

《1》様々な角度から見た市民生活白書

①福祉社会への入り口―横浜市民生活白書2009を読んで

1―はじめに

一読して印象深いのは、この白書の内容がほとんどが生括に関することを扱っている、経済や産業のことは書かれていないけれどもほんの一部に過ぎないことだった。もちろん、これは「市民生活白書」なのだから当然と言えば当然だが、とくにその生活がコミュニティとの関連で語られていることが多いのは注目に値すると思う。つまり、生活といっても労働生活よりも、消費生活、それも住んでいる地域での生活が問題になっている。

首都圏は大きな生活圏で、その中で横浜市の人たちは家庭を持ち、職場に通い、さまざまな生活を営んでいる。とくに労働期には多くの人が家庭からかなり離れた場所に通勤している。横浜都民と言われる人も少なくない。そうい

う広域の生活圏に暮らしながら、しかし、生活という地域の問題になるといのは重要なことだと思ふ。このことを念頭に置きながら白書にあらわれた意味を考えてみたい。

2―生活の不安？

白書は最初に生活不安の増大について取り上げている(注1)。80年代にはほぼ40パーセント台であった「心配ごとはない」という人は、90

年代の終わりから減り続け、今や10パーセント強という有様である。とくに2000年以降の低水準が目立つ。これには経済の低迷が関係しているのだろうが、少子高齢化の影響もあるようだ。「自分の病気や老後のこと」、「家族の健康や生活上の問題」、「景気や生活費のこと」といった回答が急増しており、それぞれ30パーセントを超えている。

一方、「失業・倒産や収入が減ること」や「仕事や職場のあたり多くない。経済危機とはいってもそれほど激烈なものではなく、不安に感じる程度ではあるけれど、一方健康などの心配が増えている。白書は「市民の生活不安は社会・経済状況の激変を背景とし、先行きの不透明感も加わり、かつてない増大をした」と分析している(注2)。

この白書の分析は正しい。しかし、なぜ不安なのだろうか。経済は悪いとはいえず、先進国では最も低い失業率なのである。確かに先行きは不安かも知れない。若者の雇用も以前のようには沢山はなくなってきた。高齢者が増加して、社会保障の費用もいっそう多くなるから増税も避けられない。不安は当然だ。とはいえ、日本は先進国では医療費も安く、租税負担も少な

い。経済が悪いとはいっても世界の成長センターであるアジア経済の中にあつて、これらの国々に資本や技術を提供していけば、当面食べるには困らない。国際的に見れば、どちらかと言えば羨まれる存在なのである。

日本人の心配性は昔からのものである。高度成長期は希望があつたなどと今は言われるが、当時若者であつた筆者は、希望のない日本社会だといふ批判がたくさんあつたことをよく覚えている。つまりこの不安というのは、日本人の希望の表現だと考えればよいのではないか。未来への希望がないというのは、希望を持ちたいという願いなのだ。でも取りあえずはつきりとした希望が言えない。何が希望なのか、分からない。その宙ぶらりんな気持ちに不安の根源なのではないか。ここに日本人の向上心が表れているの

執筆

高田 一夫

一橋大学大学院社会学研究科教授

(注1)

「横浜市民生活白書2009」(以下、白書という)の概要については、89ページを参照
<http://www.city.yokohama.jp/meki/keiei/seisaku/hakushyo/>

(注2)

白書 4ページ

だ。国際的にみれば良い成績なのだが、それでは満足できない。それにどのように答えていくか。これが日本のリーダーに求められている課題である。

政府にもそれが期待されているのだ。この白書もその課題を明らかにし、解決策を提示するために作られたのだと思う。そうはつきりとは書かれていないけれども、白書がそこかしこにそのヒントが仕掛けられているように感じられる。そういう意義深い書き出しになっているように思う。

