

コミュニティの地域福祉活動の今日的課題と NPO の意義 —松商短大総合研究所による地域における調査・研究・学習・実践から—

白 戸 洋

1 問題意識

本稿では、第一に、身近な地域であるコミュニティにおける地域福祉活動についてその今日的な課題を明らかにするとともに、第二にコミュニティの地域福祉活動において NPO がいかに有効に機能してその解決を図ることができるかという点を明らかにすることを目的とする。

コミュニティの最も一般的なイメージは、戦前から続く、「むら」や「まち」の隣組、常会、地区、集落、町内会などの、地縁的な住民の集団や組織であるが、より理想的に捉えるならば、「身近な近隣社会において生活をともにする場を共有する人的なネットワーク」と定義することができる。しかし、戦前の農村社会に象徴されるような生活や生産の共同性を基盤としたコミュニティは、戦後、資本主義経済の浸透及びモータリゼーションによる生活圏の広域化、行政機能の拡大と集権化などから、その機能を縮小させてきたが、経済の構造的な隘路とそれに伴う公的な財政の逼迫から、介護保険や地域福祉の推進など、近年では再びコミュニティの見直しが提起されている。一方で、高度成長を支えた上意下達の意味決定による行政主導型の社会システムを見直し、住民自治・住民主体の社会システムへと転換しようという動きが住民の中から生まれつつあり、その観点からも住民が主体性を発揮する場としてのコミュニティを見直すことが求められている。これらを背景として、住民が主体となりうるより身近なコミュニティにおいて地域福祉活動が確立されることが求めら

れている。しかし、コミュニティの歴史的経緯や現状を踏まえるならば、問題はコミュニティが地域福祉活動の中核となりうるかという点である。

一方で NPO 法人（特定非営利公益法人）は、介護保険制度の導入をきっかけとして、介護サービスへの参入を開始しているが、一般的には「安上がりな行政サービスの下請け」や「足りないサービスの穴埋め」、「ボランティアの延長」など、これまでの行政や専門機関による地域福祉システムに組み込まれ、そのシステムの補完、あるいは代替として位置付けられがちであり、NPO の本来的な意義が認知されているとは言い難い。また介護保険に関連した介護サービスの提供に携わる NPO に注目が集まる一方で、住民の主体性が求められているコミュニティの地域福祉活動における NPO の役割については議論が充分になされていない。そこで本稿では、コミュニティの地域福祉活動の今日的な課題を明らかにするとともににおいて NPO が単なる行政サービスの穴埋めではなく、本来コミュニティにおいて NPO が担うべき役割を明らかにすることを目的とする。

なお、本稿はこれまで松商学園短期大学総合研究所が携わってきた長野県松本市における地域福祉に関わる各種の調査・研究及び学習・実践活動の成果を踏まえて検討を行なうものである。

2 コミュニティの地域福祉活動に関する今日的な課題

松商学園短期大学総合研究所では、平成12年度において松本市の委託を受け「松本市地区福祉ひろば事業運営協議会」と共同で「町会福祉に関する調査・研究」を実施し、身近なコミュニティとして、町会（一般には町内会、自治会等コミュニティ組織）を範囲とした地域を想定し、その課題と地域福祉システムの実態及びニーズの検討を行なった。調査は松本市の378町会を対象として町会長へのアンケートと9箇所町会における個別の聞き取りによって行なわれた。調査によって明らかになった町会における地域福祉活動に関わる課題を

踏まえると、コミュニティにおける地域福祉活動の今日的な課題は以下の4点に要約できる。

第一にコミュニティにおける重要課題として、地域づくりとしての地域福祉活動が位置付けられており、一部の弱者への特殊な活動ではなく、コミュニティ全体として取り組むべき課題として認識されている点である。例えば、「町会長にとって大切なことは何か」という質問に対して最も多い回答は「町内の和合、協調」であり、「高齢化への対応」「生活課題の解決」などが次いで多く、地域福祉がコミュニティの中心課題となっている。公共施設や道路の整備や環境の美化という従来コミュニティにおいて一般的であった回答はアンケート調査のなかではごく一部であり、これらの整備がすでに行き渡ったことを考慮しても、明らかにコミュニティにおける課題が変化していることが示されている。さらに公共施設などの整備に関わる回答においても、「子ども、高齢者が歩くことが出来る道路の整備」、「給食サービス実施のための公民館の改築」、「高齢者を対象にした防災システム」など、地域福祉活動と関連した形で捉えられている。高齢化の進展に伴ない、コミュニティにおいて地域福祉活動が一部の課題ではなくすでに全体の課題として認識されていると考えることができる。すなわち、地域福祉活動が「地域づくり」そのものとして認識されていると結論づけられる。同時に高齢化とともに、人口増、ゴミ問題、子どもの問題、危機管理、交通問題など地域福祉の課題自体も多様化しており、これらの課題が複合的に組み合わさって、高齢者にとどまらないより広範な地域福祉活動のニーズとして顕在化しているといえよう。

