

マツセ  OSAKA

連続講座

# 住民主体の地域福祉政策 講演録



平成18年3月

財団法人 大阪府市町村振興協会  
おおさか市町村職員研修研究センター

# 刊行にあたって

1951年に制定された社会福祉事業法が、2000年6月に社会福祉法へと制度改正され、住民が初めて、地域福祉の担い手として位置づけられました。地域福祉の推進が基本理念のひとつとして掲げられ、これに基づいて2003年4月から、全国の自治体で地域福祉計画の策定が始まりました。

地域福祉計画は、地域における福祉サービスの適切な利用の促進、地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発展や地域福祉活動への市民参加促進に関する事項を定めるものとされており、計画の策定・変更にあたっては、あらかじめ、市民、社会福祉事業経営者その他社会福祉活動をおこなう者の意見を反映されるための手続きをとるものとされています。

このような中、当センターでは、地域福祉推進にあたり、NPOの役割、社会福祉協議会の役割、地域福祉資源の開発、地域福祉推進システムの構築等をキーワードに、4人のゲストスピーカーを迎え、連続講座を開催し、それぞれのゲストスピーカーの講演終了後、講師と参加者による意見交換会を実施しました。

本書につきましては、この講座における講演の要旨をとりまとめたものです。本書が、住民主体の地域福祉政策の参考になれば幸いに存じます。

終わりにになりましたが、ご多忙の中、ご講演いただきました講師の方々にあらためてお礼申し上げますとともに、この講座の指導助言者として、各回の意見交換や論点整理などコーディネートをお務めいただきました澤井 勝先生（奈良女子大学名誉教授）に厚くお礼申し上げます。

平成18年3月

財団法人大阪府市町村振興協会  
おおさか市町村職員研修研究センター  
所長 齊 藤 慎

連続講座

# 住民主体の地域福祉政策 講演録目次

## 第1部 連続講座講演録

第1回講座（平成17年6月23日実施）…………… 3

テーマ：「住民主体の地域福祉政策」（基調講演として一般公開）

講師：澤井 勝（奈良女子大学名誉教授）

第2回講座（平成17年7月29日実施）…………… 19

テーマ：「住民の視点に立った地域福祉推進システムの構築に向けて  
—市町村行政の未来を占う地域福祉計画を考える—」

講師：牧里 每治（関西学院大学社会学部教授）

第3回講座（平成17年8月8日実施）…………… 39

テーマ：「地域福祉資源の開発と地域福祉計画」

講師：藤井 博志（神戸学院大学総合リハビリテーション学部助教授）

第4回講座（平成17年9月16日実施）…………… 57

テーマ：「NPOの地域福祉への関わり方と行政支援の現状」

講師：早瀬 昇（社会福祉法人 大阪ボランティア協会事務局長）

第5回講座（平成17年10月13日実施）…………… 81

テーマ：「社協の視点からみた地域福祉の課題と地域福祉実践」

講師：荻田 藍子（社会福祉法人 兵庫県社会福祉協議会地域福祉部）

## 第2部 参加者より連続講座を終えて

第1部  
連続講座

# 住民主体の地域福祉政策

講演録

## 第1回講座（平成17年6月23日実施）

テーマ：「住民主体の地域福祉政策」

（基調講演として一般公開）

講師：澤井 勝（奈良女子大学名誉教授）



# 「住民主体の地域福祉政策」

奈良女子大学名誉教授

澤 井 勝

## 1. はじめに

こんにちは。1時間半ほどお話をさせていただこうかと思います。

今日の講座の標題は「住民主体の地域福祉政策」となっていますが、すでに大阪府内の市町村の場合は、地域福祉計画の策定が終了しているところがけっこうあります。ですから、今は地域福祉計画をどう推進するかという話が進んでいると思います。私は堺市の地域福祉計画策定委員会の委員をこの3月までやっており、市民委員会のほうの市民・行政協働部会の副部長になっています。この市民・行政の部会は三つの部会ができましたが、すべて部会長は市民のかたにさせていただきまして、我々のような研究者は助言者として副部会長をやり、市民が部会長をやるという形です。

今は堺市には地域福祉計画の推進委員会があります。堺市の場合、今は中核市で、今度政令指定都市になります。社会福祉審議会を持っていますので、私はその地域福祉部会の委員になっており、今度の7月7日に最初の部会があるのです。そこでワーキンググループをやれという話になっているのですが、どうなるか全然分かりません。

一応そういう形で地域福祉計画の推進の面からも少し勉強させてもらおうと思っています。

あと、奈良県の大和郡山市のほうで、介護保険事業計画・高齢者保健福祉計画策定委員会に

最初のときからずっとかかわっており、明日、第3回めの介護保険事業計画策定委員会があります。つまり、昨日介護保険法が通りましたので、そういうことを踏まえて来年に向けての議論を始めるといことです。また大和郡山市の場合は、介護保険課が地域福祉計画を作るというようなことをしており、大変だなと思いつながらそのお手伝いをしていました。

ほかにも、大阪の隣の當麻町と新庄町が合併して4月1日から葛城市になっていますが、その介護保険・福祉計画策定委員会の委員長もさせてもらって、先週第1回めを行ったところです。

## 2. 「規制改革」と「市場原理導入」の流れ

今日のテーマの「住民主体の地域福祉政策」ですが、住民主体で地域福祉政策を推進していく政策的な流れとして、大きく分けて二つあるのです。

一つは分権改革の流れです。もう一つは、規制改革に伴う住民主体の地域政策の推進ということです。規制改革というのは要するに市場原理導入の流れですが、この二つが住民主体の地域福祉政策というものに統合されていると思います。

すなわち、どちらを強調するかによってかなり政策的な色合いが変わってくるのですが、具体的な政策段階をどのように考えたらいいか、どちらにウエートを置くかというのは、その地域あるいは自治体の今までやってきたことや考

え方で変わってきます。しかし、この二つの流れがあることを押さえたうえで、どういう流れの中で議論しているかという整理をしつつやったほうが混乱が生じにくいと思います。

この二つの分権改革の流れと規制改革の流れというのは、実は小泉首相が言っていることなのです。一昨日、いわゆる骨太方針第5弾が閣議決定されましたが、その流れがその中に出てきているということです。

### (1) 分権改革の流れ

その点でまず、分権改革の流れを押さえておきたいと思います。これについては、すでにご案内のとおりなので改めて言うことはないのですが、確認だけさせていただきます。「分権改革で行政の在り方は変わりましたか」と聞くと、2年前なら全然変わらないという反応だったのです。しかし、最近は少し変わってきている可能性があります。

分権改革というのは具体的にいいますと、2000年4月の地方分権一括法です。これで475本の法律を一括改正したのですが、それから大体5年たっているのです。5年たってどのように変わってきたか。分権改革の基本的な中身は、権限移譲という問題もありますが、実際には機関委任事務制度を廃止して、これを基本的には自治事務にしたということです。つまり、分権改革の中心は、法令の解釈権が市町村・都道府県に付与されたということなのです。ただ、やっている仕事は変わらないわけですが、それをどういうふうに解釈するかという国の有権的解釈というものがなくなったわけです。つまり、その法律を所管している各省大臣が権限ある解釈を示して、市町村や都道府県はそれに従うことという形での法的な体系があったのですが、それが機関委任事務制度の廃止に伴い、国・都道府県・市町村の関係が対等になりましたので、

国や大臣のほうから個別の法律についての解釈を示し、それに市町村・都道府県が従わねばならないという構造が終わってしまったわけです。

具体的に申しますと、今ここにいらっしゃる皆さんが法律を解釈する責任があるわけです。解釈し、住民に対して運用する責任がある。こういうことを、「通達行政の廃止」と言っているわけで、大森彌さんなどが口を酸っぱくして言っているものです。

従来、国が都道府県や市町村に関与するしかたとしては、指導、あるいは通達による指導という関与がありました。ただ、2004年の分権一括法施行に伴い、指導という形態の関与は廃止されましたので、業者に対する指導という言葉はありますが、国が都道府県や市町村を指導するという文言は消えています。例えば今から4年前に中央省庁が統合されて現在は総務省になっていますが、それに伴い旧自治省の財政局は自治財政局となっています。そして、従来は自治財政局の中の指導課が、財政再建あるいは起債制限についての指導を行っていました。たしか大阪府の財政再建の話で自治財政局の指導課のかたがいらしたのではなかったでしょうか。それが分権一括法に伴う機構改革の中で、自治財政局指導課という名称を自治財政局調査課に変更しています。だから、今は調査課なのです。具体的には相談という仕事があります。つまり、基本的には国が自治体に関与する形態では、98%まで技術的助言をする。あと指示、告示というものは残っていますが、指導という言葉は一切ありません。注意深く読んでいただければ分かりますが、いわゆる通達類の中に指導という言葉は一切入っていないのです。ただ、自治体のほうからすると、指導という言葉があるように見えるのです。まだ指導されていると思っているところが問題です。これは、実はジャーナリストでもそうなのです。そういうことを分

かっていないので市町村を国が指導すべきだという文章を書くわけですが、そういうのはジャーナリストの勉強不足です。

別の言い方をしますと、皆さんは法律を読んで、それを解釈して、適切にその地域に合った運用をする責任があるのです。通達はたくさん出てきています。この通達はすべて技術的助言に伴う通達と思ってよろしいわけですから、あくまでも参考資料です。ですから、通達どおりにする必要は毛頭ありませんが、大いに参考にさせていただきたい。それなりの知恵などが入っていますので、そういう意味での通達は大いに活用されるべきですが、しかし、通達に従って何かやったときに、申し開きが見つからない。「これは通達でこうありましたから」というのと違うのです。責任は、それを運用したほうの自治体にあるのです。

各省庁のほうを見ますと、そういうことをまだ分かっていないのは農水省などです。また、厚生労働省系統や文部科学省系統にもけっこう残っています。それは法的にいいますと、地方自治法上の国と地方の関係を律する規定に従わざるをえませんので、それら通達で指導という言葉がもしも残ったとしても、その指導は技術的助言以上のレベルではありません。まず、その辺を押さえておいてください。つまり、地域福祉計画あるいは介護保険の運用については、責任はすべて市町村にあって、自らその仕事をやるかどうかは市町村で判断しなければいけないのです。

## (2) 改正職安法に見る地方分権の流れ

最近私ができるほどと思いましたが、職安法の改正です。去年の3月17日から施行されている改正職安法の中心は、無料職業紹介事業をやる権限が市町村・都道府県に来ているということです。雇用労働行政は、2000年4月の一括法

によって国にいったん吸い上げられたのです。それで、府県にあったハローワークが国の機関になって労働局に統合されたわけです。そういう点では雇用労働行政は国のほうに統合されたのですが、実際にはうまく回らなかった。これは年金に似ています。国民年金の徴収事務を取り上げた結果、社会保険事務所が徴収することになりましたが、その能力不足で徴収率が大幅に下がった。

それと同じで、雇用労働行政も労働局に統合してやはりなかなかうまくいかない。特にニートとか、新しい問題がたくさん出てきていますし、若年層の失業問題ということで議論もありまして、一昨年6月に改正職安法が成立して、去年の3月から施行されて、そこで再度分権化が行われたわけです。そこで出てきたのが、無料職業紹介事業の市町村への権限移譲です。つまり、ハローワークと同じ仕事を市町村ができるわけです。

この点については大阪市がすでに始めているのではないかと思います。いちばん早く関西で始めたのは和泉市です。和泉市がたしか去年の4月から無料職業紹介事業を始めているはず。いわゆる地域就労支援事業というのを4年ぐらいやっていますが、それを拡張する形で、地域就労支援事業をさらに強力に推進するために、無料職業紹介事業をやる。これは届け出をするのです。大臣に対する届け出によって、無料職業紹介事業ができるようになりました。今はハローワークと連携しながらハローワークと同じ仕事をやっています。

これについては東京都のハローワークの職員や区の職員などの研究会にも行きましたが、そのときの最初の反応は、一昨年6月に改正職安法が成立して昨年3月中旬には施行されるだろうというものでした。では何をしたらいいかということ議論したのですが、そのときに、大

体どこのハローワークも、改正職安法の施行に伴う政省令が出るはずであるから、それを待つて議論したいという反応だったのです。最初は厚生労働省のほうも政省令を示す姿勢でしたが、結局示しませんでした。要するに、政令・省令が出て関係ないのです。

### (3) 政省令の拘束力

基本的にいいますと、地方自治体は法令に基づいて仕事をするということになっています。その場合の法令の解釈なのですが、地方自治や行政法をやってきた日本自治学会レベルの議論でいきますと、法令の中身は法律と政令で、省令は法令の中に入らないという理解です。ですから、施行規則類は自治体を拘束しないだろうということ。政令は各大臣が署名しますので内閣の命令ですから、これは地方自治体を拘束するでしょう。しかし、省令というのは一大臣の命令に過ぎないですから、これが地方公共団体を拘束すると考えるのはちょっと無理だということで、省令については従わなくても違法のとがめを受けることはまずなからうという考え方です。もちろん、それについてまだ争いが生じていませんから、どう決着がつくか分かりませんが、基本的なスタンスとしては、省令については拘束されないというスタンスで考えたほうがいいのではないかとということです。

まず省令レベルのことは自分たちで考えなければいけない。もちろん省令レベルの施行規則は立法過程の子細を知らなければ分かりませんから、立法過程の情報をつかんでおく必要があります。その点は、各地方出身の国会議員などからお聞きして、委員会での議論をちゃんと踏まえたうえで、省令レベルぐらいの議論は各都市でやるべきです。

補足しますと、今、知事の中でいちばん目立つ人は鳥取県の片山さんです。今度、大阪まで

片山さんが来て大阪市の厚遇問題について何かやりますが、片山さんをご存じのとおり自治省の市町村税課長だったかたです。地方税法というのは、通達の固まりです。それで仕事をされているわけです。自分で通達を作っていたその片山さんが、「地方税法の施行通達に唯々諾々従っている自治体の気が知れない」と言っているのです。

法的な仕組みとしては以上のようなことなのです。これを共通の認識にしていきたいのです。すなわち、地域福祉計画についてはほとんどその内容が示されていません。通達としては出しませんでした。それは当たり前のことです。地域福祉計画とは自分たちで地域福祉の在り方を考えないといけないものなのです。ですから、通達待ちという考え方は、仕事を遅らせるだけです。

昨日通った介護保険法がそうです。法における介護報酬の在り方など非常に難しいですが、そのいちばんの問題は、例えば地域包括支援センターをどうするかです。実はこれについてはどうも厚生労働省の見解がころころ変わるので。最初は地域包括支援センターや訪問調査については市町村の責任で行うというニュアンスで言っていたのに、途中から委託も可能だと言い始めて、ぐらぐらしたわけです。皆さんどう思われますか。だから、これは自分たちで判断するしかないのです。

ほかに例えば介護予防事業です。このケアマネジメントの内容についてはほとんど何も言っていないから、ケアマネジメントの内容については我々自身が規定する必要があります。そのためには人員が要るし、例えばどういう形でやれば、1年後に100人中60人がケアマネジメントから解放されて元気な高齢者になるとか、そういうようなケアマネジメントのあり方を自分たちで作っていかなければいけないのです。

幾ら待ってもそういう仕組みは出てこないのです。ですから、私たちがそのようなケアマネジメントの仕組みを作っていく必要があるのです。これについては、今後開催されるこの特別研究の2回めの牧里先生が専門家ですから、ぜひ相談していただきたいと思います。今はそういう時代だということです。

実は最近気になっていることは、国会のほうでたくさんの法律ができて、市町村へそれがどんどん来ているわけです。例えば改正児童福祉法、改正児童虐待防止法、さらにドメスティック・バイオレンス法があります。それから、発達障害者支援法というように、たくさんの仕事があります。また、介護保険法の中で今言った介護予防事業というのが、市町村の仕事になっています。さらに、国会で成立するかしないか微妙なところですが、障害者自立支援法が審議されています。これは大きな仕事です。これらが全て市町村の肩にかかってくるのですが、それをどういうふうにとり組んでいくのか。これは地域福祉計画の中に、全部落とし込んでいかなければならない。しかし、だれも前を歩いていないところを歩いていくわけですから、未開の分野です。特に精神障害者福祉というものも統合されてきますので、それをどういうふうにし町村レベルで考えていったらいいのか、具体的に精神障害者の自立を市町村がどのくらい支援できるのかということが、法案が通れば来年の4月から現実の問題になってきます。

ですから、この分権改革の中では、法的な解釈・運用について市町村の責任があるわけで、政省令を待たずに動いていかざるをえないということです。その場合に何ができるかを考える。もう一つは、権限移譲が本格的に来て、市町村の責任が重くなるということです。これが分権改革の流れです。

#### (4) 福祉国家から福祉社会へ

次に、規制改革の流れについてです。これは今、受け身で考えて法的に対応する感じになっていますが、実はこれでは対応できません。規制改革というのは圧倒的な流れでやって来ますので、積極的に対応していかないと、うまく地方公共団体の存在を活性化できません。つまり、これは公共の役割、公務労働をどういうふうにするかという開放するということになっていますので、どういうふうにするかという感じでも、どういふふうにするかという感じでやってしまうと、非常にまずいことになります。特に自治体の職場の士気が落ちます。どんどんはぎ取られる感じになりますから。そうではなくて、もう少し違う角度でこれを積極的に活用していくようにスタンスを変えていって、その中で公務労働の在り方全体を変えていくように考えていかないといけないと思います。

規制改革の流れは、日本だけでなく、先進諸国全体で起きています。先頭を走っているのはイギリスです。これはイギリスの1979年のサッチャー改革から始まったものです。サッチャーが79年に政権に就いて、80年にレーガンが政権に就いた、それ以後の20年間に浸透してきたようです。それがヨーロッパ諸国に多かれ少なかれ入っていったNPM (New Public Management) の流れですが、これがまず北欧諸国のスウェーデン、デンマーク、ノルウェーに入り、次にドイツ、フランス、イタリア、スペインに入り、それからカナダ、オーストラリア、ニュージーランドというところに入ってきました。これは多分後戻りはきかない流れです。

この流れの背景でいちばん大きいのは、やはり財政的な壁です。20世紀は福祉国家を形成してきた時代でした。福祉国家の原型は1943年のイギリスにおけるピバレッジ報告です。ピバレッジさんが委員長をした委員会でピバレッジ報告を作り、第2次世界大戦後の1946年に福

社国家システムを作り上げました。その中心はNHS（National Health Service）というもので、現在でも基本的にプライマリーな医療は無料です。サッチャー改革や続く改革でも一部の変更はありましたが、基本的にその形は残っています。その後、年金、失業保険が1950年の終わりにできて、それがヨーロッパ諸国に取り入れられていったのが1950年代でしょう。ですから、1960年ごろには福祉国家システムが先進諸国ででき上がったというわけです。

それが、1980年ごろに大きな危機に直面するわけです。それは国家財政がもたなくなったということです。その前の1973年のオイルショックで従来のエネルギーシステムが変わってしまったのです。すなわち、インフレーションの中で各国が非常に大きな財政危機に陥った。それを克服するために出てきたのがサッチャリズムやレーガノミックスなのです。ヨーロッパ諸国の場合、特に北欧、ドイツ、フランスあたりは当時、非常に国民負担率が高かったのです。そして税金でサービスをやっていこうとしていました。イギリスの場合は現在でも福祉システムを税金で行っているわけです。保険は入っていません。介護もNHSも税金でやっています。ですから当然、税の負担率は高いわけです。つまり、税と社会保障の保険料を合わせたものの国民所得に対する割合、これを国民負担率と言っていますが、これが非常に高いわけです。大ざっぱに申しますと、現在スウェーデンなどは70~73%ぐらい、つまり国民所得のうちの7割以上が、租税ないしそれに似た保険料に回っているわけです。ノルウェー、デンマークなどもそうです。あと、フランスやドイツも高いです。フランスも60%を超えていて、ドイツもそのぐらいなのです。イギリスが56~57%ではないでしょうか。それで現在の社会福祉システムを維持しているわけですが、それが限界に来たのが

1970年代の終わりです。

その背景にある一つの流れは、高齢化です。高齢化に伴って福祉の受給者が増える。その中で、目一杯まで租税を取っていますので、それ以上は租税を取れない。サービス水準を下げるかといって、今の民主主義制度ではなかなかサービス水準を下げられない。ということになると、サービスの内容を変えていかなければいけないというので、民営化の議論が入ってきた。流れとしてはそう思います。

### （5）日本における福祉国家の形成

日本の場合の国民負担率は現在35%ぐらいで、アメリカは34%ぐらいです。ですから格段に低いのですが、日本の場合は実は隠れ負担があります。それは国債です。その国債分を入れると、日本の国民負担率は45%ぐらいになります。ですから、ヨーロッパ諸国の場合は税で福祉国家財政をやっているわけですが、日本の場合は税金+国債で福祉国家財政を賄っているわけです。その結果、借金の利払いが必要になっています。ヨーロッパ諸国のほうが税率は高いですが、利子はただで済みます。そのように、日本は非常に大きなハンディキャップを持っているわけです。

なぜ税金を取れないかということ、要するに、政治家がだれも責任持って税金を取るような政策を出さなかったからです。つまり、日本では福祉国家を作るとだれも言わなかったのです。イギリスは1943年にビバレッジ報告を作って、福祉国家を作ると言った。つまり、そのときにWar国家かWelfare国家という選択肢を国民に示したのです。戦争している当時の国民に対して、この戦争に勝ったらどういうふうにするかと問い、国民はWar国家よりも福祉国家を作るとみんな言ったわけです。アメリカでもこの報告書が数十万部売れました。それで、戦後の国の在り方について福祉国家でいくということが

イギリス国民の意向となったと言えます。そして、それが戦争に勝つための意欲を作ったわけです。それが福祉国家の発祥です。

私がすごいと思うのは、1943年当時のロンドンには、毎日V1ロケットやメッサーシュミットが飛んできて、機銃掃射していたのです。ドーバー海峡の向こう側にドイツ軍がいて、ロケットが飛んでくるわけです。今、北朝鮮からロケットが飛んでくるかどうかとピリピリしていますが、実際にどんどん飛んできています。そのときに、空襲を受けながら、戦後の国家のデザインを福祉国家として定めた。そういう意味ではやはりすごい肝っ玉だと思います。戦争国家ではなくて福祉国家を選択するという民主主義国家としての意志があった。ただ、そのときの首相はチャーチルでしたが、チャーチルは福祉国家をあまり好きではなかったようです。戦後、労働党が政権を取って、福祉国家を実現していったわけです。

日本の場合は1995年以降一貫して自民党政権で、福祉国家を作ると言いませんでしたが、実際には作っていったのです。私は日本の福祉国家は1960年にできたと思うのです。要するに国民皆保険ができた年です。国民年金法と国民健康保険法ができて、医療保険においても年金保険においても社会保険が成立した年です。それを一つのメルクマールとするという意味では、福祉国家ができたわけです。そして、そのあと1973年に「福祉元年」という年があるのです。これは老人医療費の無料化が国の政策に入った。老人医療費の公費負担です。あるいは児童手当も入ります。ですから私は、1960年の国民皆保険、その10年後の児童手当と老人医療費の公費負担制度によって日本的福祉国家ができたと思っているのですが、それについてだれも福祉国家を作ったとはなかなか言わないわけです。

医師会やそういうステークホルダーの議論が

いろいろあるうちに、今の仕組みができてきたのですが、プラスイメージの福祉国家ですとは言われたことはない。では、野党の社会党、共産党は何を言ったかという、福祉国家は階級的欺瞞だと言ったのです。福祉国家とは労働者階級を支配するための欺瞞的政策である、国家独占資本主義だと、福祉国家批判をしたのです。ですから、政策としては福祉国家的施策を要求しているのですが、福祉国家システムについては批判的だった。つまり与野党ともに福祉国家を積極的に位置づけたことがないまま、中身だけ福祉国家ができたのです。それが日本の国の面白さというか、かわいらしさというか、理念をあまり大事にしないということです。

ヨーロッパ諸国は、政治理念を大事にします。民主主義国家はそうです。理念を大事にしなければ民主主義国家ではありえない。それは単なるご用聞き国家です。例えば理念といいますと、フランス革命の青・赤・白のフランス国旗があります。あれは自由・博愛・平等という理念を表現しているわけです。博愛というのは連帯という意味ですが、自由と平等というのは民主主義の理念で、それを実現するのがフランス国家だ、フランス共和国だという旗です。だから、常に理念が表へ出てびらびら動いているわけです。

ところが、自由と平等というのは対立する概念です。自由を追求すれば平等は破壊されます。今、日本で規制改革をやっているということは、自由を最大限にして平等性を破壊する流れです。一方で、平等を徹底的に追求したらどうなるか。それは自由の抑圧になります。それこそ社会主義国家です。

ところが、フランス革命というか、そのときの民主主義国家の民主主義革命の理念は、自由と平等の実現なのです。この二つは両方とも実現しなければいけない理念なのです。自由も大事、平等も大事。ではどうするかというと、そ

の間を調整する。それが民主主義の自由です。議論する中で、どの程度の自由とどの程度の平等を我々はよしとするか。どういう組み合わせをいいとするか。それを政治的仕組みで決めているわけです。このように見てくると、理念というのは一つの理念でできるわけではありません。人間の社会は複雑ですから、一つの理念で構成される社会ではありえないわけです。したがって、自由という理念、平等という理念を同時に実現する形は何か。それを追求するのが政治というものなのです。

要するに、二つの理念を同時に実現するのが政治の在り方、あるいは行政の在り方です。理念を調整しながら、自由の追求の到達点と平等の実現の度合いとをどう調整するかということなのです。そういう点でも、理念を明確にしていくということは大事なことです。

#### (6) EUの先例に学ぶ

ちょっと話が横道にそれますが、EUというのがあります。EUというのも1940年代の第2次世界大戦中に議論が始まって、戦後まず石炭鉄鋼共同体という概念ができたのです。これは要するに、20世紀の反省なのです。20世紀のヨーロッパというのは、第1次世界大戦、第2次世界大戦という2回の大戦でお互いに殺し合いをしたわけです。これで双方合わせると数千万の人が死んだのです。つまり、労働者が死んでいるわけです。こういうことがあってはいけないというので不戦の誓いをする。誓いだけではなくてそういう社会を具体的にどう作っただいか。そのためには国境をなくしていこうという議論が始まって、まず取りかかったのが、ラインにおける石炭鉄鋼共同体をドイツとフランスと一緒に作っていくということでした。

そういう点では今、教科書問題や日・韓・中の関係が問題になっていますが、それにはヨー

ロッパ共同体の議論を学ばなければいけないと思います。ヨーロッパでは殺し合った仲同士で共同体を作っていくということがあった。最終的にはマーストリヒト条約で1992年に合意ができて、2000年に通貨が廃止されて一つの通貨になっています。考えてください。円とウォンと元がなくなるわけです。今、ヨーロッパではなくなっているのです。

EU憲法が批准されなくて少しごたごたしていましたが、ヨーロッパのリーダーたちからすれば、あれは当然予測したとおりになっているのです。つまり、1940年代から60年かけてここまで来ているわけです。その中心は、ヨーロッパをどうやって統一するかです。戦争しないために国境を低くするという理念があって、それに従って60年やってきたわけです。

それは、例えば自治体ごとの基本条例を作る場合の理念をどう考えるかという問題になります。どういう自治体を作るか。それは力を尽くして考えていただいて、具体的にそれをどう実現していくか。それが、我々に課せられている使命なのです。

その点は規制改革の話にもつながります。規制改革の流れ自身は、実はとうとうたる流れなのです。今言ったように、福祉国家は非常に重い国民負担を伴うので、それでは21世紀の福祉課題にこたえられない。したがって、民間の活力、あるいは民間への権限の委譲も含めて考えていかなければいけない。それが実はガバナンス論になっているのです。行政だけではもうやっていけないのです。

行政だけでやっていけないという意味は、ヨーロッパではもっと深い意味があるのです。日本の場合はそれがちょっとあいまいです。ヨーロッパの場合は、例えば7割が国民負担です。恐らくこれ以上は取れません。しかし、なお福祉的な政策をやっていかなければいけないし、

増えていくでしょう。そうすると、民間の力を借りなければいけない、市民の力を借りなければいけない、市民の力をつけなければいけないというのは、切実な議論です。それがサッチャーをはじめとするヨーロッパでのいろいろな行政改革の流れの基礎を作っているわけです。民間へどういうふうに行行政の権限を委譲していくのか。新しい市民社会を作って、その市民社会とともに行政や政治が社会のシステムを担っていくように変えないといけない。これがガバナンス論であり、そのガバナンス論の基礎にあるのは、租税による福祉国家の限界をどう越えていくかという議論です。その点では、今の流れはある意味必然的な流れなのです。

### 3. 日本における規制改革の歩み

#### (1) 三公社の民営化、PFI、指定管理者制度の導入、市場化テスト

日本でいいますと、まず民営化の議論がありました。すなわち、国鉄と電電公社と専売公社という三公社の民営化がありました。これについては国民的に歓迎されているのではないのでしょうか。ただ、その限界というか問題点が発現したのがJR西日本の事故です。競争原理がコンセプトになる中で安全を確保するにはどうするかという点での民営化のマイナス面が出た。そのために百何人も亡くなってしまったということです。そういう反省点が出てきていますが、しかし、国鉄の民営化、電電公社の民営化については、それなりの評価はあるのではないのでしょうか。

また、最近ではPFI (Private Finance Initiative) ということがあります。さらに指定管理者制度の導入です。指定管理者制度についてはすでに6月議会にかけて争っていらっしやるでしょうが、いずれにしても来年の9月までに決着をつけなければいけません。この指定管

理者制度のねらいの中心は、公の施設の管理に株式会社をどう導入するかということです。基本としてはPFI法が1999年にできましたが、なかなか進んでいません。そのための受け皿作りという面もありますから、明らかにこれまで官が独占していた公の施設管理をどういうふう民間に開放するかという流れです。ただ、今の指定管理者制度の議論についていいますと、NPOなどでもできますので、分権改革に市民の活動をどうするかという議論と絡んできます。つまり、民間という中に市民の力が入ってくるので、それをどういうふう活用するかというもう一つの議論になってくるということです。このように、二つの流れは現場で融合していくのです。

それから、市場化テストがあります。今年から市場化テストのモデル事業が始まっていて、モデル事業の受託先がこの間決まりました。つまり、ハローワークの仕事の一部を市場化テストにかけるということです。市場化テストというのは、基本的にいいますと、公務労働を民間とを対等に争わせることです。完全な公募で指定管理者制度をやりますと、市場化テストと同じになります。従来の公の施設の管理者と第三セクターの一部、公社・民間のコスト・パフォーマンスを株式会社等の応募者と比較して、望ましいほうに落とす。そういう意味では、市場化テストと同じことです。市場化テスト法というのを今年中に作るというのが、先ほどの骨太方針第5弾に書いてあるので、これは進むでしょう。

#### (2) 大学の独立行政法人化と公立病院、公共交通の民営化

もう一つが独立行政法人化です。大阪市の場合は大学でこれが進んでいます。私が経験した奈良女子大学は、昨年4月1日から独立行政

法人となりました。非公務員型ですので、我々は国家公務員から独立行政法人職員になったわけです。何が変わったかという、何も変わりませんが、共済は延長してそのまま来ています。これはいいのですが、ただ、1年たって変わりました。最初は全然変わらなかった感じでした。しかし、今はひたひたと意識の変化が先生がたの中に出てきています。大学というのは大体、先生がたが委員会を作って運営しているのです。ところが、独立行政法人型で管理権の学長への集中が進んでいます。その学長を中心にして7か年計画を作りました。その一番のねらいは、学生確保です。どんな学生を育てるかということで、それぞれの計画を作ることです。また、独法化1年で、今年の春の試験はともかく、来年の春の試験でかなり差が出る可能性があります。定数を割れていたら大変です。毎年結果が出てしまうというのは、大学にとっては非常に辛いところです。

今いちばん大きく効いているのは、今までは国の金が来たのですが、その国の金が毎年1%ずつ削減されることです。毎年1%ということは、削減率が5年で7%ぐらいになりますから、あっという間に締まってきます。

そこで今、何が起きているかという、助手のコストの削減と研究費の削減です。しかし、学生は確保しなくてはいけないから、それでなくとも金を使うでしょう。そうすると、今までやってきた仕事はうんと圧縮しないとだめなのです。もう一つ、私の場合は文科系ですからあまり金はかからないのです。大体こうやってしゃべってればいいのです。金がかかるのは本代かパソコンのソフトか何かですが、理系は大変です。数億円の機械を買わなければならない。そうすると財政的に締まってきますので、産学連携、地域連携で企業とどうやって組むかというので走り回っています。そういう面で意識が

変わってくるでしょう。みんなそういう意味では「利益をあげろ」という感じになってきます。

皆さんも地域の大学をもっと使ったほうがいいです。大学は人材の固まりですから、自治体からすれば優秀な人をうんとつかんでおくと、後々いいと思います。

次に、公立病院の民営化です。もうすでに関西では進んでいます。僕が直接かかわったのは、福岡県立病院です。5病院ありますが、すべて民営化が決まって、もう基本的には話が終了しています。医師会立病院への転換です。

ほかには公営交通の民営化です。バスの民営化の流れは、ほとんど止まりません。高槻のバスはけっこうそうなっています。大阪市営のバスはどうでしょうか。札幌の市営バスはすでに民営化されています。先進の都市はどんどんやっています。地下鉄は装置が大きすぎるのでそう簡単には受け皿がないかもしれないので、どこかで切り売りするかもしれません。いずれにしても、市場化テスト、指定管理者制度、PFI、これで周辺部分の民営化が進んでいくし、それがけっこう反映してくると思っています。

#### 4. 規制改革の問題点

ただ、問題は市場化テストのような規制改革の流れの弊害もはっきりしてきているということです。今度のJR西日本の事故もそうですが、要するにサービスが低下する。それから、公務員というか、働く者の士気が低下するということがはっきりしていますので、その辺の改革が必要となります。それが実はブレア改革なのです。1979年にサッチャーが首相になって、メージャーがそのあとを継いで、1997年に労働党に政権が変わりました。つまり、約17~18年間保守党政権があって、その後ブレア政権になって労働党になった。この5月に議席数は減りましたが、労働党が総選挙で勝って、あと4年は

続きますから、これで労働党政権が12年続くことになります。

その労働党の改革はどうなっているかという  
と、改革の中心は、サッチャー、メージャーが  
やってきた規制改革を継承しつつ、民営化の弊  
害をどう取り除くかということで、民営化の路  
線は引き継いでいるわけです。すなわち、P F  
Iを作り、市場化テストを引き継ぎながらどう  
変えるかというので、P F IをP P P (Public  
Private Partnership) に変えています。1998年  
の白書、「住民重視の近代的な地方政府  
(Modern Local Government in touch with the  
People)」は非常に有名な文書ですが、これでも  
ってブレア政権はこれから何をするかという  
宣言をしました。つまり、彼の言ったことがそ  
の後の改革の中心を成すのですが、その中身は  
要するにサービス水準をどう上げるかです。つ  
まり、ベスト・バリューという言い方がありま  
すが、市民たちは税金を払っているのです。そ  
の税金に見合うサービスを確保しようというの  
がベスト・バリューだということです。

サッチャー改革の場合は、サービス水準が下  
がっているのが、民営化して公務員数を減らす  
ことが中心だったわけですが、それだと非常に  
大きな問題点が出るということで、労働党はそ  
れを批判して総選挙に勝っているのです。です  
から、基本的には民間への委譲など、サッチャ  
ー改革を引き継ぎながら、そこで出てきた弊害  
であるサービスの低下などをどう是正するかと  
いうことで、ベスト・バリューという言い方で  
公共サービスの水準の引き上げを地方自治法で  
規定しているのです。つまり、ベスト・バリュ  
ーとは、投下した資本に対して最も高い価値の  
行政サービスを提供するために、計画策定、業  
績評価、監査、是正などを総合的に行うとい  
うシステムであり、これを法で決めていくので  
す。ですからこの中心は、政策評価システムの確立

なのです。

この間の事情について最近いろいろ調べてい  
るのですが、その中で優れている本が二つあり  
ます。一つが『イギリスの政治行政システム』  
という竹下さんたちが書かれたもので、最近の  
ブレアの第1期の改革までカバーしている、非  
常に分かりやすい優れたものの本です。竹下さん  
はイギリスの専門家ですが、共著の横田さんは  
総務省の企画総合審議会をやられて、クレア  
(C L A I R) のロンドン事務所の所長を長く  
やっておられたかたです。松井さんもクレアの  
かたです。稲沢さんというのは群馬県の職員だ  
ったかたで、やはりイギリスに出張してクレア  
で働いていて、今は四日市大学の助教授になら  
れています。

このブレア改革の中心は、実はP D C A  
(Plan Do Check Action) サイクルの確立なの  
です。ですから、行政の中でもP D C Aとい  
うのはよく入ってきています。流れとしてはこの  
流れから出てきたものです。

## 5. 公共サービスの新しい三つの担い手 と協働

もう一つ、この過程で、公共サービスの新し  
い三つの担い手は行政、企業、市民組織である  
ということも明確になってきています。それは  
サッチャー改革の中でいいますと、1990年のコ  
ミュニティケア改革なのです。イギリスではコ  
ミュニティケア改革というのが1990年に行われ  
ましたが、実はこの延長線上に日本の介護保険  
制度があるのです。それまでイギリスというの  
は中央集権的な福祉システムだったのです。そ  
れがコミュニティケアの展開になった。そして、  
それが日本の地域福祉政策、あるいは今回の地  
域福祉計画のいわばバックグラウンドになっ  
てきたのですが、そのコミュニティケア改革も福  
祉国家の反省から出てきたと思ったほうがいい

と思います。そこでもやはり主体としての市民というのが出てきています。コミュニティが支えるということです。

もう一つ出てくるのが、行政、企業、市民組織という三つの主体の協働の考え方です。これがガバナンスの議論なのです。今や各自治体で協働という言葉を使わないところはありません。イギリスから始まったヨーロッパにおける福祉国家への反省から、「福祉国家」ではなくて「福祉社会へ」という考え方になったわけですが、それは中央集権的な国家に依存するのではなく、福祉システムを社会的に支える。その場合は住民や企業が中心になってくる。そういう考え方なのです。この福祉社会へという考え方自身は日本でもいろいろ議論されてきました。その延長線上に地域福祉計画があるわけです。

私はこの流れについては賛成なのですが、どういう形をとるかはそれこそ我々自身が考えていく必要があると思います。ただ、日本の場合、国民負担率をどうするかという議論に決着がついていません。全然議論されていない。私は国民負担率は例えば60%、イギリス程度にしてもいいのではないかと思うのですが、皆さんはどう思われますか。

昨日、今日あたり、見ていますと、今度の骨太方針第5弾で明確になっているのは、増税路線だということです。増税路線の中心は、まずは所得税の各控除の見直しです。当然増税になります。その増税に合わせて、再来年から所得税から住民税への移譲が行われて、分権改革ということになります。これはもう確実に来ます。

皆さんのところでは今、住民税の徴収率はどのくらいですか。滞納も含めて90%維持できているのでしょうか。徴収率95%なければ、まじめに納税している人がばかに見えます。まじめに働いている人は天引きされてやっていますが、そのところちゃんとやらなければいけません。

