

# 市民的協同と組織間連携にみる地域社会の再構築

—— 松山市におけるいくつかの実践事例から ——

中西典子

## 1. はじめに—いまなぜ地域社会なのか

超高齢社会の到来を迎えた今日、誰もが住み慣れた地域において、健康で生きがいのある生活を過ごすことのできる社会をいかに形成していくかが、時代の要請ともなっている。社会福祉や保健・医療の分野でも、対象者をそれぞれ施設に収容してケアサービスを提供する方式から、住み慣れた地域社会で総合的なサービスを提供するという方式へ移行してきた。しかしこうした理想的な社会の実現には、日本の現実はいまだ遠いと言わざるを得ない。当の地域社会は、都市化や生活の私化・個別化のなかで、住民それぞれの地域への帰属意識や共同関係を稀薄化させ、「地域社会の解体」が叫ばれて久しい。では、地域社会不要論が大勢を占めるかといえば、前述のように事態はむしろ逆で、地域社会がこれほど意識的に必要とされた時代もいまだかつてなかったといえるだろう<sup>(1)</sup>。なぜか。少子高齢化の不安は、子どもを産み育てやすい環境、そして高齢者がいつまでも元気で自立した生活を送ることのできる環境を求めている。また、変質化してきている犯罪や非行、家庭内での虐待、孤独死などの増加は、地域社会の交流や助け合い、支え合いを切に必要としてきている。さらには、なおも記憶に新しい1995年1月の阪神・淡路大震災の経験は、災害時の救助活動において近隣住民の偉力を見せつけ、また、地域のボランティア活動への関心を巻き起こした。こうした地域社会再生への志向は、地域に生活する住民あるいは市民の新しい価値として、萌芽的にせよ新たな可能性を導き出している。

ところで、地域社会の新たな再生を担っていく

主体的条件として、二通りの組織的基盤があげられる。一つは、町内会・自治会など全戸包括型の伝統的地域住民組織であり、いま一つは、ボランティアな目的意識の市民組織である。昨今のボランティアやNPO活動の展開を鑑みれば、後者にかなりの比重がかかっているといえるだろう。生活が個別化しライフスタイルが多様化している現代において、日本固有の住民丸抱え的な旧来の組織はしがらみ以上の何者でもない。またその近代史において果たしてきた役割が、住民の自治組織というよりもむしろ強制力を伴う行政末端組織であり、いわゆる地域ボスの支配下で既存の政治秩序を維持するための「草の根」保守地盤でもあったことも否めない<sup>(2)</sup>。けれども、前述した地域社会の必要度は、その根拠からして、近隣を含めた地域住民相互の日常的なつながりが成立していることが前提となる。したがって、特定の関心や目的を実現するために有志によってつくられる後者の組織のみでは、必ずしも十分な条件とはいえないだろう。例えば福祉分野では、従来、民生委員や社会福祉協議会の地域的配置など地域とのつながりは深いものがあったが、1990年代からの社会福祉基礎構造改革による「利用制度」や「介護保険」の導入により、福祉が地域の全住民に関わる問題として認知され始めるとともに、各市町村でも「住民参加型地域包括システム」が導入されるにあたって、とりわけ有効性を発揮するのは、伝統的地域住民組織が備えている網の目的な包括性なのである。今後、高齢社会のさらなる進展に伴って、市民的協同の広がりと、その活動基盤となる地域社会の形成が問われていくと考えられるが、双方の地域的組織が、相互にそれぞれいかな

(1) 大学の講義の中で、学生に「あなたは、現代において、地域社会は必要だと考えますか?」というアンケートを実施すると、ほとんどの学生が「必要」と回答している。

(2) この点に関しては、中田実監修・東海自治体問題研究所編『これからの町内会・自治会』自治体研究社、1981年、を参照されたい。

る運営力量を持って機能しているのか、また地域のなかで両者はいかに交錯し、かつ連携の可能性がいかに見いだせるのかという点が、解明される必要があるだろう。

## 2. 社会福祉協議会とその地域組織化の基盤 —松山市社会福祉協議会の

### 「地域福祉デザイン塾」の実践から

福祉社会の地域的基盤を形成する上で、従来、社会福祉協議会が担ってきた役割を看過することはできない<sup>(3)</sup>が、とりわけ2000年に成立した社会福祉法の第1条および第4条において地域福祉の推進が社会福祉の目的であると明記されたこと、また第107条で市町村地域福祉計画の策定が定められたことなどにより、地域福祉を推進してきた社会福祉協議会の役割がさらに重視されることとなった。とくに「在宅福祉サービスの推進」、「地域福祉の推進」、「ボランティア活動の推進」を主な活動内容としてきた市区町村社会福祉協議会は、地域福祉を推進していく主体として位置づけられる地域住民に身近であることから、その地域福祉的な対応への期待が寄せられている。

