Kyoritsu Brochure

共立パンフレット

number 007

Tokyo Christian University | Kyoritsu Christian Institute

公共福祉とその担い手

東京基督教大学｜共立基督教研究所

contents

Ⅰ 公共福祉への転換 ── 市民がつくる福祉社会へのメッセージ

01 特別講演 **「新しい公共」といのちを育む社会** 小宮山洋子

09 基調講演 **基礎構造改革と公共福祉** 稲垣久和

16 パネルディスカッション
遠藤興一 × 河幹夫 × 枝見太朗 × 馬袋秀男 × 東畠弘子 + 佐川英美 + 会場参加者

51 **3・11 大震災とその対応** 稲垣久和

Ⅱ どうつくる? 印西(いんざい)の福祉と地域 ── 住民主体によるこれからの福祉とまちづくり

53 挨拶 **印西市長 山﨑山洋**

55 主題講演 **自治・分権と地域福祉のあり方** 新藤宗幸

65 パネルディスカッション
藤原秀雄 × 池田敬子 × 湯川智美 + 稲垣久和 + 会場参加者

90 ［当日資料から］**住民主体によるこれからの福祉とまちづくり** 稲垣久和

本号は、「公共福祉」とその担い手をテーマに開催された下記の 2 つのシンポジウムの記録を編集したものです。
注記のない出演者のご所属や関連データ等の情報は、すべてシンポジウム開催時点のものです。

Ⅰ 公共福祉への転換―市民がつくる福祉社会へのメッセージ
日時 2011 年 5 月 7 日（土）13:30-17:00
会場 キャンパスイノベーションセンター東京 国際会議室
共催 東京基督教大学 公共福祉研究センター
千葉大学大学院人文社会科学研究科 地球環境福祉研究センター

Ⅱ どうつくる？印西の福祉と地域―住民主体によるこれからの福祉とまちづくり
日時 2012 年 2 月 25 日（土）13:30-17:00
会場 イオンモール千葉ニュータウン イオンホール
主催 千葉県福祉・介護人材確保対策事業 印旛地域推進協議会
後援 印西市 、印西市社会福祉協議会

本号は、千葉県福祉・介護人材確保対策事業補助金を受けて刊行されています。
本号の電子データは http://www.tci.ac.jp/kcibrochure より閲覧・ダウンロードすることができます。
また本号で行われた「公共福祉」に関する議論を継続・発展させた研究プロジェクト
「震災後の日本における宗教的ミニストリーの理論と実践」の記録を、
『Emergence 創発』14 巻 1 − 7 号として http://www.tci.ac.jp/kciemergence に公開しています。

I 公共福祉への転換
市民がつくる福祉社会へのメッセージ[1]

特別講演

「新しい公共」といのちを育む社会

小宮山洋子

皆様、こんにちは。ご紹介いただきました小宮山洋子でございます。本日はこの公共福祉研究センターの創設記念シンポジウムにお招きいただきまして、ありがとうございます。この分野の専門の方や関心の深い方がいらっしゃる前で私がお話をするのも気が引けますが、30分のお時間をいただきましたので、時間内でお話をさせていただきたいと思います。

公共の福祉、あるいは、私どもの内閣では「新しい公共」という呼び方で、推進会議をつくって取り組みをすすめていますが、皆さんもご承知のように、もう公だけでは、財政的にも、他のいろいろな面からも今日の課題に対応しきれなくなっている。かといって、小泉内閣で言われたように「すべてを自己責任で」というのは、いくらなんでも悲しいのではないかということで、やはり公助と自助と、その間の共助が必要とされていると思います。私は「共に」を平仮名で「ともに」と書くのが好きなのですが、新しい公共の基の部分には、人間が今の時代を一緒に生きているのだから、できるところはともに手を携えて協力していきましょう、という意味が込められていると思います。それを東京基督教大学の公共福祉研究センターでは公共福祉と呼ばれています。また今回のシンポジウムは介護と福祉にスポットを当てられていますが、日本はすでに世界一の少子高齢社会になっていますので、たいへん時宜にかなったテーマだと思っています。

ご承知かと思いますが、今申し上げましたように、日本はすでに世界一の超少子高齢社会になっています。先日の発表では、65歳以上の高齢者の方が人口に占める割合が23%を超えました。2025年には27%、2050年には32%ということで、2050年には3人に1人が高齢者になると予想されています。一方で、私はずっとNHKの解説委員をしていました頃から子どもの問題を自分の専門分野にし、今、厚労副大臣としても子どもと労働の問題に取り組んでいます。日本で子どもが人口に占める比率は13.4%。これは世界でいちばん少ないのですね。各統計の時期に多少バラつきがありますが、ドイツが13.9%、イタリアが14.1%ということで、高齢な方の比率が世界で一番多く、子どもの比率が一番少ないのが日本です。

一方で、家族の構成人数は非常に少なくなっています。皆さんは、おそらく都会に住んでいらっしゃると思いますが、いま一世帯の平均人数が何人だかご存知でしょうか。この質問に対して会場で手を挙げていただくと、答えに

1 1-52頁は、2011年5月7日に開催されたシンポジウム「公共福祉への転換—市民がつくる福祉社会へのメッセージ」（共催：東京基督教大学 公共福祉研究センター、千葉大学大学院人文社会科学研究科 地球環境福祉研究センター）の記録です。

地域性が表れます。手をお挙げいただけますでしょうか？――一世帯の平均人数が4人台だと思う方は、さすがにいらっしゃらず、3人台と2人台が半々くらいですね。

昨年、平成22（2010）年の国勢調査では、平均が2.46人でした。私は以前からよく、「女が黙って、タダで、家で子育て・介護をしてきたから、日本は福祉分野にお金を使わないで高度成長してくることができたのだ」という言い方をしているのですが、いまは、女性たち自身が働きたいと思っていますし、働くことのできる人口が少なくなっているので社会的にも働いてもらわないといけません。そのような意味から、家の中で女性が担っていた子育てや介護をもう少し社会化する、あるいは地域、コミュニティのなかで手を携えて担っていくものに変えていく必要があり、そこにおそらく公共福祉という概念も生まれてくるのだと思います。

ここまでを枕にいたしまして、このあとは3つのことをお話しいたします。私は今、役所のなかで副大臣をさせていただいています関係で、「新しい公共」推進会議や内閣府の税制調査会に構成メンバーとして参加していますが、そこで検討されている事で、皆さんの活動やこれから議論をなさることに多少お役に立つかと思うことをお話いたします。最初は市民公益税制について。次に、皆さんの考えていらっしゃることとは一致しない部分もあるかと思いますけれども、超党派でつくろうとしています協同組合法についてで、非営利のボランタリーな活動が、実際に組織や仕組みとして回っていくためには法的根拠が必要だということで議論している協同出資・協同労働について。そして最後に、今日のテーマに含まれています介護・子育てについてです。いま政府のなかで、私どもが中心になり、就学前の子どもたちの居場所を、幼保一体化を中心にして、社会的に子どもを育てる新しいシステムをつくろうとしていますので、このなかで市民・NPOの果たす役割についてお話をしたいと思っています。

新しい公共の担い手を支える「市民公益税制」

資料にあるのは、財務省が作成した「平成23年度税制改正（案）のポイント」というパンフレットの「市民公益税制」の部分です。残念ながら、いまのねじれ国会と今回の震災対応のなかで、23年度の税制改正がまだ国会を通っていませんが[2]、昨年、私どもが年末近くに、副大臣が集まる夜の会議を23日間開いて税制改革大綱をまとめました。新しい公共推進会議には、「新しい公共」に関わるほんとうにさまざまな活動をされている方たちに集まっていただいているのですが、皆さんから市民公益税制をもっとなんとかしてほしいという声がとても多くありました。そのため政府税制調査会でもワーキングチームをつくり、そこに私も参加をさせてもらいましたので、これをご紹介したいと思います。

市民公益税制は、「新しい公共」で支え合う社会を実現するために、NPO法人をはじめとする、市民が参加するさまざまな「新しい公共」の担い手を支

2 平成23年度税制改正法案（「所得税法等の一部を改正する法律案」）：2011年（平成23）11月30日に可決・成立し、12月2日に公布・施行された（https://www.mof.go.jp/tax_policy/publication/brochure/zeisei11_pdf/p12.pdf）。

える環境を税制面から整えようという考え方でつくっています。具体的には、第一に所得税の税額控除制度を導入することによってです。認定 NPO 法人への草の根の寄付を促進するために、所得税で新たに税額控除を導入し、所得控除との選択制とすることとしました。その際に、寄付がチャリティの精神に基づくものであるということから、寄付者と政府が併せて支援するという考えのもとで、所得税と個人住民税で合わせて 50%まで税額控除を可能にすることとしています。また、公益社団法人、公益財団法人、学校法人、社会福祉法人、また更生保護法人につきましても、やはり草の根の寄付を必要とする「新しい公共」の担い手ということで、市民との関わり合いが強く、そして運営の透明性が確保されている、そういう法人を税額控除の対象としています。また、認定 NPO 法人以外の法人への寄付の税額控除についても、制度を導入した後に検討・検証をしながら、必要に応じてその要件などの見直しをすることにしています。

第二に、認定 NPO 法人制度の見直しによって新しい公共の担い手を支えたいと考えています。先ほど開会の挨拶で土肥隆一さんからアムネスティがいろいろと苦労しているというお話がありましたが、やはり NPO 法人の認定の仕組みを見直さなければいけないということも話し合っていまして、新しい認定法にもとづく認定制度を検討しています。それが施行されるまでの間、事業収入の多い NPO 法人でも、幅広く市民の支持を得ていて、パブリック・サポート・テスト要件を満たしていれば認定を受けられるようにしたいと考えています。パブリック・サポート・テスト要件というは、直前の 2 つの事業で総収入金額などの内に占めるその受入寄付金の総額の割合が 3 分の 1 以上であることです。それに加えまして、一定金額以上の寄付者の絶対数で判定する方式、これを導入することにしています。具体的には寄付金額が 3,000 円以上の寄付者の数が年平均 100 人以上というのを一つ要件にしようとしています。この要件については、私も厚労省を代表する副大臣として、規模の小さいところが多い福祉施設で 100 人以上というのは少しむずかしいのではないかという意見を申し上げましたが、その部分は実績などを見ながら後から見直しをしましょうということになりました。

併せて、事後的な税制措置を適切に整備するという観点から、認定 NPO 法人のみなし寄付金[3] について、認定取消があった場合には、取消の原因となる事実があった事業年度まで遡って取戻し課税を行うものとしています。NPO 法人というのは、どうも実態は NPO と異なる胡散臭い団体が参入して来るのではないか、という懸念も相変わらずございますので、認定取消があった場合はきちんと対応しますよ、ということも決めました。これが二番目です。

三番目は「新認定制度」によってです。「新しい公共」の主な担い手になる NPO 法人、その環境整備を図るために、新たな法律、または改正特定非営利活動促進法の改正により、新たな認定制度を整備しようとしています。このために内閣府が関係省庁の協力を得て、新認定制度等について地方団体と協議を行って、その協議を踏まえたうえで、平成 24 年 4 月から施行でき

3 公益法人のみなし寄附金：公益法人が収益事業で得た利益を、自らが行う非収益事業に使用した場合、それを公益事業への寄附金とみなし、一定の範囲で課税対象から控除する制度。事業収入を得ながら活動する団体にはメリットが大きい。従来、非営利型法人にはみなし寄附金の適用がなかった。

るように、昨年秋の通常国会から審議をしています[4]。新たな認定制度では、地域のことは地域に住む住民が自ら決めるという理念のもとで、認定事務を国税庁から、NPO 法人を認証した地方団体に移管をいたします。また、「新しい公共」の枢要な担い手となる NPO 法人の設立初期の活動を支援するため、設立後 5 年以内の NPO 法人については、パブリック・サポート・テスト要件を免除した仮認定を受けることができるようにしています。その他、本認定を受けた法人について、名称の独占などの、必要な支援措置を整備しようと考えています。

新たな認定制度の下での税制の措置として、新認定法人については、現在と同様の認定基準が設けられることを前提として、現行の認定 NPO 法人と同様に、寄付金控除や、みなし寄付金制度の適用を認めます。仮認定を受けた NPO 法人は寄付金控除の対象とします。そして、新認定法人のみなし寄付金の損金算入限度額について、社会福祉法人等と同等の監督規定が整備される場合には、社会福祉法人等と同等の限度額――所得金額の 50%、または 200 万円のいずれか大きい金額――に引き上げる措置を講ずる、ということを考えています。この法律が早く成立して、そのような市民の公益活動をサポートできるようにしたい、というのが私の最初の話です。

「協同労働の協同組合法案」

その次は「協同労働の協同組合法案」です。こういう長い漢字の名前が並ぶと、どうもとっつきにくい感じがしますけれども、もともとの主旨は、子育ての支援とか、介護の支援とか、食事を高齢の方に届けるとかいったことについて、協同で出資をして協同で働く、そのような働き方をきちんと法的に位置づけるためのものです。こうした働き方は、すでにワーカーズコープなどいろいろなところでなされていて、諸外国では法的にもきちんと位置づけられているのですが、日本では整備されていませんでした。そこで超党派で議員連盟が結成され、国連国際協同組合年である 2012 年までに法律をつくろうと取り組んできました[5]。

fig.1 に、なぜ協同労働の協同組合法が必要かを示す意味で、企業組合と NPO 法人との比較がいろいろと記してあります。ここからも分かりますように、協同労働の協同組合は、まったく営利を目的とはしていません。ほんとうにみんながお金を出し合い、労働力を出し合って、まさに「公共福祉」に関わることを、手を携えてやりましょうという活動なのです。

ただ、NHK の解説委員をしている頃から私は、無償のボランティアを強調する考え方が、日本の公共の福祉の分野に早くに入りすぎたのではないかと思っていました。もちろんボランティア精神は大事なのですが、こうした活動の仕組みが動くためには、少なくともその事務局機能などを担う人がきちんと食べていけるようなかたちが必要で、それができないと活動が育っていかないと思います。そこで働いている人が、他の働き方をしている労働者と同じように守られる必要があることを示すのが、この法案をつくる動機の一

4 新たな認定制度は「特定非営利活動促進法」の一部改正により定められ、2011（平成 23）年に成立、2012（平成 24）年 4 月 1 日より施行された（https://www.npo-homepage.go.jp/about/seidokaisei-keii/ninteiseido-keii）。

5 本シンポジウムの後、何度が法案提出が行われ、2020年12月4日第203回国会（臨時国会）において「労者協同組合法」が成立した。

	協同労働の協同組合	企業組合	NPO 去人
法人の目的	組合員の働く場の創出、地域社会の活性化、働く意思のある者の能力を有効に発揮できる社会の実現	組合員の働く場の確保 、経営の合理化	特定の非営利活動を行うことにより、不特定かつ多数のものの利益の増進
事業	物品の製造・販売、サービスの提供、組合員の福利厚生、活力ある地域社会の実現を図るために必要な事業等	商業、工業、鉱業、運送業、サービス業、その他の事業	医療福祉 、まちづくり、環境保全など法律で規定する 17 分野の事業
設立の手続	行政庁の認可等は不要	都道府県知事等の認可	都道府県知事等の認証
組合員等の資格	個人	原則として個人。投資事業有限責任組合等の団体も一定の条件の下で資格がある。	制限なし
法人への出資	あり	あり	なし
持分の譲渡	不可	組合の承諾により可能	出資をしないので持分自体なし
法人の債務についての組合員等の責任	有限責任	有限責任	責任を負わない
組合員等に占める従事者の比率	原則として全組合員が事業に従事	1/2 以上	制限なし
従事者に占める組合員等の比率	事業に従事する者は組合加入が原則	1/3 以上	制限なし
従事組合員等の働き方	協同で決定した就労規程に従い、組合事業に従事 組合員員（役員を除く。）は、労災保険法及び雇用保険法において「労働者」とみなす。 組合員の安全及び衛生については、労働安全衛生法の規定を準用	組合との間に使用従属関係がある場合とない場合がある。 使用従属関係がある場合には、関係法令において「労働者」として扱われる。	労働契約等に基づき、法人事業に従事 労働契約に基づく場合には、関係法令において「労働者」として扱われる。
公益目的の積立金	剰余金から組合員への分配を行う度に積立て 就労機会の創出・地域社会の活性化に使途を限定 解散時には他の協同労働の協同組合又は連合会に引継ぎ	なし	収益目的事業から生じた収益は、特定非営利活動に使用
剰余金の分配	従事分量配当が基本。出資配当は、従事分量配当と併せて行う場合に、年 1 割以内でのみ可能	①出資金額に応じた配当（年 2 割以内） ②組合業務の従事量に応じた配当の順序	不可
脱退者に対 する払戻し	出資額の全部又は一部	持分の全部又は一部	出資をしないので払戻しもなし
残余財産の帰属先	公益目的の積立金に係る財産については、協同労働の協同組合又は連合会から選定	制限なし	NPO 法人、公益社団法人、社会福祉法人等から選定
適正な業務運営の確保	関係者による裁判所への申立て	都道府県知事等による監督	都道府県知事等 による監督
法人税	30%（小規模組合は 22%）	30%（小規模組合は 22%）	収益事業のみ課税 30%（小規模法人は 22%）

fig.1 協同労働の協同組合・企業組合・NPO 法人の比較

つなのです。

協同労働には、先ほど申し上げた、子育て支援、介護の支援など、女性たちが地域で立ち上げたものが多かったのですが、現在の雇用情勢のなか、特に若者の 3 人に 1 人が非正規労働者であり、職のない人や、フリーター、ニートなどの人が多くなっているなかで、福祉の分野以外にも、農業、建設業といった業種でも協同出資・協同労働の働き方が始まってきています。これは諸外国でそうですし、日本でも少しずつ立ち上がってきています。ですから、こうした働き方が社会に位置づけられる仕組みを、しっかりと整えていく必

要があるのです。
「協同労働の協同組合法案」でいちばん引っ掛かって法律が出来るのを遅らせているのは、労働者性の問題です。これは、どのような働き方をするかということに関わるのですが、特に長年与党を担って来られた党の労働問題に関わって来られた皆さんは、雇用主がいて、そこで働く雇用関係があり、労働基準法などの仕組みで守られているのが労働者だという考えを強くもっておられます。ですから、協同出資・協同労働などのように、好き勝手に集まってやっているような人たちに、労働者性は適用できないと考えておられます。労働基準法や、労災保険といった法律の適用があるかないかといった点が非常に難しく、法制局などともずいぶん議論をし、いろいろな案をつくりました。特に、ワーカーズコープの皆さんなどからは、あまり規則でギチギチ縛りすぎると、自分たちで主体的に提供しようとしている働きにかえって縛りがかかるので、労働基準法の適用はしないでほしいという意見があり、最初につくった案には労働基準法の適用をしないことにしていました。ところがそうすると、ますます今の労働の考え方に位置づけることがむずかしいということで、やはり協同労働の労働者性は認めましょうということになり、今また、労働基準法、雇用保険法、労災保険法など、労働者として必要な法制を皆かけるかたちの案を超党派でつくり直しています。ただ、そうした場合にもいろいろと問題はあります。雇用者と労働者がいないと労働者性は成り立たないという考えの強い方たちがおられるわけですが、その場合、役員は労働者ではないということで、労災保険法などが適用されませんが、例えば10人で活動しているような小さなところで、毎年、輪番制で役員になっているところはどうするのか、といった問題も現実に生じてしまいます。超党派の議員立法は、やはり各党の意見が合わないとできませんので、こうした課題を模索をしているということです。
この法案は、「協同組合法を考える議員連盟」（会長：坂口力元厚生労働相）で、2010年4月14日に合意をしていたのですが、そのあといろいろな政治状況があり、また、いろいろなグループの不信感や、特に労働組合から、自分たちが守ろうとしてきた労働者の権利を放棄するものだという批判があるなどして成立していません。「『協同労働の協同組合』法制化をめざす市民会議」の会長は、元連合会長の笹森清さんなのですが、その母体のほうがなかなかウンと言ってくれないなど、四方八方から矢が飛んできまして苦労している最中です。でも、おそらく今日お集まりの皆さんが考えていらっしゃる社会のあり方を実現していく組織をきちんと裏打ちしたいと、国会のなかでも考えているということを頭の隅に留めていただいて、その実現のためにいろいろなアイディアを教えていただきたいと思っています。

こども園・一時預かり・小規模保育サービス

最後に子どもの話をしたいと思います。私は26年間、NHKでアナウンサー、解説委員をし、13年前から、最初は参議院議員、そのあと衆議院議員とし

て、一貫して子どもの問題に取り組んできました。NHKのとき、子どもをテーマにした番組を解説委員室で提案してもなかなか通らないのですが、高齢者の福祉を提案するとすぐに通るのですね。いろいろ考えると、どうもデスクなど、決定をする人たちが「間もなくわが身」と思うからではないかとも思うのですが、これは国会や役所のなかでも同じような状況でした。このような子どもの問題と高齢者の問題の力関係の差に私はずっと不満をもっていまして、そのようななかでずっと子どもたちのために闘っていると自任をしています。

私自身NHKで仕事をしながら、0歳児保育も育児休業もないときに、それこそ電柱に貼り紙をして回って、子どもをみてくれる人を探しながら3人の男の子を育ててきましたので、先ほど申し上げたように、これだけ家族の人数が少なくなり、しかも女性も働こうというときに、そのサポートが足りなすぎると思っています。にもかかわらず女性や子どものことをいつも後回しにしてきている結果が、これだけ出生率が下がっていることにも繋がっていると思っているのです。

今の日本では、持ちたいと思う人数の子どもが持てない現状があります。皆さんが子どもを持たなくていいというのでしたら、子どもが少ないなりの社会をつくればいいのですが、9割くらいの若い方は、2人は子どもがほしいと言っています。にもかかわらず出生率は1.37です。このようななかで障害となっているハードルを外していこうと子ども手当てなどの対策を進めています。子ども手当てについては誤解も多いのですが、もともとの子ども手当ては、子育ての経済的な負担を軽減するために、高額所得者に有利な税の控除をやめて財源にしようというのが子ども手当で、財源もきちんと考えられていたのです。しかし、途中で金額をポンと1万円上げてしまった方がいたことから財源が問題視されるようになってしまったのです。特に今は震災の影響で、子ども手当を止めたらいいではないかと言われています。震災からの復興・復旧の間はそれでもよいのですが、すでに年少扶養控除を外していますので、このままでは子育て家庭だけが実質増税になってしまいます。もし子ども手当をやめるのであれば、年少扶養控除を元に戻すように、私は担当責任者として言っているところなのです。

その話は置くとして、経済的な負担の次にあるのが、やはり保育所など、子どもをみてくれる場所が足りないことです。そこでいま取り組もうとしているのは、幼稚園の活用です。特に都市部では、保育園に入りたくても入れない待機児童がたくさんいる。ところが幼稚園は3割の空きがある。それなのに幼稚園は文部科学省、保育所は厚生労働省という縦割りのなかで融通が利いていない。幼稚園の施設は就学前の子どもたちを対象にしていますから、だいたいの施設が保育園児にきちんと合った施設になっているのに使えない。それはおかしいことです。もっと子ども中心の視点で、就学前のすべての子どもに質のよい教育・保育を提供しましょうということを、今、私が先頭に立って旗を振って進めているところです。

税と社会保障の一体改革が話題になっています。税制改革というとどうして

も年金・医療・介護といった高齢者の問題と考えられているのですが、そうではなくて、いま働いている若い人たちや、子どもたちのことも含めた全世代を対象にしようというのがこの一体改革の特徴です。復旧・復興に 20 兆円かかると言われているなかで、風前の灯火になっていますが、この部分にしっかり取り組まないと、これからの日本社会がいびつになっていくでしょう。なかでも、幼稚園と保育所を一体化する「こども園」の構想は、すでに計画として詰まっていますので、できれば次の通常国会に法案を出したいと思っています[6]。こども園の運営には、多様な事業主体が参入できるようにしていて、NPO など、「公共の福祉」を形成する場になることができます。

その次は、「こども園」その他で行う「一時預かり」です。いまでも、とくに待機児さんの多い 0、1、2 歳という小さい子どもたちの 8 割を家庭でみています。その子どもたちを、必要のある時に一時的でいいから預かってほしいという要望が多いので、その機能をしっかりもたせようと考えています。その場合、こども園型の施設が預かるかたちや、「地域密着型一時預かり」と呼んでいる、地域のなかで預かるかたちを考えています。この地域密着型一時預かりのような部分を、NPO が運営をすることが可能です。

また、「小規模保育サービス」というかたちもあります。一般に「保育ママさん」と呼ばれる方たちがいますが、今までは一定の研修を受けるなどした人たちが、自分の家庭で 3 人くらいまで小さいお子さんを預かってみているというのが一般的でした。それをこれからは、集団で行ったり、子どもの自宅へ出向いてできるようにしようと考えています。このような部分も、市民の NPO の皆さんが企画をしてできる仕組みになっていて、こうした新しいシステムのなかにも、子どもたちのためにほんとうに多様なサービスを用意したいと思っています。その場合、既存の担い手だけでは足りませんので、いろいろなかたちで市民の皆さんに参加していただきたいと願っています。

いまは震災への対応で、お話したような NPO の税制の問題や、子育ての問題などへの取り組みが後に押されている状況になってはいますが、現政権としてこれらはとても大事にしている課題ですので、皆様方の活動のなかからご意見をいただきながら、ぜひ、新しい公共を担う働きが活かされる社会をつくっていきたいと思っています。

本日はありがとうございました。

6 こども園：幼稚園、保育園を併設した「認定こども園」（2006 年より）をさらに進め、幼児教育・保育を共通の指針により一体的に行う施設とする構想。本講演の後、いくつかの変更を経て「総合こども園法」として第 180 回通常国会に提出されたが、民主・自民・公明三党の修正協議を経て、従来の認定こども園を 2015 年度をめどに充実させる方向の「子育て関連三法」が可決・成立した（2012 年 8 月）。

基調講演

基礎構造改革と公共福祉

稲垣久和

今回のシンポジウムの企画をしたときにはまったく想定外のことだった東日本大震災が3月11日に起こりました。そこで急遽、レジュメにコメントを加えました[7]。いま時間の関係で、この内容には触れませんが、後の議論のなかでは触れたいと思っています。

1 福祉の基礎構造改革

「新しい公共」と福祉

私の話では、日本の社会福祉が「措置(そち)から契約への転換」を行った福祉の基礎構造改革の意味を、制度・経済・倫理・人間という4つの問題を視野に入れながら議論したいと思います。その際のフレームワークとして「公共福祉」という概念を提起したいのですが、最初に、その「公共」ということを考えたいと思います。

いましがた小宮山さんがお話くださった内容は、公共政策と言うべき、私たちの生活や政治などにかかわる具体的政策になりますが、私がお話したい内容は、その手前にある「公共哲学」にあたる部分です。政策論の前に、その枠組みをつくる哲学・理念・倫理といったものが必要ではないかということです。制度づくりとか、お金をどこから調達するかといった具体的な政策の手前で、社会のあり方についての構想・着想・アイディアをブレインストーミングのように出し合う場として、私の話を聞いていただければと思います。

まず、「公共」とはどういうことかについてお話いたします。

日本語には「公（こう・おおやけ）」という言葉があります。ですから、「公」という言葉をそのまま「公共」と解釈するのもひとつの解釈です。しかしそれは、ある意味「古い公共」と言えます。あえて「新しい公共」という言い方をするのは、公共という言葉をもう少し違う意味で使いたいという意図があるのです。私どもが10年ほど前から「公共哲学」というジャンルをアカデミズムのなかに立ち上げ、日本や中国、西欧などの公共の概念を検証して到達したのは、「公」と「公共」という概念を区別して考える必要があるということでした[8]。中国から「公(コン)」という漢字が入ってきたときに、その字を当てはめたやまとことばは「おほやけ」でした。これは天皇や豪族など、大きな屋根のある家（やかた）に住んでいる人たちを意味していて、自分より上位の支配階級、いわば「お上(かみ)」「官」を意味していました。しかし西欧の公共を表すpublicは、歴史的に官・国家という概念も混在してはいるのですが、基本的には国家でも私（private）でもない、市民が共同で形成する「公共」を意味してきました。ご存じのように日本は歴史的に公が強い社会でしたし、戦後は公に対立するかたちで私が強調されてきた部分がありますが、今日、「公」と「私」の中間にある本来の意味での「公共」が育っていない

7 51頁参照。

8 京都フォーラムで行われた公共哲学の議論はシリーズ『公共哲学』（第1期―第3期・全20巻、東京大学出版会）として刊行されている。

ことが社会のさまざまな問題の原因になっているように思われます。
先ほどの小宮山さんのお話にも、高齢者介護、子どもの世話などを一家の主婦、女性が担ってきたことに触れられていましたが、そのような家庭のなかに閉じた形態はまさに私的な領域と言えます。それら高齢者介護や、子育てといったことが、現在の社会では、家庭の外によっても担われていく、いわば社会化していくプロセスのなかにあります。そうなるとこれらは私的な事柄に収まらない、公共的なものになってきています。
いま、「公」でも「私」でもなく、さらに「私」からダイナミックに「公」に繋げていく、そのダイナミズムというものをあえて「公共」と定義して、そこを重視していかなくてはいけないというのが私たちの結論で、そのような「公共」のダイナミズムを「福祉」のジャンルに適用していくのが、私の言う「公共福祉」の意味なのです。
じつは、この視点で日本の福祉の歴史を見ますと、紀元 2000 年以降のいわゆる福祉の基礎構造改革が、非常に重要な転換であることが分かってきます。明治以降の日本の福祉は、以下の 3 つの次期に分けることができると考えます。

1900-1950 年　私的福祉：篤志家による慈善事業
　　（それと対をなすお上による慈恵主義）
1950-2000 年　公的福祉：国家による「生存権の保障」（措置制度）
2000 年　　公共福祉：市民が主導し自治体が補完する（契約制度）

1900 年から 1950 年は、慈善事業家、篤志家による福祉事業と、家族などのプライベートが担う、いわば私的な福祉のあり方でした。次の 50 年の 1950 年から 2000 年は、その前の 1947 年に日本国憲法が制定され、その 3 年後くらいに新しい憲法にもとづく社会福祉関連の法律が出来てきて、1951 年に「社会事業法」がスタートしています。ここからは、戦前のように高齢者の面倒は嫁が看るというタイプの私的な福祉に対して、お国が面倒をみてくれる公的福祉にガラリと変わりました。
いろいろな議論のなかで、日本国憲法の二十五条、「生存権」はしばしば引きあいに出されます。この条文にもとづいて、社会福祉、社会保障は国が担うという、それまでと比較すると画期的な宣言が盛り込まれたわけです。そこからいろいろな法律が整備され、社会福祉法人などの制度が設けられ、非常に公的な、つまり税金を使い、公的に制度化された枠組みのなかで福祉を行う。これを「措置制度」と呼んできましたが、それが公的福祉の内容です。それが紀元 2000 年以降、いわゆる「契約制度」に替わったということが言われて 10 年が経ちました。この措置制度から契約制度に替わるダイナミズムが、先ほど私が申し上げた公共福祉というものと重なってくるのです。

福祉とは「慈善や博愛の事業」ではないのか？
小宮山さんのお話のなかに、高齢者福祉だけではなく子育ての分野でも、こ

ども園のような事業に、学校法人だけでなく、株式会社、NPO 法人、社会福祉法人など、多様な担い手が参入できるようにしたいというお話がありました。これはまさに、多様な市民の主体が担っていく、つまり市民が主導し、それを自治体が補完していくような福祉のあり方が可能になるかたちです。このようなかたちの福祉を、あえて「公共福祉」と呼びたいのです。しかし一方で、こうした福祉のあり方の場合、市民のほうがボヤボヤしているとなにも物事が進んで行きません。私、あなた、という市民が自覚しないことには、公共福祉は一歩も進んで行かないのです。このように、民主主義や市民社会の成熟を促すという点で、基礎構造改革は公共福祉を要求しているとも言えるでしょう。

ところが、戦後の公的福祉の基本になった憲法をみますと、従来の福祉事業を規定していた重要な条文があります。この問題は公共哲学のテーマとしてたいへん興味深いところなのですが、この条文が要因になって、戦後六十数年が経過するなか、福祉の世界でじつに奇妙なことが起こっているのです。

先ほどお話した、ワイマール憲法の影響を受けているといわれる二十五条の「生存権」は福祉の措置制度が整備される母体となったわけですが、もう一つ、福祉の教科書にはほとんど出て来ませんが、じつは公共福祉にとって非常に重要な条文が八十九条です。八十九条にはこのように書かれているのです。「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」。「公の財産」というのはつまり税金ですが、その利用に制限があるのです。その制限というのは、「公の支配」に属していることで、「公の支配」に属するならば慈善や博愛の事業に対して公金を支出しても構わないという条文なのです。逆に言うと、いわゆる NPO、株式会社など、民間に対する公金支出が制限される条文がしっかりとあったわけです。これが措置制度の時代の日本の福祉の構造を決定づけた条文でした。

ところが紀元 2000 年以降、憲法は変わっていないのに、福祉に参入する主体が広がり、株式会社、NPO 法人など、多様な主体が参入して、市民主導のかたちになっているように思われる方もいるかもしれません。これはどういうことかと言うと、「公の支配に属する」ということの解釈が変化して来ていることを示しています。この変化は、本日の公共哲学的なブレインストーミングにとって大事なところです。

