

"Community-based Welfare Action Plan" and "Building Self-organizing Capability of Inhabitants"

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/34601

地域福祉活動計画と地域住民の自己組織力の形成

人間社会環境研究科 人間社会環境学専攻
萩 沢 友 一

要旨

これからの地域福祉は、社会福祉協議会（以下、社協）がその推進主体となり、住民の自己組織力の形成を目指して取り組まなければならない。その具体的な方法論を導出するためには、社協が効果的に自己組織力の形成にむけて地域福祉を実践していると思われる事例を調査したうえで、その成功要因を抽出する必要があると考えている。

本稿では、その前提となる作業として、自己組織力の形成という視点から、①社協がこれまで展開してきた地域福祉の意義と課題は何であったのか、②調査すべき、社協による地域福祉の実践事例、について明らかにしようとした。

結果、①その内容しだいではあるが、地域福祉活動計画の取り組みや、地域福祉推進基礎組織の組織化が有効であったこと、②小地域福祉活動計画の実践事例を調査の対象とすべきこと、が明らかとなった。

キーワード

社会福祉協議会、地域福祉、自己組織力、地域福祉活動計画

“Community-based Welfare Action Plan” and “Building Self-organizing Capability of Inhabitants”

HAGISAWA Yuichi

Abstract

Community-based welfare must be addressed to build the self-organizing capability of community inhabitants and should be promoted mainly by a local council of social welfare (hereafter referred to as a “council”). To develop a methodology for such promotion, it is necessary to identify success factors from cases where such councils have been effectively promoting community-based welfare aims of building self-organizing capability.

In this paper, the following two issues were investigated from the perspective of building self-organizing capability. The first was the effectiveness and problems related to the community-based welfare that have been practiced so far by the councils. The second issue was that of determining the appropriate perspective for identifying the cases described above.

Results of this study revealed the effectiveness of “practicing a community-based welfare action plan” as well as “organizing the basic organization of community-based welfare promotion”. This study also clarified that the practice of welfare action plans in small communities should be focused on.

Keywords

council of social welfare, community-based welfare, capability of self-organizing, community-based welfare action plan

1. はじめに

2003年に策定された市区町村社協経営指針では、市区町村社会福祉協議会は「誰もが安心して暮らすことができる福祉のまちづくりを推進することを使命とする」としている。しかしながら、社会福祉協議会（以下、社協）は様々な地域福祉事業に取り組むが依然として地域の環境は厳しく、使命の達成にはほど遠い位置にあると筆者は認識している。この現状を打開するためには、地域住民の自己組織力に着目し、この能力形成を図る地域福祉を展開することが必要不可欠だと考えている¹⁾。

それでは、社協の使命を果たすための方法論とはどうあるべきなのか。この方法論を明らかにするために、今後、社協が効果的に地域住民の自己組織力の形成にむけて地域福祉を実践していると思われる事例を調査したうえで、その成功要因を抽出することを計画している。

その前提となる作業として本稿では、①社協がこれまで展開してきた地域福祉の意義と課題は何であったのか、②調査すべき、社協による地域福祉の実践事例、について明らかにする。

2. 社会福祉協議会が推進してきた地域福祉

(1) 社会福祉協議会が推進してきた地域福祉の沿革

社協が地域住民の自己組織力の形成に向けてどの程度貢献してきたのかを分析するために、これまで推進してきた地域福祉の沿革を整理する。この沿革においては、社協基本要項の策定、新・社協基本要項の策定が大きな転換点とみられる。したがって、①社協創設期、②社協基本要項の展開期、③新・社協基本要項展開期、と時期を区分し、分析する。

1-a) 社協創設期

連合国最高司令官総司令部（GHQ）が進めた民主化政策や公私責任分離政策によって、厚生省の指導のもと、戦時体制を支えてきた日本社会事業協会、全日本民生委員連盟、同胞援護会といった3つの福祉団体が統合され、1951年に中央社協が発足した。その後、同年のうちにすべての都道府県において都道府県社協が設立され、郡市区町村社協は、1953年において郡社協90.4%、市社協88.3%、区社協91.4%、町村社協75.5%の結成をみた（全国社協九十年通史編集委員会 2003：202-203）。

社協設立当初の経緯に関して、複数の研究者などが、民意が未成熟かつ自発的意思が無いままに、社協が官制的に上から創られていったと批判している。

この頃の社協の活動目的は、1950年に社協準備中央会議によって示された「社協組織の基本要綱及び構想」にあるように、福祉関係施設および団体、民生委員、行政など福祉関連組織の連絡調整や福祉問題の調査、協議、対策を講じる民間協議体としての活動であった。これは、当時のアメリカにおける社協活動やコミュニティ・オーガニゼーション（以下、CO）論をモデルとしている。しかし実際は、専任職員が不在であり、COの理念や理論の理解が不十分であったことなどから、活動が空洞化していた社協が少なくなかった。

1951年に社会福祉事業法が成立し、社協の民間団体としての法的地位が明確化された（第74条）。そこでは、都道府県社協は、当該都道府県の区域内における市町村の区域を単位とする社協の過半数及び社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が参加することが条件とされ、社会福祉を目的とする事業に関する調査、企画、連絡調整、助成、普及および宣伝といった事業を行うこ

ととされ、組織構成と活動内容が明記された。また、関係行政庁の職員は、社協の役員となることができるが、役員の数分の5分の1を超えてはならないとされ、民間団体である社協に公的機関が関与し得る仕組みがつくられた。なお、市町村社協が法制化されたのは、1983年になってからである。

同法では共同募金会についても記され、都道府県社協が存在しなければ共同募金会を設立してはいけないものとされ(第73条)、社協と共同募金会との連携が意図された。これら条文については、現在の社会福祉法において一部に変更はあるものの、ほぼ同様の内容で存在している。

以上のように、地域福祉を推進する中核的機関としての社協の原型がすでにこの頃から法的に規定されていた。

当時の主な社会福祉問題は低所得者対策であり、社協は主にそれに取り組んだ(表1)。1955年に厚生省は世帯更生資金貸付制度を創設し、都道府県社協に実施させたが、この同時期に生活保護第1次適正化が行われている。これにより、被保護者層と生活水準があまり変わらないにもかかわらず、生活保護を受けることができないボーダーライン層が顕在化した。真田は、政府は世帯更生資金と医療費貸付制度によりボーダーライン層対策を個別に行うことで切り抜けることを選び、この姑息な対策の担い手にされたのが社協であると批判している(真田 1997: 27)。

