

福祉コミュニティの形成に寄与する市民の自発的福祉活動の意義についての研究
(Research into the significance of voluntary welfare efforts by local residents to help
create a community that meets the needs of welfare clients)

豊田 保

目次

序章	本論文の目的・意義および方法	3
第1章	福祉サービス提供主体の多元化の動向	
第1節	福祉サービスの動向と提供主体の多元化	6
第2節	福祉サービス提供主体多元化の背景	8
第3節	福祉サービス提供主体多元化の意義	11
第2章	市民による福祉事業と福祉コミュニティの形成	
第1節	市民による福祉事業の広がり	16
第2節	市民による福祉事業の定義	16
第3節	戦後の福祉サービスの発展過程に関する考察	17
第4節	今後の福祉サービスの発展方向と市民による福祉事業	19
第5節	市民による福祉事業の事例紹介	20
第6節	市民による福祉事業の意義	23
第3章	財政再生団体である夕張市における住民の福祉活動の意義	
第1節	調査の目的	28
第2節	調査の結果	31
第3節	今後の課題	33
第4章	高齢者「ふれあい・いきいきサロン」の意義	
第1節	考察の目的と方法	39
第2節	調査の内容と結果	39
第3節	調査結果についての分析と考察	41

第5章	新潟県における市民による福祉活動	
第1節	地域福祉の推進と住民	44
第2節	新潟県における市民による福祉活動の事例	46
第3節	地域社会における市民の人間関係づくり	57
第6章	市民による福祉活動としての住民参加型在宅福祉サービスの意義	
第1節	住民参加型在宅福祉サービスの展開	54
第2節	認知症高齢者の介護ニーズと宅老所の課題	55
第3節	宅老所の現状とケアの内容	56
第4節	宅老所におけるケアの特徴	58
第5節	宅老所の役割	64
第7章	市民による福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスの役割	
第1節	市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービス	67
第2節	市民福祉活動団体に対する質問紙による調査	68
第3節	質問紙による調査結果から導き出せる結論	77
第4節	市民による福祉活動のアイデンティティ	78
第5節	市民の福祉活動によるサービスの役割	80
第6節	福祉コミュニティと市民の福祉活動	80
終章	市民による福祉活動の役割と意義	84

序章 本論文の目的・意義および方法

本論文は筆者が市民の自発的福祉活動の意義に関して著したこれまでの小論文に一部加筆訂正と新たな考察を加えて内容的に発展させ、新たな1つの論文としてまとめ上げたものである。

ところで、筆者がこれまでの小論文に新たな考察を加えて、新たな1つの論文に発展させた意図は、次のとおりである。

今日、市民が自発的に組織した市民福祉団体の福祉活動が発展してきていることは、関係者の間では周知の事実である。また、その活動分野は、子ども、ひとり親家庭、障害児・者、高齢者や介護の分野、DV 問題など広範多岐にわたっている。そしてこれらの動向は、福祉活動への市民の直接的な参加が拡大してきている今日的な動向として理解できるものである。

以前には、措置制度の下で、社会福祉サービスは行政による福祉サービスと同一の語彙として理解されていた時期も存在した。もちろん今日においても、行政による福祉サービスは、利用契約制度へとサービス提供のあり方は変化したが、市民生活にとって必要不可欠のものであることに変わりがないことは明らかである。そうだとすれば、各分野における市民福祉団体の活動の発展は、市民の福祉について考える場合に何を指そうとするものであり、意味することになるのだろうか。これを考察することが、筆者の本論文における研究の背景と目的である。

結論を述べれば、地域社会に存在する生活課題や福祉活動への市民の関心が広がり、市民が直接的に福祉活動へ参加する度合いが発展してきた結果であると言えよう。福祉分野以外の社会活動の多くの分野においても、公害問題や教育問題、街づくりなど、市民参加が発展・定着してきているが、その福祉活動版であると位置づけられる。

では、福祉活動への市民の直接的な参加を発展させている原動力や背景は何であろうか。これまた結論的に述べるならば、市民自らが福祉活動に参加することによって、地域社会に存在する生活・福祉課題を自らの力で解決し、より良い市民生活の実現を図ろうとする市民の直接民主主義的な考えと行動の発展ではないかと理解できる。いわば、福祉分野における直接民主主義的な動向の強まりである。

多くの市民がより良い市民生活を求めることは当然である。より良い市民生活を国と自治体の行政による福祉サービスの充実求めつつ、同時にもう一方で、そのための直接的な活動への参加が広がってきているのではないだろうか。

2000年に制定された社会福祉法は、今後の社会福祉の基本方向を地域福祉型の福祉社会として、つまり、福祉コミュニティの形成を地域社会が自主的に目指すべき目標であると規定するとともに、こうした地域福祉を推進する主体として地域住民を位置づけた。しかし、地域住民が地域福祉を推進することについては、今後、それが目指すべき地域社会の基本方向であるとするれば、間接民主主義はもとより、地域住民の直接民主主義的な福祉活動への参加が不可欠である。そして、このことを理念としてではなく、現実のこととして達成していくためには、市民相互の連携の強化など、克服しなければならない多くの課題が存在することも事実である。

多くの課題を乗り越えていく必要があることも含めて、現在進行形で発展しつつある市民福祉

活動については、その背景と現状、役割と機能、今後の課題と展望など、様々な角度から検討を加える必要が存在することになる。このことは、社会福祉・地域福祉研究の1つの課題分野としても位置づけられるものである。

ゆえに本論文では、発展しつつある市民福祉活動の動向、役割と機能、今後の課題について考察し、市民福祉活動の意義について整理する。これが本論文における考察・研究の意義である。

この点について、もう少し整理しておくとして、2007年に厚生労働省社会援護局に設置された「これからの地域福祉の在り方に関する研究会」が、この研究会の答申書として2008年に公表している「地域における『新たな支え合い』を求めて——住民と行政の協働による新しい福祉——」の文書が参考になる。

すなわち、この答申の文書の一部を引用すると、「これまで述べたように、地域における全ての生活課題に対し、公的な福祉サービスだけでは対応することができないことが明らかになってきている。(略)地域における多様な生活ニーズへの的確な対応を図る上で、成熟した社会における自立した個人が主体的に関わり、支え合う、地域における『新たな支え合い』の領域を拡大、強化することが求められている。

このような動きのなかで現れたのが、ボランティアやNPO、住民団体による活動である。これは、(略)住民共通の利益のために、多様な民間主体が担い手となり、これらと行政とが協働しながら、きめ細かな活動により地域の生活課題を解決する、という意味で、地域に『新たな公』を創出するものといえる⁽¹⁾と指摘しているように、市民による自発的な福祉活動は、自治体などによる公的な福祉サービスを補完する性格を持つサービスとして、あるいは、その行政による福祉サービスの協働の対象として位置づけられることが一般的である。

もう1つの例を参照すると、2013年3月に提起された厚生労働省からの委託研究に対する報告書である「持続可能な介護保険制度及び地域包括ケアシステムのあり方に関する調査研究事業報告書——概要版——」においては、「地域包括ケアシステムにおける『住まい・生活支援のあり方』については、在宅生活の継続では『生活支援』の基盤が必要であり、『見守り』や『交流の機会』なども重要であるが、生活支援のニーズと需要は多様かつ地域差も大きいので、『自助』『互助』を基本とし、多様な主体が多様なサービス提供を実現すべきである」と指摘し、公的な福祉サービスを補完する市民の自発的な福祉活動に対する期待が表明されているところである。

つまり、市民や住民による自発的な福祉活動の役割や意義については、殆どどの論調が自治体などによる公的なサービスの補完物や協働の対象としての範囲内で位置づけており、住民や市民の自発的な福祉活動についての役割や意義について、その独立性を前提として、総合的で全体的な視点で評価している論述は極めて少ないのが実情である。

そこで筆者は、住民や市民の自発的な福祉活動については、自治体などによる行政サービスなどとの関連においてその役割や意義について評価をする視点ではなく、これらの福祉活動が有する独自の役割や意義について多面的に評価することを試みたが、それが本論文の趣旨である。

つまり、地域福祉の発展や福祉コミュニティの推進は、各種サービスの協働によって構築されることは当然であるが、市民や住民の自発的な福祉活動について、他のサービスとの関連の範囲内でその意義や役割について理解をするのではなく、その固有の意義や役割について多面的に把握しようと試みたのが本論文の意図するところであることを明記しておきたい。

なお、この点についての筆者の市民による福祉活動についての理解の仕方の一端は、すでに市民による直接民主主義的な福祉活動として位置づけられるとして触れているが、より具体的に表現するならば、住民自治を形成するための福祉活動として理解できるものであると考えている。つまり、住民による住民のための福祉活動として、住民自治のなかに位置づけられるべき福祉活動であると主張できると理解しているが、総合的な結論については終章で整理する。

最後に研究の方法であるが、先述したとおり、本論文はこれまでの筆者による小論文を、考察を深化させて新たな1つの論文としてまとめたものであり、それぞれの小論文ごとに文献研究、量的研究、質的研究が用いられている。それぞれの小論文で採用された、これらの研究の方法は、それぞれの小論文ごとに明示しているところであり、論文全体としては、このことを了承していただくことで、本論文の研究方法について、ご了承を頂きたいと考える。

なお、本論文は日本社会福祉学会研究倫理指針に基づいて行われたものである。また、各章の初出については文末に示したとおりである。

<引用文献>

- (1) これからの地域福祉の在り方に関する研究会報告書「地域における『新たな支え合い』を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—」2008,p11
- (2) 地域包括ケア研究会報告書「持続可能な介護保険制度及び地域包括ケアシステムのあり方に関する調査研究事業—概要版—」2013,p12

第1章 福祉サービス提供主体の多元化の動向

第1節 福祉サービスの動向と提供主体の多元化

古川は、戦後日本における社会福祉の発展の歴史を概観するにあたって、その発展における内容的特徴を基準として、時代区分を次のように設定している。

すなわち、「第一の時期は、社会福祉の定礎期である。1945年から1959年にいたる時期がこれにあたる。第二の時期は、社会福祉の拡大期であり、1960年から1973年にいたる時期である。第三の時期は社会福祉の転型期である。1974年から1990年にいたる時期がこれにあたる。そして、1991年以降が第四の時期、すなわち地域福祉型社会福祉、あるいは自治型社会福祉への展開期である」⁽¹⁾としている。

そして古川は、第二期以降の社会福祉の特徴について、「第1に、福祉サービスが相対的に公的扶助から分離された。第2に、福祉サービスはその適用範囲をしだいに拡大し、一般化・普遍化の傾向をみせはじめた。第3に、福祉サービスの拡大には地方自治体による単独事業が重要な役割をもった。第4に、同時に福祉サービス提供主体の多元化の傾向がみられはじめた。第5に、しかしながら、高度成長のもとで拡大の一途をたどった福祉サービスは、オイルショック後に深刻なリアクションを経験し、その増分主義的な拡大にも歯止めがかけられることになった。そして、第6に、そのような変化を総括するかたちで、社会福祉の伝統的な施設福祉型社会福祉から地域福祉型社会福祉への移行が準備されはじめた」⁽²⁾と捉え、福祉サービス提供主体の多元化について、第二期以降の社会福祉の特徴の一つであると指摘している。

ところで、この福祉サービス提供主体の多元化の一つの形態である、市民福祉活動団体が実施する市民福祉事業について、平成6年度『市民参加型地域福祉活動のあり方調査報告書』は、「団体の活動数の推移をみても、近年の活動数の増加は顕著である。また活動も、近隣での援助を必要とする市民への市民による見守り活動から、個別の福祉課題に対応するサービス活動、有料有償のしくみを活用しながら、民間の非営利活動の創意工夫を活かした市民事業ともいえる活動まで、広がりや深化がみられるまでに成長してきている。これらの活動はそれぞれの地域の実情をふまえながら成長発展してきており、その展開においても、市民のリーダーシップによりながら、市民の参加をふまえ、着実に地域の福祉課題に対応してきている」⁽³⁾と指摘している。

さて、以上のような市民福祉活動団体による福祉事業の発展の動向を把握するためには、とりあえず、戦後日本の社会福祉の発展について、とりわけ、高度成長以降のそれについて、改めて整理しておく必要がある。

具体的には、1955年頃から始まった高度経済成長は、日本の産業構造を大きく転換することになり、大規模な産業基盤の建設を前提とする重化学工業中心の経済構造を作り上げることになった。経済学の分野における通説では、この高度成長の前期は、サンフランシスコ条約を基軸とした日米関係を土台とし、朝鮮戦争における米軍を中心とする国連軍の後方支援の役割を担ったことを契機に発展した重化学工業を基礎として政府が主導する形で協力に進められ、後期は、その

ことによって復興した経済生産力を跳躍台にして、民間主導型ですすめられたとされている。そして、この高度成長は欧米の先進資本主義国との比較においても、類を見ない経済成長率を誇った。すなわち、この時期の先進資本主義諸国における国民総生産の年平均成長率が6~8%であったにもかかわらず、日本においては年10%以上の成長率を続けたのである。

従って、高度経済成長に伴って、国民の生活と生活環境は他国に例を見ないスピードで急激に変化することになり、人口の都市への集中による過密・過疎問題、公害問題等の環境問題、住宅問題、交通問題などをはじめとして、国民の生活と生活環境にかかわる様々な問題の深刻化がすすむ結果となった。併せて、都市への人口の集中は、核家族化の進行、女性の社会進出の一般化と共働き世帯の拡大を急速に進行させることになった。

こうしたなかで、あまりにも急激であった国民の生活と生活環境の変化に伴って出現した国民・市民の生活上の諸問題を解決するために、社会保障・社会福祉施策の拡充などを要求する市民・住民運動などが、社会政策の主体である国や自治体に対する社会運動として発展した。このような社会状況、すなわち核家族化、共働き世帯の拡大、近隣地域社会の相互扶助機能の低下と、社会保障・社会福祉改善要求運動の発展を背景として、1960年代には精神薄弱者福祉法(現在の知的障害者福祉法)、老人福祉法、母子福祉法(現在の母子及び寡婦福祉法)が成立し、それ以前の福祉三法体制から福祉六法体制が確立するに至った。この時期の社会問題の状況を理解するうえで、文学作品の分野における認知症高齢者をテーマにした有吉佐和子の『恍惚の人』、重度障害児問題をとりあげた水上勉の『拝啓 総理大臣様』などが重要な意味を持ったと評価されていることは著名である。

併せて、1961年には国民皆年金、国民皆保険も完成するに至った。また、東京都政をはじめ、全国的に革新自治体といわれた地方自治体が全国に数多く誕生し、政府の福祉施策を上回る自治体独自の福祉施策を展開したことが、当時の社会福祉の全体的な向上・発展に大きく寄与したことも付言しておく必要がある。

このように、高度経済成長は、一方においては国民・市民の生活に、多くの矛盾と生活上の困難を生み出したが、他方においては、それを解決するための国や自治体の福祉制度・施策も数多く生み出し、社会福祉を発展させる社会背景的要因になったと指摘できる。

しかし、こうした経過の到達点として、老人医療費の無料化と年金のスライド制が実現した1973年は、当時の政府によって福祉元年として位置づけられたが、この1973年は、同時に第一次オイルショックの年でもあり、日本経済が高度成長から低成長へ移行する年でもあった。この日本経済の低成長への移行は、福祉制度にも大きな影響を与えることになった。低成長による国家財政・地方財政の減収傾向が、高齢化による福祉ニーズの増加傾向と相まって、福祉の見直しや福祉予算の削減が、国・自治体の政策上の重要な課題としてクローズアップされることになったのである。

さらに、この延長線上の動向として、1981年に発足した第二次臨時行政調査会は、増税なき財政再建をスローガンに掲げ、福祉予算についても抑制策を打ち出すことになった。その結果、福祉施策のあり方が福祉関係者のみならず国民全体の大きな課題となり、以降の福祉施策のあり

方や福祉社会の方向をめぐるのは、活発な議論が継続された。

もちろん、この議論の内容は、単純に「財政再建」絡みの議論として、低いレベルでの論議に留まらず、高齢・少子社会との関連もふまえた、今後のあるべき福祉社会システムをめざす社会保障・社会福祉の再構築についてに焦点が移っていった。

さて、こうした状況を背景として、1980年代以降の政府の政策として、福祉施策の分権化・福祉サービス提供主体の多元化などの方向性が打ち出されている。とりわけ、福祉サービス提供主体の多元化の動向に関していえば、民間活力の育成と活用、住民参加の醸成、互助組織やボランティアの育成などの方向が強調されることになった。

例えば、1989年の福祉関係3審議会合同企画分科会は、『今後の社会福祉の在り方について』を提起したが、この意見具申のなかには、民間事業者・ボランティア団体等による多様な福祉サービスについて、その提供主体を積極的に拡充する必要性が盛り込まれている。この意見具申を土台にして、1990年の福祉関係八法が改正されたことは周知の通りである。そして、この1989年の福祉関係3審議会合同企画分科会の答申は、福祉予算の側面からのみ提起されたものではなく、ノーマライゼーションの考え方の広がりや、在宅福祉・地域福祉の考え方の広がりのうえにたって、以降の福祉社会システムに関する課題として提起されたものであり、財政問題は、その背景をなす問題の一つとして理解できる性質のものである。

ところで、福祉サービス提供主体の多元化は、このような経過を経て政策的に打ち出されただけでなく、同時に、国民・市民サイドからも各種福祉分野において自主的福祉事業が実際に創出・実施され始め、その結果、上記『報告書』のように、着実に発展してきているのが現状である。

この意味では、福祉サービス提供主体の多元化の発展動向を、どのように把握すべきはについては、行政による政策上の提起が先になされ、それが国民・市民によって受け止められ、自主的な福祉事業が創出・実施されるようになったのか、あるいは、全国各地において市民による自主的な福祉実践として展開されて拡大し、市民団体による福祉事業の発展を背景にして理論化され、政策化されたのかについては、いずれであると判断することには困難が伴うが、相互に影響し合う経過をたどったことは確かであろう。

そして、結果論的にいえば、今日の社会福祉の動向をめぐる特徴の一つとして、福祉サービス提供主体は現に多元化の方向に向かっており、今後も、こうした方向は、多くの論調から判断すると一層推進されていくものと予想できる。

こうした福祉サービス提供主体の多元化の一つの分野が、それまでは社会福祉サービスの対象とされていた人々自身やその家族、および、対象者の福祉ニーズを理解し、それに共感する市民による当事者団体や市民団体が主体的に実施している各種の福祉事業である。

第2節 福祉サービス提供主体多元化の背景

ところで、以上のような戦後日本における社会福祉の発展の過程を、どのように区分し、どのように理論的に整理するのかについては、諸説が存在している。ここでは、それらの諸説を参考にし

て、戦後日本における社会福祉の発展が、福祉サービス提供主体の多元化を生み出し、実際に市民団体が福祉事業を実施するようになった背景について、整理しておきたい。

このことについて武智は、「従来のような福祉国家の客体としてだけの国民としてではなく、福祉社会における社会福祉の担い手として市民の活動が活発になるとともに、市民活動の意義が重視されるようになってきた」⁽⁴⁾として、その背景を、国民・市民が福祉サービスの担い手となることの意義が国民・市民の間に自覚され浸透してくるなかで、福祉活動への参加意欲・意識が高まってきていることなどの国民意識の変化に、市民団体による自主的福祉事業の発展の要因を求める見解を提起している。

古川は、「社会福祉を利用するにあたって、貧困であることは必須の要件ではなくなってきたのである。社会福祉の普遍化とは、そのことを意味している。そして、この社会福祉の普遍化は、供給体制の多元化によって一層推進されることになった。今日では、従来の社会福祉法制に依存する公的福祉サービスに加えて、公的な助成をうける福祉公社その他の第三セクター組織、さらには自助団体、生活協同組合、農業協同組合などの民間非営利団体による任意的福祉サービスが社会福祉の世界に少しずつ登場し、小さからぬ役割を果たすようになってきている」⁽⁵⁾として、福祉ニーズの普遍化が福祉ニーズの多様化や高度化を生み出し、そのニーズを満たすために必要な福祉サービスが生み出され、そのことによって福祉サービス提供主体の多元化が展開されたとしている。

また野口は、さらに具体的に述べ、「行政サービスは規格化・専門化して画一的に提供せざるを得ない性質をもっており、在宅福祉サービスなど個別的なニーズに効果的に対応できないという限界がある。したがって、地域の生活の場で生じる複雑で、多様なニーズを充足するためには、公的なセクターのみのサービス供給だけでなく、民間の社会資源をも最大限に活用する必要性が認識され、住民参加による民間福祉活動が要請されるようになった」⁽⁶⁾と説明している。

また、真田は、その独自の運動論の立場から、「資本主義社会で必然的に生み出され発展する民主主義が、暮らし・健康・人権を守る運動しても展開される。これは、運動としてあるとともに、その運動が社会福祉の事業や施設を産み落とすことも出てくる。社会福祉の事業や施設を産み落とすと、これは民間社会福祉になる」⁽⁷⁾として、社会福祉をめぐる国民・市民の運動の発展それ自体が、福祉サービス自身をも作り出し、提供主体の多元化をも生み出しており、市民団体の福祉事業もその一つであると解釈できる考えを示している。

ところで、こうした福祉サービス提供主体の多元化の傾向は、日本のみではなく、世界的な傾向としても見られるものである。例えば、「世界的なレベルでNPOセクターが台頭した背景としては、以下のような動きがあげられる。第一に、二度のオイルショックをきっかけに各国において公的支出の緊縮は重要な課題となった。社会的支出が政府予算の3割近くを占めている今日、社会政策の見直しがなされたわけである。第二に、どの国においても福祉国家に対する見直しと修正が試みられた。その結果、民間非営利セクターの活性化、自助および地域共同体・家族における相互扶助の促進などの政策が共通してとらえられるようになった。第三に、社会サービス、文化サービスに関わる部分は、既存のNPOを活用することが直接的なサービス供給よりも合理的で

あるという判断がなされることが多く、地方自治体からNPOへの助成金の交付が盛んになった」⁽⁸⁾との電通総研の指摘は、このことを示したものである。この指摘は市民団体による福祉事業にも該当することである。

以上のように、福祉サービス提供主体の多元化の背景についての理解の仕方には、種々の見解が存在するところであるが、いずれにしろ福祉サービス提供主体の多元化は、それをどのように理論化し、解明するのかが別として、事実経過として、その背景は以下のように発展してきたと整理できる。

つまり、高度経済成長の時代が終わり低成長時代に入ると、国民はその生活スタイルにおいて、経済的効率よりも時間的なゆとりを求め、また、物質的な豊かさよりも心の豊かさを求めるようになってきた。また、1981年の国際障害者年等を通じて、多くの国民が福祉の動向に目を向けるようになり、ボランティア活動等が次第に活発になってきた。しかし当時は、多数の国民が抵抗なくボランティア活動に参加できるような意識や、また、福祉活動に参加しやすい地域・社会システムは、現在に比べると不十分な状況であった。

しかし、1980年半ば頃から、福祉政策が転換期に入ったことが国民の間に周知されるようになると、多くの国民が福祉を自らの課題として関心の対象にするようになってきた。その結果、1990年代に入ると、企業ボランティアなどの活動が注目を集めるなど、福祉についての国民の意識・環境が大きく変化してきたといえる。

このことを、在宅福祉分野について述べるならば、1960年代後半から老人会の食事サービス、民間の互助会活動等があったものの、一般市民が積極的に在宅福祉活動を運営する機運は、未だ盛り上がっていなかった。しかし、1970年代半ば頃からは、配食や送迎、デイサービスなど、高齢者等の在宅生活を支える分野のボランティア活動などが、各地で徐々に増え始め、ホームヘルプ活動等に非営利型の住民参加型サービスもみられるようになってきた。

そして、1980年代半ば頃以降になると、より多様なタイプの活動が各地で展開され始め、1993年の全国社会福祉協議会の調査によれば、住民参加型福祉サービスが、大都市においては1988年から1993年にかけての5年間で約4倍になったと報告されるまでに至るのである。そして、これらの住民参加型、あるいは、市民団体による福祉サービスは、公共部門・企業部門と並ぶセクターとして、確固たる存在となりつつあるのが、今日の福祉事業の現状であるといえる。例えば、日本労働組合総連合会、日本生活協同組合連合会、全国農業協同組合中央会などの民間団体等が、次々と福祉活動の関する報告や活動方針を発表し、活動を開始しているように、非営利福祉活動が、民間・市民の側から積極的に進められるような時代に入ってきたのである。

このように、先駆的には1970年代の半ば頃以降、そして、本格的には1980年代半ば頃以降、一方では国民の福祉に対する意識の変化、とりわけ、福祉への主体的な参加意識の発展を背景として、他方では、国民の福祉に対するニーズの普遍化と、それに伴うニーズの多様化・高度化を背景として、これらのニーズに対応する福祉サービスを提供するための担い手として国民・市民自身が登場してきたことが、福祉サービス提供主体の多元化の背景として理解できるところである。

このことを整理すると、硯川が主張するように、「政策主体が展開する社会福祉施策は、①法令

主義、②公平主義、③予算主義に基づいているため、国民の福祉ニーズに柔軟に対応できないという限界を本来的に有している。したがって、サービスの供給量・サービスの種類と国民の福祉ニーズ・要求との間に、ズレがみられることになる⁽⁹⁾として、福祉サービス提供主体の多元化と国民・市民の福祉サービスへの要求との関係について整理できるであろう。

第3節 福祉サービス提供主体多元化の意義

ところで、以上のような福祉サービス提供主体の多元化について、その意義を、平石は、「問題は、このような市民セクターとでも呼ぶべきサードセクターの社会における位置づけが理論的に明らかでないことである。例えば、このサードセクターを現代デモクラシーの補完的役割とみなすのか、自立的独立的セクターとみなすのか、公共的サービスのデリバリー組織とみなすのか、等の理論化がなされていない⁽¹⁰⁾と主張している。また、市川も市民団体の福祉事業について、いかなるものが市民団体なのかについての「組織論がまだ定着していない⁽¹¹⁾と主張している。しかし今日、この問題については多くの見解が提起されているのも現実である。

そこで次に、以上のような背景にもとで登場してきた福祉サービス提供主体の多元化の動向は、どのような意義を持つのかについて述べる。この点については、二つの側面から理解することが可能である。ここでは、福祉サービス提供主体の多元化のうち、市民団体の福祉事業が有する意義について述べる。

その第一の側面は、市民団体に福祉事業が現実に果たしている役割、つまり、その具体的なサービスの内容上の側面からアプローチする方法であり、もう一つの側面は、市民参加型福祉社会システム(あるいは地域型福祉社会・自治型福祉社会など)の創造が、今後の社会福祉の重要な課題であるという認識を前提にしたうえで、これらの福祉社会システムのあり方との関連において、市民団体の福祉事業の意義を見出していく方法である。

ここでは、この二つの側面について、福祉サービス提供主体多元化に関する代表的な見解を引用しながら検討を加えることにするが、その前に、「サードセクターの再発見を政府による責任の放棄や負担の押し付けとして、消極的に評価するだけでは不十分であろう。実際に、非営利団体は、政府や市場の補完や補足としてではなく、政府権力から一線を画しながら住民に開かれた公共活動を担っている⁽¹²⁾との武智の指摘は、この問題を考えるうえで大きな示唆を与えてくれることを述べておきたい。

この武智の指摘は、特に市民団体の福祉事業についてだけ指摘したものではないが、市民団体の福祉事業の意義を考える場合にも大いに参考となるものである。それは、市民団体による福祉事業の、独自の役割を考えることの必要性を指摘しているものと理解できるからである。つまり、市民団体の事業を、単に行政福祉事業や市場サービスの補完物としてのみ受け止めるのではなく、現に存在する市民団体の福祉事業を、行政福祉事業や市場サービスとは区別される固有性と独自性をもつものとして、その意義を理解することの重要性を指摘したものとして捉えられるからである。

