

発行にあたって

『まちと暮らし研究』第9号をお届けします。今号のテーマは地域福祉です。改めていうまでもなく、これから超高齢社会を迎える私たちにとって、社会に参加しながら生きていく暮らしを確保するために、それを支える地域の仕組みをつくりだすことが喫緊の課題となっています。高齢者ばかりではありません。子育てにいそしむ男女、さまざまな「生きづらさ」を抱えながら暮らす人びと、そして子どもたちにとっても、暮らしを支える地域の仕組みが求められています。

地域福祉といえば、その推進主体として、真っ先にあげられるのが地域の社会福祉協議会（社協）です。ところが、今号の寄稿のいくつかでも触れられているように、地域の社協はその存在は知られていても、何をしている団体なのか——一般の市民には知られていないのが実情です。私自身も、かつて東京都社会福祉協議会の評議員を仰せつかったことがありますが、地域の社協の実態についてよく理解できていなかったように思います。

生活協同組合でも、国際協同組合同盟（ICA）の協同組合原則で「コミュニティへの関与」が掲げられ、生協法も地域への関与にかかわる組合員以外の利用を認めるに至っています。介護事業に多くの生協が取り組んでいます。事業としての福祉と活動としての福祉をうまくつなげて、面としての地域の福祉に取り組んでいくことが課題となっているところです。そのためにも、地域福祉の専門組織としての地域の社協をよく理解することが必要です。

今号の特集にあたっては、安藤雄太理事に企画から取材まで、全面的な協力をいただきました。感謝申し上げる次第です。また、巻頭にはニューヨーク市でホームレスの居住支援に携わっているロザンヌ・ハガティさんの講演を掲載しました。第7号に掲載した山谷「ふるさとの会」などの活動とあわせてご検討いただけたらと思います。

名和 三次保
財団法人 地域生活研究所理事長

まち暮らし研究

社会福祉協議会と地域福祉

no.9 2010.6

目次

発行にあたって		1
地域福祉と社会保障	青山 侑	4
アメリカにおける社会的企業の創設と成長	ロザンヌ・ハガティ	6
顔が見えるつながりで孤立した人をなくしていきたい —荒川区社協の活動から	鈴木 訪子	18
現代の生活課題と地域福祉活動	和田 敏明	25
社会福祉協議会に期待される役割と機能	原田 正樹	33
住民主体の社会福祉協議会とは何か——全国社協基本要項と山形会議を中心に 渡部 剛士さんに聞く	聞き手 安藤 雄太	40





社協ルネッサンス		
—わがまち社協へのラブレター	宮川 齊	48

市民福祉と地域の社会福祉協議会		
—よこすかボランティアセンターの活動から	平野 友康	53

明治大学リバティーアカデミー 市民のためのまちづくり講座		
市民活動とまちづくり	保井 美樹	62
地域計画とまちづくり	大西 隆	70

東京の自治探訪⑧		
まぼろしの「東京都構想」	林 和孝	78

2008 年度地域生活研究所一般研究助成 助成論文概要		85
------------------------------------	--	----



地域福祉と社会保障

青山 侑*

現金給付など諸手当については国が担当し、具体的な介護サービス等福祉の実施については自治体に委ねるという考え方がある。

この考え方には一理ある。高齢者・乳幼児その他、介護や福祉サービスを必要とする人たちの状況は地域によって大いに異なるし、サービスの人材等資源も地域に存在するからである。

地域福祉という概念には、そういう思想が根底にあると考えていだろう。地域に根ざす社会福祉協議会には、地域福祉の中核あるいはセンター的役割を担うことも期待されている。

ここで、なぜセンター的役割というかということ、地域の社会福祉協議会の受け持つエリアは自治体単位であり、かなり広いのが一般的だ。地域福祉という場合の「地域」は、せいぜい徒歩圏くらいの地域をイメージする場合が多いから、それぞれの地域で担っている地域福祉サービスについて、地域の社会福祉協議会が支援や助言をする、あるいはコーディネートする役割が期待される。

近年、人為的に自治体合併が促進され、「地域」概念とはほど遠い大規模自治体が増え、自治体ごとに設置される社会福祉協議会が地域ごとに事務所をもつようなケースも多い。それでも徒歩圏という地域イメージとは遠いのが現実で、地域の具体的な福祉サービスは、社会福祉協議会のエリアよりさらに小さな地域できめ細かく行われることが必要となる。そこで社会福祉協議会にコーディネーターとしての役割が期待されることになる。

* あおやま やすし 明治大学大学院教授、作家、元東京都副知事、当研究所顧問。

いまの日本では、ボランティア活動が盛んになった。ことさらにボランティア活動と言わなくとも、地域における福祉・環境・まちづくり・防犯・防災などの活動を市民が担う場面を多く見るようになった。各種の市民活動に参加する意志をもつ人は相当数、存在すると考えていいだろう。

しかし、ボランティアはあくまでもボランティアで、本業の傍らというケースが多い。常時、ボランティア活動に従事できる人は少ない。入れ代わり、立ち代わり、いろいろな人が従事する。そこで、社会福祉協議会にコーディネーター的役割が求められる。

本来は、日本の社会において、行政でも市場経済でもない、社会的企業がもっとシェア拡大してこの分野が専門家的職業として成立し、いろいろな人が社会的企業に入ってくるといいのだが、現状ではなかなかそうはいかない。日本で社会的企業の代表的存在といえば社会福祉法人と生活協同組合が代表的存在であり、これは世界に誇る仕組みであるが、もっとも多様な社会的企業が育つのが望ましい。

仮に日本で多様な社会的企業が育っても、ボランティア活動に負う部分は残る。そのボランティア活動については、数十年も前から社会福祉協議会は取り組んできた。いわば、地域におけるボランティア活動の道を地域の社会福祉協議会が切り拓いてきたといってもいいくらいである。このような先駆的役割が、社会福祉協議会に期待される。

以上、センター的役割、コーディネーターとしての役割、先駆的役割を社会福祉協議会が果たしたとして、そして地域における社会的企業がさらに発達しても、福祉の基本的な部分で行政が担う部分はたくさんある。まず社会保障はきちんと確保されなければならない。そして地域福祉についても、施設の建設など基盤整備は自治体に負う部分が大きい。

冒頭の、社会保障は国、地域福祉は自治体と地域が担う、という考え方に立った場合も、地域福祉に費やす財源を十分に自治体と地域に回さないと、地域福祉はうまく回らない。国政に従事する人たちは、このことを忘れてはならない。

ロザンヌ・ハガティ

アメリカにおける社会的企業の創設と成長

——コモン・グラウンド・コミュニティの経験から



地域生活研究所では、2010年1月16日、ニューヨークでホームレス問題の解決に向けて活動している非営利団体、コモン・グラウンド・コミュニティの創設者であり理事長である、ロザンヌ・ハガティさんの講演会を、明治大学大学院都市政策フォーラム、ジャパン・ソサエティーとの共催で開催した。以下に、当研究所顧問でもある青山侑明治大学大学院教授との対話形式で進められた講演会の模様を採録する。

ロザンヌ・ハガティさん

青山：今日の主題は「アメリカにおける社会的企業の創設と成長 コモン・グラウンド・コミュニティの経験から」です。この団体は20年前にロザンヌ・ハガティさんが創設し、現在も最高責任者として経営なさっています。主として低所得者やホームレス、障害を持った人々のためのサービスをする。ホテルやアパートといった、住まいを提供することを基本とし、彼らの生活のためのケアをする。そういう社会的企業がコモン・グラウンド・コミュニティです。現在は年間の事業

費が約 45 億円、常勤スタッフが 300 人という、社会的企業を一人で立ち上げここまで育てました。20 年間運営してきた経験から、社会的企業について語っていただこうというのが目的です。

低所得者やホームレスを対象とした住まいの提供が基本ですが、これは実は、日本で問題になっている貧困問題に対する対策のあり方に、大きくかかわってくる問題だと思います。派遣労働者で失業した人たちに対し、生活保護を積極的に与えればそれで事足りるという風潮が日本にはあります。しかし、失業者に生活保護を給付しても、それで問題が解決するわけでは全くありません。ホームレスや低所得者の住まいの問題を考えていただく契機になればと考えます。これが一点です。

もう一点は、世の中には市場経済で成り立っている部分と税による行政で成り立っている部分、もう一つその間に、市民による地域活動あるいは社会活動による、行政でもない市場経済でもないという部分があります。これは、日本でもヨーロッパでもアメリカでも、かなり長い間、そういう市民活動——今は社会的企業と言う場合が多いのですが、これが社会の中でもっとシェアを拡大していくはずであるということが言われています。その社会的企業に関する書物はたくさんあるし、論文もたくさんあるし、言っている人はたくさんいるのですが、実際にはヨーロッパでもアメリカでも日本でもなかなかそうはなっていません。それが現実です。アメリカでも、財団は発達しているし、これは相当なシェアを占めていますが、実際に社会的企業で定着しているものはなかなかありません。そういう中で、コモン・グラウンドの場合は 20 年間の実績があります。社会的企業の現実についてお話しさせていただきます。

「安定した住居」という問題

青山：最初にロザンヌさんから、コモン・グラウンドを立ち上げる前、

何を考え、どういう人生の歩みをし、どういう仕事をしていたか。それについてまずお聞きしたいと思います。

ハガティ：このような機会を与えてくださったことに、まず感謝申し上げます。大学を卒業後、弁護士になろうと想っていてロースクールに行こうと考えていました。ただ、ロースクールに行く前に何らかの社会的な活動に参画しようと考えていました。

大学卒業後、若年の家出人やホームレスへの支援をするボランティア組織に常勤で所属し、活動を行うことにしました。そこでは、家族と離れてしまったり、家出をしてしまったり、もしくは家庭で何らかの問題を抱えていて、自分で生きているという若者が多くいました。

そこで何が起こっていたのか。シェルターのようなものを提供していたのですが、若者はシェルターを出ていっても、数週間するとまた戻ってきてしまう。シェルターを提供したとしても、それが根本的な解決に至っていないということが問題でした。

若者たちを助けるために何をすればいいのか、自問したりいろいろ考えたりしました。彼らは多くの問題を抱えています。例えば教育。学校も続けなくてはならないし、仕事も探さなければならない。多くの人たちは健康の問題も抱えていました。いろいろ考えたとき、一番大切な問題は、安定した場所、家が必要なのではないか。安定した住居を提供しなければ、ほかの問題も解決できないのではないかと考えるようになりました。そこで、シェルターのようなものではなく、より定住できるような家を提供するようなプログラムを提供しているところと関係を持つようになりました。

比較的価格の安い賃料で、低所得者もしくはお金がない人たちが住めるような住宅を提供する、アフォーダブル・ハウジング（手ごろな価格の住宅提供）の事業に関係するようになりました。そこではコミュニティの形成の仕方、管理の仕方、もしくはアフォーダブル・ハウジングのデザイン、どこから資金調達をするかとか、さまざまなことを



講演風景

しました。

このボランティア活動には非常に魅力を感じ、やりがいを感じていました。これを継続する中で、ロースクールに行こうという考えを変え、この問題をより極めたいということで不動産開発の修士課程に進むことにしました。そこでより専門的な、例えばファイナンスの仕方などについて学んでいこうと考えました。

青山：アフォーダブル・ハウジングの住宅プロジェクトの仕事について、その背景などを少し詳しく教えてください。

ハガティ：私がこういう問題にかかわるようになったときのニューヨークでは、ホームレスの問題は非常に深刻で、ホームレスの数はふえていました。しかし一方で、この問題をどう解決すればいいか、答えを持っている人は少なかった。私が考えたことは、単なるさまざまな生活支援をするだけではなく、住宅問題と彼ら自身の問題をあわせた形でのサポートを提供しなくてはならないだろうということです。

例えばホームレスは特に、ホームレスであると同時に精神的もしくは身体的な障害を抱えている、もしくは仕事などで問題を抱えている人がいる。そういう問題をあわせた形でサポートすることが必要なのではないかと考えました。

荒れ果てたホテルがきっかけ

青山：そして8年くらいその仕事をされたあと、1990年に、コモン・グラウンドを立ち上げられています。話がいきなり核心に入りますが、コモン・グラウンドを立ち上げたときの話をしていただきたいと思います。

ハガティ：1990年くらいの話ですが、当時、ニューヨークではホームレスが増加傾向にあったというのが一つ問題にありました。もう一つは、人が住まなくなってしまった家、放置されてしまった家も一方では大量に出ているという問題がありました。家に住めない人がいる一方で、だれも住まない家、建物がふえているという状況がありました。

私がなぜコモン・グラウンドを立ち上げようと思うようになったかということですが、ホームレスが増加している中で、ニューヨークのマンハッタンの中心地、タイムズ・スクエアで大きなホテルが倒産しました。そのままそれが放置されているという状況が起きました。その中にはそのまま住み着いている人もたくさんいるし、そこで犯罪も起こっている。メンテナンスがされないので、建物自体がどんどん荒れ果てていく。町の中心でそういうことが起こっているというので、非常に大きな問題にはなったのですが、それに対する明確な対応策をだれも考え出せていないという状況がありました。

そのとき私が思ったのは、この朽ち果ててしまったホテルを修繕してきちんとした建物にし、しかもそこで適切なサポートも同時に提供したら、これはホームレスにとってすばらしい資産になるであろう。そう確信しました。

そこで、こういうふうにしてはどうかと、ニューヨーク市の当局者

や不動産を所有している資産家もしくは会社、荒れ果てたホテルの近隣に不動産を持っている人々に対して、アイデアを提言しました。

また、この問題をどうしたら解決できるかという計画を立て、それに対する資金調達のプロプログラムについても考えました。資金計画もセットにして、既存の活動をしている NPO にも提案していきました。

それまでに住宅供給やホームレスの対策をしていた NPO など、多くの NPO にも提案したのですが、結果は残念なものでした。多くの人たちは、「いいかもね」とか「ちょっと難しいかもね」という反応で、結局のところ、このリスクをとりたがらなかった。大型のホテルを改修するという、あまりにも野心的であるということで、私のアイデアに乗って実際に参画してくれる団体はありませんでした。

ニューヨークでは、放置されてしまった建物、住居がたくさんふえている。一方でホームレスが増加している。この問題の解決は、非常に重要なことであると思いました。タイムズ・スクエアのホテルは、ある意味、象徴的なものでした。そこで、もしだれもこのプロジェクトをやらないのであれば、今までやってきたことをすべてやめて、自分でやろうと考えました。

コモン・グラウンドの組織を立ち上げた以外には、長期的な展望に立つ何かをしていたというわけではありません。本当に反射的にやってしまいました。とにかくこの問題は重要だ。ほかのだれかがやらないのであれば、自分がやろうと考えたわけです。



タイムズスクウェアの施設
全景

コモン・グラウンドの立ち上げ

青山：自分がやるのが最適だと考えたのは、非常に正しかったと私は思

います。結果的に20年間この事業が定着しているのだから、正しかったわけです。ただこの時点では、その事業についてのノウハウや経験、確信は持っていたても、組織を全く持っていなかったし、資金を個人としては全く持っていなかった。タイムズ・スクエアは、日本で言えば銀座4丁目と歌舞伎町とをあわせたようなところですよ。その後、タイムズ・スクエアは、町の人たちの努力でいわゆるピンクゾーンがなくなりました。もちろん、コモン・グラウンドもそのために功績があったわけです。

そのとき、自分がやるということになっても資金は何もなかったのではないかと思います。その資金をどうやって用意したのか。それについての話を伺います。

ハガティ：この事業を始めたときは、さまざまな状況があわさっていました。だからこそ、今やらなければいけないと思いました。一つには、ホームレスの問題がニューヨークでは非常に深刻でした。そのために、市は、ホームレス問題に対してNPOにお金を貸し付けるというローンプログラムを提供し始めました。とにかくホームレス問題は深刻でしたので、市当局としても何かしなければならぬ、非常に切迫した状況でした。

NPOに貸し出すための資金として、9,000万ドルを用意していました。一方で当時、タイムズ・スクエアのホテルは、2,900万ドルの価格でした。すべてニューヨーク市から借りられるかどうかは別として、お金はありました。資金調達の一部でもあれ、そのめどが付くということであれば、そのプロジェクトはそこに可能性があったわけです。

青山：荒れ果てたホテルを入手し、修復し、家具等を設備し、低所得者やホームレスがそこに住んで生活し、働ける人は働いてもらう。建物を取得して改修するためにかかった費用は3,600万ドル、と聞いていますが…。

ハガティ：ホテルの取得、改修や新たな家具の購入等、全体を含めると

3,600万ドルかかりました。この3,600万ドルの経費は、市からの借り入れ以外では、当時、アフォーダブル・ハウス、低価格の住宅を提供するためのプログラムに民間の会社が投資すると、会社は税制上の優遇策を得られ



タイムズスクエア施設のダイニングルーム前のフロア

ました。優遇策を得たい会社が、我々のプロジェクトに投資してくれるということで、3,600万ドルを調達することができました。

青山：そのときのコモン・グラウンドのスタッフは、まだ数名だったのでしょうか？

ハガティ：立ち上げと同時に理事会を構成しなければいけないので、私の友人や知り合いに理事になってもらいました。立ち上げの日は、コモン・グラウンド自体は私一人でした。ただしホテルを取得したので、メンテナンスの人やメイド、そのホテルで働いていた人18人がスタッフになりました。その日をもって我々（we）になったわけです。それまでは私一人で活動していました。

青山：このときのニューヨークは、とにかく世界にニューヨークのホームレスと言って発信されるような状況でした。ニューヨーク市自身が改善するということで、そのための巨額の資金を用意していたという、たまたまタイミングが合ったということもあったと思います。それからもう一つは、そのころタイムズ・スクエアが荒れていた。ホームレスが住み着いて荒れた状況だったし、歴史的建造物だけれども持ち主も破産状態だった。そういう意味では、アイデアも物すごくよかったけれども、タイミングとして非常に合ったということもあったと思

ます。その点はいかがでしょうか？

ハガティ：タイミングが非常に重要だということは、常に信じています。タイムズ・スクエアのホテルを取得して事業を始めた後、ニューヨークにおけるほかの同様のビルを取得し、同じようなサービス提供を行っています。どこでもやはりタイミングは非常に重要であったと思います。そしてまた、NPOとして資産を運用できるような状態、もしくはさまざまな資金調達ができるような状況にあったということも、非常に重要だったと思います。さまざまな複雑な制度を運用できる、もしくは対応できるような状況にあったということも非常に重要だったと思います。

ホームレス対策の「コスト」とは何か

青山：タイミングも非常によかった。つまり社会にニーズがあったところで、このコモン・グラウンドを立ち上げた。そのときにもう一つ、ロザンヌさんの提案に非常に説得力を持たせたものがあります。ホームレス対策ではシェルターをつくるのが常道だと世間では誤解されていますし、そのころのニューヨーク市はそうだったわけです。つまり、3カ月限りとか6カ月限りで住居と3食を与える。その間に職を探して自立してくださいという、日本で言う自立支援センターシステムです。これをやっても結局、ホームレスは3カ月か6カ月そのシェルターで体を休めて、元気を出してまたホームレス生活に戻ろうということで、路上に戻るのが普通です。そういう意味では、コストはほとんどむだ遣いしているという結果になります。

そうではなくて、きちんとお金をかけて定住してもらおう。その中で落ち着いて生活をしてもらって、仕事に戻ってもらおう。労働市場に戻ってもらおうことが、本当の自立です。結局、その方がコストも安く済む。それがコモン・グラウンドのホームページの年次報告書に載っています。この辺について、具体的に説明していただければと思います。

