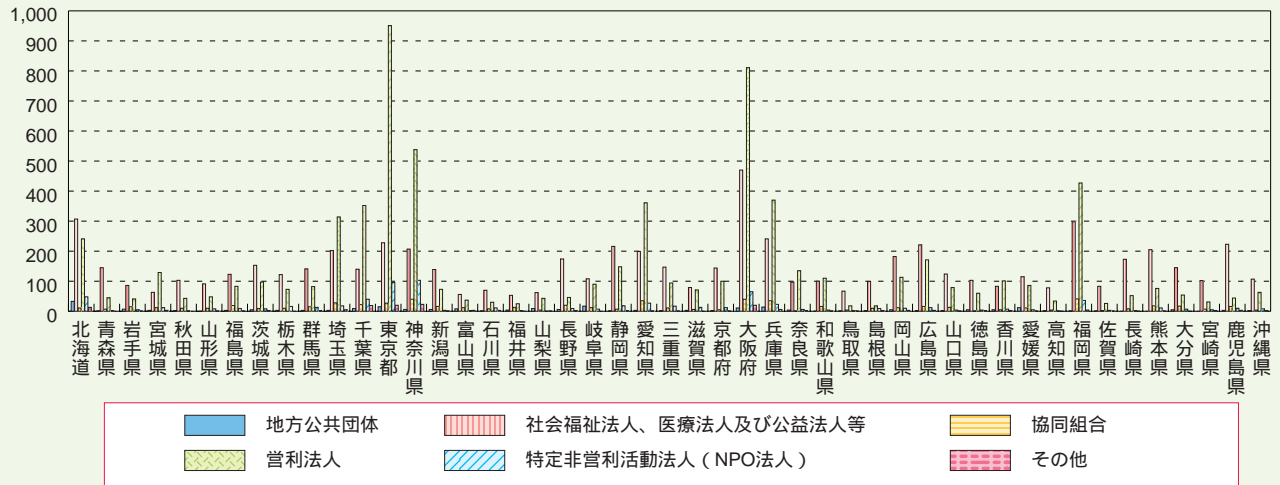


図表1-4-3 都道府県別 訪問介護サービス実施主体の状況（平成15年10月1日現在）



資料：厚生労働省大臣官房統計情報部「介護サービス施設・事業所調査」

（地域での自主的な活動を通じた豊かなソーシャル・キャピタルの形成が注目されている）

今後の社会保障サービスの担い手について考える際、特に、住民の側からの自主的な活動に注目することも重要である。本章の冒頭でふれたような、町内会、自治会等の地縁的なつながりも、地域における、重要なサービスの担い手であるといえる。第3節でも見たとおり、社会に対しどのような形で貢献したいかという問に対する回答として、「町内会などの地域活動」の割合が全体的に見て高くなっている。町内会及び自治会等の地縁団体については、現在、全国に296,770の団体が存在しており、多様な活動が行われている中で、地域福祉、介護、保健、医療等の社会保障サービスに係る活動も行われている。

こうした地縁的な活動や、後述のNPO・ボランティア活動等を進める中で強められていくような、地域社会を豊かにするための人々のつながりを、近年「ソーシャル・キャピタル」^(注)という、いわば見えざる資本としてとらえ、ソーシャル・キャピタルが豊かになることによって、健康の増進、学習体験機会の拡大のような生活面での効果や、情報共有化や取引コストの低下等による市場の効率化のような経済面での効果等が生じる可能性も示唆されている。

◀ 図表1-3-3 (前出)

(注) アメリカの政治学者ロバート・パットナムは、ソーシャル・キャピタルを「人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を高めることのできる、「信頼」「規範」「ネットワーク」といった社会組織の特徴」と定義している（内閣府国民生活局「ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」より）。

(NPO・ボランティア等の活動が高まっている)

地縁的な活動と並んで、近年、特に注目されているのが、NPO（特定非営利活動促進法に基づく特定非営利活動法人（NPO法人）を含む、幅広い民間の非営利団体をいう）・ボランティアのようなサービス主体の活動である。

