

地方コミュニティにおける多様な社会参加に関する研究

萱沼 美香・益村眞知子

要旨

本研究では、現在日本の地域に生じる多様な生活課題に対し、高齢者をはじめとした地域住民が各人の環境や心身状況に応じて地域社会において活躍できる柔軟な社会参加および社会参加の場のあり方を考察した。本研究の主要な結果は以下のとおりである。知識や経験・スキルを有する高齢者が主体的に福祉に参加することは高齢者および地域にとって有用である。そのためには、高齢者のセカンドライフ支援のための社会システムの構築が必要である。そして、高齢者をはじめとした住民主体による生活支援サービスの供給体制として従来の地縁型住民自治組織を活用した新たな地域運営組織の構築が求められる。また、地域運営組織の持続化のためには新たな法人としてローカル・マネジメント法人(仮)の活用が期待される。

1 はじめに

現在の日本社会は、少子高齢化が進展するなか、地方地域では経済社会の変容が従来型のセーフティネットの弱体化をもたらし、新たな生活課題が表面化している。また、高齢者などにおいては、個々人の環境や能力に応じた柔軟な働き方によって社会に参加することで得られる所得や自己実現が求められている。そこで、地域社会に根付いた生活者である高齢者などの人的資源を活かし、現行の社会システムでは対応できない地域の生活課題

などに対し、フレキシブルな社会参加の場を構築することで課題解決の一役を担うことが期待される。

本研究の目的は、高齢者などの地域住民が、各人の環境や心身状況に応じて地域社会において活躍できる柔軟な社会参加のあり方および地域の生活課題に資する社会参加の場の構築について考察することである。

2 地域社会の変容と高齢者就労

2-1 地域社会の変容と地域の課題¹

わが国では、少子高齢化の進展による人口減少局面のなかで、地域社会への関心が高まっている。地域社会とは、単なる地理的空間だけでなく、地縁による相互関係を基盤としてそのつながりを重視する地域社会を地域コミュニティ²という。

地域がもつ側面として、上野谷・斉藤(2018)は、①生活の場、②問題発生の場、③問題解決の場、④社会資源(人材を含む)の宝庫、⑤福祉教育の場をあげている。種々の生活課題が解決可能であるかどうかは、家族や地域社会の状況、政治経済の状況などによって影響を受けるが、地域社会には問題が発生しても解決するための手段や資源がある。

地域社会には、自治会、子ども会、老人クラブ、婦人会、消防団・自警団、社会福祉協議会、介護・福祉団体、PTA、商店会などのさまざまな地域団体が存在し、子ども会、老人クラブ、婦人会などは自治会の内部組織になっているところも多い。地域コ

コミュニティは、これらの地域団体、住民、企業、NPO、行政といったさまざまな主体が相互につながることで形成され、子育てや介護、防犯・防災といった地域の課題解決に向けた取り組みが行われている。しかし、財源やサービス、人材などは地域や自治体によって整備状況が異なり、生活課題が解決困難なケースがある。例えば、少子高齢化の急速な進展といった人口構造の変化は、東京への一極集中などによりさらに都市と地方との格差拡大などの影響を与え、地域の脆弱性が高まり、地方の経済社会の持続可能性が問われている。

地域社会の変化により、社会福祉のなかで、老人福祉、児童福祉、障害者福祉のような縦割りではなく、領域横断的な地域福祉の考え方が重要視されてくるようになってきているが、その現象を、武川（2006）は「地域福祉の主流化」という。

上野谷・斉藤（2018）は、地域福祉を、「住み慣れた地域社会のなかで、家族や近隣の人びと、知人、友人などとの社会関係を保ち、自らの能力を最大限に発揮し、誰もが自分らしく、誇りをもって、家族および地域社会の一員として、普通の生活、暮らしを送ることができるような状態を創っていくこと」とする。そして、そのような状態をつくっていくためには、①住民の福祉課題の解決、②福祉課題の解決に向けた自治的な政策展開、③コミュニティづくり、④福祉を支える住民になる仲間づくりといった4つの領域にかかわる事柄が構成要素として必要であるとする。専門職、福祉を担うNPO法人、民生委員、ボランティアまで、様々な活動の組織化が必要であるが、お互いがそれぞれを必要としていることをお互いに理解し、対等に協働することによって地域包括支援の仕組みづくりが進むのである。

2-2 地域の課題解決と高齢者の多様な働き方

団塊の世代が退職年齢に達して以降、職域を生活の中心としていた多くの人々が新たに地域の一員となり、住民が地域での活動を通じて自己実現をしたいというニーズが高まっている。住民が主体的に社会参加することにより、住み慣れた地域でこれまでの社会的関係を維持しながら、生きがいや社会的役割をもつことができ、より豊かな生活につながることを期待されている。高齢者が支え手となって地域の生活課題に取り組むことは、取り組む側にとっての自己実現につながるだけでなく、支援される者にとっても尊厳ある生活が可能となるであろう。

