

追悼論文 内藤辰美先生を偲んで

地域共生社会実現への期待と課題

—内藤論文「都市コミュニティの現在と地域福祉」に関連して—

柴崎 祐美, 細川 瑞子, 田辺 和子

Expectations and Challenges for Actualization of the Regional Symbiotic Society
in reference to Naito's Thesis

Masumi SHIBASAKI, Mizuko HOSOKAWA, Kazuko TANABE

1 はじめに

大学院に入学して15年になる私たちは、専攻主任であった内藤辰美先生を精神的柱として、MOMI研での研究と交流を継続してきた。2017年には、内藤先生の参加を得て本誌にMOMI研実践報告を投稿した。2018年7月、内藤先生ご逝去の報を受けて行われたMOMI研では、先生の晩年に寄り添ってこられた佐久間美穂さんから、先生のご研究のこと、ネットワークのこと、お人柄、お心遣い、そしてお亡くなりになる直前のことまで、じっくりお話いただいた。それは、先生の果てしない研究心、深いお心遣いへの感動と喪失感を同時に味わったひとときだった。

内藤先生が、古稀にあたって書かれた文には、「恩返し」「分福、植福」「社会へ還す」「必要とされれば小さな力を貸す」等の言葉がちりばめられている⁽¹⁾。先生のこの姿勢から、私たちのMOMI研も、その恩恵に与ったと思われる。また先生は、MOMI研実践報告の中で「MOMI研には今後研究会を継続し、歴史的な研究にも立ち入ることを期待したい」と書いておられる。当時、内藤先生は、ご自身の残された時間を意識した上で書かれていたのであろう。今後もMOMI研を

継続することが、先生のご遺志にも沿うことになるとの思いを共有し、2018年のMOMI研では、内藤先生の書かれた論文等から、数点を、佐久間さんに選んで頂き話し合った結果、それぞれが自分のフィールドに引きつけ、本誌に共同執筆するとの方向が決まった。

本稿では内藤(2011)「生命化社会の探求とコミュニティ」から「第2章 都市コミュニティの現在と地域福祉：縮む都市と地域福祉に関連して」に着目する。第2章は、地域福祉は対象として論じられるだけではなく、方法として、福祉国家の限界を克服する方法として論じられて良いという内藤先生の地域福祉に対する考えが展開されている(内藤2013:217)。私たちは第2章を読み、細川は知的障害者福祉、権利擁護を専門とする立場から、柴崎は介護保険制度を専門とする立場から小論をまとめた。

厚生労働省は改革の基本コンセプトとして「地域共生社会の実現」を掲げている。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参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えつながることで、住民一人ひとりの

暮らしと生きがい、地域をとともに創っていく社会を目指すものである。小論では、それぞれの立場から、地域共生社会実現への期待（期待せざるを得ない現実も含む）、実現に対する懐疑、実現に向けた主体としての参画等に触れている。小論に対する内藤先生のご意見を伺えないことは残念であるが、研究会を継続していることを示せればと思う。本稿は、私たち MOMI 研からの、内藤先生へのささやかな御礼と追悼である。（田辺和子・細川瑞子・柴崎祐美）

2. 親から地域へのバトンタッチ

(1) 「都市コミュニティの現在と地域福祉：縮む都市と地域福祉に関連して」概要

この論文は、社会福祉の基礎構造改革後の、福祉国家の再編と地域福祉について考察されたものである。内藤は、福祉国家の再編は現代国家と現代資本主義に対する危機意識に発した福祉パラダイムの転換であり、いまや福祉は『ビジネス』として営まれ成長が期待される産業分野となったとの認識を示し（内藤 2011：27-28）、その上で、市場と権力は社会体制と国家を維持する上で必要不可欠なものであるが、市場原理では社会的弱者の問題が解決されないため、市場的合意とは異なる次元・位相の国民合意としての、自己と他者を一体化させるところの、愛のシステム形成に対する合意が必要であるとの主張がなされた（内藤 2011：28-29）。

福祉国家の再編を意図する社会福祉基礎構造改革の柱のひとつ「地域福祉」については、これまでの漠然とした期待の域を超えて、制度・政策の中核に置かれるようになったことから、地域福祉の『概念の明確化』を図る作業が急がれていると言う（内藤 2011：29）。

そこでは、地域福祉の基盤をなすものとして「地域」と「コミュニティ」が持ち出されるが、ここでのコミュニティとは、地域の今ある姿を示

す実体概念だけでなく、新しいあり方を求める期待として登場し活用されている概念である、とする（内藤 2011：30）。コミュニティの機能は極めて部分的なものであるが、必要なものであり、コミュニティには、家族、国家、市場の限界を補完する役割が期待されており、コミュニティは生活の質に係る環境＝外部経済であり、コミュニティの在り様は生活の質に大きく影響するという（内藤 2011：31-33）。

一方で、我が国の福祉が、今後、自治体を中核とした、地域福祉をひとつの柱として展開されるという認識は、必然的に、自治体のあり方を問うことになることから、住民自治の原則に立って、公共的問題に対する市民の自覚と行動が求められており（内藤 2011：27-28）、公共市民として自己を意識した健全な市民の存在なしに自治体の「自立性」を高め自治体改革を実現することは難しいことが力説される（内藤 2011：35）。