3—さまざまな格差

つづいて白書は、市民を8つの類型に分け、「格差の実態」を明らかにしようとしている(注3)。「市民像1」は30代と40代を中心とする子育て世代であり、教育費や住居費の負担が大きく生活はたいへんだ。生活満足度も平均を10パーセント以上下回っている。しかし、人間関係のリスク感は低く、子供の世話を頼める人や家事の手伝いも豊富な人間関係の中で見つけやすい。壮年期の活力を感じさせる類型である。

「市民像2」は年齢では市民像1とほぼ同じだが、単身者が多いのが特徴となっている。

職業は正社員や専門職が多い。さまざまな面で不安がもつとも少なく、人間関係も豊富でリスクは少ないとされている。生活満足度も高い。いわゆる独身貴族層などである。

「市民像3」はやや中高年が多く、家族のライフステージも子供が独立した成熟期の人が多い。生活や職業のリスクは強くないが、漠然とした不安感を持ち、親類や近隣との関わりも少ない。生活満足度は平均的だ。

「市民像4」は市民像3よりもさらに年齢が高く、50代以上が多い。家族形態も単身が多いが目立つ。収入や健康について強い不安を持っている。

「市民像5」は、20代と高齢前期が比較的多く、「最低生活の確保に強いリスクを抱えている」グループで、「最も生活不満が高い」とされている。

これに対して「市民像6」は生活不安がほとんどない「リタイア世代」である。「市民像7」も高齢世代が多く、「病气や介護の不安があるが、人間関係に恵まれたグループ」と評されている。最後の「市民像8」は「世代に関わりなく平穏に暮らしている市民」と概括されている。

生活満足度は高い。

結局、生活に不満なのは市民像1、4、5であり、合計で全体の約4分の1を占める。若い世代と高齢世代が同居している。こうした市民像の分類から、白書はいささか唐突に「次世代形成に向けたセーフティネット」の構築を提言している。

この市民類型はほぼライフ・ステージによる分析になつており、その意味では従来からの分析と大差なく、無難な結論と言えよう。

4—21世紀の格差

しかし、21世紀社会の格差構造を考えると、もう少し違った観点があつてもよいと思う。日本の労働力は先進国で比べると、男子に偏っている。そして高齢者が非常に多く就業しているのが特徴である。これは日本社会がオトコ社会であるという紋切り型の分析を裏付けるデータである。日本の女性は確かに社会的地位は低いが、家庭内の地位は先進国では断然高い。その証拠に家計を握るのは妻であつて、夫は妻からお小遣いをもらう。これは欧米の収入のある夫が家計を管理し、妻は夫から家計費をもらう、というあり方と比較すると、女

性の力が強いことになる。これが日本の女性の労働市場への進出を抑えてきた一因であると思われる。また、高齢者の就業が多いことは日本の労働市場におお、先進国のなかでは仕事で豊富にあることを意味している。その意味で日本の労働市場は特殊なのである。

とはいえ、日本でも若者の労働市場は狭くなり、また非婚化が進んで女性が働き続けることが多くなっている。しかも非典型雇用が増えている。これは企業のコスト削減のためもあるが、サービス経済化による構造的な変化と考える方が正しいだろう。つまり、21世紀の労働市場は労働力率が上昇し、単身労働者が増え、低賃金労働者も増えることになる。片働き世帯中心の労働市場の時代には、賃金格差ひいては生活の格差は世帯主の賃金格差で決まっていた。しかし、女性の就業率が高くなれば、世帯類型が多様化する。高賃金の共働き世帯を頂点にして、低賃金・非典型雇用の夫婦や非典型雇用の単身者が労働市場の底辺層となり、その間にさまざまな世帯がちりばめられるような格差構造が生まれてくるだろう。この複雑化する格差構造に対してどのように対処すべ

きか、が大問題になるだろう。筆者はこれについて「21世紀の社会と労働」(注4)という小論のなかで、再分配と社会サービスの強化によって公平な社会を目指しつつ経済成長も確保できるというビジョンを提案した。ここではその内容は繰り返さず、そのビジョンを地域に実現するための試論を述べてみたい。

