

地域・福祉・コミュニティ

増田 大成 (生活協同組合コープこうべ)

—日本の福祉ミックス社会をめざして—

キーワード：1) 福祉コミュニティ

1. 研究の目的

住宅総合研究財団から最初指定されたテーマは「住居と福祉」であった。それを「地域・福祉・コミュニティ」に変えていただいた。なぜなら私は「住居」の研究者でも実務家でもないで、このテーマだと手に負えないと思ったからである。私は生活協同組合コープこうべ(以下コープこうべと略称)に40年間勤務してきた。生協は地域にあって人々の暮らしの豊かさを実現していこうとする団体なので、「住居」を「住まう場」と広くとらえて、「地域」あるいは「コミュニティ」に置き換えれば、私にも何とかチャレンジできるのではないかと考えた。いずれにせよ「住居」を「地域」ないしは「まち」あるいは「コミュニティ」にいい換えても、本質は住まう空間をどのようにして主体的に福祉的空間につくりあげていくかにあると思うのである。ただ、「地域」や「まち」と「コミュニティ」はどう違うのか、諸説さまざまのようであるが、私は「地域」や「まち」が包括的で1人1人の参加は非意識的なイメージなのに対し、「コミュニティ」はある特定の事柄についてお互いに共同化していこうとする意識が働いている、と考える。さらには協働の行為がある人間の集まりのように考えている。もちろん、特定の問題に限らず地域の包括的な事柄を協働して対応していこうとする目的意識に動かされている住民組織は、コミュニティそのものであることはいうまでもない。

このテーマの真ん中に据えた「福祉」について考えておきたい。高度経済成長のピークのころまで、欧米諸国も日本も国の求める目標の姿は「福祉国家」であった。国民の福祉は国が責任をもって実現していくものである、と考えていたわけである。経済が成長を続け税収が増加していく間はそれが可能のように思えた。しかし、経済の成長が鈍り始めた1970年代から、それが幻想であることがわかり、「福祉国家」から「福祉社会」へ、あるいは「公助」から「自助」「共助」へと目標や流れが大きく変わってきたのである。2000年4月から実施される「介護保険制度」の実施は、わが国の福祉制度の構造そのものを根本的に変革する1つの柱である。つまり、本来国が責任をもってきた福祉の施策が県や市町村などの

自治体に移管され、「福祉は地域で」の流れがつくられつつある。もう1つ、福祉の世界にも「市場主義」の原理が導入され、「選択の自由」と私企業やNPOなどの事業参加・門戸開放が表裏となって進められている。その結果はどうなるかといえば、地域にあっては自治体、私企業、そしてNPOなどの非営利組織がさまざまな福祉サービスを実現し、多面的な福祉ミックスの「地域福祉」の状況をつくり出すに違いない。しかし、それは所詮「公助」と「自助」のミックス状態になる可能性が強く、「共助」も加わった状況にはなかなかなりにくいのではないか、というのが私の第1の問題意識である。わが国は欧米諸国に比してまだNPOなど非営利組織が未発達の状態にあるだけでなく、都市においては、共助の本質である地域における相互扶助のコミュニティがほとんどできていない実態にある。地域に「福祉コミュニティ」が形成されていないのが、今のわが国の福祉の到達レベルではないか。「地域福祉」の段階に今ようやく差しかかったところであって「福祉コミュニティ」をいかに早期に実現していくか、これが私の第2の問題意識であるとともに、この論文の追求課題である。その追求の道を私の立場と体験から明らかにしておきたい。

まず第1は、私が生協の人間として「地域の福祉」にかかわりを広くもってきて、生協の「地域福祉」への大きな可能性と、ある種の限界性を体験してきたことである。

元来、生協と福祉は不即不離というか一体のものとの考え方が強く、福祉の活動や事業が近年とみに広がってきている。地域における福祉に関して生協にかけられる社会的な期待も高まっている。これは、1998年1月に発足した厚生省・援護局長の私的諮問組織「生協のあり方検討会」によって同年6月に発表された報告書の中でも、「生協の福祉事業に期待される役割」として強調されている。

第2には、1995年1月17日の阪神・淡路大震災とその後の体験である。この5年間の体験を私たちの創造的な遺産として21世紀に継承させていきたいと思う。この間、私はコープこうべの中だけでなく行政や市民グループ・NGOなどとも関係ももちながら活動が続けてきた。この被災地で今何が変わろうとしているか、それは「福祉

コミュニティ」のあり方に新しい世界を創造していこうとしているように思われる。

以上のように、地域における福祉のあり方について考えるとき、その地域に住まう者にとって福祉が誰かから与えられるものでなく、自分たちが自ら意識的、主体的に参加しながらつくりあげていくものであること、ここでは「福祉コミュニティ」の創造の可能性を、私の体験をとおして考察し、その具体化を追求していきたい。

2. 阪神間の地域福祉の動向

2.1 生協と福祉—生協の生い立ちから—

まずは、阪神間の地域福祉に大きなかかわりのある生協と福祉の関係からみてみよう。世界で一番最初に設立された生協は、イギリスの「ロッチデール公正開拓者組合」であるといわれている。産業革命後の資本主義の隆盛の裏に労働者の貧しい暮らしがあった。救貧活動もあったが、防貧に目覚めた労働者たちが自立と相互扶助の組織を結成し、自らの生活防衛に立ちあがるとともに、公正な社会を建設しようと決意した。貧しさからの解放と社会的平等を正義としての生協の設立は、まさに福祉そのものの理念と同質である。

コープこうべは、第1次世界大戦後の世界的大恐慌のあおりで、日本の産業・社会が未曾有の状況にあった1921(大正10)年、クリスチャンで社会運動家の賀川豊彦の指導で設立された。そのころ、賀川は神戸のスラムに身を投じてキリスト教の伝導と貧民救済の活動をしていたのである。しかし、貧民救済の活動には限界があると考えた賀川は、防貧の恒久的な社会システムの必要性を自覚し、生協づくりに進むようになった。それゆえ、コープこうべのルーツは、賀川の貧民・慈善ボランティア活動にあったといえる。まさに福祉が源流なのである。

