

住民参加型福祉活動の展開と課題

——滋賀県における「福祉サービス市民ネットワーク」の試みを通して——

渡 辺 武 男

はじめに

高齢化の進行が著しいわが国にとって、今日高齢者の介護等を中心とする福祉ニーズの多様化と福祉サービスへの需要は、ますます増大していく傾向にある。そして、このような福祉ニーズの多様化と福祉サービスの需要の増加傾向に対して、一方では国・地方自治体を中心とする公的福祉施策の一層の拡充が求められているとともに、他方では地域レベルでの住民による自主的な福祉活動が模索され、実践展開の芽ばえもみられる。加えて、これら公私の福祉サービスや福祉活動による多様な支援の組み合わせにもとづく、地域を基盤とした総合的なケアシステムが求められているのが実情といえよう。

本稿のねらいは、こうした現状をふまえて、平成五（一九九三）年に発足した滋賀県における「福祉サービス市民ネットワーク委員会」の活動経過と実践を通して、いわゆる「住民参加型福祉サービス」の組織化をめぐる今日の課題を探らうとするものである。

1 福祉サービス市民ネットワーク委員会の設立（経緯と構成）

「福祉サービス市民ネットワーク委員会」（以下「委員会」という）は、滋賀県労働者福祉対策協議会（以下「労協」という）、生活協同組合コープしが（以下「生協」という）、及び滋賀県農業協同組合中央会（以下「農協」という）の三者が、共同して新しい型の組織的な福祉活動への参加の途を模索していくなかで、平成五（一九九三）年十月に「委員会」が設立され、新しい福祉サービスのネットワークづくりを目指して活動が開始されたものである。

その際、三者の福祉活動への参加の模索とは如何なるものであったのか、そして三者の合意による「委員会」は如何なる経過のなかで設立に至ったのであろうか。ここではまず「委員会」設立の経緯とその構成についてふれてみたい。

(1) 「労協」は、連合滋賀（組合数三〇七、単組・支部・分会五三一、組合員数八四、二六六人）を中軸として組織された、生活・健康・文化の向上をめざす共済活動団体である。労協の福祉活動への取り組みは、連合滋賀が運動方針の一つとして掲げる「地域社会との共生をめざす運動」の重点項目に示されている。「ボランティア活動」の推進と深くかかわっている。連合滋賀は、組織的には専門局の一つとして生活福祉局を設け、自主福祉活動、ボランティア活動、環境保全活動、高齢者対策を推進する体制を敷いている。また、ボランティア活動の推進については、ボランティア活動推進会議を設置し、活動の具体化を検討しているところであった。そうしたなかで、連合滋賀が九三年三月に行った「労働組合の社会活動への参加実態」に関する調査では、(イ) 環境や福祉についての活動、(ロ) これまで取組んできた社会活動、(ハ) 連合のボランティア活動についての意見、について次のような結果が報告されたのである。

(イ) 環境や福祉についての活動では、「具体的な方針を掲げて実践」が三〇・二%、「方針や考えはもっているが、まだ活動と結びついていない」が二〇・五%、「社会活動への参加をこれから進めていきたい」が一七・八%、であつ

た。(ロ) これまで取り組んできた社会活動では、「環境に関する活動」が二八・八%、「福祉を中心とした活動」が一五・一%、「環境＋福祉に関する活動」が二一・九%であった。(ハ) 連合のボランティア活動についての意見では、「ボランティア活動を積極的に進めるべきだ」が七三組合中三一組合、「重要性は理解するが、組織としての参加は難しい」が七三組合中三六組合、「それ程必要とは思わない」が七三組合中二組合であった。

以上の概略から明らかな様に、労福協及び連合滋賀のボランティア活動への取り組みは、ボランティア活動の必要性や活動参加の意義・理念の確認、そして組織機構の整備は進めたものの、調査活動をふまえて、これからのようにボランティア活動を推進していけばよいのか、という課題をかかえて、模索の時期に直面していたのである。

