社会福祉における共生と連帯を考える
―法制度・政策の展開から―

2023年3月11日

東洋大学社会学部社会福祉学科
伊奈川秀和

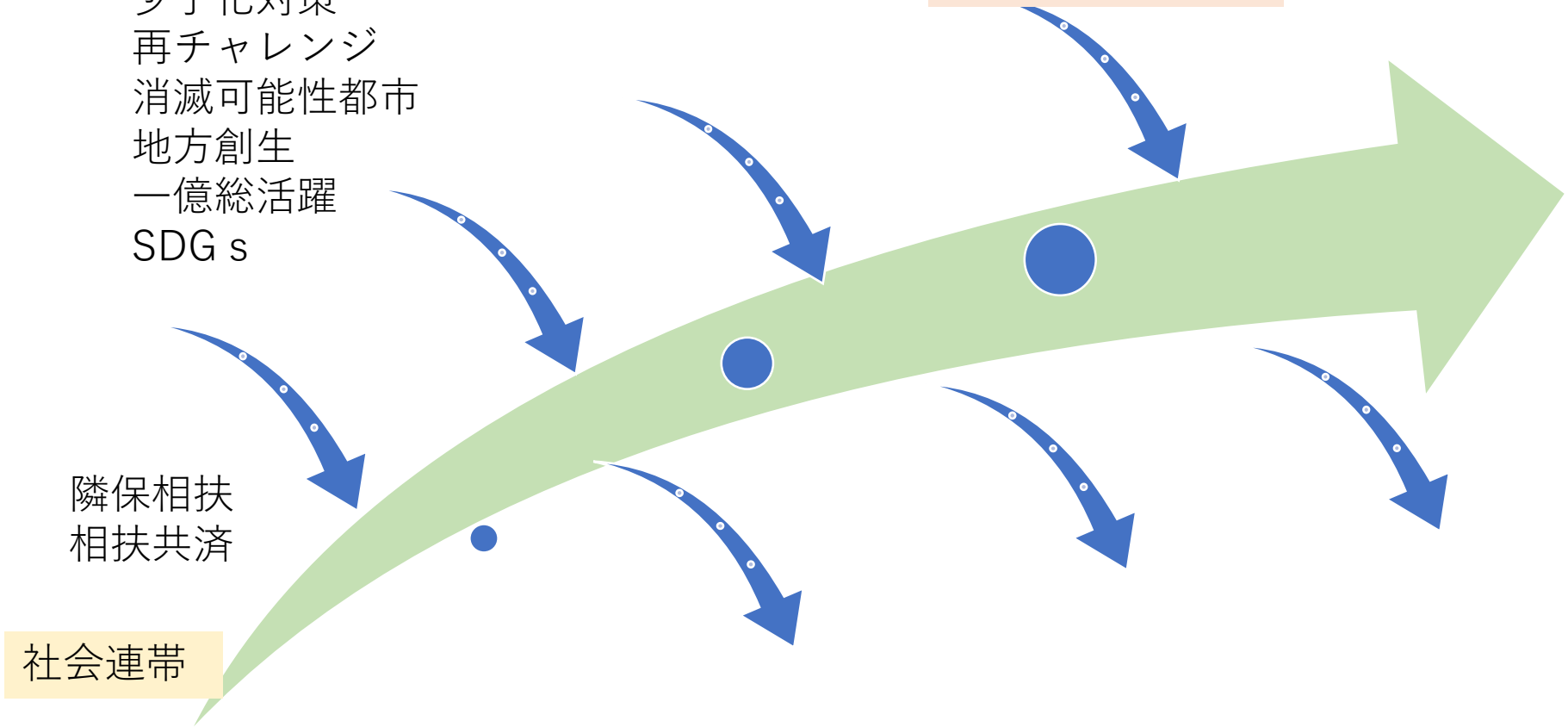
スライドの構成

0　はじめに
Ⅰ　共生と連帯の理念・理論的側面
Ⅱ　共生と連帯の制度・政策的側面
Ⅲ　負のスパイラルから正のスパイラルへ
Ⅳ　おわりに

0　はじめに

〇厳然たる現実課題と移ろいやすい政策概念　⇒定着する場合としない場合

田園都市構想
国土の均衡ある発展
日本型福祉
少子化対策
再チャレンジ
消滅可能性都市
地方創生
一億総活躍
SDG s



概念の時代性：障害者差別に関連する過去の立法

○身体障害者福祉法（旧）第3条（昭24法283号）

「国、地方公共団体及び国民は、身体障害者に対して、その障害のゆえをもつて不当な差別的取扱をしてはならない。」

＊松本征二『身体障害者福祉法解説』（中央社会福祉協議会、1951年）34頁

・「不当な差別的取扱」とは**法令の規定に違反する行為**は勿論、**社会通念に反するところの身体障害に不利益な取扱い**をいうのである。

・「不当な差別的取扱い」とは、「その者にとつて、一般人と比較して、不利益な差別的取扱い」をいうのであつて、その者に**有利な取扱いをすることは、この法律に関する限り別に禁止するものではない**。

・この条文は倫理規定であり、この違反に対する罰則は考えられていない。

＊本規定は、昭和42年の改正法第3条において、身体障害者の更生のための援護等に関する国・地方公共団体及び国民の責務に関する一般的規定に変更。
改正法の施行通知によれば、「これにより今後国の身体障害者福祉行政が積極的に進められることが期待されると同時に、地方公共団体においてもこの規定の趣旨にのつとり身体障害者福祉行政を推進することがのぞまれること。なお、旧法第三条(差別的取扱の禁止)の規定の趣旨は、より積極的なものとして改正法第三条の規定に含まれることとなつたものであること」

Ⅰ共生と連帯の理念的側面

1　連帯とは何か？

●**連帯（Solidarité）**＝フランスの社会保障の淵源

①人権宣言

・第4共和制憲法前文の「生存手段の保障」（11項）等

②連帯思想

・レオン・ブルジョワの『連帯』（1896年）に代表される連帯思想

⇨　第3共和制期の社会扶助立法、共済（中間団体）等の原動力

＊1898年労災補償法；1893年無償医療扶助に関する法律；1904年児童扶助に関する法律；1905年高齢者・障害者・重病者の扶助に関する法律；1910年農民・労働者年金法、等

＊共和国の標語である「**友愛（Fraternité）**」:戦闘的な革命期のイメージ（「友愛か死か」）

⇨連帯の隆盛から社会的排除との関係での友愛の再評価へ

●社会扶助を基礎付ける人権宣言は、制限扶助主義や劣等処遇の問題に直面。

⇨権利性の強化にとって、連帯思想が重要な役割

●現在、連帯は社会的リスクに集団的に対応するための社会保障の基本概念。

◆理由：

・ブルジョワの「**社会的債務（dette sociale）**」「**債務としての連帯（solidarité de devoir）**」という法的装い

・社会問題との関係で自由主義と社会主義の間に位置する中庸の思想

◆同時代、法学においても、デュギーが法実証主義の立場から社会連帯を援用

連帯理論　⇨　公役務　⇨　社会立法（社会保障）

↕

（立法事実）社会問題

◆社会法の世界では2つの大戦を挟んで連帯は、戦後まで生き延びる。

ａ．1935年の社会保険の見直しに関する報告書でも、「社会保険に関する法律の基礎そのものである連帯原理」との記述

ｂ．第4共和制憲法前文（12項）には、国家的災厄に起因する負担に関する国民の連帯との規定

●両国を通じて「連帯」は、社会保障法の基本概念の一つ

【フランス】

①社会保障組織の基礎が国民連帯の原則にあること（CSS.L.111-1）

②疾病保険が**普遍的・義務的・連帯的（solidaire）性格**を有すること（CSS.L.111-2-1）

③障害者が「国民共同体全体の**連帯に対する権利**（droit à la solidarité）」を有すること（CASF.L.114-1）

【日本】

①国民年金法、高齢者医療及び介護保険における制度目的としての「**国民の共同連帯**」による国民生活の安定（国年法1条、高齢者医療確保法1条、介護保険法1条）

②社会福祉の目的としての「**社会連帯**」（身障法1条、知障法1条）

＊1993年改正による「障害者基本法」より前の「心身障害者対策基本法」

「（国民の責務）

第5条　国民は、**社会連帯**の理念に基づき、心身障害者の福祉の増進に協力するよう努めなければならない。」

＊否定的評価も存在

（例）障害者制度改革のための第二次意見（平成22年12月17日障がい者制度改革推進会議）

「『国民は、**社会連帯**の理念に基づき、障害者の福祉の増進に協力するよう努めなければならない』との現行規定は、国民から障害者を切り分け、障害者を一方的に保護するべき対象とみなしているとの誤解を与えかねない。そこで、障害者も障害のない人も対等であるという前提のもとに相互に協力するという観点に立って、現行の規定は改められるべきである。」

◯社会福祉基礎構造改革の検討過程でも「社会連帯」が登場

＊1997年「社会福祉の基礎構造改革について（主な論点）」（社会福祉事業等の在り方に関する検討会）

「1（5）住民参加による福祉文化の土壌の形成

社会連帯の考え方に基づき、幅広い住民の積極的な参加を得て豊かな福祉文化の土壌を形成する」

＊1998年「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」（中央社会福祉審議会社会福祉基礎構造改革分科会）

「これからの社会福祉の目的は、．．．社会連帯の考え方に立った支援を行い、個人が個人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活が遅れるよう自立を支援することにある」

◆社会保障を貫く2つの連帯原理

・連帯は、家族連帯、地域連帯、職域連帯、国民連帯等の諸相

・権利義務の機序や実現手段としての連帯原理としては、

①**貢献による連帯**（solidarité de participation）

⇨集団の中での保険料拠出と報酬比例

ex.社会保険

②**帰属による連帯**（solidarité d'appartenance）

⇨居住等の事実に基づく、税財源による定額給付

ex. 社会扶助

☞伊奈川秀和『社会保障法における連帯概念ーフランス日本の比較分析ー』（信山社、2015年）

2　共生とは何か？

〇連帯が措定する集団の限界を乗り越える概念の可能性
　＊判例では、連帯が外国人適用を否定する理由として援用

〇連帯が分業と親和的だとすれば、共生は「分け隔てられない」

〇両々相まっての中庸

【参考】イヴァン・イリイチ（渡辺京二・渡辺梨佐訳）『コンヴィヴィアリティのための道具』（筑摩書房、2015年）
「私は自立共生とは、人間的な相互依存のうちに実現された個的自由であり、またそのようなものとして固有の倫理的価値をなすものであると考える。」（同書40頁）
＊convivialité

共生社会（Cohesive society）の概念

○近接概念としての「**社会的統合(Social Cohesion)**」

＊そもそもは、社会学者デュルケムが『社会分業論（*De la division du travail sociale*）』(1893)の中で使用。

⇒分業が人々の連帯を強める

「かくして、我々は、分業をして社会的統合(cohèsion sociale)の源泉とする新たな理由を認めるに至る。」(第3編第3章 仏語版p.442)

＊**社会的排除(social exclusion)**とも関係

・ルネ・ルノワール『排除された人々：10人に1人のフランス人(*Les exclus: un français sur dix*)』(1974)が嚆矢

⇒ 社会的排除 vs 社会的包摂

○現在、ヨーロッパ等でも、**格差・排除のない社会**構築に向けた理念として広く使用

①欧州共同体(EU)：格差をなくし、完全雇用と**インクルーシブ社会**を実現

⇒リスボン戦略(2000～2010)

＊経済的・社会的・地域的統合に関しては、EUの地域間格差の解消

後継戦略である「ヨーロッパ2020（EUROPE 2020）」

＊知的・持続可能・包摂的な成長の実現を目標に社会的統合も実現

②欧州評議会(Council of Europe)：格差・排除をなくし、社会の全構成員の福祉を確保

⇒新社会的統合戦略(2010)

＊統合された社会（ société cohésive）の構築

障害者基本法（昭和45年5月21日法律第84号）

（目的）
第1条　この法律は、全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえのない個人として尊重されるものであるとの理念にのつとり、全ての国民が、**障害の有無によつて分け隔てられることなく**、相互に人格と個性を尊重し合いながら**共生**する社会を実現するため、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策に関し、基本原則を定め、．．．（略）．．．ること等により、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策を総合的かつ計画的に推進することを目的とする。

2011年
改正

＊障害者に限定した意味合いをもつ「障害者の福祉を増進する」を削除
→全ての国民が共生する社会の中に包含するという意味合いに

【参考】**東日本大震災復興基本法**（平成23年6月24日法律第76号）
（基本理念）
第2条
五　次に掲げる施策が推進されるべきこと。
イ・ロ（略）
ハ　地域の特色ある文化を振興し、地域社会の絆の維持及び強化を図り、並びに**共生社会の実現**に資するための施策

成年後見制度の利用の促進に関する法律
（平成28年法律第29号）

（目的）

第1条　この法律は、認知症、知的障害その他の精神上の障害があることにより財産の管理又は日常生活等に支障がある者を社会全体で支え合うことが、高齢社会における喫緊の課題であり、かつ、**共生社会**の実現に資すること及び成年後見制度がこれらの者を支える重要な手段であるにもかかわらず十分に利用されていないことに鑑み、成年後見制度の利用の促進について、その基本理念を定め、国の責務等を明らかにし、及び基本方針その他の基本となる事項を定めること等により、成年後見制度の利用の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進することを目的とする。

３ 「共生」概念の拡大

●「地域共生社会」の定義はないが、法律としては
「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律（令和2年法律52号）」
⇒共生に言及する法律の最大公約数は、「相互に人格と個性を尊重し合いながら、参加し、共生する地域社会」

●厚生労働省のホームページによれば、「地域共生社会とは制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えてつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会」
（https://www.mhlw.go.jp/kyouseisyakaiportal/#tiikikyosei）
＊経緯的には、「ニッポン一億総活躍プラン」（平成28年6月2日閣議決定）に地域共生社会の実現が規定

◯社会福祉法（2020年改正）

（地域福祉の推進）

第４条　地域福祉の推進は、地域住民が相互に人格と個性を尊重し合いながら、参加し、共生する地域社会の実現を目指して行われなければならない。

◯介護保険法（2020年改正）

（国及び地方公共団体の責務）

第5条　（1～3　略）

4　国及び地方公共団体は、前項の規定により同項に掲げる施策を包括的に推進するに当たっては、障害者その他の者の福祉に関する施策との有機的な連携を図るよう努めるとともに、地域住民が相互に人格と個性を尊重し合いながら、参加し、共生する地域社会の実現に資するよう努めなければならない。

（認知症に関する施策の総合的な推進等）

第5条の2　（（1～3　略））

4　国及び地方公共団体は、前三項の施策の推進に当たっては、認知症である者及びその家族の意向の尊重に配慮するとともに、認知症である者が地域社会において尊厳を保持しつつ他の人々と共生することができるように努めなければならない。

◯発達障害者支援法（2016年改正）

（目的）

第1条　この法律は、発達障害者の心理機能の適正な発達及び円滑な社会生活の促進のために発達障害の症状の発現後できるだけ早期に発達支援を行うとともに、切れ目なく発達障害者の支援を行うことが特に重要であることに鑑み、障害者基本法（昭和四十五年法律第八十四号）の基本的な理念にのっとり、発達障害者が基本的人権を享有する個人としての尊厳にふさわしい日常生活又は社会生活を営むことができるよう、発達障害を早期に発見し、発達支援を行うことに関する国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、学校教育における発達障害者への支援、発達障害者の就労の支援、発達障害者支援センターの指定等について定めることにより、発達障害者の自立及び社会参加のためのその生活全般にわたる支援を図り、もって全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に資することを目的とする。