その後、コープこうべは1924(大正13)年に「家庭会」という女性組織を結成した。この時代は日本の女性解放運動の黎明期であり、その影響を受け家庭会の活動は啓蒙活動や女性の地位向上、社会参加に向けられるとともに、ボランティアや相互扶助活動へも広がっていった。そして家庭会は戦前・戦中・戦後と一貫して、コープこうべの具体的な福祉の活動を幅広く展開してきた。今日のコープこうべの福祉活動と事業の広がり基礎は、長く続いた家庭会の活動によるものである。

2.2 阪神・淡路大震災とコープこうべ

2.2.1 コープこうべの被害の状況

阪神・淡路の被害状況は周知のことなので割愛し、コープこうべの被害の状況をまず報告しておきたい。事業所の大半が阪神間に集中していたので、被害の程度も甚大だった。人身上の犠牲では職員2人、パート6人、アルバイト3人の死者がでた。職員の家族を含めると合計

104人におよんだ。物損では全壊12カ所、半壊6カ所、重度の損傷14カ所で、施設や商品の損害額は合わせて500億円にもなった。人傷でパート職員が多いのは事業所の近く、つまり被害の大きかった地域の居住者が多かったからであり、損害額500億円はコープこうべの70余年の事業活動で生み出した内部留保の金額にほぼ相当する額であった。

2.2.2 創造的復興を目指して

コープこうべ本部の所在地(神戸市東灘区住吉本町)周辺は被害の大きな地帯だった。本部ビルの倒壊の姿は見るも無残であった。町中の破壊の状況を目の当たりにし、被災地の真っ只中に身を置いていると、これはとてもではないが再建、復旧といったことではすまされない、との思いが募っていった。元に戻すのではなく、新しく出直すほどの覚悟が必要であろう。それならいっそのこと「創造的復興」を目指すべきだと考えた。被災地もコープこうべもそうあるべきだと思った。私たちは「創造的復興」を決意した。1995年1月25日、震災から9日目だった。その創造的復興の内容として3つのことを掲げた。

- ①新しいまちづくり(福祉のまちづくり)
- ②新しい暮らしづくり(環境適応の暮らしづくり)
- ③新しい生協づくり(地域に根ざした生協づくり)

大混乱の中ではあるが、目標をはっきり自覚できればみんなは奮い立って走り出す。

2.2.3 福祉のまちづくり

21世紀に向けて新しいまちをつくるとしたら、それは「福祉のまち」に限ると考えた。いくら株式会社神戸市、高所得者の多い阪神間の各市町でも10兆円も失えば、それはもう一気に貧困地域に様変わりしたも同然である。そう簡単になくしたものを元どおりにできるはずがない。さてそこで、福祉のまちづくりに向けて私たちが取り組んで実現してきたことをまとめてみよう。

①「ボランティアセンター」の開設

震災直後から、被災地へ全国からボランティアが集まってきた。コープこうべにも全国の生協から救援者がかけつけてくれた。コープこうべの事業再建の支援に約100カ所の生協から1万人が、そのほか何人も生協の組合員ボランティアの来援があった。いうまでもなく、兵庫県下の非被災地からの組合員ボランティアも活動を開始した。まずはそれらの活動拠点を準備しなければならなくなり、当初は中央に1カ所ボランティアセンターを設置したがすぐに飽和状態になり、結局県下8カ所に分けて開設した。この8カ所のセンターに登録されているボランティアは約1万人になっている。そのうち4,000人余は震災前から続いている福祉ボランティアである。

約6,000人のボランティアが被災家屋や避難所、仮設住宅、恒久住宅でその都度の要請に合わせた救援活動を続けてきた。

② 社会福祉法人「協同の苑」設立

かねてから準備を進めていた社会福祉法人「協同の苑」を立ちあげ、神戸市東灘区の六甲アイランドに震災の年1995年7月に、「協同の苑六甲アイランド」として特別養護老人ホームを開設した。これでコープこうべも老人福祉事業に本格的な第一歩を踏み出したことになる。これはコープこうべ組合員の長年の夢であった。全国的にみても、生協では現在準備中のところも含めて5、6カ所にすぎない状況である。その後、この社会福祉法人「協同の苑」は神戸市東灘区内にデイサービスセンターを2カ所開設し、1999年4月伊丹市には特別養護老人ホームの2カ所目「Kメゾンときめき」をオープンさせた。

③ 「コープともしびボランティア振興財団」を設立

震災のとき、全国の生協から義捐金がコープこうべに寄せられた。コープこうべでは福祉文化事業積立金を長年積み立ててきていた。それらを合わせて、以前からあった「ともしび拠金」を財団化して7億円の基金で財団を設立した。この基金の利子と日常的な募金・寄付などをボランティア活動の支援金として活用している。

④ 老人給食事業「コープそよかぜ便」の開始

かねてから、組合員のボランティア活動として老人対象の「ふれあい食事の会」があり、現在38サークルに及んでいる。これはコープこうべの施設を利用して、月1、2回みんなでいっしょに食事をするという会食型のものである。これを、毎日自宅で食べられるようにした配食型のもので「コープそよかぜ便」である。震災の翌年1996年から神戸市中央部の高齢化の進んだ地域で始め、今では登録者が500人近くになり、毎日250食ほど配達している。便利さだけでなく、栄養のバランスのとれた食事は高齢者の健康維持にも大きく貢献している。

⑤ 福祉用品専門店「はあ〜とらんど」開店

1997年11月、神戸市東灘区甲南町に「はあ〜とらんど」を開店させた。ホームセンターの2階に、約500坪の福祉用品の専門店としてオープンした。これだけ大規模な福祉用品店は日本にもほとんどない。ここは福祉用品の供給だけでなく、デイサービスの施設や在宅介護の支援センターのほか、コープこうべの福祉活動と事業の本拠地にもなっている。その後、「はあ〜とらんど」は豊岡市、相生市に2号・3号店をオープンさせた。なお、「はあ〜とらんど」の開店と同時に「福祉用品開発研究会」をつくり、利用者、供給者、福祉用品メーカー、研究者（技術者）などでオリジナル福祉用品の開発に取り組んでいる。すでに15品目以上の商品が開発され、コープこうべだけでなく全国の生協にも紹介され供給が広がっている。被災地がやがて福祉産業の広がる地域になれ

