

# 総合社会福祉研究

## 第23号 目次

### 特集

#### 地域再生と社会福祉—住民主体の福祉活動—

地域再生と社会福祉—住民主体の福祉活動—	真田 是	2
満身創痍からの回復に向けて—高知からの報告—	寺久保光良	9
地域と社会福祉 吹田市における子育て支援の取り組み	中 澄子	16
地域再生と社会福祉—地域福祉活動計画策定における参加と協働への模索— 京都市中京区での取り組み	寺田 玲	23
【福島県からの取り組み】住民自治の原点に戻る—『住民の話し合い活動』—	鈴木 典夫	30

### 論文

だれもが安心してくらせる男女平等社会にむけ、社会保障・税・賃金の「個人単位化」をどう考えるか—社会保障制度の拡充を中心に—	中嶋 晴代	37
日本における脱施設政策の批判的検討	塩見 洋介	44
誰のためのセーフティネットか・生活問題の深刻化と生活保護制度への期待—生活保護ソーシャルワーカーと社会福祉運動の課題への学習ノート—	藤城 恒昭	54

### 海外 福祉情報

イギリス児童虐待防止法制度の現状とわが国法制度改革の方向性	森 克己	64
アメリカにおけるドメスティック・バイオレンスに対する取り組み—アメリカ・マサチューセッツ州の視察研修より—	上野 勝代	71

### 書評

相沢與一編著・労働運動総合研究所監修 『社会保障構造改革—今こそ生存権保障を』	中澤 秀一	79
あいまいにしてはならない福祉労働「講座21世紀の社会福祉」第3巻 『社会福祉労働の専門性と現実』	松崎 喜良	86

### 現場実践 レポート

地域で共に障害者が働くことのできる地域づくりをめざして ～新座市障害者就労支援センターの取り組み～	加藤 保	92
保育施設における死亡事故とSIDSなる死因名の弊害について	小山 義夫	105

### 投稿

福祉NPOの実態と独自性—生活福祉の視点から—	朝倉 美江	114
成人期障害者の「介助の移行」に伴う母親の中年期創造	田中 智子	124

## 特集

地域再生と社会福祉—住民主体の福祉活動—

# 地域再生と社会福祉

—住民主体の福祉活動—

真田 是

### はじめに

地域福祉は、いま戦後の日本の社会福祉でも何度目かの注目を浴びている。このことの背景や意味についてはわたしなりに考えを述べてきたので繰り返さない<sup>(1)</sup>。ただ、本特集の企画に関わる点だけ触れておく。

政府・財界の「社会福祉基礎構造改革」は地域福祉をクローズアップさせて社会福祉の構造の再編に重要な役割を託している。国民・住民もこれを批判するだけではなく地域福祉の対案を実践的・理論的に示しはじめており、両者の対抗が地域福祉の今の状況である。この状況だけでも地域福祉が特集に値するのだが、さらにいまは、この対抗が、地域福祉に限らず地域そのものをめぐってのものとセットになってきたことに特徴がある。地域をめぐっての政府・財界と国民・住民との対峙の構図が、まだ成熟段階に達したとは言えないにしてもうごめきはじめていることが読みとれるようになってきている。

もう一つつぎのようなこともある。以上のような対抗・対峙の中で、国民・住民が示し始めている地域福祉の対案の質が大きな役割を担うようになっていく。全国のいろいろな地域で、住民の自主的な福祉活動がまことに多様に展開し始めている。これらを国民・住民の共有財産にしていくこ

とが大切である。ただこれらは、公式や教科書やマニュアルにすべきものではなく、それぞれの地域に即して創造的に生かす、いわば応用問題の解法として生かさなくてはならないものである。本研究所も関わってきた社会福祉研究交流集会でも、ここ数年来全国各地の住民の自主的な福祉活動の発信と討議が繰り返されてきている。本誌としてもこのような作業には参加しなくてはならない。

以下の特集論文は、研究集会などの報告では省略せざるを得ないようなものも取り上げてもらい、また実践報告にとどめずより分析的な提案になることを期待した。共有財産にしていくための必要な作業である。本誌のような研究誌で取り上げたねらいである。

本稿は、全国各地からの提案のための‘はしがき’であり‘間’のようなものである。大きくは二本の柱を進める。一つは、地域福祉をめぐる今の状況の特徴をやや立ち入って検討し、課題を鮮明にしてみたい。もう一つは、いまの状況と課題に即して住民の自主的な福祉活動の意義と共にあり方を考える手がかり程度を探ることである。

