

市民活動の可能性

— 基金事業の歩みを振り返りながら考える

栃本 一二郎 (上智大学総合人間科学部 教授・学部長)

はじめに

消費税とともに誕生し、福祉国家を支える社会基盤をつくるための基金

基金事業は1989(平成元)年の消費税導入に伴う高齢者保健福祉推進10カ年戦略、いわゆるゴールドプランとともに誕生しました。消費税導入については長い助走期間の末に導入されました。税収の確保が愁眉の急となつて久しいなか、政権にとつても最も重要なテーマとして議論され、最終的に消費税が導入されたわけです。そして、将来の高齢社会に対応して、さまざまな財政需要に対応する必要性が当時強調されました。消費税を福祉目的税として設計することは困難で、またそのような例はヨーロッパではあり得ず、一般消費税として制度が設計されています。国民の理解を得るためでもあり、高齢化社会への対応ということも強調されました。そのようなことから、消費税導入と対の形でゴールドプランが策定され、さらに消費税導入に伴う国民の負担や、低所得者をはじめとする地域で社会的支援を必要とする方々に対する支援のため、さらに明確

にいうならば、これからの福祉社会構築を非営利任意団体や市民による力とともに作り上げるといふことで、基金事業が生まれたわけです。

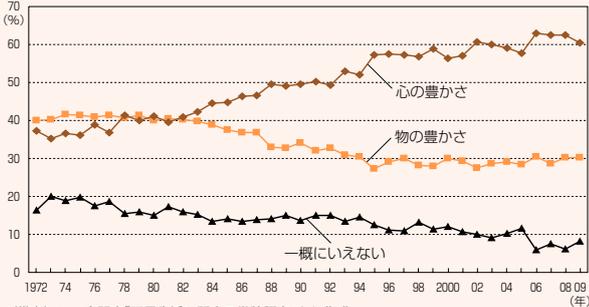
その意味で、社会保障の構築と市民による福祉社会の構築という、二つのこれからの社会に必要とされる事柄から直接誕生したのが基金事業であり、まさに福祉社会の構築という領域で直接担うものとして、市民による福祉社会の実現を目指したのでした。振り返つてみても、ここ数年でつくられた基金とは出目がそもそも異なり、その意義や正統性(レジティマシー)は別格といえるでしょう。以下に、基金事業を振り返るとともに、これから求められる市民活動の「ちから」について考えてみたいと思います。

1 市民活動の役割と機能の変化

1989(平成元)年に消費税導入とともにゴールドプランが策定され、1990(平成2)年に福祉関係8法の改正が行われた数年後、1995(平成7)年1月17日に阪神・淡路大震災が起きます。この大震災はいまだ多くの人の記憶に残っていることと思えます。このとき被災者の支援には実に多

くの人がボランティアとして携わり、その重要性が認められるようになりました。のちにこの年が「ボランティア元年」と呼ばれるようになりますが、むしろわが国における底流の変化はその前に起きています。すなわち、阪神・淡路大震災前にボランティア活動や市民活動が、人々の関心を集めていなかっただけではありません。変化は80年代から起きています。世界的にみても有数の豊かさを享受する一方、国民の意識に変化がみられるようになった時期が80年代の中頃です。物質的な豊かさよりも心の豊かさやゆとりのある生活に重きをおきたい、と考えるようになったのです。たとえば、内閣府が行う「国民生活に関する世論調査」では「今後の生活の仕方として、次のような2つの考え方のうち、あなたの考え方に近いのはどちらでしょうか」という質問に対して、「物質的にある程度豊かになったので、これからは心の豊かさやゆとりのある生活をする」ことに重きをおきたい」と回答した人の割合が、「まだまだ物質的な面で生活を豊かにすることに重きをおきたい」と回答した人の割合を80年代に逆転し、以降その差は徐々に広がっています(図1)。また、向社会性(プロソシアル)という心理傾向を示す言葉がありますが、自分だけのことでなく、社会に向けられた意識もちょうど同じ時期に変化します。これが最も重要なことで、自分のことだけでなく社会や他人に対しても、何か役に立ちたいという意識に大きく人の心が転じたとい

