

論文

「地域共生社会」時代における 地域福祉推進の要件とは何か

藤松素子

〔抄録〕

本稿は、現代日本の地域福祉を推進するためにはどのような要件が必要となるかについて論じている。まず、国が提唱する「地域共生社会」概念が意味するものを明らかにした上で、それが国の過大な期待とは裏腹に、この間の地域政策によって疲弊し、弱体化した日本の地域社会の現状と乖離したものであることを検証する。また、地域住民の生活の現状を把握することを通して、住民相互の善意に基づく共助のみで、深刻な社会的孤立問題を解決することは不可能であることを確認する。そして、いわゆる「制度の狭間」問題の解決には、多様な専門職の連携を前提に、アウトリーチを伴う継続的な専門的支援が不可欠であること、地域福祉推進の為には公的責任をいかに引き出すかが何より重要であること、その下でこそ地域住民の主体的活動が可能となることを明らかにした。

キーワード：「地域共生社会」、「制度の狭間」問題、地域福祉、社会福祉専門職の役割、公的責任

はじめに

生活の「社会化」の深化に伴い、都市の「匿名性」という言葉に象徴されるように、現代社会を生きる私たちは他者と深く関わらないことを前提に生活を送るようになってきている。表札を出さない、回覧板を回すときには対面して声をかけるのではなく、黙って新聞受けに差し入れておく等々、何より個々人のプライバシーを重視し、隣人であっても深く立ち入ることを避けるような暮らし方が一般的である。戸数の多いマンションに居住し日常的には顔を合わせても、まともに挨拶すらしない住民同士が、災害時だからといって突然支え合うことは、なかなか困難なことであろう。また、道路で子どもたちが歓声をあげて遊びまわり、近くで井戸端会議をする若い母親たちを「道路族」などと呼称し社会問題視する風潮もある。他方で、社会的孤立に代表される「制度の狭間」問題が深刻な社会問題として注目されるようになる中、国はその

解消を公的責任において行うのではなく、「我が事・丸ごと」をキーワードにして、「地域共生社会」を構築して解決するよう地域住民に求めている。

既存の制度では対応できない問題を「制度の狭間」問題と評価した上で、専門家ではなく、地域住民の「支えあい」の力に依存して解決させようというのだ。筆者は国の言う「制度の狭間」問題は制度の「狭間」などではなく、この間、国を挙げて社会保障・社会福祉制度を後退させ、地方公務員の体制を貧弱化させる中で、本来必要な制度が地域住民に届かなくなってしまった問題だと考えている。各制度のサービスを質量共に充実させ、各担当部署が情報共有し、的確な連携を行うことで対応ができる問題であり、その公的責任における対応を前提として初めて、地域住民が主体的に緩やかにつながり、必要な地域福祉活動を展開することで現状の問題を軽減・緩和し、再発の予防を試みていくことが可能になるのだと考える。

2000年の介護保険制度の導入により、各市町村から高齢福祉課が消滅し、介護保険課がそれにとって代わった。これにより、地方自治体は高齢者とその家族の生活実態を総合的に把握する機能を喪失し、その問題に介入する術をもあわせて失った。介護保険制度の枠組みにあわせ、市町村は介護保険料の管理のみを行うこととなり、地域担当者が不在になったために孤立した高齢者とその家族の存在を発見することができなくなり、問題が深刻化して初めて、地域住民が知るようになるという構造が公的に作られたといえよう。すなわち、今般の「地域共生社会」政策とは、いわば国と地方自治体によって作られた社会問題（＝「制度の狭間」問題）に対して、地域住民の支えあいを強要することで対応させようという本末転倒した施策なのである。

また、同じ2000年に「社会福祉事業法」から題名改正された「社会福祉法」の第1条では、地域福祉を「地域における社会福祉」と規定している。筆者は地域福祉の対象を①現行の社会福祉制度・施策における対象、②現行の社会福祉制度が「対象化」していない生活問題、③生活の「社会化」に伴い顕在化してくる社会的共同消費手段の不充足がもたらす地域生活問題の3層として捉えているⁱ。その意味では、「社会福祉法」における「地域における社会福祉」とは、①のみを指すものであり、地域福祉の一部ではあるが大変狭小な概念である。また、その地域福祉の担い手を、第4条で地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者、社会福祉に関する活動を行う者の3者として規定したⁱⁱ。少なくとも社会福祉事業法時代にはあった国と自治体の責務はこの段階で消滅したのである。

他方で、詳細は後述するが、2018年4月に改正された第4条に新たに加わった第2項では、居住、就労、教育、保健医療、孤立問題まで含めて「地域生活課題」と規定し、これを地域住民自身が解決することを求めている。第1条での規定「地域における社会福祉」とは明らかにかけ離れた概念であるだけでなく、これだけ多くの課題を地域住民に押しつけるという考えられない内容になっているのである。公的責任なしに地域住民の共助のみで実現される「地域共生社会」とは一体いかなるものなのか。そしてそれが果たして地域福祉であるといえるのか。本稿では、そもそも国が提唱する「地域共生社会」とは何であるのかについて、この間の政策

動向をふまえて整理をし、日本の地域社会をめぐる現状を確認した上で、地域福祉を推進するために何が必要なのかについて検討する。

1. 地域共生社会とは何か

(1) 「地域共生社会」の提示

2015年9月17日に厚生労働省「新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム」が発表した「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現—新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン—」においては、「全世代・全対象型地域包括支援の実現」が謳われ、「誰もが分け隔てなく支え合い、その人のニーズに応じた支援が受けられる共生型社会の構築」の必要性が強調された（厚生労働省、2015：6）。

これを受ける形で2016年6月2日に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」では、「子ども・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高めあうことができる『地域共生社会』を実現する」と謳い、「支えて側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの公的サービスと協働し、NPOとの連携や民間資金の活用を図る」（閣議決定、2016）と述べられている。

あらゆる住民が自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成することは確かに重要なことではあるが、それでは、地域住民が「公的サービスと協働し、民間資金の活用を図る」ことで形成される地域コミュニティというのは、いったいいかなるものなのか。当時、全国の職員が時間をかけて丁寧な議論を重ねた上で、1965年に社会福祉協議会基本要項の中で確認された「住民主体原則」に基づくコミュニティ形成ならいざ知らず、国家により住民同士が支え合うことを強要されて実現する「地域共生社会」と銘打ったコミュニティの育成に対しては強い違和感を禁じ得ない。

また、同年7月15日に厚生労働省が発表した「地域包括ケアの深化・地域共生社会の実現」においては、「地域包括ケアシステムの深化、『地域共生社会』の実現」を謳い、「地域共生社会」とは「高齢者・障害者・子どもなど全ての人々が、1人ひとりの暮らしと生きがいを共に創り、高め合う社会」と述べ、これに対応するために「対象者ごとの福祉サービスを『タテワリ』から『まるごと』へと転換」とし、この実現に向けて「我が事・丸ごと」地域社会実現本部（以下、実現本部）が立ち上げられた（厚生労働省、2016a）。

この実現本部が2017年2月7日にとりまとめた「『地域共生社会』の実現に向けて（当面の改革工程）」の中では、「地域共生社会」について次のように述べられている。「地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、住民1人ひとりの暮らしと生きがい、地域を共に創っていく社会」と（厚

「地域共生社会」時代における地域福祉推進の要件とは何か（藤松素子）

生労働省、2017a)。そして、政府は同日に「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険等の一部を改正する法律案（以下、介護保険法等改正法案）」を閣議決定し、同日衆議院に提出し、4月18日衆議院本会議において可決され、5月26日には参議院本会議で可決・成立された。

この介護保険法等改正法案は、介護保険法、児童福祉法、社会福祉法、障害者総合支援法、老人福祉法、生活保護法、子ども・子育て支援法等々を含む31もの法律を一挙に改正するというものであった。審議期間の短さからみても、各法の詳細にわたって十分に検討されたものとは言いがたく、「工程」ありきで、まさに拙速で強引な国会運営がなされた印象は免れない。

