

社会福祉施設と住民の協働に関する概念の検討

南 多恵子

キーワード 社会福祉法人 地域住民 協働

地域共生社会の実現や社会福祉法人（以下、法人）の公益的活動の義務化を受けて、近年、社会福祉施設（以下、施設）が住民と深く関わりを持ち、地域福祉に資する取り組みをすることが期待されている。その際、施設の独りよがりの実践になることを防ぐためには、住民との協働が鍵になる。しかし、社会福祉施設と住民との協働というとき、その概念整理はこれからの課題であり、本稿では先行研究を通して紐解いてみたい。

地域福祉推進の領域では、当初から「住民参加」がキー概念として用いられてきたが、NPO 法の成立や市民活動の高まり、「新しい公共」の登場、政策形成能力の限界や財政赤字等の行政側の事情などが相まって、「協働」という新たなキー概念が顕在化し、今もって「住民参加」と「協働」の両方ともが重要な概念として多用されている。このような文脈の中、施設と住民との協働がもたらす意義を検証するためにも概念を検討する。

1. 研究の目的と背景

本研究では、社会福祉施設（以下、施設）と地域住民（以下、住民）の協働に関する概念整理をテーマに取り上げる。

かつてはボランティア受け入れや地域行事への参加など、施設と住民との関係は限定的であったものが、昨今では、施設と住民とが協働し地域福祉を推進するという活動が増えつつあり、それは地域共生社会の実現への期待や社会福祉法人による地域公益活動の義務化という背景の中、ますます求められている。現場からすれば、国の施策によってトップダウンで示されたものであり、新たな人的体制や財源確保もない中で、当然、戸惑いや不安を生む。その一方で、自施設の利用者支援の向上のため、ボランティアを受け入れると

いう形態のみという協働のあり方を超えて、施設の立地する地域課題の解決に向けた住民との協働のあり方の模索が始まっているのである。

だが、ここでいう施設と住民の協働とはどのような姿を指しているのか、協働を通してどのような関係を目指しているのかを確かめておく必要がある。今日ではさまざまなところで「協働」という言葉が使われているが、住民参加という形式や協働という言葉だけが注目され、その内実が検討されていない（原田、2014：57）恐れがある。また、協働という言葉は社会福祉の領域よりも、実際に協働という言葉を好んで使うのは行政であり、その際に「協働」という言葉は多義的な使われ方をしていることに注意をしなければならないという指摘もある（同上、2014：62）。

施設がボランティアを受け入れ、自施設の利用者支援を共に協働してきたという経過の中で、職員だけではできない多様なプログラムを施設に生み出し、支援の質の向上を図り、地域に理解者を増やし、福祉のまちづくりへと裾野を広げてきた。

その一方、不足する介護サービスの代替として「有償ボランティア」や「ボランティアのポイント制度」などが事業化されている現状がみられるなど、ややもすればボランティアを安価なマンパワーとして活用したり、一定の社会的な役割を代替させようとする動きもみられる（原田、2019：177-178）。筒井（1990）は、地域福祉の基礎として住民参加は重要だが、厚生省などでは在宅ケアの“担い手”として、ボランティアの無償性にのみ着目した「労力提供」の部分に過剰な期待をかけているようだと言っている。

「有償ボランティア」の動きは、1980年代後半から、活動に対し少額の謝礼を得る活動として登場し、今も多用されている。介護保険制度の施行前、在宅高齢者へ常時安定的なサービス提供が必要とされた時代背景から、本来は無償の活動であるボランティアと有償とが組み合わさった造語が使われ、現在に至る。「有償ボランティア」という表現を巡っては、「有償サービ

スの意義は認めるが、それをボランティアと呼ぶことには反対」だという反発も招き、1987年、全国社会福祉協議会・全国ボランティア活動振興センターは、「実費弁償を超えた報酬を得る活動はボランティア活動とは呼ばない」との見解をまとめている。だが、現在もなお、この言葉は多用されている。早瀬(2018)は、有償ボランティアは依頼する側も活動する側も便利な呼称だと指摘する。依頼側の事情は、実態は「(熱意ある)アルバイト」と変わらなくても、ボランティアという言葉に伴う自発性が連想され、能動的イメージが込められる。アルバイト募集とするより活動に共感度の高い人たちが得られ、また、最低賃金よりも低い条件であっても「ボランティア」だと説明でき、人件費を圧縮できる。わずかでも謝礼を払うことで、無償で依頼するよりも気楽に活動を頼みやすくなるというものである。一方、活動側も「お小遣いの」とはいえ謝礼が得られ、賃金のために働くイメージに伴うアルバイトよりも、社会的に評価されているように感じる人もいるという。そこで近年の歳出圧縮政策のあおりを受けて人材確保に苦しむ社会福祉施設や資金力の乏しいNPO、さらには財政危機に瀕する自治体などが、積極的に「有償ボランティア」の“活用”を進めるようになっていると指摘する(早瀬、2018:51-54)。また、「ボランティアのポイント制度」とは、厚生労働省が2007年に地域支援事業交付金を介して導入の支援を始めた一種の「有償ボランティア」である。厚生労働省のガイドブックによれば、ボランティア当人にとって、介護予防の推進やボランティアポイントを介護保険料や介護サービス利用料に充当することも可能になるなどのメリットが期待できる一方、事業者側にとっては介護分野の人材確保の手法としての位置づけであるとも明記されている(厚生労働省、2021:11)。