図1 心の豊かさを重視する割合が高まっている



(備考) 1. 内閣府「国民生活に関する世論調査」より作成。
2. 「物質的にある程度豊かになったので、これからは心の豊かさやゆとりのある生活をする」ことに重きをおきたいは「心の豊かさ」とし、「まだまだ物質的な面で生活を豊かにすることに重きをおきたい」は「物の豊かさ」とする。また、「どちらともいえない」は「一概にいえない」とする。
3. 「わからない」の割合は掲載を省略。

内閣府「平成20年版 国民生活白書」2008年を一部改変

うことです。このような状況をふまえ、1993(平成5)年に、国は「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」を4月に告示します。これを受け、中央社会福祉審議会は「ボランティア活動の中長期的な振興方策について」を7月に意見具申します。ここで、「公的施策を基盤としながらも、地域における人々の助け合い等によってさらに福祉の厚みを増し、質的向上を図り、多様なニーズに柔軟できめ細かな対応が可能になる参加型福祉社会の構築」を目標とし、このような成熟した社会においては「民間団体や個人の役割が大きな意味を持つ」と述べています。また、ボランティアの意義として、時代時代で、社会における役割や意義も変化するとしながら

も、その活動や機能は「かつての慈善や奉仕の心にとどまらず、より広がりを持った地域社会への参加や自己実現、さまざまなことをお互いに学び経験し、助け合いたいという共生や互酬性に基づく動機に変化している」と指摘しています。また、さらに「自分たちの地域で何か役に立ちたいということとを動機とし、自分たちの地域を福祉コミュニティとして守り育てていく」という活動」が「助け合いの精神に基づき、受け手と担い手との対等な関係を保ちながら謝意や経費を認め合う」とは、ボランティアの本来の性格からはずれるものではない」と述べています。当時、ボランティアといえば、「無償性」が強調されていましたが、ボランティアの性格や活動のあり方が移り変わってきたことを明確に示したのです。可哀そうな人に対して恵まれた身分の上の人が行うということ、無償性だけを強調すること、そのようなことがいかに我が国のボランティアの振興にとって障壁となったかという認識を持って、市民という立場から互酬性（レシプロシティ）と自治の原則により、互いに支えつつ参加し、多様な地域社会をつくり上げていくという発想です。分権的で多元的参加型社会の構築という言葉が標語でした。しかし、当時の福祉関係者や旧態依然の社会福祉の領域の学者はそのことを十分認識しているわけではありませんでした。また、先にふれた「ゴールドプラン」及び「新ゴールドプラン（高齢者保健福祉5カ年計画）」などの策定に

より、福祉基盤の充実が図られていましたが、公的サービスだけで多様なニーズを抱える高齢化社会を乗り切ることができないわけはありません。いわば、公的な社会保障と市民による草の根的な活動が両翼として支えていくことが必要でした。これについても十分、旧来の社会福祉関係者には理解されませんでした。

ヨーロッパでは、第二次世界大戦後、福祉国家の形成を目指して税金を投入し、社会保障制度をつくり上げていきました。その一方で、長い時間をかけて、市民活動を中心に、障害のある人が地域で安心して暮らせるような仕組みづくりに取り組んできたのです。それがソーシャルワーカーの役割でもありました。これが今でいう「ソーシャルインクルージョン」であり、福祉社会の基礎づくりです。公的な社会保障制度とはいわば「建物」です。堅牢な建物を建てるには、その地面がしっかりとしなければなりません。市民活動は公的な社会保障制度の基盤（地面）としてあるのです。

90年代はバブルが終焉を迎え、日本の経済・社会情勢は混乱の度合いを深めていった時期でもあります。このようなかたにあって、ようやく日本でも市民活動に対する意識、考え方に変化が見られるようになったのです。公的な社会保障の基盤整備とともに、その土台となる地面が徐々に耕されていったということができるといえます。その時に起きたのがあの阪神・淡路大震災でした。その後、特定非営利活動促進