更に、「地域福祉」には、単に地域における福祉サービスの体系化と充実を促すという課題だけでなく、それなくしては福祉社会の形成を実現することが難しい目標、「公共的市民文化の形成」に寄与するという課題があるとし、アレントやロールズの平等や公正を持出した後に、「コミュニティと自治体こそ、地域福祉を展開させ公共的市民文化の形成を育む空間である」と帰結する（内藤 2011：35-36）。

これらを踏まえて、今後、経済成長を基底にした成長社会を終えた、成熟社会における都市の規模の縮小に対しては、都市を、生命と生命感覚に満ちた世界にするという課題に向かい合い、都市文明の再構築が求められる。そこでは、愛情と智慧と力で地域福祉の新しい統合システムを創造することが不可欠である。そのためには住民一人ひとりの成長、〈気づく主体〉から〈築く主体〉への成長による、これまでにはなかった「生活関係の〈質〉をつくりあげる」ことが主張されている

(内藤 2011 : 41-42).

何と大きな展望であろうか。

(2) 「親亡き後相談支援研究事業」について

1) 「親亡き後相談支援研究事業」の位置づけ

さて、私は2018年度、富山市手をつなぐ育成会副会長・富山県育成会権利擁護推進委員会委員長として、富山市から委託を受けた「親亡き後相談支援研究事業」に取組んだところである。

私たち知的障害者の親は、子どもが成人した後にも長年にわたり、在宅で子どもの世話をしている現実がある（富山市では、療育手帳保持者（2,610人）の内、16%が施設入所、9%がグループホームにいるが、それ以外の約75%が在宅で生活している。在宅者のうち、8%が一人暮らしで、それ以外は親や兄弟等と暮らしている。）が、現在、親の高齢化が進み、障害者本人も寿命が伸びて、加齢が進んでおり⁽²⁾、親亡き後問題が現実味を帯びてきている。

なお、知的障害者福祉分野では、入所施設から地域生活への移行が進められており、施設に入所するには、障害支援区分4（50歳以上は3）以上を要件としており、現実には、入所施設はlast resortとなっている⁽³⁾。

一方で、高齢の知的障害者がどこで暮らしているかについては、65歳以上の知的障害者の55%は入所施設やグループホーム等で生活しており、一般高齢者の4%と比べて、極めて高率である⁽⁴⁾。

そのような状況にあって、国は、「いわゆる『親亡き後』＝支援者の高齢化や死亡など＝支援機能の喪失後も、できるだけ地域において安心して日常生活を送る」という方向性を打ち出している。

言い換えれば、これからの知的障害者は、高齢・重度でない限り、親亡き後も地域で生きて行かなければならない状況に置かれており、そのためには、親も準備しておく必要に迫られている

と言えよう⁽⁵⁾。

しかしながら、親の方は、自分の高齢化をも目前に控え、子どもの将来を心配するばかりで、何をどう準備すれば良いのか分からないのが実情である。そんな親たちにとって、喫緊の課題といえる「親亡き後問題」をテーマにした研究事業である。

さて、この研究事業は、国の「地域共生社会推進モデル事業」の中の「障害者あんしん生活支援事業」に位置づけられている。背景には、人口減少・超高齢社会において高齢者・障害者・子どもを地域で支えるためには、施策を「縦割りから丸ごとの地域づくり」へ転換し、高齢者ケア分野で培われた「地域包括ケアシステム」を使うという国の施策がある。「地域包括ケアシステム」では、「できるだけ地域で」、「自助・互助・共助・公助の順で」高齢者を支えることが示されているため、知的障害者の親亡き後問題の解決も、「できるだけ地域で」、「自助」（親）や「互助」（地域、育成会等）で支え、「共助」や「公助」（福祉サービス）を増やさない方向にあることが窺える。また、「自助」には、「本人の選択」「本人・家族の心構え」が含まれており、私たち親自身がこの問題にどう取組むのか、その覚悟も問われていることが窺える。

一方で、国や県市の施策についても、今や、上から一方的に与えられるものではなく、当事者側が自ら参画し、自主的に取組み、まとめ上げて、裏付けある要望を出していくことが求められてもいる。

その意味でも、この研究事業においては、私たち親が、親亡き後の子どもの生活について、一体、何を不安に思っているのか、何が足りないと考えているのかを、明確に把握したうえで、それらの内、親が準備しておけることについては、親自身が意識改革し、行動に移さなければならないこと、その上で、親ではできないことについては、

エヴィデンスを示して、会として行政に要望していく必要があること、また地域とどのような連携を取って行けばいいのか等々についても、自ら考え、行動に移すことが求められていると考えられる。

そのため、この研究事業を進めるにあたっては、ボトムアップの考えで、当事者参加により、目標設定を目ざし、自らの行動へつなげるものとして、近年、さまざまな分野で取組まれている「セオリーオブチェンジ (theory of change/ 変革理論)」を使うこととした⁽⁶⁾。また、この理論を現実に適用するにあたっては、県内4エリアにおいて、問題意識を持った親たちが集まり、数人程度のグループ毎に、それぞれの子どもの将来に対する不安を話しあって、意見集約を図る「グループワーク」をメインに設定した「事前勉強会」を、各2回ずつ実施した上で、セミナーを開催した。事前勉強会とセミナーでは参加者(親)を対象にアンケート調査を実施した。また、親亡き後を生きていく知的障害者本人たちに対しては、今の生活と将来の生活について、楽しみや心配なこと等についてヒアリングを行った。

