

地域社会の変容と福祉社会実現に向けた課題に関する一考察

福祉社会開発研究センタープロジェクト1 研究員
東洋大学社会学部社会福祉学科
講師 加山 弾

はじめに

今日、あらゆる人にとって生活の基盤である地域のありようについて検討しようとするとき、現代における地域社会の変容を前提としていかないわけにはいかない。

生活圏（概ね町内会・自治会の単位会から中学校区程度の範囲であろう）におけるコミュニティの脆弱化、ないし崩壊・衰退などは数多指摘される事象であるが、社会福祉の立場からは、当然ながらその事象がもたらす福祉的問題性に着眼点を置き、その克服をどうデザインするか、あるいはいかに未然に防ぎうるかといったことが現実的な課題となる。

では、その問題性とは何か。具体的には、従来繋がりが合っていた住民の間での相互の無関心、孤独、排除（いじめ、虐待、DV、仲間外れなど）がある。また、従来はあまり問題とされなかったようなリストラ、不安定就労、ニート、ネットカフェ難民、外国人労働者などの新たな貧困層の急増も、今日的な問題群としてクローズアップされてきている。このような今日的状況を背景として、本稿では、地域社会の変容と脆弱化およびその意味する問題性、それに反立する福祉社会像、それをふまえたまちづくりの方向性や課題について、論考していくこととしたい。

1. 「コミュニティ」およびその「脆弱化」が意味するもの

1.1 「地縁」中心から「職縁」「知縁」中心へ

「コミュニティ脆弱化」ということをわれわれは頻繁に耳にするのであるが、では、脆弱化する以前のコミュニティはどうだったのか。あるいは、どう変化し、それがどういう問題性を有しており、どうであればよいのか。

われわれが今日、「コミュニティ」として概念化する

ものが、古典的にはテンニース（F. Tonnies）やマッキーバー（R.M. Maclver）によるコミュニティ認識に基礎され、またシカゴ学派による理論的展開のうえで形成されてきたものとするならば、少なくとも、今日の地域社会が惹起させる諸問題についても、それらの社会学的なフレームを起点として紐解いていく必要があるだろう。

マッキーバーは、コミュニティを「地域性」と「共同性」に基礎づけられたものとして概念規定している。また、ヒラリー（G.A. Hillery）は、「地域性」「共通の紐帯」「社会的相互関係」を挙げた。このように、われわれの地域社会におけるコミュニティが、このような一定の地理的範囲と、そこにおいて「近隣」を形成する親近感を土台にして、そこでの共同労働や相互扶助的な生活を営むことを前提とされてきたと考えられる。

しかし、工業化、グローバル化、情報化の進展、個人の私化などに付随して、「地域性」という領域や、「地縁」に基づく相互関係は、多くの都市生活者にとって意味をなさないものへとなりつつあるし、仕事や趣味活動中心のライフスタイルとなれば、いわゆる「職縁コミュニティ」や「知縁コミュニティ」が、より重要な位置を占めるものとなっている。したがって、単純化すれば、ここでいう脆弱化とは、地域性およびそれに基づく共同意識・共同行動などの無意味化であり、またその帰結としての絆の弱体化・消滅にほかならないものである。

1.2 地域社会変容の要因

こうしたコミュニティの変質によって、現実に地域社会のしくみや行動体系などが姿を変えていったものととらえられるのであるが、それはマクロレベルにおける公共経済の動向や政策展開と、つねに影響しあいながら、軌を一にしてきたのであり、そうしたさまざまな要因間の相互作用をとらえる視点がなくてはならない。

