

1. マクロ・メゾ・ミクロの方法

『福祉社会開発学 ー理論・政策・実践』(翻訳有)を参照。

2. 高知県を例にした「福祉社会開発の方法」

1) 問題状況

問題状況：2035年には13町村が総人口3,000名未満で、7市町村が高齢者人口比率50%以上に達する。高知県の深刻な過疎化の状態を象徴する表現として、「限界集落」という言葉が用いられている。「限界集落」というのは、「65歳以上の高齢者が集落人口の50%を超え、独居老人世帯が増加し、このため集落の共同活動の機能が低下し、社会的な共同生活の維持が困難な状態にある集落」(大野晃)と定義されている。こうした「限界集落」を文字通り「消滅集落」にさせないための「集落支援」が、今日の政策課題として必要となっている。

「消滅集落」へのプロセスの背後には、過疎化現象の悪循環がある。いま、「過疎化」のメカニズムを中身の「人」と生活インフラを含む容器としての「集落機能」との悪循環として捉えておきたい。まず、「人」は、生活インフラを含む容器としての「集落機能」によって、地域での生活が維持されている。その「人」が減少すると、「集落機能」を維持することが困難となり集落機能が低下するが、問題はそれが「人」の減少以上に容器の縮小に結びつくことである。その結果、「人」の減少は容器の規模に見合うまでさらに減少することが余儀なくされる。そして、減少した「人」の数では、「集落機能」が維持されなくなる。その結果「集落機能」は低下し、さらに「人」が減少し、ついには集落が消滅するまで「人」が減少することになる。「集落機能」の著しい低下を食い止めるや役割としての地域福祉さらには福祉社会開発に注目してみる。

2) 制度福祉におけるサービス配給の困難さ

①大豊町(高知県)における制度の地域介護と地域福祉活動

「集落機能」が維持されなくなるなかで、要介護状態になると当然、制度福祉の活用が必要となる。しかし、中山間地域において居宅(在宅)の制度福祉による介護サービス提供は困難である。なぜなら、利用者の密度が低いことがその原因である。居宅サービスの利用者密度(1平方キロに居住する居宅サービスの利用者数)の状況を示したものが、**表1**である。中山間地を多く持つ高知県は全国平均の7.05人に対して、2.59人とその利用者密度は低く、先ほどの大豊町では、0.2人という低さとなっている。中山間地での訪問介護事業の困難さは、移動の問題とともに、一定数の利用者が確保されないと事業として維持できないということがある。その意味では、利用者確保しながら、移動の問題を克服しなければならないという事業経営上の課題でもある。

表1 居宅サービス利用者の密度

居宅サービス利用者密度 (1 km ² あたり)	
全国 (平均)	7.05 人
高知県	2.59 人
高知県 (高知市を除く)	1.67 人
大豊町	0.2 人
兵庫県 中山間地域	2.97 人
中山間地域を除く	24.70 人
東京都	111.77 人

介護保険サービスの事業展開が困難ななかで、社会福祉協議会は地域福祉部門によって、地域での支え合いの基盤をより強化する役割をもつ。ホームヘルパーの利用者はどうしても「閉じこもり」傾向になること多く、通所介護（デイサービス）での対応への拒否的な高齢者も少なくない。地域のなかで外に出向く機会をつくるのが介護予防の面からも重要といえるが、中山間地域ではこうした外出の機会を確保することは困難である。大豊町では社会福祉協議会が中心になり県のモデル事業の指定を受けながら、1991年に地域福祉の取り組みとして、制度福祉のデイサービスを補充する地域での「ミニデイサービス」に着手している。2002年のピーク時には53カ所にまで広がったものの、担い手の不足のために「ミニデイサービス」が中止されることもあり、現在は4カ所にとどまっているのが現状である。

