

地域住民以上、 家族未満の支え合い

室田 信一
(首都大学東京准教授)

1. 地域のセーフティネット

「生きづらさを抱えた個人を地域で支える」ということが、昨今の地域活動の中では当然のように受け入れられている。地域活動というのは、民生・児童委員や自治会などの地縁組織が中心となり、小学校区程度もしくはそれ以下の小規模な範囲でおこなわれている住民活動のことである。住民の中には、「そんなことは以前からやってきた」という人が少なくない。

社会的排除という概念が2000年ごろから日本の社会政策の議論で用いられるようになった。ヨーロッパ由来のこの考え方は、労働市場と社会保障制度から排除され、行き場を失った若者や移民に対するセーフティネットの欠陥を指摘した。イギリスでは若年失業者などに対する社会的包摂政策が積極的に推進され、日本の社会政策論議でも参照されてきた。日本においては、日本型雇用慣行を軸とした既存の社会保障体系が次第に機能なくなり、10年ほど前からセーフティネットの刷新を求める声が出始め、2008年のリーマンショックがその動きをさらに加速させた。地域における支え合いを強化する政策はこのころから顕著に見られるようになったが、実はその歴史は古い。

戦後の日本は、ヨーロッパ諸国のような福祉国家を政策的な目標として掲げた時期もあったが、第一次オイルショック以降は、いわゆる「福祉見直し」の声が高まり、国家による社会福祉の強化ではなく、家族を基盤とした

支え合いや、雇用によるセーフティネットに期待する向きが強くなった。そのような考え方は「日本型福祉社会」として政治的にも後押しされた。1970年代から1980年代にかけてのことである。

時期を同じくして、政府はコミュニティ政策を推進した。1969年に国民生活審議会による「コミュニティ生活の場における人間性の回復」が、1971年には中央社会福祉審議会から「コミュニティ形成と社会福祉」と題した報告書が公表された。これらの報告書では、人口の都市化に伴い希薄化するコミュニティの関係性を回復することの重要性や、地域活動を牽引するリーダーの必要性、住民活動を側面から支える専門家や行政の役割などが整理された。実際、全国には1970年代からコミュニティ政策を推進した自治体が多数あり、コミュニティセンターを住民活動の拠点として自主的に運営する取り組みなどが生まれてきた。

そのように考えると「生きづらさを抱えた個人を地域で支えること」を「以前からやってきた」と住民が捉えることは当然である。日本は半世紀近く前から家族や地域で支え合うことを前提とする政策を推進してきたのである。

2. 家族と地域の連続性

「家族」とは何であるか。誰が「家族」に含まれるのか。「家族」の定義をめぐるさまざまな見解があり、家族社会学者の間でも共通の見解に達しているわけではない。法律上の「親族関係」には「配偶者・その三親等ま

での姻族・自分の六親等までの血族」と定義されているが、家族に関する法的な規定はない。

しかし近代化の中で家族形態が変化してきたという点においては共通の見解がある。核家族もしくは単身世帯が増加し、世帯を構成する人員が減少してきていることは周知のとおりである。その結果、かつて期待されていた家族におけるサポート機能が失われてきている。ここでいうサポート機能とは、育児や介護といったケアにとどまらず、経済的な基盤や、家事などの生活の営み全般、情緒的な関係性を含む広い意味で用いている。

家族におけるサポート機能が失われたことにより、それを補完する目的で、社会保障制度が整備されている。保育制度や介護保険制度といったケアの提供や、児童扶養手当などの給付制度、各種の扶養控除に加えて、介護保険法の改正では生活支援サービスが自治体の総合事業として位置づけられることになった。ソーシャルワーカーなどの専門家による情緒的な関与を社会保障制度に含めて解釈すると、情緒的な関係性も代替可能なものとして捉えることもできるだろう。

このように、社会保障制度は家族形態のあり方に敏感であることが望まれており、同時に社会保障制度が家族のあり方に影響を与える側面もある。たとえば、年金分割制度ができたことが熟年離婚の誘因となるといった影響がある。すなわち、家族のもつサポート機能は社会保障制度や社会サービスと深く関わっており、両者を関連づけて捉える必要がある。実際に家族社会学では両者を関連づけて議論されることが多い。

本稿の目的は、家族と社会保障制度のそうした連続的な関係性を、家族と地域の間にも応用して、両者の関係性について新たな解釈を踏まえて議論することである。その際、家族と地域が侵食し合う2つの接点に注目する。一つは、ソーシャルワーカーなどの地域に配置された専門家が個人と関わる際に、家族的な関係性を構築するという点である。もう一つは、家族的な性格を有する住民組織が、地域の中で孤立する個人を包摂するという点である。その2つの接点の中に「地域住民以上、家族

