

地域福祉と地域福祉活動、その担い手について

牧 村 順 一

はじめに

- 1 地域福祉と地域福祉活動
 - (1) 地域福祉とは何か
 - (2) 地域福祉活動
- 2 地域福祉活動の担い手
 - (1) 地域福祉活動の実践的担い手
 - ①民生委員
 - ②自治会・町内会
 - ③ボランティア
 - ④社会福祉施設
 - ⑤関連する民間活動
 - (2) 地域福祉活動の基幹的な担い手としての市区町村社会福祉協議会
- 3 市町村地域福祉計画
 - (1) 社会福祉法と市町村地域福祉計画
 - (2) 市町村地域福祉計画と地域福祉推進計画

はじめに

地域福祉計画や地域福祉推進計画などが、社会福祉法^(注1)の成立以来、公的介護保険の導入、市町村合併協議等の議論の高まりとともに注目を集めるようになってきた。この概念は「地域福祉の推進を計画的な手法で合理的、効率的かつ総合的にはかるものであり、地域福祉サービス体系づくり、福祉コミュニティづくりの二つの側面を持つ」^(注2)とされている。

このように地域福祉計画や地域福祉推進計画は、社会福祉のあらたな実践概念として提起されてはいるが、その概念の実態的内容や既存の社会福祉制度体系における位置づけなどは、必ずしも明確にされているとは言い難い現状であろう。^(注3)

本稿では、(1) 地域福祉計画・地域福祉推進計画の規定的概念である地域福祉の概念

(2) 同計画・推進計画の基盤となる地域福祉及び地域福祉活動の担い手について、(3) あわせて同計画・推進計画を実践課題として推進する場合の課題について、考察することとしたい。^(注4)

1 地域福祉と地域福祉活動

(1) 地域福祉とは何か

1980年代から地域福祉ということばを、よく耳にしたり、目にする機会が増えてきた。例えば、従来から存在している組織の名称を変更しただけと言わざるを得ないものであったとしても、都道府県や市町村行政機構に「地域福祉課」という名称の組織が設置されたり、あるいは新設され、違和感なく認知されているところに「地域福祉」の浸透度をみることができよう。

地域福祉は、前述のとおり1980年代から注目されるようになった、社会福祉の中でも比較的新しい分野である。そして制度体系としては生存権保障としての社会保障・社会福祉の一分野である。

現代の社会では、まず医療制度や公的年金制度などの社会保障が、制度として体系的に整備され充実していないと、安心して生活できない“欠くことのできない”ものとなっている。その社会保障制度体系のなかで、社会福祉は最後の“拠り所”の位置にあり、ここが不十分であったり整備されていなかったりすれば、水を汲もうとする時に策(ざる)を使えばどうなるかが明確であるように、人々の暮らしはどうしようもない状況に決定的に陥らざるを得ない。例えば「特別養護老人ホーム」が仮に無かったり不足するとき、在宅で介護を受ける条件が欠落している被介護者の「いのちと暮らし」は、どのような状況にな

るかは明白であろう。このように社会福祉は、対応している具体的な現実や課題（介護問題など）から明らかなように、社会生活上のさまざまな困難や不安など（＝生活問題）に対する対応策の一つであり、制度的には国・自治体の責任による生存権保障としての社会保障制度の一環である。

その最後の「拠り所」である社会福祉の一分野である地域福祉は、地域社会における現実的課題としての生活問題に対する、最終的な社会的対応ということができる。したがって従来の社会福祉と同様に、地域福祉が不十分であったり、無かったりしたときには、住民はいのちと暮らし・健康を守る社会的な手立て（保障）は何もなく、一切が個人や家族の責任と自助努力によって、個別的・個人的に「何とかしなければならぬ」ことにならざるを得ない。

今日の社会では、社会保障や社会福祉が制度として体系的に整備されその内容・水準が充実していることが、個人及び家族が自己責任にもとづき自立し自活していくこと、つまり自助が成り立つ前提条件である。しかし、現実にはこうした前提条件が十分に整備されているとは言いがたく、したがって生活上の困難や不安が軽減ないし解消されることなく、かえって増大しているのが現実であると言わねばならない。

地域福祉は、実はもう一つの側面を有している。それは、1970年代半ば以降、日本の各地で取り組まれている、「誰もが人間らしく、安心して暮らせるまちづくり」の側面である。「福祉のまちづくり」といわれることもある。

まちづくりの目的と課題は、どこに住んでいようと、住民の「誰もが（等しく）」「人たるに値するくらしの最低限」を確保することにある。したがって、まちづくりにおいては、つねに、基本的人権と社会福祉の視点を据えて取り組むことが必要不可欠となる。こうした視点を持たないまちづくりは、地域住民の共感と理解を得られぬまま「まちはできた、人はいなくなった」結果とならざるを得ない。

