



「住民による新たな支え合いの知恵」

—自助・共助・公助で地域社会の再生—

大橋 謙策（おおはし けんさく） 日本社会事業大学学長

〔略歴〕1943年生まれ。東京大学大学院教育学研究科博士課程修了。日本社会事業大学講師、助教授、教授、大学院研究科長、社会福祉学部長、社会事業研究所長等を経て2005年より現職。埼玉県社会福祉審議会委員長、東京都生涯学習審議会会長等を兼務。

〔著書〕『地域社会の展開と福祉教育』（全国社会福祉協議会）『地域福祉』『社会福祉入門』（以上放送大学教育振興会）『地域福祉計画策定の視点と実践』（第一法規）『社会福祉構造改革と地域福祉の実践』『介護保険と地域福祉実践』（以上東洋堂企画出版社）『コミュニティソーシャルワークと自己実現サービス』『21世紀型トータルケアシステムの創造』（以上万葉舎）『福祉21ビーンズプランの挑戦』（中央法規出版）ほか。

〔はじめに〕

武田先生のお話を聞いておりますと、私などは主観的認知障害(SCI)が終わって軽度認知障害(MCI)の段階に入ってきているのかなと思います。どうも流動性知能のところは生物学的に、医学系の先生にお願いしなければならないのですが、もう一つの結晶性知能の部分は心掛けで何とかかなと思っておりますので、そんな話をこれからさせていただこうと思います。今日、私に与えられたテーマは「住民による新たな支え合いの知恵—自助・共助・公助で地域社会の再生—」というテーマです。

厚生労働省の社会・援護局長の諮問研究会として、「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」（座長：大橋謙策）というのがあります。これは2007年10月に設置されたのですが、その報告書「地域における『新たな支え合い』を求めて～住民と行政の協働による新しい福祉～」が2008年3月31日に出されました。

厚生労働省は、従来自分たちがやってきた社会福祉制度の流れだけではどうも十分やっていけないのではないかと、急速に進む少子高齢化社会を乗り切っていくためには、新しい福祉の考え方、あるいは行政と住民の協働を考えていかないと、社会生活がうまく回らないのではないかと考えました。先ほど武田先生は、医学の立場から身体的な機能の障害を中心に、その対策、治

療法を考えていらっしゃいましたが、私どもはさまざまな障害を持っている方、病気を持っている方も含めて、地域社会で生活をしていくための支援をどうするのかと考えたときに、従来の行政が作る制度だけではうまくいかない、新しい福祉の考え方、あるいは住民と行政の協働という営みが求められているのではないかと、そんな報告書を3月に出しました。そのことを踏まえて、今日は話をするようにということかと考えています。

今日、私は大きく三つの柱で話をさせていただきたいと思います。一つは「戦後の社会福祉の展開と地域福祉の位置」、二つめに「住民と行政の協働による新しい福祉」、三つめに「地域における『新たな支え合い』を創る営み」というように考えさせていただきました。

〔戦後の社会福祉の展開と地域福祉の位置〕

社会福祉施設中心に制度が展開された20年（1970年～1990年）

厚生労働省が「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」の報告書を出したのですが、厚生労働省が地域に焦点を当てて報告書をまとめ、提案していくというのは1971年以降ということになります。午後登壇されます三浦文夫先生が中心になって、厚生大臣の諮問機関である中央社会福祉審

議会が、1971年に「コミュニティ形成と社会福祉」と題する答申を出しています。71年というのは高度経済成長の真ただ中であつたわけですが、そこでは、家族や地域で支える力が大変弱くなってきている、さまざまに出てきた生活課題をどのように改善するのかということが問われたときです。そのときに地域というものを改めて見直しをして、地域で支える仕組みを作ろうという提案が「コミュニティ形成と社会福祉」という答申の形で、71年に出されているのです。

しかしながら、当時の厚生省が取った政策の中心は、同じ71年に「社会福祉施設緊急整備5カ年計画」を出して、家族や地域で支える力が弱くなったのであれば、制度として政策的に社会福祉施設をたくさん造り、必要があればその入所型の社会福祉施設に入っただき、必要なサービスを提供しようという社会福祉施設中心の制度を展開したのです。同じときに施設をたくさん造る必要性と、一方で地域を再編成する必要性の二つの考え方が1970年ごろに出たのですが、結果的に日本はその後、施設をたくさん造ってきました。今、施設の解体などいろいろな言われておりますが、この70年から90年の間に施設は整備されて大変増えてきました。その間は、あまり地域ということが問題にされてきませんでした。

地域・家族から離れた社会福祉施設を整備

社会福祉施設を整備して、地域から離れ、家族から離れて、施設の中で必要なサービスを利用できる条件を整備するということらに向けていました。そのように1970年ごろは施設を整備する方向に行くのか、一方、地域を再編成して地域で支える仕組みを作るのかということが問われたときでした。

しかし、残念ながら地域というものは、

行政だけでは動かすことはできません。行政の立場からすれば、取りあえず目の前の問題を解決するためには、お金をつぎ込んで制度を作ることで問題解決できるならばその方向で行こうと考えるのは、ある意味で素直でした。結果的に、日本では社会福祉施設がたくさんできました。また同じように精神病院もベッド数が大変増えました。

在宅福祉サービスを軸とした地域福祉推進への方向転換（1990年～）

施設をたくさん造ってきましたが、どうもそれだけでは問題解決にならないし、多くの方々は自分が住んでいる地域で家族や友人と暮らしながら生活することを望んでいるのではないかと考えました。また、その考え方が望ましいのではないかとということで、1990年に社会福祉に関する八つの法律を一遍に改正しまして、市町村において在宅福祉サービスを軸にした地域福祉を推進するというふうになり替えたのです。90年以降、日本の社会福祉は、地域での自立生活を支援するという方向に切り替わりました。やはり施設を整備するだけでは十分ではないのではないかと、地域で家族や友人と暮らせる仕組みを作り直そうという動きが出てまいりました。

2000年に「社会福祉事業法」が「社会福祉法」という法律に変わり、1990年以降の考え方を集大成し、地域で自立生活が可能になるような支援の仕組みを社会福祉の基本理念とするということになりました。そうした流れの延長の中で、2008年3月に「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」が「地域における『新たな支え合い』を求めて～住民と行政の協働による新しい福祉～」と題する報告書を出したのです。ある意味では、行政の立場から言えば、行政が頑張れば何とか解決できると思ひ、

1970年以降財源をつぎ込んで施設を整備してきたけれども、今日の状況はどう見ても住民と行政が協働して、地域で自立生活が可能になるような仕組みを作らないといけないのではないかとこのように切り替わってきたということです。

