

人口減少時代の自治体経営と若者が参加しやすいまちづくり



東京都立大学法学部 教授
大杉 覚

1 持続可能な自治体経営と若者参加

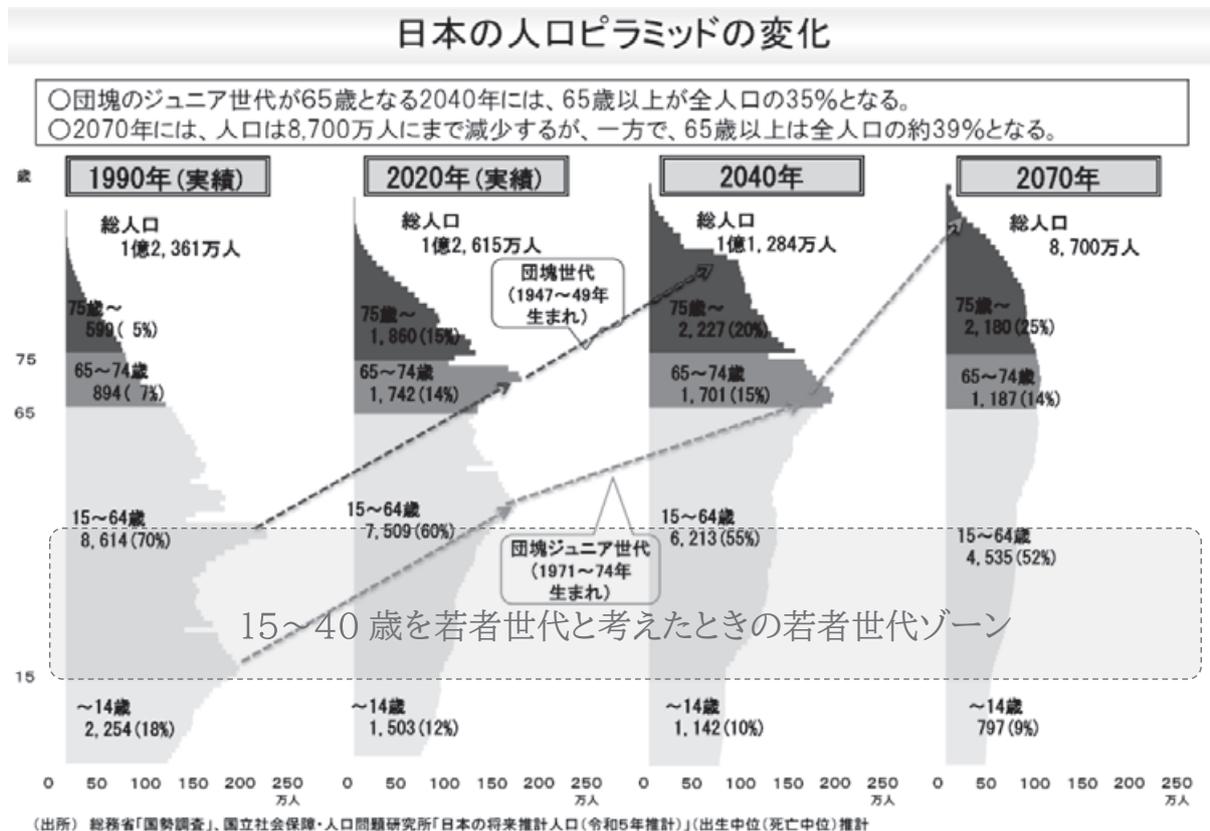
持続可能な地域の未来図を描こうとすれば、若者世代の活躍に大きな期待がかかることになる。持続可能性とは、「将来世代の欲求(ニーズ)を満たしつつ、現在の世代の欲求も満足させる^{*}」ことである。「現在世代」であるとともに、もっとも近い「将来世代」であり、かつ、さらにそのまた先の「未来世代」に引き継いでいく要の位置に存在するのは若者世代だからである。