政府は1955年に「蚊とハエのいない生活運動」

表1 社協が社協創設当初に取り組んだ低所得者対策

①	1952年	民生委員1人1世帯更生運動(後に、しあわせを高める運動に改称)
②	1952年	婦人福祉連絡協議会の設置(婦人福祉対策を国に要望)
③	1955年	世帯更生資金貸付制度の実施(厚生省が創設。現:生活福祉資金貸付制度)
④	1955年	無料低額診療事業の取り組み(医療保障制度審議会へ意見)
⑤	1957年	心配ごと相談所活動(地方独自の民生委員活動が発端)

出典) 全国社協九十年通史編纂委員会 2003: 225-228を参考に筆者が作成。

の展開を決定し、市町村社協はこの運動に協力した。1957年には厚生省が保健・福祉に関する地区組織活動を総合的に進める構想を打ち出し、1959年に「(財)保健福祉地区組織育成中央協議会(育成協)」が発足した。これを受けて保健衛生の緒団体と社協によって住民参加による保健福祉地区組織活動が展開された。この活動は、全国国庫補助により政府主導で行われたものであり、純然たる民間の自主的活動ではなかった。井岡は、「この時期の組織活動は行政補完の方向に住民参加を促すものであった」(井岡 1973: 56)と指摘しているように、事実上、行政責任の住民への責任転嫁とも受けとられ得るものであった。しかし一方で、これは全国各地で本格的に取り組みされたCO実践であり、住民の生活圏域に近い小学校区などの小地域において保健福祉に関する課題に取り組む住民組織が設置され、住民主体により生活問題の解決を図る経験が蓄積され得る場が設けられたことは高く評価されなければならない。換言すると、住民の問題解決能力を形成する場が設けられたともいえる。

1-b) 社協基本要項の展開期

1960年に全国都道府県社協組織指導職員研究協議会、いわゆる「山形会議」が行われ、これまでの行政依存体質の社協を反省し、住民主体に立脚した組織の確立を目指すことが確認された。これを受けて、1962年に「社協基本要項」を策定し、住民主体の原則を基本理念に掲げることとなった。この第2条では、福祉計画の策定し組織活動を行うこと、すなわちCOの方法を地域社会に対し総合的に適用することを社協にとっての基本機能とした。

この要項は、「新しい社会経済状況に対応できなくなった社協組織の再編成と新しい地域組織化活動を方向づけ、さらに住民と行政の間において、住民の要求を政策化する役割をもつ運動体として生まれ変わらせようとするものであった」(山口 2008: 46)とされる。

この動きを阻むかのように、1966年に行政管理

庁より社協事務費と人件費への共同募金の配分を禁じる勧告が発せられた。改善が具体化しなかったため1967年に再勧告されたが、この勧告によって、社協は行政の補助金・委託金への依存を強め、下請け団体化し、民間福祉団体としての機能は低下していった。行政の補助金・委託金への依存が強まるにつれて、行政関係者が会長、常務理事、事務局長等といった要職に就く傾向も強まった。そして、この同時期に市区町村社協の福祉活動専門員設置に対する国庫補助が始まった。社会福祉法人格の取得をこの補助を受けるための条件とされたため、急速に法人化が進むこととなった。これにより、専任職員が確保される一方で、委託事業の受け皿としての社会福祉法人化も進められたのであった。

社協は、行政の下請け団体化への抑止と、生活環境の悪化に伴う住民運動の噴出に対応する必要に迫られ、1973年に「市区町村社協活動強化要項」が発表された。この要項は、住民主体の原則に立ち返り、「運動体社協」の展開の強化を目指すものであった。一方、この頃から日本経済は低成長時代に入るとともに、急激な高齢化や世帯規模の縮小化などに伴う家庭機能の衰退が叫ばれるようになった。そして、1979年の「新经济社会7カ年計画」に「日本型福祉社会論」が組み込まれることとなる。

同年に全国社協は「在宅福祉サービスの戦略」を打ち出し、それまで社協は直接サービスを行わないことを原則としてきた方針を転換し、施設福祉から在宅福祉への転換を図るため、「在宅福祉サービス」の積極的な展開を図ることとした。これを機に、社協が展開する地域福祉において、「在宅福祉サービス」が大きなウェイトを占めるようになっていった。この戦略が打ち出される以前においても、一部の社協では住民ニーズにしたがい、「家庭奉仕員派遣事業」などの在宅福祉サービスを先駆的に行ってきたこともあり、社協にとって在宅福祉サービスは全くなじみのないものではなかった。

1975年に、市区町村社協に国庫補助による奉仕

活動センターが設置された。これは、1962年に徳島県社協が小松島市社協を窓口にしてボランティアサービスや福祉のための金品を預託し、必要に応じて払い出すという「善意銀行」を開設したことを契機に、これが全国に広まったことがルーツにある。なお、奉仕活動センターは、1985年から始まった「福祉ボランティアのまちづくり事業」（ボラントピア事業）により「ボランティアセンター」への移行・整備が進んだ。

市町村社協の法制化を契機に全国社協は、1984年「地域福祉計画－理論と方法」を発刊した。これをきっかけとして、各社協において計画策定への取り組みが急速に広まった。これは、基本要項で謳われた、社協の計画機能を具体的に展開する大きな契機となったともいえる。

1991年より厚生省は国庫補助により「ふれあいのまちづくり事業」を開始した。これは、ニーズキャッチを目的とした総合相談機能の強化、ニーズに基づくモデル的・先駆的の実施、ケアマネジメント態勢の構築、見守り活動の強化、地域福祉コーディネーターの設置などを通して、要援護者1人ひとりの個別援助を重視し、住民や福祉施設・団体などが協働して問題解決を図る仕組みを築くきっかけを与えた。

1-c) 新・社協基本要項展開期

上述のような状況の変化に「社協基本要項」は追随していなかったため、現状をほぼ追認するかたちで1992年に「新・社協基本要項」が策定された。この要項によって、社協は「協議体」「運動体」そして「事業体」としての役割を担うものとされた。全国社協は、同要項の具体化のための社協発展・強化計画として「ふれあいネットワークプラン21」を策定し、この計画を青写真とした「事業型社協推進事業」を、国が1994年より国庫補助事業として開始した。事業型社協とは、「各種の公的福祉サービスを積極的に受託して民間の立場から柔軟に運営するとともに、公的サービスでは対応できない多様なニーズにも即応できる事業を開発し、住民の抱える生活・福祉問題を把握し、