ハガティ：コストの話をお聞きいただきました。ホームレスに対して何もサポートしないのがお金がかからないかと言うと、そうではありません。例えば路上で生活しているホームレスがいたとします。その人が健康をくずした場合、病院に収容される。その医療費がまずかかります。ほかには、多くの方が道に寝ていたら、その人たちに尋問したり、さまざまな問題を解決するために警察官も定期的に動員されます。また、路上に人が住んでいれば、歩道が汚れるので清掃もしなければなりません。そういうようなさまざまなコストがかかります。

多くの自治体では、ホームレス対策として直接的なサポート以外にどれくらいの費用がかかっているのか、計算し始めました。そこでわかったことは、人々が絶望的な環境に置かれている状態の方が、ある程度安定した賃貸住宅を提供するより、より多くのコストがかかっているということです。一度ホームレスに安定した住宅を提供すれば、その人たちは自立的に生活を始めます。病気になればすぐに病院に行き、健康を回復して仕事に戻れます。

我々は、こういうさまざまな情報もしくはコスト費用の計算を集め、それを地域の政治家に訴えかけました。その結果として政治家たちは、こういう対策をしないと云えるほど裕福ではない、安定的な賃貸住宅を提供した方が安上がりであればそれをしなくてはならないと態度を変えるに至りました。

青山：皆さんに紹介しておく、コモン・グラウンドによると、何カ月か単なるベッドと食事を提供して形ばかりの就業指導をするようなシェルターの場合、1ベッド当たり年間2万3,000ドル、刑務所の場合は3万8,000ドル、精神病院が11万5,000ドルかかる。一般病院の場合は1日入院すると1,000ドルかかる。これに対して、コモン・グラウンド方式——コモン・グラウンドとして事業をし、働いた人からは得た収入のうち30%を家賃として払ってもらうという方式の場合、1ベッド当たり年間経費としては1万5,000ドルである。コモン・グ

ラウンドは20年間この方式でやっていますから、結果としては最もコストが安くなる。ホームページからはそう読み取れますが、ロザンヌさん、いかがでしょうか。

ハガティ：ホームレスに支援するための住居が、どうコミュニティもしくは社会の役に立っているのかについても触れさせていただきます。

例えば我々のようなサポータティブハウスがある地域は、近隣より不動産の価値が約4%上昇している。そういうものがない地域に比べて4%高いという調査の結果が出ています。また、サポータティブハウスができるのでホームレスが減ると、近隣地区のビジネスの環境、経済の環境が上がる。行き倒れになる人がいないということで、社会全体の医療費が少なくなる。景観が改善され、今までホームレスが外に住んでいることによって行われていたサービスコストもかからなくなる。

一方で、我々の施設を建築するための仕事、もしくはメンテナンスの職員、サービス提供など、新たな雇用の創出もできる。青山先生から具体的な数字を、これは直接的な経済効果という点で、比較的lowでできるということを御指摘いただきました。ほかに、間接的にもさまざまな点でコスト圧縮ができるということも追加して触れておきます。

本当の自立を促すために

青山：そこで今度は、コモン・グラウンドのタイムズ・スクエアだけで652室があるわけですが、そこに住んでもらった人の雇用をどう拡大していったのか、その話題に移りたいと思います。人はやはり働いて収入を得るのが幸せです。それには雇用を創出していかなければなりません。

そこで、実際にコモン・グラウンドで、住んでいる人たちに対してどのように雇用を創出していったのか。アイスクリーム屋さんをつ

くったとか、そういう話が断片的に日本では紹介されていますが、いかがでしょうか。

ハガティ：我々の事業の哲学の一つとしては、新たな仕事を我々の事業の関連で生み出せるのであれば、その仕事をテナントの人たちに供給しよう。それによってコミュニティ全体の経済的な活動も盛り上げていこう。それが一つ。我々のタイムズ・スクエア・ホテルには商業スペースが1階等にありますが。そこの商業スペースを貸し出し、例えばアイスクリーム屋さんに入ってもらい、スターバックスに入ってもらい、もしくはほかの食品関係の店に入ってもらい。新規に開店した場所には、我々のテナントの人を雇用してもらい。そういうことを行っています。

ほかには、建物の中にはイベントに使えるスペースがあるので、そこを貸し出したり、またはマーケットのようなものを建物の中でやってもらい。そういうことでさまざまな商業的な活動を実施し、アパートに住んでいる居住者にそこで働いてもらいということを行っています。

ほかにもさまざまな建物を持っているので、その建物のメンテナンスをするための会社を別に立ち上げました。清掃やメンテナンスのための職員も、アパートに住んでいる人たちになってもらっています。

最近では、路上にいる人たちにさまざまな手を差しのべる、直接その人たちに手を差しのべるための部門も立ち上げました。そこにおいても、アパートに住んでいる人たちにスタッフとして参加してもらっています。新たな仕事ができたらそれをテナントの人たちに提供し、その人たちがまた別の形でお金を使うという、経済のサイクルをつくり出していきたいというのが我々の哲学の一つです。

青山：わかりました。今後もコモン・グラウンドの活動に注目していきたいと思います。本日はありがとうございました。

(写真：富田浩二ほか)

顔が見えるつながりで 孤立した人をなくしていきたい

—荒川区社協の活動から

鈴木 訪子*

誰もが、住みなれた街でいつまでも元気で幸せに暮らしたいと願っている。自分達の住んでいる街が暮らしよいと実感できるように必要なのは、行政の施策はもちろんであるが、防犯などの安全性、生活の利便性、そして忘れてはならないのが、地域の人と人との心地よいつながりである。

「困った時に気付いてくれる人がいる」「気にかけてくれる人がいる」。そんなつながりは、制度や施策のように形となって見えるものではなく、空気のように見えないけれど、暮らしの中ではなくてはならないものである。そんな地域の様々なつながりをつくるサポートをするのが、社会福祉協議会の役割のひとつである。

社会福祉協議会は、全国各地の市区町村に設置されており、高齢者や障がいのある人々が地域で暮らし続けるための在宅福祉サービスをはじめ、子どもから高齢者、障がいのある人ない人すべての人々に関わる地域福祉やボランティア活動事業等に、地域住民やボランティアや福祉NPO、町会・自治会、民生委員・児童委員、福祉・保健などの関係機関及び団体、教育・行政機関などと共に取り組んでいる、民間の社会福祉法人である。

ここでは、荒川区社会福祉協議会（以下 社協）が、地域住民と共に

* すずき ことこ 荒川区社会福祉協議会在宅福祉サービス係総括係長。おもちゃの図書館全国連絡会事務局長。

様々な団体・機関の人々とネットワークをつくり取り組んでいる活動を中心に報告したい。

変わりゆく荒川区

荒川区は、東京都の再開発地域に高層マンションができて子育て世代が転入したため、人口が増加し 20 万人を超えた。しかし、65 歳以上の人口が 22.8% で高齢化率は 23 区で 3 位となり、少子高齢化が進んでいる。面積は 10.20km²。自転車で 40 分もあれば区内を移動できるほどで、高齢者も障がいのある方々も乗りやすいバリアフリーの都電をはじめ、交通機関も便利である。

行政は、「幸福実感都市あらかわ」の実現をスローガンに、高齢者の健康づくり、子育て支援等、様々な先進的取り組みを行っており、毎年日経 BP 社等で行われる全国自治体ランキングでは、行政サービス部門でトップクラスにランクされることが多い。情報化分野や教育分野で全国 1 位、子育て環境分野でも全国 2 位になっている。

身近に下町人情の残る商店街もあり、いつも人々が行きかう街である。しかし、隣近所の暮らしが互に見える昔のような近所付き合いが、個人のプライバシーを守る住宅環境や生活様式の変化などにより、希薄になりつつあることも現実である。

顔が見えるつながりを

— 「ふれあい粋・活サロン」から小地域福祉活動へ

平成 15 (2003) 年度、再開発が進む汐入地区で、「ふれあい粋・活 (いきいき) サロン」活動をスタートさせた。

再開発前の汐入地区は、荒川区の中でも鍵をかけずに外出しても大丈夫というほどの、ご近所同士のつながりが強い地域であった。しかし、再開発により高層住宅となったことで、ご近所同士が気軽にお付き合いできる環境ではなくなった。民生委員さんからは、ひとり暮らしの高齢者のお宅を訪問する時にも、「事前に電話をしなければ鍵をかけていて開けてくれない」など、日々の見守り活動の難しさが指摘されている。

そこで、汐入町会、民生委員児童委員協議会、ベルポート汐入商店街、介護支援センター（現・地域包括支援センター）と社協がネットワークをつくり、「ふれあい絆・活サロン」活動を実施することにした。

商店街には、ちょうど新しくショッピングモールがつけられ、空き店舗があった。その場所を提供してもらい、またサロンでのお茶菓子の提供も申し出ていただいた。民生委員・児童委員は、担当するひとり暮らしの高齢者の方々のサロンへのお誘いと、当日の相談を担当する。町会婦人部は、地域の高齢者の方々への町会掲示板等による周知と声かけ、当日のお茶などのお世話を担当。地域包括支援センターは、孤立しがち



荒川区社会福祉協議会はネットワークを支えます。

な高齢者への声かけ、相談を担当。社協は、みんなのネットワークのコーディネートを担当。という具合に、役割分担をしてスタートした。

毎月1回第2水曜日1時間だけのサロンである。担い手となるメンバーは、日頃から忙しく活動を担っている人ばかりである。長く継続するために無理がないように、準備・片付けを含めて3時間以内でできるように配慮した。現在は、上述に加え南千住警察署も参加している。生活に役立つ情報が手に入り、地域の方々と知り合い、関わりができるため、毎月実施することで、高齢者にとって、孤立・閉じこもりの予防、生活上の困りごとと心配ごとの発見・相談・解決の場となってきた。

同時に、サロンの担い手である民生委員・児童委員、町会、商店街、ボランティア、地域包括支援センター、社協などの、小地域福祉活動のキーパーソン同士のつながりも強化されてきた。小地域での見守りのネットワークができたため、これを日常的な個別支援につなげていって地域の福祉力を高めることが可能となった。毎月1回ではあっても、ネットワークする団体・機関や人々が顔を合わせることが、つながりを強くし連帯感を生み出すことを確信し、この方法を他の事業にも活かすようにした。

首都大学東京と地域との協働で子育て支援を

荒川区に唯一ある大学、首都大学東京荒川キャンパスは、看護師、助産師などの医療の専門職の学部である。平成16(2004)年度に、助産師学の恵美須文枝教授(当時)から次のような相談があった。「子育ては、出産後すぐのサポートが重要。学生ボランティアと地域ボランティアの協働で、出産後6カ月までの親子を対象に、育児・家事援助を行う活動に取り組みたい」。この相談をきっかけに、地域のNPO法人じゃがいも共同保育所、地域ボランティア、社協が集まり、「35(産後)サポネッ

ト in あらかわ」をスタートさせた。

社協は、昭和 61 (1986) 年度より、障がいのある子どもと地域の子ども達との遊びと交流の場である「おもちゃ図書館」事業を、平成 11 (1999) 年からは区より受託して「ファミリーサポートセンター」事業も実施している。さらに、多くのボランティアの協力によって子育て支援の活動に取り組んできたので、大学からの呼びかけに対し積極的に応じ、社協の役割である様々な人々や団体とのつなぎ役を担当した。

担い手であるメンバーが毎月大学に集まって例会を実施し、ケース検討と活動についての相談をする中で、母親一人ひとりの様々なニーズをくみ上げることができ、新たな活動を産み出す力となっていった。子育て中のお母さん達が赤ちゃんを預けられる「駅たま」、実家のようにくつろげる場にしようと「みんなの実家@まちや」、商店街とのコラボによる「おぐぎんぎ子育てサロン」などで、民生委員・児童委員や商店街などとのつながりもつくった。多様な立場の人々や団体・機関と一緒に取り組むからこそ可能になる活動は、現在進行形であり、まだまだ広がり期待できる。

福祉の情報が本当に必要な人々に届くように

社協では「誰もが安心して暮らし続けられる街」の実現をめざし、地域住民と共に、地域福祉活動計画「あらかわ粋・活計画」(平成 19～24 年度)を策定した。計画の策定にあたり、地域住民に集まってもらって地域懇談会を実施し、行政施策では解決できない地域課題等を共有し、みんなで知恵を出し合った。

どの地域からも共通して、「たくさんの地域の情報や福祉情報があるけれど、本当にそれらの情報を必要としている人達に届いていないのではないか」「本当に困っている人は相談をする場所や人もわからず、困っ

たことを発信できないのではないか」「町会の加入率も落ちていて、役員が高齢化している」「個人情報の問題があり地域のひとり暮らし高齢者などの把握ができない」などの課題があげられた。あわせて「社協の事業が多岐にわたるので、行政との違いがわかりにくい」こともあげられた。



それらの解決策のひとつとして、住民コーディネーター「福祉お仲間さん」事業を計画に盛り込んだ。「福祉お仲間さん」は、ボランティア活動の経験者から募られ、子ども、高齢者、障がい、地域福祉についての講座を受講した後に、地域で「困っている人」を見つけたら関係機関や団体、人々につなげることで、様々な福祉情報や役立つ地域情報を必要とする人達に口コミで届ける活動を担っている。「福祉お仲間さん」が最初に取り組んだ事業は、「縁結びパーティ」である。中高年層のボランティアさん達から出された「うちの子どもが結婚しない」「昔のようにお仲間さんがいないから縁ができない」などのニーズにこたえての事業である。参加希望者も多く、ぜひ続けて実施してほしいとの声に、参加した当事者から運営委員を募り、「福祉お仲間さん」と一緒に3回目のパーティを実施した。

また、様々な福祉サービスや制度の手が、本当に必要としている人達



に届くように、困った時には気軽に相談に行ける窓口を地域の身近な場につくろうと、区内の商店街、飲食店、理容・美容店、銭湯、クリーニング店などに協力を求め、お店を「ふれあい協力店」として登録していただき、福祉情報や地域活動を紹介したボランティア情報誌「あらんてあ」（※荒川区のボランティアの略）の紹介や、見守り活動、相談の窓口、社協の募金箱の設置を担ってもらう「ふれあい協力店ネットワーク」事業も実施している。

動き出したばかりの地域福祉活動であり、これから住民と一緒に丁寧にアナログでつながりを作りながら、地域にしっかりと根付かせていきたいと思っている。

今、地域の中で孤立する人々は、高齢者ばかりではなく多世代に増えている。様々な人々が集まり、つながりあう仕掛けづくりをしていくことが求められており、まずは社協の存在をもっともっとアピールしなければならないと考えている。

現代の生活課題と地域福祉活動

和田 敏明*

「地域で、その人らしく安心して生活ができるようにしたい」が、多くの国民の願いであり、特に高齢者は、「住み慣れた地域で家族、友人に囲まれて暮らしたい」という意向が強い。しかし現在、虐待、家庭内暴力、孤立死、徘徊死、高齢者に対する詐欺的商法の横行、引きこもり、ごみ屋敷、災害被害等、様々な生活課題が噴出し、この当たり前の願いをかなえることが困難になっている。背景には、家族の縮小、地域社会の脆弱化と連帯感の希薄化、自治体規模の拡大と財政の縮減による、きめ細かい行政サービスの後退、社会保障制度のゆらぎ等がある。しかし、超高齢社会の到来は待ったなしで進行している。どうすれば、地域で安心して生活を送ることが可能になるのか、地域福祉の推進と住民参加によるコミュニティづくりの視点から検討したい。

1 現在の生活課題の特徴と背景

社会福祉は、利用者本位、市町村中心、在宅福祉重視、自立支援強化、サービス供給体制の多様化、サービスマネジメント体制の強化など、地

* わだ としあき ルーテル学院大学大学院 総合人間学研究科 社会福祉学専攻主任教授。全国社会福祉協議会理事・事務局長等を経て現職。著書に『概説社会福祉協議会 2009・2010』（共編、2009年、全国社会福祉協議会）、『ボランティア・NPO（福祉キーワードシリーズ）』（共編、2002年、中央法規出版）等。

域での生活支援を重視する地域福祉志向を強めている。財政規模やサービスメニューから見て、制度的社会福祉サービスは1990年以降大きく拡充されている、特に2000年の介護保険導入以後、それは顕著である。しかし一方で、制度の充実にも関わらず、制度的サービスだけでは対応できないニーズや必要な人にサービスが届いていない事例が多くなっている。そのため、社会福祉の制度が十分機能しているとはいえないという実感が、多くの人の中に生まれている。このような、制度的に対応しきれていない多様な生活問題が解決できなければ、安心した地域生活を送ることができなくなる。そこで、制度的福祉サービスだけでは対応できないニーズ、現在の生活課題とは何かを考えてみよう。

現行の仕組では対応しきれていない多様な生活課題で、地域で取り組まなければならない課題には以下のようなものがある。①現在の社会福祉制度は対象ごとに縦割りでつくられている。そのため制度の谷間にある問題や、新しく発生してきた問題には対応できず、制度の狭間で苦しんでいる人たちがいる。②制度的サービスは、基準に合えば誰でも受けることができる優れた面を持っているが、一方、基準に少しでも達しなかったりして基準に合わなければ、サービスを受けることができない。③身近なセーフティーネットが働かない状態にある人。孤立した生活を送っている人の中には、外から支援の手を差し伸べようとしても、ほうって置いて欲しい、私はいいですと拒否する人も多い。引きこもりや孤立した人が増えている。消費者被害に遭いやすい、災害時の安全確保ができない等の問題を抱えた人である。④時々起こるニーズ、ちょっとしたことの手伝い、公的サービスで行なうべきか迷うようなニーズ等が実際の生活ニーズとして出てくるが、このようなニーズには公的サービスは応えられない場合が多い。さらに、病気など一時的に要支援状態にある人のニーズにもうまく応えられない場合が多い。⑤意識から生まれる問題、社会的排除の対象になりやすい人の問題。コミュニケーションがうまくとれない人、低所得者、外国人などが社会的に排除されたり、孤立

化している例がある。⑥公的サービスによる総合的対応が不十分であることにより生じている問題。⑦サービスに関する情報が届かず、サービスにアクセスできない人の問題。社会福祉サービスは、基本的には申請によって利用が可能になる申請主義がとられているため、対応がとられないまま深刻な問題につながる可能性がある。⑧地域でその人らしく暮らしたいという願いに応じて、障害者が施設や病院から地域生活に移行する施策が進められている。公的福祉サービスの整備は当然であるが、医療との連携、住宅、就労、居場所づくり、地域社会との関係づくりなど、多くの地域の課題が生じている。

地域には、これら以外にも現行の仕組みでは対応しきれていない多様な生活課題が広がり、住民の助け合い、ボランティアやNPO、民間団体の社会福祉への取り組みへの期待が高まっている。

2 「地域福祉」のめざす福祉

社会福祉法（2000年）により、あらゆる分野の社会福祉を地域福祉という考え方で展開していくことが法律上位置づけられ、社会福祉の共通した、基本的な展開方法として地域福祉が確認された。地域福祉推進の目的は、「福祉サービスを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を営む」こと、および「社会・経済・文化そのほかあらゆる分野の活動に参加できるようにする」ことと規定された。差別されない、排除されない、社会的統合を進める社会福祉、参加とノーマライゼーションに基づく社会福祉をめざすということである。「障害の有無や年齢に関わらず福祉サービスを必要とする者が、身近な『地域』でその人らしい自立した生活を送る」¹⁾ことを実現する。誰もが地域で、

1) 『社会福祉法の解説』社会福祉法令研究会編、中央法規出版、2001年10月。

その人らしく安心して生活ができるようにすることをめざすことが、地域福祉なのである。このような地域福祉の実現があつてこそ、一人ひとりが尊厳を保持し、自立して地域社会で暮らしていくことが可能となる。しかし、このような内容を持つ地域福祉は、福祉サービスの提供だけで実現できるものではない。様々な分野のサービスの適切な提供、インフォーマルな活動、環境、制度改善・整備、住民の理解、支援の広がりなどが必要となる。