退職しても元気な高齢者の活躍の場を確保すると同時に、地域社会における当該層の就労の可能性が求められることから、本節では地域での高齢者就労に焦点をあてる。

内閣府「高齢期に向けた「備え」に関する意識調査」（2013）によれば、約8割が高年齢でも就労を希望し、うち約5割は65歳以上でも就労を希望している。

生涯現役社会実現のための政府の戦略としては、「ニッポン一億総活躍プラン～地域共生社会の実現～」(2016)などがあげられるが、「人生100年時代の構想会議」（2017年9月）、「2040年を展望した社会保障・働き方改革改革本部」設置（2018年10月）といった会議や本部の設置により、生涯現役社会実現に向けてさらに検討が行われるようになった。

高齢者雇用安定法の改正により、年金接続の観点からは65歳までの雇用確保措置が完了し、さらに70歳までの雇用確保を推奨する「意欲と能力があれば年齢に関わりなく活躍し続けられる「生涯現役社会の実現」（全員参加型の社会）、全員に居場所・活躍場所がある社会が志向されている。「高齢社会対策大綱」（厚生労働省、2018a）では、将来的には、さらなる雇用確保措置年齢の引き上げ（年金支給開始年齢引き上げとセット）、

定年制廃止の方向が見通されている。

厚生労働省（2018b）によれば、全国の常時雇用する労働者が31人以上の企業156,989社（中小企業（31～300人規模）：140,628社、大企業（301人以上規模）：16,361社）について「65歳までの雇用確保措置のある企業」は計156,607社（99.8%）である。そして、「65歳定年企業」は25,217社（前年比1,382社増）であるが、うち中小企業では23,685社（同1,229社増）、大企業では1,532社（同153社増）である。一方、「66歳以上働ける制度のある企業」は43,259社であり、うち中小企業39,699社、大企業3,560社と、圧倒的に中小企業での高齢者雇用が多い。また、「70歳以上働ける制度のある企業」は40,515社（前年比5,239社増）であり、うち中小企業37,232社（同4,453社増）、大企業3,283社（同786社増）、そして「定年制廃止企業」は4,113社（49社増）である。70歳以上まで働ける企業が多くなっていることが明らかであるが、なかでも中小企業に高齢者雇用の割合が高い。これは、少子化等による労働力不足を反映したものと考えられる。

高齢者雇用に関して定年延長や再雇用など様々な雇用促進策がとられているが、高齢者の就労を対象とするときに問題となるのは、市場メカニズムを前提とした雇用政策措置によっては網羅されない高齢者である。終身雇用や年功賃金、正規雇用といった典型的労働により失業対策事業が縮小されていった1970年代には、①貧困対策の意味合いが強い、相対的に労働能力が低く労働市場における競争力が低い労働者、②生きがい対策の意味合いが強い、定年後に企業における従属的労働市場関係ではなく、任意の就業で自由に働きたい健康で働く意欲のある高齢者対策が必要となった。生きがい就労は加速度的に増大する高齢者の福祉の増進を目指すものであるが、貧困対策も生きがい対策も、労働政策から福祉政策まで網羅すべき社会政策の課題である。貧困対策と生きがい対策は経済的側

面においては異なるものの、地域社会における社会関係形成と社会参加という社会的側面において同じ社会政策の課題であり、いずれも地域における高齢者の社会的包摂問題なのである。

1980年代以降、社会的目的に従事して社会参加する有償労働を「第三の働き方」として高齢者就業の一つのあり方と考えられるようになった。第三の働き方の特徴として、①雇用労働でも自営業でもなく賃金以外の何らかの収入を伴うこと、②収入などの経済的報酬よりも活動の理念や精神的報酬を重視すること、③雇用労働に伴う従属関係や拘束関係からできるかぎり距離を保ち、任意就労や短時間就労を志向するものが多いこと、④組織としての確立度や行政支援の程度などには大きな相違があることから、シルバー人材センターがこれに該当すると考えられる。

第三の働き方の背景には、日本型福祉国家の変容があげられる。日本型福祉国家の担い手であった企業や地域組織、家族の変化によって、生活の場である地域社会は再編を余儀なくされた。とくに女性の労働市場への進出は、家庭での保育・介護機能を低下させた。家庭と地域における変化からは、保育、家事、育児、介護などの生活の場から生じる新しい需要が生まれるが、社会的要素の多くは行政や企業で充足できるものであるものの、収益性の少ない、きめ細やかなサービスは企業や行政では対応できない。ここに非営利の社会的労働の必要性がでてくるが、非営利であることから労働には収益以外の動機や刺激が必要である。第三の働き方は一つの就業形態であり、社会参加を主眼としつつ収入を得ることができる。社会参加は「生きがい就労」に、収入は「福祉的就労」に結びつき、地域組織は社会関係の再編と地域活性化に役立つものである。元気で能力のある高齢者に求められる第三の働き方を地域の生活課題とむすびつけたシステムづくりが求められているのである。

