

新たな地域コミュニティのあり方を求めて

～男女共同参画の実践がつなぐ可能性～

群馬県桐生市 大川 幹恵



第1章 序論

1. 問題意識と目的

人口約 11 万人を擁する桐生市では、地域コミュニティの中核を担う組織として 125 の自治会※1 が存在し、さらに地区ごとにいくつかの自治会の連合組織として 22 の「区」が存在している。平成 28(2016)年に桐生市が実施した「区及び自治会・町会に関するアンケート調査」によると、区や自治会の長は、全員が 60 歳以上、かつ半数近くが 70 歳以上であり、組織運営上の課題として、82%が役員の担い手不足を、65%が役員の高齢化を挙げている。また、「活動参加者の減少や活動の停滞」を課題とした組織も約 4 割にのぼった。

これらの背景には、全国的な少子高齢化、人口減少が影響していることは明白であるが、桐生市のその進行度は近隣地域と比較しても深刻な状況にある。平成 27(2015)年度の国勢調査の結果によると、平成 22(2010)年度からの桐生市の人口減少数は県内トップの 6,990 人にのぼり、年齢別の人口割合においても、15 歳未満が 10.5%、65 歳以上が 33.3%と、いずれも県内 12 ある市のうちワースト 1 であった。また、「桐生市人口ビジョン」によれば、2040 年には桐生市の人口は 8 万人を切り、65 歳以上の人口割合が 42%を超えるとみられており、状況はますます深刻になっていくと予想される。

かつて子供も人口も多かった時代には、自治会の活動に関わる人材も豊富であり、近所の人同士のつながりが強かったため、役員なども代替わりしながら、円滑に地域コミュニティを維持することが可能であった。しかし、上述のような少子高齢化、人口減少が進行するとともに、近所の人同士のつながりが希薄となった現代においては、これまでと同じやり方で、自治会を運営し、地域コミュニティを維持していくことが年々難しくなっている。

区や自治会が中心となってこれまで担ってきたともいえる地域コミュニティの存在は、人々が日常的にその恩恵を意識することは少ないながらも、行政だけでは目が行き届かないところで人々の暮らしを支え、いざというときのセーフティーネットとなる重要な役割を果たすものである。たとえば、見守りなどによって、個人や家庭の単位で解決できない問題の深刻化を防止することや、災害時などの緊急時に助け合うこと、また、清掃活動などを通して地域を美化し、治安を維持すること、行事などを通して地域の伝統や文化を次世代につなぎ守ったりすることなど、住民一人ひとりが安全安心に暮らしていくためには欠かせない要素ばかりである。

そのため、ひとり親家庭や高齢者の一人暮らしなど、家族のあり方が多様化し、家族や

※1 桐生市では自治会と町会の 2 種類の名称があるが、本稿では便宜上「自治会」に統一する。

親戚だけで解決できる問題が少なくなっている現代において、このような地域コミュニティの役割は、これまでに増して重要となっていくはずである。しかし、上述のとおり、自治会という組織の維持がままならなくなっている今、それらの役割を円滑に担うことができるような、時代と人々の生活に適応した、新たな地域コミュニティの形を模索していくことがもはや必須ともいえるだろう。

そこで本稿では、桐生市における地域コミュニティの課題を明らかにするとともに、誰もが自分の地域に誇りを持ち、すべての世代が安全安心に暮らし続けていくための「新たな地域コミュニティ」形成に向けた提言を行うことを目的としたい。

2. 研究の方法

本稿では、次の 3 つの視点から分析を行い、結論を導く。

- ① 桐生市の区及び自治会に関する会議録・答申書等の文献や、「区及び自治会・町会に関するアンケート調査」の結果に基づき、区及び自治会の構造的課題を明らかにする。
- ② 「区及び自治会・町会に関するアンケート調査」及び桐生市内の 2 つの区を中心に実施した独自アンケートの結果に基づき、地域の担い手の意識格差について明らかにする。
- ③ ①②を踏まえ、静岡県牧之原市の取り組みについて、各種文献、牧之原市職員及び市民ファシリテーターへのヒアリングに基づき、その価値と可能性について明らかにする。

3. 構成

本稿の構成は以下のとおりである。

第 1 章 序論

問題意識と目的、研究の方法、構成、用語の定義について述べる。

↓

第 2 章 桐生市における地域コミュニティの課題

文献やアンケート結果をもとに現状と課題の分析を行う。

↓

第 3 章 静岡県牧之原市の事例に学ぶ新しい地域コミュニティのあり方

市民協働の取り組みに関する分析を行う。

↓

第 4 章 桐生市における新しい地域コミュニティ形成のために

桐生市の抱える課題と先進地の取り組みから考える新しい地域コミュニティのあり方とその形成に向けた提言を行う。

4. 用語の定義

ここでは、本稿における代表的な用語である「地域コミュニティ」について定義してお

きたい。

「コミュニティ」の代表的な定義としては、昭和 44(1969)年に国民生活審議会調査部会のコミュニティ問題小委員会が公表した報告書「コミュニティ生活の場における人間性の回復」において示された、「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」というものがある。当時この概念は、かつての古い家族制度を基盤とした閉鎖的な地域共同体との対比として示されたものであったため、「地域性」が前提であったといえることができる。

しかし、現代において「コミュニティ」を考えると、例えば SNS を介し、異なる土地に住む個人同士が共通の目的によってつながる集団なども 1つの形態として認知されてきていることから、上記の定義では包含できない状況が生まれてきている。そこで、上記の定義のような「地域性」を持った「コミュニティ」のことを、ここでは「地域コミュニティ」とし、「地域住民の生活の場において、自主性と責任を自覚した個人が、相互信頼のもと、各種の共通目的のためにつながる集団」と再定義したい。

なお、自治会などは地域コミュニティを構成する代表的な組織であり、同じ区域内に住んでいることをその基礎とするため、「地縁型コミュニティ」と位置付ける。この中には、婦人会や老人会、青年会、育成会、PTA などが含まれる。

