

松 山 大 学 論 集  
第 22 卷 第 1 号 抜 刷  
2 0 1 0 年 4 月 発 行

住民参加型在宅福祉サービス団体の  
歴史的意義と限界  
—— 地域福祉の新しい形を目指して ——

松 原 日 出 子

# 住民参加型在宅福祉サービス団体の 歴史的意義と限界

—— 地域福祉の新しい形を目指して ——

松 原 日 出 子

## 1 は じ め に

1973（昭和48）年のオイルショックを契機として、それまで施設を中心とした従来の社会福祉のあり方が見直され、地域・コミュニティを基盤とする新しい社会福祉が追求されるようになった。本稿がとりあげる住民参加型在宅福祉サービス団体（以下、住民参加型団体と略）は、地域福祉の揺籃期といえるこの時期に姿を現している。当時、地域福祉の概念は一様な理解を欠き、地域福祉への注目も一部にとどまっていた。しかし、我が国において地域福祉展開への発芽の時期でもあり、後の介護保険制度導入や社会福祉基礎構造改革への架橋的役割を果たした点で、この時代は注目される。

これらの福祉制度改革に対し、住民参加型団体が果たした先駆的役割とは何であろうか。本稿ではこの点について考察を行う。

まず始めに、我が国の社会福祉が構造改革を必要とするようになった歴史的背景をふりかえる。第二に、代表的な住民参加型団体である横浜市ホームヘルプ協会、及び調布ゆうあい福祉公社の両団体が、それぞれ設立後に直面した課題を明らかにし、それぞれの団体がとった対応・対策とその成果を、行政施策と関連させて解明する。これをふまえ最後に、この二つの住民参加型団体の歴史的意義（存在意義）と限界について考察し、合わせて、地域福祉において極めて重要な位置を占める、自治体とコミュニティのあり方について言及する。

## 2 社会福祉基礎構造改革に至る歴史的背景

2000（平成12）年に施行された社会福祉基礎構造改革は、従来の社会福祉の根幹を成した措置方式を契約方式に変更し、高齢者・障害者・母子福祉サービス等において効果的にサービスを提供するための一連の法律群の改正を指す。この改革の背景にはグローバルイゼーションや経済社会の変化に加え、少子・高齢化という人口構造の変化、及びそれに連動した家族の変容がある。

戦後日本の社会福祉構造を規定する法律の制定は、1951（昭和26）年にさかのぼる。戦後混乱期の喫緊の貧困者対策として制定された個別の福祉関係法と、戦前の大政翼賛の制度を解体するためGHQが示した公私の責任分離の方針とが錯綜するなか、社会福祉事業の体系を整備するため制定された法律が、同年の社会福祉事業法である。この法律において、政府の監督のもとに公的責任の範囲内で社会福祉を民間事業者に委ねる「措置委託制度」と、民法上の公益法人より公益性の高い法人を定め、行政の措置した福祉サービスの提供を独占的に受託する民間社会福祉事業者を位置付ける「社会福祉法人制度」が定められた。欧米と比較して社会福祉が未発達だった日本において、この法律は、貧窮者への支援制度の整備だけでなく、高齢者・障害者・母子福祉等の領域別社会福祉を発展させるうえで大きな役割を果たした。

しかし、社会福祉を取り巻く社会情勢の変化によって、新たな社会福祉の枠組が求められるようになった。すなわち、①貧窮者対策を中心とする社会福祉から児童及び高齢者を中心とする社会福祉への変化という「普遍主義的社会福祉」への移行（星野、2000：271）、②1973（昭和48）年のオイルショック後の経済の低成長と財政赤字に伴う「福祉抑制政策」への急転回、③施設福祉から在宅福祉に向かう新しいサービス供給体制の整備の希求によって、社会福祉施策は新たな局面を迎えることになった。つまり、質量共に膨張する福祉ニーズにどう対処するか、領域別・縦割型の非効率的な措置行政に代えて、サービス利用者の生活を総合的に支援する仕組みをいかに作り出すか、という問題に

直面し、社会福祉諸制度の見直しがその後徐々に進められたのである。

「福祉見直し」が声高に唱えられた当時の日本において、社会福祉の担い手として大きな期待を集めたのは、何よりも「家族」であった。1979（昭和54）年に閣議決定された「新経済社会7カ年計画」で提起された「日本型福祉社会論」は、家族や近隣、職場等における連帯と相互扶助の伝統を生かすことを主張した。特に、日本社会の「含み資産」である家族に対しては社会福祉の主たる担い手として期待が寄せられていたのである。しかし、この日本型福祉社会論は、家族及び企業の福祉機能を過大評価し、福祉国家政策の機能的代替物に見立てるという錯覚の上に成り立つものであった（富永、1988：82）。このような錯覚の上ですすめられた福祉見直しは、高齢化社会への対応を遅らせたばかりか、介護の重圧による心中事件までも引き起こすに至った。こうした厳しい状況下において、地域で介護ニーズを抱える住民たちがいわば自衛的に作りあげた福祉の相互扶助システムが、住民参加型団体だったのである。

### 3 住民参加型在宅福祉サービス団体の歴史・社会的背景と課題

#### 3-1 住民参加型在宅福祉サービス団体の歴史・社会的背景

それまでの無償・無料のボランティア活動とは一線を画し、地域住民間の相互扶助や連帯を基盤として有料で在宅福祉サービスを提供する非営利組織、すなわち「住民参加型在宅福祉サービス団体」が出現したのは、1970年代後半のことである。住民参加型団体の特徴は、住民参加により住民主体で運営される点、会員制により平等なメンバーシップが確保されている点、有料・有償のサービスである点、非営利である点等である。さらに活動の意義ないし固有の理念として、有償でありつつボランティア精神が維持されていること、住民相互の助け合いのシステム、社会や地域に対する活動利益の還元等の要件を持つとされている（全国社会福祉協議会、1987：8）。

