

〔共同研究〕

## 宇治市における「福祉社会」形成の現状と課題

高原正興\* 武元 勲\*\* 吉岡真佐樹\*\*\* 長谷川豊\*\*\*\* 上掛利博\*\*\*\*\*

### はじめに—本研究の目的と「福祉社会」概念の意味

この共同研究は、京都府立大学福祉社会学部の教員有志が、1997～1998年にかけて「京都府立大学特別研究費」の配分を得て、「京都府南部地域における『福祉社会』形成を展望した地域住民組織・ネットワーク活動に関する調査研究」という研究課題に取り組んだ成果の中から、宇治市に関する調査研究を抽出して、その一部を加筆修正したものである<sup>1)</sup>。その中で本研究が解明しようとした地域社会の特徴は、既存の様々な団体・組織の弱体化や地域生活の個別化の進行と、住民参加による新しい地域住民のネットワークの形成という動向であった。そこで、研究方法としては、宇治市における広義の地域福祉活動（在宅福祉サービスに限らず福祉教育実践などを含む）を調査対象として、それらの活動を担っている行政や住民の公私協働・分担の現状と課題、住民の意識やネットワーク形成の現状と課題を明らかにしようとした。そして、これらの諸活動と主体のあるべき方向性を、理念的な意味も込めて「福祉社会」形成とした。

ところで、この「福祉社会」概念は、近年、社会福祉の周辺領域において多用されるように

なった。この概念はW.A.ロブソンの『福祉国家と福祉社会』（1976）を契機にして注目され始めたものであり、そこでは、「福祉実現に向けて国民自身の意識・態度・行為を醸成して総合的な福祉を図ることが必要である」という「市民社会の側からのアプローチが前提として不可欠であると認識されている」<sup>2)</sup>。また、国家がシビルミニマムに対して責任をもつという福祉国家を超えて、多様化する福祉ニーズに対応する公私協働の多元的福祉供給システムを構築すべしという意味も「福祉社会」概念に込められるようになった。この「福祉社会」を地域において形成するということは、端的に言えば、コミュニティ型地域社会づくりであり、地域福祉論における地域組織化活動ということになる。

さて、「福祉社会」において上述の広義の地域福祉活動がめざすものは、貨幣的ニーズ・非貨幣的ニーズを含めた住民の多様な福祉ニーズの充足という客体的な側面だけでなく、住民の「参加する福祉・創る福祉」の促進という主体的な側面でもある<sup>3)</sup>。そこで、本研究では、主に行政が関与する地域福祉活動を分析する際にも、できるだけ住民の主体的な側面に焦点を当てていくことにした。そのために、市社協と「Hotふれあいサロン」活動、民生児童委員、福祉教育、ボランティア活動など、住民の姿が見えやすい分野を調査対象として、「参加する福祉・創る福祉」の展開状況から宇治市の「福祉社会」形成のレベルを確認しようとするものである。

\*たかはらまさおき（京都府立大学福祉社会学部教授）

\*\*たけもといさお（京都府立大学福祉社会学部教授）

\*\*\*よしおかまさき（京都府立大学福祉社会学部助教授）

\*\*\*\*はせがわゆたか（京都府立大学福祉社会学部助教授）

\*\*\*\*\*かみかけとしひろ（京都府立大学福祉社会学部助教授）

## 1. 宇治市の社協活動の展開

### (1) 宇治市の社協活動の特徴と公私分担

宇治市の社協活動の特徴は一貫して地域組織化活動にその中心がおかれていることであり、この方針は1992年に「社協基本要綱」が変わった後も変わることなく貫かれている。これは、全国的に社協の基本的性格が「地域組織化活動中心」から「事業型社協」へと方向転換をしている中であっては、非常に重要なことである。そもそも社協は、1962年に「社協基本要綱」を樹立して、社協の基本的性格を「一定の地域社会において、住民が主体となり、社会福祉・保健衛生その他住民の生活水準向上に関連ある公私関係者の参加協力を得て、地域の実情に応じ、住民の福祉を増進することを目的とする民間の自主的組織である」と自らを規定した。しかし、70年代後半からの「福祉改革路線」のなかで、自らを「福祉サービス提供組織」であるように軌道修正して、前述の「92年基本要綱」が強行されたのである。この「改正」には多くの社協が反対したが、反対者の多くは、それまで誠実に地域組織化活動に取り組んできた社協であったし、宇治市社協もその一つであった。

宇治市社協は、住民の福祉活動を通じた「福祉のまちづくり」を一貫して追求し組織化してきた実績をもっていた。そして、その実績と方針を高く評価し、より明確にしたのは、1998年に設立された「宇治市福祉公社」である。福祉公社設立に際し、宇治市・福祉公社・宇治市社協の間でそれぞれの役割分担が確認されていた。それは以下のようなことであった。

- ①宇治市——市民の健康で文化的な生活を保障するため、保健福祉サービスの供給について責任がある。このため、総合的なサービス供給システムの構築が必要であり、企画及び調整、基盤の整備、情報の発信体制の整備に中心的役割を果たす。
- ②社協——地域福祉システムにおいて、地域社

会がもつ福祉機能を拡大強化していくことに責任をもつ。住民の社会活動を調整し促進を行い、社会資源の育成とネットワーク化を推進し、住民主体の地域福祉社会の実現をコーディネートする役割を果たす。

