



## 【実践報告から学ぶこと、全国に普及・発展させたいこと】

**三浦 文夫**（みうら ふみお） 日本社会事業大学名誉教授

〔略歴〕 1928年生まれ。東京大学文学部社会学科卒業、東京大学文学部大学院（旧制）2年修了。社会保障研究所研究部長、日本社会事業大学教授、同大学学長、武蔵野大学教授等を歴任。武蔵野大学名誉教授、財団法人社会福祉研究所理事長、東京都社会福祉審議会委員長、日本地域福祉学会顧問、東北福祉大学大学院客員教授等を兼務。

〔著書〕 『社会福祉経営論序説』（碩文社）『社会福祉政策研究』（全国社会福祉協議会）『高齢化社会と社会福祉』（有斐閣）『高齢化社会ときみたち』（岩波書店）『社会保障』（ぎょうせい）『公的介護保険への経営戦略』『介護保険施設の経営戦略—その理論と実践—』（以上中央法規出版）『福祉サービスの基礎知識』『介護サービスの基礎知識』（以上自由国民社）ほか。

### 共通テーマ・キーワードは地域

私は、日本生命財団の高齢社会助成の選考委員長を務めている関係もありまして、毎回このシンポジウムに出席し、今回で22回めとなります。それだけ私も歳をとってきたわけで、今年で80歳になりました。今年も皆さんのお話を聞きながら、それについての意義あるいは問題提起になるようなお話をするという大役を仰せ付けています。

日本生命財団はもう一つのプログラムとして実践的研究助成を行っておりまして、昨日その研究成果の発表会として高齢社会ワークショップが開催されました。今日も昨日に引き続き何人かの方が参加されているのではないかと思います。昨日のワークショップの第1部は、主として認知症の議論がなされました。第2部はどちらかというと今日の議論につながるような地域福祉・まちづくりの発表がなされました。私もその席でもお話しましたが、特に認知症の問題については、今日の武田先生のお話を聞きながら大変ショックを受けました。私もMCI（軽度認知障害）に近づいたかなと思ったりしておりました。同時に努力のしようにってはもう少し頑張れそうだという両方の気持ちで、MCIの予防について考えながら聞いておりました。

また、地域福祉・まちづくりの研究発表での共通テーマあるいはキーワードの一つ

が、今日、2つの社会福祉協議会の報告にあった地域の問題です。昨日も日常生活圏域の問題を中心にしまして、住民福祉活動がどういう場で展開されるべきなのか、あるいは福祉のまちづくりの場合の地域はどのような範囲になってくるのかといった議論が展開されました。

### 地域福祉・まちづくりは住んでいる住民の問題

これらの地域福祉あるいはまちづくりを議論する場合に、今日の宝塚市と都城市という2つの地域を一括して議論するわけにいかないということがあります。都城市社会福祉協議会のお話を聞きますと、市町村合併を踏まえて、大地域・中地域・小地域、すなわち中学校区・小学校区・近隣とに分けて事業を展開されています。宝塚市社会福祉協議会の場合には、7つのブロックに分け、それを小学校区、さらに最近の動きのなかではもっと小さな地域に分けているという議論がなされていました。

これはただ単なる領域の議論ではなく、その背景にあるのは地域に住んでいる住民の問題なのです。福祉というのは人間の営みですから、私どもが地域福祉といいますと、地域に住んでいる住民たち自身の問題ということが常に議論されます。単なる領域を物理的に何メートルにするかどうかという議論ではなく、そこに住んでいる住民

がどのように関わりを持つのかという議論を暗黙に含んでいるのだらうと思います。今日の実践報告の場合も、どのように地域を分けるかということと同時に、そこに住んでいる住民たち自身が地域にどのような関わり方をしているのかということが、暗黙のうちの前提になっていたのではないかと思います。これが、今日報告された活動の全体の話と思います。

### 住民のニードに即して地域を分ける

最近、地域包括支援センターというものが制度化されまして、各地で設置されています。地域包括支援センターの設置についての厚生労働省の全国平均を見ますと、大体人口は2万～2万5000人、そして中学校区ぐらいを範囲にしているようです。これは全国平均であり、また予算を組む上で設定された範囲です。

この場合には、1つの行政区に3つの地域に限らず、場合によっては4つの地域に分けたり、5つの地域に分けたりということが、当然それぞれの地域にふさわしいこととなります。それは地理的な範囲や距離の長さだけではなく、そこに住む住民の方たちがどのような関わりを持つのかという観点から、地域を分けられていくということが重要ではないだろうかと思っております。