解決につなげていく市区町村社協事業」(全国社協九十年通史編纂委員会 2003:321)とされた。全国社協は、同事業を支援するため、1994年に『『事業型社協』推進の指針』を作成している(1995年に改訂)。同事業により、社協は、日本の在宅福祉サービスの基盤整備に大きな役割を果たすこととなった。

1990年代から社会福祉構造改革が始まり、「措置から契約」への転換が図られた。そのため、判断能力が不十分な人に対する福祉サービスの契約・利用援助が課題となり、1999年に「地域福祉権利擁護事業(現:日常生活自立支援事業)」がスタートした。この事業の実施主体は都道府県社協であり、全国の実利用者数は年々増加し、統計が開始された2001年度で4,143件であったものが、2008年度では27,927件と7年間で23,784件増加している(全国社会福祉協議会 2009:1)。

2000年に社会福祉法が成立し、「地域の社会福祉=地域福祉」の推進が明文化され、国民の努力義務とされた(第4条)。これにより、「社会福祉における地域福祉の主流化」が法律上においても認識されるようになった。また同法において、社協が「地域福祉推進の中核機関」として位置づけられた(第109条)。

そして近年における社協が推進する地域福祉の状況を「平成21年度市区町村社協活動実態調査結果速報」(全国社会福祉協議会 2010a:1-7)および「社協活動実態調査報告書2006」(全国社会福祉協議会 2008:1-37)によると、社協の組織構成に関しては、理事、評議員については実に多様な団体からの出身者で構成されている。なかでも町内会・自治会、民生委員・児童委員、地区社協出身者が多く、地域福祉を進めるにあたって、当該市区町村全体の合意形成を図る環境を整えようとする姿勢がうかがえる。ほとんどの社協は住民会費制度を有しており、その加入率も80%以上が多く、極めて公共性の高い民間団体であることがわかる。しかしながら、常務理事や事務局長には行政関係者が就任している場合が多く、行政による管理を受けつつも、行政とのパイプを確保してい

る状況にある。社協事務局のトップが行政関係者であるということは、社協の活動内容が行政的なものとなる危険性を孕んでいるということである。行政からの事業委託を断れず、また事務局職員が民間的発想で事業を企画しても事務局長がそれを阻むというケースが良く聞かれるのはそのためである。だが一方で、常勤職員の有資格者が非常に少なく、事務局プロパーの専門性の確保が急務であることもわかる。

社協が進めている地域福祉活動の内容については、約半数の社協が地域福祉推進基礎組織を有しており、組織化活動の努力の形跡がみられる。社協が直接的に実践できる地域福祉活動は、マンパワーに限度があるために多くのことは為せないが、小地域に地域福祉推進基礎組織があり、十分に機能すれば、その組織が主体となってきめ細やかな地域福祉活動への裾野が広がる。また、ほとんどの社協はボランティアセンター機能を有し、そして約7割がボランティア連絡協議会を設置しており、ボランティア活動振興のための中心的な機関ともなっている。

そして、社協の基本機能とされる「地域福祉活動計画」の策定については、現在有効な計画を持っている社協は約40%と、まだまだ低調であるといわざるを得ない。本来なら100%であるべきものである。

その他、小地域単位で住民が見守りや声かけ活動などを進める「小地域ネットワーク事業」、高齢者が定期的集う場を設け、介護予防につなげる「ふれあいいいききサロン」、当事者が集まり、情報交換や悩みなどを語り合う場を設ける「当事者組織化」、低所得者に対する「資金貸付業務」、先に挙げた「日常生活自立支援事業」など、社協によって差はあるが、地域の福祉課題に応じて独特の事業・活動を展開している。

在宅福祉サービスに関しては、80%強の社協が介護保険事業を実施しており、1979年の「在宅福祉サービスの戦略」が発表されるまでは原則直接サービスを実施すべきではないとされていた社協であるが、現在では直接サービスである在宅福祉

サービス事業を実施していない社協のほうが少ない。

次に、事業活動収支状況であるが、収入については、介護保険事業および行政からの受託金や補助金により約78%を賄っており、介護保険事業収入と行政からの資金供給に依存せざるを得ない状況に至っている。なかでも介護保険事業収入は40%弱を占めており、国および全国社協が進めた「事業型社協」政策は、間違いなく社協の根幹に多大な影響を与えている。

支出については、人件費が65%を超えているが、これは、介護保険事業への参入による影響が反映されているものと思われる。

以上のように社協の歴史を振り返ると、公私責任分離政策を発端とし、民間社会福祉の中心的な推進役として生まれた社協は、純粋に民意に基づいた住民主体による福祉活動を実践してきたわけではなく、国の社会福祉政策に強く影響を受けながらその活動内容が規定されてきた側面があることがわかる。しかしながら、「新・社協基本要項」の前文にもあるように(表2)、社協は純然たる行政の下請け団体かといえそうではなく、各々の社協によって差はあるが、住民のニーズを感知し、先駆的にサービス開発を行う、赤字採算であってもニーズがある限り在宅福祉サービスを供給する、小地域に住民による福祉活動組織を結成し住民主体により痒いところに手の届くような福祉活動を展開するなど、社協ならではの民間福祉

活動を実践してきたという実績もある。

近年においては、NPO法人やボランティア団体などが地域福祉の一端を担うようになり、決して社協が唯一の地域福祉推進機関ではないが、これまで、民間による日本の地域福祉は社協を中心に推進されてきており、これからもその役割を担っていくであろうと思われる。その活動内容しだいで「誰もが安心して暮らすことができる福祉のまちづくり」(全国社協 2005: 1)を実現し得る大きな可能性を秘めているといえよう。

次に、この沿革をふまえて、社協が推進してきた地域福祉の意義と課題について明らかにする。

(2) 社会福祉協議会が推進してきた地域福祉の意義

社協が推進してきた地域福祉の意義について、3点に大きくまとめるとすれば、①地域福祉活動計画の普及、②地域組織化の実践、③ニーズに応じたサービス開発、とすることができる。以下にそれらについて説明する。

