

「地域福祉からのまちづくり」

明治学院大学教授 和気 康太

ただいまご紹介いただきました和気康太と申します。これから1時間ほどでしょうか。「地域福祉からのまちづくり」ということでお話をさせていただきます。私は東京に住んでおりますので、関東ではこのような機会があってお話しさせていただくこともありますが、関西ではデビュー戦のような感じがいたしまして、今日は本当は「クールビズで来てください」と言われていたのですが、少しかしこまって、私としては珍しくスーツで来ました。それで会場を拝見させていただくと、明らかに場違いだということがわかりまして、これは少しまずいかなと思っていますけれども、今まで考えてきたことをこの機会にまとめてお話をさせていただきたいと思っています。

私は、明治学院大学という東京の港区白金にあります大学に勤めています。みなさま方はご存知かもしれませんが、創始者はジェームス・カーティス・ヘボンというお医者さんです。ちょうど今、NHKの大河ドラマで「八重の桜」をやっていますが、新島襄が同志社大学をつくったり、福沢諭吉が慶應義塾大学をつくった、ちょうどあの頃に横浜へ来て、今の明治学院大学のもとになった「ヘボン塾」をつくりました。みなさま方によく知られているのは、多分、パスポートをおつくりになった方は、ヘボン式のローマ字というのがありまして、あのヘボン式のローマ字を考案したひとです。また、日本最初の「英和辞典」をつくったひとでもあります。実はこのようなお話をさせていただくのは、今年、明治学院大学は創立150周年でありまして、関心のある方はぜひ大学のホームページを見ていただきたいと思います。われわれの大学は、大変に長い歴史と伝統を誇っております。そしてこれは、私が今、在籍をしています社会福祉学科も同じでありまして、日本の社会福祉学部・学科の中で、一番長い歴史と伝統を誇る学科だということになります。

なぜこういうお話をさせていただいているかといいますと、実はあとの方でお話をさせていただきますが、日本の社会福祉というのは、少なくとも研究と教育に関しては、かなり民間、大学でいいますと私立大学が中心になっている。先ほど、森地先生から東京大学のお名前も出てきましたけれども、実は旧制帝大と言われている大学には社会福祉学部も、社会福祉学科も全くありません。社会学科はありますが、社会福祉学科はありません。つまり、国が研究とか教育に関して社会福祉をリードするという、国立大学にそういう学部や学科がないということが、日本の大きな特色になっています。

例えば、私が住んでいます東京は、東京都立大学というのがありまして、今は「首都大学東京」になっていますけれども、そこには社会福祉学科があります。公立大学にはありますが、国立大学には全くない。ある意味でいいますと、これは社会福祉という学問の「後発性」を如実にあらわしていると思います。

したがって、私立大学が中心ですから、東京でいいますと、明治学院大学、東洋大学、日本女子大学、今ですと上智大学、立教大学、法政大学などの私立大学にも社会福祉学科があるのですが、国立にはなく、公立は本当にごく少数です。そういうことを少しお話させていただいて、日本の社会福祉、あるいは日本の社会福祉学の歴史ということもぜひ知っていただきたいと思うところです。

では、その辺のところを前置きとさせていただいて、早速ですけれども、「地域福祉からのまちづくり」、副題として「市町村の地域福祉計画の論点から考える」ということでお話をさせていただきます。

さて、一番最初のところですが、今なぜ地域福祉なのかということになります。マクロなお話は森地先生のほうから詳しいデータを使ってご説明いただきましたけれども、私はそれとはまた少し違った別の角度でお話をさせていただきたいと思います。

まず、地域福祉がどうしても必要なのかということですが、ひとつは少子高齢化の進展ということがあります。日本は1970年代、高齢化社会、エイジング・ソサエティーといえますけれども、総人口に対して65歳以上の人の占める割合が何%かというのが高齢化率として出ていますが、これが7%を超えました。この7%という数字は、実は国際連合が定義した数値でありまして、人口の7%が65歳以上の場合はエイジング・ソサエティー、つまり「高齢化している社会」という定義をします。そして1970年代に入りますと、その高齢化社会に日本は突入することになります。

それから20年後になりますが、日本は高齢社会に変わります。エイジド・ソサエティー、つまり「高齢化した社会」ということで、これは高齢化率が14%になりますが、日本は20年間で高齢化率がほぼ2倍になったわけです。そして、今ですけれども、これは私の知る限り、国連の定義にはないのですが、スーパーエイジド・ソサエティー、つまり「超高齢化した社会」、高齢化率が21%を超える社会に突入している。このことは、長い人類の歴史を見ても、実は初めての経験です。言い換えれば、高齢者の比率が非常に高くなり、なおかつ生産労働に従事している人たちよりも、また学齢期の15歳までの人よりも、高齢者の方が人数が多くなるという現象が出現している。こういう現象は、人類史上

はじめてだと言っていいと思います。

結論的に申し上げますと、われわれは、これまでの歴史にはない、いわば大きなチャレンジを社会全体でしている。そういう時代にまさに突入しているのだということをよく認識すべきです。これは、別の言い方をすれば歴史上、あの時代を参考にして考えれば何か解決策が見つかるということではない。社会全体で考えていかなければ、問題の解決策が見つからないという時代に、今われわれはいることを最初にお話させていただきます。

それから、もうひとつ、高齢化社会の話になりますと、必ず高齢者が話題になりますが、高齢化の進行に大きな影響を及ぼすのは少子化の進行です。合計特殊出生率とありますが、ひとりの女性が一生の間に何人の子供を産むのかという、この数字が高齢化率には非常に大きな影響を及ぼします。当初、われわれは高齢化のことにばかり注目していましたが、実はそれと一緒に少子化の問題も考えなければいけないのです。今、合計特殊出生率は、1から1.5、1.3前後になりますけれども、これは現代の日本は一夫一婦制ですから、当然2.0よりも少し大きい数値でないと人口維持ができません。したがって、長期的に見ると、人口減少が始まるわけです。実は、少子化対策も一緒にやらなければ、高齢化の問題は解決できないことも、われわれは考えておかなければいけないのです。

