

(2010年2月23日ご講演)

5. 人口減少時代の地域づくり ～地域力を育てる～

土埴内昭雄委員

私は、1995年頃から高齢化の研究を始め、高齢社会の中でどのようなまちづくり、地域づくりをすれば良いのかというテーマに取り組むようになった。その後、2000年に公的介護保険制度が実施され、特にNPO法が98年に施行されてNPO活動が活発になってきたことから、高齢社会・少子社会の中でNPOや市民活動がどのように地域を支えていくのかということに興味を持つようになった。こうした流れの中で、現在取り組んでいるのは、①少子高齢化に伴う人口減少社会の中で日本が活力を維持するためには、どのような社会の仕組みをつくっていけば良いのかということと、②その中で我々はどのようにすれば豊かに生きていくことができるかというライフデザインである。

本日は時間の関係で、前段のテーマに絞り、人口減少の中で地域が活力を持つための社会づくりのようなこととお話しさせて頂きたいと思っている。皆様は、どちらかという国交省の栗田氏の国土政策や前々回の東京都の河島氏の都市政策に関心があり、また造詣の深い方々だと思うのだが、私の方では、計画側ではなく、そこに住む側からみた、まち・都市・地域に関する話題提供をさせて頂きたいと思っている。こうした私の立場からすると、これまで一番興味深かったのは若林委員のレクチャーであった。

1. 人口構造の変化

「戦後の年齢3区分人口の推移」(図表1)をみると、このグラフは実に単純ではあるが、大事なことを幾つも語っている。まず、高齢人口の増加(高齢化)、年少人口の減少(少子化)を表している。また、やや分かりにくいのが、生産年齢人口(15～64歳)が実は95年をピークに既に減少傾向に入っており、三つ全部を足した総人口は、2005年を過ぎると(2010年は公表されていないが)減少に向かっている。私が一番注目しているのは、「従属人口指数」である。これは、子どもとお年寄りの人口を生産年齢人口で割った数値であり、社会的な扶養の大きさを表す指標である。これが現在50ということは、5人の子どもとお年寄りを10人の働き手が支えている構造になっている訳である。この社会的な扶養の大きさが著しく大きいものかという、実は60年代と同水準である。しかし、60年代は社会的扶養の対象が圧倒的に子どもであり高齢者は僅かしかいない。つまり社会的扶養の内容は教育費や小児医療であったのだが、現在は高齢者が大幅に増加して医療・介護・年金等の社会保障が中心になっている。子どもの人口が多ければ時間が経つと生産年齢人口に算入され、従属人口指数が低下してくるのだが、現状は高齢者が多くて子どもが少ないので、これからは従属人口指

数が急速に右上がりになっていく。2030年に70.9になり、2050年には93.0になるというのが社会保障・人口問題研究所の推計である。これは、子どもとお年寄りの人数と働き手の人数がニアリーイコールになる時代に向かっている、ということである。

(1) 高齢化がもたらす長寿社会

日本の高齢化には大きな特徴が二つある。高齢化率が極めて高く、既に23%くらいに達しているということと、高齢化のスピードが早いということである。よく言われる高齢化社会というのは、高齢化率が7%に達した社会である。このエイジング・ソサイアティから高齢化率がその2倍の14%になった社会、すなわち高齢化の「化」を取った高齢社会に移行するまでに何年かかったかを「倍化年数」という。この倍加年数により高齢化の早さを国際比較することができる。日本の倍化年数は24年であるが、一番遅いフランスでは114年、北欧のスウェーデンでは82年である。つまり、日本は急速に高齢化したということである。それがどのような影響を与えているのかというと、高齢化に対応した都市のインフラ整備が追いついていないということである。「高齢化率と福祉政策」(図表2)をみると、高齢化率が14%を超えると基本的には在宅社会介護の時代に入っていくが、それまでは施設介護の時代である。14%を超える北欧諸国では既に在宅社会介護のサービスが中心であるが、日本の場合は、高齢化率が14%を超えたので北欧諸国と同様かということ、実は施設整備も行わなくてはならない。あまりに短期間に高齢社会が到来したために、介護施設が整備されずに在宅社会介護の方へ移ってしまったのである。このような事情があって、日本の場合は北欧などとは状況が異なっている(図表3)。

高齢化というものは、社会の側からみると「高齢化」ということであるが、個人からみると「長寿化」と言い直せるのではないかと思う。よく「人生50年が80年になった」と言うが、誰もが30年長生きする時代が来たというのは実は誤りである。何故に平均寿命が30年延びたかということ、例えば、乳児の死亡率が大幅に改善されたために急激に伸びた訳である。「65歳時の平均余命」(図表4)をみると、戦後は65歳の平均余命が男性10年、女性12~13年というところである。それが現在では20年前後まで伸び、お年寄りに限って言えば、寿命が十数年延びたのが高齢社会の実態である。一方、「出生から65歳までの生存率」(図表5)をみると、戦後間もない頃は65歳まで生きる確率が5割を切っていたが、現在では9割になっており、10人に9人が高齢者となる時代になっている。従って、高齢化に対応するための施策は、一部の人のための施策ではなく、誰にも関わってくることなのだということが、一番大事なポイントではないかと私は思っている。

(2) 少子化の要因

日本で少子化が進む要因(図表6)について、これまでは二つの理由が挙げられていた。結婚する人が少なくなったという有配偶率の低下と、一組の夫婦から生まれる子どもの数が減っているという有配偶出生率の低下である。日本の大きな特徴は、結婚の数が減少すると

子どもの数も減少するということである。これは、あたりまえのように思われるかも知れないが、実はフランスや北欧諸国では婚外子の割合が50%を超えており、結婚の数が減少すると子どもの数も減少するという関係にはない。ところが日本の場合、婚外子は2%に過ぎず、婚姻数が減れば子どもの数も減る。結婚と出産が直結しているのが日本の特徴である。また、一組の夫婦から生まれる子どもの数が減っているのは、晩婚化（平均初婚年齢の上昇）が進んでいるからである。やはり人間は動物なので結婚が遅くなると出産の時期も遅くなり、子どもをたくさん産めなくなる。さらに社会的な要因として、教育費などが高額で経済的な負担が大きいことが挙げられる。内閣府の調査などをみると、理想とする子どもの数と実際の子どもの数にかなりギャップがあるのが現実である。こうしたことにより一組の夫婦から産まれる子どもの数が減ってきており、社会的に望ましい子どもの数に達しない状況になっているのである。

結婚する人の数が減っている非常に大きな要因がもうひとつある。それは、「結婚したいけれども結婚できない」という人が増えているということである。この背景には、若い人の非正規雇用の問題がある。非正規雇用で経済基盤が安定しないために、結婚したいにもかかわらずそれができないのである。30歳から34歳の男性の婚姻率は、正規雇用と非正規雇用でどれだけ差があるのか。これをデータでみると、正規雇用の人の婚姻率は59.6%であるのに対して、非正規雇用の人の婚姻率は30.2%と約半分である。また、これとも関係するのだが、近年、著しい特徴としてみられるのが男性の生涯未婚率である。これは50歳時点で一度も結婚したことがない人の割合だが、2005年の男性生涯未婚率が16%と急速に高まっている。日本では相変わらず「男は食わせなくてはならない」という性別役割分担意識が残っており、非正規雇用で食わせられないとなると結婚できず生涯未婚になってしまう。これはかなり深刻な問題である。