その一方で、人口構成上に占める若者世代の推移をみると、そのプレゼンスの低下は否めない。仮に15歳から40歳ぐらいまでとやや幅広に若者世代を捉えておこう。すでに2000年代に日本社会は人口減少局面に入ったこと

は周知のとおりだが、日本の人口ピラミッドの推移を概括した図1からうかがえるように、1990年代から現在(2020年)までに団塊世代は後期高齢者世代に、団塊ジュニア世代は中高年世代に推移したことで、人口ピラミッドのボリュームゾーンは上方にシフトし、若者世代や年少世代は著しくスリムな形状を示すようになった。そして、今後、若者世代(及び年少世代)の人口数はますます減少し、人口構成に占める比率も低下の一途をたどると推計される。社会の主軸として活躍が期待されるはずの若者世代は、人口構成上埋没し兼ねない趨勢なのである。

総務省研究会報告で打ち出された「自治体

図1 人口ピラミッドで示される若者世代ゾーンの変化



(注) 厚生労働省HP、<https://www.mhlw.go.jp/content/12600000/001094660.pdf>を一部修正

戦略2040構想」では、高齢者人口がピークを迎える2040年ごろには労働力の絶対量が不足するという見立てから、自治体行政の標準化やAIの活用などによってスマート自治体に転換するよう唱えられ、また、地域では新しい公共私^{*2}の協力関係を構築することなどが掲げられた。直近の第33次地方制度調査会答申でも「デジタル・トランスフォーメーションの進展を踏まえた対応」や「地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私^{*3}の連携」などとして議論は引き継がれている^{*3}。それら議論では若者世代にはほぼ言及されていない。「経営資源」や「労働力」の観点からすると、すでに実員レベルでは若者世代にだけ頼るのは無理があるという診断に基づくものかといえよう。そして、現実はいよいよ厳しく、コロナ禍が収束して社会経済活動が再始動するや、社会の各所で人手不足の悲鳴があがるなど、2040年を待つことなくすでに深刻な事態が露呈しつつあるのが現状だ。

数は力かもしれないが、数さえ揃えばいいわけではない。確かに「経営資源」や「労働力」としてはそのプレゼンスは縮減しているかもしれないが、まちづくりの論理はビジネスの論理などとは異なる。むしろ、現に存在する若者世代がどれだけ賦活されているか、つまり、まちづくりを我が事として当事者意識を持ち、実際に関わりを持つ実践に踏み出しているかが重要である。地域差はあるにしても、人口が減少し、若者人口比率が低下するなかで、まちづくりへの若者参加者数を確保し続けられているかが肝要なのである。図2の恒等式が示すように、まちづくり活動における若者世代の賦活状況を示す、若者世代の参加率を高めることが決定的に重要な意味を持つといえよう。

誰もが持つその人固有のギフト（＝生得的に持つ資質や才能はもちろん、後天的に獲得した技能などを含む）を輝かせられるよう多様性を活かしたまちづくりを心がけているコミュニティを、筆者は「チーム我がまち^{*4}」と呼ぶ。そして、これはと思わせる「チーム我がまち」には、必ずといってよいほどその中核に若者世代のコミットメントを観察することができる。

本稿は、若者世代に開かれた「チーム我が

まち」の形成につながるようなまちづくり活動を実現するためにはどうしたらよいかについて考察したい。これが決め手だといった万能薬があるわけではないにしても、「人財の好循環」などの環境条件を整備できるかどうかポイントとなることを示したい。

図2 若者世代の参加に関する恒等式

$$\begin{aligned}
 \text{若者のまち} &= \frac{\text{若者のまち}}{\text{若者の人口}} \times \frac{\text{若者の人口}}{\text{人口}} \times \text{人口} \\
 \text{づくりへの} &= \frac{\text{参加者数}}{\text{若者の人口}} \times \frac{\text{若者の人口}}{\text{人口}} \times \text{人口} \\
 \text{参加者数} &= \text{若者参加率} \times \text{若者人口比率} \times \text{人口}
 \end{aligned}$$

