

第 **14** 号
2003 March no.14

政策情報

Review of public policy, KAWASAKI CITY

かわさき

特集 これからの地域福祉を探る

共創的市民福祉社会の構築へ向けて

リレートーク これからの地域福祉を探る

千葉大学教授 大森瀧氏に聞く
社会福祉基礎構造改革の意義 契約への転換が意味するもの

武蔵野女子大学教授 三浦文夫氏に聞く
地域福祉を考える意義 地域福祉計画の策定をきっかけとして

法政大学教授 武藤博巳氏に聞く
市民活動支援の意義 市民が市民を支える相互支援

リレートークを終えて

「共創的市民福祉社会」の実現に向けて

地域福祉ネットワークの構築

小坂橋厚

新たな参画と協働による地域福祉計画の策定に向けて

佐開東等

福祉を担う市民の現場から

地域におけるコミュニティ・ビジネスの可能性について

鴻巣玲子

市民が市民を支えることで作り出す地域の介護力、育児力

川崎市の事例22から

【高齢者】

①川崎区「おおひん地区まちなかほっとライン」「おおひん地区まちなか高齢者交流センター」②川崎区「ハナさんハウス」③中原区「つきやま会・つきやまサロン」④高津区「あけぼの会」⑤宮前区「すずの会」⑥多摩区 主婦が運営する「コスモスの家」(特定非営利活動法人秋桜会)⑦麻生区「特定非営利活動法人 ワーカーズ・コレクティブあい・あい」

【子ども】

①幸区「たつのご」②中原区「子育てネットワーク紫陽花」③高津区 フリースペース「たまりば」④宮前区 生活クラブ・子育て協同センター「すきっぷ」⑤多摩区「特定非営利活動法人 ままとんきっぷ」⑥麻生区 国際子育てクラブ「ファンキーキッズ」

【障害者】

①川崎区「おおぞら共生会」②川崎区 精神障害者 地域福祉作業所「サボン草作業所」③幸区 精神保健ボランティアグループ「フレンド'93」④中原区「社会福祉法人 しいの実会」⑤多摩区「社会福祉法人 なごみ福祉会」⑥麻生区「映像工房ペリ」

【その他】

①幸区 滞日外国人と連帯し支援する会「カラカサン」②宮前区「福祉ネットワーク みやまえ」③市内「特定非営利活動法人 グループ・ビボ」

【取材を終えて】

福祉概念のパラダイム転換 制度が規定する福祉から、地域社会が構築する福祉へ

政策情報かわさき編集部

成

成熟社会を迎え、戦後社会を形成してきた「成長型」の社会システムの転換が求められています。こうした時代にあつて、自治体現場でも、行政改革をめざす政策・制度の開発・研究の取組が、あらゆる職種を通して、職員一人ひとりの課題となつてきています。そのためには、職員個人の自由な発想による創造的意見・提案がなによりも重要になってきます。本誌の刊行の狙いもそこにあります。行政改革をうながす多様な意見の発表・交流の“ひろば”として、本誌に発表された職員の論稿は、原則として職員個人の意見・提案であることをご理解ください。(編集部)

地域の力をいかしたまちづくりに向けて

川崎市長

阿部孝夫

少子・高齢化の急速な進展に伴い地域社会を取り巻く環境が大きく変化しつつあり、それに対応した福祉のあり方が問われています。こうした中で、「措置」から「契約」への転換を中心に据えた介護保険制度の導入をはじめとして、これまでの社会福祉のあり方を抜本的に見直す「社会福祉基礎構造改革」が進められています。この改革の要点は、「利用者」自らがサービスを選択し、多様な主体によって、その提供が行われること、さらに「地域福祉計画」の策定に代表されるように、地域の視点にたつて地域福祉を推進していくことだといえます。

私は、就任以来、「市民本位の元気都市づくり」を掲げてきましたが、これは、民間の力を基本として、市民の方々の意見を聞きながら、地域の独自性を生かしたまちづくりを進めていくことにほかなりません。これを福祉サービスで言い換えれば、「利用者」としての市民の立場に立って、市民活動団体をはじめ、民間事業者なども含めた多彩な「民間活力」を基調としながら、地域における福祉を推進していくことだといえます。

今後、川崎市においても、「地域福祉計画」を策定していくこととなりますが、この計画の推進に当たっては、行政と市民のパートナーシップに基づいて、市民自らが自立性と個性を發揮して、市民主体の地域福祉を実現していくことが大切です。

本号では、「今後の地域福祉を探る」と題して、これまで、川崎市

の政策展開にご尽力いただいております東京大学名誉教授の大森先生、元社会福祉事業大学長の三浦先生、法政大学教授の武藤先生に基調となる考え方を伺いました。また、福祉を担う若手職員自らが、地域の現場に入つて、福祉サービスを提供する市民活動団体をレポートしています。

これらを通して、介護保険制度の導入によつて、多様な主体が高齢者介護に参入し、ややもするとたてわりになりがちな行政組織に比べ、地域に密着しながら、総合的な視点に立った活動を展開していること、さらには地域の課題にいち早く対応している状況がみえてきました。一方、行政側としても、総合的な行政運営を進める必要性、さらには地域の拠点である区役所での対応すべき地域課題の存在が浮き彫りになったともいえます。

こうした認識に立って、川崎市では、平成一五年度は、平成一四年度の区役所改革をさらに一歩推し進めて、地域の多様なニーズを総合的に把握し、市民生活上の課題の解決を図ることを目指して、保健所と福祉事務所を統合し、新たに「保健・福祉センター」を設置するなど行政体制の整備を進めているところです。

今後とも、地域の多様な主体に持てる力を存分に發揮していただき、身近な地域の課題はできる限り「区」という地域の拠点で総合的に対応できる取り組みを進め、市民の方々の視点から、地域の特性に応じたまちづくりが推進できるように改革に努力してまいります。

特集企画にあたって ⑥

特集 これからの地域福祉を探る 共創的市民福祉社会の構築へ向けて

リレートーク

これからの地域福祉を探る

千葉大学教授 大森彌氏に聞く 社会福祉基礎構造改革の意義と契約への転換が意味するもの

武蔵野女子大学教授 三浦文夫氏に聞く 地域福祉を考える意義と地域福祉計画の策定をきっかけとして

法政大学教授 武藤博巳氏に聞く 市民活動支援の意義と市民が市民を支える相互支援

用語解説 ⑬ リレートークを終えて 政策情報かわさき編集部 ⑲

8 9 12 15

「共創的市民福祉社会」の実現に向けてと地域福祉ネットワークの構築

新たな参画と協働による地域福祉計画の策定に向けて

福祉を担う市民の現場からと地域におけるコミュニティビジネスの可能性について

健康福祉局総務部企画課副主幹 小板橋厚
健康福祉局地域福祉部地域福祉課主幹 佐嵜東等

総合企画局政策部 鴻巣玲子

20 23

市民が市民を支えることで作り出す地域の介護力、育児力と川崎市の事例22から

〔高齢者〕

① 川崎区 「おおひん地区まちなかほっとライン」
「おおひん地区まちなか高齢者交流センター」
人として当たり前前に生きていくために

⑥ 麻生区 国際子育てクラブ「ファンキーキッズ」
外国人のママたちと共に支えあいながら 育児の情報交換と交流をたのしむ
〔障害者〕

30 51

② 川崎区 「ハナさんハウス」

① 川崎区 「あおぞら共生会」

持ち家を開放して高齢者の集いの場に

地域で共に暮らす障害者の生き方を求めて

32 53

③ 中原区 「つきやま会・つきやまサロン」

② 川崎区 精神障害者 地域福祉作業所「サボン草作業所」
環境と人間が響きあう川崎へ

34 55

世代を超えた地域コミュニティサロン

③ 幸区 精神保健ボランティアグループ「フレンド」93
心の病をもつ人々と共に生きる社会を

36 57

④ 高津区 「あけほの会」

④ 中原区 「社会福祉法人 しいの実会」

36 58

地域で支えるミニデイケア

さらに深く地域の中へ支えあい解決していく仕組みづくりをめざして

38 58

⑤ 宮前区 「すずの会」

⑤ 多摩区 「社会福祉法人 なごみ福祉会」

38 60

みんなが主役の介護支援活動とベストセラード介護雑誌「タッチ」

⑤ 多摩区 主婦が運営する「コスモスの家」(特定非営利活動法人秋桜舎)

40 60

いつまでも住みつづけられる地域福祉

〔障害者〕の有無にかかわらず、地域の中で「あたりまえの生活」をめざす

40 60

⑦麻生区 「特定非営利活動法人 ワーカーズ・コレクティブあい・あい」
配食活動を通じた高齢者等の地域での見守り
〔子ども〕

①幸区 「たこのい」

地域コミュニティ施設を拠点とした子育てサークル

②中原区 「子育てネットワーク紫陽花」

自主的な学習活動を通じた子育て支援

③高津区 フリースペース「たまりば」

ありのままの自分で居られる場をめざして

④宮前区 生活クラブ・子育て協同センター「すきっぷ」

保育機能とひろげ機能をあわせもつ子育て支援センターをめざして

⑤多摩区 「特定非営利活動法人 ままとんきつず」

子育てのポリシー伝達のための情報誌作成

《本市の政策展開から》

科学技術の成果を活用した都市活力の再生
サイエンスシティ川崎戦略会議報告

総合企画局政策部主幹 平岡陽一 71

「音楽のまちかわさき」構想の推進

市民局市民文化室・西口文化ホール準備担当(副)主幹 松本晴生 73

多摩丘陵の緑の保全に向けた
緑地保全方策の構築について

環境局緑政部緑政課 船津真生 75

《研修の窓》

政策研修の課題発見をめくつて
各局における職場別研修の調査から

総務局人事部職員研修所主査 高橋慶子 78

平成 四年度政策課題研修

川崎市キッズページの構築について
コンテンツ作成と提言

水道局総務部庶務課 大津和行 80

平成 四年度政策課題研修

集住「集まると住む」ということ
環境局労働課 蔡敦子・中原区役所納税課 川路清史・川崎区役所資産税課 東原麻衣子

まちづくり局都市計画課 塚本 猛・消防局予防課 出口弘 82

平成 四年度政策法務研修

自治基本条例を考える

多摩区役所福祉課 伊藤卓巳 84

平成 四年度政策形成まちづくり研修A班

地域密着型商店街の現状と展望
川崎区大師地域の商店街

交通局総務課 高木誠一 86

⑥麻生区 「映像工房へり」
独自性を発揮して進化する障害者地域作業所
〔その他〕

①幸区 滞日外国人と連携し支援する会「カラカサン」

活動を通じて見えてきた行政の限界

②宮前区 「福祉ネットワークみやまえ」

利用者本位の苦情処理システムとは？

③市内 「特定非営利活動法人 グループ・ピポ」

夫の暴力から逃れてきた人のためのシエルター

〔取材を終えて〕

福祉概念のハラダイム転換

制度が規定する福祉から、地域社会が構築する福祉へ 政策情報かわさき編集部 68

平成 四年度政策形成まちづくり研修B班

溝口を魅力あるまちにするために

多摩区役所区民生活部生田出張所 三原宜輝 88

韓国・富川市と川崎市との交流

富川市目標管理制度と大韓民国富川市における事例

総務局交流推進課 菅野仁 90

韓国・富川市と川崎市との交流

環境交流を始めよう

大韓民国富川市交流公務員 朴俊吉 92

国際交流における言葉

川崎市と韓国富川(フチョン)市交流の懇話会

総務局交流推進課 朴海淑 94

川崎市での研修を振り返って

沖縄県那覇市派遣職員・総合企画局政策部 神里崇乃 95

市民の目 第一回市民自治創造「かわさきフォーラム」

「連携がひろく地域社会」を終えて思ふこと

市民自治創造「かわさきフォーラム」実行委員長 松井隆一 97

現場の目 密集市街地の市街地開発事業

川崎市都市計画事業登戸土地区画整理事業の現場から

まちづくり局登戸区画整理事務所 柴次郎 99

記者の目 暖かいコミュニティを抱えつづける街川崎

朝日新聞社川崎支局記者 内山洋紀 101

川崎元気企業紹介⑥ 新ものづくりベンチャーズの時代「株式会社メカトロジャパン」

財団法人川崎市産業振興財団産学連携推進課 桜井亨 102

川崎市政日誌 2002年7月～12月 104

編集後記 107

特集

これからの 地域福祉を 探る

共創的市民福祉社会の
構築へ向けて



特集企画にあたって

少子・高齢化の急速な進展など地域社会が変わりつつある中で、地域における福祉のあり様が問われつつあります。こうした中で、「社会福祉基礎構造改革」と呼ばれる社会福祉全般に及ぶ改革がすすめられ、これにともない、(1)個人の尊厳を保持する、(2)利用者の自立を支援する、(3)個人が自分で選択するという三つの基本理念を掲げた社会福祉法が新たに成立し、措置制度から契約制度への転換が図られました。さらに、同法は地域福祉を掲げ、福祉サービスを必要とするようになっても、住んできた地域で、家族、友人、知人との関係、地域社会との関係を維持し、地域の一員として暮らしていけるように支援するような仕組みの推進を義務づけられ、地域の一員として暮らしていける仕組み、さらにいえば、市民が市民を支える仕組みづくりが求

められるようになっていきます。

一方で、行財政改革が進められる中で、高齢化の進展など環境の変化に対応して、支出を増加させることが非常に困難な状況にあります。こうした状況は川崎市も同様で、本年度に策定された「川崎市行財政改革プラン」では、効率性を確保した上で、必要な扶助費の総額を増加させることが明記されています。

ここで、本市における地域福祉の状況をみれば、すでに福祉関係の市民活動は自発的におこなわれており、地域福祉を支える仕組み、つまり地域で市民が市民を支える仕組みは構築されつつあります。こうした市民が市民を支える仕組み、地域の介護力や地域の育児力を検証する中で今後の地域の福祉のあり方を明らかにしていきます。



リレートーク

これからの地域福祉を探る



大森 彌

(東京大学名誉教授・千葉大学法経学部教授)



三浦文夫

(元社会福祉事業大学長・武蔵野女子大学教授)



武藤博巳

(法政大学法学部教授)

社会福祉基礎構造改革(以下、「構造改革」という。)とともに、危機的な財政状況を踏まえた財政改革が進められる中で、自治体には地域に着目しながら、多様な担い手とともに、福祉政策を担っていく必要が生じています。

この構造改革では、利用者と事業者の契約関係の導入とともに、市町村には、地域福祉計画の策定が義務づけられました。

今後、基礎的自治体である市町村では、①高齢者保健福祉計画といった、これまでの対象別の計画でなく、地域の視点で、福祉政策を考え、計画づくりをすすめていくこと、②地域社会に目をむけ、その福祉を担う市民活動団体を育成していくこと、③地域の持つ総合性に対応して、地域課題を解決できる行政組織を構築していくことが求められてきます。

このリレートークでは、全国の地域福祉をリードするとともに、川崎と深い関りをお持ちになっている大森先生、三浦先生、武藤先生から様々な話をお伺いする中で、今後めざすべき地域福祉のあり方について考えていきます。

大森彌氏に聞く

社会福祉 基礎構造改革の意義

契約への転換が意味するもの

介護保険制度導入の背景

編集部 はじめに構造改革、特に介護保険制度の導入の背景についてお伺いしたいと思います。

大森 私が座長を務めた「高齢者介護・自立支援システム研究会」では、急速な高齢化に対処するため、高齢者の新しい介護システムを検討していましたが、一九九四年一二月に「公的介護保険」導入の構想を打ち出しました。当時、施設介護については、「収容」から「入所」へといった言葉の転換に象徴されるように、徐々に福祉の概念の変化がおきつつありました。ただ、具体的な中身をみれば、公的責任論に基づいて、行政が担う「措置」という概念が依然として幅を利かせており、仕組みそのものを転換する必要があると考えたのです。

特に、医療などの分野と比較した場合、わが国の高齢者福祉の量も質も非常に低い状況にあり、措置という、ある意味サービスクラスと措置権者が一体的な仕組みのままでは、高齢者福祉の充実は期しがたい。このため、「措置」ではなく、「利用」とい

う考え方に立った議論が必要であり、人間の尊厳として重要な、自立支援をキーコンセプトとしながら、措置制度の廃止後でも、機能する制度設計を行う必要があったわけです。

その制度として打ち出したのが、①高齢者の自立支援を基本理念とし、福祉や医療などの既存制度を横断的に再編成、②高齢者に必要な介護サービスを用意し、選択できるように支援する「ケアマネジメント」の制度を整えるという特色を持った介護保険制度だったわけです。

通常、保険制度というとお金のところに話がいきがちですが、利用者本位のコンセプトを打ち出す、利用者の立場に立ちつくすということが介護保険制度設計の前提としてあったわけです。

多様な高齢者の存在

編集部 制度設計に当たって、考え方が大きく転換したところは、どの点ですか。

大森 それまでの老人福祉法などでは、高齢者は「低所得でかわいそうな存在」として位置づけられていました。戦後、福祉制



1940年東京都生まれ。東京大学大学院法学政治学研究科博士課程終了。東京大学大学院総合文化研究科長・教養学部長を経て、東京大学傳年後、現在、千葉大学法経学部教授。東京大学名誉教授。主な著書に「自治体職員論」(良書普及会)、「新版 分権改革と地方議会」(ぎょうせい)がある。

度の黎明期においては、こうした認識が一般的であったかもしれませんが、しかし、現在では、所得の分布をみても、生活スタイルをみても、実際のところ若者以上に多様な存在なのです。ただ、措置という枠組みの中では、高齢者をひとくくりにして、画一的な存在として扱うことが非常に安上がりでした。

しかし、利用者の立場に立った制度設計を行うということでは、実態とズレた高齢者についての考え方を転換する必要があったのです。

こうした視点も踏まえながら、介護保険制度は六五歳以上の高齢者も含む制度、最終的には四〇歳以上の人が負担する制度となりましたが、すべての人にお金を払ってもらい、世代間、同世代の連帯の仕組みとしたのです。

編集部 高齢者を取り巻く環境としてのコミュニティですとか、家族という点については、いかがですか。特に、日本の福祉制度を支えてきたものとして、家族機能が強調される面があると思いますが。

大森 日本の高齢者介護は家族関係を前提として構築されていた。ただ、この家族と

いうもの自体が、核家族化の進展、高齢社会の到来という社会環境の変化の中で、機能しなくなりつつあり、うるわしい家族の幻想に立つ日本型福祉は持続できないと考えたのです。私も、心温かい家族が老親の面倒をみるのは重要だとも思いますし、社会、コミュニティという中で家族というユニットは重要ですが、それを必要以上に賛美したり、幻想を持つことは問題があります。これは、いじめや介護放棄などからも明らかであり、介護に疲れ果てては、やさしくなれない。家族を守るという視点からも、心身とも介護を考える必要があったのです。

高齢者といいますが、人間は全て年齢を重ねていくわけですから、誰かが何らかの手をさしのべることで、人間らしい生活を送れることが必要なのです。

こうしたことから、介護の社会化を前提として、介護保険制度の議論を進めました。

措置から契約への転換

編集部 さきほど、措置からの転換というお話がありました。具体的なにはどのような変化がもたらされたのでしょうか。

大森 措置制度のもとでは、高齢者はすべてケースとして扱われてきたわけですが、この発想は人間をケース、つまり症例として扱うものであり、問題です。高齢者はケース(症例)ではないという、人権擁護の発想にたつて、ケアマネジメント、ケアプランという概念を持ち込んだのです。

介護保険は、措置とは全く違う、「要介護認定」に基づき、利用者がサービスを利用するという原則に立っています。つまり、

自立支援や権利擁護を前提としながら、家族の意向を聞きつつ、「本人」が生活設計をするのです。措置の時に市町村がサービスを決めていたのとは異なります。

さらに、要介護認定までをケアマネージャーにやらせると措置と変わらないことになってしまふことから、客観的な制度とするため、認定部分を分離し、行政を入れない仕組みにしました。

ただ、制度設計当初は、権利擁護という側面もケアプランの機能として考えていたのですが、この点はあまり機能していません。これは、ケアマネージャーの数が少なく、ケアプラン作成に重点がおかれ、権利擁護の部分の課題が残ってしまっている。この点は、特に、施設介護という場面では重要です。つまり施設という閉ざされた空間の中で、利用者の処遇の実態を把握する仕組みを構築する必要があります。この点でもケアマネージャーの役割が重要となります。

分権の試金石としての介護保険制度

編集部 では、介護保険制度と自治体という話に移りたいと思いますが、保険料の決定権限などが市町村にゆだねられた、こうした分権型の制度設計についていかがお考えですか。

大森 介護保険制度の設計に当たっては、分権のシステムとして市町村に責任を持たせるべきとして、市町村中心主義を明確に打ち出しました。実際、社会福祉関係八法改正以後、市町村主義が打ち出されており、当然の流れであったともいえるのですが、当時、小さな市町村で保険者となりえるのかという課題がありました。しかし、広域

行政対応も入れて、基礎的自治体を保険者とするという、市町村中心主義を貫き通しました。

ただ、ここで重要なのは、市町村が介護サービス提供を担う必要は必ずしもないということですが、NPOや株式会社を介護保険事業者として、サービス提供の担い手とするのを認めているように、多様な介護サービスの担い手を許容しながら、保険料を決定するのは市町村という仕組みなので

基礎的自治体としての市町村が、介護保険制度を動かす仕組みとしては、ベースとなる高齢者保健福祉計画、介護保険事業計画を、保険料を支払い、介護サービスの利用者となる被保険者の声を入れながら、定めることとしたのです。この分権型の仕組みについて、これまでの全国一律の福祉制度でなく、市町村の中で差が生まれてくるという点で批判を受けたことも事実です。ただ、被保険者の声を聞きながら、保険料水準やサービス水準、つまり「受益」と「負担」の水準を決めていくのであり、住民への説明責任が果たしうれば問題ないと考えました。

地域ケアと福祉の担い手

編集部 これまで、構造改革のうち、特に介護保険制度を中心としてお話を伺ってきました。新しい社会福祉法では、地域ということが明確にうたわれており、市町村には地域福祉計画の策定が義務づけられるようになっていますが、いま、福祉分野において地域がクローズアップされてきたのはどうしてでしょうか。

大森 都市化の進展や少子高齢化の進展のなかで、福祉需要が普遍化し日常化したことが一つの要因だと思えます。高齢者や障害者が人間らしい生活を送るためには、長年住み慣れた地域社会のなかでの新たな仕組みづくりが必要です。そこで、「地域ケア」という概念が重要となってきます。これは、人々の生活行動圏で「顔の見える福祉」を提供する仕組みのことであり、この底流には、利用者の側から福祉サービスを見直すという視点が入っています。所得保障を中心とした救済的な福祉施策ではなく、福祉施策を再構築していくためには、他の人との関係の中で人は存在しているという点を重要とした「地域福祉」が主眼となつてきます。

「地域ケア」こそが、福祉基礎構造改革の底流にあるべきであり、市町村が地域福祉計画の策定をおこなう場合には、地域でさまざまな事業を展開しているNPOや市民団体の調査をおこなうなど、地域を核とした活動の仕組みを工夫してほしいと思います。

それと、「地域ケア」は、地域資源を掘り起こす機能も持つており、介護保険を通じて、エコマネーのように善意が回る仕組みができていく地域もあります。地域という視点にたてば、ボランティア活動というのは、他人のためと、義務づけられてやるのではなく、自分の生き方として、つまりそれを通じて自分をよりよくしていくということを実感できるのです。

編集部 いまボランティアという話が mainstreamですが、福祉の担い手について少しお伺いしたいと思えます。特定非営利活動促進法（以下、「NPO法」という）によって、市

民活動を支える仕組みができたともいわれております。福祉の担い手の問題についていかがお考えですか。

大森 さきほど、介護保険制度との関係で、株式会社やNPO法人など多様な主体がサービス提供に参入することが重要だということをお話をしました。この参入は、行政にとって衝撃的な事実であったといえます。NPOは、民間でありながら、公共的活動を行うのですから、行政のライバルともなりえる存在といえるのです。他方で、営利法人としての株式会社の参入は行政直営論・公共責任論への衝撃となるのです。

特に、NPO法人については、免稅資格要件を十分に認めていないなど、課題は未だ山積していますが、行政と住民が協働して、地域における「公共社会」を創造していく時代を切り開く存在であるともいえるのです。逆に行政の立場からみれば、NPOが成熟すれば、これまでの行政観をくつがえす威力さえももっているといえます。

民間活動であるNPOも公共サービスを提供しているのであり、新たな公共性を担う主体として、両者間にある種のすみわけと協働の関係を形成し、その関係を上手に運営していかなければならないのです。

こうした点でいえば、たとえば、北海道では、NPOバンクが立ち上がり、既に三〇〇〇万円くらい集まっていると聞いています。川崎でも、ミニ公募債として、川崎市民債の発行をおこなう、自治体に居住する住民がそれを買うことを通じて、住民自身が自治体の活動のみていくということも今後必要だと思えます。このように自分が負担したら、サービスを受けられる、このサービスについてもものを言いやすくなる仕

組みが必要だと思えます。

このように多様な主体の参入を認めた介護保険制度の導入とともに、NPO法の施行によって、行政の縦割りを超えて、地域課題を横でつなぐ仕組みができていくと思います。行政はそのあり方を問われているのであり、行政も従来のピラミッド型に固執することなく、新しいタイプのマネジメントを考える必要があります。これまでの従来の上司と部下の関係を基本とする縦割りの組織を変えて、ネットワークというか、横断的な組織への自己改革を促す仕組みを構築し、職員の意識を改革していく必要があります。

地域ケアは、地域における総合性を担保するという意味で、行政・行政職員の自己改革の契機ともなりえるのではないでしょう。

介護保険の導入で問われる 自治体・自治体職員

編集部 なるほど介護保険制度の導入、それが地域ケア、さらに行政・行政職員の自己改革に連動していくというお話でしたが、介護保険制度が導入されて二年を経過しようとしています。実際に自治体で変化はみられるのでしょうか。

