

都市想像会議

第14回「地域福祉×都市①」

福祉にコミュニティの力が必要ってどういうこと？

2018年9月4日（火） 19時～21時

ヒカリエ8F/COURT

登壇者：

野崎伸一（厚労省政策統括官 社会保障担当参事官）

ファシリテーター：

左京泰明（シブヤ大学学長）

紫牟田伸子（編集家／プロジェクトエディター／デザインプロデューサー）

紫牟田：今年度の都市想像会議は「地域福祉×都市」という統一テーマを掲げています。これまでは毎回単発のテーマについて話し合ってきたのですが、今回は一つのテーマで、角度を変えながら考えていきたいと思っています。本日は厚生労働省の野崎さんに来ていただきました。

いま地域包括センターとか障害者雇用とか「超少子高齢化社会」とか、いろいろな言葉をよく聞きますが、そもそも「地域」と「福祉」の関わりについて、私たち自身がもっと理解を深めていくことも必要だろうと思うんです。

厚生労働省は2017年に今後の地域福祉の「地域共生社会」というコンセプトを掲げました。今日、来ていただいている野崎さんはこの8月から厚生労働省の社会保険局地域福祉課生活困窮者自立支援室長をしてらっしゃいますが、その前は社会保障担当参事官をされており、そこで「地域共生社会」のコンセプトをつくられました。そこで、今回はそもそも「福祉」とはどういうことかを一旦まな板の上に乗せてもらって、それを私たちなりに整理していきたいなと思っています。

左京：補足ですが、今日もお手元の資料があるように情報量がたくさんあります。シブヤ大学では都市想像会議については文字起こしをして後日レポートと議事録を載せますので、安心して集中して聞いていただけて結構です。

紫牟田：それでは、野崎さんにお話していただきたいと思います。よろしくお願いします。

目指すべき地域福祉のかたち

野崎：みなさん、こんばんは。厚生労働省から参りました野崎と申します。先程、ご紹介していただいたように前職の時、「地域共生社会」というコンセプトを厚生労働省が打ち出しました。当時の大臣の塩崎（恭久）さんといろいろ議論をしながら、大臣のプロジェクトの政策アジェンダとして打ち出したのですが、大臣と一緒に議論していたところから、私のこの行政分野への関わりが始まってきます。この8月から地域福祉課に異動し、引き続き担当することになりました。

「地域共生」「地域福祉」というと、厚生労働省でもこれまではどちらかというと、例えば自治会とか民生委員とか、比較的に地縁に基づいたコミュニティみたいなイメージで、これから目指すべきコミュニティというか地域福祉のかたちとこれまでの地域福祉のかたちは多少ずれがあると思うので、少し役所の立場を離れて、今日どういうことを目指すべきかということをお話ししたいと思っています。

まずは、社会保障の成り立ちから

野崎：社会保障はどういう考え方で成り立ってきたかということをおさらいしないと、なぜいま「地域」なのか、なぜ「コミュニティ」なのかというあたりが理解しにくいのかなと思うからです。

社会保障制度というのは、「自助」「互助」「共助」「公助」という4つの組み合わせだと整理され続けています。「自助」というのは自分で働いて自分の生活を支えましょうということ、つまり「働く」「収入を得る」ということです。もう1つは「自分の健康は自分で維持をする」ということです。健康を維持することは「自助」で個人が取り組む範囲だということですね。

次が「互助」と言っ家庭とか地域とか、いわゆる「共同体」、人と人との関係性に基づくインフォーマルな支え合いのことを言います。つまりそれが個人の取り組みを支える、ということですね。ここまでは個人の周辺の取り組みです。

ここから先に制度が出てくるのですが、1つは「共助」と言っ、病気になって医療費がたくさんかかってしまっ払えないとか、あるいは高齢になってきて退職すると収入が無くなりますよね。収入がないまま「自助」で頑張ってくださいと言われても難しいので、それはみんなでリスクをプールしてやりましよう、というのを「共助」と言います。いわゆる社会保険の仕組みです。介護保険などもそうですね。

最後の「公助」は、「自助」「互助」「共助」で対応できない、困窮のようなリスクに対するもので、例えば「共助」は社会保険となっていますが、社会保険料が払えないとか無年金だとか、あるいは重い障害を持っしまったとか、つまり、自分でも支え合いでも社会保険の仕組みにも入れない方に対して税金で対応ましようというのがこの「公助」という仕組みです。

社会保障制度はこのような仕組みでつくられていて、基本的には、まず「自助」「互助」というものがあるということを前提として、それを補完するという考え方の下で制度がつくられてきました。

「自助」「互助」がまずあっ、それでできなければ後から制度が出てましようという考え方です。特に「互助」は、家庭があるとか職場が安定しているとか、あるいは地域の支え合いがあるとかいう一定のものが存在するという前提になっています。昔で言え、安定した家族があるということですね。家族を形成するというのは、かつては当たり前でしたがいまはだいぶ変わってきています。また、かつては大抵が正社員で就職して終身雇用まで働きあげたので、30歳でローンを組んで住宅を買うというような生活の設計をすることができた。そういう言わば一本道のような生活モデルがあっ、それに乗っければ基本的に生きていけたということですね。

しかし、いま前提が変わってきている

野崎：ただそれが、だいぶ変わってきているということをお話したいと思っています。端的に家庭という「共同体」について言え、昔はかなり3世代同居が多かったのですが、結婚しない方や単身世帯が増えてきていたり、一人親の世帯が増えていたり、あるいは高齢者の夫婦のみの世帯、いまは高齢者夫婦のみ世帯や高齢者単身世帯が増えてきています。また、若い人も中高年も含めて未婚化が進んでいます。結婚しない、つまり家庭を持たないということですね。

また、昔は男性が働いて女性がそれを支えるという古典的な性別的な役割分業があっわけですが、それもだいぶ女性の社会進出が進み、子育てのような、これまで家族が行っってきたような機能が、「保育所どうする？」みたいなことになってきています。

職場という意味でも、非正規雇用が増加し、それによって会社への帰属意識が変わってきているとか、職場での人間関係が希薄になってきています。

社会保障・労働制度の基本的考え方

● 自助・互助・共助・公助

「自助」：自ら働いて自らの生活を支え、自らの健康は自ら維持する

「互助」：家庭・地域など生活領域におけるインフォーマルな支え合い

「共助」：個人・世帯では負えない生活上のリスクを分散する
医療保険・介護保険・年金保険など

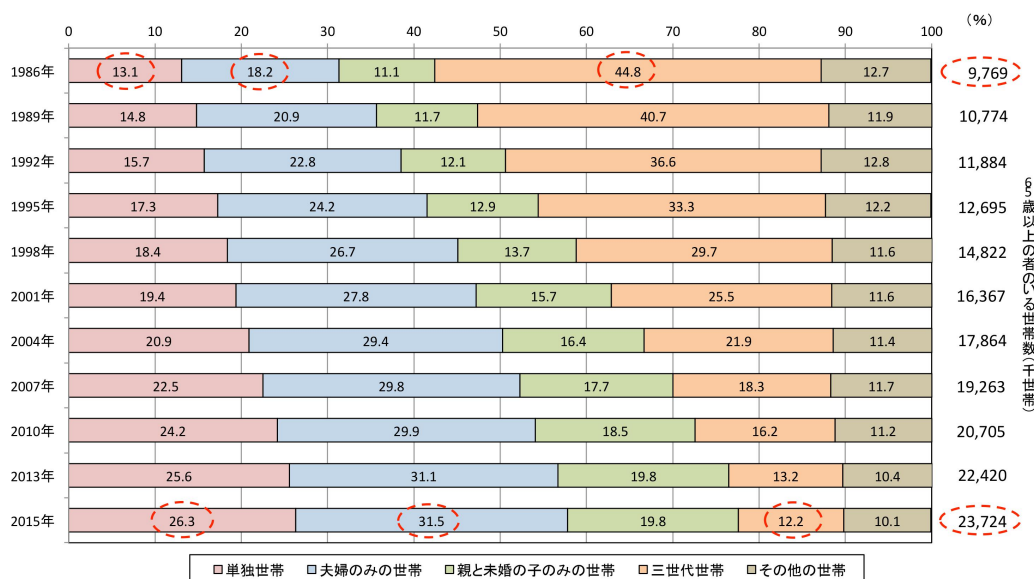
「公助」：自助・互助や共助では対応できない困窮などの状況に対し受給要件を定めた上で必要な生活保障を行う公的扶助や社会福祉

最後に地域という意味では、特に地方を中心に人口減少が続いていて、都市部でも高齢化がかなり進んでいます。地域で支え合うという以前に、全体として地域を維持していく基盤の力がだいぶ落ちてきていると言えます。

中でも特に家庭の変化が象徴的なので、ちょっとデータを見たいと思います。

65歳以上の者のいる世帯数の構成割合の推移

- 65歳以上の者のいる世帯の26.3%が単独世帯
- 親と未婚の子のみの世帯も2割近くまで増加している。



資料：厚生労働省政策統括官付世帯統計室「国民生活基礎調査」

(注) 1. 1995年の数値は、兵庫県を除いたものである。

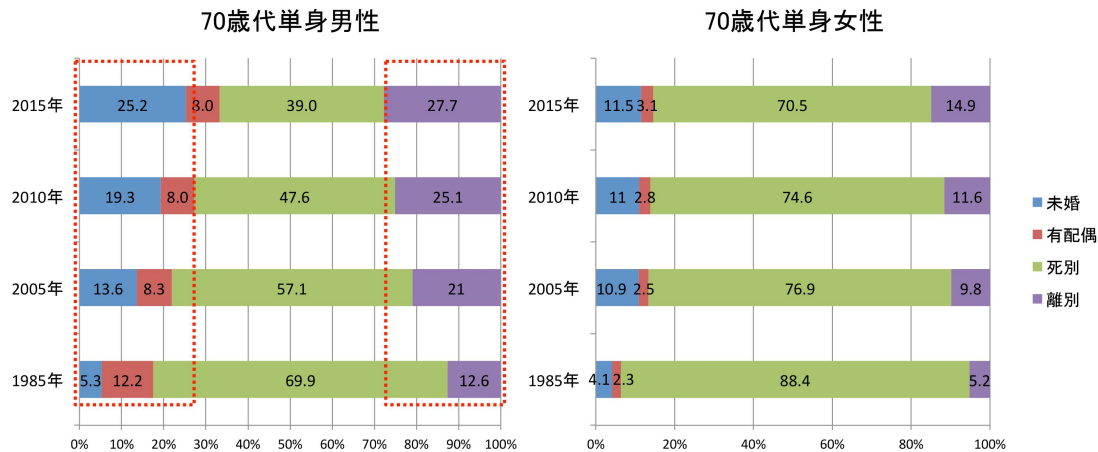
2. 「親と未婚の子のみの世帯」とは、「夫婦と未婚の子のみの世帯」及び「ひとり親と未婚の子のみの世帯」をいう。

オレンジ色のところを見ていただくと、これが三世代同居で上が1986年で一番下が2015年ですが、3世代同居は45%いっちゃって、高齢者世帯の45%はその3世代同居でした。うちもこれでした。ばあちゃんと一緒に住んでいましたので。それがいまどうなったかということ12%です。1割強の人たちだけが3世代同居で、逆にどこが増えているかというと、青い部分が高齢者夫婦のみの世帯ですが、昔18%だったのがいま3割に増え、さらに激増しているのが左のピンクの部分で高齢者の単身世帯です。うちもそうでしたが、3世代同居だとゴミ出しは孫とか子どもがやる。うちは5階に住んでいましたが、力のある若い世代なら階段を降りていけますが、うちのばあちゃんができたかというと難しいですね。それは2階でも同じでしょう。また、脚立に上っての作業がどんどん難しくなってくるから、雪かきとかなどもそうですが、家庭による支えが弱くなってきています。

さらに、単身世帯が増えていると言いましたが、高齢者の単身世帯の中身も変わってきています。左側を見ていただくと、70歳世代単身男性は、昔は死別した方が7割、離別は13%ぐらいで合わせて80数%、有配偶で別居している方も合わせると9割超える人たちがなんらかのかたちで結婚しているわけです。こういう世帯は、お子さんがいらっしゃるするので、もしお1人になっても誰か子どもが支えるかもしれないんですが、一方、2015年を見ていただくと未婚世帯が4割に上っている。未婚というのは生涯未婚という意味ですから、生涯結婚していないのでお子さんがいないのが普通でしょう。頼れる子どもも配偶者もないというような世帯が70歳代男性でもうこれだけ増えてきているということです。単に家族の規模が小さくなっただけではなく、支える別居の家族すらいない一人世帯の高齢者が増えてきている。身近な生活のニーズに応えるという意味では、より深刻ですね。この傾向はずっと続いていくだろうということが下の緑と紫の線です。

70歳代の単身者(男・女)の構成の変化

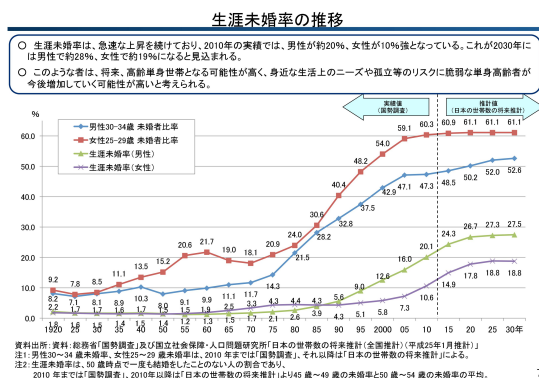
- 70歳代の単身者について、未婚である者(結婚したことのない者)や離別した者の割合が増加しているが、その傾向は男性において特に顕著となっている。
- 高齢単身世帯は、身近な生活上のニーズや孤立等のリスクに脆弱である可能性が高いと考えられるが、特に、未婚である者は、配偶者がいないだけでなく、子どももないという点で、死別・離別により単身である者と比較しても、更にリスクに脆弱である可能性が高いと考えられる。



