

〈3〉“まちづくり”と“多文化共生” をつなぐコーディネーション：社会 関係資本の戦略的見直し

福岡工業大学教養力育成センター 助教
坂本 文子

平成 24 年度～平成 27 年度
市政研究センター 専門研究嘱託員

1 はじめに

筆者はうつのみや市政研究センターの専門研究嘱託員として2012年度から4年間、地域コミュニティ施策の基礎研究に従事した。その後、2016年度から7年間、宇都宮大学地域デザイン科学部附属地域デザインセンター及び同大学社会共創促進センターにおいて、大学における産官学金連携のコーディネーターとして教育プログラムの開発や複合分野によるプロジェクトの立ち上げなどのコーディネーションに携わった。それらと並行して、地域コミュニティの衰退と外国人住民の増加に焦点を当てた地域コミュニティの在り方について調査・研究を行ってきた。現在は、福岡工業大学で地域連携を要する科目や社会学を担当している。

以上により、本論は、栃木県におけるコーディネーションの実践経験や調査・研究をふまえて、“まちづくり”と“多文化共生”の二つの視座より、地域コミュニティの形成・維持の社会関係資本を中心とする現状とそれらをつなぐコーディネーションの必要性について論じてみたい。

2 社会関係資本の位置づけ

2024年1月1日に発生した能登半島地震では、地域住民の日常的な関係構築の必要性和重要性を改めて私たちに強く印象づけた。しかし、非日常

に立ち現れる人々の「絆」は、平常時において、時に「しがらみ」にもなりうる。新自由主義が広く社会に浸透するなかで、「しがらみ」を嫌う人々の傾向は強まり、未だその終わりはみえない。

2000年にアメリカの社会学者R. パットナムが、それまで個人の資産とされてきた社会関係資本を社会やコミュニティに帰属するものとして、改めてその重要性を示したことにより、人々の紐帯と社会の関係に注目が集まった（『孤独なボーリング：米国コミュニティの崩壊と再生』）。

社会関係資本の定義は様々だが、他のメンバーに対する一般的な「信頼」、他者に手を差し伸べることが将来の自分の助けとなるという規範意識（「互酬性の規範」）、家族や親族を超えた幅広い人間関係の「ネットワーク」、これら3つの要素が社会的な紐帯を維持・強化し、社会や人を豊かにするものとして捉えられている¹。R. パットナムは社会関係のもつこれらの側面は、民主主義を健全に機能させる必須の条件であるとも指摘した（『哲学する民主主義：伝統と改革の市民的構造』）。

日本でも内閣府が、社会関係資本の培養となり得るボランティア活動の活発な地域は、他の地域と比べて犯罪発生率や失業率が概して低いことを明らかにした²。また、辻中らは、日本全国30万近く存在する自治会・町内会を対象にアンケート調査を実施し、自治会が社会関係資本の醸成に効果があると結論づけた³。

筆者も当時のうつのみや市政研究センター所長藤本信義先生と共に、宇都宮市における社会関係資本の実態に迫り、政策提案につなげようと、3年に渡って調査・研究を行った。市内全自治

1 稲葉陽二，2011，『ソーシャル・キャピタル入門：孤立から絆へ』中公新書

2 内閣府，2003，『平成14年度 ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』

3 辻中豊，ロバート・ペッカネン，山本英弘，2009，『現代日本の自治会・町内会 一第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』，木鐸社

会787の自治会長を対象に行った2013年度の調査（有効回答数660票，回収率83.9%）では，宇都宮市内の「近所づきあい」の状態を明らかにした。そこでは，「日常的に立ち話をする程度のつきあい」が半数を超え，「つきあいはほとんどない」，「あいさつ程度の最小限のつきあい」が約3割を占めた（図1）。そして，「近所づきあい」の特徴として，①「近所づきあい」と自治会加入率は正の相関関係にあること，ただし，②「近所付き合いの変化」，「自治会メリット」との関係は確認されず，自治会加入率が高いからと言って，近所づきあいが活発になったり自治会にメリットを感じたりするとは一概には言えないこと，③近所づきあいが「活発になった」地域では，班長会議を行っていること，④「近所づきあい」の程度が深い地域ほど「自治会活動に自由に使える場所」が「ある」ことを明らかにした⁴。