大森 自治体では、介護保険制度の導入に専任職員を配置する場合もあり、「カリスマ的な職員」を生み出したところもあります。つまり、介護保険制度の導入が自治体行政を変えたということになります。

また、自治体ということで考えれば、介護保険の導入だけでよいと考えた自治体もあり、いきがい・健康づくりといった保険

外の部分への政策展開が手薄の感も否めません。こうした事業については、市町村がその福祉施策全体の体系の中で構築する必要がありますが、具体的には保健福祉計画を策定する中で考慮されるべきものです。保険サービスを使わない約九割の高齢者のために、この部分の福祉施策をきちんとやる必要があると思います。

編集部 すこし戻りますが、担い手との関係で、コミュニティビジネスみたいな話もされますが、この点いかがですか。

大森 実際、基盤整備だけでも、ゴールドプラン以来、九兆円の投資が行われたわけですし、介護保険制度が大きな周辺ニーズを喚起しました。地域における介護ビジネスは順調に成長しています。

支援費制度の導入

編集部 つぎに、この四月から導入される支援費制度についてお聞かせいただきたいと思えます。

大森 実は、介護保険制度を検討する中で、障害福祉分野にもこの保険制度の適用の是非を検討していました。

ただ、実際の導入については、運動団体の間でも賛否が分かれており、見送ることとなりました。

現在、介護保険法の見直し作業が開始されており、この中で支援費制度の関係も議論されるのではないかと思います。

また、自治体についていえば、まだ支援費制度への対応が十分でない自治体も見受けられます。本格稼働へ向けて、一抹の不安を抱えています。

国境管理ができない自治体の福祉政策

編集部 自治体の福祉政策、特に現金給付についてお聞きしたいと思えます。川崎市の場合、これまで国の基準の横だし、上乗せで現金給付をはじめとする福祉施策を展開してきたわけですが、この点いかがお考えですか。

大森 国とはちがって、国境管理ができない自治体は、現金給付は行うべきでないというのが私の考えです。国は国境を管理することができるのですが、人々は自治体を超えて移動することができます。これをコントロールできない自治体が、国の担う所得再分配機能ともなる現金給付も行うべきでないと考えます。

また、地方政府として、自治権があるとしても、国の基準以上のサービスを提供する場合は、他の市民に対して、説明責任を果たす必要があると思えます。

それと、自治体における現金給付要件として、市民税非課税世帯が上げられる場合が多いですが、これは非課税所帯イコール全て低所得者層という発想に基づいているのであり、実態を反映していません。本来であれば、生活保護のように全ての所得・貯金を調べるべきですが、これは人権尊重との関係で問題があつてできない。

自治体は、上乗せサービスを行う場合にも、説明責任を果たす必要があるのです。このことが介護保険の導入を通じて、明確化されたといえます。

今後の自治制度のあり方

編集部 分権改革の試金石として、介護保険制度の導入は大きいというお話がありました。政令市、とりわけ地域ケアを担う行政区のあり方について、今後検討していく必要があると思えますので、さいごに、福祉の話から少し飛躍しますが、自治体の制度について、お伺いしたいと思います。

大森 一・二八万の人口を擁する川崎市は非常に大規模な自治体であり、行政区も相当に大きいといえます。単なる区割りとしての行政区から、一定の権限を委ねることで、これを自治区に変える仕組みが必要だと思えます。これによって、川崎市という巨大な構造を転換していくことが必要だと思えます。

市町村合併がらみの話になりますと、「西尾私案」では、合併による基礎自治体の整備が一辺倒に考えられており、一定の人口規模以上の自治体を作り、運営するとしています。

現在、求められているのは、市町村の中に自治権を持つような仕組み、地方公共団体の中にガバメントのような仕組みを住民がつくっていく、地域自治組織をつくっていく必要があるのです。地域という現場で住民自治を充実させていく。

大都市制度という意味では、川崎市が、制度改正を前倒しして、行政区を分権・分散型の自治区としていく、従来の本庁、出先機関の発想を転換させて、総合地域事務所風に見えるような形を求めてもよいのではないのでしょうか。

(平成一五年三月六日 町村会館にて)

地域福祉を考える意義

地域福祉計画の策定をきっかけとして

川崎市の福祉政策の変遷

編集部 三浦先生には、これまで川崎市の福祉政策に関して常に様々なご助言をいただいてきました。近年では、高齢者保健福祉計画の策定、現在も社会福祉審議会の座長とともに、地域福祉計画策定委員会の委員長をお願いしています。

これまでの川崎市との関りについて、少しお話をただけなんでしょうか。

三浦 川崎市では、現場をみつめるという中で、様々な勉強をさせてもらいました。

特に、高齢化社会対策委員会の委員長を務めたときには、高齢社会福祉総合センターの設立に携わり、五〇床のうち、ショートステイを一五床設置するなど、当時としては先駆的に、在宅を意識したものとなりました。また、それ以降も高齢者保健福祉計画の策定には、三度携わってきました。

国レベルの福祉政策をみますと、高度経済成長により、国民所得は向上し、社会保障制度も整備された結果、経済的な問題は所得保障政策で、ある程度対応できるようになりました。結果として、政策課題は貨

幣的ニーズから非貨幣的ニーズに変化してきました。

これは、川崎市でも同様で、非貨幣的ニーズに対応した在宅福祉へと移行してきています。さらに、今回の構造改革の中で、地域福祉がうたわれ、地域福祉計画の策定に取り組んでいるところです。

社会福祉基礎構造改革の意義

編集部 いまお話がありましたのが、平成一二年に「社会福祉事業法（社会福祉法に題名改正）等の一部を改正する法」が成立し、社会福祉事業、社会福祉法人、措置制度などに関する、根本的な改正がなされました。この構造改革について、ご意見をいただけますか。

三浦 措置に代表されるように、これまで福祉施策は、公的責任と一体のものとして、論じられてきました。今回の制度改正では、個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、障害の有無や年齢にかかわらず、「その人らしい」安心のある生活が送れるよう、自立を支援することが明示されました。



東京大学文学部社会学科卒業後、特殊法人社会保障研究所、日本社会事業大学教授、同大学学長、特任教授を経て、現在、武蔵野女子大学教授。著書に、『社会保険』（ぎょうせい）、『社会福祉政策研究 福祉政策と福祉改革』（全国社会福祉協議会）などがある。

この自立の前提として、「社会連帯」がいわれており、福祉の分野では、はじめのことだと思えます。町内会をベースとした、戦前の日本社会への反省から、この連帯という言葉はタブーであり、意図的な連帯の構築はなかったのです。

その意味で、公的責任論と表裏一体の措置からの転換という議論の中で、自立と連帯という言葉が出てくるということは象徴的だと思います。実際、社会福祉法第四条で、地域福祉の推進を掲げ、具体的に、地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者の相互協力が規定されています。

介護保険の意義

編集部 先日の大森先生とのお話では、介護保険ということが中心的なテーマとなりました。基礎構造改革の一環として、導入された介護保険制度について、三浦先生はいかがお考えですか。

三浦 介護保険をみる切り口としては、様々なものが考えられますが、私は二点ほど考えています。一点目が統合された制度であ

ること、二点目が措置制度からの転換という側面です。

一点目の統合された制度という点については、従来は介護といながら、保健、医療、福祉という三つの分野がそれぞれ、ばらばらに制度設計されていたわけですが、介護保険制度、介護サービスを通じて統合されたのです。

もうひとつが、これまでの社会福祉では、公的責任論に基づき、介護は措置型の制度であったのですが、これを利用者本位のサービスに転換したことです。従来、老人ホームは利用者が選ぶのではなく、行政が「措置」する、つまり供給者の論理に基づくサービス提供であったわけです。

たとえば、医療の分野では、様々な問題はあるにせよ、患者が医師を選ぶことができるという点で、患者と医師の対等な立場であり、行政は介入しないわけです。

この措置制度に対する反省批判に対して、この介護保険導入と同時に、保育所の入所措置もなくなり、保護者の選択を許容する仕組みとしたのです。

この二つにくわえて、利用者自身が参加して、高齢者保健福祉計画や介護保険事業計画を策定していく、保険料を決定していくという点では、分権的な意義もあると思います。

このように、介護保険制度の導入は、福祉について良かれ悪しかれ様々なインパクトを与えたことはたしかだと思います。

地域福祉計画策定の意義と担い手

編集部 基礎構造改革の中で、社会福祉事業法が廃止され、社会福祉法が制定される

中で、市町村に地域福祉計画の策定が義務づけられました。先生には、川崎市地域福祉計画策定委員会の委員長をお願いしておりますので、この意義について、特に、川崎市で策定する意義も踏まえながら、お話しただけですか。

三浦 地域福祉計画の意義は、地域コミュニティという中で、多様な供給主体、住民活動など様々なものをつなぐキーワードとして、地域福祉を掲げている点にあると思います。

このため、地域の中で生活している市民の立場から共通する課題を総合的に捉え、地域の視点から、これまでの対象者別の施策から横断的な対応へと転換していく必要があるわけです。

これまでの計画との関係でいえば、川崎市では法別・対象別に、たとえば障害福祉の場合、ノーマライゼーション計画、児童福祉の場合、エンゼルプラン、高齢者福祉は、高齢者保健福祉計画、介護保険事業計画というふうに計画をつくっており、それぞれに個別の全市計画はありましたが、区別計画の策定が行われなかったのです。

今回の地域福祉計画では、地域の視点を踏まえ、区別計画、〇〇地域福祉計画をつくるべきだと考えており、それを統合する形で、全市計画を策定することが望ましいといえます。特に、縦長の市域を有する川崎市の場合には、区別に策定していく意味は非常に大きいでしょう。

さらに、川崎では行政区自体も二〇万の人口を擁する大きな存在ですので、もっと小さな区域、たとえば中学校区などでの計画も検討されるべきですが、これは今後の課題と捉えています。

編集部 市民の視点について、この地域福祉計画の策定は参加のプロセスを経て行われることとされておられ、コミュニティや担い手といった議論にも波及すると思います。この福祉の担い手としての市民についていかがお考えですか。

三浦 社会経済状況の変化の中で、地域住民が協力しなければならぬ状況がでてきました。従来であれば、福祉はお役所の責任でという考えでしたが、市民の人と一緒に作り上げるということになってきたのです。そこで、「新しい公共」という考えが最近でてきたのだらうと思います。ここで、重要なのは、「責任を分かち合う」ということだけではなく、「協力し合う」、パートナーシップをつくるということにつながるのだらうと解釈しています。この一環として、地域福祉計画策定の意義は大きいと思います。

さらに、地域福祉計画は個別に領域別にターゲットを絞るのでなく、まちづくりの視点、地域の活性化、経済的な側面も含めての活性化も必要であり、この中で地域を見直す側面もあると思います。

また、担い手ということでは、福祉サービスの場には、行政が直接担う必要性はなく、民間がやってもよいのです。さらに、従来は、補助金をもらってということになりがちでしたが、今後は、地域の計画を出してもらって、契約協定を結んでその中で地域の人と対等な関係で、福祉を考えていくことが必要だと思えます。

地域福祉を考える意味

編集部 地域という概念について、先生は

どうお考えですか。

三浦 まず、地域における自立した生活を支援するために、地域は各個人が総合的サービスを受けることができる単位として大きな意味を持っています。生活の根拠となる住居を基本として、多様なニーズに対応できるしくみをつくる、各個人を主体とした福祉のしくみをつくる、この単位が地域なわけです。

次に障害や年齢にかかわらず、参加できる単位として地域の持つ意味は大きいと思います。社会参加促進の単位でもあるのです。

実際、具体的なサービス考えた場合に、①予防的福祉活動、②狭義のコミュニティケア、③在宅ケアなどの提供は、地域を単位とすることが望ましいと考えられます。

さらに、これまでの地域福祉活動の重点とされてきた、④当該地域の社会的統合を高めるための環境・制度の改善、整備などの活動についても、引き続き地域を基礎として発展させなければならないと思います。

シビルミニマムの設定と公的分担論

編集部 次に、公的責任論とも関連しますが、地域における福祉政策の水準、政策公準としてのシビルミニマムとの関係について、お伺いしたいと思います。

さきほど、川崎市の福祉政策についてお話いただきましたが、従来、市民生活を守るということで主張されてきたシビルミニマムという発想、この福祉分野における位置付けについていかがお考えですか。

三浦 全国の水準、最低水準としてのナショナルミニマムというのはわかるのですが、

シビルミニマムは自治体行政のマキシマムを示したものであり、数的に提示することは非常に難しいと思います。福祉の場合、施設の水準を示すのは可能かもしれませんが、非貨幣的ニーズを考えれば、具体的な福祉のメニューに落とし込んで、数値化するのには難しいのです。

関連していえば、当初の福祉政策は、生活保護のように最低水準、生存権を保障するものですが、特に高齢者福祉のように、在宅介護一つとっても、ヘルパーの数などミニマムの設定は非常に難しいのです。公的分担論との関連でいえば、シビルミニマムの設定よりも、公私が協力していく接点を明らかにする点が重要なのだと思います。

実際、老人の孤独死といった問題が新聞等で取り上げられることがあります。このような問題に対応する政策水準をシビルミニマムといった視点で図ることは困難であり、地域の中で支え合うしくみをどうつくるかということが必要なのです。

さらにいえば、シビルミニマムは、ナショナルミニマムへの上乗せということで、議論されがちであり、公私の役割分担論にずれを生じさせた感もあります。市民が足りるだけの私の部分を考えていくことが重要なのです。

編集部 シビルミニマムとの関係で、今まで行われてきた現金給付が、川崎市でも行財政改革の一環として、見直しを余儀なくされています。特に、当時は財政的に豊かで、自治体側でもその根拠や理由付けを検討することなく、給付を行ってきたわけですが、ただ、厳しい財政状況下で、給付行政の転換を余儀なくされている中で、廃止の

理論的な裏づけを構築することが困難な状況にあります。この点、いかがお考えですか。

三浦 福祉の場合には、学問的に理論構築がなされてこなかった、学者が原理原則を持っていなかったという弱点があります。特段の基準を持たずに、「愛情と脅迫」の理論で設定されてきたのです。

これは、現金給付と現物給付についても同様で、その理論が明確にされていません。たとえば、障害福祉について、様々な手当てが支給されていますが、この現金給付の政策論を備えていず、屋上屋を重ねて給付が行われてきた実態もあるわけです。

社会的ニーズから需要へ

編集部 介護保険の導入に代表される市場原理の導入と公私分担、つまり行政と市民や事業者の役割についていかがお考えですか。

三浦 川崎にも約一〇〇〇人の保育所待機児童がいるということですので、保育の話为例にあげて考えてみます。従来であれば、保育園へ入園する要件が定められる、つまり保育のニーズを社会的に決める仕組みがあった。現在は、「利用者自身の意向を反映させて」ということで、従来と異なり、自分たちで保育所を選ぶ、つまり、社会的ニーズから需要への転換が出てくるわけです。ここで重要なのは、需要というのは市場を前提としている点です。

ただ、市場は需要と供給を価格メカニズムで調整することで成立しているものであり、ニーズの需要化というのは、市場の片方の側面をみているにすぎません。需要側だけ

を自由にするだけでなく、それに見合う供給側、つまり市場を育てるような施策展開が必要となるのです。

特別養護老人ホームの待機者数の増加も同様で、家族が将来的に不安を抱えており、入所を望む中で、利用者中心といえながら、多様な内容をもつ需要だけが増大し、供給側が追いつかず、こうした状況を招いているのです。

今後、従来のような厳しいニーズ要件が崩れていくことは当然のことですが、これにみあう供給については、現在のところ、伝統的な供給システムに経済的市場だけで対応しようとしてきている。その文脈で、供給の部分のみ民間に委ねるといふことはうまくいかないのです。

このため、今後、新しいシステム構築の議論が必要であり、福祉の分野では、社会的経済的市場を作っていくかなければ、立ち行かなくなると思います。

編集部 いま社会経済市場というお話がありました。たとえば在宅福祉において、その担い手についていかがお考えですか。

三浦 地域では、住民、非営利団体、企業、さらに行政を含めた体制をつくっていく必要があります。ヨーロッパの「第三の道」という社会経済論的な議論がありますが、この前提にはこれまで壊してきた、互いの支えあいというコミュニティも含めた地域の再生の議論があるのです。

現在、よく話題を集めている「地域通貨」も、こうした議論の延長線上にあり、福祉サイドからではなく、自立と連帯ということにつながるのです。

いたみを分かち合う

編集部 保育所の待機ということについて、公立の認可保育園に対する住民のニーズとこの中でしようか、本来需要というべきなのかもしれません。これは非常に高いのが実態です。ただ、これは、公立保育園が民間に比べて優れているという議論に立脚しているような感じもしますが、いかがですか。

三浦 公立保育園における特例保育の状況を見ますと、制度導入には、一〇年を要したものの、個々の公立保育園における導入率は、一〇パーセントにもっていません。利用者は自分自身のことしか考えていない側面もあり、実際の状況や財源的側面を考えると、公立保育園がよいという主張がなされるのだと思います。しかしながら、多様な主体による供給というのにも必要なのです。

また、品川区の公立保育園では、ISO 9000を取得するといった取り組みもはじまっており、公立保育園自体も変わっていく必要があるのかもしれない。

私も、実は保育園経営に関係しており、はじめから二四時間、三六五日で運営しております。当初、大きな赤字を出すような事態を招きましたが、最終的に市が認可してくれまして、七〇名定員で、予想を上回る赤字を出しました。最終的に、認可保育所と無認可部分の併設という形で運営しています。

措置費の問題、運営の問題、人件費の問題など様々な要因をコントロールしながら、働ける環境をつくる必要があるであって、

実際のところ、現行措置費相当額を柔軟化することで、十分採算にあうと思っております。

規制緩和と担い手株式会社への参入

編集部 東京都は、認証保育所を認めており、多様な主体の参入を促すしくみを保育行政においても、展開しています。介護保険事業以外に、多様な主体の参入を促す仕組みについていかがお考えですか。

三浦 現在、規制緩和の流れの中で、特別養護老人ホームへの株式会社への参入が議論されています。最終的に、経営の安定性を保つために、公設民営方式、または民間資金を活用するPFI方式により、自治体が関与できるしくみのもとで、施設運営ができることが参入の条件となりました。

ただ、今回の議論では、第一種社会福祉事業である特別養護老人ホームと、介護保険施設である介護老人保健施設の整理ができない点も否めません。

ここで、暴言といわれるかもしれませんが、これまでの特別養護老人ホームについては、デンマークでは、一九八二年に法律でつくるのを禁止しています。

スウェーデンでは、一九七〇年代に特別養護老人ホームをやめてしまっていますし、デンマークでは、一九八二年に法律でつくるのを禁止しています。

これは、可能な限り、一般の人と同じ生活を図るべく、すべての入所施設の解体と地域居住化を進めるといふ、在宅福祉へのゆるぎない確信にもとづいた施策展開です。日本でも、全室個室・ユニットケアの新型特養や介護付きを基本とするケアハウス、

川崎を三つくらいに分けて拠点を考えた方が良いのかもしれませんが。ただ、これは区の拠点ができていない状況下のもので、区の拠点が整備され、地域拠点が整備されていく中では、この三層構造を中心として、柔軟に進めていくのが望ましいと考えています。

編集部 次に財政支援について伺いたいと思います。

武藤 財政支援の前提として、市民活動の資金には、自己資金、補助金や助成金、事業収入という三つがあります。

このような資金確保に当たって、行政の財政支援が果たす役割は大きく、今後の検討の一番大きな課題となっています。ただ、現在のように、市の財政状況が厳しい状況で、従来型の補助金、助成金といった金銭的な支援は増やすことは難しいと思います。財源そのものから考えていく必要があると思います。たとえば、住民からお金を集めて、基金をつくるということも、住民の相互協力を前提とすると、具体的にはどれくらい集まるかわかりませんが、市民が協力したくなる制度が必要です。

また、寄付金控除についても、現行の制度では、寄付の文化自体が成熟せず、どちらかというと豊かなお金持ちが寄付する仕組みにとどまっています。望ましい方向としては、普通の人々が市民活動にボランティアとして参加するように、普通にお金を寄付することができる文化を創っていく必要があると考えています。ボランティアとは、労力の寄付のようなものですので、時間がなかったり体力がなかったりする場合には、ボランティアではなくお金を寄付するということのような相互支援という考え方です。この

ためには、ミツシオンを地域で共有化する、PRも同様に重要なのです。

編集部 市民活動の財源として、寄付を集めるという話がありました。NPOを取り巻く環境を見ると、昨年の法改正でようやく税制面での優遇措置が一部認められましたが、あまり改善されていないというのが実状だと思います。実際、今回の事例調査の中では、NPO法人を取得しても、社会的な信用度が増す反面、事務処理が増加するため、メリットはあまりないと考えている団体もありました。この点いかがお考えですか。

また、補助金として、市民団体に配分する場合の問題点等についてはいかがですか。

武藤 NPOの税制優遇については、現在の公益法人改革と一体となって、原則課税という論調が見受けられますが、公益法人とNPOは制度的に違うし、公益法人の中でも、隠れ蓑的な公益法人と、本当の公益法人は違いますので、この部分の制度設計をきちんとしておく必要があります。

補助金という仕組みで、資金を市民活動に配分する場合には、出す側の裁量が大きいたくことが問題となります。この裁量をどのようにコントロールするか、その基準をつくる必要があります。現在、厳しい財政状況下で、各自治体では補助金の見直しが進められており、一部の自治体では、先進的に徹底的な見直しを行ったところもあります。ただ、川崎市のような大都市では、補助金の件数も多いことから、委員会の中では、当面、市民局所管の補助金を例に取りながら、補助金の出し方の基準を考えていくことにしており、市民活動支援という立場から基準をつくり、次の答申に盛り込み

たいと思っています。

ただ、補助金の基準の策定については、難しい側面もあります。当然、立ち上げ支援のような、サンセット補助金の規定を入れる必要があると思いますが、通常の活動をどう支援するかが課題です。通常活動への補助が恒常化してしまうと、行政委託団体や下請団体となっていく懸念も生じます。一方で、継続的なサービスをしっかりと行う、サステイナブルなサービス提供のためには、きちんとした支援の仕組みが必要なのも事実です。継続的なサービスに対して支援するには、委託事業という考え方は再構成するか、民間企業に対する委託とは異なった、市民活動継続型委託事業を考えていく必要があるのです。

その場合、法人形態をどう考えるべきかという課題は残ります。株式会社形態をとっている民間企業でもNPO的な、地域の雇用を継続するなどミツシオンを持った活動を展開している企業もあります。法人の設立形態でなく、地域にとつての意味を考え、その継続性を考えた委託事業を考えていくとともに、入札の仕組みも考える必要があります。

また、川崎市がこの三月からはじめた補助・助成金一覧のホームページでの公開も、委員会として、今後の検討に与える影響は大きく、おおいに参考になります。

協働のルールづくり

編集部 場の運営ということに関連しますが、これまで、市が有する地域の政策領域別の公共施設、たとえば老人いこいの家などでは、利用者が固定化して、他の利用者

が使いつらい状況になっているということも聞いています。また、子ども文化センターについても、市民活動の拠点として、開放した場合には、例えば、子育てのグループが優先的に使わせて欲しいという要望もあろうかと思えます。この点いかがですか。

武藤 当然ながら、特定の公共施設について利用者が固定化してくると、利用している人にとつてのみ都合のよい運営のルールが生まれ、そこから排除される人が出てくる場合もあるようです。ただ、多様な活動主体と相互関係をもつ市民活動団体がかかわれば、公平なルールができていくのではないかと思います。市民利用施設のネットワーキ化という話が出ましたが、特に、活動する人が少ない状態では、その人たちの意向が運営に反映されがちですが、政策領域別に占有された地域資源を開放し、様々な主体の参加を許容する中で、占有のような状況は淘汰されていくと思います。

実際、地域社会は、お年寄りだけ、特定の人、子どもという分野別に活動が行われているのではなく、また分野別に社会が成り立つわけではないのですから、様々な主体が入ってくる必要があります。

編集部 いまの運営のルールということも関連しますが、その中でリーダーの存在が非常に大きいと思います。

たとえば、老人いこいの家については、福祉活動の拠点機能としての機能を持つという観点から、長寿ケアホームと名称を変更したのですが、渡田老人いこいの家のように地域の中で拠点として機能しているところもあります。麻生区虹ヶ丘のコミュニティルームなどのように、運動体をベースとして、成立させていく必要があるのでは

ないか、リーダー、団体の存在が大きく、行政の方でも一定の方向性を持ちながら、地域の中に入り、成功事例をうまくみせて、育成していく必要があるのではないかと考えます。こういう意味で、行政の役割はまだ残っていると思います。

武藤 それは当然です。運営のルールができたからといって、行政責任が解除されるわけではありません。ただ、市民によるルールづくりがのぞましく、地域の状況に応じて、研修会、視察会をつくって、うまく運営しているところを見てもう、たとえば、宮前区の運営を他区の人が見に行くことによって、触発され、地域のルールづくりにつながっていくと思います。

事業型NPOの現状

編集部 活動の場に関連して、市民活動団体は、事務所的な機能を求めているのか、交流の場を求めているのかということもあると思います。今回、麻生区で配食サービスを行う「あいあい」に取材に行ったのですが、そのとき、「川崎には事業系のNPOはまだ少ない」ということを言っていました。

運営上、活動の拠点となる場所や運営資金の補助についても、事業系のNPOを育てていく上では支援メニューを作っていく必要があるのではないのでしょうか。

武藤 事業系の団体を育てるという意味で、事務所維持費の補助があります。横浜では一律五〇万円の補助をしています。委員会であまり大きな話になっていません。たしかに、都心型のところは事務所が足りませんが、住宅地に入り込むと、施設に余