介護保険法等改正法案においては、「地域包括ケアシステムの深化・推進」において、地域包括支援センターの機能強化として、「医療・介護・福祉領域での相談窓口の一本化」、高齢者と障害者が同一の事業所でサービスが受けられる「共生型サービス」の創設、日常的な医学管理や看取りの機能を有する「介護医療院」の新設、「介護保険制度の持続可能性の確保」においては、介護保険利用者のうち現役並み所得者の自己負担割合を3割にすること、各医療保険者からの介護納付金に総額報酬制を導入することなどが示された（政府、2017）。これらについては、既に社会保障制度全般を改悪することを前提とするものであること、実質的に介護保険法と障害者総合支援法の統合化を狙う布石となっていること、社会保障・社会福祉において緊縮財政を推し進めながらの導入であること等の本質的な指摘がなされておりⁱⁱⁱ、いずれの論点も看過できない大きな問題であるが、ここでは地域社会の捉え方に限定して検討しておく。

(2) 国の描く地域福祉とその担い手像

改正された社会福祉法の第4条（地域福祉の推進）には、新たに2項が付け加えられた。ここでは、「地域住民等は、地域福祉の推進に当たっては、福祉サービスを必要とする地域住民及びその世帯が抱える福祉、介護、介護予防、保健医療、住まい、就労及び教育に関する課題、福祉サービスを必要とする地域住民の地域社会からの孤立その他の福祉サービスを必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上での各般の課題（地域生活課題）を把握し、地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関との連携等によりその解決を図るよう特に留意するものとする」と謳っている。きわめて広範な地域生活課題の解決に地域住民が貢献することを前提として、第1項で「地域における社会福祉」と規定された地域福祉の推進を進めろというのである。

岡崎（2017）が指摘するとおり、「ある住民の福祉問題や生活問題をほかの住民が把握し解決をはかるといのは、プライバシーや社会福祉の公的責任からは、理解しがたい」^{iv}ことである。また、地域社会には様々な人が存在する。都市部の共同住宅に住む者には、隣に誰が住んでいるのかを知らずに暮らしている人も少なくない。住民票がある地域には眠るためにしか帰ってこない人もいる。長年、地域福祉推進に貢献してきた人もいれば、ある時を境に近隣住民とまったく関わらなくなった人もいる。何らかの障害のためコミュニケーションが困難な人

もいれば、日本語が理解できない人もいる。こうした地域の実情を念頭に、政府自身が「社会的孤立・社会的排除への対応」、「地域の『つながり』の弱まり」や「持続可能性の危機」だという評価をしているのである（厚生労働省、2017c）。

そもそも新自由主義的価値観が蔓延する現在の日本社会においては、あらゆる層で分断策がもちこまれ、本来なら社会的立場の近い者として連帯可能な者同士が、敵対関係に置かれている状態が続いている^v。また、地域社会には様々な利害対立が存在することも事実である。子育て世代の要望を受けて住宅街に保育所が設立されることに対して、静かな環境を望む住民により反対運動がおきることも珍しくない。誰もが日本社会の少子化を問題視しながらも、自分の居住空間に子どもたちの声が聞こえるのは「騒音」だとみなされ排除しようという力学が働くのである。その他にも、土地や建物、道路、河川等の整備をめぐって、あるいは生業をめぐって、または、地域の祭り等の諸行事をめぐって、種々の対立関係が生じる例は枚挙にいとまがない。極めて多様性のある地域住民同士が、何の前提もなく簡単に「支え合える」関係を結べると考えるのは全く現実的ではない。ましてや、公的責任が後退した中において、専門職ではない一般の地域住民に諸々の地域生活課題の解決を担わせるなど、到底できない話である。様々な課題を抱えながらも意識的に地域に関わることのできる市民を増やしていくためには、公的責任のもとでの適切な行政サービスが存在した上で、やはり専門職の働きかけが必要なのだ。

地域福祉は確かに住民主体で推進されるべき領域である。住民が自治体の主権者主体であるがゆえに、地方自治を実現するためには地域住民の学習と共同に基づく自治活動が不可欠であるからだ^{vi}。しかし、住民自治は団体自治と無関係には成立しえない。地域福祉を推進するためには、当該地域で住み続けられる条件が整備されなければならない。すなわち、国と地方自治体の公的責任の下、地域経済が安定し、社会資本が整備され、地域住民が定住する基盤があり、その上で地域住民が当該地域に帰属意識をもちえ、地域における民主主義的な人間関係が成立し、地域としてのまとまりをもっていることが必要なのである。

しかしながら、現実の地域社会においては、多様な年代の引きこもり問題、ホームレス問題、ゴミ屋敷問題等の社会的孤立・排除問題が山積しており、その解決はたやすいものではない。今日の社会保障・社会福祉をめぐる新自由主義的潮流の中では、社会福祉の責任主体と地域における主権者主体との緊張関係は、より鮮明になってきている。そして、この構造が住民相互を分断させる作用も働いていることを不問に伏して、「他人事」を「我が事」と考えて地域福祉課題の解決主体となることに代表される住民の善意・善行にのみ期待することは、本来の意味での地域福祉の否定にもつながりかねない。多様なニーズを有する地域住民の生活を個々に成立させるには、その大前提として社会保障・社会福祉の拡充が不可欠であり、その下で異なる立場の人々が互いを認め合い、協力し合える関係性が構築されていくことが必要なのだ^{vii}。

2. 地域社会の変化と地域の担い手の現状

(1) 国策がもたらす地域社会の衰退

それでは、実際の私たちの暮らしはどうなっているのか。政府から多大な期待を寄せられている地域社会とその担い手の現状について確認していきたい。そもそも政府は「我が国では、高齢化や人口減少が進み、地域・家庭・職場という人々の生活領域における支えあいの基盤が弱まっている」（厚生労働省、2017a）という認識を示しているが、これは単なる少子化・高齢化に伴う人口減少等の自然現象によって起きている事態ではない。

例えば、小泉純一郎内閣下で推進された国策としての、いわゆる「平成の大合併」によって、1999年に3232あった市町村数は2018年現在、1718にまで減少した。「平成の大合併」は中央省庁再編とあわせ、地方交付税等の地方財政支出削減を意図したものであるが、合併後の地域住民からは「役場が遠くなり不便になった」、「住民の声が届きにくくなった」等の声があげられていることは総務省自身が指摘しているところである（総務省、2010）。

とりわけ広域合併した自治体においては、合併前に比べ人口や面積が増加したにもかかわらず、職員や議員を減員させるわけであるので、地域住民にとって自治体との物理的距離が遠くなるのは当然の帰結である。また、地域住民と地方自治体との関係が疎遠になるだけでなく、役所が支所化することにより手続きが1か所では完結しなくなり、教育・社会福祉・防災等の行政サービスの水準の低下・後退に加え、周辺部の人口減少に伴うJAのスーパーや小売店の撤退、バス路線の廃止等により買い物困難問題、子どもたちの通園・通学問題、医療や社会福祉の利用困難問題等々がひきおこされ、住民の地域生活そのものが成り立たなくなる事態も生じており、これにより更なる人口流出や、地域住民同士の交流も困難になる等の問題までも生じている。まさに国策として地域問題を生み出しているといえよう。

いしかわ自治体問題研究所により、石川県白山市の合併後10年が経過した2014年に行われた調査結果によれば、広域合併に伴い地域間格差が進み、とりわけ周縁部の白山ろく地域では20%を超える人口減少率となって現れているという。当該地域においては、自治体機能が失われたことで、医療・福祉・教育・除雪等の公的サービスを受けることができなくなり、買い物する店が撤退することで、人口は他地域に流出していった。そもそも建設業や山に関わる仕事に携わる人、それをサポートする自治体職員が多かった白山ろく地域においては、住民の雇用の場が失われたことにより、居住する住民の暮らしの担い手・支え手の双方が弱体化し、豪雪地帯の防災機能も大きく損なわれてしまったこと、更には行政サービスの一端を自治組織が担わなければ地域の維持すらできなくなってしまったこと等が具体的に指摘されている（横山・武田・竹味・市原・西村・岡田・石川自治体問題研究所、2015）。

「平成の大合併」は「地方分権改革」の一環として位置づけられたものであったため、行政のスリム化が大きなミッションだったわけだが、広域合併における地方議員の定数削減や地方