さらに、地域福祉に関して注目しておかなければならないのは、家族が大きく変化しているということです。それは何かと申しますと、3世代同居、いわゆるエクステンディッド・ファミリー（大家族）というものがかつては主流でした。3世代が同居する。家族、親族が同じような地域にたくさん住んで、お互いに助け合っていくということが日常的な光景でしたが、そういうことがもはや今は期待できない。つまり、日本の家族は、ニュークリア・ファミリー（核家族）へと変化したのです。

この核家族化は、実は1960年代と1990年代で、2つの大きな波があると言われてます。つまり、1960年代は高度経済成長が起こりますから、人口移動が始まって、東京でいいますと郊外、例えば多摩ニュータウンや、板橋区高島平などの郊外に大きなマンション、あるいは大きな団地が建ちます。そこへ地方出身者の人たちが次々と入居し、ニューファミリー、新しい家族を形成していくという現象が起こります。私は、おそらく奈良県でも同じような現象が起こっているのではないかと思います。その後30年経ちますと、多くの場合、その子供たちはそこから自立して巣立っていきます。そうなると一緒にどうということが起こるかと言いますと、ひとり暮らしの高齢者、もしくは夫婦のみの高齢者という世帯が急速に増加していきます。

その意味でいいますと、1960年代と1990年代に質の違う核家族化現象というのが起こり、今、90年代の核家族化のほうが大きな問題になっている。時々、新聞などを賑わせていますけれども、団地でひとり暮らし高齢者などの孤立死や孤独死が起きる。最近、NHKをはじめとした、さまざまなマスメディアで報道されて、大きな社会問題となっていますけれども、そういう現象の背景には核家族化の進行があるということです。

それから、もう1つは家族成員の意識の変化というものも非常に大きいと思います。「家」(イエ)意識が希薄化する。つまり、女性の結婚とは結局、「家」と結婚して、家庭に入って、子供の面倒を見る、親の面倒を見るのが当然であるという社会規範そのものがこの間、大きく変化してきたと言っているのではないのでしょうか。もちろん、その表裏の関係で、女性は高学歴化し、大きく社会進出をしてくる。そして、それは社会としては大変に望ましいことだという規範ができ上がってくるということになります。

そうしますと、家族の福祉機能と言われているものが脆弱になってくる。つまり、かつては福祉の問題が起こると、家族が面倒を見ていたわけですが、そういうことを社会として期待できなくなる。ただし、その期待ができなくなるというのは、私は悪い意味ではなくて、むしろ良い意味で、社会サービスとしての福祉が必要になってくる。そして、それを「てこ」にして、新しい社会システムを考えてもよいのではないかと考えています。

さて、地域福祉がなぜ必要かといいますが、いま申し上げたように、われわれは家族に大きな期待ができないということになりますが、もうひとつ、地域社会の変化というものも見逃すことができません。地域社会には、当然のことながら、相互扶助機能、お互いに助け合っていくという機能があり、実はそれがこれまで福祉の機能を果たしていたところがあります。「遠くの親戚より近くの他人」、「困ったときはお互いさま」といった、ことわざにもあらわされていますけれども、お互いに助け合っていく、支え合っていくということが、日本の社会にはいわば「美風」としてあったと思います。

話が横にそれて恐縮ですが、「ALWAYS 三丁目の夕日」という映画がしばらく前に大ヒットいたしました。なぜ多くの人たちが、涙を流してあの映画をみたかという、あの映画にはちょうど高度経済成長期の、東京タワーが建つ頃の下町の風景が描かれているわけですが、あそこにはいろいろとぶつかり合いながらも、お互いに助け合っていく、支え合っていくという、いわば地域社会の「原風景」のようなものが描かれている。それが多くの国民の共感を呼んで、映画として大ヒットしたと思います。やはり、地域社会がお互いに助け合っていく、支え合っていく。こういう機能を持つことは、非常に大事だと思

うわけです。

これは都市部の話になりますが、高度経済成長をしたことによって地域社会が変化する。都市部へ地方からの新住民が流入したことで、個人化、あるいは個人主義化が進む。それから、都心の中心部では空洞化、これはインナーシティー問題といいますけれども、住んでいる人が郊外へ出て行くということで、私の大学のある港区では、昼間の人口は80万人ですが、夜の人口は20万人にも満たなくなっていて、実は地域社会（コミュニティ）としてもはや成立しないというようなことが起こっている。

具体的に言いますと、お祭りは日本全国どこにでもあると思いますが、もはや都心部ではお祭りでおみこしの担ぎ手がないために、お祭りが開けないというようなことが起こっています。その意味で言いますと、資料に書かせていただきましたが、家族と地域社会の可能性でいえば、家族はやはりもとの大家族へ回帰していくのは非常に難しいのではないのでしょうか。例えば、国がよほど特別な仕掛けをしない限り、3世代で同居して、世代間でお互いに助け合っていくのはかなり難しいと言っていると思います。

しかしながら、地域社会は、かつてのようなコミュニティに単純に回帰していくのは難しいかもしれませんし、考えようによっては望ましくないのかもしれませんが、新しい「コミュニティ」をつくっていくということは、福祉の視点から見ても必要なのではないのでしょうか。これが今、私が地域福祉というものが、あらためて必要となっている。言い換えれば、地域で社会福祉を推進していくこと＝地域福祉が必要だという、大きな流れになっていると思うわけですね。

では、戦後の社会福祉の歴史、これはもうお話しを始めると、それだけで時間がたってしまうから、きわめて簡潔にお話をさせていただきたいと思います。

戦後の社会福祉と言われているもの、今あらためて貧困問題や、生活保護が問題になっていますけれども、1945年から59年ぐらいまでは、社会福祉関連の法律は生活保護法と児童福祉法と身体障害者福祉法という3法しかありませんでした。そして、この時代には多くの福祉問題は生活保護法が対応していました。1960年代から70年代まではそれ以外に、母子及び寡婦福祉法、精神薄弱者福祉法、これは今、知的障害者福祉法に名称が変わりましたが、それと老人福祉法というふうに、福祉関係の法律が次々とでき上がっていく時代になります。福祉3法から6法へと表現されますが、それに従って社会福祉も国民の間で広がっていきます。