地域福祉を推進する主体については、法は、①地域住民、②社会福祉を目的とする事業を経営する者、③社会福祉に関する活動を行なう者の3者を定め、「相互に協力して地域福祉の推進に努めなければならない」と努力義務を課したのである。地域福祉は地域の多くの関係者が協力・参加してつくり上げていくものであることが明確にされたが、特に、推進主体の一つに地域福祉の根本的推進主体である地域住民を位置づけたことは、画期的意義を持つものといつてよい。

さらに、厚生労働省の『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書（以下、あり方報告）』²⁾では「現行の仕組では対応しきれていない多様な生活課題があり、これらに対応する考え方として、地域福祉をこれからの福祉施策に位置づける必要がある」とし、地域の生活課題に対応する生活支援システムは地域福祉という考え方で組み立てられるべきであり、地域に「新たな支えあい」の構築をめざすことを提案している。

3 「新たな支えあい」の仕組

『あり方報告』では、基本的な福祉ニーズは公的な福祉サービスで対

2) 『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書』厚生労働省 社会・援護局、2008年3月。

応するという原則を踏まえつつ、自身や家族による自助と市町村行政などによる公的な福祉施策サービスの間に、地域の共助「新たな支えあい」を、自治体より小さな、たとえば小学校、中学校圏域等の日常生活の圏域に確立させることを提案している。この「新たな支えあい」は、住民共通の利益のために行政と住民、非営利活動、営利事業などが協働しながら、地域の課題を解決するという意味で、地域の「新たな公」の仕組である。非営利セクターには専門知識や運営ノウハウが十分ではない、大量のニーズには応えきれないなどの弱点があり、営利セクターは採算が合わないニーズには対応できない、行政サービスは先に述べた制度の限界という弱点を持っている。「新たな支えあい」は、こうした各セクターの弱点を補い合い、住民の生活課題に対応する仕組をつくろうというものである。さらに、これらの多様な主体が、地域福祉活動や事業の担い手として活動するだけでなく、地域福祉計画策定に参画するなど地域の公共的決定に加わることで、「新たな公」としての性格を強めることになる。新たな地域の再生、コミュニティづくりを、地域福祉を軸に進めようとするものといえよう。

4 地域福祉への住民参加とコミュニティづくり

地域福祉活動は、地域支援の必要性が地域住民に明確に意識されやすく、活動も継続的に行なわれ地域の交流が進むことから、地域の人々のつながりを再構築することに貢献すると考えられる。地域福祉の推進は、住民も参加し、その人らしく安心した暮らしを実現すると共に、住み続けたい地域を自らつくり出す取り組みでもある。地域の自治会・町内会等々の地縁型組織は大切な役割を持っているが、都市部での弱化は進行するばかりである。新しい住民主体の地域づくりを本格的に進めなければ、地域の生活課題に対応し安心した生活を実現することはできない

といえよう。

住民が地域福祉に参加する地域が持つ福祉力には、①ニーズ・問題に気づく、発見する、②とりあえず緊急対応を行なう、③見守り、話し相手、情報伝達、精神的支え、生活支援、④福祉サービスとのつなぎ、サービスの監視、⑤行政、専門機関、専門職との連絡等、多様な役割があるが、こうした住民活動が地域につながりや協働を生み出す点が重要である。

5 各地の地域福祉活動と学ぶべき点

最近の事例の中から、新しい傾向や学ぶべき点を紹介したい。

第1は、自治会とボランティアとの関係についてである。ボランティアから見ると、自治会は参加率が減少しているが、組織力、情報伝達力、資金力、近隣活動では大きな力を持っている。自治会から見ると、ボランティアは行動力、専門性の蓄積、創造力、地域を越えた活動を自由にできる。こうした性格の異なる組織がお互いの特徴、文化を認め合い協力し合う地域が増加している。自治会が呼びかけて地域で活動するボランティアグループが誕生した例、自治会が支援したことで参加する住民が大人数になっている例、自治会役員にボランティア部長を置き、部員はボランティアで募集し成功している例、自治会に福祉部を設置しボランティア活動を進めている例等がある。これらにより、自治会活動には参加していなかった住民の中から、ボランティア活動で興味の持てる活動であれば参加する、地域で短時間なら参加するという人を新しく確保している。

第2は、防災や緊急時の助け合いの仕組づくりである。自治会活動と福祉活動やボランティア活動が協働すると、多くの住民が参加するが、若い人たちは参加しない。そこで、防災や緊急時の助け合いの仕組づくりに取り組み、特に子どもたちによる地域点検と防災地図づくりを父母

の参加も求めて行なって、若い層の参加に成功した例がある。また、障害者に行政から手紙で地域での緊急時助け合いの仕組づくりを知らせてもらい、地域と障害者の連携をつくり、平時の交流活動に発展させている例などがある。自治、福祉、防災を組み合わせることが、多くの住民の活動への参加を実現することにつながっている。

第3はサロン活動である。身近な地域で参加者とボランティアが協力し、内容を決め運営する。少人数、出入り自由、楽しい時間を過ごす活動である。高齢者のサロン、子育てサロン、障害者のサロン、共生型サロンなど多様なタイプがある。月に1～2回程度の活動が多いが、閉じこもりにならない、生活のメリハリができる、元気になる、参加者同士の人間関係が生まれる等の効果がある。費用があまりかからないことやすぐに始められることから、多くの市町村で普及が進んでいる。つながりをつくることに大きな効果を持つ活動であり、自治会・町内会に2～3箇所つくられれば、コミュニティづくりに大きな効果をもたらすものである。

第4は、気づき、発見、相談、支援の仕組づくりである。地域での、なんでも相談、住民の気づきを受け止め対応を検討する仕組を地域に組織し、問題を早期に発見し、住民の検討会に専門職が参加する方法で、住民と専門機関、行政との協働関係がつくられ、住民主体の活動を支援している例がある。

第5は、有料有償の住民参加型在宅福祉サービスである。住民の助け合い活動では、継続的な支援や手のかかる活動は困難である。制度的サービスでは、柔軟にニーズに対応できない場合が少なくない。この隙間を、組織化された住民参加型在宅福祉サービスで対応することが必要である。町内会が組織している例もある。この組織化が進めば、地域で住み続けることを実現する上で、大きな役割が期待できよう。

上記の事例から見られるように、地域福祉の福祉概念は、地域での普通の暮らしを妨げるものを生活課題と捉えており、公的な福祉サービス

における福祉からイメージされるものよりずっと幅広いものである。また、制度的サービスでは対応できないニーズに対応したり、制度に縛られずに必要なニーズに対応するためには、方法や対象をあらかじめ決めずに生活課題に対応することも、大切な視点である。地域での安心した暮らしを実現するためには、基本になる制度的サービスと、制度的サービスでは対応できないニーズに応える非制度的サービス・活動とのつながりを良くし、協働を進めることが求められている。

(お断り 『月刊自治フォーラム』2009年11月号(第一法規)掲載の、和田執筆「地域福祉におけるコミュニティの力」を一部修正引用しています。)

『まちと暮らし研究』No.4(2009年3月)

特集：持続可能なまちとは何か

〈主な内容〉

市民活動がつくる持続可能なまち 青山侑／持続可能な地域への期待 保井美樹／大学生が担う地域コミュニティ形成 野々村直登／東京は持続可能なまちか？ 大西隆／超高齢化コミュニティの暮らしの未来 成富正信／大久保 終わりのない変化を続けるまち 山本重幸／商店街とまちづくり中野区商店街連合会 折原烈男会長に聞く／持続可能な都市 田中充／自治体の地球温暖化対策 魚住隆太／持続可能な都市づくりに向けて 大野輝之／東京のはじっこから訴える持続可能なまちづくり 山崎求博／東京の自治探訪④東京都制をめぐる論戦 林和孝

※ご希望の方に送料実費でお届けしています。研究所までご連絡ください。

社会福祉協議会に期待される役割と機能

原田 正樹 *

社協の多様化と「顔をつくる」こと

社会福祉基礎構造改革に伴う規制緩和と市場化、そして市町村合併と地方分権化は、地域福祉にも大きな影響をもたらしている。ひとつの制度には光と影がある。それを明らかにして改善していくことが現実的であると考えられる。光の部分としては、創意工夫して地域福祉を推進している市町村が各地で見られることだ。従来の規制にとらわれずに、地域住民のニーズを踏まえながら、新しいシステムやサービスを開発している。一方で、いまだに国や県の指示を待つだけの受け身の地域もある。こうした「地域格差」の問題がさまざまなところで顕在化している。社会福祉法が施行されて10年。その差は大きくなっている。

地域福祉の推進方策が、それぞれの自治体によって異なってきたなかで、社会福祉協議会（以下、社協）のあり方も大きく違ってきている。行政からの補助金を必要としない経営をしている社協もあれば、そうでないところもある。介護保険事業を拡大している社協もあれば、介護保険事業から撤退したところもある。市内の社会福祉事業団や福祉公

* はらだ まさき 日本福祉大学社会福祉学部准教授。日本福祉教育・ボランティア学習学会副会長、全国社会福祉協議会ボランティア・市民活動振興センター運営委員など。主な編著書に『社協の底力』（2008年、中央法規出版）、『共に生きること 共に学びあうこと』（2009年、大学図書出版）。

社と合併した結果、施設運営に力を入れる社協も出てきた。これだけ多様化している社協について、社会福祉法第 109 条にもとづいた規定を説明するだけでは、地域住民にはとうてい理解しにくい状況にある。

全国の市町村社協は、「私たちのまちに、なぜ社協が必要なのか」を地域住民に説明できなければならない。その意味において、近隣の市町村社協と違ってよいのである。すべての市町村社協が横並びの時代ではない。むしろ各市町村ごとに「社協の顔」をつくることが求められている。

社協の本来的機能としての「協議体」

ではどうやって顔をつくっていくのか。それは「社協事務局」だけに委ねられる問題ではない。社協に関わる人たちすべての問題である。

実は「社協」という略称を使用してきたが故に、私たちは「地域の社会福祉に関する協議会」であることを忘れてしまいがちである。社協といえば、その事務局の事業ばかりを見ていることが多い。事務局は社協のすべてではなく、あくまで協議会の事務局であったはずだ。その協議会とは、それぞれの市町村の社会福祉、つまり地域福祉を推進していくための関係者（住民や地域団体、ボランティアや NPO 法人、福祉サービス提供者、行政など）が一堂に集い、問題解決に向けて協議する場である。まさに「福祉ガバナンス」の空間といってよい。

しかしながら今日の社協は、この協議体の事務局としての機能が低下しているのではないと思われる。どれだけ地域内の社会福祉の関係者を広く巻き込んでいるだろうか。例えば常々不思議に思うのは、社協は会員組織でありながら、会員が意見を述べる機会がないことである。思い切って「会員総会」を開催してもよいのではないだろうか。

社協の財源が補助金に依存しているという批判がある。もちろん社協

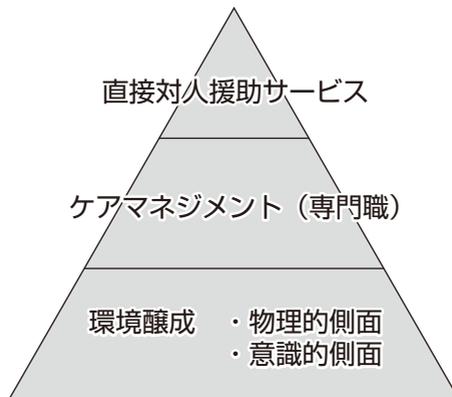
は税金を使っているという意識を持ち、納税者に対してきちんと説明責任を果たす必要がある。しかしながら行政の下請け組織ではない。地域福祉推進のための専門機関として、それぞれの地域が、この社協という組織をどう活用していくかを協議していくことが、そのまちの社協の顔をつくることになる。さらに言及すれば、このことはそれぞれの自治体の地域福祉をどう推進していくかということにつながり、まさに行政の地域福祉推進の責任と役割を明確にしていくことでもある。

在宅福祉サービスの構造と社協の「総合性」

その際に、社協組織の専門性をどう位置づけるかが重要である。ここでは社協の有する「総合性」に着目したい。

大橋謙策元日本社会事業大学学長が、在宅福祉サービスを構造化してとらえている（図）。これによると、在宅福祉は3つの層に分けられる。つまり、在宅福祉には、ホームヘルプなど直接個人の生活を支える「直

図 在宅福祉サービスの構造



出典：大橋謙策『地域福祉』（放送大学教育振興会、1999年）をもとに筆者作成

「直接対人援助サービス」だけではなく、ケアマネジメントという専門職や地域包括ケアシステムの領域、さらには「環境醸成」というまちづくりの領域がある。特にまちづくりには、バリアフリーなどの物理的なハード部分と、地域住民の福祉意識やボランティア活動などソフト部分があるとされる。彼は、豊かな在宅福祉を推進するため、これらを構造的に認識して推進することの必要性を訴えてきた。

実際に、介護保険事業計画や障害福祉計画などの計画策定のときに、各自治体において、こうした全体像をとらえてサービスの整備目標を検討していればよいが、「直接対人援助サービス」の部分ばかりに注目が集まり、専門職や地域包括ケアシステム、環境醸成の問題には言及されていないところが多い。結果として、サービスの数値目標だけは示されても、在宅福祉の全体像は見えてこない。地域福祉計画でその点が補われているならばよいが、残念ながら諸計画の整合性がとれているところは少ない。

この在宅福祉サービスの構造で示された、個別の居宅サービス提供と専門職やシステム構築、さらにバリアフリーやボランティア、福祉教育など、これらを総合的に展開できるのが社協である。介護サービスの提供だけであれば、他の事業所でもできることである。システムをつくるのならば行政の方が関わりやすいこともある。つまりそれぞれの機能だけを見れば、社協よりも優れて効果的な組織があるのは確かである。しかしながら、サービス提供とネットワークとまちづくり、これらを総合的に展開できるのが社協の強みであるといえる。逆に、社協の事務局組織が縦割りになり総合性を発揮できないのであれば、分割されても仕方あるまい。

地域自立生活支援の展開と「総合支援型社協」

この「総合性」を発揮する際に、多くの社協事業を貫く軸が必要であ

る。それが地域自立生活支援の機能である。住み慣れた地域でその人らしく生活を営むことができるようにしていくためには、よりきめ細かい個別支援が必要であるが、それは公的なフォーマルサービスだけで担えるものではない。地域住民の力、つまり地域の福祉力をフルに活用して支えていかなければならない。そのためには地域の福祉力を高める働きかけも必要になってくる。フォーマルサービスとインフォーマルサービスを組み合わせながら、地域住民が積極的に地域福祉の推進に協働していかれるように、個別支援と地域援助を計画的に展開していくのである。

例えば伊賀市社協（三重県）では、こうした総合的な社協の取り組みを「在宅ケアシステム」として蓄積してきた。その結果、住民ニーズに基づいて、新しいサービスを次々に開発したり、地域のなかに地域福祉を推進するための仕組みをつくり出してきた。茅野市社協（長野県）では、中学校区に2人ずつ「地域生活支援員」というコミュニティソーシャルワーカーを配置して、きめ細かい生活支援と地域づくりを進めてきた。氷見市社協（富山県）では、支援が必要な一人ひとりに対して、地域のなかで支え合いのネットワークをつくる事業（地域ケアネット事業）を推進し、安心して暮らせる生活基盤をつくってきた。こうした社協の取り組みに共通する点は、個別支援と地域援助を地域福祉計画に基づいて展開していることである。まさに「総合支援型社協」である。

住民主体の地域福祉と社協

また、こうした総合支援型社協は、行政や関係組織との連携だけでなく、地域住民との協働がよくできていることも特徴である。

「住民主体の原則」とは全国社会福祉協議会が1962年の社協基本要項で示した方針である。以来、社協では住民主体ということを大事にしてきたのであるが、ややもすればそれはかけ声だけとなり、形骸化してい

るところもある。地域福祉の推進主体が地域住民であるといいながら、これまでの社協は、社協の運営において、地域住民にどこまで意見を求めてきたであろうか。住民主体の社協経営とはどうあるべきか、このことは旧くて新しい課題といえる。具体的には、理事会や評議会の活性化（選出方法や議事進行の方法など）、必要に応じて経営委員会の設置も考えられよう。また情報公開やサービス・事業の外部評価、説明責任の徹底など、さまざまな取り組みが期待される。

冒頭に述べたように、どんな市町村社協であるべきかは、全社協が統一の方針を出す時代ではない。むしろ市町村ごとに、地域住民を中心に多くの社会福祉関係者が集まって、自らのまちのこれからの地域福祉と社協について、協議することが重要である。

例えばある重度障害者は、偏見を持たれ、いつも地域のなかで肩身の狭い思いをし、仲間外れにされてきたという。地域の側のそうしたことへの反省もないままに、突然、これからは地域福祉が大事だという。彼は身をよじりながら問いかける。「地域は本当に信用できるのか」と。地域福祉を考えると、地域の有する反福祉的状况を直視し、同時に共生の文化を創出するための協働をつくりだしていくことである。まさにそのことに向き合っていくことが社協の本質的なミッションだと思う。

こうした福祉ガバナンスの空間として、地域の社会福祉関係者の協議のもとに総合支援型社協にしていくことが、これからの地域福祉推進に必要なである。



まちの情景—東京の春
写真：久塚真央



住民主体の社会福祉協議会とは何か

——全国社協基本要項と山形会議を中心に

渡部 剛士* さんに聞く

聞き手 安藤 雄太

「社協」にかかわって

安藤：社協という言葉は、聞いたことはあるという方もいらっしゃると思いますが、どういう趣旨でやっているのか、ほとんどの方は知らないのが実態かと思えます。社協は60年の歴史を持つけれども、一般に浸透していない。これだけ地域福祉と言われる中で、社協がまだ浸透し切れていない現実をどう考えるか。この雑誌のテーマとして、「地域福祉」と「社会福祉協議会」というものをぜひ知っていただきたいということで取り上げたわけです。

渡部さんは山形県で社会福祉協議会が創設されたときからかかわってこられました。そこで、渡部さんがかかわってこられた社協の歴史的な源流から現在までたどってみて、渡部さんの考える社協論を展開していただければと思うのです。とくに昭和37（1962）年に制定された全国社会福祉協議会の基本要項は、その2年前に山形で開か

れた全国各県の社協職員の協議会（山形会議）が作成の準備の場となったと言われます。この基本要項は、社協を「住民が主体」となり住民福祉を増進する組織であると自己規定をします。なぜ山形の会議が基本要項のきっかけになったのか、というあたりについてもお話をうかがいたい。まずは渡部さんが社協にかかわってきた歴史的なものの、かかわり方のようなところからお願いします。

渡部：私は、昭和26（1951）年、当時の日本社会事業専門学校（現在の日本社会事業大学）を卒業して同年の5月14日、山形県社会福祉協議会の発会式の日「新任職員」として採用され、それから36年間、社協の専任職員として、地域組織化に関する業務にかかわってきました。昭和26年と言えば、戦争の跡が生々しく、巷には、住む家も職もなく食べるのに事欠く日々の中で、夜の女と言われ身体を売って生活を支えている人、浮浪者、乞食、ヤミ屋、ドロボウ、そして一方では戦場から帰ってきた引揚者たちであふれ、国

* わたなべ たかし 大正14(1925)年生まれ。山形県社会福祉協議会事務局長、東北福祉大学教授、山形短期大学教授などを歴任。現在「自分らしい・その人らしい地域生活支援ネットワーク」代表。あんどろ うゆうた 東京ボランティア・市民活動センター アドバイザー、(財)地域生活研究所理事。