住民参加型団体は、その運営主体によって分類が可能である。当初、全国社会福祉協議会では、市民参加方式、公社・事業団第三セクター方式、市町村社

協方式、消費生活協同組合及び協同組合方式という四つの類型を示していたが（全国社会福祉協議会，1987：15），その2年後に全国社会福祉協議会が示した新しい分類枠組では、住民のグループが運営する「住民互助型」、行政が関与し福祉公社を設立する「行政関与型」、社会福祉協議会が自主事業もしくは行政の委託・補助を受けて行う「社協運営型」、消費生活協同組合・ワーカーズコレクティブ・農業協同組合が相互扶助的観点から行う「協同組合理型」、施設の専門的な資源を活用して行う「施設運営型」、及びその他の6類型に再分類されている（全国社会福祉協議会，1989：70-71）。本稿で取り上げる横浜市ホームヘルプ協会、及び調布ゆうあい福祉公社は、これらのうち「行政関与型」に相当する。

全国社会福祉協議会が1987（昭和62）年度に初めて実施した実態把握調査では、住民参加型団体の総数は121団体（行政関与型：6団体）であったが、10年後の1997（平成9）年度調査では1,183団体（行政関与型：51団体）を数えた。総団体数が10倍へと飛躍的増加を示す一方、「行政関与型」団体が4～5%の全体比を維持し続けていることにも、ここでは注目したい。これは、在宅福祉サービスを重視する自治体の多さのひとつの表れとみることができるからである。それゆえに、在宅福祉サービスの担い手確保をはじめ、住民参加型団体によるサービスの展開に自治体がどのように関与すべきかが、検討されなければならないであろう<sup>1)</sup>。

### 3-2 住民参加型在宅福祉サービス団体の抱える課題

地域福祉の担い手として大都市圏にこの種の団体が誕生したということは、住民同士のつながりが薄い都市圏においても、住民間の相互扶助システムの創造が可能であることを示した点で、大きな意義を有するものであった。

しかし、素人の地域住民が高齢者介護の相互扶助システムを作り、動かすということに伴う課題も少なくない。識者が指摘する問題点＝課題をまとめると、以下の3点になる。

### 1. 「有償」のボランティアの問題

住民参加型団体において、サービスを提供する会員には、家政婦等の相場よりも安価な額の謝礼が支払われる。このような人々は、当初、「有償ボランティア」と呼ばれたが、ボランティアであるにも拘らず謝礼を受け取るのは矛盾している、この種の謝礼の支払いは労働基準法に違反する等の批判があり、彼らの立場の曖昧さが問題となった。

### 2. 時間預託システムの問題

一部の住民参加型団体では、サービス提供者が活動の見返りとして時間を預託する、「時間預託システム」を導入することで、上記の問題点（「有償」と「ボランティア」の矛盾）の解決を図ろうとした。しかし、これに対しては、サービス提供者が、将来的にサービスを利用する権利を必ずしも保証できないのではないかという指摘がなされ、このシステムの永続性が問題視された。

### 3. サービスの担い手の素人性の問題

住民参加型団体の会員の多くは介護技術について素人であり、より複雑なニーズを有する利用者に対して効果的な援助を行うことが困難である。それゆえに在宅福祉サービスの担い手として「有償ボランティア」は不適であり、むしろ常勤のホームヘルパーを増員することによって在宅福祉ニーズの解決に当たるべきではないかという批判が生じた。

これらをまとめると、次のように課題を整理できる。すなわち行政サービスの整備がままならず、一方で行政サービスの穴を代替できる安価な民間サービスも不在ななかで、高齢者の求める在宅介護サービスを確保するため、持続可能でかつ専門性の高いサービス提供主体を地域から産み出すことが、1980年代以降の日本の高齢者福祉の最大の課題となったのである。

このような状況下において、いくつかの都市では、こうした課題に対応するための方策が早期より現実的に組み立てられていったのである。そこでは、ど

のような模索が行われ、どのような理論構築があり、そしていかなるサービス供給体制が組み立てられたのであろうか。これらの試みは、まさに新しい福祉資本主義への道を指し示すものであり、上記の疑問を解明しておくことは、以後の日本の福祉国家モデルを検証する上で大きな意義を持つものである。

住民参加型団体は、大都市圏において福祉を支える相互扶助システムとして大きな期待を集めた。しかし、地域に潜在する社会資源を在宅福祉サービス事業にどのように活用するかという点が、設立当初から大きな課題とされてきた。住民参加型団体は、その課題をどのように解決しようとしたのだろうか。先駆的事例として、本稿では横浜市ホームヘルプ協会、及び調布ゆうあい福祉公社の展開過程について、取りあげることにする。

### 3-3 横浜市ホームヘルプ協会の設立・変遷

1970年代以降、新たな在宅高齢者対策を模索していた横浜市は、1984（昭和59）年に会員制相互扶助組織「ホームヘルプ協会」と共同出資して、新たに「横浜市ホームヘルプ協会」を設立した。同団体は、当初、「誰にでも」、「何でも」、「いつでも」、「どこでも」を理念として、充実した在宅福祉サービスを提供しようと努めていたが、1990（平成2）年に大きな困難に直面した。この時期にサービス利用者が飛躍的に増加した一方、ヘルパーの離職が後を絶たず、人材の確保がままならなくなったのである。特に、横浜市ホームヘルプ協会はパート職ヘルパーが主力であったため、多数のヘルパーを確保することは協会にとってまさに死活問題であった。

当時の横浜市ホームヘルプ協会で離職率が高かった理由は、主に以下の3点である。

1. 家事・介護の仕事は、①家事の無償性、②他律性、③達成度の曖昧さ、という特徴を持つため、仕事に対する社会的評価が得られにくく、動機づけの低下につながりやすい（矢澤、1993：167）。

2. 横浜市ホームヘルプ協会よりも待遇の良いパート職が現れ始め、人材が流出した（川合，1991：55）。
3. 横浜市ホームヘルプ協会が雇用するパートヘルパーの多くは主婦層であり，配偶者特別控除の範囲内での労働を希望した。それゆえに，利用者のニーズの拡大にかかわらず各ヘルパーの担当時間は，さほど増加しなかった。

ヘルパーの離職に歯止めをかけるという課題に対する，横浜市ホームヘルプ協会の取り組みの第一は，賃金体制の整備であった。1989（平成元）年度までヘルパーへの報酬は時給 720 円（ただし，同額の待機保障はされていた）であり，1990（平成 2）年に「介護手当」の導入を図ったほか，1991（平成 3）年および 1992（平成 4）年の各年で，それぞれ 130 円，90 円と時給を大幅に引き上げ，待遇の改善を図った。ちなみに，ここでいう「介護手当」制度とは，ヘルパー業務を家事と介護に分け，それぞれのサービス内容を具体的にひとつひとつ確認し，点数化した上で，上位ランクの業務に従事するヘルパーには，より多くの介護手当を支給する制度を指す<sup>2)</sup>。この制度には，単なる待遇改善にとどまらず，自分の業務評価を実感できる仕組みを作ることによってヘルパーの意欲向上を促す狙いもあった。