民間によるサービス供給については、柔軟かつ多様な取組みを行い、地域の社会ニーズを補完する主体として、NPO、ボランティア、その他の地域団体のもつ機能が近年注目されているところである。

NPOやボランティアの活動は、日常生活において、福祉や地域づくりの場で、機動的に、かつ活発な活動が展開されている。また、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震のような災害時においても、地域の支援活動の担い手として、重要な役割を果たしてきた。それらの活動の原点にあるのは、従来、共同体の内部に密接なつながりが存在した場合には当たり前であったような、前述の「相互扶助」という考え方であり、そうした考え方に基づいた活動が、多くの地域で、その地域の生活を支える役割の一端を担っている。

ボランティア活動については、社会福祉協議会が把握している範囲で、2003年現在、約11.9万の団体が存在しており、個人も含めた活動総人数は、約780万人に上り、その数は年々増加している。その活動内容については、「話し相手やレクリエーション等の交流活動」、「施設や団体等のイベントの企画運営協力」、「手話や点訳等のコミュニケーション支援」等、多岐にわたっている。

NPOの活動については、2005（平成17）年3月現在、NPO法人を見ても21,000以上存在する。このうち、保健、医療又は福祉の増進を図る活動、子どもの健全育成、職業能力開発、雇用機会の拡充に携わる法人が数多く存在している。

図表1-4-4 ▶

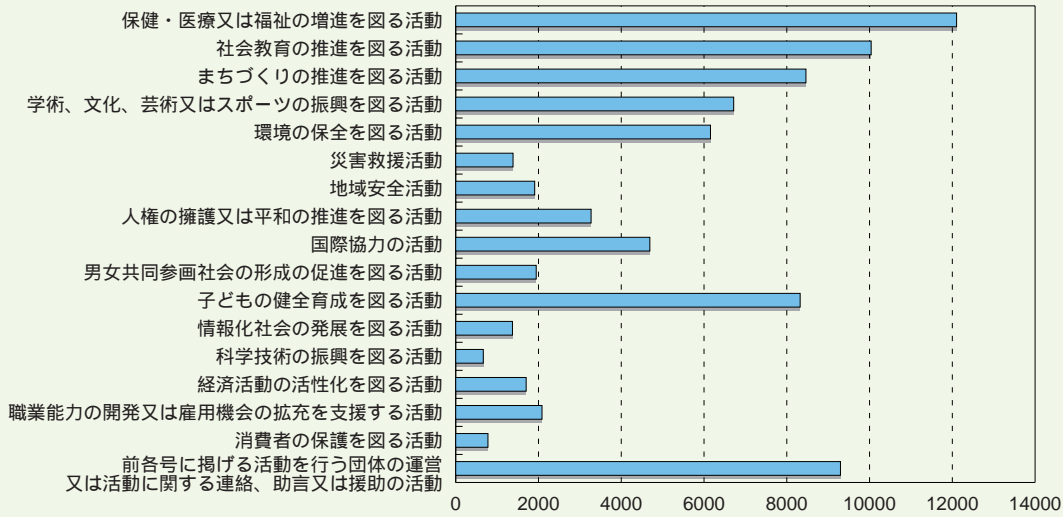
これらの各類型の法人認証数について、所轄庁ごとの状況を見ると、例えば、保健、医療又は福祉の増進を図る活動に係る法人及び職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動に係る法人について、その総数はそれぞれ異なるものの、いずれについても、東京都、大阪府、福岡県等の大都市を有する都府県において、他の道府県より多く認証を受けている等、地域によって、認証状況に違いが見られる。

図表1-4-5 ▶
図表1-4-6 ▶

また、実際には、特定非営利活動促進法に基づく認証を受けていない団体も数多く存在するが、それらの団体をも含めると、その活動規模は非常に広いものとなっている。国や地方自治体は、このようなNPO・ボランティア活動に関する支援として、例えば、社会福祉協議会に対し、ボランティア養成事業、広報・啓発事業等に係る様々な補助を通じて、活動の普及・推進のための支援等を行っている。