ボランティアを巡っては、福祉専門職からすれば、ボランティアはインフォーマルサービスの担い手として教育課程でも教授され、当然そのような認識であると考えられる。ただしその側面が強調されすぎると、ボランティアが福祉人材として扱われてしまう危険性がある(原田、2020:33)。ボランティアは単なるマンパワーではなく、施設のボランティア、地域担当者も単なる人材派遣担当ではないことは言うまでもない。ましてやボランティア人口の減少も実際に認められる中(総務省、2022:21)、これまでより丁寧な地域、

住民へのアプローチが必要ではないか。それは、活動の範囲が施設内から施設外へ広がったとしても、施設と住民の協働を考えるうえでは重要な指摘だと考える。施設側の「協働」の捉え方によっては、住民の自主性を伸ばし、健康維持に貢献する活動へと発展させることもできれば、住民の参加の意欲や力を封じ、場合によっては施設へのネガティブイメージを強め、単に形骸的で歪んだものになってしまう懸念がある。現在、我々が実現を目指す地域共生社会に対しても、その負担を地域住民に「丸投げ」することでも、「我が事」として押しつけられるものであってはいけないのである(全国社会福祉協議会、2019:21)¹。

もともと協働とは、“異なるセクターや組織が、共通の目的を実現するために、信頼関係のもと、対等な立場で、役割を持ち合いながら協力すること”である(石井、2020:138)。また、日本NPOセンター(2021)は“協働とは、「異種・異質の組織」が、「共通の社会的な目的」を果たすために、「それぞれのリソース(資源や特性)」を持ち寄り、「対等の立場」で「協力して共に働く」こと”と定義付けている。NPOと行政の協働に詳しい木原(2003)は、協働という概念や行為を安易に扱ってはならず、NPOと行政がお互いの差異を認め合い、緊張感を伴った対等な関係を取り結ぶことができるかが問われており、協働は21世紀社会の命運を左右する重要な概念だと指摘している。施設と住民との協働という際も、協働という概念や行為を安易に扱うのではなく、地域をフィールドとした時にもあるべき協働を目指すことができるよう、検討する必要がある。その際、留意しなければならないのは、施設はあくまで、利用者のために尽くし職員もそのために存在するということが第一義的にあり、新たに「住民、地域との協働」を示されることによる施設の過重負担にも目を向けなければならない。利用者の生活、生命を守るという社会福祉法人でしかできない第一義的役割は尊重しながら、なおかつ、その専門性を生かした社会福祉法人ならではの協働を模索する必要があることは言うまでもない。

そこで、本稿では、施設と協働とは何かという概念について、地域福祉、ボランティアの推進や隣接する市民活動領域からも文献を参考に検討し、施設と住民との関係のあり方を確認していきたい。

2. 地域福祉推進における「住民参加」と「協働」

地域福祉活動の先駆として知られるのは、イギリスの慈善組織協会や² セツルメント³である（永岡、2003：27）。どちらもボランティアな住民を起点とした活動であり、地域福祉の推進においては住民参加なくして成立しない。異なるセクターや組織が、共通の目的を実現するために、信頼関係のもと、対等な立場で、役割を持ち合いながら協力すること“協働とは、「異種・異質の組織」が、「共通の社会的な目的」を果たすために、「それぞれのリソース（資源や特性）」を持ち寄り、「対等の立場」で「協力して共に働く」こと”が、協働の意味である。だが、日本の地域福祉推進の文脈において、これまでから住民参加型の福祉活動が構成要素に位置付けられてきた。

“岡村（1974）による地域福祉の概念を構成する要素として「①最も直接的具体的援助活動としてのコミュニティ・ケア、②コミュニティ・ケアを可能とするための前提条件づくりとしての一般地域組織化活動と地域福祉組織化活動、③予防的社会福祉」の3者によって構成されとしている。地域組織化活動は、コミュニティ成員である地域住民間に「共感と共属の感情にもとづく自然的な相互的援助や連帯性がみとめられる」ようなコミュニティの形成を目指す（とされる（松端、2007：25）。大橋（1995）は、地域福祉という新しい社会福祉サービスシステムが成立するためには、少なくとも、①在宅福祉サービスの整備、②在宅生活を可能ならしめる住宅の整備と移送サービスの整備、③近隣住民の参加による福祉コミュニティの構築、④都市環境の整備、がすすめられなければならないとしている。

なお、本節では詳述しないが、特定のテーマで活動するボランティア活動をはじめ、趣味や遊びを共通項に集まるコミュニティ形成も、住民参加の一形態であることも押さえておく。

牧里（2012）も、地域福祉の本質に迫る固有性の一つとして「住民参加」を挙げることができるとしている。この「住民参加」には住民参画を含めて、現行の福祉サービスをベターなものにする住民の協力や支援から、これらの福祉制度を支える社会制度の改変、そしてまたボランティアや民間人による非制度的な自主的助け合い活動への関与にまで及ぶとしている。地域

福祉は、住民自身が福祉コミュニティをつくり、福祉を担っていくという住民参加抜きには成り立たない概念であるが、「協働」という言葉はいつ頃から登場するのだろうか。

表1 これまでとこれからの地域福祉

これまで	これから
理念・ノーマライゼーション 供給・在宅福祉 方法・地域組織化	・ソーシャルインクルージョン ・地域(包括)トータルケア ・コミュニティワーク ・コミュニティソーシャルワーク
参加・住民参加型福祉 展開・概発的発展論 政策・政策形成型福祉 経営・行政＝社会福祉 運営・社協＝残余的地域福祉 財源・補助金、委託金	・住民の主体性 ・内発的発展論 ・政策実践型福祉 ・新しい公共と協働 ・地域福祉の推進主体化 ・租税、自主財源