この点については、古川の「民間セクターは公的セクターの横並び的協力者ではない。われわれは民間セクターをそのような観点から捉えることによって始めて、それが社会福祉の供給組織の一つとして存在することの、選択の幅を広げるという以上の、積極的な意義と役割を抽出することが可能になるのである」⁽¹³⁾という指摘も、武智と同一の立場に立脚したものである。

これらの観点に基づいて、先の二つの側面から、市民団体の福祉事業の存在意義を追求していくと、古川の「①運営主体は基本的には当事者、関係者、住民、市民などによる自発的、任意的な組織である。②公的福祉サービスにともないがちなスティグマを回避でき、より品質の高い、多様な福祉サービスの供給と利用を期待することができる。③直接金銭による支払いという方式がとられていない場合も含めて、有償である。④福祉サービスの利用の開始や終了の時期、利用する福祉サービスのメニューは利用者の任意な選択によって決定することができる。⑤自発的、任意的な組織や機関が供給母体となるため、一般に運営のあり方はクローズドである。⑥住民主体型福祉サービスには、市民運動や住民運動などとの接点をもつことが多く、地域社会の組織化や福祉社会の形成に結びつくような契機が含まれている」⁽¹⁴⁾との指摘は、市民団体が実施する福祉事業が有する、先の二つの側面をとともに含めて言及している代表的な見解であるといえる。

また、和田の「この活動は、自由に自主的に決められるため柔軟でニーズに即したものを提供しやすいという特性をもち、サービス提供組織としても大いに期待されるが、直接的なサービス提供に終わらず、住民の福祉活動への参加を容易に実現する極めて優れた方法であり、活動への参加を通して福祉意識を育み、福祉コミュニティづくりを進める役割も同時に果たすという重要な意義をもっている」⁽¹⁵⁾との指摘も同様の趣旨のものである。

さらに山手は、政策論的立場から福祉サービス提供主体の多元化について言及し、「公助・共助・自助が総合される福祉社会、言い換えれば行政的・専門的サービスと障害者・老人などを含む市民の相互的かつ自主的な福祉活動とが統合される福祉社会の形成を目指して、国および自治体の福祉政策が再編成されなければならない」⁽¹⁶⁾として、今後の福祉社会システムのあるべき方向性を、市民団体の役割も含めた総合的な視点にたって展望している。

以上に紹介した理論の他に、市民団体による福祉事業の意義に言及している主なものを〈資料1〉に提示しておく。

〈資料1〉

1) 第一の役割は、法定システムのサービスの拡張である。民間非営利団体は、①新しい処遇方法や新種のサービスを開発したり、②法定システムが提供するのと同種のサービスを別の対象者に提供したりすることによって、サービス利用者へ選択の幅を与える。また、③一般の人びとの活動や資金を動員することによって、全体として見れば、社会サービスに利用できる資源の絶対量を増やし、④法定システムを拡張する役割を果たすのである。

第二の役割は、法定システムの提供するサービスの質を改善することである。法定システムは民間非営利団体の提供するサービスと競争関係に入ることによって質の向上に努めるであろうし、民間非営利団体が法定システムのサービスに人員を提供することがあれば、法定システムのな

かに民間非営利団体メンバーが入り込むことになり当局による恣意は妨げられるであろうし、また、民間非営利団体が行政当局の外側から消費者の立場に立って法定システムによるサービスの監視をおこなえば、それによってもサービスの質は改善されるだろう。

第三の役割は、法定システムによるサービスが不在の領域で、独自のサービスを実施することである。社会サービスのなかには、資源の希少性のために法定システムの手に及ばない領域やもともと法定システムに不適切なものがあり、そうした領域では民間非営利団体が法定システムの欠陥を補うのである」。(17)

2)「これらの供給主体は、利用者が主体的に選択できる多様な選択肢を用意するように努力しており、現実のニーズに即応できる柔軟性と開拓的な性格を備えていることから、区市町村には、これらの供給主体を積極的に育成・支援していることが望まれる」。(18)

3)「民間非営利団体の第一の機能は『パイオニア』としての機能である。民間非営利団体は、しばしばそれまでになかった新しい形態の社会サービスを発明し、それを普及させる。民間非営利団体の第二の機能は、『圧力』と『広告』である。イギリスの民間非営利団体は中央・地方を問わず、一方で、世論を喚起するためのさまざまな広報活動をおこないながら、他方で、さまざまなレベルで行政当局の政策決定に対する圧力団体として行動する。民間非営利団体の第三の機能は、『参加』である。民間非営利団体は、人びとの(a)サービス供給への参加、(b)意志決定への参加を促す。民間非営利団体の第四の機能は、『情報提供』『助言』の機能である。公的部門による社会サービスが発展してくるにつれて、人びとは複雑さのためどのようなサービスを受給する権利があるかを容易に知ることができなくなってきた。また、民間非営利団体によるサービスの拡大も、類似の問題を発生させている。民間非営利団体のなかには、社会サービスに関する権利を扱ったパンフレットを発行しているところが少なくない」。(19)

4)「地域福祉の現実の要請としては、地域社会全体の福祉というよりも、地域社会の中でもっとも抑圧されている人びと、社会的な不利益を受けている人びとの福祉が問題になる。このような抑圧されている人びとが、地域福祉に対する主体性をとりもどしていくこと、すなわち、みずから立ち上がり、自分たちと自分たちの生活している地域社会の福祉を向上させようと活動をはじめることが重要なのである。これは住民自身が必要なサービスをつくり出すことである」。(20)

5)「個々の利用者に対するきめ細かな福祉サービスを用意するためには、公的サービス以外の多様なサービスが開発される必要があるが、この複合的なサービス供給体制の政策的展開と住民参加型の福祉活動は密接に関連している」。「福祉サービスへの住民参加の推進を図ることは、単に公的サービスの補完のためではなく、サービスの改善や新たなサービスの開発に結びつくのである」。「現在は、政策的に在宅福祉サービスを担う民間非営利組織や自治体の自主財源確保の手段が抑制されており、ノンプロフィット・オーガニゼーションの活動やボランティア活動の推進に関して、行政の管理主義的な主導性が強く、民間活動としての市民参加のエネルギーを活かすような体制とはなっていない」。(21)

6)「『市民社会的対応』は公的社会福祉との関数関係にあるものだが、それだけではなく民主主義の原動力の社会福祉分野での表れでもある。社会問題対策における公的責任の大切さについて強調しすぎることはないが、資本主義社会の仕組みでは、公的なものは実態としては同時に権

力機構である。公的責任の拡大は権力の直接作用範囲と強度の拡大でもある。『市民社会的対応』は資本主義社会の欠陥に対応して登場する存続理由があるが、資本主義社会での社会問題対策を通して民主主義を発展させる母胎であり、ここに積極的な独自の存在意義がある。⁽²²⁾

以上のような、福祉サービス提供主体の多元化についての代表的な見解を援用すると、市民団体の福祉事業についての意義を、大別して、二つの側面から整理し、理解できる。

つまり、一つは、市民団体が実施している福祉事業の具体的内容が有している意義であり、もう一つは、今後の福祉社会システムのあるべき方向性と関連で見出せる意義として理解することができる。

さらに、この立場を前提として、〈資料1〉に示した、この問題についての多くの見解から、具体的に市民団体の福祉事業の意義や役割を引き出すと、以下のように整理することが可能である。

つまり、市民団体の福祉事業は、①公的福祉サービスにともないがちなスティグマを回避することができる。また、サービス内容を自主的に決められるため、柔軟でニーズに即した福祉サービスを提供しやすく、多様なサービスを提供することができる。さらに、利用者の主体的な選択によって、現実のニーズに即応した福祉サービスメニューの利用を決定することができる。

②法定システムのサービスを拡張でき、また、法定システムが提供するサービスの質を改善できる。③行政への「圧力」と世論への「広告」の機能、市民への「情報提供」と「助言」の機能を有している。④住民の福祉意義を育み、福祉活動への参加を促し、市民運動や住民運動などの接点をもつことによって、地域社会の組織化や地域福祉社会の形成を促進する契機を含んでいる。⑤利用者の権利を護り、代弁する福祉運動を喚起する契機になり、抑制されている人びとが、地域福祉に対する主体性をとりもどして契機になる。⑥民主主義を発展させる契機としての意義がある。

さらに、以上を要約すると、①～③は市民団体の福祉事業の具体的な内容が持つ意義についての指摘であり、④～⑥は今後の地域福祉、あるいは、地域福祉社会のあり方を展望することとの関連で見出せる意義についての指摘である。

これらの指摘をさらに整理すると、以下のように要約することも可能である。

つまり、市民団体の福祉事業は、①住民のニーズに即した福祉サービスの提供と利用者の主体的な利用が可能であり、②法定サービスへの圧力と住民への情報提供機能を持ち、③地域社会の組織化、地域福祉社会の形成、民主主義の発展に寄与する機能を持っているという三つの特徴を有するものとして、その意義を見出すことができる。

さて、これまでは福祉サービス提供主体の多元化の動向の1つとして市民団体が提供する福祉サービスを位置づけ、その有する意義について、福祉サービス提供主体の多元化に関する先行研究を紹介することで整理してきたが、以下の著述においては、これまでに紹介した市民団体の福祉事業の役割と意義についての諸々の見解を土台にして、筆者自身による市民団体による福祉事業に関する固有の見解を導き出すことにする。そして、そのための前提として、具体的な市民団体による福祉事業に関する調査活動を行い、その活動内容を概観し、考察を加えることにする。

〈引用文献〉

- (1) 古川孝順 『社会福祉改革』 誠信書房, 1995, p5
- (2) 古川孝順 『社会福祉論』 有斐閣, 1996, pp111~112

- (3) 「市民参加型地域福祉活動のあり方調査」検討委員会『平成6年度「市民参加型地域福祉活動のあり方調査」報告書』横浜市福祉局, 1995, p1
- (4) 武智秀之「市民参加と社会福祉行政」社会保障研究所編『社会福祉における市民参加』東京大学出版会, 1997, pp64~65
- (5) 古川孝順, 前提書⁽²⁾, pp5~6
- (6) 野口定久「地域福祉の機関と組織」野口定久ほか編『地域福祉』有斐閣, 1995, p135
- (7) 真田是『民間福祉論』かもがわ出版, 1996, pp65~66
- (8) 電通総研『NPOとは何か』日本経済新聞社, 1996, p15
- (9) 硯川真旬『新社会福祉方法原論』ミネルヴァ書房, 1996, p28
- (10) 平石正美「分権化時代のパートナーシップ」『月刊福祉』1996年9月号, 全国社会福祉協議会, p16
- (11) 市川一宏「特集の視点」『月間福祉』1997年10月号, 全国社会福祉協議会, p13
- (12) 武智秀之「政府と非営利団体」, 前提書⁽⁴⁾, p179
- (13) 古川孝順『社会福祉のパラグラム転換』有斐閣, 1997, p25
- (14) 古川孝順, 前提書⁽²⁾, p241~242
- (15) 和田敏明「住民参加型在宅福祉サービスと地域福祉の推進」『月間福祉』1993年11月号, 全国社会福祉協議会, p13
- (16) 山手茂『福祉社会形成とネットワーク』亜紀書房, 1996, p23
- (17) 武川正吾『福祉国家と市民社会』法律文化社, 1992, pp15~16・29~30
- (18) 『地域における障害者の自立生活支援システムの構築とその基盤整備のあり方について』東京都障害者施策推進協議会, 1996, pp14~15
- (19) 武川正吾, 前掲書⁽¹⁷⁾, pp105~110
- (20) 岡智史「地域福祉の主体」, 前掲書⁽⁶⁾, 1995, p172
- (21) 松岡直人「ボランティア活動から民間非営利組織への発展」永田勝彦監修『福祉社会の展開と課題』北大路書房, 1996, p98・101・106
- (22) 真田是『社会福祉の今日と明日』かもがわ出版, 1995, p93

第2章 市民による福祉事業と福祉コミュニティの形成

第1節 市民による福祉事業の広がり

今日、協同組合や特定非営利活動法人をはじめ、市民が創設した各種の市民団体・当事者団体などが、地域社会を基盤にした福祉サービスの提供団体として、組合員や会員、一般市民、当事者などを対象に、すなわち日常生活に密着した在宅福祉サービスを提供する活動が、とりわけ1990年代以降増加してきている⁽¹⁾。

これらの組織・団体のうち、地域社会を基盤にして市民が創設した自発的な組織体である在宅福祉サービス提供団体を表現する場合、一般的に、民間非営利組織、福祉 NPO、住民参加型在宅福祉サービス提供団体、福祉ボランティア団体などの用語が使われることが多い。

これらの用語は、福祉サービス提供団体として、広義の民間非営利組織が果たしている役割が増大してきていること、特定非営利活動促進法に基づく特定非営利活動法人の約 6~7 割が保健・医療・福祉に関連したサービスの提供団体であること、法制度外の福祉サービスを提供する法人格を持たない任意の市民・当事者団体が増加してきていること、福祉分野におけるボランティア活動が活発化してきていること、などの現実の動向を表現するために用いられている。

本章の目的は、市民が創設した自発的な組織体である在宅福祉サービス提供団体の活動のうち、地域社会を基盤にした福祉サービスを提供する事業体を市民による福祉事業と表現し、その動向と課題について考察することである。

第2節 市民による福祉事業の定義

まず、筆者が述べる市民による福祉事業の概念について定義しておく。ここではとりあえず市民による福祉事業の定義を分かりやすくするために、社会福祉を構成する領域を、「政策・法制度」、「福祉サービス提供組織」、「福祉サービス提供組織が提供する具体的な福祉サービスの内容と方法」、「福祉サービスの利用者」の4つの領域として把握することにし、市民による福祉事業の動向と課題を、この4つの領域のなかの「福祉サービス提供組織」の領域に関するテーマとして位置づける。

そのうえで市民による福祉事業を、市民が地域社会に存在する福祉問題を自主的・主体的に解決することを目的にして、その問題を解決するための福祉サービスを提供するために、自らサービス提供団体を組織し、組織的かつ継続的な団体活動として福祉サービスを提供している事業体を指す概念として定義する。

このことをさらに具体的に説明すれば、民間非営利組織、福祉 NPO と呼ばれている組織・団体のうち、一般的に草の根型 (grass-roots type) と呼ばれている、市民の日常生活に密着した在宅福祉サービスを提供することを目的にして組織された法人格を持たない任意な市民団体、特定非営利活動法人、当事者団体、ボランティアを派遣する活動を行う市民団体など (voluntary

association type)¹⁾で、組織的・継続的に福祉サービスを提供することを目的にしている事業体を指す。したがって、広義の福祉 NPO であるが、社会福祉法人や協同組合などの民間非営利組織、市民事業の一種ではあるが営利を目的にした有限会社などのコミュニティ・ビジネス、組織的かつ継続的性格を持たない個人が行うボランティア活動などは含めない。

このように市民福祉事業の概念について、その事業組織・団体の範囲を基本にして定義する意味は次の理由からである。今日の地域福祉をめぐる種々の論題について考察する場合、社会福祉法第 4 条が、地域福祉を推進するための主体の一つに地域住民を位置づけ、また一般的に、「市民参加型地域福祉社会」、「地域福祉の担い手としての市民」などの表現もよく用いられている²⁾。このように、地域福祉を推進する主体としての市民の役割について考察することは、今日の地域福祉について考察を深めるために必要不可欠な課題になってきている。したがって、先に定義した市民による福祉事業を考察することは、この課題に接近するための一つの方法になり得ると考えるからである。

すなわち、「市民の参加」、「福祉サービスの担い手としての市民」などと表現される場合、地域福祉を推進していくために、参加者や担い手として市民が果たしている役割の一つの基本的な形態が市民による福祉事業であると考えたためである。したがって、従来からの組織形態である社会福祉法人や協同組合などの広い意味での民間非営利組織、また、営利を目的にするコミュニティ・ビジネスなどは市民福祉事業の概念の範囲に含めないことにした。なお、福祉サービスを提供する特定非営利活動法人については、各種の市民活動団体に法人格を付与することによって、その活動・運営基盤を強化することを目的にした特定非営利活動促進法の趣旨からみて、市民による福祉事業に含める。

本章の目的は市民による福祉事業の動向と課題を考察することにあるが、このことをさらに具体的に述べるならば、市民による福祉事業は、市民と市民との新しい結びつきによって生み出され、事業体として地域社会における新しい福祉サービスを開発・創出し、地域福祉の推進と福祉コミュニティの形成に寄与するものであることを明らかにすることである。その方法として、先駆的な市民による福祉事業を展開・継続している二つの事業組織を事例として取り上げ、分析・検討する。

第 3 節 戦後の福祉サービスの発展過程に関する考察

市民による福祉事業について考察する場合、その前提として、市民による福祉事業が増加してきている背景となる、戦後日本の福祉サービスの発展過程を理解しておくことが必要である。

戦後日本の福祉サービスの発展過程について分析する試みは、多くの研究者によってなされている。様々な分析視点が存在し、それぞれの分析方法によって多様な理論が形成されている。

社会福祉を上述した 4 つの構成領域別にみれば、第一に、政策・法制度の領域では、施設福祉を中心にしての機関委任事務制度を基本にした、国による統一的な福祉行政制度から、地域・在宅福祉を中心とする地域社会と自治体を基盤にした制度への発展方向として、第二に、福祉サ

サービス提供組織の領域では、国・自治体および社会福祉法人による行政福祉サービスを提供することを基本として組立てられた提供組織の枠組から、民間非営利センター、市場セクターを加えた福祉サービス提供組織の多元化・多様化への発展方向として、第三に、具体的な福祉サービスの内容と方法の領域では、医学モデルから生活モデルを経てゼネリックな視点によるサービスの総合的な提供の仕方への発展方法として、第四に、利用者の位置に関する領域では、保護の対象から生活の主体者としての位置を付与されたことを経て、福祉サービスの主体的利用者・権利主体・消費者としての位置への発展方向として、それぞれを理解することが可能である。

また、山口が論述しているように、地域福祉の発展段階に焦点を当てて戦後日本の福祉サービスを概観すれば、「戦後社会福祉構築期(1945～1951年)、地域福祉組織整備期(1950年代)、地域福祉活動展開期(1960年代)、地域福祉論体系期(1970年代)、地域福祉基盤形成期(1980年代)、地域福祉展開期(1990年以降)」として段階区分することも可能である⁽³⁾。

さて筆者は、戦後日本の福祉サービスの発展過程に関する転換点は、福祉元年として表現されたことに象徴される1970年代前半での福祉国家体制の一応の完成、1981年の国際障害者年を契機に福祉サービスにおける共通理念としてノーマライゼーションの考え方が導入されたこと、および、その後のインクルージョン理念も含めたこの考え方の発展・定着、さらに、2000年の社会福祉法の成立によって福祉サービスの基本理念が第3条で「個人の尊厳の保持」とされ、今後の社会福祉の方向が第4条において「地域福祉の推進」とされた3点を挙げたい。

なかでも、2000年の社会福祉法によって福祉サービスの基本理念が「個人の尊厳の保持」とされたことは、日本の社会福祉史上、特に重要な転換点である。福祉サービス提供組織が行政サービスを中心に組み立てられていた時期においては、公平性・平等性を前提とするその法制度上の制約から、個人一人ひとりのニーズと尊厳を出発点にして福祉サービスのプランを創り出すことが困難であったが、福祉サービス提供主体の多元化・多様化、その一環としての市民福祉事業の発展などにより、サービスの基本を個人におくことが可能になってきたことを背景に、個人のニーズと尊厳に基づく福祉サービスこそが福祉サービスの原則であると理解され、21世紀に向けた福祉サービスの基本方向となるべき視点が法的に明確にされたからである。

また、社会福祉法で今後の社会福祉の方向を「地域福祉の推進」としたことは、地域社会を基盤にして、施設福祉と在宅福祉が統合されたサービスを提供すること、また、在宅福祉の比重をより高めていくことを目指している。つまり、福祉コミュニティの形成である。

施設福祉は家事、育児、介護などの過程がもつ機能を丸ごとパッケージ(package)として所定の空間において提供するため、施設福祉を中心とするサービスでは、個人の生活が画一的に管理され、人間的尊厳を確保することについて困難さが伴うことは否定できないと考えられる。この意味で「地域福祉の推進」は「個人の尊厳」を保持する前提条件であり、やはり21世紀の福祉サービスの基本方向を法的に明確化したものである。

以上のような福祉サービスの基本方向は、ノーマライゼーションとインクルージョンの理念を具体化したものである。また、その前提条件として、福祉は国家と国民が追及すべき重要な価値であるとする福祉国家の理念が存在した。以上が、この3点を戦後福祉サービスの発展過程に関す

る転換点として位置づけた理由である。以上、戦後日本の福祉サービスの発展過程について、時代をさかのぼって概観したが、時代を追う形で再整理すれば、これらの転換点は、福祉国家の一応の完成によって、福祉が国と国民が実現すべき重要な価値であることが国民全体の共通意識として醸成され、ノーマライゼーションとインクルージョンの考え方は、それを達成するための方向性と原則を明確にし、社会福祉法の成立はそれを実現するための現実的な方向を明らかにしたものであると言える。

しかし、現実には多くの問題が存在し、重層している。福祉国家の一応の完成とは、国の法制度を基本にした定型的福祉サービスのメニューが揃い、国による福祉施策が豊かになったことを意味するが、福祉サービスと市民の相互関係において捉えると、主として市民のニーズの充足度よりも、国による福祉サービスメニューの充実度を中心にして、肯定的に評価されてきた。また、ノーマライゼーションやインクルージョンなどの理念を発展させて、自治型福祉社会、分権型福祉社会、市民参加型福祉社会などが提唱され、福祉サービスと市民の相互関係は自治と参加の概念を中心に理論化されてはいるが、まだ実態よりも理念的な性格の方が強く、真に内実が伴ったものにはなっていない。

したがって、個人のニーズの充足や QOL の向上を具体的に実現するため、すなわち、地域福祉の推進による個人の尊厳を実現するための福祉サービスを具体化する課題は、21 世紀における福祉サービスにおいて達成しなければならない課題であり、このことを明文化したものが社会福祉法であると言える。

第 4 節 今後の福祉サービスの発展方向と市民による福祉事業

今後の福祉サービスの発展方向が個人の尊厳の実現と在宅福祉の充実を基本とする地域福祉の推進であるとすれば、それを実質的に創りあげていくためには、その基盤となる諸条件を明らかにしなければならない。個人の尊厳を確保するためには、ソーシャルワーク理論・実践における個別化の原則に基づいて、個人一人ひとりが抱える多様な福祉ニーズを充足することができる福祉サービスの仕組みを創出する必要がある。

このことについて和田は、「地域をベースにした福祉を、一人ひとりの住民・ボランティア、市民活動団体、地域社会を構成する諸団体・企業・行政等が協働してつくりあげる時代が変わった。何より大切なのは地域の住民や団体による自主的自発的な福祉への取り組みである。住民・市民が専ら福祉サービスの利用者であり消費者であることから脱却し、福祉の生産者であり担い手でもあるという新しい状況がつくり出されている」²⁾と述べている。

和田が指摘しているように、実際に「住民・市民が福祉の生産者であり担い手でもあるという新しい状況がつくり出されている」かどうかについては、その具体的な状況について現実的かつ客観的に検討しなければならない。しかし、「何より大切なのは地域の住民や団体による自主的自発的な福祉への取り組みである。住民・市民が福祉の生産者であり担い手でもあるという新しい状況がつくり出される」ことは、今後の福祉サービスの発展方向を内実化するうえで必要不可欠な条件

であると思われる。全国各地に多様な市民福祉事業が創出され、福祉コミュニティ形成の一翼を担い始めつつあるが、今後、その役割をさらに発展させていく必要性が市民による福祉事業に求められていることも確かである。この点について、以下、事例を通して考察する。

第5節 市民による福祉事業事例の事例紹介

ここでは、現に地域福祉の向上のために積極的な役割を担っている具体的な二つの市民による福祉事業事例を紹介し、考察する。二つの事例とも、法の谷間に置かれている市民の福祉ニーズであるために、行政による福祉サービスでは充足しきれない少数派市民の福祉ニーズに応えていること、その事業がともに20年以上継続していることなどに共通の特徴をもっている。なお、ここでは市民による福祉事業の具体的な内容について、事業全体を詳しく紹介することが目的ではないので、本章の目的に基づいて、その特徴点を選択しつつ紹介する。

【事例1】

障害をもつ学童の両親が共働きできるための放課後保育を実施している市民による福祉事業

(1)問題の所在

核家族世帯において学童をもつ両親が共働きできるための条件は、1997年の児童福祉法の一部改正において、放課後児童健全育成事業が第二種社会福祉事業として法制化されたことにより、法制度に規定された児童福祉サービスとして確保されることになった。

すなわち、保育園における乳幼児保育に加えて、小学校低学年を主たる対象にした放課後児童健全育成事業(通称:学童保育所・学童クラブと呼ばれている)が法制化されたため、乳幼児と学童をもつ両親が共働きする条件が確保されることになった。つまり、子どもが小学校高学年以上に成長すれば子供自身が家で留守番できるようになるので、乳幼児保育と学童保育の二つの児童福祉サービスによって、核家族においても共働きが可能となるのである。

しかし、障害をもつ子どもの場合、障害の種類や程度によっては小学校高学年になっても、例えば、知的発達障害の程度が重度の場合など、自分で留守番できる状態に成長するとは限らないのが実態である。この場合、先の二つの法制度による児童福祉サービスのみでは、両親が共働きできる条件は確保されない。なお、障害の種類や程度によっては、障害をもつ子どものための保育園での保育、障害をもつ子どもを受け入れる放課後児童健全育成事業の体制が不十分なため、希望すれば誰でも障害児保育、放課後児童健全育成事業が利用できる条件が十分に整っていないのが実態であるが、ここではそのことには詳しく触れない。

以上の状態は、男女共同参画社会の実現、社会全体による子育て家庭に対する支援策の充実、ノーマライゼーションなどの考え方からしても、解決されるべき社会的な問題であり、障害をもつ子どもを抱えた各家族にとっては重大な福祉問題である。すなわち、核家族において障害をもつ子どもの両親が共働きできるためには、障害をもつ子どもの年齢に拘わらず、通所施設・学校

の放課後保育が確保される必要性が存在するのである。

(2)障害をもつ子どもの放課後保育を実施している市民による福祉事業事例

東京都東久留米市で市民による福祉事業を実施している自主保育グループ「かるがも」³⁾は、核家族世帯において、障害をもつ子どもの両親が共働きできる条件を確保するための放課後保育を開始してから、13年現在、25年目を迎えている。

この事業の概要は、以下のとおりである。

- 1) 目的: 両親が共働きできるために、障害をもつ子どものための放課後保育を実施すること。
- 2) 保育内容: 障害幼児通園施設、特別支援学校等の放課後、就労支援施設の放課後の時間帯に、親が仕事を終えて「かるがも」に迎えに来るまでの間、障害をもつ子どもを施設・学校等に迎えに行き、その後、放課後保育を実施している。2012年4月現在の利用児童・利用者数は、市内に在住する幼児から特別支援学校高等部を卒業し就労支援施設に通所している者までの約30名である。また、毎月1回は土曜日に、本事業を利用していない市内の障害をもつ子どもたちとの交流を目的に、「土曜クラブ保育」を実施している。
- 3) 実施体制: 市民による福祉事業に対する東京都・東久留米市からの補助金制度と助成団体からの助成金を活用するとともに、専任職員の給与水準を確保するために、時間を単位とする保育単価を設定し、利用者から利用料を徴収している。また、市民による寄付金、バザー等による事業収入を得ている。職員は、専任職員以外にパートタイム職員、個人ボランティアを活用している。保育の実施場所は一戸建ての借家2か所で、乳幼児とそれ以上の年齢の者とに分けてグループ化されている。
- 4) 事業組織: 保育のための専任職員とパートタイム職員による職員会議、利用者によって組織化された保護者会、この事業に賛同する市民賛助会員(年度によって変動があるが、12年現在約200人前後で年会費は3000円である)、および、保育スタッフ・保護者・賛助会員で構成され、年1回開催される総会によって組織体制が構成されている。

