

## 発行にあたって

『まちと暮らし研究』の第7号をお届けします。この号は地域で展開されている市民の福祉活動と自治体の福祉政策について、「転換する福祉——地域政策と非営利事業」と題する特集を組みました。

地域福祉は2000年の介護保険制度の導入、社会福祉事業法から社会福祉法への転換以降、大きく変わってきました。介護保険によって、自治体で展開されている福祉サービスは選択できるものとされ、サービス提供には多くのNPO・生協も参加してきました。社会福祉法は、地域福祉の主体を、地域住民・社会福祉事業者・社会福祉活動の三者とし、それらが相互に協力し、サービスを必要とする地域住民が地域社会の一員として日常生活を営み、社会の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならぬとしました。そして、これら三者を支援していくよう、各自治体に地域福祉計画を策定するよう促しました。

21世紀に入って、このように日本の地域福祉のあり様は大きく転換したわけですが、それからほぼ10年目を迎えつつあるいま、その制度上、あるいは運営上の問題が噴出してきています。介護保険においては、サービスの低下やヘルパーの報酬問題、地域施設の未整備などが問題になってきています。障害者については、支援費制度の導入によって、十分なサービスを受けられない障害者の問題が浮き彫りになりました。地域福祉計画を策定していない自治体もたくさんあります。福祉転換の基本的な方向を維持しながらも、ここで改めて、地域における福祉の現状とその課題を的確にとらえて、改善していくべきときにあると考えます。この特集は、そうした問題を考える緒になることを期待しつつ組み立てました。小誌ではさらに引き続き福祉問題をとりあげていきたいと考えています。

当研究所はこの秋から明治大学の寄附講座「市民のためのまちづくり講座」を開講しました。この号では第1回の講義概要を掲載しました。これからは講座内容を、逐次掲載していく予定です。

どんな内容でも構いません、読者からのご意見をお待ちしています。

名和 三次保  
財団法人 地域生活研究所理事長

# まち暮らし研究

転換する福祉—地域政策と非営利市民事業


no.7 2009.12

## 目次

---

発行にあたって		1
社会的包容力	青山 侑	4
集って住まう「ほっと館」 —みんなで新しい高齢者住宅に挑戦して	毛塚 香恵子	6
高齢者介護の現場から —サポートハウス年輪の取組み	安岡 厚子	17
山谷をふるさとに —自立支援センター ふるさとの会の活動から	古木 大介	23
介護保険と高齢者福祉 —その現状と今後の課題—	鏡 諭	30
地域福祉計画と自治体	長谷 憲明	40

---



---

「民生委員・児童委員」の現状と課題について —委員の立場から	吉成 武男	48
障害のある人を地域で支えること —滋賀県甲賀地域での試み	北岡 賢剛	54
精神障害者地域生活支援の展開 —クラブハウスの運営とその特徴	末安民生 樋口眞由美 寺沼古都 森隆憲	60
明治大学リバティアカデミー 市民のためのまちづくり講座		67
「生協とまちづくり」—オリエンテーションをかねて	青山 侑	68
「生協とまちづくり」—地域資源としての可能性	山口 浩平	71
「生協とまちづくり」—体験からの所感	本間 恵	75
自治体ベンチマーク検討会 飯田市・多治見市を調査して	自治体ベンチマーク検討会事務局	79
鳴門市賀川豊彦記念館を訪ねて	河合 邦子	86
東京の自治探訪⑦ 1938年の都制促進運動	林 和孝	90

---

# 社会的包容力

青山 侑\*

2004年にロンドン市役所が策定したロンドンプランは、都庁職員を中心に実務に従事する人たちばかりで翻訳した。そのとき、social inclusion (ソーシャル・インクルージョン)をどう訳すかについてずいぶん議論した。

日本では従来、ソーシャル・インクルージョンそのままカタカナで使うか、または社会的包摂と直訳されている。しかし、これでは一般の人に意味が通じない。当時のロンドン市長の政策の3本柱は、経済成長、ソーシャル・インクルージョン、環境改善だから、ソーシャル・インクルージョンは大きな意味をもつ。政策意図をわかりやすく示す日本語はないか、悩んだ。

ロンドンプランはこの言葉を「社会の構成員に対して提供されているすべての機会と利益を得ることのできる状況。この目的は、失業、未熟練、低所得、劣悪な住宅、犯罪多発、健康悪化、家族崩壊などの関連のある複合的な問題を抱える特定の人びとまたは地域の障害を取り除くことにある」と説明している。

そこで当初、私たちは、「社会的受容性」と訳してみた。状況という言葉にヒントを得たのである。しかし物足りない。本文全体の翻訳を進めるうちに、この場合の状況は、ある行為によって一定の状況を実現しようとする積極的な概念であることがわかってきた。

ロンドンプランにおいてソーシャル・インクルージョンを政策目標とする章は、職業訓練等による質の高い雇用の増大、貧困集中地域やホームレスの問題への取り組み、差別への取り組み、障害者にとって暮らしやすい都市、学習・健康・安全その他の地域サービス、地域コミュニティの経済

---

\* あおやま やすし 明治大学大学院教授、作家、元東京都副知事、当研究所顧問。

成長と開発などを内容としている。社会的排除をなくす取り組み、なくす努力に意味があるのだ。

ロンドンの担当者たちも、貧困という結果を重視して所得再分配によって解消するのではなく、貧困に至る原因を重視し、その原因を取り除くことを目指すことを強調した。

これは、イギリスの福祉において、safety net（落下してくる貧困者がある一定の低いレベルで受け止める）ではなく、trampoline（再び労働によって所得を得ることができるレベルまで跳ね返す）という考え方が主流となってきていることと軌を一にしている。

これらから私たちは、ソーシャル・インクルージョンを、貧困という結果に対する対策だけでなく貧困の原因を取り除く取り組みや政策的努力のことであると解して、社会的包容力と訳すことにした。しかし、これが訳語の決定版と考えているわけではない。もっと的確に内容を伝える言葉がないものかと今でも考えている。

第二次大戦後のイギリスは「ゆりかごから墓場まで」の社会福祉を標榜していた。その後、市場原理主義の時代を経て、昔に戻るのではなく第三の道を模索している。社会的包容力という考え方は、EUの実現によって多くの移民を抱えるなかで、彼らの自立的能力を高めようとする努力にも通じる。イギリス社会がうまくいっているとは思えないが、問われるのは、絶えざる自己革新に向けた社会の努力だ。

翻って日本において、個人の才能に応じて最適の教育を受けるチャンスが誰にでもある、個人の適性によって道を選択することができる、誰にでもチャンスがある、そういう社会を私たちは実現しているだろうか。日本でも社会的包容力が問われている。地域において総合的な福祉を担う市民活動に対する期待が大きい所以である。

## 集って住まう「ほっと館」

—みんなで新しい高齢者住宅に挑戦して

毛塚 香恵子\*

2009年10月25日、江戸川区内のホールの一室をお借りして、「ほっと館5周年を祝う会」が開催されました。当日、会場には100人を超える皆さんが集ってくださいました。「高齢期の住まいのあり方を変えたい」…、その熱い思いと大勢の知恵で幾多の苦難を乗り越え、今日の日を迎えられたことを喜び合いました。

ほっと館プロジェクトの発足から今日まで、そのたどってきた道りをご紹介します。

### 困難な在宅介護のなかから

それは本当に、突然舞い込んだ話でした。「企業が寮として使っていた建物が空家となり、新しい借り手を捜している。地域に役立つような使い方を考えたい」。そんな話が、生協の運動グループでつくる協議会の場に持ち込まれたのは、2000年の夏の初めの頃でした。かねてより、地域のたまり場のスペースをつくりたいと考えていた私たちは、この話に飛びつきました。50室の居室に食堂、大浴場を備えた鉄骨コンクリート造3階建ての男子寮の大改修を目指すプロジェクトが、設計士、コンサルタント、不動産事業者、税理士、弁護士、行政職員などの新たな

\* けづか かえこ NPO法人ほっとコミュニティエドがわ理事・事務局長。

仲間を加えて発足しました。

まずプロジェクトでは、在宅での高齢者の暮らしに着目しました。介護保険制度がスタートして半年。相変わらず様々な理由で施設入所を余儀なくされる高齢者の姿が、在宅介護の現場で活動する「江戸川たすけあいワーカーズ・もも」から報告されました。何が在宅での暮らしを阻んでいるのか、バリアの検証が始まりました。いくつかの事例を調査する中で分かってきたのは、家の構造上の問題でした。



「ほっと館」の玄関

自分の家で暮らし続けたいと思っているある男性は、ベッドの上に腰掛けることができました。車椅子でお風呂まで行って、ヘルパーの介助を受けながら入浴することも可能だと思えました。しかしベッドサイドから浴室まで、車椅子での移動が不可能な家の造りだったのです。訪問入浴サービスを入れたくても居室のスペースの問題があり、やはりこれも断念。このように、住まいがサービスの利用を制限してしまうケースは少なくありませんでした。

また、介護サービスを上手に使って一人暮らしをされている方からは、「食事の準備やお風呂、ヘルパーさんに手伝ってもらって、心配なくやっています。でもね、寂しいのよね」というお話がありました。人は歳を重ねていく中で、目が見え難くなったり耳が聞こえ難くなったりという身体機能の低下を経験します。そしてそれに加えて、社会的な役割が減り、連合いや友人といった大事な人との関係をも失っていき、次第に社

会から孤立するケースがあります。週に何度かやって来るヘルパーが、社会と繋がる唯一のパイプとなっていることも多いのが現実なのです。

プロジェクトではこのように、単に介護サービスの種類や量を確保するだけでは解決できない課題に対し、「住まい（方）」の視点で取組んでみようと考えようになりました。高齢期、「どこで、誰と、どのように暮らすか」というテーマに、徹底的にこだわってみようと思ったのです。そして議論の末にたどり着いたのは、「自律と協働」をキーワードにした高齢者の新しい住まいの形でした。

基本的な構想が固まりつつある時、この計画は思ってもみなかった結末を迎えることになりました。その年末に、「残念だけど、オーナーは賃料の問題から他の借り手に決めたそうだ」という話が飛び込んできたのです。「どんなにみんな落胆するだろう」という私の心配は、全く不要のものでした。「それはよかった。これで最初からやり直せる!」。プロジェクトの議論が深まっていくにつれて、メンバーは、かなえられない思いをそぎ落としていくことを求められていたのです。本当に地域に必要なもの、本当に自分たちがつくりたいものをつくってほしいと、私たちは新たなスタートに立ったのでした。

## 集って住もうための空間—ほっと館

私たちは改めて、高齢者のニーズを受け止める住まいの形を模索し始めました。当時まだまだ少なかった高齢者住宅の事例を見学に行きメンバーで共有、多くのヒントをもらいました。思いは膨らむものの思いを形にするための肝心要の資金はなく、先が見えなかった状況が一変したのは2001年の春も終わりのことでした。これまで様々な活動の場で一緒にすることがあったお寺の住職さんから、土地を貸してもいいという話をいただいたのです。普段信仰心が篤いとはとても思えないメンバー



たちも、この時ばかりは神様（お釈迦様？）に感謝したとか。

私たちは、まず周辺環境の調査に乗り出しました。これまでの議論で、建物は建物としてそこにあるのではなく、周辺環境やソフトによって様々な顔に変化することを知っていたからです。区内北部にある100坪の土地。区役所、文化センター、図書館などの公共施設も近くがあり、目の前の緑道はお散歩コースとしては絶品でした。商店街、銭湯といった昔のまち並みも残っています。街を歩き、おもしろい風景を写真に取め、拡大した地図の上に張り出し、そのまちでの暮らしのイメージを広げていきます。同時に、これまで温めてきた高齢者の住まいの形を、100坪の土地の中でどう具体化するか、具体的な事業計画の策定も始めました。

事業運営主体の形として選んだのは、特定非営利活動法人でした。地域貢献を使命とし、公開性を原則にするその個性がポイントとなりました。2002年7月13日、設立総会開催。大勢の立会人の方々に見守られて「特定非営利活動法人ほっとコミュニティえどがわ」が誕生しました。

この年の10月、私たちは高齢者の暮らしと住まいを考える連続講座をスタートさせました。第1回の講師は、当時千葉大学教授であった延藤安弘先生。「『集まって住む』って楽しい？」がテーマとなりました。そしてその場は私たちにとって、何度も何度も練り上げた「住まい（暮らし方）の提案」をお披露目する場となったのです。

こんな住まいの提案をしました。

- 自分らしく暮らし続けることのできる住まい—自分の暮らし方は自分で決める。そんな当たり前の暮らしを大切にしたいと思いました。朝起きる時間も、寝る時間もそれぞれ、何を食べ、何をして一日を過ごすか、誰の管理も受けません。
- 人と交わって自立することのできる住まい—人は何時だって誰かを支え、誰かに支えられて生きていくもの。そして、そんな関係性の中で

自分の存在を確かめるもの。集まって暮らす楽しさやおもしろさを発見したいと考えました。

■地域の中で育ち合うことのできる住まい—住まいは街の中にあります。地域の様々な人たちとの関係が、私たちの暮らしに豊かさを与えてくれます。

建物は鉄骨耐火造3階建てとしました。その中には、暮らしを支えるための3つの空間をつくり出すことにしました。

■居室—ひとりになれる時間と空間を大切にしたいと考えました。2階、3階部分に各5室の居室があります。

■共用スペース—そこに行けば誰かの顔が見える、声が聞ける。居室のドアを開けば、そこには昔の井戸端が。キッチン、リビング、浴室を共用とすることを決定。暮らしを決める重要なスペースです。

■地域に開かれたスペース—1階には、誰でも利用できるレストランを開くことにしました。地域のたまり場構想の実現です。これは見学した先行事例にはない、私たちのオリジナルと言ってもいいでしょう。

そして、ついに住まいの名前も「ほっと館」に決定！誰もが「ほっと」できる居場所。人と人との「ほっとな関係」。わたしゃあんたを「ほっとかん」よ！（ぜひ関西弁でどうぞ）たくさんの思いが込められた名前です。講演会開催を機に、ほっと館への入居募集活動が始まりました。講演会参加者、その後のセミナー参加者の中から、ほっと館での暮らしを考えてみたいという手が上がり、そんな皆さんとの協働の暮らしのイメージづくりがさらに広がっていきました。

## 第2の難関—建設資金集め

これで全てが順風満帆と思いきや、いろいろ起こるものです。当初の事業計画では、建物の建設は土地のオーナーさんで、その管理・運営を

私たちが受託する形を考えていました。しかしここへきて、私たち自身に建物の所有権がないことが、居住者の方々にとって先々の不安にならないか、との声があがったのです。「終の住まい」という提案の裏づけともなる、自前の建物を建てることへの検討が始まりました。

すでにその時の設計案では、総建設費約1億3000万円という金額が見えていました。眼もくらむようなこのお金をどうすればいいのか、先の見えない資金集めの行脚が始まりました。担保の問題や経営実績の不足、次から次へと出される金融機関からの無理難題に、出口の見えない迷路に迷い込んでしまったかのような焦燥感がメンバーたちを襲いました。今では各地で、自らも営利を目的とせず、営利目的でない人たちに資金を届けるNPOバンクの活動が盛んになってきましたが、当時はまだまだそれらのバンクも大きな自己資金を持っていませんでした。

さまざまな金融機関との交渉からおよそ1年。この窮状を打開してくれたのは、大勢の応援団の力でした。事業スキーム変更以前より、1階のコミュニティスペースの設備等にかかる費用については自前で集めることにしていました。1口5万円の個人からの借入、「ほっと債」です。利息は年1%、レストランの利用券での支払いです。この時期にはすでに目標としていた1000万円が見えてきたところでした。このほっと債への協力者の中から、金融機関との交渉が難航している状況を見て、さらにまとまった額を貸しても良いという思いがけない提案をいただきました。その方たちの協力金を積み上げてみると、なんと2600万円にもなることが分かりました。早速、新たな協力の受け方を検討し、1口100万円、年2%の利息でお借りする「ほっとゆうし」を募ることにしました。

かねてより当法人の理事長を通じ融資の相談をしていた区内の信用金庫さんから、嬉しい知らせが届いたのはそれから間もなくのことでした。理事全員の連帯保証と「ほっと債」、「ほっとゆうし」を目標の金額まで集めることを条件に、5000万円の融資を引き受けてくれました。100

人を超える資金協力者、こうした大勢の応援団がいることが、地域貢献度や事業性に加え、大きな信用に繋がったのです。入居者の皆さんからお預かりする入居一時金、さらには建物の1階部分にテナントとして小児科のクリニックに入っていただくことも決まり、建設資金の目処が立ちました。

山坂越えて、谷越えて……よくぞここまで来られたもの、とメンバーの誰もが思った地鎮式から半年あまり、ほっと館の建設工事が終了しました。かつて作成したチラシの中で、ほっと館は「無色」でした。デザイナーの方に「色は入れないの?」と聞かれ、「ほっと館は、そこに暮らす人、そこで働く人、そこを訪れる人の様々な思いが交じり合いながら、育っていくもの。」と答えたことを思い出します。

## ほっと館の今

ほっと館には現在、2人の若者を含め、8人の方が暮らしています(2009年11月に新しい入居者1名をお迎えする予定です)。高齢者のお年は73歳から83歳(若者はいずれも20歳台)。男女比は2対6、介護サービスを利用されている方が4人いらっしゃいます。入居に当たっては、一時金480万円(10年償却、早期退去の返金制度有り)、月額利用料約11万円(家賃+管理費)が必要です。

## なかなか難しい? お互いの暮らしの尊重

皆さんの暮らしは、8人8通り。自分流の暮らし方を大切にしていっていらっしゃいます。介護サービスを利用されている方も、個々のニーズに合わせたケアプランになっていますので、それぞれの暮らしのありようは異なったものとなっています。ほっと館ではこのように、お一人お一人の暮らしを何より大事にしていますので、居住者の人数分の大切にしなければ

ればならない暮らしが存在することになります。その結果、お互いの「流儀」がぶつかり合うことも。

そこで求められるのが、「互いの暮らしを尊重し合える関係性」。これがなかなか難しい。大抵の場合は、お互いの様子をうかがいながら、折り合いをつけていかれているようです。共用スペースの使い方に関しても、一緒にお台所に立たれてお食事づくりをされることもあれば、微妙に時間をずらされて使用なさる時もあります。絶妙な「間の取り方」、とでも言うのでしょうか。



「いちょうの会」の堀越さん

「水曜会」と呼ぶ、お食事会も始まりました。月に1度スタッフも加わって、共用スペースの使い方や、日常の暮らしの中での「お困りごと」などについて話し合います。こうした話し合いの中で始まった、共用スペースを使ったサークル活動があります。「いちょうの会」という、パーキンソン病友の会の活動です。この会の世話役をされている方が入居され、会の活動場所が欲しいという相談がありました。病気や患者の悩みへの理解、必要なサポートへの共感があって実現したことです。オープンな場で、何でも相談しながら、自分たちで決めていく。ほっと館での唯一のお約束となっています。

## とにかく頼りになる「生活コーディネーター」

ほっと館で皆さんの暮らしをサポートしているのが、「生活コーディネーター」と呼ばれるスタッフです。ほっと館は介護施設ではありませんので、生活コーディネーターも介護職員という位置づけではありません。「家族の世話にはなりたくない」という方にとっては「家族に代わ

る存在」とも言えますし、居住者間の潤滑油としての働きも求められます。常に皆さんの暮らしを見守り、お一人お一人の暮らしが充足されたものであるために、状態や状況に応じて何が必要かを考え、行動する…どこからどこまでが「仕事」という説明も難しく、マニュアルも存在しません。日々の経験を積み重ねる中で、じっくりとその役割を熟成させています。