戦後の経済成長を牽引した国家主導の大規模開発プロジェクトは、一連の地域開発政策によって、拡大路線によって誘導されてきたものである。その成果としての高度成長を否定するものではないが、その一方で過疎化・過密化の影響としてコミュニティを危機に晒したことはもとより、公害問題、環境破壊など大きな爪痕を各地に残したことも事実である。実際、その後の全国総合開発計画（1962年の「一全総」から1998年の「五全総」まで）において、右肩上がりの拡大政策が軌道修正され、低成長経済、国土資源・エネルギーの有限性、少子高齢化、高度情報化、グローバリゼーションなどを鑑みた、縮小高密度化（生活圏重視、定住構想）や持続可能性（サステナビリティ）に基づく政策へと路線変更が図られてきた。

厚生労働省も、このようなマクロ的な環境の変化が地域社会にもたらす弊害に対する強い懸念を表明している。厚生省（当時）による「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」の報告書（2000）では、今日の地域社会を変容させた社会・経済的背景が、次の4点として指摘された。すなわち、経済環境の急速な変化（産業構造の変貌とグローバリゼーション、成長型社会の終焉、終身雇用など雇用慣行の崩れ、企業のリストラの進行、企業福祉の縮小～競争と自己責任の強調）、家族の縮小（世帯規模の縮小、家族による扶養機能のますますの縮小、非婚・パラサイトシングルなどの現象）、都市環境の変化（都市機能の整備、高層住宅・ワンルームマンションなど住宅の変化、消費社会化、都市の無関心と個人主義）、価値観のゆらぎ（技術革新や社会経済変化の中で、人間や生活、労働をめぐる基本的価値観の動揺）である。

1.3 分かり合えない近隣、排他的な近隣

グローバリゼーションがますます進み、政治・経済においては新自由主義的な考えが支配的になるにつれ、市場原理主義やマネタリズムを指針とした経済の合理化や規制緩和が推し進められた。これらは、非正規雇用や失業の問題を増幅させ、格差社会化の進行をもたらした。地域社会に視点を移してみても、やはり合理化が進行しているようである。個人主義への偏重や過剰な自己の権利意識によって近隣の紐帯は切り捨てられつつあるし（町内会・自治会などの地縁型団体の機能不全として如実に表れている）、同じ構成員のはずの高齢者、障害者、問題を抱えた子ども、外国人住民などに対する排他主義・排外主義的態度がますます深刻化している。

つまり、かつての「地域的な密着」は「行動範囲の拡大」によって、「共同性」は「個の重視」によって、

「親睦・交流」は「個別化・孤立化」によって、「安心・安全の源」は「ストレス源」によって、取って代わられてきたというのが今日のコミュニティの典型的な姿であり、地域社会における不安・悩みの根源といえる。このような「互いに分かり合えない人間関係」は、見方によっては、「誰にも干渉されず、自由気まま」という側面を、当然ながら持っている。個人情報保護に関して、個々が自己のプライバシーを「知られたくない権利」を擁護する観点からは、厳密化していく必要がある。しかしながら、緊急災害時や、虐待、DV、孤独死などが起きたときに、被害住民に一番気づく存在が、本来的に近隣の住民だということから明らかのように、不利な状況に追い込まれた人が生来有する、自らの存在を「知ってもらふ権利」までもかき消してしまうほどの強引なロジックが、個人情報保護法をめぐる制度運用に際してみられるのではないかと。また、過度の個人主義や権利意識は、社会的ストレスや摩擦の誘因となり、あらゆる人を被害者にも加害者にもするものだし、そのようななかで弱い立場に陥った人に対しては、自己責任論を楯にして安易に排除するような論理を導きやすいのである。

先の「検討会」による2000年の報告書では、こうした社会の変化が、従来の社会福祉が対象視してきたものとは異なる、新たな貧困を生むものであったとして、心身の障害・不安（社会的ストレス問題、アルコール依存など）、社会的排除や摩擦（路上死、中国残留孤児、外国人の排除や摩擦など）、社会的孤立や孤独（孤独死、自殺、家庭内の虐待・暴力など）を指摘し、これらが重複・複合化しているとした。またそのうえで、社会福祉の基礎構造改革で積み残された新たな対象者層を規定する視点の必要性を提起している（図1）。