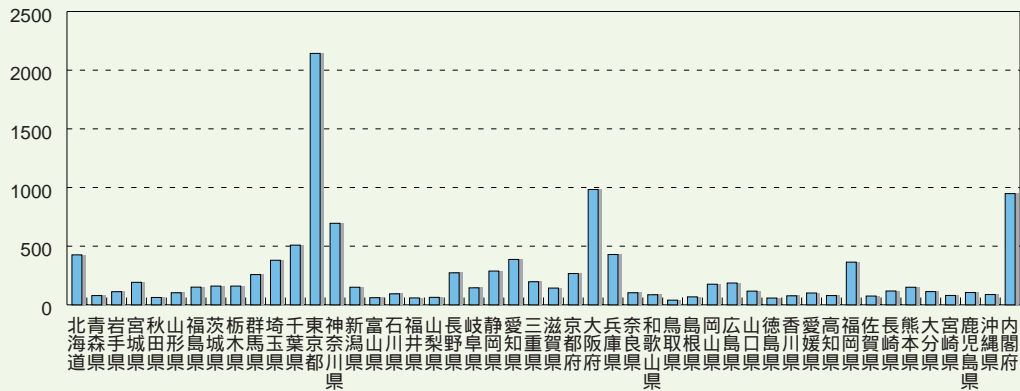
また、このようなNPO・ボランティア活動を効果的なものとするためには、活動主体と、実際にその活動を必要としている地域とがうまく結びつくことが重要であるが、

図表1-4-4 特定非営利活動法人の認証件数（2005年3月31日現在）



資料： 内閣府国民生活局調べ

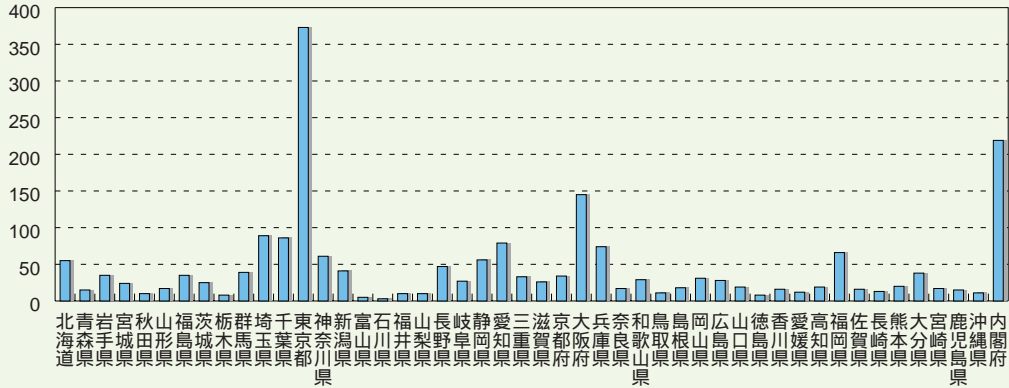
図表1-4-5 保健、医療又は福祉の増進を図る活動に係る法人の所轄庁別認証件数（2005年3月31日現在）



資料： 内閣府国民生活局調べ

社会福祉協議会においては、「ボランティアコーディネーター」と呼ばれる職員がそのようなマッチングを行っている。1995（平成7）年の阪神・淡路大震災の際には、ボランティアとして全国から被災地へ駆けつけた人々と支援を必要としている地域を結びつける役割を果たし、その存在が注目された。2004年10月の新潟県中越地震の際にも、全国の社会福祉協議会から約2,000人のボランティアコーディネーターが被災地へ派遣されたところである。

図表1-4-6 職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動に係る法人の所轄庁別認証件数（2005年3月31日現在）