(出典)総務省「国勢調査」1985年版、2005年版、2010年版、2015年版により、みずほ情報総研 藤森氏(社会保障藤森クラスター主席研究員)作成
注)配偶者関係不詳分を除いて計算しており、未婚、有配偶、離別、死別の割合を合計すると100%となる。

6

生涯未婚率というのは50歳時点で一度も結婚したことがない方です。1985年時点では男女共に4%くらいしかいませんでした。つまり96%の方は50歳までに一度は結婚している。それがいま、男性だと約1/4に上ります。この緑の線ですね。女性でも50歳近くで約2割の人が未婚ですから、このまま高齢単身世帯になる確率は相当高い。これからそれがさらに続いていくだろうということになります。



資料出所: 資料「国勢調査」及び「国勢調査」及び「国勢調査」(国勢調査研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計)(平成25年1月推計)」)
注1) 男性30-34歳未婚率、女性25-29歳未婚率は、2010年までは「国勢調査」、それ以降は「日本の世帯数の将来推計」による。
注2) 生涯未婚率は、50歳時点で一度も結婚をしたことのない人の割合であり、2010年までは「国勢調査」、2010年以降は「日本の世帯数の将来推計」による。

7

看護や介護、子どもの世話で頼れる人がいる者の割合(年齢階級別・性別・世帯タイプ別・所得階級別)

【左表】「看護や介護、子どもの世話で頼れる人がいるか」を、世帯タイプ別にみると、「頼れる人がいない」又は「人に頼らない」と答える者の割合は、単身世帯で明らかに高い。年齢階級別と性別に比較すると、その傾向は、それぞれ、65才未満が65歳以上よりも、男性が女性よりも顕著となっている。

【右表】同様に、所得階級別にみると、等価所得が低いほど、「頼れる人がいない」又は「人に頼らない」と答える者の割合が高い傾向にある。年齢階級別に比較すると、その傾向は65歳未満においてより顕著となっている。

年齢階級別				所得階級別			
世帯タイプ	総数	頼れる人はいない(N)	人に頼らない(N)	世帯タイプ	総数	頼れる人はいない(N)	人に頼らない(N)
単身	13,857	4,9	4.6	単身	13,857	4,9	4.6
夫婦	1,245	10.3	8.1	夫婦	1,245	10.3	8.1
子と親	2,819	3.6	5.6	子と親	2,819	3.6	5.6
その他	2,701	4.4	5.2	その他	2,701	4.4	5.2
計	24,622	19.2	12.3	計	24,622	19.2	12.3
性別				性別			
男性	12,311	10.3	8.1	男性	12,311	10.3	8.1
女性	12,311	3.6	5.6	女性	12,311	3.6	5.6
計	24,622	19.2	12.3	計	24,622	19.2	12.3
年齢階級別				年齢階級別			
65才未満	13,857	4.9	4.6	65才未満	13,857	4.9	4.6
65才以上	10,765	10.3	8.1	65才以上	10,765	10.3	8.1
計	24,622	19.2	12.3	計	24,622	19.2	12.3
所得階級別				所得階級別			
第1所得階級	1,245	10.3	8.1	第1所得階級	1,245	10.3	8.1
第2所得階級	2,819	3.6	5.6	第2所得階級	2,819	3.6	5.6
第3所得階級	2,701	4.4	5.2	第3所得階級	2,701	4.4	5.2
計	6,765	19.2	12.3	計	6,765	19.2	12.3

8

先程、脚立に上ったりゴミ捨てしたりという話をしましたが、それに加えて深刻だと思われるのが「孤立」の問題です。単身化が進むことによってその問題がさらに顕在化していくのではないかと思います。この右上のグラフで、上が65歳未満で下が65歳以上ですが、ここが頼れる人がいないとか人には頼らないと答える人の割合、つまり「孤立」のリスクが高いと考えられる人たちの割合です。世帯類型ごとに単身世帯、夫婦のみ世帯、子どもがある世帯とありますが、単身世帯、頼らないとか頼れる人がいない人が多いです。高齢者でも同じ傾向があって、女性は少しマシですが、男性は約3割の人が頼る人がいない・頼らない高齢者の方になっているということなので、やはり単身化が進んでいくと、身近な友達や頼れる人がいないというように、より孤立のリスクが高まっているの

ではないかと言えるということですね。「自助」「互助」の基盤が弱まっているということの変化です。

さらに、昔の福祉制度は「措置」という仕組みでやっていました。保育でも同じだったのですが、行政が必要性を判断して「この人にはこういうサービスが必要だから」と行政が決定＝「措置」するという仕組みです。例えば保育の申請などですね。「私は働くので子育てが難しい」と行政に申請すると、行政はそれを見て「あなた必要ないでしょ」と蹴ったり、「あなた必要だよ」と保育所入所させてあげたりと、行政が決める仕組みでした。いまでもまだ行政が入所決定しますが、措置の世界とは違ってかなり一般サービス化しています。介護も同じで、昔は老人ホームに入るには行政が必要性或所得・家族の状況を全部判断した上で、入所決定＝「措置」をするという仕組みでした。いまは介護保険料を払っているので基本的にみなさん好きな施設に申請して、空いていれば入れるという仕組みに変わってきています。昔の「措置」という仕組みは限られた人しかサービスが必要ではないので、そういう仕組みで成り立ってきました。

ではいまどうなっているかという、例えば1番上にありますが、認知症・精神疾患・ガン・発達障害ってどれも増えてきている病気や障害ですね。例えばうちの夫婦の親の世代を見ると、この4つの課題の内3つが当てはまる感じですね。自分の世帯にはなくても、家族とか自分になるかもしれないと考えると、誰も無関係だろうとは言えない。認知症や鬱病など、かなり広がってきていることが現状です。つまり、生活上のリスクが誰にとっても地続きの問題になりつつあります。ここにいらっしゃる方々も、ご自身は元気な方が多いと思いますが、家族や友達、友達のお子さんのことなど思うと、何かあってもおかしくないというのが世の中の潮流というか、そういう傾向にあるのではないかと思います。他人事じゃいられないよね、ということですね。

最後に少子高齢化や人口減少の波ということですが、ここはあとでもう少し話します。

前提が変われば対応も変えなければならない

野崎：これを支える我々がつくってきた社会保障の仕組みにおける公的支援は、基本的には縦割り方向でつくられています。まず、それは個人ごとに異なる複雑化したニーズには応えにくい。縦で割っているから制度の間に狭間が必ず生まれるということです。おそらく障害をお持ちなのに、障害の手帳をもらえないから障害者雇用にはカウントされない障害者の方などグレーゾーンの話です。もう1つは外側、制度の外には目が向きにくいということです。制度の中のことはかなり手厚く対応してきました。介護施設をつくったりなどですが、先程見ていただいたような「孤立」の問題は制度による支援の対象からは基本的に外れています。最近、少し変わってきて、「孤立」の問題を取り扱うようになってきていますが、それまではどちらかというと、サービスの量をどれだけ確保するか、そういうことを中心にしていました。

もう1つは、地域の産業農資源などとどう一緒に手を組んでできるかみたいなのところにあまり目がいかない。さらに福祉サービス事業者という意味でいうと、地域住民の人とどう手を取

「暮らし」がどう変化しているか

- 課題の普遍化・「我が事」化
 - 認知症、精神疾患、がん、発達障害など
 - 家族や自分の将来を考えたとき、**誰が無関係といえるか**
 - つまり、「地続き」「我が事」の問題
- 少子高齢化・人口減少の波
 - あらゆる分野で**社会の担い手不足**
 - 地域の**支え合う力の弱まり**
 - 地域の**風景の変化**

9

これを支える仕組みは...

- 公的支援:「タテワリ」と「一方向」
 - 個人ごとに異なる**複雑化したニーズには応えにくい**
 - 制度の狭間・境界線の問題**
 - 「外側」には目が向きにくい**
 - ・社会的孤立の問題
 - ・他領域の資源 など
 - 「支え手」「受け手」とに分かれ、**本人の持つ力を引き出すという発想になりにくい**
- 「右肩上がり」という暗黙の前提

10

り合ってやれるかは考えない傾向があるということです。あとは「支え手」と「受け手」で分かれるということ。1度要介護認定受けて「あなた認知症ね」と言われると、途端に支えられる側になって、「昼の居場所でデイサービス行きましょう」ということになって、「あなたは利用者です」ということに多くの場合なります。まだ認知症の軽度であればいろいろやれることがあるはずなのに、その人が持っている可能性みたいなもの、本人の持つ力を引き出すという発想になりにくいということです。

最後に少しわかりにくいですが、公的サービスはどんどん追加されています。介護保険ができ、障害者総合支援法ができ、子ども子育て支援制度ができ、最近だと生活困窮者自立支援制度ができ……つまり新しいニーズが生じればそこに新しい制度をつくっていつて対応するというかたちです。しかしそれはマンパワーが十分にあったり、財政的に経済が伸びていくことを前提にしないといけないんですね。新しく制度をつくって無くさないわけですから。つまり「右肩上がり」という暗黙の前提がそこにはあるということです。

次に「地域社会」について話したいと思います。これまでの社会はどういうことが前提になっていたか、いくつか前提となっていた考え方があるのだらうと、これは私なりの分析です。

1つはいま申し上げた「右肩上がり」で、それは福祉・医療の世界だけではなく、経済でも「経済政策がうまくいけば、全体の経済が伸びれば、みんなが豊かになるのだ」という考え方がある。あるいは人口という意味でみれば1990年代ぐらいまではおそらく、「第2次ベビーブーマー世代が子どもを産んで第3次ベビーブームが来るのではないか」と思われていた。つまり、少子化対策がうまくいけば人口問題は生じないという前提がありました。さらに、いまよくあるのは「地方創生」の文脈で移住を呼び込もうと、いろんなものをつくったりして外から人を呼び込もうとしている。そういうところにも現れている。何とか伸びていこうという発想ですね。制度・箱物についても足りなかったら、新しくつくればいいという発想がそこにありました。

次が「縦割り」です。「右肩上がり」の社会だと「縦割り」はとてもうまく機能します。何故かという、例えば100万円を4人に配分すると一人25万円ですが、その配分が一部の人が35万円欲しいと言ってもそれほど問題にはならない。翌年200万円になってもみんなプラスになるのであまり問題にはならないですが、100万円が50万円になったときに「引き続き25万円が欲しいです」と言ったら、これは比例配分ではなくみんな取り合うかたちになり、他の人が割りを食うかたちになります。なので「縦割り」はうまくいかない。いままさに財政で起こっていることはそういう構造です。財政が伸びないのに社会保障だけ伸びている。いまは「縦割り」の構造という予算配分にしても省庁の「縦割り」にしても「縦割り」がうまくいかなかった。過去は「右肩上がり」を前提とした「縦割り」の仕組みがうまくいつていた。産業も福祉もそうだし、福祉の対象者とそれ以外もそうですし、福祉制度の中も「縦割り」でそれぞれが繋がらなくて、それぞれが独立した制度ないしは独立した領域として存在していても、「右肩上がり」で伸びていければ、それはうまくいつていたということが表れているということです。

後もう1つは先程も言った「支え手」「受け手」の話です。社会保障制度は現役世代から結構お金をもらって高齢世代に振り分けているわけです。これはまさに「支え手」「受け手」の関係だし、産業と福祉という関係も産業が付加価値をつくり経済を牽引し、福祉に分配していくという仕組みです。福祉やケアの現場では、支援者たる専門職と受け手たる利用者に分かれている傾向が非常に強い。

もう1つは社会の仕組みですが、国が制度を設計し、結構細かいところまで設計をし、それを地方に下ろし、地方はそれをそのまま民間に下ろす。いわばトップダウンの仕組みでつくられている。どの制度でも避けられないものではありませんが。

これまでの社会のかたち

●「右肩上がり」

- 経済:「経済政策がうまくいけば……」
- 人口:「少子化対策がうまくいけば……」、「移住を呼びこめれば……」
- 制度・ハコモノ:「足りない?新しくすれば?」

