

上越市の住民調査と地域協議会調査からみた地域協働の課題

立命館大学 法学部
教授 徳久 恭子

1. はじめに

「地方の時代」。使い古されたフレーズにも新しいフレーズにも聞こえてしまう魔法のことばが広く使われるようになったのは 1970 年代のことだ。それが指すところは多様だが、分権改革の文脈では「委任型集権制から参加型分権制へ」と日本のシステムを切り替えていくことを意味した（長洲 1980）。パラダイム転換の背景には、住民参加を促し政策刷新を可能にした革新自治体の成功体験があったが、その後景には高度経済成長の終焉と定常化する社会に見合う体制づくりが欠かせないという認識があった。

同時期に「地域主義」に期待が寄せられたのも同じ理由だった。地域主義とは、近代化や資本主義がもたらす合理化、標準化、市場中心志向の圧力をずらし、「生活づくり」を保障する場としての地域共同体（コミュニティ）を築く目的で玉野井芳郎らが示した理念だった。背景には、画一的な生産様式を前提に作動する近代資本主義への懐疑があり、「公」でもなければ「私」もない、これらとは異なる次元に位置するであろう「共」概念の模索があったという（玉野井 1978 : 17、原文のまま）。

2000 年代の分権改革を知る私たちにとって、玉野井の議論はなじみのあるものに思えるかもしれない。だが今日のそれは縮小する「公」を「共」や「私」が支えることを求めるもので、非市場的領域である「共」による代替が可能だという前提に立つ。たしかに、コミュニティは空間として

変わらず存在する。しかし、実態はどうだろうか。地域共同体を「共」たらしめる互酬性の規範、メンバーと地域の一体感、そこから導き出される地域生活への関与は著しく低下している。2000 年代の「新しい公共」論が実を結びにくいのも「共」が損なわれているからだ。

「共」を機能させることは可能か。この問いはソーシャル・キャピタル（以下、SC）研究でも取り上げられ、市民的関与の阻害要因並びに促進要因が様々に検討されている。政治学における SC 研究の泰斗であるパットナムは、制度が SC の蓄積に影響を与えることを示唆しており（パットナム 2001）、政策形成の場では SC を高める制度の設計が試みられている。市町村合併の際に導入された地域自治区もそれを狙ったものだが、設置団体数の減少を見るかぎり、何らかの問題がありそうだ。本研究は、13 町村の編入合併に伴い全市域に地域自治区を導入した上越市¹を対象に行った調査を手がかりに、「共」を機能させる条件を考えようとするものである。

2. 住民アンケート調査の概要²

本調査は、「公教育と社会活動を通じた政治統合の日加豪 3 ヶ国比較研究」（19K01464）と「公共政策におけるリスクレーシングに関する研究」（20H01459）の一環として行った「上越市における活力ある地域社会の創生に関する調査」（以下、住民調査）と「上越市における活力ある地域協議会の実態に関する調査」（以下、地域協議会

調査)という呼称で実施されたものである。実施は新情報センターが担当した³。

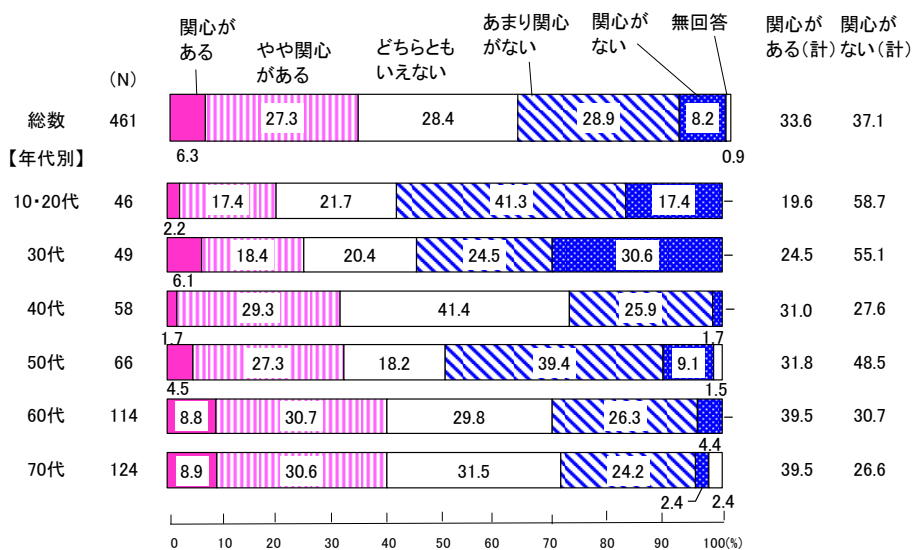
住民調査は上越市の4つの地域自治区に在住の18歳以上79歳以下の男女1,000人を対象に2021年2月4日から21日にかけて郵送配布で実施した。4区は上越市が設ける地域区分から人口規模を考慮して1区ずつ抽出した(中心市街地=高田区、新興住宅地=春日区、平野部=大潟区、中山間地域=浦川原区)。有効回答数は461だった。性別では男性が216人、女性が242人、年代別では10・20代が46人、30代が49人、40代が58人、50代が66人、60代が114人、70代が124人だった。