一方、ボランティアグループや市民団体、NPO などは「子育て支援」や「環境保全」など特定のテーマを通じて地域に関わる団体であり、そのメンバーの居住地やその活動範囲は地縁型のコミュニティよりも広範囲であったり、点在していたりする。これらの団体はテーマに依存して組織されているため、地域コミュニティにおける「テーマ型コミュニティ」と位置づける。

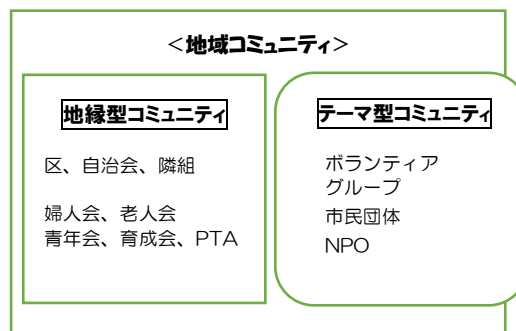


図 1 地域コミュニティの定義

第 2 章 桐生市における地域コミュニティの課題

冒頭でも触れたとおり、桐生市においては着々と少子高齢化、人口減少が進んでおり、そのことが地域コミュニティの維持を困難にしていることは明らかである。しかし、それだけを理由とすることは、地域コミュニティにおける潜在的な課題を見落としてしまうことにもなる。そこで、本章においては、区及び自治会の構造と、地域コミュニティの担い手の意識という 2つの側面から、桐生市における地域コミュニティの課題を探ることにはしたい。

2-1 区及び自治会の構造的課題

2-1-1 区及び自治会における「行政依存体質」の形成と脱却の失敗

桐生市では、地区ごとに自治会の連合組織として 22 の「区」が存在している。この「区」

という区分は、古くは明治時代の「区長設置規則」に記されたことに始まるが、現在の区の区分や名称は、昭和 28(1953)年に施行された「桐生市区政条例」に由来している。当時、この条例では、市内を 13 の行政区に分け、その下に町会を設けるとともに、市長が区長や町会長などを委嘱して、行政通達事項の周知や住民の転入・転出・居住に関わること等に関する事務処理権限を与えることを定めていた。つまり、もともと「区」という区分は、行政の末端組織としての役割を地域で担ってもらうために、行政都合で作りに上げたものということができる。

その後、この「区」を規定していた「桐生市区政条例」は、地方自治法に抵触するのではないかという議論の高まりによって、昭和 39(1964)年に廃止されることとなり、これを境として、「区」という区分は条例という下支えを失い、非公式なものとなる。しかし、行政においては「区」を中心とする体制が根付いていたことから、「区」の区分は保持されたまま、住民自治組織の長である区長や自治会長個人を「行政協力委員」として市長が委嘱し、広報の配布や、行政と市民との連絡に関するもの等の事務を委託する「行政協力委員制度」への転換が図られることになる。この制度は、自治組織の長としての仕事のほかに、「行政協力委員」の仕事を担当してもらうという位置づけとされていたものの、実態は区政制度時代の延長であった。そのため、自治会長のすべての仕事が市長から委嘱されたものであるという認識は受け継がれ、自治会という住民の力で地域運営を担っていく組織の長という本来の役職に対する意識はなかなか育つことがなかった。

さらに、地方分権の流れの中で全国的に「行政と住民の関係の見直し」が叫ばれるようになると、区長及び自治会長たちによる研究会が生まれ、自治会の理想的なあり方が検討されるようになっていった。その後、平成 17(2005)年の旧新里村及び旧黒保根村との合併を経て、平成 19(2007)年に研究会が作成した答申書の内容をもとに、平成 20(2008)年 3 月に「行政協力委員制度」は廃止され、行政が区長及び自治会長個人ではなく、区及び自治会という組織に対して事務を委託する契約方式へと変更された。

このときの答申書には、「行政協力委員制度から自治会組織への移行は、市と住民側がこれまでの上意下達の形態を改めることにつながり、市と自治会が対等な立場となるばかりか、住民側が必要に応じ、より積極的に行政に関与することが可能となる」と記されているものの、実際にはこの新しい自治会のあり方に関するメッセージは、区及び自治会の役員をはじめとする多くの住民たちに十分に理解されないまま、「これまでと何も変わらない」ことばかりが強調され、制度の変更が許容されていった。

このように、行政と地域との関係は、行政が区や自治会を行政の末端組織として位置付けたことから始まっており、数回の制度改革を経てもなお、その基本構造は保持され続けている。本来は、「行政と住民の関係の見直し」の意識が高まっていた時期にこそ、行政側がそのことを自覚し、区や自治会が自主自立の意識を高めるための支援をすべきであったものの、財政的な問題や目の前の不都合を取り除くことに注力した結果、依存体質は受け継がれることになった。そのため、現在に至るまで、自治組織の長たちの間には「行政の仕事を担当しているのだから、地域の問題は行政が関わって解決することが当然」というような意識が根強く、地域コミュニティにおける自立的な問題解決の可能性を狭めてしまっ

ている状況にある。

2-1-2 「区」のあり方がもたらす地域の歪み

2-1-1 でも解説したように、桐生市は長年、行政が決めた「区」という区分をベースとして地域と関わりを持ち続けており、現在は各区の区長が集まる「区長連絡協議会」を通して、地域に向けたさまざまな依頼や連絡を行っている。そのため、行政や区長及び自治会長等の役職を担う者にとって、この「区」という区分は馴染みのあるものとして認識されているが、その一方で、市内に暮らす多くの住民にとっては、この区分は身近なものとは言い難い。なぜなら、桐生市における古くからのエリアである 1~10 区においては、この「区」という区分が、誰もが一度は関わりを持つ小学校や公民館などの区域や町の範囲と一致しておらず、人々が「地元」と認識する地域と異なっているからである。そのため、「区」に対して愛着を持ったり、域内における共通の問題を共有・解決したりすることを困難にしている状況にある。また、残りの区については、かつて村などが編入される際に「区」が作られたことで、おおそ学区や町の範囲と一致している場合が多いが、そこに暮らす人々の認識をつなぐのは、やはり「区」ではなくかつての村や町名である。