「公の支配」に属するというのは、実際には主として役所のコントロールということになるでしょう。その特徴は、皆に平等で価値中立的であることです。しかし、慈善、博愛、教育などの事業は、価値中立的な仕事だけで行うことはできません。慈善はチャリティであり、博愛は愛の業ということですから、そこには必ず価値の問題が含まれてきますし、そうした事業を、さまざまな公的規制のなかで行うという発想自体、なにか矛盾したことになるでしょう。公の支配に属する、にもかかわらず、慈善、博愛の事業、市民が主導するさまざまの創意工夫を凝らした福祉を、しかも公金を支出して行うこ

とがどうして可能になるのでしょうか。それには「公の支配」の意味を変えなければならないのです。
介護事業に携わっている方はご存知ですけれども、介護保険には、私たちが積み立てた保険料だけでなく、税金も半分投入されていますので、これは明確に公金支出であり、「公の支配」に属すべき事柄になります。実は日本国憲法のこの八十九条後段の「公の支配に属し」の英訳は under the control of public authority となっています。この public authority が日本語では「公の支配」となっていますが、この英訳は、1946、47 年に憲法が公表された時点ですでに存在していました。八十九条は GHQ の影響の強い条文でしたので、もしかすると英語のほうが先であったかもしれません。いずれにしても「public の支配」とはどのようなことを意味しているかが問題です。この 60 年間の憲法解釈を考えたとき、私はこの「public」の解釈が「お上の支配」「公の支配」から「市民の支配」という内容に変わってきたと思うのです。だからこそ基礎構造改革のような、いろいろな主体、市民が担う主体が参入できるようにする改革が可能になったのです。ですから私たちの側も、「お上の支配」「公の支配」という固定観念を変えなければいけません。「public の支配」とは、「公共（新しい公共）の支配」という意味で使われているということです。
じつはこのことは、最近、マイケル・サンデルの「ハーバード白熱教室」がとても人気を博していることと関わりがあります。このシンポジウムの共催をしている千葉大学地球環境公共センターのセンター長をしている小林正弥さんが、テレビの白熱教室の解説などをされていますが、マイケル・サンデルはコミュニタリアンの政治哲学者です。サンデルのような共同体や人々のつながりを重視する考え方をコミュニタリアニズム、リパブリカニズムと呼ぶのですが、彼の重要な書物のなかに、個人主義を重視するリベラリズムないしはリバタリアニズムというアメリカの政治イデオロギーに対する厳しい批判があります[9]。サンデルの人気は、授業の討論でのパフォーンスの魅力もあるでしょうが、それ以上に思想的に大事なのは、いわゆるアメリカにおけるリバタリアンないしはリベラリズムに対する批判をして、そのことが人々の共感を呼んだ点にあると思います。
それを日本の状況に訳して説明しますと、先ほどの八十九条の解釈と重なってきます。人々はそれぞれ、博愛とか、慈善とか、善の概念（good）を持ち合わせているでしょう。そしてそれは、当然「公共」の場で発揮されるべきでしょう。そのようななかで、行政のような価値中立な公の支配というものから、人々が善や愛にもとづいて活動する公共の領域という意味での市民的公共の支配へという変化。それはリベラリズムの政治哲学からコミュニタリアンの政治哲学にシフトしてきたアメリカのトレンドと重なりますが、それが八十九条に関して日本でも起こっているのです。これが、私が重要と考える福祉の基礎構造改革の公共哲学的な意義です。
そのようなわけで、私たちはいま、「公の支配」と解釈されていた憲法の条文を――本来そうであった――「新しい公共」の支配と捉え直す必要があるのです。

9 マイケル・J・サンデル『民主制の不満―公共哲学を求めるアメリカ上・下』勁草書房、2010·2011 年

ケアの社会化と地域福祉

前述した支配ということのなかに、「主権」とははなにかという、非常に重要な公共哲学的なテーマも含まれています。「主権」というのは、16、17世紀頃にキリスト教の影響の強かったヨーロッパ近代国家が成立していく過程で論じられた哲学テーマです。その際、主権は王や国家が集中してもつという考え方があり、私たちもそう思いがちです。しかしその当時から主権は王や国家が集中してもつものではなく、いろいろなところに神から分散して与えられているという考え方がありました。いま地域主権が言われています。私はこれを、地域、学校、家族、団体など、さまざまな領域が主権を分かち持っているという意味で「領域主権」という呼び方をしていますが、そのように、それぞれの領域ごとに工夫をして立ち上げて活動をすることが期待をされているのです。私たちはいま、そういう時代に入っているし、そうしなければなりません。たまたま1990年以降、福祉の構造改革と並行して、いわゆる地方分権の流れが進み、2000年には地方分権一括法が成立しました。これは私たちが地域福祉を実践していこうとすることと重なっていて、1990年以降は市区町村の責任が問われ、市民的な地域福祉が重視されてきています。他方で重要なのは、ケアの社会化ということです。ケアというのは、もともとは家族のなかで私的に行われるのが普通であったのですが、今日ではそれが福祉施設を利用したり、介護ヘルパーの助けを借りるといったように、ケアが家族の外に社会化されていくというプロセスが起こっています。ただ対人関係のなかで行われるケアというものの性質上、あまりに広く社会化されてしまうと、今度はケアにならなくなります。やはりケアは家族や地域といった範囲で行われる必要があり、そうしたサイズというものはケアや地域福祉にとってとても重要です。

私たちは今日、ケアの社会化と、領域主権にもとづいた地域福祉の形成ということを認識する必要があります。

2 公共福祉という主張

公共福祉の定義と内容

ここまで、私たちの時代が公共福祉というものを必要としていることをお話してきましたが、その公共福祉とはどのようなものなのかを記してみました。

① 目的：市民の幸福と活私開公[10]（当事者を援助し制度に媒介する）
② 対象：社会の福祉的事象（援助を必要とする人々）
③ 主体（担い手）：当事者と福祉の実践者（公依存ではなく、公・私・公共＝「新しい公共」の福祉）
④ 方法＝領域主権論とケアの倫理

最後の④方法のところだけご説明しますと、領域主権論というのは、先ほどお話した公共福祉を実践する主体やサイズのことで、領域主権論に対応する

10 自分を殺して公に奉るという滅私奉公に対して、自らを活かして公を市民に開くという市民的公共にふさわしい生き方として金泰昌（キム・テーチャン）氏により提唱された造語。

概念は国民主権論です。国民主権論から導き出されるのは公的福祉によるナショナル・ミニマムですが、それに対し領域主権論から導き出されるのは地域主権や生活者領域の主権と、彼らを当事者とする福祉です。
また個人的な対人関係のなかで行われるケアの倫理に対応するのは法律の平等性・原則性などに代表される正義の倫理です。正義の倫理の代表が法令順守だとすれば、ケアの倫理は法律以前の対人倫理と言えます。したがって「方法」は地域やコミュニティの支え合いと連帯からボトムアップに下からつくる福祉の方法であり、その実践「主体」は、NPO・ケア関連企業・福祉施設のような「新しい公共」になります。
今日の福祉は、基本的に「現金給付と対人社会サービス」からなっていますが、「措置制度から契約制度へ」の移行によって、これまで以上に「現金給付」よりも「対人社会サービス」の質の向上に重点が向けられるようになりました。サービス利用者と契約を結ぶサービス提供の専門職のために、安定した財源創出（介護保険、税など）とこれを支える舞台装置（20 頁 ·fig.3 参照）が必要になっています。そのなかで、専門職とそれを支える「人の育成」「福祉経営」そしてモラルある市民教育としての福祉教育も大きな課題として浮上しています。

倫理学的考察

対人社会サービスを主とする福祉は、医学と違い個別科学であるよりも実践哲学（臨床哲学）になります。Cure（治療）は科学的知識――分析の知――が主であるのに対して、Care（ケア）は専門的知識にもとづく倫理的行為です。社会化された公共圏でのケアを、ボランティアからさらに持続可能な職業として自立させるためには、公共圏で対価を要求するサービス業とならざるをえません[11]。それは「愛の社会化」を意味していて、それ自体すぐれて倫理的な課題で、価値中立的な行為ではありません。たとえばお母さんが子どもをケアする、子どもが親をケアするというように、ケアが家族内の行為であれば、「家族愛」でしているというわけで対価を要求しないでしょう。または友人であれば、「情的友愛＝友情」で対価を要求しないでしょう。でもこれらは主として親密圏の行為です。しかしケアを社会化するということは、その「愛を社会化する」ということになります。これは人類学的にむずかしい問題になるのです。愛を社会化するというのはどういうことなのでしょうか。家族愛や友情というのは、パーソナルな、人格的関係があるので分かるのですが、「愛を社会化する」とはどのようなことなのでしょうか。
fig.2 は、公 · 私 · 公共の 3 領域と 3 つのセクターの関係を示しています。先ほどの家族や親しい友人といった関係は親密圏に属していますが、そこから公共圏が立ち現れてきます。縦軸をご覧いただくと、自己と他者が対置されていますが、たんに個人から集団に移るというだけでは「公共性」という概念は出て来ません。自分と同じような考え方をする人の集まり、これは親密圏です。それに対して自分と違う考え方をするのが「他者」ですね。その人たちが軸として立ってくるところで、初めて「公共圏」が現れるのです。

11 稲垣久和『公共福祉という試み―福祉国家から福祉社会へ』（中央法規出版、2010 年）170 頁を参照。

12 緊急時におけるボランティアと専門職については 51 頁において考察。

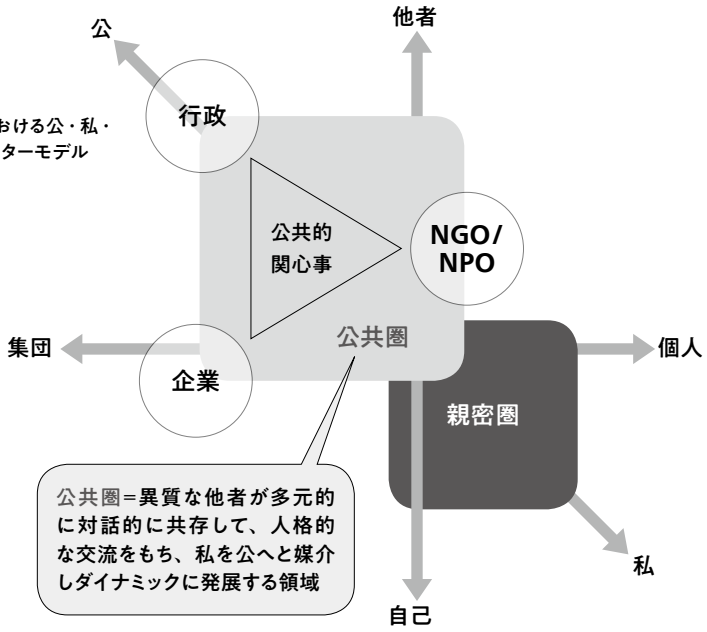

fig.2　公共哲学における公・私・公共三元論と 3 セクターモデル

公共性をもつということは、オープンネス（外に開かれている）ということだけではなく、この異質な「他者性」が存在していることがとても大事になります。

ですから愛の社会化ということは、「他者に対して愛を施す」ということで、まさに、慈善・博愛の愛（博（ひろ）い愛）であり、自分と異なる考えをもった人にも注がれる愛ということになります。「交換」であるよりも「贈与」、それも見返りを期待しない「全き贈与」の行為ということです。そして私たちは、そこで福祉が行われる時代に入っており、それが私たちの言う「公共福祉」ということの意味なのです。

またここで、ケアワークに携わる人にとって教育の必要性ということが出て来ます。「愛の社会化」は、職業倫理として、訓練として学び、学ばれる必要があります。「自己抑制的友愛」（ケアの倫理）をケアワーカーの職業倫理として身につけ、「関係的」「共感的」「感情移入的」「包容的」な職業訓練が必要とされているのです。

他方、公共圏では異質な他者に開かれるためにルールの規定が必要で、そのときに歯止めをかけているのは地域主権で定める法令順守ということになるでしょう。福祉の場合、「正義の倫理」は主としてここに関わって来ます。[12]

このようにして、経済・法－政治・道徳・倫理が密接に絡む「公共福祉学」の開発が望まれているのです。

パネルディスカッション

発題① 歴史から見たわが国の「公共性」について

遠藤興一

私の話は、後に続く皆さんの前座としてお話させていただきたいと思います。2011年5月4日のNHK 9時からのニュース番組で、さわやか財団理事長の堀田力さんがインタビューに答えてこうおっしゃっていました。「非常に大きなボランティアのうねりが起きている。さまざまな業種の人の目が、さまざまなかたちでみんな東北へと向いている。これはたいへん大きなうねりで、日本人は変わったのだ」「日本人が変わった」と、現在完了形ではないにしても、「変わった」とはっきりおっしゃいました。また、「新しい公共」「共助」という言葉に触れながら、「お上というのは、してあげるということで、これでは困る。やはりもっと下からもって来るこのうねりを盛り上げるようにしなければいけない」と話されていました。しかし考えてみると、しばらく前まで同じNHKで「孤独死」を扱った長時間の番組がありました。そのときに出てきた言葉は「無縁社会」で、われわれの社会にはそういう大きな問題もあるのです、と。いまは、言ってみれば非常時のなかで、「一億火の玉」と言うと戦争中の言葉になりますが、「みんながひとつになろう」と言い、サッカー選手も一生懸命になって「日本はひとつだ」「ひとつのチームだ」と言い、皆がそれを共感をもって聞いています。少し前の「無縁社会」といまの問題、この2つを両方きちんと真正面から見据えないで、目の前の問題だけを見ているというのはどうもおかしいですし、盲点を見落としていることになります。

今日の私の役割は、「歴史から見た」ということで、文化や歴史のなかで福祉がどのようなものであったかをお話することにあります。江戸時代まで遡ってもよいのですが、私も含めて日本人がふだん福祉というものを考える場合、論理や頭脳ではなく、自然にふと出てくる言葉や態度、言ってみれば日常性のなかで福祉と言うときの福祉とはなにかを振り返ってみることです。振り返るという意味はあまり今日的ではありませんので、これが私の話が前座であると言った理由です。

1 自助－互助－公助と「共助」

自助—互助—公助の流れということが言われますが、自助の分かりやすい例は二宮尊徳（金次郎）ですね。貧困のなかから必死になって一家を再興して、やがてそれがいわば村おこしになる。明治になると文部・内務官僚の主導のもとに中央報徳会が設立されて尊徳とその思想が広められ、大正、そして昭和に入ると日本中の小学校に二宮金次郎像が建てられたわけですが、この二宮金次郎は自助の手本であったわけです。この自助は、自己責任という言葉でいまにつながっていて、歴史的に比較的古い時代相があると同時に今があります。

もう一つは互助ということです。互助という言葉は縮めた言い方で、本来は相互扶助です。相互扶助は互いに助け合うことですが、そういう機能をわれわれはどこで学んだのかと考えると、イエとムラの社会のなかで学んできたわけです。たとえば「ゆい」や「もやい」という習慣が昔からあります。「ゆい」「もやい」というのは互助なのです。これはたいへん麗しくて、お互いに困ったときに、家中、村中総出になって一緒に助け合う。例えば茅葺き屋根を全部葺き替える作業は、昔は村中で行った仕事でした。これがまさに互助ですね。このように助け合うムラがあったわけですが、そこには盲点が二つあります。一つは、この互助は内側には働く機能だということです。身内、おらがムラというふうに、内側へ内側へと働きます。逆に言えば外側に対しては働かなかない。互助というのはそういうものです。もう一つはつながりがあることが前提になります。つながりがなかったらどうなるのかというと、これは無視される。関係がないといって働かない機能なのです。ですから、互助は非常に強く内側に働く援助機能ではあるけれども、外側には向かって行かない弱みがあります。これは、徳川 270 年以来、われわれが身に付けている習慣であり、ふだんふと出てくる困難のなかにあって、私たちの本音の部分はその辺りで、それは「無縁社会」のなかで日常的に実感をしているわけです。

2 共同体の相互扶助

「共同体の相互扶助」の強みと弱みについて、波多野鶴吉[13] と方面委員制度[14] という 2 つの事例をお話しようと思っていましたが、時間の関係で省略いたします。ただ、稲垣先生の話をうかがいながら、反対というほどではないのですが、あえて異論を唱えたい点が、じつはこの互助に関わることです。先ほど、公共は公と私をつなぐ、公から私へつないでいくと話されましたが、つないで行くための方法・手段はなにかと考えると、われわれは互助のなかにさまざまな経験と蓄積をもってきたことを歴史的にお話しました。しかし残念ながら地域も変わり、家族の福祉機能も縮小し、消えかかっている。そこで心ある人は、イエや共同体の福祉をもう一度復活しようと考えるかもしれませんが、それがイコール「活私開公」ということになるのなら、それは問題であろうと思います。

3 機能概念としての「活私開公」

私の所属する明治学院大学のモットーは Do for Others という言葉ですが、じつは稲垣先生のおっしゃる「他者性」というのは、その Others のことですね。しかし、われわれはこの「他者性」ということを本当の意味で身に付けていないのではないかと思うのです。江戸時代の、封建制の時代や村落共同体にあったのは「他人性」なのです。「他人性」を「他者性」に変えていくための、きちんとした意識と行動と方法がなければなりません。稲垣先生の言われた「活私開公」は興味深い言葉ですが、私は、それは公・私に公共

13 波多野鶴吉（1854・安政元 -1918・大正 7）：丹波国綾部（現・京都府綾部市）出身の実業家。1890 年、31 歳で留岡幸助よりキリスト教の洗礼を受ける。1896（明治 29）年、郡是製絲株式会社（現・グンゼ株式会社）を設立。地域の振興、キリスト教の地域伝道にも尽力。独立伝道者の川合信水を招聘して教育部を設置、キリスト教を採り入れた社内教育の充実を図った。

14 方面委員制度：1918（大正 7）年、当時の大阪府知事・林市蔵が大阪府社会事業の権威者小河滋次郎と結んで創設した大阪府における組織的な救済制度。大阪府に設置後、10 年の間に全国に普及。現在の民生委員制度の前身とされる。

を加えた三元構造ではないのではないかと思っています。つまり公共性というのは、関係、機能であって、「私」を活かし「公」を開くというのは、「公」「私」のなかに入って行って、それを内側から変えていくということで、もう一つの公共次元を立てるものではないだろうと考えております。

パネルディスカッション

発題② 制度と実践—社会福祉・基礎構造改革と公共福祉

河幹夫

1 東日本大震災のなかで

いま遠藤先生が話されたことにも重なるのですが、東日本大震災のなかで改めて思うのは、日本の社会ではいつも、物事をマクロに統一的な基準で考える人たちと、ミクロに個々の違いに注目して考える人たちがいて、その2つの議論がいつも噛み合わないということです。東北の復興をどうするかというマクロな議論と、目の前で自分の家族が生き埋めになったり、行方不明になっている人たちのようなミクロなところが一致しないことは多くあります。やはりご家族を目の前で失った人たちに対しては、傍らにいてともに悲しむしかないわけで、そこで明日の復興のためにどうしようかということを議論しようとしても、私は意味のないことだと思います。
社会保障や福祉でも、マクロで考えるときとミクロで考えるときでは、きわめて違った結論が出ることがたくさんあります。いまの震災で、政治がマクロで議論したことに対して、ミクロの世界から「なにを言っているんだ」「目の前の農作物が出来なくなくなっているのをどうしてくれるんだ」というのも同じ議論だと思います。私はそうした、マクロで考えることとミクロで考えるということをつなぐためには、「公」と「私」をつなぐための「公共」というものを間において、三元的に考えていかないと議論が混乱すると考えています。
そして、今回のように既存のシステムが壊れたなかで、公共のもつ柔軟さやヒューマンサービスの重要性を私たちは再認識していると思います。

2 社会サービス給付の発見

社会保障論は長いあいだ、基本的には現金給付論を中心に論じられて来ました。社会保障制度の意味はお金を再配分することであるというのが、戦後50年間自明の前提であったのです。医療でも同様なのですが、社会保険制度を現金給付と考えると、お金を計算して割ればいいわけですから、それで完結するのです。ところが、サービス給付というのは非常に個別的で、人の関与を伴うものですので、それを政府としてどう制度設計するかというむずかしい問題に直面します。社会保障のなかに医療・介護・福祉といったサー

ビス給付を位置づけようとすると、先程のマクロの議論で算盤を弾いただけでできるものではなく、どうしてもミクロの議論を抜かすことができません。今回の震災で制度が機能しなくなるなかで、ヒューマンサービス給付の重要性がより明らかになったと思いますが、こうしたヒューマンサービスは、製品のようにつくって貯蔵したり流通させることができません。北海道にいる私の親の介護を東京にいる私ができないように、サービスは移動ができないという特性があります。
また、ヒューマンサービスを考えるときに言及しなくてはならないのは、その専門性と継続性です。ヒューマンサービスには高い専門性と継続性が必要とされ、そこではボランティアだけではない、職業としての確立が求められるようになります。

3 基礎構造改革と公共福祉

アルフォンス・デーケン先生はよく、人間であることの尊厳性は、(1) 人間は自分で考えることができる、(2) 人間は自分の考えに従って、生き方を自由に選択することができる、(3) 人間は愛することができる、という 3 つにあると言われています[15]。この尊厳を自由権と置き換えることもできると思います。社会福祉では、しばしば「権利」という言葉が使われるのですが、「権利」という言葉を考えるとき、日本国憲法のなかには 2 つの「権利」があります。一つは「自由権」、一つは「社会権」です。これは別に日本の憲法だけにあるのではなくて、18 世紀以来、憲法というものが生まれて来る歴史のなかでいわば常識になっている概念です。そのうち、自由権というのは、天賦人権論という言い方があるように、天、あるいはどこからか与えられているもののように考えられていますが、社会権というものがどこから来ているのかということは、ほとんど議論されて来ませんでした。特に欧米ではそうでした。社会権がどこから来たかというと、これは天から降ってきたのではなくて、じつは社会があって生み出されたもの、つまり、医療や福祉などのような制度やシステムとして人間がつくり出したものに関して権利というものが成り立っています。別の言い方をすると、社会権というのは助け合うことを前提に成り立つものだということで、そこには犠牲の連帯としての「負担」が伴ってきます。この点で、私は、社会サービス給付、人間の業による社会保障制度のシステムの給付というものを、現金給付と同じように扱ってはいけないのではないかと考えるのです。
例えば、医療は治療行為を行ってくれる医師がいなければ成り立ちません。「権利」を掲げて、「この権利を認めろ」と私が言ったところで、お医者さんがいなければ医療行為は行われないわけです。これが現金給付であれば、裁判で争ってお金を貰えばいいかもしれませんが、サービス給付というものは、裁判で争って医療行為が行われるということはありえない。そこには、なによりもそれに携わる人間の意思というものが介在しているのです。
福祉の世界というのは、自由権からは議論できない世界です。サービス給付

15 アルフォンス・デーケン『生と死の教育（シリーズ教育の挑戦）』岩波書店、2001 年、13 頁

については、自由権を前提にしつつも、どのようにして助け合いにもとづく社会権をつくっていくかという議論が必要で、そこでは、社会は自分たちでつくっていくものだということを考えなければいけません。このときに公共性という場が重要になり、それが基礎構造改革が機能するための大前提となっているのです。

4「社会サービス給付」の制度と実践

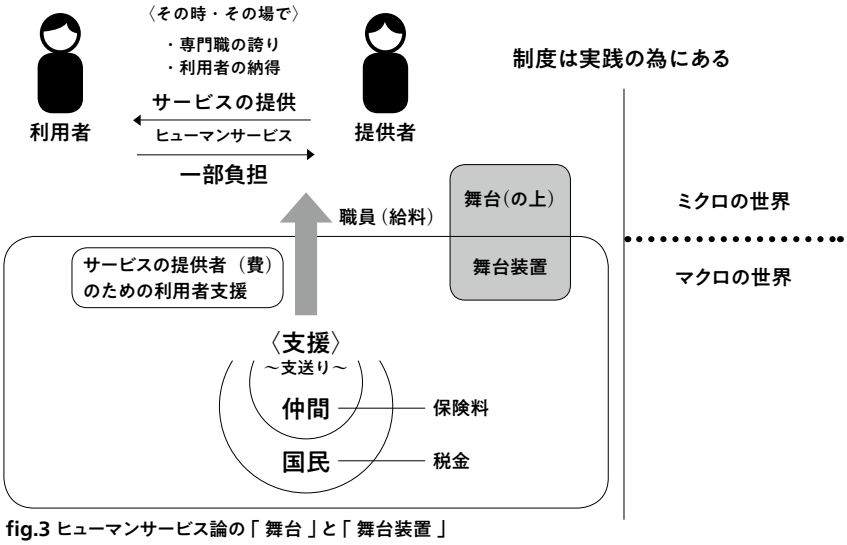

fig.3 ヒューマンサービス論の「舞台」と「舞台装置」

fig.3 は、現在の社会保障制度のなかで、現金給付ではなくサービス給付の世界がどのようになっているかを分かっていただくために私がよく使用する図です。図は医療・介護などのヒューマンサービスを提供する実践という「舞台の上」と、その実践を支える制度という「舞台装置」から成っています。この実践とそれを支える制度は社会福祉の展開における二つの柱です。この制度（社会的支援）と実践（個別的な支援＝社会サービス給付）は、聖書に記された 99 匹の羊と一匹の羊のたとえになぞらえることができるでしょう[16]。評論家・劇作家の福田恆存は戦後、「一匹と九十九匹と」と題するエッセイ[17]で政治と文学の役割の違いを論じましたが、これになぞらえて言えば、制度は 99 匹のためのものであり、実践は一匹の羊のためのものと言うことができるでしょう。

舞台の場所は、特別養護老人ホームや病院、在宅の訪問介護などで、そこでサービスの提供が行われ、善きことも行われるわけです。一方舞台装置というのは舞台の上を支えるためのもので、簡単に言えばお金のことです。医療保険とか介護保険といったお金を舞台の上に仕送りすることによって、舞台の上では介護サービスを実際の経費の 9 割引で、あるいは医療サービスを 7 割引で受けることができる。別言すれば、9 割引で手に入る介護サービスと 7 割引で手に入る医療サービスによって医療と介護サービスを受給できるシステムを組んだのが、医療保険であり、介護保険や障害者自立支援制度です。

16「そこでイエスは、彼らにこのようなたとえを話された。『あなたがたのうちのだれかが羊を百匹持っていて、そのうちの一匹をなくしたら、その人は九十九匹を野に残して、いなくなった一匹を見つけるまで捜し歩かないでしょうか』」（ルカによる福音書 15 章 3-4 節『新約聖書 新改訳 2017』）

17 福田恆存「一匹と九十九匹と一ひとつの反時代的考察」（『福田恆存全集第一巻』文藝春秋、1987 年、640-653 頁）

サービス提供者は、利用者だけから収入を得るのではなく、この仕送りによって生活することができる。とするならば、このシステムをプライベートな利害損得だけで設計したらこの仕組みは成り立ちません。その意味では舞台の上も公共的なものでなければならないし、舞台装置も公共的なものでなければならないのです。
さらに言えば、舞台装置はお金の世界ですから、国家が、納付を嫌だと思う国民からも徴収するように、強制的に徴税するという世界で成り立っています。先ほど小宮山さんが言われた市民税制とは違って、まさに国家権力そのものにもとづく徴税システムを使って舞台の上に仕送りしているのです。その意味でマクロの世界というのは、犠牲をどのように要求するかという問題になり、連帯というような綺麗ごとではなく、イヤなこと、犠牲を払うことを共有して負担するシステムに組み込まれなければならず、それがないと、舞台の上も舞台の装置も成り立たないということになります。またその際、負担に応じてもらうには舞台の上に対する信頼というものが必要になってきます。

5「新しい公共」と社会サービス給付の実践

私が内閣府にいたとき、平成 16（2004）年度の『国民生活白書』に「新しい公共」という言葉を書きました。「新しい公共」は鳩山さんが言い出したように受け取られていますが、じつは『国民生活白書』ですでに詳しく書いていました。それを書いたのは、稲垣先生が出版された『公共の哲学の構築をめざして―キリスト教世界観・多元主義・複雑系』（教文館、2001 年）や公共哲学運動の公共性の議論を拝見しながら、内閣府として市民社会論と公共論を組み立てたのが 2004 年の『国民生活白書』であったのです。
「公」という主体の場合、答えというのは一つになります。例えば、政治や法律というのは答えを一つにしなくてはいけません。一方プライベートの場合、答えは無限にあると言ってもいいでしょう。そのようななかで福祉の方法や診療行為の方法というものの答えが一つであるとは、私は思いません。しかし、答えが無限にあっては保険は支えられませんので、専門職集団がある程度共有している概念にもとづいた答えによって福祉サービスや医療サービスをつくっていかざるをえません。これが私の場合の、医療保険、介護保険、あるいは福祉サービスにおける公共論です。それが、誰か特定の人のものではなく形態としてパブリック性をもっていなければ、舞台装置も舞台の上も成立しません。その意味で、私は「公共的な福祉」という考え方を自分の基盤において物事を考えていきたいと思っています。

パネルディスカッション

発題③ 新しい公共とボランティア

枝見太朗

1 ボランティアは新しい公共の担い手となり得るか?