裕があるので、そのような施設を活用して事務所機能を担うことは可能だと思います。

また、財政面では、補助金も有効な手段ですが、先ほど申し上げた市民活動継続型委託事業を考える必要があると思います。特定の事業について、その受託先をNPOや市民活動団体に限定し、サンセット方式で委託するという方法です。また、団体の独自事業の場合には、行政が一定の量を購入するという考え方で、委託と同じ効果をもつようなしくみを整える必要があると思われま

コミュニティビジネスとしての市民活動

編集部 関連してコミュニティビジネスの必要性についていかがですか。

介護保険などでは、地域に根ざしたNPOがまさにコミュニティビジネス的に活動している場合もあると思います。ただ、利益を得る部分と、ミッションのみに基づく部分、たとえば、介護保険事業者として介護報酬を得て、黒字を出す一方で、赤字を出しつつも、配食サービスなど、保険事業外の事業を行うというケースもあります。

こうした団体には、ビジネスということばに対する負のイメージも強いようですが、このコミュニティビジネス、そして、ミッションを持った市民団体とビジネスとの関係性についていかがお考えですか。

武藤 「コミュニティビジネス」の概念が確定しているわけではありませんが、地域の課題を地域の人々が主体的に取り組む過程で、地域の資源を生かしながら、顔の見える範囲を主たる対象として、収益も兼ね

て、事業を展開することがコミュニティビジネスの要素になると思います。ワーカーズコレクティブや市民事業と呼ばれる活動は、コミュニティビジネスに含まれると思います。

他方、介護保険については、その事業者として、営利を目的とする株式会社も参入しているわけですが、こうした活動は、コミュニティビジネスとはいわれないわけです。先ほどもいいましたが、市民活動団体の三つの資金をどのように獲得するかという意味では、すなわち収益活動からの資金調達という意味で、市民活動団体の側にコミュニティビジネスを展開していく必要性があるかと思えます。また、地域にとっても、

営利企業が参入できないきめの細かい活動として、また行政が入り込めない準公益的な活動として、コミュニティビジネスの必要性があるかと思えます。

福祉の分野でいえば、授産施設のようなものだと、支援の仕組みがしつかりすれば、コミュニティビジネスとして成立する可能性ががあります。たとえば、障害者がつくる製品について、支援によってコストを下げることができれば、市場において競争力を持つということも可能性ががあります。

小さな市民活動団体が大きな株式会社と対等に競争していくには、様々な困難が付きまとうわけです。その一つが雇用の問題です。専任職員の雇用は、継続的な事業展開を行う場合には不可欠となりますが、団体の歳入における継続性・不安定性など、現実問題としてはまだまだ厳しい状況にあるかと思えます。大きな団体では当然のことになっていきます。大阪ボランティアセンターでは、新卒の大学生を採用したという

話を以前に聞きましたが、小さな団体では、新卒の雇用の場として位置づけることは難しいでしょう。不安定であっても、地域で生活できればよいとか、そのミッションを信じているとか、特別な場合に限定されると思います。

これが普通の状況になることが望ましいでしょう。そのためには、NPOで働いて生活できるという社会にしていける必要があります。今日のような経済成長指向型の社会から転換していくことが必要です。日本は五〇〇兆のGDPを維持しているわけですから、成長しなくても、これが健全な社会なんだという発想を持つことが必要です。

中間支援組織

編集部 支援策の中で、中間支援組織の役割についてまだお伺いしていませんでした。この点についてお願いします。

武藤 市民活動支援指針では、「活動資源の需要と供給を結びつけるとともに、市民活動の支援にかかわる様々な役割を担う」とされています。はじめの財源の関係から見ますと、行政に対して、市民活動団体はまだ非常に小さい存在です。当面、行政や企業からの財政支援は必要ですが、出す側の行政の恣意性を排除し、市民活動を促進する公平な支援にするために、客観的な立場から判断する機関を置く必要があると考えています。この機関は、市民活動の領域に精通するだけでなく、出す側の行政についてもわかり、この両者のニーズを媒介するという役割が大きいと考えています。この「媒介の役割」を中間支援組織が担うのであって、中間に位置するという意味では

用語解説

第一種社会福祉事業

社会福祉事業のうち、公共性の高い事業で、援助を要する人を收容して生活の大部分を営ませるなど、個人の人格の尊重に重大な関係を持つ社会福祉事業をいう。これまでは、国・地方公共団体又は社会福祉法人が経営することとされていた。

特別保育

早朝や夜間など、通常の保育時間と前後して行う保育をいう。

特別養護老人ホーム（介護老人福祉施設）

老人福祉法第二〇条の五に規定する特別養護老人ホームが、介護保険法では介護老人福祉施設と呼ばれる。この施設に入所する要介護者に対し、施設サービス計画に基づいて、入浴、排泄、食事等の介護その他の日常生活上の世話、機能訓練、健康管理及び療養上の世話をを行うことを目的とする施設をいう。

介護老人保健施設（老人保健施設）

老人保健法に基づく老人保健施設が、介護保険法では介護老人保健施設と呼ばれる。病院と特別養護老人ホームの中間的施設で、医療ケアと日常の介護の両方を受けながら、在宅への復帰を目指すリハビリ施設となっている。

社会福祉法人

社会福祉事業を行うことを目的として、社会福祉法の定めるところにより設立される法人である。近年の法改正により、資産要件等の緩和がなされた。

ないのです。この意味では、行政が資金の一部を出すとしても、行政が直接行うことが好ましくない支援活動について、中間支援組織が行うことが望ましいと考えています。

ただ、行政が中間支援組織に頼らず、直接に行える分野もあります。たとえば、ボランティアの啓発事業のような裾野の拡大、ボランティアはこんなに面白いというイベントなど、積極的に担ってほしいと思います。

公的責任論の意味

編集部 これまで市民活動支援の内容やその意義などについて、様々な視点からお伺いしてきました。さいごにサービスの市民化、つまり、これまで行政が担ってきたサービスを市民活動団体が担う場合に、公的責任をどのように考えたらいいのでしょうか。

武藤 公的責任は、その課題や領域によって異なると思います。たとえば、大規模公共施設の建設事業のような場合には、公的責任は行政が担うべきでしょう。行政が責任をもって事業を完了させ、その機能の維持を図るといふ意味です。もともと、その場合でも、市民の意見をどのように取り入れるかは重要です。

では、行政が直接行わない分野については、どのように考えればよいのでしょうか。

私が以前から申ししていることは、行政は「漕ぎ手から舵取りへ」とその役割が変化しているということです。すなわち、行政は必ずしも漕ぎ手である必要はないわけで、民間企業や市民活動団体のサービスなど、

市民社会に不可欠なサービスが量的および質的に充足されているか、また充足されていない場合には企業や団体の参入を促すということも必要だと思えます。別の言い方をすれば、地域の公共サービスのコーディネートを行う行政が担うことだと思えます。公的責任というのは、行政が直接担うことによつて充足されるという考え方でなく、行政がコーディネーターとしての役割を全うし、事後的にもチェックすることができれば、それも公的責任を果たしたことになると思います。

ここで重要なのは、地域の資源との関係です。公的責任は、その地域の状況を直視する必要があるということです。

川崎のように、人口密度が高く、既に多くの民間企業が参入し、市民事業が活発に行われる可能性のある地域では、行政がコーディネーターの役割を担うことによつて、公的責任が果たされることになると思います。

ところが、過疎地域のように、採算性が低いため民間企業が参入しないような地域であれば、行政が直営でサービスを提供する必要性が高くなります。そうした地域であれば、行政が直接担うことが公的責任を果たすことになると思います。

つまり、地域資源の状況によつては、時には、行政が「漕ぎ手」としてサービスを提供することも必要だ、これも公的責任なのです。

（平成十五年三月十三日 川崎市総合企画局会議室にて）

措置制度

従来の福祉施策の中では、施設入所の希望があれば、役所に申し込みをして、役所が「措置」という行政処分によつて入る施設を決めて申し渡すという形態がとられていた。この「措置」がされれば、施設は受託という形で、「措置費」をもらつて安定した経営が可能であった。

ただ、問題点として、①利用者のサービス選択権が制度として保障されていないこと、②利用者とサービス提供者との権利関係が不明確であり、利用者の事業者に対する適切なサービスを受ける権利が保障されていないこと、③措置が行政から事業者への委託という関係にあることから、サービスが画一的になりがちであり、事業者が主体性をもった取り組みを行いにくいことなどが指摘されており、今回の社会福祉基礎構造改革で契約制度へと転換が図られた。ただ、一部の福祉施策においては、依然として措置制度が残されている。

ミニ公募債

正式には「住民参加型ミニ市場公募債」といい、地方自治体が特定の施設整備や事業実施のための財源を確保する方法として、地方債を地域住民向けに発行するものである。二〇〇二年三月に群馬県が県立病院の施設整備を目的として発行した「愛県債」をきっかけとして、都道府県や政令指定都市において発行されている。

リレートークを終わって

政策情報かわさき編集部

今回のリレートークでは、①介護保険制度の導入を中心とした社会福祉基礎構造改革の意義、②地域福祉計画の策定と地域社会、③こうした基礎構造の改革の自治体への影響、④地域社会における福祉の担い手、⑤福祉政策における公的責任を中心として、色々なご意見をいただきました。

①について、措置制度の転換は、大きな利用者の立場にたった制度設計という意味で大きな評価が与えられるべきであるが、今後、多様な主体が参入できるしくみをつくっていくことも必要である。この点では、本年の四月に市民活動センターが開設されるが、本市における市民活動支援の仕組みについて、今後とも検討を続けていく必要がある。

②については、地域に目を向けて、参加の手法を取り入れながら、地域福祉計画の策定に取り組むことこそが求められているのであり、政令市であり、一二八万の人口を擁する川崎市においては、区別計画の策定が必要となるのである。これは、政令市として、参加の単位とともに、市民活動支援の単位をどう考えるかという議論に大きな示唆を与えるものであり、今後のコミュニケーション、地域社会を考えていく上で、重要な視点となる。

③については、介護保険制度の分権的な

側面が指摘されており、地域という視点に立って、行政の縦割りを超えて、地域課題を横でつなぐ仕組みができつつある。とくに、多様な主体の参入を認める、総合性を持った市民団体が地域課題へ対応する中で、逆に行政側が変革を迫られる側面もあるといえる。

④については、介護保険制度の導入によって、多様な主体が介護サービスの担い手となったことは大きい。今後、地域で多様な主体が互いに支えあうしくみを、保険という枠を越えて構築していく必要性がある。

⑤については、行政が常に「漕ぎ手」たる理由はなく、「舵取り」役に徹して、行政サービスの量と質をモニタリングしていく重要性、つまり最終的に市町村が介護サービスの全てを担う必要がないのである。ただ、その担い手としての、供給側の議論も必要である。

当然ながら、公的責任といった場合、さらに公私の役割分担といった場合に、その公と私に区分することが困難な中間領域は非常に大きく、この線引きは社会経済状況や政治状況などで大きく変化する。ただ、地域の状況を直視して、その役割を考えることが重要であり、現場に軸足を置いて、行政責任を果たしていく必要性を提示しているといえる。

基礎構造改革のインパクトは大きい。特に措置制度の転換が福祉施策に与えた影響は大きいといえよう。これによって、従来は、はじめに法的な枠、つまり公的責任の枠をきめた上で、行政サービスが提供されていたものが、その転換を余儀なくされているのである。具体的には、これまで行政が担っていたものについて、民間に任せることで選択性のあるサービスを市民が享受できないか、地域社会の中で市民によって

供給できないのか、といったように地域に目を向けた中で議論していく必要性を喚起したといえる。さらに、基礎構造改革は行政に改革の必要性を迫っているものであり、今後、行政には、市民社会、地域社会を直視しながら、常に地域の政策課題や、その担うべき役割を考えていくことが求められており、これに対応した行政機構の整備も必要なのである。



リレートークの様子

「共創的市民福祉社会」の 実現に向けて

地域福祉ネットワークの構築

健康福祉局総務部企画課副主幹

小坂橋厚

社会福祉の施策については、従来、憲法二五条（生存権、国の社会的使命）を基に生存権を保障するという視点からとらえられ、自立支援の「自立」の概念は公的扶助を受けている人々の経済的自立であり、また能力不全の身体的部位を補い、残存能力を訓練することにより身体的自立を高め、経済的・社会的活動への参加を促し、所得水準を向上させるという考え方が中心であった。

しかしながら、今日では「自立」の概念について、憲法二五条に加え、憲法二三条（個人の尊重・幸福追求権・公共の福祉）に基づき、より積極的に生活の質を確保する視点から

- ① 人間の成長を促すものとしての働く機会を保障するという労働的自立
- ② 音楽や絵画等自己表現を行うという精神的・文化的自立
- ③ 医療管理的生活を在宅で送れるかどうかといった健康的・身体的自立
- ④ 孤独に陥らずに他者とコミュニケーションをもち、集団的・社会的生活を送れるかどうかの社会関係的自立
- ⑤ 日常生活を送るうえで必要な食事、掃除

や買物などができる力があるかどうかといった生活技術的自立

⑥ サービスの選択、生活に関する様々な契約の締結や、政治に関心をもって参加するなどの能力としての政治的・契約的自立を支援する考え方が広まってきている。

本稿では、これまでの施策展開や時代背景を再認識するとともに、国の社会福祉基礎構造改革の動きなども踏まえ、川崎市行財政改革プランに掲げられた「共創的市民福祉社会」の実現に向けて、めざすべき今後の方向性について述べていきたい。

社会福祉事業法による福祉施策の変遷 （社会福祉法制定までの福祉施策）

戦後から近年にいたる社会福祉の展開をみると、昭和四五年までの生活困窮者に対する救済としての生活保護を中心とした福祉事務所の時代と、同年から平成二年までの社会福祉施設整備・充実の時代に分けられるが、いずれも福祉サービス利用要件において所得制限を行うなど、救済的サービスが色濃いものとなっていた。それが大き

く変わったのは、人口構造や家族構成などの社会環境の変化に対応した平成二年の社会福祉関係八法の改正であり、社会福祉の地方分権化、在宅福祉サービスの法定化、市町村の社会福祉行政の計画化を全面的に打ち出した。

それは、サービス利用者の属性分野ごとにサービスのあり方を規定した社会福祉六法が、福祉事務所における画一的・標準的なサービスを提供する措置事務を中心に展開する構造となっていたところを、サービス利用者を主体的に位置づけて利用者が自己選択・自己決定できる仕組みに転換する改正であった。

さらに、平成二年の社会福祉関係八法の改正から社会福祉法への改革期までには、次の法の制定や改正が行われている。

- ① 平成四年・「福祉人材確保法」改正ともいわれる社会福祉事業法の改正
- ② 平成六年・心身障害者対策基本法の障害者基本法への改称
- ・通称「ハートビル法」と呼ばれる高齢者、障害者が住みやすい街、利用しやすい建築物をめざす法の制定

- ・「今後の子育て支援のための施策の基本方向について（エンゼルプラン）」の策定
- ・保健所法の地域保健法への改正
- ③ 平成七年・精神保健法の精神保健及び精神障害者への福祉に関する法律への改正
- ④ 平成一二年・介護保険法の制定

社会福祉の基礎構造改革

（1）社会福祉法の基本的な考え方

こうした個別分野の動きとともに、社会福祉事業全体の理念を明確にしたのが、平成二二年に制定された新しい「社会福祉法」である。この法律が社会福祉の全分野における共通の基本事項を定めるとともに、福祉サービス利用者の利益の保護と地域における社会福祉（地域福祉）の推進を図り、社会福祉体制の基本法として、その理念や考え方を明確にした。その主な内容は

- ① 福祉サービスの基本理念として個人の尊厳を旨とし、利用者の有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援することとした（自立生活支援）。
- ② 支援の方法について、多様な福祉サービスと保健・医療サービス等との有機的な連携を図り、総合的に提供するケアマネジメントの考え方を導入した（個人の多様な需要への地域での総合的な支援）。
- ③ 社会福祉事業を営む者に加え、地域住民やボランティアが、協働して地域福祉の推進を図ることを位置づけた（幅広い需要に応える多様な主体の参入促進）。
- ④ 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、文化等の分野への活動に参加する機会が与えられる

という福祉コミュニティの考え方を明確にした（住民の積極的な参加による福祉文化の創造）。

⑤福祉サービスや福祉サービス事業者の経営に関する情報公開（情報公開等による事業運営の透明性の確保）と、福祉サービス利用に際しての契約の明確化を規定した（利用者と提供者の対等な関係の確立）。

（2）介護保険制度の実施

高齢者福祉分野における体系的な制度として、利用者本位、措置から契約、市民相互の社会的連帯といった新しい福祉への大きなターニングポイントとなったのが、平成一二年に導入された介護保険制度である。

この制度は、寝たきり高齢者や痴呆性高齢者の介護をややすると家族に任せってきた現状や、それらの人々を「社会的入院」といわれる形で対応してきた現状を改め、介護の社会化を図り、介護サービスを利用しやすいものにするために創設された。さらに、これまで専ら行政または社会福祉法人に限られていたサービス提供について、株式会社やNPOなど多くの民間主体の参画を可能にし、多様なサービス供給主体から、利用者が必要としているサービスを自らの判断で選択できることを保障している。

また、市民参画によって策定された「介護保険事業計画」に基づき、提供するサービスの内容や量、さらには保険料についても地域の実情に応じ、全国一律ではなく、市町村単位に決定できるなど、「福祉における分権」が確保されている。

しかしながら、介護保険によるサービスは、今日の在宅福祉サービスのかかなりの部分や施設福祉サービスをカバーしていると

はいえ、独り暮らし高齢者の孤立を防ぎ、安否確認の手段として、あるいは栄養管理上必要とされる食事サービスや、寝たきり高齢者にならないための予防的サービス内容等は含まれていないなど、今後の課題や制度的限界も含んでいる。

このように、高齢者の介護問題はすべて介護保険制度で対応できると考えるのでは

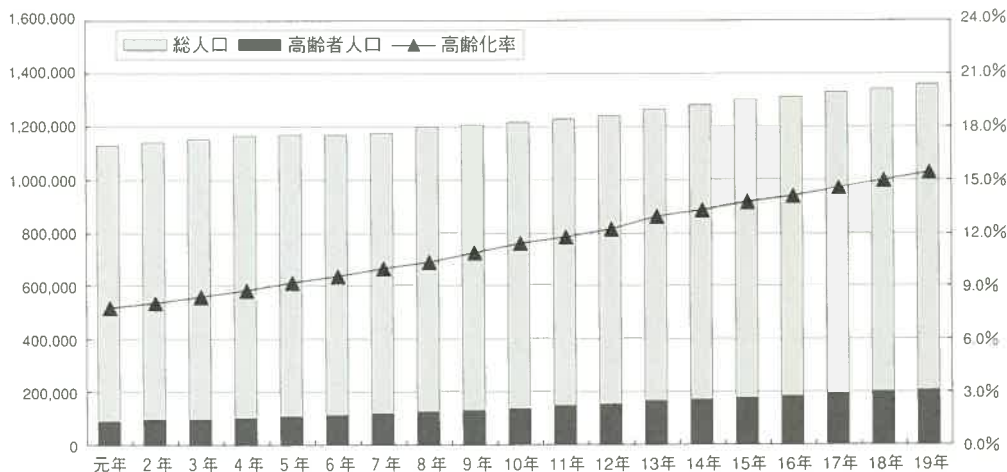
なく、それはあくまで介護問題の一部で、かつ整備が求められている課題に焦点を当てて、制度化が進められたものにとらえる必要がある。

共創的市民福祉社会の構築

（1）川崎市行財政改革プランにおける共創的市民福祉社会の方向性

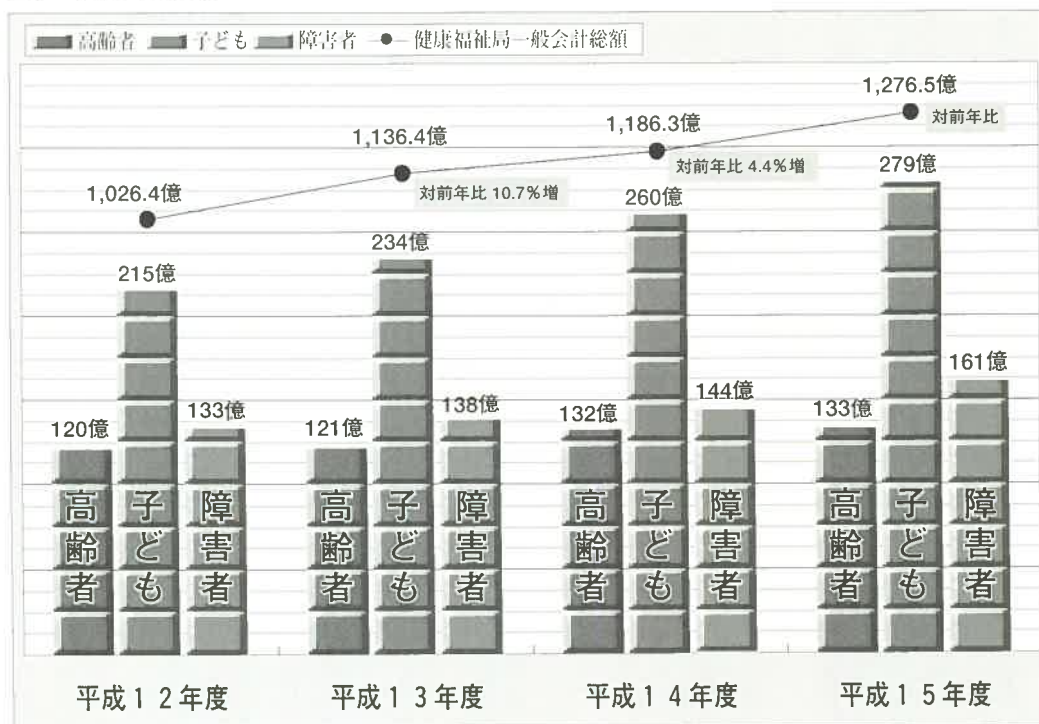
本市では、これまで、豊かな財源を背景として、全国屈指の「質・量・速さ」をもつて市民サービスを展開してきた。こうしたサービスは、単独事業としての老人医療

図1 本市の人口・高齢者人口（率）の推移



本市における人口は、平成元年以降、増加する傾向が続いており平成14年には128万人を超えて、今後も増加傾向が見込まれている。また、高齢者人口は、平成14年で170,481人（平成元年の約2倍）となっており、高齢化率が13.3%、平成19年には208,887人、高齢化率15.4%と予測されている。

図2 本市における福祉関係予算の推移



費助成をはじめとして、本市が全国に誇ってきた単独・上乘せ型の施策であったといえる。

しかしながら、財政状況の悪化とともに、少子高齢社会の進展(図1)や右肩上がりの経済発展を基調とした枠組みの行き詰まり、市民の価値観の変化、ニーズの多様化・複雑化など、その後の社会経済環境の変化に合わせて、こうした施策展開のあり方についても見直しが求められることとなった。

こうした状況を踏まえ、平成一四年九月には「川崎市行財政改革プラン」が公表され、この中では、少子高齢社会における市民サービス再構築の理念として、「共創的市民福祉社会」が掲げられ、「市民が共に創る福祉社会」という市民サービスの原点に立ち返って、市民サービスが

- ① 真に必要な人に届くこと
 - ② 必要とされるサービスが届くこと
 - ③ 必要な時に迅速に届くこと
 - ④ 必要な範囲で届くこと
 - ⑤ 適正なコストと負担で届くこと
 - ⑥ 気持よく届くこと
 - ⑦ 多様な提供主体から選択できる形で届くこと
 - ⑧ 安定的かつ持続可能に届くこと
 - ⑨ 必要によっては市民自らが提供主体となって届くこと
- をサービス供給の理念と考えて、厳しい財政状況においても充実・強化を図ることとしている。その際、市民生活の重要なセーフティネットとして市民に直接届く必要のある扶助費等の費用に関しては、今後も着実に増やしていくこととしている。

(2) 本市における福祉関係予算の推移

平成一二年度の健康福祉局一般会計予算を基準とする高齢者・子ども・障害者にかかわる福祉予算の推移は、対前年度比較で平成一三年度が二五億円、平成一四年度が四三億円、平成一五年度が三七億円の増加となっており、なかでも子ども・障害者にかかわる予算の増加が顕著なものとなっている一方、健康福祉局一般会計予算に占める高齢者・子ども・障害者に係る福祉予算額の割合は、平成一二年度が四五・六パーセント、平成一三年度が四三・三パーセント、平成一四年度が四五・二パーセント、平成一五年度が四四・九パーセントとなっており、厳しい財政状況にあっても、市民生活に密着したこれらの福祉関係予算で半数近い比率を確保している。(図2)。

今後も少子高齢社会が進展する中で、種々の福祉ニーズに対する具体的な施策として、平成一五年度では介護保険制度の着実な推進、高齢者外出支援事業の実施や民間活力を活用した特別養護老人ホームの整備に取り組み等の総合的な高齢者施策を展開するとともに、障害者保健福祉計画の改定への取り組み、措置制度から支援費制度への円滑な移行をめざして居宅サービスや施設サービスへの着実な対応を図りながら、重症心身障害児施設などの整備に取り組み等の障害者の自立と社会参加の促進に向けた施策を推進することとしている。

さらに、保育待機児童を解消するために、麻生区内での保育所を開設し、民間活力の活用と義務教育施設との複合化など、効率のかつ多様な手法により整備して保育受け入れ枠の拡充や、公立保育所全園での延長

保育の実施と地域子育て支援センター・子育て広場など地域における子育て支援体制を充実させるなどの、子どもたちが健やかに健全に育つ施策を積極的な施策を推進することとしている。