(3) 人口減少の進展

このように急速に進んでいる少子化は今後どうなっていくのか。「出生数と死亡数の推移」(図表7)をみると、出生数が減少傾向を辿り死亡数が逐年増加してきているのが分かる。ご存知のとおり死亡数と出生数の差が自然増減だが、2005年に初めて逆転し、死亡数が出生数を上回り自然減になった。これが今後どうなっていくのか。高齢社会でお年寄りが長生きにはなっているのだが、死亡数は増え続けている。これは、同じ年齢帯層を過去と比較すると死亡率は下がっているのだが、より高い年齢層の人数が増えているので、実数としては死亡数が増え続けるという構造になっているからである。従って、今後、間違いなく死亡数は増加していく。一方、出生数がどうなるかということ、現在いろいろな少子化対策が講じられているが、やはり大幅に減少していく。それは「人口ピラミッド」(図表8)をみれば一目瞭然である。60歳の辺りで突出しているコブが団塊の世代(第1次ベビーブーム)で、この人たちは多くのジュニアを産んでいる(第2次ベビーブーム)。しかし、そのジュニアがジュニアを産んでいないので三つ目のコブがない。従って、何十年経っても次の人口の大きな波が来るということはない。さらに、20代や30代前半は、子どもをたくさん産める世代である

が、就業率が一番落ち込んでいるのもこの世代である。仮に仕事と子育ての両立が図れる環境が整って産めるようになったとしても、母数が少ないので出生率が上がっても出生数は増えず、結果的に日本は出生数が一段と減少し、間違いなく大幅な人口減少社会に入っていく。

2. 世帯構造の変化

(1) 縮小する世帯

人口の構造変化と併せて、より注目しなくてはならないのは「世帯の構造変化」である。社会保障・人口問題研究所の推計によると、将来人口は減少するのだが、2015年までは世帯の数は増加する。これは世帯そのものが縮小してきているからであり、2005年には2.56人であった平均世帯人員が2030年には2.27人に減少すると推計されている（図表9）。

何故、世帯は縮小していくのか。これを世帯類型（図表10）でみてみたい。今後、単独世帯が急速に増えていく一方、これまで「家族」と称されていた夫婦と子どもから成る世帯、いわゆるファミリー世帯が著しく少なくなってくるという状況にある。これを如実に感じるものが実際にいろいろとある。例えば、NHKの「きょうの料理」という番組のレシピがテキストに出ている。それをみると、去年の春までは材料が4人分で書いてあったのだが、現在は2人分で書かれている。料理をつくる場合、4人前はつくらず2人分というのが当たり前の時代になってきているということであろう。

私は元々建築学科の出身で、学生時代の設計実習で住宅の設計を行ったのだが、与条件が「夫婦に子ども2人」というファミリー世帯であった。ところが図表10をみると分かるように、実は一番多い世帯類型は、2020年以降、単独世帯である。例えば、東京都の場合、2030年の平均世帯人口は1.97人で2人を切る。我々の「世帯」や「家族」の概念は複数形だったのだが、それが2人を切るということは、家族や世帯の概念そのものが変わってくることを意味するのではないか。夫婦と子どもの世帯を核家族（nuclear family）というが、核が核分裂してしまっているような状況になっている。私の学生時代とは異なり、おそらくこれからの住宅は、1人あるいは夫婦2人の住宅が平均世帯人員から推してメジャーになってくる筈である。

(2) ひとり社会の拡大

図表11は、世帯類型を世帯主の年齢別で見たものである。単独世帯（ひとり暮らし）という、就職前の若い人たちやお年寄りというイメージがあるかも知れないが、2030年のグラフをみると分かるように世代や年齢には関係なく、若い人からお年寄りまで各年代に分布している。その理由としては、先ほども触れたように結婚しない（非婚）、離婚、高齢者では男女間の平均寿命の差が挙げられる。上野千鶴子氏が『おひとりさまの老後』という本を書いて話題になったが、女性は結婚しないから「おひとりさま」になるのではなく、配偶者がいても今平均寿命が男性に比べ7年くらい長く、平均初婚年齢にも2年くらいの差があるので、単純に足し算すると、女性は連れ合いを見送ってから9年間ひとりになるのである。子ども

と同居する場合もあるが、そうでなければ結婚すると否とにかかわらず、最後の 9 年間は、女性はひとりになってしまう。そのような意味で、「ひとり社会が拡大する」というタイトルを付した訳である。

3. ひとり社会の課題

(1) 家族機能の縮小と代替する社会制度

これから訪れる「ひとり社会」にはどのような課題があるのか。様々な課題があると思うが、ひとつは、これまで家族が支えてきた機能が相次いで縮小して無くなっていくので、それに代替するような社会制度が必要になってくるのではないかと。一番典型的な例は、介護の問題である。従来であれば家族によりある程度介護できたのだが、それができなくなると、介護保険を利用した社会的な介護が必要になってくる。実は現在、子育ても同じような状況になってきている。ファミリー・サポート・センターのようなものが、在宅の子育てを支援するなど、家族機能を補うような社会制度が必要になってきている。

(2) 社会的孤立の拡大

もうひとつの大きな課題は、社会的な孤立が深まるということである。よくテレビなどでも採り上げられているが、大都市近郊のニュータウンなどにおける孤独死の問題がある。亡くなってから何週間、何か月も発見されない孤独死。地域の中での繋がりが失われることによって悲惨な事件が起きている。

次に、自殺の問題もある。図表 12 は、日本における自殺者の推移である。98 年以降 3 万人を超える水準に高止まっている。現在、交通事故による死亡者が 5,000 人を切っているのので、その 6 倍以上の人が毎年自ら命を絶っているということである。警察の資料では動機別の自殺数が出ているのだが、一番多いのはやはり高齢者の健康を理由にする自殺であり、次に多いのが 40 代、50 代の男性の経済的要因に基づく自殺である。私自身も結構感じるのだが、企業が成果主義を取り入れてから、サラリーマンの孤立感が高まっているのではないかと。仕事をしても、「一緒にやる」という雰囲気は希薄になり、「同僚」という意識がなくなってきたような気がする。それぞれ個々の成果に追われ、同じ会社にながらほとんど話をしたことがないというような人が非常に増えている。サラリーマンの孤立が非常に進んでおり、それが結果としてメンタルヘルスの問題を巻き起こしているのではないかと。今、いろいろな企業でこのメンタルヘルスが非常に大きな問題になっており、カウンセラーを置くなどしてこの問題に対応している。これも孤立した社会のひとつの表れなのではないかと思う。

また、若者の孤立も深まっている。これは先ほど述べた非正規雇用の問題であり、比較的短期間に様々な職業を転々とし、この相次ぐ転職により、職場での繋がりが薄れている。しかも転職の間に失業をすると、それを契機に引きこもってしまうなど社会的孤立状態になる若者も増えている。

子育てにも実は問題がある。従来は、仕事と子育てを両立するために子育て支援が必要であると言われていたが、現在の子育て支援の大きな柱は、専業主婦や在宅で子育てをしている人をどう支援するかということである。何故ならば、子育てそのものが非常に孤立・密室化してしまっていて、誰にも相談できず、母親が様々な精神的な問題を抱え、それが結果的に子どもの虐待に繋がるということが起こっているからである。従って現在は、在宅子育て支援にも力が注がれている。これもひとつの社会的な孤立であり、従来であれば、隣近所のお年寄りが一緒に見てくれたようなことまでもが、社会的な問題になってきている。

(3) 家計効率の低下

世帯が小規模化すると家計効率が非常に悪くなる(図表 13)。世帯人数別の1人当たりの消費支出をみると、4人家族ではひとり暮らしに比べて消費支出は半分で済む。これは、光熱費などについても同様のことが言える。すこし話がずれるが、鳩山総理が、2020年にCO₂を25%削減するとの目標を掲げているが、部門別にみると産業部門は既にもうマイナスになっている。一方、家庭部門は90年比で確か約34%増えている。全体に占める割合は約13%だが、家庭部門のエネルギー消費をどのようにして抑えるかということが、非常に大きな課題になっている。家庭部門のエネルギー消費の増加は、勿論、我々のライフスタイルなどを反映しているのであるが、実は世帯構造の変化にも大きな影響を受けている。世帯規模が小さくなると、エネルギー消費を頭割りしたときに、ひとり暮らしでは4人、5人の家族に比べて倍の消費量になってしまう訳である。考えてみれば当たり前であり、お風呂に入るにしても冷暖房にしても、ひとりであれば当然効率は悪くなる。このように、家計効率やエネルギー効率が、世帯の小規模化、ひとり社会が進むことによって大きく悪化してくるのである。住宅エコポイントなども導入されたが、今後、様々な施策を講じなければならない状況にあり、単にライフスタイルの問題ではないということであろう。