【事例2】

視覚重複障害者へのデイサービスとグループホームを運営している市民による福祉事業

(1)問題の所在

視覚障害と他の身体障害・知的発達障害などを重複してかかえている視覚重複障害者が、盲学校高等部などを卒業した後も引き続き在宅生活を継続する場合、仕事や社会活動などの場が確保される必要がある。身体障害者福祉法では、視覚障害者に対しては、通所更生施設・重度者通所更生施設・福祉ホーム・通所授産施設・重度者通所授産施設・福祉工場・福祉センターなどが、知的障害者に対しては、知的障害者福祉法によって、デイサービスセンター・通所更生施設・通所授産施設・通勤寮・福祉ホーム・福祉工場などが、在宅福祉サービスとして法制化されている。

しかし、視覚障害と他の障害を重複して抱えている視覚重複障害者を対象とする在宅福祉サービスは、身体障害者福祉法と知的障害者福祉法が対象とするサービスの谷間に位置しているため、法制度上は全く整備されていないのが現状である。なお、入所施設においても、主として視覚重複障害者が入所している施設の数も、身体障害者福祉法による更生施設と知的障害者福祉法による更生施設を併せて、2000年現在、全国で27施設しかなく、多くの都道府県・市町村には存在していないのが現状であり、新潟県内には設置されていない。

こうした状況のもとで、視覚重複障害者が在宅生活を送るために必要な、仕事や社会活動の場を確保するための福祉サービスを整備することは重要な福祉課題である。

(2) 視覚重複障害者のためのデイサービスとグループホームを運営している市民による福祉事業事例

新潟県横越町（現在は新潟市と合併）において市民による福祉事業を実施している視覚重複障害者施設「のぎくの家」⁴⁾は、在宅生活を送っている視覚重複障害者が、簡単な作業や社会参加活動を行うことを目的とする、県内唯一のデイサービスの場として開設されてから2012年に26年目を迎えた。2000年からは視覚重複障害者のための、やはり県内唯一のグループホーム「こぶしの里」の運営を始めている。2001年からは特定非営利活動促進法による法人として事業を運営している。

具体的な事業概要は、以下の通りである。

- 1) 目的：盲学校高等部を卒業し、在宅生活を送る視覚重複障害者に対して、社会活動の場と居住の場であるグループホームを提供することである。
- 2) 事業内容：新潟県横越町と近隣市町に在住する視覚重複障害者の社会活動の場としてデイサービスを実施し、2012年現在、約20名の視覚重複障害者が利用している。デイサービスの内容は、石鹼づくりなどの簡単な作業、レクリエーション活動、外出活動などの社会参加活動である。石鹼づくりの原料は町立小学校の学校給食用廃油を譲り受け、地域自治会からは資源ごみの回収を委託されている。また、作業の製品である石鹼は、町内の商店に販売委託している。利用者のうち6名は月曜から金曜日までグループホームで生活し、土日は帰宅している。
- 3) 実施体制：市民による福祉事業に対する県および利用者が居住する市町からの補助金制度、助成財団からの補助金を活用している。また、市民からの寄付金、資源ごみの販売、バザーなどの事業収入を運営費に充当している。石鹼の販売売上金は利用者の賃金として支出している。専任職員以外に個人ボランティアが協力している。事業の場は、デイサービスとグループホームのための2か所の借家である。
- 4) 事業組織：2012年現在の事業の運営母体は、特定非営利活動法人「のぎくの会」で、法人組織を確立している。法人組織以外には、資金援助（1口3000円で何口でも可）を受け入れるための組織として後援会が設けられ、2012年現在、約250人が会員となっている。また、利用者の保護者会が設置されている。

次に、以上に紹介した二つの市民による福祉事業について考察する。上述したように、この二つの市民福祉事業の特徴点は、20年以上にわたって事業が継続されてきたことにより、サービス利用者がその居住する地域社会において生活を送るうえで不可欠な在宅福祉サービスとして、サービスそのものが地域社会に根付いていることである。また、二つのサービスとも、法制化された在宅福祉サービスの谷間を埋めるサービスを提供することによって、法の谷間に置かれている市民が有している福祉ニーズを充足している点である。

ところで、市民が組織した自発的な市民団体が提供する福祉サービスがもつ特徴については、法制度化されたサービスにはない新しいサービスを創出する先駆性・開拓性、法制度化されたサービスについて上積み・横だしなどをする柔軟性、福祉サービスの担い手としての市民の参加性、市民同士を結ぶネットワーク性、定型的な法制度サービスが持ちにくい利用者との関係における親密性・情緒性、新しいサービスを創出することによる行政へのカウンターパワー（counter power）性、市民への独自情報を発信する情報性などが挙げられることが多いが⁵⁾、この二つの市民による福祉事業事例も、先駆性・開拓性、柔軟性、市民の参加性、ネットワーク性をもつ在宅福祉サービスであると言えよう。

しかし、ここで注目したい点は、この二つの市民による福祉事業が、ともに約百数十人を超える市民が加入している賛助会員・後援会員から支援を受けている点である。他の市民による福祉事業についても同様に指摘できることであるが、事業体としての市民組織は、利用者・当事者、職員・個人ボランティア、一般市民によって構成され、組織化されている共通する特徴をもっている。以下、この点を中心に考察する。

第6節 市民による福祉事業の意義

2000年版の国民生活白書は、ボランティアをテーマとし、ボランティアやNPOへの関心が高まった背景について、次のように述べている⁴⁾。「第一は、個人の自己実現意欲の高まりである。第二に、住民の多様なニーズに対して、行政だけでは十分に対応できない分野があり、自発的に行動を起こそうとする意識が広がりつつある。第三に、社会参加の希望を持つ人々が増えている」。また、同白書は、ボランティア活動を始めようと思ったきっかけについて、「『自分の自発的な意志で』が53%で最も高い」という調査結果を引用している。さらに同白書は、ボランティアがつなぐ人間関係について、「雇用者には会社の外につきあいを求める意識が高まっている。ボランティアのつながりは、ボランティア活動に対し共感を持つ人同士のつながりであり、人々のつきあい意識が会社の外に広がる中で、新しい関係を生み出すものである」と指摘するとともに、「ボランティア活動は、人との新たな交流をもたらしてくれるだけでなく、個人の精神面での充実ももたらしてくれる」とも指摘している。また、「国民の間では、『心の豊かさやゆとり』を重視し、『社会に貢献』したいという意識が高まっている」との調査結果を引用している。

以上の国民生活白書が指摘する内容は、主にボランティア活動に関するものであるが、市民による福祉事業について考察する場合にも援用できると考えられるために引用した。要約すれば、

心の豊かさや社会参加、新しい人間関係を求める市民が、市民の多様なニーズに応える自発的な活動によって自己実現や精神的充足を達成しようとする動向が進展していることになる。

この指摘は、先に紹介した二つの市民による福祉事業事例からも証明できる動向である。すなわち、二つの市民による福祉事業とも約百数十人を超える賛助会員・後援会員から支援を受けているが、これらの賛助会員・後援会員の多くは、「自分の自発的な意志」で「社会参加」を望み、「会社の外につきあいを求め」、「社会に貢献」したい意識を持つ市民であろう。しかし、これらの市民が持つ意識は、それを実現する場がなければ、最後まで意識のままであろう。

また、藤井は、「市民事業組織がなぜ必要とされ、どのような有効性を有しているのか」と問題提起し、「アマチュアリズムを超えた、ある種の知の枠組みが形成されてきていることに注目したい。市民事業組織が地域社会において、ニーズに即した新しい事業を形成しつつ、なおかつ公論を構築し、行政官僚機構に対して有効な対案を提示していく際に、市民的専門性が重要な基盤として機能し得る」とし、アマチュアリズムを超えた市民的専門性が市民事業の基盤にあると主張している⁽⁵⁾。すなわち、市民が市民事業を推進する基盤には、市民が身に付けつつある市民の立場からの専門性が存在すると指摘している。

さて、先に引用した国民生活白書が指摘しているような国民の動向がなければ市民による福祉事業は増加せず、藤井が指摘する市民的専門性がなければ市民事業組織・団体の運営は継続・発展しないことは確かである。しかし、これらはいずれも、市民による福祉事業を推進している立場にある市民に関する分析である。福祉サービスは、行政サービスであれ市場によるサービスであれ、市民の生活上の問題・課題を解決することを目的として提供されるものである。したがって、市民による福祉事業を推進している市民に関する分析とともに、市民による福祉事業を惹起するニーズ要因についての分析が必要である。

筆者は先に、戦後福祉サービスの発展過程として、2000年の社会福祉法の成立が今後の福祉サービスの方向を個人の尊厳を重視することであると整理した。この観点から、再度、近年の福祉サービスをめぐる動向を振り返ると、行政サービスを例にすれば、DV法の成立や児童虐待防止法の成立に見られるように、たとえ家族または親密な関係であろうとも、そのなかの人権侵害を個人がかかえる福祉問題として解決していこうとする方向にあると言える。同様に、介護保険制度におけるケア・マネジメント手法の導入、障害者福祉制度における支援費制度導入の趣旨についても、これらを福祉サービスの利用者たる個人個人に焦点を当てたサービスを構築する方向にあるものとして理解できる。つまり、福祉サービスの個別化の方向である。

ところで、福祉サービスの個別化を推進し、また、個人の尊厳を旨とし、個人個人がかかえている生活上の問題についても地域社会を基盤にして解決していく必要性を考える場合、公平性と平等性を前提とする行政福祉サービスは、市民に共通する生活問題を解決するには有効であるが、個人または少数の市民に共通する生活問題を解決するには限界があることは明らかである。同時に、家事、育児、介護などの家庭がもつ機能がますます社会化されつつある今日、自らの生活上の問題をすべて自己責任において解決することもまた不可能であることも明らかである。

したがって筆者は、ここに市民による福祉事業が生成されるニーズ要因と存在意義、また、果

たすべき課題が見出されると主張したい。それは、家庭がもつ機能が社会化され、行政福祉サービスには市民に共通する問題を解決するためのサービスであるという制約があるもとで、個人の尊厳を確保しながら自らの生活上の問題を解決するためには、例えば近隣関係や知人などによる助け合いのような、市民相互の日常的な助け合いを超え、専任職員を抱えた組織的な事業を通して市民が結びつき、かつ、連帯し、市民一人ひとりの尊厳を確保するための福祉サービスを創出することが課題になる。

近隣による相互の助け合いなど市民相互の日常的な助け合いは、いつの時代においてもその必要性が認められ、また、市民生活上の重要な要素である。しかし、それが安定性や継続性を持たないことは明らかである。したがって、意識的・創造的な新しい市民の結合が必要なのである。半ば封建的な色彩を残したムラ社会的な近隣関係による相互扶助でもなく、また、近隣・知人同士の日常的な助け合いをも超え、市民の新しい意識的な結合を通して少数派市民の多様なニーズに応え自立を支援し、個人の尊厳を確保するための新しい福祉サービスを創出するのが市民による福祉事業である。

こうした事業が存在することによって、市民は、事業を創出する一員としての立場にも位置し、同時に、気兼ねなくサービスの利用者としての位置にも転ずることができるのである。それは、市民による福祉事業が事業体として成立しているからである。先に紹介した事例のように、多くの市民が賛助会員、後援会員として事業に対する支援を行っているが、事業体という媒介組織が存在するがゆえに、サービス利用者は会員である市民の誰々に個別にお世話になっているという意識を持たずにすむのである。また、賛助会員、後援会員も自らの主体的な意志によって事業に賛同していることを前提にしているゆえに、サービス利用者を個別に支援しているという意識を持たないのである。つまり、彼らが賛同し、支援しているのは特定の個人ではなく組織的事業体そのものである。

すなわち、一方においては「自分の自発的な意志」で「社会参加」を望み、「会社の外につきあいを求め」、「社会に貢献」したい意識を持つ市民の動向が存在し、他方では、個人の尊厳を旨とし、個人個人がかかえている生活上の問題について地域社会を基盤にして解決していく必要性が社会的に求められている状況のもとで、その結節点となり、媒介機能としての役割を果たしているのが市民による福祉事業である。

しかし、この両者は自然発生的に結びつくものではない。市民による福祉事業を展開・継続する過程においては、その事業を推進する中心的な人材が必要である。少数の市民や個人が抱えている生活問題を地域社会における福祉課題として取り上げ、その解決の必要性を広く市民・地元議会・自治体職員などにアピールし、問題解決を支援する市民を募り、市民による福祉事業を創出するリーダーとしての役割を果たす人材が必要である。これらの人材は、当事者であったり、専門的な知識を持っている市民であったり、地域に在住する福祉専門職などである。先に紹介した二つの事例においては、この役割を当事者が担っている。こうした活動が多くの市民の支援・賛同を得ることで、地域社会に存在する福祉問題を解決するための市民による福祉事業が創出されることになる。したがって市民による福祉事業は、「自分の自発的な意志」で「社会参加」を望

み、「会社の外につきあいを求め」、「社会に貢献」したい意識を持つ市民の動向の存在と個人個人がかかえている生活上の問題について地域社会を基盤にして解決していく必要性が社会的に求められている状況を媒介する結節点であると主張できる。

また、市民による福祉活動と市民による福祉事業の関係について整理すると、先に紹介した二つの市民による福祉事業事例を引用すれば、後援会員や賛同会員の行動は市民による福祉活動であり、その活動が集約され、福祉サービスを提供する組織体が市民による福祉事業である。ゆえに市民による福祉事業は、事業体であるとともに市民による福祉活動を推進する団体でもある。すなわち、後援会員・賛助会員・バザーへの協力・ボランティアとしての協力など、多くの市民の福祉活動を基盤にして成り立ち、その結節点となっている。

したがって市民による福祉事業は、地域社会における新しい人間関係を生み出し、お互いに気兼ねなくサービスを提供し、かつ、利用できる組織的事業体とし、市民の知恵と知識が自主的に生み出した、市民参加型地域福祉社会の具体的な実現に向けて、少数派市民の福祉ニーズ、市民の個別的な福祉ニーズなどを充足するための有効な手段として、その発展が求められる課題を担っている。

〈注〉

- 1) 渡辺は、ボランティア・アソシエーションについて、結社の自由との関連で理解する必要性を提起している⁽⁷⁾。
- 2) 本文は筆者が要約した内容である。
- 3) 詳しくは、「当事者・関係者ほか編『かるがも 10 周年記念文集』自主保育グループかるがも発行、2000」を参照のこと。
- 4) 詳しくは、「のぎくの家編『のぎくの家 10 周年記念誌・・・手をのばす』のぎくの家発行、1998」を参照のこと。
- 5) 具体的には、武川正吾『福祉社会 社会政策とその考え方』夕斐閣、2001、pp284～286、社会福祉・医療事業団編『新しい在宅福祉』フィメックス、1998、pp31～32などを参照のこと。

〈引用文献〉

- (1) 和田敏明 「はじめに」・「広がる地域福祉の担い手の役割分担と協働」 和田敏明ほか編『地域福祉の担い手』ぎょうせい、2002、はじめに pp8～10
- (2) 村田幸子ほか 「住民参加型福祉の課題と展望(座談会)」 村田幸子ほか編『住民参加型の福祉活動』ぎょうせい、2002、pp195～244
- (3) 山口稔 「地域福祉の歴史」 平野隆之ほか編『コミュニティとソーシャルワーク』有斐閣、2001、pp49～68
- (4) 経済企画庁編『平成 12 年版 国民生活白書』大蔵省印刷局、2000、pp9～48
- (5) 藤井敦史 「市民事業組織の社会的機能とその条件」 地域社会学会編『シティズンシップと再生する地域社会』ハーベスト社、1998、p57

- (6) 高橋紘士 「コミュニティ福祉の展望」 栃本一三郎編 『地域福祉の広がり』 ぎょうせい, 2002, p65
- (7) 渡辺一城 「地域福祉の推進主体」 平野隆之ほか編 『コミュニティとソーシャルワーク』 有斐閣, 2001, p126

第3章 財政再生団体である夕張市における住民の福祉活動の意義

第1節 調査の目的

(1) 夕張市の財政状況と地域福祉

夕張市は2007(平成19)年3月に地方財政再建促進特別措置法に基づく準用財政再建団体となった(当時の法律)。準用財政再建団体は、国による指導と監督のもとで財政再建計画を策定することになり、歳入と歳出の両面にわたって厳しい見直しが求められることになる。

具体的には、自治体が行っている各種事業の廃止などが行われることになり、住民に対する自治体によるサービスの低下および住民税・使用料・手数料などの住民負担の増加などが前提になっている。

従って、準用財政再建団体になることは、自治体の自らの力だけでは赤字を解消できないために、国による管理のもとで財政の再建を進めていくことになり、地方自治の行使を行うことができなくなることを意味している。よって、福祉施策をはじめとする自治体による各種施策の展開については、自治体としての主体性や独自性が発揮できない状態になる。

夕張市においては2007(平成19)年2月に市議会が財政再建計画を議決し、3月に総務大臣が同意し、財政再建計画が展開されているところである。さて、夕張市が策定した財政再建計画の中から、住民生活に対して直接的に大きな影響を与える内容を中心にして、その一部を引用すると、「補助金の支出は原則的に取り止めるなどゼロベースで見直す」、「私立総合病院は、老人保健施設を併設する有床の診療所に再編し、併せて指定管理者制度を導入し、公設民営化により運営する」、「高齢者の交流の場である老人福祉会館は、施設利用料を見直した上で、指定管理者制度を活用して運営していく」、「個人市民税の均等割を3000円から3500円とし、所得税の税率6%から6.5%とする」、「使用料は、それぞれ対応する軽費との均衡を考慮して適正な手数料に改正する」、「保育所措置費については、保育料徴収基準を国の基準に改めて措置費の縮減を図る」、「敬老乗車証は、交通費の支援としてこれまで一回当たり200円の自己負担で運用してきたが、これを300円としたうえで、当面継続していく」などが計画化されている。

また、夕張市における「財政再建計画において廃止する主な事務事業」について、福祉施策に関する分野について引用すると、「通院交通費助成(通院交通費の復路助成)」、「青少年健全育成対策(異年齢交流事業軽費)」、「遺児手当給付(遺児を扶養している市民に対する給付金)」、「青少年健全育成事業費補助(青少年の交流事業などに対する補助金)」、「敬老祝金贈呈(長寿に対する祝金)」、「配食サービス(高齢者の居宅に対する配食)」、「精神障がい者通所交通費補助(精神障がい者の通所事業に対する交通費助成)」、「身体障がい者スポーツ大会参加費補助(北海道大会参加費用への補助金)」、「重度身体障がい者福祉タクシー料金給付(重度障がい者のタクシー利用料金の一部助成)」、「老人クラブ活動費補助(老人クラブの活動費に対する補助金)」、「老人福祉大会事業費補助(高齢者の文化活動行事に対する補助金)」、「子育て支援センター設置(育児相談、子育てサークル実施経費)」、「地域療育推進体制整備(障がい幼児の機能

回復、生活訓練経費)」、「家庭児童相談室運営(在宅障がい児等の療育に対する指導及び助言経費)」などが廃止する事業として挙げられている⁽¹⁾。

このように、夕張市の財政再建計画は市民に対する自治体としてのサービスの低下と市民負担の増加を求める内容になっている。そして、自治体として市民に提供する福祉施策の削減・縮小を前提にしている。従って、夕張市民にとっては市政に対して福祉施策の水準を維持することを望むことが困難なのが現状である。

ところで、地域福祉を形成する要素は何かについて考えてみると、一方においては、自治体による行政サービスとしての福祉施策をあげることができるが、他方においては、市民自身や NPO 法人などの市民団体による各種の自発的な福祉活動を挙げることができる。つまり、自治体による行政サービスとしての福祉施策と市民自身や NPO 法人などの市民団体による自発的な福祉活動の総体が地域福祉を形成しているのである。従って、自治体による行政サービスとしての福祉施策だけで地域福祉が形成されているわけではなく、地域福祉は市民自身や NPO 法人などの市民団体による各種の自発的な福祉活動によっても推進される性質のものである。市民自身や NPO 法人などの市民団体による各種の自発的な福祉活動も、地域福祉を形成する重要な要素である。

こうした意味において夕張市における地域福祉の現状を考えると、自治体による行政サービスとしての福祉施策の水準が低下せざるを得ない現状のもとで、市民自身や NPO 法人などの市民団体による各種の自発的な福祉活動は、その重要性が相対的に増大することになる。

(2)調査の視点・目的

さて、本調査の視点・目的は、すでに述べたように、市民自身や NPO 法人などの市民団体による各種の自発的な福祉活動は、地域福祉を形成する重要な要素であるとの視点から、夕張市が財政再建団体になって以降の夕張市民と夕張市内の NPO 法人などの市民団体による自発的な福祉活動の動向について分析することによって、夕張市の地域福祉の現状を概観することを目的とするものである。また、そのための調査の方法は、夕張市民及び夕張市内の NPO 法人などの市民団体による自発的な福祉活動について、具体的な 3 つの事例を抽出し、その分析を通して夕張市の地域福祉の現状を概観する方法を採用する。

以上の述べてきた調査の視点・目的・方法に基づいて、具体的には、以下の 3 つの事例について分析する。

(3)事例の紹介

(あ)夕張市若菜地区の「なんでも相談・ふれあいサロン」

1 つは、夕張市若菜地区の「なんでも相談・ふれあいサロン」の活動である。夕張市社会福祉協議会には、6 つの地区協議会が設置されているが、そのうち 4 つの地区協議会とそれに対応する連合町内会が共催で「なんでも相談・ふれあいサロン」を開催している。この 4 つの「なんでも相談・ふれあいサロン」の 1 つが若菜地区の「なんでも相談・ふれあいサロン」である。若菜地区の

「なんでも相談・ふれあいサロン」は、夕張市社会福祉協議会の地区協議会とそれに対応する連合町内会の共催によって開催されていることはすでに述べたが、実質的には連合町内会の役員によって運営されている。連合町内会の役員は、「市民にできることは市民自身で担っていこう」との夕張市民としての自覚にたって「なんでも相談・ふれあいサロン」を運営しており、このような「なんでも相談・ふれあいサロン」の活動は、市民団体としての連合町内会の活動であるとともに、市民自身による自発的な活動としても理解できるものである。

この事例を分析するにあたっての、調査の対象者・日時・方法・場所は次のとおりである。

調査の対象者は、若菜地区連合町内会の会長である川村実氏である。調査日時は、2007(平成 19)年 9 月 3 日(月)の午後 3 時から 4 時 30 分までである。調査の方法はインタビューによるものであり、調査の場所は、もともとは市役所の連絡所としての建物であったが、市役所連絡所としての機能が廃止されたために、現在は「なんでも相談・ふれあいサロン」を開催するために同「サロン」が借用している、若菜地区の「なんでも相談・ふれあいサロン」の場である。

(い) 緑ヶ丘保育園

次の事例としては、無認可の保育園である緑ヶ丘保育園の活動を取り上げる。無認可の緑ヶ丘保育園は、2006(平成 18)年度には夕張市からの補助金を年間 127 万 5000 円受けていたが、2007(平成 19)年度からは補助金が廃止されてしまった保育園である。無認可の保育園にとって、小額ながらも夕張市からの補助金の廃止は保育園の運営にとって致命的であるが、補助金が廃止されたにも関わらず、保育士・保護者・地域の協力者によって構成されている運営委員会の自主的な努力によって運営を継続している保育園である。つまり、夕張市からの補助金が廃止されたにも関わらず、地域社会の協力を得ながら、当事者である保育士と保護者が協力し、保育園の運営を継続しているわけであるが、運営委員会による無認可である保育園の継続は、市民団体による 1 つの活動の形態として位置づけられるものであり、分析の対象として有効な事例であると捉えられる。

なお、この事例を分析するうえでの調査の対象者は、緑ヶ丘保育園の保育士である村上瑞恵氏と保育園の保護者である西股葉子氏である。また、調査の日時・方法・場所は、協同総合研究所が刊行している同研究所の所報である『協同の発見 第 181 号』(2007 年 8 月号)が特集記事として「北海道を元気に！ in 夕張 仕事おこし・まちづくりシンポジウム」の内容を掲載しているが、このシンポジウムにおける両氏の発言が文章化されているので、それを参照したものである。

(う) NPO 法人ワーカーズコープ夕張地域福祉事業所

最後に、3 つ目の事例として NPO 法人ワーカーズコープ夕張地域福祉事業所の活動を取り上げる。ワーカーズコープとはどのような組織なのかについて、当事者による定義をそのまま引用すると、「働く人びと・市民が、みんなで出資し、民主的に経営し、責任を分かちあって、人と地域に役立つ仕事をおこす協同組合」である。また、そのミッションについても当事者の言葉をそのまま引用すると、「1. 人のいのちとくらし、人間らしい労働を、最高の価値とします。2. 協同労働を通

じて『よい』仕事を実現します。3. 働く人びと・市民が主人公となる『新しい事業体』をつくります。4. すべての人びとが協同し、共に生きる『新しい福祉社会』を築きます。」となっている⁽²⁾。ここでは、NPO 法人であるワーカーズコープのミッションの1つに掲げられている「すべての人びとが協同し、共に生きる『新しい福祉社会』を築く」ために実践している活動を事例として取り上げる。

なお、この事例を分析するにあたっての調査の対象者は、NPO 法人ワーカーズコープ夕張地域福祉事業所長の吉田裕氏である。また、調査の日時は2007(平成19)年9月5日(水)午前10時から11時30分である。調査の方法はインタビューによるものであり、場所はNPO 法人ワーカーズコープ夕張地域福祉事業所内である。

第2節 調査の結果

(1) 若菜地区の「なんでも相談・ふれあいサロン」

まず、若菜地区の「なんでも相談・ふれあいサロン」についてであるが、2007(平成19)年の8月から実施されている活動である。夕張市との間で協議を行って市役所の連絡所を借り受けることにし、連絡所の建物を利用して毎週火曜日と金曜日の午前10時から午後3時まで「なんでも相談・ふれあいサロン」を開催している。市役所の連絡所は2007(平成19)年3月に廃止されたが、連絡所の機能としては、市民からのよろず相談を受け付ける役割を果たしていた。

町内会を構成する地域住民に「なんでも相談・ふれあいサロン」を周知するために町内会に回覧された文書を引用すると、「このサロンは、特段に難しいことをするものではなく、地域に暮らす人たちに、少しでも『安心の心をふくらませることに役立てば』との思いで運営していきますので、どなたでも気軽に立ち寄り、お互いの情報交換の場としても活用されればと願っています」と書かれている。

主催者は、夕張市社会福祉協議会若菜地区協議会と若菜連合町内会であるが、実質的には連合町内会の役員によるボランティア活動として運営されている。また、「サロン」の運営に当たっては、社会福祉協議会が年間35万円の運営費を支出している。「サロン」を運営しているスタッフは連合町内会の役員を中心とした17名の市民で、「サロン」を開催するにあたって目標としている具体的な内容は、「社会資源の紹介となんでも相談」、「地域福祉のふれあいと閉じこもりや孤独死の防止」、「冬季の除雪活動」、「行政との連携」などが主なものである。これまでに行われてきた活動の例を具体的に挙げてみると、「市民からの水道料金の減免のための事務手続きについての相談に対する援助」や「市役所からの市民に届いた文書の内容について詳しく本人に解説する支援」などを実施している。

