

はじめに

地域福祉は、21世紀の日本社会において大変重要な課題となっています。高度に発達した経済社会のなかで、人口の都市集中と過密・過疎の地域間格差、核家族化の進行と一人暮らし高齢者の増加、少子高齢化・人口減少社会の到来など、人々と地域社会をとりまく多様な変化、社会変動が作用しています。

地域福祉の発展経過のなかでは、篤志家による慈善活動や、セツルメント等の活動が中心を占めていた時代があり、また最近に至るまで、民生委員・児童委員や市町村社会福祉協議会等が一定の役割を果たしてきました。1995（平成7）年の阪神・淡路大震災のころから、わが国でもボランティアが活発に展開されるようになってきました。そして今日では、地域の人々が主役となる、つまり地域住民の参加・積極的なかかわりのなかで、地域の社会福祉を推進する時代が到来しています。さらに特定非営利活動促進法の成立（1998年）に伴い、NPOの活動が活発化するとともに、生活協同組合や農業協同組合などによる地域密着型の福祉事業も展開されつつあります。

社会福祉の基礎構造改革という時代潮流のなかで、2000（平成12）年に社会福祉法が成立し、利用者本位の社会福祉サービスの実現、地域福祉の推進、地域福祉計画の策定などが大きな課題として登場しています。地域の人びとが地域福祉の主役であることを実現するために、福祉教育の推進が重要な課題となっています。これら諸課題に関連する理論的枠組みと地域における多様な実践の展開を軸に本書を構成しております。

本書は、大学社会福祉・介護福祉講座の一巻として、社会福祉士養成の教科書としてカリキュラム改訂の趣旨等をふまえたものであり、社会福祉主事資格講習にも適しています。地域福祉を学ぶ方々のための学習書として、社会福祉協議会の福祉活動専門員や地域のボランティアコーディネーターの福祉活動・援助技術に関する事例等を収録した実践の書でもあります。本書が大学の内外、広く地域福祉の関係者のなかで活用されることを願ってやみません。

2009年4月

編者一同

1 節 地域福祉を考える理念

1 戦前における地域福祉の源流

地域福祉の成立についてさかのぼると、農村社会に見られた「講」「結い」「もやい」などの相互扶助による住民が支え合う活動が源流と言われる。家族や親族による問題解決が前提ではあるが、厳しい生活環境にあった住民同士が、田植えや稲刈りなどの際にお互いに力を貸し合うことや仏教などの信者同士が助け合うなどの中で生活問題に取り組むことがあったのである。

その後、明治時代に入り宗教家などによる慈善事業や隣保事業、隣保館、学生セツルメントなどが行われることとなる。1897（明治30）年に東京の神田・三崎町に設立された片山潜のキングスレー館は、イギリス・ロンドンのトインビーホールやアメリカ・シカゴのハルハウスを参考に設立された。また、東京帝国大学（現、東京大学）の帝大セツルメントなど大学生によるセツルメントも展開され、現在のボランティア活動にもつながる取り組みが行われていた。特に、セツルメント活動は、貧困地域等に「定住して問題解決に取り組む」ことを重視していたため、今日の地域福祉につながるものと言えるであろう。また、隣保館による託児や託老、学習会による福祉教育機能など、その地域に存在している問題を解決していこうとする取り組みが戦前から行われていたのである。このように、社会事業としての取り組みが大正・昭和初期に展開され、1917（大正6）年には岡山県で民生委員の源となる済世顧問制度が創設され、1918（大正7）年には方面委員制度が大阪府で創設され全国に広がっていった。この無給の奉仕者としての活動が、戦後、福祉事務所が創設されるまで、実質的に社会福祉行政の役割を担っていたのである。地域福祉は、このような住民相互の支え合いによる活動に原点を見出すことができ、今日のボランティア活動や地域組織化活動、住民参加へとつながっていくのである。

2 戦後における社会福祉行政の発展と施設福祉

戦後、日本国憲法において基本的人権の尊重、生存権が規定され、国や地方自治体の公的責任によって社会福祉が展開されていくこととなった。1950（昭和25）年には、都道府県や市に福祉事務所が創設された。しかし、貧困・低所得者問題が中心であったため、国による中央集権的な援助が行われ、地域福祉という考え方は行政には位置づけられてはいなかった。1950年代の生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法による福祉三法時代、精神薄弱者福祉法（現、知的障害者福祉法）、老人福祉法、母子及び寡婦福祉法を加えた1960年代以降の福祉六法体制においては、中央集権的な機関委任事務による福祉事務所を中心とした援助が行われていたのである。また、社会福祉施設における措置制度に基づくサービス提供は、社会福祉施設に入所している利用者のみへの援助を考えていた当時は、地域特性等を考える必要性があまり認識されず、地域福祉の必要性も検討されにくい状況を生み出していたのである。1971（昭和46）年に「社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画」が厚生省（現、厚生労働省）から示された。これは、特別養護老人ホームや保育所、障害者施設などを多く建設することとなり、一定の成果