このことを今日、皆さん方に話をし、いかに住民と行政の協働が必要か、そして、その実践のあり方は、午後、日本生命財団の助成事業の成果として報告をいただくこととなります。そのことを踏まえながら、「戦後社会福祉の展開と地域福祉の位置」ということで、少し話をさせていただきますと、戦後日本の社会福祉の展開の際に制度設計の仕方が十分ではなかったのではないかと、先輩方に対してやや批判的な言辞になりますが、私は思っています。

日本は「ゆりかごから墓場まで」の福祉国家を求めた

皆さんご存じのように、戦後日本の社会福祉は「ゆりかごから墓場まで」の社会保障というものを求めてきました。教科書でも「ゆりかごから墓場まで」の社会保障、福祉国家というものを習ってきました。それらは社会保険を中心に、医療や年金、失業保険などを中心としてみんなが安心して暮らせる、そして万が一の生活上の事故に対応する保険をかけるという仕組みで進められてきたものです。

この「ゆりかごから墓場まで」の福祉国家というスローガン・目標は、イギリスのベヴァリッジという方が中心になってまとめられた、1942年の「社会保険および関連サービスについて」と題する報告書に大きく影響を受けています。50年に日本の社会保障制度審議会が勧告を出し、それに基づいて日本の社会保障制度設計がなされてきましたが、その日本の社会保障制度審議会

の勧告と同じような内容が、42年のベヴァリッジ・レポートに書かれております。

ところが、先ほど戦後の制度設計は間違えた部分があるのではないかと言ったのは、そのベヴァリッジが実は48年に、「ボランタリーアクション」というレポートを書いているのです。ベヴァリッジは「ゆりかごから墓場まで」という住みやすい社会をつくるためには、社会保険を中心にした社会保障制度をしっかりと作ることが大事だと、それは国家の責任でやらなければいけないということを42年にうたいました。それを日本が学んだのです。

日本は「ボランタリーアクション」を学んでこなかった

一方で、ベヴァリッジは1948年に、住みやすい社会を作るためには、政府だけでは駄目で、国民一人一人がボランティア活動をしっかりとやらないと駄目だということを言っています。しかしながら、この「ボランタリーアクション」については、日本の社会福祉関係者はほとんど学んでこなかったと私は思っています。ようやくここ20年ぐらい、その見直しが進んでまいりましたが、それ以前はほとんど「ボランタリーアクション」については触れられてこなかったと言っても過言ではありません。

つまり、イギリスの「ゆりかごから墓場まで」、住みやすい社会を作ろうというときには、行政が責任を持ってやらなければいけないことと、国民一人一人がどういうボランティア活動をするのかということが常に問われていました。もっと歴史的に古くさかのぼりますと、世界で最初の、行政によって法律で貧困者を救うという救貧制度を作ったのはイギリスで、1601年に救貧法という制度が集大成されています。

日本は慈善信託法を教えてこなかった

しかし、同じイギリスで1601年に慈善信託法と呼ばれる法律ができております。当時はエリザベス1世の時代ですが、国民が宗教、教育、慈善、囚人保護事業、土木事業に寄付をする場合には、エリザベス1世といえども税金をかけてはいけないという法律です。つまり、国民が自分の自発的な意思で、教育活動や今日という社会福祉活動にお金を寄付する場合、そこに税金をかけてはいけないという法律が1601年にあるのです。従って、行政が責任を持つ救貧制度と、国民一人一人がボランティア活動をするというものが、1601年の時から車の両輪になっているということです。

そのように考えますと、ベヴァリッジが42年に「社会保険および関連サービスについて」と題する報告書を出し、48年に「ボランティアアクション」という報告書を出して、車の両輪でなければ駄目だと言ったことは、イギリスでは当たり前のことです。

しかし、日本は、われわれ社会福祉関係者もそうですが、1601年のことを学生に教えるときも、その救貧制度のことは教えませんが、慈善信託法については全くというほど教えてきていません。ベヴァリッジ・レポートについても42年の報告書は教えましたが、48年の報告書は全く教えてこなかったのです。戦後ずっとそうやってきて、ここ20年ぐらいやっとその問題に気が付き始めたというのが実態です。多分日本の国民の皆さんは、憲法25条の規定もあるので、社会福祉は行政がすべてやるものだ、できればそれを無料でやるべきだと長らく思っている方が多かったのではないのでしょうか。

行政責任もさることながら、国民一人一人もボランティア活動をやるのだと、どれだけ教わってきたかということを考えてみる必要があるように私は思います。それは、

憲法25条に代表されるように、「健康で文化的な最低生活を保障する」となります。その場合の社会保障のとらえ方は、生活保護に代表されるような経済的な貧困を想定しているのです。その方々に金銭的な給付をすることによって支援をしようという考え方が非常に強くあったのではないかと考えております。

[住民と行政の協働による新しい福祉]

所得保障機能と入所型社会保障施設整備を中心とした社会福祉の限界

今回、私どもが「新しい福祉」という言葉を使ったのは、救貧的な、経済的な貧困者を救うということもとても大事な問題であって、これはまさに人類の歴史の中で、生・病・老・死と呼ばれるような問題、あるいは鰥寡(かんか)孤独と呼ばれるような問題、それはすべて、食べるものがない、食べるものをいかに確保するかの問題であり、今日で言えば食べるものを確保するためには、所得がなければいけない。従って、貧困というのはイコール所得がないと考えて、その所得保障をすれば何とか問題解決できると考えてきたことは、間違いではありません。しかし、果たしてそれだけでいいのかという見直しをしておかないといけないのではないかと考えました。そこで私どもは「新しい福祉」ということをあえて問題提起させていただいたのです。

一方、先ほど述べたことですが、戦後日本の社会福祉の中で、入所型社会福祉施設を中心にして施設を整備してきました。そうしますと、入所型社会福祉施設を利用している方はみんな単身者なのです。障害者・高齢者・児童という単身でみんな入所して、福祉サービスを利用しています。家族で利用している人はほとんどいないので

す。児童福祉法でいうところの母子自立支援施設がある程度で、あとはみんな単身者なのです。ですから、福祉を考えるときに多くの人は、障害者個人や高齢者個人、子ども個人と考えてしまいがちです。施設の中の生活を考える分にはそれでいいでしょう。

家族全体を支援する必要性

しかし、地域で自立生活を支援するという考えに立ちますと、家族の中に認知症で要介護度の状態のおばあさんがいる、同居している息子さんがかうつ病である、同居しているお孫さんの一人は学校不登校になっている、こんな事例が結構あるのです。その家族はさまざまな問題を抱えています。その家族全体を支援するという発想は、従来の施設福祉サービスを中心に考えてきた中では、なかなかイメージがわきません。日本の社会福祉施設は、あるとき90種類ぐらい数がありました。その施設を利用する人をみんな単身で、障害の程度、年齢で区分して利用者を限定してしまっていたのです。ある意味でわれわれ人間をみんな90分類してしまったようなものです。