5-1 市場とコミュニティ

白書では、将来のビジョンとして、コミュニティの形成が方法として主張されているように感じられる。その例として横浜市の団地などでの取り組みが紹介されている。筆者もそのことは正しいと思う。けれども、その方向を推進するためには、コミュニティとは何なのか、どうしたら形成できるのか、その方法論を持たなければいけないだろう。

コミュニティとは助け合いである。市場も商品の供給という形で、市民相互の役に立っている。しかし、市場での生活は自立が原則である。白書も指摘しているように、われわれの生活はリスクに取り囲まれている。そこで市場外での助け合いが必要になる。それを社会保険を中心

とした社会保障制度の確立によって実現しようとしたのが福祉国家であった。これは金銭的な保障である。医療保障といっても、医療そのものを保障しているのではなく、健康保険など金銭的な支援によって実現しているという考え方である。貧困の原因が労働不能にわれわれを陥れる条件、つまり傷病、老齢、失業であることが19世紀末以降の貧困研究によって明らかにされ、社会保険が導入されたことがその経緯であった。

現在必要なのは、従来のそれを越えた安全ネットである。市場経済の安全ネットは所得がなくなつた場合に備えて整備されている。しかし現在先進国で課題になっているのは、若者が労働市場に出られず、安全ネットにからないうで生活問題に直面したり、日本で問題になつたように雇用保険に入っていない派遣労働者が失業したりという状況である。つまり既存の安全ネットにはこころびがあるわけではない。これを早く修理しないといけない。

問題はそれだけではない。これまで問題になつていなかった状況が問題と認識されるようになってきた。それは新しい社会が生まれてきたからである。かつては日本は前

近代社会であると批判されていた。古い共同社会のしがらみがまとわりついて、個人の自由を妨げていた。個の確立が課題だつた。高度成長以後の経済的な豊かさと個人の自由の承認がその実現を推進し、現在この課題はある程度実現したようにみえる。ところが、近代化した日本社会は、西欧と同じように人間の孤立という問題を抱えるようになった。ひきこもりや登校拒否、孤独死、ネット難民は、個人が孤立した状況をよく示す現象である。

ひきこもりは、かつては生活の必要もあつて否応なく社会に引きずり出された個人が、豊かさも手伝つて挫折を契機に社会関係を絶つてしまふ現象である。それだけゆとりのある社会だとも言えるけれども、社会の共同的な関係が希薄になつたためでもある。かつてはあまりにも濃密な人間関係に取り囲まれて息苦しかった日本社会が今や、人間関係が希薄になつて人間を酸欠状態に陥れている。皮肉なものである。われわれが求めた個人の自由を手に入れつつある時に、逆に連帯が欠如して人を孤立させている。

6 なぜ地域コミュニティなのか

白書のコラム「格差社会と都市コミュニティの形成」で広井良典氏は、都市において地域に根ざしたコミュニティの形成が今後の福祉にとって重要だと述べている。これは重要な視点である。われわれが市場経済のもとで生きていく上では、つねに不安定さ、生活の危うさから解放されることがない。近代になつてその問題は貧困問題として意識され、社会保障制度が形成されたことはすでに述べたとおりである。しかし、それは主として金銭的な保障であつて、孤立した個人が抱える悩みを解決するものではない。広井氏は「これまでの福祉はどちらかという場所を超越した理念と考えられていました」(注5)と述べているが、基本的に金銭的保障だから場所を超越できたのである。今後はサービスや人間関係が重要な問題となる。これは個人の住む場所を越えることにはできない。

住む場所といつても、労働期であれば職場も「住む場所」に入るし、そこでの人間関係も重要な要素になる。企業も最近では、メンタル・ヘルスの問題やセクハラなど個人

(注4)
刊
『D:ra News』56号、2009年1月

(注5)
白書
29ページ

生活にも配慮するようになってきている。企業のあり方も、かつてのような共同体に近いものではなく、個人の自由や独立が保障されるようになってきている。つまり市民社会化されてきている。しかし、この領域は行政にとつては主たる責任範囲ではない。