なお、親へのアンケートと障害者本人へのヒアリングについては、研究協力意思の確認、プライバシーの保護に対する対策、データの管理方法などを含め、日本社会福祉学会の研究倫理指針を遵守している。また、障害者本人へのヒアリングと事前勉強会でのアンケート調査結果等については、2019年3月16日に行った「親から地域社会へのバトンタッチ～親亡き後の準備と支援を考えるセミナー～」の資料集に掲載した(富山市手をつなぐ育成会 2019: 7-12)。

2) 「親亡き後相談支援研究事業」の取組み

1回目の事前勉強会では、まず親たちは、施策の方向性や高齢化の現状等を知るための講義を聞き、知的障害者が置かれた状況を共通理解したうえで、自分たちの不安と徹底的に向かい合っても

らうグループワークを行った。それにより、問題を「我がこと」として受止めるように促し、その不安の整理を目指した。また、グループワーク後には、更に個人の思いを聞く「アンケート」を実施した。その結果、親はあれも不安、これも不安と言いつつ、不安解消のための準備を何ら始めていない現実が浮かび上がった(参加者67人)。

そこで、2回目の事前勉強会では、課題を生活場面毎に分けて、整理を図り、同時に、わが子だけでなく、仲間たちのことも含めて考えよう、と促したことから、幾分冷静に将来を考えることができ、課題が整理された。それにより、グループワーク後のアンケートでは、親の不安は「出口(親との同居から出た後の住まい)」「引継」「安全」の3点に集約された(参加者73人)。

①具体的には、親との生活から出る先の住まいの選択肢が少ない(現在、入所施設・グループホーム・一人暮らししかなく、しかもグループホームは入所施設から出すための受け皿が中心で、地域で暮らしている人の受け皿は少ない)こと。

②親は障害者の生活全般を見守り、世話し、管理しているが、親亡き後は、障害者本人の世話をどこで誰がするかという問題だけでなく、これまで親が担ってきた障害者本人の情報や財産や福祉サービス等を管理する人(キーパーソン・後見人)が必要になる。親から次の世代の、障害者の生活全般の管理人へ、どう引継ぐか(何を? 誰に? いつ? どう準備?)が問題として浮かび上がった。

③また、究極の不安として、親亡き後、地域で暮らす知的障害者の安全をどう守るかについては、現在、地域との関わりがほとんどできておらず、「親と暮らしていれば地域は受け入れているが、親亡きあとは不審者!？」という厳しい言葉もあり、突破口をどう見出すことができるかが大きな課題として浮かび上がった。

表1 今後、親亡き後問題について始めたいこと（複数回答、n=111）

	件数	割合
まずは、親として、できることを始めたい	61	55.0%
地域ごとに、仲間たちと勉強会を始めたい	31	27.9%
育成会として、行政に向けて働きかけたい	22	19.8%
地域に向けて、働きかけたい	22	19.8%

一方で、これまでの育成会活動は親が中心であり、親視点での活動となりがちだったが、近年は本人活動も活発になってきており、特に、今回の研究事業は、親亡き後も地域で生きていく本人の生活を問題にしており、親亡き後、地域で生きていく当事者は障害者本人であることを忘れてはならない。そのため、親元から就労あるいは事業所に通所している、40歳程度で、言葉によるコミュニケーションが取れる人たち（障害は中軽度。この人たちは、親亡き後も、地域で生きていくことになる）を対象に、事業所職員や本人部会の支援者による「ヒアリング」をして頂いた（計53人）。

その結果、見てきたのは、障害者本人は、お金の管理をはじめ、生活全般にできないことが多いにも拘らず、不安を感じていない現実があった。要するに、親元にいる間は、親に守られており、危機に面する経験が少なく、対応する必要性に迫られておらず、対応能力も乏しい。それ自体が、障害特性とも言えるかも知れない。

そのような人たちの親亡き後（親の支えなしで）の生活を考えると、「危機感の弱さ」「管理能力が不十分（お金・情報・生活全般）」が大きな不安材料として浮かび上がった。

これらの事前勉強会を受けて、2018年度のメイン・イベントとして、2019年3月16日にセミナーを開催した⁽⁷⁾。内容は、先進地（別府市）から平野互先生をお招きして講演をいただき、その後、シンポジウムで、この問題に関する支援者側、専門家の意見を広く聞くこととした。このシ

ンポジウムの前には、議論の土台として、親たちが行ったグループワークや本人のヒアリング報告を私が行い、また、親たちや障害者本人の指定発言も設定した。

会場は280人の人で溢れ、真剣に聞き入る親や支援者の姿が見られた。また、ここでも最後にアンケートを取ったが、111人の回答があり、概ね好評だった。

また、このアンケートでは、「今後、親亡き後問題について、何を始めますか」と、参加者の意思を尋ねる項目を設けたが、「まずは、親として、できることを始めたい」が61件と最も多く、次いで「地域ごとに、仲間たちと勉強会を始めたい」が31件であった（表1）。