- ③公社——在宅での生活を支援する質の高い保健福祉サービスを効率的に供給することに責任をもつ。利用者の状況に応じたきめ細かなサービス内容を調整し、必要なサービスを必要なだけ供給する機能を果たす。

このように、社会福祉に関わる機関・団体の間での合意にもとづいて、宇治市社協では平成10年度の活動方針をたてた。

### (2) 宇治市社協の重点課題

平成10年度の活動方針では、社会福祉をめぐる内外情勢を述べ、「市民活動の輪のひろがり」を指摘した上で重点課題を設定し、次のように述べている。

- ①学区福祉委員会活動や当事者組織活動等の福祉活動の組織化による福祉ニーズの把握向上をめざすとともに、問題解決につながる小地域のネットワーク体制の確立をめざす。
- ②「Hotふれあいサロン」や地域参加型のリハビリ事業を広め、予防と健康づくりを柱とした地域福祉活動の展開を図る。
- ③保健・医療・福祉関係専門機関の相互連携の促進につとめ、地域におけるケアネットワークの形成を推進する。
- ④ボランティア活動や福祉のまちづくり運動を通じた市民参加と福祉学習の場の拡大を図る。

これを先の役割分担との関係でみると、「問題解決型のネットワーク」では「地域におけるケアネットワークの形成」をうたい、「地域社会の福祉機能の拡大」では「市民参加と福祉学習の場の拡大」をめざす。そして、具体的な地域福祉活動の展開として「Hotふれあいサロン」を重点事業と位置づけている。そこで本稿では「Hotふれあいサロン」事業を取り上げて検討する。

### (3) 地域福祉における「Hotふれあいサロン」の位置

宇治市における「Hotふれあいサロン」は、高齢者に焦点を合わせた地域リハビリテーションであるが、これについて、浜村明德氏は、「①老人や家族が障害を乗り越える力を維持し増強できるための直接的援助活動（在宅リハビリテーション活動）、②必要な人に求められるサービスを的確に提供できる体制づくり、すなわち地域リハビリテーションの組織化活動（システム・ネットワークづくり）、③地域社会全体、周りの人々がこの問題を理解し、人と人との支え合いが可能になるような一般の人々への働きかけ（地域組織化）」<sup>4)</sup>の3つを活動の柱としている。

通常、地域福祉活動としては②及び③の活動を指すが、宇治市の場合、先に述べたように三者の役割分担をしつつ、緊密な連携を保って取り組まれている。①の活動についても社協サイドで組織したボランティアが中心となって実践し、その活動を2～3ヶ月毎に専門家である福祉公社のPT・OTがアドバイスする仕組みがつけられている。

そもそも「ふれあいサロン活動」とは、全社協によれば、「地域を拠点として、住民である当事者とボランティアとが共同で企画をし、内容を決め、運営していく楽しい仲間づくりの活動をいう」<sup>5)</sup>と定義されているように、②及び③の活動を指すものであるが、宇治市の場合は①の活動を内包して取り組んでいるのである。社協がこの活動に取り組んだ背景には社協活動の発展がある。

### (4) 「Hotふれあいサロン」と福祉のまちづくり

従来、社協が取り組んできた「地域活動の主流は行事型・集団型といわれる活動であった」との認識だった。行事型とは、たとえば敬老会等のように、季節行事毎に公民館や集会所を使い、形式に則ってこなすタイプの活動を指し、

集団型とは、かなり広域から人を集めて、娯楽的な行事をすることをいう。これらの活動は伝統的にどこの社協でも取り組まれているが、宇治市にあっては数年前にこの域をこえ、一人暮らし高齢者を対象として「給食サービス」に取り組んでいる。しかし、ここまでの活動の中心は民生委員をはじめいわゆる地域役員であった。さらに「配食サービス」が発展して「会食会」になり、この頃から任意の活動参加者が増えてきたことが「Hotふれあいサロン」の前史としてあると思われる。

社協関係者によると、「これまでの活動だけではコミュニティケアに通じる活動にはならない。もっときめ細かいコミュニティケアに取り組み、活動を日常化させなければならないと感じていた中で生まれてきた活動だ」と述べている。年に数回といった一時的な関わりではなく、もっと日常的なレベルでの付き合いをもっと持ちたいという思いが、社協にも住民の側にもあったということである。

地域リハビリテーションが障害の治療段階ではなく、障害が固定化した後や老化による機能低下を防ぐために継続的に行われるものであることを考えれば、リハビリテーションを必要とする要援護者を含めた地域住民の交流の場をつくり、その中での日常的な付き合いが不可欠であることがわかる。そして、このような活動が共に暮らせるまちづくりに繋がっていくものと考えられる。現実には、利用者・ボランティアへのアンケートでも、利用者から「休まず参加するために日頃から生活を規則正しくしている」、「参加してから友達になり、普段の日も行き来するようになった」などの回答もある。ボランティアにとっても、「友達の輪が広がった」とか「活動の中で自分の特技が生きている」といった声もある。宇治市社協では、現在45グループであるが、100をめざすとのことである。

## 2. 宇治市の民生児童委員アンケート調査の分析

### (1) 調査の目的と方法

宇治市における「福祉社会」形成を探究する上で、歴史的にもボランティアの先駆的役割を果たし、地域福祉の最前線に位置する民生児童委員の活動と意識を調査することは不可欠である。本調査は、宇治市の民生児童委員の構成・属性・活動状況を明らかにし、委員の方々が日頃どのような意識で活動し、またどのような問題意識をもっているかを明らかにする目的で行ったものである。

