

令和2年度の調査研究の総括と今後の展望

大杉 覚

(せたがや自治政策研究所所長)

1. はじめに

本年度は、コロナ禍の影響で予定されていた企画等や対面での調査研究の一部について中止・延期を余儀なくされたものの、全般的には、前年度までの調査研究の成果を踏まえ、補完する調査研究を中心に着実に進捗させることができた。また、3カ年にわたる調査研究計画を新規策定することで（P257参照）、次年度以降の中長期的な調査研究の方向性を体系的・計画的に打ち出し、新たな調査研究体制を整えることができた。これらの成果は、所員の熱心な取組みによるものであると同時に、関係各位からのご協力の賜物と感謝申し上げたい。

さて、本報告書を取りまとめるにあたって、本章ではあらかじめ、これら本年度の調査研究の成果の全体像を整理して示すとともに、新たな調査研究計画のもとで今後具体的に取り組むべき課題とその対応の道筋を示したい。

2. 本年度調査研究の成果

2.1 調査研究の概要

本年度の調査研究は、大別して3つのパートからなる。

(1) 地域コミュニティに関する研究

第1のパートは、地域コミュニティに関する研究である。昨年度、学識者からなる研究会と職員参加により取りまとめられた「自治体経営のあり方研究会報告書」（以下、「あり方研報告書」と略）での提言を受け、引き続き「自治体経営のあり方に関する研究」として論点を深掘りすべく調査研究を進めたものである。以下の2つの報告としてまとめられている。

古賀奈穂研究員による「世田谷区における『小さなまちの拠点』形成」は、第32次地方制度調査会答申で提示された地域における多様な主体の連携・協働によるプラットフォーム形成などの議論を踏まえつつ、「あり方研報告書」で焦点が当てられた「小さな拠点」に着目し、独自に再定義した「小さなまちの拠点」に関して論じたものである。古賀報告では、世田谷区での「小さなまちの拠点」の必要性を時代状況の変化や昨今のコロナ禍の現況を踏まえつつ述べるとともに、区内外の事例をまじえて、「小さなまちの拠点」をめぐる論点を抽出し、世田谷区において地域コミュニティを論じる際に求められる議論の輪郭を描き出している。

世田谷区のコミュニティ資源の豊富さは、自主・自律的な「小さなまちの拠点」の活動に

よるところが大きいと考えられるが、古賀報告は、これら「小さなまちの拠点」について、これまでの活動状況の推移や直面する課題などを踏まえ、たうえで将来予測に踏み込んだ実態調査研究の必要性を浮き彫りにしたといえる。当研究所の今後の主要なテーマに据えて推進するうえでの起点となる報告と位置づけられる。

田中陽子研究員による「地区レベルの地域コミュニティと区行政のかかわりかた」は、地域コミュニティ及びそれに対する区の支援の概況を総括したうえで、アンケート調査及びヒアリング調査に基づき、地域と行政とのインターフェイスの現状把握を行なった調査研究である。したがって、第1のパートと次に述べる第2のパートを架橋する調査研究と位置づけられる。

田中報告は、とくに地区まちづくりセンターで地域行政や地域コミュニティをどのように受け止めているかの実態を明らかにした点が重要である。田中報告による実証研究から導かれたインプリケーションズを活用し、(仮称)地域行政推進条例策定をはじめ現在進められている地域行政の制度設計の検討に資するような政策提言等として、次年度速やかに具体的に取りまとめるものとする。

(2) 地域行政に関する研究

第2のパートは、第1のパート同様に昨年度の「地域行政の推進に関する研究」及び「あり方研報告書」の提言の一項目(「提言5 新たな地域行政制度の確立」)にも掲げられた、地域行政に関する研究である。

志村順一主任研究員による「地域行政に関する研究」は、世田谷区の地域行政制度を他の特別区や指定都市等の大都市制度との対比で論じたものである。地域行政をトータルに捉えるうえで検討されるべき多様な論点について包括的な整理を試みている。志村報告は、世田谷区の地域行政制度を客観的に理解・把握するうえでも、人口規模の大きさという特質とともに、そのみには還元できない視点からの分析が必要であることを浮き彫りにしたといえる。