さらに、区や自治会の運営という点でも、この「区」の存在は地域間に歪みをもたらしている。冒頭でも触れた「区及び自治会・町会に関するアンケート調査」では、「“コミュニティ協議会”などの新たな組織設立に関する考えは」という設問について、小学校や公民館などの区域と一致している区の区長や自治会長の大半がその必要性を感じていないと回答する一方で、区域が一致していない区では、多くの区長や自治会長が「取り組みたい」「検討したい」と回答している。また、区域が一致していない区の区長からは、同じような団体や組織からの行事案内や参加依頼が重なり負担であるとの声も挙がっており、「区」の間に格差を生み出している状況にある。

また、このいびつな「区」のあり方に加え、区長というポストもその特殊性ゆえ、自治組織のあり方に歪みをもたらしている。制度転換時の答申書においては「基本的に区長はその地域を構成する自治会長の中から各自治会の代表者として選出されるべき」とされているものの、実態は独立ポスト化している状況にあり、区政制度時代のような“市長に委嘱された地域を治める長”というような社会的優位性を有する存在としてのイメージを残していることも少なくない。そのため、区によっては、区と自治会の間に上下関係ができ、各自治会の実態に合わない決定が区のレベルで行われてしまうケースもあり、自治会の自主的な運営を妨げている状況も明らかとなっている。

このように、「区」という区分が地域にさまざまな歪みをもたらしているにもかかわらず、桐生市はこれらの「区」という組織を地域との窓口として使い続けている。もちろん、行政として区長を中心とする区域内の連絡網があることは大変有益である。しかし、先に見てきたような「区」というフィルターを通してしか地域を見ないことは、地域における課題の本質を見誤ってしまう可能性があるといえるだろう。今後さらに人口が減り、地域においても自治会という単位よりさらに広域での助け合いが必要になっていくと考えられる中で、このような行政都合の区分を維持し続けることは、大きなリスクであると言わざるを得ない。

2-2 地域コミュニティの担い手たちの意識格差

2-2-1 アンケートからみる世代間・男女間の意識の差

2-1 では、区や自治会の構造的課題に触れてきたが、ここでは以下の 2 つのアンケートを通して、地域コミュニティに関わる各世代の意識に関する課題を探ることにする。

◇「区及び自治会・町会に関するアンケート調査」

- ・調査期間：平成 28(2016)年 2 月 3 日～3 月 2 日
- ・対象：区・連合会代表者、自治会・町会代表者等 163 人
- ・回収率：93.2% (152 人)
- ・実施主体：桐生市市民生活課

冒頭でも触れたとおり、上記のアンケート調査によると、桐生市の地縁型コミュニティを担う区長及び自治会長は、全員が 60 歳以上、かつ半分近くが 70 歳以上である。また、そのうち女性の区長及び自治会長は 2 名のみであることから、区や自治会は主に高齢の男性たちが意思決定を行い運営している組織といっても過言ではない。これまでは自営業の人や、定年を迎える年代である 50～60 代の男性の間で役が引き継がれることが大半であったものの、自営業の人の減少や、60 歳を超えても働き続ける人の増加により、担い手が見つからず、年を重ねても限られた人が役員を担い続けている状況が散見される。

このような状況の中、上記のアンケート調査では、「区や自治会の抱える課題解決のために必要なことは」という設問に対し、半数以上の区長及び自治会長が「新たな担い手の発掘や育成」、「若い世代や女性の参加」を挙げている。

しかしながら、現役世代が中心となって担うことが多い青年会や育成会なども、子供や若い世代の減少を理由とし、存続の意義を見出せずに解散している地域が続出しており、そのような団体から自治会を担う後継者を輩出することも難しくなっている。当然、そのような団体とさえ関わりの薄い若い世代や女性にとっては、これまで高齢の男性たちが中心となって運営してきた組織の中核に携わることは至難の業であり、実際に新たな担い手の取り込みに成功している地域はほとんど見られない状況にある。

本来、地域にはあらゆる年代の男女が暮らしており、地域コミュニティの中核を担うのは、高齢の男性でなくてはならない理由はどこにもない。そこで、若い世代や女性の地域コミュニティ参画について、各世代がどのような意識を持っているのかを探るため、筆者は独自に市内 2 つの区を中心とした地域の住民を対象にアンケートを以下のとおり実施した。

◇「地域に関するアンケート調査」

- ・調査期間：平成 29(2017)年 10 月 31 日～12 月 8 日
- ・対象：4 区・22 区在住者を中心とした 20～80 代の男女 150 人
- ・回収率：80.0% (120 人)

まず、「若い世代（40代以下）が地域活動に参加しない理由は」という設問について、20～40代の回答者のうち、78.1%が「仕事が忙しい」、62.5%が「家事・子育てが忙しい」と回答しており、「女性が地域活動に参加しない理由は」という設問についても同様に、61.8%が「仕事が忙しい」、67.6%が「家事・子育てが忙しい」と回答した。また両設問について、「そもそも地域で何をやっているのか分からない」、「会合などの時間設定が日中昼間など、現役世代に配慮されていない」といった回答が2割を超える結果となった。

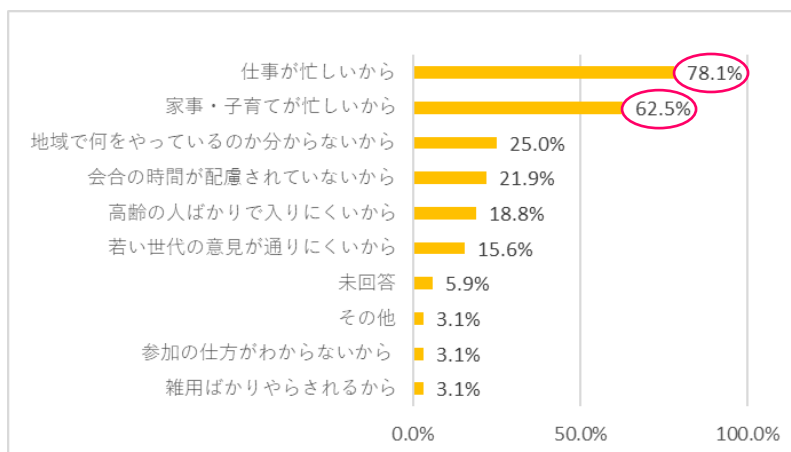


図2 若い世代が地域活動に参加しない理由
(20～40代・複数回答)

