

公募研究シリーズ

55

分権型福祉国家・ 福祉社会の確立に向けて —地域共同体・福祉の構築—

(執筆者)

駒村 康平

慶應義塾大学経済学部 教授

全労済協会

発刊にあたって

本報告誌は、2011年度的全労済協会公募委託調査研究テーマ「大転換期の日本社会の展望」で採用となった、「分権型福祉国家・福祉社会の確立に向けて－地域共同体・福祉の構築－」の成果です。

本研究では、日本が高齢化・人口減少社会に突入する中での社会保障制度の持続可能性、格差・貧困の拡大する社会における社会問題や生活困窮問題について着目し、その克服への地域互助の可能性について調査・分析を行っています。

本報告書の構成は、第1章では「人口構造と社会保障の役割の変化」として、日本の社会経済構造の変化と、これまで生活保障を担ってきた社会保障制度・公共部門の機能低下について指摘しています。日本は、一方では急激な高齢化・人口減少社会のなかで、社会保障制度の持続可能性が危ぶまれており、他方で、格差・貧困の拡大や家族機能の低下のなかで、複雑な社会問題、生活困窮問題を抱える人びと、世帯も増加していることを、詳細なデータをもとに明らかにしています。社会問題が複雑化するなかで、社会保障・福祉制度は、従来の「介護」「障がい」「子育て」といった制度別によるアプローチのみでは、十分に対応できなくなっているのです。

第2章では「各地域における地域福祉・生活困窮支援の取り組み実践」として、地域社会でNPOや民間組織が生活困窮者への相談事業を起点に、地域の資源、産業を活かして、さらに自治体と連携して、寄り添い型の支援、中間的雇用に着手し、一定の成果を上げていることに着目し、各地の動きについて、詳細な現地ヒアリング調査を行った事例を説明しています。たとえば秋田県藤里町は厳しい高齢化、人口減少に直面しながらも社会福祉協議会を中心に引きこもり者の自立支援を起点に地域住民全体の生活困難問題への対応、多様な地域参加の促進に成果をあげていること等を紹介しています。

第3章では「互助による地域作りの展開」として、政府の動きと今後の地域互助の仕組み、民主的に運営される地域自治組織による「福祉コモンズ」の可能性を考察しています。国全体の動きも地域社会、地域福祉への期待が高まっており、政府が2014年に立ち上げた、「まち・ひと・しごと創生本部」のビジョン・総合戦略のなかでは、地域における課題への対応のために「地域運営組織制度」や「小さな拠点」の導入を進めています。これらの地域自治組織は、自治会・町内会といった従来の地縁組織とは異なり、地域の問題を把握、協議し、NPOや民間団体と連携して、地域経営を担い、積極的に地域の抱える問題を解決することを期待されています。

民主的に運営される地域自治組織を中心に、NPO、社会福祉法人、民間団体が連携した地域福祉の担い手による「福祉コモンズ」の確立を目指すこと、そのことで、縦割り制度を克服した分権的福祉国家・福祉社会が可能になる、と結んでいます。

本報告内容は、2014年より慶應義塾大学で開講している当協会寄附講座や、当協会内に本年2月まで設置された「2025年の生活保障と日本社会の構想研究会」のベースとなっています。研究会の成果は勁草書房より『2025年の日本 破綻か復活か』として出版されており、本報告書と併せてお読みいただくと、より本研究の理解が深まるものと存じます。

「公募委託調査研究」は、勤労者の福祉・生活に関する調査研究活動の一環として、当協会が2005年度から実施している事業です。勤労者を取り巻く環境の変化に応じて毎年募集テーマを設定し、幅広い研究者による多様な視点から調査研究を公募・実施することを通じて、広く相互扶助思想の普及を図り、もって勤労者の福祉向上に寄与することを目的としています。

当協会では研究成果を「公募研究シリーズ」として順次公表しています。

(財) 全労済協会

はじめに	1
第1章 人口構造と社会保障の役割の変化	2
1節 人口構造の変化	2
(1) 日本全体の人口構造の変化	2
(2) 人口分布の変化	5
(3) 消滅可能性自治体とその反応	6
(4) 地方の対応と加速する東京圏への集中	7
(5) 東京一極集中の弊害	8
(6) 地方ヒアリングによる手がかり	9
2節 社会保障の現状と課題	10
(1) 社会保障制度の現状	10
(2) 制度の隙間、縦割りの限界と新しい展開	11
(3) 社会福祉を実施する地方自治体の抱える課題	12
3節 多様化する社会問題	13
(1) 家族構成の変化	13
(2) 孤立、新しい困窮問題	14
(3) 社会構造の変化と働き方の問題	15
(4) ヒアリングや調査によって明らかになった困窮問題	15
第2章 各地域における地域福祉・生活困窮支援の取り組み実践	18
1節 多様な組織による取り組み－地域における生活困窮への対応の実践	18
(1) 事例：引きこもり問題をきっかけに地域全体が参加する仕組みを進めた藤里町社会福祉協議会	18
(2) 地場産業の活用による中間的就労と子どもの学習支援を行った釧路	20
(3) 校区福祉委員会と連携した豊中市と豊中市社会福祉協議会	22
(4) 生活相談、家計相談を中心にした野洲市の生活困窮者支援	22
(5) 民間企業と連携して就労支援を行う神奈川県川崎市生活自立・仕事相談センターだいJOBセンター	24
(6) 都道府県による広域的な自立支援の先駆けになった埼玉県アスポート	24
(7) 社会福祉法人が連合して生活困窮対策を行った大阪しあわせネットワーク	25
(8) 地域の多様な試み	26
2節 都市部の問題-ニュータウン、住宅団地、マンション問題への対応	28
(1) ニュータウン、住宅団地が抱える高齢者の困窮問題	28
(2) 課題になる住宅団地、マンション	29

第3章 互助による地域作りの展開	33
1 節 地域社会に向けた最近の政策の動向	33
(1) まち・ひと・しごと創生本部の動き	33
(2) 地縁団体と地域自治区の限界	35
(3) 地域運営組織と小さな拠点	36
(4) 産業政策・経済産業省からのアプローチ	42
(5) 社会保障制度・厚生労働省の動き	43
2 節 互助の歴史と理論	51
(1) 中央集権と地方分権の歴史	51
(2) 地域における互助の歴史	51
3 節 地域福祉・互助の位置づけ	54
(1) 中央集権型所得保障中心型社会保障制度から分権型現物サービス中心型福祉社会へ	54
(2) 社会民主主義、リバタリアニズム、保守主義的・コミュニタリアンの思想	55
(3) 政府、市場、地域社会の役割はどうなるか？	56
(4) 今後の展望・課題とまとめ	57
参考資料	61
参考文献	61

はじめに

社会保障・社会福祉制度は量的・質的転換点に直面している。高齢化・人口減少社会に突入し、社会保障制度の持続可能性が危ぶまれている。他方で、格差・貧困・家族機能の低下のなかで、複雑な社会問題、生活困窮問題が増加している。

社会保障・福祉制度の課題は、従来の「介護」「障害」「子育て」制度別、個別の機関によるアプローチのみでは十分に対応できなくなっているといったことである。他方、地域社会ではNPOや民間組織が生活困窮者への相談事業を起点に、寄り添い型の支援、中間的雇用など地域の福祉資源を活用することにより実績を上げており、政府もこれに追随するように生活困窮者自立支援制度を導入した。さらに社会福祉法人制度を改革し、地域福祉の重要な担い手として位置づけた。

加えて政府は、まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」と「総合戦略」を発表し、地域における課題の対応のために地域運営組織制度の導入を進めている。また、厚生労働省も制度横断型の社会保障・福祉サービスの提供体制の準備に着手しているなど、自発的な互助の仕組みが広がりつつある。

人口構造が急激に変化するなかで、国や自治体といった公的部門による生活問題、困窮問題への対応力が後退する一方で、地域福祉、互助の動きが広まっている。こうした変化は、中央集権的な福祉国家から分権的福祉国家、さらには福祉社会への拡大につながるものである。互助への期待は思想的には保守主義・コミュニタリアンにつながる部分もあり、互助の仕組みは排他的・閉鎖的になる可能性もある。しかし、現在、広がっている地域における互助の動きは、そうした保守的な性格を克服できる福祉コモンズの可能性を持っている。

本論は、社会経済の問題の変化、政策動向、地域での実践を分析し、今後の地域互助の仕組み、福祉コモンズの可能性を考察することを目的とした。

本論の構成は、第1章は現状と課題把握、第2章は実証、第3章は政策動向、歴史、理論という構成である。

第1章 人口構造と社会保障の役割の変化

1節 人口構造の変化

(1) 日本全体の人口構造の変化

人口構造の転換は、急激に進んでいる。この原因は、少子化と高齢化にある。この二つの進展は、1975年頃から予測されてきたことであったが、対応が遅れた。

図1は、過去35年間の政府の人口推計の1年間に生まれる子どもの数の予測数である。1975年の線が示すように、1975年当時の出生率2.1程度を維持できた場合、2015年でも200万人程度の出生数が維持されることになっていた。

図1 出生数見通しの動向



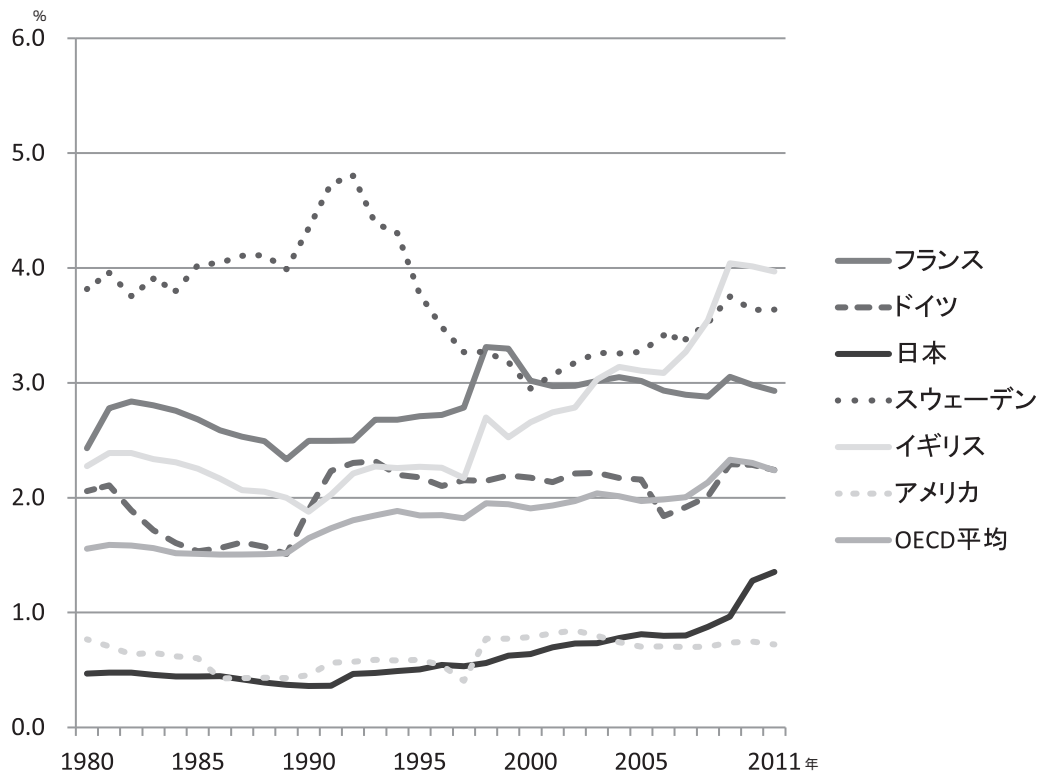
資料：国立社会保障・人口問題研究所『将来日本の人口推計』各年より作成

1975年以降、社会経済構造の変化のなかで、急激に出生率が低下したが、それでも1992年の出生率は1.5程度であった。もしここで政府が保育所や児童手当の引き上げなどの十分な対応をして、出生率を1.8まで回復していれば、1992年の線が示すように、2015年でも130万人程度の子どもが生まれていたはずである。

しかし、この1990年代という大事な時期に、政府は本格的な少子化対策という地道な政策を先送りした。

図2は、子ども向け社会支出の対GDPの先進国間の比較である。OECD平均が2%程度に対し、日本は2010年まで1%以下であった。

図2 子ども向け社会支出の対GDP比

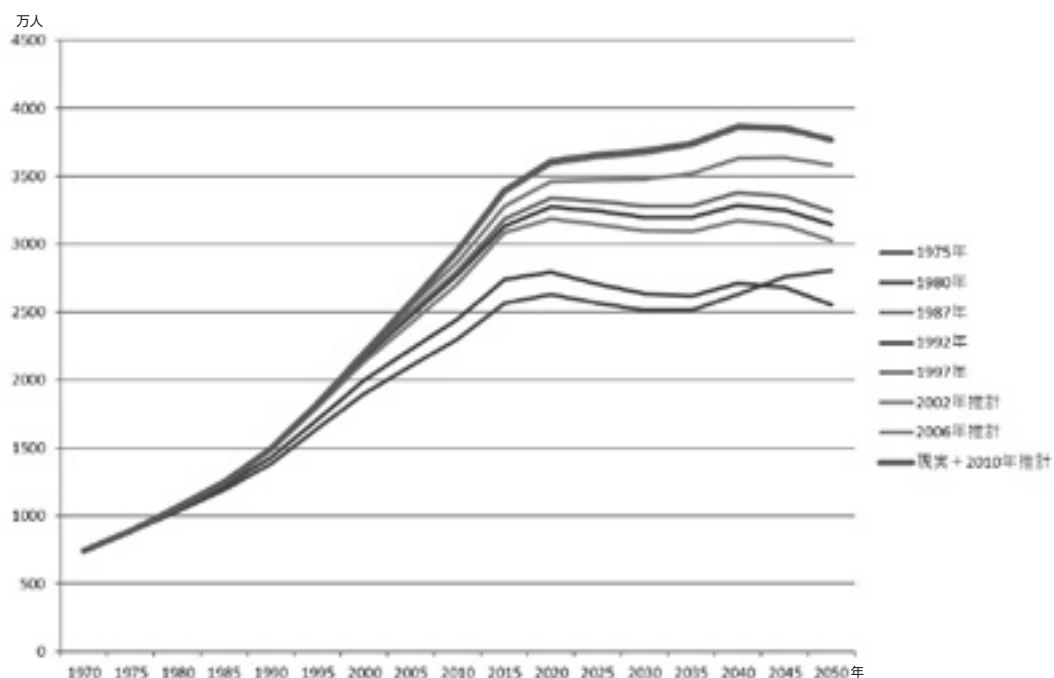


資料：OECD『Social Expenditure - Aggregated data』より作成
<http://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX.AGG>

この結果、少子化の傾向はなかなか改善せず、図1の「現実+2010年推計」線が示すように、2015年に生まれた子どもの数は100万人程度で、2040年頃には50万人程度まで減少することが予測されている。

他方、20世紀後半から急速に高齢者の余命が伸長し、それは毎回の人口推計の予想を上回るものだった。

図3 高齢者数の推計の推移

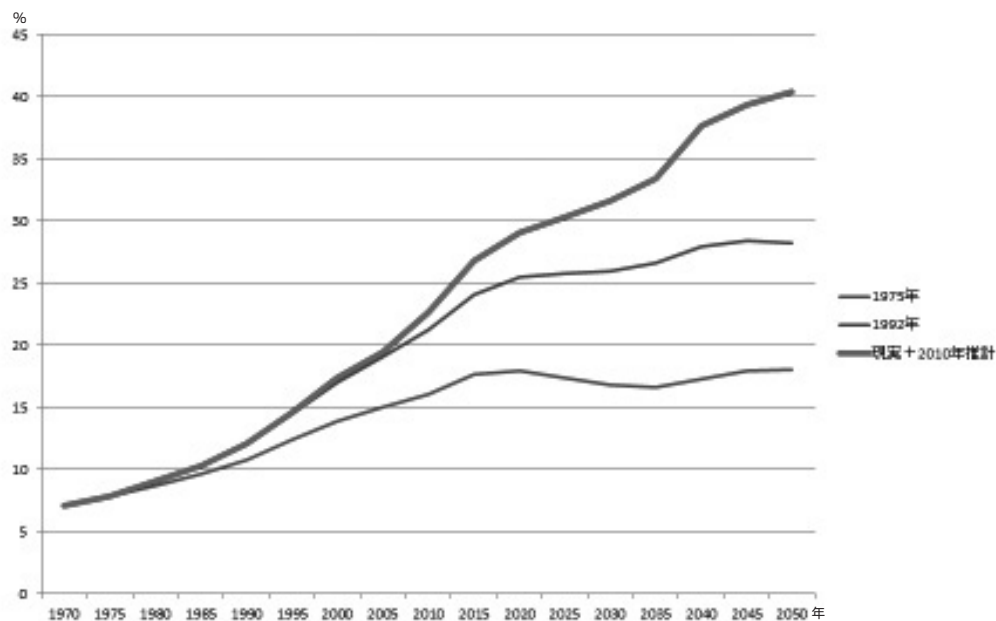


資料：国立社会保障・人口問題研究所『将来日本の人口推計』各年より作成

図3は人口推計における65歳以上高齢者数の予測の推移である。90年代は3000万人程度でとどまると予測された高齢者数は4000万人に接近するところまで増大することがわかってきた。

出生数が減少し、高齢者の寿命も伸びた結果、高齢化率は予想以上に急上昇した。1975年当時の推計では高齢化率はピークでも18%程度でとどまるはずであった。あるいは1992年に少子化対策を行い、出生率を1.8まで回復しておけば、高齢化率はピークでも29%程度にとどまったかもしれない。しかし、実際には2016年ですでに27%近くになっており、将来2040年から45年頃には40%になることが予想されている。(図4)

図4 高齢化率の予測の推移

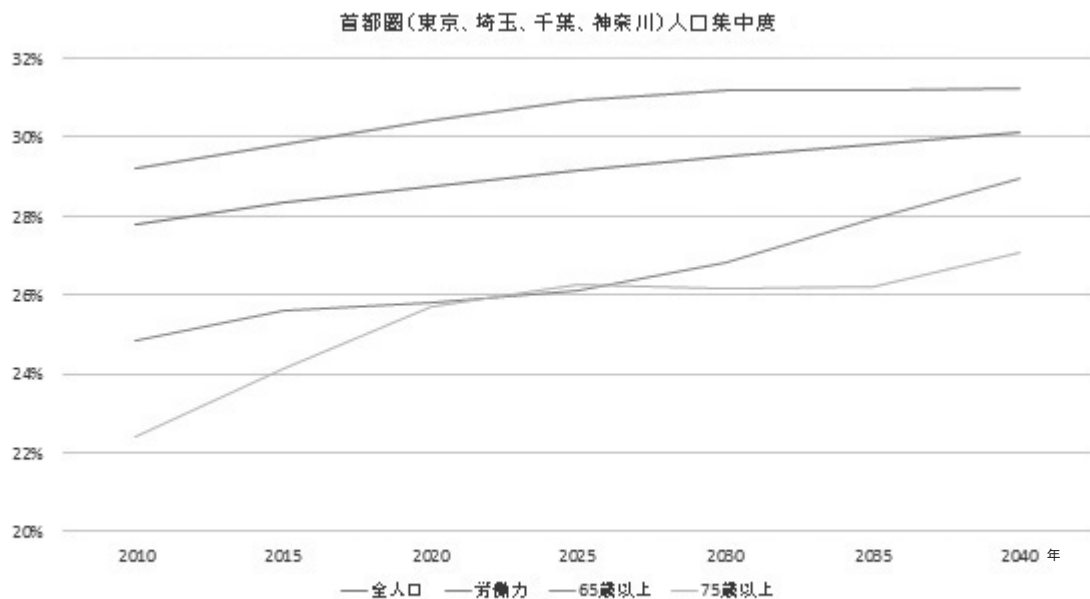


資料：国立社会保障・人口問題研究所『将来日本の人口推計』各年より作成

(2) 人口分布の変化

日本全体ではすでに人口が減少しているにもかかわらず、東京圏（東京、神奈川、埼玉、千葉）では人口は増加傾向にある。2015年度の総務省住民基本台帳人口移動報告を見ると、東京で8万人の転入超過、一都三県で10万人の転入超過となっている一方で、転出超過自治体は39道府県に広がっている。2015年の国勢調査では大阪府でも人口減少が始まっている。他方、東京圏は2020年の東京オリンピック・パラリンピックにより、さらなる労働需要の拡大、一層、若年人口の流入が増える可能性もある。2010年時点の予測でもすべての世代層で東京圏の人口ウェイトは相対的に上昇し続けることが予想される。（図5）

図5 首都圏への人口集中の状況



資料：国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）』各年より作成

現時点で日本は、国土における人口分布という点でみると、都市部に人口が偏っている状態となっている。OECD「地図で見る世界の地域格差」によると、日本は人口50万人以上の都市に人口の78%が集中しており、この集中度は韓国、ルクセンブルク、トルコに次いで、OECD各国中の第4位である。

人口のみならず雇用やGDPも大都市に集中している。東京が日本のGDP成長率に与える貢献は40%程度であり、さらに50万人以上の36都市合計で75%となり、雇用、経済での集中度もきわめて高く、OECD諸国ではギリシャに次いで第二位である。

経済状況は人口移動に影響を与える。国全体の若年人口移動に対する都市地域の若年人口流入率は、日本では1%（2011年）で、世界で最も高い水準であり、表裏の関係で、地方や農村では人口は急激に減少している。当然ながら人口の減少とともに地方における事業所も急激に減少傾向に入り、さらには資金の流れも東京圏に集中している。このまま放置すると東京一極集中は加速する傾向になる。

他方、諸外国では、地域の経済力を維持できるように支援策が取られている。アメリカでは、CRA（Community Reinvestment Act）地域再投資法により、銀行がコミュニティ（特に中低所得層）の信用需要に積極的に応えることを義務づける法律もある。ドイツにもフラウンホーファー研究機構（FhG Fraunhofer）という公的な研究所が、地域における産学の橋渡しをしており、地域振興を進めている¹。

（3）消滅可能性自治体とその反応

民間シンクタンクの日本創成会議は、出産をする中心世代である20～30代の女性が2040年に

¹ FhGについては以下のホームページを参照のこと。
<http://www.dwih-tokyo.jp/ja/home/partners/fraunhofer-gesellschaft/>

はほとんどいなくなり、地域の再生や行政機能の維持が困難になるために、「消滅の可能性（人口がゼロになるという意味ではなく行政機能などが維持できなくなる、1万人未満の人口規模になるという意味、子どもを産むことができる若い女性が50%減少する危機）」にある市区町村が全国で896あると発表した。この報告書は会議の座長増田寛也（前岩手県知事）の名前から俗に「増田レポート」と呼ばれる。

消滅の可能性のある自治体の多くは北海道や東北地方などの山間部の町村であるが、中には東京都豊島区や大阪市西成区といった都市部も挙がっている。

地域における人口推計については、国立社会保障・人口問題研究所の推計が一般的に使用される。この国立社会保障・人口問題研究所の推計は、地方から都市部への純移動（人口移動）数は2005年から2010年の傾向が次第に減少し、都市部への純移動は2040年にかけて次第に収束していくという前提で計算されている。これに対して増田レポートの人口移動は、都市部と地方部の所得格差の影響が強く、今後も2005年から2010年と同じ程度、都市部への純移動（年間36万人）が継続するという前提となっている。

増田レポートの推計については、よく検討するといくつかの推計上の問題もある。例えば、1) 推計の基本データは震災の前年の2010年の国勢調査を使っているが、震災後は地方移住をする若い世代が増えている、2) 人口の高齢化にともない移動率が低い高齢者の比重が上昇し、純移動数は減少していくはずである、という点などを考慮していない点である。

増田レポートは、1) 人口減少社会に入り、全国の市町村を一律に維持するのはもう不効率で不可能である、2) 現状を放置すると仕事がある東京に若い人が集まってくる。しかし、東京の出生率は極端に低いため、日本はますます人口が減少する『極点社会』になってしまう。そうなる前に、維持可能な地域からは撤収し、地方におい人口流出を食い止める『ダム機能』をもった地域拠点都市を作ろう、というものである。

増田レポートの「消滅」という強い言葉が地方に大きなショックを与え、全国の地方自治体が強い危機感を持つようになった。しかし、危機感は地域や立場によっても様々である。各地のヒアリングを行っても、非常に強い危機感を持つ関係者がいる一方で、従来通りの高齢者重視と利益誘導・調整型の仕組みを維持できている地方関係者も数多く存在する。もちろん市町村首長や自治体職員、自治体労働組合のなかには強く危機感を持ち、地域の現状を直視し、対策の議論に入っているところも少なからずいる。