2-a) 地域福祉活動計画の普及

地域福祉活動計画の策定とその推進過程において、その内容しだいで、参加型開発手法²⁾において論じられている「SP (Social Preparation)」を構築する役割を果たし得る。

参加型開発手法の要件は、①意識化、②組織化、③能力形成、④ネットワーク化、であるが、SPは、このうちの意識化と組織化の部分とされる。意識化とは、「住民が自らの生活上の具体的問題ならびにそれを生み出す因果関係を把握すると同時に、自主的な問題解決活動への内発的動機づけを行っていく一連のプロセス」(大濱 2007: 100)である。そして、個人の力では解決できないような住民が抱える生活問題は、組織化が必要となる場合が多々みられる。組織化は、意識化の延長線上に進められ、住民が自ら組織化の必要性を認識したうえで組織形成されることが基本となる。組織は、生活問題の解決活動の経験を個人化するのではなく、組織構成員の間で共有して内在化される「社会的蓄積装置」などの役割を果たす

表2 社協が取り組んできた地域福祉事業の例

①	小地域における地区社協の組織化、障害児者、高齢者、母子家庭など当事者の組織化
②	民生委員・児童委員等との協働による「寝たきり老人」や「子どもの遊び場」等の実態調査
③	入浴・食事サービスやホームヘルプサービス等の先駆的实施、地域の要援護者に対する見守りのシステムなど障害児者や高齢者等の地域社会での自立支援事業
④	児童・生徒および地域住民に対する福祉教育、ボランティア活動への参加
⑤	社会福祉制度の拡充に向けての問題提起や予算確保運動などソーシャルアクションの展開など

出典) 新・社会福祉協議会基本要項を参考に筆者が作成。

(大濱 2007: 101)。よって、自己組織力の形成には、SPを欠かすことができない。

地域福祉活動計画は、住民懇談会や計画策定委員会などのように、住民間、地域組織間において生活問題とその解決方針について相互に協議する場が設けられる。住民による生活問題の解決行動の発端、契機は、この相互協議システムにある。住民一人ひとりが日常において抱える生活問題は、住民が相互にそれらについて議論する過程を経ることで明確化することができ、互いに問題意識を共有することができる。つまり、「意識化」することにつながる。ならびに、生活問題を個々人で考え対応するのではなく、住民が互いに協議するという「規範」が形成される。

そして、この協議内容しだいでは、問題解決を目的とした主体を形成するための「組織化」や「組織間での連携」が図られる。この主体において問題解決行動の経験の蓄積と再生産が繰り返されることにより、自己組織力の形成ならびに「共同」という規範形成に結びついていく。

この過程において、いかに意識化や組織化、組織間連携を構築、強化することができるか、住民とともに、生活問題が生起する要因をいかに地域社会環境との関係から分析し、把握することができるか、住民がもつ既存の問題解決経験や能力をいかに活かし、育成することができるかが、社協の腕にかかっているのである。

つまり、地域福祉活動計画は、SPの蓄積装置としての役割を果たし得るのであり、自己組織力の形成の大きな契機となり得る。社協がこれまで、計画策定の努力を積み重ねてきた結果、全国の市区町村社協での策定率が約40%に達したことについては、その努力を認めるべきであろう。

2-b) 地域組織化の実践

保健福祉地区組織活動が実施された頃から地域組織化が進展し、近年においては約半数の社協が地区社協などの地域福祉推進基礎組織を有している。この組織化機能は社協の特徴的な機能であり、ロス (Ross, M.G.) のCO論³⁾を理論的根拠と

している。

全国の地域福祉推進基礎組織による活動の効果について検証された研究は少なく、また、組織化されてはいても、活動は一切行われていない形だけの組織がみられるが、だからとって地域組織化の意義を否定することはできない。住民主体に基づく地域福祉活動を盛んに行っている地域福祉推進基礎組織も多数存在する。例えば、筆者が勤務する社協では、1965年までには明治時代の村単位に社協の組織化を達成し、それぞれの地区社協において、ニーズに応じた多彩な地域福祉活動を現在もお展開している。

地域福祉推進基礎組織は、住民主体により人々の生活問題の解決を図る経験が蓄積される装置となり得る。それは、住民の自己組織力が形成されることにもつながる。このような可能性を秘めた組織が、約半数の社協において設置されていることは、高く評価されなければならない。さらに、実際に住民主体によりニーズに応じた地域福祉活動を行っている地域福祉推進基礎組織が多数存在しているのは、長年にわたる社協による地域組織化活動の功績とあって良いであろう。

2-c) ニーズに応じた地域福祉事業の企画・実施

社協は、ふれあいいきいきサロンの組織化、善意銀行を発端とするボランティアセンターの設置、ホームヘルパー派遣などの在宅福祉サービスの展開など、地域のニーズに応じて地域福祉事業の企画・実施を行ってきた歴史がある。また、個々の社協の活動において、例えば物品貸出、車いす対応自動車の貸出、子育てサロン、移送サービス、悪徳商法撲滅活動、各種相談事業などニーズに応じて実に多彩な事業を展開している。全国の社協から注目されている伊賀市社協では、「地域住民から受け止めたニーズを『断らない』ために、職員はどう解決していくか苦悩し、その結果が、さまざまな先駆的な事業の展開につながった」(原田 2008: 3)と職員が述べている。

このように、ニーズに応じて柔軟に地域福祉事業を企画・実施し、問題解決に取り組んできた実

績は、社協の存在価値を高めることにつながったといえる。このサービス開発を実現する大きな契機となっているのが、地域福祉活動計画である。

(3) 社会福祉協議会が推進してきた地域福祉の課題

以上のように、社協が推進してきた地域福祉の意義について整理したが、課題も少なくない。以下に、課題について整理する。

社協が推進してきた地域福祉の課題について3点に大きくまとめるとすれば、①行政補完への偏重、②介護保険事業への偏重、③自己組織力形成の軽視、とすることができるであろう。以下にそれらについて説明する。

3-a) 行政補完への偏重

全国の市区町村社協の事業収入について平均したものをみると、受託金や補助金が全体の約40%を占めており、行政依存体質が浮き彫りにされている。また、人事の側面からみても、2006年度の時点で全国の市区町村社協の約63%の事務局長が行政出向・OBであり、行政の意思が社協に強く反映される仕組みができあがっていることがわかる(全国社会福祉協議会 2008:1-37)。この行政依存体質が強まった最も大きなきっかけは、1967年の行政管理庁による勧告であろう。

