

無縁社会と地域コミュニティの再生

— 大都市・東京の現状と課題からの考察 —

山本 和興・平松 優太

はじめに

近年、急激な失業者や生涯未婚者、単身者の増加など、老後まで見据えて安定した生活を送ることが困難な時代になりつつある。その結果、これまで家族や地域、会社のつながりで対応していた課題（介護、子育て、防犯、防災など）や、社会環境の変化により生じてきた新たな課題（単身世帯の高齢化、孤独死や引きこもり、旧住民と新住民のコミュニケーションの欠如によるトラブル、子育て家族の孤立など）が顕在化してきている。こうした問題は複雑に絡み合い、解決を一層難しくしている。

また、東日本大震災を経験し、緊急時に一人でも多くの命を救うためには、行政の活動だけでは限界があり、改めて地域における身近な支え合いが大切であることが実感された。

しかしながら、これまで、生活の近代化や都市化の進展に伴い地域のつながりが希薄になっていく中においても、その重要性に十分目を向けてこなかった。それは大都市ほど顕著であり、人とのつながりが希薄な社会の側面を捉え、「無縁社会」と呼称されるようになった¹。

ここで、少し立ち返って考える必要がある。一体、この「無縁社会」とは何か。文字通り解釈すると「縁の無い社会」ということになるが、より一層論点を絞ると、「縁の無い社会」というものは存在し得るのであろうか。人間は社会的動物であることはいうまでもなく²、縁が全く「無い」ことの証

1 島田裕巳著『人はひとりで死ぬ—「無縁社会」を生きるために—』日本放送出版協会、2011年

2 大塚桂著『ヨーロッパ政治理念の展開』信山社、2006年

明が理論上不可能に近いにも関わらず³、この言葉は世間では広く、また特に疑問もなく、自然に受け入れられている。正確には「極めて縁が希薄な社会」ということになるであろうが、なぜ「縁の無い社会」という表現がされているのだろうか。これが筆者らの問題関心であり、本研究の出発点である。

ところで、「無縁社会」の問題はそれぞれが複雑に絡み合っているため、個別の解決策では本質的な解決に繋がらないことが多い。例えば、「孤独死」の未然防止策として見守り事業などが挙げられるが、この事業単独では問題の本質的な解決に繋げるのは難しい。よって、本稿では、無縁社会と呼ばれる社会問題の本質的な解決に迫るため、『無縁社会』という抽象的な概念から具体的な問題点を明らかにし、明らかとなった問題点を複合的な社会問題として把握することで原因を探り、何らかの解決策を模索することを主題とした。

主題の分析に際し、まず、第1章において、これまでの「縁」の研究による3分類である「血縁」、「地縁」、「社縁」を基に「無縁社会」の現代的位相を整理し、その本質的な解決を「自助」、「共助」、「公助」の概念から検討し、「共助」の役割強化とそれに果たす地域コミュニティの意義を提起した。第2章では、大都市東京の無縁社会の現状について、地域から孤立しがちな人々の研究成果を紹介し、東京都の孤独死の推移を示す一方で、東京都が実施した各種の都民意識調査データを分析し、地域コミュニティ活動への参加の契機を考察した。こうした東京都の現状を踏まえ、第3章では、「地域コミュニティ」の活動実態について、東京都内を研究対象として現地調査を実施した。字数に限りがあるので、ここでは3事例について報告した。最後に、現地調査の知見から導き出された行政の課題について述べることにする。

なお、本稿は、東京都の全庁的な職員研修である「平成23年度都市政策研修」に参加した有志によって、本研修終了後も自主的に実施してきた継続研究の成果である。したがって、文中意見は筆者らの個人的見解であることを予めお断りしておく。

3 有馬頼義著『悪魔の証明』中央公論社、1963年

第1章 無縁社会と称呼される現代社会

1 「縁」の「無い」社会は存在しうるのか

無縁社会という言葉を文字通り解釈すると「縁の無い社会」ということになる。しかし、人は社会で暮らす限り、誕生とともに血縁を結び、その後も地縁、社縁といった他者とのつながりを築きながら人生を歩む。それ故、筆者らは、「縁」は完全に「無く」なることはなく、むしろ、様々な機会を通じて濃密になったり希薄になったりすると考えた。つまり、問われるべきは関係のあり方＝程度であろう。

このことは、昨今のソーシャル・キャピタル論の要請から考えても理解できる。当該研究の実践においては、様々な指標を用い、その多寡を測る試みがなされている⁴。つまり、議論の中心は「有るか、無いか」ではなく、「どの程度あるか」である。19世紀にジョン・デューイが『学校と社会』において「ソーシャル・キャピタル」という語を使って、その概念が「有る」ことを発見した100年前であれば、「有るか、無いか」という議論は意味を持ったと考えられる。しかし、ロバート・パットナムの『孤独なボウリング』が知られた2000年以降は、議論の中心がソーシャル・キャピタルの蓄積度合いに移行している⁵。

それにも関わらず、現代社会はなぜ「縁の無い社会」という表現がされ、しかも一般に疑問なく受容されているのであろうか。その原因は、我が国で議論されている「無縁社会問題」の発端となった中心的テーマに求めることができる。

2 無縁社会に対する一般的見解

「無縁社会」とは、NHK スペシャル『無縁社会～“無縁死”3万2千人の衝撃～』（2010年1月31日放送）での使用をきっかけとして急速に普及した、「人とのつながりが希薄な社会」を端的に表す言葉である。

4 稲葉陽二著『ソーシャル・キャピタル入門』中公新書、2011年

5 柴内康文訳『孤独なボウリング』柏書房、2006年

上記番組は、ここ数年、身元不明の自殺と見られる死者や行き倒れ死など、統計上では分類が困難な「新たな死」が急増し、いわゆる「無縁死」をする人が全国に少なくとも年間3万2千人いること、また、社会に居場所がない人が世代や地域を問わずに増加していることに焦点を当てていた。この単語が新語・流行語としてノミネートされた2010年は、相次ぐ「消えた高齢者」問題が連日のように報道され、都内では遺族による年金不正受給事件とも相まって⁶、家族とのつながりが弱体化していることが強調された。

また、当時は、リーマン・ショックなどの影響により、大量の派遣切りや採用内定取消し問題など、安定した生活の実現を阻害する出来事が多発していた。図1は「東京都における世代別完全失業率の推移」であるが、2008年後半以降、15～34歳や55～64歳での完全失業率（特に男性）が急増していることがわかる。

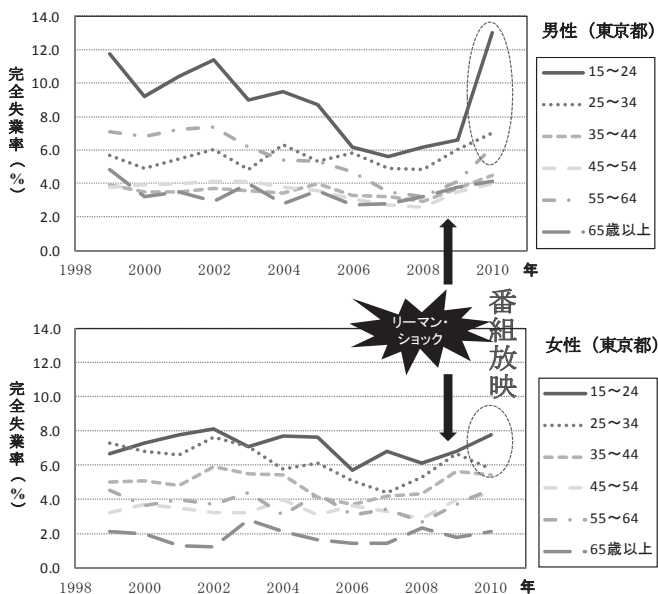


図1 東京都における世代別の完全失業率の推移

資料：東京都総務局「東京の労働力（労働力調査結果）」より作成

6 読売新聞「白骨遺体 都会の死角…大田の『104歳』」（2010年8月21日）

このように「孤独死」や「派遣切り」がエポックメイキングな社会問題として認識され、こうした問題が生じる不安定な社会のありようをタイムリーに捉えた「無縁社会」という言葉は広く国民に浸透した。

これら無縁社会の発端となった社会問題は、代表的な「縁」の3区分である「血縁、社縁、地縁」に従って分類すると、血縁と社縁の問題ということになる⁷。

血縁は、親兄弟をはじめとした血縁者との間に結ばれる縁であるため、出生に伴って誰もが必ず一度は結ぶこととなる縁である。しかし、親元を離れて連絡を取らない生活が長くなることなどで徐々に希薄化し、両親や兄弟等の死亡によって、最終的には断絶する余地がある。このことから、死などの避けがたい出来事により途切れる性質を持っている。