ただし、この時代はいわゆる「社会福祉施設」が中心になっていた。とりわけ、この時

代に強調されたのは、保育所であります。高度経済成長期は、基本的に労働力不足になりますから、女性の就労が社会的にも要請される。したがって、子供を預けなければいけないという時代状況もあって、保育所を中心にして社会福祉施設が急速に拡大していくのがこの時代になります。

そして、1980年から2000年前後までは高齢者保健福祉の問題、先ほどお話しさせていただいたようにこの時期、急速に高齢化が進んでいきますので、保育問題を中心とした児童福祉から高齢者保健福祉へと社会の関心は大きく変化していきます。そして、施設はやはりコストがかかるということで在宅福祉、すなわち「家」(在宅)で福祉サービスを受けて生活をしていくにはどうすればいいのかということが、この時期には強調されました。したがって、1980年前後に社会福祉の政策はかなり基調が変わることに注目しておかなければならないわけです。

そして、もうひとつ。それから20年ぐらいたちますが、今度は施設福祉や在宅福祉だけではなくて、地域福祉を中心に考えよう。つまり、両方を統合して「地域」をひとつの単位として考える。そこには施設もあれば在宅もあるということで、それらをうまく統合して地域福祉を進めていく必要があると言われるようになります。

しかしながら、その中には、実は福祉問題と言われているものがかなり多様になってきたという社会的背景もあります。あとでお話をさせていただきますが、例えば外国人労働者の問題であるとか、ひきこもりや閉じこもりの問題であるとか、虐待の問題であるとか、いろいろな非常に深刻な問題が地域の中で潜在化してきている。そして、それが顕在化したときは大きな社会問題としてわれわれの前にあらわれます。したがって、児童虐待防止法であるとか、高齢者虐待防止法であるとか、個別の福祉問題に対してさまざまな法律が対応するという時代が、2000年以降、すなわち21世紀の今の状況だと理解していただきたいと思います。

それから、1980年代から「住民参加型在宅福祉サービス」と言われているものが地域のなかにも出現してきます。これは簡潔に言えば、地域住民が自ら社会福祉のサービスを提供するようになってきた。市町村(行政)の職員が、公務員としてサービスを提供するというのではなくて、地域住民が自分たちで社会福祉サービス、例えば家事援助サービスや介護サービスを提供するような時代になってきた。ここにもやはり地域福祉としては注目する必要があります。

さて、戦後の社会福祉の流れを大まかにお話しいたしましたが、では、地域福祉と言わ

れているもの、つまり、地域を基盤として社会福祉を推進していくことに今どういう意味があるのでしょうか。これからその点についてお話させていただきます。

ひとつは、成長と福祉の乖離という問題です。あらためて申し上げるまでもなく、戦後の日本はやはり「経済成長至上主義」であったと言ってよいと思います。つまり、経済成長をすることが、日本にとっての「国是」になっていたわけです。しかし、こういう国是はもはや終焉を迎えているのではないのでしょうか。われわれは、やはり国民一人一人の生活の質、クオリティー・オブ・ライフを重視していかなければいけない時代になっているのではないのでしょうか。そして、私はそこに福祉がコミットしていると思います。

その意味でいいますと、どうも従来の延長線上で考えるのではなくて、ある意味では全く新しい発想で社会システムを創造していく必要があると考えています。この点については、先ほど森地先生に大局的なお話をさせていただいたと思いますが、私の関心は、地域住民による地域福祉活動の推進、そしてそれを通しての地域社会の再生あるいは創生というものが、これからひとつの重要なポイントになると思っています。

その中で、地方自治体の役割も変わってきています。地域福祉の推進は、他の生活関連施策、すなわち医療、保健、教育、就労、住宅、環境、まちづくり、そういう多様なものに地方自治体は取り組んでいかなければいけません、それと並んで、あるいはそれ以上に地域福祉の推進が大きな政策課題になっているのではないかと考えています。

私は東京で、今は地方自治法に規定されなくなりましたが、地元の自治体の総合計画の策定に昨年の3月までかかわっていました。その総合計画を読みますと、30年前とは全く違っています。それは何かといいますと、社会福祉のことが計画書のはじめの方に出てきています。児童の問題をどうしたらよいか、障害者の問題をどうしたらよいか、高齢者の問題をどうしたらよいか、まさに社会福祉が計画書のはじめに出てきている。これは考えようによっては、自治体にとって福祉は非常にプライオリティーが高い。そういう福祉の問題を解決しなければ、首長さんはその責任を問われるということを意味していると思います。つまり、社会福祉を推進していく責務が自治体にはあるということが、計画書を見ても分かるのです。その意味でいいますと、地域福祉を推進していくことは、自治体の大きな政策課題になっていると思うわけです。

さて、それではこれから地域福祉の基本的な視点についてお話をさせていただきます。

あらためて申し上げるまでもなく、日本社会は大きく環境が変化してきています。国際化、少子高齢化、情報化、分権化、民営化、いろいろな形で大きなトレンドとして、日本

社会をめぐる環境が変化してきています。したがって、日本の社会全体、そしてとりわけ国や自治体（行政）は、その環境変化に応じて構造改革をしていく必要があります。

社会福祉の方でいいますと、構造改革は1990年代の後半ぐらいから始まります。ちょうど戦後50年がひとつの節目になりましたけれども、「社会福祉基礎構造改革」という議論が出てまいりまして、社会福祉の基本的な構造、少し具体的に言いますと、それまでの措置制度、すなわち要介護の高齢者であるとか、障害者の人たちを行政が措置するという時代から、利用者が中心となって事業者と契約をして、自らの意思でサービスを利用していくという時代に大きく社会福祉の制度、システムは切り替わります。