の法律による緊急援護対策だけでは焼石に水のような状態でした。昭和22年頃から、「国民たすけあい運動」が始まり、ついで民間社会福祉団体が結集し、新しい社会福祉理念をもとに「この国を建て直そう」という決意で生まれたのが、今日の「社協」でした。山形では初代の会長が発会式で「われわれ民間団体が力を合わせて民主的国をつくるのだ」と言っていました。今でも心に残っています。

安藤：社会福祉の道に入った動機、そのわけはどのようなものだったのでしょうか。

渡部：戦後は夢中になって生きてきたので、はっきりした動機など最初からあったわけではありません。でも、今考えると3つのことを思い出します。ひとつは、私は少年時代、陸軍の学校で教育を受け、18歳で戦争にも参加してきました。少年時代の5年間近く軍隊と戦場というものを経験し、「戦争」というものの不条理、非人間的な世界に耐えられなくなっていました。2つ目は、東北の貧しさです。貧しさのために娘の身売りをせざるを得ない、東北の貧しさからの解放に役立ちたいと思うようになっていました。3つ目は戦後の生活で出逢った多くの友人や先輩、教師が、戦争帰りでさまよっている自分を励まし、人間に還ることに導いてくれたことであつたと思います。そしていつの間にか社会福祉の道から出られなくなっていました。

私は東北に生まれ、東北に育ち、東北をめぐる歩きながら、戦後の援護活動から娘の身売りの問題、出稼ぎで残



渡部剛士さん

された雪の中で半年留守をひとりを守り続ける老人の姿を見てきました。息子を戦争にとられ、出稼ぎで子どもたちをとられ、娘まで売らなければならなかったほどの貧しさに黙って耐えてきた高齢者の人々の思いに心を寄せると、「悲しい怨念」のようなものを感じずるのです。私は、これを「東北に生きる老人の歴史的怨念」としてとらえ、社協活動の中には、そうした怨念をはらしていくための「たたかひ」の歴史があるのだと考えてきました。

制度をはみ出る生活のニーズ

安藤：いろいろな見方があるのでしょうか



安藤雄太さん

けれども、さまざまな制度が社協創設時代にはまだ未成熟だった。未成熟だったところに制度的なものをつくらうとすると、そういうニーズを持った人たちの運動論的にならざるを得ない。そういう流れで理解したらよろしいですか。

渡部: 東北における問題は、制度からはみ出る問題が非常に多かった。娘の身売りの問題とかもそうです。あるいは長欠児童の問題、欠食児童の問題など、直接は救えなかった。援護活動の中では、たとえば着るものがない、夏になっても蚊帳がないという、非常に日常的なものなんですね。行政は緊急保護対策をやる。施設をつくったりするけれども、今で言う生活課題のようなもの

は、暮らしの中にドロドロしたものとして残る。

そのような状況の中で社協がやるのは、法律が扱わない分野の援護活動ではないか。その援護活動から、地域ぐるみ活動に発展させていくわけです。

安藤: 大事なのは、福祉法の「援助」「援護」「福祉サービスの提供」とかではなくて、日常生活そのものを支えていくための仕組みですね。そうすると制度をはみ出してしまう。

渡部: 考えてみるとあの頃の「助け合い」には発展的な展開があったように思います。助け合いの意味が今とは違うんですね。隣の人が寒くて死にそうだと言うから助け合うんですね。それがだんだん助け合いで動き出すと、地域ぐるみ運動になってくる。ささやかな隣人愛から地域ぐるみの運動に発展させていったのが、社会福祉協議会の運動理論だと、こういうふうにとらえてきたわけです。暮らしの中の「個の問題」を大事にして「面」に発展させていくのが、地域ぐるみの運動の原則だと考えてきたということです。

振り返ってみると、当時、暮らしの中の助け合いは隣人としての助け合いでしたが、遺族や未亡人たちが国の補償を求めて国会へ陳情運動したときには、同じ戦争犠牲者としての同志的支援だったと思うのです。それをソーシャル・アクションととらえてきました。

基本要項の「住民主体」とは

安藤: 基本要項をつくるときに、全国の

社会福祉協議会の関係者・職員たちは、夢中になりながら、住民主体ということが大事なんだという合意をとるわけです。それぞれの地域の実情は違うにもかかわらず、「住民主体」が全国的に共通認識というか感覚として受け入れられた背景が分かってきます。

ところで、歴史に残る山形会議とはどのようなものだったのでしょうか。

渡部：昭和35年、全国都道府県社協の地域組織部長が山形に集まり、県内の小さな農村に入り、現地の人々（町社協の関係者）と現地の福祉活動を中心にしてこれからの「社協」のあり方に関する現地研修会が開かれました。この3泊4日にわたる現地研修の討論を総括したものを中央機関で検討し、できあがったのが「社会福祉協議会基本要項」で、当時「社協の憲法」と言われました。その中に、はじめて社協活動の原則として「住民主体の原則」が明示され、山形で開かれた会議は「山形会議」と呼称され、社協活動の歴史の中にかかげられてきました。

この住民主体論については、その後、学会などでも種々の論議がなされてきましたが、一昨年、厚労省が出した「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」でも、行政の行き届かない住民の生活課題を掘りおこし対応する住民主体の役割に、大きな期待が寄せられていました。しかし、地域の現場で、日常活動の中で住民主体の原則を貫いていくためには、乗り越えていかねばならない課題がたくさんあるように思います。

安藤：山形会議は、社協のあり方を再認

識したわけですね。

渡部：よく、社会福祉協議会は団体を統合したものだとか、GHQ（占領軍）の勧告によって設置したなどと言われますが、本当はそうではないのではないかと私は最近思うんです。国民生活の実態の中に、自ずと住民主体とならざるを得ない生活の実態があった、あるいは運動があったのではないかと。私の思いの中には、住民が主体的に動き出さない限り地域が変わらない、地域が変わらない限り社会福祉が変わらない、という考え方があります。

もうひとつ重要なのは、調査ですね。徹底して調査活動をやってきました。住民が「これが問題だ」と言えるものが明らかになると、戦後の実践の中で経験してきました。「住民主体」だなどと言わなくても、住民の生活の中から、自ずから動きが出てきます。

安藤：「住民主体」と言ったときに、住民そのものが動くということなのでしょう。ここが多分、社協職員にとってはいろいろなとらえ方があるわけですよ。住民自身による動きを社協はバックアップするのか、あるいは社協自身がグッと動くのかという。この辺が多分、社協の職員としては漠とした…。

渡部：まず調査。問題があるから動き出すんですよね。問題が見えてきたら解決しようとする動きが出る。隠されていた問題が表面化され、誰もが身につまされる問題だと知ったとき、問題を抱えた人々が動き出す。社協はそれを支援するのだと思います。

サービス先行のあやうさ

渡部: ところが最近では、調査をやったら社協はすぐサービスをやってしまう。当事者が動かないと問題解決にならない。

たとえば民生委員がひとり暮らしの老人の生活を見ていて、医療費が足りなくて医者にも行けないと言うから、老人医療費無料化運動をやった。これは、調査して当事者を動かすんです。社協が運動するのではなくて、問題を抱える人々が一緒に動いて解決するわけです。乳幼児の医療費の場合も同じでした。

地域組織化活動(コミュニティ・オーガニゼーション)というのが社協活動の本体であるとする、主体形成が大きな課題になるわけです。活動からいくと、当事者の組織化の援助活動、支援活動なんですね。それはサービスする活動ではなくて、支援すること。それが結果として社会的サービスになる。そうとらえて、山形の場合はそれをずっとやってきたように思うんです。その辺にいくと、あるところまでは生協と同じかもしれないですね。

安藤: 今の社協でいくと、先にサービスをやってしまうわけですね。それは大切な部分でもあるけれども、住民自身がそれに気がついて動いていくところに、きちんとアクセスしながら進めていく。ここは重要な意味合いを持っている。そういう住民をどう組織化するかということに、コミュニティ・オー

ガニゼーションとしての社協が、生きてくるのだらうと思います。

渡部: 私もそう思います。だから山形会議の意味は、まさにその原点が、そこにあるということ。なぜ山形ではずっと「住民主体」を考えているのかと言うと、問題を抱えている人が動かなければ何ひとつ解決しないからなんですね。

山形県の遺族会で、戦争を語る会のような運動が続いているんです。老人クラブも最近、『戦いより平和がよし』という本を出しているんですよ。それは、老人クラブの会員が、二度と戦争を起こしてほしくないという思いがあるから書けるんだと思うんですね。

安藤: 今の一言を聞いてすごく感じたのは、戦後から基本要項がつくられてくる時代、日本は高度経済成長に入る前は非常に貧しかった。とくに社協はと言うと、金はない、人はいないという貧しさがあつた。社会福祉全体が、お金がない時代でした。貧しさがあつながらも住民主体の基本要項をつくろうという、こういう方向の理念で持っていこうというふうに、熱い思いが語られていたわけですよ。それは、二度と戦争を起こしてはならないというところに、やはり立脚しているのでしょうか。

住民の怨念と オーガナイザーの感覚と

渡部: 2つあると思う。ひとつは、すでに触れたように、山形県では戦争によ

る犠牲というものに、都市の戦災者とは別の意味での恨みみたいなものがあったと思う。

もうひとつは、山形会議でも随分問題になったのですが、社協専任職員はコミュニティ・オーガナイザー——オルグと言っていたんですが、それをやった。社会福祉というのは中央のものではない。山形の問題を解決するんだという思いがあったように思います。だから、専任職員の、オーガナイザーのすぐれた感覚と、住民の生の憎しみのような感情が「つながった」ときに、地域に合った運動が生まれたのではないかと思うのです。

当初の専任職員は、地域回りはほとんど自転車です。1軒ずつ回って、夕方役場に行って「地区にはこういう困った人がいましたよ」と、まず公的な施策を求める。「これはできないよ」と言われたものは、帰り道に社協に来て作戦を練って、そしてまた次の日に自転車で回る。非常に「個」を大事にした。「個」と「個」をつないで「面」にしていく運動だったんですね。それが今はないわけです。

安藤：社協という活動が、個々の人たちの声を聞きながらつないでいくという、まさにオーガナイザーの役割なのですが、そういう部分がどの辺から…。基本要項はまさにそのことを伝えたわけですが、それがいつの間にか薄れていく。エッと驚いたのは、社協の新任職員は当然研修をやっています。「基本要項を読んだことあるか」と聞いたら、だれもいなかった。それくらい社協では、オーガナイザーとしての職員

の役割がほとんど消えているんです。それは、急に変わったわけではない。どの辺からそうなってきたのか。それがもしかしたら、いろいろな社会福祉サービスやいろいろな社会的状況が変わっていくときと、マッチしているのではないかと思っているんです。

新しい運動論を

渡部：そうですね。ひとつは、介護保険制度ができた頃から、急に社協はサービス事業に忙しくなったと言います。もうひとつは、共同募金の配分に行政の勧告があつてからとか。また在宅福祉サービスが出たあたりから、いろいろ考えられます。社協が公との関係の中で住民主体を貫いていくためには多くの課題があるように思います。

安藤：あのときの基本要項の中の考え方として、住民主体と言いながら、もうひとつこちら側で公私役割分担論というのをつくりましたね、行政と協働というのをつくって——。全く今の協働の概念と同じなんですよ。今の行政にしてもNPOにしても、協働と言って新しい言葉だと思っているけれども、私に言わせれば、それは基本要項からあるんだと思っているわけです。考え方も全く同じです。

そういう公的なサービスと民間のサービスが一緒になりながら進めていく。けれども、ここは公と民間との役割が違うんだということを、公私役割分担論という中でかなりつくりましたよね。でも、それが崩れているんですね。

基本要項が言っていた「公」と「民」は、自分たちのスタンスを別々にしながらも、地域の住民の福祉サービスやそこにおけるさまざまなものをどう展開していこうかというもの。それが、いつの間にか「公」と社協の「民」とが一緒になってしまっているというのがたくさん見えているのですが、これはちょっと違うのではないかといつも思っているのですが。

渡部：確かにそうです。そして、最近改めて、公私の協力論が出てきましたね。「民」の主体性が確立されないまま「協力論」だけが先行すると、せっかくの「住民主体の原則」が消える危険性があります。実践側にある社協、一番住民生活に近い運動をやってきた社協には、実践の学習が大切だったと思う。学習して実践を理論化する作業が必要だと思います。これからの課題だと思っています。

最近、山形では、公私協働のまちづくりというのを、役場の中に協働のまちづくり課を設けてやっている。地区担当制を兼ねてやっているのですが、コミュニティ・ワーカーという制度でやっているところもある。地域を何とかしなければならぬというところまではいった。しかし、また同じように、上からおろしているわけですね。

安藤：私も気になっているのは、そこなんです。

渡部：担当者が主体的に動けない。動くためには、また地域に入って行って、酒を飲んだり、お菓子を食べたり、お

茶を飲んだりしてね。それで夜遅く帰ってきて、それでもまだやれるという姿勢に変えないと、なかなか住民の暮らしの中に入れられないわけです。

とてもいいところまでいったんだけど、これからの運用のしよによってはね。そここのところの切りかえをどうするかという問題がある。

安藤：コミュニティ・ワーカーと言われている人たちが、自分たちの地域の課題が何かを、ほとんどつかみ切れていないというのが実態だと思います。けれども一昨年、厚生労働省が、どうも制度では対応し切れないことから、制度外のさまざまな人たちを含めて地域の中で支えていく、そういう仕組みが必要なんだということで、公私協働による「新しい支え合い」ということを打ち出しました。

そこでは福祉コミュニティ・コーディネーターを配置すべきだとしていますが、社協の職員は、すでにコミュニティ・ワーカーという、コミュニティ・オーガニゼーションを進めているひとりのワーカーだったのです。そういう人たちが社協の福祉活動専門員だった。従来から制度としてはあったものが崩れてしまっていて、また別の形で言い始めているわけです。

渡部：そういう意味で、山形会議で言った住民主体論、その意味をもう一度整理し直して、あいまいにしないで大胆にやるべきだと、この頃しみじみ思います。

コミュニティ・オーガニゼーションと昭和37年社会福祉協議会基本要項

コミュニティ・オーガニゼーションは、一般に「地域組織化活動」とよばれる。さまざまなとらえ方があるが、「地域社会が自ら、そのニーズと目標を発見し、それらに順位をつけて分類する。そしてそれを達成する確信と意志を開発し、必要な資源を内部・外部に求めて実際行動をおこす。このようにして、地域社会が団結・協力して実行する態度を養い育てる過程である」(マレイ・ロス)という定義が有力である。この定義は過程(プロセス)を重視するが、問題の解決を重視する立場もある。また、①コミュニティの住民参加、②専門的な社会計画、③問題解決のために行動をおこすソーシャル・アクションなどに焦点をあてるモデルがある。

基本要項についての解説は社協の活動を、「それぞれの地域における住民のニーズの発見と明確化に努めそのニーズに即して、地域福祉計画の策定、住民の協働促進、関係機関・団体・施設などの連絡調整、社会資源の造成・動員を含む一連の組織活動の過程であり、この組織活動は社会調査、集団討議、広報・説得等の方法技術を常時的に活用することによってすすめられる」としている。

社会福祉協議会基本要項・抄

(性格)

1. 社会福祉協議会は一定の地域社会において、住民が主体となり、社会福祉、保健衛生その他生活の改善向上に関連のある公私関係者の参加、協力を得て、地域の実情に応じ、住民の福祉を増進することを目的とする民間の自主的な組織である。

(機能)

2. 社会福祉協議会は、調査、集団討議、および広報等の方法により、地域の福祉に欠ける状態を明らかにし、適切な福祉計画をたて、その必要に応じて、地域住民の協働促進、関係機関・団体・施設の連絡・調整、および社会資源の育成などの組織活動を行なうことを主たる機能とする。なお、必要ある場合は自らその計画を実施する。
3. 社会福祉協議会は、地域内の住民組織が行う社会福祉や保健衛生等に関する活動の促進につとめ、あわせて地域内の関係機関・団体並びに施設に対して、その機能を増進するように協力する。

(編集部)

社協ルネッサンス

一わがまち社協へのラブレター

宮川 齊*

旧知のAさんより、突然電話をいただいた。社会福祉協議会（以下、社協）について、それも地区社協と市民福祉について期待するものを書けという。一瞬ひるんだ。でも引き受けた。それは、長い間まちでボランティア活動、市民活動を続け、ボランティアセンターにかかわり、また社協の評議員も務めさせていただいた、そんな経緯があるからだ。これはまちの社協と私のつきあいから生まれた一つのラブレターだ。

地域と社協

電話の後、考えた。確か地区社協といった。けれど、私たちまちに暮らしている立場からすると、「地区」ではないなあ。地区はよその立場から割り振ってというような感じがする。むしろ「地域」かな。

地域は暮らしの現場。人はそこで生まれ育ち、ある時期そこを離れ、しかしまた、しかる後、そこへ帰ってゆく（生まれた土地とは違うかもしれないが）。そんな場所が地域だ。

その地域をいかにして人間の生きられる場、生きるにふさわしい場とするか。地域の社協には、その力があるはずである。いや、まだ足りないかもしれない。しかし、それを目指すのが、地域の社協の使命ではないだろ

* みやかわ ひとし 三鷹市ボランティア連絡協議会。精神保健福祉士。市民相談活動から精神障害者共同作業所を立ち上げ、運営委員から職員へ。三鷹市や社会福祉協議会等の委員も務める。著書に『新時代の自治体福祉計画』（共著：第一書林 1993年）他。

うか。そしてそのとき、地域の社協は「わがまち社協」になるだろう。

ブランド力を生かせ

まちで「社会福祉協議会」は案外知られている。その実際が何かは、ほとんど誰も知らない。しかし存在は知られている。知られ方や評価は、人により大分異なる。

〇〇さんのいるところ、役所（の一部）？ 第二市役所？ 老人（高齢者）センターをやっている、役所以上に役所的！ いや役所よりやわらかい、ボラセン（ボランティアセンター）とどう違うの？ 信用度は高いが頼りない？

どうもイメージがまとまらない。でも、考え方をぐるっと回してみると、これらは違う側面をあらわす。これら要素は色々だが、知られていることは大変価値があるのだ。

地域は風の人と土の人からなっている。風の人だけでなく土の人を動かさなければ、土の人が動かなければ、地域は変わらない。暮らしとはそういうものだと思づくには、それなりの時間が必要だ。社協は土の人と縁がある。

古くさい、役所っぽいには価値があるのだ。それこそが土の人を動かす。知られていることは、信用力であり、ブランド力といえる。

「第二市役所」は、見方を変えれば公共性の担保ともいえる。もっとも、それを真に生かすには並大抵でない努力が要る。しかし、新参者にとって、信用されることのあまりの困難さを考えるならば、社協は実に貴重な財産を持つといえるだろう。このことはほとんど気づかれていない。これを自覚すべきだ（今後、地域においても社協にとって有力なライバルとなりうる個別 NPO、これは風の人には強いが土の人には弱く、地域での信用力確保に非常に困難を感じている）。

地域の社会福祉専門集団として市民と共に

どうしたら社協が地域でそのブランド力を発揮して、ミッションを成し遂げられるだろうか。それには、地域の社会福祉専門集団として、市民と共に歩むことが必要と思われる。

ある地域において、その職業生活の全期間において地域全体の福祉にかかわれる立場は、社協職員以外にはなかなかないだろう。行政職員には異動があり、福祉以外の部門に移る（これはこれで大事なことだが）。社協の職員は、地域の福祉分野におけるキーパーソンであり続けることが出来る。社協の職員は、全員がコミュニティ・ソーシャルワーカーとして、プレーイング・マネージャーの自覚を持ってほしい。