一方、社縁は、就職など組織に所属することで形成される人間関係により結ばれる性質を持っている。だが、このことは同時に、退職等によりそこから離れることで希薄化が進むことを意味している。特に、新卒一括採用及び終身雇用の制度が根強く残る日本では、一旦、就職の機会を逃すと「社縁」を築くこと自体が難しい。さらに、近年増加している非正規雇用者は、労働力の囲い込みによらない流動的な雇用であるため、その場限りの希薄な縁になりがちである⁸。

このように、血縁や社縁は、それぞれ家族・親族、会社等の組織との繋がりのことであり、その縁を持つということは、即ちその構成員であることが前提要件でもあり、存続要因でもある。よって、その繋がりが単純に途切れてしまえば、限りなく縁が薄い状態となり、世間感覚でいうところの「無縁」に近い状態となる。現に孤独死や無職といった、生命を維持しがたい状況にまで追いやられる性質を内在している。

しかし、血縁や社縁と比較して、「地縁」だけは、人々が地域で暮らしていることを鑑みれば、希薄になることはあっても、決して「無く」なること

7 橋木俊詔著『無縁社会の正体～血縁・地縁・社縁はいかに崩壊したか』PHP研究所、2011年

8 三枝匡、伊丹敬之著『「日本の経営」を創る』日本経済新聞出版社、2008年

はない。なぜなら、「地縁」は地域という空間を媒介として形成されるものであり、その地域空間自体が無くなることのないためである。そのため、転居等の事情により元の居住地における「地縁」が希薄になったとしても、転居先で新しい「地縁」が形成される可能性がある。つまり、再構築の余地がある縁だと言ってもよい。そして、この点が、我々が社会の「無縁化」と「希薄化」を峻別して捉えている論拠である。「地縁」の存在によって、社会は無縁化せずに希薄化した状態で留まる、いわば最後の砦として機能すると考えられる。

こうして見ると、「無縁社会」と呼ばれる現在の社会の実態の分析にあたり、「縁（少なくとも「地縁」）が無い状況などあり得ない」という前提に立つことによって議論の整合を図ることが重要である。これは、背理法の考えに基づくものである。つまり、無縁社会をめぐる一般的な見解は、マックス・ウェーバーの議論を借りれば、「血縁」、「地縁」、「社縁」といった理念型を設定するに留まっているといえる⁹。これらの縁は、時代の進行（近代化の深化と置き換えても良い）につれ、「血縁」「地縁」から「社縁」へと移行する過程にあると単線的に捉えられていた。しかし、実際にはそれらが同時併存していることは歴史が示すとおりであり、いずれも人間が生活していく上で必要不可欠な「縁」、すなわち「関係」である。

しかし、これまで述べてきたとおり、昨今問題になっている「無縁社会」は、「孤独死」や「派遣切り」といった問題に代表されるように、その根源は「血縁」や「社縁」の解体もしくは危機的状況の問題として捉えることができる。その中においても、各種の縁が無くなっていく過程において「地縁」だけは方程式の定数項のように消えることのないものであると、筆者らは考えている。何故なら、地域空間の存在そのものと、そこで人々が生活している実態があるからである。

また、この議論を価値規範的に分析しなおすと、地域空間には、個人だけでなく、様々な主体（行政を含む）によるアプローチが可能となる点で、問

9 大塚桂著『政治学言論序説』勁草書房、1998年

題の解決の糸口があると考え。民事不介入原則のある家庭空間や、経済社会状況という外部環境に左右されやすい企業空間は、一種の意思決定におけるアリーナであるが¹⁰、そのアリーナに参入できるアクター（主体）は限られてしまう。一方、地域空間というアリーナであれば、多様なアクターが参入しやすい性質を持つことから社会課題を解決し得る可能性が比較的高い空間である。そして「地縁」を解決の糸口として解決策を模索するため、我々は地域コミュニティに注目した。

それでは、上記のように三つの「縁」が希薄化しているとして、その「希薄化」とは具体的にどういった状況を指すのであろうか。これを「無縁社会」の本質として、分析概念を示しつつ、地域コミュニティを中心に議論する。

3 「無縁社会」の本質的解決に向けて～自助、共助、公助の概念を用いて～

ここでは、「無縁社会」をめぐる議論でしばしば取り上げられる「自助」、「共助」、「公助」といった「助」の概念に着目し、議論を進めることとする。

「助」の概念を用いた諸問題の分析・研究には、大きく分けて「自助」、「共助」、「公助」の三つに分類するものと、これに「互助」を加えて四つに分類するものの2つが挙げられる。例えば、東京都の猪瀬直樹副知事（当時）は、「助」の概念を「自助」、「共助」、「公助」の三つに分類している¹¹。一方、厚生労働省では、「自助」、「共助」、「公助」に「互助」を加えた四つの「助」の概念を用いている¹²。これらの意見を踏まえた上で、我々の考える「助」の考え方を示す。

まず、「助」の概念を「自助」、「共助」、「公助」の三つに分類することとした。「共助」と「互助」を一括りにした理由としては、多くの人にとって「互助」

10 藪野祐三著『政治的アリーナにおけるシステムとアクターの相克』九州大学法政学会、1998年

11 日経BP社ホームページ『復興ニッポン（首都直下型地震 東京都の対策を紹介する）』2011年9月6日

12 「地域包括ケア研究会 報告書～今後の検討のための論点整理～」(2008年度老人保健健康増進等事業)

と「共助」の違いはイメージしづらいものであることによる。両者は「人々の相互扶助」という点で共通していることもあり、全体を「共助」として括り、その中で特に住民同士の相互扶助（上記、厚生労働省報告書でいうところのインフォーマルな相互扶助）について「互助」と捉える方が妥当であると考えた。

我々の考える「助」の定義は以下のとおりとなる。

- ・ 自助：自ら働いて、又は自らの年金収入等により、自らの生活を支えること
- ・ 共助：人々の相互扶助であり、「自助」及び「公助」を補完すること（特に住民同士の相互扶助のことを「互助」という）
- ・ 公助：「自助」では対応できない困窮等の状況に対し、所得や生活水準・家庭状況等の受給要件を定めた上で必要な支援を行い、人々の基本的な生活権を保障すること

これらの概念を踏まえると、人々の間にある縁とは、「共助」（及び「互助」）にあたると思われる。

近代以前より、「惣村」と呼ばれる地域の基礎集団には、秩序を保持するためのコモンルールとしての慣習・成文による村法（オキテ）があり、共通財産である土地や河川の共同利用を「入会」（イリアイ）と呼んだ。当該ムラの政治的意思決定機関として「惣百姓寄合」（ヨリアイ）があり、集団ごとの祀る神を持った宗教施設としての鎮守（チンジュ）を備え、市民社会というフェーズに移行する前の段階として「民間社会」が醸成されていた。その基盤となっていたのは、イエやムラに内在する濃密な人間関係であった¹³。

戦前の日本においても、イエやムラ中心の農村社会であり、所得水準は低く、自らの生計を自ら立てる「自助」に全面的に頼ることは困難であり、それを補完する「互助」が人々の生活に大きく作用していた。一方、社会保険

13 深谷克己著『江戸時代』岩波書店、2005年

や生活保障を行う制度は未発達であり、「共助」や「公助」の存在は比較的小さかったが、その後、高度経済成長を経て個人の所得水準が上がり、一人で生計を立てることができる人が増えたため、生活の基本が「互助」から「自助」にシフトすることとなった。

また、高度経済成長の成果を国民福祉の充実に還元しようとする動きが広がり、国民皆保険・皆年金を基本とする社会保険制度、つまり、「共助」の整備が進んだ。その一方で、「自助」が困難であり「共助」の仕組みから漏れた人々は生活保護制度などの「公助」に依存することとなった。

しかし、高度経済成長期が終焉を迎え、少子高齢化が進むと、財政問題との調和を図る観点から、社会保障制度の全面的な見直しが行われた。さらに、少子高齢化が加速化する一方で、バブル経済が崩壊し、低成長時代を迎えたことで、社会保険財政は悪化の一途を辿っている¹⁴。「共助」は不安定化しているといえよう。