1.4 今日のつながりと福祉社会

では、そのような観点から望ましい地域社会とはどのようなものであり、どうすれば推進していけるのか。万能薬を探すことはきわめて困難であるが、少なくとも以下のことは言えるのではないかと。

経済・社会の変容、あるいは人々の行動様式や価値規範の変容が不可逆的であるのと同様に、地域社会における変化についても、その不可逆性は否定しようがない。地域活動の維持に尽力する人々の間でも、言説的には懐古主義的な立場がとられることがあるが、上のことから、（温故知新をめざすことはよいとしても）いわゆる原点回帰を図ることは現実的でない。

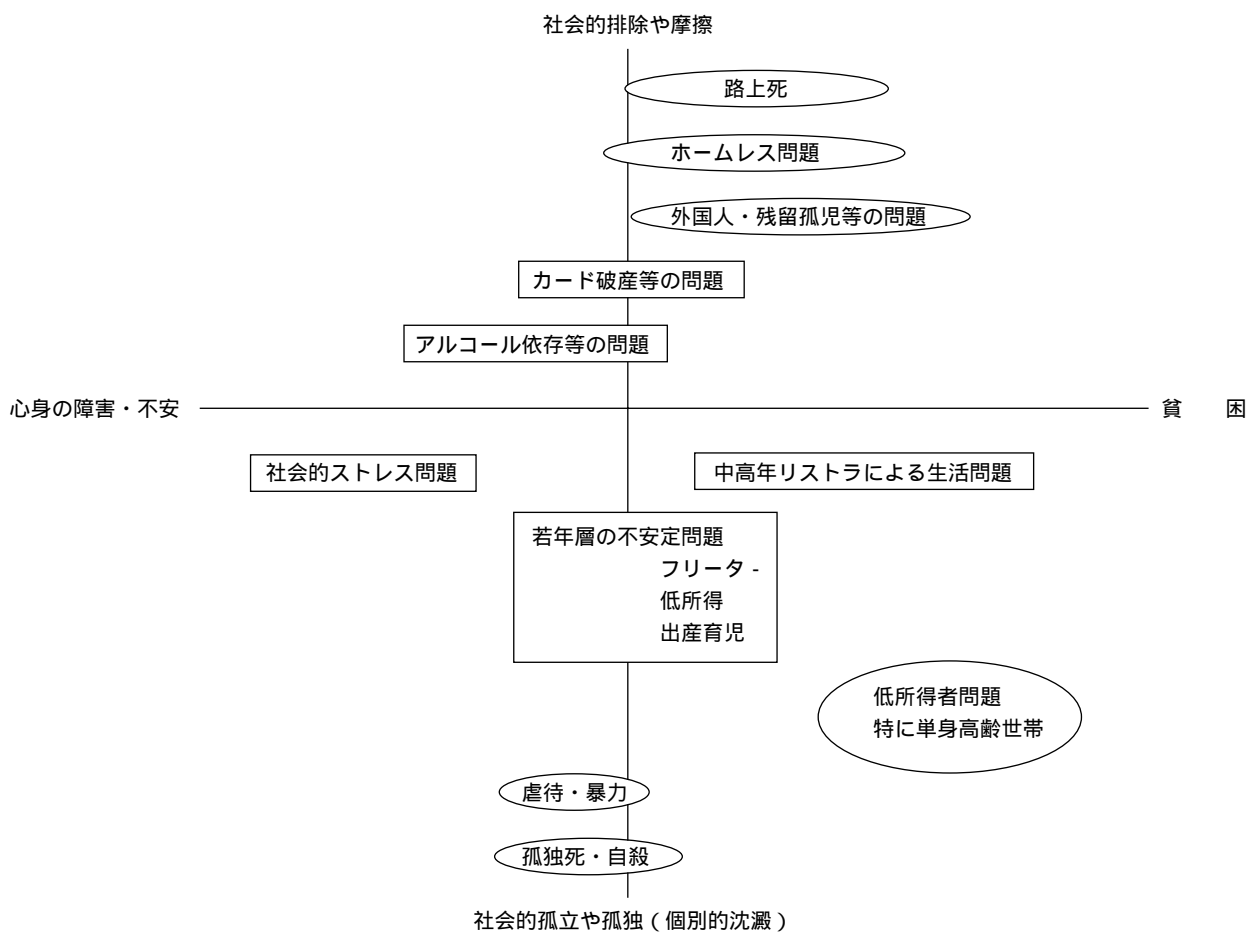
しかしその一方で、今日の地域においても、個人単位では顔見知り同士のつながりや支えあいが維持されることが珍しいことではないし（地域全体としてのつながり・連帯感の希薄さや、誰ともつながらず孤立化