住み慣れた場所で自分らしく老いることができる社会の実現のためには、地域包括ケアシステムの構築が必要であるとともに、高齢者が社会のさまざまな場面で活躍できる社会の実現のためには生涯現役社会の実現が求められる。超高齢・長寿社会に対応した持続可能な社会であり続けるためには、自助・互助・共助・公助の観点から、健康で元気な高齢者が増加し、地域で支えあいの体制づくりが課題である。地域福祉・コミュニティ重視の制度設計として、多世代による自助・互助・共助・公助の仕組みづくりが肝要である。

また、高齢者のセカンドライフ支援のための社会システムの構築が求められるが、その際には、高齢者のニーズに応え、地域課題解決に貢献する生きがい就労の創成、生活支援サービスを組み込んだまちづくりが重要である。性別や世代を問わず、地域住民がそれぞれの知識や経験、スキルを持ち寄って、ニーズの充足や困りごとの解決を図る仕組みづくりを推進し、子育て等を終えた人や現役時代に匹敵する時間を持つシニアが自ら新たなライフスタイルを発見し、社会参加活動や創業・就業を実現できるように、気づきの段階から目標の実現まで一貫して支援できる体制づくりが求められる。

地域には多くの潜在能力を持つ人々が存在するが、なかでも高齢世代は、地域社会にとっても経験・知識・スキルを蓄積した貴重な社会資本であることから、生きがい就労を可能とするシステムづくりが課題である。高齢者が長年の経験・知識等を活かして就労等

を通じて社会参加することは、健康寿命の伸長につながり、それは本人や家族にとってだけでなく、社会保障財政の観点からも望ましく、また持続可能な地域経済社会の観点からも期待される。

2-3 高齢者就労に関する福岡市の事例

地域の事例として福岡県福岡市をとりあげる。福岡市の人口は、他の九州各県等からの人口流入により増加傾向を示し、2015年に政令指定都市のなかでは神戸市を抜いて第5位となった。ただし、福岡市の2010年から2015年の7.5万人の人口増加のうち、生産年齢（15～64歳）人口の増加は0.5万人である一方、65歳以上人口の増加は6.1万人と急増し、福岡市でも高齢化は急速に進展しているのが現状である³。

国立社会保障・人口問題研究所の2018年推計（出生率中位・死亡率中位推計）によれば、図表2-1で示されるように、福岡市の人口は2035年に約167.7万人でピークを迎え、その後減少に転じ、2040年には約167.2万人になると推計されている。生産年齢人口は2030年に104.1万人でピークを迎え、その後減少傾向を示し、2040年には97.7万人まで減少すると推計されている。一方、65歳以上の老年人口は2015年の31.8万人（うち75歳以上人口14.5万人）から2025年には39.7万人（同22.4万人）、さらに2035年には45.9万人（同26.5万人）、2040年には50.0万人（同27.6万人）へと増加傾向を示すと推計されている。福岡市の老年人口比率（65歳以上人口の全人口

図表2-1 福岡市の人口の推移

（単位：人）

	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年
総人口	1,538,681	1,600,759	1,641,913	1,667,501	1,677,404	1,671,888
生産年齢人口（15～64歳）	1,020,105	1,029,057	1,040,612	1,041,092	1,022,050	977,328
老年人口（65歳以上） （うち75歳以上）	318,290 (145,407)	366,035 (176,689)	397,187 (223,706)	425,929 (252,874)	458,648 (265,286)	500,071 (275,715)

（資料）国立社会保障・人口問題研究所（2018）

に占める割合)を見ると、2015年の20.7%で5人に1人の状態から、2025年には24.2%、2030年に25.5%で4人に1人となり、2040年には29.9%で約3人に1人が老年人口となる。福岡市の高齢化は全国よりも遅れるものの、2025年以降は75歳以上人口が急増するのが特徴である。

福岡市では、2017年3月から「福岡100～人生100年時代の健寿社会モデルをつくる100のアクション～」(福岡市健康先進都市戦略)が展開されている。高齢者就労に関しては「アクティブ・シニアによる生きがい創業・就業」があげられるが、その取り組みは十分であるとは思われない。

福岡市の高齢者の就業希望理由⁴についてみると、現在仕事をしていない65歳以上の無業者(252,000人(うち65歳～74歳:109,900人))のうち就業希望者(23,300人(うち65歳～74歳:17,600人))であるが、就業希望理由としては、①健康を維持したい(5,800人)、②収入を得る必要が生じた(4,400人)、③知識や技能を生かしたい(3,400人)、④時間に余裕ができた(3,200人)、⑤社会に出たい(600人)、⑥その他(4,900人)であり、健康維持や経済的理由のために就業を希望する人が多い。

なお、65歳以上の有業者(80,600人(うち65歳～74歳:67,100人))のうち就業希望者は70,900人(うち65歳～74歳:59,000人)で、9割弱の人が就業希望である。就業希望の高齢者が多いことから、高齢者の就業機会の創出が課題である。