「互助」については、イエヤマの解体、大都市圏への人の移動や核家族化が進行する中で、衰退したと考えられる。

過去の農村社会の特徴である地域内の相互扶助が残存しながらも、「自助」と「公助」が確実に拡充していく社会では、徐々に「互助」の必要性が希薄になってくる。例えば、育児で悩んだ場合にも、何事にも口を挟んでくる隣近所の住民に相談すること（「互助」）に比べ、役所の窓口やコールセンターに電話し、専門スタッフのアドバイスを受けた（「公助」）方がよっぽど気が楽である。

このように生活の基本が「自助」におかれ、「公助」が整備され、かつ「個人主義・自由主義」が人々の間に広まった状況では、「互助」による支援の量・質はいくぶん頼りなく見るとともに、人々に「煩わしさ」を感じさせる存在となった。

以上より、こうした現在の日本社会では、人々の生活の軸足が心もとない「自助」と「公助」に置かれる一方で、それらを補完すべき「共助」（及び「互助」）

14 厚生労働省 政策レポート（戦後社会保障制度史）

が人々の意識から抜け落ちた。こうした状況こそが「縁が希薄化している社会」の実態、つまり、「無縁社会」の本質だと仮定した。

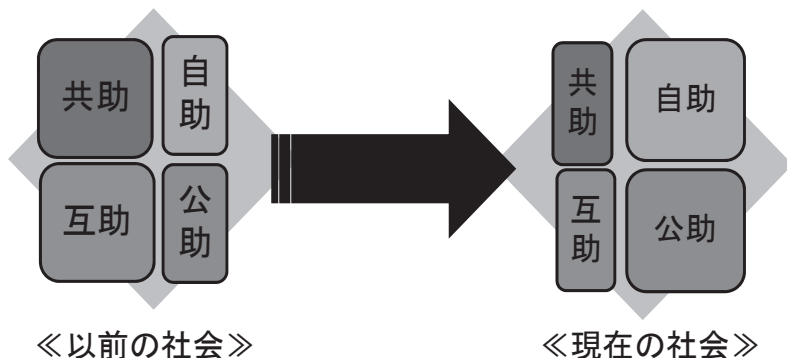


図2 無縁社会の本質

4 無縁社会と地域コミュニティの関係性

これまで「無縁社会」の本質は、人々の生活の軸足が「自助」又は「公助」に置かれる一方で、「共助」（及び「互助」）が人々の意識から抜け落ちている状況にあることを述べた。しかし、既述のとおり、少子高齢化の進展のもとで、「自助」の基盤である家族機能そのものの弱体化と、「公助」の基盤である国家ならびに自治体財政が逼迫している現代社会にあっては、「共助」（及び「互助」）にこそ可能性を見出した。厳しい社会環境の下、自力では支えきれず、今までのような手厚い公的援助が期待できない時代においては、共助を基軸とした社会の構築が求められる。そこで、その担い手について考察する必要がある。それでは、その担い手とは具体的には何に該当するのだろうか。

人々の間にある縁を「共助」（及び「互助」）と捉えていることを踏まえれば、人が「血縁」を結んでいる象徴である家族や親族、「社縁」を創り出す会社がその担い手として挙げられよう。そして、その中でも、「地縁」が形を持ったものである「地域コミュニティ」に注目した。なぜなら、既述のとおり、希薄化している血縁、地縁、社縁の中で、「地縁」だけは唯一「無く」

なることがないからである。

これより、「共助」（及び「互助」）の担い手となりうる地域コミュニティについて論じ、「無縁社会」と地域コミュニティの関係性を明らかにしていく。田中滋（2009）によると、コミュニティ機能の基本の一つは「互助」にほかならず、「互助」の柱は、共有部分（コモンズや入会地）の使い方と、冠婚葬祭や農繁期などにおける生活と仕事の支え合い方のルールが中心であった¹⁵。一方、石田路子（2004）は、当事者を除いた「互助」の主体として、生活圏を共にしているコミュニティ内の近隣住民や、知人・友人といった個人的ネットワークで結ばれた人々を挙げている。石田は、支援の内容が日常的な生活における定型的かつ継続的な場合は、生活圏を共にしている近隣の人々による支援が不可欠である、としている¹⁶。

また、消防庁国民保護・防災部防災課による平成21年3月「災害対応能力の維持向上のための地域コミュニティのあり方に関する検討会 報告書」では、地域コミュニティの機能として、①冠婚葬祭、福祉等個人や家族のみでは対応できない事案に対処する相互扶助機能、②経済活動でカバーしきれない文化や伝統といったソフト面の管理、継承を行う地域文化維持機能、③まちづくりや防災等地域全体に関わる事案で地域住民の協力が不可欠な課題の調整を行う利害調整機能、等が挙げられている。これらの活動は、上記から分かるようにそもそも「自助」のみで成すことは困難である。また、採算面などから市場で取引されにくいサービスであるため、民間企業の参入は難しく、さらに個々人の生活に密着しているため、行政による「公助」にもそぐわない分野である。このようなサービスの間隙を埋めるように作用してきたのが、人々の相互扶助たる「共助」（及び「互助」）であり、その担い手として機能してきたのが地域コミュニティということになる。

以上から、「無縁社会」と呼称される現代社会においては、**地域コミュニティがその担うべき機能（「互助」（及び「共助」）を果たしていない、という仮**

15 田中滋著論文「新しい互助のかたち」2009年

16 石田路子著論文「地域社会における自立支援システムについて—日本の福祉構造改革と自助・互助・共助および公助—」2004年

説を立てることができる。そのため、孤独死といった「無縁社会」にまつわる諸問題の解決の糸口を見つけていくためには、地域コミュニティの「再生」について検討する必要がある。それでは、我々が職務のフィールドとしている東京都の現状はどうなっているのか。都内における地域コミュニティをめぐる現況を探ることとした。

第2章 東京都における「無縁社会」の現状と課題

本章では、東京都を対象に、前章で検討を行った「無縁社会」の現状と抱えている課題について、統計データと各種の意識調査の結果をもとに検討していくこととしよう。

1 「孤独死」からみる東京都の「無縁社会」の現状

(1) 地域から孤立する可能性について

東京都の現状を調査するにあたり、まずどのような人が地域で孤立しがちであるかについて述べ、次に「無縁社会」における様々な社会問題について述べる。

図3は、『平成19年版 国民生活白書』における、地域から孤立する確率を示したものである。地域で孤立する確率が低い人は、子どもや配偶者がいること、居住年数が5年以上であること、農山漁村地域に住んでいること等が挙げられるが、これらの人にはある共通点がある。それは、理由の如何に関わらず、「地域との関わりを避けて生活することが難しい」という点である。そのため、これらの人には何らかのしがらみが生じやすい面はあるが、地域から孤立する確率が下がる。一方、地域で孤立する確率が高い人には、反対の特徴が見受けられた。つまり、現在の住居に一時的に住んでいるだけの場合（借家住まいなど）や、仕事の都合で家を留守にしがちな場合（サラリーマン）等、「地域との関わりを避けても生活できる」という点である。そのため、これらの人はしがらみが生じにくい面はあるが、地域から孤立する確率が上がる。

以上のことから、地域で孤立する確率が高い人の多くは、地域と関わる機会が相対的に少ない人（すなわち、家族の世帯人員数が少ない人）であるとわかる。

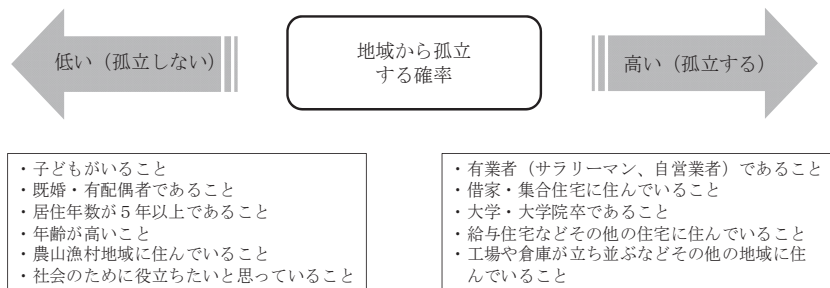


図3 地域から孤立する確率（資料：平成19年版 国民生活白書より作成）

(2) 東京都23区内における孤独死の状況

無縁社会における問題の1つである「孤独死」について、東京都23区内を対象に調査を行った。孤独死はテレビや新聞などで頻繁に取り上げられているにも関わらず、長い間明確な定義は存在しなかった¹⁷。そのため、東京都監察医務院の金涌佳雅医師らの先行研究に従い、「自殺や事故死、死因がはっきりしないケースのうち、自宅で死亡した一人暮らしの人」を対象に、東京都における年齢階層別・性別による孤独死の状況を調査した。この結果、男性が女性よりも多く、特に60代で最もリスクが高まることが確認できた（図4）。また、一般的に、孤独死は高齢者に多い問題と捉えられがちだが、現実には20代から増加し始めている点を確認できた。