(2) 「生協」は、組合員が十万人、滋賀県の中では組織率二五%で、いま福祉政策としては、「組合員どうしが助け合いを広げるとともに、社会の動きと連携しながら、まず『自分で何ができるのか』を基本に『人間らしく安心して暮らすことのできる地域づくり』を」めざしている。生協のなかでも、既に大津では「暮らし助け合いの会」という組合員同士の助けあいの活動(家事援助中心、二時間七〇〇円の有償サービス)を実施している。また「しみんふくし生協」としてホームヘルプ事業(一時間一、〇〇〇円の有償サービス)を開始しているが、生活協同組合の法律のなかで組合員以外は利用してはいけない、という員外利用の禁止条項が大きな壁となっている。いま一つ生協の取り組みとしては、平成二年度から四年度までの三年にわたり「市民福祉国際フォーラム」(県社会福祉協議を含む実行委員会形式による)を開催し、市民が自ら考え行動し新しい福祉のシステムをつくるには、今なにをすればよいのか、市民のネットワークなどソフト面への関わり方、住宅からまちづくりなどのハード面の整備はどうあるべきか、などについて、先進国とりわけ北欧諸国を中心とした高齢者施策についても学んできている。その結果、生協としても、学習だけではなく、中広い福祉参加への実践展開を求めるようになってきたのである。

(3)「農協」は、滋賀県下に三五の農協があり、正組合員は七〇、〇三〇人(個人会員を含む)、准組合員が四九、八二一人、総組合員一一九、八五一人を擁する大きな団体である。福祉活動とは直接かかわりのなかった農協は、平成四年十月施行の改正農協法により、農協における老人福祉事業実施の途が開かれたのである。この改正を受け、全国の農協グループでは、平成五年三月に「こころ豊かな生活を実現する活動プラン——農協高齢者福祉活動基本方針」を策定し、滋賀県下においても全総合農協で「老人福祉事業」を定款に定め、農協での事業実施が可能となった。滋賀県においては、これらの動向を受けて、農協組合員の福祉参加を促進するため、平成三年度からホームヘルパー三級講習会を開催し、平成三年度四一名、四年度四九名、五年度四六名、計一三六名の受講修了者を出していたのである。しかし、今後の取り組みとなると、滋賀県の農協での取り組みは、農協全国大会の決議及びこれらの事例をふまえ、農協にできる活動を模索し、取り組み方針を明確にしていく必要に迫られていたのである。

(4)三者(労福協・生協・農協)が広く福祉活動への参加を推進したいという思いと模索状況のなかで、滋賀県(福祉行政担当部局)は、民間と行政が開発する住民参加型の協働事業については、新たな視点を取り入れた事業として、事業費の半を補助する方策を示していた。また、県社会福祉協議会(以下「県社協」という)は、三者の意向を調整するコーディネーターとしての役割を担うことに同意し裏方をつとめることになった。こうして三者と県(行政)、県社協による「福祉サービス市民ネットワークづくり」に向けた「ワーキンググループ」が発足したのである。

(5)「ワーキンググループ」による事前協議では、三者と県(行政)、県社協から「福祉サービス市民ネットワークづくり」に寄せる次のような意志表明がおこなわれた。

△労福協▽

- (1) 従来の募金や施設慰問といった一過性の活動から継続性のある活動へ発展させたい。
- (2) 組合員のなかでも何かしなければならぬという意識があるが、何をしていいのかわからないでいる人が多いので、そんな人たちができる活動と場をつくっていききたい。
- (3) ボランティア活動を基本として、素人でもできる活動を目指したい。