ポーガムの社会的紐帯の議論

○2019年5月15日発行のSciences économique et socialesの中の「社会的関係性を考える」

・デュルケムの有機的連帯、ブルジョアの連帯主義から示唆を受けた議論を展開

・個人が価値を有する存在であるという意味の承認、人生で遭遇する出来事から守られているという意味の保護を大原則に措定

・現代社会において、個人はその帰属（attachement）する集団との間に複数の**社会的紐帯（lien social）**を保持

・個人と社会をつなぐ4つの関係性：
①親族関係（親子等の世代間のつながり）
②選択的参加関係（友人、仲間等の選択的な個人間のつながリ）
③組織的参加関係（契約に基づく職場におけるつながり）
④市民的関係（法的な権利による保護をもたらす国家とのつながり）

・社会的紐帯には、ヒエラルキーが存在
　＊デュルケムによれば、国家が家族や人類より上位の社会を規律する社会集団。集団への帰属が、ある種の倫理的（強制力を有する）規範を形成。
　ex.家族における家族倫理、労働における職業倫理、国家における市民倫理
・社会的関係性のヒエラルキーは、社会によって相違
　→社会の中で支配的な倫理も相違

（出典）Serge Paugam : comment penser le lien social et la solidarité ?（http://ses.ens-lyon.fr/articles/serge-paugam-comment-penser-le-lien-social-et-la-solidarite-151169）

自助・共助・公助との関係

〇多様な捉え方
・社会保険には、自助（保険料拠出）、共助（リスク分散）、公助（公費）
・生活保護が共助だとしても、自立も目的

〇**社会保障制度改革推進法（平成24年法律第64号）**により法律概念となった自助・共助・公助

〇地域共生社会の概念の伏線となる2015年の「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」において「互助」に言及

「いわゆる互助・共助の取組を育みつつ、対象者の状況に応じて、分野を問わず包括的に相談・支援を行うことを可能にすることが必要となっている。」
「（新しい地域包括支援体制の基盤としての人材の育成・確保）
〇 新しい地域包括支援体制の構築においては、その担い手となる人材の質的・量的な確保が最重要の基盤である。特に、新しい地域包括支援体制を担う人材の育成・確保に当たっては、地域社会の変容（互助機能の低下等）の中で複合化・困難化したニーズに効果的・効率的に対応できる人材の質の確保、及び生産年齢人口の減少の中で必要な人材の量の確保を同時に進める必要がある。」

○社会保障制度改革推進法（平成24年法律第64号）

（基本的な考え方）

第2条　社会保障制度改革は、次に掲げる事項を基本として行われるものとする。

一　自助、共助及び公助が最も適切に組み合わされるよう留意しつつ、国民が自立した生活を営むことができるよう、家族相互及び国民相互の助け合いの仕組みを通じてその実現を支援していくこと。

⇓

○**社会保障改革プログラム法**（正式名：持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律（平成25年法律第112号））

（自助・自立のための環境整備等）

第2条　政府は、人口の高齢化が急速に進展する中で、活力ある社会を実現するためにも、健康寿命の延伸により長寿を実現することが重要であることに鑑み、社会保障制度改革を推進するとともに、個人がその自助努力を喚起される仕組み及び個人が多様なサービスを選択することができる仕組みの導入その他の高齢者も若者も、健康で年齢等にかかわりなく働くことができ、持てる力を最大限に発揮して生きることができる環境の整備等（次項において「自助・自立のための環境整備等」という。）に努めるものとする。

2　政府は、住民相互の助け合いの重要性を認識し、自助・自立のための環境整備等の推進を図るものとする。

Ⅱ　共生と連帯の制度・政策的側面

4 「桃栗三年柿八年」政策一〇年

◯順調に行って10年

・1989年のGPから2000年の介護保険　≒10年

◯一度頓挫した改革は、＋α年

・高齢者医療の利用者負担

1973年の老人医療費無料化から1982年の老人保健法で定額負担、
2002年改正で定率負担　≒30年

・年金の支給開始年齢（60歳→65歳）

1980年改正で棚上げされ、1994年改正で定額部分の引上げ、
2000年改正で報酬比例部分引上げ　＝20年

原点の一つとしての社会保障・税一体改革

〇2008年の社会保障国民会議最終報告

「（１） 社会保障の制度設計に際しての基本的な考え方

① 自立と共生・社会的公正の実現

私たちの社会は、個人の自助・自律を基本とし、一人一人の安全と安心は、相互の助け合い・連帯によって支えられている。**社会的な連帯・助け合いの仕組**である社会保障制度は、『所得再分配の機能』を通じて、給付の平等・負担の公平という『社会的公正』を実現するものである」

〇2013年の社会保障制度改革国民会議義報告書

「（６）地域づくりとしての医療・介護・福祉・子育て

…今後、比較的低所得の単身高齢者の大幅な増加が予測されており、都市部を中心に、独居高齢者等に対する地域での支え合いが課題となっている。**地域の「互助」**や、社会福祉法人、ＮＰＯ等が**連携し、支援ネットワークを構築**して、こうした高齢者が安心して生活できる環境整備に取り組むことも重要である。

（３）医療法人制度・社会福祉法人制度の見直し

…医療法人制度・社会福祉法人制度について、非営利性や公共性の堅持を前提としつつ、機能の分化・連携の推進に資するよう、例えば**ホールディングカンパニー**の枠組みのような法人間の合併や権利の移転等を速やかに行うことができる道を開くための制度改正を検討する必要がある。」

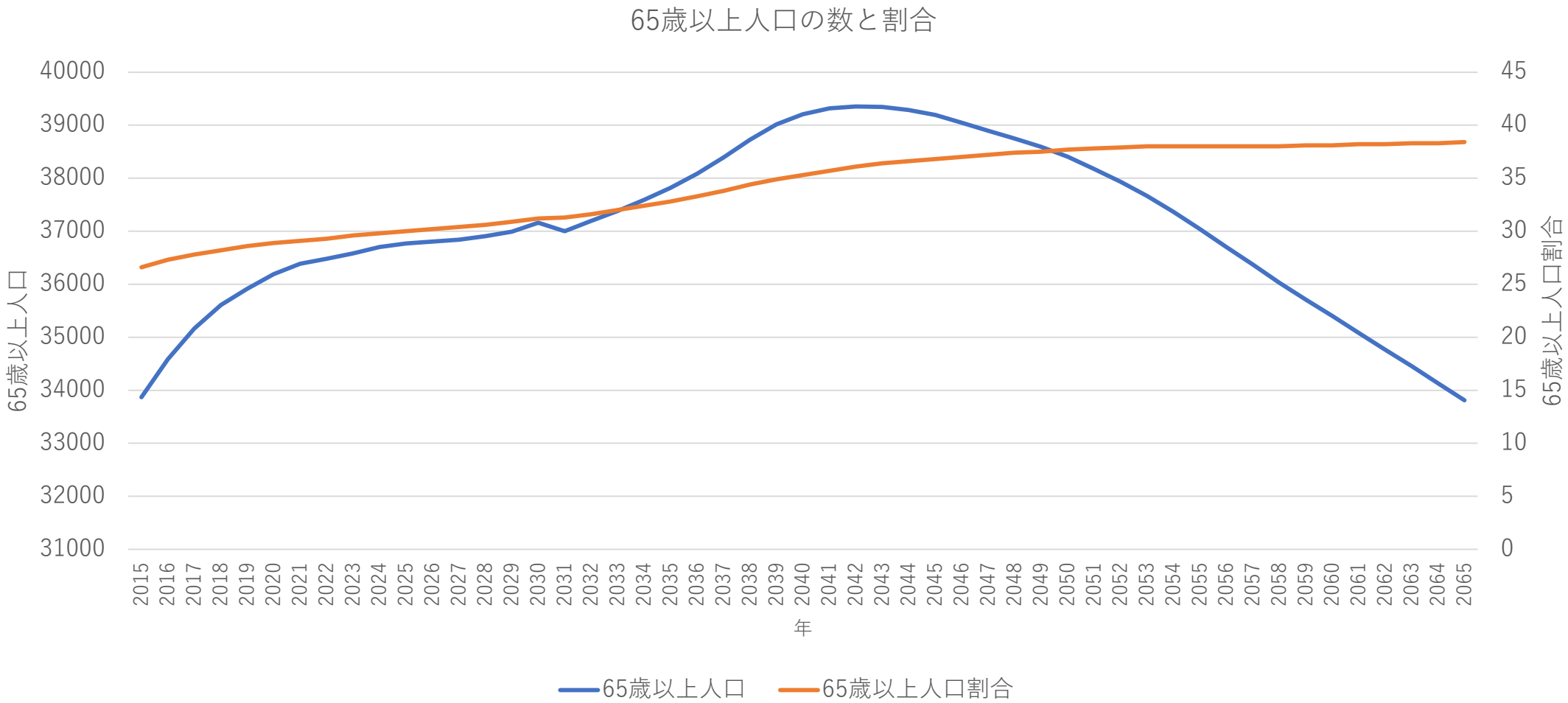
5　日本を取り巻く三重苦

ヒト

モノ

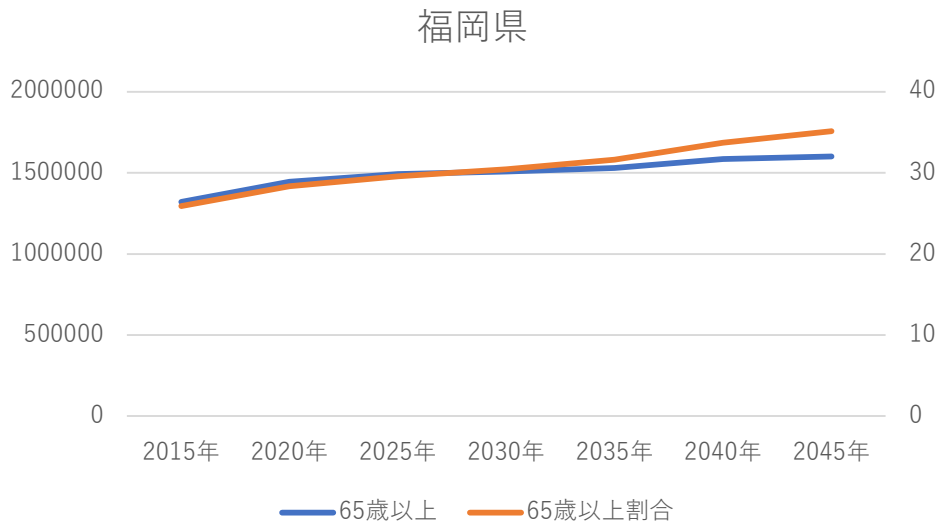
カネ

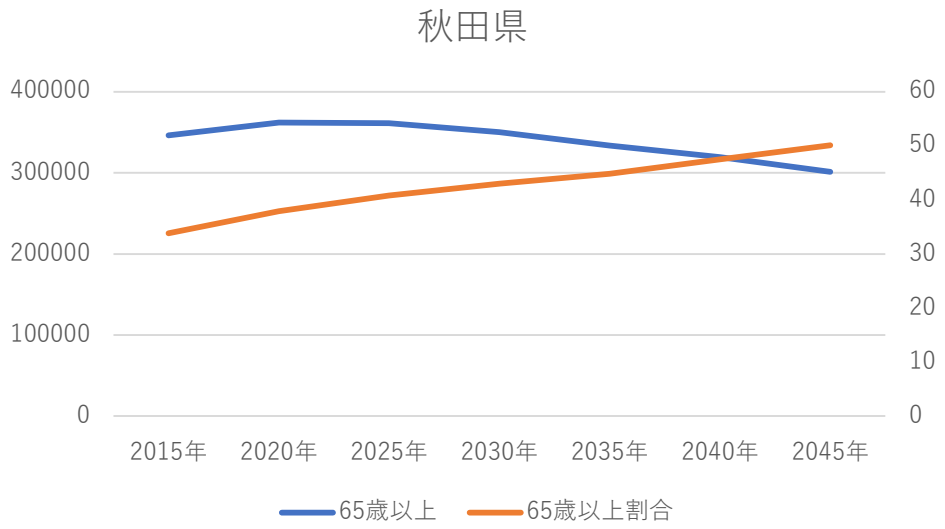
高齢化率の上昇と高齢者人口の減少の同時発生

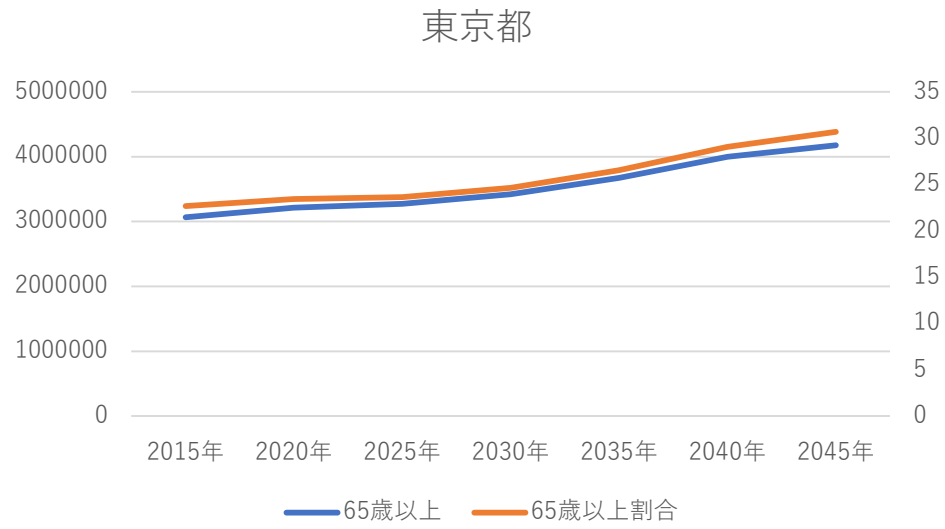


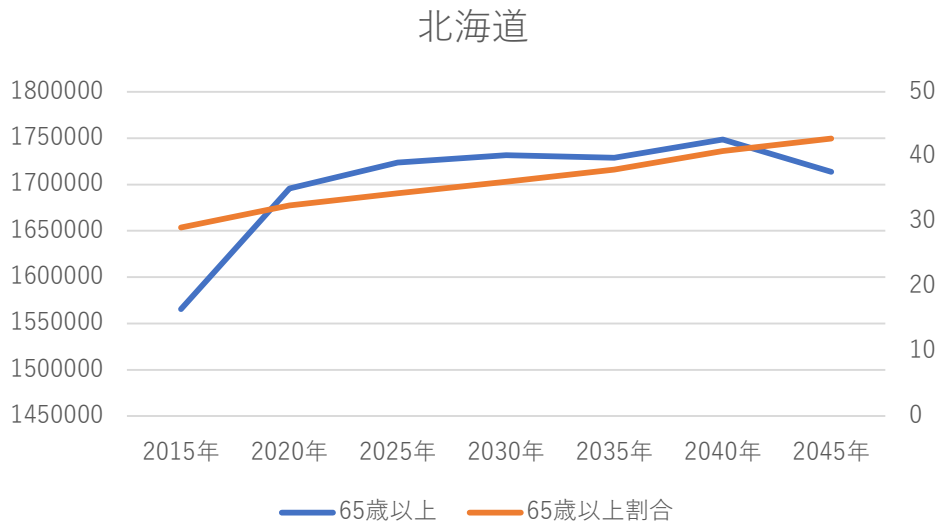
出典:国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）」