を得ることとなった。しかし、地域福祉の観点から見ると、当時の政策は施設福祉を中心にわが国の社会福祉を推進していくことを示すこととなり、社会福祉サービスが社会福祉施設を中心に発展していくことによって、地域住民に「福祉は施設で受けるもの」という意識を生じさせることとなり、施設福祉を中心とした社会福祉の推進は、福祉サービスを必要とする人々と地域住民との接点を分断し、地域住民が福祉について関心と理解を示す機会を少なくしてしまっただけである。障害児を抱える親や要介護者を抱える家族は、地域社会の中にその居場所を見出すことができず、救いの手を社会福祉施設に求める以外に、施設建設運動に傾斜していくこととなる。つまり、残念ながら地域社会が社会福祉サービスを必要とする人びとを受け入れる環境になく、結果として、社会福祉サービスを必要とする人を地域社会から排除してしまう状況が生じてしまっていた。このように、戦後～1960年代までのわが国における社会福祉の発展は、行政責任に基づく社会福祉の展開を促進することにはなったが、地域住民の参加による地域福祉の展開は十分に進まなかったのである。

3 コミュニティへの関心の高まりと地域福祉の台頭

1960年代の後半になると、高度経済成長による歪みが明らかとなり、公害問題や農村部の過疎化、都市部の過密化、核家族化による家族扶養機能の低下などが指摘されるようになった。1969（昭和44）年に国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告書「コミュニティ生活の場における人間性の回復」が示された。また、同年には東京都社会福祉審議会答申「東京都におけるコミュニティ・ケアの進展について」が示されている。これらを契機として、コミュニティへの期待と関心が高まることとなった。当時、イギリスでは、1968（昭和43）年にシーボーム報告によって、コミュニティケアの考え方が示され、1970（昭和45）年には、地方自治体社会サービス法が成立し、中央集権的な社会福祉サービスの展開から地方自治体による社会福祉サービス提供へと転換しているのである。日本では、このようなイギリスでのコミュニティケアの動向を受け、1971（昭和46）年12月に、中央社会福祉審議会答申「コミュニティ形成と社会福祉」が示されている。東京都社会福祉審議会答申と併せて、コミュニティケアの考え方が導入されており、地域福祉が進展していくための重要な答申が示されたのである。中央社会福祉審議会答申「コミュニティ形成と社会福祉」では、急速な経済成長による地域住民の生活様式や生活意識の変革、生活環境の変化によって地域社会が解体しつつあり、国民の生活福祉の向上のためにコミュニティ形成が不可欠であることを主張している。さらに、基本的な考え方として、①生活優先の原則の貫徹、②生活の高密度の確保、③生活・地域情報の確保、をあげている。社会福祉協議会を中心とした地域組織化活動、在宅福祉サービスを中心としたコミュニティケアを中心に考察されながらも、住民参加による地域福祉計画の策定が強調されている。行政による物理的環境整備を中心としたコミュニティ形成の理念と住民参加による公私分担が主張されている。地域における在宅福祉サービスの体系化・提供を中心としたコミュニティケアと住民参加による地域福祉計画の策定が重要な課題として提示された重要な答申である。

1970年代は、このような地域福祉の理念となるコミュニティケアの考え方が示された。しかし、社会福祉施設整備を中心とした施設福祉に福祉政策の主眼がおかれたために、十分な地域