△生協▽

- (1) 市民福祉国際フォーラムの成果を活かす場としたい。
- (2) 専門的な知識や技術を持った人たちに活動の機会をつくっていききたい。
- (3) 労働者や主婦の自由時間を利用した活動ができないだろうか。
- (4) 行政と民間のグレーゾーンを埋めて、地域に隙間のない福祉のまちづくりをしていきたい。
- (5) 有償、無償を問わず、幅広く質の高い、柔軟な福祉サービスへのニーズに応えていきたい。

△農協▽

- (1) 平成三年度から一三六人の三級ヘルパーを養成したが、活躍する場がない。
- (2) ヘルパー派遣の委託事業を受けたい。

△県（行政）▽

- (1) 協働活動は、「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」にある住民参加型福祉サービス、企業や労働組合の社会貢献活動を推進する上で効果的である。
- (2) 全国的にも例のない事業となるのではないか。

△県社協▽

- (1) 新たな視点の住民参加型福祉を県内市町村にくまなくネットワークする起爆剤となるのではないか。

以上のような「ワーキンググループ」による事前協議の積み重ねの結果、各々の思いや活動エネルギーを結集して、多様な活動展開を図ろうという「ネットワーク構想」が生まれ、「福祉サービス市民ネットワーク委員会」を発足させることになったのである。

(6)委員会の構成

「委員会」の設立にあたって、本「委員会」の規約には、その目的を「高齢者や障害者が、自分の住み慣れた地域で安心して生活していくために、幅広い市民が参画し、公的福祉施策と協働して、いつでも、どこでも質の高い福祉サービスが享受できる福祉社会づくりの推進に寄与すること」と明記することになった。また、委員会の構成は、(1)生活協同組合、農業協同組合中央会および労働者福祉対策協議会の代表、(2)県および市町村の代表、(3)県および市町村の福祉協議会の代表、(4)学識経験者、(5)その他、本委員会の目的に賛同する者、として一八名の委員で組織することになった。県レベルの三団体を中心として県（行政）、県社協および市町村行政、社協を加えて、ネットワークを広げていくことをねらったものである。また、ボランティア活動中の事故補償に関連して、保険会社も構成員の一員となつて加わることになった。

本「委員会」の事業内容は、(1)福祉サービス活動を実施するための需給実態の調査、(2)活動のための組織体制づくりに関する調査及び研究、(3)活動の需給調整、など七項目にわたっているが、ここでは(1)の調査結果と(2)および(3)をふくめた組織体制づくりの経過をとりあげていく。

以上の目的と構成および事業内容に加えて、事務局は県社協が担うこととなり、具体的にはボランティア・センター（職員）が実質的な運営にあつていくことになり、今日に至っている。

II 調査活動の概要と調査結果

「委員会」が最初に実施した事業は、福祉サービズ活動を実施する上で重要な要件である、「担い手となる人の参加意識」と「受け手となる人の福祉ニーズ」を把握する調査活動であった。^[1]前者については、(1)「福祉サービズ参加意識調査」、後者については、(2)「福祉サービズ利用意向調査」として、いづれも平成六(一九九四)年一月に行っている。調査対象地域は、いづれの調査も、大津市、彦根市、八日市市、守山市、野洲町の四市一町とし、調査対象は、(1)については各市町の選定された中学校区に居住する労組、生協、農協の組合員(一一、九〇四人)とし、各団体による配布・留置法により実施し、(2)については同地域に居住する虚弱老人および寝たきり老人を主に介護する家族(六四八人)を対象とし、調査票にもとづき担当民生委員の聞き取り面接法により行った。調査項目は、(1)の調査では、(イ)回答者の属性、(ロ)高齢社会への関心度、(ハ)ボランティア活動の経験、(ニ)福祉サービズ市民ネットワークへの参加意思、(ホ)送迎サービズへの参加意思、の五項目、(2)の調査では、(イ)回答者の属性、(ロ)家庭介護の実態、(ハ)家庭介護で困っていること、(ニ)送迎の実態と送迎サービズ利用意向、(ホ)公的サービズ利用実態、(ヘ)福祉サービズ市民ネットワークの利用意向、の六項目であった。