2 コロナ禍がもたらした地域活動の変容

若者世代によるまちづくりへの参加を考える前提として、近年の地域活動への参加状況全般をめぐる変化、とりわけ、コロナ禍がもたらした地域活動の変容に注視しておきたい。

第1に、今後の地域活動への参加に対して、否定的な意向が増加したことである。コロナ禍渦中では感染拡大防止のため多くの地域活動にストップがかかり、会合や祭りなどのイベントなどが中止ないし延期を余儀なくされたことは周知のとおりである。3年余りのインターバルは、ノウハウの継承に支障をきたしたばかりでなく、参加意欲の急激な低下を招いたことが各種調査で指摘されている^{*5}。

コロナ禍渦中の3か年度（2020～2022年度）にわたって行われた第一生命経済研究所による地域活動の実態調査によれば^{*6}、例えば、「お祭り・体育祭・文化祭などの地域イベント」や「町内会・自治会の会合」をコロナ禍前の水準で実施してほしいという意欲的な回答はおしなべて減少し（それぞれ20.2%から16.8%、16.3%から13.0%）、その一方で、実施しなくてもよいという消極的・否定的な回答は急増したことが指摘されている（10.8%から32.4%、15.2%から41.3%）。

世田谷区民を対象としたせたがや自治政策研究所によるアンケート調査（2021年実施）でも、今後の地域活動への参加希望を尋ねる質問に対しては、否定的な回答（63.8%）が意欲的な回答（36.1%）を大きく上回る結果が出

た。また、同研究所では過去の調査結果（2009年実施）との比較からも長期的にみて地域活動への低落傾向が指摘される。要するに、コロナ禍はそれ以前からのトレンドに一層の拍車をかけたかたちで既存の地域活動の衰退をもたらしかねないといえる。

第2に、参加意欲の減退傾向という点で注目すべきは、特に高齢者層で顕著にうかがわれた点である。コロナ禍が特に高齢者層の健康を脅かしたことも関係する。これまで地域活動の主たる担い手であり続けてきた高齢者層が、今後も期待どおりの役割を果たし続けてもらえるとは限らないことを考慮に入れなければならないことを意味する。

第3に、以上にもかかわらず、若者世代を中心に新たな地域活動の芽生えがコロナ禍渦中にあってもうかがえたことである。コロナ禍にもかかわらず、そしてコロナ禍だからこそ、新たな視点や手法によって地域活動に取り組もうとする動きが確実に生じたといえる。

コロナ禍以前ではごく一部にしか利活用されていなかったウェブ会議が爆発的に普及したことの意義は大きい^{*8}。特に若年世代にとっては時間や場所の確保自体が壁となりがちであったのが、そのハードルは著しく低下した。SNSをはじめデジタル・ツールの利用に長けた若年世代どうしでは、単なる連絡手段や打ち合わせでの利用を超えてオンライン・イベント開催など活動領域を広げることもつながった。さらには、例えば、町内会・自治会の会合や高齢者のフレイル予防の体操教室向けなどに、デジタル・ツールを利用して支援する動きへと波及をみせた。こうした動きを自治体が本格的にサポートする取組みも広がり、例えば、一連の動向は先述の第33次地制調答申でも「地域コミュニティ活動の持続可能性向上」の方策として言及されるほどである^{*9}。

3 若者活躍への期待と若者政策

特に近年、人口縮減時代にふさわしい公私の連携・協働によって地域社会を再構成していこうという議論が提起されたこともあって、地域社会での多世代の連携・交流のなかに若者世代を適切に位置づけていこうとする、さまざまな自治体政策が展開されるように

なってきたのも確かである。「地域づくりに若者の声を反映させるための制度」や「各種施策の実施に際して若者の知恵や活力を活かすための制度」を、ここでは一括して「若者政策」と呼ぶこととしよう^{*10}。