かつては、八百屋に行けばひねたキュウリもありましたし、2本足の大根もあったはずですが、今やスーパーへ行ってもすらっとしたキュウリや、すらっとした大根しかなくて、ひねたキュウリも2本足の大根もありません。高度経済成長の中で、いつの間にかわれわれは教育の面でも福祉の面でも同じような発想をしてきて、教育の分野では偏差値教育、福祉の分野でも福祉サービスを必要とする人を、個人的に障害の程度や年齢で全部区分しています。スーパーのリングがL型、M型、S型などになったのと同じように、人間を全部分断して区分してしまっただけです。それが効率的であり

合理的であると思った部分がなきにしもあらずではないでしょうか。社会福祉関係者の中には結構そういう発想が強く残っているし、また、教えている大学の先生方の中にも、福祉というものを単身者に対する援助と思っている方が多くいます。この発想では、地域で自立生活を支援しようという場合には、うまく対応できないのです。

先ほど述べたように、おばあさんが介護保険を利用している要介護度の状態で認知症を抱えている、息さんがうつ病だ、お孫さんは不登校だ、その家族全体を支援するという考えを考えると、地域での自立生活をいくら理念的にうたってもやれないのではないのでしょうか。そういう意味では、地域福祉というのは社会福祉の新しい考え方であり、新しいサービスシステムを作らなければ、やっていかれないのです。

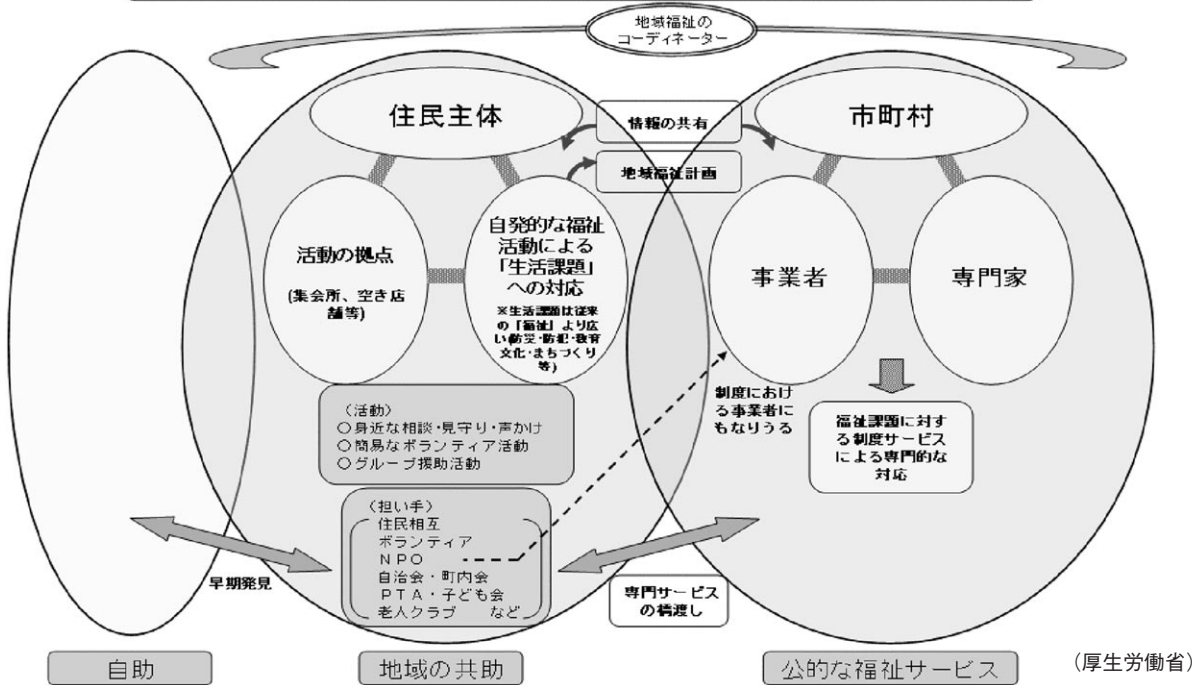
社会福祉行政の再編成だけでは解決できないたくさんの課題

2000年以降、社会福祉法に法律改正して、地域での自立生活を支援するという考え方を打ち出し、地域福祉の推進ということを法律はうたったわけです。その地域福祉を推進しようとするれば、従来の属性分野ごとの縦割りのなとらえ方、援助の仕方ではやっていけません。どう見ても、従来の社会福祉行政を再編成していく必要があるのです。同時に、それらの地域で自立生活を支援していくと、行政だけでは問題解決できない課題が存在するということが明らかになってきます。

今、高齢者分野でも小規模多機能化と言われております。あるいは富山方式と呼ばれるようなサービスの提供の仕方があります。それは高齢者も障害を持った人も子どもも、一緒にデイサービスを利用してよろしいのではないかということになってくるの

地域における「新たな支え合い」の概念

住民と行政の協働による新しい福祉



です。ある意味ではその方が素直ではないでしょうか。高齢者は高齢者だけ、障害を持った人は障害を持った人だけが1カ所に集められているというのは、不自然ではないかという見直しが行われているのです。まさに地域福祉という新しい社会福祉の考え方であり、サービスシステムです。これは従来の戦後日本が作り上げてきた社会福祉の仕組み、考え方、行政組織といったものを全部見直す、大変重要な時期ではないかと思っております。

上掲の図は私どもの「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」で作らせていただいたもので、皆さんの資料の中にも入っております。