## いい味出しています—「若き同居人」

---

開設から程なくして、ほっと館に若者が暮らし始めました。夜間の安心を考えて始めたものでしたが、「居住者の一人」という立場での関わりは、思っていた以上に、ほっと館の暮らしに「いい味」を出してくれています。

居住者の皆さんからしたら孫のような世代。時にはどちらが面倒を見てもらっているのか分からないことも…。それもまた楽しい多世代同居です。

## 広がる地域との関係性

---

今やほっと館の「顔」となっているのが、地域に開かれたレストラン「ほっとマンマ」の存在です。昼夜の営業時間には居住者の方だけでなく、ご近所の子供連れのお母さんや、お一人暮らしのご高齢の方など、いろんなお客様が来店されます。開設から5年が経って、お馴染みさんも随分増えました。お客様同士が仲良くなられて、会話が弾むこともしばしば。ほっとマンマにお食事に見えたことがきっかけで、今では当法人の会計をお手伝いいただいている税理士さんも…。日に何人もおいでいただくお客様の全てが、「ほっと館よ、しっかりやってるか？」と、声を掛けてくださっているようです。

その他、共有スペースで行われているサークル活動にも、地域の皆さんが大勢参加されています。これまで高齢期の住まいを考える連続講座



居住者とボランティアの手芸サークル（共用スペースで）

や、コンサートや落語会といった文化的なイベントも開催してきました。こうした皆さんが、ほっと館に「風」を運んでくれています。また逆に、地域の皆さんにとっても、ほっと館が、暮らしに彩りを添えるものになればと思っています。

個人のプライバシーを大切にしつつ、常に地域に開かれた空間を持つことは、居住者の皆さんにとっては新しい出会いへの期待を、私たちにとっては公開性の担保に繋がっています。

## ほっと館のこれから

ある時、ほっと館に研修にいらっしゃったケアマネジャーさんと、こんな会話がありました。

「最近のほっと館の様子は如何ですか？」

「新入居の方があって、皆さんの暮らしにも、また変化が起こっています」

「それこそ、ほっと館ですね！ 私のいる施設では、誰が入所してきても、施設の日常が変わることなどありません。施設に入所する方は、ご自分の暮らしを手放し、施設のルールに順応しようとなさいます。施設側から言ったら、誰が入ってきても同じなんです。」

ほっと館には、これで「完成」ということがないのだと思います。そこに暮らす人、そこを訪れる人、そこで働く人・・・それぞれの関わり合いの中で、ほっと館は日々変化していきます。それを皆で、大いに楽しんでいきたいと思っています。

「自立を支える」のは、本当に難しい課題だと感じています。ほっと館の毎日には、マニュアルはありません。ここで暮らす居住者の皆さんと、スタッフ、そしていろいろな形で関わってくださる応援団の皆さんとで、常に知恵を出し合い、ひとつひとつの問題に真っ直ぐに向き合っていきたいと思っています。

どんな状況にあっても、自分たちの立ち帰るべきところに帰れることが大切です。「誰もが安心して、自分らしい暮らしを続けられる住まいをつくる」、それが私たちの使命です。

(写真：久塚真央)

### ほっと館

東京都江戸川区中央 2 - 4 - 18

Tel.03-3652-7212 Fax.03-3652-7215

URL: <http://homepage2.nifty.com/hotcommunity/>



# 高齢者介護の現場から

—サポートハウス年輪の取組み

安岡 厚子\*

## なぜサポートハウス年輪は生まれたのか

サポートハウス年輪は、今年で15周年を迎えました。1979年から公民館で女性問題をテーマに活動していた自主グループ「バウムクーヘン」のメンバーが中心となり、1994年に設立した団体です。12人の女性たちが、150万円の資金で2Kのアパートを借りて、24時間365日の在宅ケアサービスを始めました。時間と曜日に制限のないホームヘルプサービスと夕食弁当の配達をスタートさせました。その頃のわが町(旧田無市、現西東京市)の福祉は、ないないづくしの状態で、住み慣れた町で安心して年がとれる仕組みを創ろうと、サポートハウス年輪を立ち上げたのです。

団体の名前の「サポート」には利用者が主役、私たちはサポーター(脇役)であること、「ハウス」には認知症の方に効果を上げているグループホームをわが町に創る運動の拠点を目指すこと、「年輪」には自主グループ「バウムクーヘン」のメンバーが設立したから、という由来があ

---

\* やすおか あつこ 特定非営利活動法人サポートハウス年輪理事長。1995年から2003年まで市議会議員(田無市、西東京市)2期。介護支援専門員、東京都認知症介護指導者。著書に『介護の仕事入門』(介護労働安定センター、2007年)、『別居介護成功の秘訣』(創元社、2003年)、『24時間365日在宅ケアに挑戦して』(自治体研究社、1996年)など。

ります。ケアの理念である「サポート」は現在も基本とし、今では利用者に気持ちの負担をかけない「さりげないサポート」を目指しています。

時代の波に乗ったのでしょうか、依頼は遠く品川区、文京区、新宿区、練馬区、杉並区からも舞い込み、様々な経験をさせていただきました。ひとつご紹介しましょう。

お父様の最期を家だと考えておられた娘さんの意向に沿って、後2～3日という時に退院されたのですが、家に戻られたお父様は、かすかに意識が戻り危篤を脱したのです。住まいが遠方の娘さんの手代わりに、都内のある病院の相談室からサポートハウス年輪に依頼が舞い込みました。訪問すると、主治医の若い女性が「家はどんな薬にも勝る力がありますね。いい経験させていただきました」と言われました。ヘルパーの依頼の条件は、落ち着いて対処できる人で、何があっても救急車を呼ばないことでした。「手でも握ってあげてください」とそのお医者さんは言われたのです。それから2週間住み慣れた家で過ごし、お亡くなりになりました。それも娘さんの担当の時でした。丁度社会的入院が問題になっている頃でした。「家に戻りたい」、この気持ちに応えられる仕組みを創る方向性は間違っていないと気持ちを強くした経験でした。

24時間365日のサービスとなると担い手の方も多様で、主婦の方ももちろん若い学生から退職後の男性まで、「老若男女共同参画型介護」が実現していきました。地域で安心して年をとりたい、介護現場の状況を何とかしたい、少しでも自分の力を発揮したい、介護を仕事にしたいと思う人たちと、利用してくださる多くの方の協力を得て、サポートハウス年輪は1年、1年、輪を重ねていきました。

## なぜ介護保険事業に参入したのか

1999年に特定非営利活動法人となり、2000年からの介護保険対応

サービスを担う介護保険事業所となりました。資金のない NPO 法人が 2000 年 4 月、介護保険スタートと同時に事業を開始することができたのは、多くの方の助けがあつてのことです。

サポートハウス年輪では、介護保険事業に参入した理由が 3 つあります。

### ①利用者に対するサービスの継続性

---

24 時間 365 日の介護サービスを提供していたサポートハウス年輪の利用者は、重度の方が多く要介護認定の対象者がほとんどであったので、サービスの継続性を考え、介護保険対象のサービス事業所となるための指定を受けることにしました。

### ②介護スタッフの身分の保障

---

東京都の地域福祉財団の助成を受けて事業を行っていたので、会員相互の助け合いを基本に、介護スタッフも会員となり、1 時間 950 円の担い手報酬で働いていました。助成金頼みの事業では、介護スタッフの報酬は何年経っても上がる見込みはなく、他の職種に転職する人も出てきている状態でした。少しでも身分の保障に繋がることを期待したのです。

### ③介護保険制度への提言

---

介護保険は走りながら考え修正していく制度で、見切り発車と言われました。介護保険サービスを担い、制度の問題点・課題を直に把握することで、市、東京都、国に提言・提案することを目指しました。

そして 2000 年 4 月、介護保険制度はスタートしたのでした。2009 年現在、サポートハウス年輪では介護保険事業として、居宅介護支援、訪問介護、通所介護（認知症対応）2 ヲ所、認知症対応型共同生活介護（グループホーム）2 ヲ所を運営しております。その他に食事サービス（昼

食、夕食)、「ねんりんひろば」(生きがい対応型デイサービス)、介護保険対象外のホームヘルプサービスの「ねんりんサポート」、そして安否確認を行う LSA サービスなども実施しております。

また今年と来年の2ヵ年にわたる東京都のモデル事業(認知症デイサービス活用事業)も始まりました。ニーズに応える形でサービスを提供していたら現在の姿になったというのが実感です。規模はNPO法人としては大きい方で、年間の収入が約3億円、職員は100名余り、利用者500人を抱える団体になっています。NPO法人は社会変革運動をしていると思っているのですが、設立の理念を、働き場として就職してきた職員へどのように継承していくかが、現在の大きな課題です。事業と運動の継承が、NPO法人サポートハウス年輪にとって課題となっています。

## 理念はどこに、介護保険!

介護保険サービスを担うことにより、問題・課題を肌で感じ、提案・提言していくことを目指したサポートハウス年輪ですが、介護保険制度施行10年を迎えて、制度スタート時の理念はどこへいったのかと思うことばかりです。「介護の社会化」を目指した制度であったはずが、いつの間にか同居家族がいる場合の訪問介護の生活援助サービスに制限が設けられ、介護を家族に担わせる方向性が見え隠れしています。サポートハウス年輪の設立の頃、新聞では「介護心中」「介護殺人」の言葉が踊りましたが、現在でも決して少なくなっておりません。むしろ増加しているとも言われています。在宅重視の介護保険制度が、家族介護の負担を軽減するどころか、重荷を課す制度になりつつあることに危惧を感じています。

また認知症の方の増加が見込まれ、特に大都市圏では認知症対応の施



盛り上がった「介護の日」イベント

設整備が追いつかない状況です。それにもかかわらず、2009年度の要介護認定の基準の改正により、認知症であることが認定に反映されることが少なく要介護度も低くなる仕組みになりました。かなりの反対があり修正されましたが、元のソフトウェアは修正されておらず不安を残しています。認知症の方の介護は、家族だけでは限界が来ます。認知症の方への対応ができる介護スタッフの養成が急務ですが、これもなかなか進みません。介護報酬自体のアップがないまま、加算でしか報酬がアップしない2009年度の改正では、介護人材を確保する術は見えてきません。高齢人口の増加と少子化に歯止めのかからない今の日本の現状を、もっとしっかり見るべきではないかと思えます。

「保険あってサービスなし」にならないようにと言われてきましたが、特に在宅のヘルパーはどれも不足しています。そして入りたい施設は待機者でいっぱいです。保険制度ですから「使いたい時に使える」が基本ではないかと思うのですが…。

## 一緒に考え、動く…これしかない

お先真っ暗な状況になりますが、地域にこだわり、自分の老後と重ね合わせて活動を続けているサポートハウス年輪では、そう簡単に地域から撤退することはできません。

11月11日の「介護の日」に何かできないかと、昨年、当時の福祉部長に話を持っていきました。迅速に行政が動いてくれたことにより、先月、田無駅前の商業ビルのセンターコートでイベントを開催することができました。利用者さんと介護職の笑顔の写真パネル、介護職のPRコーナー、骨密度・脳年齢測定コーナーの設置、認知症サポーター養成講座を2回開催、そして「介護職の魅力を伝える」トークショー、さらには「笑顔は副作用のない薬」をテーマに活動している「笑顔工場」の介護漫談などなど。盛りだくさんの1日でした。行政と社会福祉協議会、介護保険連絡協議会の3者の協力で実現できたことが、一番嬉しいことでした。サポートハウス年輪からも、笑顔の写真、お手伝い、当日参加など協力しました。今回のことから、一緒に考え、知恵と力を合わせて動く、そうすると何かが見えてくる、次へのステップへのエネルギーが湧いてくる、そんな経験をしたところです。

## 山谷をふるさとしに

——自立支援センター ふるさとの会の活動から

古木 大介\*

### 炊き出しから自立支援へ

特定非営利活動法人「自立支援センター ふるさとの会」（以下、ふるさとの会）は、生活困窮者が地域のなかで、安定した住居を確保し、安心した生活を実現し、社会のなかで再び人としての役割や尊厳・居場所を回復するための支援を事業として行うことをミッションに掲げ、いわゆる「山谷」地域を中心に台東・荒川・墨田区で生活困窮者への自立支援事業を行っている。

「NPO 法人ふるさとの会」の前身である、「ボランティアサークルふるさとの会」を結成したのが1990年。その当時の支援対象者は、もっぱら長年日雇い建築労働に従事してきた路上生活者だった。かつて東日本最大の寄せ場であった「山谷」だが、地方から上京してきたかつての「金の卵」たちも高齢に差しかかり、建築労働に従事するにはとうに体力的な限界に来ていた。リタイアしようにも、老後の生活を支える社会保障がないのでそれもかなわない。地方から出稼ぎのため上京し、長い間家族とも音信不通となっている多くの人には「ふるさとしに帰りたいのに帰れない」。それならば、いま生活をしている山谷をふるさとしとして生きて

\* ふるき だいすけ 特定非営利活動法人自立支援センターふるさとの会事務局長。大学卒業後、2003年にふるさとしの会に入職。路上生活経験者の地域におけるアパート生活を支援する地域生活支援事業の担当を経て、08年4月から現職。

いこうということで、活動を始めたのが「ふるさとの会」である。そこにきて、バブルの崩壊が決定打となり仕事を失った彼らは、ドヤ（簡易宿泊所）に泊まる金すらなくなり、夜になると商店街のアーケード下にダンボールや毛布を敷き、路上生活を送るようになっていく。いまでは教会など多くの団体が実施している炊き出しや相談活動を、我々もボランティアサークルとして行っていた。しかしながら、炊き出しとはあくまで応急援護であって、むしろホームレスとなった彼らがもう一度、地域社会のなかで暮らしていけるような条件を整えることで、路上生活から脱却するための支援こそが必要だと考えるに至る。そこから地域における自立支援へと活動を移していった。

## 「多様」—「継続的」—「包括的」な支援

ふるさとの会の支援の特質は、支援対象者のニーズに応じた「多様な」支援を、「継続的」に、かつ「地域の中で包括的」に提供することにある。

山谷での元日雇い労働者・路上生活者の支援からスタートした活動だが、99年にNPO法人を立ち上げてから10年経った今、支援対象者は「生活困窮者」全般へと広がっている。路上生活者（ハウスレス）を、総体としてではなく、一人一人見ていけば、彼らは要介護や認知症を抱えた高齢者であり、また知的・精神・身体の障害者であり、いわゆる「派遣切り」に遭い会社の寮を追い出された若年者である。また、直接的には路上生活を経験しないまでも、会社の寮やサウナ、ネットカフェを転々としてきた方、10年、20年と都内外の複数の病院を渡り歩く「社会的入院」患者、生活困窮から罪を犯し刑務所に収監されるも身元保証人がおらずに出所後の生活に不安を抱える方からの相談も増えている。共通するのは、家族・親族や社会保障等のセーフティネットに引掛からずに、不安定な住居を転々とせざるを得ない生活を送ってきたということ



である（広義のホームレス）。このように支援対象者を「路上生活者」という一括りに表現することは適切ではなく、個々に必要とされる支援も当然ながら異なってくるため（一方で、路上生活が心身に与えた影響が無視できないことも事実である）、多様な支援を用意することが求められる。最後のセーフティネットである生活保護による支援では足りず、一般の高齢者・障害者支援の施策に引き上げていく必要がある。

次に、個々の支援対象者への関わりを「継続的」に行うことである。継続的な関わりを続けることで支援対象者との安定的な人間関係を築いていくことはもちろん、彼らのライフステージの中で変化していく支援のニーズにも対応していく。たとえば、隅田川沿いで路上生活をしながら日雇い建築業に従事してきたAさん。高齢にさし掛かり建築の仕事がきつくなってきたのではと思われるころ、ふるさととの会の運営する宿泊所でのヘルパーの仕事を紹介したところ、この仕事ならとご本人も興味を示し、職員と一緒にヘルパー2級の講座に通って資格を取得。もともと世話好きだったということもあり、自分と同じように路上生活を経験した高齢者をケアするヘルパーの仕事にとても生き甲斐を感じたAさんは、安定した収入を得ながら就労自立をしてアパートでの生活を送るようになった。しかしながら、持病である肝臓の病気が悪化してしまい、次第にヘルパーの仕事が難しくなっていく。いよいよ单身生活も困難になってからは、ふるさととの会の運営する宿泊所にて今度はケアを受ける利用者として療養生活を送った。入退院を繰り返し、終には病院でお亡くなりになったが、葬儀にふるさととの会のスタッフが参列し、最後のお別れをすることができた。このように、単身で身寄りのない方への支援を継続する上では、まさに「一生のお付き合い」になるケースも少なくない。その方の心身の状態の変化や加齢に応じて、就労支援から居住支援、そして医療・福祉へと支援の内容を変化させながら、継続的に支援を提供している。

最後に、地域での包括的な支援である。ふるさととの会は台東・荒川・

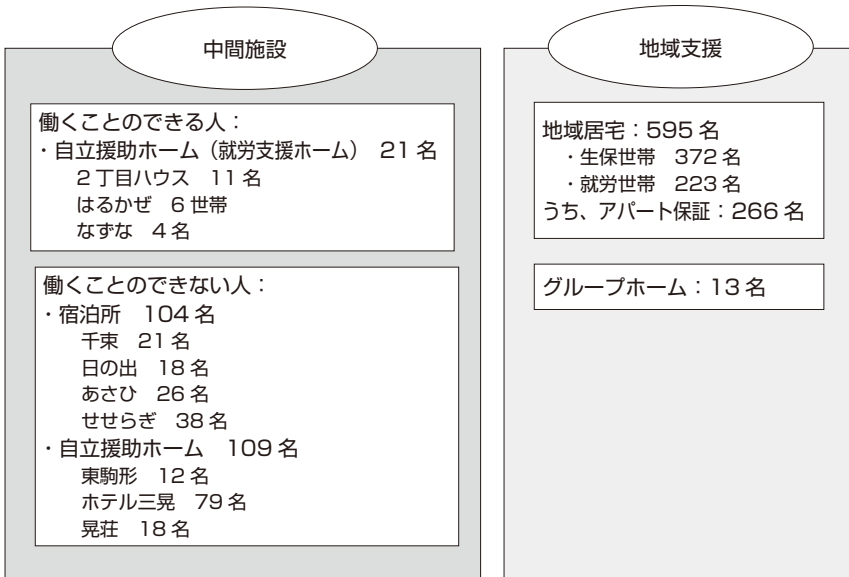


するには、何はともあれ住み慣れた地域における安定した住居の確保が出发点になる。さらに、期間の長短を問わずに、利用者が安心して生活を送ることができる住居でなくてはならない。

ふるさとの会では、1999年から第二種社会福祉事業の宿泊所を運営し、計102名(定員)の入居者を24時間体制で支援している。入居者のうち65歳以上の方ならびに要介護者は6割、精神・身体・知的のいずれかの障害を抱える入居者が3.5割、病院からの入所者は4割となっている(2009年11月時点)。2005年には認知症や要介護の高齢者等に対して生活支援と社会サービスを一体的に提供する自立援助ホーム(2ヵ所・108名)の運営を、都の担当者と協議を重ねた末にトライアル事業として開始した。福祉事務所からの入所依頼が後を絶たず、待機者は全体で100名を数えるまでになっている。

また、地域のアパートでの独居生活が可能の方に対しては、アパート

**ふるさとの会利用者像 合計 842名 (09.11 現在)**



転宅への支援（266名に対してアパート入居時の賃貸借保証）を行うと同時に、地域での暮らしを支えるアフターケア体制を敷いている。ふるさとの会の地域生活支援センターを台東区と墨田区に設置して、アパート訪問による安否確認や生活相談、医療・介護等の社会サービスのコーディネート、地域で孤立せずに生き生きと毎日を送れるような講習会・イベントの開催など、安心生活の実現に向けた支援を提供している。日々、842名（2009年11月現在）の方を支援している。

