

日本大学経済学部経済科学研究所研究会

【第194回】

2015年7月21日

平成25～26年度共同研究中間発表

**「社会経済活動における「協働」と自主的参加メカニズムの検討  
—食料市場，エネルギー市場，対人社会サービス市場を素材にして**

日本大学経済学部准教授

根本 志保子

日本大学経済学部教授

沼尾 波子

根本 平成25年度と26年度の2年間、経済科学研究所の研究助成を受けて研究した成果の中間発表会を始めたい。

テーマは「社会経済活動における『協働』と自主的参加メカニズムの検討」で、食料市場、エネルギー市場、対人社会サービス市場を対象に、食料とエネルギーを私、根本が担当し、対人社会サービスを沼尾が担当している。そのほか、まちづくりと合意形成についてもヒアリング調査したが、本日は全てを発表することができないので、根本は食料を中心に、沼尾は対人社会サービスの中で福祉を中心に発表する。

まずこのプロジェクトの趣旨と目的だが、人口も減少し、高齢化が進み、財政状況は厳しい。またエネルギーの見通しも暗い中で、これまでのように市場の拡大によって問題を解決したり、多大な財政支出によって社会を維持したりすることは難しくなると考えられる。このようなことを背景に、持続可能な産業や地域をどのようにつくるかを検討することが求められている。

特に食料、エネルギー、介護や子育てサービスについては、これまでの市場や行政サービスだけではなく、より幅広い当事者間での「協働」、参加メカニズムの機能が重要なのではないか。すなわち生産者は生産者、消費者は消費者と、お互いに分かれて供給者と需要者として関係するのではなく、生産・消費にさまざまな主体がかかわりを持ち、関係性をもう少し深く持つ。それをここでは「協働」行為と呼んでいるわけだが、これらの分野ではすでに、「協働」行為を通じて新たな価値やサービスがつくり出されている例が散見される。

食料流通では、生産者と消費者が直接的に提携する「産消提携」によって、情報開示やトレーサビリティを通じた新たな「安全・安心」という価値が生み出されている。エネルギー産業では、従前の電力会社だけがエネルギーを供給するのではなく、再生可能エネルギーを中心に、地域住民や第三セクターが電力サービスを提供することも始まっている。対人社会サービスでも、まちづくりとか地域問題の解決を目的として、地域の民間企業や住民が自主的に参加することによってコミュニティビジネスを創出する、あるいは行政と地域住民が役割の壁を超えて「協働」することも行なわれている。

ここではある種の信頼や規範に基づいたソーシャルキャピタル（社会関係資本）が創造されていると思われるが、それらは偶発的に生じるものではなく、そこに参加する人々の「協働創造行為」と、それを調整する「プラットフォーム」の存在によって形成されてくると考えられる。ただ、その成立要件については研究途上で、まだ具体的に説明されていない。

本研究では、まず「協働」の実態はどのようなものか、どのようなモチベーションやインセンティブで人々はそれに参加するのかという参加メカニズムの機能、そこから生み出される付加価値と収益、社会・経済的意義、政策的背景などを考えたい。それによって、個々の産業分野において外部性を発揮できるような協働を創造する要件を明らかにし、自主的参加へのインセンティブメカニズム、合意形成のためのプロセスや制度設計について示唆を得たい。これがこの2年間の研究における根本と沼尾の問題意識と目的である。

## 『協働』と自主的参加メカニズム —食の「産消提携」・地域再生可能エネルギー・まちづくりと合意形成の事例—

日本大学経済学部准教授 根本 志保子

2年間の調査で成果があると思われるのは、食の「産消提携」、再生可能エネルギー、まちづくりと合意形成の3つである。本日はこの中で私自身が調査を続けている食の「産消提携」を中心に発表したい。

2つ目の再生可能エネルギーについては、長野県飯田市が市民ファンドの太陽光発電や小水力で新たな「協働」の仕組みをつくっており、原発被災地の福島県南相馬市では省エネ・新エネと農地再生を組み合わせて、農業と再生可能エネルギーを同時に復興していこうというソーラーシェアリングの試みをしている。市民と農業者との取り組みで、現在も調査を続けている。

3つ目のまちづくりと合意形成は、富山市の「グランドプラザ」、氷見市の市民協働・ファシリテーション型市政について調査した。「グランドプラザ」と氷見市のインタビュー調査には沼尾先生にもご一緒していただいたので、ここで行なわれている「協働」の試みが、食の「産消提携」や再生可能エネルギーにどういう示唆があるかという観点から、後ほど議論できればと考えている。

それでは食の「産消提携」についてだが、消費者と生産者がともに農産物を生産し、消費するという活動はいま世界中で起きていることで、15カ国ぐらい報告されている。ルーツは幾つかあって、その1つが1971年発足の「日本有機農業研究会」だと言われている。中心人物は農林中金の常務理事で、農山漁村文化協会理事であった一楽照雄（いちらくてるお）氏で、市場を通じた農産物の取引とは違う、オルタナティブな取引関係を構築しようということで、「生産者と消費者の提携の方法10カ条」を提唱した。