なお、若菜地区の人口は約2000人で、世帯数は約900世帯であり、そのうち連合町内会には約750世帯が加入している。

(2) 緑ヶ丘保育園

次は緑ヶ丘保育園についてであるが、無認可の保育園である緑ヶ丘保育園は2006(平成18)

年度には夕張市から年間 127 万 5000 円の補助金を受けて運営されていたが、2007(平成 19)年度からは補助金が廃止された。この保育園は、北海道炭坑汽船(北炭)の職員の子供を預かる保育園として 1976(昭和 51)年に開園されたが、北炭の撤退後も、保育士と保護者および地域の協力者と運営委員会を設けて経営している保育所である。また、緑ヶ丘保育園が作成しているホームページによれば、「設置者が個人や特定の団体ではなく、運営も保育者、保護者、地域の協力者によって行われ、また、営利を目的とせず、地域に根ざした保育園づくりを目標としている」。

主な財政基盤は、保育園児 1 人につき月 1 万 6500 円の保育料と夕張市からの助成金であり、無認可の保育園が一般的にそうであるのと同様に不安定な経営を余儀なくされている。保育士は常勤が 3 名、非常勤が 4 名の計 7 名で、常勤保育士の給与は月 13~14 万円で低額である。保育園の児童定数は 30 名であるが、実際の利用児童数は 2006(18)年度は 25 名で 2007(平成 19)年度は 17 名である。

ところで、保育園に対する夕張市からの助成金が廃止されたことによって、保育園の経営は成立しなくなると考えるのが一般的であるが、緑ヶ丘保育園では運営委員会での協議を重ねた結果、保育園の運営を継続することを選択している。この点について村上瑞枝氏は、前提書の誌上で「助成金はゼロになりましたが、ゼロになったからこそ、みんなのできることをみんなで知恵を絞って、あらゆる可能性を探ってやっていきたいと思っている」と述べている。そして、従来は午前 8 時 20 分から午後 3 時までの保育を月 1 万 6500 円で実施していたが、2007(平成 19)年度からは、午前 8 時から午後 5 時半までの月 3 万 1000 円コースを新設している。また、午後 3 時以降の延長保育は、1 回につき何時間でも 700 円だったものを 1 時間 700 円に変更している。さらに、保育園を利用していない親子を対象にして、保育園で園児と一緒に遊ぶ「げんキッズ」と名づけた新しい企画を実施し、保育園のもつ機能を向上させる活動も展開している。

つまり、夕張市からの補助金が廃止された事態に対して、保育料を値上げするなどの自主的な努力によって保育を維持するとともに、市民から提起されている保育所に対する新しいニーズに積極的に応えて保育所のもつ機能を拡大し、夕張市における保育所全体としての施策の水準を維持・拡大しようと試みている。

(3)NPO 法人ワーカーズコープ夕張地域福祉事業所

続いて、NPO 法人ワーカーズコープ夕張地域福祉事業所についてであるが、この事業所は 2007(平成 19)年 6 月から開設のための準備がすすめられ、イベント広場や商店街の無料駐車場、公衆トイレ、生活館(集会所)などが周辺にあり、市民が集まりやすい場所を意図的に選択して、8 月 2 日に開設されている。商店街に位置しているので愛称としての屋号を「みな乃屋」と名乗っているが、ミナはアイヌ語で「笑い」を、日本語では「皆」を表現している。また、事業所の 7 割の面積を市民のための交流スペースとして確保し、地域の高齢者の拠点を目指している。この事業所が、現在の段階において企画している活動の内容は、以下のとおりである⁽³⁾。まず、「喫茶部」の開設であるが、市民が気軽に立ち寄れるように、ボランティアによる喫茶店の運営を考えている。バスや電車の待ち時間に、また、買い物の際に市民が気軽に寄れるたまり場として考えている。

次に「ヘルパー講座」の開催である。ここ数年、ヘルパーが市外に流出している状況にあり、市内での介護の担い手が不足しているため、2 級ヘルパーの資格を持つ介護の担い手を市内に養成することが目的である。また、市民が家族への介護を行う際に、介護される立場に立った介護が必要になるが、その際にも「ヘルパー講座」を受講していることが大きな力を発揮することになると考えている。さらに、2 級ヘルパーの資格を持っている市民は、ご近所のちょっとした介護に関する相談役にもなることができるため、高齢化がすすむ夕張市の地域介護のサポーターとして地域社会づくりに貢献できると考えている。

続いては、「無認可地域子育て支援センター」の設置である。現在、夕張市には「地域子育て支援センター」事業は運営されていない。この事業は、実施主体が市町村であり、市町村長が保育所等を指定して、地域全体で子育てを支援する基盤の形成を図るために、育児不安等についての相談指導、子育てサークル等の育成・支援、ベビーシッターなどの地域の保育資源の情報提供、家庭的保育を行う者への支援などを実施する事業であるが、夕張市の置かれた現状からは民間レベルで行うしか実施方法がなく、制度に基づかない事業として、地域社会のボランティア、保健・福祉の経験者、シニア層の力を活用するとともに、こうした人たちの社会参加の機会としても位置づけ、無認可の形態で実施することを企画している。

最後に、「無認可地域活動支援センター」の設置である。これは障害者総合支援法に関連する事業であるが、「地域子育て支援センター」事業と同様に、夕張市では実施されていない事業である。具体的には、身体・知的・精神等の障害を持つ人たちを対象にした、日中の見守りを基本とした預かり事業＝日中一時支援事業、外出に際して介護を必要とする障害がある人を対象にした移動支援事業、また財政再建計画で廃止された高齢者への配食サービスと安否確認の事業、引きこもりがちな高齢者の孤立化を防止するとともに趣味の活動を展開する会食会の事業、休耕田や空き地を借りて野菜等を耕作する市民協同農園の事業、地域社会における関係づくりを促進する生きがい活動の事業などを合わせて推進する拠点として考えられているが、これを無認可の形態で実施しようとする企画である。

第 3 節 今後の課題

(1)「なんでも相談・ふれあいサロン」活動

(あ)6 地区協議会でのサロン活動の拡充

はじめに、「なんでも相談・ふれあいサロン」活動の当面する課題についてであるが、夕張市社会福祉協議会が設置している 6 つの地区協議会のうち、連合町内会との共催で「なんでも相談・ふれあいサロン」の活動を展開している地区協議会は 4 つの地区のみである。連合町内会の役員をはじめとする自覚的な市民が、ボランティアとしての立場で地域住民の相談相手になり、住民が抱えている日常生活上の問題課題に対して、同じ市民としての立場から必要な相談・援助を展開することは、夕張市が市役所の連絡所を廃止した状況のもとで、また、近隣関係が希薄化して

きている地域社会をめぐる動向のなかで、市民自身の手によって地域住民が抱えている日常生活上の問題や課題を解決するための重要な活動である。従って、夕張市社会福祉協議会と連合町内会は、さらに連携を強め、現在は週 2 回である開催日の増加を図るなど、「なんでも相談・ふれあいサロン」の活動をより一層強化していくことが求められるとともに、6つの地区協議会のすべてにおいて「なんでも相談・ふれあいサロン」の活動を実施していくことが必要である。

また、連合町内会の役員をはじめとする自覚的な市民が、ボランティアとしての立場で地域住民に対する相談・援助の活動を実施する場合、市民から持ち込まれた相談の内容如何によっては、それを市町村や地域包括支援センター、民生委員・児童委員、地域福祉権利擁護事業などの社会資源につなげる役割を果たしていく必要があるとともに、以前に専門職として働いていた人など、専門的な知識を有する地域住民が相談・援助者としての役割を担う市民として積極的な役割を果たしていけるようにしていくことも必要である。

つまり、当面する夕張市民の生活上の課題を考える場合、夕張市自身は財政再建団体であり、市民が市政に対して福祉施策の充実を求めることは困難な状況にある。また、夕張市の高齢化率は 47%を超えているのが現状であるため、高齢者をはじめとして生活上の課題を抱えている市民に対する具体的な支援活動が求められている。こうした状況の下では、市民同士による相互援助のための人間関係づくりを構築していく必要があり、そのためには自覚的な市民の結集を図り、生活上の課題を抱えている市民に対する相談・援助を展開していく実践を組織化していくことが不可欠である。

(い) 社会資源のネットワーク化と組織化

さらに、すでに町内会として地域社会の多くの世帯が組織化されている利点を活用して、近隣住民同士が連絡を取り合いながら、民生委員・児童委員や保健・医療・福祉の関係機関とも連携を図りつつ、一人暮らし高齢者への声かけや訪問介護、子育て家庭に対する相談支援、障害者に対する家事支援など、生活上の課題を抱えている個々の住民の生活を支えるためのネットワークを形成していく活動である小地域ネットワーク活動を開発していくことや、連合町内会の役員や民生委員・児童委員などが、認知症や障害などの生活上の課題を抱えている地域住民を中心に、その人が有している社会的な関係を重視しながら、家族や親族、近隣住民やボランティアなどのインフォーマルな支援と社会福祉施設や公的な機関などのフォーマルな支援のネットワークを促進するソーシャル・サポート・ネットワークを形成する活動を開発していく活動も求められるところである。

さらに言えば、社会福祉協議会の地区協議会や連合町内会の役員および民生委員・児童委員などは、一人暮らし高齢者、要介護高齢者を抱えている家族、認知症の高齢者を抱えている家族、障害者自身とその家族、ひとり親家庭、子育て家庭などの福祉サービスの利用者が、同じ生活上の課題を持つもの同士として、自らが抱えている生活上の課題を語り合い、情報を交換し、相互に理解を深め合える関係を構築していくための、地域社会を基盤とした当事者組織を組織化できるように支援していくことも必要である。地域社会における当事者組織は、同じ生活上の課題を抱

えている市民に対する支援者の役割を果たすことができる存在に発展していくことが可能であり、生活上の課題を抱えている市民自身やその家族自身が仲間同士で支えあうセルフ・ヘルプ・グループに発展していくことも可能である。こうした当事者組織やセルフ・ヘルプ・グループは地域福祉を推進する重要な主体の1つである。

(う)近隣関係以上の人間関係づくり促進

最後に、「なんでも相談・ふれあいサロン」の「ふれあいサロン」としての役割についてであるが、全国社会福祉協議会による「ふれあい・いきいきサロン」の定義は、「地域を拠点に、住民である当事者とボランティアが協働で企画し、内容を決め、共に運営していく楽しい仲間づくりの活動であり、ひとり暮らしであったり、家族がいても昼間は一人きりで会話をする相手もなく閉じこもりがちに暮らしている高齢者などが、気軽に出かけて仲間づくりをしたり、一緒に食事をすることにより、高齢者などがいきいきと元気に暮らせることをめざす活動」であり、その数は 2003(平成 15)年 4 月現在、全国で 3 万 7000 か所であり、それ以降も増加傾向にあるとされている⁽⁴⁾。筆者が新潟市北区で開催されている 5 か所の「ふれあい・いきいきサロン」に参加している 75 名の高齢者に対して行なったインタビュー調査によれば、家族構成、友人・知人の多寡、近所付き合いの多寡、趣味活動の有無、家庭での役割の有無に関わらず、参加者は「ふれあい・いきいきサロン」に積極的な意義を見出していた。つまり、高齢者が求める望ましい生活のあり方を考える場合、個人としての役割や活動、趣味などを豊かにしていくことは当然であるが、同時に、高齢者を地域社会の一員として理解し、地域社会における人間関係を豊かにしていくことこそが必要であるとの結論を得た⁽⁵⁾。この視点からは、「なんでも相談・ふれあいサロン」の「ふれあいサロン」としての役割についても重視した「サロン」の運営が求められることになる。そのことによって、若菜地区に在住する高齢者をはじめとする地域住民の町内会を媒介にした近隣関係以上に人間関係づくりが促進されると考えられる。

(2)緑ヶ丘保育園

(あ)市民の保育ニーズに応えるべき発展の展望

続いて、緑ヶ丘保育園の当面する課題についてであるが、無認可の保育園で利用児童数が少人数であるとはいえ、夕張市からの助成金が廃止されても、利用児童がいる限りにおいては保育園の運営を継続することは、市民の保育ニーズに積極的に応えることによって、夕張市全体としての保育施策の量と質を維持することであり、積極的な意義をもつものである。

同時に、緑ヶ丘保育園の今後の課題として指摘できることは、市民の多様な保育ニーズに応える方法によって保育園の発展を展望していくことである。夕張市の自治体としての保育施策の向上が期待できない現状のもとでは、積極的な施策を展望することによって保育園の発展を展望していくことが重要である。具体的には、適切な保育料の設定を前提として、長時間保育や休日保育、あるいは一時保育の実施など、市民の保育ニーズに正面から応える工夫が求められる。そのことによって、夕張市の保育施策が全体として底上げされることになり、安心して子育てができる

地域づくりに貢献することになると考えられる。

(い)子育て支援の拠点としての役割

また、地域社会における子育て支援のための拠点としての役割を追及していくことも必要である。具体的には、無認可の地域子育て支援センターとしての機能を追及し、子育て家庭における育児の方法や育児不安についての相談や助言、地域社会における子育てサークルの育成や支援、ベビーシッターや保育ママなどの地域社会の保育資源に関する情報の提供および地域社会の保育資源とのネットワークの形成などを目指していくことが必要である。こうした活動を通して、安心して子育てができる地域社会づくりの拠点としての役割を担うことを目指し、子育て経験がある世代の女性と子育て世代の交流の機会を創出することや、子育て経験がある世代にボランティアとして協力してもらうことなど、市民の自発的な活動を組織化することによって、安心して子育てができる地域社会づくりの現実的な拠点としての役割を果たしていくことが求められているといえる。

(3) NPO 法人ワーカーズコープタ張地域福祉事業所

(あ)多様な「市民福祉事業」の展開

次に、NPO 法人ワーカーズコープタ張地域福祉事業所の活動についてであるが、筆者は、「市民が地域社会に存在する福祉問題を自主的・主体的に解決することを目的にして、その問題を解決するための福祉サービスを提供するために、自らサービス提供団体を組織し、組織的かつ継続的な市民団体の活動として福祉サービスを提供している事業体」を指す概念として、「市民福祉事業」という考え方を提起しているが⁽⁶⁾、NPO 法人ワーカーズコープタ張地域福祉事業所が企画している諸活動は、筆者が提起している「市民福祉事業」そのものである。

タ張市が自治体として新たな福祉施策の展開を実施することが困難な状況のもとでは、市民が地域社会に存在する福祉問題を自主的・主体的に解決するために、自らサービス提供団体を組織し、組織的かつ継続的な市民団体の活動として福祉サービスを提供する活動を展開することは、市民の福祉ニーズを充足するために必要不可欠の活動である。具体的には、市民自らの手によって、サービスの担い手と利用者が対等な立場で連携し、住民相互の助け合いのシステムとして機能し、営利を目的としない非営利の活動であり、市民会員が必要とする多様な在宅福祉サービスを、同じ市民会員が有償で提供する住民参加型在宅福祉サービスや NPO 法人を組織し、市民自らが福祉サービスの提供者としての役割を果たしていく活動を創出していくことが必要である。この点では、NPO 法人ワーカーズコープタ張地域福祉事業所が企画している活動の 1 つである「ヘルパー講座」の受講者が、市民福祉事業としてヘルパーを派遣する何らかの具体的な事業を起こすことを期待したい。

(い)市民団体の組織化活動としての意義

また、「無認可地域子育て支援センター」を設立する企画や「無認可地域活動支援センター」を

開設する企画は、NPO 法人ワーカーズコープ夕張地域福祉事業所が、地域社会における地域福祉活動の拠点としての役割を果たしていくことを目指す活動として積極的に評価できるものである。現在の夕張市における市民自身および NPO 法人などの市民団体による地域福祉活動として重要なことは、現に市民が抱えている福祉上の課題や問題を具体的に解決していくための、現実的で実際的な市民の福祉ニーズを充足・解決するための諸活動であり、そのための市民自身および NPO 法人などの市民団体を組織化する活動である。

(4) 注目すべき「ゆうばり再生市民会議」

最後に、関係者に対して、直接、面接調査を実施することはできなかったが、2007(平成 19)年 4 月の市民選挙で選出された藤倉新市長が提唱し、市役所の地域再生課まちづくり再生係が事務局となり、約 120 人の市民の参加のもとで 6 月 22 日に旗揚げされた「ゆうばり再生市民会議」の動向について触れる。夕張市のホームページに掲載されている「ゆうばり再生市民会議かわら版」および「ゆうばり再生市民会議広報」紙によると、この「市民会議」の趣旨は、「夕張市を活力ある住みよい街にするため、市民一人ひとりが、今、自分たちでできることを考え、継続的な市民活動を生むきっかけを創り、全市的なネットワークづくりを目的とする」ものである。「市民会議」の発足とともに運営委員が公募され、現在、25 名の市民によって構成される運営委員会によって「市民会議」は自主運営されているところである。

この「ゆうばり再生市民会議」には、「環境・防犯・交通安全」、「観光・文化」、「福祉・生活全般」の 3 つの分科会が設けられ、各分科会での話し合いを中心にして今後の活動内容を模索している現状である。この 3 つの分科会のうち、「福祉・生活全般分科会」における討議の概要を「ゆうばり再生市民会議広報」紙を参照しながら把握すると、市民の間から「一人住まいのお年寄りにおかずを届けたり、相談相手になっている」、「お年寄りの生活を気遣っている」、「通院の介助を行っている」、「地域交流会を企画している」、「市内にある介護保険サービスの事業所についてパンフにまとめた」となどの市民による活動の紹介や意見が提起されている。

今後、これらの市民による活動や意見がどのように具体化・発展させられていくのかは未知数であるが、市民参加を前提にした市民と市政の協働による福祉の街づくりの初歩的な活動として評価できるものである。地域福祉を構築していくうえでは、生活者である市民が、市民生活を送るうえで直面しているさまざまな課題を自らの力と市政との協働のよって解決していく活動は必要不可欠な要素であり住民自治の原点である。こうした意味で、「ゆうばり再生市民会議」の今後の活動に注目していきたい。

〈引用文献〉

- (1) 夕張市 『財政再建計画書』 夕張市, 2007
- (2) 日本労働者協同組合連合会センター事業団 『2007 ワーカーズコープセンター事業団』 日本労働者協同組合連合会センター事業団, 2007, p2
- (3) 吉田祐 「夕張地域福祉事業所の活動課題と展望」 協同総合研究所編集 『協同の発見 第

181号』協同総合研究所, 2007, pp47~48

(4)『新版・社会福祉学習双書』編集委員会編『社会福祉協議会活動論』全国社会福祉協議会, 2005, pp73~74

(5)豊田保「参加者の視点からみた『高齢者ふれあい・いきいきサロン』の意義」新潟医療福祉学会『第7回 新潟医療福祉学会学術集会 抄録集』新潟医療福祉学会,2007, p50

(6)豊田保『福祉コミュニティの形成と市民福祉活動』萌文者, 2005, p10

第4章 高齢者ふれあい・いきいきサロンの意義

第1節 考察の目的と方法

全国社会福祉協議会によれば、「ふれあい・いきいきサロン」の定義は、「地域を拠点に、住民である当事者とボランティアとが協働で企画し、内容を決め、共に運営していく楽しい仲間づくりの活動」とされている。また、「ふれあい・いきいきサロン」が何をめざすかについては、「ひとり暮らしであったり、家族がいても昼間一人きりで、会話をする相手もなく閉じこもりがちに暮らしている高齢者などが、気軽に出かけて仲間づくりをしたり、一緒に食事をすることにより、高齢者がいきいきと元気に暮らせることをめざしている」とされている。さらに、「高齢者だけではなく、地域の障害者や子育て中の親など、閉じこもり、孤立しがちな人たちが気軽に集まり仲間づくりができる活動」ともされている。従って、「ふれあい・いきいきサロン」の対象者は高齢者や障害者、子育て中の親などであり、運営の担い手は、当事者と住民ボランティアが協力しながら自発的に行う活動である。そして、開催場所は自宅でも野外でもよく、活動内容も当事者が自由な発想で企画することが重要であるとされている。また、高齢者を対象にした場合の「ふれあい・いきいきサロン」の効果については、「①楽しさ・生きがい・社会参加、②無理なく体を動かせる、③適度な精神的刺激、④健康や栄養について意識習慣がつく、⑤生活のメリハリ、⑥閉じこもらせない」と整理されている。なお、「ふれあい・いきいきサロン」の数は、2003年4月現在、全国で約3万7000か所であり、今日においても増加傾向にあるとされている⁽¹⁾。

本研究の目的は、実際に「ふれあい・いきいきサロン」に参加したことがある高齢者にとって、「ふれあい・いきいきサロン」がどのような意義を持っているのかについて考察することである。また、本研究の方法は、新潟市北区内で開催されている高齢者のための「ふれあい・いきいきサロン」を無作為に5か所抽出し、これらの「ふれあい・いきいきサロン」に実際に参加している高齢者に対して個別面接調査を実施し、その回答内容を分析することによって、参加者の視点から「ふれあい・いきいきサロン」の意義を考察する方法を用いる。従って、本研究の意義は、全国社会福祉協議会が高齢者を対象にした場合の「ふれあい・いきいきサロン」の効果については、「①楽しさ・生きがい・社会参加、②無理なく体を動かせる、③適度な精神的刺激、④健康や栄養について意識する習慣がつく、⑤生活のメリハリ、⑥閉じこもらせない」と整理しているが、これらの諸点について実際に「ふれあい・いきいきサロン」に参加している高齢者の視点に基づいて考察を深めることにある。

なお、上述した個別面接調査については、被調査者全員の了承を得て実施したものであり、また、調査結果を公表することについても了承を得ていることを付記しておく。

第2節 調査の内容と結果

本研究の方法については上述したとおりであるが、新潟市北区内で開催されている5か所の高

高齢者のための「ふれあい・いきいきサロン」を無作為に抽出し、そこに実際に参加している 75 名の高齢者を無作為に抽出し、2006 年 9 月に個別面接調査を実施した。その調査項目は以下のとおりである。具体的には、①性別、②年齢、③家族構成、④友人・知人の多寡、⑤近所付き合いの多寡、⑥「ふれあい・いきいきサロン」への参加頻度、⑦個人的な趣味の有無、⑧家庭における役割の有無、⑨参加者としての視点からみた「ふれあい・いきいきサロン」の意義、についてである。

以上の調査項目のうち、③家族構成、④友人・知人の多寡、⑤近所付き合いの多寡、⑥「ふれあい・いきいきサロン」への参加頻度、⑦個人的な趣味の有無についての項目は、全国社会福祉協議会が「ふれあい・いきいきサロン」について、「ひとり暮らしであったり、家族がいても昼間一人きりで、会話をする相手なく閉じこもりがちに暮らしている高齢者などが、気軽に出かけて仲間づくりをしたり、一緒に食事をするにより、高齢者がいきいきと元気に暮らせることをめざしている」と位置づけていることを深めるための調査項目である。

また、⑨参加者としての視点からみた「ふれあい・いきいきサロン」の意義についての調査項目は、全国社会福祉協議会が高齢者を対象にした場合の「ふれあい・いきいきサロン」の効果について、「①楽しさ・生きがい・社会参加、②無理なく体を動かせる、③適度な精神的刺激、④健康や栄養について意識する習慣がつく、⑤生活のメリハリ、⑥閉じこもらせない」と整理しているが、本研究においては、これらの諸点についてさらに深めることを目的にしているため、あえて非構造的調査項目を用いる技法によって、参加者としての視点からみた「ふれあい・いきいきサロン」の意義について調査するための項目である。

なお、調査結果は以下のとおりである。

- ①被調査者に占める男女別の割合は、男性が 22 名 (29%) で女性が 53 名 (71%) である。個別面接調査の対象者は無作為に抽出しているため、これは高齢者「ふれあい・いきいきサロン」への参加者全体についての男女の割合ではない。しかし、現実問題としては女性の参加者の方が男性の参加者よりも多いのが実態である。
- ②被調査者の年齢構成については、50 歳代が 1 名 (1%)、60 歳代が 17 名 (23%)、70 歳代が 32 名 (43%)、80 歳代が 23 名 (31%)、90 歳代が 2 名 (3%) であり、70 歳以上が 77% を占めている。しかし、この調査項目についても調査対象者を無作為に抽出しているため、高齢者「ふれあい・いきいきサロン」への参加者全体についての年齢構成比を反映しているものではない。しかし、高齢者「ふれあい・いきいきサロン」への参加者の中で 70 歳以上の参加者が占める割合は相対的に多数であるのが実態である。
- ③被調査者の家族構成については、一人暮らしが 8 名 (11%)、夫婦のみ世帯が 18 名 (24%)、その他が 49 名 (65%) であり、高齢者のみの世帯は 26 名 (35%) である。現実的にも新潟市北区内においては、高齢者のみの世帯はその他の世帯よりも少数である。
- ④被調査者の友人・知人の多寡については、「友人・知人が多い」が 47 名 (63%) で「友人・知人が少ない」が 28 名 (37%) であり、新潟市北区内の「ふれあい・いきいきサロン」の参加者における友人・知人関係は相対的に豊かであることが推察できる。
- ⑤被調査者の近所付き合いの多寡については、「近所付き合いが多い」が 43 名 (57%) で「近所

付き合いが少ない」が32名(43%)であり、新潟市北区内においては高齢者の近隣関係は一定の関係が築かれていることが推察できる。

- ⑥被調査者の高齢者「ふれあい・いきいきサロン」への参加頻度については、「毎回参加する」が57名(76%)、「ほぼ毎回参加する」が3名(4%)、「時々参加する」が7名(9%)、「数回参加した」が8名(11%)、である。約8割の被調査者が毎回参加しており、高齢者「ふれあい・いきいきサロン」への参加者は概ね固定している傾向にあることが推察できる。
- ⑦被調査者の個人的な趣味の有無については、「趣味を持っている」が48名(64%)で「趣味を持っていない」が27名(36%)である。従って、個人的な趣味を持っていても高齢者「ふれあい・いきいきサロン」に積極的に参加している高齢者の割合が相対的に高いといえる。
- ⑧被調査者の家庭における役割の有無については、「役割がある」が49名(65%)で「役割がない」が26名(35%)である。従って、家庭における役割を持ちつつ高齢者「ふれあい・いきいきサロン」に参加している高齢者の割合が相対的に高いといえる。
- ⑨参加者としての視点からみた高齢者「ふれあい・いきいきサロン」の意義については、「話をすることが楽しい」が59名(79%)、「活動が楽しい」が26名(35%)、「食事が楽しい」が1名(1%)、「分からない」が2名(3%)であり(複数回答)、73名(97%)の被調査者が高齢者「ふれあい・いきいきサロン」について積極的に肯定している。この意味では、全国社会福祉協議会が「ふれあい・いきいきサロン」について定義している「地域を拠点に、住民である当事者とボランティアとが協働で企画し、内容を決め、共に運営していく楽しい仲間づくりの活動」であることを裏付けている結果になっている。また、全国社会福祉協議会が高齢者を対象にした場合の「ふれあい・いきいきサロン」の効果について、「①楽しさ・生きがい・社会参加、②無理なく体を動かせる、③適度な精神的刺激、④健康や栄養について意識する習慣がつく、⑤生活のメリハリ、⑥閉じこもらせない」と整理していることと比較すると、「④健康や栄養について意識する習慣がつく」ことを除いて一定の共通性が見出せる。

第3節 調査結果についての分析と考察

以下では個別面接調査の結果について分析し、参加者の視点からみた高齢者「ふれあい・いきいきサロン」の意義について考察する。第一に、無作為に抽出した高齢者「ふれあい・いきいきサロン」に実際に参加している75名(97%)の高齢者が高齢者「ふれあい・いきいきサロン」の意義を肯定的に評価しており、このことを前提にして個別面接調査の結果を分析し考察することが必要であるといえる。