## まちづくり・地域再生へ

ふるさとの会では、このような生活困窮者に対する地域包括支援システムを、まちづくり・地域再生につなげていきたいと考えている。単身・要介護高齢者、障害者、路上生活経験者など差別や偏見によって社会的排除を受けてきた方たちが、地域で安心した生活を送れるための居住環境を整えることにより、医療や介護サービスの「顧客」が地域で新たに生まれる。つまり、公的な資金をともなった、人が人をケアするという新たな成長産業を地域で拡大する、と同時にケアを担う多くのスタッフの雇用が生まれていく。つまり、生活困窮者支援、とりわけ福祉関連産業を展開することで疲弊した地域の再生に寄与していく。差別や偏見は地域の産業にとって不利益になる。

ケアスタッフの確保に関しては、地域から雇い入れると同時に、障害や疾病など就労阻害要因を抱えた方に対しては、私たちが「ケア付き就労支援」と呼んでいるプログラム（利用者の心身の状態に合わせ、雇用側が労働時間、労働内容をフレキシブルに対応する「就労のリハビリ」）を提供することにより、緩やかに就労に向かっていってもらおう。ふるさとの会全151名の職員のうち、58名（常勤職員を含む）が元ホームレスなど当初は支援を受ける側として関わりを持った方であるが、彼らは

今では生活困窮者を支援する側として活躍している。

ふるさとの会の地域包括支援システムは、これまで社会から排除されてきた多様な方を地域で受け入れ、支援のニーズに応じて地域の既存の社会資源・社会サービスと支援対象者を繋ぎ、また地域で求められる支援サービスを新たに創っていく。生活困窮者支援をコミュニティビジネスとして展開することによって、都市部において崩壊・埋没してしまった地域コミュニティを再活性化することができると考えている。

### 地域社会関係資本の再活性化による地域社会問題の解決



# 介護保険と高齢者福祉

—その現状と今後の課題—

鏡 論\*

## 1. 介護保険以前の福祉

介護保険制度以前の介護支援システムは、1990年の福祉関係八法の改正によって、各市町村に老人保健福祉計画の策定が義務付けられ、形式的にはサービス量の確保と施設整備およびサービスの提供は市町村の責任とされた。

各自治体は、直接サービスを提供する、もしくは委託により給付を担保するなど、福祉事業の実施にかかる責任を有していた。サービス事業者の参入の枠組みの根拠は、旧社会福祉事業法（平成12年法律第111号にて現在の社会福祉法へ名称変更）であり、事業の提供責任者である自治体では、社会福祉法人等の事業者と契約する際には、国が示している補助金の基準単価に、自治体独自の上乗せ（超過負担）をした委託料を設定し、支弁していた。そのため、福祉サービスは、高コスト構造であった。さらに、自治体の財源を原資としてサービス委託をするため、単年度ごとの予算の制約を受けるといった構造的問題を内包していた。

さらに、サービスの決定に当たっては、本人の希望よりもむしろ家族の都合や経済的な理由などをもとに福祉事務所が判定するなど、利用者本

\* かがみ さとし 所沢市総合政策部政策審議担当参事。所沢市高齢者支援課課長等を経て現職。著書に『介護保険なんでも質問室』（共著：2006年、ぎょうせい）、『介護予防のそこが知りたい!』（2005年、ぎょうせい）など。

人の意思が反映される余地は、必ずしも大きくはなかった。福祉事務所が給付の可否を判定する要因としては、家族の介護力、本人や家族の経済力、自治体のサービス量などに左右されたのである。これら現物給付を含めた様々な給付は、戦後、措置福祉制度が制度化されて以降、一貫して行政処分 の形をとって実施されてきた。

自治体には、介護サービスの必要量を把握するスケールがなかったため、給付量は、介護の必要量とは連鎖しない形で提供されていたのである。福祉サービスの受給順位としては、金銭的な理由や家族的な理由により、家庭内での介護が期待できない人に、順次行政処分としての現物給付・現金給付が提供される仕組みであった。ここにパターナリズム(家父長主義)の構造が生まれ、それらが利用者に劣等感をもたせる一ステイグマ(恥辱の印)につながっていたのである。

## 2. 介護保険という名の安心システム

2000年に施行された介護保険制度は介護の社会化を標榜し、前述の様々な状況を改善することを目的とした。特に、介護の必要量を定量的に測る要介護認定、様々な給付の裏づけとなる介護保険料の設定、NPOを含む民間サービス事業者の参入など、それまでの福祉制度になかったシステムを取り入れた点が大きな特徴である。

それらの改善は、市民・事業者・自治体に歓迎された。大変優れた制度との評価を得たのだが、それは、これまで述べてきたような改善すべき目的と改善策が一致したことにほかならないからである。

この制度は、2000年の施行当時から、制度全体の見直しを5年ごとに実施することが組み込まれていた。2006年に行われた制度見直しの内容は、給付の抑制・介護報酬の縮減・受給権者の対象縮減・障害者福祉との統合など、人々の生活の不安を煽る改正の連続となった。その結



果、利用者からの制度への信頼が失われた。同時に、制度運営に関わる自治体・介護支援専門員（ケアマネジャー）・事業者のそれぞれにとって、大きな疲弊感・将来不安を増幅した改正となった。

### 【介護保険の3本柱】

要介護認定	利用基準の整備、全国統一の介護基準	基準
保険料設定	市町村（保険者）の決定による給付と負担、65歳以上の高齢者に負担、年金からの特別徴収	負担と支えあい
民間サービス事業者の参入	ケアマネジャーの設置、民間サービス事業者の参入、擬似市場の創設、限度額内の給付（サービスの選択・事業者の選択）	効率化&量

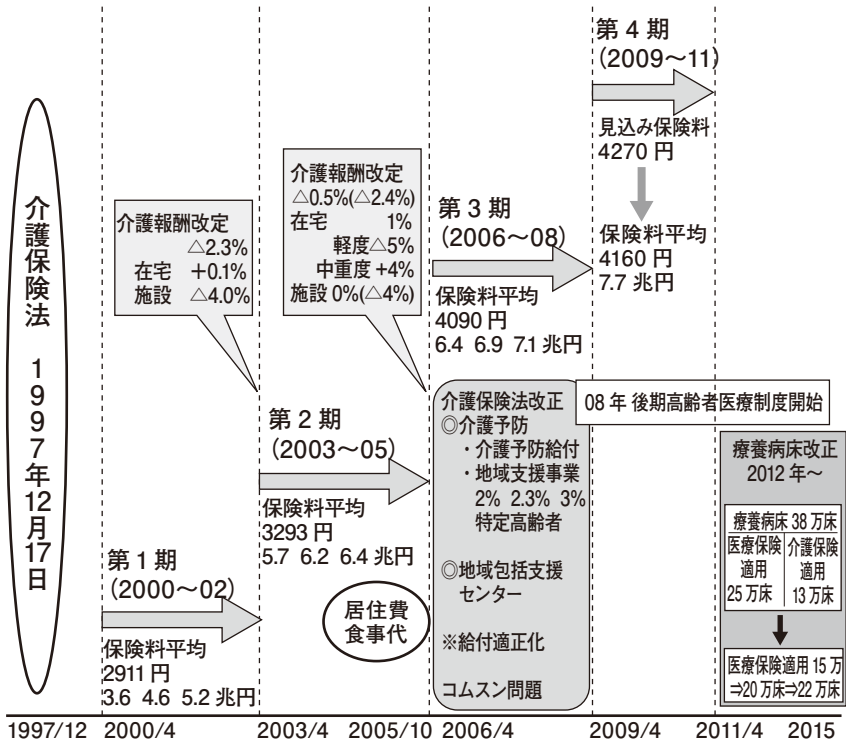
制度創設時から「介護保険は走りながら考える」がキャッチフレーズであった。しかし、逆に言えば、走り続けた10年とは、制度の未完成を意味するものではなかったか。あわせて、走り続けることにより、常に容易な可変性を意味することにもつながった。それらは、今なお発出し続けられる法規範性のない事務通達である厚生労働省老健局などの資料、通称「課長会議資料」や「介護保険事務に関するQ & A」が象徴的である。

#### 【見直された介護保険の内容】

- ・ 介護予防の創設（地域支援事業の創設）
- ・ 2回の報酬改定（-2.3%、-2.4%。食費と居住費のいわゆるホテルコスト分含む）
- ・ 施設建設補助金の廃止
- ・ 特別養護老人ホームの個室化・施設入所者などの食事代、施設利用料の設定
- ・ 介護予防訪問介護のサービス受給者の枠縮減（包括化によって混乱、家族がいれば不必要か。事業者は最低水準）
- ・ 要介護認定の見直し（要介護認定を動かす意味、混乱に対する効果）



図 介護保険の10年



### 3. 介護保険で解決できない高齢者福祉の課題

#### (1) 在宅認知症高齢者対応

認知症が大きくクローズアップされたのも介護保険制度後のことである。認知症は従来痴呆と呼ばれ、家族介護の中で埋もれていた課題であった。高齢者はボケて当たり前、生活に大きな影響を及ぼす場合は精神科

受診というのが現実の対応であった。しかし、認知症を医療と生活から支える構造が出てきた。24時間介護に対応できる診療所である在宅療養支援診療所の制度化と、地域包括支援センターの制度化である。これらの機関による地域見守りネットワークなどの整備がいくつかの自治体で進んでいった。

しかし、在宅認知症の対応では、初期に認知症という医療認定をしてもらうことに困難がある。一般に、認知症との確定は遅れがちになるため、今後、福祉事務所が受診勧告権を持つなど「の対応が必要と考える。また、成年後見機能の強化・要援護高齢者調査の実施（災害弱者把握・要援護高齢者把握）対応が、課題となっている。それらの対応としては、グループホームの整備、地域包括支援センターの見守りネットワークとの連携、医療機関との連携、初回訪問の制度化が急務である。

#### 【認知症高齢者の対応の流れ】

- ①認知症高齢者の発見（高齢者一人暮らし、高齢者夫婦、低所得家族）
- ②病院受診（本人理解、初回訪問）
- ③入院・入所等対応（本人理解、受け入れ施設）

## (2) 虐待への対応

介護保険により顕在化したものの一つとして、家庭内虐待がある。従来は、家庭内に埋もれていた介護放棄・暴力・暴言などの問題が、介護に外部の目が入ることによって、改めて明らかになった。しかし、高齢者虐待防止法による自治体の介入は、進んでいない。ここでは、調査権の行使、緊急ショートステイの用意が課題としてあげられる。

## (3) 経済的弱者への対応

経済的弱者への対応としては、高齢低所得者・ホームレス高齢者の生

活保護対応以前の支援・やむを得ない措置・自分を認識できない高齢者の保護（警察に保護された認知症・精神疾患高齢者）などが課題としてあげられる。これらに対しては、改めて地域包括支援センターは24時間365日支援すべき機関であることを認識し、同様に福祉事務所も責任ある対応をすることが必要である。

特に、昨今の経済状況においては、一人暮らしの増加により、高齢期に一人暮らしで、年金のみを生活費とする高齢者が増加した。あわせて介護保険が十分でないことから、シングル生活の子が親の面倒をみるため仕事を辞めるシングル介護なども、今日的な課題となった。さらに、女性の高齢者一人暮らしでは年金などが十分でないため、経済的に生活が成り立たない高齢者が増えた。これらについては、低所得者住宅の整備と、持ち家のある人は、それを担保に融資を受けるいわゆるリバースモーゲージの仕組みが求められる。この点に関連して、主に生活保護受給者が利用することの多い、劣悪な環境の簡易宿泊所などの問題も指摘しておきたい。

#### (4) 精神疾患者

---

精神的な疾患を有している者は、他の疾病と比べて恥であるとの認識を持ちやすく、有病の事実を隠す傾向が強い。したがって、自治体としては、いち早く異変を察知し支援につなげる手法が必要となる。特に、攻撃的な精神的疾患高齢者対応（電話・訪問などに対する防御や地域で問題を起こしがちな人に対する特別支援マニュアルの作成）、地域で生活できる範囲・基準の作成も今後の課題である。この部分では、保健所・医療機関との役割分担が必要だが、現状は不明確である。

#### (5) 高齢者就労支援

---

働く場があれば元気で長生きする。高齢者の働ける場所の創設は急務である。NPOの企業支援やシルバー人材センターの情報提供が必要と

なる。

## (6) 高齢者の見守りネットワーク

一人暮らし高齢者は、もはや全高齢者の30%を超えた。かつての元気で楽しく・明るい高齢者像から、支援が必要な高齢者像への転換が必要となる。もちろん、高齢者のいきがづくりは重要な課題であるが、お互いに支援する活動へ向かう必要がある。今日的には、老人クラブや婦人会などでは、「役員になりたくない」、「人と合わない」などの理由から、地域組織団体の活動は縮小傾向にあり、改めて地域交流のあり方を再構築していく必要がある。あわせて、老人会などに支出されている国の補助のあり方も見直しの対象となる。

## 4. 介護保険および高齢者福祉制度改善に向けてのいくつかの提案

介護保険制度は、2012年度に見直し改正が予定されている。改めて、介護保険が、それに関わるすべての人々を支える仕組みとなるように、改正にかかる課題を整理したい。以下、改善に向けてのいくつかの提案である。

### 【地域支援事業】

- ・地域支援事業枠を廃止する。そもそも介護保険の理屈に合わないので自治体の一般政策にする。ただし、財源的な手当が課題であり、税源委譲などがあわせて行われる必要がある。
- ・介護予防事業は、自治体一般政策として3%枠を廃止し、自由枠にする。公民館活動・まちづくり等で既に行っているところや、あくまで介護予防でやりたいところなど、それぞれの自治体の自由度を担保する。

- ・ 介護予防対象者を選出するための生活に関する質問が25項目ある生活機能評価を廃止する。特に、認知症予防・支援、うつ予防・支援、閉じこもり予防・支援、口腔機能の向上、栄養改善、運動器の機能向上等などのリスク要因を未然に防ごうとする特定高齢者予防事業は、むしろ個人の自主的な取り組みを基本に保健事業として取り組むべき課題であるため、介護保険制度から切り離す。
- ・ 保健師を活用するために、健康相談、健康教室、機能回復訓練などの従来の老人保健事業の役割を再評価し、健康・医療政策を整備する。
- ・ 健康寿命をのばし、いつまでも健康でいきいきと生活できることを目指し、厚労省が推進し、各自治体が策定を目指している「健康日本21計画」の効果を検証する。

### 【介護報酬】

---

- ・ 介護報酬は、制度創設当初の水準に戻す（特に施設給付）。
- ・ そのため、保険料が上がることについて、市町村が積極的に住民に対して説明会を開催する。

### 【地域包括支援センター】

---

- ・ 介護予防マネジメントは、居宅介護支援事業所のケアマネジャーが行う。
- ・ 地域包括支援センターは、福祉的な対応を中心とし、在宅で生活する人の総合的な対応を業とする。
- ・ 主任介護支援相談員・保健師（経験ある看護師）・社会福祉士の3職種を必置から標準配置とし、3人を最低人数とし3職種の中での組合せは自由とする。

これは以下のような理由による。地域包括支援センターの主な役割は、福祉的な地域支援が中心となるが、医療職の離職率が高い。ソーシャルワークに保健師などは向かない。経験ある看護師は、業務負担がきつく

なると、病院に転職してしまう。社会福祉士は、学校卒業後の経験の浅い社会福祉士の場合、ソーシャルワークや職場内規律・業務内容に耐えられない場合がある。委託のため、経験年数により報酬に差がある。しかし、その経験はソーシャルワークの経験ではないため、報酬と業務内容が比例しない場合がある。

- ・地域包括支援センターは、市町村が直営または委託により、地域で生活する高齢者等を支える自治体が設置義務を持つ支援機関であるが、近年業務の内容は認知症対応・虐待対応・精神疾患・家庭内福祉対応などが中心となっている。大変時間と労力を必要とする業務であるため、経験のあるケアマネジャー等を活用するなど相談や具体の支援に対応できる人材の確保が必要である。
- ・地域包括支援センターに孤独死・孤立死を防ぐための見守りネットワークを整備させる。
- ・配食サービスの再整備を進める。
- ・自治体としては、大規模災害対策・パンデミック対策・見守り・声かけ・いきがい作りを福祉的な業務として実施する。その地域の拠点機関として地域包括支援センターを配置する。

### 【その他の課題】

---

- ・制度の理解不足や負担に耐えられないなどの高齢者の介護への対処。
- ・シングル介護者・高齢介護者を支援する制度への見直し（仕事を続けられる介護環境の整備など）。
- ・要援護高齢者調査の実施（年1回の高齢者悉皆調査）。
- ・止まった施設建設が復活できるような報酬の見直し。
- ・事業者指定は市町村の業務に。
- ・事務配分の見直し。市町村行政に政令市並みの権限・税源を委譲する。県を空洞化させ、残った事業は道州により対応する。

## 5. 人々が安心して年を取ることのできる 高齢者医療・福祉環境

これまで示して来た課題や解決策は、安心して老いていくために必要な装置となるための福祉的改善案である。それらを最終的に補完するのが、安心できる在宅医療である。在宅生活をしていても、いつでも安心して医療機関に駆け込める環境の整備は、必須である。住宅と介護が近接した政策の拡充が必要であろう。特に、ケアハウスにヘルパーを必置とすることや、医療機関と施設が連携することが大切である。また、施設建設ができる環境の整備が急務である。特に、施設建設を可能とする開発基準の整備、さらに、事業者が安心して運営できる介護報酬の設定が必要となる。

介護保険は10年目を迎えた。さらなる10年で人々が安心して年を重ねていける仕組みとなるように、利用者や被保険者の声を反映した見直しを行っていかなければならない。

p.47「介護保険用語メモ」参照

# 地域福祉計画と自治体

長谷 憲明\*

ここでは、地域福祉計画の現状と問題点を述べるとともに、効果的な地域福祉計画の策定の方法について探してみたい。

## I 地域福祉計画の現状と評価

### 1 地域福祉計画とは

2000年6月の社会福祉法改正により、「地域福祉計画」の策定が規定された。地域福祉計画の現状評価点として、各市（区）町村の「地域福祉計画」の策定状況を見てみよう。

表1の通り、法改正6年後の整備率は約23%、9年後で約44%である。この間、厚生労働省（以下、厚労省）からの最初の通知は、法改正2年後の2002年7月である。介護保険事業計画等の取り組みと比べるとその落差に驚く。極言すれば、地域福祉計画の策定の必要性は、行政現場ではさほど認識されていないということだろうか。

---

\* ながたに よしはる 明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科兼任講師。関西国際大学客員教授、特定非営利活動法人サポートハウス年輪理事、(財)東京都福祉保健財団事業者支援部参与、国立市苦情解決委員会委員。



表 1 策定率等

	06年9月末			09年3月末		
	団体数	策定済み	策定率	団体数	策定済み	策定率
市部	802	283	35.3%	806	513	63.6%
町村部	1,037	139	13.4%	995	270	27.1%
計	1,839	422	22.9%	1,801	783	43.5%

## 2 策定が遅れている要因

### (1) 厚労省の分析

策定が遅れている要因として、厚労省<sup>1)</sup>では、①市町村合併と時期が重なった、②義務計画である介護保険事業計画、障害者福祉計画と策定期間が重なっていた、③義務計画ではない、④策定による補助金優遇メリットがない、⑤策定しなくてもペナルティーがない、などと分析しているが、言い訳である。地域福祉計画を策定しても補助金はなく、策定の義務づけもなく、他に仕事があれば後回しとされる。その結果が約23%の策定率ということである。また、ここでは肝心の内容については特に触れられていない。そもそも厚労省が計画策定の通知を発したのは、先に述べたように法改正の2年後である。