出典：野口定久（2006）参加と協働による地域福祉のガバナンス－持続可能な地域コミュニティの形成－『社会学研究』3：67-81

野口（2006）は、さらなる少子化によって生産年齢人口が減少し、生活や家族、コミュニティの弱体化が表面化している中、地域社会や住民の暮らしの変容によって、かつての地域福祉は、その基本的な性格を変えつつあると述べ、概ね1990年以前と以降では、地域福祉の成立要件が変化するとして、表1のように示している。ここで、“これから”の要件の中に、「協働」が登場していることがわかる。

さらに野口（同上、2006：69-70）は、「多くの地域福祉の運営では、住民参加の意義や手法が述べられているが、地域福祉を推進していく主体間（住民、当事者、NPO、社協、施設等の事業者、企業、行政等）の協働の必要性やその方法論を論じたものは少ない。地域福祉の運営において住民参加が必要条件とするならば、協働が十分条件であるということができよう。地域福祉における協働とは、その推進主体間のパートナーシップと言い換えることもできる。すなわち、政府部門が統治する社会サービス等の資源供給システムから市民セクターを中核とする多元的な資源供給システムへの移行の中で必要とされる資源供給主体間の主体的協力関係を意味する。これからの地域福祉には、政府セクターと市民セクターによる資源供給主体に加え、住民による地縁・血縁ネットワークの主体的参加

システムの再構築が必要とされる。地域福祉の運営において、3つのセクター間の主体的協働関係に基づく、推進主体間のパートナーシップが形成されることを期待する」とし、協働という時のパートナーは非常に幅広く、そして、協働は地域福祉推進の必要十分条件であると示唆している。だが、これまでの歳月の中で、住民による地縁・血縁ネットワークの主体的参加システムの再構築の成果として期待された通りに育まれてきたかといえ、当時より局面はさらに厳しくなっているのではないだろうか。

話は戻り、確かに1990年代は協働の時代だという言説がある。石塚（2004：13-14）は、1995年の阪神・淡路大震災が起きた際、救助、避難、復興という過程を行政だけではなく、逆に多くの部分において、地域コミュニティの人のつながりや全国から参加したボランティアの力によってなされたことで、行政の力だけですべてができていた時代が幻想だったと示した出来事になったという。1990年代後半は、そのような精神的気運に加え、財政的にも行政サービスの限界が見えてきたこともあり、行政、市民の両者から「協働の時代」をいわれるようになった。

特定非営利活動促進法（NPO法）が成立したのも1998年のことである。それ以降、地域福祉の担い手にNPOが加わった。こうした市民活動の広がりや行政側が抱える背景、つまり行政の政策形成能力の限界、財政赤字の拡大、従来型市民参加制度の限界や市民自治力の強化や市民社会の成長を目指し、行政の政策・施策に市民・NPOと行政の協働が謳われるようになったという（木原、同上、2003、17-21）。NPO法における特定非営利活動の中には、「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」も含まれ、2021年現在においても、最も団体数が多いのがこの分野である⁴。地域福祉領域でも、福祉系NPOも多数生まれ、地域福祉推進の担い手が多様化し、まさに主体間協働関係が望まれる時代へと変容していく。

「国民生活白書2004年度版」（内閣府、2004）のテーマは「～人のつながりが変える暮らしと地域—新しい「公共」への道～」という。個人でも「官」でも対応が難しくなってきた暮らしのニーズをどう満たすかが課題との指摘がある。かつて地域集落が担っていた相互扶助のように個人が解決できない「公共」の問題を新しい形で解決する可能性を持っているのではないか

という問題意識から、全国各地で実践される数々の実践が紹介されるという構成になっている。そのうえで、地域の中で進む、行政、企業、NPO、地縁型組織との「協働」を紹介する構成になっている。行政側からの多様な主体間の協働への期待が伺える。ただ残念ながら、この白書の目次には社会福祉法人の姿は見当たらない。

「協働」という言葉の顕在化に伴走するように、2010年内閣府から「新しい公共」という考え方が打ち出された。行政だけが公共を担うのではなく、地域の多様なアクターと共に歩む新しい時代変化が示された（塚本、2018：1）。今や「協働」は自治体行政にとって欠かせない用語となり、自治体が策定する行政計画に「協働」という文字が登場しないことのほうが少ないといえるほどである（泉澤、2018：79）。

原田（2014：57）によれば、民主党政権時に「新しい公共」について盛んに議論され、地方自治体と地域住民の「参加と協働」が注目され、それは地域福祉の分野でも同様に始まったことと述べている。従来、地域福祉の領域では「住民参加」を重視してきたが、地域福祉計画の策定において強調されることとなる。

折しも、2000年には社会福祉法の改正によって、「地域福祉の推進」がこの法律の重要な目的の1つとなった。同法の第1条は「地域における社会福祉」のことを「地域福祉」と規定したうえで、「地域福祉の推進を図る」ことによって「社会福祉の増進に資する」ことが、この法律の目的だと述べている。また、同法の第4条では、「地域住民」と社会福祉関係者は「地域福祉の推進に努めなければならない」と定めている。この「地域福祉の推進」に実効性をもたせるため、同法第107条、第108条によって、市町村は「地域福祉計画」を、都道府県は「地域福祉支援計画」を策定することとなった。ここで重要なのは、地域福祉計画を策定するときは住民参加が不可欠の前提であると、社会福祉法が宣言していることである。同法第107条では、地域福祉計画を策定したり変更したりするときは「あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を営業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」と規定している（全国社会福祉協議会、2003：17）。