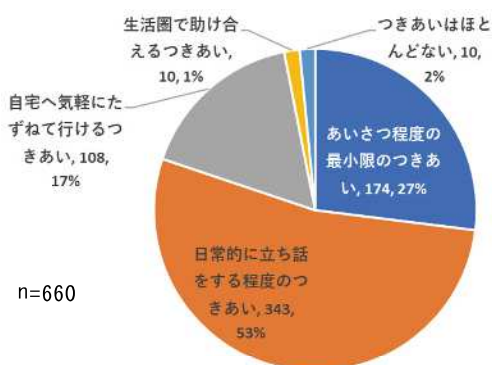


図1 2013年の市内「近所づきあい」の程度

筆者作成

さらに，同調査では，異質な者同士を結びつけるブリッジング（橋渡し型）要素が強いと想定される近隣の清掃・美化活動などの「清掃活動」，同質な者同士が結びつくボンディング（結束型）要素が強いと想定される祭り，伝統行事等の「行事」，ブリッジングとボンディングの両方の要素が必要となると想定される，集会所での茶会など

地域の人々が世代を超えて気軽に利用できる場所としての「居場所づくり」に着目した。その結果，「居場所づくり」を行っている自治会はより多くのネットワークを有していたことから，「居場所づくり」を促進する施策が社会関係資本の醸成に有効なのではないかとの仮説に至り，2014年度には地域の居場所づくりに着目した事例調査に乗り出すことになった⁵。

3 コロナ後の影響とデジタル化

(1) コロナ後の社会関係資本の現状

先の調査から10年が経過し，その間に新型コロナウイルス感染症の拡大で約3年もの間，対面による接触が極度に制限された。オンラインによるコミュニケーションが常態化し，遠方者とのコミュニケーションに対する利便性が高まった一方で，地域コミュニティの衰退は加速しているように感じられる。

福岡県内の人口約3万人の自治体では，新型コロナウイルス感染症拡大により，区長会の後に毎回行われていた懇親会が約3年間途切れている。関係者からは懇親会が重要な情報共有と関係構築の場になっていたため再開を求める声も上がっているが，飲食店も減ったことで再開の目途は立たっていない。そこに追い打ちをかけるように，今年度に入り，同自治体の各所で，住民自ら自治会加入の是非を問うアンケートを行い，その結果をもって集団で自治会を脱退する事例が相次いでいるという。まちの運営に関わる者たちが地域コミュニティの形成・維持に悲鳴を上げ始めている。このような事態は決して特異な事例ではなく，日本各地でいつ起こってもおかしくないだろう。

また，宇都宮市やその周辺の外国人コミュニ

4 坂本文子，2014，「少子・超高齢社会に向けた地域コミュニティの形成・維持のあり方 単位自治会を中心にしたネットワークの現状と課題」『市政研究うつのみや』10，45-54

5 坂本文子，2015，「地域の「居場所」とは何か ―ソーシャル・キャピタル醸成に向けた事例研究―」『市政研究うつのみや』11，47-56

ティも弱体化している。宇都宮市内で18年続く外国人住民主体で開催されるイベントが、2022年に対面で再開された時のことである。例年参加していた複数の団体が、メンバーの高齢化に加えてコロナ禍で長期間活動を停止していたことを理由に、参加を見合わせた。このイベントを牽引してきた外国人住民によれば、イベントが始まった当初ほどの活気はないという。同国人同士、外国人住民同士による地域コミュニティの形成・維持もまた、容易な状況にはない。

以上のことだけでは、新型コロナウイルス感染症の拡大による環境変化と社会関係資本の因果関係を語ることはできない。しかし、これらの事例は、地域コミュニティに対するノスタルジックな原点回帰ではなく、人々のつながりを社会関係資本として10年前よりも一層、意図的・戦略的に醸成していく必要性を示唆している。

(2) デジタル化が社会関係資本に与える影響

新型コロナウイルス感染症の拡大と並行して加速したのがデジタル化の動きである。地域コミュニティに関わる領域においてもデジタル化が積極的に図られるようになった。学校からのお知らせ、PTAの連絡、自治会の連絡、子ども会や青年会での連絡、ボランティアの募集などでデジタルが活用されている。こうした変化は、特に忙しさを感じる子育て世代には好意的に受け止められることの方が多いかもしれない。