したがって地域福祉は、取り組む課題も、

それに対する社会的な対応や取り組みも、間口が広いだけでなく、複雑に絡み合った構造になっており、奥行きが深いことがきわ立った特徴となっている。

（2）地域福祉活動

国民年金や国民健康保険をはじめ生活保護、児童福祉、障害者福祉、老人福祉、母子・寡婦福祉などの社会福祉の各分野は、それぞれの国の法律にもとづいて行政が直接実施している。それに対して、前述したとおり二つの側面を有する地域福祉の具体的内容は、くらしの場としての地域社会で暮らす住民の、主体的な参加と自治の発展を基盤にした組織的な取り組みである。

住民の主体的な取り組みによる「いのちと暮らし」を守る組織的福祉活動が地域福祉活動であり、生活上の困難や不安が軽減ないし解消されることなくかえって増大している今日の住民生活実態からは、その組織的活動は必然化せざるを得ないものと言えよう。

そして、地域福祉が社会保障の一環である以上、地方自治体・行政は、住民一人ひとりの生存権保障とまちづくりをすすめていくためにも、タテ割の行財政の枠をこえた総合性と体系性をもった対応が求められ、住民の地域福祉活動を推進するために必要なヒト、モノ、カネなどの条件を体系的に整備する責務を有しているのである。

2 地域福祉活動の担い手

（1）地域福祉活動の実践的担い手

前項の指摘の通り、地域住民の主体的な取り組みによる「くらしと健康」を守る組織的活動が、地域福祉活動である。では、実践的に地域福祉活動を担っているのは、いったい誰か。ここでは地域福祉活動の実践的な担い手について、以下その姿と特徴について論じたい。

①民生委員

民生委員は都道府県知事の推薦により、厚

生大臣から委嘱される制度的ボランティアである。3年間で任期とし、常に「住民の立場に立って相談に応じ、必要な援助を行い、社会福祉の増進に努めること」（2000年改正民生委員法）などが職務とされている。

同時に「児童福祉法」により、児童委員を兼務している。通常、民生委員・児童委員又は民生児童委員と呼称されるのはこのためである。児童委員を兼務する民生委員は、児童および妊産婦の生活および環境の状態を把握し、その保護、保健その他福祉につき援助および指導を行うとともに、児童福祉司などの職務に協力するとされている。

2000年（平成12年）の改正民生委員法では、地域福祉の担い手としての役割が法的な裏付けをもって規定された。その職務内容は①住民の生活状態の適切な把握、②援助を必要とする者への相談・助言等の援助、③福祉サービス利用のための情報提供、④福祉事務所や社会福祉関係機関等との連携・協力、⑤住民の福祉増進のための活動、となっている。地域の民生委員定数にもよるが、一人の民生委員はおおむね200世帯から350世帯を担当する。

民生委員の任期は前述の通り3年であるが、実際に改選によって選出された民生委員の動向を見ると、住民の暮らしと健康をまもるために必要不可欠な地域福祉活動の担い手として、実際に頼りになる・頼ることのできる民生委員が選出されるようになってきている。中でも婦人民生委員が数多く選出されていることが、その傾向を雄弁に物語っている。

民生委員は、都道府県知事の推薦により厚生大臣から委嘱されるが、都道府県知事推薦の前段として、おのおの地域社会から推薦・内申される点に大きな特徴を持つ。つまり、地域社会において民生委員推薦内申委員会（各種住民団体代表等15人以内で構成）によって内申され、多くの場合そのまま都道府県知事の推薦とされる。

これは、民生委員選出過程において地域社会との関連性を重視しているためである。民生委員は制度的に、地域住民の一員として選出されるのである。

また、自治会・町内会、社会福祉協議会をはじめ地域社会における各種住民団体・組織の役員任期は、多くの場合1年程度と言われている中で、民生委員の任期は3年間と比較的長期に規定されている。この3年間の任期が、地域住民の暮らしと福祉に継続的にかかわることを可能としている。

民生委員は、「住民の生活状態の適切な把握」を職務として期待され、「援助を必要とする者への相談・助言等の援助」とあわせて、地域住民全体の暮らしの実態を把握できる立場に立ち、身近な相談相手としての役割をはたしている。さらに、住民が利用できる社会福祉・社会保障制度や関連施策などの内容やその利用方法など、複雑多岐にわたる現行制度等の中であって、民生委員は住民の中では相対的に詳しく知り得る立場にもある。それゆえ「福祉サービス利用のための情報提供」は民生委員の重要な職務として期待されている。実際に、そうした制度・施策を必要とする住民から相談を受けたとき、民生委員は「福祉事務所や社会福祉関係機関等との連携・協力」する職務を通じて、行政や関係機関・社会福祉施設の現場職員の協力を得る客観的な立場を持っているのである。