しかし、受託事業や補助事業だからといって、そのすべてが行政による完全な下請け事業であると短絡的に判断すべきではない。そのなかには、元来社協による自主事業であったものが、後に事業の財源確保のため、行政による委託事業となったものもある。社協の自主事業の実績や有効性を行政が認め、その事業に行政が財源供給するため委託事業化されるケースは多々みられるのである。

だがいずれにしても、社協は、その財源や人事に関する行政依存傾向が強い分、行政補完の役割を果たさざるを得ない状況にあるといえる。無論、それぞれの社協により、その傾向の度合いは異なることに注意しなければならない。

その、行政補完としての役割として担った事業

のなかで象徴的なものが、次に述べる介護保険事業である。

3-b) 介護保険事業への偏重

社協が本格的に在宅福祉サービスの実施に乗り出したのは、1979年に全国社協が「在宅福祉サービスの戦略」を発刊して以来のことである。

平成21年度市区町村社協活動実態調査結果速報によると、約80%の社協が介護保険事業を実施しており、その事業内容の多くは、訪問介護事業、居宅介護支援事業、通所介護事業である。したがって、社協は、わが国の在宅福祉サービスの担い手として重要な役割を果たしており、事業型社協を推進した全国社協ならびに厚生労働省の目論見は成功したといえよう。

しかしそれは、社協の根幹を揺るがすような事態に発展させている。全国の市区町村社協の事業活動収支状況を見ると、収入の第1位が介護保険事業で、先述のように全体の収入のうち約40%を占めている。また、社協1箇所あたりの平均職員数をみると、正規職員・非正規職員数の合計が35.3人で、そのうち、地域福祉推進部門の正規・非正規常勤職員数が3.1人なのに対し、介護保険サービス担当の正規・非正規常勤職員数は16.1人となっており、介護保険サービス担当の正規・非正規常勤職員数が全体の約46%を占めている(全国社会福祉協議会 2010b:2-11)。社協の職員のうち、介護保険部門の職員が多数を占め、かつ、事務局長の多くが行政関係者となると、社協事務局の総意が介護保険部門の職員の意見に大きく左右されることになる。そして、このような社協事務局が作成した議案が理事会に提出されるのである。もっとも、事務局長などの社協の要職に就く人々のコミュニティワークに対する理解が深ければ、コミュニティワークを軽視することは無いであろう。しかし、そのようなケースは稀である。

したがって、社協の事業・活動は介護保険事業に偏重することに歯止めがかからない状況になっている。そして、この介護保険事業とは高齢者福祉を主としたものであり、結果的に社協の事業・

活動が高齢者福祉に特化せざるを得ない状況になっているといえよう。

しかしながら、在宅福祉サービスや介護保険事業の全てを否定するべきではない。先に述べたように、社協は、住民のニーズをいち早くキャッチし、それに応じて独自に、もしくは行政から委託を受けて在宅福祉サービスを展開してきた歴史がある。このような地域福祉活動は、重要である。また、僻地などの介護保険事業による収益があまり見込めない地域では、社協が中心となって介護保険事業を実施している例がある。このような地域では、社協が介護保険事業を実施する意義は大きいものと考えられる。

3-c) 自己組織力形成の軽視

在宅福祉サービスとは、利用者の在宅生活を支える目的で提供されるデイサービス、ホームヘルプサービスなどのことを示す。そして、必要なサービスを吟味し、介護計画を立て、計画的にサービス供給を図ろうとする手法がケアマネジメントである。在宅福祉サービスは、あくまでサービス提供による利用者の自立支援を主眼としており、サービス提供なくして在宅福祉サービスは成立しない。そこには、住民間、そして行政等と協力しながら自分たちの生活問題を把握し、問題解決を図る能力を育成するという視点は皆無といっても過言ではない。まして、住民の資源利用・管理経験などを分析することや、生活問題が生起する要因を地域社会環境との関係から分析するといった視点は存在しない。よって、住民の自己組織力の形成には結びつかないのである。

在宅福祉サービスそのものは重要で必要なサービスではあるが、社協が在宅福祉サービスに偏重するということは、本来行うべき地域福祉から遠ざかってしまうこととなる。

それでは、社協が今後、目指すべき方向性とは何か。次にそれを明らかにする。

3. 社会福祉協議会が目指すべき方向性 －「事業型社協」から「育成型社協」へ－

1994年度から始まった国庫補助事業である事業型社協推進事業を受けて、全国社協は「『事業型社協推進事業』推進の指針」を示した。そこでは、「各種の公的福祉サービスを積極的に受託し、それらを民間の立場から柔軟に運営しつつ、さらには公的サービスでは対応できない多様なニーズにも即応できる事業を開発し、住民のあらゆる生活・福祉問題を受け止め、素早く、確実に問題解決につなげていく市区町村社協(=「事業型社協」)の創造を目指していく」と社協の目指すべき方向性を表した。

そして、2000年に介護保険法が施行されたことを受け、全国社協より、「これからの市区町村社協運営システムのあり方について」が示された。そこでは、「従来担ってきた在宅福祉サービスを介護保険制度の下でより利用者本位のサービスとして継続して実施していくために、経営責任を担い得る役員体制や経営管理体制の確立が強く求められている」としたうえで、「その事業を大きく発展させることを目指し、事業経営理念、業務体制や組織体制などを含めた市区町村社協の運営システム全体の見直しを行なった」としている。したがって、市区町村社協を介護保険サービスの提供機関として位置づけようとする、全国社協の意図が明らかにみてとれる。それは、社協を企業化することを意味する。

以上の全国社協および国による施策の結果、先に述べたように、2009年度現在において、8割以上の市区町村社協が介護保険事業を実施し、介護保険事業収入が、事業収入全体の約4割を占めるようになった。

しかしながら、社協の本来あるべき姿とは、このような事業型社協ではないはずである。社協が創立された当初の目的は、社会福祉の国家責任の明確化と民間社会事業の民主化であった。一方で、事業型社協路線は、民間団体である社協を在宅福祉サービス供給拠点として位置づけようとする

