

(令 6 法後)

小論文

- ・問題は 1 ～ 26 ページである。
- ・下書き用紙は中に 2 枚入っている。

注意 解答は答案用紙に横書きで記入しなさい。

小論文 250 点

問題文

日本では、近時、社会保障を、都道府県や市町村、さらには住民どうしのコミュニティといった、様々なレベルの地域単位で行われるものとして位置付ける動きが生じている。

以下の資料【1】～【3】を読み、社会保障を地域単位で行うことについて、どのような積極的意義が見出され、またどのような課題や問題に直面することが考えられるかを、1000字以内でまとめなさい。

解答にあたっては、あなた個人の見解を述べるのではなく、資料に書かれている内容に基づいて記述すること。また、全ての資料を用い、どの資料に依拠したかを資料の番号を示して明らかにすること。資料番号は、【 】を含めて1マスで示してよい。

資料中の見出し、表や図、文章の一部などを省略したほか、必要と思われる箇所には注の付記、表記等の変更を行った。資料【1】～【3】にある下線部は、注を付記した箇所を表す。

【1】 社会保障とは何か。

社会保障の定義は様々あるが、最も基本となるのは、社会保障制度審議会(以下「制度審」)が、戦後の社会保障の基本理念を示した1950年「社会保障制度に関する勧告」である。そこでは、次のように定義されている。

「いわゆる社会保障制度とは、疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齡、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいうのである」

少し分かりづらいかも知れないが、この勧告を踏まえ、社会保障は、社会保険、公的扶助、公衆衛生、社会福祉の4分野とすることが一般的である。

「社会保険」とは、勧告が述べた保険的方法による保障の仕組みである。現在

の公的な医療保険や年金、さらに介護保険や雇用保険などがあたり、日本の社会保障において中核的な存在とされている。

これに対して、「公的扶助」は、国家扶助による最低限の生活保障、すなわち生活保護である。「公衆衛生」は、保健所などが行う健康づくりや地域保健活動、さらには食品・医薬品分野などである。ちょっと異質に感じるかも知れないが、かつては国民の栄養改善や結核対策などが最重要課題とされていた。そして、「社会福祉」は、子育て支援などの児童福祉や障害者福祉などの分野である。これらの分野は、社会保険とは異なり、国や地方公共団体の税収入を財源としている。

(中略)

人口減少の影響は最終的には地域に行き着く。そこで、「地域組織」の問題を取り上げる。

まず、「地域」という言葉は様々に使われているので、その意味を明確にしなければならない。社会保障との関係では、「地域」は大きく3つの機能の意味で使われていると考えれば分かりやすい。

第1は、「制度・政策の推進主体」としての地域であり、この場合の地域組織は地方自治体、特に市町村に代表される。こうした組織を特徴付けるのは、地域全般にわたる政策や事業に関する協議や決定を行い、それを運営していく機能である。

第2は、人と人の「つながりの場」としての地域である。これについては、集落など住民の最も身近な地域コミュニティや多様な人的ネットワークが関係してくる。

第3は、医療や介護など専門的なサービスが提供される「サービスのエリア」としての地域である。この意味での地域組織は、市町村(直営サービス)のほか、民間サービス事業者が中心となる。

結論から言うと、人口減少は、地域の多様性を高めるとともに、この3つの機能の関係を大きく変え、それに伴い地域組織も多様化していく。

これまで社会保障においては、地域の中心的機能は、「制度・政策の推進主体」としての機能であったと言ってよい。社会保障は、今日まで社会保険を中心に全国一律の仕組みとして運営され、人口が増加し、ニーズが増大し続ける中で、必要とされる給付やサービスを公平、公正に配分し、提供するという社会の要請に対応してきた。その中で、地方自治体とりわけ市町村は、増大するニーズを正面から受け止め、制度の適切な運営に全力をあげてきた。その努力は大いに評価されるべきである。

しかし、人口減少時代には、地域の様相も大きく変化してくる。

人口減少社会の特徴の1つは、地域によって経済社会の構造が大きく異なってくることである。大都市部は、当分の間は人口減少スピードは緩やかで、高齢者に限れば増加する見通しとなっている。これに対して、地方都市では、高齢者はすでに頭打ちになり、減少を始めているところもある。さらに、町村部などにおいては、高齢者も大幅に減少する段階を迎え、人口減少が急速に進みつつある。

