

世田谷区民の『住民力』に関する調査研究

せたがや自治政策研究所特別研究員
小山弘美

要約 地域社会に主体的に参加するための住民自身が保有するソフトな資源を表す住民力は、コミュニティ・モラルや投票行動、住民解決志向に影響を与えるものであり、地域社会における自治の拡大にとって重要な資源としてとらえ得る。住民力には地域の集合効果も認められるため、地域において住民力を高めるためには、地域参加を促す必要がある。そのためには、緩やかなつながりや、負担感のなさといった新しい地域参加の形が求められている。

1 セタがや自治政策研究所と住民力調査

せたがや自治政策研究所は、2007年に自治体シンクタンクとして設立され、その次年度の2008年度より「住民力」に関する調査に取り組んできた。2008年・2009年と、2度にわたり標本調査を行い、そのデータをもとにこの住民力の調査研究をしている。2010年度にはデータの詳細分析を行い、その結果をふまえて、日本都市センターが行っているCR-1グランプリに応募し、自治体実施調査研究部門で優秀賞を受賞した。2011年度はそれまでのデータ分析をもとに事例分析を行った。本稿は、この4年間にわたる調査研究について、総体的に報告するものである。

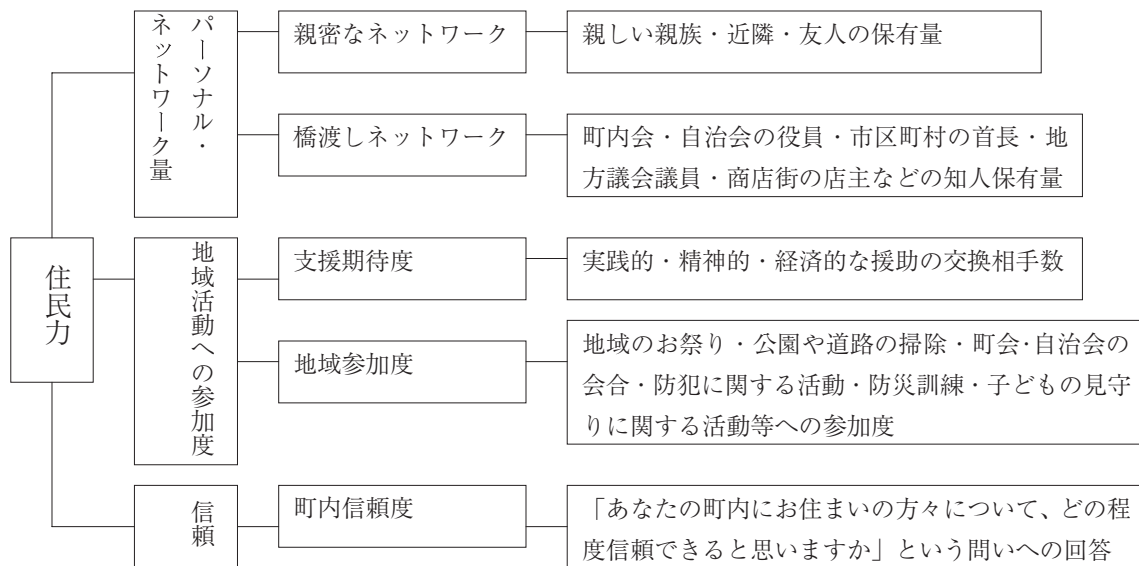
2 住民力概要

住民力とは、「地域社会の形成に主体的に参加するための住民自身が保有するソフトな資源」と定義している。住民力はまた、行政と対等に公共的領域に対して責任を持ち、意思決定過程に参画し得る住民の力量を表すものと捉えることができる。これは、近年国内でも研究が多数行われてきたソーシャル・キャピタルを、住民にもわかりやすい言葉に置きかえたものである。つまり、住民力とはいわゆるソーシャル・キャピタルのことである。

住民力への関心が高まる背景には、まず1つには、1990年代後半以降のソーシャル・キャピタル研究自体への関心の高まりがある。2つには、近年の地方分権や「ガバメントからガバナンスへ」といった自治体政策における変化が挙げられる。

分析に用いるデータは、2009年9月に、せたがや自治政策研究所と首都大学東京の合同で行った調査で得たものである。対象者は、20歳以上75歳未満の世田谷区民で、1万人を