さて、本稿の主題である松山市の現状は如何だろうか。松山市(保健福祉政策課)では、2004年度中をめざした地域福祉計画の策定にあたって、

「地域福祉活性化事業」<sup>(4)</sup>を松山市社会福祉協議会に委託してきた。市社協はこれを受けて、「地域の福祉ニーズや実態を把握し、行政及び関係機関への提言や情報提供を行いながら、自分たちの地区にふさわしい福祉のまちづくりについて語り合い、実践につなげていく事業」<sup>(5)</sup>を、市内32の地区社会福祉協議会との協力関係の下で実施してきた<sup>(6)</sup>。これは、「地域福祉デザイン塾」と名づけられ、具体的な活動の流れとしては、①地区社協会長が原則として塾長となり、地区社協関係者および当該地区の中から塾生(8~10名)を任命する、②座談会や地域福祉マップづくり等の学習会を各地区で5回程度開催する、③②の成果を市社協の担当者が記録・資料化し、塾へフィードバックする、④塾の仕上げに塾生が調査員となり、地域住民に「地域福祉アンケート」を実施する(塾生1人あたり5ケースを担当)、⑤市社協の担当者がアンケートを集計し、最終的に報告書を作成する、というものであった。

ところで塾長および塾生の肩書きは、表1に示すように7割以上が民生児童委員である。また、公民館や町内会・自治会役員も多数を占めていることから、いわゆる行政委嘱型の地域住民組織における役職者層を中心に組織化が行われており、この点で、地域福祉の推進主体である社協におけるその地域組織化の基盤は、松山市においてもや

(3) 社会福祉協議会(社協)は、1949年に連合国軍最高司令官総司令部(GHQ)が「社会福祉活動に関する協議会の設置」を指示したことに始まる。1951年制定の社会事業法に基づき、旧厚生省のイニシアティブによって、それまでの日本社会事業協会、全日本民生委員連盟、同胞援護会が統合し、1951年に中央社会事業協会が成立した。これが現在の全国社会福祉協議会の前身であり、その後、都道府県社協、市町村社協が、順次組織化されてきた。社協は、社会福祉法人格を持つ非営利の民間組織であるが、設立の経緯からすれば半官半民的な性格を有していたことも否めない。『社会保障・社会福祉大事典』(旬報社、2004年)によると、「中央(全国)から地域(都道府県・市町村)という組織化の経緯、アメリカの組織運営やコミュニティ・オーガニゼーション理論の導入、『公私分離の原則』の例外規定による行政との密接な関係など、設立当初から外発的な要因に影響を受けていた」(同、610頁)とされる。また真田氏は、中央社会福祉協議会(中央社会事業協

会)は「一方では、戦前・戦時の社会福祉の体制を正すための『公的責任—公私分離原則』から必要とされたものであったが、他方では戦時体制を支えてきた三団体によって発足」しており、「当初から矛盾を抱えての発足であった」と述べている。真田氏は『地域福祉と社会福祉協議会』かもがわ出版、1997年、26ページ。

(4) 本事業は、「地域福祉計画の目指す住民参加に基づく公私協働によって、必要なサービス供給体制の整備と福祉コミュニティの創造を実現するため、地域福祉推進の中核的機能を担う市社協に委託し、各地区の福祉コミュニティの活性化と福祉ニーズ並びに実態把握を行う」ことを目的としている。『地域福祉活性化事業報告書』松山市社会福祉協議会発行、2003年6月、13ページ。