このように人口減少の動向が地域によって大きく異なってくると、社会保障についても、地域の特性を考慮し、サービスや給付、運営の形態を「多様化」していく必要性が高まってくる。したがって、今後の動きは、地域特性に応じて考えていく必要がある。

まず、東京圏をはじめ大都市では、当分の間高齢者が増え続ける。2015年と2040年を比べると、東京都や埼玉県は75歳以上の高齢者が1.5倍前後まで増加することが見込まれている。山形県や島根県のようにほとんど増加しない地域と際立った違いである。東京圏など大都市において高齢者の増加が著しいのは、団塊世代が大量に入居した郊外団地である。

このような地域では、医療保険や介護保険といった地域保険を運営する「制度・政策の推進主体」として、地方自治体がより一層機能を発揮していくことが求められる。その点で、大都市の都道府県や市区町村が果たすべき役割はある面、分かりやすい。増加し続けるニーズに対応して、必要なサービスを確保すると同時に、制度を公平かつ公正に運営することである。

分かりやすいが、相当な困難を伴う。現状において大都市(特に郊外)に整備されている医療・介護サービスは、将来のニーズ増大に見合うだけの十分な水準に達しておらず、また、人口減少に伴い人材不足が進むのは大都市も地方も変わらないからである。いや、人材不足という点では、これまで地方からの人材供給に依存し続けてきた大都市は、より影響が大きいかも知れない。

そこで、東京圏をはじめ大都市において重要となるのは、広域的な視点からの取り組みである。例えば、東京圏では、東京都と千葉県、埼玉県、神奈川県の一都三県間の住民移動が激しいという特徴がある。若いうちは都心に近い地域で住んでいても、その後、様々な事情で住所移動を繰り返す状況が見られる。医療介護サービスの点では、医療や介護が必要になると、東京都から千葉、埼玉、神奈川に立地している高齢者向け住宅や介護施設に移る高齢者が多い。したがって、地方自治体は自らの都県や市町村に住む高齢者だけでなく、他地域から流入する高齢者も念頭に置いた、広域の視点からの対応が必要となってくる。

特に、一都三県においては、東京圏という広域ベースでの政策立案と調整が欠かせない。人口動向のみならず、地域住民の意識や行動の分析、医療・介護サービスなどのケア体制の構築、増加する空き家の利活用を含めた居住地域の整備、交通ネットワークづくりなど、その広さと深さにおいて、これまでにない広域行政の推進が求められる。近い将来、東京圏も本格的な人口減少時代を迎える。わずかな時間しか残っていないが、それまでの間に、調査立案機能を含む広域調整組織を設置し、体制を強化することが大きな課題となる。

次に、人口減少が進みつつある地方都市である。

こうした地域では、「制度・政策の推進主体」としての機能は徐々に低下していくことが見込まれる。高齢者の数も頭打ちになり、その後、高齢者も含めて人口が急激に減少していくからである。と言っても、地方自治体の役割が低下するわけではない。むしろ、地域が将来進む方向を決める分岐点に立つ、という点では難しい選択を求められることとなる。

その点で、地方都市やその周辺の自治体は、人口減少に伴い、1つの自治体

区域内で行政サービスを完結させる「自治体内完結型」の対応では限界が生じるため、広域的な対応が必要となる。こうした広域化に対応した行政の体制としては、「定住自立圏」や「連携中枢都市圏」の考え方が打ち出されており、今後重要性が高まってくると考えられる。医療や介護分野では、地域の各種データを収集・分析し、広域的な対応のための企画調整や専門人材の確保を行う点で、都道府県が果たす役割が重要となってくる。

広域化に向けた取り組みにおいては、関係自治体のリーダーシップが欠かせないが、同時に、具体的なプロジェクトの推進のため、民間事業者や地域金融機関の積極的な参画と協力が必要となる。このため、官民協働の受け皿となる地域組織の設立、運営が重要なカギを握る。

