

都市政策

季刊 第114号 '04.1

特集 福祉と民間活力

- 福祉施策における官営・民営方式の選択……………吉田民雄
社会福祉サービスの多様化と民間部門……………高野和良
震災被災高齢者の支援活動から
「住民主体の福祉のまちづくり」へ……………坂本津留代
保育サービスと民間活力導入……………高寄昇三
障害者福祉における民間活力……………藤本肇
グループハウスの生活……………中村大蔵

行政資料

- 神戸市事務事業外部評価報告書
……………神戸市事務事業外部評価委員
「施設サービス利用者のための権利擁護システム」
等に関する研究報告（抜粋）……こうべ安心サポート委員会

財団法人 神戸都市問題研究所

都市政策

第113号 主要目次 特集 第三セクターの課題と展望

第3セクターの今日的課題	出井 信夫
今までに第3セクター研究学会で提起された10の問題について	山本 潔
第三セクターの経営責任	高寄 昇三
「第三セクターに関する研究会報告書」について	朝倉 浩司
神戸市外郭団体の現状と課題	大塚 博範
大阪市にみる第3セクター問題	小西 恒雄
第三セクターと自治体の戦略的アウトソーシング	大島 博文

行政資料

特色ある神戸の教育推進アクティブプラン	神戸市教育委員会事務局
今後の下水道事業会計のあり方について	神戸市下水道事業経営研究会

次号予告 第115号 特集 震災復興の都市政策的検証と提言Ⅱ

2004年4月1日 発行予定

震災復興の都市政策的検証と提言	新野 幸次郎
生活再建にかかる諸制度の評価と課題	高寄 昇三
地域活力を活かす生活再建とそれを支える復興財政のあり方	舟場 正富
高齢者地域見守り制度の意義と今後の展開	松原 一郎
復興基金の役割と評価	橋本 行史
地域防災力の育成・強化に向けた諸課題	室崎 益輝

は し が き

わが国では、従来、公共の仕事を中央政府や自治体など行政部門で独占することが当然視されてきた。シビル・ミニマム達成の要求もあり、公共サービスは行政が直接供給するものという概念が、市民・行政の双方に漫然と定着してきたのである。

しかし、公共サービスの直接供給による施策の拡充は、必然的に行政活動の肥大化を招き自ずと限界が生じる。今日、厳しい財政状況のもと山積する課題への対応に迫られている自治体では、多くが行財政改善や事務事業の見直しに取り組んでおり、公共サービスを低下させることなくより効果的かつ効率的に行政を運営する方策が検討されている。その重要な柱が行政サービスの民営化であり、地域活力を高めることにより、地域の課題を市民自らの力で解決する仕組みづくりなど、民間活力の導入である。

また、民間活力に求められるもう一つの重要な要素にサービス供給の多様化があげられる。行政による直接供給は、サービスが一律・公平に供給されるという利点を持つ反面、内容が規格化・画一化しがちで、社会状況の変化に迅速に対応し、多様化する市民ニーズすべてを充足することは難しい。それに対し、近年、NPOやボランティアなどの民間団体が公共サービスの新たな担い手として台頭し、行政を補完する受け皿となりつつある。

とりわけ福祉の分野においては、公的な福祉サービスは市民、NPO、企業などに広く担われており、都市社会の成熟に伴って福祉サービスの供給主体はますます多元化している。このような状況を踏まえ、本号では、福祉における民間活力の問題を取り上げ、官・民の役割分担やサービス供給とコストの課題、地域における実践例など幅広く論じていただいた。

わが国の自治体は、少子・高齢化、情報化、国際化など社会の大きな変化にさらされる一方、規制緩和、行政改革、地方分権の推進など、行政システムの抜本的な見直しを含めた公共システム全体の構造改革に直面している。そこで求められるのは、市民を地域社会における公共・公益の主体として位置づけるとともに、その満足度をいかに高めるかを究極の目的とする、市民本位の視点であり補完性の原理である。

公共サービスへの民間活力の導入は、まさしくこの二つから求められるものであり、時代のニーズや市民の選択に応えるものでなければならない。

特 集 福祉と民間活力

福祉施策における官営・民営方式の選択……………	吉 田 民 雄	3
社会福祉サービスの多様化と民間部門……………	高 野 和 良	22
震災被災高齢者の支援活動から 「住民主体の福祉のまちづくり」へ……………	坂 本 津留代	35
保育サービスと民間活力導入……………	高 寄 昇 三	59
障害者福祉における民間活力……………	藤 本 肇	70
グループハウスの生活……………	中 村 大 蔵	80

潮流

指定管理者制度 (91)	ソーシャル・キャピタル (93)
ディーゼル車規制 (95)	地上デジタル放送 (98)

行政資料

神戸市事務事業外部評価報告書 ……………	神戸市事務事業外部評価委員	100
「施設サービス利用者のための権利擁護システム」 等に関する研究報告（抜粋）……………	こうべ安心サポート委員会	116

新刊紹介

行政人材革命 (146)	ソーシャル・キャピタル (147)
電子自治体実践の手引 (148)	

福祉施策における官営・民営方式の選択

吉 田 民 雄

(東海大学政治経済学部教授)

1 「福祉の世界」と官営・民営論議

「福祉の世界」と官民分離パラダイム

わが国の社会福祉は、戦後、GHQ（連合国軍最高司令官総司令部）の打ち出した「公私分離の原則」により国家の責任と位置づけられ、また憲法第89条で“公の支配”に属さない社会奉仕事業への公金の支出が禁止され、いわば「官」と「民」を分離し、生活困窮者を政府の責任で保護・救済することを徹底しようとした。戦後半世紀余り、わが国の中央・地方の政府や市民の意識に広く浸透してきた「官」と「民」を切り離し、公共サービスは全国あまねく等しく行政の手で直接に提供するという、伝統的な官僚モデルの中心教義である「官民分離パラダイム（枠組み）」である。いうまでもなく「官」とは中央の政府の行政であり、またその下部執行機関として位置づけられた地方の政府の行政であった。公共の仕事とは行政の責任であり、公共サービスの提供は中央集権型行政システムの下で「官」の監督を受けることを当然とされ、政府部門と民間部門とは別の世界であると教え込まれた。

戦後、福祉国家建設を目標に掲げて展開された中央政府による集権的な再配分政策とは、この「官民分離パラダイム」を前提に行政による公共サービスの直接供給を基本としており、「民」が公共サービスを提供する場合も行政の厳しい規制や監督の下で行われる官営方式中心の政策展開であった。市民生活から生み出される共通利益であり、市民生活を維持し、秩序づける共通指針である公共性は「官」により独占され、とりわけ「福祉の世界」では、社会福祉における政府の責任が強調されるなかで、1973年の「福祉元年」を機に中央・地

方の政府による福祉施策が大きく拡充された。

1970年代から1990年代にかけて、わが国の福祉施策の拡充には著しいものがあった。だが、それらは行政により決められた福祉サービスを一方的に提供される措置制度中心の福祉施策の拡充であり、また補助金行政により全国一律の基準が適用された画一的な社会福祉施設の量的な整備であった。福祉各法のサービスを必要とする人に対する措置とは、機関委任事務として全国一律の通達行政に基づいた福祉サービスの提供であり、一部の限られた社会的弱者を対象にした施設収容中心の福祉施策の拡充であった。もちろん、中央集権型行政システムの制約下でも、残存する自治権を活用した自主的な福祉施策展開など地方の政府の輝かしい自治の実績は数多くみられる。

だが、全般的に「福祉の世界」とは集権的な行政の裁量の世界であり、全国あまねく等しくとする均一性の世界であり、「官」の監督に服しながら画一的な福祉サービスを提供する官営方式の世界であった。このような「福祉の世界」は今日大きく変容することとなるが、その前に公共サービスに関する官営・民営論議をふり返しておく。ここで、官営方式とは「官」の指導監督の下での政府部門（中央政府・都道府県・市町村・公社・公団など）によるサービス提供方式であり、民営方式とは民間部門（民間非営利・民間営利セクターの市民、民間非営利団体、企業など）によるサービス提供方式であるが、公共サービスの官営方式と民営方式に対する評価の特徴を簡潔にみておく。

公共サービスの官営・民営方式の評価

公共サービスの官営・民営論議は、これまで官営方式と民営方式との間のきわめてイデオロギー的な評価論議として展開された。

一方の立場からは、官営方式は①公共性に対する理解度が高く、公平である、②仕事の管理体制が明確であり、責任ある仕事の処理がなされる、③公正な市民サービスが徹底され、親切である、④仕事の処理などで連絡調整が密であり、適切な解決が図られるとされるのに対して、民営方式は①営利本位になりやすく、公正な市民サービスに欠ける、②責任の所在が不明確である、③業務の実

態が把握できず、市民要望に即応できない、④汚職につながりやすく、また職場の縮小や労働条件の悪化を招くとみられた。

逆の立場からは、官営方式は①職員の高齢化などによりコスト高になる、②規則重視で画一的であり、柔軟な対応に欠ける、③利用者の立場よりも供給者である行政の立場を重視したお仕着せのサービスとなりがちである、④お役所仕事で、勤務時間にロスが大きく、非効率であるとされるのに対して、民営方式は①人件費などの節減によりコストが安く、費用対効果が高い、②競争原理が働き、能率的である、③早朝・夜間・休祭日など勤務時間にかかわりなく、柔軟な対応ができる、④専門的な知識・技術が導入できるとみられた。

官営方式を支持する立場は、公共性を前提とした考え方であり、企業の利潤追求姿勢に対する批判と公共の仕事の専門機関である行政の役割と責任に対する自負がある。民営方式の場合は、利潤追求が第一であり、また行政の役割もよく理解していない。公共サービスを民営方式に委ねることは、市民に対する公正なサービスの提供が徹底されず、市民福祉の低下を招く恐れがある。官営方式を支持する立場からは、採算性を重視する市場サービスと公共性を基本とする公共サービスとの性質の相違、いわば公共性の確保とそれに伴う行政責任の問題が提起された。

民営方式を支持する立場は、いわゆる高度成長惰性の下で拡大した行政の仕事を見直す減量主義を基本としており、民営方式は人件費、物件費などの経常経費削減、事務事業の簡素合理化、租税の効率的活用など行政活動の効率化方策とされた。行政が必ずしも行う必要のないもの、行政が行うと非効率なもの、また民間が行った方がサービスの性質から効果的なものを民間部門に委ね、とかく肥大化しがちな行政活動の贅肉を落とし、減量化しようとするものである。民営方式を支持する立場からは、「官」に潜む不経済性、非効率性、画一性、その帰結としての市民サービスの低下を、「民」のもつ経済性、能率性、柔軟性などの導入により改善しようとするものであり、そこでは限られた財源を効率的に使用する、いわゆる経営感覚の確保とそれに伴う行政責任の問題が提起された。

だが、そこでの公共性とは、「官」により独占された市民生活から遊離した公共性の確保であった。公共（public）とは、決して中央・地方の政府に独占されるものではなく、政府の行政が主体となるものでも必ずしも公共的なものとはいえず、公共とは本来市民の参加する市民の共同のものである。また、もう一方の経営感覚確保の主張とは、財政危機を打開しようとする場当たりの民間活用に過ぎなかった。官営方式を支持する立場とは「官」により独占された公共性を前提としていたずらに「官」の既得権益を守ろうとする行政聖域論の主張であり、民営方式を支持する立場とは場当たりの贅肉落としの主張であり、いずれも供給者サイドの視点を中心とした官営・民営論議であった。

これまでの官営・民営論議には、「官」を中心とした「市民のための（for the people）」行政という発想はあっても、「市民による（by the people）」市民の（of the people）」行政という発想はなかった。そこには、市民による政府信託の原理は見失われ、「官民分離パラダイム」の固定化が強くみられた。とりわけ政府の責任の遂行を強調する福祉分野では「官」中心の傾向がみられたが、2000年の地方分権一括法と介護保険制度の施行、地域福祉法の制定を契機に「福祉の世界」は従来の「官民分離パラダイム」から、新たに「公私協働パラダイム」を基調としたものへと大きく転換することとなるのである。

2 社会福祉制度の変革と官営・民営方式

これまでの社会福祉制度の基礎構造と官営・民営方式

そこで、わが国の社会福祉制度を簡潔にみておく。戦後の福祉政策は生活困窮者の保護・救済からスタートし、国民の最低限度の生活を保障するものとして1947年の児童福祉法、1949年の身体障害者福祉法、1950年の生活保護法、1951年の社会福祉事業法、1960年の知的障害者福祉法、1963年の老人福祉法などの個別福祉政策が対象者ごとに進められた。

この間、現実に行行政だけで福祉サービスを提供することが困難なことから、福祉分野の共通基盤である社会福祉事業法が制定され、措置という行政処分により公的な福祉サービスの提供を委託する社会福祉法人制度が創設され、福祉

福祉施策における官営・民営方式の選択

各法で措置費や措置制度が整備された。その後、福祉サービスは多くの場合に社会福祉法人を通じて提供されることになる。わが国の社会福祉制度の基本である「行政処分としての措置制度」と「社会福祉法人への措置委託」による福祉サービスの提供という方式は、“公の支配”を確立したとして憲法の壁をすり抜けた社会福祉事業法の成立により確立される。

措置制度とは、行政のもつ措置権に基づいてサービス内容や提供主体などすべてを決定し、限定された社会的弱者に対して行政あるいはその委託を受けた社会福祉法人が福祉サービスを提供し、それに必要とされる費用を行政が支弁する制度である。福祉サービスの利用者は、措置権者である行政の一方的な行政処分から反射的利益を受けるに過ぎないとされ、サービスを受ける権利は保障されず、サービス受給の可否は行政の裁量によって決定された。戦前の恩恵主義的な福祉を強く反映した制度であり、利用者には自らの意思で福祉サービスを選択して利用するという“選択の余地”は何ら与えられず、政府職員には“福祉はお上の与えるもの”、市民には“福祉は役所のお世話になるもの”という意識を広く定着させた。

一方、社会福祉法人とは、社会福祉事業法により福祉サービスの措置委託の法的根拠を与えられ、民間の法人でありながらも、“公の支配”の下で行政に代わる福祉施策の実施主体として位置づけられた。だが、社会福祉法人による福祉施策の実施とは、行政による厳しい規制や監督下で行われた福祉サービスの提供であり、福祉サービスの受託者として措置費が支給される一方、行政の末端機関としてその指導監督に服した福祉サービスの提供であった。行政とともに社会福祉法人による福祉施策の独占は、政府責任の原則を維持し、制度的な福祉政策の枠内での官営方式による福祉サービスを量的に拡大したが、他方で福祉事業者の自由な参入が認められず、また措置制度によりサービス利用者が行政から自然と送られることから、行政に依存していればよいという傾向を生み出した。福祉施策の主な委託先となった社会福祉協議会や社会福祉法人は、制度上は民間の団体であるが、実質的には政府の管轄下にある官製のNPOとしての色彩をきわめて強く持つものであった。

「行政処分による措置制度」と「社会福祉法人への措置委託」による福祉サービスの提供を基本とした社会福祉制度とは、社会福祉事業を手厚い保護と規制で守るものであったが、サービスの供給者側に立った官営方式中心の社会福祉の基礎構造となっており、民営方式も「官」の世界と融合し、取り込まれていた。そこでは、誰もが自らの意思で選択し、利用できる普遍的権利としての福祉サービスの提供という福祉施策の推進はみられず、行政処分である措置決定という行政の裁量による福祉サービスの提供であり、「福祉の世界」はその多くを実質的に官営方式に独占されていた。

社会福祉の基礎構造改革と官営・民営方式

しかし、社会福祉の対象者を「福祉サービスを必要とする者」と規定し、人々の生活の自立援助を目的とすると、初めて福祉の普遍化の原則とともに、市町村重視の原則を打ち出した1990年の社会福祉関係8法の改正を皮切りに、地方分権一括法、介護保険制度、社会福祉法の施行は、利用者が自由に選べる「措置から契約へ」、そして地域福祉重視へと「福祉の世界」を大きく変容させることとなった。

地方分権一括法の施行により、社会福祉事務は生活保護と社会福祉法人認可（法定受託事務）などを除いてすべて地方の政府の自治事務となり、市町村独自で基準設定できる裁量権は拡大され、社会福祉は市民に身近な政府である市町村の仕事へと移行した。もちろん、福祉施策の具体的な基準や手続に関する法律による数多くの政省令への委任事項の存在など、決して中央省庁による事細かなコントロールがなくなったわけではない。だが、第1次分権改革の結果、市町村において中央政府の行政の仕事、すなわち「官」の仕事は皆無となり、福祉施策は「自治体の事務」となり、それに伴い福祉サービスの提供方式も従来の「官」中心から、市民に身近な政府を中心として多様な主体の参加、協働するサービス提供方式へと転換が促されることとなった。

一方、高齢者の自立を支援する介護保険制度とは、従来の措置による介護サービスの提供に代わって、市町村の自治事務としてサービス利用者と提供者との

福祉施策における官営・民営方式の選択

自由な契約により、利用者の希望を考慮したケアプランを作成し、高齢者介護サービスを提供する制度である。保険者である市町村は、提供するサービスの種類と量について利用者である市民の参加により介護保険事業計画を策定し、納税者でもある市民の納得の上で保険料を定めることとなる。第1号被保険者(65歳以上)の保険料は高齢者が利用するサービスの種類と量により決定され、保険料とサービス水準の決定はサービスを利用する高齢者の判断に委ねられる。介護保険の居宅サービスでは社会福祉法人だけでなく、生協、農協、NPO法人、医療法人、民間企業などの多様な主体が福祉サービス市場に参入しており、福祉サービスは利用者自らの自由な選択と決定で、多様なサービス提供主体の特性をいかしながら、幅広い福祉需要に応える多面的なサービス提供方式へと転換しようとしている。

もちろん、いまだ多くの福祉サービスは行政あるいは社会福祉法人により提供されるが、他方で、高齢者福祉、児童福祉、障害者福祉は措置制度から契約利用制度へと移行しており、制度疲労した措置制度による官営方式からの脱却を図ろうとする社会福祉の基礎構造改革が進む。社会福祉制度を再検討した中央社会福祉審議会の「社会福祉構造改革について」は、①利用者と提供者の対等な関係の構築、②利用者の権利の保障、③福祉サービスへの多様な主体の参入促進、④多様な市民ニーズに応える地域福祉の推進、⑤市民の信頼を得るサービスの質と効率性の向上、⑥費用の公平かつ公正な負担、⑦福祉サービスの透明性確保のための情報公開の推進、⑧利用者の意見を反映させる市民参加の積極的推進を、わが国の社会福祉制度の改革方向として示している。

2000年5月にこの改革方向に基づいて社会福祉事業法が全面改定され、新たな福祉の基本法といえる社会福祉法が制定されたのである。女性の社会進出や少人数化などの家族変容、少子・高齢化の進展などによる福祉ニーズの多様化や福祉サービスの利用者の普遍化に対応して、社会福祉の基礎構造は、21世紀に持続可能な利用者の立場に立ったものへと改革され、従来の行政処分としての措置制度を基本とした福祉から、利用者自らの選択と決定を基本とする福祉へと転換したのである。

官営・民営方式という観点からすれば、もはや「官民分離パラダイム」による官営方式は改めざるをえない。政府部門と民間部門とは決して別の世界ではなく、いずれの部門も市民共同の「公共の世界」に必要とされるほとんどのサービスを提供することができる。政府部門、民間部門いずれがサービス提供するにしても、市町村は利用者のサービスを受ける権利を保障しながら、利用者と提供者の対等な関係を基本として利用者の納得できるサービスを効率的に提供する創意工夫に努めなければならない立場にあるのである。

3 新しい社会福祉構造とシティー・ガバナンス

新しい社会福祉構造のサービス提供方式と身近な政府の役割

それでは、社会福祉法とは、どのような福祉の共通基盤を築いたのであろうか。社会福祉法の特徴を簡潔にみると、誰もが地域で自立した生活を送ることのできるよう、従来の供給者中心から利用者中心へと基本的な視点が切り替えられる一方、原則として措置制度から契約利用制度へと転換し、法律上初めて地域福祉の推進が目的の一つとして明示された。

契約利用制度とは、利用者と提供者との対等の関係を基本として利用者自らが福祉サービスを選択し、提供者と契約を交わし、提供されるサービスを決定する方式である。多様なサービス提供者が「福祉の世界」に登場することとなり、行政や社会福祉法人だけでなく、生協、農協、NPO法人、医療法人、企業が提供者として福祉サービス市場に参入する。そのため、福祉サービスの適切な利用に向けて地域福祉権利擁護事業、苦情解決制度、身体障害者の支援費支給制度などの利用者保護制度とともに、提供者の責務が具体的に規定され、福祉サービスの質の確保と利用者の権利の保障が図られる。

すなわち、①社会福祉法人の責務－福祉サービスの質及び事業経営の透明性確保のために事業報告書、財産目録、貸借対照表、収支計算書及び監事の意見書の公開、②社会福祉事業を経営する者の責務－利用者への情報提供や契約内容の説明、契約成立時におけるサービス内容や利用者負担額を記した書面交付、提供するサービスの質の評価、誤認させるような広告の禁止、利用者からの苦

福祉施策における官営・民営方式の選択

情解決、③社会福祉協議会の責務－福祉サービス利用援助事業の実施、苦情解決において利用者と提供者及び第三者委員の話し合い不調のとき事情調査実施、解決斡旋のための運営適正化委員会の設置（都道府県社会福祉協議会）、④国・地方公共団体の責務－利用者に必要な情報を得られる措置やサービスの質の評価実施に資する措置など福祉サービスの提供体制の確保など、これら提供者の責務と利用者保護の仕組みが規定される。

地域福祉の推進については、市民、社会福祉事業者、社会福祉活動を行う者は共に地域福祉の推進に努めなければならないと規定され、社会福祉事業者と並んで市民、社会福祉活動者が地域福祉の主体と位置づけられる。共同募金の目的に地域福祉の推進を加え、社会福祉協議会を地域福祉の推進を目的とする団体とする一方、市民や社会福祉の事業者・活動者の意見を反映した市町村地域福祉計画と都道府県地域福祉支援計画を策定し、公表するよう規定される。また、関連する保健・医療サービスとの連携が規定され、市民参加と情報公開を基本とした地域福祉の推進が方向づけられる。

加えて、地域福祉計画と都道府県地域福祉支援計画が、地域福祉法で初めて法定される。地域福祉計画は①地域における福祉サービスの適切な利用の促進、②地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達、③地域福祉に関する活動への市民参加の促進を内容とし、市民参加と情報公開を計画策定の基本要件とする。地域における福祉施策の担い手と推進方法の多様化という方向とともに、児童育成、老人保健福祉、障害者計画など対象者ごとに策定された計画を地域福祉計画で総合化する方向が示されており、市町村は地域の実情に応じた福祉施策の計画的な推進を迫られる。

社会福祉事業法は、措置による行政処分で一方向的に福祉サービスを決定し、「官」の指導監督を受けることを前提とした社会福祉事業者中心の構造であった。だが、社会福祉法は、契約利用制度による福祉サービスの質の確保及び利用者の権利保護と、地域福祉の推進を目的とし、多様なサービス提供主体と連携した利用者主体のサービス提供を基軸とする新しい社会福祉の基礎構造を形成している。利用者と提供者の対等な関係に立った契約による福祉サービスの

提供と市民参加による地域福祉の推進という市民主体の考え方が明示される一方、国・地方公共団体の責務として社会福祉事業者などと協働し、多様なニーズに応える福祉サービスの提供体制を確保するとともに、福祉サービスの適切な利用に必要な措置を講ずる責任があると規定している。もっともディサービスのための障害者施設不足など基盤整備の必要性は依然としてあるが、市町村の役割は従来の官営方式中心の措置権者から、多様なサービス提供主体と提供方式を組み合わせ、市民にとって透明性の高い福祉サービスの調達役として、契約による福祉サービス提供の保証役、地域福祉の舵取り役へと転換する局面にあるのである。

シティー・ガバナンスと多様な福祉サービス・ネットワークの形成

さて、福祉サービスの多様な提供主体の参加、協働の促進と市町村の役割の転換とは、都市社会の新しい統治のあり方を示唆する「シティー・ガバナンス」というガバナンス・モデルをクローズアップさせる。近年、近隣レベルのコミュニティ・ガバナンス、リージョナル・レベルのローカル・ガバナンス、それらを貫く市民の自己統治を重視したシティズン・ガバナンスなど、ガバナンス（統治）という用語が脚光を浴びる。その背景には、高齢者問題や環境問題、財政危機や行政改革、あるいは政治不信の拡大など、政府部門のパフォーマンスの低下が明らかになるなかで、従来の政府組織を中心として行政を唯一の公共主体とする官僚モデルに対する市民の信頼の低下と、それに対応した新しいガバナンスのあり方の模索がある。

シティー・ガバナンスとは、市町村、都道府県、中央政府の行政だけでなく、市民、民間非営利団体、企業などの民間非営利・民間営利セクターの主体も含めた多様な主体が、都市レベルにおいて公共サービスの生産・供給に参加し、それぞれの役割と責任を分担し、対立、妥協、協力、連携を繰り返しながら、相互に補完し合って都市社会の分権的な統治を進めることである。いわば、政府組織を中心として都市社会を治めることを指すガバメント（government）から、市民、民間非営利団体、企業、それらの代表機関である政府などの多様

な主体が都市社会を共に治める（co-governing）ことを指すガバナンス（governance）への転換である。従来の「官」による公共性の独占を定着させた「官民分離パラダイム」から、市民による公共の創造を進める市民、民間非営利団体、企業、行政の間でのパートナーシップの構築を視野に入れた「公私協働パラダイム」への移行である。

「福祉の世界」をみれば、公的な福祉サービスは決して政府部門に独占されるものではない。今日、市民、民間非営利団体、企業などに広く担われており、都市社会の成熟に伴って福祉サービスの提供主体はますます多元化している。1998年の特定非営利活動促進法の制定、2000年の介護保険制度の開始と地域福祉法の制定は、社会福祉協議会以外の民間非営利セクターの主体や民間営利セクターの企業によって提供される福祉サービスの拡大に拍車をかけている。とりわけ福祉分野への企業の参入はわが国の「福祉の世界」にとって大きな衝撃であり、また資金不足に悩む民間非営利セクターのNPOにとって福祉サービスの民間開放は自主的な活動を持続可能とする資金源として大きな意義をもつ。

もはや公共サービスを何から何まで政府部門が直営で提供しなければならない時代ではない。市民も受益と負担の均衡という観点から提供される福祉サービスを選択しようとしており、行政活動の過剰な拡大を期待していない。行政以外の主体によっても公的な福祉サービスは担われており、行政サービスとは政府の提供する公共サービスであり、公共サービスの一形態に過ぎない。市町村の役割は、必ずしも公的な福祉サービスを行政サービスとして直接に提供することにあるのではなく、地域における福祉サービスの質の確保と適切な利用者保護の実現に向けて市民、民間非営利団体、企業、行政などの多様なサービス提供主体を組み込んだ多元的な福祉サービス・ネットワークを形成・管理することへと次第に変わっている。

市町村は、公共、民間の資源を積極的に組み合わせ、シティー・ガバナンスの舵取り役として福祉サービスの質の向上と、市民参加による地域福祉の推進に努めなければならない。市町村の仕事は、福祉サービスを直接に提供することよりも、多様なサービス提供主体を組み込んだ多元的な福祉サービス・ネッ

トワークを適切に形成・管理することに力点を置くべき時代にある。そこにまた、今日の地方自治のグローバル・スタンダードである「補完性(subsidiarity)の原理」が、多元的な福祉サービス・ネットワークの形成において貫かれるべき基本指針として浮かび上がるのである。

補完性の原理とは、市民や家族にできることにコミュニティは関与してはならず、コミュニティにできることに市町村は関与してはならず、市町村にできることに都道府県は関与してはならず、都道府県にできることに中央政府は関与してはならない。市民により身近な社会単位を最優先し、市民から遠い高次の共同体の介入をできるだけ制約し、補完的、補助的なものとする一方、市民により多くの権限を留保し、意思決定を可能なかぎり市民に近いところで行うとする社会原理である。補完性の原理からは、市民自治を起点として順次段階的に福祉サービスを多様な提供主体に委ねる一貫した市民自治体系の下での福祉政策の推進原則と、そうした原則を踏まえた多元的な福祉サービス・ネットワークの形成・管理の必要性が示唆される。

4 シティー・ガバナンス時代の行政モデルと福祉政策のマネジメント

新しい行政モデルと福祉政策の展開

こうしたシティー・ガバナンス時代の福祉政策とは、従来の官僚モデルに代わって次のような新しい行政モデルを提示する。簡潔に説明しておく。

第1は、「一元的な福祉サービス・モデル」から「多元的な福祉サービス・モデル」への転換である。社会福祉は、「官民分離パラダイム」の下で行政により直接にサービス提供されるべきものと考えられがちであった。そのため、財政危機の克服方策は、減量化か増税の二者択一であり、民間非営利・民間営利セクターの多様な主体との協働という視点は脇に置かれ、政府部門と民間部門は別のもので思い込まれてきた。だが、先に触れたように政府部門、民間部門いずれであっても、市民共同の「公共の世界」に必要とされるほとんどのサービスを提供することができる。市民にとって重要なことは“より質の高い福祉サービスがより低いコストで提供される”ことであり、誰が提供するかはあく

までも二次的問題に過ぎない。行政だけを公共の担い手とする「一元的な福祉サービス・モデル」に代わって、多様な福祉サービスの担い手の力をいかす「多元的な福祉サービス・モデル」への転換による福祉政策の展開が要請される。

第2は、「独占型モデル」から「競争型モデル」への転換である。「多元的な福祉サービス・モデル」への移行とは、「独占型モデル」から「競争型モデル」への転換にほかならない。「一元的な福祉サービス・モデル」は、政府部門に福祉サービスの多くを独占させ、利用者に対するお仕着せのサービスやコスト意識の欠如などさまざまな問題を引き起こした。独占状態は、行政のパフォーマンスの改善に対する意欲を失わせ、誰も責任をとらず、市民もサービス提供者を選ぶことができない。「多元的な福祉サービス・モデル」は、これらの機能障害を解消する多様な主体間の業績競争を促す競争原理を機能させる。優良なサービスを提供するか否かは、政府部門、民間部門いずれがサービスを提供するかにあるのではない。競争がなければ、民間部門も政府部門の独占状態と同様の問題を引き起こす。競争とは、独占状態を排除し、市民に選択の自由を与え、市民の納める税金に見合った価値あるサービスの提供を保証する鍵である。競争は、政府部門、民間部門いずれにしても、市民ニーズに素早く対応しなければならず、コスト意識を高めるだけでなく、サービスの質の改善に努め、市民の満足度を高めるように努力させる。

第3は、「行政措置型モデル」から「顧客選択型モデル」への転換である。「競争型モデル」への移行とは、標準化、規格化された福祉サービスを提供する「行政措置型モデル」から、競争原理の下で顧客としての市民に評価・選択権を与え、市民満足度の高いサービスをより低いコストで提供しようとする「顧客選択型モデル」への転換の必要性を示唆する。「独占型モデル」では、市民にとって行政の取り計らいにより提供される福祉サービスを選ぶほかに、サービスを受ける権利をもつ市民の立場は見過ごされていた。だが、決して行政の思い込みで標準化、規格化された福祉サービスを提供すればよいということではない。本来、中央・地方の政府の行政とは、市民生活を維持・向上させ

るツール（道具）であり、サービスを受ける権利をもつ顧客としての市民の求める価値創造に奉仕するために存在する。従来の市民の立場を見失いがちな一方的な福祉サービスの提供に代わって、市民に顧客としての評価・選択権が与えられてこそ市民満足度の高い福祉サービスが効率的に提供される。市民に保証するサービスの品質基準を明示し、市民を福祉サービスの提供における評価・監視者として参加させ、市民に対する説明責任を明確にし、利用者の権利を保護する一方、市民満足度をサービス提供者の生き残りの基準として福祉サービスの提供に努める「顧客選択型モデル」への転換による福祉政策の展開が要請される。

第4は、「規則指向型モデル」から「使命指向型モデル」への転換である。「顧客選択型モデル」への移行とは、「規則指向型モデル」から「使命指向型モデル」への転換を不可避とする。伝統的な官僚モデルでは、規則による規律の原則を遵守するあまりに本来の法令の目的を忘れて、行政規則の規定の文言を守ることだけに目を奪われがちであった。しかも、行政に間違いはないとする「行政の無謬性」の要請の下で、行政活動のあらゆる側面にわたって詳細に規則が定められ、うずたかく積み上げられた規則は無駄な労力と時間を費やさせるだけでなく、本来の仕事の使命や目的を見失わせてきた。もちろん恣意的な行政活動を排除するために誰にも予測可能性を与える規則は重要であるが、利用者主体の観点からは単に規則に従うだけでなく、仕事の使命や目的を何よりも重要視することが求められる。「使命指向型モデル」は、達成すべき目的や使命を明確にし、職員の知恵や創意を発揮させ、職員のモラルを高度なレベルに維持し、いわゆる起業家精神豊かな職員を生み出す。時代遅れの規則に縛られがちな「規則指向型モデル」に代わって、陳腐になった規則や規制を捨てて、使命や目的の達成に力点を置いた「使命指向型モデル」への転換による福祉政策の展開が要請される。

第5は、「投入指向型モデル」から「成果指向型モデル」への転換である。「使命指向型モデル」への移行とは、従来の仕事をするにあたってまず予算や職員の獲得を重視する「投入指向型モデル」から、むしろ結果としての業績を

重視する「成果指向型モデル」への転換の必要性を示唆する。「投入指向型モデル」は、仕事の業績についてあまり関心を示さず、また結果責任を問わなかった。だがそれに代わって、政策目標とそれに伴う管理可能な業績目標及び業績指標を設定、公表し、説明責任を負わせるとともに、その業績を測定、評価することで合理的な福祉施策の推進に努める一方、管理者や事業者などに対して業績の結果責任を問う「成果指向型モデル」への転換による福祉政策の展開が要請される。

第6は、「集権型モデル」から「分権型モデル」への転換である。「成果指向型モデル」への移行は、財政や人事などの資源配分機能や意思決定機能をトップに集権化した「集権型モデル」から、政府部門、民間部門いずれにしても多様な福祉サービスの担い手への権限移譲・分権化を図り、達成すべき業績とそれに伴う責任に見合った仕事の管理の自由を管理者や事業者などの責任者に付与する「分権型モデル」への転換の必要性を示唆する。「集権型モデル」は標準化、規格化された福祉サービスの提供が有効な時代であればともかく、多様化する福祉サービスへの対応は困難である。「分権型モデル」は、政策目標とそれに伴う業績目標及び業績指標を明確に設定し、目標達成に必要な権限と資源を責任者に付与することにより、責任者の創意工夫や判断をいかした仕事の自由な管理を実現する一方、現場の豊富な情報をいかし、現場の人々の士気や意欲を高めようとする。しかも、政府部門内にとどまらず地域社会への権限移譲、いわゆる政府の権限を行政の手から地域社会へと移す都市内分権を促し、市町村はそれら多様な主体間の調整役、舵取り役と位置づけられる。

第7は、「指示・命令型モデル」から「契約型モデル」への転換である。これら6つの行政モデルへの転換は、それらモデルを保障する仕組みとして、従来の仕事の執行方法における上級機関や上司の指示・命令を中心とする「指示・命令型モデル」から、達成すべき政策目標とそれに必要な予算、人員、あるいは業績に関する責任の所在を明らかにする「契約型モデル」への移行の必要性を示唆する。ここで、契約とは、民間委託における委託契約やPFIにおける事業契約（contract）、あるいは政策評価や目標管理における合意

(agreement) に基づく契約的な仕組みまで含むが、利用者の意向を反映する仕組みを組み込んだ contract (契約, 請負) や agreement (契約, 協定, 同意, 合意) などの契約手法の活用とその情報公開の徹底が、福祉サービスの質の確保や効率性の維持, 競争を歪曲する政治的圧力の排除や市民に対する説明責任の確保にとって欠かせない。さまざまな契約手法を通じて事前に提供する福祉サービスの品質を明らかにし, 業績測定と業績に関する情報公開及び利用者保護を厳格に行うことにより, 事業を管理する責任者の結果責任を問う一方, 事前の業績目標, 品質基準の設定を通じて市民に対してどのようなサービスが提供できるかを明確に説明する「契約型モデル」への転換による福祉政策の展開が要請される。

成果指向の福祉政策のマネジメントと福祉サービスの選択

さて, こうした新しい行政モデルは, 成果指向の福祉政策のマネジメントとその下での福祉サービスの選択という都市政策課題を提起する。

今日, 行政サービスの民間解放一括法の制定が検討される情勢にあるが, 福祉施策についても官営方式か, 民営方式かという二者択一論は成り立たない。「多元的な福祉サービス・モデル」の適用により, 政府部門と民間部門の多様なサービス提供主体を組み込んだ多元的な福祉サービス・ネットワークの形成・管理に力点を置いた福祉政策が探求されるべき時代にある。それだけに, 公的な福祉サービスを政府部門, 民間部門の多様な主体に委ねることになる市町村は, 費用対効果の観点から福祉サービスの調達役として, 福祉サービスの質の確保や利用者保護などのサービスの保証役とともに, 提供するサービスの性質に応じて提供主体, 購入主体, 評価・監視主体などを組み合わせ, 市民満足度の高いサービスの提供を図る多元的な福祉サービス・ネットワークの舵取り役を果たさなければならない。

市町村は, さまざまな政策・制度開発によりサービス提供の“競争的な公共空間”を構築できる。企業との関係での市場メカニズムの活用だけでなく, 市民, 民間非営利団体との関係での協働メカニズムの活用, さらに政府部門内部

福祉施策における官営・民営方式の選択

への競争原理の導入による疑似市場の活用も含めたいわば多様な福祉サービス市場を構築し、増大する福祉サービスに対応した舵取り役を果たすことができる。民間福祉事業も含めた事業評価制度の整備や現場への権限移譲・分権化をはじめ、民営化、民間委託、公設民営、市民とのパートナーシップ、PFI、地方独立行政法人の活用、あるいは業績を競う政策評価システムなど、市民満足度と職員満足度をメルクマールとしたさまざまな政策・制度設計に取り組むべき段階にある。

そして、先述の競争型モデルや顧客選択型モデル、使命指向型モデルや分権型モデルを福祉分野に適用するためには、多様な契約手法の活用により業績目標とそれに伴う責務を明確に定義する競争的な公共空間を構築し、合わせて業績評価やサービス提供者の格付け、情報公開や利用者保護などの諸条件を整備し、サービス提供主体の活動を管理する「業績・成果による管理」の確立、すなわち成果指向の福祉政策のマネジメントが求められる。わが国の中央・地方の政府の行政は、こうした契約手法を使い込むことに不慣れであり、また業績を測定、評価することもあまりなかった。そこには、中央集権型行政システムの下で中央省庁の示す通達などの事業実施のマニュアルに従って仕事をすれば十分とする自律性を欠く市町村の姿がある。

しかし今日、通達行政は法定受託事務の処理基準に係わるものを除いて許容されず、提供するサービスの内容を市町村自ら地域の実情に応じて決定し、福祉サービスの品質管理に努めるべき分権時代にある。提供する福祉サービスがどのような成果を生み出すのか、計測可能な業績目標やサービス水準の設定、業績達成の責務や受益と負担の均衡、業績評価や苦情解決制度、福祉オンブズマンなどの仕組みを、独自の地域福祉システムとして自ら設計する必要がある。成果指向の福祉政策のマネジメントとは、福祉サービスの品質基準を契約や協定などで明示し、説明責任を負わせるとともに、業績と報酬・責務の連結、業績の評価・監視や業績情報の公開、あるいは仕事をきちんと遂行しない責任者に対する罰則や支払差し止で実効性を確保する契約的な仕組みを基軸として、地域における福祉サービスの品質管理に努めることである。