1 節 NPO・特定非営利活動法人

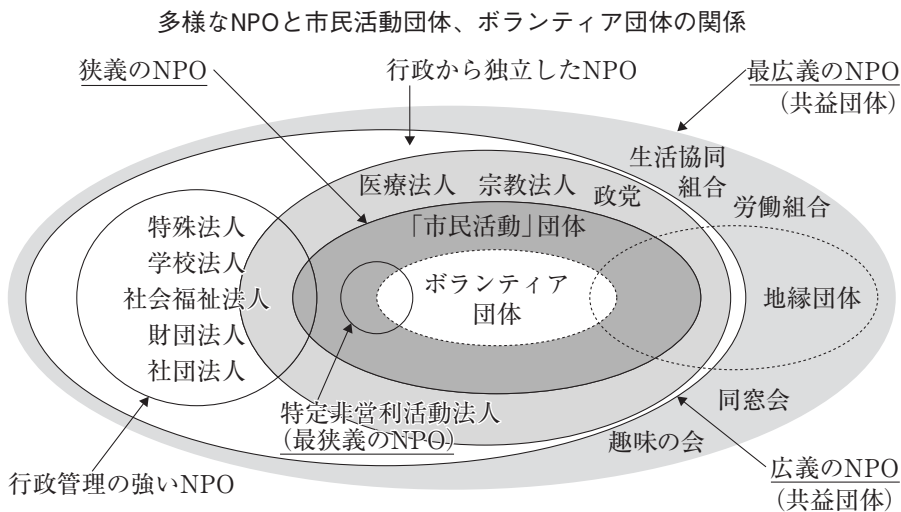
民間非営利団体（non-profit organization あるいは not-for-profit organization 以下「NPO」とする）は地域福祉の推進主体として今日大きな役割を果たすようになってきた。NPOとは「非営利組織、すなわち、収入から費用を差し引いた利益を関係者に分配することが制度的または事実上できないような民間組織」を指す¹⁾。

レスター・M・サラモンは、非営利セクターを構成する組織（民間非営利団体）に共通する特徴を、①公式に設立されたもの、②民間（非政府という意味）、③利益配分をしない、④自主管理、⑤有志によるもの、⑥公益のためのもの、という6つに分けて説明している²⁾。利益を出してはいけないのではなく、利益を関係者や組織外部に分配しないというのが「非営利」の意味であり、NPOの特徴である。今日では、新しい公共活動の担い手として、社会的使命（ミッション）の実現に向けて活動する組織、と捉えられている。

NPOの概念は幅広く、公益法人等を含んで広義で捉えられる場合と、草の根的な活動を行う市民活動団体を指す狭義の場合がある（図3-1-1参照）。今日地域福祉推進主体としての役割が期待されているのは、こうしたNPOのうち草の根的な活動を行う市民活動団体である（以下、NPOとは主としてこうした市民活動団体を指すものとする）。在宅サービスなどの事業を実施し、一定の組織・財政規模を有し、事務所や専任スタッフを配置している団体がイメージされるだろう。

本節では、こうした特定非営利活動法人を含むNPOが必要とされる社会的な背景や存在意義、NPO活動を推進するために制定された特定非営利活動促進法について概観し、地域福祉領域におけるNPOの役割について考えてみたい。

図3-1-1 NPOをめぐる概念の関係



出典：早瀬昇「ボランティア・市民活動・NPOの概念整理」日本地域福祉学会編『新版 地域福祉事典』中央法規出版、p.391、2006年

1 NPOが注目される背景と社会的意義

① なぜNPOなのか

今日NPOが大きな役割を果たし注目を浴びるようになった背景には、次の4点があげられると考えられる。第1には、高齢社会の進展とボランティア活動の変化である。高齢社会の進展は要援護高齢者の増加と問題の複雑化、多様化、長期化をもたらしている。それに伴い要援護者を支援対象としたボランティア活動も長期的継続的なかわりが必要となり、その活動に責任性と専門性が求められるようになってきている。活動組織も（もちろんそれが全てではないが）恒常的な活動が担保できるような形態が必要となり、NPOという組織が注目されるようになったと考えられる。

第2には、阪神・淡路大震災を契機とするボランティアの活発化である。いうまでもなく阪神・淡路大震災では多くのボランティアがその救援活動に活躍したが、ボランティアたちの活動の窓口となりニーズとの仲介役を果たしたのがNPOである。今後、市民の社会参加を推進していくためには、その受け皿としてさまざまな活動プログラムを開発するNPOの存在が欠かせないものとなるだろう。

第3には、企業の社会貢献に対する関心の高まりである。1990年代より日本において企業の社会貢献活動が活発化してきた。アメリカなどでは企業が当該地域に対して何らかの社会貢献活動を行うことが当然のこととされているが、海外進出した日本企業がその文化を学び国内に導入したのが、日本における企業の社会貢献活動の始まりである。NPO活動が活発化するに伴い、社会貢献活動を行う分野・領域の専門知識・技術を必ずしも十分に持たない企業が、こうしたNPOをパートナーとして活動を行うようになった。今日では多くの企業がNPOとの協働で資金助成プログラムを実施したり、学生のNPO活動体験を推進するプログラムを開発するなどの取り組みが展開されているが、企業の協働相手としてNPOの存在が認識されるようになってきている。