コロナ禍以前の時点（2017年）でのものだが、全国の市区町村を対象とした（一財）地方自治研究機構の調査結果によれば、3割弱の市区町村が何らかの若者政策を実施していると回答している。そしてそれら現在実施されている若者政策のほとんどは地方創生が打ち出された2014年以降に、「少子高齢化、人口減少への対応」を契機として実施されるようになったことなどが同じ調査結果からも明らかにされている。

一口に「若者政策」といっても、その対象である「若者」をどのように設定するか、継続的な意見表明の場を仕組みとして設けるか、若者からの提案を合意形成のプロセスでどのように扱うか、行政の関わり方はどうあるべきか、行政以外の機関（例えば、高校、大学、研究機関）等との連携がとられているか、などによってさまざまなスタイル・手法が考えられる。実際、全国各地で「若者会議」などという名称で運営されている施策一つとっても、その組織の目的、構成や運用方法などは多種多様であり、それぞれの地域性を踏まえた政策展開がなされてきたといつてよいだろう。

その一方で、上述のとおり、若者政策に取り組んでいない自治体はまだ多い。また、他の施策同様、いったんはじめられた若者政策もその運用が思うに任せず、存続していても形骸化してしまった事例も少なからず見受けられる。若者政策に関してはすでに多くの情報が提供されてきたこともあって、それらを参考にすれば着手すること自体は容易だが、単なる「成功事例」の外形をなぞって横展開するだけではワークしようがないのは他の政策と同様である。

4 「人財の好循環」を促す「チーム我がまち」へのヒント

単発の若者政策という目先に集中しすぎると、まちづくりのあり方全体が見失われてしまう可能性もある。その文脈となる、「チーム我がまち」によるまちづくりに向けた環境整

備にこそ注力すべきだろう。

「チーム我がまち」にはさまざまなタイプのコミュニティがありうるが、それらに共通してうかがわれるのは「人財の好循環」と呼ぶべき状況である。年配男性が支配的な位置を占め続け、女性や若者世代が下請け的に実働を担うばかりのような旧弊から抜け出せない古いタイプのコミュニティでは、そもそも「人財の好循環」が起こることは期待し難い。これに対して、「チーム我がまち」とは、フラットな個を基調とした人間関係を前提にして、活動の場面に応じて柔軟に役割回転rolling roleがなされるようなコミュニティである。自分の力が発揮できる、あるいは発揮したい場面では、前面に出て、ときにリーダー的な役割を果たすことがあるかもしれない。しかし、常にリーダーでい続けなければいけないわけではない。逆にいつも下働きの作業を押し付けられてばかりではなく、こうしてはどうかと提案し、支持を得られれば仲間とプロジェクトを組んでその発案を実行できる。仕事や私生活で忙しくて少し距離を置きたいと思えば、イベントに参加する程度の軽い関わり方であってもいい。

近代以前のマチやムラの延長上で「暮らし」「生業」「親睦・交流」が一つの地域内で完結された時代はとうに過ぎ、女性の社会進出、高齢者雇用の促進などで、フルタイム住民はますます先細りである。フルタイム・コミュニティ要員であることを求め続けること自体に無理がある。多様な異なるギフトを持つ「人財」がフィットできるような関わりしるを活動の随所に織り込み、柔軟かつ円滑な「人財の好循環」を形成できているかが若者世代を含めたまちづくり活動存続の要諦だといってよいだろう。

では、若者世代に開かれた「チーム我がまち」が「人財の好循環」のなかでまちづくりを進めていくにはどうしたらよいか。これが決め手だといえるような確固とした「成功の方程式」があるわけではない。とはいえ、首尾よく活動を続ける取組みには、やはり共通項がうかがえるのも確かだ。3つのポイントを紹介しておきたい。