（4） 地方の対応と加速する東京圏への集中

人口減少、高齢化、格差拡大のなかで地域社会の持続可能性が危ぶまれてる。内閣府は、急激な人口減少に対応するために地方創生による対応を進め、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に基づいて創生関係予算を組んでいる。しかし、自治体の対応のなかには、評価できないものが少なくない。その典型が、プレミアム商品券などで地域活性化を図ろうという動きである。特に隣接する自治体が行うと、横並びで行う自治体が続出した。

こうした一時的な経済刺激策は、地域経済にほとんど効果がないことは産業連関表による分析などでも確認されている。

他にも、都市機能の維持のために総務省は、「定住自立圏構想」や「地方中核拠点都市」の構想を進めている。国土交通省もコンパクトシティを進めている。

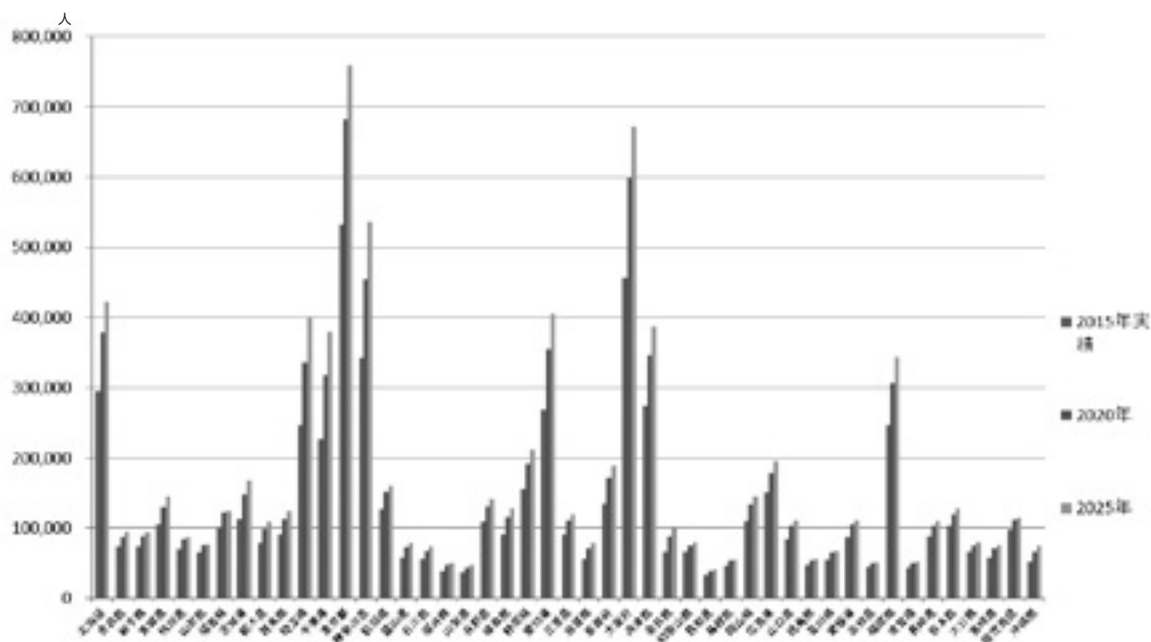
他方、首都圏は、2020年の東京オリンピック・パラリンピックの準備に入り、雇用の場が増えている。若い世代にとって、魅力のある雇用は都市部周辺にあり、地方では少ない。

第1章 人口構造と社会保障の役割の変化

2015年4月からスタートした子ども子育て支援新制度でも保育所の土地確保とともに保育士の確保が重要であるが、首都圏では確保は難しい。2017年時点で全国で不足する保育士は7.4万人とされ、特に首都圏で不足が目立っている²。そこで東京や横浜などの特に保育不足に直面している保育所は全国各地から若い女性の保育士を根こそぎ集めている。

人材不足は、介護も同様である。図6で示すように2025年には首都圏で介護需要が急激に増加することが予測されている。

図6 要介護者の予測



資料：厚生労働省資料より推計

すでに介護労働者不足はかなり深刻になってきており、介護施設を建設しても介護士が確保できずオープンできないところも出てきている。介護事業所も全国から若い介護労働力をかき集めている。

(5) 東京一極集中の弊害

このように見ると、現在、東京一極集中は加速しており、その裏で地方の疲弊は明らかである。しかし、東京圏への人口一極集中は弊害が大きい。

問題は、1) 増田レポートの指摘のように東京圏の出生率が低いことから、一極集中により人口減少・高齢化が加速すること、2) 地震などの大災害を考慮すると都市部への集住により被害が集中かつ深刻化すること、3) 地方の衰退とともに環境・文化などからの価値観の多様性が失われていくことなどがある。

日本は、もともと世界的にも都市への人口集中が高い傾向があるが、これが加速すると、増田レポートの言うとおりの方向に向かう可能性は低くない。しかし、増田レポートの基本的な可決策は、人工的な「選択と集中」であり、地域の目線に欠けている。

² 厚生労働省（2014）参照。

そこには「人間の生活に対する暖かさ」がなく、中央政府の効率的な発想が強く出て、地域の多様な営みへの暖かいまなざしは感じられない。これは、明治政府による最初の集落の集約政策であった明治の「神社合祀」に繋がるものがある。

(6) 地方ヒアリングによる手がかり

① 人口減少・高齢化が進む地域での生活

今後も東京圏への一極集中が進み、地方が一方的に衰弱していくという議論には疑問の声も強い。

70年代から人口減少が進んでいるという中国地方や南九州、さらに高齢化と人口減少が最も進んでいる地域でのヒアリング調査でも、地域の住民は巧みに地域社会を守っていることが確認できる。

後述するが、人口3500人、高齢化率45%の秋田県藤里町でも想像とは異なり暗い社会のイメージはない。高齢者が多いことを前提に人々は生活しており、地域のコミュニティが維持されており、犯罪・交通事故もきわめて少ない。

地方では生活費はあまりかからない。広い家を借りても、賃貸料は驚くほど安い。小さい畑があれば、食料の大半は確保できる。住民同士で収穫したものの物々交換もある。新鮮な野菜や魚が格安で直販所や市場で購入できる。このため、金銭で把握する以上に豊かな生活をしている。子育て世帯にとってはよい環境である。地方のほうが都市部よりも人々の幸福度が高いという研究もある。他方、賃金が高い仕事はあまりない。しかし、仕事はまったくないわけではなく、様々な仕事は存在するので、様々な仕事を組み合わせて収入を得ることができる。生活費が低いためにそうした収入でも生活可能である。生活のなかで現金支出が必要になる主な項目は、電気・ガス・水道とガソリン代、そして子どもの学費である。子どもの教育機会を確保するための子どもの教育費が大きな負担になるものの、様々な仕事を組み合わせて地方で生活する塩見直紀氏がいう「半農半X」という生き方は確かに可能であるようにも思える。この点については、第3章で再論する。

② 持続可能な地域づくり

人口減少・高齢化に直面する地域でも、「食、福祉、教育」を自給自足し、さらにある程度、「再生エネルギー」が現実のものになれば、「持続可能な地域社会」を確立できる可能性もある。人口は少なくとも豊かな地域、それは老子が空想したユートピア『小国寡民』といえるかもしれない。こうした取り組みはいくつかの地域で始まっている。

島根県中山間地域研究センター研究統括監（島根県立大学連携大学院教授）の藤山浩氏の調査によると、地域社会の維持に努力している地域では、着実に若い世代の移住も増えている。全国的に有名な事例として隠岐の島がある。

ヒアリングでは、中国地方の中山間地域での住民は行政にあまり多くのことを期待していない。そこで地域自治組織が、動ける地域住民のボランティアの力を借りて、病院送迎、買い物支援、介護予防、雪かき等、様々な生活支援サービスを行っている。こういう地域では高齢者であろうが障がい者であろうか動ける人はすべて社会の支え手にまわっている。本来、自治体が行うような仕事まで地域自治組織が行っている。

ここでのヒアリングで感じたのは、1) この仕事はそもそも行政がやるべきと仕事だというような原理主義的な議論をしている余裕はなく、住民はできることは自分達で行うという自立した姿勢、2) 病院・買い物の送迎バスなどをめぐる様々な過剰な規制の問題、3) 地域福祉の中核と

して期待されている社会福祉法人の影が薄いことなどである。

2節 社会保障の現状と課題

(1) 社会保障制度の現状

社会保障制度は様々な制度、法律から成り立っている。人びとの生活を保障する制度は年金、医療、介護、児童福祉、障害者福祉、難病、生活保護など様々ある。それぞれの定める給付条件に該当した場合には所得や医療、福祉サービスを受け取ることができる。しかし、社会保障制度には多くの問題がある。

① 社会保障の抱える問題

・給付の抑制

高齢化のなかで社会保障給付費は増大を続けており、すでに総給付費は2014年度に112兆円に達し、対GDP比で24%とOECD平均を上回る状態になっている。この傾向は、今後も続き2025年には150兆円に接近すると推計されている。今後、社会保障給付費のうち、増加が予測されているのが医療・介護であり、年金はマクロ経済スライドで抑制されている。

社会保障制度の費用構造は、社会保険料が約60%で、残りは税財源等によって確保されている。実質的には、社会保障給付費の多くは、現役世代によって賄われている。このため、社会保障制度は、現役世代の多い都市から高齢者世代の多い地方への移転の側面を持っている。

増加する社会保障給付費の確保のために、2012年に社会保障・税一体改革が行われ、消費税は社会保障目的となっている。2025年を視野に入れて、社会保障制度の持続性を確保するために消費税を5%引き上げることになった。2014年4月には3%引き上げられ、2015年10月には2%が追加で引き上げられることになっていたが、政府は2%の引き上げを二度に渡って延期して、社会保障の持続可能性は担保されていない。

・制度別改革

また社会保障税一体改革を含め、一連の社会保障改革でも、高齢化社会に対応し、社会保障制度の持続可能性を維持するために給付の切り下げを制度別に行っている。

このため、ある制度を変えた場合、それが別の制度にどのような影響を与えるか十分に考慮されていない。医療保険料や介護保険料を引き上げ、同時に年金水準を引き下げた場合、どのようなことが起きるだろうか。病気や要介護になっても所得が低いので、自己負担分を支払うことが困難になり、通院や介護サービスの利用を諦めるかもしれない。あるいは手取り年金が低くなりすぎて生活保護を受給せざるをえなくなるかもしれない。医療保険や介護保険財政を維持するために、地域医療、在宅介護を進めても、家族への支援が不十分ならば、家族は仕事を続けることができなくなるかもしれない。人々の生活は、制度ごとに成り立っているわけではない。社会保障全体として生活が困難な人々を効果的に支えることができるかどうかは、社会保障・社会福祉制度の実効性を考えると、重要な課題である。

・制度の隙間の問題

次に、各社会保障制度のいずれの給付条件にも該当しない場合、公的な支援を受けることはできない。40歳で体を壊し働けなくなった人がいるとしよう。親が残してくれた立派な家があるので住居には困らない。しかし、収入はない。雇用保険の失業給付の受給期間は切れているが、立派な家があるので生活保護の給付は見送られている。若いので年金も受給できない。障がいはない

いし、介護保険も40-64歳の被保険者の受給要件となる種類の病気でもない。あらゆる社会保障制度の要件を満たさない「制度の狭間」のなかで困窮状態にある。

あるいは、高齢の一人暮らし男性で、ゴミ屋敷に引きこもっている状態はどうか。いわゆる「セルフ・ネグレクト」とも言われる状態である。地域住民からも苦情は出ている。孤独死をする可能性もある。支援する制度を財源もない。ひきこもり子どもを抱える世帯も状況は同じである。「社会とのつながり」を失った状況にある場合、困窮状態すら把握されない。様々な社会保障制度はあるが、複雑で、生活困窮な人ほどどこにいけばどのような給付を受けることができるか知らない場合が多い。

② 生活困窮者自立支援制度の導入

戦後の社会保障制度を振り返ると、1961年の皆保険・皆年金により基本的な制度が始まり、その後、1985年の基礎年金制度の成立で、現行の所得保障制度はほぼ完成した。これに対して、医療・老人福祉といったサービス保障制度も1980年代に大きな改革が行われ、老人保健制度が導入され高齢化の進展に対応する準備が行われた。さらに2000年に入ると介護保険制度が導入され、要介護高齢者の増加への対策が進んだ。子育て支援、少子化対策は遅れたが、2015年から子ども子育て支援制度がスタートした。また障害についても2000年に入り、施策の充実が図られている。

このように、サービス保障の制度も、医療・介護、そして障がい、児童といった制度別には拡充されたが、前述のように次第に縦割りの弊害が目立つようになる。特に制度間の隙間にある生活困窮の問題へ対応する制度がなかったため、2015年には生活困窮者自立支援制度が導入された。しかし、縦割りの弊害はなかなか克服されていない。

(2) 制度の隙間、縦割りの限界と新しい展開

社会保障・福祉制度には、1) 制度間の隙間の存在、2) 制度にアクセスできない人々の存在、3) 家族全体に関わる多重な課題、4) 制度別改革の悪影響、があるが、これらへの十分な対応が進んでいない。

実際に縦割り問題が引き起こした悲劇的な事例は、千葉県県営住宅母子無理心中事件がある。この事例は、公営住宅の家賃が支払えない母子世帯が、強制立ち退きを求められ、母親が娘を殺害したという事件である。そこには、行政がばらばらに対応し、結果、この生活困窮世帯に対する県住宅課による強制執行を行ったことなど、縦割り制度・組織の弊害が明瞭に出た事例である。

もう一つの事例は本研究のヒアリングからである。自治体職員が高齢者の家に要介護認定の手続きのため訪問すると、二階から物音がする。「他にだれか住んでいるのですか。」という「30歳の息子が、学校を卒業したあとに都市部で就職したが、リーマンショックで解雇になり、帰郷した。しかし、心と体を壊してしまい再就職できず、ここ数年間は家に引きこもったままである。どうしたものか困っている。」という。引きこもりの子どもが親の年金を頼りに生きているわけである。親が亡くなれば、頼みの年金もなくなる。その頃には子どもも中高年になり、再就職の機会も限られる。当然早い支援が望まれる。しかし、市町村の職員の感覚は“生活困窮者を見つけてしまった”である。役所に支援する制度も財源もない。そもそも役所も人手不足でまともに対応できない。「すぐに生命の危機というわけではない。」ので、とりあえず“個人情報保護”ということにして、「見なかったことにしておこう。」とするという。

早く対応すればよかったのだが、結果的に問題が深刻化してから対応すればかえって費用も嵩

むし、生活困窮者本人にとっても手遅れになる。しかし、国や都道府県は住民からの距離が遠いのでこうした実情は把握していない。実情を最も把握しているのは市町村である。

もちろん介護問題の場合は、地域包括支援センターがあるが、センターは高齢者自身には対応するものの家族の問題には取り組んでいない。介護、住まい、就労などの家族の抱える生活問題を包括的に支援する仕組みが必要となっている。

(3) 社会福祉を実施する地方自治体の抱える課題

① 分権化の進展と公務員数

社会保障給付費の増大は、地方財政、地方行政にも反映されている。社会保障給付費の増加とともに、地方財政のなかの民生費が上昇している。総務省「地方財政の状況」によると2014年の民生費は24兆円に接近し、歳出総額に占める割合は25%となっている。

社会保障給付の増大は、その給付に必要な支出が増えるというだけの問題ではない。地方が担う、医療、介護、障がい、児童、生活保護、生活困窮への対応という社会福祉は多くの地方公務員が担う分野である。しかし、地方自治体も財政難のなかで、人件費の抑制が求められている。地方公務員数は2012年度には277万人となっており、1995年の328万人に比較すると15%減少している。正規職員のうち減少を補うために、リストラをしやすい非正規職員の数が増加している。日本はもともと、対人口比で見ると公務員は非常に少ない国であったが、より公務員数は減少し、増加する業務量とのアンバランスは深刻になってきている。

しかし、すでに述べるように地域が抱える困窮問題は、最終的にはすべて市町村の役所に持ち込まれることが多い。しかし、市町村には対応する人員も財源もない。対応しようとしても法律上の根拠がない場合、予算や国からの補助金も用意されない。

年齢別の地方公務員の数、地方公務員の年齢構成をみると大きなゆがみが発生している。

団塊ジュニアまでは一定の公務員が存在するが、20歳代や30歳代が少なく年齢構成が大きくゆがんでおり、40代に入っている団塊ジュニア世代が退職したのちは、中核になる公務員数は大きく減少し、地方行政の質、量ともに危ぶまれる。(図7)

こうした年齢構成の歪みに対応するためには、地方公務員の生産性の向上が必要という意見もある(平嶋(2016))。さらに将来、地方行政を担う中核となる公務員数が不足するという指摘もある。

地方行政も、職員数の抑制、負担引き上げの合意がないなか、規則、法律に則った画一的な制約のなかで対応しているのが現状である。

② 住民からの行政不信

困窮状態の住民からは強い行政に対する不信がある。まず制度にアクセスする情報、知識、ネットワークがないため、利用できる諸制度の存在自体を知らないということがある。

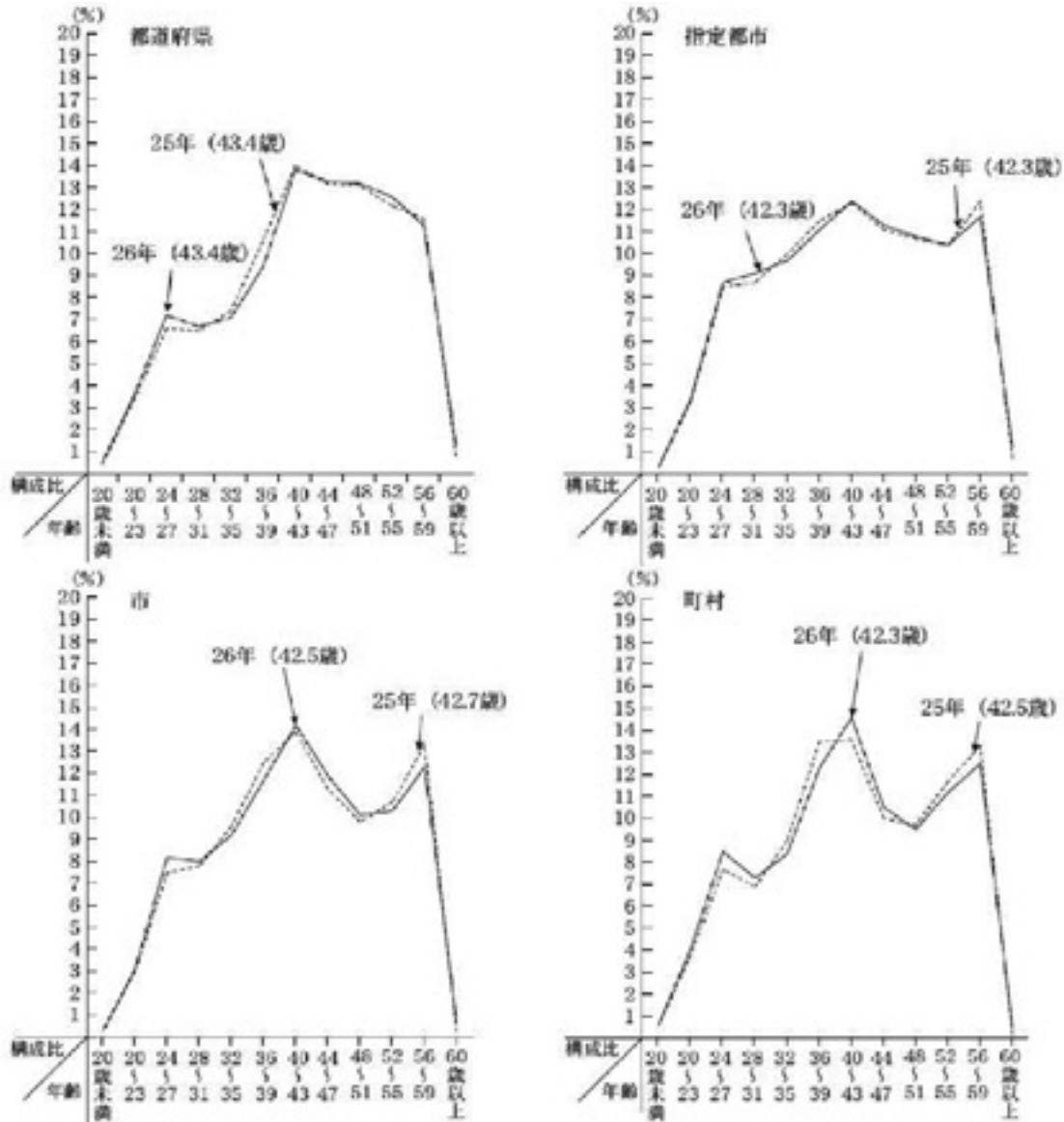
ヒアリングを行うと、困窮状態の当事者からは、「公務員が本気で私たちのことを考えてくれるのか」という不信の声も強い。

他方、地方公務員側も、頻繁に変わる国の制度・政策、当事者のニーズと国の政策の板挟み、国から求められる様々な計画が増えてきている。さらに従来は地方は、国の決めた法律、計画に従ってきたが、分権化のもとで求められる自治体独自の判断が求められるようになり、国のせいになっていく。地方公務員にも、国や制度で決められた範囲にとどまることは許されなくなっており、地域の資源を活用するために踏み込む力が求められようになってきている。制度ではなく住民の生活を見る視点が求められるようになってきている。

地方公務員は当事者のみならず地域の関係者、住民と直接向き合い、理解する必要が高まって

きた。そこに信頼関係があれば、地域での様々な自主的な取り組みも生まれるようになっていることを第2章のヒアリング調査で紹介する。

図7 地方公務員の年齢構成の推移



出典：平嶋彰英（2016）

3節 多様化する社会問題

公共部門の資源が不足する一方で、社会経済の方も多様で複雑な問題が発生している。

(1) 家族構成の変化

高齢化とともに家族構成の変化も著しい。すでに単独世帯が、最も多い世帯構成となってい

る。特に今後は、都市部の高齢化が急速に進むとされている。現在、世帯主が65歳以上の世帯のうち、2015年で32%が単独であるが、2025年には35%となる。75歳以上の世帯のうち2015年で37%、2025年では38%が単独になる³。この結果、ひとり暮らし高齢者数は、2015年で男性189万人、女性412万人、2025年には男性230万人、女性471万人まで増える。

他方で、地域コミュニティも疲弊し、人々の孤立が進んでいる。平成19年度国民生活白書の「近隣との行き来の有無」に関する調査によると60%が「行き来が少ない」と回答している。また、内閣府が2009年に行った「高齢者の生活実態に関する調査」によると、「周りに頼れる人がいない」と回答する人の割合は、男性独居24.4%、女性独居9.2%で、「生計が苦しい」男性独居32.3%、女性23.9%に達する。

加えて人々が抱える困窮課題は、貧困、孤立、一人親、長期無業・失業、障がいといった従来からのものに加えて、近年では、社会的排除、空き家、ゴミ屋敷、引きこもり、介護負担、介護離職、自殺、多重債務、アルコール中毒、薬物依存症、ホームレス、ニート、親子間での貧困の連鎖、虐待、学習障害、発達障害、精神障害、知的障害、不良行為、家庭内暴力、ネグレクト、登校拒否、家族内不和、精神疾患、無国籍の住民など多様化しており、複合的な困難、家族内の多重問題が発生している。

こうした状況は、様々なデータでも把握されている。1) 高校中退者の増加（2011年度で5.4万人、中高不登校者は15.1万人、大学中退者に非正規労働者が多いこと）、2) 2000万人の非正規労働者、3) 200万人の失業者がおり、その4割が長期失業者であること、4) ニート56万人、引きこもり70万人、5) 生活保護受給者数約215万人で戦後最多、6) 臨時福祉給付金（住民税非課税世帯）は2300万人（2014年）等である。

こうした複雑な困難を抱える人々に対して従来の公共サービス、社会福祉サービスでは質的にも限界がある。

その原因は、1) 制度が必要な人ほど、制度にアクセスできない。（制度を知らない）、2) 縦割り制度、申請主義、現金給付中心、3) 相談事業や行政アドバイスも、調整や仕切りだけで実際には当事者の支援をしない、といったことがある。

（2）孤立、新しい困窮問題

単身高齢者、高齢者夫婦の増加は、高齢者の引きこもりの増加や孤独死の可能性を高める。加えて、社会関係の弱体化もある。自治会・町内会活動への参加率の低下によって、地域コミュニティが希薄化している。

さらに人口減少の影響もある。生活圏域の商店が閉店したことにより、買い物弱者になり高齢者の日常生活に支障が出ている⁴。あるいは身体機能の低下により、ゴミ出しなどが難しくなっている。老朽化した住宅団地等では、バリアフリー対応が不十分であり、高齢者が外出できなくなる引きこもりの原因になったり、緊急時の搬送が困難になる。

