

地域福祉とNPO

～人口減少社会下での地域・生活を考える～ 長谷憲明

1 戦後社会の枠組みの転換

現在が経済成長と人口増を前提とした戦後社会の枠組みの終焉と新たな枠組み形成のための転換期にあることは、合意されていると思う。地域と生活の面に限定すれば、新たな枠組み形成の方向性についての合意形成がなされていないことが課題である。ここではこの点について方向性を提示したい。

(1) 社会の枠組みの転換

高度経済成長を経て、経済低成長下の少子化・高齢化の進む人口減少社会へと転換してきたが、その流れを確認する。

- ・ 高度経済成長は、社会のあり方を大きく変えた。地域社会の関わり方の希薄化、世帯単位の少人数化や単身世帯の増加、地方の過疎化の進展と都市部への一層の人口集中をもたらした。その反面、地域の互助機能を担ってきた町内会や自治会の機能低下をもたらした。
- ・ 地域の機能低下を、終身雇用を基礎においた「企業の福利厚生」が代替してきたが、近年の終身雇用の大きな揺らぎ、派遣労働や非正規労働者が増加する中で企業福祉も終焉に向かっている。
- ・ 人口高齢化等により、町内会・自治会等の官製地域互助組織も組織率の低下や活動の停滞等の危機に陥っている。
- ・ 措置制度を補完し、地域福祉の担い手あるいは地域福祉を独占していたとも云える「社会福祉協議会」も、「措置制度」から「契約制度」への福祉システムの転換により、機能の限界を露呈している。
- ・ 人口増加を前提に組み立てられたシステムからの転換、新たなしくみの構築が喫緊の課題である。

(2) 政府の役割の限界

地方分権の一方で、地方政府は、巨額な財政赤字が施策構築の足かせになるとともに、地域づくりについての「地方政府」の役割認識の格差等により、自治体間の取組の格差が広がっている。

- ・ 公助、共助、自助の役割分担が自明のこととされている。その内容は、公助部分の削減と、政府による共助・自助への依存・負担転嫁であるが、その移行期への戦略が見いだせないまま、「共助」や「自助」をいうだけの無策な状況が生みだされている。
- ・ その結果、暮らしの場における地域間格差（人口減少、過疎化、高齢化、互助組織の脆弱化の一方で都市部での過密化、単身化、不安定化の進展等とそれらへの対応格差）が進んでいる。
- ・ 地方政府が、権限と財を独占し、地域の社会的機能を代替してきたという自己認識が欠如したままでの、「自助－共助－公助」という役割分担論は、この混乱の解決にはならない。

2 地域における新たな主体の形成へ

このような中で、暮らしを基本とした地域社会の形成のためには、既存の仕組みを一度リセットして再構築することが不可避と思われる。過ぎ去って時代がいかにも「良き時

代」であったとしても、戻らない。

(1) 暮らしの場としての「地域」づくり～地域福祉から地域社会の創造へ～

- ・ 公が後退する中で、地域における「暮らし」、「人間関係」の再構築が必要となる。それは既存の定義・概念をひきづった「地域福祉」ではなく、「地域社会」づくりと捉えたほうが、拡がり・自由な創造性を持ちうるのではないか。すなわち、戦後社会福祉の分野で模索されてきた社会福祉協議会を核とする「地域福祉」づくりではなく、社会福祉協議会や町内会等の旧来型組織など関係者の役割を再整理したうえで、新たな機能集団も含めた「地域社会」づくりではないだろうか。
- ・ 実際に、地域格差は大きい。人口構成、経済、地域の役割を担う集団の関係、地方政府の認識等、地域が抱える課題も取組も様々である。従って、都市部と伝統的住民が中心の地方とでは、環境も大きく異なりも「正しい地域社会」というものはない。

(2) 地域社会の主体

地域社会の主体は、一人ひとりの住民・市民・生活者である。地方政府は地域社会の主体に奉仕することにその存在理由がある。これまで、行政が主導し、豊富な財源を背景に、町内会等の官製組織や社会福祉協議会等の準官製組織により、地域福祉を展開してきたが、その前提が、財政悪化、人口減少、措置制度の解体等により崩壊しつつある。それが、新たな主体の形成が必要とされている所以である。