### (2) 地域福祉計画策定に関わった経験からの分析

関西のある市で地域福祉計画策定委員会委員長として計画づくりに関わった。そのとき気づいた問題点をあげる。

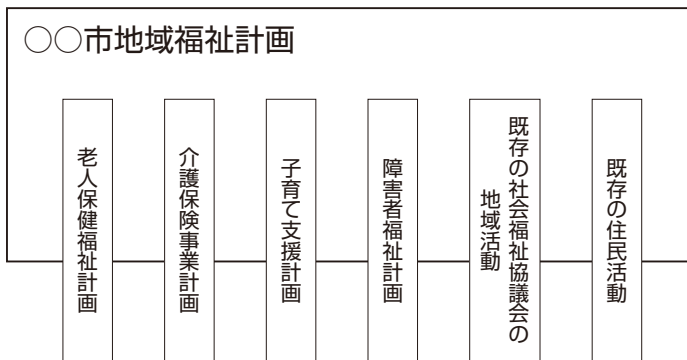
#### ① 計画策定のための予算措置（補助金）がないこと

計画を策定し新たな事業を位置づけようとしたときに、地域福祉計画関連事業としての予算措置がないため、本計画関連の新規事業を興せな

1) 厚生労働省社会・援護局 地域福祉課「資料6 地域福祉計画について」(2007年11月19日、第4回これからの地域福祉のあり方に関する研究会)から。

いという制約があった。単独事業を作るための財政に余裕がない場合は、他の分野の福祉計画の事業を「地域福祉計画」の事業として「再掲」し、あるいはすでに地域で行われている住民団体の活動を再整理して「地域福祉計画関連事業」として下図のように位置づけることになるが、これはアライバイ計画に等しい。

図1 地域福祉計画と他の計画との関係



なお、この構成に関しては、厚労省は以下の説明をしている<sup>2)</sup>。

ア 地域福祉計画は既存計画を内包し、かつ、その他の地域の生活課題にも対応。

イ 既存計画の施策のみでは生活課題は解決せず、地域福祉活動と連携させるところに地域福祉計画の特徴がある。

ウ 住民等は、地域福祉計画の策定や評価に参加することのみではなく、自ら地域福祉活動の担い手となる2つの役割を持っている。

この通りであるとすれば、行政が作成する計画であるので「住民活動」を支援する「行政の役割」が必要となる。

2) 前記厚労省「資料6」から。

## ②計画策定のための調査予算がないこと

予算措置がなく、計画策定のための新たな「ニーズ把握」を行えず、他の計画策定に際して行った調査を参考にニーズ把握等を行った。

## ③住民参加の計画

地域福祉の推進の目的としては、社会福祉法第4条で「…地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように」することとされている。そのために計画作成には「住民の参加」が不可欠となっている。しかし、計画の項目に社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動はなく、住民の地域福祉計画への参加意欲も低調であった。

以上の3点が計画作成時に問題と思ったことである。1990年の福祉八法改正以降、福祉サービスの基盤整備は、福祉計画とそれを裏づける予算措置により行われてきた。しかし、地域福祉計画には予算措置がなく、計画自体が「ペーパープラン」となる可能性が、そもそもある。このような性質の計画では、市（区）町村が積極的な計画作成の意欲を見いだせないのもやむを得ず、それが策定率となって現れているのではないだろうか。

### 参考 市町村地域福祉計画に盛りこむべき事項（社会福祉法第107条）

- 1 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
- 2 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
- 3 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項

\* 07年度通知で「災害時要援護者対策」及び「民生委員の活用」の項目が追加された。

### 3 地域福祉計画策定上の課題

---

計画の策定過程での課題として、主として次の3点が認められた。

#### ①住民の主体的参加

計画策定委員会には、住民代表等が公募や推薦等で参加する。しかし、住民自体が「計画作成」について慣れていないことや、社会福祉全般の知識が十分でない場合があり、その場合は「主体的参加」とはほど遠いものになる。単なる「アリバイ」になりかねない。

#### ②事務局体制

地域福祉計画の策定のマネジメントを行う職員は、「コミュニティワーク」や「社会調査」及び「行政の財政等の仕組み」に詳しい職員が望ましい。高度経済成長期を経て、産業構造の転換や人口移動により、従来地の縁・血縁社会が崩壊している中での「地域再生」を目指す計画であり、難易度の高い仕事といえる。しかし、その人材確保も難しいようである。

#### ③調査（計画策定の事前準備段階）

地域のニーズ把握のための調査及び活動している団体の実態の把握、特に現在活動している団体等の把握は不可欠である。なお、調査にあたっては、この計画の目標・狙いを明確にした上で行うことが前提となる。

#### ④計画の目標の明確化（地域の意味の再確認）

そもそも本計画は何のために作るのか。計画を策定することで何をどう変えようとするのか、その狙いや効果が見えにくい。

#### ⑤予算措置

事業を行うための予算は必要である。

## II 地域福祉活動支援から地域福祉計画へ

法律に位置づけられた「地域福祉計画」を作成することは、行政としては当然のことだが、計画策定が進んでいない。

地域の絆に関し、防災関係者の話として、阪神淡路や他の大災害のときにお互いの助け合いが比較的うまくいった地域は、概して「祭り」が盛んな地域であったという。祭りを核に地域に「ひとつのまとまり」が生まれていて、緊急時に「助け合い」として機能したという。

翻って厚労省通知関係では、「住民の主体的参加」や「住民全てが支える社会福祉」に変えるために、地域福祉において「住民が果たすべき役割」が示されている。これはある意味で「上から目線」、「行政の下請け」の視点である。行政の施策のほころびを「民」が補完する構造を作ろうとしているといってもいい。それでは人の絆は生まれまいだろう。

地域福祉計画作成のポイントを、以上の課題等を踏まえて整理すると次のようになる。

### 1 住民のニーズ及び住民の自主的活動の調査と協働

- ①行政のニーズの充足に地域住民を動員するのではなく、現在の各種の施策展開の中で、どのような住民ニーズがあるのかを調査する。
- ②自主的な活動団体の実態を調査する。地域で黙々と活動する団体等の発見と、「行政からの協働のお願い」をする。
- ③短絡的に、地域の福祉サービスの穴を埋めてくれる役割を期待するのではなく、幅広く多様な実践を行っている住民団体との連携を探る。

例：過疎化が進む中でバス路線が廃止され、高齢者等の通院・買い物の足がなくなった。行政が手をこまねいている中で、家庭と診療所・商店間に「バス」を走らせる事業を、神戸市北区のNPO法人「上

野丘さつき家族会」が補助金なしで2009年3月から始めた。利用者は月200人の予定が400人を超え、地域のボランティアにも支えられ黒字運営している。

→バス路線にかわる自主バス運営の準備を3年間行うことで地域の絆が形成された。

## 2 住民活動を支援する仕組みづくりと地域福祉活動の活性化支援

---

例えば、市川市は2005年から、住民税の1%を地域活動を行う団体へ補助する、1%支援制度を創設した。取り組みは、恵庭市、奥州市、一宮市、八千代市そして大分市に拡大しているという。

市川市の08年度の補助対象団体は104団体、団体の活動領域は、①保健医療福祉の増進、②社会教育の推進、③まちづくりの推進、④学術文化・芸術・スポーツの振興、⑤環境の保全、⑥地域安全、⑦人権の擁護・平和の推進、⑧国際協力、⑨男女共同参画社会の形成促進、⑩子どもの健全育成、⑪情報化社会の発展、⑫NPO活動支援、と多岐に渡っている。

## 3 地域福祉活動・地域福祉計画作成担当の専門的職員の確保

---

工業化・情報化社会への移行を経て、日本の地域社会は大きく変貌している。その地域で活動できる地域再生の専門的スキル（全体のマネジメント）を持つ職員の育成・配置が必要である。また、NPOとの協働も可能だろう。

## 4 住民力の向上のための協働と支援

---

地域の福祉、福祉の構成等について十分知る機会がないままでは、委員会に参加しても十分な役割は果たせない。計画策定にふさわしい、制度を熟知した住民代表の選任が必要である。そのためには住民力の養成を行う必要もある。

## 5 地域全体の地域福祉活動の活性化から地域福祉計画づくりへ

行政のニーズから地域福祉計画を策定するのではなく、生活課題の解決に取り組む住民活動を支援する仕組みを行政自ら提起し、予算措置を伴う「地域福祉計画」を構想する。

### Ⅲ まとめ

以上述べたように、地域福祉計画を行政ニーズを充足させるための住民の「下請け計画」として策定するのではなく、住民活動を通じて地域の復権等を目指す計画（の一部）として策定することが必要である。そのためには、計画の財源・狙いを明確にした上で地域の実態を把握し、地域の住民団体の活動支援の仕組みを、その自治体なりに考え計画を策定する必要がある。厚労省及び都道府県からの通知・技術的助言はあるが、地域の生活課題に責任を負うのは基礎的自治体である市（区）町村である。それは地方分権をめざす自治体の責務である。



#### 介護保険用語メモ

**地域包括支援センター** 地域住民の保健・福祉・医療の向上、虐待防止、介護予防マネジメントなどを総合的に行う施設。当初、中学校区ごとの整備を目指したが、整備が追いついていない自治体が多い。

**介護予防** 高齢者が、介護が必要となることを防いだり、介護が必要になってもそれ以上悪化させないということを目的とする、介護保険制度の基本的な考え方の一つ。

**ケアマネジャー**（正式名称は「介護支援専門員」） 居宅サービス計画を作成し、サービス事業者や医療機関等との連絡調整、介護保険施設への紹介、その他の便宜を図る業務を行う者。

# 「民生委員・児童委員」の現状と課題について

—委員の立場から

吉成 武男\*

## 1. 「民生委員」って何だろう

「民生委員」という言葉から皆さんは何を連想されますか。「名誉職」「弱者の見張り役」「生活保護の担当」…。こういった何十年も昔のイメージが強いため、現在の正しい姿はなかなか理解されていません。

民生委員は、90年の歴史がある制度です。1917（大正6）年、岡山県で生活困窮者を支援するために創設された「済世顧問制度」が発端となり、翌年には大阪府で「方面委員制度」が発足しました。戦後、「方面委員」は「民生委員」と改称され、民生委員法が制定されました。また児童福祉法により、「民生委員」は「児童委員」を兼ねることにもなりました。全国で展開している社会福祉協議会の創設も、民生委員らの発案により実現したものです。現在は、2つの役割を併せて「民生委員・児童委員」と呼ぶのが一般的です。



現在の民生委員・児童委員は、厚生労働大臣から委嘱を受け、地域の皆さんの暮らしを支援するためのボランティアとして活動していま

\* よしなり たけお 中野区民生児童委員協議会会長。



す。「委員」という名の通り、なりたい人が誰でもなれるわけではありません。任期は1期3年となっており、資格・資質を備えた人が、地域の推薦により選ばれます。資格とは、「その地域に5年以上住んでいること」「選挙権のあること（つまり外国人の方はなれません）」「委嘱時の年齢が67歳未満の人（在任は75歳まで）」などで、明確な要件が定められています。資質としては、「地域への奉仕精神」「町会・自治会やPTAなどの地域活動の経験」「本人および家庭の状況」などが求められます。資質の判断には厳密な基準はありませんが、任命に当たっては重要な判断材料となります。

つまり、その土地に長く住みその土地を愛している人が委員になっているといえます。また、1つの地域（中野区ではおおむね500から700世帯）に1人の委員が選出されることになっていて、適任の人が多くいても1人しか選ばれず、反対に人の出入りが激しい地域では、委員のなり手が見つからないこともしばしばです。

ボランティアの名の通り無報酬で活動しています。活動に係る交通費や通信費の実費相当額として定額の活動費は支給されますが、昨今の多忙な活動内容に追いつく金額ではありません。では、実際に民生委員・児童委員はどのような活動をしているのでしょうか。

## 2. 民生委員・児童委員の職務とは何なのだろう

一言でいえば、「乳幼児から高齢者まで、生活全般にわたる相談相手として活動すること」が職務です。民生委員としては、「高齢のこと・介護のこと」「生活上の困りごと」「障害に関する悩み」などについて、地域の身近な相談相手になっています。また児童委員としては、「妊娠・出産の不安」「親子関係・家庭環境」「子育てに関すること全般」などがあります。これらの相談について「公的機関とのパイプ役」として、そ

の内容に応じて、区役所・地域包括支援センター・児童相談所・学校・警察・消防などの関係機関と連絡をとり、申請などの橋渡しをします。また、委員のみで活動するわけではなく、町会・自治会、社会福祉協議会、各種福祉団体・福祉施設、各種ボランティアの方々と連携・協力して様々な活動をしています。

しかし、あくまでも専門的な資格のないボランティアですから、活動の限界はあります。もちろん、委員の資質向上のための自己研修・情報収集は常に行っています。しかし、社会情勢の変化は激しく、ここ数年でも「後期高齢者（長寿高齢者）医療制度」「景気後退による生活困窮者の増加」「新型インフルエンザの流行」など枚挙にいとまがありません。また日常活動の一環として、丹念に地域の見守りをするることによる困りごとの発見や、気軽に相談ができるような環境づくりも欠かせません。日頃の地道な努力がなければ、適切な支援は行えないのです。

こうした状況から、相談内容も多様化し、件数も増加する一方です。関連機関からの要望も増え、委員の活動は多忙を極めています。それでも地域で誰もが安心して暮らせるように、個々の委員はやりがいを感じて活動しています。

相談する方の中には、内容が他に広まることを恐れ、相談を躊躇する方もいらっしゃいます。しかし、民生委員・児童委員には守秘義務が課せられています。相談した内容が他の人に漏れることは決してありません。安心してご相談いただきたいと思います。

### 3. 具体的な活動内容を知りたい

日常生活で、民生委員・児童委員の存在を身近に感じている方は少ないのではないのでしょうか。その理由は、「地域のつながりが薄れている」「プライバシーを重視するようになり他人と関わろうとしない」「生活に

困りごとが発生し、初めて相談することを考える」といったことが考えられます。

ここで、具体例を用いて、活動内容をご紹介します。(実例ではありません)

### 活動の具体例①－民生委員として－

民生委員になってから、近所で救急車や消防車のサイレンが聞こえると、気になって現場を確認に行く癖がついてしまいました。ひとり暮らしのお年寄りが増えているので、何かあったのではと心配になるからです。

先日も、お年寄りが救急搬送される現場に立ち会いました。その方はひとり暮らしの男性で、日常生活は何とかこなしているけれど、時々酔っ払って大声を出すことのある人でした。地域の行事の準備で、役員の方々と買い物に行った際も、その方の話題が出て、最近外に出てきていないとの話を聞きました。

ある朝のこと、あいにく救急車のサイレンは聞き逃してしまいました。近隣の方から「救急車が来ている」と連絡が入りました。急いで駆けつけると、足を痛めて動けなくなり、ご本人が救急車を呼んだとのこと。ご本人も会話はできたのですが、救急隊にいま一つ正確な情報が伝えられていない様子。持参した緊急連絡カードを元に、かかりつけ医や持病の情報などを救急隊に伝えました。病院同行も覚悟して財布は持ってきたものの、眼鏡を忘れていたので、隣接地区の民生委員の応援も頼みましたが、本人の意識もはっきりしていて、離れて暮らしているご家族に事情をお知らせすることができたので、病院に同行することはありませんでした。

この事例では、日頃からひとり暮らしのお年寄りと交流を続け、近所の方々と一緒に見守りをしていたことで、様子の変化がすぐに伝わり、近隣の方や仲間の民生委員と連携して対応できました。また、中野区で

は、消防署と必要な情報のやり取りを行う協定も結んでおり、「安全・安心のまちづくり」に一役買っています。

## 活動の具体例②—児童委員として—

昨年の5月に児童委員として地域の小学校を訪問した際に、学校から見守りの依頼をされました。1年以上も不登校の児童です。母と姉と本人の3人家族で、母親は精神的な病気を抱え、最初は電話も訪問も拒否されてしまいました。何とかきっかけを作ろうと、趣味の絵手紙で学校行事のお知らせをすることにしてみました。母子で読んでもらえるように宛名は連名にしました。そうすると、小学校のお祭りに来てくれたり、少しずつ交流を始めることができました。仲のよい子の誘いがあれば、放課後には学校に来ることもあり、また絵が好きな子と聞いたので、趣味で開いている自宅のギャラリーに、友達と来てもらうことにしました。友達とふたりで展示コーナーの仕上げに参加してもらうことができました。

同じ地域で暮らしていても、その家庭とは関わりがなかったのですが、自分の趣味を生かすことでつながりを持つことができました。その子はそれ以来ずっとギャラリーに遊びに来てくれています。保護者もギャラリーを見に来るようになり、家族の様子を確認することもできました。その子はその後も登校したりしなかったりですが、長い目で見守るしかないと思っています。

この事例では、学校との連携と、委員の得意なことで交流を試み、それがうまく運動して、ゆっくりとではあるけれど、子どもの成長に関わることができ、子どもとその保護者の理解者として受け入れてもらうことができました。

具体例では、活動が功を奏したことを取り上げましたが、うまくいかないこともたくさんあります。高齢者の訪問をしても「民生委員？ 生

活保護なんかいないよ」と門前払いをされてしまったり、乳幼児親子に声をかけても煙たがられてしまったり、悔しい・悲しい思いをすることもしばしばです。

## 4. これからの民生委員・児童委員

平成になってからは、児童問題が多様化・多発化することを受けて、「児童委員の職務を専門に扱い委員同士の連絡調整も行う」立場としての「主任児童委員」もおかれるようになりました。このように民生委員・児童委員は、社会情勢の変化にあわせて、体制や活動方法・内容が変化していきます。また冒頭にも触れた通り、地域の結びつきが弱くなった現在、「委員になる人・なれる人」の不足、「委員の高齢化」などの問題も顕著になっています。

しかし、そんな時代だからこそ、委員に求められる役割は重要で、地域の要としての存在意義はますます高まっています。関係機関からの要望も多く、委員の活動範囲は広がる一方です。それに伴い、委員活動に要する時間も増え、ボランティア精神だけではやりきれないこともあります。

こうした状況を考慮し、国も制度の見直しを始めているようです。今後は、地域福祉を民生委員・児童委員にだけ頼る姿勢を改め、地域全体で支えあう暮らしを実現できるように働きかけていくことが求められるのではないのでしょうか。これまで民生委員・児童委員が担ってきた役割を地域で広く共有することで、真に必要とされる「民生委員・児童委員」になるようにと思っています。

## 障害のある人を地域で支えること

—滋賀県甲賀地域での試み

北岡 賢剛\*

### はじめに

障害のある人（主に知的障害児・者）の地域生活支援サービスを始めて12年が経過した。学生時代を終え、最初に飛び込んだ場所が、「知的障害者更生施設（入所型）」だった。その施設では、知的に重い障害を持つ人たちが、昼間はお弁当を持ち職場に出かけて行った。また、まだグループホーム制度もない中で、「民間下宿」と呼ばれる障害者の「下宿屋」が4カ所あり、そこではまさに障害者が施設を出て、地域で生活していくための取り組みが行われていた。一方、施設で暮らしたいというニーズは多く、いわゆる施設に入るために待機している人たちがたくさんいた。もちろん、施設に入りたいのは本人ではなくて、家族が入所させたいのであるが。