公務員の削減問題については、財政的な効率性のみで評価することはできない。議員の削減により当該エリアから選出される議員が減ることは、住民自治の観点からみれば大きな問題である。また、職員数の削減は、地域住民がその地域で公務労働者として働く可能性を奪い、役場と関わりの深かった業者の仕事も奪うこととなる。当該地域の若者の雇用と生活条件の低下は、地域社会の未来を担う子育て世代を他地域に流出させる大きな要因になっているのである。

合併特例法に期待し広域合併をした全国の自治体で白山と同様な現象が起きている。効率化と称し職員を削減することで行政機能が弱体化すれば地域生活は成立しなくなる。人口流出が継続する中、高齢化が益々進み、地域を維持するために高齢の住民負担はふくれあがっていくという構造の下で、「我が事・丸ごと」で地域共生社会を築いていくことが不可能なのは、火を見るより明らかだ。では、実際の地域生活はどのようになっているのか。次項でみていく。

(2) 人口減少社会における地域生活実態

21世紀に入り、少子化・高齢化が益々進行し、既に「人口減少社会」に突入した日本社会であるが、2015年に実施された国勢調査によれば、年少人口(0～14歳)は1,595万人、2021年には1,400万人台へと減少することが予想されている。年少人口割合も2015年の12.5%から、2020年に12.0%、2031年に11.0%、そして2065年には10.2%まで減少することが予想されている(総務省、2015)。

これに対して、生産年齢(15～64歳)人口は2015年現在、7,728万人。2029年には7,000万人、2040年に6,000万人、2056年に5,000万人まで減少するとされている。生産年齢人口割合も、2015年の60.8%から、2017年に60%を割り、2065年には51.4%になることが予想されている。他方、老年人口(65歳以上)は2015年現在、3,387万人、2020年には3,619万人に増加し、2030年には3,716万人、2042年で3,935万人とピークとなり、その後は減少期に入り、2065年に3,381万人となることが予想されている。老年人口割合は、2015年現在、26.6%であるが、2036年で33.3%、2065年38.4%と推計されている(国立社会保障・人口問題研究所、2017a)。「国民生活基礎調査」によれば、世帯構造別にみた65歳以上の者のいる世帯数の構成割合は、単独世帯は1986年現在に13.1%であったものが、2015年では26.3%と倍増しており、同様に夫婦のみ世帯も18.2%から31.5%に、親と未婚の子のみ世帯も11.1%から19.8%に増加している(厚生労働省、2017d)。以上のように、地域の担い手は子どもたちや働き盛り世代が中心というよりは、確実に65歳以上の高齢者に、しかもひとり暮らしや、高齢者夫婦のみ世帯等の一定の生活リスクを抱えながら地域で暮らす人達にシフトしてきているといえよう。

ところで、国立社会保障・人口問題研究所が2017年7月に実施した「生活と支え合いに関する調査」(18歳以上の男女26,383人を対象、有効票数19,800件、有効回収率は75.0%)によれば、ひとり暮らしの高齢男性の15.0%が人との会話は「2週間に1回以下」と答えている。また、「日頃のちょっとした手助け」で頼れる人の有無を尋ねたところ、ひとり暮らし高齢男

性の30.3%が「いない」と回答している。ひとり暮らし高齢女性で「いない」と回答したのは9.1%、「そのことでは人に頼らない」10.8%、「いる」は80.1%という結果だった。これを所得階層別にみると、所得の低い層は会話の頻度が低く、手助けしてくれる相手がいないと回答したものが相対的に多くなっている（国立社会保障・人口問題研究所、2017b）。この結果は、ひとり暮らしの高齢男性で経済的余裕のない人達における孤立傾向が明らかになっていることを物語っているといえよう。

国のいう「制度の狭間」問題として筆頭にあげられる社会的孤立問題のひとつが「ひきこもり問題」である。KHJ全国ひきこもり家族会連合会（以下、家族会と略）は、ひきこもりに対する理解と支援促進を求め1999年に発足された家族会で、全国に58支部を擁する世界的にも希有な当事者組織である。

ひきこもりは、その名の通り外部からは発見すること自体が困難な問題である。そのため家族会は2004年以降、毎年実態調査を実施し、その結果を公表している。2017年度調査においては本人85人、家族544人が回答している。これによれば本人の平均年齢は34.3歳（前年は33.6歳）で上昇傾向にある。引きこもり期間は平均11.8年（前年10.8年）で、こちらも長期化傾向がみられる（特定非営利活動法人KHJ全国ひきこもり家族会連合会、2017）。

現在ひきこもり状態にある40歳以上の人達の初発年齢をみると平均24.8歳（全体の平均は19.6歳）であり、ひきこもり期間は19年におよぶ。20歳を超えてからのひきこもりは長期化すると同時に、支援・医療機関を継続的に利用していない、あるいは利用経験がないものが多いことも明らかになっている。専門職による支援を受けず、父母以外の家族の協力が得られない人達の存在が浮かび上がってくる。高齢の親と50代の子どもの引きこもり問題は「8050問題」と称されるが、今後は「7040問題」も増加していくことが予想される。

厚生労働省が2016年に実施した「高齢社会に関する意識調査」では、ダブルケアを身近な課題と思うかどうか尋ねたところ、「思う」15.1%、「どちらかというと思う」30.3%で、あわせて45.4%が身近な課題として捉えていることがわかる。なお、「どちらかというと思わない」は17.6%、「思わない」は16.4%であった（厚生労働省、2016b）。晩婚化が進み、第一子をもつ年齢が高くなればなるほど、子育て期と親世代の介護期がかさなるリスクは高まっていく。前述した「8050」問題等を抱えた層も増加してきていることとあわせて、これから地域において深刻化していく問題であるといえよう。

(3) 地域社会の担い手をめぐる現状

前述した「高齢社会に関する意識調査」において、地域における支え合い活動の展開について尋ねたところ、地域に「支え合い活動がある」3.3%、「どちらかというところ」23.8%で、あわせて27.1%、「どちらかというところと思わない」29.0%、「思わない」17.7%で、あわせて46.7%という結果だった（国立社会保障・人口問題研究所、2017b）。5割弱の人が地域に支

え合える関係性は実感できていないのが現状である。

更に、「困っている人がいたら助けるか」については「積極的に助けようと思う」9.9%、「思う」59.7%であり、7割近くが助けようと思うと考えていることがわかる。他方、「あまり助けようと思わない」8.7%、「思わない」1.9%とあり、1割強の人は消極的であるようだ(同上)。その理由としては、「普段つきあう機会がないから」、「あまり関わりを持ちたくないから」等があげられている。普段の地域との交流の有無が影響していることが推測される。

内閣府が2014年に行った「高齢者の日常生活に関する意識調査」では、高齢者の近所との交流についての質問で、「親しくつきあっている」が1988年調査では64.4%であったが、2014年では31.9%に半減し、「挨拶をする程度」が30.7%から61.8%に倍増し、「つきあいはほとんどない」は4.9%から3.4%に減少している(内閣府、2014)。一般的に地域の担い手の中心的役割を期待される高齢者たちであるが、実際には必ずしも地域の中で豊かな交流ができていないわけではないことが明らかになってきたといえるであろう。逆にこうした高齢者たちの社会的孤立問題への対処が、今後の課題となってくる可能性は充分にあるといえよう。

2016年に総務省が実施した「社会生活基本調査」によれば、全国の「ボランティア活動」行動者数は2943万8千人(26.0%)で、男性1381万5千人(25.0%)、女性1562万3千人(26.9%)と、女性の方がやや多いことがわかる。担い手は「40～44歳」が32.2%と最も高く、「25～29歳」が15.3%と最も低い。女性は30歳～54歳がピークで、男性はリタイア後の70～74歳がピークとなっている。

活動領域としては、男女共に多いのが、「まちづくりのための活動」で地域の清掃活動や、公共の花壇等に花を植える活動に代表される。女性の参加が多いのは、「子どもを対象とした活動」であり、子ども会の活動や学校等でのPTA活動に代表される。次いで「安全な生活のための活動」で、防犯活動、防災活動、交通安全活動等である(総務省、2016)。いずれも地域由来の活動であるが、地縁組織ではない地域社会における多様なボランティアグループとして、あるいはNPO組織として取り組んでいる人も存在する。