なお、地域行政制度に関する調査研究の一環として、区が進める(仮称)地域行政推進条例案の策定に資するべく、地域行政検討委員会や地域行政課に随時、必要とする資料提供やコンサルティングを行うなど、志村主任研究員を中心に重要な貢献を果たしてきたことを申し添えておきたい。

(3) パーソナルネットワークに関する研究

第3のパートは、パーソナルネットワークに関する研究であり、本研究所設立以来注力してきた家族・地域を対象とした社会調査研究の系譜に連なるものである。

金澤良太特別研究員による「パーソナルネットワークにおける恋人との紐帯を測定する意義」は、都市社会学におけるパーソナルネットワーク研究の意義を明らかにしたうえで、

特別区長会調査研究機構の2019年度調査のデータの一部を活用して世田谷区における壮年単身者のパーソナルネットワークについて、特に恋人等に着目して分析したものである。

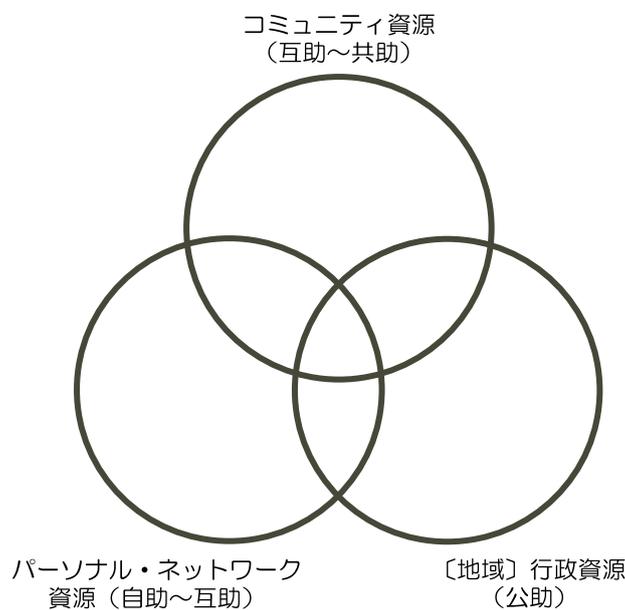
金澤報告は、調査手法のあり方をも射程に入れた点で、今後の調査研究の設計に貢献するものであると同時に、ミクロな個人から出発し、地域コミュニティや行政との関係性を射程に入れて論じる分析枠組み及び方法論を提供した点に意義が認められる。

2.2 調査研究の全体像

以上のように本年度は、上記の3つのパートで調査研究が進められ、4本の報告としてまとめられた。これらは、地域社会における地域資源（リソース）のうち、特にヒト（組織等を含む）を中心とした、社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）に着目した調査研究と捉えることができる。なお、ここで社会関係資本とは「人々の中の協調的な行動を促す『信頼』『互酬性の規範』『ネットワーク（絆）』¹と捉えておく。

3つのパートごとのテーマは、社会関係資本の異なる局面に対してアプローチしたものである。3つの局面は、それぞれ「コミュニティ資源」「〔地域〕行政資源」「パーソナル・ネットワーク資源」に分けて整理できる（図1）。以下、社会関係資本の3つの局面について、本年度の調査研究の成果と関連づけて説明したい。

図1 社会関係資本の関係



¹ 稲葉陽二『ソーシャル・キャピタル入門』中公新書、2011年、i頁。

(1) コミュニティ資源

コミュニティ資源とは、町会・自治会など地縁団体をはじめ、NPO や地域のボランティア団体、その他様々な地域に根ざして展開される活動に関わる資源を指す。互助や共助の源泉となるもので、住民力、地域力などとも表現できる。古賀報告が指摘するように、世田谷区は多様な活動が展開されるなど、コミュニティ資源が豊富だとされる。しかしながら、町会・自治会など地縁団体などで担い手不足や加入率の低下（いわゆる「コミュニティ意識の低下」という課題）などが指摘されているのも事実である。他方で、古賀報告が着目したように、新たなタイプの地域活動などが出現している。