第1に、メンバーを募って新たなプロジェ

クトをはじめたり、すでに活動中の団体に加入するよう勧誘したりする仲間づくりに際して、一人ひとりの主体的な関わり方を大切にしていることである。

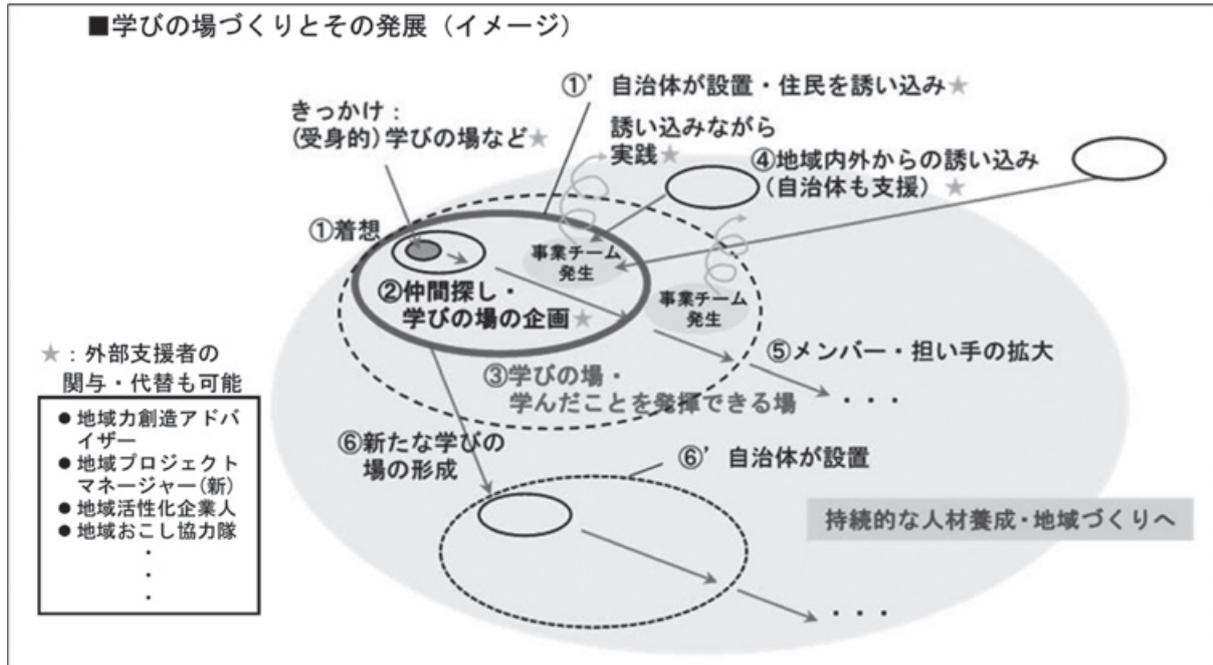
しばしば行政や熱心に地域活動に没入している人々は、まちづくりへの関わり方で「巻き込む」ということばを当然のように用がちである。自らの地域を自らで考え、そこに関わることは重要であるし、その取組みが意義深い活動であるならば、多くの人々に関わってほしいと考えるのは当然だろう。しかしながら、「立ち位置や力量、関心の度合いや方向性の違いを無視して無理に『巻き込む』ようなことをしても、やらされ感満載の『巻き添え』にしかならないのが相場^{*11}」であることに気づくべきだ。実際、「巻き添え」感を持って不承不承活動に関わってきた人々の多くが、コロナ禍を口実に地域活動からこれ幸いと離れていったのを見ても明らかである。

地域づくり活動で経験を積んできた実践家のなかには、「巻き込む」はNGワードだと明言する人も少なくない。図3は地域づくり人材の養成をめぐる検討のなかで提示されたイメージ図であるが、上記理由から研究会メンバー全会一致の発意で、当初図中には散りばめられていた「巻き込む」ということばはすべて削除され、表現としては暫定案ではあるが「誘い込む」に置き換えられたものである。人財の「循環」を起こすのに必要な「誘い」かけはするが、メンバーに入り「込む」かどうかは当事者の主体的な判断に委ねるべきだというニュアンスを出した表現である。