地域活動への参加実態をみよう。関わっている団体の有無については、「ある」⁴が68.3%、「ない」が23.0%だった。団体への参加は会費納入のみといった消極的な参加もあるため、コロナ禍以前の2019年における地域活動への参加の有無を聞いた。すると、「ある」が54.0%を占めた。地域活動への今後の参加の意向を全回答者に聞いたところ、「これまで以上に参加したい」が5.9%、「現状程度でよい」が54.7%、「現

状より参加を減らしたい」が9.8%、「参加したくない/参加できない」が26.9%だった。この結果をどうみるかは比較が必要だが、「現状程度でよい」の回答率の高さをみると、上越市においては地域活動への参加を自明視する傾向が強いと予想される。肉体的に参加が難しくなる70代に特段の高齢効果が確認されないことも、これを傍証する。むしろ、参加に否定的な意見は自治区ごとの違いがあった。新興住宅地の占める割合が高い大潟区と春日区で地域活動への参画に否定的な回答が多かったことから、参加の経験や内面化効果、愛着が関係すると予想される。

参加には自発的なものと強制的なものがあるため、地域活動への関心の有無も聞いた(図1)。すると、「関心がある」6.3%、「やや関心がある」27.3%、「どちらともいえない」28.4%、「あまり関心がない」28.9%、「関心がない」8.2%だった。年代別にみると、10・20代、30代の関心の低さが突出した。地域活動への関心は年代が上がるごとに高まることからライフステージとの関係が予想される。

図1 地域活動への関心(総数、年齢別)

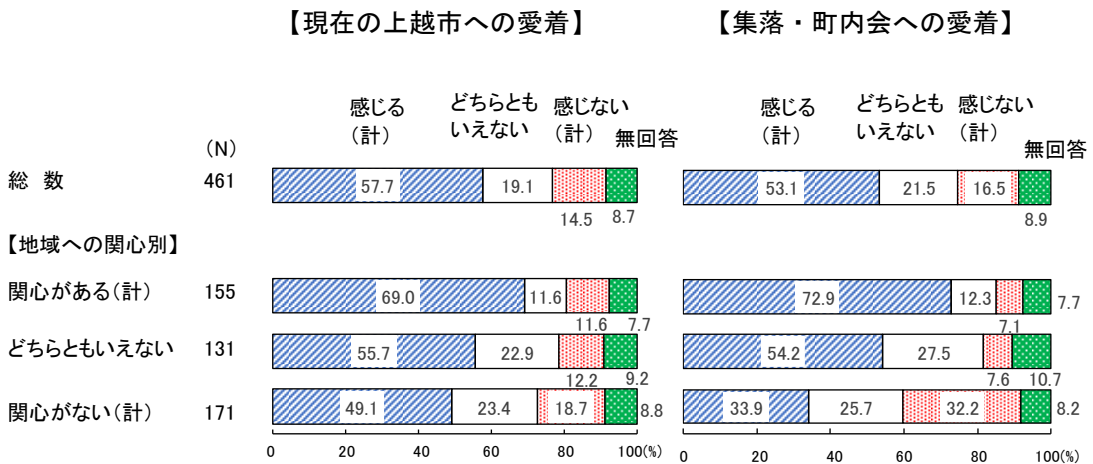


属性については、上越市とのかかわり（居住のあり方）でみた場合、Uターン者の関心が高いことが統計的に確認できた。

地域への関わり方（市民的関与の度合い）は地域の愛着度で決められるという予想を確認するために、愛着を抱く単位と地域活動への関心度をクロスさせた（図2）。す

ると、愛着と関与の相関が確認できた。ただし、30代についてはいずれの項目についても愛着が低く、「集落・町内会」への愛着を感じないとする回答が突出している（統計的有意）。このことは、将来世代のリクルートに問題が残ることを示唆している。