●「タテワリ」

- 地域産業と福祉
- 福祉の対象者とそれ以外
- 福祉制度:高齢者、障害者、子ども、生活困窮者……

●「支え手」と「受け手」

- 現役世代と高齢世代
- 産業と福祉:成長と分配
- 支援者(専門職)と利用者

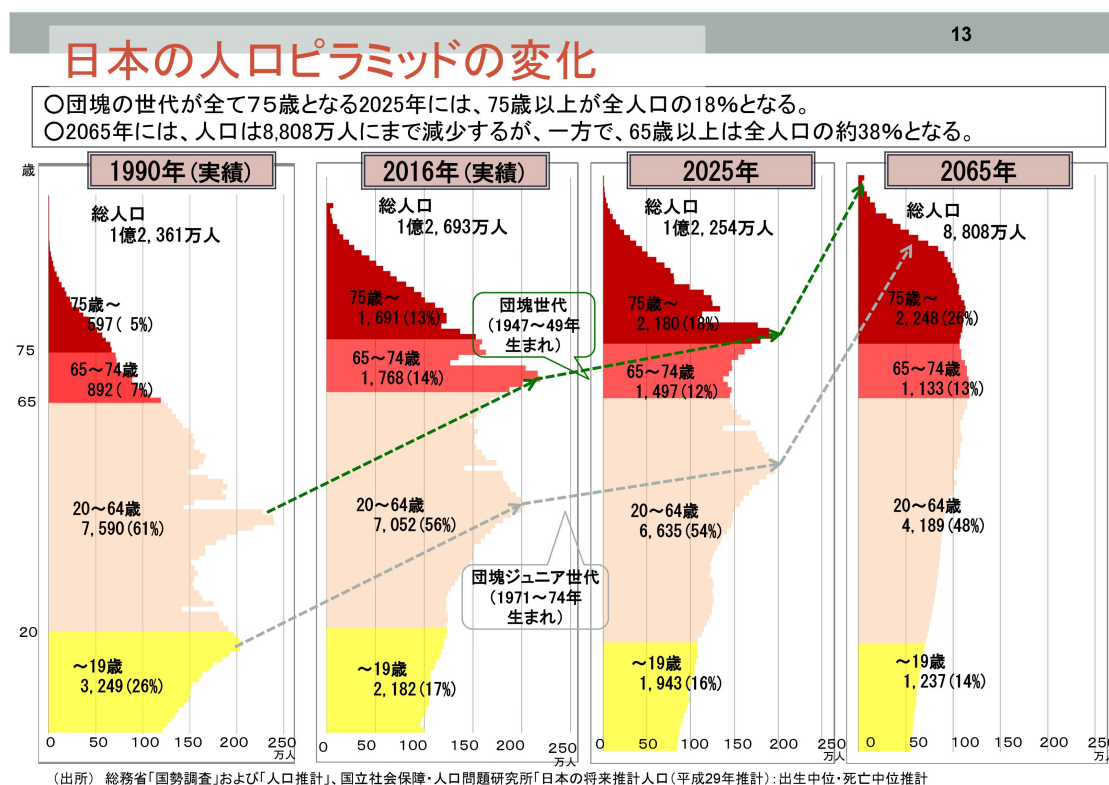
●「トップダウン」

- 国から地方へ、役所から民間へ

11

「右肩上がり」がどう変わっているのか

野崎：さて、こういう世界がどう変わりつつあるのか。特に「右肩上がり」がどう変わりつつあるのか見ていきたいと思います。日本の人口は2008年頃の1億2700万人くらいをピークに減っています。



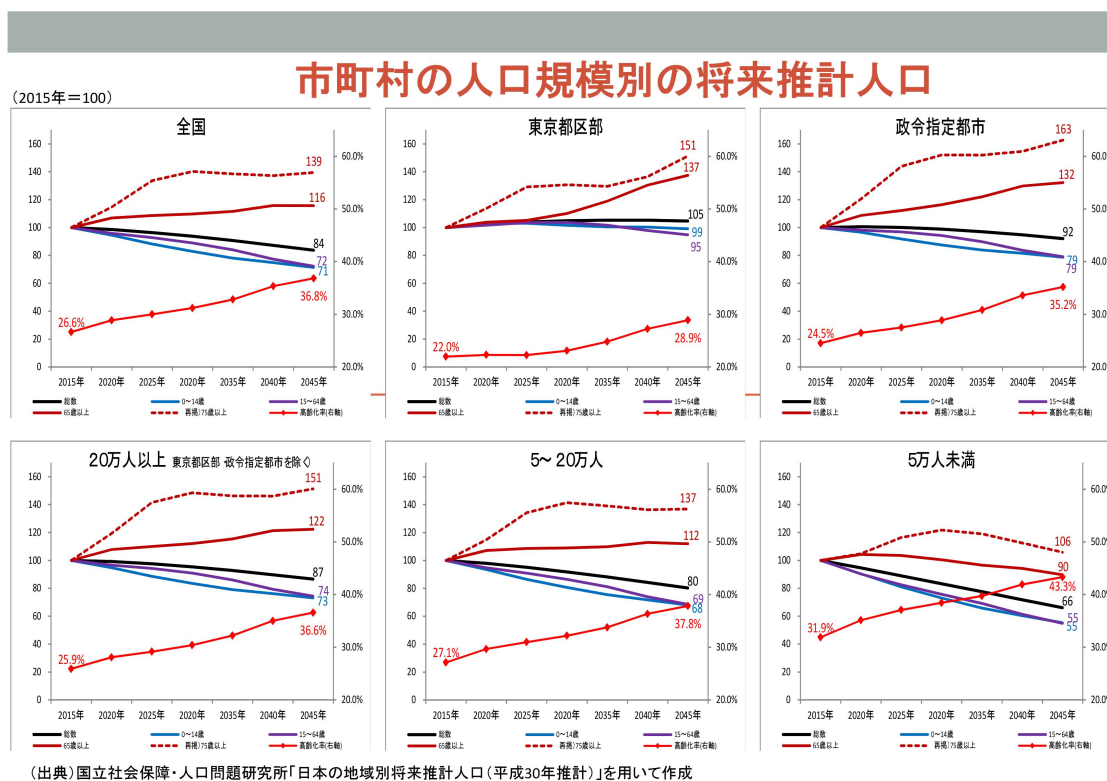
1番右が2065年ですが、約9000万人を切る水準。1/3がいなくなる水準になる。年齢構成別で見ると、これが団塊の世代がどこにいるかを示す線、これが団塊ジュニアの世代がどこにいるかの線です。1992年当時は団塊ジュニア世代はまだ20歳になってないので、1990年代頃は、将来人口問題がマズイのではないかと議論があっても、「いやいや、この団塊ジュニアの世代が20・30代になってたくさん子どもを産むから、第3次ベビーブームはやって来るよ」というような楽観論が結構あって、それが少子化対策を遅らせたと言われています。結果25年経って、2016年に団塊ジュニアの世代で——実は私はこう見えて団塊ジュニアの世代より1歳若い43歳で、子どもが2人いますが、団塊ジュニア世代の子どもがいるところにこれと同じコブがあるかという……ないですね。だから、第3次ベビーブームは結果的に来なくて、しかももし仮に出生率が2.0に急に上がってもこのボリュームゾーンは、これから子どもを産むにはしんどい歳になっています。なので、もし出生率がボンッと上がったとしても人口問題は解決しなくて、だいたいこのままいくということですね。希望出生率1.8をもちろん目指してはいきますから若干改善していくかもしれないけれど、この大きな基本構造は変わらない。何が起ころかという、いま高齢化率は26-27%くらいですが、2025年には合わせて30%になり、2065年には合わせて39%になると推定されます。

ただよく見ていただくと65歳～74歳の高齢者は減っていきます。もうすでに減り始めようとしている。増えていくのは75歳以上の高齢者。当然、団塊の世代が歳をとっていくとそういうことになります。ただ、高齢者と言っても65歳になった途端に介護が必要になるわけではない。でも80歳くらいになっていくと身体の機能が落ち、要介護状態になるリスクがどんどん高まっていきます。なので、

高齢者の中の高齢化が起こっているというこの将来像は、医療や介護のニーズを増やしていくだろうという予測に繋がっていくということです。

だとすれば、果たしてシステムが維持していけるのかということですね。それを自治体の規模別に見ていきましょう。1番左側が東京の都区部や政令指定都市、比較的都市部ですね。下のほうは比較的に人口が小さい自治体ですが、大体どの自治体でも高齢化率は2045年までに30～40%に上がっていくわけですね。10%の差は結構大きいですが、とても高齢化していきます。

しかし、実は都市部とその他では、高齢化の動き方が違うということを見て置きたいと思います。



都市部では特に75歳以上の高齢者が増えていく。65歳以上の高齢者も増えていくので、医療と介護のニーズをどう確保していくかという問題です。一方で、若い世代はさほど減らない。東京を見ていただくと、ほぼ横ばいで、2015年を100%とすると2045年でも99%、働く人が95%で5%減って、子どもは1%くらいしか減らないという推計です。つまり若い世代は減らないけど、高齢者が増えていくので高齢化が進むということが都市部の問題。

一方で、右下の5万人未満市町村では、高齢化率も43%と高くなっていきますが、高齢者の数はもうすでに頭打ちになりつつあります。後期高齢者もいずれ頭打ちになり、2045年はいまとは変わらない数です。だけど、子どもや働き世代の数が約半分に減ります。つまり、そのバランスによって高齢化率がこれだけ上がる。

高齢化ひとつとっても、都市部と地方では全然動き方が違う。都市部はどちらかというと高齢者が増えてくることによって、どうサービスを確保するのか、身近な生活支援を高齢者が増えていくなかでどうそれをサポートしていくのかという体制の問題。地方では、どちらかというと若手が減っていくので地域社会をどう維持していくかということが問題になっています。

ちなみにこの5万人未満市町村って日本に1800自治体ありますが、自治体の数として約7割、人口の半分の方はこの5万人の市町村に住んでいます。都市部だけでなく、ここにも目配りをしながらやっていかなければいけないということですね。

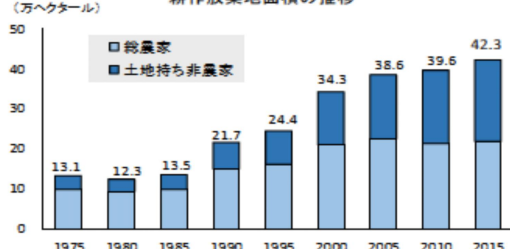
特に地方部を中心に、いろんな産業資源や社会資源が遊休化しています。田舎のほうではいまでも基幹産業だったりしますが、左上の農地の耕作放棄される農地の面積が増えたり、下は農業従事者数ですがこれはずっと減っていきます。右上は空き家の予測で、いまは大体17%くらいですけど、それが将来33年、あと15年くらいには3割くらいになる予測がされています。つまり、いろんな資源がだいぶ余ってくるという状況ですね。

3-9:遊休資産の増大

(出所) 経済財政諮問会議「2030年展望と改革タスクフォース報告書(参考資料集)」より抜粋

- 耕作放棄地、空き家等の遊休資産が増加傾向。
- 将来の農業従事者や世帯数の減少が見込まれる。

耕作放棄地面積の推移



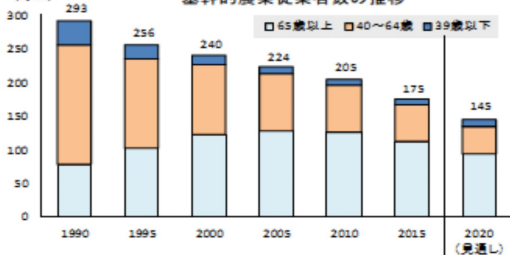
(※) 日本の国土面積は、3799万ヘクタール。
(出所) 農林水産省「農林業センサス」により作成。

空き家の推移(予測)



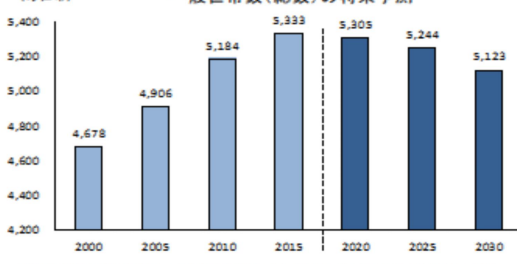
(出所) 総務省「住宅・土地統計調査」、野村総合研究所(2015年6月22日ニュースレター)により作成。(注) 予測は野村総合研究所による。

基幹的農業従事者数の推移



(出所) 農林水産省「農林業センサス」、「農業構造の展望(平成27年3月)」により作成。
(注) 農業就業人口のうち、ふだんの主な活動が「仕事」が主の者。

一般世帯数(総数)の将来予測



(出所) 総務省「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(平成25年1月推計)」により作成。

25

もう1つ最後に財政の視点でみると、国の税収、法人税・消費税などいわゆる一般会計税収は、バブル経済の時はずいぶん勢いで、80年から約15年の間に一気に2.5倍くらい伸びました。そこから先バブルが崩壊し、景気の波があるものの、その水準を未だ回復していない。現在は、アベノミクスでずいぶん回復していますが、景気変動の波は必ず周期的にやってきます。

一方で一般会計税収に占める社会保障費の割合は昔は1/4くらいでしたが、いまは56%くらいまで上がっている。税収が伸びないなかで社会保障費だけがどんどん伸びていっています。

全体として財政の自由度もかなりしんどい局面にいま来ています。

「地域共生社会」：これからの社会のかたち

野崎：こういう時代背景による問題意識から「地域共生社会」というテーマを提案するわけです。

いま見ていただいたように、「右肩上がり」の前提は揺らいでいる。人口減少と財政の制約は常につきまとう。右肩上がりなら足りなければ新しくつくればいいのかというと、いまは新しくつくったら「それを誰が払うんですか？」というお金の問題と「誰が担うんですか？」というマンパワーの問題がそこにはつきまとうということです。

少子高齢化・人口減少が突きつける構造転換

- 「右肩上がり」の前提の揺らぎ
 - 人口減少と財政の制約
- 「足りなければ、新しく作ればいい」?
 - 誰が担う? 誰が払う?
- 「タテワリ」は縮小局面に適していない
 - 経済・担い手のパイをどうやって分配する?