私は先ほどの小宮山さん、稲垣先生のお話を受けて、これまでのパネリストの方とは少し異なった視点からお話をさせていただきます。「ボランタリズムの啓発」を仕事のテーマとしておりますので、「ボランティアとはいったいなにか？」ということを皆さんに考えていただく場をつくっていくことが私のミッションなのです。

最近、鳩山由紀夫さんが言われたことから、「新しい公共」という概念がいろいろな場面で聞かれるようになっていますが、河先生が言われたように、じつは 2004 年度の『国民生活白書』に記されておりました。また、それ以前も行政と市民の協働という名のもとに、市民が公共的な事業を担う事例が多くみられましたけれども、これはうわべだけの協働です。実際には、行政の財政的・人的負担を軽減するために、市民活動のマンパワーに公共サービスの提供を担わせ、市民側も行政のもつ資金に集まってきているという事実が、ここ数年ずっとみられます。

そういうなかで、本質的なボランティアというものを見直すことはとても大きなテーマです。さらに、今はボランティアにとって非常に危機的状況であると感じておりますので、そのあたりのお話をしたうえで、皆さんにお考えをいただきたいと思います。

私は今から 30 年近く前にインドでマザー・テレサと出会いました。現在の私がここにいるのは、たぶんそのおかげだと思っています。マザー・テレサは、ボランタリズム、本質的なボランティアそのものでした。彼女はキリスト的というより、キリスト者そのものですので、我々の考えているボランティアと直接的に結びつけるのは難しいかもしれません。彼女は、「キリストは I thirst（渇いている）と言い続けている。それに対してサクリファイス（犠牲）、自らを捧げることがキリスト者の務めだ」と常におっしゃっていました。

先ほど「互酬性」という言葉が出てきましたけれど、日本の社会ではボランティアの価値観は、「ギブ・アンド・テイク」という表現のもとにずっと語られてきました。私は、そこに大きな勘違いがあったのではないかという気がします。

マザー・テレサは、「サクリファイス」あるいは「ギブ・アンド・ギブ」という言い方をするのですが、ボランティア活動には 4 つの原則があると言われています。まず、主体性、自らの自主性・自発性。2 つめが無償性、無対価性。3 つめが社会性、連帯性、福祉性。4 つめが先駆性、開拓性です。

この 1 つめと 2 つめの、自らが主体者となるという部分と無償性という部分が、日本の社会ではなかなか理解されにくいところだと思います。日本の社会は江戸時代からずっと、お上が物事を決定して、それに従っていれば命

が守られるといった仕組みでした。ところが 1995 年の阪神淡路大震災に遭って、もう国は皆さんの命を守れなくなりましたと、表現はさまざまにせよ、実質的にはそう宣言したわけです。そして、自らの命は自らで守ってくださいという政策が少しずつ打たれていった。医療保険は個人負担が増え、新しく介護保険もできました。NPO という法人格もできて、言い方は悪いけれども、我々自身がいろいろなかたちで「公(おおやけ)」を行政から押し付けられるようにして関わらざるを得ない状況がつくられてきたところがあるわけです。そこでは、ボランタリズム、ボランティアの原点でいう主体性、自らの意思が守られているでしょうか。あるいは、無償性、無対価性、マザー・テレサの言うところのサクリファイス、すなわち犠牲、捧げるという部分がどのように曲解されているでしょうか。

東日本大震災が起こって、ボランティアは今まさにひとつのブームになっていますが、ボランティア活動の推進に長く関わってきた者からすると、とにかくみんなボランティアに行くという風潮には大きな違和感を覚えます。現地のほうではもうボランティアは要らないといった現象も出てきて、現地では困っているから役に立たない人は行かないでくれ、なんていうことをマスコミが言っている。これも非常に違和感があるのですけれど、そもそも、そんなにたくさんの人がボランティアに行くということ自体、これはどういうことなのかな？ という思いがあります。

じつは私は昨日、岩手から戻ってきました。現地の状況を見ると、我々が進めてきた本来のボランティアとはまったく違うかたちでボランティアが行われています。受付に行くと、今日の仕事はこれこれこうです、というものが貼り出されていて、あなたはここに行ってこれをしてください、あなたはそちらでこれをしてください、というようなメニューがすでに出ているのです。ボランティアの皆さんは、それに従うかたちで現場に行って活動する。結果的には役立っていますし、現地の人々からはたいへん喜ばれています。行かれた本人たちも、それなりの出会いがあり、経験を通じてなんらかの思いをもつこともあります。

しかし、そこにボランティアの人たちの主体性があるのか、あるいは、被災した人たちと痛みを共感する場面や、なぜ自分がそこにいるのかということを考える時間があるかといえば、そういうことはまったく必要とされていない現場があるのですね。ボランティアの人たちが日常の生活に戻ったとき、その体験がどう活かされていくのか。ボランティア活動は、結果よりもむしろそのプロセスに価値があり、そこがもっとも大事なことだと思うのですが、そういうことに配慮した政策はなされていません。

ボランティアは自分に対する見返りであるとか、ボランティアに行くのは自己実現のためだという人が多いようです。これは、マズローの欲求の 5 段階説で言うところの最上層に位置する「自己実現の欲求」と言えましょうか。確かにボランティアの現場に行って満たされた感覚にはなるでしょうが、はたしてそれが本当にその人の人生にとって大きな価値を生み出すかというと、一般的にはなかなかそこに結びついてはいません。阪神淡路大震災のと

きもそうでした。
日本では小さい頃から学校教育などのなかで、ボランタリズム、ボランティアの本質といったものを学ぶチャンスがありません。宗教教育もなく、最近は倫理教育や道徳教育もあまりないなかで、現象的なボランティアが先行してしまっている。ボランティアの数はおおいに増えているものの、それがこれからの日本を担っていくボランタリズムに結びついていくかというと、私は大きな危機感を覚えます。

2 NPO 法は経済政策だった

日本では、阪神淡路大震災を経て、1998 年に NPO 法（特定非営利活動促進法）が施行されました。震災以前から我々の業界はアメリカで始まった NPO 制度を研究し、それを日本に持ち込もうという趣旨で行政や政治に働きかけていたのですが、当時はあまり相手にされませんでした。ところが阪神淡路大震災を契機に状況が大きく変わり、いわゆる政治主導で NPO の制度がつくられていったのです。
NPO 法は、経済企画庁（当時）が提案するかたちで議員立法によって成立しました。もともと市民活動促進法という法案名で審議されていたのですが、法案提出を担当した経済企画庁によって「特定非営利」という新しい概念が創作され、それが法案名となって法人化されたのです。今になって考えると、やはり官僚の方々はさすがに頭がいいなと思いますね。要は、税収が減り、国民の生命を守るという国家の責任を果たすことの限界を予見した政府が、低コストで行政の責任を転嫁する法人組織を生み出した。公共サービスの担い手として、非営利の概念でそれを補っていく法人組織をつくったわけです。
NPO 法人は、制度開始から 2 年くらいは、もともとボランティア活動や市民活動を展開していた組織の法人化が中心でしたが、2000 年に介護保険制度が始まると、介護保険事業者としての NPO 法人が一気に増えました。また、ここ数年は、公共サービスを事業として担う NPO が飛躍的に増加しています。公私協働の推進や「新しい公共」の名のもとに、環境政策や産業振興といった行政施策推進の事業者としての NPO が、行政主導によって多数生み出されているのです。
そのような NPO の人たちに、「皆さんのミッションはなんですか？」と聞いても、「はて、ミッションとはなんだ？」とその意味がわからず、答えられない方がたくさんいます。ですから、今、NPO は、本来の NPO の姿から逸脱したかたちで、社会の仕組みとしてどんどん生まれているのではないかと思っています。
そう考えていくと、現在の「新しい公共」という概念は、はたして本当に住民主体、市民主体のまちづくりに結びつくものでしょうか。いわゆる「市民力」といったものが日本の社会でまだ醸成されていないなかで、政治や行政の主導によってステージがつくられていて、我々はそこに乗せられているのではないかという気がして仕方がありません。

3 ボランティア活動は沈滞化している

日本でボランティア活動が始まったのは、学生運動華やかなりし頃の 1960 年代から 70 年代の前半くらいです。社会に憂いをもつ学生たちが、地方から都会に出てきて生活も厳しいなかで、貧困に苦しんでいる方々や交通遺児、障害をもった方々など、社会的に差別を受けている人々と共に闘うという姿勢で、ボランティアが運動として始まっていったのです。それは自らが貧しく痛みをもつからこそ、その人たちの痛みに共感できるところから始まってきた運動です。

今回の震災でも、自分の家族が被災している人たちは共感性をもって自主的な行動として関わっていけても、第三者は痛みを共感するという場面を与えられていないのですね。そういう状況のなかで、自分の意思が生み出されないうちに活動に取り込まれていく。

ボランティア活動が始まった頃の学生や、そのあと地域のまちづくりを担ってきた主婦層のボランティアの方々は高齢化して、支援する側から支援される側になっています。さまざまな制度や仕組みのなかで歯車のように取り込まれることのないボランティア、換言すると、社会へのアンチテーゼであったり、社会がおかしいと訴える運動としてボランティアに取り組んできた人たちが、今はどんどん減少している実態があります。

その反面、学校のカリキュラムのなかに奉仕を学ぶ時間を設けたり、教員や公務員などは就職の際に福祉体験を義務づけたりと、ボランティア活動に触れる機会は増加しています。これらはほとんどが制度のなかで指示されながらボランティア活動をしている、つまりオブリゲート（義務化）されたものなのですね。こうなってくると、一家言をもって自らの意思で社会参画していくという本来のボランティアの姿を守っていくことは難しく、そういう方々が関わりにくい状況が日本の社会でどんどんでつくられています。

こういう現状のなかで、真のボランティアが本当に日本で育っていくのでしょうか。ボランティアが、制度によってオブリゲートされた事業者として日本のなかで求められるような社会になることは怖いと考えます。ですから、どこかで本質的なボランティアのあり方を常に訴え続けなければいけない。あるいはマザー・テレサが我々に示してくれたような、対象者に対して自らを捧げていくような関係性、対価として笑顔すら求めないような関係性といったものをしっかりと考えなければならないと思っています。ちょっと時間がなくて言い尽くせませんでしたが、後ほど議論のなかでまたお話したいと思っております。ありがとうございました。

パネルディスカッション

発題④ 地域包括ケアシステムと公共福祉

馬袋秀男

1 高齢化社会の進行と担い手

私は企業という営利目的の組織にいますけれど、営利といえども公共のなかの一員であるという立場で介護事業を展開していきたい。その考え方から、今日、この場に出席をさせていただきました。お配りしたレジュメは、1時間くらい講演するつもりでつくったのですが、持ち時間は12分ということですので、要点のみをご報告いたします。

私は、どんな仕事でも、どんなことを考えるにも、まず現状が実際にどうなっているのかを認識する必要があると考えます。とくに「公共の福祉」の場合、担うべき財源または人が、どんな状況にあるのかということは、しっかり押えておかなければなりません。

そこで、現状認識というところで、まず、高齢化と少子化の進行が挙げられます。高齢化率（65歳以上の高齢者が総人口に占める割合）は、22.8%（2009年）に達し、2055年には40%を超えると推計されています。その一方で、合計特殊出生率（15-49歳までの女性の年齢別出生率の合計）は、1.37（2008年）と最低値を更新しています。すなわち、人口が減少して、高齢者の世代の支え合いが自然となる社会です。

人口減少社会へと突入すると同時に、世帯構造の変化もみられます。我が国の人口は、2004年の1億2,779万人をピークに、2005年から減少局面に入り、2055年には9,000万人を割り込むと推計されています。しかも4,801万世帯のうち約4割にあたる2,013万世帯に高齢者が住み、その半数以上（1,062万世帯）は単身か夫婦のみの世帯です。これは全世帯の22.1%を占めています。つまり、1人ないし2人で住まわれる高齢の方がどんどん増えている。かつ、高齢社会は地域によって大きな格差が生じています。首都圏をはじめとする都市部において、今後急速に高齢化が進むと考えられますので、このことは都市における大きな課題と言えましょう。昨今「無縁社会」と言われますが、身寄りのない高齢者が独りで亡くなっていく社会が、数字にも如実に現れてきているのです。

もうひとつ、私は介護の世界で仕事をしていますが、介護の担い手、介護職員の必要性が挙げられます。介護は人が人に対して行うサービスなので、多くの担い手が必要だと言われています。では、その介護の担い手、介護職員の数はというと、厚生労働省の資料によれば、2007年は117万人でしたが、2025年には212-255万人と、なんと2倍の人員が必要になると見込まれています。これだけ多くの方に社会のなかで介護に参加していただく必要があり、しかも介護する人たちへの処遇もしっかり考えなければならない時代なのです。

2 自助・互助・共助・公助の役割について

fig.4 は、自助・互助・共助・公助の役割について整理したものです。ここは今日の議論のなかで重要なテーマになっているところですが、要は、この 4 つの役割を時代の変化とともに、どのように対応させていくのかということではないでしょうか。

補完性原理にもとづいた支援の順序として、まず基本は自助だと思います。自らの健康は自らが守るというのが原則です。ですから、最初に自助があって、次に互助があり、そして共助なり、公助があるということを私たちは知らなければなりません。そして、支援の主体はどこにあって、それはどのような形態での支援なのか。また、所得保障はどこに依拠しているかということや、介護保険などの社会保障制度と照らし合わせて整理してみると、自助・互助・共助・公助の役割分担の割合が、時代とともに変わってきていることに気づかれるのではないでしょうか。

すなわち、「新しい公共」では、互助と共助を、経済的活動または社会の活動のなかに、どのように組み込むかということを考える必要があると思うのです。

fig.4 自助・互助・共助・公助の役割　　池田省三（龍谷大学教授）作成資料より

3 社会保障制度の現状と課題 、今後について

今、「社会保障と税の一体改革」が議論されていますね。社会保障費の給付と負担の現状をみると、社会保障給付費は、2006（平成 18）年度の実績で約 90 兆円です。その給付の内訳は 3 つの部門に分かれており、年金が約 5 割、医療が約 3 割、福祉その他が約 2 割になっています。また、社会保障給付費の負担の内訳は、保険料が約 6 割、税が約 4 割で、このほか積立金の運用収入なども若干あります。

社会保障給付費の推移をみると、年々増加の一途をたどっており、1970 年代は 3.5 兆円くらいだったものが、2009 年度の予算ベースでは 98.7 兆円と、なんと 100 兆円規模の社会保障費が支給されているのです。

その大半は年金で、社会保障費全体の 50% 以上を占めており、現金による給付がなされています。次いで医療の 31%。そして、福祉その他は 16%、つまり 16 兆円で、介護保険はこの半分の 8 兆円になります。高齢社会に向かうなかで、介護保険によるサービスや支援が不十分だという声が多々ありますが、100 兆円のうちの 8 兆円で高齢者の生活支援がすべてできるという期待は、あまりにも虚しい議論ではないかということになります。
このように、今、行われている社会保障は、総額 100 兆円が支給されているという事実があるわけですが、今後ますます高齢社会が進んでいったときに、ここからかなりの支出が発生することになります。公共と福祉というのは対ですので、給付を受ける人、そしてそれを担う人、つまり、それを誰が負担するのかということも、しっかりと考えなければなりません。
我が国の社会保障給付の規模を部門別に欧米 5 カ国と比較してみると、年金は、アメリカ、イギリスを上回る規模ですが、ドイツ、フランス、スウェーデンをやや下回る規模です。医療は、アメリカ、イギリスとほぼ同規模で、他の欧州諸国をやや下回る規模。そして、福祉その他の給付は、アメリカを上回っているものの、欧州諸国をかなり下回る規模となっています。このように国際比較した場合、日本がどの位置にあるかというと、年金と医療は諸外国と比べても遜色ありません。問題は、福祉その他があまりにも少ないことです。ただ、北欧のスウェーデンのような国においては、福祉に対する自分たちの負担率は 6 割を超えていますから、そういう福祉国家になりたいのか、という国民のコンセンサスがなければなりません。
国民負担率（租税負担率＋社会保障負担率）を先述の欧米 5 カ国と比較すると、日本は、OECD 加盟国で最も高齢化が進んでいますが、国民負担率はアメリカに次いで低い水準にあります。
これまで述べたような現状を鑑みて、社会保障制度の課題と今後の方向性をまとめると、①人口構造の高齢化による社会保障関係給付の増加、および、②少子化にともなう社会経済を支える労働力人口の減少という現状を踏まえて、③財政負担として保険料と税のあり方（経済活動と負担のあり方）を考えなければならない、ということです。人々が安心して生まれ、育ち、学び、働き、年齢を重ねていくためには、社会保障制度をより安心できるものとして次の世代に引き継いでいかなければなりません。それには、国民の合意と協力が不可欠です。
要は、今後の公共福祉のあり方でしょう。地域社会のなかで行われる介護サービスが、今日だけやって明日は知りませんという社会ではいけないと思います。NPO であれ株式会社であれ、組織が機能して持続するためには、経済活動もなければなりません。その財源の負担、税や保険料というかたちで徴収することに、国民がどの程度堪えられるか、堪えてもいいと思うのか。先ほど河さんのお話にあった「舞台の上」を支える「舞台装置」の仕掛けをどのようにつくるのかというところも、しっかりコンセンサスをとらなければいけない時代、転換期に来ているのだと思います。

4 地域包括ケアシステムと公共福祉

現在行われている介護保険制度改正の議論のなかで、いちばん大きな課題は、介護というサービスのあり方です。ただ介護サービスを提供するだけではなく、地域のなかでそれを担う人たちとともに、包括的なサービスが提供されることが望ましい。また、それは安心して暮らせる仕組みづくりとして機能しなければならないだろうということが議論されています。
介護保険制度も含めた医療関係の話のなかで、昨今は「地域包括ケア」という言葉が、新聞記事などでもみられるようになりました。地域包括ケアとは、生活上の安全・安心・健康を確保するために、おおむね30分以内に駆けつけられる日常生活圏のなかで、医療や介護のみならず、福祉サービスを含めたさまざまな生活支援サービスを提供できるような地域での体制のことです。
その前提には、ニーズに応じた住宅が提供されることが基本としてあり、地域住民が住居の種別を問わず、24時間、365日を通じて、生活に必要なサービスを受けることができる、というのが、住民・利用者の視点からみた地域包括ケアシステムのイメージです。
このような生活支援の基盤の部分で、税や保険料のあり方やサービスの提供の仕方、他者を助ける活動組織をどう構築するかといったことを考え、それを具現化していくことが、「新しい公共」の仕組みにつながるのではないかと思います。

5 地域包括ケアを提供するための前提と公共福祉

最後に、地域包括ケアの前提となる持続可能なシステムのあり方と、公共福祉の基本概念について、提言をして終わりたいと思います。
地域包括ケアを提供するための前提として大切なことは、持続可能でなければならないということです。そのためには、①自助と地域の財政の確保（自助と社会保障の給付と負担のバランス）、②持続可能な人口と世帯の形成（地域再生）、③サービスを提供する組織の継続性と育成を図ることが必要だと思います。
そのうえで、新しい公共における福祉の基本的な概念を述べます。まず、無縁社会にならない自分自身の個の責任として、血縁・地縁・知縁から他者とつながる努力をすることも、自助として必要ではないか。そして、人と人とのつながりを支援する社会、すなわち地域社会は運命共同体であるという考え方です。さらに、地域包括ケアシステムに参画するということは、公共福祉の一員として機能するということです。サービスは受けるけれども、健康であれば公共福祉を担う一人として機能するわけです。そして最終的には、共同体における「共同善」とでも言いましょうか、他者の喜びを自らの喜びとするという考え方が必要ではないかと思います。

パネルディスカッション

発題⑤ 高齢者福祉と新しい公共

東畠弘子

18 ゴールドプラン：1989（平成元）年に当時の厚生省、大蔵省、自治省の三省合意で策定された「高齢者保健福祉推進 10 カ年戦略」の通称。

私自身は、今、実践の場から教育の場へと、少し軸を変えております。ただ20 年間、ゴールドプラン[18] のときから高齢者介護の現場を見ておりました。ですから、制度だけではカバーできない新たなニーズや領域を地域活動によって支えることを「公共福祉」、あるいは「新しい公共」と捉え、それを自分の言葉に置き換えるならば、「高齢者福祉と地域」ということになりましょうか。今日はそういう視点で、これまでと今、そして今後の課題をお話させていただきます。

1 福祉の制度にはなかった「地域」という発想

東日本大震災に見舞われた今年、2011 年は、おそらく後になって、あれが大転換の年だったのだろうと振り返ることになると思います。

高齢者福祉の歴史を振り返ると、1963 年に老人福祉法ができた頃は、同法の基本的理念（第 2 条）に「老人は、多年にわたり社会の発展に寄与してきた者として……」とあるように、今にして思えば隠居したおじいさんをイメージしたような感じです。しかし、現在の介護保険法では、被保険者が、能力に応じて「自立した日常生活を営むことができるよう……」と記されています。このように、1963 年から 2000 年のあいだの 37 年間で高齢者福祉に対する考え方も変わったのです。

これまで福祉の制度には、「地域」という発想がありませんでした。大学の社会福祉系の授業では、社会保障、医療、福祉、年金というように、社会福祉事業をサービス・種別に分けて論じるのですね。それを横串に刺したものは長いあいだなかった。テキストのなかに地域福祉論はあっても、そこで教わるのは社会福祉協議会や共同募金の話で、どうもなにか違うな、という思いはありました。

それから、「福祉の世話になりたくない」「もっと福祉を拡げて」――これは同じ意味の「福祉」でしょうか。社会福祉は、人々の幸せ、安寧という目的概念と、その目的のために行う制度、実態、サービスを指す実態概念の 2 つがあります。ですから、私たちが話すときは、どちらを指しているのかを文脈で判断しなければなりません。

福祉の制度やサービスは、そのときの社会要因、ニーズ、合意によって変化します。戦後、地域福祉の担い手として民生委員と社会福祉協議会が設置されましたが、「地域」と「家族」の支援は、それ以外の手段をもち得ていませんでした。しかし今、児童福祉法などでは児童家庭福祉制度の改革が進められ、ファミリー・サポート、ファミリー・ソーシャル・ワークといった言葉も聞かれます。これまで家族、あるいは地域を支援する手段をもっていなかったというより、そういった社会のニーズがなかったのかなという思いが

いたします。家族が複雑化しているという意味です。
もうひとつ卑近な実例を挙げます。最近は若い方たちが町内会に加入していません。町内会どころか、今は新聞記事をネットで見るから新聞も購読しない。そうすると、自治体の広報紙、いわゆる○○区報というのは、今は駅に置くか、町内会で回覧するか、新聞の折り込みですから、若い人たちは自治体の広報紙が読めず、情報がこぼれてしまうという現状があるのです。
福祉の形態も変わってきています。九州のある社会福祉協議会では、福祉医療機構の助成を受けて、子育てに関する情報を携帯電話のメールで発信しています。登録するとママたちに情報がいくわけです。子育てサロンもあるよとか、休日の夜間診療の情報なども発信しています。これは時代の変化に即した新たな福祉のかたちではないかなと思います。家族のありようも変わってきていて、介護する家族も、妻、嫁から、夫、息子などの男性介護者が増加しています。
私のもうひとつのテーマは認知症です。2025 年には認知症患者が 323 万人になると推計されていて、現在、要介護認定を受けた方の 2 人に 1 人はなんらかの支援が必要な認知症という推計もあります。「市民」と言った場合に、自己責任がとれる、あるいは自己決定ができる方、という前提があるとすれば、認知症の高齢者やその家族を市民社会でサポートする、支援することはもちろん大事です。しかし保護主義であっていいのか、とも思います。「自己決定」が難しい認知症の方の意志をどうするのかということが、気になるところです。

2 地域における「排除」と「つながり」

高齢者の施策は、ゴールドプランによって 1990 年代に急激に拡大しました。そして 2000 年の介護保険導入時に言われていたのは、「介護の社会化」でした。外部サービスの導入によって家族を介護疲れから解放し、これからは介護が必要になっても安心して暮らすことができる――と考えられていました。しかし、介護保険だけで生活のすべてが支えられるものではありません。独り、もしくは夫婦 2 人だけになったとき、はたして住み慣れたところで暮らし続けていけるのでしょうか。
これも卑近な具体例ですが、「孤立化防止プロジェクト」で行ったアンケート調査に基づいて、私がキーワードにしている「つながり」と「排除」という観点からお話したいと思います。この調査は、A 県のある地方の独居・高齢者世帯を対象に行い、私も参加させていただきました。
それによると、いつも親しく付き合っている人の数は、「1-3 人」と答えた方が 29.2％と最も多く、次いで「7 人以上」が 27.0％、「4-5」人が 24.8％で、意外と多いのです。ところが性別でみると、「まったくいない」という方が、男性は 16.2％、女性は 5.0％で、10 ポイントも違う。また、「今、幸せですか？」という幸せ感は、「よく思う」という方が 46.7％でした。しかし、「あまり思わない」は 12.1％、「まったく思わない」は 4.2％と、合わせて 16％の

方がおられました。

	応答数 n	% 有効回答 n=1,753
仕事をしているとき	311	17.7%
テレビを見ているとき	612	34.9%
誰かと話し合っているとき	950	54.2%
庭いじりなどをしているとき	459	26.2%
買い物など外出しているとき	645	36.8%
趣味の活動をしているとき	722	41.2%
何もせずにぼんやりしているとき	70	4.0%
食事をしているとき	412	23.5%
寝ているとき	142	8.1%
その他	91	5.2%

fig.5 どういうときに楽しいと感じるか（複数回答）

それでは、どういうときに楽しいと感じておられるのか、その回答結果がfig.5です。仕事や趣味の活動をしているときという回答もありますけれど、最も多かったのは、「誰かと話し合っているとき」でした。私は、やはりこれが大切なことだと思います。昔も今も、そしておそらくこれからも、誰かと話し合い、親しく付き合うなかで、楽しさを得るのだと思います。付き合う人の数が多ければいいというわけではありませんが、地域のなかに、どれだけそういう人がいるかということは、やはり重要な点ではないでしょうか。これも私が別のプロジェクトでヒアリング調査したものですが、認知症自立度ランクM、つまり最重度の認知症の方の事例を紹介します。その方は、独居の男性高齢者です。長らくその地域で商売をしていたのですが、妻に死なれ、子どもはいません。ランクMは、「お独りなのですから、もう施設に入ってください」と言われるくらいのレベルです。訪問介護を利用しているその方は、気に入らないことがあるとヘルパーさんに向かって杖を振り回したりしますが、体は元気なので一日中、自宅の玄関前に立っていたりします。そういう状態であっても自分の家に暮らし続けられる要因はなにかというと、地域の人がその方を見かけると声を掛けているのです。徘徊や大声を出すこともありますが、長年商売をやっていたので、「昔、世話になったから」と、みんなで見守っているのです。

これとは逆の例もあります。認知症がまだ重くない方で、しかも敷地内に娘さんがいる。娘さんは、親御さんの地域とのつながりを大事にしようと思い、老人会の会長さんに電話をしたのです。ところが会長さんから出た言葉は、「あの人はバカになったから」というものでした。そういうふうに、地域のなかで、つながりもあれば、排除もあると思うのです。

3 そんなに肩肘張らなくても

先ほど私は、幸せ感やつながり感のアンケート調査において、男女で差が

あると申し上げました。幸せ感で言えば、「幸せとまったく思わない」という回答は、女性は3.0%ですが、男性は10ポイント多い13.6%。「幸せとよく思う」と回答した女性は51.6%と5割を超えているのに対し、男性は19.4%でした。
そこで出てきたキーワードは、「支援がない」「排除」「無視」「つながりがない」「放任」でした。ですから、「新しい公共」というものを「地域」に置き換えて考えたとき、私は「排除」と「つながり」がキーワードではないかと思うわけです。地域で、気軽に話すことができる話し相手がいることが、幸せ感につながる――というのが、私の考えです。
そういう意味では、利用者と提供者の一方的な関係ではなく、したり、されたり、という、ゆるやかな関係をもつことが大切ではないでしょうか。私はエコマネー、地域通貨に関わるお手伝いもしてきましたので、エコマネーを介した互助のかたちもあるのではないかと考えます。たとえば、パソコン操作を教えてもらったお年寄りが、蕎麦の打ち方を教える。在宅療養中だけれども、モーニングコールはできる。留守中の新聞の取り込みとペットの世話をする、というように。
さらに、私が個人的に望むこととして、「市民」もいいけれど、「住民」という感覚を大切にしたいことと、ビジネスを排除しないことがあります。コミュニティビジネスに限らず、事業に継続的に取り組むためには、経営は大事です。コミュニティ・レストランで1日20食のランチをつくることで、お年寄りが集って会話する場になった、という実例があります。大きなことはできないけれども、なにげなくしていることの延長という程度の感覚でいいのかな、という気がします。

4 ソーシャル・インクルージョンと「新しい公共」

ただし、そこで押えておきたいというか、私自身が気にしたいと思うことが2点あります。
ひとつは、「新しい公共」というとき、自治体（行政）の役割とは、どのようなものになるのだろう、ということです。介護保険が導入されたとき、担い手としてNPOなどがたくさん出てきました。そのときに、保険者としての市町村機能が後方に回り、「あとはみんなに任せた」という感じになったのではないか。この点をどう考えるのか。
もう一点は、先ほども申し上げましたように、自己決定する判断能力がない、あるいは自己責任をとれない方に対して、どう考えるのかということです。たとえば、介護保険の自己責任論になってしまったときに、アバウトな言い方ですけれど、「そうじゃないよね、その人たちをどう支えるのかが大事でしょう」と思うのです。認知症高齢者の方はこれからますます増えていきます。この問題について、今の私には答えが見つかりませんので、ここでは問いかけだけにさせていただきます。
最後になりますけれども、私が勉強してきたなかで好きな言葉といいますか、

理念であり実践のキーワードが、「ソーシャル・インクルージョン」です[19]。地域のなかで排除された方、たとえばホームレスや不登校の問題があります。また、失業、雇用不安、病気などいろいろな困ったことを抱えている方やその家族全体を、排除するのではなく、地域のなかで完結できるとは言えなくても、私たちが共に支えていくにはどうしたらいいのか――。ソーシャル・インクルージョンというキーワードも、「新しい公共」のなかの実践場面で活かせると思います。

今日の話をまとめます。高齢者の生活は、介護保険制度だけでは成り立ちません。介護保険の理念（自立支援、尊厳の保持）を堅持しつつ、地域での重層的なつながりが必要であることを、改めて強調したいと思います。

最後に、スライドをお見せします。今日は震災のことには触れませんでしたが、私がいわきに行ったとき、ジャーナリスティックな観点から、ぜひ皆さんに見せてくださいと頼まれてお持ちした写真です（fig.6-8）。

これで終わります。ありがとうございました。

19 ソーシャル・インクルージョン（social inclusion）：すべての人々を孤独や孤立、排除や摩擦から援護し、健康で文化的な生活の実現につなげるよう、社会の構成員として包み支え合う、という理念。社会的包容力、社会的包摂などと訳される。

fig.6 いわきの海岸近く（2011.4.27）

fig.7 いわき（2011.4.27）

fig.8 ポータブルトイレ

ディスカッション

遠藤興一×河 幹夫×枝見太朗×東畠弘子×馬袋秀男＋佐川英美＋会場参加者

佐川――ただ今、5名のパネリストの方々からお話をいただきました。このなかにはたくさんの論点があろうかと思います。
たとえば、三元論の問題でも、「公」「私」「公共」という捉え方と、「国家」「個人」「社会」という捉え方があります。これらをどう整理していくかというのは、かなりアカデミックな課題でしょう。また、河先生から出された、マクロ・ミクロの視点の相違の問題。これをどう克服していくのか、克服できるのかということも、研究としてかなり大事なテーマではないかと思います。
さらに、各分野で「公」「私」「公共」の関連性を具体化していくことは、実践的なテーマとして大事なことだと思いますし、馬袋さんの、公共福祉の持続性をどう確保していくのか、公共福祉を担う財源や人材をどう手当てしていくのかというお話も、実践的な課題です。
最後に東畠先生から、ソーシャル・インクルージョンという考え方が、公共福祉の実践につながるのではないかというご意見がありました。数年前からEU内で盛んに提起されているソーシャル・インクルージョンの思想・実践と公共福祉とは、どのように関連し合っているのか――これもアカデミック、かつ実践的な課題ではないかと思います。
論点はまだまだ他にもありますが、今日は時間が限られておりますので、パネリストの方々から出された論点につきましては、公共福祉研究センターのこれからの研究課題として、ひとつひとつ深めてまいりたいと思います。

「公共福祉」を促進するインセンティブはなにか

佐川――私の手元に、会場の皆さんからのご質問・ご意見の用紙が回ってきています。これらは後ほど紹介し、議論を重ねていきたいと思いますが、今回、公共福祉研究センターとしては初めてのシンポジウムですので、まずはこちらから1、2点、論点について提起をし、それについての議論をお願いしたいと思います。
ひとつは「公共福祉」、ここではわかりやすく、「公」と「私」をつなぐ市民の自発的・自主的な社会活動、ないしは自立した市民の広い意味での地域福祉活動、と言ってもいいと思いますが、これを促進するインセンティブはなにかということです。
先ほど小宮山さんは政府与党の案として、市民公益税制、認定NPO法人制度の見直し、協同労働の法制化、などについてご紹介されました。それらはとても大切な政策ではあると思いますが、他にもっとあるのではないでしょうか。
たとえば、近年における最大のインセンティブはなにかといえば、稲垣先生が講演のなかで触れられたように、2000年の社会福祉基礎構造改革ではないかと思います。もちろん、その2年前のNPO法制定や、2000年の介護

保険制度のスタートも、かなり重要なインセンティブでしょう。今日会場の皆さんからいただいた質問のなかにもありますけれども、公共福祉を実践する時間的・経済的・物理的余裕をどのように確保するのかということも、たいへん大事な課題ではないかと思っています。
これらの点について、ぜひパネラーの皆さんのご意見をお聞かせいただきたいと思います。最初に、河先生からお話いただけますか。
河――政府内の評議員だった人間の立場から、インセンティブはなにかというと、答えは決まっています。お金、つまり予算を付けるということです。税法もそうですが、それをもってインセンティブとする。これは国会での議論を経るまでもなく、政府のもっているインセンティブが機能するためにはそれしかありません。インセンティブ機能としては、牢屋に入れるぞと脅すものもありますが、これはあまり使いませんから、国家のインセンティブ機能というのはお金になります。しかし、私は公共福祉と社会について、お金の関数で議論している限りは、公共論はなかなか育たないと思っています。
先ほどお話に出た社会福祉基礎構造改革のとき、前提としてお金のことは言っていますけれども、「舞台の上」の部分ではお金の関数の話はあまり出ていません。そこにおける為せる業としては、先ほど枝見さんがおっしゃったことと多少近いのですが、たとえば職業人としての誇り、あるいは専門に携わった人間としての研鑽――つまり方針がどうのこうのではなく、個人がもつ職業観や専門職に対する誇りのようなものが、システムとして使うときには、いちばん大切なインセンティブなのではないかと私は考えます。やる気になった個人的な理由は、患者さんをかわいそうに思ったからとか、いろいろあると思います。けれども、それをシステムとして、あるいは制度として考えるとしたら、個人的な職業観や専門職としての誇りをインセンティブとしてもっと大事にすべきではないでしょうか。戦後は概ね、お金の関数だけでインセンティブを論じてきました。しかし、それが限界に突き当たっているのではないかと私は思っています。
佐川――ありがとうございました。ただ今、たいへん重要な提起があったと思います。お金は最大のインセンティブである。けれども、そういう考え方で来たところの今日的な限界、それをどう乗り越えていくのかというのは、正当な提起であろうかと思います。その他のパネリストの方もご意見があればぜひお願いいたします。馬袋さん、いかがですか。
馬袋――私は経済活動として事業をやっていますので、営利という組織における経済的価値を評価される立場にいます。しかし、こういった企業は、株主や働いている人がおり、もちろん利用者さんがいるなかで、社会保障分野における準市場として収入としています。この相反する条件のなかで、企業として結果を出さなければ資金が集まらない。その資金はなにに使うのかというと、サービスの向上や人の育成のためです。このように公金が入る準市場における経済活動というのは、矛盾をはらんでいて非常に難しいのです。
しかし、このような事業の最大の存在意義は、社会から期待されているという評価そのものではないかと思うのですね。この会社にいてよかったという

よりも、この仕事を通じて、いろいろな人の生き方、または人生の終え方を勉強できる。仕事によって成長できる機会があるということに大きな期待をもって参画し、働いている社員がいます。それはお金では買えないものです。そういったものを持続・継続させる経済活動は必要ですけれども、社会から期待される実感がインセンティブになるのではないかと思います。

佐川――ありがとうございます。他の方、ご意見はありますか。枝見さん、お願いします。

枝見――最大のインセンティブはマネーである。それはそうなのですが、公共というものを考えていくなかで、市民参加はなくてはならない存在です。ところがその反面、無縁社会が蔓延しつつある。

我々は戦後の経済復興をなんのためにやってきたのでしょう。地域や家族とのしがらみ、鬱陶しい関係性を断って、独りでも楽しく生きていける社会を目指して経済成長してきたのだと思うのです。それが実現して、本当に豊かな幸せが得られたかというと、そうではないことに今、無縁社会が広がって気づき始めているわけです。

制度や仕組みというのは、おそらく人間関係が分断されたところに生まれてくるのだと思います。家族や地域で介護ができないから介護保険が生まれる。制度や法律がひとつ生まれるたびに、人間関係が壊れてきているのだと思うのですね。

社会の仕組みとして制度が充実してきた。制度や法律は、常に公平・平等の名の下に最低限必要なものをつくっていると思いますので、「生きる保障」は制度によってできます。けれども、「幸福の保障」は制度によって絶対にできない。そろそろ、このことに国民が気づき始めているのだと思います。もう国に任せていてもしょうがない、我々もカネはないけれども、あの養護施設で暮らす子どもたちの幸福に関わりたいという思いが、昨年度末のタイガーマスク現象をはじめとして、国民のなかにいろいろなかたちで生まれてきている。

制度に限界があるということに気づくために公共に参画するというのは、とてもよいインセンティブだと思います。そう考えると、我々自身が１人の人間としてどう社会に関わるべきかという価値を生み出していくために、今のプロセスがあるのではないかなという気がしています。