第二に、個別面接調査の結果によれば、一人暮らしと夫婦のみの世帯以外の家族構成である高齢者が49名(65%)を占め、友人・知人が多いと回答した高齢者が47名(63%)で、近所付き合いが多いと回答した高齢者が43名(53%)であり、趣味を持っていると回答した高齢者が48名(64%)を占め、家庭における役割を持っていると回答した高齢者が49名(65%)を占めていることは、家族構成、友人・知人の多寡や近所付き合いの多寡、趣味を持っているかどうかや家庭にお

ける役割を持っているかどうかに関わらず、被調査者の少なくとも 50～65%以上が高齢者「ふれあい・いきいきサロン」を肯定的に評価していることになり、このことも個別面接調査の結果を分析し考察する場合の前提にする必要があるといえる。

さて第三に、全国社会福祉協議会が高齢者を対象にした場合の「ふれあい・いきいきサロン」の効果について、「①楽しさ・生きがい・社会参加、②無理なく体を動かせる、③適度な精神的刺激、④健康や栄養について意識する習慣がつく、⑤生活のメリハリ、⑥閉じこもらせない」と整理していることについては上述したとおりであるが、これは高齢者の望ましい生活のあり方を想定して、そのことに貢献しているのが高齢者「ふれあい・いきいきサロン」であるとの考え方に基づくものであろう。しかしながら、75 名の実際に高齢者「ふれあい・いきいきサロン」に参加している高齢者を対象にした個別面接調査においては、上述したように、友人・知人が多く、近所付き合いも多く、趣味を持っていて、家族における役割を持っている被調査者が、50～65%以上も高齢者「ふれあい・いきいきサロン」を肯定的に評価していることになる。このことを前提にして考えると、高齢者を対象にした「ふれあい・いきいきサロン」の意義は、「①楽しさ・生きがい・社会参加、②無理なく体を動かせる、③適度な精神的刺激、④健康や栄養について意識する習慣がつく、⑤生活のメリハリ、⑥閉じこもらせない」としてのみ整理するだけでは不十分であると指摘できることになる。つまり、「ふれあい・いきいきサロン」の意義について考える場合、個々の高齢者の望ましい生活のあり方を想定して、個人個人を取り巻く環境要因を充実させていくことに貢献することを高齢者「ふれあい・いきいきサロン」の意義として理解することも基本的な考え方であるには違いないが、同時に、高齢者を地域社会の一員として理解し、地域社会のあり方に立脚にした「ふれあい・いきいきサロン」の意義についても探求していく必要があると考えられることになる。

従って第四に、高齢者を対象にした「ふれあい・いきいきサロン」の意義は、高齢者の住民同士としての交流を創出していることなど、高齢者が地域社会を構成する一員として位置づけられるもとで理解される必要がある。このことについて大倉福恵は、「平成 6 年に全国社会福祉協議会により提唱された『ふれあい・いきいきサロン』は、わずか 10 数年で急速に設置数が増えており、こうした広がりを持ったサロン活動の効果については、高齢者を対象に考えた場合、閉じこもり防止や介護予防、仲間づくり等のさまざまな効果があるといわれている。しかし、サロン活動が地域社会にどのような効果をもたらしているのかについても明らかにしていくことが必要である。サロン活動は、途切れていた住民のつながりを再構築する場や、新たな出会いやつながりの場としての効果があると考えられる。サロン活動は、地域組織化(地域の拠点に人が集まり、集まった人たちが協力して地域のことを考える、小さな地域福祉の共同体の場をつくること)の手法として位置づけられる」⁽²⁾と指摘している。こうした指摘を踏まえれば、高齢者を対象にした「ふれあい・いきいきサロン」の意義は、高齢者を個人単位で理解し、その生活を豊かにしていく意義を持っているものであると同時に、地域社会を構成する一員である高齢者同士のつながりを再構築する場としての地域社会づくりの意義も併せ持っているといえる。

このことに関する別な指摘を引用するならば、2007 年 10 月に厚生労働省社会・援護局に設置された「これからの地域福祉の在り方に関する研究会」が、「地域は、隣人たちとの社会的な関係

の中で、それぞれの住民が自分らしい生き方を実現していく場であり、歳をとっても、障害があっても、住み慣れた地域で自分らしい生き方を全うできることが、その人の尊厳を支えることになる。その意味で、地域の生活課題に取り組むことは、取り組む側にとって自己実現につながるだけでなく、支援される者にとっても地域で自己を実現し、尊厳ある生活が可能となるものでもある⁽³⁾とし、また、「地域は人びとが暮らす場であり、子育てや青少年の育成、高齢者や障害者の支援、健康づくり、そして人びとの社会貢献や自己実現など、様々な活動の基本となる場である。特に、少子高齢化の中で世帯の少人数化や家族の機能のさらなる低下が進み、住民が地域の交流や支え合いに期待するところは大きい。また、人びとのつながりができ、地域のまとまりが高まると、自殺や非行などが減るといわれており、地域社会を再生することは、現代社会が抱えている様々な問題を解決する有効な方法の一つでもある⁽⁴⁾とも述べているが、このような視点に立って高齢者のための「ふれあい・いきいきサロン」の意義についても検討することが求められるといえる。

すなわち、高齢者を対象にした「ふれあい・いきいきサロン」は、高齢者を個人として把握し、その望ましい生活のあり方として想定できる「①楽しさ・生きがい・社会参加、②無理なく体を動かせる、③適度な精神的刺激、④健康や栄養について意識する習慣がつく、⑤生活のメリハリ、⑥閉じこもらせない」ことを実現する意識を持っていることは当然であるが、同時に、「途切れていた住民のつながりを再構築する場や、新たな出会いやつながりの場」としての文脈の中で把握し、「地域社会を再生する」意義を持つものとしても理解される必要がある。この意義は、「ひとり暮らしであったり、家族がいても屋間一人きりで、会話をする相手もなく閉じこもりがちに暮らしている高齢者」に限られるものではなく、個人的趣味の多寡、友人・知人の多寡、近隣関係の多寡、家庭での役割の有無に関わらず、地域社会を構成する一員であるすべての高齢者にあてはまるものであるといえる。また、高齢者の望ましい生活のあり方を考える場合、家庭における役割や趣味および近所付き合いを豊かにしていくことなどをはじめとして、高齢者個人を取り巻く環境要因を充実させていくことは当然であるが、高齢者を地域社会の一員として捉え、高齢者一人ひとりの地域社会における人間関係を豊かにしていくことも重要な課題であると指摘できることになる。

〈引用文献〉

- (1) 斎藤貞夫 「小地域福祉活動とネットワーク活動の推進」『新版・社会福祉学双書』編集委員会編 『社会福祉協議会活動論』 全国社会福祉協議会, 2005, pp73~74
- (2) 大倉福恵 「『ふれあい・いきいきサロン』活動における効果についての考察」 日本地域福祉学会第 22 回全国大会実行委員会編集 『日本地域福祉学会第 22 回全国大会要旨集』 日本地域福祉学会, 2008, p111
- (3) これからの地域福祉のあり方に関する研究会 『地域における新たな支え合いを求めて』 全国社会福祉協議会, 2008, p39
- (4) 同上, p51

第5章 新潟県における市民による市民福祉活動

第1節 地域福祉の推進主体と住民

周知のように、2000年6月に成立した社会福祉法は、21世紀における社会福祉の基本となる方向を地域福祉とし、同法第4条(地域福祉の推進)において、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」としている。この条文をより具体的に解釈すれば、課題が「地域福祉の推進」であり、これを推進・達成する主体は「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者」で、達成されるべき地域社会の状態像は「福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他のあらゆる分野の活動に参加する機会が与えられる」とされており、ノーマライゼーションやインクルージョンの考え方を具体化した姿である。

ところで、社会福祉法の前身である社会福祉事業法は、地域福祉に関して明確な規定を行っていないが、社会福祉事業と地域社会・住民との関係については、同法第3条(基本理念)及び第3条の2(地域等への配慮)によって記述している。具体的には、第3条で「国、地方公共団体、社会福祉法人その他社会福祉事業を営む者は、福祉サービスを必要とする者が、(略)地域において必要な福祉サービスを総合的に提供されるように努めなければならない」とし、第3条の2では「国、地方公共団体、社会福祉法人その他社会福祉事業を営む者は、(略)地域に即した創意と工夫を行い及び地域住民等の理解と協力を得よう努めなければならない」としている。すなわち、「国、地方公共団体、社会福祉法人その他社会福祉事業を営む者は、地域住民等の理解と協力を得」ながら、「福祉サービスを必要とする者が、地域において必要な福祉サービスを総合的に提供されなければならない」としている。

以上に引用した社会福祉法と社会福祉事業法との間における根本的な相違点は主語である。すなわち、社会福祉法における主語は、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者」であり、社会福祉事業法における主語は、「国、地方公共団体、社会福祉法人その他社会福祉事業を営む者」である。社会福祉事業法において、「国、地方公共団体、社会福祉法人その他社会福祉事業を営む者」が主語となっている理由は、同法において社会福祉事業を第一種社会福祉事業・第二種社会福祉事業として列挙し、第一種社会福祉事業を営む主体を原則として国、地方公共団体、社会福祉法人に限定していることからである。また、第二種社会福祉事業については、法律上は営む主体を限定していないが、行政上の対応としては第一種社会福祉事業と同じように、国、地方公共団体、社会福祉法人に限定されていたからである。従ってここでは、「社会福祉事業を営む者は、地域住民等の理解と協力を得」ながら、「福祉サービスを必要とする者が、地域において必要な福祉サービスを総合的に

提供されなければならない」として、社会福祉事業の経営者が地域福祉の推進主体であるとされていた。すなわち、社会福祉事業の地域版として地域福祉が把握されていたことになる。しかし今日、「地域福祉」と「地域における社会福祉事業」とをほぼ同一の意味で捉えることはできなくなっている。それは、福祉ニーズの拡大・多様化・高度化と普遍化・一般化とが進展し、それに伴って福祉サービス提供主体の多元化・多様化も進展してきているからである。社会福祉法はこのような現実の動向に対応して、地域福祉を推進する主体として「地域住民」、「社会福祉を目的とする事業を営む者」、「社会福祉に関する活動を行う者」を主語とする規定に改めたと言える。

地域福祉学会等においては、地域福祉をどのように理解するかについては種々の考え方が存在しているところであるが、地域住民を福祉サービスの客体として理解するだけでは不十分であるとする見解が多くなっている。つまり、一方において地域福祉サービスの提供主体があり、他方でサービスの客体として地域住民を位置づけるだけでは不十分であるとする見解が多数になっている。例えば、地域福祉サービスについては、福祉諸法に規定されたサービス、福祉諸法には規定されていないが自治体の政策・施策として提供されている自治体単独事業としての福祉サービス、社会福祉法人の創意・工夫によって提供されている自主的民間サービス、地域住民が自発的に特定非営利活動法人その他の団体・組織を結成して提供している任意な福祉サービスなどを、総合的に把握することが一般的になってきている¹⁾。

さて、本章で取り上げるのは、社会福祉法が地域福祉を推進する主体として、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者」を主語として規定したことについてである。和田は、「地域住民」、「社会福祉を目的とする事業経営者」、「社会福祉に関する活動を行う者」について、「地域住民が規定されたことは極めて画期的である。社会福祉を目的とする事業を営む者は、社会福祉法で規定している社会福祉事業を営む行政・民間の事業者と、社会福祉法では規定されていないが、新しい福祉ニーズに対応した事業や制度化されていない事業等、より幅広い福祉事業を行う者も含まれている。社会福祉に関する活動を行う者は、種々の福祉ボランティア、福祉活動を行う NPO、さらに最近では設立目的は別にあるが福祉に関心を持ち福祉活動を行う団体が、保健、医療、教育等幅広い分野に広がっている。団体によっては、いくつかの性格を併せ持つ場合も考えられるが、地域社会の種々の関係者が相互に協力し合うことにより地域福祉を推進しようというのである⁽¹⁾」と解説している。

以上のような社会福祉法に関する理解のうえにたつて、以下、「地域住民」が地域福祉の推進主体として位置づけられたことについて検討を行う。前述したように法律の条文であるという性格上、「地域住民」が意味することについての具体的な規定はなく、先に引用した和田も「画期的である」としか指摘していない。地域福祉の推進主体として「地域住民」を位置づけるために、その役割として具体的に実践されているのは、自治体による福祉施策・計画の策定へ住民委員として直接的に参加することや、公聴会やアンケートなどによって意見を反映すること、地域住民の福祉ニーズに関して自治体の長・担当部局や議会などを対象としてソーシャルアクションを展開すること、主として社会福祉協議会を中心に策定される地域福祉活動計画などへ直接的・間接的に参加することや意見を反映させること、住民の自発的な任意組織・団体などが提供するボランティアな地

域福祉サービスに参加・協力すること、ボランティア活動を行うことなどである。しかし、社会福祉法が「地域福祉の推進主体」として「地域住民」を位置つけたら意義は、さらに重層的・総合的に解釈されなければならないだろう。

この点について和田は、「地域をベースにした福祉を、一人ひとりの住民・ボランティア、市民活動団体、地域社会を構成する諸団体・企業・行政等が協働してつくりあげる時代が変わった。何より大切なのは地域の住民や団体による自主的・自発的な福祉への取組である。住民・市民が専ら福祉サービスの利用者であり消費者であることから脱却し、福祉の生産者であり担い手でもあるという新しい状況がつくり出されている」⁽²⁾と指摘している。これは、今後の地域福祉の発展方向を理念的に提示したものとして理解すれば、その主張する内容について異論はないが、今日の地域福祉の現状を説明したものであるならば、過大評価というべきであろう。すなわち、現実の地域福祉にさまざまな住民・団体間のコンフリクトが存在し、地域福祉の形成を目指す活動は、必ずしもその全てにおいて順調に進展しているとは言えない。さらに補足すれば、兵庫県が制定した『県民ボランタリー活動の促進等に関する条例』⁽³⁾の前文にあるように、「今後の本格的な成熟社会においては、県民一人ひとりから始まる自発的で自律的な活動が社会を支え発展させていく新たな原動力となる。私たちは、公的な領域と私的な領域の中間に位置する公共的領域における活動を担うボランタリーセクターを社会の中に確立することを重要な課題として位置づける必要がある」という決意の表明や、興梠が「21世紀まで克服することができなかった負の文化『断絶の時代』から、共生の文化の創出をめざして人と人とが手をつなぐ『結びあう』時代へと、私たちは社会システムの転換を行っていかなくてはならない。その鍵を握るのは、個人の利害、宗教観や思想・信条の違いを超えた、新たな公共の秩序を耕し創る、自由意志に基づくボランタリーな行動である」⁽⁴⁾という今後の地域住民が実践すべき課題についての提起は十分に理解できるが、地域社会の今後の課題や理念、決意表明などと現状意識とは区別しなければならないだろう。

しかし、社会福祉法が成立してまだ数年しか経ておらず、和田が指摘する「地域をベースにした福祉」を構築するために、地域住民が「福祉の生産者であり担い手でもあるという新しい状況」をつくりあげるための活動を推進することは、私たち一人ひとりの住民の課題であることは間違いない。そのためには、現在地域住民が取り組んでいるさまざまな地域福祉活動を調査研究し、先駆的な実践事例について詳細な事例研究行って教訓を引き出すことが不可欠である。また、こうした調査研究の成果を蓄積し理論化することは「地域福祉の推進主体」としての「地域住民」の課題を達成するための、重層的・総合的方法を開発するための土台になると言える。以下、全国的にみて先駆的であると評価できる新潟県内の住民福祉活動事例を取り上げた調査研究結果を報告し、今後の地域福祉の形成における地域住民の課題と方法を提示する。

第2節 新潟県における市民による福祉活動の事例

本節では、全国的にも先駆的であると評価できる新潟県内の市民福祉活動事例を二つ取り上げ、考察する。その一つは県内において300か所以上で開設されている「地域の茶の間」活動で

ある。300 か所という数字は単純な言い方をすれば、子どもも含めた県の人口(約 250 万人)の約 8000 人余に 1 か所の割合で実施されていることになる。また、この活動が主として高齢者を対象に実施されていることを考慮すれば、県の 65 歳以上の人口(約 55 万人)の約 1800 人に対して 1 か所で実施されていることになる。この数字から「地域の茶の間」活動は、全国的にみて先駆的な市民福祉活動であると評価できる。

もう一つは、吉田町における「ふれあい・子育てサロン」活動である。全国社会福祉協議会は、子育て家庭支援のための「ふれあい・子育てサロン」活動を、2001 年度から 2003 年度までの 3 か年間計画によって全国各地で実施することを目指し研究開発に取り組んできたが、第 1 年次の 2001 年度は全国 10 か所をモデル推進地区に指定し、「ふれあい・子育てサロン」活動の試行的実験と調査研究を行った。この全国 10 か所のうちの一つが吉田町の「ふれあい・子育てサロン」である「スマイルフラワーズ」である。この活動も全国社会福祉協議会がモデルとして指定した、新潟県内における先駆的な市民福祉活動として評価できる。

以下、この二つの分野の市民福祉活動事例を紹介する。

1. 新潟県における「地域の茶の間」の概要

坂田は、新潟県における「地域の茶の間」の概要について、「誰かと話がしたい、出かける場が欲しい、介護や育児の息抜きをしたい、誰かの役に立ちたいなどの日常生活上のニーズを持つ人たちが、気軽に茶のみ話を楽しめ、お茶代などの実費を負担しながら自由に立ち寄り、交流によって時間と空間を共有する場として 1997 年に新潟市内で始まり、その後、市近郊から県内各地へと急速に広がりを見せ、(略)2001 年 10 月には 300 か所以上になっている現状である」⁽⁵⁾と報告している。

坂田による「気軽に茶のみ話を楽しめ、お茶代などの実費を負担しながら自由に立ち寄り、交流によって時間と空間を共有する場」である「地域の茶の間」の具体的な活動内容は、個々の「茶の間」によってその成立過程、目標、参加者の属性や数、運営方法などが異なり、それぞれが個別的特徴を持っている。

以下、「地域の茶の間」について 4 つの具体例を紹介する。

(1)【万代シティの茶の間】

1973 年に万代シティが誕生した。その際、商店街の事務局が発足し、イベント委員会や広報委員会、青年部などの組織がつくられた。青年部は 1998 年の万代シティ 25 周年時に 3 つのコンセプトを掲げた。「エンターテインメント宣言」、「県下ナンバーワン商店街」、「人にやさしい街づくり」である。青年部は「人にやさしい街づくり」に沿って、ハード面では歩道や車いす用トイレの整備などを推進してきた。ソフト面では「茶の間」を取り入れた。2001 年 5 月からバスセンター 2 階の貸しホールを無償で提供してもらい、毎月第 2 木曜日に開催し、今日に至っている。時間は 10 時から 16 時までで、希望者は誰でも受け入れ、自由に過ごしてもらい、お茶とお菓子は 200 円、昼食は

500 円とし、商店街に外注している。商店街にある店や会社で働いている青年部のメンバー12 名ほどがみそ汁や豚汁をつくり、毎回 100～200 食を用意している。会場に飾る花なども商店街で調達している。開催日によって参加者の人数や年齢もさまざまだが、毎回 50 名～100 名程度参加している。地元の小学生が「総合的な学習の時間」に参加して高齢者と交流している。参加者は、囲碁・将棋・マージャン・ビーズ細工・編み物・折り紙などを楽しんでいる。乳幼児を連れてくる母親もいる。障害がある人も参加している。視覚障害者がある人も参加し、商店街での買い物を他の参加者が手伝うこともある。

(2)【吉田町の茶の間】

吉田町における「地域の茶の間」は、町社会福祉協議会が 1994 年から住民同士の交流の場としてスタートさせた「ふれあい集会」、「いきいきサロン」の活動に由来する。これらの活動は、6 会場で年 1 回開催されたが、民生委員・自治会長・老人クラブ・ボランティアなどの協力によって年々会場数、開催回数が増え、今日の「茶の間」活動へ発展してきた。2001 年には、24 会場で 194 回開催されている。これらの「茶の間」は、地域社会を基盤にして、地域住民・ボランティアによって企画・運営されている。一人暮らしの高齢者や、家族は居るが昼間は一人の高齢者、家にこもりがちな高齢者などが、気軽に出かけて、他の参加者と一緒に食事をしたり、仲間をつくるなど、地域でいきいきと健康に暮らすことができるようにすることが目指されている。代表的な会場での運営内容としては、お喋り・健康チェック・手芸・将棋・マージャン・会食・児童との交流・講演会などが企画・実施されている。町社会福祉協議会は、「茶の間」活動をバックアップするために開催費の一部助成(1回千円)、職員の派遣、遊戯用品の貸し出し、回覧文書の作成などを行っている。今後の課題は、活動の広報、参加者の拡大、地域の協力者・キーパーソンの養成などである。

(3)【横越町における茶の間】

横越町における「地域の茶の間」は、町民生委員協議会女性部の事業として 1999「茶の間」活動を見学したり、情報収集したり、勉強会に出かけたりするなど、約1年間の準備をした後に第1回目が開催された。それ以降、毎月1回、町老人福祉センターで休館日を利用して実施されている。参加費は茶菓子代 100 円、昼食代 200 円で、開催時間は 10 時から 14 時になっている。主なプログラムはストレッチ体操・民謡体操・町の有識者による講和・各種アトラクション・カラオケ・手芸・自由な懇談などで、平均すると毎回約 40 名程度が参加している。発足当時は参加者が少なかったが、口コミで参加者が徐々に多くなってきた。また、町の内外でサークル活動を行っている人たちが、活動の成果を発表する場として茶の間に来てくれることが多くなっている。町で 1 か所の「茶の間」であるため、当初は遠方に居住している人が参加できなかったが、現在は町社会福祉協議会が送迎バスを運行している。この1年間の主な企画は、茶会、家庭教育に関する校長の講話、町長の講話、役場職員の手品芸、コーラスグループの発表、養護学級生徒によるハンドベルの演奏、町の語り部会の発表、視覚障害者による三味線の弾き語り、町役場課長の講話、小中学生との交流などである。

(4)【新発田市における茶の間】

新発田市における「地域の茶の間」は、1998年からJA女性部によって始められ、現在は市内7地区で毎月1回実施されている。開始するにあたっては、区長や集落の役員の理解、会場準備、共済保険への加入、案内文書の配布、ボランティアの募集など、種々準備が行われた。「茶の間」の運営方針は、参加時間など参加の形態は自由であること、参加することで知った他人のプライバシーを尊重すること、プログラムは参加者の意向に基づくことなどである。これまでの活動経験によって、知り合い同士がより一層親しくなること、参加者の主体的な参加への意識が高まること、「茶の間」の継続を希望する意向が高まることなどが確認できた。今後の課題は、より地域に密着した活動にしていくこと、JAの福祉事業との連携を強化すること、介護に関する知識を普及していくことなどが挙げられる。

2. 吉田町「ふれあい・子育てサロン」の概要

村田は「ふれあい・子育てサロン」の意義について、「核家族化の進行や地域での人間関係の希薄化などにより、母親が一人で子育てのほとんどを担うことが多くなり、子育ての悩み、ストレスを感じ、子育てのいきづまりから、児童虐待・子どもへの無関心・育児を他人任せにする母親が見受けられるようになってきた。こうしたなかで、地域を拠点に、子育ての当事者及びボランティア、地域住民が、自主的な活動を通じて子育てを楽しみ、仲間づくりを行う活動が、先駆的に取り組まれており、子育て家庭の育児不安の解消や地域住民間の連帯、地域の福祉力の醸成に効果をあげている」⁽⁷⁾と調査結果を報告している。

以下に吉田町における「ふれあい・子育てサロン」活動を紹介する。

(5)【ふれあい・子育てサロン「スマイルフラワーズ」の概要】

新潟県社会福祉協議会が刊行した『ふれあい・子育てサロン 活動の開発のための調査研究報告書(2002)』⁽⁸⁾によれば、「ふれあい・子育てサロン『スマイルフラワーズ』」は、「同じ保育所に通っている母親達が交流を重ねるなかで、家に閉じこもって子育てするよりも仲間同士と一緒に子育てすれば楽しくなるとの思いから、他の子育てサークルや高齢者サロン活動などを参考に1999年に立ち上げた。吉田町全域の親子を対象に、町保健センターや集会場を使用し、毎月1回程度活動している。活動方針では、住民参加による自主的な子育てに対する支援を掲げている。活動時間は午前10時から2～3時間で、主な活動内容は子育て情報の交換、子育てに関する相談、専門職による講話、ゲームや寸劇等の遊び、コンサートなどである。利用登録者は現在30組で、参加者は毎回15組程度あり、参加費は1回100円である。企画・運営はボランティアスタッフと当事者が協力して担っている」。活動の効果について同『報告書』は、「①母親のストレスを解消している。②子育て情報の交換の場になっている。③親同士の子育てネットワークの場になっている。④親自身のリフレッシュの場になっている。⑤子どもの社会性を育成する場になっている」と結

論している。今後の課題については、「①地域住民への活動の周知、②運営スタッフやボランティアの育成、③活動場所・会員制度などの組織整備」の必要性を指摘している。

3. 事例についての検討

以上、新潟県における先駆的な市民福祉活動事例を紹介したが、これらの活動に共通して見出せる教訓となる諸点を指摘すると、以下のようにまとめられる。

第一に、これらの活動によって提供されているサービスは、専門的サービスではないが、地域住民が抱えているいくつかの生活上のニーズを充足するのに有効な役割を果たしている。「地域の茶の間」においては、一人暮らしの高齢者や家にこもりがちな高齢者などの外出の機会を確保し、同じ地域に住む地域社会の一員として他の高齢者と時間や空間を共有し、食事や趣味の活動などを通して、高齢者の社会参加を図っている。また、「ふれあい・子育てサロン」活動では、母親のストレスの解消、子育て情報を得られるなどいくつかの効果が『調査報告書』（前掲）によって確認されている。

第二に、これらの活動を通して、「ふれあい・子育てサロン」活動ではその趣旨から同じ状態にある者同士が、また、「地域の茶の間」活動では年齢や障害などの個人の属性を超えて、同じニーズを持つ地域住民同士として相互に結びつきを強めるために有効な役割を果たしている、例えば、「ふれあい・子育てサロン」では子育て情報が交換されたり、「地域の茶の間」では高齢者が「総合的な学習の時間」のために参加した小学生と交流したり、乳幼児を連れた母親が参加したり、障害がある人たちも参加し、交流するなど、地域住民相互の結合を強める場としての役割を果たしている。

第三に、二つの活動とも、それぞれの活動が創りだされた背景はまちまちであるが、活動が開始された後においては当事者が中心的な役割を果たしており、これまで福祉サービスの対象とされていた高齢者や子育て家庭などの当事者が活動の企画や運営に主体的に参加し、当事者のエンパワーメントが図られている。

第四に、いずれの活動においてもボランティアスタッフが関与しており、地域住民のボランティア活動の場になっている。ボランティア活動は、それを実践する場の開発が必要であるが、身近な地域社会においてボランティア活動ができる場を提供している。

第五に、やや地域差があるが、地元の商店街、民生委員、社会福祉協議会、自治体職員、小中学校、地域サークルなど、地域社会の諸機関・団体とのネットワークを形成するきっかけづくりの場になっている。

同時に、今後の課題についても提起すると、「ふれあい・子育てサロン」活動については『調査報告書』がまとめられ、その効果が整理されているが、「地域の茶の間」活動については、この活動が参加者に対してどのような心理・社会的な効果をお及ぼしているのか、また、ボランティアなどの協力者が活動にどのような意義を見出しているのかなどについて、調査研究及びそれに基づく評価が求められる。