さらに，1993（平成 5）年から開始された夜間及び祝日・年末年始対応については，時給 1,280 円，待機補償 760 円，介護手当 640 円とより高額の手当を保障しており，また 1995（平成 7）年には，経験加算として，経験 5 年かつ 2,500 時間以上の活動時間経験者には時給を 20 円上乘せするという制度も開始した<sup>3)</sup>。

1995（平成 7）年時点で，国のヘルパー給与基準が，賃金 910 円，介護手当 470 円，待機保障無しであったことと比較すると，横浜市ホームヘルプ協会がヘルパー確保のためにいかに高いレベルの賃金を保障していたことがわかる。

ただし，先に横浜市ホームヘルプ協会の離職率が高かった理由の一つに挙げ



たように、雇用するパートヘルパーの多くは主婦層であり、配偶者特別控除の範囲内での労働を希望した。それゆえに、賃金体制の整備のみではその効果にも限界があったのである。

そこで横浜市ホームヘルプ協会は、ヘルパーに仕事へのやりがいを持ってもらい、且つ協会への帰属意識を高めてもらうための取組を実施した。例えば、当時の協会ヘルパーとして働く人々の中には、自身の技術向上のために自発的に勉強会を開催する気運が生まれていた。そこで協会は、彼らに対して年間3万円まで助成する「グループ研修活動への助成制度」を開始した。また、「理事長への手紙ー協会への私の提案」としてヘルパーから積極的に意見・提案を募る試みや、活動着のデザイン募集を行う等、ヘルパーに対して協会運営への参加を促す取り組みを行ったのもその一環である。さらに、この時期、横浜市との共催で「ヘルパー感謝会」を行うなど、ヘルパーの社会的評価を高める取り組みも行われた。

矢澤（1993）も指摘するように、ホームヘルパーが行う家事・介護業務は、周囲からの評価が得られ難く、細分化された時間と密室の中で行われる孤独な作業である。それゆえ本人にとって福祉サービスの担い手としての充実感や達成感の実感されにくい。こうした労働環境は、単に本人の動機づけ＝意欲を低下させるのみならず、介護を通じて相互扶助に喜びを見出す価値体系、言い換えれば「福祉文化」<sup>4)</sup>を地域に根づかせる上でも大きな障壁となる。

こうした問題意識に立つとき、横浜市ホームヘルプ協会が上記のような取り組みを行ったことは注目に価する。これらの取り組みは単にパート就労者の動機づけ＝就労意欲を向上させるにとどまらず、自分たちが社会に貢献しているという意識を植え付け、さらにパート職ヘルパー同士が自主的に行うグループでの研修や交流を通じて、自分たちが新しい福祉を生み出す担い手であるという意識を醸成する。こうしたことから、協会の対応は在宅福祉活動を通じた新しい「福祉文化」創造の実践例として大いに注目されてよい。

このような横浜市ホームヘルプ協会の実践は、横浜市の福祉行政にも影響を

及ぼした。協会が設立される以前の1970年代、横浜市は急激な都市化の波に洗われ、中央集権的・画一的な行政の限界に直面していた。当時の横浜市長が打ち出した政治姿勢、すなわち、住民との直接対話路線をとり、時には国との対決姿勢を示した「横浜方式」<sup>5)</sup>は、硬直した国－自治体関係における苦渋の策であった。おりしも我が国では低成長期を迎え福祉財政緊縮が要求される中、従来のように潤沢な予算に裏打ちされた新規事業の立ち上げは絶望的であり、ましてや地域に潜在する多様な住民ニーズを発見し対処するという余力はほとんど残されていなかった。

そうした状況下における横浜市ホームヘルプ協会の実践は、単に在宅福祉サービスの担い手を創造・提供しただけでなく、地域に蓄積する多大な在宅福祉ニーズにしっかり応えた<sup>6)</sup>。この成功例は、横浜市の福祉行政を地域に根付かせる上で大きな役割を果たしたのである。

### 3-4 調布ゆうあい福祉公社の設立・変遷

調布市は横浜市と比較して自治体の規模も小さく、在宅高齢者の生活ニーズの増加も比較的緩やかであった。それでも1980年代以降、老人ホームの入所待機者数がにわかに増加し、1985（昭和60）年以降大きく問題視されるようになり、積極的な在宅高齢者対策が求められるようになった。

市からの委託事業を受けてパート職ヘルパーで対応する横浜市ホームヘルプ協会の場合とは異なり、調布ゆうあい福祉公社の場合は、同じ行政関与型の住民参加型団体でありながら、会員の相互扶助に基づく自主事業（会員制サービス）を中核に組織・運営され、今日に至るまで一定の成功を収めている。

調布ゆうあい福祉公社が組織運営を軌道に乗せることができた大きな要因として、次の2点が挙げられる。すなわち、①長年にわたる活動・ネットワーク構築の実績、及び②在宅福祉サービス業務を「コミュニティ・ジョブ」<sup>7)</sup>として位置づけ、継続的な事業運営の確立を目指したこと、である。

調布ゆうあい福祉公社の前身となる調布ホームヘルプ協会は1985（昭和60）

年から活動を開始しているが、公社の主事業のひとつである食事サービス事業の源流は1970年代まで遡ることができる。当時実施された「ひとり暮らし老人調査」で、地域に居住する多くのひとり暮らし高齢者が食事の準備に不自由していることが明らかとなった。それを見かねた民生委員有志の会合がきっかけとなり、彼らによる「集合方式」での会食が1977（昭和52）年にスタートする。この試みは、その後1979（昭和54）年に「調布市老人給食運営協議会」設立へと発展し、地域福祉センター（10ヶ所）において地域のボランティアによって調理された食事を、高齢者とボランティアが週1回会食するという老人給食事業（現高齢者会食サービス）へと結実したのである<sup>8)</sup>。この事業の展開を通じて、参加者間に利用者の生活を支えるという使命感が生まれた。また、利用会員の日々の生活を見守り、地域の高齢者のニーズを的確に把握する上でも同事業は大いに役立った。