佐川――遠藤先生はいかがですか。

遠藤――私は最初に、稲垣先生に異論を唱えたいと、大変失礼なことを申しました。その理由は説明しませんでしたけれども、公共福祉や公共概念を、哲学や思想の部分できちんと学ぶ、いわば公共概念を構造的な側面から説明されて、なるほど、わかったというのは私にも十分あるのです。

しかし、公共哲学・公共概念というのは、今、パネリストの先生方がお話しているような現場に降ろしていき、具体的にどんなかたちとなって現れるのかといったときに、私は構造よりむしろ機能から見ていくべきだと思うのですね。公共概念とは、いったいどういう働きをもつものなのかという機能性を考えたときに、稲垣先生のおっしゃる「活私開公」という概念がそこに当

てはまるのだろうと思うのです。
そもそも「活かす」とか「開く」というとき、その方法は、ひとつの理念的なかたちで出てくるというよりも、むしろ東畠先生や馬袋さんなどがすでにおっしゃっているように、現実の現場では、インクルージョン／エクスクルージョン、あるいはプラス／マイナス、無縁であるか／有縁であるかなど、いわば相反する概念が綯い交ぜになって展開されている。だから善意があるといっても、実は善意でない部分もいっぱい含みながら現場は動いている。市民社会という場合の社会もそうやって動いている。地域社会というのは、本来そういうかたちでつくられてきたし、今も動いていると思うのです。
だから私が最初に、みんなが東北へ東北へと向かっていることには盲点があると言ったのは、それでみんなが動いているわけではないよ、ということなのですね。そういう人がいるのはとても良いことです。公共福祉という概念が理念として、とても重要だということと同じで、誰も反対しているわけではない。しかし、その後ろで、あるいはその裏では、依然として福祉についてさまざまなアンチの問題がいっぱいあるのです。
アンチの問題をきちんと踏まえながら公共概念をつくりあげていくためには、稲垣先生の提案なさっている概念、あるいは「公共」というものは、もっと泥まみれになって具体的に揉まれていくことによって、強靱なものになっていくはずです。だから理念を掲げただけではダメだろうと思うわけですね。
先ほどの話では飛ばしましたけれども、私が最後のところで言いたかったのは、実は、この場だから言えることかもしれませんが、リーダーシップという、みんなを引っ張っていく概念としての「世の光」ではなくて、生まれて、そのなかに埋め込まれて、自分が入っていれば溶け込んでしまう「地の塩」という概念にまでしていく、という方向性をとられたらいかがですか、ということです。そういう意味で、あえて異論と申し上げました。
佐川――ありがとうございました。では、東畠先生、どうぞ。
東畠――インセンティブというのはとても難しい問題だと思います。問題の1点として、要はニーズ論だと思うのですね。ニーズがあるところに当然、願いがあり発展があるわけで、ニーズがないところに無理に引っ張ってきてもしょうがない。
問題のもう1点は、しないのではなくて、知らないんじゃないかということです。私は学生に、おこがましくも社会福祉施設経営論なんていうものを教えております。そこでは社会福祉協議会や社会福祉法人の話をすると同時にNPO法人の話もします。今の学生はインターンシップなどを行っていますが、なかには、「自分はNPOに就職したい」とか、「NPOで仕事をしたいんだけど、先生、どうしたらいいだろうか」と言ってくる学生がいます。NPOを知らない、というか、そもそもそういう活動があることを、ぼんやりとは知っているけれども、具体的なことは知らないのです。仕事の場は、企業だけではなく非営利組織もある。地域でのNPO活動もあれば、海外のNGOもある。そういうことを知ることで、仕事の選択肢に加わる可能性もあると思いました。ですから、長い目で見たときに、教育というものもインセ

ンティブになるのではないかと思い、ちょっと付け加えさせていただきました。

「新しい公共」のスピリチュアリティをどう育むか

佐川――ありがとうございました。この点つきましては、たとえばワーク・ライフ・バランスを確保する社会づくり、これもかなりプライオリティの高い取り組みだと思いますが、まだ議論すらされていないように感じています。いずれこういったことも含めて整理して、公共福祉研究センターとしての提言を出していきたいと考えております。

さて、時間の関係でどこまで触れられるかわかりませんが、次の問題に移ります。少し言葉は悪いですけれども、行政の下請けではない市民活動を進めるためのポイントはなにか、ということについてです。これは、公共福祉――もう少し焦点を絞って「新しい公共」のスピリチュアリティはなにか、これをどう育んでいくのか、ということとも深く結びついていると思われます。

先ほど枝見さんがお話のなかでサラッと触れられましたが、レジュメでは明快に提起されておられます。「制度や仕組みでは守りきれない個別的な課題や、無縁社会からの脱却などの人間的テーマは、ミッションに裏打ちされたボランティアによって解決されていくものと考える」と。このことをもう少しお話し願えればと思いますし、スピリチュアリティに対する他の方たちのご意見をお聞かせいただければと思います。枝見さん、よろしくお願いいたします。

枝見――先ほどもちょっとお話しましたけれども、要はなんのために自分がそこに関わるかということをしっかり自覚することが、今の我々にはとても大切だと思います。今、自分たちのやろうとしていたミッションを曲げてでもお金を取りにいく NPO がやたら増えてきた。現在はもう 5 万近い NPO があるわけですが、おそらくその 7 割方は行政からの委託費がなければ運営できなくなっています。また行政側の評価も、前年度・前々年度の決算が黒字であることが委託の入札への参加資格になっているのです。本来、NPO は、収益が出なくても、身銭を切ってでも、そのミッションに向かって事業を行っていく、というのがあるべき姿なのにもかかわらず、経営力、マネジメントといったものが求められるようになってきていると思うのですね。

協働という考え方のなかには、市民と行政の対等性があるわけですが、あえて言えば、お金を出す行政と、それを受け取る市民が対等なわけがないのです。そこは受け取る我々市民側が、行政の求めている施策をきちっと担うことを自覚したうえで、行政課題を解決するために、夢ではなく現実をしっかり把握しながら行政と関わっていく。そして言うべきことは言えるテーブルをつくっていく努力をしなければ、いずれ市民のマンパワーは、安い労働力として行政の下請けになっていかざるを得ない。実際、現場ではもうそういうところがあると思います。

我々日本の社会は、宗教的な価値観があまりないので、スピリチュアリティというのはなかなか難しいのですけれども、あえて言うならば、我々自身が

一人の人間としてどう生くべきかというところに関わることが、スピリチュアリティを育むことにつながるのではないかと。かつて江戸から明治に至る時代の寺子屋でみんなが先達たちの生き方を学んだのと同じように、我々のような中間支援、あるいは学校教育の場などで、おまえはなんのために生きているんだ、というような場面をどんどんつくっていくことがとても重要なのではないでしょうか。
道のりはちょっと遠いように思われますが、最終的には人と人との関わりのなかでしか人は幸福になれないわけですから。制度で幸福はつくれません。命は守れるけれど、幸福をつくるのは人と人との営みでしかないんだ、というようなことを、どこかできっちり訴えていかなければならないのではないかなと思います。
佐川――ありがとうございました。これに関して、ご意見ありますか。はい、河先生どうぞ。
河――今、枝見さんがおっしゃったことに、おおいに賛成です。かつて私は政府でNPOの担当審議官みたいなことをやっておりまして、当時、8,000くらいだったNPO法人数が5万になったのは私の功績だと思っているんですが。（笑）ともあれ私は当初から、「NPOは役所からお金をもらうことを目的にしたら絶対にダメだ」と言い続けました。別にいい格好をしていたわけではないのです。「それはわかる、わかる」と言ってくださる方もおられましたが、多くのNPO関係団体からは「政府のほうでそんな余計なことは言わないほうがいい」と言われました。「ちゃんとお金をくれよ」という方もいて、NPOもいろいろです。結論的に言いますと、私は、役所のお金をあてにするNPO活動はうまく育たないと思うのです。これが枝見さんのお考えに対する私の意見で、まったく同感ということです。
もうひとつ、役所の側から「公」「公共」「私」を見ると、財政学の初歩として、「公」には税金が使えるけれども、「私」には税金を使わないということがある。したがって、公共事業は「公」であるから税金を使えるけれど、被災地の住宅を建て直すというのは「私」の領分であるから税金は使えない、というわけです。このことは現実に阪神・淡路大震災のときからずっとある問題です。つまり「公」と「私」の分別は、財政学のメルクマールでしかない。信念とか考え方というよりも、少なくとも役所においては、「公」には税金が使える、あるいは使う必要がある。「私」には税金を使わない、あるいは使う必要がない。では、NPOはというと、基本的には「私」に位置づけられるのだから税金を使わなくていいんじゃないか、というのが役所の基本的スタンスであり、財政学の考え方だと思います。
そのなかで、「公共」というフィールドにおけるお金の使い方はどうすべきか。枝見さんはNPOの側からお金の話をなさいましたけれど、役所の側から話しますと、私は、「公共」においては、税金や保険料をどういうかたちで使うかは別として、ルールとして使うことができるものと位置付けたい。たとえば、被災地における住宅改築が、地域社会を立て直すために重要なことであるならば、「公共」のグループに入れて、震災復興、あるいは個々の援助

として投入していくべきではないかと私は思っています。
その場合、「公共」という言葉が必要不可欠です。被災地のAさんの住宅は、ありのままの分類では「私」であり、「公」とは絶対に言えない。しかも所有権があるわけですから、確実に「私」です。被災地において、役場を建て直すというのは「公」でいいと思いますけれども、それ以外にも地域社会にとって大事な公共的建物はいっぱいある。それらは基本的には「公共」の領域であって、それを立て直すにあたっては、お金が出るか／出ないかという財政学の二分法ではダメなのです。しかも、この財政学の二分法というのは19世紀くらいにできたもので、20世紀になってからあまり議論をしていないのです。そろそろこの議論をして、「公」「私」とともに、お金の分担としての「公共」論を考えるべきだと私は思っています。そういう意味で、NPO側からの枝見さんの意見にはまったく賛成なのです。
それから、役所側の財政学の議論では、予算で税金を使えるところと使えないところに変更を求めていく必要があるのではないかと思っています。

ボランティアの本質と主体性の問題

佐川――ありがとうございました。まだまだご意見がおありかと思いますが、時間の都合上ここで区切りをつけさせていただきます。
では、本日ご参加された皆さんからのご意見・ご質問を紹介して、パネリストの皆さんのご意見をうかがいたいと思います。時間内に全部ご紹介できるかどうかわかりませんが、たくさんの用紙が私の手元に届いております。今日は、大学で教えておられる先生方、学生の皆さん、専業主婦の方、それから聖職者といいますか、教会の牧師の方や、複数の国会議員の方々にもお出でいただいており、皆様方からさまざまなご意見を頂戴しております。
はじめに、稲垣先生をご指名の質問を3つご紹介いたします。稲垣先生は今日の実質的な主催者代表・責任者ですから、閉会の挨拶も兼ねて、最後にお答えいただきたいと思います。1つ目の質問は、「愛の社会化の意義と必要性についてはまったく同感ですけれども、この課題についての宗教的基盤についてどうお考えでしょうか」という、ルーテル学院大学の先生からのものです。これも内容的には同じだと思いますが、学生の方から、「ケアの社会化は既存の学校教育における道徳の授業となにが異なるのでしょうか。ケアする機会や場所が変わるだけではないでしょうか。もし、ケアの社会化を実現するにあたって、カリキュラム化、制度化した結果、現在の道徳の授業と同様なものになってしまいませんか」ということで、愛の社会化、ケアの社会化に関する質問です。もう1つは、「新しい公共ということは、権限と財源を国から地方自治体に移行させ、そこでの結びつきを強めるということではないでしょうか。また地方自治の活性化は、すなわち道州制の確立を目指すということなのでしょうか?」という質問です。この3点について、後ほどお話をいただければと思います。なお、原発に対する是非の問題は、本日は省略させていただきます。

続いて、他の質問をご紹介します。「市民力を高めるその具体策はなんですか？」という枝見さんに対する質問がありますが、先ほどの話と少しダブりますのでこれは省略します。これも枝見さんご指定の質問で、「マザー・テレサの唱えるギブ・アンド・ギブは大多数の人は堪えきれるでしょうか。人間は不安を感じる動物でもあり、最低限のテイクを受けなければ、すべてを犠牲にして身を捧げようというのは難しいのではないでしょうか。本質的なボランティア精神が必要であるということはわかりますが、今、東北の方々が必要としているのは、ボランティア活動そのものでありますし、より多くの人々が行動する社会をつくっていかなければならないと思いますが、いかがでしょうか」と。似たようなご質問もあります。「ボランティアの主体性をどのように促せばいいのか」。これは先ほどのお話にも関連しますが、この辺を少しまとめて枝見さんのほうからお願いいたします。

枝見――今のボランティアのあり方とか仕組みそのものを否定はしておりません。しかし、長い将来にわたって考えるなら、仕組まれたものに参加するだけでは、いずれ自らの幸せを見失う可能性があるのではないかなと思います。「ギブ・アンド・ギブ」、あるいは「サクリファイス」という言葉はたいへん厳しく聞こえますが、それはあくまでも考え方であって、他の人の幸せと関わることが、結果的には自らの喜びにつながるということは容易に想像できると思います。

ですから、なにも自分をそこに捧げきらなければボランティアではないと言っているわけではありません。最初から自分の幸せのためにと思いながら他の人と関わるのは、ボランティアの本質から外れると言いたいだけです。あくまでも相手の立場に立って、相手の幸せはなにかということに第一義をおくのがボランティアのあり方だろうと申し上げているわけです。たとえば極端に言うと、交通費をいただいたり、ときには現金やモノをお礼としていただくことは、全然やぶさかではありません。受けたほうの感謝の表し方は、小さな笑顔や「ありがとう」という言葉であったり、モノであったりするわけですから、お互いをありのままに受け容れることの大切さをボランティアは知るべきだろうと思います。

今、東北では、「猫の手も借りたい」というのはまさにこのことだと思いますけれども、たくさんのボランティアが関わっていて、確かに助かっています。ですから、これはこのかたちでどんどん進めるべきだと思います。でも、できることなら、これからボランティアで現地に行く人たちには、我々が向かう先にいるのはどういう人たちだろう、我々がやろうとしていることはなんなのだろう、と考えたり話し合ったりする時間を30分でもいいからもってほしい。そうやって行くのと、ただ、あそこに行って何々してくださいと言われて行くのとでは、その人にとっての価値観、あるいはそこで相対する人との新しい関わり、人間関係のなかでの価値が大きく変わってくるのではないか。ボランティアというのは、ただ単に行動するだけではなく、考えながら行動することが大切だということを我々はもっと考えるべきではないか、と申し上げたいのです。

佐川――ありがとうございました。関連して、これも枝見さんへの質問でしょうか、「枝見先生のおっしゃる無償ボランティアという本質を追求すると、馬袋さんが行われているような事業者としての活動には限界があるのでしょうか」と。これは枝見さんにお答えいただくより、先ほど公共福祉における事業者の役割に触れられた馬袋さんに、もう少し具体的に、明快にズバリ言っていただければと思います。

馬袋――これは私個人の事例なのですけれども、企業に勤めていた時期に行政の窓口に行くと、会社だからとか、テレビだからというような扱いを受けて、「高いお金を取るんだろう」みたいなイメージをもたれていました。ところが職場を替わり医療法人財団に勤めて、NPO の仕事をしているときに役所に行っていろいろ相談すると、「こういう援助がありますよ」という話をしてくれるのですね。私自身は 1、2 年で性格も態度も変わるわけはないのですが。

ただ、一般企業に勤めても、社会福祉法人系のところに勤めても、共通するキーワードがひとつある。それは、非常に聞こえのいい言葉ですけれども、マネジメントです。先ほども言ったように、目的、ミッション、使命を明確にして、組織を使って目標を達成するというマネジメントについては、企業であっても、NPO であっても同じだったなと思っているのです。

そういう面では、企業という立場も社会における公共の一員であろうと思います。介護保険制度で多くの仕事をさせていただいておりますけれども、収益があれば、そのぶんは働いている社員に還元する。社員は消費を行ったり、子育てを行って次の世代をつくるということで社会に還元する。また、法人は税金を払います。社会のなかで使っていただく税を納める。それが社会に還元されていきます。

一方、社会福祉法人では、税は内部留保です。すなわち社会福祉法人の場合は、あなたたちはこの税を使っていいよ、ということを社会から託されているわけですから、理事会の使命・責任は非常に高いものになります。

企業と社会福祉法人は、お互い立場は違うけれども、公共社会の一員としての目的と、与えられている社会行動の仕組みを、社会的に適合させるマネジメントが必要なのだなということを実感しています。以上です。

現役若者世代にも必要なケア

佐川――ありがとうございます。いただいた質問を、もう 2、3 取り上げたいと思います。学生の方から、「揺りかごと墓場だけというのではなく、揺りかごと墓場を支えて守っていく現役若者世代のケアも、福祉というフィールドで議論がなされるべきではないかと思いますが、いかがですか」という質問です。これについてはいかがでしょうか。高齢者介護でも、要介護者のケアだけではなくて、介護する側のケアも必要だということが、最近、高齢者福祉で語られるようになってきましたが、「介護する側」を「若年層」に置き換えてもいいのだろうと思います。東畠先生、いかがですか。

東畠――おっしゃることにはまったく賛成です。若年、とくに20代の人と高齢世帯とでは所得格差があると私たちは教わってきましたし、そう教えています。けれども、今、20代のなかで所得格差が出てきていて、職業、しかも正社員に就くか就かないかという雇用の問題がより大きな問題になってきています。そうしますと、雇用や所得の問題のケアと同時に、メンタルな部分も関わってきて、結婚できるか／できないかという問題まで入ってくる。今の20代、30代というのは、ちょうど就職氷河期のときに新卒で、就職することが難しかった方々が多く、中途採用のまま雇用の継続がずっと不安な状態です。この方たちの心、雇用、所得を含めたケアは、福祉のなかで大事な課題のひとつだと思うのです。先ほど申し上げましたように、私は、福祉というのは、その時代、時代のニーズ、ありようによってかたちを変えていくものだと思っていますから、現役若者世代のケアは、当然、必要であり、見落としてはいけないと思います。

佐川――ありがとうございました。遠藤先生、いかがですか。

遠藤――私の体験でこういう例がありました。これは社会人入試で入ってきた50代の女性の学生が話してくれたことです。「私は長年、看護師をやってきて、介護・看護の世界にいました。今、自分は50代だから、自分の親も含めてなんとか看取り介護、看取り看護をやっていけます。しかし、介護や看護の学校を出たての若者が同僚として入ってきた場合、表には出ないけれど、みんな行き詰まって悩んでいる。結局彼女・彼らは死に慣れていき、右から左に事務的に仕事を流していく。心のなかにある非常に重たい問題を、現場では時としてそういうかたちで流していくしかないのです。これはたいへんなことで、自分はこれでいいのかと思い、看取り看護・介護の問題を勉強したくて大学に入ってきました」、と。これは若い人たちが今ぶつかっている問題だろうと思います。

それに応えていくのは、やはり公共福祉の「公共」の問題です。先ほどちらっとスピリチュアルの問題が出ましたし、ケアの質の問題も出ました。福祉と言ったときに、「公共」という「公」の世界のなかにこの問題も含めていかなければならない。つまり横へ広げるのではなくて、そこには深めていくテーマがあるだろうと思うのです。深めていくと、実はスピリチュアルの問題になり、今、死にかけている人にいったいなにができるのだろうという問題を掬い上げることになる。そして、このような問題に直面した若者たちにどう応えていくんですか、というのが、この研究の課題ではなかろうかと思います。[20]

戦後のキリスト教が原因となった宗教と公共性のゆがみ

佐川――ありがとうございます。他の先生もご意見があろうかと思いますが、今のご質問に対しての回答は以上にさせていただきます。次に、これは牧師の方でしょうか。「市民会館で聖書研究をしたいと申し込んだら断られました。宗教は個人的であると同時に公共的だと思いますが、いかがですか」とのご意見です。これはパネラーの方よりも、東京基督教大学の学科長もされ

20 公共性とスピリチュアリティについては、その後行われた「医療・看護とスピリチュアリティ、そして日本的“思いやり”倫理」研究会の記録も参照（『Emergence 創発』14巻5・6・7号 http://www.tci.ac.jp/kciemergence）

ている稲垣先生にお聞きしたほうがいいと思いますがいかがでしょうか。
河――私が先にお話します。実は「公民館を宗教団体に貸してはいけない」という発案をしたのは日本のキリスト教会です。たとえばクリスマス集会に公民館を利用できないというのは、日本の教会が言い出したことなのです。そのもとは、昭和20年代の憲法の理解の仕方と、それをある面で多少拡大解釈した日本のキリスト教会にあると私は思っています。
今日は土肥隆一先生がいらしていますけど、土肥先生と私は、政府内、あるいは国会内での祈祷会をめぐって10年越しの喧嘩をしております。（笑）土肥先生の執務室も私の執務室も国有地ですから、私はそこで祈祷会はもちたくない、外でお金を払ってでも借りましょうと申し上げました。しかし土肥先生は、自分の執務室で祈祷会をもつのは国会議員として当然ではないか、と。私も土肥先生のおっしゃることが正しいと思っているのですが、それがいけないという考えをつくったのが日本のキリスト教会の牧師や神学であったならば、私のような平信徒は、それに準じようと思っているだけなのです。ですから、まずは日本のキリスト教会が、昭和20年代の憲法解釈は間違っていたという声明を出すべきなのです。憲法にはそんなことは書いていないわけですから。法律論ではなく、日本の教会が責任をとるかどうかを明確にするのが大事なことだと私は思っております。
会場――キリスト教会が決めたという、そういう歴史的な事実はあるのですか。
河――決めたというよりも、公共的な施設を宗教団体に貸したことに対して全部裁判を起こしていったのです。そして社会的には、それが憲法違反だと言い続けてきた。それは当時の資料を見ると山ほど出てきます。で、それを言っているのは教会だけなのですよ。
佐川――たいへん興味深いお話ですが、これは突っ込んでいくといろいろな論点が出てきますので、今日はこの程度に留めたいと思います。
河――私は日本の憲法がそう言っているとは思っていません。だから今、解釈したらおかしいじゃないかというのは、まったくそうなのです。ただ、そのもとをつくったのは自分たちだということだけは、責任の所在をはっきりしておきたいと。
会場――我々の先輩ですからね。
佐川――まあ、今日はこの辺でやめておいたほうがいいと思います。（笑）ご質問はまだたくさんあるのですが、時間の関係でここまでにさせていただきます。取り上げられなかった方にはたいへん申し訳ございません。また、ご意見もかなり寄せていただいておりますが、かなり長くなりますし、今までの議論と重複する内容もございますので、これも同様に、ご意見を出していただいた方にはお許しを願いたいと思います。
時間がなくなってしまい申し訳ございませんが、“どうしても最後に一言だけ”という点を、パネラーの方々にお1人1分くらいでお願いいたします。
では、遠藤先生から。

「公共福祉」の倫理的概念としての「友愛」と「連帯」

遠藤――今日のシンポジウムはたいへん興味深く、非常に広がりのあるものになりましたが、こういうときに一言言わないと自分を見失いますから、一言だけ感想を申し上げます。稲垣先生が書かれた『公共福祉という試み』は、私も読ませていただいて教えられることが多々ありました。「公共福祉」という概念は、社会福祉の歴史のなかで長年学んできた我々の立場からすると、中身的にはいろいろなところで個々に議論されてきた問題であると思うのです。この本は、これまで議論されてきたことを集約して、ひとつの体系、あるいは学問のひとつの概念のなかに整理していく、体系化していこうとなさっている。そういうところに今の時代が抱えている混沌とした状況に対する働きかけ、あるいはそこを支援したい思いが集約されていると感じました。

佐川――ありがとうございました。河先生、いかがですか。

河――私にとっては最後のご質問とも重なるのですけど、自分のクリスチャンとしての歩みと、社会福祉に携わり、政府内の人間として歩んできたことと、今、大学で教えていることとが、「公共」という言葉で初めて重なっています。その意味で、私は稲垣先生の今回の著作を非常に高く評価するものであります。

佐川――はい、枝見さん。

枝見――まさにこれからが、震災を超えて日本がどう生きていくかの大きな分岐点だと思います。「新しい公共」の制度や仕組みがどんどん出来てくるなかで、我々はインフォーマルな地域との関わりにおいて、必要とされる自分をいかにつくりあげていくか。あるいは他の人から必要とされているのだと実感してもらえるような場面をいかにつくっていくか。先ほど若者の話がありましたけれども、行き場がない。自らの命が本当に必要なのだろうかという、自らの命の価値への疑問があるのだと思います。高齢者もまさにそうです。「生きていていいんですかね？」というのが、高齢者の会話のなかでいちばん多いのです。ですから、すべての命が必要とされているんだという実感を、なんとかこの社会のなかでつくっていく。そのためにはいろいろな手練手管を使って、ときには嘘もつき騙しながらでも、ひとつひとつの命の大切さを育む社会をつくっていくことが大事なのではないかと思います。

佐川――ありがとうございます。東畠先生、どうぞ。

東畠――「新しい公共」という考え方がいずれは実践となって表れ、その実践のなかからまた新しい価値としての「新しい公共」が拡大、定着していく……。それは、日本の文化や慣習、伝統、価値観といったものを抜きにしてはできないのではないか。そういう日本型の「新しい公共」が出てくることを私はとても期待しておりますし、自分も学ばせていただきたいと思います。今日はありがとうございました。

佐川――ありがとうございました。馬袋さん、お願いいたします。

馬袋――私は震災復興に携わってきて、阪神・淡路、中越、そして今回の東北に共通して言えることは、当たり前のことに感謝する、ということ。これ

は震災が起こったときにいつも思うことです。蛇口をひねれば水が出るという当たり前のことに感謝する。そのことで自分が社会のなかの一員だなということを自覚する。まずそこから始めなければいけないと思います。それから、足るを知る。今、与えられていることにありがたいと感謝する。足るを知らなければ要望しかありません。ですから、足るを知るということが、公共福祉のなかの一員であることの自覚であると思います。そして、大きな社会変化によって価値観が変わるなかで、他者の喜びを自らの喜びとする生き方、共同の喜びを自らの善とするような生き方、そういう価値観に社会が変わる必要がある。そこに、私は企業といういわば営利事業を通じて参画していきたいと思います。以上です。

佐川――どうもありがとうございました。議論も熱が入ってきまして、これからというところですが、残念ながら時間が来てしまいました。5時までにはこの会場から全員が出なければなりません。パネラーの先生方には、貴重なご意見をお聞かせいただき本当にありがとうございました。またゴールデンウィークの最後の休みの日、しかもお足下の悪いなか、本日お越しいただきました会場の皆様お1人お1人に心から感謝し、御礼を申し上げたいと思います。

本日のパネリストの先生方のご意見を伺って、その行間から感じられる共通の思い・認識があったのではなかろうかと受け止めております。それは公共福祉の倫理的な概念として、「友愛」と「連帯」の重要性を共通して示されたことで、たいへんうれしい限りです。この点はこれからも公共福祉研究、ないしは実践において、最も重視すべきことではないかと感じられます。「友愛」という言葉を説明するのはとても難しいことですが、原点は「愛」であろうと思います。「愛」という言葉のなかには、4つの要素が含まれているのではないかと私なりに考えております。1つは「尊敬する」。2つめは「感謝する」。3つめは「励まし合う」。そして4つめに「赦し合う」、ということではないかと思います。

この「愛」のスタート地点、起点になるのは、夫婦の愛、子どもへの愛、子の親への愛、そして兄弟・姉妹への愛という、いわば「家族愛」ではないかと思います。一昨日は子どもの日でした。先週、ある教会で、「自分の子どもに与える最大の幸せとは、なによりもその子を母親が愛することではないか」というお話をされた牧師がおられました。そして、このような家族愛の延長として、自分を愛するように人々を愛する隣人愛、人類愛へと高めていく。まさにここに「新しい公共」の大事な本質があるのではないかと感じます。「新しい公共」を立ち上げるときは、新しい信頼関係が築かれなければならないと思いますし、研究も、言論も、実践の運動も、体質を抜本的に変えていかなければならないのではないか、と思わされました。

この他にも多々申し上げたいことはありますけれど、私の結び的な話はこれでやめにしまして、先ほどお話しましたように、本日の実際上の主催者・責任者である稲垣久和・東京基督教大学・公共福祉研究センター長のほうから、会場からのご質問への回答と閉会のご挨拶を兼ねて、まとめ的なご発言をし

ていただければと思います。

異質な他者との熟議・協同による「新しい公共」「新しい民主主義」へ

稲垣――本当にありがとうございました。パネラーの方々には、充実した議論でいろいろ勉強させていただきました。そして、そこからまた私なりにレスポンスをしたいという思いも次々と湧いてきたのですが、時間の関係でそれはできません。

先に、「社会福祉」という既存の言葉・概念から、あえて「公共福祉」という言葉を使う理由は、「措置から契約へ」ということで、それを私なりに新しい時代に即して、「公共をつくる」という意味で「公共福祉」と言っているのだとご説明いたしました。それが歴史的な概念だということも、ひとつ付け加えたいと思います。同時にそれは、戦後の民主主義のあり方への提言にもなると思います。

ここにいる我々は、新しい時代の民主主義の教育を受けた人がほとんどだと思うのですが、民主主義は思ったほどに我々のものになっていないな、ということをつくづく感じています。それは、たとえば選挙で代表者を選ぶときに多数決ですべてを決定するというレベルでの民主主義ではありません。私の理解では、「新しい公共」における民主主義というのは、互いが互いを、パーソン、人格として認め合いながら、対話を繰り返す、その訓練が民主主義だと思うのです。そういう意味で言えば、代表制民主主義というのは、民主主義のひとつのあり方、形態ではあるけれども、すべてではない。

最近、「熟議の民主主義」ということが言われます。今日来られている学生さんのなかにも「熟議」についていろいろ議論されているグループがありますが、「熟議」というのは、その名の通り、互いが徹底して議論し合う習慣をまず身に付けるということなのですね。ですから、こういう場面、70-80人いると、実はなかなか「熟議」が育たない。私のひとつの目的は、これを持ち帰って、10人くらいのグループのレベルで、今日出た内容、または出なかった内容も含めて、公共福祉なり、自分のもっている福祉概念を徹底的に詰めていただきたいということです。それが新しい民主主義のかたちになっていくと思うのです。

人数、サイズは大事なことです。そのことを私たちは民主主義のなかで忘れていたと思います。よく議論し合う。そのときに、話し合う相手が自分と同じ考えをもっている親密圏なら問題はないのです。ところが公共圏になると、どうしても折り合わないことがある。ここが違うなというところを踏まえて、ではどこでお互いに意見をすり合わせていけるのだろうという訓練が必要になります。私はこれが民主主義だと思うのですね。それが先ほど言った、「他者」「他者感覚の必要性」が「公共性」の定義だということです。

ですから、国家と個人のあいだには社会があるじゃないか、それなのに、どうして「公」と「私」のあいだに「公共」なんていうことを言うんだ、とい

う意見には、「公共」の大事なところは「他者性」にあると言いたい。同じようなグループがたくさん集まって社会をつくっても、そこに「公共性」はないのです。いよいよ新しい時代に突入する私たちは、移民など私たちと考えの異なるさまざまな人たちを迎えることになるでしょう。ですから我々は今、その訓練をしておくべきではないかという意味で、あえて「公共福祉」という言葉を使わせていただいたわけです。

もうひとつ、「幸福」についてお話します。「幸福」は、制度とか法律とかそういうものではなく、人と人とのつながり、結びつきのなかにある、ということを枝見さんがおっしゃいました。私もまったくその通りだと思います。ただ、「幸福」という概念は、「公」と「私」と「公共」のレベルで違うということも踏まえておきたいと思うのです。

というのは、これは非常に興味深いのですけれども、今日、福祉のボランタリズムというハートの面が強調される一方で、「お金」の面も強調されたのですね。「お金」の面というのは極めて即物的で、俗的な利益追求だというレベルで捉えて、こういう場ではお金の話はちょっと相応しくない云々……というふうになってしまうのですけど、今日は馬袋さんが参加してくださって、株式会社で介護事業を行っているということをきちっと表現して、「お金」の大切さを話してくださいました。私はボランタリズムのハートの側面と同時に、現実的にお金をどう回していくかということも公共福祉のとても大事な概念だと思っています。

経済の問題に触れますと、18 世紀、アダム・スミスという有名なスコットランドの経済学者がいます。「近代経済学の父」と言われていますけれども、彼の経済学のキーワードは 2 つあるのです。ひとつは「self-interest = 自己利益」で、これをどんどん追求していって構わないという考えが、いわゆる市場原理主義という方向に行ってしまうわけですね。もうひとつ、アダム・スミスが同じ本のなかで言っているのが「sympathy = 共感」です。この sympathy もとても大事なキーワードなのですが、その後の経済学の発展をみると、極めて一面的に、self-interest の側面だけで経済学をつくる方向に行ってしまった。

実は、後者の sympathy = 共感で経済学はできるんだよ、という試みをしたのが、賀川豊彦の『友愛の政治経済学』で、具体的には協同組合運動です。協同組合運動は、協同出資して、1 人だけがどんどん儲けていく方法ではないかたちで社会を富ますという運動ですね。今、必要なのは、内部だけでお金を回すのではなく、それを外部に開いていくことだと思います。ですから、ここで NPO といった発想が非常に大事になっていくのですけれども、それと同時に、お金をどう回していくかという経済面も踏まえたうえで福祉を考える。21 世紀の日本は、低成長でお金がない時代に突入するわけですから、それをみんなで真剣に考えて、私たちはお金を大事に使わなければなりません。そして、富の追求よりも、そもそもなんのために富を貯えるのか、なんのためにお金を使うのかということを同時に考えながら、福祉の面で活かしていけたら、と思っているわけです。