図2 地域への愛着（総数、地域活動への関心別）



そこで、今後の地域活動がどうなるかを聞いたところ、「衰退する(計)⁵」との認識が59.4%、「活性化する(計)」が6.5%を占めた。理由は複数考えられるため、参加の障害要因になり得る事項を13項目掲げ、それぞれを回答してもらった。すると、時間的制約(仕事や学業との両立困難61.0%、ケア労働との両立困難47.3%)が筆頭に挙げられた。ついで、魅力的な企画がない(55.1%)、役員など中心的なメンバーが固定化している(46.6%)、若い世代の声が聞き入れられにくい(45.8%)、新旧の住民同士の意見交換が不十分(42.3%)など組織運営の不満が示された。

障害要因認識のうち、年齢差が顕著なのが2点あった。一つは「若い世代の声が

聞き入れられにくい」で、「そう思う(計)」が30代に、「そう思わない(計)」が70代に突出した(統計的有意)。性別をみても、「そう思わない(計)」とする回答は男性で高く、女性で低かった(統計的有意)。

もう一つは「女性の声が聞き入れられにくい」で、「そう思う(計)」が30代で、「そう思わない(計)」が70代で高かった。性別傾向も上と同じだった(統計的有意)。地縁組織の役員には高齢の男性がつく傾向が強いことを念頭に置くと、組織課題の認識の差や構成員の不満解消を含む組織運営の態度がメンバーの定着を決めると予想される。30代の地域活動への嫌厭が強く表れたのも、この点と関係するかもしれない。この問題は地域協議会にも当てはまるの

で、次に取り上げよう。

3. 地域協議会委員アンケート調査の概要

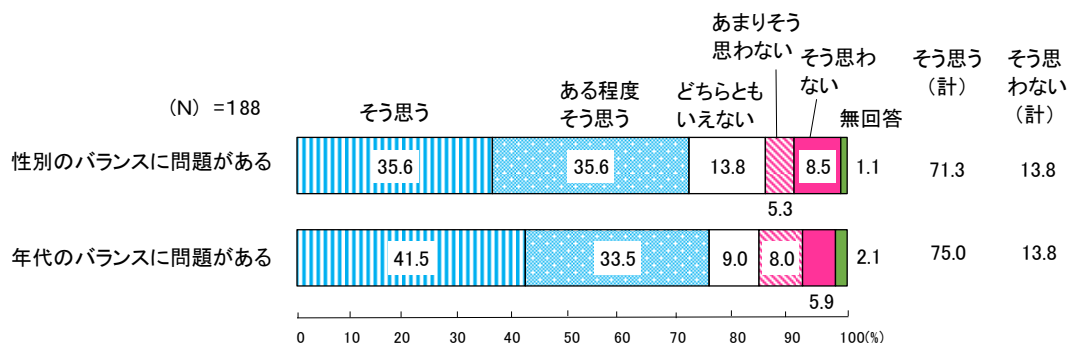
地域協議会調査は第4期委員(任期：2016.4.29～2020.4.28)と第5期委員(任期：2020.4.29～2024.4.28)の620人を対象に2022年11月18日から12月5日にかけて郵送配布で実施した。有効回答数は461(有効回答率：74.4%)だった。

地域協議会とは、2004年の地方自治法の改正により創設された地域自治区に置かれる機関で、区内の住民の意見を聞き、それを取りまとめる役割を担う。具体的には、市町村長からの諮問に答えたり、意見具申等を行ったりする。上越市の地域協議会では、市長からの諮問への答申、自主的審議、地域活動支援事業の採択(2022年度末に事