そして、皆さん方もご存知のように1997年には介護保険法が成立し、2000年にはそれが施行されるわけです。そして、同じ2000年にはいまの「社会福祉法」が成立して、地域福祉権利擁護事業（現在の日常生活自立支援事業）、あるいは福祉サービスの第三者評価、などの新しいシステムが次々と導入されてくる。その中で今日、これからお話をさせていただきますが、地域福祉計画、あるいは地域福祉支援計画と言われているものが、社会福祉法のなかで法制化されました。

さて、いまお話した社会福祉の制度改革の基本的な視点についてお話しさせていただきますと、そこには大きく5つぐらいの論点があると思います。

第1は「契約化」です。これは先程、お話しさせていただいたように、措置制度から契約制度を中心とする、利用者主体の制度に切り替わることで、戦後の福祉制度のスケルトン（骨格）を大きく変えました。

第2は「多元化」です。これはそれまでは行政と社会福祉法人が事実上、独占していた福祉サービスの「市場」（社会市場）を、いわば規制緩和してさまざまな主体が参入できるようにしたことです。その典型的な例は、介護保険における株式会社、すなわち営利企業が参入したことです。もちろん、それ以外に特定非営利活動法人（NPO）や生協、農協など、さまざまな団体が福祉サービスを提供するようになりました。

第3は「計画化」です。これについては、これからお話をさせていただきますが、この時期以降、社会福祉の領域でも計画化がかなり本格的に言われるようになり、地域福祉計画などの福祉計画を策定することが福祉を進めていく、いわば手段として自治体にとって重要になっています。

第4は「分権化」です。地域福祉を実現するためには従来までの中央集権のシステムではできませんから、社会福祉に関しては他の領域にも比べても、かなり先行する形で分権

化が進んで来ましたが、それが一段と進展するようになりました。なお、今は地方分権よりも「地域主権」という言葉が使われるようです。

第5は「総合化」です。これは何かといいますと、一般的に専門化とは専門分化していくこととなりますが、実はもう一度、それを大きく総合化する、統合化することが実は重要になってきます。専門分化すればするほど、全体をみるには総合化が必要になってきて、地域福祉はそのためのユニット、ひとつの単位として注目されるようになっていきます。つまり、地域レベルでさまざまな福祉サービスを総合化することが、実は効率性や効果性という文脈でも重要になるわけです。

社会福祉の構造改革には言うまでもなく、いろいろな論点があるわけですが、この5つぐらいの原理・原則で、日本の社会福祉は新しいシステムへ移行していきます。そして、地域福祉は、そうした中でこれからの社会福祉のあり方を示すいわばキーコンセプト、鍵概念としてあらためて社会的な関心が高まっていると言っていると思います。

私も一緒に仕事をさせていただく機会が多いのですが、東京大学文学部の社会学研究室に武川正吾教授という大変に著名な先生がいらっしゃいますけれども、武川先生はそれを「地域福祉の主流化」、つまり地域福祉が中心になる時代だという表現をされています。私もまさにそういう感覚を持っているわけです。

さて、ここまでは全体的なお話でしたが、少し焦点を絞って地域福祉とは一体、何なのかについて、これからお話をさせていただきます。

現代の社会福祉の目的は「自立」と「共生」にあると言っていると思います。したがって、現在の社会福祉は利用者、例えば要介護の高齢者や障害者が自分たちの生活のありよう自分たちで決める、自分がこういうことをしたいと思ったらそれができるようにしていく。この利用者の自己決定と自己実現を支援する。そして、個人の尊厳を尊重する福祉へと変化してきています。

非常に残念なことに、まだ「社会福祉は一部の特殊な人たち、みじめで哀れでかわいそうな人たちに施しをすることだ。社会福祉ってそういうことでしょう」という人は少なからずいます。もう時代は大きく変わっているのですが、まだ日本国民の中に少なからずそういう人たちがいることも事実です。しかし、今の社会福祉は大きく転換をしている。全く様変わりしているということ、ぜひこの場で強調しておきたいと思います。

そして、その中で、地域福祉とはどういうものかといいますと、利用者・当事者が地域社会において自立した生活が送れるように地域社会を通して援助、支援するということに

なります。自立支援という言葉がよく使われますけれども、それだけでなく、それが可能となるように、生活の基盤となる地域社会そのものを変えていくことも含まれます。

「共生社会」という言葉も少し古くなりましたが、これはともに生きていける社会を創造していくということです。つまり、社会福祉の利用者・当事者の人たちにサービスを提供するだけではなくて、その人の、いわば社会環境である地域社会そのものを大きく変えていかなければいけない。そこに社会福祉、特に地域福祉というのはかかわっているのだということをぜひ理解していただきたいと思います。

さて、地域福祉の主体です。これについては、先ほどお話しさせていただきました。地域福祉に関して言えば、市町村（行政）や社会福祉協議会だけが地域福祉を推進していく時代ではなくなってきました。今日ご参加の中にも社会福祉協議会の方がいらっしゃるかもしれませんが、社会福祉協議会と言われている民間の団体だけが地域福祉を推進していくのではなく、社会福祉法人や福祉公社、あるいは生活協同組合や農業協同組合、福祉系の特定非営利活動法人（NPO）、ボランティア団体、住民団体、町内会・自治会、そして福祉企業など、実に今日の地域福祉は、多様な団体が協働してそれを推進することになっているわけです。また、人に関しても、専門職だけではなくて、実は「当事者」もサービスを提供していたりするということが、地域住民が主体だと考えられています。

次に、地域福祉の対象についてもお話をします。地域福祉の対象となる「ニーズ」というものは、先ほどお話しさせていただいたように、地域で潜在化している場合が少なくありません。高齢者の介護や、児童の保育などはある程度、社会的に認められて顕在化していると言っていいでしょう。町の中を歩けば、目に見える形でそういう施設があることがわかりますし、今では高齢者介護の企業がさまざまな広告をまちの中に掲げています。ニーズのなかには、そういう目に見えるものがあります。