行動しながら思索する、思索しながら行動する。そのエッセンスを蓄積し、肉体化・思想化する、かたちにする、提案する。地域の社会福祉専門集団として、もっともっと発信することが大切だ。

また社協は、ボランティア活動グループ（市民）との連携が重要だ。地域に起こる未だ不確かな、しかし新しい風を、確かに捉えるセンスを持ってほしい。そして、その風を暮らしやすいまちづくりへと向かわせる力を。

市民には気持ちがあり、活動する。しかし、マネジメントや事務局機能に割く時間が少ない。市民の得意・弱さと社協の得意・弱さをお互い補い合うかたち・仕組みを生み出すことが求められている。市民と共に歩み、その思いをかたちにする力を社協が持ったとき、それは行政に対しても大きな力となる。

役所から降りてくるプラン、それに基づくカネに従っているだけでは、社協の未来はない。市民と共に地域で這いずり回った者にしか捉えられない感覚と視点をかたちにするとき、社協は新しい高みに立てるだろう。

社協が生き生きすることは行政にとっても、そして何よりそこで暮らす人々にとって有益だ。

組織、人などについて

一言でいうなら、真に市民の地域福祉組織を目指すべきだろう。市民による市民のための市民の組織、市民の事務局としての自覚・充実が必要だ。内部の種々の委員会にしても、事務局主導ではなく、市民と職員が共に動き共に感ずることの出来るあり方にすべき。この点、少なくとも最近市民参加に熱心な行政の先を行かなくてはならない、でも及ばない、というのが現実ではないか。

地域によっては、会長、常務理事、事務局長などすべて行政出身者であると聞くことがある。確かに行政とのコミュニケーションは大切で、他のNPOにない特色でもある。しかし、これでは職員のやる気を殺ぐ。会長は名誉職ではない。福祉を理解し、行動力のある市民が望ましい。常務理事が行政出向だとしても、なるべく短期間で変わることは避けるべきだ。少し分かったと思ったらいなくなった、では困る。事務局長は、よくよくまちを理解し、市民性豊かな職員であってほしい。

職員にはトレーニングが必要だ。現場経験だけでなく学習も。都内の社協であるなら、東京ボランティア市民活動センターの講座などに積極的に送り出すべきだ。それは、地域の蛸壺から出て視野を広げることにもなる。また、行政への逆出向も行うべき。それも福祉部門だけでなく、企画部門へも。その地域の福祉専門集団の一員として考えるなら、まち全体を考えることが必要だ。そして行政、市民双方を視野に置いたトータルな視点を得ることだ。このようなことは従来全く無視されていた。福祉だけ、対象者だけを見ていて福祉が良くなることはない。

単なる何でも屋では、個別分野においてこれから増加するNPOに負

けるだろう。暮らしの現場である地域に根ざすこと、まち全体、人の暮らしを見据えたトータルな視点、行動、思索が必要なのだ。地区社協ではなく自治体社協へ、わがまち社協へといえるかもしれない。社協にはそれが可能性としてある。社協は、福祉という人間存在の基盤にかかわるもう一つの公共的機関だ。そこに暮らす人々の福祉のこころをかたちにし、共に実践し、希望と幸せに満ちたまちに作り上げてゆく装置、福祉のまちづくりの実践集団であってほしい。それが、市民と共に歩む自治体社協、わがまち社協だ。

なお、社協には、他地域の社協、都道府県の社協とのつながりがある。これを関係者は当然と思っている節がある。しかし他に例が少ないかたちだ。この重要性を深く自覚し、活用することは、今後の展開に大きくかかわるだろう。

以上、現実的でないという方があるかもしれない。しかし、まちで社協とかかわってきた者の一つの想いとしてお聞きいただければ幸いです。

市民福祉と地域の社会福祉協議会

—よこすかボランティアセンターの活動から

平野 友康*

現在、市区町村社会福祉協議会（以下、社協）の活動は、地域性、組織体制、方針等により多様であるが、社会福祉法では「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」と位置づけられている。ここでは、横須賀市社会福祉協議会ボランティアセンター（よこすかボランティアセンター）の活動から社協活動を考えていくこととするが、はじめに社会福祉法の特徴、そして社協の基本的な活動原則である“住民主体”について確認しておきたい。

社協活動を考える上での社会福祉法の特徴

2000年に社会福祉事業法が改正され、名称が社会福祉法となり、新たな社会福祉の基本理念が明記された。社会福祉法で社協を「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」として位置づけていることは前述のとおりだが、社協活動を考える上で、同法の特徴として主に次の3点をあげることができる。

1点目は、社会福祉法の対象の範囲を、「社会福祉事業」から社会福祉事業を含んだより広い概念である「社会福祉を目的とする事業」に拡大したこと。これは、これからの社会福祉は、社会福祉法第2条の定義

* ひらの ともやす 横須賀市社会福祉協議会ボランティアセンター。平成8（1996）年4月から平成15年6月まで総務課に所属し、平成15年7月から現職。

によって限定された社会福祉事業だけではなく、非営利組織や当事者組織等多様な主体が行う事業によって創られていくべきである、という社会福祉基礎構造改革の理念を反映したものである。

2点目は、社会福祉の推進の場として「地域」を明確に位置づけたこと。社会福祉法の前身である社会福祉事業法の1990年改正では、第3条の基本理念の後に「地域等への配慮」の条文が新しく盛り込まれた。社会福祉法ではこの経緯がふまえられている。

3点目は、地域における社会福祉の推進主体に「地域住民」を位置づけたこと。1990年の法律改正の際、社会福祉事業法にはじめて「地域住民」という言葉が登場したが、その位置づけは、社会福祉事業に対する「理解者」や「協力者」の立場であり、「客体」であった。これに対して、新しい社会福祉法では、地域福祉の推進主体の最初に「地域住民」を掲げ、その位置づけを「客体」から「主体」に転換している。

社会福祉法では、地域福祉を推進するための要件である「目的」「推進の場」「推進の主体」を位置づけている。

社協の基本的な活動原則である“住民主体”

社協活動の原則を表現するものとして、1962年に全国社会福祉協議会から出された「社協基本要項」があげられる。そこでは社協の機能・組織についての位置づけが行われた。1992年には「新・社協基本要項」が策定され、現在にいたっている。

これら基本要項で取り上げられるべき第1の項目として、住民主体の原則があげられる。「社協基本要項」では、住民主体を「地域住民のニーズに即した活動をすすめることをねらいとして、それに必要な組織構成を充実するということである。したがって公私の関係者は、住民の立場を理解して社会福祉協議会に参加、協力するのが本旨である」としている。

住民主体の考え方については、「新・社協基本要項」でも、住民主体の原則から住民主体の理念へと引き継がれており、社協では一貫して住民主体を活動の基本としている。

住民主体については、1970年代以降さまざまな形で述べられているため詳細は割愛するが、地域福祉論の基本原則として社会福祉理論の発展に大きく寄与したと言われている。

地域福祉における住民の位置

社会福祉法では、地域福祉を推進する主体として住民を位置づけ、地域福祉の推進を図る団体として社協を位置づけている。

そして、社協の活動は、住民主体を基本としているが、「新・社協基本要項」を策定する際には「社協活動のあり方を問うとき、常に問題とされるのは住民の位置づけである」として、住民の位置づけに多くの労力と時間を費やしている。それは、住民主体と言ったときに、住民参加、住民本位、住民の立場、住民の協力など、さまざまな表現で説明されているためでもある。

社協が、これらのことをふまえて住民をどのように捉えていくか、それだけにとどまらず、地域福祉を考える場合、主体である地域住民をどのように捉えていくのが、重要な点となっている。次に、これらの点をふまえ、ボランティアセンターの活動について述べていきたい。

ボランティアセンターの相談および活動の現状

ボランティアセンターでは、ボランティア依頼の相談やボランティア活動希望者の相談などを受けている。その中には「現状の制度やサービ

スだけでは解決できない人からの相談」「活動をしている人たちの悩み相談」などもあり、相談を通じて地域の課題が見えてくることもある。表1は、2008年度の相談内容を記録したものの集計である。

表1 ボランティアセンターに寄せられる相談内容（2008年度集計分）

相談内容	件数
ボランティア依頼	465件
ボランティア希望	197件
ボランティア悩み相談	107件
事務連絡	86件
情報提供	41件
貸出相談	37件
寄付相談	29件
謝礼金・お礼相談	14件
ボランティア保険相談	12件
福祉学習相談	10件
地区社協関係	9件
講演依頼	7件
助成金相談	5件
合計	1019件

表1からは、ボランティアに関わる相談が多岐にわたっていることがわかる。たとえば「ボランティア悩み相談」の中には、「ボランティアグループの運営」や「当事者グループの立ち上げ」「個人宅でのボランティア活動の際の約束ごと」「ボランティアの心構え」など、個人が活動する上での相談や、グループで活動する上での相談などが寄せられている。

表2は、表1の「ボランティア依頼」の内訳を示したものである。

表2 表1の「ボランティア依頼（465件）」の内訳

相談者区分	送迎(車両)	付添	手伝い	出演	イベント	一時保育	趣味	地域活動
個人	20	21	30	0	0	0	0	0
施設・団体・事業所など	4	72	57	58	83	19	14	1
市行政	2	0	8	0	6	22	1	0
地区社協・ボランティアセンター	1	1	4	3	0	0	0	0
学校	0	0	3	0	3	1	0	1
他市区町村社協	0	1	0	0	1	0	0	0
その他	0	0	10	7	7	4	0	0
合計	27	95	112	68	100	46	15	2

個人からは、送迎や付添、手伝いなど、身近な日常生活の支援の依頼が多くなっている。特に付添については、精神障害の方の外出介助についての相談や、小・中・高校生の養護学校までの通学介助の相談などが寄せられ、ボランティアだけの支援では難しい依頼などもある。

施設・団体・事業者などからは、さまざまな依頼が寄せられており、施設活動の多くの場面でボランティアが活動している様子が見られる。

表3は、表1の「ボランティア希望」の内訳を示したものである。

表3 表1の「ボランティア希望」の内訳

希望相談	件数
活動目的のある希望	96件
何かしたい等	32件
学業・学校との関係	20件
当事者の希望相談	16件
定年後の活動	9件
職業との関連	7件
時期・時間限定	6件
地域・エリア限定	4件
企業・団体の希望	4件
親など代理での希望	3件
合計	197件

活動目的が明確にある相談、何かしたいという漠然とした相談、単位や進学を目的とした学業・学校に関する相談、当事者、特に精神障害の方の社会参加についての相談などがあげられ、希望の内容が多岐にわたっていることがわかる。

表1から表3まで相談内容を中心に紹介したが、次に、ボランティアセンター職員の活動を表4に掲げる。

表4 ボランティアセンター職員が関わった活動の内容（2008年度集計分）

ボランティアセンター事業・活動等	件数
福祉教育に関する活動	126件
災害ボランティアに関する活動	82件
ボランティアグループとの協働事業	45件
講演活動	34件
ボランティアの連絡組織に関する活動	34件
行政との協働事業	34件
ボランティアとの面談等	29件
ボランティア体験学習	27件
地域のボランティアセンターの活動	23件
広報の編集・発行	20件
他団体（全社協・県社協）主催の委員として参加	10件
研修会参加	9件
講座に関しての活動	9件
実習生の対応	9件
組織内他課の事業への協力	6件
連絡会議（サポートセンター・県社協）	6件
ボランティアセンター職員会議	4件
視察の対応	2件
ボランティアセンターの運営会議	2件
部会活動（団体部会）	2件
地域福祉活動計画の関係	1件
合計	514件

ボランティアセンター職員の活動内容としては、学校等での福祉学習の支援である福祉教育の活動や、災害時ボランティアに関する活動が多く行われている。

また、他団体と協働した事業の実施、講演の実施、連絡会議、実習生の受け入れ、視察の受け入れなど、関係機関や地域の方々との関係づくりを行っている様子がわかる。

ボランティアセンターのあるべき活動

前述のとおり、社協活動が住民の立場に立った活動であることから、ボランティアセンター職員は、さまざまな住民からの声を真摯に受け止め、現状の理解や解決に向けた取り組みへつなげていくことが必要である。

そのために、ボランティアセンターのあるべき活動として必要なことを次の4点にまとめた。

1点目は、表1～3のように相談内容（住民の声）を明らかにしておくこと。

2点目は、相談内容だけではなく、表4のようにボランティアセンター職員の活動内容を明らかにしておくこと。

3点目は、表1～3の相談内容および、表4の職員の活動を分析し、ボランティアセンターが何をすべきか、役割を明確にしておくこと。

よこすかボランティアセンターでは次のような役割を掲げている。

よこすかボランティアセンター職員は、横須賀に関わるあらゆる人が、地域の生活課題（ニーズ）に気づき、解決のために動き、伝え、社会にはない新しい仕組みを創り、信頼関係で通じあえるよう、「地域に根づいた活動＝市民の主体的な活動」と「市民の育ち＝生活課題を自ら解決しようとする」とを支え、ともに生きる横須賀のまちが

実現できるよう取り組んでいくこととする。

4点目は、ボランティアセンターに関わる職員や住民が、1点目から3点目の内容を共有すること。特にボランティアセンターの役割についての共有は重要と考える。共有することで、たとえば表4の職員の活動と住民の求めている活動にズレがないか、活動の目的にズレがないか、などの整合性を確認しながら進めていくことが可能となるからである。

これら4点を積み重ねていくことで、住民のニーズをきめ細かく具体的に把握するきっかけにもなり、それが最終的には社協の活動目的、そして地域福祉で必要とされている住民の立場に立った活動へとつながっていくのではないかと考える。

『まちと暮らし研究』 No.8 (2010年3月)

特集：自治を育てる 自治体をつくる

〈主な内容〉

自治論とまちづくり論の融合 青山侑／地域自治区をつくる 秋山三枝子／町会によるコミュニティづくり 谷井千絵／市民参加の新しいかたち 吉田純夫／アメリカの自治体のつくり方 岡部一明／パリッシュ 武岡明子／ドイツ・ベルリンにおける市民参加のまちづくり フンク・カロリン 川田力 由井義通／「分権型社会」の基盤としての地域自治 羽貝正美／自治基本条例とは何か 辻山幸宣さんに聞く／多治見市市政基本条例について 伊藤徳朗／市民との協治（ガバナンス）を条例で推進する 岩瀬 均／自治体と市民の協働契約 原美紀／指定管理者制度の明暗 伊藤久雄／新しい公益法人制度と市民活動 平林宣広

※ご希望の方に送料実費でお届けしています。研究所までご連絡ください。

明治大学リバティアカデミー

市民のためのまちづくり講座

—財団法人 地域生活研究所 寄附講座—

第7号に引き続き、2009年秋に開講した、地域生活研究所の明治大学寄附講座、「市民のためのまちづくり講座」の様子を紹介します。今号では、「市民活動とまちづくり」と題した第3回（10月17日）、および「地域計画とまちづくり」と題した第8回（11月28日）の内容を掲載します。



市民活動とまちづくり

保井 美樹*

「共感」から生まれる市民ネットワーク

法政大学の保井と申します。私に与えられたテーマは「市民活動とまちづくり」ということです。ここでのまちづくりとは、日常の生活だとか日々の商売に密接につながる環境を改善するために行われている広範な活動、ということにさせていただきます。その分野で、市民がどんな形でどんな方向性でやっていて、どういふふうに私たちは考える必要があるのかということ、私なりの視点で少しお話しできればと思っています。

最初に少しかお話ししておきたいのは、個人と個人が何かを共感するというところから生まれる市民のネットワークが世界規模で広がっているという認識です。例えばサミットなどの際に環境のNGOが非常に過激な運動をするとか、あるいは貧しい国で国境なき医師団のようなNGOが活躍するとか、近年、テレビで市民活動に関する世界のニュースに触れない日がないというくらい、市民活動が盛んです。また、それが社会を動かすということが増えているように思います。もちろん、昔から市民団体、圧力団体と言われるようなものはありました。

ただそれは、従来であれば同業者であったり、あるいは同じ問題を抱えるいわば当事者と言われるような人たちであったり、あるいは同じ地域の住民、そういうようなくりで起きていました。それが今は、全くつながりのない個人が、ある価値観に「共感」を覚えて、ネットを通じてとか口コミとかでつながっていく。個人と個人のネットワークの中で大きなうねりが生まれているということだろうと思います。これが、まちづくりについても同じことが起きている。それが最初の認識です。

しかしながら、本当に多種多様というか、いろいろな思いを抱く人がいて、何が実を結んでいくかはわからないところがあります。それをどういう形で整理するか——。恐らくいろいろな整理の仕方があると思いますが、今日は主に英米を中心とする海外のお話をしたいと思います。私はアメリカでしばらく暮らし、その後も英米に定点観測的に調査に行ったりしています。英米でやっているような取り組みは、日本でも政策形成のときにしばしばモデルにされます。ただ、そのときに、一面的な部分しか見ていないということもしばしばあります。

英米における“内発的なまちづくり”を見ると、ちょっと大ざっぱではあり

* やすい みき 法政大学現代福祉学部准教授。ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス客員フェロー。

ますが、大きく2つの方向に整理できると思います。1つは当事者、地域の住民が自立してやるようなまちづくり。もう1つはそうではないもの、地域の中の人たちではなく外の人たち、いろいろな主体がパートナーシップを組んでいくというタイプのまちづくりです。

地域の構成者による自立型まちづくり

最初の方向性は、あるコミュニティの構成者——いわば当事者あるいは地域住民、地権者なり事業者ということになりますが、コミュニティの構成者が、内発的・自立的にやっていくまちづくりです。これは、特にアメリカにおいて一つの方向性をつくっているように見えます。

この方向性の主役は、地域の構成者、つまり住民であったり地権者であったり、あるいは商業地であれば事業者、商

売をしている人たちです。この人たちが、今の地域の質に満足せず、それをより高めていくために、独立した組織と必要な財政の仕組みを組み立てていって、独立して事業を運営していく。アメリカには、そういうような仕組みが整っているのです。

例えば、市街地における仕組みを見てみましょう。BID (Business Improvement District: ビジネス改善地区) という制度に基づく市街地運営があります。現在ではイギリスにもアメリカにもありますが、もともとアメリカにあったものを、イギリスが導入したものです。

BID は、都市の中心部に設置される一つの特設な地区です。何が特別なのか。アメリカの場合は、いわゆる地権者、資産所有者——土地・建物を持っている人たちが、この地域のために何かの組織をつくってお金を出し合い、治安維持あるいは美化、あるいはもう少しマーケティング

BID (Business Improvement District) 制度

BID とは…

- 主に都市中心部の商業地・ビジネス街に設置。
- 一定範囲内で地権者（イギリスでは事業者）の合意を基礎に設立される。
- 強制的に拠出される負担金を主財源として、地区活性化のためのさまざまな事業を行う。
- 法的には準政府の位置づけ。
- 運営は、NPO などの民間団体。
- 常勤のマネジャーを雇用し、事業遂行の責任者とする。
- 5年程度で見直しを行う。
- 1990年代以降、アメリカ各都市中心部に BID 導入。
- 2005年、イギリスにも導入。

ングとかイベントをやったりとか、必要な事業をやっという合意をします。その上できちんと事業計画のようなものをつくって進めていきます。合意に基づいて負担金を拠出します。