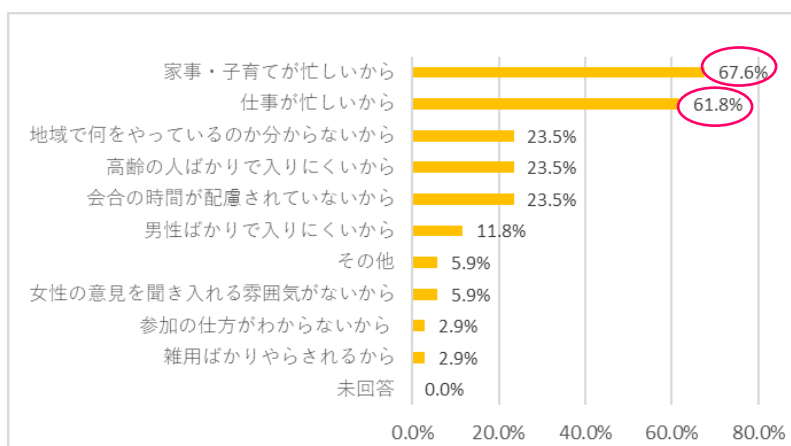


図3 女性が地域活動に参加しない理由
(20～40代・複数回答)

この結果だけを見ると、若い世代の男女は生活に忙しいために参加できないとも思えるのだが、「若い世代や女性が地域活動に参加するために必要なことについて」という設問では、20～40代の回答者のうち45%前後の人たちが、「若い世代や女性の意見を尊重する雰囲気づくり」及び「若い世代や女性と情報交換をし、ニーズを把握する」と回答しており、地域コミュニティにおいて彼らの意見やニーズが汲み取られていない状況を垣間見ることができた。自由意見においても、「意見などを発言することにより、地域内の“おつきあい”に影響が出てしまうのではないかと心配になる」や「受け入れてくれようとしているのはわかるのだが、そもそもの考え方やモチベーション、習慣等の違いから、中に入りたいとは思えない」などの声が挙がり、ここでも、意見が出しにくい側面や、考え方などの違い

から根本的に受け入れられないといった側面も浮き彫りとなった。

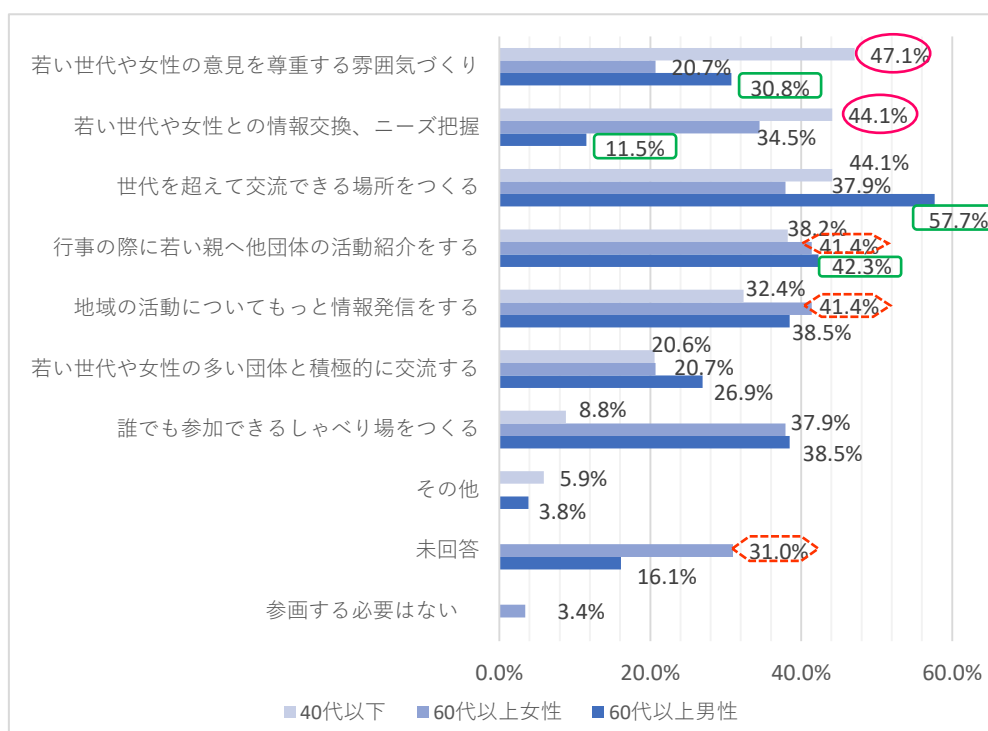


図 4 若い世代や女性が地域活動に参画するために必要なことについて（複数回答）

一方、現在地縁型コミュニティにおいて中心的役割を担っている 60 代以上の男性についてはどうだろうか。「若い世代や女性が地域活動に参画するために必要なことについて」という設問について、「子どもから高齢者まで気軽に集い、世代を超えて交流できる場所をつくる」と回答した人の割合が 57.7% で最も高く、次いで「育成会のイベントの際に若い親に向けて他の団体の活動の紹介をする」と回答をした人の割合が 42.3% と高かった。なお、20～40 代で必要と回答した人の割合が最も高かった「若い世代や女性の意見を尊重する雰囲気づくり」については、30.8% の人が必要と回答したものの、「若い世代や女性と情報交換をし、ニーズを把握する」との回答は 11.5% にとどまる結果となった。このことから、世代を超えた交流や、若い世代や女性の意見を尊重することの重要性は一定認識しているものの、実際に意見を聞いてみるということに対してはあまり前向きではないという傾向を読み取ることができる。