このような経緯もあり、調布ゆうあい福祉公社設立後、今後の運営方針について検討がおこなわれた際、ひとり暮らし高齢者の食事サービスニーズへの対応が核となる事業のひとつとして改めて注目された。ニーズへの対応に早急に対処することを決定した公社では、公社設立の1989（平成元）年にさっそく食事サービス専門委員会を設置し、2年後の1991（平成3）年に食事サービス事業を開始した<sup>9)</sup>。ただし、当時の公社は調理を行う自前の設備を持っていなかったため、外部委託の必要が生じたことと、元々公社に住民意識を喚起しようという狙いもあったため、この事業の運営は、外部団体の「おなかまランナー運営協議会」<sup>10)</sup>の受託事業として展開されることとなった。具体的には、調理、配達ならびに食生活に関する調査研究の3事業について、おなかまランナー運営協議会が調布ゆうあい福祉公社からの委託を受ける形で事業を開始したのである。協議会は、事業受託にあたって次の2点を基本方針に据えた。すなわち、①高齢者や障害者のみならず高齢社会を迎えるすべての人々に必要とされる役割として食事サービスを請け負うこと、②自らの地域における新しい形態の仕事＝コミュニティ・ジョブとして食事サービス事業を位置づけること、

である。

これらの基本方針に従って、おなかまランナー協議会は次のような取り組みを行った。まず、仕入れから調理、配達、組織運営に至る全てのプロセスに市民が直接携わる方式を採用した。また、協力会員獲得のために、協力会員の少ない市内西部地区の自治会回りも行われた。さらに、地域住民へのサービス浸透のため、配達専用車に周知のためのステッカーを貼ったり、協力会員の団体名称（「おなかまランナー」）を公募したりする等、様々な工夫に取り組んだ。このようにして、調布ゆうあい福祉公社の活動は、住民同士の支えあい意識の醸成に貢献し、このような市民主体の組織運営が、その後の順調な発展へとつながった。

地域福祉の基本線は、住民一人ひとりが「気づく主体」から「築く主体」へと成長するところにあると越智（1980：128）はいう。調布ゆうあい福祉公社が食事サービス事業を展開する中で、地域高齢者のニーズに「気づく」機会を生み出し、さらにはコミュニティ・ジョブというモデルのもと、新たな福祉のシステムを「築く」に至ったその過程は、越智のいう「地域福祉の基本線」とまさに符合するものである。また内藤（2000：63）は、福祉社会を形成するための構成要素として、ノーマライゼーションとボランティア・アクションに加え、コミュニティを機能的存在とするための具体的方法として、ネットワーキングが必要であると指摘する。長年にわたるネットワーキングの構築に加え、ひとり暮らし高齢者のニーズ解決に向けた試行錯誤のなかで、コミュニティ・ジョブという新しい方法論を実践した調布ゆうあい福祉公社の道のりは、まさにネットワーキングの優れた実践例として記憶されてよい。

1990年代以降、調布ゆうあい福祉公社は、横浜市ホームヘルプ協会と同様に在宅高齢者の生活ニーズへの対処に忙殺されたにもかかわらず、自主事業（会員制サービス）中心の運営方針を堅持し、今日に至るまで堅実な組織運営を続けている。それを可能とした大きな要因として、福祉社会の構築に不可欠なネットワーキングの実践があったことをここでは指摘したい。

## 4 住民参加型在宅福祉サービス団体の歴史的意義と限界

### ー自治体・コミュニティ・地域福祉ー

最後に、本稿が取り上げた二つの住民参加型団体の歴史的意義（存在意義）と限界について考察し、合わせて、地域福祉において極めて重要な位置を占める自治体・コミュニティのあり方と地域福祉の可能性について若干の指摘を行う。

#### 4-1 戦後日本におけるコミュニティ論の展開と地域福祉

1960年代から1970年代にかけて、我が国は高度経済成長を経験し、未曾有の経済発展を実現した一方、急激な工業化や都市化の進行は深刻な社会問題、とりわけ、住宅問題や公害など、地域に集約的表現を見る問題を発生させた。特にそれらの問題は大都市において顕著であったため、大都市周辺で続々と革新自治体が誕生し、住民の生活を守るための福祉施策が打ち出されることになった。

これら革新自治体による福祉施策の理論的支柱となったのが、松下圭一による「シビル・ミニマム」概念であり、思想である。松下は、都市の大きな人口に見合った社会資本の供給が遅れることで生じる様々な生活機能不全を、「都市問題」の根本的要因と考えた。そこで、生活機能の円滑な遂行のため、社会保障・社会資本・社会保険の三部門それぞれに最低生活水準を設定し、計画的にその整備を図ることが重要であると主張した。ここでいうところの「都市生活基準」が、いわゆるシビル・ミニマムである（松下、1971：272-276）。

シビル・ミニマムの考え方は広く支持を得る一方、それを実現する財政的裏打ちが欠けているという批判（宮本、1980：60-61）や、市民生活の最低基準をもっぱら物財の充足という面からのみとらえているという批判（金子、1982：79）もなされた。これらの主張は、後日、革新自治体における一連の福祉施策が「ばらまき型福祉」として批判され、福祉見直し論の一因を成し

たこととも関連している。

我が国は、1973（昭和48）年のオイルショックを引き金に低成長期に突入した。自治体もその影響を免れることはなかった。冬の時代を迎えた自治体には、成長や開発、物質的豊かさの追求よりも、安定や人間的な価値に重きをおく政策が求められることになった。同時に、分権化・多元化を促す新しい社会の仕組みが求められ、改めて、コミュニティに関心が寄せられた。

コミュニティは、学問的には、マッキーヴァー（MacIver, 1917=1975）の紹介等を通じて、以前から活用されていた概念であるが、我が国の場合、コミュニティの形成＝コミュニティの必要性が政策的課題として初めて取り上げられたのは、1969（昭和44）年、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会の報告書『コミュニティ生活の場における人間性の回復』においてである。