ところが、その一方でホームレスの問題、外国人労働者やその家族の問題、そして高齢者虐待や児童虐待、ドメスティック・バイオレンス（家庭内暴力）の問題、不登校、ひきこもり、などなど、実はそういう地域社会の中で潜在化している、目に見えにくいニーズもまた、地域福祉が積極的に捉えることが重要になってきています。専門的な用語で恐縮ですがけれども、世界的にはソーシャル・エクスクルージョン（社会的排除）と言われる問題にかかわっていくことが重要になるわけです。

（P. 11）これはそれを少し図式化したものですが、伝統的には社会福祉の領域は児童福祉、障害者福祉、高齢者福祉という、3つの大きな分野が既に確立していますし、そ

れに基づく法律が制定されています。しかしながら、地域福祉は、そういう3つの、いわば伝統的な福祉の分野には入らない新しい問題に注目して解決していく。これが地域福祉の対象論としては重要になっていると考えられます。

では、そういう地域福祉を進めていくには何が必要になるのでしょうか。ここから先は少し専門的なお話で恐縮ですが、それは地域福祉をひとつのシステムとして、すなわち権利擁護、ケアマネジメント、福祉情報、利用者・住民参加、ネットワーク、地域福祉計画、サービス評価、プログラム評価などを、いわばひとつの仕組みとして運営していくことだと思います。かつてのように、社会福祉協議会が「地域援助技術」（コミュニティワーク）と言われているものを使って、地域福祉を推進していく時代ではなくて、ひとつのシステムとしてそれをマネジメントしていく、あるいは開発していくということが重要になっています。地方自治体は、これからこのマネジメントや開発に積極的にコミットしなければならないわけです。

地域福祉の推進は、自分たちのところにある社会福祉協議会に任せておけばいい。その職員の人たちが何とかやってくれるだろう、ということではなくて、基礎自治体である市町村が主体的に自分たちでそういうシステムをつくり上げていく。また、それをマネジメントしていくことが、重要になっているとぜひご理解いただきたいと思います。

そして、そのためのひとつの方法・手段として、地域福祉計画があります。大変申し上げにくいのですが、ここに図表がないのですけれども、全国の都道府県別の地域福祉計画の策定率というものが、厚生労働省のほうから出ています。それでいいますと、奈良県は最低の数字にかなり近い状況です。全国で一番高いところは、例えば熊本県です。熊本県の知事、もう退官されましたけれども、潮谷知事がこの間まで知事をされていましたが、実は潮谷知事は、私の大学の学部の先輩に当たります。もともと児童養護施設の施設長をされていて、そこから県の行政に打って出て知事になりました。今、私の母校である日本社会事業大学の理事長をされていますけれども、潮谷知事がいらっしゃるとき、熊本県は知事の大号令のもとに地域福祉計画を立てまして、確かすべての市町村が地域福祉計画を立てているはずでした。

それに比べるといいますと、荒井知事を前にして言いづらいわけですけれども、奈良県は非常に策定率が低い。私が今日呼ばれて、ここでいろいろとお話をさせていただくというのは、多分、それを少しでもアップさせるようにというような意味もあるのかもしれませんが、しかし、知事が大号令を発して、市町村が地域福祉計画を立てるということが、果

たしていいかどうかというのは、また別の議論だと私は思っています。

今のシステムでいえば、知事が大号令をかければ、計画をつくるだけならば100%できます。しかしながら、それが本当に意味のある計画なのかどうかということは、また別の次元の問題であるというふうに考えていただきたい。つまり、計画はつくればいいのではなくて、それを実質化する、あるいはその計画に意味を持たせるということが大事なことです。それはなぜかといいますと、住民参加がかかっているところではご理解ください。

では、地域福祉計画とは一体何かといいますと、文字どおりの地域福祉を実現するために策定される社会計画だということになります。英語ではソーシャル・プランニングといいますが、実は行政計画として法律上つくられています。単純な行政計画ではないところに大きな特色があると、私は考えています。

以下、非常に専門的な事柄なので、本当に簡潔にお話しさせていただきます。1950年代から70年代までは、社会福祉援助技術のひとつとしての地域援助技術、われわれはそれをコミュニティ・オーガニゼーションといいます。その展開過程の中で、いわば地域住民の活動計画、行動計画として策定されるのが地域福祉計画でした。そして、その後の1970年代後半から80年代ぐらいまでは、先ほどお話しさせていただいたように、施設を中心とした福祉から、在宅を中心とした福祉へ変わりますので、民間の社会福祉協議会が在宅福祉をどういうふうに推進するかという視点から策定される計画であったと言ってよいと思います。

そして、1980年代になりますと、在宅福祉サービスが次第に実態化していきます。この時期になると、いくつかの先駆的な自治体が行政計画としての「地域福祉計画」を策定します。都道府県レベルでいいますと、神奈川県であるとか、大阪府であるとか、そういう自治体が、実は地域福祉計画をかなり早い段階で都道府県として策定しました。そして、それからやや遅れる形で東京都も地域福祉推進計画を立てるということになって、先駆的な自治体は、すでにこの時期から行政計画として地域福祉計画をつくっています。

そして、この時期の特色としては、住民参加型の在宅福祉サービスが出現したことが挙げられます。これは何かといいますと、それまでは行政の公務員の人、家庭奉仕員という名前でしたけれども、ホームヘルパーとして在宅に行き家事援助をしたり、介護をしたりしていたわけですが、福祉のニーズが拡大してまいりますと、行政の職員だけで対応するのは難しいということになりまして、地域の住民たちが自らそういうサービスを提供するということが始まりました。それを総称して、われわれは「住民参加型在宅福祉サー

ビス」といいます。

もう少し具体的に言いますと、これは有料・有償のサービスです。福祉はそれまで原則、無料でしたけれども、このサービスは、利用すると1時間に1,000円ぐらいのお金を払うこととなります。つまり有料です。そして、このサービスの提供者は、有償ボランティアという言葉を使いますが、家事援助や介護のサービスを提供した人たちは大体1時間に1,000円ぐらいの報酬が払われるということになります。したがって、行政が税金でやっている、いわば無料のサービスの外側にそういう有料・有償のサービスが出現したということになります。言い換えれば、行政が措置制度でやっているサービスの外側に、住民が契約制度でやっている、有料・有償のサービスが並存するようになったということです。