する人の増加が問題なのである) 地理的範囲に執着せずとも、課題別・テーマ別に公益活動に取り組もうとする市民運動や市民活動は、NPOやボランティア団体などとして(地域)社会を支えている。

したがって、「検討会」報告が「今日的な『つながり』の再構築」と称して、政策理念としての「ソーシャル・インクルージョン」を標榜するように、現代人の誰もが互いを排除しない社会をめざし、また実際にそ

のような視点でまちづくりを推進していけるような社会をめざすことが肝要である。「排除」とそれを克服する「つながり(包摂)」という単純化したフレームに管見されるかぎりにおいてはああるが、ここではそのような当為の社会のありようを福祉社会と称することにしたい。もちろん、日本型福祉社会に矮小化される意味内容を、部分的に含むものではあるものの、本質的には両者を異なるものとしてとらえたい。

図1 現代社会の社会福祉の諸問題



(厚生省「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書2000)

2. 福祉社会推進の要因

2.1 「地域性」の狭小化 - 縮小高密度化・持続可能性にねざしたまちのデザイン

今日、住民一般が地域社会における「近所づきあい」を求めなくなってきた傾向は、政府による各種統計資料などが示すとおりである。ことに、要援護者にとっては近所の見守りがより重要なのであるが、たとえば一人暮らし高齢者世帯で近所に親族や互いに行き来のある知人がいない割合は増加傾向にある。ただ、

一般的な傾向として、6割近くの人が「社会の一員として、何か社会のために役立ちたいと思っている」ことも報告されている⁽¹⁾。

このことから導かれることとして、次のことがある。まず、近所づきあいは、要援護者ほど必要であるし、全体的な住民の意識としても、依然としてそれを求めている。しかし、一般的な傾向として、人づきあいの範囲は(都市生活者の感覚からして)必要以上に広げようとされない。

さて、高度成長期以降のまちづくりの方向として、縮小高密度化や持続可能性が要件となることを、前節で述べた。これに沿ったまちづくりの具現化の仕方として、「コンパクトシティ概念」を参考にすることができる。コンパクトシティは、職・住・学・遊などの諸機能を都市の中心部に集め、地域活性化を図ろうとするものである⁽²⁾。この概念が由来する欧米の都市開発・再生とは異なり、日本では地方都市の中心市街地における「シャッター通り問題」などに対する地域活性化策として、狭義的に用いられる傾向はあるものの、今日的な地域社会レベルでの「つながり」の仕方を模索するうえでは実践的示唆に富んだ発想であろう。旧来のような連帯を地域の成員間で取り結ぶことが好まれず、必要最低限の範囲の中での密な関係が求められる以上、住民間で「ほどほどの付き合い」や「着かず離れずの距離感」を保つことができ、かつ、生活に必要な諸機能が近隣に配置され、不測の事態が生じた時には助け合えるようにまちをデザインしていこうとすることであるから、コンパクトシティが今日注目されることも頷けよう。