実は分権改革で、所得税の一部が住民税に移譲されて、住民税は一律10%になります。そうすると、徴収率が低いところはせっかく税源移譲されてもその恩恵に浴せません。今はその分は地方特例交付金で来ていますので、丸ごともらっているのです。三位一体の改革で補助金がなくなった分は、徴収率の低いところも高いところも地方特例交付金で一律に來ているのですが、今回、税源移譲されると、徴収率の低いところは損をする。大阪と東京を比べると、東京は徴収率が高いのです。大阪は低い。ますます大阪は陥没します。ですから、今のうちに徴収率を上げるか、徴収率を上げるための算段を考えておかなければいけないのです。

## 6. 協働原則の明確化の必要性

こういった動きに対応する中心的なテーマは、協働の原則の確立なのです。協働の原則の明確化とコントラクトです。これは要するに、NPO団体との協定になります。これはイギリスがやっているものです。それを市役所のかたにどうやって徹底するかです。協働といっても、今、奈良市のほうで7月には一応まとめることにしていますが、これをどういうふうに行政の中に浸透させるかが大事です。同時に、市民にも公開して、市民の共通の原則を作らなければいけません。それは対等、相互理解、自主性の尊重、自立化の推進など全部で八つの原理にかかっています。これをどうやってきちんとやっていくかです。

地域福祉の議論をもう一度繰り返しておきます。すなわち、分権の流れと企業への公務労働の開放という側面を持った規制改革の流れ、あるいはコミュニティケア改革の流れの中に社会福祉法の改正があって、そこでこういう規定になっているのです。

社会福祉事業法を改正した社会福祉法では、

その第4条で、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者、及び社会福祉の関する活動を行う者は、相互に協力し、・・・地域福祉の推進に努めなければならない」と規定しています。これは初めての規定です。その内容は、第1に「地域住民」と書いてあります。これは地域住民が初めて福祉の推進主体として法的に位置づけられたということです。今までの住民はサービスの受益者だったのですが、ここではサービスを推進する、社会福祉を推進する者として位置づけられています。2番目が「社会福祉を目的とする事業を営業者」ですから、これはいわゆる社会福祉法人というもので、そういった第一種、第二種社会福祉事業者の中に、社会福祉事業を営業者の立場での市町村や都道府県、国などの社会福祉事業者が入るのです。そして3番めに「社会福祉に関する活動を行う者」、すなわちボランティアです。

このように、社会福祉法上の地域福祉の推進主体は、2000年の6月の改正ではこうなっているのですが、その後さらに指定管理者制度の条文のように、これに民間の法人も入ってくるし、NPOも入ってくるようになっています。ですから、そういうふうに分けますと、協働の主体、推進の主体というのは、細かく言えば五者です。

## 7. 分権型分散型都市の形成に向けて住民、市民の力をつけるために必要なこと

### (1) たまり場を作る

ただ、いちばん難しいのは、住民を主体にするということです。そこが分からないわけです。どうしたら住民主体になれると思われるのでしょうか。その考証が、今回の講座のテーマになります。すなわち、これができるかどうかで地域福祉計画の成否が決まってくるわけですが、まず1番め、住民、市民の力をつける、そのた

めの投資を意識的にやる、具体的にはたまり場を作るということです。要するに、福祉を推進する市民は、ばらばらな個々の市民ではないのです。これはやはり何らかの形で組織された市民である、個々の市民はボランティア団体に入ってください。

私は菟田野町（うたのちょう）という所で地域福祉行動計画と地域福祉計画を作るお手伝いをしましたが、菟田野町の場合、20歳以上人口の約1割が登録ボランティア団体に入っていました。皆さんの所はどうですか。そのボランティア団体に入って活動しているかたをいろいろな形で支援している人を入れると、大体人口の2割ぐらいがボランティア活動にかかわっているというのが菟田野町の特徴なのです。そういう基準で考えてみたらどうでしょうか。

住民が全部やるということではないし、そんなことはできないですから、2割のかたがそういうボランティア活動に何かかかわるというように形で考えてもらったらいと思います。そういう点では大阪は、ボランティア協会やボランティア団体がけっこうあって、すごく活発なところがありますから、そういったボランティア活動の活性化、そのための支援の仕組みをもっと前に進めていく。

それから、たまり場というのもいろいろあります。堺市でたまり場を探したのですがなかなかなくて、各課が持っている遊休施設があるのではないかと探すのですが、みんな使っていないとか何とかと言って、出してくれないのです。それをどうやって突破するかということがあります。あと、地域で老人クラブに使っているところは、なかなかほかには使わせてくれませんが、そのところも突破するのがけっこう大変ですが、要するにそういう物理的なたまり場が必要なのです。

私は北九州市に4年半ほどいましたが、北九州市の場合は三層構造といいまして、市民福祉センターというのを全小学校区に作ったのです。もう3年前にでき上がって、全部で144の市民福祉センターを設置しましたが、その半分か3分の1ぐらいが旧公民館を転用してそこを福祉センターにしたものです。こういうことは普通できないのですが、やってしまったのです。やればできるのです。あとは新設ですが、北九州市は幸いなことに土地が安く、人口も減っているということで、二階建てコンクリートでちょっとした集会所もついたようなものを作って、それが拠点になっています。

## (2) 継続的に討論する場を作る

同じことですが、そういったところも含めて、継続的に討論する場を作ることが必要です。この討論する場というのが大事なのです。人に話を聞くとかというのではなくて、市民同士、それから行政と市民、事業者との討論をどう継続していくか。これはワークショップです。ただ、一つの作業の系統を作るためのワークショップだけではなくて、継続・推進するために、ワークショップ形態を含めた討論する場が必要なのです。また、そのためにはファシリテーターが必要です。そういう討議を組織していく、そういう能力を持ったファシリテーター、または援助する人、コーディネーターと言ってもいいです。これを当面きちっと配置できるようにする。今はその役割を、コンサルに頼んでいるところがけっこうあります。コンサルもいいのですが、そのコンサルの技を盗んで職員がファシリテーターになる必要がある。

それから、徹底的に討論する場合、篠原一『市民の政治学－討議デモクラシーとはなにか』という本を、参考文献としてぜひお読みください。これは昨年1月に出た本ですが、著者の

篠原一さんは80歳です。元東大の教授ですが、川崎市のほうで川崎市民大学をずっとやっておられた経験も含めて書いておられます。「21世紀は討議民主主義であり、その前の20世紀は代議制民主主義だった。代議制民主主義の場合は、ほとんどの市民は選挙のときだけ投票するだけで、あとは寝ているしかない。しかし、21世紀は討議民主主義で、市民一人一人が参加していく民主主義である。そこに新しい公共空間が生まれる」と、篠原一さんはおっしゃっています。

また、J.ハーバーマスの『公共性の構造転換』という本もあります。これは古典ですが、彼もそういうことを唱えていますし、大体その方向で来ているのではないのでしょうか。つまり、議論をどのぐらいちゃんとできるか。そういう場をどのぐらい設定できるかということが一つのポイントになります。そういうものはワークショップ型でいろいろやっていく中で生まれてくるのだと思います。

## (3) 情報の公開をより徹底する

これは当たり前のことですが、協議する、議論する、参加する前提は、情報の共有です。先ほどのNPOとの協働の原則で、我々が奈良市でNPOの人たちと議論しながらやった一つは、企画段階からの協働でした。企画自身を公募して、それについて一緒に議論していったのです。今、多いのは、全部立案できてから「これ、やらない？」という形ですが、それでは下請化してしまいますので、できれば企画段階から市民の力を借りて議論していくことがそのポイントです。そのためにはやはり情報公開しておかないと、なかなかそういう機会が出てきません。

## (4) 行政はまちに出よう

これはアウトリーチといいます。デスクに座っていないで外へ出てくださいということです。

もちろん今日のような場にも出ていかないといけませんし、住民の要望によって土日に出なければいけないかもしれません。そういう形も含めて現場に行って議論を聞く、話をするということも必要です。もちろん、まちを行政の中に取り込んでもいいのです。そういう形での動きが必要だということです。

このようなまちへの出方では、コーディネーターの設置が必要です。これは牧田先生がおっしゃっていますが、コーディネーター、あるいはベンチャーの話、ソーシャルワーカーの話というような形での議論があることが必要です。今の職員配置を変えてこれを実現しないといけません。全体の人事政策の問題があるのですが、その辺も含めて作っていく必要があると思います。

## 8. 企業文化を変える

また、我々はこれから規制改革の流れの中で、いずれにしても企業とつきあっていく必要があります。そうだとすれば、いい企業を育てたいと思いませんか。育てるといっておこがましいのですが、やはり社会的貢献ができるような企業にしたい。

自治体の場合、公共サービスを推進するわけですから、そのために企業にある程度自助努力をお願いする。その場合の企業活動というのは、やはり公共サービスを実現するような、公共的な価値を実現するような企業活動であってもらわなければいけないので、そのために行政で使える提案については使っていくということです。

例えば、総合評価一般競争入札制度という仕組みがあります。これは大阪府、大阪市がやっていますし、和泉市もやっていますし、企業が社会的責任を果たしているかどうかという要素を入札で考慮していく。ISO 14000の取得状況とその後の管理システムの稼働状況や障害者の雇用基準を達成しているか、

あるいは男女共同参画社会に親和的で、ファミリーフレンドリー企業になれたかという基準を入れて、それを入札に参加する条件にする。それをおして企業文化を変えていく、そういう企業に転身してもらうことが行政の仕事ではないかということです。

ISO 14000、ISO 9800の取得というのは、実はそういう意味なのです。あれは環境基準や品質基準ですが、同じようなことを考えていけないといけません。せっかく企業へ民間委譲していいサービスをといったときに、中身が低賃金労働では「地方自治体は低賃金労働を勧めるのか」ということになってしまいます。地域最賃も守れないような企業と自治体は契約することはできません。そういう基準を作って企業文化を変えていかなければいけません。また、そういう企業はたくさん出てきていると思います。

## 9. 行政を変える

そして最後に、行政をどう変えるかですが、これがいちばん難問です。ただ、行政を変える基本のポイントは権限移譲だと思います。予算執行と権限移譲です。つまり、現場で決定ができるか。ぐるぐる回しの決定権で、起案してから3か月もたって動いていくのでは困るのです。やはり現場がいちばん情報をつかんでいるという自信を持って、現場が決定すればそれでOKというふうにしてもらいたい。そうすると、意思決定の時間も短縮できます。それがいちばんのポイントです。要するに権限の移譲と予算執行権の移譲です。現場で判断できるようにしてもらいたい。それは簡単だと言ってしまうまでも、それがいろいろ組織形態の変化につながっていくだろうということです。

時間が来ています。問題提起としてはこの辺にしたいと思います。どうもありがとうございました。

## 第2回講座（平成17年7月29日実施）

テーマ：「住民の視点に立った地域福祉推進システムの構築に向けて  
—市町村行政の未来を占う地域福祉計画を考える—」

講師：牧里 每治（関西学院大学社会学部教授）



# 「住民の視点に立った地域福祉推進システムの構築に向けて —市町村行政の未来を占う地域福祉計画を考える—」

関西学院大学社会学部教授

牧里 每治

## 1. はじめに

皆さん、こんにちは。私は地域福祉が専門です。この間、大阪府内で地域福祉計画の策定にかかわっていたことが多くて、研究室の中での研究というよりも、自治体に出向いていって、あるいは社協に出向いていっての実践的な研究内容になっています。ですから、皆さんと同じレベルでいろいろと考えていると思っていただいってけっこうかと思えます。

## 2. 市民参加型福祉社会における地域福祉イメージ

すでに地域福祉計画を作られて、その効果や、施策化していくうえでハードルが高くて苦慮されているところ、今から計画を作ろうというところ、計画を策定途中のところ、それぞれ局面によって課題が違うのだと思いますが、それは皆さんとの意見交換の中で補うことにします。とりあえず、でき上がったところ、これから作るところ、策定中のところ、いろいろとありますが、地域福祉計画というのはどんなイメージで立てればよいのかという話をまずさせていただきます。アトランダムですが、イメージを作り出していく特徴、考え方と言ってもいいかもしれませんが、7点ほど挙げてみました。

全体としては、社会が随分変わりつつあります。もちろん日本の社会だけでなく、世界の国々も随分変わってはきていますが、一口で言

えば、市民参加型の社会というものを前提として、地域福祉計画なるものを考えなくてはいけないという状況にあるのではないかと思います。

もちろん日本的な意味でいうと、社会福祉法である意味規定されて、市町村が計画的な福祉行政推進のために計画を作りなさいというのが現実的な要請だとは思いますが、その背後にある基本的な考え方や、これからの自治体の地域福祉政策をどのように考えていけばよいのかといったこととの関連で、地域福祉のイメージを描いてみたいと思います。

### (1) 「受ける福祉」と「創る福祉」

#### — 受益者と供益者という人権視点

これまでの福祉とこれからの福祉の基本的な大きなターニングポイントは、「受益者」と「供益者」です。「供益者」というのは私の造語で、利益を提供するということです。受益者であり供益者でもあるという市民や住民のとらえ方、あるいは福祉の援助を受けている人に対するものの見方です。受益者と供益者という、ある意味で統一した人間像が前提にならないと、地域福祉というものは出てこないのではないかと思います。

それを少し柔らかい言葉でいうと、これまでの福祉というのは受ける福祉です。利用者がずっと待っていると、それを行政の立場でいえばちゃんと世話をしなくてはあげなければいけない、

それが行政責任というものだとか、そういう発想でやってきたと思います。

そういうかたがたも依然いらっしゃるのですが、すべてがそういう人ばかりではありません。むしろ新しく求められているのは、自分たちの福祉を創っていきたい、そこにかかわっていききたいということで、そういうかたがたも増えてきています。

いちばん大きなインパクトは、言うまでもなく高齢化です。高齢者自身が自分たちの福祉を上げていきたいという思いを持っています。介護保険もその一つだと思います。そういう人間像としてとらえていかなければ、本来的な福祉の在り方は姿を現してこないのではないかと思います。

ですから、いつでも受益者ではなくて、あるライフステージといいましょうか、そのステージは供益者にも変わってきます。今までは提供する側として納税したり、ボランティアをしたり、事業者、労働者としてかかわってきたけれども、高齢になって自分が今度は受益者になってくる。そういうものとしてとらえます。

そう考えてまいりますと、市町村の人口は、当然、就業人口と扶養人口に分かれてくるわけですが、どちら側が多すぎてもよくないし、そのバランスをいつも考えなければいけません。ある意味で自治体経営というのは人口政策といってもいいかもしれません。そういう観点で物象を見ていくことが大事です。

## (2) NPOはネットワーク——住民参加、ネットワークによる自己発展

昨今、NPOなどが増えてきていますが、福祉に限らず、これは新しい市民活動、市民運動を合法的に展開する組織だと思っております。そういう新しい住民組織なり市民組織が、ある意味で自治体の福祉経営に参画していかなければ、

一人ひとりが個々に何か意見を言っている、力になりません。むしろ一人ひとりの声を組織的に作り上げていくルールが、地域福祉のイメージなのではないかと思います。

さまざまな地域の中にある、行政も含めた市民組織や住民組織、専門職組織をつないでいく、ネットワークしていくということは、なかなか難しいことなのです。背景にイデオロギーの違いがあったり、階層的な差があったり、さまざまなものがあるのですが、とにかくそれらをつながなければ形になりません。一人ひとりの創る福祉、参加する福祉ということでいくと、参加の乗り物ということです。これまでは多分、福祉の分野では社会福祉協議会や民生委員などに限定されていたと思うのですが、もっとほかの市民参加の乗り物が要するという時代になっています。

## (3) 一元的な中央集権国家統制から多元的な地方分権市民社会づくり

今、申し上げたことは、基本的には、結局今までの福祉政策の在り方、一元的な中央集権統制から地方分権的な市民社会づくりに軸足を換えようとしているということです。もちろん、これにはいろいろな要素があると思います。国家財政が厳しくなったから負担を地方に押しつけるということもありましようし、地方自治体としては負担が多くなって、地元の人にとっては自治体の負担になるということになると、その負担を市民にかぶせるということもないとはいえないわけですが、そういうふうなストーリーを描くか、そうではなく、そもそも自治体というのはそこに暮らす市民や住民のものであって、市民・住民が自分たちの街づくり、福祉のビジョンをどう作るか、その取り組みの中でそれを実質的に遂行するのが地方自治体であるか、ストーリーの書き方の違い

だと思えます。

なぜそういうことが起きたかという、私たち自身が中央集権というか国家に依存しすぎたからです。これは私の専門ではありませんが、素人的に言えば、結果としては日本の中央集権というのはどこからスタートしたかという、織田信長あたりぐらいからでしょう。国家を統一する。それまでは戦国時代ということであちこちに国々ができて、それなりの自治なるものを持っていたわけです。秀吉の時代になると刀狩りとか国家統制の道具がそろっていたわけです。そのまま明治維新に突入して今日になるということを考えますと、自治体はなかったにしても実は自治というのはあったのではないか。それを奪う、奪い返すという戦いの中に、私たちの暮らしはあるのではないかと思います。

もちろん戦国時代に入る前には鎌倉時代もありますが、ある意味では天皇家が武家集団に政治を委託するという時代もあったかと思えます。しかし、その鎌倉時代の後半には、例えば山城の国一揆など、いろいろとあるわけです。大阪でいうと堺でしょうか。堺の自治都市は織田信長に滅ぼされていきますが、そういう歴史的な事実の中に、やはり地方は地方で政治を作るなり、政（まつりごと）をするという時代もあったのだと思えます。

そういう意味でいくと、福祉は追いつけ、追い越せ、福祉先進国に追いつくためにいろいろな整備をしていく。その過程で中央集権的な政策の作り方、財政構造を持っていく必要があったのだと思えます。しかし今、求められているのは、そのうえにどのように地方らしい福祉を創っていくかということで、こういう時代の背景の中で、地域福祉計画を考えるという認識を持つかどうかだと思えます。

#### (4) 提案型市民活動の促進と計画行政の推進

##### —— 住民提案・住民投票

先ほどNPOのことを言いましたが、それを地方自治あるいは住民自治というところまで下ろして具体化しようと思うと、少なくとも提案型の市民活動を促進させる必要があります。そういうことを通じて計画行政を進めていきます。

行き着く先は、例えば住民提案、場合による住民投票です。そうすると議会との関係をどうするのかということが問われますが、住民提案とか住民投票というのは、必ずしもいつもプラスのイメージではなく、マイナスもあります。特にアメリカを見ていると、移民の統制、排斥も住民提案でできていて、特にカリフォルニア州では州自体が移民を排斥する案を通していているわけです。

そういうことでいくと、市民・住民一人ひとりがどれだけ人権意識や普遍的な市民意識を持てるかどうかということにかかわってくると思うのですが、そのことはともかく、そういう住民提案や住民投票という仕組みを作るところまでいくと、福祉の政策がかなり大きなインパクトを持つのではないかと思います。

これは必ずしも地域福祉計画そのものにかかわるわけではないのですが、そういう一つの流れの中で見ると、福祉計画の策定に市民が参加して、意見を述べ、ある形に合意形成していく。これは住民提案、住民投票に代わる政治的行為だと考えてもいいのではないかと思います。

#### (5) 情報公開と情報開示、監査システム、オンブズマン制度などの推進

結局、今までの中央集権的な福祉というのは、一言で措置制度といったらいいかもしれません。要するに、国が地方自治体にいろいろな形で信託してやってもらうわけです。そういう意味では行政対行政の関係ですから、多少はお互いの

緊張関係はあるかもしれませんが、信頼のもとに政策が行われています。

ところが、今日の状況は、ある意味で福祉の政策で立案されたものであっても、ものによっては民間委託してしまって、必ずしも全幅の信頼が置けるわけではありません。当然不正や不公正やトラブルも起きてきます。

そうやってまいりますと、そういうことについて情報公開、情報提供、説明責任という言い方もありますが、やはり、ガラス張りで透明性が高いということが求められてきます。当然その前提として監査システム、苦情処理、オンブズマン制度というものが同時にないと、公正性は担保できないという構造になってきています。

福祉の政策を行政が独占しないのだと決めれば、民営化やアウトソーシングといったことになりませんが、それは逆にいえば、行政がすべて完璧に独占してできない時代になったということです。それが民間委託になると、民間がちゃんとやっているのかどうか、あらゆる手段で公正性を担保する仕組みを作らなければならない。そういうことを同時にしなくてはいけなくなってきました。これが地域福祉計画の中に求められる別の流れの要素ではないかと思います。

## (6) セーフティネットの構築と予防的・福祉増進的インフォーマル・ネット

たくさんのことを言いましたが、最終的に地域福祉というのは一体何をしようとしているのでしょうか。今申し上げたのは、自治体の仕組みなり、市民社会のレベルのネットワークの在り方なり、あるいは行政を進めていくには単に提供するだけではなくて、企画・立案から、それがうまくいっているかのチェックの仕組みまで含めてシステムを作りなさいということです。これが地域福祉だというのは分かるけれども、

では、それは何のためにやっているのだという、ここがなかなかわかりづらいところだと思います。

それを無理やり一言でまとめると、一人ひとりの暮らしの重層的なセーフティネットを作っていこうということです。その一人ひとりの暮らしのセーフティネットは、行政だけで全部完成しませんし、専門家だけでも全部作れません。行政も専門サービスも市民も住民もかわり合う中で、暮らしのセーフティネットはできるのではないかと考えていくわけです。

通常、社会保障でセーフティネットというと、ほとんど生活保護と考えてもいいかもしれませんが。元はそうでしょうけれども、そういう意味ではなくて、重層的にさまざまな市民や専門家や行政がかかわっていく形を作り上げていく。一人の市民、一人の住民という視点に立てば、自分の暮らしを作っていく際には行政に支援をしてもらうこともありましようし、地域の中で声をかけてもらうこともありましようし、あるいは医者のような専門サービスにもつながっていくでしょう。そういうものとして自分たちの暮らしがあります。

今、そのネットがいろいろな意味で崩れてきています。虐待でいいますと、ひどい虐待ケースになるまでなかなか発見されず、発見したときにはほとんど手遅れです。むしろそこに至らない状況を作り出していくとか、引きこもりをなくすとかといったことは、行政だけではできません。地域の人たちがボランティアに助け合ったり、NPOがかかわってくれたりという下地があって、そこでなおかつこういう問題は高齢者の虐待防止チームにお願いしなければいけないとか、虐待防止の子供チームにお願いしなければいけないということになるわけです。

そのチームだけ作っていて待っていても、ケースは来るけれども本当に手がつけられないよ

うな状態です。夫婦の関係の問題もありましようし、精神的な問題もかかわってくるでしょう。警察ごたなども絡んできますから、ある種の問題家族ということで登場したときにはもう遅いのです。遅いと言っはいけないかもしれませんが、そういう状態でも出てきても、援助の効果はかなり薄いのです。むしろそうならないための予防的な、福祉増進的な取り組みを作っておくことが、地域福祉の究極の目標であり、単純にして永遠の課題なのではないかと思ひます。

それを少し別の言い方にすると、一人ひとりのセーフティネットが、その人の暮らしの人間関係で構成されるとするならば、専門機関や行政サービスにつながるものが縦糸、住民の発見機能や助け合い機能、見守り機能などが横糸で、その縦糸と横糸をつないでいく仕事を組織的にやっていこうというのが、地域福祉なのではないかと思ひます。

#### (7) 地域ベースの福祉ワークシェアリング (労働とボランティアの融合)

専門のレベルでいえば、人とかかわりを有償、無償も含めて作り上げていこうというのは、福祉の分野に限定はされますが、ある種のワークシェアリングではないかと思ひます。もちろんこれは見方が変わると人員削減の話になってしまひますが、行政だけが全部やっていた仕事をNPOにやってもらおうとか、ボランティアにやってもらってもいいのではないかといったことで、労働とボランティアの融合のようなワークシェアリングのしかたはできていないので、これは全部行政の仕事、これはボランティア、地域の仕事というように線を引いてしまひます。しかし線を引くのではなくて、グレーゾーンといひますか重なり合う部分をどんどん作っていくというのは、福祉のワークシェアリングをやろうとしていっるのであって、それが

ネットワークづくりや専門職の連携などを指しているのではないかと思ひます。

この発想はどこから来ているかというと、アメリカの自治体です。特に市の職員数は日本の自治体に比べると10分の1以下です。もちろん業務がすごく限定されているということもあります。日本的な発想でいうと、自治会で自分たちのタウンミーティングでいろいろとやる。でもそれがなかなかできないから職員を雇うということになります。

例えば、その伝統はどういうところから来ているかというと、市長は選挙で選ばれるのですが、助役は多くの場合、市長が指名するか全国に公募するのです。シティ・マネジャーが欲しい。財政に強いとか政策立案に強いとか、こういう経験のある人ということで応募するのです。日本でも最近、時々実験的にやっっている市町村がありますが、日本的ルールになじまないのうまくいっていない場合が多いです。

もちろん海外の自治体のようにしなさいと言っつもりはありませんが、そこで見る光景は、プロ集団として仕事をしていっフルタイムの専門家がいて、うまくできないので非常勤のパートタイムの専門職を引っ張り込んでくる。中には専門ボランティアが認められて自治体の庁舎の中で働いているというものです。

同じことが、例えばシニアセンター、日本でいうと老人福祉センターでも見られます。老人福祉センターは、アメリカの場合ほとんど市の直営です。市の建物ですが、運営しているのは運営委員会で、みんなボランティアです。事務をやっているのは職員ですが、実質的な運営は自主管理のような状態になっています。ですから、日本的な感覚でいうと最初は奇異な感じがするのです。自治体の職員の中にフルタイムの人もいればボランティアの人もあるし、入り乱れています。

日本もそういうイメージになりつつあるのではないのでしょうか。むしろそのほうが愛される自治体になるのではないかと、福祉の問題については、意図的にそういうものを作らないとできないということもあるかもしれませんが、そういう方向に向かっていっているのではないかと、地域福祉のイメージです。

### 3. 地域福祉の計画の特徴

そのように考えたうえで、地域福祉計画の特徴だけをとりあげたのが、以下の6点です。地域福祉の性格と言ってもいいかもしれませんが、やらなければいけない課題ととらえてもいいかもしれません。

#### (1) 市町村総合計画（マスタープラン）と個別福祉計画との中二階的存在 （吹き寄せ・吹きだまり計画か積み上げ・上乘せ計画か）

一つは、地域福祉計画の位置づけというか、居場所というか、今3プランというのでしょうか。従来でいえば、高齢者保健福祉計画、障害者計画、児童育成計画です。今はそれぞれ名前が変化しているのですが、例えば老人保健福祉は介護保険事業計画とある意味でセットというか、非常に密接な関係の計画になっていますし、児童育成は次世代育成支援計画という具合に、少し対象が広がって計画が位置づけされなおしているという側面があります。

それぞれの計画によって特徴は違うにしても、福祉の部分だけを取ってみると、お金がかなり絡みます。学童保育所を増やすにしても、あるいは増やさないで民間委託にするにしても、増えるか減るかはともかく、やはりお金が絡みます。お金が絡みながら計画が作られて、ある意味で目標値が設定されます。計画というイメージは基本的にはそういうものです。都市計画もそうです。広くいえば市のマスタープランでも、

市の財政事情を考えて、人口増を見なければ、どれだけ税収があるかが分からない。要するに、それを見て何年後にはどれぐらいの財源費用でどんなことができそうかという形でお金と絡めて目標値を考え、その結果として計画を描くというのが、皆さんにはいちばんなじむ計画のイメージだと思います。

しかし、どうも地域福祉というのは、補助金がまともについていないのです。それはもちろん権利擁護事業や第三者評価事業など、若干のメニュー的な補助金はありますが、地域福祉計画自体を促進していくための費用および計画の中に盛り込んでいく事業の補助金は、国のレベルではないのです。幸いというか、大阪府にはコミュニティ・ソーシャルワーカーや、拠点整備のための地域福祉の立ち上げ資金の補助など、5年に限るといった期限付きですが、幾つかの補助金があります。あるいは例のコミュニティビジネスという、生活関連、福祉関係で新しく事業を興すなら立ち上げ資金を100万程度提供しましょう、そのNPOを審査するためのインターメディアリ（中間支援）組織を作りましょう、そのインターメディアリに対する補助金も年間100万程度提供しましょうといった、幾つかお金が絡むメニューを作って、それで市町村に作っていただきましょうというスタイルになっていますが、実は地域福祉計画を支える都道府県が作る支援計画を、まともに作っているところはほとんどありません。大阪府がいちばん進んでいるのではないかと考えています。

話を元に戻しまして、そういう3プランとは違って、個別福祉計画と市町村が持っている総合計画の間をつなぐものが地域福祉計画なのではないのでしょうか。これがなかなかつなげないのです。これまで総合計画に携わられたかたもいらっしゃるかもしれませんが、どこの自治体の総合計画の福祉部門を見ても、そんなに変わ

り映えしないのです。老人保健福祉計画に書かれてあること、介護保険事業計画に書かれてあること、障害者計画に書かれてあること、その一部が入っているだけで、何の工夫も要らないというのが実態ではないでしょうか。もちろん努力しても一般会計から独自のお金をつけてもらえないのです。むしろ逆に、国から補助金が来る、大阪府から補助金がもらえる、だから、これにあと市町村自己負担を乗せればできますよということで総合計画に乗せている、というものが多いのではないかと思います。

今まではそれで済みましたが、これからはある意味でこの個別計画をリードしていくものが必要になってきます。このリードしたものを総合計画につないでいく。例えば今、介護保険のほうも地域包括支援センターを作ろうとか、地域密着型事業者は選定を含めて市町村にお任せしようとか、このような動きが出てきました。その中で、日常生活圏を設定してというようにサービスエリア設定をすることになってきます。ではどのような原則で、どのような方法で設定するのでしょうか。これまでは、高齢は高齢、障害は障害、児童のほうは児童にまとめてやるという形で、ちぐはぐにやってきていたのです。総合計画で作ったブロックと老人福祉計画で作ったブロックとが違ふとか、もちろんそれはそれぞれの自治体の歴史があって、福祉のほうはどちらかという民生委員さんのブロックで物事を考える。だから、それに合わせて校区社協の支援をしましょう、デイサービスセンターの配置もおおむねそれで考えましょうということだったわけです。それに対して、介護保険では社会福祉法人の立地などを考えてやりましょう。特に民間の事業については、エリアなど設定せず、都道府県単位で動いていく。大阪市内に事務所があっても吹田市で事業展開してもいい。もう規制するなということやってきたわけで

す。一つの市町村を見ても、規制が強すぎると、土地を提供して、社会福祉法人を作って老健施設を作りますというのがいなくなるのではないかな。もっとフリーになったほうがいい。エリアだとか日常生活圏などとは言わないでくれというのが、今までの一般的な考え方だったと思います。

しかし、本気で地域福祉計画を作ろうと思ったら、エリアのことについては地域福祉計画で立てた方針を守ってくれというぐらい強いものがなければ、多分その自治体の中における地域福祉計画の位置は弱いものになってしまいます。

そこまで踏み込むか、大体、社会福祉法第107条に書いてある程度のことをやっておいたらいいのではないかと、反応はさまざまだと思います。いろいろ自治体の事務局体制を見ていると、地域福祉計画への取り組みの度合いがよく分かります。その事務局を担当しているのが保健福祉総務のかただけとか、同じ福祉のエリアでも介護保険事業部の人はだれも来ないとか、かなり広いところでは男女参画や人権部も来ているとかという具合に、実際見ていると面白いです。市長さんがどんな思いでこれを行っているかによって並ぶ陣容が全然違ってきます。当然、担当課の庁内における位置、発言力が違ってきます。それこそ本当に頼み込んで来てもらって事務局に座っていただいているところもあれば、積極的にみんなでかわっているところもあります。また皆さんのところはそれぞれ違うのしょうけれども、そういうところでも見られるように、地域福祉計画というのは中二階というか、ある意味では中途半端に見えますが、そういう役割を期待されています。吹き寄せ、吹きだまりの計画なのか、いろいろ個別計画を積み上げて上乘せをして全体を取りまとめていく計画なのかということが問われているわけです。

## (2) 保健・医療・福祉の統合から隣接施策との連携・融合

(住宅・交通・通信・労働・教育・文化など)

二つめは、保健福祉の統合ということではいろいろとやっぺらっぺらなのですが、医療は独特な世界なので、医師会の意向を無視して何もできません。こういうことは程度の差はありますが、やはりできる範囲で何がやれるかということしかないかもしれません。

沖縄の浦添市が面白かったのです。医師会との話をいろいろとつけて、医師会として何かできないかということで、医療情報を一元化しようとした。どこの病院ではどんな科があって何が強いとか、うちの病院はホテルみたいですよとか、そういうものもあるのですが、いちばんポイントは何かというと、市長と医師会が共同宣言をしたのです。健康日本21（21世紀における国民健康づくり運動）の取り組みもあるのですが、要するに成人病や生活習慣病をなくそうということです。健康日本21はこういうものがメインだとは思いますが、それだけではちょっと妙味がないということで、成人病や生活習慣病をなくすために1人3キロ体重減運動をやろう、3キロやせようということです。要するに肥満の人は3キロやせる。3キロやせるために積極的に協力してくれる病院は星印が三つ、一つとか、そういうことから始めようということです。これは一つの取り組みです。

医療との関係は何もできないといっても、そういうことだったらできるのです。それを市民と一緒にやっぺらっぺらということ。3キロやせるにはスポーツもしなくてはいけないということ、プロ野球のキャンプ地になっているのですが、老朽化した県営野球場を改装して、そこを使ってくれということです。野球場はキャンプのときは使っていますが、そうでないときは使っていないので、市民

に開放して、3キロ体重減量作戦の一つのプログラムメニューにしました。ほかにもたくさんあるのです。そういうものを市民と一緒に開発していくという面白いことをしているのです。

つまり紋切り型に保健・医療・福祉の統合というのではなくて、具体的に連携したり統合化するということが、どういう政策に落とせるのかということを考えなくてはいけないのではないのでしょうか。いちばん手っ取り早いのは保健・医療・福祉の総合相談窓口を作ろうということで、これは府のプランにもワン・ストップ・サービスで書いてあるのですが、そういうものも一つの取り組みかもしれませんし、もう少し広げて、先ほどのワークシェアリングではないですが、労働、教育、文化行政、あるいは交通・通信等々、今、福祉というのはリングを広げてもの考えなくてはいけないのではないかと思います。そのとっかかりを作るのが、地域福祉計画なのではないかと思います。

今まで福祉といたらもう保健福祉に任せてあるので、意見が言えない。けれども、こうあってほしいと、それぞれの部局でいろいろと考えている人も多いと思います。そういう人に参加してもらおう場なのです。私は、基本的に地域福祉計画がうまくいくか、いかないかというのは、市町村職員の職員体制、参加度合いにかかっているのではないかと思います。人員削減、事業費の削減の厳しい状況にあって、日々職場に行くのが息苦しくてつらい。しかもお金もついていない地域福祉計画を作れと言われてたら、みんな大抵ひどいところに回されたと思うのではないのでしょうか。むしろお金がよく回っている介護保険のほうに行きたいと思っているのではないのでしょうか。

それは総合計画もそうだと思います。人口は減るわ、税収は減るわ、そこでどんな絵を描けというのか。人口が増えて税収が高まってとい

うのであれば、こんな建物を造ろうとか、立派な道路を造ろうという絵も描けますが、どんどん減っていく中で夢があるプランを作るには、なかなか工夫が要ります。

いわば自分たちの自治体自体をどう夢のある街にしていくのか。そういう取り組みだと思います。それを福祉という切り口から作っていかうと考えてもらったらいいのではないのでしょうか。同じ福祉といっても行政が金を使っているのではなくて、ある意味で市民がいろいろと福祉活動をする。そのことをお金のネタにする。これはまた後で申し上げたいと思いますが、そのためのいろいろな連携・連合なのではないかと思えます。

### (3) 市民参加・住民参画の計画策定——はみ出し・横だし計画

何度も同じことを言っていますが、三つめは、市民活動・住民参加というものが出た計画ということ。これがほかのところと少々違います。市民活動や住民活動、住民運動というものも計画の内容なり目標として入れ込んでいくということは、今まででは考えられませんでした。民間の活動は民間がやる。行政が作る地域福祉計画と民間が作る住民福祉活動、地域福祉活動計画を一本化してやる場合の話、分かれ書きにして二つずつ作って、それは一本のものですよというやり方もあります。さまざまだと思うのですが、市民活動、市民運動を行政が認知していくということを示したものです。これがほかの計画と違うところかと思えます。

### (4) 立案、実施、評価、監視のプロセスにおよぶ市民・住民参加

#### (福祉政策と福祉活動の総合的システム設計)

その事業を立案して、実施して、評価して、それがうまくできているかどうか監視して、そ

ういうものを市民・住民参加のもとで行っていくという仕組みを作っていくのが四つめの課題です。

### (5) フローからストックの計画フレームづくり (右肩上がりの補助金漬け行政から地域資産を活用した創出行政)

五つめは、お金がないからと補助金や税金だけで財政を考えるのではなく、民家でもいいし、商店街の空き店舗でもいいし、工場街の倉庫でもいい、地域の中に残っている資源、地域の持っている資産をいろいろと活用しようというアイデアを集めてきて、それで実際にやっていくのです。そういうスキマ行政を新しく作り出していく。新しい建物、保健福祉センターを建設するといったものではなくて、今あるものをこんなふうに変えれば、もっと小さな分散型の地域のセンターができるという発想です。今あるストックを生かしていこうという行政の在り方が、地域福祉にいちばんなじむのではないかと思えます。

### (6) エリア計画、コミュニティ計画の重視

#### (ニーズ・問題発見の名人から資源発見・サービス創出の達人へ)

六つめは、エリア計画・コミュニティ計画の重視です。これは市町村の規模にもよりますが、市民が参加しやすい計画というのはきめ細かく行政施策が考えられています。つまり市民も自分の意見が言いやすいサイズになっているのです。あまりにもサイズが大きいと、特定の人しか意見を言えないので、ふだん着で意見が言える場をたくさん作っていくということが大事だと思います。

もちろん今までのスタンスでいけば、住民も行政には要求するものだと思っていて、自分が何かやるとかアイデアを出して一緒になって考

えるということを考えている人はほんの少数だと思います。

地域福祉計画で必要なのは、場なのです。本当は自分もそういうものを作ることにかかわってみたい、こんなアイデアがあるとか、地域にこんな民家があるけれども市が活用してくれたら私は提供したいという人もいます。定年退職して団塊の世代がちまたに出てくるわけですが、会社人間でやってきたのだけれども、何か世の中のためになることをやりたい、地域のためになることをやりたい、しかし、どこにどう言っているかわからない、そういうエネルギーが余っています。そういうものを引き出してつなごうと思ったら、できるだけ参加しやすい場をたくさん作って、そこでやってくださいということを積み上げていくことが地域全体の福祉のパワーアップなる。そのように考えられると思います。

そういう点で見ますと、これまで、私を含めて福祉の人間は、とにかく問題発見をするのはうまいのです。ここに問題がある、行政はこういうところが問題だ、民間はこういうところが問題だ、地域の役員はここが問題だと、問題ばかり言うわけです。ところが、「では解決法は？」といったら「いやいや、問題が多い」と、先に進まないわけです。むしろ逆なのではないか。こういう資源がある。これをちょっと工夫すればサービスになる。そういう新しいものを生み出していく資源探しの達人を増やさなければいけません。

今、ピアヘルパー、つまり同じ障害を持った人が障害者のヘルパーになるとか、ピアカウンセラーもそうでしょう。これは大阪では少ないでしょうけれども、登録ヘルパーがなかなか行かないような地域、奥深い山の上にはヘルパーさんは来てくれません。そこで、集落の人全部に登録ヘルパーになってもらうようにヘルパー