他方で、地縁組織とNPOの連携がなかなか進まないことも指摘されることが多い。その要因としては、「NPOを知らない、信用できない地縁組織」の現状や、逆に「NPOに地域での継続的活動を期待する地縁組織」の存在や、「NPOの地縁組織への片思い的傾向」等があげられる(北川、2014)。そもそも、地縁組織の担い手とNPOの担い手の出会いの場がなければ情報交換も交流も始まらない。地縁組織の担い手が減り、地域社会における住民相互の関係性が希薄化しつつある中で、社会貢献活動を志向する人が存在する以上、行政や社会福祉協議会は地縁組織とNPOを積極的に出会わせ、関わりをもたらすための意図的働きかけを試みていくことが益々重要になってきているといえよう。

近年、サービスマーケティングとして学生達が地域社会と関わる事例もみられるようになってきている(武井・田中・亀井、2014)。学生にとっては、自分からは関わりのもちにくい地域社

「地域共生社会」時代における地域福祉推進の要件とは何か（藤松素子）

会の実情に触れ、地域の人々から地域生活課題について学び、可能な形で地域を支援する経験をもつことは得がたい機会である。4年周期で担い手が入れ替わってしまうことで、継続的な支援を求める地縁組織との間でミスマッチが起こることもありうるが、それを乗り越えていく組織的対応を行って行く努力は、今後、一層大学等の教育機関にも求められると考える。

3. 地域社会で共に生きる基盤をいかにつくるか ～京都市の取り組みから考える～

(1) 京都市の現状

京都市は、2015年の国勢調査によれば人口約147万人、世帯数は70万5800世帯である（総務省統計局、2015）。現在進行中の第2期の基本計画においては、急速に人口が減少することが予測されていたが、この20年間、人口は横ばい状態が続き、この5年間では1000人ほど増加している。全市的な人口動態の特徴としては、周辺区では昭和の終わりから平成初期にかけて大きく人口が増加し、その後、減少傾向にある。歴史ある中心区ではその逆で、昭和の終わりから平成初期にかけて人口が減少し、その後、増加傾向にある。

年少人口割合は11.3%、生産年齢人口割合は62.0%、老年人口割合は26.7%であるが、この5年で年少人口、生産年齢人口が共に減少し、老年人口は5万超の増加傾向にある。高齢単身世帯は8万6,310世帯で、この5年間で1万5,572世帯（22.0%）増加している。65歳以上の高齢者に占める単独世帯の割合は前回の21.4%から22.7%に上昇している。夫65歳以上、妻60歳以上の高齢夫婦世帯は7万16世帯で、この5年で8,432世帯（13.7%）増加している（同上）。

年齢5歳階級別人口の傾向としては、最も多い階級は、第一次ベビーブーム期に生まれた者を含む「65歳から69歳まで」、次いで、第二次ベビーブーム期に生まれた者を含む「40歳から44歳まで」が多い。ただし、40歳未満のみで見れば、学生の多い「20歳から24歳」の世代が最多であり（同上）、全体では急速に高齢化が進む中、20歳前後の人口が一定数を占めるという大学の町としての特徴が顕著に現れている。

そんな中、京都市が2018年1月に実施した「地域における生活課題や支え合い活動に関する意識調査」（対象：18歳以上の市民4,000人 回収率39.35%）によれば、近所とのつきあいについて、「あいさつする程度」が43.8%、「立ち話をする程度」が28.3%であるが、「困った時に相談・助け合える程度」が9.3%「互いの家を行き来する程度」4.6%と、かなり親密に関わりをもっている市民も1割を超えているが、「ほとんどつきあいはない」も11.4%となっている（京都市、2018：10-11）。

また、地域の活動への参加の有無を尋ねたところ「自治会・町内会の活動」は46.5%、「お祭りやイベント」が29.6%、「防災・防犯に関する活動」20.1%、「環境美化活動」は19.6%であった。他方で「参加したことがない」は37.3%にのぼる。とりわけ20代の72.7%、30代の53.7%が

参加したことがないと回答している(同上、32-33)。全国的な傾向と比べれば、京都は地域行事への参加、地域住民との交流において高い傾向にある。さらに今後、地域の活動に参加してみたいか尋ねたところ、「特にやってみたいとは思わない」が54.0%と最も多かったものの、「条件が許せばやってみたい」は27.3%、「やりたいと思うが相談先が不明」が8.3%、「ぜひやってみたい」1.0%であり、36.6%は参加の意思ありという結果だった(同上、38-39)。

羽田野(2014)が2011年に実施した福井市における調査においても、学生の中で地域活動に参加している割合は3割弱であるが、参加していない者の理由としては、活動に関心がないのではなく、「参加の仕方がわからないから」であると答えている。このように、個人としては日常的に地域社会と接点をもちにくい学生や若年層に対する有効なアプローチ方法を検討することは、地域活動の担い手育成においても益々重要になってきているのである。

京都市内には2018年現在、39を数える大学・短大が所在している。これらの学生は4年ないしは2年周期で入れ替わるとはいえ、京都市の地域社会を構成する重要なファクターといえる。現実的には大学で授業を受ける以外は、アルバイト等でほとんど余裕のない学生生活を送っている者が大半ではあるが、学生としても地域生活の主人公であることには変わりはない。筆者が所属する佛教大学でも、10年ほど前から、キャンパスのある京都市北区の3学区との連携により学生グループが地域福祉活動に参画している。その中で学生は地域活性化のために、地域住民と多様な協働の経験をもち、学生達の企画力や発想力、想像力、想像力が発揮され、まちづくり活動を進める大きな原動力になっている(池本、2010)。また、住民自身が地域課題にむきあい、主体的に活動していく推進力として、学生たちの活動が大きな後押しとなっていることも報告されている(後藤、2012)。前述したとおり、各大学においても地域社会との連携を模索しており、自治体との連携をいかに行っていくのか、地域社会・地域住民にいかに関わりアプローチしていくのか、その実現性が問われるところである。

(2) 「制度の狭間」問題解決とコミュニティソーシャルワーカー

2018年6月28日から7月8日にかけて、西日本を中心とする広範な地域に集中豪雨が続いた西日本豪雨においては、15府県で227人が犠牲となり、各地に甚大な被害をもたらした。京都市内においても、大雨警報が発令され、7月7日午後7時の段階で、上京区と中京区を除く9区で25万8138世帯、58万6043人に避難指示が出され、避難勧告は1947世帯、4551人に上り、各地域で指定緊急避難場所が開設され、最大避難者数は計1516人に上ったという(毎日新聞、2018)。

「京都市避難所運営マニュアル」によれば、行政は、市職員の被災、行政機能の低下や人命救助等の応急措置の実施などにより、3日間は地域に入ることが難しい状況もあるため、地域で助け合うことと謳っている(京都市、2017)。そのため、今回の避難所開設においても事実上、各学区の自主防災会に任されることとなった。いずれの学区においても役員の高齢化が進んで

「地域共生社会」時代における地域福祉推進の要件とは何か（藤松素子）

おり、夜間泊まり込みで対応するとなると、体力的にも精神的にもその負担は軽くない。一方で有職の役員の場合、仕事を休んで対応せざるをえない事態となる。避難が更に長期化した場合には、住民のみで対応するには限界がある。

この間、京都市基本計画に基づき、京都市の専任職員数は削減され続けている。2008年度～2011年度にかけて1444人、2012年度～2017年度には1160人、この10年で2604人の減少となっている（京都市、2011・2012・2013・2014・2015・2016・2017）。今回189カ所の指定緊急避難場所のうち、職員が常駐したのは52カ所のみであったこと背景には、こうした行政職員の削減による対応能力の後退があるといえるのではないかと。

発生の予測が困難な地震等の発災時においては、まずは周囲の住民同士の協力が不可欠であるのはいうまでもない。広域での災害に際しては、避難に関するすべてのことを行政に委ねることは現実的ではないだろう。他方で、正確な情報収集、的確な判断に基づく避難所運営のためには、平常時からの行政支援に基づく避難場所の環境整備、備蓄の管理、市民への防災・減災に関わる積極的な啓発活動等が不可欠である。また、災害弱者になりうる子ども、障害児者、高齢者、日本語を充分理解できない人達等への配慮については、市民同士の支えあいのみでは不可能である。専門職との連携を行える体制整備を平常時から行っていかなければならない。更には、病者や要介護者も避難してくることを想定しているのであれば、冷暖房もなく、堅い床に雑魚寝しなくてはならない学校の体育館等を避難場所に設定するという自体を見直す時期にきているのではないだろうか。災害時における行政の役割についても、今一度検討することで、本来の意味で災害時にも対応可能な地域社会の構築につながっていくのであろう。