介護保険制度や地域福祉法は、こうした成果指向の福祉政策のマネジメントに市民参加を組み込むことを求めている。福祉サービスの質を高め、コストを削減するためには、市民自身がサービス水準の決定やサービス提供などに主体的に参加、協働し、市民自らの問題として取り組まねばならない。市民の参加、協働こそが市民満足度を高めるサービスの質の向上やコスト削減の鍵である。市民参加に消極的であり、それにゆえ「官」依存の市民意識を増幅させた行政姿勢は改められなければならない。市民満足度を究極のメルクマールとして経済性（economy）、効率性（efficiency）、有効性（effectiveness）の3E基準に加えて適合性や公開性などの福祉サービスの評価基準を市民参加により設定する、成果指向の福祉政策のマネジメントについて探求の一方、市民の参加、協働を組み込んだ地域における福祉サービスの政策・制度開発に努めなければならない「福祉の世界」の新しい展望が切り拓かれる時代にあるのである。

だが反面、市町村の現場には官営方式の残滓が色濃く残っている。市町村の現場をみると、紋切り型の職員の職務態度への苦情やサービス利用の説明不足など自らの責務や説明責任に対する自覚の希薄さをはじめとして、市民の批判を招きやすい費用徴収基準などを中央政府や都道府県に示すことを求め、煩わしい仕事は中央政府と都道府県の責任とし、自らは市民から責任を問われず楽でよいとする職員姿勢など、集権的な官僚モデル下で培われた中央依存の意識面での「集権化の慣性のヒューマン・ロック（鍵）」がかかっている。もう一方で、自治事務について通達行政は廃止されたが、通知などの内容に変化はなく、補助金要綱で示される詳細な基準に従わなければならないことにも変わりはない。また、タテ割の福祉各法において政令で定める基準に従った福祉サービスの提供を義務づける、いわばヒモ付きの自治事務も多く、市町村の自由な裁量や創意工夫を阻む制度面での「集権化の慣性のシステム・ロック」も依然としてかかっている。

「補完性の原理」を基本指針として、これらの「集権化の慣性」の打破が、官営方式中心から脱却し、利用者の立場で多様な福祉サービスの選択肢を用意し、市民自らの選択と決定による福祉サービスの提供を図る「福祉の世界」構

福祉施策における官営・民営方式の選択

築に欠かせない。市民自治を基本とした新世紀の「福祉の世界」は、官営方式、民営方式いずれであっても、地域を基盤として関連する保健・医療サービスの事業主体と連携しながら、安心のある自立した生活を望む利用者、そして納税者としての市民の選択に応えるものでなければならない。

《参考文献》

1. 吉田民雄『都市政府のガバナンス』2003年中央経済社
2. 吉田民雄『都市政府のマネジメント』2003年中央経済社
3. 高寄昇三『地方自治の政策経営』2002年学陽書房
4. 小林雅彦編著『地域福祉の法務と行政』2002年ぎょうせい

社会福祉サービスの多様化と民間部門

高 野 和 良

(山口県立大学社会福祉学部教授)

1 はじめに

社会福祉サービスの利用は、措置制度から契約利用制度へと変化した。これによって、サービス供給主体の多様化は大きく促されることとなった。福祉多元主義（ジョンソン 1993）の流れのなかで、家族や親族による私的（インフォーマル）なニーズ充足と公的部門によるサービスとのふたつの供給主体の関係性だけにとどまらず、民間営利部門（シルバービジネス）やNPO、ボランティアなどといった民間非営利部門との関係性についても検討する必要がでてきたのである。

理念的には、個人がそれぞれの判断に基づいて、適切なサービスを公的、私的を問わず多様な供給主体から選択しつつ、自立生活を営むことが、今後の社会福祉のあり方であろう。

しかしながら、こうした形で自立生活を営むためには一定の条件が整うことが必要であるし、契約利用制度の具体的な姿である公的介護保険制度の開始以降も、依然として社会福祉サービスに営利の観点を導入することに対して、懸念が表明される場合が多い。

本稿では、社会福祉サービス供給において営利、非営利双方の民間部門の果たす役割とその問題点について検討するが、主として高齢者をめぐるサービスを想定しながら議論を進めることとしたい。¹⁾

2 社会福祉サービス供給主体の多様化

社会福祉サービス供給における民間営利、民間非営利部門の課題に関しては

利用側と供給側のふたつの側面からの検討が必要である。前者の利用側についていえば、社会的に弱い立場にある利用者に費用負担を求めることは許容されるのか、仮に費用負担が認められるとして適切な額はいかなる基準で決定されるべきか、また、民間部門による社会福祉サービスの提供は利用者の選択性を高める一方で自己責任が強調されているが、利用者保護の体制は充分であるか、などといった様々な論点が検討されてきた。一方、供給側については、民間営利部門は不採算であればサービスから容易に撤退するため、サービスの継続性が保障されにくいこと、サービス利用が裕福な高齢者に限定され、階層性もたらされる可能性があること（宮島 1992）、などが指摘されてきた。さらに、供給側には営利を目的としない非営利供給主体という重要な存在がある。それらは社会福祉協議会などの社会福祉法人をはじめ、住民参加型在宅福祉サービス、NPO、ボランティア活動などの組織である。

こうした様々な論点をもつ社会福祉サービスにおける民間部門の動きは、社会福祉サービスのすべての領域において一様に進んでいるのではなく、高齢者福祉サービス、とりわけ介護などの対人社会サービスを中心に進行しているのが実態である。このことには公的介護保険制度の存在が大きい。もちろん介護保険制度以前にもシルバービジネスは一定の存在感をもってサービス供給を行ってきたのであるが、市場規模は必ずしも大きなものではなかった。そうしたなかで、介護保険が民間営利部門ではなく、公的制度として成立し、安定した介護給付によって福祉需要を公的に下支えする制度が確立されたのである。しかしながら、後述するように公的介護保険制度の導入によって、これまで経験的に知られていたサービスに対する抵抗感に起因する利用抑制に加えて、自己負担を低額に留めようとする金銭的なインセンティブによる利用抑制の存在も明らかになってきたのである。

それでは、このような民間営利部門に対して、人々はどのような意識をもっているのだろうか。その一例として、「年金や医療や社会福祉サービスなども、なるべく民間部門（企業や民間営利団体など）が供給したり運営したりすべきだ」、「年金や医療や社会福祉サービスなどは、なるべく公共部門（国や自

治体) が責任をもって供給したり運営したりすべきだ」という意見に対する意識をみておこう²⁾(表1)。

表1 民間営利志向と公共志向の現状

- A. 年金や医療や社会福祉サービスなども, なるべく民間部門(企業や民間営利団体など)が供給したり運営したりすべきだ
- B. 年金や医療や社会福祉サービスなどは, なるべく公共部門(国や自治体)が責任をもって供給したり運営したりすべきだ

	度数		有効%		累積%	
	全国	大島地域専門職	全国	大島地域専門職	全国	大島地域専門職
Aに近い	311	52	7.9	9.9	7.9	9.9
どちらかといえ ばAに近い	783	93	19.8	17.7	27.6	27.6
どちらかといえ ばBに近い	1698	176	42.9	33.5	70.5	61.1
Bに近い	1166	205	29.5	39.0	100.0	100.1

全国調査の結果をみると、公共志向が7割を超え、民間営利志向は3割に満たないことがわかる。また、高齢化率が5割を超える東和町で知られ、山口県行政によって「周防大島高齢者モデル居住圏構想」という広域的な地域施策が展開されている山口県大島郡内に勤務する医療、保健、福祉専門職から得られた結果も示した。³⁾ 専門職は、地域に居住する高齢者の生活に密接に関係しており、地域社会での生活継続に重要な役割を果たしている。さらに、社会福祉サービスに関係する様々な情報提供や新しい制度の導入にあたって地域住民に大きな影響を及ぼすものと思われる。このような専門職も、民間営利志向をはるかにしのぐ高い支持を公共志向に寄せている。全国調査の結果よりもその判断はむしろ明確に示されているともいえよう。

もちろん、社会福祉サービス供給で公共部門と民間営利部門の二者択一は現実的ではない。両者の補完関係をいかに形成するかが課題となる。また、民間営利部門は、利用者にとってのサービスの選択肢の増大をもたらし、利用者の選択を通して質、量の改善が図られることが期待されている。しかしながら、このような民間営利部門があったとしても、社会保障や社会福祉サービスの供

給においては、公的部門と比較して民間営利部門への信頼が必ずしも高いものではないことが示されている。

3 社会福祉サービスの特徴

ここで民間営利部門によって提供される社会福祉サービスに認められる特徴について整理しておきたい。

(1) 利用側からみた特徴

まず、社会福祉サービスの利用者は身体機能や判断能力が充分ではない場合が多く、またその個人差が大きいことが指摘できる。介護保険制度では介護状態を要支援から要介護5までの6段階に介護認定しているが、制度開始直後の痴呆の評価をめぐる混乱からもわかるように、各々の高齢者の状態は変化が大きく一定せず、また個別性が高くサービスニーズも多様である。したがって、利用者が必要なサービスの質や量を判断する際に一定の知識が求められるため、サービスの適切な利用に困難が生じている可能性がある。こうした状況に対応するために、社会福祉サービス利用援助事業として都道府県社会福祉協議会による地域福祉権利擁護事業などが実施されているが、いずれにせよ利用者の利益を守るための適切な支援が必要となる。

第二に、社会福祉サービスの質や効果を明確に評価しにくいことが挙げられる。社会福祉サービスの評価が困難な理由は、ひとえに評価対象である社会福祉サービスが多様であり比較が難しい点にある。たとえば特別養護老人ホームなどの施設福祉サービスとホームヘルプサービスといった在宅福祉サービスとの評価基準は異なるであろうし、在宅福祉サービスに限ってみてもホームヘルプサービスと給食サービスとを横断的に評価することは難しい。したがって、社会福祉サービスの質や効果を一元的な基準でもって客観的に評価することには困難が伴う。また、多くの在宅福祉サービスは、利用者の居室内で提供されるため密室性が高い。結果として供給者と利用者との関係に外部の視点が入りにくいことも評価を難しくする一因となっている。

また、サービスを選択するにあたって適切な判断を行うためには、すでに指

摘されているように社会福祉サービス内容に関する情報公開を充分に行う必要がある。この場合、サービスメニュー、職員数などを記載したいいわゆる仕様書程度ではあまり意味がなく、利用者の不安に充分に応えるための質の高い情報公開の取り組みが求められている。

このように、利用者にとって評価尺度が曖昧であるために、サービスの質や効果についての評価を下すことが困難となる結果、少なくとも公的サービスである限りは一定の水準を超えているのではないかという判断によって、利用者は社会福祉協議会等も含む公的なサービスに対して相対的な信頼感を示しているとも考えられる。

さらに、費用負担に関する課題がある。従来措置制度では、多くの場合、利用者の費用負担は低廉であったため、民間営利部門に対してだけではなく、社会福祉サービスそのものに対価を支出することについて利用者側の理解が十分に得られていない可能性がある。しかしこの点は、介護保険制度による保険料負担とサービス費用の自己負担の導入によって、利用者の意識変化が進みつつあるとされる。

最後に、利用者側にサービス利用にあたっての抵抗感が存在することも重要な特徴である(表2)。「福祉の世話にはなりたくない」といった抵抗感が、サービスの利用抑制につながっていることが知られている。実際には社会福祉サービス利用に対する極端な抵抗感は認められないのであるが、⁴⁾ 農村における抵抗感が根強く残存していることは経験的に知られている。また、抵抗感是在宅

表2 福祉サービスの抵抗感(65歳以上)

		抵抗感 がある	抵抗感 がない	わから ない	合 計
全 国	在宅福祉	4.8	95.2	—	100.0
	施設福祉	6.8	93.2	—	100.0
山口県田万川町	在宅福祉	9.7	70.9	19.4	100.0
	施設福祉	12.1	73.0	14.9	100.0
大分県中津江村	在宅福祉	12.3	78.1	9.6	100.0
	施設福祉	20.9	68.5	10.6	100.0

注 各調査の概要については本文の注を参照のこと。

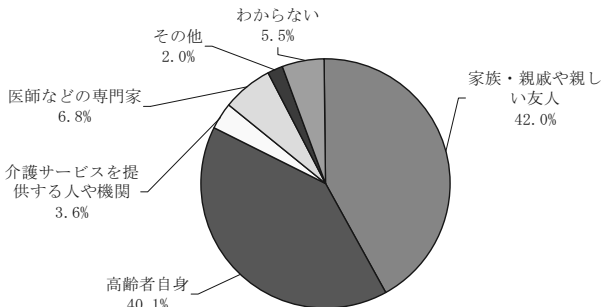
福祉サービスよりも施設福祉サービスに強く示され、在宅、施設ともに女性よりも男性の方に抵抗感を有するものの割合が高いとされている。また、三世代同居などの拡大家族で抵抗感をもつものの割合が高いことも指摘されている(高野 2003)。

(2) 供給側からみた特徴

一方、供給者側からみた場合、社会福祉サービスは対人サービスであるために、労働生産性を向上させ、効率化を図ることが難しいといえよう。たとえば、ホームヘルプなどの在宅福祉サービスは利用者が点在しているために移動時間が大きいこともあって、施設内に利用者が集住している施設福祉サービスと比較して、効率的なサービス提供体制の形成は容易ではない。

また、対人サービスであることは労働集約型の形態となることを意味するため、利用者からの支持を得るためにはサービスの担い手の資質向上が大きな課題となる。しかし、先にも示した調査(「高齢者に対する施設や在宅での介護サービスの利用については、最終的にだれが決めるべきだと思いますか」という設問に対する回答)をみると(図1)、「介護サービスを提供する人や機関」をサービス利用の判断者としたものは、「医師などの専門家」よりも低い割合に留まっており、日本社会における福祉専門職への期待が必ずしも高いものではないことが示されている。とはいえ福祉専門職への信頼感は、介護保険制度における介護支援専門員(ケアマネジャー)等の活動を通じて向上しつつある

図1 介護サービス利用の最終判断者



とされる。

いずれにせよ質の高い人材養成にはコストがかかり、一定の経験を積むまでにはある程度の時間も必要である。これらも、効率化を図りにくい要因のひとつである。

さらにこうした状況には地域性が認められる。過疎地域などで利用者の絶対数が少なく、また都市部と比較して利用者が点在している場合には、効率化の実現は容易ではない。このような不採算地域からの民間営利部門の撤退をいかに防ぐかが課題であり、社会福祉サービスの安定性の確保が問われているといえよう。

また、先に指摘したように、費用負担が生じた場合に、結果的に低所得層がサービス利用から排除され、費用負担が可能な層と、不可能な低所得者層とに利用者が分断される恐れがある。

4 民間営利、非営利部門と住民参加

以上のような社会福祉サービスにおける民間部門の拡大は、1990年代から進行した社会福祉の普遍化、すなわち社会福祉サービスの提供が要介護高齢者や障害者に限定されるのではなく、介護予防や生きがい対策なども含む総合的な生活支援策として再構築される過程と歩調を合わせるように進行してきた。そしてこうした民間部門の展開は、社会福祉における住民参加の意味をあらためて問いなおすこととなった。

社会福祉領域での参加は、これまでホームヘルプサービスなどに従事する担い手（労働力）としての参加について検討される場合が多く、福祉計画策定、プログラム開発といった意思決定過程への参加はその必要性が指摘されてはいたが、十分に検討されてきたとは必ずしもいい難い。

こうしたなかで、2000年に施行された社会福祉法では社会的に定着しつつあった地域福祉が法制度的に位置づけられ、その実現のために住民参加が強調されることとなった。さらに、地域福祉計画の策定が盛り込まれ、従来の社会福祉領域における諸計画よりも一層明確に総合化と参加の原則が示されている。

総合化に関していえば、社会福祉の領域では以前から保健、医療、福祉の連携の必要性が指摘されてきた。このことは、各領域ごとのサービスを連携させたうえで、利用者の生活を総体として支援することが重要であるとの考えに基づいている。そこでは調整役としてのコーディネーターが必要であり、福祉専門職が保健、医療専門職との関係のなかで調整機能をいかに果たすかが課題とされてきた。

また、1980年代後半以降、社会福祉領域では「高齢者保健福祉推進十か年戦略（ゴールドプラン）」（1989年）、「障害者対策に関する新長期計画」（1993年）具体化のための障害者プラン、「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）」（1994年）、「新・高齢者保健福祉推進十か年戦略（新ゴールドプラン）」（1994年）、「今後5か年間の高齢者保健福祉施策の方向（ゴールドプラン21）」（1999年）などが順次策定されてきた。しかし、これらの諸計画は、高齢者、障害者といった個別の対象を想定して策定されていたため、人々がライフコースで経験する生活上の諸問題、すなわち子育て期から高齢期にいたる過程で経験する諸問題が分断されて計画に位置づけられており、生活を長期的に支援する視点は明確ではなかった。たとえば山口県が取り組みつづける、介護予防や生きがい形成を視野に入れた「生涯現役社会づくり」施策では、高齢者だけではなく中高年からの準備も必要であるとされる。しかし、こうした新たな問題について、従来の個別計画で充分に対処することは容易ではない。これらの課題を克服するために必要な各個別計画間の調整が、地域福祉計画の策定を通して図られることが期待されている。

一方、住民参加については、地域福祉計画策定委員会における公募委員の参加、住民座談会の開催、パブリックコメントの実施などが重視されているが、その具体的な方法は各自治体に任されている。

たとえば人口約14万人の山口県Y市では、2003年度内の計画策定を目指し、2002年度より策定に着手した。その際、公募委員、サービス提供者、福祉NPO、地区社会福祉協議会関係者などによって構成される策定委員会が設置された。公式の策定委員会だけでなく、策定委員有志による夜間の勉強会も

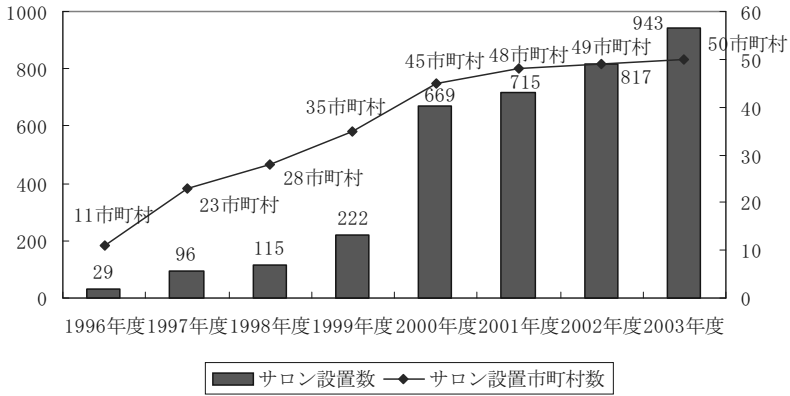
頻繁に行われ、計画の意義、目的などに対する十分な理解と各委員の合意形成などが図られている。

策定は次のような方法で進められた。市民の福祉意識、福祉ニーズをふまえた計画とするために、市民対象の社会調査が実施され、同時に市社会福祉協議会との連携によって、地区社協活動計画策定に取り組む市内3地区社協がモデル指定され、地区社協主催の住民座談会が各3回開催された。新旧住民の混住化が進行しつつあるが、座談会は自治会等の伝統的な地域組織を通じて開催を知らされた参加者、すなわち古くからの住民層（土着層）を中心に展開された。もちろん来住層からの参加も少なくなかったが、座談会の参加層には一定の偏りが生じることはある程度まで避けられないのが現実である。したがって地域福祉計画策定に「参加」できる住民とはいかなる層であるのか、といった基本的な課題についても注意を払うべきであろう。

とはいえ住民座談会は、地域に対する関心を高め、地域社会で生起している諸問題を新旧両住民層間で共有する手段となっている。座談会で語られる問題は、いわゆる社会福祉問題だけではない。生活全体にひろがる実に多様な問題が座談会の過程で共有化されていく。その結果、地域における問題解決に向けての機運が高まるように思われる。すなわち地域の諸問題の可視化と共有化が重要であり、そのための手段として住民座談会が一定の役割を果たしていることを示している。

さらにこうした関心の高まり、とりわけ高齢者の高い社会貢献意欲のなかから具体的な活動展開が行われた一例として、近年急速に拡大しつつある「ふれあい・いきいきサロン活動」がある（図2）。ふれあい・いきいきサロン活動とは、地域社会を拠点として、高齢者、障害者、子育て中の家族といった当事者とボランティアとが協働で活動内容を企画、決定し、ともに運営していく仲間づくり活動であり、社会福祉協議会によって支援されている場合もある。担い手、利用者双方が高齢者である場合が多く、活動の具体的な内容は、地域の集会所や公民館、さらには自宅を開放するなどして参加を希望する近隣の高齢者に月に1回から2回程度集まってもらい、半日程度の時間を共有する活動で

図2 山口県内「ふれあい・いきいきサロン」設置数等の推移



出所：山口県社会福祉協議会調査

ある。プログラムとしては簡単な手工芸や歌などのレクリエーション活動と食事等である。費用は材料や食費などの低廉な実費を集めており、社会福祉協議会に登録されている活動には若干の費用援助も行われている。

活動は1990年代後半より全国的に広がりつつあり、当初は閉じこもりがちな高齢者が利用対象とされ、現在でも大半は高齢者を中心として展開されているが、活動の拡大とともに痴呆性高齢者、障害者、子育て中の家族などが参加する活動も増加している。

従来の福祉サービスでは、たとえばホームヘルパーと要介護高齢者といったようにサービスの提供者と利用者の役割が固定化されていた。極論すれば、利用者はサービスの対象としてのみ存在していたのである。しかし、サロン活動では参加する側もそれまでの経験や知識を生かしてプログラムづくりに協力するなどといった役割を持つことが可能となり、提供者と利用者の相互依存的な関係形成が図られている。このことは住民参加の目指すべき方向性を示すものといえよう。

5 おわりに

公共部門と民間部門の連携の実現と、供給主体の多様化を通して、安心感の

ある生活支援が求められているとするならば、民間営利組織に対して示されている利用者の不安感の解消が必要であろう。こうした不安は、程度が異なるとはいえ同様に金銭を媒介する有償ボランティアを採用している民間非営利組織では、相対的にあまり大きなものではない。営利組織と非営利組織に認められるこのような差異は、どこから生じているのであろうか。

単純化していえば、非営利組織やふれあい・いきいきサロンなどの活動が利用者の身近な地域社会で生活する担い手によって展開されている点に理由があるのではないかと思われる。このことは、コミュニティビジネスへの関心の高まりからも理解できよう。地域住民が環境や福祉問題に関連する公益性の高い事業を地域社会のなかで起業する過程で、地域住民としてのアイデンティティが確立される点に特徴をもつコミュニティビジネスは、社会福祉サービスにおける民間営利組織が目指すべき方向を示唆しているといえよう。実際に公的介護保険制度導入後に一定の成果を収めている民間営利組織が「地域密着型、つまり地域実績が信頼のあるローカルブランドへつながったような企業」（粟沢2002）であるとすれば、この地域密着を具体的に支えているのは、その地域に共に住み暮らしているという連帯感に裏打ちされた、いわば共同体的な意識だからである。

もちろん、先に述べたように民間非営利組織に対するサービス評価も必要である。このとき、担い手と利用者のどちらの満足感を重視した評価基準を設定するかが問題となる。営利組織であるならば評価基準は利用者の満足感がより重視されるであろうし、非営利組織の場合には担い手の満足感も軽視できないであろう。また担い手と利用者の対面的で良好な関係が形成されている非営利組織であれば、どちらか一方の満足感を最大化し利害を強調するような形ではなく、抑制的な合意形成に基づく相互評価が成立する可能性がある。

社会福祉サービスの供給と受容、利用にあたっては、提供者と利用者の対面的な相互関係形成がきわめて大きな意味をもつことをあらためて指摘しておきたい。

[引用, 参考文献]

粟沢尚志, 2002, 「高齢社会の福祉ベンチャービジネス」金子勇編著『高齢化と少子社会』ミネルヴァ書房

川村匡由, 2000, 『介護保険とシルバーサービス』ミネルヴァ書房

宮島洋, 1992, 『高齢化時代の社会経済学』岩波書店

ノーマン・ジョンソン, 1993, 『福祉国家のゆくえ』(青木郁夫・山本隆共訳) 法律文化社

社会保障研究所編, 1996, 『社会福祉における市民参加』東京大学出版会

高野和良, 2002, 「ボランティア活動の地域性」金子勇編著『高齢化と少子社会』ミネルヴァ書房

高野和良, 2003, 「高齢者介護と福祉意識」辻正二, 船津衛編著『エイジングの社会心理学』北樹出版

[注]

- 1) 社会福祉事業法の一部改正により, 2003年度より支援費制度が開始され, 障害者福祉サービスにも利用制度が導入されたが, 民間営利サービスの参入の動きは低調であり, 利用制度の根幹にある選択性が保障されにくい状況に留まっている。
- 2) 文部科学省科学研究費補助金助成『福祉と生活に関する意識調査』(武川正吾研究代表)による全国調査データである。調査は満20歳以上5000人を抽出(層化2段無作為抽出法)し, 留置法によって2000年4月に実施された。有効回収数は3991(回収率79.8%)であった。
- 3) 厚生労働科学研究費補助金助成『高齢者モデル居住圏構想の評価研究』(小川全夫研究代表)による調査データである。調査は山口県大島郡4町内の医療, 保健, 福祉専門職780人を対象として2003年1月に実施された。調査票は各施設, 機関宛に配付し回答者から個別郵送によって回収された(留置法)。有効回収数は550(回収率70.5%)であった。
- 4) 「全国」は上記(注3)調査による。大分県中津江村(2000年国勢調査人口1360人)調査は18歳以上を対象として留置による悉皆調査として1996年8月に実施された。配付数681票, 有効回収数は484票(回収率71.1%)であった。また, 山口県田万川町(同3700人)調査は1998年12月に田万川町O地区の20歳以上を対象として面接調査法と留置を併用した悉皆調査で行われた。配付数446票, 有効回収数は333票(回収率

74.7%)であった。両町村は各県庁所在地までの距離がかなり大きく、県境に接する過疎農村である。

ここで用いた設問は「ホームヘルプなどの在宅福祉サービスを利用することは世間体の悪いことだ」および「特別養護老人ホームなどの社会福祉施設に入ることは世間体の悪いことだ」というものである。

なお、「全国」は選択肢に「わからない」が含まれていない。

震災被災高齢者の支援活動から 「住民主体の福祉のまちづくり」へ

坂 本 津 留 代

(NPO 法人 ニューいぶき 理事長)

1 はじめに

いま「まちづくり」という言葉があふれています。「国から地方への権限委譲」とか「個性あるまちづくり」という言葉もよく耳にしますし、まちの課題を住民自身が解決する人気テレビ番組まで登場している昨今です。また、私たち神戸市民の最も身近な行政機関である区役所には、「まちづくり」という名を冠したセクションが2つ設置されました。

このような中で、私たちのまち井吹台は平成5年のまち開き以来、ハード面とソフト面、そして震災復興にかかる応急仮設住宅と復興住宅の入居者支援という3つの角度から、まさに「まちづくり」が進行してきたところですが、ニュータウンという特性もあり、古くからの町並みや商工業地域、農村地域をも併せ持つ神戸市の中でも、「まちづくりにおける一つの実験室」となり得た一面を感じます。もちろん、まだまだこれからのまちであり、決して他の範となるようなものではありません。

しかし今回の寄稿を機会に、これまで私たちが全力で取り組んできた井吹台のまちづくりの中で少しずつ見えてきたこと、感じてきたことを私なりにまとめてみたいと思います。ただ私にとっては、自分自身の活動を振り返って記録することが精一杯であり、この研究誌に掲載していただくようなものではないと思いますので、地域で毎日、実践している者の生の声としてお読みいただければ幸いです。



西神南ニュータウン位置図

2 ニュータウンでの「まちづくり」第一歩

それは無関心との闘いでした。

このことは、神戸市内の他の地域でも、そして日本中の「ニュータウン」と呼ばれる地域でも多かれ少なかれ同様に語られてきたことですが、井吹台のまちづくり第一歩となった自治会づくりの取り組みの中で最も大きなハードルでした。

自治会の立ち上げに先立って、このまちで最初に取り組んだことは新設（当時）の井吹東小学校での保護者会活動です。須磨の少年殺傷事件の際、制服に身を固めた皆さんが通学路を警戒され、何となく感じた違和感に「そうだ、これは本来、警戒にあたるべき住民組織が無いからだ」と気づいた時、「自分たちの子どもは自分たちの手で守ろう」との呼びかけを行いました。はじめ10人が集まり、その10人がさらに別の10人に呼びかけてパトロールを始めました。

震災被災高齢者の支援活動から「住民主体の福祉のまちづくり」へ

直接、自分たちの子どもに関わる問題であり、ポイントをついた呼びかけが奏効したようです。これをひとつの契機として青少年問題協議会（当時）を立ち上げ、子育てという共通のテーマをもつ保護者の集団のなかでの活動展開では、学校側の協力も得られ、ある程度の成果をあげることが出来ました。

しかし、自治会の立ち上げにあたっては、ゴミ出しマナーや教育、医療機関、交通機関をはじめとしたハード面が開発途上であることなど、地域住民共通のテーマであるはずの諸問題を提起しましたが、皆さんの反応は必ずしも芳しいものではありません。1軒ずつ訪ねてお話し、賛同を得ていく過程で約1年。そして筋書きの無い本当の議論を生かすため、あらかじめ総会準備をして役員候補を決めるという形式はとらず、総会当日にその場の話し合いで役員を選出し、やっとの思いで単位自治会を立ち上げることが出来ました。余談ですが、自治会設立総会を開くその朝に、会場に人っ子一人いないという悪夢で目覚めた記憶は、今も忘れることが出来ないものとなっています。

単位自治会の立ち上げから、約2年後の連合自治会の立ち上げまで、いや正確には今も無関心への闘いは続きますが、①自治会費は必要最低限の額とする、②目的の希薄なイベントは実施しない、③その時々まちのテーマを目標に掲げる（例：郵便局員の増員、消防機関の誘致など）、④迅速な情報伝達と運動展開に努める、といった方針を度重なる話し合いの中で確立し、次第に広がった共感の輪は徐々に仲間を増やすことにつながりました。そのことが今日の活動展開の原動力となっています。

3 毒グモ事件とテレクラ出店騒動

自治会活動を進める上で大きな転機となった事件を2つ挙げてみます。

1つは井吹台東町で最も大きく土日を中心に大勢の親子で賑わう井吹東公園の側溝に、平成13年8月に毒性の強い「セアカゴケグモ」の生息が確認されたときのことです。これは当時、のちにテレビニュースや新聞紙上でも大きく取り上げられることとなりますが、西区保健部（当時）から一報を受け、その2時間後には警告チラシ（当時、セアカゴケグモに関する知識は一般的にはよく

知られていなかったにもかかわらず)を作成し、さらにその2時間後に緊急回覧で連合自治会を構成するすべての単位自治会に情報伝達することができました。6時のテレビニュースが流れる前にすべて伝えることができたのです。これによりマスコミの騒ぎはともかくとして、当の井吹台住民のパニック・騒動、といった事態への発展はなく、極めて冷静、迅速に対応を図ることが出来ました。ちなみに行政からの注意チラシ等の配布は後日のこととなりました。

もう1つは平成13年11月、突如、耳にしたテレクラ出店計画です。井吹台に隣接する幹線沿いへの出店は、聞けば「条例改正前の駆け込み出店」「法令等の違反なし」「行政への届出に不備なし」との説明でした。話し合いの出来る業者でもないといううわさです。また「反対すれば坂本さんの身に危険が及ぶのでは」と親切心から忠告してくださる方もいました。しかし、いくら法的に問題がなくとも、要らないものは要らないと地元住民として意思表示することは絶対に必要です。行政側が立場上、何も言えない、何も出来ないのであれば「私たちが先に立ち上がるほかない！」これが方針でした。

この問題に関係する他地域の団体も、出店に反対する思いは同じだったようです。こうなれば、「まず私たちが明快な方針を立て、同調してくださる輪をあとで広げてゆけばよい」そんなつもりでした。

さっそく初めに取り組んだ出店阻止の署名は、企画から印刷、回覧、回収までわずか20日間で30,668名分(当時の井吹台の総人口は約21,000人)が集まり、さらに他地域の署名と合わせて神戸市長と兵庫県知事に提出。同時に街頭活動、看板設置、設置予定場所の現場監視を行いました。看板も古びたベニア板に手塗り、手書きと自分たちの手で作成しました。経費は無くとも早急に運動を広げる必要があったのです。必要な運動を起こすには他人の予算を待っていては遅いのです。子育て世代、青少年の多いこのまちでは、地域住民から絶大な支持を得、数多くの激励や労力提供が寄せられました。私たちが「反対」と声を上げてから、マスコミも同調し、出店阻止の記事は日を追うに従って次第に大きく取り扱われるようになったのです。区内で同じ悩みを持つ他地域もいっせいに立ち上がり、神戸市及び兵庫県当局の態度も出店阻止、条例改正前倒しの

震災被災高齢者の支援活動から「住民主体の福祉のまちづくり」へ

方向で動いてくれました。

結果として、条例は改正され、業者の側も出店を断念しました。もちろんこの成果は西区全域に及ぶ広範な連帯の成果であるといえます。

しかし井吹台にとって、まち開き以来、本当の意味で1つの意思をもって行動できたことの意義が、現在の私たちにとっては極めて大きな財産となったことも事実でした。

そして私はもう1つ、その時に感じたことがあります、行政を動かしたのは、署名してくださったお一人お一人の小さいハンコの力であると。こうした本当に生活に密着した運動は、恰好ではないのです。イベントでもありません。ましてや〇〇会長といった肩書きではないのです。偉い方の大きなハンコ1つよりも小さなハンコを集められる、共感と仲間づくりが一番大切なのです。

住民の本当の願いは、きちんとカタチにして意思表示をし、内容によっては行政よりも先に、まさに率先して行動することです。住民や地域の諸団体は単なる「圧力団体」になってはいけないのです。住民の圧力と関係機関との「なれあい」では、本当の問題は絶対に解決しないと思います。住民も本気ものを言い、本気で行動し、本気で行政と話し合います。

「今年も懇談会の季節がやってきました」といったノリでは、10年たってもその地域は本当の意味で何も変わらないのではないのでしょうか？

そんな余分なことまで考えさせられた、大きな事件でした。



当時の新聞記事

4 震災を契機に新たな課題に直面

話は少し遡ります。

平成7年1月17日の阪神・淡路大震災当時の井吹台は、まち開きからわずか2年、住民はまだ井吹台東町の一部に入居しているに過ぎず、私自身を含め、当地域の民生委員児童委員の配置（委嘱）を例にとれば、この年の12月を待たなければならぬ状況でした。

こうしたなか、神戸市では市街地における応急仮設住宅の建設用地に限りがあったため郊外に土地を求め、住民の意思とは無関係に開発途上の井吹台に7箇所、計1,832戸もの応急仮設住宅が建設されたのです。

阪神・淡路大震災がそれまでの大災害と大きく異なっていた点の1つとして、ボランティアによる被災者支援が極めて大きな役割を果たしたことはよく知られていますが、当地においては地域組織や地域福祉推進団体がまだ未成熟であったため、周辺地域や遠隔地から駆けつけた「震災ボランティア」によるイニシアチブのもと、高齢者を中心とした被災者支援活動が活発に展開されていました。

しかしこのために、平成7年12月に初めて地元住民の中から委嘱、配置された民生委員児童委員ですら、当初は、遠隔地からのボランティア組織の指示のもとで、補完的な活動に甘んじることを余儀なくされていたのが実情だったのです。

5 恒久的住宅の建設と本格的支援活動の開始

応急仮設住宅の大量建設とほぼ同じ理由により、平成9年から合計1,398戸の被災者のための恒久的な住まい、いわゆる「復興住宅」が井吹台に建設されました。これは、HAT神戸やベルデ名谷に次ぐ極めて大規模な住宅群であり、西区内の復興住宅戸数の過半数を超えています。ちなみに同じ地下鉄沿線にあり井吹台に隣接する西神ニュータウンと学園都市には、規模の大小はあれ、同様に未開発用地があったにもかかわらず、ただの1戸も復興住宅は建てられていません。

震災被災高齢者の支援活動から「住民主体の福祉のまちづくり」へ

①復興住宅に入居された高齢者の抱えていた課題

[住居への不安] 入居高齢者等の多くは、鉄筋コンクリートで近代的装置の完備された住宅に馴染みが薄く、設備の操作ミス、非常ベルの誤報などが頻発。また湿気対策がわからぬため、新しい布団を押入れてカビだらけにするなどの事例も見受けられた。さらにゴミを捨てるにしても、車いすを利用する人はコンテナの重いフタを開けることが出来ず、生活しづらい点多かった。せっかくの車いす対応住宅ではあるが「あと一步」の配慮がほしいものである。

[地理的な不安] まったく馴染みのない住宅周辺の地理や旧居住地への交通経路に不安を抱えていた。

[孤独の不安] 別々の応急仮設住宅から転居してきた入居高齢者等の多くは、洗濯機等が屋外に配置された仮設住宅と異なり、友人を見つけるきっかけを失っていた。

[身辺自立の不安] 障害や疾病・高齢・生活環境の変化等により、買物・通院などの面で援助を必要とする人もあり、転居により新たな援助体制を要する事例が多くみられた。

[隣人とのトラブル] 自治会の立ち上がりまでの間、ゴミ・ペット・施設汚損・路上駐車といった、共同生活に必要なルールが出来ていないためのトラブルが多発していた。

<井吹台の復興住宅における独居高齢者世帯数>

	全建設戸数 (入居率はほぼ100%)	高齢独居世帯数 (65歳以上、実態値)	高齢独居世帯割合 (当該世帯/全世帯)
平成10年12月	1, 3 9 8 戸	約 2 9 0 世帯	約 2 1 %
平成15年10月	1, 3 9 8 戸	約 4 9 6 世帯	約 3 5 %

②復興住宅における高齢者支援の取り組み

[友愛訪問グループの結成] 平成9年10月～

地区担当の民生委員児童委員と西区社会福祉協議会により「地域ボランティア入門講座」を開催、受講者の中から3グループ17名の友愛訪問ボランティア

アグループ（ボランティアいぶき）を結成した。これは応急仮設住宅における支援活動も含め、一人で出来ることには限界があり、たくさんの仲間がいれば多様な高齢者の特性に応じた様々な活動ができるという点が大きな動機である。



友愛訪問活動

[周辺マップの作成] 平成9年11月～

ボランティアいぶきの手により、公共機関や医療機関、店舗、公園などを書き込んだ「生活便利マップ」を作成し全世帯に配布した。

[茶話会の開催] 平成9年11月～

支援活動を始める前の準備段階では、西区社会福祉協議会より前述の通り「友愛訪問活動を進めてはどうか」と提案されていた。しかし比較的若年層の主婦が主力となったボランティアグループは、戸別訪問を得意とせず、また高齢者への支援活動といえばイベントの開催をイメージしていたこともあり、入居者同士の出会い・交流の機会として、ボランティアいぶき・コープボランティアさんかくぼうし・阪神高齢者障害者支援ネットワークと健康相談を行う保健所が共同して「すこやか健康のつどい」を3住宅で月に1回定期的に開催することとした。

この茶話会は参加費を100円程度いただいて開催したが、これは経費面というよりは支援する側と受ける側との2つの立場に分かれてしまわないよう、同じまちの住民同士として対等な立場に立っていただくための取り組みであった。しかし、初めのうちは「被災者から金をとるのか？」といった声も聞かれ、理解を得るまでにはかなりの時間を要した。その後、当初の思惑通り茶都市政策 No.114

震災被災高齢者の支援活動から「住民主体の福祉のまちづくり」へ

話会で顔を覚えていただき、そのことが友愛訪問でも会話のきっかけとなる場面がしばしば見られ、活動の組み合わせが成功した事例といえる。

③井吹台・地域見守り活動連絡会の結成へ

上記のような活動が活発に展開されていましたが、公と民の間、ボランティアと自治会、あるいはボランティア間での活動が入り乱れ、支援活動に混乱や摩擦が生じる可能性も生じてきました。また、支援を受け入れる側であった高齢者からも、かわるがわるにベルを鳴らす「支援者」たちに「もう、ええ加減にしてくれ」と言われる始末となっていたのです。