高齢化と人口減少の地域差



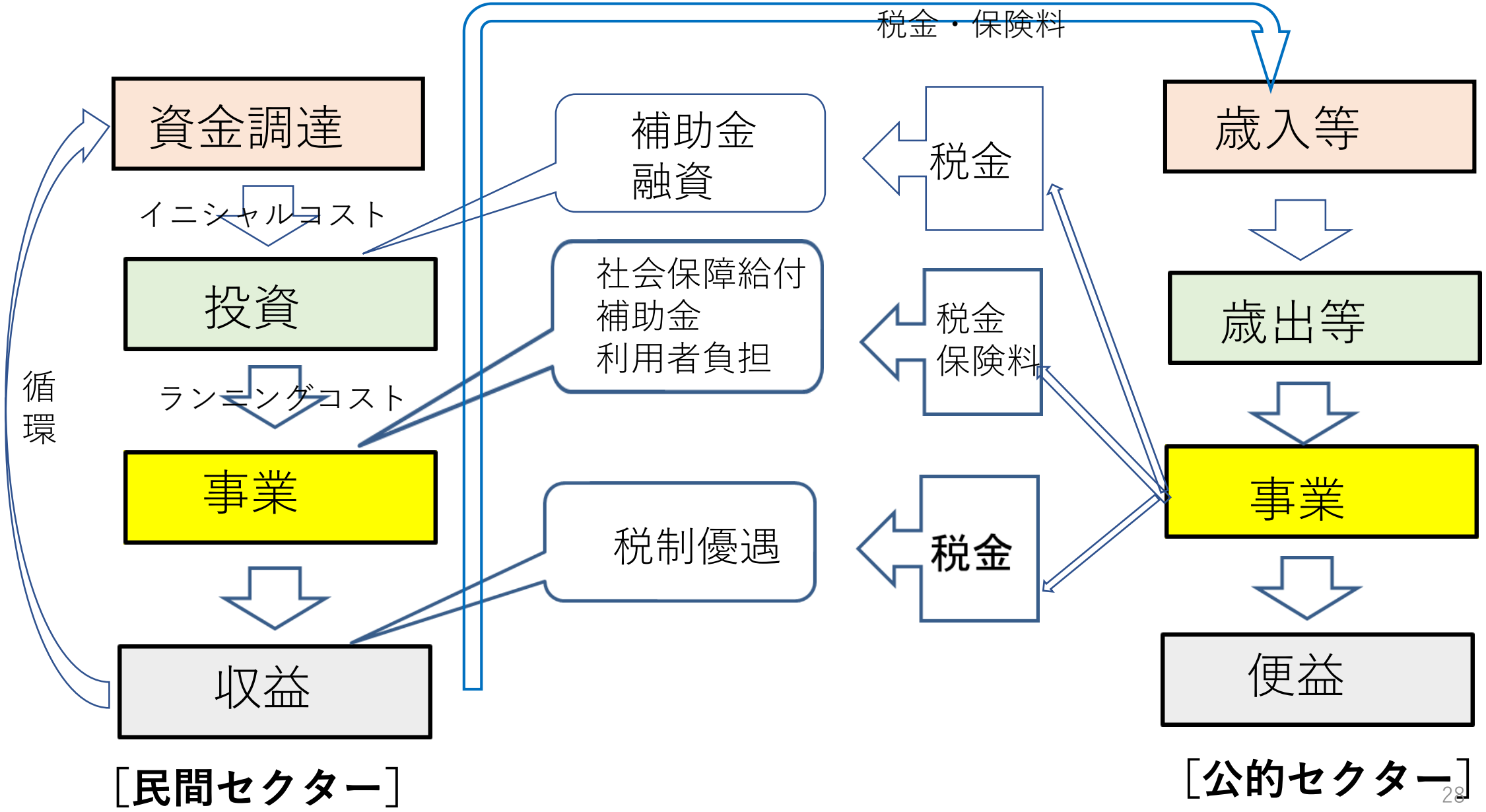






出典：国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）』

福祉サービスにおける資金の循環構造



6　生活基盤の脆弱化

〇地域の経済社会が細って社会福祉だけが元気ではいられない

〇施設完結型から地域完結型
　今後は、地域連携・協働型

◯「地域」の視点　⇒**地域づくりアプローチ**

＊「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」（2015年）

「①新しい地域包括支援体制の確立

．．．全ての人が世代や背景を問わず、安心して暮らし続けられるまちづくり（全世代・全対象型地域包括支援）が不可欠である。」

◯地域づくりアプローチの萌芽

民間事業者による老後の保健及び福祉のための総合的施設の整備の促進に関する法律（WAC法、平成元年法律第64号）

「（目的）

第1条　この法律は、我が国における急速な高齢化の進展並びに地域及び家庭を取り巻く環境の変化等に伴い、国民の老後に係る多様な保健サービス及び福祉サービスへの需要が増大していることにかんがみ、民間事業者が公的な保健サービス及び福祉サービスとの連携の下に地域において保健サービス及び福祉サービスを総合的に提供する一群の施設の整備を行うことを促進する措置を講じ、もって老後における健康の保持及び老人の福祉の増進を図り、あわせて老人が生きがいを持ち健康で安らかな生活を営むことができる地域社会の形成に資することを目的とする。

⇓

令和元年：地域における医療及び介護の総合的な確保の促進に関する法律

◯地域づくりアプローチの浸透

生活困窮者自立支援法

「（基本理念）

第2条　生活困窮者に対する自立の支援は、生活困窮者の尊厳の保持を図りつつ、生活困窮者の就労の状況、心身の状況、**地域社会**からの孤立の状況その他の状況に応じて、包括的かつ早期に行われなければならない。

２　生活困窮者に対する自立の支援は、地域における福祉、就労、教育、住宅その他の生活困窮者に対する支援に関する業務を行う関係機関（以下単に「関係機関」という。）及び民間団体との緊密な連携その他必要な支援体制の整備に配慮して行われなければならない。」

社会福祉法

「（地域福祉の推進）

第4条　地域福祉の推進は、地域住民が相互に人格と個性を尊重し合いながら、参加し、**共生する地域社会**の実現を目指して行われなければならない。」

国土情報ウェブマッピングシステムに見る生活基盤

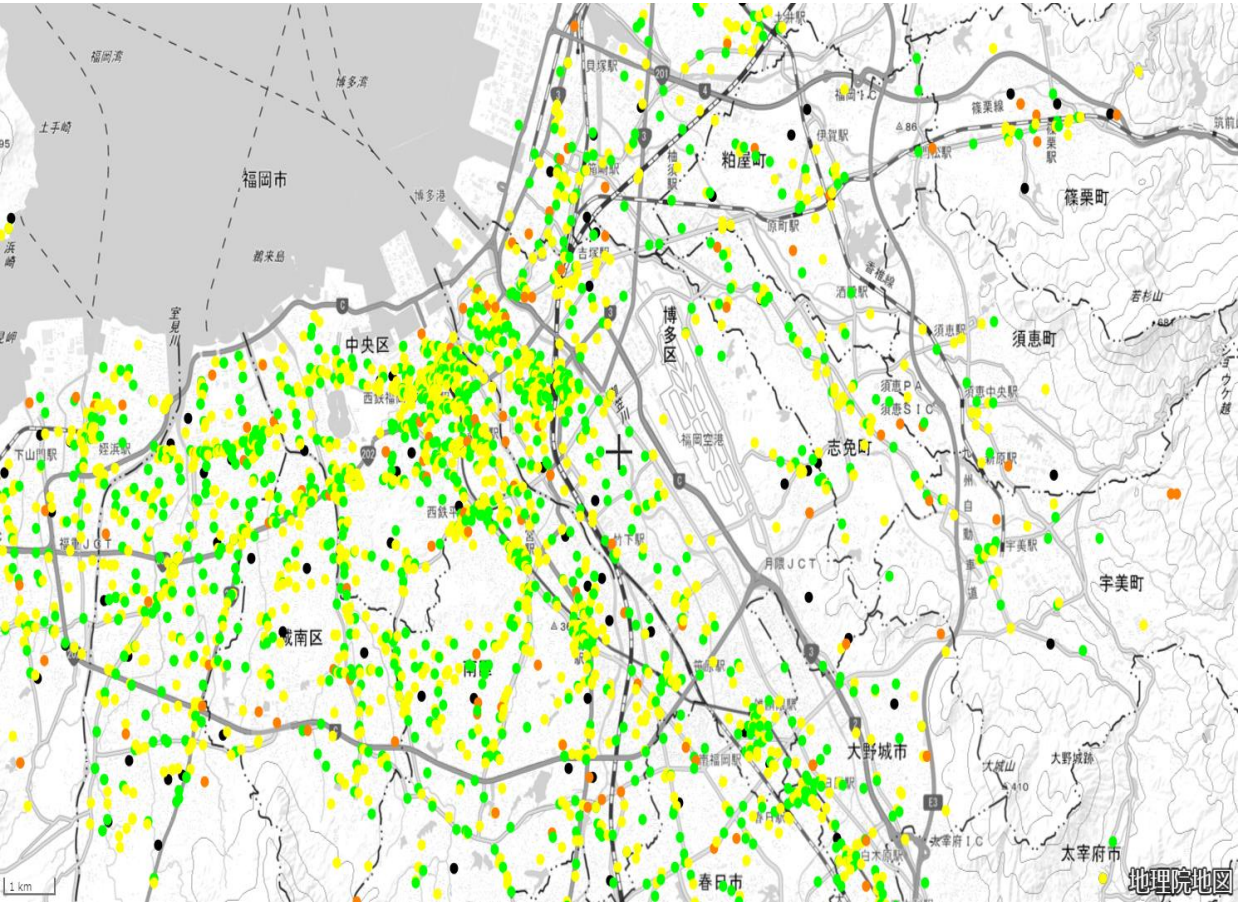
出典：国土情報ウェブマッピングシステム（国土交通省）
（https://nlftp.mlit.go.jp/webmapc/mapmain.html#5/36.104611/140.084556/&base=std&ls=std&disp=1&vs=c1j0h0k0l0u0t0z0r0s0m0f1）