特筆すべきは、こういう仕組みが法制度に基づくものということ。これにより、負担金の徴収事務は行政がやってくれます。また、日本であれば、再生地区のようなものは行政計画に基づいて設置されると思います。しかし、このBIDは、あくまでも地域の中で、負担金を払ってでもこの地域に何らかのまちづくり事業の推進組織をつくるんだという合意のあるところのみつくられる、そこがポイントです。ただし、いったん設立されれば負担金の徴収事務は自治体でやってくれる、徴収してそのまま地域の事業を運営するNPOに戻し入れてくれる、お金があるので必ず常勤のマネジャーを雇用し事業遂行の責任者に、という仕組みになっています。もちろん、そういうのをつくったら未来永劫あるわけではなくて、大体5年ごとに見直しをするという仕組みになっています。

そういうものが1990年以降、アメリカの各都市の市街地において普及し、今でも設置されています。アメリカと言うと、郊外にすべてのものが移ってダウンタウンが衰退したと言われていましたが、それが1990年代以降、大分持ち直しました。コンパクトシティだとかほかの政策の流れもありますが、少なくともBIDが一生懸命地域の関係者を集めて、いろいろな事業をやるようになって仕掛けをしていったのが、大きな役割を果た

したと言われています。それを見たイギリスも、名称も同じBIDという制度を21世紀になってから導入しました。

次にBIDの組織についてです。アメリカの場合ですが、基本的にはその地区のすべての資産所有者が負担金を出す、いわば納税者のような形になるわけです。でも、この人たちが全部事業の推進にかかわっていくわけにはいかないので、事業をやるための組織——日本で言えばNPOを設立します。もちろん既にあれば、既存のところが担うこともあり得ます。この負担金を使って、それをきちんとやる人——地区マネジャーをどこから雇用してきます。これはいろいろな人がいます。もと行政の人とか観光関係の会社にいた人、ディベロッパーだったという人、市民運動をやっていたという人もいました。

意思決定機関としては、理事会をつくります。これは日本の市民団体でもよくある形だと思います。この辺は制度である程度決まっています。理事会構成員は資産所有者を一番たくさん入れること。でも、それだけではない。テナントとして入っている事業者や住民、あるいは地域の議員や行政——この辺はオブザーバー参加になっていて、厳密に言うとオブザーバーとか票を持っている人とかいろいろありますが、そういう人たちで理事会をつくって意思決定機関になっていく。

ここで言うNPOは、日本のNPOと同じです。会費を求め、自由に入れるような仕組みになっています。全部ではないのですが、NPOの一つのカテゴリーである501(C)3適用団体¹⁾の場

合は、寄附を会員なり企業から求めて、多様な人が入れる部分も残しています。地域の人たちに支えられているというのがポイントになっています。

同じような仕掛けが、実は住宅地にもあります。住宅地におけるHOA(Housing Owners Association)は、まさに住宅オーナーの組合ですが、それが中心になったような住宅地運営が行われています。こちらの方が、悪く言えば排他的な要素もなきにしもあらずです。新興住宅地のゲーテッド・コミュニティ——塀の中に住宅があって、警備員の許可を得ないと入れないようなところ。そういうところにも、実は今のBIDと同じような仕組みで、住宅地を自分たちで運営しているというのがあります。負担金を出して、管理組織をつくり、地区マネジャーを雇用して、理事会が意思決定をする。

それによって住宅地の中の、例えばコミュニティ施設のようなものの運営——テニスコートとかクラブハウスやプール、いいところだったらそういうのもあります。あるいは地区の中の街灯のメンテナンス、治安維持・パトロール。もっとコミュニティ強化にかかわるようなことをやっているところもあります。

ここからは次の方向性につながっていくのですが、実はHOAを中心とした住宅地運営ができているところというのは、基本的には、開発時にディベロッパーなり開発者がこういう仕掛けを最初から入れています。ここに住むにはきちんと

負担金を払い、こういう組織運営に協力していかなければならないということを理解した人たちが入っている住宅地ということ。新規開発以外で、こういったコミュニティ開発地区が採用されているところは、全米でもほとんどないと言われています。だめというわけではないのですが、そういうことはほとんどできていないと言われています。

ここではとりあえず、市街地においても住宅地においても、地域の当事者——事業者であったり住民であったりする、その人たちが、その地域の質を高めるために何らかの活動をしたい、そのためにお金を出し合って組織をつくって事業を運営していく、そういう仕組みがあって、それがそれなりに普及しているということを押さえておいてもらえればと思います。

コミュニティのエンパワーメント

ここまでは、いわゆる地域の当事者が、自分たちの地域をよくするために一生懸命頑張っているという話でした。しかしながら、内発的なまちづくりには、もう一つの方向性があると私は思っています。それは、地域の構成員あるいは当事者に任せておくのでは動かないコミュニティとか地域があるのではないか、と思うからです。そう思うのは私がアメリカにいたからかもしれません。海外にお

1) アメリカの税法、内国歳入法 (IRC) の 501 条 (c) 項の第 3 号に規定されている、宗教、教育、医療、福祉、芸術、文化、環境、動物保護、国際問題などの分野で活動する非営利団体。連邦法人所得税免除や寄附税制上の優遇措置などの対象となる。

いては、先ほどのようなアソシエーションが動いてまちづくりが進んでいく地域と、そうではない地域——わかりやすく言う和低所得者コミュニティ、Low Income Community とアメリカなどでは言われますが、そういうものがあるからです。そういう地域は、日本では入り組んでいます、英米では大概分断されていますから、非常にわかりやすく簡単なわけです。

アメリカでよく取り上げられるものに、コミュニティ開発法人 (Community Development Corporation CDC) があります。もともと低所得者コミュニティのエンパワーメント、地域力をつけていくためにいろいろな活動をしていました。一番よく取り上げられて日本にも紹介されているのは、低所得者の住宅をNPOがつくってきたことです。最近、日本でもハウジングをNPOがやるというのが出てきました。ちょっとしたサービスをやるのならまだしも、住宅をつくるという大がかりな非常に資金もいることを、非営利団体がやるというのはいかなるものなのかというので、日本でも注目されたところではあります。

こういった団体が近年サービスの幅を広げています。コミュニティに対して、さまざまなアプローチで地域のニーズに対応しようという努力をしているのが見えます。就業のためのトレーニングとか、仕事探しとか、放課後の遊び場的なアフタースクールプログラム——この辺などは一つの流れのようで、低所得者コミュニティで子供たちが取り残されていることに対応しています。日本でも最近言われていますが、多世代にわたって貧困の

連鎖が続いているということで、子供たちに向けてのケアがCDCの一つの分野になってきているようです。それ以外にも、就業の場をつくるということも含めて商業開発をし、テナントを自分たちで連れてくる。また住宅テナントには、福祉やさまざまな社会の制度などについての理解を深めさせるような教育もやっています。

サービスを広げているだけではなくて、アメリカにおいては、こういったものを通じて非常に多様なアプローチ、多様なプログラムで貧困な子供たちと家族をよりよい生活に導こうという取り組みが注目されています。これは、CDCのように低所得者に向けて単に住宅をつくればいいとか単に福祉サービスがあればいいという、いわゆる縦割りではなく、その地域がどういう問題を抱えていて、どういうことを必要としているのかということを経験として捉えるものです。

考え方としては、まず、広汎な市民参加。要するに、地域の人たちをできる限り集めて、その地域の問題の洗い出しをやる。そして、多様なパートナーが集まって、それに対して何ができるのか考えていく。計画をつくって——計画と言っても行政計画のようにかっちりしたものではなくて、コミュニティの中での問題の洗い出しと、それに対してだれが何をできるだろうかというようなことを整理する。そしてそれぞれの活動は、バラバラに行うのではなくて、意識を共有しながらみんなでやっていくようなアプローチをとろう、そういうような取り組みです。

徹底的な市民参加で再生プランをつくって、地域全体の意見の中でプランを

実施していく。それが一つの、今のアメリカにおける方向性になりつつあるように思います。

イギリスでは政府も含めた パートナーシップ

イギリスにおいてはどうかと言うと、もう少し政府が絡んでいるように思います。政府も含めたパートナーシップです。パートナーシップがイギリスで非常に進んで、日本もそれに注目してきたと思います。政策としておもしろいのは、ブレア政権の時代からブラウン政権もそうでしたが、貧富の差の拡大は貧しい人たちが社会的に排除されているということなので、単に福祉で金銭的な支援をするのではなくて、社会の中でみんなが参加できるようなインクルーシブ・コミュニティをつくる、つまり社会的排除を取り除いて、それによって障害者の雇用支援だとか子供の貧困解決などいろいろやっていこうという考え方が強かったことです。

その中の一つ、地域関係の大きな取り組みとして、ここでも衰退地域への支援を掲げています。それは、衰退地域というのが社会的に排除されている人たちがたまってしまっているところと思われるから、ということです。「コミュニティ・ニューディール」と言い、アメリカでは民間の財団の取り組みでしたが、こちらでは政府の取り組みです。

私ここで注目しているのは、何かの取り組みではなくて、その手法です。選挙区の小さな単位ごとにいろいろなデー

タがとれますが、まず、その単位で、衰退地域に関して全部ポイントを出していきます。所得だとか一人親家庭だとかたくさん指標がありますが、それにより、最も衰退している地域を抽出します。とかく自治体単位になりがちですが、もっと近隣地域であるネイバーフッドの単位で衰退している地域を出し、その最も衰退している地域に対して支援していこうということを出しています。やる気がある組織への支援も一つの方向性ですが、そうではなくて一番困っている地域はどこかをあぶり出してそこに対しての支援をやっていこう、そういう取り組みだということが、一つ特徴としてあるのではないかと思います。

それに対して、総合的に見直し、動き出すためのパートナーシップ組織をつくろうという流れがありました。これは、2001年になると地域戦略パートナーシップと位置づけられ、これに地域再生戦略の策定を主導し、率先して再生のための動きをやっていってもらおう、政府はそれを支援していこう、という流れになってきました。これもコミュニティのエンパワーメントであり、先ほどのアメリカの方法と少し通じるところがあります。ただ、アメリカが純民間ベースで財団が中心になってやっていたのに対して、イギリスの場合は、国が音頭をとりながら自治体も入り、官民のパートナーシップの中で進んでいます。

地域戦略パートナーシップというのは、まず地域の関係者——アメリカもそうですが、企業から非営利ボランタリー組織から、ここに日本でいう自治会のようなどころも入ってきます。それから行

政。要するに官民関係者がみんな入った協議会と言うか組織、まさにパートナーシップです。協議するだけではなくて、いろいろな事業もやっていく。このパートナーシップが、その地域の課題、やるべきことをまとめて、それに合わせていろいろな事業をやっていく。

ここでポイントになるのは、アメリカはまさに純民間でしたが、イギリスの場合は行政も入っていることです。こういうところで雇用をつくらうと言ってもなかなか民間を通しては入らない地域です。王道の公共サービスを見直そうということからイギリスはやっています。簡単に言えば公共サービスの民営化かもしれませんが、こういうところでは、民営化ではなくてコミュニティが公共サービスの担い手になることによって、社会の雇用の場なりビジネスが生まれてくる——。そういう一つの想定を持って、公共サービスを根っこから見直そう、それをパートナーシップで地域の中でやっとうとしていきます。そういうことをやっているところがイギリスの一つおもしろいところかなと思います。

そういうパートナーシップを通じて、イギリスで進めようとしているのは、ソーシャル・エコノミー（社会的経済）です。公共部門と営利部門の中間的な性格を有する一つのビジネスをつくり出していこうというものです。その条件は、生協などがそれに近いものだと思いますが、ヨーロッパのまさにアソシエーションの文化・歴史に、こういうものが支持されるところがあると思います。ソーシャル・ビジネスの社会的な目的を持っていること。けれども企業性があり、ビ

ジネスであること。大事なのは、地域が所有しているということで、会員や地域社会において民主的な形で所有される経営体であり、利益は地域に還元されること。そういうような要件があるとされています。

例えば空き店舗などを使ったトレーニングセンターとして、パートナーシップがプロジェクトをつくり、いろいろな人がかかわる中で就業支援をやる。保育所、リサイクル、コミュニティ・ガーデン等々の取り組みをやっていく。官民が一緒になってこういうことをやっています。

一番大切なのはヒューマンリソース

最後に少しまとめるとすると、今日お話ししてきたのは、1つは当事者が、ある意味参加者を限定して、そのかわり行政の支援などはほとんど得ずに——制度としての関与はあったかもしれませんがお金はほとんど得ないで、自分たちで自立してやっていくタイプのまちづくりです。それに対してもう1つ、例えばイギリスでのパートナーシップ、ソーシャル・エコノミーなどは、行政と一緒にあって、官民が連携しながら地域のことを見直して意思決定・事業の実施をやっていく、そういうようなタイプでした。

この2つに対して日本の、例えば中心市街地運営などは、ある程度計画が認定されたり、助成金が出たりしているのに自立できているところと、そうでないところがある。それを一緒にくたに中心市街地の計画をつくってやりなさいと言って、例えば丸の内と小さな都市の中心市

街地では状況が全く違うと思います。中心市街地の必要性自体も、もちろんあるかもしれませんが、そうであれば、より BID 型に自立してやっていくべきかもしれませんし、逆に、地域としては高齢者の買い物の場として重要な商店街であるけれども、そこの人たちだけでは動かないかもしれないのであれば、もう少しパートナーシップ型で、行政も関与しながら、みんなで連携してやっていく必要があるのかもしれない。同じように、NPO や民間組織がやっているまちづくりも、もう少し自立してやっていけるものと、そうではなくてみんなで応援していくべきものがあるような気がしています。

最後に、特に生協としてどうかかわっていくかという話があるのかどうかわかりませんが、自立型まちづくりであっても、そうではなく地域が連携しながら進めていくまちづくりであっても、いずれにしても、とにかくコミュニティレベルで一番大切なのは人的資源、ヒューマンリソースです。大切なのは、それを進めていくようなコミュニティの人材だと思います。

いろいろなところでヒアリングをする
と、本当にいろいろな人が出てきます。

「こういう分野には、どういう人材が求められるんですかね」と聞くと、皆首をかしげるのですが、ある人がこう言っていました。「Old Men と Young Women だ」。Old Men とは、日本で言えば退職後の男性。英米でもそうですが、こういう人たちは行政や大企業などで非常に多くの経験をして、人的ネットワークもたくさん持っている。ビジネスの進め方も知っている。こういう人の力を使わない手はない。でもそればかりではない。Young Women も結構多い。非常にネットワークが軽かったり、課題に対しての問題認識や、どうやっていくべきかということに対して想像力がたくましい。こういう人たちが多いかなという話をしていました。

もちろんこの時代ですから、Old Women と Young Men でもいいと思うのですが、経験を持っているけれどもそれを発揮できていない人、何かやろうと思っている若い人、この辺の層をいかにコミュニティの活動に取り込んでいくか、そのための人材育成はどうやっていくかということは非常に重要です。この辺などは、いろいろなまちづくりにかかわっておられる生協の各組織にも、ぜひ協力を賜りたいところだなと思っています。

地域計画とまちづくり

「東京は持続可能なまち？——東京って何だろう？」

大西 隆*

「持続可能」というキーワードを使って「東京は持続可能なまちか？」ということを考えてみようと思います。

巨大都市東京の形成

最初は、東京を振り返って考えてみましょう。東京は巨大都市です。これはよく御存じのところですか。それを整理してみます。

東京に巨大都市が形成されてきたのは、人の動きがあったからです。人口移動がずっと起こってきたということになります。3大都市圏、東京、大阪、名古屋に人が大勢集まってきた、そのピークは1961-1962年です。大勢の人が東京にやってきました。

実は山が1962年、1987年、それから最近と3つあります。その山それぞれに特徴があります。最初の山では、3大都市圏それぞれに人が集まってきた。大阪、名古屋も差し引きで人がふえた。社会増です。60年代初めは、3大都市圏の時代と言われています。次の山は1987年です。バブルの始まりというか、バブル経済の最中です。ちょうどそのころに1つ山が形成されました。これは、

よく見ると大阪、名古屋はもうあまり人を呼び込んでいない。この時期をとらえて、東京圏という一極に人が集まるようになったということ、一極集中と言われているところです。一番最近は、まだ続いている動きです。これも東京圏だけに人が集まっている。大阪や名古屋、特に大阪はちょっと低迷気味です。

東京圏は1都3県、東京都と神奈川県、千葉県、埼玉県で構成されています。その1都3県のやりとりを、次に見てみたいと思います。

データを見ていくと、東京都から見て、残りの3県に対してかなり人が流出していたことがわかります。1960年から70年ころ、東京圏の内部構造として、東京都から郊外に人が流出していた。東京圏1都3県に人が集まってきたというのは、もう少し細かく言うと、郊外に人がたくさん住み、東京の真ん中はむしろ空洞化していた。

ところが最近の傾向は違います。むしろ東京23区を含めた東京都に人が集まっている。1995年が境になっているのですが、都心区で夜間人口、居住人口がふえ始めました。一番大きな理由は、バブルがはじけて地価が下がった。一般の人の手が届く値段でマンションが販売

* おおにし たかし 東京大学大学院 工学系研究科都市工学専攻 教授。

されるようになった。それが一番大きな理由です。もちろん後で出てきますが、規制緩和が行われてマンションが建てやすくなったとか、いろいろなことがありますが、何と言っても価格が大きい理由です。

改めて振り返ってみると、日本の構造は、3大都市圏がみんな栄えた1960年代から、一極集中という1980年代。ただ、その時期は東京の中で郊外化が起こっていたのですが、そして最近では都心に人が集まってくる。そういう動きになってきています。

郊外化までは世界の大都市にある程度共通していますが、都心にもう一度大勢の人が戻ってきているのは、世界の中でもあまり例がありません。象徴的な動きはありますが、まとまった人の動きとしては、こういう傾向があらわれているのはあまりありません。

日本人の性質で、あまり1カ所を放っておきません。割とこまめに手入れします。人が住まなくなったら、どうやったら住めるかを考えて、いろいろなことをやります。

海外では「インナーシティ問題」という言い方を、20年くらい前からですが、しています。「インナーシティ」というのは、中心部に問題がある。中心部が寂れて人が住まなくなってしまう。寂れるというのは、そこに入っていくと何か起こりそうだと、怖い——、そういう場所になってしまって、人が寄りつかない。そうすると、そこはなかなか再生できません。

ところが日本では、例えば中央区で人口がどんどん減っていたのですが、中央

区が寂れたわけではありません。中央区の使用れ方が変わった。居住地で大勢の人が住んでいたところが、業務ビルになったり商業ビルになったりして、昼間はたくさん人がいるけれども夜は減った。それがまた、夜も人がふえるようになった。都心が、夜間人口という意味でも栄え出したというか、そういう現象が起こっています。

これが、人の動きに着目した東京の経緯で、今に至ったわけです。こういう東京を、日本人あるいは日本の政治行政はどう見ていたのか。それが次の話題です。

巨大都市圏制御の試み

この節の見出しに「巨大都市圏制御の試み」とあるように、日本の政治行政は、東京への一極集中を、あまりいい傾向とは思わず、批判的に見ていました。批判の最大の理由は、「過密・過疎」という言葉、これも大分前にできました。東京を含む大都市に人が大勢集まって、密度が高くなる。それが「過」ぎる。つまり、満員電車の混雑がひどい、住宅の値段が高くなって狭くなる、遠くに住まなくてはいけない。そういう過密の問題が起こってくる。一方で、東京あるいは大都市に向かって人が流出している地域が日本中に広がっていますから、そこでは過疎問題が起こってきた。

過密と過疎を同時に解消するといいいのではないか。過密のところから過疎に人を移せばいいのではないか。国内の人の住み方とか土地の使い方をバランスさせよう。あまり1カ所に集まるのではな

く、できるだけまんべんなく国土でいろいろな人が活動する、そういう状態がいい。そういう状態の具体的な姿は人それぞれ多様ですが、少なくともどんどん1カ所に集まっているという状態から、そうではなくて全国に戻るといふか、そういう流れをつくろうと考えてきたわけです。