宇治市の民生児童委員協議会は15地区から構成され、各地区を総務・副総務が代表して、毎月1回の総務会と地区定例会が開催されている。この民生児童委員総数は285名であり、本調査はこれら全委員を対象として行い、281名から回答を得た(回収率98.6%)。調査方法は、1999年2月19日に宇治市保健福祉部社会福祉援護課を通じて調査依頼を行い、同22日の総務会で調査の承諾と協力を得て、各地区定例会単位で配付と回収(3月23日)を依頼することができ、そのために高い回収率を得ることができた。また、調査票は『大阪府方面委員民生委員制度七十年史』に報告されている大阪府の民生委員調査(1987年実施、以下「大阪府調査」という)をもとにして、上記の総務会の意見を加えて修正した。

### (2) 民生児童委員の属性

- ①有効回答中の男女比は、男性110(39.4%)・女性169(60.6%)で、大阪府調査における女性比53%を超えており、女性の社会参加は宇治市における福祉ボランティアの分野にも特徴的である。
- ②年齢層は、30歳代以下2(0.7%)、40歳代26(9.3%)、50歳代111(39.8%)、60歳代117(41.9%)、70歳代以上23(8.2%)となってお

り、50～60歳代で80%を占める。

- ③職業区分では、無職142(50.9%)が第一位であり、会社員や販売サービス業がこれに続く。6割を占める女性のうちの専業主婦層と5割を占める60歳代以上の定年退職者層によるものと思われる。
- ④委員経験年数は、6年未満125(44.8%)、6～8年34(12.2%)、9～14年47(16.8%)、15～19年44(15.8%)、20～29年27(9.7%)、30年以上2(0.7%)となっており、15年以上の長期経験者率26.2%は大阪府調査17.4%より高く、また6年未満の短期経験者率44.8%も大阪府調査40%よりやや高い。
- ⑤他の役職の就任については、不明79名を除いて、学区福祉委員会役員70.3%、町内会自治会役員26.7%、社会教育団体役員13.4%がベスト3である。特に、学区福祉委員会の役員に全民生児童委員の5割(142名)が就いていることが宇治市の大きな特徴である。町内会、社協、PTA等の諸団体の役員就任率は大阪府調査と大きな差はない。

### (3) 民生児童委員の活動状況

- ①担当世帯数は、0世帯8(2.9%、主任児童委員のため)、99世帯以下7(2.6%)、100世帯台94(34.6%)、200世帯台115(42.3%)、300世帯台42(15.4%)、400世帯台以上6(2.2%)であった。大阪府調査では300世帯以上を担当する多世帯担当率は30.4%あり、99世帯以下の少世帯担当率は7.4%であったが、宇治市の場合は担当世帯数が比較的均一化されている。
- ②委員としての満足度は、「満足している」人が39.8%、「満足していない」人が18.6%、「何とも思っていない」人が16.4%、その他25.3%となっている。
- ③1ヶ月平均の相談回数では、証明書等を書く用件が月2回未満で約8割を占め、施設や制度の紹介も月2回未満で約85%を占める。また、心配事などの助言は月2回未満で約75%になる。その他の面接・相談回数は月2

回未満が6割をこえるが、それ以上の回数は10回以上も含めて多様である。全体としては、大阪府調査の平均5.4回と大差はない。

- ④相談内容で多い問題（1～3位合計）は、老人問題81.1%、生活困難55.9%、母子家庭42%、家族の心配事27%、心身障害26%の順である。大阪府調査では、生活困難70.5%、老人問題61.9%、母子家庭33.6%となっており、生活困難と老人問題が逆転しているのは福祉ニーズの一般的変化の現れといえる。
- ⑤委員として困ることは、「あまりない」が64.8%、「今の制度では住民の要求に応えられない」が22.7%、以下「忙しすぎる」「役所との関係」「地域の理解や協力」が10%台で続いている。

#### （4）民生児童委員の意識状況と課題意識

- ①委員に推薦された時の感想は、「責任を感じて困った」が51.3%、「大事な仕事なのでがんばろうと思った」が40.9%であり、名誉や迷惑に思った人は極少数である。
- ②社会福祉制度について、生活保護の原則を「国民の権利」と思う人は25.7%であり、大阪府調査4.8%よりも高く、生活保護基準を「適切」と思う人は62.6%であった。老人福祉の原則は「地域の協力で地域で暮らすべき」が61.6%、「国が責任をもつべき」が50.9%、心身障害者福祉の原則は「地域の協力で地域で暮らすべき」が54.7%、「国が責任をもつべき」が50%、「自立に努力すべき」が52.5%であった（複数回答可）。
- ③21項目の各種福祉施設・サービスの認知・紹介の程度について調査した。詳細は省略するが、大阪府調査と比較すると、全体的に各施設・サービスについての認知度が高く、特にデイサービスとショートステイが高く紹介度も高い。これには地域差だけでなく、1987年と1999年という調査時期の影響が大きいと思われる。
- ④最後に、福祉のまちづくりを進める上での課題としては、身近な施設づくり56.2%、各