ウェブマッピングシステム　医療機関　凡例

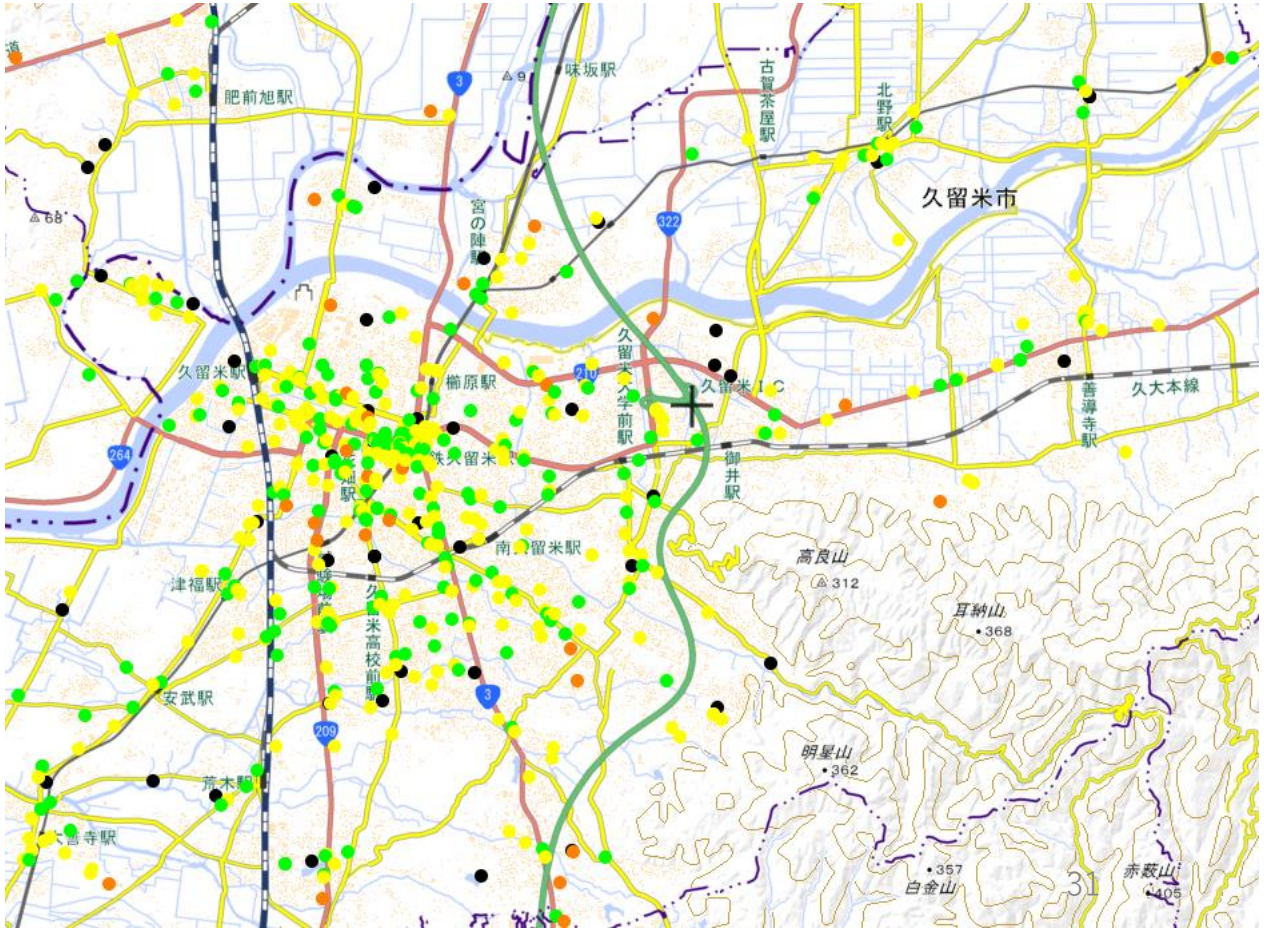
色	コード	値内容
	1	病院
	2	診療所
	3	歯科診療所

●は福祉施設

福岡市周辺



久留米市周辺

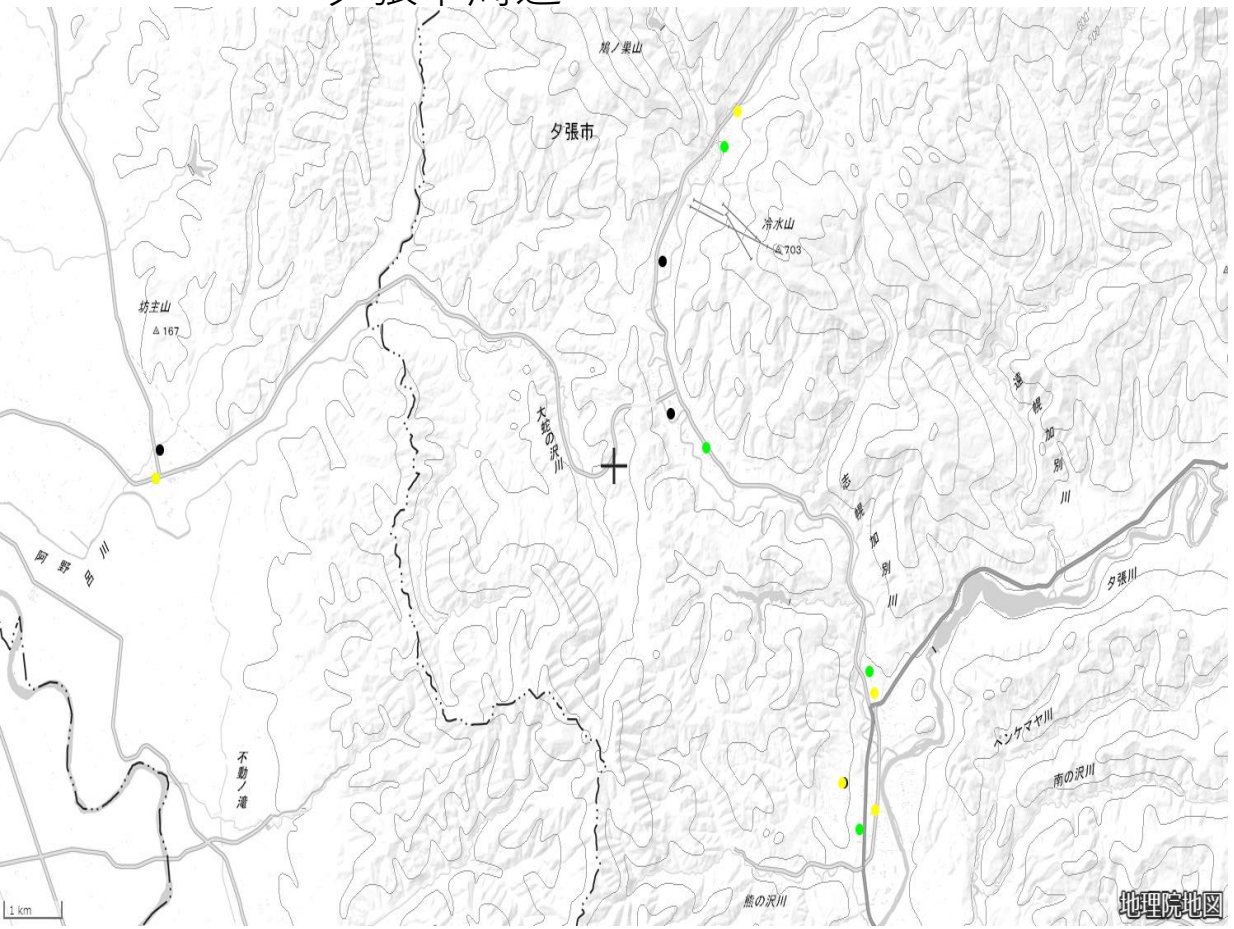


ウェブマッピングシステム　医療機関　凡例

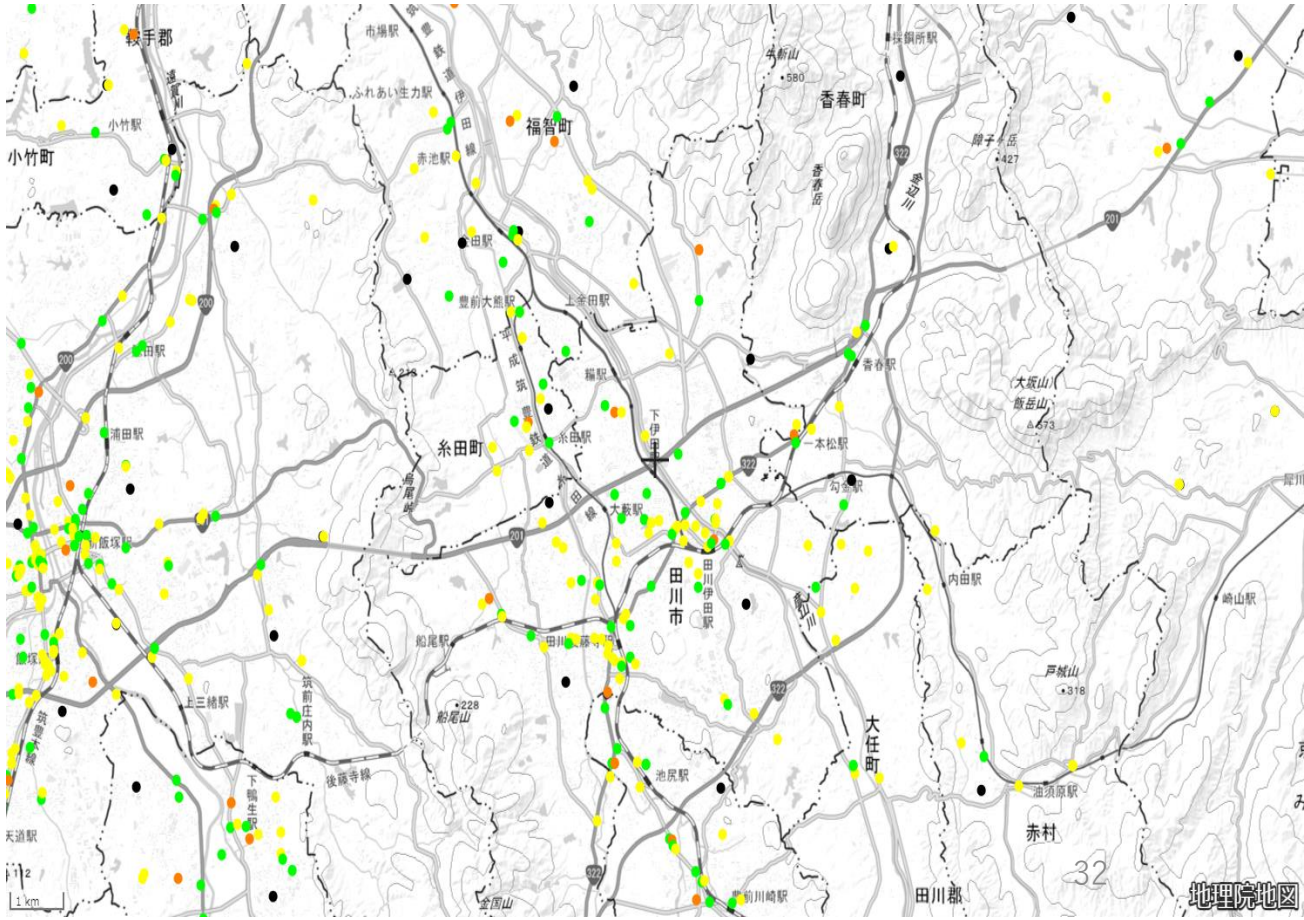
色	コード	値内容
	1	病院
	2	診療所
	3	歯科診療所

●は福祉施設

夕張市周辺



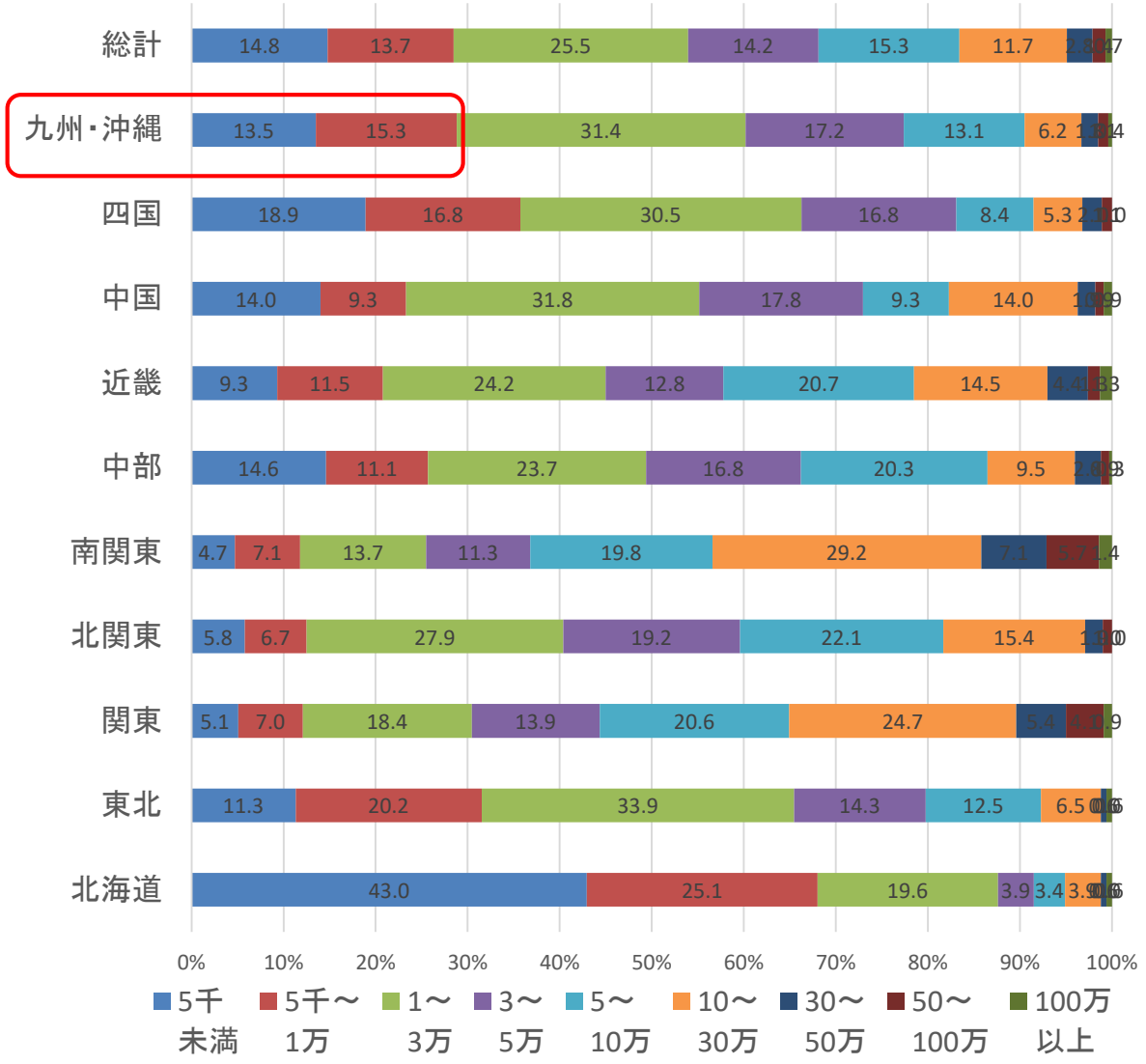
田川市周辺



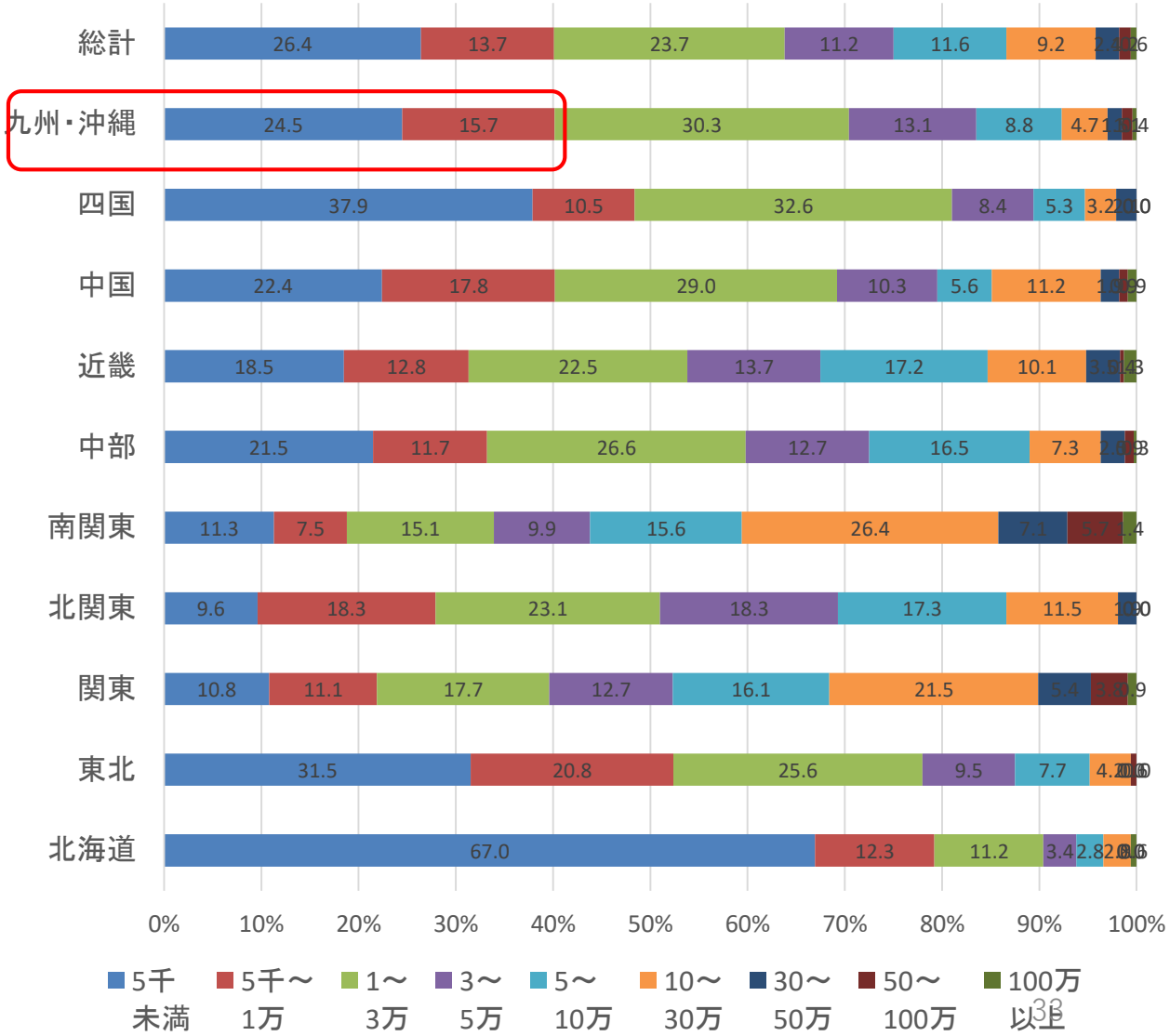
地域ブロック別総人口の規模別市区町村割合

（出典）国立社会保障・人口問題研究所「『日本の地域別将来推計人口』（平成30（2018）年推計）」

2015年の人口規模

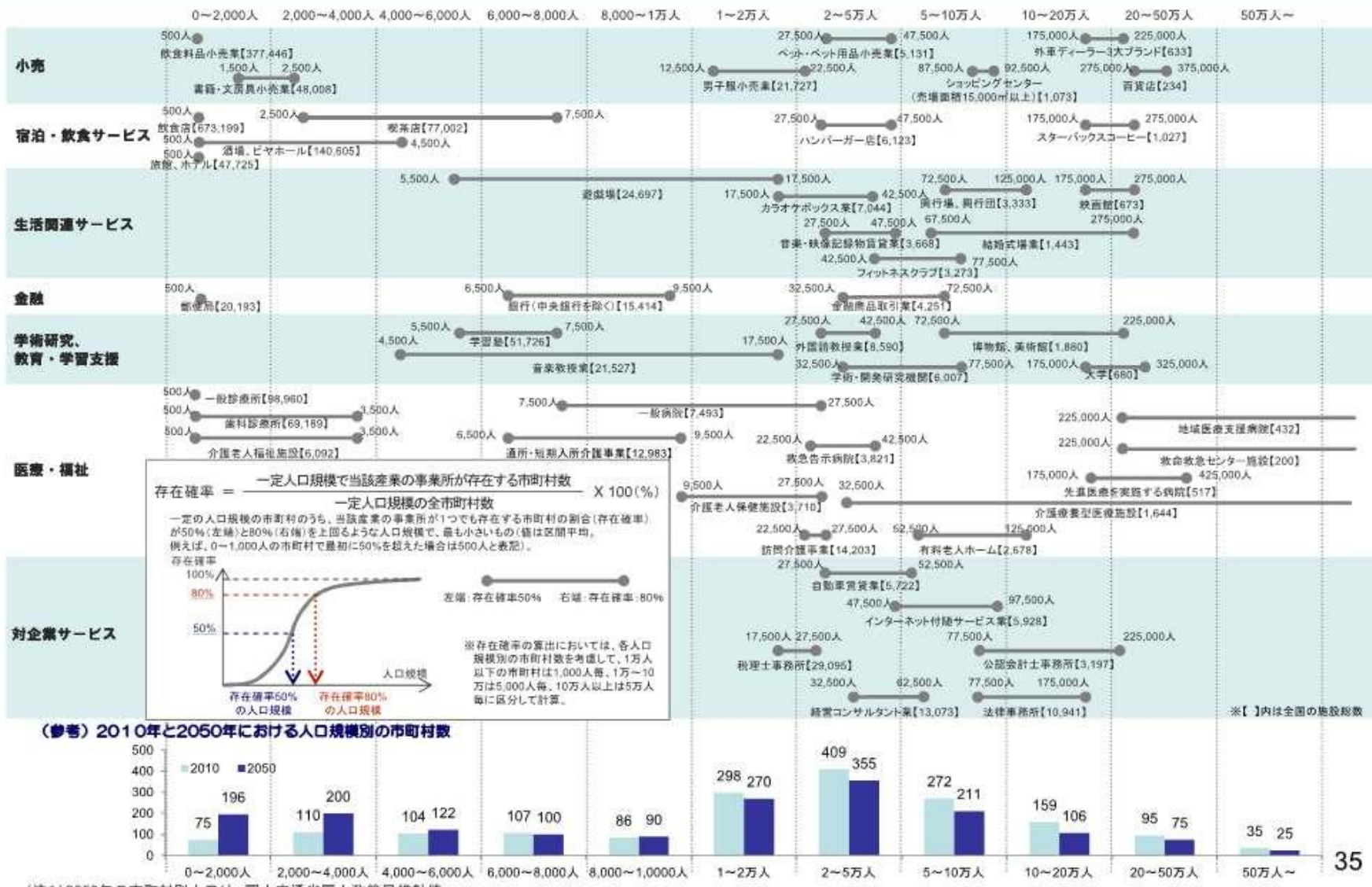


2045年の人口規模



サービス施設の立地する確率が50%及び80%となる自治体の人口規模

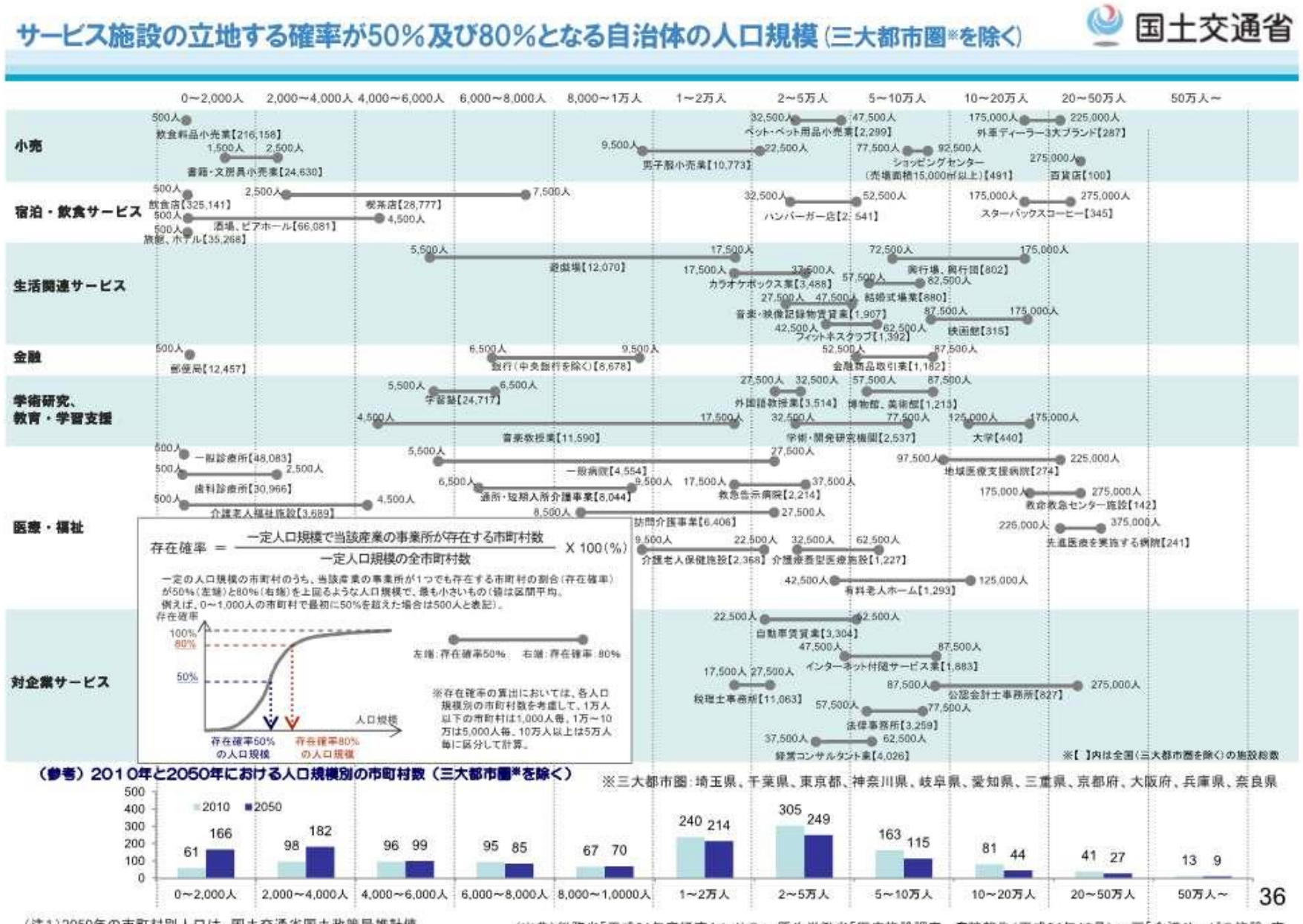
国土交通省



（注1）2050年の市町村別人口は、国土交通省国土政策局推計値
（注2）2010年、2050年ともに、人口規模別の市町村数は、平成22（2010）年12月1日現在の1,750市区町村を基準に分類

（出典）総務省「平成21年度経済センサス」、厚生労働省「医療施設調査　病院報告（平成24年10月）」、同「介護サービス施設・事業所調査（平成24年10月）」日本救急医学会HP、wellnes HP、日本ショッピングセンター協会資料、日本百貨店協会HP、メルセデスベンツ・フォルクスワーゲン・BMW各HP、スターバックスコーヒージャパン資料をもとに、国土交通省国土政策局作成