未満の支え合い」の関係性を見いだすことができる。

3. 古くて新しい「伴走型」の支援

生きづらさを抱えた個人に対して個別の相談援助を提供することを目的に、2000年代から地域にソーシャルワーカーを配置する政策が推進されてきた。例えば、大阪府では150名を超えるコミュニティソーシャルワーカーが府内に配置されてきており、同様の政策は東京などでも広がりを見せている。また、生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援事業でも、個人に寄り添う「伴走型」の支援が全国で推進されてきている。こうした支援の形は古くて新しい支援と言える。

ソーシャルワークの原点は、家族や地域の中に失われたサポート機能を回復することであった。ケースワークの母と言われているメ

図1 リッチモンドのいう慈善の資源



- A. 家族資源——愛情・訓練・努力・社会的発達に対する各成員の能力
- B. 個人資源——親戚、友人
- C. 近隣資源——隣人・地主・商人、以前および現在の雇主、牧師・日曜学校教師・教会員、医師、労働組合・共済組合・社交クラブ、職人仲間、図書館・クラブ・クラス・セツルメント、貯蓄組合・銀行・質屋
- D. 市資源——学校教師、警官・治安刑事・保護監察官・感化院、保健所・療養所監督官・工場監督官、郵便配達人、公園・風呂
- E. 私的慈善団体資源——慈善組織協会、家族の所属している宗派の教会、慈善家、州の特殊なそして一般的な救助機関、慈善団体による職業紹介所および作業場、児童援護協会・児童保護協会・養護施設、地区看護婦・施薬所・病院、非行防止協会・入獄者援護協会
- F. 公的扶助資源——救貧院、院外救助局、公立病院および施薬所

(出所：小松源助 2004 「ソーシャル・ワークの成立」 右田紀久恵ほか編『社会福祉の歴史—政策と運動の展開』有斐閣、138.)

アリー・リッチモンドは、19世紀末にアメリカのボルチモアで慈善組織協会 (Charity Organization Society、以下COS) の友愛訪問者としてケースワークの方法を体系化したことで知られている。慈善組織協会とは、当時イギリスやアメリカの工業化が進んだ都市部において、急激に増加していた貧困者への対策として、民間の慈善団体が設置した組織である。社会の急激な変化に対して、慈善団体が個別に対応するのではなく、組織的に支援を提供することを目的に設立された。

COSの友愛訪問の実践とは、貧民街へ足を運び、貧困者の相談に乗り、課題の解決を図るものであった。今日でいうところの生活困窮者自立支援に類似するものといえよう。友愛訪問者の実践を体系化する過程の中で、リッチモンドは貧困者が保有する資源の円環を図1のように整理した。彼女は、個人がAからDの資源によって生活を支えることができなくなった時にEの私的慈善団体資源にたどり着くと分析した。COSの役割は、いたずらに慈善団体の資源をばらまくのではなく、貧困者がAからDの資源を回復できるように相談に乗ることであった。今日の政策においても個人と資源の関係を自助・互助・共助・公助といった枠組みで整理することがあるが、100年以上前からこのような枠組みが用いられてきたのである。

4. 孤立と擬似家族

専門家が個人に寄り添うことで、失われたサポート機能を回復するという点では、100年前の実践と今日の実践には類似するものがある。しかし、個人が直面する課題は異なる顔を持つ。その一つがひきこもりである。

2000年代になり、ひきこもりが社会的な課題として位置付けられるようになったが、その対策が十分に進んでいない2000年代初頭、ある若者支援のNPOによって生み出された「レンタルお姉さん」の実践は社会的に注目され、書籍化・ドラマ化された。

「レンタルお姉さん」とは文字どおりお姉さんをレンタルする仕組みである。子どもの引きこもり状態が長く続き、その部屋の中に入ることができなくなった親の依頼を受けたNPOが、「お姉

さん」や「お兄さん」に当たるワーカーをその家庭に派遣し、ドア越しに引きこもっている当事者と対話を繰り返す。時間をかけて信頼関係を構築する中で、家族が入ることができなかった部屋の中に入り、当事者が納得する形で引きこもり状態の解消を目指すというプログラムである。

このプログラムの最大の特徴は、第三者である「レンタルお姉さん」が、引きこもり状態の子どもとその親との間に失われた情緒的な交流を取り戻す過程にある。その過程でワーカーが意識していることは「お姉さん」や「お兄さん」に相当する関係性を当事者と構築することである。

ひきこもりに限らず、社会的な孤立が現代の深刻な課題として認識されるようになったのは2000年代前半のことである。独居高齢者による孤立死が珍しくなくなり、社会的孤立という言葉が用いられるようになった。NHKが「無縁社会」という番組を制作し、年間約3万2000人が孤立の中、誰にも看取られることなく死を遂げている実態を明らかにした。