第2に、継続的で創造的なまちづくりの活動には「楽しい」という要素を多くともなうことが指摘される。元来、地域活動は、お祭りや伝統芸能と呼ばれるものを含めて、「楽しい」に事欠かないはずのものである。辛く厳しい日常＝ケに対して、ハレの場を設けて気晴らしとしたことに由来するものだろう。

しかし、今日では、かつてであればケとされたもののうちにもハレを見出そうとするようなクリエイティビティが問われているといえる。例えば、地域清掃活動を、町内総出のなかば強制的な作業として行おうとしても、若者世代ばかりでなく多くの住民に忌避され

図3 まちづくりにおける「人財の好循環」のイメージ図



(出典) 一般財団法人自治総合センター「令和2年度地域づくり人材の養成に関する調査研究会報告書」(令和3年3月)、<https://www.jichi-sogo.jp/wp/wp-content/uploads/2021/04/R2-05-chiikidukuri.pdf>

てしまい、参加者はごく一部の常連に限られてしまいがちである。では、若者世代は地域清掃活動に見向きもしないかといえば決してそうではない。むしろ、若者世代を中心に子どもや高齢者世代を誘い込む多世代型の取組みが散発的とはいえ各地で見られる。

例えば、NPO法人neomuraによる田園都市線用賀駅前の清掃活動である、BLUE HANDSのように、そろいのブルーの手袋をし、最も高価なゴミを拾ったのは誰かなどゲーム感覚を取り入れるなどの工夫をして、「楽しい」要素を織り込んで演出した活動はその一例である^{*12}。また、多摩市若者会議からスピノフし、同会議の運営を多摩市から受託する合同会社MichiLabが取り組んだ街なか清掃プロジェクトでは、普段個人では使う機会の少ない高圧洗浄機を使って街なかの気になる場所を清掃してみようと呼びかけた。いずれにもクリエイティブな遊び心がうかがわれる。

まちづくり活動に携わる若年世代をパネリストとしたあるセミナーで、何人かのパネリストが自分たちの活動は「課題解決から入らない」と述べたことに衝撃を受けたことがある。「課題解決」を掲げた途端、遊び心が立ち消え、参加へのハードルを引き上げてしまうからなのだろう、「課題解決」をまちづくり活動の「入

口」(きっかけ)にも「出口」(目的)にもしないという趣旨の発言だったと筆者は受け止めた。では、なんら「課題解決」のための活動をしていないのかといえば、決してそうではない。それどころか、例えば、コロナ禍での子どもの居場所づくりや、DVに苦しむ子どもに寄り添う活動を着実にやっているのである。

行政がコミュニティ政策の目的に「地域課題の解決」を掲げて、その実行を地域に求めたりしている場面に頻繁に出くわす。それだけでなくも担い手不足問題にあえぐ地域に重荷を課し、いたずらに生真面目さを強要することで若年世代ならずとも多くの人々をまちづくりの現場から遠ざけてきてはいないか、ただちに点検すべきだろう。

第3に、越境体験を挙げておきたい。ここで越境とは、通常の活動領域を越えた地域と関わりを持つことを意味する。町内会・自治会など旧来からある互助的な地縁組織の多くは、地域内での親睦・交流など内向きの結束性を特徴とするのに対して、外に向けて開かれた架け橋的な性格を有しているかが問われる点である。

越境体験のあり方は多様にありうる。いわゆる「外部」人材が関係人口として関わっているうちに「内部」人口に変じるなどがその

一例である。多摩市若者会議の初期構成メンバーは大学生が中心で、7割が市外在住であった。彼ら彼女らはやがて大学を卒業し、社会人になってからも関わり続けるメンバーのなかには多摩市に転入する者も出てきている。市外在住の若者にも開かれていたからこそ、移住にまで誘い込むことにつながったと考えられるだろう。