公的な福祉サービスだけでは解決できない

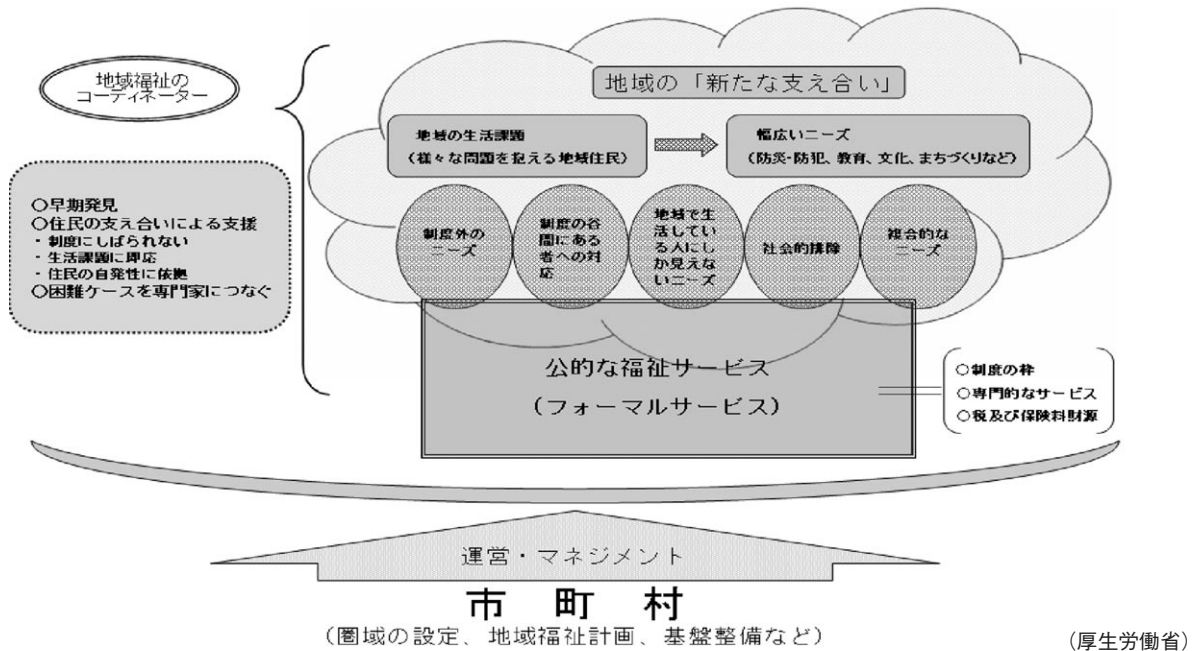
どうも従来の戦後の社会福祉行政をやってきたものを、公的な福祉サービス、フォーマルサービスと呼んでいるのですが、こういう公的な福祉サービスを整備すれば問題が解決できるとわれわれは考えてきて、

特に厚生労働省を中心として、国が責任を持ってさまざまな制度・政策を作りましょうということでも頑張ってきてくれました。

ところが今回の報告書は、厚生労働省の報告書ではありますが、従来厚生労働省がやってきた公的な福祉サービス(フォーマルサービス)だけでは解決できない問題があるのではないかと指摘しています。次の図(25ページ)はフォーマルサービスだけでは解決できないことを示したものです。

例えば、制度外のニーズがあります。制度の谷間にあるものへの対応の問題もあります。社会排除の問題があります。複合的なニーズがあります。先ほど私が述べた、おばあさんが認知症で、息子さんがうつ病、お孫さんが学校不登校といった事例は、今の福祉事務所の老人福祉課あるいは介護保険課、障害福祉課というように分かれているところではなかなか対応し難い問題ということになります。こういう複合的なニーズが地域にはたくさんあります。

地域における「新たな支え合い」と市町村の役割



地域で生活している者にしか見えないニーズ

あるいは、地域で生活している者にしか見えないニーズがあります。多分大阪府ではそんなではないと思いますが、秋田県や青森県や岩手県や北海道に行けばもう雪が大変でして、私もヘルパーさんなどに同行しながら連れて行ってもらいましたが、雪が2m積もっている所があり、そこで一人暮らしです。私どもが訪ねたときに、人の顔を見て話をするのは3日ぶりだと言っていました。ずっと人と話をしない、周りは2mの雪の壁で、そういう中で一人暮らしをしているという状況があります。

あるいは、大阪府もそうだろうと思いますが、東京都などで問題なのは、5階建てでエレベーターがない、内風呂がない集合住宅があるのです。都道府県レベルではそんなことは見えにくいのですが、集合住宅の中では、エレベーターのない5階建てで、内風呂がなくて、体が不自由になった人をどう支援するかという問題は、そこの地域をよほど丁寧に見ないと見えないニーズとしてあるのです。長崎県のように、デイサ

ービスセンターの送迎用の車が上がらないほど、坂が急な所に実は高齢者が住んでいて、要介護の状態になっているという問題もあります。あるいは制度をたくさん作ってきたけれども、制度と制度の谷間に落ちこぼれてしまう問題もあります。

制度外のニーズには対応できない

あるいは制度外のニーズで、特に在住外国人の問題もあります。外国籍住民の方々が日本には約200万強の人が住んでいるのです。約200カ国の方が住んでいるのですが、その方々の問題、あるいはその子どもさんの問題が大変深刻です。今、私は埼玉県社会福祉審議会の委員長をやっていますが、埼玉県の大きな問題の一つは、日系ブラジル人、日系ペルー人の子どもたちが実は不登校になっているという問題です。今の日本の社会福祉制度では、国籍条項もあって、うまく対応できていません。

もちろん今述べたようなことは公的な福祉サービスをもっと丁寧に作り直せば解決できる部分があるかもしれないけれども、

どう見てもこれらの問題はいくら制度を精緻に作っても残るのではないのでしょうか。例えば、社会的な排除、精神障害の方々に対する排除、知的障害の方々に対する排除といったものです。施設解体と簡単に言うけれども、あるいは病院から地域移行と言うけれども、精神障害の方々が出院して地域でグループホームを造るときに、グループホーム建設反対運動が各地で起きているのです。そういうものは、制度的には地域移行を知的障害者で何万人と政策的に打ち出しますが、それを受け入れる地域の方々には十分に受容できる状況にあるのか、あるいは地域で暮らせるような整備が進んでいるのかということを考えないと、ただ理念で施設解体と言っても事柄は始まらないのです。

行政の限界と「住民と行政の協働による新しい福祉」

こうした問題を考えていきますと、どうも従来行政が頑張れば何か解決できるというとらえ方で進めてきたものは、もう限界なのではないのでしょうか。改めて行政は大いに責任は持つ必要があります。今回の報告書でも、行政責任というのが非常に強く言われていました。それは当然のことですが、しかし行政だけでは解決できない、地域住民自身のさまざまな支え合いがないといけないのではないかと議論になったのです。

そこで、「住民と行政の協働による新しい福祉」というものを考えていかざるを得ないということをわれわれは打ち出しました。われわれがこういう議論をいたしますと、行政は無責任体制で、みんな地域住民にしわ寄せするのか、下請けさせるのかという議論になりがちです。戦前の歴史を踏まえますと、そういうことが全く杞憂だと

は言えない歴史を日本が持っていることは事実です。その部分は憲法89条にあるとおりで、憲法89条が作られたのは、戦前、行政の責任をあまりにもあいまいにして、住民に転嫁したという歴史があるからです。

東京大学の総長をされた大河内一男先生なども書いておられますが、戦前日本における社会事業の精神性と物質性のことに触れて、あまりにも行政は物質的な支援をないがしろにして、精神的に共に生きるということを国民に求めすぎたという指摘をしています。東洋大学の総長をされた堀秀彦先生も、1940年に書かれた『教育学以前』の中で同じようなことを言っています。従って、今日私どもが「住民と行政の協働」というと、そういう危惧を持つ方もおられることは事実です。しかし、その危惧を十分押さえた上で、歴史の轍を再度踏まないようにして、しかし、今日状況を考えると、「行政と住民の新しい協働」を創っていかざるを得ないのではないかと思っています。