コミュニティソーシャルワーカーの配置や生活困窮者に対する自立相談支援事業などは、まさしくそうした社会的孤立への対策として始まったのである。地縁関係が希薄になり、親族や家族内においても支援が行き届かなくなった個人に対して、専門家が擬似的な家族となり関係性を構築する。そのようにして資源の円環を部分的に回復する支援が浸透してきたのである。

5. 地域の中の擬似家族

個人に対して専門家が関与する方法とは別に、地域住民が作り出した支え合いの仕組みに個人を包摂する活動がある。

小学校区域や町内会等の圏域において、民生・児童委員などの地域住民が地縁を基盤とした支え合いの仕組みを構築し、見守り訪問や、サロン、個別相談といった活動を推進する。それらの活動は小地域福祉活動や校区福祉活動などと呼ばれている。地域によっては、社会福祉協議会(以下、社協)がそれらの活動を組織化し、地区社協や地区福祉委員会などの名称で推進されているところも少なくない。

地縁を基盤とした支え合いの仕組みには、行政が音頭をとって推進するものから地縁組織が

自発的におこなうものまで多様な取り組みがあるが、中でも社協の関与をとおして推進されるものが数としては圧倒的に多い。たとえば、滋賀県高島市社協は市内の自治会ごとに活動する約200の福祉推進委員会全てで見守り活動を実施する方針を掲げ、平成23年度から「見守りネットワーク活動」の組織化に取り組みはじめた。現在では市内に約100の見守り活動が組織されている。

では、そのような見守り活動がどのような規範に基づいて組織化されているのだろうか。見守り活動は想像以上にしんどい活動である。一度始めると、個人の都合でやめるわけにはいかず、寒い時期も暑い時期も、自分が担当する地域や個人の自宅を見守り続けなければならない。

宮崎県のある地域で活動する地区社協の会長と社協職員に、地域活動がうまくいくコツについてインタビューした時に、興味深い答えが返ってきた。男性の役員が会長を務め、父親のように方針を示す。女性の役員が副会長を務め、母親のように活動を着実に前進させる。そして、何か困ったことがあれば息子のような社協職員に相談して、課題の解決に奔走してもらおう。そうした家族のような関係性があることで、その地区社協が1つの大家族として地域の規範を生み出し、お互いを支え合う関係が成り立っているという話だった。

男女の間に明確なジェンダー役割分業があるというのはその地域の特徴であるかもしれないが、全国各地で地縁を基盤とした活動を訪問すると、家族的な規範を軸に、住民と専門家が役割を分担しながら活動を推進する構図を見つけることができる。地域の中に擬似家族のような関係性を作り出し、その関係性の中に孤立している個人を包摂するという活動である。

かつて柳田國男は、民俗学の知見から、「オヤ」と「コ」を本来血縁と無関係な経済的扶養関係として捉えた。そのような柔軟な家族の捉え方を参照すれば、現代の小地域における住民活動を「地域住民以上、家族未満」として捉え直すこともできるだろう。そこには人格的な交流があり、情緒的な関係性が築かれ、家族的な規範が生み出される。家族と地域の境界線は薄くなり、両者は連続的なものとして描き出される。

6. 現代日本における支え合いの規範

近年の地域包括ケア政策や地域福祉の政策をみると、政府は地域の支え合いを「互助」と呼び、増加する社会保障費を抑制するためには互助に期待するほかないと考えているようにみえる。支え合いの活動を側面から推進する社協の職員は、自ら息子役や娘役を担い、家族的な規範を地域の中に作り出すことで、互助の強化を試みている。地方に限らず、東京の都市部においても同様の構図が見られる。

そのような地域には家父長的な家族規範が作り出される可能性が高い。したがって、包摂される個人もその規範の中に取り込まれることになるわけだが、全ての人がそのことを快く思うわけではないだろう。

社会学者のジグムント・バウマンが述べたように、コミュニティはその構成員に安全な環境を提供するが、その一方で規範を押し付け個人の自由を奪う。その規範の中に包摂されたくない人（支援を拒む人）をどのように見守るかということが、地域活動では常に話題に上る。その個人を「支援困難者」と呼び、特別なケアが必要な人としてさらなる包摂を試みることも少なくない。

政府が地域住民による「互助」に期待するとき、そこには上記のような力動が生み出されることに自覚的でなければならないだろう。古き良き日本の地縁を取り戻すという響きは良いが、その一方で地域の中で家族的な規範を押し付けられ、行き場を失っている個人もいるかもしれない。

そのような個人に対しては、専門家が個別に寄り添いながら支援を提供することが求められる。「お姉さん」や「お兄さん」として情緒的に関与することも大切だが、その個人が地域の規範と向き合う余白を提供することも重要だろう。

「地域住民以上、家族未満の支え合い」とは、かつての村落共同体を復活させようとしているのではない。専門家の関与によって成り立つ新たな家族・地域像の模索が始まっているのである。