さて、一度、こうした甚大な災害が起きた時に大きな課題となるもののひとつとして、社会的孤立状態にある人々への支援があげられる。日常的に地域社会との接点をもちにくいと考えられるいわゆる「制度の狭間問題」の対象者への支援である。そもそも「制度の狭間問題」とは何か。2007年に厚生労働省・援護局の下に設置された「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」により、2008年3月31日に提出された「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書 地域における『新たな支え合い』を求めて一住民と行政の協働による新しい福祉一」においてでは、「地域における多様な福祉課題」として、①「公的な福祉サービスだけでは対応できない生活課題」、②「公的な福祉サービスによる総合的な対応が不十分であることから生じる問題」、③「社会的排除の対象となりやすい者や少数派・低所得の問題」の3点をあげている（厚生労働省、2008：38-73）。とりわけ、①のうち、様々な問題を抱えていながら、従来の公的な社会福祉サービスで定められているサービス給付要件に該当しない者を「制度の谷間にある者」と位置づけている。

こうした動向を踏まえて、全国社会福祉協議会（以下、全社協）は「全社協福祉ビジョン2011 ともに生きる豊かな福祉社会をめざして 第二次行動指針」において、現在の福祉課題・生活課題として、高齢者・ひとり親・子ども等の貧困問題、孤立死、ニート、ひきこもり、ごみ

屋敷、家庭内での高齢者・児童への虐待、DV、更生保護分野における高齢者・知的障害者への生活支援、中山間地域等での社会的共同消費手段の後退による買い物困難等の日常生活上の課題、高齢者・知的障害者の消費者被害等があげている。また、こうした福祉課題・生活課題は家庭や地域社会の機能の縮小により引き起こされる問題だと指摘している（全社協、2015）。

更に、全社協・地域福祉推進委員会は「地域共生社会の実現に向けた社協の事業・活動の展開に向けて」において、「あらゆる生活課題への対応」と「地域のつながりの再構築」に向けた社協の事業として、アウトリーチの徹底、相談支援体制の強化、地域づくりのための活動基盤整備、行政とのパートナーシップの必要性を強調している（全社協、2017）。

こうしたことを背景に、いわゆる「制度の狭間」問題への対応としてコミュニティソーシャルワーカー（以下、CSWと略）を設置する社会福祉協議会（以下、社協）も多くなっている。大阪府では、2004年度から、概ね中学校区単位で地域における見守り・発見・相談・つなぎの機能を担うCSWを配置するCSW機能配置促進事業を全国に先駆けて実施してきている（大阪府、2011）。この特徴は、社協のみならず高齢福祉施設等にもCSWを委託していることである。また、豊中市では、CSWが中心となって新聞配達や宅配事業、郵便、電器小売業など地域で個別訪問することが多い事業者と連携し、要援護者を地域で見守る体制を構築する「安心生活創造事業」を実施するなど、全国的にも注目される活動を展開している（勝部、2016）。

東京都社会福祉協議会（以下、都社協）では、各行政区によって呼称はさまざま、地域福祉コーディネーター、CSW、地域コーディネーター等の名称をつけているが、いずれにしてもそれは「①個別支援、②小地域の生活支援のしくみづくり・地区社協等の基盤づくり、③小地域で解決できない課題を解決していく仕組みづくり」という三つの役割を担い、一定の小地域圏にアウトリーチして、住民と協働して問題解決に取り組む社協のコミュニティワーカー（専門職）」を指すとしている（東京都社協、2011）。

地域福祉の推進を担うコミュニティワーカーたる社協職員が個別支援を行うことをどのように位置づけるのかについては、あらためて踏み込んだ議論が必要であるが、実際の地域生活問題は個々の地域住民の生活に具体的に表出してきた問題であるため、これへの対応であるという意味では、当初は個別支援として取り組みはじめるのが通例であろう。ただし、そこにとどまるものであるならば、ソーシャルケースワークとの異同は不明のままである。都社協においては、CSWという名称で呼ばれている区社協がありながらも、あえて「コミュニティワーカー」であると定義しているのには個別支援のみを行うのではなく、地域福祉の専門職として位置づけているという認識のあらわれであろう。

では、そもそもコミュニティソーシャルワークはどのような概念として整理されているのか。日本における代表的な論者として紹介されることの多い大橋（大橋・宮城・田中、2010、田中、2015）はコミュニティソーシャルワークに求められる機能を10項目にまとめているⁱⁱⁱ。しかしながら、加藤・有間・松宮が指摘するとおり、この10の機能は「具体的な展開プロセスにつ

「地域共生社会」時代における地域福祉推進の要件とは何か（藤松素子）

いては体系化されていない」（加藤・有間・松宮、2015）のが現状である。また、大橋の継承者と自認する田中にしても、大橋を筆頭に種々の主張を検討した上で「コミュニティソーシャルワーク概念は未だ統一されたものではない」と述べている（田中、2008）。本稿では、コミュニティソーシャルワークなる概念そのものを検討することを趣旨としているわけではないので、CSWについても、地域福祉をもっばら推進するために、個別ケースにも関わる専門職として認識しておく。

(3) CSW の挑戦と支援の実態

京都市においては、前述したCSWを「地域あんしん支援員」と命名し、2014年度より「地域あんしん支援員設置事業」を実施している。本事業は京都市から京都市社協が受託し、当初の3名体制から計画的に増員し、2017年度には11行政区・3支所すべてに配置され、2018年現在、2支所の兼務も含み12名体制で実施されている。本事業の実施要綱第1条によれば、本事業の目的は「いわゆる『社会的孤立』等の状態にあり、福祉的な支援が必要であるにもかかわらず、既存の制度や地域だけでは対応が難しい福祉的課題を抱えるものに対し、行政等の関係機関、地域との連携の下、寄り添いながら福祉的な支援につなげることにより、地域社会において、誰もが安心して日常生活を営むことを実現させ、もって本市の地域福祉の向上を図ること」とされている。また、同第3条に支援対象者を「(1)福祉的な支援が必要であるにもかかわらず、対応する公的制度がない者、(2)福祉的な支援が必要であるにもかかわらず、支援を拒否する者、(3)複合的な課題を抱えている者及び世帯の中に複合的な課題があるにもかかわらず総合的な支援を受けられていない世帯に属する者」と設定している。

具体的な支援の方針を決定するのは支援会議と呼ばれる組織体においてである。本会議の招集・運営は行政が担い、区役所・支所保健福祉センター健康長寿推進課の担当課長である統括保健師がこれにあたる。会議の参加者は支援対象者・世帯によって様々だが、行政の関連各課、地域包括支援センター担当者、生活保護ケースワーカー、ケアマネジャー、不良な生活環境担当^{ix}等々が必要に応じて参加し検討を行う。決定した支援方針に基づき、あんしん支援員が支援担当者への「寄り添い支援」と呼ばれる継続的支援活動の実施、関係部署・機関との連携、地域への働きかけ等を行っていく。

京都市・京都市社協により、制度発足の2014年度からこれまで支援を行った事例調査・分析をおこなった結果に基づき作成された事例集（京都市・京都市社協、2018）から、以下、あんしん支援員による支援の概況をみてみたい。2017年10月現在までに行った支援109件のうち、問題発見者は行政が29件（26%）、住民27件（25%）、区社協18件（16%）、高齢関係機関16件（15%）について、本人・家族が12件（11%）となっている。既に行政サービスに関わっているケースや地域住民から相談が寄せられたケースが半数を超えているのに対し、本人・家族からの申し出も1割強となっている（同上：5）。