講習会を受けてもらい、お互いがお互いを見るようにして、若干報酬は出るようにする。そういう工夫を山口県ではしています。ヘルパーをどこかで養成して、そこまで行かなくてはいけないというのではなくて、その集落どうして助け合ってもらおう。ただ、助け合ってもらおうということではやってもらえないので、仕事もないし、では登録ヘルパーで登録していただいて、ご近所さんが助け合う。ものは考えようなのです。

そういう資源探しの達人というのでしょうか、これが地域福祉計画が求めているものではないかというのが、前半でお話をしたかったことです。

#### 4. 地域福祉推進における住民参加

地域福祉計画をすでに作られたところについては、振り返っていただいて、次回の見直しや改定の際にどうするかということで聞いていただければいいのではないかと思います。

##### (1) 地域福祉計画と住民参加（地域福祉計画における住民参加の位置づけ）

地域福祉計画は、地域福祉なるいろいろな施策やメニューを盛り込んで作っていかうとするわけですが、その一つのポイントは、市民にちゃんと参加してもらって意見を取り込んでいかうということです。

なぜそうするかというと、計画を作ったあと市民に動いてもらわなければいけないからです。今までであれば行政が全部用意して、チェックしてもらうために市民参加してもらって市民の意見を聞くという側面もありました。しかし、地域福祉計画が根本的に違うのは、これからの福祉は住民とともに担っていかうということです。

あちこちで市民公募ということでやられていると思います。市民公募されてよかったと思うところと、あれは何か形だけだった、苦勞したとか、何か苦々しい思いと後味の悪さだけ残っ

た市民公募なら、やらないほうがいいというところもあります。

なぜそういうことが起きるかという、市民公募して来た市民が、市民を代表して自分はそのにいるのだという意識が薄いからです。もちろん担保がない。逆は、団体代表というのは、確かに市民を代表しているのですが、その団体の代表で来ているのかというところどうもそうでもない。一応名誉的には団体の代表をやっているけれども、委員会で議論したこと、ワークショップでやったことを、自分の所属団体に下ろしているかというところ全然知らない、下ろしてもしない。ここが問題なのです。そこをどう突破していくかです。

もうすでに策定されているところは苦しいかもしれないかもしれませんが、やはりいちばん意見を言ってくれる人、ナンバー2、ナンバー3、次のトップになる人、そういう人は上にトップがいたらなかなか意見が言えませんが、でも意見を持っているのです。だから、むしろ次のリーダーになる人にターゲットを合わせて委員になってもらうとか、出番をたくさん作るのです。そういうことが、それから作っていったあとの施策を進めるうえで助かるわけです。動かないトップを持ってきても一応承諾したという文書はできます。でも、文書を作るだけでは何も動きません。動かすためには何をしなければいけないのか。つまり計画を作るというのは、策定委員会の段階からもう始まっているのです。

市民公募もそうです。最近は多少周知されてきたので大変なところは少なくなってきたかもしれませんが、当初は市民公募の枠二つを空けたら、来たのがたった2人だったとか、選びようがありません。

これからは市民公募で応募されてきた人を、例えばポスト二つのところに10人来て、8人のかたはモニターとしてずっとかかわってもらう

ような工夫が要ります。なかなか地域福祉に関心を持ってくれる人はいませんので、せっかく関心を持って応募しようと思ってくれた人を取り込んで、また意見を言ってくださいということで、民間モニターでも、ネットモニターでも、メーリングリストでも、何でもいいので、その中にちゃんと入れて認めるだけでも、随分違うと思います。

## (2) 住民参加の手法

つまり策定委員会というのは限られた人数しか委嘱できないのです。けれども、それ以外の組織は幾らでも作ろうと思ったら作れるのです。ただ、事務局の覚悟が要ります。作れば作るほどお世話しないといけないとなると、もうパンク状態になります。できれば、できたグループが自立して動けるようにして、まとまった意見を策定委員会や策定委員会の下部組織に持ってきてもらう。そこにちゃんと持ってくれば上に上げますよという仕組みにしていくのです。

そういう策定委員会以外のワーキンググループをたくさん作るというのは、ある程度覚悟が要るのです。それはどういうことかという、いろいろな意見が出て、とりあえず受けますよという姿勢が要ります。そここのところ多く市役所の人たちは、いろいろ意見が出てきてどうするのだ、困るではないかと二の足を踏むわけですが、それでもいいのです。どんどん言ってもらうことが大事なのです。

ただ、ポイントは、いろいろ意見を言ってもらったことを放置してはいけないということです。とりあえず言われたことを丁寧に集めて、意見集を作るのです。これは何かというと、今までの役所と違うなと思わせることになります。今までの役人はいろいろと言ったけれども聞いていないのか聞いていないのか分からない。言っても無駄だ。また同じことになるのではないか。

大抵みんなそう思いながら来て言うのです。けれども、しっかりそこで言われたことを意見集として残せば、ちょっと違うなということになります。

ただ、意見集に残したことが全部政策に反映するかというとしません。それはもちろん「今の市政にとってやれそうなことはこれこれです」「こういうものは取り上げさせてもらいました」「計画の中のここに盛り込まれています」と説明はします。「この意見については大事なことだけれども、今の財政事情からいうと時間がかかりますよ」と言う具合に、やらないと言うわけではない。時間がかかる。私が担当しているかどうか分からないけれども、でもそれは次の担当者がこれを見て、考える材料にすることはできます。意見集とはそういうものなのです。そういうことを丁寧にやっていくということだけで、だいぶ違うのです。

その次は何が大事かという、意見の中に施策に結びつくようなアイデアが欲しい。

行政の持っているカード、市民の持っているカード、財産を持っている人の提供、それを組み合わせるのですよ。だから、行政ができるのはお墨付きを与えること。住民がやっていることはみんな市民に知らしめること。できれば年度末予算で幾らか余ったものを、何か形を変えて、行政ができるような、では机の一つ、テーブルの一つ買ってあげようとか、一生懸命やっている市民の喜びはこれだけでも違うのです。

アイデアを募るような、そういう意味の参加を作っていくということが、計画をしていくうえで非常に重要なポイントではないかということをもっと最初に申し上げます。そういう行政のかかわり方を勉強するのが地域福祉計画の策定委員会やワーキンググループではないかと思います。

その手法は、何も委員会だけではなくて、ワーキンググループもあればワークショップもあ

るし、フォーラムをやってもいいし、シンポジウムをやってもいいし、そういうイベント的なものを作って、情報公開します。この情報公開は嫌々やる情報公開ではなくて、楽しんでやる情報公開です。

普通、情報公開というと、自分たちがやっている情報をそのまま出してしまうでしょう。財務表は出さないと思いますが、例えば過去の執行した予算をそのまま出しても市民は分かりません。分からないものは見ません。でも、本当にそれで意見をもらおうと思ったら、まとめて棒グラフにするとか、どれだけ財政が厳しくなっているか、それを出すほうがもっと意識づけになるでしょう。そうなのか、こんなふうにお金がなくなっているのか。そんなことをしようと思ったら努力が要るではないですか。生データをそのまま出すのではなくて、加工して出さなければいけません。それだけ手間ひまかかるのです。

情報公開といっても、公開することによって嫌々やっているのか、それをするによって何かを引き出そうとしているのか、その辺の違いだと思います。せっかく公開するのだったら、もっと関心を持ってもらって、参加意欲をそそるような、ではちょっと努力しようか、こんなものを出しても分からないなとか、こういう情報公開も参加の場、参加の手法だと考えることが大事だと思います。

あとはメール、ホームページ、よくあるニュースレターなどを、わざわざ作るわけです。手書きのガリ版か、手書きは今ないかもしれませんが、普通のA4の紙でもいいです。「計画策定ニュース」を作って、それを公募委員に配ってもらうとか、ただ意見を言うだけではなくて、汗をかいてもらうとか、そういうことを一体となってやっていくということが大事だと思います。これが二つめに言いたかったことです。

### (3) 職員参加と住民としての職員

三つめは職員参加です。この計画は何のためにやっているかという、職員の意識改革なのです。自治体職員をやってよかったなというやりがいというのは、市民が喜んでくれた、自分の仕事によって市民が元気になってきた、そういう職場にしたいということに尽きるのではないかと思います。

基本的に考えると、福祉の仕事は人の不幸の上に成り立っています。そういう人がいなければ私たちは仕事が成り立たないわけです。そう考えればありがたいお客さんです。お客様を楽しませなくてどうするのだというのが、私の持論です。ただ、税金を払っている株主さんがすぐ「うん」と言ってくれるかどうか分かりませんから、株主さんを説得するのがちょっと大変です。というわけで、職員がこういう自治にかかわる、福祉を通じてまちづくり意識を持つ、そういう職場にしていく、そのきっかけだと思います。

宮崎県都城市は早くから地域福祉を作っています。何回かヒアリングをさせてもらって思ったのですが、どの地区の住民集会のワークショップに行っても、1人だけ職員が入っているのです。その職員は担当課ではないのです。住民票の窓口にいる職員だったり、教育委員会にいたり、下水道の職員だったり、とにかくそこに住んでいる職員、その住民でもあるのですが、それを引っ張り出して、住民の立場もあるのだけれども都城市の職員でもあるという人を配置しています。

なぜそういうことができたかという、職員が手を挙げるのです。大阪では考えられないと思います。いろいろと聞いてみると、要するに都城市の何十年もわたる政策の方針として、市役所の職員は都城市を経営するような立場になって仕事をしてほしいという姿勢をずっと貫い

てきました。そういう発想なので、他市から都城市の職員になっていただいても、住民になって住んでいただくのです。そういう人をちゃんと登用するのです。だから、助役から課長職まで、全部住民なのです。よそに住んでいる人もいますが、そういう人は専門職のような人でなかなか管理職にはならない。これも一つの見識だと思います。

自治体に勤めれば20年、30年いるわけでしょう。そこが職場になるわけだし、その街をどうするのかという心意気というか、そういうものがないとこの計画は進まないのではないかと思います。

私も計画のお手伝いをするときに、学識といってもただの応援団にしかすぎないわけです。むしろそれを変えていくのは職員です。これが三つめです。

### (4) 情報公開とIT（情報技術）化

四つめは、何といても情報公開、それを使う技術です。参加といってもやればやるほど事務職員の事務が増えます。データを作るにしても、ワークショップをやってみるにも、コンサルタント任せにできるわけでもなし、土曜日、日曜日でも出勤しなくてはいけないとか、住民とおつきあいをしようと思えば、やはりやればやるほど仕事が増えて、非常に苦しい状態になっていきます。

そのためには今言ったIT技術を使うのです。これも考えようですが、何も全部自分たちがやるか、情報会社に丸投げするのではなくて、学生さんを使えばいいと思います。今、大学はどこでもほとんどコンピュータを入れていますし、パソコンがない自治体もないと思います。情報にちょっと心得のある人はすごくやりたがりです。

かくいう私も情報はだめだから、学生を見

繕って、ホームページやメーリングリストを作るといったことは全部任せてしまっています。僕はボタンを5回ぐらい押すだけで、こういうことをしたいのだということで、5回押したら画面がぱっと立ち上がるようにしてくれとか言うわけです。そういう人はすごいのです。技術を競うというか、そういうことが好きなのでしょうね。「こんな絵が欲しいな」と言ったら、あちこちから引っ張ってきてちゃんと作ります。みんなは僕ができると思っていますが、僕は全然できないのです。困ったら学生をいつも呼んで「何とかしろ」ということで、全くただというわけにはいきませんので、一杯だけ飲まさなければいけませんけれど。

市民の中にもそういうことが得意な人もいます。団塊の世代を活用するというのがあるでしょう。パソコンを練習しても自分のことで使うのではすぐに飽きがるのです。メールをやった、楽しい、でも長続きしません。人のために役に立ちたいというのもあるのです。公民館でコンピュータの学習をして、ワードとかエクセルをやった、ではそれをこういう地域の施策に生かしませんかと言うと、たくさん来ます。「こういう画面を作って」と言えば一生懸命作ります。一言で「あなたが作ってくれてよかった」と、これだけでどんどんやってくれます。そういう人材の活用のしかたがあります。

情報システムをやろうと思ったら大層に考えてしまうのですが、中身はソフトでしょう。光ファイバーを引いて、ハブがどうだとか言われたら分かりません。それは専門家に任せなければしかたがありません。でもそういう基盤を整備して、使いきれないと意味がないわけです。使いきれない中身を作るのは我々ですが、その仕組みをソフトで作ってもらうことは、ボランティアでもできます。個人情報の問題もありますが、そういうことです。

## (5) 行政職員、社協役職員の意識改革

これはどこも苦しんでいるところですが、行政職員と社協職員の意識改革です。地域福祉といえば、社協は老舗です。NPOが出てきていますが、地域福祉でいえば、やはり社協自体が変わってもらわないと、地域福祉はなかなか進みません。従来どおりの古い体質の住民だけではなくて、新しい人も含めて社協が包み込むような組織に変わっていかないとだめだと思います。

そういう点では組織のしかたも従来の地域密着型組織をどう活性化させるかということと、地域の中に埋もれたり、地域から外れて動いているのですが、NPOやボランティアグループで動いている人も組織化して地域とつなげていくか。この二つが要るのです。ですから、旧い地付きの住民から新しく町にやってきた層、そういう人の出会いを作ることが大事なのではないかと思います。それがいちばん言いたかったことです。

## 5. 地域福祉計画の検討を要する課題

地域福祉計画はいろいろと課題を持っています。その課題についてどんなことを考えておかなければいけないかということ、8点に分けて挙げています。この8点は、どう工夫するかという課題でもあるわけです。

### (1) 財源裏づけのない計画策定(自治事務扱い)

一つは、財源裏づけがない計画だということです。補助金がついていないからやりにくいという側面もありますが、補助金がついていないからやりやすい、自由に動けます。基本的な考え方は、民間人も出入り自由だし、福祉課以外の課に来てもらうのも自由だし、自治事務扱いと書いていますが、どういう自治体にしていくのかということを描くことができるということ

があります。セクションに分けた財源は全部地域福祉のお金だと思えばまた発想が違ってきます。

## (2) 公私協働の計画の可能性（行政責任の解釈、民間の計画能力）

二つめは、公私協働の計画を作ろうというものです。そうすると、今までの行政責任の考え方や民間の計画能力が問題になってきます。

民間の計画ということであれば、活動計画になります。今まで活動は、単年度で今年はどういう事業計画、行動計画をするかというのがありますが、3年5年以上の長期で自分たちの活動を計画的に考えているところはあまりありません。つまりそういうくせを身につけるのです。

地域の中では、後継者がいない、活動拠がない、財源がない、中でも大きな一つの問題で、人材がいない、跡継ぎがないということがあります。長期的に後継者をどう育てていくのかということを考えていないわけです。むしろ行動計画はそういうことなのです。5年先に自分は会長を降りるかもしれない。ではナンバー2をどう育てていくか、そのための活動は何か、自治会としてはどういうことをしなければいけないかという民間もやはり長期的に継続的に考える必要があります。

行政も金がない、金がないと何もできないではなくて、行政責任の取り方はいろいろとあるのではないかと思います。きちんとした情報を届ける。このようないいことをやってほしいというのを他市から例を引いてきて、それを市民に伝える。あるいはやっていることを行政として認める。金は出さないかもしれませんが、こういうことをやっているということをちゃんと広報で伝えたり、行政のイベントに引っ張り出してきて。こういうことも行政がきちんとやっていく責任のうちだと思います。

住民が株主だとすると、株主にとっていろいろいいこと、他市の情報を取ってくる。もっといえば他の市町村に下りる特別補助金をわが市に引っ張ってくる。いい活動をモデル事業にしてもらってお金を引っ張ってくる。これからの市町村の福祉担当職員は全国に目を向けて、どこに助成金があるか、そういうことを目ざとく取ってくることです。全国にばらまくほどではない、ファンドがあってどうしようかと思っているところに、ぱっと手を挙げるわけです。そういうことをしようと思ったら、どうもあそこは持っているらしいとか情報が要るわけです。そのときにただでもらうわけにいきませんから、「うちにはこういういい活動をしているモデルがあります」と応募すると出しやすいですね。

自治体もある意味では会社のようなものだから、今までは公平に満遍なくお金が来るのを待っていましたが、もうそういう時代ではなくなっています。目ざとく呼び込む能力のある自治体は面白い事業ができます。そういうことでいくと枚方市は特区を取ってきたりいろいろと創意工夫をしています。そういうことが大事だと思います。そういう意味では、行政の責任の取り方ももっと多様であっていいのではないかと思います。

## (3) 数値目標の設定と計画評価の可能性（質的内容、市民活動の評価法？）

三つめはよく出てくる数値目標です。これは質的なものが多いから地域福祉計画では基本的に難しいです。もちろん数値目標を作る努力はする必要はあります。無理やり置いても意味がないと思います。例えば今5000人いるボランティアを来年度は7000人するとか、5年先には3万人にする。そういうものはある程度立てられるかもしれませんが、ではその3万人のボランティアの質はどうかということ、「1回だけ

のボランティア登録をしています」とか、無理して数値目標を取る必要があるのか、ちょっと問題が多いです。

もう少し工夫して、ではボランティアグループが幾つできたかというようにすれば、もう少し実質的にとらえることができるのではないのでしょうか。グループといっても形骸化したグループもあるかもしれませんが、何らかの意味でまとまってやろうという一つの意思の表れです。今年がわが市にはボランティアグループが50しかなかったけれども来年は60にしようとか、そのボランティアグループをもう少し落とし込んでいったら、それが活躍する拠点を何個作ろうとか、1拠点にはボランティアグループが最低20集まれるキャパシティを持たせたものにしようとか、そういうものを下ろしてくると今度はまたお金の問題にまで下りてくるかもしれませんが、そのように臨機応変に考えていくということが重要です。

地域イベントを今年1回しかないから来年は3回にしようとか幾ら言っても、数だけでどうなのかという話です。ではそこに参加した人数が増えたけれども、動員をかけただけとか、どれだけの意味があるかということになりますから、数値目標を作るということは重要ですが、それをどう評価するかということが大事なのではないかと思います。

#### (4) 情報公開の効果測定（策定委員の位置づけ、議会との関係、市民代表性）

四つめは、情報公開の効果測定です。情報公開したけれども一体それが本当に意味があったかどうかということです。市民代表性があるのかどうかとか、情報公開して、最近クレームをつける人は少ないですが、議会との関係でどうなのかとか、策定委員会が情報をちゃんと提供しない、自分だけが独占しようとするとか、

策定委員だからもっと広くそこで知りえた情報を通じて、みんなの意見を集約していくということもしてほしいのですが、なかなかしてもらえていない。情報公開の効果測定はちゃんとやられているわけではありません。

#### (5) 計画内容の総合性（縦割り行政、縦割り市民活動を越えられるか）

五つめは、縦割り市民活動を越える手段、それがなければ縦割り行政を越えられません。

#### (6) 自治体規模の課題（都市のエリア、対象ごとのエリア設定）

六つめは、エリア設定のことです。

#### (7) 市町村合併と地域福祉計画の考え方（地域アイデンティティと福祉コミュニティ保存）

合併については一応大きな嵐がありました。もう台風が過ぎて、熱が引いてきたかもしれませんが、広域的な行政の在り方を常に考えていかなければいけない。そのことはいつも地域のアイデンティティや福祉コミュニティを残すということが重要であり、広域行政を進めるには、逆にその基礎となる単位、エリアをちゃんと作っていくことが重要です。分権論でいえば、地域内分権を進めていくということがないと、広域化でいちばん不利益を被るのは、ほとんどが福祉の対象になる人たち、高齢者や障害者で車など交通手段がない人たちです。

#### (8) 市町村自治体への福祉専門官（福祉計画プランナーの配置）

八つめがこれから大事だと思います。皆さんがそうなるかどうか分かりませんが、これからは自治体単位で創意工夫して福祉政策を作っていかなければいけません。もちろん、国、大阪府から補助金をどう取ってくるかという才覚も

含めて、プランニングできる人、能力が要りません。そういう現場と計画部門をつなぐような福祉専門官のような役割です。

残念ながら今までの福祉職採用では、計画というトレーニングは受けていませんから、そういうポジションに配置してもらえないのです。これからは意図的にそういうところに就くように、現場にいても、そういう才能がありそうな、可能性のありそうな人を育てていくということが大事かと思います。

例えば、神戸市が30年近く前に「神戸市福祉条例」を作りました。市民調査委員会なるものを作って、そこは福祉の計画部門なのです。当初は、ほとんど総計など本来の職務をやっていた人が計画ポジションを占めていたのです。片方では神戸市では福祉職採用の福祉職の人はその計画部門に就いたことがなかったのです。でも10年ぐらい前から変わってきて、福祉職で入って計画担当する職員が出てきました。そういうことが大事なのです。何も福祉職ばかりではいけないということではなくて、現場のことも分かり、全体のコストパフォーマンスも分かるような職員がこれから行政には必要なのではないかと思います。

そういう意味でいうと、そういう専門官的な人を置く。極端に言えば、国にも専門官がありますが、それらしき人を置いて、常に福祉政策の方向性を位置づけてくれるような役割を持つ人がこれから必要になるのではないかと。それを計画策定を通じて身につけていくということです。

## 6. 今後の地域福祉の展望をデッサンする

いろいろと言いましたが、今後の地域福祉をデッサンするときには何が課題かということで、もう何回も言いましたので、まとめということにします。

### (1) 専門家・行政職員と受益者・住民の出会いの場作り

今日を通じて何をいちばん言いたかったかという、専門家と行政職員と受益者・住民が出会う場を作る。計画づくりというのはその一つの試みだということです。これが最初に言った受益者、供益者を超えて一つの存在としてお互いを見ていこうということの一つの方向性を示す柱だと思います。

### (2) 官公私民の寄り合うプラットフォームとラウンドテーブル

二つめは、官公私民です。官庁なのか、公共なのか、私なのか、民間なのか、分かりませんが、官公私民が寄り合って作るプラットフォーム、あるいはラウンドテーブルです。民間だ、公だというのではなく、それこそ一つの自治体の構成団体としてお互いに意見を出し合うということが重要になります。

### (3) イノベーション（改革）とトリアージ（triage選択）の行政

三つめは、イノベーションとトリアージです。イノベーションというのは常に新しく改革していく。満遍なくお金があるときにはどんどん拡張していけばいいのですが、お金がないと、新しいことをやろうと思ったらスクラップ・アンド・ビルドだと思います。無駄なことはやめるけれども、カットして終わりではなくて、形を変えて次の新しい提案をしてくる。そうでないと多分財政局にお金の交渉はできないと思います。

大阪府がコミュニティ・ソーシャルワーカーや、福祉NPO支援、あるいは自治体を生かす計画支援という事業をやっているのですが、結局はカットされた補助金のリニューアルなのです。要するにスクラップ・アンド・ビルドです。

そうでもしない限りは大阪府の財政は火の車ですから、よくつけたなと思います。それはやはり説得力です。これをやめる代わりにこれをした。このときに、市町村にとってみたらコミュニティ・ソーシャルワーカーは5年間だけではないか、6年めはどうするのか、また自治体に負担させるつもりだろう、そんなものは受け入れるか、となります。

でも、この事業はこれからのお金のつき方を象徴しているのです。そのようにやらないとお金が取れない。取ったら評価もなしに永遠に行くのかという話になりますから、必ず本当に効果があったのかどうか評価は要ります。効果がないところまで金を出せませんよという時代でしょう。行政評価や事業評価、どこだってそうです。大学も大変ですから。自己評価、研究評価、教育評価とか、書類を頻繁に書いています。それが全体に大学評価といって、それで何かお金が増えるかというのと全然増えないのです。人も増えないし、もう大変な時代です。ちょっと愚痴を言ってしまいました。

それはいいとして、そのように変わってきています。先の話は分かりません。コミュニティ・ソーシャルワーカーで5年やった。でも取ったけれども何もやっていない。何も変わっていないところに次のお金を出せません。5年できっちり成果を出してくれた。そういうところにもう5年やってほしい。これがこれからの行政の補助金の在り方です。今まで既得権ですとやってきたから、こういうものだと思っている。もうそうではないところまで来ているということです。

そういう点では自治体行政だって民間にお金を出すときに、出したら投げっぱなしではなくてきちっと評価をしなければならないのです。あるところで、民間に出しているお金を総ざらいで調べたら、80%がお金は出しているけれど

も事業報告書がないのです。自治会に出しているお金とか、議員さんを通じて下ろしてもらったりするものや、会館の管理運営を含めて、会館だって何回使ったぐらい報告書があってもいいのですが、そういうものもないのです。これは普通の会社の感覚でいうと大問題です。背任行為に等しいと言われるでしょう。そう考えると、公金である以上、これだけのお金を投資してどんなことをやっていただきました、これだけ成果が上がりました、だから続けてお金をくださいというような、そういう仕組みに変えていかなければいけません。

コミュニティ・ソーシャルワーカーの取り組みというのは、そういう実験だと思います。しかもコミュニティ・ソーシャルワーカーは何をするのかというと、かかわった人間が言うのも何ですが、非常に曖昧模糊としています。でも、曖昧模糊としているから自治体で創意工夫ができるわけです。これを確定して、これでなければいけないということを出してしまったら市町村の工夫の余地がない。面白みがない。そういう中身も含めてそれがどうだったかという評価できるようなものを出していくようなものがイノベーションだと思います。

トリアージというのは震災で言われたことなのですが、優先順位もつくし、限られたお金を有効に使おうと思ったら、本当に有効に使ってくれるところにしか出せない。やらなくてもいいところにばらまかない。ばらまき福祉と非難を浴びていますが、メリハリをつけたお金の使い方、メリハリのついた仕事のしかた、そういうことがこれから地域では大変大事になります。

#### (4) ボーダレスとオーバーラッピングの福祉行政・福祉活動

四つめは、ボーダレスとオーバーラッピングです。すき間を埋めていくような、縦割りで限

られた予算の中だけでやっているとは何もできないのですが、それぞれの課がジョイントすればいろいろとできるわけです。そういう工夫が重要なのではないかと思います。

#### (5) 福祉のまちづくり、福祉でまちづくりの時代へ

五つめは、よく言われることですが、福祉のまちづくりよりも福祉でまちづくり。福祉を素材にして事業を興したり、取り組みをやったりする。こういうことが大事なのではないかということ。

ご存じのかたも多いかもしれませんが、北海道の浦河町は精神障害者の取り組みをやっていきます。なんと浦河町の「べてるの家」というのは、自分たちで有限会社を作って昆布の通信販売をやって、年間1億円ぐらい稼いでいます。その有限会社は社長も社員もみんな精神障害者です。2年前には精神障害者の理事長、精神障害者の施設長による社会福祉法人を作っていました。そういうところもあるのです。福祉でまちづくりをやっているわけです。

浦河町というのは過疎地で、商店街もシャッター通り化しかかっているのですが、「べてるの家」は商店街を買い取って福祉の店にしてしまったり、商店街の大株主になりつつあります。昆布を売っているのはまだそう大した話ではないですが、すごいのは病気を売っていることです。体験研究会を作って、自分たちの体験を本にして全国販売しているのです。幻聴と仲よくする方法とか、本を読んだだけでは分からないと言って、「私はこんなふうに見えるのです」とかと言ってビデオを撮っています。それを全国の精神障害関係者が買うらしいのです。「べてるの家」では、それを精神障害者の社会復帰ではなくて社会進出ですとっています。それを実際にやっているから笑えないのですが、こ

れなどは福祉でまちづくりというか、福祉でビジネスというか、徹底しています。なかなかそういう発想は今までありませんでした。そういうことが大事なのです。

そういう意味では、福祉課題というのはある意味で国民課題になってきています。行政にお任せ、専門家にお任せという時代ではありません。まさに隣近所で起こるような問題を生活に組み込んでいく。そういう時代なのではないかと思います。高齢者は特にそうでしょう。お金を持っておられるし、それを使いたいという人もいるわけで、使いやすいようにしてあげるといのも福祉の仕事だと思います。そういう素材は幾らでもあろうかと思っています。

ということで、これからの地域福祉を考えていく、住民の視点に立ったということはどういうことなのかということで話をさせていただきました。

## 第3回講座（平成17年8月8日実施）

テーマ：「地域福祉資源の開発と地域福祉計画」

講師：藤井 博志

（神戸学院大学総合リハビリテーション学部助教授）



# 「地域福祉資源の開発と地域福祉計画」

神戸学院大学総合リハビリテーション学部助教授

藤井博志

## 1. はじめに

私はこの5年間ぐらい、高齢者分野では宅老所の実践を地域福祉の観点から注目してきました。それが、いよいよ今度の介護保険事業計画では制度化されます。今日は、そのことの意味合いや、なぜ課題にするのかというところを話させていたただこうと思っています。

## 2. 地域福祉計画と地域福祉資源開発

### (1) 地域福祉の目標

「住み慣れた場でその人らしく暮らせる地域社会の仕組みづくり」「みんなが幸せに生きる地域づくり」、多分、皆さんのところの地域福祉計画でもこのような目標を立てますが、これでは抽象的でわかりづらいですね。ですから、地域福祉計画を推進する担当者は、漠然として何をしたらいいかが分かりにくいというのが現実ではないでしょうか。ところが、この目標は非常にシビアで、まだ実現されていない課題なのです。要するに、住み慣れた場でのというのは、生活してきた場です。そのなかで自己実現をできる暮らしを保障していく社会とその仕組みづくりということですが、果たして、重度の障害を持っている人に対して皆さんの自治体でそれが実現できているのかというと、どうでしょうか。地域福祉計画というのは、そういう意味では非常にシビアな、このような課題を政策実現していく計画なのです。

簡単にいえば、個人に対する地域自立生活支援と、その人たちが社会関係や地域関係を豊かに持ちながら暮らしていくという意味で地域そのものを再生していくという地域支援、この地域自立生活支援と地域支援の統合形態をいかにつくっていくかということが地域福祉の課題であり、計画の目標になるということです。

2000年以降の社会福祉政策は、社会福祉法のなかで社会福祉を地域における福祉、すなわち地域福祉として進めていくということが明記されているわけですから、高齢、障害、児童のどの分野においても、地域自立生活支援と地域支援の二つを同時にアプローチしていくという社会福祉計画と実践が求められています。

### (2) 地域福祉推進の実験的プログラムの必要性

ところが、各分野別計画では具体的な施策がありますから策定しやすいのですが、地域福祉計画のなかではこれに向かって何を施策化するのかというのが非常に分かりづらい。また充当する特定財源がない。そこに皆さんの悩みがあるわけです。そういう意味では、地域自立生活支援と地域支援を統合していくような地域福祉推進プログラムを設定して、それを実験していくことが非常に重要です。地域福祉計画において、地域福祉が推進するどのプログラムが有効かを提案できることが重要です。私もずっとそれに悩んでいました。

## ① プログラム選択の基準

そのプログラム選択の基準には、大きくは三つあるのではないかと思います。

一つは、それを実現することを通して住民の地域福祉運営能力を形成していくということです。では、地域福祉運営能力とは何なのかというと、実はよく分かりませんが、まちづくりや地方自治において地域経営という言葉がよく使われているように、福祉の側面から自分たちに必要な資源を住民が主体的に生み出して、それを運営しながら自分たちの生活を成り立たせ、それをまちづくりの起点にしていくというようなものです。そういう意味では、あるプログラムを動かすことによって、福祉の側面から住民の自治力形成に寄与していくことができるプログラムです。

次に、行政機構の統合化の促進です。縦割りの克服、生活視点の徹底ということです。これは皆さんもいちばん苦勞してお感じになられていることだと思いますが、要するに地域福祉というのは、提供者側の論理ではなく生活者側の論理であるといわれます。生活者側の論理というのは、要するに横つなぎ、総合的ということですが、これが最も行政にとっては苦手なものです。地域福祉計画のなかで、いろんな困難があっても、住民は連携していくのですが、最後に残るのは行政機構の縦割りなのです。これらをどのように具体のところ克服していくのか、そういうプログラムになります。

最後に、住民と行政が協働していくことが図れる仕組み、要するに公民協働の促進に寄与するものです。

## ② 具体的教材としての地域福祉（運営）拠点づくり

およそ地域福祉計画における実験的・先導的なプログラムというのは、このような三つの要

素を促進していくものです。そのときに住民にとっても行政にとっても最も分かりやすい教材は、地域福祉の拠点形成なのです。どこの自治体でも、郡部、都市部を問わず、住民のワークショップをすれば、住民からは地域福祉拠点が欲しいということが必ず出てきます。

住民は、機能として、いつ行っても、誰かがいて交流できる場、それと自分たちが何かしたいときに、活動の相談に乗ってくれたりとか、印刷ができたり、またミーティングができたり、そういう場が欲しいと言います。活動の拠点です。

それから、何でも相談ができるという相談の拠点です。特にこれは地域福祉にとってはワンストップサービスといわれています。要するに、住民自身も問題を明確化している住民は専門機関に行きます。しかし、最も大切なのは、自分の問題を覚知していないけれども何か悩んでいる住民への対応です。何か悩みがあるのだけれども、それをどのように伝えていいのかわからない、でも相談したい。そういう住民に近いところに相談窓口をつくる必要があります。

最後に、ケアの拠点です。いざとなったらとにかく対応してくれるところです。特に住民にとっては、24時間365日の緊急対応の拠点が必要です。

このような交流、活動、総合相談、ケア、この四つの要素を満たす地域福祉拠点の確保が住民の高いニーズです。しかも、それは身近なところで欲しいということです。住民は、おおよそ小学校ぐらいの日常生活圏域のなかでそれを求めています。

では、それをだれが運営するのかという点では、今の住民は全部行政にやれとは言いません。行政も財政面で厳しいことは分かっています。でも、行政も考えて欲しいし、自分たちも何かできることがあると考えているのです。要する

に、住民や事業者、行政がある意味では一体となって身近なところで交流、活動、相談、ケアの拠点を地域安心拠点として構想することが大切です。

ほかにも先ほどのプログラム選択の三つの基準に合致するものはあるのですが、とりあえず、どの自治体に行っても、住民が望んでいる地域福祉拠点づくりを地域福祉計画における実験的プログラムとして問題提起しておく必要があります。これは、住民も考えないといけないのですが、こういう拠点形成をいかに施策化できるかという皆さんへの問題提起です。皆さんは、どのようにこの問いに対して絵を描けるかということなのです。

もう少し見方を変えると、これらの交流、活動、相談、ケアというのは全部関連してきますが、やはり一つ一つ解いていかなければいけません。とくに地域に住み続けられるケア拠点のあり方は、住民にイメージがもちにくく、このケア拠点の具体的提案が必要です。このケア拠点を相談、活動、交流という要素を含めながら、どのようにそれをつくっていくのかというところが、私が今日、皆さんにお話しする内容です。

ただ、交流、活動、相談、ケアというのは、1か所に総合的にこの四つの機能を持ったものを整備するというだけではなく、日常生活圏域のなかでこの四つの機能が別々に備わっていても、それらをネットワーク化するなど柔軟な対応はとれると思います。

### 3. 地域福祉推進プログラムとしてのコミュニティケア開発

#### (1) 今日のコミュニティケアの概念＝社会的入所予防

そういう意味で、地域福祉推進プログラムとしてのコミュニティケアの開発ということが課

題になります。

コミュニティケアというのは、イギリスにおいて1970年から出てきた概念ですが、日本でも70年以降、この概念はイギリスから輸入されてきました。コミュニティを地域に置き換えて、地域ケアといいます。地域ケアとかコミュニティケア、どちらで呼んでもいいのですが、最も広義の概念は、専門サービスだけではなく、家族、近隣のインフォーマルサポートを含んだケア形態です。住み慣れた場でその人らしく暮らせるというのは、地域関係、社会関係を壊さないケアの形態です。それはとりもなおさず住民が参加するケアの形態ということになりますが、そういうものをいかにつくっていくかということなのです。

コミュニティケアというのは、1980年代ぐらいまでは日本の福祉辞典を読みましても、地域に根ざした入所施設も含んだケアがコミュニティケアなのだと解説をしています。ただ、それは在宅のほうに資源がなかった80年代から90年代初期までの話で、2000年以降、地域福祉ということが法律に載って、それが社会福祉の主流になった時点からは、もう少しシビアにコミュニティケアの概念をとらえて、それを自治体で政策化するということが重要になってきます。

日本で介護予防が目立っていますが、この予防概念は要介護化予防と重度化予防の二つを含みます。しかし、大切なのは、その結果として地域社会参加が可能になるかどうかです。その意味で、社会的入所に対する予防が重要です。要するに社会的入所予防をいかに地域ケアで実現できるかということなのです。すなわち、施設にやらないケアをいかにできるかということです。

高齢者分野ではケアマネジメントが制度化されていますが、ケアマネジメントというのは、もともとイギリスやアメリカから出てきた地域

ケアの手法です。施設というのはサービスが全部がパッケージにされていますから、調整は必要ないわけです。でも、地域生活を支援しようとしたときには、医療も福祉も保健も、またほかの資源も全部ばらばらだから、本人に合わせて、本人の生活実現のために調整する手法が必要です。これがケアマネジメントというものです。あくまでも地域生活の維持がケアマネジメントの目的です。

ところが、今の介護保険事業の中のケアマネジャーの仕事は、ちょっと酷ないい方をしますと、施設入所へのソフトランディングをさせるためのマネジメントです。これではケアマネジメントとはいえません。皆さんは、年を取って、特別養護老人ホーム（以下、特養）に入りたいですか。若い人でも、交通事故で重度の身体障害者になった時、療護施設に入りたいでしょうか。要するに、だれも施設入所を望んでいないわけです。望んでいないのに、専門家も行政も、私も含めて、みんなそれが仕方ないことだという了解のもとで入所へのソフトランディングするための丁寧な援助をしています。これは、福祉現場にとってはつらい話です。自分はさておいて、自分が入りたくないところに勧めているという話です。このような現状を地域福祉のなかでできる限り改革していかなければなりません。

今、厚生労働省もやはり問題にしていますが、統計上、いろいろな調査をしても、本音はやはり在宅希望である。しかし、在宅に資源がないためにやむなく家族は施設入所を望む。だから、希望をとれば、わが町に介護施設をつくってほしいというニーズが出てくる。住民の本音（本当のニーズ）と表に出てくる需要とは全然違います。それを受けて、行政も「では、施設をつくってほしいですか」といっています。これほど間違った施策はないわけです。

では、財政面で厳しいなかでどのようにコミュニティケアの推進を図っていくのかというのは、福祉行政にとって非常に大変な、しかしそれをやらないと本当の住民の幸せをかなえられない目標になります。

今の目標は、生活の質の保障、とりわけ地域での生活の質の保障をいかにできるかということです。

事業者のケアに対して第三者評価がありますが、それはたんなるホームヘルプや施設などのケアのサービスの質の評価です。行政が政策的にそれらを束ねて何を実現するのか、計画のアウトカムの次元に立ったときには、アウトプットとしての個々のサービスの質というよりは、施設には行かず、地域生活の質がいかに保障されたかという政策評価の観点に立って地域福祉計画の立案と進行管理をしていただきたいと思います。

介護保険事業を立てて、その住民が施設に入らない体制をつくれたかどうか、また家族が苦しまない体制をつくれたかどうか、そこを行政評価としては評価基準にすべきなのです。そういう視点から、もう一度コミュニティケアの実態を点検することが大切です。

今日のコミュニティケアを点検する要素としては、次の四つぐらいがあります。

一つは、①居住福祉の視点を入れていくということです。住まい方の選択と良好な住環境を作るという居住福祉の視点です。これは脱施設化です。施設解体とまではいいませんが、人間らしい住環境を整備しようということです。