様々な生活困難・生活問題を抱える地域住民が、「住民の福祉増進」のための活動する民生委員に期待する根拠がここにある。つまり、地域福祉活動の第一線の担い手としての役割である。

民生委員には、地域住民の福祉課題に直接向き合う存在として、その要求を受け止め、住民の切実な相談や対話に応じ、ときには自ら住民のもとに足を運んで、暮らしと健康をはじめ、住民の福祉増進のために積極的な役割を果たすことが求められている。

②自治会・町内会

自治会・町内会は、一般的に地域において住民相互の親睦と互助などを主な目的として組織される総括的な地域組織である、とされている。構成員である会員は、原則として会世帯単位で全戸加入制をとる。住民自治をめ

が、自立した自治組織として活動するものがある一方で、伝統的な行政補完的機能（又は下請的機能）の側面を強く持つものも多く存在する。いずれにせよ、市町村行政の広報、保健、環境整備等において重要な役割を果たしている。

さて、自治会・町内会は、従来から自営業を中心とした旧住民層を主な担い手とし、そうした人々の活躍により地域社会の維持管理及び地域住民の抱える様々な生活課題の解決を図ってきた。高度経済成長は主に雇用労働者層によって支えられたが、彼らには生活時間を地域社会に振り向けることがほとんどできなかった。長時間・過密労働や過重な通勤時間等により、地域での活動の担い手として力を発揮することは、ほとんど期待できなかったのである。したがって、地域社会におけるさまざまな問題解決の主体は、地域でのくらしの経験を積み重ね、時間にも比較的余裕がある旧来からの自営業の住民層によって担われるほかなかったのである。

現在の地域住民が抱える「くらしと健康」の問題の複雑・多様化、その活動の担い手層の高齢化により、自治会・町内会は当事者として地域での問題解決能力を次第に失っていった。担い手の高齢化は活動のマンネリ化や問題解決能力の一層の低下という形となってあらわれた。自治会・町内会は、地域社会における求心力を次第に失っていったのである。

しかし、同時に地域社会ではその居住者の大半を雇用労働者が占めるようになるとともに、そのOBである年金生活者も徐々に増加していった。自治会・町内会の旧来からの担い手層と、そこに実際に住む地域住民との間に、意識の上でも生活問題の現れ方でも徐々に乖離が生まれていた。地域社会は、その基盤において、大きな変化が生じていたのである。

こうして停滞期を迎えた自治会・町内会であるが、とりわけ地域での住民の高齢化にともなって、現実的課題としての住民の「いのちと健康」問題に対する最終的な社会的対応、つまり地域住民の主体的な取り組みによる

「いのちと健康」を守る組織的福祉活動である地域福祉活動に取り組みざるを得ない客観的な状況が生まれたのであった。

自治会・町内会の範囲を超えた、広く地域住民の主体的取り組みやボランティア活動・民生委員の取り組みを、地域社会全体で実現していくことが求められるようになってきたのである。こうした新しい活動は、自治会・町内会のまちづくり意識の発展を促すものでもあった。

地域に生活する住民、自治会・町内会を支えてきた担い手層にとって、地域福祉活動にとりくむことは、「誰もが人間らしく、安心して暮せるまちづくり」を推進することであった。地域福祉活動は、実は自治会・町内会の担い手層の変化—雇用労働者やそのOB—をも生み出していったのである。この活動展開の具体的な場が小地域社協活動であり、自治会・町内会は、地域福祉活動の基盤を形成する重要な役割を担っているのである。

③ボランティア

1980年代は「行革」の名の下に、公立の社会福祉施設は民営化され、民間施設の職員配置は増えなくなった。90年代では「福祉改革」のもとに、「ゴールドプラン」「新ゴールドプラン」「ゴールドプラン21」「障害者プラン」「エンゼルプラン」などの政策を通じ、さまざまな民間活力を導入した在宅サービス施策や事業がことさら強調されるようになった。こうした政策の一環として、かつては極めて慎重であった行政も、ボランティアの養成と動員・利用に力を入れるようになった。

いま地域社会では、力を合わせて住民のくらし・健康・福祉をめぐるさまざまな課題を実現・解決するあらたな組織的活動、すなわちボランティア活動が必要になってきている。

実際にボランティアなどの形で既にさまざまな地域福祉活動に参加している女性や、参加を希望している女性もまた増えている。現状ではボランティア活動の主たる担い手は、女性、とりわけ主婦層である。また福祉教育の推進、障害者・高齢者との交流や対話の機