引きこもり、孤立は単独高齢者の場合は、孤独死の問題にもつながる。ニッセイ基礎研究所の廣渡健司主任研究員の推計によると死後4日たって発見される孤独死の発生率は、65歳以上高齢者全体で死者100人あたり1.74人であるが、性と年齢によって大きく異なっている。最も発生確

³ いずれも日本の世帯数の将来推計（全国推計）2013年推計。国立社会保障・人口問題研究所による作成。

⁴ 買い物弱者の増加については、農林水産政策研究所（2011）参照。

率の高い65-69歳男性でみれば、死者100人のうち8.36人が死後2日以上、5.69人が死後4日以上、3.90人が死後8日以上経過して発見されるとしている⁵。

今後、孤独死の問題は中間所得層以上に拡大する可能性がある。特にマンションの場合、オートロックで地域社会から隔絶されているため、孤立して室内で体調を崩したり、なくなっても誰も助けに来てくれない。あたかも自分自身を幽閉し、社会から隔絶させていることになり、孤独死のリスクを高めていることにもなる。マンションにおけるコミュニティづくりは大きな問題になる。このことについては第3章で再論する。

(3) 社会構造の変化と働き方の問題

若い世代の就業困難者の増加、引きこもり者の増加も問題になっている。その背景には、知的、精神、発達障害等の障害問題もある。こうした就業困窮の問題は、本人だけの責任ではない。労働の質の変化そのものにも注目する必要がある。近代社会の就労能力に必要なものは、メリトクラシー（能力、努力）からハイパーメリトクラシーへ、そして精神的エネルギーが就業の場でますます重要になっている。

職務上、感情のコントロールが不可欠な仕事を感情労働というが、現在の多くの仕事の実質的には「感情労働」になっている。そこでは、感情、コミュニケーションのウェイトが大きくなってきている。これは介護労働者、医療関係者、サービス業だけではなく、全般的に仕事の精神的なストレスが強まっている。

ヒアリングをして分かったことは、就労困難者や引きこもりの人達の仕事能力が特段劣っているわけではないが、ストレス耐性には個人差があり、ちょっとした出来事が引きこもりなどに繋がる。かつては自営業、農業、工場などのストレス耐性が弱い人には居場所があったが、現在そのような場が少なくなっている。

(4) ヒアリングや調査によって明らかになった困窮問題

今回のヒアリング調査では、実際に困窮世帯からの聞き取り調査を行っている。そこで把握された内容を紹介しよう。ここでの困窮問題は、1) 高齢者世帯の困窮、2) 子どもの困窮に分ける。

① 高齢者世帯の困窮問題-介護離職と高齢者虐待

高齢化にともないはっきりと増加傾向を示すようになってきているのが、親の介護をきっかけに離職し、再就職が困難になり親子共倒れになるケースである。この問題は、社会保障改革国民会議における意見募集でも多くの意見があったところである。この問題は、施設介護から在宅介護への誘導政策にともない、拡大している⁶。

この原因は高齢者の長寿化である。樋口恵子の「持ち親率」という説明は興味深い。樋口恵子(2015)によると、1930年代は50歳の人で父親が存命である確率（持ち親率）は10%、母親が20%であったが高齢者の寿命が伸長し、現在は、持ち親率は80%、両親とも存命なのは32.8%と上昇し、働き盛りのタイミングで介護に直面する可能性が高まっている。

非正規労働者が介護を理由に離職すると、生活費は親の年金で賄うという事態を招くことにな

⁵ 廣波健司「孤独死のリスクと向き合う」http://www.nli-research.co.jp/report/gerontology_journal/2011/gero11_014.pdf

⁶ 日本は、すでに在宅介護が普及している国であるが、在宅介護の課題もまたOECDから指摘されている。それは、1) 在宅介護の負担により、子供世代の離職が増加していること、2) 貧困や介護虐待が発生する事、3) 介護ストレスの問題、である。

る⁷。現在でさえ、介護離職者は毎年10万人にも上っているが、今後ますます在宅介護に誘導していけば、離職者が急増すると見込まれている。さらに危惧されるのは、介護疲れや介護ストレスに起因する虐待問題である。事実、家族介護者（養護者）が無職などの低所得者層の在宅介護は虐待数が多いということが、朝日新聞社と日本高齢者虐待防止学会により2013年2月に実施された「養護者の高齢者虐待に至る背景要因と専門職支援の実態・課題」によって明らかにされている。調査結果から、1) 虐待をしている養護者の62%が無職、2) 虐待している養護者の主な収入源は虐待されている高齢者の年金が38.7%、虐待されている高齢者の収入・資産が11.3%、3) 虐待している養護者の生活状況は生活保護受給が10.3%、住民税非課税世帯が18.3%、生活困窮状態が21%であることが明らかにされた。

② 子どもの困窮と貧困の世代間連鎖

子どもの貧困問題や世代間の貧困連鎖の自体での把握は不十分であったが、近年いくつかの自治体が詳細な調査を行っている⁸。

一人親世帯、特に数の多い母子世帯になるとある種の困窮のパターン化ができてくる。すなわち子ども時代の貧困経験、あるいは生活保護受給経験、ネグレクト、DV経験、10代での結婚・妊娠、高校中退、早い離婚、低い収入と悪い労働条件、健康の悪化、子どもの障がいなど非常に類似している⁹。

ヒアリングにおいて、確認できたことであるが、母子世帯にかかわらず生活保護を受給している世帯やその一歩前の生活困窮世帯に共通しているのは、家族関係の問題、環境・生活習慣、価値観・生活スキルの問題が目につく。

家族関係については、当事者の子ども時代に親が非常に過干渉あるいは全くネグレクトという極端な親子関係がある。また家族関係の悪さも多い。家庭内で、誰が仕事をするのか、誰が借金をするのか、押しつけあっているような状況もある。また、子どもの時から様々な障害（知的、発達障害）があったのにもかかわらず、放置されていたケースも多い。

こうした家庭環境が子どもの成長に与える影響については、ニュージーランドのダニーティン市における長期追跡研究で多くのことが明らかにされている。

環境や生活習慣について見ると、自分の回りで一生懸命働いている人や勉強した人を見たことがないという環境で成長した、または、日頃の生活で時間の配分を理解できず、今何を優先すべきなのかが理解できない、時間を守ることができない、朝起きることができないといった生活習慣の乱れもある。社会的規範の欠如も問題である。例えば、免許更新の費用がもったいないからといって免許を更新しない状態で乗用車を運転するなどケースもあった。また交友関係も狭く、誤った価値観、社会的規範を補強する機能を果たしているケースもある。

また日常生活で計画性に劣っている場合がある。たとえば、少額のお金を銀行から引き出す度に、毎回100円の手数料を支払う、生活が苦しく、手持ち金に余裕がないにもかかわらず、同じものが安くスーパーで手に入るのに割高なコンビニを使うなど、である。

⁷ 介護離職の際には、親の年金を期待して、在宅介護を開始するが、親が亡くなったあとには年金もなく、再就職も困難であることが、確認されている。

⁸ 各自治体で、子どもの貧困に関する調査が進んでいる。足立区の調査では、広く子どもの成育状態や家庭環境を調査している。沖縄県の調査では、沖縄の子どもの貧困率は再分配前が33.9%、再分配後は29.9%と非常に高いことが確認されている。

⁹ 生活保護を受けている母子世帯約400ケースに関するデータ分析（駒村康平・道中隆・丸山桂（2011））でも統計的に有意にこうした要因が抽出できる。

さらに誤った情報を信じ込むこと、自尊心や将来展望の欠如、他人や公的なものに対する根強い不信感も感じられる。

政府は、「子ども・若者育成支援推進法、推進大綱」を策定し、困難を抱える子どもや若者、その家族への支援を進めているが、内実は必ずしも充実しているわけではない。また生活困窮者支援でも形式主義的な連携、協働、会議体の乱立の問題、民間丸投げ、たらい回し、支援員の処遇や経験、技能の問題、単年度委託事業による民間機関での持続的な支援ができないなどの問題も指摘されている。

第2章 各地域における地域福祉・生活困窮支援の取り組み実践

第1章で見たように、社会保障制度や地方行政は多くの課題や限界に直面する一方で、地域ではこうした課題への様々な工夫や取り組みが行われている。第2章ではこうした地方における様々な実践事例を紹介する。

1節 多様な組織による取り組み—地域における生活困窮への対応の実践

(1) 事例：引きこもり問題をきっかけに地域全体が参加する仕組みを進めた藤里町社会福祉協議会

秋田県藤里町では、社会福祉協議会が中心になり、引きこもりの人たち「コミット」という施設をつかって、様々な地域の手間仕事を経験させ、引きこもりから脱却させ、その多くを就労させている。この事業をスタートにし、町内全体で地域問題を克服するための取り組みを強化し、プラチナバンクという人材プールシステムを導入し、生涯現役の街作り、福祉による地域創生を進めている。

藤里町の取り組みは、藤里町社会福祉協議会（2014）、菊池まゆみ（2015）が詳しい。

① 発端になった引きこもり問題

秋田県藤里町は世界遺産の白神山地の脇に有り、人口3500人程度で、高齢化率45%の町である。かつては林業で栄えていたが、現在はその痕跡は山中、遺構が残る程度である。

藤里町社会福祉協議会は、長期不就労、自宅引きこもりの住民がどの程度いるのか2010年に全戸調査を行ったところ、18歳から55歳未満の住民2400人中、ひきこもりの数が100人以上存在することがわかった。18-55歳に占める引きこもり率8～9%になる。

若者から中高年まで様々なタイプ、原因の引きこもりの住民が存在していた。藤里町の引きこもり調査の特徴は、内閣府の「39歳以下で半年以上の引きこもり」という定義とは異なり、その定義を「18歳から55歳、定職をもたず2年以上経過したもの」として、広い支援対象を意識したものであった。

この調査をきっかけに、藤里町社会福祉協議会はひきこもりや孤立問題を直視し、危機感をもって様々な取り組みを行うようになった。引きこもりの原因を明らかにする一方で、かつて電源関係での施設で利用され現在使用されなくなった建物を「コミット」という名称で支援の拠点とし、また隣接に「くまげら館」を設置し、生活訓練施設と、食品製造、食堂、販売などの業務を引きこもり当事者に経験させた。

引きこもりの者の多くは、なんらかの理由で失業し、その失業期間が長期化したことにより履歴書に空白期間が長くなり再就職に不利になっているという事情があり、決して能力的に劣っているわけではない。したがって、きっかけがあれば十分就労可能であり、藤里町社会福祉協議会がそのきっかけ作りを行った。地元企業も人手不足であり、引きこもり者であっても、就労能力のあることが確認できれば採用した。

事業に60名以上が参加し、生活習慣の改善、訓練の結果、35名が一般就職につき、他の者も社会福祉法人の事業の支えてとしての役割を果たすようになった。藤里町社会福祉協議会は継続的に引きこもり調査を行い実態把握につとめた。

地域のこうした取り組みによって、1) 地域の作業やボランティアに参加した引きこもり本人

の自尊心、自己有用感が回復しただけではなく、2) 地域住民からも「引きこもり」というネガティブな評価が払拭され、研修の場の提供、引きこもり当事者へのサポート、物品の購入など、引きこもりの自立の支援のために様々な住民協力が行われることになった。藤里町の取り組みで重要なのはこの地域住民の参加と支援の共感が拡大した点にある。

② 福祉による街作りと生涯現役

社会福祉協議会の取り組みは、ひきこもり問題にとどまらなかった。ひきこもり問題をきっかけに、地域の抱える様々な問題が明らかになり、そして同時に地域住民の関心も高まった。ひきこもりが多いという情報は、閉鎖的な地域では隠したいという意見もあるだろうが、藤里町では、こうした事実を認めることから、地域の問題を共有し、我が事のように考えることになった。

続けて社会福祉法人が把握した地域の課題は、高齢化にかかる部分が多かった。1) 地域の高齢者をボランティアとして登録するシルバーバンク会員の減少と構成員の高齢化、2) ボランティア団体連絡協議会の会員の減少と高齢化、3) 介護者自身の高齢化、4) 婦人会組織の弱体化と高齢化、5) 老人クラブ連合会組織の弱体化と高齢化などである。これから明らかになったことは、75才以上の高齢者が増えることによって、高齢者によって担われていた地域の様々な組織の体力が低下してきたことである。ただしその背景には、高齢化以外の社会経済要因もある。

たとえば、シルバーバンクは、地域の高齢者の家事援助業務を担ってきたが、退職年齢が遅くなったことにより60代の新規会員が減少している状況になっている。年金支給開始年齢の引き上げにともない、60才代前半の就業継続にともなう問題は、藤里町のみの問題ではない。

老人クラブ内部の課題も確認された。狭い地域であるので、おのずと価値感も共有できているというわけではない。老人クラブの活動も地域によって、加入率の差があったり、その活動意欲に差があり、積極的な会員は、消極的な会員に対して友好でなくなっているという問題もある。他にも高齢者が地域のボランティアに熱中するあまり、家族不和の原因になっている事例もある¹⁰。

この報告書で重要な指摘は、一人暮らし高齢者が孤独とは限らず、家族と一緒に住んでいても孤独なケース、たとえば、生活スタイルの違いによって高齢者と子ども世帯と一緒に食事をとらないように時間をずらして生活しているなど、調査では、孤独の状況は様々で、孤独に対するステレオタイプのイメージを変える必要性を指摘している。

そこで、社会福祉協議会では、食に関わる様々なイベントを次々と行い、地域の人々を巻き込んでいこうとしている。

これらの事業では、1) 人づくり、2) 仕事作り、3) 若者支援事業を掲げている。1) 人づくりとは藤里町を支える人づくりプラチナバンクがその中心として、コミットバンクの事業の強化や生涯現役でいるための研修事業をおこなっている。2) 仕事作りは、町内全員参加の主産業を作っていくという考えである。3) 若者支援事業は、高齢者中心の政策を見直し、若者も住みやすい町にして、若者だから支える側、高齢者だから支えられる側という考え方を見直してゆく。

なお「プラチナバンク」は、全世代を対象にした地域人材の登録の仕組みである。地域の手間のかかる仕事を登録した住民が請け負う仕組みであるが、ボランティアだから無料でなければいけないという固定観念はやめ、収入に関心がある人、やる気の強さ、経験、時間的余裕といった観点から本人が望む働き方を登録する仕組みである。

¹⁰ 社会福祉法人藤里町社会福祉協議会（2015）参照。

さらに町民すべてが生涯現役を目指すことができるシステムを作ろうとし、自治会や地区活動推進協議会、老人クラブ連合会、婦人会と密接に連携をしている。

こうした社会福祉協議会の動きに呼応し、町行政も、町の人口減少の課題を直視し、藤里町総合戦略を2016年1月に発表し、地区別の将来人口推計を明らかにし、住民と町の将来について検討するための会合を開き、福祉による地方創生を進めている。

(2) 地場産業の活用による中間的就労と子どもの学習支援を行った釧路¹¹

釧路市は人口約18万人で、2005年10月阿寒町および音別町と合併して、全国第七位の面積となっている。地域の中心産業は、漁業、石炭採掘業、製紙・パルプ業であるが、2002年に太平洋炭礦が閉山以降、市経済が大きく衰退した。駅前、中心市街地の空洞化、シャッター街化が目立ち、苔が生えた古いビル、百貨店の跡地が中心市街地にも点在している。

有効求人倍率は低下し、他方で失業率と生活保護率は道内でも上位になる。特に母子世帯の生活保護率は高く、貧困の連鎖が危ぶまれた。危機感をもった市は、2004年度から厚労省の自立支援モデル事業を活用し、2カ年度にわたる被保護母子世帯対象のモデル事業を行い、さらに2006年度より、高齢者世帯を除く全保護世帯を対象として自立支援プログラム事業を行った。

釧路市のプログラムは、就労支援プログラム、就業体験プログラム、就業体験的ボランティアプログラム、日常生活意欲向上支援プログラム、その他のプログラムで構成されている。(図8)

インターンシップ事業、就業体験プログラムの就業体験、就業体験的ボランティアプログラムのボランティア、日常生活意欲向上プログラムでは、無償のボランティアによる作業を体験などにより、自己肯定感の回復、生活習慣の見直しを経験している。興味深いのは、生活困窮支援で街づくりというアプローチである。この点については、釧路市の生活保護課職員で、現在、一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会 副代表、釧路市・釧路管内生活相談支援センターセンター長の櫛部武俊氏による説明が以下のようにある¹²。「漁業は、釧路市・厚岸町の基幹産業であるが、その下支えをしている漁網業界の現場（整網作業）で高齢化が進み、担い手不足により業界の存続が危惧されている。整網作業は、機械化するのが困難であり、今後も手作業に頼るしかないのが現状である。新たな担い手が生まれない大きな要因は、作業の習熟度が上がらないと、一定の収入が得られないことにある。そこで、本協議会の取り組む中間的就労自立の場として、整網作業に取り組み、同時に問題解決を図るのが狙いである」。

釧路市の特徴は地場産業の「手間のかかる仕事」を活用することと、「中間的就労」の多面的機能の活用と、「半就労半福祉」を許容している点である（図9）。就労自立のみを目標としていない点が特徴的である。また、子どもの貧困解消を目標にしたNPO法人地域生活支援ネットワークサロンが受託している「コミュニティハウス冬月荘」¹³における中3勉強会なども子どもの学習支援の先駆けとして有名である¹⁴。

¹¹ 釧路市の取り組みについては、正木浩司（2014）がデータを含めて詳細に解説している。

¹² 出典http://www.adash.or.jp/wp-content/uploads/2016/02/hirosakiwcp_kushibe.pdf
なお、櫛部氏の活動については、櫛部武俊（2014）が詳しい。

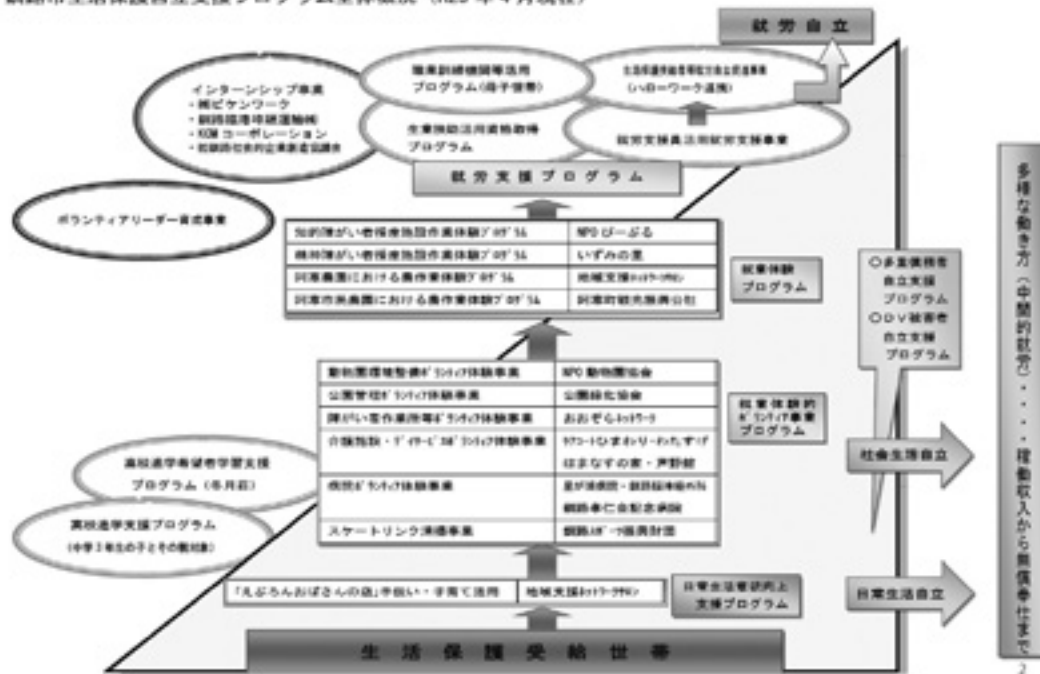
¹³ 冬月荘の活動は以下で見ることができる。<http://n-salon.org/tougetuso/index.html>

¹⁴ 冬月荘でのヒアリングにおいては、児童の送迎の際にも子どものプライバシーや自尊心を重視していることや学習教室の前に子どもの居場所と生活習慣作りという点の意義があること点である。このことは、埼玉アスポートの学習支援でも共通している。親との関係作り、学習支援を越えた居場所や生活習慣の見直しなどが重要であり、いわゆる学習クーポンや塾バウチャーを越えた機能がある。

図8 釧路市の生活自立支援プログラム

①現在の自立支援プログラム及びH24年度実績

訓路市生活保護自立支援プログラム全体概況 (H25 年 4 月現在)

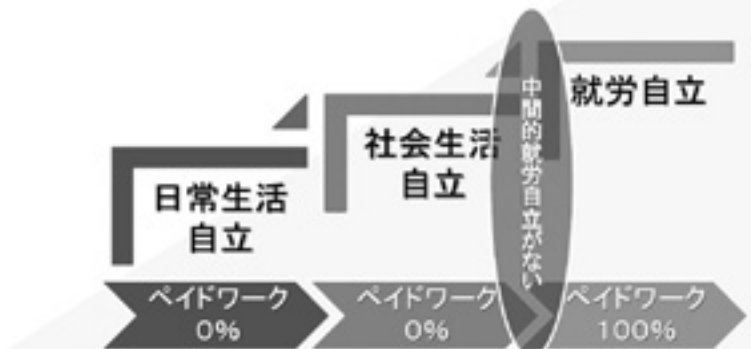


出典：釧路市生活福祉事務所

図9 釧路市モデルの特徴

釧路モデルの分析

ただちに就労困難、あるいはケースワークだけでは就労困難な
生活保護受給者を対象にご本人の「ステージ」に応じた
多様な自立支援プログラムを用意



出典：櫛部武俊（2016）「ひろさきワーク・チャレンジプログラムに関する研究・研修会「釧路市における“半就労半福祉”のカタチ」

http://www.adash.or.jp/wp-content/uploads/2016/02/hirosakiwcp_kushibe.pdf

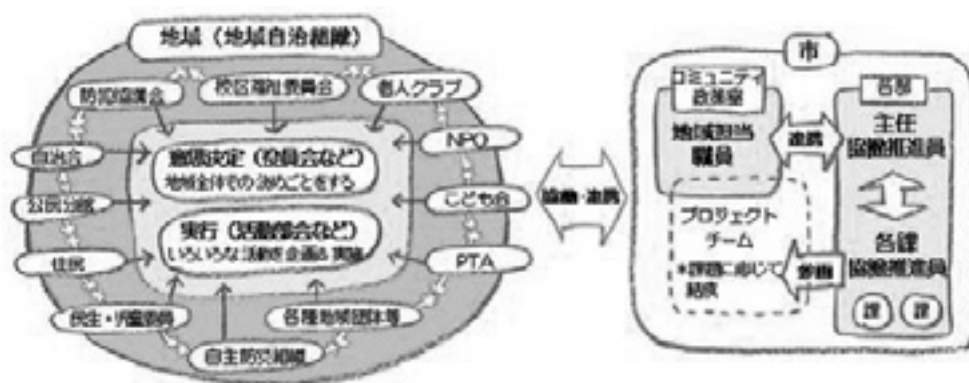
(3) 校区福祉委員会と連携した豊中市と豊中市社会福祉協議会

大阪府豊中市では、豊中市社会福祉協議会がコミュニティソーシャルワーカー（CSW）を配置し、豊中市パーソナルサポートセンターと連携しながら、市内の生活困難者を早期に見つけ出し、支援につなげる。CSWが市内校区別にある校区福祉委員会、町内会、民生委員などの間にネットワークを張り巡らせ、市内のどこに困窮者が出没しているか把握する。市内の地域自治組織のネットワークが完成している効果大きい（図10）。

また豊中市では雇用部局を充実し、長期無業者向けの就労訓練も開発しており、農福連携の事業として、高知県土佐町にある株式会社れいほく未来（JA出資）のフォームビズで農業検討者向けの就労訓練を行っている。れいほく未来は耕作放棄地を集約し、農業生産する法人であるが、人手不足に直面し、就労訓練の結果、生産計画がたてられなかったがフォームビズでの人材確保が可能になった。

離れた自治体間での農福連携はほかにも例がある。大阪府泉佐野市と青森県弘前市の「都市と地方をつなぐ就労支援カレッジ」も類似の取り組みである。青森県弘前市は農業の後継者不足に悩んでおり、泉佐野市は若者無業者の農業経験の場を求めている。そこで、弘前市で泉佐野市の若者無業者に農業技術と地方での暮らしを教える事業を行い、移住・定住につながれば農業の担い手を確保できる。