法（NPO法）の制定へと続き、市民活動への関心、意識が変化しつつある中で、その活動もますます充実したものになっていきます。

2 市民活動の今日的意義

すでに見たように、社会保障という制度の建物は、その地面たる市民活動とセットで考えられなければなりません。私たちの社会は今、さまざまな課題を抱えています。人口構造の変化、というよりも急激な人口減少社会となる日本の社会にとって医療、福祉、年金、雇用といった社会保障の充実が待たない状況であるとともに、今こそ良質な市民活動が求められている時代はないといえます。今後、日本では生産年齢人口が急速に減少していくとともに、地域的な偏在が大きくなっていきます。たとえば、国立社会保障・人口問題研究所の「人口統計資料集（2010）」によれば、今から20年後の2030（平成42）年には、東京、愛知、大阪の三都府府で全人口の24%を占めるようになると予想されています。一方で、人口の地域偏在はいわゆる限界集落の増加につながります。国土交通省による「国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査」（平成19年）によれば、今後10年以内に消滅するおそれがあると予測される集落は423集落あり、いずれ消滅するおそれがあるとみられる集落と合わせると、全体の4・2%（2643集落）で今後集落が消滅するおそれがあるとしています。いずれ

6000集落が消滅する危機を迎えます。たとえ限界集落であっても、その地域において生き残っているところがあります。それは、地域文化の継承や見守り、相互扶助などを通じた「全員参加型」社会をつくり上げた集落です。そこに暮らす住民が自分たちの抱える課題を自分たちで解決しようとする「住民の自治」、そして当事者性、自分たちが立ち上がり、自分たちが解決しなければという意識に転じたところこそが、地域社会が消滅せずに、地域の持続可能性が確保されるのです。高齢者であれ、子どもであれ、障害を抱えていようと、なかりと、私たちは「地域」に暮らしています。地域に暮らしていれば、さまざまな形で新しい問題が生まれてきます。それらは煎じ詰めれば、個人の問題であるかもしませんが、個人の問題か、それとも社会の問題としてみんなで支えていかなければならないのかを見極めることがポイントです。本来、それを認識するのは研究者であり時代を見抜く人たちです。しかし、現代社会では市民こそがそれに気づくということではいけません。そして、社会の問題として捉えたとき、その解決策、新しい知、新しいケアを発見するのでもまた、意識化された市民の大きな役割です。ここにこそ市民活動の役割があるのであります。また、市民活動は成熟した市民社会を実現させるためのポイントでもあります。成熟した市民社会とは、家庭、会社、学校、行政、自治会、サークル、ボランティア組織などの多様な

主体で構成される多元的な社会です。このような社会では、人々は仕事場だけでは無い複数の拠点をもち、それぞれの役割を果たします。一方でサービスを受け手であった人が、一方でサービスの提供側になることができる社会、お年寄りや女性、子ども、障害のある人などがそれぞれの立場で、それぞれの能力を活かしながら、社会のなかで十全な役割を果たすことができ、主体的に生きていける機会や場所が保障されている社会です。このような重層的な社会は、互いに刺激を与え合うように活性化します。人口減少社会にあつては、人々は企業人、家庭人としてだけではなく、多様な役割を果たすことが求められます。そうでなければ活力のある社会はのぞめないでしょう。今後の市民活動はその受け皿として期待されます。

市民活動は成熟した市民社会の重要な要素であり、その活動は、そこで働く人を成長させ、生きがいややりがいとともつながるものです。これは「ディセントワーク（働きがいのある人間らしい仕事）」なのです。「ディセントワーク」とは国際労働機関（ILO）が近年キーワードとしているものです。また、市民活動は社会における信頼関係やネットワークをつくるための活動でもあります。これらの信頼関係やネットワークを「ソーシャルキャピタル（社会関係資本）」といいます。ソーシャルキャピタルが豊かな地域は、社会、経済面において好ましい影響を与えるとされています。市民活動の多様