17 都内においては2012年8月に足立区が「孤立ゼロプロジェクト推進条例」の制定にあたり「世帯以外の人と会話をする頻度が1週間に1回未満」といった数値を用いた「孤立状態」の定義付けを行った。

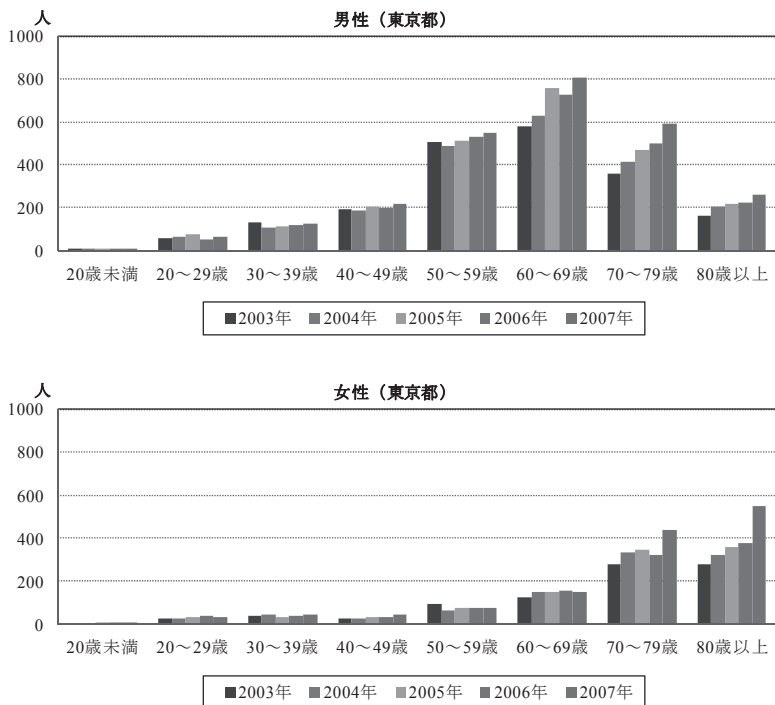


図4 東京都における孤独死の推移（男女別）

資料：東京都監察医務院「東京都23区における孤独死統計（平成15～19年）：世帯分類別異常死統計調査」より作成

2 都民意識調査からみた東京都の「無縁社会」の現状

次に、無縁社会における問題とその解決について、「意識」の面からみてみよう。

(1) 高齢期を迎える世代の意識調査

東京都「平成20年度第3回インターネット都政モニターアンケート」によると、団塊の世代を含め、これから高齢期（定年退職後、定年がない場合は60歳以降）を迎える人の8割以上が地域活動・社会貢献活動への参加意

欲を持っていた（図5）。そのため、これまで仕事を通して得ていた充実感や達成感を、今後は地域活動や社会貢献活動という新しいフィールドで求める方向へシフトする人が増えると言える¹⁸。

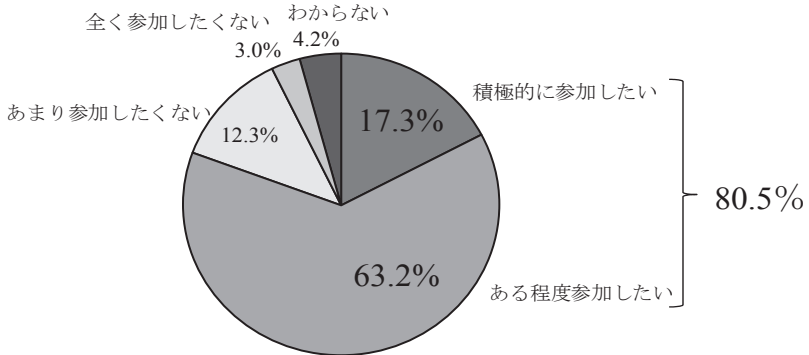


図5 地域活動・社会貢献活動への参加意欲（東京都）

東京都「平成20年度第3回インターネット都政モニターアンケート」より作成

しかし、具体的な統計データは存在しないものの、実際に地域活動や社会貢献活動に参加している人はずっと少ないというのが多くの人の実感だろう。本調査は東日本大震災の前に行ったものであるが、大震災を経ても実際に活動するまでには至らず、依然として意識と行動の間に大きなギャップがあることが推測される。

(2) 働き盛りの世代の意識調査

また、東京都「仕事と生活の調和に関する世論調査（平成20年5月）」によると、居住地域の自治会やボランティアなどでの自身の活動に不満を持つ人が平均して3人に1人はいることが分かった。

性別・年齢別にみると、男性が女性よりも高く、特に20～30代の独身男

18 東京都福祉保健局「団塊世代・元気高齢者地域活性化推進協議会 最終報告書」（平成22年3月）では、高齢者が主体となって豊かな地域社会をつくるため、地域活動を通じた新たな「生きがい」さがしを推奨している。

性では4割以上の人々が不満を持っていた。また、一日の勤務時間・通勤時間の合計別にみると、合計が14時間～16時間までの人では不満度が徐々に高まっており、16時間以上長い人では低下していた。この理由としては、勤務時間・通勤時間が長くなるほど、地域活動に充てられる時間が少なくなり、ストレスが溜まりやすいといえた。そのため、勤務時間・通勤時間が12時間を超えたあたりから、「大変不満である」人の割合が増加した。

また、職業別にみると、特に専門・技術職では高く、2人に1人は不満を持っていた(表1)。一方、主婦や学生、販売・サービス職では不満を持つ人が4人に1人になるなど、遥かに少なくなっていた。この理由としては、専門・技術職のような仕事は他の仕事と比べて相対的に職場の外の人と接する機会が少なく、ストレスが溜まりやすいといえた。

これらの結果から、「日頃から地域の人と関わる機会が少ない人ほど、地域活動・社会貢献活動への参加意欲が高いこと」が確認できた。

表1 地域の自治会やボランティアなどでの活動に対する満足度(職業別)

	大変満足している	まあ満足している	無回答	やや不満である	大変不満である
自営・家族従業(297)	9.8	53.2	3.4	27.3	6.4
勤め(計)(1080)	5.2	59.0	2.2	29.3	4.4
経営・管理(73)	11.0	52.1	1.4	32.9	2.7
専門・技術職(87)	3.4	48.3	1.1	40.2	6.9
事務職(522)	4.8	62.1	2.5	26.1	4.6
労務・技能職(241)	6.6	55.6	2.1	32.4	3.3
販売・サービス職(155)	2.6	63.2	2.6	27.1	4.5
主婦(386)	8.8	59.8	1.6	25.9	3.9
学生(34)	11.8	52.9	2.9	26.5	5.9
無職(266)	7.1	53.8	1.5	28.2	9.4

東京都「仕事と生活の調和に関する世論調査(平成20年5月)」より作成

(3) 共助を推進していくための意識調査

東京都「平成23年度第4回インターネット都政モニターアンケート」によると、共助を生みだしにくい東京都において、共助を推進していく上での課題は、大きく2点あることが分かった。

課題① 共助を推進するために、具体的に何をすればよいか分からないこと

課題② 共助を推進するために、個人情報保護との兼ね合いがあること

各課題に関するご意見（一部抜粋・要約）

①に関するご意見

- ・地域活動に参加していないのですが、地域活動に参加しやすい仕組みがあるといいです。具体的に何をすればいいかは分かりません。
- ・各人が日本人に古くからある「困ったときはお互い様」的な発想をする必要があるが、どのような事をすれば共助につながるのか具体例をあげて啓発してほしい。

②に関するご意見

- ・やはり近所にどのような人が住んでいるかが分からないと“共助”は難しいと思う。プライバシーの関係で難しいとは思いますが、まずは自宅の近所の住人を知ることが第一歩だと思う。
- ・日頃から、近所づきあい大切さを学び、自ら地域のために尽力する姿勢が欲しい。個人情報保護の名のもと、独居の高齢者はますます孤立してしまいます。都政がやるべきことはやさしさのあるきめ細かい政策だと思います。