質問にも答えたいのですが、道徳授業と「ケアの社会化」はどう違うのか、という学生さんからの質問がありました。私が思うに、授業というのは20人、30人の教室で、ある条件をセットアップしたうえでのいろいろな学びになりますね。それと「ケアの社会化」は同じようで違う。というのは、「ケアの社会化」は、社会の人々が生きて、悩み、苦しんでいる現場でのケアなのです。想定されたあるレベルの揃った人たちが学ぶ教室ではないのです。ですから、教室の外に出ていって、リアリティといいますか、現実の世界のなかでさまざまなケアをぶつかりながら学んでいくのが「ケアの社会化」ということなのです。教室の外に出ていくという意味では授業にはならない。その場、その場で、出会う人たちとのあいだで、自分が訓練されていくのが「ケアの社会化」だと私は理解しております。

まだいろいろと言いたいことはあります。「愛」と同時に、私たちがもっとリアリスティックに考えるならば、「憎しみ」があると思うのですね。「憎しみ」というのは抜けないですね。今、アルカイダのテロリズムが問題になっていますが、そのかたわらで「友愛」と「連帯」をあえて説くということの意味を、私たち一人ひとりで深めたいなと私は思います。以上でございます。ありがとうございました。

3·11 大震災とその対応 [21]

稲垣久和

今回の M.9.0 の地震と津波は“想定外”、予測不可能な出来事でした。1000 年に 1 度の津波では手の施しようがない、と思われるかもしれません。もっとも、自然世界は“複雑系”であるという自覚があれば、予測不可能性を予測する哲学をもつことは可能なのですが、いまその問題には立ち入りません。他方の福島第一原発の事故は明らかに人災ですので、緊急に収束させなければなりません。このような“有事”と呼べる事態に対しては、強い政治的リーダーシップにより、日本と世界の技術知を結集して原発を封じ込める必要があります。

(1) 技術のなかでも原子力技術の場合、制御がその核心であることが素人にも明らかになりました。制御不能に陥った原子炉の暴走は放射線量の放出において原爆炸裂以上に危険なものです。核エネルギーの人為的解放に伴う危険性があらわになっています。そもそも核エネルギーの解放は、現在の地球上で起こっていないことを人為的に起こしているのですから、高度の制御の技術を開発しない限り扱ってはいけないものでした。しかし今回、核の制御技術があまりにお粗末であることを衆人にさらけ出しました。現時点で私たちは、核を制御する方法として“水で冷やす”というきわめて原始的な方法しか手にしていません。冷却水を循環させる装置が作動しない云々というのが、果たして技術と呼べるレベルの問題なのでしょうか。
問題はもっと根本的なところにあるように思います。つまり地球上には本来はありえないものをあえて人工的に造り出している技術です。果たしてこの技術を制御できる知恵が人類にあるかどうか、それが問われているのです。これは世界の英知を結集すべき緊急事態です。しかし原発は、核分裂と核融合の違いはありますが、例えて言えば太陽を地上に持って来たようなものです。“プロメテウスの火”はもはや制御不能なもので、人間の知恵を過信しすぎたのではないでしょうか……。
(2) この原発事故処理に関してのみのことですが、今回のシンポジウムで扱うような通常のボトムアップな社会形成とは別に、緊急時として強い政治的リーダーシップが必要です。この“プロメテウスの火”との戦いは“有事”であることを理解することが必要です。原発事故は、国内問題であると同時に様々なレベルで外交問題にもなっています。戦後最大の有事への統治能力が問われています。日本はいま世界の監視のなかにあります。東京電力は 4 月 17 日に、6-9 カ月で安定化を目指す工程表を出しましたが、この事故は、「公と私と公共の三元論」で言えば、一私的（民間）企業が復旧に努力するというレベルの問題ではなく、公的な機能と強い主権の発動が問題になっているということです。もともと原発導入は公＝政府が率先して進めた国家事業でした。
(3) 今後の電力供給と消費については、節電、および人々のライフスタイル

21 本稿は、シンポジウムの 2 カ月前に起こった東日本大震災を受けてレジュメに追加したコメントで、原発事故のような制御困難な事態には、通常のボトムアップな社会形成とは別の総力を挙げた対応が必要なことを提起した。

を改める以外にないでしょう。私は現代日本の高度経済成長後のライフスタイルを「欲望のメタボリック症候群」と批評し、それを改善する生き方としての公共福祉と「ケアの倫理」を提唱してきました[22]。無限の資源と、無限の電力と、無限の経済成長の時代は終わりました。新たな生き方と社会の仕組みが模索されなければなりません。

このような文明論的な文脈のなかで今後の日本の福祉社会の建設を考えたいと思います。

22 稲垣久和『公共福祉という試み』（中央法規出版、2008 年）を参照。

Ⅱ どうつくる？ 印西の福祉と地域
住民主体によるこれからの福祉とまちづくり[23]

挨拶
印西市長 山﨑山洋

印西、福祉のまちづくりフェスタの開催にあたりまして、一言ご挨拶を申しあげます。
はじめに、間もなく1年を迎える東日本大震災で被災されたみなさまに、あらためましてお見舞いを申し上げますとともに、一日も早い復興を心からお祈り申し上げます。
さて、このたびは、千葉県福祉・介護人材確保対策事業・印旛地域推進協議会主催の「印西、福祉のまちづくりフェスタ」を、当印西市を会場に開催をしていただき、関係者の皆様方に深く感謝を申し上げます。
ご案内のとおり、平成22年3月に3市村の合併により新印西市が誕生いたしました。そして、本年は、平成32年度までの新たなるまちづくりの指針となります「印西市総合基本計画」のスタートの年でございます。このなか、新たな将来都市像として「ひと まち 自然 笑顔が輝く いんざい」を掲げております。
また、福祉施策におきましても、平成24年度は、印西市地域福祉計画や印西市高齢者福祉・介護保険事業計画の初年度となっております。
本日は、財団法人東京市政調査会の新藤宗幸氏のご講演、また、各福祉部門でご活躍の皆さま方によります、パネルディスカッションも開催されますので、これからの福祉のまちづくりについての、貴重なご意見等を頂けるものと思っております。
終わりにあたりまして、本日ご来場の皆さま方のますますのご健勝をご祈念申し上げまして、ご挨拶とさせていただきます。

23 本シンポジウムは下記の事業所が連携して行った「印西、福祉のまちづくりフェスタ」（千葉県福祉・介護人材確保対策事業　2012年2月25日［土］　会場：イオンモール千葉ニュータウン）の一環として開催されたものです。
［連携事業所］東京基督教大学（代表団体）、高齢者生活支援ハウスヴォーネン本埜（社会福祉法人 六親会）、特別養護老人ホーム 菊華園（社会福祉法人 神聖会）、ケアホーム印旛（社会福祉法人 印旛福祉会）、グループホームスピリット（医療法人社団 千葉医心会）、グループホームこまくさ（医療法人社団 雅厚生会）、特別養護老人ホーム ハートヴィレッヂ（社会福祉法人 龍心会）、フレンズ印西（有限会社フレンズ印西）、ベイトレイヘム（NPO法人めぐみの家）、シャロームきこえ（有限会社ドリー夢）

コーディネーター挨拶
稲垣久和

コーディネーターから、本日の市民フォーラムの趣旨説明をさせていただきます。会場でお配りした当日資料に、以下のようなご挨拶を記しました。

思いもよらない大震災から間もなく一年。私たちは東日本大震災後の経験をとおして、自分たちだけが「豊かな暮らし」を追い求める生き方では、行き詰まることを知りました。これからの私たちが追求するべきなのは、「豊か

な暮らし」ではなく「幸福な暮らし」ではないでしょうか。多少の物質的な不自由を感じても、人と人とのきずなとネットワークがあること、住民の創意工夫と技術の力により、皆が幸福に暮らせる社会です。
そのためには、地域住民に身近な問題は地域住民が責任をもって決め、実行することが不可欠です。私たちは市民自治の大切さを自覚せず、福祉は国や行政がしてくれるという風潮をもっています。けれども、地方分権、地域主権、新しい公共といった言葉が語られるように、福祉（＝住民の幸福な暮らし）は、住民自らが決めていく時代です。そのためには、なにを創りあげていきたいのか、なにが問題となっているのか、それらを担う人材をどのように育てるのか？
市民、福祉関係者、企業、行政、研究者など、老若男女が集まって、知り、語り合い、つながるフェスタです。共に私たちの未来を語り合いましょう！

“地域福祉”というのは、市民の生活の幸福をつくりあげることに尽きるのですが、そこでは、私たち市民が主体的に取り組むことがなにには増して必要とされています。挨拶文にも記しましたように、私たちは福祉というとしばしば、「国や行政がしてくれる」と考えてしまいます。これは日本人の古い体質である、滅私奉公と、その裏返しである“お上依存”ともいうべき体質の現れではないかと思います。しかしそうした考え方ですと、自分たちでなにかをつくりあげる方向には進みません。また今はもうそういう時代ではありません。「市民みずから」「市民の自治」ということがとても大切なものになっています。
私たちは、福祉をテーマにした今回のシンポジウムを開催するにあたって、やはり市民自治と、それに深く連動した地方分権の問題を考えたいと思いました。まず私たちが、中央集権ではない地方分権、集権でなく分権という考え方を自分たちのものにすることは民主主義の基本の基になるのですが、戦後 60 年経っても、これがなかなか私たちのなかにストンと落ちてこない現実があります。
そのようなわけで、この方面の第一人者である新藤先生をお招きしてお話を伺うことにいたしました。新藤先生は、、行政法、官僚制度、地方分権などの専門家として多くの著作を著されていて、福祉分野についてもご専門の行政学の方面からさまざまな提言もなさっておられます。今日はぜひそのような視点から、私ども市民に向かってメッセージということでお話していただければと思っております。

主題講演

自治・分権と地域福祉のあり方　新藤宗幸

新藤宗幸氏

ご紹介いただきました新藤でございます。ちょうど1年近く経ちますが、2011年3月まで千葉大学の法経学部で行政学を教えておりました。現在所属しています財団法人東京市政調査会というのは、じつは私が大学院を卒業したときに最初に研究員として雇ってくれたところでございます。昨日、創立90周年記念のお祝いをしたのですが、もともとは、この間の東日本大震災で改めて注目されています後藤新平が、東京市長のときに設立した研究機関でございます。
今日は「自治・分権と地域福祉のあり方」というテーマについての私の考えを、忌憚のないところでお話したいと思っております。

日本における福祉行政・福祉行政論の集権性

日本の高齢化は凄まじい勢いで進んできました。国連では、200近い加盟国と地域からさまざまな統計をとっていますが、その国の人口に占める65歳以上人口が7%に達したとき、その国を「高齢化した社会」と定義しています。ただ、私も65歳になりましたが、65歳を基準に「高齢化した社会」と言うのが妥当かについては疑問を感じますし、それは私個人の感覚だけでなく学問的にもさまざまな論争があります。ともあれ、この国連統計の定義はさまざまなところに適用されています。印西市の高齢化率という場合は、印西市の人口のなかに65歳以上人口が何人いるかということですね。
それでは、日本が国連統計で言う「高齢化した社会」に入ったのはいつかというと、1975年でした。では、この倍の14%にはいつなるのだろうか？それを当時の厚生省人口問題研究所（現厚生労働省社会保障・人口問題研究所）は1990年だと予測しました。人口問題研究所は、そう予測しただけではなく警告も発しました。日本は戦後復興から先進国に追いつけ追い越せとやって来て一応それは到達した。しかし、次は北欧のような福祉先進国に追いつくのを目標とするなら、14%に達するまであと15年しかない。この15年がいかに短い期間か、政府はきちんと認識すべきだと言ったのです。
皆さんは、福祉先進国というと、スウェーデン、デンマークといった国々を思い浮かべるでしょうが、これらの国々では、高齢化率が7%から14%になるまでに実に70年かかっているのです。日本ではあまりそういうイメージをもたれていませんが、私からみるとかなりの福祉先進国であるフランスでは、7%から14%になるまでにじつに130年かかっています。イギリスを福祉国家・福祉社会と呼べるかどうかは、サッチャー改革以降いろいろな論争がありますが、私より少し下くらいまでのご年配の方は、世界中に影響を与えたイギリス労働党の社会福祉政策の標語であった「揺りかごから墓場まで」という言葉を憶えていらっしゃると思います。このイギリスが7%から14%になるのに45年です。ですから日本がこれら先進国に追いついて、

追い越して、世界に冠たる福祉先進国になろうと思うならば、この15年がいかに短い期間か、それを政府は心得よ、というのが、当時の人口問題研究所の警告であったのです。ところが、この警告はほとんど無視されて1990年を迎えました。人口問題研究所の予測はほぼピタリと当たり、89年には14%に達しました。

日本が戦後の歩みを開始した段階では、社会全体が貧しかっただけでなく、社会福祉の分野でも貧弱な国であったことは否定できない事実です。戦後の最初の福祉立法は生活保護法でした。これは1950年に全面改正され、それが現在の生活保護法になっています。そこから、翌年に児童福祉法、老人福祉法、等々が、戦後の経済発展の過程でつくられてまいりました。この戦後日本の社会福祉行政には、行政処分行為である「措置（そち）」という概念があります。今日は大学の講義ではありませんので、行政措置の中身に立ち入ったお話はしませんが、2000年に介護保険制度が始まる以前は、例えば親が特別養護老人ホームに入る必要が生じて市の福祉事務所に相談に行きますと、福祉事務所は、「私は近くの特養がいい」といった本人の希望とは関係なく、公権力を背景として、施設の空きがあるところに入所の措置をとる（強制的に入所させる）ということをしてきました。それは車椅子にしても、目の見えない人が白い杖を持つか盲導犬を連れて歩かなければいけないといったことでも同じです。これは権力的な決定で、市民の側から注文をつけることができず、介護保険以前は、老人福祉だけでなく、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法などによる入所やケアについてもまったく同様に措置によって行われていました。そればかりではありません。2000年4月に私たちが第一次地方分権改革と呼んでいる改革が行われる前は、生活保護制度のなかで、印西市の市長さんは、印西市における厚生大臣の地方機関とされていました。われわれが自治体の長を選んでいるのに、知事や市長はその地域における国の各大臣の下級機関という位置づけになっているという、おかしな話であったのです。

わかりやすい例をあげますと、今日お越しの皆さんの多くは千葉県民でいらっしゃると思いますので、パスポートの交付を受ける時は千葉県庁のパスポートセンターに行きます。そこで働いているのは、当然千葉県庁の職員ですが、にもかかわらず千葉県知事にはパスポートを発給する権限はまったくありません。99年3月まで、彼らは千葉県域における外務大臣の下級機関だという位置づけでパスポートの発給をしていたのです。こうした例は、特に社会福祉関係に多くありました。

それが2000年以降――実際の中身はあまり変わっていない状況はあるのですが――かたちのうえでは機関委任事務制度はまったくなくなり、法が定める委託・受託の関係に変わりました。このように、1999年度までは集権的な行政により、全国的に統一化、平準化された福祉が行われていました。そして、それが日本の福祉行政水準を引き上げた面のあることは率直に認めなければいけないと思います。しかし冒頭で申し上げましたように、特に80年代以降、今日まで急速な高齢化が進んでいます。これは高齢者福祉の問題

だけではなく、対極の子どもの問題でもありますし、高齢者の介護を担う人たちの問題でもあります。ところがこの高齢化をマクロにみると、全国平均は20%以上ですが、なかには40%や50%近い地域もある一方で、首都圏の幕張や、東西線、京葉線沿線といった、近年通勤が便利になって住人、特に若い人たちが増えた地域はまだ10%くらいです。このような地域差があるなかで、どの地域にも通用する福祉プログラムがつくれるはずがないのです。しかし、自分たちの権限や人と金を手放してしまうことになるので、霞が関は集権的なやり方に執着をするのです。しかしいくら霞が関の人たちが優秀な頭脳をもっていても、50%のところにも10%のところにも通じるプログラムができるはずがない。それはもう能力を越えた話です。福祉の分野に限らないのですが、結局、地方のことはその地域の事情を踏まえて、その地域の市民が主体となって決めるべきなのです。そうした地方分権改革を福祉や他の分野に徹底することが、政治の課題になってまいりました。

他方、にもかかわらず、福祉行政や教育行政では、国が前面に出て全国で同じような平均化した福祉・教育をするべきだという主張があり、また、地域のことは地域でというと、地方がなにをし出すかわからない、福祉や教育がますます遅れるし、障害者のいろいろな事業計画が実現されなくなっていくかもしれないと言って、なお国が指導をするべきだという考えがきわめて強いのです。

教育を例にあげると、私はずっと以前から、教育委員会などは要らないと言ってきました。教育委員会の意義は教育の中立性を政治から保つことにあると言われます。しかし、指導・助言というかたちで、実質的には教育委員会がその意向に従っている文部科学省というのはなんなのか？　文部科学大臣は国務大臣ですから、文部科学省は内閣統括下の機関です。戦後GHQの統治下で日本政府が行政機構の改革案を作成した際に、内務省と文部省が生き続けることはほとんど不可能であると考えて、学芸省＋中央教育委員会という制度に改める案をつくりました。それが、理由は解明されていませんが、ある時点からGHQの方針が変わり、文部省は生かして内務省は解体するとなりました。いずれにしましても、教育委員会制度は当初の理念とは違って、中央統制となっていきました。それは霞が関が権限を保持しようとしたということだけではなく、市民の皆さんのなかに、もっと言えば、中央から地方に至るその分野の専門家たちのなかに、国は平準的な行政をするべきである、国がきちんと前面に出て教育を維持するべきであるという考え方がきわめて強いからなのです。

地方のことは地方で、地域のことは地域で決める、と言うのは、言葉で言うのは簡単ですが、中身についてはこれから申し上げるように、いろいろと考えなければならない点があります。ただ、その前提として皆さんにご認識いただきたいことは、この国ではナショナルミニマムとナショナルスタンダードが区別されていないということです。これは日本が、大国とか先進国と言いながら、実際には途上国としてただただ先進国に追いつこうとする近代化を急いできた結果でしょう。ナショナルミニマムというのは「最低限の基準」

です。またナショナルスタンダードというのは「あるべき標準」のことです。その違いが区別されていないことが問題で、ナショナルミニマムは全国画一であってよいのですが、その上のスタンダードをどうするかは、それぞれ事情の違う各地域が考えなければ、高齢化のケアの問題には対応できるはずがないのです。

福島県のある村の村長さんと親しいのですが、その方とイワナの塩焼きでも食べながら話をすると、「先生よぉ、俺のところの高齢化率なんてもう65%でさ、職員は25人しかいねぇんだ。県は、やれ福祉計画をつくれのなんのと気楽に言っとるけど、もうこうなってくると、全員であの廃校の小学校を直してそこに集団で住んだほうがいいよ」などと言われます。それは誇張ではなく実際にそういう状況になっていて、このような地域、地域で、ミニマムから上をどう上積みするのか、どうしたらそうできるのかを、皆さんがまさに分権改革として取り組んでいかなければならないと思うのです。

ところが、政治が使う言葉は読んだだけでは理解できないじつにいろいろな意味が含まれています。私は以前に、政治と言葉、行政と言葉というテーマで論文を書いたこともあり、そのなかで福祉行政や官僚制のなかで使われている法令用語がひどいものだと指摘しましたが、政治家が使う言葉はじつに無茶苦茶といいますか、一皮も二皮も剝かないとなにを言っているのかよくわからない部分があります。

最近の首相が1年ほどの短期間で替わるのに比べて、小泉政権は5年5カ月と、中曾根政権以来の長期政権でしたが、小泉さんがよく繰り返した言葉に「地方のことは地方で」というのがありました。このことにはおそらく誰も異論がないでしょう。ところが、市長さんをはじめ、市の職員の方や議会の方たちは思い出されるでしょうが、三位一体改革の名の下に進められたのが徹底した地方への歳出削減でした。ですから2005年から2007年あたりで、知事さんたちも含めて、それまで勢いのよかった地方分権論者たちがとても失望して、「もうやってもしょうがないのではないか」という雰囲気が蔓延したことも事実です。つまり、「地方のことは地方で」という言葉の意味は、1億円持っているところは1億円で、1,000億円持っているところは1,000億円で、要するに「市長さんよ、身の丈に応じて生きなさい」と言っているのに等しいのです。このように政治の言葉は、その中身がどのようなことを意味しているのかをきちんと考えなければいけないのです。

先ほどのナショナルミニマムとの関連で言うと、「地方のことは地方で」と言う場合、垂直的な自治体間の財政調整の仕組み、最低限の部分の財政調整の仕組みをきちんとつくったうえで、それから言わなければなりません。政治家の言葉には「取扱注意」の赤札を付ける、と言ったのは丸山眞男という戦後日本を代表する政治学者でしたが、政治家の言葉はそのまま信じてはいけないのです。

自治・分権論と市場パラダイム論の峻別

2000年の4月から介護保険がスタートしたとき、当時の政府はもちろん、福祉学者の多くも「介護保険は地方分権の試金石である」と発言していました。最初に介護保険の構想が出てきたのは、私が1年半ほどのイギリスでの生活が終わって帰ってきた直後の1994年でした。そこからいろいろな議論があって、先ほどの第1次分権改革と同じ2000年4月に実現をみました。法案の準備が始まる前と、法案の準備過程のなかで、私はいろいろな理由をあげて、「このようなものはダメだ」と言っていました。

例えば、国民健康保険の保険者というのは市町村です。1961年(昭和36年)に国民健康保険が義務化された時点で、全国で全加入者に占める無職世帯の割合は4%でした。ところが、国保がスタートした時点から20年後の無職世帯は30%を超え、現在はもっと多くなっています。それはそうですよね。高齢化が進めば、1次産業従事者の方たちは無職になってきますし、商店をご夫婦でやっている方たちも高齢化して無職世帯になっていく。あるいは、私たち団塊の世代は「あの連中が」と憎まれているのですが、その世代が大量に定年退職して、職域保険から国民健康保険に入ってきます。30%という割合をみて、当時の厚生省は「国民健康保険はスクラップ同然だ」と言っていたのです。そのように国民健康保険について「スクラップ同然だ」と言っているのに、同じ市町村を保険者にして介護保険を行おうとしていたのです。これは成り立つはずがありません。高齢化していけば否応なく病気が多くなります。ケアを必要とするお年寄りも増えます。そのとき、「国民健康保険はスクラップ同然だ」と言っておいて、同じ市町村を保険者にする介護保険などというものは、保険のリスク分散の論理から言っても通じるはずがない。そういうことを、当時随分言いました。介護保険はドイツを手本に導入しましたが、ドイツは州レベルが保険者なのに対して、日本は国でも県でもなく、市町村を保険者にしているのです。もちろん横浜のように370万人もいるところもありますが、ほかは1000人以下の町村が多いのです。これが介護保険制度の問題として私の申し上げたい第一の点です。

第二点は、介護保険を受ける人間の権利性の問題です。さきほど措置のお話をしました。介護保険をご経験済みの方もいらっしゃるかもしれませんが、介護保険では、ケアマネージャーがつくるケアプランをもとに、利用者はサービス事業者からサービスを受け、サービス事業者は保険から給付を受ける、簡単に言うとこういう図式ですね。かつて、政府をはじめ福祉学者の多くが「スウェーデンでは」「デンマークでは」と言っていたのが、コロッと変わって介護保険になった理由の一つに、「措置から契約に変わると、介護を受ける人間の権利性が保障される」という主張がありました。しかし、措置を介護保険に変えただけでは、人間の権利性は保証されません。なぜかというと、例えば私や私の周りにいる人が自分に示されたケアプランに不満な場合、その考えが妥当なのかを判断する第三者機関がありません。そのようなところで、権利性など保証されるわけがないのです。

介護保険制度の問題は他にもいろいろとありますが、介護保険は地方分権の試金石と言いながら、結局は、ただ市町村に公的保険会社を営ませたにすぎないわけです。
ただ、この保険会社もずいぶん怠けていると思うのです。例えばこの印西市内に、介護保険の認定事業者はたくさんいますが、それらの事業者が、どういう人材を抱えて、どういう能力をもったところなのか、保険者としては市民に情報公開をするべきです。この点では本当に市町村も怠けていると思っています。ですからコムスンなどという不届きな業者が出てくるのです。あれは氷山の一角で、それ以外にも保険からちょろまかそうと思っている事業者はたくさんいますが、事業者についての調査もろくにしていないと思うのです。
いずれにしても、これは「市場パラダイム」、つまり、新しく出来た高齢者介護という一種の市場に介護を委ねてしまっていて、われわれに身近な政府である市町村がきちんと管理する仕組みにはなっていないのです。小泉さんの発言では、このように市場に委ねることも地方分権と言えないわけではありませんが、私たちが考えなければならない地方分権とは、市場の原理に傾斜することではなく、私たちがつくる政府である市町村、さらにその広域的な行政単位である県、これをきちんと主体とした福祉システムが必要だということなのです。
じつは一時期、政府は一瞬ですがそちらに舵を切ったことがあります。1990 年に福祉 8 法の大改正があり、そこで老人保健福祉計画の策定を全市町村に義務づけました。私もある市の計画策定に係ったことがあります。そのとき厚生省は、中学校区を福祉区と位置づけて、中学校区単位くらいを基準にして福祉の仕組み、地域の福祉をつくっていくようにという指針を出したのです。ところが、簡単に言いますと、そうした地域福祉を実施するためのお金がなかったのです。
ご年配の方はご記憶にあるかもしれませんが、当時の細川護熙首相が 1994 年 2 月 3 日の未明に、消費税を 3% から 7%に上げて福祉目的に充てると発表しました。私は当時イギリスにいましたが、BBC の朝の 7 時のニュースをつけたら、一面トップで細川の顔が出て来たのです。日本のテレビでは外国の報道がたくさんありますが、イギリスで日本のことが、しかも朝のニュースのトップで報じられるなんてことはまずありませんので驚きました。しかしこの新税構想は、当然のことですが党内や国民からの反発が多く 5 日後に撤回されてしまいました。そこから転じて出てきたのが、ドイツを見習った介護保険の導入で、市町村を保険者にすることによって、市町村重視の地域福祉というかたちを整えたのですけれども、今申し上げたように、実際の中身は違うものとなっているのです。

地方の政府こそが主役であり、能力が問われる

以前は「地方分権」と呼んでいたものが民主党政権では「地域主権」と呼ばれるようになっていますが、昨年（2011 年）の 8 月に終わった通常国会で、

4 月の第一次に続いて第二次地域主権改革一括法が成立しました[24]。そこにはいろいろな内容が含まれていますが、一つの重要な目玉は「義務づけ・枠付け」の緩和です。1999 年の地方分権一括法によって機関委任事務はなくなりましたが、実際の自治体行政は、法律、政令、省令が定めるさまざまな基準によって縛られてきました。

例えば、厚生労働省が所管する保育園や児童福祉施設の児童 1 人当たりの床面積は 3.3 ㎡と定められ、また保育園には調理室をつくらねばならないと定められています。一方、文部科学省が所管する幼稚園には調理室は必要ありません。そのため、国は幼保一元化を進め、最初は認定こども園に、今度は総合こども園にと簡単に言うのですが、幼稚園の経営者が、総合こども園をつくろうとすると、改築して中に調理室をつくらなければなりません。また、幼稚園教諭には保育士の資格をもっている人が比較的多いのですが、逆は必ずしもそうではない。つまり保育士さんは、保育士養成の短大や専門学校出身の人が多いので、幼稚園教諭資格をもっている人はあまり多くはないのです。こうした施設や人材など、いろいろな問題が生じます。そうした法律や政令・省令で義務づけてきたいろいろな基準を緩和するというのが、地域主権改革一括法の趣旨でした。

それをどのように緩和するかというと、いままで法律や政令で定めていた基準をすべて条例事項にしなさいと言い、条例化にあたっては、国の基準にもとづいてしなさいとしました。その基準には 3 つのカテゴリーがあり、1 つは「従うべき基準」、2 つめは「標準」、そして 3 つめは「参酌基準」というものです。「参酌」というのは普通の市民では分からない言葉で、どうして役人はこういう訳の分からない言葉を使うのかと思うのですが、実際は「参考基準」という意味ですので、この法案が成立するときに、「どうして参考基準ではだめなの ?」と言いました。

いずれにしても、「従うべき基準」は、条例化でかたちを変えたり緩めたりしてはいけないのですが、その周辺についてはいろいろなことができるようになりました。ごく一例だけをあげれば、道路行政では、歩道の幅なども自治体は条例で決めることができるようになりました。ですから、このところずっと私どもが言ってきたのは、「自治体の首長と職員と議会は能力を問われますよ」ということです。

この改革に対する自治体の対応は、3 つのタイプがあると予想しています。保育園関係の条例を例にとると、おそらく一番多いのは、児童福祉法の政令の現行基準をそのまま条例基準にもってくるやり方で、これがいちばん頭を使わなくて済むからです。もう一つは、お母さんたちなどの保育ニーズの高まりに応えて、「3.3 ㎡なくても、2.0 ㎡でいいじゃないか。ともかく入れよう」と、少し悪く言うと粗製乱造というか、保育園でとにかく多くの子どもを預かれるようにしましょうという方向。もう一つは、絶対的少数だとは思うのですが、「今までは 3.3 ㎡を 4.5 ㎡にすることはできなかったけど、保育のクオリティを考えて、5 ㎡に変えていこう」とする方向。大きくこの 3 つのパターンが出てくると思います。でもおそらく 1 番目のパターンがいちば

24「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」。2012 年（平成 24）4 月 1 日施行。

ん多いでしょう。そうなると霞が関は、「分権だ、分権だと言っても、自分たちで考えろと言ったら、私たちの決めたものをそのまま条例化しただけではないか」と足元を見透かすことでしょう。
印西なら印西でどういう地域福祉をつくろうかという場合に、まさに市民がどうしたいか、あるいは市長さんを初めとする行政の職員が、市民がなにを考えているかを聴いて、自分たちの立法能力を高めてどこまで独自性をもたせるかが問われているのです。こちらではおそらく、法令基準をそのまま条例化しないと私は思いますが、そのようにしてしまうなら、日本の分権などというものはまさに死滅であると、そう申し上げておきたいのです。

市民と行政の協働論の危うさ

今日お出での方たちの大半は一般の市民の方たちでしょうが、お話してきたような状況だからこそ、市民が担わなければならないところがたくさん出てきます。確かに冒頭で市長さんがおっしゃっていたように、これからは高齢者問題だけでなく、行政の職員だけでは担いきれないニーズがいっぱい出てきます。ですから NPO（特定非営利活動法人）などの話が出てくるのですね。ただ、私が非常に危惧しているのは、現状では、行政が経費削減の手段として NPO なるものを使おうという発想がかなり色濃いのです。また NPO の方も、活動資金がほしかったり、存在を認めてもらいたいために行政の事業を受託し、盛んに市民と行政の協働ということが語られる傾向があるように思います。しかし、私は雑誌その他で一貫して言ってきましたが、どうして主権者たる市民が、われわれの雇い人である行政と協働しなければならないのか。田中真紀子さんのように「使用人は蹴っ飛ばしてでも使え」とまで言うつもりはありませんが、なぜ協働しなければならないのか。揚げ句の果てに、実態は、県の最低労働賃金かそれよりも安い時給で使われている場合があるのです。NPO の方にもいつも、「自分たちが主役なのですから、文脈をよく考えなさい」とお話しているのですが、安上がりに使われるのではなく、いかに自分たちが主役として行政を活用するか、そうした問題提起をして、自分たちが主役であるようにもっていくかが重要なのです。
限られた時間で概要だけのお話でございましたが、少し質問の時間をとるようにということですので、ここで終わらせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

［質疑応答］

会場――先生のお話は大変明快でいらしたと思います。細川首相のときの福祉増税の話が出ましたが、権限の移譲とか地域分権と言っても、問題になるのは財源で、それを税金で賄うのか、別の方法で賄うのかということにかなり四苦八苦してきて、いまも社会保障と税の一体改革が議論されています。財源をどのようにするかについて、先生の考えをお聞かせください。

新藤――いま、社会保障と税の一体改革ということで消費税率を上げることが議論されていることは、改めて言うまでもないと思います。今後の高齢化社会を支える財源としてなにが有力か考えると、私はおそらく付加価値税であると思います。消費税と言わずにあえて付加価値税と言ったのは、日本の付加価値税である消費税は極めて不完全な付加価値税だからです。私は、全体として言えば、この付加価値税を 10%、15%にすることに決して反対ではありません。

日本の消費税は、インボイス[25]もない付加価値税で、簡易課税制度や限界控除税額による益税[26]が生まれるなどの問題が一般化しています。例えば、いまは課税売上が 1,000 万円以上あると消費税を納め、それ以下の小売業者は消費税の納税義務がありませんが、竹下内閣で消費税が導入されたときは 3,000 万円が免税ポイントでした。そのとき私はいつもの豆腐屋に「おやじ、豆腐くれ」と買いに行ったら、「旦那、消費税分」と言うので、「おい、おい、待て。お前のところ、ばあさんと 2 人で、豆腐を 1 年間に 3,000 万円以上売り上げてんのかよ」と、冗談を言ったことがあるのですが、インボイスもないような付加価値税は非常に問題があります。

また、税を広く薄く徴収するのも結構ですが、付加価値税が公共料金から日常生活に基本的な食品まですべてに掛かっているのはおかしなことですし、課税最低限以下の収入の人には、カナダの戻し税のような、なんらかの措置を講じることが必要です。いずれにしても、消費税を付加価値税に全面的に改めることが第一のことです。