4. 地域力を活かす社会

(1) 地域力の担い手の現状と課題

少子化や高齢化が進んだ結果、日本の社会はこれから本格的な人口減少の時代に入っていく。同時に家族・世帯が急速に縮小してひとり社会が訪れる。こうした中でどのようにすれば日本の社会が活力を持ち私たちが幸せに生きていけるのであろうか。先ほど幾つか課題を挙げたが、それらを解決していく方法は、地域の繋がりをつくっていくことではないかと私は思っている。地域で繋がることによって、地域の中のいろいろな課題を地域自らが解決していく。それを「地域力」という言葉で表しており、地域力を高めることがこれからの地域づくりにとって大事であろうと私は考えている。

これまで地域力は一体誰が担ってきたのか。一番典型的なのは、自治会・町内会であり、これまで地域の様々な問題を解決するのに、これらが一定の役割を果たしてきた。ところが現在、自治会・町内会への加入率が急速に低下している。その背景をみると、ここにも高齢

化の問題が存在しており、これらの組織を担う人がいなくなっているということである。また、民生児童委員も地域のお年寄りにとっては非常に重要な存在になっているが、その委嘱率もやはり担い手がいないために低下してきている。この背景には、個人情報に対する壁がある。地域でいろいろと問題解決していこうとすると、プライベートな情報が必要になる場合がある。ところが個人情報の扱いが大変難しくなっているために、それを知りたくない、知っても踏み込んでいきたくない、リスクを抱えるくらいなら関わりたくない、という難しい状況になっているのである。

しかし、自治会・町内会の活動が上手くいっているところもある。私がヒアリングした中で、興味深かったのは、立川市大山団地の自治会の例である。そこでは非常に上手く自治会活動を行っている。大山団地は 1,200 世帯、3,000 人くらいの規模で、高齢化がかなり進んでいる（高齢化率 30%台）が、現在の自治会加入率は 100%である。

一般的に自治会加入率が低下してきたのは、自分たちの生活に自治会・町内会が役立たないと思われているからである。大山自治会長いわく「自治会はジジイ会であってはならない」。ジジイばかりが集まり、勝手に自分たちの好きなことだけ言っているのでは、上手くいかない。大山自治会では、この会長の下に年齢階層別に 5 人の副会長を選挙で選び、各階層からいろいろな意見が入ってくるようにしている。例えば、若い世代の声に応じて子育て支援もこの自治会の中で行っている。さらに、この自治会が加入率 100%になっているのは、高齢者が加入するメリットがはっきりと分かるようにしているからである。緊急対応の仕組みをつくり、何処の家に 65 歳以上の人が居るかという情報のリストを地元の警察・消防署に渡し、何かあったときに対応できるような仕組みをつくっている。こうしたことを事前にきちんと説明することによって、入居者は個人情報を提供する代わりに、サービスを受けられるという仕組みをきちんとつくっている。

また、この自治会ではコミュニティビジネスを営んでおり、その収益で専従の事務局員を雇っている。コミュニティビジネスの内容のひとつは、駐車場管理の請負である。年配の人たちにフィーを支払って従事してもらっているのだが、同じ住民が管理しているので路上駐車がなくなったということである。やはり住民の目があるとなんとなく停めにくいので、きちんと駐車場を借りて停めるようになった。お年寄りたちも単に駐車場を管理するだけではなく、周囲の草取りや子どもたちの登下校時の見守りをするなど、プラスアルファの活動を自発的に行うようになり、収入のみならず団地にとっての付加価値も生み出すコミュニティビジネスになっている。また、公園の管理も自治会で行っており、これにも一定の収入があるので専従職員を雇い事務機器などを置いている。ここでは、後期高齢者医療導入の際に、市の職員を呼んで説明会を開催するなど、管理施設を活用して上手に自治会活動を行っている。

確かに自治会の加入率は全般的に低下している。しかし、私が 2 年ほど前に調べたときには、例えば多摩地域では、約 55%の加入率があった。地方に行けば 7 割 8 割というケースもある。これが 20 年前であると 80%程度あった訳で、確かに低下傾向にあるのだが、多摩地

域の 55%という加入率は考えてみると高水準である。従って、自治会・町内会を時代の状況に合うように運営・活用していくことが、地域力を高めていくうえで非常に有効な手段ではないかと私は思っている。

このほか企業や NPO も地域力を支える重要なプレイヤーである。例えば企業では、武蔵野市にある Y 社が創業 90 周年のときに企業内保育所を計画した。同社はもともと武蔵野市で創業した企業であり、地元に関わり貢献したいという意識が非常に強かった。現在 301 人以上の企業は、「次世代育成支援対策推進法」により行動計画をつくらなければならないこともあって、同社では子育て支援のための企業内保育所を開設しようと思ったのだが、それでは自社の従業員しか使えない。CSR (Corporate Social Responsibility: 企業の社会的責任) が求められる中、株主や顧客のほか地域社会も重要なステイクホルダーであり、それらに対してどのように貢献するかということを考えるべきであるとの発想から、企業内保育所ではなく、認証保育所制度という東京都独自の認定基準の保育所を開設することにした。工場駐車場の一角の日当たりの良い所に、園庭の付いた認証保育所をつくり、自社の従業員はじめ地域の子育てをしている人たちにそこを使ってもらっているのである。また、同社所有の素晴らしい芝生のグラウンドを地元のサッカークラブに貸与している。このように企業は、企業が持っている資源を地域のために使っていくことにより、地域力を支えるうえで大きな役割を果たすことができるのである。

NPO についても、興味深い事例がある。大手流通業 I 社の「幸せの黄色いレシートキャンペーン」をご存知だろうか。これは、その街の NPO に対して I 社が寄付をする制度である。寄付をして欲しいと思う NPO は、I 社に対して活動内容を申請する。これに対して I 社では、一定の条件を満たすと店舗内に約 30cm 四方のアクリルの透明な箱を設置する。それが条件を満たした NPO の数だけ数十個並ぶ。そして、月に 1 回の I 社・デーに、I 社のレシートが白から黄色に変わる。アクリルボックスには各 NPO の目的と活動内容、例えば、「このような子育て支援の活動をしている」、「高齢者の福祉の活動をしている」、「環境保護を行っている」など、簡単な自己紹介が書かれており、買い物客は、それらの記載事項を読んで、その黄色いレシートを支持する NPO の箱の中に入れる。I 社では、これを半年分貯めて合計金額を算出し、その金額の 1%相当分を、NPO が希望する商品で寄付するという制度である。

私はこの制度はとても上手くできていると思っている。まず、寄付する人はレシートを箱に入れるだけなので全然自分の懐は痛まない。しかし、それによって社会貢献をしたという意識が持てる。一方 NPO は、レシートを入れてもらうために I 社・デーに店舗を訪れ自分たちの活動の PR などを行うので、いろいろな情報網をつくるという面でも意味がある。

I 社は全国に店舗があるが、実は地域によって問題が異なる。例えば江東区のある地域では、子どもが急増していて子育て支援が大事なので、子育て支援を活動内容とする NPO がある。買い物客も子育て支援がこの地域の問題であると思えば、その NPO の箱にレシートを入れる。別の地域では、お年寄りの比率が非常に高く高齢者の問題があるということになれば、福祉関係のサービスをしている NPO のところにたくさんレシートが入る。このように、全