2.2 「共同的意識・行動」の分化・拡散 - 地域の多様なアクターを動かす要因

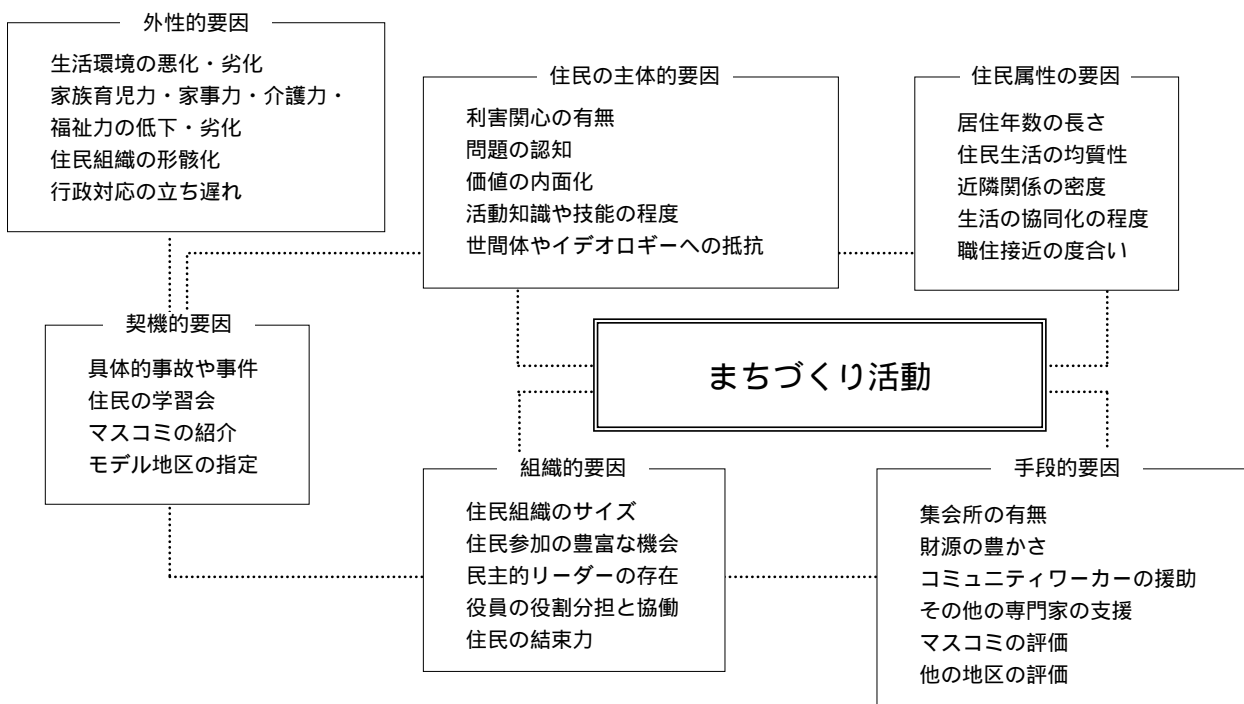
一方、コンパクトシティが空間的・物理的に都市機能の効率的配置に主眼を置いているのに対し、そこを舞台とするアクター（演者）たちが力を発揮できるよ

うな条件整備、換言すれば地域組織化の課題がある。たとえば、公・私、フォーマル・インフォーマルの主体をどう調整し、ネットワークし、主体形成を図るか、要援護者の声をいかにして吸い上げ、まちの施策にどう反映させるか、またそれらの折り合いを財政的にどのようにつけるのか、といったことである。

こうした過程を通じてまちづくりを進めるために、牧里毎治は、地域福祉の視点から6つの要因を挙げている。つまり 外生的要因（生活環境の悪化・劣化、家族の育児力・介護力などの低下・劣化、行政対応の立ち遅れなど）、契機的要因（事故や事件、学習会、モデル地区の指定など）、住民の主体的要因（利害関心の有無、問題の認知、価値の内面化など）、住民の属性的要因（居住年数の長さ、住民生活の均質性、近隣関係の密度など）、組織的要因（住民組織のサイズ、住民参加の豊富な機会、民主的リーダーの存在など）、手段的要因（集会所の有無、財源の豊かさ、コミュニティワーカーの援助など）である（図2）⁽³⁾。