種委員などの協力連携54.1%、住民相互の日常的交流52.0%、専門職員との相談・交流45.2%、世代間交流43.8%、地域での支援活動37.7%、自治会の取り組み34.2%、担い手の養成31.3%などが上位を占めた（複数回答可）。

### 3. 福祉教育とボランティア組織の分析

地域住民組織の新たなネットワーク化を検討するためには、小地域ネットワーク活動の動態と並んで、地域におけるボランティア組織の現状と課題を分析することが必要である。あわせてより根本的には、地域における「福祉教育」の現状と可能性を考察することが不可欠である。本章では、宇治市社協の活動を中心に、これらの問題について現状を整理する。

#### （1）宇治市社協と福祉教育・ボランティア活動

全国的に見て、社会福祉協議会が福祉教育及びボランティア活動に取り組み始めるのは、1970年代中頃のことである。1973年以降、中央及び各地に「ボランティアセンター」が設置され始め、厚生省告示「福祉活動参加指針」を受けた1993年の全社協『「ボランティア活動推進7カ年プラン構想」について』を画期に、全国の市町村社協でボランティアセンターの活動が本格化するようになる。また1977年に厚生省が「学童・生徒のボランティア活動普及事業」を国庫補助事業として開始したことを契機に、全国の小・中・高等学校で組織的な福祉教育実践が始まる。このような全国的動向のなかで、宇治市社協においても福祉教育・ボランティア活動の振興と組織化の努力が行われている。

宇治市社協はまず、その「基本方針」の中で、「住民参加を徹底するためのボランティア活動や福祉学習の場の拡大をはかる」ことを「重点課題」の一つとして明記し、それらを社協活動

の根幹に位置づけている。そして現在、「ボランティア活動の輪を広げ、地域福祉への市民参加を推進する」こと、及び「各種市民団体の参加の輪を広げ、福祉教育や企業・労組の社会貢献活動等をはじめとした、市民福祉運動の推進をはかる」ことを「事業推進の柱」として提起している<sup>6)</sup>。

## (2) 「ボランティア活動センター」の活動

### (a) センターの組織と運営

市社協のなかで福祉教育・ボランティア活動を中心に担っているのは、「ボランティア活動センター」であり、それは、1994年8月に「市民の連帯意識の高揚とボランティア活動の自主的推進を目的」として設置されたものである。もともと市社協には1976年以来、「ボランティアセンター」が置かれていたが、1994年に社会福祉会館が改修され、会館内に福祉ボランティアのための活動拠点が確保されたことを契機に、それが改組・再編成されたのである。それにあわせて、運営方法も抜本的に改革された。すなわち旧センターの場合、運営は専ら社協職員の主導で行われていたが、新センターでは、センター運営それ自体もボランティアの主体的な参加によって担われることになったのである。

センターは、ボランティア個人、ボランティアグループ、当事者団体、市社協事務局職員、その他センターに登録した者、を会員とし、その運営は、会員の中から総会で選ばれた25人以内の運営委員によって行われている。運営委員会は、毎月会議を開催して活動内容の討議を行うとともに、広報部、学習・研修部、調査・研究部、ボランティア団体ネットワーク部、当事者活動支援部などの専門部組織を作り、日常活動を行っている。また毎年5月に定期総会を開催し、年度ごとの事業計画を討議し、運営委員を選出している。

センターへの登録会員数は、98年5月の時点で個人登録173人（男性54人、女性119人）、団体登録29、(774人)となっている。

登録団体の活動内容は、障害をもった人々との交流活動（手話学習、弱視者のための文書拡大、要約筆記、点訳、文書録音テープの作成、肢体障害者との交流など）、高齢者（家族）への援助・交流活動、子育てに関わるもの（地域の児童文庫・家庭文庫活動、おもちゃ図書館の運営など）などである。各団体の構成員数は、最小で2～3人、最大で100人程度であるが、概ね15人から30人といったところである。

### (b) センターの事業

この間、センターが取り組んでいる事業のなかで、特徴的なものをあげると次の通りである。  
①ボランティアサマー体験の開催、②ボランティア入門講座の開催、③ボランティア集会の開催、④知的障害者の余暇活動に関わるボランティアの育成活動、⑤精神障害者の理解と福祉活動に関わるボランティアの育成活動、⑥企業・労働組合の社会貢献活動に対するネットワーク活動、など。

これらのうちで特に力を集中しているのが、「ボランティアサマー体験」事業である。この事業は、1994年以降、社協が全国レベルで精力的に取り組んでいるものであるが、宇治市でも1996年夏に始められ、昨夏が3回目の取り組みであった。従来宇治市では、夏期休暇中の中・高校生を対象としたボランティア体験事業と一般市民向けの「ボランティア入門教室」が実施されていたが、この事業はそれらを発展改組したものである。高校生以上（宇治市民には限定されない）が対象で、7月中旬から8月末日にかけて市内の福祉施設や福祉団体でボランティア体験を行う。98年度の場合、153人（男性18人、女性135人）の参加者があり、36ヶ所の福祉施設・団体（高齢者関係9、障害者施設12、ボランティアグループ4、児童関係7、サマースクール関係4）で実施された。参加者は高校生が約60%、大学・専門学校生が約20%、社会人その他が約20%の割合であった。参加者数、体験施設数ともに、年々その規模を拡大している。