第二に地域福祉活動の前提としてコミュニティの意義や町会などのコミュニティ組織のあり方の見直しが必要となっている点である。例えば、地域福祉を進めるためにはコミュニティ組織である町会が十分な条件を備えていないことが指摘されており、「町会の役員のみ手がない」、あるいは「若者、男性、新住民、アパートの居住者などの町会への不十分な参加」などの組織化や体制の問題に加え、女性の参画や町会の民主的な運営や情報の共有など町会が住民

の自主的で自立的な自治組織であるかという観点から、町会など既存のコミュニティ組織の目的や機能の改革の必要性が指摘されている。特にこれまで町会などの地域福祉活動においては行政や社会福祉協議会が主体となった事業の「下請け」としての性格が強く、動員をかけたり、住民に強制的に役割を分担させるなどの手法が一般的で、自発性や主体性に欠け、非民主的であるという批判も多くあった。したがって、地域福祉活動の前提としてコミュニティにおける住民自治の確立やコミュニティ組織の民主的な運営などコミュニティそのものの改革が必要とされている。

第三に多様化する住民の意識とコミュニティ組織の限界に関する点である。すなわち、人口の流動化やライフスタイルの変化によって、コミュニティの住民のニーズやコミュニティに対する考え方は大きく変化し、コミュニティへの帰属意識が薄れる一方で、住民のニーズも多様化している。アンケート調査においても、住民のニーズが多様化してひとつのことではまともまらないコミュニティの実態が明らかになっている。従来の上意下達による動員型のコミュニティ組織の運営では住民の理解を得られない一方で、住民のニーズの多様化にコミュニティ組織の活動が対応することが難しい現状がある。また、人間関係やプライバシーとコミュニティ組織の関係について苦慮しており、同時に地域福祉活動により住民のコミュニティ組織への依存が進み、身近であるからこそ難しいという指摘もある。したがって、地域福祉活動においてコミュニティが果たすことができる役割は、ある程度限定されると考えられる。

第四に、行政機関等との関係についての課題である。地域福祉活動の推進においてコミュニティと行政機関などとの連携、協同が必要との指摘が多いものの、現状においては、特に縦割り行政や上からコミュニティ組織に動員をかけるような行政のトップダウンな手法が、コミュニティの活動を阻害していると認識されている。さらに、行政がその固有の役割を果たし、地域福祉活動を支える必要性についても指摘されている。例えば、小学校区を単位とする地区型在宅介護支援センターやグループホームなど、町会では対応が不可能な緊急あ

るいは専門的なケアなど、コミュニティからより身近な場における公的基盤整備の充実への期待が強く、地域福祉活動が公的な基盤に支えられることで高齢者になっても住むことのできる地域づくりが可能になることが指摘されている。

3 必要とされる地域福祉活動の方向性

松商学園短期大学総合研究所は平成10年度より、主に松本市における地域福祉に関する調査・研究を松本市や松本市社会福祉協議会、公民館などと協働して実施してきた。特に、介護保険の導入にともない、これまでの施設福祉から在宅福祉を中心とした地域福祉のあり方と行政、社会福祉協議会、町会、ボランティア団体などの各主体の役割や機能分担、あるいはその連携について検討を行なった。これらの調査を通じて明らかになった従来の町内会や自治会などを範囲とするコミュニティにおいて必要とされる地域福祉活動の方向性について検討すると以下に示すとおりに整理することができる。

①「ボトムアップ」型の活動（主体性）

コミュニティにおける地域福祉活動はこれまで住民の自発的な活動によって進められてきた「ボトムアップ」型の活動と行政や社会福祉協議会などの公的な機関のイニシアティブのもとに、コミュニティ内部の住民組織、例えば地区社会福祉協議会、民生・児童委員会や保健補導員会などが実施する「トップダウン」型の活動がみられるが、一般に地区や町会など身近な地域における地域福祉活動は後者が多い。その結果、コミュニティにおける地域福祉活動において住民の自発性及び主体性は小さく、行政主導、組織による動員型の活動が特徴となっている。しかし、主体性や自発性の欠如がコミュニティそのものの衰退の要因となってきた歴史的な経緯を踏まえれば、今後はいかに住民が参画した「ボトムアップ」型の活動としていくかが重要な課題となる。