つまり、福祉社会をめざした取り組みには、住民の意識をいかに喚起し、公私専門職との有機的なネットワークを強化していけるかが鍵を握っている。この枠組みに立脚すれば、6つのまちづくり要因は、各々が活動の「契機」にほかならないのであり、専門的な取り組みによって、適切なタイミングに、適切なアプローチでそれらを刺激していくことの必要性がここから導出される。

図2 まちづくり活動の要因スケッチ



(牧里 2003, p.157)

3. 福祉社会づくりに向けての実践課題

3.1 つながりの装置としてのコンパクトなまちづくり

以上のことから、実践を導くいくつかの点について検討してみたい。なお、まちづくりというストーリーに登場するアクターを挙げれば際限がないが、ここでは福祉社会をめざしていくという目的から、社会福祉協議会のコミュニティワーカーのような側面的援助者を実践主体として想定する。

第一に、コンパクトシティ概念に依拠してまちづくりを検討していく場合に注意したいことである。今日の近所づきあいが、「顔の見える」程度の範囲の中で、相互に交流・支援が可能となる関係であることを前提とすると、コンパクトシティを実現するうえで、自治体の支所、学校、病院、図書館などの諸機能を、駅前などに集中させるだけでなく、住宅地のコモン（共用）スペースやクルドサックなどで「井戸端会議」を自然と始めたくくなるような仕掛けがあるとよいだろう。たとえば、屋外のコモンスペースの場合は簡単な東屋とベンチだけでも、あるとないとでは違うだろう。屋内の集会所などの場合でも、たとえば週に一度、趣味のサークルで利用する人が、世代を超えて交流をひろげられるよう、集会所そのものを別の施設（学校など）の敷地内につくる例も、実際にみられる。こうした付加価値をもたらす仕掛けが、住民に見えるところ、見えないところに設けられていることが大切である。色々な場面を通して、「気がつけば知り合いが増えていた」という、いわば漸進的な連帯感の醸成が、今日的なコミュニティづくりに実効性をもつものといえる。言うまでもなく、孤独死のおそれのある人、家族からの暴力・虐待に耐えている人、家に引きこもって、外への一歩が踏み出せない人のSOSに気づき、住民同士あるいは民生委員や専門職との連携によって収束を図るため、あるいはそのような人々の問題を未然に防ぐためである。

なお、ここにおいては、当然ながら要援護者への配慮を起点にしていかなければならない⁽⁴⁾。大多数の住民から見ても機能的だと思えるまちのデザインや、地元の産業の振興のみをめざしたまちづくりでも、ともすれば社会的に不利な人にとっての利便性が切り捨てられがちである。彼らの参加機会を保障して、年齢や心身の疾患などあらゆる障害があろうとも、自らの思いを述べることができ、まちづくりに勘案されることができてこそ、福祉社会を企図していけるのではないか。

3.2 多様なアクターの組織化

第二に、まちづくりの推進主体としての住民の組織化や主体形成に関わる課題である。一見すると無関心に見える住民層のなかにも、契機が与えられることに

よって、コミュニティ活動の担い手になる素地を潜在的にもっている人はいるし、反対に、無意識的であるにせよ、要援護者など社会的に不利な立場の人々に対して排他的態度をとる人もいる。抽象的な表現になるが、人々の「問題はないが、良くもない」態度をベースラインとし、「±0」だとすると、「-（マイナス）」の状態は「±0」に、「±0」の状態は「+（プラス）」に、近づけていくことが実践レベルの課題であろう。つまり、「排他的な人」は「無関心な人」に、「無関心な人」は「理解者・活動者」に段階的に成長できるよう、目標を複合的に設定し、長期的視野に立って広報・啓発活動や福祉教育などを繰り返していくことが求められるだろう。