出典：国土交通省「国土のグランドデザイン２０５０　～対流促進型国土の形成～」（https://www.mlit.go.jp/common/001050896.pdf）



（注1）2050年の市町村別人口は、国土交通省国土政策局推計値
（注2）2010年、2050年ともに、人口規模別の市町村数は、平成22（2010）年12月1日現在の三大都市圏を除く1,260市区町村を基準に分類

（出典）総務省「平成21年度経済センサス」、厚生労働省「医療施設調査　病院報告（平成24年10月）」、同「介護サービス施設・事業所調査（平成24年10月）」日本救急医学会HP、wellnes HP、日本ショッピングセンター協会資料、日本百貨店協会HP、メルセデスベンツ・フォルクスワーゲン・BMW各HP、スターバックスコーヒージャパン資料をもとに、国土交通省国土政策局作成

出典：国土交通省「国土のグランドデザイン２０５０　～対流促進型国土の形成～」（https://www.mlit.go.jp/common/001050896.pdf）

６　インフラは老朽化する

○コンクリートも人も

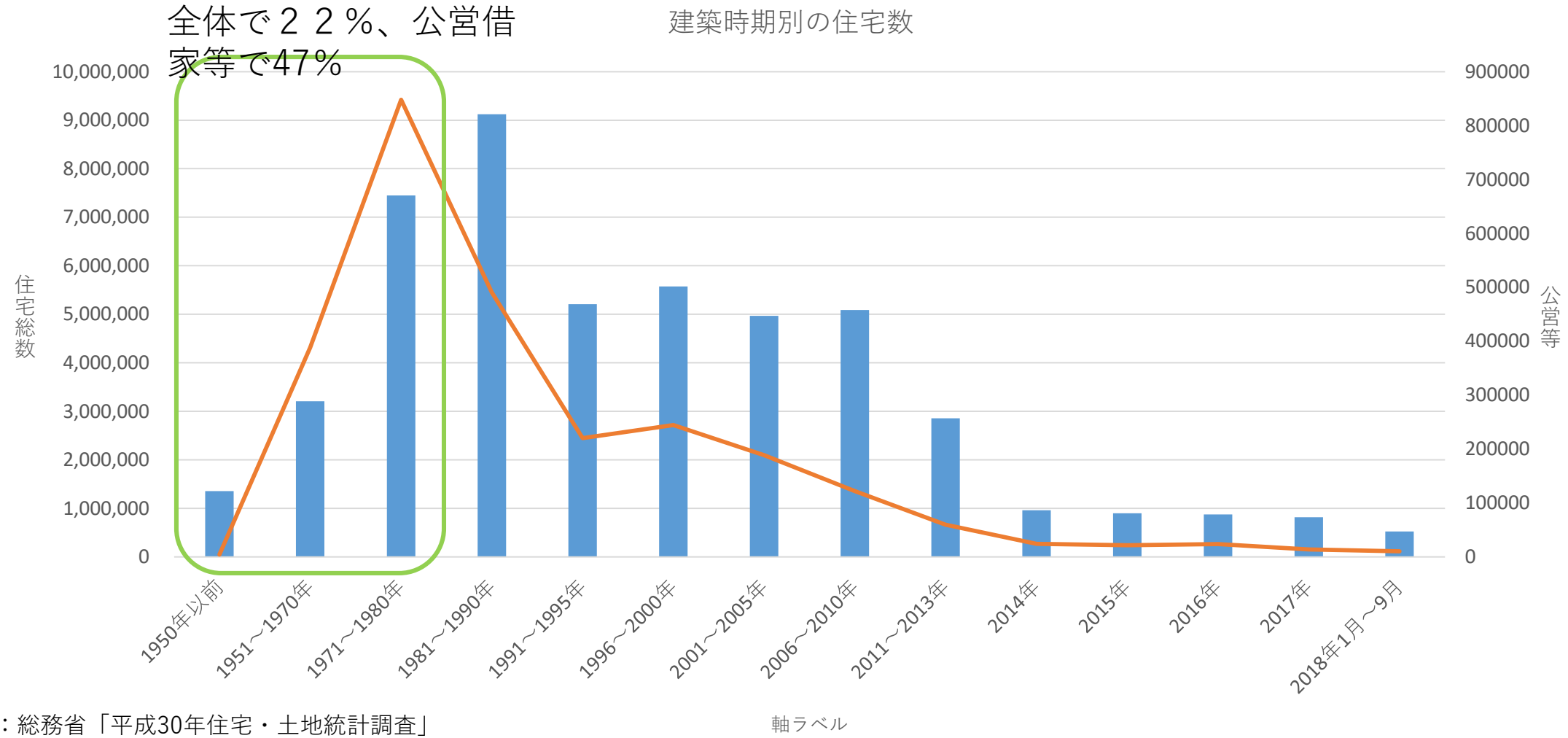
・インフラストラクチャー

・ヒューマンキャピタル

・ソーシャルキャピタル

建築時期別の住宅戸数

1980年以前の住宅が、全体で２２％、公営借家等で47％



出典：総務省「平成30年住宅・土地統計調査」

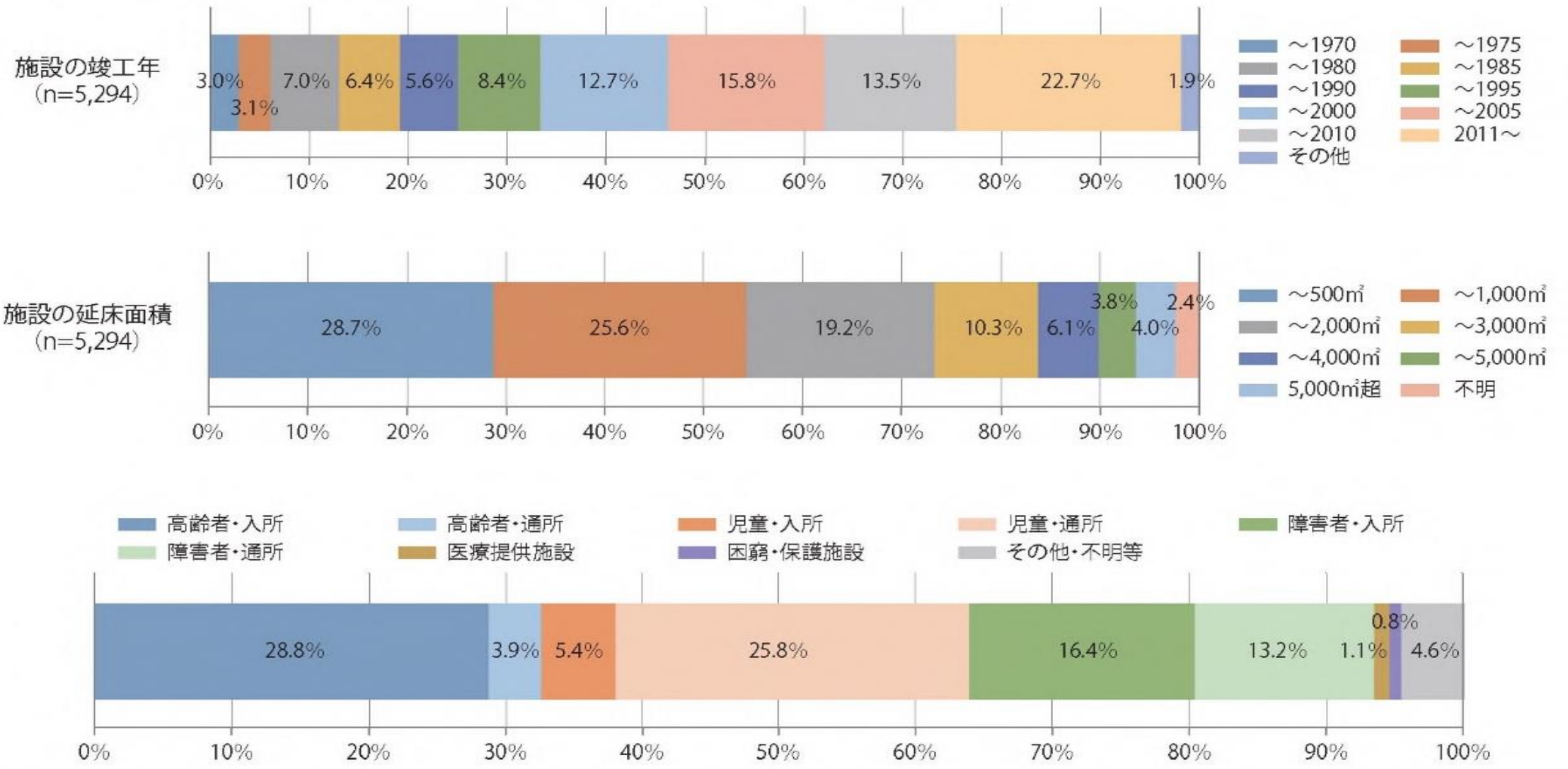
建設後50年以上経過する社会資本の割合

	2018年3月	2023年3月	2033年3月
道路橋 ［約７３万橋注1）（橋長２ｍ以上の橋）］	約２５％	約３９％	約６３％
トンネル ［約１万１千本注2）］	約２０％	約２７％	約４２％
河川管理施設（水門等） ［約1万施設注3）］	約３２％	約４２％	約６２％
下水道管きょ ［総延長：約４７万ｋｍ注4）］	約４％	約８％	約２１％
港湾岸壁 ［約5千施設注5）（水深－4．5m以深）］	約１７％	約３２％	約５８％