これは既に政策的には動いています。例えばホテルコストの問題です。今までは特養は、そこで包括的に全部面倒を見るという処遇でした。ところが、この10月からホテルコストを取るということは、特養という概念をなくすことを意味します。低所得者の問題は残りますが、住居費を払い、それとケアを分離するということで

すから、明確にはいっていませんが、入居施設をケア付き住宅化しようとする事です。住居費、ホテルコストを払ったら、今度は住宅の質が求められます。障害、児童の分野でもそこが課題になってくるだろうと思います。

それから、②具体的に生活の継続性が保障されるかということです。また、③当事者・住民参加と参画がそこで図られるかということです。そして、④ターミナルケアということです。

私は、地域福祉やコミュニティケアの最初の目標は何なのかというと、豊の上でその人らしく死ぬことを保障するという事だと思います。「いや、そんなこと」と思われるかも知りませんが、日本でいわゆる在宅死と病院死が五分五分になったのは、1977年頃です。それまでは在宅死のほうが多かったわけです。だから、人間は古来、死に方はどうであれ、とにかく家で死ぬというのが常識だったわけです。家や地域から離れて、病院で死ぬということになったこの30年間は異常な世界なのです。

同様に、人はどこで生まれてきたかということ、やはり家で生まれてきたのです。30何前までは産婆さんがいた。多分、同じ時期にどんどん産婆さんが少なくなって、病院で生まれるという形態が多くなったのではないのでしょうか。要するに、この30年間というのはコミュニティが希薄化したり、核家族化したりすると同時に、人の生と死を地域からなくしてしまっているのです。それがまた、地域における人間関係の貧困につながっています。少なくともそういう意味では、地域ケアというのは生と死をもう一度地域に戻していかなければいけないということになります。そういう要素が地域生活の質の中に含まれてくるということなのです。

## (2) コミュニティケア開発の領域

このことを含めて、私は、コミュニティケア

開発という言葉で言っていますが、コミュニティケアをどう開発していくのかは重要な自治体の政策テーマです。地域福祉計画であるとか、各分野別の計画でいいますと、三つの領域を想定しています。一つは、具体的なケア資源をいかに開発していくか。二つには、コミュニティをどう開発していくのか。三つには、ケア資源とコミュニティを結びつける地域ケアシステムの仕組みをどのように開発していくのかという、ケア資源、コミュニティ、地域ケアシステムという三つの分野の開発を同時に進めていくということになるのではないかと思います。

## 4. 「宅老所」が提起した地域密着小規模多機能ケアの展開

こういうことを考えていった場合に、この10年間ほど、最も分かりやすく地域ケア資源として登場してきたのが宅老所だったのです。そういう意味で私は宅老所を注目しています。

宅老所が生み出したケアが、地域ケア資源として非常に注目されていて、しかも、地域福祉計画のプログラムには財源がないということですが、高齢者介護は介護保険財源の裏打ちがあって、なおかつこの宅老所のケアが小規模多機能型居宅介護として制度化されます。そういう意味では、こういう資源を地域福祉推進とか福祉のまちづくりとか、具体的に豊の上で死ぬ地域ケア資源として使わない手はないという話です。先進自治体はそこに注目をして、宅老所ケアを重視した介護保険事業計画を使って地域福祉をつくるという自治体が全国のかなりあります。その発想について、今日は宅老所の説明もしながら、皆さんにご説明したいと思います。

## 5. 施設から宅老所へー地域と施設の生活の「落差」

なぜ宅老所が注目されてきたのかということ、

施設入所の問題と非常に関連が深いのです。もう亡くなられましたが、京都大学の外山（義）先生は、施設の居住福祉、居住化を進められていた先生ですが、最後の遺作である『自宅でない在宅』（医学書院）はぜひとも皆様にも読んでいただきたい本です。

そのなかで高齢者が在宅から施設に移ったときに、五つの落差があると述べられています。

一つは、「空間」の落差です。今までの施設建築というのは病院モデルです。近年、つくられたのは、外に廊下がつながっていて、内に居室がある回廊型です。これは何のためにその当時つくられたかという、認知症対策なのです。要するに徘徊するから、永遠にぐるぐる回れるように回廊型をつくっていたわけです。これは、その人間行動の本質に迫らない対処療法の典型です。

このように、施設は在宅と違い、ケアの提供者側にとって便利なようにつくられた空間です。

それと「時間」の落差です。家にいれば自分の生活のリズムの中で動いていますが、病院にしろ、施設にしろ、集団のリズムの中で動いていきます。皆さんは食事を取る時間やお風呂へ入る時間が決まっているかという、厳密には決まっています。ところが施設では決められています。高齢者という最も自分の生活スタイルがある方に対して介護側の業務をはめていくということです。

次に「規則」の落差です。要するに他律的ということですから、自己判断を捨てさせられるということです。家に規則があるかどうかです。当然、約束事がありますが、家の約束事というのは家族の関係性の中でみんながつくっているもので、施設のように文面化された規則はないわけです。これがいかに非日常的なことかということです。

そして「言葉」の落差。これは最近少なく

なってきましたが、まだまだみられます。職員の赤ちゃん口調や指示口調などで、徐々に高齢者の尊厳は失われていくわけです。

そして、最大の喪失は何かというと、外山先生は「役割の喪失」だと指摘しています。地域の中で生活する人間関係や社会関係というのは役割関係です。高齢者においても、最も元気な状態は役割を持っている状態であると説明されています。皆さんが元気なのは、仕事がつらいうんぬんといっても、行政の職場の中においても家の中においても役割を持っているからです。入居時に地域関係が途切れ、施設では役割がない。だから、高齢者が元気でなくなっていくのです。

今までのケアというのは、役割の喪失を問題にしなかったのです。三大介護で、入浴、食事、排泄の介助をすればいいということでした。その介護を通じて生活をつくっていく、役割をつくっていくというケアに思い至らなかったということです。

外山先生はその本の中で、このように五つの丸裸にされたお年寄りが自分をだます方法として選択をするのが自分の世界に入っていくということ、すなわち認知症になることだと語っています。

宅老所というのは、多くは施設のこのような大規模処遇に対して失望した人たちが、自分たちの本来の人間らしいケアをしたいということで施設から飛び出してつくっていったという、日本のケア改革運動から生まれました。

#### （1）宅老所・グループホームの動向 先駆的な取り組み

宅老所の歴史というのは、1980年に京都発祥の「ほけ老人家族の会」が制度がない時代に家族どうしが預かるという「託老所」から出発しています。

1987年に、やはり施設から飛び出して小規模の施設づくりをした職員がいます。これが「ことぶき園」で、この方が小規模多機能施設という名称を使ったのです。

1989年には栃木県の高齢者デイホーム事業が始まります。この前ぐらいからそうやって施設から飛び出した人たちや、住民参加型在宅福祉サービスで市民が宅老所を始めたことに対して、初めて県単独で民事業体に対する助成制度ができました。これが栃木県の高齢者デイホーム事業と呼ばれるものです、この頃から民事業として県単独の事業が各地で出てきます。大阪府の介護予防型の街角デイサービス事業もこの系譜の施策です。

1991年に初めて、福岡にある「宅老所よりあい」という、住宅の「宅」を使ったホームが生まれました。これ以降、家のような環境でということで、この「宅老所」という用語が普及しだすわけです。

## (2) 宅老所・グループホームの動向 各地への拡大

1992年にはE型デイサービスが制度化されました。最も大規模処遇に適応できていないのが認知症ですから、それに対応する小規模ケアの制度化も始まります。こういう制度も普及しながら、1993年には同じ時期に、「のぞみホーム」「このゆびとーまれ」という宅老所のなかで二つのタイプが出てきます。

「のぞみホーム」は今度の小規模多機能型居宅介護のモデルの一つになったところです。「このゆびとーまれ」の富山の惣万（佳代子）さんは非常に有名で、私たちは地域共生ケアと呼んでいますが、子供、高齢、障害かかわりなく受け止めていくというケア形態が、同じ宅老所から派生して出てきます。

## (3) 宅老所・グループホームの動向 各地への拡大

2000年に介護保険制度が導入されました。介護保険制度が導入されてから、制度の裏づけがないままに施設から飛び出したケアワーカー、また市民が自分たちでつくってきた宅老所が介護保険制度のデイサービスとして、これ以降、急速に増えてきます。そういう意味では、介護保険制度にはいろいろ課題がありますが、市民の起業活動の裏支えになっています。

私はかなり施設の集団管理ケアを批判しましたが、実は宅老所に行くと、施設で徘徊する高齢者が見事に料理しだしたり、落ち着いたり、人らしい顔になってきます。それに驚いた施設が、施設内に宅老所を取り入れたのが、ユニットケアです。ですから、ユニットケアというのは施設発でできたのではなくて、宅老所のケアを施設が取り入れたところから生まれています。そういう意味では、施設での大規模処遇の限界から、それを飛び出して地域で宅老所をつくり、宅老所ケアをもう一度施設ケアに取り入れるというのが、この間の高齢者ケアの動きなのです。

厚労省はかなり早い動きをこの間してしまっていて、2002年に全個室・ユニットケアの新型特養を制度化しました。これは宅老所の動きをくまなく、くみ尽くして制度化した動きです。

それを今度の介護保険事業計画改正のなかでさらに進めようということです。2003年に「2015年の高齢者介護」という報告書を出し、この動きを制度化しようとしているところです。

## 6. 「のぞみホーム」モデル—単独型宅老所

では「のぞみホーム」モデルとは何でしょうか。これは単独型の宅老所のモデルです。大規模処遇では対応できない認知症ケアに対しての小規模ケアモデルです。それから、高齢者夫婦世帯対応モデルです。これから独居と高齢者夫

婦世帯が急激に増えてきます。独居対応というのは今度の介護保険事業計画でもいわれていますが、実はその予備軍である高齢者夫婦世帯を高齢者分野のなかではどうするかというのが非常に課題なのです。お元氣なうちはいいけれども、どちらかが要介護になったときにどうなるかということ、要介護になった配偶者は、地域から離れて、病院・老健・特養と移り、そして特養か病院で亡くなるという一般的傾向があります。そして、お一人は残ります。人生の最後のところで夫婦がばらばらになっていくという福祉を今しているわけです。このことを、のぞみホームは見事に解決しました。また、先ほどの畳の上で死ぬるケアをするということでは、のぞみホームは在宅ターミナルケアモデルでもあります。

それと、事業形態ではNPO（市民事業体）モデルであるということです。別にNPOでなくてもいいですが、市民事業体として、いちばん重要なのはニーズ志向であるということです。私は社会福祉法人と措置制度を擁護する立場なのですが、社会福祉法人というのは措置制度が長すぎたこともあって、制度があって、その枠組みの中で事業経営することにとどまっています。多くは制度の枠組みから出ようとしません。

ところが、この間、出てきた宅老所の人たちは、制度があろうがなかろうが、ニーズに対応していきます。ですから、基本的には彼ら、彼女らにあるのは自主事業なのです。そのうえで、それが制度に乗るならばその部分は乗りましょうということです。

社会福祉法人とは全く逆の発想をしています。というよりは社会福祉法人も民間福祉として最初はそうであったはずですが。そのニーズ志向が大規模な施設であるとか、既存の制度で解決できなかった認知症や高齢者夫婦世帯の支援モデルを作っているということです。こういう、開

発的、創造的な動きを地域福祉計画や、介護保険事業計画では積極的に応援しなければなりません。

### (1) 「のぞみホーム」のあゆみ

「のぞみホーム」が誕生して、まずは宅老所というのは小規模なデイサービスですから、通いから始めます。「のぞみホーム」の最初の利用者は、高齢者夫婦で、90歳ぐらいの夫と要介護の妻でした。要介護の奥さんがここに通い出すわけです。通っているうちに、そこで泊まっていきたいというニーズも出てきます。このことを「お泊り」といいます。制度的にはショートステイです。通うのがしんどいという時には、「では、私の方から伺いましょうか」ということで伺います。これが訪問介護です。

そうやって行ったり来たりしているうちに、では週に3日泊まろうか、4日泊まろうかということで、長期のお泊りが始まります。これがずっと続くと、最後にのぞみで居住してしまいます。要するに、その人の生活状況に合わせて通ったり、ちょっと泊まったり、来てくれたり、泊まりと通いが半分ぐらいになったり、最終的にはそこで住み着いてしまう、これが生活の連続的なわけです。その人の状態に合わせてケア形態を非定型で柔軟に変えていくのです。このように支援の形態を通い、泊まり、訪問、居住というように本人に合わせてつくっていくことを、この世界では多機能性といいます。

### (2) 現在のサービス内容

「のぞみホーム」は、民家改修型の建物で、ほかの宅老所に比べてちょっと広いぐらいです。台所に認知症の高齢者がいたり、料理の配膳のお手伝いをしたりしています。ここに住み着いた人たちは近隣の人たちですが、よく訪問販売の人に来てもらって買い物をしたり、外出して

地域の祭りに参加したりもします。その部分では良質のグループホームです。

「のぞみホーム」を運営しているのは、看護師さんです。それに理解がある在宅医が現れてから、ほとんど「のぞみホーム」で亡くなっています。しっかりした看護師とケアスタッフに訪問医療が加われば、ほとんど在宅ターミナルケアが実現できます。

宅老所の1日は次のようです。どのように過ごすかという、例えば、朝来られると、昼は何をしようかという食事のことを話し合います。昼に焼きそばをしようかという、では焼きそばの材料を買いに行こうかということで、店に買いに行きます。行く人は行く、残りたい人は残る。そして買いに行って、みんなで料理して食べるというように、利用者とスタッフが一緒に1日の生活をつくっていきます。一般のデイサービスというのは箱物があって、そこで1日何するかということですが、宅老所の場合は、通ってきてから、そこを拠点に日中活動をみんなと一緒にどうするかという、暮らしをつくるケアなのです。だから、ほとんどの宅老所では、驚くほどよく外出します。元気な高齢者の人が外に毎日の暮らしの中で出て行くのと同じようなケアをするわけです。

### (3) 1993年～2004年の利用変化

のぞみホームも最初のころは、最後は病院へ行ったり、老健へ行ったりという形でしたが、先ほどの在宅医が現れてからは、ほとんど「のぞみホーム」で亡くなっています。

これは、今の認知症対応のグループホームでの課題でもあります。最初、グループホームは軽度の人をイメージしていましたが、今は重度化していっています。その内、3割ぐらいのグループホームは、重度化したからといって追い出せないと考えています。では、グループホー

ムのなかでどのような看取りをするかという大きな課題にあって、「のぞみホーム」はそれを解決しているということです。

## 7. 宅老所（小規模多機能ホーム）の認知症高齢者ケア改革

### (1) 「環境」としての「家」生活の具体性

繰り返しますが、「のぞみホーム」がどんなケアを改革したのかというと、一つは、「環境」としての「家」の確保です。特に認知症は認識障害ですから、抽象的なものは理解しづらいのです。病院モデルの特養の広い廊下は、家に全くないものです。だから、「あれは何なの？」という話になります。大きな食堂というのは、彼ら、彼女からとれば異様な世界なわけです。あくまでもサービス提供者側にとって効率的な対応として広い廊下、大きな食堂、大きな浴槽が必要なだけで、認知症の方はそれに混乱する。だから居場所を求めて徘徊をするというわけです。これは一般の高齢者にとっても同じです。

家のような環境で、狭い廊下で、食堂の代わりに台所がある、そのなかで煮炊きしているにおいと音がする、自分がつまもうと思えばつまめるといふ、生活の具体性がある環境によって、自分のしたいこと（役割）が出てきます。だから、特養では徘徊している認知症の方が、「のぞみホーム」では配膳をしているわけです。こういう生活の具体性を持っているということです。

### (2) 小規模ケア（寄り添うケア）

小規模ケアというのは、宅老所の世界では「寄り添うケア」といいますが、要するに個別ケアが原則であるということです。個別ケアは具体的に役割関係を生み出していくケアです。プログラムなしで、今日1日何しようかという、生活を共につくっていくケアであるということです。

### (3) 多機能ケア

宅老所の小規模多機能の多機能とは、通い、訪問、泊まる、住むという多機能です。でも、これは特養にもあります。ところが、宅老所の多機能ケアと違うのは、特養は多角経営ケアであるということです。例えば、ショートステイに行ったら、ショートステイはデイサービスと分離されていて、日ごろ通っているデイサービスの職員と全く違う特養の職員が対応します。行く先々によってスタッフが違うというのは混乱の基です。特養でショートステイすると徘徊がきつくなったりとか、事故を起こしたりするというのは、そういう話です。

小規模多機能の方は、同じスタッフが行ったり、迎えたり、全部します。お年寄りが家にいようが、宅老所に行こうが、利用者をささえる人の環境が変わらないということです。要するに利用者本位ということです。厚労省のほうも、環境が変わることによるダメージ（リロケーション・ダメージ）を回避するということが小規模多機能ケアの重要な点であるといっています。

在宅生活の維持を支援するということに宅老所の本質があります。ですから、先ほどの4機能の中ですぐ住むというのではなくて、まず家から通うということを支援するということです。デイサービスが基本です。

もう一つ重要なのは、家族支援重視という点です。宅老所スタッフは濃密な家族とのかかわりをしています。先ほどの高齢者夫婦であったり、高齢者を介護している若夫婦であったりとか、そういう人たちの相談に乗りながら、高齢者を家族との分担のなか協力してケアすることができます。これは一般のデイサービスにはみられない支援です。

### (4) 地域密着—利用者の社会関係を広げる

小規模性とか多機能性の目的は、とりもなおさず在宅支援ですから、利用者の地域関係とか社会関係、家族関係を壊さないという意味では、地域密着を重視します。ですから、宅老所では最初から地域密着小規模多機能ケアと呼んでいましたが、厚生労働省は、この用語を分離して、制度的には全部まとめて地域密着型サービスという制度名を使っています。そして、この宅老所を小規模多機能型居宅介護と名づけています。

地域密着というのは、利用者の社会関係を広げるということですが、宅老所の人たちは自分たちが地域の中で地域づくりをしようとはまでは思っていない。そこまで余裕がないということです。しかし、利用者の地域生活の支援をしたいという思いがありますから、積極的に地域に出かけて行きます。出かけた先で、公園でお散歩しているときに子供たちと関わったり、買い物に行って市場の人と関わったりしていく。要するに、利用者が地域の人たちと結びついていく、その延長線上に施設が地域と結びついていくというのが、この宅老所です。

その本質は、今までの特養のように全部自分のところでしてしまい、結果的に利用者を囲い込んでしまう閉じたケアから、地域すべてがケア資源だという、地域に開かれたケア形態を取ることです。私の専門のコミュニティワークや地域福祉活動の良し悪しは、この言葉で全部評価できます。閉じている活動か、開いている活動かということです。そういう意味では、宅老所は開いている活動なのです。自己完結しない運営です。逆に、小規模であるがゆえに自己完結できないのです。自分のところで全部そろわないから地域の資源を使わざるを得ない。そのことが利用者の社会関係も広げるし、地域とホームが密着していきます。

地域社会資源を生活実現型資源と課題解決型

資源と私は分類しています。生活実現型資源というのは、先ほどのインフォーマルな資源です。子供、市場、公園、回転寿司とか、そういうものです。課題解決型資源というのは、福祉事務所であるとか保健所であるとか、そういう専門的な資源です。

我々福祉の専門ワーカーは、では、この二つをどのように今まで使ってきたかというところ、フォーマルな資源をいかに組み合わせて人を支えるかを考え、その足らざる部分をインフォーマルな資源に期待するわけです。ところが、人の幸せというようなものは、どちらが先かというところ、だれも福祉事務所や保健所へ行って幸せとは感じないわけで、うまい寿司屋に行くとか、市場で買い物するとか、インフォーマルな資源の中に幸福感はあるわけです。従と主の関係でいうと、地域生活を支える重要な資源は、実はインフォーマルな生活実現型資源のほうにあって、あくまでも専門的な資源というのはそれを支えるための資源にしかすぎません。このようにインフォーマル資源の価値を正当にとらえないと地域福祉計画の中での住民参加は安上がり福祉につながります。

また、近隣住民との関わりも大切です。宅老所は普通の家のように運営していますので、住民もふらっと入ってきたり、かかわったりします。施設も良質のユニットケアをしますと、ボランティアもそうで、小さな生活単位のなかに住民がうまく入ってきます。特養の今までのボランティアの受け入れ方は、施設の縦割りの管理形態の中に組み込もうとします。今までボランティアというのは横のつながりなのに、施設にボランティアが行った途端、縦割りに組み込まれてしまうというのが、施設とボランティアの関係だったのですが、宅老所とボランティアのかかわりは、これを

見事に克服しています。

#### (5) 小規模多機能ホームを補強する条件

この多機能ホームを補強する条件は、生活支援計画としてのケアマネジメント、本当の意味のケアマネジメントができないといけませんし、権利擁護システムも重要です。小規模というのは、今のグループホームに見られるように、中で何をされているか分からないという怖さもあります。人を管理しようと思うと、実は大規模なところよりも管理しやすいわけです。50人は管理できないけれども、7～8人だったら管理できます。質の悪いグループホームはそうです。だから、小規模ケアを施設の管理ケアで行うと施設の集団ケアよりも質の悪いものになります。

そういう意味では、単独型の宅老所は、ケアの質を確保するために連絡会などで研修したり、第三者評価システムをつくったりするなど、行政による支援プログラムが必要です。今度の介護保険事業計画で、地域密着型サービスをただ介護保険で何か所必要だという数量計画だけではなくて、良質な市民事業体をいかに育成していくかというものとワンセットにしないとダメです。むしろ地域福祉計画や市民育成プログラムとワンセットになった計画が必要だろーと思えます。

先ほどの地域密着でいいますと、地域住民との協力関係においては、住民にとれば重要なケア拠点になっていくわけです。そういう意味では、住民の日常生活圏域の中のまちづくり計画で、自分たちもこんな宅老所が欲しい、そのためには自分たちもどんなかかわりをしたらいいのかということの構想する具体的な教材として使っていく、そしてやる気のあるNPOや事業者と一緒にそれを構想していくというイメージが必要だと思えます。

## 8. 地域共生ケアへ

### (1) 「このゆびとーまれ」の利用者の割合は住んでいる町の人のニーズである

のぞみホームは認知症高齢者の宅老所、小規模多機能ホームのモデルですが、それと同時に派生したものとして、地域共生ケアというものがあります。このモデルが、富山県の惣万さんのところの「このゆびとーまれ」です。

「このゆびとーまれ」というのは、富山県の日赤病院の看護師さん3人が始めたホームで、代表の惣万さんは、大きな家族をつくりたいと考えました。小児病棟にいたので、お年寄りが元気になるのは幼児や子供と接している時であるということがわかっていました。要するに1960～1970年代のような3世代家族の原形です。もう3世代家族にはなれないけれども、擬似的なコミュニティとして、そういう関係が人と地域を元気にしていくのだから、高齢者も子供も障害者もその属性にかかわりなく受け入れていこうというのが地域共生ケアです。

スタッフとして知的障害者の方も働いています。この方は一般企業の効率的な仕事はついていけない。しかし、ここでは有償ボランティアで働いています。当然スタッフのフォローは要るのですが、慣れれば、知的障害者のゆったりした動きや誠実な対応は忙しく立ち回るケアスタッフよりも随分いいケアになります。やはり人が人によって生かされていくということです。

地域共生ケアというのは、子供と高齢者を混ぜたら交流するからいいだろうということではなくて、この本質も個別ケアなのです。要するに、今、認知症のAさんがB君に心を通わせようとしている、関心がある。そこをケアスタッフがよく観察していて、その関係づけをその場で即座にしていくという、要するにかかわりの

ケアを、個別ケアとして実践しているのです。ここが間違えられやすいのです。

### (2) 地域共生ケアとは

地域共生ケアとは、私たちの研究グループが定義づけをしたのですが、ノーマライゼーション理念に基づいて、地域で生まれる多様な交流を基盤とした「高齢」「障害」「子供」という属性に基づく分類処遇を超えた地域の一員として普通に暮らすことを目的としたケアの形態です。

この間の福祉というのは、専門分類処遇をしていました。デイサービスや施設に高齢者だけを集める、子供は子供だけ集める、障害者は障害者だけ集めるということでした。しかし、今の現状は、基盤となる交流そのものが喪失してなくなった地域土壌で高齢、子供、障害という属性に基づいた分類処遇をしているので、逆に今の制度が地域のつながりをさらに壊していく要因になっているということです。これが今の福祉制度の限界なのです。ここに改めて横につなぐ地域福祉が登場してきました。この地域共生ケアというのは、専門分類処遇で人を同類項で集めすぎた福祉への反省として提起されているケアであり、そこに大きな意味があります。地域共生ケアは地域福祉を実体化するケアです。地域共生ケアは基本的には断らないニーズ対応から生まれるケアの形態であるから、ひいては地域にとって、緊急対応や総合相談の「駆け込み寺」としての機能を果たしているわけです。私が最初にいったケア拠点が総合相談拠点にもなっているし、地域安心拠点にもなっているということです。

これは富山県から発祥し、その後、富山県が県単独補助で広めてきましたので富山型デイサービスともいわれています。富山県では、現在、地域共生ケアを地域福祉の重要施策として位置づけています。

### (3) 地域共生ケアが期待される背景①

#### 在宅福祉資源から地域福祉資源への転換

1980年代以降は、高齢者福祉を中心として、とにかく単品の入浴サービスをどうするかとか、デイサービスをどうするかという、在宅福祉資源をどうつくるかという時代だったのですが、「のぞみホーム」にしろ、地域共生ケアにしろ、2000年以降は、むしろ地域づくりにも役に立っていく地域福祉資源としてのとらえ方をして、先ほどの地域ケアをいかに進めていくかということが目標になってきています。

### (4) 地域共生ケアが期待される背景②

#### 地域福祉資源としての地域共生ケアへの期待

それは、「つながりの喪失」から「つながりの再構築」へというテーマですし、特に先ほどの惣万さんのところに見るように、子供・高齢者モデルなのです。社会保障専門の広井（良典）先生が、三世モデルを次のように理屈づけています。

他の哺乳類と人間の違うところは、養育期が長いことと、子供を育てたあとの老後が長いことである。すなわち、人間を特徴づけるのは、子供の時期と高齢者の時期であるということです。子供というのは何をしているのかというと、遊ぶ、学ぶ。大人の私たちの時期は働く。高齢者というのは、人生の完成期に向かって、そういう意味での遊びをし、次世代に伝えていく、教えるということです。だから、子供というのは「遊び・学ぶ」けれども、高齢者は「遊び・教える」という、こういう相互関係があるということです。

今までの私たちは、高齢者は高齢者だけ専門処遇をしないといけないというような頭がありましたが、実は教えるという役割をつくっていかうと思うと、子供とワンセットにしないとはいけません。すなわち、地域福祉の視点

の中で高齢者福祉を充実させようと思ったら、児童福祉とワンセットで考えていかなければならないということです。逆に児童福祉を考えようと思うと、高齢者福祉といかに結びつくかということを考えなければいけません。それを重度ケアの世界で実現したのが地域共生ケアです。もう一つは、障害児者へのケア資源の問い直しです。特に障害者は、高齢者や児童に比べ少数ですから、広域に専門的な拠点をつくってきました。養護学校や障害者施設がそうです。そのことによって、障害者は日常生活圏から切り離されてきました。今までの個別の専門処遇だけを考えている時代であれば、いかに専門拠点をつくって対応するかということでもよかったのですが、地域福祉という地域生活の実現が政策目標になってということになると、1か所に集めて地域関係を切り離して専門分類処遇するのは反地域福祉的すらあります。この矛盾をいかに克服するかという課題です。郡部などはとくにそうです。そういうときの一つの解決策として地域共生ケアというものが出てきています。

今、まだ法律は縦割りですから、国の施策では実現できません。ところが、都道府県単独事業では、先ほどの富山型のほか、この間、都道府県の地域福祉支援計画で地域共生ケアということを出しているのは、熊本県、千葉県、宮城県、長野県、滋賀県などがでてきます。

例えば宮城県ですと、認知症のグループホームと知的障害者のグループホームの合築型を実験しています。長野県はダム工事をやめて何をやったかという宅幼老所づくりです。地域共生ケア型の宅老所を小学校ごとに整備する計画です。以上のように、この発想が都道府県単独モデルとして特区を使いながら広がっています。地域福祉の一つの動きです。

## 9. 地域を支える小規模多機能ホーム

### (1) 「地域の粘り」「施設にやらない地域」をつくるケア

具体的に小規模多機能ホームが地域を支えていくときに、「のぞみホーム」は、自然に地域と密着しているが地域づくりまでは考えていないといました。しかし、意図的に地域アプローチする実践が出てきました。宅老所の単独モデルと特養モデルを紹介します。

熊本県の地域福祉支援計画の一つのプログラムのモデルになっているところが、「いつでんどこでん」という地域共生型の小規模多機能ホームです。この前身は「きなっせ」という小規模多機能ホームですが、常に認知症を排除する地域がある限り、ずっと受け入れ続けられないといけない。だから、来させない地域をつくらないといけないというところに思い至ったわけです。その問題意識で、新しくつくった「いつでんどこでん」では、小学校区というエリアを初めから意識し、経営上やニーズの問題もあるので小学校区以外からも利用者を受け入れているのですが、「いつでんどこでん」がサポートするエリアは所属している小学校区だと明確に地域にメッセージを発しています。

その地域のどんなニーズでも対応しますとっています。

当然、地域を対象にしますから地域共生ケアです。障害者も住めるし子供も預かりましょうということです。例えば、高齢者の分野では通いから泊まり、グループホームまでやっていますから、24時間365日対応しているわけです。一方、母子家庭のお母さんは、労働強化で9時まで働かなければならないとか、日曜日でも出て行かなければならない。一般保育所では対応できません。そういうときにここに預けるわけです。近隣の家のような環境ですから、9～10時と遅くなっても、子供にとっても安心です。

ただ、何でもサービス提供者側がしすぎると、逆に地域が依存して、地域自体の支える力を奪ってしまうことにもなります。これでは本末転倒です。それをここではどうしているかというところ、「いつでんどこでん」はNPO組織ですが、「いつでんどこでん」だけに運営委員会を設けて運営に地域住民が参加しています。そこで、地域ニーズを「いつでんどこでん」に持ち込みます。「いつでんどこでん」も地域が運営する小地域ネットワーク会議に参加します。住民を主役にしながら「いつでんどこでん」と地域住民が協働でまちづくりを進める形態がとられています。

これが熊本県の地域福祉計画モデルなのです。

もう一つは、施設をどうするかという話です。そこで、特養の脱施設化、小規模化、地域分散化を促進させているモデルがあります。

大規模ケア施設では徘徊は解決しませんから、逆デイサービスとあって、地域で民家を借りて、施設の利用者を昼間に地域の民家で過ごしてもらいます。要は外出先として、宅老所に通ってもらうわけです。そうすると、もの見事に施設で徘徊しているお年寄りが落ち着きだして、みるみるうちにそこで料理したり、ニコニコしている。でも施設に帰ったら、また元通りになる。

そこで施設を宅老所化しようとしたのがユニットケアです。施設の中で五つの宅老所やグループホームができるのだったら、それを五つにばらしても一緒です。それが地域分散サテライトケアや分園化です。分園化は厚生労働省も認めました。

そうすると、この行き先は何なのかというと、施設解体です。特養をなくしてグループホーム化してしまうということです。特養で既にそこまで行き着こうとしているところがあります。障害福祉世界では、こういう形で施設解体をし

たところが幾つかありますが、それを真似ているわけです。

その幾つかのモデルがありますが、今日は「せんだんの杜」を紹介します。

## (2) 空き家から見えた、呼び寄せられていく高齢者の多い校区と呼び寄せ校区

「せんだんの杜」は宮城県仙台市青葉区という住宅地帯にあります。

この「せんだんの杜」は、もともと施設に來させないケアをしようということで、併設している在宅介護支援センターエリアの4小学校区に限定して、入居者を受け入れています。入居者が暮らしていた地域づくりと統合して実践していこうということです。

中山小学校区は、この地域で最も古いニュータウンです。空き家がどんどんできていっていきます。なぜかというと、子育てが終わって高齢者夫婦になって、独立した息子たちに引き取られていくわけです。それで空き家が増える。引き取られ老人が多い地区なのです。

国見小学校区というのは、まだ、比較的新しいニュータウンで、今度は私ぐらいの若い人たちが来て、遠い親を引き取ってくる、呼び寄せられ老人が多い地区です。呼び寄せられ老人が多い地区の高齢者が、せんだんの杜のデイサービスにたくさん来るわけです。この方達は地域関係を全部捨てて引っ越してくるので、閉じこもりになって、すぐに状態が悪化して、デイサービス利用につながります。

中山小学校区は引き取られていく、一方で国見小学校区は呼び寄せられ老人が来る。この循環をなくそうということです。そういう意味では、この地区に、先ほどの宅老所をたくさんつくって、地域から離れることや、せんだんの杜に來させない地域ケアをつくるということです。

## (3) 中山小学校区での取り組み

中山小学校区は1万2千人で高齢化率18.9%の地区です。5～6ヶ所の小規模多機能拠点をつくっています。今度の制度イメージでいうと、小規模多機能型居宅介護は中学校区に一つでいいだろうと思われるかもしれませんが、ごく単純計算をしますと、1万2千人×高齢化率×要介護2以上で、登録人数が例えば25名として、6ヶ所程度が必要になります。中山地区は制度施設より小規模なのでこの地区に10ヶ所は必要かも知れません。

また、コスト面ですが、特養の1ベッド経費を考えますと、50ベッドと20のショートで70ベッドとすると、12億ぐらいかかるとして、70で割ったら、特養の1ベッドは1700万円です。2ベッドあったら家を買えます。

中山小学校区のホームは、全て月13万円程度の賃貸です。バリアフリーで改修が必要だと思われるかもしれませんが、小規模ケアでほとんど改修は必要ありません。小規模で個別ケア、見守りケアができていますから、事故を起こさないのです。お年寄りも、適度な家の緊張があるし、生活の具体性がありますから生活リハビリになります。中山小学校区には、障害児・者のレスパイトケアホームや街角サロンもうもう亭という、焼肉屋を借りて相談拠点をつくっています。住民が自由に立ち寄ってコピーしたり、ミーティングしたり、支援事業所や在宅介護支援センターをここに配置して街角で相談ができるようにしています。

こういう体制がとれたので、のぞみホームのように、普通だと高齢者夫婦で要介護の奥さんが特養に入居してしまうところを近所の中山の家で引き止めて、ご主人はもともとある自宅から奥さんのところに通うことができます。ですから、高齢者の環境を壊さないで最後まで奥さんを中山の家で看取りながら、夫が通った

り、そこで寝たりして、夫婦関係が最後まで続きます。今は夫が中山の家に住んでいます。昼間は家に帰って、家の用事をして寝に帰っているそうです。そのような生活をこの地区では実現できているということです。

自宅と施設の二つの選択肢しかないのが、今の地域福祉の現状ですが、自宅と施設の間には先ほど照会した多様なケア資源をつくって、家では住めないけれども、第2の自宅として地域関係を壊さない身近なところで生活できる地域ケアの体制をつくっているということです。

## 10. 小規模多機能ケアの制度化の動向 介護保険制度の見直し

制度的にはいろいろ課題がありますが、厚生労働省もこの動きを見て、今度の地域密着型サービス・小規模多機能型居宅介護の創設をし、まちづくりと一体になって行くという観点から、地域介護・福祉空間整備等交付金を創設しています。これは、たんにエリアの中で宅老所をどれだけ配置するかという発想ではなく、コミュニティケアをつくるという計画です。

今度の介護保険事業計画は、今までのように、自治体のなかで特養をどれだけつくろうとか、ヘルパーをどれだけ増やそうというような資源整備計画だけではなくて、住民参加や地域づくりを含めた、地域ケアをつくるコンセプトが必要です。

ただ、制度化される小規模多機能型居宅介護は、残念なことに居住の部分が制度的には外されました。要するに24時間ケアは実現しますが365日ケアはできないということです。これが、最大の課題です。

## 11. 介護保険事業計画と地域福祉計画との関連

最初に言いましたように、今回の介護保険改

正の眼目は、地域生活の継続性と暮らしの質の保障を具体化するもので、極めて地域福祉的です。また、その視点においた介護事業計画の策定でなければならないし、計画のアウトカム評価は、この観点からの基準づくりをしなければならないということです。

もう一つ、先ほどの居宅介護をどのようにつくったり支援するかという時に、地域ケアシステムを同時につくらなければいけません。今度の高齢者の分野では、地域包括支援センターを中核に地域包括支援システムをつくることになっていますが、介護予防を例にとっても地域づくりをしないと効果がでません。

その時に必要なのは、地域エンパワメント支援を含んだエリア計画の策定と経営が重要です。

例えば、今度の介護保険では、介護保険事業計画で日常生活圏域の設定をしなければならないといわれています。そこに地域包括支援センターを配置するというのですが、住民が参加する日常生活圏域と行政が設定するサービス圏域の二つが矛盾しないようにすることが大切です。サービス圏域の中に、それぞれの各市が進める日常生活圏域（住民が自ら参加したり、活動したりする圏域）をうまく整合性を持たせてエリア設定をするということです。それをしないと、拠点ができても、住民がそこに参加しようという気にはなりません。

もう一つは、介護保険事業担当者は介護保険だけ気にしていますが、人が地域で暮らすのは、地域共生ケアのように、障害とか児童とのかかわり抜きには考えられません。今度の障害者改革でも、問題は多いですが、障害者と高齢者ケアの制度統合が検討されています。もう一つは子供の対策と高齢者の対策の統合の重要性は説明したとおりです。このように介護保険のエリア設定は、サービス配置のエリア設定だけではなくて、子供、障害、高齢を統合して、それこ

そ包括的、総合的に支援をすることと、住民が参加することを視野に入れたエリア設定をして、とりあえずは高齢者の分野から進めていくという発想がなければなりません。まさに地域福祉のエリア計画です。

その時に、実は大阪府は財産を持っていて、CSW（コミュニティ・ソーシャル・ワーカー）とCoW（コミュニティ・ワーカー）の配置を行っています。私は厳密にこの言葉を分けていまして、コミュニティ・ソーシャルワーカーというのは、地域生活を支援するソーシャルワーカーで、個別課題にのめりこまないで、地域ケアシステムを動かせる人です。コミュニティ・ワーカーというのは、社協職員に代表されるように地域支援していくワーカーです。大阪の場合は、エリアの中で、この二つのワーカーがどのように連携できるかを検討する必要があります。

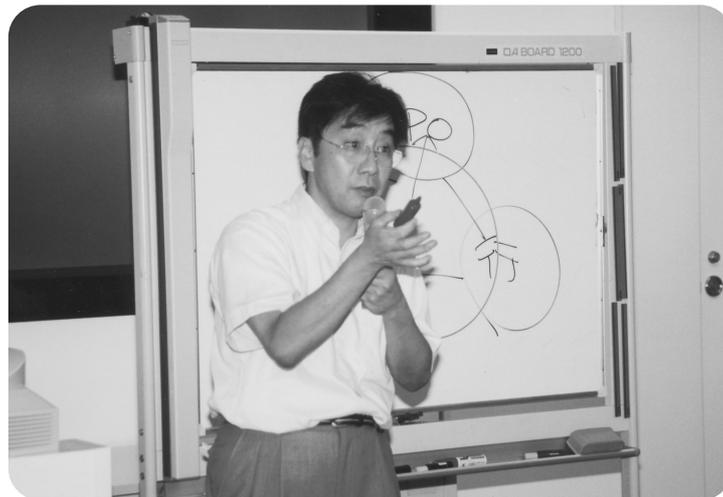
今後、この二つのワーカーとともに、エリアを共通基盤として、行政職員、事業者、住民、当事者が連携し、チームアプローチを進めていく必要が出てきます。また、その実践をとおして、行政機構の縦割りが克服されていくものと考えられます。その時に、本日お話しした、在宅生活の継続性を実現していくためのケア拠点の開発や運営維持を、チームメンバーの共通の教材にして取り組んでいただきたいと思います。