そこで、これらの活動を相互理解し、活動内容や役割分担を調整するとともに、今後の地域福祉活動のあり方をともに考え、担って行くためのネットワークが必要であるとの認識が広がり、「井吹台・地域見守り活動連絡会」（構成：復興住宅自治会、周辺自治会、地域ボランティア、被災者支援ボランティア、地区民生委員、行政機関等）を結成し、会議を定期的で開催することとしました。

以降、この協議の場をもって大きな活動方針を立て、各団体・機関が役割を分担しながら活動を展開したのです。



井吹台・地域見守り活動連絡会

④井吹台・地域見守り活動連絡会の実績（平成10年度分から）

－前述の周辺マップ、茶話会、友愛訪問は省略－

[入居前交流会を実施]

西神井吹台住宅では入居者約700世帯を対象とし、平成10年10月に入居前交流会を実施。住宅見学、模擬店、和太鼓・吹奏楽演奏、バスによる井吹台と明石海峡大橋の見学と住民交流を行い、参加者約800名、スタッフ約130名

(連絡会の5団体)で賑わった。



入居前交流会

[歓迎イベント「新春のつどい」を実施]

西神井吹台住宅への入居者を対象として、平成11年1月に餅つき・各種模擬店などをはじめとする入居歓迎イベントを開催した(連絡会の5団体)。参加者約500名。

[グラウンドゴルフ大会を実施]

3住宅の入居高齢者に呼びかけ、ボランティアいぶきと西区保健部(当時)が協力して月に1回定期的に実施。1回の参加者は約30~50名。その後クラブ活動に発展した。

[週2回の給食サービスを実施]

友愛訪問活動も軌道に乗るころ、個別型訪問による時間的な効率の悪さが感じられるようになった。もちろん、個々の高齢者と1対1ないし少人数で対応することの必要性は認めながらも、とにかく数が多い単身高齢者をより幅広く見守るためには、他の方法を考慮する必要に迫られたのである。そこで、2つの住宅の入居高齢者に呼びかけ、5名程度のボランティアでも集会所に入りきれだけの高齢者に対する見守りが可能な、給食サービスを週に2回の頻度で平成11年1月より実施することとした。1回に20~30名程度参加され、のちに利用者増に伴いボランティアいぶきの他にあと1つのグループで手分けすることとなる。現在では戸別宅配による給食サービスグループを更に別個に立ち上げ、対象者に合わせた活動スタイルを増やしているが、当然のことながら、戸別配達によるサービス対象者は、身体的または精神的都市政策 No.114

震災被災高齢者の支援活動から「住民主体の福祉のまちづくり」へ
な事情により会食型サービスを行う集会所まで歩いて来ることが困難な高齢
者に限っている。

[地域ミニデイサービスを実施]

給食サービスが定着すると、車いすを利用している参加者から、「みんな
よくしてくれるけど、やっぱり車いすでは気が引けるわ」という声が聞かれ
るようになり、3つの復興住宅の入居高齢者に呼びかけ、ボランティアいぶ
きと西区保健部（当時）が協力して入浴サービスを伴わないデイサービスを
開始。虚弱な高齢者から車いす利用の身体障害を持つ高齢者まで、1回につ
き10～15名を対象として、月に1回、10～15時で昼食を挟むデイサービスを
住宅の集会所を利用して実施している。



地域型ミニデイサービス

6 深刻な事例に立ち向かう中で

私自身ボランティアいぶきの代表として、また民生委員児童委員としてこの
ような多方面における活動に、行政機関や他のボランティアグループとの連携
を図りながら関わるうちに、単身高齢者をはじめとする実にたくさんの在宅生
活困難な事例に遭遇してきました。次にその一例を示します。

- ① 65歳、女性、単身世帯のAさんは、精神面の不安から、周囲の対応に反発
して他人の住宅のドアにペンキを塗る、鍵穴にボンドを詰めるといった行動
をとると周囲から疑いを受け、トラブルメーカーであると見られていた。

そこで本人の主張を傾聴し、ボランティアいぶきが行う給食サービスに誘っ
たところ、Aさんは身体的に健康であり、世話好きなことからむしろサービ

スの担い手として協力してくださることとなり、「他人への世話が出来る、感謝される」ということに対して大きな生きがいを見出した様子で、その後は周辺住民とのトラブルも収まった。

- ② 69歳、女性、脳血管障害で車いす生活のBさんは、仕事を持つ夫との2人暮らしであるが、震災、応急仮設住宅、復興住宅という環境変化などのため会話が減り、やがて言葉そのものが全く出なくなっていた。ボランティアいぶきが行う地域型ミニデイサービスに誘ったところ、夫とともに毎回参加し、初回から言葉が出始め、時折、感情的に不安定となり泣き出すこともあったが、他の参加者とともに歌を歌うなど顕著な改善が見られた。

これらの事例のほか、閉じこもりで何日も摂食しない高齢者、持病の発作で倒れていた方、スーパーマーケットで保護した痴呆の高齢者、娘に介護放棄されている母親、自治会運営を巡るトラブル、「鉄のトビラで仕切られると不安でたまらない」と朝6時に電話をかけてくる方、などなど、活動の中で出会う数多くの困難があり、ほとんど毎日がこうした対応に追われる日々となりました。今思えば、精神的にかなりのプレッシャーと同時に少しは驕りの気持ちもあったかもしれません。しかし手助けの仲間を求め、ともに行動する機会が増える中で、次第に活動への共感が広がっていき、問題解決能力も徐々に高まっていたように思うのです。また一方、支援対象者からの理解者が次第に広がっていったことも大きな財産となりました。

こうした活動に評価をいただき、平成11年の神戸市社会福祉大会では、神戸



活動のひとつコマ



市民福祉奨励賞の受賞

震災被災高齢者の支援活動から「住民主体の福祉のまちづくり」へ
市長から市民福祉奨励賞をいただきました。このことは、その後の活動を進める上で大きな励みとなっています。

7 障害児・者とともに暮らすまち、児童・生徒が活躍するまち

生まれてくる子どもたちの中には、ほぼ一定の割合で心身に障害を持つ場合があります。井吹台は子育てのまちでもあり、いわゆる障害児もたくさん暮らしておられ、平成14年に井吹台にお住まいの多動の子どもとその保護者とのつながりが出来、それをきっかけに後述するふれあいのまちづくり協議会での活動場面でトライやるウィークを受け入れることとなりました。申し出があったのは青陽養護学校中等部の生徒と教員、そして保護者からです。その際、「どこの事業所でも生徒の受け入れはほとんどが清掃作業で、他のことももっと経験させたいのです」と切々と訴えられた母親に、同じ親としての立場から本当に共感しました。その後、井吹台で体験の場を提供しようという方、また手伝おうという方々が現れ、生徒16名、教員7名、ボランティア10名で力を合わせたトライやるが始まりました。

また、災害復興住宅の障害者対応住戸には重度の身体障害をお持ちで、かつ施設を出て地域で暮らす道を選択された、あるご夫妻がお住まいでした。ご夫妻とは地域リハビリ活動の中で利用者として知り合いました。あるとき「結婚式を挙げていない」とポロリとこぼされた一言から、ふれあいのまちづくり協議会で開催する介護講座の冒頭に、お二人の結婚を祝う催しを企画してみたのです。もちろんこれは個人的な結婚式ではありません。この井吹台では重度の障害をお持ちの方でも一緒に暮らしていきたいという、地域住民として、私たち活動者としてのアピールの意味を込めたイベントとして企画したものです。おかげでこの催しには、多くのマスコミの取材も受け、澤田西区長をはじめ大変多くのお祝いに駆けつけてくださり、私たちの目指す方向性をかたち作るひとつのきっかけともなりました。その後、このご夫妻は、小学校や中学校で行われる福祉教育ボランティアとして活躍もされています。

さらに、後述のNPO法人の独自事業として、平成14年から井吹台中学校の

生徒による「井吹台ジュニア防災チーム」を発足させました。1年ごとの会員制ですが、1年間のプログラムが終わるころには、中学生としての自覚ある行動と、自立した活動が出来るように成長してくれます。ジュニア防災チームには、防災をはじめ高齢者、障害者、児童への生活支援や募金活動、啓発活動など多彩な活動を体験してもらっていますが、地域住民に対するPR効果の上で大変大きなものがあります。また現在、小学生のチームをつくる動きもはじまりました。



当時の新聞記事



ジュニア防災チームの活躍

8 NPO 法人の立上げと活動展開

被災高齢者への支援活動を積極的に展開する中で、活動に加わるボランティア、参加される高齢者の双方とも、その数がどんどん増え、活動メニューも増えていきました。しかしまた同時に、次のようないくつかの課題が表面化してきたため、組織のあり方を整理する必要に迫られてきたのです。

- ① 参加者の高齢化が進み、「生涯のお付き合い」が予測されるようになると、将来的にも支援の手を引くことは出来ず、安定したサービス供給体制を支えるための人的、経済的基盤を確立する必要が高まってきた。
- ② 介護保険が導入され、公的な立場、ボランティアの立場、事業者としての立場と、地域のなかでの役割分担をスムーズに行う必要性が高まってき

震災被災高齢者の支援活動から「住民主体の福祉のまちづくり」へ

た。

- ③ ニュータウンであるがゆえ、幼児を抱える保護者の悩み、障害児をもつ保護者の悩みなど新たな、かつ多様な課題が寄せられてきた。
- ④ ボランティアとして活動したい人材、仕事として働きたい人材などスタッフの側にも様々な事情や個性、能力を持つ者が分化してきた。

こうした状況の中、平成12年の介護保険制度の開始に合わせ、神戸市が介護保険外の独自施策として「あんしんすこやかプラン」という諸サービスを開始し、その中に「生きがい対応型デイサービス」という身辺自立者を対象としたサービスが始められました。しかも、このサービスの提供者は従来の社会福祉法人に限らず、平成10年に施行された特定非営利活動促進法に基づく法人でも、一定の条件をクリアすれば受託できるといいます。私たちは、数ある高齢者支援活動の1つのメニューとして、また活動スタッフに一定の報酬を支払う形での活動形態を加えるために、法人格の取得と同デイサービスの受託を目指したのです。

平成12年3月にNPO法人格（ニューいぶき）を取得し、上記の生きがい対応型デイサービスを受託、さらに現在までに、「子育てコミュニティ育成事業」などの公的な事業の実施を引き受け、また「ふれあい給食サービス」についても公的な助成を得、責任ある事業所としての地位の確立をも図っています。

現在の活動一覧（NPO 部門とボランティア部門）

事業名	実施日	実施会場	対象者の範囲
NPOニューいぶきの法人事業			
生きがい対応型 デイサービス	毎週水曜日9時～	市営西神南住宅集会所	独居高齢者、介護保 険の非利用者など
	毎週木曜日10時～	井吹西地域福祉センター	
家事援助サービス	随時	市営西神南住宅、西神井吹 台住宅	虚弱高齢者、独居高 齢者など
子育てコミュニティ事業	年6回	井吹台児童館など	児童・保護者・高齢者
ジュニア防災チーム	年5～6回	西区内	井吹台中学校生徒
講演会・講習会	年1～2回	井吹東地域福祉センター、 井吹台の小中学校など	地域住民一般
情報広報活動	年1～2回	井吹台全域、西区内など	地域住民一般
NEW 臨床動作訓練支援	毎月第1土曜日 10時～	井吹台児童館など	多動の障害児と保護 者
NEW 母親の会	毎月第3金曜日 10時～	井吹東地域福祉センター	心身障害児と保護者
NPO法人として行う地域活動への協力事業			
NEW 地域事業への受入れ	通年、随時	井吹西小学校	対象学年
井吹東地域福祉センターで行うもの（井吹東ふれあいのまちづくり協議会と連携）			
ふれあい喫茶	毎月第1火曜日 9時30分～	井吹東地域福祉センター	地域住民一般
親子ふれあいクラブ	毎月第2月曜日 10時～	井吹東地域福祉センター	未就学児と保護者
リズム体操	毎月第3火曜日 10時～	井吹東地域福祉センター	地域住民一般
書道教室	毎月第4木曜日 10時～	井吹東地域福祉センター	地域住民一般
NEW 新舞踊クラブ	毎月第1金曜日 13時30分～	井吹東地域福祉センター	地域住民一般
NEW 健康づくり講座	年4回	井吹東地域福祉センター	地域住民一般
ボランティアいぶきの活動			
宅配型給食サービス	毎週水曜日	井吹台全域	独居高齢者
ふれあい型 給食サービス	毎週月曜日	市営西神南住宅集会所	独居高齢者
	11時30分～		
ふれあい住民交流会	随時	市営西神井吹台住宅集会所	市営西神井吹台住宅 入居高齢者
ひとりぐらし老人 誕生会	毎月第3火曜日 10時～	市営西神井吹台住宅集会所	独居高齢者
地域型 ミニデイサービス	毎月第3火曜日 10時～	市営西神井吹台住宅集会所	高齢障害者と介護家 族
	NEW 毎月第4火曜日 10時～	井吹東地域福祉センター	
地域リハビリサービス	毎月第1月曜日 10時～	市営西神井吹台住宅集会所	高齢障害者と介護家 族
友愛訪問	毎週水曜日	市営西神南住宅、西神井吹 台住宅	独居高齢者
涼風祭	毎年7月最終土曜日	セリオ光の広場	地域住民一般

9 ふれあいのまちづくり協議会は神戸の財産

現在、神戸市の地域福祉を進める事業として、「ふれあいのまちづくり事業」はとても大きな存在となっています。同事業は神戸市独自の施策であり、市が小学校区に1つの地域福祉センターを設置し、従来から活躍されてきた自治会・婦人会・老人クラブ・民生委員児童委員協議会、子ども会、ボランティアグループなどが、「ふれあいのまちづくり協議会」を結成して、神戸市からその運営（センターの管理と地域の福祉活動や交流活動の企画・実施など）の委託を受けて地域福祉の向上をはかるものですが、現在までに、市内185の小学校区で設立されており、それぞれの地域の実情に応じた活動を展開されています。

井吹東ふれあいのまちづくり協議会の活動では、日常的に協議会主催の各種サークルの運営、ふれあい給食サービス、健康相談、リズム体操、ふれあい喫茶、幼児クラブ、育児相談、その他年次活動として福祉講座、グラウンドゴルフ大会、トライやるウィーク受け入れ、文化展などを行っています。また、協議会運営と活動の中・長期的なプランとして「ふれあいのまちづくり協議会5カ年計画」を策定し、活動の発展性や継続性を組み込んだ運営に力を入れています。

井吹東地域福祉センター 福祉講座

平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
テーマ 「介護保健とは」	テーマ 「生活習慣病」	テーマ 「まちづくり講座」	テーマ 「地域で生きいき老いる」
12月16日第一回 ディサービス・ショートステイ 大慈斎助團 松井施設長・森田ケアマネ	3月7日第一回 現代の子ども達にイエローカード 神戸医療生活共同組合 木村彰宏医師	6月30日第一回 ふれあいアンケートを基にした講座 OAA事務局長 清水 勲夫	5月28日第一回 講演山本PT お祝いの会 福祉機器・衣料・靴の展示
2月24日第二回 訪問介護ステーションたんぼぼ 講師 立花 看護士	7月11日第二回 西区における住民検診と保健状況について 西区保健所部長 松村医師	7月11日第二回 悪質商法から地域を守ろう 消費生活専門相談員	5月29日第二回 福祉機器・衣料・靴の展示
5月31日第三回 ディサービス・ショートステイについて 在宅看護支援センター長坂 宮本氏	8月8日第三回 栄養面から見た生活習慣病 西神戸医療センター栄養管理室長	8月7日第三回 「まちづくり講座」 講師 真野地区 正賀 伸	6月17日第三回 流通大実習1回目 介護福祉士 ケアマネ
7月14日第四回 社会福祉法人サンピラ神戸 見学と昼食	代理 講師 郷 光男 9月4日第四回 心の栄養と健康	9月29日 第四回 地域の学校 先生との懇談会 幼・保・小・中 先生と住民	7月19日第四回 流通大実習2回目
10月11日第五回 障害者ディサービス ラポート 西部在宅支援センター 講師 佐々木勝	元朝日新聞社研究所幹事 小玉文香 10月30日第五回 日常生活の中で捉える生活習慣病 西区保健所 北山保健婦	10月24日第四回 地域の各種団体 講師 各団体の代表 H15年2月20日第五回 各種団体の役割と分担について 西区社会福祉協議会	10月17日第五回 講演地域高齢福祉課大下参与 「地域で生きいき老いる」
12月13日第六回 高齢者の暮らしを広げる道具と工夫 高齢者生活研究所 浜田きよ子			第六回 四回シリーズ 生きいき老いる健康作り 1腰 2肩 3膝 4姿勢

5カ年計画の一部、福祉講座

10 まちづくりと私のスタンス

ここまでの記述をお読みいただいて既にお気づきのことと思いますが、私たちの活動は様々な立場のいくつかの団体において展開してきており、ここまでの記述でも複数の団体の名において活動を紹介してきました。外部の方から見ると理解しづらいものであると思います。そこで、私の立場はいったいどういうものなのかを、ここで整理させていただきます。

はじめに、私がボランティア活動に取り組むきっかけとなったのは、夫の母の痴呆です。20年程前のことですが、そのころはまだ痴呆についての理解は今のように進んでおらず、なかなか自分の方から近所の皆さんに助けを求めることは出来ない雰囲気でした。そんなとき、子どもの通っていた小学校の校長から「あなたが引きこもったら家族がみんなダメになる。外に出てあなたが出来ることを精一杯やってみてごらん」と言われたのです。母はよく徘徊を繰り返し、その都度たいへんな騒ぎになっていましたが、介護する者として本当に辛いとき、大変なときに、その言葉の意味が分かりました。そう、徘徊した母と一緒に探してくれたのも、子どもを預かってくれたのも、すべて地域の活動とともにした仲間だったのです。

それは、私の苦しみを解ってもらえる、そして相談に乗ってもらえる人たちの存在でした。その人たちは別に専門家ではありません。しかし、私を一人きりにせず、地域の中で母の介護をさせてくれたことは、何ものにも代えがたい大きな力となったのです。

その体験が、今の私を突き動かしているといっても過言ではありません。

さて、約10年間の母の介護を終えてからの地域での役割を時系列でみると、次のようになります。

平成6年	井吹東小学校 PTA 役員	平成11年から西神南民生委員児童委員協議会副会長
平成7年から	民生委員児童委員	井吹東ふれあいのまちづくり協議会副委員長
平成8年から	井吹台東町連絡会代表	平成12年から NPO 法人ニューいぶき理事長、
平成9年から	ボランティアいぶき代表	平成14年から井吹西小学校開放委員会会長
平成10年から	井吹台東町連合自治会長	

などの役割（井吹台における主なものを列举）を預かっています。すべ

震災被災高齢者の支援活動から「住民主体の福祉のまちづくり」へ

て井吹台で初めての役割ばかりを立ち上げてきました。

もちろんここに列挙したのは、いわゆる肩書きを誇るためのものではありません。また、おそらく「地域の役を独り占めしては今後の拡がりが見えないのではないか？」といったご批判をいただくこともあると思います。

私が、あえてここで述べたいことは、今まで述べてきた数々のまちの課題が、通常のまちの成長速度に比べて極めて短期間に打ち寄せてきた井吹台にとっては、ここで列挙した多くの役割や立場を複合的に駆使してこそ、スムーズに解決を図ることが出来たと考えている、という点なのです。

理想的には、それぞれの役割を地域の人材のなかから最適任者が担い、綿密な連携のもと徐々に形成していくものでしょう。ところが、一見バラバラにもみえる地域課題は、いずれも他の課題と関連し、双方向に大きく影響しあっているものです。例えば前述の、高齢者を対象としたリハビリ→障害者も参加→障害者がともに地域で暮らすイベントの開催→小・中学校での福祉教育→ジュニア防災活動→地域の安全・安心づくり…など、どんなふうにも絡み合い、また絡み合わせることでより大きな成果を挙げることも体験してきました。

さて、地域の公的な役割をお受けすることは、自分の意思だけでは自由になるものではありませんが、自分たち自身が立上げ、構築してきたボランティア部門とNPO部門については、自分たちがその方向付けを行い、文字通りつくり上げていくものです。そしてこの部分については、将来に備えた抜本的な再構築が必要な時期に来ているというのが現在の課題です。すなわち、それぞれの部門ないし事業ごとに責任者を置き、ボランティアグループにおいては会員の安定化、安全の確保、運営の透明性の確保など、また法人にあっては理事会の適正運営、有給スタッフによる事務局体制の確立、倫理綱領の策定と広告など、組織体制を磐石のものに固める必要に迫られています。

特定非営利活動法人 ニューいぶき 倫理綱領

特定非営利活動法人いぶきは、ひとり暮らしや虚弱な高齢者、心身に障害をお持ちの方などをはじめ広く地域住民が、住みなれたまちで、今より少しでも心豊かな在宅生活を送ることができる環境づくりを目指して設立しました。

いぶきの行う具体的な支援活動の中で、ボランティア活動と行政からの受託事業を並行して実施するにあたり、地域住民および助成元または委託元に対する社会的使命と責務の完全な遂行のため、社員および活動者が守るべき基本的事項について以下の通り倫理綱領を定めます。

(基本的な姿勢)

1. 私たちは、高齢者や障害者をはじめ、すべての地域住民が地域のなかでより人間らしく心豊かに生活できるよう、人権を最大限に尊重しながら、サービス利用者と共に対等な姿勢で活動に臨みます。
2. 私たちは、サービス利用者の自立支援を旨とし、援助を要する方との関わり方においては、よく訴えに耳を傾け、自己の価値観を押し付けず、利用者の意志判断を尊重するなど、常に利用者本位の活動を進めます。

(社会的な責務)

3. 私たちは、関連諸法令の遵守はもとより、支援活動の目的や成果を特定の個人や団体に帰することがないよう一切の政治的・宗教的活動等への関与を禁ずるとともに、サービスの実施方法を常に開示し、特に助成事業・受託事業においては助成・委託元の指示等を正しく守ります。
4. 私たちは、ボランティア活動、助成事業・受託事業を通じて、または社員が併せて所属する民生委員児童委員協議会や自治会などといった各種団体等の活動を通じて知り得た個人のプライバシーに関する情報については、守秘義務を守るとともに利用者の承諾なしに他に活用することはありません。
また、それらの情報の各々において常に適切かつ厳重な管理を行います。

(サービスの質の向上)

5. 私たちは、サービス利用者に対して常に公正な情報・表示等を提供するとともに、サービス利用者からの苦情等が発生した場合は誠意を持って適切に対応します。
6. 私たちは、常に活動の質の向上を目指し、社員及び活動者への知識・技能・対応といった教育・訓練を定期的に行うこととし、また行政および各種福祉団体等との連携を重視したきめ細やかで適切なサービスの提供を図ります。

ニューいぶき倫理綱領

11 震災被災高齢者の支援活動から「住民主体の福祉のまちづくり」へ

私たちは井吹台を舞台に、そしてこのまちに住み続けながら、ここまで述べてきたような様々な活動を展開してきました。そしてこれからも、子どもから

震災被災高齢者の支援活動から「住民主体の福祉のまちづくり」へ

高齢者まで、もちろん子育て世代やいわゆる障害者を含めて、「全ての人々が住み続けられる」まちづくりを目指して、今よりさらに多くのサービスを創造してゆきたいと考えています。例えば、ふれあいのまちづくり協議会ではたくさんのサークル、各種団体の活発な活動を。連合自治会では防犯パトロールの強化、井吹台北町（仮称）開発と既存地域の整備を。ボランティアは例えば高齢者の訪問の際にとにかく明るい声かけに徹し、黄色信号の際にはその把握を。民生委員児童委員協議会は狭い意味での福祉部門、特に単身高齢者世帯、いわゆる障害児・者世帯、生活困窮者世帯の状態把握と必要な福祉サービスへのつなぎを、というふうに。

こうした各団体の特性に応じた、自覚と責任ある行動、積極的に連携する姿勢こそが安心して安全なまちに住み続けるための条件となるように思います。しかし、言うは安し行ふは難しというものが特に「人材育成」と「諸団体の連携」という問題です。

答えとなるかどうかは解りませんが、井吹台での試みの中では、次の点を念頭に入れて、人材づくり、連携体制づくりを進めています。

①いちばん大切なことは「共感」

まちづくりは職場や学校とは全くちがいます。「今はまだ」元気な世帯の場合、「他人の世話にならなくても生活できます」「そのかわり、他人のお世話もいたしません」で通用するのが現代社会、特にニュータウンです。しかし逆に言えば、潜在的な助け合いの「能力」はとても大きなものがあると思われれます。ですから、あと必要なのは気持ちを引き出す「共感」なのです。

困難ではありますが、ここが最大のポイントです。高齢者の生き方に共感、いわゆる障害児・者のくらしに共感、子育て世代の忙しさに共感、あるいはボランティア活動している人の動機に共感、まちづくりに汗する人への苦労に共感です。

指図は必要ありません。動員も不要です。人々は共感してくれさえすれば、自身の力で自身の判断で活動してくれるのです。あとはそれらの動きを調整するだけでよいのです。

②どのような手法で「仲間づくり」を拡げてゆくか？

そして共感を引き出す最も有効な方法は、まず自らがやって見せ、試しに体験していただくことです。ですから私たちの新人勧誘はいつも「ちょっと見にこない？」「ちょっと、やってみない」。説明なんて二の次、三の次、みなさん参加されれば実によく解ってくださいます。見て何も感じない人については後日を期せばよいのです。

もちろんこの理屈で言えば、「やって見せるものがない」組織や団体には、誰ひとり共感する人などいないと私は思います。

③地域団体は序列より役割

この地域では〇〇会が強いとか、いや〇〇委員が強いなどと、地域の諸団体に序列をつけて言われるのを時々耳にします。しかし言うまでもなくそれらの諸団体は、個々の団体ごとに目的とする理念や活動内容、組織形態を持っており、本来、上だ下だという論議はおかしなものです。例え同じ1人の人物が複数の立場を兼ねていたとしても、時々々の立場と役割分担を明確にした上で行動することにより、それぞれの団体が生きてくるのではないのでしょうか？

こうした議論を踏まえた上で次に考えないといけない課題が、地域団体と行政のパートナーシップのあり方です。私は上記のルールは、行政との関係づくりについてもほぼ当てはまるのではないかと考えています。今や、「共感」の出来ない行政マンでは地域の課題を解決し、活動をともに進めることは出来なんでしょう。

まず隗より始めよ。まちのことをいちばんよく知るのは間違いなく住民自身です。私たちは行政に「苦情」や「お任せ」はしたくありません。なぜなら、将来にわたって、このまちに住み続けるのは、私たち自身なのです。自分たちのまちの将来はまず住民自身が築く覚悟が必要です。そして、その次に「共感」できる行政マンをパートナーとして迎え入れたいものです。

高度経済成長とともに築かれた福祉国家政策は、長期低成長時代の到来とともに大きく転換され、今までのように何もかも国家（行政）の責任と割り切る

震災被災高齢者の支援活動から「住民主体の福祉のまちづくり」へ

ことは出来ません。また、今までのような物質的給付やサービスだけで全てを解決することは全く不可能です。現に、私たちが井吹台で直面する高齢者の在宅生活困難事例では、金銭や家族協力、介護サービスだけではどうにもならない、どこにも当てはまらないケース、逆に問題の初期段階であるためどのサービスも利用できないケースなど、隙間的サービスないし精神的な支えのサービスが不足している傾向を明確に実感しています。

特に高齢者の支援活動で感じる点が、まだ心身ともに余力を残した段階にある方の他人とのつながり不足、閉じこもり、生きがいの無さ、寂しさです。

もちろんこれは全国的な、かつ今日的な傾向であり、井吹台に限った問題ではありません。しかし、こうした精神的な穴埋めは、公的なサービスによって補うことは本来的に困難であるように思います。それは地域の特性や当事者の特性に応じた工夫や仕組みが大切であり、一定の型にはめることが困難であるためです。また、こうしたサービスは「同じまちに暮らす住民同士」だからこそ生きるものであり、地域単位の民生委員児童委員協議会、ふれあいのまちづくり協議会、ボランティアグループなどが特に取り組みやすい形態のものではないでしょうか。



地域の祭りにも積極的に参加

無い袖は振れない行政に、今まで以上の金を積み上げてくれとは申しません。

しかし、地域のニーズに的確に反応し、個々のケースでは積極的に調整役も果たしながら、地域とともに歩む行政システムづくりに期待したいものです。

具体的には、ふれあいのまちづくり協議会の指導にあたって、地域福祉センターの管理と協議会活動の運営を委託している立場から、①協議会活動全般に

ついて一層の活性化促進と適正運営のチェックを、②施設の床面積によるほぼ一律の運営費部分を削り、協議会主催活動の多寡による助成金へのシフトを、③あんしんすこやか係や子育て支援係、社会福祉協議会などを含めた区役所機能をフルに活用し、その地域に適した活動メニューの開発や人材育成への支援を、④協議会相互の情報交換や連携方策の一層の拡充を、それぞれぜひ展開していただきたいと思います。

また神戸市では各区で社会福祉協議会が法人化され、地域住民の代表により組織・運営されていますが、区単位での地域の福祉活動のあり方を決める大切な協議の場であり、単に肩書きだけで名を連ねるのではなく、私たち自身がそれぞれ責任を持って具体的な舵取りをしていく必要があります。

12 さいごに

最近、本気でまちづくりに関わる人が増えてきたように思います。私たちが人を探さなくても、ご自分から多彩な能力、才能を活かしたいという方々が訪ねてこられます。そして、今までの価値観とは違う何か動き出していることを肌で感じています。それは「今までの豊かさ」とは違う「新しい豊かさ」と「安心感」です。特に、高齢の方々にとっては、金銭面での社会保障の充実とは違う面での「地域で暮らし続ける豊かさ」「人とつながって生きる豊かさ」は大きな支持をいただけるものと考えています。

被災高齢者の支援活動から本格的にスタートしたまちづくりも、今では「誰もが安心して暮らせる」というキーワードにやっと少しだけ近づいてきました。

この稿を通して、読者各位には私たちの活動への「共感」がほんの少しでも広がることを期待して、また井吹台の活動を日々支えてくださっている一人ひとりの仲間への、心からの感謝の気持ちを込めて、まとめて代えさせていただきます。

ありがとうございました。

保育サービスと民間活力導入

高 寄 昇 三

(姫路獨協大学経済情報学部教授)

1 公共サービスと公共経済学

保育サービスにおいて民間委託論争が華やかであるが、今日では福祉サービスの民営化をはじめ、民間委託を批判する状況ではなくなった。介護保険サービスはほとんどすべてが民間であり、公共セクターでなければ公共サービスができないという、「公共性の神話」は消滅しつつある。

民間委託では行政サービスの「公共性」が失われると危惧されているが、公共団体がどれほど公共性を発揮してきたか疑問であり、自治体の政策水準の問題であって、業務処理の方式の問題ではない。

政策的には、保育サービスを全体としてみて、待機児童をなくするにはどうすればよいかが焦点である。このことは市民ニーズへの対応であるが、同時に公共サービスにおける社会的公平性の充足である。

公立保育サービスはコストが高く、供給量が少ないため、保育サービスをうけられない市民が発生する。これは、行政サービスにおける公平性の欠如という、致命的欠陥である。

もし地方税の徴収で、ある市民が徴収され、ある市民が徴収されない事態が発生すれば大問題であるが、サービスの給付では、自治体自身も深刻に考えない。自治体は公共サービスについて、より高い政策視点から検証し、市民ニーズに即応しなければならない。

第1に、自治体は市民から、安全・健康・教育などのサービスを十分に提供する「公共信託」を受けている。金融機関が財産を、病院が生命を預けられているのと同様である。

自治体は市民の信頼に応えて、可能最大限のサービスの供給をしなければならない。シビル・ミニマムの思想は、自治体の行政管理方式への洗脳的インパクトであり、行政評価システムは、財源主義克服への戦略的システムであった。

自治体はどのような保育サービスを、どの程度の住民負担で、どのような給付形態で、どのような決定システムで、対応していくかを求められているのである。

第2に、自治体は保育サービスにおいて、マクロとしては保育行政財源を拡大することであるが、担当セクションは、それが一定限度にとどまっても、その限界を克服するため、施策を注入する前傾姿勢をもつことが肝要である。

まず官庁的システムがあり、その延長線上でのサービス拡大では問題は解決しない。自治体が限られた行財政資源で無限の市民ニーズに対応していくには、当然、システムの変更、資源の再配分、ニーズの選別が必要となる。具体的には保育士の給与を守るのか、保育料金を引上げるのか、民間方式を導入するのかである。

しかし、現在の保育サービスのシステムでは、これらの選択肢の決定権が自治体サイド・保育士サイドにあり、保育サービスの給付より、行政・保育士の利益を保護する選択肢が採用されやすい。要するに利用者サイドになっていない。

第3に、自治体は保育サービスを、どのような事業形態で給付していくのが選択することが、保育行政施策の成否を左右する状況になった。要するに保育サービスの給付を受けられる市民とそうでない市民との落差が大き過ぎるのである。要するにオール・オア・ナッシングである。

例えば公営住宅でも、入居できれば安い賃貸料で都心の住宅サービスを受けられるが、抽選ではずれると、高く狭く環境の悪い民間賃貸住宅となる。本来なら、イギリスのように住宅手当の支給で格差の是正がなされなければならない。

保育サービスも同様である。無認可保育所に対して批判を浴びせているが、無認可保育所が当該自治体の保育施策の怠慢の反映像であることに、自治体は

気付いていない。

無認可保育所という劣悪な施設を、高い料金でしかも低所得者層が利用しているという、厳しい社会的現実が軽視されている。自治体は住宅団地の昼間保育という、市場サービスで民間でも給付できる保育サービスを、“公共サービス”の美名のもとに提供しているだけである。

民間でもできるサービスを公共が分担し、市場メカニズムではとても給付できないサービスを民間が給付している以上、施策の谷間として無認可保育所のサービスの水準・内容が低いのは当然で、保育サービスに限らず、行政サービスの多くの分野でこのような本末転倒の現象が生じているのである。

保育サービスにおいて、公立・民間保育所の保育コストのみにやや過剰な関心が集まっているが、より基本的な問題は、認可保育サービスの受益者と非受益者のサービス格差をどう是正するかである。官民保育所コスト分析は、このような保育サービスの再編成への促進剤といえるのである。

このような非受益者の存在を考えると、保育サービスの受益者負担もまた別の意味を持ってくるのである。抽象論では認可保育所の受益者負担を強化して、無認可保育所サービスの財源を捻出する施策の展開となる。公立保育所では延長保育2時間で月7,500円程度であり、1時間150円程度である。人件費はとてもペイできない特定個人サービスであり、料金引き上げか、臨時職員の導入か、行政の知恵が求められる。

2 保育サービスの充足状況

自治体は高度成長期に多くの保育所を建設したが、今日でも市民の保育ニーズを充足できずに、大量の待機児童に悩まされている。さらに深刻なのは夜間保育・病児保育など、特別保育サービスが欠落している事実である。

第1に、保育サービスを拡大する方法は何かである。高度成長期、低水準の保育サービスを、官民方式を問わず建設していった。このような絶対的低水準の段階が過ぎると、限定された財源で給付を拡大する施策が求められる。

西宮市の待機児童は、10年前40人が現在は384人である。人口は3%の伸び

であるが、25～35歳人口が市街地マンション建設で増加したからである。しかし、公立保育所はコストが割高で抑制したいため、民間団体に設置を期待しているが、新規に用地取得まででは採算が合わない。西宮市は用地を無償貸与する条件で、事業法人となる福祉法人を一般公募している。このような方式をさらに進めると、用地・建物は自治体が準備し、運営だけを民間に委託する方式となる。

これまで自治体はサービスのシステムを固定化して、経費削減で対応してきたが限界があり、システムの転換を求めて民間委託・民間保育所方式を奨励することになる。すなわち当該自治体が、保育行政に充当できる財源が一定であれば、単位当りのコストの低い民間方式のほうが、サービス供給量が多くなり、待機児童解消への貢献度が大きいからである。結果として供給量の課題は、保育行政の公平性を高めることになる。

第2に、自治体サービスにおける民間方式の導入は、多くの論争を引き起こしたが、基本的な問題は、なぜ公共サービスは民間方式ではいけないのかという視点が欠落していることである。

福祉サービスの民営化が営利化・商品化をもたらすと非難されているが、現在の保育サービスは公共団体からの受託事業であり、営利化・商品化の恐れは極めて少ない。また民間委託は、公的責任の放棄でなく、サービス形態の変革にすぎない。

民間セクターは、独立採算制で運営されているが、市場メカニズムに基づく運営をしているのでない。現在の自治体における保育サービスは、民間保育所であっても、自治体からの保育事業の受託事業であり、基本的には保育料は官民同一料金である。保育サービスも内容もほぼ同じで、民間保育所が料金が高いとか、サービスが悪いということはない。

このように料金・サービスが同一であるのに、市民は一般的に公立保育所の民間保育所への転換に反対するのであるが、それは従来から「公共性の神話」の先入感があるからである。

さらに官民間の保育コストの格差が、保育料の格差となって反映しないので、

市民は経営的安定性のある公立保育所を選択することになる。公費投入額からみれば、民間保育所の保育料は、公立保育所の半額でなければならないが、固定料金システムの弊害である。

極論すれば公立保育所も独立法人にして、民間保育所とおなじ財政支援額で、保育サービスの質を競う状況としなければならない。

第3に、ではなぜ民間ではコストが低く、公立方式ではコストが高いのか。原因は人件費である。保育サービスだけでなく、市バス、生活廃棄物処理、学校給食などすべて同じである。

自治体の人件費は、基本的には年功序列賃金であり、職階制・職務給のシステムが反映しない賃金体系になっている。極論すれば地方公務員全員が同一賃金システムにあり、専門職給与体系にスライドしていくのである。

行政のサービス化がひろがると、このような給与システム・運営は、結局は割高の賃金の重圧から、公費負担に耐えられないのである。要するに地方公務員の給与システムを変革するか、保育サービスの民営化をしなければ、保育サービス供給量の拡大は不可能である。

なお保育サービスにおける施設別の水準（「平成13年予算執行調査・保育所運営費」）では、保育士配置人員は、国の基準に対して公営1.7倍、福祉法人1.3倍、公設民営（株式会社）1.3倍、認可外（東京都認証）1.1倍である。

また一人当り人件費は公営799万円、福祉法人582万円、公設民営467万円、認可外359万円である。このように、公立・福祉法人格差は給与で1.37倍であるが、配置人数でも1.31倍ある。したがって公立保育所のコスト高は、給与ベースだけでなく、人員配置も同じく大きな要素といえる。

第4に、地域サービスの要求が複雑となり、機動性が求められるようになると、組織としても市民ニーズに対応できないのである。すなわち地域社会のサービス供給形態として、自治体は市民ニーズに即応したサービスの供給ができないのである。保育士は地方公務員であり、官僚的サービスしかできないのである。

例えば、高知市にある任意法人「ムッターキント」は、3つの保育施設を運

営しているが、認可保育所ができないサービスを市民に提供している。

第1に、料金さえ支払えば、何時でも何処でも誰でも、保育サービスを受けられることである。中核施設（第一ホテル）は年中無休であり、他の施設でも年末年始、土曜日など認可保育所よりサービス日時・時間は良い。基本的には1日単位、1時間単位で保育児童を預かる。中核施設は7:30~21:00である。

第2に、病児保育サービスがあるが、「うしおえ施設」はメディカルビル内に設置されているので、専門医が常駐している。また病児をベビーシッターが送り迎えしてくれる。もちろん送迎料金は支払う必要がある。

第3に、各施設は市民利用ニーズと連携している。「第一ホテル施設」はホテル利用客、「万々施設」は商店街利用客、「うしおえ施設」は病院利用客が利用する。例えばイベントに参加した保護者は「第一ホテル施設」で、ショッピングに来た保護者は「万々施設」で、保育児童を預けられる。そして病児は、保護者が病院で児童を診断してもらって、その後は「うしおえ施設」で面倒をみてもらう。

第4に、保育所を利用しない市民でも、臨時の必要性があれば、半月・1日・1時間などの単位で利用でき、また、保育所でなくベビーシッターですむ場合は、ベビーシッターの派遣を要請すればよい。