ただ、現実的には、図2の「組織的要因」や「手段的要因」がむしろ阻害要因となりがちなのであり、これらをいかにして促進要因にしていくかが問われよう。これについては、以下のような論点を立て、今後さらに実践と知見を蓄積していくことが必要である。

まず、町内会・自治会に代表される地縁型の団体の空洞化の問題がある。全戸加入を原則とし、行政補助を客観的な存在理由の一つとしてきた地縁団体は、戦後、GHQから「封建的半官組織」とみなされ、かつ政令により廃止を命じられようとも、今日まで存続してきた。つまり、われわれの生活に欠かせない存在であり続けたのである。その理由には、単一の地域において、長年にわたり住民生活全般を支えてきたという総合性や歴史性などがあるだろう。しかし今日では、組織原理や運営における前近代性や非民主性が批判の対象となり、加入率低下や役員の後継者不足に頭を抱えるものが多い。また、旧態依然とした全体主義的思考フレームを通して地域をみようとするのであれば、ニートやネットカフェ難民、引きこもり、外国人労働者など今日的な貧困状況に置かれた人びとを安易に排除する発想を導きやすい。繰り返しになるが、地域社会が単なる個々バラバラの人間の寄せ集めになりつつある今日にあって、このような地縁団体の果たす役割は大きい。緊急災害時の救助活動から日常的な防犯・防災、ゴミ捨て場のルール決めにいたるまで、「無ければどうということになるか」を非加入層に訴えていくような後方支援や、今日の問題の内面化を促すための学習会などの対策を根気強く講じて、活動者を支援していくことが必要だろう。

次に、課題型・テーマ型団体の問題がある。NPOなどの団体は、特定の問題分野に対して、専門職者・学識経験者などとの協働によって、きわめて高い専門性をもって取り組める強みがある反面、周知のように関心のバラつき（特定の対象に対して団体設立が相次ぐ一方で、敬遠されがちな問題には、当事者（被害者）・

関係者以外に支援しようとする者が表れないなど、採算を度外視することによる経営の停滞、ボランティアへの依存が強いことにより運営が素人的になること、資源調達の非充足性などが指摘される⁽⁵⁾。加えて、福祉の市場化が進むなかで、民間非営利という独自性を保持しつつ、営利企業などとの競合という問題にも対峙しなければならない。これらに対する財政的支援(単なる事業委託などによる、いわゆる「安上がりの下請け」ではなく、自発性を喚起していく内容のもの)をはじめ、情報・経営ノウハウの提供、物品の提供など、総合的なバックアップが必要である。当然、その過程には、地元的一般企業や住民一般への働きかけが不可欠であるし、むしろそれ自体をキャンペーンとして、副次的に意識醸成に繋げていくことが求められよう。

さらに、上の両タイプの住民組織間では、対立の解消が課題である。地縁型の団体とNPOなどとは、その行動原理や価値規範(そもそも、土着性に存在価値を見出すか、むしろそれを打破しようとするか、という正反対のとらえ方がある)、平均的な世代のギャップなどから、相互に反発しあう傾向があることが指摘されている⁽⁶⁾。しかし、要援護者の立場からすれば、様々な主体がそれぞれのよさを活かしあいながら、多元的に福祉資源となることが好ましいことは自明であり、すでに先進事例として全国でみられるように、両者の相補的な連携が期待されている。ここでも、仕掛けとしては、行事の実行委員会などで毎年「何となく顔を合わせる」関係から徐々に両者の距離を縮め、既成事実としての連携が自然に生まれるよう、前項で述べた漸進的な連帯感醸成の手段が実効性をもちうるだろう。