3. 制度外ニーズに対応した、福祉社会開発型の新たな政策化

1) 地域福祉から福祉社会開発へ

先ほどの悪循環を踏まえると、中山間地域における地域福祉の役割を、地域福祉単独で考えることに無理がある。そこで、介護保険事業や地域福祉活動、集落支援を視野に入れた地域づくりが融合するモデルが必要である。図1の三角形のピラミッド構造をもつモデルのように、A：要介護高齢者への支援としては、「介護保険制度による介護サービス」（制度の地域介護）の普及があり、その対象者数は相対的に少ない。B：地域での住民相互の支え合いの取り組み（地域福祉活動）の課題で、要介護高齢者への制度による支援よりは、幅広いニーズへの対応が考えられる。そして、これらを支えるためのC：集落支援としての生活インフラの整備・維持の課題であり、より普遍的な利用が想定される。これらの3つの領域が融合する福祉社会開発型のプログラム化が必要である。この地域づくりを担ってきたのが、「地域支援企画員」である。

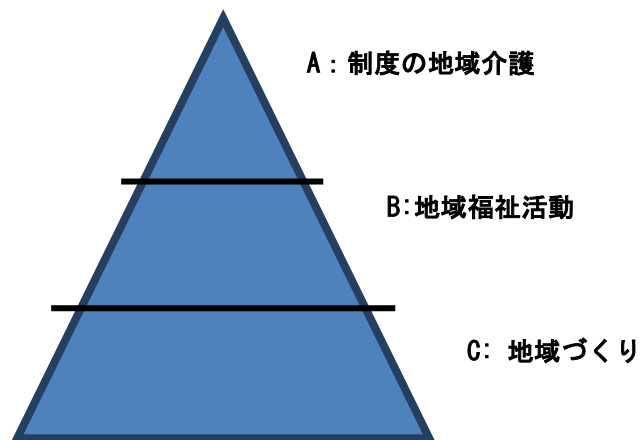


図1 福祉社会開発型への統合モデル

2) 地域福祉プログラムの展開を軸に地域づくりへ

①「フレキシブル支援センター事業 (flexible support program)」のプログラミング

縦割りの制度を超え誰でもが利用できるセンターの整備を目指して、国（内閣府）は「フレキシブル支援センター事業」を制度化し、新たな雇用の場にもなることをも含めた目的として政策化を図った。市町村が実施主体となり、運営は各地域の社会福祉法人や特定非営利活動法人（NPO）に委託する。センター1カ所につき5～10人の失業者を採用し、働きながら介護福祉士の資格などを取得できる研修も行い、キャリアアップにも役立てるようにするというものである。縦割りの制度を超え誰でもが利用できるセンターの整備という点では、先駆的な事例である富山県の共生型事業や北海道釧路市の「コミュニティハウス」が紹介されている。

国（内閣府）による「フレキシブル支援センター事業」の導入は、これら先駆的な実践の政策化の結果ということである。

釧路の実践現場では、「コミュニティハウス」を次のように定義としている。地域におけるあらゆる生活課題に対して、生活主体とともに解決の手立てを講じる「地域拠点」であり、恒常的な「場」と常駐の「コーディネーター」を有する地域福祉事業である。釧路では「コミュニティハウス」の機能として、①集いの場（日中活動支援機能）、②仕事づくり（就労支援機能）、③複合型下宿（居住支援機能）の3つの機能を準備している。

コミュニティハウスが機能するためには、恒常的な場所（拠点）とコーディネーターの2つが求められる。拠点があることで、地域から困っている内容が集まり、コーディネーターと一緒に解決に向けて実験的な取り組みが動き出す。このときに集まってきた人たちを、全員課題解決の担い手にするのも重要である。実際に困っている当事者が、対等な関係で意見を出し合い、コーディネーターと解決に向けてプロセスをともにすることが、コミュニティハウスの仕組みとなっている。