図表1 住民力の枠組み



無作為抽出している。調査方法は、無記名自記式、郵送配布・郵送回収の郵送法である。回収率は54.5%、有効回収数は5447票であった。

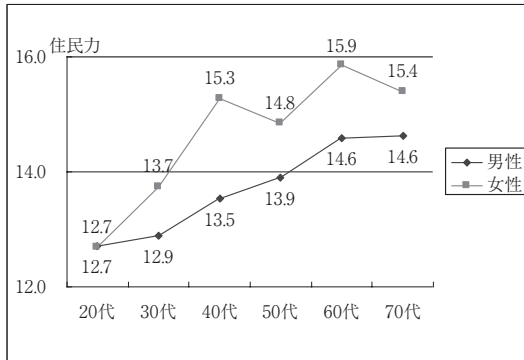
住民力の枠組みは図表1に表すことができる。住民力は「親密なネットワーク」と「橋渡しネットワーク」からなる「パーソナル・ネットワーク量」、「支援期待度」と「地域参加度」からなる「地域活動への参加度」、「町内信頼度」からなる「信頼」により構成される。これら5つの項目の相関関係を見たところ、すべての要素が互いに正の相関関係にあることがわかった。この結果を受け、それぞれの点数を足し上げて住民力得点を算出した。

住民力得点の性質を見るために、男女別、年代別で住民力の平均を見たものが図表2である。これを見ると、女性では20代から40代にかけて急激に住民力が高くなっているが、50代で少し下がった後、60代でまた上がるというM字型をしている。男性のほうは、20代から70代にかけて徐々に高まっていくという特徴を持っている。男女で比較すると、女性のほうが男性より住民力が高いということがわかる。

住民力と個人属性の関係を重回帰分析によって見たのが図表3である。男女ともに、子供のいる人のほうが住民力が高く、現住所に長く住んでいる人のほうが住民力が高いという結果である。他の結果は、男女で異なっており、男性では三世代世帯に住んでいる人のほうが住民力が高く、女性は学歴が大学卒業以上の人の住民力が高いという結果になっている。

ここで、図表2における50代の女性の住民力がなぜ低くなっているかということを考えてみる。子供がいることが住民力に関係していることから、女性は30代、40代にかけて子供を介したつながりが増え、住民力が高まっていき、50代になると、子育てが一段落してパートに出たりするため、住民力が下がるということではないだろうか。

図表2 男女別年代別住民力¹



男性 $p < 0.001$ 女性 $p < 0.001$

図表3 男女別に見た住民力と個人属性

	男性	女性
(定数)	***	***
本人年齢	-0.009	0.023
子の有無	0.221 ***	0.271 ***
現住所居住年数	0.073 **	0.092 ***
大卒の有無	0.038	0.069 ***
三世帯世帯	0.050 *	0.035
調整済みR ² 乗	0.065 ***	0.101 ***
実数	1980	2708

*** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$

3 住民力が影響を与える現象

住民力について特徴を概観してきたが、次に住民力がどのような現象に影響を与えているのかを見ていく。コミュニティ・モラルと投票行動、住民解決志向について、住民力との関係を見ていきたい。

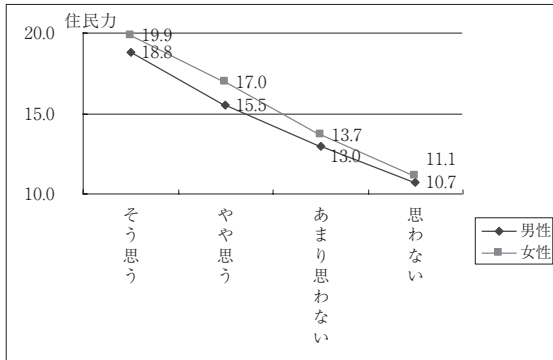
コミュニティ・モラルとは、地域社会への帰属感や参加意欲を表している。まず地域への帰属感を聞いた「このまちの人はみんな仲間だという感じがしますか」という質問に対する回答と住民力の関係を見てみる。図表4を見ると、「そう思う」から「やや思う」、「あまり思わない」、「思わない」となるにつれて、男女ともに住民力が徐々に低くなっていることがわかる。次に、図表5は地域への参加意欲を聞いた「このまちのためになることをして、役に立ちたいと思いませんか」という質問項目と住民力の関係である。こちらも「そう思う」と答えた人の住民力が最も高く、「思わない」人の住民力が最も低くなっている。この結果から、住民力は地域への帰属感や参加意欲に関連しているということがわかる。