第3節 地域社会における人間関係づくり

すでに述べたように、「地域福祉を推進する主体」としての「地域住民」の課題は、重層的・総合的に把握されなければならない。しかし今日、地域住民が課題としなければならないさまざまな課題の中の一つが、「日常生活上のニーズを持つ人たちが、気軽に茶飲み話を楽しめ、交流しながら時間と空間を共有できる場」や「子育てを楽しみ、仲間づくりを行える場」を地域社会において創出することである。何故ならば、地域福祉を推進していくうえでの困難な条件は、今日の地域社会自身が抱えている問題から生じているからである。具体的には、核家族化の進行、人口の流動化、私生活優先の生活態度の拡大など、地域社会に存在する問題自体が、一人暮らし高齢者の孤独な生活、地域社会から孤立した子育て、近隣扶助関係の希薄化、果てには障害者施設などの福祉施設と周辺住民のコンフリクトまで生じさせている要因だからである。そして、これら高度経済成長以降一貫して進行してきた地域社会が抱える問題を解決するために、今日では、地域住民の日常生活に係る多様なニーズを解決するための種々の社会サービス・福祉サービスが施策・制度化され、地域社会に内在する問題を外部(社会)サービスによって解決している構図がつくられている。

この点について野口は、「地域社会や近隣住民が、新たな福祉課題をどのように理解し、承知、和解していくかという21世紀型の人間関係づくりが求められている。たしかに現実的には長期的な、そして重度の要介護者の介護を、隣人や友人に期待することは不可能に近い。しかし、このことはコミュニティケアにおける隣人や友人の意義を認めないことにはならないのであって、臨時的な手助け、緊急時の対応、精神的な激励訪問、早期の問題発見と通報など、隣人や友人の果たすべき役割は大きい。家族の規模が縮小するとともに親族の居住地も離れた現代社会では、隣人・友人などのインフォーマルサポートの果たす役割はますます重要なものになったと言わざるを得ない。これからの地域住民の人間関係の創造には、個々の住民の自由性、流動性、多様性を保持し、職場と居住の分離を前提としたうえで、どこまでも地域的な共同性、一体感、人格的な交流を創出し、一人ひとりの人間性を回復できるかという疑問を、私たちは課せられているわけである」⁽⁹⁾と指摘している。この指摘は、一方において地域社会のあり方が変化したにもかかわらず、他方においては地域社会が有する重要性は変化していないことを指摘したものである。

結論を述べれば、今日の地域社会自身が抱えている問題から生じている地域住民の生活上のニーズは、地域社会の中においてこそ解決されなければならないといえる。すなわち、一人暮らし高齢者の孤独、孤立した子育て、近隣関係の希薄化などの問題は、地域社会の中においてのみ解決が可能な課題である。従って、「個々の住民の自由性、流動性、多様性を保持し、職場と居住の分離を前提としたうえで、地域的な共同性、一体感、人格的な交流を創出し、一人ひとりの人間性を回復」していく「21世紀型の人間関係づくり」を地域社会において創出しなければならない。もちろんこのことは、「社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者」が提供する各種地域福祉サービス否定するものでは全くない。筆者は、地域福祉を形成する

諸要素として、年齢や障害の有無など個々人の属性を超えた全ての地域住民が、1.施設やグループホームなどを含む居住の場が確保され、2.年金や公的扶助も含めて一定の収入が確保され、3.必要な生活支援サービスが整備され、4.仕事や活動など何らかの社会活動の場が確保され、5.バリアフリーなどハード面での福祉の街づくりが実現され、6.知人・友人・地域社会の人たちとの良好な関係が確保されるソフト面での街づくりが実現されるという6条件が必要であると考えている。この考えから言えば、「日常生活上のニーズを持つ人たちが、気軽に茶飲み話を楽しめ、交流しながら時間と空間を共有できる場」や「子育てを楽しみ、仲間づくりを行える場」を地域社会において創出することは、ソフト面での街づくりを実現するための一つの形態である。

筆者は、2002年5月から9月まで、毎月1回日曜日に開催されていた新潟市内の濁川・つくし野地域の住民を対象にした「茶の間」にボランティアとして5回参加し、参加者への参与観察を行った。参加者は40～60歳代のボランティアが4～7人で地域内の60～70歳代の高齢者が5～15人程度であった。主な活動としては、カラオケ、調理教室、高齢者体操、茶話会などが行われた。そこで観察された特徴点は、ボランティア・参加者ともに地域の住民で両者の境界がなく一体化していること、参加者が毎月の再会と懇談を楽しみにしていること、一人暮らし高齢者にとっては友人づくりの場になっていること、家族と同居している高齢者にとっては家事等の日常生活上の負担から解放される場であること、ボランティアとしての参加者にとっては地域社会に貢献している満足感が高いことなどが観察できた。従って、地域社会において「日常生活上のニーズを持つ人たちが、気軽に茶飲み話を楽しめ、交流しながら時間と空間を共有できる場」を創出できる可能性とその有効性が確認できた。

訓覇は、「1990年代の初期と後期の統計をみると、16～74歳のスウェーデン人の半数が、非営利・ボランティア組織において何らかのボランティア活動を提供している。ヨーロッパ諸国でボランティア活動が盛んな国はオランダ、スウェーデン、イギリス、ベルギーの順である。スウェーデンの特徴は、ボランティア活動の大半(85%)は活動者が会員として所属する組織内で行われている。国民運動の伝統が強いことは明確である。スウェーデン人は福祉国家に統制された受動的な市民ではなく、非常にアクティブな市民であることが実証されている。国民1人が平均3つの組織に加入しているように、組織活動が盛んである」⁽¹⁰⁾ことを紹介している。これはスウェーデン国民のボランティア活動に関する紹介であるが、新潟県における先駆的な二つの住民福祉活動事例は、こうしたことが将来の日本のどの地域においても不可能ではないことを示唆している。

〈注〉

1) 例えば和田敏明は、社会福祉法の成立を受けて、「地域福祉は、制度的な福祉サービスの提供だけで実現できるものではない。種々な助け合いやボランティア活動、環境整備、文化・スポーツ等生活に関連するあらゆる人々、機関、団体の参加協力が必要となる。地域福祉の担い手について、第一に、従来は専ら福祉サービスの受け手と考えられていた地域住民を規定したが、これは極めて画期的である」(和田敏明「広がる地域福祉の担い手の役割分担と協働」和田敏明編著『地域福祉を拓く 第3巻 地域福祉の担い手』ぎょうせい, 2002, p5)と指摘している。

〈引用文献〉

- (1)和田敏明 「広がる地域福祉の担い手の役割分担と協働」 和田敏明編著 『地域福祉を拓く 第3巻 地域福祉の担い手』 ぎょうせい, 2002, pp5～6
- (2)和田敏明 「はじめに」 前掲書
- (3)兵庫県 『県民ボランティア活動の促進等に関する条例』 兵庫県, 2001
- (4)興梠寛 『希望への力 地球市民社会のボランティア学』 光生館, 2003, p11
- (5)坂田真知子 「『地域の茶の間』へようこそ」 第1回地域福祉推進コロキウム報告書 『今、地域が動き始めはじめた』 長寿社会文化協会, 2003, pp57～58
- (6)安部明美 「『地域の茶の間』へようこそ」 前掲書, pp58～67
- (7)村田洋男 「はじめに」 新潟県社会福祉協議 『ふれあい・子育てサロン活動の開発のための調査研究報告書』 社会福祉法人新潟県社会福祉協議会, 2002
- (8)前掲 「ふれあい・子育てサロン 活動の開発のための調査研究報告書」 pp5～13
- (9)野口定久 「現代社会における家族とコミュニケーション」 野口定久編集 『新時代の地域福祉を学ぶ』 みらい, 2002, pp34～35
- (10)訓覇法子 『アプローチとしての福祉社会システム論』 法律分化社, 2002, p220

第6章 市民による福祉活動としての住民参加型在宅福祉サービスの意義

第1節 住民参加型在宅福祉サービスの展開

1980年以降、大都市とその近郊地域を中心に、福祉サービスの提供者と利用者が共に会員になり、利用者は低額な利用料を支払い、提供者はサービスの対価として低額の報酬を受け取る、市民による新しいタイプの在宅福祉サービス提供活動が始められた。これら新しい在宅福祉サービス提供活動は、市民が自主的に、かつ、営利を目的とせず、主として近隣地域内に居住する高齢者や障害者を対象に、居宅での家事援助や身の回りの世話などのサービスを提供する活動として開始された。すなわち、自己の責任において自立した生活を維持する「自助」、また、法制度を根拠に行政の責任において提供される福祉サービスである「公助」とも異なり、市民相互の助け合い活動、すなわち、共助活動として組織されたものである。全国社会福祉協議会はこうした新しい在宅福祉サービスを住民参加型在宅福祉サービスと呼び、今日では、この呼称が一般化している。

住民参加型在宅福祉サービスが登場して約20年近く経過するが、全国社会福祉協議会の調査では、1997年現在、その数は876団体、担い手数は6万5000人、利用登録者数は22万7000人、サービス利用者数は3万人以上となっている。この数字から、初期には近隣地域における助け合い活動として開始された住民参加型在宅福祉サービスは、地域社会において在宅福祉サービスを提供する事業主体として成長しつつあり、また、そのサービス内容も多様化しつつある。このことは、住民参加型在宅福祉サービス提供団体の増加も一つの要因になって、1998年に制定された特定非営利活動促進法に基づいて認証された特定非営利活動法人(NPO法人)数が、今日では全国に4.6万法人以上あり、そのなかで、保健・医療・福祉活動に取り組む特定非営利活動法人(NPO法人)が6割を超えていることから確認できる。

今日の住民参加型在宅福祉サービスの中心的な事業は、在宅高齢者に対する介護サービスの提供である。高齢社会の急速な進展、高齢者のみ世帯の増加などの家族形態の変化、親の扶養に関する国民意識の変化、国民のライフスタイルや価値観の多様化は、高齢者の介護ニーズを多様化させてきた。すなわち介護ニーズは、「家族による高齢者介護」を支えるサービスから、「社会的な介護サービスシステム」構築を求めるものへと変化してきた。そして、老人福祉法と老人保健法による介護サービスだけでは、多様化した介護ニーズに対して、量的にも質的にも十分な対応ができない状況のなかで、多様化した介護ニーズを市民による互助的活動によって充足しようとする活動が組織化され、発展してきた。

2000年4月から公的介護保険がスタートし、介護サービスは社会保険給付として社会システム化され、また、充実されたが、保険給付として定められている介護サービスだけでは、なお、多様な介護ニーズを質量ともに充足するには及ばない現状にある。このことは、多くの自治体が介護保険給付の「横出し・上乘せ」介護サービスを実施していることから明らかである。こうしたなかで、住民参加型福祉サービス団体による介護サービスは、今後も増加していくものと推察できる。

住民参加型在宅福祉サービスによる介護サービスの一つとして、近年急増しているのが宅老所である。宅老所は、認知症高齢者を対象にしたデイサービス、配食サービス、ホームヘルプサービス、ショートステイ、入居サービスなどを実施している住民参加型在宅福祉サービス事業の総称である。本章の目的は、地域社会において居宅サービスを実施している宅老所の役割について考察することである。さらに、宅老所をはじめとする住民参加型在宅福祉サービスは、福祉ニーズの多様化や個別化が進行しているもとの、多様化し個別化した福祉ニーズに対応できる事業体として発展しつつあること、また、福祉コミュニティを形成するために不可欠な事業体の一つとして拡がりつつあること、すなわち、行政による福祉サービスを先行するサービスとして地域福祉ネットワークを構成する事業体の一つとして発展しつつあることを考慮すると、その役割はますます重要になっていくと考えられ、この意味では、宅老所の役割を考察することは、福祉コミュニティを形成するために住民参加型在宅福祉サービスが担うべき役割を考察することに繋がるものである。

第2節 認知症高齢者の介護ニーズと宅老所の課題

2010年現在、認知症高齢者は約250万人と推計され、そのうち約4分の3の認知症高齢者が在宅で生活しており、他の約4分の1の人たちは施設・病院に入所(院)して生活している状況にある。身体介護を主たる介護上のニーズにしている要介護高齢者と比較した場合、在宅で生活している認知症高齢者の介護ニーズの特徴は、そのほとんどが記憶障害や見当識障害などをもち、介護者が24時間にわたり目が離せないため、公的介護保険事業が開始されても、ケア・マネジメントによるホームヘルプサービスや訪問看護など各種介護サービスの組み合わせによるだけでは解決することができないことにある¹⁾。

平成12年版『厚生白書』は、「痴呆性高齢者に対する支援対策としては、痴呆に関する医学的な研究を進める一方で、痴呆性高齢者が尊厳を保ちながら穏やかな生活を送ることができ、家族も安心して生活を営むことができるようにすることが求められている。このため、痴呆性高齢者に対する支援対策の一つの柱として、小規模な生活の場において、痴呆性高齢者が、食事の支度・掃除・洗濯等を共同で行い、家庭的な落ち着いた雰囲気の下で、精神的に安心して生活を送ることができるようにすることをねらいとする痴呆対策型共同生活介護(グループホーム)に注目が集まっている」と認知症高齢者のためのグループホームに意義を説明し、2004年度までのグループホーム整備目標を3200か所としている²⁾。

このグループホーム(認知症対応型共同生活介護)、および、グループホームに形態もケアの内容も近似した福祉サービスではあるが、介護保険給付以外サービスである住民参加型在宅福祉サービスとして居住サービスを実施する宅老所は、今後、認知症高齢者に対する介護の場として、その必要性が増大していくと考えられる。

それは、上述したように、現在、認知症高齢者の約4分の1は施設・病院に入所(院)して生活しているが、入所(院)している施設の種類の、特別養護老人ホーム・老人保健施設・老人病院・精神科病院などであるが、これらの施設・病院は、もともと認知症高齢者に対するケアを目的にして

設置されたものではなく、そこでは在宅生活者の日常生活と異なる大きな集団を単位として、管理的な性格を有するプログラムによってケアが行われているのが一般的だからである。

その結果、認知症高齢者に不安やストレスなどが原因で現れる徘徊や妄想などに対して、薬によるコントロール、空間的・身体的拘束、言葉による禁止など、管理的な手法が用いられているが、これらの手法は、認知症高齢者の不安やストレスをさらに増強させることになり、介護における共通の目標である、家庭的な雰囲気の中で時間がゆっくりと流れ、一人ひとりがその人らしい生活のペースで過ごせるよう自立(自律)を支援するケアが展開されにくい現状にあると批判されているところである。

このような認知症高齢者が置かれた状況を踏まえると、住民参加型在宅福祉サービスとして全国各地に急増してきている居住サービスを実施している宅老所の現状と課題を調査研究することは、今後の認知症高齢者に対する支援策の推進するうえで重要な課題であると考えられる。

第3節 宅老所の現状とケアの内容

宅老所およびグループホーム(認知症対応型共同生活介護)は共に最近急速に増設されているが、その現状は概ね次のとおりである。最初に注目されることは、宅老所の数が1999年に約600か所になり、グループホームは2000年に約300か所になっており、全ての宅老所が居住サービスを実施しているわけではないが、一つの数字上の目安として、宅老所の設置数がグループホーム(認知症対応型共同生活介護)の設置数を上回っていることである。住民参加型福祉サービスとしての宅老所の設置数が、介護保険法に規定されたグループホーム(認知症対応型共同生活介護)の設置数を上回っていることは、地域社会において宅老所が実際に果たしている役割の大きさと住民参加型在宅福祉サービスとして市民にとって設置しやすい条件を備えているためであると理解できる(表1)。

次に、グループホーム(認知症対応型共同生活介護)の設置形態は、1.グループホーム単独(一戸建て、マンションの一室)型、2.グループホーム単独+運営母体施設(特別養護老人ホームなど)近接型、3.運営母体施設(特別養護老人ホームなど)併設型グループホーム、4.運営母体施設(特別養護老人ホームなど)併設サテライト型グループホームが主要な形態であるが、234の設置形態は、社会福祉法人などが設置・運営している母体施設と一体的に、母体施設が設置されている地域を中心に運営されている形態であり、住民参加型在宅福祉サービスとしての宅老所の設置形態は1の単独型がほとんどである。このため、市民が必要とする地域に設置され、地域社会に密着していることが特徴である。

表 1 介護保険法によるグループホーム(認知症対応型老人共同生活介護)と宅老所の設置状況

グループホーム(痴呆対応型老人共同生活介護)						
	施設数	利用定員	事業実施主体			
			自治体	社会福祉法人	医療法人	財団法人
1998年3月末	41	329	2	31	8	
1999年3月末	103	813	3	68	30	2

(平均利用人数 7.9)

2000年度国家予算 施設整備費計上数 200か所

宅老所

1999年 約 600か所(宅老所・グループホーム全国ネットワーク調査)

また、グループホーム(認知症対応型共同生活介護)の利用者定員は5人以上9人以下、職員配置は利用者3人に対して職員1名、利用料は月約25万円(利用者負担は1割)+食材料費+理美容代+おむつ代(+光熱水費)等とされているが、住民参加型在宅福祉サービスであるため特に基準が定められていない宅老所も、ほぼ、これに準じた運営がなされている。また、グループホーム(認知症対応型共同生活介護)の原則的な設備は、居室(原則的に個室)・居間・食堂・浴室・台所(利用者と職員が共働できる広さ)・便所(原則的に複数箇所)・洗濯家事室・職員室・その他で、利用者1人当たりの床面積は9.9㎡以上とされているが、宅老所もほぼこれに準じた設備になっている。

続いて、グループホーム(認知症対応型共同生活介護)および宅老所が目指すケアの性格については、一般的に次の二つの側面があげられている。第一に、形態面は、認知症高齢者を生活の主体者としてとらえ、家庭生活に近い環境をつくることによって、彼らの自立的生活を継続するためのケアの一形態である。第二に、内容面については、認知症高齢者を認知障害者の一類型としてとらえ、認知障害者が陥りやすい混乱を最小限にするために、すなわち、いかに混乱を引き起こす要因を少なくするかを目指して、個性が尊重されているという実感が持て、自らの役割を見出すことができる状況を設定し、日常生活における本人の満足度を高めることを内容にしたケアである。

この二つの側面について、さらに具体的に説明すると、認知症高齢者は不安や混乱に陥りやすいため、日常生活において、安らぎと誇り、自信と喜びをもたらす生活内容が保障されなければならないが、そのためには、それまで長年保持してきた生活スタイルを継続できるよう図ることが重要な方法である。このことを前提にしたうえで、グループホーム(認知症対応型共同生活介護)および宅老所が目指すケアは、次のような内容にしなければならない⁽³⁾。

- 1.個人のリズムと意思に合った生活のペースと内容を保障する
- 2.個人の思いや意思、出番(役割)を引き出す

- 3.個人の生活歴、自尊心を尊重する
- 4.ストレスを緩和するために生活環境を整える
- 5.ADLの可能性を引き出す
- 6.少人数の仲間と楽しめる機会をつくる
- 7.気軽に外出(地域生活)できるよう支援する
- 8.家族と心理的にも物理的にも遠距離にならないよう図る

第4節 宅老所におけるケアの特徴

ここでは、『全国宅老所・グループホーム案内Ⅱ』⁽⁴⁾に掲載されている全国の宅老所のなかから、その設置者が記述している宅老所の紹介記事のうち、「開設の動機」および「心がけているケア」を取り上げ、その内容を検討する。その理由は、「開設の動機」および「心がけているケア」として記述されている内容が、宅老所におけるケアの特徴を簡潔に表現していると考えられるためである。なお、前掲の『全国宅老所・グループホーム案内Ⅱ』には、「開設の動機」および「心がけているケア」以外に、「開所日・開所時間・利用者の特徴・スタッフの特徴・建物の状態」などが紹介されている。

また、「宅老所」の呼称は、上述したように、デイサービスやショートステイおよび居住サービスなど、認知症高齢者を対象にした各種在宅介護サービス事業の総称として用いられることが一般的であるが、ここでは、居住サービスを実施している施設のみを対象にした。それは、先に引用したように、「認知症高齢者の約4分の1は特別養護老人ホーム・老人保健施設・老人病院・精神科病院などに入所(院)して生活しているが、これらの施設・病院は、もともと認知症高齢者に対するケアを目的にして設置されたものではなく、在宅生活者の日常生活と異なる大きな集団を単位として、管理的な性格を有するプログラムによってケアが行われている」実情が存在し、平成12年版『厚生白書』がグループホーム(認知症対応型共同生活介護)を「痴呆性高齢者に対する支援対策の一つの柱として、家庭的な落ち着いた雰囲気の下で、精神的に安心して生活を送ることができるようにすることをねらいとする認知症対応型共同生活介護(グループホーム)に注目が集まっている」と位置づけており、グループホーム(認知症対応型共同生活介護)に形態、ケアの内容ともに近似した住民参加型在宅福祉サービスとしての居住サービスを実施する宅老所の役割は、今後、ますます重要になっていくと考えられ、認知症高齢者に対する今後の介護支援のあり方を考えるうえで参考になると思われるためである。なお、対象施設は全国の40施設で、*印は1つの施設数を表す。以下、「開設の動機」および「心がけているケア」ごとに検討する。

(1) 開設の動機

開設の動機に関する記述を内容面から検討すると、以下のように分類・整理できる。すなわち、

- ①既存の入所型施設と対比することで宅老所の必要性を述べている記述群(10施設、25.0%)、
- ②利用者を個人として尊重する介護のために宅老所が必要であることを述べている記述群(9施設)

設、22.5%)、③宅老所の必要性を互助的活動の成果であると述べている記述群(8施設、20.0%)、④家族介護支援における宅老所の必要性を述べている記述群(6施設、15.0%)、⑤個別的な開設理由を述べている記述群(3施設、7.5%)、⑥既存の入所型施設の不足を理由に宅老所の必要性を述べている記述群(2施設、5.0%)、⑦福祉の向上を理由に宅老所の必要性を述べている記述群(2施設、5.0%)である(計40施設、100%)。以下、上記の①～⑦の各記述群ごとに検討する。

①既存施設との対比

- *既存の施設への不満
 - *既存の施設への疑問
 - *既存の施設ケアへの疑問
 - *既存の施設での介護への不満
 - *施設ケアへの疑問
 - *施設介護への疑問
 - *施設介護への疑問
 - *施設介護への疑問
 - *管理されない居場所
 - *既存の施設より適切
- (記述数=10施設、25.0%)

①既存の施設への疑問
(10施設、25.0%)
・既存の施設への不満、疑問(2)
・施設ケアへの不満、疑問(6)

(左の記述内容をまとめたものである。
文末の()内の数字は施設数を表す。
以下、同じ)

以上から、居住サービスを実施している(以下、「居住サービスを実施している」を略す)宅老所開設者の4分の1は、既存の入所型施設での介護サービスが認知症高齢者のニーズに十分に対応していないという問題意識をもち、それに代わる新しい介護サービスの場を創出することを開設の動機としていると指摘できる。しかし、既存の施設での介護サービスがどのような理由で認知症高齢者のニーズとミスマッチしているかについては、ここでの記述内容だけでは判断できない。ただし、「管理されない居場所」・「既存の施設より適切」の記述から、既存の施設での介護サービスが管理的な側面をもつため、それが「既存の施設での介護への不満」になっていると推察できる。

②利用者を個人として尊重

- *個人の尊重
- *自分らしい生活の確保
- *家庭的雰囲気を提供
- *家庭的な処遇
- *家庭的処遇
- *家庭的な生活

②利用者を個人として尊重
(9施設、22.5%)
・個人の尊重、自分らしい生活(2)
・家庭生活、処遇(6)
・手厚い介護、共同生活、理想のケア(3)

*手厚い介護

*上下が無い共同生活

*理想のケア

(記述数=9 施設、22.5%)

以上からは、宅老所の開設者がめざす認知症高齢者へのケアの形態は、「個人の尊重」・「自分らしい生活の確保」・「家庭的な処遇」などの記述から、家庭的な雰囲気のもとで利用者が個人として尊重され、その人らしい自律的な生活が確保できるケアの場であると推察できる。このことを、「①既存施設との対比」における記述と関係づけて検討すると、既存の施設での介護サービスは、利用者一人ひとりを十分に尊重したケアの形態になっていない現状にあり、それを解決するケアの一つの形態として宅老所の開設がめざされたと理解できる。このことは、「①既存施設との対比」および「②利用者を個人として尊重」を開設の動機にしている記述の合計が、ほぼ半数の19施設(47.5%)になることから推察できる。

③互助的活動

*互助活動

*互助活動として

*互助活動として

*互助活動として

*互助活動として

*互助活動として

*互助活動として

(記述数=8 施設、20.0%)

③互助的活動

(8 施設、20.0%)

・互助活動(7)

・セルフヘルプ活動(1)

ここでは、「互助活動として宅老所を開設した」がほとんどで、「セルフヘルプ活動として」をあわせると、全ての記述が市民と当事者による互助的活動の果実であるとしている。したがって、住民参加型在宅福祉サービスとしての宅老所事業は、市民・当事者自身による互助的活動が発展してきた結果であると主張できる。

④家族介護支援

*在宅介護は困難

*家族介護の限界

*家族介護の限界

*家族介護の代替の場

*家族支援

*家族支援

④家族介護支援

(6 施設、15.0%)

・家族介護の限界(3)

・家族介護の支援(3)

(記述数=6 施設、15.0%)

ここでの記述と「③互助的活動」における記述(計 14 施設、35%)とを合わせて検討すると、地域社会に存在する認知症高齢者の介護問題を、住民の互助的活動によって開設した宅老所によって支援・解決しようとする開設動機が読み取れる。このことから、宅老所を開設する活動は、市民・当事者による福祉コミュニティ形成をめざす事業の一環として、その性格を理解できる。

⑤個別的理由

*家族が入所施設でお世話になった恩返し

*親の介護をしながら働ける

*行動生態学を介護現場に活かす

(記述数=3 施設、7.5%)

ここでの記述に共通する内容は見られないが、「お世話になった恩返し」は互助的活動への主体的な参加動機として、「介護をしながら働ける」自らの介護技術を互助的活動に役立てようとする動機として、「行動生態学を介護現場に活かす」は新しい介護の形態を創出することが動機であると解釈できる。

⑥施設不足

*施設不足への対応

*施設不足

(記述数=2 施設、5.0%)

ここでは認知症高齢者のための介護施設の不足が指摘されているが、その解決策として宅老所の開設がめざされたことを考えると、既存の施設介護への不満、または、住民による互助的活動によって介護問題を解決する必要性、あるいは、新しい介護の形態を創出する必要性などが、開設の動機であると解釈できる。

⑦福祉向上

*開拓的福祉実践

*福祉の向上

(記述数=2 施設、5.0%)

この「開拓的福祉実践」からは、既存の施設介護に替わる新しいケアの形態を創出すること、「福祉の向上」からは、宅老所事業が住民参加型在宅福祉サービスであることから考えると、互助的福祉活動による地域福祉の向上をめざすことが開設の動機であると解釈できる。

(2)心がけているケア

次に、心がけているケアに関する記述を内容面からまとめると、①利用者を個人として尊重していることを述べている記述群(19 施設、47.5%)、②家庭と同じ生活スタイルをめざしていることを述べている記述群(8 施設、20.0%)、③明るさや楽しさ追求していることを述べている記述群(6 施設、15.0%)、④利用者の生き甲斐や自立を目標にしていることを述べている記述群(5 施設、12.5%)、⑤未記入等(2 施設、5.0%)に分類・整理できる(記述数計 40 施設 100%)。以下、「⑤未記入等」以外の①～④について具体的に検討する。