図10 豊中市の地域自治組織の構造



出典：豊中市ホームページ <http://www.city.toyonaka.osaka.jp/machi/npo/jiti/index.html>

(4) 生活相談、家計相談を中心にした野洲市の生活困窮者支援

滋賀県野洲市の生活相談、特に多重債務相談の取り組みは先進的である。市役所の各部局（子育て支援、納税推進、保険年金課等）が連携し、税や国民健康保険料の滞納状況を手がかりに生活困窮者を見つけ、市民生活相談課に紹介する。また市庁舎内社会福祉協議会の出先機関を置き、市役所との連携も強めている（図11及び図12）。

さらに、より包括的に困窮者を支援するために、2016年6月には、市は「暮らし支えあい条例」を制定した。条例では、1)「経済的困窮、地域社会からの孤立、生活上の諸課題を抱える市民」を「生活困窮者等」と定義し、2) 市の組織を挙げて積極的に困窮者の発見に努める、3) 困窮者が陥りがちな消費者被害の防止（高齢者など消費者トラブルに遭いやすい市民をその被害から守るために、野洲市消費者安全確保地域協議会を作る）や、宅配などの事業者も含めた「見守りネットワーク」の構築を進める（市が見守りに協力する事業者、NPO法人、自治会などの団体

と見守りについての協定を結ぶ) としている。

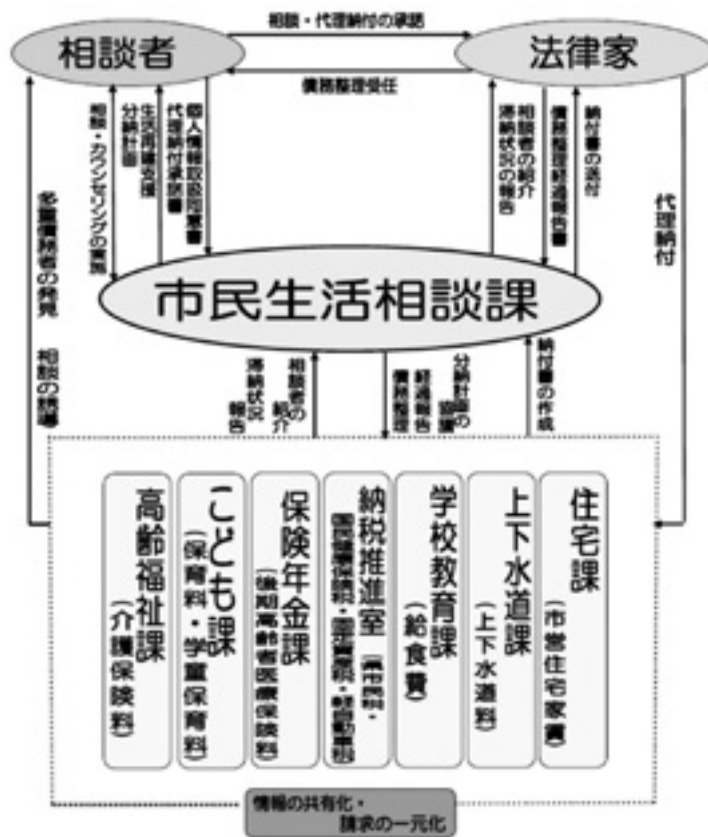
図11 野洲市の包括的な困窮者定義



出典：野洲市市民生活相談課資料

図12 野洲市の包括的な困窮者把握体制

野洲市多重債務者包括的支援プロジェクトの流れ



出典：野洲市市民生活相談課資料

(5) 民間企業と連携して就労支援を行う神奈川県川崎市生活自立・仕事相談センター だいJOBセンター

都市部では民間企業の役割も大きい。川崎市の抱える困窮問題は、都市型の典型的な特徴を備えている。川崎市は人口が増加を続けているが、他方で、もともと工業地帯ということもあり、地方出身者も多く、人口の流動性が高く持ち家率も高くはない。また川崎区には日進町といういわゆる「ドヤ街」があり、簡易宿泊所も多くある。このため川崎区では生活保護率も高い。川崎区では、高齢者も含めて就労支援を強化している。だいJOBセンターの事業は中高年事業団やまて企業組合（無料相談業務）やパソナ（総合就職サポート事業）などに委託されている¹⁵。

センターでは就労支援員による実践的な就労支援の内容が充実している。その支援内容は、1) 総合就職サポート事業（キャリアカウンセラーによる個別カウンセリング、意欲喚起、求人開拓）、2) 中間的就労事業、3) 若者就職自立支援事業である。

特に事業で注目されたのが、民間企業のアイエスエフネット（ISFネット）と川崎市の就労困難者支援に関する包括連携協定である。ISFネットは、障害者雇用・就労困難者雇用分野で、大きな成功を上げている会社である。ニート・フリーター・障がい者・ワーキングプア・引きこもり・シニア・ボーダーライン・小児がん経験者・ホームレス・DV 被害者・難民・ユニークフェイス・感染症の方・麻薬アルコール中毒経験者・性別違和・養護施設出身者・犯罪歴のある方・三大疾病・若年性認知症・内臓疾患・その他就労困難者といった二十大雇用とよぶ「就職マイノリティー」を積極的に受け入れる会社である。従業員3100人中1000人が就職マイノリティーで、そのうち400人が障がい者である。だいJOBセンターはこの企業と組んで、生活保護受給者100人の雇用につなげた。

中間的就労事業は、障害者就労をモデルにしつつ、研修（コミュニケーショントレーニング、勤怠安定トレーニング〈毎日、朝来て共同作業する〉、注意喚起事業、生活習慣の取戻し、社会性の確保、基礎学力の補充〈漢字、計算〉を行う、マイウェイ〈介護人材育成・介護職員初任者研修〉の受講、資格取得を目指す、ダンウェイ〈市内企業における研修〉）が用意された¹⁶。

(6) 都道府県による広域的な自立支援の先駆けになった埼玉県アスポート

埼玉県のアスポート事業は、都道府県が行う事業としては生活保護受給者に対する総合的な自立支援の取り組み、生活困窮者自立の先駆的な取り組みである。事業は、教育支援、就労支援、住宅支援の3つから構成され、教員OB組織に子どもの学習支援教室、ワーカーズコレクティブに就労支援、県社会福祉士会に住宅支援を委託している。

学習支援は、各地域の31カ所の学習支援教室における学生ボランティアによる個別の学習指導と教員OBによる家庭訪問であり、生活習慣の是正、自己肯定感の改善なども行いながら、高校進学に向けた支援を行い、高校進学率の向上につなげている。就労支援は、職業訓練の受講から再就職までの支援、住宅支援は、無料低額宿泊所入所長期化が問題であったため、無料低額宿泊所から民間アパートや社会福祉施設への入居を支援（面接相談や不動産会社との交渉、債務相談、自治会への挨拶、定期的な家庭訪問）するものである。

アスポート事業の五つの特徴は、1) 県が事業主体で、民間機関に実際の支援は委託していること、2) 全県の福祉事務所が対象になること、3) 就労・住宅・教育をトータルで支援すること、

¹⁵ だいJOBセンターホームページ<https://www.daijobkawasaki.jp/>

¹⁶ 川崎市生活保護自立支援室（2014）、だいJOBセンター（2015）参照。

4) 民間団体との積極的な連携、5) 待つのではなく、手を伸ばす支援、である。

また縦割り行政を克服するために、1) 県と福祉事務所の壁を越える、2) 福祉事務所の壁を越える、3) 担当課の壁を越える、4) 行政と民間の壁を越える、5) 支援機関と家庭の壁を越える、ことを意識して事業が進められた。

教育支援の成果については、高校進学率は前年の87%から97%に10%上昇した（2010年）。

就労支援の成果は、面接相談、家庭訪問、ハローワーク動向、訓練受講などによって2012年には、就職者が701人になった。

無料低額宿泊施設問題は、県内に25ヶ所の宿泊所で1366人が宿泊し、入所期間1年以上の者が73%に達したことへの対応が重要になった（2010年）。住宅支援により2012年はアパートへの転居者は773人にのぼった。2013年は、転居が困難な高齢者や障がい者等の長期入所者を中心に支援を行った。具体的な支援内容は、障害者手帳の取得や年金受給手続き支援、借金を抱えた人に対する弁護士紹介、病院受診の付き添いなどをおこなった。

（7）社会福祉法人が連合して生活困窮対策を行った大阪しあわせネットワーク

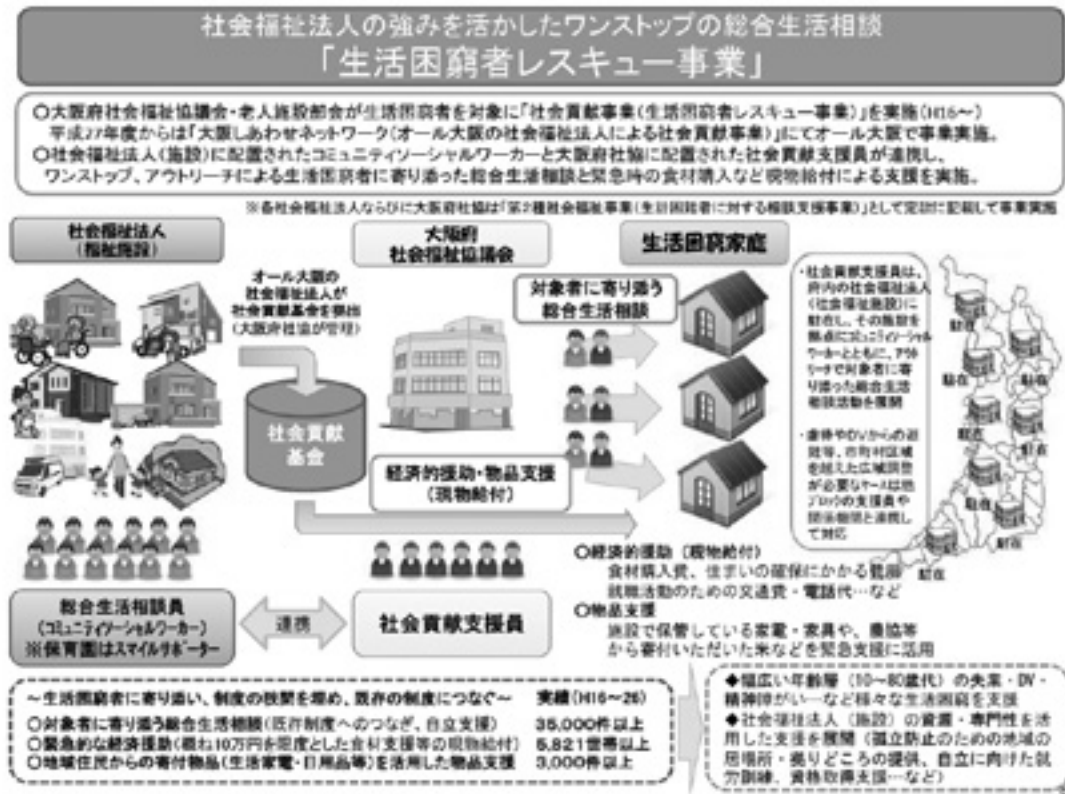
大阪しあわせネットワークは大阪府下の社会福祉法人による社会貢献事業である¹⁷。大阪府社会福祉協議会（2013）によると、「社会貢献事業を端的に言い表せば『社会福祉法人自らが人（コミュニティーソーシャルワーカー）や資金（基金）を出し合い、地域の中で孤立し制度のはざまに埋もれている人々の心まですぐに駆けつけ、自助へのサポートを行う』というものである。」としている。

この事業は、2004年度に事業を創設され、資金は大阪府下の各社会福祉法人が拠出している。その事業内容は、1) 生活困窮者レスキュー事業、2) 生活困窮者に対するコミュニティーソーシャルワーカーによるワンストップの総合生活支援、3) 地域貢献事業、4) よろず相談や各種制度へのつなぎを支援する、5) 社会貢献基金への拠出である。生活困窮レスキュー事業の中身は、図13のように緊急的な経済援助（概ね10万円を限度とし、CSW～コミュニティーソーシャルワーカー～と一緒にスーパーで食材を購入する現物給付。約6000世帯を対象）や地域住民からの寄付物品生活家電や日用品を活用した現物支援である。

コミュニティーソーシャルワーカーによる相談支援では、要支援状態の把握を行い、住まいを訪問して状況把握をし、既存の制度利用の可能性や経済的援助の必要性を検討し、継続的な見守りを行う。このほかにも保育所における、地域貢献事業として、「スマイルサポーター」を行い、育児・家庭・病気・介護といった問題について保育園の地域貢献支援員スマイルサポーターが相談に応じて必要な制度を紹介するようにしている。また子育て相談に限定されず介護やDVなどの問題も含めて相談に乗っている。その他、中間的就労を支援、認定就労訓練事業所、学習支援といった点からの様々な地域貢献を行っている。こうした大阪府の社会福祉法人の取り組みは、各地の社会福祉法人にも刺激を与えている。

¹⁷ 詳細は、大阪府社会福祉協議会（2013）参照。

図13 大阪しあわせネットワークの仕組み



出典：社会福祉法人 大阪府社会福祉協議会 社会福祉施設経営者部会社会貢献事業推進委員会委員長 菊池 繁信
「“大阪しあわせネットワーク”について～オール大阪の社会福祉法人による社会貢献事業」
<http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/27006/00206017/shiryo2.pdf>

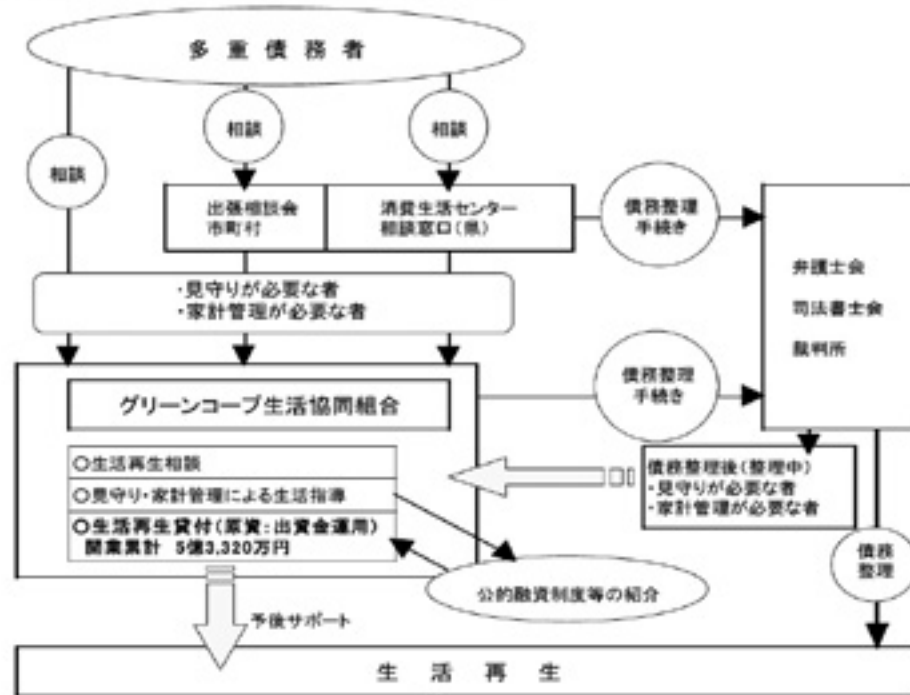
(8) 地域の多様な試み

他にも多様な取り組みがある。グリーンコープ生活協同組合ふくおかは生活相談・家計相談事業を開始し、福岡県の多重債務者生活再生相談窓口の事業を受託している(図14)。

生活困窮の問題の一つに、家計問題が大きい。多重債務や家計に余裕がなく急な出費、病気・入院、進学のお金がないという状態について、生活相談、金銭管理のサポート、生活資金の貸し付けを行っている。こうした課題の背景には、DV、ネグレクト、長期無業などの多様な困窮問題を抱えていることが多い。生活困窮者に対して生活資金の貸付の償還指導に加え家計再建指導を行い、生活資金の貸付はほぼ完済する人が多いという。

図14 福岡県多重債務者生活再生事業とグリーンコープ

福岡県多重債務者生活再生事業 体系図



出典：厚生労働省ホームページ

<http://www.mhlw.go.jp/topics/2012/01/dl/tp0118-1-47.pdf>

福岡県北九州市抱撲館は、ホームレス支援施設であり、社会福祉法人グリーンコープが2010年に設立した自立支援施設であり、NPO法人抱撲（旧北九州ホームレス支援機構）との協働運営である。施設の目的は、ホームレスに対する居住サービスと自立支援である。10代から80代まで延べ700人近くが入居し、支援を受けている。入居期間は6カ月を基本に自立を目指す。退所者はアパートを確保する者が多く、生活保護受給者も少なくない。また、就労のための訓練として、「笑い家」も運営し、だし巻き玉子を販売している。

佐賀県佐賀市のNPO法人スチューデントサポートフェイスは、困難を抱える子ども・若者支援であるが、支援の特徴は徹底したアウトリーチ型支援（訪問支援）である。行政相談や施設に来ること自体が困難な子どもや若者への支援を強く意識し、ワンストップ型（たらい回しを防ぐ）の支援である。

自治体独自の事業としては、鳥根県浜田市「シングルペアレント受け入れ事業」がある。高齢化・人口減少によって、慢性的な介護人材不足に直面している浜田市は、1) 浜田市外在住のシングルペアレントで、高校生以下の子と浜田市に移住する者（65歳未満）、2) 浜田市が指定する介護保険サービス事業所で就労が可能な者、3) 介護職場での就労が未経験（資格の有無は問わない）であり、研修終了後も定住し続ける意思のある人を対象に、住宅紹介、中古自動車、住宅費の保障を行い、移住を促進する事業を進めている。都市部で劣悪な生活環境・就労環境のもとで子育てをするよりも地方で生活したほうが子どもの育ちにとってもよいという考え方が背景にある。

名古屋市ナゴヤ家ホーム（市営住宅の高齢者共同居住事業）は、名古屋市における公営住宅に

における単身高齢者向けのシェア住宅である。市公営住宅は単身で居住するには広すぎる。このため、2人又は3人の高齢単身者が、市営住宅の一室で共同生活しつつ、孤立死などが起きないように助け合うというものである。公営住宅法の規制から、目的外使用許可のために、市は見守りサービス等を提供するNPO法人に居室を貸し出し、この事業者が高齢の入居者と入居契約を交わすという仕組みとなっている。市の事業者への貸し出しは所得月額104,000円の入居者で3万円の家賃とし、事業者は見守りサービスに係る費用（一人当たり上限19,200円以内）を上乗せして料金を決定している。見守りのなかには介護などのサービスは含まれない。高齢者版シェアハウスがうまくいくか注目が集まる取り組みである。

2節 都市部の問題-ニュータウン、住宅団地、マンション問題への対応

都市部においては、ニュータウン、住宅団地やマンションに居住する人口割合が高い。東京カンテイによると、2014年で全国のマンション入居率は12%を超えており、特に首都圏では20%を超えている¹⁸。こうした居住形態ではなかなか地域社会との接点が少なく、地域コミュニティ形成の障害になる。高齢化社会におけるニュータウン、住宅団地やマンションのマネジメントはきわめて難しく、様々なアプローチが議論されている¹⁹。

(1) ニュータウン、住宅団地が抱える高齢者の困窮問題

ニュータウン、住宅団地の高齢化が深刻になっており、各自治体はまず実態把握に取りかかっているが、関東の自治体にヒアリング調査を行うと、危機感は強いものの、自治体によってばらつきがあり、実態把握の段階のものもあれば、具体的な対策に入りつつあるものもある。

まず、高齢化までに時間的に余裕がある地域では、エレベーターのない公営住宅で2階、3階などに暮らし、外出が困難になっている高齢者を支援するため、高齢者の低層階への移住を進めている。また民生委員による高齢世帯の実態調査、緊急連絡先の確認、地域包括支援センターとの情報共有、地域企業との協定、看護師による高齢者世帯への訪問、高齢者の見守りや緊急通報を連携して行い、高齢者の引きこもり、孤立防止を進めている。

高齢者の居場所づくりとしては、地域支援モデル事業として、自治会によるサロンの開催、老人クラブ加入推進を行ってところもある。埼玉県草加市では、「安心見守りネットワーク」、同じく埼玉県の三郷団地の八街区では共助活動助け合いを進めている。

以下の大分県臼杵市の「安心生活お守りキット事業」の取り組みは、団地問題ではないが、高

¹⁸ 東京カンテイホームページ<http://www.kantei.ne.jp/release/PDFs/82karitsu-zenkoku.pdf>

¹⁹ 団地、マンション問題だけではなく、空き屋・空き地の問題など市街地における問題に対応するためにエリアマネジメントの議論もある。国土交通省土地・水資源局・新たな担い手による地域管理のあり方検討委員会（2007）『新たな担い手による地域管理のあり方について』<http://tochi.mlit.go.jp/wp-content/uploads/2011/02/main.pdf>では、エリアマネジメントを「広義には、一定の地域（エリア）における良好な居住環境等の形成・管理を実現していくための地域住民・地権者による様々な自主的取り組み（合意形成、財産管理、事業・イベント等の実施、公・民の連携等の取り組みを指し、専門家や支援団体の支援等を含む。）」と定義している。そしてこのエリアマネジメントを担い手は「認可地縁団体、NPO法人・中間法人、団地管理組合、任意の協議会、LLP（有限責任事業組合）およびLLC（合同会社）、建築協定制度」としている。この報告書では各地域での取り組みを詳しく紹介している。

高齢者の見守りの仕組みとしてユニークな試みなので紹介しておこう。

「安心生活お守りキット事業」(図15(写真))のお守りキットの配布対象者は、70歳以上の独居高齢者、高齢者だけの世帯、また障がいのある人、健康に不安を抱えているなどの理由で配布を希望する方など、である。

「安心生活お守りキット」の中身は、氏名、生年月日、主な病名やかかりつけ医療機関等の情報、家族・近所の友人等の緊急時の連絡先等を記載した「お守りカード」で、これをプラスチック製の容器に入れ、自宅の冷蔵庫に保管する。有事の際に決められた場所に設置する共通認識を図っており、また外出時に持ち歩けるよう携帯用の「お守りカード」の配布やキット登録者であることを示すステッカー(冷蔵庫・玄関の内側に貼る)も併せて配布している。

なお、臼杵市は地域医療・介護情報連携ネットシステム「うすき石仏ねっと」でも有名である。

図15 臼杵市の「安心生活お守りキット」



資料：広報うすき2010年3月より

(2) 課題になる住宅団地、マンション

マンションは比較的高所得層が居住しているので生活困窮の問題がないと考えられるが、むしろ、その閉鎖性から地域社会とのアクセスが少なく、町内会・自治会への参加率も低く、孤立、孤独死やゴミ居室が発生しうる。コミュニティが不活発なマンションという居住形態では、中・高所得層が自身を「幽閉するような」結果につながる危険性が高い。

当然、このマンションにおける地域福祉も考察すべきであったが、十分な事例を採ることできなかった。しかし、いくつかの研究と取り組みがあるので紹介しよう。

総務省(2014)「今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会」²⁰はマンション問題について、包括的な調査研究を行っている。

そこでは、1) 地域との関係の希薄化(自治会・町内会加入率の低下、近所付き合いの希薄化、地域活動の担い手不足)、2) 自治会・町内会の役割の多様化((ア)支援が必要な住民への対応、(イ)防災面の取組への期待)、3) コミュニティを構成する多様な主体((ア)マンションと自治会・町内会との関係、(イ)企業等の勤務者や多彩な住民と地域との関係、(ウ)新たな地域コミュニティ組織、(エ)文化、趣味等を通じたつながりの発生)などが整理されている。