福岡市には、おおむね小学校区ごとに自治協議会が設置され、自治会・町内会、社会福祉協議会、公民館等を中心とした連携が行われ、地域コミュニティ活動がきめ細かく展開されていることが特徴としてあげられる。

地域には多くの潜在能力を持つ人々が存在するが、なかでも高年齢世代は、地域社会にとっても経験・知識・スキルを蓄積した貴重な社会資本であり、地域は「人材の宝庫」と

いう視点からの発想が重要である。そして高齢者の生きがい就労等を通じて支え合いの基盤となる地域コミュニティの活性化が重要であるが、そのためにはシルバー人材センターの機能強化とともに、地方自治体、自治協議会、社会福祉協議会等を含めた産学官民連携強化による地域力向上のためのシステムの構築が求められる。その際、高齢者にかかわらず、女性の雇用形態についても多様な就労形態が考えられるが、高齢者就労の場を地域で子育てニーズとマッチングするなどの工夫により、多世代共創の地域での支え合いシステムの構築が求められる。また、地域課題解決のための方法としては、ワンストップでのマッチング機能を有するシステムづくりが重要である。

3 地域の生活課題解決と住民主体によるサービス供給体制

3-1 生活支援サービス供給の必要性⁵

3-1-1 生活支援サービスの概要と利用者および担い手

地域における新たな生活課題について、厚生労働省の報告書(2007)では、地域における多様な福祉的課題の一つに公的な福祉サービスだけでは対応できない生活課題を挙げている。同課題には、軽度な手助けなど制度では拾いきれないニーズ、「制度の谷間」にある者、問題解決能力が不十分で公的サービスをうまく利用できない人、孤立死など身近でなければ早期発見が困難な問題など、があるとしている。介護保険制度との関係でみると、日常生活を営むのに支障が生じないと判断されるような庭園の手入れや、日常的に行われる家事範囲を超えるような家具・電気器具などの移動、といった介護保険外サービスになると考えられる。このような既存の公的サービスでは対応できないが、地域のなかで自律的に人間らしい文化的な生活を営む上で、個々人(世帯)の家族構成状況といった環境や嗜好などにより求められる軽度な行為を供

給するのが生活支援サービスと考えられる。

軽度な行為を提供する生活支援サービスを求める利用者には、まず、介護保険制度を利用する高齢者や障害者支援制度を利用する障がい者など、特定の福祉ニーズを有する社会保障制度を利用する人々が挙げられる。また、介護保険給付対象外の高齢者であっても、加齢とともにできなくなる事柄が増えていくなかで家庭内労働力の代替ニーズが生じ、生活支援サービスの必要性が高まる。単身もしくは高齢世帯で生活している場合はより必要度が高まる。また、共働きや子育て世帯、若年単身世帯などにおいても、市場で提供されないような軽度の生活支援サービスを要するニーズがあると考えられる。このように、生活支援サービスの利用者は地域内の多くの住民が対象となろう。

九州地域は全国よりも早く高齢化が進んでおり、特に支援を要する必要性が高まる高齢単身世帯は2010年から2035年にかけて約22万人も増加する。三世代世帯が比較的多い佐賀県においても2010年以降、その割合が大きく減少するなど各地域において家族機能が縮小化するなか、現役世代の世帯においても生活支援サービスの必要性は高まるといえる⁶。

地域の住民がかかえる日常の軽度な手助けを要するニーズの特徴は、介護保険などの公的な支援サービスや企業などの商業サービスとしても採算等の観点から提供されない事柄である。しかしながら、近隣住民など要支援者に身近な人が日常生活の少しの余暇時間を活用し、供給可能な事柄が多い。軽度な内容のためサービス供給に要する時間は短く、費用も安く済ませることができる。また、近隣住民といった身近な人が行うので安心感ももたらされる。このようなニーズに対応する生活支援サービスの担い手には、要支援者の日常生活圏域内に居住する住民が想定される。地域にはフルタイム労働者やパートタイム労働者、学生、専業主婦、子育て中の主婦・主夫、就労系福祉支援対象者など多世

代にわたり様々な人的資源が存在するが、その人の有する職務等能力や活用できる余暇時間、心身状況、生活環境などに合った多様な形態で生活支援サービスを実施することができよう⁷。なかでも高齢者は地域に密着した生活スタイルを持っていることや居住期間が長いことから地域の実情把握を把握していること、地域内でのネットワークを多く有していること、居住継続希望が高いことから地域課題への関心が強いこと、豊富な経験と知恵を有していること、引退・定年などにより余暇時間が拡大していることから時間の確保や柔軟性が得られやすいこと、といった点からサービスの担い手の主力となることが期待される。特に九州地域においては、2040年には現役世代数が高齢者数を下回る自治体が233団体のうち58団体も出現し⁸、高齢者が増加する一方、比較的健康的に恵まれた高齢者は多いことからその役割は大きい⁹。

