

市民活動に対する行政支援の現状と課題**—地域食堂＝コミュニティ・レストランを事例として—**

○ 北星学園大学 杉岡 直人 (会員番号 34)

畠山 明子 (北星学園大学・会員番号 7568)

キーワード：コミュニティ・レストラン、行政支援、市民活動

1. 研究目的

市民と行政の協働は 1990 年代以降、市民参加を進める政策的な課題として取り込まれてきた。特に、社会福祉に関する市民参加の課題として市民活動に対する法的な整備が検討され、1998 年の「特定非営利活動促進法」(NPO 法)の施行につながった。その後、NPO 法の評価と見直しのなかで社会福祉法人格を取得する NPO (利用者負担に対する減免措置の扱いを求めるものあり)も登場してきた。また公益法人改革の検討のなか、NPO が社団法人格へ切り替わる例もみられ、最近の社会福祉法人における社会貢献事業の強化がみられる。本研究の目的は、市民活動としての地域食堂＝コミュニティ・レストランの取り組みに対する意義や評価の研究結果をふまえて、社会的な支援、特に行政支援の具体的な施策のオプションを明らかにすることにある。

2. 研究の視点および方法

昨今の地域福祉問題は、「基本的な福祉ニーズは公的な福祉サービスで対応する、という原則を踏まえつつ、地域における多様な生活ニーズへの的確な対応を図る上で、成熟した社会における自立した個人が主体的に関わり、支え合う、地域における『新たな支え合い』(共助)の領域を拡大、強化することが求められる」(2008 年「これからの地域福祉のあり方に関する研究会による『地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と行政の共同による新しい福祉—』報告書)とあるように、①多様な民間主体が担い手となって行政と協働しながら地域の生活課題を解決する「新たな公」を創出する、②市町村は公的責任のもとでのサービス提供基盤整備をおこなうとされた。地域における様々な問題解決を主として取り組む助け合い活動の範囲は幅広く、また、担い手や方法も多様に取り組みされている。コミュニティ・レストラン(地域食堂)は、食の提供を通じ、サロンや子育て支援、弁当配達、生活支援サービスの提供、学習支援を通じた子ども食堂などの機能を持たせた地域の拠点となる活動を展開させている。これらの活動は基本的に「ボランティア活動」と位置付けられることが多く、活動によって得られる金銭的な対価は、最低賃金以下あるいは交通費の実費程度の支給にとどまるのが一般的であり、担い手の社会参加に対する意欲ややりがい、あるいは活動の中心的人物による持ち出しなどを抛り所に活動を継続していく体制にならざるを得ない現状にある(妻鹿 2010; 大原ら 2016; 杉岡ら 2016 など)。介護保険の制度改正のなかで、2017 年に新総合事業が本格的に実施されることを受け、各自治体では生活支援サービスの体制整備、生活支援コーディネーターや協議体の設置等の対応が急がれている。その際、行政は今現在活動している団体(個人)や今後、活動が立ち上げられ、継続していく団体にどのような支援ができるのか、本研究では地域食堂に対する行政の支援の方法について、具体的な事例をもとに検討する。

3. 倫理的配慮

日本社会福祉学会研究倫理指針に基づき、引用と調査・事例研究のルールを順守する。報告事例は地域や対象が特定されないよう、匿名化して使用する。

4. 研究結果

地域食堂は、定義の曖昧さを含む用語であるが、歴史的にみるとコミュニティ・レストランとして①人材養成機能、②生活支援センター機能、③自立生活支援機能、④コミュニティセンター機能、⑤循環型まちづくり機能を持つものとして、世古一穂氏が「食」を核にしたコミュニティ支援を目的とした NPO の起業モデルである（世古 2007）。実態としては、コミュニティ・レストランと同様の趣旨を掲げて活動しているコミュニティカフェや地域食堂と呼ばれるものも数多い。これらの運営主体は NPO 法人や個人が中心であり（大分大学福祉科学研究センター 2011；倉持 2014；杉岡ら 2016）、スタッフ（有償・無償含む）は 5 名程度、利用客数は 1 日 10～20 名未満が約半数、最近 1 年間の収入・支出は 300 万円以下が約 5 割、経営的に余裕があるとはいえないことが明らかにされている（杉岡ら 2016）。

地域食堂に対する行政支援の具体的な事例（資料当日配布）については、①行政の募集する補助金を利用する事例（社会的起業の立ち上げ、商店街活性化事業など）、②行政の土地を利用する事例（無償等により貸与を受ける）、③行政の事業を受託する事例（学童保育、配食サービスなど）、④行政の募集した人材が起業する事例（地域おこし協力隊による活動）などが挙げられる。

5. 考察

地域食堂は、多様な運営形態を持つことが多様な人たちの問題解決につながり、行政は直接的・間接的にその支援を担うことが可能ではあるが、「地域食堂」の基準（定義）があいまいであるために活動に対するサポートが見えにくくなる課題もある。たとえば、社会福祉協議会が推進しているふれあい・いきいきサロンは、住民が運営する費用の一部を助成するうえで、参加人数や開催回数、開催回数に対する助成金額を条件として設定している。活動の一部が助成されることで、継続的な運営を支えることができるが、それにより活動の柔軟性が損なわれるなど、制度化されたしくみに吸収されていくことの形骸化が危惧される（杉岡 2015）。

地域における社会福祉を推進していく上での全般的な課題と言える担い手の不足については、今まさに喫緊の解決策が求められている。それには、事例で取り上げたように、活動の手伝いを希望する人と必要な仕事を結び付けるマッチングと関わり方の程度による謝礼の支払い体系を設定するように、担い手に過度な負担をかけすぎないが、善意が形として表れる運営の工夫とそのための行政による支援もまた重要である。

神野（2015）は、ポスト工業社会では、生活機能が生産機能の磁場となり、人々の生活は地方自治体の提供する公共サービスによって支えられるという視点が基本となるから、地域創生のためには多様な地域社会で営まれる生活にあわせて公共サービスが提供されなければならないと指摘する。本研究は、助け合い活動の誕生と経過のなかで地域食堂の課題を明らかにし、行政的支援の具体的な施策を「地域創生」の視点からつくり出すことの重要性を提起する議論に結びつけることを試みる。

関連文献：杉岡直人（2015）「地域福祉における〈新たな支えあい〉が問いかけたもの」『社会福祉研究』123号 pp28～35

付記：本研究は、「生活支援サービスを担う NPO 事業としての地域食堂の研究」（科研費基盤研究（C）2014～2016 年）による研究成果および公益財団法人江頭ホスピタリティ事業振興財団 2015 年度研究開発助成事業による研究成果の一部をなすものであり、介護保険制度改正における新地域支援事業との関わりでは、一般社団法人北海道開発協会による平成 27 年度研究助成の成果の一部を活用している。杉岡直人「過疎自治体における関係性の再構築—生活支援サービスを担う組織づくり」（一般社団法人北海道開発協会平成 27 年度研究助成サマリー）『開発こうほう』2016.6 参照 (<http://www.hkk.or.jp/kouhou/>)