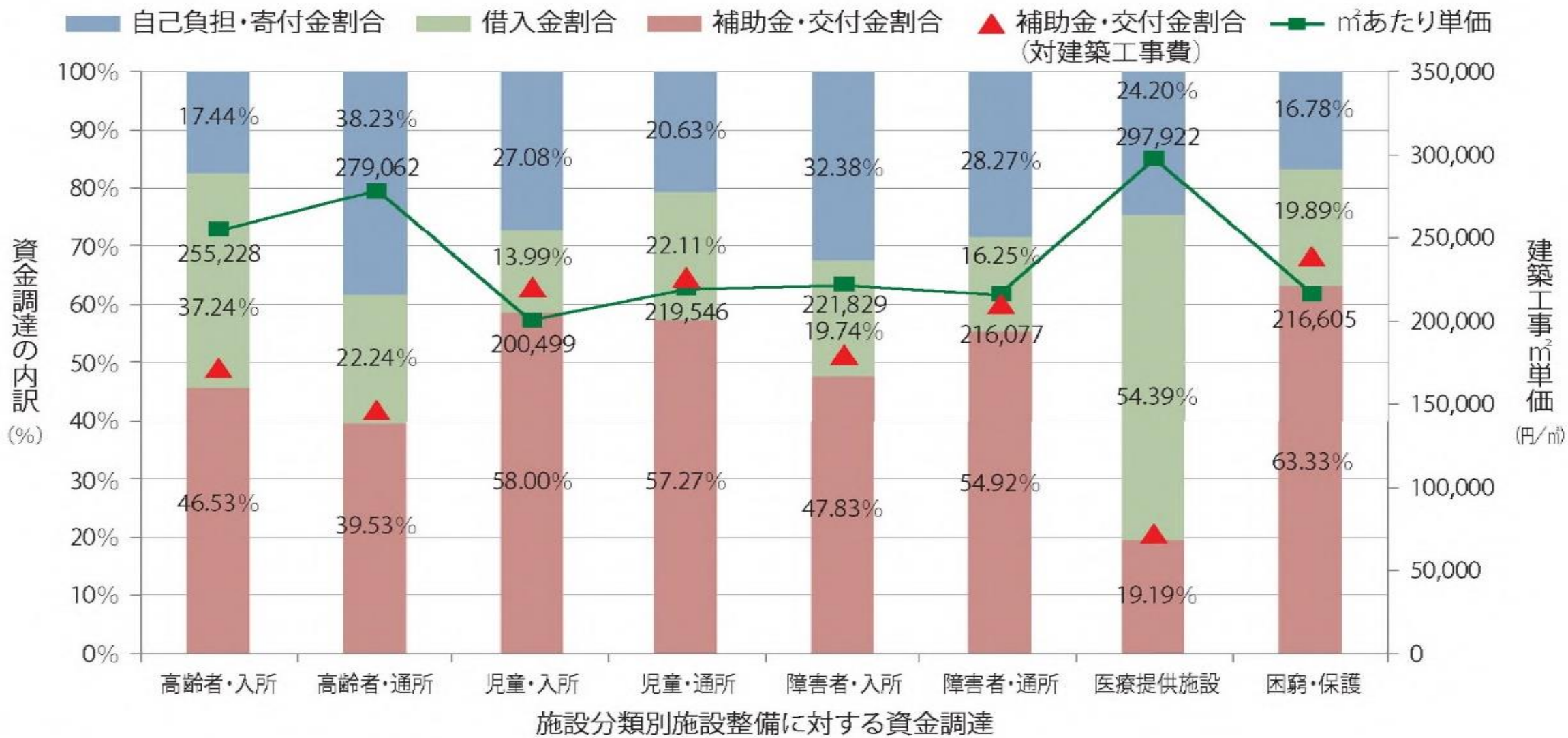
注1)建設年度不明橋梁の約23万橋については、割合の算出にあたり除いている。
注2）建設年度不明トンネルの約400本については、割合の算出にあたり除いている。
注3）国管理の施設のみ。建設年度が不明な約1,00施設を含む。（50年以内に整備された施設については概ね記録が存在していることから、建設年度が不明な施設は約50年以上経過した施設として整理している。）
注4）建設年度が不明な約2万ｋｍを含む。（30年以内に布設された管きょについては概ね記録が存在していることから、建設年度が不明な施設は約30年以上経過した施設として整理し、記録が確認できる経過年数毎の整備延長割合により不明な施設の整備延長を按分し、計上している。）
注5）建設年度不明岸壁の約100施設については、割合の算出にあたり除いている。
資料）国土交通省（https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/maintenance/02research/02_01.html）

社会福祉施設の築経過年数

（出典）日本医療福祉建築協会「社会福祉法人における事業継続に必要な建設費と大規模修繕費に関する調査研究報告書」（2017年）



図表 2-2　回答施設の属性

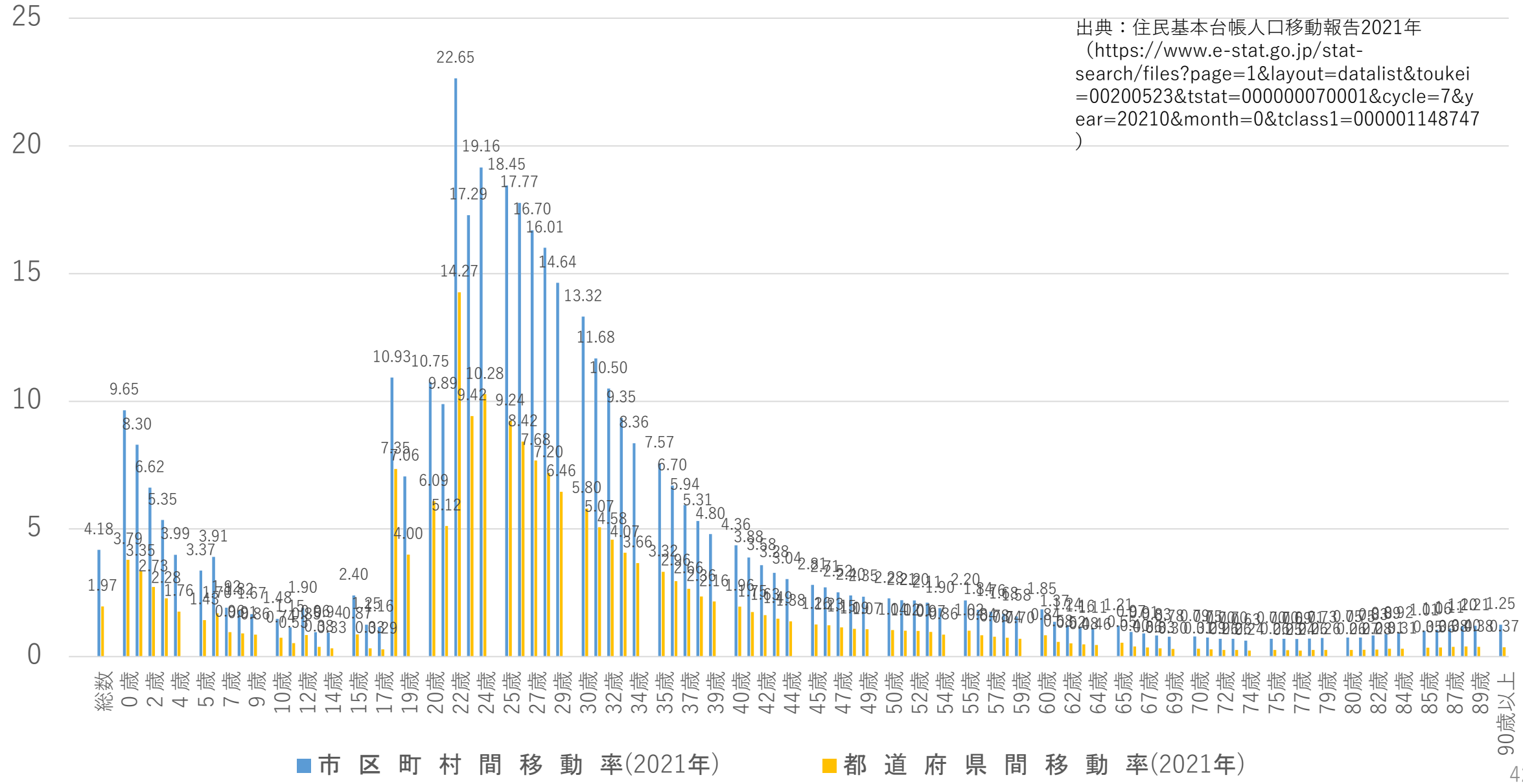


図表 2-8　事業別の㎡あたり建築費と資金調達の割合

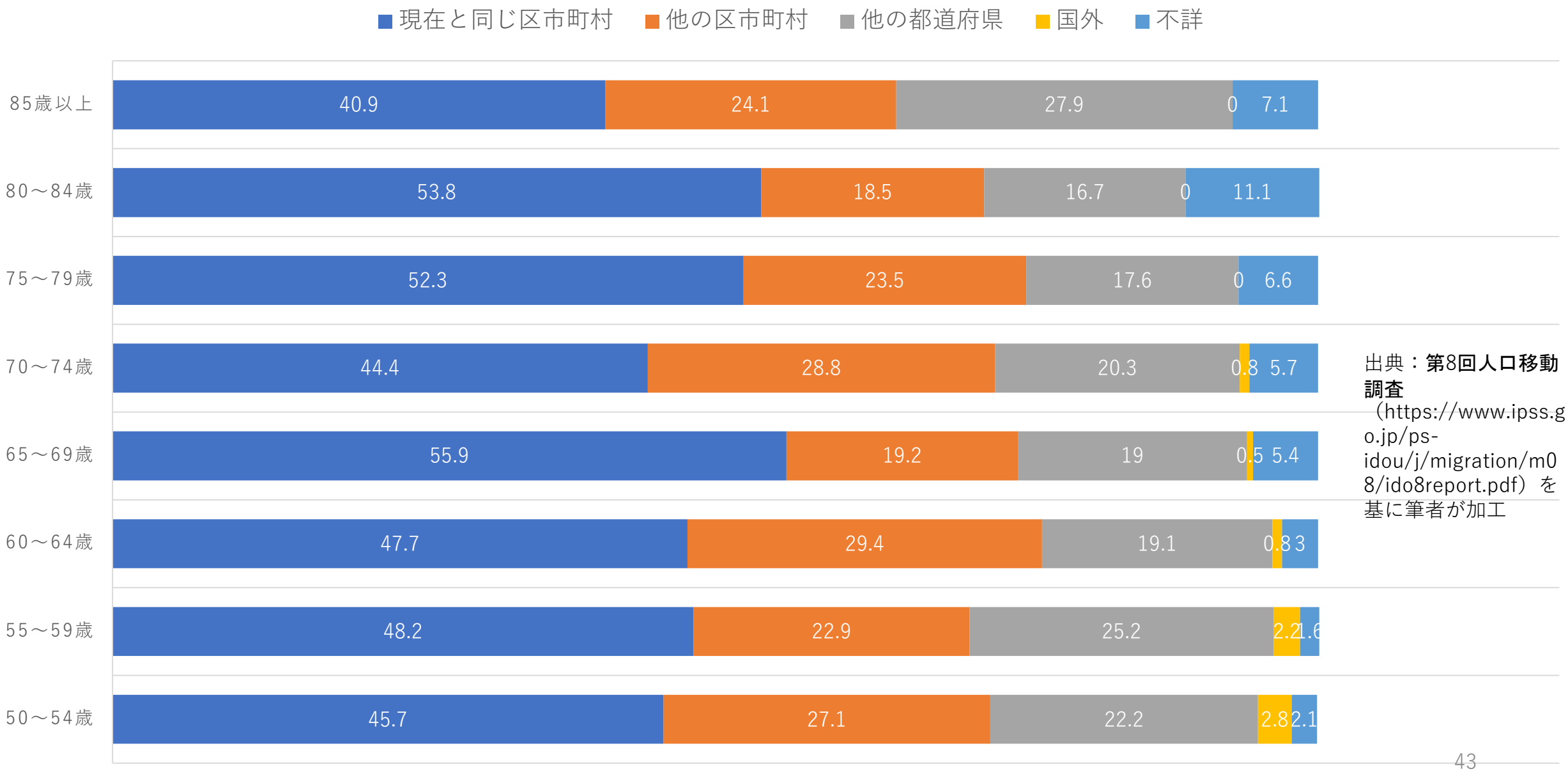
7　人は移動する

○「足による投票」は社会福祉の話でもある

年齢別市町村間・都道府県間移動率（2021年、％）



中高年・高齢者の前住地（過去5年間に移動した者、％）



出典：**第8回人口移動調査**（https://www.ipss.go.jp/ps-idou/j/migration/m08/ido8report.pdf）を基に筆者が加工

高齢者の移動理由(過去5年間に移動した人、%)

過去 5年の移動者・移動理由	高齢者	男女		年齢階級					(参考)
		男性	女性	65～69歳	70～74歳	75～79歳	80～84歳	85 歳以上	50～64歳
入学・進学	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.6
職業上の理由	6.2	10.0	3.3	9.5	7.0	2.3	0.9	2.0	20.3
住宅を主とする理由	46.2	50.4	41.1	48.8	48.4	49.7	45.5	26.1	40.4
親との同居・近居	2.5	3.0	2.2	4.0	2.1	0.4	1.5	1.1	7.8
子との同居・近居	14.3	10.6	17.7	9.7	10.6	9.6	30.5	31.8	2.2
家族の移動に伴って	3.5	1.3	5.6	4.0	3.8	2.8	0.9	4.9	5.5
結婚・離婚	1.7	1.4	2.0	1.7	1.7	1.8	0.0	3.1	5.9
健康上の理由	5.3	4.0	6.0	2.1	5.1	5.0	8.6	15.3	1.7
その他	14.7	14.5	15.6	15.6	14.0	22.1	7.6	9.9	12.7
不詳	5.6	5.0	6.5	4.6	7.4	6.4	4.6	5.6	2.8
総数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* 都道府県別に設定したウエイト付きの集計結果で熊本県・大分県由布市を除く。
* 移動理由は、表 III-1 の分類項目をもとにしたが、「4.親や子との同居・近居」を「親と同居・近居」と「子と同居・近居」に分離し、「7. その他」から「健康上の理由」を分離したものを用いた。