3-1-2 介護保険制度における生活支援サービス

近年の介護保険政策をみると、団塊世代が後期高齢者となる2025年を目途に地域包括ケアシステムを構築するための地域づくりが進められており、生活支援サービスの充実・強化も施策の一つとして推進されている¹⁰。介護保険制度における生活支援サービスは、2015年4月に施行された「介護予防・日常生活支援総合事業（以下、「総合事業」という。）」のうち、介護予防・生活支援サービス事業に位置づけられる。介護予防・生活支援サービスは市町村が中心となっており、地域の実情に応じた地域の支え合い体制づくりを行うとされ、サービス提供主体には、地域住民の参加も示されており、特に高齢者自身の参加が挙げられていることが特徴の一つとなっている。住民主体による介護予防・生活支援サービス事業には、訪問型サービスB型（住民主体の自主活動として行う生活援助）、訪問型サービスD型（移送前後の生活支援）、

図表 3-1 九州地域における総合事業の実施状況 (2017年度)

地域	訪問型サービスの実施状況 (%)						通所型サービスの実施状況 (%)					生活支援サービスの実施「有」 (%)
	現行相当	訪問型サービスA	訪問型サービスB	訪問型サービスC	訪問型サービスD	その他	現行相当	通所型サービスA	通所型サービスB	通所型サービスC	その他	
全国	73.9	22.1	0.9	2.7	0.1	0.2	78.6	14.4	2.3	4.6	0.1	16.7
福岡県	78.8	20.1	0.2	0.9	0.0	0.0	81.0	15.1	1.2	2.7	0.1	11.7
佐賀県	91.6	7.9	0.5	0.0	0.0	0.0	88.2	7.0	0.5	4.3	0.0	5.0
長崎県	79.5	12.3	1.1	5.1	0.0	2.0	66.8	8.8	8.5	14.0	1.9	23.8
熊本県	67.1	30.6	0.6	1.5	0.2	0.0	62.0	27.5	2.5	8.1	0.0	33.3
大分県	66.5	25.3	0.0	8.2	0.0	0.0	70.1	23.1	0.0	6.9	0.0	38.9
宮崎県	95.9	2.4	0.5	1.2	0.0	0.0	93.0	5.4	0.2	1.5	0.0	11.5
鹿児島県 参考)	71.8	23.8	0.5	3.2	0.7	0.0	70.7	20.3	4.8	4.2	0.0	23.3
福岡市	92.4	7.6	0.0	0.0	0.0	0.0	97.6	2.4	0.0	0.0	0.0	0.0

注1：生活支援サービスの実施「有」 (%) = サービス実施「有」保険者数 / 保険者数。

(資料) 厚生労働省 (2017)。

通所型サービスB型(体操、運動等の活動など、自主的な通いの場)、その他の生活支援サービス、がある。その他の生活支援サービスでは、従来までの制度では対応できない軽度かつ多様なニーズに応えるべく、栄養改善を目的とする配食や住民ボランティアなどが行う見守り、訪問型サービス・通所型サービスに準じる自立支援に資する生活支援といったサービス提供が想定されている。

図表3-1は、2017年度の九州地域における総合事業の実施状況を示している。この図表から、住民主体によるサービスは全国、九州地域ともに各サービスにおいてほとんど実施されていないことが分かる。また、生活支援サービスの実施状況については、熊本県と大分県において比較的取り組みが進んでいる一方、福岡県と佐賀県、宮崎県においては、全国の実施率を下回っており取り組みが進んでいない地域といえる。

3-2 住民主体による生活支援サービス供給の取り組み

3-2-1 地縁型の新たな地域運営組織

地域で提供される生活支援サービスは民間事業者やシルバー人材センター、住民主体など、供給主体が多様にあることが利用者にとって選択の幅も広がり望ましい。しかしながら、先駆例の多くは地域の生活課題に対し、積極的な意識を持つ組織や団体が中核となり取り組みを行っていることから、サービス供給の地域範囲が限定的である¹¹。地域資

源の違いによりすべての地域に多様な供給主体が生じるとは限らず、また、地域によってはサービス供給の空白地となる場合もある。地域の支え合い体制づくりが各地域の取り組みに任されるなか、各地の既存の社会資源の違いにより生活支援サービスの供給においても差が生じることが懸念される。このような空白地をつくらないための一案として、従来の地縁型住民自治組織を活用した新たな組織を形成することが考えられる。

地域にはこれまで地縁を活用した組織として、町内会・自治会等と呼称する地縁型住民自治組織があり、2013年現在、全国298,700団体が形成されている¹²。行政区域内における町内会自治会の組織状況をみると、全行政区域78.7%、4分の3以上の行政区域15.5%となっており多くの地域が組織化の範囲となっている(日高(2018) p.117)。また、自治会加入率をみると、例えば福岡市は85.7%(2018)、北九州市は67.5%(2017)¹³となっており、地域により差はあるものの地縁組織としての機能を維持している現状がある。町内会・自治会に関しては、未加入・会費不払いなどのメンバーシップの問題や、形骸化・慢性化・行政の下請け化等の活動・ルールの問題、構成員の減少や高齢化・役員不足・資金運営にかかる組織運営の問題、過疎化・転出入の増加・外国人住民増加など環境変化に伴う問題など多くの課題があるが、地域の広範囲を包括できる既存の組織としてのポテンシャルは高いと考えられる¹⁴。例えば、福