さらに、2002年、社会保障審議会福祉部会は「市

町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」という通知を出している。そこには「一人ひとりの地域住民への訴え」という呼びかけともいえる一文があり、「とにかく、これまでの社会福祉は、ややもすると行政から地域住民への給付という形をとってきた。しかしながら、これからは、個人の尊厳を重視し、対等平等の考え方にに基づき、地域住民すべてにとっての社会福祉として、かつ、地域住民すべてで支える社会福祉に変わっていかなければならない。そのためには社会福祉に対しての地域住民の理解と協力、つまり地域住民の参加と行動が不可欠なのである。…これらの計画が21世紀の福祉を決定づけるものとして広く地域住民の参加を得て策定されることを求めるものである」と住民参加を強力に押し上げている。

2017年に、地域共生社会の実現に向けた社会福祉法改正がなされた。同法第4条第1項は、「地域住民、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（以下「地域住民等」という。）は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が確保されるように、地域福祉の推進に努めなければならない」と規定されている。ここでいう参加とは、(1) 計画策定への参加、(2) 地域福祉活動への参加、(3) 地域社会への参加の3つの側面があり、この3つの側面で住民参加が推進されることが指摘されている（全国社会福祉協議会、同上、2003：18）。

そして新たに、支援を必要とする住民（世帯）が抱える多様で複合的な「地域生活課題」について、住民や福祉関係者による把握及び関係機関との連携等による解決が図られることを目指すという「地域福祉の方法」が第4条第2項に明記された。

地域共生社会の実現に向けては、①それぞれの地域で共生の文化を創出する挑戦、②すべての地域の構成員の参加・協働、③重層的なセーフティネットの構築、④包括的な支援体制の整備、⑤福祉以外の分野との協働を通じた、「支え手」「受け手」が固定されない、参加の場、働く場の創造、という5つの視点が重視されており⁵、協働の文字も②⑤に盛り込まれ、多様な住民参加と協働のあり方を促進しつつ地域福祉を推進していくことが示されている。

以上、地域福祉の領域における「住民参加」と「協働」とを概観してきた。地域社会の変容やNPO法の成立、行政側からの多様なアクターとの協働の要請などにより、「住民参加」に加えて「協働」という用語が用いられてきた経緯が伺えた。だが、その後も加速を続ける過疎化、人口減少のスピードに逆らえず、都市部であっても自治会加入率も下がり続けている（総務省、2021：5-6）。中田（2016）は、町内会・自治会が取り組む課題の多様化、困難化は、この組織が地域の企業や学校、福祉施設、あるいは種々の市民団体、NPO等と、相互協力体制を築いていくことを要請しているが、現実には、なかなか連携が進んでいないのも確かであると指摘している。その理由は、町内会・自治会に対する理解の違いや、両方の団体の誕生の歴史的経緯の違いもあるため、組織間の接点がなかなか見いだせないのが理由として挙げられている。

このように、現在では地域共生社会の実現に向け、もはや必然のものとして定着しているものの、実際に協働関係を構築し、推進していくことは、そう容易くはないはずだ。「施設と住民の協働」としたときに、何をもって協働といい、どのような協働ができるのか。また、住民参加を支援する職員の役割はどのようなものなのかは、引き続き探求する課題として残る。

3. 社会福祉施設において住民と「協働」を進める参加のあり方とは

前節での協働の定義を、施設ボランティアに当てはめるとすれば、“施設がボランティアを自施設に受け入れ、利用者支援の質の向上という目的のため、施設職員とボランティアが対等の立場で、協力して共に働く”ことと捉えることができる。施設内で活動するとボランティアと呼んでいるが、実際のところは、その地域の住民そのものである。施設ボランティアは今や珍しいものではないが、ここに至るまでには課題がない訳ではなかった。

大阪ボランティア協会が1981年にまとめた『ボランティア参加する福祉-』によると、「ボランティアな「住民（市民）参加」が広がり、多様化を見せているにもかかわらず、「制度的体系」の側では、住民（市民）参加の動きは動きで、自分たちの現場はそれどころではないといったセクショナリズムの状況があちこ

ちに見受けられます。いわば、ボランティアな「住民（市民）参加」を真正面から受け止め、それに積極的に働きかけ、協働の学習場面をつくり、福祉的課題の解決と福祉創造の役割をとともに担おうとする姿勢に欠けるきらいがあります」と厳しく指摘している。続けて、施設側とボランティア側の双方の苦情も紹介されている。「施設側のボランティアに対する苦情は、①来たり来なかったりする無責任性、②鼻につく善意意識、③自分本位の恣意性、④かえって職員が手をとられるといった多忙化、⑤施設の生活リズムが乱されるといった不定期性などに対する苦情です。一方、ボランティア側の施設に対する苦情としては、①思いつきに用事を押し付けられる無計画性、②職員の便利屋意識、③邪魔者意識、④施設長と職員との受け入れの不一致、⑤ボランティア・ルームがないなどの無整備、⑥活動の方法や意義が知らされないといったコミュニケーション不足、⑦相談に乗ってもらえないといった非援助性、などです」というように、完全なミスマッチが起きていることも紹介している。これではボランティアはどんどん脱落し、辞めていくのは目に見えることであり、施設における活動では、運営や指導の責任は施設側にあり、責任の大半は受け入れる施設側にあるとも指摘している。ボランティアな住民（市民）参加のネックになっている社会福祉の「制度的閉塞化」をどのようにして打開していくか、それには施設と住民双方の間に“協働の領域”を創造していくことが鍵であり、その鍵を握っているのはコミュニティ・ワーカー（コーディネーター）であることを、既にこの当時から提言していることに驚く（大阪ボランティア協会、1981：245-248）。