この報告書では、コミュニティを「生活の場において市民としての自主性と責任を自覚した個人および家族を構成主体として、地域性と各種の共通目標を持った、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」と定義する（国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会、1969：9）。同報告書が認識するように、この定義の背景には、「伝統的住民層」によって形成されてきた地域共同体が衰弱し、流入市民を迎えて「無関心型住民層」が急増するという地域の姿があった。地域社会において、人と人とのつながりが弱まり、地域的拘束性が薄れた結果、個人化が顕著に進行した。権利の主張が強まる一方、協働・共同の絆は著しく弱まった。「私生活主義」（田中、1971：125）という言葉が流行し、＜私化＞する生活構造がとりあげられた（高橋、1973：196）。地域社会には、個人の力や、従来の住民組織では処理できない様々な問題が生起していたから、そうした地域問題をどのようにして克服・解決していくかということが住民・自治体の課題とされた。この時期、言語論に関心が集まり、言語を扱う狭義の専門科学、言語学を超えて、社会学、心理学などからの発言が見られたのも、この時代が、あるいはこの時代の地域が、「協働と共同」に欠

けた状態に苦しんでいたことの反映のひとつといえる（内藤，1982：136-155）。

そうした状況の中で、コミュニティは社会福祉においても注目するところとなった<sup>11)</sup>。そしてその後、我が国でもノーマライゼーションの理念のもとで施設福祉から在宅福祉への転換が唱えられ、それをかなえる支援体制をつくることが必要であるという認識が確立した。この時期から施設の社会化や在宅福祉の必要が論じられ、岡村重夫や杉岡直人という先駆者によって、地域福祉も論じられている。しかし、後に岡村が、地域福祉は「最初は入所施設の福祉活動に対する用語として、地域社会の住民を対象とする福祉活動を意味したり、また在宅福祉と同義語として使われていた」（岡村，1989：3）といい、杉岡が、地域福祉には「定説としての定義はなく、地域福祉学なる学問的体系も存在しない」（杉岡，2001：30）というように、この時期の地域福祉論は概念として明確でなく、その意味では本格的な内容のものではなかったといっていよい<sup>12)</sup>。

このように地域福祉の概念が定まらず体系化もされていない時代において、住民参加型団体が誕生し、地域福祉の本格的展開の先駆けとなったという点については十分な認識が必要である。それまでの老人家庭奉仕員による高齢者在宅福祉事業が、限られた予算の中で、ごく少数のニーズに、しかも硬直したサービスしか提供できなかったことを念頭におけば、その歴史的役割は決して小さくない。限られた社会資源を最大限に活用しつつ、積極的に在宅高齢者の生活ニーズの発掘に努め、コミュニティを主体とした在宅高齢者介護システムに向けて大きく道を開いたという歴史的意義は十分強調されてよい。歴史的意義に関連していえば、町内会のような伝統的住民組織が地域を管理していた横浜市にあって、横浜市ホームヘルプ協会の設立が、横浜市に新しい形の地域的生活協同＝コミュニティ形成の芽を育み、発達させる契機を与えたことも記憶されるべきであろう。

#### 4-2 住民参加型在宅福祉サービス団体の限界と自治体・コミュニティ —地域福祉の展開に向けて—

周知のように、社会福祉基礎構造改革以降、地域福祉は我が国の福祉に確固たる位置を得て、地域福祉の時代の到来を告げている。しかし、それは方針として、あるいは制度の理念として示されたものにすぎず、地域福祉の時代を内実のあるものにすることができようか否かは今後の努力に俟たなければならない。「地域福祉の時代」を内容の伴ったものにするためには相当の努力が必要である。とりわけ、地域福祉が展開される拠点に位置付けられた自治体においては、おそらく、これまで以上の努力が求められるであろう。

もとより自治体を目指す努力は国家を抜きにしたものではないが、これまで支配的であった国家と自治体との関係、自治体の国家依存体質には変革が必要である。自治体は、団体自治にとどまらず、住民自治において一層の充実を図らなければならない<sup>13)</sup> 国家依存の体質を脱し、住民自治の充実を目指す自治体の力量を向上させるためには、「新しい文化的目標の設定」(Merton, 1949=1961:124)が必要である。

文化的目標の設定については複数の考えがあるが、「公共的市民文化の形成」(内藤, 2001a:93)もその一つである。内藤は、公共的市民文化の形成にとって「イメージの公共化」が不可欠であると主張し、「イメージの公共化」を実現する具体的な空間=場所としてコミュニティを挙げている。彼によれば、コミュニティは公共的市民文化を形成する実験室である<sup>14)</sup> コミュニティを「公共的市民文化形成の実験室」とみる内藤の見方は、コミュニティを、住民が主体的・意図的に築く連帯の形成とみる阿部志郎の見方、すなわち「コミュニティとは、単に快適な生活をエンジョイする場ではなく、人間が人間を相互に守る場と認識するところから始まる。つまり、住民の利害差を隠蔽する自生性、自然発生的共同体としてではなく、意図的、主体的に利害差を明確にしたうえで、連帯を“形成”する場と理解するのである」(阿部, 1986:59)という見方と一致する。



公共的市民文化の形成は、自治体が、名目的存在を超えて、真の政策主体となるよう要請する。政策主体としての自治体は、国家との従属関係から解放されなければならないだけでなく、企業、NPO、NGOなど、さまざまな主体との間に新しい関係を構築しなければならない。それは、単に、理念の問題ではなく、現実の反映なのである。

アントニオ・ネグリ（Negri, A.）のいうマルチチュード、すなわち「単一の同一性には決して縮減できない無数の内的差異…異なる文化・人種・民族性・ジェンダー・性的指向性・異なる労働形態・異なる生活様式・異なる世界観・異なる欲望…など多岐にわたる特異な差異から成る多数多様性」（Negri, 2004＝2005：19-20）は、いまや、公共的市民文化の形成を意識する自治体、政策主体を自覚する自治体が射程におかなければならない現実なのである。

植木豊は、「都市を、様々な社会的勢力・組織の戦略・利害が対立・交錯し、妥協・合意が成立する場（site）と解するなら、地方政府は、都市経営のプレーヤーの一つにすぎない。地方政府とならんで、企業・業界団体・非営利組織、さらには、消費者・納税者・『市民』等々が、都市の戦略状況を構成するのである。…かくして成立する制度機構を、さしあたり、ローカル・ガヴァナンス（local governance）と呼ぶ」（植木、2000：283）という。吉原直樹は、彼のこの指摘を引用しつつ、ガヴァナンスとは「地方政府、企業、NGO、NPOなどがさまざまな戦略をめぐる織りなす多様な組合せの総体—対立、妥協、連帯からなる重層的な制度編成—」（吉原、2001：27）のことであると要約する。