心がふれあふ地域福祉社会 (共創的市民福祉社会)をめざして

今後の社会福祉の理念については、「個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で障害の有無にかかわらず、その人らしい安心のある生活が送れるよう自立支援することにあり」と位置づけられ、その理念を地域で具体化することが求められている。

地域における自立生活を可能とするための支援については、サービス利用者の意向が尊重され、多様な福祉サービスを軸とし、保健・医療サービス等との有機的な連携を図り、総合的にサービスを提供するためのケアマネジメントを行い、サービスの量や質を確保するとともに、そのサービスが評価できる環境の整備が必要である。

それに加えて、従来の縦割り組織による中央集権的行政の遂行ではなく、NPOや地域住民の参加によるボランティアに大きな役割が期待されている。

今後、二一世紀にふさわしい本市における「共創的市民福祉社会」の実現をめざして、新たな社会システムの推進には、NPOや近隣住民など、市民が主体となつて、市民が共に創りあげていくことや、行政との適切なパートナーシップが必要であり、介護保険をはじめとする制度的サービスと近隣住民のボランティアとしてのインフォ

ーマルケアとを有機的に提供し、地域で心がふれあい、支えあふ基盤としての「地域福祉ネットワーク」の構築が急務となつていく。

そのため、平成一五年度では新規事業として「ひとり暮らし等高齢者見守り事業」や「痴呆性高齢者やすらぎ支援員派遣事業」等の施策を展開し、積極的に地域の民生委員をはじめ、ボランティア等の地域人材の活用を図ることとしている。

おわりに

以上のことから、今後めざす地域福祉社会(共創的市民福祉社会)の実現のために行政の果たすべき役割は、これまでのように直接サービスを供給することではなく、民間でできるものは民間に移し、どうしても行政が行わなければならないサービスのみをセーフティネットとして担保していくことである。

そうした中で、市民の選択性を確保するため、地域や市民・NPOなどを含む多様な民間主体の活力を最大限に引き出し、質の高い市民サービスを供給することが可能となる「場」づくりを支援していくことも、民間主体から提供されるサービスの質に対し、公的責任として自ら監視・指導できる能力を高めることが大きなテーマとなる。市民が真に必要なとしているサービスを適切な負担で、安心して享受できる環境を整備し、市民の視点に立つて安心していつまでも暮らしたい「福祉のこころが息づくまちづくり」をめざしたいと考えている。

特集 これからの地域福祉を探る 共創的市民福祉社会の構築へ向けて

新たな参画と協働による 地域福祉計画の 策定に向けて

健康福祉局地域福祉部地域福祉課主幹

佐田東等

地域福祉計画とは？

平成一二年に改定された社会福祉法では、地域福祉の推進が基本理念のひとつとして掲げられ、市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定が明文化されました。

社会福祉法の解説によると地域福祉とは、「住民が身近な地域社会で自立した生活が営めるように、地域に存在する公私の多様な主体が協働して、必要な保健・医療・福祉サービスの整備及び総合化を図りつつ、住民の社会福祉活動の組織化を通じて、個性ある地域社会の形成を目指す福祉活動の総体を指す」となっています。

つまり、子どもからお年寄りまで誰でもが、長年住み慣れた地域の中で、安心して生き生きと生活が送れるようにしていくためには、今までの制度による福祉サービスの充実だけでなく、これまで以上に地域で暮らす様々な人々が互いに助け合い、支えあうことが大切です。地域の中には、障害を持った人・そうでない人、子どもからお

年寄りまで、性別、国籍、文化の違う人など色々な人々が暮らしています。このように、地域で暮らす様々な人々一人ひとりが、それぞれに違いを認めあい、健やかで安心して、自立した生活を送ることができるよう、「共に生き、共に手をつなぎ、活力とうるおいのある地域づくり」を市民と行政が一緒につくっていくことが必要です。このことが、地域福祉であり、現在、川崎市では地域福祉計画の策定に向けて、平成一四年八月に設置した「川崎市地域福祉計画策定委員会」及び「計画検討プロジェクト」の中で計画づくりをどのように進めていくか検討しており、平成一五年度からは、各区で計画づくりを進めて行く予定です。（図参照）

今なぜ地域福祉なのか？

一九七三年のオイルショックから一九九〇年以降のバブル経済崩壊後の厳しい財政状況の中、平均寿命の伸張による高齢化と急速な少子化の進展により、ひきこもり、児童虐待、ホームレスなど家庭や地域での

福祉サービスの多様化と拡大により、行政として社会的援護を必要とする人々の増大

など新たな社会的問題への対応が迫られてきました。一方、NPO法人、ボランティア、民間事業者などによる地域形成の動きが顕著になってきており、行政としても地方分権化の流れの中でその役割が問われています。市として高齢者や障害者、児童など個別計画ごとの施策だけでは、多様化・複雑化した地域ニーズに応え、地域の隅々まで施策を網羅し進めるには限界があります。行政の力だけ、あるいは個人の力だけで住民個々の生活を支えるには非常に難しい状況ですが、発想を変えて今までに地域で整備してきた様々な制度や施策と地域住民等がつくりあげて来たいろいろな活動や事業を横につなぎ組み立てることによって、新たな社会資源として力を発揮できるようにすることができれば、地域を活性化し生き生きとしたものにすることができます。

そのためには、在宅や施設のサービスを充実することに加え、利用者の利便性の向上や地域の多様な主体による取り組みが可能となるように、民間活力の活用やNPO法

人等の様々な主体との連携に向けた新たな取り組みを進めていく観点が必要です。そのような取り組みを進める上で、重要なことは、単に福祉サービスを民間や市場へ委ねるだけでなく、行政と多様な民間主体、地域住民の協働による共助社会の構築を図り、従来の行政主導の枠組みを改革しながら、あくまでも市民本位の立場から、地域を基盤とした「市民主体」「利用者主体」のサービスを実現していくことが大切です。

地域福祉を進めるための合意形成

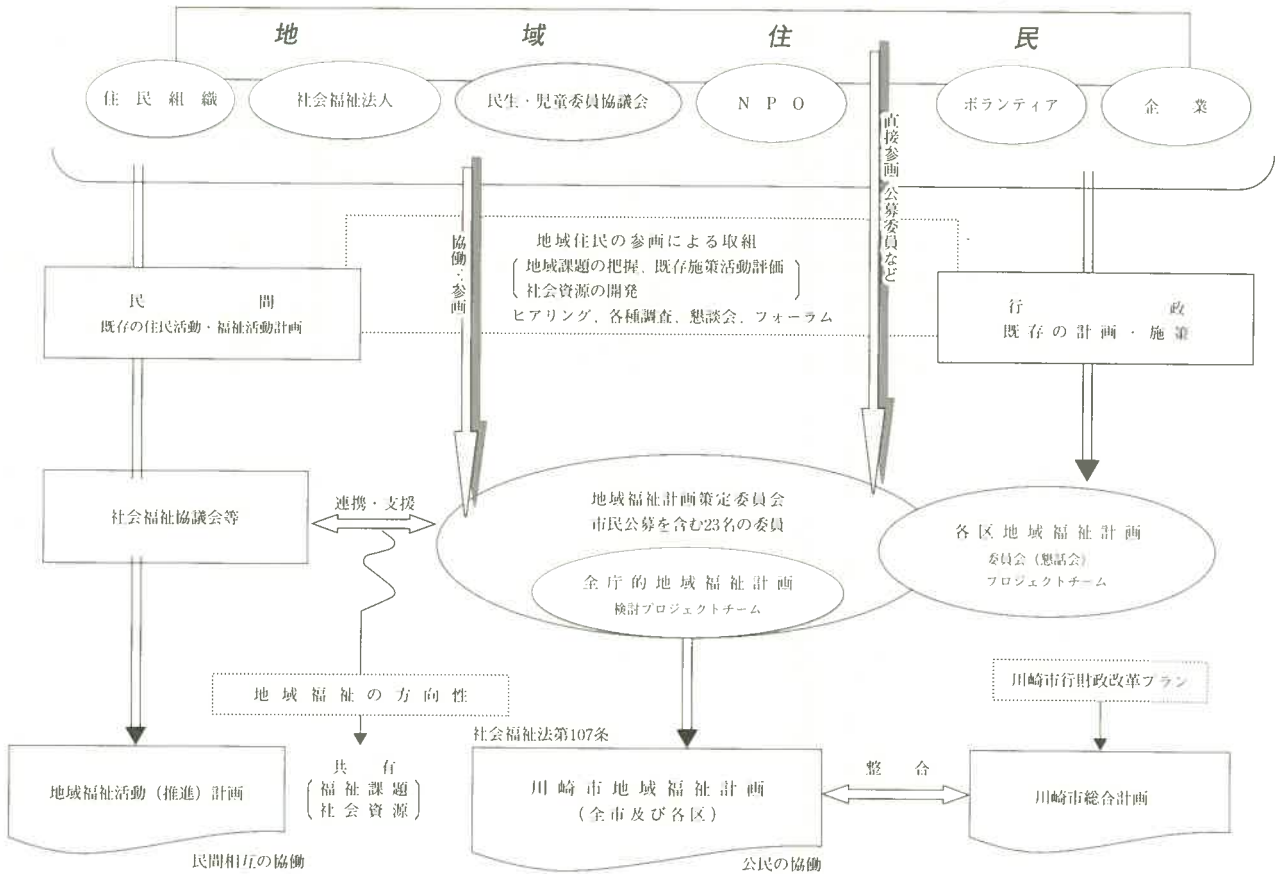
時代の変化にあわせ、行政内部でも「負担の公平性」「優先順位の設定」等行政の責任領域をめぐる議論がなされてきました。が、いままで行ってきた行政の福祉施策や事業にはそれぞれ理山と経緯があり、すでにそこには、市民の暮らしや活動とが結びついていきます。それを単に「その施策や事業が行政としての役割、責任を超えている」ということで、取りやめることは、公的責任論が強い福祉分野においては、なかなか困難です。

しかし、現在の社会経済環境の中では、行政として、限られた財源の中でどのように優先順位をつけて配分すべきか、特定の市民に対するサービス提供に必要な経費を誰がどのように負担すべきか、議論する必要があるとあります。行政の出来ることと出来ないこと、あるいはどこまでが行政の責任分野かそうでないかの境界線を定めていかなければなりません。

その意味でも、二一世紀に相応した福祉のあり方については、行政の公としての役

図〈地域福祉計画策定の考え方〉

(地域の多様な組織による独自活動・計画)



割と責任を明確にするとともに、市民みずからが、「自立と個性を發揮」し「地域で連帯・貢献」する自助と共助を基本に築かれる新たな「市民主体の地域福祉」を進めることが必要です。

市民主体の地域福祉を協働して進め、つくり上げていくうえで、市民、地域、行政が現在抱えている課題を相互に明確にし、理解し協力しあう必要があります。そのためには、市民と行政が共に学習し、情報を交換・共有しながら合意形成を図っていくことが大切です。

地域とは？

地域福祉政策における地域とは、基本的には地域で暮らしている様々な市民の現実の生活を考えれば、たとえば子どもや高齢者でも歩いていける日常生活の範囲内であり、交流が可能なエリアである小学校区単位が想定されます。さらに、もう少し広範囲である中学校区が考えられますが、今回の行政計画である地域福祉計画における地域としては、当面は市及び区を単位として策定を進めていく予定です。

ただし、地域を基盤とした福祉を推進するためには、地域住民の生活に密着した中学校区さらには小学校区単位を念頭に置きながら計画づくりを進めていく必要があります。このような小地域における福祉活動を進めるためには、地域の特性や実情に応じ、ゆっくりと時間をかけて継続し進めることが大切です。その中心的なつなぎ役を担うのは、地域を基盤とした福祉活動を通して日ごろから地域における生活課題を発見しやすい立場にある地区民生委員協議会や

地区社会福祉協議会であり、また、一方、新たに地域に根ざした活動を行っている若いNPO法人や市民活動グループ等のボランティア団体が考えられます。

手間と暇かけた市民参画と協働

地域福祉計画の基本は、地域福祉の推進を目指して「市民参画と協働」の基盤を構築することです。計画策定の過程で地域を構成する多様な市民の参画と行政との協働をどのように工夫していくかが、重要な特徴の一つです。

平成五年三月に策定された川崎市総合計画—川崎新時代2010プラン—の中でも、「市民の主体的な参加」「市民と協働」という表現は既にこの時点でも使われていました。市民参加、市民参画は古くて新しい問題で、色々な場面でアンケート調査や住民集会等を実施してきましたが、それが往々にして、形式的に流れてしまったことがあったのではないのでしょうか。従来のように住民集会等での説明、懇談会を開催したとしても、とすれば地域における一部のコミュニケーションリーダーと呼ばれる方々の意見しか出てこない場合もあり、形式的には説明会、懇談会を開催したので、市民ニーズを的確に把握したと言えなくもありません。

しかし、今回の地域福祉計画づくりで重要なことは、その過程で地域住民自身が議論を重ねて行くことであり、徹底した住民参画が行われることにより、住民と行政との間に本当に中身のある対等なパートナーシップが形成されます。その参画と協働から既存の計画や施策から漏れ

た行政としてなかなかキャッチできない潜在的な市民の声や従来の福祉サービスでは十分に解決できない福祉ニーズを把握することが大切で、手間と暇をかけて形式的な参画から実質的な市民参画に転換することが求められています。

市民参画の方法には、住民意識調査や住民懇談会等できるだけ多様な住民が参加できるように仕掛けを工夫することが大切です。特に住民懇談会は市民参画の有効的な手段の一つですが、開催時間帯や参加をどのように、だれに対して呼びかけるのか、主催や運営の仕方に工夫が必要です。たとえば、行政主催の住民懇談会に見られるような主催者と参加者の一方的な説明のやりとりや、時として告発や要望だけで終わってしまうような説明会になることを避け、地域住民みずから、あるいは策定委員会が主催者になることによって、回を重ね住民相互が同じ視線に立ち、自分たちの地域の問題を語り合える雰囲気と内容をつくりだす必要があります。雰囲気づくりでいえば、たとえば教室形式での対面座りをやめ参加者の顔が互いに見えるような車座集会にしたり、小グループに別れて話す機会を増やす簡単なワークシヨップ的な手法を導入することが考えられます。それらの過程で、参加住民自身で自分たちのまちの福祉について語り合い互いに意見を交わし、共通認識を深めることが大切です。

豊かな心を持った地域という大地

計画策定への参画の過程で、市民の意識を今までの「福祉は行政が行うもの」「やっつけもの」と言った一方的な措置制

度の下での行政依存型から脱却して、単に要望や要求のかたちで訴えるのではなく、地域の中で共に支え合っているという意識改革を行うことがもう一つの意図だと思えます。地域福祉計画は、計画書をつくるのが目的ではなく、つくることをきっかけに様々な住民が連携し互いに融合して、地域の中で活躍できるような仕組みや仕掛けを継続的に検討し、つくっていくことが重要であり、そのような場が設けられれば、それ自体が地域福祉の推進になります。

計画策定をきっかけに、手間と暇をかけた「地域という大地」を掘りおこし、地域の切れかかった人と人の関係を修復し、豊かにすることによって地域福祉の目的である地域の中で安心して生き生きと暮らせるように、地域住民さらには行政職員の意識改革を促すことが、今回の計画づくりの意義です。

新たな担い手による福祉でまちづくり

これからの地域福祉を考えると、地域の実情に明るく、福祉ニーズや地域資源に精通している地域住民がみずから福祉ニーズや福祉施策に関心を持ち、地域の福祉活動に積極的に参加し、福祉施策への意見表明の機会を持つ等地域福祉の担い手となっていくことが大切です。それは何も公的サービスをインフォーマルなサービスに肩代わりしてもらうという意図ではなく、必要なことは地域の福祉ニーズを解決する手段として、公的サービスとインフォーマルサービスをいかに上手に組み合わせるかが課題です。

地域福祉を推進するための新たな担い手

として、これまでの社会福祉法人、自治会や町内会等の住民地縁組織、民生委員・児童委員協議会、社会福祉協議会等に加え、地域の中で新たに生まれてきているボランティアグループ、NPO法人、当事者団体、企業等様々な社会資源の形態があります。これらの地域における資源を実際に必要に必要だけ活用できるように、身近な地域の中で互いに連携しながら創出し、利用できるシステムを協働でつくるのが地域福祉を進める上で大切です。

そのためには、地域福祉を単に狭い意味での高齢者、障害者、児童等のためだけに考えるのではなく、日常生活上の幅広い課題解決を図るという意味での「総合性」と考え、広く保健、医療、教育、住宅、就労、まちづくりなど生活関連諸領域との連携をも視野に入れる必要があります。たとえば地域の活性化という視点で身近な分野に福祉的概念を取り入れることが必要であり、地元の企業や元来地域住民の生活に密着した存在である商店街を活用した「福祉でまちづくり」の発想が重要になってきます。

新たな社会資源との協働

しかし、市民と行政あるいは多様な市民同士による協働には、立場の違いや価値観の違いにより、時には対立や摩擦が生じますが、その時は「何のために?」「何を目標に?」という基本に帰り、目標の実現のため互いに活動資源を出し合い、必要に応じて調整し合う等、柔軟な発想と姿勢で対立や摩擦をエネルギーに変えることが必要です。

社会資源の中で、行政として特にNPO法人とは、「地域福祉の推進」といった事業

業目的を共有しております。しかし、NPO法人と行政、NPO法人と既存組織である自治会や町内会あるいは社会福祉協議会等とは相手の価値観に慣れておらず、すれ違いが生じておりますが、その溝を埋めるためには「地域福祉推進」という共通目標に向かつてそれぞれの特性を生かしながら、相互理解を深め対等な立場で「協働」関係を築く必要があります。

また、地域における企業も地域社会の一員として、「企業市民」「社会的貢献」といった言葉のように、あるいは「経営理念」「経営倫理」といったもつと大きな視点で考えれば、社会福祉活動への参加も企業として重要な位置づけをしていると思われる。その意味でも、取り扱っている商品やサービスを「福祉的視点」で見直してみる必要がある。たとえば、耳の遠い方に対する音声拡聴器を製造したり、美容室や理容室をバリアフリーに改善したり、銀行の窓口で手話ができる行員を配置するなど本業の中で使いやすいもの、使いやすい環境を整えることが必要です。また、社員食堂を会食、配食サービスの拠点として貸し出したり、グラウンドや体育館を地域福祉活動のイベントに貸し出すなど企業が保有している施設や設備を地域活動に提供することや、従業員自らが地元の福祉活動に参加したり、企業として様々な福祉活動を支援することなどが考えられます。

商店街は、元来地域住民の生活に密着した存在であり、開かれた人と人との出会いの場であり、それだけ地域住民の生活に詳しく様々なニーズを持っています。これまでの商店街の福祉活動といえば、店頭に募金箱を置いたり、特別養護老人ホーム等の

施設へ出向き寿司やそばを食べてもらうなどボランティア的・救済的な活動でした。しかし、現在の厳しい経済状況下のもと「商売を通して」地域福祉ニーズに答えていくことによって、正当な利益を得ることは事業者として正当な営みです。たとえば、今までの商店街としての「たまり場」「集いの場」といったコミュニティを生かし、空洞化が目立つ商店街で保育サービスや高齢者、障害者向けの食事宅配サービス事業を行ったり、商店街をバリアフリー仕様にしたり、利用時間を限って、高齢者、障害者、妊産婦や子ども連れに気軽に出てきてもらう仕掛けを工夫することも考えられます。

この様に色々なアイデアを地域住民自ら「地域福祉」をキーワードに考え、地域の活性化を図る努力をしていくことが必要です。行政内部においてもそれら活動を支援していくための時代に対応した組織と職員が求められており、今までの慣例や枠組みに捕らわれず、柔軟な発想と判断力が必要とされています。

川崎市では、保健・福祉部門の組織強化、縦割り行政の克服のため、平成七年四月に福祉事務所の区役所への再編と高齢者ふれあい相談窓口を各区へ設置し、平成九年四月には旧衛生局と旧民生局を統合し、健康福祉局を設置するとともに保健所を区役所へ再編しました。さらに、平成一五年四月から市民に身近な区役所の機能強化を進め「市民生活の視点に立った総合的かつ一体的なサービス提供のより一層の連携を図る

時代に対応した柔軟な行政組織

ため」保健所と福祉事務所を統合し、保健福祉センターとしました。このセンターが中心になって、区の特長や実情を踏まえて、地域福祉計画の策定を企画調整部門と協力して進める予定です。

人は最大の行政サービス

しかし、いくら組織体制を整えても市民にとつては、行政サービスの質を左右するのは、職員の意識・態度・行動によるところが非常に大きいと思います。特に、「福祉は人なり」といわれるように、福祉分野ではきめ細かい対人サービスが求められています。それには、当然、職員自身の自覚と努力も必要です。職場環境、管理職の能力、市民の眼なども関係してきますが、もう少し突き詰めれば、人事制度をも考えなければいけないと思います。

市民サービスを考える上で、どうしても専門的な知識が必要な職場もありますが、何年も何十年も同一職場、同一局にいる職員も見受けられます。そのことは、課同士、部同士、さらには局間同士の縄張り意識、セクト主義に陥り、ひいては、縦割り行政の弊害を招き組織が硬直化し、視野が狭くなり既存の価値観から抜けられず、政策そのものも無益無害無臭のものとなりがちです。さらには、「自分達はこんなに苦労しているのだ。自分達のやっていることが分かっていたまるか」という傲慢な気持ちになり、職員の自己満足と独善の温床になりがちです。職員が自分の属する課、部、局組織に対して持つ過度の縄張り意識を取り除き、発想の転換のためには、特に区役所を含め局間や管理職を含めた職員の大幅な人事交

流が必要だと思えます。

区役所では「日常業務に追われ、調査企画まで手が回らないし、経験もない」という意見もありますが、地域生活課題を的確に把握するには、地域に入って関係者から直接話しを聞く積極的な姿勢が重要です。今回の計画づくりを通して、地域住民として「住民自ら何ができるか」行政として「どこまでできるのか」役割分担を互いに

政策情報かわさき第13号目次

明確にしながら、住民が主体となって、行政とともに協力しながら区の理想像を計画づくりに反映していくことが大切です。つまり、その検討、進め方の過程で区役所を中心にとつて、「住民の参画と協働」を図り、福祉による地域づくりへつなげていくことができるのか、区役所改革を進める上で重要になってきます。

- 【特集】成熟型社会におけるまちのすがた／自治体計画をめぐって
- 「座談会」改革の時代における自治体総合計画と転換期における総合計画とは？（出席者）国際基督教大学教授 西尾 隆／総合企画局企画調整課長 田中則之／財政局財政部財政課長 三浦淳／まちづくり局企画課長 本木紀彰／健康福祉局企画課長 菊地義雄／市民局区政課長 太田 直（司会）総務局行政改革推進室参事・総合企画局政策部長 木場田文夫
- 転換期における総合計画と新たな総合計画の策定に向けて（総合企画局企画調整課副主幹 稲垣 正）
- 改革の時代求められる自治体運営／川崎市行政改革プランの考え方について（総務局行政改革推進室主幹 鈴木孝）
- 川崎市の財政状況と今後の見通し（財政局財政課主幹 豊本欽也）
- 区別計画と区長権限の強化（市民局区政課主査 小林哲喜）
- 総合計画策定における統計情報の役割と課題／スハイソの効いた総合計画と野口（茂）（総合企画局統計情報課副主幹 野口 茂）
- 政策領域別基本計画を通してみる総合計画の役割（成城大学法学部専任講師 打越綾子）
- 先進都市の総合計画と総合行政改革計画としての多治見市の総合計画（多治見市役所企画課長 水野高明）
- 【本市の政策展開から】
- 川崎市人権オンパズパーソン制度がスタートして（川崎市代表 人権オンパズパーソン 目々澤富子）
- 地図による基礎的情報の共有に向けて／麻生区地

- 区カルテの作成について（麻生区役所区政推進課まちづくり推進担当 井川秀雄）
- 川崎市における資金運用及び財源調達の課題と方向性（収入役室出納課収入役室指導係 広岡真生）
- 第15回市町村シンポジウムワークショップ「お金から考えるコミュニティ」学生時代の市役所イメージと、入社後の川崎に対する思い（川崎区役所田島福祉センター 岩村史紀／高津区役所区民福祉部福祉課 滝口和史／麻生区役所区民福祉部福祉課 小島健太郎／中原区役所区民福祉部福祉課 野和田将太）
- 「研修の窓」空き店舗対策をキーワードにまちの活性化を考える（経済局商業観光課（空き店舗対策研究チーム）勝山慶一）
- TMO（タウンマネージメント）機関（慶一）
- 市民参加と川崎駅東口周辺のまちづくり（経済局産業振興課主査 成田伸治／麻生区役所区政推進課 藤原亮子）
- 戦略的環境アセスメントの研究（環境局緑政部緑政課 小森章一）
- 環境局総務部庶務課 神山武久
- 歴史を生かしたまちづくり手法の検討（まちづくり局交通計画課 藤野貴司）
- 水循環型都市を目指して（川崎区役所田島地区福祉センター 原田暁子）
- 自治体における産業政策の決定ダイナミクスと有効性に関する研究／川崎市を事例として（総合企画局政策部 鴻巣玲子）
- PFI事業におけるリスク分担と契約（まちづくり局住宅管理課 阿波賢一郎）
- 富川市の内側に迫る／大韓民国富川市における先進的政策（総務局交流推進課／大韓民国富川派遣職員 菅野 七）
- 「市民の目」「現場の目」「記者の目」（川崎元気商店紹介）（川崎市政 日誌） 税込630円 送料220円