基本的に、これがずっと続いてきました。政策のベースにある考え方です。ずっと続いてきたのは、うまくいかなかったからです。いつもそういう問題が残っていたからずっと続いてきたとも言えるのですが、結論的に言うと、最近変わってきました。日本の人口は今、1億2,700万人です。2005年がそれくらいですが、2100年は、一番厳しい見通しだと3,800万人くらいになる。9,000万人くらい減る。半分どころではなくて、今の3割程度になる。今の傾向が続いていくとそうなるということです。

そういうかなり急速な減少傾向をたどっているの、過密問題がだんだん減っていく。どこをとっても過密ではなくなる。これからはだんだん、過密は、日本の人口減少の構造的な問題の中で、そう大きな問題ではなくなります。

今から話すのは、まだ東京に過密問題があると言われていた時代です。どうやってそれをコントロールしようかと、みんなが考えた。幾つかに分けて整理してみます。

大きく2つあります。1つは、大都市が大きくなっていく、膨張していくのを抑制しようとする——これはだれでも考えます。もう1つは、大都市の開発圧力があるわけですが、それをうまく大

都市圏の中で誘導してあげよう。その2つを考えました。1つは、むしろ抑えて地方に開発圧力を向かわせようという、もう1つは、大都市圏の中であまり1カ所に集まらないようにしようという再編です。その2つの政策が東京圏の制御としてとられてきました。

前者では、大きく2つのことが行われました。1つは、グリーンベルトという言葉で表されます。東京の周りに輪をはめて、その輪の中に東京を押しとどめようという発想です。グリーンだからそこは開発しない、そういう場所をつくろうというもの。もう1つは、工場と大学が特に若い人を集める施設なので、この立地を規制しようというもの。この2つを簡単に紹介します。

グリーンベルトにはいろいろあるのですが、東京の外側に開発できないベルトをつくって、そこで東京はおしまいということにしようと思いました。1950年代に、それをやろうとしましたがけれども失敗しました。その理由は、規制手段がなかったといふか、つくるところまでいけなかった。今は規制手段に近いものがありますが、当時はそれがなかった。グリーンベルトを指定しても、そこで開発ができないようにしなければいけないのですが、それができなかった。地主の圧力があつたからです。

ただ、本当にグリーンベルトが一番いいのかどうかは疑問です。グリーンベルトには2つの効果があると想定されます。1つは開発を抑える、もう1つは緑を確保する。一石二鳥です。ただ、開発を抑えると言っても、この外側にはニュータウンがつくられます。グリーン

ベルトの部分は開発されていないけれども、その中で圧力が高まると、中だけでは収まらないのでグリーンベルトの外側が開発されます。外側が開発されると、中から外に行かないといけないから、ここに電車ができたり道路ができる。ここを通っていくわけですから、電車や道路が通っている脇は開発適地です。交通が便利な場所になる。そこが開発できないというのは、いかにももったいないというか、むだである。

いろいろなアイデアがありますが、グリーンベルトは失敗しました。開発を抑制する手段を持たなかった。そのグリーンベルトがベストの政策かどうかと改めて考えると、緑のとり方にはいろいろなやり方があり得るといふことかもしれません。

工場と大学の規制も行われました。もう廃止されましたが、「工業（場）等制限法」という法律が1950年代から始まって割と最近までありました。「工業（場）等制限法」は東京23区、後に大阪の中心部、あるいは川崎・横浜の一部、三鷹、武蔵野、川口というようなところで、一番厳しいときはかなり狭い面積、500㎡くらいの工場の立地を規制していました。大学についても規制がありました。だから都心の大学は、東京の郊外に出ていきました。

工場と大学がなぜ選ばれたのかと言うと、若い人が集まる組織である、そう当時は考えられていました。そういう施設をコントロールすると、人も動いていくのではないかと考えて、かなり厳しい規制が行われていました。規制対象面積がだんだん狭くなっていることでもわかり

ます。

ところが、「工業（場）等制限法」は2002年に廃止されました。今はこういう規制はありません。なぜなくなったのか——国際競争が激しくなった。特に工場です。工場が、東京・大阪で新增設ができない。拡張ができなくなって、1990年代くらいから中国へ行くようになってきました。そうなると、せっかく東京から日本の地方に移って、雇用機会は日本の中にとどまるという図式を描いていたのが、そうではなくなる。東京あるいは東京周辺はだめだと言っていると、流出してしまう。そういう問題が出てきたので、こういう政策はなくなりしました。

いずれにしても、大都市圏で開発を抑制しようとしたり、あるいは施設の立地を抑制したりして、地方にそれを誘導することが行われてきました。ただ、なかなか東京の人口も、あるいは東京への集中も止まっていない。なぜかと言うと、立地抑制政策の対象が工場、大学であったから。確かに工場は一時期は地方に随分行きました。ところが、それが人口の分散につながっていません。人があまり工場に働いていない、工場で働く人が減ってオフィスで働く人がふえてきた。東京をコントロールしようという考え方に立った場合、オフィスの立地をコントロールしなくてはいけない。

日本では、東京を含めてオフィスそのものの立地は規制されませんでした。それに準じることはやりました。3つあります。1つは、筑波研究学園都市。今のつくば市に筑波大学をつくったり国の研究機関を移しました。1960年代、一

大事業でした。2つ目、これはあまりピンとこないかもしれませんが、国の行政機関を移しました。1980年から90年代にかけて実施しました。3つ目は幻ですが、首都機能、首都を移そうと一時考えました。

もう一つ、それに重なるように行われたのが、業務核都市というものです。これは、東京から追い出すのではなく、東京圏の中で再編しよう。東京の真ん中に全部が集まっているのはよくないので、東京の副都心に移そうとしました。この業務核都市はたくさん指定されていますが、行ってみると何もない。そういうところが多い。この政策が一応形を成しているのは横浜のみなとみらい21です。そのほかには、埼玉新都心、幕張メッセ、立川でしょうか。形が見えるのはそれくらいで、ほかは名ばかりです。

東京都心の機能を周辺に持っていこうということをやりました。いろいろな話をしてきましたが、東京に人が集まった、人が集まるといことはそこで働いたり活動しているわけですから施設がある、その状態はいいとは思われてこなかった。一言で言えば過密の弊害があるととらえられてきました。これをコントロール、制御しようという試みがいろいろ行われてきました。その根本には、東京に人が集まってくる、それについての否定的なとらえ方がありました。しかしそれに転機が訪れます。

「東京を認める」という転機

東京を認めるという転機が起こって

きました。この動きが始まったのは、1980年代の半ばです。世界都市論という議論が世界的に起こってきました。いろいろな論者がいて、それぞれ特色があります。ごく簡単にまとめると、世界は多国籍企業・世界的企業の活動によって支配されている、世界的企業は世界の主要都市に拠点を持っている、そういう都市が世界都市になる。その世界的企業が立地する世界都市は特別な都市である。それが世界都市論です。

そういうネットワークの一つとして、東京も組み込まれなくてははいけない。だから、日本の中で過密とか言っている場合ではない。世界の中で、世界都市の中に残れるかどうか、選ばれるかどうかが大変である。

そういう考え方を根本にして、東京の役割を積極的に認めよう、国内的にはそういう都市が国内にあることによって世界の経済活動の中に一つの役割を果たせる、多分日本の都市は東京にぶら下がって生きていけばいい——。そういう発想です。それを都市政策として裏づけたのが、ちょっと後になりますが「都市再生」という政策です。これが今につながる東京の新しい政策の一つのタイプです。

「都市再生」という言葉が登場したのは2002年、小渕内閣のときです。小渕内閣の都市再生は、農村で票を集めるようなやり方を都市でもとろうということで、都市型の公共事業をやるとういうのが都市再生、それを政府主導でやる、そういうものでした。都市型の公共事業とは何か。あかすの踏切があるのでその解消のための立体交差化、それから環状道路、高速道路などです。

ところが、小泉さんが最終的にこの都市再生を実現することになります。小泉さんは、政策公約の中で財政再建を強調しました。結局、公共事業が細くなっていくことを財政再建の中でねらっていたわけです。当然、公共事業を東京でやるというスタイルはとらないで、規制緩和で都市を再生しようとしてきました。

そういうことはできるのか。規制緩和は、具体的に言うところ容積率の緩和、容積率とは一つの土地にどれくらいの床面積を建てられるかです。これには規制があります。どんなところでも1,000%、敷地の10倍が限度です。それを緩和しよう。

土地を持っている人は、例えばマンションを建てる場合には、何戸できるか、床面積がどれくらいできるかによって販売総売上が決まります。それが緩和されて、仮に倍になったとすると倍もうかる。当時、不良債権化で、土地の値段が下がっていました。けれども、容積率がふれば土地の値段も上がる。あるいは、そこに何かを建てて商売をしようとする人もふえてくる。容積率緩和によって都市が活性化すると考えました。そこで、緩和していい場所を指定しました。東京都心です。大阪でもやりました。いろいろなビルが建ちました。今でもビルラッシュ、東京駅付近に行くとき感じられると思います。

これが、日本で行われた都市再生です。東京で、都市再生は一定の成果を取めたことになります。ただ、全国では成功していません。つまり、この方法が使えるのは、床面積がふえても売れる場所です。マンションをたくさん建てて、それが売

れる。あるいはオフィスをたくさん供給して、借り手が幾らでもある。それが大前提です。供給量がふえるわけですから、需要がなければ行き詰まります。地方都市ではほとんど需要がありません。地方都市では大きなビルを建てても売れません。東京でもごく一部です。都心3区、拠点駅の周辺、こういうところは、その後の動きから見ても非常に活発に不動産の取り引きが行われています。そういうところには通用する政策なのですが、全国ではなかなか通用しない。この分野でも格差が開いてきました。これは、現在に積み残されている問題です。

そういう意味で、東京は再評価されました。その象徴的な政策が、都市再生ということでした。では、その再評価された東京をどう見るべきか。「持続可能性」というテーマです。

東京の持続可能性

東京の持続可能性を診断してみましょう。持続可能性は、ただ環境だけではありません。持続可能性というと、普通は3つの重要なキーワードがあります。1つが環境保全、それから経済発展、そして社会的公平です。

持続可能というのは、簡単に考えると、今日ある状態が明日も続けられる、あるいは世代を超えてまちが残っていくこと。そのためには、環境だけ保全して、みんなが非常に貧しい生活を送ったのではだめだ。だから経済も発展しなければいけない。けれども、経済が発展して環境が悪化したら生きていけなくなる。ま

た経済が発展して富が高まっても、非常に偏っていれば社会が不安定になる。だから社会的公平も大事だ。社会的公平と経済的発展と環境保全、この3つがバランスよく保たれていることが大事だというのが、この持続可能性のポイントです。

日本の場合、少なくともそれにもう一つつけ加えることが必要だと思います。それは、人口です。日本は世界から見ると、経済はそれなりに発展し、社会的公平が保たれている。ジニ係数はそう大きくない。環境保全も、1人当たりのCO₂の排出量は、アメリカに比べれば大分少ない。ウィークポイントは、人口がどんどん減っていることです。仮に、はたから見ていい国でも、だれもいなくなった、そういうことになりかねない。どこかで人口が維持されていくこと、これはかなり基本的に大事ではないか。

経済的発展、社会的公平、環境保全、人口の持続性。この4つが備わらないと、持続可能な東京とは言えないのではないか。

では、東京は日本の中でどう評価されるのか。経済的豊かさではダントツです。東京が経済的に一番豊かです。社会的公平については東京はそうよくはありません。貧富の差があります。特に港区に金持ちが集まっています。環境共生。現代風にCO₂の排出量で見えますと、これは東京は少ない。工場があまりなくて、みんな電車に乗っていますから自動車にあまり乗らない。東京はさほどCO₂を出していません。人口持続性。東京は最下位です。出生率が一番低い。東京に人が集まるというのは、ブラックホールに集まるようにして死に絶えていく、そうい

う悪循環になっているところがあります。

では、日本中でどこが一番いいのか。石川県、長野県、滋賀県、こういうところがいい。東京都は真ん中くらい、ランクで24番目です。一番悪いのは四国の徳島、高知です。

これは私的な評価なので妥当性はわかりません。しかし、石川とかこういうところが住みやすいというのは、どういう調査でも出てきます。けれども、ここからも人が流出しているの、住みやすいところに住んでいるわけではない、ということでしょうか。要するに、大都市にそう離れていなくて、大都市ではない。田舎のよさと大都市の雰囲気というか影響を両方受けられる、相対的によくなっているのはそういうことかもしれません。東京は真ん中くらいです。

そういう意味では、東京に一極集中しているという状態は、一番いい場所に集まっているわけではない。だから日本の中をもっとよく使わないといけない。それが結論です。

東京圏の課題

次に、これから考えなければいけないこと、課題を見てみます。

まず、東アジアの諸都市との連携です。日本の人口は減っていくのですが、アジアはふくれ上がっていく。そこを連携することがとても大事だ。日本の社会全体がそうなるにはなかなか距離があると思います。でも、そういう風になっていく必要があります。

次に高齢化時代、あるいは少子化対策

を施した高齢少子化時代の都市のあり方、それを模索していく必要がある。バリアフリーや、出生率をどう高めていくか。そういうことが都市においても大きい。

もうひとつは、低炭素都市化、これは非常に大事です。もちろん、再開発を部分的にして機能更新を絶えずしていくことも大事だし、オープンスペースを確保することも大事だ。

2つ事例を挙げましょう。1つは、ドイツのライプチヒで起こったことです。ライプチヒは東ドイツ側にあつて、東西ドイツが統一されたとき、政治的な変化によって人口が東側から西側に大分移りました。そこで、割と中心にあつたビルや駐車場を間引いて緑に変えました。人が減っていく社会は、こういうことが起こる。うまくやっていけば、うっとうしい建物が緑に変わるので価値が上がります。量的に不要なものは減り、残ったものの価値が高まる。こういうことをうまくやるのが、人口減少時代にはとても大事になります。

次にソウルのチョンゲチョン(清溪川)

です。高架道路が6kmにわたつてあつたものが、水辺の散策路に変わりました。もともと川があつたのですが、それを復活させました。清流の復活です。ここは非常に評判がいい。こういうことが日本でも必要になります。

最後に分権と条例という話です。詳しく説明はしませんでした、これからやらなくてはいけないことはいろいろあります。ただ、それを今までと違うスタイルでやる。市民が、あるいは地方自治体を中心となる。結論的ですが、そういう意味では、まちづくりはだんだん分権化されていく。市町村が主役になる。もうなっていますが、ますますそうなる。なぜかと言うと、市民が身近にいる、感じられる行政、自治体だからです。東京は、最先端のようで、行政は必ずしもそうではない。機能から見ると世界都市という感じもしますが、行政のやっていることはそうではありません。東京でも、各区市が条例の中に市民参加を位置づける、そういうスタイルのまちづくりの進め方をとっていくことが必要です。

東京の自治探訪⑧

まぼろしの「東京都構想」

林 和孝

(財) 地域生活研究所事務局長

前回は、1939（昭和14）年1月の第1次近衛内閣の崩壊までの、府内務省の動きと東京市・区の都制促進運動を追った。東京35区は多摩の市町村とともに「東京都制促進連盟」を組織し独自の活動を展開した。東京都制の最大の論点は新しくできる東京都の首長（都長とか都長官といわれた）を政府任免とするか、公選とするかであった。区は自らの自治権が拡充されることが重要で、東京市の首長公選論に必ずしも同調しない姿勢を示していた。首長公選に立つ東京市はこのような区の動きを牽制し、市主導で結成した「自治擁護連盟」に区の参加を求めていった。東京市の強力な働きかけによって東京府・東京市・35区の足並みがそろいそうになったとき、近衛内閣は総辞職し、再び都制法案の議会提案は遠のいた。今回は、それ以降、1943年の東京都制成立までの動きの中から、2つのトピックスに触れておきたい。

1940年の「東京都制案要綱」

板橋区公文書館が所蔵する「栗原佐吉文書」¹⁾の中に、「東京都制案大綱」なる文書がファイルされている。いかにも大綱と称するように粗

1) 前に触れたが、栗原佐吉氏は戦前から戦後にかけて板橋区（議）会議員を務めた。同文書には戦前の区・区会に関する資料がまとめられている。

いものだが、その内容は自治とデモクラシーの点から大変良質なものである。この大綱は、どのような経緯で作成されたのかを探索しよう。

東京市の説得工作によって、39年末までに35区のうち24区に「自治擁護連盟」の支部が設立された。その支部組織は前回、板橋支部に見たように、実態のともなわないものだったと推測される。だが、東京市にとっては区が東京都の首長の公選制を支持することが重要だったから、各区にすくなくとも「支部」という看板がかかる組織ができることは区が市の立場を支持することの証ではあった。

区の過半が市の立場を支持したとはいえ、区と多摩市町村がつくる「東京都制促進連盟」には都長の官選・公選問題の是非には触れたくないという姿勢はいぜん強かった。39年4月1日に開かれた同連盟理事会は、連盟の大方針として都長の官公選を論議せず「区の権限拡充のみに一路邁進する」ことを決定したとされる。この決定を受けてであろうか、翌40年5月にまとめられた同連盟理事会の「東京都制案要綱」では「首長(都長)」と記されるだけで、官選とも公選ともしていない。

これに対して、ほぼ同時期に作成された栗原文書にある「東京都制案大綱」は都長公選の立場をとっている。栗原文書の「大綱」には「一市三多摩三十五区・東京都制連盟」名義の区会議員あての連絡文書が付されている。それはまず、

「謹啓 永年待望の東京都制案はいよいよ来議会に提案せらるる由につき本連盟は代表者十名を選定し、東京市会都制委員会代表理事と連合協議会において、次のごとく東京都制案大綱を協議中にあり、」（表記を分かりやすく一部改変した）

としている。これに続けて、連盟で「要綱」を決定するため委員長会を開いて詳細な検討をしたいので、ご意見があれば各区の都制委員長まで「御洩し」いただきたいとしている。この連絡文書には発出日が記さ

れていないため正確な日付がわからないが、40年の7月以前と推定される。この文書の後に「東京都制案大綱」が添付されている。その大綱の注目される点をあげよう。

- (1) 「都会」については定数を150人とし、任期を4年とする。その職務権限は「包括例示主義」とする。これは内務省案が限定列举方式によって都会の権限を制限したことと対照的に、権限を広げようとするものである。
- (2) 「都長」は公選とする。
- (3) 区については、①「区の自治権はこれを拡張し都の権限の一部を区に移譲すること」、②「区長は都長の推薦により区会がこれを承認すること」、③「区の財政権はこれを拡大し課税権起債権を認むること」としている。
- (4) なお町会・隣組について「近時における市民生活の複雑化に鑑み町会および隣組の健全なる発達を助成すること」と規定していることも注目される。

この案は、都と区の自治権に関して、戦前期におけるもっとも先進的な内容を含んでいるといえる。区への権限移譲は戦後も一貫して都・区の調整事項とされ、現在でもなお進行中である。また、区の課税権については、制度設計次第では近年の地方分権改革をさきどりするものといってもよいだろう。

ところで、これとまったく同じものが東京市の資料²⁾には「自治擁護連盟」の案として掲載されている。しかも、「東京都制案要綱」として。その決議の日付は40年7月26日であった。「都制促進連盟」がこの案について、結局のところどのような態度をとったかは不明である。6月25日に連盟の委員長会で都制案要綱の起草委員を選出したことは確認