市町村における住民参加の手だての担保が大事

その際に私どもは、これだけ地方分権化が進んでいるにもかかわらず、実は市町村において、住民参加の手だてがきちんと担保されていないのではないかと議論をしました。児童福祉法の中には市町村に児童福祉審議会を置くことができるという「できる規定」がありますが、これもあまり生かされておられません。あるいは民生委員法第24条で、民生委員協議会は意見具申をすることができるという規定がありますが、これもあまり生かされていません。

それは、そういう規定があっても長い間、1990年以前は、機関委任事務と呼ばれて、すべて厚生省が社会福祉の在り方を決めて

いましたし、市町村に権限がありませんでしたから、いくらそういう規定があっても十分に使いこなせなかったという部分があったのだと思います。しかし、90年以降は、地方分権化が進み、基本的には社会福祉サービスの責任は市町村で担うということがうたわれたわけですから、市町村において住民参加の手だてをきちんと担保させていくことがとても大事ではないかと私は思っております。

私自身は1970年代において市町村に、条例で地域福祉審議会や市民福祉委員会というものを作ってほしい、そしてそこに住民が参加して、その市町村の社会福祉の在り方を決める場合には、きちんと地域福祉審議会や市民福祉委員会という、条例設置の審議会で論議すべきだということを言い続けてまいりました。現にそれをいくつかの自治体がやってくるわけです。そんなことを考えますと、全国1800ある市町村に、それぞれ条例で地域福祉審議会を作ってもらい、そこには住民代表がきちんと入ることをやっていくことが、住民と行政の協働を進める際の重要な担保のシステムではないかと思っております。

住民代表は住民の意見を代弁する自覚が必要

そういうことをきちんと包含した形で、市町村の地域福祉計画が作られないといけないのではないかと私は思っています。もちろん、住民参加をしたからといって、事柄が簡単に進むかといえばそうではありません。参加した住民の方の力量が問われます。例えば、あるところで児童福祉に関する審議会があり、住民が公募制で選ばれて参加しておりました。その方は児童福祉司と児童委員の違いが分からなくて、審議会では質問されるのです。貴重な2時間の枠の中でその説明をしていると、とても審議の

時間は足りなくなります。

そんなことを考えますと、参加する住民も、ただ自分のエゴイスティック(利己的)な要望を審議会を通して実現しようと思うのではなくて、それなりに勉強してもっと多くの住民の意見を代弁する形で参加してもらわなければ、住民参加というものが形骸化するということがあり得ると思います。そのような状況がありますが、しかし、形式要件としては市町村に社会福祉審議会、地域福祉審議会、あるいは市民福祉審議会と呼ばれるようなものを条例で設置させ、住民参加するというのがすごく大事ではないかと思っております。

[地域における『新たな支え合い』を創る営み]

ソーシャルサポートネットワークの四つの機能

その上で住民と行政の協働ということを考えますと、先ほどの武田先生のお話は医学的な視点からの報告ですが、一方で私どもは、その人が地域で自立生活が可能になるような、社会生活上の在り方を考えなければならぬと思っております。その社会生活の場の在り方、あるいは支援の在り方を考えますと、ご近所の底力というものが大変重要になるのです。NHKのテレビ番組ですと取り上げられましたが、ご近所の底力をもう一度見直す必要があるのではないかと思います。

それには、大きく四つの機能があります。やや難しい言葉で言えば、ソーシャルサポートネットワークというものですが、隣近所の人たちがその地域で、さまざまな問題を抱えている人たちをどう支えるか、その支える網の目をどう作るか、それをご近所の力でお願いしたいということです。そのソーシャルサポートネットワークの機能に

は、「情緒的サポート」「手段的サポート」「評価的サポート」「情動的サポート」の大きく四つの機能があります。

「情緒的サポート」「手段的サポート」

「情緒的サポート」とは、情緒的な支援、情緒的なサポートのことです。つまり、喜びも悲しみも共に味わってくれる、支えてくれる、「今日はとてもうれしかったね」と一緒に喜んでくれる、「こんなことがあってとても悲しかったね」と悲しんでくれることです。そういう情緒的に支えてくれる人が地域にいるかないかということが、一つの大きな課題になります。

「手段的サポート」とは買い物を手伝ってくれるとか、切れた電球を取り替える、ごみ出しを手伝ってくれるといったことです。皆さんのところでは、ごみ出しは何分類でしょうか。私が知っている自治体で一番多いのは23分別です。知的障害や精神障害の方が地域で暮らすことになると、このごみの分別だけでも大変なことです。自慢ではありませんが、私自身も23分別はできません。本当に一つ一つ丁寧に、壁に張ってある表と見比べてチェックしなければ、頭にはとても入りきれないのが現実です。

私の友人の一人は精神障害でアパートを借りていますが、あるときにごみを分別しないで出していました。たまたまごみステーションの所で隣近所の奥様が話をしている、そこにゴミ袋を持って行ってしまいました。そうすると、「あなたでしょう、いつもごみを分別しないで出すのは」といろいろ言われて、とうとう彼はパニックになり、ごみを出せなくなってしまいました。われわれが気付いたときには、アパートの中がゴミ袋だらけです。ゴミ袋の中で彼は寝起きをしているのです。

ささいな事例かもしれませんが、地域で

暮らすというのはこういうことが必要なのです。入所施設の場合は、ごみを出すことを心配しなくても全部職員がやってくれます。けれども、在宅で暮らすというのは、ごみの出し方も考えないといけません。あるいは地域で暮らすのは、買い物に行かなければ食事は取れません。施設では、上げ膳据え膳ではありませんが、食事を用意して食べさせてくれます。理念的に地域で暮らすというのはとても素晴らしいことですが、その理念を具現化していくためには、さまざまに地域の仕組みを作り直さなければいけないというのが現実です。そういう中で隣近所の人が、ちょっとお手伝いをしてくれる、そういう手段的なお手伝いのサポートが必要だということになります。

「評価的サポート」「情動的サポート」

「評価的サポート」とは、人としてその人の持っている能力を評価する、そういう評価的なサポートが必要になるということです。「あなたがいると、本当に周りが明るくなって楽しいよね」「あなたはカラオケが上手だよ」「あなたの料理はとてもおいしくて、私はできないわ」などと、人が評価してくれるということが生きがいにつながるのです。生物的な機能や個人生活と違って、社会生活の中でわれわれは生きています。アリストテレスではありませんが、まさに人間は社会的動物なのです。その社会的な集団の中で無視されるのか評価されるのかには、大変大きな違いがあります。この評価が生きる喜びにつながり、希望にもつながっていくのです。