ばと期待している。

⑥ 「介護福祉・ホームヘルパー研修所」の開設

兵庫県三木市にコープこうべの協同学苑がある。コープこうべの組合員と職員の研修、学習の場であるここは全国の生協関係者も集まってくる、日本の生協教育のメッカである。敷地は3万坪の平地に周囲2.5万坪の緑の山があるキャンパスに教育施設が建設されている。これは、9年前のコープこうべ70周年に開設されたものである。1998年そこに新たに研修棟を建築し、ヘルパー養成のための実習施設完備の「介護福祉・ホームヘルパー研修所」を開設した。2000年から始まる在宅介護制度の実現に向けての準備のためである。ここではコープこうべのヘルパー養成だけでなく、県下の農協や近隣の自治体、各種団体のヘルパー養成にも活用されている。そのようなことで、介護保険法の施行を前提に準備も進めてきた。

⑦ 在宅介護サービス事業の開始に向けて

ここ数年、2000年をめどに、日本の福祉制度の大変革期とあって、福祉の活動や事業にかかわるところは官民あげ大わらわで対応を急いでいる。コープこうべでも数年前から2000年に照準を合わせて、在宅介護サービスの事業化のための準備を進めてきた。その一部は前記⑥のヘルパー養成のようなことである。

1998年11月から「神戸市営利組織型ホームヘルプサービスモデル事業」の指定を受け、その事業を遂行してきている。これは厚生省が全国数カ所で本番に向けてのモデル事業として実施しているもので、2000年3月までの期間に、1999年12月現在で要介護者290人を対象として事業が進んでいる。一方、コープこうべでも本事業化を前にして独自の介護サービスの予備的実務を始めている。1999年12月末現在で146人の要介護登録者があり、実際に訪問しているのはそのうち8割程度である。ホームヘルプサービス事業者としての認定が間近に迫っていて準備も整いつつあり、2級以上のヘルパーの登録が430人、ケアマネジャー24人、ヘルパーステーションを阪神間に5カ所設置している。加えて、神戸市からの要請で神戸市内の2店舗に「在宅介護支援センター」を設けている。

2.2.4 生協の事業化の特質

生協の事業化プロセスは、普通の株式会社ではみられない特異な法則性をもっている。まずは個々の組合員の願いやニーズがある。それを何人かの組合員がその実現のために行動を起こす、つまり組合員の活動が始まるのである。それがうまくいって、事業としての見通しが立つと見極められれば、生協の意思決定機関に諮られて決定し事業化に入るという手順を踏む。まどろっこしくて時間がかかるようだが、堅実性があって成功率が高い。大きな特徴は、事業化の前に組合員の活動があるという

ことである。このプロセスは苗床に各種の種をいっぱい蒔いて、芽を出した苗のうちから丈夫に育った苗だけを移植（事業化）するようなものである。これを私は生協的起業法とよんでいる。

さて、そのようなことで福祉事業として成功しているものの中で、2つその事例を紹介してみようと思う。西宮市に「阪神友愛食品株式会社」という小さな食品会社がある。筍やわらび、ぜんまいなどの茹でたものを、小さな袋に詰める加工工場である。この会社はコープこうべと兵庫県、それに阪神間の7市1町が共同出資をして設立した第3セクターの会社である。重度身障者の多数雇用企業で、知的障害者の職場適応の訓練をする能力開発センターも併設された、日本でも珍しい福祉工場である。この工場を設立するにいたった経緯は、組合員がボランティアとして身体障害者の学校や共同作業所などで長年活動を続け、生協でもできるはずだし、やるべきだとの提案を受け、そこからの事業化であった。

もう1つの例として、「コープくらしの助け合いの会」を取りあげたい。組合員の協同互助の精神で老後や病気の期間を安心して暮らせるようにとのことで、炊事、洗濯、掃除、買い物などの家事援助活動として1983年に始まった。当初は無料のボランティア活動だったが、援助会員と被援助会員双方の合意で有料ボランティアに変わり、16年を経過した今、援助会員1240人、被援助会員763人と双方で2,000人におよぶ会員組織になっている。この活動が全国の生協に広がり、40生協を超えるまでにいたっている。これらの人たちの中からヘルパー2級の資格取得者が大勢あった。そのようなわけで、この活動の人と組織の基盤があるからこそ、在宅介護の事業化が可能になったのである。

2.2.5 コープこうべの福祉事業の評価と限界

以上は大震災後の福祉の活動や事業の一端であるが、コープこうべの福祉活動が創立間もないころから始まっていたことは前記のとおりであり、それが生協の本質的な組織理念から出ていることはいうまでもない。しかし、現実的には組織の事業執行の強い意志がその方向に定められていないと不確かなものとなる。コープこうべの場合、それを明確な組織の意思決定としたのが1963年であった。この年度から事業剰余金の一部を「福祉文化事業積立金」として積み立て、福祉の事業を本格的に継続して行うことを決めたのである。事実、そのころからにわかに福祉の活動や事業が多様な広がりを見せるようになってきている。それがさらに拡充されたのが大震災後ということである。確かに、コープこうべの福祉の活動や事業の広がりが群を抜いていることは社会的にも認知されているところであり、震災直後「被災地に生協あり」とマスコミでも評価されるまでにいたっている。コ

ープこうべが、非営利組織としてこの地域に福祉の活動や事業の広がりや厚みをつくりあげてきたことは、大きな社会的意義といえよう。

しかし、一方では不十分さや問題点、もっと厳しくみつめると限界とも思えることがあり、生協関係者の大きな苦悩になってきている。これらのことは、ひとりコープこうべの問題点というよりも全国の、あるいは世界の生協が共通に抱えていることかもしれない。ここでいう生協とは消費生協、購買生協のことと考えている。消費生協の主たる任務は生活用品の供給事業である。ところが一般的には、消費者の暮らし全般にかかわるニーズを事業化しようとする。そうすると物品の供給に始まって、生産事業から福祉、文化、スポーツ、旅行、環境、共済などの分野に間口を広げるようになる。経営的にいえば、生活用品の供給という本業から次々と副業に手を広げていくようなものである。各分野では、それを専門的にしている私企業が、より専門性の高いサービスを提供して顧客の満足を満たそうと努力している。それに対して生協が副業的に取り組む事業で、組合員の満足を実現し競争に勝利することができるであろうか。そして生協が副業的に取り組む場合、それは経営的に採算のとれるものに限定され、結果的には事業的に幅の狭いものとなってしまふ。消費生協隆盛期は生協の総合化が当然視されていたが、経済の成熟期にあつて本業の購買事業そのものですら厳しい競争にさらされる状況で、副業的な事業までも成功させることは極めて難しくなっている。スウェーデンでKF（全国連合組織）とストックホルム生協など複数の単協が供給事業の統合化を進めてきたが、その過程でこれまでの総合化路線を転換して、供給事業に集中化する専門化の方向を強めている。これは、今後の生協のあり方を象徴的に示唆しているかもしれない。