さらにセンターはこれらの他に、ボランティア相談事業として、ボランティアコーディネーターが、ボランティア活動に対する悩みや団体運営についての相談に応じる活動を行っている。また、情報誌『パートナー』を年5回程度発行（各2000部）するとともに、ボランティアグループの活動の概要を紹介した『ボランティアグループ・福祉関係団体ガイドブック』を作成して、関係団体・施設、学校などに配布している。これらの広報・調整事業は、地域住民に福祉ボランティアの活動を知らせ、地域のボランティア活動を活性化させる上で大きな力になっている。

このようにセンターは、発足以来、市民ボランティア活動の振興と組織化のために、着実に実績を積み上げている。そしてこの活動が、社協活動の重要な柱としての内実を作りつつあるとすることができる。

### (c) 地域ボランティア活動のネットワーク化の課題

地域におけるボランティア活動の展開とそのネットワーク化をより広い視野から検討するならば、地域には、社協が把握する以外の広範なボランティア組織やNPOが現に存在している。また住民の生涯学習・社会教育活動の活性化に伴い、多様な学習・ボランティア活動も展開されている。特に宇治市では、中央公民館と4つの地区公民館（宇治、木幡、小倉、広野）があり、それぞれ専任職員を配置して積極的に社会教育活動を組織している。また大久保青少年センターや生涯学習センターも建設され、1996年には「宇治市生涯学習計画」が策定されている。これらの学習・ボランティア活動では、教育、環境、人権、生活、スポーツなど各種の課題が取り組まれているが、地域福祉の課題もまた重要な位置を占めている。これらのボランティア活動が地域づくりに果たしている役割、そしてこれらのボランティア活動と福祉ボランティア活動との交流・ネットワーク化が総体として検討されるべき段階に来ていると考えることがで

きる。

### (3) 学校における福祉教育・ボランティア活動

#### (a) 多様な展開を見せる学校福祉教育活動

1977年に始まる「学童・生徒のボランティア活動普及事業」は、現在、都道府県社協の指定を受けた「福祉教育指定校」「ボランティア協力校」等における福祉教育・ボランティア活動として展開されている。

京都府の場合、府社協は小・中・高校生を対象に、彼らの「社会福祉への理解と関心を高め、社会奉仕・社会連帯の精神を養うとともに、学童・生徒を通じて家庭及び地域社会の啓発を図ること」を事業目的に掲げた「実施要綱」を定めている。この「実施要綱」には、府下の小・中・高等学校から選定された「学童・生徒のボランティア活動普及事業協力校」（以下「協力校」という）において取り組まれるべき「地域の実情に合わせ」た「社会福祉に関わる活動」が例示される。すなわち、①講演会、映画会、展示会等の開催等の広報・啓発活動、②ねたきり老人調査等の調査・研究活動、③社会福祉施設等の訪問・交流活動等の体験学習を目的とした実践活動、④ボランティア講座等の社会福祉関係行事への参加、⑤協力校相互間の交流、⑥その他目的達成のための必要な活動、である。なお、上記の活動を行う「協力校」については、府社協が市区町村社協や市町村教育委員会等の関係機関・団体等の協力・連携を得て選定し、3年間の指定期間中、活動助成金として1校あたり年10万円を交付している。

以上の「協力校」制度が京都府下において開始されたのは、1980年のことである。初年度は小・中・高等学校それぞれ2校ずつ計6校が府社協より「協力校」指定を受けた。そのうち2校は宇治市内の学校であった（三室戸小学校、西小倉中学校）。これ以後、宇治市内ではほぼ3年ごとに複数校が「協力校」として府社協による新たな指定を受けており、1997年度には5校（うち3校が新規指定）、1998年度には7校

(うち3校が新規指定)が指定されている。

宇治市社協では、1980年には府社協とは別に東宇治中学校を3年間の市社協の福祉教育指定校に選定したり、独自に「福祉教育普及校事業実施要項」を定め、府社協「協力校」が3年間の指定を終えた後もこの事業を「永続的に推進する」ための「一助として補助」を行っている。すなわち、市社協が「協力校」経験のある学校から「福祉教育普及校」(以下「普及校」という)を選定し、年3万円の活動助成金を交付するというものである。指定期間は1年であるが、数年にわたり継続して指定を受けている学校も数多く存在する。この市社協指定の「普及校」は、1997年度には11校(小学校7校、中学校4校)、1998年度には過去最高の14校(小学校9校、中学校5校)に上っており、府社協「協力校」とあわせると、1998年度には市内のほとんどの公立小・中学校が活動助成を受けていることになる。こうして、宇治市内では、1997年度16校、1998年度21校に及ぶ小・中学校が「協力校」「普及校」の指定を受けて、福祉教育・ボランティア活動を展開しているのである。

次に、実際の活動内容であるが、高齢者・障害者の施設訪問や上演・演奏等交流活動、体育祭・文化祭への招待、地域の独居老人への暑中見舞いや年賀状書き、車椅子やアイマスク等の体験、手話の学習、赤い羽根共同募金活動、福祉祭りへの参加のほか、空き缶の回収・リサイクル、清掃・美化活動等が数多くの学校で取り組まれている。上述した府社協の活動例示で言えば、③体験学習や④社会福祉行事への参加が主だった活動内容となっている。その他、当事者や施設関係者の講演会や講義、昔のくらしの聞き取り調査等の活動もよく実施されている。内容によって全学年で取り組む場合もあれば個々の学年で活動する場合もあり、また児童会・生徒会や福祉委員会、クラブ(将棋クラブ、演劇部、吹奏楽部、茶道部等)、有志等と活動主体そのものも様々である。教育課程上も、運動会・文化祭や児童会・生徒会活動等の特別活動の領域はもとより、社会科や家庭科、選択授