岡市においては2004年度よりおおむね小学校区を単位とし、防犯・防災、環境、福祉等地域における課題について取り組む自治組織である自治協議会制度を創設し、運営してきた。同自治協議会は、校区内の自治会・町内会のほか、校区で分野別の活動を行っている団体等で構成されるものである。福岡市にはこのような住民組織体制のほか、一校区につき公民館が設置されているなどすぐれた社会資源を有しており、その活用が期待される。

地縁団体等を活用した新たな組織形成については、2016年8月に「まち・ひと・しごと総合戦略（2016年改訂版）」が閣議決定され、地域課題解決のための持続的な取組体制づくりのなかで地域運営組織の形成が重視されている。地域運営組織とは、総務省の報告書（2019）では「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、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、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¹⁵。

既存の地域運営組織（1,557組織）の組織形態をみると、法人格のない任意団体が最も多く（86.6%）、次いで、認可地縁団体（地方自治法に基づく）（6.5%）、NPO法人（認定NPO除く）（3.9%）、一般社団法人（1.2%）、株式会社（1.1%）、認定NPO法人（0.4%）、社会福祉法人（0.3%）、などとなっている¹⁶。また、実施している活動内容を組織形態別にみると、いずれの組織でも最も多い活動は「高齢者交流サービス」となっており（法人組織42%、任意団体等51%、任意団体のうち自治会等55%）、次いで「声かけ、見守りサービス」（同31%、38%、33%）、体験交流事業（同29%、35%、39%）、公的施設の管理維持（同27%、25%、33%）、などとなっている¹⁷。うち、法人組織で多い活動には「コミュニティバスの運営、その他外出支援サービス」や「送迎サービス」、「家事支援（清掃や庭木の剪定など）」、「買い物支援」、

などの介護保険制度の総合事業における住民主体による生活支援サービスに期待される活動内容が含まれているのが特徴としてみてとれる。地域運営組織が持続的に活動していく上での課題については、いずれの組織形態においても「活動の担い手となる人材不足」、「リーダーとなる人材の不足」、「活動資金の不足」などを挙げており、特に法人組織においては活動資金の不足が大きい¹⁸。

3-2-2 持続可能な組織化の検討

前述の通り既存の地域運営組織の9割弱が法人格のない任意団体で活動しているが、より継続的で安定的な組織運営を検討するうえで組織の法人化が有効であると考えられる。内閣府においても地域運営組織の法人化の促進に向けたガイドブックを掲載するなど取り組みを進めている¹⁹。

さらに、前述に示したようにすでに法人化された組織がある一方、活動資金不足の問題を抱えていることが明らかになっている。例えば、NPO法人の財政状況をみると²⁰、認定をうけていない法人においては収益が500万円以下の法人は6割弱（中央値653万円）となっている。また収益の内訳をみると、認定法人・特例認定法人・認定を受けていない法人全体で事業収益が77.0%、補助金・助成金が10.9%、寄付金8.0%、会費2.8%、その他収益1.3%、となっている。また、事業収益のうち7割強が「自主事業収益」であるものの、3割弱は委託事業収益となっている²¹。このように、法人化された組織においても、行政依存を縮小し、独自収益を増やすなど収入源の多様化が求められる現状にある。

地域運営組織が法人格を取得する際、活用されている法人格には次のようなものがある。非営利団体として、認可地縁団体、一般社団法人、NPO法人、認定NPO法人、があり、営利団体としては、株式会社、合同会社、がある。どのような法人格を選択するかは各組織の性格や目的によって検討されるべ

きである。しかしながら、地域課題に資する生活支援サービスを供給するという公益性の高い事業を想定した場合、営利団体を選択することは地域住民への理解等において困難性を伴う。また、非営利団体のうち、認可地縁団体は主として町内会などの独自の集会所などの保有不動産を引き継ぐことを容易にするため等に導入された制度である。また、一般社団法人は、設立が容易かつ事業内容に自由度が高い一方、NPO法人と比べて税制面や寄付金等において不利な条件となっている。NPO法人、認定NPO法人においては、利益補填の営利事業が認められているものの規制が設けられていることから、利益補填が限定される可能性がある²²。

このように多様な法人格の選択があるなか、新たな法人格の創設が経済産業省「日本の「稼ぐ力」創出研究会」において検討されている。新たな法人はローカル・マネジメント法人（仮）として、従来のNPO法人と株式会社法人の双方のメリットを盛り込んだ事業体をイメージしたものとされる。具体的には、公益事業と同時に収益事業も拡大でき、利益を投資家に配当として分配し、税制上の優遇措置を受けることができる、などとする。このような新たな法人格が創設されれば、地域に必要なサービスを、継続性をもって、地域の一定範囲において供給することが容易になることが期待される。