もう1つ問題がある。それは生協と地域との関係である。生協の発展の仕方には法則性のようなものがある。生協を誕生させる前後は、おおむね仲間内の集合体のようなものである。生協として発足し発展するに従い組織として整備されていき、やがて地域の中でその存在が認められ、生協の地域化が進んでいく。そこまでの可能性は、コープこうべをはじめ多くの生協で進みつつある状況である。ところが、さらに進んで「地域の生協化」が期待されるが、この壁は簡単には越えられない。地域のニーズを生協で実現していくというメカニズムをどうつくりあげるか、それは生協が地域の中でどんな認知のされ方をしているかにかかわっている。生協が他の企業同様に事業体の1つとみられているか、地域の組織の1つとして認知されているかである。「生協の地域化」は前者で「地域の生協化」は後者である。

では、どうすれば「地域の生協化」が可能になるのだろうか。21世紀につながる大きな課題である。

2.3 被災者復興支援会議のメンバーとして参加

大震災から半年を経た1995年7月17日、兵庫県知事の提唱で「被災者復興支援会議」が設置され、12人のメンバーの一員に加わった。この会議は県や市などの行政・自治体と被災者・住民の間に立つ中間組織として、双方のコミュニケーションの橋渡し役を担うものであった。そのため、被災者の生の声を聴いたり生活実態を調査するといったアウトリーチ的な活動と、それをもとにしての提言・アドボカシーを繰り返す行動的な会議であった。結局その会議には留任を重ねて、1998年3月の解散時まで3年8カ月在任した。その間、仮設住宅を幾度も訪ねたり、井戸端会議やフォーラムの開催などを通して多くの被災者の人々と話し合ってきた。また、被災地で活動を続けている各種のボランティアの人たちとも語り合ってきた。提言をまとめるにあたっては、プロジェクトチームとして参加した兵庫県の各担当課長たちと論議を重ねての結論とした。

ここでの貴重な体験で実に多くの学びを得た。大きな自然災害の復興で最優先されるべきは被災者の生活復興であるが、わけても住宅復興が重要である。それについてはこんな体験をもっている。支援会議の第1回会合では、この支援会議の役割となすべきことは何かという討議から始めた。私は当然のこのように、被災者の現在の最大の悩みは住宅なのだから住宅問題を取り上げるべきだと主張した。しかし、日本の現行の法制度では個人財産に対する公的保障制度はないので無理だと一蹴された。それなら保障できる法制度をつくれればよいのであって、それが政治の役割だと思った。その後、兵庫県や日本弁護士連合会、全国労働者共済連合会、日本生活協同組合連合会などに呼びかけて「自然災害に対する国民的保障制度を求める」ための国民会議を立ちあげ、全国的な大署名運動を展開した。2,500万人におよぶ空前の署名が集まった。それがバネとなって、議員立法で1998年5月「被災者生活支援法」が成立した。しかしこの法律では、当初から私たちが求めていた住宅支援は実現されず先送りにされた。その実現に向けてさらなる努力が必要である。福祉の根底には住宅がある。住まうことは生きるための絶対的条件であり、日本国憲法の生存権、基本的人権にかかわる問題だという認識を深めるにいたった。

支援会議の3年余の期間は日々激動の連続であった。被災地の環境変化も大きい被災者の暮らしや行動、意識・価値観の変わりように注目すべきものがあると思う。それは市民の自主・自立、協同連帯、自治などの面での力が相当強まり、新しい市民社会が形成されつつあることではないかと肌で感じている。30万人にも及ぶ人々が避難所生活を経験し10万人の人々が仮設住宅で暮らし、そして恒久住宅へと移っていった。4年あまりの間に3度も4度もコミュニティを変える体験をしてきたのであ

る。いってみれば、被災地全体が自治力の訓練道場となったのである。そこから「平成の町衆」たちが誕生し、新しい市民力をもった人々によるまちづくりの復興が進んでいるのである。と同時に、この市民力、住民力が必ず「福祉コミュニティ」をつくりあげていくエネルギーに転化していくに違いないが、まだそのきっかけを得ず待機状態にあると私はみている。

どこかで誰かが方向を明示し、点火すれば燃えあがる力になっていくものと思う。

2.4 「市民とNGOの国際『防災』フォーラム」に参加して

震災の年1995年12月8日から10日までの3日間、神戸市中央区のポートアイランドの国際会議場を中心にして「市民とNGOの国際『防災』フォーラム」を開催した。数カ月の準備を経て日本中から、あるいは世界数カ国からの参加を得て幅広い市民層の集会となった。約2万人の人たちが集まり「神戸宣言ーくらし再建へ「いま」見すえて」をまとめた。以来毎年回を重ねて5回開催してきた。その間、1998年には『阪神大震災 市民がつくる「復興計画」ー私たちにできること』を245頁におよぶ本にまとめて世に発表した。これは第2回フォーラムの際に被災者の生の声を集め、それをもとに「教育・文化」「医療・福祉」「働く場」「住宅」「まちづくり」の5分野に分け、22人のメンバーが論議の末まとめあげたもので、これこそ被災者自らがつくろうとする「福祉のまちづくり」の計画書そのものである。

これを受けて、震災5年の節目のフォーラムでは、この5年間の被災体験は何だったのかを市民の立場から検証しながら、21世紀の地域社会ー新しい市民福祉社会ーを市民自らつくり出していくための具体的な社会システムの提言をした。その1つは市民活動を支援する「市民基金」の設立である。2つには活動の内容や方法などについて相談できる「シンクタンク」の創設である。3つにはみんなが支え合って生きていける「相互扶助のネットワーク組織」の創設である。それらは単に提言にとどめず、自ら設立し運用していかなければいっ放しに終わってしまう。基金については昨年「しみん基金・KOBE」として募金を始め、すでに3,500万円の基金となっている。この3つの社会システムは、この地域のまちづくりと福祉づくりに大きな力となるばかりでなく、いずれ日本各地に広がる社会システムとして、21世紀世界に贈る「被災体験の創造的遺産」になるものと確信する。私もこのフォーラムに参加し、大震災以来5年間に被災地ではさまざまなボランティア活動が起り、苦勞を重ねながら今日NPO法人となったり、さらには福祉法人化へと発展させているところ、あるいはNGOとして国際的防災の支援を継続しているところなど実に多彩な活動の堆積を目の当たりにして、改めて感動を深くした。