ガヴァナンスが、地方政府、企業、NGO、NPOなどがさまざまな戦略をめぐる織りなす多様な組合せの総体——対立、妥協、連帯からなる重層的な制度編成、制度的手段——であるとして、地域福祉はどこに位置づけられるのであろうか。地域福祉は、ガヴァナンスという制度編成を通じて地域における福祉の実現を追及する。これを可能にさせる基本的な要因は「市民」の存在であり、「市民」を存在せしめていく一つの先駆けが横浜市や調布市における実践

にある。

地域福祉を「コミュニティの福祉」と規定する立場がある(杉岡, 2001:40)。地域福祉をコミュニティの福祉と言い換えただけでは問題の解決にはならないが、仮に、地域福祉がコミュニティの福祉であるとすれば、その場合の地域福祉は、マルチチュードやガヴァナンスを射程に入れたものにならない。そう考えた場合、横浜市ホームヘルプ協会と調布ゆうあい福祉公社という住民参加型団体は歴史的な貢献が確認される一方、先駆的事例であるがゆえの限界も見出される。

横浜市ホームヘルプ協会は、横浜市における膨大な在宅福祉サービスニーズに応えなければならないという課題のもとで、単なるパート職ヘルパーの賃金水準向上にとどまらず、自主勉強会の支援を通し、ヘルパー間の自己研鑽・連帯意識を促し、経営参画の機会を提供し、さらに感謝祭を通じてヘルパーの社会的評価を向上させることに努め、一定の成功を収めた。パート職ヘルパーによる在宅福祉サービスの提供は、ボランティアによる福祉を高く評価する価値観からすれば、経済システムの発露であるとして時には批判的に受け止められることもある。しかし、横浜市ホームヘルプ協会によるパート職ヘルパーの活用は、それが有償であることによって、もっぱら経済システムへの組み込みと理解されてはならない。ヘルパーの離職に悩んでいた横浜市ホームヘルプ協会が、給料増額のみならず、ヘルパー間の自己研鑽・連帯意識の向上の機会を提供することで、はじめて改善を図ることができたことを忘れてはならない。地域福祉システムを確立する上での重要な焦点のひとつは、地域福祉を尊重する価値・意識の体系を成員間で確立することにある。そしてそれは「福祉文化」の確立によってはじめて可能となる。横浜市ホームヘルプ協会の実践は、単にパート職ヘルパーによる在宅福祉サービス事業のモデルを提示したことにとどまらず、「福祉文化」の要素が地域福祉システムの確立に求められることを示した点において評価されてよい。

一方、調布ゆうあい福祉公社は、在宅高齢者への食事サービスを手がかりに

在宅福祉の新たなモデルを提示した。公社の場合、パート職ヘルパーで対応する横浜市ホームヘルプ協会の場合とは異なり、同じ行政関与型の住民参加型団体でありながら、会員の相互扶助に基づく自主事業（会員制サービス）を中核に組織・運営され、今日に至るまで一定の成功を収めている。公社が組織運営を軌道に乗せることができた大きな要因としては、①長年にわたる活動・ネットワーク構築の実績があったこと、②在宅福祉サービス業務を「コミュニティ・ジョブ」として位置づけたことが挙げられる。これらによって、公社は、ネットワーキングによる地域福祉システム確立のひとつのモデルを示した。横浜市と調布市という都市形成と都市規模が違う都市を単純に比較することには慎重でなければならないが、調布市の試みは、横浜市のような大都市の地域福祉においても、十分参考にされてよい。コミュニティ重視の考え方は都市の規模を超えて、今後も、受容されなければならないであろう。

介護保険制度の成立とサービス供給の大規模な市場開放という画期的出来事があって以降、住民参加型団体の存在意義が無視されているかの感があるが、我が国の高齢者問題が、介護保険制度のみで解決されるものでないことは明らかである。

そもそも在宅高齢者介護において高度な専門性が必要とされるという「契機」を作り出したのは住民参加型団体であり、その先駆的役割を果たしたのが横浜市ホームヘルプ協会、及び調布ゆうあい福祉公社である。

しかし、これら住民参加型団体の活動は、在宅福祉が地域福祉であるという今日から見れば極めて部分的な地域福祉理解を拭いきれない時代の所産であった。それがもつ歴史的意義は、そのまま、限界を示している。地域福祉の新たな展開に伴って、今後、横浜市ホームヘルプ協会と調布ゆうあい福祉公社は、新しいシステムの中に吸収されていくと予想することもできるだろう。歴史的に生起したものが歴史の中で形を変えることは自然なことである。〈限界〉は決して〈無意味であること〉や〈無価値であること〉を意味していない。横浜市ホームヘルプ協会と調布ゆうあい福祉公社は、様々な歴史的制約の中で、そ

れぞれの実践を通じて、「福祉文化」やネットワークに基づく地域福祉システムの形成にひとつのあり方を提示した。この二つの住民参加型団体の舞台となった横浜市と調布市が、今後、市民自治を基盤に、ガヴァナンス（new public management）を射程において、地域福祉を自治体が目指す一つの文化的目標として設定する場合、必ずや横浜市ホームヘルプ協会と調布ゆうあい福祉公社は、その存在を歴史的に意義あるものとして確認されるにちがいない。