・ NPOの登場

1998年の特定非営利活動促進法（NPO法）の成立以来、NPOが注目されている。NPOの定義については、ジョンズ・ホプキンス大学のL・サラモン教授の定義がスタンダードになっている。その定義は、概ね①正式の組織、②民間性、③事業収益があっても、関係者に利益配分しない、④他者の支配ではなく自己統治している、⑤自主的な公益的活動を行っている等である。厳密に考えると、社会福祉協議会や生活協同組合、さらには町内会、自主的住民団体等もこの定義をクリアするかは、疑問もあるが、社会的実践を考える際はあまり厳格に考えても有害である。日本の場合、その枠を「特定非営利活動促進法」で考えるのではなく、やや官製であっても任意組織を含めて考えれば、NPO法成立以前からNPO団体は数多くあった。問題は、地域社会の再生という視点からみると、地方政府を含め、それらの既存組織の多くが、それぞれの事情により機能不全に陥っていることである。

・ 団塊世代の登場

今、団塊はブームであり、旬である。日本は食にみられるように旬を取り込む術に長け文化を創ってきた。全てが定年＝地域デビューということにはならないが、700万人超の団塊の一定割合は地域回帰をめざだろう。公助の範囲の縮小・撤退を政府が模索しているとき、地域資源として「団塊」を積極的に地域に取り込み、共助・自助の再構築を図る契機として活用すべきである。団塊世代は、衰退しつつある施策・地域の再構築の重要な資源となりうる可能性を秘めている。

(3) 地域の組織機能の点検等

既存組織が、その期待されている機能を果たし得なくなっているとすれば、各々の組織の機能の見直しと点検が必要である。求められている役割に対して各々の組織は何を行っているのか、存在理由は十分にあるのか、何が足りないのか、検証が必要である。

「検証は誰が行うのか」が問題である。本来は、地方政府の役割・責任として実施されるべきと思うが、多くはさの期待を裏切るのではないだろうか。地方政府も、また衰弱している。となれば、誰でも良い、気づいたものが実施が期待される。新たな組織としての「NPO」に期待される分野ともいえる。しかし、民間が実施しようとする、再び「行政の壁」が立ち上がる。権力と財を独占している地方政府が、そのような認識を持たなければ、障害物として立ち現れる。「自助－共助－公助」のお題目を掲げても、その実体化へのしかけが難しい。

3 地域社会づくりとNPO

地方政府の役割が縮小し、少子化・高齢化、人口減少等する中で、地域をどう作るかが、大きな課題となった。既存組織の役割の限界も露呈している中でどのように対処すべきか。例えば、民間企業は企業の視点から積極的に対処している。コンビニ業界で言えば、セブンイレブンが「ご用聞き」を復活させ、商品の宅配を行う、ローソンは「高齢者向け食材・単身世帯向け食材部門」を新設・改修する、ファミリーマートは店長に「ヘルパー資格の取得」を義務づけ、地域の拠点としての方向を探る等地域社会での自己の存在理由を見直した戦略が打ち出されている。地域社会づくりが喫緊の課題となっている現在、地方政府や既存組織等は、できない理由の列挙には熱心であるが、生活の場の再構築、地域社会づくりには腰が引けているのではないだろうか。今行うべきことは

(1) 地方政府の組織目標の明確化

地方政府はこれまでの政策の見直しを行うと共に、地域のことは地域住民が決定できるよう、住民活動支援のしくみを地方政府の業務として組み込むことが必要

- ・ 共助・自助をもとめるためには、それらを強化する仕掛けが必要である。住民自体共助や自助機能が脆弱化している。どうすればそれらが強化できるか、そのために「何を行うのか」を、地方政府の組織目標として明確にすべきである。
- ・ 当然、既存組織の役割・機能の見直しと再構築が必要となる。住民・市民の参画と実践に向けて、そのための具体的しかけを形にすべきである。例えば、任意団体の弱点である、活動場所（ハード）の提供、任意団体の運営マネジメント手法の伝達他

(2) 地域の社会資源の最大活用

官製・半官製を含む団体が地域で活動しているが、それらの団体の交流が必要である。地域には、企業、大学、生協、福祉施設など各種団体等が数多くある。これらを地域社会づくりの資源として見直し、それらの建設的活用をコーディネートする。

(3) 地域社会づくりに向け多彩な実践

現状は地域の実情に即して、できるところから始めざるを得ない状況にある。地方政府の役割は重いが機能が不十分とすれば、できるところからの出発となる。自助－共助－公助は、「地域社会づくり」の意味と解し、新たな仕掛け・主体形成を行うことが、住民・市民及び市民組織の当面の方向性である。

※ 参考 →大学による地域活性化の取組 別添