地域とはいったい何だろう。ここで言われている地域とは単に空間的な問題ではなくて、共同的な人間関係という意味だ。われわれは自立して暮らしていかなければならない。これが社会の基本的な決まりだ。しかし、完全な自立はありえない。それでは口ビンソン・クルーソーになつてしまう。結局われわれはさまざまな意味で、共同的に生きていく。さまざまというのは、それは市場を通じた共同もあるし、市場を通さない共同もあるということである。市場を通じた共同はお金が必要のため、お金が手に入らない場合に備えて、助け合いが必要となる。これが福祉国家の社会保障である。これは広井氏も言うように全国的なもので、地域には限定されない。先に述べたように、現代ではこの制度は一応整備され生活保障としては働いている。しかし、これも完全ではない。ここからこぼれ落ちて

しまう場合があるのだ。

それをカバーするのが地域での共同である。助けあう関係がコミュニティであり、その全国版が社会保障であるから、地域福祉がその地域版である。また、ここが自治体の主たる責任範囲である。地域は全国でない、という意味では空間的な意味を持つているが、単に空間の問題ではなく、助けあう関係がその核になつていくのだ。

西欧では1970年代から地域福祉が提唱され、地域での共同を核とした福祉体制が整備されてきた。日本では、この方向が明確になつてきたのは2000年の介護保険の実施以後だろう。介護保険には当事者主権という考え方が導入され、サービスの受け手がサービスの内容を選択できるようになつた。障害者福祉にも同じ考え方が導入されるが、措置制度の官僚主義的体質をなくすきっかけになつた意義は大きい。日本でもこの方向で福祉制度を発展させることが望まれる。

7 生活圏の中の助け合い

そこで横浜市の課題になるのは地域の生活圏である。だから白書も地域を強調するこ

とになる。白書は第2章で介護保険の導入後、新たな問題があらわれたことを指摘してこういう。「自らサービスを選び、利用手続きをすることができない場合も多く、制度につなぐ人が必要なこともわかつてきた」(注6)。この言明は、地域福祉が日本でも本格的な課題になつたことを示している。

これにたいして白書は「明確な答えがあるわけではなく、い」としながらも、第2章「横浜で暮らしていく」で、地域での共同な取り組みを紹介している。ここで紹介されている事例には「こうした課題を乗り越えていこうとする動きが生まれている」からである。

第一の例は栄区の公田町団地での「お互いさまネット」である。これは区役所が音頭を取つて始めたもので、2008年に「お互いさまネット」がスタートした。集会所で区役所主催のタウンミーティングが5回開かれ、78人の参加者が生活上の問題点をあげて対策を議論した。その結果生活相談の開催日に青空市というイベントを開催することを決めた。公田町団地ではもともと自治会や自主活動が盛んで、そうした土壌を背景にこうした活動が生ま

れてきたようだ。その後「ネット」は拠点作りのためにUR都市機構と協議して空き店舗を借りることを決めた。また、区役所は国の「安心空間創出プロジェクト」を活用して「ネット」を支援することになり、横浜市が参加して協議会を組織することになった。こうして市民と行政が共同して助け合い活動が生まれたのである。

白書はまた、「交流サロン庄戸」という分譲住宅地での取り組みを紹介している。2007年に同じ栄区にある庄戸の戸建て団地で区役所の呼びかけから、住民の交流事業が始まった。家主の好意で空き家を無償で借り、子育てや多世代の交流レクリエーション活動を行っている。似た活動はすでに地区センターや町内会館でも行つてきたが、交流サロンがそれらの拠点になつて活動が活発化しているようだ。また、港南区では「さわやか港南」という市民団体が民家を借りて拠点とし、触れあい活動を実施しているという。これらはレクリエーション活動やボランティア活動を行っているもので、第一の例に比べればゆるやかな社会サービスである。最後に白書が紹介しているのは、NPOが運営する子育て