「情動的サポート」とは、情報を教えてくれる、一緒に考えてくれる、一緒に論議し、判断する素材を提供してくれることです。よく介護保険事業推進委員会などでも論議になるのですが、介護保険に関する情

報提供を行政がやっていないではないか、知られていないではないかということで、いつも多くの人が行政を批判します。しかし、私はそれは無理だと思っております。一人暮らしで、高齢の方が行政の広報を隅から隅までずっと読んで、介護保険の細かなことを分かること自体が、ある意味では無理かもしれないのです。これから知的障害の方が地域生活をするというときに、知的障害の方が市の広報や府の広報を読めるでしょうか、理解できるでしょうか。

行政の情報提供の限界

そういうことを考えますと、行政が考える情報提供には限界があります。ホームページを作っているといっても、ホームページを開けられる人はどういう人たちなのでしょう。私はかつて、障害者の文化・スポーツ・レクリエーションに関する全国調査を3度ほどやりました。その中で、障害者の文化・スポーツ・レクリエーションに関する情報をどこで得るのか何回も繰り返し聞きましたが、一番多かったのが口コミなのです。結局、隣近所の人々のネットワークや同じ仲間のネットワークで情報を得ています。

従って、行政が考える情報提供の機能は、行政の方の自己満足に陥っているかもしれないのです。福祉サービスを必要とする人々は、実は多くの場合に、情報過疎、あるいは情報から阻害されている人たちなのです。そのようなことを考えますと、ソーシャルサポートネットワークの大きな要因の一つは、情報を教えてあげる、一緒に考えてくれる、一緒に論議し、判断する素材を提供してくれることが、すごく大事になってくるのではないかと考えております。このようなソーシャルサポートネットワークを地域でどう作れるか、これがこれから

の社会福祉の大きなポイントになります。

稲作農耕文化と儒教思想によって形作られた日本社会

ところが日本の今日の社会状況を考えますと、農業を中心とした社会構造から、工業を中心とした社会構造へ大きく転換してまいりました。しかしながら、住民の意識は相変わらず、農業社会の意識を多分持っているのです。私は日本人が持っている国民的な文化・意識というのは、稲作農耕文化に作られた意識と儒教に作られた意識が、非常にない混ぜになった形で今日存在していると思っております。稲作農耕を考えていただければ分かりますが、田んぼでお米を作るのです。田んぼは移動できないのです。原材料と働く人がいればどこでも工場を造れるのと違って、田んぼを作れるところは限定されているのです。つまり、土着性が非常に強いということです。

稲作農耕文化による社会の閉鎖性

一方で、田んぼは水がなければできないのです。水利権をきちんと確保していく、棚田を考えてもそうですが、水を確保するのは大変な土木事業です。しかも稲というのは、田植えであれ稲刈りであれ、一時期に相当な労働力を必要とします。従って、日本の文化の中では、労働力をお互いにやりとりする「結い」という組合があるのです。沖縄ではそれを「ゆいまーる」といいますが、「結い」に代表されるように、労働の共同性が非常に強いのです。結果的に、日本の場合には稲作農耕文化の土着性と共同性の結果、地域社会というのはある意味で非常に閉鎖的にならざるを得ません。なぜならば、その田んぼで作れるお米で養える人口は限られておりますから、閉鎖的になったのです。

従って、田んぼで作れるお米の量が非常に少ないときには、農村の次・三男坊は結婚もできなかったのです。あるいは間引きと呼ばれることをやらざるを得なかったのです。

それは田んぼが作り出す米の生産量、マルサスが言う人口論ではありませんが、米が養える人口の規模が決まっております。従って、その枠の中で決められた人数だけは仲良くします。しかし、それ以外は排除するという論議も働いてくるのです。日本人は、内と外を非常に強く使い分けるのではないのでしょうか。よく言われますが、私も今の所に住んで四十数年たち、そこで地方自治功労賞などを頂くほど地域貢献をしてきたつもりですが、まだ私は旅の人です。地の人にはなれないのです。

地域というのは、水、田んぼを共有している人たちの集団であり、それが「結い」という形でしっかり作られています。そこに宗教が加わるともっと強固になります。

儒教による排除の論理

一方、儒教は祖先崇拜で、一種の宗教です。儒教を礼儀と考えるのは無理があると私は思います。自分の死後の世界をどう考えるか、そのときに自分の血のつながり、あるいは自分の魂をずっと見守ってくれる、敬ってくれる祖先崇拜の考え方、その儀礼がいわば儒教だと思います。

私は、仏教のこともよく分かりませんが、祥月命日の「祥」という言葉は儒教から来ていると言われております。その一党の家族の党首が祖先を崇拜する、その魂を安らかに敬う招魂儀礼というものを儒教は大事にしているのです。それが、稲作農耕文化の土着性、共同性と結び付いてくると、ますます党首を中心とした家制度が強固になってきて、その家制度から外れるものについ

ては非常に厳しく排除の論理を持つということです。それが江戸時代の檀家制に結び付き、仏教と儒教とが日常生活の中で混在します。

時間がありませんから丁寧に話できませんが、その結果、どうも日本は枠組みで仕事をし、枠組みの中の人には「みんな同じだよ」「言わなくても分かってくれるでしょう」「いちいち言わないと分からないなんて、水くさいわね」という言葉に代表されるのです。

外の間には冷淡・冷酷

逆に枠組みを崩そうとすると、出る杭は打たれる、村八分という形になり、かつ外の間については大変冷淡・冷酷です。外国籍住民の方々に対しても、ついこの間までは「外人」と言っていたわけで、内なる人ではないのです。内なる人は冠婚葬祭でいつも一緒にやりますが、外に対しては全く排他的になるという状況があります。

このような文化を日本は、長く何千年の歴史の中で作り上げてきたのではないだろうかと思います。同じ儒教でも中国や韓国との違いは、日本は一所懸命という言葉に代表されるように生産手段である田んぼをどう継承するかということで家制度が作られてきました。だから、養子縁組というのが出てくるわけです。ところが、逆に儒教を純粹に考えている中国や韓国は、本貫とか宗族と呼ばれるような血のつながりを非常に大事にします。特に中国の宗族などでは非常にそのところを強く打ち出します。日本では家はつながっていますが、血のつながりがないのがたくさんあるのです。日本では田という生産手段がつながっているだけなのです。

このような日本的な文化をもっと分析しないといけないと私は思いますが、こうい

う稲作農耕文化が作り出した意識というのが、われわれを規制しています。その結果、その枠組みの中では世間体だけが問題です。義理を欠くという言葉が問題になってまいります。その代わり、外に対しては全く無関心、排除します。こういういわばタテ社会、世間体の文化を作り上げてしまったのではないかと思います。