また、行政を経由して支援につながったのが51ケース(47%)、区社協からが29ケース(27%)となっている。支援課題としては、「ゴミ等物品が堆積しており、生活に支障を期待している、不衛生な環境にある(ゴミ堆積)」が71件、「必要な医療や介護、福祉サービス等を拒否している(利用拒否)」が60件、「周囲に支援者や見守りが無い(孤立)」が50件、「十分な収入がない、負債が家計を圧迫している、やりくりができない等(困窮)」が31件、「能力に応じた就労ができていない(就労)」が29件、「ライフライン途絶、転居の必要性など(その他)」が16件の計257件となっており、1ケースあたり平均2.4の支援課題を抱えている。ゴミ堆積のように周囲の地域住民が発見しやすい課題だけでなく、表面化しにくい課題を抱え地域住民との接点がちにくい状態にある人々の姿がそこにある。ゴミ堆積の71件のうち、不良な生活環境対策条例の判定ケースは22件、判定なしは49件となっているが、利用拒否ケースの63.6%、孤立ケースの45.5%、困窮の31.8%も判定ケースとなっており、まさに複合的な課題を抱えるケースの存在がみてとれる(同上:6-8)。

本事例集掲載の事例に次のようなものがある。いずれもアウトリーチによる地道な支援を重ねた結果、本人との信頼関係を築けたことにより、適切な公的サービスに結びつくことで問題が軽減・緩和していった事例である。

<知的・精神障害のある男性が長年のひきこもり生活を解消し一人暮らしを始めた事例>

30歳代男性。幼少期に母親と兄と共に放浪生活を送ってきた。現在は無職で統合失調症を煩う母親との二人暮らし。本人も不就学の上、25歳時に統合失調症で入院し、退院後は通院できずに不就労ひきこもり生活が継続している。母親が病院に薬を取りに行くため、服薬はできているものの、母親が入浴をしないため、本人も入浴できず散髪もできていないので、他者との関わりや外出を拒否し、終日、自室の布団の上で過ごしている。生活保護を受給し、10年来、区社協の日常生活自立支援事業の月2回の金銭管理の支援を受けて生活している。

日常生活自立支援事業担当者からの情報提供を契機に障害者地域生活支援センターの紹介を経て支援が開始される。当初、あんしん支援員からの電話での対話はあるものの直接に会うことには強い拒否があったが、支援開始7ヶ月後に脳出血により母親が緊急入院。引き続き電話相談を重ねる中で、人との接触が少ない時間帯に自分の食事を買に行けるようになり、日常生活自立支援事業の支援時にあんしん支援員とも顔を合わせる事が可能となる。緊張が強く目をあわすこともできなかったが、やりとりを繰り返す中で精神科への通院同行が可能となる。

その1ヶ月後には区役所・支所保健福祉センター相談員の面談を受けヘルパー利用の意向を確認する。母親が拒否していたのでかなわなかったが、本人は利用を希望していたことを確認できた。支援開始12ヶ月後に母親が退院してきたが、その1ヶ月後に一人暮らしを開始し、転居後はじめて自分で精神科の受診もできた。それから6ヶ月後、障害者地域生活支援センター、障害保健福祉課と連携の下、ヘルパー利用を開始し、2ヶ月に1回の定期受診もできる

ようになった。

本事例は支援開始後1年8ヶ月を要し、支援は継続中である。予備調査に8時間、支援会議に2時間、あんしん支援員による寄り添い支援は216時間、連絡調整に52時間の計278時間、支援回数は985回に及ぶ（同上：13-14）。親子双方の障害、経済的貧困、不衛生な生活状態、支援拒否等を解消し、自立的な生活を可能にするため他機関と連携して必要な公的支援を受けることに結びついた事例である。

<公的支援を拒否していた女性が必要な支援・サービスに結びついた事例>

80歳代女性。視覚障害、難聴が進行している上に認知症がある。夫が5年前に死去し独居生活。別居の長女から仕送りを受けているが、その他の親族とは疎遠な状態である。症状の進行とともに、家事等の遂行に支障が出始めているが、近所の食堂からの出前や、スーパー・酒屋に配達を依頼するなどしてどうにか暮らしている。公的サービスや受診に対しては強い拒否感をもち、民生児童委員や、買い物等を依頼していた知人に対して被害妄想が出現したことにより関係が悪化。老人福祉員のみがゴミ捨ての支援や見守りを行っている状態。関係者が長女に連絡を取ることに對しても拒否している。

収入は年金月額約2万円に加え、生活費と食料費については長女から仕送りがある。区社協の日常生活自立支援事業を契約しているが、家計の詳細は明らかになっておらず、公共料金や家賃を滞納し、度々ライフラインが停止する状態であることを日常生活自立支援事業担当者から情報提供を受けて支援会議がもたれた。

あんしん支援員が週1回程度訪問し、生活実態を把握する。近隣住民によるゴミ捨て、買い物、支払い等の支援を把握するも、本人の被害妄想により地域での支援は限界になっていることを確認。支援開始3ヶ月後に、自宅工事に際する居場所探しの際にデイサービスの体験利用を実施し、入浴できたことを喜ぶも本利用については拒否する。

日常生活自立支援事業担当者とあんしん支援員が役割分担し支払いや手続きを支援し、地域包括支援センター、老人福祉員、近隣住民、商店と連携し本人への働きかけを継続。本人の希望する支援は受け入れながらも、経済的不安等を理由に公的支援は以前拒否状態が続く。支援開始5ヶ月頃、滞納状況が悪化し、ライフラインが停止されたため、長女への連絡が可能となったが、長女は金銭的支援以外の関わりについては拒否的で、理解・協力は得られなかった。

長女への状況報告等を継続していた中、本人が足を捻挫し生活はさらに困難となるものの受診・サービス利用は依然拒否したため、あらためて長女に現状を報告し働きかけたところ、十数年ぶりに本人宅に来訪し、母親の生活状態に驚きながらも関係者の存在に安心した様子を見せる。1ヶ月後に長女の協力を得て本人の説得に成功し、関係機関と連携した上で受診と介護保険・生活保護受給申請に結びつき、ヘルパー派遣、デイサービスの利用を開始することができた。

本事例の支援期間は1年4ヶ月で制度利用開始と共に支援は終結している。支援回数338回、支援時間116時間の内訳は、予備調査に15時間、支援会議1時間、寄り添い支援に84時間、連絡調整に16時間を要している(同上:27-28)。関係機関、地域住民と連携協力し、本人および長女に粘り強く働きかけ続け、ようやく長女の理解と協力を得られたことで必要なサービスの利用が開始され、生活の基盤が整ったことにより、近隣住民の不安も解消され、地域での支援や見守り活動が再構築された事例である。

今回、整理されている全109事例のうち、2017年10月現在で支援が終結したのは43件である。あんしん支援員の長期間に及ぶ粘り強い寄り添い支援を経て、支援前と比べてどれだけ地域社会や社会資源に結びついたかについては別表のとおりである。

43ケースのうち、もともと民生児童委員との関わりがあったものが16件、老人福祉員との関わりがあったものが8件、学区社協との関わりがあったものが2件、その他の住民が10件だったが、支援を経てそれぞれ23件、12件、11件、13件に増加している(同上:9)。

専門職が連携して支援計画をたて、社会的孤立状態に置かれていた人たちが必要なサービスを活用することで日常生活が改善されていく過程は確認できたが、それを経て周囲の住民の不安が軽減・解消されることで、あらためて地域での見守り活動等の支援に結びつけられた事例はそれほど多くはない。複合的な生活問題を抱えたケースや、援助拒否のケースなどへの対応については、まず行政や専門職が適切に介入し生活基盤を整え、本人の精神的安定を得ることが最優先される。その過程で地域住民に緩やかに関わりをもってもらうことができれば、その後の地域支援につながっていくことも可能となるといえよう。

行政機関との関係については、地域包括支援センターが18件から24件に、障害者地域生活支援センターが1件から3件に増加しているなど、対象者がこれまでつながっていなかった14の相談機関等と新たにつながる結果となった(同上:10)。本人の援助拒否等を背景に、本来は提供されているべき支援が届いていなかったわけだが、今回あんしん支援費が行ったアウトリーチによる支援を継続することにより、行政機関に適切に結びついたといえる。

福祉サービスや医療機関の利用については、介護保険サービスが20件から40件へ、障害福祉サービスが6件から11件へ、受診・入院等が33件から47件へ増加している。こうした必要なサービスを利用することで、本人の望む生活の実現につなげていけることが明らかになっている。これもまた、現行の社会福祉サービスが本人からの利用意向が明確でなければ開始されない制度となっていることの危うさの一端でもあるといえよう。