会の増大とともに、ボランティア活動を担おうとする若い人たちも確実に育ってきたり、働く女性のボランティア活動も徐々に増えてきている。

また、現在の地域社会では、職業生活の経験のある人・特技・専門的知識をもつ人、豊かな人生経験とくらしのチエをもっている高齢者が、ごく普通にくらしを営んでいる。こうした人々が、身近なくらしの場で、自らの持つ経験とチカラとチエとを活かしてボランティア活動に積極的に参加する機会が、今後さらに多くなるものと考えられる。客観的には、ボランティア活動の基盤は確実に厚く広がっているのである。

ボランティアは、自分が住んでいるくらしの場で自分も含めた地域住民に共通する「くらしと健康」の問題を、「他人ことではなく」「みずからの課題として」力を合わせて実現する、地域福祉活動の担い手である。ここで必要なことは、ボランティアはくらしの場で提起されている共通の生活課題を解決するために求められている事業活動を、実際に自主的・積極的に担うことである。この点をあいまいにしたままでは、まずボランティア活動の発展はないし、地域福祉活動の発展もない。

実践的な事業活動を担うことで、実は事業活動の担い手だけにとどまりえないもうひとつの重要な役割が生まれる。それは、社会福祉の利用者や住民のくらしの実態や要求と、本来ならそれに対応すべき社会福祉制度・運営（行財政）とのズレを発見したり、在宅サービス事業を推進するために必要なヒト（専門職員）やモノ（施設・設備）、カネ（財源）などの条件整備の立ち遅れなどの実態と問題点を、好むと好まざるとに関わらず認識せざるを得ないことである。ボランティアは、地域住民の一員として力を合わせ、このような要求・運動を担う。これが、ボランティア活動における自主性・民間性の本質である。

以上みてきたように、ボランティア活動には、「事業的側面」と「運動的側面」の2つの側面・役割が同時に存在する。具体的な事業活動を実際に担うことを通じて、自らの課

題でもあると認識した課題に対する組織的な取り組みが、実は事業活動の内容をさらに充実させる条件や原動力となるのである。

興味深いことに、運動的側面での取り組み視点が弱かったりそもそも当初からなかったりしたとき、いずれ事業活動そのものも停滞したり長続きしなくなる傾向がある。これは、実際に多くの民間の社会福祉やボランティアでよくみられるところでもある。ボランティア活動は、運動的側面と結びつくことによって持続し、相互の経験や実践の交流が不可欠なものとなり、組織的・継続的な活動として発展させていくことができる。運動的側面での取り組みが欠けていると、何のためのボランティア活動なのか目的が不明確になり、結果的には行政の責任回避や職員不足の肩代わりをさせられることになる。これが「安上がりボランティア」であり、いずれボランティア自身の悩みを深め、その意欲は減退せざるを得ないのである。

一方、ボランティアによる海外援助活動や、広域をカバーする様々なボランティア活動が確かに盛んになってきた。これはこれで重要な社会的活動であることに違いはない。しかしこうした諸活動が社会に強く根付くには、むしろ我々の足下での地域社会におけるボランティア活動が充実し、発展する事こそが必要であろう。「シンク・グローバリイ、アクト・ローカリイ」(Think Globally, Act Locally:「世界のためにも、まず足下から」)という言葉の本質がここにある。

ボランティア活動の基本的な役割は、自分が住んでいる身近な地域のなかで、「誰もが人間らしく生きるため」になくはならないこと、つまり日常的なヨコの交流と対話・協力の輪を広げ、お互いのくらしと健康・福祉を高めるために必要なさまざまな組織的活動をすすめていくことにある。同時に、それは「福祉のまちづくり」のために必要不可欠な、くらしを支える拠点を築く活動でもある。組織的な活動経験を積み重ねることを通じ、くらしを支える条件づくりの輪をさらにひろげていくことができる。

住民各層の積極的な参加と、自治に根ざした地域福祉活動を推進するためには、①各小地域にボランティアセンターを設置すること、②ボランティア活動に参加している人たち（および参加したいと思っている人たち）と、ボランティアを必要としている人や家庭・施設・団体を組織的につなぐコーディネーターを配置すること、③ボランティアをまとめ、活動の内容と相互の連携の輪を広げていくリーダーを養成し配置する必要がある。

さらに、④住民が活用できる社会保障・社会福祉制度と関連施策の内容や利用方法などについての学習会や講座を定期的で開催すること、⑤ボランティアが地域福祉活動に参加するために必要な理論の学習と技術訓練を積み重ね、組織的・継続的にその活動を発展させていくことができる条件を整備する必要がある。

こうした視点から、これからは小地区社協活動のなかの専門部会のひとつにボランティア活動を位置づける、あるいは地域住民の一員として民生委員をはじめ関係機関・施設の職員との協力関係を緊密にして地域福祉活動の内容と幅を広げていくことが必要である。このような取り組みが、自治会と小地区社協との関係を、実際に中身のあるものにしていくとともに、自治会・町内会活動をも活性化していくものと考えられる。