だが、効率化を急ぐあまり、本来強化されるべき社会関係資本醸成の機会を“意図しない形で”奪う結果になっていないだろうか。急激な人口減少を乗り切るために必要なデジタルの活用と、社会やコミュニティに帰属する社会関係資本の形成・維持に必要なデジタルの活用は“意図して”区別されなければならない。そのためには、利便性や市場価値では測れない、つまりデジタルでは代替できない、人々の紐帯が果たす社会的機能を

しっかりと認識する必要がある。社会関係資本は市場の外にあるという意味において、市政が果たすべき役割は重い。

4 地域共創で新たなコミュニティ形成・維持のかたちを創る

人々の紐帯を考える上で考慮すべきもう1つの側面は急激な人口減少である。厚生労働省（2023年）による人口推計では、2070年の人口は8700万人。2020年の1億2615万人から50年で3900万人を超える人口が減少することが示された。関東の総人口4354万人（2022年10月1日現在）に置き換えてみると、たった50年で関東の総人口が1割程度しか残らない計算になる。

この人口減少のスピードに対応するまちづくりには、あらゆる分野が垣根を超えて「総動員」で挑む必要がある。多様な人々との対話や協働により共に新しい価値を創造しようとする共創（Co-Creation）や、これまで組み合わせたことのない要素を組み合わせることによって新たな価値を創造しようとするイノベーション／創造的破壊（Creative destruction）の動きが強まっている。

宇都宮大学社会共創促進センターの設立も、まさにこの時代の要請に対応したものである。通常、大学では産学連携部門と地域連携部門は別々のセクションで運営される。それらを一本化し、産官学金連携の総合窓口として開設されたのが同センターである。その取組の一環として2022年度には、主に若手起業家、経営者、第2創業者、創業予定者、自治体職員などを対象とした「ニューフロンティア・プログラム」が開講された。このプログラムは、異なる分野の人々が個人の能力を開発・習得するだけでなく、そこに集う人々のつながりが社会共創の起点となることが期

待された⁶。

リサイクル業を営む受講生の一人は、不当な廃品回収業者から被害を受ける地域住民の役に立ちたいと、住民から不用品を回収し、その利益の一部を自治会に還元する取組を行っていた。しかし、地域側の民間業者に対する不信感は強く、事業展開に困難を感じていた。受講をきっかけに大学や自治体との接点が生まれたことで、相互理解が進み、市が主催する講座に講師として招かれるなど、これまで事業者単独では難しかったリサイクル業を活かした地域自治運営の新たな形を実現させた。地域共創と地域コミュニティの形成・維持が結びついた事例である。

5 「外国人」とは誰なのか

(1) 多文化共生施策の概要

“多文化共生”に視点を移してみると、外国人の増加の話題は人口減少問題と併せて語られることが多いにも関わらず、未だ社会関係資本や社会共創に関する施策との連動はみえにくい。

2006年に総務省では多文化共生を「国籍や民族などの異なる人々が互いの文化的違いを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として生きていくこと」と定義した。

2022年6月には、関係閣僚会議により初の5ヵ年計画となる「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」（以下「ロードマップ」という）が決定された。そこでは目指すべき外国人との共生社会の3つのビジョン⁷と共に、中長期的な課題として「円滑なコミュニケーションと社会参加のための日本語教室等の取組」、「外国人に対する情報発信・外国人向けの相談体制等の強化」、「ライフステージ・ライフサイクルに応じ

た支援」、「共生社会の基盤整備に向けた取組」の4つの柱が示されている。「ライフステージ・ライフサイクルに応じた」という表現が示す通り、初めて省庁を横断する形で、外国人が日本に住民として明確に位置づけられた。

日本は、戦後から長きにわたり、外国人労働者を受け入れない方針を貫いてきた。そのため、これまで外国人が集住した地域では、自治体が独自の対応を迫られ、そこで外国人住民と接する人々の試行錯誤により対応が図られてきた。その象徴的な場が、2001年に発足した外国人集住都市会議である。1990年代以降外国人住民が急増した自治体がこの会議を通して国へ現状を訴え、対応を迫ってきた。こうした国への働きかけにより、2012年には外国人登録が廃止され、2019年には日本語教育の推進に関する法律が施行された⁸。

こうした外国人集住都市会議が果たしてきたボトムアップによる政策の展開から、改めてロードマップの位置づけを見てみると、現状に対する対応の遅れと同時に、大きな方針の転換がなされたことがわかる。