社協事業への利用としては、居場所・サロンへの参加が1件から9件へ、日常生活自立支援事業が4件から7件へ、生活福祉資金貸付事業が1件から5件へ、チャレンジ就労体験事業が1件から2件に増加している(同上:10)。地域社会への参画という観点からみれば、居場所・サロンへつながったことは大きく、今後の動向についても検証していくことが必要となる。

以上、みてきたとおり、「制度の狭間」問題の克服には、アウトリーチによる極めて専門的

＜地域社会・社会資源との連携状況＞

連携先		支援前	終結後
地域住民	学区社協	2	11
	民生児童委員	16	23
	老人福祉員	8	12
	その他住民	10	13
関係機関	健康長寿推進課	6	7
	生活福祉課	21	22
	障害保健福祉課	7	7
	子どもはぐくみ課	1	2
	地域力推進室	2	5
	生活困窮者自立相談支援機関	0	0
	地域包括支援センター	18	24
	障害者地域生活支援センター	1	3
社会福祉サービス 医療機関	介護保険サービス	20	40
	障害福祉サービス	6	11
	受診・入院等	33	47
社協事業	居場所・サロンへの参加	1	9
	日常生活自立支援事業	4	7
	生活福祉資金貸付制度	1	5
	チャレンジ就労体験事業	1	2

出所：京都・京都市（2018：9）を筆者加筆修正

な支援が継続的になされることが必要であり、本人の望む生活の確立に不可欠な医療・社会福祉サービス等を活用した上で初めて、地域生活を拡充するために地域住民との関わりが模索されるのである。地域住民は身近な「制度の狭間」問題を発見し、行政や社協につなげる上では大きな役割を果たし得るが、深刻な生活問題の軽減・緩和そのものに地域住民が直接関わることは想定しがたく、ましてや公的サービスでは解決できない問題を地域住民が肩代わりすることなどありえないといえよう。

多様な課題のある住民がそれぞれの立場で地域生活を送っていくという正しい意味での「地域共生社会」の実現には、まずもって本人の望む生活にあわせて、公的責任に基づく医療・社会保障・社会福祉の手厚い支援・サービスが提供されることを前提に、多様な市民がそれぞれにできる範囲の配慮・活動を展開することによって初めて可能となるのである。既存の社会福祉制度では対応できない「制度の狭間」問題を第一義的に担うのは決して地域住民ではなく、社会的孤立状態にある人々の地域生活を回復するためには、地域福祉の専門職による適切な介入と地域組織化活動の推進が不可欠であることをあらためて確認しておきたい。

おわりに

地域社会においては、多様な人々がそれぞれ異なる生活ニーズをもちながら共棲している。それぞれの利害が一致することもあれば、対立することもありえる。子どもから高齢者まで、支援の必要な人もいれば、現時点では具体的な支援ニーズのない人もいる。親族といえども日常的な交流のない人もいれば、近隣同士で家族同然の付き合いをしている人もいる。地域住民といっても、その具体像は極めて多様で多義的なものであり、一様に語ることは難しい。

もちろん、自然災害が頻発する昨今の日本社会においては、一定の地域の広がりの中で共棲する人々が協力し合える関係性を築くことは極めて重要な課題である。他方で、プライバシーの保護を最優先にした生活が送られている現代社会においては、自然発生的に相互を思いやり、配慮し合い、協力し合う関係性を築いていくことは、なかなか容易ではないのが現状だ。そんな中で、人々が地域で共生することを国や自治体から強制されるのではなく、個人が公的な社会保障・社会福祉サービスを適切に活用しながら生活基盤を整えた上で、自分たちに可能な地域活動をいかに模索していくかが問われているといえよう。

地域住民が共棲する他の住民の生活課題に関心を寄せ、その解決に何らかの役割を果たしていきたいと考えたとしても、課題を抱える本人との人間関係が成立していなければ、それを具体化することは困難である。そこに本人との関係性が築けている専門職が適切に介入することで、地域住民の力を活かした支援が可能となる。社会的孤立状態が解消された本人が、地域と「出会う」ことで、一方的に支援を受けるだけでなく、自身も地域社会において何らかの役割を果たすことも可能となるであろう。いずれにしても、現代日本社会において地域福祉を推進するためには何より公的責任が発揮されることが重要なのである。

本稿では「地域共生社会」時代における地域福祉推進の最低要件について確認することはできたが、具体的な活動推進のためにどのような取り組みが可能であるのかについての検討にまでは至らなかった。第3章で紹介したいくつかの事例がその手がかりになるとはいえ、各ケースがその後、どのように地域社会と接点をもちえているのか、地域住民はどのように関わりをもちえているのか、各専門職はどのようなアプローチを行っているのか等についての独自の分析を行うことはできなかった。これらの課題は他日に期したい。

〔注〕

- (i) 筆者は真田是の概念規定を踏まえて、このように整理をしている。藤松素子 (2006: 66)
- (ii) さらに2018年改正においては、この三者を「地域住民等」と表現し、社会福祉事業者や活動者を後景においやり、地域福祉は地域住民が担うべきであるという認識を露わにしている。これが我が事・丸ごと「地域共生社会」の基本的スタンスである。
- (iii) 社会保障の構造自体への影響については、芝田英昭 (2017)「社会保障制度基盤を揺るがす『改革』—「地域共生社会」で強調される自助・共助—」自治体問題研究所『住民と自治』7月号 6-10頁、障害者総合

「地域共生社会」時代における地域福祉推進の要件とは何か（藤松素子）

- 支援法と介護保険法の統合化への影響については山下幸子（2017）「『我が事・丸ごと』地域共生社会実現への方向性と障害福祉施策」『賃金と社会保障』1677号4-19頁、きょうされん理事会（2017）「『我が事・丸ごと』地域共生社会のねらいは何かー『地域包括ケアシステム強化法案』の問題点と障害福祉への影響」『賃金と社会保障』1686号16-21頁を参照。また緊縮財政を推し進めるための隠れ蓑として謳われていることへの危機意識については、福地潮人（2017）「『官製地域福祉』の落とし穴ー『我が事・丸ごと』地域共生社会構想と緊縮財政」『賃金と社会保障』1693号、4-13頁等に詳しい。
- (iv) 岡崎は社会福祉法第6条に追加された2項との関係も含めて、社会福祉法における公的責任の不明瞭さと、他方で住民を解決主体として位置づけていることの問題にも触れている。
 - (v) SNSの普及も手伝って、ネット右翼とよばれる人々の発言は過激さを増し、ヘイトスピーチは多くの人の平穏な生活を脅かすまでになっている。その多くは自らが何らかの排除や差別を受けた経験がある者や、経済的に不安定な立場におかれた者である。長引く不況と労働政策の無策により経済的に苦しい層は増え続け、ワーキングプアと生活保護受給者等の間の分断と対立は深刻化している。小田原市で起きたいわゆる「ジャンパー事件」も、弱者バッシングが横行する中で起こるべくして起こった問題だといえよう。
 - (vi) この点については、藤松（2006）で検討しておいた。
 - (vii) 厚生労働省地域力強化検討会「地域力強化検討会最終とりまとめ～地域共生社会の実現に向けた新しいステージ」（2017.9.12）において、地方自治体に「複合課題丸ごと」「世帯丸ごと」「とりあえず丸ごと」受けとめる場（社会福祉法第106条の3第1項第2号関係）および「市町村における包括的支援体制」（社会福祉法第106条の3第1項第2号関係）を構築することを提示している。また、これを受けて、2017年12月12日づけで厚生労働省子ども家庭局・社会援護局・老健局3局長連名の通知「地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について」が出され、「地域共生社会」の実現に向けた稚気福祉推進、福祉施策の展開をする旨、全ての自治体に求めている。他方で、国の役割はその推進に向けた情報提供や研修機会の検討、ソーシャルワーカー等のカリキュラムの見直し、現任研修の再構築に留まるものにすぎない。地域住民には多くの課題解決を求め、地方自治体にはその推進の場造りを求め、国は指示をするのみという社会保障・社会福祉からの撤退宣言のようなものである。
 - (viii) 筆者は既に別稿にて、この概念についての批判的検討を行っている。藤松（2012）を参照。
 - (ix) 京都市では、2014年11月に「京都市不良な生活環境を解消するための支援及び措置に関する条例」を施行し、これに基づき各区役所・支所に対策事務局を設置しその対応にあたっている。この担当保健師を不良な生活環境担当と表記する。