次の図表6は、国政選挙投票行動と住民力の関係を見たものである。「必ず行く」、「できるだけ行く」、「あまり行かない」、「行ったことがない」という4つの選択肢のうち、「必ず行く」人の住民力が一番高く、「行ったことがない」人に向かって住民力が徐々に低くなっている。またここでは図表を示さないが、地方選挙についても同様の結果が得られた。これは、住民力が地域的な関心と関連するだけでなく、より広い社会的・政治的関心を高める要素となっている可能性を示すものである。

住民解決志向は住民の主体的・自治的志向を表したものである。5つの生活課題（災害時の炊出し、子供の安全を守る活動、独居高齢者に対する支援、乳幼児の預かり、並木道の清掃）について、それぞれ「家族や親族で処理」、「行政などの専門サービスで処理」、「住民たちで処理」のうち、どのように処理すべきかを聞いた設問において、「住民たちで処理」

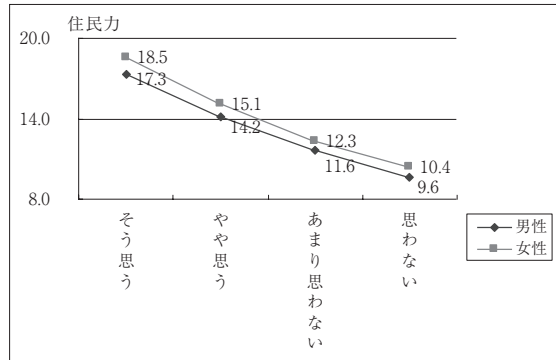
¹ 縦軸の0.0~12.0までは省略。以下の図表も同様。

図表4 「まちの人は仲間」意識と住民力



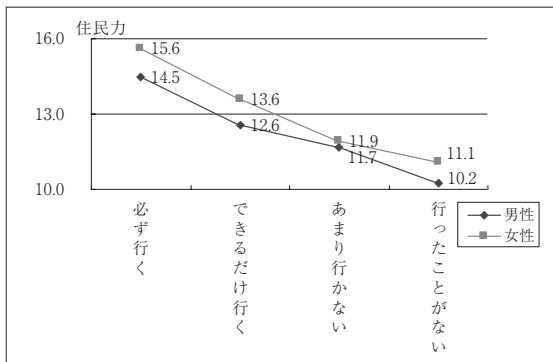
男性p<0.001 女性p<0.001

図表5 「まちの役に立ちたい」意識と住民力



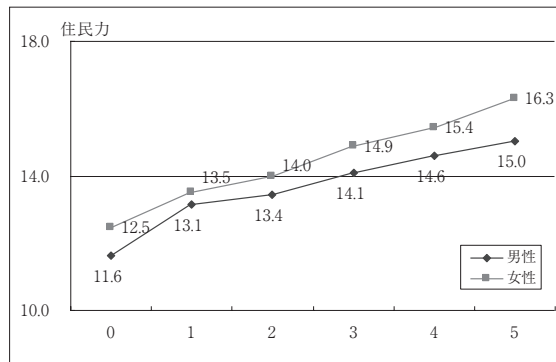
男性p<0.001 女性p<0.001

図表6 国政選挙投票行動と住民力



男性p<0.001 女性p<0.001

図表7 住民解決志向と住民力



男性p<0.001 女性p<0.001

を選んだ回数により表される。この住民解決志向得点と住民力の関係を見たのが図表7である。住民で解決すべきを一度も選んでいない0点の人の住民力が最も低く、すべて住民で解決すべきとした5点の人に向かって徐々に住民力が高くなっている。主体的・自治的志向を持つ人ほど、住民力が高いという結果となった。

以上より、住民力はコミュニティ・モラルや投票行動、住民解決志向に影響を与えているということがわかった。この結果から、地域社会における自治の拡大にとって、住民力が重要な資源としてとらえ得るといえるだろう。さて、ここまでは個人が持つ住民力の特性を見てきたが、次に住民力には地域の集合効果が見られるのかについて考えていこう。

4 住民力の集合効果

世田谷区では、ほぼ中学校区に相当する範囲ごとに、27の出張所・まちづくりセンターを設置している。住民地域活動も、ほとんどがこの地区ごとに行われている。地区ごとの住民力の平均を比較したのが図表8である。色付けしてあるのは住民力が高い上位3地区であるが、地区ごとにかかなりの差があるということが見てとれる。