第5に、保育料は月4万7,000円で高くはない。ベビーシッター料金も1,000円~2,000円である。延長保育料金も1時間300円である。

民間法人が独立採算制で運営していこうとなると厳しいが、「ムッターキント」の1月の収入は250万円で内訳は、ベビーシッター部90万円、託児部100万円、その他60万円である。支出は227万円で内訳は、人件費180万円、テナント料36万円、その他11万円である。年間経費として保険料44万円、ベビーシッター協会費19万円などがあり、剰余金を発生するほどの収益性はない。

このような機動性と柔軟性は、官庁組織・官僚体制に欠落している。要するに行政機関が地域サービス行政を分担することは、先天的に欠陥体質を内蔵していることを示す事実である。

3 保育サービス形態の選択

保育サービスを拡大しようとするれば、サービス供給サイドを固定化して、保育財源の拡大だけによる対応は、硬直的であり非科学的である。極論すれば自治体職員の利権擁護論にすぎない。

保育民間委託論争で論点となるのは、保育サービスの質の問題であるが、官民比較論は、まずコスト比較をして、次にサービスの質の検討をするのが合理的・科学的・政策的検証手法である。

第1に、第1表にみられるように、市民負担は18.6%、公的負担は81.4%である。神戸市の保育所入所児童数は公立8,224人、民間8,462人の合計1万6,686人であり、一人当りは121万6,229円となる。

第2に、官民保育所の一人当たりコストは、第1表に見られるように「国基準運営費」一人当たり84万2,623円は同じであり、超過負担分は公立保育64万9,805円、民間保育10万5,176円となる。公立保育は一人当たり149万円2,428円、民間保育所94万7,799円で、公立保育運営コストは一人当たりで民間保育の1.57倍となる。

第3に、民間保育所ですべて保育サービスを分担していれば、2万1,412人、28.3%増の入所が可能となる。児童数では4,726人の増加となり、待機保育児童の解消が可能となる。

第1表 保育所費用負担の内訳

総事業費20,294百万円					
国基準による運営費 14,060百万円 [69.3%]				超過負担6,234百万円 [30.7%]	
国基準による保育料 5,426百万円 [26.7%]		国の負担 4,317百万円 [21.3%]	市の負担 4,317百万円 [21.3%]	市持ち出し分 6,234百万円 [30.7%]	
市基準保育料 3,782百万円 [69.7%]	軽減額 1,644百万円 [30.3%]			公立保育所 5,344百万円 [85.7%]	民間保育所 890百万円 [14.3%]

資料 神戸市保育課

第4に、保育所サービスの負担は、平均して利用者負担は2割であり、公費で約100万円の援助を受けることになる。無認可保育所では当然10割負担となり、実質的に100万円の負担増となる。料金格差を1ヵ月5万円として年60万円の格差となる。

第5に、年齢別の保育サービスのコストは、第2表に見られるようになるが、0歳児を現在の保育所で預かることはかなりの公費負担となる。また入所家庭の選別、入所児の健康管理などで問題が多い。したがって個人契約的な方式に対する財政支援措置での対応とならざるをえない。

第2表 児童一人当りの運営費（1ヵ月分）

年 令	0歳児	1・2歳児	3歳児	4・5歳児	平 均
運 営 費	約25万円	約15万円	約7万円	約6万円	約10万円

いずれにせよ官民格差は、一般的には運営費である。しかも公費負担の全額が算入されていないし、当然、建設費は除外されている。官庁会計の欠陥を補填し、建設費を算入して官民コスト比較をするため、一人当たりコストを簡単な方法でしかも正確に算出するには、第3表のような計算が考えられる。

第1に、人件費では直接的人件費は算入されているが、共済組合負担金（平成12年度決算・職員給与費の17.7%）は、間接的人件費であり、保育所会計が所管していない。また退職金引当金（平成12年度決算・職員給与費の10.7%）などは、官庁会計は発生主義でないため算入されていないので、約3割を加算する必要がある。

例えば人件費は、保育士一人当たり5人の保育児を面倒みると、公立保育士800万円で一人当たり保育児160万円となるが、民間保育所の人件費は、年金・退職金なども算入されているので、補正をしなければならない。

第2に、管理運営費である物件費は、算定において大きな問題点はないが、施設費については、発生主義・ストック会計などから官庁会計は問題が多い。公立保育費には用地費と施設の減価償却費が不算入である。

「用地費」は、定員100人の保育所用地費が5億円としても、この用地は資
都市政策 No.114

産であるので、保育所がかりに廃止されれば、売却するなり、他の行政用地として転用することができる。

したがって保育所用地のコストとしては、当該用地費を預金しておれば得べかりし金利収入を喪失したという逸失利益であり、 $\text{用地費} \times \text{利率} (2\%)$ となる。

つぎに「建築費」は2億円とし、耐用年数30年とすると、1年の減価償却費は667万円となる。この減価償却費は、償還年数が同一とすると、建設地方債の元利償還の元本分となる。

建設地方債の金利分は、中間の15年目が平均金利となるので、地方債1億円(金利2%、30年償還債)として、元本1億円の2%の30年分となる。

第3表 保育児一人当りの経費算出方式

区分	算出方式	一人当り保育児コスト
用地費	近傍固定資産税評価額 $\times 3 =$ 時価評価額	時価評価額(5億円) $\times 2\% = 10,000$ 千円,一人当り100千円
建築費	実際建設費(耐用年数30年)	減価償却費(2億円) $\div 30$ 年 $= 6,667$ 千円,一人当り67千円
利子	建設地方債(2億円)	地方債(2億円) $\div 2 \times 2\% = 2,000$ 千円,一人当り20千円
人件費	平均人件費(800万円 $\times 1.3$)	職員一人で5保育児担当するとして, $1,040$ 万円 $\div 5 = 208$ 万円
物件費	人件費の7.5%	物件費=一人当り120千円

保育児一人当りコストは、用地費10.0万円、減価償却6.7万円、利子負担2.0万円、人件費160.0万円 $\times 1.3$ (退職金・共済負担金) $= 208.0$ 万円、物件費12.0万円となり、合計238.7万円となる。1ヵ月経費は19.9万円となる。仮定の計算なので、実際の行政コストではないが、官庁会計コストは用地費・減価償却費・退職金・共済負担金などが不算入で、企業会計コストとは約2割程度の誤差が発生している。

以上で計算した238.7万円の2割にあたる47.7万円が表にあらわれない官民格差である。公立保育一人当りにかかっているとされる150万円に加算すると197.7万円となり、民間保育所の約95万円との実質ベースの官民格差は2.08倍にひろがる。

4 「公共性の神話」をこえて

このように用地費・建設費などを算入した、総合コストの実質的な負担格差は、2.08倍となる。自治体の保育サービスは経費だけが選択基準ではないが、つぎのような点を考慮すれば、コストは選択基準として大きな要素である。

第1に、民間委託論争の時期は、過ぎ去ったといえる。問題は自治体がどのような民間方式を進めるかである。従来の福祉法人方式では、必ずしも必要な場所に必要な施設ができない。

公立民営方式が広がりつつある。さらに受託団体も東京都三鷹市では株式会社に委託している。自治体は委託契約・履行担保・保育指導など、新しい課題に対処しなければならない。

第2に、無認可保育所問題などである。将来ともに全員入所は不可能である。それは、施設整備が進むと新しい保育ニーズを誘発するからである。したがって保育所と市民ニーズのギャップはつねに存在する。

利用する市民サイドからは、無認可保育所であれなんであれ、料金が同じでなければ納税者として納得できないであろう。しかし、無認可保育所に正規の財政支援をすることは、劣悪な保育所を温存することになる。

自治体は政府の基準にこだわることなく、無認可保育所が超過利潤を発生しない程度で財政支援をするべきである。ただ、最低限度の基準に達しない無認可保育所はむしろ閉鎖させるべきで、一定基準に基づく財政支援をするべきである。

第3に、保育所が認可・無認可という区分、また公立・民間方式という類型化、さらに民間委託方式・直接的な方式という選択肢しかないのも問題である。平成13年1月から株式会社方式も認可された。

保育サービスも多様なサービス供給形態があり、市民のサービス格差を縮小し、ニーズの充足度を上昇させていかなければならない。

現在、このような中間施設として、平成13年から東京都が導入した認証保育所がある。これは従来の認可保育所では対応できない保育ニーズに対応するもので、「13時間保育」「零歳児保育」「駅前立地」「個人契約方式」「料金上限設

定」「情報提供」などである。

従来、自治体は「赤ちゃんホーム」などの特定保育に対応してきたし、近年では「病児保育」にも対応しつつある。このような例外・特殊保育サービスか、待機児童の全面解消か、施策優先を求められている。

第4に、自治体は近年、特別保育サービスにも対応しつつある。しかし、民間サービス団体がすでに存在し、十分に機能を果たしている場合、自治体が直接的に処理し、せっかくの民間団体の芽を摘むようなことはすべきでない。

むしろ事業委託方式を活用して、民間との連携のもとにサービスの拡大・向上を図っていくべきである。どのようなサービスでも、中核となるサービスの周辺には多くのサービスがある。保育サービスでは子育て支援サービスであり、保育所に入所できない市民、また入所する必要のない市民、さらに入所している市民であっても、特定サービスを必要とする事態が発生する。

保育所サービスをベースにして施策選択するのではなく、子育てというマクロのサービスを軸にして施策形成をしていかなければ、特定の恵まれた階層だけのサービスと化してしまう。病児保育がない場合、休暇を取りにくい階層は認可保育所を利用できないことになる。

自治体の財政支出は、公共投資でも事前に費用効果分析をせず、巨額のムダを発生させている。保育サービスも同様であり、施策評価をしてもっとも効果的効率的給付をなす努力をなすべきである。例えば保育料は市町村民税だけが基準であるが、固定資産税などで補正しなければ、所得税の欠陥が増幅されることになる。

財源的視点ではなく、公共サービスの公平化・向上のために、保育サービスにおいても公共経済学的発想に基づく制度・システムの見直しが不可欠である。

障害者福祉における民間活力

— チャレンジド・クリエイティブ・プロジェクトの取組み —

藤 本 肇

(神戸市保健福祉局障害福祉部)
(障害相談課調査係長)

1 障害者就労の拡大に向けて

(1) 「新障害者基本計画」

国においては「本人の意向を尊重し、施設利用者の地域生活への移行を促進する」ことを最大の特色として、「脱施設」を打ち出した「新障害者基本計画」が昨年末に発表された。

この計画は、1992年に策定された「障害者対策に関する新長期計画」における「リハビリテーション」、「ノーマライゼーション」の理念を継承するとともに、障害のある人の社会への参加、参画に向けた施策の一層の推進を図るため、2003年度から2012年度までの10年間に講ずべき施策の基本的方向を定めたものである。

また、この計画では、障害のある人が地域での自立した生活を可能とするためには、経済的な基盤の確立が不可欠であるとの観点に立ち、重点的に取り組むべき課題の一つに「経済自立基盤の強化」を掲げ、分野別施策の基本的方向において、雇用・就労について障害のある人の特性をふまえた条件の整備を図るための施策の方向を示している。

さらに、これを受けて前期5か年の具体的数値目標を定めた重点施策実施5か年計画（「新障害者プラン」）では、平成19年度までに職業安定所（ハローワーク）の年間障害者就職件数を30,000人に、平成20年度の障害者雇用実態調査において雇用障害者数を600,000人にすることを目指すこととしている。

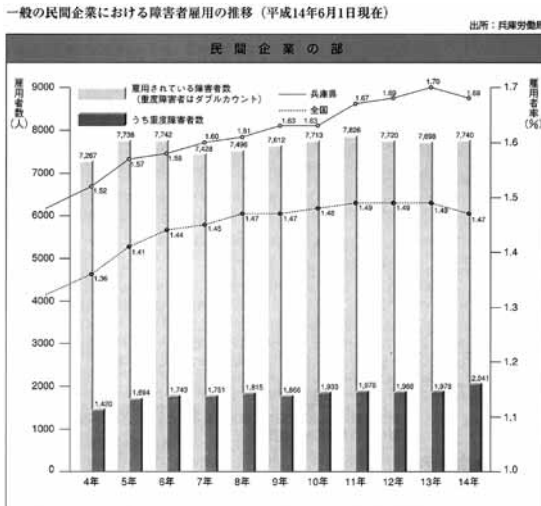
このように「新障害者基本計画」では、障害のある人の雇用・就労に関して

重点的に各種施策を推進していくこととしているが、現実には最近の経済・雇用情勢とあいまって、障害者雇用・就労の実態はとりわけ厳しいものとなっている。

(2) 障害者雇用の実態

「障害者の雇用の促進等に関する法律」では、従業員56人以上の事業所は常用労働者56人に1人の割合で、障害者（身体、知的障害）の雇用を義務付けている。1/56=1.8%となり、これが法定雇用率と呼ばれ、事業主は毎年6月1日に公共職業安定所長に報告することとされている。

平成14年6月1日現在の一般の民間企業における障害者雇用率は、全国平均で1.47%、兵庫県下平均で1.69%といずれも法定雇用率を下回っており、かつ前年に比べ全国で0.02ポイント、兵庫県下で0.01ポイント低下している。また、法定雇用率未達成の企業の割合は、全国で57.5%、兵庫県下で48.0%と、約半数の企業が達成できていない状況にある。去る9月8日に、30年近く非公表とされてきた企業の障害者雇用率が情報公開請求に基づき開示され、法定義務と実態のずれが大きく報道されたことはまだ記憶に新しいところである。



民間企業における障害者雇用の推移

経営の悪化に伴う業務の見直しや機械化、海外生産への移行、それらに伴う人員の削減…等々、厳しい経済・雇用情勢のなかにあつて、障害のある人にとって企業への一般就労は、正に「狭き門」となっている。このため、多くの障害のある人は授産施設や作業所で、わずかばかりの工賃で福祉就労に従事しているのが現実であるといつても過言ではない。自立と社会参加に向けて、一般就労の推進とともにこの福祉就労に対する支援の充実が重要な課題となっている。

2 福祉就労（授産製品）への支援

(1) 神戸市での取組み

神戸市においては、平成8年に設置した「障害者就労推進センター」における職業訓練、企業実習、職場開拓やジョブコーチによる職場定着支援などの事業の推進によつて、障害のある人の一般就労に力を入れるとともに、福祉就労に関しても、①清掃や草刈、灌水などの市の業務を、知的障害のある人を雇用する(株)いくせいに委託して実施する「福祉就労促進事業」や、②在宅福祉センター等で清掃などの作業訓練を行い就労の促進を図る「自立訓練事業」、③「福祉工場」の開設（平成14年11月、玉津健康福祉ゾーン内）などにより、その拡大に努めている。

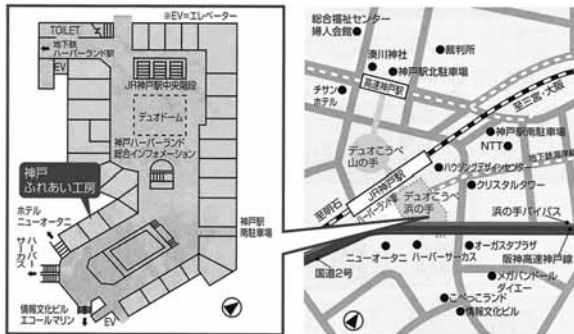
加えて授産施設や小規模作業所についても、在宅障害者の地域交流・訓練・福祉就労の場であるとともに、養護学校卒業生の進路先として重要なものとして位置づけて、平成14年2月に策定した「神戸市障害者保健福祉計画2010」においても数値目標を掲げその拡充に努めている。また、これらの施設に対しては、安定した運営のための国の制度に基づく補助を行っている。

しかしながら、授産施設、作業所等を利用する障害のある人にとって、授産製品の販売によつて得ることができる作業工賃については、ごく一部を除きその大半がひと月でせいぜい数千円～数万円であり、自立できる収入にはほど遠い状況となっている。その原因としては、①福祉感覚の中での作業にとどまっている。つまり、手づくりのあたたかさはあるものの、製品・商品ではなく作品の段階で満足してしまい、レベルアップに向けた研究・向上のエネルギーが

弱い。②加えて指導者についても、職業指導員としての位置づけが弱い。③市場競争に打ち勝つ体制がない。質的なことは先に述べたが、量的にも大量受注に対応できない、などがあげられる。従って、一般への販路としては、多くがバザーやイベントなどに依存している状況であり、どのようにしてその販路を拡大していくかが大きな課題となっている。

ちなみに、神戸市立の知的障害者通所授産施設においても、企業等の下請けによる箱作りなどの作業と併せて、少しでも利用者の収入増を図ろうと、クッキーやパウンドケーキ、ダスター（台拭き）、足拭きマット、葉書などの紙すき製品、木工品など、独自の製品をつくって販売している。これらの一部には、スーパーなどで一般の商品と肩を並べて販売されているものもあるが、多くは限られた販路しか持っておらず、その売上増に苦慮している状況にある。

このため神戸市においては、神戸市社会福祉協議会が平成11年7月に、これらの施設で自立や就労に向けた訓練等の一環で製作されている製品を展示・販売する場として、「神戸ふれあい工房」を神戸ハーバーランドのデュオ神戸に開設した。



「神戸ふれあい工房」の所在地

「神戸ふれあい工房」には、50を超える施設が参加して約300点の販売アイテムを揃えており、また障害のある人の芸術をテーマにしたギャラリーを併設している。これによる効果としては、

- ①授産施設、作業所等を利用する障害のある人にとって、市街地の店舗で自

分たちの作品が販売されることは、社会参加意識が高まり作業に対する意欲の向上につながる。

②工房に出品することによる売上の増加により、障害のある人の収入（工賃）の増加につながる。

③障害のある人の社会参加にむけた社会への啓発の機会となる。

などがあげられる。

なお、工房の運営主体である神戸市社会福祉協議会では、単に店売りを行うだけでなく、外商販売やカタログ販売、製品に関する技術指導など、売上増を図るための事業を併せて実施している。



「神戸ふれあい工房」

(2) 行政としての支援の限界

他の政令市においても授産製品の販路拡大に関する支援については、授産製品を販売するいわゆる「福祉ショップ」の開設、もしくは障害者団体等が経営する「福祉ショップ」への助成、デパートやスーパーなどへの販売要請、製品カタログの作成や広報など、多少の差は認められるものの概ね同様の施策が講じられている。

各々一定の効果は見られるものの、昨今の不況もあってか「福祉ショップ」経営状況は厳しいようであり、行政の支援に関しても、①消費者ニーズを的確に把握したうえでの製品の開発、②民間企業との競争（質的・量的・价格的）に対抗できるだけの生産体制の確立、③一層の販路の拡大、といったところがほぼ共通の課題としてあげられている。

これらの課題をみると、行政の力だけでは解決は困難であり、まさしく民間の企業感覚が求められる分野であると言え、そのノウハウを駆使することによって、活路を見出す可能性が大きいと考えられる。これを実践に移したものが、以下に紹介する「チャレンジド・クリエイティブ・プロジェクト」である。

3 チャレンジド・クリエイティブ・プロジェクト (Challenged Creative Project) の取組み

(1) 「チャレンジド」とは？

「チャレンジド」とは、障害のある人を表す言葉で、15年ぐらい前からアメリカで使われはじめていた。「挑戦という使命やチャンスを与えられた人」という意味で、ここでは「社会の保護対象としてではなく、積極的に社会参加をしようとしている障害のある人達、つまり挑戦という『使命』や『課題』、あるいは『チャンス』を与えられた人々」のことをさしている。「逆境に立たされているということをマイナスにとらえずに、ポジティブな力に変えていこう」そんな気持ちにさせられる、この事業にふさわしい言葉である。

(2) 福祉就労の場を本当の働く場に～神戸発「産官民」の共同プロジェクト～

「チャレンジドの手作り製品について、商品企画のプロがアドバイスを行い、より質の高い“商品”に仕上げて全国販売する。」これが今年の1月に、神戸市・兵庫県・社会福祉法人プロップ・ステーション・株式会社フェリシモの4者が連携し、全国初の試みとして立ち上げた「産・官・民」の共同プロジェクト「チャレンジド・クリエイティブ・プロジェクト」(CCP)である。

「チャレンジドの自立と社会参加とりわけ就労の推進を目指して12年間にわたり活動を続けてきたプロップ・ステーションにとって、身体障害だけでなく知的ハンディのチャレンジドたちの自立は、大きな課題の一つでもあった。その課題を解決する方法の一つとして『福祉就労の場にプロの知識や技術を導入して商品グレードを高めることと、一般顧客に届けることのできる販路を開拓すること』が必要であり、かつこの課題に産官民が連携して取り組むことが重要であると痛感していました。」CCPの発案者であり、コーディネーターとし

で中心的役割を担っている「社会福祉法人プロップ・ステーション」の竹中ナミ理事長は、CCPの立ち上げにあたっての思いをこう語っている。

CCPは、「福祉就労の場を本当の働く場に！」を合言葉に、①社会福祉法人プロップ・ステーションが事務局となって事業全体の調整を行いながら、②市・県は授産施設や作業所（CCPではこれらの施設を「アトリエ」と呼んでいるので以下そう表記する）に対して、事業の広報を行うとともに参加を呼びかけ、③応募のあった製品について通販会社である㈱フェリシモが、アトリエと共同して売れ筋商品に仕上げ、会員数50万人ともいわれる同社のカタログののせて全国販売を展開していく、といった役割分担のもとにスタートした。

市・県から約400のアトリエに呼びかけた結果、3月末の時点で68件の参加登録の申込みとともに、45のアトリエから110点の製品が出品された。この製品についてフェリシモの商品企画担当者がアトリエに足を運び、提案・協議を行いながら商品に仕上げていくという作業を進め、7月に発行された同社のカタログ「1年間わくわくが続く年間予約コレクション」に、第1弾として2つの企画が掲載された。

(3) 「ぐるぐる」と「PATAPATA」

第1弾の企画の一つが、「ぐるぐるうずまきクッキー」である。「クッキー」を出品したアトリエが多くあったことに着目し、「うずまき」というテーマを与えて製作を呼びかけて出来上がったのが、このシリーズである。色や形、大きさどれをとっても同じものはない手作りならではのあたたかさを売りにした商品となっている。



手作りの「ぐるぐるうずまきクッキー」

もう一つが「アトリエ PATAPATA～さをり織り雑貨と手づくり小物～」のシリーズである。この企画もさをり織りを出品したアトリエが複数あったことから、さをり織り生地をあしらった布の雑貨に加工し、それに竹炭や石鹼、手すき紙のカードといった小物を組み合わせたシリーズとなっている。ちなみに値段は、「ぐるぐる」が1回1,200円の12回コース、「PATAPATA」は1回2,500円の6回コースとなっており、同じカタログに登載されているフェリシモ他の商品と比べても、決して見劣りするものではない。行政の支援における課題が、プロの手によって、もの見事にクリアされている事例である。



さをり織り

(注)「さをり織り」：1968年に城みさをさんが生み出した新しい手織りのスタイル。伝統や決まりごとにとらわれず、自分の好きな色で好きなように「無心で織る」ことで、織り手の感性や個性が最大限に引き出される表現法。

また、今回の企画では双方ともに複数のアトリエが共同して製作に取り組んでおり、行政の支援ではなかなか成し得なかった、大量の受注にも安定した供給を図ることができる、「共同製産の体制」が自然と形成されているのも、大きな特徴であるといえる。

「ぐるぐるうずまきクッキー」の企画に参加しているアトリエの一つである神戸市立たまたも園の出野指導員は、「フェリシモさんから『うずまき』をテーマにお話をいただいたときは、陶芸品を創るような感じで試作品をつくりました。幸い採用してもらえることになり、これまでに3回納品させてもらっています。当然のことですが製品には厳しさ（精度）が要求されます。『うずま

き』にするのは結構難しく、中には『うずまき』にならないものも出来てしまいます。これまでもクッキーを製造していましたが、手間としては1.5倍くらいかかっています。それでも、利用者の中には、『うずまき』をつくるのを楽しみにしている人もあり、また、作業量的にも大きな負担にならずに新たな販路が開拓できてよかったと思います。当園では、雑貨類もたくさんつくっていますが、生産過剰となっている面もあるので、それらも商品として販売できるようになればと思っています。」と、今後の CCP の事業展開に期待を寄せている。



たまも園におけるクッキー製造風景

(4) 「チャレンジド」を納税者に～広がる CCP への期待～

第1弾の受注は、同じカタログに掲載された商品のなかでもかなりの好成績を収め、上位の位置にあるという。また、10月には第2弾の企画として、シリーズ物ではないが、チャレンジドがデザインした「シルバーアクセサリー」と「さをり織りのバッグとキーケースのセット」などが発売されている。さらに、フェリシモでは日本郵政公社との間で、CCP 活動について、その周知・申込受付・安定的な配送手段の確保といった連携施策の検討を進めているなど、次のステップに向けた動きがはじまっている。

「今回のプロジェクトは、アトリエの製品の販路を、カタログを媒介にしてメガマーケットに広げるということですから、これはもう革命です。今後は『チャレンジド』の精神で多くの人々の信頼と評価を得て、まさに『納税者になる』という世界が開けてくるものと思います」これは、5月19日に第1弾の

カタログ登載に先駆けた記者発表とアトリエから出品された製品展示会での矢田市長の挨拶の言葉である。プロップ・ステーションの竹中理事長が唱えてきた「チャレンジ道を納税者にできる日本」という理想への共感と、CCP への期待が込められている。

なお、竹中理事長のもとには、全国各地から CCP 事業に関する問い合わせと参画希望が相次いでいるとのことであり、CCP が全国展開される日も遠くはないと思われる。

4 障害者の自立と社会参加の推進に向けて

事業の「種まき」から「収穫」まで、すべてを行政が手がける時代は終わり、厳しい財政の中、限られた予算で企業や人材をいかに活かすか、すなわち民間活力をどれだけ活性化させることができるかが、右肩上がりの経済が終わった今、全国の自治体が直面する課題である。

これは障害者就労の分野においても同様である。厳しい雇用情勢の中において障害者就労の拡大を図っていくためには、障害のある人にとっての新たな職域を開拓していく必要があるわけで、これを行政だけの力で取り組んで、解決していくことが不可能なことは明らかである。無限の可能性を秘めた障害のある人の能力を引き出すことができる福祉の専門家である福祉施設、民間企業による採算性も当然考慮に入れた事業計画、それらを結び付け側面的に支援を行う行政や社会福祉法人、たとえばこういった図式によってはじめて、障害のある人の新たな就労の場が生まれてくるものと思われる。

「障害者就労を拡大し、障害のある人の自立と社会参加を実現していく」。そのことは、市民と事業者、行政がパートナーシップをもって知恵と力を結集し、すべての人々が住み慣れた地域で、誇りを持って生き生きと生活できるユニバーサルな街「神戸」を実現していくことにほかならない。

グループハウスの生活

中 村 大 蔵

(グループハウス尼崎施設長)

1 ケアつき仮設住宅からスタート

今年10月1日から、グループハウス尼崎（以下、グループハウスと称する）は阪神淡路大震災による被災高齢者・障害者向けの「グループホームケア」（グループハウス）事業から、一般施策の「高齢者向けグループハウス事業」として、新たな出発をすることになった。

震災から4ヶ月後の5月初旬、グループハウスの前身であるケアつき仮設住宅（地域型仮設住宅）が市内2ヶ所に建てられた。それぞれ2棟24世帯である。出入口がスロープになっていたことを除けば、外見は応急仮設住宅と変わりはなく、ソフト面で常時1人以上のケアスタッフが「同居」していただけである。

1998年10月、市内2ヶ所のケアつき仮設（以下、ケア仮設と称する）を統合し、現在の地にグループハウスが兵庫県住宅供給公社によって建設された。その当初より、制度的にはあくまでも仮設の枠を出ない震災対策として、5年の期限と言われてきた。

マスコミなどでは5年先を見越して、グループハウスの建物をどうするか関心と呼んでいたが、私たちはもっぱら今いる高齢者の生活づくりで精一杯であり、行政側ほどの展望？を持った関心は抱いていなかった。

私たちは、何とかしてこのグループハウスを残せないものかと、ひたすらこれ宣伝に努めていた。そんなこともあって、旧厚生省の課長が2人も見学に来られたり、国土交通省からも視察があり、中央や地方の各議会からの見学が引きも切らずあって、グループハウスの名は全国的に広く知れ渡ることになったのだが…。

さらに、被災地兵庫では、コレクティブハウジングなど新たな住まいかたが出現することになり、グループハウスと名を冠しなくとも、それらしきものが数々所見られるようになってきた。

いよいよ5年の期限切れが間近に迫った一昨年の後期から、官民の任意集団で政策の検討を開始した。あくまでも現行のグループハウスでの生活を継続するために、どのような方策を講じるべきかが基本姿勢だった。

だが、グループハウスを取り巻く財務的環境は厳しくなる一方であった。尼崎市は新しい市長の誕生を迎えたにもかかわらず、市の財政は悪化する一方であり、赤字再建団体転落寸前の状態であった。グループハウスの総事業費は年間17,314千円、市が一般財源で負担する金額は予算額で5,778千円の規模であるにもかかわらず、前市長から財政再建プログラムの俎上に載せられていた。



グループハウス外観。後は尼崎市役所。

グループハウスのよさを身をもって知ってきた福祉部局は、何とか存続させたいと努力を重ねてきた。財務部局は将来的予測から国県補助が打ち切られた場合も想定したのか、存続に否定的な姿勢を貫いた。市部局内での往きつ戻りつの論議の結果、市長の専決に委ねられた。

新市長の方針として一般施策化して存続させることが決まってホッとしたのもつかの間、新たな事業だからと議会筋から注文が付き、委託法人をコンペで選ぶことになった。市内の老人福祉法人すべてにコンペ参加の意向が徴されたものの、我が法人以外に手を挙げるところが現われず、「無競争」で引き続き我が法人がグループハウスの運営に当たることになった。

さて、そこまでして存続に苦戦したグループハウスの生活とはどんなものであったのか、ケア仮設時代にも遡りながら概観してみたい。

2 老人一人あたりの存在意義の差

グループハウスの前身であるケア仮設住宅は、JR 東海道本線を挟んで現在地の北東にある身体障害者福祉センター・肢体不自由児通園施設「たじかの園」の敷地内小公園に設営された。これらの建物は、また尼崎市教育総合センターと屋根を一つにしていたが、福祉センター、たじかの園の職員たちは何かとケア仮設住宅を覗いて安否を尋ねてくれた。また、たじかの園の運動会やクリスマス会などの行事には案内もいただき、今もその交流は続いている。

東海道本線をひっきりなしに走る列車の騒音に慣れるには時間がかかり、特に深夜の貨物列車による振動は、入居者に地震の時を思い出させたようだが、同センターや同園との関わりは、入居者のみならず職員も大いに励まされた。

ケア仮設住宅は1棟12室が細い路地を挟んで並んでいた。最大時で1棟11世帯、計23人が入居していた。開設当初の平均年齢は80才弱であった。職員は1棟につき常勤・非常勤合わせて6名を配置した。

何もなかったところからのスタートなので、職員も入居者も一緒になって花壇づくりや整地にとりかかり、職員は初めの頃、男も女も大工仕事に時間を割かれた。このような共同作業や物づくりが、その後の生活を豊かなものにしていった。最初から一定の物がそろっている施設とは決定的に異なるスタートを切った。職員と入居者との一体感はこちらの共同作業を通じて培われた。

当時私は、特別養護老人ホーム・デイサービスセンター園田苑と、震災関連では仮設住宅内ふれあいセンターの運営にタッチしていた。ケア仮設住宅の運営は必然的にそれらの運営と比較しながらのこととなった。

特養園田苑の定員は50名。入居者の平均年齢は84才。合計4,200才（年）。優に一国の歴史に相当する悠久なる時の流れである。これを目のあたりにした時、私はなす術を失った。世上、特養等老人福祉施設の運営に当たる者は「家庭的」だとか「アットホーム」を売りにするが、この4,200年のもとでは、施設に家

庭的な人間関係を持ち込むことなど至難の技である。

50人の特養での老人1人あたりの存在感は50分の1にしかないが、ケア仮設ではそれが11人分の1だった。0.02と0.09の違いである。これはとても大きな差異である。1人の果たす存在と役割とに5倍近い差がある。

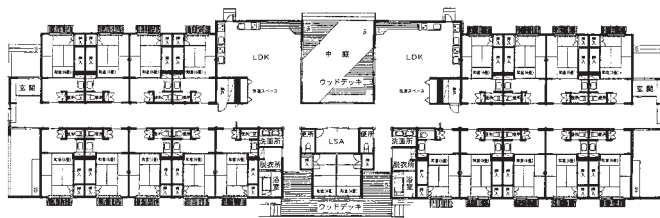
逆に、職員はケアスタッフと総称するだけで、その仕事の中身はいまいなものであった。施設ではボディータッチを常に行う職員、調理師、栄養士、事務員、看護師など職能で区分されているが、ケア仮設ではある意味すべての職員が「何でも屋」にならなければならなかった。

このことは、ヒューマンケアとは何かを考える上で大変勉強になった。家庭の主婦が行う家事・仕事とは、掃除、炊事、洗濯だけに止まらず、家計簿をつける、子供の勉強をみる、家族全員の健康状態に気を遣う、来客の対応をする、繕い物をするなど、いわゆる雑事の集大成である。ケア仮設での職員の労働はいきおい家庭の主婦的なものにならざるを得なかった。

さらに、施設では職能毎に最低の「人員の配置基準」があり、どうしてもそれに基づいたところから、職員数がヤレ少ないの、ヤレ多いのと論議になるが、

グループハウス尼崎の概要

所在地	尼崎市七松町3丁目13番地
敷地面積	1,118.95㎡
構造等	鉄骨系プレハブ造 平屋建て
戸数	18戸
建物面積	625.15㎡
居室部分	346.50㎡ (19.25㎡/戸)
間取り(個室)	和室6畳, 前室, 洗面所, トイレ, 収納
(共用室)	LDK, 浴室, 洗面室, トイレ, 洗濯室 他



平面図

ケア仮設ではそのような視点から問題をたてることはなかった。

施設運営では、職員数の少ないことを常に問題とする傾向がある。だが、ケアつき仮設の運営体験から「職員は多ければ多いほどよいとは限らない」ことを知り、私たちはケア仮設生活を通じて、「ケアとは何か」をあらためて問うことになった。グループハウスの生活は、このケア仮設の延長線上に作られたものである。

3 高齢者自律協働居住

震災の産物であるグループハウスは、震災の教訓をあらためて私たちに突きつけることになった。住まいかたの問題である。私（所）有欲に駆り立てられた住まい。ステイタスシンボルとしての家屋。豊かなることに酔い痴れさらに豊かなる生活を欲する「豊欲な」生活スタイルの見直しであった。また、ステレオタイプ化した家屋は、私たちの思考もステレオタイプ化してしまった。

今までのような暮らしぶりは外見がどのように立派に美しく見えようとも、天変地異のもとではひとたまりもなかった。ハード重視のライフラインよりも、平時のヒューマンラインの構築がどれほど重要であるかを思い知らされた。一旦危急あれば人が人を助けるに決定的な意味を持つヒューマンラインの存在である。

震災を経て避難所生活や仮設暮らしを体験した人たちを対象に、県はその年に悉皆調査を行った。「応急仮設住宅入居者調査」である。翌年5月に発表された結果から、「気ごころの知れた数世帯が一緒になって共同生活ができる共同住宅に住みたい」と回答した人が総数の11.5%もあった。

「住みたくない」と答えた70.7%に比較すれば、たしかに低い数値ではあるが、わが国の血縁を軸にした住まいかたの歴史からすれば、注目に値する数値である。被災体験と応急仮設住宅での人と人とのつながりから生まれた実感がそうさせた数値であろう。

私たちが取り組んできたケア仮設、グループハウスでの暮らしぶりもこの数値を納得させるものであった。ケア仮設もグループハウスも、既に気ごころを

通じていた人たちの集まりからスタートした訳ではなかったが、共同生活を営むことに変わりはない。

私は、ケア仮設やグループハウスでの暮らしぶりを「高齢者自律協働居住」と命名した。自立ではなく敢えて自律と称したのは、自立はどうしても「出来ている者」と「出来ていない者」とのどちらかに二分してしまうことになり、自立していないと見做された者を被援助者として固定的に捉えてしまう。自律は他者との関わりにおいて自己の生活を律するとの意から使用することにした。



調理も出来るだけ、共用ルームで自分で行う。

協働とは、お互いがそれぞれ違うこと、そして、お互いが対等の関係であることを大前提として、足らざるを相い補い合って新たな価値（住まいかた）を作り出すことを意味して命名した。

ケア仮設もグループハウスも緊急対策であったから、その入居者はグループホームのように痴呆老人に限定されず（出来ず）、痴呆であろうとなかろうとそのことにはあまりこだわらず、年齢もさほど厳密に線を引かずに対応せざるを得なかった。このことがよい結果をもたらした。

4 職員が入居者化しつつあるグループハウス

さて、ケア仮設からグループハウスに引き継がれているケアスタイルは、職員が入居者を仕切るケアを極力排しながら、入居者と職員とが一体となって織り成す生活づくりである。外から見たら入居者と職員とが同居者然と映るような関係である。

共同的な生活ゆえ、当然のことながらながら、ボディタッチによるケアよりも気遣い、気づき、心配りのケアが重要になってきた。職員集団も特別な場合を除いて同一時間帯に3人以下が常態であり、いきおい1人で判断せざるを得ない時間帯の方が長く、それは自分1人の責任を問われることが多くなることを示している。

ある夏の日の昼下がり、職員が訪れた部屋で入居者が畳の上に寝ころんでいた。職員もその横に寝て話している間に、職員がウトウトし始めた。入居者のおばあさんがちょこんと座って、団扇で職員をあおいでいた。ほんのちょっとした時間だったが、こんな微笑ましいシーンは特養ではまず見る事が出来ない。

ケア仮設もグループハウスも、その入居者は圧倒的に女性が多い。職員もその殆どが女性である。この女性同士の関係はさながら疑似嫁姑の関係となる。入居女性の強烈な皮肉が職員に浴びせかけられる。特養園田苑も50人定員で女性が38人と圧倒的であるが、入居女性と女性職員との間に疑似嫁姑の関係は生まれ得ない。

わが国では、嫁姑の関係を一言で語ることは困難である。しかも、この嫁姑の確執からの解放が介護保険の推進の一要素となっているくらいである。だが、この嫁姑の関係は紛れもなくわが国の文化なのである。

嫁がいるから姑の立場があり、姑がいるから嫁のがんばりがある。この二者の拮抗関係がお互い元気の素とも言える。そして、その関係には皮肉が介在している。明治、大正、昭和初期に生まれた女性には、皮肉が言える自由と人間関係は、生きていく上で必須要件のように思う。

5 群れること、そして、肌文化

私は園田苑開設準備に時を合わせて、偶然だがわが国のハンセン病療養所の訪問を始めることになった。その遙かなる旅から多くのことを学んでいる。そして、最近、韓国ソウル市にある西大門刑務所見学からも新たな発見をした。人は如何なる場合でも、如何なる状況でも社会から隔離してはならないことが、

人として生きる基本であるということ。

ハンセン病療養所では、終生隔離政策が同病、及び同病者に対する差別と偏見とを助長させた。私は、グループホームの存在を肯定し、それが痴呆高齢者への専門的対応の一つだと考えても、どうしても、グループホームは痴呆高齢者を社会的に隔離しているように思える。

西大門刑務所は戦前、日本が韓国を植民地としていた時代に建設されたもので、反日運動や独立運動に関わった「政治犯」が収監されていた所である。その広大な敷地の隅にハンセン病獄舎がさらに隔離されてあった。政治犯を収監していただけに獄舎の中は殆ど全房「個室」となっており、獄舎の配置はユニットであった。



中央ウッドデッキには、毎週火・金に小市場が開かれる。

昨今、老人ホームで取り沙汰されている新型ホームは「ユニットタイプ」であり「全室個室」である。

ハンセン病療養所訪問と刑務所見学から、私たちが運営している老人ホームも地域社会との関わりを日常的に追求し、あらゆる人たちとの交わりを意識的に行わない限り、隔離病棟となり獄舎に墮してしまうことを学んだ。ある仏教宗派の言であるが、「人はバラバラで一緒」の生き物である。高齢者ケア現場では高齢者がバラバラになること、そして、また一緒になることが出来る空間づくりが常に必要である。