(1)「福祉サービズ参加意識調査」の結果

本調査は、生協、農協、労働組合の各組合員がどのような福祉参加意識を持っているかを把握するのがねらいであった。先の調査項目に即してその結果を要約すれば次のとおりである。

1 回答者(組合員)の属性は、有効回答者数九、一五六人のうち、所属団体は生協五〇・五%、農協三〇・一%、労組三五・二%、性別では女性七六・七%、男性二三・四%、年齢構成では三〇才・四〇才台が六七・六%であった。

- 2 高齢社会への関心度は、「大いに関心がある」と「少しは関心がある」を合わせて八九・四で、関心度は高かった。また、年齢別では年代が上がるとともに関心度が高くなり、性別では女性の方が男性より関心度が高かった。
- 3 ボランティア活動については、活動経験の「ある人」は三五・七%でおよそ三人に一人という割合であった。活動経験の主なもの、「自治会活動、PTA・子ども会活動、自然保護、環境美化活動」が主流で、福祉活動の面では「老人ホームや障害者の施設での活動」以外の活動経験は低かった。
- 4 ネットワークへの参加意思では、約半数の四七・三%（四、三二九人）に「参加意思」が認められた。参加可能な福祉活動としては、「話し相手」（五四・六%）、「外出の送迎」（三九・五%）、「通所の送迎」（三五・一%）、「給食サービス」（三〇・三%）、「家事援助」（二九・八%）の順となっている。福祉活動にさける時間は、「週に一日」（二二・八%）、「月に一日」（二三・六%）、「月に二日」（二〇・一%）と分散している。報酬については、「実費および手当を求める」考え方が合わせて七八・八%を占めていた。

5 免許をもっている人の送迎サービスへの対応では、五七・五%（四、三三四人）が「協力」の意思表示をしている。

(2) 「福祉サービス利用意向調査」の結果

本調査は、虚弱老人および寝たきり老人を主に介護・介助する家族を対象に、介護の実態、送迎サービスの利用意向、福祉サービス市民ネットワークの利用意向、を把握するのがねらいであった。先の調査項目に即して、その結果を要約すれば次のとおりである。

- 1 回答者の属性は、有効回答者数五三四人のうち、年齢は「六〇才以上」が五二・二%、性別では「女性」が六八・七%、家族構成では「三世代同居」が五一・七%、「核家族世帯」三四・三%、主たる生計者の職業は「給与所得者」四八・七%、「無職」二五・七%、「自営業」一二・五%、「農林漁業」七・五%、であった。

2 家庭介護の実態は、「介護を必要とする家族を抱えている家庭」が七四・三%（三九七世帯）、一日平均の介護時間は「半日程度」が二七%、「一〜二時間程度」二六・七%、「昼夜を問わず一日中」が二六・二%、また「家族や別居の親族だけで世話している家庭」が六三・八%、「公的サービスやボランティアを利用しながら世話している家庭」は三四・三%であった。さらに、主に介護している人は「息子の妻」が四四・七%（一七二人）、「妻」二四・九%（九六人）、「娘」一五・八%（六一人）で、全体の八五・四%を女性が占めていた。

3 家庭介護で困っていることは、「家族揃って外出ができない」七〇・九%、「友人つきあいができない」三三・〇%、「世話を頼める人がいない」二九・四%、「仕事に出られない」二四・四%が主なものであった。また、外部のサービスに頼りたいことは、「通所の送迎」三三・六%（一三七人）、「身体介護」二七・五%（二〇六人）、「話し相手」一五・六%（六〇人）などであった。

4 送迎の実態と送迎サービス利用意向については、「家族や親戚の人が送迎している」が七〇・三%を占めているのが実態であり、送迎サービスの利用意向では八五・八%の人が「利用意向」を持っていた。