さっき言ったように、「縦割り」は縮小局面に適していません。縮小する経済の担い手のパイをどうやって分配していくのかということがより一層問われる。これまでも省庁連携と言われていましたが、役所の世界だけではないんです。これは私が言っていることですが、「これからじゃあどう地域社会をつくっていくか」と言ったときに、担い手もいないしお金もないので、いまいる人とかいまある資源をどう活かして社会的価値を生み出していくのか、それによって暮らしやすいまちをどうつくっていくのかということが問われている。つまり、いまあるものを活かしながら何を大切にしていくかということを選び取っていくフェーズです。また、どういう地域を残したいかという地域の将来を、立場を超えて繋がることで地域の良さを残していくという、いわば新しい住民自治のようなものがこれから必要なのではないかということです。その事例はのちほどご紹介します。

医療福祉がどうあるべきかということでは、これまではサービスをどんどん提供していきましょう、専門家によって提供していきましょう、というモデルが中心でしたが、これからは地域における繋がりを育てていくということで社会的孤立の問題にも対応していくとか、あるいは住民・他領域の関係者と繋がっていくとか、産業福祉の「縦割り」を超えて地域の持続を支えていくとか、いわばそういう繋がりをベースとした仕組みに切り替えていかなければならないといけないのではないかと。「縦割り」「分断」といった言葉が良いかわかりませんが、独立した仕組みとか、独立したケアの仕方だけではなくて、むしろ地域のなかでどういう役割をもっていくかということを地域も医療福祉も考えていくことだろうと思っています。

改めて、そもそも「福祉」ってなんだろう？

野崎：それを考えていくときに、そもそも福祉ってなんなんだろうかと。

広辞苑で「福祉」と調べると、1番目に「幸福」とか「健康」とか「快適な生活」と書いてあるわけですね。2番目に「福祉事業」とか「福祉援助」とかという、厚生労働省の所管分野の「福祉」がでてくるわけですね。もともとの第1次的な意味は1番目で、「みなさんの幸福」という意味です。「福」という字も「祉」という字も実は「幸せ」という意味です。本来は「福祉」ってみなさんの暮らしにあったものが、知らない間にどんどんさまざまな福祉制度ができ

ていくにつれ、住民から遠くなっていることが現状だろうと思います。

暮らしやすいまち、住み続けたいまちを考えていった時、福祉と産業はバラバラで良いのか？ということ、改めて考える必要があるだろうと思っています。

自分と将来にどういうまち・風景・資源を残したいか、1番下ですがハンディのある人も役割を持ち参加もできることが、「誰にとっても」暮らしやすいまちをつくるということになるので、それが結局持続にも繋がっていくのではないかと。つまり、まちづくりと言ってもまちの機能とか、公民館とか市役所をどこに置かかということだけではなく、ハンディもある方が過ごしやすいまちをつくってい

少子高齢化・人口減少が突きつける構造転換

●これからの地域社会づくりのあり方

➢ 今いる人、今ある資源を活かして、「社会的価値」を生み出し、「暮らしやすい町」「住み続けたい町」をつくっていく

➢ 「どういった地域を残したいか」という地域の将来を、立場を超えてつながり、ともに考え、地域の良さ(風景・文化・産業など)を残していく(新しい住民自治)

●これからの医療・福祉のあり方

➢ 地域におけるつながりを育むことで、社会的孤立や「制度の狭間」にも対応し、個別支援とともに暮らしを支えていく

➢ 暮らし全体を見渡し、地域住民や他領域の関係者ともつながり、本人の最善を追求し応援していく

➢ 産業・福祉などの「タテワリ」を超え、暮らしの向上と地域活性化を実現する「循環」を生み出し、地域の持続を支えていく

19

福祉を再定義する

●そもそも福祉って？

① 幸福・健康・快適な生活。幸福。

② 福祉事業、福祉援助

●いつから「福祉」が住民から遠くなったのか。

●福祉は「他人事」？ 産業は「他人事」？

➢ 「暮らしやすい町」「住み続けたい町」とは？

➢ 子どもや老親、将来の自分・・・

➢ 自分の子どもにどのような町の風景・資源を残したいか

➢ 「暮らし」を意識することで、「なりわい」にもプラスとなるかも

●ハンディのある人も役割を持ち参加できる社会を創ることが、誰にとっても暮らしやすい町をつくり、町の持続を支えることにつながっていく。

20

くことが、みんなが幸せなまちをつくっていく、それがまちづくりに繋がっていくというような視点です。

福祉のほうも自分たちのサービスを提供していれば良いというような閉じた視点ではない。地域にとって福祉の資源は重要です。私はいろいろな地方に行きますが、大規模な事業所が福祉事業所しかない自治体はかなりあります。そこで働いているのは若手で、高齢化が進むまちでは若い人の雇用の場にもなっている。その運営費は国民からの保険料と税ですから、これを地域に還元していくなり、それは福祉の側から見てもまちで起こることは決して他人事ではなく、我が事として、そこにどう関わっていくのかと問われていると思います。

地域共生社会とは

◆制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、**住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会**



21

そこで、「地域共生社会」で提案しているコンセプトは、上がいわゆるコミュニティになりますが、それは必ずしもこれまでの地縁のコミュニティだけではなく、特に若い世代は土地・地縁関係なくSNSで仲間と繋がったりして、それが新しいコミュニティを呼んだりするので、広い意味でのコミュニティとして捉えていただければと思います。そういうコミュニティ、人と人との繋がりの基盤となるコミュニティをどうつくっていくのか、できればそれは生活の基盤である地域でそういうコミュニティが生まれていくことが望ましいと思っています。それは必ずしもこれまでのような自治会とか民生委員さんとかの、旧来の地縁型のコミュニティではなく、もう少し人と人とが自由に繋がるようなコミュニティを念頭に置いているということですね。これが暮らしの中でのコミュニティです。

福祉と地域産業はもっと繋がったほうが良いのではないか

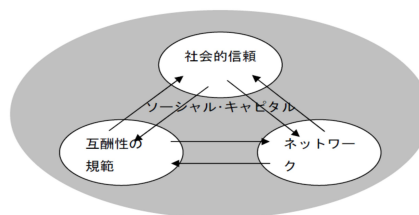
野崎：もう1つは福祉と産業、あるいは地域資源と考えたときに——農業とか環境・交通とかありますが、さまざまな産業資源は、例えば障害をお持ちの方の働く場になったり、交通で言うと、要介護の高齢者の方や障害をお持ちの方の移動手段になるとか、要はまち全体で考えたときには無関係ではありません。逆に、引きこもっている方も結構いらっしゃいますよね。若い方、40代50代働き盛りの方でも引きこもっている方を私の所管している生活困窮者自立支援制度で就労に繋げようとしてい

ます。そういう方は地域では、担い手不足で困っている中小企業とかの担い手になったりするわけです。なので、それは経済にも生きていくのではないかと思います。

つまり、福祉と産業資源は決して無関係ではなく、そこが繋がることで両方にとってメリットが生まれてくるというような、こういう循環のようなものを描いていけないだろうか。いわゆる今後の社会——高齢化・人口減少が進み、縮小していく社会における新しいコンセプトとしてこういう循環型の社会を描いていけないかということがいまの我々の考えていることです。

社会関係資本(ソーシャル・キャピタル)とは

- ソーシャル・キャピタルとは、組織や地域社会における「信頼」「互酬性の規範」「ネットワーク」「近所の底力」などにより連帯感・まとまり・問題解決力
- 「人々の協調行動を活性化することによって社会の効率性を高めることのできる「信頼」「規範」「ネットワーク」といった社会組織の特徴」(Putnam, 1993)

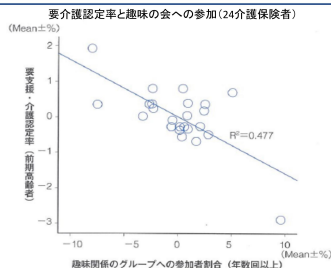


資料「平成14年度ソーシャル・キャピタル、豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」(平成15年6月 内閣府)、「健康格差社会」(近藤克則 医学書院 2005年)

16

社会関係資本と“要介護認定率”との関係

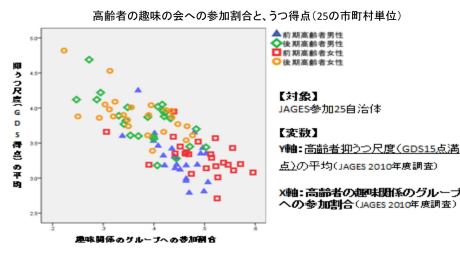
○24保険者(29市町村)における要介護認定率を目的変数(予測したい変数)とし、要介護認定を受けていない高齢者における趣味の会やスポーツの組織参加割合を説明変数(予測に用いる変数)とする、保険者を分析単位とした多変量解析(重回帰分析)を行った。
○その結果、単身高齢者割合や高齢者有率率など4要因の関連を考慮(統計的に調整)しても、趣味の会やスポーツ組織に参加している者が多い保険者で要介護認定率が低いという相関が見られた。



25

社会関係資本と“うつ”との関係

○趣味関係のグループへの参加割合が高い地域ほど、うつ得点(低いほど良い)の平均点が低い相関が認められた。

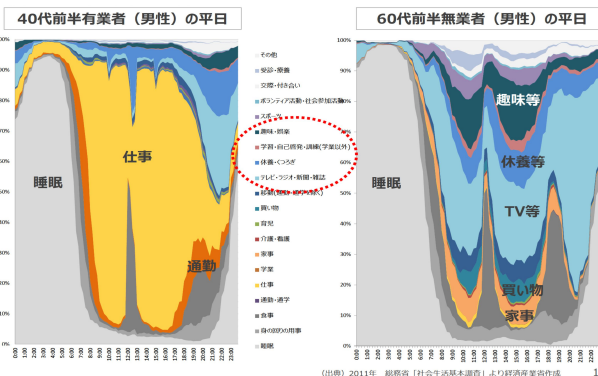


21

この繋がりがどういう価値をもたらし得るのか。それはいま申し上げたように、支え合うことももちろんそうですが、実はソーシャルキャピタル議論で言う「社会関係資本」——人と人との繋がりと信頼とかが豊かな地域では、要介護認定率が低いとか、あるいは、そういう地域では鬱病の症状を発する人の割合が低いとか——それって介護予防とか疾病予防とかになり、介護や医療などのニーズの伸びを少し抑えて、もしかすると制度の持続にも繋がるかもしれない。なによりも、みなさんが健康で生きていく、長く生きていくということですから、暮らしは向上するでしょうということです。

また一方で、60歳男性の無業者の方の平日を見ると、40代は仕事だらけですが、定年した途端テレビや休養が増えます。これだけテレビ見ていると多分横になっていますよね。横になっていると身体機能が落ちてきますよね。つまりこういう人たち、高齢者も含めて地域のなかで役割を持つとか、あるいは働くでもいいですが、ということが介護予防に繋がっていく可能性はかなりあるのではないかと思います。

経済産業省「次官・若手プロジェクト」提言より
定年退職を境に、日がなテレビを見て過ごしている。



(出典) 2011年 総務省「社会生活基本調査」より経済産業省作成

18

すでに行われているさまざまな実践にヒントがある

野崎：地域の実践をいくつかご紹介したいと思います。

地域包括支援センターという機関をご存知でしょうか？ 介護保険の相談支援の機関で、相談を受けて介護ニーズがあれば介護のサービスに繋げていくという役割を持っています。

「おおた高齢者見守りネットワーク」は、地域包括支援センターのセンター長が、月間500件ほどの相談を受けるなかで、地域の商店街の空き店舗、つまり、地域の余っている資源を改修して「見守りステーション」のようなものをつくり、そこの運営をしています。医療福祉の事業所だけではなく、いわゆる民間企業がお金を出し合って、ここのステーションの運営にあたっています。介護予防の専門職が入った運動などのプログラムが年間400以上提供されています。つまり、1日平均2つくらいです。地域包括の職員だけではできないので、むしろ民間の企業の人にも担ってもらってやっている。それがまた、地域の新しいお土産「みま～も饅頭」というのを生んで商店街にも活性化させる効果を生んでいる。循環をまさに生み出している事例ですし、住民・高齢者同士、さらに他の世代、子どもも含めて支え合う取り組みも生まれてきています。

地域の実践例：おおた高齢者見守りネットワーク（愛称：みま～も！）

- 地域包括支援センターが、**住民や商店街など地域を巻き込み発足**。
- 「いくつになっても安心して暮らし続けるまちづくり！」を合い言葉に、地域の医療・保健・福祉の**専門職（事業所）、民間企業が「協賛金」を出し合い活動**。参加する**住民（みま～もサポーター）も会費を拠出**。
- 商店街の**空き店舗を改修した「ステーション」**で、日常的に住民と専門職がつながり、住民が参加者としてではなく「やりたい事を実現」できる「場」を提供。
- 近接する和菓子店や飲食店で**新しい商品開発や売上増**につながる、**空き店舗がなくなるなど、商店街の活性化にも貢献**。