福祉を担う市民の現場から

地域におけるコミュニティ・ビジネスの可能性について

総合企画局政策部

鴻巣玲子

はじめに

少子高齢化などの社会環境の変化や、長引く景気停滞や終身雇用制度の崩壊などの経済状況の変化など、従来の社会枠組みでは立ち行かなくなりつつある今日、これまで顧みられてこなかった地域コミュニティの重要性が急速に再認識されはじめています。また行政活動の領域においても、公共サービスの提供主体が多様化し、また各事業における市民参加や市民協働などの言葉が日常的に耳にするようになってきています。特に福祉の分野では、介護保険制度の導入とともに、さまざまな形態の福祉事業者が数多く生まれてきています。そのなかでもNPO法人やボランティア団体など、細かな定義は別として、我々の業務の周りには必ずといっていいほど、市民が主体的に活動してサービスを提供しているケースが見受けられる。こうした動きは、市民事業やコミュニティ・ワークと称されることもある。コミュニティ・ビジネスも、このような状況下で次第に注目を集めている、地域にお

ける事業活動を表す新しい概念である。だが、この耳慣れないコミュニティ・ビジネスとは、いったい何を意味しているのだろうか。本稿では、川崎市における地域福祉を担う一つの形態として、コミュニティ・ビジネスを取り巻く現状を概観し、今後の取り組みの方向性について分析を試みたい。なお、行政の統一した見解ではないことをあらかじめおことわりしておく。

コミュニティ・ビジネスとは何か

コミュニティ・ビジネスに関する書籍や新聞記事などは数多く出ているが、それについての統一した定義というものは今のところ確立はされていないのが現状である。たとえば細内信孝氏はコミュニティ・ビジネスを、「地域住民がよい意味で企業的经营感覚をもち、生活者意識と市民意識のもとに活動する『住民主体の地域事業』」、あるいは「地域コミュニティ内の問題解決と生活の質の向上を目指す『地域コミュニティの元気作り』をビジネスを通じて実現すること」と定義づけている(注1)。総論

としては、地域において、地域住民や同じ価値観をもつ有志が、経営感覚や、生活者意識と市民感覚を併せ持ちながら、地域の潜在資源を使って、地域コミュニティの元気づくりや問題解決、生活の質の向上を目指すという事業をコミュニティ・ビジネスと呼んでいるといっている(注2)。これまでの競争社会・会社中心社会でなおざりにされてきた、人の顔が見える地域での活動、たとえば配食サービスをしながらの高齢者の見守りなど、地域に軸足を置きつつ、地域の福祉をよりよいものにしていくことを考えて活動していく、その収益を地域の問題解決に還元していく活動が、コミュニティ・ビジネスと呼ばれているのである。

しかし、地域性・問題性をミッションとして行う活動は必ずしも収益を最重要視するわけではなく、むしろ非営利的な側面の方が強い場合も多い。したがって、一般の民間企業とは異なり、一定の事業収入を得たなかからメンバーに給与を払い、かつその余剰を地域に還元していくには困難があり、財政面では苦しいというのが現状のようである。その意味では、コミュニティ・

ビジネスとして、現時点で運営がそれなりに成り立つのは、介護保険事業に参入するNPO法人など、まだまだ限定されているのが実情ではないだろうか。

ただ、社会の成熟に伴い、地域における市民活動への理解が深まるなか、事業としても成立するコミュニティ・ビジネスへの理解、その活動範囲が今後広がっていくのは確実であり、それゆえ行政からも地域活性化の方策として注目を集めているのである。

コミュニティ・ビジネスの活動領域と組織形態

それでは特定の問題意識やミッションを有しながら地域で活動するコミュニティ・ビジネスの活動領域はどこに位置するのだろうか。ボランティアや市民活動などと同意識の点では同じ出発点であるが、有償のサービスを提供しながらそれを活動の原資としていく。一方で寄附や会費収入などの収入も確保しながら、収益にはならないサービスも必要と思えば提供する。このようなコミュニティ・ビジネスの活動の領域を、サービス提供主体の地域性・共同性の軸と営利性・事業性の軸を用いて表わしたのが二九頁の図である。

次に組織形態はどうだろうか。コミュニティ・ビジネスとして活動を行うのに組織形態の制約はないので、どの形態を選択するかはその組織の判断に委ねられている。今回の事例調査を例にとれば、介護事業者はNPO法人を取得しているし、組織上は株式会社、工場の運営はワーカーズ・コレ

クティブという形態を選択したのもある。また、社会福祉法人として介護事業や子育てを行っているものもある。また、さまざまに紹介されている全国の事例をみても、任意団体、NPO法人、株式会社・有限会社、生活協同組合など、多様な組織形態で活動を行っている。事業活動の開始段階で最も活用しやすい形態を選択しているが、NPO法が施行される前に選択できる最も望ましい組織が株式会社だった、という事例もあり、法改正などによって組織形態を変更することもありうる。現在進められている公益法人改革の行方も、大きく影響を与えることとなるだろう。

現在の川崎市の施策

前述のように、コミュニティ・ビジネスの領域は幅広く、かつ新しい活動形態であり、おおよそ縦割りである行政組織では、これらの活動の担当部署というものは現在存在していない。市民活動という軸とらえれば市民局による市民活動支援事業として、また事業性や営利法人格に軸を置けば、経済局の産業振興事業としてとらえることができる。そこで、両局における施策の現状を簡単に紹介する。

①市民活動支援施策について

川崎市では平成一三年九月「川崎市市民活動支援指針」を策定している。そこでは、支援の基本的な考え方として、市民社会の中で市民同士が「相互支援」していくことを原則に、それを促進し、応援していく施策として、その対象である市民活動を「ボランティア活動をはじめ、市民が自発的、

継続的に参加し、社会サービスの提供など、第三者や社会の課題解決に貢献する、営利を目的としない活動」と定義づけている。ただその支援にあたっては、形式的な面にとらわれず、その活動が担っている課題は何かという観点も重要視している。支援の基本は、必要とされる活動資源（人材、資金、活動の場、情報など）が市民社会の中で提供されていく仕組みを構築することとしている。川崎市市民活動推進委員会では、このような考え方に基つき、具体的な支援策「中間支援組織」について、昨年一月に「市民活動センターの開設に向けて」と題した提言書を提出、現在は次の課題である「活動資金」について、市民活動団体に対する補助金・助成金のあり方及び事業委託のあり方について検討を開始している。同委員会の提言を受けて、市民活動活性化に向けた全市民的活動拠点として今年四月から「かわさき市民活動センター」が開設される。その他、市民フォーラムの実施、ボランティア保険の運営を行っている。基本的には、非営利を前提とした支援を行っており、市民活動への具体的支援策に対し検討に入ったところである。

②産業振興施策について

産業振興施策として関連があるのは、中小企業融資事業、新産業創出事業、生活文化産業振興事業、空き店舗対策事業などである。いずれも産業の振興を目的としており、事業性を前提として、収益性も追求しなればならない。新しく事業をスタートさせたいと考えれば、中小企業者として開業支援資金、女性起業家支援資金、福祉関連産業育成資金（注3）を利用することは可

能である。福祉系事業の新規開業にかかわる上記融資申込実績を調べてみると（注4）、開業支援資金創設時期の平成九年度、そして一〇年度は保育関連で年一件の申込、平成一一年度は介護保険制度の黎明期にあたり介護サービス関連等で年五件の申込、平成一三年度は保育（注5）、介護、福祉機器関連が各一件計三件、平成一四年度はすべて介護関連で六件の申し込みとなっている（注6）。ただ、この制度を利用できるのは中小企業法に定めた個人・法人の中小企業者で、NPO法人やワーカーズ・コレクティブなどは該当しない。その他、生活文化産業振興事業として、福祉産業研究会を開催して、市内中小事業者を中心に福祉器具の開発や、高齢者生活支援型ビジネスモデルの構築など、福祉産業の振興にも力を入れている。事業対象を、地域性、地域ニーズととらえることは可能だが、市民活動としてのミッションは必ずしも必要ではない。

他都市における取り組み状況

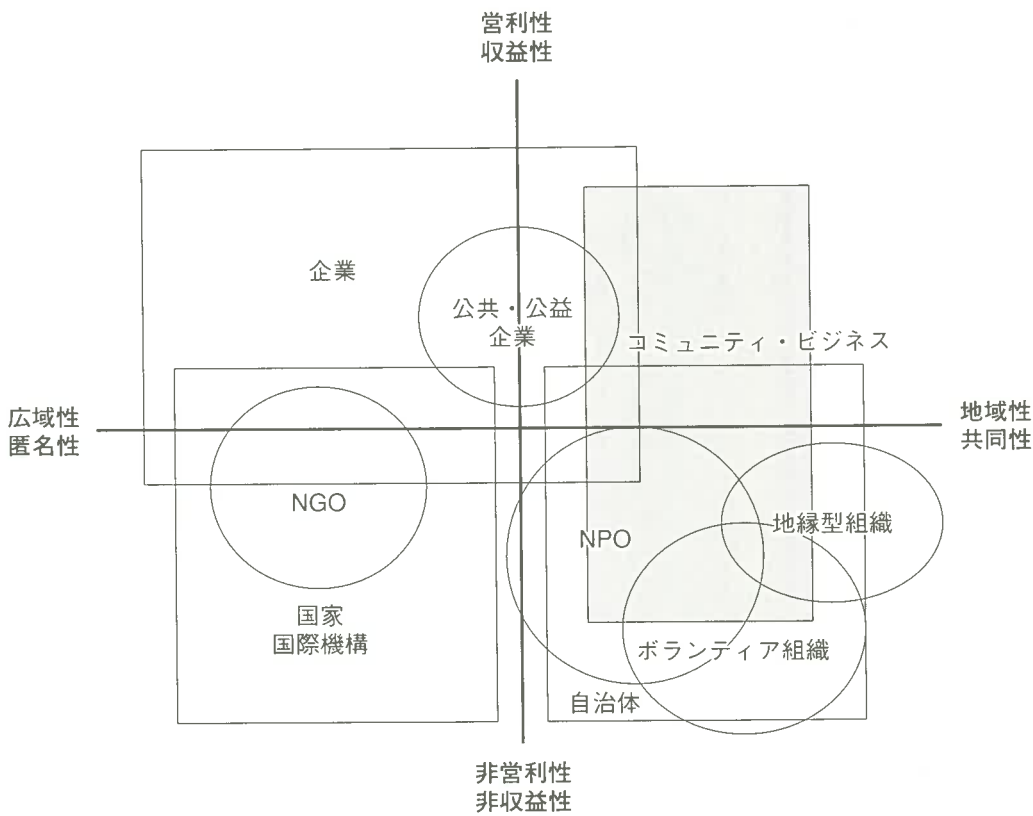
市内ではまだ、コミュニティ・ビジネスに対する共通した認識にまでは至っていない。そこで他都市の取り組みがどのようなかを調べてみた。

横浜市では、昨年九月から今年一月末にかけて、初の市内コミュニティ・ビジネス実態調査を行った。その対象は介護、子育て、医療、生涯学習、環境リサイクルなど二五一団体で、事業収支も全体の約六割は収支均衡、または赤字だとの結果を得ている。またこれと並行して、昨年末に『横浜の地域特性を生かした経済・雇用の活性化提言』（注7）をまとめ、創業・ベンチャー

支援、中小企業振興と同時にコミュニティ・ビジネスの促進について、市民への啓発・情報提供の促進、コミュニティ・ビジネスの成長過程に応じたサポートの展開、コミュニティの核となる商店街の活性化の促進を提言している。地域におけるコミュニティ・ビジネス相談窓口の設置や、支援機関の整備、市民主導の資金調達、空き店舗の有効利用などの具体策を提示している。また、自治体だけでなく、国の取り組みにも動きが見られる。関東経済産業局では、コミュニティビジネス・NPO活動推進室を設け、管内の実態調査や支援メニューの整備を行っている。これらの取り組みからも明らかのように、今後、地域におけるコミュニティ・ビジネスや市民活動が活発になるにつれ、資金や人材、コーディネート、マネージメントなどにおけるニーズも高まってくることは必然であり、行政側も何らかの体制を早急に整える時期にきている。

今後の行政の取り組みに向けて

川崎市におけるコミュニティ・ビジネスの実態はどのようなものか、残念ながら網羅的な調査はまだ行われていない（注8）。ただ、今回の取材での事例から次のようなことが見えてくる。地域におけるニーズが事業として結びついているものは、現在のところやはり介護保険事業のような、介護報酬や委託料による収入など、ある程度の収益が確保されているものが多い。子育て支援の場合は、保育事業による収入や他事業からの収益を支援事業にあてている。障害者作業所の場合は製品の売上は収入のわずかな部分であり、障害者へのサポート



※武藤博己、瀧美公秀らの図を参考に作成。なお図中の各図形の大きさは概念的に各分類の活動領域の広がりを示すものに過ぎず、実際の広さを表しているものではない。

事業を成立させていくためには、他からの収入や補助金収入が不可欠となっている。どの事例でも資金面での課題を抱えている。また、人材の問題もある。事業が発展していくと、運営をマネージメントし、組織内

で効率的な資源配分を行い、余剰を還元していくシステムづくりがますます重要になり、高度な専門性を有したスタッフを確保する必要がある。しかし、まだ財政基盤の脆弱な団体から捻出できる給与額はそ

う高くはない。そのため、人材育成・後継者育成とともに、若くて専門性のある人材をコミュニティ・ビジネスへ呼び込むための仕組みが欠かせなくなってくる。さらに、事業開始時に場所の確保に苦労しているものもある。ようやく探した空き店舗に入ってしまったから、そのような施策があることを知ったがどうにもならなかった、あるいは逆に、事業に理解のある家主とめぐり合え、安く借りているという場合もある。貸し手と借り手のマッチングも課題である。

市民活動が活発になり、そこから事業が立ち上がって、地域内での資源の循環システムが機能することは、地域の「再生」につながる。現代の都市型社会で働いている時にはかわりが薄く感じる地域コミュニティも、子どもを育てたり、親の介護をしたりして、やがて自分が介護保険を利用するようになる時、日常生活範囲として改めてその必要性を認識することになる。その地域コミュニティを、少しずつ自分たちのミッションを通じて、自分を含めた地域全体がよりよい福祉や環境を手にする事ができるように、事業を通じて支えあい、活性化させていくという活動が、コミュニティ・ビジネスである。現在さまざまな地域で、地域をつなぐ手段として地域通貨を導入したり、市民が市民を支える仕組みをつくるなど、活発な取り組みが行われている。それとともに、やはり行政も地域でのサービス提供主体の一つとして、その役割の議論とともに、コミュニティ・ビジネスをどう位置づけていくのか議論をしていく必要がある。事業を起しやすしい制度面での条件整備、事業の継続・発展のための人材・情報等のリソース面での環境整備の推

進が必要であることは言うまでもない。今後どのような形でコミュニティ・ビジネスの推進を図っていけばよいのか、またその場合の協働のあり方をどのようなものにしていくべきなのか、議論すべき課題は多い。そのためにも、まず市内の市民活動やコミュニティ・ビジネスの実態調査を行い、その状況を把握することが急務であるのと同時に、関連部局の庁内連携を強化し、具体的な支援策を視野に入れた合意形成をはかっていかなければならない。

注1 細内信孝「コミュニティ・ビジネス」(中央大学出版部、二〇〇〇年)一三頁

注2 神戸都市問題研究所「地域を支え活性化するためのコミュニティ・ビジネスの課題と新たな方向性」(NIR A 研究報告書、二〇〇二年)一三頁を参考

注3 平成二二年度より新設のため、申込実績はまだ少ない

注4 研究開発型の事業者は含んでいない

注5 女性起業家支援資金利用の申込み

注6 うち一件は新分野進出支援資金、三件は福祉関連産業育成資金利用の申込み

注7 平成一四年二月 横浜市市民経済雇用活性化戦略会議

注8 一九九六年三月に川崎市からの委託を受け、川崎市市民事業研究会が「市民と行政の新しい関係の創造にむけて—市民事業に関する調査研究報告書—」をまとめている。また、昨年一月に早稲田大学アジア太平洋研究科の大学院生が行った市内コミュニティ・ビジネス調査がある。

(その他参考文献)
 瀧美公秀「コミュニティ・ビジネスとボランティア」『都市政策』第一〇八号、二〇〇二年 神戸都市問題研究所
 高畀昇三「コミュニティ・ビジネスと自治体活性化」二〇〇二年 学陽書房
 細内信孝「地域を元気にするコミュニティ・ビジネス」二〇〇一年 ぎょうせい
 武藤博己編著「分権社会と協働」二〇〇一年 ぎょうせい

市民が市民を支えることで 作り出す地域の介護力、育児力

川崎市の事例22から

◎高齢者 川崎区 1

「おおひん地区まちなかほっとライン」「おおひん地区まちなか高齢者交流センター」

人として当たり前に 生きていくために



「まちなかほっとライン」は大島四丁目のバス停から徒歩約三分のところ、桜本商店街の空き店舗を利用して活動を行っている。そこからさらに三分ほど歩くと、旧桜本幼稚園の園舎を活用した「まちなか高齢者交流センター」に着く。

「まちなかほっとライン」は介護保険事業者としてケアプランの作成やホームヘルパーの派遣を行っており、移送ボランティアや見守り入浴ボランティアのほか、事務所内では「あおぞら」など障害者作業所での手作り品販売も実施している。まちなか高齢者交流センターでは在日韓国・朝鮮人高齢者の自主活動支援や相談・地域交流事業、最近ではフレハブの入浴室を設置して入浴ボランティアも行っている。

「まちなかほっとライン」を運営する社会福祉法人青丘社の三浦知人さんに話を伺った。
ハルモニ(ハンゲル)でおばあちゃんを支える地域活動の歩み

「まちなかほっとライン」・「まちなか高齢者交流センター」のルーツは、「ふれ

あい館」の在日韓国・朝鮮人一世を対象にした識字学級にある。「ふれあい館」とは、在日二世達が自分の受けた差別を子供には受けさせたくないという民族差別に立ち向かう中で、日本人と韓国・朝鮮人が民族の壁を乗り越えてふれあうことができる、子供から高齢者まで交流ができる場として、一九八八年に設立に至った施設である。現在ふれあい館は児童館施設と大人の交流ネットワークの拠点を担う社会教育施設として、学童や民族文化学習サークルなど様々なプログラムを実施している。

その中に在日一世を対象にした識字学級がある。識字学級が始まった当初、在日一世達は自分が悪いという自己否定の気持ちを強く持っていたが、学級の中でお互いの悩みや苦しみを話していくうちに生きることに前向きな気持ちを持つようになっていった。そして次第に自分達が年金も受け取ることができず苦しい生活を続けていることに疑問を感じはじめ、在日二世の頑張っている姿に刺激されながら自分達も人として当たり前生きていくために立ち上がった。その中で識字学級だけではなく、在日

一世同士の新しいふれあい場が必要であると認識し、お互いの悩みや苦しみを分かち合い同期同士のふれあいを広めるという目的の下、一九九八年交流クラブ「トラジの会」を結成し、活動拠点として二〇〇〇年四月「まちなか高齢者交流センター」が設立されたのである。

「まちなかほっとライン」のきっかけは介護保険制度にあった。年金も受給できない在日一世もいるなか、介護保険制度は負担が大きく、申請書の記入に関しても在日一世は字が読めない人が多いことや契約では業者にだまされる危険性があるなど様々な問題が予想された。また在日一世のためにハンゲルができるヘルパーが必要だった。そのようなヘルパーを擁している事業所もなかった。そこで三浦さん達は、介護保険制度がはじまる一年前に当時介護が必要だった在日一世一三人の申請や契約の手伝いをするのと同時に、ハンゲルの話せるヘルパーの育成をはじめた。介護保険が始まった当時は自分達で事業所を持っていなかったため、一三人の在日一世とヘルパー達を他の事業所に受け入れてもらったが、そ



まちなかほっとライン外観

の一年後にもつときめ細かなサービスを提供するためにも自分達の拠点が欲しいというヘルパーの強い希望により独立し、二〇〇一年十月、空き店舗を利用して「まちなかほっとライン」を立ち上げた。

小回りのきく事業所として 運営の現状と課題

「まちなか高齢者交流センター」は交流事業と相談事業の主体として川崎市からも一部補助金を受け運営しているが、補助事業の位置づけが不安定であり、市が財政難であることから今後も安定して補助が受けられるか不安が残る。さらに、事業を充実

広がっていく地域活動

現在民間の財団から助成を受け痴呆症や老人性うつ症の在日一世を対象に、週一回ハングルのできるヘルパーがケアするデイホームを行うなど、新たな形のサービスにも取り組んでいる。今後は家に閉じこもっている在日一世がまだ多いことから、情報発信に力を入れて同朋の仲間とのふれ合う機会を広めていきたいということである。

また、「ふれあい館」で本年四月からわくわくプラザ事業を運営することから、それを契機に「まちなか高齢者交流センター」から「ふれあい交流センター」に名称を変更し、在日三世や四世たちに在日一世のことを知る機会を持ってもらい、民族のルーツを認識してもらう世代間交流の場として地域に開放していく予定である。

それだけでなく、地域とともに生きるという理念の下、同じように活動していた重度身体障害者親の会「虹の会」と連携し、障害者や高齢者とともに地域で支えていく取り組みも今後さらに発展させていきたいということである。

このように在日一世を対象とした事業にとどまらず、世代間交流や障害者に対する支援など、その活動の幅は広がるばかりである。

行政も責任を持って…

「民間活力を導入することで公的責任が薄れてきているような感がある。しかし、在日一世に代表されるような社会的弱者にとつて、公的責任は重要なもの。行政が金銭的に苦しいのも理解しているが、公的責任を果たすことを忘れてはいけない。同時

に自分たちで地域活動を広げ基盤をつくっていくことも重要であると認識している。」と三浦さんは語った。行政への働きかけを続けていく中で、行政と彼らの関係は緊張・対立関係にあるという。しかし、公的責任の必要性を主張する一方、自分達の役割を認識し地域における基盤づくりも行っており、きちんと自己責任を果たしている彼らの姿には、頭の下がる思いがした。

彼らの活動には、わくわくプラザや「虹の会」との連携が見られるように、一つの方法に縛られない柔軟な発想があり、そこに地域活動の強みが見えるような気がした。その強みを生かして今後どんな活動を展開していくのか活躍が期待される。

対立・緊張関係から生まれた市民と行政のパートナーシップ。中には行政と市民団体の関係はつかず離れずがいいという意見もある。行政と市民との協働の形を模索していく中で、今後はお互いの役割をきちんと認識し、片方に頼りすぎないよう各々の責任を果たしていくことが求められるのだろう。三浦さん達は、自分たちの役割を認識し責任を果たしていた。行政も自分達の役割について早く認識し、責任を果たさねばいけないと感じた。

(総合企画局政策部 神里崇乃)

連絡先

社会福祉法人 青丘社
「おおひん地区まちなかほっとライン」
電話〇四四―二七〇―一六二二七
FAX 〇四四―二八〇―二七七二
「おおひん地区まちなか高齢者交流センター」
電話〇四四―二八〇―二七七〇
FAX 〇四四―二八〇―二七七二

持ち家を開放して 高齢者の集いの場に

川崎駅からバスに乗って渡田新町で下車、歩道橋を渡ってすぐの所にハナさんハウスはある。外見は普通の一軒家であるが、「フレンドリースペース」と銘打ってある。ここは持ち家を開放して、近隣の高齢者の方々が集う場になっているのである。行事としては、パソコン教室、会食会、絵手紙の会、端唄の会などが行われている。

個人の持ち家を開放

ハナさんハウスの建物は、現在、代表の池田ハルミさんが所有している。もともとこの家は、池田さんのおばさんにあたる蔵田ハナさんの所有だったのだが、それを相続したのである。ハナさんハウスを始めたのも、そのあたりに理由がある。

池田さんは、ハナさんの介護をしていた。晩年のハナさんは老人病院に入所していたのだが、本人には満足できる生活ではなかった。折り紙を折ったりする毎日。それは、ハナさんにとっては子ども扱いだった。三味線が弾きたい。歌が唄いたい。ハナさんの介護を通して、高齢者の気持ちがあつた。

子ども扱いせずに対等に接した介護をしていきたい。そんな池田さんの思いと、ハナさんが残してくれた建物があつた。池田さんはこの家を開放して、高齢者の集いの場にしようと決めた。

老人いこいの家などと異なり、ハナさんハウスは公的施設ではない。ハナさんハウスは特に法人登録もしていない。あくまで民間の、個人の持ち家である。それも理由の一つだろうか、とても自由で、気軽な雰囲気がある。それでいて、地域の中にすっかり溶け込んでいる印象をもった。時間が来ると自然と人が集まる。福祉施設ではなく、遊び場なのだ。池田さんはいう。高齢者関係が多いが、エコマネーの事務局を担ったこともあるなど、活動は活発である。最近では絵本の読み聞かせ講座を開き、子どもへの取り組みもしていきたいと考えている。

ハナさんハウスの行事

では、ハナさんハウスでは、どのような行事が行われ、どのような人々が利用しているのだろうか。

パソコン教室では、IT講習会などに参加したが、分からなかった、そんな人たちが来る。はじめたきつかけも、近所に住む高齢者からの要望だった。講習会に行つたが分からなかったため、ハナさんハウスで教えて欲しい。

ハナさんハウスのパソコン教室は、個人のペースで行う。講習会のペースにはあわせられない。ついていけない。そんな人たちも受け入れられるパソコン教室である。三歩進んで二歩下がっても、それでよし。だから来る。参加者は、一番遠いところで町田市から来ているそうだ。

会食会はどうだろうか。これにも大島や浅田あたりから来ている。会食会では無理な注文をあれこれお願いしていた。それだけでは寂しいので、温い味噌汁くらいは手作りを出そう。はじめは味噌汁だけだったが、箸休めの一品を、デザートを、と手作りの品数は次第に増え、今は主菜からすべて自分たち自身で作っている。ここにも参加者に対する思いが垣間見える。現在、ハナさんハウスの食事は評判を呼んでいる。



ハナさんハウスの運営

パソコン教室は一回五〇〇円。インターネット接続料、インク、紙などを賄う。パソコンの修理もしなければならぬかもしれない。会食会も一回参加することに五〇〇円の負担である。それ以外は一人一回一〇〇円の利用料でお茶、コーヒー、紅茶など自由。ちょっとしたお菓子も用意されている。