以上のように、「被災者復興支援会議」と「市民とNGOの国際『防災』フォーラム」でいくつかの市民レベルの報告をしてきたが、これらはいずれも市民による「福祉コミュニティ」をつくり出す社会的基盤になるものといえるし、福祉の地域づくりの萌芽とみることができる。いずれにしても、被災地で市民は新しい時代に向けて確実に動き始めている。

2.5 地域福祉への過程

以上のことを少し整理して、次へのつながりに役立てたいと思う。まず第1には、時代は明らかに福祉国家から福祉社会の方向に流れており、それは結局のところ地域の中で福祉をどのように実現していくかが問われているということである。そしてヨーロッパのように福祉ミックスの社会をつくるのが、当面求められるところであろう。第2には介護保険法の施行に伴い、福祉事業の市場化が進んで私企業の参入が広まると同時に、生協をはじめ非営利組織の事業化も活発化していくということである。そういうことからすると、第1でいう福祉ミックス社会の夜明け前の状況にあるのかもしれない。第3には、大震災後の被災地にみられるように、市民の自立や連帯、相互扶助の力が強まり地域の自治力が形成されつつあるということである。この市民力の台頭が福祉ミックス社会にどのように影響を及ぼしていくのか、これいかんによって21世紀の日本型福祉ミックス社会を形成する可能性すら秘めているといっても過言ではないと思うのである。

とはいうものの、地域社会の形成はそんなに単純・直線的に進むものではない。いろいろな要素やエネルギーを組み合わせて大きな社会的システムにしたり、社会的メカニズムとして作用させていかねばならないだろう。それには、まちがどのようにしてつくりあげられていくのかをしっかり学んで範とし、それをさらに創造的に発展させていく必要があると考える。

3. 「まち」の形成

「コミュニティ」や「地域」を考えると、まちというのはどのようにしてつくり出されていくのか、つまり、まちのつくり方をはっきり理解しておく必要があると思う。まちは誰がつくるのか、との視点でみると3者に分かれるのではない。それは自治体、企業、住民である。もちろん、どんな場合にも、3者の協力が不可欠であることはいうまでもないことだが、そのうちの誰が主導権をもってつくったかによって、まちの姿も性格も全く違ったものになってしまう。私は今、神戸市の東灘区にある「六甲アイランド」という人工島に住んでいる。西隣に、これも人工島の「ポートアイランド」がある。そして、「六甲アイランド」の対岸は東灘区で、古くから灘

五郷として知られた酒どころである。六甲山麓に御影、住吉、岡本などの住宅街が並ぶ。この3つの地域が、実は偶然にも前記の3者がつくったモデル地域のように思えるのである。

3.1 3つのまちの特徴

まず「ポートアイランド」からみてみよう。この島は1950年代からの構想で、1966年に着工し1981年に竣工した。山の土砂を運んで埋め立て、山と海の両方を同時に造成する昭和の国造りによってできた島である。周囲14km、面積436haで島の中央部が住宅地であり、周辺部は港湾関係の施設や物流基地、工場などである。

中央部の住宅は高層マンションが建ち並び約2万の人口になっている。戸建はなく、すべてが白く四角い高層の建物である。ここには各種官公署の施設のほかホテル、国際会議場、国際展示場、大型体育館、市民病院などがある。ここは島の造成はもちろん、島全体の施設配置や設計などすべて神戸市が主体となってつくられてきた。今改めてこの島の設計理念を考えると、住民主体の施設というよりも神戸市全体のための施設に力点が置かれていたり、また建物の型、色彩などは単調で画一的な感じがする。

一方「六甲アイランド」はポートアイランドより少し遅れて1972年に着工し、1988年に竣工している。この島も中央部が居住地区で周辺部が港湾、物流、工場地帯となっていることはポートアイランドと同様であるが、島の規模は580haでやや大きい。神戸市はこの島の居住区を21世紀の神戸を代表するまちにしたいとの意欲的な構想で開発を進め、具体的な都市開発は民間に委ねた。中心となって設計・開発してきたのは積水ハウス株式会社である。人々が住み始めてから10年が過ぎたがその間に大震災に見舞われ、さらには不況が重なって計画の進行が大幅に遅れて、まだ全体の完成にいたっていない。この住宅街はここに住む人々の立場と目線でデザインされている。ここには戸建住宅もあり、鉄筋のマンションも大型小型とりどりで、配列や色彩も違い個性的で多様である。住民の年齢層に応じた施設にも工夫がほどこされ、24時間対応の託児所からシルバーハウジング、老人ホームなどが用意されている。また「小磯美術館」や「神戸ファッション美術館」のような文化施設もある。外国人が多く住むまちで、ホテルや専用のマンションがあり、近い将来外国領事館街の建設が計画されている。このように未来志向のまち設計は住む人の満足度が極めて高い。

もう1つ対岸の住吉町を中心とした周辺のまちづくりをみてみたい。今の神戸市東灘区は1948(昭和23)年に武庫郡の5カ町村が合併してできた区である。この地帯は六甲の地下水(宮水)を利用しての酒づくりが早く江戸時代から始まり、海路の利を生かして江戸に送り発展し

た。その酒米を精米する水車小屋が住吉川の上流に80軒も並んでいたところがある。また、六甲山は花崗岩でできた山で、有名な御影石はこの地帯から切り出されていた。1874(明治7)年に東海道線が敷設され「住吉駅」ができた。鉄道は村の北部に敷かれた。鉄道の山側の山林、田畑が造成されて住宅地となり、大きな家々が建ち並んだ。その住宅地のさらに山裾に1918(大正7)年に阪急電車が開通し、その山側にも住宅ができた。住吉村のもともとの集落に近いところに阪神電車が走ったのが1905(明治38)年である。明治から大正にかけて3本の交通機関が阪神間に併走するようになって、この地域はやっとまちらしくなってきた。住吉村の人口は、1871(明治4)年は2,171人だったものが、1920(大正10)年には11,529人にも増えてきている。