27

次は大阪の事例で「暮らしづくりネットワーク北芝」ですが、これは若者・子どもを中心とした地域づくりの取り組みです。若者・子どもがどういうふうに地域活動に貢献・参加してもらえるかということを追求して、「地域通貨」を開発し、大手グループから年間100万円くらいの出資をもらっています。これは大手グループが経営するモールでも使えるので、子どもだけでなく結局は親も行くので、お金が落ちる仕組みになっています。つまらない広告費よりも効果が高いというような仕組みをうまく仕組むことで、これを貰いたいがために、子どもたちが地域活動に参加するみたいなことを「地域通貨」というツールを使って仕掛けている事例です。

さらに、このネットワークは引きこもりや困難を抱えた若者が相談に来る場でもあります。新しい人が来たときに何をするかというと、このように地域の資源をマッピングしていきまして、この人にはどこの活躍の場がいかを議論して決めていきます。なければ、新しく開発する。なので、単に福祉

的な支援をやるのではなくて、地域のなかでどう参加するとか、役割を持つとかを生み出しながらやっていて、そのときに地域の資源を縦横無尽に使っているような事例ですね。

地域の実践例：暮らしづくりネットワーク北芝

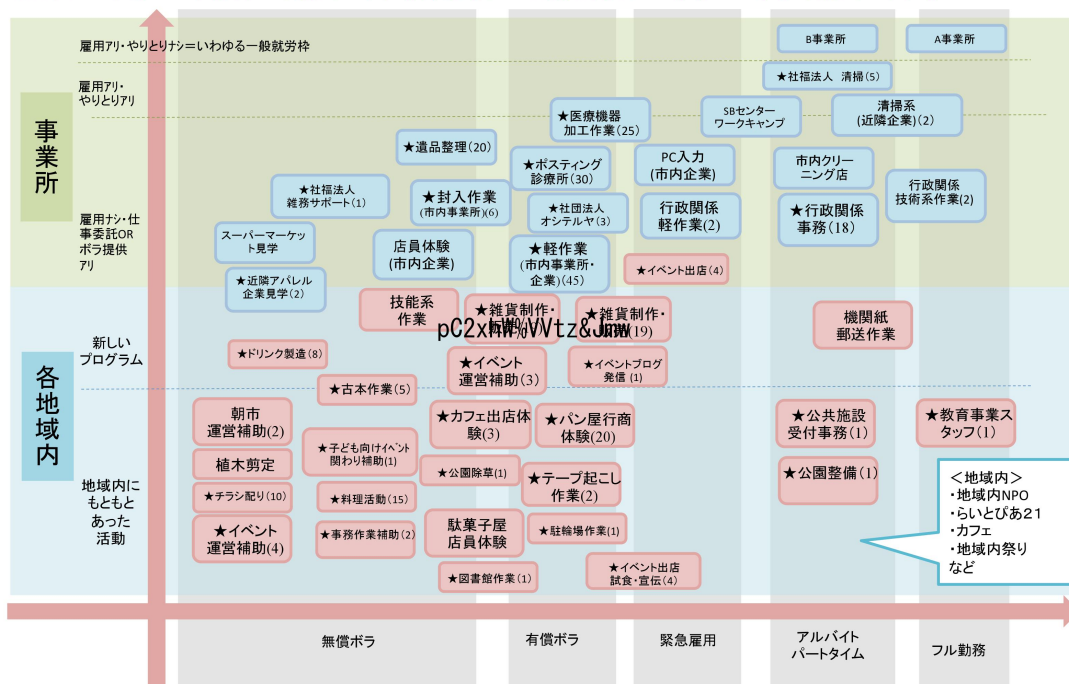
- 住民のつぶやきを拾い具体化する「ボトムアップ」のアプローチ、「つながり」づくりにより展開。
- 高齢者支援**（見守り、生活支援）、**若者支援**（居住支援、地域資源を活かした就労支援、当事者活動支援）、**生活困窮者支援**などを実施。
- 多世代のつながりの場を生み出すことにより、地域づくりを展開し、埋もれた課題・ニーズを掘り起こし、**高齢者向けの地域内共済や、子ども・若者を対象とした地域通貨**などの仕掛けを導入。



「暮らしづくりネットワーク北芝」における就労訓練(中間的就労)プログラム分布図

2016.3.31更新

※★印は2015年4月～2016年3月末までに実施したプログラム。()内は参加のべ人数。★印なしは2011年4月～2015年3月に実施したプログラム。



次は、先程「支え手」「受け手」に分かれてしまうというお話をしましたが、そこを越えようとしている町田の事例です。先日もYahoo!ニュースなどで出ていたと思いますが、「DAYS BLG!」と言って町田にある認知症の方向けのデイサービスです。ここでは、認知症の方が「認知症になっても社会で役割を持ちたい」ということをおっしゃったのをちゃんと受け止めて、「じゃあ地域の中で働ける場をつくろう」とやられています。スライドを見ていただくと、ある大手ディーラーですが、毎朝展示車の洗車をデイサービスの人たちがやっています。元々はディーラーの営業スタッフが洗車していたのですが、急いで磨くから傷だらけになったり、会社にとって見えないコストだったりもするので、その仕事をこのデイサービスに外注をしました。最低賃金を払っているわけではありませんが、認知症の高齢者の人たちが働く場にもなり、生きがいを見つけています。私もここに行きましたが、みんなで働くから、すごい仲間意識が認知症の方同士にある。人と人との繋がりも生み出しています。さらに収入も得て、年金にプラスされて生活の足しになっているような事例です。これはデイサービスが地域に開いているということですね。これを後押しするような事務連絡も出して、なんとか進めていきたいと思っている取り組みです。つまり、「支え手」「受け手」を超えるということですね。

地域の実践例:DAYS BLG! NPO町田市つながりの開

- 「利用者から生活者へ」というコンセプトの下で、介護保険のデイサービスが、社会とのつながり、地域での役割、一般大手企業との提携といった「ハブ機能」を果たす。
- 認知症の当事者が、デイサービスの日中活動において、地域の大手自動車会社のディーラーでの洗車や、地域の広報誌の折り込みなど、日々就労を通じた活動を行っている。
- 駄菓子屋に地域の子どもが立ち寄るなど、多世代交流の場ともなる。



もう1つこれは、滋賀県東近江市の取り組みです。ここでは里山が荒れ獣害も出ていたので、里山の整備をしなくてはいけなくなりました。ただ、専門の業者に頼むとコスト的に合わないのが困っていました。そこで障害をお持ちの方や生活に困窮する方の働く場にした。例えば薪を切っていく作業はすごく音が大きいのですが、何十年も引きこもっていた人たちにとっては、むしろその環境のほうが働きやすいということもありました。そういう引きこもりの方の働く場になり、さらにそれをせっかくつくったのだから、ということで着火剤をつくったり、薪ストーブを普及させることで薪を売る先を増やしながらビジネスにも繋げています。結果として木から切られている燃料になっているのでカーボンニュートラルで環境にも優しい。1つの取り組みでたくさんの価値を生み出している事例ですね。これは先程言った、分野を超えなければならないということですね。

こういう事例から見えてくるテーマは何かというと、一人一人のより良い暮らしを探索する過程で地域づくりやまちを支えることに発展しているといえるのではないかと思います。そのために地

地域の実践例:「地域完結型まちづくり」(滋賀県東近江市)

市の概要

人口:115,252人
高齢化率:24.7%
保護率:6.5%
産業構造:
1次産業4.4%、
2次産業39.3%、
3次産業51.0%



- 平成26年の「協働のまちづくり条例」施行を契機に、ヒト・モノ・カネが地域で回る仕組みをつくり、食・エネルギー・ケアの自給圏を創造する「地域資源を生かした地域完結型のまちづくり」が本格化。
- 「どのような地域にしたいか」を考えながら地域の姿を創造していく中で、地域経済が循環する仕組みを構築し、いくつものプロジェクトが誕生。

→その一つとして、里山整備を起点に障害者・生活困窮者の就労の場の創出と、新生産・関連製造業が生まれた。

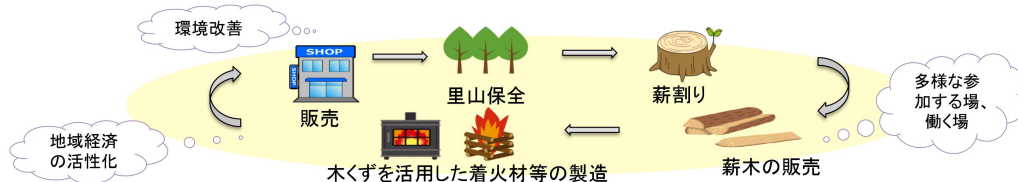
【地域課題】

- 里山の木を切り出し薪にする人手不足により、枯れた木々が放置されるようになった。
- この結果、獣害被害が深刻化。

【取組内容】

- 障害者・生活困窮者が薪割りの活動に参加。
- この活動がきっかけとなり、薪ストーブの開発や薪木の販売事業、木くずを使った着火剤の製造へと活動が発展し、生活困窮者も参加。

○ 地域資源を生かして地域課題の解決を目指す取組の中で、**里山保全・生活困窮者の就労の場の確保、地域経済の活性化をセットで実現。**



31

域が循環する仕組みを上手に使っています。単に福祉の世界に閉じず、あるいは産業の世界に閉じず、まちづくりの世界に閉じず、地域住民とか地域資源ともwin-winというか、“三方よし”というような、みんなが得するような仕組みだけをつくっている。

そのキーワードは「役割」を持ったり、「参加する」とか「働く」、あるいは広い意味で言うと「社会参加」です。

これからの地域福祉の展開可能性

野崎：今後の地域福祉の展開ということで少しお話をしたいと思います。

人と人との繋がりとか支え合いがあったほうが良いとみなさんおっしゃると思うのですが、それはどう生まれているかを明らかにし、それをどう政策で実現していくのかということを厚労省が真面目に若い人間で考え始めました。「新時代の仕組みを考えたい」という、完全にインフォーマルで、1本釣りで30人くらい引っ張ってこの勉強会を立ち上げました。基本的に平日の夜にやっていました。今年2月から3ヵ月くらいの間に合計23回合計25人の実践家や理論家の方に来ていただきました。福祉の関係者だけではなく医療とか行政とかNPOとか、シェアリ

地域の実践から(ぼんやり)見えてくるテーマ

- より良い暮らしを探索する過程で**地域づくり・まちづくりに発展**
- 地域の「循環」**を生む仕掛け
 - 地域住民同士の「あったらいいな」「できること」を掛け合わせ
 - 地域の資源(耕作放棄地・空き店舗など)と暮らしの課題とのマッチング
 - 協賛金・地域通貨 など
- 地域(住民・資源)との“Win-Win”・「三方よし」のつながり**
 - 社会参加・担い手の確保
 - 商店街・地域の活性化
 - 業務の効率化
 - 地域の困りごとの解決 など
- つながりのキーは、**「役割を持つ」「参加する」「働く」**

32

若手勉強会(通称「新時代勉強会」)について

- 様々な地域で、人々の暮らしを支え、地域の持続を目指す実践や実践の底流にある哲学を学ぶことで、これから大切にすべき価値観は何か
 - ・ 個人として、厚生労働省職員として、何をしたいのか
 - ・ その価値観を実現するための仕組みはどうあるべきか
 について考えるきっかけをつくることを主な目的に、有志に呼びかけ2月に発足。
- 勉強会のメンバーは、厚生・労働合同採用以降の若手職員(事務官・技官)を中心に、地方自治体からの出向者、地方自治体への出向者にも参加を呼びかけ。学生、メディア、NPOなど民間の方も、アドホックに参加。
- 2月以降、合計23回、25名の講師(多くは30～40代の世代)を招いて、勉強会を開催してきた。北海道、四国、九州を含め幅広い地域から、これからの社会のあり方をともに考えるという趣旨に賛同、無償で協力いただいていた。
- また、勉強会のスピンオフとして、実践の地にお邪魔し、住民の皆さんや実践者と一緒に考え議論する機会も生まれている。
- 勉強会は今後も継続・発展していくが、これまでの勉強会から感じ学んだことを中心に、これまでの成果をいったんまとめることとした。

34

ングエコノミー協会の方など広い視点でお呼びしたわけです。

では、何を「学び」として得たのか。

先程、コミュニティもこれまでの地縁型ではないかたちになっていくだろうと話をしましたが、これまでのやり方は、自治会にしても民生委員にしても、この人・この組織で決められたことにお金を落とすとか役割をお願いするとかいうかたちで進めてきている。決まった人に決まったことを下ろしていくので、いわばトップダウンの仕組みです。

ではこれからの地域づくりはどういうことなのだろうか。

まず、経済的な豊かさではなく、心の豊かさのある社会を求める営みが続いているとか、あるいは住民1人1人には力があって自分の暮らしや地域をつくり出す理念を共有し信頼の下で繋がって共同することで大きなエネルギーを生み出し、そういう継続的な営みが地域を支えているので、その塊の下が結構大事だということです。参加したいと思える活動をいかにつくるか、地域独自の活動をデザインしていく観点が必要ではないかということですね。つまり、あらかじめこういうことをやってほしいと行政が投げかけたりお願いしたりするのではなく、むしろ住民1人1人がやりたいことからどう活動をつくっていくかということが視点として重要ではないか。これは我々若手の参加者が学んだことです。そのなかで、地域をみんなで作っていきたいと思ったときに地域や他の住民を知りたいという気持ちや学びが生まれ、地域住民が共同するコミュニティというもの潜在的に福祉的な要素・視点を持ちうるのではないか。つまり、住人の楽しみやワクワクする活動のなかでお互いを知り、地域を学ぶことで、「意外にこの地域にはこういう問題があったのね」というところから「じゃあ、我々もなにかできないか」という発展の仕方をしているようにどうも見えるということが学びとしてありました。