²⁰ http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/tosi_community/

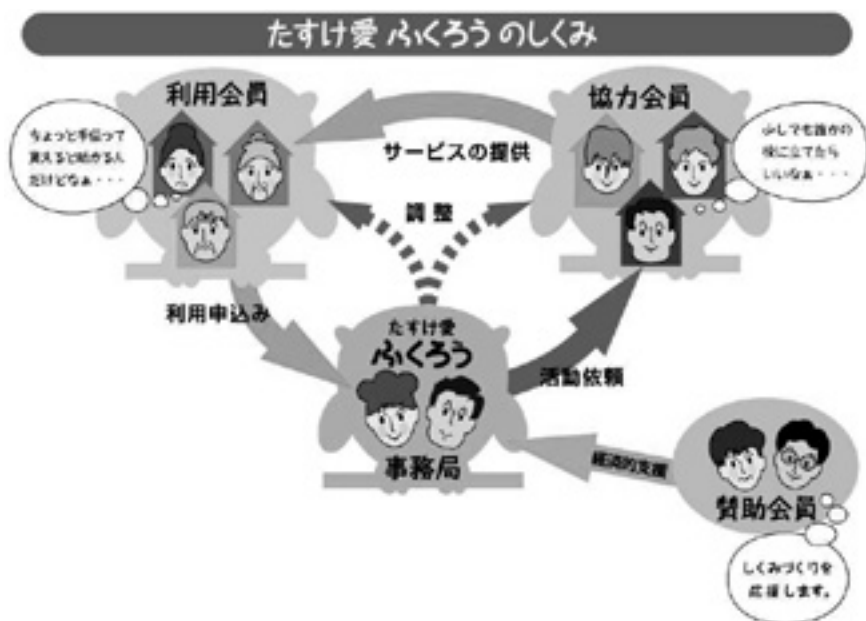
このうち、解決策の一つとしてあげられてる3)-(ウ)新たな地域コミュニティ組織のうちのプラットフォーム形成について、興味深い事例を以下、紹介しよう²¹。このNPO「わ・わ・わ あつべつ」については、実際にヒアリングも行った。

札幌市厚別区にあるNPO「わ・わ・わ あつべつ」はユニークな仕組みである。厚別区には、もみじ台団地やひばりが丘団地などといった大型の市営団地があり、生活困窮問題を抱えている人も少なくない。駅前の2階テナントにカフェに本拠を置くNPO「わ・わ・わ あつべつ」が運営している「あつべつ・たすけ愛ふくろう」は、青葉地区連合町内会の日常生活支援を請け負う。利用料はチケット制（1時間700円の定額）で、独居高齢者支援、家事支援、買い物、通院介助、子育て応援、ちょっとした仕事を受け持っている（図16）。登録してる利用会員は212人、支援する協力会員は63人である。

さらに、相談内容により、より専門的な支援が必要な場合は、「あつべつ★ぷらネット」が対応する。このネットのメンバーはインフォーマルとフォーマルの各団体（地域包括支援センター、地区社協、NPO法人リンクネット、NPO法人スペース（精神障害者就労支援）、こだまの森（地域サロン）、来さまえ（地域サロン）、ココから塾（子育て支援）、あつべつ・たすけ愛ふくろうなど）による協働ネットワークである。ここでは、月1回、相談内容を共有し、ネットワークメンバーのうちどの組織が対応するか決定する会合を行っている。民間による柔軟な支援プラットフォームの形となっている。

²¹ 総務省（2014）では「自治会・町内会をはじめ、地域で活動する各種団体・民生委員等が同じテーブルについて地域課題を話し合い、解決に向けた事業に取り組む新たな地域組織の組成を、行政が促進している例があった（プラットフォームの形成）。」、「プラットフォームの形成により、行政からの補助金の使途の明確化を図ったり、行政が直接実施してきた事業を地域に委託したりする流れも増えてきている。また、この新たな地域組織は集会・交流施設等を拠点に活動を行っていた。」とある。

図16 「あつべつ・たすけ愛ふくろう」の支援内容



ふくろうではこんなお手伝いが出来ます。

家の中

窓ふき・掃除・洗濯

操作の支援

電球・電池の交換
電気製品の使用方法

外回り

草とり・庭木のかんたんな枝切り

出産・育児サポート

産前・産後のお手伝い
子どものお世話

家族の代行

施設役人や入院中のお手伝い
通園・通学のお手伝い

ふれあい・情報支援

話し相手・代読・代筆
ペットの世話

外出・通院の付き添い

買い物や通院のつきそい
車イスなどの介助
役所の手続きの代行

出典：「日常助け愛いふくろうホームページ」<http://www.fukuro.or.jp/katudou.htm>

マンションコミュニティの問題について、最も包括的な研究は、高村（2012）である。高村（2012、5章）は、マンション・コミュニティの実態をサーベイしている。高村によると、地域社会との問題とは別に、マンション内での合意形成も大きな課題になっている。マンション内で住

民コミュニティを活性化する方法としては、プライベートガーデンを設置し、住民の交流を図るという事例もある²²。(高山(2012)第4章)。

高山によると興味深いことに、住民コミュニティが良好なマンションは中古価格が下落しないという指摘もある。こうしたコミュニティの価値が、マンションの価格に反映されるするならば、価格メカニズムを通じて、マンション・コミュニティの活性化が可能になる。また行政によりマンション内コミュニティ活性化へ補助金を出す取り組みもある²³。このようにマンションであってもコミュニティの活性化の可能性はある。

²² 事例としては、高山(2012)では東戸塚のフォートンヒルズが紹介されている。さらに小田豊二(2007)はフォートンヒルズのできる経緯を紹介している。

²³ 京都市では、「地域コミュニティ活性化に向けた地域活動支援制度」を創設し、自治会・町内会や学区自治連合会が、加入率向上、運営活性化等に取り組む場合や、マンション等で新たに自治会の設立に取り組む場合に、その経費の一部を助成としている。事業の詳細は、「京都市自治会・町内会 NPOおうえんポータルサイト」http://www5.city.kyoto.jp/chiiki-npo/images/jichikai/j_community/boshu/boshu_27.pdf 参照。

第3章 互助による地域作りの展開

高齢化と人口減少、公共部門の資源制約、社会保障給付の重点化が進む場合、地域コミュニティへの期待が大きくなる。

地域社会における互助の仕組みと自治体の連携がかぎであり、そこでは、1) 行政内の組織づくり、地域の担い手、2) 社会保障制度の組みなおしが必要になっている。

第3章では、1節では、こうした地域社会・地域福祉の促進の政府の取り組み、2節では地域社会・地域福祉における互助の役割とその歴史、3節では地域における福祉コモンズの可能性とその課題を議論する。

1節 地域社会に向けた最近の政策の動向

(1) まち・ひと・しごと創生本部の動き

政府は、地方の高齢化・人口減少による地域経済の疲弊、公共サービスの提供能力の低下に対応するために内閣府に「まち・ひと・しごと創生本部」を設置して、国と地方が協力して対応する準備を進めている。まち・ひと・しごと創生本部の取り組みは、国からの一方的な支援ではなく、地方自体が自分で考えることが期待されており、地方の取り組みとしては、地域版総合戦略、地域人口ビジョンなどがある（図17）。

なかでも生涯活躍のまち（日本版CCRC構想）など注目されているが、特に本論では、地域福祉の展開の鍵になる「小さな拠点」、「地域運営組織」の動きに注目する（図18）。

図17 まち・ひと・しごと創生の政策構造



出典：内閣府「まち・ひと・しごと創生本部」

ホームページ<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/20141227siryou1.pdf>

図18 まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」と地域運営組織・小さな拠点



出典：内閣府「まち・ひと・しごと創生本部」

ホームページ<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/20141227siryou1.pdf>

(2) 地縁団体と地域自治区の限界

平成の大合併以降、多くの自治体で「自治基本条例」、「まちづくり基本条例」が導入されている。行政規模が大きくなる一方で、きめ細かい対応や地域の特性を反映した公共サービスの維持が難しくなったためである。地域住民が自ら地域の課題に取り組み必要が出ており、そのため住民自治組織の必要性が高まっている。

すでに住民の自治組織に関する制度はいくつかある。まず代表的なのが、自治会・町内会である。地方自治法（第260条2第1項）では、自治会・町内会等について、地方自治法上「地縁による団体（「認可地縁団体」）」と呼ばれ、市長の認可で法人格を持つことができるようになった。その認可の要件は、以下の4つである。

1) その区域の住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理等良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことを目的とし、現にその活動を行っていることと認められること²⁴、2) その区域が、住民にとって客観的に明らかなものとして定められていること、3) その区域に住所を有するすべての個人は、構成員となることができるものとし、その相当数の者が現に構成員となっていること、4) 規約を定めていること、となっている²⁵。

2013年で地縁団体数は29万8700団体であり、うち4万4000団体が認可地縁団体となっている²⁶。

しかし、今日、自治会・町内会に対しての評価は厳しい。たとえば、代表性の喪失、無関心な住民の増加、行政依存である。1) 代表性の喪失とは、自治会・町内会はすでに地域を代表する重要な要件である全戸加入ではなくなっており、さらに、担い手不足もあり会長の選出方法が選挙ではなく、同一人物が長期に会長を続けている²⁷。2) 無関心な住民が増加し、住民が自ら解決を図るという主体性がない（図19）、3) 行政が期待する自治会・町内会の役割と自治会・町内会が認識している役割がずれており、行政依存が強まっている。従来からの地域の住民組織・地縁組織である自治会、町内会の役割の低下は明らかである。

この地縁組織とは別に2004年に地方自治法（第202条四から九）改正により、地域自治区制度が規定されている。地域自治区は、「地域に、市町村長の権限に属する事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるため」の自治・行政組織である。

しかし、「地域自治区制度」は、1) 画一性（条例においてルール整備を行うことになっており、地域の特性を活かすことの縛りになる）、2) 代表性（自治区ごとに設置される「地域協議会」を自治体の内部機関（附属機関）として位置付けており、構成員の選任を首長が行うこ

²⁴ 「良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動」とは、地縁により団体が現に行っている次のような活動。（ア）回覧板、会報等の住民相互の連絡、（イ）集会所の維持管理、（ウ）清掃及び美化、（エ）市に対する要望等、（オ）盆踊り、お祭り、敬老会等の行事、（カ）慶弔、（キ）街路灯及び防犯灯の設置、（ク）防災及び防火、（ケ）交通安全及び防犯、（コ）趣味及びレクリエーション活動等の文化活動、である。

²⁵ 規約は(ア)目的、(イ)名称、(ウ)区域、(エ)主たる事務所の所在地、(オ)構成員の資格に関する事項、(カ)代表者に関する事項、(キ)会議に関する事項、(ク)資産に関する事項

²⁶ 総務省ホームページ「自治会・町内会等とは」http://www.soumu.go.jp/main_content/000307324.pdf 参照。

²⁷ 加入率については、地域差が大きいと推測されるが、内閣府国民生活局総務課調査室（2006）では、自治会・町内会の加入率は90%としている。また内閣府（2007）『国民生活白書』では、町内会・自治会等の地域のつながりに関する調査において認可地縁団体に対して対象住民の加入率を尋ねているが、加入率が90%を超える団体が66.2%と約3分の2に上っていると報告している。

第3章 互助による地域作りの展開

と)、3) 柔軟性(地域で活動する各団体間との連携をおこなう)などに制限があり、地域では、より住民自治の高い地域運営協議会、地域作り協議会など、新しい地域自治組織づくりへの動きが活発になっている²⁸。三重県名張市の先行した取り組みは有名である。地縁組織と地域運営協議会の関係については、小田切(2016)は、集落(町内会)は「守りの自治(地域資源保全等)」で地域運営協議会を「攻めの自治(問題解決)」と整理している²⁹。

図19 町内会・自治会への参加頻度



内閣府「平成19年版国民生活白書」(内閣府「住民自治組織に関する世論調査」(1968年)、「国民生活選好度調査」(2007年)により作成)

出典：平成22年版 情報通信白書

(3) 地域運営組織と小さな拠点

① 地域運営組織の必要性

新しい地域自治組織として、総務省は地域運営組織(RMO Regional Management Organization)の推進をしている³⁰。

総務省(2014)は「地域運営組織」を「(ア)地域の生活や暮らしを守るため、(イ)地域で暮らす人々を中心となって形成され、(ウ)地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営

²⁸ 藤井誠一郎・加藤洋平・大空正広(2012)、石見豊(2014)参照。

²⁹ 小田切徳美(2016)「地域運営組織をめぐる-その性格と論点-」地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議 2016年3月資料http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/chiisana_kyoten/rmo_yushikisyakaigi/h28-03-01-siryou3.pdf

³⁰ 総務省(地域力創造グループ地域振興室)(2015)「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」http://www.soumu.go.jp/main_content/000380225.pdfとそれをまとめた総務省地域力創造グループ地域振興室(2016)「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」http://www.soumu.go.jp/main_content/000405431.pdf参照。

の指針に基づき、(エ)地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織」と定義している³¹。それぞれの意味についても詳細な説明がある。

(ア)「地域の生活や暮らしを守るため」とは、「日常の買い物や送迎、声かけ・見守り、高齢者交流など地域で安心して暮し続けるために必要な機能を確保する」ことを活動の目的としている。

(イ)「地域で暮らす人々が中心となって形成」とは、「地域内における住民相互のつながりが基礎となって、地域住民自らが構成員として参画している人的な組織」である。

(ウ)「地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき」とは、「自治会や町内会、老人クラブ（老人会）、子ども会、婦人会など（地縁組織）のほか、地域で活動しているテーマ型の市民活動団体やNPO（機能的組織）など地域内で活動する様々な関係主体が参加し、地域課題の解決策等を協議する場（協議組織）において決定された地域経営の指針（地域における持続的な暮らしを可能にするため、地域内の資源を最大限活用し、地域を経営するという視点に立って定めた地域の将来ビジョンや方針）に従って活動を行う」、としている。

(エ)「地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織」とは、「協議組織において決定された方針を具体的に実践するため、必要な事業を、コミュニティビジネスの手法を活用しながら、又は会費や寄付金、補助金（交付金）、他事業からの収益等の財源を活用して、持続的に実行する組織（実行組織）」であるとしている。

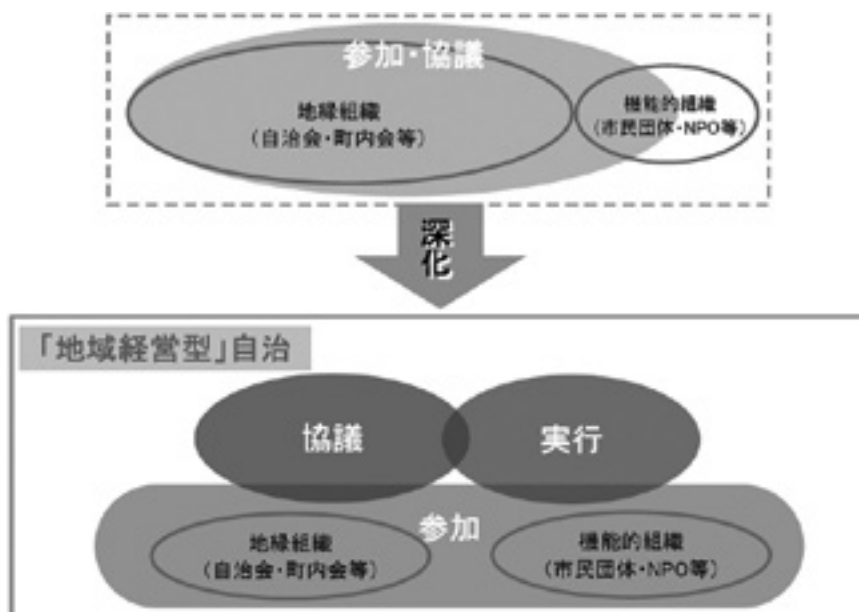
前述の地縁組織や地域自治区に加えて、新しい地域自治組織の構想である。こうした「地域運営組織」が必要になった理由について、総務省（2016）の見方を以下、簡単にまとめてみよう。

従来は、地域内における意思決定やイベントなどの自治・共助活動、まちづくりなどの地域活動は、地縁組織（自治会・町内会）が中心になってきた。しかし、人口減少や高齢化、地縁団体への全国的な加入率の低下や、市町村合併の進展に伴う地域課題の多様化・広域化等により、地縁組織（自治会・町内会）が従来の役割を果たすことが困難となっている。

そこで、「自治会・町内会の機能を補完しつつ、自治会・町内会といった地縁組織に加えて、地域で活動する市民団体やNPO法人といった機能的組織も「参加」し、地域を経営する視点に立って地域の将来ビジョンを「協議」し、そこで決められた指針に従って地域住民自らが「実行」する「地域経営型」自治への深化が求められている。」としている（図20）。

³¹ 総務省（地域力創造グループ地域振興室）（2015）、総務省（地域力創造グループ地域振興室）（2016）

図20 深化のイメージ



出典：総務省地域力創造グループ地域振興室（2016）「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」http://www.soumu.go.jp/main_content/000405431.pdf

② 「小さな拠点」の必要性

さらに総務省（2016）では、中山間地における問題として、「小さな拠点」の必要性も指摘している。すでに、農山漁村地域における集落維持が難しくなっている地域が増加している。国土交通省国土計画局（2008）によると、10年以内に消滅する可能性の高い集落は423カ所にのぼり、すでに消滅した集落では地域資源は管理されず荒廃が進んでいること、「新しい公」を基軸にした地域経営の模索、コミュニティの再編（中心集落の機能強化、集落間の連携、集落の統合）の取り組みがあることを紹介している³²。

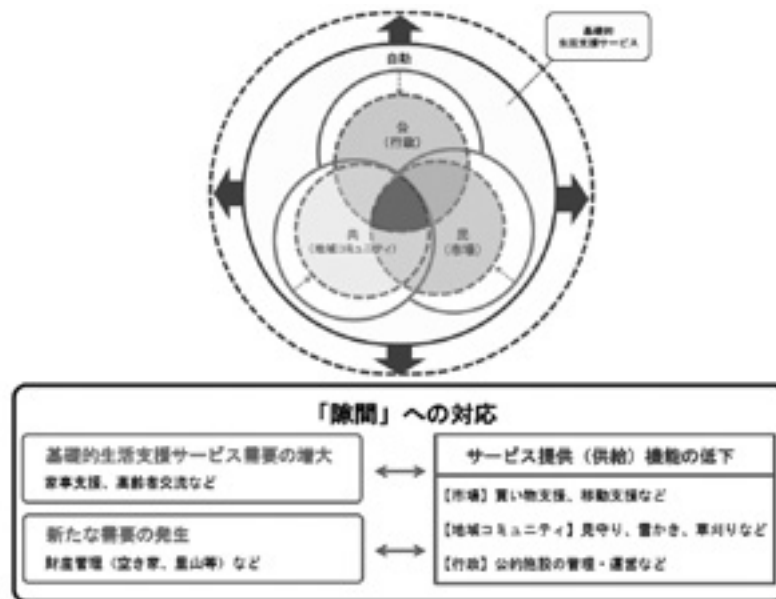
国内で早くから過疎化が進んだのは中山間地を抱える中国地方の自治体であるが、すでに述べたように各地域では地域自治組織が構成され、廃校を活動拠点としながら、コミュニティバスによる病院や買い物への送迎、ボランティア活動、給食宅配、神楽などの地域の文化・芸能の維持活動をしており、すでに多くの取り組みが行われている³³。

総務省（2016）では、「人口減少や高齢化が著しい中山間地域等においては、地域住民の減少に加えて、高齢化に伴う生活機能の低下等により、介護需要、空き家、里山等の財産管理など地域に関わる新たな需要が発生するとともに、高齢者の見守りや雪かき、草刈りといった生活支援に関わる需要が増加している。」と、「基礎的生活支援の需要の拡大」、「新しい需要の発生」を、すなわち「隙間」の存在と指摘している（図21）。

³² 国土交通省国土計画局（2008）「平成19年度国土施策創発調査 維持・存続が危ぶまれる集落の新たな地域運営と資源活用に関する方策検討調査報告書」<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/souhatsu/h19seika/ijisonzoku/honpen.pdf>

³³ こうした活動としては、鳥根県雲南市の地域自主組織、鳥根県智頭町の地区振興協議会、高知県の集落活動センターが有名である。

図21 隙間のイメージ



出典：総務省地域力創造グループ地域振興室（2016）「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」http://www.soumu.go.jp/main_content/000405431.pdf

他方、「人口減少に伴う経済規模の縮小を背景に、商店や公共交通といった民間事業者が提供する市場サービスが失われてきている。また、地縁組織の構成員である地域住民の減少及び高齢化に伴い、これまで地縁組織が担ってきた生活支援機能も低下している。さらに、厳しい財政状況や職員の削減、市町村合併による面積の拡大などを背景に、公共施設の運営といった従来の行政サービスの水準を維持することも困難になってきている。」とサービス提供（供給）機能の低下を指摘してしている。

そこで、「地域運営組織が、実行を中心とした地域活動への参加密度を高め、人と人のつながりを強くし、地域の資源を最大限活用することにより、生活支援サービス需要の増加と「民（市場）」、「共（集落）」、「公（行政）」によるサービス提供機能の低下によって生じた隙間を埋め、地域で暮らし続けたいという希望を実現するために欠かせないサービスを提供する役割を果たす」ために、1)「小さな拠点」を形成して地域に不可欠な「生活・福祉サービス」を確保するとともに、2)「小さな拠点」と周辺集落を交通ネットワーク等で結ぶことにより、地域の暮らしを、より低密度な状況で維持する新しい仕組み（低密度居住地域）を構築する」、としている。（図22）

さらに重要な指摘としては、従来の行政システムの限界を指摘している以下の部分である。

「人口増加・都市化の流れの中で集積度が高まることを前提に、サービス水準を高めることを目指して、個々人が担う役割を専門・分化する仕組みが構築されてきた。しかし、人口減少が進展する中で、専任の専門的資格を有する者だけがサービスを提供できる仕組みを維持しようとすると、低密度な地域では必要な専門的人材を確保できずに、サービスの水準を問う以前に、そもそもサービスが提供されない状況となってしまう。」と人口増加、人口集積を前提にした縦割り行政の規模の経済の限界を指摘している。

次に目を引く以下の指摘は、小さな拠点でも様々な小口の仕事があり、そうした小口の仕事を

■ 第3章 互助による地域作りの展開

複数組み合わせることで、地域で生活できる収入になるとしている。これは第1章で指摘した塩見直紀氏の「半農半X」につながるような発想である³⁴。

このようなシステム転換が実現すれば、サービスの担い手自身にとっても、小口の収入機会である「ナリワイ」を複数持つことにより、生活に必要な所得を確保し、地域で暮らし続けることが可能になる。

最後に、地域運営組織におけるイノベーションの可能性として「地域運営組織には、これまでの都市化・集積のメリットを前提としたシステムとは異なるイノベーションを実現し、低密度居住地域を支える新たな仕組みとなり、地域に残る貴重な人材の受け皿の役割を果たすことが求められている。」と指摘している。

この地域運営組織の議論は、まち・ひと・しごと創生総合戦略でも位置づけられている。

「まち・ひと・しごと創生総合戦略（(2015 改訂版）（平成27年12月24日閣議決定）」では、地域運営組織を『(ア)「持続可能な地域」をつくるため、(イ)「地域デザイン」（今後もその集落で暮らすために必要な、自ら動くための見取り図）に基づき、(ウ)地域住民自らが主体となって、(エ)地域住民や地元事業体の話し合いの下、それぞれの役割を明確にしながら、(オ)生活サービスの提供や域外からの収入確保などの地域課題の解決に向けた事業等について、(カ)多機能型の取組を持続的に行うための組織』と定義している³⁵。

³⁴ 幸せ経済研究所ホームページhttp://ishes.org/cases/2011/cas_id000025.html 参照。

³⁵ その中では次のように目標が定められている。以下、抜粋。

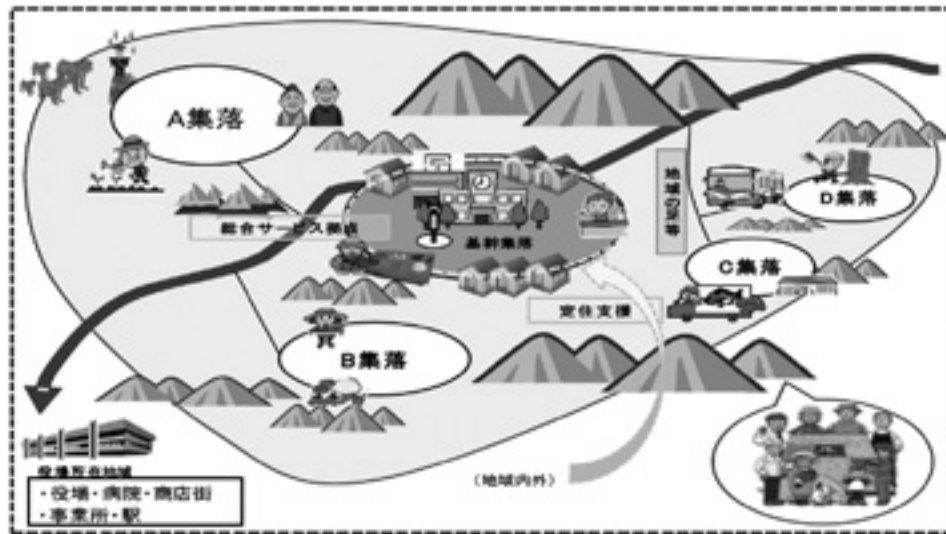
「小さな拠点の形成（集落生活圏の維持）」くらしを守るためには、地域住民の活動・交流拠点の強化や、生活サービス機能の集約・確保、周辺との交通ネットワークの形成等により利便性の高い地域づくりを図ることが必要である。このため、地域の生活や仕事を支えるための住民主体の取組体制づくりや利便性の高い地域づくり（「小さな拠点」の形成（集落生活圏の維持））を推進する。