現在、地方創生の推進のため、各地域では、地方自治体や民間事業者、金融機関が共同出資した「まちづくり会社」などの地域組織が設立されているが、こうした地域組織と広域化を担う行政体制が連携した、地域全体の官民協働体制をいかに作り上げていくかが大きな課題である。

こうした地域において人口減少の影響を大きく受けるのは、医療・介護事業者である。それまで増加し続けたニーズが頭打ちになり、いずれ減少に転ずるため、事業展開の選択を迫られることとなる。1つの選択は、安定的な事業を確保する観点から、「サービスのエリア」を市町村区域を越えて広げる「広域化」である。この場合は、人材不足が深刻化し、他の地域のニーズも減少していくことから、サービス改革にいち早く取り組むとともに、地域全体が進もうとしている方向性を見極め、適合した形での事業再編を目指すことが重要となる。もう1つの選択は、「地域密着」をより強めていく形で、高齢者介護や障害者福祉、保育といった垣根を外して総合的にサービスを提供する拠点として「包括化」の方向を目指すことである。

(中略)

最後は、人口減少が急激に進んでいる地域である。

こうした地域では、市町村が果たしてきた「制度・政策の推進主体」としての

機能は、施策や事業の内容などによって、様々な方向に分化していくことが予想される。

一定の人口規模や財源を必要とする制度や事業は、単一の市町村ではなく、複数の自治体が一体となって実施していく方向が考えられる。広域連合や合併といった形で、1つの大きな自治組織を形成する形態もあり得るが、地方都市も含めて周辺自治体間で機能を分担し合う「連携」の形態が進むことも予想される。小規模の自治体では分野ごとに専門家を配置することは難しくなるため、自治体担当者間で業務に関する情報や意見を交換する場を作り、相互に補完し合うことも有用である。

一方、地域住民に密着した事業については、市町村内のより身近な地域で担う方向に進むことが考えられる。「つながりの場」としての機能に近づいていく、もしくは、制度化された事業が地域に回帰していくということである。この場合に重要なのは、集落など地域コミュニティが果たす役割である。集落は、一般には「一定の土地に数戸以上の社会的なまとまりが形成された、住民生活の基本的な生活単位であり、市町村行政において扱う行政区の基本単位」と定義されている。もともと地縁や血縁の結び付きによって形成されてきたもので、総務省の調査(2010年)では、過疎地域等における集落は全国に約6万5000あるとされている。人口減少が進む中で、こうした集落も規模の縮小や機能低下の状況に追い込まれているケースが多く、機能の維持・活性化のためには、中心となる地域組織はどうあるべきかが重要な論点となっている。

その点で、今後注目されるのが、地域の生活や暮らしを守るために、地域住民が中心となって運営する「地域運営組織」と呼ばれる地域組織である。

地域運営組織は、地域の住民が作る任意組織であり、総務省の調査結果(2016年3月)によると、全国494市町村に存在し、1680団体にのぼっている。活動範囲は主として「小学校区」で、おおむね昭和の大合併で消滅した旧村エリアである。地域運営組織は、中山間地域など人口減少や高齢化が進んでいる地域での活動が代表的であるが、対象となるのは、必ずしもそうした地域だけではない。地方都市や大都市においても、地域コミュニティの受け皿として活動している例も見られ、今後は都市部での活動も期待される。

地域運営組織は、住民が「自らができることは自らで行う」という考え方の下で、地域が抱える課題を共有し、その解決策を協議する場として機能する(協議機能)とともに、その協議、決定を踏まえて、高齢者の声かけ・見守りサービスや子育て支援活動、公的施設の維持管理、さらには、特産品の加工・販売などの経済活動も実施(実行機能)している。

こうした「協議機能」の場としては自治会や町内会があるし、一方、「実行機能」を担う組織としては地域の社会福祉協議会やNPO法人などがあるが、地域運営組織は、両方の機能を視野に置き、かつ、福祉などの社会保障分野にとどまらず、地域の経済、安全防災、教育など地域課題全般を対象としている点の特徴と言えよう。

その結果、市町村行政が担ってきた「制度・政策の推進主体」としての機能の一部を肩代わりするとともに、人口減少などで民間の撤退が進む地域の日常生活を支えるサービスや地域づくりを担う存在として、「つながりの場」や「サービスのエリア」として地域を支えることが期待される。

