

孤独・孤立対策の重点計画の策定に向けての意見

孤独・孤立対策の重点計画の策定に向けて意見を提出します。

孤独・孤立の問題がどのような広がってきたか、地域との関わり、この問題を行政が扱うにあたっての難しさについて整理しました。

早稲田大学文学学術院文化構想学部教授

石田光規

1 問題としての孤独・孤立の広がり

2000年代に孤独・孤立に注目が集まったきっかけは、NHKの特集番組であった。2010年1月31日NHKスペシャルで報道された『無縁社会～“無縁死” 3万2千人の衝撃～』は、人びとの注目を集め、タイトルの「無縁社会」は流行語大賞にノミネートされるほどであった。その後、東日本大震災により、孤独・孤立への注目はさらに高まったものの、近年、ブームは落ち着きつつあった。

2020年、世界は新型コロナウイルス感染症により大きな打撃を受けた。人知れず広がってゆく感染症の恐怖は、人びとの「人との接触」の認識を一変させた。人びとは、「人との接触」に対してかつてないほど敏感になった。そんななか、日本では2021年2月に、孤独・孤立対策担当大臣および孤独・孤立対策担当室が設置された。このような動きとともに、孤独・孤立に再度注目が集まりつつある。

とはいえ、上記のように、孤独・孤立現象は、感染症の恐怖が広まることで突如、問題化されたわけではない。むしろ、コロナ禍の前から、ゆっくりではあるが着実に広まっていた。

2 2000年代以降に広がった孤立現象の特徴

①かつての孤立

2000年代に孤独・孤立が注目された背景には、日本社会の大きな構造変動がある。

第二次世界大戦終了から数年後まで日本は集団的な農村社会であった。閉鎖的で拘束的な集団は、ムラ社会などと呼ばれ、知識人から批判の対象となった。

戦後の高度経済成長を経て、日本社会は、働く父親と家庭を守る母親が形作る核家族が「標準」となるサラリーマン社会へと変貌を遂げた。閉鎖的な農村社会から解放された人びとは、家族と会社に再度取り込まれたのである。

サラリーマン社会への変貌は、世帯の核家族化を押し進めると同時に、孤立・孤独の問題を生み出した。そこでの注目は、こどもと離れて住む単身高齢者である。1970年代には、「一人暮らしの高齢者」の事故を扱う新聞記事が増え、また、厚生省も実態調査を行った。

しかし、当時の孤独・孤立問題は、高齢者福祉問題に収斂され、社会全体で幅広い注目を集めることはなかった。

②日本社会の構造変動

1990年代後半から2000年代に入ると、日本の戦後体制に揺らぎが生じる。終身雇用の企業体制も、皆婚社会と言われた婚姻状況も、徐々に過去のものとなってゆく。

1990年代後半からの、たび重なる派遣業法の改正により、労働市場には、終身雇用が適用されない非正規労働者が増えてゆく。

未婚者の増加を表す指標ととらえられてきた50歳時未婚率は、男性は1990年、女性は2005年を境に急増する。日本社会の「標準」であった核家族は、世帯数ベースでいえば、2010年に「一人世帯」に追い抜かれ、「標準」の地位を追われる。

農村社会の解体後、私たちを包摂してきた家族、企業の動揺は、幅広い年代にわたる人びとの孤立のリスクを喚起した。今や、私たちを取り込んでくれる安定的な集団は見当たらず、人びとは自らで「居場所」を自足しなければならなくなった。日本全体の数値はわからないものの、統計を取っている自治体では、総死亡件数に占める、孤立死の数は、年を追うごとに増えている。

NHKスペシャル『無縁社会』は、そのような社会状況と共鳴し、多くの人の共感を呼んだ。1970年代と異なり、今や、孤独・孤立は、多くの人が「なんとかしなければ」と感じている社会問題に転じたのである。

3 裏腹な地域

①地域への着目

孤独・孤立が問題として認識されると同時に、地域への注目も増えていった。その背後には、急速な高齢化と家族の衰退という事情があった。

日本の65歳以上人口比率は、2005年に20%をこえ、その後も、上昇の一途を辿っている。家族については、先に記したように、結婚することはもはや「当然」ではなくなり、単身世帯が「標準」となった。

高齢者の増加は、社会にケアを要する人が増えることを意味する。他方、家族の衰退は、サポートの担い手がいなくなることを意味する。

そもそも、戦後の日本社会は、情緒面を含むサポートの多くを家族に頼っていた。その家族の衰退は、サポートの供給源の衰退を意味する。そこにケアを要する高齢者が増えたことで、サポートの担い手不足、すなわち、孤立は問題としていっそう顕著になった。このようななか白羽の矢が立ったのが地域なのである。

誰かをサポートするさいには、物理的距離がものを言う。同居する家族は、その最先端にいたのだが、そこも枯渇してしまった。そうすると、次に物理的に距離の近い地域に焦点があたるのである。