【主な重要業績評価指標】

■ 小さな拠点（地域住民の活動・交流や生活サービス機能の集約の場）の形成数：1,000か所を目指す

■ 住民の活動組織（地域運営組織）の形成数：3,000団体をを目指す

図22 小さな拠点のイメージ



出典：総務省地域力創造グループ地域振興室（2016）「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」http://www.soumu.go.jp/main_content/000405431.pdf

③ 地域運営組織の法人化の検討

さらに「まち・ひと・しごと 創生 基本方針 2016」³⁶でも、「集落生活圏維持のための「小さな拠点」及び地域運営組織の形成」が言及されている³⁷。このなかで、「地域の課題解決のための地

³⁶ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/h28-06-02-kihonhousin2016hontai.pdf> 参照。

³⁷ 以下、抜粋。

＜課題＞人口減少や高齢化が著しい中山間地域等においては、一体的な日常生活圏を構成している「集落生活圏」を維持することが重要であり、将来にわたって暮らし続けることができるよう、①地域住民が主体となった集落生活圏の将来像の合意形成、②持続的な取組体制の確立（地域運営組織の形成）、③生活サービスの維持・確保、④地域の収入の確保のためのコミュニティビジネスの実施などの取組を進めるとともに、生活施設の集約・確保、周辺との交通ネットワーク等「小さな拠点」の形成を図ることが必要である。

＜今後の方向性＞・地域に合った生活サービスや交通ネットワークの確保により「小さな拠点」の形成を図るとともに、地域運営組織の普及・拡大や活動内容の深化を図るなど持続的な地域づくりを推進する。

【対応の方針】

◎「小さな拠点」の形成の推進

- ・人口減少や高齢化の進展に対応し、住民生活に必要な不可欠なサービスの効率的・効果的な供給体制を構築するため、「小さな拠点」を形成し、公民館等を活用して日常生活に必要な機能・サービスを集約・確保し、周辺集落との間を交通ネットワークで結ぶこと等により持続的な地域の形成を推進する。
- ・そのため、地域の生活交通等の維持・利用環境の向上に当たって道の駅の活用等、官民連携の取組を推進するとともに、フォーラムや交流会の開催等により「小さな拠点」に関する取組の裾野を広げる。

◎地域運営組織の展開や活動の推進

- ・「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議」において、地域運営組織の設立・展開の拡大、活動の深化、法人化等について検討を進め、成案を得る。
- ・地域の実情やニーズに対応して地域運営組織の法人化を促進するため、地域運営組織のNPO

域運営組織に関する有識者会議」において、地域運営組織の設立・展開の拡大、活動の深化、法人化等について検討を進め、成案を得る。」としているが、まち・ひと・しごと創生本部・地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議（2016）『地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議中間報告（案）』が発表され、地域運営組織の法人化が進められることになった³⁸。

（4）産業政策・経済産業省からのアプローチ

こうした政府の動きは、地方行政を所管する総務省と国土政策、交通機関を所管する国土交通省が中心になっている。しかし、他省庁も当然地域問題には問題意識を持っている。

経済産業省は、地域社会・経済の衰退は、地場産業、中小企業における顧客の喪失や需要の減少を招いているとし、地域課題を事業によって解決する「CRSV（Creating and Realizing Shared Value）」という考え方に注目している。CRSVとは、企業が、事業を通じて地域課題を解決することにより、その地域が元気になり、その恩恵を、地域課題を解決する事業を行う企業が享受するという考え方である。CRSVの考え方は図23で表現されている。地域課題解決と売り上げ利益のバランスをどのようにとるのかというものである。CRSVの考え方が、従来の企業の社会性のどこに位置するのかを整理したものが図24である。

CRSVの考えは、地域衰退、人口減などの様々な経営課題を抱える中小企業の生きる道につながる考え方である³⁹。企業としては、千葉県大網白里市の大里綜合管理株式会社がその一例になる。大里綜合管理株式会社は、地域密着の不動産管理の会社であるが、就労訓練の場の提供や子ども学習教室を提供している⁴⁰。

市場メカニズムに親和的な考えをもつ経済産業省が、地域社会持続可能性について問題意識を持っていることが確認できる。

法人化に係る法解釈の周知徹底を含め、NPO法人や社団法人、認可地縁団体、株式会社などの各種制度の理解や法人格取得方法の周知を進めるとともに、更に使い勝手の良い制度・運用への改善について検討を進め、結論を得る。

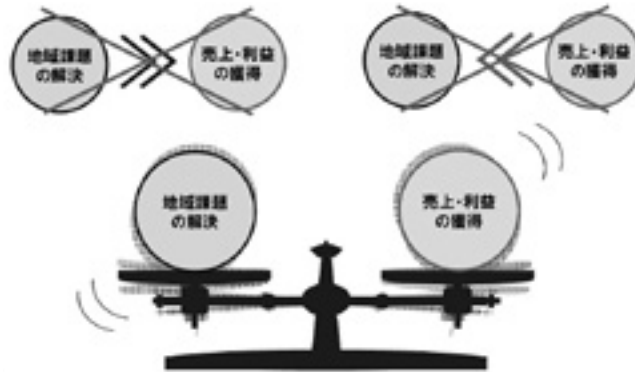
・地域運営組織の形成及び持続的な運営が可能となるよう、資金について、会費・寄附・事業収益等の資金調達力の向上など、多様で安定した収入源の確保を図る。

³⁸ http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/chiisana_kyoten/rmo_yushikisyakaigi/h28-07-13-siryu3.pdf

³⁹ 出典：みずほ情報総研「平成26年度中小企業のCRSVへの先進的取組に関する調査に係る委託事業報告書」http://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2015fy/000428.pdf参照。

⁴⁰ 大里綜合管理株式会社ホームページ<http://www.ohsato.co.jp/tsukuru/>

図23 地域の課題解決と売り上げ・利益のバランス



出典：みずほ情報総研「平成26年度中小企業のCRSVへの先進的取組に関する調査に係る委託事業報告書」
http://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2015fy/000428.pdf

図24 CRSVの位置づけ

	既存の社会情概念					CRSV
	メタナ/フィランソロピー	CSR	戦略的フィランソロピー(CSRM)	戦略的CSR	CSV	
年代	1980年代～1990年代	2000年代前半	2000年代後半	2000年代後半	2010年以降	
目的	社会貢献	社会的責任(社会貢献・企業倫理・コンプライアンス)の行使	社会貢献、企業全体の利益・競争力向上、自社のブランディング	社会的課題の解決、企業全体の利益・競争力向上、自社のブランディング	事業を通じた社会的課題の解決、事業売上・利益の獲得	事業を通じた地域課題の解決、事業売上・利益の獲得
内容	慈善・奉仕活動			営利事業	社会的課題を解決するための営利事業(ソーシャル・ベンジタス)	地域課題を解決するための営利事業(ソーシャル・ビジネス、コミュニティ・ビジネス)
運営資金	事業で獲得した金銭的資金(利益)				ソーシャル・ビジネスの経費(コスト)	
連携状況	単独展開(連携なし)				官・民・中間支援機関等の複数組織と協働(連携あり)	
組織形態	事業会社(一般・社会志向型の大企業)					地域の事業会社(一般・社会志向型の中小企業、ベンチャー企業)
活動エリア	海外・国内(全国)					国内(特定地域・近隣限定)
効果	社会貢献、ブランド力(評判・名声)の獲得	社会貢献、企業全体の利益・競争力向上、ブランド力(評判・名声)の獲得	社会的課題の解決、企業全体の利益・競争力向上、ブランド力(評判・名声)の獲得	社会的課題の解決、企業全体の利益・競争力向上、ブランド力(評判・名声)の獲得	事業を通じた社会的課題の解決、経済的価値(売上・利益)、ソーシャル・イノベーション、ブランド力(評判・名声)の獲得	事業を通じた地域課題の解決、経済的価値(売上・利益)、ソーシャル・イノベーション、ブランド力(評判・名声)の獲得

(出典：各種文庫・資料等に基づき図説を再構成して作成)

出典：みずほ情報総研「平成26年度中小企業のCRSVへの先進的取組に関する調査に係る委託事業報告書」
http://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2015fy/000428.pdf

(5) 社会保障制度・厚生労働省の動き

社会保障制度、すなわち厚生労働省の最近の動きに目を転じると、まず介護保険制度で大きな改革があった。政府では今後の社会保障制度の持続について、財政的な危機感だけではなく、その実効性に関する危機感が強い。

2014年の介護保険制度改革で、消費税財源を活用し、「在宅医療介護連携推進事業」、「認知症総合支援事業」、「地域ケア推進事業」、「生活支援体制整備事業」の四つの事業を地域支援企業内に新しく設け、「介護予防・日常生活支援等」を事業見直し、全国一律の予防給付(訪問介護、通所介護)と介護予防事業を再構成した新しい介護予防・日常生活支援総合事業を、全市町村が

■ 第3章 互助による地域作りの展開

実施することになった。介護保険の一部の給付が保険からはずれ地域の事業に再構成され、地域が主体になることが明確になった。地域の取り組みを促進するために生活支援コーディネーター・協議体が設置されることになった。こうした介護における取り組みは、すでに多くの文献があるので、ここでは取り扱わず、視点を困窮問題により直接的に関わる生活困窮者自立支援制度と厚生労働省の社会福祉分野の包括化の動きにあてることとする⁴¹。

① 生活困窮者自立支援のスタートと課題

2015年4月からスタートした「生活困窮者自立支援制度」では、生活困窮者から広く相談を受けて、必要な支援サービスにつなげる事業、長期無業者、引きこもりなどの人に就労経験や職業紹介する事業、住宅を探したり、住居費を保障する事業、貧困の世代間連鎖を止めるための子どもの学習支援事業、生活費の管理が苦手な人のための金銭管理事業などが用意され、福祉事務が設置されている市あるいは町村は都道府県と協力して実施することになっている。

支援サービス提供は、行政が直営で行っても、社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO法人、民間企業に委託してもよい。政府からは自治体に対し、必修事業は75%、任意事業には50%～66%の事業経費の補助が行われる。

制度発足から1年過ぎて、生活困窮者自立支援制度の進捗状況については、厚生労働省の資料が順次公表されている。そこでわかったことは、各任意事業によって、自治体の実施状況にばらつきがあることが確認されている。就労準備支援、一時生活支援、家計相談支援、学習支援の普及率は50%程度があるいはそれ以下であり、一時生活支援事業は30%以下となっている。

2016年度前半の実績は、新規相談件数10万人あたり20人（あたり月）を目標にしているが、実績は15人程度である。事業別にみると、一時生活支援事業の普及は特に低迷し、就労訓練事業については、認定就労訓練事業所は増加しているものの、利用が増えていない。就労訓練への関心の低さ、就職までの距離感、利用者の拒否感がある。

就労支援については、一般就労、中間的就労、就労体験先の開拓が重要であるが、多くの自治体で、十分な対応がなされていない。

この事業については、1) 就労支援は、一自治体の対応では難しく、都道府県や複数の自治体、ハローワークなどが協力する広域な対応が必要になってくる、2) 自立相談支援機関とハローワークとの間で生活保護受給者と就労自立促進事業の対象者像の共有が必要である、3) ハローワークや自治体の産業雇用担当部局との連携が重要である、4) 無料職業紹介の許可と届け出を行っておく必要がある。

ヒアリングなどで各地をめぐる地域間でかなりの温度差がある。特に利用が低迷しているのは、生活困窮問題を「生活保護を利用していない経済的貧困世帯を対象にしている」と非常に限定的に理解し、生活保護担当部署が所管している自治体や、街づくりに活かすという発想がかけられている自治体であり、生活困窮問題ではなく、低所得者対策としてとらえている自治体が少なくないことと、町村部などにおいては、雇用問題などで広域的に調整を担う都道府県が消極的な点が問題になっている。

第2章の事例で見たように地域社会における対応が重要であるが、実際には街づくりの発想がまだ浸透していないのが現状である。

② 社会福祉法改正による社会福祉法人の地域貢献

社会福祉基礎構造改革、介護保険の導入、障害者福祉における支援費制度により、契約制度、

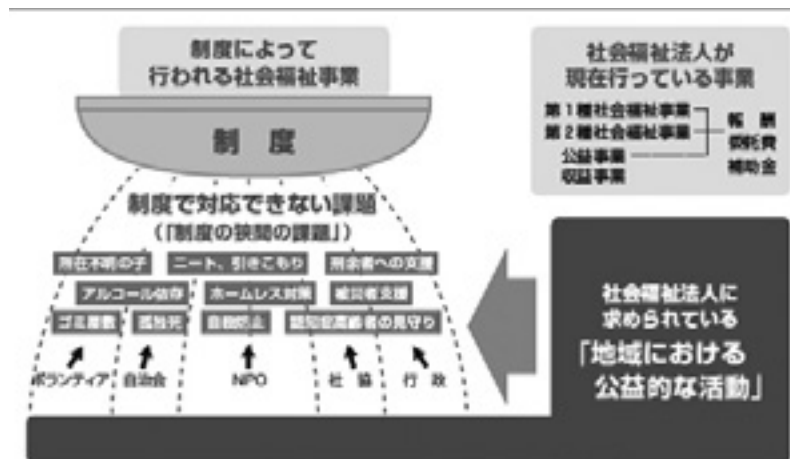
⁴¹ 堀田力・服部真治（2016）参照。

利用者による施設・サービスの選択制度の導入が進み、加えて介護保険の導入により、社会福祉サービスにおける「準市場メカニズム」が導入された。これに関連して社会福祉法も制定された。社会福祉法は、地域福祉の促進を目的にして、その第4条で「地域住民、社会福祉目的とする事業を営営するもの、および社会福祉に関する活動するものは、相互協力し、福祉サービスが必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として、日常生活の営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の促進に努めなければならない」とされており、地域住民や社会福祉法人などが地域社会を主体的に形成していることになっている。

この社会福祉法改正に伴い、2016年3月に社会福祉法人改革が行われた。社会福祉法人改革は、1) 地域ニーズへの不十分な対応、2) 財務状況の不透明さ、3) ガバナンスの欠如、4) 内部留保の問題、5) 他の経営主体との公平性の問題への対応、のために進められた。

措置制度のなかで、社会福祉法人は保育、介護、障害者福祉等といった自治体の公的福祉サービス提供を代替するという役割を果たした。その一方で、地域福祉の担い手という本来の使命が後退した。しかし、公的主体の役割に限界が見えた今日、再び社会福祉法人の地域における役割は重要になってきた。社会福祉法人は「社会福祉制度」から「地域」に戻ることが求められている（図25）。

図25 地域における公益活動



出典：全国社会福祉協議会：社会福祉法人が行う「地域における公益的な活動」に関するパンフレット
http://www.shakyo.or.jp/news/20141015_koueki.pdf

これからの社会福祉法人の地域における役割は、1) 地域性を考慮する（真に地域ニーズに沿った事業展開を図る）、2) 多様化し複雑化する新たな福祉ニーズに対応する、3) 制度によるサービスだけでは対応できない課題（単身高齢者に対する見守りや、ひきこもりの人びとに対する支援など「制度の狭間の課題」）に対応する、4) 制度の範囲で提供されるサービスだけにとどまらない支援を行う、5) 事業者の参入がない過疎地等における制度に基づくサービスの実施、継続、6) 生活困窮者自立支援法の施行に対応する、7) 地方公共団体や住民活動をつなぎ、地方公共団体との間に立ちネットワークを作っていくなど、まちづくりの中核的役割を担う、8) 個性豊かな地域社会づくり、地域再生の中心としての貢献といったこれからの地域づくりの中核的な役割が期待されている（図26）。

第3章 互助による地域作りの展開

地域における公益的な取り組みとしては、社会福祉法改正により、(ア)「地域公益活動」と(イ)「地域公益事業」の2つに分けて整理している。(図27)

(ア)「地域における公益的な取組（第24条第2項）（地域公益活動）」は、全ての法人の責務である。

(イ)「地域公益事業（改正法第55条の2）」は、社会福祉充実残額を保有している法人が、その財産を活用する社会福祉充実計画に位置付ける事業である。

(ア)の社会福祉法人が取り組むべき地域公益活動とは次のような内容となっている。

図26 地域の抱える多様な問題



出典：全国社会福祉協議会：社会福祉法人が行う「地域における公益的な活動」に関するパンフレット
http://www.shakyo.or.jp/news/20141015_koueki.pdf

図27 社会福祉法人の地域における役割



出典：全国社会福祉協議会：社会福祉法人が行う「地域における公益的な活動」に関するパンフレット
http://www.shakyo.or.jp/news/20141015_koueki.pdf

第24条第2項では、「社会福祉法人は、社会福祉事業及び第26条第1項に規定する「公益事業」を行うに当たっては、日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者に対して、無料又は低額な料金で福祉サービスを積極的に提供するように努めなければならない」とされている。また社会保障審議会福祉部会報告書の「社会福祉法人制度改革について」では、地域のニーズを踏まえて、1) 市場により安定で切り継続的な供給が望めないサービスを提供すること、2) 既存の制度の対象になっていないサービスを無料または低額が料金によって供給する事業としている⁴²。

(イ)の「地域公益事業」は社会福祉充実残高の再投下対象事業である。これは、内部留保された資金の使い方に関わる事業である。(図28)

再投下計画の対象事業として、A：社会福祉事業等（通常料金よりも低額で提供するもの、小規模事業（社会福祉法人減免等））、B：地域公益事業、C：その他のなかで位置づけられ、この順番で再投下が優先される（図29）。また地域公益事業を行う社会福祉充実計画の作成に当たっては、「地域協議会」で、行政関係者や地域住民などと議論して、制度横断的に地域福祉ニーズを把握することになる。

その地域における公益的な活動とは、1) 地域住民のサロンや生涯学習会の実施など、地域交流促進のための場の提供、2) 生計困難者等に対する利用者負担軽減、3) 特別養護老人ホーム等の入所施設による在宅の中重度の要介護者等の生活支援、4) 地域内の連携による福祉人材の育成、5) 複数法人の連携による災害時要援護者への支援、6) 地域における成年後見人等の受託、7) 生活困窮者に対する相談支援、一時的な居住等の支援の実施、就労訓練事業（いわゆる中間的就労）や社会参加活動の実施、8) 低所得高齢者等の居住の確保に関する支援、9) 貧困の連鎖を防止するための生活保護世帯等の子どもへの教育支援、10) ひきこもりの者、孤立した高齢者、虐待を受けている者等の居場所づくりや見守りの実施、11) 刑務所出所者への福祉的支援、が事例として示されているが、各法人が地域の実情をみて判断することになっている。

このように見ると、社会福祉法人の地域貢献には、自らが個別のサービスの提供をするだけでなく、地域社会にける生活困窮者に対するソリューションをアレンジ、提供する役割を担っていると評価できる。

地域が抱える課題はなにか、制度にはまらない課題を抱えている住民がいないかという意識が重要になる。従来、あまりにも社会福祉制度の方を向いていた社会福祉法人は地域に目を向ける必要があり、地域に課題のソリューションを提示する立場になる。

⁴² 通達では、① 社会福祉事業又は公益事業を行うに当たって提供される福祉サービスであること、② 日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者に対するものであること、③ 無料又は低額な料金で提供されること、と整理されている。

図28 内部留保と再投下の仕組み



出典：厚生労働省（2015）第11回社会保障審議会福祉部会平成27年1月16日資料

http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000071370.pdf

図29 再投下計画の対象事業と充当順位

対象事業	趣旨	充当順位
社会福祉事業等 ・社会福祉事業（社会福祉法人による利用者負担の軽減を含む） ・小規模事業	○ 社会福祉事業（実質的に同じ機能を担う小規模事業を含む）として制度化された福祉サービスについて、地域のニーズに応じて再投資する。	○ 社会福祉法人は社会福祉事業の実施を主たる目的とする法人
「地域公益事業」 ・無料又は低額な料金により行う公益事業	○ 社会福祉事業として制度化されていない福祉サービスを地域のニーズを踏まえて無料又は低額な料金により供給する事業等を行う。（市場による安定的・継続的な供給が望めない事業）	○ 社会福祉法人は、社会福祉事業の主たる担い手であるとともに、既存制度では対応できない地域ニーズにきめ細かく対応することを本旨とする（社会福祉法第24条） ○ 規制改革実施計画（閣議決定）は、こうした社会福祉法人の在り方を徹底する観点から、生計困難者に対する無料・低額の福祉サービスの提供などの社会貢献活動の実施を義務付けとしている。
その他の公益事業	○ 上記以外の公益事業	

出典：厚生労働省（2015）第11回社会保障審議会福祉部会平成27年1月16日資料

http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000071370.pdf

③ 「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」と「我が事・丸ごと」の動き

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に関する2014年、2015年の閣議決定では、行政の縦割り弊害についての言及が多い⁴³。特に2014年の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、以下のように社会保障・社会福祉制度における縦割り問題を指摘している（下線は引用部分である）。

「中山間地域等では、人口減少に伴い、住民の生活に必要な生活サービス機能（医療・介護、福祉、教育、買物、公共交通、物流、燃料供給等）の提供に支障が生じてきているが、サービス提供体制については、例えば福祉の分野では、高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉など各制度に基づきサービスが縦割りで提供されており、効果的・効率的なサービス提供体制を構築する必要があるほか、地域交流・地域支え合いの拠点としての機能を強化する必要がある。そのため、基幹となる集落に、機能・サービスを集約化し、周辺集落とのネットワークを持つ「小さな拠点」（多世代交流・多機能型）において、各種の生活支援サービスを維持することなどにより、心豊かな地域コミュニティの形成を図る必要がある。」

こうした政府の動きを反映して、厚生労働省では、省内に連絡会議などをつくり、社会福祉行政における部署間連携に向けた政策を試みており、2015年、2016年で二つの動きがあった。

(ア) 「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」

厚生労働省は2015年9月に「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」を発表し、従来の高齢者・児童・障がい者など対象者ごとに行ってきた支援の窓口を一本化し、対象者の状況に応じて包括的に相談・支援を行う準備を進めるとし、この体制を「全世代・全対象者型地域包括支援体制」と位置付けている。

厚生労働省の問題意識は、個人の抱える問題が、複数分野にオーバーラップしている場合、家族内で複数の問題を抱えている場合など、これまで十分対応できなかった点にある。

そこで、問題を包括的に受け止め、複合的・複雑化したニーズをとらえる、生育歴など背景も考慮したアセスメントを行う、社会資源の開発するとしている。

さらに共生型のまちづくりという基本理念のもと、支援を必要とする人はそして時には支え手にもなるとし、さらに支援する人だけではなく、地域住民の参加も重視している。

今後、進める仕組みは、1) 多世代交流、2) 多機能の福祉拠点の整備、3) 関連する規制緩和の検討、4) 包括的な相談、5) 総合的な支援の提供、6) 総合的な人材の確保と開発、7) 効果的で効率的なサービス提供のための生産性の向上、がまとめられている。

この構想は、さらに最近拡充されている。厚生労働省は省内に「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部を設置した。

(イ) 「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部

厚生労働省は、2016年7月にさらに「「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部」という政策展開を進めている⁴⁴。

これらの改革は社会福祉制度におけるパラダイム転換になる可能性もある。以下、「我が事・丸ごと」の取り組みについて、少し詳しく見てみよう。ただし、会合はまだ一回しか開催されていないので、具体的なことはこれから明らかになっていくものと思われる。

⁴³ 「まち・ひと・しごと創生総合戦略について」（平成26年12月27日閣議決定）、「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」（平成27年6月30日閣議決定）については、縦割り問題の言及があるが、「まち・ひと・しごと創生基本方針2016」（平成28年6月2日決定）には「縦割り」への言及はない。

⁴⁴ 厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000130501.html>

■ 第3章 互助による地域作りの展開

地域共生社会実現本部の第一回目会合の趣旨が整理されているので、この考えを紹介しよう。以下、「 」は同本部の資料からの引用部分である。以下、要約しよう。

まず現状把握として、以下のように、社会福祉制度が対象者別に発達・整理されていることを述べている。

「これまで我が国の公的な福祉サービスは、高齢者・障害者・子どもといった対象者ごとに、典型的と考えられるニーズに対して専門的なサービスを提供することで、福祉施策の充実・発展に寄与してきた。」

次に制度縦割りの問題を指摘している。ただし、「人口減少、家族・地域社会の変容など」が原因で「既存の縦割りシステムには課題」があるとしている。

「しかしながら、介護保険法、障害者総合支援法、子ども子育て支援新制度など、各制度の成熟化が進む一方で、人口減少、家族・地域社会の変容などにより、既存の縦割りのシステムには課題が生じている。」