私たちが、地域生活を支えることに軸足を置いた福祉サービスの展開を始めたのは、これからも生まれてくるであろう障害がある人たちに対して、施設生活ではなく、必要なサービスを利用しながら地域での生活をおくることができるモデルを創造したかったからで、今となつては、まさに、若気の至りという気分でもある。

\* きたおか けんごう 滋賀県社会福祉事業団理事長。オープンスペースれがーと理事長。2004年、障害者の芸術活動の推進のために「ボーダレスアートミュージアム NO-MA」を設立。

## あると思うな！ 非番・公休・夏休み！

地域で暮らす障害児・者とその家族が日々の生活を不安なく過ごすために、「必要な時、必要なサービスを」をキャッチフレーズに、私的契約によるサービスを立ち上げたのは、1996年のことである。当時は、施設の仕事を42時間行い、その後で地域生活を支えるサービスを42時間行うという、84時間勤務態勢でサービスに取り組むことになった。合い言葉は、「あると思うな！ 非番・公休・夏休み！」。

サービスの必要理由を問わないこと、24時間365日必要な時に電話一本で気軽に頼めること、緊急対応が可能なこと、サービス提供の場所を選べることを、サービスの基本として事業を開始した。

当初、家族たちは、戸惑いをもってこのサービスを迎えた。懇願しても短期入所さえ施設側の一方的な理由で断られる現実があったし、仮に利用できたとしても施設までの送迎の負担は重くのしかかり、障害児・者らは日頃通っている通所施設や学校へ行くこともできずに、日常生活のリズムを大きく変えることを余儀なくされていた。また、子どもの「お世話」を、お金を支払い誰かに託すことは、祖父母や親戚から厳しい視線を受けたという話もたびたび聞いた。そんな中で、「いつでも、どんなことでもいいです。スタッフを派遣します。家の中だけでなく、外遊びもOKです」というサービスが飛び込んできた時の「本当にそんなサービスがあるのか」という反応も無理のないことだった。

## 私的契約から公的なサービスへ

私的契約を結んでサービスを提供するこの取り組みは、学齢期の子どもを抱える家庭から支持を受けた。立ち上げ期の実績を背景に、1998

年7月には、国庫補助事業の「心身障害児・者ホームヘルプサービス事業」を基本にしつつ、補助要綱ではサービスの適用が困難な内容を滋賀県の単独事業で補って、障害の程度や年齢、内容に関わりなく利用できる24時間対応型地域生活支援サービス事業の枠組みを整備した。その推進主体として「甲賀郡障害者生活支援センター オープンスペース れがーと」がスタートした。初年度のサービス利用登録者は43名。その1年後には100名を超え、さらに2000年には、200名を超える利用者となった。

母子家庭や父子家庭で福祉サービスを利用しなければ施設への入所を余儀なくされる家族はもちろん、兄弟姉妹の学校の行事への参加や、「介護」が必要であるという理由でこれまで諦めていた子ども会等の行事へヘルパーと一緒に参加したりするなど、「暮らし」を意識した利用が見られるようになった。また成人期になると、同世代のヘルパーとの買い物や映画などの外出依頼など、「介護」を軸にした依頼から「余暇や暮らしの広がり」へとサービス利用のすそ野は広がっていった。

このサービスは、甲賀地域をひとつのモデルとして、滋賀県の障害者プランにおいて全県普及が謳われた。2002年には滋賀県の全県下へ広がっていった。さらに、全国で類似したサービス事業が立ち上がる中、2003年、障害者福祉における利用契約制度「支援費制度」が施行されることによって、全国に地域生活支援サービスが普及することになっていく。特に児童期のサービスの伸びが大きく、国の予想を遙かに超えてサービスが広がりを見せた。

## 支援費制度から障害者自立支援法へ ～地域生活支援の変化と課題～

滋賀県では、24時間対応型地域生活支援サービスが、2002年度より



全県下で実施されていたことで、多くの障害児・者及びその家族は、必要なサービスを受けて生活を組み立てることに慣れていた。「あると思うな！ 非番・公休・夏休み！」からの経験があった。支援費制度以降に事業が始まった全国の多くの市町村に比べて、サービス利用や制度への素地が既に地域の中に存在していたわけである。学校の長期休暇中に膨らむ利用ニーズや、暮らしの保険として「まさかの時」に頼りたいというニーズなど、障害特性に応じたサービスの利用傾向を、行政側も既に細かく把握していた。そのため、利用者の生活実態に応じた支給決定を行い支給量への不安をあらかじめ取り除くなど、甲賀地域でも、域内の7つの町が統一した申し合わせを行うことで、大きな混乱を招くことなく支援費制度がスタートした。サービス利用に際しそのマネジメントを必要とする家族などには、市町村窓口での対応が困難な場合も多い。そんな時は、支援センターに配置された相談支援事業に関わるスタッフが、行政と連携して支給決定やサービスのマネジメントを行うことで、安心してサービスが利用できる。地域ケアシステムとしての「サービス調整会議（障害者自立支援法では「地域自立支援協議会）」が県内各地域に設置されていたこともあり、制度の導入はスムーズであった。

さらに2006年に施行された「障害者自立支援法」では、身体・知的・精神の3障害を一元的に運用する法律となり、障害種別によらず類似した事業が整理され、財源の不安定だった居宅介護に係る経費が「義務的経費」とされるなど、歴史的な転換となった。また、相談支援事業を含む「地域生活支援事業」が創設された。甲賀地域では、地元自治体と法人が協議を重ねて地域生活支援事業の要綱づくりを行い事業化するなど、積極的な体制を整えてきた。

一方で、様々な課題も明らかになってきた。性急な制度改革であったことで、原則一割の利用者負担について大きな不安を当事者に与えたこと、契約により「サービスを受ける権利」意識のみが高揚し、サービスの需要と供給のバランスを大きく崩してしまったことなど、制度の枠組

みについて様々な課題が噴出した。

サービス利用の拡大を考えれば、サービスの必要性をどのような形で受け止めていくのかが問われる。たとえば、制度上はじめて家族の就労支援を謳った「日中一時支援事業」が、集団でのサービス利用を前提としたため、本来個別支援が必要な利用者に問題を引き起こすことになった。この事業が居宅介護でまかなえないニーズの受け皿になっている現状や、就労を理由にすればすべての依頼に応えるべきであるという「サービスへの既得権意識」など、事業所を疲弊させる状況が顕在化した。個々の障害や心身の状態に応じたサービスが地域にあることを前提とした地域生活における「サービスの多様化と選択性」の当否、そして「利用者モラル」が問われている。

## ユニバーサルな視点からサービスを

あるお母さんからこんな話を聞いた。「近所の友達から『あんたん家は障害があつていいよね、“れがーと”に頼めるから』って言われたんですよ」。この話は子育て期のお母さんたちがどこかで抱える正直な気持ちなのかもしれない。確かに、2歳の健常児といわれる子どもと、2歳のダウン症の子どもの介護の負担の違いを聞かれても、即座には答えが準備できない。地域社会の中で孤立しがちな子育てを共有でき、まさかの時に頼りになるサービスが地域にあることが求められる。誰もが高齢者になるように、誰もが障害者になるリスクを抱える。また、一時的な「障害状態」を抱える人は多い。このような時に誰もが使えるサービスが地域では求められている。

今後は、地域特性に応じたユニバーサルなサービス事業が創出されるべき時期にきている。地域で生活をしている障害のある人は、幼児から高齢者まで幅広い。それぞれの年代や家庭、地域を取り巻く環境、本人

の障害などにより、複雑かつ複合的なニーズも多い。医療的なケアを必要とする人もあれば、就労に向けたサポートをニーズに持つ人もいる。また、精神障害者の地域生活を支えるサービスは立ち後れていると言わざるを得ない現実もある。そして、地域に事業所が多いからといって、生活の質が確保されるわけでもない。

誰もが地域で暮らすことができるために始めたサービスも、大きく時代とともに形を変えつつある。地域・在宅サービスが皆無だった頃に、オーダーメイドのサービスの登場は、新鮮であり、新しい福祉サービスのあり方を提示したかのように思えた。しかし、当り前のことであるが、福祉社会の構築には様々な条件がある。福祉サービスがないと確かに手も足も出ない。しかし、そのサービスを地域の中でどのように使いながら、その町のモラルをいかにして醸成していくのが、極めて重要となる。コスト感覚をなくした制度は倒れる。福祉サービスを必要とする人たちすべてが豊かになっていかなければならない。介護保険制度だけが充実してもダメだし、また、障害者福祉だけが突出することもバランスを壊す。地域住民が納得する福祉の形に理想のゴールはないと、この原稿を書きながらあらためてそう考えた。

## 精神障害者地域生活支援の展開

—クラブハウスの運営とその特徴—

末安民生 樋口真由美 寺沼古都 森隆憲\*

特定非営利活動法人ヒューマンケアクラブ ストライド

### 精神障害者の地域生活支援と施策の現状

精神保健・医療・福祉分野における制度の変革は1980年以降、政策分野では精神保健福祉法などの関係法の改正によって、医療分野では診療報酬の改定によって行政の主導で行われてきた。

2002（平成14）年12月に示された社会保障審議会障害者部会精神障害分会報告書から始まった精神保健医療福祉の改革プランの策定は、2004（平成16）年10月の「今後の障害保健福祉施策について（改革のグランドデザイン）」につながり、それをもとに2005（平成17）年10月に、身体・知的・精神の三障害の生活支援を市町村からのサービスに統合した障害者自立支援法が成立した。

この法律によって、障害領域によって格差があったサービスの種類や就労支援の不足など、これまでさまざまに批判のあった制度の限界を超えると期待された。同時に、介護保険制度との統合も視野に入れたサービス利用時の自己負担10%導入は、障害年金しか収入のない障害者の強い反対など賛否の大きく分かれる制度となった。とはいえ、この制度改革の変化は一定の到達点であり、精神科医療福祉に大きな影響を与え、

\* すえやす たみお、ひぐち まゆみ、てらぬま こと、もり たかのり「ヒューマンケアクラブ ストライド」理事長およびスタッフ。

地域生活支援サービス全体を大きく変えた。しかしなお、病院は1600施設余り、32万人の精神科の入院患者の総数は変化せず、入院中の精神障害者は高齢化しているという実態は解消されていない。

約300万人といわれる精神障害者のうち、なんらかの生活支援が必要な人々の利用できる生活支援サービスの充実は図られてきたものの、行政が主導するサービスでは限界がある。入院患者数の低下が図られない、地方自治体の財政不足問題などによって受け入れ態勢の整備が停滞している、といった状態が続いている。これらの克服のために障害者自立支援法が制定されたが、その施策には多くの問題が残されている。

利用者の自己負担の発生の一方で、サービス提供側にも報酬単価の引き下げなどによる事業者の収入の減少が報告されている。サービスを利用する側も提供する側も、厳しい状況にあり、また、市町村の取り組む姿勢の違いが福祉サービスの整備状況の違いとなって現れており、かえって地域間格差が広がったという印象も否めない。

精神障害者の地域生活支援は、対象となる人の必要に適応した、いつでも使える、生涯にわたる支援である。食事、洗濯、掃除といった日々の暮らし全般にはじまり、住居に関わること、困ったときには相談する、ご近所との人付き合いの仕方、仲間を見つけるなど、人との係わり合いの中で自分の存在と価値を確かめるということまで生活のあらゆる領域が含まれている。

東京の渋谷で活動する私たちストライドクラブの事業は就労支援サービスとして始められたが、日常生活支援も担いながらの活動に広がっている。障害者自立支援法上ではストライドの活動は、まだ新法律体系の中に位置づけられない小規模作業所の位置づけである。クラブハウスとしての特徴をもった運営方法を用いているが、東京都や渋谷区からの補助金の支出の枠組みは旧来のままである。

## ストライドの活動—クラブハウス・モデルを活用して

ストライドは、10数年ほど前に、当初、世田谷区で行っていた自助グループ「仕事ミーティング」がその始まりである。「仕事をしたい」という気持ちのある精神障害者の方々が集ったミーティングで、「一度、ネクタイをしめて丸の内で働きたい」と声があがった。その声に応えるために精神病院の勤務者やハローワークの非常勤職員たちが、自分たちができる就労支援プログラムを模索し、巡り合ったのがクラブハウス・モデルだった。

クラブハウスは約60年ほど前に、アメリカのニューヨークにある州立病院を退院した当事者の方々4名がお互いを助け合うために始めた活動からスタートした。当初から当事者主体の地域生活支援活動であるところに特徴のひとつがある。その活動は、「We are not alone（わたしたちはひとりぼっちじゃない）」という合言葉に象徴されている。その後この活動は大きくなって、ニューヨーク市内に拠点をもつようになった。その拠点施設は中庭に噴水のある建物で「ファウンテンハウス」と呼ばれた。ファウンテンは英語で「泉、噴水」。今でもブロードウェイから歩いて10分くらいの場所にある。著者たちもこの施設を見学し、短期間の研修を受けている。

アメリカではファウンテンハウスなどの活動と相前後した時期から、精神病院の廃止や地域生活支援サービスやケースマネジメントなどの活動が広がった。クラブハウス・モデルは、地域におけるリハビリテーションモデルとしての効果を評価されて全米に広がった。まったく民間の活動から始まったが、公的支援を受けるようになっていった。

このクラブハウス・モデルの実践を担保するにあたっては、「クラブハウスの基準」という、クラブハウスの活動の基本についてクラブハウ

スの国際組織で定めた基準がある。そのルールで運営しているクラブハウスは、現在は約30の国と地域に400あり、増え続けている。日本では5つのクラブハウスが活動している。最初にできたのは東京のJHC板橋会の「サン・マリーナ」、続いて小平の「クラブハウスはばたき」、そして私たち「ストライド」が発足した。その後、岐阜の「クラブハウスゆうせん」、奈良の「ピアステーションゆう」などが新しく設立されている。

クラブハウスの就労支援と運営を特徴づけているものとして、過渡的雇用という就労支援プログラムがある。国際的なクラブハウス・グループの定義によれば、過渡的雇用とは、実際のビジネス・オフィスや工場などの現場で働く機会をメンバーに保障することとされる。ストライドも、先ほどの成り立ちに合わせて、まずこのプログラムからスタートした。過渡的雇用のプログラムは都内のいくつかの事業所に出向いて、スタッフとともに仕事を覚えて、やがてひとりでその業務をこなしていくものである。訓練ではあるが一般企業の力を借りて最低賃金を支払ってもらっている。

過渡的雇用プログラムを展開してしばらくして、入院生活から仕事に行くための前段階として、日々の生活のリズムをつけ、体調を整えて自分の病気ともうまく付き合っていく練習をしておくための生活支援の必要性を感じるようになり、ユニット活動を中心としたクラブハウス・モデルのデイ・プログラムを開始した。

ストライドの基本理念は「クラブハウス・モデルに基づき、メンバーとスタッフが共働でクラブハウス運営に必要な仕事をします。メンバーは活動を通して自分の価値目的を取り戻し、社会参加をしていきます」としている。デイ・プログラムでは、



電力会社のオフィスでの過渡的雇用



多くのほかの作業所のように、工賃が発生する作業は行っていない。

## 運営はメンバー・スタッフの共働作業で

活動時間は、平日の朝 10 時から 17 時まで。登録しているメンバーは 40 名ほどで、デイ・プログラムに参加するアクティブなメンバーは 12～13 名程度、そのほかに就労支援プログラムである過渡的雇用に参加しているメンバーが 5 名ほどである。

ストライドを運営するために必要な仕事を、メンバーとスタッフが共働して行う。デイ・プログラムにおけるユニットは 4 つあり、主なものは事務ユニットとキッチンユニットである。メンバーとスタッフは、毎朝、自分の目的と体調に合わせて、どのユニットに入るかを自主的に決める。事務ユニットでは、保健所に出す報告書の下入力や、活動内容を紹介するブログの更新、ニュースレターの作成、小口現金の管理、などさまざまな事務仕事を請け負う。ほぼ全てのメンバーがワードやエクセルを使って文字や数字の入力を行うことができるようになる。

キッチンユニットでは、毎日お昼ご飯を作り、多いときは、20 人分くらいの食事を作るが、短時間でのチームワークが必要になる。毎日のことなので、それまでは自炊をしたことがなかったようなメンバーでも、自炊をはじめられるようになることもある。ユニット活動のほかには、電話当番、ミーティングの議長、書記、植木係、会計などの役割があり、メンバーは自主的に係を引き受ける。ミーティングの議長をすれば、話し合いの場全体をみることができるようになる。小口現金を管理する役割では、毎日食費を会費として預かり、伝票に書いて金銭出納帳に記入し、食材を買いに行ったあとには領収書を見て伝票処理をして、また金銭出納帳に記入する。お金を日ごろから管理することに慣れておくと、販売の仕事をしたときに、レジでお金の管理をすることにも自信をもって関



わることが出来るようになる。

活動は、なにごともミーティングから始まる。この、ミーティングがとても大切だ。1日の始まりは全体で連絡事項の確認や、ユニット決めを行う。午前午後に関らず、各ユニットごとのミーティングを行い、仕事の進行状況の把握をして、役割分担、ユニットでの検討事項を話し合う。また、15時にはふたたび全員で集り、その日の連絡事項や各ユニットからの活動報告、今後の行事や所内のことについての検討事項を話し合う。

このように、毎日のデイ・プログラムの活動自体が生活訓練で、社会技能訓練になり、活動はグループワークとミーティングの連続である。いろんな人がいて、考え方や感じ方も様々で、やりたいこともいろいろある。その中で、自分はどうしたいのか、どう感じているのかを、他の人との関係性の中ではっきりとさせたり、人とうまく折り合いを付けて行くようなやり方を模索する。メンバーは参加することで、それらのことを自然とこなす。ひとつの大きなグループとして、その中にいくつもの小さなグループを含みながら、日々変化する。メンバーの変化やスタッフ自身の変化を含めてお互いの相互作用について、振り返りながら関わっていくことが必要である。

特定の訓練プログラムだけではなくて、日々の活動の中でメンバーは着実に技術や能力を身につけてスキルアップする。挨拶や他人への配慮、電話の対応が上手になる人もいれば、料理が得意になる人もいる。スキルアップしたメンバーが、次には他のメンバーやスタッフにそれを教え、教えることでまた自信をつける。まわりのメンバーの姿を見て、病気があるから出来ない自分なりに分かっている、他のメンバーをみていると自然に試みることもできるようになっていく。失敗したら違う方法でやり直してみる、相手に謝ってもう一度人間関係を作りなおしていくというような作業を一緒に行うことで過去にはできなかったことが再び試みられる。

以上、簡単だが、私たちストライドの活動を紹介させていただいた。私たちの活動の中から、すべての当事者が、その人なりのやり方で自立して社会に復帰していくことを期待しつつ、稿を閉じたい。

## 参考

### クラブハウスの理念

---

#### ①原点

- ・メンバーが必要としていた“場所” “空間”が原点。
- ・自分たちが真の意味で“所属”することのできる場所。
- ・自分たちがそのままの人間として、そして貢献することができる人間として、必要とされる人間として、受け入れられていると感ずることができる場所。
- ・いつでもクラブハウスのメンバーであることが保証されている場所。
- ・完全に自主的な参加ができる場所。

#### ②4つの権利

- ・誰でも来ることができる場をもつ権利 (The Right to a Place to come)
- ・いつでも帰って来ることができる場をもつ権利 (The Right to a Place to Return)
- ・意味のある人間関係をもつ権利 (The Right to Meaningful Relationship)
- ・意味のある仕事への権利 (The Right to Meaningful Work)