住民力が高い地区は、鉄道駅の周辺に戦前から開発された戸建て住宅地区で、三世代世

図表 8 出張所・まちづくりセンター別住民力

池尻まちづくりセンター	14.79	九品仏まちづくりセンター	14.39
太子堂出張所	12.84	等々力出張所	14.35
若林まちづくりセンター	14.04	上野毛まちづくりセンター	15.09
上町まちづくりセンター	14.31	用賀出張所	13.83
経堂出張所	13.84	深沢まちづくりセンター	14.16
下馬まちづくりセンター	14.63	祖師谷まちづくりセンター	14.57
上馬まちづくりセンター	13.75	成城出張所	14.90
梅丘まちづくりセンター	13.80	船橋まちづくりセンター	13.63
代沢まちづくりセンター	15.44	喜多見まちづくりセンター	14.83
新代田まちづくりセンター	13.82	砧まちづくりセンター	14.28
北沢出張所	14.47	上北沢まちづくりセンター	13.94
松原まちづくりセンター	13.95	上祖師谷まちづくりセンター	14.20
松沢まちづくりセンター	14.72	烏山出張所	13.38
奥沢まちづくりセンター	15.05	p<0.01	

帯が多く、成熟した良好な住宅地となっている。低い地区は、都心に近くて単身の若者が多く、住民が入れかわりやすい地区や、近年開発が進み、新規来住者の割合が高い地区である。

このように、地区ごとの住民力得点に差が出ているため、住民力の差異が地域社会の特性と

図表 9 地域特性と男女別住民力

	男性	女性
人口総数	-0.268	-0.189
年少人口比率	0.085	0.344 ⁺
老年人口比率	0.493 ^{**}	-0.155
単身世帯率	-0.268	-0.322
核家族比率	0.252	0.320
戸建て率	0.568 ^{**}	0.318
上級ホワイトカラー比率	0.559 ^{**}	0.135
ブルーカラー比率	-0.373	0.051

**p<0.01, +p<0.1

関連があるのかについて、国勢調査データから算出した地域特性と住民力を相関分析したのが図表9である。これを見ると、男性と女性で結果が異なっており、男性の住民力は、老年人口比率、戸建て率、上級ホワイトカラー比率と関連しているということがわかる。つまり、高齢者の多い地区や、戸建ての家が多い地区、上級なホワイトカラー層が住んでいる地区の住民力が高くなっている傾向があるということである。女性では、男性の場合とは全く異なり、唯一、年少人口比率との関連が見られる。つまり、子どもが多い地区で女性の住民力が高くなっているということである。

このように、住民力は地区ごとに差異があるうえ、男女で異なる地域特性と関連を持っていることが確認できたが、果たして住民力には集合的効果があるのだろうか。図表10は、個人属性ごとに住民力が高い3地区と低い3地区の平均を比較したものである。「子なし」、「居住年数10年未満」、「非大卒」、「三世帯世帯以外」の4つの個人属性は、図表4で見た住民力と個人属性の関係で、住民力にとっては不利な属性と認められたものである。

図表10において、有意な差が認められたものを次に挙げる。子供がいない女性の住民力

は、低い地区で11.5点、高い地区で13.6点である。居住年数10年未満の女性の住民力は、低い地区では12.5点、高い地区では14.0点である。非大卒の男性の住

図表10 住民力の集合的效果

	低い3地区		高い3地区		男性	女性
	男性	女性	男性	女性		
子なし	11.7	11.5	13.0	13.6		***
居住年数10年未満	12.8	12.5	13.5	14.0		**
非大卒	13.2	13.7	15.5	15.0	*	
三世帯世帯以外	13.2	13.2	15.2	14.9	***	***

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

民力は、低い地区で13.2点、高い地区で15.5点である。三世帯世帯以外に住む男性の住民力は、低い地区で13.2点、高い地区で15.2点、女性では低い地区13.2点、高い地区14.9点となっている。いずれの結果も、住民力の高い地区のほうが、住民力にとって不利な属性の人々の住民力も高いという結果になっている。住民力の高い地区では、住民力に不利な属性の人々の住民力をも高めることができるという可能性を示すものである。