資料：内閣府国民生活局調べ

既に紹介したような、町内会や自治会といった地縁的な団体が内部でNPOを組織する場合もある。

なお、地域における社会保障サービスの実施を、より効率的にニーズを反映したものとするためには、行政、民間にかかわらず、各サービス主体が協働してサービスを展開することが重要となってきた。その形態については、地方自治体からNPOへの事業委託が非常に高い割合で行われている（内閣府「コミュニティ再興に向けた協働のあり方に関する調査」）。このような行政と民間の協働は、地域の社会保障における、住民の側からの主体的な行動をこれまで以上に重視するものであり、新たな地域社会運営の在り方として、今後の動きが注目される。ただし、行政サービスとの協働を推進する一方で、NPOの中には組織の安定性や継続性という点では必ずしも万全とはいえないものも存在し、実績や財務内容等について、情報公開を推進することにより、質の担保を図る必要が考えられること等にも留意しなくてはならないであろう。

コラム

市民団体の取組み及び民と官の協働について

兵庫県では、阪神・淡路大震災を一つの契機として、市民と行政の協働の取組みが推進されてきている。そこでは常に、協働の在り方が、各サービス実施主体ではなく、受益者にどのような利益をもたらすのか、という観点が存在しているとともに、各サービス実施

主体がお互いを尊重しつつ、対等な信頼関係を構築している。こうした理念に裏付けられた協働の在り方の今後の動向について、大震災から10年を経た現在、改めて注目されるところである。

以下、神戸で活動を展開する団体の一つである特定非営利活動法人「コミュニティ・サポートセンター神戸」(CS神戸)が震災10年を経て作成した「復興10年総括検証・提言事業に係る震災検証レポート」に基づき、市民団体の活動及び行政との協働の在り方の例を見ることとしたい。

1. CS神戸について

CS神戸は、阪神・淡路大震災をきっかけに、被災者の救援を自発的に行う住民の間から生まれたボランティアグループ「東灘・地域助け合いネットワーク」を母体に、1996(平成8)年10月、「自立と共生」に基づく新しいコミュニティづくりを支援する中間支援団体として発足。「地域の人による、地域のための市民活動や市民事業を支援し、より住み良い環境と市民社会の実現」を目指している。

特定非営利活動促進法に基づくNPO法人としては兵庫県下第1号の認証団体であり、NPO団体の立ち上げや運営支援、資金の提供、拠点の提供、事業相談等の中間支援事業を行ってきている。一方、自らも地域において、研修事業、講師事業、地域住民団体との協働事業のほか、公共団体等からの受託事業など、89の事業を行ってきている。

2. CS神戸が目指すものと検討すべき課題

CS神戸がこの10年の間に取り組んできたのは、地域における住民や団体の自立、活動の定着に向けた支援であった。これらが一定の軌道に乗ってきた現段階では、その「継続」が課題であると認識されている。NPOに、時代の流れにふさわしい人材の活用やマネジメント力の強化が問われてきており、活動の量、質ともに、整理と創造の時期を迎えてきている。

また、この10年間の取組みの過程で、CS神戸は、特に以下のような点を課題として認識している。

イ 行政との協働の在り方については、両者の信頼関係が、必ずしも形成されているとはいえない。まだ行政の側でのシステム作りがなされているとはいえず、個々の職員の意識や取組み度合いに依存

するところが大きい。一方、NPOの側でも、自ら活動内容の開示や市民自らが担う新しい公益にふさわしい評価手法を開発する必要がある。

ロ 企業との協働については、様々な分野で両者の壁が低くなってきているといえる。しかし、「生きがい」を優先するNPOと、「採算性」を優先する企業とでは、成果を上げるまでに、軋轢が多々生じることは否定できない。この調整や、企業にCSRなど地域共生の啓発をし、NPOと協働しやすい環境整備を行うことが必要である。