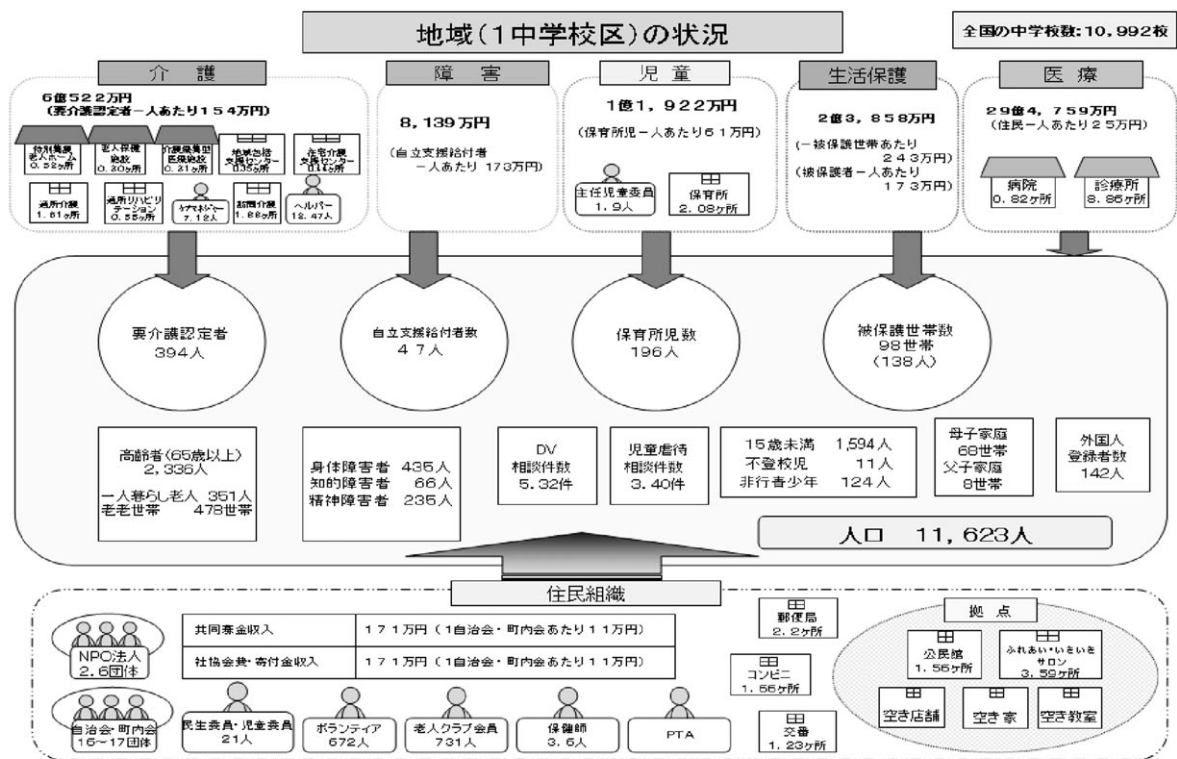
改めて地域を見直す必要性

私どもが地域と言った場合に、地域は何の地域のことを言っているのでしょうか。日常生活圏域の地域のことを言っているのか、あるいは農村社会が作り上げているアイデンティティー(自己同一性)の豊かな地域のことを言っているのか、改めて地域というものを見直さなければいけないのではないかと思います。今回私どもが「地域における新たな支え合い」ということを打ち出したのは、地域、地域と言っているけれども、自然発生的に助け合いの機能が、今

日ではあるわけではないのです。その助け合いの機能は、気を付けないと排除の論理につながるのではないかと考えています。

そこで、中学校区にどういう問題があるかということをお考えいただきたいのです。下図にあるように、皆さんが考える地域の中には、例えば外国人登録者は142名、母子世帯は68世帯という人たちも含めて地域と考えているのでしょうか。あるいは地域の中に、児童虐待、家庭内暴力の方もいるということを含めて、地域と考えてくれているのでしょうか。ややもするとこういう人たちを排除した上で、地域での助け合い、支え合いという言葉を使いがちです。

全国の中学校の数で全国のさまざまな問題を割ってみますと下図のような数字になります。生活保護を受けている方でも98世帯、138人います。われわれが地域という場合の地域という中には、被保護世帯の方もいるのです。その方々も含めてわれわれは支えていく、共に生きるとなっているの



(注)1中学校区あたりの対象別費用及び一人(世帯)あたり平均の額については、一定の考え方による推計値である。

(厚生労働省)

だろうかということを考えないといけないのではないのでしょうか。われわれが言っている地域というのは、稲作農耕文化の中で、田んぼという生産手段を耕すことができる権利と能力を持っている人だけの集団の地域なのか、ということ改めて考えておかなければいけないのではないのでしょうか。

自由と平等を求める博愛が必要

一方、われわれの文化として考えなければならぬことは、戦後の教育でこれも間違っていると私は思っているのですが、自由と平等はわれわれは習ってきました。皆さんもそうだと思います。ところが「博愛」というのは習ったのでしょうか。封建的な身分差別を撤廃して、すべての人がその人の能力に応じて職業選択ができる自由、恋愛の自由、居住地を選択できる自由もあります。封建的な身分差別に抗して、われわれは自由と平等を求めてきたのです。

日本は憲法13条で、「何人も幸福を追求する権利があり、何人もそれを侵すことができない」ということを高らかにうたっています。そして憲法14条で「法の下での平等」ということを言っています。自由と平等はとても大事です。しかし、自由と平等を求めるならば、実は「博愛」というものがなければいけないと私は思っているのです。「カラスの勝手でしょう」的な自由と平等は全くの履き違いです。自由と平等を求めて封建制社会を打倒したフランス市民革命が1789年に行われましたが、そのフランスでは「博愛」というものを理念として掲げました。フランス国旗は、自由・平等・博愛を象徴する3色旗です。

なぜ「博愛」が入ったのでしょうか。それを日本は、戦後、教えきれなかったのではないのでしょうか。すべてのこの世に生きとし生ける者が幸福を追求できるのは平等

でなければいけません。それは皆さんが納得するのです。ところが、この世に生きとし生ける者の中には、障害を持って生まれる人がいるのです。生まれながらにして労働できない人がいるかもしれません。生まれながらにして、知的障害があつて社会契約できないかもしれません。その方々の幸福追求権を皆さんは認めないのでしょうか、抹殺するのでしょうか。

この世に生きとし生ける者には幸福追求権がある

従来、社会福祉の中心は労働力をいかに確保するかという救貧制度なのです。それで働いて富を得る、逆に言えば「働かざる者は食うべからず」という感じになるのです。ところが、この世に生きとし生ける者は、すべて幸福を追求できるという理念を掲げて封建的身分差別社会を覆した市民社会においては、障害を持った方々の幸福追求権を誰が担うのかという問題があります。

