうためのイベント等を行う長期的な取組みがある一方、高齢者の見守り等の特定の住民を対象とする活動については、個別的勧誘活動や高齢者サロンといったイベントによって参加勧奨を行っている。

また、担い手の確保の側面について、役員のローテーションや他団体との連携強化によって対応する場合が多い。

次に情報の面では、活動実施のためのノウハウ、先行事例、サービス対象者といった側面で、その入手に苦慮している状況にある。これらへの対応については、まちづくりセンターによる支援が奏功している事例が多く見られ、また単位町内会長側からも、まちづくりセンターからの的確な情報提供を期待する声が聞かれた。

活動実施のノウハウの面では、まちづくりセンターが主導的に活動を開始し、これを単位町内会へ受け渡して行くというプロセスを経ることが、その獲得のために有効であろう。また、単位町内会が独自に先進的取組みを実施している事例も見られるが、その具体的取組み内容やノウハウの情報が広く流通しているとは言い難い。まちづくりセンターが、視察やヒアリングの仲介を行うことや、的確な情報を提供することに、より注力することが可能となれば、新たな

取組みを試みる町内会は増加していくものとする。

以上を含め、中間支援組織としてのまちづくりセンターは、これらの課題の克服に実績を挙げつつあるものの、単位町内会長からの期待、評価は未だ高い状況に至っていない。

町内会を中心とした住民自治活動を促進するうえで、まちづくりセンターが今後さらなる展開が期待される支援活動は、以下に集約できる。

●連携を促すこと

まちづくり協議会は、地域の多様な活動団体が参加しており、全体として、あるいは個別的に連携関係を構築する上では有効な組織と言え、これの活動支援は有効である。また、個別組織間の紹介、仲介も、行政組織であるまちづくりセンターの信頼性を背景として、各組織が独自に調整を行うよりも円滑な連携関係構築に資すると考えられる。

●モデル事業を動かすこと

単位町内会が独自に開始することが難しい取組みについて、複数の町内会を対象に、あるいは連合町内会の活動として、まちづくりセンターが実質的にモデル事業として推進することは既に取り組みされており、それによって構築される仕組み、ノウハウ等を単位町内会が受け継ぐことは、円滑な事業立ち上げプロセスとして有効である。

●知恵、アイデアを出すこと

たとえば、高齢者の見守り活動を的確に実施するためには、町内会区域内の高齢者の分布を正確に把握する必要があるが、個人情報に該当するため、いずれもその把握、

整理に苦慮している。これに対して、あるまちづくりセンターでは、避難行動要支援者名簿が町内会等へ提供可能であることを活かし、これを基礎に高齢者支援活動の展開を促進している。このように、町内会独自としては限界のある事柄についても、まちづくりセンターが知恵、アイデアを出すことによって円滑な取組みへの発展が期待できることがあり得よう。

●情報を提供すること

ノウハウや先行事例、関係団体等についての的確な情報提供は、住民自治活動を具体化することに大きく貢献する。単位町内会側もそれを求めている傾向にあることから、全市のまちづくりセンター共通の取組みとして、情報共有・検索がより円滑に実施できるシステムの構築が有効であろう。

6-3 市街地縮退への考え方

本研究は、都市の郊外部における人口減少、少子高齢化がコンパクトシティ推進政策によって助長され、かつ行政による公共サービスレベルの低下が避けられないことから、これへの代替的対処として住民自治を促進することが必要であろうとの認識に基づいている。

しかしながら、立地適正化計画制度における居住誘導区域外についてイメージされるごとく、そもそもコンパクトシティを目指すことが、郊外部の人口減少、少子高齢化を受け入れる、あるいは促進することの上に成り立つことであるべきなのかについて、慎重な検討が必要であると考えます。

地域の持続可能性は、人口の、いわば新陳代謝によって初めて可能となるであろう。

本研究においてヒアリングを行った町内

会長の多くが、近年発生しつつある空き地等において、3、40歳台の新規住宅取得者の流入が増えているとの印象を口にして

いる。
このような傾向を的確に捉え、郊外部における新規居住促進政策を展開することによって、都市全体についての居住環境の維持を目指すことが、都市生活の場としての持続可能性確保に資する可能性があることを強調しておきたい。

【注】

1) 各項目は、札幌市資料「まちづくりセンターの取組みの成果概要(平成26年8月末現在)」における分類を基礎にしつつ、参考文献(3)～(5)において整理されている事項を加味したうえで本研究の独自の設定を行うものである。

【参考文献】

(1) 星卓志、コンパクトシティと立地適正化計画を巡る論点についての考察、都市縮小時代の土地利用計画の最前線、2015年度日本建築学会大会都市計画部門研究懇談会資料、pp.64-67、2015

(2) 札幌市、札幌市のまちづくりセンター 平成27年12月更新版、201

(3) 国土交通省、戸建て住宅団地の居住環境評価に関するガイドライン、国土交通省土地・水資源局、2010年3月

(4) 国土交通省、エリアマネジメント推進マニュアル、国土交通省土地・水資源局、2008年3月

(5) 浅見泰司編、住環境-評価方法と理論-、東京大学出版会、2001年11月