②「地域づくり」としての活動（包括性）

現状では、地域福祉活動において高齢者や障害者へのアプローチは、常に対象者への直接的なサービスに提供など、個別的問題を解決するいわば「点」から「点」への形態を示していることが特徴である。これは、従来の地域福祉活動があくまでも施設サービスの補完として性格づけられてきたことにもよる。したがって、地域福祉活動が地域全体の課題として捉えられることはなかった。しかし、介護保険の導入などによって施設福祉から在宅福祉へと重心が移行する中で、「点」から「点」へのケアの一方的な提供ではなく、コミュニティにおける相互関係を基盤とした「面」におけるケアの展開が重要であると考えられる。したがって、個別的、専門的、限定的な地域福祉活動の方向性から、地域全体を包括した住民のネットワークづくりや地域の創造など、いわゆる「地域づくり」という、より広がりをもった活動への転換が求められ、「地域づくり」の中に地域福祉活動が中心として位置づけられることが必要である。

③ 日常的な活動（日常性）

コミュニティにおける地域福祉活動は、これまで主に高齢者を対象として、敬老会、赤い羽根募金、歳末助け合い運動など、非日常的なイベントが中心となってきた。したがって、日常における継続的な活動にはなかなか結びつきにくい。しかし、現状においてコミュニティでは、地域の日常的な課題として地域福祉活動が捉えられており、非日常的な活動から日常的な「日々の暮らし」に直結した活動へと転換することが必要である。

④ 長期的な視点からの活動（先駆性）

従来のコミュニティにおける地域福祉活動において、自治会や町内会等コミュニティ組織が担い手となった場合、事業について前例踏襲を重んじることや住民の大多数の総意が活動の前提となることによって、しばしば先駆的な活動を実施することが困難となる傾向にあった。その結果、短期的な課題を対象とした最大公約数的な活動に終始し、長期的な視点からの先駆的な活動は少なかった。しかし、コミュニティにおいては現状の解決にとどまらず、将来的な

課題に対しても対処することが必要とされている。さらに、高齢化の急速な進展などを踏まえれば、これまでの弱者救済という「対症療法」ではなく、「予防」としての地域福祉活動が必要であり、その観点からも長期的な視野を持つとともに、現状においては大多数のニーズとして顕在化していない将来的な長期課題に対する先駆的な取り組みを可能とする方策を検討する必要がある。

⑤ 学習に基づく活動（学習性）

従来コミュニティの地域福祉活動においては、しばしば個別の事業を実施することが目的となって、その事業が何を目的として実施されるのかという視点を欠く傾向にあった。これはコミュニティの中で十分に地域福祉活動に関して、住民が共通の理解を得る努力を怠ってきたことによるものである。地域福祉システムの自己目的化はしばしば活動のマンネリ化を招く結果となった。上記で指摘したように地域福祉活動において、より長期的で包括的な視点が必要となるが、現実のコミュニティにおいては、個々の問題に個別に対応することが多く、現実の活動の中で常に意識することは困難である。したがって、常にコミュニティの意義やコミュニティ組織のあり方、そして活動の目的や成果に対する評価など、学習活動が必要であると考えられる。一般に福祉においては従来、「何をやるか」という発想が強く、「何のために」という目的意識が比較的希薄な傾向にあり、今後学習性が重要なファクターになると考えられる。

4 コミュニティの地域福祉活動において期待される NPO の役割

最近の NPO に関する議論においては、現状の行政や専門機関、企業、コミュニティなどの限界を指摘したうえで、単なるそのオルタナティブ（代替）として NPO を捉える傾向が強い。しかし、NPO は個別の課題を解決するのみならず、根本的な社会変革や価値観の転換を促進し、行政、専門機関、企業などの機能の変革を促す役割を有すると考えられる。NPO を既存の組織、システムと対比させて固有の役割を検討する方法をとらず、むしろコミュニティにお

けるニーズや課題を明確にしたうえで、NPO を含めてコミュニティにおいて今後どのようなアプローチが必要であるかを検討する中で NPO の役割を明確にすることが重要である。

前項の通り、コミュニティにおいて必要とされる地域福祉活動の方向性は、①主体性、②包括性、③日常性、④先駆性、⑤学習性であるが、これらをすべて町内会や自治会等のコミュニティ組織などに期待することは現実的ではない。

第一に、コミュニティの歴史的な経緯を踏まえれば、単にコミュニティに内在する要因によってこれらの方向性が現状では欠如しているとは考えられない。すなわち、行政をはじめ、コミュニティを取り巻く社会システムの問題として解決を図るべき課題でもある。例えば、戦後の社会システムにおいてあらゆる分野においても行政主導が浸透しており、こと地域福祉活動に主体性を求めても現実的な解決とは言い難い。したがって、社会システム全体の変革を念頭に置きながらも、現実的には新しい方策を考える必要があり、ここに NPO の役割が提起されるのである。特に NPO には現実的な課題への対応と共に、社会変革を目的とすること、すなわち、個々の活動に終始せず、長期的に社会や地域そのものを変革することが求められている。