### 注

- 1) 住民参加型団体の一つである福祉公社は、1992（平成4）年2月現在で31団体あったが（武智，1993：350），そのうち17団体はその後解体や社会福祉協議会等の合併の道を歩んだ。しかし，2008（平成20）年6月現在でなお14団体が活動を継続しており，自治体によっては今なお住民参加型団体が大きな役割を果たしていることが窺える。
- 2) 利用者の介護の必要度を考慮するやり方は，介護保険の要介護認定の考え方の先取りともいえる。協会の「介護手当」の中身は次のようなものである。Aランク（最重度）は介護手当単価×総時間，Bランク（重度）は介護手当単価×総時間×2/3，Cランク（中程度）は介護手当単価×総時間×1/3の手当が支給された。Dランクは家事業務のみで介護手当は支給されない。介護手当単価は，1時間あたり380円（1990年度）でスタートし，2005（平成17）年度は520円と段階的にアップしていった。なお2006（平成18）年度に介護手当は廃止されている。
- 3) ちなみに，この経験加算制度は現在も存続しており，2005（平成17）年7月現在では経験5年かつ2,500時間以上の経験者には10円，経験10年かつ7,000時間以上の経験者には20円が加算されている。
- 4) 特定の貧しい人々を助ける「救貧」であるという従来の福祉のイメージから脱却し，全ての人の共通の課題としての文化的生活を追求した結果として構築される文化体系のことを指す。福祉文化をどのような視点で構築されるかについては諸説があるが，一例として越智昇は，地域生活のあり方を根本的に問い直しつつ生活関係の質を豊かにしようという生き方や人間形成を指して「地域福祉文化」と称している。神奈川県が実践している「ともしび運動」も福祉文化の形成を目指した福祉の風土づくりの一例である。（越智，1980：118-130）
- 5) 「横浜方式」という行政スタイルの具体例として，1964（昭和39）年に締結された「公害条例」（国の基準より厳しく公害行政を展開），1968（昭和43）年に定められた「宅地開発規制要綱」（開発業者に一定の条件を課した）がある。
- 6) 助長寿社会開発センターが1997（平成9）年に作成した老人保健福祉マップでは，横浜

市のホームヘルパー利用状況が全国一となった。特に、1989（平成元）年度からの伸び率を自治体間で比較すると、横浜市は全国平均の2倍以上を数える。横浜市ホームヘルプ協会が地域の在宅福祉ニーズ解決のために果たした役割の大きさを、この数字からも読み取ることができよう。

- 7) 「コミュニティ・ジョブ」という言葉の紹介者は、元日本経済新聞記者の藤原房子である。食事サービス専門委員会の委員の一人であった藤原は、必要経費程度の低額の報酬を得て行う地域活動のことを、アメリカでは職業ともボランティアとも区別して「コミュニティ・ジョブ」と呼んでいることを紹介。その考え方に賛同した委員会メンバーによって、報告書でもこの用語が用いられることとなった（調布市在宅福祉事業団，1989：30-35，調布ゆうあい福祉公社，1998：10）。
- 8) ちなみにこの老人給食事業は、1984（昭和59）年に調布市社会福祉協議会に引き継がれて現在に至っている。
- 9) 調布市在宅福祉事業団開設準備委員会報告（1988：6）では、ホームヘルプサービス、相談事業等のスタートとならんで、食事サービス（1日2食，365日）の検討・討議、実現を最重点項目の一つにあげている。その後設置された食事サービス専門委員会では、「食事は、基本的な欲求を満たすだけでなく“健やかに老いる”ための条件であると考え、食事サービスもそれにふさわしい質と量を確保し、高齢社会を支える基本的な仕組みの一つとする必要がある」と位置づけ、かつ運営方式については「運営方式を福祉公社の直営とする場合、調理方法・配食方法などについて協力会員を中心とする積極的な運営方法が望まれる」と地域住民に密着した方法を提言した（調布市在宅事業団専門委員会報告，1989：8-11）。
- 10) 「おなかまランナー」という名前は、多くの仲間（公社の会員）が「同じ釜の飯」を食べることの「おなかま」と、協力会員が利用会員にランチとディナーを車で走って速やかに届ける「ランナー」を合わせ、仲間の意識を高めようという考えに由来するものである（調布ゆうあい福祉公社，2001：1）。
- 11) その代表に挙げられるのが、「東京都におけるコミュニティ・ケアの進展について」（東京都社会福祉審議会，1969）である。
- 12) 阿部志郎もまた、地域福祉について定説がないことを主張するひとりである。「地域住民の福祉を実現する政策目標を指す広義の解釈から、地域社会における社会福祉活動にいたるまでの諸説があり、定説は確立していない」（阿部，1982：329）。しかし、定説がないといわれる地域福祉も、今日、「社会福祉サービスを必要とする個人・家族の自立を、地域社会の場において図ることを目的とし、それを可能とする地域社会の統合化・基盤形成をはかるうえに必要な環境改善サービスと対人福祉サービス体系の創設・改善・確保・運用およびこれらの実現のための組織化活動の総体をいう」（全国社会福祉協議会，1984：23）という共通理解を得ているように思われる。なお、念のため、辞典にみられる地域福祉の定義を以下に記しておくことにする。

「地域社会において人々の生活を成り立たせるために公私協力による必要で多様な福祉ニーズを満たす市民参加型施策と諸活動を総称している」(京極, 2000: 109), 「高齢者, 障害者, 児童, 母子および寡婦, 低所得者などと対象者ごとにとらえられている社会福祉について, 地域社会を基盤に, 住民参加による公私協働にもとづいて福祉コミュニティを構築し, 住民一人ひとりの生活保障を実現していく理論と実践方法」(河村匡由編, 2001: 136), 「広義に政策目標として地域住民の福祉増進を意味する例もあるが, 一般に実体概念とする例も多い。しかしその意味内容は多様で, ある場合は社会福祉の施設内サービスに対する居宅サービス, 子ども会・老人クラブなどの育成, 生活環境改善運動の促進その他を総称するもの, あるいは地域福祉組織化活動 (community work) を指すもの, 更に人口の過密・過疎化に伴う生活問題・公害問題, へき地離島の生活問題など地域社会に顕在化する諸問題対策を指すものなどがある」(仲村優一編, 1974: 249), 「ある一定の地域社会において望ましいとされる快適水準に住民もしくは地域社会の生活が達していないとき, その生活の改善・向上を生活者主体, 住民主体の視点に立脚しながら国・地方自治体, 住民組織, 民間団体が協働して, 在宅福祉サービスを含む社会福祉サービスの拡充を図ろうとする個別的, 組織的, 総合的な地域施策と地域活動の総称といえることができる」(牧里, 1999: 693), 「地域社会という人々の生活の場を基盤に発生する地域福祉問題を解決するための国の政策・制度体系」(濱野, 2002: 366)。