また、今後「親亡き後問題について、どんな問題に取組みたいですか」の間については、「グループホームの増設」が41件、「後見人の選定方法」が37件、「あんしんサポートノートの書き方・使い方」が35件と親のやる気が窺え、自分たちの問題として取り組みたい、との姿勢が見えた（表2）。

これらを踏まえて、育成会としては、次年度も引き続き、会員や市を巻き込んで活動したいと考えている。

(3) 「親亡き後相談支援研究事業」の成果とこれからを内藤論文から考える

この研究事業を始めた時期には、どのように進めて良いか、どのような結果が出るか、不安がいっぱいだった。しかし、今回の勉強会を通じて、

表2 今後、親亡き後問題について取り組みたい問題（複数回答、n=111）

	件数	割合
グループホームの増設	41	36.9%
後見人の選定方法	37	33.3%
あんしんサポートノートの書き方・使い方	35	31.5%
成年後見の申し立て	30	27.0%
自立を体験できる場の増設	30	27.0%
地域との関わりの深め方	22	19.8%
法人後見の推進	22	19.8%
遺言書の書き方	14	12.6%

親たち自身の力で、「親の不安を明確にする」ことができたことから、子どもが地域で安心して生きられるようにしたいとの「親の意識が形成され」、「行動に移したい」と思う契機になったと実感している。親は、自分の子どもの将来の不安解消という目的とその実現のためには、仲間たちの力を借り、お互いをエンパワメントしあって、自分たちで将来を切り開いていく力を持っているのではないかと、との期待も持てるようになった。

ところで、判断能力や管理能力が不十分な知的障害者は、家庭では親が全面的に守っているが、市場社会では十分に守られない。内藤論文によれば、彼らを守ることは「公共的問題」であり、彼らが地域で安心して生きていけるようにするためには、親も含めた「市民の自覚と行動」が必要である。それこそが、「公共的市民文化」であり、「地域社会を展開させる」ことになろう。

今回、親の勉強会後のセミナーでは、行政や民生委員や福祉や介護に関わる機関や施設等、これまで知的障害者福祉と直接関わりのなかった方たちを含め、今後、地域で知的障害者を支える立場の方々と同じ場に集い、知的障害者が置かれた状況や親の思いを共有できたことが何よりの収穫であった。これが、内藤先生が書かれたように、「地域的生活社会を愛情と智恵と力で」地域福祉の新

しい統合システムを創造する第一歩になることを期待している。

その実現のためには、今後の研究事業においては、親の意識改革や行動改革にとどまらず、地域や行政を巻き込んで、「住民一人ひとりが〈気づく主体〉から〈築く主体〉へと成長し」、これまでになかった「生活関係の〈質〉をつくりあげる」ことにつながる方向での試行錯誤を進めなければならないと考えている。道のりは遠く険しいかも知れないが、内藤論文の含蓄を灯として、少しでも実践できるよう、今後もささやかな活動を続けていきたい。

それが、私たちが卒業してからも、先生が大学を去られてから後も、お声掛けすれば、体調不良をおしてまで、律儀にMOMI研にお顔を出して下さり、いつも温かな表情で、うれしそうに耳を傾け、コメントを下さった内藤先生への恩返しであるとと考えている。（細川瑞子）

3. 介護保険制度の現在とコミュニティ

(1) 内藤論文におけるコミュニティと地域福祉

「第2章 都市コミュニティの現在と地域福祉－縮む都市と地域福祉に関連して」（以下、第2章という）では、「地域福祉は対象として論じられるだけでなく、方法として福祉国家の限界を克服

する方法として論じられて良い」(内藤 2011: 217) という内藤の地域福祉に対する期待が示されている。本稿では、第2章を参考に現在の介護保険制度にみるコミュニティの可能性を探ってみたい。まず、内藤の「コミュニティ」「地域福祉」の定義、概念を確認しておく。

「コミュニティは地域のいまある姿を示す実態概念であると同時にその在り方に理想や期待を込めて使われる期待概念でもある」(内藤 2011: 30)。多義的な解釈、概念としての曖昧さが指摘されるコミュニティに対し「コミュニティは、一定の地域に住まう人々とその地域に共属の感情を持つ人々が、そこを拠点に、生活協力と交流を対内的・対外的に実現し、日常生活を営んでいる具体的な環境である」と環境を意識した定義を試みている(内藤 2011: 32)。ここで環境とは、生活の場を指している。さらに、相模原障害者殺傷事件に触れた2017年度MOMI 実践報告の中で、内藤は、前述のコミュニティの定義を提示した上で、「コミュニティは健常者も障害者も、男性も女性も、子供も高齢者も、すなわち様々な人びとが生命と生命感覚を尊重され、〈ともに生きる〉環境なのである。良い環境、良いコミュニティとはそのような意味で多様性のある環境のことであって、なにか一つの目的で形成されるアソシエーションとのちがいがそこにある。誰もが老い障害者になる可能性があるのだが、多くの人は、しばしば、それを自分のことではないと思いつつ、『良いコミュニティ』とは誰もがその可能性に気づき、一体感をもって生きることのできる場所なのである」(柴崎・細川・田辺ほか2018: 106)と説明を加えている。コミュニティへの大きな期待が感じられるが、歴史的な概念としての「共同体」の復権を求めているわけではない。コミュニティに求められる機能は極めて部分的なものである。「家族・国家・市場単独では生活を完結させることができない部分的な存在である以