国展開している I 社・グループでありながら、各地域の特性、課題に合わせて寄付が行われる仕組みになっており、非常に良い方法であると思う。

それでは I 社側はこれをどう捉えているのか。もちろんこうして社会貢献できるということで、ひとつは会社としての CSR の一環になる訳だが、やはり最初は、黄色のレシートがあまりに多く貯まってしまったらどうしようかという話もあったようである。ところが、その地域で活動している各 NPO は様々なサービスを提供しており、それぞれにユーザーがいて、そのユーザーたちに NPO が「この日に I 社で買物をして投票してくれれば、寄付が増えてサービスが良くなる」という話をする。そうすると当然、ユーザーはその日に I 社に買物に行くので、売上げが増加して結果的に I 社も儲かるというかたちになり、三者が上手く得している。このように NPO の活動が地域の様々な課題の解決に繋がり、企業・NPO・住民が一体となって地域力を高めていく面白い仕組みではないだろうか。

(2) 地域力向上に向けた新たな取り組み

最後にお話しておきたいのは、地域力を高め、特に NPO の活動をこれから活発にしてい くためにはどのようにすれば良いかということである。日本の NPO は、「資金は貰うものである」という意識が結構強い。よく言う NPO のノンプロフィットというのがノープロフィット、「利益がない」と誤って理解されている。ノンプロフィット、というのは「利益のためではない」(not for profit) という意味である。資金を借りて事業を行い、利益をあげてその利益を次の事業に再投資していくのも NPO である。しかし、金融機関から資金を借り利息を支払って事業を拡大する、というような考えは日本の NPO の中にはない。このため、なかなか事業が拡大せず NPO セクターがあまり大きくなならない。従って、NPO セクターにどのように資金を回していくのかということが、ひとつの大きな課題ではなからうか。

もっとも、現在、日本においても幾つかの仕組みが生まれてきている。前回国交省の栗田氏が紹介されたが、市川市は個人住民税の 1%を自分が支持する市民活動団体に寄付できるという制度を導入している(図表 14)。これも先ほどの I 社の仕組みと同じように、非常に面白いやり方だと思う。寄付を貰うために市民活動団体は自分たちの活動をいろいろなところで PR し、情報をディスクローズする。そのことによって一般市民に活動内容を理解してもらおう。一方、市民には、自分の納めた税金がどこに使われるのかということが見えてくる。

市川市は東京に近い「市川都民」であり、「市川市民」という意識がほとんどない。市民に市民という意識を持ってもらうためにはどうしたら良いか。それにはやはり地元のために税金を払っていることを意識してもらうことであろう。そのためには、自分の納めた税金がどこに使われたかということが僅かでも見えるようにする、税金を可視化することである。それが納税意識を高めるうえで大事なのである。市川市長は、こうした考え方でこの制度を始めたということである。

I 社のケースと同様に、どの団体に寄付するのかについては、やはり市民が今どのような政策課題を大事だと思っているかということによって決まる。リトマス試験紙のように分かりやすく、行政の施策に反映することができる仕組みになっている。このため、この制度は、金額は少

ないが意味のある制度であると評価されているようである。

このように市民活動や NPO に資金が流れる仕組みもできてきているのだが、地域力を支えていこうとする NPO セクターをさらに大きくしていくためには、先ほど述べたように、日本の NPO もこれからはノンプロフィットという概念を正確に理解したうえで、資金を借入れ利息を支払いながらも事業を行い、生み出した利益を新たな事業展開に使っていく、という方法に取り組んでいく必要があるのではないか。

4. 地域力を活かす社会

昨年 9 月にアメリカの CDFI (Community Development Financial Institutions) の調査に行ってきた。アメリカでは、非営利セクターが金融機関から融資を受けて事業を展開することは一般的である。その中心となっているのが CDFI である。これが現在、1,200 余り存在している。CDFI は、必ずしも非営利団体とは限らず株式会社の組織もあり、シカゴにあるショアバンクが有名である。

それでは何故、アメリカに数多くの CDFI ができたのか。住宅と絡めて考えると分かりやすい。私が行ったシカゴは、ミシガン湖の湖岸にある交通の要衝であり、工業化、都市化が進んだ都市である。特に 60 年代の工業化の時代に、南の方から多数の黒人労働者が入ってきて、その人たちが住むための公共住宅が大量に造られたのだが、その後 70 年代に入って産業構造が転換する中で、その人たちが失業し、彼らの住んでいた場所が荒廃して貧困地域になっていく。その貧困地域に対してレッドライニング、すなわち金融機関が地図に赤い線を引いて囲み、ここはリスクが高いので融資をしないという対応をしたのである。これが大きな社会問題となり、77 年に CRA (Community Reinvestment Act: 地域再投資法) が施行された。77 年の施行当初は理念だけで実効性が伴わなかったのだが、その後、特にクリントン政権時代に同法による規制が強化され、かなり実効性を持つようになってきている。

70 年代における公共住宅の荒廃、いわゆるインナーシティ問題は、公共住宅政策において低所得層を固定化させてしまったことに失敗の原因がある。これに対して 74 年に「住宅コミュニティ開発法」が施行され、公共住宅政策が大きく転換した。それまでは住宅を政府が直接供給していたのだが、CDC (Community Based Development Corporations: 低所得地域に住宅や雇用機会を提供する非営利組織) という NPO などがアフォーダブル住宅 (低中所得者が妥当な負担で住むことができる住宅) を中心に供給するようになり、CDFI から多くの資金が流入するようになったのである。その背景には、幾つか政策があり、そのひとつが CRA の施行である。CRA では金融機関に対して 5 段階の格付を行い、その格付が低いと支店開設に許可が下りないなどのペナルティがあるのだが、規制だけではなくアメの部分きちんと用意されているので、ほとんどの金融機関はこれをクリアしている。アメの部分というのは、CDFI 支援策である。例えば、金融機関がある貧困地域などのコミュニティ・ディベロップメントに融資をする場合、事業リスクがかなり高い訳である。しかし、CDFI は地元の状況をよく把握しているので、金融機関が直接そこに投資すると危ないのだが、CDFI を通して融資す

るかたちにすれば、CRA の格付においてクレジット扱いになるのである。その他にも、日本でいうと金融庁のような官庁が CDFI ファンドを設立して、様々な CDFI に補助金を出したり、テクニカル・アシスタンスという CDFI のスキルアップのための支援を行ったりしている。また、NMT C (New Market Tax Credit : 投資減税) という制度があり、政府が指定しているコミュニティ開発に取り組む組織に納税者が投資すると、連邦所得税が控除・軽減され、特定のコミュニティ開発に資金が流入し易くなっている。さらに、金融機関がコミュニティ開発に融資をした場合、連邦政府から一定の報奨金が出るという BEA (Bank Enterprise Award : 銀行報奨制度) を実施している。このように、CRA の規制だけではなくインセンティブを与える制度が用意されており、CDFI がコミュニティ・ディベロップメントのために様々な融資を実行している。

シカゴの 10km ほど南に OAKWOOD SHORES DEVELOPMENT というアフォーダブル住宅を供給している所がある。以前は荒廃したアパートが数多くあった所なのだが、それが整然とした住宅と街並みに再生されている (図表 15)。先に触れた公営住宅政策の失敗を踏まえて、ここでは基本的に Mixed income Development ということで、様々な所得階層が混ざるかたちの開発を進めている。

この中で CDFI がどのような役割を果たしているのか。アフォーダブル住宅開発のファイナンスパッケージをみると、メインはシティバンクなのだが、そこに地元の CCLF (Chicago Community Loan Fund) という CDFI が Predevelopment Loan (建物検査、環境調査、事業計画、保険、市場調査など開発前段階に必要な業務への融資) を実行している。総額約 200 億円のプロジェクトにわずか 1 億円 (80 万ドル) のローンを付すに過ぎないのだが、地域の様々な問題に配慮し、開発の方向性に影響を与えている。