## 第4回講座（平成17年9月16日実施）

テーマ：「NPOの地域福祉への関わり方と行政支援の現状」

講師：早瀬 昇

（社会福祉法人 大阪ボランティア協会事務局長）



# 「NPOの地域福祉への関わり方と行政支援の現状」

社会福祉法人大阪ボランティア協会 事務局長

早瀬 昇

## 1. 大阪ボランティア協会とは

大阪ボランティア協会の早瀬と申します。

大阪ボランティア協会は民間の団体で、年間2億ぐら이의予算ですが、行政からの資金が4分の1ぐらいい、残りは寄付、一番大きな収入が事業収入です。中でも最も大きいのは、私が今日こうしておじゃましているような講師派遣収入です。いろいろな職員が分担して行っていますが、総収入は年間2,500万ぐらいいです。そのようないろいろな資金を確保しながら、事業を進めている団体です。

社会福祉法人という法人格を持っていますが、相談事業を実施することで認可を受けています。今日の話とは違う話ですが、私はずっと厚生労働省に第3種社会福祉事業を作るべきだと言っています。第1種と第2種があり、うちは第2種です。相談事業をする法人として社会福祉法人になりました。もともと社団法人として活動してきたのですが、12年前に社会福祉法人に組織変更しました。そのときに、これまでの実績は分かっているが、社会福祉法人としてどう位置付けるかということで、うちは大阪府の民間法人ですので、府と検討し合いました。結果的に、相談事業、つまり市民活動の参加推進に関して児童福祉に関わるボランティア参加を通して児童福祉の増進のための相談をするとか、障害者福祉の向上を図るとか、そのような対応になっています。

本当は、第3種社会事業、つまり第1種、第2種の事業を支援する事業としての第3種があったらよかったです。今、第3種社会事業に当たるものは共同募金会と社会福祉協議会だけしか認められていません。それが、別枠になっています。第1種が施設ケア、第2種が通所と相談です。第3種を本来は作るべきだったのです。福祉活動推進や基盤整備をする事業を第3種として別途設けておいて、その1種類として社会福祉協議会もあるし、共同募金会もあるとすべきでした。そうしておけば、ほかの民間の推進機関が社会福祉法人になりやすかったのです。朝日新聞の厚生文化事業団が第2種社会福祉事業ですが、ああいったところを第3種という点で見だしたら、ずっとすっきりすると思います。そうしろとずっと言っていますが、全然反応してくれません。

大阪ボランティア協会は、実際上は、市民版の社会福祉協議会のようなことをしている組織です。今年、創立40年めを迎えるところです。1965年に創立していますから、日本ではいちばん古いボランティア・センターです。今はボランティア・センターだけではなく、NPOにかかわる仕事もしていますし、企業の社会貢献にかかわる仕事、あるいは最近、企業のCSR (Corporate Social Responsibility) が重要なキーワードになっています。企業がきちんとした社会的責任を果たさなければいけないという声

が、ここ数年、非常に高まっており、障害者の雇用率が急速に上がっています。特に大企業の障害者雇用率がもうすぐ小企業を抜きます。ずっと小さな企業のほうが高く、大企業が低いといわれていましたが、直近のデータでは変わってきました。私がこの前見たデータではあと少しという感じで、大企業が上がっていました。そのあたりの動きにかかわるようなこともしており、大阪ボランティア協会という名称が、実態と少し離れている状況にあります。

## 2. NPOの台頭

NPOという存在がこここのところ急速に注目されるようになってきました。恐らく、NPOという言葉が日本人の間で知られるようになったのは、1991年に、ピーター・ドラッカーの著作である『非営利組織の経営』とフィリップ・コトラーの『非営利組織のマーケティング戦略』というNPOの経営に関する重要な著作が2冊、日本語に翻訳されたことがきっかけだと思われます。当時はまだNPOとは言っていませんでしたが、非営利組織という概念が、少し前に出てきました。

実は、NPOというのはアメリカの税制度の一つです。アメリカでNPOと認定されると、その団体がしている事業の本来事業収入に関しては法人税は課税されません。元来、NPOはそのような制度です。

日本ネットワークワーカーズ会議が1993年に川崎や広島など各地でフォーラムを開きました。そのときに、アメリカにはNPOというものがあると紹介したのが、多分日本では最初ではないかと思います。

## 3. 大震災をきっかけにした公益法人の法人格取得規制の緩和

その後、結局は、震災が一つの大きなきっか

けになり、日本の公益法人の法人格取得規制が大幅に緩和されます。今は、民法で社団法人、財団法人という公益法人は行政の許可によってのみ設立できますが、許可ですから、免許制度みたいなもので、原則禁止されているのです。市民活動団体、非営利活動団体が法人格を取るということは非常に難しかった。行政の許可を得られた場合に、あるいは社会福祉法人や学校法人は「認可」を得られた場合に、初めて法人になれます。市民活動団体が法人を取ろうとすると、まず我々は自分たちを監督してくれる役所（主務官庁）を探します。そこに許可を願い出るわけです。外務省、文部省、あるいは大阪府のどことこの部局が認めてくれたら、初めて許可を受けられるという構造です。会社などの場合は全く違います。法務局に登録すれば、それで会社という法人になってしまいます。

この許認可主義がおかしいのではないかといわれ始めました。震災のあと、あれだけ市民活動が活発になった中で、市民活動の発展を抑えている制度上の問題として、民法34条の公益法人の法人格取得を規制している制度が焦点になったということです。先進国の中で、許可制でやっている国は韓国と日本ぐらいしかなく、ロシアでも届け制です。それで、そこを一つのターゲットにしました。

特定非営利活動促進法という形で、1998年3月16日でしたか、国会を通り、25日に交付、12月1日から施行されました。

## 4. NPO概念の普及と法人数の増加

「特定非営利活動促進法」「特定非営利活動法人」というのは、あまりに長いので、これをマスコミがNPO法、NPO法人と略し始めました。NPOという言葉が急速に広がったのは、そこからです。だから、1999年ぐらいから一般の人々が知る言葉になったと思います。ただ、

今はもう、このNPOという概念は非常に普及しています。新聞にNPOという言葉が1日平均40個ぐらい出ています。

毎月全国で400~500団体のNPO法人が生まれています。NPO法人は宗教法人と一緒に「認証」です。憲法で、「天皇は国務大臣を認証する」という言い方もありますが、認証というのは実際非常に緩く、あるものを認めるというだけの話です。

NPO法人が半年で2,500ぐらい、毎月400強ぐらい生まれています。解散している法人も、1年間に400ぐらいありますから、1年間でいうと、400ほど減り、5,000ぐらい増えています。今、非常にNPO法人が増えています。

## 5. 多様なNPOと定義上の関係

日本の場合は、NPO法人という名称でNPOという言葉が普及したものですから、NPO法人をNPOと見るという誤解があります。

今、お話ししましたように、もともとNPOという概念は、アメリカで使われていた概念です。しかし、NPOという言葉自身は、本当はアメリカ人は使いません。Nonprofit Organizationと普通に言うほうが圧倒的に多いです。Nonprofitは1ワードです。NonとProfitを分けません。NGOの場合は、NonとGovernmentalの間にハイフンを入れる場合がありますが、NPOの場合、ハイフンを入れる用法をアメリカ人が使っていた言葉では見たことがありません。だから、頭文字にならないのです。普通にアメリカ人と話すときにNPOと言っても通じにくい場合のほうが圧倒的に多く、Nonprofit Organizationと言わないと通じません。

アメリカでいうNPOは、非営利、営利を目的としていない団体で、そう認定されると、当該の事業に関して事業上の収益が上がっても法

人税を課しません。これがいわゆるNPOで、130万ぐらいあります。

アメリカではその内側にもう一つステータスがあります。「公益 (Public Benefit)」活動である場合です。公益でなく非営利なのは「共益 (Mutual Benefit)」です。同窓会、労働組合、生活協同組合などは共益です。Public Benefitという認定を受けている団体はアメリカで60~70万あると思いますが、ここに寄付をすると、寄付者が寄付金控除を受けられます。日本でいう特定公益増進法人のポジションに当たるものですが、数が日本とは雲泥の差です。日本では社団法人、財団法人の3%しかありません。社会福祉法人は、全部、特定公益増進法人ですが…。

日本は多数の法人制度が並立していますが、アメリカはこの二つだけです。

しかし、日本では複雑です。本当は、社会福祉法人から学校法人、財団法人、社団法人、政党、医療法人もみんなNPO、Nonprofitです。しかし、実際上、日本でいう場合は、どちらかになります。いわゆる「市民活動団体」、すなわちいろいろな市民がオープンに参画しやすい、ボランティアがたくさん参加しているような、そういうイメージのものを普通そう呼びますが、その団体のことか、ないしは「NPO法人 (特定非営利活動法人)」のどちらかをいっていると考えた方が良いでしょう。

あえて最初にこんな話をし出したのは、相手がどの意味でNPOを言っているかを確認しないと、ごっちゃになるからです。そこを勘違いしないようにしないとイケません。決してNPO法人だけがNPOではありません。単なる日本の変な制度の関係でそう思われているだけです。

来年の通常国会で、民法の改正案が出ると思いますが、社団法人・財団法人がなくなり、非

営利法人という法人格に変わります。届け出制になり、届ければ即法人になるという非営利法人という制度が作られる予定です。そうなるくと、また雰囲気が変わってくるでしょう。ついに民法34条が改正されるわけです。

## 6. NPOの活動分野

法人格を持っていない市民活動団体はたくさんありますが、結社の自由ですから、どこにいるかも、何をしているかも分かりにくいのです。ところが、NPO法人だと、ちゃんと認証のときにデータが出ますし、今や事業報告書もPDFファイルで出るような時代になっていますから、この業界は形式的には透明です。ですから、データが取りやすいのです。

脱線ですが、市民活動をしている人たちに、「法人格を取って何が変わりましたか」と聞くと、「アンケートがよく来るようになりました」というのがいちばん多いです。こんな便利な調査主体はありません。住所が全部公開されているわけですから、とても扱いやすいのです。

とにかく、状況が分かりやすいです。NPO法では、法律上17項目のどれかの活動目的を持っていないといけません。複数あってもよく、全部挙げている団体は3割ぐらいあります。その中で、やはり福祉が圧倒的に大きく、保健・福祉・医療の増進を定款に挙げているのは6割弱です。今、2万1,000あるうちの1万3,000ぐらいは、福祉のことをやると言っているのです。ついでに言うと、四つめに「子どもの健全育成」というものもあります。これはもちろん子ども会などを念頭に置いているのですが、それだけではなく、さまざまな児童福祉にかかわる分野の取り組みも、この分野で取っている場合もあります。この二つを合わせると、福祉系が非常に大きなシェアを取っています。それ以外にも、実際にはまちづくりの推進という中にも入ったり

して、かなり福祉が多いです。

つまりNPOの中には、かつて住民参加型在宅福祉サービス団体という形で展開されていた、有償でサービスをしている担い手が、NPO法人になっていっている例が多いです。

## 7. 大震災の中で「私」だからできたこと

なぜNPO法ができたか。やはり震災なのです。NPO法は1998年にできたのですが、すごくタイミングが面白くて、1898年に民法が施行されています。公布は1896年ですが、公布から施行まで2年かかっています。NPO法はちょうど100年後なのです。先ほど言いましたように、許可の世界に、認証とありますが実質的に届け出に近い状況が生まれました。認証率99.4%、まず不認証にならない。NPO法人の認証というのは、実態を見ません。書類審査なので、基本的に作られた文書が明確に法律の趣旨に反していなければ通ります。法人格の付与に際して、形式を見るだけで実態は見ない、つまり行政はチェックできないのです。だれがチェックするのかというと、市民です。そういう法人制度で一定の情報公開が義務づけられています。

なぜこんなものができたかということですが、震災のときに、ボランティアが非常に注目され、たくさんのボランティアが被災地にかかりました。これは、地域福祉を考えるとにも重要なポイントだと思いますが、ボランティアといふとなかなか無償では動いてくれないというイメージもあるかもしれませんが、市民の中には潜在力があるのです。

あのときはものすごい勢いでした。私どもは現地にボランティア・センターを作りましたが、毎朝600~700人のボランティア活動をしたい人が、うちの事務所の前に列をなすのです。私は、この仕事を30年ほどしていますが、まさかそんな

な日が来るとは思いもしませんでした。実は、私どもは「被災地内のボランティアの職安」といわれていました。あそこに行けば職にありつける、つまりボランティアの仕事にありつけるということです。市役所の周りにたくさんボランティアがたむろして、「ボランティア難民」と悪口を言う人たちがいました。ボランティアというのは、何かしたくても何をしたらいいかわからないと何もできないのです。我々は、その情報を得られる場所を現地に作ったのです。

ともあれ、その数が注目されたのですが、それ以上に、NPO法やNPOという今日のテーマに関係して言うと、質だと思います。人々は、もちろん、自発的に被災地に集まったのですが、自発的な主体の可能性というものがあのとき見えたと思います。いちばんよくいわれるのは、自発的な主体が機動的になりやすいということです。実は、あのとき、あまり機動的になりやすかった主体がありました。それが行政です。行政は災害時に機動性を持つのは非常に難しいのです。なぜかという、お役所には公平原理という絶対的な原理があります。このことが行政を災害時に止めるのです。それは公平にするためには、条件があるからです。全体の状況が分かっていないとだめなのです。500人の人が避難したとすると、その全体が把握できて、初めて500人の人に対して公平にお世話ができるわけです。本当は800人の人が避難しているのに、500人しか見つけられなかったからと、すぐに500人の人たちに対応します。すると、残りの300人の人は「何もしてくれない、不公平だ」となるわけです。

ところが、今回の阪神大震災の重大な教訓の一つはこれだと思いますが、災害は、大きければ大きいほど最初は全体が見えません。何が起こったかわからなかったのです。亡くなっているかたがいらっしゃるということが最初に発見

されたのは、地震が起こって2時間20分後、8時7分です。NHKで第1報が出ました。その日の夕刊で600人、翌朝の朝刊では2,000人です。でも、5,000人ものかたが亡くなっていることが分かったのは8日後。5,500人のかたのお名前と住所がほぼ確定したのが2か月後です。いまだに2人が行方不明です。燃え尽きてしまったのではないかという話ですが、遺骨が出ないので。とにかく、全体が見えないのです。この前のスマトラ沖のときもそうです。最初は、スリランカが大変だと言われたのですが、実はインドネシアでした。それが最初は分かりません。

全体の状況が分からないというのは、非常に行政の行動を制約します。つまり、現実には、みんなが役所に駆け込みます。神戸市役所の新庁舎は2階まで避難所になりました。防災計画で、役所を避難所にする計画はなかったのですが、「あそこはちゃんと建っている。ガラスも割れていない」と、みんなが押し寄せたのです。

すると、助けてほしいという人に、すぐにヘルパーさんを紹介したいです。現場の痛みは皆さんもよく分かっています。公務員も被災者ですから、何とかしたいと思うのですが、できません。なぜかという、この頼んできた方がその町全体の中でどの程度に優先度が高いかわからないからです。分からないのにヘルパーさんを紹介したら、早い者勝ちになって、不公平になります。

行政がなぜ災害の直後に機動性を失ったかという、それは公務員の皆さんがまじめに一生懸命、全体の奉仕者として頑張ったからです。だから、動けなくなったのです。そういうものだとは私は思っています。

ところが、なぜボランティアは機動的になったかという、自発だからです。「私」が自分の行動を決めるのです。行政の皆さんは、全体の奉仕者ですから、全体に拘束されます。しか

し、「私」は、困っている人がいたら「私が手伝いましょうか」と言えば、すぐ動けます。三宮が大変だ、西宮が大変だ。「でも、私の知り合いは大阪の豊中に住んでいて、豊中も随分亡くなっている方がいらっしゃるから、私は豊中に行きます」、我々はそれでかまわないのです。自分の決断ですぐ動けます。だから、機動的になったのです。

しかも、この「私」には、いろいろな「私」がいます。今日、ここにいらっしゃる皆さんが全員違う人格と脳みそを持っています。ということは、今、皆さんはそれぞれ違うことを考えているのです。それで何が起こったかという、みんな違うことを始めたのです。みんな違うことに気づいたのです。だから、その取り組みが大変多彩になりました。

いろいろな例があります。例えば、アトピーの子どもさんをお持ちの親の会の皆さんは、なんと地震が起こったあの1月17日の夕方、長田がまだ燃えている、電話が通じないというあの時間帯に、全国のアトピー症の患者会で連絡を取り合って、西宮はどこに、芦屋はどこにと、各地域に拠点を決め、その拠点到アトピーの子どもさんたちに負担のかからない食事を届ける全国ネットワークを作ったのです。

私は1月20日からずっと現地にいましたが、そんなことには全然気がつきませんでした。地震発生から3日ほどすると炊き出しも来まし、お弁当などは余るほどありました。でも、そのお弁当は白米です。アトピーの子の中には玄米しか食べられない子がいる。でも、お腹が減っているから白米も食べます。そして体中にじんましんを作り、「かゆい、かゆい」と言って泣いていたそうです。このアトピー症の子どもたちへの取り組みは2月10日ごろに新聞に載りました。それで、「ああ、そんなことがあるのか」と思いました。でも、アトピーの子ども

さんをお持ちのお母さんはすぐ気がつき、すぐ始めました。

こんな例は山ほどあります。獣医さんたちがペットの世話を始めるとか、長田にはベトナムの人が多いため、外国人のお世話に動き出すとか、いろいろな人たちがいろいろなことに気がついていました。

この手の話は非常に鮮やかにありました。この多彩さは、非常に行政には難しいのです。全体の過半数以上の方が賛成しないことを行政で対応するのは現実には難しいわけです。あの災害のときに、「ペットのお世話をします」と保健所が言いたしたら、多分、文句のほうが絶対多かったと思います。

私が1月20日に現地事務所を開いて、最初の依頼が、火葬場を探してくれという依頼でした。うちの事務所を貸してもらっている建物が保育所の一角だったのですが、園児が二人亡くなって、ようやく死体検案書が出て、火葬できるというわけです。ところが、芦屋市は火葬場が全壊し、西宮はガスが止まって火葬できなかった。近隣の自治体がサポートするわけですが、これが大変でした。火葬場を探せと言われて、私はたまたま大阪市の北斎場に勤めている人を知っていたので、すぐ電話したのですが、とにかく第1号の仕事は、火葬場を探しだったのです。

そのとき、獣医さんから、「私は獣医ですから、ペットの世話ならできます」と電話がかかってきたのです。私はそのときペットを飼っていませんでした。だからペットを飼っている人がどんな気持ちになっているか、全然気がつきませんでした。ペットを飼っている人にとって、ペットというのはかけがえのないものです。家族でしょう。でも、例えば、救援物資でリスの餌になるひまわりの種は来ないのです。するとリスが死ぬのです。そんなことはだれも気がつ

きません。でも、ペットを飼っている人は気がつくのです。

## 8. 「ほかならぬあなたのため」行政とは別の特質を持つ市民活動

市民活動というのは、行政の穴埋め、公共サービスの不足をボランティアや助け合いで補うというのではなく、自発的な公共活動の主体は、全体の奉仕者として動く主体とは別の特性を持っている。このことが、震災時に非常に鮮やかに出たのです。

これは、別に災害時だけではありません。多彩さというキーワードは、これからの地域福祉を考えると、とても重要なことだと思います。つまり、住民がみんな同じようなことを考えて、同じような関心があって、同じようなことを優先順位として考える状態ならば、基本的には行政だけでいいと思います。しかし何が問題かという、みんな違うということです。

その個性化をいちばん激しく進めているのは福祉的要素、特に「高齢化」です。高齢化というのは、ものすごく人を多様化させます。赤ちゃんはみんなかわいいです。しかし、高齢化すると、個性化するとしかいいようのない世界が生まれてくるのです。みんな違う人生を歩んでいるわけで、一人ひとり、それぞれ1冊ずつ本が書けるような波乱万丈のものすごい人生を歩んでいるのです。それを画一的に、「おじいちゃん、おばあちゃん」と呼んでしまうなら、それは怒られます。つまり一人ひとりの人生に寄り添うようなことが、最終的に必要になってきますが、これは多様な対応が求められ、そうすると、行政では大変難しい。

そのいちばん典型的な例が、ホスピスです。ホスピスのケアというのは、最後は宗教なのです。「なぜこのときに私は死ぬのか」という問いに答えるものの一つが宗教です。真言宗でス

ピリチュアル・ケアのワーカー養成などをやっていますが、それはそういうことです。その世界には行政は入れない。宗教ですから、政教分離、憲法89条違反です。あるいは、国際化が進みます。これも個性化を進めます。

そういう一律に扱えない領域がだんだん増えてくる中で、NPOの関与は非常に重要だと思います。

公共活動の担い手として、行政という全体の基盤を支える主体が絶対必要だと思いますが、ボランティアやNPOという主体が目されるのは、行政と異なり非常に多様といえは多様だからです。ボランティアやNPOは、あることしかしません。自然保護だと、チョウしかしない、あるいはオオムラサキだけのグループもあります。そこには極めて深く入る、スペシャリストの世界です。行政はジェネラリストの世界ですね。どちらも必要なのです。

他にもいろいろなことがあります。よくボランティアのサービスというのは、温かい、心のこもった、といいます。この本質は何だと思えますか。それは不公平さです。公平な温かさはありえないのです。公平というのは一律、画一なのです。「ほかならぬあなたのために」というかわりがないと、我々は温かさを感じません。だから、子どものケアを養護施設とするよりは里親のほうがいいというのは、圧倒的に個別性を高められるからです。「ほかならぬあなたのため」というかわりができるような環境に置かれないと、人間は自我をうまく確立できません。

つまり、選択してくれる、あなただけが好きなのだ、あなたが素晴らしいのだというかわりには、我々民間なら幾らでもできます。自分の子どもを育てるとき、「おまえはおれの子だろう」というかわりがあります。そういう世界になるのです。

つまり、行政モデルのサービスも必要ですが、私たちの中には、私たちのふだんの暮らしの、家族などの世界、インフォーマル・ケアと言ってしまうとそれまでですが、全然性格の違う二つのものがあって、どちらも必要なのです。

そのように、行政とはだいぶ性格の違うものが、日の目を浴びてきたのが最近ではないでしょうか。従来は、単にただでやってくれるありがたい存在としてのボランティアだったのかもしれませんが、そうではなく、自分発で公共的なことを担うというのは、行政による公共サービスとは随分違う性格をたくさん持ちます。

NPOのことをNonprofit Organizationではなく、New Public Organizationという人もいますが、こういう面に着目するからです。もう一つ違う公共性を持っているということです。

## 9. ボランティア（無償）からNPO（非営利）へ

震災の直後にはボランティアが注目されたのですが、NPOというものが目立ってきました。アメリカから制度が普及してきたこともあります。このNPOというキーワードができたことは、民間による公共活動を非常に変えました。

実は、NPOの反意語はPO (Profit Organization)ではありません。FPO (For Profit Organization)、利益のための組織です。従って、NPOをNot-for-profit Organizationという場合があります。このほうがずっと分かりやすいです。先ほど言いましたように、Nonprofit Organizationは税法上の用語ですが、ふだんの言い方としてNot-for-profit Organizationという言い方は、アメリカ人の中でもかなりよく使われています。これは非常に分かりやすいです。「利益のためでない」。

つまり、ボランティアがずっと活動していました。震災まではボランティア、ボランティア

だったのです。ところが、先ほど、住民参加型在宅福祉サービスという長い名称の概念の話をしました。なぜあんな長い名前をつけたか。1980年の後半ぐらいから、一部で「有償ボランティア」という言い方が始まりました。それに対して、普通のボランティアが非常に反発しました。ボランティアに有償をくっつけるような言い方はおかしいというわけです。確かに、ペイド・ボランティアという言い方は一部で使っていますが、アメリカ人でも、オーストラリア人でも、イギリス人でも、ほとんどの人がボランティアなるものは、基本的にアンペイドだと思っています。国連ボランティアなどは多少生活を支えるための資金をもらいますが、お金のためにするものとは違うというのがあって、この言い方は現場ですごく反発を受けました。だから、住民参加型在宅福祉サービスという変な用語を全社協は考えたわけです。

普通、ボランティアというと、無償というか、実費ぐらいはもらっている場合がありますが、この世界は、基本的には自分に一定の余暇がある中で動くわけです。ボランティア活動というのは余暇活動です。

そこで、なのですが、家事援助の場合、家事はためられるのです。掃除、洗濯、買い物、調理です。買い物をためるために冷蔵庫があります。洗濯でもためます。掃除は1年ぶりとか、ためられるからそういうことが起こります。調理でも作り置きができます。何を言いたいかということ、ためられるニーズというのは、自分の都合のいいときにサービスをして、役に立ってます。それがニーズがためられる場合の特徴です。

ところが、介護はためられないのです。つまり介護というニーズが出てきて、介護保険という制度を作らせていく大きな要素になったのは、この「ためられない」ということが絶対的なこ

とだと思えます。

例えば、徘徊というのは、ご本人の心象風景としては散歩です。こちらがついていければ、別にどうということはないわけです。でも、いつもついてはいけません。自分の生活がそんなに拘束されたら困るからです。介護というのは拘束性が高い。だからどうするか、縛る人が出るです。拘束されるニーズに対して、余暇で対応するのは無理です。

そのときに、専従者の確保が必要だったのです。だから有給で対応するわけです。それが有償です。つまり、有償ボランティアという言い方をなさっていた人たちの意図はともかくとして、そのスタイルがなぜ生まれてきたかといえ、ニーズの変化に対する市民団体側のいろいろな試行錯誤の一つの形態であったとも言えないわけではありません。でも、それを「ボランティア」という言い方で説明すると、非常に大きなトラブルがあったわけです。

ところが、両者はともにお金もうけのためではありません。つまり、NPOという概念は、もともとそんな意図から普及したのではなく、たまたまアメリカにこんな制度があるというだけの話で、税制上の話だったのです。日本にNPOという概念が来た理由は、法人格をちゃんと与えようということだったのですが、それが別の展開をします。市民活動の中に、無償で活動する市民活動団体と、有償で働きながらするという活動のスタイルの両方がある。両者を包み込む概念として普及しているのです。

それで何が起こったか。専従者が増えれば、当然、専門化します。このスタイルが広がる中で、大変強力な市民活動団体がどんどん出てきます。福祉分野でいえば、1997年12月には介護保険法が成立します。98年3月にNPO法も成立しますが、介護保険法を作る時点で、ちょうどNPO法の審議もあったので、NPOの参入

を前提にしてあの制度を作ったのです。法人格さえ取れば、社会福祉法人だけではなく、営利企業もNPO法人も参入できるということです。こういうことで一種のマーケットができます。介護サービスというのは、もともと私はNPOが作ったと思っています。マーケットを生み出したのは有償サービス団体というNPOで、それに制度的な裏付けができた中で、ぐっと伸びる形になったと思います。

このNPOという存在の成長で、従来のボランティア振興施策の対象とは別に、一定の専門性を持っているものがどんどん膨らんできました。

## 10. NPOの実態

保健、医療、福祉の分野は、NPO法人の中でも最も高い成長率を持っています。2002年度が、全体の34.6%だったのが2003年度は39.6%と、母数が増えているうえに比率が増えているのです。ほかの、例えば環境の場合の11.0%から11.6%などと比べても高いです。どんどん広がっています。介護保険の制度のようなNPO法人も対象とした制度が基盤的に進んで、そういう形で法人の経営がしやすくなっているということもあるかと思います。状況を見ると、NPO法成立以降に作られた団体が7割、新規参入ばかりです。この中には企業かNPOかよく分からないようなものもたくさんあります。

NPO法人のうち、財政力でいちばん大きいのは国際協力系です。国際協力系は4,000万以上の予算規模を持っているところがほとんどです。やはりお金が要りますし、外務省の草の根人道支援という関係もあります。

海外協力系はけっこう大きいです。その次が、たしか学術・文化・芸術ではなかったでしょうか。その次が福祉です。福祉は平均3,000万規模の予算を持っています。

その中で、事業収入が7割です。今のNPO法人はコミュニティ・ビジネス型、いわゆる事業型のNPOです。だから、非常に多いわけです。もちろんほかのパターンもありますが、平均するとこうなります。有給職員が常勤3人、非常勤4.8人、合わせて8人ぐらいの職員を有給で持っています。これは、全部平均像です。給料などの点でいうと、かなり低いですが、いわゆるボランティア・グループのレベルは完全に超えている団体がたくさんあります。

そのようなものが、ボランティアというよりもNPOというスタイルが出てきたことによって、登場してきたのです。

## 11. 「非営利」を担保するための規定

NPOという概念には、実は大変難しい問題があります。このNPOの定義は、「利益のためではない」ということでした。英語のnot butの構文でいうと「Not for profit but for mission organization」なわけです。社会的使命(mission)のために頑張るというのがNPOです。お金もうけは二の次で、有償というスタイルでやるにしても、「社会的な課題を解決するのだ」ということなのですが、定義の本質に、お金もうけの「ため」ではなく使命の「ため」だという「for」が入っているのです。「for」とは何か？ 心、気持ちです。「私はお金もうけのためにするつもりでやっているのではありません、高齢者、福祉のまちづくりのため・・・」と言っているのです。でも、心の中はだれも分かりません。要は「言っているだけ」です。

でも、分からないと言って済ませているわけではありません。心の状態を態度で示さなければいけません。どうやって示すのか。まず、経理上の基準、「利益の非分配」があります。利益が出た場合、つまり収入と支出の差額としてプラスが出た場合、それを構成員で分配しない

ということです。年度末にたくさん剰余金が生まれたから、職員に臨時ボーナスが出るというのはNPOではありません。この資金は、すべて使命のために、翌年度の事業のために使うとするのが経理上の原則です。しかし、この利益というのは、変なもので、収入と経費の差額ですから、経費を多くしたら、幾らでも実質的に配分できます。例えば職員の給与をもともとから増やしたらいいのです。これでは分かりにくい。

ちなみに、アメリカの場合は、寄付金控除を受けられるNPO団体は、理事全員と職員の上位5人までの給料は公開しなければいけません。日本でも、認定NPO法人(寄付金控除を受けられる法人)になろうとした場合には、理事と全職員の平均給与を公開しなければいけません。職員の給与が高いか低いかに、客観的基準はありません。あれだけの仕事をしているのだから、それぐらいもらってもおかしくないということがあるので、基準を作るのがすごく難しい。だから、アメリカでは給与を公開しておいて、「それは多すぎる」という人は寄付をせず、「少ない」「当然」と思う人は、寄付をする。そういうメカニズムにして、市民が判断する仕組みになっています。こういう隘路はあるにしても、とにかく利益を構成員で分配しないというのが大原則です。これが一つです。

二つめは、ずっと分かりやすいです。それは組織構成上のルールです。ボランティアのリーダーがボランティアのメンバーと一緒に活動しているグループのことを、ボランティア・グループといいます。ところが、その中に有給の専従スタッフを抱えている団体が現実に出てきています。これはボランティア・グループとはいえませんが、これら全体を包んでNPOというのです。

何を言いたいかというと、NPOのリーダー

はボランティアなのです。社会福祉法人の理事は大半がボランティアで、無給です。NPO法でも、3分の1は有給の理事がいてもいいことになっていますが、3分の2以上は報酬をもらってはいけないと法律に書いてあります。ただし、この法律の解釈は、一般的には役員報酬と解釈されているので、全員賃金をもらっている理事で構成しているNPO法人が現実にはありますが、法律上の論理からすると、ボランティアがリードしているということです。少なくとも、イギリスなどでは完全にそうです。理事は全員ボランティアが原則です。とにかく、そういうスタイルのものがどんどん出てきたという話です。

## 12. NPOの多様な展開（機能性による分類）

いろいろなNPOがあると言いだすと、福祉系で大阪だけでも1,000以上あります。

一つは、サービス提供者としていろいろな展開をなさっているところがあります。中には、「高齢者外出介助の会」のように、介護保険ではサービスしない分野にニッチ（すき間）で展開している例もあります。また、介護保険制度で市場が成立してきたため、住宅改修分野のように営利企業である工務店が協同でNPO法人を作って受注しているといった事例もあります。元来、非営利か営利かは相対的なものでしかないので、この辺のあいまいさはしかたないですね。

それから、アドボカシー（政策提言・世論喚起）系があります。第三者評価の認証機関が大阪府内で22あります。そのうちの13がNPO法人です。また、第三者評価の認証ではないですが、「介護保険市民オンブズマン機構」のような変わったスタイルもあります。これは利用者と施設の間に入って個別に調査をしてい

く団体です。

また違うパターンで、いろいろな当事者を受け止めるセルフヘルプ系があります。いろいろな分野のセルフヘルプグループがたくさんありますが、大阪には、全国で初めて「大阪セルフヘルプ支援センター」が生まれました。

まちづくり系でも、「おんなの目で大阪の街を創る会」など、たくさんあります。

コーディネート系というのは、企業の社会貢献担当者などが作っているものです。例えば、「トゥギャザー」というのは、障害者の作業所で作っておられる製品を企業がお客さんに配る景品などに使ってもらおうよう仲介しているところ です。

NPOには幾つかの特性がありますが、一つは、地域エリアを越えやすいことです。ですから、地域を越えたサービスをNPOが展開している例はたくさんあります。

一つの例として、JBOSという全国の視覚障害者の移動補助をしているグループがネットワークを組んでいて、新大阪駅までガイドし、東京駅からは別の団体がケアするというサポートをしています。このような例はたくさんあります。

## 13. NPOの多様な展開（競争・担い手・行政福祉の受け皿）

このような団体をこれから地域福祉の展開の中でどのように見ていくかということですね。今は機能性から見えてきましたが、社会の問題に対して、NPOは自分発でいろいろなことを思いつきますから、どんどん多彩になります。それから、マス志向の企業に比べ、ニッチでいろいろなサービスを進めています。もう一つ、行政と違う部分として、NPOの基本的な原理に競争があります。つまり、公共的な活動主体ですが、一つの地域にNPOを幾ら作ってもいい

ですから、競争原理が働くのです。ですから、競ってもらうことによって、非常に効率的な公共サービスを作ってくれます。従来、企業がそれをやっていますが、NPOという、市民たちが作りながらも競争し合うというパターンがあることも一つの特徴です。

もう一つは、担い手の面です。この前ある自治体の福祉担当者と話をしていたのですが、老人福祉センターは、昔はデイサービスの拠点でしたが、介護保険でたくさんデイサービスの事業者が生まれました。老人福祉センターでしかできないことが減ってきたのです。

一方、これから団塊の世代がどんどん地域デビューをしますが、その中には、老人クラブではなく、コミュニティ・ビジネスなどの市民活動に参加したい人たちがたくさんいます。その人たちの拠点にしたらどうか。ただし、そうすると、老人福祉センターという名前ではだめです。シニア・アクティブ・センターとか、名前から変えるべきです。そういうことがあります。

福祉が現状でやっているサービスを見直していくときに、実はその担い手としての市民たちは、NPOを作って、あるいはNPOという受け皿でもってこのような問題にかかわっていくことがあるので、その受け皿として考えることも必要ではないかと思います。そんな単純に物事は動かないとは思いますが、2007年問題もしっかり考えておかないといけないと思います。

#### 14. 自発性パラドックス（1）テーマ選び

「福祉のまちづくり」というお話をしたいと思います。NPOには、民間活力があって多彩なことをどんどん気がついて、しかも市民が自発的にやってくれて、補助金を出さなくても自分たちで稼ぐようなシステムを持っているところがたくさんあります。あるいは、企業とパー

トナーシップを結んでいる団体もたくさんあります。

しかし、NPOには本質的な弱点があります。このNPOの本質的な弱点というのは、実はNPOの長所から来るものです。長所が弱点になるのです。それは自発的ということです。市民活動団体が現にたくさんありますが、そこには自発的に志を持った人が集まっています。しかし、それが弱点になります。

自発的ということは、言われなくてもすることです。だれかに頼まれたからするのではなく、自分が何とかしたいと思って、問題に気づいて行動するわけです。この自発的ということは、逆に、言われてもしないことです。自分が納得することしかしません。自由なのです。

自由さには二つあります。一つはテーマです。どういうテーマを選ぶかは、市民が自分で決めます。選べるのです。冒頭で言いましたように、市民活動では、何かしたくても何をしたらいいのか分からないと何もできません。なぜなら、選ばなくてはいけないからです。自分のする活動を限定しないと、活動は始められません。

別のレベルですが、地域福祉の一つの課題として、ボランティアを増やしたいというときの施策の一つは、これです。つまり選べないことがバリアになります。市民活動をするには、バリアがあるのです。このバリアを取ることは、行政がどんどんしてもいいことの一つではないかと思います。

もう少し細かく言うと、従来、私たちは高齢者のために、障害者のために、といった形でメニューを作りがちです。しかし、これは、ボランティア・プログラムの「生産者」のほうを見すぎています。一方に、ボランティア・プログラムの「消費者」、つまりボランティア活動をしたい人がいます。この立場の人にとって、こんなメニューを作っても、なかなかつながりま

せん。これは、すごいバリアなのです。

特に、今、私どものようなボランティア・センターに相談に来る人たちは、何かしたいけど何をしたらいいか分からない人です。これをしたいたということが分かっている人、手話をしたい、野鳥の会で活動したいという人は、来ません。なぜなら、インターネットで分かるからです。時代は変わったのです。今は、特定できていたら、すぐ情報を検索できます。うちに来るのは、そういう検索のできない人、何かしたいけど、何をしたらいいか分からない人なのです。

そういう人たちに「高齢者のためにこういう活動がありますよ」と言うと、「いろいろありますね。ほかにありませんか」となる。「そうですか、それなら障害者のためにこんな活動がありますよ」「またいろいろありますね。ほかにありませんか」…と、なかなか決まりません。こういう人のことを昔は何と言っていたかというと、「問題意識が低い」と言っていました。「もう少し勉強してから来てください」と、せっかく来てくれている人に帰ってもらったりしていた。このパターンではだめです。これは問題を解決してほしい側に立っていて、活動したい側に立っていないからです。活動したい側に立つとはどういうことか、活動したい人の特性から、活動メニューを選ばなくてはいけないのです。

例えば、昔タクシーの運転手をしていた人には、2種免許の必要な活動を探せばいいのです。例えば、水曜日が休みの人は、水曜日にできる活動をしたいのです。何でもいいのです。つまり、そういう条件から活動を検索できるようにするにはいけないのです。

私どもは、これをすでに作っています。「主に関西！ ボランティア・市民活動情報ネット」というインターネットのサイトがあり、そこで検索してもらおうと選べます。例えば、こう

いう仕組みを作るのがバリアフリーです。単純にメニューを作るだけではなく、このメニューを消費する、活用する人たちの立場に立ってプログラムを作り直さなくてはなりません。こんなことはコンピューターを使えば簡単ですが、何が大変かという、入力とメンテです。ボランティア・プログラムというのは生物（なまもの）で、どんどん新しい活動が来るし、満員になったら消さなくてはなりません。とにかく、私どもは、全国で最も掲載量の多いサイトを作っています。