5 公的サービスの利用実態では、利用しているサービスで最も多いのは「デイサービス」で六一・八%、次いで「訪問看護・指導」が四〇・四%、「ショートステイ」が三九・七%の順で、「ホームヘルパーの派遣」は二七・九%で利用者は少なかった。また、公的サービスに満足している点は「信頼性・確実性」にあり、逆に改善してほしい点は「ニーズへの即応性、柔軟性」、「サービス内容の充実」であった。一方、公的サービスを利用しない理由としては、「家族で十分に介護できる」六一・八%、「家族が世話すべきだ」三三・八%で、家庭介護の意識が支配的であった。

6 福祉サービス市民ネットワークの利用意向については、「利用意向を持っている」人が八〇・七%で、利用したい福祉サービスへの希望項目は「通院・通所の送迎」六六・七%、「身体介護」五〇・八%、「話し相手」三七・一%の順となっていた。また、利用条件としては公的サービスにない即応性や柔軟性に期待が寄せられていた。

以上、二つの調査結果は報告書として公表され、生協、農協、労働組合ではこの調査を契機にボランティア活動（福祉活動への参画）への取り組みに一層力を入れることとなった。また、本「委員会」としても「福祉サービス市民ネットワーク」構想に確信をもってこれを推進していくことになったのである。

Ⅲ 地域委員会の設立と実践の芽ばえ

実態調査の結果を受けて、本「委員会」では、平成六（一九九四）年七月から調査を実施した五地区（大津市、彦根市、八日市市、守山市、野洲町）を対象に地域委員会を発足させる準備にとりかかっていった。地域委員会の設置は、各地域の公的福祉施策の実情や各団体の動向および住民のニーズなどを勘案しながら、その地域に見合った福祉サービスをモデル事業として実施・検討していくことを趣旨とするものである。委員会の構成は、生協、農協、労福協の代表、県事務所福祉課代表、市町村（行政）代表、及び県社協、地元社協とし、委員会の事務局は地元市町社協が担うこととした。

地域委員会の設立と委員会の協議経過については、五地域のなかで若干の差異があるが、概ね趣旨統一のための協議、三団体（生協、農協、労福協）との意見交換、活動内容の検討の順に協議・検討が進められた。委員会の設置と三団体による協働活動（事業）の実施までには時間を要したが、現在八日市市を除く四地域に委員会が設置され、以下のような具体的な取り組みがはじまっている。

(1) 彦根地域委員会の取り組み

彦根地域委員会は、四つの地域委員会のなかで最も早く委員会が設置され、具体的な活動をはじめたところである。

平成六（一九九四）年七月には、彦根市稲枝学区社協と彦根市およびJA稲枝（農協）が托老事業の実施にむけて協議をはじめている。ここでは、JA稲枝の女性組合員で、二級ホームヘルパー講座修了者（一七名）で組織する「めぐみ会」が活動の場を求めていたことと、在宅老人のデイサービスを求めるニーズが結びつき、地域にある社会資源としての南老人福祉センターの協力も得られて「ふれあいサロン」と名づけた「托老事業」として実施する運びとなったものである。この間、委員会では生協、労福協の協力体制を協議するとともに、稲枝地区民生委員協議会にもニーズ把握及び托老事業への参加呼びかけ等について協力要請を行っている。こうして、「ふれあいサロン」（托老事業）は、平成六年十月よりつぎのような内容で実施されていったのである。

①目的：寝たきり予防、②対象：稲枝地区に住む七〇才以上の昼間独居の老人、③内容：昼食の提供、ゲーム、体操、健康教室、④実施：二ヶ月に一回、⑤時間：午前九時三〇分から午後三時、⑥場所：南老人福祉センター、⑦役割分担：農協Ⅱ二級ヘルパー課程を修了した女性部組合員一七名が中心となって事業の企画・運営・調理、労福協Ⅱ送迎を中心に参加者とのふれあい活動、生協Ⅱ参加者とのふれあい活動。「ふれあいサロン」は平成八年七月までに一一回実施され、この間参加者数（高齢者）は延四一四名（内訳：男性六二名、女性三五二名）、毎回平均三六～三七名の参加者がきている。