便宜的に地域を設定しますが、地域のなかには地域住民自身が持つ様々なニードや、それぞれが持っている社会的資産があります。そういったニードや資産を考慮しながら、どういう活動を行うことが必要かという問題が、今日の2つの社協の地域活動のなかにおいて見事に展開されたと思っております。上からの、行政の割り当ての地域ではなくして、そこに住む地域住民自身が自分たち自身のニードに即して活動す

るために、地域を分けているという点をもう一度確認しておきたいと思っております。

### 目標を共有化した地域での活動

次に社会福祉協議会がそれぞれの地域に即した形で、目標を掲げて取り組んでいることにも注目しました。大変面白い目標が掲げられていたと思っております。宝塚市社協の場合は、3つの目標「安心・安全・たのしみ」のもとでのまちづくりに取り組んでおられます。地域住民たち全体が目指しているという目標を設定されて、そのために住民たちがどのような活動に取り組むかという議論になっています。

都城市社協の場合は、市あげて取り組む「ウエルネス都城」という都市目標の実現に向けた、中学校区(大)小学校区(中)自治公民館(小)の3つの地区別の話と、同時にそれぞれに1つのスローガンが掲げられていました。共に活動するという事で「共遊・共育・共生」のスローガンの話が出ておりましたが、まちづくりを地域と結び付けるという一つの典型的な例としてご報告いただけたと思っております。「ウエルネス都城」は住民全体が目指しているまちづくりのイメージを明らかにし、それに基づいて活動を行うということが重要ではないかと思っております。

### 住民のニードに即した住民主体の活動

先に触れたように全体的に取り組む目標を共有するだけでなく、地域住民たちとの話し合いのなかでそれぞれの地域での課題解決と目標を決めていくことが大切です。ところでこのような活動の主体は地域住民であることは、改めていうまでもないことです。今日ご報告のあった2つの社協での実践は当然のこととして、そのような取り組みを行ってきています。一般的には、地

域住民は活動の対象、福祉サービスの利用者として捉えがちですが、実は活動の主体であり、当事者でもあるという認識が重要です。特に「まちづくり」ということでは住民が主役であるだけに、住民の地域福祉活動への参加・参画は欠かすことのできないものであることを認識すべきです。このことは計画づくりの段階から留意しなければなりません。

私も地域福祉計画づくりにいろいろ関わる機会もありますが、その場合に住民参加、当事者参加の重要性がいわれながらも、ややもするとそれが形式的、名目的に流れてしまうことがあります。そのような計画のもとでいくら活動の主体は住民なのだといっても、それは絵空事になってしまいます。地域福祉の活動レベルでは、社協などがあるいろいろなプログラムを住民に提示して、住民がそれに参加するということが一般に行われていますが、このプログラムづくりから住民と共に作り上げ、住民が主体的に関わっていくことが重要です。

住民主体という意味については、午前中の大橋さんのお話にもあったことです。さらに大橋さんは、地域自立生活を確保するための行政の限界と地域における多様なソーシャルサポートネットワークの必要性、住民の生活基盤の整備と対人援助サービスにおける行政の役割と住民参加の方策などについても説明してくれています。このような地域福祉の新しい方向の「住民による新たな支え合い」としての住民主体の活動が、これまで行政で見えなかった福祉の課題を改めて掘り起こし、解決に向けて重要な鍵になるということに通ずるものであるように思います。今回の2つの社協の実践はこれに通ずるものであるように思いました。

## フォーマルとインフォーマルなサービス

これに関連してフォーマルとインフォーマルなサポートあるいはサービスについても一言しておきたいと思います。わが国においてもここ20～30年の間、行政サービスの限界、行き詰まりということで、社会福祉は大きく転換をとげています。そのキーワードの一つが民営化ということであり、しかもそれは主として市場化ということであったと思います。介護や福祉の分野において、市場的福祉、つまり営利企業などの参入促進ということで、行政サービス中心の体制からの脱却が図られてきました。そして、それはそれなりに重要であったと思っています。しかし、考えてみると行政サービスはもちろん、市場サービスもいわゆるフォーマルなサービスです。それに対して住民の活動は、これまで家庭や近隣の活動と同様にインフォーマルなものとして取り扱われてきました。

現在重要なことは、公的なサービスというものが行き詰まり、同時に市場主義的なサービスでも十分に対応することができないという状況が出ていることです。社会福祉を支えていくために、やはり地域のなかの住民たちのボランティア(自発的)の活動が大変重要な意味を持ってきています。その先端を行くのが、今日ご報告された宝塚市社協と都城市社協の2つの助成事業ではなかったかと思っています。これは介護保険事業をどうするかという議論ではなく、介護保険の枠を越えて地域で支え合っている、地域住民が主体となってやっという活動がなければ、実は高齢者たちの地域での生活はできないということを示しています。