また、60 代以上の女性については、「若い世代や女性が地域活動に参画するために必要なことについて」という設問について、「地域の活動についてもっと情報発信をする」「子ども会や育成会のイベントの際に若い親に向けて他の団体の活動の紹介をする」と回答した人の割合が 41.4% で最も高かった一方、何も回答しなかった人が 31.0% にのぼり、他の層より、地域活動に若い世代や女性が関わることへの関心が薄いことが推察された。

このように、40 代以下の若い世代と、現在の地縁型コミュニティを担う 60 代以上の男性たち、そして、現状の担い手世代にも関わらず中心的役割を担ってこなかった 60 代以

上の女性たちとの間には大きな意識の差が存在しており、そのことが地縁型コミュニティを担う人材を固定化し、組織を硬直化させている一因であるといえるのではないだろうか。

2-2-2 男女共同参画の視点から見る意識の差

2-2-1 では、現在地縁型コミュニティにおいて中心的な役割を果たしている 60 代以上の男性と、役割が期待される若い世代や女性との意識の差について、アンケートの結果を通して明らかにしてきた。しかし、その意識の差は、単なる世代間や男女間の差というよりも、「男女共同参画的視点」に対する許容度が関係しているのではないかと筆者は考えている。そこでここでは、各々の「男女共同参画的視点」の許容度について分析し、意識の差の本質を探りたい。

まず、「男女共同参画的視点」とはどのようなものだろうか。平成 11(1999)年 6 月に公布・施行された「男女共同参画社会基本法」では、“男女共同参画”社会について、「男女が、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、もって男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ、共に責任を担うべき社会」と定義されている。そして、このような社会を実現するために何よりも重要と言われているのが「性別役割分業意識」からの脱却である。

「性別役割分業意識」とは、「男は仕事、女は家庭」のような考えに代表される、「男だからこうあるべき」、「女だからこうあるべき」というような、性別に基づいた固定的な役割を期待する考え方のことである。この「性別役割分業意識」は、高度経済成長期において、サラリーマンと専業主婦の家庭が主流となったことによって日本に根付いたといわれており、社会におけるさまざまな組織や団体の意思決定は主に男性が行い、女性は補助的な役割を担当するというような慣習も同時に作り上げられていった。家族のあり方や働き方が変化している現代においても、このような考え方は慣習や制度として残り、多くの人々の働き方や暮らし方に影響を及ぼしている。

このようなことから、「男女共同参画的視点」とは、固定的な「性別役割分業意識」から解放され、男性も女性も社会の対等な構成員として意見が尊重され、意欲に応じてあらゆる分野で活躍できることが望ましいという考え方のことを指し、人々の個性や多様性を尊重する概念ともいえる。

現在、自治会などの地縁型コミュニティを担う 60 代以上の世代は、まさに“性別役割分業”というシステムが効率的に働き、多くの恩恵がもたらされた時代を経験してきた世代である。収入が右肩上がりの時代、家族は世帯主の収入のみによって養われ、威厳を持った父親と、それを支える母親という家族のあり方を目に焼き付けてきた。そのため、「性別役割分業意識」に基づいた考え方が男女問わず強く根付いている傾向にあり、「男女共同参画的視点」に対する許容度は極めて低いといえる。そのことは、自治会などの地縁型コミュニティの長や役員の大多数を長年にわたって男性が占めており、同世代の女性はその意思決定に関わらないといった構図から見ても明らかであり、独自アンケートにおいて 3 割もの女性たちが「若い世代や女性が地域活動に参加するために必要なことについて」と

いう設問に回答できなかった理由も、地縁型コミュニティにおいて意思決定するのは男性であるという固定観念が関係していると考えられる。また、平成 27(2015)年に桐生市が行った「男女共同参画市民意識調査」においても、男性優遇と感ずる場面を尋ねたところ、「町内の集まりや自治会、地域の行事のとき」と回答した人が最も多く、男性中心で女性の意見があまり通らないという体制が明らかになっている。

60 代以上	40 代以下
男女共同参画的視点の許容度 低	男女共同参画的視点の許容度 高
<ul style="list-style-type: none"> ・性別役割分業というシステムが効率的に働き、多くの恩恵がもたらされた時代 ・威厳を持った父と、それを支える母という家族のあり方を見て育った世代 ・地縁型コミュニティにおいて意思決定に関わるのは男性であるべきという固定観念 	<ul style="list-style-type: none"> ・世の中の働き方が変化し、男女平等の考えに基づく法律が整備され、少しずつ教育に取り入れられる中で育ってきた世代 ・学生時代と社会生活とのギャップ —個人の尊重でなく「性別役割分業意識」を絶対的な価値として押し付けるような世代への抵抗感— ・多様なコミュニティが存在する中で地縁型コミュニティに関わることに疑問符

図 5 男女共同参画的視点から見た世代間の差違

一方、40 代以下の世代は、多くの親たちが共働きになるなど、世の中の働き方が変化し、男女平等の考え方が少しずつ教育に取り入れられる中で育ってきた世代である。昭和 60(1985)年には男女雇用機会均等法が公布、女子差別撤廃条約が批准され、平成 3(1991)年には育児休業法が公布されるなど、1980 年代後半から 90 年代にかけて、次々と法律の整備が進んでいった。家庭科の授業も中学校は平成 5(1993)年から男女共修となり、女性が男性と同じように社会で活躍していくための教育が形成されていった時代である。しかし、学校の中では男女の対等な関係性を築いてきたものの、大人になって社会に出ると、上の世代によって作られてきた多くの組織では、男女が対等に扱われることや個人が尊重されることはなく、「男らしさ」や「女らしさ」という「性別役割分業意識」に基づいた価値観を求められる日常に身を置くことになる。そのため、もともとは「男女共同参画的視点」に対する許容度が比較的高い世代であるものの、仕事や生活のために「性別役割分業意識」が蔓延する環境に飲み込まれてきたことにより、そういった考えを絶対的な価値として押し付けるような世代への抵抗感が強く働いているといえる。しかもそれがプライベートな時間を割いて関わる「地域」のこととなるとなさらである。近所同士のつながりが希薄なうえ、居住地にとらわれることなく多様なコミュニティが存在する現代において、あえて自分たちの世代の意見を尊重しない組織に飛び込むことは、非常にハードルの高いことであると言わざるを得ないだろう。