性は、ソーシャルキャピタルの豊かさを示す指標となります。ソーシャルキャピタルは、現代の日本におけるもっとも重要な概念の一つと言えます。先ほど私たちは「地域」で暮らしていると述べてきました。しかし、現代社会において「地域」を感じられる暮らしを営んでいる人は、どの程度いるのでしょうか。それは、自分の「居場所」をもっている人がどの程度いるか、と言い換えてもよいかもしれません。個人の居場所とは、自分は何者か、つまりアイデンティティといえます。それは、他者や社会との関係性に影響されます。高度成長期までの日本では、会社が個人のアイデンティティをかたちづくり、コミュニティとなっていました。それ以前は農村社会、地縁社会がその役割を果たしていました。そのいずれも従前の機能を失っている現代社会において、自分の「居場所」を見つけることは容易ではありません。市民活動は、現代社会においてアイデンティティを提供できる（その表裏一体のものとしてコミュニティを提供できる）新しい機会となりえます。

3 福祉の市民化

次に、福祉への市民の参加、「福祉の市民化」について述べます。「福祉の市民化」には次の4つの条件があります。それは、①国から地方への「分権」、②民が決める「民権」、③市民の常識がとおる「社会」、④「市民の参画」です。②の「民権」には複数の意味があります。1つ目が資源の配分を

民間に委ねる、2つ目がマーケットに委ねる、3つ目が専門家に委ねる、です。③はよりがんばった人が報われ、サービスの対価を払うなどの市民の常識が通じる社会とすること、社会福祉の常識が世間の非常識ということでは困ります。④は計画、実施、評価のいずれの段階のすべてに市民がかかわることです。これらの4つの条件がすべてそろえることが大切です。つまり分権が行われても市民の参画がなかったり、分権が行われたとしても国の代わりに市町村が全部決定したりというのでは、「福祉の市民化」にはなりません。

4 基金事業の歩み

①長寿・子育て・障害者基金の創設とその背景

冒頭の「はじめに」で述べたことをおさらいしておきましょう。

【長寿社会福祉基金】

長寿・子育て・障害者基金のうち、最初に創設されたのが「長寿社会福祉基金」です。1989（平成元）年、将来迎える高齢化社会を支えるための財源を確保するため、消費税が導入されます。ただし、その税収を直接的に社会保障に利用することは難しいことから「ゴールドプラン」において在宅福祉等の振興を図るため長寿社会福祉基金の設置が盛り込まれました。これに先立ち、1988（昭和63）年、当時の社会福祉・医療事業団に100億円が出資され、この運用益をもって在宅介護振興のための事業を行うこととされたのです。その後すぐに、600

億円が積み増しされ700億円となります。そして1990（平成2）年、ゴールドプラン推進基盤を整備するため、在宅福祉サービスの積極的な推進や在宅・施設両福祉サービスの市町村への一元化等の内容を盛り込んだ福祉関係8法の改正が行われ、これにより、長寿社会福祉基金は社会福祉・医療事業団法に明確に位置付けられることになりました。

【高齢者・障害者福祉基金】

90年代は、規制緩和や地方分権化の流れと、戦後の社会福祉の基礎構造を全面的に改革する内容をもつ社会保障構造改革の動きが激化した時代であり、従来立ち遅れてきた各種の社会福祉施策への対応や、公私の適切な役割分担と民間活力の活用等が提言されていました。1994（平成6）年には、従来のゴールドプランは新ゴールドプランに変更されます。そして1997（平成9）年、消費税が5%へと引き上げられたことに伴い、高齢者・障害者福祉基金（500億円）が創設されました。

また、地方分権化や民間活力の活用等の「時代の波」は、1997（平成9）年の地方分助成開始の土壌を醸成しました。

【子育て支援基金】

1990（平成2）年の「1.57ショック」を機に、新しい考え方や施策が論議され、1994（平成6）年に策定された「エンゼルプラン」においては、保育システムの多様化・弾力化の促進が提言されます。また1997

(平成9)年の児童福祉法の改正で、学童保育が放課後児童健全育成事業として児童福祉法に位置付けられるなどの変化が生じました。また、このような社会情勢の一方、非行の増加など子どもをめぐるさまざまな問題が指摘されていたことから、1998(平成10)年、子育て支援や青少年の非行防止・健全育成等の推進を図る目的で「子育て支援基金(900億円)」が創設されました。さらに、1999(平成11)年の「新エンゼルプラン」の策定や、同時期の児童手当制度の見直しに併せ、2000(平成12)年には、小・中学生や小・中学生のいる家庭に対する支援を目的として子育て支援基金に400億円が追加出資され、総額1300億円となりました。