明治大学リバティアカデミー

# 市民のためのまちづくり講座

—財団法人 地域生活研究所 寄附講座—

地域生活研究所の明治大学寄附講座、「市民のためのまちづくり講座」がスタートしました。この講座は、福祉、防災、環境…といった、さまざまな社会的課題を「まちづくり」という側面からまとめて、参加者の皆様がその担い手となるためのきっかけとなることを目指しています。定員を上回る37名の登録があり、受講生の方の積極的な参加により、毎回活発な議論が展開されています。

来年度以降も引き続き開講して行きますが、今年度の講座の様子を『まちと暮らし研究』誌上で紹介して行きます。今号では、「生協とまちづくり」と題した初回の内容を紹介します。



## 「生協とまちづくり」—オリエンテーションをかねて—

青山 侑

このシリーズの冒頭に当たり、全体を通じたお話をいたします。

なぜ生協が「生協とまちづくり」というテーマに取り組むかという話です。1点目、世の中は市場原理を基本に成り立っていますが、生協を初めとした消費者活動は非常に重要な位置を占めています。2点目、いわゆる「分権」と言っていますが、制度的にいじっていくより、大切なのは地域の人たちの気持ちがある地域の政治や行政に反映していくこと、という流れができています。これをどう確かなものにしていくのが大事なことです。3点目、そうなった以上、どう自治体が地域をガバナンスできるか。そういうことが、それぞれの地域に問われているということです。

### 生協の社会的役割

生協はどういう社会的な役割を持っているか。生協は、自分たちで製品を調達し、あるいはつくって、あるいは加工して、流通させるということをやっています。それぞれの人が納得できる商品を手に入れるという、それ自体に意味があります。

もう一つは、そういう生協という存在には——市場は必ず間違えるから——その暴走を抑止する抑止力がある。市場全体に対して影響を与えるという意味で

は、市場を監視するという役割があります。みずからが製品をつくり出して、あるいは見つけて、あるいは加工して流通させることをやることによって、市場原理で動いている世界に対する監視能力がある。場合によっては、行政よりよほど発見能力がある。

生協は、自分たちが製品を生産・流通させるに加えて、市場全体に対する影響を与えるということがあるので、市場すべてを生協がまかなう必要は全くありません。生協が市場の中で一定部分を占めていることによって、市場全体を健全なものにするという役割が結果としてあります。

だからこそ、税法上の優遇その他、社会的な存在が制度的に措置されている。生協はあくまでも会社とは違う。会社の議決権は出資比率に応じますが、生協は1人1票で平等です。また、生協活動で剰余金が出た場合、それを割り戻しますが、出資額に応じてではなく利用額に応じて割り戻す。これは会社の仕組みとは明らかに違います。それが生協の特徴です。

### 公共の役割・民間の役割

一方で、生協とは別の場面から考えた場合、第四セクターが盛んになってきた。第一セクターは行政、第二セクターは民間、第三セクターは一緒につくっている

ものです。それに対して第四セクターは、非営利団体のことで、利益を分配しない。利益が上がったら出資者に分配するのではなく事業に再投資する。これは生協と非常に似ているところがあります。ただ、第四セクターは、世界的に育っていません。ソーシャル・エンタープライズとか社会的企業とかいうことはイギリスで盛んに教えてくれますが、行ってみると大したものはやっていないというのが現実です。これから伸びていく世界だと考えていい。

2000年前後から、構造改革と言って日本政府は民営化を進めました。ただし、民営化や、規制緩和は必ずよいと考えない方がいい。絶対的価値があるのではありません。市場原理の世界があり、行政の世界があり、市民活動の世界がある。社会が成熟するに従って、行政がやっていたものを民営化する場合もあれば、新しい事業を行政が始める場合もある。絶対原理ではなくていろいろあるということ、まず前提に考えなくてはなりません。ただ社会が成熟するに従って、生協や消費者活動を含めた市民活動が、社会の中でのウェイトを高めていくと考えられます。市場と行政、市民活動の三者のバランスがとれることが大切です。

発生的に言うと、中世に法人格が発明されたとき、都市と同業組合と大学の3つが法人格を認められました。約束をした責任者が仮に亡くなっても、組織がその約束を引き継ぐという法人格が認められました。これは非常に象徴的なことで、この3つの共通点はそれぞれの組織が進化して発展していくということでした。

これが発展した1862年のイギリスの会社法。出資者は、例えば1,000万円出資したら、その会社が失敗しても1,000万円を失うだけでいい、もし成功すれば配当をもらえる、そういう単純な仕組みです。この結果、人々は安心して投資できるようになり、大量生産が可能になり、研究・開発投資が可能になり、人々の生活の利便性が保障される。これによって、生活物資を大量生産、進歩させるシステムが確立したことは間違いありません。問題は、そのシステムは非常に有用なだけけれども、よく失敗するので監視が必要であるということになります。

同業組合として法人格を認められ、その後都市として法人格を認められたことから、イギリス・ロンドンの千代田区役所などに当たるシティの区役所は、ギルドホールと称しています。同業組合事務所になるわけです。国王の権力に対抗して都市が繁栄して、福祉や教育あるいはインフラに対する投資の財源を稼いでいくためには、国王の権力から自由になって通商しなければならぬ。そういう考え方が非常に強かったところから、都市の自治は発展してきました。そういう都市自治と、通商の自由によって同業組合が発展していくということと、セットだったという歴史があります。

市場で最も稼いでいるジョージ・ソロスという投資家は、「市場は必ず失敗する。市場は弱者をたたきのめす」と非常にいい警句を吐いています。それがわかっているから、年間1,000億円の収入を個人で上げている。市場で活躍している人ほど、市場が間違えることをよく知っています。民営化がすべてだ、ある

いは規制緩和がすべてだと考えない方がいい。

市場化が絶対ではない。しかし、行政にやらせておけばいいかと言うと、これまたそうではない。行政に36年間籍を置いていた私が言っているのですから間違いありません。

市場化が行われる場合、きちんと公共が関与していないとだめです。ある部分は市民活動が引き受けていくことが求められます。公共が関与するというのは、実は政府・自治体だけではなくて市民が関与していくという、そういう姿勢が市民の側に必要です。市場に対してどう市民が関与していくか。それが結局市場の健全性も確保することになります。

## 自治体とガバナンス

最後に、都市です。都市の3要素—集まって住む、都市機能がある、周りに対して中心性があるということです。だから自治とか地域自治とかガバナンスと言う場合、都市を語るのはすごく大事です。文化とか文明、生活習慣とかいろいろな面で都市には影響力があるわけです。ここまでが基礎的な前提です。

日本は2000年前後に構造改革を始めました。ニュー・パブリック・マネジメント(New Public Management)という考え方が強くなってきた。ポイントは市場原理と、実施部門から行革案を出させてもだめだから政策と実施の分離、特に数値主義です。ここが問題です。行政や政治に要求するのは姿勢やプロセス、それが非常に大事です。特に民主主義社

会では、政治や行政は、結果を出せばいいということではありません。ニュー・パブリック・マネジメントは、一時的なカンフル剤としてはいいけれども、絶対視してはいけません。

行政改革は常に必要なんです。永久改革しないと、役人は現状追認になってしまいます。ただニュー・パブリック・マネジメント自体は、実は決してニューではなかった。それなのになぜ行われたのか—不況からの回復のために合理化が必要だった、ということでした。

むしろ今の世界的なやり言葉は、ダイバシティ(Diversity、多様性)や、インクルージョン(Inclusion、包容力)です。いろいろな人が活躍する社会が結局いいアイデアも出てくるし、いい商品も開発されるし、いい社会になる。そういう積極的な考え方に変わりました。

そういうところからガバナンス(Governance)という言葉がはやってきました。ニュー・パブリック・マネジメントに対比して言うと、まず会社のコーポレート・ガバナンスという言葉から始まって、地域や市民活動や自治体のガバナンスは後から出てきた概念です。最初は会社のガバナンス、情報公開から始まりました。同質の人が30人いる取締役会では何の悪さをするかわからないから、異質な人が入った方がいい。それが社外取締役制度です。

ガバナンスは情報や参加、協働ということで説明されます。参加というのは、住民投票・直接民主主義が中心かと言うと、必ずしもそうではありません。議会制民主主義が含まれる概念なので、むしろ政治参加は間接民主主義で、議会制民

主主義を活用した方がいいという考え方も相当あります。住民投票ばかりやれという考え方もあります。両方あるということを理解しておいてください。

もう一つ、ガバナンスはわからない、とよく言われます。私は、ガバナンスを「協治」——力をあわせるという意味です——という言葉で説明しています。「知る力」、「つながる力」、「行動する力」、そういった力をあわせるといった意味です。ただ、まだ日本ではガバナンスという概念は確立していないと思います。

生協がなぜ、まちづくりと言い出して、生協の皆さんが取り組んでいるのか。そ

れは、生協で納得のいく商品で生活するということが、地域で納得のいくまちづくりをしていくということと、非常に価値観的に重なりあうということがあるからです。そういうことから、私たちは長年、消費生活研究所でまちづくりをずっと議論してきました。そして名称も消費生活研究所から地域生活研究所に変わり、こういう活動をしています。

以上、このような趣旨で私たちはこの講座を組んでいます。大勢の方に予想以上に参加していただいて非常にありがたいと思っています。どうぞよろしく願います。

## 「生協とまちづくり」—地域資源としての可能性—

山口 浩平\*

本日はこれまでの生協の果たしてきた役割を確認しながら、これから「生協とまちづくり」という分野で、何か生協や市民の活動に貢献できることがあるのであれば、それは何だろうか、探っていきたいと考えています。

自分たちの納得のいく商品——それまで市場で十分流通していなかった商品を自分たちでつくり出していく、またそれを新たな流通ルートで供給していく活動が、生協の原点だったと思います。それが現代的には、納得のいくまちづくり、

住み続けられる地域づくりとつながっていくのだらうと思っています。そこにはとても共通性があり、もともと生協の持っていた原理が生かされる部分なのだろうと思います。

それを前提としつつ、生協の果たしてきた役割はこれまで大きかったけれども、さらにこれから生協が地域に役立っていくためには、もう一歩何か積極的なことが必要なのではないか。そこを考えていきたいのです。

\* やまぐち こうへい 公益財団法人 生協総合研究所研究員。



## 大きく成長した生協

図1は都道府県での生活協同組合の加入率です。生協は世帯単位で加入するので、分母は全世帯となります。40%を超えている都道府県が最も濃い網掛けで、北海道、岩手、宮城、京都、奈良、兵庫、福井、香川、宮崎がそうです(2008年3月31日現在)。また、生協の組合員は約2,500万人、世帯割りで33.6%が生協の組合員です。そう考えると、ある程度は社会の中で知られた存在になってきているのではないのでしょうか。

生協が大きく成長したのは1980年代～90年代にかけてで、図2からも確認できます。生協事業が時代と人々の要請に応じて支持を集めてきたことがその背景にありますし、またこの時期は先駆的に福祉、環境、平和、家計という分野で、さまざまな社会的な活動がひろがった時でもありました。

現在の生協の総事業高が約3兆3,000

億円、全国で621の生協があります。これには、一般的にイメージされる店舗や宅配事業を中心とした地域生協だけではなく、大学の教職員らが加盟する大学生生協、患者と医療従事者による医療生協をはじめさまざまな業態の生協が含まれています。生協は組合員組織ですから、意志を持って加入し、出資してお金を出し合っけて生協をつくっています。その出資総額が現在は約6,800億円です。

## 2つの要請

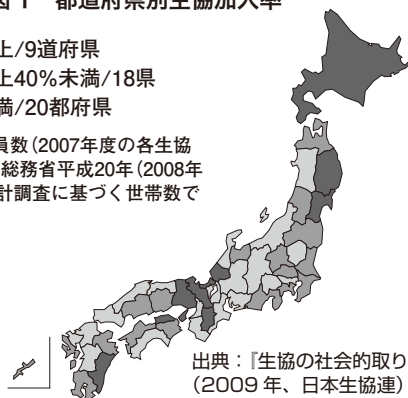
発展の一方で冷凍ギョーザ事件や表示偽装等の問題に、安全・安心を追求してきた生協もまきこまれています。両者は区別して議論すべきことと思いますが、生協が成長する中では社会的な課題とパラレルに取り組んでいかねばならないと思います。逆に言うと、食の安全・安心を強く推進しているからこそ、問題がどんだん目に見えてくるということでもあ

るでしょう。この成長に合わせて、生協の組織と社会的役割を現代化する要請がなされてきました。その1つは2年前になされた生協法の改正です。この改正は多岐にわたる内容で、生協法ができてから約60年ぶりの包括的な改正でした。「生協とま

図1 都道府県別生協加入率

- =40%以上/9道府県
- =30%以上40%未満/18県
- =30%未満/20都府県

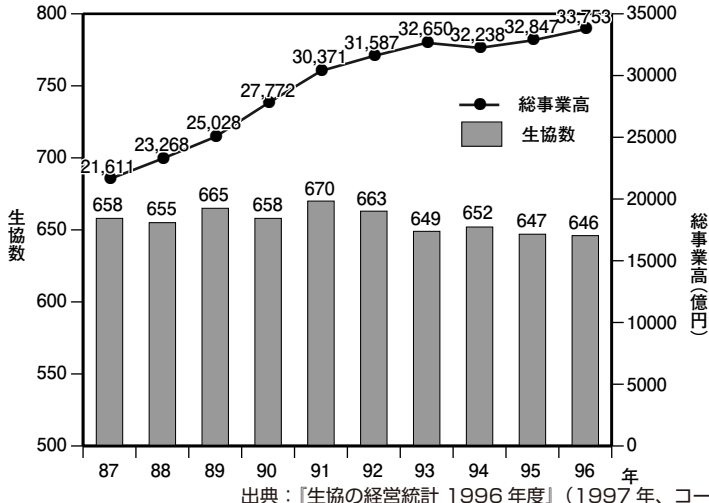
※加入率=組合員数(2007年度の各生協のデータより)を総務省平成20年(2008年3月31日現在)統計調査に基づく世帯数で割り算したものの。



出典：『生協の社会的取り組み報告書 2009』  
(2009年、日本生協連)



図2 1987～1996年の生協の総事業高と生協数



ちづくり」というテーマに関しても、示唆的な要請がいくつかなされています。例えば教育文化施設、社会福祉施設等への物品の提供が正式にできるようになりました。

生協は市民活動であり、同時に事業体である。事業を通して社会問題を解決する主体である。生協のセクターに属している私たちが、地域や社会に対して積極的な活動をするを求めている。要請という意味はそういうことです。

もう1つの要請は、ICA(International Co-operative Alliance: 国際協同組合同盟)原則の改訂です。生協は日本だけのものではなく、全世界で協同組合の組合員は約8億人です。全世界の協同組合の連合組織であるICAが、協同組合とは何か、協同組合が推進する価値とは何かというようなことを定めています。

それがICA原則となっています。

このICA原則が1995年に改訂された際、協同組合はさらに2つの価値を追求すべきであると言っています。1つは「自治と自立」、もう1つは「コミュニティへの関与」です。協同組合は組合員の組織ですから、原理的に考えると、組合員の価値、組合員の生活水準や組合員の幸せを最大追求すればいい組織のはずです。ところがここで「コミュニティへの関与」と言っているのはなぜか。私たちの利益は社会の利益とつながっている、自分たちが住んでいる地域の利益とつながっているのではないか。そのため協同組合は、自分たちが足場を置く地域社会に対して、何らかの貢献をする必要があるということです。

それは、今の日本の生協が「事業者」であり「消費者」であるということ。そ

の軸に対してもう1つ「地域」という3つ目の軸が入ってきている、ということだと思います。

## これまでの生協の社会的役割

次に、これまでの生協の役割とこれからの役割を考えてみます。これからと言った時、これまでの役割が消えてしまうわけではないし、これまでをむしろ見直すべき部分もあります。これまでという点では、「安全・安心」で生活を豊かにする商品の開発と供給という部分で、これは大原則です。生協は、私たちが主体者として必要とする商品を媒介して成立しているものであり、商品の質を高めしていくことが最大の原則であろうと思います。

例えば生協バターは生協のつくったコープ商品第1号です。当時は、圧倒的な低価格であり、添加物にも配慮した商品でした。市場を変えるとと言うと大きですが、市場の流れを少しだけ変えるような、代替的な商品をつくり出していく。それを、独自のビジネスモデルである班別予約共同購入という、次週の予約注文によって在庫リスクを低減させ、班に配達することで効率性とコミュニケーションを生み出す仕組みをつくってきました。また、生協は事業者であると同時に消費者運動を支援してきたことも、指摘しておくべきでしょう。

また班組織——これは世界的にも注目されたことですが、組合員がグループをつくってそこに関わることを通して、商品とそして生協とつながっていく。組合

員活動への関わりもそうですが、生協の事業と運動を主体者として体感する、見る、自分たちで判断するというプロセスを経る。これは非常に大きな人材育成の仕組みだった。そこで知識を得た人たちが今のNPOや市民活動のリーダーになっていく、というようなケースは全国に数え切れないほどあり、これは市民活動への間接的な支援として位置づけることができると思います。

## これからの生協の社会的役割

このような役割を生協が果たしてきたという評価はきちんとすべきですが、もう一方で「生協とまちづくり」というテーマはこれからの部分です。そのポイントは、「生協だけではまちづくりはできない」ということだと思います。その認識の上で、だれとどのように連携して地域の問題を解決していくのか。1つは自治体を中心とした公的なセクターで、この役割は非常に重要だと思っています。それからNPOなどの市民活動といかにつながっていくのか、どういうチャネルで連携するかを考えることが求められているでしょう。

その連携のあり方として、ひとつは公共サービスの提供を行うということが考えられます。これは民営化という文脈はあると思いますが、市民活動や生協運動が民営化の相手となる際は、少し違った市民目線の価値を追求できるのではないのでしょうか。これまで培ってきた人材育成、主体者形成の経験、そして協同組合に内在する参加的な特徴を付加して、新

しい公共サービスを生み出すことができ  
るのではないかと思います。

実際に既に公共サービスを提供してい  
る分野では、子育て支援、高齢者福祉サ  
ービスを受託したりというケースが全国で  
広がっています。指定管理者として生協  
が公の施設を管理運営するというケース  
も生まれてきています。

また、今までの店舗事業の中で持って  
いるインフラ、店舗や配送トラックを生  
かして、自治体と災害時の物資提供協定  
を結ぶ生協もかなり多くなっています。  
その他にもお店で中学生の職業体験を受  
け入れたり、事業のインフラを使った貢  
献もあり得るのではないかと思います。

NPO との連携も、市民活動の一翼を  
担ってきた生協運動ですから、単に「社  
会貢献」としてではなく、同じ方向を向

いたパートナーとして、企業より有機的  
な連携が可能になってくると思います。  
ただし、その接点をどう築くのが課題  
で、NPO への助成や協働事業など、他  
の組織の事例に学びながら、深めていく  
要素は多数あると思います。

都市の中の限界集落、格差や貧困を含  
めいろいろな地域課題が起こってきてい  
ると思いますが、食を中心とした地域主  
体である生協が、商店街や社会福祉協議  
会、自治会、大学など、他の主体とつな  
がるのが重要になってきます。組合員  
と生協という世界だけではなく、生協、  
そして組合員が置かれている足場である  
地域を意識し、つながることが、生協に  
現代的に求められていることだと思いま  
す。

## 「生協とまちづくり」—体験からの所感—

### 本間 恵\*

私は生協活動と市民活動の両方を体験  
してきましたが、その立場から感じてい  
ること考えていることを、主に、生協の  
組合員の人材育成についてと、これから  
生協が外部との協働をどのように実現さ  
せていけばいいのかに視点を当ててお話  
します。