(5) 同上書、1ページ。

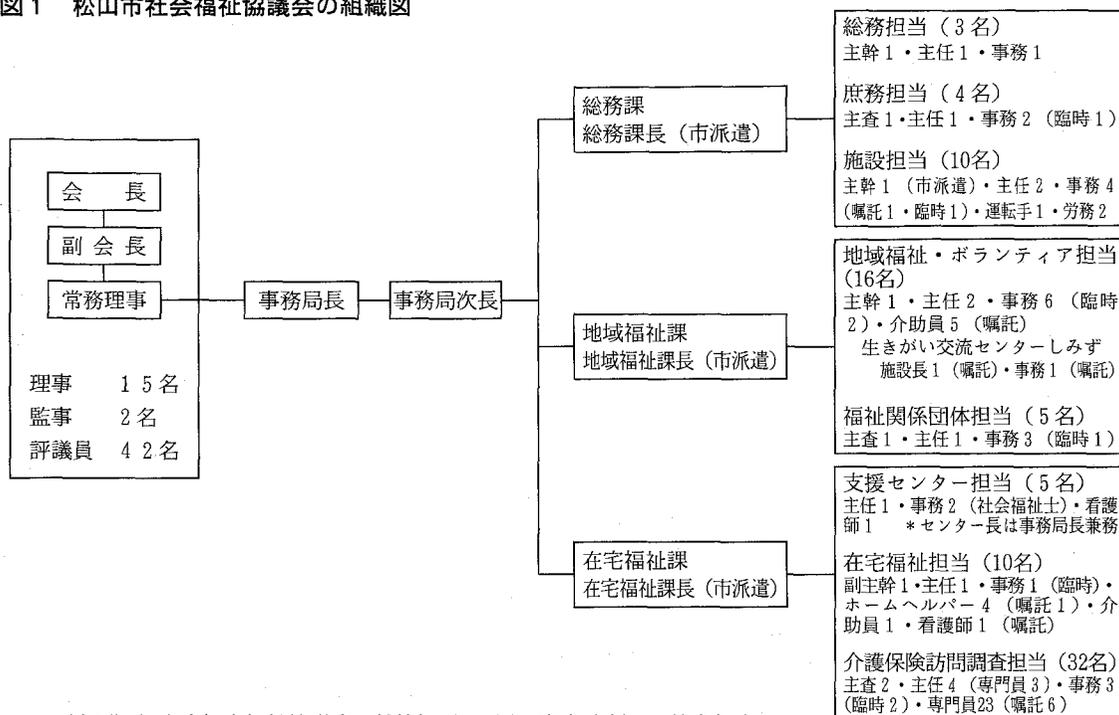
(6) 地区社協は、市社協が地域福祉活動の最重要拠点としてきた小学校区単位のエリアで組織されている。

表1 「地域福祉デザイン塾」における塾長及び塾生の肩書き一覧

| 肩 書 き               | 件数  | 肩 書 き            | 件数 |
|---------------------|-----|------------------|----|
| 地区民生児童委員協議会         | 261 | 生活組合関係           | 6  |
| 地区社会福祉協議会 (93)      | 104 | 専門家団体            | 6  |
| 地域福祉サービス事業協力会員 (11) |     | (行政相談員・社会福祉士ほか)  |    |
| 公民館・分館 (37)         | 46  | 交通安全協会関係         | 6  |
| 公民館運営審議会委員 (6)      |     | 警察関係(少年警察協助力員ほか) | 6  |
| 公民館連絡協議会 (3)        |     | デイサービス関係         | 5  |
| 町内会・自治会・町内会連合会      | 45  | 地区共同募金会          | 5  |
| 地区広報委員会             | 26  | 女性関連団体(女性対策会議ほか) | 5  |
| ボランティア関係(グループ含む)    | 25  | 商店街振興組合・松山専門店会   | 4  |
| 高齢クラブ・高齢クラブ連合会関係    | 21  | 土地改良区・水利組合関係     | 4  |
| 婦人団体(地区婦人会・団体連絡協議会) | 19  | 商工会議所            | 4  |
| 小学校・中学校PTA・みまもり隊(9) | 18  | 母子会関係            | 4  |
| 小学校学校評議員(5)         |     | 独居高齢者みまもり員       | 4  |
| 小学校教員(1)・心の教室相談員(3) |     | 福祉共同作業所関係        | 3  |
| 教育関係(女性教育・生涯学習)     | 15  | 市母子保護保健推進協議会     | 3  |
| 更正保護関係              | 15  | 市環境衛生推進連絡協議会     | 3  |
| (保護司会・青少年健全育成ほか)    |     | 地区運営審議会          | 2  |
| 趣味活動の会・クラブ活動        | 14  | 県保健栄養推進連絡協議会     | 2  |
| 市地域保健推協力会           | 12  | 環境関係(環境問題委員会)    | 2  |
| 少年補導協議会             | 9   | 保育園関係(評議員含む)     | 2  |
| 農協関係                | 8   | 人権擁護委員・権利擁護委員    | 2  |
| 児童クラブ関係             | 8   | NPO関係            | 2  |
| 赤十字奉仕団              | 8   | 公園管理協力会          | 2  |
| 高齢者施設関係(評議員含む)      | 7   | 市食品衛生            | 2  |
| 食生活改善推進協議会          | 7   | 地域ケア会議           | 1  |
| 子供関連(ともしび母親クラブほか)   | 7   | 健康づくり推進員         | 1  |
| 防火クラブ(女性・老人)        | 7   | その他              | 26 |
| 防犯協会(婦人会・相談)        | 6   |                  |    |