主なものをご紹介しますと、まず、1) 相互扶助の精神。市場での物とおカネのやりとりではなく、人と人との友好的な付き合い関係である。しかも両者は対等で、互いに相手を理解し、助け合う関係であり、生産者、消費者としての生活の見直しに基づく。2) 生産者による計画的な生産。3)

4) 互恵に基づく価格の取決めなどである。このうち2) 3) 4) は生産者保護の意味もあって、生産者が計画的に生産できるように、消費者は全量を引き取り、価格も市場の需給で決めるのではなく、生産者と消費者の相互理解の中で、お互いの合意と互恵に基づいて決めようというものである。ほかには、6) 自主的な配送。7) 会の民主的な運営などがあって、提携では、会員制度をとって、自主的に配送し、会は民主的に運営する。さらに学習活動を重視し、適正規模を保持して大規模にはしない。理想に向かって漸進していこうということが提唱されている。

このような考え方を背景に、消費者運動や消費者団体から多くの提携流通事業者が発足した。生活クラブ生協が1965年から、パルシステム生協が1977年から、株式会社の大地を守る会が1977年から、同じく株式会社のらでいっしゅぼーやが1988年にスタートしている。

いずれもある種の消費者運動だが、生協活動だけではなく、それぞれに特徴があって、生活クラブは事前に予約してグループで買う「共同購入」とか、パルシステムは「個人宅配」を1993年に始めた。大地を守る会は、NGO「大地を守る市民の会」の「農薬公害の完全追放と安全な農畜産物の安定供給」という反対運動から始まって、それが「農薬の危険性を100万回叫ぶよりも、1本の無農薬の大根をつくり、運び、食べることから始めよう」という流通・消費の活動に広がった。単なる反対運動ではなく、実際にビジネスとして成功することで社会を変えていこうというもので、団地での無農薬野菜の青空市からスタートし、その後、1985年には日本で初めての有機農産物宅配サービスを始めた。らでいっしゅぼーやはもともとフリーマーケットをやっていた団体で、NPO「日本リサイクル運動市民の会」が母体である。それがチェルノブイリ原発事故後、有機の「野菜セット」の戸別宅配を始めた。

これらは日本の「産消提携」のモデルをつくってきた事業者だが、その仕組みには幾つか共通する特徴がある。まず予約購入。お店でその場で買うのではなく、会員制で、1週間なり2週間前に注文することによって、生産者は事前に需要量が予測できる。それから、事前作付け契約と野菜セットボックスでの購入によって、セットボックスの

中身は選べないが、安全で、おいしい、新鮮な野菜を適正な価格で購入できる。また生産者保護のために、消費者による米の事前年間契約、生産原価保障方式、生産者に対する補てんも考える。特定産地との長期提携で地域コミュニティを育成していくことに尽力する。さらに勉強会も含めた生産者・流通・消費者間の協議会や交流などもこれらの事業者に通じた仕組みになっていて、これは海外でも踏襲されている。

このように消費によって良質な農業生産と環境を「買い支える」ということは日本の数十年の歴史、ビジネススキームとして確立していて、いま挙げた4つの事業者の組合員数・会員数を合計すると、2011～12年で189万3,000世帯になっている。東京・神奈川・千葉・埼玉の一般世帯数の12.2%にあたる。ただ、私自身もそうだが、複数の産消提携の会員になっており、重複している世帯もある。とはいえ、仮に半分だとしても6%のシェアは占めており、有機農業を支える事業スキームでもあると言ってよいと思う。

次に海外事例だが、ドイツ、スペインなどにも多くあるが、代表的なものとしてアメリカのCSA（地域で支える農業）、イタリアのGAS（連帯型購入グループ）、そしてフランスのAMAP（家族を守る会）を紹介する。それぞれに特徴があるが、基本的に、どこもボックススキームという野菜セットの購入を取り入れたり、価格は生産者と消費者の話し合いで決まったりする。GASでは消費者が20戸から30戸集まって特定の生産者と提携する。AMAPでは生産者と消費者間の会議で作付けする野菜の種類や栽培計画を策定するなど、日本の「産消提携」のビジネススキームとも共通している。アメリカのCSAと日本の「産消提携」とどちらが先かとか、スイスが先ではないかとか、調べた人もいるようだが、どうも同じ時期に生まれたものが全世界で模倣されたのではないかとされている。

小規模農家や環境保全の観点からは望ましいビジネススキームで、継続もしているが、海外と日本で大きく異なるのは、日本は市場を拡大するために会員数をひたすら増やす方向に向かっている。一楽照雄の10カ条の9)に、地域の広さとメンバー数を適正にとどめて、規模を大きくするのではなく、グループ数を増やしてお互いに連携す

ることによって発展していけと言っているのに反して、人数も産地もいかに広く取るかという傾向にある。むしろアメリカのCSA、イタリアのGAS、フランスのAMAPのほうが、小さなグループで、お互いにコミュニティのコミュニケーションを大事にしながら、地域の産物でという、一楽照雄の10カ条に近いかたちを踏襲しているように思う。日本でもいま、大きな組織になってしまった提携を元の小さい組織に戻して、もともとの「産消提携」のかたちを目指す新しいグループが出てきている。