【障害者スポーツ支援基金】

1998(平成10)年の長野パラリンピック冬季競技大会における日本選手への目覚ましい活躍は、障害者スポーツに対する国民の関心を飛躍的に高めるものでした。これをきっかけに障害者スポーツの振興と障害者の社会参加の促進を図ることを目的として、障害者スポーツ支援基金(300億円)が創設されました。2004(平成16)年には知的障害者を対象としたスペシャルオリンピックス世界大会がアジアで初めて日本国内で開催されることを鑑み、計画的な選手強化・選手派遣等の障害者スポーツ振興のために必要な措置を講ずるため、300億円の基金のうち12.9億円を取り崩して助成を行い、障害者スポーツ支援基金は2

87.1億円となりました。

② 助成先形態別割合の変遷

1995(平成7)年に発生した阪神・淡路大震災を契機に、ボランティア活動の果たす役割や重要性、法制度面からの支援の必要性が認識され、1998(平成10)年にNPO法が施行されます。これを機に助成先の法人形態別割合にも変化がみられるようになります。NPO法施行前の1996(平成8)年度の法人形態別助成割合は、財団・社団法人が52%であったのに対し、施行後は徐々にNPO法人の割合が増加し、2009(平成21)年度はNPO法人と非営利任意団体が80%を占めるまでになります(図2参照)。

③ 助成件数・金額の推移

長寿社会福祉基金創設から今日に至るまでの20年間の助成件数は延べ1万972件、助成金額は総計632億円にのぼります(次頁図3・図4参照)。

特に、1997(平成9)年の高齢者・障害者福祉基金の創設と地方分助成の開始、翌年の子育て支援基金・障害者スポーツ支援基金の創設によって助成件数は飛躍的に増加し、平成19年度には1000件を超えました。近年は毎年900件超、助成金額では毎年30億円超という高水準で推移しています。

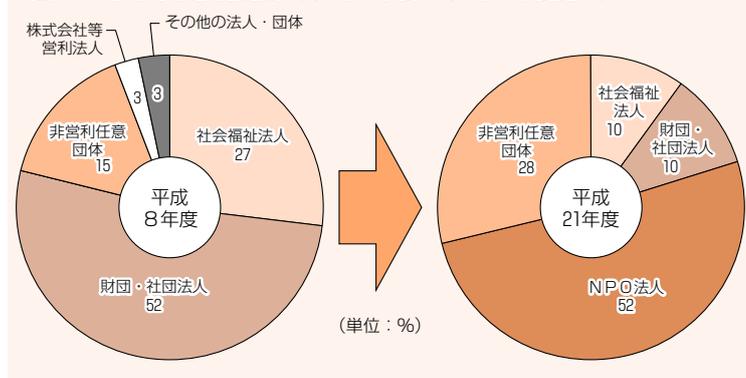
また、助成件数に占める各助成区分の割合に目を向けると、近年は地方分助成が7割以上を占め、地域のNPO等の草の根団体にとって、なくてはならない助成制度となっています。

④ 助成テーマの変遷

各基金創設の際に決定した助成テ

マについては、福祉施策の改正に伴って変化しています。2003(平成15)年には、社会福祉・医療事業団から独立行政法人福祉医療機構へ移行したことにより、助成テーマについても機構が主体的に、その時々々の社会情勢を考慮しながら柔軟に設定することができるようになりました。2004(平成16)年には機構が重点的に支援を進めていく「重点助成分野」を新たに設定、2006(平成18)年からは、分野横断的な取り組みを行う事業や、基金や制度の種類にとらわれない従来の枠組みを超えた幅広い活動へ対象を拡大するなど、国民のニーズの変化・多様化に沿った支援に取り組むこ

図2 助成先形態別割合(平成8年度→平成21年度比較)