業(社会福祉)といった教科を含めて編成されている学校も存在する。なお、このように多様に展開される福祉教育活動について、個々の学校の取り組みにとどめず、実践上の課題等の交流や福祉教育プログラムの作成をめざして「福祉教育推進校懇談会」が設けられていることも注目されてよいだろう。

さらに、指定外の学校にも福祉教育活動は大きく広がっている。このことは、「宇治市ふれあいのまちづくり運動推進協議会」主催の「福祉教育交流集会」(年1回)の配布資料に報告されている、市内にある小学校から短期大学まで合わせて計39校(1998年度)の年間活動紹介に見ることができる。この交流集会は、単に学校間の活動紹介にとどまることなく、「市民福祉運動の推進」の観点から学校の福祉教育活動について交流、検討することが意図されており、小・中・高等学校・専修学校の教員や教育委員会といった学校関係者のみならず、小地域福祉ネットワーク活動の担い手である「学区福祉委員会」や民生児童委員、社会福祉施設、当事者団体、ボランティアグループ、企業や労働組合の関係者等に対し、広範に参加が呼びかけられている。1997年度の集会では、学校関係者以外から50名を越える参加者を得て、小・中学校の活動発表とボランティア教育に関する講演に加え、学校や諸団体の関係者の混合グループでの活動交流や意見交換を行っている。

#### (b) 少子高齢化社会における学校福祉教育の課題

社会の少子化傾向が進むなかで、現在、全国の学校の多くで「空き教室(余裕教室)」が生じている。これら「空き教室」を活用して不足する老人福祉施設等へと転用する事業が強力に推進されている。宇治市は、1993年、全国に先駆けて地方分権特例制度のパイロット自治体の指定を受け、まず小倉小学校の「空き教室」を老人福祉施設に改造すべく取り組んできた。そして、1995年4月から、同校内にデイサービスセンターや在宅介護支援センター、デイホーム



を開設したのである<sup>7)</sup>。また、1996年からは平盛小学校でも同様の転用がはかられている。こうした学校内の老人福祉施設の併設は学校の福祉教育活動推進上にも好影響を及ぼしている。例えば、小倉小学校の児童は、地域の高齢者にあてて運動会等の招待状や年賀状を作成するといった活動に加えて、平日の昼休み時間にはデイサービスセンター等に通所する高齢者と昔の遊びで遊んだり、音楽等の発表会を行ったり、またクラブ時間には将棋を教えてもらうというように、体験的ふれあい活動を特別にではなく、日常生活の中で行っているのである。

上述した通り、宇治市は京都府下でも初期から現在にいたるまで、学校における福祉教育活動を積極的に展開している地域である。「普及校」制度という独自の施策にも見られるように、同市の学校福祉教育活動の展開にとって、市社協がこれまで果たしてきた役割は大きいものであった。地域社会の少子高齢化がいつそう進む中で、2002年度からの学校週5日制の完全実施や「総合的な学習の時間」創設等といった教育課程の大再編を目前にひかえ、府市民の学校における福祉教育・ボランティア活動に対する期待や要望もまた高まっている。なおのこと、学校がその位置する地域の福祉問題をふまえ、かつ地域にある社会資源を的確に活用した福祉教育活動を展開する必要がある。以上の点からいっても、まず20年来の「協力校」「普及校」等の福祉教育活動の成果と課題とを明らかにすること、そしてそれらをふまえて学校は地域の実情に即し、かつ児童・生徒の興味・関心にそった福祉教育プログラムを開発することが急務であると考えられる。

## 4. 住民参加の地域福祉づくりの展開

### (1) 宇治市の事例

宇治市でも1990年代に入って、地域の婦人団体の小グループや生活協同組合の活動のなか

で、介護を経験したり介護に直面している女性たちから、安心して暮らせる老後を求める声が出されるようになった。このような“つぶやき”を受けて、住民参加による福祉活動は始まっている。ちなみに、1994年策定の「宇治市老人福祉計画」では、99年までに、特養ホーム304床（内250床は宇治市内で）、ホームヘルパー常勤61人（登録181人）、デイサービス12カ所、ショートステイ69床などが目標とされていたが、96年9月末の到達点は、特養200床、ヘルパー22人（登録77人）、デイサービス5カ所、ショートステイ21床というものであり、急速な高齢化に対して十分とは言えない水準であった。

宇治地域での住民の福祉活動の一つとして、生協の福祉委員を中心に「くらし助け合いの会」の準備会が出来て、4年後の96年から組合員同士の家事援助を中心とした「助け合い」が始まっている。宇治市と宇治田原町を対象エリアとして、97年実績では、活動会員100人（プラス支援会員35人）、援助希望会員13人で、月に約170時間の活動を行っている。はじめの頃は、市役所や社会福祉協議会で会の名前が知られておらず信用もなかったが、今では市からホームヘルプの紹介が回ってくるようになってきている。なかには、阪神淡路大震災で焼け出されて宇治の老人ホームに入っていた方が、「付き添い」制度がなくなった中で病院に入院することになった際に洗濯が依頼されたというケースもあった。また、「助け合いの会」の福祉学習会の講師に、社協から来てもらえるようにもなったりというように関係が強まった。実績を積んで、社会的に認知されてきたわけである。