(2) 「外国人」住民の多様化

近年、スーパーやコンビニのレジで外国人店員を見かけることが日常となり、外国人住民の増加を身近に感じられるようになってきた。都市部だけでなく地方部も含めた外国人住民の増加は、労働力不足に対する補填という文脈で語られることが多い。実際、在留外国人数を年代別にみると生産年齢人口の割合が高い（図2）。しかし、2011年と2021年で比較してみると、10年間で全体は1.3倍になっているのに対し、65歳以上は1.5倍になっている。つまり、全国かつ長期的

6 宇都宮大学「宇大未来塾」ホームページ、<https://www.udai-mirai.net/nfp/>（2024年2月22日閲覧）

7 「安全・安心な社会」、「多様性に富んだ活力ある社会」、「個人の尊厳と人権を尊重した社会」の3つが示された。

8 本法の制定には日本語教育界からの働きかけも大きい。2021年1月に開催された外国人集住都市会議では、「多文化共生推進基本法の制定・外国人庁の設置」についての提言書が出されている。

にみると、外国人住民もまた高齢化してきている。この背景には、1970年代に入国した中国帰国者やインドシナ難民を中心とするオールドカマーと呼ばれた人々に加え、1990年代に入国した日系南米人を中心とするニューカマーと呼ばれた人々の存在があり、かれらを抜きに、現在の外国人住民をめぐる諸課題は語ることができない。

戦後からの国籍別の移り変わりをみても、日本と文化背景が近い中国人や韓国・朝鮮人などのアジアから、日系を中心としながら文化背景が異なるブラジル人、ペルー人など南米へと移り変わってきた。先に述べた通り、これらの受け入れ体制の多くは、オールドカマーへの対応を基礎としながら現場の不断の努力によりニューカマーに“かろうじて”対応してきたとも言えるだろう。現在、その延長線上で、インドネシアやバングラデシュ、パキスタンといった国々からきた、さらに異なる文化背景をもつムスリム住民が増加している。難民を中心とするムスリム住民の支援にあたる者からは、「日本人の感覚では想定できない様々な事態への対応が必要となってきた」と、今後の対応に不安を覚える声もあがっている。

在留資格別にみると、全国の在留外国人の半数以上が活動に制限のない在留資格を保有している（2021年12月末現在）。活動制限がある場合であっても、在留資格と実体が必ずしも一致しないケースも少なくない。廃止が決まった技能実習生制度はそうした問題の象徴的な在留資格である。その他にも、家族滞在で日本に暮らす子どもが日本で就職する際に在留資格を変更しなければならないことを知らず、就職が遅れるなどの問題が増えており、専門家らは警鐘を鳴らしている。

このように、「多文化共生」というスローガンの下で語られる「外国人」は、決して一様ではない。現場任せの受け入れや、現場が蓄積してきたノウハウだけでは、近い将来、地域社会の安定を保つことが困難になることが懸念される。

海外ルーツの人々が日本で生まれ、教育を受け、働き、家庭を築き、老いては介護が必要となり、死しては葬儀や墓地も必要となる。まずは、地域の構成員である外国人住民の人生もまた、私たちのすぐ隣に存在するという現実を、地域コミュニティの形成・維持の課題として、社会関係資本並びに地域共創の議論の遡上に載せていかなければならない。

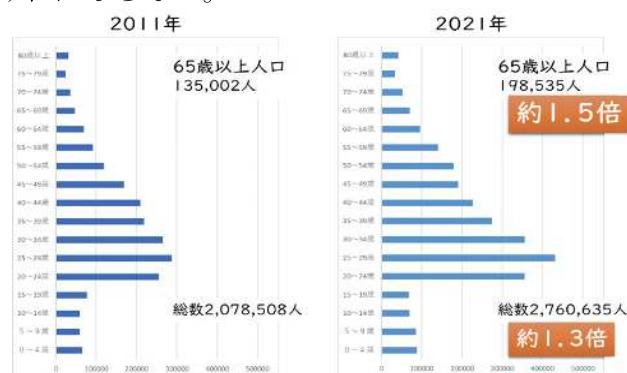


図2 年代別外国人人口の構成

在留外国人統計より筆者作成

6 “まちづくり”と“多文化共生”の接続に必要なコーディネーションの強化

(1) 無自覚な差別に気づく

外国人を含めた視点で取り組む必要があるという認識をもっても、実際にどう着手して良いのかわからないという声も増えている。

まず重要となるのは、過去に経験してきた「国際交流」のノウハウが、多文化共生に関して不十分であったり、場合によって不適切であったりすることを社会全体でしっかりと認識することが大切である。公衆の面前で「外人とつきあうなんて考えられない」と平然と話す女の子たち、「日本人みたい」が誉め言葉だと思って使う人々などに会う度に、無自覚な差別（マイクロ・アグレッション）の多さに驚かされる。