4 おわりに

超高齢少子・人口減少局面にあるわが国では、核家族化、単独世帯の増加（とくに高齢者）、人口の流出入により従来の地域コミュニティ機能が失われつつある。団塊の世代が退職年齢に達し、職域を生活の中心としていた多くの人々が新たに地域の一員となり、地域社会が変容している。知識や経験・スキルを有する高齢者が主体的に福祉に参加することで、住み慣れた地域でこれまでの社会的関

係を維持しながら、生きがいや社会的役割をもつことができ、より豊かな生活につながるものが期待される。

高齢者のセカンドライフ支援のための社会システムの構築が求められるが、その際には、高齢者のニーズに応え、地域課題解決に貢献する生きがい就労の創成、生活支援サービスを組み込んだまちづくりが重要である。高齢者就労を通じての社会参加は生きがい就労や健康寿命の伸長に結びつき、地域コミュニティの活性化に貢献できるのである。

今後の地域社会においては、地域内で生じている軽度な行為の生活支援サービスを要する生活課題に対し、高齢者をはじめとした住民主体で対応する必要がある。住民主体による生活支援サービスの供給は、地域住民にとってそのサービス供給主体が複数存在することがサービスの選択の多様性などの面から望ましい。しかしながら、住民主体による生活支援サービスの供給は介護保険制度下の総合事業でも実施されているが、取り組み実態はまだまだ少ない現状がある。また、住民による生活支援サービスを供給する組織・団体が各地で先駆的な取り組みを行っているが、地域資源の違いによりサービスの空白地帯が生じ、地域格差となっていると考えられる。

サービスの空白地帯を生まない一方策として、既存の地縁団体を活用した新たな地域運営組織の創設が検討される。既存の地域運営組織をみると、法人格を有しない任意団体が多く、人材や活動資金の不足問題を有していることが明らかとなった。これらの問題を解決し、持続可能な組織とするためには組織の法人化が検討される。その際、経済産業省で新たに創設が検討されている従来のNPO法人と株式会社法人の双方のメリットを有するローカル・マネジメント法人（仮）の活用が期待される。

注

- 1 本節は、萱沼・益村（2018）を大幅に加筆・修正したものである。
- 2 ここでは地域コミュニティという言葉を使用するが、地方コミュニティと同義語である。
- 3 総務省「国勢調査」（2010年、2015年）。
- 4 総務省「就業構造基本調査」（2017年）。
- 5 本節は萱沼・益村（2018）を大幅に加筆・修正したものである。
- 6 萱沼（2017）、pp.199-203。
- 7 就労系福祉支援対象者とは、障害者総合支援法における就労継続支援A型事業など就労系福祉サービス利用者や生活困窮者自立支援制度において就労支援を受ける生活困窮者、就労支援を受ける生活保護受給者、社会復帰支援の一環として就労支援を受ける刑余者などをいう。
- 8 萱沼（2017）、p.201。
- 9 萱沼（2017）、p.215。
- 10 2015年に厚生労働省より発表された「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現—新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン—」では、新しい福祉サービスの実現をめざす改革の方向性が示されている。2017年度からは、住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制づくりを支援する事業が実施されており、ボランティアなどと協働した新たな社会資源の創出において、各既存制度の対象とならない単身世帯の見守りや買い物支援、地域交流といった生活支援サービスを地域内に創出し、その担い手としてボランティアなどによる地域住民の参画の促進が示されている（厚生労働省（2016））。
- 11 萱沼・益村（2018）。
- 12 「町内会・自治会町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体（自治会、町内会、町会、部落会、区会、区など）」（総務省ホームページ（http://www.soumu.go.jp/main_content/000307324.pdf））。
- 13 福岡市（2018）、北九州市（2018）。
- 14 地縁型住民自治組織の現状については、全国町村会（2017）に詳しい。
- 15 総務省地域力創造グループ地域振興室（2019）『平成30年度地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書（平成31年3月）』。
- 16 内閣府地方創生推進事務局（2019）。
- 17 総務省地域力創造グループ振興室（2016）。
- 18 前掲書。
- 19 内閣官房 まち・ひと・しごと創生本部事務局・内閣府地方創生推進事務局（2018）。
- 20 内閣府（2018）。
- 21 当年調査時の事業収益割合は63.6%である（内閣府（2015））。
- 22 星はNPO法人と社会福祉法人を税制面で比較し、NPO法人は税制上の不利がある点を指摘している（星（2015）、p.149）。