参加者からの参加費負担のほかに、二、四〇〇円の年会費をいただく賛助会員がいる。賛助会員も地域の方々に入ってもらっている。これで固定資産税、光熱費、電話代、修繕費などを賄っている。これにバザーでの売上を加えるものが収入となる。パソコンは、企業のリユースパソコンを非営利団体や市民活動団体に提供する橋渡しの役割を行っている特定非営利活動法人「イーパーツ」から寄贈を受けた。パソコン講師は勿論ボランティアである。ただし、教室の内容によっては、講師謝礼を支払っているが、それも参加者の任意である。参加者にそういう気持ちがある場合に、通常の参加費以外の負担をするのである。だから、講師も基本的にはボランティアである。このような運営は、池田さん一人で行っているのではない。川崎区市民活動交流フェスティバル実行委員会が二〇〇三年に発行している『川崎区ボランティア・市民活動団体の紹介』によれば、絵手紙の会、パソコン塾、会食会はそれぞれ別の代表者となつている。多くの人がハナさんハウスを支えているのが分かる。

行政との関係

行政とは、それほどつながっていない。それは行政サイドからみれば、自立した組織とみられるのだろう。しかし、池田さんには悩みもある。参加者の悩みをどこへ伝えたらよいか分からない。介護、介護保険、成年後見。措置から契約への流れの中で、社会の仕組みは次々に変わる。でも相談する場所がない。どこで知識が得られるのか、申請をするには、届出をするには、どこへ行ったら良いのか分からない。参加者の悩みを受け止めきれない。そんな悩みがある

という。

行政の冷たさを感じるときもあるという。この部署、どの担当にいわれたのかは定かでないが、ハナさんハウスをはじめの際には、突き放されたこともあった。「自分が好きでやりたいのなら、勝手にやっってください。」それが当時の行政の評価だったのだろうか。近年でも、まだ少し感じることもある。たとえば、イベントに参加する際でも、一方の部署からはボランティアとしての参加を熱心に呼びかけられたのに、他方の部署からは食中毒予防などの厳しい指導……。行政全体としての統一したスタン

スが見えない。それぞれの部署の役割が違ったとしても、お互いが連携を取ることにより、解決できることも多いのではないだろうか。

目指す姿

生き生きと楽しめる人生―それがハナさんハウスの目指す姿だという。それはハナさんハウスだけでなく、社会全体が目指すべきものではなく、豊かな財政を背景に福祉主義がもてはやされた時代から、状況は変わってしまったている。共創的市民福祉社会とは市民の声と市民の力で福祉を築

き上げていく社会だと言えるが、他方ではもはや行政のみでは福祉ニーズを充足できなくなった社会でもあるように思う。

市民の声を基に、市民の力を借りてこれからの社会を築き上げるには、行政はどのように対応するべきか。どんな役割を担っていくべきなのか。今回の取材を通してそんな疑問にぶつかった。行政が動かなければ、市民が何を言っても反映されない。どのように率直に記述する文献もある。肯かざるを得ない側面もあると思う。ならば、行政には動いていくことが求められるのではないか。それも全ての部署が同じ方向に向かつて動く必要がある。前述したが、部署間の連携が取れていけば、解決できる問題は多くあるように思う。それは縦割りを解消していくことではないだろうか。

現在の機構改革を見ても、効率こそが求められているように思う。そういう時代なのだと思う。しかし、効率を貫きすぎると縦割りになってしまうような気がする。効率を求めつつも効率化の弊害を解消していく。そんなアイデアが盛り込まれたシステムが求められているのではないか。おそらくそのためには、業務・組織を常に見直す必要がある。改革を施しても、変わりつづける姿勢がなければ、市民の声にこたえることは出来ないように感じた。

(川崎区役所保健所健康課 小栗 浩)

〈連絡先〉

ハナさんハウス 代表 池田ハルミ
川崎区渡田新町二一五一
電話〇四四―三三三―〇〇八七
<http://www.6.plala.or.jp/hanasan/>

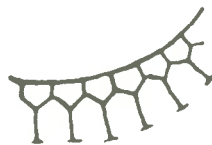


ハナさんハウス外観



パソコン教室の様子

世代を超えた 地域コミュニティサロン



「つきやま会」は、地域で世代を超えた交流を目指し活動しているグループである。そのつきやま会の中心的な活動に「つきやまサロン」があり、主に高齢者が毎週木曜日・月四回、旧西丸子小学校付属幼稚園の空き教室を中心に集まり、さまざまな活動を行っている。

私達がつきやまサロンに参加させていた日は、午前中は二ヶ領用水についての勉強、午後は実際に二ヶ領用水沿いをウォーキングするというプログラムで、いつもの会場を離れ、参加者は市民ミュージアムに集合した。「このように最近になって外に出ることもできるようになったのよ。」と、代表の遠藤さんは笑顔で話されていた。当日の参加者は二人。まず以前西丸子小学校で教鞭をとられていたこともある市民ミュージアム職員の平野さんから、二ヶ領用水の歴史(注1)について何う。その後、模型などを見学しながら、「二ヶ領用水も三〇年前までは、魚が泳いでいたくらい水がきれいだったんだよ」「子供のころは生活用水だったよ」など、参加者からは地元の人ならではの話が出て盛り上がる。中に

は二ヶ領用水で産湯に浸かったという人までいて、昔の話、地域の話で講師も参加者もおおいに話が盛り上がり、我々もお話を楽しく聞かせていただいた。つきやま会代表の遠藤さんの出身はこの地域ではないが、「この町は自分の子供たちのふるさとであり、家族のなつかしいふるさとだと思っている。今、あらためて郷土に向き合い、学び・育てるふれあいを大事にしたい」そうである。遠藤さん自身、西丸子小学校付属幼稚園第一回生のPTAに参加されていたとのこと、「今にして思うとつきやま会はそのところからの構想だ」と話されていた。

閉園後の園舎を利用した「世代を超えた地域のふれあいの場」づくり

「つきやま会」は、川崎市西丸子小学校付属幼稚園卒園生と保護者OBによる「同窓会・つきやま会」が母体となり、平成一三年三月の幼稚園閉園を期に地域町会の支援を得て地域団体となったものである。幼稚園という場は地域との接点でもあり、園庭では平成元年から幼稚園の協力を得ながら、自主保育「たんぼ」の活動が行われ

ていた。閉園を期に、つきやま会は「たんぼ」の活動を継続支援しつつ、広い園庭と見通しのよい園舎を利用して、自主保育を包み込んだ〇歳時から高齢者まで、世代を超えたふれあいの場として地域コミュニティールームを開設することを提案。公報「つきやま」を発行し、自主保育「たんぼ」の活動紹介とコミュニティールーム開設の提案を掲載した。その会報誌は地域にも回覧され、賛同署名が集まり、川崎市教育委員会へ空き教室に地域コミュニティールームを開設する要望書を提出するに至った。一三年六月より地域で職員室と一教室を学校施設開放として利用できることとなり、会員相互の親睦と研修・地域ふれあい活動を通して、誰もが健康で住みやすいまちづくりを目指したつきやま会の活動が開始された。その活動は自主保育「たんぼ」、パッチワークや囲碁などの集い、そして活動メインプランとして「つきやまサロン」など、多彩な内容となっている。

「つきやまサロン」では、地域や健康などについての学習を中心に行っている。お茶を飲みながらくつろぐ時間も設けている

が、地域の人々が自由に行き来し、楽しく交流するために学習会形式をとっており、今後も継続していく予定である。地域の学習会や書道など講師をしてもらっている人達の多くは地域に住んでいる人で、ボランティアとして協力してくれている。このような人脈ネットワークは日々の活動から自然に構築されてきたものだという。そして、「地域の先輩は、誰もが講師になれるくらい豊富な経験や特技を持っているのだから、いろいろなところで活躍している人ばかりではなく、幅広く講師をお願いする」こともあるそうだ。それは「多くの人にスポーツライオンがあたる機会があれば」と考えているからだそうで、私達がうかがった日も参加者全員が講師だと思えるほど二ヶ領用水となじみがあり、どの方も熱心に、楽しんで参加されていたのが印象的だった。

少しずつ広がる活動

現在、任意協力会費は年間六〇〇円で、その他にバザーによる収入がある。平成一四年度は前年の二倍ものバザー収入があったそうだ。それらが主な活動資金で、会報誌の紙代やお茶・お菓子代等に当てられている。活動をはじめた当初は、参加者の中にはすべて無料で当たり前という考えもあったようだが、講師負担があるときにはその時々に参加者から実費を徴収することもはじめている。当日の運営は参加者が全員で行っており、みんなできり上げていくのが会の活動である。最近では地域で何かお手伝いしたいとボランティア的に参加して下さる方も出はじめているようで、これからも参加者同士はさわやかな関係でいづけたいと遠藤さんは話している。



市民ミュージアムでの活動風景

地域の勉強をしていくなか、地域に伝わる「小杉ばやし」の後継者不足を知り、小学生を対象に月二回おはやし同好会を開催しはじめてもいる。このように、学習会から地域の伝統継承につながる活動へ発展してきているものもある。会報誌も月一回継続発行しており、作成は遠藤さんが担当し、町会などへの配布も行っている。

平成一五年四月からは、わくわくプラザが旧西丸子小学校付属幼稚園の教室で開始される。これを機会に小学生にもサロンに参加してもらい、さらにいろいろな年代が交流できるようにしたいと考えている。つきやま会は、周囲の状況にも合わせながら発展し、多くの地域の人が気軽に交流できる地域コミュニティサロンとして今後も活動の範囲を徐々に広げていく。

これからのまちづくり支援

地域には多くの人が住んでいて、今に至るまでには多くの歴史がある。その歴史の中では、地域に住む人達が町会などの組織や多くのグループに支えられてきたことも多かったのではないだろうか。そのような歴史から見ると、「つきやま会」は町会の支援を受け立ち上げて間もないグループである。「つきやま会」は、他の組織やグループとほどよい距離を保ちながら活動を続けている。私自身、既存の組織やグループの活動を高く評価しているが、一方、地域には新しい住民層もいて、新しいニーズが生まれている現状もある。そのことを考えると、新しいグループの必要性も理解できると、新しい住民層も昔からの住民層も多くのグループから自分にあうものに気軽に参加し、自分たちのまちについて考える機会

があることは望ましいのではないだろうか。今までの歴史を大切に、既存のグループとは協力関係を保ちながら、新しい発想のグループも活動しやすいように支援することが行政として必要なのではないだろうか。そのための支援を、行政だけではなく住民と一緒に考える姿勢が必要なのではないかと考える。行政と地域の組織やグループも程よい距離を保ちつつそれぞれの役割を認め合いながら協力し、地域に住む人達が健康的で豊かな毎日が過ごせるように応援していけるような体制づくりを行政として考えていければと考えている。

(中原区役所保健所 荒平和子)

注1 ニヶ領用水は、川崎鎮と稲毛鎮のニヶ所の領地を流

したことから命名され、小泉義太夫が調査をはじめてから開通まで一四年という年月を要したこと、地元である小杉陣屋町は小泉義太夫が陣屋を開いたことから命名されたことなどを地図を参考に教えていただいた。

「つきやま会」連絡先

西丸子小多目的ルーム(旧付属幼稚園教室)

電話 〇四四一七二二一〇〇三

代表 遠藤敦子



地域で支えるミニデイケア



二月二日、高津区内で大変活発に福祉のボランティア活動している会として紹介された「あけぼの会」を見学するため、東高津老人いこいの家を訪れた。

あけぼの会活動概要

この会は、東高津老人いこいの家の開所とともに設立の準備が進められ、会食会とは一線を画したレクリエーション中心のミニデイケアを行なう目的で、高津第三地区社会福祉協議会の事業の一環として、一九九七年二月から活動がはじまった。

あけぼの会を利用する対象者は、在宅の虚弱及び要介護老人で、車イスを使用する方も含まれる。利用者の定員は一五名程度となっている。実施日は毎月第三金曜日で、午前十一時から始まり、午後二時に終了する。ボランティアの事業であるため、介護保険とは関係ないが、利用料金（昼食代として）は毎回五〇〇円となっている。

会を運営する実施メンバーは二九名で、地区社協の理事を中心としたボランティアにより構成されている。また、保健所の保健師二、四名、区社会福祉協議会の職員一

名がほぼ毎回参加して、活動を支援している。

年間運営費は、約二〇万円（二〇〇二年）で、老人いこいの家運営費や地区社協からの助成金で賄われている。

本日の活動内容

本日のプログラムは、①健康体操、②（実施委員による）舞踊、③昼食、④東高津小学校の生徒とのふれあい、となっている。この他のレクリエーションの例として、ゲーム、カラオケ大会、演芸会、図画工作などが行なわれ、年一回は外出行事を実施するそうである。今日は偶然、東高津小学校四年生の一部が総合学習の一環としてあけぼの会を訪れ、歌と踊りを披露してくれた。など、地元小学生との交流が図られた。

実施委員長と副委員長から会の様子をつたところ、利用者とボランティアである実施委員の両者がこの会を楽しんでいて、とても充実した活動日を過ごすことができ、芸の腕前が上がるなど、自己啓発にも役立つと語ってくれた。実際見学してみると、皆さん生き生きとした表情で活動を楽しん

でおり、普段家に閉じこもりがちな利用者の方もみずから手足を動かし、リハビリに役立っている様子が伝わってきた。

一方、最も気を使い、苦労している点として、利用者の送迎がある。全ての利用者に対して、それぞれ一〜四名の実施委員が送迎を担当し、車（社協のハンディキャブ・レッツ号など）と徒歩で対応している。ボランティアである実施委員は、比較的健康ではあるが、年齢は六〇歳を越えた方がほとんどで、体力的に辛いものがあるとのことである。

ミニデイケア事業の広がり

このあけぼの会をモデルとして、高津第三社協地区内の各町会において、「ミニデイ」を開催するようになり、それぞれ独自の運営方法を確立するようになった（別表参照）。

また、川崎市では、一九九七年に「川崎市長寿ケアホーム推進委員会」の検討により、老人いこいの家が、元気な高齢者の方を対象とする施設の位置づけから、何らかの障害を持つ高齢者の方も含め、幅広い利

用ができる地域の拠点施設として位置づけ、愛称を「長寿ケアホーム」にするとして、報告書をまとめ、湯沸室の拡充、地域理解の促進と責任をもったコーディネーターの必要性等が提唱された。一九九八年には、「老人いこいの家ミニデイケア事業実施要綱」が制定され、二〇〇三年三月現在二二ヶ所の老人いこいの家で実施されるようになった。

ミニデイケア事業の課題と区役所の役割

前述したとおり、この会は保健所保健師から専門的なアドバイスを受け、健康な老人が虚弱老人をみている状態であるが、できればもつと若くて体力のあるボランティアさんが入ってきてほしいと、実施委員の方々から声が寄せられた。地区社協の理事である民生委員が中心となって、この会を発足させ、徐々にボランティアの方々が増えていったが、ボランティアの受入れ体制はまだ確立されていないと、社会福祉協議会の職員はいう。そのため、役割分担が固定化して大変な仕事特定の人が集中してしまうなどの問題が生じているとのことである。

したがって、実施委員であるボランティアを発掘するための方策が必要のように思われる。川崎市には、財団法人川崎ボランティアセンター（かわさき市民活動センター）や、社会福祉協議会ボランティア活動振興センターがあり、様々な相談に応じているが、そのほかに行政側から何かサポートできることはないのだろうか。

地域に身近な行政機関である区役所は、地域で取組むミニデイケアなどのボランテ



小学生との交流 「一緒に躍りましょう」と小学生から声をかけられました。

町会「会名」	場所	主な担い手	内容
二子第一町会 「ひまわり」	高津こども文化センター	町会福祉部、ボランティア	おしゃべり中心の会で、イベント事業を時々行なう。
二子第二町会 「こでまり会」	市営住宅集会場	こでまり会	毎回楽しい「出し物」を行っている。
二子第四町会 「すまいるくらぶ」	前田会館	町会女性部、民生委員	ものづくりを毎回行っている。
二子第五町会 「木遊会」	二子老人いこいの家	町会福祉部	レクリエーションとおしゃべりが中心で、対象者の交流を何より大事にしている。
諏訪町会 「諏訪ひだまり会」	特別養護老人ホーム	諏訪ひだまり会実施委員、諏訪郵便局	「出し物」中心で、郷土史に詳しい方の昔話も面白い。
北見方町会 「さつき会」	北見方会館	町会福祉部、民生委員	健康体操、おしゃべり、「出し物」などを行っている。

わすか四時間の訪問で、しかも門外漢の
 イア活動の情報をしつかり把握すること、
 そしてボランティア活動の周知及び情報提
 供にもっと力を注ぐべきであると考える。
 また、収集した情報の活用方法については、
 各団体や関係機関とよく協議・検討すべき
 であろう。
 特に、各区役所においては、区内で活動
 する団体やグループの情報収集に対して手
 薄になっており、積極的な対応が必要であ
 ると感じている。
 近い将来、各区にもボランティア活動を
 支援する組織と施設ができることを望むが、
 その第一歩として、情報収集及び提供につ
 いて組織的に取り組む必要があると考える。
 おわりに

私がミニデイケア事業のことを述べるのは
 大変おこがましいことではあるが、利用者
 とボランティアの方がとてもよい関係でこ
 の会に参加している、というのが正直な感
 想である。社協の職員からの、「事務所で
 仕事をするより、この会に来ていた方がと
 ても気楽です」という言葉が印象的であつ
 た。現場が一番大切であるということを変
 めて思い知った。

（高津区役所区政推進課 荻田 真）

〈連絡先〉
 福祉バルたかつ
 電話〇四四一八一二一五五〇〇

みんなが主役の 介護支援活動と ベストセラ―介護雑誌『タツチ』



以前は寝たきりの高齢者や障害をもつ人はその家族が支えるのが普通であった。しかし少子高齢化、核家族化が進む今日、家族のみでの介護は難しくなっている。

そのような状況の中で、介護、福祉に関する問題を抱えた人々を地域で支えあおうという動きも広まりつつあり、様々なグループが多様な活動をおこなっている。

その中から宮前区の野川老人いこいの家を活動の場として要介護高齢者に対する支援を中心に行なっている「すずの会」の活動を取材した。

介護の経験を生かして

「すずの会」は、平成七年九月に宮前区野川周辺に住む在宅介護が必要な人に対して支援することを趣旨に設立された。発起人である鈴木恵子さんは、母親の介護を自宅で一〇年間経験してきた。その経験から、在宅で要介護者を介護している人や単身で引きこもりがちな高齢者の手助けをしたいと思ひ、母親の介護を通して知り合った人と呼びかけて「すずの会」を立ち上げた。設立時には「すずの会」のメンバーは五

名であったが、それぞれが仲間を誘うなどして現在約三五名ほどに増えている。メンバーの中には看護師、介護ヘルパー、ケアマネージャーなど、医療、福祉資格保持者が多数いる。入会後に勉強して資格を得る人も多いそうだ。

広がりゆく活動

活動資金としては、共同募金の配分金と、川崎市社会福祉協議会からの助成金、宮前区づくりプラン推進委員会の市民活動支援金でまかなっている。

活動の内容は、まず月二回の老人いこいの家を利用したミニデイサービスが挙げられる。ここでは月一回の出前美容も資格を持ったボランティアが行う。それに年四回のバスハイイク、障害者に対する月一回のリハビリ教室がある。特にバスハイイクには川崎市のリフト付きバス「ぎぼう号」を利用し、車イス利用の高齢者や障害者に好評で心待ちにしている人が多数いる。また、福祉や介護の知識を深めるために月一回勉強会を開催している。その他にも介護相談や通院介助など活動は広範囲に及んでいる。

また野川周辺で活動するボランティアグループのネットワーク「野川セブン」（設立時に七つのグループだったためセブンと名付けた。現在は一二のグループが参加している。）をつくり、情報交換や合同での活動を行なっている。今回お話を伺ったのも、「野川セブン」が主催した高齢者に対する「元気度チエック」の会場であった。

ベストセラ―介護情報誌『タツチ』

これらの活動の経験を踏まえ、ユーザーの視点に立った介護サービス、介護予防のための情報冊子である『タツチ』が、鈴木さんを中心に製作されている。平成一年一〇月より既に三冊発行されており、現在四冊目の発行準備中である。

これは介護保険制度がはじまる前年に、介護保険は翌年はじまるというのに介護に関する情報があまりないということに気づき、身近でわかりやすい情報誌を自分たちでつくろうとの趣旨で製作された。一冊目は宮前区内の介護情報を掲載したもの、二冊目は川崎市全域と、横浜、町田の一部まで範囲を広げ、一冊目の内容を補完したも

の、三冊目は別冊として地域で元気に暮らすための介護予防情報をまとめたものが発行されている。

一、二冊目は一、〇〇〇円、三冊目は一冊五〇〇円で販売され、三冊合計で二二、〇〇〇部ほどを売り上げた。これはボランティアグループが作成した冊子としては驚異的な部数で、全国のボランティアグループや市町村から問い合わせがあり、新聞や雑誌、テレビの取材もあつたという。

掲載する事業者や施設等へのアンケート調査、電話での取材や直接訪問しての取材など、市民が自らの手で、自分達の目と耳と足で確かめて得た情報であることや、行政からの市民に対する介護情報が不足していたことが、この売り上げ数字に表れたと思われる。四冊目にも大いに期待したい。

真の地域社会構築にむけて

「すずの会」の運営経費など、金銭面での問題は自分たちでクリアしていき、と力強く鈴木さんは語った。しかし、満足できる活動拠点がなく、現在活動している場所が狭いことが、目下の最大の課題として挙げられる。老人いこいの家を拡張するか、もしくは広い場所に移りたいが、移るとなると地域内にあり無料で借りることができることが前提となるので適当な場所がない。これは行政の支援が望まれる点であろう。

また地域内で支えあう社会をつくるには地域（ボランティアなどの市民）だけでは出来ることに限界がある。現在は前出の野川セブンなどに代表されるように、ボランティアグループ間での連携が少しずつではあるが盛んになってきた。しかし、依然として行政や学校、ボランティアグループ、



「元気度チェック」の会場で健康体操



介護情報誌『タッチ』

福祉施設などの多くは個別に活動していることが多いのが現状である。これらが交流を深めて連携し、高齢者だけではなく子供や障害者などもすべて含めて、市民が市民を支え、その活動を行政が「補う」役割を果たしていく枠組みづくりをしていくことが真の地域福祉確立に必要なのではないかと。今回取材した「元気度チェック」の会場は「野川セブン」というボランティアネットワーク、「みかど荘」「富士見ブラザ」などの介護福祉施設、「長寿支援課」「保健所」という行政が一体となって運営されていた。これは理想とする地域社会の一つの形ではないかと思われた。このような活動が広がることを期待したい。

みんなが主役で明るい未来

取材の中で、鈴木さんの「ボランティアをしてあげているのではなく、ボランティアをしながら生かされている」「サービスをする人もしてもらう人も自分が主役だと思っている」という言葉に裏打ちされるように、「元気度チェック」会場でのボランティアの真剣かつ優しい態度や、参加した高齢者全員の笑顔が強く印象に残った。このような活動が続いていくかぎり、「地域で支えあう社会」の未来は明るく開けてくるだろう。

(宮前区役所福祉課 曾根慶二)

〈連絡先〉

すずの会 川崎市宮前区野川三〇五―二八
電話・FAX〇四四―七五五―七三六七
代表者 鈴木恵子

主婦が運営する「コスモスの家」(特定非営利活動法人秋桜舎)

いつまでも住みつづけられる地域福祉



NPO法人秋桜舎は、多摩区三田、小田急田駅から徒歩約一〇分のところに位置する「コスモスの家」を中心として、「住みつづけられる地域福祉」を追求し、デイサービスなど地域の求めに応じた介護サービス提供を行っている。理事長の渡辺ひろみさんに話を聞いた。

住みつづけられる地域福祉をめざして

コスモスの家の設立は、会員が介護に関する苦労話や体験を話し合い、福祉行政や医療制度を学習することを目的とする「多摩・麻生高齢者福祉研究会」に端を発する。介護の当事者たちが、様々な活動を通じて、娘や嫁、妻が夫や両親を介護するのは当たり前という現状を目の当たりにし、①在宅介護は家族だけで担えるものでなく、社会的に考えなくては解決できないこと、②寝たきりや痴呆になってからの介護問題もさることながら、高齢者の一人暮らしを支え、残余身体機能を維持するには保健と福祉をつなぐ活動が大切であること、③地域で保健と福祉をつなぐ実践活動を起こさない限りは「介護の社会化」はありえないという

認識を共有する過程で、「住みつづけられる地域福祉」を追求するという基本姿勢が形成された。

そして、「高齢者が集まれる場所を地域に」という声を踏まえて、平成元年に西三田団地の集会所を借りて、具体的な活動が開始される。このような実践の活動へと駆り立てた原動力は、先述のように当事者としての認識が底流にあるといえよう。実際、渡辺さん自身も両親との同居、夫の他界をきっかけとして、自分の老後について考えるようになったという。当初は、実費相当額を徴収し、週一回二時間半程度の活動を行っていたが、会員の増加や利用者の声に応じた活動内容の充実によって、集会所を活動拠点とする物理的・時間的制約が顕著となってきた。

このため、一軒屋の賃借による活動の拡大を検討したが、資金の問題が大きな障害となった。集会所であれば、人数が集まらなくてもリースは小さいが、一軒屋を賃借すれば、家賃とともに、光熱費が生じる。その経費は、人件費をゼロとしても、一月当たり一二万円。ただ、主婦たちは、「住

みつづけられる地域福祉」という活動の趣旨などとともに、出資に伴う大きなリスクを説明しながら、最終的に「返る保証のない」出資を一人から受けて、一歩踏み出すことになる。