### 地域のクローズアップといまの情勢

情勢を捉えるのに大事だと思ってきたことは、そのときどきの情勢を適切に示すキーワードのよ

うなものがあるが、基本にはいつも対立・対抗関係が据わり流れていて、キーワードと共に基本の対立・対抗を明確にしておくというものであった。たとえば、1950年代後半から'60年代にかけての日本の情勢は、“高度経済成長”“二大政党制の追求”“重化学工業化”“過密・過疎”“消費社会”“核家族・小家族化”などのような適切なキーワードが作られ情勢の特徴を捉えた。ただ、このようないくつかのキーワードの整備だけで終わると、情勢の諸特徴への対し方が誤る危険がある。

敗戦とともに切り開かれた日本の歴史過程は、戦前・戦中を克服して平和と民主主義の社会と国家を作る方向とこれを阻止して大企業や高級官僚の支配体制を再編する方向との対抗であり、この決着が戦後日本の歴史的課題であり今日までの情勢の基本を貫き続けて来ている。この基本を見落とすと、キーワードに対処するのではなくキーワードに振り回されてしまう。たとえば“消費社会”の情勢に対して、平和と民主主義の社会・国家作りの方向で対処していくという方針は出てこないために、実利的・利己的<sup>12)</sup>のみに対応していくというようなことにもなる。いまの地域のクローズアップの情勢も、キーワードのレベルにとどめず“情勢の基本”＝歴史過程としての対抗関係(注2参照)から把握することが大切である。

地域のクローズアップは戦後日本でもはじめてではない。1960年代には政府によっても「コミュニティ問題」として取り上げられたし、'60年代末から'70年代前半にはさまざまな地域型社会問題が注目されて革新自治体の出現にみるような地方政治や自治体をめぐるせめぎ合いの情勢があった。

これらに比べると、いまの地域のクローズアップは“情勢の基本”がさらに成熟して出てきていると言えるかもしれない。橋本→小泉政権の「構造改革」にみられるのは、政治や公共機関をめぐるせめぎ合いの上に、巨大企業とアメリカの要求に沿って日本社会そのものを乱暴に作り替える方針と平和と民主主義の社会づくりとの対抗になっている。第1次産業や中小企業や地場産業の切り

捨て政策によって地域経済・地域生活の破壊が進行し、住民は自らの暮らし・健康を自らの手で守らざるをえなくされ、そのためのさまざまな創意・工夫が生まれてきている。地域の場で、戦後日本の歴史過程の対抗が可視化され見えやすくなっている。地域生活・地域経済・地域そのものの危機的様相とともに、それをめぐっての対抗が見えやすくなっているのがいまの情勢の特徴であり、別の言い方をすると、住民・国民の暮らしと健康を守る要求が公共機関に向けられるだけでなく、住民の協力・共同のさまざまな営みとして展開されたことからもたらされた地域のクローズアップだということである。

### 地域福祉論のこれまでの重要論点へのフィードバック

いまの情勢による地域のクローズアップは、地域福祉をめぐるこれまでの理論的・実践的重要論点を改めて照射することになっていると思う。地域福祉と地域社会との関連づけであり地域福祉は、1960年代以来表面化し続けている地域社会の危機的様相・諸問題と別個に追求・展開が可能かどうかという論点である。

地域福祉論には、地域福祉の展開・構築を社会福祉の系譜だけで固有にやれるとする理論がむしろ主流をなしてきた。地域社会の危機的な様相・諸問題も地域福祉の追求・展開で解決・改善されるといった前提で研究も実践も行なわれてきたのが主流である。このような地域福祉と地域福祉論は、内容としては、たとえば「福祉地区」を作る機能の体系であり方法・技術であるために、地域の個性や問題・様相の違いにもかかわらず広く適用可能とされた地域福祉の理論と実践であった。言い換えると、地域社会研究や対象にする地域社会の一般性と個性の構造分析は地域福祉の不可欠の前提ではない。地域福祉は地域社会研究とは別に展開・構築<sup>13)</sup>できることになっていた。