私は、1980 年ころから生協活動に参  
加し、NPO 法が制定されるのと時期を

同じくして生協を引退し、市民活動（中  
間支援の活動）にステージを移しまし  
た。現在は、自主事業の他に、生協の委  
託事業と行政の市民活動に関わる委託事  
業を行っています。生協から委託を受け  
ている事業課題は、地域コミュニティ政  
策に基づき生協のインフラを地域に開放  
して、幅広く地域の中で社会的役割を果  
たせるような「多世代交流ひろば」づく

\* ほんま めぐみ 特定非営利活動法人 NPO・えん代表。

りです。

## 1 組合員の人材育成

### 1) ワーカーズ・コレクティブや

#### NPO の設立・運営支援に携って

これまで組合員を対象に、ワーカーズ・コレクティブあるいはNPO 法人の設立支援と運営支援を行ってきました。そこで見てきたのは、生協活動をやっている当時は発揮されなかった能力が、市民活動の場では花開いたくさんの女性たちの姿でした。市民活動あるいは市民事業の場では、一人ひとりのメンバーの提案力、企画力、行動力、あるいは自分たちの組織以外の人たちや団体とのネットワーク力が必要です。生協の中ではそういった力を発揮する機会がなかった人も多く、「彼女はこんな能力を持っていたのか!」と感心する場面に多く出会いました。

また、NPO やワーカーズでは、視野を広げて、地域をよく見て活動しなければなりません。NPO の活動にしてもワーカーズの事業にしても、地域を知らずに進めていくことはできないので、いやでも地域への関心は高まります。そして地域社会や暮らし、女性の働き方、あるいは働くことによって自分の家庭内での家族関係のあり方などへの関心も高くなっていく事例をいくつか見してきました。

### 2) 暮らしの課題・地域課題解決型の

#### 組合員活動に向けて

次に、暮らしの問題・地域の問題を解決する、課題へ向けての組合員活動のあ

り方の問題があります。従来型の組合員活動のスタイルから抜け出すのはなかなか難しいということを、このところ感じています。生協で「一人ひとりの暮らしの課題解決」というテーマを掲げていても、これを社会化して考えて、そのためには私たちが暮らしている地域をどう変えていかなくてはいけないのかということまで発展しない。その手前で止まっているのかなと思うことが多々あります。

最近では、生協は商品だけではなくて、暮らしに関わるさまざまなサービスを提供しています。相談事業なども相当増え、子育て支援に関すること、介護に関することをはじめ、さまざまなサービスを提供しているのですが、生協は組合員にサービスを提供する側、組合員はそのサービスを受ける側という関係が固定化しつつあるのではないのでしょうか。生協はより多くのサービスを提供することを目指し、組合員も受け手に徹していき、自分たちでつくり出すという、つくり手・送り手としての意識が少し弱まっているような気がしています。

生協では、組合員が主人公であり主権者です。組合員が主体者としてものごとを決めていくことが基本ですが、組合員の主権や参画度、自主管理・運営のレベルを上げていくことが重要です。そのレベルが高ければ、市民活動にステージを移したときに、市民自治への関心も高く、行動力も生まれるのではないのでしょうか。組合員の顧客化が進めば進むほど、その力は弱まってしまわないかと、一概には言えないと思いますが、相関関係がありそうで、その点が心配です。

### 3) まちづくりのリーダーを送り出す視点

生協活動を経験した女性たちが今までの経験を生かしながら NPO やワーカーズ・コレクティブをつくることを、私の所属する生協では以前は政策として進めていましたが、そのサポートを受けて立ち上げた事例より、(組合員活動の経験のない) 組合員が一市民として地域で自発的に立ち上げていく事例の方がはるかに多いのです。生協はもう少し自覚的に、と言うか戦略的に、組合員の人材を地域のまちづくりリーダーとして送り出していこうという視点を、特にこれからは持った方がいいのではないかと思います。

地域では、どういう人材が必要とされているのでしょうか。生協は今まで地域と連携する機会が少なかったため、それぞれの地域がどんな課題を抱えていて、その地域にどんな人材が不足し今求められているのか、わからない面があるのではないのでしょうか。日常的な組合員活動を通して地域を知り、こういう人材が必要だということに気づき、そこに向けて意識的に人材を育て外へ出していく。そんなことができると、まちづくりへの関与ももう少し進んでいくのではないかと思います。「生協活動を卒業した組合員を地域に」出すためには、今の組合員活動も見直しが必要かもしれません。地域の既存の人材は、私が地元を見てみると、枯渇していると言うか、不足しているなと感じます。生協は人材の宝庫ですから、そこに人を送り出さないという手はないでしょう。

私自身、生協から受託している仕事の

関係で、団地の自治会長や小学校の教頭、児童館の館長、地域で活動されているいろいろなグループやサークルの方たちと話をして、いろいろ貴重な情報をいただき面白さを感じています。いかに自分が今までその地域を知らなかったのか身をもって実感し、遅ればせですがゼロから出発しているところです。

## 2 地域社会との協働

### —生協は地域に根ざしてきたか

今、協働という言葉がはやりなのでしょうが、行政で協働という言葉の方針や政策の中に掲げないところは一つもないというくらいです。地元の自治体・行政が、市民活動あるいは地域との協働をどのようにつくっていったらいいかという検討委員会をつくっていて、私も(NPO の立場で) そのメンバーになっています。この間、行政の人たちとワークショップなどを行ってきました。「なぜ協働するか」とか、「協働するためにどうしたらいいか」というテーマのもとにグループワークを行うと、市民サイドと行政とはこんなに発想が違うのだということ、改めて感じます。

一方、行政の特若い職員はとても悩んでいるとも聞きました。これまで自分たちが協働事業だと認識してリストアップしてきた数々の事業だが、ワークショップを重ね勉強していく内に、あれは協働事業と言えるのだろうか? 今後どうすれば協働事業をつくれるのだろうか、頭を抱えている職員がたくさんいるそうです。課長以上、部長以上の方たち

は余り悩んでいないみたいですが、若手はこれからの自分たちの行政マンとしての方向性を模索しているのでしょうか。

どのように協働していくかは、生協だけの課題ではなく、各セクターがそれぞれ考えながら前に進んでいる状態だと思います。その意味では生協は決して出遅れてはいないと、楽観しています。

ただ、例えば、自治体がある事業を地域の諸団体と連携してやろうというときに、残念ながら生協の名前はなかなか挙がってきません。商店街、ボランティアグループ、NPO、企業は出てきますが、最後まで生協は出てこないことがほとんどです。「もう一声！どこか忘れてはいませんか」と言いたいところですが、「地域に根ざした生協」と私たちは言ってきたけれども、実際は存在感が薄いなど思わざるを得ません。すべての自治体でそ

うだと言っているわけではなく、きちんと協働している事例もありますが、まだ認知されていない方が多いというのが現状ではないかと思います。

「協働」をテーマにした学習会などでよく出される質問に、「どこか成功している事例はありますか。あったら教えてください」というのがあります。講師は大抵、「ほとんどないですね」と答えています。「全くない」わけではないけれど、大半はまだまだ「協働」と言える実態には達していないということでしょう。ですから、まだまだこれからです。生協は、何を目的にして何を実現していくのか。そのために地域とどのように切り結んでいくのか。これを明確にした上で、協働をスタートさせたらいいのではないのでしょうか。

# 自治体ベンチマーク検討会 飯田市・多治見市を調査して

## 自治体ベンチマーク検討会事務局

2009年9月1日および2日の両日にわたり、自治体ベンチマーク検討会では長野県飯田市、岐阜県多治見市の両市を訪問し、両市の担当者から聞き取り調査

を実施した。以下では両市でのヒアリング調査について各参加者からの報告をもとに、その結果を紹介する。

### 1 長野県飯田市

#### 議会改革の取り組み

飯田市でのヒアリング調査において、各参加者が注目したのが、さまざまな議会改革の取り組みである。飯田市では、2002年に「議会在り方研究会」を設置して以来、議会改革に取り組んでいる。2003年から2004年にかけて議会議案検討委員会が設置され、「自治基本条例の制定を目指す」という方向性が確認された。同委員会の提言にもとづき、議会が全国初の公募委員8名を含む「市民会議」を設置した。この市民会議の報告書を受けて自治基本条例特別委員会が設置され、市議会による素案の作成、地区説明会、パブリックコメント、シンポジウムを経て、2006年飯田市自治基本条例が可決され、2007年4月1日に施行されている。市議会主導で、市民参加を通じて、自治基本条例を作成した初めての事例である。市議会に市民会議という付属機関を設置したことも初めてである。さらに、現在、「議会報告会」に取

り組み、議会において事務事業の評価(以下に詳述)に取り組んでいることも先駆的である。

#### 基本構想基本計画の進行管理

関連するもうひとつの特徴は、市議会が基本構想基本計画の進行管理に関与することである。その取り組みの最大のポイントは「行政評価」の手法を活用している点にある。行政評価は、他の自治体も取り組んでいるように、政策レベル、施策レベル、事務事業レベルの3層構造になっている。議会が担う領域は、施策レベル(46施策)と事務事業レベル(約860事業)である。飯田市の行政評価の特徴は、明確に基本構想基本計画に連動していることである。政策レベル(9の政策)は基本構想基本計画の9つの政策分野に一致し、46の施策はその9つの政策分野にぶら下がるもので、これも基本構想基本計画の施策と同一である。

議会はまず、7月に行政から前年度の施策・事務事業の「成果説明会」で説明



を受ける。その後個々の議員がチェックし、さらに常任委員会ごとに勉強会を開いて検討する。飯田市議会は、定数削減により現在 23 人の議員で構成されているが、4 つある常任委員会について複数所属制をとっている。したがって、この施策・事務事業のチェック・評価の活動は議員個人にとっても負担が大きいと思われるが、議員自らがこの課題に挑戦していることも他の自治体にはみられない特徴のひとつである。

最終的には各常任委員会において「政策及び事務事業に対する提言書」をまとめ、9 月定例会に報告する。定例会はこの「提言書」を受けて決算を認定する。行政（市長）の次年度予算編成は、この「提言書」を踏まえて行われる。

## なぜ飯田市ではできるのか —なぜ他都市ではできないのか

このような取り組みが可能となった背景に、行政（市長）と議会との関係がある。先に触れたように、飯田市は自治基本条例を議会が提案した。一般的に他都市では、自治基本条例の中の議会条項をめぐって、市長側と議会とで摩擦を生じることが多いといわれている。しかし飯田市では、議会側から議会として発議したいと市長側に申し入れ、市長側もこれを受け入れたという経緯があるという。

日本の自治体は都道府県も含めて二元代表制だが、首長優位の仕組みも多く、どうしても議会は一方的に市長側に意見を述べるだけで議論をたたかわさず、議員も「口利き」議員が多く存在している。北海道栗山町を嚆矢とする議会基本条例の取り組みは、こうした状況を改革する

議会側の意思の表明である。

飯田市は、議会基本条例ではなく、自治基本条例を発議することによって、行政（市長側）と議会との関係を正し、議会改革にも取り組むことを宣言したことになるのである。

## 環境政策における先進的な取り組み

また、「環境文化都市」を標榜する飯田市の環境政策についても、参加者の注目が集まった。「太陽光市民共同発電」、「木質ペレットの利用拡大」、「地域ぐるみ環境 ISO 研究会」など、創意あふれる政策が展開されている。低炭素社会に向けての具体的な政策の展開が期待される。さらに、こうした活動を「環境保護」の領域にとどめるのではなく、飯田版グリーンニューディールともいえる、環境分野と地域経済の活性化を連携する試みが見られている点も重要である。例えば LED 防犯灯が地元中小企業の異業種交流会の中で開発され、今年度 2 社で 3,000 灯生産し、市内の全数を付け替える計画が進行中である。

そのような政策の中でも、地域の事業者を巻き込んだ「地域ぐるみ環境 ISO 研究会」の活動は注目される。この活動は、民間企業（地元の多摩川精機（株）ほか）が主導する形で市役所もメンバーの一員として加わり、1997 年 11 月に 6 事業所のボランティアな協議組織としてスタートした。今日では 30 事業所、従業員 7,000 人余の規模に広がっている。その基本的姿勢は「環境問題は点（事業所）だけでなく面（地域全体）で行う地域活動が必要である、一事業者が所内で取り組んでいても本来の環境問題の解





飯田市役所りんご庁舎内にあるおひさま発電所マップ

決にならない」というコンセプトに見事にあらわれている。地域の事業所や市役所は、その枠を越えて連携し、地域ぐるみで運動することにより、地域全体がレベルアップする方向を目指す、という志向性である。

環境問題に対して、会社や組織内では規定に従い省エネ・省資源や環境保全活動に取り組んでいても、組織の外に一步出れば、環境とはかけ離れた生活や行動を行っている人は多い。確かに、事業体で取り組む環境マネジメント（環境ISO）の目標は、直接的には組織の諸活動から排出される環境負荷の低減であるが、その究極的な目的は地域環境と地球環境の保全であり、また構成員の環境保全意識の向上であろう。地域ぐるみ環境ISO研究会の目指すところは、こうした点から面へ、組織から地域全体へ、ボトムアップアプローチにより一人ひとりの自立的な活動を定着させ、これを広げて、

環境保全型まちづくりを飯田の地から実現するという「草の根の試み」と評価することができよう。

こうした取り組みの成果は、例えば、研究会活動が10年余にわたり継続し、参加事業所が次第に広がっていること、地域独自のマネジメント規格である「南信州いいむす21」（飯田版環境ISO）を研究会メンバーの協力で構築し、小規模・個人事業所を中心に運用が行われており、環境保全活動の拡大に民間レベルから貢献していること、事業所の従業員一人ひとりに活動が広がり、エコドライブ・ライトダウン・ノーレジ袋

など多彩な活動が定着していること等があげられる。そして実際の具体的な活動成果として、2009年6月の環境デーでは参加した事業所120社、参加者約1万1千人を数えている。

### 草の根の活動が広がってきた背景

では、こうした草の根の保全活動がここまで広がってきた背景にはどのような要因があるだろうか。今回のヒアリング調査から、次の2点を見出すことができたと考える。ひとつは、人（キーパーソン）である。これは民間側にも、また行政側にも存在したからこそ、研究会が生まれ、活動が継続し、ステップバイステップで拡大してきたのである。活動は、人の出会い、タイミング（時機）、資源の活用が不可欠な要素であるが、これらを引き出し結実させるのは人である。もうひとつの要因は、地域社会に伝統的に根づいている「文化」であると考えたい。飯田地域では、以前より公民館活動

が活発に行われており、こうした社会教育活動を基盤に自立的な地域文化が形成され、先に述べた「人」が生まれてきたのではないだろうか。

もともと、環境保全の取り組みは地域

性が強いものである。地域の多様な個性に照らし出され、地域の住民意識を反映して、地域の環境保全が展開される。飯田の事例では、まさに環境と文化がつながっていることを実感させられた。

## II 岐阜県多治見市

### マニフェストと連動した基本構想・基本計画

多治見市の調査では、基本構想・基本計画の策定および運用が注目を集めた。多治見市の基本構想・基本計画の特徴は、市長のマニフェストと基本構想・基本計画のサイクルを一致させており、政策制度の体系化を明確にしていることである。このような事例はまれであるが、市長の交代があっても、この方式は継続している。そのため、市長の任期4年の倍、8年を長期計画とし、4年で見直しを行う。第6次多治見市総合計画において、定量的データと目標、定性的なデータと目標が設定されている。

また、市政基本条例で、基本構想だけでなく、基本計画の要件として議会における議決を定め、計画行政の柱としての位置づけを高めている。計画の安定性(長期的展望と担保)、市民参加の手続きを含めた計画策定時間の短縮や個別計画の一齐見直しの必要性など実務上の課題もあるが、「マニフェスト選挙」のひとつの到達点だと考えられる。

### 条例の整備

さらに注目されるのは、市政運営の基

本的事項が「条例」に定められていることである。具体的には、「市政基本条例」、「健全な財政に関する条例」、「市民参加条例」など、重要な点について、条例が整備されている。特に「健全な財政に関する条例」にもとづいて、財政の裏づけを意識した基本構想・基本計画づくりが行われていることは特筆すべき点である。財政的な裏づけが考慮されるため、政策の優先順位が重要な論点として意識されている。なお、議会基本条例は直近の課題とされている。

### 徹底した市民参加

こうした取り組みの基本は、徹底した情報公開と市民参加にある。基本計画策定時の市民参加は、小学校区ごとの地区



多治見市でのヒアリング

懇談会や、団体ヒアリングなど多段階で行われている。公募委員を含む市民からなる「市民委員会」による修正も可能であり、実質的な市民参加を実現している。さらには年に2回の市民アンケート（回収率50%）を実施してその評価も行っている。また、環境基本計画の策定に当

たっては、市民・事業者・行政の3者が協議できる場を設定し、進行管理が行われている。さらに、この3者協議会による環境報告書の作成も計画されている。このように、さまざまな段階で市民の多様な意見が反映される仕組みづくりがなされている。

### III 両市に共通するポイントと今後の課題

両市に共通するポイントとして以下のような点があげられる。第一に、自治体運営の基本となる「自治基本条例」を持ち、かつ、手厚い市民参加を実施している。また、条例にもとづく政策（行政計画）の体系化と運用を目指している。第二に、市職員に、自分で考え的確な受け答えができる、若く元気がよい人材が育っている。第三に上記2点の背景には、市長の技量・姿勢があると思われる。「元気のよい首長がいて、企画力のある職員がいる」というのは、先進的な自治体の「一般通則」であるといえるが、両市ともその例外ではない。

最後に、「自治体ベンチマーク調査」との関わりについて指摘したい。第一に「施策評価」の具体的な内容についてである。両市とも、1,000近い個別施策事業の評価をシート化している。評価シートは、担当課-担当部局-政策評価委員会といった多段階に評価するシステムがあり、それらに市民や議会が関与する手順も定められている（飯田市では、それを議会が自ら評価する仕組みをつくった）。

これらのシートや評価が適切でかつ市

民に分かりやすいかどうかが課題である。施策評価のシート、目標値（定性・定量）の具体内容は、両市ともホームページで公開している。自治体ベンチマーク検討会としても、今後、それらを参照し、「自治体ベンチマーク調査」に反映して行きたい。

第二に「指標」（数値目標）についてである。基本構想・基本計画・実施計画の施策目標は、計画が上位段階になればなるほど抽象的になり、数値化しにくい。多治見市では、定量的に目標管理できる施策事業は約1/3とのものであったが、施策の柱を定性評価、基本計画事項は定量化することを目指すなど、メリハリの利いた施策管理を行っていた。「自治体ベンチマーク調査」においても、このような指標管理を参考として行きたい。

第三に「コミュニティカルテ」などのシビル・ミニマム的な考え方についてである。数値目標・定量管理の考え方には、「目標の達成水準」（実施状況）の管理と、シビル・ミニマム的な「施設・施策の整備水準」の評価（達成度と共に資源配分の優先順位づけの基礎資料）の2面が

あるが、施策評価の体系は主に前者の視点から行われている。

後者を代表する「コミュニティ図集」を、昔は多治見市でも作成していたが、現在つくらない理由は主に次の3点である。

第一に中途半端である点である。このようなデータは作成してもすぐ古くなり、更新が必要となってしまう。また、広範囲のものとなるためデータの精度が甘いものになりがちである。これらの理由のため、多治見市では、個別のものを担当課で作成しているとのことであった。

第二に、財政的に厳しいという点がある。限られた財政の中で、優先順位、必要性共に低いため、作成にいたっていない。

第三に、地域に均等に施設計画などを立てる時代ではないという認識がある。その背景には、既存の施設の建替えや統

廃合などの問題が生じている点、地域ごとに課題の差があるという点、そもそも市域が狭く、地域ごとに施設が必要とはされていない点、また水準の高い施設へのニーズが強い点などがあげられている。