その住民増加に伴って、まちづくりがすすめられていくが、ここのまちづくりは日本でも希有のものであることがわかるのである。住吉村には大阪や神戸の経済人、企業人たちが大勢移り住むようになっていた。彼らは日頃からの顔見知りの関係もあって1912(明治45)年に「観音林倶楽部」という社交の場をつくり、ここでの懇談の中から自分たちの住む住吉村のむらづくりの話を進めていく。そして、そのために自らの金も労力も時間も知恵も出し、汗を流していくのである。そのいくつかをピックアップしてみよう。

まず第1に村会議員への就任である。住吉村村史の1889(明治22)年から1942(昭和17)年までの村会議員名簿をみると、平生夙平郎(当時、東京海上火災専務取締役)、弘世助太郎(日本生命二代目社長)、安宅彌吉(安宅産業社長)、那須善治(コープこうべの前身灘生協の創設者)など、そうそうたる人たちが名を連ねている。ちなみに平生夙三郎はその後川崎造船所社長、日本製鉄会長、大日本産業報国会会長などを歴任する。1936(昭和11)年には文部大臣になっている。大臣といえ、この地の住民でむらづくりに尽力した観音林倶楽部のメンバーの久原房之助も通信大臣になった。

第2に学校づくりがある。天下の秀才が集まる「灘中・灘高」は1928(昭和3)年に開校された。ここの創設は地元酒造会社の3人(菊正宗の嘉納治郎右衛門、白鶴の嘉納治兵衛、桜正宗の山邑太左衛門)が中心となり、魚崎村や多くの支援者の協力を集めてできたものである。

そして「甲南学園」がある。1910(明治43)年に幼稚園の創立から始まって、次々に小学校1912(明治45)、中学校1918(大正7)、高等学校1918(大正7)を設立していった。今では幼稚園から大学までの教育が一貫して行われるようになってきている。この学園は平生夙三郎の創立によるものではあるが、住吉村住民の有力者たちの大きな支援によってのことであった。

「灘中・灘高」も「甲南学園」も元はといえば地元、

地域の師弟の教育を考えてのことであったが、その後の充実によって日本の秀でた人材育成の場に発展してきている。

第3に美術館の紹介をしておこう。六甲アイランドに神戸市立の「小磯美術館」があることは前記のとおりだが、そのほかに東灘区内に3つの有名な美術館がある。「白鶴美術館」と「香雪美術館」それに「豊雲記念館」である。「白鶴美術館」は、1934(昭和9)年に白鶴酒造7代目の加納治兵衛が所蔵の古美術品(特に中国の古美術品が有名)・考古学資料等を提供して財団法人として設立した。「香雪美術館」は朝日新聞の創設者村山龍平香雪翁の蒐集した東洋美術品を中心とした美術館で、1973年に設立された。「豊雲記念館」は華道の家元小原流3世小原豊雲の蒐集した芸術品の美術館である。それに、この地域独特の文化遺産として灘五郷の酒造資料館が酒蔵の並ぶ阪神沿線に集中して、このまちの名所となっている。

第4に、医療と生活の事業にふれたい。村民の健康保持のために医療機関が必要とのことで、これも平生夙三郎の提唱で「甲南病院」が1931(昭和6)年に設立された。この病院は村民のために手厚いサービスをするとともに、生活困窮者には特別の対応策をとるなど、当時の医療としては極めて進歩的な取り組みをしていた。

次に生活面のことである。前にもふれたようにこの地域にはかなり裕福な人々が移り住んできたため、日常生活における消費物価は高いほうに流れがちであった。物価の安定が生活問題として解決されなければならないことであった。偶然、那須善治が大阪の経済界を引退し余生を社会に有為な事業に尽くしたいとの志をもって、そのことの相談を平生夙三郎にした。平生は東京海上火災の専務として渡欧の経験もあり、ヨーロッパの事情にも詳しかった。平生は那須に「購買組合」(生活協同組合)がよいと提言し、それについては賀川豊彦と相談するよう勧めた。那須は賀川の説得、平生の勧めなどを受け入れ、1921(大正10)年灘購買組合を設立した。それが現在のコープこうべのルーツである。設立総会は観音林倶楽部で開催され、設立当初の理事には平生夙三郎をはじめ地域の有力者たちが就任している。

以上、住吉村のむらづくりの事例をいくつか紹介した。

住吉界限は明治からこの方、このまちの住民や地場産業の企業家たちがお互いに協力し合いながらまちづくりや、まちの文化を高めたり、人材を育成することに熱心に取り組んできた結果、日本でも珍しいまちができあがってきたといえる。

このように、自治体、企業、住民の3者によるまちづくりの状態を事例でみてきたが、それぞれの立場には他にはない役割があって、その組み合わせが重要だと思う。特に21世紀のまちづくりにとって、最重要視されなければ

ばならないのは住民によるまちづくりではないかと思う。インフラ、施設をつくるのは自治体や企業の役割であるが、それらを生かし住民にとって住みやすいまちにするのは、そこに住む人々そのものであろう。

3.2 市民がつくるまちづくり

まちは誰がつくるか。それはそこに住む住人である。はたしてそんなに簡単に結論が出せるか、もう一度あえて疑問を投げかけてみたい。歴史的にみても、まちはその時々権力者や経済的な力をもつ人々によってつくられてきたのであって、一般的な住民・庶民がつくりあげてきたまちは極めてまれといわねばならない。現在でも権力者を統治者に置き換えてみると、民主的に選ばれてきたはずの首長が市民の意に沿うまちづくりをしているとは必ずしもいえない場合がある。

では、どうすれば市民がまちをつくれるのだろうか。それは市民が直接手の届く範囲の、直接参画できることからであれば十分に可能だと思う。それがコミュニティづくりである。そのコミュニティづくりのテーマとなる対象事項が、例えば福祉であり、あるいは環境であったりということなのではないか。なにも問題を矮小化しているのではない。ここからスタートすれば自ずと全体に及んでいくのではなかろうか。このことの実現の中に本質があると思う。足元に世界をみるようなものである。現に私たちの周辺でそんなことが起こり、広がろうとしている。それらの事例をみながら「福祉とコミュニティ」、そして市民がつくる地域主権のまちづくりに発展していくよう考えたい。