昨今のコロナ禍の影響を考えると、これまで厚みを形成してきた地域での多様な活動が世代交代を遂げるなど、今後の趨勢に留意する必要がある。本研究所にとって、コミュニティ構造の変動の実態把握が喫緊の課題であることを明らかにしたのが古賀報告の成果である。

(2) 行政資源

行政資源とは、公助を裏づけるもので、ここでは特に自治体が保有する資源に注目する。なお、行政資源そのものは社会関係資本と区別して捉えるのが一般的かもしれないが、地域次元にあっては、社会関係資本の形成に大きな影響を与えることから、関連づけて捉えることとする。

世田谷区は固有の地域行政制度を長年にわたり構築してきたこともあって、重厚な地域行政資源を蓄積してきたと考えられる。加えて、(仮称) 地域行政推進条例の策定が検討されることで、地域行政制度が自治立法により根柢づけられ、また、地域行政への区民の参加・協働の手続きが整備されることで、制度・運営面でのアップデートが図られることにもなり、今後は地域行政資源の厚みをさらに増強させる効果が期待される。

その一方で、長期的には人口減少、少子高齢化などともなう税収減、行政サービス負担の増大など、行政資源が制約される可能性を考慮に入れる必要がある。また、行政のデジタル化は、従来まで考えられてきた行政スタイルを激変させる可能性もあり、そのことを踏まえた地域行政再編に向けた制度設計について考察することが必須である。

志村報告で論じられたように、特別区や指定都市、さらに次年度には中核市などを観察対象に付加して、大都市等を定点観測することとする。地域機関の制度変容の推移等を定期的に把握することで、世田谷区の地域行政制度の参考に供し、ベンチマーキングする調査研究に取りかかる必要がある。

また、コミュニティ構造の変動は、行政資源、特に地域行政のうち地区まちづくりセンター・レベルに大きな影響を与える可能性が高い。田中報告が検討した地域コミュニティと行政のインターフェイスに関する論点には、他自治体の動向との比較を含めて、特に留意する必要があることを指摘しておきたい。

(3) パーソナル・ネットワーク資源

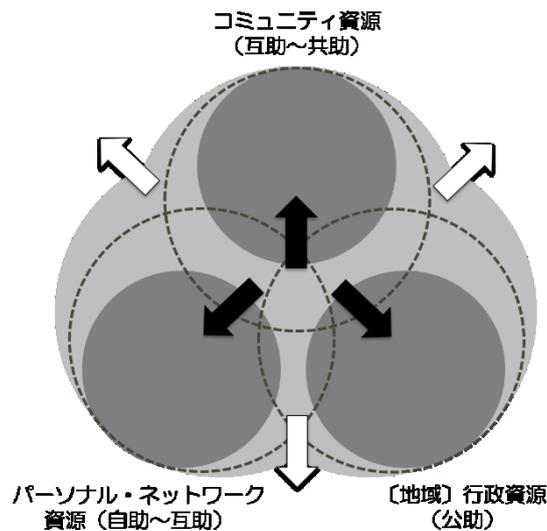
パーソナル・ネットワーク資源とは、個人を起点とした人間関係に由来し、自助や互助の程度を示す目安となる。通常は家族や近隣、友人関係に相当するが、人間関係に広がりを持ち、一定の強度を備えた紐帯となれば、パーソナル・ネットワーク自体が一種のコミュニティにもなるだろう。また、当該個人が直接コミュニティ資源や行政資源にアクセスできなくても、一定のパーソナル・ネットワーク資源を有していれば、それらを媒介に間接的に(つまり、人づてに)共助・公助との接点を見いだすことができるかもしれないが、パーソナル・ネットワーク資源がゼロに近づくほど、コミュニティや行政からのアウトリーチの対象から外れるなど、共助・公助を得にくくなることから、孤立・無縁状況に陥りやすく、そこから抜け出すことも困難な状況になりやすいと考えられる。高齢化、家族形態などを含む対人関係のあり方や価値観の変化などから、パーソナル・ネットワーク資源の脆弱化が懸念されるなかで、コロナ禍の影響を含めて、引き続き検討を要する課題である。