以上、彦根JA稲枝めぐみ会を中心とした「ふれあいサロン」（托老事業）は、地域における住民参加型福祉活動の一つとして軌道にのって進められているが、これまでの活動の中で新たな課題も出てきている。第一は担い手養成の問題である。現在の担い手は、JA稲枝の女性組合員で二級ホームヘルパー講座修了者一七名で組織する「めぐみ会」であるが、この会は将来ホームヘルプ活動を行うことを目指している。したがって、新たな担い手となる人材の発掘・養成が必要である。第二は運営上の問題である。参加者は回を重ねる度に増加しているが、事業に関する担い手の数および施設（南老人福祉センター）の収容能力に限界がきている。また、「めぐみ会」のメンバーは食事などの準備に追わ

れ、お年寄りとのふれあいのことがおろそかになっているため、ネットワークを活かした内容の充実が必要となっている。第三は送迎の問題である。現在、送迎を望む人が約半数にのぼる。労福協（組合員）が自家用車による送迎を行っているが、ここで分かってきたことは、運転手だけではなく介添え人の同乗が必要であることである。第四はネットワークの目指す方向への軌道修正である。現在は「めぐみ会」（農協女性組合員）を中心とした活動であるが、この活動を通して労福協、生協との関わり方を更に検討していく必要がある。また、住民のニーズを基盤とした新たな事業展開を行政施策の行方とも関連して発展させていく必要がある。

(2) 野洲地域委員会の取り組み

野洲地域委員会は、住民のニーズに即して二つの事業にとりくんでいる。第一は、「サマーホリデー事業」（障害児伸よし学級）への協力である。この事業は夏休み期間の二〇日間開催される障害児へのデイサービス（水遊びを中心とする）事業で、学生、社会人ボランティアによって行われている。この事業に、労福協が車の搬入、送迎にあたり、生協、しみんふくし生協から介助ボランティアとしての協力が行われている。第二は、「よりあい・ふれあいサロン事業」である。この事業は三上地区在住の六〇才以上の虚弱老人及び七〇才以上の独居老人を対象として、二ヶ月に一回開催される食事会で、ゲートボールに参加できない谷間の老人に対する福祉サービスとしてはじめられたものである。会場は三上地区社会教育センターとし、労福協、農協、生協の組合員がボランティアとして、それに学区民生委員も参加して実施されている。

(3) 守山地域委員会の取り組み

守山地域委員会は活動内容を決定するまでに時間を要したが、最終的に社協が実施している「すこやかサロン」への

参加協力という形で検討が進められた。この事業は、「ふれあいのまちづくり事業」の一環としてはじめられたもので、その目的は在宅の高齢者が気軽に集え、お互いに交流を深め、また地域の人たちとのふれあいの輪を広げ、心身ともに健康で毎日いきがいと潤いのある生活が送れる一助として、学区や自治会単位で実施するというものである。活動（サービス）内容は、食事サービス、茶話会、健康と福祉サービスの相談、参加者主体のメニュー、学区に応じたメニュー、を基本とするものである。この事業を実施するにあたっては、学区内の民生委員の協力及び特別養護老人ホーム「ゆいの里」が全面的な協力（栄養士の協力、寮母によるレクリエーション指導など）をしている。労協、農協、生協組合員の参加は、送迎を必要とする高齢者を迎える送迎ボランティアとして、また学区での「サロン」に参加・協力することになっている。既にこの事業は平成八（一九九六）年九月からはじまっているが、三団体の役割分担と調整が課題となっている。