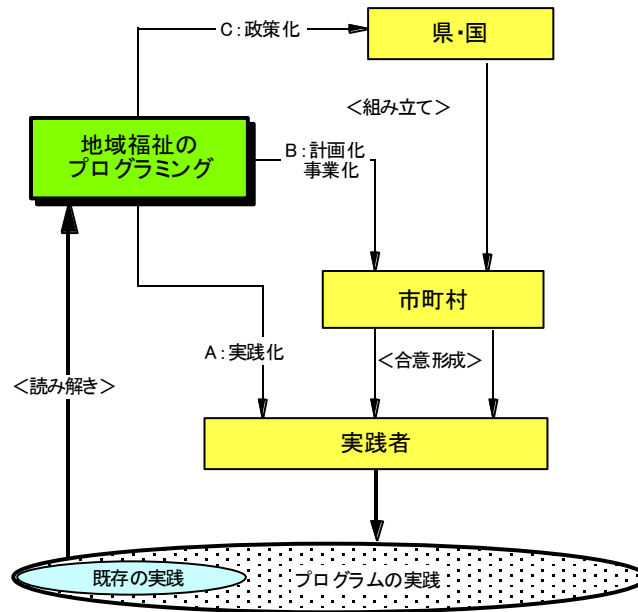


図1 地域福祉推進のボトムアップ型政策モデル

②高知県の「フレキシブル支援センター事業」の4点の特徴

○農村型フレキシブル支援センターのモデル的取り組み

国が提示したフレキシブル支援センター事業は、子ども、障害者、高齢者といった制度的な縦割りで支援を行うものではなく、柔軟な支援を行う事業である。弾力的で多機能型のセンターの整備は、資源を対象別に整備できない条件不利の中山間地域において重要な仕組みづくりである。また、新しい雇用創出の仕組みとして、全国に発信するモデル的な役割を担っている。

○農村型の地域福祉の計画的な推進

「フレキシブル支援センター事業」を、高知型福祉の柱として位置付けており、地域福祉支援計画においても「地域福祉推進のツール」として明確な位置づけを与えて普及を図っている点が上記の実績に結びついている。これまで、市町村行政が地域福祉の推進を躊躇する傾向にあっただけに、「フレキシブル支援センター事業」を柱にした地域福祉計画を策定することで、総合的な地域福祉の推進が期待される。

ただし、中山間地での「フレキシブル支援センター」を事業上安定させるためには、地域づくり・まちづくりの機能を取り入れた収益事業化への道を展望することも重要となる。長期的な視点から、社会的な仕事起こしに展開できる基盤についての支援も重要となる。中山間地域という条件不利地域での新たな地域社会雇用創出事業の継続としても注目する必要がある。こうした支援を契機にして中山間地における地域福祉が地域再生との連動する条件を形成することになる。そのためには、福祉行政の横串にとどまらず、自治体行政の地域づく

り・まちづくりの視点からの横串プログラムとして継続的な支援を展開することが期待される。これまで県が進めてきた「地域支援企画員」による地域づくりと連携することが課題といえる。

○「コーディネーター配置」を伴った拠点整備

横串型で多機能型のセンターを運営する上で、コーディネーターの配置は不可欠である。地域性によって生じてくる各種の生活課題に対応した生活支援を構想するコーディネーター機能の発揮が期待される。コーディネーターだけでなく、同時に複数名の職員を雇用することで、能力を有した既存の職員（ワーカー）が本来の地域福祉コーディネート業務につけるといったメリットが生まれている。

○「社会福祉協議会」による地域福祉事業の実施を促進する

実施主体の6割以上が社会福祉協議会（以下、社会福祉協議会）である。これは、県が地域福祉や介護事業の基盤として社会福祉協議会強化に取り組む政策を展開してきた実績の上に構想されたものである。福祉資源の乏しい中山間地における一つの普及の形であり、地域全体を視野に入れた展開が可能という点で他の中山間地域にも応用が可能なモデル的な政策といえる。その内容もサロン機能を強化させるものとなっており、共生型やフレキシブル支援センターの支援においては他県にない傾向である。また、社会福祉協議会という本来地域福祉を推進する主体による拠点づくりは、町全体の福祉を見据えたものになり、行政との連携も取りやすい形といえる。