アメリカのCSAについて今回の研究でヒアリング調査を行なったのは、ペンシルバニア州Chambersburg市のWilson Collegeの中にあるRobin van En Centerという、アメリカのCSAを始めた人物の資料を保管しているセンターである。そこで聞いた話では、アメリカの東側では比較的小規模のCSAで、一楽照雄的な「産消提携」が行なわれているけれども、西側はいまの日本と同じように、ネット販売でどんどん市場を拡大しているとのことだった。アメリカのCSAでは、顔が見える関係というよりも、全体としてインターネットでの契約による宅配が多い。ネットショッピングの様相を呈していて、農家も有機農産物をつくるだけでなく、CSAと青空市場と通常の市場への卸しを組み合わせるかたちで、小規模農業の生き残り策としてCSAを利用しているように思う。同時期に、私がニューヨークの青空市場に出店しているCSAも行っている複数の農家の方に聞いたところでは、生産物を消費者が全量購入とか農作業義務づけなどではなくて、どちらかという宅配事業として機能しているということだった。今回の調査だけでは情報があまりにも足りないのもう一度追加調査しないとアメリカの詳しいことは分からないが、CSAも言われているほどユートピアではないようだ。

AMAPについては、文献調査の他に、Penelope Roullonさんという、日本に提携について勉強に来ているフランス人女子留学生の講演会とインタビューで聞いた範囲であるが、AMAPの契約の関係は匿名性が強く、顔の見える関係から離れてきており、援農もあまり行なわれていない傾向にあるという。市場での流通を重視するために、顔の見える関係よりも、有機農産物の認証制度への信

頼と普及に傾いており、日本に近くなっているということだった。AMAPについても、今後、現地での調査を行いたいと考えている。

イタリアのGASについては、今回3つインタビューができた。前年にもサルディーニヤ島でインタビューしたので、私の手元にはGASの情報が4つあるが、いずれも一楽照雄的な世界がまだ繰り返し広げられている。

特にGASBo（ボローニヤのGAS）は、1997年、連帯経済を目指す連帯店舗としてスタートして、2012年には240世帯にまで大きくなったが、分裂していまは70人の小規模になっている。ここはウェブサイトでの購入だが、新鮮なものを購入してもらうために、生産者は準備と集荷の期間を3週間とっている。価格も生産者が決め、高い場合は消費者は理由を聞いて交渉するが、信頼と関係性を重視し、GASBoが簡単に生産者を変えることはしない。単に有機農産物を広めるのではなく、生産者と消費者の信頼関係のための連帯経済を目指している。ヒアリングでは「アソシアニズモ」という言葉が何度も出てきたが、生産者・消費者・地域の中でアソシエーションをつくっていくんだという意思が強く感じられた。

ミラノ市ではFilo di Paglia（一本のわら）という連帯購入グループにも話を聞いたが、ここでも最も大事にしていることは、単なる売買関係ではなく、生産者と消費者が交流を深めることだという。GASを通じて地域の人々がお互いの交流を深める、そのためのプラットフォームだという考え方である。宅配をしないで、消費者がピックアップポイントに野菜を取りに来ることで、近隣の人たちが立ち話をする。そこに生産者も来て、生産方法や味などについて自由に話し合う。価格はここでも生産者が決定しており、「信頼」という言葉がイタリアのGASでは何回も聞かれた。

運営は、GASBoはほとんどボランティアで行なっている。一本のわらは、ボランティアではなく、スタッフと言っている。ただし、スタッフに報酬は払っておらず、当然のタスクだ、sharing tasks だと言っていた。その理由は、この人たちは購買が目的ではなく、生産者と話し、交渉することで、食べ物や生産についての関心を高めることで、ある種の社会参加の一つという位置づけだからだという説明だった。メンバーの70～80%は

sharing tasks に参加しているが、参加の仕方も多様で、仕事のレベルも違っている、ゆるい結びつきのようなのだ。

GASBoは、他にも様々なことに可能性を広げようとしており、批判的消費（Critical Consumption）とか倫理的消費（Ethical Consumption）という、ほかではなかなか聞けない言葉をよく聞いた。私自身はもともと倫理的消費を研究しているが、GASBoの倫理的消費というのは、グローバリズム、大量消費・大量消費などへの批判から始まって、何よりも生産者をリスペクトするための活動であって、信頼関係、人と人との関係である。市場を使って、市場を変えていくことで社会を変えていく、それがGASBoの考えている倫理的消費だということだった。

ボローニヤではこのような食の提携だけでなく、さらに、DES（District Economia Solidare 連帯経済地区）という、生産者と消費者を巻き込んだもっと広い運動が始まっている。地区だけでなく、「RES（Regione Rconomica Solidare）」も始まっていて、これが法制化されるということで、調査を継続中である。いずれにしても根底には「信頼」と「アソシアニズモ」があって、これがイタリアのソーシャルキャピタル（社会関係資本）の基盤にあるものと思う。

このような「協働」と自主的参加システムの動きを理論的にどのように解釈すればよいのか。理論的にはまだ途上だが、次の3つの視点で考えたい。1つは地域の関係性で持続可能性を考えるコモنزの議論、2つ目は、私が研究している倫理的消費の議論、3つ目が、アソシアリズムと連帯経済という、もう少し地域全体として考えようというものである。