第二に、コミュニティにおいては、個々の住民の意識やニーズが反映されることが求められており、いわば民主的であるからこそ、短期的に変わることは難しいという点である。すなわち、コミュニティに提起された方向性を実現するためには、ある程度の期間が必要であり、現状の緊急の課題にどう対処するかについては、別途方策が求められており、ここでも NPO の役割が提起される。特に NPO には、自主的、自発的な組織であることから、自由に活動することや緊急の課題へ対処することが期待される。

第三に、コミュニティ組織や行政組織などの本質的な限界の問題である。例えば、先駆性に関して言えば、住民の総意を旨とするコミュニティ組織においては、例えば障害者などの短期的には少数者の問題である地域福祉課題につい

て、柔軟に取り組むことは現実的ではない。ある期間の学習や住民合意の形成、時代の変化などがあって、コミュニティ全体の課題として意識されることも多い。しかもコミュニティは暮らしの共同性を基盤としているものの、現実には地縁的な共同性が主体であって、人間関係などの住民相互のコミュニケーションが円滑に図られていることはむしろ少なく、特にプライバシーや人間関係に関わる機会が多い地域福祉活動では、必ずしもコミュニティ組織が担い手として相応しいとは言えないと考える。したがって、コミュニティの枠組みを場合によっては超えることが NPO の役割として提起することができる。

以上から、コミュニティにおける様々な制約に対処するうえで NPO に求められる役割は大きく、コミュニティを基盤とした地域福祉活動の重要な課題に対処することができる中核的な担い手として期待することができる。

5 今後の検討課題

本稿において明らかになったようにコミュニティの地域福祉活動において今日求められる方向性としては、①主体性、②包括性、③日常性、④先駆性、⑤学習性である。しかし、これらの特性は NPO にのみ求められるのではなく、本来地域福祉システムそのものにも必要とされるものである。したがって、行政機関や専門機関においても考慮されるべき事項であることを認識する必要がある。例えば、松本市社会福祉協議会の NPO としての特性を提起した「松本市社会福祉協議会の組織改革に関する調査・研究」及びコミュニティにおける高齢者ケアの充実を提起した「松本市地区福祉ひろば事業の成果」等による提言を受けて、松本市が平成11年末に設置し松本市社会福祉協議会が運営する痴呆性高齢者を対象としたグループホーム「夢ハウスおおくぼ」は、小規模な共同生活施設として日常の生活を重視し地域との交流を行なうなど、先駆的な高齢者のケアを行なっているが、単に先進的な痴呆高齢者のケアの実践に

とどまらず、コミュニティとの交流や連携を通じて、地域における高齢者ケアのネットワークづくりを進展させ、グループホームに関わる地域の公民館や町会組織などの活性化を促し、地域全体にインパクトを与えている。また住民による支援組織「グループホームを進める会」が自主的に組織され、職員と協働してグループホームの現状や課題を地域ケアのあり方を検討する学習の場ともなっており、地域福祉活動の主体的な実践ともなっている。医療系の法人によってグループホームとして設置された同様の施設ではこのような展開はみられていない。今後詳細な分析を行ない個々の因果関係を検証する必要があるものの、この事例において行政機関及び社会福祉協議会などの既存の地域福祉機関が、NPO の特性を採用することでその限界を乗り越えつつあることは、示唆に富むものと考えられる。したがってコミュニティの地域福祉活動における NPO の意義は、単に NPO の機能・役割に限定せず、地域福祉活動そのものにも必要とされているという課題について今後詳細な検討を行ないたい。

参考文献など

- ①松本市29地区福祉拠点事業推進研究会「29地区福祉拠点事業推進に関する提言書」松本市、1994年、②高齢者及び障害者に関する福祉ビジョン懇話会「高齢者及び障害者に関する福祉ビジョン提言書」、1997年、③横田老後を支え合う会「学びつつ実践、地域の支え合い」横田老後を支え合う会、1998年、④松商学園短期大学総合研究所「松本市社会福祉協議会の将来ビジョンに関する調査・研究」松本市社会福祉協議会、2000年、⑤松商学園短期大学総合研究所「松本市地区福祉ひろば事業の成果」松本市、2000年、⑥白戸洋「地域福祉づくりにおける NPO の役割」『松商短大論叢』第49号、松商学園短期大学、2000年、⑦松本市地区福祉ひろば事業運営協議会・松商学園短期大学総合研究所「町会福祉に関する実態調査」松本市、2001年、⑧白戸洋「コミュニティの『再構築』の可能性と課題」松商短大論叢、第50号、2001年、この他に総合研究所の実施してきた各種学習会や講座、グループホームなどの支援などの成果を参考とした。