て支援拠点「いっほ」である。横浜市は以前から国の補助事業として、「親と子のつどいの広場」事業を実施してきた。港北区などで行われていたNPO活動を国が補助事業に仕立てたものである。「いっほ」はこれを利用者にもさまざまな活動をこなしてもらった。運営するのはグリーンママというNPOである。グリーンママは母親たちが子育て経験交流の場として行っていた活動が進展して組織に成長したものだ。「いっほ」では、単に子育て経験交流にとどまらず、地域での子育て支援というコンセプトでさまざまな活動を組織している。たとえば地元の中学から生徒のボランティアを受け入れたり、無農薬野菜を販売したり、農業学習をしたり、施設のかざりやニューズレターの編集を参加者にやってもらったり、子育てだけを中心として生活のなかで共同的な活動を組織している。これも広い意味での地域での助け合いである。

8 一なぜ地域福祉なのか

ここで紹介されているのは、いづれも行政が音頭を取ってはいるが、市民・住民

が主体的に取り組んでいる事例である。地域福祉はコミュニティを形成することである。市民が自ら組織的に行動して生活上の問題を解決していくことだ。なぜ組織化するのか、といえは個人や家族だけでは手に余る問題を処理しようとするからである。ここでは子供と高齢者が対象になっているが、障害者、アルコール・薬物依存者、母子、失業者など地域福祉は幅広い対象をカバーしている。共通して言えることは、問題を抱えた人が外からは見えにくいという点であろう。

白書でも「制度につなぐ人が必要」と指摘しているが、たとえば見守りでも、本当に困っている人は呼びかけのつてこない場合がある。また、われわれはプライバシーを大切にしなければならぬ。都会の良さは他人が自分のことを知らないことだった。われわれの親たちは、都会に出ることによって農村社会の息苦しさから開放された。都市化は当時は熱烈に歓迎されたことを忘れるべきではない。

しかし、自由の裏側は孤立である。児童相談所がプライバシーに配慮して、虐待された児童の死を防げなかったことが想起される。この微妙な

関係をどう扱っていったらいいのか。だからこそ地域の人間関係が重要になるのだ。

介護疲れで無理心中をする悲劇が後を絶たない。これも同じ種類の問題である。あるNPOは介護問題を中心に活動しているが、地域に精妙なネットワークを構築して問題を抱えた見えにくい人たちを発見しようとしている。

介護家族はかならず病院に通う。そこでこのNPOは病院と連携して何か異常があった場合は看護師や医師が連絡する。ケアマネジャーとも連絡を取る。そして問題を発見したら、まず茶話会に本人や家族を誘う。信頼関係を作るためである。気の置けない関係ができてくると、事情がはつきりしてくるので、NPOのメンバーたちが持っている資源を活用して問題の解決をはかり、最後は行政につないで公的なサービスやお金も動員する。

これはアウトリーチ・サービスという活動である。問題を抱えた人が相談に来るのを待つのではなく、サービスを提供する側が積極的に潜在的利用者のところへ行つてニーズを把握する。しかし言うは易く、行いは難しい活動である。なぜ難いかと言えば、信頼されないとできないことだ

からである。

われわれは、おとなは自立しなければいけない、と言われて育つ。人に頼ることは恥ずかしいことだ。この考えが染み付いているから、われわれは人に自分の抱えている問題を話さない。できれば一人で、せいぜい家族の範囲で問題を解決したい。こうした習性が他人に心を開きにくくさせる。これを打破することが求められるのである。これが難しさの基本的な原因である。

9 一コミュニケーションが基本

アダム・スミスは、人間は共感（シンパシー）という能力を持っており、それがあから社会は秩序をもって維持できるのだ、と主張した（注7）。われわれはおなかを抱えてしゃがみ込んでいる人を見れば、何か腹部に痛みがあると判断する。そうした想像力を持っている。これが共感である。恐らくわれわれは、人間関係のなかでこういう能力を開発するのだから。

その人間関係というのはわれわれの存在を肯定し、育むものであるに違いない。われわれを受け入れるものでなければ、その他者のマネをして言葉を覚え、行動を制御して社会化していけないだろう。