さらに、市に対して、ミニ・デイサービスへの助成や支援の陳情を継続的に行う中で、活動の実績が認められ、一九九五年には川崎市ミニ・デイサービス補助事業実施施設、九九年には国のデイ・サービスD型委託事業施設となり、活動の拠点も、支援者の住宅一階部分の提供を受けた現在の場所(約一〇二平方メートル)となった。

しかし、介護保険の導入による委託事業の廃止を受けて、事業者の認定を受けるべくNPO法人秋桜舎の設立に至った。

いつでも誰でも利用できるサービス

現在、常勤八名を含む約八〇名のスタッフで運営されており、ケアプラン、デイ・サービス、ホームヘルプサービスの介護保険三事業に取り組み「コスモスの家」、ミニ・デイサービス宮前コスモスの家と夕食宅配事業、さらに、川崎市立有馬小学校の

教室を利用した、お年寄りの自立支援施設・ふれあいデイ・サービス事業(介護保険対象者以外)を市からの委託で行っている。

コスモスの家は、「住みつづけられる地域福祉」の理念のもと、必要な人が「いつでも、だれでも、利用できるサービス」を提供する入金不要のオープンな組織を目指しており、マニュアルもつくりず、利用者にあわせたサービス提供を常に追求するという利用者本位の運営姿勢は設立当初から一貫している。これは、知名度が高まり、全国から視察が絶えない現在も変わらない。こうした姿勢が、「気心の知れた友達がいって楽しい」「心を聞いて語り合える雰囲気」「暖かい雰囲気」といった評価につながっているといえよう。ただ、デイ・サービスの利用者数は日々変動し、法人として安定的に運営していくことの難しさも感じているという。

また、事業を進めていく過程では、資金面の問題とともに、法人格を持たないため、知名度・信用度の向上が大きな課題となり、市の補助実施施設の認定にも、五年の歳月を要した。特定非営利活動団体に関する法律の施行に伴い、ようやくNPO法人を取得し、社会的な信用も向上したという。しかし、NPO法人に対する税制では、介護保険事業は一般収益事業として、四〇パーセントの税金が課され、事業拡大の大きなハードルとなっている。

コスモスの家を地域福祉の拠点に

川崎市が進めている地域福祉計画策定にも関心を持っており、行政と市民が対等、平等な立場で、さらに市民の中でも民間の



2003 2 5

専門職の人たちと住民が地域を基本として、協働し合意形成を図っていくことが必要であるとしている。この中では、ボランティアな発想が重要であり、特定非営利活動法人であり、地域に根ざした活動を行ってきた「コスモスの家」の活動が非常に重要となる。今後、「コスモスの家」の活動は、その事業の枠組みを超えて、さらに地域に根ざし、地域の福祉の拠点としての役割を担っていくと思われる。

また、高齢者のうち、介護保険利用者は一割強に過ぎず、介護保険の枠組みにこだわらず、「住みつつけられる地域福祉」という目的から逸脱しかねず、介護保険枠外の事業や予防活動などにも取り組んでいく必要があるとしているが、この実施には、行政とNPOのパートナーシップを基本とした行政による幅広い財政支援が不可欠である。

さらに、有馬小学校にとどまらず、他の小学校区においても、顔の見える関係の中で、サービス提供を行っていきたいとしており、「住みつつけられる地域福祉」という姿勢が今後さらに広がりをもたせ、地域に浸透していくことを期待したい。

地域の中で「サービス」と「資金」が循環する仕組みの必要性

三田という小学校区を単位として、様々な課題を抱えながらも、地域に根をはり、事業を拡大してきたコスモスの家であるが、その背景には地域を拠点として活動する中で構築された豊富な人材ネットワークがあるといえよう。この構築には、常に当事者性を持ちながら、地域に向きあい、利用者の立場にたった活動を行っていることがあ

る。

「多様な主体の参画・連携」、行政と市民の「パートナーシップ」、「協働」が言われて久しい。こうした言葉が持つ語感鮮烈に心に響くものであるがゆえに、その本質は見失われがちである。小学校区を単位として、活動を継続し、実績を積み重ね、一つ一つ課題を解決する、行政に働きかけるといった地道な活動から語られる行政と市民のパートナーシップ、さらに市民と市民のネットワークにこそ、その本質は見出されるといえる。

ここで、行政に求められるのは、在宅支援策の一つに過ぎない介護保険の枠組みを超えて、地域活動が継続される仕組みの構築を支援していくことである。今後、地域福祉計画の策定を通じて、地域における福祉の担い手の育成が課題として提示されると思われるが、その解決には、地域に根ざしながら、地域の中で人々の温かさや、真心とともに、「サービス」と「資金」が循環する持続可能な仕組みを構築していくことが不可欠であるといえよう。

(総合企画局政策部 鈴木洋昌)

(参考文献)

渡辺ひろみ「主婦たちがつくったミニ・デイサービス」(自治体研究社、一九九七年)
渡辺ひろみ「日本のNPO介護組織の課題」『介護労働の国際比較』(青木書店、二〇〇二年)

(連絡先)

特定非営利活動法人 秋桜舎「コスモスの家」
電話〇四四一九三二二四二五
FAX〇四四一九三二二四四一

「特定非営利活動法人 ワーカーズ・コレクティブあい・あい」

配食活動を通じた 高齢者等の 地域での見守り

坂の多い瀟洒な住宅街での配食活動

新百合ヶ丘駅から田園調布学園大学行き
のバスに乗る。どんよりとした雲がバスの
窓一面に広がっている。バス通り沿いに、
勾配と曲りくねった細い道、そして、坂の
多い瀟洒な住宅街が続く。ここが今回訪れ
ることとした「ワーカーズ・コレクティブ
あい・あい」の対象地域（麻生区、多摩区、
宮前区の一部）である。

「あい・あい」は、各地域に点在する高
齢者等のために、軽ワゴン車三台を駆使し
て配食活動を行っている。月曜日から日曜
日の毎日、一〇〇人ちかい利用者に夕食を
手渡ししながら、一人ひとりの生活状況や体
の具合などを読み取っていく。ほんのわず
かな時間を上手に使って会話を重ねる。食
事は生活の基本であり、短い会話でも人と
人との絆は確認できる。食事を通じた高齢
者の地域での見守りの意義は大きい。
こういった活動にたずさわっている方々
の思いはどのようなものか、そして、市民
の手による福祉活動の現況はいかなるもの
で、そこにはどのような課題があるのか。

これが今回、「あい・あい」を訪問先とし
た理由である。

自分が自分らしく生きるために

田園調布学園大学前でバスを降りる。あ
いにくと、小雪がばらついてきた。息が白
い。急な坂道を下り、しばらく右に行くと、
「あい・あい」の活動拠点である「生活ク
ラブ麻生生活館」が見えた。一階の玄関で
尋ねると、二階に「あい・あい」の厨房が
あるとのこと。一階はB型デイセンター
「生活リハビリクラブ・麻生」だった。
さつそく二階に上がり、前理事長の鮫島
由喜子さんにお話を伺う。用意してきた質
問項目の第一は、「あい・あい」の設立経
緯である。以下、鮫島氏の的確な説明が続
く。

「一九九三年に生協法の改正があり、生
活クラブ生協がB型デイサービスセンター
としての事業認可を受けることが可能とな
りました。ただし、認可条件の一つに、デ
イサービス施設内での調理が求められてい
て、これをクリアするために厨房の設置
そして配食活動の開始をすることとなりま

した。そこで、メンバーを募るために、説
明会を開いたのははじまりです」

この結果、一六人の主婦が四〇〇万円
（二人あたり二五万円）を出資し、また、一
〇〇人以上の人が短期借入金としての債券
発行に応じ三〇〇万円近くを提供し、合計
で約六〇〇万円のお金が集まった。ここに、
ワーカーズコレクティブ「あい・あい」は
誕生し、厨房の改造、生活クラブ生協との
建物賃貸借契約、配達のためのワゴン二台
のリース契約など、矢継ぎ早に配食活動の
ための準備が進められていく。九四年一二
月のことである。（ま）

事実関係は以上の通りだが、どのような
ミッションでこの事業をはじめられたのか、
配食活動をたちあげた理由を尋ねてみた。

「福祉の中核は食事です。食事へのこだ
わりは、おのおの人の生活をみつめるこ
とにつながります。自分たちのつくる福祉
サービスは、いずれは自分に戻ってきます。
老いは順番だからです。自分の住み慣れた
地域で自分のかかわりのある人達の中で生
き、そして死んでいきたい。そのために、
『たすけあい』というお金で買えない価値



百合ヶ丘駅前のコミュニティレストラン「あい・あい」のランチ

が住民相互に移転し拡大し、豊かな地域を
私たちの手でつくる必要があります。そう
することで、公的福祉を補完し、地域に最
適の生活と福祉条件であるコミュニティ・
オブティマムが築かれていくはず」
実践に裏打ちされた言葉は重たい。福祉
を誰が担うかについても考えはめぐる。

福祉コミュニティの実現のためには

「ワーカーズ・コレクティブあい・あい」
の活動は、単に公的なサービスの不足や限
界を補うだけではない。それは、
「標準化されたサービスを満たされない
関係性のニーズを満たしたり、地域にきめ
細かな発見・予防・アウトリーチの網の目
を張りめぐらしたり、公的制度の不備を発
見し、新しい開発をするという独自の価値
や領域を持つ」（注）ものである。

多様な市民ニーズにこたえ、より豊かな
地域社会を築くためには、多くの人的資源
が必要であり、「あい・あい」のような福
祉の多様な担い手、アクターが多数輩出し
なければ、その実現には至らない。そして、
家族機能や地域共同体における相互扶助機
能が弱体化している中で、再度、「福祉コ
ミュニティ」を構想するためには、鮫島氏
の語られるとおり、自分自身の生き方、死
に方を通じた内発的な意識が個々人に醸成
されなくては現実のものとならない。

「私たちは福祉のあり方を自分にひきつ
けて捉えようとしてきました。何か人の役
に立ちたいとか、かわいそうな人のために
何かをしてあげるといふものではなく、ま
せんでした。自分自身が生きるために心地よ
い社会をつくりたい。いい意味のわがまま
が いえる社会がいい。だから参加と責任の

あり方を問いながら、新たな自前の福祉システムづくりとして活動をはじめたのです」

〔注3〕

「新たな公共」の実現のためには、多様な主体が多数輩出されなければならない。しかし、現実の社会の中で、どの程度、市民・NPO・市民公益活動の力は大きなものとなっているのだろうか。「市民都市かわさき」の実現のためにも、NPO等の現況や課題に対する明確な認識が必要だと考えた。

そこで、次の質問を鮫島氏にぶつけてみた。

「川崎市は行財政改革プラン〔注4〕を発表しました。この中で、①民間活力を引き出す、②市民が求める質の高いサービスを効率的かつ多様に享受できる環境をつくりあげ、③市民を基本として、施策体系やサービスの提供体制を抜本的に見直す、としています。そして、この改革実現により、NPOや民間企業などの活動領域が大きく広がり、全体の公共サービスを質・量ともに充実させることが可能になる、としています。これが、市民都市かわさきの最終的な姿なわけですが、ここに至る過程においてはさまざまな対応があると思います。現時点におけるNPO等の現実の姿や課題、そして、行政との関係はどうあるべきでしょうか。」

過渡期であることへの認識

現実から思索する 施策を組み立てる

「川崎市内には五〇いくつかのNPOがあります。協議会的なものや政策指導的なものが多いように思います。事業を主体

としたNPOが育っていない。市民の力を重視する視点は評価できますが、経営基盤や人員体制が脆弱な現実の姿もきちんと見て欲しい。そのうえで、施策を組み立てていくべきです。今はそういった市民社会に向けての過渡期です」

「そういう意味では、NPOや市民公益活動団体を育てるための税制度や支援制度が求められます。たとえば、配食サービスのたちあげには一、〇〇〇万円程度が必要で、勝手にやりなさい、というのでは限られた人しか参入できない。市民の手による私費の発行はOKとなりましたが、運営費の工面も大きい。また、NPOのたちあげは情熱でできるかもしれないけれど、継続し運営していくには何らかの支援は必要です。たとえば、たまり場としてのレストラン事業などはもうからないから企業も参加しない。ただ、意義があればNPOとして実施したい。空いた店舗の利用や家賃補助など、NPOを育てる仕組みも必要だと考えます」

「ただ、行政がそれを主導してしまうのはまずい。私たち市民セクターも中間支援組織をたちあげますが、行政側での支援方法として、もう一つの市民活動センターとして場の提供や期限をきぎった形での補助などが必要になると思います」

「また、現行の仕組みにもたくさん問題があります。NPO法のもとでは、損金の計上ができず単年度で決算するしかありません。また、剰余金を繰り越そうとすると五〇％近くが税金となります。もし、配食サービスの車が交通事故に巻き込まれ大破して、二〇〇万円の損金が出た場合には事業の継続ができなくなってしまいます。

実際に「あい・あい」ではこのような問題がおこり、資金借入をして対応しました。予定外の損出に対する積立金等が認められれば良いのですが、主体的に事業をすることを法は予想していません」

NPOの活動や市民公益活動により、新たな市民社会の姿がみえはじめています。それをどのように根づかせ、具現化していくのか、現実の姿を直視した上での施策展開が必要である。しかも、NPOの独立性や非政府性を考えれば、税制上の優遇の検討や中間支援組織による間接支援が求められる。

マネジメント能力の確保 相矛盾する新たな課題

今後の課題についても尋ねてみた。

「新しいチャレンジがなければ経営は成り立ちません。市民事業といえども、経営の概念は必要です。しかし、事業を拡大しようとするれば、組織全体をどうするかという視点やマネジメント能力が必要となります。ただ、それでは本来の直接参加民主主義による組織運営を困難にするという側面があります。コントロール可能な規模の市民事業をたくさんつくっていく、地域に必要なものを自ら事業としてつくりだす。そのためにも連携を強め、協働して地域を豊かにしていく。このような方向かなと思っています」

自分たちの働き方、生き方を求めて創設された「あい・あい」、その活動を拡大しようとするれば、マネジメント能力を持つものがリーダーシップを発揮することとなり、参加主体間の意識のズレを招くおそれもある。

一つの矛盾でもある。ただ、これも、新たな生き方、働き方を求めた先駆者としての宿命かもしれない。鮫島氏のいわれるように、たくさんの方々があちこちに生まれていくことで、この矛盾は解消していくのだと思う。

「市民都市かわさき」の実現のためには、このような課題認識をもちはじめた「あい・あい」の姿をきちんと直視する必要がある。インタビュを終えて外に出る。雪がバラバラとまっついている。道端の梅の花が二つ咲きはじめた。春は近い。(注5)

(総合企画局政策部副主幹 伊藤和良)

注1 この後、「あい・あい」は、「川崎市生活支援型配食サービス事業モデル実施事業者」に認定され、九年四月から事業実施している。川崎市との委託契約による配食サービスである。川崎市が一食あたり四〇〇円負担し、利用者負担は五五〇円を「あい・あい」に支払う。

注2 諏訪徹「コミュニティ形成の理論と地域福祉」『地域福祉を拓く第一巻』(きょうせい、二〇〇二年)二九頁以下

注3 「参加型福祉を拓く」出版プロジェクト編、「参加型福祉を拓く」(風土社、二〇〇〇年)一六二頁以下

注4 川崎市「川崎市行財政改革プラン」(川崎市、二〇〇二年九月)において、阿部市長は、「萌える大地」としての「市民都市・かわさき」に、市民主体の多様な活動による「躍るこころ」をとりもつために、既存施策の全面的な見直しを行うとした。

注5 なお、今回は紙面の都合で紹介できないが、「あい・あい」の活動は、高齢者等への配食サービスのほかに、ランチサービス(七割が中学校の教員や近隣の医院、事務所等の昼食)、二百台丘駅前のコミュニティレストラン「あい・あい」の運営、3ティサービスセンター「生活リハビリクラブ・麻生」への食事サービスがある。

〈連絡先〉

特定非営利活動法人ワークスペースコレクティブ あい・あい

電話〇四四一九五五六一六二七三、〇四四一九五五

一七八二七

FAX〇四四一九五五六一六二七三

地域コミュニティ施設を 拠点とした子育てサークル



近年の少子化傾向の中で、育児に不安を感じたり、孤立化したりする母親は多く、子育て支援のニーズは高まっている。そんな母親の現状を援助する場として、「子育てひろば」や公立保育園の園庭開放、保健所の育児教室などが、行政によって行われている。また、毎日子育てをしている母親からも自主的に育児サークルを立ち上げる動きがみられ、実際にいくつかのグループが活動している。

こうした中で、六万世帯、およそ一四万人の区民が生活し、一、四〇〇人弱の子どもたち（二〇〇二年）がこの世に生を受けている幸区で、区役所のすぐそばの「幸こども文化センター」を拠点として活動する育児サークル「たつのこ」を訪問した。

サークル活動の実態

「たつのこ」は、二〇〇一年四月に保健所で実施した、生後四〜六ヶ月児とその母親を対象に行った育児教室「ちびっこ健康教室」（二日間コース）を終了した方々が、その後も交流を持つとはじまったサークルで、保健師も関わりながら、保健所を会

場として交流を続けている。その後、活動場所を幸こども文化センターに移し、月一回みんなで集まり、広い場所でのびのびと遊ばせながら親の交流も行っている。また、毎週火曜日は、「お天気が良かったら、噴水や汽車・船などの形の遊具がある南河原公園で遊ぶ日」と声をかけ、都合の良い人が集まって公園遊びを楽しんでいる。活動が、母親たちに「誰かに会える場所」を提供する機能も担っているのである。また、「たつのこ」というネーミングは、子ども達が二〇〇〇年生まれの子のためであるという。

訪問した日、一三組二八人の親子が参加していた。保健所からも保健師と保健所予算で保育士が参加し、親子の関わり方へのアドバイスを含めた親子遊びを中心に、親子で体を動かしたりスキンシップを持ちながらたつぷりと遊ぶことができたようだった。「こんなことをして遊べば良いんだ！」「楽しかった！」と評判も良い。「ここに来ると誰かに会える」との声が聞かれる。自分の子どもだけを遊ばせるのではなく、二〇〇人の親が二〇〇人の子どもを見守るという雰囲気の中で、子どもも、よその親に慣れ親しんでいる。一人っ子が多い中で、このような人間関係は子どもの成長に必要なものであり、親にとっても子どもにとっても、大切な場所となっているのがよくわかった。運営について聞いてみた。会費は無く、ただ、クリスマス会のようにイベントを計画した時には、必要経費のみを人数割りしているとのこと。また、幹事を二名決め、半年毎に交替、連絡網を作って電話やFAXで連絡を取りあっている。この日のように保健師や保育士が来るとの連絡を流すと、

多くの人が参加するそうだ。会場利用後の清掃もジャンケンで決めて、交替で行っている。

会を進めるなかで、公園などで出会った親子など、希望があれば随時サークルへも加わってもらい、新しい会員も少し増えているという。会場として利用している幸こども文化センターへは、車で来ることができ（区役所の駐車場利用）、雨の日など近所誘いあって参加できるのでとても助かっているとのことだった。

サークルが望むこと

あと一年経つと、子どもたちが幼稚園に入園しはじめる。そのころには、活動時間や場所を工夫し、平日の夕方などに設定し活動を続けていきたいという。

「みんなで遊ぼう！」という趣旨のもと、こども文化センターに集まり遊んでいるが、「子どもたちに何かをしてあげようと紙芝居など読んでみたりするものの、うまくいかないことも多い。今回のように保育士が来てくれると参加者も多く、充実した会になる。もっと来ていただけじゃないか」。そんな要望が参加者から多くあがっている。年会費を集めて運営する方法もあると思うが、幹事の集金の負担や参加者に不平等になることも懸念している。また、指導にあたった保育士からも「もっと協力しても良いか」と思っている。ただ、勝手には行けないのでどうしたら良いものか。という話が出された。

今後の育児支援の方向

二〇〇三年四月より川崎市はいくつかの变化を呈していく。その一つとして、こども

も文化センターの委託化がある。センターの協力により、地域の育児サークルも保健所の事業も、このきれいな施設を無料で利用することが出来ていた。それが四月以降どう変わっていくのか。また、核家族化や価値観の多様化が進む中、適切な子育て情報の把握や育児相談体制を必要とする人は多い。地域の中での支援を必要としている人と支援をしてあげたい人がそれぞれ多く存在する中、それらをどうコーディネートし、またそれらの活動場所をどう提供して

いくのかが課題だ。

国や県・市の行財政改革のなか、今までと同じ施策を同じように行っていくことは困難かと思われる。しかし、子どもたちの健やかな育ちを願い、子育て最中の親子にとってより充実した子育て環境を提供するためにも、行政と地域の中で活動する団体・サークルをリンクさせ、必要な情報提供をして行く必要があるのではないだろうか。また、育児に積極的な人もそうでない人も多くいる中、全ての母子が対象とな

2 〇子ども 中原区

「子育てネットワーク紫陽花」

自主的な学習活動を 通じた子育て支援

地域の仲間どうしで子育ての疑問や不安を解消したい、といったような、共通の目的で集まった親たちが協力しあい、メンバーが集まって自主的に運営しているグループは子育てサークルと呼ばれている。中原区では、地域の特殊性から転勤族が多く、新しく引越してきた人たちが、なかなか仲間をつくることのできない環境にあるといわれている。そのような中で、地域住民が安心して子育てのできる社会づくりを目指し活動をされている「子育てネットワーク紫陽花」代表の一人である山前真弓さんに話を聞いた。

子育てサークル活動の開始から
情報発信に至るまで

中原区には、数多くの子育てサークルがあり、他のサークルとも情報交換するネットワークができたらいいなあと考えはじめたのが、「紫陽花」誕生のきっかけだった。中原市民館で開催された子育てサークルの交流会で集まった子育て中の親たちが、グループや地域を越えて子育てに関する情報交換や交流を持つ場を作りたいという思いから、子育てサークルが横のつながりを持つことを目的に「子育てネットワー

る保健所で実施している乳幼児健診は、そこで関わる保健師の役割とともに、今まで以上に重要になっていくのではないだろうかと感じた。

（幸区役所保健所健康課 五十嵐里美）

〈連絡先〉

幸区役所保健福祉センター保健福祉サービス係
電話〇四四一五五六一六六八八



あかちゃん広場の風景



市外から講師を招いての自主グループ家庭教育学級風景：右端が山前さん

る。多い時は、二〇組ほどの親子の参加があり、大変好評である。

また現在、以前作成した「なかはら子育てマップ」の改定版の作成作業を行っている。紫陽花のメンバーに公募で集まったメンバーを加え一〇数名で、月二回程度の市民館会議室での会議と各自情報収集のための取材活動を行っている。

もともと「なかはら子育てマップ」は、引越してきたばかりの親子や、なかなか仲間を見つけたことのできない親子に活用してもらいたいという思いから、まちのお店の情報から子育てサークルの紹介、各種公共施設情報に至るまで、あらゆる地域の情報掲載したマップづくりに取り組んだものだ。作成してから六年が経過し、新しい情報に見直す必要があることから、平成一四年から改定作業を行っている。

その他、随時、自主グループ家庭教育学級（注一）を中原市民館からの支援を受けて開催している。その中で、子育てに関する各種講座を開催し、自主的な学習活動を行っている。

運営上の課題と今後への思い

紫陽花のメンバーは、多い時には一八人いたが、現在五人で運営を行っている。中原区は転勤族が多いため、一緒に取り組んできたメンバーがすぐに引越してしまいうことも多く、やる気があつて有能な人が後に続かないのである。現体制で会の運営を行うことはもちろん可能だが、若い後継者がいないということが最大の課題でもある。興味を持って手伝ってくれる人はいるが、積極的に運営に関わってくれるような人がなかなかいないのが現状のようである。資

金面では、こども文化センターを利用してることから、場所の使用料がかからないということもあり、通常の活動を行う範囲では、特に問題となっていないが、講座等イベントを開催する場合には、資金が必要となるため、各種団体からの助成金により対応しているという。

運営上さまざまな課題があつても、やりたいことはまだまだある。山前さんは、取材の際に自主グループ家庭教育学級で行っていた「プレイセンター」^{（注二）}構想に大変関心を持たれていて、「紫陽花」においても、将来プレイセンターのようなことをやっていきたいと語っていた。日本においては、子どもが三才になると幼稚園に入園することが一般的であるため、ニュージールランドのプレイセンター^{（注三）}そのものを輸入することはなかなか難しいと思われるが、親自身が勉強することが大切であるというプレイセンターの理念を「赤ちゃん広場」「子どもの広場」等の、子育て支援の場に取り入れていきたいとの思いをもって、日々子育て支援に取り組んでいる。

地域における助け合いシステムづくり

子育てサークルには、子育て中の親たちが集まって、自主的に活動を行っているサークルと、子育てが一段落した親たちで、育児経験のある先輩として後輩の親たちや子どもたちを支援していきたいという想いから活動を行う子育て支援のサークルとがある。今回取材した「子育てネットワーク紫陽花」の場合は、もともとは、自主的に活動を行っていたものが、発展的に「新米お母さんの居場所づくり」といった子育て支援をする活動へと移っていったものだ。

子育て支援を行っている団体は数多くあると思われるが、参加してくる人たちは、スタッフに何かをやってもらおう、助けてもらおうという意識で参加する場合が多い。よつて、参加者は積極的にサークル運営に協力しようとする気持ちを持つことなく、子どもが大きくなるにつれて、サークルから離れていってしまう。その点が、サークルに残って運営に携わっていかうとする後継者がなかなか育つてこない原因であるように思われる。同じメンバーが長年にわたつて、会の運営に携わっていくことは、サークルへの参加疲れにつながることは否定できない。だからこそ、地域住民同士が、地域の子育てサークルをきつかけに、輪を広げ、互いに助け合っていくシステムが地域のなかにできていくことが、望ましいのではないか。このような課題に対して、行政は、場所の提供等の支援だけでなく、人材育成のサポートといった側面からの支援も検討すべきであろう。