いまの情勢は、地域に関わる諸問題や危機的様相をクローズアップさせていることでは'60年代・'70年代の場合と同じだが、それをめぐって

の対抗関係が芽吹いて加わってきている点が違っている。「福祉地区」を作るにしても、地域をめぐる対抗関係したがって地域再生の対抗関係を抜きにして進めることができるのかか問われざるを得なくなっている。地域再生のテーマや方針とは無関係に地域福祉を追求・展開することは空想的なものに終わるような情勢の成熟があり、地域福祉をめぐる従来の主要な論点の一つはこうして決着が付きつつあると考えられる。本特集のタイトルに“地域再生”が入っているのはこのことを込めたものである。

地域福祉の実践と研究は、政策担当者や研究者の主観がどうあれ、情勢の客観的な進行によって地域研究の到達点と蓄積のリファーマが必要なものになってきている。このことは、地域福祉を、対象や場を重視して本来の位置づけに戻すことであり、機能や方法・技術を首座に据えた方針の再検討に通じている。機能や方法・技術を首座に据えたこれまでの主流の地域福祉は、普遍化・一般化できる地域福祉の実践方法を想定し、これを多少の補正をほどこしてあらゆる地域に適用していくところに特徴があった。したがって、たとえば“生活者主体”といったことで住民と生活を重視しているように思われたが、ここで言う主体の内容をみていくと、地域福祉の普遍的方法をそれぞれの地域で適用し実践する主体であって、むしろ方法を機能させる主体に限定されている。地域における生活の主体者という文字通りの意味であれば、もっと多様で複雑な側面と様相を備えた住民であり、これを主体に据えるということは、まずそのことが難しい研究・実践の作業過程を経なくてはならない。主流の地域福祉にはこの過程がない。

いまの情勢が浮き立たせてきている“生活者”は、後で取り上げるように、日本社会を巨大企業とアメリカの利益のために強権的に作り替える（「構造改革」）過程で生じている諸問題——住民の労働・生活・健康の破壊や地域産業をはじめとした地域再生産構造の破壊——の被害に苦しめられている“生活者”である。言うなれば“社会問題受難主体”である。そして問われはじめてい

るのは、この“受難主体”が“運動主体”を体験しながら“主権者主体”にどのようにして変わっていくのかである。

## 自治体のクローズアップといまの情勢

地域のクローズアップ、とりわけ地域再生のクローズアップとセットになっての地域福祉のクローズアップがいまの情勢の特徴でありそのことの含意のわたしなりの理解は以上のようなものである。同時に、いまもう一つ目立ってきている状況は、自治体が政策と研究の両面で、これも何度目かの照射を受けていることである。地域再生・地域福祉・自治体のクローズアップが“3点セット”で同時進行している。“3点セット”も、地域福祉を考えていく上でのいまの情勢の特徴を示しているものと思えるので触れておく。

’60年代末から’70年代前半にかけて革新自治体の広がりによる自治体のクローズアップがあったことは触れた。いまの自治体のクローズアップは、これとは違って、“情勢の基本”からみるとある意味では逆のベクトルにみえる。いまのクローズアップの経過をたどると、’80年代の臨調『行革』の「小さな政府」のスローガンで社会保障・社会福祉・教育などをはじめとする国民の暮らし・健康・諸権利を保障する国家責任の撤退・後退が進められるが、この政策方向は国民の実態に逆行したもので、治安上も国家の撤退を代替・補完する措置が必要になる。出来た空白は、①市場経済への移行、②NPOなどを含む国民の“連帯”と助け合い、③自治体への業務移管で埋めていこうというものであった。“情勢の基本”で言えば、平和と民主主義に対抗する流れであり、’60～’70年代の流れからすれば逆のベクトルになる。

’80年代はわが国では「国際化」が政府・財界によって喧伝された時期に当たるが、地域や自治体のクローズアップは、支配層の政策意図からすれば不協和音のようにも聞こえた。しかし、当時から、政府・財界からすれば「国際化」と「地域・自治体」とは通底しあっていた。

政府・財界の「国際化」は、わが国の巨大企業が多国籍企業化していくためのものであり、世界の多国籍企業間の「メガ・コンペティション」に参入していくための国や経済・社会の体制づくりの呼び声であり、アメリカの経済ルール・慣行に日本を適応させていくことであった。国民の暮らし・健康・諸権利を保障する行政からの撤退・後退も「メガ・コンペティション」のために国家行・財政を全力投入するためであり、そのために生ずる空白を代替・補完する措置とは一体のものということになる。政府・財界の自治体論・地方分権論は「国際化」のためのものに他ならなかった。