これは国際交流を否定するものではない。だが、多文化共生は、その交流の先に、もう一歩踏み込んだ相互理解と双方にとって不都合な「違

い」に折り合いをつけられるスキルが求められている。

(2) コーディネーターの重要性

社会関係資本を意図的・戦略的に立て直していく1つの手がかりとなり得るのが、“まちづくり”と“多文化共生”をつなぐコーディネーターの確保だと筆者は考える。

自治体国際化協会では、2006年度から全国市町村国際文化研修所と共催し、「多文化共生にかかる各種施策の企画・立案や具体的な事業展開に必要な知識やスキル等」を習得した「多文化共生マネージャー」の認定を行っている⁹。

こうした専門的コーディネーター養成の仕組みも整いつつあるが、筆者が普段接する多文化共生に取り組む人々からは、自治体や自治会など地域との連携の難しさが語られる。つまり、まちづくりに関わる人々が地域コミュニティの形成・維持の課題として多文化共生の具体的な取組の糸口を見出せない一方で、多文化共生に関わる人々もまた、まちづくりに具体的な糸口を見いだせずにいる。分野間に存在する文化・慣習等の通訳者となって、多文化共生のノウハウと共に地域共創を生み出す力を備えたコーディネーションとそれを担える人材が必要である。

筆者は、宇都宮市内で2017年から3年間、まちづくりと福祉分野と多文化共生に関わる中間支援者たちを対象にアクションリサーチを行った¹⁰。その結果、日本人住民を対象にしてきた中間支援者であっても外国人住民を対象にしてきた中間支援者と連携することで、外国人住民を交えた参加者同士のコミュニケーションを円滑にする役割を

果たせることを明らかにした。関わった組織において、調査終了後も外国人住民を意識した情報発信を行ったり、居場所づくりを行う住民とそのエリアで働く技能実習生がハザードマップと一緒に見る機会をつくったりするなど、これまでの活動に新たな展開が生み出されている。

また、筆者が共同代表を務める任意団体TABUWATAでは、“まちづくり”と“多文化共生”との接続を意識し、宇都宮コミュニティFMや宇都宮青年会議所、市内に支店を置く企業と連携してきた。活動を通して日本人の外国人住民に対する理解が深まったり、外国人住民のまちづくりへの主体的参加の機会が生まれたりしている。

地域コミュニティ形成・維持の観点から“まちづくり”と“多文化共生”をつなげられる組織も人材も、外国人住民の数に対して極めて少ない。新たな人材の確保が難しい場合であっても、各分野でコーディネーションを担う者たちが“多文化共生”領域の知識や経験を積める機会の創出が必要である。

7 おわりに

これまでの“まちづくり”は、例えば、地域に子どもが増えたら新たな学校を建設するといった明確なゴール（＝「絶対解」）に向かって必要な情報や資材、人材などを揃えていけばよかった。しかし、社会全体が縮退するなかでの“まちづくり”は、廃校をどうするかといった「絶対解」がない状態から、一人でも多くの利害関係者が最善だと思える答え（＝「納得解」）を導き出さなければならない。多文化共生を含むコーディネーションには、さらに複雑な条件下で、この「納得解」へと導く重要な役割を担う。多様な価値観の間で合意形成を図れるプロフェッショナルの育成は、社会関係資本を醸成するプロフェッショナルにもなり得るだろう。

9 2023年3月31日現在、全国678名が活動している。

<https://www.npotabumane.com/%E5%9B%A3%E4%BD%93%E6%A6%82%E8%A6%81/> (2024年2月29日閲覧)

10 坂本文子、2019、「在住外国人の地域コミュニティ参加に向けた中間支援の役割と可能性：栃木県中核都市A地区におけるアクションリサーチ」『地域デザイン科学：宇都宮大学地域デザイン科学部研究紀要』6, 35-48.