4. 福祉のまちづくりの実現を目指して

4.1 福祉のまちはどんなまちか

子供と大人、障害者と健常者、そのまちに住む誰もがそれぞれに等しくその人らしく生きていける、そんなまちが福祉のまちのイメージである。そのためにはいろいろな条件が満たされていなくてはならない。第1にまちそのものの設計やつくりがバリアフリー仕様になっていることが最低限必要である。そして第2には福祉的施設が充実していること。第3にはそれらの施設を運営、サポートする人材がいること。第4にはそのまちの自治体の福祉行政が行き届いていること。最後に、そのまちに住むすべての人々がお互いに支え合っていく心もち、行動に移せるようになることであろう。そして、生涯生き生きとした暮らしをしていることが何よりである。福祉のまちとは、インフラや施設などのハードの整備は前提条件であって、それを活用する住民の意識と行動力が伴っていただければならない。ハードをさらに改善し、自治体・行政の福祉施策をも向上させていける力こそが、そのまちの福祉力というものであろう。

4.2 福祉ミックスのまちづくり

前記のように、福祉の実現の場がどんどん地域化していくことが避けられなくなっている。とすれば少し先をゆくヨーロッパの福祉ミックスの社会は、私たちの目標・モデルになりうる。公助・自助・共助のバランスのよい働きで、地域に手厚い福祉サービスの施策や活動、事業が広がることは望ましいことである。ただその時に、共助のあり方が重要な鍵になるのではないと思われる。それには2つの問題が含まれている。1つ目は共助の活動・事業のボリュームをどれだけ大きくするかということである。具体的には共助を担うボランティア活動およびNPOなど、非営利組織や地域の福祉コミュニティをどれだけ強めていくかということである。2つ目は、NPOなど非営利組織の活動や事業がそれぞれの組織のミッションを誠実に実現するか、あるいは事業化路線を走って企業化していくかどうかにかかっている、ということである。それには、地域のコミュニティとどれだけコミットメントしていくかによるのではないかと思う。介護保険制度は非営利組織にその本質と選択を問いかけている。今その岐路にあるのではないか。

5. コミュニティと福祉の関係を進める新しい事例

私がかかわっている事柄で、これは21世紀に向けて、明らかに新しい風になるとと思われる3つの事例を報告しよう。

5.1 社協と生協の協働憲章

兵庫県社会福祉協議会と神戸市社会福祉協議会、それに生活協同組合コープこうべの3者で1999年1月に福祉に関する協定書が結ばれた。正式には、「市民福祉社会への協働憲章」という。内容は次のとおりである。

「市民福祉社会への協働憲章」

私たちは、市民福祉社会をめざします。

私たちが望む市民福祉社会とは、自律と自己決定の理念に基づき、市民の連帯と協働によって、すべての生活者の尊厳を地域で認め合い、支え合う社会です。

私たちは、兵庫の地で、それぞれの組織の活動理念に基づき、独自性を発揮しながら、福祉のまちづくりをすすめてきました。

折しも、私たちは、未曾有の大震災を経験して、自立、連帯、共感、共生、協働という価値を地域社会の中で成熟させることの大切さを実感しました。

私たちは、こうした経験を教訓として未来に生かすために、これまでの取り組みをいっそう発展させ、多くの市民の連帯のもとに、豊かな福祉社会を育む市民福祉社会の形成をめざしていきます。

私たちは、この憲章の趣旨をより多くの市民に広め、

私たちの協働のよりどころとして取り組んでいきます。

行動目標

1. 私たちは、市民が人間としての尊厳を認め合い、自立と自己決定を支えるため、社会サービスの創出やネットワーク化をすすめながら、生活の場から市民福祉社会を築くことに努めます。
2. 私たちは、多くの市民が市民福祉社会づくりに参画できるよう、市民、民間非営利組織、企業、行政などとの協働をすすめるとともに、地域で多様に展開される市民福祉活動を支援します。

行動指針

[福祉文化を育む人づくり]

1. 私たちは、学びや実践を通じて、生活に障害のある人たちのおかれた立場を理解し、お互いに助け合い、よりよい生き方を求めていく人づくりをすすめます。

[地域共生をめざす社会サービスづくり]

2. 私たちは、あらゆる社会サービスが使いやすいものになるよう働きかけるとともに、生活に障害のある人たちの願いに基づいたサービスを積極的に開発していきます。

[サービス利用者の権利を高める取り組み]

3. 私たちは、サービス利用者の基本的な権利である①安全を求める権利、②知らされる権利、③選択する権利、④意見が反映される権利などが具体的に保障される取り組みを、生活に障害のある人たちの参画を求めながらすすめます。

[暮らしを支える地域福祉計画づくり]

4. 私たちは、市民福祉社会の形成を市区町域で実現するために、行政に地域福祉計画づくりを積極的に働きかけ、主体的に参画していく取り組みをすすめます。

[共感と協働を広げる取り組み]

5. 私たちは、この憲章の趣旨を積極的に社会にアピールし、共感する市民、民間非営利組織、企業、行政などとの協働の輪を広めます。

1999年1月14日制定

この3つの団体は、兵庫県下の福祉の活動や事業を推進するうえでそれぞれに大きな影響力をもっているところである。その3者がお互いに協力し合っていることと誓い合った意義は大きい。何よりも意義深いことは、福祉

の理念の共有化と目標を一致させたことである。「市民福祉社会」、つまり市民がつくる福祉社会づくりを目指してお互いに協働していくことを約束し合ったのである。

この協定に基づいて、3者で協働作業実現のための協働促進会議が発足し、いくつかの地域で早速具体的な事業が始まろうとしている。

5.2 震災5周年「市民とNGOの国際『防災』フォーラム」

2000年は5回目のフォーラムを1月18日に神戸市中央区の勤労会館で開催した。その主旨と内容は前述2.4のとおりであるが、ここで採択された「神戸宣言」を掲載して今、神戸市を中心にして被災地の住民の中で何が起ころうとしているのかを紹介したいと思う。私たちは単に理念や決意を言葉として宣言するだけでなく、具体的な社会システムを提言し、それを率先して実現していくことを覚悟し国内外に約束したのである。そして、この5年間全国民から寄せられた暖かい支援に対し何をもって応えようとしているのか。神戸からのメッセージとして受け止めていただきたいのである。