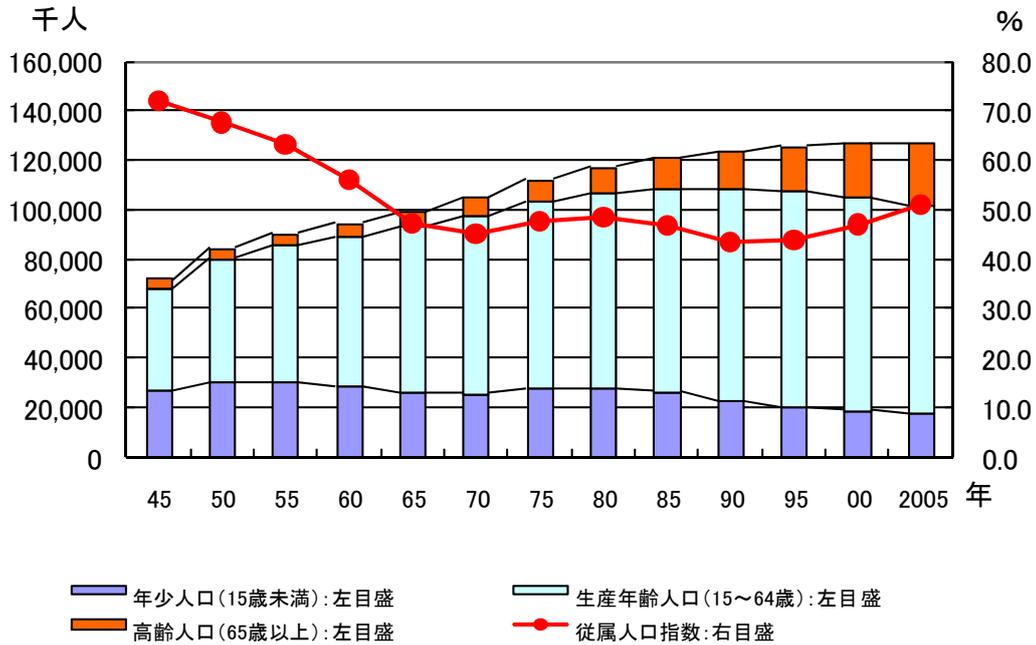
私が渡米したのはオリンピック招致の最終決定直前であったので、シカゴはどうかになっているのかが気になり、それを併せて見てきた。OAKWOOD SHORES DEVELOPMENT はメインスタジアムが建築されるハイドパーク地区のすぐ近くにある。シカゴはオリンピック開催国の決定投票の 1 回目で落ちた。それには二つの理由がある。ひとつはオバマ大統領が応援演説に行ったにもかかわらず、最後まで連邦政府が財政保証をしなかったということ。もうひとつは地元の反対運動が非常に大きかったということである。その反対運動が現在のアフォーダブル住宅などに深く関わっている。メインスタジアムを造るハイドパーク地区はもともと低所得者層が数多く住んでいた所で、スタジアムを造るという計画が発表されて地価が上昇し、地域から追い出される人が随分増えた。これに対して、アフォーダブル住宅を一段と整備して、地元の住民が住み続けられるようにするべきであるとの意見が多かったにもかかわらず、なかなかそれが進んでいなかった。このため、オリンピック招致に対して、地元から大きな反対運動が起り、IOC 委員に反対のメールを送りつけたことなどがあって、多分シカゴの当選は無理だろうと言われていた。

その頃シカゴの CCLF が、アフォーダブル住宅を供給しながら地域の問題を併せて解決するためにいろいろな動きをみせていた。直接関係するか否か分からないが、その近くにグロ

ーイングホームという、失業者に対して有機農業の職業教育を実施している市民農園のようなものがあつたのだが、そこにも CCLF が融資しており雇用機会をつくる支援をしている。このように CDFI は、単に地域開発のための資金を融資するというだけではなく、その地域ごとの課題を総合的に解決するためのコミュニティ開発に資金を融通しているのである。従って、CDFI を運営するスタッフには高いスキルが必要であり、元一流の金融機関のファンドマネージャーなどがそこで働いている。もちろん日本の NPO に直ちにそのレベルを要求するのは無理であろう。それほどスキルアップは非常に難しいのだが、連邦政府が持っている CDFI ファンドなどはこうしたスキルアップにも補助金を給付している。また、アメリカでは民間の財団も多額の資金を出している。シカゴではマッカーサー財団という大きな財団があり、そこが CDFI に対してスキルアップのためのプログラムや資金を提供して支援している。

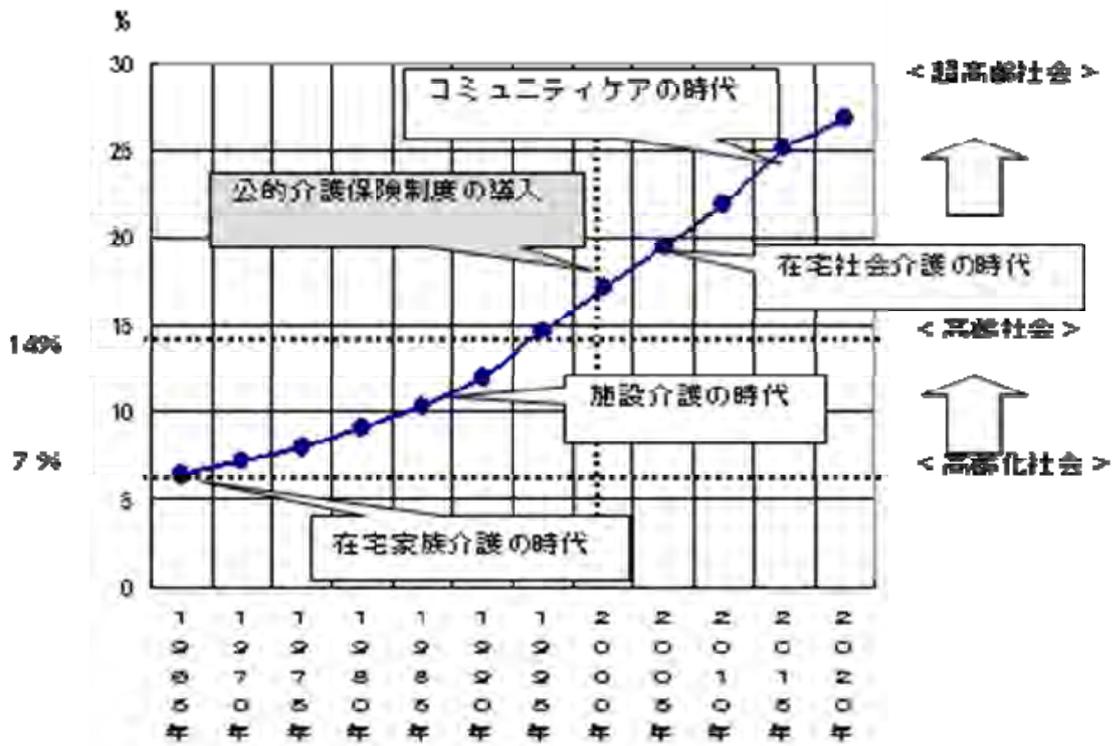
このようにアメリカでは、コミュニティの問題を解決するために、金融組織から資金を借りて事業を拡大し利用者を増やしていくというかたちで活動している。日本においても現在 NPO バンクのような組織が少しできてきてはいるが、資金量やノウハウという点で、未だとても CDFI の足許にも及ばない。日本の社会を活性化していくためには、このような組織を育てて行くことが必要なのではないだろうか。