前章で述べたように、こうした課題を内包していた時代を経て、施設でのボランティア受け入れに関しては、職員とボランティアが互いの持ち味を活かしながら、対等な関係で活動ができるよう、ボランティアコーディネーション理論が整理されてきている。1981年当時と同じ課題が完全になくなったかといえそうではないが、課題解決のための方法論を活用することができるようになってきている。

ボランティアコーディネーション研究の視角から捉えた時に、本研究でいう施設と住民と協働による地域活動は、これまで自施設内で行われてきた実践の舞台を、今度は立地する地域に広げていくことであるとも

いえる。この地域をフィールドとしたときに、前節でも指摘のあった多様なアクターとの協働をしながら、住民の参加ができる場も多様に柔軟に考えていかなければならない。コロナ禍での停滞を余儀なくされていることは否めないものの、石井（2020）は、これからの施設では、施設利用者の課題を解決するための資源としてのボランティアを受け入れるにとどまらず、地域課題の解決のために、社会福祉施設を資源として地域に提供し、地域住民やボランティアが社会福祉施設を活用する手法としての地域ベースでのボランティアコーディネーションが求められているということができるのではないかと指摘する。

ボランティアコーディネーションと呼ぶべきかどうかは、これからの議論を待つ必要があるが、いずれにせよ、地域福祉の領域には、住民の主体的活動を促進するためのコミュニティ・ワークという手法がある。地域の具体的な課題を解決したり、住民の自発的行為が活かせるプログラムを作ったり、地域課題を計画的に改善する計画策定などを行っているものであり、施設と住民との間にも何らかの専門職のアプローチはなくてはならないものとして想定すべきであろう。

定藤（1989：100-101）は、「コミュニティ・ワークのゴールで少なくとも必ず問題にされるのはタスク・ゴールとプロセス・ゴールであるが、前者においては、地域住民のニーズに応じて具体的な課題を達成すべく、住民の生活問題の協働的解決を図ることを主要な目的の一つとするものである」と述べている。この協働的解決を図ることのできる施設と住民の関係性が育まれるよう目指したいものである。続けて定藤は、「このような具体的課題の達成も必要だが、コミュニティ・ワークでは、それを達成するまでの諸過程も重視され、プロセス・ゴール（過程目標）の成就が基本的理念の1つとされている。その主論者であるロスによれば、それは具体的には、コミュニティの諸課題を明らかにしたり、それらに取り組んでいく過程にいろいろな個人や集団が広範に参加する中で、しだいに彼らの間に有効な相互作用や合意が形成され、協力・協働的な態度を育成すること、あるいはコミュニティづくりそのものが目標と捉えられているのである」とも述べている。

なお、協働のあり方について、原田（同上、2004：62-81）が、地域福祉計画を策定するときの行政と住

民の関係構造について、憂慮すべき点を指摘している。行政側からみて、効率的な合意形成を求める「合理的な事業遂行のための協働」と地域住民を主体とした視点から捉えた「過程を重視した対等型協働」の2つの方向性があるという点だ。後者は対話の過程を重視した対等な位置づけのもとに関係構築をしようとするものである。

施設と住民との関係においても、この後者の関係を大事にしたいものである。いわば、地域課題や住民の要望にないことであっても、住民参加のもと決定したかのように施設都合で事を運んだり、住民との対等性を尊重せず、ボランティアを“活用”するようでは、それは目指す協働とは程遠いであろう。地域の課題解決のために、施設と住民とが対等な関係構築のもと、お互いの持ち味を活かしながら、協働で実践を通して取り組む行為を成立させるならば、これら、ボランティアコーディネーションやコミュニティ・ワークから多くを学べる可能性が伺える。

4. 「なぎさの福祉コミュニティ」論からの言説

「協働」という言葉を直接用いているものではないが、本研究テーマにとって、重要な知見を示していると思われる言説がある。それは、岡本榮一らの唱える「なぎさの福祉コミュニティ」という論考である(岡本、2013: 2-19)。

この“なぎさ”のことを岡本らは、次のように定義づけている。「特別養護老人ホームや児童養護施設などの福祉施設が、陸と海の間に展開されるなぎさのように、施設と地域社会の間に公共的な空間をつくり、そこにおいては継続的・意図的な支えあいや交流活動を生み出し、ノーマルな社会的・対人的な地域社会関係の創造をめざすことをいう」というものであり、施設と地域との架橋となり、福祉コミュニティを創造し、排除や差別のない一人ひとりが大切にされる包括的な社会を生み出すことをイメージすることができる定義であり、大いに共振できるものである。

岡本は「施設の社会化」論は「地域福祉」への架橋が十分ではないという課題意識を持ち、ハンナ・アレント(H. Arendt)が『人間の条件』のなかで説く「現れの空間」を施設にもつくっていく必要があるのではと投げかける。ナチスに追われてアメリカに渡ったア

レントは、この本で、閉ざされ管理課された空間や、画一的な社会ではなくて、さまざまな人が“現れ、出会う空間”の大切さを哲学的に語っている。つまり彼女は、「さまざまな人が出会い、語り、創造する〈多様性〉のある世界の創造こそが人間にとって重要なんだ」と説いているという。この多様な人とひととの出会いの空間的な創造こそが、「福祉コミュニティ」の創造に通底するとしている。