住民の参加と自治を基盤にした地域福祉活動の担い手としてのボランティアは、事業的側面だけでなくたえず行政に対して必要な条件整備を要求し、下から押し上げる運動的側面と結びつけた取り組みを積極的にすすめていくことによって、将来の展望をきりひらくことができるのである。

④ 社会福祉施設

社会福祉施設は、現行制度では基本的には「生活の場」であったり、「就労の場」・「療育の場」・「施設機能利用の場」など、そのほとんどは利用者のくらしに直接関わるものであって、施設利用者及びその家族以外には実際にはなかなか縁遠い存在である。

また、各施設に配置されている職員も、職種は多岐にわたるものの1977年以来ほとんど増員のない職員配置基準に規定された、最低基準の人員のみの配置が実態である。

地域に目を向けた運営を理念として持ったとしても、それを実践に結びつけるために割くことのできる施設の人員や労力には、当然ながら限界がある。そこには、例えばコーディネーターの配置など、地域の一員として社会福祉施設を位置づけること、つまり「地域に支えられ、地域を支える」ための条件が欠落している、と言わざるを得ない。

1990年以降、例えば特別養護老人ホームには、老人短期入所生活介護（ショートステイ）や日帰り介護（デイサービス）、在宅介護支援センターなどが併設され、施設機能を活用した介護サービスを在宅介護を担う地域住民に提供している。また保育所や児童養護施設では、「子育て110番」「子育て相談」など、地域の該当者を対象に相談サービス事業が展開されている。このような事業には行政補助金が交付されるなど、政策的に奨励もされてきた。しかしこうした事業は、個別の問題解決をはかることはあっても、地域社会全体を支援する活動にはなり得ない。メニューを増やし、サービス事業を多く実施したとしても、それだけでは地域福祉活動とはならないのである。施設が取り組む個別サービス事業には、限界があるのである。

地域と社会福祉施設とをつなぐコーディネーターが必要である。社会福祉施設コーディネーターは、地域での高齢者や児童、障害者、貧困問題など「いのちと健康」にかかわるくらしの問題を把握・共有し、社会福祉施設の利用者や住民のくらしの実態や要求を見据え、場合によっては社会福祉施設側から「他人ことではなく」「みずからの課題として」住民に問題提起をし、地域住民及び住民団体を「ヨコ」につなぐ。幸いに社会福祉施設には、住民の相互の経験や実践の交流を可能とする物理的条件は比較的整っている。

当面は、施設職員が地域とのコーディネーター機能を果たさざるを得ない。それなしに、

「地域に支えられ、地域を支える」地域福祉型の社会福祉施設づくりは難しい。現実的課題としての施設利用者及び地域住民の「いのちと健康」を守る組織的福祉活動である地域福祉活動に取り組むことを通じて、社会福祉施設コーディネーターの設置などの条件整備を、自治体や国に求めていくことができるのである。

⑤関連する民間活動

(a) 消費生活協同組内（生協）

生協の源流は、19世紀のイギリスの労働者の生活消費物資共同購入にある。「消費生活協同組合法」（1948年：昭和23年）により法的保護・規制を受けている。生協は、生活の安定と生活文化の向上をめざし、地域生協のほか、大学生協、職域生協など、地域や職場を単位に消費者自ら出資し、商品供給を中心に事業を展開している。共同購入の班は平均5世帯弱で構成される。

現在、コープこうべ（旧灘神戸生協）や京都市協をはじめ各生協には、1980年代半ばから「くらしのたすけあいの会」という互助組織が存在している。もともとは生協会員の高齢化を受けて、組合員同士がくらしの課題を解決するために助け合う組織として発足したものである。現在、全国で75の会があり、約5万6千人が加入している。多くの場合、会員制で運営されており、活動の主な担い手は、子育てが一段落した50、60代の主婦層である。この層は、現在のボランティア活動の主たる担い手層と重なる。「くらしのたすけあいの会」は、NPO（Non Profit Organization＝非営利組織）としての性格を有するものである。

「くらしのたすけあいの会」は、会員に限定されているとはいえ、自分が住んでいる身近な地域のなかで、日常的なヨコの交流と対話・協力の輪を広げ、お互いのくらしと健康・福祉を高めるために必要なさまざまな組織的活動をすすめており、くらしを支える拠点を築く活動を積極的に推進している。組織的な活動経験を積み重ねることは、くらしを