「外部」との関わりで「内部」人材の育成を図る例もある。例えば、山形県川西町吉島地区の地域運営組織であるNPO法人きらりよしじまネットワークは、システマティックな人材育成プランで域内の若手の人づくりを進めていることで著名だが、加えて、同法人を母体に中間支援組織を設立し、自地区で蓄積したノウハウを活用して県内外の地域の伴走型支援や地域づくり支援に乗り出しており、そこに地域の若手を投入して実践的な人材育成の機会としている^{*14}。

5 おわりに

筆者は、「地域づくり（まちづくり）」のためには、3原則、すなわち、①当事者意識をもってコミットするには、その取組みが自発的な動機に基づいていることが大切だという「自発の原則」、②地域に対する誇りや愛着の醸成につながることから、可能な限り自前の「地域資源」を活用することが望ましいという「自前の原則」、そして、③地域を超えて多様な主体や事物との関わりしるを豊かにするという観点から、「地域外資源」をも自在に活用することが望ましいという「自在の原則」、が重要だと考える。

そして、これら3原則は、「人財の好循環」を促すためのヒントとして掲げた、個人の主体性を大切に、遊び心を持って活動に「楽しい」を取り込む、越境体験を確保する、といったような若者世代の参加に向けた開かれた姿勢とも親和性が高いように思われる。

若者世代とともに地域の未来図を描くことが持続可能な自治体経営の条件だとすれば、これら3原則をテコに、若者世代を主体として「チーム我がまち」が形成され、誰もがその人固有のギフトを輝かせられるようなまちづくりを推進できているかどうか真摯に検

証されなければならない。そして、より洗練された実践へと引き続き工夫を凝らし、その環境整備に努めることが求められるだろう。

- *1 国連環境と開発に関する世界委員会による報告書（1987年）に示された定義による。外務省HP、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/sogo/kaiatsu.html>参照。
- *2 総務省自治体戦略2040構想研究会『自治体戦略2040構想研究会 第二次報告』2018年。
- *3 地方制度調査会『ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申』2023年。
- *4 「チーム我がまち」の詳細については、大杉寛『コミュニティ自治の未来図』ぎょうせい、2021年、113頁以下参照。
- *5 大杉寛「地域活動とbeyondコロナ検証の焦点③」『ガバナンス』2023年8月号、82～83頁。
- *6 稲垣円「Withコロナの地域コミュニティ～変化する生活者の意識、地域活動のこれから～」『LIFE DESIGN REPORT』第一生命経済研究所、2022年11月、<https://www.dlri.co.jp/report/ld/210836.html>参照。
- *7 世田谷区せたがや自治政策研究所ホームページ、<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kusei/002/006/006/d00180305.html>参照。
- *8 大杉前掲書2～4頁。
- *9 なお、総務省地域コミュニティに関する研究会『地域コミュニティに関する研究会報告書』2022年、第3章には実例を含めて「地域活動のデジタル化」について検討されている。
- *10 一般財団法人地方自治研究機構『若者の知恵と活力を活かしたまちづくりに関する調査研究』平成30年3月、11頁参照。
- *11 大杉前掲書195頁。
- *12 NPO法人neomuraに関しては、大杉寛「広場が拓く創発のプラットフォーム①～③」『ガバナンス』2023年1月号～3月号参照。
- *13 多摩市若者会議及びMichiLabに関しては、大杉前掲書120～122頁参照。
- *14 同101～103頁参照。

著者略歴

大杉 寛（おおすぎ・さとる）

東京大学大学院総合文化研究科博士課程修了（博士（学術））。専門分野は、行政学、都市行政論。成城大学法学部専任講師、東京都立大学法学部助教授を経て、平成17年から現職。総務省地域づくり人材の養成に関する研究会座長、総務省等地方公務員のメンタルヘルス対策の推進に関する研究会座長、自治大学校講師、（一財）地域活性化センター地域リーダー養成塾主任講師などをはじめ、国・自治体の審議会等委員を歴任。自治体行政や地域づくり人材育成の研究が専門。著書に、『コミュニティ自治の未来図』（単著）、『これからの地方自治の教科書 改訂版』（共著）など。