地域住民が主体となって取り組んでいく活動は、諸外国においも近年大きな流れになってきております。つまり、行政の行き

詰まりということで、社会福祉の民営化の議論が出ました。サッチャーさんやレーガンさん、中曽根さんなどが、民間の活力を利用する、民間活用ということで、市場の力を取り入れました。しかし、民間活用も限界が出始めてきています。特に様々な格差が顕著に現れるようになりますと、市場の限界も見えてきております。そうしますと、もう一遍地域住民を含めた形で福祉を支えていくという姿を作らなければならないし、これしか現在の状況を乗り越える道はないのではないかという感じがしました。

### 第三の公共の形成

そういう立場から見ていくと、それぞれの地域において地域住民が中心になって支え合いの活動を発展させることが重要です。そこで取り組んでいることは、第三の公共の形成という問題を含んでいるのではないかと考えております。地域のなかで人びとが自立した生活を送っていくためには、フォーマルなサービスとして公的＝行政によるサポートも必要だし、また市場サービスも必要です。しかし、それらは利用者サービスとの線で結ばれたサービスです。利用者は、地域で365日24時間、そして様々なニーズをもって生活を送っていますから、これらの線のサービス網だけでは不十分です。

そこで必要なのが家族や近隣、ボランティアなどによるインフォーマルな活動です。そしてその活動がフォーマル・サービスを補完するというだけでなく、地域での自立支援事業として行政サービス、市場型サービスと並んで、地域における新しい非営利型サービスを開発することが必要です。行政・市場と住民主体・住民参加の新しい非営利組織の複合体を地域で構築して

いくことが必要です。この地域での住民相互の支え合いが、インフォーマルの域を越えて、第三の公共としての役割を果たしていくということです。そのような新しいシステムづくりは大袈裟な言い方になりますが、ポストモダンの社会システムづくりにつながるのかもしれませんが、今日発表された都城市社協や宝塚市社協の実践報告のなかに、そのような萌芽があるような気がします。

### 「福祉でまちづくり」と「福祉のまちづくり」は少し異なる

この地域での新しいシステムづくりは「福祉のまちづくりと新しい社会システムづくり」に関係することです。午前中の記念講演の大橋さんは、時間の関係で発表の要旨の最後に書かれておられた「福祉でまちづくりの可能性と新しい社会システムづくり」について、お話することができませんでした。それについて私なりに思っていることを最後に述べさせていただきたいと思います。

「福祉でまちづくり」と「福祉のまちづくり」は少し異なるようです。最近ではこれまでの経済優先、経済至上主義的な価値基準、特に競争原理に基づき効率性を重視する市場主義に則るグローバル化（国際化）の進展のなかで、わが国の経済・社会は大きく変貌を遂げてきました。その反面で様々な矛盾や新しい社会問題を引き起こしています。所得格差や地域格差の増大、社会的に排除されがちな外国人やホームレス等の増大など、新たな問題が発生してきています。そのなかでグローバル化と同時に地域への回帰ということに注目が集まっています。いわゆるグローカリゼーション（グローバル化とローカル化の合成語）といわれる動きです。そこに地域づくりの

課題として「福祉でまちづくり」が重視されるようになってきています。

くり」の意味を考えてほしいと思います。

### 「福祉でまちづくり」が欠かせない

例えば高齢化率50%前後を超えるような限界集落では、高齢者が安心して地域で暮らしていくために「福祉でまちづくり」が欠かせないものとなってきています。都城市での実践のなかの高齢化率49.29%の小地域での取り組みに、その例を見ることができます。このような過疎あるいは限界集落の地域では、そこで生活する高齢者のための介護や福祉に関わる地域サービスを開発することは、高齢者やその家族の安心を確保するだけでなく、雇用の機会を増やし、地域産業の活性化に効果を発揮することが知られています。

また、宝塚市での事業目的の第一に「排除されることのない安心」のまちづくりが掲げられています。都市部、特に大都市では地域社会から阻害され、排除された人びとが増えています。そこでは社会的排除(ソーシャル・エクスクルージョン)を克服し、新たな社会的包摂(ソーシャル・インクルージョン)への取り組みの課題が生まれています。そのためには教育、労働、保健・医療、生活保護その他の制度的対応が必要ですが、とりわけ平等と参加(連帯)を重視する福祉がそれらと合い俟たなければ、仏を作って魂入れずとなりかねません。この社会的包摂と関連して、まちづくりには多面的で多様な取り組みが必要ですが、地域住民の生活問題に真正面から取り組み、問題を持つ者に対する個別支援活動を住民の連帯と助け合いのなかで推進する地域福祉活動なくしては、新しいまちづくりは決して有効に展開することができません。2つの社会福祉協議会の地域福祉の実践報告と関連して、改めて「福祉でまちづ