次に、地域包括的な役割を期待した生活困窮者支援制度が、制度外の問題や複合課題を抱えている世帯やニーズの多様化・複雑化に対応できていないとしている。

「具体的には、制度が対象としない生活課題への対応や複合的な課題を抱える世帯への対応など、ニーズの多様化・複雑化に伴って対応が困難なケースが浮き彫りになっている。この点に関し、生活困窮者に対する包括的な支援を謳った生活困窮者自立支援法も、新たな縦割りの制度に陥っていないか、十分に検証が必要である。」

さらに新しい政策展開が必要な理由としては、地方圏・中山間地域の高齢化、過疎化と公共部門の人材不足をあげている。

「また、今後は、地方圏・中山間地域を中心に高齢者人口も減少し、行政やサービス提供側の人材確保の面から、従来通りの縦割りでサービスをすべて用意するのは困難となってくるとも予想される。」

その解決策として、福祉分野のパラダイム転換をし、地域住民・コミュニティの互助、協働により「地域共生社会」の実現を述べている。

「今般、一億総活躍社会づくりが進められる中、福祉分野においても、パラダイムを転換し、福祉は与えるもの、与えられるものといったように、「支え手側」と「受け手側」に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、公的な福祉サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる「地域共生社会」を実現する必要がある。」

その具体化として、地域住民が地域づくりを「我が事」とし、さらに「縦割り」を見直し、「丸ごと」に転換し、それに合わせたサービス、専門人材の育成を進める。

「具体的には、「他人事」になりがちな地域づくりを地域住民が「我が事」として主体的に取り組んでいただく仕組みを作っていくとともに、市町村においては、地域づくりの取組の支援と、公的な福祉サービスへのつなぎを含めた「丸ごと」の総合相談支援の体制整備を進めていく必要がある。また、対象者ごとに整備された「縦割り」の公的福祉サービスも「丸ごと」へと転換していくため、サービスや専門人材の養成課程の改革を進めていく必要がある。」

今後の具体的な転換としては、介護・障害・生活困窮者支援制度の見直しを行い、それにふさわしい報酬制度にするとしている。

「これらの具体策の検討を加速化するため、「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部」（以下「実現本部」という。）を設置する。「地域共生社会」の実現を今後の福祉改革を貫く基本コン

セプトに位置づけ、まずは平成29年の介護保険法の法改正、30年度・33年度の介護・障害福祉の報酬改定、さらには30年度にも予定されている生活困窮者支援制度の見直しに向けて、部局横断的に幅広く検討を行う。」

2 節 互助の歴史と理論

本章の1節では、中央政府による地方分権や地方創生の中で、とくに地方自治組織や行政の縦割りの解消が進められていることを紹介した。

(1) 中央集権と地方分権の歴史

現在起きていることを中央集権から地方分権への歴史的転換として考えてみよう。

古代日本の中央政府のスタートは7世紀の天智・天武天皇による大化の改新以降、律令国家の確立、戸籍・計帳、班田収授・公地公民の導入に始まる。それ以前の倭国の時代、地方豪族の連合政権であったため、中央政府の力は弱く、国造が分権的に地方を統治する地方分権の状態であった⁴⁵。律令国家では、戸籍把握、班田収授の人頭税・直接税を財政根拠にし、他方で、高齢者、障がい者、孤児などに税制上の優遇や様々なサポートが「制度上」は整備された。その後、桓武天皇の時代から財政不足、さらに徴税能力の低下により、律令国家・中央集権体制の維持は難しくなり、形骸化し、延喜の治の試みを最後に、平安時代後期には律令国家・中央集権体制は後退し、代わりに土地課税原則の請負統治、荘園公領制による王朝国家に転換し、地方分権が強まる。その後、鎌倉幕府、室町幕府でも地方分権の性格が強かった。特に室町幕府末期の混乱期は、京から多く知識人が地方に流出し、芸術、文化的にも地方は栄えた。その後、織田・豊臣・江戸政権における検地により税制、戸籍把握による中央集権の試みは行われたものの、江戸時代を通じて、地方分権が優勢であった。

この傾向は、明治維新によって大きく転換し、中央政府による全国統制が強まり、さらに戦後もこの傾向が続いた。福祉国家・社会保障制度も基本的にも中央集権型のシステムであった。

そして、現在、再び中央集権から地方分権へ再転換しつつある。

(2) 地域における互助の歴史

明治維新によって近代に入った直後の日本の地域社会、村落には、様々な地域の相互扶助の仕組、組織が存在した。村落における相互扶助の仕組みについては、奈良時代、律令国家における「五保の制」までさかのぼるという見方もある。あるいは、別に室町末期の不安定な社会のなかで自発的に生まれたという見方もある。また江戸時代の相互監視、共同担保機能を持った五人組との関係を持つ見方もある。

しかし、五人組という狭い範囲ではなく、村落全体での互助の背景には、幕藩体制下での、年貢納入の共同責任の仕組みであった「村請制」の影響が大きかったとされる。村人の一人が困窮して年貢を納められないときに、他の村人がカバーをする仕組みであり、村落単位での運命共同体であった。この村落単位で宗教的な結びつきのある「講」、人手不足の時に助け合う「結」な

⁴⁵ 阿部孝夫（1999）参照。

■ 第3章 互助による地域作りの展開

どの相互扶助組織が全国的に存在した⁴⁶。このことは、明治維新直後やさらには戦後直後も内務省が全国調査で確認している。

自然災害に繰り返し襲われた日本では互助の仕組みが定着する素地はあったと思われる。「契約講」という村落組織の互助の仕組みは、相互平等に結ばれた地縁的集団で、家の建築、屋根のふき替え、結婚式、葬式、法要、田植えなどで負担が集中する出来事にたいし互助の役割が、東北地方に普及していた。

地域における互助の仕組みとしては、米沢藩主、上杉鷹山が進めた「伍十組合」と「五か村組合」が有名である。

以下は、その布告である⁴⁷。

- 一 五人組（戸主のみを数える。以下同じ）は同一家族のように常に親しみ、喜怒哀楽を共にしなければならない。
- 二 十人組は、親類のように、たがいに行き来して家事に携わらなければならない。
- 三 同一村の者は、友人のように助けあい、世話をしあわなければならない。
- 四 五か村組合の者は、真の隣人同士がたがいに、どんなばあいにも助けあうように、困ったときは助けあわなければならない。
- 五 たがいに怠らず親切をつくせ。もしも、年老いて子のない者、幼くて親のない者、貧しくて養子の取れない者、配偶者を亡くした者、身体が不自由で自活のできない者、病気で暮らしの成り立たない者、死んだのに埋葬できない者、火事にあい雨露をしのぐことのできなくなった者、あるいは他の災難で家族が困っている者、このような頼りない者は、五人組が引き受けて身内として世話をしなければならない。
五人組の力が足りないばあいには、十人組が力を貸し与えなければならない。
もしも、それでも足りないばあいには、村で困難を取り除き、暮らしの成り立つようにすべきである。
もしも、一村が災害で成り立たない危機におちいったならば、隣村は、なんの援助も差し伸べず傍観していてよいはずがない。五か村組合の四か村は、喜んで救済に応じなければならない。
- 六 善を勧め悪を戒め、倹約を推進し、贅沢をつつしみ、そうして天職に精励させることが、組合をつくらせる目的である。田畑の手入れを怠り、商売を捨てて別の仕事に走る者、歌舞、演劇、酒宴をはじめ、他の遊興にふける者があれば、まず五人組が注意を与え、ついで十人組が注意を与え、それでも手に負えないときは、ひそかに村役人に訴えて、相分の処分を受けさせなければならない。

享和2（1802）年2月

この布告のなかには、身近な地域社会での互助の精神と補完性の原理を読み取ることができる（図30）。

⁴⁶ 都市部の江戸でも飢饉に備えて町会所による七分積金制度が導入された。この資金は、明治維新後は道路や橋に使われた。東京都公文書館「都市歴史紀要7（七分積金）」http://www.soumu.metro.tokyo.jp/01soumu/archives/0604t_kiyo07.htm

⁴⁷ 内村鑑三著（1995）より引用。

図30 補完性の原理の概念図



朝来市ホームページ

<https://www.city.asago.hyogo.jp/0000000072.html>

また、かつての村落・地域コミュニティの中心に鎮守の森があった。上田正昭・上田淳(2001)によると、鎮守の森は、地域の守り神をまつり、その前に村落の人々が集まり、季節の祭りをを行い、自然と親しみ、多様な地域の文化の継承と地域独自の生活ルール（掟）を決める場であったという。

鎮守の森は、地域の人々の顔と顔を合わせて交流する場であり、村落の住民が「里山」や「入会地」などの「コモンズ空間」を利用するための「人的交流基盤」を担ってきたのではないかと考える。明治維新直後にはまだ日本中の村落には鎮守の森が存在した。

しかし、明治政府は、税制改正を行い、村請制を解体し、村単位の年貢に代わり、土地所有者一人ひとりが納税の責任を負うことにした。これが「地租改正」である。これに連動し、村落を人工的に統合し、町村合併を推し進め、あわせて村落の精神的支柱である鎮守の森の統廃合も行った。これが1906年の「神社合祀」である。

戦前の日本を代表する博物学者の南方熊楠は、地域の持っている豊かな自然、地域の人々の自治、自立、文化の多様性を失うと「神社合祀」大反対した。しかし、それでも「神社合祀」は強行され、全国にあった鎮守の森、神社は3分の1まで減らされ、多くの地域がその「核」を失うことになった。

このように行政の近代化によって、近世の村落が持っていた地縁的共同体は弱体化していく。

しかし、早くから地域互助に注目し、近代的な協同組合に展開しようという動きもあった。学生時代に「義倉」、「社倉」という日本古来の地域互助の仕組みを研究し、地域互助への関心をもっていた日本初の民俗学者、柳田國男は地域の新しい互助の仕組みとして産業組合の普及を目指した⁴⁸。

また日本の社会福祉運動の父とされる賀川豊彦も農村の産業組合化に熱意をもっていた⁴⁹。

実際に村落単位での互助組織は現在の国民健康保険の源流とされる。国民健康保険がまだない

⁴⁸ 佐藤光（2004）は中間集団に期待した柳田國男の中に「保守的思想」を見いだしている。

⁴⁹ 賀川豊彦は1919年に購買組合共益社を組織し、医療組合運動を最初に提唱した。隅谷（2011）に収録されている小林正弥「愛の実践者・賀川豊彦の思想的意義-コミュニタリアニズム的観点から-」では、賀川をコミュニタリアニズム的思想の先駆者としている。すなわち「賀川思想は政治経済に関しては、コミュニタリアニズム的思想の先駆者といえる面を持っている。」「彼は協同組合思想における「協同」として、「社会的連帯の意識」を強調しているが、「兄弟愛」の観念を時に強調しているので、彼の思想は「友愛（同胞愛）コミュニタリアニズム」とみることができだろう。「コミュニタリアニズムは、その地域の文化的伝統に敬意を表して、内在的な思想的展開を重視する」、「思想や実践の意義と問題点の双方において、賀川思想は目的論的かつコミュニタリアニズム的であるということができるよう」と指摘している。

■ 第3章 互助による地域作りの展開

明治期から昭和初期においては、農民が病気になっても医者にかかることは難しかった。村には医者はいないし、治療費にお金もかかるからである。そこで、いくつかの地域、例えば九州の宗像市周辺では、農村の人々がそれぞれの家で負担できる範囲でお米や食べ物などの物品をめいめい持ち寄って医師の生活を支えることを条件に医者を農村に誘致した。余裕のある庄屋は米数俵、生活の苦しい小作農家は大根一本でもよいからできる範囲で負担し、農村全体で医者を雇ったわけである。この仕組みを「定礼」という。

当時、このような事例は全国に多く存在した。「講」がその中心になった千葉県佐倉市、地域住民が創設した産業組合が医療機関を経営した島根県青原村など、地域による様々な互助の仕組みが日本中に存在したのである。

地域のなかで医療サービスの確保は、1930年代に各地で、医療利用組合運動として広がる⁵⁰。後に内務省（のちの厚生労働省）がこれら仕組みを全国の農村に展開して国民健康保険にしている。

さらに二宮尊徳がひきいた報徳社の活動も有名である。

現在、本報告書でみたように地域のNPOの活動、地域の様々な助け合いの仕組みが、互助、あるいは社会的関係資本として注目されるが、日本には昔からこうした相互扶助の仕組みが根付いていた。しかし、市場経済が広がると様々な生活のリスクは民間保険などでカバーできるようになり、さらに社会保障・社会福祉制度が充実すると、地域の互助の役割はどんどん衰退していった。

3節 地域福祉・互助の位置づけ

（1）中央集権型所得保障中心型社会保障制度から分権型現物サービス中心型福祉社会へ

戦後の社会保障制度の展開を振り返ると、日本の社会保障制度は、現在、大きな質的な転換期を迎えている。1960年代に皆保険・皆年金体制の確立と福祉各法で戦後の社会保障制度体制の基本を作り、1980年代に基礎年金制度を中心に所得保障制度を確立した。その後、所得保障制度、つまり現金給付のシステムはほとんど手を付けず、1990年代以降は、人口高齢化を所与にして、給付額を左右する政策ツールをつかって給付水準の微調整を行い、かろうじて制度の財政を維持してきた。他方、医療については、1980年代に財政調整の仕組み（老人保健制度）、1990年代に高齢化対応、2000年代に介護保険を導入したが、高齢化の影響で依然として制度の持続可能性が危ぶまれている。医療、介護ともに報酬体系をつかって、民間機関をコントロールしてきたが、その手法も限界に近付いている。また、児童、障がい、低所得・生活困窮の問題への対応は遅れた。子どもについては、少子化対策で後手、後手に回り2015年によりやくこども子育て支援新制度ができた。障がいは介護保険との一元化は見送っているが、安定財源が確保できないため、本格的な充実を図られてない。

低所得者については、生活保護制度が戦後ほぼ大きな改革がないまま中心になってきたが、最近になり、新しい困窮問題に対応するためによりやく生活困窮者自立支援制度が導入された。しかし、本書でもみたように、急増する生活困窮問題を前にして、制度改革だけでは対応できなく

⁵⁰ 日本のデンマークと呼ばれていた愛知県碧海郡購買販売利用組合連合会の取り組みや県単位での医療利用組合を組織した岩手県医薬購買販売利用組合連合会なども有名である。青木郁夫（2012）参照。

なり、サービスの提供の在り方についても見直しが必要になった。

(2) 社会民主主義、リバタリアニズム、保守主義的・コミュニタリアンの思想

エスピン＝アンデルセンは、福祉国家を社会民主主義的福祉国家（北欧諸国）、自由主義的福祉国家（アメリカなど）、保守主義的福祉国家（大陸ヨーロッパ諸国）の三類型に分類している。この三つのタイプの福祉国家は、それぞれの経済的・政治的思想を背景に持っている。それは社会民主主義的福祉国家を支える社会民主主義、自由主義的福祉国家を支えるリバタリアニズム、保守主義的福祉国家（大陸ヨーロッパ）を支える保守主義である。

これらの主義は「社会観」も異なる。社会を自由な個人の集まりとみるか、社会そのものを有機的な存在として見るかである。社会民主主義とリバタリアニズムは、自由で多様な価値観を持つ個人が集まって社会を構成すると考え、自由な個人が伝統社会の因習によって形成された非合理的な社会制度を「理性」で克服し、合理的な社会制度を形成していくという考え方による。

保守主義は社会を有機体と考え、社会を構成する個々人は職業や立場によってさまざまな社会的な役割があると考え。「理性」で社会がコントロールできるのではなく、人間の自然な営みのなかで形成されてきた社会の諸制度、宗教や権威を重視する。保守主義で重視されるのは社会の秩序、規範や慣習であり、こうしたものを背景にして個人の価値観、道徳が確立し、それに基づいて自由が実現されると考えている⁵¹。長い時間をかけて存続してきた慣習、制度、道徳は、過去の人々から承認を受け、そこに人類の叡智が凝縮されているとしている。そうした制度を見直す必要が出たとき、それをおこなうのはリバタリアニズムや社会民主主義が想定する大衆による民主主義ではなく、エリート層の穏健な判断の下で、既存の社会秩序や諸制度との連続性を保ちながら漸進的に変化すべきと考えるのである。

保守主義的福祉国家は、人々が抱える困難については、下位の社会集団、すなわちより身近な集団で助け合って対応し、それでは対応できない場合により上位の社会集団、中央政府の出番になるという「補完性の原理」に立脚する。身近な集団が相互に助け合うという考え方は、地域福祉、互助が優先し、そこで不十分であったり、対応が難しい場合は、それをより上位の集団、最終的には社会保障制度がカバーするということになる。

地域における価値観の共有、道徳・利他主義の醸成をすすめ、地域の共感と信頼が生み出す社会の見えざる手を原動力にする互助による地域社会づくりは、コミュニタリアンの思想につながる。アメリカの哲学者サンデルらのコミュニタリアニズムは、各コミュニティにおける共通の価値観、徳力、責任を強調し、各コミュニティ内での人々の信頼、つながり、相互扶助を期待する。そして、コミュニタリアンは地域や集団の道徳・倫理を大事にし、まずより身近な集団で助けあっていくべきと考える保守主義と通じる部分が多いと考える。

⁵¹ 三つの思想の間で自由の概念が異なるのは注意が必要である。保守主義そしてコミュニタリアンでは自由は、コミュニティの共通理解のうえに存在する。他方、社会民主主義は、資本主義経済や市場メカニズムのもたらす極端な富や所得の不公平は、個人の自由を制約すると考える。社会民主主義は、思想信条、表現、言論の自由など人格にかかわる部分の自由の絶対性を認めるが、財産権の自由に対しては公共の福祉の制約を受けるとする。多様な生き方への自由を拡大するために、所得の平等化が必要であり、その役割を果たすのが政府である。社会民主主義の自由は「政府による自由」であり、そのため、社会政策などによる市場経済への積極的な政府による介入は正当化される。一方、リバタリアニズムは私有財産においてもその自由な処分を重視し、市場メカニズムを重視し、政府の役割を最小化すべきと考える。自由市場主義では、政府の役割は厳しく限定されるべきであり、「政府からの自由」を重要としている。

コミュニタリアンの思想は、非常に長い歴史を持つ。老子はユートピアとして「小国寡民」を次のように表現している。「小さい国で、国民も少ないのが理想的である。いろいろな器具があっても、使わせない。国民たちに命の大切さを考えさせ、遠くへ移り住みたいと思わせないなら、車と小舟があっても、乗っていくことなく、鎧と武器があっても、並べ（て戦争す）ることがない。国民に、再び縄を結んで約束の印とするようにさせ（そのような古代の生活に立ち返らせ）、食事をおいしく、服を美しいと思い、住まいに満足し、風俗を楽しませれば、隣国同士お互いに見渡せ（る近さで）、鶏や犬の声がお互いに聞こえる近さでも、人々は年老いて死ぬまで、お互いに行き来しようとしなす」。老子の「小国寡民」は、人口減少・高齢化、格差社会が進む中で、地域社会のなかでの豊かな生活、人生を送るある種の理想を表現したものとする。そしてアリストテレスもまた、「目で見渡すことができる範囲が一番いい規模の共同体」であるとして「身近な」地域社会を評価している。

（3） 政府、市場、地域社会の役割はどうなるか？

保守主義、コミュニタリアンでは集団における共通善の認識が社会や自由の基礎にあり、身近な集団の役割を重視するのに対して、社会民主主義は、社会政策、社会保障制度により、匿名の人々の連帯感を重視している。そして、リバタリアニズムは匿名の人々にとって構成される市場の役割を重視している。

互助の歴史でも見たように、明治維新直後の日本には、社会保障制度は存在せず、市場メカニズムの存在もまだ小さかった。したがって、人々は、生活保障、リスクヘッジのためには地域における互助に頼るしかなかった。すでに述べたように戦後まで多くの地方で互助の仕組みは存在した。その後、中央政府の拡大、市場メカニズム、そして社会保障制度の普及のなかで、互助の役割は縮小する。

社会政策・社会保障制度（国家）、市場、地域社会（互助）の三者の関係は変化し、地域社会における互助の役割は小さくなり、どんどん忘れられるようになった。

しかし、21世紀、高齢化・人口減少、格差社会のなかで、社会保障・社会福祉制度の機能は限界に近づき、格差を拡大した市場メカニズムは多くの生活困窮者を増やした。残った選択肢は地域社会における互助ということになる。

この地域社会（互助）をどのように位置づけるのか。古い保守主義の復活を意味していくのか。

古い保守主義は、性別役割分業を基盤した安定した家族や共同体における連帯や相互扶助といった伝統的に維持されてきた社会関係と整合的な社会政策を支持し、保育制度の充実、女性の社会進出の支援などは、家族の役割を下げるものとして冷淡であった。古い保守主義は、貧困者の権利保障やニーズを充足する、といった観点からは社会保障・社会福祉制度を認めず、格差や貧困の放置が犯罪や社会的な病理の温床になり、社会的秩序が不安定になるという点から社会保障・社会福祉制度の必要性を限定的に認めている。

しかし、現在起きている社会問題は、このような古い保守主義が想定してきた社会経済環境が消滅したことで発生している。今日の社会問題は、性別役割分業を可能にしてきた日本型雇用モデルが衰退し、様々なリスクや問題を吸収してきた日本型家族福祉が消滅してことによって起きたものである。日本型家族福祉を回復できる経済的な要件はもう消滅している。

駒村（2014）は、以下のように社会民主主義アプローチ、リバタリアンアプローチ、コミュニタリアンアプローチ、すなわち政府・社会政策・社会保障制度（社会民主主義アプローチ）、市

場（リバタリアンアプローチ）、地域社会・互助（コミュニタリアンアプローチ）の3者の関係をどのように整理し、組み合わせていくのか、今後の課題として残している。

「人口減少社会のなかで地方の人口はますます減少していき、行政や企業が対応できる範囲は減少していくであろう。生活困窮者支援、障害者福祉、児童福祉、そして買い物や通院などの地域コミュニティ内の助け合いの役割は重要になる。住民主体で、地域社会を網羅し、同時に抑圧的ではなく生き方の多様性を認める地域組織が、こうした地域生活を支える主体になることが期待されており、各地でさまざまな実践が進んでいる。このように今後の社会保障制度全体を見渡すと、政府か市場か地域互助かという選択ではなく3者の適切な役割分担と連携が必要になることがわかる。普遍的な社会保険と最低生活保障の仕組みを軸にし、不足する給付は市場メカニズムを生かした私的保険で補い、地域の生活支援は地域コミュニティに期待するという、社会民主主義アプローチ、リバタリアンアプローチ、コミュニタリアンアプローチの適切な組み合わせが重要になるであろう。」⁵²

もちろん社会民主主義アプローチ、リバタリアンアプローチ、保守主義・コミュニタリアンアプローチがそれぞれ原理主義にたてば、相容れず、最適な組み合わせは困難になるであろう。

しかし、これらの主義を体現する、社会保障・社会福祉制度、市場メカニズム、地域社会のいずれでも修正が模索されていると考える。そして、社会民主主義アプローチ、リバタリアンアプローチ、保守主義・コミュニタリアンアプローチがそれぞれ修正されることにより、3者の組み合わせは可能になると考える。

まず社会民主主義合アプローチに依拠する現行の社会保障・社会福祉制度や現金給付、画一的な給付では、社会的排除のような問題を克服できない。

次にリバタリアンアプローチに依拠する市場メカニズムは、市場メカニズムによる格差拡大が経済全体を機能不全にすること、そして市場メカニズムを野放図にすると社会の持続可能性を失わせるという認識が共有されつつあり、修正が必要になっている。そこで、経済成長の定義、経済成長のはかり方の見直しなどが議論され、その代表が国連の包括的富指数（IWI：Inclusive Wealth Index）である。社会経済の発展、成長を従来の経済・産業分野だけではなく、自然資源、社会調和、教育、健康などで評価する考えである。包括的富指数につながる経済行動として、ESG投資なども拡大している。野放図な市場メカニズムをいかに修正し、持続可能な社会に誘導するという取り組みが進んでいる。

では保守主義・コミュニタリアンアプローチに依拠する地域社会における互助のほうは、古い保守主義から脱し、新たなモデルが可能になるのだろうか。地域における取り組みを実際にヒアリングし、この部分を抽出することが今回の研究の目的であった。最後に地域における互助への不安とその可能性について整理してまとめとしたい。