支える条件づくりの輪をさらにひろげていくことでもある。したがってこの活動の延長線上には、会員が住む地域の、多くの地域住民と共通する「くらしと健康」の問題に対して、地域住民とともに力を合わせて実現する地域福祉活動の担い手としての姿がある。会は、すでにくらしの場で提起されている共通の生活課題の解決に向けた事業活動を、実際に担っているのである。地域福祉活動の担い手としての「たすけあいの会」活動は、事業的側面を通じて得たくらしの実態から、行政に対して必要な条件整備を要求し、下から押し上げる運動的側面と結びつけた取り組みを積極的にすすめていくことによって、自らと地域社会の将来展望をきりひろく可能性を持っているのである。これは、生協が営利追求を第一義的なものとせず、「くらしの共同」をこそ追求する中で、組合員や地域住民との話し合いから社会的課題に取り組んできた生協運動の新たな展開でもある。

(b) 農業協同組合（JA）

農業協同組合は、1947年（昭和22年）施行の「農業協同組合法」によって設置された協同組合組織である。その事業は、営農事業・信用・共済・購買・医療まで多岐にわたる。人口の高齢化が進む中で、農業協同組合の構成員である組合員も、高齢化の中にある。農協が基盤としている地域は農山村地域が多くを占め、その高齢化は全国平均よりはるかに高い。

農協は、従来から元気な高齢者に対する健康の維持増進などの「生活充実活動」や、介護を必要とする高齢者に対する「生活援助活動」に取り組んでもきた。平成4年の農業協同組合法改正により、農協の高齢者福祉事業は法的に確立され、平成5年には「JA高齢者福祉活動基本方針」を決議している。この方針にもとづき、農協が社会福祉法人を設立して特別養護老人ホームを運営したり、農協単独で運営するデイサービスセンターが設立されたり、農協所属のホームヘルパーを講師とした「介護セミナーの開催」など高齢者福

社活動がすすめられている。しかし、ホームヘルパーの養成を進めたとしても、活動の場の提供が不十分であったり、地域によって取り組みの格差や組合長はじめトップの意識にも格差があることも事実である。

農協は、組合員と地域の共同の力を結集し、高齢者を抱える組合員や地域住民からの要望に応ようとしている。地域の保健・医療機関とも連携し、「地域づくり・まちづくり」活動を通じて、地域住民全体のくらしと健康にかかわる活動を発展させつつある。こうして農協は、とりわけ農山村地域における地域福祉活動の担い手として重要な役割をはたし得るのである。

(2) 地域福祉活動の重要な担い手としての 市区町村社会福祉協議会

直接地域社会と向かい合い、地域住民の組織化活動、小地域福祉活動、ボランティア活動、行政や社会福祉施設との連携協力、各種在宅福祉サービス事業などを推進し、地域福祉活動をすすめる主体は、市区町村社会福祉協議会である。

市区町村社会福祉協議会は、法的には①社会福祉を目的とする事業の企画及び実施、②社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助、③社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成、④社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業、を行うことにより地域福祉の推進を図ることを目的とする団体である、とされている。

また、「区域内における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参加し」かつ、「指定都市にあつてはその区域内における地区社会福祉協議会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、指定都市以外の市及び町村にあつてはその区域内における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」こととなっている。つまり、市区町村社会福祉協議会は、市町村を単位に社会福祉機関・団体・施設のほとんど

を実質的に組織し、さらに住民代表や学識経験者なども参加する、地域を代表する民間福祉団体である。

現在、市区町村社会福祉協議会が担っている事業・活動は多岐にわたる。地区社協設置・施設連絡協議会設置・民生児童委員協議会事務・老人クラブ連合会事務などの連絡調整に関わる事業、ボランティアセンター運営・介護講座実施・ふれあい広場開催・小地域住民福祉座談会開催などの住民参加推進事業、小地域福祉活動・ふれあい生き生きサロン活動・食事サービス・在宅介護者リフレッシュ事業など住民参加事業、そしてホームヘルプサービス・デイサービス・在宅介護支援センター・児童館運営など直接サービス事業などである。

なお、社会福祉協議会は1951年(昭和26年)制定の社会福祉事業法(現社会福祉法)により、全国社会福祉協議会及び都道府県社会福祉協議会が規定されたが、市区町村社会福祉協議会にはその規定はなかった。1964年(昭和39年)を起点とする「法制化」運動により、1983年(昭和58年)の改正社会福祉事業法施行により法的規定を得たのである。

市区町村社会福祉協議会活動において、住民のくらしに直接かわり、地域福祉活動として組織的に取り組む活動の基礎単位となるのが、小地域での社会福祉協議会活動である。小地域又は地区社会福祉協議会と呼ばれるものであるが、一般に恒常的な組織体制をもった団体ではない。民生委員会や自治会など、地域住民組織の役員層を主な担い手(リーダー)としているのが実体であり、幅広い住民階層が自発的に取り組む小地域活動そのものとはなっていないのが現状でもある。