業終了)の3つを主務とした。

委員は市町村長が選任するが、上越市は条例で公募公選制を採っている。そこで立候補の経緯を聞いたところ、自薦と認識する割合は27.5%で、周囲の勧めや依頼によるところが大きいとする回答が多かった(64.6%)。地域協議会は事実上、団体構成を配慮した構成だと考える割合も高い(56.6%)ことから、実態は推薦制を併設するといえる。むろん、それがよい効果をもたらせば問題はない。そこで人員構成の適切さを聞いた。すると「適切である(計)」が42.1%、「適切でない(計)」が40.8%と評価が二分した。適切でないと考える回答者(188人)にどのような点に問題があるかを聞いたところ、性別と年齢バランスの悪さを問題視することがわかった(図3)。

図3 地域協議会の人員構成の問題点



この点を確認するために、第5期地域協議会委員の構成を公的資料から確認しよう。性別では男性が314人(82.2%)、女性が68人(17.8%)、年代別では30代が3人(0.8%)、40代が40人(10.5%)、50代が56人(14.7%)、60代が175人(45.8%)、70代が104人(27.2%)、80代が4人(1%)で、60歳以上の男性が64.9%を占める偏った構成になっている。むろん、委員が多様

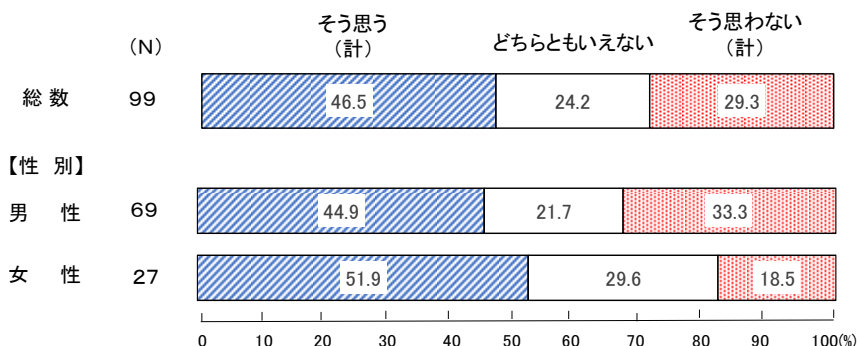
性への配慮を日常的に行い、小さな声をも汲み取りつつ、共助を実現するのであれば、性別が男性に、年齢が高齢に偏っていても差支えはない。ところが、上越市の地域協議会は複数の意味でそれが難しい状況にあることがわかった。アンケート調査に戻ってこの点を確認しよう。

まず運営実態を把握する。地域協議会での発言の程度を聞いたところ、委員の

77.4%は議場で「発言している（計）」と回答しており、開かれた運営が予想された。ただし、「発言していない（計）」との回答も21.5%あり、女性回答者の34.6%が発言していないことがわかった。調査では、発言しやすい環境があれば、発言したいと思

うかを聞いたが、発言していないと答えた女性の51.9%が「そう思う（計）」を選択しており、議事の運営や雰囲気の問題があると思われた（図4）。地域協議会においても、地域活動で見られた嫌厭が女性委員の側から示されたといえよう。

図4 地域協議会での発言意向（総数、性別）



次に、議題設定能力をみよう。地域協議会は住民の声を集め、表出する機能を持つ。裏を返せば、住民と地域協議会の認識は類似すると予想される。そこで、住民の課題認識を確認する。住民調査では、特に重要だと思ふ地域活動を13項目の中から2項目まで選択してもらった。すると、「生活道路、防犯灯などの維持管理」(25.2%)、「防災活動」(22.6%)、「地域福祉・介護・保健活動」(20.8%)が上位に挙がり、「おまつり等の親睦行事」(13.2%)が続いた。

地域活動の担い手不足は全国的に深刻化しており、活動の継続には何らかの工夫が必要になる。そこで有償ボランティアを活用した方がよいと思うかを尋ねた。結果は「そう思う（計）」が61.4%で事業継続の希望が相当あることが確認できた。次いで、導入してもよいと考える事業を事業例の範囲で聞いた。すると、生活環境美化、高齢者支援、移動支援、ケアラー支援、親睦