(4) 社会関係資本の3つの局面間の関係性と動態

社会関係資本の3つの局面それぞれの資源分布状況は相互に影響し合い、関連づけられる。イメージで示すならば、図2のように、現状(破線の円)に比べて、それぞれの資源が充実強化され、ふくよかに重なりが多くなるほど(薄い灰色の円の重なり)、資源間の相乗効果も生じ、社会関係資本は総体として豊かになる可能性が高いと考えられるが、反対に、それぞれの資源が縮小し、重なりが限られ、隙間が生じがちになるとすれば(濃い灰色の円)、社会関係資本総体が乏しくなり、地域社会は脆弱化すると判断されるだろう。

本年度の調査研究による4つの報告は、さらなる検討を要する部分を残してはいるものの、各資源の現況や、資源間のインターフェイスの状況を見極めるうえで、次年度以降の調査研究を主導する手がかりを提供したものと評価される。

図2 社会関係資本の拡充・収縮と将来イメージ



3. 次年度以降の調査研究について

適切な自治体経営がより豊かな地域資源の形成を実現する。豊かな地域資源の形成がよりよい地域社会の形成につながる。そして、よりよい地域社会の形成が自治体経営の基盤を強化し、より向上させる。地域ガバナンスの好循環をこのように定式化したとき、こうした循環システムが適切に構築され、円滑に機能するよう、調査研究を踏まえた具体的な提言によって世田谷区政をサポートするのが、せたがや自治政策研究所のミッションである。

本年度の調査研究では、社会関係資本に関する現状認識と課題を示したが、さらに、社会関係資本に関する実証的な実態把握が来年度以降の主要な調査研究テーマとなる。すなわち、コミュニティ資源、(地域)行政資源、パーソナル・ネットワーク資源それぞれについて、(a)現状でどの程度のボリュームで存在しているのか(例えば、コミュニティ資源でいえば、どのようなタイプのリソース(古賀報告で言及された地域共生の家のほか、例えば、通いの場や子ども食堂など)がどの程度存在しているのか、など)、(b)どの程度、どのような形態で相互に関連づけられているのか(例えば、行政主導で設置された各種協議会がコミュニティの意思をどの程度反映し、地域行政に活用されているのか、など)、(c)どのように変化してきており、今後どのような変化が予想されるのか(例えば、補助金を交付してきた各種事業の活動状況はどのような状況にあるのか、施設運営は持続可能な状況にあるのかどうか、など)、(d)以上(a)～(c)について世田谷区と、例えば、他特別区など他自治体との間で、あるいは、世田谷区内の地域間で、どれだけ、どのような差異があるのか、差異があるとしてどのような事由によるのか、などである。これらについて、必要に応じてデータ活用の要請に答えられるような定点観測体制を確立することが急務の課題である。

冒頭で述べたとおり、次年度以降の3ヶ年計画にしたがい上記事項を中心に調査研究を進めるが、本年度までの調査研究と来年度の調査研究との関係を示せば、図3のとおりであ

る。これまで14年間にわたる本研究所の調査研究の蓄積を活かす一方で、未着手であった課題等をカバーしていくことで、世田谷区の地域ガバナンスを包括的に捉える調査研究を進展させたい。

また、プロジェクトとしては別立てとなっているが、「データの整備と活用」(プロジェクトC)で取り組むEBPMやデータ重視のスタンスはこれら調査研究にも着実に反映すると同時に、調査研究の成果はNewsletterやセミナー(本研究所が主体的にコーディネートした職員参加型の「庁内オープンゼミ」など)を通じて発信するなど、「情報発信」(プロジェクトE-2)を積極的に推進することで、区政への貢献につなげたい。

また、調査研究体制としては、研究所所員を主力メンバーとしつつも、例えば、必要に応じて、客員研究員や研究会メンバー等を庁内公募等で募る、関係部署間と連携を図るなど多様で柔軟な手法を活用しながら、より充実した調査研究体制を構築することを目指していきたい。

図3 本年度までの調査研究と次年度以降との関係