私は、わが国には肌文化があると思う。肌と肌との触れ合う中に自分の存在を見い出し、他人との肌関係（肌が合う、合わない）から相手と自分との距離

を定めている。

肌文化の極めつけは「肌を許す」という語句だろう。この語句の趣きは Do Sex という直截的、即物的なものではなく、人と人との身も心も委ね合う関係を意味する。「肌を許す」の意味を解する若者は少なくなってきたが、「肌を許す」ことの深遠な意味が生きていた時代を生きてきた今の高齢者へのケアには、肌文化をもっと大切にしなければならない。

ケア仮設、グループハウスでの人間関係や特養園田苑での人間関係を見るにつけ、人肌恋しさから群れを作り、人を求めて移動している高齢者の姿をしばしば見る。

6 小集団だからこそ、個人の役割が発揮される

さて、グループハウスの具体的な生活に戻ろう。グループハウスでは、入居者が生活者として生きることをモットーとしている。

他の老人施設と大きく異なるところは、入居人員数が少ないだけでなく、毎日のプログラムがないことである。否、作り得ないことである。それが生活だから。朝の起床も個人バラバラ、食事の時間、メニューも個人バラバラ、入浴も同一時間帯に一斉ではない、入居者の金銭は出来る限り自己管理を基本としている。



思い思いの飾り付けで自室を作る。

痴呆の深い方がいる。朝食は6時頃、昼食は10時半頃、夕食も3時半前後であり、4時過ぎにはもう床に入っている。時に真夜中に起きてくることがあ

でも、この生活リズムはほぼ変わらず我流（その人らしさ）を押し通している。

ある時、国会議員が視察にやって来た。そこに同席した彼女は、私と議員との話にしばらく付き合った後、腕時計を見て「そろそろ米を炊かな」と席を立った。議員に一通りの説明を終え、グループハウス内を案内している時、自室から出てきた彼女とバッタリ顔を会わせた。

議員が「ご飯、うまく炊けましたか」と聞く。至極普通の会話である。彼女はややけわしい顔つきで「なんで、知ってるん」と返し、続いて「あんたに関係ないやろ」と言い放った。何と憎たらしい返事ではないか。その女性国会議員は言葉を失った。しかし、これは当たり前の会話なのである。ご飯を炊くに誰の指示、許しが要ろうか。

彼女は他人にはない特技を持っている。盛り上がった雰囲気や5分も経たずしてぶち壊す技能である。気にいらなければ唾を吐きかけることもある。自分は愛想笑いをするのに、相手が笑うと「人を馬鹿にしているのか」とばかりに詰めよる。

ある意味では、彼女は入居者の多数からは敬遠され、嫌われる存在である。しかし、そんな彼女は毎日のように手押し車で近くのコンビニに買い物に行く。この「規則正しい」買い物が他の入居者の手本となるのである。「見てみる、あの人でもちゃんと自分で買い物に行っているではないか」と。

人それぞれ役割がある。それはこれまで生きて来た人生の知恵がそうさせる。人集団は自ずと役割分担を形成する。特養など大規模集団では入居者も職員もマス対マスの関係に埋没し、個人の役割や責任をも集団の中に埋没させてしまう。

7 終わりに

一般施策としてグループハウスがスタートを切るにあたり、入居者の新規募集を行った。「人気あるグループハウス」だとばかりに入居申込み者殺到かと思いきや、10人募集（18室あるが、従前からの入居者6人と緊急対応のため2室確保）に対して、わずか15人の適格者応募であった。

当選者10人も事前説明の段階で次々と辞退を申し出た。本人の意志による応募でなかったこと、「特養並みのケア提供」でなかったことが、その主な理由であり、結局、15人全員が当選者となった。

グループハウスのよさをこれ宣伝に努めてきた私たちは、はしゃぎ過ぎていたのかもしれない。

新入居者の選定及び入居事前説明を経て、これがグループハウスの等身大の評価であると思い知らされた。「気ごろの知れた数世帯が一緒になって共同生活ができる共同住宅」を実現させるにはまだまだ努力が必要である。その鍵はケア仮設時代からの「ケアの質」を進（深）化させながら、地域社会のありようをどう構築するかにかかっているようである。

指定管理者制度

1 はじめに

公の施設の指定管理者制度を創設する地方自治法の一部を改正する法律（平成15年法律第81号。以下これによる改正後の地方自治法を「改正法」という。）が、平成15年9月2日に施行された。これにより、従来、公の施設の管理運営を公共団体、公共的団体若しくは政令で定める出資法人に限定して認めていた「管理委託制度」から、民間事業者を含む指定管理者（地方公共団体が議会の議決を経て指定）が管理を代行する「指定管理者制度」に大きく転換することとなった。

今回の法改正の目的は、①公的主体以外の民間主体においても十分なサービス提供能力が認められるものが増加し、また②多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するためには民間の事業者の有するノウハウを広く活用することが有効であると考えられるようになったことである。

2 法改正の経緯

公の施設とは、「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するために地方公共団体が設ける施設（地方自治法第244条第1項）」とされ、昭和38年の地方自治法改正により導入された地方自治法に特有の概念である。具体的には、学校、住宅、

図書館、道路、公園等がこれに該当し、地方公共団体が住民に役務を提供するための中心的なツールの一つとなっている。

公の施設は住民に対して平等にサービスを提供することを目的として設置されたものであるため、その適正な管理を確保することが不可欠であった。そこで改正前の地方自治法は、公の施設の管理委託先を公共団体、公共的団体、政令で定める出資法人に限定していた。これを受け地方公共団体の多くは、施設運営の効率化を目的に外郭団体を設立し、これに公の施設の管理を委託する方法を採用してきたのである。

ところが、政府の経済財政諮問会議が提唱し総合規制改革会議（議長：宮内義彦）で検討された「構造改革特区」において、公の施設の運営を株式会社やNPOなど民間事業者に解放できないかという申請があった。従来から、総務省や地方公共団体では、このような考え方を行財政改革（コストダウン）のツールとしては認識していた。そこで総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第2次答申（平成14年12月12日）」において、官製市場（運営主体の制限など公的関与の強い市場及び公共サービス分野）の民間事業者への開放として盛り込まれ、全国規模での規制緩和として今回の法改正が行われたのである。

3 指定管理者制度の概要

指定管理者制度の特徴的な事項としては、次の5点があげられる。

- (1) 指定管理者制度は、地方公共団体が指定する法人その他の団体に公の施設の管理を行わせようとする制度であり、その制限が撤廃され株式会社やNPOなど民間事業者等を広く含んでいる。いうまでもなく今回の法改正の中核部分である。
- (2) 指定管理者制度の具体的な運用方法である、①指定の手続き（指定管理者の選定方法など）、②管理の基準（休館日・開館時間、利用制限の要件など）、③業務の範囲（施設の維持管理等の範囲、利用許可まで含めるかどうかなど）については、地方公共団体が公の施設の管理条例を改正し定めることとされている。
- (3) 指定管理者の指定には議会の議決が必要であるが、総務省自治行政局長通知によると、少なくとも、①当該公の施設の名称、②指定管理者となる団体の名称、③指定の期間について、議決が必要とされる。
- (4) 指定管理者の指定は期間を定めて行うことになるが、この期間については法令上の制限はなく、当該公の施設の性質等を鑑み、数年のものから数十年にわたるものまで考えられる。
- (5) 地方公共団体の長は、条例の定めるところにより、指定管理者に行政処分である公の施設の利用許可に係る行為を行わせることができる。しかし、地方自治法において長の専権事項とされる、①使用料の強制徴収（地方自治法第231条の3）、②不服申立てに対する決定（同法第244条の4）、③行政財産の目的外使用許可

（同法第238条の4第4項）については、指定管理者に行わせることはできない。

なお、法施行後に新設された公の施設については管理委託制度の採用はできないが、これまで管理委託制度を採用してきた既設の公の施設については、条例の整備や指定管理者の選定等の準備作業が必要であるため、改正法施行後3年間の経過措置が定められている。当該期間については、従来の管理委託制度を採用し、外郭団体等へ管理委託することも可能とされている。しかしながら、特別の事情がない限り、法改正の趣旨を踏まえ、できるだけ速やかに指定管理者制度へ移行する必要があるといえよう。

4 神戸市での取り組み

神戸市では、事務事業外部評価の報告書（平成15年10月31日）において、公の施設のあり方については、法改正の趣旨を踏まえ、さらなる検討が必要であるとの指摘を受けている。これを受け神戸市行財政改善懇談会（会長：伊賀隆）の小部会（ワーキンググループ）においてさらなる議論が行われている。

5 今後の課題

すでにいくつかの地方公共団体では、公の施設の管理条例を改正し指定管理者の選定に入った事例もみられる。しかし、多くの地方公共団体ではまだ内部的な検討を進めている状況にあるが、現状では次のような課題が考えられる。

- (1) 今回の改正法では、地方公共団体にとっては施設の稼働率の向上による利用料収入の増加や経費の節減による財政負担の軽減が図られ、住民にとっても利用料金

の引下げや民間の発想の採用により多様で満足の高いサービスの提供を受けることが期待されている。どのような施設を、期間をどれくらいにして、どのような法人等を指定すれば高い効果が発揮できるのかを十分に検討する必要がある。

- (2) 道路法、河川法、下水道法、学校教育法など個別の法律で公の施設の管理主体が限定されている場合には、指定管理者制度が採用できない。そこで特別法を所管する各府省においても法改正の趣旨を踏まえ、個別法の扱いについて検討していく必要がある。
- (3) この制度により、地方公共団体は住民サービスのツールである公の施設を、直轄で運営するか、若しくは指定管理者制度を採用し民間事業者等に管理させるかのいずれかを選択できるようになった。そこで従来管理委託制度を導入していた施設だけでなく、地方公共団体が直轄で運営している施設についても、効率化や住民サービスの向上といった視点から指定管理者制度導入の是非について検討する必要がある。

▣ ソーシャル・キャピタル はじめに

本年度、「神戸市復興計画」（平成7年6月策定）が終了する16年度に向けて、「神戸市復興・活性化推進懇話会」（平成10年6月設置）が主体となり、「復興の総括・検証」を実施している。市民参画で得られた意見を基に、中間報告がまとめられ、本年10月8日に市長に提出された。その報告において、神戸の現状の課題解決に向けて、「これからの神戸づくり」の方向性が提案

されており、その中で基本姿勢を示す考え方として「ソーシャル・キャピタル」という新しい概念が使用されている。

ソーシャル・キャピタルという概念は、アメリカの政治学者であるロバート・パットナムの一連の研究が大きな契機となり、近年、物的資本や人的資本などと並ぶ新しい資本の概念として世界的に注目を集めつつある。例えば、ヨーロッパではイギリスなどソーシャル・キャピタルの影響を測定する調査に入っている国もあり、日本でも、内閣府で関連調査が実施されている。また、OECD（経済協力開発機構）は、加盟国において標準化した方式でソーシャル・キャピタルの測定を行おうとしている。さらに、国際協力分野において、世界銀行は、90年代半ばから途上国の社会開発に関する中心的な概念としてソーシャル・キャピタルを利用し、日本でも、JICA（国際協力事業団）などの研究機関がその動向を踏まえて研究を行っている。

しかしながら、ソーシャル・キャピタルの日本語訳は、「社会関係資本」、「人間関係資本」、「市民社会資本」といった用例があるが、まだ定訳はない。また、ソーシャル・キャピタル概念そのものについても、依然様々な議論が行われている。

以下、ソーシャル・キャピタルの考え方、意義・効果、ソーシャル・キャピタルの視点から見た神戸について紹介する。

1. ソーシャル・キャピタルの考え方

ソーシャル・キャピタルの代表的な定義は、ソーシャル・キャピタルの研究に大きな影響を与えたパットナムによるものである。彼は、イタリアを素材に、1970年代に

実施された州政府の制度業績を市民共同体との関連で実証研究し、南北イタリアにおける州政府の制度実績の相違を、ソーシャル・キャピタル概念を鍵として説明した。そこで、彼は、ソーシャル・キャピタルを「人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を高めることができる、『信頼』『規範』『ネットワーク』といった社会組織の特徴」と定義している。なお、このほかにも、OECDなどによって様々な定義が提案されている。

また、ソーシャル・キャピタルの役割について詳細な検討を加えるために、その影響を及ぼす対象や構成要素の特徴などで分類されて、論じられている。影響を及ぼす対象に着目して、①内部結束型、②橋渡し型、そして③階層的結合型に分類される。内部結束型は同質的な集団のネットワーク、橋渡し型は多様な集団を結びつけるネットワーク、階層的結合型は地位や権力などが異なる人々からなるネットワークのことを言う。

また、構成要素の特徴に着目して、①構造的ソーシャル・キャピタルと②認知的ソーシャル・キャピタルに分類される。構造的ソーシャル・キャピタルは、協力、特に互酬的集団行動に寄与するネットワーク、役割、規則、先例や手続きによって提供される社会的組織等を、認知的ソーシャル・キャピタルは、互酬的集団行動に寄与するような規範、価値観、態度、信念などを指す。

2. ソーシャル・キャピタルの意義と効果

ソーシャル・キャピタルは、「活力ある地域」「安心・安全な地域」を形成するなどの好ましい効果をもたらすと考えられて

いる。

パットナムは、経済・社会の各面での具体的な効果として、子どもの教育成果の向上、近隣の治安の向上、経済発展、健康と幸福感の向上、民主主義の機能化・よりよい政府の実現などにつながることを指摘している。

また、OECDは、国民生活面において、健康増進を導く可能性や、教育面での成果の可能性、犯罪発生率を低下させる可能性を指摘している。

経済面では、橋渡し型ソーシャル・キャピタルが、特に信頼の増大を通じて、情報の共有化を促進し、また取引コストを低下させる結果、市場の効率性をもたらし、経済成長に寄与する可能性があると考えられている。

このような効果が指摘される一方で、ソーシャル・キャピタルは、内部的志向性が強まれば、「排他性」につながるなどのマイナス面も有すると指摘されている。

こうしたマイナス面を乗り越えるために、特定のグループの利益のためのものとするのではなく、社会のすべての人がアクセスできる「橋渡しソーシャル・キャピタル」の構築が重要な役割を果たすと考えられている。

3. ソーシャル・キャピタルの視点から見た神戸

震災復興において、ソーシャル・キャピタルが大きな役割を果たしてきたと指摘されている。

阪神・淡路大震災時に、地域での助け合いの経験から、人と人とのつながりの重要性や日頃からの人間関係が不可欠であるこ

とを改めて実感した。また、震災から8年が経過した本年度に実施された「神戸市民1万人アンケート」の結果を見ると、「震災によって隣近所などの他人との結びつきを大切に思うようになった」を挙げている人の割合が、55.6%となっている。全国では約4割となっていることから、「地域のつながりが大切である」という意識を持っている人が多いといえる。

各面での具体的なつながりとしては、民生委員、友愛訪問グループ、ボランティア団体などの連携による「小地域見守りネットワーク」や、互いに信頼関係にある企業などが相互協力を目的に資金を拠出し合い連携する「神戸コミュニティ・クレジット」、生活環境の改善や市街地の環境整備等のまちづくりを行っている「まちづくり協議会」、日常の地域福祉等のふれあいの活動を通じて育まれた絆を災害発生等の非常時活用することを目指す「防災福祉コミュニティ」などの事例がある。

このような市民の意識や事例を踏まえて、「復興の総括・検証」の中間報告において、「ソーシャル・キャピタル」の醸成を図り、市民参画・協働のまちづくりを活性化することによって、「これからの神戸づくり」を進めることが重要であると指摘されている。

今後、「ソーシャル・キャピタル」の研究や取り組みの進展に注目していきたい。

❧ ディーゼル車規制

わが国の大気汚染対策については、工場など固定発生源対策と自動車など移動発生源対策を大きな柱として施策が進められてきた。そのうち、固定発生源対策、特に工

場等については、規制対象が特定されていることから排出規制の強化や指導の徹底が実効をあげ、大幅な改善がなされてきている。

一方、移動発生源対策、特に自動車への対策として、自動車単体への規制強化は進められているが、その効果は自動車保有台数の増加や自動車の大型化などに相殺され、結果的に大気汚染の原因として自動車排出ガスの寄与比率が相対的に大きくなってきている。特に、交通の集中する都市部でこの傾向が顕著となってきており、例えば、窒素酸化物で見た場合、神戸市域では市内での発生量の6割以上は自動車由来と考えられている。

なお、大気汚染対策の中でも重点対策とする物質は、施策の進展や大気中の濃度の変化などに伴って順次変化してきており、近年の規制の主眼は、窒素酸化物（NO_x）及び粒子状物質（PM：Particulate Matter）となっている。この両物質は、全国的にみて環境基準の達成が遅れている二酸化窒素（NO₂）や浮遊粒子状物質（SPM：Suspended Particulate Matter）の関連物質である。

先に述べたように、自動車公害対策として、大気汚染防止法に基づく排出ガス規制が昭和48年から行われ、その規制基準値は段階的に強化されてきている。新車として登録される自動車は、それぞれのエンジン型式の区分、車両重量区分などに応じた最新の排出ガス基準を満たす必要がある。

近年、自動車公害対策の中でも、特にディーゼル車への規制が注目を集めている。わが国では、低回転で力強いエンジン特性や燃料費を抑えることができる経済性が好まれ、

大型車ではディーゼルエンジン搭載車が大半を占める状況となっている。しかしながら、ディーゼル車は同排気量のガソリン車よりNOx、PMの排出量が多く（ガソリン車はほとんどPMを排出しない）、自動車からの発生量の内、ディーゼル車からの発生量割合はNOxで80%、PMではほぼ100%といわれている。技術上の問題から、これまでディーゼル車への規制はガソリン車への規制より遅れ気味であったが、PMの健康影響が強く示唆されてきたこととともに、環境対応技術も進展してきたことからディーゼル車に対する規制の強化が急がれる状況となってきている。

ディーゼル車の新車への規制としては、平成15年に新・短期規制と呼ばれる規制が施行されたが、平成17年には更に強化され、ヨーロッパの規制ともほぼ同等の新・長期規制を導入することが既に決まっている。

また、加えてディーゼル車を主たる規制対象として、自動車NOx・PM法（自動車から排出される窒素酸化物及び粒子状物質の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法）に基づく規制や自治体の条例による規制が施行されつつある。これらの規制は、新車に対する規制だけではなく、使用過程車（既に登録し使用中の車）に対する規制も設けている点が特徴となっている。

自動車NOx・PM法は、平成13年6月に公布され、平成14年10月より施行されている。首都圏、愛知・三重圏、大阪・兵庫圏の3地域を対象としており、兵庫県内では神戸市を含む阪神間から播磨地域南部にかけての11市2町（他に姫路市、尼崎市、明石市、西宮市、芦屋市、伊丹市、加古川

市、宝塚市、高砂市、川西市、加古郡播磨町及び揖保郡太子町）が同法で指定する対策地域となっている。

同法では、NOxとPMに排出基準を定めており、排出基準を満たさない自動車は対策地域内で登録することが出来なくなる。新規登録車に対してはこの規制が平成14年10月より適用されており、排出基準を満たさない車は対策地域内での登録ができない。使用過程車の場合、排出基準を満たさない車は、それぞれの車の最初の登録から一定の猶予期間の後（一定の期間使用した後）、対策地域内では継続して車検を受けることが出来なくなる。使用過程車への規制は平成15年10月より開始されている。なお、猶予期間は車種により異なるが、普通トラックの場合は最初の登録から9年とされている。

一方、関東圏では、NOx・PM法と別に都三県（東京、神奈川、埼玉、千葉）の条例に基づくディーゼル車の運行規制を平成15年10月より実施している。これは、PMを対象とした独自の基準値を設け、基準を満たさない自動車を対策地域内で運行することを禁止する内容となっており、地域外から流入する車にも適用される。この条例においても使用過程車への規制適用に対する猶予期間が設けられているが、設定された猶予期間はNOx・PM法より短かく、全ての自動車でも7年とされている。このため、関東圏で運行する自動車は、NOx・PM法の規制より先に条例の規制を受けることとなる。

また、兵庫県も条例によるディーゼル車の運行規制を平成16年10月より開始する予定となっている。この規制は、関東の規制

と異なり、NOx と PM の両方を規制対象としている。この規制の制定に当たっては、平成14年12月に当初案が発表されたが、その後、パブリックコメントなどの手続きを経て再検討され、当初案より対象地域、対象車種を限定した規制内容となった。対象地域は、尼崎市、伊丹市、西宮市、芦屋市及び神戸市（東灘区、灘区）となっている。規制の対象となるのは、車両総重量8t以上の貨物車などで、規制適用までの猶予期間は、普通トラックの場合で10年とNOx・PM法より長く設定されている。

これらの規制を比較した場合、NOx・PM法では、車検制度を担保手段としていくことから、対策地域内に使用の本拠を置く自動車に対しては、確実に規制を実施することができる。反面、対策地域外の自動車は規制対象ではなく、虚偽の申請によって書類上のみ事務所移転を行なう等の手法で規制逃れを図る事例も生じてきている。

一方、関東一都三県や兵庫県の運行規制は、規制対象が事実上の不特定多数であり、規制手段が問題となる。各都県とも、幹線道路での街頭検査、自動車ターミナル等での検査のほか、事業者への指導などを実施していくとしているが、規制の公平性、実効性の確保のためには、多数の労力を投入する必要がある。

使用過程車をディーゼル車規制に適合させる後付処理装置についても注目を集めている。現在、排出ガス中のPMを低減させるDPF（Diesel Particulate Filter）については、関東八都府市（一都三県に加え横浜、川崎、さいたま、千葉の4政令市）が認定制度を設けており、56型式を認定している。認定を受けたDPFを装着するこ

とで、関東圏の運行規制の適合車とみなされ、条例規制の猶予期間の後も引き続き運行することができる。しかしながら、DPFではNOxは低減されないため、NOx・PM法の規制を逃れることはできない。NOx・PMの双方を低減させる後付処理装置については、国土交通省の認定制度があるが、認定を受けているものはまだ1型式のみであり、取り付け可能な車種も限られている。環境性能の面からは、規制対象となる車は最新規制適合車へ代替えされることが望ましいが、一方、現在の経済情勢から後付処理装置へのニーズも高い状況となっている。（装置の認定数はいずれも平成15年11月末現在）。

神戸市としては、NOx・PM法の車種規制などにより新型車への代替えが進むことで、環境基準の達成が図られると考えているが、公用車への率先導入、各種助成、融資制度の運用、あるいは市庁舎に物品配送などで出入りする業者に環境に優しい車の使用を働きかけていくグリーン配送の推進などを通じて、低公害車や最新規制適合車の普及促進を図っている。

なお、ディーゼル車はガソリン車より二酸化炭素の排出量が少ないと言う特性もある。ヨーロッパでは、従来より貨物車だけでなく乗用車においてもディーゼル車の比率が高いが、近年はその比率はさらに高まる傾向にある。わが国においても、排出ガス対策が一定の効果を得て大気環境が改善された後は、先に述べた新・長期規制適合車等のクリーンなディーゼル車が、地球温暖化防止の観点から注目されてくる可能性も高くなるのではないかと考えている。

▨ 地上デジタル放送

概要

地上デジタル放送とは、地上の電波塔から送信する地上波テレビ放送をデジタル化したものである。デジタル化によって、DVDなみの高画質、多チャンネル化、データ放送、移動受信（携帯電話など）向け放送などの新しい放送サービスが可能になる。また従来のアナログ放送に比べて、全国どここの地域でもより高品質（ゴーストや雑音のない）映像と音声を受信することができ、BS（放送衛星）やCS（通信衛星）放送に比べ、天候に左右されることも少ない。

既に2003年12月1日から、関東圏・中京圏・近畿圏の三大都市圏で放送が開始されており、2006年以降、その他の地域でも開始される。

ただし、現在のテレビ受像機がすべて地上デジタル対応になるには相当時間がかかるため、2011年7月までは従来のアナログ放送とデジタル放送でまったく同一の内容を放送する「サイマル放送」が行なわれ、2011年には現行のアナログ放送はすべて終了することになっている。

なお地上デジタル放送を受像するには対応したチューナーが必要だが、既存のアナログ方式のテレビでもチューナーを購入すれば視聴することができる。

アナログ方式との違い

0と1の組み合わせで情報を表現するデジタル方式は、アナログに比べ、品質の保持、情報の圧縮や多重、検索が容易というメリットがあり、アナログよりも高品質な映像や音声、データ放送などのサービスが可能となる。

アナログではUHF帯とVHF帯を使っているが、デジタルはUHFの周波数帯を使い、わが国の方式ではこの帯域を最大3つに分割して使用できるので、デジタル放送では1つのチャンネルで複数の番組を見ることができる。高画質の映像（HDTV）を1チャンネル送信する代わりに、従来並み画質（SDTV）の映像を3チャンネル多重化するなどの柔軟な運用が可能となっている。

デジタル化の背景

(1) 周波数の有効利用

携帯電話の普及で移動体通信分野を中心に電波事情が逼迫しており、加えて、無線系のインターネットなど新たなサービスが次々に登場する結果、新たな電波の需要に追いつかない状況にある。

地上放送のデジタル化が完了すると、現在の周波数割り当てを2/3に圧縮し、チャンネルの1/3を空けることができるため、この空きチャンネルをテレビ以外の通信サービスに利用できるようになる。

(2) 家庭における情報化

全世界に普及している最も身近なメディアである地上テレビ放送をデジタル化することにより、誰もが簡単な操作で多様な情報を入手できる環境を構築し、テレビを誰もが使える総合情報端末＝ホームゲートウェイにできる。

デジタル化のメリット

(1) 高画質・高音質化

DVD並みの高画質化（ハイビジョン）、高音質化が可能となる。現在でも撮影機材や編集機器はデジタル化され、高画質・高

音質化が可能になっているが、アナログ放送ではメリットが出せない。

(2) 双方向番組

テレビに通信回線をつなぐことにより、テレビを利用した双方向の情報のやり取りができるようになる（自宅でクイズ番組への参加が可能など）。また番組と連動した情報や最新のニュース・地震気象情報、身近ならしの情報などを見ることができる。

(3) 移動体への対応

移動中でも安定した受信ができるため、車や電車、バスなど移動体向け放送サービスや、携帯電話や携帯端末に向けた放送サービスも可能となる。

(4) 電波の有効利用

電波の利用効率が高まり、新しい産業の振興も期待される。

アナログ周波数変更（アナアナ変換）

現在テレビ放送に使用している電波は飽和状態にあり、新しいチャンネルを作ることができないので、地上デジタル放送を実現するために、現在の一部のチャンネルを変更し、デジタル放送用のチャンネルを用意する必要がある。そこで、アナログ周波数変更の対象となる地域のテレビ・ビデオのチャンネルの再設定や必要に応じてアンテナを取り替える場合がでてくる。この作業の対象となる世帯は全国で436万世帯、対策費用は総額2,000億円以上と試算され、一般の家庭の対策費用はすべて国が負担することになっているが、会社・ホテルなど事業所の対策経費は、国費による対象とはなっていない。

今後の課題

地上波テレビをアナログからデジタルに全面的に切りかえるということは、市民生活にも、我が国の経済に対しても非常に大きな影響を与えるため、慎重に進める必要がある。

総務省は地上デジタル放送の今後10年間の経済効果を212兆円と試算するとともに、「電子自治体」への端末の活用も計画している。しかし、地上デジタル放送開始直前でも、視聴者の約4割がデジタル放送を「全く知らない」と回答するなど（電通調べ）、市民の関心や認知度はまだまだ低く、未だにチューナー内蔵型テレビの低廉化が進んでいないこともともあいまって、思惑通りに一気に普及するかは不透明である。

また、コスト高になるサイマル放送に加え、NHKで5,000億円、民放1局平均で45億円（NHK、民放連試算）とされるデジタル機器投資による放送局の経営圧迫、著作権保護のためのデジタル録画回数の制限問題など課題は多い。

とはいえ、放送のデジタル化自体は世界のすう勢となっており、1998年にイギリスとアメリカで開始されて以来、既にわが国以外でも韓国、シンガポールなど11カ国が実施している。

地上デジタル放送の普及にとって重要なのは、今後、デジタル放送によりこれまで得られなかった利便性と魅力ある番組がいかに提供されるかであろう。

平成 15 年 10 月
神戸市事務事業外部評価委員

はじめに

我々 6 人の事務事業外部評価委員が実施した事務事業評価は、昨年 11 月に出示された神戸市行政改善懇談会報告書において、行政評価のしくみづくりを行うべきとの指摘がなされたことを踏まえて実施されたものである。この評価は、地方自治法に基づき実施される包括外部監査とは異なり、結果に対する法的な制限はないが、可能な限り良識ある神戸市民の立場を念頭に置きつつ評価に臨んだ意見である。もちろん、それが現在の神戸市行政を再生させる万能薬であるとは考えていないが、改革・改善のための一つの道筋を提示できたのではないかと思う。

現在、神戸市においては、協働・参画三条例の制定を目指している。今回の評価はそのひとつである行政評価条例（仮称）制定とも軌を一にしており、その意味でも時宜を得た取り組みであったといえる。同時に、少子高齢、低成長社会への転換に則した事務事業へと再構築するために考慮すべき必要な要素（部局の使命、個々の業務の位置づけ、時代適合性、補完性、コスト、受益者負担等）を様々な角度から評価しており、市民への説明責任を果たしていくうえでも、評価を行った意義は大きいと感じている。

一方、本来、事務事業評価は、同じ施策目標を達成するための他の類似した事務事業との相乗効果を加味した上で、優先順位付け等の相対評価を行うことが有効と思われる。しかし、今回対象となった事務事業は、市の多種多様にわたる約 3000 近い事務事業のうちの約 180 事業であることから、相乗効果は加味せず、他の事業との比較・優先順位などの相対評価ではなく、対象事業一つひとつの個別評価でしかできなかったという限界があった。

そうしたことから、対象事務事業について、客観的に分析、評価を行ったが、この結果について、今回評価対象としなかった事務事業と比較・分析評価を行い、どのように再構築を図っていくかを、神戸市は市民に対し説明していかなければならない。

なお、今回の事務事業評価結果を外部委員として分析し、総括意見を付した。現在、市が取り組んでいる事務事業の再構築の一助として活用をし、神戸市の行政経営品質の向上に努めていただきたい。

神戸市事務事業外部評価委員（50音順）

- 伊 賀 隆 （神戸大学名誉教授・流通科学大学学長）
- 石 原 俊 彦 （関西学院大学 産業研究所教授）
- 伊多波 良 雄 （同志社大学 経済学部教授）
- 井 堂 信 純 （中央青山監査法人 神戸事務所代表社員・神戸事務所長）
- 加 登 豊 （神戸大学大学院 経営学研究科教授）
- 中 川 隆 哉 （株式会社日本総合研究所 研究事業本部経営戦略クラスター主任
研究員）

※ ○は互選による代表委員

評価概要

1. 評価対象事業と活動報告

今回は第1段階として、行政が実施するベーシックな分野（施設管理、個人給付、受益と負担、マンパワー、神戸らしさ）の観点から181事業について外部評価を実施した（別紙のとおり）。

評価結果を出すまでの活動として、市が内部評価を実施した事務事業評価シートに基づき、所管部局に対して、2人の委員によるヒアリングを実施した。

全事務事業のヒアリング終了後、各委員からヒアリングの結果報告・意見交換を行い、ヒアリング結果を、各所管部局へフィードバックを行った。

ヒアリング結果に対しては、ほとんどの所管部局から意見書が提出され、さらに、その意見書の内容を十分に考慮しながら、外部評価委員として合議により評価結果をまとめていった。

8月25日	市長より委嘱、引き続き委員会議
9月1日	所管部局ヒアリング①（伊多波委員・中川委員）
9月2日	所管部局ヒアリング②（伊賀委員・井堂委員）
9月3日	所管部局ヒアリング③（井堂委員・加登委員）
9月4日	所管部局ヒアリング④（伊多波委員・中川委員）
9月5日	所管部局ヒアリング⑤（伊賀委員・伊多波委員）
9月9日	所管部局ヒアリング⑥（石原委員・伊多波委員）
9月11日	委員結果報告、意見交換
10月3日	所管部局意見書に対する意見交換、条例化に向けた意見交換
10月17日	所管部局意見書に対する意見交換、報告書案まとめ
10月31日	報告書を市長へ提出

2. 評価結果の概要

評価は、時代適合性、補完性、効率性、有効性の観点をふまえて行い、所見を付した。先にも述べたように、今回行った評価はモデルとして市の施策の各分野からベーシックな事務事業をピックアップして行ったものであり、事務事業相互の相乗効果を考慮せず、個々の事務事業の単位で評価することとなったため、内部評価に比してかなり厳しい評価となっている。しかし、着実に改善活動がなされている神戸市においては、外部からの評価をさらなる改善へとつなげていただけるものと期待している。それぞれの基準は概ね次のとおりと定め、各事業を一つひとつ委員の合議により評価を行った。なお、相対評価を行わなかった今回の外部評価においては、「総合評価」の定義を明確化することが困難であるため、同欄の外部評価は行わないことにした。

時代適合性

適格	問題なし。
やや適格	事業の一部の縮小が必要。
やや不適格	事業の大幅な見直し、または縮小が必要。
不適格	事業を廃止、または抜本的に事業のあり方を見直しすべき。

補完性

適格	問題なし。
やや適格	事業の一部を民間委託等すべき。*
やや不適格	事業の大部分を民間委託等すべき。*
不適格	事業のすべてを民間委託等すべき。*

*但し、検討にあたっては民間との役割分担を明確にし、最適の質とコストを確保すべき。

効率性

適格	問題なし。
やや適格	さらなる効率化を図るべき。*
やや不適格	大幅な効率化を図るべき。*
不適格	すべてにわたり徹底した効率化をはかるべき。*

*但し、民間や他都市とのコスト比較をすべき。

有効性

適格	問題なし。*
やや適格	さらに有効性を高める具体策の実施が必要。*
やや不適格	有効性に問題があり、大幅に事業のあり方を見直しすべき。*
不適格	事業を廃止、または抜本的に事業のあり方を見直しすべき。*

*但し、満足度調査などにより数値化やベンチマーキングを行うことで、有効性を検証する必要がある。

総括意見

外部評価にあたって、大きく2点のことを念頭に置いた。第一に、経営資源をどの事務事業に特化させていくべきなのか、言い換えれば選択と集中の考え方である。政策・施策・事務事業の体系が全体最適となるように事務事業の再構築を行う上で、最も重要な点である。

第二に、事務事業のやり方に工夫の余地はないか、すなわち経営手法の改革・改善の考え方である。顧客であり、またパートナーである市民の信託とニーズに対応した事業手法へ向け、絶えざる見直しと進化が必要である。

以下、今回の評価対象事務事業を例にして、一定の整理を行った。

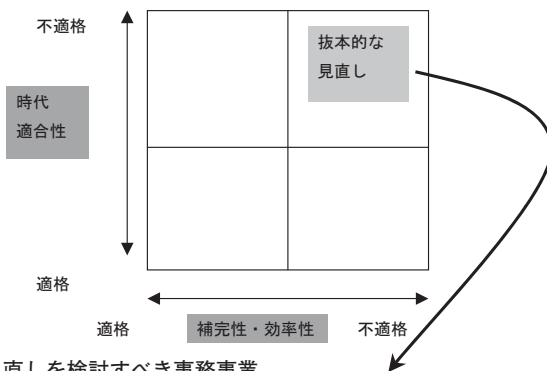
① 選択と集中

【時代適合性と補完性・効率性による事務事業の再構築のあり方】

～時代に合わなくなった事務事業の抜本的な見直しを～

選択と集中を行う基準として、第一には、時代適合性の観点が重要であると考えられる。時代適合性が低い事務事業は、原則的に見直しをすべきであると考えられるが、そのうち特に補完性、効率性が低い事務事業については、廃止などを含め抜本的な見直しを検討すべ

きである。行政が関与する事務事業のなかには、一旦始めると、それに関しさまざまな既得権を生み、当初の成果が達成されたあとでも存続しているものもある。今回の評価は、これまでの実績や現状に基づいて行ったものであり、将来へ向けた予測の観点を加味していない。この評価を受けての方針を定めるにあたっては、そうしたことを踏まえ、現状のみならず当該事務事業の存廃が将来に向かってどのような効果、さらには変革をもたらすかという点を念頭におかなければならない。



ア. 抜本的見直しを検討すべき事務事業

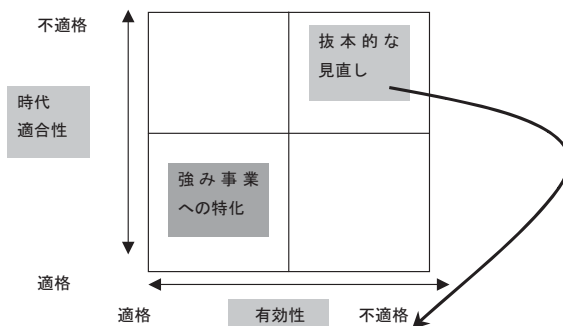
(時代適合性、補完性、効率性のすべてが不適格)

会計用品事務、連絡車運転業務（行財政局）、メールカー、自動車運転業務（区役所）、本山交通公園、敬老祝い金、小児ぜん息等調査事業、ファッション美術館、復興支援工場、市民農園、受精卵移植推進事業（こうべ育成牧場）、連絡車等運転業務（建設局）、道路機動隊事務所幹線道路維持補修業務、自動車運転業務（都市計画局 2 課業務）、自動車運転業務（みなと総局）、水の科学博物館（17事業）

【時代適合性と有効性による事務事業の再構築のあり方】

～効果なき事業は抜本的見直しを～

時代適合性が低い事務事業のうち、有効性の低いものについても抜本的な見直しが必要であると考えられる。有効な事務事業であるからこそ継続しているのであり、事業効果が低ければ従来どおり継続していく価値があるかどうか十分な吟味を行う必要がある。ただし、時代適合性が低い事務事業のなかには、事業効果の高いもの、あるいは、今は効果が低くても将来効果の高まる可能性のあるものもある。その取捨選択は、神戸市にとってまさに何を「強み」と考えるかという点と密接に関連しており、限られた財源の配分に際し十分な検討が必要である。



イ. 成果重視、有効性の視点から抜本的な見直しを検討すべき事務事業

(時代適合性、有効性が、不適格又はやや不適格)

文書館（市史刊行）、相楽園会館、職員研修、優秀・善行職員表彰、永年勤続表彰、市税減免制度、市民相談事業、連絡所業務、区民センター、勤労市民センターの管理運営、シーパル須磨、生活保護市単給付、生活文化会館、公立保育所、健康ライフプラザ運営費補助、老人いこいの家、配食サービス、敬老パス、特別養護老人ホーム（ひよどり台、西神戸ホーム）、軽費老人ホーム柏寿園、ケアハウス（松寿園、和光園）、養護老人ホーム和光園、国民健康保険、農業公園、フルーツ・フラワーパーク、海釣り公園（平磯、須磨）、六甲山牧場、自動車駐車場管理業務、放置自転車対策、下水道使用料検針・徴収業務、都市計画事業特別融資制度、倚松庵管理業務、再開発ビル管理、特優賃の管理業務、岸壁給水事業、新都市整備事業における宅地の分譲事務、土砂運搬施設の維持管理、消防音楽隊、水道局所有地の管理、水道メーター検針及び徴収業務、情報システム保守・運用（水道局）、公立幼稚園、公民館事業、埋蔵文化財センター、王子スポーツセンター、地区体育館、中央体育館（50事業）