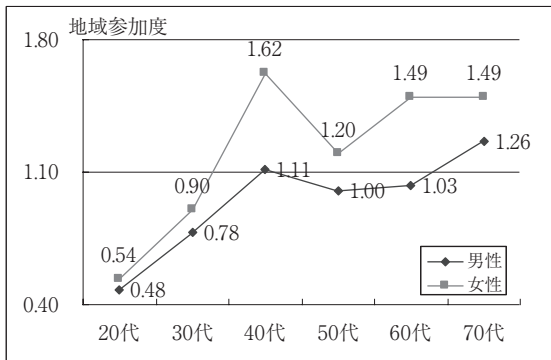
5 住民力を高める

このように、住民力の効果を見てきたわけであるが、それでは、住民力はどうやって高めたらよいかということが課題になる。住民力を高めるうえで、住民力の構成要素のうち地域参加度に注目したい。その理由は、第1に、住民力の構成要素の中で、地域参加度はコミュニティ・モラルや投票行動、住民解決志向のすべてに対して大きな影響を与えていたからである。第2に、パットナムの議論以降のソーシャル・キャピタル論においても、地域参加はソーシャル・キャピタルを高めるとされてきたからである。第3に、住民力を構成する要素の中では、行政によってこ入れしやすい部分であると考えられるためである。

地域参加度について男女別、年代別で比較したのが図表11である。女性の地域参加度は、20代から40代に急激に高くなり、50代で少し下がった後、60代、70代でまた高くなっている。男性も、高低差は少ないが、同様の特徴が見られる。40代と60代、70代で地域参加度が高くなっているが、中身を見ると年代により地域参加の内容が随分異なっている。40代では多くの場合、子供が小中学生の時期に当たり、お祭りや青少年育成、子供の見守りなどを通じて地域参加している率が高い。60代、70代では、町内会・自治会の会合や地域清掃、健康づくりといった、町内会・自治会を中心とした活動によく参加している。

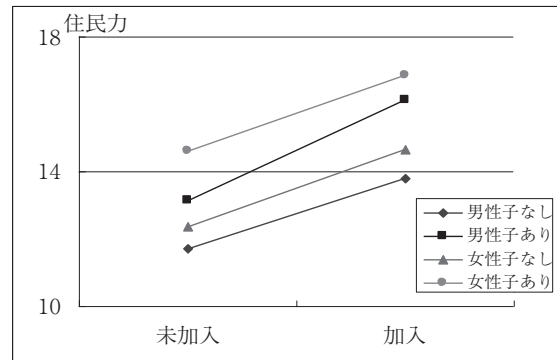
高齢な住民の町内会・自治会に関連する活動への参加が高かったことから、町内会・自治会への加入に着目してみよう。町内会・自治会加入と住民力の関係について見たものが図表12である。男性、女性、それぞれ子供がいる人、いない人に属性を分けて、町内会加入・未加入の人々の住民力得点を比較した。すべての属性において、町内会・自治会に加入している人のほうが、住民力が高くなっているという結果が得られた。

図表11 年代別地域参加度



男性 $p < 0.001$ 女性 $p < 0.001$

図表12 町内会加入と住民力



$p < 0.001$

以上の分析から、地域参加度を高める要素として2つ取り出すことができる。1つ目は、40代において見られた、子供を通じて育まれる地域のつながりである。もう1つは、年代が高まるとともに参加が増える町内会・自治会を初めとした地域活動である。この2つの要素が多いないし活発な地域は、地域参加度が高くなっていると考えられる。したがって、この2つの要素を高めれば地域参加度も高まると予測することができ、さらにはパーソナル・ネットワークが増え、町内信頼にも影響を与え、住民力を高めることができるのではないか。そこで、ここに挙げた2つの要素に着目しながら、次に、住民力が高い地区の事例について見ていく。

6 住民力が高い地区の事例

ここでは、住民力が男女ともに高い奥沢地区と、男性の住民力が低く女性の住民力が高い若林地区の2事例を取り上げ、住民力が高い理由について考える。

(1) 奥沢地区

奥沢地区は、落ちついた穏やかな町並みの古くからの住宅地である。世田谷区の南東端に位置し、何でも行政に頼るといよりは自分たちでやろうという気質がある地区である。その一例として、区のサービス提供地までは距離が遠いことから、住民たちが乳児の健康診断を1961年から現在まで毎月続けている。

ほかにも様々な特徴ある活動が行われているが、ここでは以下の2つを挙げる。1つ目は、災害時要援護者支援の取組みである。これは、町会で独自に230名の要援護者名簿を作成し、名簿記載の高齢者1人に対して災害時に2人の支援者が安否確認を行うというもので、支援者には350人が登録している。この取組みの特徴は、誰が支援者であるのか高齢者には伝えていないということである。これは、責任が重大な任務でも、支援者を明らかにしないことで、引き受ける側の負担軽減を図っているのである。つまり、「あの人が助けに