こうした地区社会福祉協議会活動は、その地域で地域福祉活動として取り組む課題がどれだけ明らかになっているか、また住民の共通の関心になっているかどうかによって、設置の有無や活動内容・水準、組織化のあり方や担い手の広がり等の具体的な姿が規定されるのであり、設置を目的化した方針を上からおろしたり、一般的に提起するだけで活動が実際にすすむものでもない。

こうした性格ゆえに地区社会福祉協議会活動は、住民の生活問題を正面に据え、くらしの問題に実際にかかわる担い手の活動を支え、それぞれの地域に見出される課題にふさわしく創意ある活動を展開するところに重要な存在意義がある。したがって、住民のくらしに依拠した下からの活動をつくりあげてはじめて「福祉のまちづくり」の目的に沿った地区社会福祉協議会活動になるのであり、その発展の鍵は、住民自身が主人公となって参加する活動をどれだけ豊かに発展させられるか、また、それを通して住民自治の力量がどれだけ高められるかどうか、という点にあるといえる。

地域における組織的福祉活動（＝地域福祉活動）を実際に担っているのは、地域住民に身近な民生委員をはじめとして、ボランティアや婦人会、PTA、老人クラブ、子ども会の役員などであるが、実際に地域福祉の中心的なそして決定的な担い手は、社会福祉協議会の専門員（福祉活動専門員）であり、ボランティア・コーディネーターである。

社会福祉協議会の専門員は、地域の福祉課題の解決を実現するため、関係機関・施設の専門職員と協力・連携して、住民の自主的・積極的な参加による地域活動の組織化を援助しながら、行政に対して必要な諸条件の総合的な整備・拡充を要求し働きかけていく責務を負っている。民生委員は、社会福祉協議会の専門員との関係において、地域住民の一員として社会的に担っている役割を發揮することができる。とくに行政とのパイプや関係機関・施設の専門職員との協力の面では、地域福祉活動を推進していく有力な手がかりと条件をもっている。

地域福祉活動の中心的な担い手として、全体として調整するのが社会福祉協議会であり、福祉活動専門員である。組織化の事務局となる社会福祉協議会は、例えば地域福祉活動推進計画では、担い手の育成・組織化の仕事を担当する。行政との関係では、行政も加え住民の参加も得て計画を作成するが、これは地域ぐるみで取り組む課題を明らかにし、住民

と共に推進する責務を有するのである。

地域社会において福祉活動を直接担っているのは、地域住民に身近な民生委員をはじめとして、ボランティアや婦人会、PTA、老人クラブ、子ども会の役員などであるが、実際に地域福祉活動の中心的なそして決定的な担い手は、市区町村社会福祉協議会の専門員（福祉活動専門員）であり、ボランティア・コーディネーターである。

中でも、社協専門員は地域の福祉課題の解決を実現するため、関係機関・施設の専門職員と協力・連携して、住民の自主的・積極的な参加による地域活動の組織化を援助しながら、行政に対して必要な諸条件の総合的な整備・拡充を要求し働きかけていく責務を負っている。民生委員は、社協専門員との関係において、地域住民の一員として社会的に担っている二つの側面・役割を發揮することができるのである。とくに行政とのパイプや関係機関・施設の専門職員との協力の面では、地域福祉活動を推進していく有力な手がかりと条件をもっている。

地域福祉活動の中心的な担い手として、全体として調整するのが社協であり、専門員である。組織化の事務局となる社協は、例えば地域福祉活動推進計画では、担い手の育成・組織化の仕事を担当する。行政との関係では、行政も加え住民の参加も得て計画を作成するが、これは地域ぐるみで取り組む課題を明らかにし、住民と共に推進する責務を有するのである。

3 市町村地域福祉計画

(1) 社会福祉法と市町村地域福祉計画

地域福祉計画は、これまで都道府県や市町村社会福祉協議会を中心に、民間福祉活動活性化や地域福祉活動の振興をテーマとして議論され、実際に策定されてもきた。

一方、平成9年～平成11年の3年間にわたり、中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会が「社会福祉基礎構造改革」をテーマとして議論を重ね、中間まとめ・追加意見を経

た後、最終報告を「社会福祉基礎構造改革の実現に向けて」としてとりまとめた。この最終報告をベースとして、平成12年6月には「社会福祉事業法」を改正し、「社会福祉法」が成立した。この社会福祉法の中で新たに「市町村地域福祉計画策定」が定められた。

福祉八法改正以来、社会福祉は基本的には市町村行政が担うとされる中で、市町村行政は老人保健福祉計画、介護保険事業計画だけではなく、障害者プラン、子ども家庭プランを策定することとなった。しかしながら、これらの計画はそれぞれを所管する法律に基づいた個別実施計画的な側面が強いのが実状である。