フランスでは、天賦人權説に基づいて、社会契約をしていく自由、平等の社会を作るために、この世に生きとし生ける者の中に障害を持って生まれてくる、その人の幸福追求をわれわれが肩代わりする、それが博愛なのだということが根付いています。弱肉強食はけしからんと言うのですが、われわれは強者なのか弱者なのか分かりません。しかし、世の中にはわれわれ以上に何らかの社会的支援を必要とする人がいるのです。その方々の幸福追求権を皆さんは抹殺するのでしょうか、認めないのでしょうか。

博愛とは社会に寄与する、貢献すること

認めるのだとすれば、われわれの日常生活の中で、人生の中で、財力の中で、ある一部分は必ず社会の博愛のために貢献する

という営みをしなければいけません。フランス人権宣言や憲法の中で、公の救済は社会の神聖な責務の一つであるとしていまます。それをわれわれは忘れてはいけません。好き勝手なことをやるのが自由、平等ではないのです。自分の自由と平等が欲しかつたら、われわれの生活の一部は社会的に幸福を追求することが十分でない人のために、必ず寄与する、貢献する、これが博愛です。

日本は残念ながら、それを教えてこなかったのではないのでしょうか。何か、自分勝手なことをしてもいいという感じがあったのではないのでしょうか。そうではないのです。徳川家康が言ったといわれる「重き荷物、博愛という営みを担って、われわれは遠い道を歩いていく」、それが自由と平等でもあるのではないのでしょうか。働く力がないから面倒を見てあげるとか、そういう論議だけではなくて、すべての人がこの世に生きとし生ける者として幸福を追求できる、その人たちの幸福追求を少しでも肩代わりしていく、これが博愛です。

博愛という考え方を公教育で作り直す必要性

「地域で支え合う」ためには、この博愛という考え方をもう一度作り直さないといけません。労働力を豊かに持っている人たちの、仲間うちの冠婚葬祭の助け合いではないのです。日本には昔から共助があったのではないかとされますが、私は、それは無理があると思います。社会の中で生きるということの持つ意味をこの機会にもっと考えていただきたい。地域の中には、在住外国人の方もいらっしゃいます。障害の方もいらっしゃいます。母子家庭の方もいらっしゃいます。その方々をきちんと視野に入れて、その人たちの生活の厳しさや苦し

さということもきちんと受け止めて、「地域における新たな支え合い」として、一緒にみんなが幸せになれるような地域づくりを考えていただきたいのです。

そのためには、住民の意識を変えなければなりません。フランスでは、博愛は放っておくとできない、人間はみんなエゴイスティック(利己的)ですから、わが田に水を引くのです。「我田引水」という言葉があるように、みんなエゴイスティックなのです。それをなくすためには、大人が勉強しなくてはなりません。子どもの教育以上に大人が勉強しろというのが、フランス市民革命のときの考え方です。

それを公のお金で、公教育としてやりましょう。博愛というものを学ぶという公教育をするのが、実は生涯学習の原点であるのです。学習というのは文化的なぜいたく品ではありません。生き残るといえることが満たされた後に出てくるものでもありません。自分が生きるということ、それ自体を考える最も重要な機能が、博愛の学習だと私は思っています。

コミュニティソーシャルワーカーの重要性

そういうものを、社会福祉協議会などを中心としながら、福祉教育としてどう展開するかということがなければいけないのではないのでしょうか。そのような営みをやっていくためには、住民の方々がある日突然気が付くわけではありませんから、触媒の機能を持つ人が必要なのではないのでしょうか。触媒の機能を持つ人を私どもは地域福祉のコーディネーター、あるいはコミュニティソーシャルワーカーと呼ぼうとしています。それは行政だけでできないサービスをきちんと対応していくということでもあります。地域の住民にさまざまな問題を投げ掛けて、一緒に考えていく役割を担う仕

組みを作らないといけないと思います。

大阪府も大阪市も随分頑張ってくれて、コミュニティソーシャルワークという機能を進めています。一人一人が抱えている問題をきちんと分析し、その人がどういう社会環境の中で生活しているのかを考えていくには、ソーシャルワークしかないのです。従来の日本の社会福祉は、行政が持っている制度に当てはまるか当てはまらないかということを行政が判断し、当てはまらなければそれでおしまいと言っていたのです。

コミュニティソーシャルワーカーは生活問題を診断・分析・解決

これからはそうではなくて、その人がどういう生活問題を抱えているのかをきちんと診断・分析して、その問題を解決するためにはどういう援助方針を立てたらいのかということを考えます。そして制度が持っているサービスは何が利用できるかを考え、制度がなければ新しいサービスを開発していくのです。新しいサービスが開発できるまでは、ボランティアと一緒に問題対応をしてみるという一連の営みが、ソーシャルワーカーの仕事だと私は思っています。ソーシャルワーカーは行政と住民の間に入って仕事をしているのです。

これからの社会福祉は、行政が中心というよりも、地域におけるソーシャルワーカーを中心として、行政にも責任を果たしてもらいながら、地域住民は博愛の精神に基づいて、さまざまなボランティア活動を展開することが必要な時代になっていくだろうと思います。

共に生きる社会を作るために寄付する文化を

日本は非常にけちな社会です。今、歳末助け合いの最中ですが、皆さんの中で毎年1万円以上寄付しているという方はどれだ

けいらっしゃいますか。手を挙げていただけますか。日本生命財団のこのシンポジウムに来るぐらいですから、相当関心の強い方だと思いますが、恥ずかしくて手を挙げないのかどうか分かりませんが、手を挙げられたのは5~6人しかいません。

今、私は中央共同募金会の総合企画委員会の委員長として、いかに日本に寄付の文化を根付かせるかということを考えています。博愛の最もシンボリック(象徴)な方法の一つは、寄付の文化です。それは、かわいそうな人のための寄付、明るいお正月のための寄付ではなくて、共に生きる社会を作るために寄付をするという文化を作らなければいけないのです。イギリスはそれを1601年から脈々とやっています。日本はやりきれていません。この機会に是非とも、博愛の一つの具現化の方法は寄付をすることだと考えてみてください。見ず知らずの人のために、博愛の精神に基づいて社会を良くするために寄付をしていくことです。コミュニティソーシャルワーカーは地域住民にそのような働きかけもしながら、行政と住民の協働という新しい社会哲学、社会システムづくりの触媒の役割を担っていかざるを得ません。

そんなことをなぜ話したかといいますと、どうしても従来の社会福祉は、行政から補助金が出るとやりますよという話になるのです。われわれがお金を出し合って、新しいものを協働して作っていくことだって、実は新しい社会福祉の在り方なのです。そんなことも視野に入れながら、是非ともこれからの地域福祉の在り方を考えていただければありがたいと思います。意を尽くしますが、時間がまいりましたので、私の話は終わりにさせていただきます。大変どうもありがとうございました。(拍手)