(4) 大津地域委員会の取り組み

大津地域委員会は、二つの事業を実施している。第一は、瀬田学区在宅の七〇才以上の昼間独居老人（対象者二五〇人）に対する「ふれあいサロン（仮称）」―食事会の実施である。平成八（一九九六）年十一月に第一回目の催しが行われた。参加者一〇名、ボランティア二〇名、（生協、農協、しみんふくし生協）で、ここでの役割分担は、主に調理は農協女性組合員、送迎は労協、話し相手・レクリエーション（人形劇）は生協組合員、が担当し、大津市社協職員、学区担当保健婦が専門スタッフとして参加している。この事業のねらいは、食事会を通して広く独居老人の声を聞くことからはじめて、ネットワーク活動の内容を広げていこうとするものである。第二は、現在東老人福祉センターを拠点に、瀬田地区で実施しているリハビリ教室等において送迎サービスを実施し、ネットワーク活動に組み入れていくことである。大津地域での取り組みは、はじまったばかりである。

IV 考察——住民参加型福祉活動の課題

周知の通り、全国社会福祉協議会は、一九七〇年代の後半頃からはじまった、市民ができる限り在宅で暮らし続けられるような、市民相互の助け合いによる在宅福祉活動を「住民参加型在宅福祉サービス活動」として位置づけ（昭和六二年以降）、こうした活動に対して実態調査や研修会をおした支援を進めてきた。²⁾ また、平成五（一九九三）年に出された厚生省告示「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」（福祉活動参加指針）や同年七月に出された中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会の意見具申「ボランティア活動の中長期的な振興方策について」のなかでは、こうした活動をボランティア活動意識を基盤とした新しい活動形態として位置づけ、一層の支援の必要性を示している。とくに、この意見具申のなかでは「住民参加型サービス」を「社会福祉協議会、生活協同組合、農業協同組合という社会連帯や相互扶助を理念とする既存の非営利組織を媒介として、また、住民互助型の自主的福祉組織や福祉公社により、地域住民の自発的な参加を得て運営される新たな取組み」として捉えている。また、その支援の必要性を次のように述べている。「この活動は、従来型のボランティア活動とは異なり、ボランティア意識を基盤としつつ、会員制、互酬性、有償性を特色とする組織的・システムの活動である。住民の福祉活動への参加を容易にする有力な選択肢であり、福祉コミュニティを育むものとして、また、住民の福祉ニーズを受け止める供給組織として、一層の発展が期待される」ところであり、その自発性を尊重しつつ支援に努める必要がある。」

これらの告示や意見具申に前後して、同様の動きは、全国農業協同組合中央会「JA高齢者福祉活動基本方針——ここら豊かな生活を実現する活動プラン」（平成五年五月）や、日本生活協同組合連合会「生協の福祉活動の現状と課題」（平成四年十月）、さらには日本労働組合総連合会福祉共済活動推進委員会「連合のボランティア銀行構想について」

(平成三年十一月)等においても認められ、いずれも福祉活動への参加を提起しているのである。^③

以上をふまえて、本研究の目的である滋賀県における「福祉サービス市民ネットワーク委員会」の構想と活動経過から、いわゆる「住民参加型福祉サービス」の課題を考察してみたい。

本「委員会」の構想は、わが国における福祉政策の推移、とりわけ先にみた中央レベルにおける「福祉活動への参加」、「ボランティア活動の振興」という大きな潮流(時代的背景)のなかで、これを具体化させるという特徴をもった一つの典型事例といえる。そして、この活動では、調査活動を通して、はじめて三団体(労福協、生協、農協)組合員の福祉意識が明らかにされ、また、市民の多様な福祉ニーズ(今回は在宅高齢者と家族のかかえる福祉ニーズ)の存在と公的福祉施策のおくれ、も明らかにされた。同時に、市民(組合員)の自発的、組織的な福祉活動への参加気運を醸成し、「地域委員会」を通して一定の組織化をはかつて、地域における具体的な取組みと参加の可能性を明らかにした点は評価されてよい。