上、それらを補完する〈何か〉が必要であり、コミュニティは〈何か〉のひとつである」。「コミュニティは、これに過剰な期待をかけることを戒めながら活用すれば、家族、国家、市場では満たされない、生活上の必要な機能を補うことのできる、〈捨て難い〉存在」としている(内藤 2011: 32)。また、内藤は市場原理に依拠するかぎり格差問題の発生は必然であり福祉問題を慢性的に誘発するなかで「コミュニティを福祉問題解決の切り札だと断言する勇気はない」(内藤 2011: 43)とも言っている。コミュニティは日常生活を営む具体的な環境であり、家族・国家・市場では満たされない生活の必要を補完する〈何か〉の一つとして期待できるが、過剰な期待をかけることは戒めなくてはならないということに留意したい。

次に地域福祉は、「地域福祉とは、日常生活の中で生命が軽視され生命感覚が失われていく現状を直視し、自治体を拠点に、公・私・共が一体となって公共的市民文化を育み、地域の特性と住民ニーズを踏まえて資源の動員を図り、福祉サービスを留意しつつ、コミュニティを基盤に愛のシステムとりわけ『言語』媒介的なそれを創出する試みであり、かつ、そうした試みを契機に、市場原理に支配され、巨大な文化装置に操作されている現代の生活に『再』構造化を求め、延いては、福祉国家の構造変革までを射程におさめようとする、意欲的にして持続的な営為である」(内藤 2011: 34) (下線筆者)とし、介護保険サービスは愛のシステムの一つであり地域福祉を構成するものと位置付けている。愛のシステムとはボウルディング(Boulding, K.E.)を念頭に「そのなかで個人が自分自身の欲求と他人の欲求とを一体視するに至るようなシステム」を指している(内藤 2011: 19)。内藤は1983年に発生した「横浜市浮浪者襲撃事件」と「水俣」から現代が生命と生命感覚の危機にあるというメッセージを受け取り、以降、生命化社会の構築を研究テーマに据えた

(内藤 2018 : 31, 37). 地域福祉の定義の冒頭(下線部)の文言に、地域福祉を「生活」と「生命」・「生命感覚」追求の科学と規定する試みが込められているのである。

(2) 介護保険制度の現在と地域共生社会

介護保険法は、高齢者の介護を社会全体で支え合う仕組みとして給付と負担の関係が明確な社会保険方式を採用し、1997年12月に成立、2000年4月に施行された。介護保険制度がスタートして20年目を迎えた現在、介護保険サービス受給者数は184万人から553万人へ、給付額は3兆2千万から9兆4千万円まで拡大した(厚生労働省2017b)。介護保険制度は要介護者の生活にとって欠かせないものとして定着したと言えよう。さらに、住民間でもデイサービスやケアマネジャーという単語が日常会話の中で登場したり、介護が必要になった場合に介護を依頼したい人として女性の場合「介護サービスの人」が第一にあがるなど(内閣府2017)⁽⁸⁾、受給者以外にも介護保険サービスは認識され、定着していると言ってよいだろう。

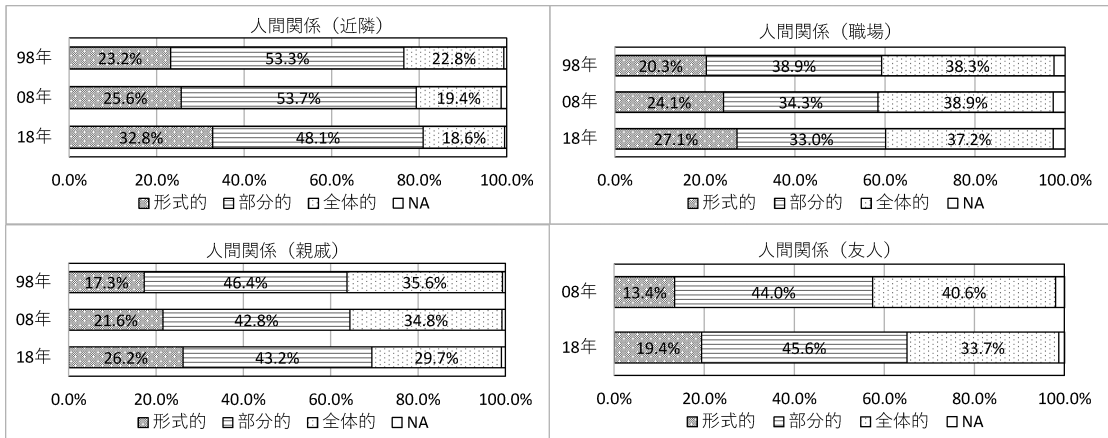
介護保険制度は「持続可能性」の名のもと頻回に改正が行われてきた。その内容は、利用者からみると負担増と給付抑制の連続である。特別養護老人ホームの入所基準が原則要介護3以上となり、予防給付の一部は地域支援事業に移行された。重点化という名もとの保険給付範囲の縮小である。保険料(平均)は第1期の2,911円から第7期5,896円と2倍以上に上昇し、さらに2025年には8,000円に達すると推計されている。利用者負担は1割負担から始まり、2014年の改正により一定以上の所得のあるものについては2割、2017年改正により3割に引き上げられた。同時に高額介護サービス費の上限額の引き上げも行われている。すでに、高齢者間の負担と給付のバランスをはかる観点から利用者負担を原則2割とす