震災5周年市民とNGOの「防災」国際フォーラム 2000神戸宣言

阪神・淡路大震災から5年が経過した1月18日、神戸市内で「市民とNGOの『防災』国際フォーラム」を開催し、「くらし再建・5年の体験 21世紀世界へ」をメインテーマにこの5年間を振り返り、今後の活動について話し合った。

フォーラムと足並みを同じくする仲間の催しも繰り広げられ、「1.17 KOBEに“灯を”」は、全国20カ所を超えるところで神戸と同じ灯りがともされた。

1995年1月17日から今日までの歳月は、多くの犠牲と損失に耐え、自らの道を切り開いてきた被災者の厳しい生活を抜きにしては語れない。フォーラムはこうした現実を直視し、一貫して被災者のくらし再建の実現を願ってきた。《くらし再建へ「いま」見すえて》(95年12月)《くらし再建 道筋ここから》(97年1月)《自ら描こう “明日のくらし”》(98年1月)《復興の踊り場から探る5年目への道筋》(99年1月=4周年シンポジウム)とのテーマの中に、フォーラムの問題意識を明確に示して来た。

今回、5年間に学んだこと、できたこと、できなかったことを改めて考えた。

最初に学んだのは「支え合う」大切さだった。人は決して一人では生きられない。お互いに支えたり支えられたりしつつ、前進を試みている。支えあいコミュニティづくりの基盤となるとの実感を得た。今回のフォーラムで「支え合う」心が海外にも広がり、自然災害に対する国際救援の働きがこの地に根付いて来て

いることを確認し、さらに活動を高めるために常設の仕組みの必要性が強く訴えられた。

震災直後、救援活動から出発したボランティア団体は支援を継続する一方、活動の中から見えた新しい課題にも取り組んでいる。地域社会がそのような人々で築かれていくと、地域は豊かな力に満ちあふれてくる。

地域の力を本当の市民社会に転換できる日は決して遠くはない。震災復興の5年間について市民の手で行ってきた市民検証作業の中間まとめからも、市民社会形成にむけて、その担い手が次々と背筋を伸ばして立ち上がる様子が浮かんできた。担い手たちの中には、活動を通じて、新しいパブリック（公）の領域を自ら創造していく積極的な動きもでてきている。

フォーラムの中で「子ども」と「文化」「ジェンダー」の課題も生き生きと語られた。ともに未来の社会を構築する主役としての積極的な発言を歓迎したい。

また、行動をともにしてきた仲間の死に接して、ボランティア活動に携わる人々の社会的地位の確立や経済的保障制度の実現をはかることの重要性と緊急性を痛感させられた。

私たちはこのフォーラムで新たに学んだ内容を加え、復興6年目を以降、くらし再建を推し進めるため、次の4点の実現を提言する。

1. 現在もなお復興から取り残されている被災者がいることを直視し、行政は最大限の支援策を直ちに実現すべきだ。
2. 5年間に、この地域で培ってきた私たちの「市民力」を発展させ、活動全体のネットワーク化を図りながら支え合う新しい仕組みを築いていく。
3. 市民社会を担っていく市民と協働し、さまざまな課題を市民の立場から解明し対応策を提言していく市民研究機関をつくる。
4. 市民のボランティアな活動を資金面から支援していく「しみん基金・KOBÉ」のような仕組みを市民自身の手で大きく育てていく。

最後に、95年のはじめての神戸宣言で確認したことを再び掲げたい。

《被災地の私たちは、自ら「語り出す」「学ぶ」「つながらる」「決める」行動を重ね、新しい社会システムを創造していく力を養っていくことから、私たち自身の復興の道を踏みだしていくことを強く呼びかける》

2000年1月18日

5.3 六甲アイランドのまちづくり

大震災直後、六甲アイランドは橋の故障と公的交通機関六甲ライナーの崩壊などもあって、陸の孤島になったことがあった。

電気、水道、ガス、電話の生活インフラはストップし

てしまった。生活物資にすら一時不安があった。そのような状況の中で動き出したのが地域の自治会組織である。自治会といってもこの島に人々が住み始めて5、6年にしかない時期であったため、自治組織とはいえ強固なものではなかった。自治会は自らの組織を固めながら島内の企業や交通機関にも支援と協力を求めていき、いわば共同防衛の体制をつくりあげ、島の住民や病院などの危機を救い安全を守っていったのである。そして、公・企・住の共同組織は「六甲アイランド地域振興会」として今日も活動を継続してきている。

そんな中から有志の人々が「RICクラブ」を結成した。お互いの親睦を深めながらこの地域の発展のために協力、貢献していくことを目指している。これは偶然とはいえ約90年前につくられた「観音林倶楽部」の現代六甲アイランド版といえよう。

前記のとおりこの島の造成は神戸市、住宅地域の計画・設計は積水ハウス株式会社である。ハード面では21世紀を目指したまちとなっている。このまちをすべての住民にとって住みやすく安心して暮らせるようにするためには、上記の各種住民組織の活動化が必要であろう。現在のところ、医療・福祉法人の施設としては「甲南病院」と「協同の苑」があるが、福祉のために住民自らが参画できる組織や団体はまだない。その必要性についての地域の認識と関心は強まりつつある。そうなれば地域の住民組織と非営利組織の結合による21世紀型の「福祉のまち」づくりの可能性が出てくる。そして「コミュニティと福祉」とらえたモデル地域になるかもしれない。

住吉村が大正のまちづくりのロマンであるとしたなら、六甲アイランドは平成のまちづくりのロマンになるであろう。橋で結んだ陸と島のまちづくりが奇しくも「住民による」ものという縁でつながっている。

5.4 日本的福祉ミックス社会

一福祉コミュニティの形成一

日本の都市における地域社会・コミュニティの崩壊がいわれ出して随分久しい。今では地方、農村部においてすら共同社会の絆が弱まり、共同体の変質が始まっているのではないかといわれ始めている。一方では家庭や学校もその共同機能の維持が困難になり、さまざまな深刻な問題を露呈している。地域社会を受け皿にしての「共同」のあり方の再構築が求められてきている。少子・高齢社会に直面して、改めて地域社会やコミュニティの形成に第一歩から踏み出さなければならなくなっている。

5.4.1 コミュニティと非営利組織の結合

コミュニティの形成をどう進めればよいか。いうまでもないが地域住民の自主・自発、内発的な力で行うことが第1に求められるのは当然のことであり、全国