〔文献一覧〕

- 池本薫規（2010）「まちづくり活動における学生の主体形成-京都市北区小野郷地域における取り組みから」佛教大学福祉教育開発センター『福祉教育開発センター紀要』第7号147-158。
- 大阪府（2011）「市町村におけるCSWの配置事業に関する新ガイドライン」；2
- 大橋謙策・宮城孝・田中英樹（2010）『鼎談 大橋地域福祉論—その発展と継承（その5）1990年代』『コミュニティソーシャルワーク』日本地域福祉研究所、70 - 87。
- 大橋謙策（2005）「コミュニティソーシャルワーク機能と必要性」『地域福祉研究』33：4 - 10。
- 岡崎祐司 2017「第3章 歪められる地域包括ケアシステム 1.『我が事・まるごと』をどうみるかーこれは『地域共生社会』ではない」岡崎祐司・福祉国家構想研究会編『老後不安社会からの転換 介護保険から高齢者ケア保障へ』大月書店100 - 113。
- 閣議決定（2016）「ニッポン一億総活躍プラン」2016年6月2日：16。
- 勝部麗子（2016）『ひとりぼっちをつくらない [コミュニティソーシャルワーカーの仕事] 全国社会福祉協議会。

- 加藤明宏・有間裕季・松宮朗 (2015)「地域包括ケアシステムとコミュニティソーシャルワーカーの実践(上)」『人間発達学研究』6:13-26。
- 北川洋一 (2014)「地域とNPOはなぜ手をつなげないのか～よりよい関係づくりのためのミッシング・ピースをみつめよう～」コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策』12 147-149。
- きょうされん理事会 (2017)「『我が事・丸ごと』地域共生社会のねらいは何かー『地域包括ケアシステム強化法案』の問題点と障害福祉への影響』『賃金と社会保障』(1686):16-2。
- 京都市「京都市人事行政白書」(2011年・2012年・2013年・2014年・2015年・2016年・2017年)。
- 京都市 (2018)「平成29年度 第2回 市政総合アンケート報告書 地域における生活課題や支えあい活動に関する意識調査」。
- 京都市 (2017) 京都市避難所運営マニュアル・デジタル版
http://www.city.kyoto.lg.jp/digitalbook/book_cmsfiles/49/book.html
- 京都市保健福祉局健康長寿のまち・京都推進室健康長寿企画課・社会福祉法人京都市社会福祉協議会 (2018)『地域あんしん支援員設置事業<事例集>』京都市。
- 厚生労働省 (2008)「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書 地域における『新たな支え合い』を求めてー住民と行政の協働による新しい福祉ー」38-73。
- 厚生労働省 (2015)「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現ー新たな時代に対応した福祉の提供ビジョンー」、新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム、2015年9月17日:6。
- 厚生労働省 (2016a)「地域包括ケアの深化・地域共生社会の実現」我が事・丸ごと地域共生社会実現本部第1回会合、2016年7月15日。
- 厚生労働省 (2016b)「高齢社会に対する意識調査」
https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu-Shakaihoshoutantou/001_2.pdf 2018.8.31. 閲覧
- 厚生労働省 (2017a)「『地域共生社会』の実現に向けて(当面の改革工程)【概要】」、「我が事・丸ごと」地域共生社会の実現本部 2017年2月7日。
- 厚生労働省・地域力強化検討会 (2017b)「地域力強化検討会最終とりまとめ～地域共生社会の実現に向けた新しいステージ」(2017.9.12)
- 厚生労働省社会・援護局地域福祉課 (2017c)「地域共生社会の実現に向けた市町村における包括的な支援体制の整備に関する全国担当者会議 資料1」2017年9月25日
(<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000178668.html>) 2018.8.31. 閲覧
- 厚生労働省 (2017d)「平成29年度国民生活基礎調査」
(<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa17/dl/02.pdf>) 2018.8.31. 閲覧
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2017a)「日本の将来推計人口(平成29年推計)」2～3頁。
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2017b)「生活と支え合いに関する調査」
http://www.ipss.go.jp/ss-seikatsu/j/2012/sasaeai_s.pdf 2018.8.31. 閲覧
- 後藤至功 (2012)「地域福祉フィールドワークの有益性ー京都市北区大宮学区の取り組みからー」佛教大学福祉教育開発センター『福祉教育開発センター紀要』第9号 157-170。
- 全国社会福祉協議会 (2015)「全社協福祉ビジョン2011 ともに生きる豊かな福祉社会をめざして 第二次行動指針」1-2。
- 全国社会福祉協議会・地域福祉推進委員会 (2017)「地域共生社会の実現に向けた社協の事業・活動の展開に向けて」
- 芝田英昭 (2017)「社会保障制度基盤を揺るがす『改革』ー「地域共生社会で強調される自助・共助ー」自治体問題研究所『住民と自治』(7):6-10頁。
- 政府 (2017)「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律案のポイント」

「地域共生社会」時代における地域福祉推進の要件とは何か（藤松素子）

2017年2月7日。

総務省（2010）「平成の合併について」平成22年3月：19-25。

総務省統計局（2015）「平成27年国勢調査」人口等基本集計結果

<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/kekka.html>（2018.8.31 閲覧）

総務省（2016）「平成28年社会生活基本調査の結果」

<http://www.stat.go.jp/data/shakai/2016/kekka.html> 2018.8.31. 閲覧

武井俊詳・田中正則・亀井敏裕（2014）「地域コミュニティからみた大学の役割とは？」コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策』12 141-144。

田中英樹（2008）「コミュニティソーシャルワーク概念とその特徴」『コミュニティソーシャルワーク』1 日本地域福祉研究所：5 - 17。

田中英樹（2015）「コミュニティソーシャルワークの概念」中島修・菱沼幹男共編『コミュニティソーシャルワークの理論と実践』中央法規出版。

東京都社会福祉協議会（2011）『区市町村社協における地域福祉コーディネーターの必要性と養成について～地域福祉コーディネーター養成等検討委員会報告書』

特定非営利活動法人KHJ 全国ひきこもり家族会連合会（2017）「平成29年度ひきこもりに関する全国実態アンケート調査」（<https://www.khj-h.com/research-study/families-investigation/>）2018.8.31. 閲覧

内閣府（2014）「平成26年度高齢者の日常生活に関する意識調査結果（全体版）」

<http://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h26/sougou/zentai/index.html> 2018.8.31 閲覧

羽田野慶子（2014）「若者と地域活動：福井市における大学生のまちづくり活動の事例から」『社会科学研究』65（1）東京大学社会科学研究所：97 - 116。

福地潮人（2017）『「官製地域福祉」の落とし穴—『我が事・丸ごと』地域共生社会構想と緊縮財政』『賃金と社会保障』（1693）：4-13。

藤松素子（2006）「地域福祉におけるガバナンス議論の検討—『新しい公共性』からあらたな「共同性」へ—」『社会福祉学部論集』2：61 - 77。

藤松素子（2012）「地域福祉をめぐる論点と課題—地域福祉の成立要件とは何か—」『社会福祉学部論集』8：28 - 56。

毎日新聞（2018）2018年7月7日

<https://mainichi.jp/articles/20180707/dtl/k26/040/390000c> (2018.9.15 閲覧)

山下幸子（2017）『「我が事・丸ごと」地域共生社会実現への方向性と障害福祉施策』『賃金と社会保障』（1677）：4-19。

横山壽一・武田公子・竹味能成・市原あかね・西村茂・岡田知弘・石川自治体問題研究所編（2015）『平成合併を検証する白山ろくの自治・産業・くらし』自治体研究社。

〔付記〕

本稿は2015年～2017年科学研究費助成を受けた「災害時にも対応可能なインクルーシブな地域コミュニティ構築のための総合的研究」基盤研究（C）課題番号：15K03986 研究代表 藤松素子による研究成果の一部である。

（ふじまつもとこ 社会福祉学科）

2018年10月31日受理