## 15. 自発性パラドックス（2）活動の限度「疲労と不信の悪循環」

いろいろなテーマを市民がそれぞれに選ぶ自由がありますが、もう一つの自由があります。それは「程度」です。どこまでするかが自由です。やる人は幾らでもします。やらない人は何もしません。

命がけでボランティアをしている人は世界中に何万人もいます。例えば赤十字です。日本は平和な国ですから、赤十字というと献血を連想するわけですが、元来、あの団体の基本的な活動の場は戦場にありますが、敵の兵隊も、味方の兵隊も、傷ついた兵はもう兵ではないのだと保護するのが赤十字です。敵と味方と赤十字がいるのです。赤十字が世界で最初に生まれたのはクリミア戦争です。日本で最初に生まれたのは西南の役です。つまり、戦場で活動するわけです。命がけです。現実に殉職する人もいます。でも、何もしない人もたくさんいます。

どういうことかという、この自発的な世界には、どこまでしたらいいかという基準がないのです。行政の場合には基準があります。基本的には合意です。法律という合意、議会の合意、合意で皆さんが動いているわけです。議会の了承がなければ動けません。その点、企業の場合

はどうでしょうか。行政に比べて、こうあるべきという基準は少ないのですが、大きな基準があります。損をしてはならないという基準です。

ところが、私たち市民活動団体は、損をすることからしないという理屈はありません。それは最初から当たり前です。もうかるからするのではありません。明らかに経費のほうが圧倒するけれども、そこを何とかしようと、いろいろな工夫をしながらやり出します。しかし、やる人はやるし、やらない人はやらないというように、基準がありません。そこでどうするかというと、自分で決めなくてははいけません。「私はここまですます」というのは、それぞれ個々人で決めることです。そうすると、できない場合があります。それはつらいです。

そういうジレンマに、私たちは置かれますが、そういう中で何が起こるかということ、相手の大変さがよく分かる人ほど、問題意識のしっかりした人ほど、責任感の強い人ほど、「頑張る」のです。そして、つい無理をしてしまう。無理をしたらどうなるか。だんだん疲れてきます。疲れたら、休まなければいけません。休んだらどうなるか。「だからボランティアは当てにならない」などと言われます。そこで「私たちも休みも返上してやっているのに、何を言っているのか、厚かましい」と言うこともできますが、「私はあなたにしかお願いできる場所はないと思いましたが、あなたもだめですか」などと当事者の方がトボトボと帰る後ろ姿を見る。そこで、何とかしてあげなければいけないと思う人は、また無理をします。すると、また疲れます。また休みたくなるのです。

これを「疲労と不信の悪循環」といいます。この話のある市民活動のリーダーにしましたら、「私はその3周目です」と言う人がいました。非常に危ないです。これはよくあるのです。頑張る人が疲れます。『惜しみなく愛は

奪ふ』という小説がありますが、愛は奪っていくのです。これは市民活動の経営上の重大な焦点です。これをどうするか。基準がない中で頑張るわけです。

この問題には実は三つの解決方法があります。一つは、あきらめるというパターンです。ぼちぼち、細く長く。これはある種のあきらめです。もうたくしなくてもいいと考えてしまう。

もう一つは、運動です。昔は市民が行政に対していろいろと運動したのです。昔、市民といえば運動とつながった。これはこれで重要なスタイルです。運動というのは非常に重要で、人権として保障しないとイケないことを愛情でサポートしようとする、ものすごく悲惨なことが起こります。介護はその典型です。介護は従来は家族が愛情で支えていたのです。それは何を起こしましたか。惜しみなく愛が奪ったのです。介護者がどんどんボロボロになっていきました。介護をしている人の三人に一人が自分の親のことを憎いと思っていた。二人に一人の介護者が、自分の親に対して言葉の暴力を含む老人虐待をしたことがあると答えたというアンケート結果がありました。だから、介護保険を作ったのです。やはり、人権の保障を自発的にカバーするというのはものすごく困難なことです。人権というのは、基本的に義務で対応しているのです。義務であることを自発的とはいいません。

介護保険は介護保険料を納める義務を通じて、財源は保証しています。そして、供給は市場システムを使って、そこにNPOも参入させるというパターンです。だから、人権として保障しなくてはならないことは、行政がどこかで絡まなくてははいけないと思います。例えば、「介護の社会化を進める1万人委員会」が随分、介護保険制度を作るときにかかわりましたが、ああいった展開は今後もととても大切だと思います。

ともあれ、一定程度は、行政に力を持ってもらわなければいけません。

もう一つは、市民活動に取り組む人たちに、自分だけで問題を抱え込ませてはいけません。いかにうまく支援者をつなぐかです。これも二つめの施策かもしれません。バリアフリーという話とともに、行政がすべき市民活動の活性化の大きな施策の一つは、市民活動を一生懸命やっている人たちを孤立させないことです。頑張っている人にボランティアが応援しやすくする、寄付者を集めやすくする、そのように応援する市民や企業を巻き込めるように、つないで、孤立させないことが重要です。

## 16. あらゆるNPOはコーディネーター性を持っている

NPOの経営論の話を少しだけします。NPOには、いろいろな対象・課題があります。NPOはいろいろな対象に働きかけます。もし、NPOがFPO、つまり企業だとしたら、1万円を払うことによって1万円のサービスが得られます。企業は別に5,000円のを1万円で売っているわけではありません。等価交換しているのです。7,000円で材料を買ってきて、労働者の力によって3,000円の付加価値をつけて1万円の商品を作ります。この商品でどうやってもうけるかというと、労働者に2,000円だけしか払わなければいいのです。これで1,000円もうかります。これが剰余価値というか、搾取というか、労働者というのは自分たちの再生産の費用以上の価値を生み出せます。

ところが、NPOの場合はこのような構図にならない場合が大半です。例えば、ボランティアの場合は無料ですし、あるいは介護保険事業者としてはNPOも企業と一緒にだといっても、福祉のまちづくりの講演会をしていたり、といったことをしています。すると、等

価交換ではなくなってくるから、そのギャップを自分たちでカバーしなければいけません。そうすると、だんだん「惜しみなく愛は奪う」になります。

そこで、支援者を確保しなければいけないこととなります。NPOは、対象と支援者の両方ともうまくバランスを持たなければいけません。ピーター・ドラッカーは、対象を第一の顧客、支援者を第二の顧客と呼びます。支援者も顧客として遇しろということがNPO経営の重要なポイントなのです。支援者を顧客として巻き込みなさいということです。

なぜかという、支援者へのアプローチには「交換」の発想が必要だからです。支援者は自分たちの団体に共感してくれているからサポートしているのですが、それに甘えたらいけない。「交換」を考えろということは、NPO経営の教科書に絶対載ってくることです。つまり、NPOが支援者に対して提供できるものがあることを意識してNPO経営をなさいといわれます。

例えば、支援者の代表的な例として、ボランティアがあります。NPOはボランティアを求めるニーズがあります。支援者はボランティア活動をしてやろうというシーズ（資源性）があります。でも、逆に言うと、支援者はボランティア活動をしたいというニーズがあるわけです。ですから、それこそ「あなたに合った、あなたが最も生きる活動をこちらではできますよ」というようにプログラムをきちんと開発すると、商品として“売れる”わけです。

企業との関係で、この点だけは企業よりもNPOのほうが強いといわれるものがあります。マスコミに記事を作る力です。これは圧倒的に強いです。

企業の担当者が言うには、NPOと組むと、普段は考えられない肯定的なメッセージが載る

そうです。だから、NPOはマスコミとの関係をしっかり持たなければいけません。

このような工夫をすると、交換性を持ちだすのです。そのセンスがないと、きちんとした支援者を確保できない。これは、NPO経営の基本的な構造です。

## 17. NPOのビジネスモデル

もう一つ、より重要なポイントがあります。私たちNPOは支援者を確保しようとして、あの手この手で工夫します。でも、支援者にとって関心があるのは、本当は対象であってNPOではないのです。NPOは媒介しているだけです。インド洋の津波災害に対して何とかしたいと思っているけれども、自分には行けないというときに、その地域にかかわっているNPOがあるから、そこをサポートしようという関係です。つまり、私の代わりにやってくれるから支援するということです。

ところが、代わりにやりますよと支援者を集めても、実はこのパターンは弱いのです。なぜかという、たくさん支援者を集めれば集めるほど、「私一人ぐらい、いなくてもいいわ」となるのです。その上、NPO同士は競争していますから、あっちの方がいいとなると、すぐ移ってしまいます。

ではどうするか。支援者は対象への共感が高いのだから、代理ではなく、仲介したらどうかと考えたNPOがあります。支援者との間を仲介するプログラムを作ることによって資金を得るということです。

フォスタープラン協会という団体が、いちばん説明しやすい例です。フォスターとは英語で「育てる」という意味で、フォスター・ペアレントが「里親」、フォスター・チャイルドは「里子」です。ここは、なんと月の会費が5,000円です。年間6万円です。日本人の1世帯当

りの平均寄付額がどんどん減って、この前ついに3,000円を割りました。年間で1世帯3,000円の時代に、個人から6万円も集めるのです。

どうして集まるかという、実はこんな工夫があります。この団体は、例えば、私がフォスタープラン協会にかかわって、インドネシアの津波の子どもたちをサポートしたいと連絡したら、この協会は、例えばアジアならアジアで暮らしている子どもを一人紹介してくれます。「支援いただいたおかげで、私たちの暮らしがこんなによくなった」と、この子が一生懸命説明してくれます。子どもの成長の記録も送ってくるのです。場合によっては、文通も手伝ってくれたり、会わせてもくれます。まるで育てているような、里親になっている気になってくるわけです。すると、月5,000円で一人を世話するというのは安いものです。だから、二人、三人やっている人もいます。

でも、実は、このお金は本当はこの子に行っていません。また新手的詐欺かと思われるかもしれませんが、詐欺ではありません。最も豊かな10%の国と、最も貧しい10%の国の間の所得格差は、今、80倍もあるそうです。戦後すぐのときは30倍だったのです。どんどん貧富の格差が広がっています。世界の富の半分は、アメリカ人の6人が持っているという話もありますが、そのぐらい開いているわけです。そうすると、私たちの国の5,000円は、支援先の国の40万円になります。毎月40万円もお小遣いをもらったら、子どもはおかしくなります。

では、どうしているかという、支援のために得たお金は、この子どもを支える教育設備(学校)の運営、あるいは健康を守る下水道設備の整備に使っているのです。でも、子どもだということから5,000円を払っているのです。だれが下水道設備のために毎月5,000円を払いますか。

この点が、うまいのです。支援してきた人は、

自分がやめたら、あの子はどうなるかと思うから、やめません。実にうまい。つまり、支援者を主役にする戦略をとり、NPOは黒子になるのです。私たちがこんなことをやっているとあまり言いません。

この逆のパターンもあります。代理型のパターンで最も有名なパターンは、私はGreenpeaceだと思います。けっこう過激な団体です。世界中に250万人も会員がいるのです。クジラを捕るのはだめだと言ったり、フランスの核実験に反対しているところです。Greenpeaceは、黒子の逆で、目立ちます。それも普通の人ができないことをします。フランスの核実験をじゃまするために船に乗ろうと思ったら、会社を辞めなければいけません。みんなができないことをするから、会費を払うのです。

もう一つ、参加型というパターンがあります。参加型というのは、スタッフが黒子になるのではなく、ちゃんと出てきて、インストラクターとして一緒にやります。例えば、野鳥の会の探鳥会みたいなものです。

ともあれこれらは、一種のNPOのビジネスモデルです。

## 18. 市民・市民活動団体・行政の関係

さて、そこで…なのですが、私は、行政は典型的な代理型の組織だったと思います。福祉に限らず、まさにそういう構造がずっと続いてきました。役所がするのです。そして、実際に目立っているのです。市長も住民に「私たちはこれをしました」「これをしました」と言います。当然、行政がするのです。市民は何をしているかという、税金を払い、議員を選び、首長さんを選びます。あとは観客なのです。そして、何か問題があったら、文句を言います。ずっとそれで来たわけです。

ところが、地域福祉を考えるうえで非常に重

要な問題は、一つは市民に加害者性があることです。差別はなぜ起こるのか。住民ではないですか。リサイクルもそうです。公害でも、産業公害の時代は文句を言っていればよかったです。今は生活公害です。なのに市民に戻ってきません。行政が規制するという話ばかりです。そういう構造ではいけない。市民の代理と言えるパターンの行政施策も当然ありますが、それとは別に市民と課題を仲介する、つまりはコーディネートする、活動への参加を促す、つまりファシリテートすることも必要です。市民がいるいろとしようとしているからです。

## 19. 市民が「自治の主体」になる社会づくりへ

もちろん、コミュニティ・ケアという発想のスタートは、精神保健です。ヨーロッパで始まった精神障害の人たちをコミュニティでどうサポートするかという施策が、コミュニティ・ケアの概念の最初です。それは、行政だけで、あるいは行政が管理している収容施設だけで対応するのではなく、コミュニティ自身が担い手にならなければいけない。でないと精神障害者のさまざまな問題が解決しない。その市民が主体という構図を作るためには、行政は何をしたらいいか。それは、コーディネーションであり、ファシリテーションですね。

行政は今まで一生懸命プレーヤーをやっていました。それはりっぱなことだと思いますし、これからもプレーヤーであるべき分野は幾らでもあって、行政は要らないとはもちろん思いませんが、図のような話があると思います。

地域福祉計画をなぜ作るかということにも関係してきますが、最近、NPOなどがどんどん活発になってくる中で、1997年、COP3（地球温暖化防止京都会議）のときに、「京（みやこ）のアジェンダ」が作られました。そこには、

地球温暖化防止には、これまでは企業と行政がいろいろ動いてきたけれども、これからは市民も参画して、市民と行政と企業の三位一体で改革しないと、問題は解決しないということが書いてありました。

これはよくいわれる話です。しかし、「これはおかしい」と私は思いました。市民とした位置に書くべきはNPOであって、それを市民と書くから話がおかしくなる。では市民はどこにいるか。市民はみんなにかかわっているではないですか。確かに、市民がNPOに参画します。でも、私たちは企業の商品を買って、企業で働いています。

例えば、大企業は障害者の雇用に熱心ではありませんでしたが、最近、先ほど言いましたように、CSRの関心が高まる中で、障害者雇用率が急速に高まりました。今や企業にとって都合のいい障害者の取り合いです。ものすごく大変です。なぜそんなことになったか。CSRが非常にはやっていますが、なぜ出てきたかという、ISOがあるのです。ISO14000が環境基準、ISO9000が品質管理です。ISOで、今度、CSRを扱います。三つめの世界基準です。企業の社会的責任をきちんと果たす企業でなければ、ISO上の評価が下がります。これは大きいです。ISO14000の認証がとれていなかった企業はヨーロッパで大苦戦しました。だから、今、企業はCSRへの関心が高い。その基準の一つに障害者の雇用促進があるのです。だから一生懸命頑張っているわけです。

つまり、消費者がそうした問題に感度を持ちだしたら、企業は動かざるをえません。というよりも、企業というのは、別に障害者の雇用をしたいわけでもしたくないわけでも、どちらでもありません。もうけただけです。ISO14000をなぜ日本のメーカーがみんな取っ

るのか。環境を守りたいからですか。違います。売れないからです。ISO14000を取っていなかったらヨーロッパで売れません。部品を納入もできません。

ISO14000はなぜ生まれたかという、ヨーロッパのグリーン・コンシューマーたちの運動です。つまり、市民が変われば、企業はすぐ変わります。ところが、今、残念ながら、ほとんどの消費者は障害者の雇用率を基本にしながら商品を買いません。

同じような意味で、重要なことは、行政です。市民が行政とぶつかることがあります。しょっちゅう文句を言う人がいます。でも、市民総体と行政がぶつかることは、この民主主義の世界では基本的にありえません。一部の市民と行政がぶつかるのです。でも別の市民が行政の後ろにいるわけです。

例えば、医療費の自己負担がどんどん増えています。お年寄りの方々が「いいかげんにしろ」と言います。でも、一方で、健康保険料を毎月納めながら、全く病院に行かない市民もたくさんいます。彼らも「いいかげんにしてくれ」と思っています。そこで両者が話し合うのではなく、行政内部で代理戦争をしています。部内であれこれ議論しているのです。本来、市民は主権者です。本当はこの全体調整を市民自身で考えてもらわなければいけません。

地域福祉計画というのは、同じようなことです。この地域社会の福祉サービスをどのように作り合うかを市民が集まって作るのが地域福祉計画です。いろいろな当事者がいます。そのとき、町の計画は「自分たちで考えることですよ」という働きかけをしていく、さらに、その中で市民自身が担い手になることを促す活動も必要なのではないかと思います。

市民に求められるのは「実践・対話・提案力」と「やってみせる気概」、そして行政・公務員

の皆さんは、時にはコーディネーションやファシリテーションの役割も必要です。

## 20. 公務員サイドに求められる基本的な姿勢・「お客さん化」を避ける

行政の市民に対する向き合い方ですが、やはり遠慮があるのです。お客様になっていないでしょうか。地域福祉計画のための懇談会に住民の人がいらっしゃると「ご苦労さまです」と言います。本当は、遠慮することではありません。自分たちの地域のことを自分たちで考えるのは、当たり前の話であって、会場の机づくりから何から全部行政がおぜん立てしてから来てもらうというのは、本当はおかしいでしょう。社会福祉大会のときにお土産をつけたり、無料でボランティア講座をするというのは、市民を市民でなくすることだと、私は思っています。

私は、大阪ボランティア協会で学生時代からボランティア活動をしていましたが、ある日、こんなことがありました。けっこういろいろやっていましたが、時には疲れてきます。当時の職員さんに、事務所でお茶を飲みながら、「しんどいわ。いやになってきた」と愚痴を言っていました。職員の人が「そんなん言わんと」などとおだててくれるのを、私は若干期待しながら愚痴ったのです。そうしたら、その職員は「嫌やったらやめたらええねん」と言ったのです。大変腹が立ちました。

でも、それが正しいのです。自発的な活動は、嫌ならやめたらいいのです。元来、やりたいからやっているのです。それをおだてるからいけないのです。私は、「嫌やったらやめたらよいということ」というレポートを書いたことがあります。市民活動というのは嫌だったらやめたらいいと確認し合うことは、市民活動、自分たちで自分たちのまちを作ることの面白さを気づく起点になります。それをそう思わないと、

「やってあげている」になります。それではうまくいかないと思います。

## 21. 上手な協働とコーディネーション

なぜ行政の皆さんが気遣いをなさるのかを考えますと、私は、「無償の住民」対「有償の公務員」の関係があるのではないかと思います。皆さんは有償です。給料をもらいながら地域福祉計画の事務局をしています。そこに、無償の住民が集まってくるわけです。自分は給料をもらっていて、ちょっと申し訳ない。この構図は、ボランティア・マネジメントの課題です。

私は大阪ボランティア協会の有給の職員です。大阪ボランティア協会には、20人ほどの職員しかいませんが、ボランティア・スタッフが200人ほどいます。無給のボランティアと有給の職員が協働しているのです。その際、そもそも私たちは「ボランティアさん」という言い方をしません。そう言うと、ボランティアが怒る団体なのです。「何であんたらに、さんづけされなあかんねん」というようなボランティアが集まっていますので、非常に協働関係はいいのです。

つまり、職員は基本的に協働者です。有給なのはなぜか、専従で働くからです。ボランティアはパートタイムです。夜や土日だけ集まります。根本的な両者の違いは拘束性の違いだけです。その関係をうまく作れないと、地域福祉は非常に面倒くさい、夜ばかり会議がある、土日は会議があるという現場にしかならないと私は思います。

確かにどのように協働関係を作るかは大変難しい。実は、ボランティア・コーディネーションにおいても重要なことですが、ボランティアとボランティアを求める側の協働関係はものすごく難しいです。なぜなら、基本的にボランティアが上に立つからです。ボランティアを受け入れる、協働する側は下になります。無償でや

ってきますから、「ありがとうございます」と感謝しなければならない立場になります。

例えば障害のある子どもさんをお持ちの親御さんがいるとします。ボランティアに来てほしいわけです。そこでボランティア・コーディネーションに際して考えなければいけないことは、このボランティアを依頼する人は、本当はボランティアに来てほしくないという場合があることです。ボランティア活動をしたい人は、世の中にたくさんいます。でも、ボランティアに来てほしい人はいますか。皆さん、ボランティアの援助を受けたいですか。そういう人はめったにいません。普通は、家族に来てほしい、あるいは行政のサービスだったら受けてもいいのです。いちばん多いのは、企業のサービスを買いたい人です。赤の他人に、権利として要求できないことを、お礼も払わずに援助を受けたいという人はめったにいません。

あの阪神・淡路大震災の際に、「ホームステイを受け入れます、うちに部屋が空いていますから、どうぞ使ってください」と、多くの方から申し出がありました。でも、だれが行きましたか。行っていません。なぜか。みんな「これ以上気を遣うのは嫌だ」というのです。そういうの両者のコーディネーションはすごく難しいのです。

コーディネートという言葉は、もともとは対等にするという言葉です。この両者を対等にするのは、ものすごく難しいです。どのように考えるかという、一番のポイントは、依頼者がなぜボランティアの援助を受けたいかです。普通は、このような気を遣う関係はあきらめます。でも、あきらめられないから、ボランティア・センターに来るのです。自閉症の子どもが何とか地域で伸びやかに育ててほしいと思っているわけです。施設の職員であっても、バイトを雇ったほうが楽に決まっています。でも、その

資金がない。でも、何とかうちの施設を風通しのいい施設にしたい、地域に開かれた施設にしたいと思うから、ボランティアを受け入れる。つまりそこには、願いがある。こうしたいという夢があるのです。

そして、ボランティアがその夢に共感して活動する構図になれば、もう、する人・される人ではありません。同じ夢を協働して実現するパートナーになります。この関係が、介在しないと絶対にだめです。万が一、そうした夢がない場合は、演じるべきだといっているぐらいです。ボランティアであることを演じないと、職員とボランティアとの協働は絶対できません。

## 22. 自発性を励ますものは自発性しかない

地域福祉計画づくりに一生懸命関わっておられる龍谷大学の筒井のり子教授が言われた言葉に「自発性を励ますものは、自発性しかない」という言葉があります。別に熱くなれなどと、精神論を言っているわけではありません。地域福祉計画によって、地域をこのようにしたいという夢が語り合える関係でなければ協働はできません。その中で、こちらは専従でやります、皆さんはパートタイムで参加してもらってもいいですよ、という関係で協働する。事務局というのは、日常的にやっていますから、圧倒的な力を持ちます。だから、特に重要なのは情報の公開です。専従者にはものすごく情報が入りますから、それをどう返すかということが、ボランティア・マネジメントの非常に重要なポイントになってくると思います。

一つ事例を紹介します。昔、協会でALS（筋萎縮性側索硬化症）の患者さんに対応したことがあります。去年の8月にテレビで「告知」というテーマで特集をやっていました。この方たちへの告知は大変です。病状が進むと、だんだん動かなくなります。そこで人工呼吸器をつ

けて生き続けるか、つけずに死ぬかを選んでもらう告知です。「そこまでしたくない」とおっしゃったり、「でも生きたい」という中で逡巡される。ドキュメンタリーでは生きるほうを選ぶ人たちを紹介していました。つまり、全然動かさず、目のパチパチというまぶたの動きだけでコミュニケーションをとる人たちの生き方を紹介していました。

そのALSの患者さんが、うちは扇町に事務所があるのですが、北野病院に入院されていて、そこから依頼がありました。食事の介護をしてくれというのです。病院側ですべきことをなぜボランティアに求めるのですかと言ったら、病状が進行して食べるのに、すごく時間がかかる。私たちが病院を訪問した時も、水をスプーンでちょっと入れても、すぐむせます。飲み込むのが困難になっているのです。そういう中で、食事の介助にすごく手間がかかります。

医者は、流動食を鼻から管から入れて食道に落とすという鼻腔栄養の段階だと言っていました。それがさらに悪くなると、胃瘻といって胃に穴を開けて入れる。それもだめになったら点滴です。でも、鼻腔栄養では口を通らないから味わえなくなります。行動もすごく制約されます。そこで、入院されていたのは奥さんですが、お父さんが梅田に勤めていて、毎日2時間昼休みを取って昼食を食べさせて、その分残業代をもらわずに居残りをしていたのです。夕食は、大学生の息子がバイトやクラブをやめて毎日来て、週末は家族で頑張ります。病院の方針に反していますから、抵抗しているのです。

問題は、朝です。会社で朝礼があるので、朝は病院に行けないのです。朝ぐらい病院でしろと私は思ったのですが、当時は3交替が普通の時代で、朝食は8時前。この時間は、看護婦さ

んの深夜帯です。深夜、日勤、準夜とありますが、深夜帯は病院も大変です。スタッフ間でもやり繰りしてきたけれども、もう無理だということで、ボランティア協会に電話をかけてきたのです。

でも、朝はボランティアも忙しいのです。しかも毎朝だと絶対見つかるわけがない、無理だと言ったのですが、これが十数人集まりました。なぜだと思いませんか。「うちのお父ちゃんは絶対そこまでしてくれへん」とみんな共感してしまうのです。人数が増えたら、一人一人の負担が減ります。2週間に一度ぐらいでいいわけです。それでうまくいきました。

当時は、まだあまり医療が進んでいなかったもので、お医者さんは1か月もたないと言われていたのを、2〜3か月は続けられました。その後、口からはだめになって、結局、9か月後ぐらいだったかな、亡くなられて、みんなでお葬式に参列しました。

しかし、まさに自発性を励ますものは自発性だったわけです。

## 23. 市民活動と行政の協働がもたらす効果

だから、地域福祉の推進を考えると、行政と市民の協働は重要なポイントになってくると思います。その際、行政の部内で透明な議論がなされて、住民の参画によって、うちの町をこうしようということが、庁内での自由に、高いレベルで夢が語り合える状況にないと、職員の皆さんが主体的に関われず、そうなる今お話したような共感によって市民と協働する体制を作ることも難しいのではないかと思います。

## 24. 活動支援、行政との協働の諸形態

もっとも、皆さんは、市民との協働を以前からやってこられたとも思います。それこそ

地域福祉計画作りに来てもらっている人はどれか。

実は市民活動やNPOには2種類あります。というのも、地縁組織もNPO、非営利組織だからです。市民活動団体です。私たちはそれをエリア型と呼んでいます。国民生活白書で出ています。エリアをベースにしたコミュニティ、市民活動団体があります。地縁組織です。これに対して先ほどまでずっと話していたのは、テーマ型です。特定のテーマに共感する人たちが集まります。両方とも市民活動団体なのです。

従来、行政は、このエリア型との協働関係はすごく密にやってきました。地域といえば、地縁組織でした。しかし、エリア型との協働は、原理的に非常に楽だと思えます。行政とエリア型市民組織の比較を見てもらうと、規模の違い以外は似ているのです。一方、テーマ型は性格が全く違います。テーマ型は一つの地域に複数あります。自治会は一つの地域に二つも三つもありません。だから、エリア型の市民組織と協働して培ってきたノウハウが、テーマ型では有効に働かないのです。協働のスタイルでも、テーマ型のほうはコンペです。競争入札をします。自治会は入札できません。

よく市の中で市民協働や市民ふれあいというような課がどちらも担当しています。それはそれでかえってうまくいくかもしれませんが、両者はだいぶアプローチの仕方が違うものです。この融合関係というのはなかなか難しいのですが、そもそも違いがあることを認識していなければなりません。

NPOについては、このような違いもある中で、この両者の間の関係をどう作るかは重要なポイントですが、特にテーマ型の場合は、「共感」という要素で動く部分が多いです。エリアも本当は自治会長さんの中には思いがあると思

いますが、そこを媒介にするというのが、重要なポイントではないかと思えます。

## 第5回講座（平成17年10月13日実施）

テーマ：「社協の視点からみた地域福祉の課題と地域福祉実践」

講師：荻田 藍子

（社会福祉法人 兵庫県社会福祉協議会地域福祉部）



# 「社協の視点からみた地域福祉の課題と地域福祉実践」

社会福祉法人 兵庫県社会福祉協議会地域福祉部

荻田 藍子

## 1. はじめに

私は兵庫県の社会福祉協議会の地域福祉部に所属しており、大学を出てから7年間、同じ部署で働いています。兵庫県の社会福祉協議会というポジションにいますと、県域のいろいろな関係団体、当事者団体や施設連盟、民生委員連盟などのおつきあいもありますし、地域福祉部では、市町社会福祉協議会の支援をすることを主な業務にしています。具体的には相談、訪問を基盤に、職員研修、研究活動、情報活動などの集団支援を通じて市町村社協の支援に取り組んでいる部署です。

講座のタイトルは「住民主体の地域福祉政策」ということですが、政策的な観点というよりも、本日の講演タイトルにありますように、社協というポジションで見えてくる地域福祉の今の課題であるとか、これから課題に対応するためにどのような実践を戦略的に進めていくのかということをお話しさせていただきたいと思います。これらは、あくまでも兵庫県内の社協の現状を踏まえたことなので、その点を前提にしてください。

最初に社協という組織について、お話ししたいと思います。社会福祉法109条の中で市町村社会福祉協議会は地域福祉を進める団体であるということが、明確に位置付けられているのですが、一口に社協と言っても、皆さんの自治体によって、社会福祉協議会に対する印象やイメ

ージが違うと思います。もしかしたら、社協というのは聞いたことはあるけれども、何をやっているのかなという方もいらっしゃるかもしれないので、まずは社協は何をすることなのかということについて話をさせていただきます。

そのうえで、地域福祉を取り巻く今の情勢とその課題、すなわち今日的な地域福祉の課題は一体何かということをお話しします。

次に、社協が直面している課題、今日的な地域福祉問題に対応できる組織なのかどうかということをお話しします。

さらに、これから5年間を見越した地域福祉推進の五つの目標と重点活動について、提示します。

最後に、社協経営と計画づくりということで、今、社協で進めている計画づくりの動きについても少し解説をさせていただきます。

### (1) 兵庫県の概要と市町社協の姿

まず兵庫県の概要です。兵庫県は広域で、北は日本海、南は瀬戸内に面した日本の縮図といわれている県です。平成15年3月末時点で22市66町、88自治体がありましたが、17年4月1日の時点で28市32町、今年度末には29市12町の41市町まで減少します。つまり、合併によって、たった2年間で半分以下に減っていく現状にあります。

たとえば、北部の大きなエリアの市が、但馬

地域と呼ばれているところで、合併によってこれだけ広大な市になっています。西部に位置する宍粟市は、琵琶湖と同じぐらいの面積で、山を幾つも越して住民が行き来しなければいけないぐらいの広大なエリアの市になりました。このような自治体の合併も、実は地域福祉に非常に大きな影響を与えており、住民の生活を直撃する問題となっています。

さて、社会福祉協議会という組織ですが、社会福祉協議会は全国津々浦々、どこの市町村にも存在します。法律上では各自治体に1か所しか設置してはいけないことになっておりますので、例えば〇〇市に2か所の社協があるということはありえません。となると、自治体が合併すると社協も合併せざるを得ないので、社会福祉協議会の合併も進んでいます。

## (2) 県社協・市町社協の「地域福祉推進計画」方式

まず、前提として兵庫県社協と県内市町社会福祉協議会の関係性についてお話しさせていただきます。1970年代から一貫して、兵庫県社協では市町社協の育成援助プランを立ててきました。中長期、3～5年スパンの計画で、こういう目標に従ってここまで活動を高めていきたいと思いますという提案をしてきたわけです。現在のプランが第9次目の育成援助プランです。

市町社会福祉協議会では、ある程度この方針提起書をマスタープランにしながら、その自治体エリアの地域分析を行い、「地域福祉推進計画」を策定しています。大阪府内ですと、おそらく「地域福祉活動計画」という言い方をされていると思います。

よくP D C Aサイクルが大事だといわれていますが、兵庫県内では35年前から計画を立てて、それに従って実践し、評価をおこない、改善につなげていくというサイクルを意識した実践が

行われています。

しかし、計画づくりがすべての市町社会福祉協議会で取り組まれているのかというと、なかなか計画づくりに着手できないところもあります。そうはいつても、兵庫県内では約8割の市町社協で、地域福祉推進計画づくりに取り組んできました。

こうした経緯を踏まえた上で、認識いただきたいのは、今日お話しさせていただく事柄は去年1年間かけて策定した、この市町社協向けの方針提起書「ささえあうまちづくり推進プラン4」、通称「ささまち4」の内容に基づく話であるということです。この方針提起書を策定するにあたり、今の地域福祉の情勢を分析したり、兵庫県内の各市町社協の活動の現状がどの位置にあるのかということを経年調査し、分析をおこなったりしています。こうした分析を通じて、これから5年間の社協活動、地域福祉活動の推進ビジョンや方策を提案しているのが、この「ささまち4」になります。

兵庫県内市町社協と一緒に検討したこの方針提起書の中身を皆さんにぜひ知っていただければと思います。

## 2. 社協という組織について

### (1) 社協の使命と三つの特性

社協の使命は「当事者・住民の主体性を原動力とした福祉コミュニティづくり」です。一貫してこれを重要視していきます。特に、「当事者・住民の主体性を原動力にする」というところは、1962年に出た社協の基本要綱、社協の基本原則を示した憲法みたいなものですが、そこで住民主体の原則をうたっており、社協はそれをよりどころにしながら今まで活動を進めています。勿論、実態としては伴わない部分があるという指摘もいただいておりますが、とにかく住民主体を掲げながら社協

は活動を進めています。

住民の手によって福祉コミュニティをつくっていくという使命を持ちつつ、社協には三つの特性・特徴があります。一つは、社会福祉「協議」会という名があらわすように、協議をするという特性です。社協は元来、民間の社会福祉団体が協議をする場としてGHQの指令のもとにできたものです。ですから、住民、また行政も含めて、社会福祉の関係者が話し合いをして協議をしながら地域福祉を進めていくための、ある意味で器としてできたのが社会福祉協議会です。協議体、運動推進体、事業体という三つの特徴の中でも、この「協議体」というのは、最も大事な組織の根幹にかかわる特性です。

社協は社会福祉法人なので、民間非営利組織に該当します。民間非営利組織には、社会福祉施設やNPO法人などが含まれます。そのような中で、社協がほかの民間非営利組織とは異なる点、社協の固有性は何かと言うと、その地域に暮らしている全住民の協議体組織であるという点です。ですから、社協は会員会費制度をとっていますが、社協を支えてくださっている会員は、そこに暮らしている全住民です。全住民に支えられる協議体組織というところが、社協の固有性というか、ほかのNPO法人にはないユニークなところではないかと思います。

もう一つの社協の特性は運動推進体です。話し合いばかりしていても問題は解決しないので、問題を具体的に解決していくために運動を進める、問題を社会化させるという特性です。これが大事だと認識されたのは、1950年代の終わりから60年代にかけて、公害問題が出てきたり、カ・ハエ撲滅運動などで地区保健福祉活動、組織化活動などがしきりに行われた時代です。これらの活動を社協が進める中で、運動推進体を掲げようではないかということになりました。

問題の解決を図るためのサービスとして、現

在、兵庫県内でも8割の社協は介護保険サービスを実施しています。そのような具体的な福祉サービスを実施する事業体としての側面が三つ目の特性です。1970年代後半にコミュニティケアという言葉が出てきて、80年代には訪問入浴、配食サービス、ホームヘルプ事業などの各種在宅福祉サービスの開発、推進が進んできました。まだ在宅福祉サービスが乏しい時代に、具体的なサービス事業を住民とともに作りあげてきた時代です。兵庫県内の場合、今の介護保険サービスメニューの多くは社協が先駆的に開発をして、住民と一緒にサービスを作ってきたという経緯があります。このあたりは大阪府内の社協と兵庫県内の社協と様子が違って、大阪府内はどちらかというと、直接社協がサービスを担うというよりも、自治体がベースになりながらサービスは実施し、社協は住民の組織化、当事者の組織化に力を入れてきたと思います。

少し長くなりましたが、社協とは、協議体、運動推進体、事業体の3体を特性としながら、住民主体で福祉コミュニティづくりを進めている団体ということになります。とはいえ、社協という組織はもともと、協議体が必要だという住民の声で生まれた組織というよりも、GHQの指示でトップダウンで生まれてきたという経緯もあるので、組織としての主体性を発揮しているのかという問題は、ずっと積み残されてきた課題です。

## (2) 社協の歴史的な成り立ちと今日的役割

このように、民間「協議体」として発足し、やがて「運動体」を掲げ、80～90年代は特に在宅福祉サービスを実施しながら「事業体」としての側面も備えてきたのが社協という組織です。

事業体としての側面を持っているといっても、今やさまざまな民間組織、企業なども事業をたくさん実施しています。その中で社協には、い

ろいろな主体の協働を促進する器、装置としての役割が求められています。単に協議をするだけでなく、協働を促進する器になれるかどうかということと、あとは運動推進体、ソーシャル・アクションを起こせるような組織であり得るかどうかということが、社協に突きつけられている課題であります。

### (3) 転換期にある地域福祉と社協

社会福祉もそうですが、社会福祉協議会も誕生55年を過ぎ、転換期にあると言えます。社会福祉においては地域福祉がメインストリートになってきています。その中で問われているのは、住民の自治力を作ることであったり、本気で地域での自立生活を実現させる福祉です。これが今、クローズアップされている動きです。それに対して社協はどうかというと、なかなか組織課題が大きく、今こそ使命を果たしえるような組織改革をしなければなりません。

今の市町村合併と絡めて、組織を生まれ変わらせるような動きをしていこうということが直近の問題意識として社協にはあります。

## 3. 地域福祉を取り巻く情勢と課題—今のトレンドをどのように読み解くのか!?

### (1) 今後の地域福祉の在り方を読み解くための情勢変化

一方、これからの地域福祉の在り方を読み解く上での情勢の変化ですが、情勢を知っているだけでは意味がないので、それをどのように読み解いて課題を浮かび上がらせ、対応策を考えていくのかということが重要です。これについて、兵庫県社協では五つのキーワードを挙げています。

一つには、よくいわれていることですが、生活問題がますます潜在化・複雑化している現状を直視して、どう対応していくのかというキ

ワードがあります。もう一つは、福祉の多元化と市場化です。これもよくいわれていますが、この中身をどのように分析して課題に対応していくのかということです。三つ目が地方分権です。市町村合併もそうですが、今の地方分権の流れに対応する地域福祉の在り方とは何かということです。四つ目が、計画行政化です。介護保険事業計画、老人保健福祉計画等、すべて計画で進められています。地域福祉計画もそうです。この計画行政化という流れをどのように読み解くのかということです。最後のキーワードが地域自立生活の潮流です。地域での自立生活を中心に据えた施策が展開されようとしています。これをどのように読み解くのか。それぞれ非常に大きいものですが、情勢を表すキーワードとして五つ挙げました。

### (2) 情勢① 生活課題の潜在化と複雑化

まず、一つ目は生活課題の潜在化・複雑化とその課題への対応です。確かに、生活問題が多様化したり、複雑化したり、見えにくくなっています。ある社協職員がおっしゃっていたことで印象的だったことがあります。80年代初め、社協が在宅福祉サービスをつくってきた頃は、高齢者の在宅ケアの問題がクローズアップされ、在宅での高齢者の介護の問題をどうしていくのかということが非常に大きな問題でした。ある意味、それはニーズとして発見しやすく、取り組みやすかったのです。決して簡単だということではないのですが、ニーズの発見からサービス開発をして行くという流れは作りやすかった。でも、今、介護保険サービス、支援費など制度化され、サービスが充実してきた中で、今度は制度のはざまにある次の福祉問題、生活問題を発見していこうと思うと相当難しい。なぜかという、その問題一つ一つがとても複雑で、大多数の国民の問題になり得ないような課題も非