結論から言うと、コモنزはどうも該当しないことが分かってきた。コモنزの議論の中には必ず、自然と人間と食べ物とか、地域住民と都市住民をつなぐとか、有機農業運動といったことが出てくる。例えば、井上（2004）では、コモنزを自然資源の共同管理制度だと考えると、共同管理の対象である資源そのものの発展の可能性として、「地域住民と都市住民をつなぐ役割」があると言っている。これはまさに「産消提携」の中に入るものではないか。また田辺田（2004）では、有機農業運動にみられる食べ物を〈地域の関係

性)の中に「埋め戻す」といったことが田辺田自身のコモンズ論の契機だと述べられている。さらに大泉(2006)の「コモンズと都市の公共性論」では、現代の都市が直面するサステナビリティ問題は、都市と自然の関係と、都市を構成する社会経済関係そのものの2つが切れてしまっていることにあるという。このような問題提起を受けて、私自身は、これを解決する1つの手段として「産消提携」があるのではないかと考えた。それは環境や生態系と調和的な農法およびその生産地という資源を、会員制の流通事業というかたちで、安全に持続的に維持する取り組みなのではないか。これは地縁とか血縁による共同体、コミュニティとは違って、共通の関心や目的で集まった機能的集団(アソシエーション)として、自然資源の共同管理制度としての「コモンズ」の性質を有しているのではないか。農業生産者が少なくなり、環境に配慮した有機農業を小規模に生産する農地利用が少なくなっている。それを機能集団が会員制で買い支えるというかたちで維持しようとしているのではないかと、2年ぐらい前までは考えていた。

Ostromというノーベル経済学賞を受賞したコモンズ研究者の有名な「コモンズの長期的存立8条項」というのがある。注目してほしいのは4と5で、コモンズが長期的に存立するためには、お互いに監視し、観察する必要がある。コモンズの状態や利用者の行動を積極的にモニターする。これは交流によってある程度なされているかもしれないが、もし違反したらペナルティーが段階をもって課されなければならない。しかし「産消提携」は会員制だけれども、市場での自由選択が保障されていて、私自身も複数の事業者から買っているが、誰にも文句を言われぬ。誰も監視していないし、購入しなくても脱会してもペナルティーがないのが実情である。アソシエーションに参加してはいるけれども、オープンアクセスで、コモンズとしては維持されないで放置されてしまう可能性がある。その意味では産消提携をコモンズ論で議論するのは難しい。

2つ目の倫理的消費の議論は、本日は、社会全体としてどうかということではなく、それに参加している人々がどのようなモチベーションとインセンティブでそれに参加しているのかという、も

う少しミクロな考え方を紹介する。

たとえばLamine(2005)は、生産者と消費者が食料生産の不確実性をシェアするモチベーションについて、中身は選べないけれどもそのとき収穫される農産物が何かしら入ってくる「野菜ボックス」を例にして、この週ごとの「野菜ボックス」スキームによって消費者は、内容を選べないという小さな不確実性を引き受けることで、将来食料が手に入らないという大きな不確実性を回避しているのではないかと、小さなリスクで大きなリスクを回避しているのではないかと、という仮説を出している。このとき消費者は、生産者に集団で関与することによって、接近性を確保し、共通項を生産者と消費者がシェアしているのではないかと述べられている。

またDubuisson-Quellier, Lamine, Velly(2011)では、「産消提携」には有機農業や小さな農家を維持していくという集合的かつ政治的な契約(engagement)と、個々人の経済的購入という選択の両側面があるとされる。たとえば生協運動は市民社会が経済的規制にかかわる。有機農業についても、自分たちでルールをつくり、それを普及させたり、そうでないものは扱わないという政治的な側面がある。一方、自由に消費する権利にもあり、それは市民権だと考えられる。市場での経済活動である以上、選択の自由は必ずあって、またそのような自由な選択や独立性を好むのは生産者も同じである。すなわち個々人が提携グループに参加する理由なり目的はいろいろあり、産消提携の活動には政治的な行動と個々人の経済的な契約の両方の要素がある。消費に政治的な意味を付加することは可能ではあるが、最終的には市場における選択の自由は、事業の継続性や目的の達成にとっては不安要素として残ってしまうという。

そのほか、「産消提携」を経済活動における民主主義として位置づけるという研究も幾つかある。消費者と生産者がともに関わり合う「協働」で、情報共有や合意形成をすることは、自分たちの食を選択するための民主主義的行動である、というものである。一方、個々の消費者には、そういった民主主義のコストを払うよりも、たとえば第三者機関による認証とラベリングなど、小さいコストで安全だけ確保したいという希望もある。

市場を利用しながら、自分の求める安全性・おいしさ・新鮮さを得たい、なおかつ取引コストは小さく、ということで、ここはいま議論されているところである。

3つ目はまだ研究途上だが、イタリアの調査で得てきたアソシアニズモ（アソシエーション）と連帯経済から、「産消提携」と「協働」を考えてみようと思っている。イタリアには白い協同組合（カソリック系）と赤い協同組合（ローマのレーガコーポに所属）という2つの協同組合の特色が