このように、現在地縁型コミュニティを担う世代と、役割が期待される若い世代や女性との意識を「男女共同参画的視点」の許容度という観点で見ると、意識の差を埋めるカギは、60 代以上世代の「男女共同参画的視点」の許容度を高めていくことにあると考え

られる。しかしこのことは、人の生き方そのものに関わる概念でもあることから、当人が「自分事」としてメリットを享受できる考え方であると認識できない限り、許容していくことが困難ともいえる。そのため、地域においてその意識の差が自然に埋まることは難しく、何らかの仕掛けが必要であることは明らかである。このことは、2-1で触れてきた構造的な課題よりも複雑で根が深く、時間がかかる問題であることから、自治会などの地縁型コミュニティが辛うじて存続している今この時から向き合わなくては、新しい地域コミュニティを模索することすらできなくなる可能性も十分にあるといえるだろう。

そこで、次章では、これらの問題に切り込みながら、新しい地域コミュニティへの道を歩み始めている自治体の事例に迫り、その取り組みを分析する。

第3章 静岡県牧之原市の事例に学ぶ新しい地域コミュニティのあり方

3-1 市民主体のまちづくりと「男女協働サロン」

静岡県牧之原市は、市民主体のまちづくりを掲げ、年齢や性別を問わず、市民の誰もが地域課題について話し合うことのできるワークショップ「男女協働サロン」を地域の合意形成の場として確立しつつ、地域コミュニティのあり方を日々進化させている自治体である。

そもそもの「男女協働サロン」の始まりは、前市長である西原氏が、市民が参加して合意形成をしていくスタイルを目指して試行錯誤する中で、「討論」ではなく「対話」を重視するファシリテーションの手法に出会ったことにある。牧之原市はこの手法を採用することを決め、市民ファシリテーターの養成に取り組んだのち、平成20(2008)年から「男女協働サロン」をスタートさせた。この「男女協働サロン」はドイツの市民参加手法「プレーヌクスツェレ」を参考にしたもので、市民ファシリテーターが進行役となり、「①一人だけしゃべらない、②相手を頭から否定しない、③楽しい雰囲気」という3つのルールのもとワークショップ形式で行うものである。人の意見を聞かず延々と話し続ける人や、意見を言えない人が出てこないように配慮されながらサロンが進んでいくため、さまざまな年代から多様な意見が引き出されるだけでなく、参加者の継続的な参加を促していくものであるという。

当初より、この「男女協働サロン」は市民による実行委員会により運営されてきたが、話し合うテーマは、市長マニフェストに関連した共通のテーマから徐々に広がりを持ち、各地域が考える独自のテーマなどへと年々変化を遂げている。このことは、牧之原市が「男女協働サロン」の機能を最大限に発揮し、市民自らの手でまちづくりを計画・実践していくための体制づくりとして、自治会という既存の地縁型コミュニティを中心にサロンを展開することに行き着いたことによる。というのも、自治会には、NPOなどのテーマ型コミュニティにはない、特定のテーマに興味がない人も含めた多くの市民を巻き込む「地域全体を動かす素地」があり、市民の意見を地域別に効率よく集約することができる仕組みを持ち合わせているからである。

自治会における「男女協働サロン」は、自治会組織の区割りを見直すところから本格的にスタートし、サロンで出た意見を踏まえて、25地区あった区割りを平成24(2012)年には

10の小学校区に再編した。そして、10人の区長が集う最高意思決定機関を「牧之原市自治会地区長会」とし、その傘下に10地区の「地区自治推進協議会」を位置づけ、これを各区の最高意思決定機関とした。その後、牧之原市はこの枠組みをベースとして、自治会を主催とする「男女協働サロン」を繰り返し開催し、各地区においてまちづくり計画を策定していくことになる。計画の策定にあたっては、市職員をメンバーに加えた「計画策定委員会」を設け、地区自治推進協議会との連携のもと進められていった。計画に掲げられたさまざまなプロジェクトは、地区自治推進協議会の外に組織された、幅広い年代の市民が参画する実行部隊によって進められ、それらの取り組みからさらなる市民主導のプロジェクトやNPOなども誕生しているという。

もちろん、牧之原市においても自治会の担い手は高齢の男性が中心であり、「男女協働サロン」を開催していくには、何よりも区長たちにワークショップやファシリテーションの手法について理解を深めてもらうことが必須であった。直ちにすべての賛同が得られたわけではないものの、自治会が主体となって「男女協働サロン」を開催することで、地域の合意形成がされるとともに、全体の意見集約ができるというメリットに多くの区長が気づいていき、現在に至ってはほとんどの区長が「男女協働サロン」や市民ファシリテーターの養成に前向きだという。

また、これらの自治会における取り組みと同時に、牧之原市では行政主催の「男女協働サロン」も数多く開催され、市民主体のまちづくりの根幹を支える自治基本条例や総合計画などへ多くの市民の意見が反映されている。これらのサロンは、市民だけでなく職員も参加し、同じテーブルで対話を重ねていくものであり、市民行政双方に大きな気づきを生み出すとともに、それまで協働に前向きでなかった職員たちの意識も徐々に変化させてきた。今では多くの課の事業にこの手法が取り入れられ、全庁的な理解を得る取り組みとなっている。