常に多く含まれているからです。その社協職員は、今の生活問題というのは本当に複雑だし、見えにくいから取り組みにくいということを漏らされていました。

ある意味、そうだろうなと思います。ただ、見えにくいから、見えるまで放っておこうというのでは済まされないの、見えにくい、潜在化している問題に対して、どう対応していくのか、その方法を考えていかなければなりません。

例えば、業務スタイルでも、もっとアウトリーチで、専門職としてニーズ発見していくような体制をとっていくことも重要です。住民やご家族の気づきや発見というインフォーマルのネットワークづくりとフォーマルな福祉専門職ネットワークをどのようにつなげていくのか、具体的な方法も編み出していかなければいけないでしょう。あるいは問題が起こることを未然に予防する視点も大事になってくると思います。いずれにしても、見えにくい、潜在化している問題があるならば、それをどのように見つけ、対応できるような仕組みを作っていくのかということが問題です。

それから、同じことですが、制度のはざまの問題へ対応していくということです。この部分では、特にNPOなどボランティアな組織、市民活動が活発になって、積極的に取り組んでいる状況が、都市部などを中心によく見られています。そこに対して、社協をはじめとして、専門機関がどのように協働しながら対応するのかということが、一つの課題だと思います。

### (3) 情勢② 福祉を進める主体の多元化

読み解かなければならない情勢の二つ目は、福祉を進める主体が、市場化の原理のもと多元化しているという情勢です。

社会福祉基礎構造改革により、福祉サービス

の市場化が図られ、自治体行政か社会福祉法人かという非常に限定された担い手から、民間の営利・非営利組織などを含めた幅広い主体が福祉サービスの担い手として出現しています。今、ちょうど国で論議されているのは、社会福祉法人は必要なのかということです。その存在意義が問われています。

もう一つの流れは、福祉サービスの市場化と動きを同じくしながら、まちづくりや福祉、自分たちの生活問題に対する人々の関心の高まりを受けて、NPO、ボランティアな市民活動がどんどん増えています。これに対する問題は、自主的・自発的なNPOなどのボランティアな主体的な活動が、ともすると、福祉サービスの市場化に伴って、行政サービスの代替・補完としての役割のみでとらえられるという点です。代替・補完が悪いというわけではなく、それによって本来持っていた自発性や自主性が歪められないかという危機感です。

そうしないためにも、NPO法人等のボランティアな組織が、自主性・主体性を持ちながら、本当の意味で対等なパートナーシップを行政と互いに築いていけるのかということ、大きな課題としてここでは挙げています。

また、これだけ福祉をするとところがたくさん増えてくると、果たして同じ援助観、福祉の考え方、同じ理念でサービス提供ができていくのかという問題も出てきます。介護保険事業サービスの現状を見ていると、それはクエスチョンです。同じ援助観を持って福祉サービスを提供していくために、つながっていくための場や仕掛けみたいなものも必要です。福祉がメジャー化しているのはいいのですが、それをいろいろな主体がばらばらの考え方で進めていくのではなく、援助観を統一していくような働きかけということが課題として挙げられます。

#### (4) 情勢③ 地方分権と市町合併

三つ目の情勢は、地方分権の流れと合併です。住民にとって非常に大きな転換期だと思います。兵庫県内の社会福祉協議会では今まで三つの波がありました。阪神・淡路大震災というすごく大きな波が10年前にありましたし、もう一つは介護保険サービス事業に参入するか否かというところでの波がありました。それ以上に大きな波が市町村合併で、社協という組織も、この合併の影響を非常に大きく受けています。

今の地方分権の流れをどのように読み解くのかということについてですが、地方分権に向けた流れが、非常に急速に進んできています。地域特性に応じて、政策を作って展開していくということは、決して悪いことではなく、むしろ本来あるべき姿だとは思いますが、その背景に、国や自治体の財政事情が色濃く反映されて出てきたのがこの地方分権ということですので、課題もその分大きいと思います。

このままいくと、よくいわれていることだと思いますが、福祉の水準に格差が出てくることも当然考えられます。また、自治体間の格差だけではなく、特に郡部が集まって合併したようなところだと、周辺部分と中心地で格差がこれから深まっていくことが予測されます。ですから、自治体内の地域格差も予測される中で、生活課題が深刻化、拡大することを、どのように私たちは考えるのかという課題があります。

地方分権とセットになって進められなければいけないのが、そこに暮らす住民の自治力だと思いますが、それがどこか忘れられているのではないかという問題意識があります。もっと住民が生活問題を発見して、提起する仕組みや働きかけを、これから地域福祉を進めていく中では意識しなければいけないという問題意識が三つ目です。

#### (5) 情勢④ 計画行政の動き

四つ目の情勢は、計画行政の動きです。いろいろな計画が行政で作られています。これは地方分権の流れの中で出てきた動きです。

一つ、地域福祉計画の今の策定状況を見ていて感じるがあります。兵庫県内でも合併の動きがあるので、ストップしているところがありますが、主には阪神間のあたりでは、地域福祉計画づくりが進められています。約4割の市町行政で、今年度計画策定するという調査結果だったと思います。

策定の過程・プロセスでは住民参画が大事だといわれるのですが、果たして本当に住民参画の計画になっているのだろうかというのが、正直な問題意識です。コンサルタントにゆだね、一緒に勉強し、タイアップしながらするのは悪くありませんが、どうしても金太郎あめの、中身が似た、どこかで見たような言葉、しつらえだというのが、ままあります。そうではなく、多少時間がかかっても、地域で積み上げていく計画づくりを住民と一緒にどう作っていくのか、これも一つ、この情勢の中で浮かび上がってくる課題です。

#### (6) 情勢⑤ 地域自立生活に向けた施策展開

五つ目、最後の情勢のポイントですが、地域での自立生活に向けた施策の展開です。今まで、在宅福祉サービスを充実しようという一方で、施設を増やしてきたというのが福祉の政策ですが、その人が望むのであれば、地域の中でその人らしく、その人として暮らしていくことの実現を掲げた政策が焦点化されています。介護保険制度改革もその理念ですし、障害福祉施策改革でもそうでした。

一例として挙げているのが、地域介護・福祉空間整備等交付金です。生活圏域の設定、地域という住民に身近な生活圏域の中で、いかに資

源を整備していくのか、その地域での自立生活を支えるだけの資源を計画的に整備していくのか。しかも、従来の大規模施設ではなく、小規模な拠点、住まいの場、たまり場、介護予防拠点といったものをいかに自治体として絵を描いて、生活圏域の中に整備していくのかということが、焦点化されているところです。このあたりは、介護保険事業計画や地域福祉計画の中でも、各自自治体でかなり意識をされていると思います。

このような動きを見ていると、いよいよ地域での自立生活にスポットを当てた政策展開がされていくという実感はありますが、やはりクエスチョンがつかます。生活圏域の中にグループホームや宅老所ができ、介護予防の拠点ができ、24時間体制のホームヘルプサービス、夜間巡回型のヘルプサービスなどの資源、サービスが整備されれば、誰もが地域で暮らせるようになるのかどうかということです。成年後見のことも含めて、権利擁護の仕組みをどのようにセットしていくのかということ、またせっかく地域の中でたくさんサービスを作っても、画一的で、使いたいサービスがなければ意味がないわけで、サービスの質の面で、どれだけ一人ひとりの生活に合ったサービスづくりができるのかということも、一つの課題です。

また、サービスがあっても、権利擁護の仕組みがあったとしても、「うちの地域でこの人は住んでもらったら困ります」という排除の理屈がまかり通った地域であれば、幾ら資源や仕組みを作っても、その人が地域で暮らせる日は来ません。地域の一住民として受け入れ、豊かな関係性を築けるような地域づくりを進めることができるか否かということが、この地域自立生活という、理念的には高邁な理念を実現するうえでは、セットにして考えなければいけない大き

な問題だと思っています。

## (7) 地域福祉ビジョン（基本目標）

今、五つの大きな情勢とたくさんの大きな課題を挙げましたが、これらの五つの情勢が、地域福祉の今日的な情勢・課題であろうと思います。これに対応する方法論・方策を考えることが、これからの地域福祉を進めていくうえで重要であると考えています。

方法を作るために、まず押さえておかなければいけないのが、基本となるラインです。「地域福祉のビジョン（基本目標）」と書きましたが、今挙げた五つの情勢と、大変ボリュームのある難解な課題に対応する方策を考えるときの基本目標について、兵庫県社協では、「くらしの場での自立生活の実現に向け、地域の福祉力を高める」という目標をつくりました。

社協の組織使命が「当事者・住民の主体性を原動力にした福祉コミュニティづくり」だと申し上げましたので、この基本目標はその使命と変わりのない言葉なのですが、特にこの言葉を使って提案していくときに注意した二つのポイントがあります。

一つは、先ほどの情勢の流れの中で強く意識されていた、地域での自立生活の実現に本気で迫るということです。スローガンで終わらせるのではなく、また、住民どうしの支え合いの活動だけで終わらせるのではなく、具体的に地域での自立生活の実現を図っていくことを目標にしようということです。

もう一つのポイントは、地方分権時代における住民の自治力の形成です。地域の福祉力を高めるという言葉もかなり抽象的なのですが、その中にはっきりと住民の自治力を作っていく、それを福祉の側面を高めていくということを、基本目標、ビジョンの中に思いとして込めています。

## (8) ビジョン実現のためのポイント

今、挙げた基本ビジョンを実現するための実践上のポイントを二つほど挙げてみたいと思います。

一つは、「小地域」での地域福祉活動を活発化させて、総合化させていくというエリアの問題を戦略としては考えなければいけないということです。

「地域」という言葉で、皆さんはいろいろとイメージされると思います。「地域」福祉計画というのは自治体エリアで考える計画ですし、先ほどの福祉空間整備等交付金の中で設定されている日常生活圏域のように、中学校区エリアくらいの福祉サービス資源整備のエリアもあるでしょう。しかし、今焦点をあてる地域とは、住民にとってもっと身近な小地域をイメージしています。

小地域というのも、都市部と郡部で全然違うのですが、おおよそ考えられるのは、自治体の市や町があって、その次が中学校区域です。これぐらいが、サービス資源を整備していく区域です。次にもう一つ小さくなって、都市部でいうと、小学校区エリアぐらいが、住民が話し合いをしやすいエリアだと思います。すべての小学区域の住民が顔見知りになることはないですが、活動するエリアとしては、せめて小学校区エリアぐらいではないでしょうか。もっと身近なところでは自治会、町内会区域ぐらいになります。自治会、町内会の区域をベースにしながら、小学校区域で活動していくというのが、都市部の場合はオーソドックスだと思います。社会福祉協議会ではこのあたりを生活圈域として提案しています。町部になると小学校区といってもかなり広がってしまいますから、もう少し狭く、自治会・町内会エリアにして、住民福祉活動を進めていくことを提案しています。

社協は、従来から、小地域福祉活動を非常に

重視してきましたが、住民がいちばん初めに福祉の問題に気づく場面・場であったり、福祉活動に参加しやすいエリアは、小学校区、自治会エリアぐらいではないかと思います。このエリアでの福祉活動を活発にさせていく、またサービスをつなげていく仕組みが、これから具体的な推進方策を考えていくうえでポイントに置くことだと考えています。

具体的な方法論を考えていくうえでの考え方の二つ目のポイントは、多様な主体が出てきている中で、主体の協働を促進することです。協働の場を作るということを実践上のポイントの二つ目に挙げています。小地域エリアの中での協働の場、自治体の中での協働の場、いろいろな協働の場があるとは思いますが、そういった場・器をたくさん作っていくということです。

## (9) 住民主役の「地域福祉経営」

こうしたことを踏まえて、今回、市町社協向けの方針提起書の中で言葉として打ち出しているのが、住民主役、住民主体の地域福祉経営です。国土交通省が出している報告書で「地域経営」という言葉があったのですが、要は、単に金もうけの会社や事業経営ではなくて、人、物、金、情報、またこの「ささまち4」の中では「場」というものも含めて、地域資源を活用しながら地域全体を発展させていくことを、地域経営という言葉で表現しています。その福祉バージョンとして「地域福祉経営」という言葉を使っています。これは兵庫県社協で作っている造語なので、一般的な言葉ではありません。

地域福祉経営とは、そこに暮らす住民、行政、関係機関・団体、いろいろな地域の主体が、当事者の生活問題の解決を目的に、地域のビジョンを描いて、そのビジョン実現に向けて協働しながら、地域なり、資源を活用したり、創造したりすることを通じて、地域の福祉力を高める

取り組みのことです。要は、地域全体を経営していく、しかも福祉の視点で、いろいろな関係機関が協働しながら、その資源を活用し、創造しながら、地域全体を発展させていくことを目指すということです。このようなことを考え方として打ち出しながら、社協は、住民が主役になって地域福祉経営をしていくときにその要になり得る組織ではないかと考えています。

#### (10) 地域福祉経営の進め方

この地域福祉経営を進めていくサイクルは、やはりP D C A (Plan・Do・Check・Action)のサイクルになります。どこに向かって私たちの地域を発展させてくのかというビジョンづくり、そして実践していく中で、絶えずそれを振り返って評価をして、改善していくというサイクルです。これは、地域福祉経営の一つの進め方になります。中でも地域福祉計画づくりは、地域をよりよくするためにどのようにしていくのかということを目指し示す羅針盤ですから、地域福祉経営を進めていくうえでの一つの大きな要になるものと考えています。

#### (11) 地域福祉経営と社協の役割

地域福祉実践そのものが地域福祉経営ですから、社協は住民が中心になった地域福祉経営によって、地域の福祉力が高まっていくことを支える役割を果たさなければいけないと思います。

地域の福祉力という言葉についてですが、先ほど、住民の自治力が今、とても大事になってきているという話をしましたが、地域の福祉力にはこの六つの構成要素があるということを打ち出しています。

一つは、地域の福祉力がある地域は、その住民が、地域の中にある生活問題を発見する力を持っているということです。二つ目は、地域の住民が、問題の解決に向かって、ただ発見す

るだけではなくて、主体的に行動して、協働する力を持っている地域です。三つ目は、主体的に、具体的に行動を起こして協働する中で、住民が地域にある資源を活用したり、開発する力を持っている地域です。四つ目は、専門機関や行政と住民が連携していく力を持っている地域です。五つ目は、住民がビジョンを描く、福祉のまちづくり計画を作ることができるような力を持っている地域です。六つ目は、住民がその計画に基づいて、地域福祉経営を行う力を持っている地域です。1番から5番の構成要素を組み合わせると、最終的に6番になってしまうのですが、このような六つの力を持つ地域を目指そうというのが、地域の福祉力という言葉になります。

### 4. 社協が直面している課題—老舗組織に求められる改革—

#### (1) 社協が直面している課題

社協の基本目標は、これから地域の福祉力、今挙げた六つの力が備わるような地域支援を担っていくことです。しかし、そうはいっても、社協はいろいろな課題を抱えています。

特徴的なものを挙げますと、一つは生活問題に対応する先駆性・開拓性が低下しているのではないかとことです。今はN P Oや市民活動団体がどんどん制度のはざまの課題に対応しています。それに対して社協が介護保険サービスや支援費、その他いろいろな委託事業を実施する際に、制度の枠内に収まり切ってしまうと、新しいニーズに対応していないという声が聞かれます。

その背景としては、社協事業や組織の規模が急速に拡大して、私たち社協がどこに向かって、何のためにある組織なのかという組織の使命・目的が組織の中で共有できていない現状が挙げられます。兵庫県内の場合、介護保険に参入す

る前、平成11年の時点から今まで、県内の職員数は約7倍に膨れ上がっています。介護保険事業を実施することによって、ホームヘルパーや介護職員がそれだけ増えてきたわけです。増えるのはいいのですが、組織の理念を共有していくような組織経営手法ができていないことが問題ではないかと思っています。

二つ目の課題として、大阪府の施策でもコミュニティソーシャルワークを展開されていると思いますが、コミュニティワーク、地域福祉活動支援をする専門機関としての位置付け、力量が低下しているということがあります。地域の福祉力を高めようと思ったときには、地域の住民に働きかける専門ワーカー、ソーシャルワーカーの存在が重要になりますが、社協がコミュニティワークの力量を持っているのかということ、全体的に介護保険の事業経営のほうに傾斜していて、コミュニティワークの位置付けや力量が低下しているのではないかという分析を行っています。

特に介護保険が始まったときには、今まで何十年と地域支援を行ってきたベテランのコミュニティワーカーが、介護保険事業部門の管理職に異動になったりということがあって、今、兵庫県内ではコミュニティワークを担当・実施している職員が全体的に若返って、経験年数が少なくなっています。コミュニティワークはかなり高度な技術だと思いますが、こうした実態により、全体的にその力量が低下しているという課題があります。

もともと、社協は住民主体を掲げながら、地域の組織化活動をメインにやっていますが、その力が果たしてあるのかということが、今、問われているのです。

社協が直面している課題の三つ目は、組織の傾向として内向きになっているということです。これだけ福祉をやる団体が増えているのだから、

もっと手を広げて、外に向いて、協働していかなければいけない。しかし、社協は一部の地域の団体の代表のみが参画して、その他の幅広い住民、当事者、活動者、いろいろなNPO団体と協働して組織経営するとか、活動を作っていくということが現状ではできていないという課題があります。

四つ目の課題が、行政依存体質です。社協は民間団体でありながら、全住民を会員として、住民主体で地域の福祉を進める公共的な性質も持った団体です。ですから、民間でありながら公共的な性質を持つ団体です。それゆえに、財源をみると、行政の補助金、委託金が非常に大きな比率を占めています。介護保険が始まって、自主財源率が高まっていますが、介護保険を実施していない社協もありますし、財源的にはまだまだ行政の補助金・委託金がほとんどです。

人的な資源についても、組織の事務局長などが行政からの出向という形で来られているところも多いですし、そういった依存体質が問題ではないかと思われます。これは何も補助金・委託金の比率を下げて、自主財源率を100%にしなければいけないという問題でなくて、社協の公共的な性質から見ると、ある意味、公費が入るのは当然という部分がありますが、それを依存体質としてしまうのは、やはり問題であろうと思います。もっと住民に支えられている組織として、積極的に、主体的に行動しなければいけないのではないかということが、課題の四つ目です。

具体的には、もっと地域福祉のビジョンを提案し進めることです。活動をこのように進めていきましょうという方法を提案するようなことを積極的にしていかなければいけないのではないかという問題意識です。

## (2) 社協改革の方向性

社協が直面している組織課題は非常に重い課題ばかりです。今回の方針提起書の中では、初めて社協改革という言葉を使っています。今、合併の時期でもありますので、市町社協の組織が再構築されます。人も事業もそうですし、もう一度最初から見直して、新しく作り替える時期に来ていますから、今こそ「社協改革」ということで、組織自体を再生していく動きにあります。

特に、先駆性・開拓性が低下しているということについては、方向性としては当たり前のことですが、生活問題に迅速に対応できる組織づくりに変えていくというのが、方向性の一つ目です。

二つ目は、コミュニティワーク力量の低下という課題がありますが、これも裏返しのこと、コミュニティワークの専門性を発揮できるような組織になるという方向性です。

三つ目は、内向き、閉じこもりの組織だということをいわれるのですが、そうではなく、もっといろいろな団体が入ってきやすい組織にしていくこと、それは一方で透明性の高い組織づくりにもつながりますが、そういう改革を進めていきたいと思います。

四つ目が、行政依存の組織体質だと批判されますが、行政と相補的な協働関係が築けるような組織ということです。ビジョン提示も含めて、組織としての主体性を発揮できるような力量をつけていくということです。

## 5. 地域福祉を進める五つの目標と二つの重点活動

### (1) 基本目標（ビジョン）を実現し、社協改革を進めるために

最初に申し上げた地域福祉を取り巻くいろいろな情勢と課題、それから社協という組織が抱

える課題を念頭に置きながら、今後5年間で進めていく活動の方向性と具体的な方策をお話しさせていただきます。

### (2) 推進目標① 当事者の自己実現に寄り添う支援

一つ目の推進目標は、「当事者の自己実現に寄り添う支援」です。推進目標というのは一つのスローガンですが、あらゆる活動の原点、基盤になる部分であり、当事者のエンパワメントをしていくのが地域福祉の原点だということです。推進目標のいちばん初めに挙げています。生活問題を抱える人が、本人を取り巻く環境と相互にかかわり合いながら、自己実現の力をご本人が自分で取り戻していく過程に寄り添う支援を行っていきましょうというものです。これは社協活動の出発点というだけではなく、社協福祉のどの分野においても、いちばんベーシックな部分ですから、推進目標の一つめに掲げ、徹底していこうということです。

いくら「地域」の福祉力を高めましょうといっても、問題を抱える当事者、その一人の人、個の問題が見られないで、コミュニティワークを進めるなんてナンセンスなことです。まずは当事者の自己実現に寄り添うような支援を進めていくということが出発点にあります。

### (3) 例えばこんな活動①

具体的には、総合相談活動、あるいは住民と一緒にやる調査活動といったものをベースに、この推進目標を推進していくことになります。

そのほか、例えば福祉サービス利用援助事業を通じた当事者の地域生活支援も、社協として力を入れて展開していきます。福祉サービス利用援助事業は、名前のとおり、福祉サービスを利用する際に、判断能力が不安な方、認知症の方、知的障害の方、精神障害の方の支援をする

事業です。具体的には金銭管理、日々の見守り活動、生活支援活動を行っていますが、この事業を通じて、当事者の地域へのくらしを支えていく活動に力を注ぎます

福祉サービス利用援助事業の実態を簡単に述べますと、兵庫県内の場合、16年度は2,500件の相談件数があったのですが、まだ5割の市町社協で利用契約があるのみで、あとの5割は、相談はあるが契約にまで結びつかないという実態があります。よく新聞、ニュースをにぎわせているように、悪徳商法に引っ掛かってしまう高齢者の方も多いのですが、この福祉サービス利用援助事業になかなかつながりません。福祉関係者であっても、福祉サービス利用援助事業についてご存じでないかたが多いです。この事業そのものにもいろいろ課題はありますが、このような福祉サービス利用援助事業を通じて、その人の地域でのくらしを最後まで支えていこうという活動が一つ具体的な活動としてあります。

また、当事者の組織化支援も力を入れて実施しています。今、紹介しているものは、社協活動がメインです。当事者の組織化については、大阪府内の社協福祉協議会のほうが、先行して実施されていると思いますが、兵庫県内でも約8割の社協で行われています。しかし、まだまだ高齢者対象が多いです。寝たきり高齢者の会、介護者の会といった会を中心に組織化する活動をしています。

高齢者、介護者にとっては、そのようなつどい、組織、会は、一つの居場所、仲間づくりにつながりますが、もう少し当事者の視点でとらえた問題を社会化させていく取り組みが次のステップとして挙げられます。

例えば、ある介護者の会では、市内の福祉サービス事業者に対して、施設も在宅も含めて調査を実施しました。その調査の結果を介護者の

視点で評価を行って、評価結果を市民に広く公表するという取り組みもされています。また、よくあるパターンとしては、介護保険事業計画、老人保健福祉計画などの計画づくりに当事者の立場として参画されるということもあると思います。いずれにしても、そうやって当事者が自らの問題意識を発信して、社会化させていく支援を行っていくということが、一つの活動の大きな柱になっています。

#### (4) 推進目標② 地域福祉人材の育成とまちづくり支援

推進目標の二つ目は、「地域福祉の人材づくりとまちづくり支援」です。推進目標の一つ目が当事者のエンパワーメントでしたが、これは地域のエンパワーメントになります。個人の力だけではなく、地域全体の福祉力を高めていくということが必要不可欠になってきますから、この推進目標の二つ目を掲げています。当事者・住民のエンパワーメントと地域のエンパワーメントを対にして行っていきます。

#### (5) 例えばこんな活動②

具体的にはどんな活動を社協として展開しているのかというと、一つには、小地域福祉活動です。小地域エリアでの福祉人材の育成と組織化活動を行っています。例えば、県内約9割の市町社協では、その市町エリアで福祉委員を選任しています。民生委員も有力な地域福祉のリーダーであるし、地域福祉人材なのですが、もっときめ細かく、同じ住民の立場で福祉課題に対応したり、地域福祉の活動をしていく人材養成という意味で、福祉委員を選任したり、地域のボランティア養成を力を入れて実施しています。

人がいても、組織、器がなければ、その地域の福祉が広がらず、福祉力が高まりません。そういう意味では、三つのポイントを提起して

います。一つは、地域全体の理解を進める組織づくりということです。よくあるパターンとしては、町部などでは自治会や一つの区の中に福祉委員、民生委員などで福祉部を作って福祉の問題に対応していくとか、コミュニティ組織などで福祉部会を作って対応するというようなことです。とにかく、地域全体で福祉問題に取り組むための組織づくりというのが、一つポイントとしてあります。

もう一つは、行動力のあるグループづくりです。組織があっても、人がいなければ動かないので、行動力のあるボランティア組織を作っていくというのが、二つ目のポイントです。

三つ目が、幾ら組織があっても、人がいても、機能させるためには、話し合いや学習の場をどれだけセットしていけるのかというのが、とても大きなポイントです。小地域福祉活動を支援していくうえでは、小地域での組織づくり、ボランティア育成に加えて、小地域単位での話し合いの場づくり、例えば住民座談会を行ったり、福祉学習会、地区懇談会などを行いながら、小地域福祉活動の活性化に取り組むことが重要です。

郡部と都市部では、方法論・やり方もさまざまなのですが、一応、大きなポイントとしては、この三つのポイントで、県内の各市町社協で活動を進めておられます。

### (6) 推進目標③ 暮らしの場で豊かな関係性を築く地域ケアの開発・実施

推進目標の三つ目は、「暮らしの場で豊かな関係性を築く地域ケアの開発・実施」です。地域ケアという言葉を使っていますが、主にサービスです。福祉サービスの在り方です。地域ケアとは、当事者の地域での自立生活を支える取り組み全体というかなり広い概念ですが、この推進目標の三つ目では、そういった地域での自

立生活を支えるような地域ケアとしての福祉サービスを開発していくということを、これから5年間の目標として挙げています。

ということかという、今までの福祉サービスの画一的なケアではなくて、もっと一人ひとりのニーズに合ったオーダーメイドのケアを作っていくというのが一つです。二つ目は、施設か在宅かではなくて、地域を基盤にするケアを作っていくということです。三つ目が、生活の一部介助、つまり排せつ介助、食事介助、入浴介助などの一部分を切り取った介助ではなく、その人の生活を丸ごととらえて、地域での関係性を作っていくようなかわり方、ケアをしていくということです。

### (7) 地域に支えられ、地域を支えるケア

具体的にどのような取り組みがあるのかというと、地域に支えられ、地域を支えるケアとしては、例えば宅老所、ふれあい・いきいきサロン、グループホームといった取り組みを、当事者にとって、身近な地域の中でたくさん作っていくということです。

ふれあい・いきいきサロンは、皆さんの各自自治体の中でもたくさんあるかと思います。兵庫県内でも、神戸市を除いて1,800か所ほどあって、住民によって運営されています。住民が主体になって運営していく、地域のたまり場がふれあい・いきいきサロンなのですが、高齢者が集まるサロンもあれば、子育て中のお母さんがメインで集まるサロンもありますし、精神障害者が集まるサロンもありますし、三世代交流型で行っておられるサロンもあります。いろいろなサロンがあります。要は、地域での居場所をたくさん作って、そこで地域への関係性を作っていくというのがサロンの取り組みです。

また、介護を必要とする方が集まるところが宅老所ですが、これも今までのように大規模施設で画一的なケアをするのではなく、もっと身

近な、例えば民家のようなところを改修して、地域の中で支えられるサービス拠点を作っていくというイメージです。古い民家を改修してできている宅老所や、マンションの一室を借りて、そのマンションのお年寄りだけではなく、近隣地域の高齢者やボランティアがそこに集まる、そういう宅老所を作っておられるところもあります。画一的で大規模な施設、また在宅サービスではなく、よりその人の生活に合ったサービスを作っていく、または今あるサービスを作り替えていくという視点で活動を展開していくということです。

兵庫県内の実践として出てきているのは、ふれあい・いきいきサロンや宅老所を新しく作るということだけではなく、既存のデイサービスの改善をおこない、利用者のくらしを支えるサービスを展開しているところもあります。デイサービスに通っておられる利用者で、ご家族の都合でショートステイに入らなければいけないとなると、ショートステイで2週間いる間に、今までせっかく慣れてデイサービスに来られていた方の体力が落ちて帰ってきてしまうという現状があります。そこで社協でナイトケアを実施しようということで、行政が特区申請をして、デイサービス利用者で、もしお泊まりが必要な方がいらっしゃれば、引き続き泊まっていたらこうというサービスを、実施している社協もあります。

せっくなじみの関係性ができてきた中で、その関係を切って、たらい回しにするのではなく、その人がなじんできた環境の中で泊まっていたらこうということで新しく始めたサービスです。あるいは20~30人の大きなデイサービスではなかなかなじまない方がいらっしゃいます。そうすると、その方たちで地域に出て行って、地域のふれあい・いきいきサロンに参加していただくとか、地域の民家で10名ぐらいでゆった

りと過ごしていただくような取り組みを実践しているところもあります。「逆デイサービス」という言葉が使われています。

とにかく、住民にとって、ご利用者にとって、いちばんなじみのある環境のところで、住民に支えられながら、また住民も支えながら、展開していくサービスづくりをこれから社協としても展開していかなければならない。それは社協だけではなくて、地域福祉の中で作っていかなければいけないということで、三つ目の推進目標に挙げています。

#### (8) 推進目標④ 自立生活を支える連携の場・仕組みづくり

四つ目は、そういうサービスを作るだけではなく、連携の場や仕組みづくり、ここは具体的には地域ケアシステムのことをイメージしています。特に、ここで新しく提案しているのが、小地域ネットワーク会議の取り組みです。小地域福祉活動を基盤にしながら、社協として活動支援を実施していますが、せっかく住民が地域福祉活動の中で把握したニーズが、なかなか専門職まで届かないとか、専門職間の連携はあるけれども、住民とのつながりが作りにくい、インフォーマルなネットワークができにくいということが現状にあると思います。

そのような現状に対して、小地域の中で、専門職も当事者住民も一緒になって話し合えるような場を作っていくために、この小地域ネットワーク会議を提案しています。地域の中の問題を、住民と専門職が話し合う場、そういう意味では、専門職がどんどんアウトリーチして、そこに出向いて行って、住民と一緒にその福祉問題を話し合うということです。

#### (9) 小地域ネットワーク会議

具体的に実践としては、まだ住民が呼びかけ

て主体的に実践しているわけではないのですが、例えば伊丹市や宝塚市などでは、地区ネットワーク会議、校区ネットワーク会議という名称で、小学校区単位で専門職、民生委員、地域のボランティアが集まって、地域問題を定期的に考える会を行っています。そういう場をとにかく作って行って、例えばその小地域だけの問題ではなく、全体で考えなければいけない問題については地域ケア会議に上げたり、もっと上の政策を考えるような会議の場に出していくということをイメージしています。

#### (10) 二つの重点活動

こういった四つの推進目標を念頭に置きながら、社協として活動に取り組むわけですが、従来からの社協活動がほとんどです。その中で、特にこの5年間、力を入れて普及する活動としては二つ挙げています。

一つは、住民による地域福祉の拠点（場）づくり、もう一つが、地域の夢を乗せた小地域福祉計画づくりです。この二つを重点で活動として進めていこうという提起をしています。もともと、基本ビジョンに沿って活動展開していくうえでは、小地域エリアでの活動を重視することと、地域福祉を進めるいろいろな主体の協働の場を作っていくということを実践上のポイントとして挙げていましたから、それに沿う形で、二つの重点活動を挙げています。

#### (11) 「地域福祉拠点（場）」づくり

地域福祉の拠点（場）づくりということは、住民が地域福祉活動に参画できる場、つながりの場ということで、いろいろな場を想定しています。例えば先ほど申し上げたふれあい・いきいきサロンもそうですし、公民館、地区センター、福祉施設、宅老所、デイサー

ビスセンター、とにかくいろいろな地域にある資源が地域福祉拠点になりえるでしょう。どうしても地域福祉拠点というと、ハードをイメージされがちなのですが、ここでイメージしているのはハードだけではなく、人、物、金、情報、その地域の資源がつながっていく結節点として地域福祉の場を作っていくという提案です。小地域で集まる場づくりです。

ふれあい・いきいきサロンや地区センターなど、とにかく地域にある場を通じて、住民どうしが交流したり、学習したり、活動したりする場を作っていくということですが、この場づくりとセットで提案しているのが、住民による小地域コーディネーターです。つまり、地域福祉拠点（場）を運営していくときに、わざわざ専門職が毎回関わっていくのではなくて、住民自身がこの場を運営していくという意味で、小地域コーディネーターという名称にしていますが、これを地域福祉の拠点に配置しながら、地域の中で場づくりをしていこうという提案をしています。

そのような場の運営や、地域のいろいろな課題を発見したり、地域の問題を話し合えるような場を作っていくコーディネーターの育成も、一方では必要になってきます。ただ、実践的にそこまで進められているのかというと、兵庫県内ではこれからではないかと思っています。例えば、西宮などでは、地区ボランティアセンターが小地域単位であります。そこでは、住民がボランティア・コーディネーターとして、相談員として配置されていて、ボランティアのコーディネート業務や地域の住民からの相談の受け付けなどを実施されています。イメージとしてはそういうものをイメージしています。

## (12) 小地域福祉計画づくり

もう一つ重点活動として挙げているのが、小地域福祉計画づくりです。地域福祉計画づくりは住民参画が大事といっても、なかなか参加の仕掛けが難しく、参加する場も限られてくることがあります。ですから、小地域エリアの中で、住民が話し合っ、地域の問題を発見して、ビジョンを作る地区計画づくり、これを積み上げて、民間の地域福祉活動計画や行政の地域福祉計画につなげていくということを提案しています。

## (13) 県内の実践① 地域福祉拠点

県内の実践の一つの事例です。川西市では、自治会館を利用して「くらしの相談窓口」を住民が開設しています。自治会館を一つの拠点として、住民が相談活動を行ったり、地域の集い、イベントなどを地域福祉の拠点を活用して、運営しています。機能としては、福祉情報を発信する拠点、あるいはだれもが気軽に集まれる交流の場、相談できる場所、そういうことを目指して開設されました。

もともとは、住民が地区福祉計画を策定したときに、そういう場が地域の中にないのではないかと話し合った結果、こういった拠点が生まれてきています。

## (14) 県内の実践② 小地域福祉計画

もう一つの実践が小地域福祉計画です。これは西宮市ですが、地区の課題を発見して話し合う場を持っておられます。去年、全地区で計画づくりに取り組まれました。計画書は1～2枚程度です。地区の福祉目標を作って、「地域にはこんな問題がありますよ」「こんな目標を作って活動していきませんか」ということを簡潔にわかりやすくまとめられたものです。計画書そのものも大事なのですが、過

程、プロセスの中で、住民が何度も学習会をしたり、その地域の福祉問題について話し合ってきた過程がとても大事だと思います。兵庫県内でも実践としてはまだまだ芽生えですから、取り組みは少ないですが、これから小地域福祉活動の一環として取り組んでいくのではないかと考えています。

「うちは地域福祉活動をめちゃくちゃ頑張っています」と言っても、その実践を積み上げていくためには、このような形にしていったり、あるいは点検していく、評価していくということがポイントかと思いますので、そのための一つのツールとして、計画づくりが大事ではないかと考えています。

拠点づくり、地域福祉の場づくり、計画づくりといったものは、いきなり投げかけても実施ができるものではありません。そういう場の必要性や、その地域に必要な拠点は何かということ住民と一緒に投げかけて考えながら作っていく、その仕掛けが非常に大事ではないかと思っています。

ここまで、これから5年間で進めていく福祉の目標、それから社協に引き寄せた形でしたが、活動の中身について説明させていただきました。

## 6. 社協経営と計画づくり

### (1) 社協経営強化のために

最後に、社協の組織問題に戻りますが、社協組織強化のために、社協改革ということ掲げた以上、これから具体的に社協経営強化を進めなければいけないのですが、提案しているのが、経営の3原則です。これは最初に申し上げた、協議体、運動推進体、事業体に則した三つの原則です

一つは住民の意思決定に基づく組織経営をしていく。徹底した住民参画をしていくということです。

二つ目が、協働の促進による運動推進をしていく。協働、協働とは言うのですが、何に向かって協働するのかというビジョンの提示がなければ、なかなか知らない者どうしが手をつないで一緒に協力していくことは難しいですから、まずは、地域福祉計画、地域福祉活動計画等を通じて、ビジョンづくりを一緒にしていくということが重要だと思います。そういう意味で、具体的には、どんな地域福祉を目指していくのか、どのように進めていくのかということを経営して、一緒に動くということが、二つ目の原則のイメージです。

三つ目が、公共性を基盤にした事業実施をしていく。これは当たり前のことですが、説明責任であったり、活動を評価して改善していくということです。今まで評価をするということが少なかった社協ですが、住民に対して説明して、評価をしてもらう、そして一緒に改善方策を考えて次につなげていくということを経営、これから徹底しなければいけないと考えています。

## (2) 地域福祉推進を具体化させる羅針盤としての計画づくり

これらを実現するうえで、今回、県内のすべての市町社協で計画づくり、地域福祉推進計画を作っていくということを経営方針として掲げています。

一つは幅広い住民の参加・参画を促していくことです。ともすると、一担当職員、または事務局でささっと作って、「これが地域福祉推進計画です」とでき上がってしまうことあるのですが、そうではなく、調査の段階から一緒に住民と作っていく、幅広い住民参画をしていくということを経営方針として掲げています。

もう一つは、そのためにも小地域ごとのまち

づくり計画、福祉計画づくりを進めていくということです。

三つ目が、地域福祉計画との連動ということです。地域福祉活動計画、地域福祉推進計画を、民間は民間で作って、行政は行政で地域福祉計画を作るということではなく、基本的には、住民と協働で作りに上げる地域の福祉計画という意味では全く同じわけですから、そのプロセスは行政計画と共有できるはずですから、その部分は、計画づくりのプロセスは共有しながらも、制度のはざまの問題で、どうしても行政計画で対応し切れない部分や、民間として提案していかなければいけないだろうという事項については、住民側のアクションプランを含めて地域福祉計画に反映させていく。そういう連動性を意識することが三つ目の方針です。

四つ目が、先ほども申しあげました計画の評価や改善活動を実施するということです。これまで、計画を作って、それを評価し、評価から改善につなげていくという一連のプロセスがたどりにくかったのです。計画を作って、作りっぱなしという部分もありました。そうではなく、これからは計画の評価委員会を作って、最低年に2回はその計画に基づく評価を住民と一緒にしていくことを提起しています。具体的に、県内の市町社協でも、そういう形で地域福祉推進計画に基づいて、今の地域の福祉水準がどうなのか、また地域福祉活動の現状がどうなのかということを経営して、次の改善提起を行っている社協もあります。