施設は一般的には、「閉ざされがちな、入所型福祉施設」としてのイメージがある。しかし昨今では、様々な公益的活動が生まれ、地域福祉の一翼を担う存在として期待されている。このことは、福祉を核にした支えあいの場を意味する「福祉コミュニティ」の創造なのである。いわば“なぎさ”という言葉は、一つのシンボリックな意味を持たせた言葉だとのことである。

この“なぎさ”創出には、4つの目的・視標(原理)がある。

1つ目は、「地域共同性を生み出しているか」である。ボランティアを「派遣する」「活用する」「利用する」といった視点からは共同性は生まれる筈がない。共同する関係とは、ある1つのプログラム、地域ボランティアと職員とが共同してつくりあげているかどうか、そうした〈共に共同する関係性〉のなかで、なぎさを創造する過程そのものが、語りあいや生きる力、あるいは喜びや連帯を生み出し、エンパワメントする母体である。

2つ目は、「地域文化などの生活媒体を生かしているか」である。地域社会には、独自の地域文化や経済的営みや自然がある。そこには固有の生活習慣もある。人びとが育ち、学び、働き、飲食をとともにし、楽しむ生活媒体としてのコミュニティがある。地域社会関係は、地域文化や地域経済とクロスするものである。なぎさは、地域文化への媒体、入口としての役割を果たさねばならないとしている。

3つ目は、「地域へのアイデンティティを生み出しているか」である。地域社会関係は、住民の意識と深い関係を持つ。同じコミュニティで生活する隣人としての“思いやり”や“配慮”といったことである。同一性の感情、つまりアイデンティティの共有なしに地域社会関係は成立しない。それは、“必要とされること”から始まり、われわれの施設といった“われわれ感”から、さらに“コミュニティ意識”へと発展するもの

である。これらは、福祉コミュニティ形成の根っ子に
なければならず、ボランティア活動は、地域アイデン
ティティを生み出す推進役を担っているとしている。

4つ目は、「ノーマライゼーションの原理を提示し
ているか」である。地域住民が、福祉施設で生活し
ようが、在宅でケアを受けながら生活しようが、
あたりまえの生活を保障することであり、これを支え
るのは、絶えざるノーマライゼーションに関する「学
習プログラム」である。交わりや支えあいを豊かに構
築し、“共に生きる”関係をコミュニティ内に築くこ
とを指している。施設が「管理主義」におちいること
を避ける原理でもあると言及している。

このように「なぎさの福祉コミュニティ」を概観す
ると、施設拠点を“なぎさ”としながら、住民がいつ
でも訪れることができ、去ることのできる共同できる
場を生み出し、共同する。そして、共同の場は施設だ
けとは限らず、地域社会、地域経済とも関係させて地
域媒体と繋いでいく機能も併せ持たなければならない。
そして、施設も住民も同じ地域にいる隣人としての
感覚を持ち合わせ、我が地域をノーマライゼーショ
ンの行き届いた暮らしやすい地域へと志向する。この
ような目的を果たし得るポテンシャルを秘めているの
が、社会福祉法人の施設ではないかと思えるのである。
前節では、ボランティアコーディネーションやコミュ
ニティ・ワークから学ぶべき要素があったとしたが、「な
ぎさのコミュニティ」論は、生活の場である施設に暮
らす、そこに居る人々と共に同じ場に居ることへの価
値を現わしており、施設という場で展開する実践であ
る以上、非常に重要な示唆を与えているといえる。

村田（2017：145）は、施設は長らく迷惑施設とし
て位置付けられ、都市計画において郊外や僻地に置か
れてきた歴史があると指摘する。ところが、そうした
施設を市街地や住宅地に戻そうとする政策転換がなさ
れる今もなお、住民との施設コンフリクトは起きている。
昨今では、ディサービスセンターは各所に見られ、
施設の授産製品が地域のスーパーの店頭に並び、中
にはカフェ等のショップを経営するなど地域に溶け込
んでいる施設も多くみられ、地域社会との距離は縮ま
っているかにみえる。しかし今後も、社会福祉法人が地
域ニーズに応える団体であることを住民に対し発信
し、地域資源として意図的に位置付けていく戦略の必
要性を示唆している。

ただし、津久井やまゆり園の事件以降、施設にも防
犯カメラがつけられ、地域開放と安全性の確保との狭
間で厳しい判断を迫られる実情があることも付記して
おきたい。「なぎさのコミュニティ」論が示す「隣人
として」の付き合いを促進したい傍ら、ジレンマに直
面する事情があるということは、理解すべき今日的課
題である。

5. まとめ

ここまで、施設と住民との協働とは何を指すのか、
その概念を文献から探索してきた。そして、ここから
得られた示唆を挙げておきたい。

1つ目は、地域福祉推進の領域では、理論化が始ま
った当初から「住民参加」がキー概念として用いられて
きたが、NPO法の成立や市民活動の高まり、「新しい
公共」の登場、政策形成能力の限界や財政赤字等の行
政側の事情などが相まって、「協働」という新たなキー
概念が顕在化し、今もって「住民参加」と「協働」の
両方ともが重要な概念として多用されている。また、
「なぎさのコミュニティ」においては、協働という言葉
ではなく、共同を用いている。そのため、施設現場
においては、「住民参加」「参加」「協働」「共同」とい
った言葉の意味を再検討する必要もあるのではないかと
いう点である。言葉にとらわれ過ぎず、しかしながら、
施設現場においては、同じ場所に共にいるということ
自体価値あり、共同・協働双方の視点に立ち、そこ
から物事を捉える必要があるのではないか。