もちろんコミュニティに属しにくい人の「孤立」の問題はやはりあるので、そこは公的な責任を中心はどうそこを排除しない仕組みをつくれるかということはどう1つの課題としてそこにはあるということと併せて学んだということです。

誰に社会保障を届けるか

野崎：ここからは社会保障にはどんな視座があるのか、ということです。

先日、成立した生活困窮者自立支援法を改正のとき、早稲田大学法学部教授の菊池馨実先生が社会保障のこれからのあり方という視点で、その文脈から「困窮化制度」という、いわば伴走型の仕組みについて話してくださいました。これは本人に寄り添いながら、いろんな課題を解決していく仕組みです。詳しくは端折りますが、社会保障というのは伝統的に困窮の原因と一定のリスクの発生に際してなされます。また、所得の保障＝経済保障を中核として捉えられてきました。なので、医療保険にしても、現役の人だったら病気になって、医療費が高いと収入も減るし、それによる失職や休職をしなくてはいけない場合の備えとして医療保険がある。経済的負担を下げ、休業したら休業給付みたいなものが出るみたいな仕組みですね。要は所得の保障なわけです。医療の保障もあります。

このような社会保障の伝統的な理解に対してその限界が明らかになってきました。

これまで来ていただいた講師の皆さん

徳渡 進平氏(2/1)	医療法人静光園しらかわ病院医療連携室長(福岡県大牟田市)
澤登 久雄氏(2/6)	社会医療法人財団に国会校田総合病院地域ささえあいセンター センター長 (東京都大田区)
清水 康之氏(2/9)	NPO法人ライフレック代表
橋本 ジュン氏(2/16)	NPO法人bond project代表
馬場 隆子氏(2/21)	社会福祉法人拓く理事長(福岡県久留米市)
清滝 誠氏(2/23)	法政大学教授
朝比奈 ミカ氏(2/26)	中核地域生活支援センターがじゅまる センター長(千葉県市川市)
飯田 大輔氏(2/26)	社会福祉法人福祉楽園理事長・株式会社志する豚研究所代表取締役(千葉県香取市)
井村 良策氏(2/27)	NPO法人「育て上げ」ネット
中西 大輔氏(3/2)	滋賀県土木交通部河津製作所水源地域対策室主幹
前神 有里氏(3/2)	滋賀県保健福祉部生きがい推進局長兼介護予防係長(当時)
中野 智紀氏(3/6)	社会医療法人ジャパンメディカルアライアンス東埼玉総合病院地域糖尿病センター長 (埼玉県草加市)
大原 裕介氏(3/8)	社会福祉法人やうやう理事長(北海道当別町)
前田 隆行氏(3/12)	DAYS BLG1 町田つながりの園(東京都町田市)
山崎 史郎氏(3/15)	前内閣官房地方創生統括官
長野 敬雄氏(3/16)	医療法人正立会神楽院院長(愛媛県愛南町)
宮本 太郎氏(3/19)	中央大学法学部教授
工藤 啓氏(3/22)	NPO法人「育て上げ」ネット代表
清田 健司氏(3/27)	全国看護推進推進協議会会長
猪飼 周平氏(3/29)	一橋大学大学院社会学研究科教授
佐別当 隆志氏(4/3)	シェアリングエコノミー協会事務局長
石井 謙雄氏(4/12)	NPO法人 Light Ring 代表
千葉 剛一氏(4/20)	東京駆け込み寺、再チャレンジ支援機構
白杉 滋郎氏(5/9)	滋賀県大津圏域働き・暮らし応援センター センター長
堀田 順子氏(5/10)	慶應義塾大学教授
野々村 光子氏(6/9)	滋賀県東近江圏域働き・暮らし応援センター“Tekito” センター長

実践から学んだこと・感じたこと

- ・ 経済的な豊かさではなく「心の豊かさ」のある社会を求める営みが様々な地域で起こっている。種やかな、しかし重要な変化が生じている。
- ・ 住民一人一人には力がある。すべての人には役割がある。
- ・ 自分の暮らしや地域を自ら作り出すという理念を共有し、住民同士が信頼のもとでつながり協働することにより、創り出されるエネルギーは、とても大きい。
- ・ 住民の継続的な活動が地域を支える力となる。
- ・ 一人一人ができることを少しずつ持ち寄り、地域の多様な主体が関わることで、各地域の独自性のある活動が生まれている。
- ・ 「参加したい」と思える活動をいかにつくるか、地域独自の活動を“デザイン”する観点の必要性。
- ・ よりよい地域をみながら作っていきたいと思ったときに、「地域・他の住民を知りたい」という気持ちから「学び」が自然と発生している。
- ・ 他の住民への関心や学びが広がることで、世代を超えたつながりを生んだり、コミュニティ同士で緩やかにつながろうという動きが生まれることもある。
- ・ 地域住民が協働するコミュニティは潜在的に「福祉」の視点をもちうる。
- ・ コミュニティに属しにくい人の孤立の問題が地域課題としてあげられることも多く、そのような人々をどのように包摂していくことも重要であるが、住民活動への過度な期待は、結果として、地域との関係性が希薄な人が取り残されてしまうおそれや、活動の自発性を損なうおそれもある。
- ・ 地域においては民間企業や個々の地域住民がそのような人の包摂に向けた機能を担っていることもあるが、それを使命とされてきた保健医療福祉の専門職・事業所の役割に関し改めて検討が必要。

第1に、「要保障事由」、保障しなければいけないリスクの発生に際しての公的給付という社会保障の捉え方の限界です。事故ないしリスクに着目した捉え方は、貧困や生活困窮をもたらすリスクの発生という、いわばマイナスの事態に対する保障という側面に着目した捉え方ですが、こうした捉え方では、人々の発達や成長に向けた支援・サポートといった積極的な意味での保障を規範的に支える論理とはなりがたい。つまり、マイナスを極力0にしていこうということなので、0を1とか2を50にしていこうという論理にはならないということです。

しかし、今日的に求められているのは、貧困に陥らないという意味でのセーフティネットの確保に止まらず、1人の人が能動的かつ主体的に生きていくための積極的な公的・社会的支援でもあると思われるわけです。困窮者の方は、課題がいろいろと複雑化して生きる力を失っている方が多いです。だから、より伴走しエンパワーしていくというニーズは高いですが、いろんな生活上の課題を抱えて孤立してしまうとかなりしんどくなるので、そこをどう制度のなかで、給付ではない支援をしていくかということですね。

第2に所得保障やサービス保障といった従来の社会保障の保障方法の限界も明らかになっている。こういった実体的な社会保障の捉え方は、要は医療保障や保育サービスを充足させるなどの物質的なニーズを充足させようということですね。そういったニーズの充足では対応できない社会的排除・社会的孤立を対処する必要性を説明できない、つまり対応できないということです。なので、最近社会的排除に対する社会的包摂が重要であることが広く認識されるに至っています。稼働能力がある場合は雇用労働について自己実現を図る。雇用労働に至らなくても中間的就労で——障害者の方もそうですが、いきなり一般労働・雇用で働けなくても、正社員で働けなくても、短期雇用や短時間雇用、さらには地域のなかで有償ボランティア的に働くということも含めて、そういった社会的活動を通じて社会との繋がりを確保し、社会の一員であることの自尊の感覚を持つことが可能です。

平成30年4月24日 衆議院厚生労働委員会 参考人質疑
早稲田大学法学部教授 菊池馨実参考人 意見陳述 より

このように、社会保障を年金や手当などの所得保障や医療、介護などのサービス保障といった実体的な給付、いわば所得再分配的な20世紀型社会保障でとらえることの不十分性が明らかになってまいりました。

すなわち、定型的な要保障事由の発生に際しての国の所得再分配機能を通じての物質的な給付だけでは、さまざまな生活上の困難を抱えた個々人の自立に向けた積極的な支援とは必ずしもなり得ないわけです。そこで、個別的かつ包括的な福祉的相談支援の重要性が認められるに至ったわけです。

こうした相談支援を、金銭やサービスなどの従来型の社会保障給付と有機的に関連づけて、あるいはそれ自体、単体として本格的に展開していくことが、21世紀型福祉社会の目指すべき方向性であると考えられます。

それぞれの立場から個人の生き方を支える枠組みへ

野崎：これまでの20世紀型の社会保障の不十分性が明らかとなっていて、物質的な給付だけではさまざまな困難を抱えた個々人の自立に向けた積極的な支援とは必ずしもなり得ないわけです。

ここではそうした福祉的相談支援と書いてありますが、専門的な支援であれば相談支援——相談しながら支援しますし、身近な地域であれば自分の仲間に声を掛けるとか緩やかに寄り添うとか、とい

うようなことだと思います。そういうことをこれからの21世紀型の福祉では目指していかなきゃいけないじゃないかということを提案されています。これが困窮者自立支援制度という1つの法律にが実現しつつあるのではないかと思います。

これまでの社会保障のモデルは、本人を中心に「自助」「互助」「共助」「公助」という順番で出てくる。これからの生活保障を考えると、雇用市場や、医療サービス、介護サービスを買う市場と、家族、地域、コミュニティなどの共同体とこの国家というものが、それぞれが本人を支える。役割分担の構造では描ききれないと思うわけです。

サービスを買えるならそれで良いし、雇用契約を結べたら良いですが、国家はそれが起こりやすいような環境を整備する必要があります。それでもなお、生きていくには共同体の機能は必要で、その共同体から排除される方や生活困窮者の方、排除や孤立される方には行政がしっかり公的責任の下で社会に繋げていく。さらに言うと、行政はできる限り多くの方に、できる限り多くの繋がりを選択肢が地域にあるように育成していくというような新しい生活保障の枠組みを描かなければいけない段階にあるのではないかと思います。

市民の共同の持つ力から生まれてくる福祉への眼差しを持つ活動を 生まれやすくするには、どういう政策をつくっていけばいいだろうか

野崎：先ほど触れたような地域市民側から巻き起こるコミュニティの活動、楽しいワクワクみたいところから生まれてくることを政策にどう位置づけるかということとはとても難しい。政策というのは基本的に国が設計をして地方が実施するという構造になっているので、ある程度トップダウンの枠組みでやらざるを得ない。でも、沸き起こってきてくることはボトムアップだからです。

大事なのは、制度から見て「制度で持続できないから、住民にお願い」というわけではなく、むしろ市民の協働の持つ力から生まれてくる福祉の力への眼差しをきちんと持った上で、「楽しいから参加したい」と始まる協働を生まれやすくするにはどういう政策が必要なのかということのをこれから、我々も考えていかななくてはならないと思っています。

そういう意味で2つだけ事例を紹介して最後終わりにしたいと思います。これはついこの間行ってきた千葉県香取郡多古町というところで行われている事例です。この「タコ足ケアシステム」は、1つの延長コードから伸びるタコ足配線のような感じで人の繋がりをつくっていこうという発想です。参加している人たちは「地域支援包括センター」や介護事業所もありますが、ガソリンスタンドや飲

これから目指すべき方向性

- 一人ひとりの幸福追求を応援し、暮らしと地域を支える
 - 「支え手」「受け手」に二分せず、一人ひとりの可能性を引き出す
 - 典型的なサービスの給付を中心とする仕組みから、エンパワメントと参加の支援を通じて地域づくりにつなげる
 - 社会的孤立や制度の狭間などのセーフティネットの綻びを紡ぎ直す
- 地域が「丸ごと」つながり、暮らしと地域社会の持続を支える
 - 産業や福祉など分野・領域を超え強みを持ち寄って、暮らしにも地域にも豊かさを生む「循環」を生み出していく
 - 「役割を持つ」「参加する」「働く」ことを支え、地域の担い手を育てていく
- 「ボトムアップ」の視点からの政策展開
 - 制度からの視点ではなく市民の協働が生む福祉の力へのまなざし
 - 「楽しい」「参加したい」から始まる市民の協働を生まれやすくするには？

46

地域ネットワーク活動 Community Network

タコ足ケアシステム

多古町？ 蛸の足？ タコ足配線？
…？

地域包括支援センター
ガソリンスタンド
飲み屋
福祉施設
介護事業所
パン屋
靴屋
… etc

タコ足ケアシステム

多古町では、高齢者が安心して暮らすための施策として、地域包括支援センターを中心に、地域住民の生活を支えるための活動を行っています。タコ足ケアシステムは、地域住民の生活を支えるための活動の一つとして、地域包括支援センターを中心に、地域住民の生活を支えるための活動を行っています。

タコ足、タコ足配線、タコ足の足、タコ足の足



48

み屋、パン屋、靴屋……要は普通の商店街の人たちと福祉の人たちが組んでいるというか、むしろ地域の靴屋さんや飲み屋さんとかが「タコ足ケアシステム」を引っ張っているという取り組みです。