る国の政策であり、このことは、公私分離原則に反する行為である。在宅福祉サービスは、行政が直接行っても良いはずである。しかし、だからといって国を一方向的に非難すべきではなく、事業型社協路線を積極的に受け入れた社協の側にも責任がある。社協が国の政策に抵抗できなかったのは、社協の自主財源に乏しく、財源の多くを行政に頼り、また、公的責任とは何か、社協が行うべき地域福祉とは何かを明確に認識していなかったからであろう。

社協が行うべき地域福祉とは、地域住民の自己組織力の形成にある。一方、在宅福祉サービスは、直接サービスを投入することでサービス利用者の在宅生活を支えるというものである。在宅介護問題を含め、住民が抱える生活問題とは、直接サービスを与えれば問題が解決するという単純なものではないのは明白である。

今後、社協は事業型社協から、住民の自己組織力を育成する「育成型社協」への転換を図り、本来あるべき地域福祉に取り組んでいかななくてはならない。そして、その鍵を握るのは地域福祉活動計画である。なぜならば、先述したように、SPを構築することにつながるからであり、それは、自己組織力の形成に貢献する可能性を秘めているためである。

次に、社協が展開してきた地域福祉活動計画の取り組みの歴史を振り返ったうえで、なぜ活動計画が住民の自己組織力の形成に結びつくのか、そして、行政や他団体が策定する地域福祉に関連する計画と比べて、なぜ社協の地域福祉活動計画が有用なのかについて詳しく検証する。

4. 社会福祉協議会が推進してきた地域福祉活動計画の取り組み

(1) 社会福祉協議会が推進してきた地域福祉活動計画の取り組みに係る沿革

地域福祉活動計画という考え方は、日本においてはじめて社協が創立された頃からすでに萌芽していた。それは、1950年に社協準備中央会議が発

表した「社協組織の基本要綱及び構想」の市区町村社協が実施する事業の構想において、「地域内の社会福祉に関する諸問題につき調査を行い、資料を集め、これに基づいて対策を協議し実施計画をたてる。実施計画に基づいて関係機関にこれを実施せしめ、或は自らこれを行う」と記されていることからわかる。なお、翌年の1951年に中央社協が創立された。続いて1957年に全国社協が発表した「市区町村社協当面の活動方針」において市区町村社協は「地域の福祉総合計画」をたてるよう明文化された。同方針の背景には、当時、全社協組織部長であった重田信一による、社協活動論に対するCO論の導入の意図があったとされる(瓦井 2003:17)。

1962年に策定された「社協基本要項」では、福祉計画の策定が謳われ、これが社協にとっての基本機能として位置づけられた。

1983年に社会福祉事業法の改正によって市町村社協が法制化され、同年に全国社協が策定した市町村社協強化計画において「各市町村社協は地域福祉を推進するため各分野の機関、専門家、住民、当事者の参加を得て取り組むべき課題と優先順位を定め、サービス・活動の計画、財政、役割の分担を明らかにした『地域福祉計画』を作成し、共同的取り組みを推進する」と示し、地域福祉活動計画を社協の重要な機能とした。そして、翌年の1984年に「地域福祉計画－理論と方法－」を発表し、それを受けて200以上もの市町村社協において地域福祉活動計画が策定された。

元来、社協が中心となって策定してきた地域福祉に関する民間計画を地域福祉計画として認識されていたが、1989年に東京都地域福祉推進計画等検討会が示した「東京都における地域福祉推進計画の基本的なあり方について」において、都が地域福祉推進計画、区市町村が地域福祉計画、住民や関係者が主体的に地域福祉活動計画を策定するといった「三層計画」によって住民参加に支えられた地域福祉システムを構築しようとする考え方が打ち出されたこと。また、1990年に社会福祉関係8法が改正されたことを契機に各自治体におい

て福祉分野の計画策定の取り組みが進展したことなどから行政も地域福祉の推進主体としての役割を担うようになり、全国社協は1992年に「地域福祉活動計画策定指針－基本的な考え方と策定方法」ならびに「地域福祉活動計画策定の手引」を公表し、市町村自治体が策定するものを地域福祉計画、市区町村社協が中心となり、住民等の活動・行動を計画化したものを地域福祉活動計画として整理し、地域福祉活動計画の策定マニュアルを作成し提案した。以降、行政による公的な地域福祉に関する計画が地域福祉計画であり、社協による民間の地域福祉に関する計画を地域福祉活動計画とする考え方が定着した。また、同年に策定された「新・社協基本要項」において、社協の7つの機能のうち、計画策定、提言・改善運動機能がその1つとされた。

そして、社協設立以来進めてきた地域福祉活動計画の取り組みが認められ、2000年に成立した社会福祉法において、市町村は地域福祉計画を、都道府県は地域福祉支援計画を策定することが努力義務化された（全国社会福祉協議会 2003:3）。この規定により各自治体では地域福祉計画の策定が進み、厚生労働省の調査によると2008年3月31日現在で38.4%の市区町村が策定済。9.0%が策定中。13.9%が策定予定となっており、策定済、策定中、策定予定を合わせると61.3%となっている。

2003年に全国社協が発表した「地域福祉活動計画策定指針」では、これからの計画づくりに向けて、①地域福祉計画および地域福祉活動計画の一体的策定、②計画づくりを住民福祉活動そのものとして捉え、地域の福祉課題の把握・明確化、課題解決のための計画の策定、計画の実施、評価といった一連の過程における住民参加に取り組む、③福祉サービスの多様化や福祉活動や福祉サービスを実施する市民活動の広がりが進み、こうした幅広い団体や活動を地域福祉の担い手として位置づけ、協働や連携を積極的に図るため、民間活動相互の協働計画としての性格を明確にする、といった3点が必要であるとする。

先述のように、地域福祉活動計画の策定状況

は、全国の市区町村社協のうち、2009年4月1日現在で有効な計画を持っている社協は約40%となっている（全国社会福祉協議会 2010a:1-7）。

そして、地域福祉活動計画の取り組みのなかで特筆すべきは、近年、小地域福祉活動計画の実践事例が少しずつ増えてきていることである。小地域福祉活動計画の実践については、松江市社協のものが有名であるが、そこでは、公民館を拠点とした地区社協活動の積み重ねが小地域福祉活動計画の策定に結実し、住民主体による地域福祉活動が小地域において計画的に展開されているといった事例が報告されている⁴⁾。小地域福祉活動計画の実践は、金沢市、伊賀市、松阪市などでも行われ、着実に増えつつあるようである。このような実践は、住民自らが主体的に計画策定とその推進に取り組むということであり、このような経験を積み重ねることは、住民の問題解決力を形成することにつながる。それは、自己組織力の形成に直結することでもある。よって、このような取り組みを今後、更に普及し充実させていかなければならない。

