

“公民館活動”という名の地域福祉ガバナンス

— 私がスウェーデンと松江で学んだこと —

大阪大学大学院 人間科学研究科 齊藤 弥生

日本では団塊の世代が75歳以上となる2025年を目途に、政府は「地域包括ケアシステム」の構築を進めている。「地域包括ケアシステム」は、おおむね30分以内に必要なサービスが提供される日常生活圏域（具体的には中学校区）を単位として想定されており、保険者である市町村や都道府県が、地域の自主性や主体性に基づき、地域の特性に応じて作り上げていくことが必要とされている。2017年には地域包括ケア強化法が施行され、医療と介護の連携や地域共生社会の実現もうたわれている。その中で気になるのが介護保険制度の動向である。要支援1、2の認定を受けた軽度者への直接給付（介護予防訪問介護、介護予防通所介護）は自治体が行う地域支援事業になり、また特別養護老人ホームの入所基準は要介護3以上というように、重度者への給付のターゲット化が明確となってきた。「地域包括ケアシステム」では、「自助」（市場サービスの購入を含む）と「互助」（財源の裏付けがない住民組織の活動など）が重要とされるが、その実現性と実効性への不安は大きい。

包括ケアのルーツの一つは北欧諸国にあるが、スウェーデンでは社会サービス法2章2条「コミュニケーション（自治体）は地域内に住む住民が、必要な援助を受けることができるよう、その最終責任を負う」が包括ケア実施の根拠となっている。社会サービス法のもとで、コミュニケーションが福祉サービスの供給を一元的に担ってきたが、2000年代に入り、民間企業の参入が増え、首都ストックホルム市ではホームヘルプの70%が営利事業者による供給となっている。多くの国が経験しているように介護の質の問題も深刻である。しかしそれでもコミュニケーションの最終責任は変わらず、24時間対応の包括ケアは維持されている。スウェーデンの包括ケアは地方自治によるもので、そのための税負担は国民の間では比較的合理的に捉えられている。なぜならばコミュニケーション税の多くは義務教育と福祉（高齢者介護、障がい者支援、保育）に使われ、住民の目にもその使い道が見えるからである。スウェーデンのコミュニケーションは標準規模が1.6万人で、日本の「地域包括ケアシステム」が示す中学校区規模である。日本も1990年代には北欧諸国のような包括ケアを目指した時期もあった。

さて日本の「地域包括ケアシステム」では「自助」と「互助」が重要とされているが、日本の高齢者の意識や生活はどのようになっているだろうか。内閣府による「高齢者の生活と意識に関する国際比較調査」（2016）によれば、近所付き合いについて、日本では他国（アメリカ、スウェーデン、ドイツ）に比べて「物をあげたりもらったり」する関係はあるが、「相談ごとをする」、「用事を頼む」、「病気の時に助け合う」人は少なく、日常生活で必要な作業を頼れる存在についても他国に比べて、「友人」や「近所の人」に頼る人は他国の半分に満たない。さらに「頼れる人はいない」という人が16.1%で他国より高い値である。また「自助」について、老後の経済生活の備えについて「特に何もしていない」人が日本では4割を超えており、「老後の備えは十分か」という問いに対しても、「足りない」と考える人が約6割で他国の約2倍となっている。日本の高齢者の生活や意識をみると、日本が目指す「地域包括ケアシステム」にズレがあるといわざるをえない。

そこで松江市内の公民館を拠点とする地域福祉実践に目を向けてみる。地域福祉は「地域の福祉」とは異なるもので、地域福祉の活動や実践には、あらたな質の地域社会を形成していく内発性が基本要件とされる（右田2005）。ここでいう内発性には地域社会形成力、主体力、共同性、連帯性、自治性が含まれる（ibid.）。公民館活動は教育基本法（第7条）による社会教育の場であり、社会教育法（第20条）でその目的が規定されているが、松江市では「公民館活動はもともと「地域福祉」を内包する」（福間2006）と捉えられている。松江市の地域福祉の最小単位は地区社会福祉協議会（地区社協）であり、市内29の地区社協は小学校区、公民館区とエリアがほぼ同一で、人口は1300人～1.6万人までの幅がある。松江市では公民館活動と地域福祉活動が一体化されているため、福祉活動だけでなく、すべての人を対象とした様々な地域活動を展開している。

松江市にみる地域福祉ガバナンスには内発性の要素がみられる。参加の単位としての小地域活動があり、意思決定の仕組みが確立され、地区地域福祉活動計画も住民の手で策定される。活動資金の捻出もユニークで、松江市からの委託料の他に、住民が負担する公民館費などや篤志寄付金（香典返し）による自主財源を持つ。このように小地域でありながら、人材、権限、財源を有し、（狭義の）福祉だけでなく、そこに住む人々の暮らし全体を支え合う仕組みが存在している。「地域包括ケアシステム」には押し付けられた住民参加ではなく、このような住民自治の環境こそが不可欠と考える。

【キーワード：地域包括ケアシステム、コミュニケーション、公民館活動、地区社会福祉協議会、地域福祉の内発性】