多くの都民は、地域で共助を推進するためには、日頃からの近所づきあいや、地域との触れ合いが大切だという点は理解していた。

しかし、仕事などが忙しいため時間がなかつたり、きっかけがなかつたりするため、具体的に行動に移れないことが非常に多いことがわかった。

(4) 各種の意識調査の結果から言えること

以上のように、東京都では単身世帯が増加・固定化しており、そうした人が自殺や孤独死といったリスクが非常に高いことが確認された。加えて、多くの都民は地域活動・社会貢献活動に関わりたいという「意識」は高いものの、実際に「行動」するまでには至っていないことも確認された。

次項では、こうした東京都の状況を踏まえ、都における複合的な課題の解

決に寄与する「地域コミュニティ」を探り、その性質や、そこに参加するきっかけについてのヒントを提示することとしたい。

第3章 「地域コミュニティ」活動の調査報告 —地域コミュニティ再生をめぐる—

前章で述べたように、町内会や自治会といった既存の「地域コミュニティ」だけでは、無縁社会が抱える複合的課題に対応することが難しい。そこで、それらの課題に対応するため、以下のような調査を行った。

まず、都内において意欲的な地域コミュニティ活動を行っている団体等に個別訪問し、面接法を用いた質的調査を採用した。具体的には、当該活動の主宰者が、どのようなきっかけでその活動を始めたのかについて聴取り調査を行った。こうした調査結果を基に、「地域コミュニティ」活動の特性と抱える課題を明らかにし、行政が行うべき施策について明らかにする。なお、ここで紹介する事例研究については、我々が実踏した全てではなく、その一部について紹介することを、予めお断りしておく。

1 高齢化問題を軸に意欲的な活動を行う地域コミュニティ活動

まず、東京都で急速に進みつつある高齢化に着目し、これを軸に地域の課題を解決しようと活動を行う地域コミュニティにフィールドワークを行った。

都営百人町アパートにおいて増え続ける高齢者の孤独死に対する取組みを行っている「ほっと安心カフェ」について調査を行った。

【事例1】百人町アパート「ほっと安心カフェ」の活動概要

—地域における居場所ときっかけづくり—

現場：新宿区百人町アパート「ほっと安心カフェ」

運営主体：NPO法人 介護者サポートネットワークセンター・アラジン

— 新宿区百人町地区

新宿区は、東京都の中でも区の人口に占める高齢者の割合が高く、とりわけ単身高齢者が多い地域である。区内で年間約 60 ～ 70 人（3分の2は 65 歳以上）の孤独死が把握されていることから、孤独死対策に力が入れている。平成 18 年 7 月には全庁的な孤独死対策検討会が設けられた。その対策の一環として、社会福祉法人新宿区社会福祉協議会の委託事業において、ちょこっと困りごと援助サービス、ふれあい・いきいきサロンなどを行い、地域活動を支援している。

— 百人町アパート

新宿区百人町 3、4 丁目に昭和 23 年から昭和 41 年にかけて建設された都営団地である。現在 16 棟に約 2,300 世帯、約 3,000 人が暮らしており、住民の過半数が 65 歳以上で、約 6 割が一人暮らしと見られている。平成 17 年秋にはじめて「孤独死」が発見され、平成 20 年秋までに 9 件の孤独死が把握されている。

NPO 法人 アラジン以外に、団地住民で組織された NPO 法人 人と人をつなぐ会も孤独死対策の活動を行っている。なお、団地近隣の新宿けやき園（特別養護老人ホーム）では毎月 18 日（イチバ）に市場が開催され、買い物難民になりがちな住民の交流の場となっている。

NPO 法人 アラジンの概要

平成 13 年 11 月に「ケアする人のケア」を行う目的で発足。会員は 150 名程度、スタッフは 30 名程度である。介護の経験者や福祉の専門家などで構成されており、事業別に活動している。

事業内容は、①家族介護者支援事業（電話相談、訪問相談員派遣）、②人材養成事業（サポーター養成講座、研修会実施）、③地域支援事業（交流の場づくり、介護者の会の立ち上げ支援）、④ネットワーク推進事業（介護者の会のネットワーク会議、介護なんでも文化祭の開催）、⑤研修・講演会、⑥調査研究事業などである。

なお、NPO 法人として地域実践を始めた原点は、牧野史子理事長が阪神淡路大震災後に経験した仮設住宅での孤独死防止対策に関する活動にある。

「ほっと安心カフェ」運営の経緯

コミュニティづくりの一環として区の共同事業提案制度で採択され、平成21年度から事業を実施した。当初は介護者支援を行う予定だったが、区との話し合いの中で、新宿区が深刻な問題として捉えている「孤独死」対策に方向転換した。ほっと安心カフェのオープン半年近く前から区の職員とともに団地の連絡会との交流を重ね、住民の理解と協力を得ることに努めた。

カフェ開催場所は団地内の集会場であり、当初は月に2回の開催であったが、住民の要望もあり、現在では月4回に増設している。内部は机と椅子が用意されており、40人ほどが参加可能である。カフェではイベントを開催することもあるが、基本的に活動は自由である。

運営は、アラジンと研修を受講したボランティアスタッフが担っている。なおこの事業の真の目的は、カフェ自体の運営ではなく、カフェをきっかけとして人と人とのつながりを生み出し、安心して暮らせる地域づくりをすることである。将来的には住民中心のカフェを目指している。

本事例では、自分からつながりを求められる人（＝孤独になりにくい人）の参加が多く見られたが、自宅に引き込みがちでカフェに来ない人を個別に訪問し、カフェに誘うことで孤独死や孤立化の予防に役立っている。その際、住民には見知らぬNPO法人でも、区のバックアップが一種の「お墨付き」となり、安心できるという作用がある。このことから、行政に期待する支援は必ずしもヒト・モノ・カネだけではなく、公正中立な存在である行政が、何かしらの形で関与していることそれ自体が、地域活動では大きな支えとなっていることがわかる。従来考えられてきた財政的援助や公共施設の建設や提供といった形ではない、安全・安心の提供が、住民にとっては地域活動に参加しやすい環境づくりとなっている。

また、このことは、参加者サイドのみならず、主催者サイドに好影響を与えている。それは、「行政によって認められた活動である」という認識を、参加者のみならず主催者もが持つに至ることである。ハーズバーグの二要因理論に依拠するまでもなく、参加者にとっては安心して活動に参加できるこ

と（衛生理論）に加え、主催者にとっては「自分達の活動が公的に認められた」という自負（動機付け理論）が生まれ、主催と参加の好循環が形成される土壤にあると考えられる¹⁹。

さらに、狭い地域内での活動は、既存のしがらみなどから、住民からムーブメントを起こすのは困難であることがある。いわゆる、ヨソモノ・ワカモノ・バカモノと呼ばれる存在の重要性である。そのため、当該地域から適度な距離感のある外部主体（NPO など）が仕組みを作り、将来的に住民自身で地域活動を推進していく方策が、既存の地域コミュニティの閉塞を打破する上で効果的である。

2 四重苦に取り組む地域コミュニティ活動

次に、「障がい」「生活困窮」「介護」「単身世帯」といった四重苦を抱えた方たちを支援する、「NPO 法人自立支援センターふるさとの会」を訪ねた。ここでは、四重苦という複合的な課題を解決する仕組みづくりを調査することができた。

【事例 2】 NPO 法人ふるさとの会の活動概要

— 公助では救えない四重苦に挑む取組み —

現場：NPO 法人 自立支援センターふるさとの会 事務所・事業所
運営主体：NPO 法人 自立支援センターふるさとの会
— 台東区山谷地区
山谷地区は、戦後の高度経済成長期以降、土木・建設事業等の日雇い労働者が居住する簡易宿泊所が多く立ち並ぶ地域である。現在は、外国からの観光客を呼び込むために、新たに建て替えてホテルとするものもあるが、多くは昔ながらの宿泊所がそのままの姿で残っている。従来この地域の路上生活者は、「仕事はあるが家がない」という状態であったが、徐々に「家も仕事もない」という状態の者が増えており、その高齢化も目立っている。

