

「社区」高齢者サービスのあり方～都市と農村の比較検討～

水野 博達 (大阪市立大学大学院創造都市研究科特任教員)

「ケア労働日中比較研究会」 連絡先：afbdr307@lime.plala.or.jp

1) 日本の地域（基層社会）における地縁的（自治的）組織について

- 中国の「社区」と行政機構の関係概図～別紙参照
- 「町内会」～名称は各地で、「自治会」「町会」「区会」「常会」「部落会」など様々
 - ・ 「町内会」とは、日本の集落や都市の「町＝地域」には、その住民などによって組織される親睦、共通の利益の促進（防犯・防災、治水、保健・衛生、敬老、葬式・・・など）、地域自治（回覧板＝公的な情報周知、お祝い・盆踊り・お祭りなどの行事の実施）のための任意団体・地縁団体とその集会・会合を指す一般名称で、その地域に関係する重要事項で、例えば、道路の改修・新設、大きな施設・マンションの建設、公立学校の新設・廃止・再編などについて、説明がこの地域の集会・会合で行われることが多い。そこでの討論によっては、住民の反対運動が組織されることもある。
 - ・ 今日では、法律的には、地域の自治的・任意団体であるが、実態的にはその地域住民を代表する機能を各行政が持たせるように条例や予算措置を取って支援している。しかし、現状は、新規に（マンションなどに）移住した若い住民と利害や考え方の相違、古くから住んでいた人が少なくなり高齢化し、町内会の担い手がいなくなり、お祭りや行事だけでなく身近な地域の清掃活動などもできなくなるような危機的事態が、都市でも農村でも起こっている。
 - ・ また、今日の「町内会」の始まりは、1937年の日中戦争のころから国民を戦争へ総動員し、基層社会の安定支配を図るために始まった。戦後は、軍国主義の装置としての「町内会」は、GHQに解散させられたが、サンフランシスコ講話条約（1952年）以降に復活した。

戦後一時期は、害虫駆除、伝染病防止などの地域の公衆衛生活動などの担い手としての役割を果たしたが、上記の歴史的経過から、「町内会」の役員は、因習的に、その地域の名主、つまり、保守層が選ばれることになっていた。その結果、政治的な立場や、宗教的立場の相違で、活動や組織に参加しない、非協力の人も多かった。（旧住民と団地・マンションなどの新住民との軋轢）
 - ・ 歴史的な起源は、中世の神社の氏子や村の「惣」や「講」などの地域共同体をベースに、江戸時代に農民支配の組織「5人組」（納税も5つの「家」の連帯責任制で農民を縛る）が作り上げられたが、その農民の文化・宗教的、政治・経済的な支配をその起源としているとも言われている。

（参考文献）

中川剛著「町内会——日本人の自治感覚」（中公新書） 1980年

中田実著「地域分権時代の町内会・自治会」（自治体研究社） 2007年

吉原直樹著「アジアの地域住民組織—町内会・街坊会・RT/Rw」（御茶ノ水書房）2000年

- その他 web で検索
- ・ 「[全国の町内会・自治会ホームページ](#)」（町会いんぷお）
～各地の組織の概観を知ることができる
 - ・ 「[大阪地域振興会・大阪赤十字奉仕団](#)」

～戦前より「方面委員会」の地域活動を展開してきた大阪では、連合町会を「地域振興会」とも呼び、日赤の赤十字奉仕団を兼ねた組織の特徴をもつ。大阪の組織の概要を知ることができる