最後に、集会所などのハードや財源の制約の問題がある。地域の活動者は、何かの取り組みの構想を前にして、よく口癖のように「場所がない」「お金がない」「人がいない」と言うのであるが、ヒト・モノ・カネ・トキ・シラセ⁽⁷⁾という社会資源をひろく柔軟に活用しようという発想を欠いていることが多い。場所や物資といったハードが不足する問題については、常套手段的ではあるが商店街や学校との連携による空き店舗・空き教室などの再活用が考えられるし、地元企業・施設の遊休スペースの活用も検討に値する。財源についても、行政の予算編成期に、規制の利害に縛られない見直し(スクラップ・アンド・ビルド)を要求したり、あるいは助成財団に新たに助成金を申請するなど、費用を捻出する工夫はあってよい。人材に関して、民生委員や町内会役員など、知らず知らずのうちに固定メンバーだけで地域の諸事万端を処理するのが慣例化している場合が多いが、新しい年代、新しい人脈を掘り起こすための、新しいアプローチを工夫していない

ことも少なくない。

以上のような点のバランスを保ちつつ取り組んでいくことで、地域に山積する問題の解消に近づけることになるし、地域社会の紐帯を強化していくことにもなるものと思われる。逆にいうと、本稿でみてきたようなさまざまな要因を整えていかなければ、福祉社会の実現はないのではないだろうか。

【参考・引用文献】

- 古川孝順編, 2007 『生活支援の社会福祉学』有斐閣。
 岩崎信彦ほか編, 1989 『町内会の研究』御茶ノ水書房。
 厚生省社会・援護局, 2000 『「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書』。
 Maclver, R.M., 1917, *Community A Sociological Study; Being an Attempt to Set Out the Nature and Fundamental Laws of Social Life*, Macmillan and Co., Limited. (= 1975, 中久郎・松本晴ほか訳 『コミュニティ 社会学的研究: 社会生活の性質と基本法則に関する一試論』ミネルヴァ書房)
 牧里每治編, 2003 『地域福祉論 住民自治と地域ケア・サービスのシステム化』放送大学教育振興会。
 松永安光 『まちづくりの新潮流 コンパクトシティ/ニューアーバンイズム/アーバンビレッジ』彰国社。
 McGuigan, J., 1999, *Modernity and Postmodern Culture*. (= 2000, 村上恭子訳 『モダニティとポストモダン文化 カルチュラル・スタディーズ入門』彩流社)
 宮崎牧子, 2006 『現代社会と地域福祉』, 井村圭壯・谷川和昭編 『地域福祉の基本体系』勁草書房, pp.1-11。
 Salamon, Lester M., *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, The John's Hopkins University Press, 1995.
 鈴木浩, 2007 『日本版コンパクトシティ 地域循環型都市の構築』学陽書房。
 友寄英隆, 2006 『「新自由主義」とは何か』新日本出版社。
 渡邊洋一, 2000 『コミュニティケア - 知的障害をめぐるコミュニティケアからコミュニティ・ソーシャルワークの展望 -』相川書房。
 山本恭逸編, 2006 『コンパクトシティ 青森市の挑戦』ぎょうせい。
 全国社会福祉協議会, 2007 『NORMA (No.209)』。

- (1) 内閣府「社会意識に関する世論調査(平成16年調査)」および「平成17年度世帯類型に応じた高齢者の生活実態等に関する意識調査」より。
 (2) 矢ヶ崎(2004), p.342。
 (3) 牧里(2003), pp.155-157。
 (4) 鈴木は、コンパクトシティの原則として、社会的な公平さ、日常生活上の自足性、地域運営の自律性を挙げている。には、「年齢、所得、性別、社会階層、人種、自動車利用、身体機能などいろいろな特徴を持った人々が、公平に生活できる条件が確保される」ことが述べられている。鈴木(2007), p.27。
 (5) Salamon(1995)。
 (6) 全社協「NORMA (No.209)」(2007), p.4。
 (7) 一般的には、順に「人材」「物資・設備・建物など物理的な資源」「資金」「時間」「情報」とされる。