第4に、行政による「協働」活動の推進である。社会の複雑化や高度化によるニーズや問題の多様化、行政の財政難などを背景として、行政がそれのみで問題解決にあたるのが困難な情勢となってきた。一方で、市民がNPO活動を含めて公共的な活動の担い手となる機会が増大し、また市民と行政の関係も、行政を上位とし市民や関係する団体などを下位とした、上下関係による伝統的統治スタイルである「ガバメント」から、多様な関係主体の協働によって諸問題の解決を図る水平関係による統治スタイルである「ガバナンス」への転換が叫ばれている。そのような状況の中、行政も「協働」を主たる手段とした活動を展開することが求められるようになってきている。その相手として、企業の場合と同じように、NPOの存在が注目されるようになってきている。

② 第3セクター、社会システム変革の担い手としての意義

このような背景をもつNPOは、広い視点でみれば行政でも企業でもないいわゆる「第3セクター」の担い手としてその役割が重要視されている。従来から、社会のあらゆる問題解決と

- 11) 『社会福祉の動向』中央法規、2003年～2008年
- 12) 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」—住民と行政の協働による新しい福祉』、2008年
- 13) 山路憲夫「国民は在宅医療に何を求めているか」佐藤智ら編著、明日の在宅医療シリーズ第1巻『在宅医療の展望』中央法規、2008年
- 14) 新田國男、山路憲夫ら編著『家で死ぬための医療とケア』医歯薬出版、2007年
- 15) 『図説統計でわかる介護保険2008介護保険統計データブック』厚生統計協会

2節 21世紀型「大恐慌」時代の地域再生・地域福祉

1 貧困問題の全般化～子どもの貧困を直視しよう

2007年夏、アメリカ合衆国で発生したサブプライムローン・システム（低所得者向け住宅金融制度とその証券化）が破綻し、2008年秋には米国の大手証券会社の倒産・三大自動車会社等の経営危機が進行するなか、日本や中国を含む世界的な規模において輸出産業の行き詰まりや、労働者の大量失業をはじめ経済的停滞が広範なものとなっている¹⁾。

わが国では、国内外の社会経済変動により、「格差社会」と呼ばれる状況がさらに広がるなか²⁾³⁾、2008年末より派遣労働者やパートタイマーの大量解雇が行われる一方、この間、生活保護受給者（世帯）が一挙に増加した⁴⁾。「全国の生活保護受給者が2008年12月時点で160万6714人に上ることが」厚生労働省より明らかにされた。各地の報告では、2009年に入ってから引き続き、生活保護の申請は急増している。これは、第2次大戦終結後の社会的混乱に次ぐ規模というべきもので、「貧困」問題が全般化している。

また、義務教育課程である小・中学校における給食費の支払い困難や、高等学校・大学等の授業料・就学諸費の支払い困難などが広がっており、児童・生徒のいる世帯における保護者負担の問題が深刻化している。『子どもの貧困』⁵⁾が指摘されるほど深刻な現実が私たちに突きつけられている。因みに、OECD（経済協力開発機構）諸国のデータによれば、「子どもの貧困にはいくつかの要因が作用しているが、もっとも重要な2つは、子どもたちがひとり親のもとで生活しているかどうか、という点と、親たちが働いているかどうかという点にかかわっている。・・・（中略）・・・日本、メキシコ、トルコでは子どものいる夫婦で共働きをしているケースの10分の1が貧困となっている。・・・（以下、略）」⁶⁾である。

さらに、後期高齢者医療制度実施にともなう新たな保険料負担をはじめ、国民年金や健康保険の保険料負担、および医療・介護・福祉サービスの利用者負担（障害者自立支援法にともなう利用者負担を含む）などをめぐって、軽減策が問われている。

1970年代以降、社会福祉・地域福祉の分野では、「非貨幣的ニーズ」と称して対人サービスの重要性が指摘されてきたが、今日、大きな転換が起きている。保育や介護など子どもから高齢者に至る対人サービスは、不可欠かつ増加すべき社会的要因であるが、今日の「格差社会」状況の具体的な打開策としては、端的には必要な現金給付が求められており、生活保護、年金、各種手当、母子福祉資金や福祉資金貸付、そして最低賃金の明確化など、要するにダイレクト・ペイメント（直接的金銭給付）に焦点を当てなければならない。