このことは、今になって考えてみると非常に大きな意味があった。つまり、それは福祉のサービスを、地域住民が自ら提供できるような時代になったということです。(P. 15) その数は、全国社会福祉協議会の統計によれば、この20年ほどの間に急速に広がってきています。図からもわかるように、最初は200団体ぐらいですが、最終的には、2,000団体を超えるということになっています。これは市町村の数が今1,800ぐらいになりますから、ひとつの自治体にひとつの団体がある。単純に計算しますと、そういうことになって、間違いなく福祉サービス提供システムの一翼を担うという時代になってきています。その意味でいいますと、この住民参加型在宅福祉サービスが急速に量的に拡大するということもこの時代の特色としてありますし、これは今も続いているということになります。

そして、1990年代になりますと、社会福祉関係8法と言われているものが改正されて、福祉の領域で分権化が進んでまいります。厚生労働省は「市町村主義」という理念を掲げて分権化が進めましたし、福祉系の3分野、児童福祉、障害者福祉、高齢者福祉という伝統的な分野では「計画行政」がどんどん進められていくこととなります。そして、この時代には福祉サービスに住民が参加するということと、福祉計画をつくっていくということの2つが大きな課題になったと言っていいでしょう。

地域福祉計画に関していうと、2000年に社会福祉法の第107条において市町村の地域福祉計画が、また第108条において都道府県の地域福祉支援計画が規定されました。具体的に言いますと、それは次の3つの事項が含まれます。少し専門的なお話で恐縮ですが、社会福祉法の一番最初の事項は、「社会福祉サービスの適切な利用の推進」になります。この中で、やはり大きなのは利用者の権利擁護になります。先ほど、行政の措置制度から契約制度に切り替わったというお話をさせていただきました。これは、単純にい

えば契約ができる人はよいということになります。ところが、知的な障害をお持ちの方であるとか、高齢者の中で認知症の方であるとか、自分の判断で契約ができない人たちはどうしたらよいかといいますと、ソーシャルワーカーと言われている人たちが、そういう人たちの権利を擁護する。つまり、その人たちが適切にサービスを利用できるように側面的に支援することが非常に重要になるわけです。これは、当初は地域福祉権利擁護事業、今は日常生活自立支援事業と法律の名前が変わりましたが、それを地域福祉計画として考えてくださいということです。

さて、2つ目の事項です。先ほど、契約化が進み、多元化が進み、市場化されて、さまざまな団体が社会福祉サービスに参入してくるようになったと言いましたが、その場合、「社会福祉を目的とする事業の健全な発達」が重要になります。これは非常に残念で申し上げにくいことですが、介護保険制度でコムスンという会社が不正の申請と受給をして、介護市場から退場させられるという事件が以前に起こりました。社会福祉の場合、どちらかといえば伝統的に「性善説」に基づいている。つまり、社会福祉に従事する人たちは決して悪いことをしない、みんないい人であるということを前提にして制度が成り立っているところがあつたために、コムスンの不正行為が見抜けなかったわけです。したがって、やはり社会福祉の事業、団体などを健全に発達させる、育成していくことが重要だ。それをしっかりと地域福祉でやりましょうということが2つ目の事項になります。そして、それと同時に公民協働、行政と民間が協働したり、保健や医療などの生活関連領域との連携というものも重要ですよということも規定されています。

3つ目の事項ですが、これが伝統的なもので一番重要だと言ってもいいと思いますが、住民参加の促進ということになります。先ほどお話しさせていただいたように、地域住民や利用者・当事者、ボランティアなどが社会福祉活動に参加してきていますので、そういう人たちを支援する。あるいは、住民がさまざまな問題関心を持って、地域福祉活動へ主体的に参加していただけるためのシステムどうつくっていくのか。それを地域福祉計画としてきちんと示しなさいということになるわけです。

さて、地域福祉計画というものはさまざまな地域特性、その地域が持っている特性を反映しやすい、より地域に密着した計画であつて、この点に例えば介護保険事業計画のような介護サービスをどれだけ拡大するかというような計画とは異なった特徴があります。別の言い方をすれば、地域差がかなりはっきりと分かる計画になっている点が、地域福祉計画の特性になります。

(P. 19) これはそのシステムの図になりますけれども、地域福祉計画は、3つの伝統的な福祉分野の計画を含みながら、地域福祉をどう推進していくかという共通の理念と、今お話しさせていただいた3つの事項によって構成されています。それから、場合によっては社会福祉協議会がつくっている地域福祉の活動計画、さらにはまちづくりの計画とも関連させながら、地域福祉をどう進めていくのかという、明確なビジョンを示す計画だと言ってよいと思います。

先程、地域福祉計画に含まれる3つの事項についてお話をさせていただきましたが、やはりその中で重要なのは住民参加と言われているものです。すなわち、地域住民が社会福祉の活動にどう参加するのか。これを進めていくことがとても重要だろうと思います。

では、住民参加とは何かということですが、これはあらためて申し上げるまでもなく、地域住民がさまざまな地域福祉活動に参加することです。実は、私は2つの民主主義ということによくお話をさせていただきますが、地域住民の地方自治体に対する意向とか要望は、基本的には首長や地方議会を通して実現されます。これは、本日までご参加いただいている方々にあらためて申し上げる必要はないかもしれません。しかしながら、1960年代、そういう戦後に確立した代議制民主主義には一定の限界があるということが次第に明らかになってきました。社会福祉の問題でも、当時はマイノリティー、いわゆる少数派の問題でしたから、代議制民主主義を通してはなかなか福祉が進まないという状況がありました。その意味でいいますと、直接民主主義としての住民参加を進めていかなければ社会福祉は進展しないのではないかと。そうしないと例えば要介護の高齢者、あるいは障害者の人たちの声が届かないじゃないかということになって、いわば直接民主主義としての住民参加ということが強調されました。これは、私は今でも基本的な構造は変わらないだろうと思っています。