● 民生委員・児童委員会

- 町内会と並んで、地域（基層社会）の安泰・安定のための役割を担うのが民生委員会（委員は、児童委員も兼務する）である。
どんな活動をしているか、詳しくは、webで～政府広報オンラインの「民生委員・児童委員」を検索されたい。
- この起源は、1917年、岡山県で「済世顧問制度」が、翌年、大阪府では「方面委員会制度」が発足した。こうした基層社会の安定を意図した組織が出来上がる背景には、以下の社会情勢。
第1次世界大戦とロシア革命への干渉（＝日本のシベリア出兵など）による物価高騰、とりわけ米の値上がりの影響で、庶民の生活は苦しく、貧富の差が拡大していた。こうしたもとで1918年7月～8月の50日間、富山県から始まり1道3府37県に及び「米騒動」が勃発し、この騒動に多くの被差別部落民や都市下層の人々が加わり、検挙数2万5千人という大事件となった。1919年には、被差別部落民の自主解放をアピールした「全国水平社」も発足することとなった。このような世情を慈善団体の力も借りて鎮静させる方法の一つとして「方面委員会制度」や後の「全国融和事業」の展開である。
- 大阪府で発足した「方面委員会制度」は、1936年（日中戦争勃発の1年前）には、全国統一の制度として整備されるに至った。民生委員会は発足の経緯からして「方面委員会」時代より、生活困難者の支援に取り組んできたが、時代の変化に対応して新しい課題への取り組みと、組織の変更を行ってきた。（「生活保護」の申請などの相談・手続きの援助）
- 民生委員は、住民で、その地域の実情をよく知り、福祉活動やボランティア活動などに理解と熱意があるなどの要件を満たす人で、町会・自治会などでの推薦・公募による募集などに基づいて上がってきた候補者について、市町村の「民生委員推薦会」（町村議員、民生委員、社会福祉事業関係者、教育関係者、関係行政機関の職員、学識経験者によって構成される委員会）がふさわしい人を都道府県知事に選別・推薦し、地方社会福祉審議会の意見を踏まえて厚生労働大臣に推薦し、厚生労働大臣が委嘱する。身分は、特別職の地方公務員（非常勤で無給）である。
- このような推薦課程からもわかるように、これまでは地域の名士（上級公務員退職者、校長退職者、有力な商工業者や地主、社会福祉法人関係者等）が民生委員・児童委員に選ばれていたが、一般的な貧困問題だけではなく、少子・高齢化にともなう高齢者問題、出産・育児に関わる問題、母子家庭などの多面的な社会問題に対応する人材が求められ、「名誉職ではなく実務をこなす人材」へとシフト替えを行っているが、なり手がなく、人材不足であるという悩みが尽きない。

2) 今回の介護保険法の改定～新しい「地域支援事業」について

詳しくは、「介護保険と階層化・格差化する高齢者～生きてきたようにしか死ねないのか」（明石書店）「序章」17ページ～32ページ

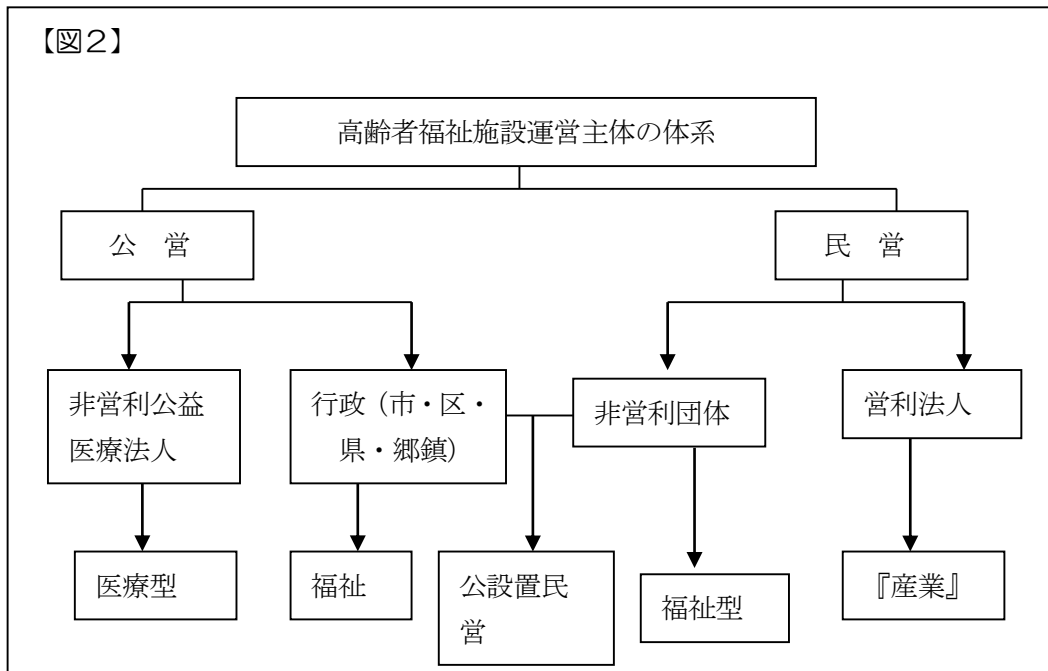
① サービスの市場化は何をもたらすか？～地域コミュニティの繋がりを「サービス商品」が駆逐していく！ また、② 社会全体の新自由主義的グローバリズムが介護・保育などケア労働の困難を拡大する。

以上の日本の経験から、中国国務院の2013年「加速に関する若干の意見」の方向を危惧する

(別紙資料)

中国の高齢者入所施設の多様な運営主体

(図2) に図示すると以下ようになるが、高齢化のスピードと中央・地方政府の財政事情から中国人民政府は、公設置民営や民設置民営のサービス事業体を奨励している。



* 「福祉型」は、日本で言えば「非営利法人」の福祉事業を行う運営主体

『産業』型は、営利法人、あるいは個人経営で、資産形成を目的にしている事業体で、主に老年公寓 (Hotels for Elderly、日本でいう「ケア付有料老人マンション」) などを経営。

【図1】 「社区」の概念図