政府・財界の仕掛けによるものではあるが、革新自治体の広がりには込められていたように、戦後の日本の“情勢の基本”の対抗を自治体は体現し続けてきている。いつも矛盾を抱えさせられ難問を抱えさせられてきた。したがって、自治体がクローズアップされれば対抗のイシューとして活性化する環境・条件を備えており、国民・住民の側からのレスポンス・提案がなされたのは当然である。

いまの自治体のクローズアップは、巨大企業の多国籍化で点火されたように見えるが、“情勢の基本”の対抗が露出したイシューになっており一方的なものではなくなっている。住民の自治体論がこれまで以上に立ち入った形で、あるいは精緻にされて出されはじめているということである。政府・財界は基本の対抗を鮮明にしないように地方分権の制度・技術上のテーマのように進めてきているが、大事なことは対抗を鮮明に浮き立たせることである。自治体のクローズアップでは、国民の権利保障のための国家責任の撤退・後退という政府・財界の意図をはっきりさせ続けながら地方分権を検討し、提案していくことが“情勢の基本”からして大切である。つぎに触れるように、この特集が「住民主体の福祉活動」をテーマにした根拠もこの対抗の現実にある。

## 住民主体の福祉活動への視角

いまの地域や自治体のクローズアップが、政

府・財界のために一方的に持ち出されたままのテーマであり続けているならば、これに対しては根本的で的確な批判をもって対処することになる。しかし、対抗のイシューということになると、国民・住民の側からのテーマの立て方は変わってこなくてはならない。地域や自治体をめぐって、これまで重い矛盾や負荷を受け続けてきた国民・住民の側でも、あり方を提言する土壌が成熟してきている。そうであれば、政府・財界の提案を批判することに加えて、対峙する方針や提言が実践と研究を踏まえて行なわれなければならない。この特集が以下の諸論文の実践と研究に託したことである。本稿はそのための水先案内として、以下、これまでも地域福祉の論点になり続けてきた住民自身による福祉活動をいまの時点でどうみるかをスケッチしたものにすぎない。

### 「住民主体の原則」の変遷

わが国の戦後の地域福祉の分野での理論・実践で、住民主体の福祉活動に直結した一つとして「住民主体の原則」があった。これをめぐる論議については、ここでは住民主体の福祉活動につながる助走として簡単に触れておく。

「住民主体の原則」は、社会福祉協議会発足初期の段階に、戦前・戦中の社会福祉の「有力者」の社会福祉および地域福祉での主導を改めようというねらいで、社協の専門員の一部から提起されたものであった。社協の活動と構成に一般住民の参加を求め、やがてそこを中心にした地域福祉の組織にしていこうというものであった。当初は、社協を社会福祉事業を行なわない組織としていたことから、「住民主体の原則」は社会福祉事業を手伝われるのを拒否し排除しようという指向を持っていて、福祉基盤の不足を補う「奉仕」やボランティア活動にしようとする支配層の意図を封ずることを強調する流れも含まれていた。

その後の地域福祉の展開は、高度経済成長による地域・家族の構造と機能の両面にわたる激変（旧共同体の解体）で、支配層からも地域福祉は取り上げられるようになっていく。地域の福祉問題の噴出を抑えてきた装置である旧共同体が解体

するので一挙に表面化するようになった。これへの対応としては、新しいものも含めた質量ともの福祉基盤の充実が求められたが、実際はこれが行なわれず、支配層の求める“地域福祉”で基盤不足を補わせようとした。「日本型福祉社会」構想が典型である。

この誤った対応も含め、現実には、地域の福祉問題が住民の暮らしや健康を直撃することで、とりわけ在宅福祉の必要性を浮き立たせることになった。「福祉3プラン」はこの告白であり、在宅福祉を法や制度でも整備せざるを得なくなった。あわせて、素人による「隣保相扶」では届かないところを専門サービスで対応する段階に来ており、地域福祉に在宅福祉が付け加わることになった。

地域福祉に政府・財界の政策が持ち込んだ次の局面は、社会福祉にも市場原理を導入することによってであり、「買う福祉」への誘導であることから地域住民の中を「買う力」で分け、地域福祉も貧しいために利用しにくい住民を作るという背理である。社会福祉には考えられないこの背理を正すには、住民の要求と運動で「市場福祉」の政策を変えさせることである。