- 13) 地方自治には, 住民自治と団体自治の二つの要素がある。地方の事務処理を中央政府の指揮監督によるものではなく, 当該地域の住民の意思と責任のもとに実施する原則を指すのが, 住民自治であり, 国家の中に国家から独立した団体が存在し, この団体がその事務を自己の意思と責任において処理することを指すのが, 団体自治である。1999 (平成 11) 年の地方分権一括法によって, さまざまな問題を抱えていた団体委任事務 (自治体が国の委任に基づいて事務を行う事務) は廃止され, 自治事務と法定受託事務という区分に改められた。
- 14) 協同と責任という原則に立って公共の問題を管理ないし運営する行動様式やそこに形成される価値・合意を「公共的市民文化」とよぶ。新しい都市と市民生活の在り方を目標にした場合, 形成が期待される都市住民＝市民の行動様式・価値・合意として内藤辰美 (2000: 48) が定義した。

### 参考・引用文献

- 阿部志郎, 1982, 「地域福祉」仲村優一・岡村重夫・三浦文夫編『現代社会福祉事典』全国社会福祉協議会: 48, 49, 329
- 阿部志郎, 1986, 「セツルメントからコミュニティ・ケアへ」阿部志郎編『地域福祉の思想と実践』海声社: 29-75
- 調布市在宅福祉事業団, 1989, 『微笑むことができますかーふれあいの集い記録』
- 調布市在宅福祉事業団開設準備委員会, 1988, 『(仮) 調布市在宅福祉事業団のあり方について』

て(報告)』

調布市在宅福祉事業団専門委員会, 1989, 『地域に根ざした食事サービスの展開 報告書』

調布ゆうあい福祉公社, 1998, 『共に生きがいを…10th』

調布ゆうあい福祉公社, 2001, 『おなかまランナー十周年記念誌 あゆみ』

濱野一郎, 2002, 「地域福祉」 一番ヶ瀬康子・小川政亮・真田是・高島進編 『社会福祉辞典』  
大月書店: 366

星野信也, 2000, 『「選別的普遍主義」の可能性』 海声社: 267-310

一番ヶ瀬康子・小川政亮・真田是・高島進編, 2002, 『社会福祉辞典』 大月書店

金子勇, 1982, 『コミュニティの社会理論』 アカデミア出版会: 77-119

川合邦明, 1991, 「新しい在宅福祉サービス供給組織の試み」 『月刊自治フォーラム』 377 巻:  
52-57

河村匡由編, 2001, 『社会福祉基本用語集 [三訂版]』 ミネルヴァ書房

国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会, 1969, 『コミュニティ生活の場における人間性の回復』

京極高宣, 2000, 『社会福祉学小辞典』 ミネルヴァ書房: 109

MacIver, R. M., 1917, *COMMUNITY: A Sociological Study.*, Macmillan and Co., London. (= 中久郎・松本通晴・口羽益生・宝月誠・富士田邦彦・中野正大・山口素光訳, 1975 『コミュニティ』 ミネルヴァ書房)

牧里毎治, 1999, 「地域福祉」 庄司洋子・木下康仁・武川正吾・藤村正之編 『福祉社会事典』  
弘文堂: 693-694

松下圭一, 1971, 『シビル・ミニマムの思想』 東京大学出版会: 270-303

Merton, R. K., 1949, *SOCIAL THEORY AND SOCIAL STRUCTURE*, The Free Press (= 森東  
吾・森好夫・金沢実・中島竜太郎訳, 1961 『社会理論と社会構造』 みすず書房)

宮本憲一, 1980, 『都市経済論』 筑摩書房: 19-62

内藤辰美, 1982, 『現代日本の都市化とコミュニティ』 溪泉書林

内藤辰美, 2000, 「福祉社会の形成と地域福祉—「生命化社会」と「公共的的市民文化」を求めて」 『社会学年報』 No. 29: 45-66

内藤辰美, 2001a, 「公共的的市民文化の形成とコミュニティ」 金子勇, 森岡清志編 『都市化と  
コミュニティの社会学』 ミネルヴァ書房: 91-107

内藤辰美, 2001b, 『地域再生の思想と方法コミュニティとリージョナリズムの社会学』 恒星  
社厚生閣

仲村優一・一番ヶ瀬康子・重田信一・吉田久一編, 1974, 『社会福祉辞典』 誠信書房: 249

Negri, A. and Hardt, M., 2004, *MULTITUDE: WAR AND DEMOCRACY IN THE AGE OF  
EMPIRE*, Penguin Press, New York (= 幾島幸子訳, 2005, 『マルチチュード—〈帝国〉時  
代の戦争と民主主義— [上]』 日本放送出版協会)

岡村重夫, 1989, 「地域福祉の思想と基本的人権」 『日本の地域福祉』 第3巻: 3-5

- 越智昇, 1980, 「地域に福祉文化の創造を」『地域をつくる』神奈川県ボランティア・センター: 118-130
- 高橋勇悦, 1973, 「都会人の生活と意識」倉沢進編『社会学講座第5巻都市社会学』東京大学出版会: 177-220
- 武智秀之, 1993, 「福祉公社による在宅福祉サービス」今村都南雄編『「第三セクター」の研究』中央法規: 347-364
- 田中義久, 1971, 「私生活主義批判」『展望』筑摩書房: 116-141
- シリーズ・21世紀の社会福祉編集委員会編, 2001, 『社会福祉基本用語集〔三訂版〕』ミネルヴァ書房: 136
- 杉岡直人, 2001, 「現代の生活と地域福祉概念」田端光美編『地域福祉論』建帛社: 20-49
- 庄司洋子・木下康仁・武川正吾・藤村正之編, 1999, 『福祉社会事典』弘文堂: 693-694
- 植木豊, 2000, 「ローカル・ガヴァメントからローカル・ガヴァナンスへ」吉原直樹編『都市経営の思想モダニティ・分権・自治』青木書店: 281-309
- 矢澤澄子, 1993, 「介護の社会化とホームヘルパーの社会的評価」矢澤澄子編『都市と女性の社会学』サイエンス社: 145-178
- 吉原直樹, 2001, 「都市とガヴァナンス—サステイナブル・モデルを超えて—」金子勇・森岡清志編『都市化とコミュニティの社会学』ミネルヴァ書房: 18-31
- 全国社会福祉協議会, 1984, 『地域福祉計画—理論と方法』: 13-40
- 全国社会福祉協議会, 1987, 『住民参加型在宅福祉サービスの展望と課題』: 1-38
- 全国社会福祉協議会, 1989, 『多様化するホームヘルプサービス—住民参加型在宅福祉サービスの可能性をさぐる—』

※本研究は、2008年度松山大学国内研究制度による研究成果の一部である。