②経営手法の改革・改善

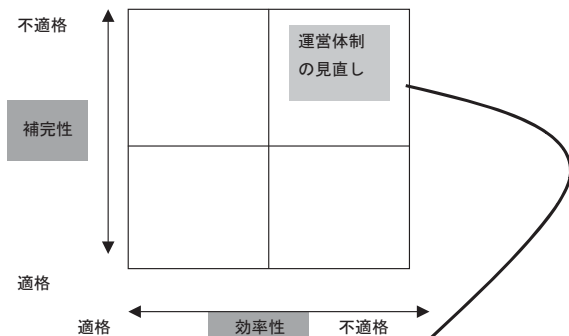
事務事業に関し公共関与が必要な場合であっても、サービスの提供方法として、行政が行うのか、市民や民間事業者が行うのかについては、サービスの最適な質とコストを確保できるよう個別業務ごとに検討しなければならない。その際に、考慮すべき点として、第一に、補完性の観点をあげることができる。この補完性の観点は、責任の主体論やサービスの提供方法論など様々な場面において議論される。内部評価においては、責任の主体論として評価がなされているものもあったが、今回の外部評価にあたってはサービスの提供方法を考える観点として活用することにした。また、個々の業務を運営していくにあたっては、効率性、有効性の観点も重要である。効率性と有効性の観点は類似しているが、効率性は主として、コスト面での縮減可能性を、また有効性は主として成果面での伸張可能性をにらんだものである。行政が関与する事務事業は、これまで競争環境におかれることが比較的少なかったといえるが、そのような中で、業務の委託化や高齢者の活用などコスト面においても市独自の多くの工夫がなされてきたことを評価したい。しかし、さらに一層の効率化が必要と考えられる事務事業が多いことも事実である。また、さらに成果志向によって進めるべきと考えられる事務事業も多い。

これらの様々な観点から業務の現状を分析し、受け手である市民にとって、最少の経費で最大の効果をあげられるよう、従来の手法に拘らず、なお一層の創意工夫をこらした経営改革を行うことが非常に重要である。

【補完性と効率性による事務事業の再構築のあり方】

～事業運営体制の見直しを～

行政による補完性が弱いと考えられる事務事業は、基本的にはそれぞれの事務事業に適した運営主体として、市民や民間事業者を含めて選択すべきであると考えられる。特に、現状において必ずしも効率的に運営がなされているとは言えない事務事業については、コスト面での比較はもちろんのこと、サービスの質、受託能力などを比較し、役割分担を明確にした上で、アウトソーシングや協働による運営も検討すべきである。



ウ. 運営体制の見直しを検討すべき事務事業

(補完性、効率性が、不適格又はやや不適格)

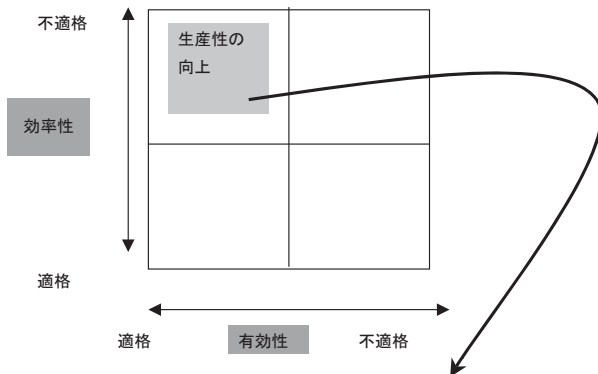
自動車運転業務（秘書室）、文書館管理運営、統計業務、本庁舎管理業務、財政事情の公表、区庁舎管理業務、文化ホール、水族園、救護施設神戸市立和光園、児童館事業、子育て支援センター子どもの家、シルバーカレッジ、神戸市看護大学運営業務、クリーンセンター、ごみ収集業務、ひまわり収集、側溝清掃業務、破碎選別施設運営、神戸国際ビジネスセンター事業の推進、農業集落排水事業、建設事務所道路維持補修業務、下水処理場運転管理業務、建設事務所河川維持補修業務、有料公園管理（須磨離宮公園、森林植物園、布引公園）、総合運動公園（陸上競技場、体育館）管理業務、建設事務所公園維持補修業務、動物園管理業務、こうべまちづくり会館管理、市営住宅管理業務、須磨海水浴場対策事業、みなとこうべ海上花火大会、船舶出入港等動静管理、港湾施設の管理、旧コンテナ地区新規利用、客船誘致業務、上屋等維持補修業務、公園・緑地の管理業務、港湾土木施設の建設・維持補修の実施および監督業務、臨海部の工事監督業務、神戸市外国語大学、市バスの運行、地下鉄の運行、博物館、学校園管理業務、スクールバス、学校給食（小学校）、自然の家（50事業）

【効率性と有効性による事務事業の再構築のあり方】

～コスト削減と生産性の向上を～

一方、行政による補完性が強い事務事業のうち、有効性は高いが効率性が低いものにつ

いては一層のコスト削減を図ることが必要であることは言うまでもない。ただし、コスト削減のみに重点をおくのではなく、さらに生産性の向上、すなわち市民サービスを向上させ満足度を高めることはできないかを検討し、積極的な説明責任を果たしていかなければならない。そのためには、事務事業を行ううえでの質とコストを保証する業務標準化も一考すべきである。



エ. コスト削減と労働生産性向上のため、経営改善を推進すべき事務事業

(効率性は不適格又はやや不適格であるが、有効性が適格又はやや適格)

※ [] は 「ウ. 運営体制の見直しを検討すべき事務事業」と重複

自動車運転業務(秘書室)、本庁舎管理業務、給与支給業務、区庁舎管理業務、住民基本台帳事務、戸籍事務、水族園、しあわせの村宿泊施設、救護施設神戸市立和光園、神戸市立更生センター、児童館事業、学童保育事業、子育て支援センター子どもの家、神戸市立若葉学園、こども家庭センター、シルバーカレッジ、防疫業務、クリーンセンター、ごみ収集業務、ひまわり収集、側溝清掃業務、破碎選別施設運営、自転車駐車場管理業務、建設事務所河川維持補修業務、有料公園管理(須磨離宮公園、森林植物園、布引公園)、総合運動公園(陸上競技場、体育館)管理業務、動物園管理業務、須磨海水浴場対策事業、みなとこうべ海上花火大会、船舶出入港等動静管理、旧コテナ地区新規利用、上屋等維持補修業務、港湾土木施設の建設・維持補修実施および監督業務、臨海部の工事監督業務、大容量送水管の整備、交通局ホームページ作成・更新、交通局新規関連事業調整実施、市バスの運行、地下鉄の運行、地下鉄施設の省エネルギー化、GWフリーチケット等企画乗車券の作成、スクールバス、学校給食(小学校) (全46事業 うち31事業)

③受益者負担(市税負担)

今回、事業実績シートにおいて、人件費も含めた事務事業の総コスト、活動実績、活動コストを算出している。例えば、施設の利用料、手数料に関し、分野ごとに運営経費や税負担率の目安の設定を検討することも必要である。その数値を参考に、施設以外の受益者負担についても、事務事業の位置づけと関連づけて税負担率の目安を設定することも検討をすべきである。

④公の施設の管理運営

一般の地方自治法改正により、公の施設の管理運営について、これまでの公共的団体への管理の委託制度に代わり、民間事業者を含む「指定管理者」による管理の代行制度が創設されたところである。今回の事務事業評価の対象とした事務事業においても、外郭団体への管理委託による施設運営事業が多いが、今後は地方自治法改正の趣旨を踏まえ、市民サービスや施設運営効率の向上の視点から民間事業者も含めた幅広い施設運営を実施すべきである。その際には、今回評価・分析を行った補完性と効率性の観点からそのあり方について検討を行っていくべきである。

具体的には、次の過程により民間経営手法を生かしやすい施設を選別する必要があるろう。

I 補完性・効率性が低い施設を選別



II 受益者の特定施設を選別



III 一定の規模の施設を選別

これについては、さらなる検討を行うべきである。

⑤施策評価への展開

～全体最適へ向けた施策評価と予算への反映のしくみの確立

今回評価した事務事業は約180事業と、市が実施する事務事業の一部ではあるが、一つひとつの事務事業が、どの施策の実現のために実施しているか明らかにしたことについては評価に値する。今後、評価事業数の増加に伴い、施策に対する各事業の寄与度、優先順位を明確にしていくことが重要であり、それに向けてビジョンの明確化及び全体最適へ向けた施策評価への展開を進めていくべきである。そしてこうした評価を受けて、改革・改善を行い、予算面へ反映させるしくみづくりが重要となろう。

⑥適切な情報公開

社会規範違反への対策に要する事業費（放置自転車対策、滞納者対策等）を情報公開することにより市民、地域、事業者等との協働、連携により課題を解決していくことが必要である。本来税金は、地域社会の活性化へ向け、懸命に汗をかく市民のために使われるべきものである。しかし一方で、社会規範違反への対策に多くの税金が使われているのが実態であり、こうしたことも情報公開していくことが非常に重要である。

例）放置自転車一台あたり撤去費用 6,756円

⑦市民・利用者満足度調査の分析と活用

概ねすべての事務事業について共通して感じたことは、有効性の数値化ができていない点である。また、数値化することは当然であるが、その過程も非常に重要なことである。ひとつの手法として、市民・利用者満足度調査を実施し、その結果を分析することにより、有効性の指標の数値化に努め、改善に結びつけていくことが必要である。

⑧補助・助成事業への適切なインセンティブ

特に、外郭団体等への業務委託、事業補助については、一部の施設委託において受託団体のインセンティブが働く利用料金制度を採用しているものがあったが、業務委託や事業補助などの多くが赤字補填的なものであり、受託者や補助対象者のインセンティブが働き

にくい仕組みとなっている。受託者等の努力により、その益を還元できるよう適切なインセンティブが働く仕組みをつくり、事務事業の効率性を高めることが必要である。

⑨職員の的確な財政状況の共有

今回から始めた事務事業評価は、市民への説明責任を果たすことが大きな目的ではあるが、その背景としての市の厳しい財政状況を、職員全員が共有することも目的であると考えられる。今後、限られた資源を最大限に活用して、時代や市民ニーズにあった事務事業に再構築していくことが必要であり、その前提としての的確な財政状況の共有を行うことが必要である。

⑩1区1拠点の見直し

神戸市では、多くの事務事業を1区1拠点で行っているが、特に窓口サービスを主たる目的としない事務事業については、集約化を検討すべきである。

〈今後の事務事業評価にあたっての留意点〉

①トータル人員体制の可視化

特に外郭団体等への施設管理業務の委託や補助事業においては、その運営体制が、今回の事務事業評価シートでは明記されておらず、明記する必要がある。

②施設運営業務のインシヤルコストの明記

特に施設運営業務については、インシヤルコストの償還計画とランニングコストへの税負担率を明記することが、コスト意識の醸成にもつながっていくことから、事務事業評価シートに明記する必要がある。

③効率性・有効性評価方法の確立

市民・利用者満足度調査を実施することにより、事務事業の達成すべき効果について指標を設定したり、他都市・民間の類似事業とのコスト比較をするなど、今回の評価分析を契機に、事務事業についての効率性・有効性の評価方法を確立していくことが必要である。

外部評価対象事務事業一覧

局 室 名	事 務 事 業 名
秘書室	自動車運転業務
危機管理室	情報通信体制等の整備
会計室	会計事務（用品事務を除く）
会計室	会計事務（用品事務）
企画調整局	文書館（管理運営）
企画調整局	文書館（市史刊行）
企画調整局	広域行政
企画調整局	神戸アスリートタウンづくりの推進
企画調整局	統計業務
企画調整局	北神・西神地域等における生活バス路線支援
企画調整局	国際情報文化都市機能の充実
行財政局	相楽園会館
行財政局	本庁舎管理業務
行財政局	連絡車運転業務（その1、自動車係）
行財政局	連絡車運転業務（その2、文書係メールカー）
行財政局	職員研修
行財政局	優秀・善行職員表彰
行財政局	永年勤続表彰
行財政局	給与支給業務
行財政局	財政事情の公表
行財政局	市税減免制度
行財政局	独身寮・職員住宅・待機宿舎維持管理
市民参画推進局	市民相談事業
市民参画推進局	連絡所業務
市民参画推進局	区庁舎管理業務（管理員業務）
市民参画推進局	自動車運転業務
市民参画推進局	住民基本台帳事務

局 室 名	事 務 事 業 名
市民参画推進局	戸籍事務
生活文化観光局	区民センター（東灘、葺合、生田、北、須磨、西）
生活文化観光局	文化ホール（大・中・小・練習場）
生活文化観光局	本山交通公園
生活文化観光局	勤労市民センターの管理運営
生活文化観光局	観光案内所
生活文化観光局	シーパル須磨
生活文化観光局	水族園
保健福祉局	しあわせの村宿泊施設
保健福祉局	ふれあいのまちづくり事業
保健福祉局	生活保護市単独給付
保健福祉局	救護施設 神戸市立和光園
保健福祉局	更生施設 神戸市立更生センター
保健福祉局	生活文化会館
保健福祉局	児童館事業
保健福祉局	学童保育事業
保健福祉局	子育て支援センター 子どもの家
保健福祉局	神戸市立若葉学園
保健福祉局	こども家庭センター
保健福祉局	公立保育所
保健福祉局	民間保育所運営費補助
保健福祉局	保育所（保育料）
保健福祉局	健康ライフプラザ運営費補助
保健福祉局	救急医療対策
保健福祉局	神戸市環境保健研究所
保健福祉局	墓地使用料（年間使用料）
保健福祉局	斎場使用料
保健福祉局	老人いこいの家

局 室 名	事 務 事 業 名
保健福祉局	敬老祝い金
保健福祉局	配食サービス
保健福祉局	敬老パス
保健福祉局	特別養護老人ホーム ひよどり台ホーム
保健福祉局	特別養護老人ホーム 西神戸ホーム
保健福祉局	軽費老人ホーム 柏寿園
保健福祉局	軽費老人ホーム 松寿園（ケアハウス）
保健福祉局	軽費老人ホーム 和光園（ケアハウス）
保健福祉局	養護老人ホーム 和光園
保健福祉局	シルバーカレッジ
保健福祉局	国民健康保険
保健福祉局	要介護認定事務
保健福祉局	さざんか療護園
保健福祉局	総合療育センター（相談診療部）
保健福祉局	神戸市看護大学運営業務
保健福祉局	老人訪問指導
保健福祉局	防疫業務
環境局	クリーンセンター
環境局	ごみ収集業務
環境局	ひまわり収集
環境局	側溝清掃業務
環境局	破碎選別施設運営
環境局	エコタウンまちづくりの推進
環境局	資源集団回収の促進
環境局	環境大学
環境局	親子ふれあい環境教室
環境局	小児ぜん息等調査事業
産業振興局	神戸国際ビジネスセンター事業の推進

局 室 名	事 務 事 業 名
産業振興局	ファッション美術館
産業振興局	復興支援工場
産業振興局	魚腸骨再資源化推進事業
産業振興局	農業公園
産業振興局	フルーツ・フラワーパーク
産業振興局	平磯海釣り公園管理運営
産業振興局	須磨海釣り公園管理運営
産業振興局	六甲山牧場
産業振興局	市民農園
産業振興局	受精卵移植推進事業（こうべ育成牧場）
産業振興局	農業集落排水事業
建設局	連絡車等運転業務
建設局	自動車駐車場管理業務
建設局	自転車駐車場管理業務
建設局	放置自転車対策
建設局	道路機動隊事務所道路維持補修業務
建設局	建設事務所道路維持補修業務
建設局	下水処理場運転管理業務
建設局	下水道使用料検針・徴収業務
建設局	建設事務所河川維持補修業務
建設局	須磨離宮公園管理業務
建設局	森林植物園管理業務
建設局	布引公園管理業務
建設局	総合運動公園陸上競技場管理業務
建設局	総合運動公園体育館管理業務
建設局	建設事務所公園維持補修業務
建設局	動物園管理業務
都市計画総局	自動車運転業務（建築調整課）

局 室 名	事 務 事 業 名
都市計画総局	自動車運転業務（技術管理課）
都市計画総局	都市計画事業特別融資制度
都市計画総局	都市計画情報案内（ゆーまっぷ）
都市計画総局	こうべまちづくり会館管理
都市計画総局	倚松庵管理業務
都市計画総局	再開発ビル管理
都市計画総局	浜山地区まちかど広場整備事業
都市計画総局	特定優良賃貸住宅の管理業務
都市計画総局	市営住宅マネジメント計画
都市計画総局	市営住宅管理業務
都市計画総局	違反建築防止啓発等建築物安全安心実施計画の推進
都市計画総局	住環境の保全
都市計画総局	公共施設設備マネジメント
都市計画総局	公共建築物耐震診断
みなと総局	岸壁給水事業
みなと総局	自動車運転業務
みなと総局	須磨海水浴場対策事業
みなと総局	新都市整備事業における宅地の分譲事務
みなと総局	みなとこうべ海上花火大会
みなと総局	船舶出入港等動静管理
みなと総局	港湾施設の管理
みなと総局	旧コンテナ地区新規利用
みなと総局	客船誘致業務
みなと総局	港湾計画策定・変更事務
みなと総局	上屋等維持補修業務
みなと総局	公園・緑地の管理業務
みなと総局	港湾土木施設の建設、維持補修の実施および監督業務
みなと総局	臨海部の工事監督業務

局 室 名	事 務 事 業 名
みなと総局	土砂運搬施設の維持管理
外国語大学	外国語大学
消防局	防災福祉コミュニティ育成事業
消防局	防火対象物の査察違反処理事務
消防局	救急（隊）業務
消防局	救急救命士養成所
消防局	消防職員・団員教育
消防局	消防音楽隊
水道局	インターネット等による広報・広聴
水道局	水の科学博物館
水道局	局所有地の管理
水道局	水道メーター検針及び徴収業務
水道局	情報システムの保守・運用（営業オンライン・財務会計）
水道局	高規格配水管整備事業
水道局	設備更新事業（テレメータ・テレコントロール）
水道局	大容量送水管の整備
交通局	ホームページの作成・更新
交通局	新規関連事業の調整・実施
交通局	職員研修の充実
交通局	市バスの運行
交通局	地下鉄の運行
交通局	地下鉄施設の省エネルギー化
交通局	ゴールデンウィークフリーチケット等の企画乗車券の作成
教育委員会事務局	博物館
教育委員会事務局	図書館
教育委員会事務局	神戸市奨学金
教育委員会事務局	就学援助交付金
教育委員会事務局	私立学校助成

局 室 名	事 務 事 業 名
教育委員会事務局	学校園管理業務
教育委員会事務局	公立幼稚園
教育委員会事務局	スクールバス
教育委員会事務局	学校給食（小学校）
教育委員会事務局	公民館事業
教育委員会事務局	埋蔵文化財センター
教育委員会事務局	王子スポーツセンター
教育委員会事務局	地区体育館（東灘・須磨・垂水・西の4館）
教育委員会事務局	中央体育館
教育委員会事務局	自然の家
選挙管理委員会事務局	選挙常時啓発事業
人事委員会事務局	公平審査・労働基準監督
監査事務局	財務定期監査
監査事務局	決算審査

平成15年9月
こうべ安心サポート委員会**第1部 神戸市における施設サービス利用者のための権利擁護システム****「こうべ・ふくしネットワーク（仮称）」の設立**

社会福祉基礎構造改革により措置から契約への変革の流れの中で、福祉サービスの提供者である施設と施設サービス利用者は対等な当事者として契約関係に立つことになった。

施設サービス利用者の権利を擁護し、社会福祉に対する信頼を高めるために、サービスの質の向上及び事業運営の透明性の確保が求められている。

そのためには、サービス利用者の要望や意向が施設にきちんと伝わることが重要であり、第三者が施設を訪問し、施設とサービス利用者の橋渡しを行うことが、有効な手段であると考えられる。

このたび、「神戸シルバー法律研究会」では、上記の目的を達成する手段として次の通りのシステムを提案する。

1. 総論**(1) 趣旨**

「こうべ・ふくしネットワーク（仮称）（以下「ネットワーク」と言う。）」は、神戸市内にある高齢者・障害者を対象とする社会福祉・介護保険施設のサービス利用者の権利擁護のため、施設との橋渡しとするとともに、施設の福祉サービスの質的な向上を図ることを目的とする。

(2) 会員

- ① 神戸市内にある高齢者・障害者を対象とする社会福祉・介護保険施設とする。
- ② 会員は、ネットワークの規約を遵守し、ネットワークの趣旨を実現するよう、「施設あんしんサポーター（仮称）（以下「サポーター」と言う。）」活動に関して最大限の協力を行う。
- ③ 会員は、別途定める年会費を納入しなければならない。

(3) 事業活動

ネットワークは、施設サービス利用者の権利擁護と施設の福祉サービスの質的な向上を図るために次の事業を行う。

- ① 会員、施設職員、関係者を対象に、権利擁護とサービスの質的向上を目指す研修会の開催（年1回以上）
- ② サポーターの募集、選任、研修、派遣（1施設月1回以上）
- ③ 「サポーター会議」の開催（月1回）
- ④ 「第三者委員」の紹介を希望する会員に対しては、「こうべ安心サポート委員会」の紹介・斡旋
- ⑤ ネットワークの活動状況を広く知っていただくとともに、会員間の情報交換の場として、ホームページの制作・編集、機関誌「こうべ・ふくしネットワーク（仮称）」

の定期発行

(4) **総会**

総会は年1回開催し、会員全体により、ネットワークの運営方針の決定、事業予算・決算の承認、事業計画・報告の承認、運営委員会等役員の選任を行う。

(5) **運営委員会**

運営委員会は、総会で選出された会長、副会長、運営委員、監事等の役員によって構成される。こうべ安心サポート委員会から2名を役員とする。

運営委員会は、総会で決められた事業計画に基づいて事業を運営・実施する。

(6) **部会**

サポーターの選任及び解任は「サポーター選考部会（仮称）（以下「選考部会」と言う。）」が決定する。選考部会の委員は、運営委員会が会員から任命した委員と、「こうべ安心サポート委員会」から参加した委員で構成される。

また、これ以外にも必要に応じて部会を設けることができる。

(7) **事務局**

事務局は運営委員会、部会を補佐し、事業実施に関わる実務を行うものとし、神戸市社会福祉協議会こうべ安心サポートセンターが事務局を担当する。

(8) **事業年度**

毎年4月1日から翌年の3月31日までとする。

(9) **会費等**

入会金及び年会費は次の通りとする。

- ① 入会金：なし
- ② 年会費：1施設につき、基本料金 80,000円＋施設定員×800円とする。
- ③ その他：第三者委員は、希望する施設のみ利用できるオプションとし、別途定める利用料金を負担する。

(10) **その他**

ネットワークの事業費については、原則として会員からの年会費を持って充てる。ただし、神戸市はサポーター募集経費等について補助する。

2. 「施設あんしんサポーター（仮称）」事業

(1) **趣旨**

「施設あんしんサポーター（仮称）」事業は、会員施設に第三者であるサポーターを派遣し、施設サービス利用者の要望や意向と施設のサービスの改善の橋渡しを行うことにより、施設サービス利用者の権利擁護と福祉サービスの質的な向上を図ろうとするものである。

(2) **名称**

「施設あんしんサポーター（仮称）」（以下「サポーター」と言う。）とする。

(3) **任期**

サポーターの任期は1年とする。ただし、再任を妨げない。

(4) **資格・要件**

サポーターに資格・経歴は問わない。次の要件を備える人をサポーター候補者として、広く一般から公募する。

- ① 「こうべ・ふくしネットワーク」と「施設あんしんサポーター事業（仮称）」の趣旨に賛同する方

② 会員との利害関係を有しない方

③ 活動を行うにふさわしい人格と熱意を有する方

なお、上記方法により必要な人数に満たない場合は、別途会員の推薦により候補者を募る。

(5) 選任・解任等

① サポーター希望者は、選考部会による面接を受け、同部会が上記の要件を備えていると認められた者を選任する。

② 選考部会は、選任した者が、明らかに先の要件を欠いていると認められる場合は、これを解任することができる。

③ 選任されたサポーターは、ネットワークが主催する研修を必ず受けるものとする。

④ 選考部会は、施設等からの要望を妥当と認める場合は、派遣するサポーターを変更することができる。

(6) 活動内容

ア. 定期訪問

サポーターは、担当する施設をサポーター2名で月1回以上訪問し、次の活動を行う。

① 施設側からのヒアリング

・施設の基本理念・設備・サービス等の把握に努める。

・施設長、生活相談員等との意見交換を行う。

② 施設サービス利用者からのヒアリング及び関係者へ通知

・利用者から話しを聞くとともに、苦情・悩み等の相談にのり、その内容を書面にして施設に伝え、問題解決の橋渡しを行う。

・それによって問題が解決されない場合は、当該施設の第三者委員に対する申出を支援する。この場合は、施設にも同時に連絡を行う。

・それでも問題が解決されない場合は、「運営適正化委員会」に対する申出を支援する。この場合、施設にも同時に連絡を行う。

・サポーターが取り扱った案件の処理方法等について、事務局を通じて「こうべ安心サポート委員会」に助言・指導を求めることができる。

③ 定期訪問の報告書の作成

・定期訪問時の活動内容の報告書は、その都度作成し、施設及び事務局へ提出する。

イ. 「サポーター会議」への出席

毎月1回開催するサポーター会議に出席し、前月の定期訪問に関する報告書について報告・説明を行う。

サポーター会議は、必要に応じてこうべ安心サポート委員会に対し、助言者の出席を求めることができる。

ウ. 第三者委員への協力

サポーターは施設の第三者委員に対して、日常的な状況を報告する。特に第三者委員に対して申出を行うに当たっては、積極的に問題解決に向けて調整を行う。

(7) サポーターの責務

サポーターは次の責務を負うものとする。

① サポーターの趣旨に沿うよう、常に中立的な立場を保つよう真摯に努力を行うこと。

② サポーター業務を行う上で、入所者及び施設から知り得た情報・事実等について、

在任中及び退任後を問わず守秘義務を負う。

③ サポーターは、施設及び入所者から、職務に関連していかなる金品の受領、接遇等を受けてはならない。

④ 上記の責務に違反し、「ネットワーク」に損害を与えた場合には、損害賠償責任を負うことがある。

(8) 報酬

サポーターは無報酬とする。

ただし、①定期訪問、②サポーター会議、③その他サポーター活動にかかる交通費(実費)及び研修費は支給する。

3. 「第三者委員」の受託

① 会員は、「こうべ安心サポート委員会」に第三者委員を委託することができる。

② 第三者委員を委託する場合は、ネットワークの年会費に60,000円/年(月額5,000円相当)を加算する。

4. こうべ安心サポート委員会との関係

こうべ安心サポート委員会は、施設サービス利用者の権利擁護と福祉サービスの質的向上という観点から、こうべ・ふくしネットワークの活動の趣旨に賛同し、ネットワークに対して下記の支援・協力を行う。

① ネットワーク運営委員会への役員としての参加

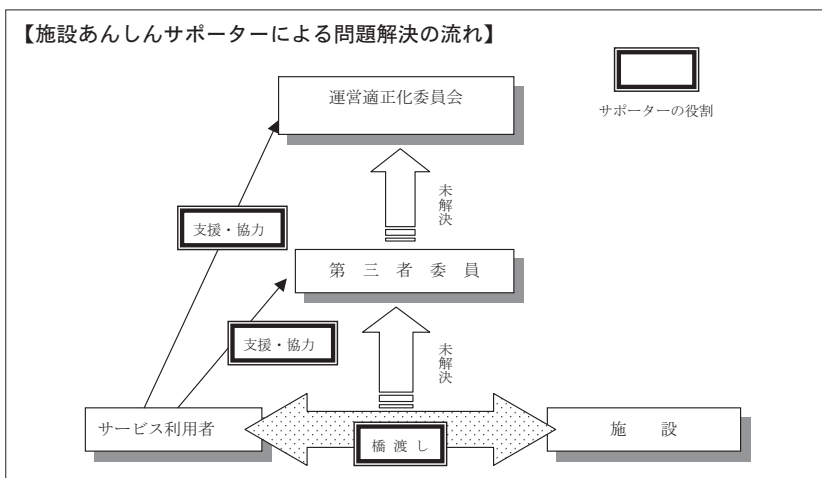
② サポーター選考部会へ委員としての参加

③ サポーター会議への助言者としての参加

④ 「施設あんしんサポーター」の活動の中で生じるケースへの対応方法等に関する専門的見地からの指導・助言

⑤ ネットワーク加入施設の第三者委員の受任

⑥ その他、委員会が利用者の権利擁護のため必要と認める事項



第2部 「権利擁護を支える人材の養成・育成」

1. はじめに

わが国は、急速に進展する少子・高齢化に対応するために、従来のサービスの供給の仕組みを変える「社会福祉基礎構造改革」を進めている。そうした中、「自己決定の尊重」「自立の支援」を基本理念として、従来の「措置」から「契約」へと福祉のシステムは大きく変化した。

まず、老人福祉・保健施設等の入所者は、施設と対等な契約関係に基づき、施設から利用者の個別ニーズにマッチした、QOLを高めていくサービスを受ける権利を持つこととなった。しかし、入所者は日常生活のすべてを施設サービスに依存しており、「お世話になっている」という思いからなかなか施設に対して強く自己主張することは憚られる。さらに、他施設のサービスに対する十分な情報を持ち合わせておらず、他の選択肢を持たないため、与えられたサービスを自分が合わさざるを得ないのが現状である。

こうした方々を支援するシステムとして、平成14年8月に「施設サービス利用者のための権利擁護システム」が提言された。これは、施設と利用者の「橋渡し役」として「こうべ施設あんしんサポーター（仮称）」（以下「サポーター」と言う。）を施設に派遣し、中立的な第三者として利用者から施設に対する要望やニーズを掘り起こし、それを施設に伝えるというものである。これによって、施設サービスの質的向上が図られるとともに、施設サービス利用者の要望やニーズも満たされるという、施設と利用者双方にとってメリットのある事業である。

しかし、誰でもサポーターになれるものではない。サポーターは、入所者本人にとっては見も知らぬ第三者であり、入所者がすぐに心を開いて自分の本心を打ち明けることは望むべくもない。さらに、判断能力の不十分な方、ほとんど失っておられる方など十分なコミュニケーション能力のない方からのヒアリング能力が必要なことなど、サポーターには高い見識と深い洞察力が求められ、養成・育成には事前の十分な研修と事後のスキルアップを目的とするフォロー体制が必要不可欠である。

今回、こうしたニーズに応えるために、施設入所者が十分な福祉サービスを楽しむとともに、施設サービスの質的向上を図ることを目的とするサポーターを養成・育成するシステムづくりを調査・研究するものである。

なお、この調査・研究を行うにあたり、ご支援・ご協力をいただいた介護保険 市民オンブズ機構・大阪の堀川世津子事務局次長、宝塚市オンブズ委員会の平位隆行副会長、熊澤三徳副会長、特別養護老人ホーム洛東園の木村晴恵施設長、介護老人保健施設洛和ヴィライリオスの福岡誠之施設長、社会福祉法人るうてるホームの坪山孝総合施設長、神戸女子大学の植戸貴子助教授をはじめ、大阪市、京都市、宝塚市の関係者の皆様にはこの場を借りて、深くお礼申し上げる。

2. 権利擁護を支えるために必要とされる人材とは

権利擁護とは、高齢者・障害者等判断能力が不十分なために自分の権利を自ら守ることが十分にできない人たちが、生活の全般にわたって福祉サービスを初めとした社会的なサービスを適正に受けられるように支援・代弁・弁護する活動として位置づけられる。特に近年、自己決定権の尊重が改めて重要視されてきている状況のなかで、権利擁護は社会福祉

実践の根幹を支える重要なものとなってきている。

しかし、いかに優れた権利擁護の制度ができたとしても、さらにそれを支える人材を養成・育成していなければシステムとしては有効に機能しないことも事実である。

神戸シルバー法律研究会研究部会Ⅰ（お世話幹事：西野百合子弁護士）は、「施設サービス利用者のための権利擁護システム」を平成14年9月にとりまとめた。これは、老人福祉施設や老人保健施設等に入所され、施設のサービスを受けておられる方の権利を擁護するためにはどのようなシステムを構築すればいいかを検討したものである。報告書では、2つの要素が必要であるとしている。まず第一は、施設からも利用者からも独立した中立的な第三者機関である。第二に、その機関から派遣され、利用者から要望やニーズを聞き、それを施設に伝える「橋渡し役」のボランティアである。

したがって、これを具体化するためには、まずこのシステムの趣旨・目的を広く広報し、施設に賛同していただき、第三者機関「こうべ施設あんしん機構（以下「機構」と言う。）」を設立してもらうとともに、施設と利用者の橋渡し役であるボランティアサポーターを養成・育成することが必要となっている。

特に、施設サービス利用者のための権利擁護システムの調査・研究の中でも、サポーターの質がもっとも重要なキーポイントであることが指摘されてきた。まず、システムの母体となる機構の設立を施設に呼びかけるに際して、施設にとってどんな人が来るかがもっとも大きな関心事となる。施設としても、利用者の声なき声を聞き出してくれることは非常にありがたいことであるが、常日頃施設の職員も聞きだそうと努力はしている。また、そうした信頼関係を築くためにコミュニケーションは絶えず交わしている。このように施設職員が日常的業務の中で行っており、かつ成し得ないことを、月1・2回の訪問で成し遂げるにはかなりの能力が必要とされることは明らかである。

したがって、施設にとっては機構を設立することへの賛同・同意の前提条件として、まずどんなサポーターが来るのか、どんな経歴・資格を持っているのか、どんな研修を受けたのか、また継続してどんな研修を受けるのか、そしてそのサポーターが期待通りの活動をしてくれるのかどうかを見極めて、はじめて機構を設立するかどうか、機構に参加するかどうかの意思決定に移れるのである。以上のことから、このシステムの成否はサポーターの養成・育成の出来次第といっても過言ではない。

以後、権利擁護を支える人材の中でも、特に「施設サービス利用者のための権利擁護システム」で取り上げられたサポーターの養成・育成に焦点をあてて調査・研究を進めることとする。

3. 権利擁護を支える人材等の類型

<中略>

4. 権利擁護事業を実施している団体・自治体等の実態調査

<中略>

5. 権利擁護を支える人材に求められるもの

次に、実際にオンブズマンとして活動しておられる方から、オンブズマンを志望した理由、養成研修の内容、訪問施設の印象、利用者の反応、利用者からお聞きした具体的な苦

情・要望、オンブズマンとしての体験を通じて感じたこと、困ったこと、オンブズマンに求められるもの等について意見を伺うこととした。

今回、宝塚市のご協力により、同市福祉オンブズ委員会の副会長を務めておられる平位隆行氏、熊澤三徳氏にお越しいただき、ご意見・ご感想を伺った。

宝塚市では、介護保険制度の開始に伴い、平成12年10月10日に市が主体となって、福祉サービスの質的向上と福祉サービスの消費者である利用者保護、さらには利用者の権利擁護を目的とする「宝塚市福祉オンブズ委員会」を設置している。

委員は10名とし、①利用者との信頼関係をつくれる、②利用者の声を傾聴できる、③利用者の潜在化したニーズを掘り起こすことができる、④中立を保ち、一般的な市民感覚で、福祉サービスを評価できることを基準に、一般公募から6名、民生・児童委員から4名が選任された。選任された委員は、さわやか福祉財団主催の「介護相談員養成研修（40時間）」を受講しなければならない。訪問施設は、市内の介護老人福祉施設及び老人保健施設とする。活動状況について、定期的に委員会に報告を行う。委員は市長から委嘱され、無報酬であるが、活動費用弁償として月額5,000円が支給される。

宝塚市福祉オンブズ委員からの報告

主な意見は次の通りである。

- ・「養成研修」は、介護保険法、成年後見制度など5日間の研修を受講した。内容はレベルが高く、特に法律関係が理解し難かった。目隠しや重りを付けて階段を上り下りしたり、磨りガラス状のレンズの眼鏡をかけて新聞を読んだりする「老人実体験（高齢者疑似体験）」がよかった。講義形式ではなく、ワークショップのように講師と会話しながら「介護の質」を考えようとした。特に、痴呆の方は言葉では返事はない。笑顔で応えてくれる人もいれば、身振りでする人もおり、人それぞれだ。研修でそのあたりのノウハウを学ぶことが必要ではないか。
- ・オンブズ委員の男女の構成比率は、今現在15名のうち3名が男性で、12名は女性。任期は2年（再任は可）。
- ・服装については出来るだけラフなスタイルをすることが必要で、スーツ、ネクタイはもちろんのこと、眼鏡も出来る限りはずすように心がけてほしい。そういったものを身につけると、利用者から医者と間違われ、「先生」と言われてしまう。そうになると、同じ目線で話をしてもらえない状況はつくれない。
- ・「施設の方との接し方」は、最初にアポを取るようにしている。突然行ったりすることも考えられるが、そういう訪問の仕方をする中、中には、「アラ捜しに来た。」と思われる施設も出てくるのが予想され、施設との信頼関係が築きにくくなるため、必ず事前に連絡はしている。
- ・「利用者の具体的な苦情・不満」は、具体的には「献立表がない。」とか、あっても前日の献立表だった、「ホールで食事をとるが、その日の朝食のメニューを掲示してほしい。」「床が絨毯だが、食べ物等落としたものの臭いが染みついて嫌だ。」などがある。ただ、今の入所者は、じっと堪え忍ぶ人生を歩んできた人であり、苦情を言うような環境に育っていない。聞く側がある程度相手が何を言わんとしているのかを推測できるような能力を身につけなければいけないのではないか。「おいしくなくても、おいしい。」と言う人たちだから、食べ残しの有無が唯一の目印でもある。オンブズ委員は、話ができるまでに数ヶ月かかるが、その後も様子を見て、不満がわかるような資質がいる。
- ・「オンブズ委員同志の情報交換」は、毎月1回、最終木曜の午後に委員の全体会を開催

している。この会には、行政から、係長、副課長、課長が参加している。年に1回は三者（行政・施設・委員）の懇談会を施設ごとではなく、全施設合同で開催している。各委員は、月に施設2ヶ所、デイ1ヶ所を訪問し、全体会が1回と月に6回活動していることになる。他に、訪問した報告書（A5：1枚程度）を提出している。

- ・「どうすれば対応すればいいかわからない問題が発生した時の処理」は、必ず2人で訪問しているので、逐次相談しており、今のところ特に大きな問題が発生した事例はない。国の資格ではないので、責任の範囲、権利について難しいので、行政と相談するようにしている。
- ・「訪問回数、訪問時間」は、長くて2時間30分。短くて1時間30分。昼食（実費）をともにすることがあり、その時は長くなる。その後は、ホールを回って食べ残しがないかチェックするようにしている。
- ・「困ったこと、悩まれたこと」は、オンブズ委員に対してあまり専門的な質問はなく、身の回りの生活関係のことが多いことがあげられる。研修で学んだ介護保険や成年後見といった専門的なことは、各施設に生活相談員がおり、そちらに相談しているのだろう。オンブズ委員にはあまり質問はされないようだ。また、個人的に親しくならないと相談はしにくいのかも。また、施設に行くと、痴呆の方にどうやって対応するかに腐心している。施設によっては、入所者の半数以上は痴呆で、お話を聞きに行っても、なかなかとりつく島がない。何とかきっかけをつかむと話を始めてくれることがある。
- ・ただ、このように施設に行ったり、お話をボランティアとして活動するだけでも、施設内の風通しをよくすることになり、効果はあると思う。
- ・利用者の身なり・外観や動作・表情を見ることも必要だ。さらには、家族を通して話を聞くことも必要であり、休日に訪問することもある。
- ・介護相談員は、苦情の橋渡し役だが、ただ苦情を聞くだけでなく、施設の質が良いか、痴呆の方をどのようにみているのかを考えなければならない。
- ・利用者からお聞きした苦情・不満は、オンブズ委員2人で打ち合わせし、訪問の帰りに相談員や施設長に今あったことを報告する場合もあるし、次回の訪問時に、口頭で施設長に報告する場合もある。
- ・訪問で、1人で1時間くらい話すこともあり、全員の話を聞くことはできない。利用者の横に行って話すようにしているが、利用者には我々が来ることは伝わっていないと思われる。
- ・利用者からの話を聞くことが多い。比率では8：2で聞く方が多い。話すことは頭脳を働かすことであり、基本的には聞き役に徹している。
- ・デイサービスと施設の違いは「元気度」の違いにあると感じた。どちらかと言うと、在宅サービスの利用者の方が不満があれば、すぐに訴えられる。
- ・施設側は、今のところ温かく受け入れてくれている。ある施設では、「アラ探しに来たね。」と言われて、最初は嫌な感じだと思っていたし、職員もビリビリしていたが、今は無い。また、当初は入所者から、何も聞かないうちに「私はなにもありません。」と言われた事もあり、施設からきついお達しがあったようだ。しかし、今は全く当たり前の関係になっている。
- ・今は、施設側からは、①第三者の目が入ることによる、サービス低下の抑止力になっている。施設内がオンブズ委員が来ることによって緊張感がある。②自分たちは全力でやっているが、気が付かないところがあるかもしれないので、気付いた点はドシドシ言ったいと言われている。