以上のように、社協は地域福祉活動計画をその中心的機能として位置づけて実践と理論化を積み重ね、住民主体による地域福祉の推進に努めてきた。その結果、社会福祉法により、自治体による地域福祉計画の策定が努力義務とされ、社協と行政とが両輪となって地域福祉を推進する体制の構築が目指されるようになった。そして、地域福祉計画と活動計画との一体的策定や住民主体による計画づくりと推進がこれまでに増して重要な課題となった。厚生労働省社会保障審議会により示された「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について」（2002年）によると、地域住民の主体的参加による地域福祉計画の策定・実行・評価の過程は、それ自体、地域福祉推進の実践そのものであるとし、その過程において社協が協力し、これまで住民参加による地域福祉活動計画の策定やボランティア、福祉教育、まちづくり等の実績を有する社協の経験や人脈が生かされることを期待している。

住民の自己組織力が形成される計画づくりとその推進は、いかにして実現できるのか。社協によるこれまでの実践経験を一旦整理し、そこから教訓と問題点を抽出し、その実現方法について学ばなければならないときにきているのではないか。本研究がその一助となればと考えている。

次に、住民の自己組織力の形成などの観点から、地域福祉活動計画の有用性について検討する。

(2) 地域福祉活動計画の有用性

地域福祉活動計画は、①住民の自己組織力の形成、②自己決定の保障、の2点の意味において有用と考えられる。

1点目についてであるが、地域福祉活動計画の策定とその推進において、基本的には、生活問題の調査、分析、把握－計画立案－事業実施－進行管理－評価の過程が繰り返される。この過程を繰り返すことにより、先に述べたようにSPを構築し得る。SPは、意識化と組織化の側面に限定されるが、地域福祉活動計画の取り組みによる効果は、SPの構築のみではない。生活問題の調査や分析能力、計画の実施や進行管理過程において、内部調整をする能力や対外交渉力、組織運営能力、必要に応じた専門技術力、計画の評価過程において、住民の諸能力が以前よりどの程度身についたのか、生活問題がどの程度解決されたのかを評価する能力などを形成し得る。

地域福祉活動計画に取り組むことは、計画に関わった住民や諸組織の側に、生活問題の解決を図るために必要とされる多くの能力を培わせることになる。

つまり、住民、社協、専門機関、企業、行政など地域福祉活動計画に関わる主体が協議し協働しながら問題解決を図るといった、計画能力が形成されるのであり、それは、「外部条件の変化を選択的に取り込み、従来の資源利用管理の型を自律的に組み替え、新たな型を創造することによって自らの再生産の基盤を維持していく能力」(大濱2007:55)⁵⁾、すなわち自己組織力の形成につながる

る。よって、地域福祉活動計画は、住民の計画能力、自己組織力の形成に有用といえる。

2点目の有用性について、地域福祉活動計画の策定とその推進の過程は、鶴見のいう「生活と発展」の方向性や形態を住民が自ら決めることでもある。つまり、自治を実現する役割を果たすのであり、また自己決定の保障の場を形成することにつながるのである⁶⁾。この意味において、地域福祉活動計画は有用である。

だが、各市区町村社協における地域福祉活動計画の取り組みの内容は千差万別であり、中には、これら有用性を担保しておらず、形骸化された計画となっているものもみられる。これら有用性を担保する地域福祉を実践するには、先述した小地域福祉活動計画に取り組むことが重要となると考えられる。それは、住民自らが計画の策定とその推進に取り組む行為だからである。住民自らがこの経験を蓄積しなければ、自己組織力が形成されないばかりか、自己決定の保障にもつながることはない。

(3) 行政や他団体における地域福祉に係る計画との比較からみる地域福祉活動計画の有用性

次に、行政や他団体における地域福祉に係る計画との比較からみる地域福祉活動計画の有用性について述べる。

先稿において筆者は、①住民側の立場に立ち、生活問題について住民同士が議論し、その解決について共同して行動を起こすよう主体形成をし、住民の自己組織力の形成を促進する、②家庭、地域社会、市場、行政、中間組織との依存関係と機能を良好に保つために調整する、という意味において社協の役割が重要となると述べた。このような役割を果たすにあたり、地域福祉活動計画の策定が大きな鍵となる。

地域福祉活動計画の策定にあたり、住民懇談会などを通じ、住民の間、そして住民、地域組織、市場関係者、行政、中間組織との間で生活問題やその対応について議論する場を設ける。その議論の結果をうけて、問題解決のための共通目標をも

ち、それぞれの団体での役割分担を取り決め、必要に応じて新たな主体を形成するなどをし、目標の達成のために行動を起こす。行動の内容は、地域組織が新たな活動を起こしたり、問題について協議する機会を増加させたり、効果の低い事業を削減したり、地域組織が行政に政策提言をしたりなど様々なものがあり得る。このような過程を繰り返すことが、住民の自己組織力の形成につながっていく。

社協の最も大きな特徴は、すべての市町村に設置された地域福祉を専門的に扱う唯一の民間団体という点である。それぞれの社協によって異なるものの、社協は、地域福祉を推進するうえで一定の専門技術や経験をもち、要援護者を含む地域住民や地域組織との人脈がある。社協はそれらを活かすことにより、上述の役割を果たすことにつながる。

行政も、地域福祉の推進にあたり重要な役割をもつが、地域福祉を専門としているわけではない。地域福祉計画は、住民参加に基づくものとなるよう求められているが、計画の策定主体は行政であり、どうしても行政寄りの計画内容になりがちである。そしてそれは、自治体の逼迫した財政状況を背景として、行政補完のために住民を福祉事業に動員することを志向した計画内容となりがちであることは否めない。