5 基金事業と市民活動

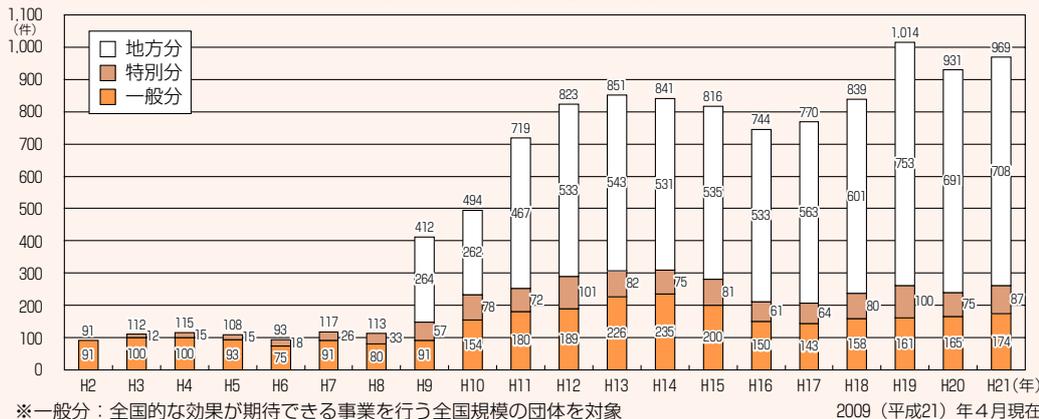
ととなったのです。特に、高齢者・障害者福祉基金では、2003(平成15)年の支援費制度の施行、2006(平成18)年の障害者自立支援法への移行等の世情を鑑み、平成16年度から権利擁護や就労支援等の障害者の自立生活に関する事業を重点助成分野として設置、平成20年度に開始された民間活動支援強化プロジェクトⁱⁱ⁾においても支援強化分野に指定し、積極的に関与しました。また、子育て支援基金では、2000(平成12)年の児童虐待防止等法施行を踏まえ、児童虐待の発生予防、早期発見、被虐待児童の適切な保護等の対策を総合的に補完すべく、平成16年度より重点助成分野として、平成19年度からは子育て支援基金の本テーマとして、平成21年度からは本テーマと並行して民間活動支援強化プロジェクトにおいても、児童虐待防止に関する事業に精力的に取り組んできました。

以上のように、福祉医療機構の基金事業は社会情勢の変化やそれに伴う国の施策方針を礎に、継続的支援が必要という助成団体からのニーズに 대응する形で2006(平成18)年からは複数年助成を、2007(平成19)年から2003(平成15)年に始まった事後評価制度を基にその評価結果を反映させた「携帯電話メールによる子育て情報配信事業」等の地方分モデル事業助成を自発的に実施するなど、民間非営利団体の福祉活動の活性化に大きく

寄与してきたと言えるでしょう。
 公的な社会保障制度にはそれを下支えする市民活動が欠かせないことは述べたとおりです。福祉医療機構の基金事業はまさにそれら市民活動を20年も前から支えてきた由緒のある事業なのです。すべての人が地域のなかで十全

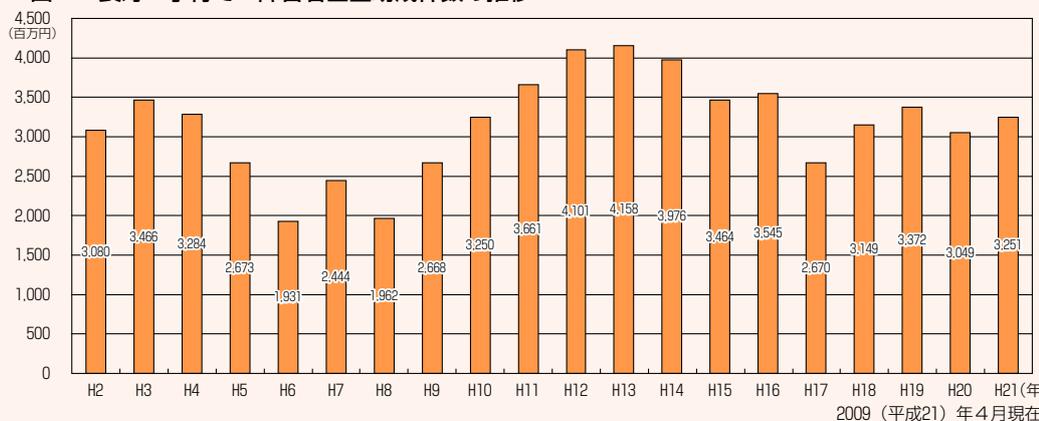
の役割を果たして主体的に生きていくことのできる社会をつくる、これは社会開発です。したがって、基金事業は日本国内における社会開発への政策投資なのです。いわばインドのノーベル賞経済学者アマルティア・センのいう「人間の安全保障」というものの先進