3-2 「男女協働サロン」が地域コミュニティにもたらす影響

3-1で見てきたような牧之原市の取り組みには、桐生市における課題へアプローチし、地域コミュニティのあり方を変えていくための重要なヒントが数多く存在している。中でも特筆すべきは、すべての取り組みの根底に息づく「男女協働」とそのコンセプトの実践が生み出す価値と可能性についてである。

牧之原市は、平成21(2009)年に策定した「男女協働学習行動計画」の中で、「男女協働」について、「国の男女共同参画社会基本法を基にしながら、単なる参画にとどまらない、さらに踏み込んだ協働を指し、地域の課題などについて市民と市の職員が一緒に取り組むこと」と定義している。その背景には、地域の課題を解決していくには、性別や年齢など関係なく、すべての人が関わりながら、考えを共有し、実践していくことが必要であるというシンプルな考え方があり、「男女協働サロン」はその具体的な実践の場として存在しているのである。

「男女協働」の考え方を根底に持ち、3つのルールのもと行われる「男女協働サロン」では、幅広い年齢層の男女が同じ場所に集い対話を重ねていく。そこでは、年長者の男性

のような声の大きな人の意見が優先され、その声が地域の代表的な意見であるかのように扱われることはなく、いわゆる「サイレントマジョリティ」の声を可視化することが実現しているのである。なぜなら、サロンはすべての参加者の意見を否定せず、サロンの最後には各自が大事だと思う案件に投票することによって、多くの人が重要と考える意見を共に確認し、自然な合意形成を促していく仕組みを備えているからである。実際、3-1で触れた自治会組織の区割りにおいても、小学校区にすべきとの意見は、主に子どもを持つ女性たちから出されたものであった。「男女協働サロン」の手法は、これまで自治会組織の中で発言が重視されてこなかったような年代の声を拾い上げ、実際に自治会組織全体を動かしているのである。

また、この「男女協働」というコンセプトの実現に大きく貢献しているのは、市民ファシリテーターの存在である。「男女協働サロン」のファシリテーターは、外部のプロでも行政職員でもなく、地域をよく知る市民であり、高校生も含めた若い世代がその役割を担っている。しかも彼らは市に所属しているわけではなく、地区自治推進協議会の代表が集まる地区長会議に属する部隊であり、自治会の代表がファシリテーターに依頼してサロンを開催しているのである。そのため、ファシリテーターは一時的な参加者ではなく、長い目で地域を見守ることのできる存在であり、参加者も地域の若い世代が担うファシリテーターを応援しながらサロンを共に作り上げていくという補完関係が成り立っている。市民ファシリテーターは、これまでの地縁型コミュニティの代表や役員とは違い、多様な世代に門戸が開かれた「合意形成を促す地域リーダー」であり、新たな地域の担い手を育成していくための重要な仕組みといえるだろう。

このように、「男女協働」を実践する「男女協働サロン」は、「相手を頭から否定しない」という原則を守るように、これまで地域コミュニティの中核を担ってきた自治会の存在を尊重し、高齢の男性を中心とする既存の担い手たちを新しい仕組みに巻き込みながらも、新たな担い手たちと協働していくための基盤を作り上げている。これは、既存の担い手たちが、自ら地域の多様な世代の生の声に向き合い、自分と周りとの意見の相違に気付く機会を与え、知らず知らずのうちに「男女共同参画的視点」の許容度を高めていく仕組みともいうことができるだろう。

また、サロンを通して参加者が自分たちの地域について真剣に考えたことに対し、行政が全力で耳を傾け、必要に応じて支援しながら共に実現していくという仕組みは、市民一人ひとりの自主性と地域に関わる意欲を高めていくとともに、行政と地域との関係性もより良好なものへと変えていく可能性がある。行政都合の政策や枠組みをただ押し付けるのではなく、地域と行政がお互いのできることを考えながら協働していくことで、地域コミュニティの可能性を大きく広げていくことができるといえるだろう。

第 4 章 桐生市における新しい地域コミュニティ形成のために

これまでの章における 3 つの視点からの分析を総合し、桐生市における新しい地域コミュニティのあり方を考えてみると、牧之原市のように、区や自治会といった地縁型コミュニティを中心とした地域とのつながりを尊重し、うまく活かしていくことが必要であり、

そのためには「男女協働サロン」のような、さまざまな世代の地域の担い手同士や、行政職員たちとの意識をつなぎ合わせる仕組みづくりが重要であると考えます。なぜなら、このような仕組みは、地縁型コミュニティを活性化させて自治会の中心的な担い手となる後継者の幅を広げるだけでなく、これまで自治会などの活動に参加してこなかった世代を巻き込むことで、テーマ型コミュニティなど、多様なコミュニティとのパイプを作り、より多くの人たちを地域コミュニティ

に巻き込んでいく可能性を秘めているからである。しかも、そのつながりが多様になればなるほど、さまざまな段階から強くも緩くもつながることのできるコミュニティとなっていく。例えば、いつでもやめられるような緩いつながりを求める人はサロンへの単発参加やテーマ型コミュニティなどを介して地域と関わり、地縁のつながりを大切にしたい人は市民ファシリテーターやプロジェクトの実行部隊の構成員として関わるといったように、多くの人が参画するための選択肢も生まれてくると考えられる。このような地域コミュニティのあり方は、自分の地域に対する誇りを醸成するとともに、将来にわたってよりよい地域を自分たちの手で作り続けるための基盤となりうるだろう。

そこで、このような仕組みづくりの第一歩として、まずは「男女協働サロン」のような仕組みを安易に打ち出すのではなく、行政の地域に対する考え方や姿勢を見直していくとともに、ファシリテーションを活用していくメリットを地域と共に理解していくことが重要であると考えます。実際、第 3 章で紹介した牧之原市でも、職員たちが路線を変えて新しい価値を実現していくために、従来とは全く異なった立ち位置に立ち、庁内外において熱意をもって根気強く活動してきたことにより、今の行政と地域がある。桐生市においても、縦割り体制そのままに、行政都合の政策を地域に押し付けるような体質は打破していかなければならないだろう。もちろんそのための手法や手順はさまざまであり、恐らく正解はない。しかし本稿においては、1つの案として、以下について提言することにしたい。