(図表1) 戦後の年齢3区分人口の推移



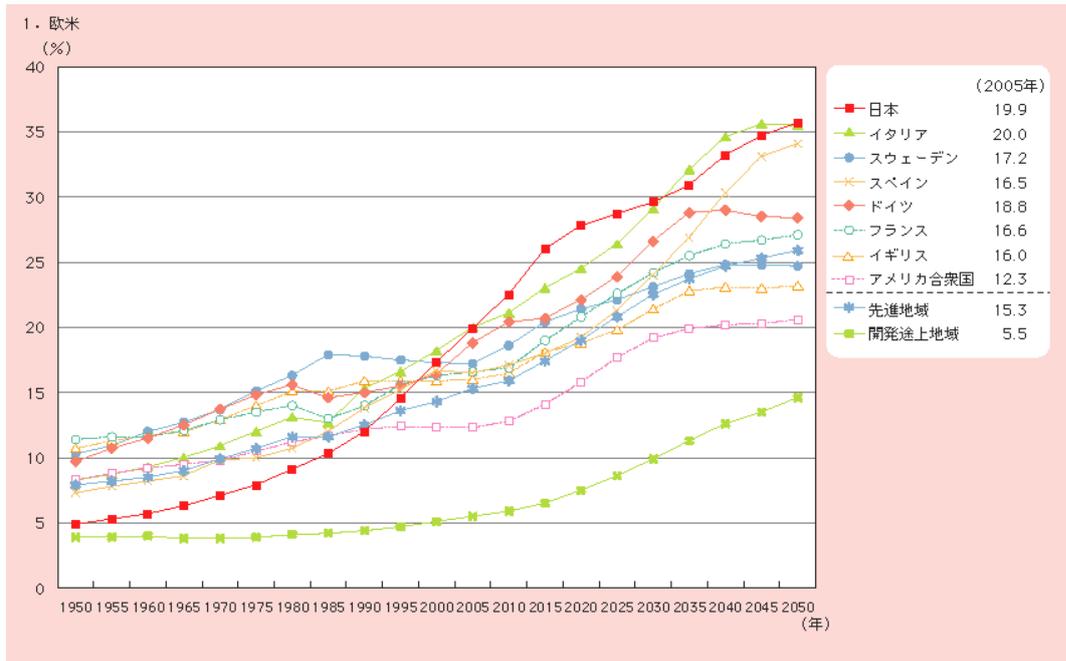
〈資料〉総務省「国勢調査報告」より作成

(図表2) 高齢化率と福祉施策



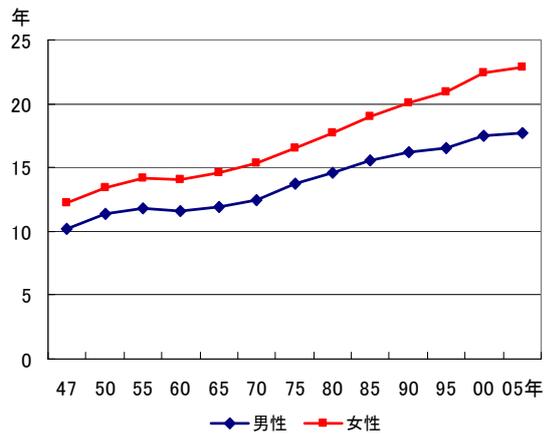
(資料) ニッセイ基礎研究所

(図表3) 高齢化の速さの国際比較

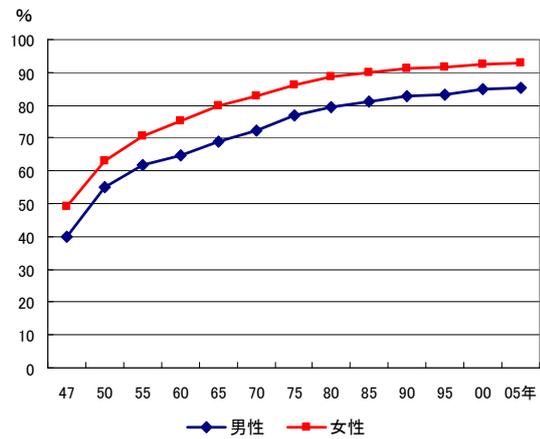


(資料) 国連 : World Population Prospects (2004年) より

(図表4) 65歳時平均余命

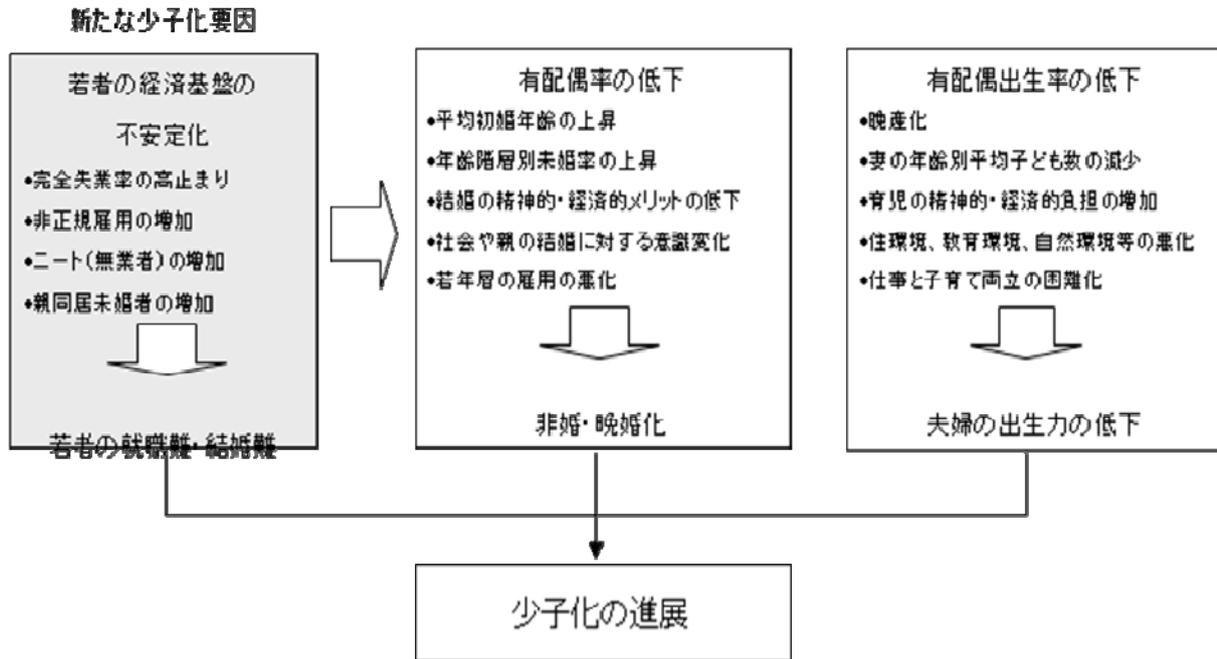


(図表5) 出生から65歳までの生存率



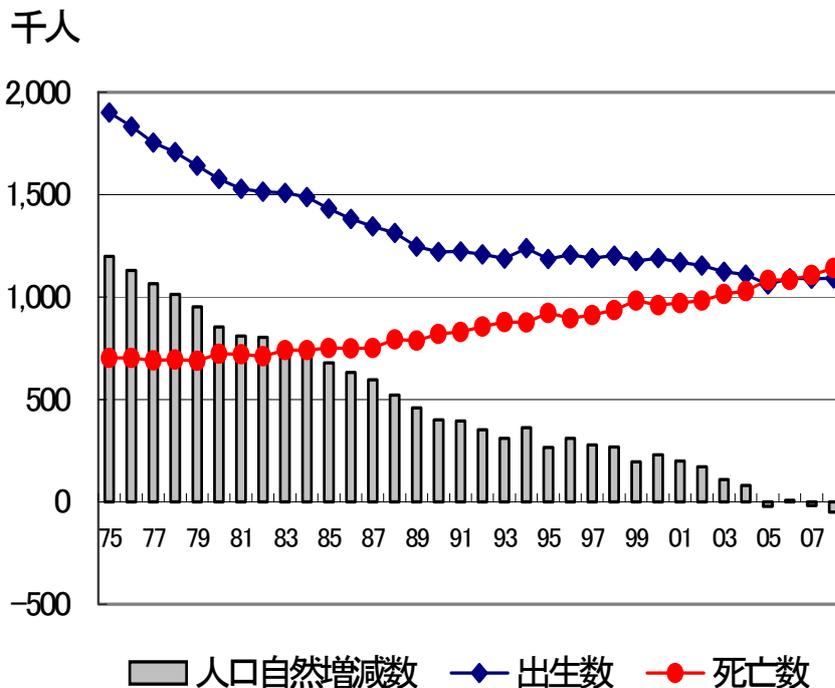
(資料) 厚生労働省「生命表」より作成