あり、白が教会系、赤が共産党系である。倫理的消費の議論でもこの2つの方向性が出てきて、それぞれ伝統・保守と市民社会の流れである。そのバックグラウンドにある連帯経済について、研究の系譜を調査中だが、本研究ではそれに加えて、グローバル市民による「もう1つのグローバル化」、オルタナティブなグローバル化という意味での「連帯経済」という動きを取り上げ、これらが各国の「産消提携」や「協働」とどう関係しているのか、研究を継続する予定である。

## 「高齢者介護における地域連携の課題」

日本大学経済学部教授 沼尾 波子

本プロジェクトのテーマは「社会経済活動における『協働』と自主的参加メカニズムの検討」であるが、この報告では、高齢者を中心としたケアサービスに焦点を当てて、自主的参加や「協働」を支える仕組みについて考える。

まず、考察対象としたケアサービスについて簡単に述べる。ケアサービスの供給形態として、家族や知人の無償労働、市場からのサービス購入、公共部門を通じたサービス供給という3つが考えられるが、日本の高齢者ケアの制度は、家族のケアを前提として構築され、家族ケアが受けられない場合は、自己責任で、市場からホームヘルプサービス等を購入することを前提としてきた。そして、身寄りが金もない、いわゆる「社会的弱者」に対し、国が措置制度として税を使って高齢者福祉サービスを提供するという整理で、高度成長期には施設整備が進められ、特別養護老人ホームへの入所等を通じた施設型のサービスが提供されてきた。

ところが1970年代後半から、財政難のなかで、増大が見込まれる高齢者福祉需要を見据えつつ、高齢者介護は施設サービスから在宅サービスへと舵が切られていった。しかし、在宅で一時的なサービスを利用するだけでは、対応できないケースも多く、その結果、健康保険を使って医療機関に入院する「社会的入院」が増加することとなった。「社会的入院」は老人医療費の肥大化の要因の一つとなり、また、家族機能の変化などを背景に、増大する介護需要への普遍的対応が課題とされ、1990年代に入ると、それを支える制度として、介護保険の創設に結びついた。

2000年の介護保険制度の導入により、社会的弱者に対する「措置」から、誰もがサービスを受けられる「権利」への転換が目指されたが、このことはまた、介護にかかる財政支出の肥大化を招くこととなった。保険制度を通じた権利性（保険料を払っているのだからサービスを受ける権利がある）が主張され、サービスの利用が次第に増大したこともあり、改訂のたびに保険料は上昇し、財政支出は肥大化している。

2015年からの第6期における高齢者が負担する標準月額介護保険料は全国平均で5,400円程度であるが、国の試算では、2020年には8,000円近くになると見込まれている。現在、基礎年金は月額6万5,000円程度であり、保険料と介護サービス利用料の負担は、非常に重いとの指摘もある。膨らむ介護需要と費用負担に対応するべく、国は介護予防に力を入れることや、施設介護に比べて費用が低く抑えられるとされる在宅介護を通じて、住み慣れた地域で暮らしながら、いつでも必要な医療・介護サービスを受用できる環境を整えるための対応を考えている。これが、いわゆる「地域包括ケアシステム」の構築にあたる。

だが、実際に、地域包括ケアシステムを運営することは容易ではない。施設とは異なり、24時間専門職が完全看護・介護しているわけではないため、日常の暮らしのなかで、家族やコミュニティの介護力が問われることにもなる。家族介護力についていえば、「国民生活基礎調査」では、要介護者がいる世帯のうち60歳以上の高齢者が高齢者を介護する「老老介護」世帯の割合は51.2%で、要介護者の2人に1人は高齢者が面倒をみている実態がある。また「就業構造基本調査」によれば、2011年10月からの1年間で介護・看護を理由に離職した人が10.1万人となっている。介護・看護離職者のなかには、親の年金と自らの退職金で生計を立てている人も多く、親が亡くなった後、残された息子、娘は無職の状態、職場復帰が難しいという問題も生まれている。さらに2010年の「国勢調査」によれば、高齢者全体に占める単身者の割合は13.8%である。近隣に家族が居る場合もあるが、家族に介護を期待することが難しい独り身の高齢者が一定数おり、今後も増えていくことが見込まれている。これをどのような仕組みで支え合うのが改めて問われている。

ここで財政圧力について確認しておく。（資料1）は社会保障給付費の推移を示しているが、昨年度は115兆円、GDPの2割超という水準に達している。年金と医療、福祉その他、高齢者関係を中心に給付額は上昇し、今後も毎年1兆円規模で増大することが見込まれている。（資料2）はその財源に占める社会保険料収入割合を示している。折れ線グラフにある社会保障給付費の伸びに対し、社会保険料収入は、1990年以降、GDPの伸び

と相まって、横ばいとなっている。社会保障給付費は右肩上がりであり、年々拡大する差額は、公費（租税並びに国債）で補てんされている。これを補うために消費税増税が謳われているが、政治的にはそれも進まない状況にある。（資料3）にあるように、日本の国民負担率は、OECD33カ国の中で低いほうから数えて7番目であるが、負担増への理解を得ることが難しいまま、サービスを求める声だけが膨らんでいる。