(中略)

「地域」の意味として、「制度・政策の推進主体」、人と人の「つながりの場」、医療や介護など専門的なサービスが提供される「サービスのエリア」の3つがあると述べた。

第1の「制度・政策の推進主体」に関わる地域組織の中心にあるのは、市町村である。市町村が行う事業は、将来的には、その内容によって、「広域化」を追求するものと、逆に「地域密着」と「包括化」を追求するものとに分化していくことが予想される。前者は、広域行政を担う都道府県や広域連合、地方自治体の連携組織などが受け皿となるのに対して、後者は、地域コミュニティに近い地域運営組織などが受け皿となることが想定される。

例えば、国民健康保険などの地域保険は、財政面からは、保険の特性を踏まえ、一定以上の人数が参加する集団を形成し維持するために、「広域化」の方向に向かわざるを得ない。国民健康保険運営の広域化などの動きである。サービ

スの面でも、限られた資源を効果的に活用することや大都市では住民の広域的な移動に対応する必要がある、高い専門性が求められる医療や介護サービスは「広域化」に向かうこととなる。

一方、福祉や地域保健などの分野は、市町村をベースとして、「地域密着」を強めながら、高齢者や障害者、子育てとといったサービスの垣根を外した「包括化」の方向へ進み、「地域包括ケア」の中核となっていくことが想定される。このことは、次に述べる「つながりの場」の機能に近づくことを意味する。

第2の「つながりの場」に関わる地域組織としては、これまで述べてきた地域運営組織などが重要な役割を担うことが考えられる。こうした地域組織が担う役割は、地域によって多様性に富んだものとなる。従来のような地域コミュニティとしての活動(住民交流や地域環境の整備などが典型例)だけでなく、行政が担ってきた、まちづくりや地域課題の解決に積極的に取り組むケースや、さらに、高齢者の見守りや配食、移動支援、預かり保育などの日常生活支援サービス、地場製品の販売などに取り組むケースも増えてくるものと考えられる。この中には、社会的孤立のリスクを抱える人々を地域が受け止める「地域共生社会」の拠点としての機能も入ってくる。そして、こうしたサービスがすまいと一体化することにより、最終的には「まちづくり」へと進展していくことが期待される。

第3の医療や介護などの「サービスのエリア」に関しては、地域の医療や介護の事業者や地域資源の状況に左右される面が強いが、前に述べたように、「広域化」と「地域密着 + 包括化」の2つの方向にサービスが分化し、前者は専門人材を有する医療・介護事業者が担い、後者は、地域密着型の事業者や地域運営組織などが実施していく方向に進むことが想定される。

以上述べたことを社会保障の政策論から考えてみよう。

社会保障の観点から見れば、財政面とサービス面に関わる組織や圏域は、できる限り一致した方が効果的かつ効率的である。しかし、人口減少が進み、地域の多様化が進む状況下では、全国一律に枠をはめて適用するような対応では、地域にひずみが生じるだけでなく、社会保障自体も制度の安定性や効率性

を確保できなくなるおそれがある。

このため、社会保障における「広域化」と「地域密着 + 包括化」の両方向を追求する動きに対応して、社会保障を支える地域組織のあり方も切り換えていくことが求められる。目指すべき基本方向は、多様な地域組織が重層的に支えていく構造である。

市町村の現場を歩くと、「国はどんどん新しい政策や制度を打ち上げるが、それを受け止める市町村の方は人材や財源も少なくなっているので、大変だ」という声をよく聞く。今後の人口減少の進展を考えると、全くそのとおりで、早晩、市町村のみで全ての仕事に対応することは限界を迎える。

そうすると、人口減少時代には、前述した地域の3つの機能、すなわち「制度・政策の推進主体」と「つながりの場」「サービスのエリア」の機能を市町村だけでなく、多様な地域組織で分担することが重要となる。すでに、多くの市町村には様々な既存の組織が存在しているが、重要なのは、これまで市町村が担ってきた機能や権限を大幅に移管し、それぞれの地域組織が重要な機能を果たせるよう、「地域内分権」を進めていくことである。こうした「多様で、重層的な構造」によって、地域は、社会経済の変動に対して柔軟かつ効果的に対応していくことが可能となる。