（中原区役所区政推進課 甲 啓雄）

注一 地域に広く家庭教育に関する学習機会を提供しようとするグループが自主的な学習活動を行うこと目的とした市民館の生涯学習事業。

注二 取材当日は、「プレイセンター」という、ニュージールランドで五〇年以上の歴史を持つ、親たちによって運営される遊びを中心とした幼児教育の活動について、講師を招いての勉強会を開催していた。「プレイセンター」とは、子どもも大人も楽しみながら、共に成長していくことを目指し、〇歳から六歳の子どもに「自分で遊ぶ遊び」を通じて学ぶ場を提供し、その親には、「学習コース」やセンター運営の実践などの学習機会を提供するものである（日本プレイセンター協会）。

〈連絡先〉

「子育てネットワーク紫陽花」
代表者 山前真弓、原 知己
電話・FAX 〇四四一七五二一三四四（山前さん）

フリースペース「たまりば」

ありのままの自分で居られる 場をめざして



JR南武線久地駅から徒歩三分、雑居ビル二階にフリースペース「たまりば」はある。八五平方メートルのワンルームに、長テーブル、本棚、テレビ、パソコン、コピー機、キッチン、様々な楽器、そしていろいろまでが雑然と置かれ、九歳から三〇代半ばまでの約三〇人と数人の大人が集う。大人と一緒にぎり絵に没頭する女の子、窓際でギターを弾く男の子、それを聴く子どもたち、テレビゲームやパソコン、読書を一人で楽しむ子、お菓子を食べながら話に花を咲かせる子…。

フリースペース「たまりば」は一九九一年より、不登校や引きこもり傾向にある若者たち、知的小および精神障害者とともに、地域で育ちあう場を続けている。二〇〇三年一月三十一日現在の会員登録数は二六名、年齢、学歴、障害の有無、職業、国籍に関係なくだれもが自由に出入りできる「子どもとおとなの居場所」である。月曜から金曜までの週五日間、午前一〇時半から午後六時までオープンしている（火曜日は講座や個人面談の日で、通常の活動は行っていない）。

「たまりば」代表の西野博之さんにお話を伺った。

ありのままの自分で居られる場をめざして

「たまりば」が設立される以前、西野さんは不登校児とともに、街そのものを学びのフィールドとする「移動教室」を行っていた。活動から一年経ったころ、子どもたちから「安心できる自分たちの居場所が欲しい」と声が出始め、多摩川（多摩リバー）のほとりに「たまりば」を開設した。西野さんは「学校では、子どもたちに決められたカリキュラムをこなすことを要求し、子どもを評価する。自分が何をやりたいのかもわからないと訴える子どもたち。『自分はだめだ』と自己否定感をつのらせている子や、不登校になる子どもも少なくない」と指摘する。そのため「たまりば」には決められたプログラムは一切ない。しかし、子どもたちが自分でやりたいと思ったなら「この指止まれ」方式で仲間を募り、結果的には様々な企画が展開されている。また西野さんは「学校教育の枠では収まりきらない子

どもたちへの支援は必要。学校に行っていない・いないにかかわらず子どもたちにはありのままの自分を受けとめてもらえる場が必要なのだ。自分を肯定できるようになった子どもは、自らの足で『たまりば』を築いていく」と語る。

「しかし」西野さんは続ける。「このような役割の中には、本来なら行政が担うべき仕事の部分も少なくない。不登校児は、適応指導教室や各種相談所、医療機関をたらい回しにされ、それでも排除された結果『たまりば』にたどり着くといったケースもある。地域社会でフリースペース等のNPOが、教育と福祉をまたがった多様な公共領域を実際には担っている」と指摘する。助成金に依存する不安定な運営基盤

「たまりば」を運営する主な財源は、会員や賛同者からの会費と民間財団の助成金でまかなわれている。経済的な理由で来られなくなることがないように、会費の額は任意としているため、会費収入は一定していない。また民間財団からの助成も単年度であることが多く、安定した資金源がない。

不安定な財源から家賃と、常勤職員四名、非常勤職員六名の給与を支払っている。西野さんは「NPOが責任ある活動をするためには、運営基盤の整備と力量のある人材配置が必要不可欠。子どもたちと向き合う時間を削ってまで資金集めに奔走しなくてはならないのが現状」と話す。

新たな資金供給システム
「神奈川子ども未来ファンド」

NPOを継続して経済的に支援する仕組みが公にはない。そこで「たまりば」を含む「子どもの育ち、学びを地域で支えていく」五つのNPOと、「NPOが生き生きと地域で活動することを支援する」三つのNPOがネットワークを組み、二〇〇一年六月に「神奈川子ども未来ファンド」設立準備委員会を立ち上げた。「ファンド」では企業、商店街、労働組合、生協、学校等を市民が集まる窓口と捉え、社員、客、組合員が寄付する仕組みをそれぞれの場にに応じて作ることを考えている。すでに元住吉ブレイメン通り商店街振興組合の協力で、ベトトポトル等のリサイクル活動による寄付がはじまっている。「集まった寄付をNPOに配分し、寄付者にはNPOの活動情報を発信し、資金と情報、人材を循環させる。子ども、若者、子育てに関わる人々をつなぎ、子どもたちは生きていくことに、大人たちは子育てをすることに喜びと誇りがもてるような地域社会づくりを目指す」とし、二〇〇二年一月に西野さんを理事長として「神奈川子ども未来ファンド」を設立した（現在、特定非営利活動法人格取得申請中）。



NPOと行政が共有する
緩やかな評価基準の作成

「現在、子どもたちにとって地域の中に学校以外で学び、育つ選択肢は公にはない。学校に行かない（行けない）子どもたちも、まず、自分をありのままに肯定できるように、生涯学習の視点に立った新たな場づくりを展開したい。」と西野さんはいう。西野さんは公設の「川崎市子ども夢パーク（仮称）」の推進委員会や主にソフト面を検討する運営準備会に参画し、活動拠点としての施設づくりにも関わっている。市はこ

の中に不登校児童生徒の居場所を整備する予定で、二〇〇三年七月より供用が開始される。しかし、学校帰りの子どもと不登校児、知的及び精神障害者がラベリングされず同じエリアでどのように共存していけるのか等、問題は山積している。

また西野さんは「今後NPOと行政が様々な分野で協働事業を進めていく際には、どのような活動の評価基準をもとに作成していけるかが課題だ」と指摘する。社会的な評価を持ちこまないことにより子どもたちの居場所を作ってきた「たまりば」にあって、自己評価の基準をどのようにつくるかは難しい問題だ。しかし西野さんは「必ずしも数値に表れるようなものではなく、

NPOと行政が共有できる緩やかな評価基準を作成していくことが大切だ」と語った。問われるNPO支援と協働の中味

「たまりば」を取材して、行政が手の届かない、あるいはその手のスキマからこぼれ落ちてしまう領域をNPOが担っている現状を知った。そしてその活動はスタッフの献身的な努力により維持されており、西野さんは終始「一番の問題は財政難」と繰り返した。

NPOと行政の協働が叫ばれて久しいが、西野さんは、「川崎市とは『協力』程度の関係」と手厳しい。「職員研修の受け入れ、活動のノウハウや情報・知識の提供、市の

不登校協議会や県青少年問題協議会への参加、児童相談所や学校からの相談への対応等、NPOからの行政支援は増加しても、行政のNPO支援は一向に進んでいない」と西野さんはいう。新しい関係づくりをしなおす時期に来ていると感じた。

（高津区役所保健所健康課 坂口貞弓）

〈連絡先〉
フリースペースたまりば（現在特定非営利活動法人格取得申請中）
電話〇四四―八三三―七五六二

4 生活クラブ・子育て協同センター「すきっぷ」

子育て支援センターをめぐって 保育機能とひろば機能をあわせもつ

子育て支援を高齢者介護とならぶ「地域福祉」の柱として位置づけ、利用者のさまざまな子育てニーズに対応し、そこを利用することで地域との円滑なコミュニケーションが図られていく場を目指して、昨年七月に宮前区宮崎台にオープンしたのが生活クラブ・子育て協同センター「すきっぷ」である。託児・保育を中心とした「保育機能」と、親同士の交流や相談等の「ひろば

機能」をあわせもち、地域での子育てを応援していくことが主要な目的となっている。川崎・生活クラブ生活協同組合（主）の理事長である藤嶋俊子氏に話を聞いた。

子育て支援の拠点づくり

少子高齢社会を迎えようとする中で、随分前から、子育てに悩む母親のために地域での子育てを支援する仕組みづくりの必要

性が問題意識としてあり、その一つの形として「子育て広場」のような場をつくることとができないかと考えてきた。そこで、若い世代が比較的多く居住する宮前区内に、その拠点となる保育室を開設するために、平成十三年六月に建設委員会を発足させた。とりわけ宮前区の地域特性を踏まえるとともに、子育てに関する地域でのニーズを把握することが、利用者本位の施設づくりを



保育室「スキップ」

目指す上で重要なポイントとなるため、アンケート調査等を実施し、検討を重ねてきた。こうした取り組みの結果、宮前区は他の地域から移ってきた若い世代の夫婦が多く住む地域であること、子育ての手伝いや相談ができる家族、親戚や友達などが近くにいないという切実な問題を抱えていることなどが明らかとなり、「保育機能」だけでなく、「ひろば機能」を兼ね備えた場づくりが重要であるとの認識に至った。

現実には、まず「保育機能」としての保育室の開設を先行させることとなった。その運営についてはワーカーズ・コレクティブ(注2)の「キャンデー」に委託をするこ

容について何度も協議を重ねながら保育室のオープンまでこぎつけた。

「保育機能」と「ひろば機能」

平成一四年八月一九日に子育て支援の中心として「保育機能」である保育室「すきっぷ」がオープンした。いきいきと子育てをする母親の応援となるよう、母親の就労にこだわらない託児・保育を行っており、通常の月極め保育のほか、時間を短縮した月極め保育や一時預かり、お試し保育(おひさま保育)などを行っている。同センターでは子育て支援をモットーに、利用者の個々のニーズにあつた保育が実現できるよう、「キャンデー」のメンバーと毎月の定例会議において検討を行い改善に努めている。保育料金については、保護者への子育ての応援になればと、地域の他の保育園等の料金より安く設定している。

現在の利用者は、月極めで九名、一時保育は七、八名、おひさま保育は四名が利用している。年齢は二歳から三歳が一番多く、最近は一歳児の利用が増えてきている。これは、現在保育室を利用している保護者の方々などを通じて、子どもの預け入れに対する保護者の保育室への信頼性が増してきた結果であると考えている。しかし、まだまだ利用者は少数であることから、地域住民への広報を強化していきたいと考えている。

子育て支援センターのもう一つの機能である「ひろば機能」については、昨年の秋からの活動に向けて検討を続けてきたが、まだ開始するまでには至っていない。保育室を利用している保護者からの要望や子育てに関する相談などが想像以上に多く、ま

た多種多様で、これらの対応や協議に時間を費やされてしまっているためである。しかし、子育てに悩む保護者などが地域に存在し、また相談相手を求めていることが確かめられたことで、この地域に子育て支援センターを開設したことは間違いではなかったと確信している。

「ひろば機能」の実現に向けて

保育室を利用している保護者の方々からの子育てに関する相談などが多いことから、地域の人々がつながるためのきっかけの場となる、「ひろば機能」の実現が現在の最優先の課題と考えている。「ひろば機能」を充実させ、子育てに関するネットワークづくりを行うことで、育児を孤立させず、地域の人々で見守り育てる環境をつくるのが狙いである。具体的には、子育てに悩む母親などのための相談会やカウンセリングをはじめ、親同士の交流や親子のふれあいを重点においたイベントなど、地域で育まれる豊かな人と人とのつながりを大切にできる活動を考えており、平成一五年の実施に向け検討を進めている。また、子育てを終えた母親や子育てに関する知識を持った母親達が地域に点在していることから、派遣保育や在宅保育の仕組みづくりについても検討を始めている。

しかし、これらの実現のためには、運営の中心となる保育室を充実させることが必要であるため、地域への広報の拡充を行い、利用者を増やすとともに、利用者の方々の個々の要望に柔軟に添えていける機能・体制づくりを目指していきたい。行政からの支援にも一定の基準や限度があり、現状では期待することは難しい。

また、地域において子育て支援のネットワークを構築するためには、同じ地域で活動をしている他の民間グループ・ボランティア等との連携も必要不可欠であると考えている。

取材を通じて

少子高齢社会と言われながらも、地域で子育てに悩む母親はたくさんいる。子どもが少なくなつた分、子育ての相談をしたり、いざというときに手を貸してくれる家族や友達が身の回りに少なくなり、子育てに悩む母親などが孤立してしまうのであろう。

子どもへの虐待や多くの保育所持児童を抱えるなど、本市においても子どもに関する問題が深刻化している中で、行政が行っているサービスタとは違う形で、できるだけ地域の利用者ニーズに柔軟に添えていけるような子育て支援を目指すこのような活動が、少しではあるが現実の問題解決に貢献していることは確かであろう。私自身、二児を育てる父親として、また同じ悩みを持つ保護者として、こうした活動が地域に根づいてくれることを期待したい。

(健康福祉局総務部企画課 関 広文)

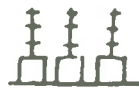
注1 生活協同組合は正確には消費生活協同組合。略して生協ともいう。消費生活協同組合に基づいて設立され、地域または職域を単位に生活物資の購買や医療・共済・住宅供給などの事業を行う。

注2 ワーカーズ・コレクティブは地域に住み暮らす人々が自分達で出資し、働く、協同組合型の非営利の団体で、生活者の立場から地域に必要なものやサービスなどの提供を行う。

〈連絡先〉

生活クラブ神奈川高津センター
子育て支援センター「すきっぷ」
電話〇四四一八五四―三七一一

子育てのポリシー伝達のための 情報誌作成



子育てママのタウン情報誌『ままとんきつず』の刊行で有名なNPO法人ままとんきつずは、緑豊かな多摩区菅稲田堤、JR南武線稲田堤駅より徒歩五分、京王線稲田堤駅より徒歩一〇分の閑静な住宅街に位置し、稲田助産院に隣接する木のぬくもりが心地よい事務所にある。

ままとんきつずは、ここから地域の子育てママに向けて情報を発信するにとどまらず、サロンとして子連れで安全に遊べるプレイルームを開設したり、子育てに悩む人の相談を受けたりしている。また、地域に向けて各種講座を開催することや、地域を越えて電話・メールにより子育て相談に応じるなど、様々な子育て支援活動を展開している。

市民が自らの手で地域の市民を支える地域福祉の在り方を探るため、先駆的な活動を情熱を込めて続けてこられた理事長の有北いくこさんからお話しを伺った。

子育てママの期待に応えたい

ままとんきつずは、九三年多摩市民館の子育てネットワークプランナー講座で情報

誌づくりを通じて知り合った子育て中のおかあさん五人の、子育てママのためのタウン情報誌をつくりたいとの思いからはじまった。スポンサーを探したが見つからなかったため、取材しながら広告を募集し、翌九四年七月に『ままとんきつず』一号を発刊した(二号の発行部数は四、〇〇〇部だった)。以来、現在までに一五号が発刊されている。

発行部数は特集内容にもよるが、少ないときで三、〇〇〇部、多いときには六、七、〇〇〇部におよび、市内や横浜市、稲城市等の、地域の書店にて買い求めることができる。また、情報誌のほかにも地域のコミュニティーペーパー(隔月刊)やホームページの運営、子育ての知恵を集めた単行本の制作(二〇冊)がある。

当初から、出版とともに、子育て講座(保育付き)や子連れコンサートを開催したり、サロン活動を行ってきた。また、リサイクルショップを併設していたこともある。子育てに関する電話相談・メール相談にも応じてきた。

これらのことは「全て、子育てママの期

待に応えたいとの思いから、必要性を感じて展開してきた」ことである。

二〇〇二年七月に特定非営利活動法人(NPO法人)を取得している。

行政にはできない子育てのポリシーの伝達

このように、五人のおかあさんたちの思いからはじまったままとんきつずは、現在では組織的にもNPO法人として社会的な認知を得、様々な子育て支援の活動を実施し、子育てに悩む母親にとって非常に心強い存在となっている。

「普通の子育て主婦が、保育園も足りない、仕事もパートくらいしかないというような状況の中で、こうした市民活動を背負っていくのは大変なことであった。これまで私も、途中で何度もやめたいと思ったことがある。しかし、一〇年続けて社会的な責任もできてきているし、信頼して頼ってきてくれるおかあさんたちやスタッフもいるので、ここまでやってこれた。」

「こうした市民活動を続けていくには個人の力だけではとても無理であり、組織としてしっかりとした体制・基盤を築かなければならない。そこで法人化を考えたいわけだが、法人化のメリットは、社会的な信用度が増すということ以外はあまりないと感じている。NPOや市民団体は、自前での資金調達は困難であり、運営資金が一番の問題となっている。市民がこつこつと続けてきた活動については、行政としてどのような援助ができるのか考えていただければと思う。たとえば、子育てサークルの多くは場所を借りるお金が出せないで、フリースペースとして空いている家とかマンション

ンとかを提供していただけると良いと思う。小中学校などの空き教室も有用だ。また、幼稚園の中には人数が減っているところもある。ので、使わせてもらえないだろうか。いずれの場合にしても、使用する場所の管理の問題があるが、例えば民生委員さんと主任児童委員さんに管理してもらおうのもひとつの方法ではないだろうか。」

「私たちは、行政ではできない、企業でもできないことを担っているという自負がある。民間がやらなければいけない部分と行政がやらなければいけない部分があることを良く理解している。経営的な側面からすると出した本ではなく売れる本を出版すれば良いが、私たちは子育てのポリシーを伝えていきたい。しかしながら、たとえば、民間企業では受けられないような金額条件で行政から仕事を委託されることがあるが、講座一つ開くにしても、本を一冊つくるにしても、スタッフが何人もかかわって苦労して行っているのである。やらせればできるからと安易に考えるのではなく、きちんとしたコスト意識を持って、市民の自発的な活動を見守っていただきたい。」

縦割行政の解消と 地域資源をつなぐ仕組み

市民が市民を支える地域福祉の推進のために、今後さらに市民活動を活発なものとし、より大きな力として育んでいく必要がある。そのために行政として何が援助できるのか、市民の声を傾け、考えていかなければならない。

多くの市民団体やNPOは運営資金面が苦しい。そのため、活動の場所にも困る状況にあるが、地域福祉を推進していくうえ

では、今ある建物等の有効な活用方法を真剣に考える必要があるのはもちろん、それが有効に機能するための仕組みづくりに取り組まなければならないと感じる。それが活発な市民活動の促進に繋がる第一歩となるのではないか。行政内部の縦割りを改善

すると共に、地域の様々な人的・物的資源を横断的に機能するようにつなぐ仕組みをつくることにより、地域における市民活動はより活発なものとなり、大きな力となっていくと思う。

(健康福祉局地域福祉課主任 佐保田裕司)

6 国際子育てクラブ「ファンキーキッズ」

外国人のママたちと共に支えあいながら 育児の情報交換と 交流をたのしむ

二月の第四火曜日の晴れた日、片平こども文化センターでファンキーキッズのひな祭りが開かれた。集まったのは一二組の母子である。最初は簡単なリトミックと二月のお誕生日会、手作りの王冠と歌のプレゼントがあった後、いよいよひな祭りの開催である。

どんな風にやるのかとワクワクしながら見ていると、「ひな人形セット」を一人ひとりに手渡ししていく。これは、貼り付けるだけで済むようにあらかじめ画用紙を切って用意したものであり、三月の企画担当の母親達による手作りのものである。

各母子に配布が終わると、時間を区切ってひな人形作りがはじまった。母親達は子どものことや普段の出来事などお互いに話しながら、ひな人形を作っていく。初参加の母子もいたが、周りの母親達が子どもの

ことを話題に話しかけ、一人になることもなく輪に入っていた。おひな祭りの歌が流れる。子どもたちの笑顔とお母さん方の熱心な姿がここにある。窓ガラスをとおして、明るい日差しがいつぱいに入っている。国際子育てサークルの活動内容

ファンキーキッズは、川崎市麻生区を中心に活動中の国際子育てサークルである。日本の季節行事の紹介、また外国人ママの母国のお祭りや料理、絵本の紹介などといった活動を通して新しい土地、言葉も習慣も異なる外国人のママたちと共に支えあいながら育児に関する情報交換や交流を楽しんでいる。(子どもの対象年齢一歳から就園前)

活動は毎月第二、第四火曜日に千代ヶ丘こども文化センターを拠点にイベントを、

〈連絡先〉
特定非営利活動法人 ままとんきっず
電話〇四四一九四五―八六六一
FAX〇四四一九四五―八六六二



第一、第三火曜日には隣接する千代ヶ丘第二公園で自由遊びが行われている。設立当初、新百合ヶ丘駅周辺で会場を探したが、費用が高く、現在の千代ヶ丘こども文化センターを主として使用するようになった。しかし、駐車場が無くて困っているのが実情である。区内全域から集まること、また乳幼児を抱えているので車で来る人が多い。今までは近所の路上に駐車していたが、苦情があり置けなくなった。乗合で来てはいるがやはり駐車場は確保したいところである。

設立の経緯 〈母親達のコミュニケーションの場

ファンキーキッズは、平成七年(一九九五)に麻生区在住の百武さんにより発足した。保健所では子どもが産まれてから一

歳半健診位までは母親に対しフォローがあるがその後は特に無い。母親は子どもが1歳くらいになると外へ出たいと感じているが、どうしても動きが制限される。地域柄子育てサークルは数多くあるが、日本人だけで無く外国人も入ることのできる母親達のコミュニケーションの場を設けたいと考え、保健師に相談し発足させることとなった。

百武さんの仕事関係に外国人が多くおり、日本での子育てで問題を抱えている人たちが多くいたことや自分自身もはじめての子育てでわからないことだらけだったこともあり、地域でのつながりが欲しかったというのきっかけになった。最初は三〇組の母子が集まり、ニーズの大きさを感じたそうである。そのうち四割弱が外国人でほとんどが中国人などのアジア人であった。外国人もいるからとバイリンガルな語学教育をと入ってきた日本人もいたが、期待していたことは違うということで、一年後には会員が減少し存続の危機もあった。しかし、「子どもがこんなに楽しそうに遊んでいる姿は日本に来て初めてです。ファンキーがあつてほんとうによかった」ある中国人の一言が活動継続の原動力となった。子育てサークルは、子どもの成長とともに参加者の要望に変化がおきる。こういった自主サークルを継続するのは難しいため、フォローできるように発足者である百武さんが黒子的存在となっている。

運営状況について 外国人と日本人の壁をとりはらう

現在は会員が三ヶ月から未就園（四歳位）までの子どもとその母親が二五組おり、そ

のうち外国人は中国、アメリカ、シンガポール、ウクライナなど四割弱である。代表と副代表が音頭とりをしながら一人ひとり何かが係りを持つようになっている全員参加型のサークルだ。ホームページ

(<http://www.funkykidsmenu/>)も

中々工夫されていて面白い。ひなまつりの光景も開催された翌々日にはアップされていた。また、各月のイベントは当番制で行っている。立ち上げ当初は外国人と日本人の壁があつたが、一緒に企画することや外国人の母国の情報を紹介することでなくなった。会員の母親はみな活動的、前向きで、会を運営するに当たっていかにお金を使わずに楽しめるかを楽しくやっている。月に一回だった活動も顔も覚えられないからと月に二回のイベントと二回の自由遊びに増やした。日本人の母親も口コミで集まってくる。

頼りになる「ママ」 子育ての支援

平成一一年にはファンキーキッズを卒業した母親の会としてファンキーママを設立した。子育ての時代に出来た友情は強く、その後も集まって活動している。ファンキーキッズに幼稚園情報などの卒後の情報を与えたり、年に一度イベントを企画したりと関わり合いを持つほか、民間NPOエスナック里親制度に参加。インドの孤児の里親として養育費を送金している。養育費はフリーマーケットでの収益金をあてている。その活動は世界の子供たちに向けられている。

その他に発起人の百武さんは麻生区の「楽しい子育てを考える会」に運営委員と

して参加している。麻生区の子育てグループや行政やまちづくり委員等が集まって社会全体で子育てに関心を持ち、親の育児不安を解消しようと活動している会だ。また、市内各区の外国人の子育てサポートをネットワーク化して活動するなど活発である。行政と市民団体との望ましい連携方策は

るがあくまでも情報をチャイイスするのは母親というわけである。見守ることについては保健所は個別の見守りを行っているようだ。ということは、サークルとの連携の上では不十分なのかもしれない。もし、問題を抱えているのであれば、どんどん相談をしてほしいということであった。また、外国人にサービスできる保健師がほしいのは保健所も同じようだ。行政と市民団体との望ましい連携のためには、お互いの信頼関係が求められる。膝をわって話すような場作りが求められる。

保健福祉センターの創設 保健所の大きな機能変革

平成一五年度より行財政改革で保健所と福祉事務所が統合される。これまで保健所の保健師は地区担当制で、担当地区の子供から大人まで対応していたのが大きく変更になる。相談窓口、児童家庭支援担当、高齢者支援担当等と分かれるようになる。専門化されるものの、一人が広い範囲の地区を持つようになり、また、細やかな地区割がなくなることで子育てに対する支援スタイルも変わっていくことになる。そうすると、今回のファンキーキッズの要望などどこが窓口になるのだろうか。子育てサークルの自立と協力が求められるのではないかとも感じる。今後新しくなる保健福祉センターと会との連携が益々重要なものになると感じる。

(麻生保健所衛生課 馬渡郁子)

〈連絡先〉

ファンキーキッズ

E-mail: funkykidsclub@yahoo.co.jp