(図表 6) 少子化の要因



(資料) ニッセイ基礎研究所作成

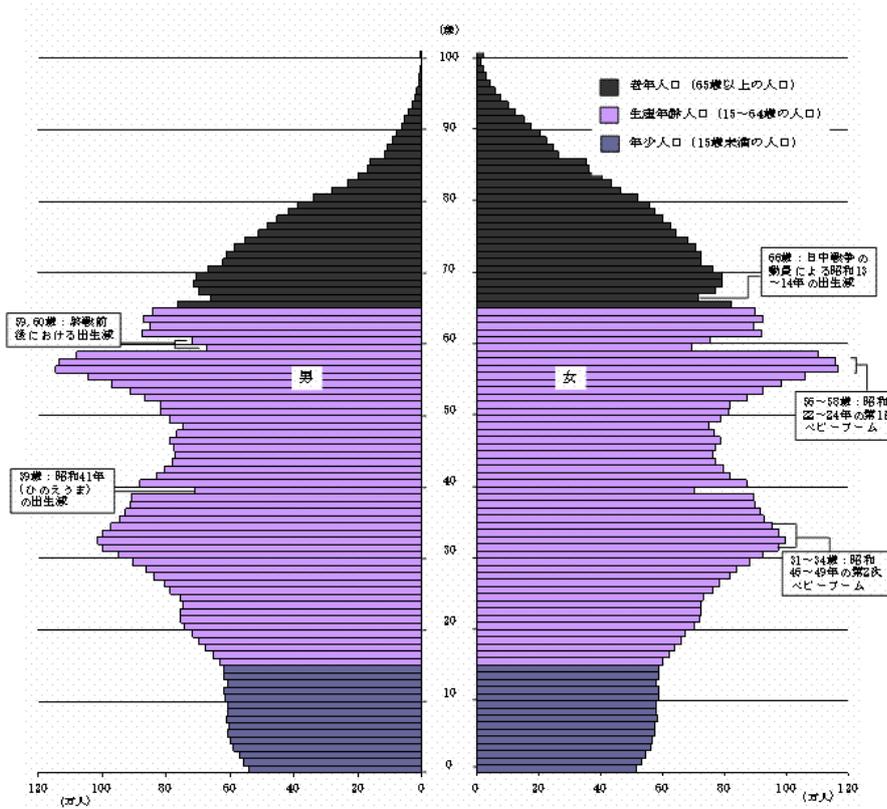
(図表 7) 出生数と死亡数の推移



(資料) 厚生労働省人口動態統計他より作成

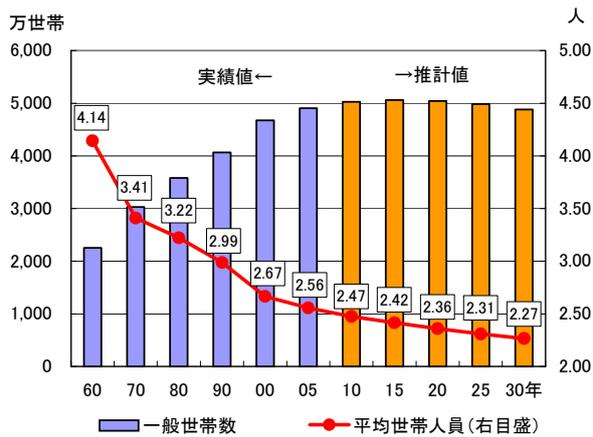
(図表 8) 人口ピラミッド (2005 年 10 月現在)

我が国の人口ピラミッド (平成17年10月 1 日現在)

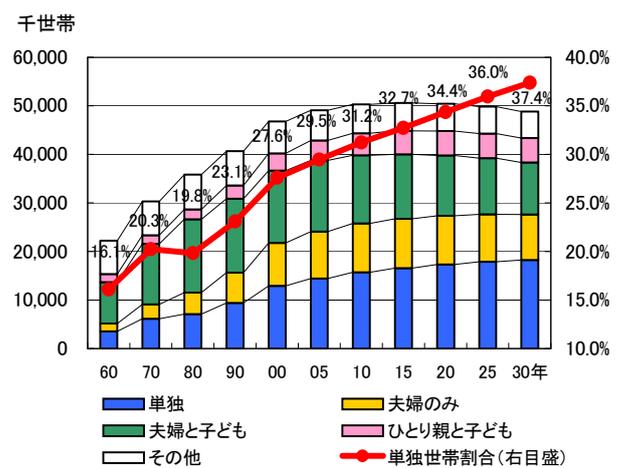


(資料) 社会保障・人口問題研究所ホームページより

(図表 9) 一般世帯数および平均世帯人員

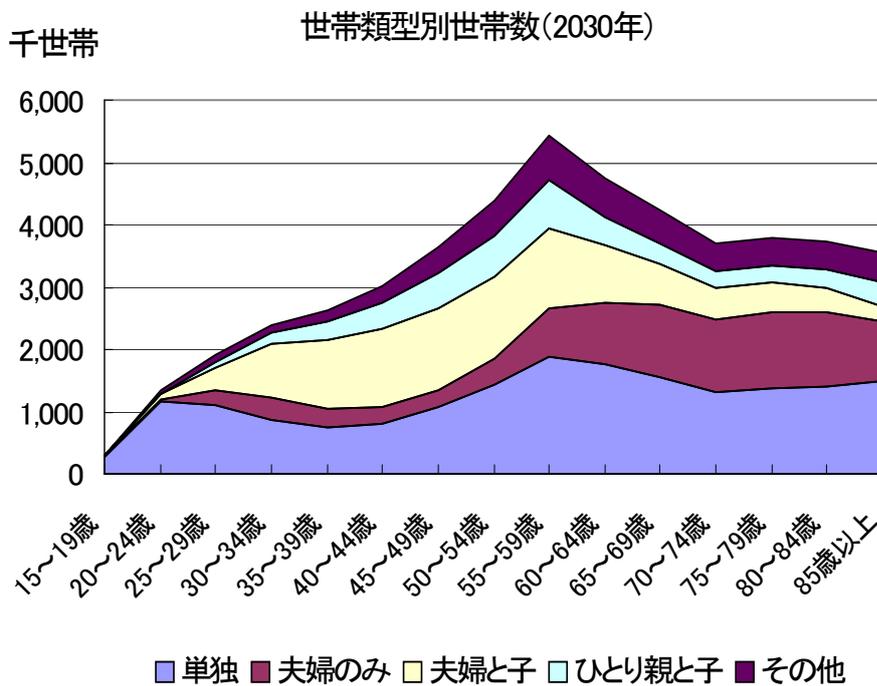
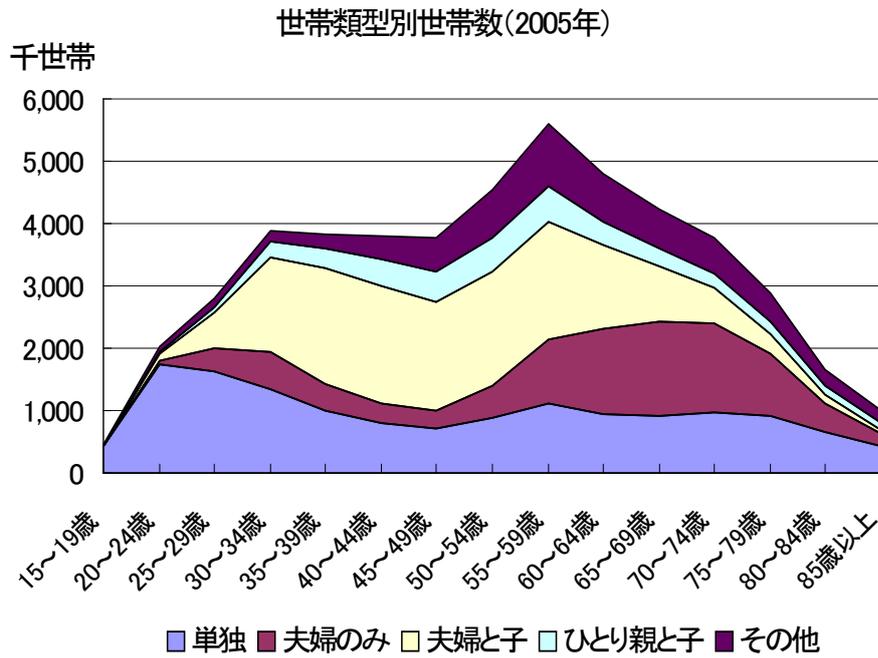