（資料4）毎年、巨額の公債発行により、財源確保を行う状況が続いており、国の長期債務残高は807兆円になる見込みである。国民一人当たり638万円の水準、すなわちこの国では子どもが1人生まれた瞬間に638万円の借金を政府から背負わされるという厳しい状況にある。現在の低金利であっても、利息だけで毎時11億円ずつ増えている計算になる。

厳しい財政状況のもとで、ヨーロッパ並みのケアを求めることは難しい。国民負担率は相対的に低いが、それでも、税負担の引上げに対する国民の合意を得ることができない。毎年1兆円ずつ膨張していく社会保障給付費を、今のまま、公債発行で賄い続けるわけにはいかない。

国と同様、自治体の財政も厳しい状況に置かれている。（資料5）の地方交付税の推移をみると、2000年度に約21.4兆円だった水準が、その後、毎年1兆円ずつ削減され、2007年度には15.2兆円となっている。この間、市町村合併も進められてきた。2008年度に民主党への政権交代で、地域主権改革が打ち出され、地方交付税総額は増加に転じた後、2015年度まで、17兆円前後の規模で推移し、今日に至っている。野田政権下で2015年度まではこの水準を維持するとされ、この水準が維持されてきたが、2016年度以降、削減される可能性もある。地方におけるマクロベースでみた財源不足額の推移をみると、地方自治体が標準的な行政サービスを提供するに当たって、税収や補助金では足りない財源を国が地方交付税で保障しているが、交付税原資である国税収入にも限度があり、必要額を国税の移転で賄うことができていない。そこで、国債発行と地方債発行により、財源不足を補っており、近年では、毎年10兆円以上の財源不足額が生じている。

（資料6）自治体では、高齢化の進展等により、

民生費等が、年々右肩上がりが増えてきている。歳出に占める民生費の割合をみると、1975年度に11.1%だったものが、2011年度には23.9%まで増えている。今後も福祉関係の支出が増えることが見込まれるが、その財源をどのように確保するかが課題である。

（資料7）一方、地方自治体の支出を性質別に見ると、人件費・扶助費・公債費の3つを合わせた義務的経費が増大している。義務的経費は財政の支出を硬直化させるので、一定程度に抑制すべきだとされるが、扶助費の増大に加え、公債費も過去の借金の返済であるため、容易に削れないことから、多くの自治体では、国から示された人件費削減目標などを受けて、1990年代以降、職員数削減や給与カット・賞与カットを進めてきた。（資料8）地方公共団体の総職員数の推移をみると、1994年から2012年までの間に328万人から276万人へと、50万人近く減少している。社会保障関係支出は増大し、高齢者数も増え、対人サービスの需要は今後ますます増大していくことが見込まれるが、自治体では財政難と職員減が進む。プラットホームを構築するために必要な人材と財源の確保が課題である。

（資料9）公務員数削減により、若手中堅層が手薄になっていることも問題である。千葉県浦安市のホームページ資料に、2007年度と2012年度の年齢別公務員数が示されているが、ここから、最近では、窓口や現場を総括する係長級世代の職員がこの5年間で減っていることが分かる。30代半ばの職員は、福祉や教育などの対人サービス分野において、現場を走り回って民間事業者との調整やコーディネートしたりする世代でもある。入庁して10年以上のキャリアがあり、まだ管理者ではないという意味で一番動ける世代である職員数が大幅に減少している。さらに言えば、30代以下で女性職員の割合が増えており、産休や育休、さらに残業不可という職員も増えてくる。地域のプラットホームをつくるには、休日や夜間に地域住民との話し合いが必要になる場面もあるが、こうしたところで動ける行政職員が少なくなっている。官民連携や協働の担い手確保と、参加しやすい仕組み作りが課題である。

「協働」の場を創るかを考えるに際し、その手がかりとして、オランダのボクステル市の事例を

紹介する。ボクステル市はオランダ北ブラバント州の自治体で、面積は471km<sup>2</sup>と広いが、人口は3万人という、小さい田舎の市である。オランダでもリーマンショック後の不況などを背景に財政難が続いている。社会保障支出の増大圧力に対し、日本の介護保険に相当する長期療養への保険(ABWZ)で賄っていたケアサービスの一部を保険給付でなく、自治体が一般財源で対応する福祉の分権化が進められてきた。オランダの長期療養保険制度は高齢者に限定されたものではなく、乳幼児から高齢者までケアを必要とする人に対するサービスを賄ってきた。従来の施設サービスについては要介護度の高い人に限ることとし、軽度の人については在宅で生活することや、近隣で支え合う仕組みを作ることが求められてきた。ボクステル市は、こうした地域ケアを支える仕組みを作るために、2012年8月にウルスラ修道院という歴史的建造物を市役所が買い取り、ここをケアのコミュニティ・プラットホームとして構築したのである。(資料10) 医療、福祉(ケア)に留まらず、文化的活動を含め、市民に何か困った事があったり、活動の場を求めているような場合、この建物にすれば支援を受けることができる。(資料11) 1階が総合受付で、2階より上の階に10の非営利団体が事務所を持っている。どの非営利団体を入れるかについては、行政が明確な基準を設けて選定を行なった。まず同じ専門性を持つ団体は複数入れない。DV、高齢者介護、児童虐待など、それぞれの専門性を持った団体が入って、課題に対して複合的に対応でき、しかも競合しない仕組みをつくっている。個人や家族に横たわる複合的な課題については、これらの団体がチームを組んで柔軟に対応するようになっている。写真は総合受付だが、住民が相談に来た場合、まずここで職員が話を聞いて対応を検討し、関連する団体に声をかける。問題の深刻さや状況によって、柔軟に対応できるよう、多様な打ち合わせスペースが用意されている。気軽にお茶でも飲みながら打ち合わせするほうがよい場合や、小さい子ども連れの場合のスペース、あるいは深刻なケースは個室が用意されている。来訪者が職員に危害を加える可能性があったときには職員が逃げられるよう、個室では、職員側と相談者側と両方にドアを配置されている。このように多様なスペースを用意し、それ