## 7. おわりに

地域福祉の課題と地域福祉実践の今後の在り方ということで、広いテーマだったので、細かい部分を皆さんがイメージできるように

まく説明できなかつたと思いますが、大きな課題の部分とこれから特に力を入れて進めなければならない活動をざっとご説明申し上げました。

行政の職員、地域の住民も、地域をよりよくしたいという思いをいかに表明して、それを共感の部分まで持っていけるのか。具体的に行動を一緒にすることができるのか。もう一つは、小さな思いや情熱を広く大きなものにしていくような発想をしていく。そういう意味では、行政は枠をある程度作っていくのが仕事だと思いますが、絶えずその枠を見直しながら、広げたり、作り替えていくということも、これから住民や民間と一緒にすることができることではないかと思います。

長時間のご清聴、どうもありがとうございました。

## 第2部

# 住民主体の地域福祉政策

参加者より

「連続講座を終えて」

# 「住民主体の地域福祉政策—連続講座」を受講して

池田市保健福祉部保健福祉総務課

木 崎 裕

「地域福祉」は分かりにくい。受講者が言い、講師が言う。地域福祉の対象は何か、何を実現しなければならないのか。まずこれが不明確である。連続講座のなかで、地域福祉の対象者は、地域で生活課題を抱えた人たちすべてだという説明があった。これが地域福祉を分かりにくくしている。地域で生活課題を抱えた人たちが、例えば、高齢者、障害者、子育てに行きづまった母親であるならば、それぞれ老人保健福祉計画・介護保険事業計画、障害者計画、児童育成計画若しくは次世代育成計画があり、住み慣れたところで必要な福祉サービスが受けられるための施策が示されている。他にも、青少年、生活困窮者等等、個別の施策がある。地域福祉を持ち出す理由は見当たらない。

では、あえて地域福祉で実現しなければならないものは何か。これを、「地域のつながり」、すなわち「地域の福祉力」の再構築と考えた。

自分の住んでいるまちに対する愛着や、このまちを良くしていきたいという意識の高まりが、地域福祉の始まりである。そして徐々に住民相互の、またグループ同士の「緩やかな信頼関係」にもとづいた「つながり＝地域の福祉力」が形成されていくと考えている。このため、地域福祉の目標は、地域の中に、信頼に基づくネットワークをつくることであって、必ずしも、生活課題を抱えた人に対する支援のネットワークをつくっていくこと（福祉）に限定する必要はないと考えている。

特別研究「住民主体の地域福祉政策—連続講

座」では、地域の人たちと市役所の職員が一緒になって、または役割を分担しながら「福祉を創っていく」ことのヒントを得ることが目的であった。また、各市町村の取り組みについても聞きたかったところである。時間の関係で、十分、意見交換ができなかったことが残念であった。

また、地域福祉は、生活課題を抱える支援を必要とする人をはじめ、市民組織、事業者など対象者を縦軸に、また地域の中で生じる課題を横軸に構成されたマトリックスを形成する。したがって、本講座で取り上げられ各テーマは、それぞれが地域福祉の重要な項目である。それらが、互いにどのような関連性を持つのかが示されなければ、福祉の個別計画や、施策の紹介に終わってしまうので、もっと具体的な説明が欲しかった。

しかしながら、指導助言をいただいた澤井勝奈良女子大学名誉教授の、地域福祉の視点は力づけられ、「市場化テスト法」など時宜をえた話は、大変役に立った。また第1回講座で紹介された静岡県三島市の「NPO法人 グランドワーク三島」事例は大変興味深いものであった。「協働」、「パートナーシップ」の成功例として上げられている、この環境改善活動を進めるNPOのキャッチフレーズが「市民が主役」であり、「右手にスコップ・左手にビール」であるという。見習いたいものである。福祉は楽しくなければいけない。楽しみながら参加できなくてはならない。これを市役所の目指す「地域福祉」にしていきたい。

# 「住民主体の地域福祉政策—連続講座」を受講して

高槻市福祉部福祉政策室

羽 渕 亜紀子

私は、この講座を通してさまざまな立場の先生方からの講演を聞き、また他の受講者の方々の意見を聞いて、地域福祉計画策定にあたっての参考になれば、また自分なりの地域福祉というものを描ければと思いこの講座に参加しました。

まず、第1回目の澤井先生からは、地方分権を通しての市町村の役割や責任について学びました。地方分権化により市町村の役割が拡大し、福祉のとらえ方も変化し広がっていく中で、地域福祉に向けて行政も変化し住民を支援しながら共に歩んでいく必要性を感じました。

第2回目の牧里先生からは、地域福祉とは“ひとりひとりの暮らしのセーフティネットをつくること”であり、縦糸（行政や専門機関など）と横糸（地域、見守りなど）をつなげる仕事であるということ、地域福祉計画では、福祉だけでなく、医療・保健・住宅・交通・通信・労働・教育・文化など隣接施策との連携が必要であり、職員体制や職員の参加姿勢にかかっているということなどを学び、また“福祉デマチづくり”という言葉が印象的でした。

第3回目の藤井先生からは、主に「宅老所」について学びました。地域福祉の目標は、“住み慣れた場でその人らしく暮らせる地域社会のしくみづくり”であるという、地域密着の大切さを感じました。

第4回目の早瀬先生からは、NPOやボランティアの地域福祉への関わり方について学び、NPO、ボランティア、行政、市民にはそれぞれ

の特徴や役割があり、それをお互いに理解し合い上手く協働することが重要であると感じました。

第5回目の荻田先生からは、社協の視点からの地域福祉について学びました。高槻市では、市の地域福祉計画に引き続き、社協が地域福祉活動計画策定に取りかかります。そのことも考慮した上で、計画を策定し、社協を支援し、協働して地域福祉を進めていかなければならないと思いました。

連続講座を終えた感想として、やっぱり「地域福祉」って難しいなというのが正直な感想でした。住民の地域福祉に対しての意識の高まりはもちろん、私たち職員もひとりの住民としての感覚を持ち、今地域がどんな状況にあるのか、何が必要とされているのか、地域に出ていって住民の声に耳を傾けることが必要になってきているのだと思いました。そうすることで、住民との協働というものが築いていけないのでしょうか。地域福祉というものは、住民だけでも行政だけでもできるものではありません。また、行政が住民にやらせるものでもありません。そこには住民の意思や行政の意思、自発的な思いが必要だと思います。あくまでも地域福祉の主体は住民であり、そのことを住民自らが感じることで、またその支援を行政がしていかなければならないのだと感じました。

# 「住民主体の地域福祉政策—連続講座」を受講して

箕面市健康福祉部健康福祉政策課

中野 堅一郎

今回の講座は地域福祉政策ということで、まだ本市では策定していない「地域福祉計画」の策定や実施について、参考になるものがあれば良いと思っていましたが、むしろ、介護保険制度改革に関し「地域包括ケア」について非常に参考になりました。

まず、「地域福祉政策」はまちづくりの視点であるということであるのに対し、「地域包括ケア」は高齢者等を在宅か施設かではなく、広く地域でケア（介護）するという視点であるということが混乱していた私の頭をすっきりとさせてくれました。もちろん両方の視点から見る地域福祉像や高齢者福祉像は一部を共有する2つの円のようなものなのでしょうが、少なくとも、「まちがどうなってほしいか」と「高齢者等にどうなってほしいか」という2つの視点で整理できたのは収穫でした。

「地域福祉政策」とは、インフォーマルな福祉サービスの充実に帰着するのですが、中でも社会福祉協議会の「協議会」としてのアイデンティティの復活の要請と、地域住民の「与えられる福祉」からの脱却（与える福祉とか自立する地域ではなく、自分が地域に何ができるかを考える取り組み）及びその仕掛けとしての「地域福祉計画」の策定という考え方は非常に面白かったです。

行政計画としての市が主体的に進める政策推進の方向性を定めるものとは根本的に違うということになり、計画の進行管理よりむしろ、住民ひいては職員の意識改革の手法として大変

面白いと思いました。このことは反面介護保険事業計画における「地域包括ケア」については、行政計画として市が、誰のために、何を、いつまでに、どうするという視点に跳ね返ります。

そこで、介護保険制度改革に関し「地域包括ケア」について非常に参考になった二点目は、「地域包括ケア」を実効的に推進するためには、これまでに（特に小地域で）活動してきた社会福祉協議会が「協議会として」これまで以上に（過去のように？）活躍してもらうことが必要であると改めて認識したことです。

問題はどのように「協議会として」の社会福祉協議会に復活再生してもらうかですが、今回の研修での参加者のみなさんとの議論を通じて、事業実施に忙しい社会福祉協議会にとっては、議論すること自体大改革になると思いました。指定管理者制度の導入及びそれと密接ですが、市の税金を高コスト構造の社会福祉協議会に投入する（委託する）ことが説明できなくなりつつあるということが、社会福祉協議会が自らの問題としてとらえ、生き残るため、ないしは、自立するために何をなすべきかが問われているということを社会福祉協議会も市も真剣に考え、お互いに同じテーブルにつき議論を行うことから始めるべきなのだと感じました。市としても、それは社会福祉協議会の問題だと放置することはできないでしょう。

今後このような視点で具体的な議論を市内部だけでなく、市社会福祉協議会とも議論を重ねていきたいと思います。

# 「住民主体の地域福祉政策—連続講座」を受講して

茨木市健康福祉部福祉総務課

石津 公敏

この4月に初めて福祉部門へ異動してきて、仕事で交わされる会話の内容や単語の意味すら理解できない状態のまま、地域福祉計画策定業務に関わることとなった。しかも、前年度までに小学校区単位での地区福祉検討会やアンケート調査が終了し、策定懇談会は佳境を迎えようとしていたのである。地域福祉計画は、住民を巻き込んで策定することに意味があるとされているが、住民と最も密接に関わってきた時期はそろそろ終わり、作業行程としては計画書の仕上げ段階に移ろうとしていた。

そのような時期に地域福祉政策に関する連続講座を受講することとなった。正直、もう遅いのではないかと思いつつ。

連続講座5回を振り返ってみると、計画づくりのノウハウ研修ではなく、講座タイトルにあるとおり、本当の意味での地域福祉政策の研究であった。以下、簡単に感想を示す。

## 1 住民主体の地域福祉政策とは

市町村の地域福祉計画は、地域自治組織ごとの「地区福祉計画」の策定に具体化されるべきで、そのことによって多様な主体が協働するガバナンスを創造していくことにつながるという論旨は、将来の「あるべき姿・進むべき道」であるように感じた。

## 2 住民の視点に立った地域福祉推進システムの構築に向けて

多くの自治体で計画策定過程に関わってこられただけに、その体験談は具体的で大いに参考

となった。また、行政職員の地域ボランティア化について今後さらに議論が重ねられ、都市部の自治体での成功例があれば参考にしたいと感じた。

## 3 地域福祉資源の開発と地域福祉計画

福祉に関するキャリアがない自分にとって、地域福祉に関する現状、課題、目標を改めてきちんと明示してもらえた点がよかった。また、コミュニティソーシャルワークの重要性がよく理解できた。

## 4 NPOの地域福祉への関わり方と行政支援の現状

市民活動とNPOについて改めて整理することができ、NPOを支援することの意味が理解できた。また、本市でも話題となることが多いテーマ型ボランティアと地域型ボランティアの協働の議論が興味深かった。

## 5 社協の視点からみた地域福祉の課題と地域福祉実践

地域福祉を推進する主体である社協が直面している課題や目標について、現場の考えを知る良い機会となった。特に、質疑応答の中で出てきた、指定管理者制度の中で他に勝ち抜けるかとの議論が興味深かった。

今回の連続講座を受講して、地域福祉計画は策定後の取組みが大切であることを再認識できた。「もう遅い」のではなく、「これからのために」受講の成果を活かしていきたいと思う。

# 「住民主体の地域福祉政策—連続講座」を受講して

摂津市保健福祉部福祉総務課

丹羽 和人

平成12年5月に社会福祉事業法が改正され名称も、「社会福祉法」に変更されその中で、「地域福祉計画」の策定が市町村の努力義務規定とされ、住民が初めて地域福祉の担い手として位置づけられました。地域福祉計画は、社会福祉法にその内容についても明記されていますが、地域福祉計画を単独で策定される「狭義の地域福祉計画」から老人保健福祉計画、障害者計画、児童育成計画を包括する総合的な計画としての「広義の地域福祉」、及び自治体の総合計画、社会福祉協議会による地域福祉行動計画、その他、福祉のまちづくり計画などを関連づけた「最広義の地域福祉計画」まで様々な内容が考えられます。ですから、内容については、それぞれの自治体の政策能力、特に策定しようとする首長の思いや職員の能力と、住民の自治能力によって地域福祉計画の範囲と内容が決まり、そのことは地域福祉システムの内容と水準まで影響してしまうこととなります。

連続講座の参加者の方に意見交換会などのお話を聞くと、それぞれの市で策定された計画、策定されようとする計画は前述したような理由により、範囲や内容が様々なようです。さらに、その影響は地域福祉システムだけではなく「最広義の地域福祉計画」では自治体の内容や水準まで変わってしまうような計画だと感じました。

本市では平成15年11月に学識経験者、市内の保健・医療・福祉関係者、市民団体代表者及び関係行政機関で「摂津市地域福祉計画策定委員会」が、合わせて、庁内においても教育委員会

を含む17課及び社会福祉協議会の職員で構成される「摂津市地域福祉計画庁内検討部会」も設置され、計画策定へ向け動き出しました。

平成16年の3月には、地域福祉計画の策定のために地域の特性、住民の課題や「誰もが健康で安心して暮らせるまちづくり」をすすめるという視点も入れた「くらしの実態調査」が実施され、平成16年10月には市内の全小学校区でワークショップを開催し、調査結果の確認を行なうとともに、地域福祉計画についての説明を実施しました。

その後、素案の説明会（市内中学校区）、福祉団体との懇談会、ホームページを利用したパブリックコメントを募集し、平成17年3月に策定され、現在、社会福祉協議会と行動計画策定へ向け協議を重ねています。

連続講座を受講し本市の状況を考えたときに、今後は自治体が住民が主体になりうるような、地域にあった計画や仕掛けを作っていくことが重要であると思いました。ただ、地域といっても先ほどの実態調査で明らかになったように、小学校区で住民の課題は違いますので、きめ細かい配慮が必要です。その配慮は自治体だけでは限界があるので、地域の課題をコーディネートする人材が重要で、その人材を確保していかなければと感じました。

行動計画については、住民、社会福祉協議会と一体となり、汗をかきながら今回の講座を参考にオモロイ計画を作り、活動して行きたいと思っています。

# 「住民主体の地域福祉政策—連続講座」を受講して

能勢町福祉部福祉課

中 嶋 鉄 也

急速に大きく時代が変化していく中、地域住民と隣人との付き合いが希薄になっている状況にある。このため、高齢者・障害者など生活支援が求められる側からすると昔に比べ住みにくい社会状況になっている。

他方では、阪神大震災以降ボランティア・NPO法人の活動が活発化し、新しいご近所さんづくりの場ができつつある。これらにより、地域住民の自主的な助け合いが広がっており、地元地域を軸とした地域福祉に対し、行政として支援が求められている。

地域福祉を進めていくためには、行政や社会福祉協議会及びコンサルタント会社のみで行うものではなく、地域で活動を行っているボランティアやNPO法人等、福祉活動を地域福祉で行っておられる方々の意見が重要なポイントとなる。

また、住民の活動場所となる拠点作りも同時に必要となる。その際に、住民相互の連携が最も図られると思われる小地域（すなわち小学校区域）単位で行うことが、住民側の意見が効果的であると考えられる。また、短期間で地域に根づくものとは考えにくく、将来的な見通しが必要になってくる。

地域福祉の施策は、老人・障害・児童などの施策を包含したものであり、答えが一つではない場合が多く、中・長期計画になるものであるが、最終的に共通のキーワードは《住民参加》と《住民とのつながり》となってくる。行政サイドが主導となって進めやすいものを作成した

ところで住民側に押し付けと思われるものでは効果がない。

その逆に住民側からの福祉に対しての要望があっても行政サイドにおいて行わなければ不満がたまる。また、行政サイドも各部署のサービスを単独で行うものではなく、調整を行うことにより、よく似た内容の施策があると思われる。その同様の施策を共同実施することにより、よりスムーズでスリムな地域福祉システムの構築がなされていく。行政と住民との対話を取れる機会を十分に設けないと、バランスのとれた施策になっていかないであろう。

そのためにも住民の意見等を調整することが多く出てくるが、内容等を考慮し、臨機応変に対応し、行政・住民が二人三脚となることにより《住民が住民による住民のためのまちづくり》を地域に根づいて行っていくよう基盤づくりの推進に努めていける行政とならなければいけない。

そして、住民ひとりひとりの参加と行動が行われることにより、地域住民へ浸透した終わりのなき地域福祉が初めて出発されていくものであると考えられる。

## 「地域との呼吸」

豊能町生活福祉部高齢障害福祉課

杉田 庄司

予測を大幅に上回る少子高齢化社会を迎えるにあたり、福祉施策においては高齢者分野に関わらず、子育て・障害者等各分野にわたり地域の重要性が号令のように唱えられている。

第二次世界大戦を経て日本は、ムラ社会から都市型社会への急速な変遷を遂げる一方、就労人口の集中により、多くの過疎地域を生んできた。

ムラ社会における地域は生活を営んでいくには当然のことであり、地域社会を敢えて認識せずとも、呼吸をするがごとく地域の中に溶け込み、地域を育みながら地域社会の継続を支えてきた。

少子高齢化社会の形成過程は核家族化・個人主義・ニーズの多様化等の多くの要因が含まれ、この流れについては個人的見解ではあるが、拍車がかかることがあっても緩まることはないと考えられる。

そのような中、地域を再生するために地域福祉計画等の施策が行政主導の元、行われようとしているが本来、「地域」とは「人と人のつながり」であって押し付けられたり、強要されるものではないと思われる。

人と人のつながり、ふれあいはジグソーパズルのピースように出す手と引く手が一体的に存在するものであり、そのつながりが世代をまたがっていくようなが、隣近所ではなく遠距離であってもそれは関係ないことであり、誰かが誰かを思いやる気持ちがあれば、それはおのずと形成されるものである。

しかしながら、現実の社会に目を向けると個々の生活や急速な時代の流れに押されて、ひとりひとりの余裕がないため、生活の孤立化が進み、悪く言えばギスギスした人間関係が増幅しているように感じられる。

私としては福祉行政に携わるものとして、やはり地域福祉の形成は最重要課題であり、前述しているような悲観的な想いはあくまで所感であって、自分の成すべき役割が目の前に大きく立ちふさがっているならば、少しでも突き崩し風穴を開け広げていくようにしていきたい。

そのために、最も必要であると直接的に肌で感じていることは、年齢・性別を問わず一人でも多くの人たちと「呼吸（ふれあい）」し、同じ目線で意見を聞き、また自分の気持ちを伝えていきたい。

# 「住民主体の地域福祉政策—連続講座」を受講して

守口市福祉部総務課

張 はる江

守口市は大阪市に隣接するベットタウンとして、また家電関連の大企業を擁する工業都市として成長してきました。

しかし近年、法人市民税収の落ち込み等により財政が悪化し、財政再建に向けて政策展開しているところですが、歳出総額に占める扶助費などの義務的経費の割合は、全国的に見ても守口市はかなり高い値となっています。

また、守口市における少子化動向を見ても、平成15年の合計特殊出生率1.10と全国平均1.29をかなり下回り、平成12年には65歳以上人口が15歳未満人口を上回っています。

このような市の状況の下、市民間の公平性を保った上で、さまざまな課題を解決し、市民福祉の向上を図るためには、公・民の役割分担を明確化した上で、役割分担に沿ったサービス提供のあり方を考えなければなりません。では具体的に、どのような「地域福祉計画」を策定すれば良いのか、夢のもてるような計画を策定することができるのか、連続講座に参加し、すでに策定されている他市の状況を聞く中で、18年度策定に向けて悶々としてしまいました。しかし講座を受講する中で、これからは「地域の力」だ、その地域力をどう構築し、どう繋いでいくかということ強く思いました。

「NPOの地域福祉への関わり方と行政支援の現状」の中にも、行政には難しいことを、たやすく実現する市民活動団体とか、「行政主導社会」から「市民社会」へ等の資料も頂きました。

私は、地域福祉計画を策定する上で「社協の視点からみた地域福祉の課題と地域福祉実践」の資料が大変参考になり、手順が見えて来たような気がしました。今後の地域福祉の在りかたを読み解くための情勢変化のキーワード、情勢①から⑤の情勢のポイント等が大変勉強になりました。そして住民主役の地域福祉経営、そこに暮らす住民、行政、関係機関・団体、いろいろな地域の主体が、当事者の生活問題の解決を目的に、地域のビジョンを描いて、そのビジョン実現に向けて協働しながら、地域なり、資源を活用したり、創造したりすることを通じて、地域の福祉力を高めるということに感銘を覚えました。

これから、具体的に計画を策定する上での、基本目標、推進項目なども参考にさせて頂きたいと思っております。

仕事の関係上、全講座には出席できませんでしたが、この講座で学んだ事を地域福祉計画策定にむけて活かしてまいりたいと考えております。ありがとうございました。

# 「住民主体の地域福祉政策—連続講座」を受講して

八尾市保健福祉部福祉政策課

山村真弘

連続講座を通じて、制度の自体の理解や改正など福祉関係法規やこれまでの社会福祉の流れを掴めず、政策形成の深い考察にまで踏み込めなかったことは反省すべき点である。

澤井教授の講義では、枚方市の政策評価制度や静岡県三島市のグランドワークを通じた協働という政策志向の事例は、福祉計画に関わらず、自治体の総合計画やまちづくり施策を策定する際にも取り入れられているもので大変興味深く、参考になった。他の自治体の先進的な取り組みを学ぶことは成功・失敗例どちらも参考になり、良いものは積極的に見習っていきたい。

実務では地域福祉計画の策定事務には携わっていないが、討議や講義を通じて計画策定段階における住民参加を推進する際の疑問や取り組みなどを学び、策定一連の具体的なイメージを持てたことは有意義であった。また、NPOや社協からの地域福祉への関わり方や協働の形態、役割を学んだことやそれぞれの視点からみた課題を知ることで、行政側だけでは見落とししてしまうような課題や問題などが抽出され、視野を広げることができ、参考になった。

行政側の支援がNPOなどの他の機関からみた場合に必ずしもうまく機能しているといえる場合ばかりでない事例に驚かされ、計画後の検証、評価の重要性を感じた。

この度の研修においては知識面の習得に加え、他の市町村職員、福祉関係機関や教授との議論などの情報交換による交流を通じて、考え方や姿勢など学ぶべきことが多くあり、刺激を受け

ることばかりであった。今後は自分の視点を明確に持って、幅広い発想を行なえるよう職務に取り組んで行きたい。

全5回に及ぶ一連講座を受講し、地域福祉政策の考査を通じて当初の目的であった地域福祉の基礎的な理解や知識を得ることができたが、これまで曖昧に理解していた法律改正等の知識を再確認していく必要があると感じた。政策作成過程のプロセスはどの業務にも共通して活かせるものであるので役立てていかなければならない。

今度の研修で学んだことを、社協職員として地区福祉委員会を中心とした活動を通じて学ぶことを土台にして、NPO、市、住民など様々な立場で制度の問題点や改善点などを導き出せるように意識付けを図り、踏み込んだ姿勢で仕事に取り組んで行きたい。

# 「住民主体の地域福祉政策—連続講座」を受講して

寝屋川市保健福祉部高齢介護室

柴田 知成

私は高齢者保健福祉計画（老人福祉計画・老人保健計画・介護保険事業計画を一体的に策定したもの）を担当しており、直接的に地域福祉計画に携わっているわけではありませんが、当然のことながら地域福祉計画を具体化する個別計画であり、地域福祉の視点を抜きにしてすすめていくことはできません。

高齢者保健福祉計画は介護保険法改正を受けての見直し作業中であり、その中で来年度から地域福祉の考え方にに基づき、市としてどのように考えていけばいいのか、具体的にどのような形で事業展開を行えばいいのかが、よくわからず悩んでいましたので、この研修で何かヒントをもらえればと思い参加をしました。

澤井先生の基調講演では行政や福祉を取り巻く状況について非常にわかりやすい説明をしていただき、規制緩和や地方分権についての理解が深まりました。

学識経験者の方の講義では、理論的に地域福祉についての基本的な考え方を説明していただき、今後の仕事を進める上での判断基準としていきたいと考えております。

また、実際に福祉の現場で活躍されている方の講義では、実際の現場の雰囲気や実践的な取組みを教えていただき、事業展開の参考になりました。

来年度からの高齢者福祉は、地域包括支援センターを中心に動いていくこととなりますが、これからの介護保険も含めた高齢者福祉は、地域福祉の観点からのアプローチが非常に大事に

なってくると思います。例えば、サービスをコーディネートする場合にも、インフォーマルなサービスも含めた形でのコーディネートすることが大事になってきます。サービスが無ければコーディネートすることが出来ないのも、コミュニティワークやコミュニティソーシャルワークをしなければなりません。介護予防でも、廃用症候群になる最大の要素は閉じこもりですが、閉じこもり予防には、地域コミュニティの係わりが非常に重要であり、この部分無しでの予防は効果が上がらないでしょう。

今回の連続講座で学んだことを活かして、今年度の高齢者保健福祉計画の見直し作業及び来年度以降の事業実施を行なっていきたいと思えます。

最後になりましたが、指導助言者である澤井先生をはじめ講義をしてくださった先生方、また、この研修を企画していただいたマッセ大阪の担当者みなさん、有意義な研修をありがとうございました。

# 「住民主体の地域福祉政策—連続講座」を受講して

東大阪市健康福祉局福祉部健康福祉企画課

北 林 康 男

地域福祉政策とは、「規制改革と地方分権」の双方からアプローチしていかなければ、充実していかないものです。規制改革で官から民への新しい流れが地域活性化のアイデアを生み、地方分権では機関委任事務の廃止に伴い、地方が法の運用・解釈を行なうことが出来るようになりました。すなわち「規制改革と地方分権」が充実すれば、地域色豊かな地域福祉政策を創造していくことが可能となるわけです。

ただし、規制改革等が上手くいったとしても地域福祉政策の実施は、地域との協働抜きでは考えることができません。地域の意向・希望等を聞き「地域と行政が共にその地域のことを考え政策推進していく」というスタイルが無ければ、行政から押し付けられた地域福祉政策となり、地域の福祉力を上手く活用する事が出来なくなるばかりか、地域の福祉ネットワークづくり（維持していくこと）もできなくなります。

地域のネットワークは、地域福祉を推進していく上で重要な役割をはたし、地域の福祉力の底上げをし、サービスを受けるときにも、サービスを提供（協力）したいと考えたときにも、役立つものです。従来の福祉政策は、「どうやって要援助者にサービスを提供するか」という点に重きを置いてきましたが、これからの福祉政策は、地域の住民にボランティア活動の場を提供したり等「地域のネットワークを養っていく」といった視点がなければ、これからの地域福祉政策は成り立っていかないものです。地域のネットワークのサポートを行政ができない場合は、

代わって社会福祉協議会（以下社協）等が中心となってネットワークを養っていくべきです。

社協には行政と地域の間立ち、調整役を果たしてきた実績があります。NPO法人は、ある特定の福祉サービスを提供するために設立された場合が多く、「やりたいときにやりたい場所でサービスを提供する」というスタイルなので、迅速でしがらみの無いサービスを提供することが出来ます。かたや社協は、市町村をまたいでサービスすることはありません。逆に言えば、その地域の福祉を向上させることだけを考えていけばいいわけで、それがその地域の社協の存在意義となるわけです。

スタイルは異なりますが、現在の多種多様なニーズに対応できるようにするためには、その地域に根付いた社協と、色々なNPO法人の連携が理想であると思われます。連携が上手くいけば、その地域の福祉力が飛躍的に上がることは間違いありません。

今回の連続講座では、ここまで書いたようなことを学びました。学んだことを、今後の東大阪市の地域福祉力の向上推進に、また地域福祉計画等の政策に活かしていきたいと考えております。

最後になりましたが、今回の講座を通じて澤井先生他講師の方々と、府内数市の職員の方々と知り合うことができ、私の福祉力のアップになったと考えております。この機会を作っていただいたマッセ事務局の皆様、本当にありがとうございました。

# 「住民主体の地域福祉政策—連続講座」を受講して

堺市北支所地域福祉課

岩川 節子

本市では平成17年3月に地域福祉計画を策定したところであり、今後その計画をどのように実践していくのが課題となっている。私は、支所勤務であるため計画策定には関与できなかったが、基幹型在宅介護支援センター業務の兼任と言う立場にあるため、住民の視点に立った地域福祉の推進という大きな役割が課せられていると考えている。

本講座を受講した目的は、「今取り組んでいる高齢者あんしんネットワーク会議を通して住民の視点での活動を今後どのように展開していけばよいのかを学びたい」であったが、5回を終了して、その目的は概ね達成できたといえる。特に本市の計画策定委員をしていただいた澤井先生との出会い、講義を通して「自治体・公共サービス分野のあり方」を広く社会的背景から学ぶことができたことは、日々の現場活動では学べない事柄で新鮮であった。「地域自治組織と行政との協働」では、住民の力をつけるための仕掛けとして①たまり場を作る②継続的に討論する場を作る③情報公開の徹底④行政はまちに出ようということを学んだが、これは今取り組んでいる、あんしんネット会議がその役割を果たしているのではないかと自信をもつことができた。

牧里氏の講義からは、従来の「受ける福祉」から「創る福祉」へと福祉のあり方が変わってきていることを学んだ。地域福祉計画の特徴として、他の計画と違って補助金等の財源がない。だからこその計画と具体的な政策を一緒にす

ることで連携し、地域福祉を実践していかなければならないということ。これは裏返せば実践者側のやる気によって「夢のある町」にしていけるということでもある。

本市では、H18年度から区行政へと移行していくが、まちづくりをテーマに各分野にまたがる事業等をリンクさせ、これまでの縦割り行政を地域社会で横割り展開する、つまり施策の総合化を行政職員がどこまで取り組めるか問われるであろう。

社協の荻田氏からは、実践のノウハウを学ぶことで、今後のあんしんネット会議が目指す方向性が見えてきたことは大きな収穫であった。人口15万人の北支所を4つのエリアに分けあんしんネット会議をたちあげたが、地域福祉計画とどう連動させていけばよいのか迷っていたので、「地域福祉経営」という概念を知って“目から鱗”であった。現在のネット会議では、参加者が①生活課題の発見・共有する力②問題解決に向けて行動し協働する力③地域の資源を活用し、開発する力④専門機関・行政と連携する力を有してきたと思えるので、今後は小地域（ネットのエリアか小学校単位にするか）の福祉計画づくりに取り組んでいきたいと考えている。

最後に、すばらしい講師の方々や他市職員との出会いを作ってくださった担当者に感謝します。

# 「住民主体の地域福祉政策—連続講座」を受講して

泉大津市健康福祉部地域福祉課

上 西 菊 雄

平成17年4月1日、21年ぶりに健康福祉部地域福祉課へ拝命を受けてから早7ヶ月が過ぎようとしているが、日々福祉業務に追われているのが現状である。

今回の特別研究の参加をひとつの区切りとして、また再出発点として考え直してみたいと思っていた。

本市においては、平成15年3月に地域福祉計画を策定し、2年が経過する中、計画推進に鋭意努めているところである。

そういった中での参加であり、特に、地域福祉計画を推進していくうえで、地域との関わり方やどのような取組みを展開すれば良いのか、また、地域の現状と計画上の課題との差異について判明することを期待し、参加させていただいた。

この連続講座の受講と、現状の自治会活動を実践するうちに、また、地域福祉を専門的に考えると、ようやく講師の先生方が言われることが少しずつではあるが理解できるようになったのが今回の成果である。

今、現下の地方行財政を取り巻く環境は大変厳しく、極度の歳入不足の前に、市民の関心は、行政コストの削減合理化と施策の適正な選択に向けられている現状にある。このような環境下、自治運営並びに地域においても、より一層の自主性・自立性が求められている。

そういったことから地域福祉の充実を叫ばれることは、よく理解するところである。しかし、それらより数倍の速さで、情報化社会が刻

一刻、確実に進んでいる。さらに、ガラス張り行政への対応についても、外的事情や諸要求により、行政のあらゆる分野で変動が起き、この先どういう変化を見せるのか、市民生活や価値観はどのように変わっていくのか、予測が不可能といっても過言でない。

ただはっきりしていることは、情報化社会の進展で人々が接する情報が益々増大し、それをさばくのに社会も行政も企業も個人も、膨大なエネルギーを使わざるを得ないところである。

以上のことから、「自助・互助・公助」から「自助・互助・公助・共助」へと移り変わった事を実感しなければならなかったことと、これからの地域福祉が行政にとって非常に大切であり、今後の自治体を左右することを実感した連続講座でありました。講師の先生方には、お世話になり誠にありがとうございました。

今後とも、よろしくお願い申し上げまして私の感想といたします。

# 「生活保護世帯の地域生活自立支援と地域福祉」

阪南市保健福祉部生活支援課

濱 口 育 秀

2004年に社会保障審議会福祉部会から出された「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」報告書では、生活保護制度を「利用しやすく自立しやすい制度へ」の改革をコンセプトに、就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、生活保護を利用しながら、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を営むための支援（日常生活自立支援）や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）が必要であり、地方自治体は、地域の生活保護世帯の抱える問題を把握したうえで、自主性・独自性を生かして多様な支援メニューを整備し、生活保護世帯の問題に応じた自立支援プログラムを策定し、これに基づいた支援を実施すべきであると提起した。

私は、福祉事務所において生活保護の査察指導員（面接相談員も兼務）として生活保護世帯の援助実践に取り組んでいる。その中で、地域社会との関係が崩壊したり希薄化しているケースの場合は、経済的な給付だけでは自立支援は困難であり、地域社会の一員として自立した生活を営むことができるようにするために、生活保護世帯の抱える様々な問題をいかに理解し、その課題に対して地域の社会資源と連携しながら、どのような自立支援が必要か検討することが重要であると考えようになった。

そして、2000年に成立した社会福祉法により、地域（市町村）を基盤とした地域生活自立を支援する地域福祉が日本の社会福祉のメインスト

リームとなってきているが、新自由主義的構造改革が格差社会を生み、生活保護世帯と一般低所得世帯との所得の逆転現象を強調し、保護基準の引き下げを政策誘導する等、地域住民（納税者）と生活保護世帯（制度利用者）との相互理解が分断され、スティグマを助長しているように思われる。

三位一体改革により国庫補助削減分が税源移譲されていない地方自治体にとって、財政運営が一層厳しくなっているが、ケアのインフォーマライゼーションの推進は地域福祉の予算削減のためのものであってはならない。また、自立支援プログラムが社会的な制度として役割を果たすためには、その必要性に対する地域社会の理解や信頼が確保されている必要があり制度利用者も地域福祉の担い手となるような社会参加のプログラムの整備が急務とされるところである。

# 「住民主体の地域福祉政策—連続講座」を受講して

田尻町民生部健康福祉課

坂本 美保子

今、行政施策では「住民との協働」が主流になっています。私が活動している分野は特に住民と身近なところある保健活動ですが、住民との協働で健康づくり、町づくりであるヘルスプロモーションの考え方で事業を実施しています。平成16年度に策定した「元気トライ21 健康たじり21」も住民と共に作りました。

今回の講座は、「住民主体」を今後どう推進すればいいのを知りたくて参加しました。

第一回の講義で住民主体の考え方が分権改革と規制改革から起こったことであるというそもそも論を知りました。「住民主体」から「ネットワーク」「組織づくり」のキーワードが続く理由もおぼろげながらわかったような気がします。規制改革を考えると、「公務員は不減です」感覚の危うさを思います。

第二回目の講義で、住民と協働で町づくりをするには、「地域福祉」の切り口は住民には一番わかりやすいのではないかと思います。住民は地域で日常生活を送っています。住民はこの生活をいい様子で送りたいと思っています。生活の中の困りごとへの支援が「福祉」だとすれば、この視点抜きでは町づくりはできないと思っています。

第三回の講義は、介護保険の中で言われている、地域密着型小規模多機能ケアのことがわかり、非常に勉強になりました。介護保険に生活圏の考え方が導入され、地域に密着し、多様なニーズにあわせたケアを実施していく方向が出された経緯や今後の進む方向を知りました。で

もこのシステムを全国押しなべて、介護保険サービスで展開することができるのか疑問に思いました。

第五回目の講義で社会福祉協議会の役割はこうだったのかと、知りました。いつも思うことですが、社会福祉学は理論が深く明確だと思っています。さすがに社会福祉の専門の機関である社協の方だと感心してしまいました。地域福祉の担い手の社協と協力して何かできないかと考えています。

全四回の講義を受けて、日常の業務の中で悩んでいることの整理ができ、各市町村の方がいろいろな考え方をもち、本当に熱心に町づくりを考えて、実際に活動していることを知り、わが町の遅れていることを反省しました。

今、社会福祉は本当に変わろうとしています、児童福祉法、介護保険、自立支援法等の改正は、わが町のような小規模な町は、法の変化についていけない事項が多すぎる、どう展開したらいいのか考える日々です。

# 住民主体の地域福祉政策一連続講座

## (概 要)

現在、各自治体において、行政、社会福祉協議会、地域住民等が協力し「地域福祉計画」が策定されています。今後の地域福祉を推進していく上で、自治体にとって大変重要な柱となるものと考えられています。このことは、これまでの国主導型の福祉政策から地域主導の福祉政策への転換を示しています。

この連続講座では、学識経験者やボランティア協会、社会福祉協議会より4人のゲストスピーカーを迎え講演していただき、今後の地域住民が求める福祉サービスのあり方について議論しました。

## (期 間)

平成17年6月～平成17年10月（5回開催）

## (指導助言者)

澤井 勝 氏（奈良女子大学名誉教授）

## (参加者名簿)

氏 名	市町村名	担当部局
木 崎 裕	池田市	保健福祉部保健福祉総務課
羽 渕 亜紀子	高槻市	福祉部福祉政策室
中 野 堅一郎	箕面市	健康福祉部健康福祉政策課
石 津 公 敏	茨木市	健康福祉部福祉総務課
丹 羽 和 人	摂津市	保健福祉部福祉総務課
中 嶋 鉄 也	能勢町	福祉部福祉課
杉 田 庄 司	豊能町	生活福祉部高齢障害福祉課
張 はる江	守口市	福祉部総務課
山 村 真 弘	八尾市	保健福祉部福祉政策課
柴 田 知 成	寝屋川市	保健福祉部高齢介護室
北 林 康 男	東大阪市	健康福祉局福祉部健康福祉企画課
岩 川 節 子	堺市	北支所地域福祉課
上 西 菊 雄	泉大津市	健康福祉部地域福祉課
濱 口 育 秀	阪南市	保健福祉部生活支援課
坂 本 美保子	田尻町	民生部健康福祉課

(日程とテーマ)

第1回 6月23日(木) 奈良女子大学名誉教授 澤井 勝氏 (一般にも公開)

講義テーマ「住民主体の地域福祉政策」

第2回 7月29日(金) 関西学院大学社会学部教授 牧里 每治氏

講義テーマ「住民の視点に立った地域福祉推進システムの構築に向けて」

第3回 8月8日(月) 神戸学院大学総合リハビリテーション学部助教授 藤井 博志氏

講義テーマ「地域福祉資源の開発と地域福祉計画」

第4回 9月16日(金) 大阪ボランティア協会事務局長 早瀬 昇氏

講義テーマ「NPOの地域福祉への関わり方と行政支援の現状」

第5回 10月13日(木) 兵庫県社会福祉協議会地域福祉部主事 荻田 藍子氏

講義テーマ「社協の視点からみた地域福祉の課題と地域福祉実践」