そして、社会保障と税の一体改革と言うときの社会保障は年金のことばかり語られていますが、年金は一部であり、ほかにも医療、保険、そして子育や介護があり、なによりも重要な柱は住宅です。

そう考えると、中央政府と地方政府のどちらが実際に社会保障機能を担っているのかと言えば、明らかに地方政府の方が担っているのです。ですから先日、全国知事会長とお会いしたときにも、「あなたたちはなにに遠慮をしてそんなに腰が引けてるのですか？　増税分の 1.5%程度を地方にもらうことで手を打つのでなくて、5%増税するなら、最低限その 6 割は地方にと要求して来なさい」と申し上げたのです。社会保障はお金がなければできないですし、特に消費税は有力財源ですので、新税をつくるなら国税と地方税のシェアを正すことを前提にしたうえでつくる必要があります。

もう一点、いま消費税ばかりが問題にされていますが、日本の戦後税制は、課税ベースを小さくして税率を下げてきました。もっと言うと、分離課税を中心にして税率を下げてきました。アメリカのレーガン政権にはいろいろな

25 インボイス方式：インボイスは、ヨーロッパなどの付加価値税を導入している国々で、取引の際に売り手から買い手に発行する納品書にあたる書類。販売額に含まれる付加価値税額が記載され、購入者は納税の際、インボイスに記載された仕入額にかかる税額を控除した額を納税する。累積課税を防ぐ一方脱税の防止にもなり、生活必需品と付加価値税の掛かる商品の分離ができるなどの利点がある。

26 益税：簡易課税制度（小規模事業者が、仕入れ品にかかる課税の計算の手間を省けるよう、課税売上げ高に対して一定割合で消費税額を計算できる制度）や、限界控除税額（課税売上げ額 1,000 万円以下の事業者は消費税の納付を免除する）を利用した場合、上記計算による残額、つまり消費者が負担したはずの消費税額の一部が税として納められず事業者の手元に残ってしまうことを益税と呼称している。

評価がありますが、レーガン政権では課税ベースを拡げて税率を下げたのです。ところが日本では、このところ株価は低迷していますが、キャピタルゲインが税率の低い分離課税になっているほか、給与などの通常の所得の最高税率をどんどん下げてきました。これで誰が特をするかというと、分離課税の対象になるようないろいろなマネーゲームのできる人間、不労所得が一番利益を得る仕組みです。所得税は近代において最大の税ですから、この部分の改革をきちんと含めたうえで、どれくらいを地方に回すのかという議論にするべきでしょう。まだいろいろな点がありますが、とりあえずこのへんで終わりにいたします。

パネルディスカッション

藤原秀雄×池田敬子×湯川智子＋稲垣久和

稲垣――新藤さんの講演のなかで、やはり市民がこのようなフォーラムなどを通じて絶えず互いに共有し合うといった、よい意味での市民の政治教育が必要であるということも示されていたと思います。私たちは、市民が選挙をして政治家を選び、政治家に託して代議制のかたちで民主主義を運営しています。そのことを考えると、印西市でこうした福祉フォーラムのようなものが開かれるのは初めてということですが、このような機会をもてることは大変貴重なことではないかと思っております。

現在の印西市の人口は約9万人と、基礎自治体として大きいほうではありませんが、そこで地域についての議論がなされていき、よりよい市民社会、福祉を創造していきたいと思います。今回はその第一回目になり、新藤さんから大変刺激的な講演をいただきました。

政治意識ということで私からひとつ補足させていただきます。一昨年の9月に私は研究のためスウェーデンに行きましたが、ちょうど9月19日にスウェーデンの総選挙が行われていました。北欧一般もそうですが、スウェーデンと言うと、いわゆる高福祉の典型的な国というイメージがあり、高福祉、高リターンですが、代わりに税金は高いと言われています。総選挙を前にしたスウェーデンでいろいろな様子を観察することができたのですが、そこでは政治的な議論や、生活の隅々にわたるいろいろな事柄を自分たちの力でしていくための話し合いがじつに盛んなのですね。地域の広場には、いろいろな政党が小さな小屋のようなブースを出して、道行く人たちにマニフェストを配りながら話をしていて、私のような外国人でも、なにか質問すると、それこそ30分でも1時間でも答えてくれて、自分たちのまちを自分たちでつくろうという意欲がとても強く伝わって来ます。

しかも、非常に興味深いのは投票率がとても高いことです。そこで政党の活動をしていた人に聞いて驚いたのですが、総選挙では大体90％の投票率だと言うのです。日本では多くて50％、60％行けば衆議院選でもたいへん高いほうで、民主党の政権交代があったときはそれくらいまで行きましたが、普通は50％以下です。それでも話を聞いた人は、「最近は89％まで落ちたのが残念だ」と言っていました。

18歳以上は選挙権がありますが、高等学校の授業では模擬投票を行うなどしています。選挙の時には各政党もマニフェストなどを出して、町々や村々で配りながら、市民と触れ合って自分たちの考えを伝えますが、その議論のなかには必ず高校生がノートを一生懸命とりながら話を聞いて質問するということが行われています。

私たちもぜひ、自分たちが自分たちの生活をつくり上げることに関心をもって、政治にも参加し、自分たちも責任を果たす、そういう市民社会をつくりたいと思うのです。

では最初に、ご案内のチラシには記載していないのですが、市の職員である

藤原秀雄氏

池田敬子氏

湯川智美氏

稲垣久和氏と手話通訳
（千葉県聴覚障害者協会）

藤原秀雄さんから、印西市の現状をお話いただきます。

会場・受付風景

併催された「印西福祉のまちづくりフェスタ」でのパネル展示。
［パネル展示参加団体］
印西市社会福祉協議会、印西市地域包括支援センター、印旛学舎、NPO 法人あい・あい、東京基督教大学ボランティアセンター、東京電機大学情報環境学部、NPO 法人めぐみの家、社会福祉法人六親会

現状報告

印西市の福祉の現状と施策

藤原秀雄

印西市の藤原です。印西市の福祉の現状という意味で、自分の担当する介護福祉課の施策について、高齢者福祉と介護保険の関係も含めて、また事業の PR 等も兼ねてお話をさせていただきたいと思います。

先ほど新藤先生から印西市の高齢者率についてのお話がありました。内閣府が発行している『高齢社会白書』平成 23 年度版によりますと、平成 22（2010）年 10 月 1 日現在、日本の 65 歳以上の高齢者人口は 2,958 万人で、総人口に占める割合は約 23％だそうです。約 4 人に 1 人が 65 歳以上の高齢者ということで、さらに 25 年後には約 3 人に 1 人が高齢者になると推定されております。そういったなかで、当、印西市をみますと、65 歳以上の高齢者は 14,382 人 (平成 23 [2011] 年 4 月 1 日現在) で、総人口に占める割合は 15.9％です。この高齢化率は、千葉県内 54 市町村中、何番目くらいだと皆さんお思いでしょうか。印西市は 54 市町村中 53 番目です。それだけ高齢化率が低いという数字になっています。とはいえ、これからますます高齢化が進展するなかで、現在、いろいろな計画とリンクさせながら、高齢者福祉や介護保険事業計画を作成しているところです。

印西市の介護関係の施策には、「活力ある長寿社会の創造」「高齢者福祉の充実」という二つの柱があります。そのなかで行われている主な事業を挙げると、平成 23 年度には以下のようなものがあります。

［高齢者の施設］

現在、市内に 4 カ所の老人福祉センターを設置しており、その一つ、市役所近くの中央老人福祉センターには入浴施設「いこいの湯」を設置しています。この施設は、昨年 3 月の東日本大震災直後の 3 月中旬から 4 月末まで、福島県から約 20-30 名の方に生活の場として利用していただきました。

［高齢者クラブ活動への支援］

高齢者クラブは 60 歳以上の方が概ね入ることができるのですが、印西市の現在の 65 歳以上人口が 1 万 4,000 人余りというなかで、高齢者クラブの会員数は多いとは言えない数字ですので、もし高齢者クラブに入ってみたいという方がいらっしゃいましたら、ぜひ入っていろいろな活動をしていたければと思います。

［高齢者の就労］

これについては、シルバー人材センターや高齢者就労支援センターで、会社

を退職されて時間のある方は今まで身に着けたいろいろな能力をおもちの方がおられますので、ぜひそれらを活用していただいて、それがまた皆様方の生き甲斐になればと考えています。

［地域包括支援センター］

平成 22（2010）年度に印西市、印旛（いんば）村、本埜（もとの）村が合併しましてから、印西地区、印旛地区、本埜地区の 3 カ所に地域包括支援センターを設置しています。今日ご来場の皆さんのなかには地域包括支援センターがどのようなものか、まだあまりご存知でない方もおられると思いますが、地域包括支援センターというのは平成 18 年（2006）に全国の各市町村に設置するようにと定められたもので、高齢者の総合的な相談をお受けするところです。生活のなかで困ったいろいろなことや、介護に関することをご相談いただくことができ、毎日、電話が殺到するくらいにたくさんのご相談が寄せられています。やはりそれだけご相談のある方がたくさんおられるのが現状だと思っております。

［高齢者の実態調査］

市内 3 カ所の在宅介護支援センターに委託して、主に独居の高齢者や高齢者世帯を訪問して実情の調査を行っています。

［介護相談員］

9 名の方に委嘱して 25 の施設を訪問していただいています。

［介護施設等の施設状況］

印西市内の介護関連の施設は、特別養護老人ホームから軽費老人ホームまで、以下のような設置状況になっています。

特別養護老人ホーム：4 カ所（定員：320 名）
介護老人保健施設：2 カ所（定員：105 名）
認知症グループホーム：5 カ所（定員：63 名）
小規模多機能型居宅介護施設：1 カ所（定員：25 名）
介護付有料老人ホーム：2 カ所（定員：113 名）
軽費老人ホーム：2 カ所（定員 80 名）

［特別養護老人ホーム入所希望者］

現在、特別養護老人ホームは印西市内には 4 カ所あるのですが、入所希望者の方がまだ 190 名余りいらっしゃるという数字が出ています。

［認知症予防等の集い・講演会］

昨年の平成 23（2011）年 11 月と今年 2 月に実施し、この 3 月にも予定しております。そのなかで 2 月 12 日には「家族介護教室」を市の文化ホールで開催し、定員 50 名に対して 72 名の参加がありました。やはり皆さん

認知症に大変関心があるようで、非常に熱心に聴いてくださっておりました。

［**成年後見制度の推進**］
上記の集いでは成年後見制度についても一緒に話をさせていただきましたが、今後、高齢者が増えると同時に認知症の方も増加するという予想で動いてまいりますので、この制度を皆さんでよく衆知していただくことが大切になると思います。

［**福祉教育、小中学校での認知症教室**］
前項に関連して、特に小・中学生に認知症のことを理解してもらおう、小さいときから認知症というのはどのようなものかということや、認知症の方にどんなふうに対応すればよいのかなどを、皆さんに理解してもらうように努めています。

［**介護支援ボランティア活動の推進**］
平成 22 年 7 月、印西市では介護支援ボランティア制度を県内で最初に制度化し、実際にボランティアの実施をしています。ボランティアの対象としては、市内在住の 65 歳以上の方に介護・養護を目的に、市内 12 カ所の介護施設でボランティア活動をしていただいています。その際、ボランティア 1 時間に対して 1 ポイントを差し上げることになっていて、ボランティアをした施設でカードにポイントのスタンプを押してもらい、年間のポイント数に応じてお金に換金しますというルールです。その際、印西市では最高 50 ポイント・5 千円を上限に行っていますが、他の先進事例では、その地域の商店街の商品券や農産物などとの交換券にしている例もあります。

［**各種在宅支援サービス**］
ここでは以下のようなサービスを行っています。
・緊急通報装置設置サービス
・紙おむつ給付サービス
・配食サービス
・福祉タクシー
詳しくは会場でお配りしています「印西市の高齢者福祉のしおり」に、各種在宅支援サービス、介護保険制度等の情報が入っておりますので、あとでご覧になっていただければと思います。どうもありがとうございました。

コーディネーターから

住民主体によるこれからの福祉とまちづくり

稲垣久和

本日は、あとお二方が、それぞれ企業の社会的責任（CSR: Corporate

Social Responsibility）と小中学校での福祉教育についてお話しいただく予定でした。それが、それぞれどうしても致し方ない事情で急にご出演いただくことができなくなり大変残念だったのですが、最近は企業の社会貢献や学校での福祉教育やボランティアの実践が行われるようになっています。本日会場をお借りしているイオンモール千葉ニュータウンでも、献血、クリーン活動、イエローレシートキャンペーンといった、さまざまな社会貢献活動をされています。イエローレシートキャンペーンというのは、毎月 11 日に「イオン 幸せの黄色いレシートキャンペーン」ということで、ここで買物をしたそのレシートを函に入れて集めて、その 1%を自分の贔屓にしている NPO 等へ寄付をするというシステムを導入しているということです。先ほど藤原さんがお話しされたように、いろいろな勉強会のなかで議論を深めていくことも市民教育の一つだと思いますが、福祉についても教育というものの重要性が徐々に認識されてきているわけです。

このディスカッションでは、皆さんのお話をコーディネートするつもりなのですが、お二方のお話の部分を補う意味もあって、お配りした当日資料集に掲載した解説文から少しだけポイントをお話させていただきます。詳しくお知りになりたい方は解説（本号 90 頁に掲載）をお読みになってください。

私は福祉プロパーの出身ではなく、公共哲学というジャンルを手掛けてきましたが、公共哲学の適用を考える際に、福祉という実践の問題をどうしても外すことはできませんので、福祉についての研究もしてまいりました。そして公共哲学のもとに「公共福祉」という言葉をつくり、『「公共福祉」という試み』[27] という本を出版いたしました。社会福祉や地域福祉といった言葉があるなかで、さらに公共福祉という新しい言葉を加えた理由の一つは、行政主体ではなく市民が自ら担う福祉が地域福祉である必要があるという意味を込めたかったためです。

その場合「市民とはなにか？」という質問が出て来ると思います。英語では citizen ですが、この言葉にはたんに印西市などの地域に住んでいる住民ということではなく、もう少し広く、あるモラルをもち、それに裏打ちされた生き方をしている自立した人間像のようなものが含まれています。ですから市民社会をつくると言う場合、モラルや人間性のある社会をつくりたいという意欲が込められています。他方､人間はエゴイズムを払拭できませんので、住民エゴのようなものが出てくることも避けがたい現実です。しかし、それを克服しつつ、互いが互いを尊重するような市民社会を形成していくことが重要になります。それが最初にお話したい点です。

新藤さんのお話にもありましたが、日本の福祉はどのようなものだったのか歴史を振り返ると、やはり第二次世界大戦後から現代的な意味での福祉が始まったと考えられます。戦前に福祉がなかったわけではありませんし、歴史的な関心も抱くのですが、私たち一人ひとりからは縁遠いもののように思います。

先ほどスウェーデンの話をしましたが、いわゆる高福祉をつくりあげていくためには、選挙が重要なだけでなく、自分たちで自分たちの社会を主体的に

27 稲垣久和『公共福祉という試み―福祉国家から福祉社会へ』（中央法規出版、2010 年）

つくろうという意欲、つまり市民としての自覚がないとむずかしいと言えるでしょう。その際、基本的な拠り所になるのは、やはり憲法だろうと思います。戦後福祉の変遷を考えるとき、いわゆる「生存権」が書かれている憲法二十五条の「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有」し、国はそれを保障しなければいけないというのは、福祉に携わる人は、教科書にも最初に記載されていて頭に叩き込まれるわけで、外してはいけない条文になっています。しかし理念や理想としてはそうなのですが、現実は？と考えると、新藤さんの講演のように、なかなか機能すべきところが機能していないもどかしさを、私たちはずっと覚えています。

福祉の世界では、目指すべきモデルとして、いわゆる福祉国家論という北欧の高福祉国家のモデルが盛んに強調されてきました。しかし言うまでもなく、高福祉をつくるためには必ず高負担が避けられません。その負担をどうするかというとやはり税金ということになって、新藤さんのお話の最後も消費税ではなく付加価値税が必要ということでしたが、財源をつくらなくてはどうしようもないという面があります。ただ、私は新藤さんと少し考えが違う部分があり、税金というかたちで中央にお金を集めて再分配していくことで、果たして高福祉ができるのか疑問に思っているのです。そうできるためには必要な大前提があるからです。私たちは、消費税が 10％に上がろうが、20％に上がろうが、納めて中央に集められたものが、すべて有効に公明正大に使われていけば文句はないのです。つまり、税がガラス張りで透明性をもって使われるのであれば問題はありません。実際にスウェーデンでは、誰でも自分でインターネットを通じて首相や国家公務員の給与などを全部見ることができるようになっています。それだけ透明性のある社会があって初めて、高負担をもって高福祉をつくることが可能になる。ところが日本では、国民が政府をあまり信頼していないので、このかたちは望めない。払った税金がきちんと自分たちに還って来るという保証が得られないと皆が逡巡するところですよね。私たちはそうした透明性のある市民社会をつくっていかなければいけないのですが、現状ではそれはむずかしいと思います。

そうなると私たちはどのように福祉の財源をつくるかが問題になりますが、税とは違うもう一つ財源のつくり方があり、それが保険という考え方です。保険と税では実は基本にある哲学が違います。保険は、自分たちで保険料を出して保険を掛けるわけですね。掛けるから権利が生じる。掛けていないとそれを受けることができないという仕組みです。保険というかたちで高福祉をつくるという発想が、私は可能だと思っているのです。今日はそれについて長く議論ができませんが、税、保険、あるいは自分たちで出資し合う協同組合、NPO などもあると思いますが、どういうかたちにせよ負担は避けられません。でもそれらを自分たちのために使っていくためには、もう少し自分たちに使い途が見えるような小規模なサイズのなかで公明正大に使っていくことが求められます。そこでは地域への分権ということも必要になってきます。そのようななかで大事なのは、私たちがさまざまな中間集団をつくり、自前で福祉をつくっていくという主体的な発想が求められています。

日本社会は現在23%の高齢化率で、50年後には40%ということで、ものすごい勢いで超・超高齢化社会になっていきます。人口動態からみると、今は1人を3人で支えているわけですが、それが1人を2人で、そして1人を1人で支える状況にやがてなることを覚悟しなければなりません。
新藤さんのお話のなかにもあったのですが、戦後50年間くらいの日本の福祉制度はまさに中央集権の典型で、「措置制度」というかたちで行われきました。措置制度というのは、行政が職権でその必要を判断し、提供する支援の内容や入所施設なども行政が決める仕組みで、利用者自身には選択権がありませんでした。2000年以降はそれが改まって、今は介護保険という契約制度のかたちになり、利用者がサービスや施設の選択権をもつようになりました。非常に遅きに失していたのですが、戦後民主主義のなかでようやく権利保障が可能なかたちに転換したということです。
この転換については、契約を売買における契約、商取引における民・民契約と捉えて、福祉が、新自由主義、ネオリベラリズムの理念のなかに投げ込まれてしまう、という批判がありました。福祉が、さまざまな民間業者が参入する商売の対象になってしまうという危惧や、本来は国家的な責任において行うことを官から民に投げているということで、そこは新藤さんの批判のひとつにもなっていると思います。しかし私は、介護保険制度は必ずしも福祉を市場パラダイムに投げ込んだものだとは考えていないのです。実は契約ということには、次にお話するような商取引などとは別の側面があって、そのことがとても私たちにとって重要だと考えているのです。
小泉構造改革時代の総合規制改革会議の報告書のなかに、次のような文章があります。いかにも小泉構造改革時代の「官から民へ」を連想させる言い回しですが。

公的福祉の体系は、既に社会福祉事業法の改革によって、措置方式から契約方式へと転換されつつあり、これを慈善・博愛事業という恩恵的なものとしてのみ捉える考え方から、実質的に変化してきている。経営主体の差にかかわらず、事業者間の対等な競争を前提とした公的介護保険が設立された今日、施設整備費に関する公的助成の対象を社会福祉法人のみに限定することの根拠は乏しく、公設民営方式を含む多様な民間企業の活用を図ることが必要である。[28]

この文章のなかには2つの点が潜んでいます。一つは「慈善・博愛事業という恩恵的なものとしてのみ捉える考え方」です。福祉は言うまでもなく慈善・博愛の事業なのですが、この事業に対しては公金（税金）を支出することができないというのが大前提になって戦後の福祉システムはスタートしました。この枠組みは憲法八十九条に記されている原則です。

［公の財産の支出又は利用の制限］
公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは

28「重点6分野に関する中間とりまとめ」（総合規制改革会議、平成13[2001]年7月24日 https://www8.cao.go.jp/kisei/siryo/010724/honbun.html#fukusi）

維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。

慈善と博愛というのは福祉のことなのですが、公の支配に属しない福祉に対しては公金を支出してはならないという条文です。この枠組みのなか、1950年代以降に社会福祉法人というものがつくられ、それは法の支配に属すると理解され、そこには税金を使って福祉事業を営むことができるという制度が出来上がりました。

では「公の支配」というのはなにか？ということになります。このpublicというものの解釈は、戦後60年の民主主義の進化のなかでかなり本来のかたちに変わって来ています。それは最初にお話した「市民社会」ということと深く関係しています。公の支配、「公（こう）」と訳してしまうと、私たちの感覚では、国家や政府、お上（かみ）と受け取るのですが、アメリカがpublicという言葉を使うとき、「国家」という意味ももちろんあるのですが、むしろそれを支える「市民社会」全体を指すような言葉なのです。アメリカでは教会などさまざまなグループによるボランティア活動や寄付文化といったボランタリズムがとても盛んな伝統があって、政府が出てくる前に市民社会のほうが慈善や博愛の費用を出していました。

一方日本ではどうかというと、戦後間もなくの時期はもちろんですが、その後もそうした市民が社会をつくる部分が希薄でした。私はpublicを、「市民の」という意味で「公（おおやけ、おかみ）」ではなく「公共」と訳しますが、日本では「公の支配」と訳しているとおり、これを「お上の支配」と受け取っていて、行政の命令で物事が決まってしまう措置制度という制度が続いてきた背景になっているのです。

しかし今50年経って意識が進化して、NPOがたくさん出来、ボランティア活動が盛んになっています。そうした変化をポジティブに受け取り、私たちの意識を本来のパブリックのあり方に変えて、その実現を求めていく必要があります。そのとき「公共（市民）の支配のもとに」という趣旨に沿ったオンブズマン制度や第三者機関という仕組みもあり、そうしたところで公金を使って行われる福祉の使途が市民の益にかなっているかを評価することが必要です。そのような仕組みのなかで、市民に必要な事業を堂々と税金を使ってできるようになります。

このような公共＝市民社会の理念が具体化されている一例に、横浜市の「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針（横浜コード）」[29]があります。そこでは「公の支配」を「市民の監視・批判にゆだねる」こと、つまり「公共の支配」と解釈していて、公金を使用する市民活動の要件として以下の3つを挙げています。

(1) 社会的公共性があること
(2) 公費濫用を防止すること
(3) 情報を公開すること

この例からも分かるように、大事なことは私たち自身の住民意識の変革です。

29 横浜市における市民活動との協働に関する基本方針（横浜コード）(https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/kyodo-manabi/shiminkyodo/kyodo/jourei/code.html)

私たちが幸福に生きることのできる社会を、地域住民が自ら考えてつくっていく時やってきているのです。

2つの点を補足いたします。15頁 ·fig. 2は公共性がどういうものかを示している図です。公共性が生まれてくるのは、自分と違う考え方をする人たちがいるところです。つまり“他者性”が強いところに公共圏が現れます。それに対して、家族や信仰のグループなどひとつのグループだけでまとまっているところを親密圏と呼びますが、社会をつくっていくためには、そこから出て行って、違う考え方の人たちと納得のいくかたちで議論をして課題を解決する必要がある。それが公共圏です。ですから「公共の支配」というのは行政やお上の支配ではなくて、「市民の支配」という意味になるのです。
もう1点は、福祉における経済の流れについてです。福祉を行うとき、市場パラダイムに任せるか、お上、政府がするかという二者択一の議論がありますが、そうした①市場経済、②非市場（福祉国家）的経済、のほかに③非貨幣（互酬）的経済もあり、それらを組み合わせたハイブリッドな「連帯経済」「社会経済」のかたちがあることを示しているのが96頁 ·fig.14です。連帯経済というのは、人びとの連帯に基礎をおいて、互いが互いを支え合うかたちで経済を回していく協同組合型の仕組みで、西ヨーロッパではこのかたちが以前から盛んですし、最近では北欧やイギリスでも連帯経済へのシフトが見られます。そのような相互の助け合いを基盤にした社会システム、市民システムをつくっていこうということです。
東日本大震災後、「きずな」や「きずな社会」といった言葉をよく聞くようになっていますが、互いにネットワークをつくり合い、そのなかで信頼を醸成していくということがないと、先ほどの互酬性や連帯経済ということは絶対に出てきません。公共圏で互いをあまり信頼していないとしたら、問題の解決は力によるしかなくなってしまいます。これはつまり国家、政府の公権力によるか、市場のカネの力によるかですが、それではやはりまずいのです。私たちは今、自分たちで第三項の市民による連帯をつくっていく時代に入ったと思います。
そしてここでとても重要なのは、すべての互酬性は、それを支えるモラルというものが必要になるということです。モラルが弱かったり、利己的な個人主義が強いとこのような仕組みは成り立ちえません。他者への配慮がある社会をつくることができることが必要です。このような仕組みの最大のカギは何でしょうか？　実は、それはサポーターの存在なのです。ボランティア活動をする人とも言えますが、このようなサポーター人材を育成できるかどうかがコミュニティ形成のカギになります。つまりハートをもった福祉人材の育成です。彼らこそがモラルをもった市民社会の核になる人々です。なぜなら彼らは時給1,000円のワークをあえて500円や0円で引き受けるのですから。
そして最後に市民社会におけるボランティア·スピリットの醸成が必要です。ここに自らの手で幸福な社会を築こうとする、自立した誇り高き市民

像があるのではないでしょうか。もし、東北へのボランティア活動と同じ力が、より近隣への地域福祉として持続可能になるかたちで生かされるのであれば、印西市の今後にもひとつの希望が与えられるのではないか？ このように考えています。

それでは。ここから先はパネラーの皆さんに登場していただいてお話をお願いいたします。最初は、NPO 法人ケアグループあい・あいの池田敬子さんです。

パネリスト報告①

NPO法人ケアグループあい・あい[30]の歩みと、独自の“たすけあい”

池田敬子

私は、ケアグループあい・あいで活動しております、池田敬子と申します。私は印西市民なのですが、あいあいは、実は印西市ではなく隣りの白井市で活動している団体です。先生方のアカデミックな話があったあとでたいへん恐縮なのですが、私たちの団体がしている活動についてここでお話をさせていただきたいと思います。

住み慣れた地域で自分らしく暮らしていけるための助け合い

私たちの団体は、生活クラブという生協から“たすけあい”事業というのをやりましょうという呼びかけがあったときに、「ニュータウン地区のみんなが地元でずっと暮らしていけるような地域になれば」「みんなで助けられたらいいよね」ということで 1995（平成 7）年に、ケアグループあい・あいを立ち上げました。
私も生協の組合員だったことでこの活動を知って参加したのですが、その当時は有償ボランティアというかたちで活動していました。その頃はまだこういう団体は少なかったので、白井市だけではなく印西市のほうでも、産後の沐浴ケアや保育園の送迎、ご高齢の方の見守り介護、通院介助といった多岐にわたる活動してまいりました。行政のヘルプサービスは時間が 9 時から 5 時まで、土日は休みといった設定があったので、それ以外の時間を補うかたちで、土日にも、また印西市のほうにも走ってきて支援をしていました。
当時はまだヘルプサービスというものも一般的ではありませんでしたし、資格や知識がなくてもできるお手伝いということで、印西市内の老人保健施設シルバーヴィラ大森さんでシーツ交換のボランティアをさせていただいたり、いろいろ経験を積みながら活動をしてきました。
また、今のように福祉機器はもちろん介護用品なども身近にはほとんどありませんでしたので、介護福祉用品展みたいなことを印西のサザンプラザで催

30 http://www.care-aiai.or.jp

したり、白井駅前センターや西白井の複合センターなどで福祉機器展を開いたりして、介護を身近に感じていただくような活動もしてきました。
本当に小さな、お金もない団体なのですが、車椅子の方の透析のお手伝いをしているなかで、「車椅子の生活になってしまってなかなか外出ができないんだよ」というお声をいただきました。そうすると、うちの代表の土屋はたいへん情熱的な熱い人ですので、いろいろ調べて助成金を提供してくれる財団などに必死でいろいろな申請書を書いて、車椅子が乗車できる車をいただいたりということもありました。
また、印西市にもエレベーターのない4-5階建ての中層住宅がたくさんありますが、5階にお住まいの方が通院介助をお願いしたいということで、ヘルパー2人とそのお宅の方がボランティアの方をどなたか見つけてきて、女性4人で5階から車椅子を抱えて降ろして行き帰りをお手伝いするということもしました。ボランティアの方の手配を調整するのは難しかったようで、ときには3人で抱えて昇り降りしたこともあります。お互い、その時初めてお会いした人たちが、本当に息を合わせて「イチ、ニッ、イチ、ニッ」と声を掛け合いながら昇り降りをするかたちで、当事者の方も女性4人に抱えられて昇り降りするので、「申し訳ない、申し訳ない」と気を遣われていました。そこでもやはり代表が、なにかいいものはないだろうかと、毎年開催されている国際福祉機器展に行ったところ、スカラモービル[31]という電動階段昇降機があることを知り、ここでもまた切々と嘆願を書きまして、その昇降機をいただきました。それは外国の機械なのですが、女性が1人でも車椅子の方を階段で昇降させられるという機械です。安全のために私たちは2人体制でその機械を使いながら、中層階にお住まいの方を通院介助でお連れしたり、余暇活動にお連れしたりということもしてきました。こういう機器については、一般の方はなかなか知る機会がありませんので、中学校の職場体験などいろいろな機会にこうした福祉機器も紹介して、いろいろなものを使いながら支えていけるといいよね、というお話をしております。

形態の変化と変わらない助け合い

私たちの働きは、生協の活動の一つとして始まり、助け合いの活動を1時間いくらというかたちで請負いながらしてきたのですが、活動を続けていくなかで、生協という母体に属していると、どうしても全体のなかでのひとつのところですので、地域でのニーズに応えきれないというところが次第に出てきました。そこで意を決して、2006（平成18）年にNPO法人を立ち上げまして、「NPO法人 ケアグループあい・あい」として今も活動を続けております。
私たちは、自分たちも含めてみんなが地域で暮らし続けていけるといいよねという思いで会を立ち上げましたので、介護保険制度が導入されるときには、はたして私たちの活動は介護保険制度のなかでやっていけるのか？と考え、今までのように有償ボランティアの助け合いだけで支えていく団体でいるべ

31 スカラモービル：歩行の不自由な人の階段の昇降を一人の介助者で行うことができる介助移動機器。ドイツで開発され、車いすとセットになっている車いすタイプ、スカラモービルに椅子が付いているコンビタイプ、スカラモービルに直接取り付けができない車いすを運ぶことができるポートタイプがある。2009年より介護保険レンタル対象品の適用となっている。

きか、介護保険を用いて活動する団体になるべきか、本当に何日も何日もヘルパーさん全員と会議をもって話し合いを重ねました。その際、その頃はすでに白井市から高齢者や障害者の方のホームヘルプを委託されていたのですが、市の委託業務なので、私たちが介護保険に手を上げない場合は他のヘルパーさんたちがケアに来られることになりますが、「ぜひあなたたちに来ていただきたい」と当事者やご家族の方たちから本当にありがたい言葉をいただきましたので、そこはやはり尊重せねばということになり、皆で、介護保険を使いながら、助け合い事業もそのまま継続することになりました。そのかたちが今も続いていて、移送サービスなどで介護保険では担えない部分のサービスを、助け合い事業ということで有償のかたちで提供しています。

必要な人に届く支援を

3.11 のとき、私はたまたま 1 件ケアが終わって事務所にいるときにすごい揺れを感じました。そのときは併設の認可型のデイサービスのご利用者さんがいらっしゃったので、皆さんのところに飛んで行ったのですが、私のほうがワナワナ震えるなかで、おじいちゃんなどから「大丈夫だ、大丈夫だ」などと言われながらあの震災を体験しました。訪問介護のほうは、即、事務所にいるメンバーで独居の利用者さんを中心に、「片付け等で人手が要る場合にはヘルパーが必ず伺いますので」と言いながら、ワーッと皆さんのところを回りました。そうしたドタバタが終わった後にみんなで考えたのは、私たちが安否確認などに回れたのは、私たちが知っている範囲の方たちだけでした。でも私たちは建物の 4 階に行ったけれど、もしかしたら 2 階に、独居で介護保険などを受けずにいらっしゃるお独りの方が困っていらしたかもしれない。それで行政に、なにかあったときにパッとお手伝いしに行けるような情報がほしいという話をしたのですが、個人情報保護という壁があってそういう情報は渡せないということで、別の方法がないかといろいろと考えました。そのなかで出てきた話ですが、皆さんは、ちょっとしたところで困っていらっしゃる。介護保険は使っていないけれども、本当にちょっとしたところで困っていらっしゃる方がたくさんいらして、そういう点では印西市がしているワンコインサービス的なものも出来るといいよね、という話が出ました。