ただし、ここで留意しなければならないのは、市町村をはじめとする地方自治体の役割は決して低下しないことである。むしろ、「広域化」と「地域密着 + 包括化」の両方の視点から、地域組織を含めた多種多様なプレーヤーを束ね、地域全体が機能的に動くようにしていく「地域マネジメント機能」を発揮することが求められる。

このため、国も、地方自治体が地域マネジメント機能を高めることを支援していく必要がある。1つは、「広域化」に関するもので、1つの地方自治体の区域を越えた広域にわたる各種データの収集・分析力の向上と、広域化された事務の効率的な執行が実現できる体制の整備を支援することである。

もう1つは、「地域密着 + 包括化」に関する支援策として、福祉、地域保健、すまいを含めた地域セーフティネットの整備に対して、「全世代型」の社会保障への転換の一環として、包括的な交付金のような形での財政支援措置を導

入ることが考えられる。市町村はこの交付金をベースに、地域コミュニティごとに多様性に富んだ事業の支援を行うことが可能となる。

(出典：山崎史郎『人口減少と社会保障』(中央公論新社，2017年))

[注]

- ・ 廃疾：不治の疾病。
- ・ 昭和の大合併：行政事務の能率的処理のために市町村の規模の合理化が必要とされたことをうけて1953年(昭和28年)以降に進められた市町村合併。これにより、1953年から1961年までに市町村数はほぼ3分の1に減少した。
- ・ 中山間地域：平野の周辺から山地に至る、平坦な耕地が少ない地域。
- ・ 社会福祉協議会：国・都道府県・市町村単位で組織され、地域住民の福祉増進をはかる民間組織。
- ・ NPO：Non-Profit Organization 又は Not-for-Profit Organization の略称で、様々な社会貢献活動を行い、団体の構成員に対し、収益を分配することを目的としない団体の総称。
- ・ 地域共生社会：制度・分野ごとの縦割りや「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えてつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会。

【2】 この本の問題関心からは、社会保障の持続可能性を支えるための市民的な基盤について、地域を軸にして再構築を図るという視点が重要です。そして、最近の政策動向によれば、障害者福祉、地域包括ケア、生活困窮者支援の分野を中心として、地域共生社会の構想の実現に向けた実践が進みつつあります。

金銭、現物、サービスといった従来型の給付に限定せず、相談支援を含めて、21世紀福祉社会における新たな社会保障制度を構築していく必要があるでしょう。社会保障を、「個人が人格的に自律した存在として主体的にみずからの生き方を追求していくことを可能にするための条件整備」のための制度と

とらえることは、貧困や(経済的)生活困窮といった結果(帰結)のみならず、人生のプロセスそのものに焦点をあて、個々人の生き方の選択の場面における実質的な機会平等をめざすものであるといえます。

(中略)

地域自治のあり方とも関連して、地域共生社会に向けた近時の政策は、相談支援に射程を拡げたものであることに加えて、公的支援のあり方を「縦割り」から「丸ごと」へと展開していく改革をめざすものとなっています。すなわち、「地域共生社会」を通じて、制度や分野ごとの「縦割り」や、「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体がかかわり、人と人、人と資源が、世代や分野を超えて「丸ごと」つながることで、住民1人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会をめざすものとされています。

こうした方向性は、従来、中央省庁を頂点にして地方自治体に至るまで、個々の社会保障や福祉サービスの提供場面で問題視されてきたタテ割り行政の弊害を打破する可能性のあるものとして、積極的に評価できます。なぜなら、国の制度や事業が硬直的なタテ割りのままでは、あらゆる人びとを対象とし、何でも「丸ごと」受けとめる包括的な相談支援体制を組むことは困難と思われるからです。ヒモづけされた補助金などの使い勝手の悪さについては、自治体の現場からも聞こえてきます。予算の適正な執行を求める会計監査との兼ね合いはあるにせよ、できるだけ柔軟な制度の運用や、包括的な補助金制度の創設が求められます。

(中略)