2) 東京市役所『東京都制促進運動誌（昭和14、15年度）』1941年9月。今回の事実関係は同書にもとづいている。

できるが、組織全体として要綱案そのものについて決定したか否かを確認することができない。この案は市と区の妥協の産物ともいえるが、お互いの良質な部分を取りだしたものである。いずれにせよ、この案はまぼろしの東京都制案として忘れ去られていった。

戦時体制の進行と区

1939年1月の第1次近衛文麿内閣の総辞職に続いて、40年7月の第2次近衛内閣までの1年6ヵ月の間に、平沼騏一郎、阿部信行、米内光政らを首班とする3つの内閣が組閣され辞職した。これらの内閣のうち、阿部内閣は地方制度全般の改正に取り組む姿勢を見せたが、頓挫している。

第2次近衛内閣は、日米開戦前夜における各方面からの期待を寄せ集めた内閣であった。この内閣と並行して、国民運動組織としての大政翼賛会が組織された。近衛内閣および大政翼賛会には、総力戦遂行のための戦時動員体制・「高度国防国家」を確立しようとする「革新」派の動き、これに対抗する復古派右翼、さらには財界の自由主義グループなどの、それぞれ方向がずれる期待・思惑が交錯した。東京都制の制定への期待も、その一部を構成した。しかし、近衛内閣はそれらの錯綜した期待に耐え切れず崩壊していく。

第2次近衛内閣の安井英二内務大臣は、1933年に東京都制案を帝国議会に提出した時の内務省地方局長であったので、関係者の期待が高まった。内務省は40年11月4日、地方局協議会を開催し、東京都制案を提示した。この案は、都長官を官吏とし、公選を退けることのほか、次に掲げるように、これまでの政府案に比べても官治色の強いものであった。

(1)「都会」は定数120人とし、90人は公選、30人は学識経験者から内

務大臣が選任する。権限は重要事件に限り、議決が公益を害すると都長官が判断するときは内務大臣の許可を得て、原案を執行することができる。

(2) 区については、①議決機関は廃止する方向で検討、②区長は都吏員とし都長官が任免する。

(3) 町会などは内務省訓令にしたがい簡単な規定を設ける。

この案は、都会の権限を著しく制限し区の自治権を剥奪するもので、43年に成立した都制を先取りするものであった。(3)の町会などに関する内務省訓令とは、同年9月に出された「部落会町内会等整備要領」のことである。それは、①隣保団結の精神にもとづき市町村内住民を組織結合し「万民翼賛の本旨」に則り地方共同の任務を遂行させること、②国民の道徳的錬成と精神的団結を図る基礎組織にすること、③国策を汎く国民に透徹させ国政万般の円滑な運用に資するようにすること、④国民経済生活の地域的統制単位として統制経済の運用と国民生活の安定上必要な機能を発揮させるようにすることなどを目的として、都市に町内会、農村に部落会を整備することを求めるものであった。行政組織との関係では市町村の補助的下部組織と位置づけられた。町内会の下には隣保班（隣組）が組織される。そして、市区町村に首長と町内会長らによる「常会」を設置するとした。この常会は行政が市町村会・区会をバイパスして、直接住民代表と協議する機関である。内務省案の区会廃止は常会設置と連関しているといえよう。近衛内閣には戦時動員体制確立のための「国民再組織」が重要な課題としてあげられたが、この案はそのような期待に応えるものであった。

この案と、さきに掲げた自治擁護連盟の「都制案要綱」とを見比べていただきたい。その違いは一目瞭然である。戦時という状況は、自由主義的な間接民主主義ではなく、総力戦体制のもとでの住民の直接的な管理統制を求めていたのである。町内会・隣組が戦時体制において国民を掌握し、住民の相互監視、物資配給や防空訓練の機関となったことは、

その後の歴史的事実が示すとおりである。

しかしながら、この案も安井内相の更迭もあって、議会提出にいたらずに終わった。区にとって、この段階でむしろ実態的に痛手となったのは、40年度の地方税制改革で「区に属する市税」が廃止されたことであつた。政府は、この税制改革を負担の均衡化と地方財政の基礎の確立を狙いとするものと説明したが、地方分与税（地方交付税の前身）を導入して集権的な財政調整を行おうとするものであつた。「区に属する市税」とは、地租付加税などの市税3税に市会が設定した限度内で区会が税率を定めて徴収することができるものであつた。この最低限の「独自課税」が奪われ、この措置にともなう財源不足については市の交付金でまかなうとされた。当時の区の財政収入は下表にみるように、区に属する市税が50%を超える主要財源であつた。

1935年度の区財政（35区計）

(千円、%)

歳入	金額	割合	歳出	金額	割合
財産収入	125.1	0.9	会議費	635.2	4.3
使用料等	1661.0	12.0	小学校費	10353.6	70.4
府補助金	33.3	0.2	その他教育費	943.5	6.4
市補助金	4007.2	29.0	財産費	1059.8	7.2
寄付金	128.0	0.9	補助金	420.7	2.9
区に属する市税	7368.2	53.4	市納付金	161.0	1.1
その他	482.1	3.5	衛生費等	90.1	0.6
			その他	1032.4	7.0
計	13805.0	100.0	計	14696.4	100.0

(出所) 東京市役所『東京市政読本』1936年

さらに、1941(昭和16)年3月1日に発出された「国民学校令」によって、区がもっていた「学区」の権限が奪われた。国民学校令は、尋常・高等小学校を国民学校に統合し、義務教育年限を6年から8年に延長した。その目的は、「国民学校は皇国の道に則りて初等普通教育を施し国民の基礎的錬成を為すを以て目的とす」(原文カタカナ)とされているように、皇国教育を推進しようとするものであつた。

区にとって問題なのは、学区制度の廃止が区独自の事務のほとんどを奪うことを意味したことである。当時の区の事務は多くが市の下請事務であり、それらは市費でまかなわれていた。区の独自事務は学区の事務と区内の公共団体への助成などが主なものであった。表にあるように学区関係の歳出は70%を超えていたのである。

区は地方税改革と国民学校制度の導入によって、歳入の5割、歳出の7割がカットされることとなった。それまでも「不完全な自治体」とされていた区は、自治権の拡充どころか、不完全自治体の残骸と化す中で、日米開戦と1943年の東京都制を迎えることになる。(続く)

『まちと暮らし研究』バックナンバー

いずれもご希望の方に送料実費でお届けしております。研究所までご連絡ください。なお、在庫僅少の場合はご容赦ください。

- 準備号(2008年3月) 特集:消費生活の地域的展開を考える
- 01号(2008年6月) 特集:変貌する消費生活と消費者問題のいま
- 02号(2008年9月) 特集:防災とまちづくりの課題
- 03号(2008年12月) 特集:地産地消—東京でこそ
- 04号(2009年3月) 特集:持続可能なまちとは何か
- 05号(2009年6月) 特集:東京のまちと暮らし
—研究所の調査研究活動から
- 06号(2009年9月) 特集:まちを活かす信頼のつながり
—ソーシャル・キャピタル
- 07号(2009年12月) 特集:転換する福祉—地域政策と非営利市民事業
- 08号(2010年3月) 特集:自治を育てる 自治体をつくる

2008 年度地域生活研究所一般研究助成 助成論文概要

地域生活研究所の 2008 年度一般研究助成について、それぞれの助成対象者より助成論文が提出されました。以下にそれぞれの概要を公表します。なお、各助成論文の本文の閲覧を希望される方は研究所までご連絡ください。

利用者視点からみた生協の個配事業の現状と成長戦略について

研究責任者：武田賢治

本稿は、2009 年現在、全国生協事業の成長を牽引しているのが個配事業であることをふまえて、今後の課題と成長戦略仮説を整理したものである。

とりわけ全国の生協の中で、個配事業の展開を先行している首都圏生協での評価と課題を探っている。それは首都圏では成熟しつつある個配事業が、全国的にはシェアや伸長率において「まだら模様」であり、先行生協のノウハウ導入により伸びる余地があるからである。

生協の個配事業モデル（週 1 回 OCR 注文・週 1 回個人別配送）は、この間の組合員・消費者の生活スタイルの変化にもかかわらず、大きな改革が進んでいない。また生協グループがほぼ独占してきた食材宅配事業分野に対して、ネットスーパーも本格的な参入を始めた。二桁の急速伸長をしてきた生協の個配事業の成長は鈍化し、収益性も低下している。

生協は子育て女性層をピンポイントのユーザーとして、食品の安心・安全のブランド組織として成長してきた。しかし生協の個配事業の中心である子育て 30

代の利用金額は、現状のコアユーザーの 50 代と比べて低い状態に留まっており、要望把握と対応はまだまだ手探りと言える。さらに次世代以降のコアユーザーとなるはずの 20 代については、インターネット通販やネットスーパーの参入の中で取りこぼしており、食品宅配サービスの利用者の状況を把握することが求められている。

また、今後の個配事業にはインターネット、IT（情報技術）の革新が大きな影響を及ぼすことが想定され、その対応構築することも重要な課題である。

以上のような問題意識のもとで、本稿では、下記のように 3 章構成で整理している。

- 第 1 章 日本社会の状況と生協の事業到達について
- 第 2 章 「食品宅配サービスに関するアンケート」から見えたこと
- 第 3 章 生協の個配事業の成長戦略仮説

第1章では「日本社会の現状認識と小売業の状況」「生協の事業到達と存続可能性」について概括的に整理した。とりわけ少子高齢化の影響、2009年度全国生協組合員意識調査からの事業評価、首都圏生協の事業状況について、取り上げた。

第2章ではインターネット調査を実施し、食品の宅配サービスを利用している主婦層へのアンケートを行い、その利用実態と評価をした。その評価に基づいて、生協の個配事業のポジショニング戦略の重要性を提起している。その上で、「商品力・品揃え、生活サイクルの維持・強化、配送システムの維持・強化、インフラ・IT強化、広報・コミュニケーション強化、付加サービス、レシピ・その他情報提供」の7つの分野でのブラッシュ・アップの

必要があるとした。

第3章では、生協の個配事業の今後の成長に向けての仮説を取りまとめた。「組合員とは誰か」「生協の価値」「生協が持つアドバンテージ」について整理した。特に生協が持つアドバンテージとして、「生協への信頼をベースとした、ウィーク・タイズ（弱い絆）組織が展開」「IT活用による機能革新」「生協独自のインフラの再発見」の3点が、今後の成長戦略の要であるとしている。

※なお本稿では、宅配事業提供者たる役員組織の課題、ITの技術革新の取り入れなど、様々な分野について検討できておらず、今後とも調査と分析、統合化が求められていることは言うまでもない。

和歌山県田辺市における域際取引の実態調査について

研究責任者：前田穰

(1) 調査の目的

① 田辺市における地産地消の実態把握

近年の農産物等に見られる産地直販店の活況に注目し、その実態を具体的な数字の上で把握することにより今後益々この状況を盛んなものにするための研究の基礎としたいと考えた。

② 「平成12年田辺市13部門産業連関表」作成のためのデータ入手

いわゆる地方分権の政治体制が推し進

められている昨今の状況にあつて地域経済の研究は益々重要となることは明らかであり、その場合地域においてその地域独自の産業連関表があればその分析研究の上で非常に役立つものとなると考えられる。私は数年前から田辺市の産業連関表を作成することを目標に未熟ながら私なりの努力を続けてきたが、今回の調査の目的の1つはその作成中の産業連関表の移輸入項目の数値推計に必要なデータを得たいということであつた^(注)。

(注) 作成中の田辺市産業連関表については当研究所に提出した「研究報告書」の末尾に試案の1例（未完成のもので今後修正を予定している）を掲載しているので参照されたい。

(2) 調査方法等の概要

調査は主としてアンケートによった。調査時期は平成 20 (2008) 年 11 月、調査対象は 5 業種 1,803 の事業所に対して行った。アンケートの質問内容等の詳細は上述の「研究報告書」を参照されたい。

(3) 調査結果の概要

調査の結果として特に注目すべきは農業についてであった。集計内容の詳細は上記「研究報告書」を参照して戴けばよいが、結論的にいえば田辺市の農業については市内売上額の比率が非常に高く、つまり地産地消が大変進んだ状況であるということである。これはしかし産地直販店等の活況が原因をなしているというよりは、この地域の古くからの梅を取り巻く産業構造の特徴に起因していると考えらるべきであろう。産地直販店等の売上額は「研究報告書」の集計表に表れた数字から見る限り地域全体に占める割合は微々たるものである。

田辺市では古くから特産品としての梅の加工業やその他の関連する産業（例えば梅漬け用の桶の製造業）が発達し、これらが複合的な産業構造を形づくって来たと考えられる。田辺の製造業のうち多くの部分を占めるのは梅の加工業であり、その原料の梅は大部分地元の農家が農協へ出荷するものであるということを考えれば、上の結果が出るのは当然のことである。

農業以外の業種については「研究報告書」を参照されたい。

(4) 課題と展望

①課題

この調査を終えて今後の課題として挙げたいことは多くあるがそのうち最も述べたいことを挙げれば地域（行政も含む）の協力体制の重要性である。ヒアリングの場合事前に商工会議所や市当局からの紹介の電話をしてもらった訪問先では格段に訪問の効果があることはこれまでの経験から明らかである。今後このような住民の自主的な調査活動が行われる場合、行政等の指導的な立場の方々には積極的に協力する姿勢を望みたい。調査が成果を挙げられるかどうかは何よりもこの協力が得られるかどうかにかかっているのである。

②展望

今回の調査は地産地消の状況把握という目的の他に、田辺市の産業連関表を作成するために必要な最終需要項目のうちの移出入の推計の裏づけとなるデータを入手するという目的があった。

作成中の産業連関表は「平成 12 年田辺市 13 部門産業連関表」である。この作成を思い立ったのは平成 15 年の頃であった。当時和歌山県の産業連関表として最新のものは（全国すべての都道府県で同様であったと思うが）平成 12 年のものであった。この田辺市の産業連関表を作成するに当たって表の構成要素である各数値の推計の基礎を多くの場合県の産業連関表に求めざるを得なかったため、作成しようとする田辺市産業連関表も平成 12 年のものとせざるを得なかったのである。

現在の進行状況からそれ程遠くない日

に表を完成させることが可能であり、その後はそれについての「作成報告書」を書いていく計画をたてている。もとより満足な産業連関表が出来るとは思ってい

ないが今後市民からする地域の経済研究の一つの試みとして一人でも多くの人の関心と呼ぶことが出来ればこの上ない喜びである。

「市民活動の促進と市民社会における市民活動の役割」に関する調査研究

研究責任者：小林幸治

I 調査研究の概要

1. 調査の目的、ねらい

市民活動（団体）の促進と、そのことによる市民社会を強化するための政策について検討し、提起するため、

- ・市民活動団体の支援を目的とした“中間支援組織”の現状調査など
- ・市民活動団体の（経済的）自立と活動促進のための課題、方策に関する調査など

を実施し、法制定10年を機に、新たに市民活動（団体）の促進策、市民社会における課題解決と市民社会の強化のための政策化を進める。

2. 調査研究の方法

①市民活動の促進に関する法律に係る文献・資料等調査

これまでに、行政や市民団体、研究者などで実施されてきた市民活動に関する調査・研究報告書や文献資料等を収集し、整理を行った。

②「NPO（活動）支援センター」などを対象としたアンケート調査

全国150団体ほどの「NPO支援センター」など、“中間支援組織”を対象にして、その活動実態等のアンケート調査を実施し、課題等の抽出を試みた。

③「NPO（活動）支援センター」などを対象としたヒアリング調査

全国の主に“中間支援組織”関係者から、その活動実態、政策課題などについてヒアリングを実施し、政策課題を抽出し、その改善策などの検討を試みた。

④調査の解析と検討・提案

上記調査を解析し、課題解決と市民社会強化のための政策の検討を試みた。

II 調査研究の結果

上記、①「市民活動の促進に関する法律に係る文献・資料等調査」、②「NPO（活動）支援センターなどを対象としたアンケート調査」、③「NPO（活動）支援センターなどを対象としたヒアリング調査」の結果をもとに、今後の市民活動の促進のための提案などについて記す。

①「市民活動の促進に関する法律に係る文献・資料等調査」から

○市民立法事例の調査

これまで進められてきたNPO法人をはじめとする市民活動団体による政策提案・立法化活動の事例を収集し、その経緯、形態、結果等について記録し、今後の参考となる調査活動が必要

- である。
- 市民立法の学問的位置づけの探求
 - 「市民立法」、「アドボカシー活動」など、日本における市民活動団体による政策提案・立法化活動についての概念を整理し、立法学的な視点からの研究、討議が必要である。
 - ② 「NPO（活動）支援センターなどを対象としたアンケート調査」から
 - 市民社会づくりへの提案
 - 市民活動団体による政策提案は、テーマごとに国、自治体それぞれの役割を明確にし、それぞれへの提案が必要である。
 - 市民提案制度の確立
 - 市民活動団体による政策提案について、中央政府、自治体政府それぞれで、その反映方法等について明確にするための制度の確立が必要である。
 - 「新たな公共」の創造
 - 市民活動団体による活動は、公共の担い手として役割であり、「新たな公共」の創出、具体的には公共概念の規定、担い手の創出、支援策等が必要である。
 - ③ 「NPO（活動）支援センターなどを対象としたヒアリング調査」から
 - 市民活動促進制度（法律）の制定
 - 市民活動団体への政府による支援策が遅れており、その立案が必要である。
 - 市民活動団体の社会的役割の明確化
 - 分野ごとの公務労働と市民活動の役割分担明確化が必要。
 - 日本版コンパクトの構築
 - 行政による市民活動団体の下請け化防止のため、政府と市民活動団体との協約等の検討、締結が必要。
 - 議会への市民活動団体の参加制度の構築
 - 市民活動団体による政治参加を進めるため、議会や議員との関与促進が必要。
 - 市民活動促進のための現行制度の見直し
 - 市民活動の促進を阻害している制度等の見直しが必要。
 - 市民活動団体による市民生活実態の把握・整理
 - 市民の生活現場での課題の収集・整理、現行制度の把握、政治や議会との関係構築、などが必要。
 - 「新たな公共」の担い手間の交流
 - NPO や NGO だけにとどまらず、協同組合組織や労働組合組織など広義の市民活動団体間のネットワークの構築が必要。

研究所からのお知らせ

- 3月末に英国調査を実施いたしました。詳細は次号に掲載予定です。
- 自治体ベンチマーク検討会の成果、『都内基礎自治体データブック』は、6月発行予定です。
- 法政大学エコ地域デザイン研究所（研究代表者：船戸修一）との共同研究がスタートしました。研究題目、期間は以下のとおりです。
 - ・ 研究題目：「食農連携」による首都圏農業の持続可能性～都市と農業の共生システムの構築を目指して～
 - ・ 研究期間：自2010年3月1日～至2011年3月31日この共同研究の成果は、今後『まちと暮らし研究』にも掲載していきます。
なお、そのほかに一件、共同研究を検討しています。
- 2010年3月23日(火)午後4時から東京都生協連会館において「2009年度第3回理事会・第2回評議員会」が開催されました。
理事会・評議員会の審議事項は第1号議案2010年度事業計画（案）承認の件、第2号議案2010年度収支予算（案）承認の件、評議員会第3号議案 議案決議効力発生の件の議案について、提案と審議が行われ、全議案とも満場一致で提案どおり承認されました。「2010年度第1回 理事会・評議員会」は、2010年6月25日に開催します。

まちと暮らし研究

社会福祉協議会と地域福祉

no.9 2010.6

発行日 2010年6月4日

発行責任者 名和 三次保

発行所 財団法人 地域生活研究所

東京都中野区中央 5-41-18

〒164-0011

TEL 03-3383-8292 FAX 03-3383-7840

URL <http://www.chiikiseikatsu.org/>

MAIL office@chiikiseikatsu.org