しかし、行政が策定する地域福祉計画をきっかけに、行政の権限、人材（職員）、資金力を活かして地域住民の自己組織力の形成につなげている事例も散見される。

また、近年は地域福祉計画と地域福祉活動計画を一体的に策定し、総称して地域福祉計画と命名し公表する事例が増えてきており、その結果、地域福祉活動計画の存在感が薄れている事例と、そうではない事例がみられる。

社協や行政の他に、地域福祉に係る計画を策定することがあり得る団体として挙げられるのは、NPOなどの福祉関係団体であろう。NPOなどの福祉関係団体は、会員や利用者など特定の利害関係者により成立する。よって、この団体が策定す

る計画も特定の利害関係者の意思を反映し、また対象とする。また、このような団体が策定する計画は、保健分野や教育分野など、計画の目的や対象が限定される場合が多い。さらに、中長期計画ではなく、予算書と伴った単年度の事業計画として策定されるものが多く、地域福祉活動計画や地域福祉計画と比べてその性格は一線を画す。

以上の意味において、地域福祉活動計画の有用性が認められる。特に、住民が住民主体によって計画的に、家庭、地域社会、市場、行政、中間組織との依存関係と機能を良好に保つ力量、言い換えると、それぞれの主体がそれぞれの特性を発揮しながら協力して地域福祉に取り組む体制を構築する力量を形成するという意味において、重要なのである。

5. おわりに

以上、議論してきたように、社協がこれまで推進してきた地域福祉を振り返ると、行政補完のための地域福祉実践や在宅福祉サービス供給に偏重してきた経緯があり、必ずしも住民の自己組織力の形成にむけた地域福祉に真剣に取り組んできたとは言い難い現実があることが明らかとなった。しかし、地域福祉活動計画の実践や地域組織化にも取り組んできており、自己組織力の形成につながり得る実践を図ってきた部分があることも事実である。よって、このような活動に注目し、更に伸ばしていかなければならない。

特に、地域福祉活動計画は、その取り組み方にもよるが、自己組織力の形成に対して有用性があると考えられ、この取り組みを強化していく必要があると考えられる。なかでも、小地域福祉活動計画の実践は有用である。今後、社協は、地域福祉活動計画を切り口として、自己組織力の形成を図ることが肝要である。

このことは、裏を返せば地域福祉活動計画の実践のなかに、効果的に自己組織力の形成を図る地域福祉の方法論のヒントが隠されているともいえる。よって、全国各地における地域福祉活動計

画の実践事例を検証する必要がある。特に、住民自らが主体的に計画策定と推進に取り組み、その経験を積み重ねることで問題解決の力量を形成している事例に着目しなければならない。それは、小地域福祉活動計画の実践事例のなかに、そのような事例が存在する可能性が高い。

よって今後、小地域福祉活動計画の取り組みについて調査し、自己組織力の形成につながった成功要因を導き出すこととしたい。

注

- 1) 拙稿、萩沢 (2012) を参照のこと。
- 2) 参加型開発手法については、大濱 (2007) に詳しい。
- 3) 詳しくは、Murray G. Ross / Lappin, B. W. (1967) を参照のこと。
- 4) 詳しくは、上野谷・杉崎・松端 (2006) を参照のこと。
- 5) 2007年の大濱の著書によれば、自己組織力の定義の典拠を1989年の余語トシヒロによる著作物とされているが、その著作物の題目、出版元、頁番号について記されておらず不明である。
- 6) 鶴見は、「住民自身が、その生活と発展との形を自ら決定することを可能にするためである。単位が小さいことが、自治の条件だから」(鶴見 1989: 51) と述べている。

参考文献

- 井岡 勉 (1973) 『社会福祉協議会の理念と現実』住谷 馨・石田紀久恵編『現代の地域福祉』法律文化社, 54-61頁。
- 上野谷加世子・松端克文・杉崎千洋 (2006) 『松江市の地域福祉計画－住民の主体形成とコミュニティソーシャルワークの展開』ミネルヴァ書房。
- 大濱 裕 (2007) 『参加型地域社会開発 (PLSD) の理論と実践－新たな理論的枠組みの構築と実践手法の創造』ふくろう出版。
- 瓦井 昇 (2003) 『福祉コミュニティ形成の研究－地域福祉の持続的発展をめざして』大学教育出版。
- 真田 是 (1997) 『地域福祉と社会福祉協議会』かもがわ出版。
- 全国社会福祉協議会九十年通史編集委員会 (2003) 『慈善から福祉へ－全国社会福祉協議会九十年通史』全国社会福祉協議会。
- 全国社会福祉協議会 (2013) 『地域福祉活動計画策定指針－地域福祉計画策定推進と地域福祉活動計画』全国社会福祉協議会。
- 全国社会福祉協議会 (2010a) 「平成21年度市区町村社協活動実態調査結果速報」全国社会福祉協議会編『NOMA No.235』全国社会福祉協議会, 2-7頁。
- 全国社会福祉協議会 (2010b) 「平成21年度市区町村社協活動実態調査結果速報」全国社会福祉協議会編『NOMA No.239』全国社会福祉協議会, 2-5頁。
- 全国社会福祉協議会 (2009) 『日常生活自立支援事業実施状況』全国社会福祉協議会。
- 全国社会福祉協議会 (2008) 『社会福祉協議会活動実態調査報告書2006』全国社会福祉協議会。
- 全国社会福祉協議会 (2003) 『地域福祉活動計画策定指針－地域福祉計画策定推進と地域福祉活動計画』全国社会福祉協議会。
- 鶴見和子 (1989) 「内発的発展論の系譜」鶴見和子・川田侃編『内発的発展論』東京大学出版会, 43-64頁。
- 萩沢友一 (2012) 「社会福祉協議会が展開する地域福祉のあり方に関する研究－地域住民の自己組織力に着目して」『人間社会環境研究』(金沢大学大学院) 24, 109-124頁。
- 原田正樹 (2008) 「地域福祉実践を創造する伊賀市社協」伊賀市社会福祉協議会編『社協の底力－地域福祉実践を拓く社協の挑戦』中央法規, 1-9頁。
- 山口 稔 (2008) 「地域福祉の進展と社協のあゆみ」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, 38-55頁。
- Murray G. Ross / Lappin, B. W. (1967) Community Organization: Theory, Principles, and Practice, Harper & Row (= 岡村重夫訳 (1968) 『コミュニティ・オーガニゼーション－理論・原則と実際』全国社会福祉協議会)。