国が担うべき役割に関して、憲法 25 条 2 項がどのような規範を設定しているのかという問題とも関連して、相談支援を重要な構成要素とする地域共生社会の実現に際しては、国ではなく自治体単位での実施と、自治体内においてさらに細分化された地域ないし区域ごとの対応に依拠せざるを得ないことから、

自治体間、そして地域間の格差が不可避的に生じざるを得ないことにも留意する必要があります。タテ割り行政を排し、自治体の自由度を高めるほど、この点について真剣に向き合う必要性が高まります。

一般的に言えば、金銭、現物、サービスによる物質的な給付とは性格を異にする相談支援は、お互いに顔が見える地域コミュニティに近い単位での運営と実施に委ねることを通じて、よりよく機能するということができるでしょう。もちろん、事業実施の義務化、事業推進に向けた財政支援、事業運営ガイドラインの発出など、国による仕組みづくりの役割は、依然として重要です。こうした役割が、憲法 25 条 2 項の「社会福祉、社会保障」の向上・増進義務との関連で、国に対して規範的に求められると考えられます。

しかし、そのうえで生じる各自治体間の相談支援体制整備にかかる取り組み方の違いは、認めざるを得ないのではないのでしょうか。このことは、地域社会を支えていく責任がもっぱら行政にのみ存するのか、住民の主体性や自発性との兼ね合いで決まってくる面もあるのではないかと、といった問題ともかかわっています。

(中略)

2018 年生活困窮者自立支援法等改正の端緒となった、厚生労働省『「地域共生社会」の実現に向けて(当面の改革工程)」(2017 年 2 月)があります。それによれば、「地域共生社会」の実現が求められる背景として、対象者ごとに「縦割り」で整備された公的な支援制度のもとで、介護と育児に同時に直面する世帯(いわゆる「ダブルケア」)や、障害をもつ子と要介護の親のいる世帯への支援といった、対応が困難なケースが浮き彫りになっていること、そして精神疾患患者、がん患者、難病患者など、地域生活をおくるうえで、福祉分野のみならず保健医療や就労などの分野にまたがって支援を必要とする人が増えてきていることが指摘されています。

そのなかで、地域における多様な支援ニーズに的確に対応していくためには、公的な支援が、個人が抱える個別の課題に対応するだけでなく、個人や世

帯が抱えるさまざまな課題に包括的に対応していくこと、また地域の実情に応じて、高齢や障害といった分野をまたがって総合的に支援しやすくすることが必要になっているとし、これが、公的な支援のあり方を「縦割り」から「丸ごと」に転換する改革が必要な背景として挙げられています。

さらに、この文書では、「社会的孤立」の問題や、制度が対象としないような身近な生活課題(たとえば、ゴミ出し、買い物や通院のための移動)への支援の必要性の高まり、軽度の認知症や精神障害が疑われ、さまざまな問題を抱えていながら公的な支援制度の受給要件を満たさない「制度の狭間」の問題が、日常のさまざまな場面における「つながり」の弱まりを背景に、表面化していること。そして、そのなかにあって、つながりのある地域をつくる取り組みが、自分の暮らす地域をよりよくしたいという地域住民の主体性にもとづいて、「他人事」ではなく「我が事」としておこなわれてこそ、参加する人の暮らしの豊かさを高めることができ、地域社会にも豊かさを生み出すと述べられています。

「縦割り」によるバラバラの支援から、その人の抱える多様な生きづらさや困難をそのまま「丸ごと」受けとめて、包括的かつ継続的な支援へつなげるという方向性は、これからの相談支援のあり方として、おそらく違和感なく受け容れられるのではないのでしょうか。

私はこれまで、地域での生活困窮者支援や、より広範に及ぶ地域づくりに関連して、先進的な取り組みを展開している各地の団体などを訪問してきました。たとえば、寄り添い型の生活相談支援をベースにしながら、北海道釧路市では、漁網の整備作業(一般社団法人釧路社会的企業創造協議会)、宮城県石巻市では、牡蠣の養殖および出荷作業(公益財団法人共生地域創造財団)など、漁業の盛んな地にふさわしい中間的就労の事業が展開されています。

(中略)