2000年に成立した社会福祉法では、「地域福祉の推進」が盛り込まれ、その後、政府は地域の支え合いやコミュニティを強調する報告書をたびたび発行している。

②その一方での地域の衰退

2000年代に入り、地域に注目が集まる一方で、実際の地域のつながりは、とっくに衰退局面にあった。

高度経済成長とともに発生した地方から都心への大規模移動は、地方に過疎問題を、都市部につながるの問題を生み出した。都心周辺に叢生した郊外には、出身や背景の異なる新住民が大量に移り住んでゆく。これらの人たちは、住民運動などをおして新しいつながり、および、地域をつくりだしてゆくと期待された。

しかし、住民運動が盛り上がったのは、1970年代から80年代のいつときであり、その後、郊外の人たちは、一部の地区を除くととくに盛り上がることもなく、周囲への

関心を失っていった。

2000年代に入ると、郊外に移り住んだ第一世代は本格的に高齢化し、団地の孤独、孤立死が問題視されるようになった。

社会調査の結果を見ても、住民が地域のつながりを望む傾向は読み取れない。NHK放送文化研究所が実施している『日本人の意識調査』から、住民の地域のつながりへの要望の推移を見てみると、相談、助け合いのできる濃密な関係を望む人は、1973年から2018年にかけて、ほぼ一貫して減少している。一方、あいさつしていどのつき合いを望む人は、ほぼ一貫して増えている。

2016年に首都圏50キロ圏に住む人びとに行った調査では、近所に「互いに訪問し合う人がいる」と答えた人は10%にとどまる。この傾向は、他の調査においてもだいたい同じである。

つまり、地域については、孤立・孤独の脱却の切り札として、高い期待がある一方で、住民のつき合いはあまりないし、そもそも、あまり望まれてもいないのである。私が、ある郊外の地域包括支援センターの職員に調査をしたときにも、「住民はつながりよりも行政の支援を望む」という答えが返ってきた。地域でのつながりづくりを検討するさいには、まず、その現状を認識する必要があるだろう。

4 なぜ自治体の対応が難しいのか

そもそも、孤独・孤立対策を地域、とくに行政が行うことは難しい。というのも、孤独・孤立対策は、行政の施策になじみにくい側面があるからだ。

①対象の捉えがたさ

まず、対象の捉えがたさである。孤独・孤立対策は、予防的な側面が強い。すなわち、孤独・孤立は、孤立死や自殺、虐待、精神疾患などの「重大な事態」につながる可能性が強いゆえ、問題視されるのである。その背後には、もっと早くからサポートを講じていれば、問題は起きなかったはずという考え方がある。

しかし、問題が顕在化する前のグレーゾーンでの対応は、行政の苦手とするところだ。行政の支援は、なんらかの問題を抱えた人、すなわち、問題が顕在化した人への対処が中心である。そのため、放っておけば問題化するかもしれない事態への介入はなかなかできない。というのも、問題は顕在化して初めて、「問題」になるのであって、グレーゾーンへの介入は、たんなる干渉になる可能性があるからだ。

さらに、孤独・孤立は因果関係が多岐にわたるため、いわゆる縦割りの対応になじみにくい。たとえば、地域から孤立した結果、シングルマザーになり、シングル家庭になった結果、子どもが学校で孤立する、というケースではどこからどう対処すればよいのかよくわからない。関連する現象があまりにたくさんあるため、政策立案と検証といった従来の行政の手法になじみにくいのだ。つまり、孤独・孤立は、問題であることがわかったとしても、対処法を検討するのが非常に難しいのである。

②つながりづくりの難しさ

とはいえ、問題の所在が孤独・孤立にあるならば、究極的には、つながりをつくれば問題そのものが解消されるように思われる。しかし、事態はそんなに簡単ではない。というのも、つながりは、そもそも、意図的に形成しがたいものだからだ。

行政も、各種の相談コーナーを開設したり、つながりづくりの場を提供したりという

ことは、ずいぶん前からやっている。それ自体は評価すべきことだし、今後も継続してゆくべきだろう。しかし、孤独・孤立を「問題」ととらえるときに焦点が当てられるのは、つながりづくりの場や相談の場に積極的にアクセスしない人である。このような人にアプローチし、支援につなげるのはことのほか難しい。

かりに、孤独・孤立を不安視される人がいたとして、その人に自治体が「友だち」を派遣するのは、人権や相性の面からもそう簡単ではない。児童相談所による家族への介入ですら、相当の注意を要するのである。

孤独・孤立に関連する問題の多様性に鑑みると、自治体がそれらすべてを補うのは、実質的に不可能である。したがって、つながりづくりや伴走型の支援は、他の団体と連携をとりながら進める必要がある。

5 孤独・孤立問題に対処するために

以上に述べたように、孤独・孤立にまつわる問題に政策的に対処するのは難しい。とはいえ、手をこまねいているわけにもいかない。さしあたり、横串型の司令塔の必要性和、連携型の伴走の確立を指摘しておきたい。先ほども述べたように、孤独・孤立にまつわる問題は多岐にわたる。そのため、部署横断的な対処が必要になるケースも少なくない。したがって、このような事態に円滑に対応しうる横串型の司令塔となる場があるとよい。

連携型の伴走とは、自治会・町内会やNPOなどと協力しつつ、見守りやつながりづくりを行うことである。そのさい、横串型の司令塔と連携すれば、問題が生じた際にも、迅速に対応することができる。