もう一つ最近の活動ではスカラモービルの普及があります。先ほどお話しましたが、うちではスカラモービルという電動昇降機を持っておりまして、今日の会場の表でもパネルやチラシで紹介させてもらっています。この電動昇降機を使って階段移動弱者の方を支援しませんかという呼びかけを、今はまだ白井の方だけなのですが行っています。自治会の方はやはりそこにお住いの方の状況をよくご存じなので、自治会単位でお声を掛けています。私も印西市でエレベーターのない建物に住んでいるのですが、建物も老朽化してきているなかで自分たちが年をとったときのことを考えます。エレベーターを設置したり建て替えをするいうと大変ですが、選択肢の一つとして昇降機も

考えていただければと思って、機械を見たり触ってみる機会として自治会単位でデモンストレーションを行うなどして、そういう支援を担う方を拡げていこうと活動を始めたところです。
スカラモービルという名称は初めて聞かれた方が多いと思いますが、実は印西市も持っております。ただたぶん、市役所の片隅で眠っている状況ではないかなと思うのですが、どれくらい使われていらっしゃいますでしょうか。その機械を使うためには業者さんの方で、講習を受けた方が使うことになっています。私たちが講習を受けた際に社協の方も一緒に講習を受けて実際に何件かお使いになっていたのですが、その方がお辞めになった後は使い方が分からないので使用されていないようです。印西のほうでも、せっかく機械があるので、それを使用した活動が拡がっていくとよいと思っています。ありがとうございました。

パネリスト報告②

地域のニーズと課題における今後の事業展開のあり方—福祉・介護人材の確保と定着

湯川智美

地域と法人の状況

皆様、こんにちは。只今ご紹介いただきました、社会福祉法人六親会（りくしんかい）の湯川と申します。
まず初めに、私どもの法人がどのような施設を展開しているかをご紹介させていただきます。現在、拠点としては印西地区、鎌ヶ谷地区、そして船橋地区という 3 つの拠点があります。
印西地区には法人本部があり、特別養護老人ホーム、短期入所者生活介護事業所、通所介護事業所、生活支援ハウスに加え、居宅介護支援事業所を設置しています。
鎌ヶ谷地区には、特定施設入居者生活介護事業所（介護付有料老人ホーム）、グループホームと地域密着型サービス事業所を経営しております。有料老人ホームは、特養に入居できなく待機されている方の受入れも行っています。2012（平成 24）年からは短期での利用もできるようになり、在宅での介護が困難な方がいらしたら、このような施設もあることをご紹介いただければと思います。
船橋地区は、養護老人ホームと特別養護老人ホーム、短期入所者生活介護事業所となります。人材確保が厳しくなるなか、ライフスタイルに合わせた仕事が継続できるよう、企業内保育所を設置しており、12 名の職員の子どもが保育所を使用しています。
先ほど藤原さんからもお話があった印西市の状況ですが、印西市の人口は約 9 万人。私たちの拠点の一つである鎌ヶ谷市は約 10 万人で高齢化率は 20％を超え、船橋市は中核都市で人口 60 万人余りですが、今後人口は増

えない見込みで、高齢化率は 20%近くになってきています。印西市は人口 9 万人余りで高齢化率が 15.9%ですが、未だに人口が増えている若い市で、千葉県でも珍しい自治体ではないかと思います。

こうしたなか印西地区の私どもの施設の利用状況は、特養の待機者は 200 名程度で、他の地区と比較して最も少ない人数となります。一方、在宅サービスの通所介護事業所の利用者は、1 日 35 名が利用される時もあり、介護度に合わせたサービス提供のあり方が今後の課題と捉えています（fig.9）。

施設・事業所	稼働率	職員の状況
特別養護老人ホーム（56 床） 短期入所生活介護事業所（14 床）	**95.83% 101.9%（入院時の空所利用）**	**特養と短期併設多床室 常勤換算で 2.4**
通所介護事業所	**1 日／ 27.96 名 （多い月は 35 名に至る）**	**全職員 8.5 人配置**

fig.9 六親会・印西地区の運営状況（2011 年 11 月）

地域における課題

地域の課題として第一に上がるのは、東日本大震災で明らかになった地域のネットワークの不備です。先ほどからお話のあった 3.11 東日本大震災では、震度 6 弱の揺れで印西地域もかなりのダメージを受けました。家屋の倒壊や断水などの被害により生活の支障があった高齢者の受入れを自主的に行っていました。それは、独居高齢者や高齢者のみ世帯については、地元の民生委員と私どもが受託している地域包括支援センターの職員とともに、土日関係なく、一人ひとり安否確認を行いました。このときに感じたのは、非常時のみならず平常時における地域ネットワークの構築の必要性でした。

まだ旧本埜（もとの）村では、生活圏域が小さく情報発信と収集は行政に一本化することは可能ではあったものの、合併により印西市という広範囲になった場合、災害時の窓口が明確になっておらず、福祉避難所どころか避難所の場所さえも明確にされていなかったと思います。一番大きな避難所であるふれあいプラザが崩壊しており、近隣の小学校が避難所の指定となっていましたが、住民が避難のために行ったものの電気もついていない状況で、私どもの施設を訪ねるという流れになっており、私どもの施設も一部倒壊が生じ、水が濁っていたもののライフラインは確保されていたことから、その場対処的に、各々の職員が主体的な判断で動いていました。千葉県からは連絡が入りましたが、市からの状況確認や物資の有無など連絡はなかったということです。また市内のショッピングセンターが倒壊したことより、近隣の住民のなかには買い物難民が発生しています。災害が発生した際のネットワークの構築が不可欠であると思われます。

第二の課題は、地域の包括的な支援システムの構築と考えます。できる限り住み慣れた地域で在宅を基本とした生活の基盤づくりを目指す地域包括ケアシステムの構築に取り組まなくてはならないと考えます。ⅰ 在宅サービス・

居住系サービスの強化、ii 介護予防・重度化予防、iii 医療と介護の連携強化、を進めていく必要があります。
第三の課題は、改正介護保険法と介護報酬の改定を受けての第 5 期介護保険事業（県は支援）計画の策定で、この改正により、保険者である市町村でも地域の実情を踏まえて新たな内容を組み入れなくてはならないことになっています。そのなかでも介護予防と日常生活支援総合事業を印西市がどのように計画していくかが肝となると思います。現在市内には地域包括支援センターが 3 か所のみとなっていることも課題であり、要支援者のサービス提供や総合相談の強化など、高齢者のことを考えると、できれば中学校圏よりさらに狭い範囲での拠点のあり方が必要と思われます。
以上のことを踏まえて、私どもの法人では、医療である在宅療養支援診療所や在宅サービスの経験が豊富な他法人との連携を図ること、また、通所介護事業所の機能を分けることを目的として、印西市内のショッピングモール「牧の原モア」での拠点づくりに着手しました[32]。先ほど申し上げた買物難民の支援を踏まえ、通所の利用後に買物支援サービスを組み入れることや居場所づくりなどが展開できればと思っています。これらは、地域貢献として法人の自主財源で始める活動となっています。

福祉施設が地域で果たす新しい役割

こうした地域の拠点としての福祉施設のあり方を考えたのは、千葉県と業界団体、関係機関と協働して検討をはじめた「施設のあり方研究会」[33] を通してのことでした（fig.10）。わが国は少子高齢化の一層の進行や、かつての家族や相互扶助機能低下という問題のほか、最近では深刻な介護人材の不足が加わり、制度のみならず高齢者の生活全般について、地域のさまざまな社会資源を活用して支えていく社会の仕組みが早急に必要とされています。そのようななかでこの研究会では「地域の拠点としての施設のあり方」と「施設ケアのあり方」について検討がなされました。今日は本研究会の会長をされていた相澤毅さん（特別養護老人ホームさくら苑施設長）も会場にお越しになっていますが、ここでの議論で、施設には介護や相談支援などの「普遍的な役割」のみではなく、地域ごとに異なるニーズに応える「選択的な役割」があることが確認されました。このことを踏まえて研究会では、施設が地域の福祉の拠点となるための地域の福祉ニーズや施設の職員などの認識の共有など、事業取り組みに至るプロセス案を作成し、それを用いたモデル事業も実施しました。私どもの法人では、地域に関わる関係者と「地域運営協議会」[34] を立ち上げました。

本研究会では、ある意味で県が仕掛けた事業ではありますが、制度のみではない地域の福祉ニーズについて考える機会が与えられたと思っています。行政との連携は重要であり、知恵を結集しながら、実践につなぐことができると確信できたと思います。

32 2012（平成 24）年 4 月にプレーゲ印西牧の原通所介護事業所として開設。介護予防通所介護事業、通所介護事業を中心とした活動を行っている。

33 施設のあり方研究会：「千葉県高齢者保健福祉計画（平成 18-20 年度）」を官民協働により着実に推進するために設けられた「千葉県高齢者保健福祉計画推進作業部会」の下に設置された研究会。公募委員を含む介護・福祉関係者他の委員により構成。「高齢者の尊厳を支えるケアの実現を目指す」との基本理念を踏まえて、「地域の拠点としての施設のあり方」と「施設ケアのあり方」の 2 テーマについて議論が重ねられ、作成された取り組みのための具体案に基づいて 8 施設でモデル事業が実施された。その成果は「施設のあり方研究会報告書（平成 20 年度 ）」（https://www.pref.chiba.lg.jp/koufuku/service/koureishisetsu/shisetsu/index.html）として公開されている。

fig.10 施設のあり方研究会

34 地域運営協議会：福祉施設と地域の各関連機関が連携し、互いのもつ機能を相互に活用、連携することで、地域社会の課題解決に向けての取り組みを行うことを目的として、プレーゲ本埜施設内に設置。行政、地区社協、議員代表、民生委員・児童委員、高齢者クラブ連合会、企業、教育機関（大学、小・中学校、保育園、幼稚園）、ボランティア団体、入居者家族、介護相談員、施設職員、地域包括支援センター職員などが参加した。

見えてきた地域のニーズへの対応

地域運営協議会をとおして確認できた地域の福祉ニーズとして、やはり独居高齢者、高齢者のみの世帯の問題がありました。なかでも、独居高齢者が病院に入院し退院した後の生活に対する不安を除くことや、老々介護や、介護する側が病気を抱えてしまい充分に介護ができなくなる消極的ネグレクトへの対応など、私どもが受託している地域包括支援センターにも相談がなされています。高齢者虐待においては保護を要するシェルター的な場所が必要となってきます。私どもの法人では、印西市では「高齢者生活支援ハウス」[35]、船橋市では「養護老人ホーム」を運営しており、一時的な保護などに使用しています。このようなケースでは高齢者のみならず、介護をしている家族も含め支援をしていかなくてはなりません。地域包括支援センターの社会福祉士等が中心となり支援を行っていくことになります。また、軽度の知的、精神障害者の居住、養護ではホームレスや刑余者の受入れも行っています。

地域運営協議会として具体的に実践していることは、印西市内の教育機関と千葉県介護福祉士養成校連絡協議会と協働しての福祉教育の実践、職場体験学習などの積極的な受入れがあります。中学生のときに施設で職場体験をした学生が、介護福祉士の養成校に進路を決め、私どもの法人に就職するというサイクルができました。養成機関の学生の実習や研修を積極的に受け入れるとともに、私どもの法人の職員は、介護福祉士や社会福祉士の養成校、看護専門学校の講師に就いていることもあり、福祉のやりがいなどを伝えていきたいと思います。一方、地域の方々との協働では、ボランティア活動のためのマネジメント体制の構築や、様々な行事やイベントにも参加させていただいたり、独居高齢者の自宅を訪ねたりといった活動を行っています。

fig.11 のように、社会構造の変容による課題が生じているなか、新たな福祉社会を考えていかなければなりません。また、障害者の雇用と就労・生活支援を一体として支援していくことや、複合的な困難を抱えている方々への伴走型の支援、孤独になりやすい高齢者の方の居場所づくりなど、社会福祉法人の使命は一段と増していると考えています。

35 生活支援ハウス：指定通所介護事業所等に併設された居住部門において、独立して生活することに不安のある高齢者の方に、介護、交流の場などを総合的に提供することにより、高齢者が安心して健康で明るい生活を送れるよう支援するもの（https://www.pref.chiba.lg.jp/koufuku/fukushishisetsu/shienhausu.html）。

fig.11 社会構造の変容による新たな福祉課題の発生

家族の変容
- **単独世帯のうち 65 歳以上の高齢者の割合は 40% を超えると推計**
- **高齢者世帯 ･･･30 年間で、夫婦のみ世帯は約 10 倍、独居は約 6 倍に**

地域社会の変容
- **独居高齢者の孤立感、子育て家族の孤立（育児不安）**
- **ひきこもり、孤独死や自殺、家族内の虐待・暴力　などの問題**
- **貧困・格差 ･･･ 低所得者対策（重層的セフティーネット）**

障害者等の雇用、就労・生活支援が一体となった支援
複合的困難を抱える人々への伴走型支援
居場所づくり、など

↓

社会福祉法人の使命における支援の強化

職員の定着・確保について

社会福祉法人は公益性の高い法人ですので、2012（平成 24）年度の介護報酬の改定で、福祉施設は大分収入減になっているなか、地域貢献を考えると持ち出しになっていく状況があります。しかし、そういうなかでもやはり地域ニーズに応えていくことが､職員の定着や､職員たちのやり甲斐にも繋がっていくと、そのように思っております。

私どもの法人の職員の定着と確保については、2010 年度にハローワークと介護労働安定センターから介護職員就業促進事業で介護基礎研修を受講した方を数名雇用した際は定着がむずかしく、3 分の 2 の方が退職されていますが、新卒・職員経験者の定着率はほぼ 100％で推移しています。新設の施設では職員の確保に非常に苦慮している状況があるなかで、現在の職員はすべて有資格者で、募集の際は 60 名以上の方が応募して来られるという状況でとてもありがたく、そういった方々に対してしっかりとキャリア・アップしていけるような法人になっていかなければならないと思っています。

fig.12 は介護・福祉サービス従事者数の推移ですが、実際に増加している産業として、医療・福祉というのは 147 万人も増加しているような状況で、これからももっと増加していく必要性のある産業であるということです。

	平成 5 年（人材確保指針）		平成 12 年（介護保険導入）		平成 17 年	
	実人数	指数	実人数	指数	実人数	指数
介護分野	167,898	100	1,048,681	625	1,971,225	1,174
障害者分野	130,254	100	159,550	122	671,718	516
児童分野	373,89	100	447,013	120	556,008	149
その他	37,967	100	43,831	115	77,604	204
合計	710,011	100	1,699,075	239	3,276,555	461

fig.12 介護・福祉サービス従事者数の推移（実人員）

fig.13 は医療・福祉の男女別就業者数の推移で、やはり女性のほうが多く、どんどん増えていっています。こうした方々が定着していただけるような施策を私たちは考えていかなければならないと思っています。

最後になりますが、社会福祉の仕事は、人間の尊厳に関わる専門的な仕事です。しかしながら、介護職においては、2007（平成 19）年度の千葉県の有効求人倍率が 3.0 という最悪な状況になりました（平成 19 年度職業安定業務統計）。これは NHK などで、介護は 3K どころではなく 5K の業界であるなどの報道がなされた風評被害の影響がかなりのダメージになったと思います。高校生が介護福祉士の養成校に進学したいと思っても、両親や進路指導

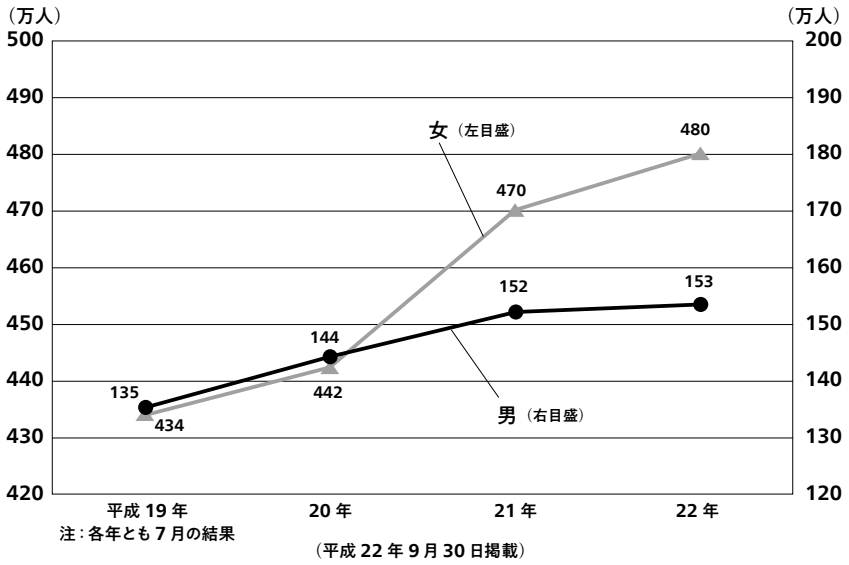

fig.13「医療・福祉」の男女別就業者数（原数値）の推移　　出典：総務省統計局

の先生方が止めるということが生じました。現在でもこのイメージは払拭できてはいないですが、多少は状況も変化してきたと思います。実際の給与などの処遇の違い、キャリア・アップができること、など丁寧に説明していくことが必要と思われます。今後さらに多くの人材を要することから、「安定した職員の確保」の人事施策は急務と思われます。国や県でも、介護処遇改善交付金、緊急雇用創出事業、就職支援基金を設けることに加え、2011 年までに 10,000 人の新たな就労者の確保や定着率の向上などの対策を講じています。

ちょうど時間となりました。ご清聴ありがとうございました。

ディスカッション

池田敬子×湯川智美×藤原秀雄×会場参加者＋稲垣久和

稲垣――どうもありがとうございました。会場からいただいている質問についてお話して、そのあと3人の方にご発言いただきましたのでディスカッションもし、フロアからのご質問もお受けしたいと思います。フロアには福祉関係のご専門の方もかなりおられますので、質問というよりも、皆さんがされてきたご経験も交えてコメント等をしていただき、ディスカッションを有意義なものにしていきたいと思っております。

それでは会場からのご質問に、該当する方にお答えいただきたいと思います。まず新藤先生に、「介護保険、国民健康保険、ともに保険者を県が担うというご意見なのですか？ あるべき姿をご教示いただければと思います」というご質問です。新藤先生は他のご用がありすでにお帰りになりましたのでお答えいただくことができません。ただ、私も今まで新藤先生とお話をしているなかで度々このことに言及されていますので、新藤先生の意見を代弁するわけではないのですけれども、少しご紹介しておきます。

新藤先生の話のなかに、福島県の何々村の村長さんとお話をしていて、そこでは高齢化率が60％のお年寄りばかりの村になってしまったという例がありました。一方、印西市は高齢化率が十数％ということで、ものすごくばらつきがあります。国民健康保険でも介護保険制度でも、いわゆる基礎自治体が保険者になると規定されているので、基礎自治体である村や市が保険者にならなければいけません。でも60％の高齢化率の村の場合、働いていない人が多いわけですから税金などの財源が少ない。そのなかで他の自治体と同じような水準で介護等々のサービスを賄っていくというのは不可能に近いわけです。国民健康保険というものがすでに破綻しかけているというなかで、なぜ介護保険も同じようなかたちにするのかという問題に対して、もう少し経済規模を考えて保険の主体を決めるべきだというのが新藤さんの考えで、彼は県のレベルであれば何とかやっていけるのではないかと言われているわけです。そこには経済規模というような問題があります。

もう一つYさんという方から、「福祉・行政の連携と個人情報の関係について」ご質問が来ています。先ほど池田さんも個人情報に阻まれるというお話しをされていましたが、その辺についてなにか補足をしていただけますか。

池田――そうですねぇ…。

会場（Y氏）――質問をしましたYです。私は印西市に20年近くおりますが、昨年たまたまある会社に入り今は成田市に行っております。そこで任されたのが見守り隊という活動です。昨年、厚生労働省が200億円を投じて地域の支え合い活動を推進しようとしていますが、成田市のNPO法人がそれに応募して選定され、見守り隊というものが発足しまして、昨年10月から活動を始めています。謳い文句は、無料ということですが、現在まで約五十数名の方が利用されています。それで、最初のお話は成田市から来たのですが、広報のために成田市をいろいろ行脚しまして、チラシを配ったり、JRや京

成の駅で旗をもって、こういうことをやっていますとお知らせしたりしました。当然、民生委員さんや、地域包括支援センターの方などにもご挨拶したほか、今日パネリストで来られる予定だった市の教育長の佐藤さんにもご挨拶を差し上げています。

そういう活動をしているのですが、連携の問題を経験しています。成田市が窓口なのですけれども、連携という謳い文句の一方で、福祉課からの情報で民生委員さんが高齢者の独り暮らしの方を把握されていると聞いて、ご連絡して連携をはかろうとしたのですが、まさに個人情報保護ということでシャットアウトされました、なかには、連携にとても前向きで、民生委員が回れる活動範囲はごく僅かなので情報交換をしながらやりましょうと言われる方もおられましたが、かなりの民生委員の方からは、そういうことをやっても自分たちには責任がもてない、あなた方は民間の NPO だから紹介はできない、成田市の補助事業であってもやはりダメだということで、結局そうした連携はしないことになりました。また地域包括支援センターなどに相談しても、これ以上の情報は出せませんと言われてしまうのです。

その後、チラシを配ったり、いろいろな方を行脚したり、戸別訪問をしたりして、情報が集まり、われわれは 50 名の利用者の方に直接、年齢や介護の状況などいろいろなことをお聞きしているのですが、そのうちの 3 分の 2 は認定を受けておらず、しかもその平均年齢は 80 歳くらいなのです。80 歳というとまだまだお元気な方も多いのですが、3 分の 2 は独り暮らしで、数年先には介護を受けざるを得ない状況になるわけです。

そうした方たちを探すことが必要なのですが、市も民生委員さんも関りをもっていない方が多いし、サービスすらも知らない。そうすると個人情報というのはどこまで開示されるべきなのか、共有するべきなのか、国の謳い文句では、医療とか警察とかと連携してやりましょうというのですが、現実は今お話したような状況ですので、そのへんのことを行政としてどのように思われているのかお聞きしたかったのです。

稲垣――ではやはり藤原さんに応えていただきたいと思うのですが、その前に湯川さん、そうした個人情報保護ということでコメントはありますか。

湯川――2 年前になるのですが、私たちは厚生労働省の老健事業で、地域包括支援センターで先駆的な活動をされているところを 20 ヵ所ほど回りました。そのなかで、やはり震災があった地域にということで長岡、神戸などを回ったのですが、それらの支援センターでは、「個人情報保護法なんてとんでもない話だ」「そんなこと言っていられない」と話されていました。神戸市の健康福祉部長も「（個人情報保護は）もう関係ない」とはっきり言い切られていて、そのような情報なしには支援ができないということなのです。その反対に個人情報を出すことは「絶対ダメだ」と言うところもあって、どのような情報をどんな目的のために提供するかを、これから市町村でしっかりと考えていただくべきだと思います。

私たちの本埜村では、東日本大震災のときは地域の方たちの情報をみな出してくださいました。そうでないと、一昨日も高齢者の方が倒れていて、5 日

間くらいご飯を食べていなくて脱水状態を起こされていたのです。地域包括支援センターに連絡が入って受入れさせていただいたのですが、そうした事態に対応ができないと思います。

池田――私たちの団体は白井市ですが、白井でもやはりシャットアウトだったのです。団体自体ではずいぶん古くからあって、ケアマネージャーもいろいろな活動をしていて、地域の方ともすごく仲はいいのですが、やはり個人情報に係る点は教えていただけない。そういうなかで今回、スカラモービルの利用については自治会単位に働き掛けて、そこで動いていただくのがいいのではないかということで、スカラモービルのことを自治会に投げ掛けたということがあります。

会場（Y氏）――先ほど言い忘れましたが、成田市はやはり印西市よりもすごく古い市で、築20-30年経つ高齢の入居者が多い市営住宅や県営住宅もたくさんあって、話を伺うと、そこでの孤独死などもかなり多い。印西市はまだ若い街なのでそうした現象は起こっていないかもしれませんが、余裕がある今のうちに対応するための仕組みをつくっておくことが必要でしょう。私たちの見守り隊もそうした活動ですが、私が調べたところ、室蘭市は平成19年にそうした組織をつくって、参加者も600人以上でほとんどがボランティアでいらして、警察、民間を含めた関係諸団体と一緒に活動されているそうです。それがもう4年も続いているとのことなので、先ほどの個人情報のことなど、実際の活動をもっとお聞きしたいなと思っています。印西市ではポイント制度でボランティアさんにあとで換金できるようなインセンティブも与えておられるということを先ほどお聴きして、それはいいなと思いましたが、そうした国の補助金ではなく、ボランティアのインセンティブをうまく利用しながら継続していくということは一つの方法だと思います。お話したような課題に印西市はこれからどのように対処していくべきかを考えるときに参考になるのではないかと思いまして、お話をさせていただきました。

稲垣――お年寄りの孤独死の話も出ましたが、市の側として、お独り住まいの高齢者の情報というのは集まるのかどうか、またどこまで個人情報が集まったときに開示できるのか、それは誰に開示できるのか、福祉専門職等々では開示できるのか、民生委員までなのか、その辺について印西市の状況についてお願いいたします。

藤原――今、印西市では地域包括支援センターを中心にしまして、印西市内3カ所に在宅介護支援センターというところに委託をしております。その在宅介護支援センターでは、市内の主に65歳以上の独居高齢者、あるいは高齢者世帯、また85歳以上の高齢者のいる家を重点的に回っていただいております。また、先ほどもありましたように、やはり民生委員さんの力というのは大きいですので、いちばん地域に近いそういう民生委員の方々にも情報は提供していたと思います。

会場（Y氏）――ありがとうございました。非常に難しいと思うのですが、高齢者の様々な問題は民生委員さんの力がなければ摑めないと思います。頭のなかでは想定できるのですが、われわれがいろいろ回ってみますと、民生委員

さんが 1 人で 30-40 人の方を受け持っておられて、毎月 1 回りしても時間がかかりますし、実際には半分も回れていないというのが実情のようです。そういったことを補完する意味で、われわれのような活動にそうした情報を開示していただいて連携することが必要だと思いますので、今後、市がどのようにバックアップしていくかという課題があると思います。室蘭市はいい例だと思いますので、そういうものも参考にしながら、印西市としての施策をお願いできればと思います。印西市はまだ若い市ですが、成田は都市型の市営住宅、公団住宅が非常に厳しい状況にこれから入っていく。一方、農村部にいくと、大きい住宅で、核家族社会にはなっていませんから、ご家族や親戚で支え合っている。だから独居の方は少ないのですが、だけどそこで取り残された方は本当にもう独りで暮らしておられるというケースが増えています。そういうケースは印西市でも農村部では同じように起こってくると思いますので、そういったそれぞれに特徴があるなかでの施策をこれからどうしていくかということを、印西市も我々と一緒に考えていく必要があると思うのですね。

藤原――やはりそういう点については、行政と地域が本当に連携をとって、地域の情報は双方で共有するなどの方法で、そういう方が出ないように、どこかで見守っているということが必要だと思います。

稲垣――個人情報の問題というのは、いわゆるプライバシーの侵害等々の問題です。先ほど農村部と都市部では違うということがありましたが、やはり都市化されてくると、人と人との信頼関係が段々と崩れてきて、「隣は何をする人ぞ」ということで分からなくなってしまうのがそもそもの問題ですよね。ただ、藤原さんは行政としての対応のことをおっしゃいましたが、行政ができることにも限界があることを私たちはきちんと理解しておく必要があると思います。何でもかんでも「行政がしっかりしろ」と言うわけにはいかないわけですよね。そのなかで、先ほど来、市民社会をつくろうというお話をしているように、それぞれの地域ごとにネットワークをつくることが大事になってきます。いつも行き来していてお隣さんのことが分かるという意味での人と人との信頼関係やきずなづくりがあれば、民生委員の方や、あるいはその知り合いなどを通して地域の人の困りごとが耳に入り、行政もそれを摑むことができるでしょうし、いざというときに事故が起こることを防ぐことができる構造になっていくと思うのです。先ほどモラルということを申しましたけれども、モラルのある市民社会をつくるということが基本ではないかなと思います。

今のご質問に関しては以上でよろしいでしょうか。

それでは次の質問に移ります。質問者のお名前は書かれていませんが、「印西市の旧市街は地盤が軟弱な地域や水害の危険がある地域があって災害に弱いので、災害に強いニュータウン地区に中心を移すべき」というご意見。また同じ方が、「ハコモノ行政ではなく人が重要なのだ」ということを書かれています、湯川さんが話された本埜はまさに旧市街だと思いますが、印西市

のニュータウン地区と旧市街のことについて、藤原さんのほうでお答え可能であればお願いします。
藤原――たいへん申し訳ありません。その部分は私の担当外ですので、お答えは差し控えさせていただきます。
稲垣――では本埜村の住民の湯川さん。
湯川――居住しているという意味での住民ではないのですけれども、確かに田んぼなどが多い地域で、昨年の震災では敷地内の舗装している下に何メートルか空洞ができて埋設していた配管が全て亀裂入って使えなくなりました。また建物にかなりクラックが入ったり、断水も起こりました。駐車場の入り口が陥没して何メートルか空洞になっていて、「落ちるかもしれない。誰か覚悟して入ってみる？」とか冗談を言っていましが、やはり通行止めということになって、今やっと復旧させようとしています。国から補助金もいただきましたが、費用4,000-5,000万円のうち3分の1くらいは自分たちで負担することになりそうで、厳しい状況です。そんなふうに地盤は大変悪くて、道路もガタガタになりました。ちょうどその時に来られた藤原課長に、「道路がガタガタですから送迎できないので、私たちの施設はいいから道路を直してください」と申し上げたら、2日くらいで直してくださったということもありました。
稲垣――池田さんも印西市の住民ですが、なにかコメントはありますか。
池田――私はまさに新住民でニュータウン地区に住んでおります。新しい建物でも建物の向きによっては大きく被害を受けたところがありました。印西市に越してきたときにはニュータウン地区は地盤がすごく頑丈だと聞いていましたし、そのために電算センターがあるんだよということも聞いたことがあったのですけども、やはり上に建てるものの強度とかいうのもいろいろ関係してくるということはすごく感じました.