それにしても、この間30年ほどの体験は、住民に深刻な被害をもたらす誤った社会福祉政策に対しては、これを正すまで待つというだけではなく、その間の被害を最小限にとどめる対応が同時に必要ことを明らかにした。

### 被害抑制の対策

被害の根元に迫る要求と運動は血と汗と涙の長い歴史と蓄積を持っている。この蓄積は今日でも生かされさらに発展させられなくてはならない。しかし要求と運動は、すぐに何らかの成果をもたらすのは通例は難しい。この間も国民への被害は続くので、人権・生存権への侵害はますます深刻になる。この現実には放置できない。根元への対応とともに被害の実態に対する改善の要求が生み出される根拠である。

この要求は、一方では政治を牛耳っている支配層に向けられる。運動の歴史の中では、同じ支配層に向けられる要求であることもあって、被害の

根元に迫る対策と対置されて「あれかこれか」で争った時期もあった。いまはこの両方を支配層への要求にするようになり、実態改善の要求は緊急性も求めて追求されるようになってきた。要求と運動の新しい段階といってよい。

実態改善要求のもう一つの方向は、国民自身の協力・共同による自衛である。これも労働者の共済運動にみるように長い蓄積を重ねてきている。旧共同体に埋め込まれていた「隣保相扶」や頼母子講のようなものもこれに入れることができ、ますます長い歴史になる。この自衛も、一時は根元に迫る要求・運動を分裂させてしまうとして対立させられたことがあったが、今日ではそれぞれに大事なものとして位置づけられている。

しかも今日の重要な局面は、根元に対する要求運動と実態改善要求と自衛活動を対立させないだけでなく、後の二つが根元に対する要求運動を強めまた合流していくという積極的な相互連関を主張する論調も現れはじめていることである。古典的な指摘が行なわれていたことでもあるが、実態改善や自衛がなければ、国民は生存や人権を危うくされる上に根元に対する要求運動などとても担えない“敗残者の群れ”にされてしまうからである。三つの要求と運動の緊密な関連が認識されはじめている。住民主体の福祉活動の土壌の醸成である。

### 市場経済への対抗と防御

住民の暮らしと健康に対する自衛の活動に共済活動や頼母子講のような古い営みがあったことは触れた。さらに生産および消費協同組合活動があったが、これは自衛の活動であるとともに資本主義の市場経済の下での事業活動を通して自衛を行なうという特徴を持っている。

協同組合活動は、市場経済が弱肉強食の原理によって労働者や貧困・低所得層をますます不利にする弊害に抗して、自主的な協同事業を生産または消費で起こし、資本の搾取・収奪による利潤部分を組合員の間で分配し詐欺的経済活動も封じて生活の質も維持しようというものである。市場経済に非資本主義的な事業方式で切り込んで、市場

経済の弊を抑えることで国民・住民の仕事や生活を守ろうとする。

この営みも被害の根元への要求・運動と対置され「あれかこれか」に置かれた時期もあったが、今日では両々相まって暮らしと健康を守ることで定着してきた。ただ、協同組合型自衛方式は、これまでは社会福祉とは別の系譜で社会福祉の方式にはならなかった。社会福祉は社会領域として資本主義の市場経済の外側で展開されてきたからである。経済活動・事業とは別のものであったからである。にもかかわらず本稿で取り上げ言及したのは、社会福祉でも参照すべきものになってきているからである。

この事情は大きくは二つあるように思う。一つは、住民が行なう自衛の福祉活動が、助け合いのような住民自身のサービスの交換に止まらず、専門的な福祉事業の一つとして行なうようなものも当然要請されるようになり、事業活動を切り開いたことがある。もう一つは、小泉自公政権の福祉政策が社会福祉領域に市場原理を導入するものであり、介護保険以来着々と現実が作られてきたことがある。社会福祉も市場経済の下での事業活動にされていくので、協同組合活動は別の系譜とは言えなくなってきている。これらの事情と対応については本誌の18号でわたしの考えは述べておいた。<sup>9)</sup>

いずれにしても、住民自身の自衛の福祉活動が、支配層の福祉基盤不足を肩代わりさせる意図とは別に、住民側からも事業活動を伴うタイプが登場するところに来ており協同組合活動との交感も動きつつある。