来てくれる」とわかると、日ごろから頼りにされてしまうのではないかという危惧に対して、配慮しているのである。

2つ目は、青少年地区委員会の協力委員制度で、充て職で委員となった意欲あるPTA関係者とのつながりを保つために、任期後にも協力委員に委嘱しておくという地区独自の制度である。就任を依頼する際には、「年に1回でもいいから」と声をかけ、若い世代を負担なくつなぎとめる工夫をしている。

(2) 若林地区

若林地区は、都心部に近く、都市化が進んだ地区である。特徴的な活動としては、奥沢地区と同様に、青少年地区委員会の活動が挙げられ、充て職で委員となったPTA関係者が楽しく活動に関われる環境を意識してつくっている。若い世代の意見を実際に取り入れ、それを実行していくという活動を常に行い、地域活動の楽しさや重要性を世代間で継承している。

また、PTA任期後も、様々な組織や行事の地域協力者になり、好きな活動に緩やかにつながりやすくなっている。図表11で50代女性の地域参加度が下がる傾向が見られたが、この地区では、女性の地域活動が50代で下がらずに高くなっている特徴が見られた。50代が地域に残ることができており、この世代がPTA世代と高齢世代の意見の対立がないよう、両方の立場を理解しながら、両者をつなぐ役割を担っていることがこの地区の特徴である。

(3) まとめ

2つの地区の特徴の共通点として、2点挙げることができる。第1に、PTAを中心に新しい人材を獲得できているということである。充て職として地域活動に参加したPTA関係者たちに楽しさを知ってもらうことによって、若い世代がその後も地域活動に自然と参加するような状況がつかれている。第2に、地域における緩やかなつながりを保てており、地域に一度参加した人々がその後も地域につながりを持っているということである。このような緩やかなつながりが、住民個人のパーソナル・ネットワーク量を増やし、さらには町内への信頼も増やし、住民力を増加させているのではないかと考えられる。

最後に、地域参加を増やして住民力を高めるポイントを整理しておく。1つ目に、若い世代を引き込んで楽しさ、重要さを知ってもらうということである。その際のキーワードは「緩やかなつながり」で、上記の地区では、例えば「年に一度だけで大丈夫だよ」とか「好きなことだけでいいんだよ」というような工夫が見られた。2つ目に、責任の重い任務であっても、負担感なく引き受けられるような工夫が挙げられる。例えば、災害時要援護者に対して、誰が支援者であるか知らせていないという工夫である。

これらは、近年盛んに言われている「きずな」や「地域のつながり」といったものの新

しい形を表しているのではないだろうか。従来の緊密で親密なネットワークには、助け合いなどのよい面はもちろんあるが、一方で都心の住民には、監視的な要素、あるいは義務的・強制的な要素としてとらえられ、敬遠されてしまう側面があるのではないだろうか。そのような都市住民の特性に対し、住民力が高い地区は、新しいつながりの形を見出して工夫しているのではないかと考えられる。

2003年の内閣府による調査では、地方部ではソーシャル・キャピタルが高いが減少傾向、都市部では少ないけれども横ばいか回復しているという結果が示されたが、都市部における回復の兆しは、本稿で指摘したような新しいつながりの形を見出しつつあることの表れではないだろうか。

住民力に関する論文・報告書

せたがや自治政策研究所「世田谷区民の『住民力』に関する調査研究」2011年（日本都市センター第2回CR-1グランプリ自治体実施調査研究部門優秀賞受賞）http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/157/742/d00038036_d/fil/38036_1.pdf

森岡清志「住民力と地域特性——世田谷区における調査結果から」『都市社会研究』2号（2010年）、1-18頁 http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/157/742/d00028017_d/fil/28017_4.pdf

せたがや自治政策研究所『せたがや自治政策』2～4号（2010～2012年）、
http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/157/742/d00029357_d/fil/29357_1.pdf

http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/157/742/d00040527_d/fil/40527_2.pdf

http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/157/742/d00034750_d/fil/34750_3.pdf

参考文献

Putnam, R. D., 2000, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon&Schuster. (= 柴内康文訳『孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房、2006年)

内閣府国民生活局編『ソーシャルキャピタル—豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』国立印刷局、2003年