2つ目は、先行研究からは、協働するにあたっての
課題を見出すに至っていないという点である。協働は
立場の異なるもの同士が共通の目的のために対等な立
場で連携・協力することになるため、そのやり方は組
み合わせの数だけ存在する（泉澤、同上、2018：84）。
以下は、まちづくりの地域協働に関する言及だが、そ
の障害要因となることとして、「地域協働」の「習慣」
がない、可能性が未知数である、「地域協働」の「像」
が見えない、パートナーが不在、組織的ネットワーク
が弱い、職員の意識が低い、役割分担が不明確、運営・
調整キーマンが不在、ルール枠組みが不在、ノウハウ・
スキルが不足、トップの政策判断が消極的、「推進フ
レーム」が不明確、そして「地域協働」への移行（業
務）が大変、などが挙げられている（長野、2005：

35)。このようにみると、施設と住民との協働を進めていくにも平坦な道のりではないが、だからこそ、各地で生まれている実践から、これらの課題をどう乗り越えているのか探究する意味がある。

3つ目は、誰がどのように何を行って実践が創り出されているのかは、先行研究からはそう明らかになっていない点である。具体的にどのようなごめきが施設で起きているのか、いかなる基盤を整えねばならないのか、ボランティアコーディネーションやコミュニティ・ワークの価値、知識、技術は本当に活かされているか、コーディネーター人材が置かれ、機能はどのようなものかなど、各地の実践にあたり、その内実を明らかにして方法論を構築することは今後の課題である。

4つ目は、従来の地縁的、地理的、行政区画的な単位を想定した地域との協働にのみ視点を置くのではなく、インターネット、SNS、メタバースなど、リアルとは異なる世界でのつながりやコミュニティを人は創造し、利用し、拡張している現代社会の特徴を生かした住民との協働も1つの可能性として模索する価値はあるのではないかという点である。前者でいう地域では、協働できる住民そのものの高齢化や固定化は全国的な課題といわれており、地縁的な色彩の強さによるメリットデメリットもある。だが、今やオンラインによって地縁的、地理的、行政区画的な地域を超えて人と繋がれる時代であり、その良さを生かした展開も考えられるのではないかな。

そして5つ目は、協働がもたらす意義の検証という点である。なぜ協働するのかといえば、公益的活動の義務化が背景にある影響は少なからずあると考えられるが、それだけではない実践の意義は、実際に実践をしている現場実践からの言語化を今以上に期待したい。

2000年前後の「新しい公共」の担い手としては、国民生活白書には挙げられておらず、いわば期待値としては高くなかったであろう社会福祉法人の施設ではあるが、この地域共生社会の実現に対しては、その期待される役割は極めて大きい(全国社会福祉協議会『月刊福祉』2017年12月号の特集は「これからの社会福祉法人の役割－地域共生社会の中核を担う－」である)。公益的取り組みの義務化は1つの契機ではあるが、地域課題の複雑化、顕在化に伴い、福祉のプロ

フェッショナルが揃う社会福祉法人の潜在力に対する期待であったり、地域資源の一員でもある社会福祉法人自身も危機感を持ち、地域福祉に携わらねばならないという法人自身の気概や責務の現れも反映されているのではないかな。

社会福祉法人の施設が住民との協働関係の下、地域活動を進めるための協働の本質や協働に期待される機能などが詳らかになることで、これから実践を始めようとする施設や福祉専門職教育にも貢献できると考える。引き続き、施設と住民との協働による実践に注目し続けていく必要がある。

最後に、本研究の限界について触れておきたい。本論は、主として地域福祉・ボランティア推進という分野での歩みや国の施策などを文献研究により考察しているものであり、限られた領域における検討でしかないという点で限界がある。福祉医療機構の『社会福祉法人の現況報告書等の集約結果(2021年度版)』によると、所轄庁から登録のあった社会福祉法人は21,003法人あり、地域性、規模、専門分野など、それぞれ多岐に渡り更に、奥行きが深い。これからも社会福祉法人の取り組みから真摯に学び、施設と住民とが協力し、創造的な活動の実現に貢献できるように努めたい。

注

- 1 社会福祉法人の中には、社会福祉協議会との接点を持たない法人もあることを付記しておく。例えば、社会福祉法人 全国社会福祉協議会全国社会福祉法人経営者協議会の令和2年度の事業方向によると、会員法人は7,988法人、組織化率は43.4%となっている。(全国社会福祉法人経営者協議会、2020:8)
- 2 COS(Charity Organization Society)を慈善組織協会と訳される。1869年、ロンドンで発足。サービスの濫給や漏給を防ぐために、サービス供給者側が調整を図り、効果的な活動を行うことを目的としている(山縣、2007:75)
- 3 地域の中に住み込んで、住民との生活全般の交流により、地域全体の生活の改善と福祉の向上を図る活動のことをいう。ロンドンで活動したロンドン大宅の教員と学生の運動(トインビーホールを拠点に展開)を端緒に、アメリカや日本でも広がった(山縣、2007:74)。

4 内閣府 NPO ホームページによると、2021 年 6 月時点の認証 NPO 法人は 50,820 団体で、その内、20 分野中「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」は 29,758 団体と最多。

(<https://www.npo-homepage.go.jp/>、20210618)

5 厚生労働省「「地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会最終とりまとめ～地域共生社会の実現に向けた新しいステージへ～」<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/0000177049.pdf>、20210619)