この本では、社会保障の持続可能性を支える社会的な基盤を、地域社会へのアプローチによって再構築していく必要性を繰り返し述べてきました。しか

し、「言うは易し、おこなうは難し」のたとえ通り、その実践は簡単なことではありません。地域の再構築を通じて、「支えられる」側が「支える」側にもなり得るという意味での相互循環的な社会が、めざすべき方向性であることには疑いを入れないとしても、そうした循環は一朝一夕に生まれるものではないということも確かです。

まず、地域づくりは支援者による一時的な営みによって成就するものではないということです。地域づくりを長年にわたって実践してきたコミュニティ・ソーシャルワーカー(CSW)の勝部麗子氏(豊中市社会福祉協議会)の言葉を借りると、地域を絶えず「耕し続ける」継続的な営みが必要です。このことは、とりわけ地縁が希薄な都市部に当てはまることかもしれません。

地域づくりを見すえた支援は、社会福祉協議会やNPOなどの民間団体による場合も多いでしょうが、決してそれらに限られるものではありません。市民生活相談課の総合相談窓口で、消費生活相談や市民相談、税務相談などを含むあらゆる相談を受けとめ、市役所内外の関連事業へとつないでいく滋賀県野洲市のように、行政が積極的にコーディネーター役を務める地方自治体もあります。野洲市(人口約5万1000人)は、小規模自治体におけるひとつのモデルケースといえるでしょう。

地域を「耕し続ける」ためには、公私を問わず、相当程度の期間にわたって、先導的に道を切り拓いていく力量をもつ人材がいる地域が、相対的な優位性をもつことを否定できません。そうした面では、相談支援体制の整備を金銭、現物、サービスといった実体的な給付とは異なる手続的保障の一環としてとらえ、国には一定の体制整備義務が課されるとしても、実際には、相談支援体制の整備にあたる行政職員の意識の違いや、支援に従事する専門職の人材確保いかんによって、自治体や地域ごとに一定の格差が生じることは、当面免れることができないと思われます。この点をどう克服していくかは、今後の課題です。

ただし、地域づくりの担い手は、行政や専門職に限られるものでもありません。本来的には住民自身でもあるはずです。

東日本大震災の復興過程にある宮城県石巻市には、5つの復興団地を中心に

支援している団体(一般社団法人石巻じちれん)があります。その取りまとめを担っているのが増田敬氏です。増田氏は、仮設住宅に居住していたときから住環境改善などに率先して取り組み、復興住宅に移ってからも自主的な見守りの活動を続けてきました。

(中略)

増田氏のような強力なリーダーのいる自治組織の存在は、自助的で互助的な地域づくりにとってきわめて重要です。ただし、こうした場合でもなお、行政や専門職支援者の役割がなくなるわけではありません。自助的な自治組織をサポートし、いわば支援者のバックアップ(支援)という間接的な立場からかわることも、重要な役割です。こうしたサポートのなかには、財政的なものも含まれます。

ここで微妙な問題をはらんでいるのが、状況によっては、公的ないし社会的な支援があまりに潤沢になされることで、被支援者(住民側)の自発性や自律性がいつまでも発揮されず、むしろ依存性が強まっていく事態になりかねないということです。そうした環境下では、住民側の自発的かつ主体的な取り組みが育つことはむずかしいと言えます。

一方で、地域を「耕し続ける」努力を怠らず、他方で、地域で人と人がつながり、新たなネットワークを築いていこうとする「住民力」の向上を図っていくための自発性や自律性の涵養かんようをどう図っていくか、それぞれの地域での悩みどころであるかもしれません。このことは、生活上の困難を抱えた個人(あるいは家族)としての被支援者と支援者との個別的な関係性においても、程度の差こそあれ、留意される必要があります。

(中略)