出典：第8回人口移動調査（https://www.ipss.go.jp/ps-idou/j/migration/m08/ido8report.pdf）

III　負のスパイラルから正のスパイラルへ

８　人を客体から主体へ

◯主体としての「人をど真ん中に」

・子どもの意見表明権

・代行決定ではなく意思決定支援

・地域福祉の主体としての住民

・反射的利益ではなく申請権

9　重層的支援の基盤の強化

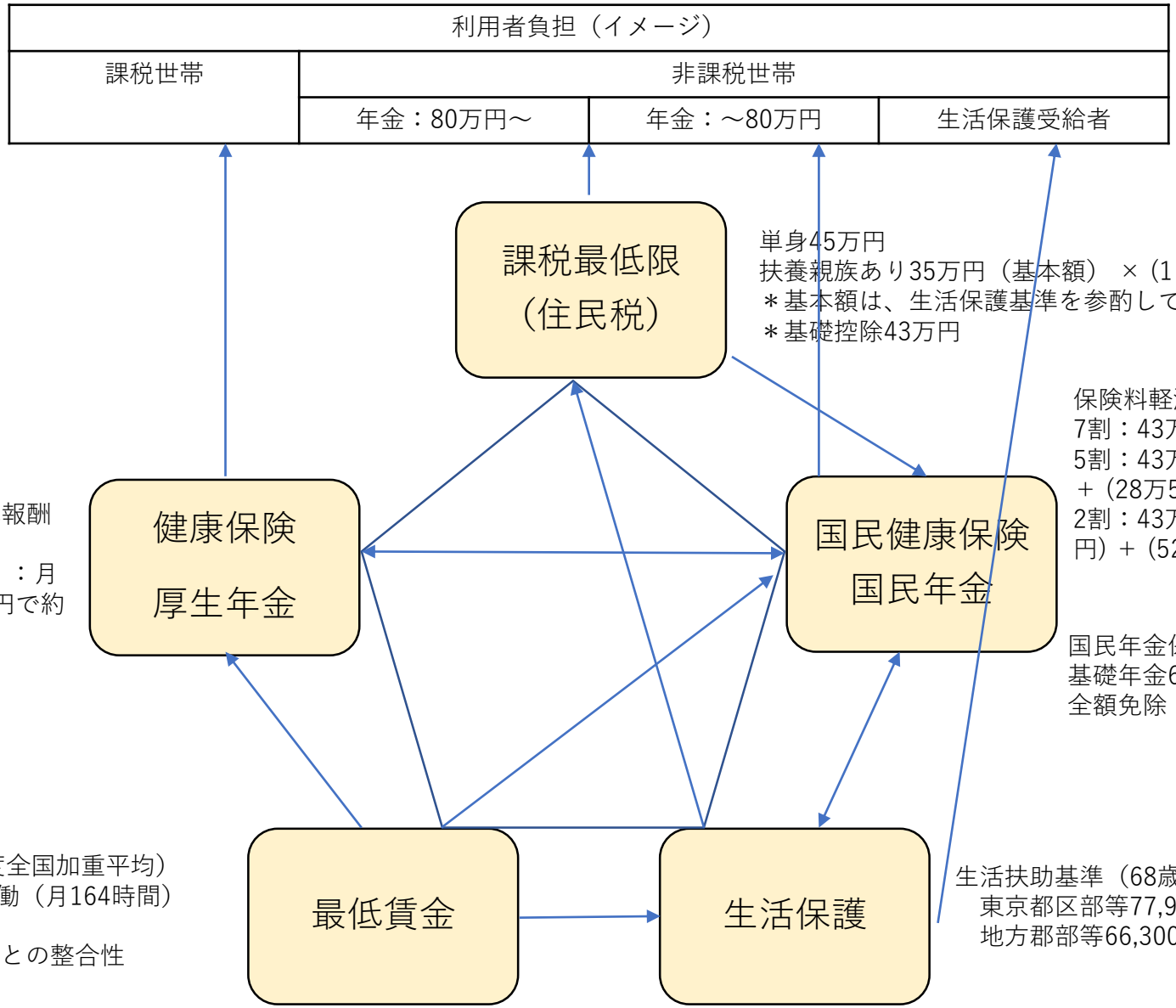
○セーフティネットを紡ぐ五角形
　→狭間・隙間問題
　　＝重層的な格差・貧困問題

○負の連鎖から正の連鎖へ
　→所得再分配（redistribution）
　　事前分配（predistribution）

＊J Hacker, ‘’The institutional foundations of middle-class democracy’’, Policy Network, Vol.6, 2011, pp.33-37（https://www.jacobhacker.com/assets/hacker_pn.pdf）

○福祉は地域が生き残る砦

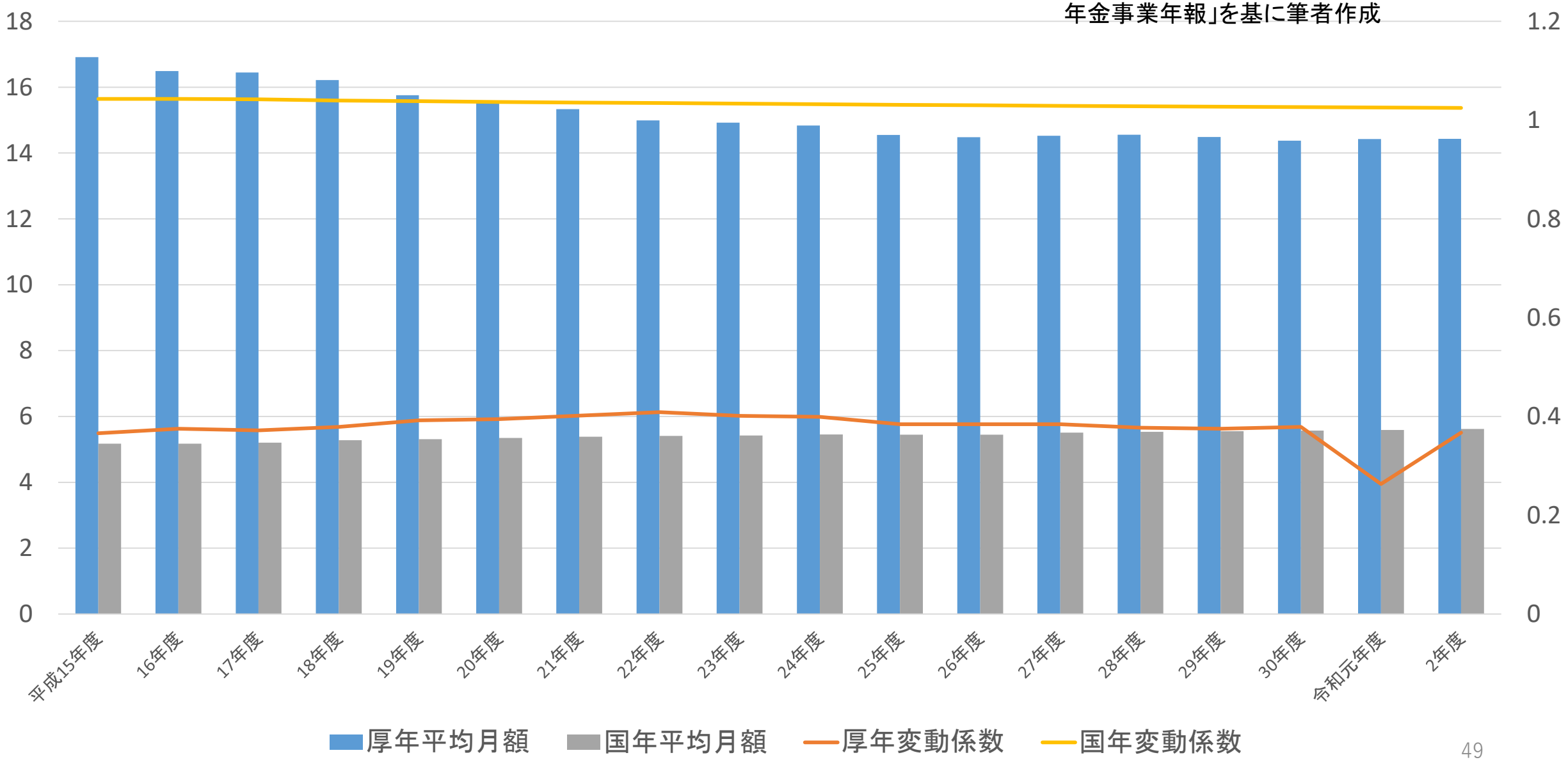
セーフティネットの連関



（出所）伊奈川秀和（2023）「全世代型社会保障改革の課題と展望」週刊社会保障 77(3201) pp.28-33

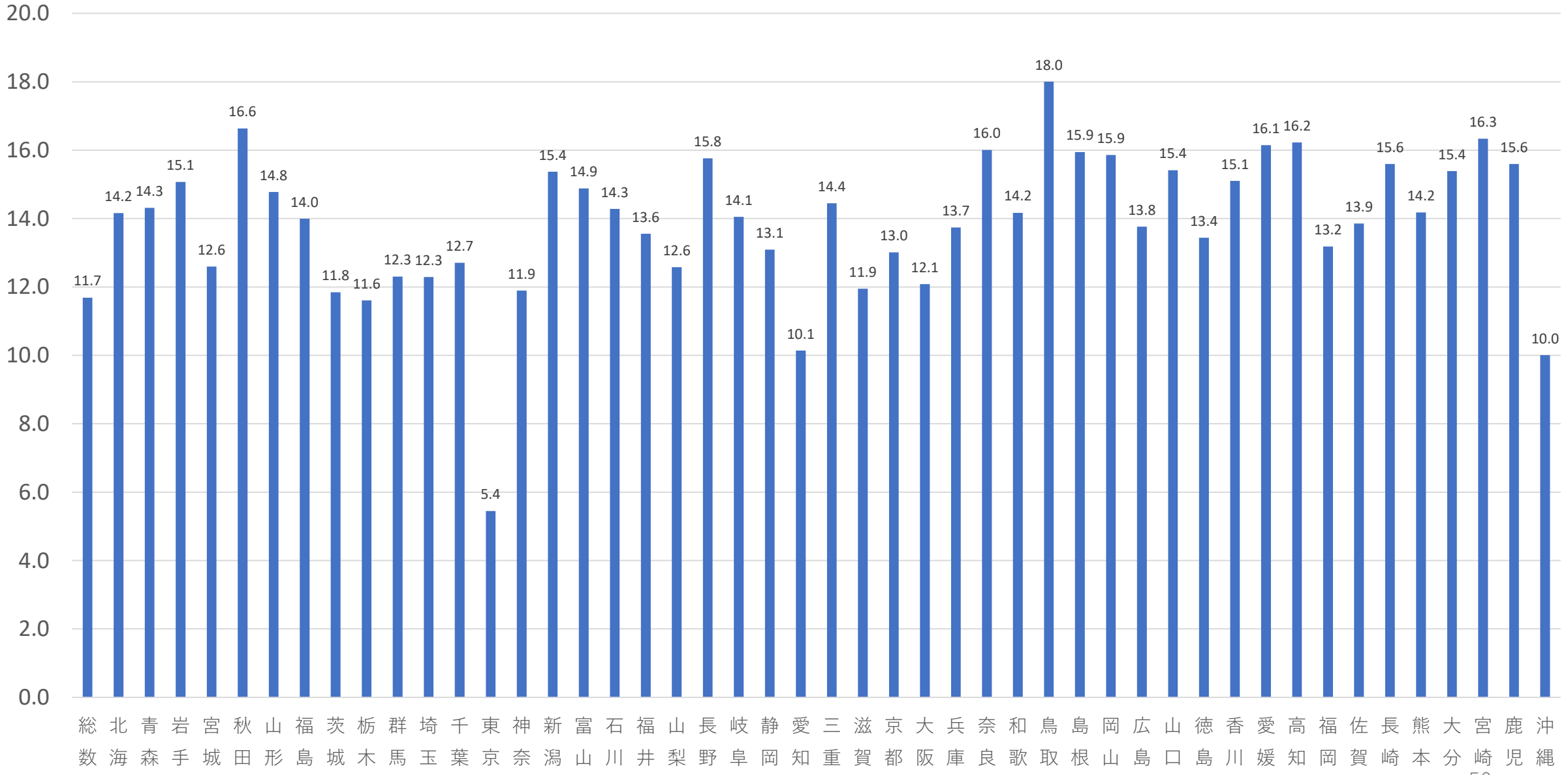
年金の平均月額と変動係数の推移

出所：厚生労働省「厚生年金保険・国民年金事業年報」を基に筆者作成



年金の県民所得に占める割合（令和元年、％）

グラフタイトル



【出典】厚生労働省年金局「令和元年度国民年金・厚生年金保険事業年報」、内閣府「令和元年度県民経済計算」

１０　人と政策の壁を人と政策のネットワークに

〇デュルケムの分業論に即していえば、福祉の専門分化が連帯を生む

・地域包括支援センター

・こども家庭センター（子育て世代包括支援センターと子ども家庭総合支援拠点の統合・一体化）

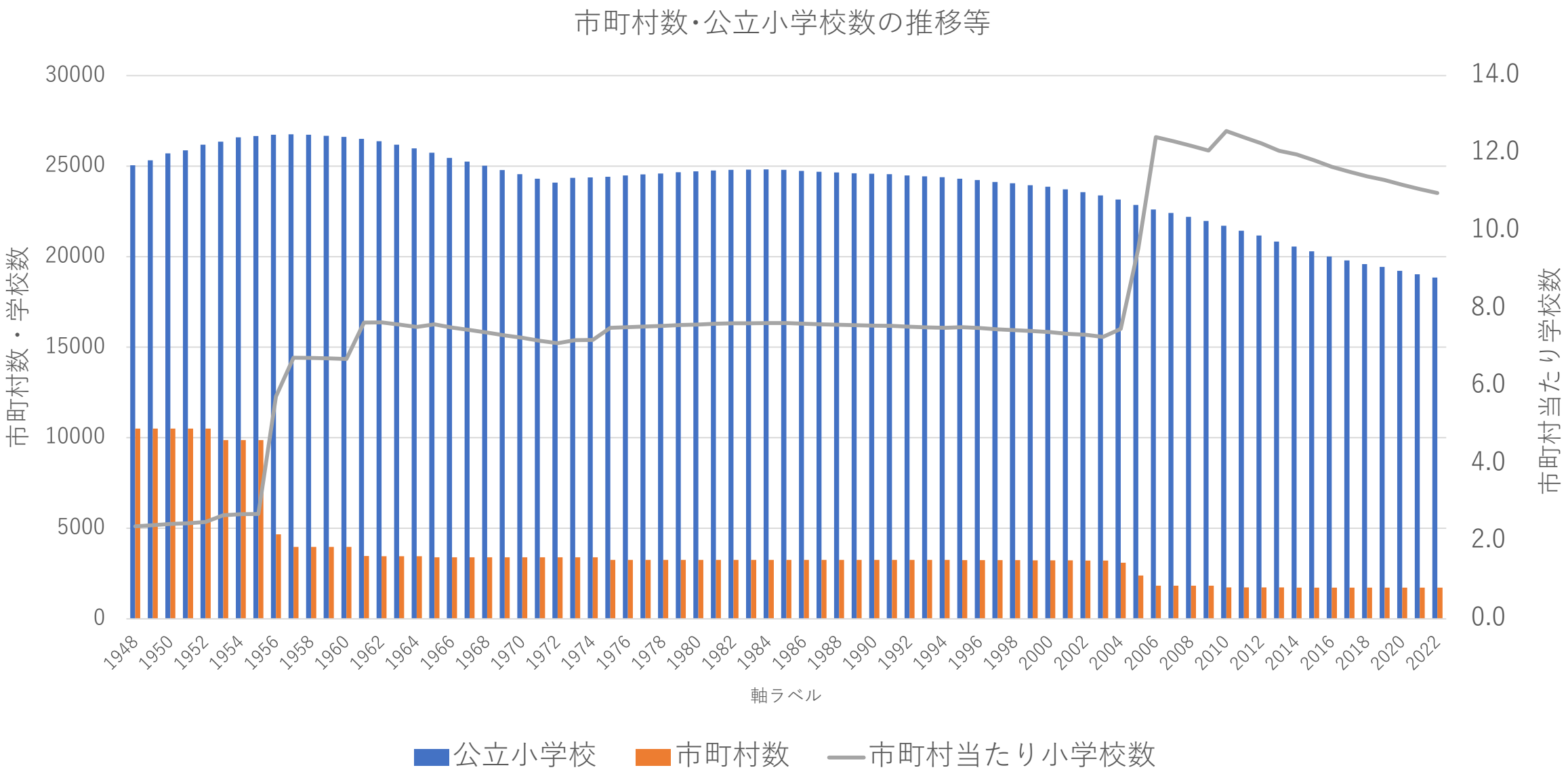
・基幹総合支援センター

・生活困窮者自立支援機関

〇人口減小社会における隙間、谷間を埋めるネットワーク

⇒つなぐ機能

市町村合併による地域の重要性の増大



出典：文部科学省「学校基本調査」（https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa01/kihon/1267995.htm）；総務省ホームページ（https://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html）