19 ハーズバーグ著・北野利信訳「仕事と人間性—動機づけ—衛生理論の新展開」東洋経済新報社、1968年

<p>一 現状の課題</p>
<p>現在、生活保護受給の単身高齢者が増加しているにも関わらず、東京都内では施設整備率が3%と低く、入院もできず、家にも帰れず、有料施設にも入居できない「居場所がない」者が増えている。そしてその問題を相談する人すらいない。こうした問題は単身高齢者だけの問題にとどまらず、いわゆる路上生活者（ネットカフェ難民なども含む）といった社会の公的支援すら受けられない生活困窮者にとっても深刻である。また、生活保護などの公的援助の多くは一方的・一時的なもので、支援対象者の自立を目指した支援とはなっていない。</p>
<p>NPO 法人自立支援センターふるさとの会の概要</p>
<p>ホームレス支援のボランティアグループ「ボランティアサークルふるさとの会」として1990年から山谷地区で活動を開始。上記の路上生活者支援のために、初期段階では週末の炊き出しなどをメインに行っていたが、支援ニーズが多様であることから次第に活動の幅を広げ、1998年に特定非営利活動促進法が立法されると、翌年には法人格を取得した。現在ではボランティアサークルだけでなく、更生保護法人や合同会社などと連携しながら、住宅支援事業のほか、就労支援、地域支援など、幅広く事業を展開して生活困窮者支援を行っている。</p>
<p>住宅支援からの自立支援という事業循環</p>
<p>「家がなければ何も始まらない」というコンセプトから、まずは住まいを提供する。住宅（ケアホームやケアセンター）ができれば、そこで働く人材が必要になり、雇用を創出、就労支援が可能になる。就労を通し、社会から排除されていた人材に社会への復帰を果たさせることが可能となり、社会資源が増大していく。そしてこれらが循環していくという仕組みである。</p>

既存施設の利用という観点
<p>この活動の財源は、利用者の生活保護費である。行政からの事業補助金はない。限られた財源で賄うため、住宅資源は既存のものの再利用である。ここでは、昔ながらに存在した宿泊所を利用している。耐震化やバリアフリー化など、障がいなどを抱えた人でも利用できる基準に合わせた最低限のリフォームを施すこととし、内装や外装はそのままとする。これらは、コスト削減につながるだけでなく、昔ながらの景観を維持できるという利点もある。</p>
実際の支援事例
<p>木造アパートを改造した、要介護高齢者のためのグループホームのような居住施設では、24時間 365日、スタッフが存在し、要介護者はホームヘルパーの資格取得者による介護を受けることができる。「どんな小さなことでも仕事とする」ということからワークシェアを主とし、外注できるものでも、なるべく自分たちで行い、その対価を支払うことで雇用創出に繋げており、実際ここで働いているスタッフは、ふるさとの会の支援により社会復帰した者が少なくない。</p>

本事例では、行政による事業補助金が入らないにも関わらず、住居の創設→職の創設→社会資源の増加という循環ができています。このことは、行政に求められるのは、箱モノ支援ではなく、地域に根差したソフト面の充実であることを如実に示しており、地域資源を見直す必要があることを示唆している。また、この事例はボランティアサークルを有効に活用しているところが重要である。既存のボランティア活動は、どこか敷居が高く感じられ、多くの参加者を巻き込んでいくことに成功しているとは言い難い。ボランティア等の社会的活動は、実は誰でも簡単に行うことができるということを地域住民に認識させ、地域全体を巻き込んでいく必要があるが、まだまだ心理的なイニシャルコストは低いとは言えない。

これは、地域のボランティアに関する情報の非対称性が指摘できる。地域福祉の観点から情報の非対称性について言及した古川徹氏によると、「福

社分野はその性格上、「準市場」であり、「市場原理の適用は部分的でしかないため、情報の非対称性が生まれやすい。通常の市場であっても情報の非対称性が生じ、そのため市場の不完全さを補完する仕組みが必要とされる」としている²⁰。「思ったより小難しい活動ではなかった」という参加者の主観的な体験談を交えたボランティアに関する情報は、属人的な暗黙知を多く含むものであるから、完全市場ではないことは明らかである。同時に、福祉情報であれば、例えば都内においては「とうきょう福祉ナビゲーション」のようにポータルサイトによる福祉情報の形式知化がなされ²¹、ナレッジマネジメントが実践されているが、それに比べてボランティア情報の共有化は進んでいないことも明らかである。

また、本事例は日本における縁の希薄化の縮図である。つまり、高度経済成長期に伴う工事建設需要を当該地域に集積させ、「仕事はあるが家がない」という労働力に就労機会を提供してきた。しかし今日においては、徐々に「家も仕事もない」という状態の者が増えてきており、いわゆる無縁となっている。このことは、第1章で演繹的に仮説した、日本社会の希薄化を帰納的にも説明し得るものである。このことは、まさに血縁や社縁がゼロの状態になっても本件事例のように当該地域のコミュニティが実践的に縁の再構築をしていることに他ならない。希薄化している主要因は、かつて保有していた多様な縁の単純化であり、多様性を欠く社会は、関係性が希薄化するとも言える。

3 住民組織のイノベーション活動

最後に、市役所と地域住民がパートナーシップを結び、公園づくりを成功させ、市民の手によって維持管理がなされている小田野中央公園の例を挙げる。

20 古川徹、佐々木直樹、難波利光著「A市福祉公社における情報ネットワーク～地域包括支援センターにおける情報システムの有効性～」(2010年、山陽論叢 第17号、山陽学園大学)

21 (公財)東京都福祉保健財団が運営 (<http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/index.html>)。

【事例 3】小田野中央公園 秋のワークショップ』の活動概要

— 市民と八王子市の協働事業による住民組織のイノベーション —

現場：小田野中央公園及び八王子福祉園
主催：小田野中央公園まちづくりの会（共催：八王子市、恩方住民協議会）
— 八王子市西寺方町
イベント趣旨
市役所と地域住民がパートナーシップを結び、市民がゼロから作り上げた小田野中央公園の事例について、地域住民をまとめ、行政とのパイプ役として公園づくりを成功に導いた八王子福祉園の方から直接お話しを伺う。今もなお人々の憩いの場となっている本公園は、現在も地域住民主体によって管理・運営されている。
イベントより
— 経緯（市民協働で公園整備をする過程）
<ul style="list-style-type: none"> ・ 実に4年にわたる市民と八王子市役所との協働による公園づくりである。 ・ 当初、未開園部分には放置自転車や廃材が散乱する荒地であり、地域住民も行政も、お互いに悩みを抱えていた場所であった。 ・ 平成16年、「小田野中央公園をつくる会」（以下、つくる会）が発足した。地域共生を打ち出している八王子福祉園を事務局とし、地域住民を巻き込んでいった。 ・ 公園整備は市役所の仕事であるという意識から、当初町会は懐疑的であったが、稲城や三鷹といった市民協働による先進的な公園作りの事例を視察する中で、市民協働を好意的に受け止め始めた。 ・ 平成17年、「小田野中央公園をつくる会第6回本会議」において「小田野中央公園基本計画図」が承認され、基本計画が決定された。 ・ 平成18年、市の基本計画である「八王子ゆめおりプラン」での市民協働事業として組み込まれ、「つくる会」と市がパートナーシップ協定を締結。 ・ 地元子どもたちを巻き込んだワークショップを開催し、子どもたちの意見を取り入れながらの作業をおこなった。住民説明に際しては、木の伐採、一つをとっても、周辺世帯に対して丁寧な手紙を出すなどの心懸けを徹底した。丁寧な説明と、コミュニケーションを交えた合意形成を徹底した。

- ・平成20年、公園整備が完了。「つくる会」は、公園整備完了をもって解散する時限的組織であったが、これまでの住民相互間で醸成された信頼関係に鑑み、新たに「小田野中央公園まちづくりの会」が発足。「つくる会」とほぼ同じメンバーによって構成。今でも地域住民が公園運営をボランティアで行っている。

本事例では、地域活性に必要なワカモノ・ヨソモノ・バカモノのうち、ヨソモノの理論が強く働いた。市の組織でもなければ、住民組織でもない、(都関連施設である)八王子福祉園が両者の関係をうまく調整できるポジションにいた。「八王子ゆめおりプラン」という市のバックアップはオーソライズの原理として機能し、既存のコミュニティと市役所の新しい発想が結びついた事例である。

4 フィールドワークから分かったこと

フィールドワークを行ったことで、以下の3点の問題が浮かび上がってきた。

- ① 広報やPRの専門人材が不足しているため、多くの人に、活動に参加をしてもらいたいのが、効果的な広報活動ができていないこと。
- ② 活動を継続・拡大していきたくとも、必要な資源が不足しており、思うように活動を行うことができないこと。また、行政機関からの補助金は用途が決まっているものも多く、地域のために活動を行いたいと考える団体が複数あっても、補助金をめぐって争いあってしまうことがある。
- ③ 行政に求められていることは、協働として関わっていることそのものであること。

ここでいうところのPRとは、正確にはPublic Relationsのことを指していることは、改めて主張したい。このことは、世間では「心掛け」的な表現によって説明され、その重要性はあまり認識されていない。しかし、特に本課題である「無縁社会」において求められるPRは、片務的な性格を持つ情