この本で論じてきたように、相談支援をひとつの核とした地域共生社会に向けた取り組みは、社会保障の歴史的な発展過程の延長線上に、いわば必然的に

位置づけられるものです。このことを通じて、社会保障の重要な基盤となる地域の再構築につながることを期待されます。

ただし、そうした社会保障や社会福祉の取り組みだけで、本来の意味での「地域社会」の再生をなし遂げるのがむずかしいこともまた、認めなければなりません。産業振興による雇用創出、住宅整備、文化振興、そして学校教育のみならず、社会教育・福祉教育などを含む広義の「教育」などとの関連も考慮に入れた「まちづくり」の構想も必要です。相談支援の充実による地域の再生の重要性をどんなに強調しても、全体としてのまちづくりの発想がなければ、長期的な地域の持続可能性を維持していくのは困難です。このことは、福島第1原発事故で全町避難を余儀なくされた自治体の住民帰還をめぐる地域コミュニティの再構築をめぐる過程を垣間見るなかで、痛切に感じざるを得ません。

その意味では、社会保障や社会福祉の枠組みを超えた幅広い行政領域にわたる対応が不可欠となります。省庁ごとのタテ割りになっている国よりも、住民に近いところで生活そのものを支える基礎自治体(市町村)でこそ、そうした総合的な取り組みに向けた柔軟な発想が期待されるといえるでしょう。

「地域」のあり方を論じるにあたっては、全国一律の「地域」ではなく、都市部と地方部(とりわけ過疎地域)を意識的にわけた議論が必要です。地方においては、人的資源の絶対的限界という深刻な課題に直面せざるを得ない一方、相対的に「人の顔がみえる」コミュニティであるというメリットもないわけではありません。他方、都市部では、若者も含めた人的資源へのアクセスが比較的容易である一方、定常的かつ安定的なコミュニティを維持、確保するのが相対的にむずかしいかもしれません。全国一律に政策の「網」をかぶせるのではなく、地域の特性に応じたきめ細かな対策を講じること、そして、地域の創意工夫に向けた自助努力をできる限り尊重し、支援することが、地域包括ケアや地域共生社会などを含めた政策展開の場面において、国などの政策立案者に求められる視点であるということを、強調しておきたいと思います。

「まちづくり」に関しての基礎自治体への期待とも関連して、「制度」をつくる側には、制度の向こうにあって、現場で人と人がつながろうとするベクトル

(すなわち地域をつくろうとする力)を遮断せず、否むしろ積極的に促進するよ
うな創造(想像)力をもっていてほしいと、切に望みます。

(出典：菊池馨実『社会保障再考〈地域〉で支える』(岩波書店，2019年))

〔注〕

- ・相談支援：さまざまな生活上の困難を抱えた者からの相談をうけとめ、こ
れに応じた支援を行うこと。金銭，現物，サービスの給付による支援
が対象者に一定のものを与えるという結果を重視するものであるのに
対し，対象者に寄り添い継続的にかかわりをもつという過程を重視す
るものであるという特徴を有する。
- ・ヒモづけされた補助金：用途が定められている補助金。
- ・憲法 25 条：1 項 すべて国民は，健康で文化的な最低限度の生活を営む
権利を有する。
2 項 国は，すべての生活部面について，社会福祉，社会保
障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。
- ・中間的就労：すぐに一般企業等で働くことが難しい人を対象に，訓練とし
て，就労体験や，支援付きの雇用を提供する事業。

【3】

著作権保護の観点から，
問題は掲載していません。

著作権保護の観点から、
問題は掲載していません。

著作権保護の観点から、 問題は掲載していません。

(出典：小磯修二『地方の論理』(岩波書店，2020年))

[注]

- ・三位一体改革：国庫補助負担金改革・税源移譲・地方交付税の見直しの3つを一体として進めること。こうした改革を通じて，地方の一般財源の割合の引上げ，地方税の充実，交付税への依存の引下げ，効率的で小さな政府の実現が期待されていた。
- ・ハローワーク：公共職業安定所の愛称。民間の職業紹介事業等では就職に結びつけることが難しい就職困難者や人手不足の中小零細企業に対して，さまざまなサービスを無償で提供する，国が運営する総合的雇用サービス機関。
- ・構造改革特区制度：地方公共団体や民間事業者の自発的な立案により，地域の特性に応じた規制の特例を導入する特定の区域を設け，地域経済の活性化を図ることを目的とする制度。
- ・社会福祉法人：特別養護老人ホームの経営や保育所の経営のような社会福祉事業を行うことを目的として，社会福祉法の規定に基づき設立される法人。