ぞれのニーズに応じて柔軟に相談できる場所が用意されている。相談を踏まえ、専門家がチームを組んで対応する体制をつくる。それらのサービスは公的支出とボランティアワークで成り立っている。行政は、それぞれの出勤状況が一目でわかるパネルのほか、何かあったとき連絡がとれるように1つの団体に1台ずつモバイルを用意し、外に出るときは携帯電話で連絡する仕組みができている。各団体用のメールボックスと、役所本庁舎との連絡のためのファクシミリも置いてある。

住民には非常に分かりやすい体制である。年齢・性別を問わず、「何かあれば、セント・ウルスラに行けばいい」と認識されている。各団体の専門の職員には給与が支払われているが、ボランティアは無償である。ボランティアが習慣化しているオランダだからこそ、こういう仕組みが構築できるという面もある。

日本の自治体でも、多少、形は違うとしても、こうしたプラットホームを空間的にも制度的にも創っていかないと、地域包括ケアシステムを構築することは難しいと考えられる。だが、人員や財源などの資源に制約があり、しかもボランティアの仕組みが社会に浸透していない日本でどこまでやれるのかが課題である。社会学の研究成果によれば、日本では国民の政府に対する信頼が低いことが指摘されており、また中間層の痛税感が重いとも言われる。租税負担の引上げが困難であれば、地域の助け合いによって対応する必要があるだろう。だが、地域コミュニティの繋がりの希薄化も指摘されている。

今後、高齢世帯に占める単独世帯の割合が増大することが見込まれており、医療や介護、日常生活の手助けや見守りの担い手が課題とされている。とりわけ東京都の高齢化は深刻で、徒歩5~6分圏内の500mメッシュデータで見ると、2010年では老年人口は600から1,000人ぐらいというのが23区の状況だったのが、2030年になると1,000人を超え、さらに2050年には1,500人近いところまで来てしまう。非常におおざっぱなことをいえば、認知症の出現率が2割だとすると、徒歩5分圏内に1,500人の高齢者がいれば300人の認知症の人がいるというのが2050年の東京都ということになる。地域でケアの仕組みをどのように確保するかは深刻な問題である。

財政難の中で、施設から在宅へと介護サービスの舵が切られており、また自治体が地域ケアを推進するべく制度改正が進んでいる。2015年4月からの第6期介護保険では「地域包括ケア」のさらなる推進が強調され、医療・介護・予防・住まい・生活支援サービスの連携が掲げられている。これは専門家集団の連携にとどまらず、地域での見守りの仕組みを作ることが目指されている。また、同じく4月に生活困窮者自立支援制度が施行され、社会とつながることが難しく、雇用につながらない人への就労支援、生活支援、社会参加支援を自治体が担うことも期待されている。子ども・子育て支援新制度も施行され、認定こども園の普及や、地域のニーズに応じた多様な子育て支援を地域の創意工夫で充実させることが求められるなど、さまざまなケアサービスが国から市町村の現場においてきている。

厚労省では、地域包括ケアを考えるに当たって、多様な担い手の連携を掲げており、医師、保健師、看護師、介護福祉士からヘルパーまで、あるいは自治会、NPO、社協、生協、商工会、民生委員、ケースワーカー、法律関係の人などの連携が言われる。連携を図るための調整役を担う行政職員の確保も難しくなっている。

行政は、財政難、職員減という状況の下で、多様で専門化するサービスに対応しなければいけない。また、法や条例、規則に従った画一的で公平な対応でなく、個々のニーズに従ってきめ細かいサービスをしようとすれば、不公平だといわれることになる。さらに組織が縦割りになっているため、複合的な課題を行政として一体的に担うことが難しい場合もある。

一方、ケアの領域では、切れ目のないユニバーサルサービスが求められる。また現金給付だけでなく、地域の実情に応じて現物サービスも出さなければいけない。必要なニーズを把握し、サービスを確保して、それに要する財源を確保する。地域の多様な担い手との連携を図り、地域づくりをする体制整備に向けた課題は多い。

こうした状況を打開すべく、地域ケアシステム構築に向けて、ユニークな取り組みを行なっている自治体を紹介する。きょうは時間も限られているので、福岡県大牟田市の事例を1つ取り上げる。