交流等に支持が集まった。事業選択は年代や性別により異なるため、過度な一般化を避けるべきだが、対応を求める事業が複数あることがわかった。

地域協議会は一連の地域需要を把握しているだろうか。地域協議会調査から確認しよう。地域協議会委員が対応を必要とする課題と判じた上位の項目は、高齢化(82.6%)、少子化(73.8%)、住民参加のまちづくり(50.1%)だった。次に、市ならびに地域が主体的に取り組むべき事業を16項目の中から3つずつ選んでもらった。結果、市には高齢者福祉(50.3%)、子育て支援(34.7%)、防犯・防災(32.1%)が、地域には親睦・交流(61.2%)、防犯・防災(43.0%)、健康づくり(29.1%)、文化スポーツ活動(26.9%)が割り付けられた。

要するに、委員たちは、インフラ整備および住民ニーズの高かったケアを行政の射程とし、地域協議会が、地域が主体的に

取り組むべき事業と認識するものは、町内会・自治会が担ってきた事業や委託事業の範囲に限られる傾向があることがわかった。例外は健康づくりだが、これは市が「地域支え合い事業」を一般介護事業として28区に委託しているためと思われる。

となると、地域協議会の議題設定と地域需要にはズレが生じているといえそうだ。理由を探ろう。地域協議会調査では、地域

課題を審議する自主的審議が少ない理由を複数列挙し回答を求めた。項目の1つに「地域課題がみつけれない」という選択肢を挙げたが、回答は「そう思う(計)」が37.5%、「そう思わない(計)」が38.4%だった。これを性別・年代別にみると、顕著な傾向が表れた(表1)。

表1 自主的審議が少ない理由： 地域課題がみつけれない

(%)

	(N)	そう思う	ある程度 そう思う	どちらとも いえない	あまり そう思わない	そう思 わない	無回答	そう思う (計)	そう思 わない (計)
総 数	461	12.1	25.4	18.0	20.0	18.4	6.1	37.5	38.4
【性別】									
男性	372	12.4	27.7	17.7	19.4	16.9	5.9	40.1	36.3
女性	78	11.5	16.7	17.9	21.8	26.9	5.1	28.2	48.7
【年代別】									
30代	3	33.3	-	33.3	-	33.3	-	33.3	33.3
40代	20	10.0	35.0	15.0	10.0	30.0	-	45.0	40.0
50代	44	6.8	20.5	18.2	36.4	18.2	-	27.3	54.5
60代	181	11.0	23.2	17.1	21.0	21.0	6.6	34.3	42.0
70代	192	14.1	28.1	19.8	16.7	14.6	6.8	42.2	31.3
80代以上	17	11.8	29.4	5.9	11.8	23.5	17.6	41.2	35.3

つまり、課題発見できないとする回答は、性別では、男性に高く、女性に低くなり、年代別では70歳以上で高くなることがわかった⁶。

背景には性別役割分業があると考えられる。住民調査で、日常生活や近い将来の不安を尋ねたところ、男性は経済的関心や集落・地区の将来への関心が高く、女性はケアや教育、防災への関心が高かった。敷衍すると、60歳以上の男性が地域協議会の多数を占める状況(回答者の71.8%)では、ケアが議題設定されることは難しいといえる。住民調査で示された地域協議会への

関心の低さは、地域協議会に対する有効性感覚の低さと関連するかもしれない。地域協議会が住民の抱く政策需要を把握し、それを政策形成過程に入力することで、地域需要に見合った公共サービスの提供に至るような審議が求められよう。

地域協議会に期待される議題設定機能を作動させる1つの方策と考えられるのが、女性の声の反映だ。有償・無償を問わず、ケア労働が女性に偏重する日本では、暮らし「やすさ」と「にくさ」の実感やその要因特定にも性別による違いがある。政策過程に入力される声が男性に偏る現状

に鑑みれば、女性たちの気づきや経験を積極的に取り入れることは、生きやすさにつながるサービスが何たるかを地域協議会委員に自覚させ、その供給を促す議題設定を可能にするかもしれない。むろん、実態化にはサービス供給を担う団体との連携が欠かせない。暮らしに必要なサービスを知る声を多角的に捉え、それに応える仕組みづくりが求められる。

4. おわりに

「共」を機能させることは可能かという最初の問いに戻ろう。上越市に限れば、「共」は維持されているものの、将来的な保障はないといえそうだ。地域に愛着や倫理的義務を抱き関与を続けるには、参加を通じた内面化が有効とされる。だが、地縁組織やボランティア団体への参加は減り続けており、負の循環が強まると予想される。人々の関心を少しでも地域に向ける方法はないのだろうか。この問題を考えるために、「生活づくり」のためのコミュニティを構築する意義を改めて考えよう。