【引用文献】

福祉医療機構（2021）『社会福祉法人の現況報告書等の集約結果（2021 年度版）』（https://www.wam.go.jp/content/wamnet/pcpub/top/zaihyou/zaihyoupub/aggregate_results_2021.html、20230111）

原田正樹（2019）「ボランティアの本質とケアリングコミュニティの構築にむけて」岡本榮一監修、ボランティアセンター支援機構おさか編『ボランティア・市民活動実践論』ミネルヴァ書房：177-178

原田正樹（2010）「ボランティアと現代社会」柴田・原田・名賀『ボランティア論-「広がり」から「深まり」へ』みらい：33

原田正樹（2014）『地域福祉の基盤づくり―推進主体の形成―』中央法規：57-81

早瀬昇（2018）『「参加の力」が創る共生社会―市民の共感・主体性をどう醸成するか―』ミネルヴァ書房：51-57

石井大一郎（2020）「つながりを支える「組織」」板倉杏介、醍醐孝則、石井大一郎『コミュニティ・マネジメント―つながりを生み出す場、プロセス、組織-』中央経済社：138

石井祐理子（2020）「住民と施設の協働のためのボランティアマネジメント―好事例から学ぶ―」京都光華女子大学京都光華女子大学短期大学部研究紀要（58）：79-89

石塚雅明（2004）『参加の「場」をデザインする―まちづくりの合意形成・壁への挑戦―』学芸出版社：17-18

泉澤佐江子（2018）「協働は本当に進んでいないのか―自治体職員を対象とした意識調査から―」自治体学会『自治体学』31（2）：79-85

木原勝彬（2003）「NPO と行政の協働は何か」新川達郎監修、「NPO と行政の協働の手引き」編集委員会編『NPO と行政の協働の手引き』大阪ボランティア協会：17

厚生労働省老健局（2021）『令和 3 年度介護予防活動普及展開事業ボランティアポイント 制度導入・運用の手引き』

(<https://www.mhlw.go.jp/content/000761589.pdf>、20211218)

厚生労働省社会保障審議会福祉部会（2002）「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」(<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2002/01/dl/s0128-3a.pdf>、20210619)

内閣府（2004）『国民生活白書 2004 年版～人のつながりが変える暮らしと地域―新しい「公共」への道～』(https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9990748/www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h16/01_honpen/index.html/20210618)

永岡正己（2003）「地域福祉の源流」牧里毎治編著『地域福祉論 - 住民自治と地域ケアサービスのシステム化 - 』放送大学教育振興会：27

長野基（2005）「ガバナンスのデザイン」佐藤滋、早田宰編著『地域協働の科学―まちの連携をマネジメントする―』成文堂：35

日本 NPO センター (<https://www.jnpoc.ne.jp/20210619>)

牧里毎治（2012）「住民参加で読み解く岡村地域福祉論」牧里毎治、岡本榮一、高森敬久編著『自発的社会福祉と地域福祉』ミネルヴァ書房：119

松端克文（2012）「地域福祉の構成要素」上野谷加代子、松端克文、山縣文治編『よくわかる地域福祉第 3 版』ミネルヴァ書房：25

村田文世（2017）「地方分権下の地域社会における社会福祉法人制度改革の意義―公益的活動の法制化に着目して―」社会政策学会『社会政策学会誌』：136-146

中田実（2016）「町内会・自治会の特質と現代的課題」『月刊『住民と自治』2016 年 1 月号』自治体問題研究所：16-19

- 野口定久（2006）「参加と協働による地域福祉のガバナンスー持続可能な地域コミュニティの形成-」『社会学研究』3：67-81
- 大阪ボランティア協会（1981）『ボランティアー参加する福祉ー』ミネルヴァ書房：244-255
- 岡本榮一監修（2013）『なぎさの福祉コミュニティを拓くー福祉施設の新たな挑戦ー』大学教育出版：2-19
- 岡村重夫（1974）『地域福祉論』光生館：62
- 大橋謙策（1995）『地域福祉論』放送大学教育振興会：28
- 定藤丈弘（1989）「コミュニティ・ワークの思想」高森敬久、高田真治、加納恵子、定藤丈弘『コミュニティ・ワークー地域福祉の理論と方法ー』海声社：100
- 総務省（2021）『自治会・町内会の活動の持続可能性について』：5-6
(https://www.soumu.go.jp/main_content/000777270.pdf, 20230111)
- 総務省（2022）『令和3年社会生活基本調査ー生活時間及び生活行動に関する結果ー』：21
- 塚本淳子（2018）「地域・協働・ネットワークの組織論に向けて」佐々木利廣編著、大阪NPOセンター編『地域協働のマネジメント』中央経済社：1-8
- 筒井のり子（1990）『ボランティアコーディネーター』大阪ボランティア協会：15-17
- 山縣文治（2007）「戦前の日本の地域福祉の展開」上野谷加代子、松端克文、山縣文治編『よくわかる地域福祉第3版』ミネルヴァ書房：75
- 全国社会福祉協議会地域福祉計画の策定促進に関する委員会（2019）『地域共生社会の実現に向けた地域福祉計画の策定・改訂ガイドブック』：21
- 全国社会福祉協議会（2003）『住民参加による地域福祉推進に向けた人材養成のあり方ー「住民参加による地域福祉計画策定実践手法に関する研修プログラム研究開発事業」報告書ー』：17
- 全国社会福祉法人経営者協議会（2020）『令和2年度事業報告』：8