他方で、1996年7月に「西宇治に老人ホームをつくる会」が発足し、会員数が500人を越えるまでに発展してきた。この背景には、宇治市にある老人福祉施設の明星園、不動園などが東地域に固まっているという事情があった。この会は、「自分の入りたい老人ホームを今住んでいる近くで、自分たちの手で建てたい」という思いを基礎に<sup>8)</sup>、一人ひとりの住民の力を合わせようというものである。老人ホーム建設の最

大の困難は土地の確保であるが、宇治市に用地提供を求める署名運動を進め、短期間に11,137名分を集めている<sup>9)</sup>。

1998年度の市の予算案で、槇島地域に50床の特養ホーム（都蔵病院が母体）を建設する事業補助金が4千万円計上された。「つくる会」は、槇島地域に老人福祉施設が皆無だったなかで、地域住民の要求に応えるものであり、市街地に建設されるのは評価できるとし、つくる会の署名など世論を反映したものと考えている。しかしながら、120名以上もいる待機者の実態に即したものでないこと、「住みなれた街・西宇治に」という願いからは遠く、目的は満たされていないとしている（1998年3月9日付ビラ）。これからも在宅対応を含めた複合施設の建設を西宇治地域に求めていくとし、老人福祉計画の見直し、現行の特養や在宅介護の改善、介護保険への対応を今後の方針として掲げている。

こうした動きの他にも、1990年代前半に地元建築会社がシルバービジネスに参入し、バブルがはじけて失敗したケースもあった。1997年10月には日本老人福祉財団が「京都ゆうゆうの里」（総戸数412戸、同一施設内介護での終身利用をうたう有料老人ホーム）を宇治市に開設している。また、宇治市社協による「ミニデイサービス」（Hotふれあいサロン）事業も実施され、利用が広まっている（1. を参照）。

## （2）自発的な住民参加の地域福祉づくり—城陽市の先進事例との比較から

宇治市に隣接する城陽市（人口85,759人、高齢化率11.8%）の深谷校区（同8,826人、高齢化率10.6%）には、一人暮らし老人が92名、寝たきり老人が30名、高齢者のみ世帯が84世帯ある（1997年4月現在）。この地域は、安全で安心な食べ物を求めて洛南生活協同組合を発足させたり、子育ての点では育友会活動というように市民運動の盛んな地域である。「支部社協」として1975年に設立された社会福祉協議会は、95年から「校区社協」に改組され「深谷校区社会福祉協議会」となっている。宇治と同じく深谷社

協でも「ふれあいサロン」（年21回）が取り組まれているほか、年1回の会食と年4回200食の配食事業（調理ボランティア“いも煮の会”）、一人暮らし高齢者の安否確認事業（あゆみの会）、一人暮らし高齢者の集い、高齢者ふれあいバスツアー（年1回）、介護者の集い「ほのほのほっとステーション」（年2回）、保健・福祉ネットワーク連絡会（年10回）などが活発に行われている<sup>10)</sup>。

1984年に結成された「あゆみの会」は、城陽市で初めての地域福祉ボランティア組織であり、安否確認電話を担当するほかにも、独居老人の「小菊の会」と連動して様々な独自活動を展開してきた。'80年代前半というのは、ボランティアの自主的・自発的性格が十分理解されていない時期であり、社協の「下請け」と位置づけるような意見もある中で、深谷社協では「あゆみの会」を積極的に評価して協力関係を築いてきた。

城陽市では、1988年に国の指定を受けてボランティア事業が始まり、地域福祉活動に対する住民の熱い期待からボランティア募金も早期に目標を達成、1990年には「ボランティア連絡会」が結成されている。「ふれあいのまちづくり事業」など国の助成を受けて高齢者料理教室を実施し、これをきっかけに、「家ではお嫁さんに気を使う」ということで、高齢者が気軽に集まれる地域のたまり場として「ミニ陽寿苑」が1993年に開設されたが、翌年には高齢者だけでなく地域の様々な住民の交流の場であると再定義され、現在の「ふれあいサロン・深谷」と改められた。毎月15日と30日の午後1時から4時まで、子どもから高齢者が20～30人集まる。サロンでは自分たちの要求で、保健婦による健康相談、ペン習字、手芸・折り紙、切手・テレカ整理、捨てるのはもったいない衣類を持ち寄るファッションバザール（年3回）、ボランティア交流会、お好み焼き大会などを行っているが、お茶沸かしや来た人の世話などはお年寄り自身がボランティアでやっている。また、いろいろ「教えたい人」が多くて、順番を決めなくては

ならないほど活発である。活動の場所が狭いので、小学校の空き教室を使いたいというのが市への要望である。

深谷校区「ふれあいサロン」の多様で活発な活動は、京都府下でも高い評価を受け、他府県からの見学も多い。鍵を握っているのはボランティア・コーディネーター部である。5人の部員が毎月定例会を持って、「やりたいことをやろう」という考え方で取り組んでいる。部長の高嶋ハルミさんは、「ボランティアとそうでない人の区別がつかないほど、自然な交流ができているサロンになっている」と述べている。また、消防署、警察署、保健婦、ヘルパー、介護者の会、民生児童委員、ボランティアグループ、社協などが加わって始まった「保健・福祉ネットワーク連絡会」も3年目に入り、社協だけでは解決できない問題も専門家の知恵を借りながら乗り切り、医療関係や自治会などの参加も得て「地域の福祉課題の解決に取り組みたい」としている<sup>11)</sup>。