同一地域を対象（市町村）とする中で、単に法的背景が違うという理由だけで対象者を縦割りにとらえた個別実施計画の実施で事足りるとするだけでは、地域の社会福祉問題の解決には不十分であるという認識によりやく到達した、ともいえよう。

そこで、自立生活が困難な個人や家族が、地域において自立生活できるようネットワークをつくり、必要なサービスを総合的に提供し、そのために必要な物理的、精神的環境醸成を図るため、社会資源の活用、社会福祉制度の確立、福祉教育等の展開を総合的に行うための活動・指針が不可欠となる。この新たな施策課題に対応した保健福祉の総合計画の視点をもった、住民参加による「地域福祉計画」の策定が市町村でも求められることになったのである。

この「市町村地域福祉計画」の大きな特徴は、計画の策定を住民主体で行うことにある。地域に住む住民が、「地域福祉」のあり方を自ら考え、自ら何ができるか、制度として行うことは何かを議論していく過程が重要となる。平成15年度には、実際に各市町村行政において策定作業がはじまる予定となっている。

(2) 市町村地域福祉計画と地域福祉推進計画

地域福祉は、他の社会福祉のような単独の法律（例えば老人福祉法）は未だに整備されてはいない。できるだけ早く、地域福祉の基

本法を設ける必要がある。その理由は、児童福祉や障害者福祉、老人福祉などの施設・サービスは、実はまちづくりにとって不可欠の条件であり、したがって、くらしの場としての地域の共通課題を丸ごととらえて組織的に対応する地域福祉を発展させることによって、それらをより充実したものにすることができるという関係があるからである。

社会福祉法における「市町村地域福祉計画」策定は、「福祉サービスの適切な利用の推進」、「社会福祉を目的とする事業の健全な発達」、「地域福祉に関する活動への住民の参加の促進」を目的としたものであり、施設・サービスの総合的配置・運営を想定したものはなっていない。かなり限定的である、と言わねばならない。いわば地域福祉基本法の代替的構想でもあると言えよう。

しかしながら、「市町村地域福祉計画」の策定を住民主体で行うことには違いない。ここに、今後の地域福祉の発展条件が存在するといっても過言ではないと思われる。平成15年度以降における地域福祉の発展方向を、その地域住民が主体となって決定していくことが明文化されたからである。したがって、この「市町村地域福祉計画」策定の過程が、その後の地域社会の動向を決定していくと思われる。

住民の「誰もが（等しく）」「人たるに値するくらしの最低限」を確保する「まちづくり」を本格的に推進し、住民の主体的な参加と自治の発展を基盤にした組織的な取り組み、つまり地域福祉活動を本格的に展開する基盤を整備することが決定的に重要であろう

<参考文献>

- (1) 「社会福祉の基礎理論」林博幸・安井喜行編著 ミネルバ書房 2002年4月発行
- (2) 「生活問題と地域福祉」三塚武男著 ミネルバ書房 1997年3月発行
- (3) 「社会調査—歴史と視点—」石川淳志・橋本和孝・浜谷正晴編著、ミネルバ書房、1994年4月発行。この書籍の中では、山本教憲「農村工業の残存形態」（1954年）による社会調査「播州地方の手延素麺労働者調査」を紹介しているが、

この調査の舞台となったのが、S郡I町であった。

(注1) 社会福祉法は旧社会福祉事業法を改正したもので、「地域福祉計画」は、この社会福祉法第百七条に規定され、平成十五年四月一日施行となっている。条文は以下の通り。「市町村は、地方自治法第二条第四項の基本構想に即し、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「市町村地域福祉計画」という。）を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を営む者その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、その内容を公表するものとする。

- 一 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
- 二 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項

三 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項

(注2) 「社会福祉士・介護福祉士のための用語集」
p.367 古川考順・定藤丈弘・川村佐和子編、
誠信書房、1997年6月発行

(注3) 「地域福祉計画」「地域福祉推進計画」の概念及び現状と課題を明らかにする目的で「地域福祉推進計画に関する一考察—兵庫県I町の事例を通して—」を「人間学研究 vol.1」（2002/07/01 中部人間学会発刊）に掲載した。

(注4) 筆者は「日本の縮図」といわれる兵庫県にある中山間地、S郡I町の社会福祉協議会において、平成12年6月から平成13年7月までの1年間余り、「第4次I町社会福祉協議会地域福祉推進計画策定委員会」の委員長職を担当し、地域住民代表の方々と議論を重ねるといった経験を得ることができた。本論は、このときの経験を元に地域福祉及び地域福祉活動の担い手について論じたものである。

— 人間福祉学科 —