ハ NPOにとって、会計上の問題が様々な存在しており、業務受託の際に間接経費が認められにくいこと、税金の取扱い、会計報告の煩雑さが課題となっている。

3. 「民」と「官」の協働

CS神戸の活動にも見られるように、震災という危機の中で、住民やボランティアが地域社会のために自ら様々な形で動いた被災地では、地域社会のみんなのこと(「公」)を、行政(「官」)だけでなく、むしろ住民たち自身(「民」)が担うという実践が取り組まれてきた。

2003(平成15)年4月には、兵庫県「県民の参画と協働の推進に関する条例」が施行された。これは、それまでの県民運動の蓄積に震災の経験と教訓を踏まえ、「地域社会の共同利益の実現」を、民間と行政が参画と協働により共に担うことを明文化した、全国で初めての条例である。

このような条例の制定による協働の理念の整備に加え、兵庫県では、例えば以下のような協働の取組みが行われてきている。

イ 県が設置し、県社会福祉協議会が運営する「ひょうごボランティアプラザ」による「行政・NPO協働事業助成」等各種助成事業の実施、その他公的助成・民間助成に関する情報提供

ロ 「NPOと行政の協働会議」による、NPOと行政の協働に向けての協議

ハ 兵庫県、CS神戸等の共催により始められた「NPO大学」等の連続講座の実施

（個々の社会保障サービスは地域とどのように関わっているのか）

ここまで、我が国の人口構造や産業構造の変化に伴う地域社会の変遷や、少子高齢化、経済、世帯構成等についての状況が地域ごとに異なる様子、そこから生じる社会保障サービスへのニーズの多様化について、概観してきた。また、そのような多様なニーズに対応するため、公私を問わず、様々な主体がサービスの実施を担っていることについて、見てきたところである。

今後の社会保障サービスの在り方を検討していくに当たっては、各分野において、具体的には、それぞれのサービスが各地域における人々のニーズに的確に対応しているのかを検証していくことが必要である。

（社会保障サービス各分野の地域差や役割分担についての検証が必要である）

その際には、地域ごとの様々な要因から生じる地域差をどのように考えていくかが重要である。

地域差とは、各地域の特性に起因する人口、失業率といった客観的指標の差異、各地域におけるサービス実施に係る取組みの度合い、サービスの質や量の差異等、様々な次元の差異から生じるものである。一般的に見て、このような地域差について、一定水準・要件を満たしていれば、それは各地域の独自の在り方であり、あるべき多様性という見方をすることができる。

しかし、場合によっては、そのような差異の中には、多様性ということではすまされない差異も存在し、さらにそこでは、是正が必要な格差としてとらえるべきものが見られる。それぞれの行政分野ごとに問題状況が異なることから、地域差について、何が是正すべき格差なのか等について分野ごとに考察する必要がある。また、均一化を図るべきなのか、全体的な水準の底上げを図るべきなのかといった点を明らかにしていくことが重要である。

また、これまでも述べてきたように、社会保障に係る各サービスに関しては、国・都道府県・市町村・民間主体といった様々なサービス実施主体が存在しているが、適切なサービス提供を推進するためには、サービス主体間の役割分担・連携がいかにあるべきかを考察する必要がある。その過程では、国、都道府県、市町村、民間主体が、それぞれどのような業務を担っているのかを、各分野において検証する必要がある。

以上のような問題意識から、次章以降では、厚生労働行政のうち、地域に密着して行われるサービスとして代表的な分野（介護、障害者福祉、少子化対策、生活保護、保健・医療及び雇用対策）^{（注）}について、その実態を分析し、地域差を検証した上で、多様性と区別すべき格差とはどのようなものか等の、地域差に対する考え方や、それぞれのサービス主体の役割分担・連携のあるべき姿について、行政機関としての取組み方だけでなく、地域の特性をいかした取組みについても紹介しながら、考察していくこととする。

（注） 社会保障サービスのうち、公的年金については、地域の事情にかかわらず全国一律に支給されるべき給付であり、また、保険集団の規模からも、国により一律に運営及び実施されることが合理的であるため、以下の考察の対象からは外すこととする。