図3 長寿・子育て・障害者基金助成件数の推移（助成区分別）



※一般分：全国的な効果が期待できる事業を行う全国規模の団体を対象
 特別分：独創性または先駆性及び普遍性のある事業を行う団体を対象
 地方分：地域の実情に即したきめ細かな事業を行う団体を対象
 2009（平成21）年4月現在

図4 長寿・子育て・障害者基金助成件数の推移



2009（平成21）年4月現在

国版として、我が国にとって必須の事業といえます。また、特筆すべきはその助成にあたって、審査と評価というプロセスが組み込まれていることです。しかも、その審査は「落とす」ためのものではありません。その事業や団体の持つ長所や先駆性を引き出し、伸ばすための審査です。評価についても、まさに現場を視察し、新しい仕組みや取り組み、ノウハウを学ぶための機会でもあるのです。仕組みは変わりますが、市民活動の役割・機能の重要性がいつそう増すなか、独創的、先駆的な民間福祉活動や地域に密着したきめ細かな活動を支援していくという事業の役割は、ますます重要になっていくと考えられます。福祉医療機構は、特殊法人であった「社会福祉・医療事業団」を前身として、2003（平成15）年10月1日、独立行政法人として発足しました。「社会福祉・医療事業団」は戦後、民間社会福祉事業者が日比谷公園で復興間際にあつて、我が国の民間社会福祉を民間が担えるように要望しつづられた「社会福祉事業振興会」と、医療分野の政策融資を行う「医療金融公庫」が統合し、1985（昭和60）年に社会福祉分野と医療分野における政策融資部門として、およびそれらに関連するさまざまな事業を行うために設立されたものです。民間の社会福祉事業者への融資と医療分野への融資や経営支援とともに、市民活動への社会投資は引き続き重要だといえます。また、冒頭の「はじめに」で述べたような基金の出目と役割からみ

人口動態統計に基づく合計特殊出生率が1・5となり、それ以前の最低である1969年の年を下回ったこと。
 行政の取り組みを待つだけではいられない緊急を要する問題や、行政では対応が難しいためNPOなどの活動により大きな期待が寄せられている重要なテーマに対して、福祉医療機構が組織として、また一人一人のスタッフとして、主体的かつ機動的に取り組み支援活動・支援体制の構築・上記2つのテーマ以外には団塊世代等による地域コミュニティの再生に関する事業「医療的ケアが必要な障害児、者の家族の支援に関する事業」を支援強化分野に指定し、現場視察、関係者とのネットワーク形成、意見交換会等を行っている。

て、社会保障の充実や消費税の引き上げが行われる際には、それに連動して市民による市民活動を充実させ、市民による福祉社会を構築するために両輪としての役割が期待されるものです。したがって現在の助成額にとどまるのではなく、むしろ拡大していかなければならない、またそうでないと福祉社会が構築できないほどの重要性を持った基金事業なのです。すでに第46号（2009年夏号）で述べたように、社会貢献マーケット6000億弱の市場規模から考えるなら、飛躍的拡大が望まれるということ最後に指摘して終わりとします。2009（平成21）年11月17日に行政刷新会議による「事業仕分け」により基金の返納が決まりました。しかし、いずれ再び本論で論じたようなカタチで、市民の福祉活動への支援のスキームが復活することを願っています。延べ1万にもおよび助成をなし得たことよって、確実に市民による社会保障の基底部分が形成されようとしていきます。この流れに逆行してはならないし、一時の表層的で、深く思考しない熱病のようななかでの判断、また将来を見据えない、また将来に責任を持たない決定は、歴史の中で審判を受けるのではと思われれます。