（4）今後の展望・課題とまとめ

本論では、まず第1章で、人口減少・高齢化、地域偏在、格差拡大といった社会経済構造の変化のなかで、これまで生活保障を担ってきた社会保障・社会福祉制度、公共部門が財政問題、社会経済構造の変化のなかで、機能低下をしていること、第2章で、地域福祉における実践活動の紹介、第3章では社会保障・社会福祉制度・公共部門の機能低下を受けての政府の対応状況とその評価を行ってきた。

⁵² 駒村康平（2014）参照。

① 地域福祉・互助への批判

本研究をまとめると、現在起きているのは公的セクター・政府部門の後退であり、地域社会の再拡大である。そして、この動きを小さな政府路線、行革路線の新しい戦略とみる見方もある。

具体的には以下のような批判が考えられる。

(ア)「そもそも本来は政府で行うべき公共サービス」を地域に押しつけるのではないか。

現在の動きは、かつて日本型福祉として、家族内扶養で社会保障の代替をしようとした地方版に過ぎないのではないか。

(イ)顔の見える支援、寄り添い型支援は、地域福祉のなかで匿名性のない支援ということになり、支援を受ける人のプライバシー、人権の面からも問題が多く、福祉国家以前の先祖返りにすぎない。

(ウ)地域の対応力に差があり全国一律には対応できない。互助のシステムを期待できない地域も多い。

(エ)貧困・困窮、格差の問題は、現金給付によって解消されるべきである⁵³。

特に、地域福祉への潮流への慎重論のなかで、岩田（2016、p414－415）の指摘は十分に傾聴する必要がある。岩田は、「「地域福祉化」「個別支援」の意味が実証的に再検討されるべき」であり、「支え合い」や「寄り添い型個別支援」といった「見知った人びと」のなかでの人格的関係を基礎にした支援には慎重である。岩田は、19世紀の英国で、慈善組織協会（COS）が救貧法により国家の一律救済を批判して、慈善事業の組織化、近代化を目指したが、そこではケースの個別事情をよく調査し、援助に値する貧民と値しない貧民を区別していた。この英国の慈善事業と「地域の支え合い」「個別支援計画」の性格は近いのではないかと指摘し、「支え合い」、「寄り添い型個別支援」は過度な私生活への介入、地域におけるケース会議による個人情報の一方的な共有の危険性を持つとしている。

岩田の指摘するように、地域福祉、互助の仕組みと福祉国家、社会保障・社会福祉制度との対立点があることは確かである。しかし、他方で、すでに見たように社会的排除、孤立、疎外といった人間関係の問題によって深刻化している生活困窮の問題を現金給付や一律の定型化した支援では対応できないのもまた事実である。以下、岩田の指摘をどのように克服するか考察していこう。

② 「福祉コモンズの持つ可能性」

(ア)プライバシーの保護、生活スタイルや価値観の多様性、開放性を持った互助の仕組みの条件

過去に地域で存在した互助の仕組みのエッセンス、社会にある「互助の遺伝子」を再生できるかということがテーマになる。ただし、復活した互助は、かつての自治会・町内会のような保守

⁵³ (エ)はいわゆるベーシック・インカムにもつながる議論である。ベーシック・インカムに関する評価、考え方は、多様であり、その意義、政策目的も様々である。その根拠としては、複雑な社会保障制度の見直し、所得・資産テストといった給付制限の問題を回避できることが利点として挙げられる。他にも劣悪な条件での労働からの解放という期待もある。最近では、人工知能の発展により、人間のおこなう労働機会が減少し、生活を維持する手段としてベーシック・インカムを評価する見方もある。もちろん、今後、人間の仕事がどうなるかはわからない。人間の欲望は無限であり、仮に現在の仕事がAIや機械に置き換えられても、新しい欲望にこたえるために、新しい仕事が発生するかもしれない。ベーシック・インカムなどの現金給付によって、社会的排除や疎外、孤独といった現在の困窮問題を克服することは難しい。現金の保障、所得保障で十分であるという考え方の背景には、生活に必要なものはすべて市場で手に入る市場に対する大きな期待も背景にある。

主義の性格を持ったり、相互監視的、統制的、閉鎖的なものであってはいけない。

たしかにプライバシーの保護、生活スタイルや価値観の多様性、開放性を認めながら、同時に互助の仕組みを作ることはきわめて難しい。すなわち生活スタイル、価値観の多様性、開放性は、いずれも、住民による互助の仕組みをつまみ食いする危険性があり、互助の中核を揺るがすからである。

この難しい作業を進める前提として、互助の構成員である住民・市民が多様性を理解する「素養」を持っていることがある。つまり、「公共生活に影響を与える意思、能力、素養をもった能動的な市民として、人々が自身について考えられる」ために、市民としての教育つまりシティズンシップ教育が不可欠である。政府の諸政策の前に、こうしたシティズンシップ教育が先行するあるいは並走する必要がある⁵⁴。

(イ)互助を担う組織－地域自治組織と福祉コモンズの条件

次に、互助を進める組織は、地域包括の性格を持つ「地域自治組織」が期待される。「地域自治組織」は自治会・町内会と連携し、自治体より支援を受け、NPO、生協、社会福祉法人、社会福祉協議会、企業などの民間支援組織からモジュール的に生活支援・地域福祉サービス提供を受ける⁵⁵。この仕組みを福祉コモンズと名付けよう。地域自治組織は必要なサービスを地域のネットワークを使って、様々な民間支援組織（サービスプロバイダ）からサービスの提供を受けていくオープンイノベーションの仕組みになる。地域の各民間支援組織は、それぞれの専門性や経験に基づき得意分野のサービスを提供する。

特に生活困窮などの領域では、社会福祉法人の役割が期待される。社会保障・福祉制度も、「地域自治組織」の活動単位に合わせて、制度横断的に組み替える。これの準備が厚労省の進めている「我が事・丸ごと」共生社会の仕組みにつながる。

こうして「地域自治組織」が提供する「協議と交流の場」は、地域住民が自らまちづくりの一環として、自分のできるものを持ち合って、必要な人が使うという「福祉コモンズ（共有地）」あるいは「現代版鎮守の森」となる。

共有地というと、社会学、経済学では「コモンズ（共有地）の悲劇」が知られる。要するに「共有」、みんなのものと言う曖昧な仕組みは「モラルハザードを生むので止めた方がよい。」「公有すなわち行政が丸ごと引き受けるか、私有、自己責任にしたほうがよい。」という反論である。

そこから、公的主体か市場の二者択一の議論になる。

しかし、コモンズ（共有地）が必ずしも悲劇で終わるわけでないことはノーベル経済学賞を受賞したエリノア・オストロムが明らかにしている。彼女は、豊富な事例によって分析し、共有地の自治管理がうまく機能する次の8つ条件をあげている。

- 1) コモンズ（共有地）の境界が明らかであること。つまりコモンズの守備範囲が明確であること。
- 2) コモンズの利用と維持管理のルールが地域条件と調和していること。コモンズの利用は全国一律のルールではなく、地域社会の環境に合っていること。
- 3) 集団の決定に構成員が参加できること。ルールや方針の決定に地域住民全員が関わること。
- 4) ルール遵守についての監視がなされていること。ルール違反がないように監視できること。

⁵⁴ 地域社会で多世代が交流して、相互に学び合うという仕組みが重要と考える。ピーター M センゲ他（2014）13章から16章など。

⁵⁵ 各地域における地域自治組織と地域福祉の連携については、栗本裕見・橋本理（2012）を参照。

また類似の見解としては、公益財団法人東北活性化研究センター（2016）がある。

■ 第3章 互助による地域作りの展開

- 5) 違反へのペナルティは段階を持ってなされること。ルール違反の程度に応じた罰則が確実になされること。
- 6) 紛争解決のメカニズムが備わっていること。地域住民同士のトラブルを解決する仕組みがあること。
- 7) コモンズを組織する主体に権利が承認されていること。コモンズの経営主体の権利が正当に認められていること。
- 8) コモンズの組織が入れ子状になっていること。1から7のルールがうまく組み合わせていること。

以上の条件を福祉コモンズの文脈で転換すると、1) は福祉コモンズの守備範囲（地理的範囲、対象範囲）が明確であること。2) は福祉コモンズの運営ルールは、全国画一ではなく、地域の価値観、環境、慣習に合っていること、3) 決定事項には全員が参加できるというガバナンスの問題、4)、5) コモンズのなかでもやはりルール違反は制御されるべきであり、6) は地域コモンズの問題は内部で自律的に解消されるべき、7) は地域コモンズの正当性について構成員の合意と法的な根拠が必要になる。

まさにこれらは、地域互助組織が中心になって地域の様々な組織や住民と共につくりあげる福祉コモンズが機能し、持続する要件であろう。

以上のような点を、地域自治組織の活動に組み入れることにより、古い保守的な地域福祉の弊害を回避できるのではないか。

地域に生活の多様性と開放的をもつ地域コモンズという互助の仕組みを作るのは容易ではなく、各地の取り組みも実際には多くの壁にぶち当たっているのも事実であり、そこでの課題を共有する取り組みも重要になる。

現在、起きている公的部門の後退は、たしかに「小さな政府路線、行革路線の新しい戦略」かもしれないが、その帰結は「地域における新しい互助社会の再生」につながるかもしれない。この帰結に関する思想的な議論の鍵は、二宮尊徳、柳田国男や賀川豊彦に求めることができると考える⁵⁶。

そこでは、「公」との距離をどうとるか、こうした互助をめぐる議論は今後の課題としたい。

互助の仕組み、すなわち福祉コモンズを担う地域自治組織の存在は、地方行政、政治のあり方にも大きな影響を与えるであろう。この点も含めて、分権型福祉国家、福祉社会への転換期である今日、社会思想、社会政策、社会保障・福祉論、行政学、政治学、財政学、農業経済学、人口学、歴史学といった分野横断的な研究が行われる必要がある⁵⁷。

⁵⁶ 報徳会と柳田国男の間でたたかわされた協同組合についての議論は、テツオ・ナジタ（2015）を参照。

⁵⁷ 渡辺靖仁（2015）参照。

参考文献

- 青木郁夫（2012）「医療利用組合運動の連合会組織による統制と保健国策」, 阪南論集, 社会科学編, 47（2）.
- 阿部孝夫（1999）「地方自治の意義と形態」高崎経済大学地域政策学会『地域政策研究』第1巻第3号 1999年3月、pp. 249～265
- 石見豊「わが国における住民自治組織の現状と課題」『国士舘大学政経論叢』2014（1）, 75-102
- 上田正昭・上田淳（2001）『鎮守の森は甦る』思文閣出版
- 内村鑑三著（1995）『代表的日本人』岩波文庫大阪府社会福祉協議会（2013）『社会福祉法人だからできた誰も制度の谷間に落とさない福祉』ミネルヴァ書房
- 小田豊二（2007）『フォートンの国—森との共生、コミュニティを育むマンションづくりの軌跡』そしえて
- 小田切徳美（2016）「地域運営組織をめぐって-その性格と論点-」地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議 2016年3月資料
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/chiisana_kyoten/rmo_yushikisyakaigi/h28-03-01-siryous3.pdf
- 川崎市生活保護自立支援室（2014）『現場発 生活保護自立支援川崎モデルの実践』ぎょうせい
- 菊池まゆみ（2015）『「藤里方式」が止まらない（市民力ライブラリー）』萌書房
- 櫛部武俊（2014）『釧路市の生活保護行政と福祉職・櫛部武俊』公人社
- 櫛部武俊（2016）「ひろさきワーク・チャレンジプログラムに関する研究・研修会「釧路市における“半就労半福祉”のカタチ」」
http://www.adash.or.jp/wp-content/uploads/2016/02/hirosakiwcp_kushibe.pdf
- 栗本裕見・橋本理（2012）『福祉NPOと地域自治組織の連携システムに関する調査研究』全労済協会
- 公益財団法人東北活性化研究センター（2016）『人口減少時の地域コミュニティに関する調査研究』
- 厚生労働省（2014）『保育人材確保のための魅力ある職場づくりにむけて』
- 国土交通省土地・水資源局・新たな担い手による地域管理のあり方検討委員会（2007）『新たな担い手による地域管理のあり方について』<http://tochi.mlit.go.jp/wp-content/uploads/2011/02/main.pdf>
- 国土交通省国土計画局（2008）「平成19年度国土施策創発調査維持・存続が危ぶまれる集落の新たな地域運営と資源活用に関する方策検討調査報告書」
<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/souhatsu/h19seika/ijisonzoku/honpen.pdf>
- 駒村康平・道中隆・丸山桂（2011）「被保護母子世帯における貧困の世代間連鎖と生活上の問題」三田学会雑誌103巻4号2011年1月
- 駒村康平（2014）『日本の年金』岩波書店
- 佐藤光（2004）『柳田国男の政治経済学』世界思想社
- 社会福祉法人 大阪府社会福祉協議会 社会福祉施設経営者部会社会貢献事業推進委員会委員長 菊池 繁信

- 「“大阪しあわせネットワーク”について～オール大阪の社会福祉法人による社会貢献事業」
<http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/27006/00206017/shiryo2.pdf>
- 社会福祉法人藤里町社会福祉協議会（2015）「平成27年度独立行政法人福祉医療機構社会福祉振興助成事業報告書 孤立する人が生活に輝きを取り戻す事業報告書」
- 鈴木克洋（2009）「現金給付型の子育て支援の現状と課題～児童手当制度を中心に～」『経済のプリズム No73 2009.12』
http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/h21pdf/20097301.pdf
- 隅谷三喜男（2011）『賀川豊彦』岩波書店
- 総務省（2014）「今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会」
- 総務省地域力創造グループ地域振興室（2015）「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」http://www.soumu.go.jp/main_content/000380225.pdf
- 総務省（地域力創造グループ地域振興室）（2016）「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」<http://www.soumu.go.jp/>
- だいJOBセンター（2015）『いっしょに歩けばだいじょうぶ』だいJOBセンター
- 高山学人（2012）『コモンズからの都市再生』ミネルヴァ書房
- テッオ・ナジタ（2015）『相互扶助の経済』みすず書房
- 内閣府国民生活局総務課調査室（2006）「平成18年度国民生活モニター調査結果町内会・自治会等の地域のつながりに関する調査」
- 内閣府（2007）『国民生活白書』
- 農林水産政策研究所（2011）「食料品アクセス問題の現状と対策方針」
- 樋口恵子（2015）「どう乗り切る 大介護時代 介護離職は三方大損 人間の安全保障としての社会保障充実を」『連合』2015年7月号
- 平嶋彰英（2016）『定数減の今こそ必要な幹部職員の計画的育成とそのための研修－人事評価と連動した研修で地方公務員の労働生産性の向上を』
- ピーター M センゲ他（2014）『学習する学校－子ども・教員・親・地域で未来の学びを創造する』英治出版
- 藤井誠一郎・加藤洋平・大空正広（2012）「「住民自治組織」の実践と今後の展望-滋賀県長浜市の「地域づくり協議会」の事例として-」『自治総研通巻406号2012年8月号』
- 藤里町社会福祉協議会（2014）『ひきこもり町おこしに発つ』秋田魁新報社
- 堀田力・服部真治（2016）『私たちが描く新地域支援事業の姿』中央法規
- 正木浩司（2014）「釧路市の生活保護自立支援プログラムの特徴と意義」自治総研通巻433号 2014年11月号
- みずほ情報総研「平成26年度中小企業のCRSVへの先進的取組に関する調査に係る委託事業報告書」http://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2015fy/000428.pdf
- 渡辺靖仁（2015）「成熟時代の中間組織の意義再論」『共済総合研究 80号』

〈執筆略歴〉

駒村 康平（こまむら こうへい）

慶應義塾大学経済学部 教授

専門は、経済政策論・社会政策論

慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程修了。博士（経済学）、国立社会保障・人口問題研究所（社会保障研究所）研究員、駿河台大学経済学部助教授、東洋大学経済学部教授を経て、2007年から現職。この間、参議院厚生労働調査室客員調査員、社会保障制度改革国民会議委員等も務める。

＜主な発表、論文＞

○『社会政策 福祉と労働の経済学』（共著）（有斐閣、2015年）

○『日本の年金』（岩波書店、2014年）

○『生活保障の戦略』（共著）（岩波書店、2013年）

.....当協会研究会書籍

○『自壊社会からの脱却』（共著）（岩波書店、2011年）

.....当協会研究会書籍

○『年金を選択するー参加インセンティブから考える』（編著）

（慶應義塾大学出版会、2009年）

等多数。

分権型福祉国家・福祉社会の確立に向けて
—地域共同体・福祉の構築—

2016年9月

発行 ■ 一般財団法人全国勤労者福祉・共済振興協会
〒151-0053 東京都渋谷区代々木2-11-17
ラウンドクロス新宿5階
TEL: 03 - 5333 - 5126
FAX: 03 - 5351 - 0421

印刷 ■ 太平印刷株式会社

全労済協会「公募研究シリーズ」既刊報告誌

(所属・役職は発行当時です。)

⑤④ 『高齢法改正に伴う人事・賃金制度の再構築と社会保障制度のあり方に関する研究』2016年9月

高千穂大学経営学部教授 田口 和雄

- 本研究では、政府の高齢者雇用法施策の変遷について概観するとともに、高年齢者雇用確保の主要な制度である継続雇用制度を導入している日本を代表するリーディングカンパニー3社の事例調査をもとに、2013年4月に施行された改正「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」が企業における60歳代前半層の高年齢者雇用施策に与えた影響を明らかにしています。

⑤③ 『障がい者の雇用と企業の新しい人的資源管理システム—特例子会社24社の事例分析—』2016年9月

高知県立大学社会福祉学部 講師 福岡隆康

- 身体障がい者の雇用促進に向けて義務付けられた実雇用率が2002年に法改正された。特例子会社の障がい者の実雇用率を、親会社だけでなく子会社・関連会社の全体で算定することが可能にされ、雇用率を引き上げやすくなった。雇用率を義務として見るのではなく、障がい者を戦力と考えらる雇用管理とはどうあるべきか。障害者従業員が自立できる雇用システムとはどのようなものか、一定の明確化がされた。特例子会社24社の事例分析から明確化を試みる。

⑤② 『社会連帯における子育て支援の役割機能—幼稚園・保育所・認定こども園の役割機能』2016年8月

川村学園女子大学 講師 手塚 崇子

- 保育所の待機児童問題や子育ての孤立化など、子育てに関する問題が山積する中、本研究では福井県の永平寺町・鯖江市・小浜市の3つの市町村の事例について、保育者・保護者・施設・地域などで聞き取りおよびアンケート調査を行い、それぞれの連携の実態と課題を明らかにした上で、社会連帯による地域の子育て支援に必要な人材や連携の方法を考察した。

⑤① 『地域産業創造の三点セットとその可能性—震災復興の手がかりとして』2016年7月

代表研究者 東北福祉大学 教授 齊藤幹雄

- 本調査研究では、雇用の場の創出をはじめとする震災被災地復興への道筋について考察した。「地域産業創造の三点セット」と称する概念図式・分析視角によって、地域産業の課題と方向を示した。「三点セット」とは、天然資源、技術力、流通（マーケティング力）を指す。三点セットをもとに、被災地復興を含めた全国各地の地域産業の可能性について考察した。

⑤① 『社会保障の規範的基礎としての勤労に関する研究』2016年5月

北海道大学公共政策大学院 教授 西村 淳

- 近年、経済の長期低迷の中での少子高齢化等により、増加する社会保障給付とそのための負担に支持を得られにくい状況になってきており、このような状況下、社会保障の負担を誰が何のためにするのかという観点から、社会保障の権利の基礎が改めて問われている。

本研究では、社会保障の規範的基礎とそれを実現していくための方法論について、「参加・貢献支援原則」「多様性原則」「公的責任原則」「納得原則」の4つの観点からまとめている。

④⑨ 『コミュニティ経済に関する調査研究』2016年5月

京都大学こころの未来研究センター 教授 広井 良典（研究代表者）

- 近年、地域経済活性化の議論が活発な一方、コミュニティの希薄化が問題となっている。本研究では、資本主義の流れの中で切り離されていったコミュニティと経済の関係を再び結びつける「コミュニティ経済」をコンセプトとして、自然エネルギー、伝統文化、農業、福祉・ケア、商店街、都市・農村、若者の各分野での実際の取り組みについて考察した。

- ④⑧ 『自立的就労支援策としての福祉と交通の政策リンケージ
ーアメリカ「福祉改革法」施行後 15 年の政策事例にもとづく日本への示唆ー』2016 年 4 月
大月市立大月短期大学 准教授 堀 武郎（研究代表者）
○ 本研究では、1998 年にアメリカで開始された、貧困層を対象とした通勤支援プログラムの現状と課題についてシカゴの事例調査・分析を行い、我が国に比べて再分配政策が制約された社会であり、「自由」獲得のための「自立」を促進させるアメリカ的な福祉改革の下でも、福祉政策を通じた貧困対策に乗り出そうとする政府の積極的姿勢が確認されることを明らかにした。
- ④⑦ 『公的扶助の機能評価 ～東日本大震災被災地での調査研究～』2016 年 4 月
九州保健福祉大学社会福祉学部 助教 日田 剛
○ 東日本大震災から 5 年が経過し、災害公営住宅等への入居が進んでいるとのニュースが 取り上げられる一方、いまだ仮設住宅暮らしを余儀なくされる方々が多数存在する。本研究では、被災者を支援する各種制度に公的扶助の概念をあてはめ、仮設住宅入居者へのアンケート等を通じ、それらが被災地でどう機能したか、また制度が今後、どのようにあるべきかを考察している。
- ④⑥ 『協同社会運動の主体形成を促す史的視野の研究：新たな協同社会運動史教育を目指して』2016 年 4 月
早稲田大学社会科学総合学術院 教授 篠田 徹
○ 本研究では、人類の歴史の根底には「絆の広がる社会づくり」の活動があり、現在の日本社会におけるその担い手として、労働組合、協同組合および NPO 等の「協同社会運動」に期待される役割は大きいとしている。これら「協同社会運動」に改めて注目して、過去の教訓を取りまとめたのが本報告書である。
- ④⑤ 『東日本大震災における緊急雇用創出事業の意義と効果の検証』2016 年 3 月
関西大学社会安全学部 教授 永松 伸吾
○ 東日本大震災の発災後、政府は緊急雇用創出基金事業として、被災者を災害対応や復旧・復興のための事業に雇用するプログラムを用意した。本研究では労務データとインタビュー調査により、どのような人々が緊急雇用に従事したのかを明らかにして、同事業の評価を試みた。そして、今後の巨大災害に向けた雇用対策のあり方について考察した。
- ④④ 『異世代ホームシェア事業を基軸とした地域パートナーシップ構築に向けた実践的研究』2016 年 2 月
福井大学大学院工学研究科准教授 菊地 吉信
○ 本研究は、高齢化が進む日本社会における高齢少人数世帯の孤立問題について、高齢世帯が持つ空き部屋を有効活用する「異世代ホームシェア事業」に着目し、海外の事例を中心に調査し日本の特に地方都市での展開について検討した。また、日本で実際に異世代ホームシェア事業をパイロット事業として行い、システム構築に向けた課題を明らかにした。
- ④③ 『東日本大震災以降の子育てネットワークの形成過程 ～子育ての「現在」を問い直す～』2015 年 12 月
熊本大学教育学部 講師 増田 仁
○ 本研究は、災害時の子育てに焦点を当て、東日本大震災以降の子育てネットワークの在り方を実証的に検討し、分析した。具体的には、関東から避難した人／しなかった人、福島県の仮設住宅で生活を営む人にインタビューを行い、災害時にそれぞれの立場で形成される、子どもを契機とした新たな子育てネットワークについて考察している。
- ④② 『若者のキャリア形成における社会関係の役割 ～女子大生の将来展望と重要な他者～』2015 年 8 月
立命館大学教育開発推進機構 講師 土岐 智賀子
○ 本研究は、女子大学生を対象にインタビューを行い、彼女たちの大学生という職業キャリア探索期における社会関係の特徴と将来展望、キャリア形成に関する重要な他者との出会いの場について調査した。そして、若者に対する適切な自立支援と社会的な絆のあり方、ソーシャル・キャピタルの醸成機関としての教育機関の可能性を考察している。
- ④① 『職場の絆と企業人の意識転換による生活習慣改善とうつ病発症予防の試み』2015 年 7 月
東京大学大学院教育学研究科教授（健康教育学分野） 佐々木 司（研究代表者）
○ 本研究は、社会全体で問題となっているうつ病について、企業の「常識・文化」を転換することで、勤労者相互の理解と協力による生活習慣改善を進め、うつ病予防を促進することを目的としている。具体的には、日常生活での適切な運動、睡眠、休憩・休息などの習慣が抑うつ症状と有意に関連することを明らかにした上で、企業・勤労者への健康教育による生活習慣改善とうつ病予防効果を検証した。

全勞濟協會