る方向性も示されている(財務省2018)。一方で介護保険料の滞納者、滞納による保険給付の減額等の対象者も年々増加している⁽⁹⁾。今後、利用者負担増によるサービスの利用控えが進行することも危惧される。ある程度の収入があれば、自費も含め必要な介護を選択、利用できるのが介護保険制度の現状ともいえる。

2017年には『『地域共生社会』の実現に向けて(当面の改革工程)』が公表され、介護保険法の改正もこの工程に沿うものになっている。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」という関係を越えて、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越えて『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」としている(厚生労働省2017a : 2)。改革工程の取り組みの一つとして社会福祉法が改正され、地域福祉推進の理念として支援を必要とする住民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把握及び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が明記された。理念としては誰もが同意し得る内容であろう。

しかし、負担増と給付抑制の連続の中におかれた人々は、その理念を、不信感を伴った眼差しで見ってしまう。

では、なぜ地域や住民主体を強調することに不信感を覚えるのか。それは、そこに公的責任の後退を見るからである。地域共生社会実現本部は社会保障が必要となった背景を、社会の変容の過程において地域や家庭が果たしてきた役割の一部を代替する必要性が高まり、応じて高齢者、障害者、子どもなどの対象者ごとに公的な支援制度を整備したとしている(厚生労働省2017a : 1)。芝田(2016)は、前述の社会保障に対する説明と地域共生社会実現本部が「社会保障」という単語をほとんど使わず、「公的支援」等に言い換えている



出所) NHK「日本人の意識調査」(2018) 結果の概要より筆者作成

図1 望ましいと考える人間関係の程度

ことを指摘した上で、「社会保障は生活問題を緩和・解決するための制度・政策であり、そのことを通して生存権を保障する機能を有している。それを家庭や地域の役割の代替制度だとすることで、地域課題解決の責任を地域住民や個人にすり替えることが可能になる。公的責任を曖昧にし、地域住民に地域生活の課題解決を丸投げする方向性とも受け取れる」と分析している(芝田2016:22)。

ここで、内藤の言葉を思い出してみよう。家族・国家・市場の限界を補完する〈何か〉が必要であり、コミュニティはその〈何か〉のひとつである。コミュニティに対する役割、期待である「補完」「〈何か〉のひとつ」に対して、負担増と給付抑制を強いる制度改正を背景に「代替」「丸投げ」と受け止めてしまう現実があるのではないか。財政危機に直面した国家の代替がコミュニティの役割ではないことを改めて確認したい。

(3) 介護保険サービスの利用と地域の人間関係

介護保険制度だけでは完結できない部分を地域住民の助け合いが補完するということは期待でき

るだろうか。答えは地域に拠るということだろうが⁽¹⁰⁾、介護保険サービスの導入で地域住民の助け合いが後退したという事例も聞かれる。事例を紹介しよう。近隣の助け合いの中で生活が成り立っていた高齢者が、自立度が低下し要介護認定を受けデイサービスを利用するようになった。高齢者宅前にデイサービスの送迎車が停車するのを見た近隣住民は「プロが来てくれるようになってよかった」とその家を訪問することがなくなった。これは筆者の近くで起きた事例であるが、類似のことは他の地域でも発生している。岩間らは今川の福祉活動調査から、人々は介護保険サービスに頼ることに慣れると、近隣住民や地域の活動に頼らなくても生活が成り立つと考えるようになり、介護サービスの利用者や地域の人たちの関係が希薄化し、小地域福祉活動として地域住民が担ってきた部分を介護保険側が侵食したパターンもあることを報告している(岩間・図書2014)。

では、人は地域の人間関係をどの程度求めているのだろうか。図1はNHKの「日本人の意識調査」における望ましいと考える人間関係に関するデータである。1973年から5年ごとに実施さ

れている調査から、社会福祉基礎構造改革に近いところで1998年、第2章執筆時の2008年、最新の2018年のデータをグラフにした⁽¹¹⁾。回答は、人間関係の実態ではなく希望の程度を「会った時に挨拶する程度（形式的）」「堅苦しくなく話し合える（部分的）」「なにかにつけ相談したり、助け合える（全体的）」から選択している。すべての時期において、近隣と全体的な付き合いが望ましいと考える人の割合は、職場、親戚、友人よりも少ない。総じて人は濃密な関係を求める傾向は弱まっているといえる。友人との付き合いをより望むのは、他の項目と違い自分で選択可能な関係という違いによるだろう。では、人は個人化を求めているのか。高齢者の3割が孤立死を身近に感じており、地域のつながりに不安を感じている人も少なくない（内閣府2019）。望ましいと考える人間関係は、挨拶程度の関係が望ましいが孤立死は避けたいという絶妙なバランスの上にある。