その上で、本「委員会」の構想と活動経過から「住民参加型福祉サービス」の課題も明らかになってきたように思う。ここでは五点に絞って課題を指摘してみたい。

第一は、本「委員会」の構想が県レベルで練られ、市町におろすというトップ・ダウン方式をとる結果となったが、市町レベルでの実践課題になるまでには相当の時間を要し、また県レベルと市町レベルでの役職員・組合員の意識や意欲の差が大きかった。ここにみられる基本的な課題は「国―県―市町村」というこれまでの中央集権的な支配構造から脱却して、住民自治に根ざした市町村の自主・自立による活動体制をいかに確立していくかという課題である。

第二は、市町レベルで三団体(労福協、生協、農協)が協働活動を組む際に、三団体の個別目標(独自性)と共通目標(課題への共通認識と課題解決に向けた計画目標の設定)をいかに調整・統合し、継続的・計画的な福祉活動として発展させていくか、という課題である。

住民参加型福祉活動の展開と課題

第三は、三団体を核とする福祉サービス（活動）に対して、住民の拒絶反応が認められる。それは特に労働組合、生協という組織に対して住民がいだく個定的なイメージ（レッテルづけ）からもたらされる階層的差異の意識構造である。住民参加型福祉サービス（活動）を推進する、というとき、こうした住民の階層的差異、意識や感情をふまえて、いかなる合意形成を、いかなる方法でなし得ていくのか、地域組織化の課題といえよう。

第四は、住民参加型福祉サービス（活動）を推進していく上で、コーディネート役を果す県社協・市町村社協への期待は大きい。しかしながら、今日の市町村社協は「事業型社協」への転換期にあり、数少ない職員体制のなかで「事業をこなすのが精一杯」という多忙・閉塞状態にある。こうしたなかで、新たな住民参加型福祉サービス（活動）の開発・展開に対して、社協は保守的・消極的な姿勢にならざるを得ない。社協職員の増員と専門性（構想力）が問われるところである。

第五は、住民参加型福祉サービス（活動）の振興がやもすれば「公私組織体の事業活動への動員や単なる手足、実践部隊としての参加・協力レベルにとどめて理解するむきがある」といわれる点である。本「委員会」の活動経過のなかでも、地域レベルでは当面の活動領域と場面設定の確保に力が注がれているのが実態である。今後、本「委員会」及び「地域委員会」が、市民の立場に立って、地域の福祉課題に対応し、行政との関係では民間の立場から公益市民活動として期待される先駆的・開拓的役割及び行政への提言をふくめたソーシヤル・アクションの機能をどこまで果していくことができるかが問われるといえよう。

注

- (1) 調査結果については、報告書「福祉サービス市民ネットワークづくり構想調査」（平成六年三月）にまとめられている。
- (2) 全国社会福祉協議会「住民参加型在宅福祉サービスの支援のあり方に関する調査研究報告書」、平成六年三月。
- (3) 厚生省社会・援護局地域福祉課監修「参加型福祉社会をめざして」、全国社会福祉協議会、平成五年九月。

- (4) この場合、住民参加型福祉サービスの開発にとりくむ社協の対応によつては、逆に、それが「大きな負荷を負つてしまうこと」や「相互扶助の範囲を超えてゆく可能性をもっている」ことにも留意しておきたい。以上の指摘については、小林良二「住民参加型福祉サービスへの参加意識」(『季刊社会保障研究』VOL.29、一九九四年)及び小林良二「福祉サービスと住民参加」(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、一九九六年十一月)を参照。
- (5) 京極高宣監修『現代福祉学レキシコン』、(井岡 勉「住民参加」の項、雄山閣、一九九三年、五〇七頁)。

(追記) 本稿は、日本社会福祉学会第四三回全国大会(一九九五年十一月十一〜十二日・淑徳大学)での筆者の口頭発表に加え、それ以降の現状と課題を総括してまとめたものである。