- ・問題を提起した本人のプライバシーの保護にも気を付けている。
- ・オンブズ委員は施設と利用者の橋渡しが第一であり、問題が起きる前に察知しようとしている。問題が起こった時には行政に連絡する等の措置をしている。ケアプランは、プライバシーの問題もあり、原則的には見せてもらえない。

6. 権利擁護を支える人材の受入施設がその人材に求めるもの

次に、オンブズマンを受け入れている施設から、オンブズマンを受け入れた動機、受入による効果、利用者の反応、オンブズマンとの意見交換等についてご意見を伺うことにした。

今回、京都市のご協力により、特別養護老人ホーム洛東園の木村晴恵施設長、介護老人保健施設洛和ヴィライリオスの福間誠之施設長に、「介護保険 市民オンブズマン機構・大阪」のご協力により、特別養護老人ホームるうてるホームの坪山 孝総合施設長からそれぞれご意見を伺った。

(1) 特別養護老人ホーム「洛東園」 木村晴恵施設長

- ・京都市東山区に位置する特別養護老人ホーム 洛東園は、東山区唯一の特別養護老人ホームで、昨年50周年を迎えた施設です。地域に他の特養がないということもあり、全体にのんびりしている施設である。
- ・京都市の実施する「介護相談事業」に参加の意向を示した経過については、
 - ①「第三者評価」的要素をもった介護相談事業を受けることで、ご利用者・ご家族の新たなニーズを導きだしていただけるのではないかと。
 - ②介護職の若年齢化している現状において、日常的に利用者ニーズを把握できているかどうか。そのギャップは生じていないか。
 - ③当施設の介護レベルの確認を介護相談員を通じて行う。
 以上を目的に応募したところ、「介護相談員派遣施設」に決定した。
- ・当施設利用者の80%程度のご利用者が、「痴呆性老人自立度ランクⅡ～ランクM」に該当し、コミュニケーションが成立するかどうか心配しました。やはり「確実なコミュニケーション」可能な方は相談員を拒否されることがあり、職員が利用者特性等を説明しながらお互いに関係調整を行いながら、ホーム内を自由に行動していただく体制を採りました。

ご利用者の反応は、「あの人 誰？」と言った雰囲気があり、なかなかニーズを聞き出すことができない時期が続きました。
- ・その間、職員の緊張度は高く「不満・批判」も聞かれました。施設長として調整役を行いながら、お互いが「自然体」の関係が出来るのには、3ヶ月（2週に一回の来園のペース）ほど要したと思う。
- ・相談員がキャッチした内容として
 - ①チャンネル権がない。
 - ②新聞が自由に読めない（手が届かない）
 - ③パンツのゴムがきついが、職員が忙しそうで頼みにくい。
 - ④全体が「お寿司」なのに、なぜあひとだけ「粥」なの？ かわいそう。
 - ⑤家族から→衣類棚のバジャマが使われてないような気がする。毎日更衣させてもらっているのか
 - ⑥食事テーブルの席が、あの人とは嫌だ。

などを聞き出していただいた。

- その他、掃除が行き届いていない。整理整頓がなされていない等の意見もあり、職員は「監視されている」というイメージを強く持ってしまった経過もある。
- これらを通しての感想は、前述したように相談員と介護職の年齢差によるギャップは、終始あったように感じる。介護相談員は、研修を積み「相談員」としての役割を理解されておられるようであるが、施設の現状でのギャップは大きいものがあると言える。
- 利用者ニーズをいかに把握することができるかは、研修の内容と相談員の力量・視点によるものであらうと思う。
- 今回は、京都市の事業であるため「施設負担金」はなかったが、「有料」となれば行うかは、疑問である。
- 時間をかければ見えることもある一方見えなくなることもあることを踏まえ、今後十分な議論を重ね、定着させていく必要がある。それは、職員にも言えることで「相談員の気づき」を自分の気づきに置き換えることができることが大切ではないかと思う。

(参考) 特別養護老人ホーム洛東園

- 開設年月日：平成元年12月1日
- 分類：介護老人福祉施設
- 定員：50名、ショートスティ 4名
- 協力医療機関：社会福祉法人洛東園
- 所在地：京都市東山区本町15丁目794
- 施設長：木村晴恵

(2) 介護老人保健施設「洛和ヴィライリオス」 福間誠之施設長

- 利用者は気兼ねをしており、なかなか言いたいことも言えない状況にある。従来は家族が代弁するというのが一般的だったが、今回の介護相談員制度は、施設と利用者の橋渡し役となってくれるということだったので、自発的に手を挙げた。
- また、スタッフにも良い刺激になっている。やはり、第三者の目から自分たちの仕事を間接的に評価されていることにもつながるので、志気にプラスに働いている。
- 直接的に目に見える成果というのは見当たらない。また、このサービスを有料でということなら、手を挙げたかどうかは微妙だ。やはり、京都市の場合、無料で派遣してもらっているというのが大きい。
- 入所者は8割は痴呆性高齢者。介護度も平均3.1と高く、特別養護老人ホームの予備軍である。しかし、施設の性格上、入所期間3ヶ月(場合によっては6ヶ月に延長は可)という縛りがあるため、京都市内では、特別養護老人ホームに入れず、私どもの介護老人保健施設をぐるぐると転入居されている方が多い。また、介護老人保健施設であるため、スタッフは介護保険を必要とする人の割合に対して少ないので、業務に追われて、ゆっくり利用者の話し相手になることが出来がたい状況にある。
- 京都府下には介護老人保健施設は45施設あり、市内には20数施設である。今回の介護相談員派遣制度を受け入れているのは、介護老人保健施設ではそのうちの3施設である。
- 洛和会ヘルスケアシステムは、医療機関に介護支援ネットワークを形成し、その中の一つに介護保険施設があり、音羽病院はすでにISO9001-2000の認証を取得して、洛和ヴィライリオスは平成16年1月に取得するための準備をしている。ISOは、国際標準規格として普及しつつあるが、取得するのに数百万円かかることから、どこでも取得するのは困難と思う。

- ・介護相談員の質の問題もある。京都市の場合は、「呆け老人を支える会」とか「老人会」とか、皆何らかの形で高齢者に関わってこられた方が相談員になっており、レベル的には満足している。しかし、「あそこの施設ではこんなサービスをしていた。お宅のサービスは…」とか「こちらのサービスは良くない。」といった告発型の相談員はご免被りたい。やはり、カウンセリング能力のある、施設と利用者の橋渡し役に徹しきれぬ人に来てほしい。
- ・相談員の来る日は予め決めておく。飛び込みでの受入はこちらの体制の問題もあり、受けられない。
- ・相談員からは、当日中に利用者の声を聞かせてもらっている。
- ・入所者は相談員が来ることを喜んでいて。介護相談員の中には、入所者からしてほしいと言われた事を家に持ち帰って作ってあげ、次に来たときに渡された方もいた。これには、利用者の方の大変喜ばれた。
- ・その他、施設の開催する「もみじ狩り」などの行事にも同行してもらっている。皆さん、非常に人当たりが上手ですぐに入所者の輪の中に入って、話をして居られる。

(参考) 洛和ヴィライリオス施設

- 所在地：京都市中京区聚楽廻西町186
- 協力医療機関：洛和会丸太町病院
- 分類：介護老人保健施設
- 定員：入所 95名、ショートステイ 5名、デイケア 30名
- 療養室：1人室×12室、2人室×4室、4人室×20室
- 施設長：福岡誠之

(3) 社会福祉法人「るうてるホーム」 坪山 孝総合施設長

- ・オンブズマンは、職員が忙しく、利用者の話をゆっくりと聞けないので、「ゆっくりと話の聞ける人」にきてほしい。また、施設としては職員の援助観の「共有」と「継承」が大切と感じている。その中で、「市民の常識が施設の常識」となるよう、職員の「気づき」のサポートをして欲しい。
- ・介護職員は毎日多くの人の気持ちに接しなければならないし、接しようと努力をしても無視しなくては業務が進捗しないこともある。相談員には、そのような状況があることも理解してもらわなければならない。橋渡し役ということで派遣されているが、市民の立場と橋渡し役は立場が違う。また、職員からは受け入れについて積極的な声は挙がらない。オンブズマンの活動は続けなければ意味がない。施設サービスの評価は生活との関わり、利用者の持つ文化との関わりであり、彼らの文化を理解し、関わっていくことが大切であると考えている。その意味から、オンブズマン活動に対し善し悪しの評価をするのは時期尚早と思う。生活の中で何に価値を置くかや物の見方にも多様である。例えば、上にぎりを食べている人を見て、おいしそうだと感じる人、贅沢だと感じる人、もったいないから止めときなさいと考える人と様々だ。そういう意味でも、オンブズマンは自分自身がどのような価値観を持って生活やサービスを判断するのかを知ることから考えなければならない。オンブズマンの資質として、重介護化した利用者が日々どのような思いで生活しているのかという洞察力が必要だ。そうした人から聞く言葉だけを頼りにしてはいけない。その背後にある思いを洞察する力が求められている。
- ・オンブズマンによって人に対する見方がこれほど違うのかということに思いを持った。最初は、「お宅の施設は落ち着いた雰囲気ですね。」と肯定的だったオンブズマンが徐々

に変わり、「利用者の喜怒哀楽が少ない。職員が抑圧しているのではないか。」という意見を出された。この時に、物事にはこういう見方もあるのか、判断軸をどのように構築するのが課題だと痛感した。

- ・入所している方の中にはオンブズマンに話を聞いて欲しい人もいる一方、話をしてもらうまでに、2年かかったというオンブズマンの人もいる。
- ・オンブズマンの年齢は60代の人が多い。
- ・市民の側に立つのがオンブズマンの使命であるにもかかわらず、利用者の希望・要望を単なる「わがまま」と捉えるなど、施設側に立って利用者に厳しいことを言う人がいる。オンブズマンにも、色々なタイプの人がおられるので、研修が重要である。
- ・抜き打ち訪問による利用者との接触は施設職員としては困る。定期的に一月に2回訪問していただき、数ヶ月に1回利用者の声を聞いて頂いている。しかし、それらは機構内で精査されており、すぐにすべてを聞けるわけではない。
- ・オンブズマン側にも遠慮がある。
- ・職員としても、オンブズマンに指摘されるよりも、職員に指摘されたほうが受け入れやすい。
- ・具体的な報告事例として、面会に来た家族と団らんする十分なスペースがないという意見があった。しかし、ハード面の話でもあり、自ずと物理的な限界はある。当方は施設的には古く、十分なスペースがないことは承知している。
- ・また、食事をする時に、食卓に名札を置いて座席を指定すると拘束感があるとかの指摘もあったが、これも食事が人それぞれメニューが違う上、車いすの位置等の関係で位置決めをしている。職員も並べ方を逆にしたり、いろいろとマンネリにならないよう心掛けているが、
- ・それから、公衆電話を置くようにとも言われた。しかし、NTTも公衆電話を削減する方向にあり、発信の必要件数を超えない限り撤去されてしまう。昭和2年の新築工事の際に、受信専用の電話を置いた。しかし、利用者がこれを使う場合でも、忙しい職員の手を煩わすと気兼ねして使いにくいという声があり、各部屋に受信機を置いたが、これも十分に利用されたとは言い難い。
- ・非日常の生活に覆われていることも施設側の問題点としてあげられる。施設では、自分のハンカチを洗う場所がない。園芸もだめと、日常生活では普通にできることが施設ではできないという制限がある。我々もそういう日常生活を少しでも取り入れようと、近所のスーパーにショッピングツアーを組んだりしているが、なかなか参加者がいない。他の人と歩調が合わないとか、いろいろと理由を付けられるが、こうした催しに参加してもらうことも施設の役割と考えている。
- ・入浴はゆっくりと言いつつ、後かたづけを始めるのも問題だろう。これなどは職員同士がお互いに気遣いをしている事例である。利用者に「ホームの生活で一番ゆっくりと落ち着けるのはいつですか？」と聞いたところ、「日勤の職員が帰るとホッとする。」と言われた。これは日常生活がプログラムになっているからで、もっとゆっくりとすごしていただいた方がよい。
- ・こうした従来型の施設ケアに対するアンチテーゼとして、ユニットケアやグループホームが出てきた。
- ・オンブズマンも、施設と利用者の上に立って悩んでいる。例えば、2台の車いすを一人の職員が押しているのを見て、それは利用者に失礼ではないかと言えば、答えは「人手が足りない。これをどうしろというのか。」だった。また、テレビを見せて居れば、「テ

- レビにお守りをさせるのか。」と言う意見も当然ある。糖尿病患者の甘味制限と生活管理の狭間の問題に悩んだりすることもある。こうした事は、施設に言っても実現できるのかどうかかわからない。さらには、経費、介護報酬とのかねあいでも変わることもある。
- 利用者のアセスメントはプライバシーの問題もあり、オンブズマンには見せていない。オンブズマンはサービスの質のみを重視している。立派なケアプランよりもそれを実践しているか否かが大切だ。むしろオンブズマンには、サービスが適切か否かについての意見を述べてほしい。
 - 年間30万円程度の負担で、月2回2人のオンブズマンが来てくれる。一回あたり2～3時間程度の訪問である。
 - 評価機関とオンブズマンの役割は異なる。専門職の仕事は管理にあるので、オンブズマンは、市民の立場、生活者の視点を活動の中に生かしてほしい。利用者の生活に鍵をかける専門職がいたら、それは非常識だとわかるように、社会の常識とは何かを共に考えてほしい。実習生やボランティアの受け入れとは違った意味で、施設には外の世界を受け入れる度量を持つことが大切である。しかし、これには時間がかかるかもしれないし、評価もしにくいかもしれない。
 - 「介護保険市民オンブズマン機構・大阪」のように、オンブズマンが一度意見を持ち帰って検討すると、まどろっこしい部分がある。すぐに意見を言われると、対応もしやすいし、意見を返すことも出来る。その場で解決した方がいいと思われる問題もあるのではないか。
 - オンブズマンや介護相談員と利用者の年齢が近いと難しいことも多い。そもそも活動者の大半が退職後元気のある人が選ばれるということにもある。もしかしたら、利用者や相談員の立場が入れ違っていた可能性もあり、非常にナーバスな部分である。元気の良い相談員自身の存在が、利用者の自尊心を傷つけることもあるかもしれない。そういう意味からオンブズマンも年代別に構成してみてもどうか。
 - 自分の子どもくらい年代の人が来てくれると嬉しいものだ。同じ年代か上の年代の人が来ると、どうも構えてしまう。オンブズマンは難しい仕事だ。苦情や不満を聞き出す能力は、利用者の気持ちを受け止める感性が必要だ。それをボランティアに頼るといふ国策にも問題がある。
 - 利用者をもっとも訪問して欲しくない人は、同級生だと言う人が多い。
 - 言葉だけの活動に頼っていてはダメだ。コミュニケーション技術、対応、相手をどう理解するか、洞察力が必要。苦情、不満は聞きだそうという姿勢がないと出てこない。歳を取ることは努力すること。自分のことが出来なくなる自分と向き合うことであり、努力が必要だ。失禁に代表されるような要介護状態は、自尊心そのものがガタガタになる出来事である。自立が価値であり、非自立は価値が低いと理解されるとしたら問題である。理念を持って支援できる人を養成して欲しい。他の人に自分の生活を委ねることは葛藤の多いことである。これを理解できる人にオンブズマン、相談員になってほしい。
 - 解決につなげなくてはいけないが、ゴールを求めているは取り掛かれないので、継続研修が必要。
 - オンブズマンを受け入れることによって、施設もオンブズマンと同じ方向で利用者に向かい合いたい。時間とともに、施設と相談員がお互いが育っていかなくてはいけない。

(参考) 特別養護老人ホームるうてるホーム

○開設年月日：昭和52年6月15日

○所在地：大阪府四條畷市岡山東5-5-55

○設置主体：社会福祉法人るうてるホーム

○分類：介護老人福祉施設

○定員：50名ショートステイ8名

○施設長：坪山 孝

7. 権利擁護を支える人材を養成・育成するために必要な研修

これまで調査・研究をした中で、オンブズマンにはかなりの技量・能力を必要とすることが明らかになってきた。福祉サービスや様々な障害、病気に関する知識に加えて、言葉でない態度や目線などから利用者の思いを洞察する力や感性、同じ年代であればハンディのある利用者に立場の違いを感じさせない温かいふれあい方などをオンブズマン自身が身につけていることが求められていることが明らかになった。

そこで、最後にこうした特殊技能、専門知識はどういう研修によって身につけられるものなのかを考察することとした。

今回は、市民福祉大学の対人援助活動に携わる方を養成する講座「ヒューマンサービスコース」のカリキュラム編成に関わっていただいている神戸女子大学文学部の植戸貴子助教授にお越しいただき、カリキュラムのコンセプト、利用者の方から要望・ニーズを聞き出す能力の実践方法等について講義を受けた。

また、すでに神戸市が福祉人材の養成を目的に実施している「市民福祉大学」「神戸シルバーカレッジ」についても、それぞれヒアリング調査を行った。

(1) 植戸貴子神戸女子大学助教授

主な内容は次の通りである。

- ・オンブズマンとは、成り立ちから考えれば市民の立場、サービスを利用するか市民としての立場であり、市民としての感覚、市民として社会をよくしたいという思いが必要である。
- ・オンブズマンに求められている視点は、「市民の視点」「当事者の視点」「ソーシャルワーカーの視点」の3つである。
- ・「当事者の視点」を持つ人材として、障害者自身や障害者・高齢者の介護をしたことのある家族などの起用が望ましい。(ピア・オンブズマンとして)
- ・「ソーシャルワークの視点」を持つことが大切である。そのためにも代弁をするとか、自分から言えるように支援することが必要である。
- ・「己を知ること」である。すなわち、自分を道具として自分を良く知り、性格、生き立ち、価値観、傾向を知ることが資質として必要とされる。オンブズマンは自分自身以外に道具を持たないのである。
- ・「価値観の押しつけはしない」である。自己満足のための援助者であってはいけない。対象となる人に自分の価値観を絶対に押し付けてはならない。
- ・「人の話を聴くこと」である。すなわち、人間をトータルに理解でき、生活のなかの困りごとを聞ける人でないと、真に相手の立場にたった発想ができないからだ。
- ・「選抜」である。市民福祉大学のヒューマンサービスコースの受講者の中には熱心な受講者も多いが、中には思い込みが激しい方や、コミュニケーションが苦手な方などオン

ブズマンに向かないと思われる人もおり、選抜が必要とされる。

- ・「当事者の参加」である。すなわち、オンブズマンの中に当事者が市民として参加することが必要だと思う。当事者であれば当事者のことがわかるとともに、利用者にとっても本音を言いやすい。また、自分が入所したらと言う視点で考えることも容易である。特別養護老人ホームの場合、利用者と同様の要介護保険高齢者がオンブズマンとして活動するのは難しいかもしれない。また、家族も家族の立場で見えてしまうケースもあり、一概にひとくくりにはできない。かつて、特別養護老人ホームに入所していた方の家族なら、当事者の代弁ができるかもしれない。
- ・具体的なカリキュラムとして、湘南ふくしネットワークオンブズマンのカリキュラムが非常によくまとまっている。そのコンセプトを基軸に編成した案が下記の通りである。
◎はテーマにもっとも適した学習形態。○はやや適した学習形態。

テーマ	講義	演習	実習
①権利擁護とオンブズマンに関する知識			
・権利擁護について学ぶ	◎（講義）		
・地域福祉権利擁護事業について知る	◎（講義）		
・成年後見制度について知る	◎（講義）		
・オンブズマンの意義と仕組みを知る	◎（VTR）		
・オンブズマンの実践を見る	◎（VTR）		
②当事者の理解			
・障害や疾病について学ぶ	◎（講義）		
・加齢や痴呆について学ぶ	◎（講義）		
・当事者の話を聞く	○（講義）	◎（座談会）	○（施設実習）
・家族の話を聞く	○（講義）	◎（座談会）	
・当事者の生活の場で交わりを持つ			◎（施設実習）
③社会福祉の倫理・価値			
・価値や倫理を学ぶ	◎（講義）	○（演習）	
・社会福祉援助の理念を学ぶ	◎（講義）	○（事例検討）	
・自己を理解する	○（講義）	◎（演習）	○（施設実習）
④社会福祉の知識			
・社会福祉の動向を知る	◎（講義）		
・社会福祉の制度や仕組みを知る	◎（講義）		
・社会福祉の現場を知る（施設長から）	○（講義）	◎（座談会）	
・社会福祉の現場を知る（職員から）	○（講義）	◎（座談会）	
・社会福祉の現場を見る			◎（施設実習）
⑤社会福祉の技術			
・対人援助の技術（他者理解・関係づくり・コミュニケーション・受容・傾聴など）を習得する	○（講義）	◎（演習）	
・評価の技術を習得する	○（講義）	◎（演習）	
・提言・提案の技術を習得する	○（講義）	◎（演習）	
・調整・仲介の技術を習得する	○（講義）	◎（演習）	
・アドボカシーの技術を習得する	○（講義）	◎（演習）	

- 網掛け部分はヒューマンサービスコースにて学習するものを表す。
- 振り返りの具体例としては、報告書など文章にする。ディスカッションをすることで分かち合い、受講者一人一人の見方の違いがわかり、視野が広がる。
- 評価とは、利用者のニーズは何かを評価し、それにふさわしいサービスや支援が提供されているかどうかを評価すること。様子を観察して評価。どんなものを食べているのか言わなくてもわかるような緻密に観察し、利用者の生活にどんな影響があるか評価できる人が必要。
- 提案とは、相手との関係を壊さない提言。考えていただける提案の仕方。
- 演習をすると、受講者のオンブズマンとしての資質がチェックができる。最初の5～6回で向き不向きはわかることが多い。極端な人は初回でわかる場合もある。複数の目でチェックすることが必要。例えば、相手の目を見て話せない人はオンブズマンとしての活動は難しいかもしれない。
- 時間を掛けたいのは、対人援助、自己覚知。
- 当事者の話は座談会方式でおこなったほうがお互いの理解が深まる。フリートークなどやりとりをすれば、当事者と受講生との間の意識・認識のギャップがわかる。接したことがなければどうすればいいかわからない。
- 継続的なスーパービジョンが必要（カウンセリング、質の維持、専門性を高めるための教育）
- オンブズマン活動が、平日の昼間に行われるとすると、社会で働いている人の視点が入らない。
- 施設、職員にオンブズマンの意義を理解させることは必要。

(2) 市民福祉大学

本件については、当研究部会のオブザーバーである水谷 馨三市民福祉大学運営部長からご説明いただいた。

主な内容は次の通り。

- 「ヒューマンサービスコース」は、対人援助活動に携わっている方、または関心のある方を対象に、カウンセリング理論に基づき、心の動きを理解していくための基本的知識や技術を学び、人間を理解すると共に、自分自身を知ることにより、人間関係の問題解決に至るまでの方法を学ぶ機会とすることを目的としている。
- 内容には、田中國夫市民福祉大学長（現在は武田建学長）の指導の下、関西学院大学の川島講師や帝塚山大学の宮川助教授などの講師陣を揃え、ビデオ等に自分の姿を映しながらカウンセリングを行う等映像機器をフルに活用するといった内容で、レベル的には大学院相当の内容となっている。
- 研修期間も、4月から12月にかけて週1回、13時30分から16時30分の3時間の研修を延べ24回（時間数：72時間）受けていただく。
- さらに、レベル設定を行っており、最初の初心者には、まず「ヒューマンサービスコースA1」を受けていただく。そしてA1の修了者を対象に「A2コース」を設けており、A1同様、4月から12月にかけての24回の研修を受けていただく。修了者は442名になる。
- さらに、中級コースであるA2修了者を対象とする上級コース「Bコース」を設けており、6月から9月にかけて8日間、A1、A2コースで学んだ知識・技術を活かしながら、「市民福祉」の担い手として、それぞれの地域や集まりで「私発」の活動を企画・

運営する能力を身につけていただくこととしている。この修了者は延べ32名。

- こうした3年間に渡る研修を終えた多くの修了生を世に送り出してきているが、具体的な活躍の場が定まっておらず、今後の検討課題と認識している。

(3) シルバーカレッジ

本件については、当研究部会のオブザーバーである片山雅照シルバーカレッジ事務局総務課長からご説明いただいた。

主な内容は次の通り。

- 平成5年9月に開校したシルバーカレッジは、高齢者の豊富な知識や技能をさらに高め、その成果を社会に還元することを目指した生涯学習の場と、人と人のふれあいと交流の場である。
- 57歳以上の神戸市在住の人が入学し、「福祉文化」「国際交流・協力」「生活環境」「総合芸術」のコースに分かれて学ぶ3年制の学習機関である。在学生の平均年齢は67歳、男女比は、3対2位である。
- 市民福祉大学は実践的な知識・技能を学べる研修・講座を豊富に開講されているようだが、一方シルバーカレッジは、3年の長期にわたって、専門科目、専門外の共通の授業、スポーツ、種々の行事、課外のクラブ活動、ボランティア活動など、様々な学習に多様に取り組むスタイルになっている。
- カレッジは、このような学習によって学生が培った「福祉サービス利用援助事業の心」（学長の言葉）や人間関係を新たな礎にして、学生・卒業生が地域でボランティア活動に取り組んだり、地域コミュニティ活性化の担い手になることを期待している。
- 卒業生は、平成9年3月の第一期生から、これまで7期約2,400人いる。そのうちの約900人が、神戸市シルバーカレッジ社会還元センター・グループ“わ”（平成9年7月卒業生らにより設立）に会員登録し、様々な分野（福祉、国際協力、環境保全、青少年育成、まちの活性化など）で社会貢献を目指して活動している。

8. 権利擁護を支える人材を養成・育成するための施策

この章では、以上の調査・研究と「施設利用者のための権利擁護システム」の報告を踏まえて、神戸の地域性・特性に適合した「こうべ施設あんしんサポーター（仮称）」（以下「サポーター」と言う。）を養成・育成するためのシステムを次の通り考察する。

(1) 総則

サポーターは、「施設サービス利用者の権利擁護システム」における施設と利用者の「橋渡し役」として、施設に派遣される人材である。

社会福祉・介護保険施設に入所されている方は、施設にお世話になっているという意識が強く、施設側にはなかなか要望等言い出しにくいものである。また、施設職員も、業務に追われ、とかく個々の入所者の要望等を十分聞き取る時間的余裕は少ない。また、長年培われた経験から利用者にとって良かれと思って行っていることが、利用者にとって煩わしくなることも考えられる。

サポーターは、こうした施設サービス利用者を定期的に訪問し、施設のサービスや待遇、職員の対応等に関する要望やニーズ等を掘り起こし、それらを施設に伝える役目を負う。サポーター、すなわち第三者の目には自浄効果が期待されており、サポーターを受け入れることによって、施設は施設職員の「気づき」を促し、施設サービスを質的向上させることができる。また一方、施設サービス利用者は、権利擁護が図られ、より良き施設サービ

スが受けられることとなる。

こうしたことから、サポーターには「より良き施設サービスの実現」という施設と利用者共通の目的を達成することが期待される。

(2) サポーター

サポーターとは、「こうべ施設あんしん機構」（以下「機構」と言う。）の会員施設の利用者と施設の「橋わたし役」として、施設サービス利用者の要望やニーズ等を会員施設に伝えるボランティアを言う。

（サポーターの資質）

サポーターは、「市民の視点」「当事者の視点」「ソーシャルワーカーの視点」を兼ね備えた高い人格と深い知識・経験が必要とされる。

第一にサポーターにはどのような資質が求められるかであるが、大きく分けて3つある。一つは、「市民の視点」であり、二つ目は「当事者の視点」、三つ目は「ソーシャルワーカーの視点」である。

まず、第1の「市民の視点」は、サービス利用者である一般市民の立場に立つことを意味し、もっとも基本的な視点である。

第2の「当事者の視点」は、サービス利用者が高齢者・障害者等であることから、そうした日常生活を営む上で何らかのハンディキャップのある人の立場の視点に立つことが求められる。

第3の「ソーシャルワーカーの視点」は、さらに、ア. 社会福祉の価値・倫理、イ. 福祉制度・サービスや高齢者・障害者等の専門知識と総合的理解、ウ. 痴呆や障害などのハンディキャップのある方とのコミュニケーションや傾聴・受容、利用者のニーズ把握などの専門技術を持つことが求められる。

こうした資質は国家資格等に定められたものではなく、常識的な判断能力とある一定以上の学習能力と熱意のある人であれば取得可能であることから、広くサポーターを募集することができる。

しかし、第3の「ソーシャルワーカーの視点」で求められるコミュニケーションや傾聴・受容の能力はもちろん、痴呆性高齢者等の判断能力が不十分な方からニーズを聞き出すには、十分な研修・実務経験等をこなすことが必要であり、これをゼロからスタートするのは、かなりのエネルギーが必要となる。

このことから、カウンセラー等の実務経験者やこうした能力養成の講座、研修等の修了生等あらかじめこうした能力を身につけた人を対象として募集することが望ましいと考えられる。

（サポーターの身分）

サポーターはボランティアであり、その身分は機構に登録されることによって生まれるものとする。

サポーターは機構との間で上命下服関係にはなく、自己の判断でサポーター活動を行う委任契約の関係になる。したがって、サポーターとして受任したことを証するために登録制をとることが望ましいと考えられる。

一方、サポーター派遣元である機構と受け入れ先である施設とは、受入方法、業務

内容、報告義務、費用負担等を明確にするため、「サポーター派遣契約」を締結することが必要と考えられる。

また、資格については、サポーターに相当する既存の制度はない。しかし、サポーターは前述した通り、高い人格と深い知識・経験に裏打ちされた能力を持ちながら、自発的に無報酬で活動を行う人である。特に、そのボランティア精神には深く敬意を表するとともに、高い評価を与えることが必要ではないかと考えられる。そのために、施設で福祉サービス提供に従事しておられる人や他のボランティア活動をしている人との関係も考慮しながら、神戸市の独自の評価制度を設けることも継続して検討していくことも考えられるのではないかと。

(サポーターの中立性)

サポーターは、機構に属する会員施設とその会員施設の利用者との「橋渡し役」であり、利用者や施設のいずれにも偏らない中立の立場で活動するものとする。

サポーターは、施設サービス利用者と施設との間の「橋渡し役」として、両者のコミュニケーションを促し、「気づき」のシステムを創出し、両者の円滑・良好な関係の醸成に努めることを目的とする。

したがって、サポーターは活動の趣旨・目的を十分に理解し、偏見や独りよがりな思い込みに陥らないよう、利用者の人権や施設の経営理念を尊重・配慮しながら、常に中立の立場で活動することが大切である。そのため、サポーターは、両者の意見を真摯に傾聴し、相互に正確に伝えることが必要とされる。サポーターが、利用者から聞き出した要望やニーズに対して、自己の価値判断に基づき、それを評価・コメントすることは中立性の原則から逸脱することとなる。例えば、利用者に対して、「A施設ではこういうサービスをしていた。」とか「B施設ではこんな設備がある。」といったコメントをすることは、利用者にそういうサービスを期待させることとなり、ひいては施設サービスへの不満を煽動することにつながる。これは「告発型」サポーターと同じ結果をもたらすものであり、施設からの中立性を著しく失するものであり、厳に慎むべきであろう。

(サポーターの業務)

サポーターは会員施設の利用者から施設サービスや施設職員の対応等に対する要望やニーズ等の掘り起こしを行う。その際に注意すべき点は次の2つである。

第一に、利用者への介護実務等は原則として行わないものとする。

第二に、お聞きした要望・ニーズ等の取扱については、当面はサポーターは聞き出した要望・ニーズをいったん機構に持ち帰り、「そのまま施設に伝えるもの」、「情報処理を行った上で、施設に伝えるもの」、「伝えなくてもいいもの」に篩い分けする。そのあと、それらの分析・検証を行い、ルール化できるものは逐次ルール化し、最終的には、それらのルールを整理・統合したマニュアルを作成し、サポーターが利用者からお聞きした要望・ニーズが、直接施設に伝えてもいいものか、そうでないかを、その場で判断できるようになることが望ましいと考えられる。

サポーターは、まず機構が指定した施設を定期的に訪問する。次に、訪問した施設で、経営理念・方針、施設概要等を聴き、十分理解した上で、利

用者と交流行事に参加したり、お食事やお話をしたりしながら、利用者との信頼関係を築き、最終的に利用者が持っているが、なかなか言い出しにくかった要望やニーズなどを掘り起こすことが役割である。

そこで第一に問題となるのは、利用者から、その場で「外へ出してほしい。」とか、「この手紙代わりに書いてほしい。」といった要望を受けたときの対応である。

まず、サポーターの目的は利用者からの要望やニーズを掘り起こすことであり、こうした施設サービスのお手伝いをするのではない。施設サービスのお手伝いを代行することは、施設職員と同じ環境に身を置くこととなり、サポーターの中立性が損なわれること、施設職員の不作為への批判行為と見られる恐れがあること、事故等が発生する恐れ等が考えられる。

しかし、一方で、利用者との信頼関係を築き上げることもサポーターにとっては非常に重要な役割であり、利用者との関係を円滑にするためにも、状況に応じて利用者の希望に応じて、お手伝いすることも必要と考えられる。

したがって、サポーターによる実務サービスの代行は原則として差し控えることとし、行う場合にも、施設側に一声かけてからとか、利用者には「今回だけで。」と言ってから行うなどの心配りが必要とされる。したがって、利用者にもあらかじめサポーターの役割をよく知っておいていただくことが必要と考えられる。

第二に利用者から聞き出した要望・ニーズ等を施設にいつ伝えるかである。これはもっとも大切な部分であり、サポーターの力量を問われる部分でもある。具体的には、その場でお伝えする方法もあれば、個人のプライバシーの問題、施設への気兼ね等の理由からいったんは持ち帰り一度フィルターを通してから伝える方法がある。

まず、利用者側に立てば、普段はなかなか気兼ねして言えないことをサポーターにお話するのであり、施設に自分が言ったと知られることは憚られるだろうし、そうした事がいったん施設に知られたことが分かると二度とサポーターには言ってくれないと予想される。さらに、1回の訪問でお話を聞ける利用者は限られており、その場で施設に伝えることは、すぐに誰の意見か判明することにもなる。したがって、利用者の立場に立てば、プライバシー保護、施設との信頼関係の保持等を配慮せざるを得ず、いったんは機構に持ち帰り、日を改めて施設にお伝えすることが望ましいと考えられる。

一方、サポーター受入施設の立場に立てば、施設のサービスの質的向上を図ることが最大の目的であり、できるだけ早期に利用者の要望・ニーズ等をお聞きして、これに対応したいというのが本旨であろう。

このことから、相反する立場にある利用者と施設の橋渡し役であるサポーターはいかにすべきかであるが、今回は、当面はサポーターが利用者からお聞きした要望・ニーズ等はいったんは機構に持ち帰ることを提案したい。確かに、施設の側からはその場でサポーターから聞きたいという思いは十分理解できるが、サポーター自身、スーパーマンではなく、自ずと限界はある。すなわち、すべてのサポーターが最初から利用者からお聞きした要望・ニーズを、その場でどう処理したらいいのか判断できるかと言えば、実務的には難しいと考えられる。すなわち、サポーターと機構双方にはこうしたケースを分類・整理するための十分な学習期間が必要である。

したがって、サポーターは当面は聞き出した要望・ニーズをいったん機構に持ち帰り、「そのまま施設に伝えるもの」、「情報処理を行った上で、施設に伝えるもの」、

「伝えなくてもいいもの」に篩い分けを行う。そして、それらの分析・検証を行い、ルール化できるものは逐次ルール化していくこととする。

そして、最終的には、これらのルールを整理・統合したマニュアルを作成し、サポーターが利用者からお聞きした要望・ニーズの取扱いをその場で判断できるようになることが望ましい形と考えられる。ただ、できるだけ学習期間は短期間であるべきであることは言うまでもない。

また、機構で判断できないものについては、こうべ安心サポート委員会に諮り、対処・取扱方法等について指導・助言を得ることができるよう担保しておくことも必要と考えられる。

最初からあらゆるケースを想定して基準を創るのではなく、じっくりとケース・経験やノウハウを蓄積してから創っていく方が望ましいだろう。

(サポーターの責務)

サポーターは次の行為をしてはいけない。もしこの規定に違反若しくは従わない場合は、サポーターとしての身分を失うとともに、これらに違反することによって機構に発生した損害賠償義務等について、機構はサポーターに求償できるものとする。

- a. 業務上知り得た情報は、終身一切漏らしてはならない。
- b. 業務に関連していかなる個人的便益も受けてはならない。
- c. サポーターとして信頼を著しく失墜する行動若しくは言動をしてはならない。
- d. サポーターは機構、施設及び神戸市社会福祉協議会の活動に対して、著しく不利益を与える行為を行ってはならない。

サポーターは、サポーターの趣旨・目的に照らして、誠実に業務を遂行する責務を負うべきものと考えられる。これらの責務に違反若しくは従わない場合は、サポーターとしての身分を失うとともに、これらに違反することによって、発生した費用負担等についてサポーターは弁済義務を負うことが必要と考えられる。

まず、第一に、サポーターは、業務を通じて知り得た情報について、機構以外の他の第三者に一切漏らしてはならない。これはサポーターとしての活動を修了した後にも適用される。これは、施設サービス利用者にとって、施設は「終のすみか」若しくは日常生活の大半をそこで送る場所であり、そこで営まれている事は、もっとも個人のプライバシーに触れる部分であることから、それに関連する要望・ニーズ等についても、個人のプライバシーに深く関わるものであることが多い。そのことから、プライバシー保護、個人情報保護の観点から、これらは一切外部に漏らしてはならない。また、このことをしっかりと認識していただくためにも、これに違反することによって発生した費用負担等について、サポーターは求償される義務を負うことをあらかじめ示すことも必要であろう。

第二に、サポーターは、業務に関連していかなる個人的利益を受けてはならない。これはサポーターは双方にとって中立であり、利用者や施設から、たとえわずかであっても便益を受けることはサポーターの中立性を損なうこととなり、堅く禁じられるべきだと考えられる。

また、サポーターを派遣した施設内で発生した事故等についてもあらかじめ想定しておく方がいいと言う声もある。その場合、もともとサポーター自身はボランティアであり、機構と雇用関係にはないが、派遣元である機構に責任があることは避けられ

ないだろう。

しかし、サポーターは実務を行わないことが前提でもあり、事故等が発生する可能性は低いと思われる。さらに、あまりにこの部分を強調することは、受入施設に過度な負担を強いるようにも思われる恐れがある。

したがって、発生する可能性の低い事項について、特出で掲げる必要はないものと考えられる。ただ、万が一の場合に備えるためにも、保険制度を活用するなど、事前に十分な対応措置を講じておくことが必要である。事前に対応措置を講じることによって、サポーターを受け入れる施設も安心して受け入れることができるとともに、サポーターも安心して活動することが可能となる。

なお、サポーターが上記の事項に該当し、身分の取り消しを受ける場合、又はこれらに違反することにより発生した費用負担等について費用弁償を求める場合には、サポーターの身分等を保障するため、こうべ安心サポート委員会に諮り、審査、指導・助言を受けることが必要と考えられる。

(サポーターの報酬)

サポーターの報酬は無報酬とする。ただし、サポーター活動に必要な交通費（施設・機構との往復、研修にかかる交通費等）、活動に必要な備品等の経費は、機構が負担するものとする。

(広報活動)

サポーターの活動は、市民への広報活動を積極的に行うものとする。ただし、広報に先立ち、利用者のプライバシー保護並びに受入施設の社会的信頼の確保の観点から、機構やこうべ安心サポート委員会に承認を得ることが必要である。