挨拶など一般的な人間関係と住民主体による地域課題に取り組む関係とは分けて考える必要があるが、挨拶程度の形式的な関係が望ましいと考える者にとって、地域の課題を「我が事」としてとらえ具体的な活動に参画していくことは期待できるだろうか。

(4) 生命化社会の構築とコミュニティ

前節で介護保険サービスの導入により地域住民が地域の助け合いから手を引いた例を挙げたが、希望も見出したい。手を引いた住民は、次に助けを求める高齢者に気づいたとき、再び手を差し伸べるだろう。介護保険サービスに侵食された小地域活動は、新規に新しい活動領域を開発していく可能性があるだろう。認知症サポーターの養成は1116万人に達した（2019年6月末）⁽¹²⁾。認知症施策推進総合戦略（新オレンジプラン）の目標値800万人は早々に達成し、目標値を1200万人と上方修正し、認知症施策推進大綱（2019年6月

18日）に引き継がれた。認知症は身近な疾患であり、「我が事」としてとらえやすい。だからこそ世代を超えて1千万人以上のサポーターを動員できるのだろう。ここに共属の感情をもって生活協力に向かう姿が見えはしないだろうか。

本稿では、介護保険制度が住民の間に定着したことを示した。残念ながら介護保険制度施行前後にしきりに言われた「介護の社会化」の達成には程遠い状況である。しかし、年間10万人を超える介護離職者、高齢者虐待、介護殺人、孤立死などの報道が続くように、介護の社会問題化は達成された。介護問題を共有し、生活協力と交流を対内的・対外的な実現に向けた素地は作られつつある。コミュニティが介護生活を送る上での必要を補完する〈何か〉となり得ることに期待は持ち続けたい。

そのために必要なことの1つは、国は生存権を保障するという、公的な責任を果たすことである。コミュニティの役割は、国が公的責任を果たした上での補完であり、代替ではないことを改めていきたい。そしてコミュニティに必要なこととして、最後にコミュニティ・リーダーを挙げる。「生命化社会の探求とコミュニティ」の第8章に「新しい地域的共同と地域リーダーの可能性」が収められている。社会問題として意識し、放置できないと実感しても、人々は行動に移すまでには至らない。いつしか忘れてしまうのが日常性の恐ろしさであり、リーダーやリーダーシップに対する要請が現れることを指摘している（内藤2011：153）。

内藤先生は地元の町内会活動に参加していた。筆者が「潜入捜査ですね」と言うとニヤリと笑みを返された。鋭い視点で詳細な観察が行われ、コミュニティ・リーダーの姿や生命化社会の構築につながるヒントが導き出されていたことだろう。捜査結果を聞かず仕舞いだったことが悔やまれるが、内藤先生が残した多くの著作を辿りながら、

地域共生社会実現に資する知見を得ていきたい。
(柴崎祐美)

4. おわりに

卒業後、私たちの状況も変わり、私自身、研究に携わるには、精神的にも時間的にも余裕がなく、忸怩たる思いがあるが、MOMI研だけが、大学院で学んだことを思いださせ、研究者の端くれでいたいとの気概を持ち直す場なのである。

田辺は、今回は諸般の事情から執筆には至らなかったで、この場を借りて、少し自分のテーマのひとつを述べる。

私は、1998年、高次脳機能障害者と家族の団体「サークルエコー」の活動を始め、「高次脳機能障害支援モデル事業(2002-2006)」⁽¹³⁾及び、東京都や自治体関連の委員会にも関わってきた。その中で取り組んできたのは、重度者が多いにも関わらず、適切な支援につながりにくい「低酸素脳症」を原因とする高次脳機能障害者の問題である。その活動と研究に携わる中で、九州の三池炭鉱の炭塵爆発事故(1963年)による一酸化炭素中毒患者(低酸素脳症のひとつ)の多くが高次脳機能障害者であったことに問題意識を持ってきた。原田正純らによる、膨大で精緻な長期にわたる資料がありながら、2000年代初期、高次脳機能障害への研究と支援への取り組みが動きをみせるようになってきても、それらの人たちのことが言及されることはなかった。

その要因については、「都市と炭鉱—都市小樽の経済的成長と幌内炭鉱の労働者」(内藤 2013)で、都市の発展とそれを支えるエネルギーとしての炭鉱の関係を学び、得心がいくことは多かった。都市の発展の陰にそれを支え、大きな犠牲をも伴う人々がいることは、東日本大震災の折に発生した福島原発事故の際にも明らかになっている。「公共的的市民文化の形成を図りつつ地域福祉を追求するという課題」(内藤 2011: 36)につい

て、これからも内藤先生に学ぶことは多いと思っている。(田辺和子)

文献

原田正純(1997)『炭坑(やま)の灯は消えても:三池炭鉱じん爆発によるCO中毒の33年』日本評論社。

岩間伸之・図書三智羽(2014)「介護保険が今川の小地域福祉活動に与えた影響」『小地域福祉活動の新时代』全国コミュニティライフサポートセンター、115-131。

国立重度知的障害者総合施設のぞみの園(2014)『高齢知的障害者支援のスタンダードを目指して』

厚生労働省(2015)「高齢の障害者に対する支援の在り方について」障害福祉サービスの在り方等に関する論点整理のためのワーキンググループ、2015年3月25日。(https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokuyokushougaihofukushibu-Kikakuka/0000079122.pdf, 2019.9.9)