(図表 10) 類型別一般世帯数



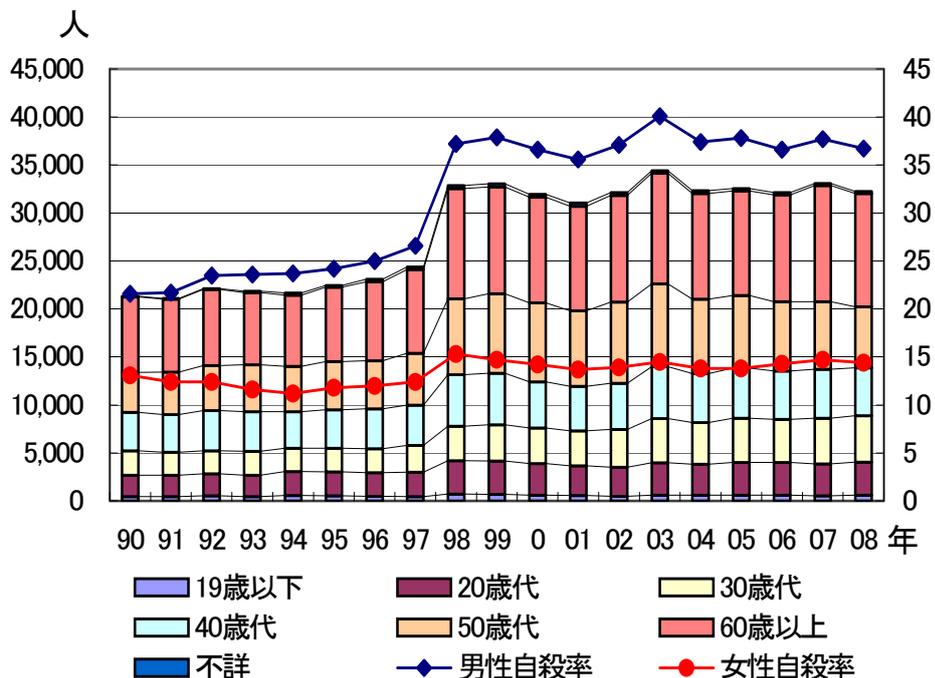
(資料) 総務省「国勢調査報告」および
 国立社会保障・人口問題研究所
 「日本の世帯数の将来推計 (平成 20 年 3 月)」より作成

(図表 11) 世帯主年齢別世帯類型別世帯数の変化



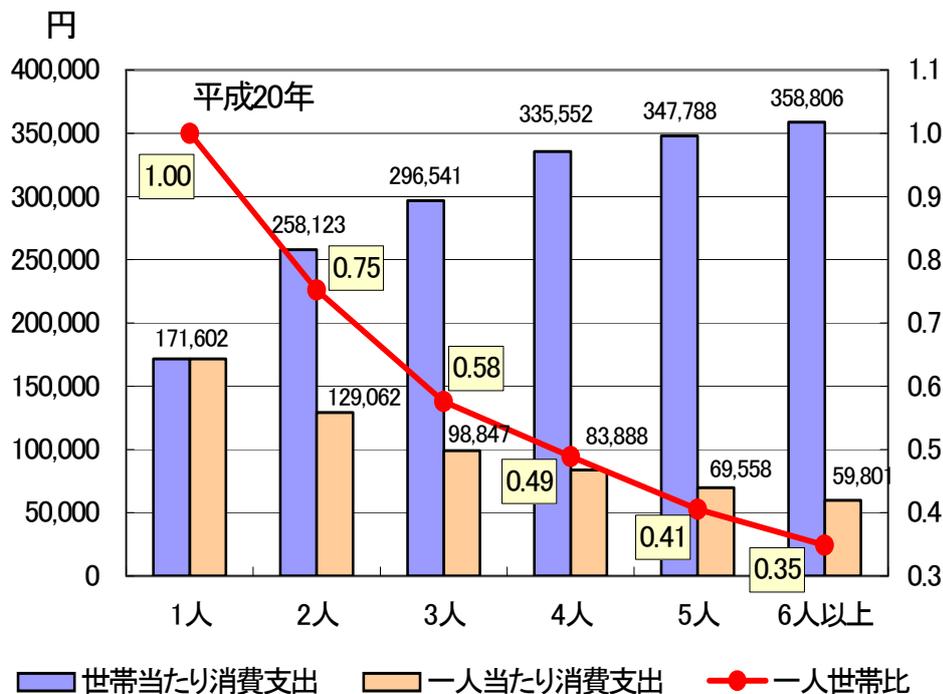
(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(平成20年3月)」より作成

(図表 12) 年齢別自殺者の推移



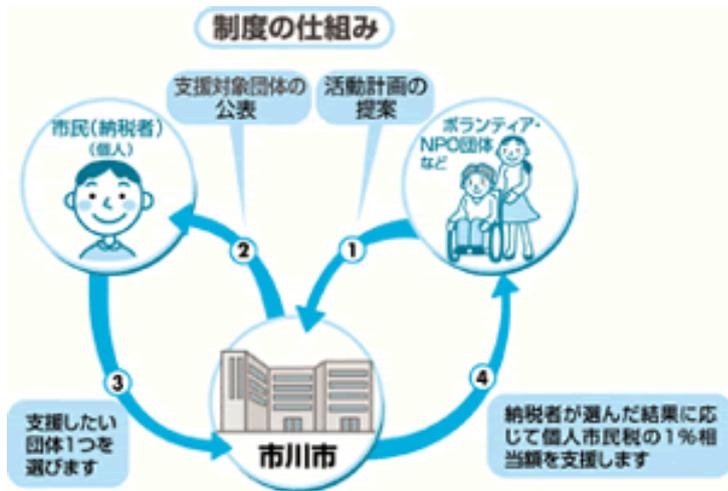
(資料) 警察庁「平成 20 年中における自殺の概要資料」より作成

(図表 13) 世帯人数別消費支出 (2008 年)



(資料) 総務省「家計調査年報」(平成 20 年)より作成

(図表 14) 千葉県市川市「市民活動団体支援制度」



- 1) 支援金の交付を希望する団体は、活動(事業)計画を市に提出。
- 2) 定められた要件を満たしていると市民活動団体支援制度審査会で判断された団体の活動(事業)を広報特集号及び市のホームページで公表。
- 3) 個人市民税納税者は、広報特集号に印刷された返信用封書に自分が支援したい団体をひとつ選択するか、若しくは特定の団体を希望せず、基金に積み立てることを選択するかを記載して郵送。
- 4) 市は、納税者の選択結果を集計し、支援対象団体を選択した納税者の人数、市民税額の1%に相当する額の合計額、団体に対する支援金交付予定額等を公表し(平成17年5月末)、審査会に諮ったうえで支援金の交付決定。

(資料) 千葉県市川市ホームページより転載

(図表 15) OAKWOOD SHORES DEVELOPMENT の概要

- 位置：シカゴ市中心部から南へ12キロほど
- 面積：I期 25エーカー(約10ha)
- 工費：1億8,300カドル ●住宅タイプ：賃貸(710戸)、分譲(300戸)
- 開発事業者：The Community Builders(賃貸住宅)、Granite Development(賃貸、分譲住宅)、Chicago Housing Association
- 特徴：Mixed-income Development(CHA賃貸住宅1/3、アフォーダブル住宅1/3、市場価格住宅1/3) Diverse Community、Accessible Public Transit、Excellent School