稲垣――ありがとうございました。次は会場の方からのご感想ですが、「行政任せではなく、市民が考えて自ら行動する、下請け化ではないやり方が必要だ」ということで、この方は介護事業所を経営して来られた代表取締役でいらっしゃいます。
また、お名前はないのですが、「スカラモービルの使用状況について」ということと、「ボランティアの受け入れについて」、もう一つ「行政の独自性について」、この3つについて質問なさっている方がおられます。スカラモービルについては先ほどお話が出ましたね。
会場（M氏）――先ほどの池田さんのお話のなかでスカラモービルのお話が出ました。これは私にとっても縁がありまして、それを印西市に提案して、印西市で購入をしていただいたことがあるのですが、現在、私も二級障害者でして足が大変な状況です。そうするとエレベーターのないマンションには上がっていくことはできません。私はそれで1階に住んでいるのです。うちの団地は25年経ちますけれども、高齢化が激しく殆ど若い人たちを見ることがなく、子どもの声も聞こえて来ないという団地に変わって来ているの

です。そういうなかでこのスカラモービルが非常に重要だと思っているのですが、印西市でそれを使っているところを見たことがなくて、池田さんの話にもありましたように、あまり積極的に使われていないなという印象をもっているのです。池田さんは民間の事業所としてやっておられるということでしたが、市のほうではどの程度使われているのでしょうか。印西市にはエレベーターのないマンションに住まわれている方は数千所帯おられるはずですので、そのことについて教えてほしいということです。

もう一つのボランティアのことですが、私はボランティアはしていませんけれども、うちの女房が2カ所の福祉施設にボランティアに行っていました。一つは大きな福祉施設で、そこでは食事も、料理も、片付けも、食器洗いもしていたのですが、2年間したけれども、施設の責任者が一度も出て来なかったと言っていました。そういうことから人手不足を補うためにボランティアが使われているのだなということを感じて、ボランティアが嫌になったと言って2年間でやめってしまったのです。そのあと別の施設に、1年間毎月通いました。施設の利用者には大変喜んでいただいたのですが、やはり施設の関係者は誰もいなくて、実際にどんなことをボランティアしているかも見に来られないのですね。例えば、ボランティアが関わるときと自分たちが関わるときで、利用者の方たちの表情に違いがあるのかとか、施設で今何が必要なのかといったことも含めて、もっと施設が真剣にボランティアの力を借りることを考えなければいけないのではないかと思うのです。施設側の態度が先ほどお話したような状況では、これ以上しても施設側の甘えが続いてしまうからということで、彼女と複数の人が行っていたのですが、やめてしまいました。

印西市はポイント制度というものをつくってボランティアを推進している話がありましたが、それが果たしてどこまで続くのかと思います。どんないい制度をつくっても、市が施設と一体となってもっと真剣にボランティアを受け入れなければ、単なる労働力不足の解消が目的になってしまうと思います。

3つめに質問した「行政の独自性」というのは、印西市が他所とは違ってどういうことができるのかということです。先ほど講演のなかでもおっしゃっていましたが、やはりただ全国一律の方針をするのではなく、そのまちで独自の施策をすることができないのだろうかということです。国の法律に基づいたことだけをしていればそれで済むのだろうかという疑問もあります。印西市はすぐにお金がないので大変という話に逃げてしまうのですが、他所からみれば印西市は比較的いい財政状況ですね。ですから、そういう状況で行政に何ができるのか。他所がやっていない印西市独自の施策についてどう考えているのか、それぞれの方にお聞きしたいと思い、3点質問をいたしました。

稲垣――ありがとうございます。なにかレスポンスはありますか。施設にボランティアに行くときの施設との関係ですね。

藤原――最初に階段昇降機のスカラモービルについてですが、現状の利用数は正直なところ決して多いとは言えません。でも、スカラモービルを使用す

る場合、利用される方が講習会を修了していないとその操作ができませんので、市のほうではその仕組みを考えております。そういうなかで、これからの話になりますけれども、2012（平成24）年度は、このスカラモービルの使用の講習会を介護事業者を対象に実施して、1人でも多くの方がこの昇降機を操作できる体制をつくるということで考えております。
2番目の介護支援ボランティアの問題ですが、昨年11月末現在の登録者は80名程度となっています。この介護支援ボランティア制度を一昨年の2010（平成22）年7月につくりましたが、2011年4月に最初に登録した人たちの更新を2012（平成24）年7月に実施しました。その更新の際に、やはり介護施設のほうではどういうことをボランティアさんにやってもらいたいかということも含めて講習会をいたしました。やはり施設のほうから、自分の昔話をもっと聞いてもらいたいという高齢者の方がけっこう多いという話を聞きましたので、2011年4月にいちばん最初に登録していただいた方の更新時にはそういうことをいたしました。また今年（2012年）4月もまた更新の時期ですから、このときも前回同様に講習会を含めたかたちで再登録をしていただくように考えております。もう一つ、この介護施設ボランティアさんが施設に入るときに胸に付ける名札をもっと大きなものにして、施設の利用者や職員にも、この方は介護支援ボランティアさんだということが分かっていただけるようにしました。
また印西市独自の取り組みができるのではないかというご質問ですが、印西市というのは先ほど言われたようにまだ高齢化率も低い市であるわけですが、高齢者が住みよいと感じるようなまちづくりを考えていきたいと思っております。

稲垣――ありがとうございます。先ほど、時給1,000円のものを何で時給500円でしなければいけないのかという例をお話しました。これは実はボランティアの本質と関係していまして、一言で言えばボランティアというのは、有償にしろ、無償にしろ、人々の役に立つことで精神的な満足感も得られるとか、人と人との触れ合いのなかに喜びが感じられるということが基本的なモチベーションなのですね。ですから、もしこれがなくなってしまったらこれはボランティアではないわけで、市場主義のように全てをお金で処理をすればいいという行動になってしまうのです。市民社会をつくろうというとき、市場主義の問題に直面している私たちは、そうではないということを繰り返し繰り返し確認しなければいけないのではないかと思います。人と人とが接するところで、互いが互いに尊重しあって喜びを感じられるということがボランティアの出発点だろうと、そんなふうに思うわけです。
時間が終了ということでございますので、今日はこれで終わりにしたいと思います。ご参加いただきまして、皆さんどうもありがとうございました。

［当日資料から］

住民主体によるこれからの福祉とまちづくり

稲垣久和

昨年の 3 月 11 日の東日本大震災から 1 年が経ちました。内外の多くの人々のボランティアが大きな役割を果たしました。地域福祉の担い手は住民です。そのなかでも地域内のさまざまな福祉の社会資源を結びつけるには、ソーシャル・ワーカー、ケア・ワーカーという人材が必要です。彼らはボランティア精神に富んだ福祉人材です。このような福祉人材は住民のなかから育たなければなりませんし、そういった住民は住民以外の他者をも配慮できるという意味で、「住民」よりも「市民」と筆者が呼ぶものです。

住民に福祉的ニードがあって福祉への参加をするのですが、そこにしばしば住民エゴが出てくることがあります。このような住民エゴを克服して、他者を配慮できるモラルを醸成している人々に、筆者は「市民」という言葉を使います。また市民的公共性を担える福祉に、地域福祉というよりも公共福祉というネーミングをしてきました（『公共福祉という試み』中央法規出版）。公共福祉はモラルある市民によって担われる、と言う意味は自分の地域のみならず他の地域をも配慮できるということです。例えば、大震災の被災者への配慮があり、大震災の被害を受けた地域への福祉にも関心をもてる、そのことが地域福祉と公共福祉の違いです。ですから、今日は印西市の福祉フェスタではありますが、日本の他地域のこと、世界の他地域のことも心の片隅において議論を進めたいと思っています。

戦後福祉の変遷――憲法八十九条「公の支配」

日本の経済は 73 年のオイルショック後も“擬似右肩上がり”を謳歌し、福祉の世界ではエスピン＝アンデルセンが“保守主義”と名づけた以上の保守主義、強固な家族単位の「男性稼得者」型の“日本型福祉”をつくりました。つまり社会保障・福祉政策では国家の役割が小さく、家族と企業の役割が大きい、特に専業主婦への家事・育児、老親の介護などの過重な負担が目立った制度でした。

税制や年金制度も、そのような「男性稼得者」優位の仕組みになっていました。ところが 90 年以降は、バブル崩壊後のグローバル化や少子高齢化に代表される社会・経済の構造変化が著しいにもかかわらず、生活保障システムは再構築されず、従来型のまま作動し続けました。むしろ企業は生活保障の役割から撤退し成果主義と雇用の非正規化が進みました。結婚や出産という家族形成をめぐる意識も著しく低下しました。

2000 年以降は「男女共同参画社会基本法」（1999 年 6 月制定）を中心にワーク・ライフ・バランス（両立支援）の法整備等もなされてきてはいます。しかし、日本のワーク・ライフ・バランスはまったくの“行政用語”にすぎず中身が、ほとんどありません。女性の社会進出といっても保育所も未整備

で“待機児童”が多く、他方で労働時間の短縮も実行できていません。逆に、小泉内閣時代には、八〇年代半ばからの経済の新自由主義化の方向は大きく加速しました。
また、福祉制度の方は、高齢者福祉における介護保険導入に典型的に見られるように、「措置制度」から「契約制度」へと移行しつつあります。そしてこの制度変更は、「福祉サービス提供」においてきわめて重要な意味をもっています。
そもそも日本では、戦後のヨーロッパ型の福祉国家に相当する時代というものが、一度たりともありませんでした。日本が、まがりなりにも、福祉国家的な歩みを始めることができた出発点は、1947年発布の日本国憲法です。そこには第二十五条に〔生存権、国の社会的使命〕がありました。つまり①すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。②国は、すべての生活部門について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。こういう内容です。
ところがもう一つ、戦後の福祉制度の構築で決定的と思われる憲法条文は第八十九条の後段です。あまり注意されていませんが地域福祉では重要だと思われるので簡単に考察しておきたいと思います。博愛や慈善に関して、憲法には次の条文があります。
八十九条〔公の財産の支出又は利用の制限〕「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」。
1990年代からはじまる「福祉の基礎構造改革」は、上記条文の「公の支配」の脱構築に他なりません。そのための「措置から契約へ」の制度改革でした。「公の支配から公共の支配へ」「措置から契約へ」この二つがキーコンセプトです。この転換があってこそ、地域市民が福祉に参入する可能性が開けたのです。このような転換を市民社会形成の好機とみるか、それとも、あいも変わらず「お上」依存を続けるか、戦後60年間の民主主義の担い手の力量が試されています。筆者は明治初期の自由民権論者の天賦人権論に匹敵する天賦信託論という発想から、公共福祉の樹立を目指しています。

まず、物事を歴史的に見てみましょう。
憲法八十九条は戦後すぐのGHQの影響が強い条文ですが、「又は」以下の後半部についてはどうでしょうか。「公の支配に属しない慈善」の意味が問題で、素直に解釈すれば民間団体の慈善事業・博愛事業に対して公金（税金）を使うことができなくなるでしょう。これは自由主義的福祉レジームのアメリカ的特徴と重なり合っています（アラバマ、コロラド、モンタナ等の州憲法の規定）。もっとも、それ以外の西洋の福祉レジームの発展の歴史からみる限り、こういった規定は当たり前のことではないのですが。
実は、GHQは八十九条前段の元になった神道指令以外に、後段で日本の社会福祉制度の基礎となるような多くの社会救済に関する指令（SCAPIN）を

出していました。その詳細はいま省きます。いずれにせよ、戦後すぐの①国家実施責任、②公私分離政策、③「公の支配」に属さない民間社会福祉事業への公金支出禁止、といったGHQ的発想が半世紀たった今日、まったく異なる歴史的状況にどう再解釈されていくのか、これが一連の「福祉の基礎構造改革」のなかで問われていることなのです。

実際、この八十九条後段の条文があるために、戦後の日本の福祉事業は民間で行う場合でも、「財源」として税金を使う限り、ほとんどが社会福祉法人という「公の支配に属して」行政的監督を受ける組織で実践されてきました。しかも行政監督を規定する法律はすべて「公法」「行政法」になります。また、そういった解釈のなかでは、二十五条第二項に「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」とあることもそういった行政の措置的側面を強めてしまいました。

社会福祉分野では1950年の新生活保護法、および1951年の社会福祉事業法で、それぞれ「公益法人」「社会福祉法人」に対する公的助成制度、措置制度の誕生へと発展しました。福祉では「社会福祉法人」になることにより「公の支配に属する事業」として公費が支出されるようになったのです。

戦後の社会福祉関係諸法は、貧困問題を中心にした福祉三法体制から六〇年代の福祉六法体制（生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法に加えて知的障害者福祉法、老人福祉法、母子及び寡婦福祉法）へと整備されました。

戦後の高齢化社会の到来が、従来の「日本の社会福祉サービス供給システム」（＝いわゆる「措置制度」）の変化を促しました。まず、1994年、政府の審議会等の文書に「措置制度」の見直し論や廃止論が登場します。これらを契機として、1997年に制定された介護保険法（2000年に実施）や、2000年に制定された社会福祉法などによって、老人福祉や障害者福祉分野では、「措置制度」から「契約制度」に移行し、措置制度はごく一部を除いて、原則的に廃止されたと理解されました。

しかしながら、憲法とはもともと政治権力を規制するものだ、というのが立憲主義の本来の主張であったはずです。福祉に関して「政治権力の支配」がこれほど働いていたのは不幸なことでした。ただし、戦中・戦後の日本独自の歴史的脈絡ゆえに出てきたことを理解してください。今後、欧米と異なる日本独自の福祉を創造的につくるためにこの点を特に注意すべきです。

立憲主義の市民的伝統を生かしていこうとするならば、福祉がこういった「行政措置」というかたちにあるのは、奇妙であり、変えなければならないと思われます。行政措置であれば、「公平」を基準にしますから価値の領域には入り込めませんし、ましてや心の中にまでは入れないのは当然です。最終的には「金」に換算された福祉にならざるをえません。これではとても人間らしい福祉がつくれるとは思えません。しかし、福祉には、慈善にしろ博愛にしろ、人間的、倫理的価値が入るのは当然ですから、このままでは福祉サービスに「魂」が入りません。

措置から契約へ

36 注 28 参照。

そうしたなかで、社会福祉制度の利用方式が 2000 年以降に「措置から契約へ」と大きな構造改革を遂げたことの意味は極めて大きいものがある、と筆者は考えます。もっとも、この流れに対して「国家の責任放棄だ」「財政が緊迫してきたための市場主義への移行だ」等々の批判もありますが、もっと大局的に判断しましょう。
確かに「措置制度」の難点が出てきているとき、一つの解釈は「市場化」でしょう。実際、政府サイドの 2001 年の総合規制改革会議「重点六分野に関する中間とりまとめ」では、これを裏書きする文書を出しています。
つまり、規制改革では競争とイノベーションがあらゆる領域で重要、とする一方で、社会福祉分野では「非収益的な慈善サービスという性格付けのために、ここから規制や官業構造が温存され、こうした供給側の問題からサービスの質的向上・量的拡大が妨げられ、改革の遅れが目立つに至った」とはっきり言っているからです。いかにも小泉構造改革時代の「官から民へ」を連想させる言い回しです。さらに明確に次のように言います。

公的福祉の体系は、既に社会福祉事業法の改革によって、措置方式から契約方式へと転換されつつあり、これを慈善・博愛事業という恩恵的なものとしてのみ捉える考え方から、実質的に変化してきている。経営主体の差にかかわらず、事業者間の対等な競争を前提とした公的介護保険が設立された今日、施設整備費に関する公的助成の対象を社会福祉法人のみに限定することの根拠は乏しく、公設民営方式を含む多様な民間企業の活用を図ることが必要である。[36]

ここで 2 点に注意しましょう。①「慈善・博愛事業という恩恵的なものとしてのみ捉える考え方」とは何か、②「公設民営方式を含む多様な民間企業の活用」とは何か、です。
まず②について。小泉改革時代の新自由主義路線の傾向がはっきりと現れています。新自由主義路線に立つ人たちのモデルはアメリカでした。ですからここで、憲法二十五条と八十九条は、ちょうど逆の方向のベクトルを指していると見ています。つまり二十五条は国家責任、そしてよく解釈すれば、八十九条は市民社会の国家からの自律、という見方です。アメリカ型福祉レジームのように、公金を使わず（国家の世話にならず）に、市場ないしは慈善や博愛の活動は教会ないしは寄付文化を背景にした NPO の活動に委ねよ、と。しかし日本ではどうでしょう。現実には「教会ないしは寄付文化を背景にした NPO の活動」などないに等しいので、残るは「市場のみ」「民間の活力」ということになってしまうわけです。
しかし、「公、私、公共の三元論」、領域主権論、天賦信託論に立つ筆者は、単純な「官から民へ」の新自由主義的な「公私二元論」ないしは行政委託（実質は行政措置）とはまったく異なる見方をします。また、そのような方向で

の制度改革を提言します。「公設民営方式」というような言い方は私（民間）から公へと媒介する媒介者（エージェント）の活躍が期待されている、という見方です。この媒介者は自治能力を備え、自己利益の最大化を目指すのではなく、自己と共に他者を富ます（自分を愛するように隣人を愛する）ようなモラル・グループである、ということです。
次に①について。公共哲学の理解からいえば「慈善・博愛事業という恩恵的な考え」とは「お上＝公」から与えられる〈恩恵〉〈慈恵〉ということではありません。そうではなく、日本の戦国期から天下統一期に現れた、そして明治期の自由民権運動以来の「天賦人権論」「天賦信託論」に現れた「天」（＝超越的権威）からの〈恩恵〉なのであって、むしろ「お上＝公」の強制への「抵抗権」の原動力となるものなのです。これが「新しい公共」の意味なのであり、日本に市民的公共性をもたらす原動力になるものです。したがって慈善、博愛、友愛、連帯というモラルに基づく民主的価値は、「価値中立」であるどころか万人が共有できるものです。
ですから、「公の支配」に属するというよりもむしろ「公共の支配」に属するという民主的価値を八十九条は提起している、このように私たちは現時点において解釈する必要があるのです。実際、八十九条の英訳は最初から「公（＝ public）の支配」ということでしたから public はままぎれもなく「公共」と訳すべきものでした。「公共」とは「公」（＝お上）と区別される「市民の力」ということです。この理解に到達するまでの戦後 60 年の日本の民主主義の「公から公共へ」の歩みは決して無駄ではなかった筆者は思っています。

公共の支配へ――自治と地域主権、市民社会形成への意欲

実際、これらを先端的に現場で進めてきた例も見出すことができます。例えば、横浜市の「横浜コード」が挙げられます。これは 1999 年 3 月、横浜市市民活動推進検討委員会報告書のなかで宣言されました。「公の支配」を広く「市民の監視・批判に委ねる」つまり「公共の支配」へと解釈して以下のように宣言しています。

これらを踏まえて公金支出等を伴う市民活動と行政との協働する際の基本的なあり方として、
(1)　公金支出等の対象となる市民活動が社会的公共性をもつこと
(2)　公金の支出及び公の財産の利用に供された事業に関する報告・検査など「公費濫用の防止のための処置」が講じられていること
(3)　(1)、(2) を担保するものとして、市民活動及び行政に関する情報が公開され、市民が誰でもその情報に接して内容を確認することができるようにすること
という 3 つの要件が満たされた場合、憲法 89 条後段との整合も図られたものとなると結論づけることとした。
そして、この 3 要件についての理解を深め、その実質を担保するために、

市民や議会との議論を重ねつつ条例化など具体化を図っていく必要がある。さらに、その円滑かつ公正な運用を図るため、市民・有識者からなる第三者的機関を設置する必要がある。[37]

37 注 29 参照。

この例から分かるように、何よりも大切なことは住民意識の変革です。「措置から契約へ」そして「公から公共へ」という方向は、単に法律的なレベルを超えて思想的、哲学的に大きな意味をもっています。それを見抜くには市民の側がしっかりした自治と地域主権のための市民哲学をもたねばなりません。公共哲学はそれを提供します。
考え方によっては、「措置から契約へ」は明治近代国家以来の大転換です。地方自治における「機関委任事務の全廃」に連動した転換です。つまり、戦前は国家的な慈恵主義ないしは「お上＝公」のお恵みとしての福祉、そして戦後は国家の行政監督としての福祉、そういう流れから解放される契機を秘めているのです。それとともに「市場で解決」といった功利主義からも解放される契機です。友愛と連帯による連帯経済で解決せよ、と。問題はそのような思想性を担えるグループが日本にあるかどうか、ということでしょう。筆者なりの福祉レジーム的な言い方をするならば、強い公依存（社会民主主義）でもなく、他方の市場原理主義（自由主義）でもなく、創発民主主義の創造です（拙著『公共福祉という試み』参照）。
広い意味での人間の幸福をつくる営みを、地域住民自らが考えていくときがやってきています。今まではすべてお上がやってくれていた。しかし、極めて実際的で日常的な市民のニーズを、市民自らが解決していく時代がいやおうなくやってきている、ということなのです。市民が「ああしたい、こうしたい」という願いを自ら込めていける福祉。福祉は人と人との関係づくりそのものですから、もし住民による地域福祉がうまく形成できないならば、市民的公共性を市民自らつくり上げるなどという理念は、すべて絵空事になってしまうのではないかとすら思えます。

印西市で何ができるか?

福島第一原発の事故により、印西市は被爆量が年間 1 ミリシーベルトを越えるホットスポットとなっています。市民の自治意識を高くして公共福祉をつくろうとの意欲なくして、果たして、次世代は安心して住めるでしょうか？
今後の日本では福祉を担う担い手、サービス提供者が、NPO 法人、生活協同組合、社会福祉法人、企業、ボランティア組織など多様であり、その経営財源も税金（政府）、保険、市場などと複雑にミックスした形態であり、たんにすべて税金（理念型としての北欧型）、すべて市場（理念型としての米国型）という方式とは異なる日本型福祉ミックスです。今回の福祉フェスタもそういう方向で企画されています。この場合の福祉ミックスはいわば公共圏（15 頁 ·fig.2 参照）に生じる政治的･経済的･社会的な絡まりあいであり、何よりも「人と人との友愛と連帯」を醸成する以外に存在しようがありませ

ん。逆にいえば「人と人との友愛と連帯」の教育、互いに学びあう学習過程なくしてこのような福祉ミックスは崩壊するのです。自治的市民社会の形成のために、子ども時代の教育からスタートしましょう。
戦前、1909年に賀川豊彦という人物が神戸のスラムに飛び込み、救貧活動に身を挺し、その後に労働組合、農民組合、協同組合という運動体をつくっていきました。より複雑化した現代、異なるイデオロギー、異なる信条、異なる人種、すなわち他者が多様に存在する社会になっています。私は今日、公共福祉という言葉と哲学をもって、地域の「絆（ネットワーク）、信頼、互酬」といったソーシャル・キャピタルに基づいた豊かな福祉社会を皆様とともに創っていきたい、このように思うのです。

最後にこのようなソーシャル・キャピタルが与えられた場合の、経済の流れについてのコメントをしておきます。政府セクターや企業セクターからきっちりと分割されたセクターではないかたちでの、社会経済ないしは連帯経済という考え方です。これは米国型のNPO（非営利）セクターという発想とも異なります。すでに介護保険などを使った民間事業はこれを営んでいますが、十分に理論化されていません。これら福祉ミックス的事業は、政府セクターや企業セクターとある部分重なり合いかつ相互関係があって、やや入り組んでいます。エヴァースとラヴィルはこれを「第三セクター」という言葉で呼び、その著書で「連帯経済」というものを定義して「第三セクターとは、異なる三つの経済原理の間のハイブリッド（混合）であり、連帯を基礎においている」とはっきり言っています。
異なる三つの経済原理とは①市場経済、②非市場（福祉国家）的経済、③非貨幣（互酬）的経済の三つです。特に三番目は家族やコミュニティの人間的関係に埋め込まれていて、地域社会の特徴といえるでしょう。図示するとfig.14の一番上の大きな楕円が互酬制に埋め込まれた経済で、三角形の真

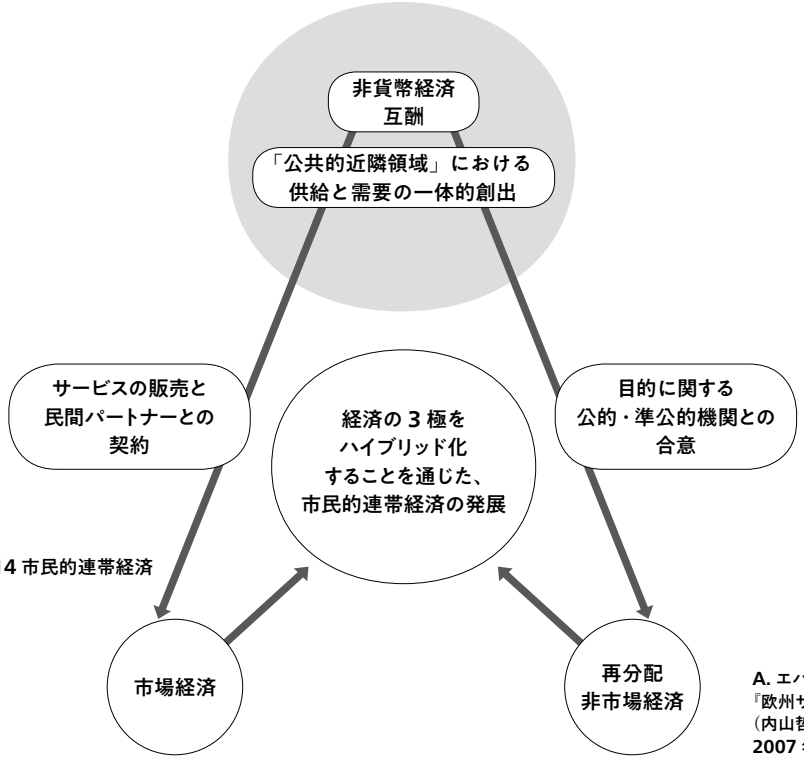

fig. 14 市民的連帯経済

A. エバース・J.-L. ラヴィル編
『欧州サードセクター―歴史・理論・政策』
（内山哲朗・柳沢敏勝訳、日本経済評論社、
2007年、25頁）より転載。

ん中に位置するのが「連帯を基礎においた経済」すなわちハイブリッド的な「連帯経済」ということになります。
西ヨーロッパのコーポラティズムの国々では、この第三セクターのさまざまな形態が大々的に営まれてきました。行政や市場との協働作業によって、福祉をはじめとして、医療、保健、教育などの分野を担ってきました。しかも現代では、北欧やイギリスもその方向へのシフトを見せています。アメリカ型の市場主義の欠陥が著しくなった今日、市場のみに固執するのではないハイブリッド経済のあり方は、大震災後の今後の日本にも大きな示唆を与えるでしょう。
たとえば日本で、大震災のあとの福島県で原発事故がありました。避難を強いられた福島県双葉町の人々が埼玉県加須市に移り、「おたすけ絆サポート」なる事業が生まれました。次のような内容です。登場するアクターは市民(利用者、サポーター)、商工会、それに黒子としての市役所です。
買い物の代行や病院への付き添い、庭の草むしり……。誰かの手を借りたい人は、商工会が発行する「絆サポート券」を買う。1 枚 500 円で 1 時間の支援サービスを受けられる。支援するサポーターは、商工会に登録した市民であり、高齢者らの利用が広がる。券は市内の商店などでの買い物に使えるので、お金が地元に落ち、地域経済を元気づける。サポーターは依頼された利用者から券を得るとともに、人々の役に立つことで精神的な満足感も得られる。市は商工業をてこ入れでき、福祉充実の経費を抑えられ、それぞれがメリットを享受できる。
まさに互酬性に埋め込まれた経済で、fig.14 の一番上の楕円に当たるところです。これまで高齢者支援は主として行政サービスの仕事でしたが、それを商工会が肩代わりしています。1 時間 500 円の支援でどの程度のサービスができるのか、という疑問もあるでしょう。しかしこの「絆サポート」のポイントは近隣領域において（1）ニーズのある人を支援する、（2）商工会を支援する、そして（3）行政をスリム化する（つまり税金を上げない）という具合に三者の関係、いやサポーターも入れれば四者の間の絆の構築です。すべて互酬的なモラルによって支えられます。モラルが弱いと、または個人主義が強いとこのような仕組みは成り立ちえません。他者への配慮があるかどうか、そのような社会を創れるかどうか、というところがカギです。
そしてこのような仕組みの最大のカギはなんでしょうか？実は、それはサポーターの存在なのです。そしてこのようなサポーター人材を育成できるかどうかが、コミュニティ形成のカギです。つまり、ハートをもった福祉人材の育成です。彼らこそがモラルをもった市民社会の核になる人びとです。なぜなら彼らは「自給 1,000 円のワークをあえて 500 円で引き受ける」のですから。尊敬されるに値する人々です。そして、次に市民社会におけるボランティア・スピリットの醸成です。ここに自らの手で幸福な社会を築こうとする「自立した誇り高き市民像」があるのではないでしょうか。
もし、東北へのボランティア活動と同じ力が、より近隣への地域福祉として持続可能になるかたちで生かされるのであれば、印西市の今後にも一つの希望が与えられるのではないか、このように考える次第です。

Ⅰ 公共福祉への転換

特別講演・小宮山洋子（こみやま・ようこ）
厚生労働副大臣。NHK アナウンサー、解説委員を経て、1998 年参議院議員初当選。2003 年、衆議院議員に初当選（東京 6 区）。現在 4 期。参院環境委員長、衆院青少年問題特別委員長、民主党「次の内閣」で環境、法務、文科、子ども／男女共同参画／人権・消費者担当大臣を歴任し、「チルドレンファースト」の考え方にもとづく子ども・子育て政策、働き方の見直し等の政策づくりに取り組む。著書に『家族からはじめる豊かな社会』(青英舎)『私の政治の歩き方 3―「 子ども手当 」こうして作った』(八月書館) など。

基調講演・稲垣久和（いながき・ひさかず）
東京基督教大学教授、国際キリスト教福祉学科長。専攻は公共哲学。東京都立大学大学院博士課程修了。アムステルダム自由大学哲学部・神学部研究員、客員教授を歴任。近年は、アカデミズムと市民的実践を結びつける公共哲学運動に精力的に取り組んでいる。著書に『公共の哲学の構築をめざして』(教文館)『宗教と公共哲学』(東京大学出版会)『靖国神社「 解放 」論』(光文社)『国家・個人・宗教』(講談社現代新書)『公共福祉という試み』(中央法規出版) ほかがある。

パネリスト・遠藤興一（えんどう・こういち）
明治学院大学名誉教授。出身は文学部史学科ながら、学生時代からボランティア活動に参加、日本社会事業学校研究科を経て、地域福祉の現業に就く。大学院ではコミュニティ・オーガニゼイション専攻、その後、社会福祉史の研究に従事、主として思想史的視点から近代化と社会福祉の関連性に注目し、今日に至る。近年は天皇制とキリスト教の関わりを社会福祉を媒介として考察する研究活動を追求中。

河 幹夫（かわ・みきお）
神奈川県立保健福祉大学教授、東京基督教大学非常勤教員。東京大学法学部在学中、視聴覚障害者福祉サークル「点友会」に所属。卒業後、厚生省（現・厚生労働省）に入省、石川県庁にて地方公務員として 3 年、国家公務員として 29 年務める。在任中、社会福祉制度、年金制度、NPO 制度、公共サービス法など、制度の改革・創設に携わる。2007 年退官後、現職。著書に『新しい社会福祉と理念―社会福祉の基礎構造改革とは何か』（阿部志郎・土肥隆一との共著）『人と社会―福祉の心と哲学の丘』（阿部志郎との共著、共に中央法規出版）などがある。

枝見太朗（えだみ・たろう）
財団法人富士福祉事業団理事長。1982 年財団法人富士福祉事業団入職、2000 年より同理事長。東京都中長期ビジョン策定諮問会議委員、社団法人東京青年会議所理事長等を歴任。現在は東京都社会福祉協議会理事をはじめとして多数の公益法人、NPO 法人などの役員を務める。2011 年 11 月に東京で開催される第 20 回全国ボランティアフェスティバル実行委員長に就任。1983 年インド・ボンベイ（ムンバイ）でマザー・テレサと出会い、亡くなる 97 年まで日本におけるスポークスマン、ボランティアコーディネーターの役割を果たした。

馬袋秀男（ばたい・ひでお）
一般社団法人「民間事業者の質を高める」全国介護事業者協議会理事長。2008年5月理事長に就任。ご利用者の立場に立った「質の高い介護サービスの提供」をはかり介護サービスの健全な発展を目指し、これからの高齢社会における国民の期待に応える介護サービスのあり方を開発・提案をしてサービスの継続的な改善を行っている。2008年8月、ジャパンケアサービスグループ代表取締役社長に就任（現任）。現在、社会保障審議会介護給付費分科会委員。

東畠弘子（ひがしはた・ひろこ）
国際医療福祉大学大学院講師。博士（医療福祉経営学）／社会福祉士。国際医療福祉大学大学院博士課程修了。高齢者福祉の専門新聞「シルバー新報」の編集者、記者として長く介護施設や相談機関、シルバーサービスの取材活動を行った後、福祉用具の質や介護経営に関する研究、執筆活動に。社会福祉士としては、杉並区保健福祉サービス苦情調整委員、2008年からは新宿区社会福祉士会会長（–2011年3月）でもある。日本認知症ケア学会評議員。2007年9月から厚生労働省「福祉用具における保険給付のあり方に関する検討会」委員を務める。著書に『福祉用具の危機—認知症高齢者の生活の安全のために』（ワールドプランニング）ほかがある。

コーディネーター・佐川英美（さがわ・ひでみ）
東京基督教大学 公共福祉研究センター事務局長、東京基督教大学非常勤教員。日本クリスチャンCEOフォーラム理事。武蔵工大経営工学科卒業、ICFTU & ILO Trade-Union College NewDelhi 修了。1973-2008年、同盟、連合本部、連合総研で福祉・経済社会政策等を担当、勤労者の生活福祉の向上に取り組む。国の老人保健審議会、中央社会福祉審議会、労働者災害補償保険審議会、等の委員を歴任し、中央・地方の福祉・社会保障政策の立案に参画。著書に『21世紀高齢社会への総合福祉ビジョン』（共著、連合）『勤労者の求める新しい介護システム』（年金総合研究センター）『福祉ガバナンス宣言』（共著、日本経済評論社）ほかがある。

主題講演・新藤宗幸（しんどう・むねゆき）
中央大学大学院法学研究科修士課程修了。専修大学法学部助教授、立教大学法学部教授、千葉大学法経学部教授・学部長を経て、2011 年 4 月より財団法人東京市政調査会研究担当常務理事。2005 年より 10 府県知事・研究者・ジャーナリストとともに分権型政策制度研究センターを立ち上げ、分権型社会に向けた政策と制度構想を提言している（現在、同センター長）。専門は行政学。主な著書に『行政指導』『技術官僚』『政治とは 、なんだろうか』『行政ってなんだろう』『司法官僚』（以上、岩波書店）『概説 日本の公共政策』『財政投融資』（以上、東京大学出版会）、ほか多数。

コーディネーター・稲垣久和（いながき・ひさかず）
98 頁参照。

報告者・藤原秀雄（ふじわら・ひでお）
印西市健康福祉部介護福祉課課長。1973 年、印西町（現・印西市）役場に入職。2011 年 4 月より現職。印西市在住。

パネリスト・池田敬子（いけだ・けいこ）
特定非営利活動法人ケアグループあい・あい サービス提供責任者。介護福祉士。生活クラブ生協の組合員のたすけあい事業として発足したケアグループあい・あいに 1997 年からヘルパーとして参加。2006 年に、誰もが利用しやすく、より地域に根ざした活動が続けられるようにと、事業所ごと生活クラブを離れ特定非営利活動法人となり、引き続きサービス提供責任者として、介護保険のほか 、制度外サービス 、移送など、幅広く活動を続けている。印西市西の原在住。

湯川智美（ゆかわ・さとみ）
社会福祉法人六親会常務理事、特別養護老人ホーム プレーゲ本埜・施設長。故元外務大臣木村俊夫衆議院議員会館事務所勤務を経て病院に勤務、医療ソーシャル・ワーカー、医事科長に就任。主に病院開設業務に携わり、有床診療所事務長職を経て社会福祉法人六親会（りくしんかい）設立に携わる。国、千葉県、福祉関連団体の委員を多数歴任し、現在、内閣府実践キャリア・アップ戦略介護人材 WG 小委員会委員などをとおして、福祉・介護職の確保や定着における対策を検討、キャリアパスや評価基準の策定にも携わる。淑徳大学総合福祉学部兼任講師、日本医科大学看護専門学校非常勤講師。

Kyoritsu Brochure 007
共立パンフレット

初　版　2020 年 11 月 15 日
第 2 版　2020 年 12 月 4 日

発行人　倉沢正則
編集　山畑泰子・高橋伸幸
デザイン　澤地真由美
編集協力　渡辺弘之
撮影　中南 守（53・55・65-66 頁）
印刷・製本　Print Bank

東京基督教大学 共立基督教研究所
〒 270-1347
千葉県印西市内野 3-301-5-12
telephone 0476-46-1137
facsimile 0476-46-1292
E-mail kci@tci.ac.jp
URL http://www.tci.ac.jp/info/kci/kci

Kyoritsu Brochure

number 007

Tokyo Christian University | Kyoritsu Christian Institute