厚生労働省(2017a)「地域共生社会の実現に向けて(当面の改革工程)」『我が事・丸ごと』地域共生社会実現本部、2017年2月7日(https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu-Shakaihoshoutantou/0000150632.pdf, 2019.9.9)

厚生労働省(2017b)「平成29年度 介護保険事業状況報告(年報)」(https://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/osirase/jigyos/16/dl/h28_gaiyou.pdf, 2019.9.10)

内閣府(2017)平成29年度高齢者の健康に関する調査(https://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h29/zentai/pdf/sec_2_2.pdf, 2019.9.10)

内藤辰美(2011)『生命化社会の探求とコミュニティ:明日の福祉国家と地域福祉』恒星社厚生閣。

内藤辰美(2013)「都市と炭鉱:都市小樽の経済的成長と幌内炭鉱の労働者」『社会福祉』(日本女子大学)54, 1-24。

内藤辰美 (2018) 「私の歩み」「私の研究感心」『落穂拾いの50年：私の研究生活小史』21-54.

NHK 放送文化研究所 (2018) 第10回日本人の意識調査 (2018) 結果の概要 (https://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/pdf/20190107_1.pdf, 2019.8.1)

柴崎祐美・細川瑞子・田辺和子ほか (2018) 「相模原障害者殺傷事件が私たちに問いかけるもの—2017年 MOMI 研実践報告」『社会福祉』(日本女子大学) 58, 95-109.

芝田英昭 (2016) 『高齢期社会保障に潜む課題と地域共生社会の本質』自治体研究社.

富山市手をつなぐ育成会 (2019) 「親から地域社会へのバトンタッチ～親亡き後の準備と支援を考えるセミナー～」資料集, 7-12.

財務省 (2018) 「資料4 社会保障について②」財政制度分科会, 2018年4月25日開催 (https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia300425/04.pdf, 2019.9.10)

謝辞

本稿の内容は MOMI 研 (2019年5月11日, 8月3日実施) において報告した。多くの示唆を与えてくれた MOMI 研のメンバー (一瀬早百合さん, 佐久間美穂さん, 今井美之さん) に感謝する。

註

- (1) 内藤先生が「古希を祝う会」に向けて依頼され執筆したエッセイ「長寿社会と私」参照
- (2) 全国的に, 知的障害者の高齢化率が急伸している。2.8% (1999) → 9.3% (2011) へ, 更に, 10年後には, 60歳以上が約1.8倍に, 50歳以上は約2倍に, と予測されている。(国立重度知的障害者総合施設のぞみの園 2014)
- (3) 既に, 施設入所者の年齢層は, 60歳以上が24%, 50歳以上では44%となっている。この入所者の

高齢化は, 今後も進む見通しとされている。(国立重度知的障害者総合施設のぞみの園 2014)

- (4) その理由として挙げられているのは, 「世話してくれる配偶者や子がいないから」(国立重度知的障害者総合施設のぞみの園 2014)
- (5) 「高齢の障害者に関する支援のあり方」検討会「論点取りまとめ」2015.4によれば, いわゆる『親亡き後』と言われる, 支援者の高齢化や死亡などの支援機能の喪失後も, できるだけ地域において安心して日常生活を送る」ためには, 以下が必要であるとされている。
 - ・支援機能の喪失前からの『親亡き後』の準備
 - ・支援機能の喪失後を見据えて, 中長期的なケアマネジメント
 - ・支援機能の喪失後の自立のため, 障害者自身や親をはじめとする支援者がそれぞれ担うべき役割と支援体制の構築。
- (6) セオリーオブチェンジは, 変化を起こすために必要な理論を, 仲間と協同して組み立てていく。それによりロジックが可視化され, アクションへつながら, 21世紀の思考法と言われる。
- (7) 富山市, 富山市手をつなぐ育成会主催「親から地域社会へのバトンタッチ～親亡き後の準備と支援を考えるセミナー」2019年3月16日, 於: サンシップとやま
- (8) 男性の場合は「配偶者」が最も多く, 次いで「介護サービス」「子ども」であった。
- (9) 介護保険料の未収納額は倍増している。保険料滞納期間より償還払い, 保険給付の差し止め, 保険給付額の減額 (1割負担から3割負担へ) といった制限が課せられる者は1万人を超えている。
- (10) 厚生労働省は「地域包括ケアシステム」「生活支援体制整備事業」「介護予防・日常生活支援総合事業」などの好事例集を提供している。
- (11) 「友人」という選択肢は第7回調査 (2003年) から追加された。
- (12) 認知症サポーターの養成状況等については認知症

サポーターキャラバン (<http://www.caravanmate.com/>) 参照

- (13) 高次脳機能障害支援モデル事業：高次脳機能障害をもつ者が適切な医療・福祉サービスを受け、社会生活を可能にするための支援体系を整備する5年間にわたる厚生労働省による試行事業。