写真の左上は福祉施設の取り組みですが、住民側の中心人物の方と福祉の事業者の方が喋ってたときに、福祉事業者の方が「歩け歩け大会を毎年やっているけど、山の上にある施設なので隣山に行きたいな感じなんだよね」と言ったら、「まちのなかに出てきたらどうなの?」「じゃあ、やるか」ということになった。150人の入所者の方がいて、150人の職員の人がいるので、合計300人の「歩け歩け大会」になるわけです。3年繰り返していると、マラソンの応援みたいに、差し入れをつくってくれたり、待っていてくれたりするお婆ちゃんが生まれています。たった3年ですがすごい勢いでこの多古町の取り組みは進んでいます。あるいは、右上の写真ですが、障害者施設ではなかなかお菓子とかを自由に買えないので、月1回酒屋さんが訪問販売してくれています。訪問販売自体は赤字だそうですが、普段見ないお菓子なので障害をお持ちの子どもたちがすごく喜んだ顔をするそうです。コンビニに並んでいるお菓子を我々が見てもただのお菓子ですが、少し離れたところに住む障害者にとっては普段見ないものだからすごく嬉しいようで、酒屋のおじさんがヒーローなのです。

左下は靴屋さんです。結構有名な修理屋さんですが、この方は気さくな方なので、町のいろんな困り事が持ち込まれる。悩み聞いたり、実質、相談支援みたいなことをやってらっしゃるということもありますが、さらにそこを障害をお持ちの方が働く場、ボランティアする場にして、靴屋の端材でキーホルダーをつくったりして障害者の方の収入に繋げていたりします。他にもパン屋さんとか、参加しているおっちゃんたちが集まって、子ども園ならぬ「大人園」みたいなをつくろうと言うことで、ギターを取り出してやってみようかと言ったら、そこに障害事業所の若いお兄ちゃん加わってやっていたりもします。おっちゃんたちにも何かちよつとした幸せ、ちよつとした豊かさが生まれるようなことを展開しているんですよ。

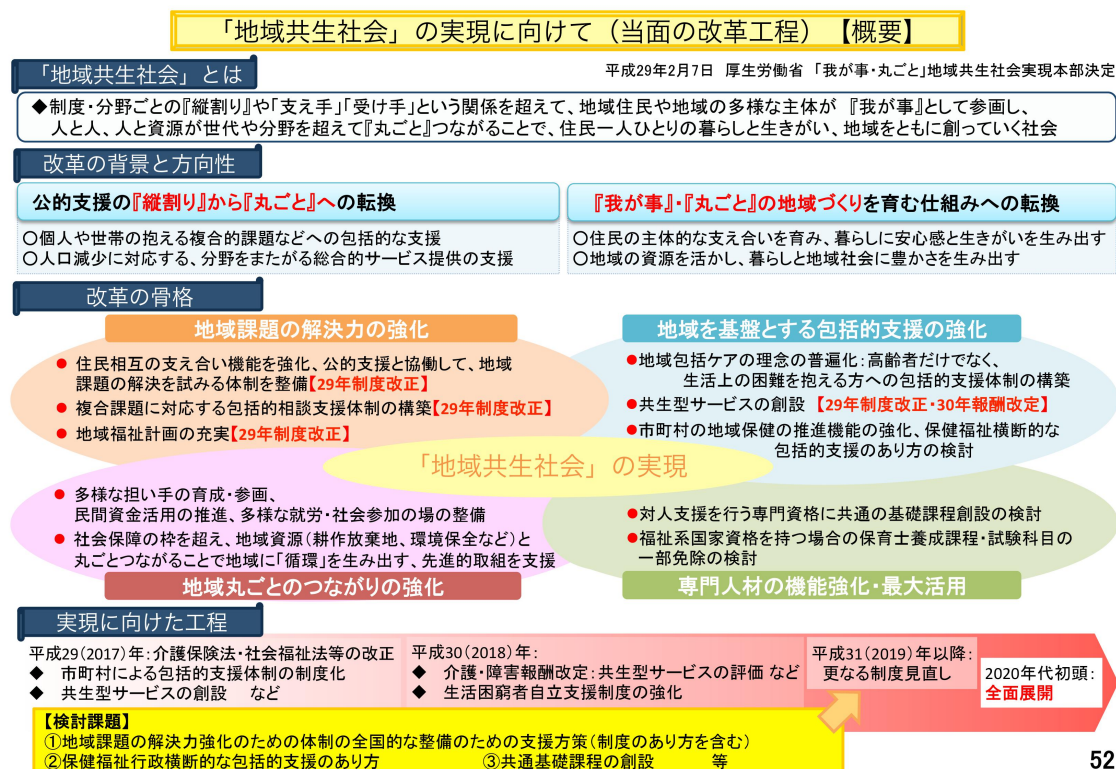
暮らしのなかで、少しずつみんながちよつとずつ立場を超えていっています。このまちはすごい人口減少が進んでいて高齢化も進んでいます。しかし、そのなかでも豊かに生きていこうということでみなさんが繋がってやっていっている。まさにこういうなかに地域福祉ってあるのではないかと思います。すごくその印象を強くしたところでした。

もう1つ産業と繋がる話をします。この前の週末に行ってきました。釧路の音別というまちです。落が特産物で有名なまちだったのですが、加工場が閉鎖になってしまった。地域には、合理化に成功した酪農家がいる一方で、うまくいかず離農された高齢の元農業者の方がいらっていました。そういう人たちに声を掛けて、「もう1度、落をやってみないか?」みたいな話をして、離農者たちの働く場にもしているし、引きこもりから出た困窮の人や生きづらさを抱えた子どもがこういう活動に参加する場にしたりしています。結果、加工場も再開され、5月に稼働し始めて8月に出荷する勢いで進んでいます。ここで何を実現しているか、何を取り戻しているかというと、離農者の方々の誇りや困難を抱える若者の活躍の場、落という地域の文化などです。加工場には昔農場で働いていた70歳くらいのお婆ちゃんがもう1度戻って働いているなど、雇用を生んでいる、遊休化した行政資産を活用しているなど、そこにはたくさんの価値が生まれています。これはまさに一石二鳥ならぬ、一石N鳥。事前には何予測できないさまざまな価値が、どんどん発展しながら生まれていっている。また、加工場は警備業の会社が受けました。困窮者支援をやっている警備業です。そういう会社が受け、そこに福祉が関わり行政も関わる。つまり、「縦割り」を超えた協働が一石N鳥みたいな、こういう妄想の世界を実現していくことに繋がっている事例です。

「地域共生社会」はあくまでコンセプトですが、そこで実現しようとしている世界はまさにこういう地域福祉であり、地域の活性化だし、



むしろ地域の暮らしを支えていくことを、人々が繋がるなかでやっていきたいということです。それに向けた政策を打ってはいますが、長くなりましたので、これは省略しますね。行政の動きは資料をつけています。お時間があれば見て下さい。以上です。



52

改正社会福祉法の概要 (地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律による改正)

「我が事・丸ごと」の地域作り・包括的な支援体制の整備

1. 「我が事・丸ごと」の地域福祉推進の理念を規定

地域福祉の推進の理念として、支援を必要とする住民（世帯）が抱える多様で複合的な地域生活課題について、住民や福祉関係者による①把握及び②関係機関との連携等による解決が図られることを目指す旨を明記。

2. この理念を実現するため、市町村が以下の包括的な支援体制づくりに努める旨を規定

- 地域住民の地域福祉活動への参加を促進するための環境整備
- 住民に身近な圏域において、分野を超えて地域生活課題について総合的に相談に応じ、関係機関と連絡調整等を行う体制（＊）

（＊）例えば、地区社協、市区町村社協の地区担当、地域包括支援センター、相談支援事業所、地域子育て支援拠点、利用者支援事業、社会福祉法人、NPO法人等

- 主に市町村圏域において、生活困窮者自立相談支援機関等の関係機関が協働して、複合化した地域生活課題を解決するための体制

3. 地域福祉計画の充実

- 市町村が地域福祉計画を策定するよう努めるとともに、福祉の各分野における共通事項を定め、上位計画として位置づける。（都道府県が策定する地域福祉支援計画についても同様。）

※ 法律の公布後3年を目途として、2の体制を全国的に整備するための方策について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずる旨の附則を置く。

※ 2017年（平成29年）6月2日公布。2018年（平成30年）4月1日施行。

紫牟田：どうもありがとうございます。みなさんも、いろいろな立場でお話を聞いてらっしゃると思います。自治体の人がいらっしゃるかもしれないし、施設をやっている方もいらっしゃっているかもしれないし、私も母の介護を家族の1人として考えたりします。これからみなさんからの発言をお願いしますが、まずは私から少し質問しますね。地域とかSNSも含めてコミュニティに関わる時間が増えているとか、仕事以外の何かをやっている人たちの増減に関する統計はあったりしますか。

野崎：高齢者の意識調査を見たことがあります。高齢者の方、あるいは高齢になられる直前の50代くらいの方々が地域活動に関わってみたいという意識が高まってきているというデータはみたことがありますね。私のような40代のものは見たことない。あまりないのかと思います。

紫牟田：女性はわりと「頼っちゃおう」とか「あの人に話しちゃおう」というような感覚があると思いますが、男性の場合、高度成長期から繋がる暮らしの中では、あまりやってこなかったし、方法論もなかったのかもしれないのですが、これからはどうなっていくのでしょうか。

野崎：答えがあるわけではないのですが、いろいろな実践を見てみると、男性は頼るのは苦手だけど頼られたらやる。多分、「役に立ちたい」ってみんなどこかで思っているんです。「社会の役に立ちたい」「生きがいをもちたい」という感覚は別に持っていて、デザインの仕方なのかもしれませんが、そういうことを実践しているところは非常にうまく団塊の世代の方を地域の活動に巻き込むと参加してもらったりしていますね。

紫牟田：先ほどの「タコ足さん」とか「ふき路団」とかはそういうデザインングが上手くできていると言えるのでしょうか。

野崎：「タコ足」は典型的にそうだと思いますね。あれは福祉事業者が引っ張っているという構図ではありません。みんなで集まるなかで、どちらかというと住民の人が引っ張っている。そこを福祉の専門家が緩やかに見守る、というか、参加しながら「一緒にこういうことやらない？」「やってくれない？」みたいな感じで上手く頼っているということだと思います。

紫牟田：お話のなかで1番気になったのは、こうした活動はボトムアップ的なのでそれを制度にするのは難しいのではないかとおっしゃっていたことです。「タコ足」も「ふき路団」もすでに始まっている活動ですが、こうした動きはもうかなり全国で生まれているとお考えですか。

野崎：かたちはいろいろありますが、かなりありますよ。都市部が逆にかなり上手く仕掛けな生み出さないと難しいという感じはしますよね。

紫牟田：農業ですと、歳をとっても少しずつできる仕事がありますから、ずっと生涯現役でいられるのは実は農村部の人たちではないかと思ったりすることがあります。そういったところはどうでしょう？

野崎：都市部は確かに難しいですよ。特に働く場という意味で。「シルバー人材センター」みたいなものもありますが、必ずしも就労という形ではないこともない。さっきの大田区も都市部ですが、あれはまさに比較的元気なお婆ちゃんですが、地域によっては都市首都圏の市町村でも市民活動が活発であったりする。つまり必ずしも社会で役割を持つというのは就労のかたちは取らないこともあります。もちろん働く場を高齢者雇用で開拓していくのですが、むしろ、そこで働かない。つまり継続雇用ではなく、もう少し緩やかな働き方をしたい、むしろ働くということと別の役割の持ち方をしたいという方にどういう地域のなかでコミュニティ活動を生み出していけるかがポイントだろうと思います。だから、こういう活動って特定すればする程引っかからないとか、自分たちでこういう活動をしたいということが出来るようなそういう場、仕組みがいるのだろうなと思います。

左京：先日、笹幡地域包括支援センターの方と現状のヒアリングをしていたときに、先ほど野崎さんもおっしゃっていたように月500~600件の相談が来るので日々その対応に追われ、なかなか案件対応する以外の活動、例えばアウトリーチの活動や未然に地域のネットワークをつくるなどのところまで手が回らないという話をうかがいました。ボトムアップ的なワクワク楽しいというところが福祉的にも作用していく事例から、結果としての作用はわかりますが、例えば地域包括支援センターの職員からその現状の課題に対する解決策を求められたとき、ボトムアップ的なものが出会えれば良いかもしれないとはなかなか言えない。主体的にその状況をつくり出すためには何が必要ですか、とセンター

から聞かれたとすると、例えば何があるのでしょうか？ 例えばそれは地域を丹念にリサーチしていくことなんでしょうか？

野崎：難しいですが、卵が先か鶏が先かみたいな議論でもある気がします。先ほど紹介した大田区の「みま〜も」の地域包括も500件の相談件数は減っていないわけで、そのなかで住民と一緒にやろうと始めたんです。この工夫は“自分たちで抱えない”ということですね。いろんな人の力や企業の力を借りながら、講座を開設したりクリエイティブに創造していった結果です。福祉サービスの事業者さんでも、地域にどんどん展開しているところのほうが離職率が低い、というデータはあったりします。決められたことを決められた通りやると誰でもみんな疲れてくるけれど、あなたの自由でやっていいところ、むしろどんどん自由にいろんな人と出会おうとか、そういうふうに転換していくことが実は遠回りに見えるけどそこに働く職員の人たちのモチベーション上げていくのではないかなと思います。

さらに言うと、この大田区のみま〜もを見ていても、結局は専門職も高齢者方にも支えられるというか……困ったときには励ましてもらうし。専門職の人も孤立しているのではないかなと思うので、そういう点で地域に開いていくということです。なので卵が先か鶏が先かということですね。

左京：地域包括支援センターのほうが、まず一步踏み出してもらってそして地域のさまざまな主体に共同の一步をまた踏み出してもらって、最初の初動は大変かもしれないけど、中長期的に見ればいろんな意味で軽減されていく……。