## おわりに——住民主体の福祉活動を求めて

住民の福祉活動を広い意味で捉えれば古い歴史があるが、いつも時の支配層の政策の中に位置づけられて利用されてきた。そのために、住民のためということからは警戒し排除するスタンスや潮流が作られた。本稿の主張は、そうした中でも社会や情勢の変化によって、今日の日本に限定して

も従来の評価やスタンスでは的確・適切ではなくなってきたとするもので、このことに実証・実例を提示している諸論文につなぐ論証を試みた。ただ、このような本稿の役割からして生まれやすい誤解があるので、一言付け加えておく。

本稿の主張は、住民の福祉活動がすべて社会や情勢の変化で住民のためのものになったとしているのではない。今日でも支配層の政策への組み込みや利用のベクトルはあり息づいている。変化は、これに対抗的なもう一つのベクトルが働くようになってきたことにある。住民と社会福祉にとって積極的な意味を持つ住民の福祉活動＝住民主体の福祉活動も現実のものとして登場する情勢になっていることを論証し、住民の福祉活動をすべて疑問視し排除する段階ではないというのが本稿の主張である。

こういう情勢、こういう段階に至れば、次のようなことが大切になる。

現実であり、または起ち上げられる住民の福祉活動は、あらかじめ支配層のためのものか住民主体のものかが宿命づけられていてずっとそれで進むというものではない。支配層の仕掛けによってはじめられた住民の福祉活動であっても住民主体の福祉活動に変化していく例はいくらでもあったしこれからもある。その逆もある。対抗的なベクトルが働いているというのはこういうことである。いまの情勢が求めていることは、支配層の仕掛けで登場したり対抗的ベクトルのいずれとも無関係にスタートした住民の福祉活動を、住民主体の福祉活動に発展させ、住民主体の福祉活動については逆行・変質するのを防ぐ、それぞれに即した現実の手だてを発見し講ずることである。

こういう作業で、いま法則化できたり目安に出来たりというものはまだない。とりあえず次の二つを手がかりに出来ないかと考える。

一つは、古くからのテーマだが、住民の位置である。地域福祉では住民は次のような位置づけをされてきた。(i) 比較的少数の福祉の客体・受益者、(ii) 比較的多数の地域福祉に必要なに応じて動員される一般層、(iii) 要求し運動する運動主体。さきに触れた古典的な住民主体の原則が問

題にしたのは、(i)と(ii)の区別をなくして統合し、それと(iii)を接近させようというものであった。この点との関わりで言えば、住民のそれぞれの条件に応じた位置の違いは違いとして、それぞれの位置で福祉の主権者の資質・力量を身につけていくのを課題に据えることではあるまいか。

もう一つは、住民の福祉活動を、まちづくり・地域づくりの一環にして進めることではあるまいか。このことによって、地域を変え自治体を変える実践をとおして住民は主権者の資質・力量を身につけていくことにもなる。

この作業については、本誌の以下の論文も研究しながら追究してみたい。

(さなだなおし・総合社会福祉研究所理事長)

【注】

- (1)一番最近のものとしては岡崎・河合・藤松編『現代地域福祉の課題と展望』、講座『21世紀の社会福祉』5巻、かもがわ出版、2002年
- (2)この点については「福祉重視の日本」の構想についての所見(『賃金と社会保障』2003年1月合併号 旬報社)で取り上げ、歴史過程としての対抗関係を“情勢の基本”と呼んで検討した。
- (3)主流にされてきた地域福祉論は地域社会研究はいらなないといったことを明言しているわけではないが、その内容・構想からはそうなる。実際地域社会分析と結びつけた地域福祉の構想を主張してきたわれわれの見解は、時に“運動論”といわれたり“構造論”と呼ばれたりしたことをみれば、主流になっていた見解は両者の結合を前提にしていなかったことを物語っている。
- (4)自治体をめぐっては、いま「三位一体」の改革とよばれるものが政府から出されて論議を呼んでいる。これは、国庫補助負担金、交付税、税源配分の3つをセットで検討し政策化するというものである。自治体に対して「地方分権」の名で行政を肩代わりさせる方針が国によって進められているが、これに対しては当然一体の財源保障を求める要求が出てきており、国として

これをミニマムに抑えるための方針が「三位一体」改革とみられている。税源配分だけを取り上げるのを避けようとする手法である。本文の「3点セット」とはこれとは無関係の用語である。念のため。