以上のような視点は、「自治体ベンチマーク調査」の成果である『都内基礎自治体データブック』の活用法に関わる重要な論点であり、今後、検討して行きたい。

以上のように、今後の「自治体ベンチマーク調査」をはじめとする調査研究活動に有用な多くの知見を得ることができた。今後、同調査などに今回の調査の成果を反映させて行きたい。最後に、調査にご参加いただいた「自治体ベンチマーク検討会」のメンバーの皆様、調査にご協力いただいた飯田市、多治見市の担当者の方々に感謝申し上げます。

#### 参加者

坪郷實（座長・早稲田大学教授） 田中充（法政大学教授）  
伊藤久雄（（社）東京自治研究センター研究員） 西田穰  
（当研究所常任理事） 竹内誠（当研究所常任理事） 林和  
孝（当研究所事務局長） 三浦一浩（当研究所研究員）  
報告文・三浦一浩



まちの情景—東京の秋

写真：久塚真央



## 鳴門市賀川豊彦記念館を訪ねて

河合 邦子\*

### 草の根の力で建てられた記念館

賀川豊彦が、1909（明治42）年21歳の時に神戸貧民街に入り救貧の献身活動をはじめてから100年を迎えるこの年に、賀川のふるさとである徳島県鳴門市の賀川豊彦記念館を訪問した。

徳島空港から車で25分ほど走ると、山の麓にレンガ建ての建物が見えてきた。遠くに剣山を望み、近くに吉野川が流れる自然豊かなこの地



鳴門市賀川豊彦記念館

に、記念館は建っている。第一次世界大戦で日本の捕虜となって当地に収容されていたドイツ人が設計し、1917（大正6）年に近くの地に建てられた船本牧舎を再現したものだ。船本牧舎の2階は阿波農民福音学

\* かわい くにご（財）地域生活研究所事務局。元生活協同組合東京マイコープ（現パルシステム東京）常任理事。



校として使われ、その後板野教会になり、賀川も何度も訪れているという。記念館は、2002年3月に、県内の有志が結集して建設実行委員会を立ち上げ、JA・生協・キリスト教関係者はじめ全国から集まった寄付金で建設されたという。館内にはその生涯と幅広い活動の足跡が展示され、改めてその比類のない活動に驚かされた。

## 賀川を育てたふるさと—徳島

鳴門教育大学名誉教授で記念館館長の田辺健二さんに、賀川豊彦についてエピソードを交えてお話を伺った。

賀川豊彦は、父親が回漕店を営んでいた神戸で生まれたが、4歳で両親を失い、江戸時代からの庄屋である徳島の賀川本家（義母宅）に姉とともに引き取られた。母親はいわゆるお妾さんで父親と神戸に別所帯を持っていたが、本妻に跡取りがいなかったために引き取られたのである。それゆえ「本などでは賀川豊彦は神戸出身となっているが、あえて分ければ出身地は徳島鳴門（当時の板野郡東馬詰）で、出生地が神戸です」と田辺館長は賀川のふるさとが徳島であることを強く語られた。彼の人格や思想の原点はまさにここ徳島にある。祖母の方は賀川家の跡取りとして大事にしてくれたものの、義母に無情に扱われ、つらい幼年期を過ごすことになった。「本妻にしてみれ



田辺館長と賀川豊彦胸像

ば妻の子どもを育てることは容易に受け入れられず、受け止める2人の姉弟もつらかったと思う。しかし、4歳までは裕福で温かい豊かな生活をしてきたことが、彼の救貧活動への原動力となっています」。館長は続けて「人を助けられる優しさを持っている人は、自分がそのように育てられた経験を持っていることが多いと思います」と語った。

彼は愛のない家庭でつらい日々を送っていたが、アメリカ人宣教師のローガンとマヤスに温かい手を差し伸べられ、神に「愛」を感じてキリスト教の洗礼を受けた。また、生来腕白で成績も優秀だった彼は、田舎の自然とのふれあいの中で心身ともに鍛えられていったという。

## 教育は自然との対話から生まれる

賀川は、幼児教育から農民福音学校、労働学校など、教育活動にも幅広く精力的に取り組んだ。田辺館長は教育者の立場から、賀川に取り組んだ教育について、「賀川は『自然から離れた教育はすべて失敗する』と言っている。これは大事なことです。彼自身は山、川、田んぼ、動物、植物と遊んだ。人間形成には絶対に自然との対話が必要だと説いています。賀川は教育に対する大きな教訓を示してくれています」、また、現在の教育にも触れ「今の教育は自然から離れればなしで、本来の教育から見ると失敗したと言える点が多い。教育という点からも、今、賀川を見直す必要があります」と述べられた。

賀川の読書量と執筆活動の多さについては知っていたが、話を聴き、その分野を問わない読書量に改めて驚嘆した。彼の卒業した旧制の徳島中学では、5年間で岩波文庫（1,500点余）を全巻読破することを競争でやっていたようだ。賀川は若い人たちに1日文庫1冊の読書を勧めていた。「リーダーになる人はあらゆる分野に理解がないと人は動かさない。読書が広い理解力を芽生えさせるのです」との館長のお言葉に共



感した。

## 賀川の取り組んだ事業とカリスマ性

18歳の時には、徳島毎日新聞に、徳島中学の校長が書いた「帝国主義論」を真っ向から批判する「世界平和論」という論文を投稿した。帝国主義が国を滅ぼすものとして反論を展開し、平和を訴えた。後に非暴力による社会運動を行い、国際的連帯による平和運動を進めていく。賀川とともに「徴兵制廃止の誓い」に署名した人には、ガンジー、アインシュタイン、ロマン・ローランらがいる。

彼の取り組んだ事業は、世界平和活動のほか、労働運動、農民運動、キリスト教伝道、生活協同組合運動など多岐にわたっている。その中でも、現在のコープこうべ、大学生協、JA 共済、医療生協などの生活協同組合の立ち上げに結びつく活動は、その後、全国に規模を拡大して今日に至っている。「生活協同組合運動の父」と呼ばれる所以である。

彼のカリスマ性について田辺館長は「彼にはスキャンダルがない。金銭的にもない。だから皆がついてきた」とおっしゃっていた。

1人の人間が1つのことをするのも大変なのに、何百という活動を行った賀川について、彼から洗礼を受け（後に離教）一時期活動にも協力した大宅壮一は、「近代日本の随一の人」と称賛していたという。

最後に、館長が、「日本は豊かになるだろう、しかし、日本人の心は貧しくなるだろう」と60余年も前に予言していた賀川豊彦の言葉を受けて、「時代が、世界が、今、賀川豊彦を呼び寄せている」と結ばれた言葉が印象に残った。

田辺館長には、ご多忙の中を丁寧にインタビューに応じてくださいましたことに、厚くお礼を申し上げます。

東京の自治探訪⑦

## 1938年の都制促進運動

林 和孝

(財)地域生活研究所事務局長

東京都は1943(昭和18)年7月1日に成立した。この年は2月に日本軍がガダルカナル島で敗退し、ヨーロッパではスターリングラードの攻防でソ連軍がドイツ軍を押し返した。上野動物園が猛獣を毒殺したのも、この年の9月。日独伊枢軸国の劣勢が明確になってきた年であった。そのような事態の中で成立した東京都制は、東京の自治からすれば最悪の制度だった。この成立した東京都制についてはいずれ触れることにして、引き続き、それにいたる過程の制度構想を運動の展開とともに跡づけることにしたい。

この時期の運動の経緯については、東京市がまとめた『都制促進運動誌』が詳しいので、主にこれによりながら記述をすすめる<sup>1)</sup>。

### 地方制度調査会と1938年内務省案

1936(昭和11)年に2つの東京都制案を示して世論の動向を探った内務省は、1937年8月に内務大臣の諮問機関として地方制度調査会を設置

1) 東京都公文書館では昭和11年度版から昭和15年度版までの発行が確認できる。このほか、中野区会都制委員長を務めた佐藤重太郎がまとめた資料集がある(佐藤1963)。これらの資料集は史料としての検証が必要であるが、ここでは基本的に東京市資料に従う。また、板橋区議であった栗原佐吉が保存していた「栗原家文書」が板橋区公文書館に所蔵されている。栗原は戦後も区議を務めた。板橋在住ながら、同区から練馬区の分離独立に尽力したことから、練馬区の名誉区民になった。以下、これらも参照する。

した。この調査会はなかなか審議に入らなかったが、ようやく翌 38 年の 5 月になって 2 つの特別委員会を設け、その第 1 特別委員会において東京都制を審議することにした（第 2 特別委員会では農村自治を審議）。第 1 特別委員会には、臨時委員として、東京市長、市会議長、府会議長なども参加した（東京市 1938、以下の記述はこれによっている）。

内務省は、6 月 27 日、第 1 特別委員会に「東京都制案要綱案」を提出し、その審議を求めた。そのおおよそは次のようである。

- (1) 都の区域は東京府の区域とする。
- (2) 都会は定数 100 人以内、任期 2 年とする。議決事項は重要事件の範囲にとどめる。予算の増額修正は認めない。都会議員の衆議院議員との兼職を禁止する。議決が公益を害すと都長官が認めるときは、処置できる。
- (3) 都長官は官吏とする（内務大臣の任命制）。
- (4) 区は都条例にもとづき財産・営造物に関する事務を処理する。区会議員定数は 15 人以上 25 人以内とする。区長は都吏員とし都長官が任免する。起債については一時借入金のみを認める。
- (5) 区の区域内に町会を設置する。町会長は町会の意向を尊重して選任する。町会長は区長の事務を援助し、行政は財政支出する。

この案は、1933 年の案をほぼ踏襲するものであるが、都長官の官選制のうえに、都会の権限は大きく削減されている。区については自治区を継承しているが、33 年案が条例制定権・区税課税権・起債権を認めていたのに対して、一時借入金のみを起債を認めている。また、33 年案は区長を都長官推薦者 3 人から区会が選出できるものとしたが、従来の市長任免と同じように、都長官の任免とされた。

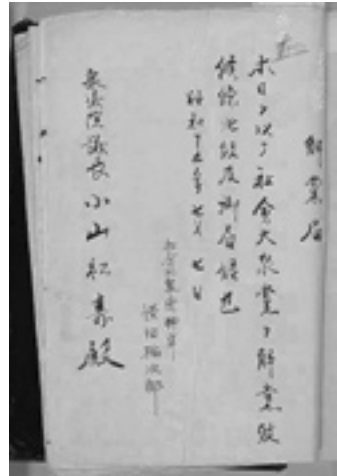
目新しい条項として注目されるのは、町会に関する規定が設けられたことである。従来は、末端の行政機構は区であったが、その中に町会が

置かれることとなった。これは、前年7月に盧溝橋事件が勃発、日中戦争が本格化し、戦時国民動員のために地域コミュニティを政府が直接管理していく体制が求められていたことの表れである。

この都制案は、東京市にとって受け入れがたいものであることは明らかだった。東京市会の反応は早かった。7月1日、市会は、この案を「東京市民の自治権を剥奪し、延いては議会制度を否認せんとする」(原文カタカナ)ものとして、絶対反対の決議を行った。そして、市会は自治権擁護の都制運動をすすめる組織として「自治擁護連盟」の設立準備を開始した。

各政党は、民政党東京支部が6月29日に、政友会東京支部が7月15日に、社会大衆党中央執行委員会が9月15日に、それぞれ内務省案に対する反対決議をあげた。新聞各紙もおおむね批判的な社説を掲載している。東京日日新聞は「官治主義の東京都制案—市民の自治権に対する脅威」という見出しで反対し、東京朝日新聞は都長官選制を「時代錯誤も甚だしい」とし、読売新聞は「行過ぎの都制案」という見出しを掲げている。日中戦争開始1年後であっても、マスメディアは市民の自治権擁護という立場から政府を批判していることに留意しておこう。

一方、35区の区会を中心とする「東京都制促進連盟」は、7月4日に各自治体の都制委員長会を開き、「都制の根幹たる都会及区制に付殆んど自治の妙味を抹殺せられ在るは甚だ遺憾」とした地方制度調査会あての陳情書を議決した。だが、この陳情書は具体的項目について、都会の権限強化や都長官の公選には触れず、区について次の3項目を掲げるにとど



社会大衆党の解党届 1940(昭和15)年7月7日

1938年には内務省の東京都制案に反対した各政党も、2年後には近衛新体制(大政翼賛会)に向けて、次々に解党していった。

衆議院事務局蔵(国会図書館ホームページから)

まった。

- ① 区長は公選とし区の自治権は都の統制を案（みだ）さざる限度に拡張し列挙的に之を明記すること
- ② 区に課税権及起債権を認めること
- ③ 区会議員の任期は4年とし定数は現行市制に準拠すること

市会と都制促進連盟の温度差は歴然としている。区はあくまで区の自治の前進を求めているのであって、都会について言及はするものの、都長官選批判までには踏み切っていない。

## 東京都制促進連盟と自治擁護連盟

すでに触れたように、35区と三多摩自治体は、都長官の公選制は貴族院の反対が強く、それを含んだ都制案は成立しがたいという認識をもっていた。その認識から都長官の暫定的官選を支持するという「拙速主義」をとった。東京都制促進連盟も区が中心であるから、同様の立場をとっていた——少なくとも、この段階までは。

このような都内基礎自治体の対応は、東京市にとっては容認しがたいことである。東京市は35区に対して、強力な説得工作を始めていく。

7月15日、東京市会は全市会議員を発起人とする自治擁護連盟発起人会を開き、組織・規約を承認した後、ただちに創立総会を開会した。市会の都制委員はこの後、7月下旬から8月はじめにかけて、区会の都制委員・当該区選出の市会議員との懇談をすすめた。さらに同連盟は、区を市の立場に引き寄せていくよう、各区に支部を設立する方針を出した。

この段階での35区の都長官選出に対する態度は、三様に分かれていた。公選説に立つものが17区、官選説が7区、たんに内務省案に反対するものが7区、未決定が4区である。明確に公選説に立つものは半

数に満たない（東京市 1939）。

このような市会の動きに対して、杉並、淀橋などの5区の有志区会議員80名が内務省の事務官を招いて講演会を開いている（佐藤 1963）。都制促進連盟内部に亀裂が生み出されようとしていたのだ。

都制促進連盟は、9月はじめに内務省案に対する決議案を委員長会において協議したが、そこで激論が交わされた。決議案原案は、前文で内務省案に「全面的に反対す」とし、第1項で区の自治権に関して内務省が連盟の意見を入れないのは「区民の福祉を無視せる暴案」であること、さらに第2項として都会の権限を極度に制限するのは「都民の自治精神を滅亡に導くものにして絶対に承服し能はざる」ものとしていた。これに対して足立区から、前文にある「全面的に」を削除し、第2項を全部削除する修正動議が出された。赤坂区からは「都長公選を主張する本連盟」という文言を加えるべきだとの修正が提案された。足立区の修正案は決議を区の自治権のみに限定させようとする意図があり、赤坂区のそれは都長公選をはっきりさせようとするものであった。採決の結果、足立区の家が多数となった<sup>2)</sup>。

ここではまだ区の独自の姿勢を貫く勢力が多数を占めていたが、次第に35区の中で都長公選派が増えていく。麴町区に都制促進連盟本部を置いていたが、都長公選の立場に立つ同区はこれを返上する方向を打ち出した。さらに、10月に開かれた同連盟の委員長会では自治擁護連盟加入は各区の自由に委ねるとした。そして、ついに11月25日、委員長会は、連盟は今後都長公選を主眼として運動を行う旨、決議することになる<sup>3)</sup>。

自治擁護連盟は、11月4日に区会正副議長・都制正副委員長による

---

2) 佐藤（1963）は足立区案21票、赤坂区案6票、原案3票、白票1としている。東京市（1939）の各区の意見の集計によると、足立区は7月に公選説に立つことを決議しているようだが、なぜ、このような修正案を提案したかは不明である。

3) 佐藤（1963）は同日の会議について触れているが、決議に言及していない。

支部設立準備委員協議会を開催、「速やかに連盟支部を各区に設置し以て府市区一体となり本連盟の目的貫徹に邁進せむとす」との決議をあげた。さらに 25 日には、公選説をとる 28 区の区会正副議長・都制正副委員長と懇談をもっている。この後、各区に支部が設立されていくことになる。

1939 年のはじめには東京の区は一部を除いて都長公選でまともっていく。このように東京の府・市・区がまとまりつつあるとき、1 月 4 日、近衛内閣は総辞職してしまい、次期議会への都制案提案は無に帰すことになる。自治擁護連盟は 1 月 23 日、「暴案都制を極力阻止すると共に苟（いやしく）も都制を実施せんとせば、断じて都長は公選とし、且自治拡充を内容とする都制案たるべきを明確にし、其実現に邁進せんことを期す」旨の決議を行うが、それは受け手を失って、空しく響くばかりであった。

## 都制運動の性格をめぐって

都制問題にかかわる勢力は、都長官選派が内務省と貴族院、都長公選派が東京市・府・大都市選出の衆議院議員、知識人および新聞メディアなどであった。こうした対抗関係の中にあつて、区の大方は当初、区の自治権拡張があれば官選でもよいとの立場をとったが、東京市の働きかけで公選派が多数になっていった。東京市の内部は固まったが、この運動の主体は多くの官製運動がそうであるように議員や関係団体であり、それを知識人・マスメディアが応援するという範囲にとどまり、それ以上の広がりをもたなかった。

板橋の「栗原家文書」の中に、自治擁護連盟板橋区支部の会則と役員名簿がある。それによると、12 月 19 日に創立協議会を開き、会則を定めた。同支部は会員制をとり、会費を集めるようになっていたようである。支部長として区長、理事として区議・学務委員・町会連合会長・



町会長など 142 名が名を連ねている。ただ、この組織がきちんと動いたかどうかは疑わしい。支部創立の通知に「貴下を支部役員に決定」したので「ご承諾の上」とあるから、そもそも役員のどこまでが創立協議会に参加したかは不明である。栗原文書には、連盟支部関係の書類はこれ以外ないところからすると、形がつくられただけなのかもしれない。

自治擁護連盟のプログラムには、さまざまな大衆運動のツールが掲げられているが、これらも大方はプラン倒れに終わったようだ。市民の参加なき自治擁護運動は、戦時下という困難な状況において、関係者の利益擁護運動の域にとどめられたと言えるだろう。このプロセスにおいて興味を引かれるのは、女性運動のかかわりである。

市川房枝自伝の記述を追ってみよう(市川 1974)。市川房枝や金子(山高)しげりら女性選挙権の獲得を目指すグループは、1936 年の内務省 2 案が提示されたさいには、「都制問題婦人協議会」を結成し、「立案中の東京都制案中にも、都公民として婦人を認められんことを要望」していた。翌年には公正な選挙を実現させようとした選挙肃正運動である「東京愛市運動」にも積極的に参加した。この運動は、婦人愛市展覧会に 10 万人が入場するほどの盛り上がりを見せた。ところが、37 年の後半からは、市川の自伝から東京の問題の記述は少なくなり、国民精神総動員運動関係が多くなる。38 年 6 月の内務省都制案については、婦選獲得同盟、基督教婦人参政権協会、婦人参政同盟の 3 団体の委員会を開催して婦人公民権を都制に挿入することを話し合ったとされるが、公式の申し入れなどの記載はない(東京市資料からも確認できない)。時代の流れは、女性の選挙権獲得による参政から、戦時動員体制における政府関係機関への直接参加——動員という形の「同権化」に向かっていったようにみられる。都制運動は、国家総動員運動とは裏腹に、女性運動との接点を失っていったと思われる。(続く)

参考文献は次号に掲載します