野崎：もここは住民セミナーからスタートしています。むしろセミナーが終わった後に、専門職の人がいるということで“よろず相談所”みたいになって、住民の人と繋がるよう機会が生まれました。何回か繰り返すうちにステーションを地域でやろうとなり、これが生まれました。だから、おそらくいまこの「みま〜も」ステーションでは、「ちょっとこういうことやりたいんだよね、手伝ってくれない？」みたいなことが起こっているんじゃないかな、と思います。スタートはどちらかというとセミナーのような集合型の形式でスタートしていますが、継続している本質はむしろ「手伝ってくれない？」とか「助けてくれない？」とか、そういうことだと思います。どうも地域の資源を「把握する」ということでもないのではないかなという気すらします。フラットな関係性が肝じゃないかなと思います。

左京：あともう1点、大田区の「みま〜も」で驚いたことなのですが、ステーションを行なっているいくつか地域包括支援のなかの1つに過ぎないんだということです。例えば大田区のほうで「これは、良い実践だから」とボトムアップ的なアクションを吸い上げて、他の地域に横展開して大田区モデルみたいなかたちになっているのかと勝手に思ったのですが、全然そうではなくて、大田区として見ればそれは1実践であって、大田区として大田区内にすら広げようしていないわけですね。今日もたくさん良き実践の事例をいただきましたが、ほとんど市民主体のボトムアップ的なアプローチだと思います。それらの良き実践を発見し、それをより地域のものとして、地域行政の政策などにまでうまく吸い下げられて全体に展開できているような、地域行政の関わりなどはありますか？

野崎：私が知っている限りは、世田谷区では地域包括とまちづくりセンターといろんな行政機能を1つの場に集約をして立体的に地域づくりを展開していく。世田谷区は市民活動・区民活動が盛んなところだから繋げていこうとやっている。「みま〜も」のような取り組みを大田区内に広げていくということもまた難しく、それが先ほど言ったボトムアップとトップダウンの端境にまたなるわけです。実際みま〜もの取り組みはすごい勢いで各地に同じような取り組みが始まっています。ただその広げ方はすごく緩やかな規定の仕方をしているんです。暖簾分けの条件は、やり方は自由だけど民間事業者や企業から協賛金をもらうことで、後のやり方は地域性に応じて自由でいいということなんでしょうね。型をはめてしまうと展開しにくいだろうから、ボトムアップ的なこととか、あるいはこれまで制度でいろいろ決めてきたことを少し柔軟にしていこうとかいうアプローチのほうがもしかすると近道なのかもしれないと私としては思いますね。

質問者A：省庁によっては政策の温度差があるのかなと思ったのですが、いろんな予算を取ってくるとか、制度を認めるとかというのは、やはりドロドロの政治を入りながら、具体的に政治家を動かす

てやらないとなかなか展開しにくいですから、理想論では現場の問題は解決しないじゃないかなと思う気がします。

野崎：その通りだと思います。制度設計とか財源の確保が次の課題になります。ただ、その地域地域でいろんな自由な住民活動や市民活動が起こるとか、こういう地域包括の取り組みも含めて創造性を持った取り組みが出てくるということも重要だと思います。地域全体のなかでどうしていくかはエリアマネジメントみたいなものだと思うので、それをどうやったらより創造性を持ってより良きかたちに発展していくのか、正直、実践者をいくら厚労省に集めても、1700自治体、さらにそのなかの学区によっても全然違ったりします。それだけ多様性があるので……。

質問者B：介護人材に外国人を入れていこうという方向がネガティブに語られることが多いと思いますが、そういう人材もポジティブに含めて地域の活性化に繋げたりできたらいいなと思いますが、ご意見をうかがいたいと思います。

野崎：決してネガティブじゃないと思います。実際はまだそんなに多くないですが、非常に丁寧にケアされるというエピソードは多いですね。むしろあまり急変・激変はできませんが、きちんとした方に緩やかなかたちで入っていただこうというふうに促進していこうというところです。

質問者C：野崎さんのお話で、「制度が創造性を少し抑止してしまっている」ことを立場を超えてこういう立場でお話されていることがすごく印象的でした。そのソーシャルデザイン・アクションについて省庁職員やお役人の方々のなかには、若手以外にもモチベーションが高くなっている人は増えているという実感はありますか？それともまだやっぱり、それは一部だなという感覚がありますか？

野崎：うちの役所のなかも省庁全体も、多分増えていると思います。他の役所の人とかとも最近話しますが、若い世代は非常にそういう感覚を持った人が多いです。ただ、そういう人たちに「どう上の世代？」と聞くと「もう、諦めている」という傾向があります。世代の差というか、厚生労働省の世代間の傾向は強いですが、特に厚生労働省は制度をしっかりつくってきたので、若い人にもそういう影響がある程度及んでいます。今回ご紹介した勉強会はある程度頭を柔らかくするすごくいい機会で、実際参加したメンバーの中では、明らかに考え方が変わった人もいます。

質問者C：こういう場でそういうことを知ることができたことは僕として個人的にはすごいプラスで、そういうことに、この回を通していっぱいいろんな人に触れていってくれるとないと思います。

野崎：まさに「学ぶ」ということだと思います。我々若手は忙しくてなかなか現場に行く機会というか、実践の場に足を運ぶ機会はあまりないんです。所管だったらたまに行くけれども……ってところですね。今回、若手勉強会のかたちでたくさんの方の話をある程度限られた期間にめっちゃめっちゃ聞いたわけですね。だから、頭が壊れていくっていう（笑）。それをしたかったんですね。私はどちらかというと地域に行くことが好きなのでどんどん地域にいて、たまに「席にいろ」と言われるぐらいです。「知る」「学ぶ」ということは誰にとっても可能性を開くということだと思います。さっきの地域包括のことについても、多分同じでみんなだから何かに縛られている。創造性を開くきっかけは「学ぶ」ということだと思います。そのきっかけをどうつくっていくかというのは非常に重要な要素ですが、この「学ぶ」が起きやすいデザインって何なのだろう？というのが次の政策ですね。

質問者C：非常に勇気が出ました。そういう人が増えるといいなと思いました。

紫牟田：コミュニティにいる一般の人たちの「学び」と、制度をつくる側の方々、自治体の方々の学びは、実際に病院や地域包括など多様な施設で働く人たちの育成にもかかっていますよね。

野崎：本当にそう思います。

紫牟田：私は現場ほどいろんなことが学べる場所はないなと思いますが、実は1個の現場じゃ全然分からなくて、いくつも回って、「差異」や「地域性」や「工夫」などと言ったものの多様性を逆に見て行かなければならないのではないかと思いますね。そこに自分たちの「職」だったり「地域」だったり「コミュニティ」だったりを考える「学び」がありそうだなと思いますね。ご紹介いただいた事例ですと、介護や医療の専門家と、普通一般の人たちの福祉的な考え方の交錯が肝になっていますが、

専門性を持った方々に対して「地域共生社会」の担い手を育てるということではどういうことを考えていらっしゃるんですか？

野崎：基本的なところでは、専門職の人たちに、例えばソーシャルデザインやコミュニティデザインまでいけるとはともかく、もう少し暮らし全体を見たり地域全体を見たりという視点をカリキュラムのなかに埋め込めないかなというところがあります。専門職も縦割りの制度のなかで役割をだいたい決められていて、創造性とか発展性を発揮しにくい部分があると思います。実際にコミュニティに出て行っている専門職の人は、決してその専門性じゃなく、専門性を超えたところがあります。何かそういう仕掛けを縦のサイドだけではなく、横を見渡す視点を何とか埋め込めないかな、とは思っていますね。

紫牟田：逆に、一般の大学や専門学校に教養で必ず「福祉」という授業があってもいいですね。

野崎：大切ですよ。一般教養に入っているとおかしくない。

質問者D：ある福祉現場で働いています。現場で感じることの1つは、顔と顔が繋がることがすごく大切だなということです。顔と顔が繋がる仕組みというか関係づくりは都市部だとすごく難しいと感じます。いわゆる下町と言われるところは関係性づくりがしやすい。それは、いま「学び」という話がありましたが、いろんな関係のなかで顔が見えていたりするから地域の「学び」が割合きちんとできている。集団活動ができている。ただ残念ながら、なかなか顔見知りになる機会がないところでは、地域での召集など、高齢者も入れた小地域活動はしにくい。そういう人と人との関係性を嫌がって中心地にいる人もいます。そういう難しいところの関係性をどうつくっていくかというところが課題なのかな？と思います。またその時に、いろんな趣味的な活動も含めて、人と人との繋がりをどこからどうつくっていくかというところが僕は課題だと思います。野崎さんが言われた、やっぱり「人の役に立つ」ということはすごいその人のモチベーションになるのかなと思います。僕はある仕事で有償ボランティアの家事サービスをして2年目ですが、最初は、利用者は70～80代のいわば福祉の課題を抱えている人で、家事援助サービスをやる人たちは若い人だと思っていましたが、70～80代の人々が協力したいと言って、そこに喜びを感じているということがあって、私も新しい発見をしました。そういうお互いの助け合いの喜びをどうやって繋げていくかは、お話でも言われていましたがすごい難しいのかなと思います。特に年齢が高い人たちにどう伝えていくかなということが難しいかなとお話を聞いて思いました。その方法を見つけられたら、地域は活動は1日でできるものではないので、いろんなところでポツンポツンとできた活動が大きく見えれば、地域をつくっていく活動になっていくのかなという感想を持ちました。

野崎：その通りだと思います。まだ描けていないのはそこなんです。そういう市民の活動がいろんなかたちで生まれて、俯瞰してみるとたくさんその地図にどれだけあるか、ということだと思います。先ほど話した大田区でもですし、都市部の問題って大きな課題ですよ。なので、そこに「学び」が生まれる。人が知り合う場をつくっていけるかという非常に難しくもあり、でも人と人が出会う場だけだったら何か行政や社会福祉協議会ができるかもしれない。まさにシブヤ大学だってそうですね。ありがとうございます。

紫牟田：さて、そろそろ終わりの時間となりました。

左京：簡単に2点だけ感想を言いたいと思います。今回、「地域共生社会」という非常に良いコンセプトをいただいたなと思っています。日頃、渋谷のまちでいろいろな活動をしていくなかで、防災にしろ子育てにしろ何にしろ、根本的に地域コミュニティが希薄になっているところが問題をさらに悪化させていたり立ち行かなくなる状況を生み出したりしているところがあります。常にぶつかるという状況をどう解決していくか、例えば行政の事業計画のなかではさまざまな地域課題を解決する人材としての地域コーディネーターの育成が急務だと言われますが、そのそれぞれの多様な課題のなかで地域コーディネーターの像が全く浮かばない、それは一体誰なのか？それは行政職員なのか、市民なのか。それはフルタイムなのかパートタイムなのか、これだけ多様かつ多分野に渡る課題を縦横無尽に解決する地域コーディネーターを育成すると言われても全くイメージが湧きませんでした。ただ、

今日の例えばいろんな地域の実践というのはおそらく、地域コーディネートの実践でもあると思います。地域コーディネーターと呼ばれる万能の人材をイメージするのではなく、さまざまなボトムアップで始まる地域に即した実践が地域コーディネートのあるべき1つのビジョンではないかと思います。

紫牟田：結果としてコーディネートされている。

左京：そうそう。現在の渋谷のまちでも地域コーディネートの良き実践はあるのではないかなという感じがするので、その辺をうまく結び合わせていくとか、さらにそれを創発させていくことが、ひょっとして渋谷とかの都市部としてやるべき「地域共生社会」のつくり方なのかなと、ということに気づけたことはすごく収穫だったなということがまず1点です。

もう1点は厚生労働省のなかにソーシャルデザインや市民との対話の機運があるかというお話ありましたが、先ほどコメントして下さったのは10年以上付き合いのある渋谷区役所の石川さんです。予算編成の忙しい時期にここに来ていただいて、自ら手を挙げてコメントして下さること自体がすごい素晴らしいことだと思いますし、単純に嬉しかったです。これから、このシリーズを通じたアウトプットというか、次の現場の課題を抱えている方と一緒にこの実践事例の次に並んでくる渋谷事例みたいなものをたくさん生み出すということが目標なので、そういう意味でも今日石川さんが来てくれて発言してくれたことが次に繋がるような感じがして嬉しかったので一応ご報告です。

紫牟田：今回のシリーズでは、実にプリミティブな話をもう一度見直しているのではないかなという気持ちがあります。「地域福祉」は、コミュニティの問題、障害者や高齢者だけではなく、私たち自身が健康に暮らすことなど、「地域共生社会」を1つ考えるだけでも、無数にわたしたちたくさんのニーズとたくさんのケースが生まれてくると思います。現実のそれぞれ多様な暮らしが対象となるわけですから、一括りにするには難しいと思いますが、良い実践が多数生まれてくるのが大事なのではないかと思います。

今回は10月2日で、いまはとりあえず「まちで支える仕組みをデザインする」というタイトルになっています。それからあとはまた順次、お伝えしたいなと思いますがぜひ野崎さんにも引き続き来ていただきたいと思っています。今日は本当にありがとうございました。

野崎：はい、次も来ます。ありがとうございました。

紫牟田・左京：本当に野崎さんありがとうございました。本日は台風で交通機関が乱れていますから、気をつけてお帰り下さい。ありがとうございました。