報伝達としての Press Release（対報道機関声明）でもなければ、Promotion Release（対顧客・利用者宣伝）でもない、まさしく「関係づくり」である。この点において、単なる情報の提供や周知ではない、「住民（Public）との対話を通して…（略）…住民との間に相互関係（Relations）を作り上げていく行為」²²そのものである。

第4章 今後の行政に求められること

以上の調査結果から、現状の地域コミュニティ活動においては、具体的に以下2つの課題が見えてきた。1つは、地域活動への参加者をなかなか増やせないことであり、もう1つは、自立した活動の持続が困難なことである。これらの課題の解決に向けて行政が果敢に支援していくことが、今後の取り組みとして期待される。

従来、町内会が主体となった地域活動に関しては、自治体サイドも積極的に参加者を増やそうとしてきた。これは、町内会という地域主体が、当該区市町村内の一定区域に住所を有する者によって構成された地縁団体であることが、歴史的にも社会一般の認識としても（今となっては法律的にも）明らかであることが大きい。当該地域の住民福利に寄与することを本務とする自治体にとっては、他の地域主体と協働することに比べ、町内会と協働する対外的な説明や理論構築は容易い。とりわけ今日では地方自治法において「地縁による団体」として明記され、一定の場合においては市町村長の認可によって権利能力を法的にも取得することが可能になるなど、法体系の中でも整理された（平成3年改正地方自治法、第260条の2）。法律上の存在であることは、法律によって秩序付けられた行政サイドとしては協働するにあたって、実務上の前提要件を盤石なものとする。これは、今まで単に任意団体やボランティア団体として捉えられてきたNPOという存在を政策主体とするため、特定

22 東京都総務局人事部編「職員ハンドブック2012」のP489に詳しい（2012年、（財）東京都人材支援事業団人材育成センター発行）。

非営利活動促進法によって政府による認証を施すシステムを構築したことと同じである²³。

しかし、このことは、例示したNPOとの協働と比較すると興味深い。つまり、特定非営利活動促進法におけるNPO法人は、内閣府NPOと広域自治体NPO（都道府県知事認証を基本とするが、政令指定都市にあっては当該市長認証）の2種であり、基礎的自治体の行政区域に着目したものではない（特定非営利活動法第9条、第10条）。このことは、区市町村においては、地域活動の参加者は当該域内住民であっても、主催者が必ずしもそうとは限らない点において、まさに「ヨソモノ」との協働を自治体としてどのように理論的に整理すべきか、という課題を残す。従来「人格なき社団」として捉えられてきた町内会の法的地位の獲得の歴史と同じく、長い間、単にボランティア団体や任意団体と捉えられてきたNPOが、今となっては法体系に位置づけられた意義は確かに大きい。

しかし、町内会と協働する際の理論構築に比べると、歴史的経緯や域内住民構成といった点においてハードルは高い。現状において基礎的自治体とNPOとの協働に成功している事例を俯瞰すると、当該NPOの定款にその自治体や域内に活動を行うことが明記されていたり、団体名そのものに地域名が冠されている場合が多く確認できる²⁴。こういったケースであれば、行政としても町内会と似た対外的説明をもって活動できる余地があると考えられるが、そういった技術論的煩瑣を超えた、地域課題を解決する共助という広い視点で臨むべきである。そして、このことが、地域コミュニティ＝町内会や商店街の問題とといった、ステレオタイプな捉え方がなされる所以である。

こうした現状を鑑みて、地域活動の主体も客体も、より広く多様な主体を見据えて施策を打つ必要がある。例えば、第2章で現状の都民意識を確認したように、地域活動に対して「興味はあるが行動に移せない」人達が多いこ

23 山浦晴男著「住民・行政・NPO協働で進める 最新地域再生マニュアル」朝日新聞出版、2010年6月

24 都内においてはNPO法人大森まちづくりカフェ（大田区）、NPO法人せたがや子育てネット（世田谷）など、枚挙に暇ない。

となどから、この層を後押しする仕組みづくりや、「地域活動を巻き起こしたいが持続しない」と悩んでいる人達を下支えする仕組みづくりが、今後求められる。

都内においては現在、特に各区市町村を中心として、地域デビューを後押しするスタートアップセミナーなどが開催されているが、平日開催（しかも午後6時まで）が目立つ。つまり、これは企画の想定している客体がリタイアメントした世代をはじめとする、既に地域に密着した層であり、「興味はあるが行動に移せない」というより、「行動に移そうと思えば移せる」層をマーケティングしていることに起因する。市民が普段、普通に暮らしているだけでは、目が向けられることのなかった社会課題に目を向けさせる、あるいはその解決に向けて方向性づける、このことこそが、まさに行政としての役割である。現状の課題に水際的に対応することだけでなく、さらに望ましい方向に進捗するよう、行政が主体的に取り組む必要がある。

このことは一見すると、矛盾して聞こえるであろう。すなわち、弱体化した共助を公助によって支えるという政策理念は、一般的には流布されているものの、本来は住民の自律的な秩序によるべき共助が、政府や自治体といった他律的な力を借りないと存立しえないこととなるからである。しかし、筆者らの提案の主眼は、そこにはない。つまり、実態調査の結果、分かったことは、共助に関しては既に十分な潜在的源泉があるものの、それが実りある形で顕在化していない点にある。この意味において、中長期的には自律的な共助として成長させるための、伴走型の公助が求められる。これは、1970年代にコミュニティ行政推進の提起と重なる政策課題でもある。言い換えれば、都民のコミュニティ参加をどう促していくかの側面での支援が行政の役割である。地方公共団体の役割は、地域との対話、協力をより一層進めることで、自分たちの地域を自分たちで治める、公共社会の創造の実現に邁進することである²⁵。

また、東日本大震災の経験は、それまで主に生活文化行政の範疇であった

25 和田清美監修『逆発想の都市政策』株式会社ぎょうせい、2011年

コミュニティ政策を、危機管理行政という視点から再構築する必要性をもたらした。このことは、元来コミュニティが希薄であるとされてきた大都市部においても同様である。しかし、今回の激震地は、あくまで東北を中心とした地方都市ならびに農村であって、東京のような大都市ではなかったにも関わらず、その傾向がみられるのはなぜか。専門的機能集積を特徴とした大都市であれば、震災が起きたとしても、専門家集団が対応することを期待して、安住していればよいはずである。

これは、大地震という緊急非常時には日頃からの近所付き合いが最も有効に機能する、ということに多くの人の気付いた結果であり、このことは阪神淡路大震災の教訓としても受け継がれている²⁶。それに加え、翻ってこのような激甚震災が、大都市という、もともと人間関係が希薄であるとされる地域で発生したら、という仮定条件であり、この2つが防災意識をいっそう高めることに寄与した。現に東京都の施策では、大地震が大都市で起きたら、という都民不安に応えた形で、都内に「防災隣組」を構築する施策が打ち出されている²⁷。今後、都内の木造密集地域を解消するプロジェクトと併せて、ハードとソフト両面からの効果的な展開が望まれる²⁸。

おわりに

我々が研修活動として取り組んだ2011年までにおける「無縁社会」と呼ばれる問題の代表例は「孤独死」であった。2010年、相次ぐ「消えた高齢者」問題が連日のように報道された都内では、遺族による年金不正受給事件とも相まって²⁹、社会的紐帯の弱体化が強調された。2011年、東日本大震災を契機に全国各地で「絆」が唱えられ、被災地から遠く離れた首都圏・都市部でも、その重要性が再確認された。

26 早川純貴『政策過程論—「政策科学」への招待』学陽書房、2004年

27 東京都防災対応指針（2011年11月25日策定）

28 「木造地域不燃化10年プロジェクト」実施方針（東京都、平成24年1月策定）

29 読売新聞「白骨遺体 都会の死角…大田の『104歳』」（2010年8月21日）

ところが、2012年は、それまでの「無縁社会＝単身世帯＝孤独死」という考え方を大きく変える事件が発生した年でもあった。それは、「孤立死」問題である。1月に北海道札幌市で生活していた姉妹が、死後20日経ってようやく発見された³⁰。このように、複数人で居住していても、社会的に孤立している限り、その生死を誰も知ることがないという「社会的孤立」が強調され、量から質への発想の転換が迫られた。