①利用者個人の尊重

- *自由に過ごす
- *自由な生活
- *自由な生活
- *自由な一日
- *自由な尊重
- *意思を尊重
- *意思を尊重
- *要望を尊重
- *自主性の尊重
- *自主性の尊重
- *自主的性格
- *利用者主体の日常
- *個人の尊重
- *個人の尊重
- *個人の尊重
- *個人の尊重
- *個別ケア
- *個人の尊重
- *束縛しない

(記述数=19 施設、47.5%)

①利用者個人の尊重

(19 施設、47.5%)

- ・自由を尊重(6)
- ・個人の尊重(6)
- ・意志、自主性を尊重(7)

以上では、「自由」「意志」「自主性」などの表現に代表されるように、利用者の意志や主体性、自主性を重視し、利用者を個人として尊重し、自律した個人としての尊厳を確保することを心がけている在宅老所でのケアの特徴が示されている。また、約半数の施設(19 施設、47.5%)がほぼ同趣旨の内容を共通して記述している。

②家庭と同じ生活スタイル

- *家での暮らしと同じ形
 - *家庭と同じ生活
 - *家庭に近い生活
 - *家庭的雰囲気
 - *自分の家のように
 - *個人の生活史を重視
 - *普通の暮らし
 - *普通の生活
- (記述数=8 施設、20.0%)

- | |
|-------------------------------------------------------------------------|
| ②家庭と同じ生活スタイル
(8 施設、20%)
・家庭と同じ生活(5)
・普通の生活(2)
・個人の生活史を重視(1) |
|-------------------------------------------------------------------------|

以上からは、宅老所でのケアの共通する目標として、家庭での生活と同じ生活スタイルが心がけられていると指摘できる。

③明るさや楽しさ

- *グループで生活する楽しさ
 - *明るくやさしく
 - *精神的安定
 - *楽しい生活
 - *楽しく過ごす
 - *のんびり過ごす
- (記述数=6 施設、15.0%)

- | |
|------------------------------------------------------|
| ③明るさや楽しさ
(6 施設、15.0%)
・明るく、楽しく(5)
・精神的安定(1) |
|------------------------------------------------------|

ここでは、日課や課業などを施設運営者が決めるのではなく、利用者がのんびりと楽しく過ごせるように心がけられて決められていると指摘できる。

④生き甲斐や自立

- *生活のなかでの自立
 - *自立心の助長
 - *生き甲斐を見出す
 - *生き甲斐ある生活
 - *行事を重視する
- (記述数=5 施設、12.5%)

- | |
|-------------------------------------------------------------|
| ④生き甲斐や自立
(5 施設、12.5%)
・自立(2)
・生き甲斐(2)
・行事を重視(1) |
|-------------------------------------------------------------|

ここでは、「自立」や「生き甲斐」として表現されているが、これらは「1.利用者が個人として尊重」され、「2.家庭と同じ生活スタイル」を前提に、利用者一人ひとりが「自立」した生活が送れ、また、

「生き甲斐」を持てるように心がけられ、また、そのために「行事も重視」されていると解釈できる。

⑤未記入

*「特に記入なし」と記入

*記入事項なし

(記述数=2 施設、5.0%)

第5節 宅老所の意義

これまで、宅老所設置者が記述した「開設の動機」および「心がけられているケア」について、その内容を分類・整理しながら検討してきた。ここでは、これまで検討してきたことをまとめ、宅老所の役割について考察する。はじめに、これまで検討してきたことを相互に関連させながらまとめると、以下の点が重要であると考えられる。

第一に、宅老所を開設した動機の 25.0%が、「1.既存の施設での認知症高齢者への介護に対する疑問」からである。また、開設動機の 22.5%が「2.利用者を個人として尊重するため」である。さらに、宅老所設置者が「心がけているケア」は、「①利用者を個人として尊重する」が 47.5%である。以上から、既存の施設での認知症高齢者への介護に対する疑問の中心は、利用者が個人として尊重されていないことでの疑問であり、それを解決するケアの形態として宅老所が増設されつつあると主張できる。

第二に、宅老所設置者がめざしている「利用者を個人として尊重する」ケアは、開設動機の 22.5%が「②利用者を個人として尊重する」ためであることから、宅老所型の生活形態が利用者を尊重するケアの形態であると考えており、また、「心がけているケア」のうち「①利用者を個人として尊重する」が 47.5%であることから、ケアの内容それ自体も利用者を尊重することを第一義的な目標とするものであるといえる。

第三に、「心がけているケア」のうち、「②家庭と同じ生活スタイル」が 20.0%であることから、宅老所設置者は家庭的な生活スタイルを求めており、再度、開設動機の 25.0%が「①既存の施設での介護に対する疑問」であることを考慮すると、家庭的な生活スタイルは宅老所型ケアによって実現できると捉えられている。

第四に、開設の動機のうち、「互助的活動として」が 20.0%、「家族介護支援」が 15.0%、「福祉の向上」が 5.0%、合計 40.0%であることから、宅老所の開設は、地域社会に存在する福祉問題としての認知症高齢者の介護問題を、市民による互助的活動によって解決しようとする福祉実践であるといえる。また、開設の動機のうち、「既存の入所型施設の不足を補う福祉実践ではなく、新しい形態の介護の場を創出する福祉実践であるといえる。

第五に、自民がめざす新しい介護の場を創出する福祉実践としての宅老所は、「心がけているケア」から、「利用者を個人として尊重」(47.5%)、「家庭と同じ生活スタイル」(20.0%)、「明るさや楽しさ」(15.0%)、「利用者の生き甲斐や自立」(12.5%)をめざす新しいケアの内容を創出する福

祉実践といえる。

次に、以上の諸点から宅老所の役割をまとめると、宅老所は、独自のニーズをもつ認知症高齢者の介護問題を、地域社会における市民の互助的な活動によって解決しようとする住民参加型在宅福祉サービスの所産であるが、単に、入所型施設の不足を補うなど行政福祉サービスを補完するものではなく、行政福祉サービスとしての既存の入所型施設の介護サービスがもつ認知症高齢者の介護ニーズに対するミスマッチを克服し、認知症高齢者のニーズに応じた新しいケアの形態を創出するとともに、認知症高齢者を個人として尊重し、家庭的な生活スタイルのもとで、その自立(自律)した生活を援助する新しい内容のケアを創出していると結論できる。

以上を図示すると、図1として表現できる。

意志として長年にわたり認知症高齢者の治療にあたってきた佐々木は、「痴呆の人が幸せでいられるにはどうしたらよいか。その答えを探し求めてきたのがこれまでの僕の歩みです。『生活環境を整えよ』というのが現在の回答です。痴呆の人を集団で扱うのはあくまでこちらの都合で管理主義になってしまう。一人の生活者とみて個別に寄り添うケアが一番です。そのため自宅に居るような環境が必要です」⁽⁵⁾と指摘しているが、宅老所におけるケアは、この認知症高齢者に対する医学的認識とも合致している。

さらに、住民参加型在宅福祉サービスが、新しいケアの形態である宅老所を開設し、また、新しいケアの内容を創出することは、地域社会における市民自身による主体的な福祉問題を解決する力を高め、福祉コミュニティ形成に貢献するものであり、行政福祉サービスに先行するサービスとして、もう一つの公共サービスを形成するものである。

最後に、これからの社会福祉を展望すると、今後の20数年間で高齢化はより一層進展し、国民のライフスタイルや価値観もさらに多様化していくと予測される。それに伴い、国民の福祉ニーズも多様化・個別化していくと考えられる。福祉ニーズの多様化・個別化は、要援護者一人ひとりを個人として尊重し、市民一人ひとりが必要とする個別的で多様な福祉サービスを創出しなければならないことでもある。また、個別的で多様な福祉サービスを創出することは、個人の人権をより重視することであり、民主主義の発展方向と合致するものである。しかし、個別的で多様な福祉サービスを行政福祉サービスによってのみ創出することは、行政福祉サービスが持つ「多数者＝公共」の性格からも困難である。市民による主体的な福祉事業への参加、すなわち、住民参加型在宅福祉サービス提供活動が発展し、各種サービスが適切にネットワークされた福祉コミュニティを形成することが必要である。

図1 開設の動機と心がけているケア(挿入)

<注>

- 1) 認知症は、「脳の器質的な障害により、一度獲得された知能が、持続的に低下した状態をいう。一般に、記銘力、思考力、判断力や見当識の障害が見られ、さまざまな精神症状を示す。また、環境要因によるストレスが精神症状に大きな影響を与えるので、安定した生活環境の整備が重要になる」(古川孝順ほか編 『社会福祉士・介護福祉士のための用語集』 誠信書房, 1997)とされ、その介護上の問題は、「痴呆性高齢者は、特有の精神症状や問題行動があるため、他の要介護高齢者とは質量ともに異なった介護が必要であり、介護する側、特に家族にとっては多大な精神的・肉体的負担を伴うことになる」とされている⁽¹⁾。
- 2) 認知症高齢者のためのグループホーム(認知症対応型共同生活介護)は、「8名程度の痴呆性高齢者が共同で生活し、それぞれの能力に応じて食事の支度・掃除・洗濯などの役割を担う。これは、高齢者同士の間人間関係を尊重し、継続的なグループとして小さな社会を作って生活していくことを支援していくためである。このように、一人ひとりを家族のように位置づけることで、高齢者は、家庭的で落ち着いた雰囲気の中で、精神的に安定して生活を送ることができる。このような取り組みを通じ、痴呆の進行を遅らせ、症状を改善することができることもあり、認知症高齢者のケアの一つのあり方として注目」されている⁽²⁾。

<引用文献>

- (1) 厚生統計協会 『国民の福祉の動向』 厚生統計協会, 2000
- (2) 厚生省監修 『厚生白書(平成12年版)』 ぎょうせい, 2000
- (3) 平野隆之編著 『宅老所・グループホームの現状とその支援』 筒井書房, 2000
- (4) 宅老所・グループホーム全国ネットワーク編 『全国デイホーム・宅老所・グループホーム案内Ⅱ』 筒井書房, 1999
- (5) 佐々木健 『日本経済新聞』 10月2日夕刊, 2000

第7章 市民による福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスの役割

第1節 市民による福祉活動団体が提供する在宅福祉サービス

市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスが、80年代から増加しつつある。それに伴い、これらの団体が提供する在宅福祉サービスが有している役割に関する研究も増加してきている。筆者は1998年の小論文において、市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスの役割について、自ら考え方を提起した⁽¹⁾。

本章の目的は、これら市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスの役割について、さらに考察を深めることである。

具体的には、市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスの役割について、筆者は、以下の4つの役割を提起した。すなわち、市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスは、第一に、行政福祉サービスが対応しきれていない新しいサービスを創出することにより、市民が多面的ニーズを充足するために利用できる福祉サービスの範囲や種類などを拡大し、地域福祉の向上に寄与している、第二に、福祉コミュニティを形成するうえで、その重要な要因の一つである、市民が共助的福祉活動へ参加することを促進している、第三に、市民自身が、より質の高い福祉サービスを提供するための力量・ノウハウ(know-how)を身に付けていくことに役立つ、第四は、市民によるネットワークを形成することに寄与する諸点である。

以上に提起した内容について、さらに深い検討を試みるのが本章の目的である。

検討の方法として、二つの方法を採用する。その一つは、実際に在宅福祉サービスを提供している市民福祉活動団体を対象に質問紙によるアンケート調査を行い、市民福祉活動団体の当事者自身が、自ら提供している在宅福祉サービスを点検・評価しながら、筆者が提起した4つの役割についてどう考えているか、また、自ら提供している在宅福祉サービスの役割について、当事者自身としてどのような認識をもっているのかを調査する方法である。

このアンケート調査の意義は、サービスを提供している当事者自身が、自ら提供している在宅福祉サービスが有する役割について認識している自己評価は、実際に市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスが有している役割を投影していると考えられることにある。つまり、当事者が自己評価していることからかけ離れた役割を有していないと考えたためである。

具体的な調査方法は、東京都地域福祉財団(当時)が実施している「地域社会に密着した住民参加型の在宅福祉サービスに対する奨励的助成事業」⁽²⁾である「地域福祉振興事業助成金」が交付されている市民福祉活動団体を対象として、郵送によるアンケート調査を行い、自由記述方式による回答を求めた。調査対象団体は、『平成10年度地域福祉振興事業助成金交付団体一覧』⁽³⁾に掲載されている団体の中から、東京都多摩地域に所在地を有している団体を除外したが、それ以外の作爲は加えずに抽出した75団体である。なお、多摩地域に所在地を有する団体をやや多く選んだ理由は、筆者の勤務校が多摩地域にあるため、アンケート回答者が勤務校名を知っていることが、安心して調査に応じてくれる一つの条件であると考えたためである。また、法人格

を有している団体を除外したことは、筆者が検討の対象とする団体は、いわゆる「草の根型 (grass-rootstye)」の市民福祉活動団体だからである。

ところで、これらの団体は、『平成 10 年度地域福祉振興事業助成金交付団体一覧』の「目次」によれば、「1. 有償家事援助サービス(51 団体)、2. 毎日食事サービス(23 団体)、3. ミニキャブ運行システム(35 団体)、4. 障害者自立生活プログラム(81 団体)、5. 調査・研究(4 団体)、6. その他サービス提供事業(36 団体)」に区分されているが、本アンケート調査は、このうちの「5. 調査・研究(4 団体)」を除く他の 5 つの全分野を対象として、1999 年 2~3 月に実施したものである。

もう一つの方法は、『平成 10 年度地域福祉振興事業助成金交付団体一覧』には、各市民福祉活動団体自身が作成した「事業紹介」が掲載されており、この各団体が実施している事業を紹介している文章の中に、その団体の当事者自身が自らの団体についての性格を規定している、つまり、各団体のアイデンティティ(identity)又は存在意義と考えられるキイ・ワードを用いているので、それ見だして、これらのキイ・ワードを分析することによって、市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスの役割について検討を加えた。

この意義は、在宅福祉サービスを提供している市民福祉活動団体自身が、自ら提供している在宅福祉サービスについて自己規定しているアイデンティティ(identity)又は存在意義は、これらの在宅福祉サービスが実際に果たしている役割を体現していると考えられることになる。

第 2 節 市民福祉活動団体に対する質問紙による調査

(1) 回答の分析方針

アンケート調査に対する回答団体数は 27 団体で、回答率は 36.0 である。回答率はアンケート郵送調査における平均的な回答率である約 30.0%を超えているが、回答数が 27 団体であるという数字は、本論の目的からすれば少ないと考えられる。しかし、市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスの役割についての研究は、その歴史が浅く、十分に検討が深められているとは言えない現状にある。したがって、様々な角度から検討を進めていくことが求められており、そのための資料の一つとして、価値を有していると思われる。

また、回答された自由記述の内容面での分析を特に重視した。すなわち、回答の数値についての分析と、記事事項の分析を総合して考察を加えた。記述事項の扱いは、趣旨が同じ内容である回答は同一回答として扱い、同一質問項目に対して複数の内容が記述してある回答は、複数回答として扱った。

さらに、各回答数の回答総数に占める割合は 27 団体数に占める割合で表した。すなわち、分母は 27 団体とし、計数整理は小数点以下第二位を四捨五入した。

(2) 設問 1「貴団体が提供している在宅福祉サービスは、行政による福祉サービスが対応しきれていない、新しいサービスを創出し、市民が利用できるサービスの範囲を広げ、地域福祉の向上に寄与していると思いますが、この点について、当事者としてはいかがお考えでしょうか」に対する

回答結果

設問を肯定する回答は 26 団体(96.3%)で、無回答が 1 団体(3.7%)である。また、設問を肯定したうえで、その具体的根拠を記述した回答が 23 団体(85.2%)である。これを整理すると、「行政との違いを生かしたサービス」「行政サービスの隙間を埋めている」「行政サービスにプラスしたサービス」など、行政サービスと自らのサービスの違いを強調した回答が 10 団体(37.0%)、「即応性、個別性、利便性がある」「個別ニーズへの対応が可能」「利用者に喜ばれるサービス」など、サービスの質的特徴を強調した回答が 10 団体(37.0%)、「住民に見える、住民と出会えるサービス」「住民同士のふれあいのもとでのサービス」など、住民との関係を重視した回答が 3 団体(11.1%)である(図 8-1)。

(3) 設問 2「貴団体の活動は、地域福祉社会を形成する要因の一つである、市民が福祉活動へ参加することを促進する役割を持っていると思いますが、この点について、当事者としてはいかがお考えでしょうか」に対する回答結果

設問を肯定する回答が 25 団体(92.6%)で、「市民参加は不要」及び「無回答」が各 1 団体(各 3.7%)である。また、設問を肯定したうえで、その理由を具体的に記述した回答が 17 団体(63.0%)である。これらの回答の内容は、「市民自治の活動である」「福祉の発進基地である」「市民参加のきっかけをつくっている」「他団体と連携している」「市民会議を設置した」など、積極的に設問を肯定する内容と、「結果としてそうになっている」「行政も努力すべきである」など、設問に対して消極的な内容に分類できる(図 8-2)。

図 8-1 設問 1 に対する回答

回答内容	回答数(%)
設問を肯定	26(96.3)
無回答	1(3.7)
計	27(100.0)

設問 1 に対する主な記述事項

<p>(行政サービスとの違いを強調した回答)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・行政との違いを活かしたサービス ・行政サービスの隙間を埋めている ・行政サービスにプラスしたサービス ・行政サービスを上回るサービス <p>10 団体(37.0%)</p>	
<p>(サービスの質的特徴を強調した回答)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・即応性、個別性、利便性 ・個別ニーズへの対応が可能 ・ニーズに応じた細やかな対応 ・臨機応変なサービス ・必要な時に必要なサービス ・開拓的、先駆的サービス ・利用者に喜ばれるサービス <p>10 団体(37.0%)</p>	
<p>(住民との関係を重視した回答)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住民同士のふれあいのもとでのサービス ・住民に見える、住民と出会えるサービス ・当事者主体のサービス <p>3 団体(11.1%)</p>	

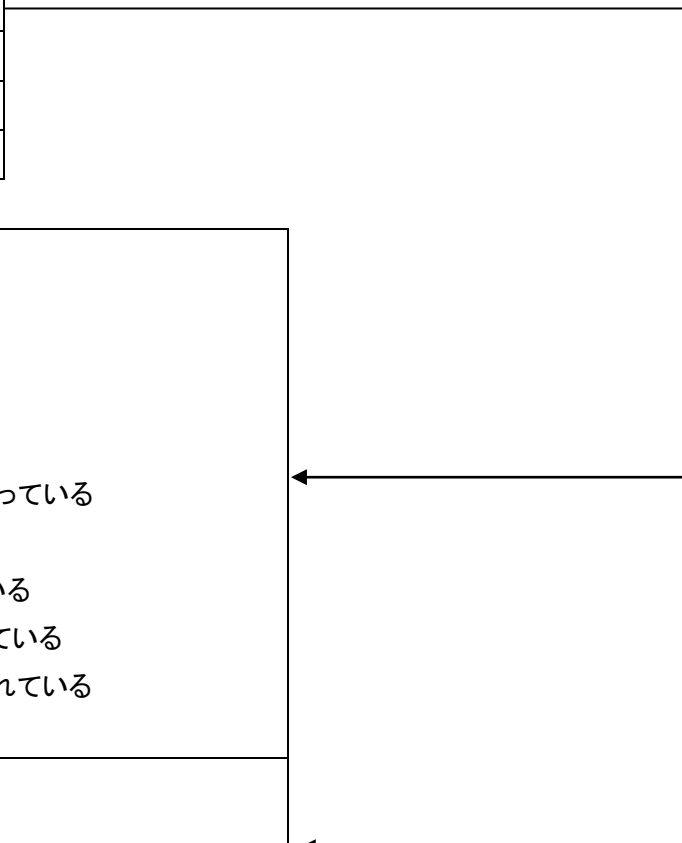
注:()内の%は回答団体数(27 団体)に占める割合を表す(以下、同じ)

図 8-2 設問 2 に対する回答

回答内容	回答数(%)
設問を肯定	25(92.6)
市参加は不要	1(3.7)
無回答	1(3.7)
計	27(100.0)

設問 2 に対する主な記述事項

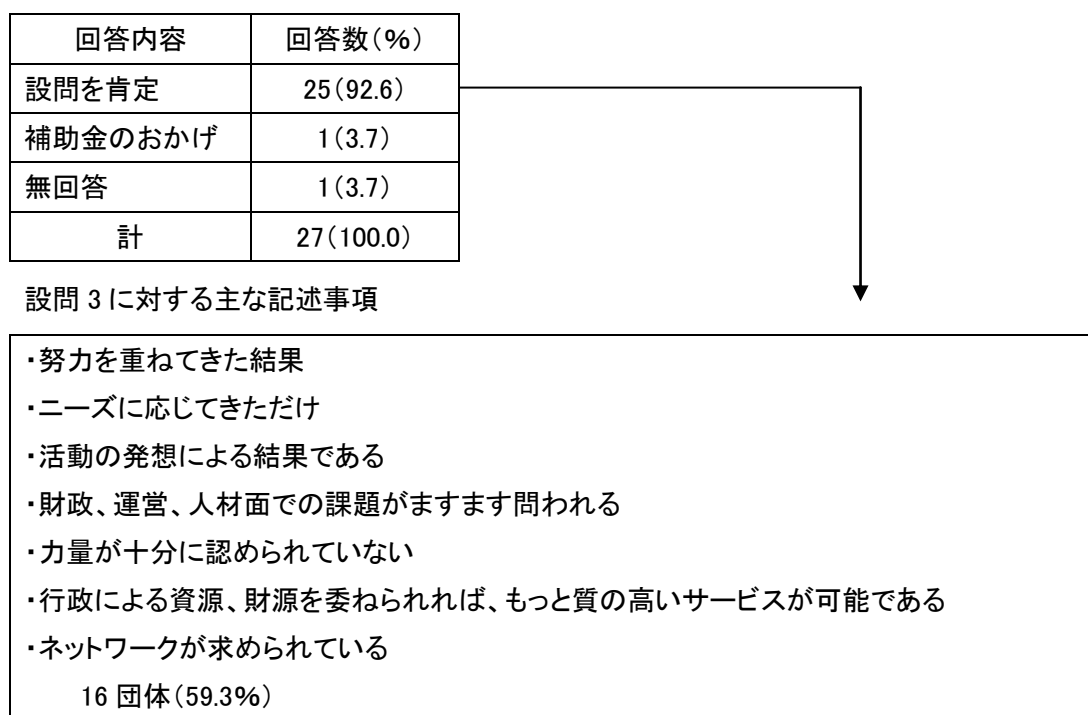
<p>(設問を積極的に肯定する内容)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市民自治の活動である ・市民参加を目指している ・市民会議を設置した ・福祉の発進基地である ・ボランティア団体との交流を行っている ・他団体とも連携している ・市民参加のきっかけを作っている ・高齢者と若者の交流を実現している ・市民参加のシステムが求められている <p>14 団体(51.9%)</p>
<p>(設問に対して消極的な内容)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・行政も努力すべきである ・結果としてそうになっている <p>3 団体(11.1%)</p>



(4) 設問3「貴団体の活動は、福祉サービス＝行政サービスということではなく、市民自身が福祉サービスを提供する力量やノウハウを身に付けてきた結果であると理解できますが、この点について、当事者としてはいかがお考えでしょうか」に対する回答結果

設問を肯定する回答が 25 団体(92.6%)で、「補助金のおかげ」及び「無回答」が各 1 団体(各 3.7%)である。また、設問を肯定したうえでコメントを記述している回答が 16 団体(59.3%)である。主な記述事項は、「努力を重ねてきた結果である」「ニーズに応じてきただけ」「活動の発想による結果である」「運営、人材面での課題が多い」「今後、力量がますます問われる」「力量が十分に認められていない」「行政に財源を委ねられれば、もっと質の高いサービスが可能である」等で、設問に対して消極的な記述が多い(図 8-3)。

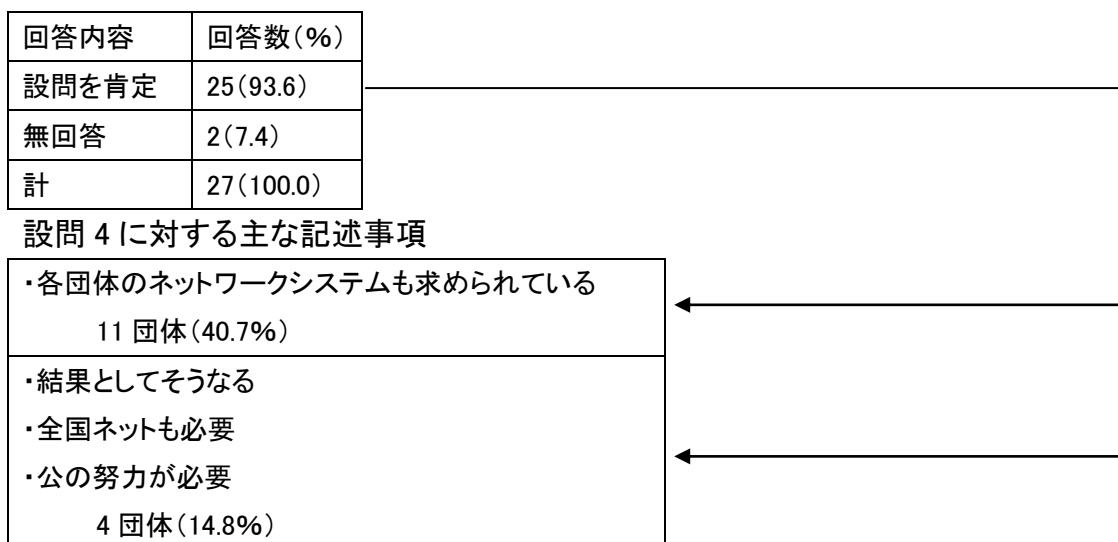
図 8-3 設問 3 に対する回答



(5) 設問 4「貴団体の活動は、市民と市民を結びつけていく、市民のネットワークを作り出していく活動でもあると思いますが、この点について、当事者としてはいかがお考えでしょうか」に対する回答結果

設問を肯定する回答が 25 団体(92.6%)で、「無回答」が 2 団体(7.4%)である。また、設問を肯定したうえで、「各団体のネットワークのためのシステムが求められている」として、同じ趣旨のコメントを付記した回答が 11 団体(40.7%)である。これは、筆者が、「市民と市民のネットワーク」と「市民団体と市民団体のネットワーク」を区別せずに、同じ意味で設問を作成したが、回答者の多くが、この二つを区別して理解したためであると考えられる。さらに、設問を肯定したうえで記述された主な事項は、「結果としてそうなる」「全国ネットも必要」「公の努力が必要」などである(図 8-4)。

図 8-4 設問 4 に対する回答



(6) 設問5「平成10年12月から、特定非営利活動促進法が施行されましたが、貴団体は法人格を取得することについて、どのように対応する意向でしょうか。また、その理由は何でしょうか」に対する回答結果

「取得するための準備をしている」が13団体(48.1%)で、その主な理由は、「社会的に認知されるため」「社会的に信用を得るため」「介護保険サービスを提供する事業者になるため」「社会福祉法人は取得できないので、その代わりに」などである。

「取得するかどうかを検討中である」が6団体(22.2%)で、その主な理由は、「メリットがない」「税制上の優遇措置についての動向を見ながら判断する」などである。

「取得の意志がない」は6団体(22.2%)で、その主な理由は、「メリットがない」「法人格を取得すると制約を受けるので」などである。

「回答保留」と「無回答」は各1団体(各3.7%)で、「回答保留」の理由は、「現在の活動に支障がないため」である(表8-1)。

表8-1 設問5に対する回答

回答内容	回答数(%)	理由
取得準備中	13(48.1)	(主な理由) 社会的認知・社会的信用・介護保険との関連・社会福祉法人は取得できないので
検討中	6(22.2)	(主な理由) メリットがない・税制上の優遇措置の動向を見て・内容が不明確
取得の意向なし	6(22.2)	(主な理由) メリットがない・制約があるので
回答保留	1(3.7)	(理由) 現在の活動に支障がない
無回答	1(3.7)	
計	27(100.0)	