- (5)いまクローズアップされている自治体問題の中身となると、注4)で触れた「三位一体」をめぐる論点と、これと連動している「平成の大合併」と喧伝されている市町村合併の強制的とも言うべき政策をめぐる論点である。合併問題は小さな自治体の存続を否定するような「西尾私案」も出され、第27次地方制度調査会の内外の論議は白熱している。これはこれで対抗の論点であり深めて解決すべきことだが、経過を見ていてわたしが心配に思うのは、仕掛けになった政府・財界の「国際化」－「地方分権論」に託されてきた意図——平和と民主主義への対抗——が白熱の論議で溶解させられてしまって、主権者に対して負っている国家とその責任を解体させようとする“情勢の基本”に関わる点が隠され、政府・財界のねらいを成功させかねない状況があることである。
- (6)真田是『地域福祉の原動力』1992年、『地域福祉と社会福祉協議会』1997年、ともにかもがわ出版。住民主体の原則についてのわたし自身の力点の置き所やニュアンスの変化もこの2著では読みとれる。
- (7)在宅福祉の付加は積極的な意味を持つが、私たちが指摘し批判してきたのは、地域福祉の在宅福祉化の論調であり、在宅福祉以外の地域福祉を切り捨てようとする政策であった。
- (8)マルクスは『賃金・価額・利潤』の中で、賃金闘争は賃金奴隷制の廃止を求める根元への闘いではないことを承認しながら、しかし賃金闘争をやらなくては労働者の状態はひどいものになって歴史的使命などとも担えない実態になるとして賃金闘争の意義を強調していた。
- (9)真田是「非営利・協同と社会福祉」『総合社会福祉研究』18号、2001年3月。



## 特集

地域再生と社会福祉—住民主体の福祉活動—

## 満身創痍からの回復に向けて

—高知からの報告—

寺久保 光 良

## 1 高知県の概要

高知県は人口82万人、四国の南半分を占め95パーセントが山である。高知という海のイメージが強い、確かに海岸線は713キロメートルと長く、海的美しさは沖縄には及ばないにしても、大いに自慢してもいいであろう。しかし一歩海岸線から離れると既に山間地であり中山間といわれる地域がほとんどである。川は四万十川を始め、四万十を上回ると水質と言われる仁淀川、静かな風情の物部川など大小多くの河川が山間部から太平洋に注いでいる。徳島市の河口堰問題で有名になった吉野川は高知県本川村にその源流がある。

県域は直線で東端から西端まで189キロメートル、南端から北端までは166キロメートルであるが、地形は帯のように横に湾曲し、ほぼ中央の高知市から東の室戸岬までは車で約1時間半、西の足摺岬までは3時間の行程で、中村市から先は数年前に西の宿毛市まで鉄道が開通し、東は一年前に奈半利町までがやっと開通した。しかし山間部へは高知・岡山を結ぶ土讃線と、窪川町から西土佐村を通して愛媛県宇和島市を結ぶ鉄道のみで、ほとんどの地域の移動はローカルバスと自家用車のみである。

人口82万の内、33万人は高知市に暮らしており、県人口の40パーセントが高知市に、50万人

(約60パーセント)が高知市とその周辺に集中している。こうしたことから高知は一県一市であるともいわれている。市部の人口は東隣の南国市が5万人、西の中村市が3万5千人、宿毛市2万5千人、土佐清水市1万8千人、土佐市が3万、須崎市が2万7千人、東の安芸市が2万1千人、室戸市1万9千人といったように高知市よりも西に市が多く人口も多い。これは中世から発展していた中村市を控えていることと、古くからの鉄道の開通が影響しているものと思われる。

自治体数は9市・25町・19村の53市町村で、1万人を超えている町は7町、他の町村はすべて数千規模である。ちなみに人口規模の小さい自治体は大川村600人、本川村750人である。

こうした人口の偏重も要因のひとつであろうが、養護学校は高知市とその周辺に集中し、他の地域には西の中村市に1校、宿毛市の施設にその分校があるだけである(資料1)。生徒は全体で700名となっている。

通学方法は自宅と学校の間には自動車・電車(高知の場合JRなどを自動車、路面電車を電車と呼んでいる)・バス等の便が良く、本人もそれが使えればそれらを、さもなければスクールバスである。しかし養護学校は西部をのぞいて高知県域全体を網羅しているため自宅からの通学が不可能な場合、併設の寄宿舎から通うこととなり、こうした