1) 地域と行政との関係性について、各課の課題を部門横断的に共有し、全庁的な視点で業務を再構築すること

現状の部門別・施策別の課題解決に捕らわれた縦割り体制を打破し、部門横断的に考えていくことは、地域との関わり方を見直し、業務を再構築していくためには欠かせない要素である。そこで、職員が各々に業務を通して地域と関わる中で、日ごろから問題と感じていることや、理想とする関係性のイメージなどを、各課の事業ベースではなく全庁的な

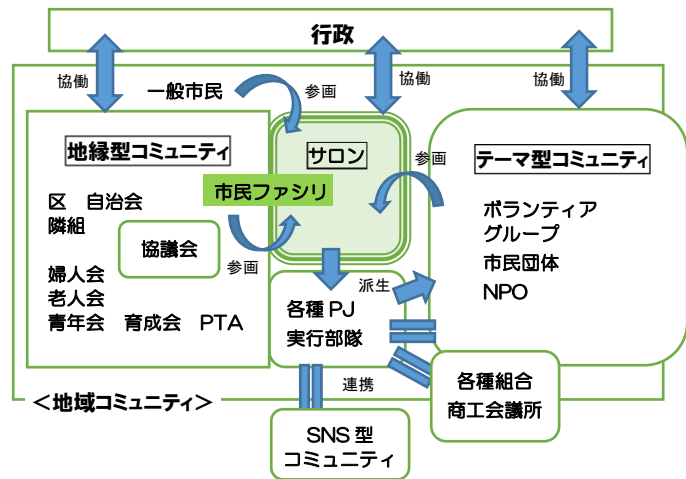


図 6 新しい地域コミュニティのイメージ図

視点をもって共有・整理するため、部門横断的なプロジェクトチームを作り、継続的に取り組んでいくことが重要であると考え。チームは年代や性別を問わず、さまざまな担当者によって組織し、ワークショップなどの手法を用いて、若手や女性などの意見を潰さないことはもちろんのこと、各課の管理職には、プロジェクトチームの動きを制限することなく、アドバイザーとしての役割を果たすことを期待したい。

2) ファシリテーションの手法を市民と共に学び活用していくこと

ファシリテーションは、「討論」ではなく、「対話」を重視し、合意形成を促していく手法である。地域コミュニティにおける話し合いの場においては、市民がファシリテーターを務めていくのが望ましいと考えるが、職員も「対話」により合意形成をするプロセスを理解し、地域と「対話」をしていく姿勢を醸成しなくては元も子もないだろう。そのためにも、まずはプロのファシリテーターによる研修の機会を設け、市民と職員が一緒に受講することのできる研修の機会を設けるとともに、庁内外において実践の場を多く作っていくことが重要である。その1つとして、1) のプロジェクトチームのような、部門横断的な問題解決が必要とされるテーマの話し合いの場を積極的に生み出し、ファシリテーションの手法を取り入れていくことが必要であると考え。

当然、これらの取り組みを進めていくためには、各部局の十分な理解と協力が不可欠であり、職員のコミュニケーション能力もこれまで以上に必要となってくるだろう。しかし、試行錯誤しながらも共に前進していくことは、職員一人ひとりの「男女共同参画的視点」の許容度や積極性を高め、同じ意識で地域に向かい合っていくための重要な基礎となるはずである。

今後、真に市民と協働し、桐生市のための新しい地域コミュニティを形成していくために超えるべきハードルは計り知れない。とはいえ、このまま傍観しているだけでは、行政も地域も共に活力を失っていくばかりである。今こそ、“協働”の意味を互いに問い直し、そのための一歩を踏み出すことが重要ではないだろうか。

<参考資料>

- ・桐生市（2016）「桐生市人口ビジョン」
- ・桐生市（2016）「区及び自治会・町会に関するアンケート調査結果」
- ・群馬県統計情報提供システム 平成 27 年国勢調査「人口等基本集計結果」（確報）群馬県の概要 <http://toukei.pref.gunma.jp/kokusei/27kakuhou2.html> 最終閲覧日：2017 年 12 月 24 日
- ・国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会（1969）「コミュニティ生活の場における人間性の回復―」
- ・三浦哲司（2007）「日本のコミュニティ政策の萌芽」同志社政策科学研究
- ・桐生市自治会組織研究会（2004）「桐生市自治会組織研究会 答申書」
- ・自治会移行検討委員会（2007）「答申書」
- ・桐生市（1953）「桐生市議会会議録（昭和 28 年 2 月臨時市議会）」
- ・桐生市（1953）「桐生市区政条例（昭和 28 年 4 月 1 日施行）」
- ・桐生市（1969）「桐生市議会会議録（昭和 39 年第 1 回定例会）」
- ・桐生市（2015）「桐生市男女共同参画市民意識調査報告書」
- ・内閣府（1999）「男女共同参画社会基本法」
- ・桐生市（2016）「桐生市男女共同参画計画（平成 28 年度～平成 32 年度版）」
- ・『日本再生』 2014 年第 423 号「牧之原市市長インタビュー」
- ・原口佐知子（2015）「対話による協働のまちづくりのあり方に関する研究―牧之原市の市民ファシリテーターが果たした役割―」
- ・『月刊地方自治職員研修』2010 年 2 月号 P54-56「男女協働サロンから始まる幸福実現都市～牧之原市」
- ・牧之原市（2011）「牧之原市自治基本条例の歩み」広報まきのはら 2011 年 8 月 15 日号
- ・牧之原市（2009）「牧之原市男女協働学習計画」
- ・『月刊ガバナンス』2013 年 8 月号 P90-93「市民が主体となって『津波防災まちづくり計画』『地区まちづくり計画』を作成」
- ・『月刊 MOKU』2016 年 2 月号 P50-59「誰もが主役になれるまち 牧之原市の対話による地方創生」