玉野井の議論にあるように、工業化と福祉国家の定着は人々の生活の基盤の多くをコミュニティの外に移した。ところが、脱工業化と経済のグローバル化は福祉の源泉であった政府や企業の役割を細め、代替を家族に求めている。だが家族にも余力はない。共働き化や高齢化は家族によるケアを難しくしている。助け合いの仕組みづくりを地域社会に求めるのもこのためだ(宮本 2017)。

ただし、セーフティネットとして期待される地域社会はかつてのように対等なメンバーで構成されるものではなく、むしろ、経済的・社会的背景の異なる様々な人を抱える空間であることを前

提とする。ゆえに、そこでの助け合いは、ゆるやかな互酬性であることが期待される(平野 2012)。すなわち、困っている人がメンバーの力を借りて暮らしを築き、余裕ができた時に返礼するという中長期的な関係を予定する。即時的な応答を求めない互恵的な関係の下で支えられた記憶はコミュニティへの愛着を高め、恒常的な関与を促すかもしれない。

コミュニティのメンバーの生活づくりに必要なものは何か。それをどう提供し、支えあうのか。これを問いつけることが地域協働の課題かもしれない。むろん、それは容易でない。しかし、地域協議会の議論が「地域の活性化」ではなく「暮らし(生活づくり)」の議論に向き、地域の語りが助け合いにつながっていけば、住民の関心は高まり、関わり合いを持とうとする人が増えるかもしれない。これが本調査から得られた含意である。

謝辞

本研究は JSPS 科研費 JP19K01464、JP20H01459 の助成を受けたものです。調査に協力して下さった回答者の皆様と上越市役所、関係団体の皆様、研究協力者の栗本裕見氏、校正作業に尽力くださった安藤昌代氏に心から感謝申し上げます。

(注) -----

- 1 地域自治区の設置は旧 13 町村が先行し(合併特例法に基づく設置)、その後、旧上越市域に 15 区を設置した(地方自治法に基づく設置)。
- 2 本調査の結果は大学の紀要にも一部掲載している。さらに知りたい方は徳久(2022)を参照ください。
- 3 企画部の飯田豊氏と廣野莉早氏に担当いただいた。この場を借りてお礼申し上げます。

- 4 内訳をみると、関わっている団体数は1つが26.7%、2つが35.9%、3つが18.7%、4つ以上が18.7%で、複数団体への関与が多い。関与者（315人）の72.4%は町内会・自治会に加入している。
- 5 質問項目の多くは5件法を採用している。紙幅の関係で詳細を示せないため、「どちらともいえない」を除く4項目を2つに括って表記した場合、(計)と表示している。一部の図は(計)の値のみで作成し、また、クロス集計の図表では属性の無回答は省略している。
- 6 表1が示すように、地域課題がみつけれないとする回答は40代も突出して高い。紙幅の関係で、この問題については別の機会に検討したいと考える。

【参考文献】

- 玉野井芳郎（1978）.地域主義のために.玉野井芳郎ほか編「地域主義」.学陽書房.
- 徳久恭子（2022）.人口減少社会における公共サービスのあり方.「立命館法学」398号, 421-457頁. (<https://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/21-4/012tokuhisa.pdf>)
- 長洲一二（1980）.「地方の時代と自治体革新」.日本評論社.
- パトナム, ロバート. D.; 河田潤一訳（2001）.「哲学する民主主義」.NTT出版.
- 平野寛弥（2012）.社会政策における互酬性の批判的検討.「社会学評論」第63巻第2号, 239-255頁.
- 宮本太郎（2017）.「共生保障」.岩波書店.

筆者プロフィール

徳久 恭子（とくひさ きょうこ）

大阪市立大学大学院法学研究科博士課程を修了後（博士 法学）、同大学都市研究プラザ博士研究員、立命館大学准教授などを経て、2013年より立命館大学法学部教授に就任。専門は政治学。近年は主に、教育政策、コミュニティ政策、都市研究なども含めた現代日本の公共政策について研究している。

主な共著に「歴史としての日教組（上巻）」（名古屋大学出版会）、「縮小都市の政治学」（岩波書店）、主な著書に「日本型教育システムの誕生」（木鐸社）などがある。