サポーターの活動は、個人情報保護と施設との信頼関係を損なう事のないよう十分配慮しながら、市民への広報活動を活発に行うことが望ましいと考えられる。

広報活動を行うことによって次の効果が期待される。

まず、サポーター自身にとっては、自分の活動の公共性・高度性を広く認知していただくことができ、業務に対する充実感・達成感を感じることができる。

また、施設にとっては、他の施設の状況等を知ることにより、職員の「気づき」をより一層促すとともに、施設の社会的信頼を高めることが期待される。

さらに、利用者にとっても、プライバシー保護が十分に堅持されておれば、施設サービスのエンドユーザーとして、上記のような効果によってサービスの質的向上が期待されることなどが挙げられる。

ただ、広報と言っても、例えば特定の施設名を掲げて利用者の要望やニーズを広報すれば、得てして当該施設サービスが悪いイメージで捉えられること、さらにその要望やニーズに施設側が対応したとしても、その結果まではなかなかフィードバックされにくく、継続しているかのような錯覚を起こすこと等が想定される。

したがって、広報に際しては、機構とこうべ安心サポート委員会の事前了解を取っておくなど、事前に十分なチェック体制を整えることが必要であると考えられる。

(事業主体)

サポーターの派遣主体は機構とする。

(3) サポーターを養成・育成するための施策

(事業内容)

機構は、サポーターを養成・育成するために次の研修等を実施するものとする。

- a. 養成研修
- b. 育成研修
- c. 交流会
- d. その他前号に関連する事業

(募集方法)

当面は、市民福祉大学が実施する「ヒューマンサービスコース」の修了生を対象にサポーターを募集・選考することとする。ただし、将来的にサポーター受入施設が増えるなどサポーター養成が一度に多数必要になった場合に対応するため、一般公募を視野に入れた募集方法を検討することが必要であろう。

サポーターは、判断能力の不十分な痴呆性高齢者などから、普段お世話になっている施設職員にはなかなか言い出せない要望やニーズを聞き出すという非常に難しい役割を担う。そのためには、コミュニケーションや傾聴・受容の能力、利用者のニーズを把握する能力が必要不可欠であることはサポーターの資質でも確認された通りである。

しかし、それらの能力は一朝一夕に身に付くものではなく、一般的には長期の研修・実践を踏まえないと得ることは困難である。

そのため、カウンセラー等の実務経験者やこうした能力養成の講座、研修等の修了生等あらかじめこうした能力を身につけた人を対象として募集することが望ましいと考えられる。

その中でも、神戸市が平成6年5月から、市民福祉大学において実施している「ヒューマンサービスコース」では対人援助活動に携わっている人等を対象に、カウンセリング理論やこころの動きを理解するための基礎的知識・技術を学び、人間関係の問題解決を図ろうとしている。本講座は、研修期間が4月から12月の8ヶ月に及ぶこと、講師陣も大学教員を招いて、内容も大学院レベルの講座であること、修了生は平成15年6月現在で540名を数えること等を考慮するならば、十分サポーターの十分条件を満たすと考えられる。

このことから、当面は市民福祉大学の「ヒューマンサービスコース」の修了生を対象にサポーターを募集することが最適と考えられる。ただ、将来的にサポーターの需要が増した場合、ヒューマンサービスコース修了生だけでは対応できない場合等に対応するためにも一般公募も視野に入れておくことが必要と考えられる。

(養成研修)

- a. サポーターとして登録され、活動するためには、機構の実施する養成研修を受講し、修了することを条件とする。
- b. 養成研修は、サポーターの目的・活動内容の他、社会福祉の基礎知識、痴呆・障害等への理解、コミュニケーションに必要な技術等を習得することを目指す。
- c. 養成研修は、受講実績、受講態度等を基準に修了とする。

サポーターは、施設と利用者との「橋渡し役」であり、高潔な人格と深い知識・経験に裏打ちされた能力を持つ人である。その能力を身につけるためには、十分な研修の履修が必要不可欠である。

研修のテーマは、「権利擁護」「施設サービスと介護保険制度」「痴呆・障害者等の当事者理解」「社会福祉の倫理・価値、知識」「社会福祉援助の技術」等を取り上げることが最低限必要である。特に、施設と利用者の橋渡し役であることから、双方に偏らないことが必要とされ、権利擁護等の研修と同レベルの施設サービスの制度と実務について研修を積むことが求められる。例えば、サポーターから「ここでは配食サービスの職員が少ない」とか「このサービスは高すぎる」と言った意見が出されたとして、それらが介護保険制度に基づくサービスである場合には、制度の説明に終始し、実質的な議論にならないことも考えられる。

研修時間は、長ければ長いほど効果はあるが、費用対効果を考えるならば、他団体・自治体等が実施されている40時間が一つのメルクマークと考えられる。

研修の進め方は、「講義」、「座談会」、「演習・実習」等を組み合わせて行うこととする。特に、座談会形式は、講義形式が聴き手だけに終わるのに対して、双方向に意見交換ができ、相手の立場に立って話しを聞くというサポーターの特性にマッチした方法と言えよう。また、それぞれ修了後には必ず報告書の作成や反省会などの「ふりかえり」を組み入れることも必要である。

講座の初めには、講座のガイドである「オリエンテーション」と緊張感を解きほぐすための「アイスブレイキング」を、終わりには反省会、報告書等作成の「ふりかえり」と全体の総括・とりまとめの「クロージング」を組み入れることとする。

なお、サポーターの資質でも述べたように、「社会福祉の倫理・価値、知識」「社会福祉援助の技術」については、社会福祉系の大学や市民福祉大学のヒューマンサービスコース等で、すでに履修した方もあるので、これだけの研修をすべて実施する労力、財政的負担等を勘案するなら、こうした学習を修了した方を対象とすることも得策と考えられる。

(選考と派遣)

サポーターは、施設と機構との間で交わされる派遣契約に基づき、機構に登録されたサポーターの中から機構が選考・派遣するものとする。

養成研修を適正に受講・修了することによって、サポーターの有資格者となることができる。しかし、有資格者すべてがサポーターに相応しいとは限らない。やはり、コミュニケーション能力に問題があるとか、思い込みが激しいとか、対人交渉がうまくないといったサポーターに不向きな人もいる。

したがって、選考・選抜は、研修の合間合間に、論文、レポート、実習、面接等の審査を行い、サポーターとしての「橋わたし」の役割を理解しているか、活動時間は十分とれるか、特定の考え方に偏っていないかなどの視点から評価を行うことが望ましいと考えられる。

ただ、客観的評価の難しい内容だけに、選考委員にはできるだけ多くの方の声を聞くことが必要と考えられる。例えば、面接などにサポーターを受け入れる側になる施設関係者に参画してもらうことなども選考には非常に有効な手段と考えられる。

また、派遣に際しては、各受入施設に対してあらかじめサポーターの氏名、性別、年齢、簡単なプロフィール、顔写真等の名簿を配布することが必要であろう。これは、施設側はどんな人が来てくれるのが最大の関心事であり、その内容如何によっては受入を中止することも十分考えられるからである。

しかし、サポーターの誰々をどの施設に派遣するかは、機構が判断することが望ましいと考えられる。これを施設側の選択制にすると、特定の個人に集中したり、希望しないサポーターを派遣された施設からサポーターの変更依頼が出されたりするなど、運営面でのトラブルが想定される。

また、サポーターの変更依頼が施設側から提出された場合には、その変更理由が十分に妥当性・一般性があるかどうかを第三者機関であるこうべ安心サポート委員会に諮るなど、サポーターの中立性が保たれるよう担保することも必要と考えられる。

(費用負担)

研修は、無料とする。

研修に要する経費について、研修の内容、時間数等を考慮するなら有料とすることも考えられる。しかし、有料とした場合、研修を受講した人すべてがサポーターとして登録され、活動することが前提となる。

しかし、サポーターの資質でも述べたようにサポーターには高い人格と深い知識・経験に裏打ちされた能力を持つことが必要とされており、研修を受けたからと言ってそれらを持つかどうかは別次元の問題となる。つまり、有料の研修を課しながら、サポーターとしての活動を保証できないというジレンマを持つこととなる。かといって、サポーター募集の段階で、研修を修了してもサポーターとしての活動は保証されませんと明記することは研修そのものの成果を否定することにもあり、好ましいとは言えない。

したがって、上記のことにサポーターの公共性、無報酬性並びに運営面等を考慮するならば、養成研修に要する費用については、原則として無料とするのが望ましいと考えられる。

(育成研修)

- a. 機構は、サポーターの資質向上を図るために、定期的にサポーターを対象に事例研究、他施設見学等の育成研修を行う。
- b. 育成研修は、受講実績、受講態度等を基準に修了とする。
- c. 育成研修は無料とする。

(交流会)

- a. サポーターは、資質向上を図るために、原則としてサポーターが自主的に交流会を開催する。ただし、機構はこれを積極的に支援する。
- b. 交流会は、ケース検討、活動報告、受入施設との意見交換会等を行い、情報の共有を図るとともに、サポーター自身の気づきを促すなど問題解決能力の向上を目指す。
- c. 交流会は無料とする。

サポーターになることは、最終ゴールではなく、あくまでスタートラインに立った

にすぎない。社会福祉のシステムが大きく変わりつつある中、利用者個人の健康状態、生活環境、対人関係等も日々刻々と変わっていく。こうした環境の中、常に「市民の視点」「当事者の視点」「ソーシャルワーカーの視点」を持ち続けるためには、新たな情報・知識の吸収が必要とされる。

そのためには、より質の高いサポーターを育てるとともに、サポーターのパワーアップを図るための「継続研修」を実施することが必要不可欠であると考えられる。

具体的な研修テーマとしては、新たな動き、新着事例の検討、現場視察等を組み入れることが効果的と考えられる。

また、サポーター自身の自主性を引き延ばすために、サポーター同志の意見交換会を開催することも有効な手段と言える。養成研修、継続研修のような与えられた研修ではなく、自らが考え、実施することはサポーターの自主性・自立性の涵養に大いに効果が期待されるであろう。

さらに、サポーター自身の「気づき」を促すとともに、サポーターを受け入れている施設側からサポーターに対する要望等を聞く場として、受入施設との意見交換会もあわせて開催することが望ましいと考えられる。

(実施主体)

サポーターの養成・育成のための研修は、機構が認定するものとする。したがって、機構が実施主体となる場合もあれば、他の団体が実施主体となることもある。

本来は実施主体である機構が研修を行うことが望ましいが、研修開催にかかる人、経費、場所等を考慮するならば、必ずしも機構に拘ることはないと考えられる。また、神戸市でも市民福祉大学、シルバーカレッジ、婦人大学等福祉・ボランティア関連の講座を多数開催しており、それらと単位認定方式によって有機的に結びつけることによって十分成果は期待されると思われる。

したがって、機構が実施するものと、機構が認定した研修を適宜組み合わせながら、それらを履修した人をサポーターとして登録することが適切と考えられる。

(4) その他

(こうべ安心サポート委員会との関係)

こうべ安心サポート委員会は、サポーターの養成・育成について次の通り機構に対して支援・協力するものとする。

- a. 施設から提出されたサポーター交代・解任について審査・決定
- b. サポーターがその責務に違反した場合の身分の取消及びそれに伴い発生した費用負担等についての審査、決定
- c. 利用者の要望やニーズ等の施設への報告や一般広報等に際しての利用者のプライバシー保護に関する指導・助言

サポーターの身分の保障制度として、研究部会 I で検討された「施設サービス利用者のための権利擁護システム」では、機構の重要な意思決定は役員会が行うものとしており、機構の事業であるサポーターの選任・派遣については役員会の決議を経て、決められることとなろう。したがって、役員会には、「こうべ安心サポート委員会」

から役員を派遣することによって、機構の中立性とサポーター身分保障を担保しようと考えられた。

しかし、サポーターが恣意的に選任・交代・解任されるなど、サポーターに中立性が担保されていなければ、機構自身の存在意義自体にも疑問符がつくこととなる。そのためにも、役員会等へこうべ安心サポート委員会が関わることによって機構の中立性を担保するシステムは必要不可欠であると考えられる。

第一に、サポーターの交代・解任に際しての関与がある。派遣されたサポーターが施設側から交代してほしいと理由書をつけて機構に要望が出された時に、利用者の中にサポーターの知人とか近隣の方がおられる等、サポーター本人が納得するものであれば問題は起こらないが、サポーターが納得いかない理由の場合には、やはり救済措置が必要とされる。したがって、その際には第三者機関である「こうべ安心サポート委員会」が施設とサポーターの双方の意見を聞き、審査・決定するものとする。

第二に、サポーターがその責務に違反して身分を失う場合、「こうべ安心サポート委員会」は当事者とサポーター双方の意見を聞き、審理・裁定を下すものとする。また、それに伴い損害賠償等の請求が機構に起こされ、機構がこれを負担し、さらに機構が当該負担金をサポーター本人に求償する場合にも、「こうべ安心サポート委員会」はサポーターの意見を聞き、審査・決定するものとする。

第三に、利用者から聞き出した要望やニーズ等について、本人は希望しているが、施設に報告したり、一般に広報することによって施設に著しく不利益を与える恐れがある場合、また本人が希望しないが、施設に伝えることによって明らかに利用者すべてに利益が得られる場合など、機構独自で判断することができない場合には、「こうべ安心サポート委員会」に意見を求め、指導・助言を受けることも必要であろう。

9. おわりに

今回、限られた時間の中、施設と施設サービス利用者の「橋渡し役」であるサポーターの養成・育成について調査・研究を行った。

その中で、サポーターに対しては「期待」と「不安」の二面性があるということも十二分に議論された。確かに、サポーターは、痴呆性高齢者や障害者などで、施設を日常生活の本拠とする方々から、施設から提供されているサービスや職員の対応等について要望やニーズを聞き出すということは、施設にとっても職員の「気づき」を促し、施設サービスの質的向上が図られるという面では非常に効果があると考えられる。

しかし一方で、この業務には極めて高いコミュニケーション能力が求められており、本当にできるのかと疑問視する声もある。利用者の判断能力が十分あり、コミュニケーションがとれる方の場合には問題はないが、重度の痴呆や精神障害などで、ご本人の判断能力が不十分な方の場合、たとえ、聞き出したとしてもそれが本人の妄想なのかニーズなのかを見極めることは非常に難しいのが事実である。

また、施設も第三者の目を受け入れるのはなかなか難しい。施設には正規職員として相談員が配置されており、利用者へのサービス向上を職務として、利用者に対して細心の注意を払いながら、サービスやアフターケア等を行うとともに、そうしたサービスに対する利用者の声にも耳を傾けている。それを、施設外の第三者、ましては職業としないボランティアが行うことは、施設職員の自尊心を著しく傷つける恐れがあり、逆効果になりかね

ないというのである。ましてや、今現在、利用者の方から感謝の声はあっても、何ら苦情や要望の声は出ていない施設では、何をかいわんやであろう。

こうしたことから、施設と施設サービス利用者のための「より良き施設サービスの実現」という究極の目標に到達するには、次の3つのステップをそれぞれ踏み越えていくことが必要であろう。

まず、第1段階であるが、「サポーターの養成」と「施設とサポーターの良好な関係の構築」である。この報告書はこの段階のスタートラインに相当するものであり、今後は施設と施設サービス利用者の共通の目的である「より良き施設サービスの実現」のためにサポーターを養成すること、そして受入施設に対するサポーターのシステムの理解との普及・啓発を図ることが必要であろう。特に、後者の施設の理解と普及・啓発では、施設にサポーターの必要性、メリット等理解していただき、サポーターを受け入れることが施設にとってプラスになるということを認識していただくことである。これを得るか得ないかは、このシステムそのものの評価に結びつく。万が一、理解が得られない場合は、システムそのものが不要であるという結論が導き出されることが考えられることから、ここは非常に重要なポイントとなる。

また、サポーターの養成にも十分な叡知を結集させることはもちろん、養成したサポーターが、施設サービス利用者から要望やニーズを掘り起こすことが最優先の課題でもあり、サポーターと利用者とのコミュニケーションを深めることも第1段階の重要なポイントである。

次なる第2段階では、サポーターが聞き出した要望やニーズ等に対して、サポーターと施設が協力しながら、施設サービスの質的向上に結びつけていく「過程を構築」することである。せっかくサポーターが掘り起こした利用者の声も、サポーターが単に施設に伝えるというメッセージに終わってしまえばほとんど意味をなさない。やはり、その要望やニーズ等を掘り起こした背景や状況等を十分施設に伝えて、その原因や理由、そして対応策等について、サポーターと施設が一緒に考えていくことが必要とされる。第2段階は、サポーターと施設とのコミュニケーションを深める段階である。

そして、第3段階では、こうしたプロセスを経て最終目標である「より良き施設サービスを実現する」こととなる。第2段階で練りに練った施設サービスの改善が利用者からどう受け止められるのか、改善したサービスに十分満足していただけない場合には、どういう点が満足してもらえないのかといった施設サービスの「検証」、「フィードバックシステム」を作り上げることが必要となる。

以上の流れに基づいて、システムを構築することによって、恒常的に施設サービスの利用者の権利擁護が図られるとともに、施設サービスの質的向上が期待されると考えられる。

しかし、権利擁護に関する制度、事業は多種多様であり、今回十分な議論はもちろん、議題に挙げることもすらできなかったものもある。具体的には、成年後見制度に基づく成年後見人等の人材、地域福祉権利擁護事業（福祉サービス利用援助事業）の実務担当者である生活支援員、権利擁護相談事業の窓口となる相談員等々、サポーター以外にも権利擁護を支える人材は数多い。

今回は、残念ながら、サポーターしか取り上げることができなかったが、今後の検討課題として、成年後見人、生活支援員、相談員等の人材の養成・育成もぜひ検討すべき課題であることは明記しておきたい。

今回の調査・研究を契機として、権利擁護に関する関心が高まり、権利擁護を支える人材の養成・育成に関して、様々な意見・要望等が出されることを節に期待するものである。

(参 考)

1. こうべ安心サポート委員会

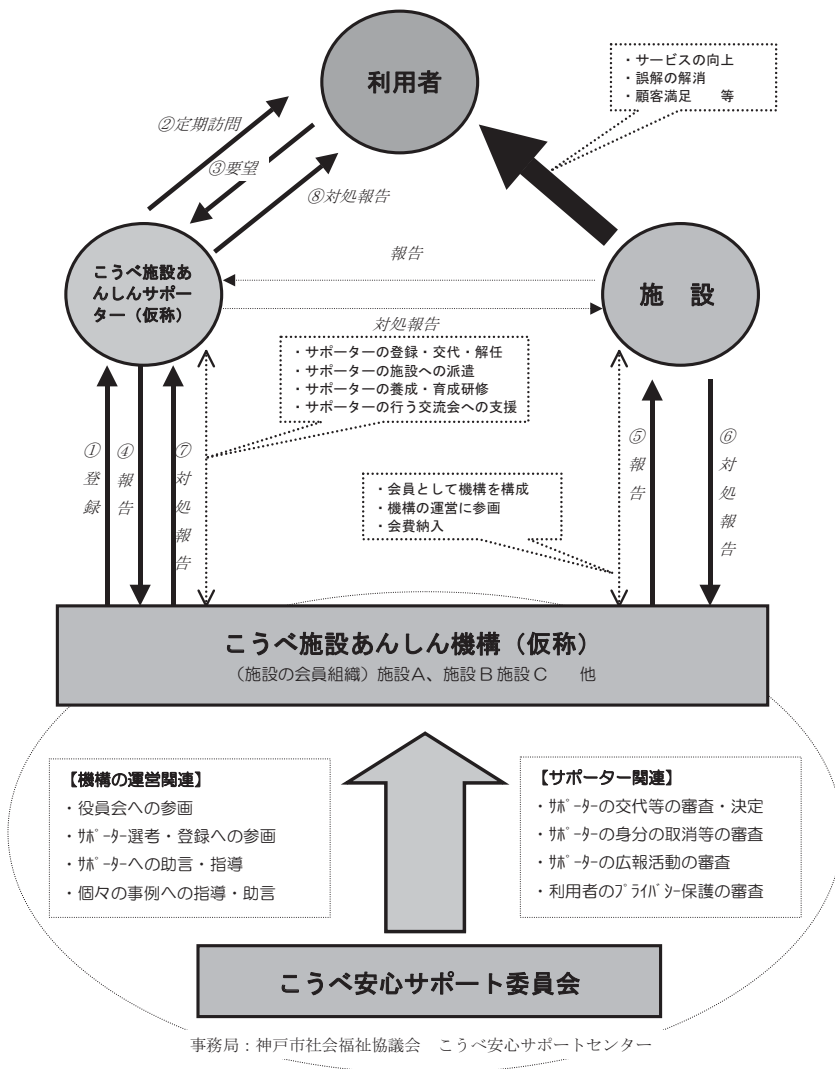
神戸市が、平成10年7月に、痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者などの意思能力の十分でない人々等の権利を尊重し、擁護するとともに、権利が損なわれた場合に、相談に応じるなど、これらの人々の立場に立った支援を行うことを目的に設立する。弁護士、医師、学識経験者、福祉関係者の中から神戸市長が委嘱した委員によって構成され、神戸市に対して助言・調査・提言を行う。事務局は神戸市社会福祉協議会こうべ安心サポートセンター。

2. 神戸シルバー法律研究会

平成4年9月、高齢者向け法律相談事業の「シルバー相談」業務を担当するため、神戸弁護士会（現兵庫県弁護士会）の有志により組織化された任意の研究会。平成14年度から神戸市のシンクタンクとして、高齢者・障害者に関する権利侵害等の調査・研究を行うことになる。これに伴い、兵庫県弁護士会に限定していた会員を、行政、公認会計士、不動産鑑定士、福祉関係者、医師、学術研究者、マスコミ等にも広げ、現在に至る。事務局は神戸市社会福祉協議会こうべ安心サポートセンター。

※今回の研究は、「こうべ安心サポート委員会」から委託を受けた「神戸シルバー法律研究会」が調査・研究を行う。

3. 権利擁護を支える人材等の概念図



新刊紹介

行政人材革命 ソーシャル・キャピタル 電子自治体実践の手引

■ 行政人材革命

上山信一・梅村雅司 共著

現代は「ウォー・フォー・タレント（人材育成競争）」の時代に入ったとされている。それは「21世紀の組織の生き残りは、特異なスキルやリーダーシップを持った人材を獲得できるかどうかで決まる。」とされる経営概念である。行政経営の世界にも同様なことが言える時代となってきた。政府や自治体では、厳しいリストラを行って来た民間企業と比較して一般職員の余剰感がある一方、かつてない財政難の中でも多様化かつ高度化する行政ニーズに対応するための攻めの政策展開を行うことができる「人材」が不足するという「人員あまりの人材不足」の状況に陥っている。企業やNPOなど行政サービスを担う代替者が次々と登場する中で、行政にとっても「人材確保」が死活的に重要な経営課題となりつつある。

本書はこのような状況の中で、これから政府や自治体が有為な「行政人材」を確保するためには、これまで組織内で重要視されてきた管理技術としての「人事制度」の運用から、自己実現を目指して切磋琢磨する高い生産性を示す人材を育てる「人材育成システム」の充実を考えていくことが必要であると指摘している。この「管理」から「育成」へのコペルニクスの発想の転換

こそが、「行政人材革命」であるとしている。

よく「行政パーソンは、役所の外では使い道がない。」と言われるが、これは公務員が、細かな制度や規則には通じていても洞察力や分析力が弱いことや、言われた事は忠実にこなすが課題設定能力や問題解決能力が低い事を指すことが多い。無論個人差が大きい分野であるが、著者は低い評価の原因として、もともと優秀な人材を集めながらも「過剰管理」のせいで、「自己決定・自己責任」が否定され過保護にしていることが最大の原因であると主張する。それはあたかも、政府による過剰な保護により国際競争力を持たない金融業界、建設業界に類似するのである。

著者は主要な問題意識と仮説として、①公務員は過剰管理により十分な成長機会を与えられていない、②人事と研修部門の連携がなされておらず総合的に人材育成を担当するセクションが不在、③自らキャリア開発するという本人の問題意識の希薄さ、④組織が自己変革能力を行うことを担える人材の絶対的な不足を挙げている。それらを解決するためには、単なる人事制度や公務員制度の見直しでは不可能で、現場部門での仕事のやり方の根本的な見直しやキャリア開発に向けた当事者意識の覚醒、外部機関の支援等も受けて研修プログラムの充

実などが必要だとしている。これらの変革を一気に進めるためには、もはや一部門による取り組みでは不十分で、トップダウンによる解決を図っていくしかないのである。

著者は具体的に課題を解決するために、第Ⅰ部で行政機関への幹部に対する問題提起として、人事部門の解体と本人と現場部門への権限委譲、職員研修改革の方向性と先進的な取り組みを行っている8自治体の事例紹介、行政の専門人材養成機関としての「日本版行政大学院」の可能性、現場の仕事のやり方の見直しやナレッジマネジメント等を中心とした「人事と研修の改革シナリオ」の提示、「行政経営スクール」設立に関した政策提案を掲げている。また第Ⅱ部では、公務員個人を対象に、大学院への進学や派遣による仕事への活用やキャリア開発について、国内外の大学院に通学した公務員の体験記等も掲載して、実践的なガイドとするべく情報提供している。

戦後、我が国が敗戦による壊滅的な打撃を受けた状態から世界第2位の経済大国に成長する過程において、強固で一枚岩的な官僚組織と組織に忠実な公務員は、戦時体制を源流とする「国家社会主義・中央集権主義」の中核として、欧米へのキャッチアップという明確な目標に向けて効率的に国民や資源を総動員して活用して高いパフォーマンスを挙げるうえで大きな役割を果たしてきた。一方、一元的な国家目標や組織目標を失い、行政ニーズの多様化・高度化が進む現在、もはや「組織に忠実で、仕事を正確にこなす人材」すなわち「歯車型人材」だけでは、国民、住民の負託に十分応えることができない状況となっている。これも「時代の流れ」である。海路なき時代には、

複雑かつ高度な課題を自由な発想力と実務能力を併せ持つ「自己完結型人材」の登場も待たれるのである。

(ぎょうせい 本体2,381円＋税)

■ 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— 内閣府

「ソーシャル・キャピタル」という新しい概念が、近年、世界的に注目を集めつつある。定義に関して明確な合意が存在するわけではないが、この概念を一般に普及させ、大きな影響を与えたアメリカの政治学者、ロバート・パットナムによれば、「ソーシャル・キャピタル」とは社会的な繋がり(ネットワーク)とそこから生まれる規範・信頼であり、共通の目的に向けて効果的に協調行動へと導く社会組織の特徴であるとされる。なお、本号の潮流でもソーシャル・キャピタルを取り上げており、詳細はそちらを参照されたい。

わが国におけるソーシャル・キャピタルに関する調査研究は、まだ緒についたばかりの段階である。本書は、内閣府が、ボランティア活動を始めとする市民活動とソーシャル・キャピタルの関心に焦点をあて、わが国におけるソーシャル・キャピタル論の適用可能性を探るために実施した調査結果をまとめたものである。

本書は、6つのパートで構成している。

「Ⅰ はじめに」では、「ソーシャル・キャピタル」論を巡るこれまでの動きや国際機関・海外政府における取り組み等を概観し、本調査の位置づけとねらいを示している。

「Ⅱ ソーシャル・キャピタルという新

しい概念」では、ソーシャル・キャピタルの定義、意義・効果、形成要因、測定手法、また論点などを整理している。

「Ⅲ 市民活動とソーシャル・キャピタルの定量的把握」では、アンケート調査を基に、ソーシャル・キャピタルと市民活動との間に相互に作用する関係が存在するかどうかを分析し、両者の間には一定の相関があることを推測している。このことから、ソーシャル・キャピタルの培養と市民活動の活性化には、互いに他を高めていくような関係があると指摘している。

加えてソーシャル・キャピタル蓄積と経済社会の状況（成果）との関係について部分的に検証を行い、ソーシャル・キャピタルが豊かな地域ほど、失業率や犯罪率は低く、出生率は高く、また平均寿命が長いことなどを示している。

「Ⅳ 市民活動事例からみたソーシャル・キャピタル培養の可能性」では、市民活動がソーシャル・キャピタルを変化させ、豊かなものにする可能性を探るため、市民活動の事例調査をもとに、そのメカニズムの検討を行っている。

「Ⅴ ソーシャル・キャピタルの培養に向けた市民活動の今後の展望と課題」では、ソーシャル・キャピタルと市民活動の今後の方向性と課題についてまとめている。

最後に「Ⅵ むすび：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」では、ソーシャル・キャピタルの蓄積は、将来に向けて「活力ある地域」「安心・安全な地域」を形成するための要素になり得る可能性を秘めているとして、豊かな人間関係と市民活動の好循環、すなわち「信頼やネットワークの再生産」を促進するソーシャル・キャピ

タルの培養を図っていくことが今まさに求められていると総括している。

本書は、ソーシャル・キャピタルという新しい概念を理解し、またソーシャル・キャピタルの定量的把握に向けた測定・分析方法を検討し、さらには市民活動の今後の展望と課題を探る上で、格好の入門書であるといえる。

（国立印刷局 本体1,500円＋税）

電子自治体実践の手引

榎並利博 著

インターネットの利用は既に日常化しており、高速常時接続可能なインターネットサービスはもはや特別なものではなくなった。総務省 HP によると平成15年11月現在でDSLサービスの普及件数は958万件を越えた。また、既に1,000万件を突破したという別の最新統計もでている。より高速な光ファイバーも徐々に普及が進んでいる。インターネット黎明期の頃と比べれば夢のような世界が実現しているのであるが、そこに至るまでの時間がわずか10年足らずであったことに今更ながら驚きを禁じ得ない。高度なセキュリティ確保やバーチャルな世界特有の危険性の課題はあるが、それでもネット利用は着実に増加している。その傾向はビジネスの現場ではより顕著であり、もはやインターネットがなくては満足に仕事をすることができないほどである。我々は好むと好まざるとに関わらずネットワークに囲まれて日々を送っている。そしてその依存度はますます広く深く重くなっているのである。

行政の世界でも事情は同じである。e-Japan 戦略の下、行政の電子化は着実に

進んでいる。2003年度中には基本的な電子基盤整備が終了する予定だ。しかし今現在、電子政府・電子自治体が提供するサービスについて市民の目からは具体的にわかりにくい。それはおそらく政府及び多くの自治体では未だその取り組みについて模索段階であるからなのである。本書はそうした取り組みの中、芽生えたいいくつかの注目すべき事例を具体的に紹介した「実践の手引」である。電子自治体という畑にどのような種が蒔かれ、そして無事に花を咲かせた暁には、どんな成果を得ることができるのかを大きな視点から捉えている。本書を読むことで電子自治体についての基本的な考え方やその役割及び電子自治体の本質について、国内・国外の多くの先進事例とともに理解を深めることができる。それに加えASPやアウトソーシングなどの電子自治体を巡るIT業界最新事情をも知ることができる。

ただ本書の価値はそれだけにとどまらない。それはITを「変革のためのツール」としてとらえるという底流に流れている著者の視点について理解を深めることができることにある。電子自治体を実現するためのスタンスとして著者は単に既存の業務をそのまま電子化するのではなく、従来のやり方を根本的に見直すことから始めなければならないと述べている。BPRの視点を持ちITを活用することでこれまでやりたくともできなかった「やり方」が初めて可能となるのである。さらに多くの自治体は今、財政危機に瀕しており行政においても「経営」という言葉が使われることも珍しくなくなったが、そうした「公」（お上、官）から「公共」（パブリック）への流れ

の中、ニューパブリックマネジメントの考え方を支えるもののひとつとしてITが重要な鍵を握っていることについても知るることができる。

真の意味での電子自治体を構築するための方向を見失わないための羅針盤として自治体のIT政策担当者は勿論、実務に携わる職員一般そしてITに関心をお持ちの方に広くご一読をお勧めしたい。

（学陽書房 本体2,200円＋税）

地方自治職員研修

毎月15日発行
B5判 130頁
定価800円

- ◆時代を鋭く捉えたテーマを毎号特集。
- ◆環境行政や行革など先進事例を、自治体の担当者がレポート。
- ◆昇任試験Ⅴ講座では、一年で昇任試験に受かる実力を養成。

- 1月号特集…2004年自治体の生き残り策考えます
(地制調最終答申、合併しない選択など)
- 12月号特集…2003年・地方自治の法・判例・制度改革
(03年成立の法や判例の総まとめ)
- 11月号特集…どうする!? マンション問題
(建設紛争・規制、管理、ニュータウンなど)
- 10月号特集…リーダーの研究～自治体首長論
- 9月号特集…自治体の情報セキュリティ
- ◇臨増号「住民参加の考え方・すすめ方」(税込1,680円)好評発売中!

バックナンバーもお求めになります。 公職研 Tel03-3230-3701 Fax03-3230-1170
小社営業部が、お近くの書店へ 東京都千代田区神田神保町2-20

地方自治を語るみんなの広場

【月刊】

自治フォーラム

2004.1 VOL.532

定価600円(本体571円)

特集 都市をリ・デザインする

視	点	21世紀の都市創造	伊藤	滋
解	説	安全に暮らせる都市づくり	小出	治
		日本の都市政策と都市法制	安本	典夫
		環境共生型都市の構築	下田	吉之
		住み続けられる都市：バリアフリーな都市をつくるには	古瀬	敏
		歴史的景観・景観と地方都市	大原謙一郎	
事	例	水の都大阪再生	大阪府企画調整部	
		東京都におけるヒートアイランド対策	東京都環境局	
		ユニバーサルデザインによるまちづくり	浜松市企画課	
		コンパクトなまちづくりによる都市再生	岐阜市まちづくり事業室	
エッセイ		自治大OBが語る地方自治	柵原町長	寒竹謙一郎
		(タイトルについては、変更がある可能性があります。)		

編集 自治研修協会
(〒190-8581)東京都立川市緑町3591 電話042(540)4500
協力 自治大学校

発行所 第一法規株式会社
(〒107-8560)東京都港区南青山2-11-17
電話 03(3404)2251 振替口座東京3-133197

新修 神戸市史

最新刊 第7巻

「行政編Ⅱ くらしと行政」発売中
A 5版 全885ページ 定価6,000円(税込)

構成 第1章 福祉 第4章 衛生・医療 第7章 同和
第2章 教育 第5章 ごみと環境 第8章 国際交流
第3章 住宅 第6章 警察・消防 第9章 文化・女性

内容 市民生活に深く関連する各分野についての、明治開港から昭和までの神戸市行政のあゆみ。

既刊 (定価は本体+税)

「歴史編Ⅰ自然・考古」, 「産業経済編Ⅰ第一次産業」, 「歴史編Ⅲ近世」, 「歴史編Ⅳ近代・現代」(定価各5,097円), 「産業経済編Ⅱ第二次産業」(定価6,000円), 「行政編Ⅰ市政のしくみ」(定価6,117円)も好評発売中

発行・申込 神戸市 新修神戸市史編集室(神戸市文書館内)

〒651-0056 神戸市中央区熊内町1丁目8番21号 ☎078(232)3437

神戸市内の書店でも発売中!

政策研究・情報誌

地域政策

2003・10月号 No.10 10月27日発行 定価650円(本体619円)

特集 交付税は、どこに行く

九州大学大学院教授 伊東弘文/東京大学大学院教授 持田信樹
総務省交付税課長 岡本全勝/立教大学教授 池上岳彦
三重県総務局主幹 鈴木伸幸/地方自治総合研究所研究員 高木健二

インタビュー ニュース/ルポ がんばる自治体
三重県知事 野呂昭彦 各務原市・太田市

三重の改革 討論/千葉大学教授 大森彌・三重県県土整備部長 吉兼秀典

企画・編集: 三重県
政策開発研修センター「あすの三重」
(〒514-0004) 三重県津市栄町1-891
電話059-224-2767

発行所:
(株) 公人の友社
(〒112-0002) 東京都文京区小石川15-26-8
電話03-3811-5701

編 集 後 記

※地方行政において民間活力を考える時、行政としては、単に市民の側に役割分担の拡大を求め、権限を委譲するだけではなく、市民満足度を高めるための連携関係はどうあるべきかを常に念頭に置く必要があります。それこそが本来の「パートナーシップ」に他なりません。

※今年も1月17日が近づいてきました。阪神・淡路大震災は、甚大な被害をもたらしましたが、その反面、被災地における市民同士の助け合いや、全国から集まった多くのボランティアが被災者の支援に大きな役割を果たすなど、人と人とのつながりの大切さを改めて知る大きなきっかけともなりました。

※次号は、「震災復興の都市政策的検証と提言」について特集します。第99号で取り上げた問題を、その後の展開等を踏まえ再度検討するものです。ご期待ください。

都市政策バックナンバー

- 第99号 特集 震災復興の都市政策的検証と提言 2000年4月1日発行
- 第100号 特集 第100号記念 21世紀の神戸の都市像 2000年7月1日発行
- 第101号 特集 地方自治と都市経営 故宮崎辰雄氏追悼集 2000年10月1日発行
- 第102号 特集 阪神・淡路大震災復興・生活再建の総括 2001年1月1日発行
- 第103号 特集 IT革命と地方自治体 2001年4月1日発行
- 第104号 特集 阪神・淡路大震災と司法の課題 2001年7月1日発行
- 第105号 特集 災害における住宅等の被害認定基準 2001年10月1日発行
- 第106号 特集 少子・高齢化への対応 2002年1月1日発行
- 第107号 特集 新産業の創出に向けて 2002年4月1日発行
- 第108号 特集 コミュニティ・ビジネスの振興と課題 2002年7月1日発行
- 第109号 特集 公営住宅のあり方と今後の課題・方向性 2002年10月1日発行
- 第110号 特集 大都市制度のこれから 2003年1月1日発行
- 第111号 特集 都市の活性化と地域連携 2003年4月1日発行
- 第112号 特集 行政コスト分析の課題 2003年7月1日発行
- 第113号 特集 第三セクターの課題と展望 2003年10月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第114号

印 刷 平成15年12月20日 発 行 平成16年1月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
振替口座 01130-1-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

☎112-0005 東京都文京区水道2の1の1
振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

 都市政策論集

- | | | |
|--------|-------------------|-------------|
| * 第1集 | 消費者問題の理論と実践 | 本体 2,700円+税 |
| * 第2集 | 都市経営の理論と実践 | 本体 2,200円+税 |
| * 第3集 | コミュニティ行政の理論と実践 | 本体 1,700円+税 |
| * 第4集 | 都市づくりの理論と実践 | 本体 2,600円+税 |
| 第5集 | 広報・広聴の理論と実践 | 本体 2,500円+税 |
| 第6集 | 公共料金の理論と実践 | 本体 2,200円+税 |
| 第7集 | 経済開発の理論と実践 | 本体 1,700円+税 |
| 第8集 | 自治体OAシステムの理論と実践 | 本体 2,000円+税 |
| 第9集 | 交通経営の理論と実践 | 本体 2,000円+税 |
| 第10集 | 高齢者福祉の理論と実践 | 本体 2,200円+税 |
| * 第11集 | 海上都市への理論と実践 | 本体 2,200円+税 |
| 第12集 | コンベンション都市戦略の理論と実践 | 本体 2,500円+税 |
| 第13集 | ファッション都市の理論と実践 | 本体 2,428円+税 |
| 第14集 | 外郭団体の理論と実践 | 本体 2,428円+税 |
| 第15集 | ウォーターフロント開発の理論と実践 | 本体 2,428円+税 |
| 第16集 | 自治体公会計の理論と実践 | 本体 2,428円+税 |
| 第17集 | 震災復興の理論と実践 | 本体 3,496円+税 |
| 第18集 | 震災復興住宅の理論と実践 | 本体 2,500円+税 |
| 第19集 | 生活復興の理論と実践 | 本体 2,500円+税 |
| 第20集 | 市街地復興事業の理論と実践 | 本体 2,500円+税 |
| 第21集 | 震災調査の理論と実践 | 本体 2,500円+税 |

 都市研究報告

- | | | |
|------|------------------|-------------|
| 第8号 | 集合住宅管理の課題と展望 | 本体 2,000円+税 |
| 第9号 | 地方自治体へのOAシステム導入 | 本体 5,000円+税 |
| 第10号 | 民活事業経営システムの実証的分析 | 本体 4,000円+税 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

* は品切れ

ISBN4-326-96138-4

C3331 ¥619E

定価(本体619円+税)



9784326961382



1923331006192

発売元 **勁草書房**

東京都文京区水道 2 の 1 の 1

振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861