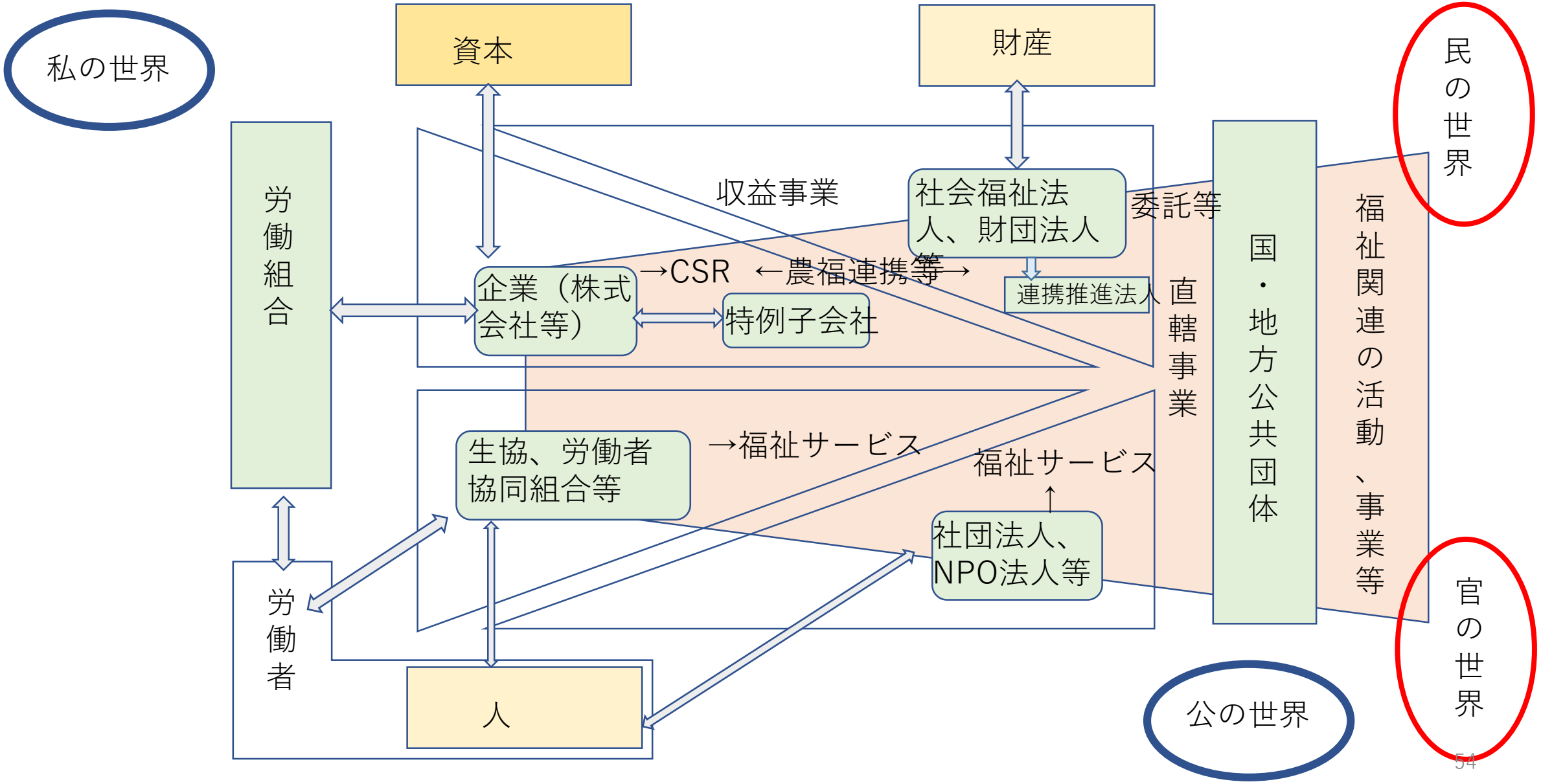
公私と官民ー

〇公私と官民の関係

・公／官vs私／民という二分論以外の多様なサービス提供

		サービス	
		公	私
主体	官	国・地方公共団体による公的サービス	
	民	民間委託等による公的サービス	株式会社等による民間サービス

公私と官民の関係性から見た主体



相談援助等を給付制度の＋αから給付制度の柱に

〇社会保険における<u>ハードからソフトへ</u>
　保健福祉事業によるハコ物作りの終焉
　本体給付でカバーされない多様なニーズ
　新しい時代のソフト事業
　　ex.特定健診・特定保健指導
　　　地域支援事業

〇時代は　<u>「治す」医療から「治し」「支える」医療</u>へ
　福祉も<u>伴走型支援</u>へ
　⇒施設ではなく地域
　　＊地域を法律の位置付けるには工夫
　　⇒施設中心の法律の構造の転換
　　資格：社会福祉士、保健師
　　給付：訪問看護
　　訪問介護等の在宅サービス

◯**地域づくりアプローチ**の重視

・地域包括ケアシステムに見られるような地域重視

［地域重視の背景と源流］

プライマリー・ヘルス･ケア

福祉八法改正　⇒地方分権

山口昇『寝たきり老人ゼロ作戦』（家の光協会、1992年）

＊御調町の寝たきり老人ゼロ作戦の一つが「地域包括（ケア）システム」

地域：「単なるエリアを指す言葉ではないと考えている。むむしろ、コミュニティの意味を込めて使っている。つまり、そこに人が存在して、初めてコミュニティになるのであるから、『地域』と言うときにも、人がそこにいることが前提となる。」（190頁）

◯地域づくりにおいて乗り越えるべき壁

・意識（セクショナリズム、パターナリズム等）

・法制度（縦割り、法の増殖）

・福祉と保健医療

○「**地域**」は地方自治法でも重視

［地方自治法］

第1条の2　①地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、**地域における行政**を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

第2条　②普通地方公共団体は、**地域における事務**及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。

⇓

「地域」とは、「単なる空間的な概念のみを表す用語でなく、普通地方公共団体の三要素とされる**『区域』『住民』『自治権』**の3つを含め、広い意味でとらえ得るような用語」

（出典）松本英昭『地方自治法の概要＜第6次改訂版＞』（学陽書房、2014年）143頁）

◯伝統的枠組み

＝基準設定→遵守義務→補助金等→指導監督

［地域の自主性にとってのハードル］

・基準設定手法は画一性を招き、多様性と二律背反

・補助金等に関する補助金適正化法の縛りは、弾力化と二律背反

⇓

重層事業における交付金化による多様性・弾力性の確保

◯主体と財源を異にする場合の工夫

＝委託

＊高齢者保健事業と介護予防の一体実施

◯適正実施の担保手段＝**プロセスアプローチ**

・インプットをアウトプットに変換する相互に関連する／相互に作用する一連の活動

インプット⇒ プロセス ⇒ アウトプット⇒ アウトカム

・プロセスアプローチによる精度管理の向上

①標準化 →マニュアル

②継続的改善 →PDCA

③参加型マネジメント →QC活動

④プロセス志向と人的要素志向の相互補完性

・アプリオリな基準等の定立によらず、プロセスの適正で質を担保

市民参加のための指導原則

◯OECDの「市民参加のための指導原則」によれば、
①意思決定への明確な関連付けと決定の影響の理解
②市民参加に対する当局のコメットメントとアカウンタビリティ
③参加過程の透明性
④関係者の参加を容易にする包摂性と便宜供与におるアクセス可能性
⑤チェック機能を通じた誠実で不偏不党な公明正大性
⑥個人情報等に関するプライバシーの保護
⑦問題に関する広範で的確な情報提供
⑧当局による人的・財政的・技術的な資源の確保
⑨第三者評価等による改善のための評価

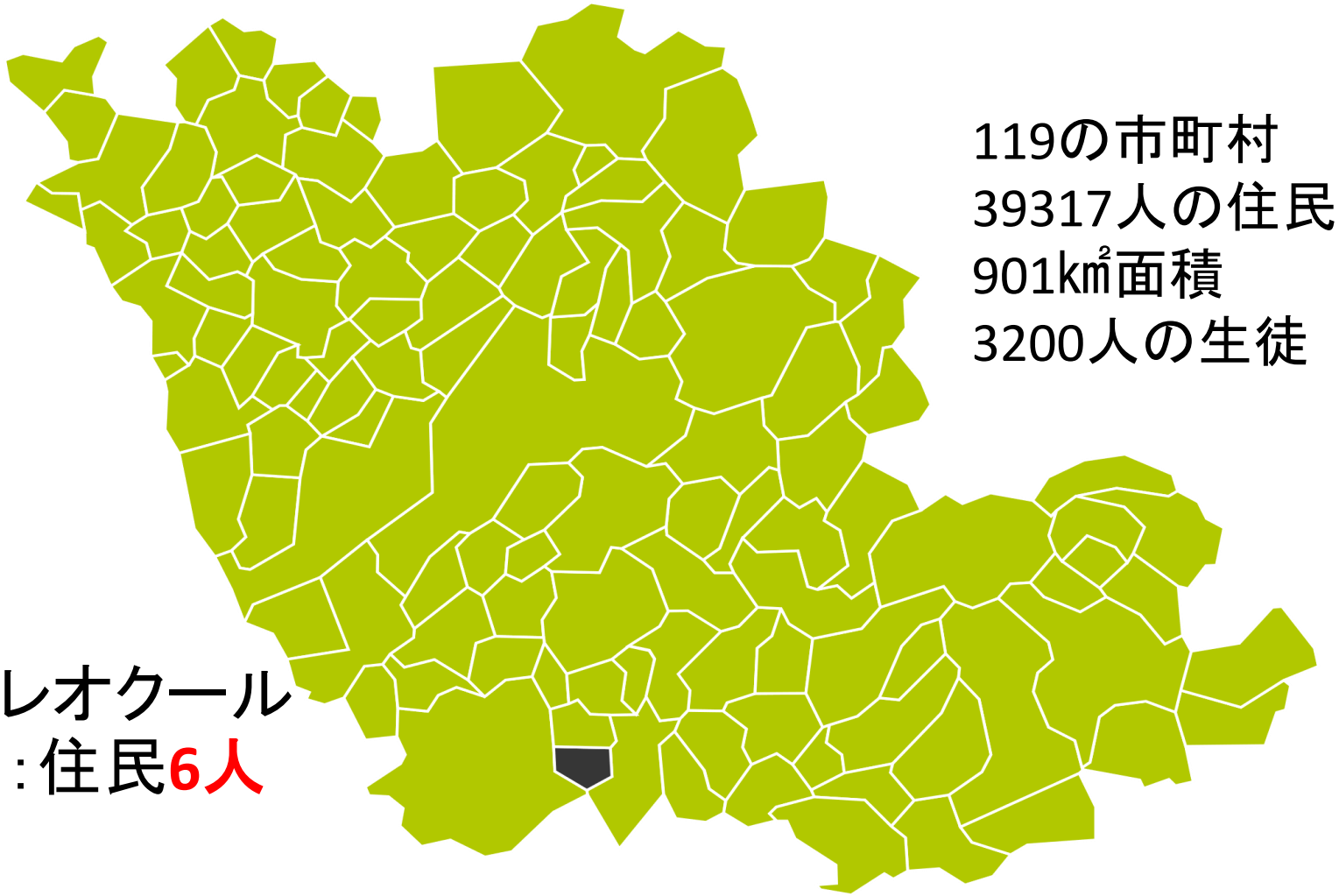
（出典）OECD, *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, 2022, p67 を要約

出典：*OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, 2022, p.67

第三者評価の義務付け

法令	事業者・施設	義務付け等
社会福祉法	社会福祉事業の経営者	サービスの質の評価の努力義務（78 条）
児童福祉施設の設備･運営基準	社会的養護施設（児童養護施設、乳児院、児童心理治療施設、児童自立支援施設、母子生活支援施設）	義務（24-3、29-3、45-3、76-2、84-3 条条） ＊ 3 年に 1 回以上[*1]
	保育所	努力義務（36-2 条）
児童福祉法施行規則	小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム） 児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）	努力義務（1-28、36-23 条）
障害者総合支援法	指定障害福祉サービス事業者・指定障害者支援施設等	サービスの質の評価に関する努力義務（42 条 2 項）
老人福祉法	老人居宅生活支援事業者・老人福祉施設設置者	サービスの質の評価に関する努力義務（20-24 条）
介護保険法	指定居宅サービス事業者、指定地域密着型サービス事業者、指定居宅介護支援事業者、指定介護老人福祉施設開設者、介護老人保健施設開設者、介護医療院開設者等	サービスの質の評価に関する努力義務（73 条 1 項、78-3 条 1 項、80 条 1 項、87 条 1 項、96 条 1 項、110 条 1 項等）

【参考】フランスの南西ソム地域市町村共同体



119の市町村
39317人の住民
901㎢面積
3200人の生徒

最も小さい村メレオクール（Méréaucourt）：住民**6人**

出典：Communauté de Communes Somme Sud-Ouestホームページ（https://www.cc2so.fr/）

POIX DE PICARDIE
Sortie
Danger !

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
Somme Sud-Ouest

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
du Sud-Ouest Amiénois

11. まとめ

〇地域共生社会の実現に必要な「違い」の保障

・セーフティネットの基盤強化
　→地域にとって重要な所得保障、インフラ

・多様なステークホルダーの参画
　→連携･協働等によるネットワーク化

・地域づくりアプローチ
　→人あっての地域

・プロセスアプローチ
　→プロセスの正しさによる内容の正しさの担保

Ⅳ　おわりに

〇団塊の世代が元気な今がラストチャンス

◯地域が多様である以上、答は一つではない

ご清聴ありがとうございました。