ボランティアや生協の“女性”たちによって始まった「あゆみの会」の活動に対しても、当初は民生委員・社会福祉協議会の中から「縄張りをおかされた」という反応もあったが、“男性中心の社協”が決めたことは動く人が少なく、「あゆみの会」の方は当事者の老人たちが別な人にも知らせるので参加者も広まった。その理由として、「おばあさん」ではなく「○○さん」と名前と呼んだり、「何かしてあげる」という対応ではない対等な関係を作っていることが指摘できる。ちなみに、年1200円の会費や350円の食費も、皆が同じように出し合っている。誕生会やお花見なども、お年寄りの「どうしたい」という要望を尊重して実施されてきた。こうして、社協が「企画」してあゆみの会が「動く」という下請けの関係ではなく、ボランティア組織として横並びの関係を作ってきたのである。

宇治市の「ふれあいサロン」が、どちらかといえばサロン内の内輪の活動であったのに比べて、深谷校区の「ふれあいサロン」は、高嶋さんの言い方によれば「お年寄りをこき使う」と

ころに特徴があった。お年寄りの潜在能力をうまく引き出して、地域社会に役に立ち、みんなから評価されるようにして生き甲斐を生み出すようにしているのである。

### (3) 「結果は後からついてくる」～福祉社会を創る

こうしてみると、「新しいことが好き」「楽しいからやる」「創るのが好き」という高嶋さんたち「あゆみの会」の活動には、「創る福祉」の本質的な要素が含まれているように思えてならない。すなわち、介護や福祉の「質」にこだわり、福祉のプロセスを大事にしているのである。このことは、2000年4月から実施された介護保険のもとで「効率」が追求されることを考えるならば、一層大きな意義をもっていると言えよう。例えば、「寝たきり老人」にならないようにする“予防”の問題とか、高齢者が頑張っただけでも“まし”になったら施設から追い出されてしまうので「寝たきり老人」をしないといけない問題、障害者や年齢制限で介護保険などの制度が利用できない“狭間”にいる人たちの問題もある<sup>12)</sup>。

ちょっとした援助があれば、住み慣れた地域で自立できる高齢者はたくさんいるし、高齢者の生活をトータルに支えるために必要なニーズは“思いの外”広いわけだから、ボランティア活動が公的介護保険制度に組み込まれてしまうようでは、安心して暮らすことは出来ないことになる。当事者に本当に必要とされている新しい内容の福祉を創り出し、制度化していく住民の力量が問われている。高嶋さんは、「自分が決めたことをするのがボランティア。他の人が決めたことをやるのは馬鹿らしい」、「周りの人が見ても楽しそうな活動をしないと人は集まってこない」、「自分の地域が好きだから、みんなが見える」、「上から文句を言われても平気、行政じゃないんだから」、「結果は後からついてくる」と話してくれた<sup>13)</sup>。

このように、問題を提起して自ら動くキーパーソンの存在が住民参加の地域福祉づくりには

不可欠であるが、様々な活動の過程でかかわった地域の一人ひとりの住民(特に退職した男性)の意識を変えて、広い意味での福祉活動への参加を促していく目的意識が重要である。こうした住民の多い地域こそが、誰もが暮らしやすい福祉社会であろう。

<注>

- 1) この調査研究の成果の全体は、『京都府立大学特別研究報告』(京都府立大学 2000年3月)を参照のこと。
- 2) 森岡清美他編『新社会学辞典』有斐閣 1993年2月 1256ページ、藤村正之による「福祉社会」の項より。
- 3) 富士田邦彦「福祉社会とは何か」(同編『福祉社会を築く』文理閣 2000年2月)によれば、生活の質の向上、生き甲斐、主体的活動などが「福祉社会」を形容するキーワードになっている。
- 4) 浜村明德「老人を中心とした地域リハビリテーション」日本リハビリテーション病院協会地域リハビリ対策委員会編『総合リハビリテーション』19巻 17~18ページ。

- 5) 全国社会福祉協議会編『ふれあい・いきいきサロンのすすめ』全国社協出版部1997年8月 10ページ。
- 6) 宇治市社会福祉協議会「平成9年度事業計画および予算書」より。
- 7) 同事例については、文部省・厚生省作成のリーフレット『余裕教室の転用—社会福祉施設等への転用例』1998年3月、を参照のこと。
- 8) 「ニュース」第1号 1996年7月23日。
- 9) 「ニュース」第8号 1997年11月18日。
- 10) 以下『「深谷社協ニュース」のあゆみ』を参照。
- 11) 「深谷社協だより」 1999年3月30日。
- 12) 徳岡八重子・高島ハルミ・浜岡政好・上掛利博による座談会「21世紀の福祉を創る」『協う』第51号 くらしと協同の研究所 1999年6月、を参照。
- 13) 高島ハルミ『「おはよう」「気分はいかが」～失語症の夫とともに』文理閣 1998年7月を参照。

担当部分：はじめに、2. 高原正興  
1. 武元 勲  
3. (1) (2) 吉岡真佐樹  
3. (3) 長谷川豊  
4. 上掛利博