(資料12) 大牟田市では、高齢者の増大や財政

難を背景に、在宅介護のための環境整備を行ってきた。小学校区(校区)単位で、小規模多機能のケア施設を構築している。また市では、施設に必ず地域住民交流サロンを1室つくることを条例で規定している。民間事業者が多機能施設を整備する際には、交流サロンにかかる費用を行政で負担している。国の補助金を活用して、プラットホームとしての交流スペースを、おおよそ小学校区単位でつくることを行政が仕掛けた。

大牟田市では、介護保険制度の創設時に、介護事業者の懇談会をつくり、事業者の利用者獲得競争を促すのではなく、事業者のサービス提供上の課題、経営上の課題、そして行政に求められる施策等について、対等に話し合いながら、よりよい介護保険制度の運営を考えることを検討してきている。

住民参加を通じた地域課題の発見や共有を行うためのサロンをつくったところ、地域課題が浮かび上がってきた。認知症対策も2000年初頭には地域のなかで意識されており、徘徊模擬訓練を行ってきた。健常者が認知症の役になり、例えば真夏にどてらを着て歩いたり、快晴日に雨傘をさして歩き、誰かが「どうしたんですか」と声をかけるというものである。

民生委員さんが認知症の役になってみたところ、誰も声をかけてくれなかったことに衝撃を受けたという。自分は民生委員で地域を回っているから当然みんな声をかけてくれると思ったのに、白い眼で見られて誰にも声をかけてもらえず、ショックを受けたそうだ。「声をかけ合う関係をつくらなければ」という声が出てきて模擬訓練は市内で徐々に普及しているということである。

安心安全に暮らしを営むための仕組みを考える際に、プラットホームといわれるが、これは、場と関係から成るものではないか。場としては、リアルな空間だったり、バーチャルな場であることもある。こうした「場」を意識して、リアルであれバーチャルであれ、場を用意できるかどうかが重要である。

大牟田市の場合は、たまたま当時の市の担当課長が意識的に関係者の協議の場をつくり、小学校区単位でのサロンという具体的な空間を上手につくった。そこは参加しやすい雰囲気、参加してみたら課題にぶつかる。地域の住民をどんどん巻

き込みながら、気がつく地域でみんなでケアしようという雰囲気がつくり上げられていた。また、事業者の協議会をつくったことで、行政とサービス提供者が定期的集い、課題を共有し、対応を考える場が構築されてきたことも大きい。事業者等との連携、そして地域との連携が可能となる場を構築し、関係を強化していることが、強みになっている。

厚労省が描く地域包括ケアシステム概念を見ると、当初は、医師、看護師、PT・OT・ST、ヘルパー、ケアマネなど専門家が集まって、ある個人の個別のケアをどのように支えればいいのか話し合うのが地域ケア会議だとしていたが、近年では、個別のケースから見えてきた地域課題を発見して、地域づくり、資源開発、政策形成にまで発展させようということが提起されている。そこでは、個別ケア会議を通じて培われた関係からネットワークが構築されれば、そこから、地域の課題発見や政策形成につながるだろうと「期待」が込められている。

しかしながら、多くの自治体では当惑している。介護保険制度を超えて、道路の段差、公営住宅、近隣で買い物できる環境の構築などを検討していこうとすれば、庁内の多様な部署との連携や調整を考える必要があるが、そのような体制、そして予算や人員の確保が難しいというところが多い。無論、住民の側からすれば、本当の意味での地域包括ケアを期待すれば、介護サービスに留まらず、道路の段差や、団地の階段、買い物できる店の確保もまた重要な課題であり、総合的な支援が求められている。こうした場と関係の構築については、次の研究課題として、現在、ある自治体

で会議の立ち上げを検討している。

こうした取組みは行政単独ではできないので、民間との連携や「協働」を考える必要がある。個々の参加者のモチベーションを持続させることや、そこでまとまった意見を施策や事業にしているための予算制度について考える必要があり、これについては今後の課題である。

予算制度の見直しが必要である。いまは特定の目的や施策に対して個別の予算がつく仕組みで、だからこそ税の使い道について説明責任が果たされるということになっている。しかし、地域包括ケアという仕組みのなかでは、最初は何が課題か分からなかったけれども、やっていくうちに、現場の工夫で課題が解決されたということも少なくない。とりあえず予算を配って地域で話し合いながら使っていったら効果が上がったというふうに、結果的にうまくいくということがある。それらは必ずしも事前に予測できる世界ではない。その意味では現行の財政システムにおける予算制度のあり方には課題がある。プラットホームで話し合い、模索しながら事業を進めていくなかで、結果的に一定のアウトカムが達成できた、という事業は、自治体単独では実施しづらい。むしろ民間との連携により、アウトカムを設定した契約を結ぶことで、そのプロセスについては柔軟に対応できる仕組みが考えられる。こうした方法は、一見すると非効率とも思えるが、プラットホームにおける場と関係がきちんとコントロールされていれば、効果的な運営ができる可能性がある。

プラットホーム運営のルールについては、今後の検討課題としたい。