資料に書かせていただきましたけれども、社会福祉の問題は、1970年代まではどうしてもマイノリティー（少数派）の問題でした。現在、当事者運動というふうにいいますが、障害者の人たち自らがさまざまな運動をして、サービスの資源、たとえば予算を獲得してくるという運動は、まだ全体的としては萌芽的な段階でしたし、社会的な関心も低かったと思います。

しかしながら、1980年代以降、高齢化の進展にあわせて、次第に地域社会全体の中で、福祉の問題というのは少数派の問題ではなくなってきました。つまり、地方自治体にとっては、社会福祉の問題こそが重要なプライオリティー（優先順位）を持つ問題に変わっ

てくるわけです。社会福祉のサイドから見ると、この時期にはボランティア活動が非常に広がってきます。それまでの「社会奉仕」という旧態依然とした活動ではなく、新しい次元のボランティア活動が学校教育を通して広がってくるようになりました。

それから、先ほどお話しさせていただいた地域住民の方々、主に40代、50代の主婦の方が多いわけですが、そういう人たちが住民参加型在宅福祉サービスを提供していくということになりまして、住民参加論というものも住民運動と結びついた「参加論」ではなくて、社会福祉の領域では新しいステージにシフトしたと言っていいでしょう。

その意味でいいますと、利用者・当事者としての参加。これは権利主体として、自分のサービスをこういうふうにしたいと言えるようにするという意味での「利用者としての参加」。そして、住民参加型福祉サービスですが、サービスを提供することに自分が参加するという意味での「提供者としての参加」。そして最後は、この1と2が基礎になりますが、いわば意思決定、すなわち福祉の政策や計画を具体的に決めていく過程に、例えば高齢者の代表の方や、障害者の代表の方、あるいは実際に福祉サービスを提供している人たちが、参加していく「意思決定への参加」です。

住民参加というもの、あらためて強調させていただきたいのですが、地域住民がさまざまな地域福祉活動に参加することには、地域住民がエンパワーメントする（される）という意味があります。この言葉は、社会福祉の領域ではひとつのキーワードで、どうも適確な日本語訳がないので片仮名になりますが、いわば利用者・当事者や、地域住民自らが「力」（パワー）を持つということです。つまり、地域住民が参加することによって、地域の問題、ニーズに気づくということ。それを共有するという。そして自らの力で解決しようとする。この気づきと共有と解決が地域住民の間で進んでいくということは、まさに社会福祉における住民参加がエンパワーメントそのものだということを意味しています。そして、結論的なことを申し上げれば、地方自治体にとってはそういうエンパワーメントした（された）利用者・当事者や地域住民がいるということ自体が、いわばひとつの貴重な財産といえますか、資産といえますか、そういうものになるのではないかと、私は個人的に考えています。

しかしながら、そのような住民参加と言われているものに全く課題がないわけではありません。残念ながら、社会福祉の教科書、もし関心があればみなさん方にもひもといいたいただきたいのですが、社会福祉の世界では住民参加というのは一種の「予定調和」の世界になっています。つまり、社会福祉の専門従事者が働きかければ、住民は参加してくると

いう話になっています。ところが、実際、本当に参加するのかどうかについては確定しているわけではありませんし、いわんやすべての住民が参加してくるわけではないので、住民参加を進めていくためにはやはり創意工夫が必要です。

さて、東京の郊外には高度経済成長期につくられた大きな団地があります。そこでは今、孤立死とか、孤独死の問題が起きています。私は別の研究プロジェクトで、それをいかに解決するかという研究をしているのですが、例えば民生委員や、社会福祉協議会の職員がトントンとドアをたたいて、「こういう活動がありますが、参加しませんか」と言っても、引きこもっている人たちは容易に参加してきません。彼らは簡単にドアさえあけてくれません。われわれの社会福祉の教科書にはそういうことはなくて、必ず全員が出てくるという、きれいな世界が描かれています。しかし、実際にはそうはならない。では、地域ごとにどうすればいいのか、創意工夫をする必要があるのだろう。住民参加を進めていくということは、すべての住民が参加するわけではないということを前提として考えていかなければいけない。つまり、われわれは、すべての住民の声を代弁しているわけではないのだという点には注意しなければならないのです。

したがって、声なき声の問題にも注視しなければならない。先ほどのお話とかかわりますが、社会福祉の問題は地域社会の中で潜在化している場合が少なくありません。何か大きな問題、たとえば孤立死の問題が起こったときに、「ああ、そういう人が隣の部屋にいたのか」というのが今の実態です。残念ながら、そういう問題を解決するのに住民参加は万能薬ではありませんから、やはり福祉の専門職や、準専門職の民生・児童委員などが果たす役割は重要になります。われわれは、この点も忘れてはならないと思います。

さて、住民参加と地域福祉計画ですが、先ほどお話しさせていただいた住民参加の3つの次元のなかで、社会福祉法の第107条は、前段で地域福祉計画における住民参加、後段は住民参加に基づく地域福祉計画というものを規定しています。

都市研究や都市計画の領域で、非常に有名なアーンシュテインという研究者がいます。彼は市民参加の梯子、つまり市民参加、今日のお話では住民参加という言葉を使って来ましたが、そういうものは一足飛びに進化するわけではなくて、段階を経て進んでいく。最後は、統治や共同管理という、一番上の成熟した段階に進んでいくのだという考え方を示しています。私が先ほどお話しした、地域住民が日常的に参加する利用者としての参加、あるいは提供者としての参加。そういう2つの次元での参加がなければ、意思決定への参加、つまり福祉政策や計画に参加し、それを通じて自分たちの声を行政に届けていく、伝えて

いく、伝達していくという意味での参加も、単なる名目的な参加に過ぎないということになってしまいます。つまり、地域福祉計画を通して3つの住民参加の次元が有機的に結びつくことによって、最近の言葉でいいますとガバナンス、共同統治というものが実現されます。地域福祉計画にはそういう意味があることをご理解いただきたいと思います。