さらに、今年クローズアップされた問題としては、空き家問題の顕在化が挙げられる。人口減少社会を象徴付ける課題として、全国の空き家は750万戸を超え、総住宅数に占める空き家率は13.1%と過去最高を更新した³¹。また、都内に10万戸以上の空き家があることは、孤立死問題と時期を同じくしてメディアを中心に大きく報道された³²。この問題は、迷惑空き家に対するアプローチとして、近隣住民との連帯が希薄となった社会において、その解決が困難であるということを示した。何より、本来、人が生活を営むための住居が存在するにも関わらず、誰も居住しておらず、しかも、その実態を近隣・地域が把握できないことは、無縁社会問題の究極の形態とも言える。

このように、時代の変化を着実に捉えていくことは、地域経営を担う自治体にとって重要な姿勢である。本格的な少子高齢社会を迎え、既存の考えや社会的ストックとのミスマッチは、著しくなる一方である。上記で俯瞰したとおり、この問題をめぐる諸相は毎年のように複雑化している。こういった状況の変化を、単に数値の増減に着目するだけでなく、どのような視座で捉えることが適切であるかを、不断に自らに問うていくことが、行政職員として求められていると、筆者らは考える。

(付記)

本稿は、東京都職員研修である「平成23年度都市政策研修」に参加した1班メンバー有志による共著論文である。本研修は、平成23年5月より開

30 読売新聞「姉妹孤立死 繰り返さないために」（2012年2月5日）

31 総務省「住宅・土地統計調査（平成20年）」

32 NHK「追跡 AtoZ」（2012年1月22日放送）

始され、1班は「無縁社会と地域コミュニティの再生」というテーマのもとに約6ヶ月間、班員8名が通常業務と並行し、連日の討議や自主研究、30回近い現地調査の末、平成24年1月には庁内にて成果発表を行った。その後、各自の問題意識のもと、継続研究を重ね、その成果を現時点で一旦まとめることとし、本稿の執筆に至った。

なお、班員は以下のとおりである。総務局 平松 優太、主税局 鈴木 理紗子・伊藤 武一・宮谷 航平・山中 聡太郎・東條 友美、建設局 日置 紫乃、水道局 山本 和興。

最後に、昨年度の「都市政策研修」から本稿の執筆まで、首都大学東京都市教養学部都市政策コース教授 和田 清美 先生、東京都総務局人材育成センター 次長 宮本 猛 先生には、多大なるご指導をいただきました。記して感謝申し上げます。

参考文献

- (1) 水島司・和田清美編著『地域・生活・国家』日本経済評論社、2012年6月
- (2) 和田清美監修、首都大学東京都市教養学部都市政策コース編集『逆発想の都市政策』、ぎょうせい、2011年5月
- (3) NHK 無縁社会プロジェクト取材班『無縁社会』文藝春秋、2010年11月
- (4) 橘木俊詔著「無縁社会の正体」PHP 研究所、2010年12月
- (5) 吉原直樹著『コミュニティ・スタディーズ』作品社、2011年5月
- (6) 木村元紀共著『無縁・多死社会』洋泉社、2010年12月
- (7) 島田裕巳著『人はひとりで死ぬ―「無縁社会」を生きるために』日本放送出版協会、2011年1月
- (8) 玉野和志ら編、『東京大都市圏の空間形成とコミュニティ』古今書院、2009年5月
- (9) 西川麦子著『フィールドワーク探求術』ミネルヴァ書房、2010年4月
- (10) デランティ・G 著『コミュニティ：グローバル化と社会理論の変容』NTT 出版、2006年月
- (11) 和田清美著『大都市東京の社会学：コミュニティから全体構造へ』有信堂、2006年2月
- (12) 阿部真太著『居場所の社会学：生きづらさを超えて』日本経済新聞出版社、

2011年8月

- (13) 広井良典著『コミュニティを問い直す：つながり・都市・日本社会の未来』ちくま新書、2009年8月
- (14) 大江守之著『大都市郊外の変容と「協働」：＜弱い専門システム＞の構築に向けて』慶応義塾大学出版会、2008年4月
- (15) 愛知県『地域コミュニティ活性化方策調査報告書』2009年3月
- (16) 東京都福祉保健局『団塊世代・元気高齢者地域活性化推進協議会最終報告書：高齢者が主体となって豊かな地域社会をつくる』、2010年3月
- (17) 税制調査会基礎問題小委員会『わが国経済社会の構造変化の「実像」について』2004年6月
- (18) 地域包括ケア研究会『地域包括ケア研究会 報告書～今後の検討のための論点整理～』2009年5月
- (19) 国際長寿センター「新しい互助のかたち」、『長寿社会グローバル・インフォメーションジャーナル』、Vol.6 (2007年秋号)、2007年10月
- (20) 石田路子『奈良女子大学社会学論集』(第11号)「地域社会における自立支援システムについて—日本の福祉構造改革と自助・互助・共助および公助—」奈良女子大学、2004年
- (21) 消防庁国民保護・防災部 防災課『災害対応能力の維持向上のための地域コミュニティのあり方に関する検討会 報告書』2009年3月
- (22) 広井良典著『持続可能な福祉社会—「もうひとつの日本」の構想』株式会社筑摩書、2006年1月
- (23) 山浦晴男著「住民・行政・NPO 協働で進める 最新地域再生マニュアル」朝日新聞出版、2010年6月
- (24) 市町村アカデミー編『自治体と地域住民との協働—市町村アカデミー研修叢書 Vol.3』株式会社ぎょうせい、2005年7月
- (25) 中沢卓実著『団地と孤独死』淑徳大学孤独死研究所、2008年
- (26) NHK スペシャル取材班・佐々木とく子著『ひとり誰にも看取られず—激増する孤独死とその防止策』阪急コミュニケーションズ、2007年8月
- (27) 関満博著『現場主義の知的生産学』株式会社筑摩書房、2002年4月
- (28) 中田実・山崎丈夫編著『地域コミュニティ最前線』自治体研究社、2010年10月
- (29) 中田実・山崎丈夫・小木曾洋司編著『地域再生と町内会・自治会』自治体研究社、2009年3月
- (30) 中田実・山崎丈夫・小木曾洋司・小池田忠編著『町内会のすべてが解る！疑問・難問100問100答』じゃこめてい出版、2008年11月
- (31) 富樫康明著「NPO いきいきコミュニティ」株式会社市民出版社、2000年

- (32) 『NPOと行政のパートナーシップは成り立つか!?～協働を形にする「事業協働契約」を考える～』東京ボランティア・市民活動センター研究年報2005年
- (33) 園部雅久著『都市計画と都市社会学』上智大学出版、2008年4月
- (34) 平山洋介著、光文社新書『住宅政策のどこが問題かく持家社会>の次を展望する』2009年3月
- (35) 住宅法令研究会『最新日本の住宅事情と住生活基本法』ぎょうせい、2006年6月
- (36) 「無縁社会 おひとりさまの行く末」、『週刊ダイヤモンド』、第15号(2010年4月号)、ダイヤモンド社、2010年3月
- (37) 野村総合研究所『「地域の自主性・主体性を生かした 国の支援・特例のあり方」に関する調査 報告書』2003年3月
- (38) 南部繁樹・中澤容子著「イギリス・地域開発公社のシングル・プログラム制度」株式会社都市構造研究センター、2003年8月
- (39) 篠原二三夫・真田年幸・渡部薫著「英国の地方都市における都市再生に向けた試行と成果－ギャップ・ファンディングと魅力溢れるアーバン・デザインの導入－」、『ニッセイ基礎研究所報』(Vol.29)、2003年9月
- (40) 「現代の理論」vol.26 2011年新春号、明石書店、2011年1月14日発行
- (41) 横道清孝著「日本における最近のコミュニティ政策」『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 No.5』財団法人 自治体国際化協会・政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター、2009年3月
- (42) 大塚桂著『ヨーロッパ政治理念の展開』信山社、2006年
- (43) 有馬頼義著『悪魔の証明』中央公論社、1963年
- (44) 稲葉陽二著『ソーシャル・キャピタル入門』中公新書、2011年
- (45) 柴内康文訳『孤独なボウリング』柏書房、2006年
- (46) 橘木俊詔著『無縁社会の正体～血縁・地縁・社縁はいかに崩壊したか』PHP研究所、2011年
- (47) 三枝匡、伊丹敬之著『「日本の経営」を創る』日本経済新聞出版社、2008年
- (48) 大塚桂著『政治学言論序説』勁草書房、1998年
- (49) 深谷克己著『江戸時代』岩波書店、2005年
- (50) ハーズバーグ著・北野利信訳「仕事と人間性一動機づけ一衛生理論の新展開」東洋経済新報社、1968年