【2 参考文献】

- 秋山弘子（2013）「自治体も関与した高齢者就労支援の取組状況と今後の展望について」（厚生労働省「生涯現役社会の実現に向けた就労のあり方に関する検討会」資料、2013年3月29日）。
- 上野谷加代子・斉藤弥生（2018）『地域福祉の現状と課題』、放送大学教育振興会。
- 萱沼美香・益村眞知子（2018）「2地域福祉の主流化と地域コミュニティ」、『地方コミュニティにおける多様な就労に関する研究』、九州産業大学産業経営研究所ディスカッションペーパー（1号）。
- 厚生労働省（2018a）「高齢社会対策大綱」。
- 厚生労働省（2018b）「平成30年高齢者の雇用状況集計結果」。
- 国立社会保障・人口問題研究所（2017）「日本の将来推計人口」（2017年推計）。
- 国立社会保障・人口問題研究所（2018a）「日本の地域別将来推計人口」（2018年推計）。
- 国立社会保障・人口問題研究所（2018b）「日本の世帯数の将来推計（全国推計）」（2018年推計）。
- 総務省「国勢調査」（2010年、2015年）。
- 総務省「就業構造基本調査」（2017年）。
- 武川正吾（2006）『地域福祉の主流化：福祉国家と市民社会Ⅲ』、法律文化社。
- 独立行政法人労働政策研究・研修機構（2018）『高齢者の多様な活躍に関する取組～地方自治体等の事例』。
- 独立行政法人労働政策研究・研修機構（2019）『高齢者の多様な活躍に関する取組Ⅱ～地方自治体等の事例』。
- 内閣府（2013）「高齢期に向けた「備え」に関する意識調査」。
- 内閣府（2016）「ニッポン一億総活躍プラン」。
- 藤原佳典・南潮編著（2016）『就労支援で高齢者の社会的孤立を防ぐ』、ミネルヴァ書房。
- 益村眞知子編著（2017）『人口減少時代の地域雇用』、九州大学出版会。

【3 参考文献】

- 萱沼美香 (2017) 「第7章地域の生活保障と多様な社会参加」、『人口減少時代の地域雇用』、九州大学出版会。
- 厚生労働省 (2007) 『地域における「新たな支え合い」を求めて－住民と行政の協働による新しい福祉－』。
- 萱沼美香・益村真知子 (2018) 「3地域の生活課題解決と多様な就労」、『地方コミュニティにおける多様な就労に関する研究』、九州産業大学産業経営研究所ディスカッションペーパー (1号)。
- 北九州市 (2018) 『地域コミュニティのありかた：自治会・町内会への加入促進について』。
- 厚生労働省 (2015) 『誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現－新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン－』。
- 厚生労働省 (2016) 「にっぽん子育て応援団2015年度地域まるごとケア・プロジェクト地域包括及び子育て世代包括ケア先進自治体調査報告会「家族まるごと、地域みんなで支えよう」関係資料平成28年1月14日」。
- 厚生労働省 (2017) 『介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の実施状況 (平成29年度)』。
- 全国社会福祉協議会 (2015) 『全社協福祉ビジョン2011ともに生きる豊かな福祉社会をめざして第2次行動指針』。
- 総務省ホームページ (http://www.soumu.go.jp/main_content/000307324.pdf)。
- 総務省地域力創造グループ振興室 (2016) 『暮らしを支える地域運営性組織に関する調査研究事業報告 (2016年3月)』。
- 総務省地域力創造グループ地域振興室 (2019) 『平成30年度地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書 (平成31年3月)』。
- 全国町村会 (2017) 『町村における地域運営組織 (2017年3月)』。
- 内閣府 (2015) 『2014年度特定非営利活動法人に関する実態調査報告書2015年3月』。
- 内閣府 (2018) 『2017年度特定非営利活動法人に関する実態調査報告書2018年3月』。
- 内閣府地方創生推進事務局 (2019) 『令和元年度小さな拠点の形成に関する実態調査調査結果』。
- 内閣官房 まち・ひと・しごと創生本部事務局・内閣府地方創生推進事務局 (2018) 『地域の課題解決を目指す地域運営組織の法人化～進め方と事例～ [2018年6月第2版]』。

- 日高昭夫 (2018) 『基礎的自治体と町内会自治会―行政協力制度』の歴史・現状・行方―』、春風社。
- 福岡市 (2018) 『自治協議会・自治会等アンケート』。
- 星貴子 (2015) 「地域包括ケアにおける住民組織の役割と求められる対応」、『JRIレビュー2015 Vol.6 No.25』、日本総研。

【付記】

本研究にあたり、秋山弘子東京大学特任教授、丸尾直美尚美学園大学名誉教授、公益財団法人調布ゆうあい福祉公社、厚生労働省 (職業安定局)、社会福祉法人都島友の会、総社市役所 (保健福祉部)、総社市社会福祉協議会、竹田市経済活性化促進協議会、福岡市社会福祉協議会、福岡東公共職業安定所、松山市シルバー人材センター、未来JOBまつやま、横浜市役所 (健康福祉局)、などに研究資料と貴重な示唆を賜った。関係者各位に対し、ここに感謝の意を表したい。

【各章執筆担当】

- 要旨、1、3、4…萱沼美香
2、4……………益村真知子