(7) 設問 6「市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスの役割について、貴団体の考えるところを、ご自由にご記入ください」に対する回答結果

回答総数は20回答である。これらの回答を、その内容をもとに分類し、アンケート調査の設問1～4と関連する内容ごとに整理すると、以下のとおりである(表8-2)。

設問 1「市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスは(以下、略す)、行政による福祉サービスが対応しきれていない新しいサービスを創出することで、市民が利用できる福祉サービスの範囲・種類を拡大し、地域福祉の向上に寄与している」に関連する内容の回答は、「利用者のニーズに合致している」「敏速性、多様性を有している」「先駆性を有している」など、サービスの質的側面について記述しているものと、「草の根福祉を担っている」「行政サービスへの刺激剤である」など、その機能的側面について記述しているものに整理できる。

設問 2「福祉コミュニティを形成するうえで、その重要な要因の一つになる、市民の福祉活動への参加を促進している」に関連する回答については、「市民の主体性が必要である」「ボランティア活動を拡大する必要がある」などである。

設問 3「市民自身が福祉サービスを提供するための力量＝ノウハウを身につけていくことにつながる」に関連する回答は、「行政の応援が必要である」「種々の課題が山積している」の2回答である。

設問 4「市民のネットワークを形成することに寄与している」に関連する内容の回答は「利用者とサービス提供者の対等な関係を築いている」「行政と協働に大きな役割を果たしている」などである。

表 8-2 設問 6 に対する主な回答

(設問 1 に関連する回答)

〈サービスの質的側面についての記述内容〉

- ・利用者のニーズに合致
- ・敏速性、多様性
- ・先駆性
- ・行政サービスを補完
- ・柔軟なサービス
- ・心のケアに対応
- ・利用者主体

〈サービスの機能的側面についての記述内容〉

- ・草の根福祉を担っている
- ・行政サービスへの刺激剤である
- ・行政サービスが民間に任されている
- ・役割が増加している

(設問 2 に関連する回答)

- ・市民の主体性が必要
- ・ボランティア活動を拡大
- ・暮らしやすい街づくり
- ・市民自身の活動の存在が重要

(設問 3 に関連する回答)

- ・行政の応援が必要
- ・種々の課題が山積

(設問 4 に関連する回答)

- ・利用者とサービス提供者の対等な関連を築いている
- ・行政との協働に大きな役割を果たしている
- ・行政、市場、NPO の 3 分野が必要である

第3節 質問紙による調査結果から導き出せる結論

以上の、アンケート調査から導き出せる結論は、以下のとおりである。

第一に、「設問1」に対する回答では、「無回答」の1団体を除く全団体が、設問を肯定していること、および、「設問6」に対する回答のうち、「設問1に関連する回答」の主な内容である、「利用者のニーズに合致している」「敏速性、多様性を有している」「草の根福祉を担っている」などの記述内容から判断すると、市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスは、行政による福祉サービスが対応しきれていない新しいサービスを創出し、地域福祉の向上に寄与していると結論できる。

第二に、「設問2」に対する回答のうち、設問を肯定する回答が25団体あり、設問を肯定したうえで記述された主な事項である、「市民自治の活動である」「市民参加を目指している」「市民会議を設置した」などの内容、および、「設問6」の回答のうち、「設問2に関連する回答」の主な内容である「市民の主体性が必要である」「市民自身の活動の存在が重要である」などの記述事項から判断すると、市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスは、福祉コミュニティを形成するうえで必要な要因の一つである市民の福祉活動への参加を促進している結論できる。

第三に、「設問3」に対する回答のうち、設問を肯定する回答が25団体で、「設問を肯定しながら、付記されている主な記述事項」である「努力を重ねてきた結果」「ニーズに応じてただけ」「活動の発想による結果である」「財政、運営、人材面での課題が多い」「今後、スタッフの力量がますます問われる」などの内容、および、「設問6」に対する「設問3に関連する回答」である「行政の応援が必要である」「種々の課題が山積している」の内容から判断すると、市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスは、市民自身が福祉サービスを提供するための力量・ノウハウを身につけていくことに役立つ実践ではあるが、このことが当事者にはあまり意識化されておらず、また、市民にとっては大変困難な課題であると結論できる。

第四に、「設問4」に対する回答のうち、設問を肯定した回答が25団体で、「設問を肯定しながら、付記された記述事項」の内容が、「各団体のネットワークシステムも求められている」とする記述が11団体あり、また、「設問6」に対する回答のうち、「設問4に関連する回答」に記述された内容が、「利用者とサービス提供者の対等な関係を築いている」「行政との協働に大きな役割を果たしている」などであることから判断して、市民福祉活動団体が供給する在宅福祉サービスは、市民のネットワークの形成、および、行政との協働のネットワークの形成に寄与していると結論できる。

第五に、「設問5」に対する回答である、特定非営利活動促進法に基づく法人格を取得するために「準備中」の団体が13団体(48.1%)、法人格を取得することを「検討中」の団体が6団体(22.2%)あり、その主な理由として記述されている「社会的認知をうけるため」「社会的信用を得るため」などの内容から判断すると、市民福祉活動団体及びそのサービスは、存在基盤が不安定な状態にあり、また、地域社会において、市民及び自治体から十分に認知され、十分な信用を受ける存在には至っていない現状にあると結論できる。

第4節 市民による福祉活動団体のアイデンティティ

次に、第二の方法に基づく調査結果の検討を行う、すなわち、すでに「第1節 本章の目的と方法」において述べたように、『平成10年度地域福祉振興事業助成金交付団体一覧』に掲載されている、市民福祉活動団体の当事者自身が執筆した「事業紹介」の文章の中から、各団体自身が自らの団体についてのアイデンティティ又は存在意義について記述していると考えられるキーワードを見だし、これらのキーワードを分析することによって、市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスの役割について検討を加えることである。

具体的には、筆者が、各団体自身が自らの団体について、そのアイデンティティ又は存在意義について記述していると考えられるキーワードを抽出し、これらのキーワード全体を、その内容面において共通すると考えられるキーワードごとのグループに分類し、このタイプ分けした各キーワード群全体の内容を総合的に反映すると考えられる呼称を付けて整理すると、以下のとおりである(表8-3)。(なお、自らのアイデンティティ又は存在意義を記述しているのは75団体のうち35団体で、他の40団体は実施している具体的な事業内容の説明を記述しているだけであった。)

第一にタイプは、各団体の当事者が自らの団体のアイデンティティを、行政サービスと対比し、サービスの質的内容に重点をおき、市民の個別的ニーズに応えるサービスを提供できることに存在意義を求めているタイプで、8団体である(タイプA)。

第二にタイプは、タイプAと同様に、サービスの質的内容に重点をおいているが、サービス利用者の主体性を尊重し、利用者との人間関係や心を重視したサービスが提供できることを存在意義として強調しているタイプで、10団体である(タイプB)。

第三のタイプは、市民福祉活動団体が在宅福祉サービスを提供するにあたり、活動(activities)することが持つ意味に重点を置いて、自らの存在意義を強調している団体で、高齢者や障害者など、一般的にサービスの対象者であると考えられている市民が、サービス提供者になることの意義を強調しているタイプで、3団体である(タイプC)。

第四のタイプは、第三のタイプと同様に、市民福祉活動団体が在宅福祉サービスを提供する活動が持っている意味に重点を置いて自らの存在意義を強調し、その意義を市民相互の協働あるいは「共生」に求めているタイプで、7団体である(タイプD)。

第五のタイプは、第三、第四のタイプと同様に、市民福祉活動団体が在宅福祉サービスを提供する活動が持っている意味に重点を置いて自らの存在意義を強調しているが、その意義を福祉コミュニティの形成に置いていると解釈できるタイプで、7団体である(タイプE)。

表 8-3 市民福祉活動団体が自己規定するアイデンティティのタイプ分類

<p>(タイプ A: 市民のニーズに応じた個別的サービス)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・行政が対応できないサービスの提供(2) ・行政が対応できない機動的サービスの提供 ・個々のニーズに応じたサービスの提供 ・個別事情に応じたサービスの提供 ・専門的サービスの提供 ・敏速で誠実なサービスの提供 ・自分たちが欲しかった福祉サービスをつくり、担っていく活動 	<ul style="list-style-type: none"> ・当事者によるサービスの提供 ・当事者がサービスの提供者にもなる活動 ・当事者がさーびすの提供者となることで生きがいを生みだしている活動
<p>(タイプ B: 人間関係や心を重視したサービス)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・心を大切にしたサービスの提供 ・心を届けるサービスの提供 ・「まごころ」を届けるサービスの提供 ・ケアする側と受ける側の心の交流を大切にした活動 ・サービス提供者と利用者の気持ちのつながりを大切にした活動 ・暖かな心のやりとりの提供 ・人間関係を大切にした、触れ合いを心がけた活動 ・サービスの提供者と利用者が同じ立場の互助システムとしての活動 ・利用者と家族の精神的支えとなる活動 ・利用者主体の活動 	<p>(タイプ D: 共生社会を目指す活動)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自分たちの老後について、共に新しい生きがいをつくる活動 ・共に生きていくためのまちづくりとしての活動 ・地域社会におけるコミュニケーションの場づくりとしての活動 ・問題を市民と共有できる活動 ・障害者問題を地域全体の問題として捉えた活動 ・住民の主体的活動による支え合いの活動 ・相互扶助による地域福祉の前進を目指す活動
<p>(タイプ C: 当事者が主体になるサービスと活動)</p>	<p>(タイプ E: 福祉コミュニティを形成するための活動)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住み慣れた家で暮らし続けるために、自分たちでサービスをつくる活動 ・利用者の在宅生活を支える包括的サービスの提供活動 ・地域福祉の向上を目指す活動 ・地域福祉の一端を担う活動 ・地域福祉に寄与する活動 地域に根ざした活動(2) <p>(注) キー・ワードの末尾にある(2)の数字は、全く同じ表現が2団体あることを表す。</p>

第 5 節 市民の福祉活動によるサービスの役割

第一に、「タイプ A」の記述内容から導き出せることは、行政による福祉サービスが、その公平性の原則などにより、定められた基準に該当するかどうかによってサービスの対象者を限定し、それらの対象者に対して定められた同じ形のサービスを画一的に提供していることに対して、一人ひとりの市民の個々の状態、あるいは、個々のニーズに応じたサービスは、市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスによって担われていることである。

第二に、「タイプ B」の記述内容から導きだせることは、行政による在宅福祉サービスが定型的なサービスであることとも関連するが、行政サービスが、その主な関心をサービスの対象として規定された要件に該当するかしなやかに注ぎ、サービス利用者を主体的存在として位置づけ、利用者のニーズ、人間性や心の状態を主たる対象にしないでサービスを提供しているのに対して、市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスは、むしろ、主たる関心を、サービス提供者と利用者との人間関係、利用者のニーズ、人格や心の状態に置いているといえる。

第三に、「タイプ C」の記述内容から導きだせることは、行政による在宅福祉サービスにおいては、高齢者や障害者がサービスの提供者になることは非常に希であるが、市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスは、行政による福祉サービスの対象者である人々が、同時に、サービスの提供者でもあるという関係を作りやすいことである。これらは、行政による福祉サービスのように対象者は常に対象者であるということではなく、サービスの提供主体として社会参加できる可能性を明らかにしていると結論できる。

第四に、「タイプ D」の記述内容から導きだせることは、市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスは、地域に存在する福祉問題に対して、地域住民自身の協働やコミュニケーションを生みだし、また、住民自身の力による問題の解決をめざす活動でもあると結論できる。

第五に、「タイプ E」の記述内容から導きだせることは、市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスは、行政による福祉サービスのみでは十分に達成できないと考えられる、福祉コミュニティの形成に必要な各種サービスのネットワークによるバランスのとれた福祉サービス体系の一翼を担おうとする活動であり、特に、従来、わが国において弱体であった住民相互の支え合いの分野を担う重要な活動形態であると結論できる。

第 6 節 福祉コミュニティと市民の福祉活動

以上の調査研究の結論をまとめる。

第一に、市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスは、アンケート調査の結果から、筆者が「第 1 節 市民による福祉活動が提供する在宅福祉サービス」で提起した 4 つの役割を有していることを検証できた。

第二に、「市民福祉活動団体が自ら規定するアイデンティティ・存在意義」の検討結果も含めて考察すると、この 4 つの役割についての提起だけでは十分にその役割を評価しきれない、その他

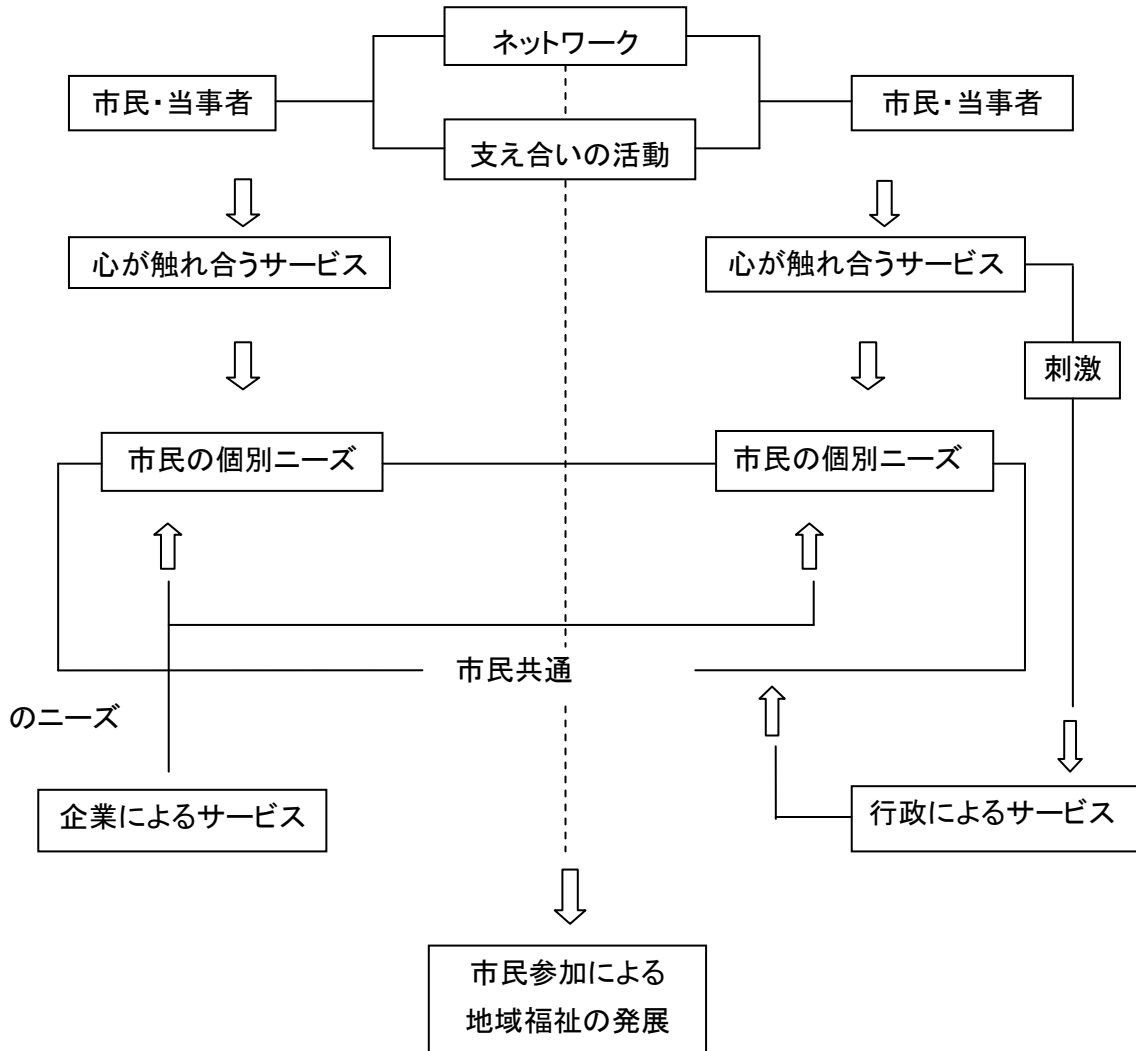
の役割も有しているといえる。

具体的には、市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスは、利用者の人間性や心を重視したサービスとしての性格を有していること、また、高齢者や障害者など、一般的にはサービスの対象者とされている人々が、市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスでは、サービスを提供する主体として社会参加していることを評価する必要があること、さらに、これらの在宅福祉サービスが有する役割を、サービスの質的側面と機能的側面に区別して、再整理する必要があるといえる。

したがって、結論的には、市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスが有する役割は、そのサービスの質的側面においては、行政によるサービスが対応しきれていない、新しい、個々の市民のニーズに応じたサービスを創出するとともに、利用者の人間性や心を重視したサービスを提供していると結論できる。また、その機能的側面においては、高齢者や障害者を含めて市民の福祉活動への参加を促進し、市民が福祉サービスを提供するための力量を身に付けていくことに役立つ活動として理解できるとともに、市民(団体)と市民(団体)の福祉ネットワークの形成に貢献しながら、市民相互の福祉活動を発展させる福祉団体として存在し、ひいては、地域福祉の全体的な向上に寄与していると結論できる。

これを図示すると、下図のように表現できる(表 8-5)。

図 8-5 市民福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスが有する役割についての模式図



(注)ここでの「当事者」とは、一般的に、福祉サービスの対象者とされている高齢者や障害者を意味する。

〈引用文献〉

- (1) 豊田保 「民間非営利組織が供給する福祉サービスの動向と『家庭福祉員』の役割」『東洋大学大学院社会学研究科紀要』第 35 集, 東洋大学大学院, 1999, pp161～169
- (2) 東京都地域福祉財団 「発刊にあたって」『平成 10 年度地域福祉振興事業助成金交付団体一覧』東京都地域福祉財団, 1998
- (3) 東京都地域福祉財団 『平成 10 年度地域福祉振興事業助成金交付団体一覧』東京都地域福祉財団, 1998

終章 市民による福祉活動の意義

以上、市民福祉団体による福祉事業が持つ役割について、まず福祉サービス提供主体の多元化の動向についての理論的考察を援用しながら、先行研究による理論的分析を考察し、続いて、筆者が調査・研究した各種の市民福祉団体による福祉活動についてその現状を考察してきたが、これらを総合的に考察すると、市民による自発的な福祉活動の役割と意義については、以下のよう結論できる。

第一に、現在の社会福祉をめぐる福祉サービス提供主体の多元化傾向のもとでの市民団体の福祉サービスが有する役割と意義についての先行研究を基本にした論理的考察からは、市民団体が提供する福祉サービスは、1.住民のニーズに即した福祉サービスの提供と、利用者の主体的な利用が可能であり、2.行政サービスへの圧力と住民への啓発的機能を持ち、3.地域社会の組織化、地域福祉社会(福祉コミュニティ)の形成、民主主義の発展に寄与する機能を持つものとして、その意義を結論できる。

第二に、筆者による調査結果に基づく市民福祉団体の事業が持つ役割と意義について、その積極的意義と弱点、現状と今後の課題などを総合的に考察し明らかにすると、その内容について以下のように主張できる。

1. 市民福祉団体の事業は、事業の主体たる市民福祉団体の特性、それが所在する地域社会の特質によっても異なり、まだ十分に社会資源として地域社会全体に認識されるに至ってはいない段階にあるが、地域社会の福祉ニーズの多様化に応え、地域住民の福祉サービスへのアクセス・メニューを広げ、法定内福祉施策の不十分さと不足を補完している。

2. 市民団体の福祉事業は、専任職員の少なさ等による限界を持ちつつも、当事者でなければ見えなかったり、発想できなかつたりする柔軟性や機敏性、創意性を有し、また、福祉ニーズを抱えた住民の実態とニーズにもとづいた利用者本位の事業を展開しており、行政事業が持つことが不可能なきめ細やかさを持ち、行政事業と比較するとサービス内容の面での先駆的な役割を持っている。

3. 地域社会でのノーマライゼーションの具体化には相当の時間を要すること、また、一つの市民福祉団体の事業でそのことを推進していくには限界があることを前提としたうえで、地域社会におけるノーマライゼーションを実現するためには、住民主体の活動が不可欠であり、福祉ニーズを抱えた住民への市民福祉団体の福祉事業は、まさに、住民主体の活動そのものであり、地域でのノーマライゼーションを推進する活動の一環をなしていることは間違いない。また、市民福祉団体の事業は、地域住民の協力のうえに成立するものであって、この点から考えても、市民福祉団体の事業は住民主体の活動を発展させる要素を持っており、福祉コミュニティを地域社会で具体化する活動の一環を担っている。

4. 市民福祉団体の事業は、一概に断定することはできないが、地域社会での協同社会づくりを進めるためには、そのための具体的実践の積み重ねが重要であり、市民福祉団体が地域住民の理解を求めるとの努力を行っている現状から判断すれば、市民福祉団体の事業は、地域社会における協同社会づくりへの行政自身の努力の不十分さを代替し、その活動を通して地域住民の交流や連帯を作り出している。

5. さらに、市民福祉団体の事業が果たしている役割を以上の諸点で理解するならば、福祉ニーズを抱えた住民の地域生活を支援するための今後の施策のあり方を検討する場合、市民福祉

団体の事業の役割を抜きにして考えることは不可能である。

さて、今後、行政サービスと市場サービス、および、市民福祉団体の事業によるサービスをどのような相互関係のもとで構築していくのが地域社会において課題となるが、市民福祉団体の事業を住民が主体的に発展させていく方向が強く求められていると主張できる。

2000年の社会福祉法の成立と介護保険法の施行、2003年の障害者福祉分野における支援費制度の施行のもとで、福祉サービスのなかに市場サービスが位置づけられ、株式会社などの営利企業も福祉サービスの提供主体としての位置づけを与えられることになった。

その後、市場サービスは介護保険分野を中心にして、福祉サービスのなかに占める割合を増大させつつあるが、市場サービスは市民が自由に購入する性質のサービスであり、それが発展するかどうかは原則として市場原理に委ねられていることになるため、不安定な性格を有することは否定できない。具体的には、市場サービスにおいては利益が確保できるかどうか福祉サービスを展開するかどうかの判断基準になるため、利用者の少ない過疎地などにおいては、営利企業による福祉サービスは提供されない場合が多いのが現状である。

また、営利企業においては、福祉サービスの質の確保や向上にも主たる関心が向かわず、利益をサービスの質よりも優先する事例が多く見受けられるのが現状である。社会問題にも発展した株式会社「コムスン」の介護保険事業からの撤退は、その代表的な一例であろう。

従って、今後の地域社会においては、市民福祉団体の事業による福祉サービスの拡大を目指すことこそが必要であると考えられ、そのことが地域社会の福祉問題を市民が主体的に解決し、住民自治を土台にした福祉問題の解決の方向を強化することに繋がると考えられる。

そしてこのことは、住民自治を発展させる原動力にもなり、福祉分野における行政施策の不十分さに対する批判的な提起を通して行政施策の充実を求める拠点としても発展し、福祉コミュニティの形成と福祉施策の向上に向けての推進力としての役割を果たすことになると考えられることになる。

最後になるが、福祉コミュニティの形成と市民の自発的な福祉活動との相互関係について、様々な角度からその役割や意義について考察を進めてきたが、社会福祉の歴史を振り返ってみると、市民の自発的な福祉活動が発展し、その福祉活動が提供する福祉サービスの必要性が社会的に認識されると、その福祉サービスが法制度として整備されてきたという経緯が社会福祉の歴史的な発展における1つの側面として存在すると指摘できる。

具体的な例を挙げれば、児童虐待防止のための市民福祉活動の発展から児童虐待防止法が成立し、高齢者虐待防止のための市民や福祉関係者の活動や実践の発展が高齢者虐待防止法の成立のための原動力になり、DV 被害者支援のための女性団体を中心にした市民福祉活動の実践がDV防止法の必要性を社会全体としての認識のレベルにまで高めたことは事実であろう。

以上の視点からは、市民による自発的な福祉活動は、社会福祉の発展における舟先案内人としての役割を果たしてきた役割と意義を有するものであると結論することもできるが、その舟先案内人としての役割と意義が有している個々の具体的な内容が、上記の各項目に示した市民の自発的な福祉活動の役割と意義であるといえる。つまり、市民による自発的な福祉活動の総合的な役割とその具体的・個別的な役割を統合して理解するための分析結果を提示し得たことが本論文の特徴であると主張できることを付記するものである。

また、本論文においては、市民福祉活動が提供する福祉サービスの課題として指摘できる、財政基盤の不安定さ、組織的な脆弱性など、市民福祉活動が有している不十分な側面については

十分に分析を行うことができなかった。この点については、本論文の趣旨が市民福祉活動の積極的な意義について総合的に明らかにすることを目的としたためである。しかし、市民福祉活動について多角的・総合的な理解を進めるためには、市民福祉活動の有する不十分な点についても考察することが必要であることは当然である。この点については、筆者が取り組むべき今後の課題として了解を頂くほかはないが、今後の研究上の課題として提示しておきたい。

【謝辞】

文末になりますが、本論文の作成にあたりまして、多くの貴重なご助言とご指導を頂きました主査の相澤與一教授に対しまして、同じく、核心的なご助言を頂きました副査の渡辺俊之教授と安達正嗣教授に対しまして、心からの感謝の言葉を述べさせていただきます。

〈初出一覧〉

- 第1章 福祉サービス提供主体の多元化の動向＝「重度知的障害児・者の地域生活支援と親の会などの市民団体の役割」 東京都高等保育学院紀要編集委員会編 『東京都高等保育学院紀要第17号』 東京都高等保育学院、1997年、pp73～92
- 第2章 市民福祉事業と福祉コミュニティの形成＝「第6章 市民福祉事業と福祉コミュニティの形成」 園田恭一編 『社会福祉とコミュニティ—共生・共同・ネットワーク—』 東信堂、2003年、pp123～140
- 第3章 夕張市におけるNPO法人および住民の現状と課題＝「第Ⅱ章 NPO 法人および住民の現状と課題」川村匡由編著『地域福祉の原点を探る—夕張市に見る住民・市民自治の本質—』 ミネルヴァ書房、2008年、pp51～68
- 第4章 参加者の視点からみた「ふれあい・いきいきサロン」の意義＝「参加者の視点からみた『ふれあい・いきいきサロン』の意義」新潟医療福祉学会編集 『新潟医療福祉学会誌第8巻第2号』 新潟医療福祉学会、2008年、pp16～20
- 第5章 新潟県における先駆的な市民福祉活動＝「新潟県における先駆的な市民福祉活動の調査研究」新潟医療福祉学会編集 『新潟医療福祉学会誌第3巻第2号』 新潟医療福祉学会、2003年、pp56～65
- 第6章 市民福祉活動としての住民参加型在宅福祉サービスの役割と課題—宅老所の事例を通して—＝「第3章 住民参加型在宅福祉サービスとしての宅老所の役割」山手茂監修・豊田保ほか編著 『福祉社会の最前線—その現状と課題—』 相川書房、2001年、pp39～57
- 第7章 市民による福祉活動団体が提供する在宅福祉サービスの役割＝「住民参加型福祉団体が供給する在宅福祉サービスの役割に関する一考察」東洋大学大学院社会学研究科編『東洋大学大学院紀要第36集』東洋大学大学院社会学研究科、2000年、pp337～354
- 終章 市民による福祉活動の意義＝「重度知的障害児・者の地域生活支援と親の会などの市民団体の役割(その2)」＝東京都高等保育学院紀要編集委員会編 『東京都高等保育学院紀要第18号』 東京都高等保育学院、1998年、pp28～41