さて、最後は地域福祉計画の意義ということになります。今までのお話、自治体サイドからみるとどういうことが言えるでしょうか。地方自治体は、地域社会の急速な環境変化に合わせてその構造を変革していく必要があります。この10年ほどの間に「新公共管理論」、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）という考え方が出てきまして、政策評価、行政評価、PFI、指定管理者制度など、いろいろな形で行政を変革する手法が出てまいりました。集権型のモデルから分権型モデルへ、従来までのパラダイムを転換することも重要ですし、市町村が政策や計画をつくる上でのイニシアチブをとっていくということも重要になってきました。地域福祉というものは、自治体にとって、いわば持続可能な戦略の一環として位置づけていく必要があるのだということを、これは意味しています。

新しい社会システムの創造ということではいいますと、今お話しさせていただいた住民参加の地域福祉計画を通して、地域福祉の基盤整備を行うことは、地域住民にとっていわば未来への社会的な投資、ソーシャル・インベストメントであると考えることが出来ます。安心・安全のまちづくりをするのは、いわば次の世代、未来に向けての社会的投資なのだと捉える必要があります。社会的投資というのは、何も橋をつくったり、学校の校舎を建てたりとか、そういうことだけではなくて、いわば人への投資もあるのです。専門用語でいいますと、最近、ソーシャル・キャピタルという言葉がいろいろなところで出てきますけれども、「社会関係資本」を地域社会のなかにつくり上げていくこともまた社会的投資として考えていくべきではないかと思います。

かつて「地方自治は民主主義の学校である」と言われました。これは戦後、GHQが入ってきて、それまでの地方制度が改革されるときに言われたことですが、私はあえて地域福祉の学者として言わせていただくと、今「地域福祉こそ民主主義の学校である」と思うわけです。ここでいう民主主義は、もちろんデモクラシーという意味もありますけれども、民間が主体になるという意味での民主主義というものもあるのではないのでしょうか、行政が全て絵を描いてそのとおりにやっていくのではなく、民間、すなわち地域住民（利用者・当事者も含む）がイニシアチブをとって、中心になって地域福祉を進めていく。そういう意味での「民主主義」ということも、地域福祉を考える上で重要です。

そして、全国をみてみますと、地域福祉というのは、ある意味ではアイデア、発想の宝庫だと言っていいと思います。今日はあまり時間がありませんので、具体的なことはなかなかお話しできませんが、福祉先進地域と言われているところは、すべて地域福祉を実現させていると言っていいでしょう。そこでは地域住民のアイデア、発想を集約し、それらを生かして、地域福祉を現実のものにしている。単なる理念としてではなくて、現実にもそういうものを実現する。その意味でいいますと、福祉「の」まちづくりではなくて、福祉「で」まちづくり、福祉は目的であると同時に手段だと言ってよいのではないかと思います。

最後に少しだけ宣伝をさせていただいて終わりにしたいと思います。日本地域福祉学会という学会があります。会員数が1,800人ぐらいの福祉系の学会ですけれども、ここ数年、理事を、そして今は事務局長をさせていただいています。この学会は毎年、全国の非常によい実践をしている自治体、社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO法人などに「地域福祉優秀実践賞」というものを授与しています。この賞については、学会のホームページをみていただきたいと思いますが、その優秀実践賞をみると、日本全国で実にさまざまな団体がいい実践をしています。もしよろしければ、そういう団体によい意味で学んでいただいて、それを自分の地域で実践していくことを是非していただきたいと思います。その優秀実践賞の授与に私もかかわっていますので、最後に5つほど、受賞した団体に共通している、あるいは受賞した地域に共通していることを、私の主観で少しお話しさせていただきます。

第1は、やはり首長（トップ）の姿勢です。今日は、奈良県の数多くの市町村長が参加されていると伺っていますが、首長が福祉に関して、あるいはそれを可能ならしめる、自治体の経営に関してどういう大局観を持っているか。これは大きいと思います。つまり、首長が福祉「の」まちづくりだけでなく、福祉「で」まちづくりをするのだという姿勢を示しているところは、よい地域福祉実践をしていると思います。

第2は、市町村行政の後方支援です。よい地域福祉実践をしている市町村の行政組織は、やはりかなり后方支援をきちんとしています。地域社会の「設計図」を作成する手段が、いわば計画ということになりますが、地域福祉に関してそういう計画行政を着実にやって、地域福祉の基盤整備、例えば地域住民が集える場所（公共空間）の整備などを行っている気がします。こういうものは目立ちませんが、地域福祉では重要な役割を果たします。

第3は、行政内での企画部門と現業部門の連携・協働です。企画部門は、プランニング

をする、マネジメントをするのが仕事になりますが、福祉はやはり現場が大切で、そこにソーシャルワーカーがたくさん配置されています。彼らは、地域住民がどういうニーズを持っているのかをよく把握しています。企画部門はテクノクラート型の役人で、現業部門はストリートレベル型、つまり日常的に住民と接して、そのニーズを理解している人たちで、端的に言えばこの2種類の行政職員が連携・協働することが実は重要なのです。

第4は、民間力の活用です。ここでいう民間力は、民間団体、必ずしも社会福祉協議会だけではありませんが、今日のお話のなかで何度か述べさせていただいた、さまざまな民間の福祉団体や、場合によっては福祉企業などの活動へも行政がきちんと支援をして、民間の力をうまく引き出している。先程の「民主主義」は、こういう文脈で考えていただきたいと思います。

それから、最後になりますが、第5は福祉の人材育成と定着ということで、福祉の先進自治体では人材を育成するということをよくやっています。残念ながらマスコミの報道では、福祉は3K職場ですぐ人が辞めていくという話になりますが、福祉先進地域は10年、20年という長いスパンで仕事ができる環境を整備して、人をきちんと育てていますし、またその中で必ずキーパーソンが育っている。そして、まさにその人が当該地域のいろいろなシステムを有機的に動かしていると思っています。

最後は少し雑駁な感じ、印象的なお話で恐縮ですが、いまお話した5つぐらいが福祉先進地域では共通しているように思います。

そろそろ時間がまいりました。今日は「地域福祉からのまちづくり」ということで、私のお話はこれで終わりにさせていただきます。長時間にわたってご清聴いただき、どうもありがとうございました。