自分の存在を拒否されたらわれわれは、世界を受け入れることができず、当然他者も理解できなくなるだろう。この能力の発達プロセスが解明できれば、現在われわれが抱えている社会問題を解決できるだろうが、今はそれはできない。

しかし、少なくとも現実なのは、われわれは社会を形成するためにコミュニケーションが欠かせないのである。そしてまた、コミュニケーションを成立させるためには世界あるいは他者を信頼しなければならぬ。

この信頼関係を作ることが地域福祉の中核ではないだろうか。おとなは人生のなかで、さまざまな強さの信頼関係を形成しながら生きてきている。その経験を生かしながら社会関係を成立させているのだ。そうした力量を持った人にアウトリーチ・サービスを担当してもらえれば、安心である。地域の共同と言っても、音頭を取る自治体の力量がまず重要になる。組織者としての役割が自治体に求められる。そして、実際に地域で行動する人材を選抜し、方向付けなければならぬ。しかも、官僚主義的でなく、「上から目線」でものを見ないことである。それは恐らく、地域の活動家との相互連携のな

かで必要な力量がついていくのだろう。

10 一組織化が必要

コミュニティは要するに助け合いあるいは協働のことだから、その関係を作っていくなければならない。それを働きかけて作る人が必要で、アメリカではコミュニティ・オーガナイザーと呼んでいる。コミュニティを組織する人という意味である。

アメリカはさまざまなNPOが政府や財団から資金を得て福祉サービスを住民に提供している。政府が直接社会サービスを提供するのはなく、社会事業をおこなうNPOにお金を渡してサービスを提供するのである。この資金を獲得してサービスを実施するのがコミュニティ・オーガナイザーの仕事である。地域福祉を行っていく上では、行政だけではこまごまとした情報収集やサービス提供の仕事をこなすことは難しい。アメリカでは一種の職業としてコミュニティを組織し、情報を集め、資金を手に入れてサービスを提供するところまで行うNPOとそれに所属して実務を担当するオーガナイザーがいるのである。オバマ大統領もこのようなオーガナ

イザーの出身である。

行政は法律に基づいて予算と権限をもっている。生活困難者を発見し、社会サービスを実際に提供するには生活困難者を発見しなければならぬ。多くの場合、生活困難者はすんで支援を求めはしないからである。人間は自立しなければいけないと信じて生きているので、困った、助けてとはなかなか言えないのだ。それを地域生活のネットワークのなかで発見し、行政へと結びつける必要がある。

これがいわゆるアウトリーチ活動である。これを行うために地域を組織し、支援のネットワークをはるのがコミュニティ・オーガナイザーである。もちろん日本とアメリカとは地域社会のあり方は違う。そのままこれを日本に持ち込むことはできない。

また、行政のあり方も変わらなければならない。機動的な社会サービス提供を可能にするには福祉予算を弾力化し、市民活動を支援できるような予算を設けなければならぬし、そもそも福祉予算が増えなければならない。また実際、日本にも民生委員のようには地域リーダーとして使える制度がすでにある。自治会もうまく動けば活動主体とし

て期待できる。高齢者が増加するので、人材の供給にも期待できる。白書が指摘するように、コミュニティ・ビジネスにも展望がある(注8)。

先に述べたコミュニティの組織化は、社会運動的な手法を使っている。これは政府も市民社会も福祉に無理解な時代の手法である。ビジネスという市場的な手法を使うのは、福祉の受け手が福祉の供給側と対等の立場に立てるからである。つまり顧客として消費者主権を行使できるのが長所である。介護保険も同じ発想法で、介護サービスの提供を企業に許したのである。当事者がサービスを選べれば、適切なサービスが提供されるはずだ。ところが実際には必ずしもそうならないので問題なのだが、それは問題点を明らかにして改善できる。

地域のコミュニティを構築することは個人を生かす社会を作ることでもある。最近盛んに議論されている社会的包摂というのはこのことである。これは個人の尊厳を大切にして助けあう社会を作ることである。われわれは新しい福祉社会の入り口に立っているのだ。