(出所)『地域福祉活性化事業報告書』松山市社会福祉協議会発行、2003年6月、3頁。

図1 松山市社会福祉協議会の組織図



(出所) 松山市社会福祉協議会『社協概要』平成16年作成版より筆者作成。

は旧来型の地域住民組織であるといえよう<sup>(7)</sup>。松山市には、約850の町内会が存在しているが、先述の「地域福祉アンケート」の結果のなかで、「日常的・継続的な助け合いのできる範囲」としてもっとも多かった回答が「町内会等」(43.4%)であり、以下、「となり近所」(20.9%)、「組・班」(13.4%)、「小学校区」(8.5%)と続いていることから、その内実がどうであれ、実際にこうした伝統的地域住民組織がこれまでの長い歴史において、事実上の身近な地域社会として、住民の生活のあらゆる側面において、また意識の中に蓄積さ

れてきたものとして存在しており、これを度外視することは不可能に近い。

松山市社協の事業は多岐にわたるが、大きくは二通りに分けることができるだろう。一つは「在宅福祉」事業であり、いま一つは「地域福祉」事業である。これは図1に示した当社協の組織構成からも明らかである。また、表2に示すように、前者は「専門処理システム」として位置づけられ、専門家による介護保険に基づくサービスおよび介護保険対象外の介護予防サービスの提供を主としている<sup>(8)</sup>。後者は、「相互扶助システム」として

(7) 筆者はかつて行った盛岡市の調査においても同様の傾向をみている。盛岡市社会福祉協議会の地域福祉活動における実践母体は地区福祉推進会であり、これは、民生児童委員や町内会、老人クラブ、婦人会、保健衛生班等の行政委嘱型地域住民組織で構成されたものであり、地区福祉推進会の会長は同時にほとんどが町内会連合会の会長でもあった。要するに、地区福祉推進会に、旧来型のあらゆる地域住民組織と地域福祉活動が集約され、それが全市的ないわば上部の連合諸組織・諸団体と緊密に結びつくことで、市政を末端まで浸透させる組織間システムが成立している。その末端レベルでは、町内会が民生

委員を推薦しており、地域の有力者を動員することで福祉を支えてきた日本独自の史的事情がうかがえた。拙稿「盛岡市の高齢者の都市環境システム—高齢者保健福祉政策と地域、市民活動を中心として」橋本和孝・吉原直樹編『都市社会計画と都市空間』御茶の水書房、2000年。

(8) 松山市社協は、要介護認定訪問調査業務を市から委託されているために、介護保険の直接サービスは行っていないが、措置制度による一部のホームヘルプサービスと介護保険対象外の家事援助サービスを実施している。

表2 松山市社会福祉協議会の事業内容

| 専門処理システム（在宅福祉）   | 相互扶助システム（地域福祉）   |
|--|--|
| ヘルパー派遣事業<br>家事援助サービス事業<br>巡回入浴サービス事業<br>配食サービス事業<br>理容サービス事業<br>福祉機器貸出事業<br>愛の一声訪問事業<br>基幹型在宅介護支援センター<br>在宅介護支援センター社協<br>福祉サービス利用援助事業<br>ふれあい福祉センター<br>要介護認定訪問調査<br>生活保護受給者身体状況訪問調査<br>住宅地特例認定訪問調査<br>見舞金支給事務<br>共同募金会<br>資金貸付事務 | <b>地域福祉サービス事業</b><br>地区社協の育成・指導<br><b>生きがいデイサービス事業（地域型）</b><br>松山市福祉大会<br>ボランティアセンター運営事業（基金運営委員会）<br>ボランティア団体等の育成<br>ボランティア連絡協議会<br>フィランソロピーネットワーク<br>その他のボランティア事業<br>福祉体験学習事業<br>いきがい交流センターしみず管理運営事業<br>離島介護サービス対策事業<br>全国・県諸大会表彰者推薦取りまとめ<br><b>ふれあい・いきいきサロン事業（自主運営型）</b><br>介護相談員派遣事業<br>地域福祉計画及び地域福祉活動推進計画の策定<br>民生児童委員協議会<br>独居高齢者みまもり員設置事業<br>老人介護者（家族）の会<br>茶のみ友達会 |

（出所）松山市社会福祉協議会『社協概要』平成16年作成版より筆者作成。

位置づけられており、地区の公民館や集会所を利用し、地域住民やボランティアの協力の下で実施される「地域福祉サービス事業」、「生きがいデイサービス」、「ふれあい・いきいきサロン」等が主にあてはまる。本論の主旨からして着目すべきはこの後者である。「地域福祉サービス事業」は、いわゆる「住民参加型在宅福祉サービス」<sup>(9)</sup>であり、各地区社協を中心に実施される、ボランティ

ア手帳方式（点数預託制、1時間のサービスが1～3点=100～300円）による地域住民相互の助け合い活動である。したがってサービスを提供する協力会員とサービスを利用する利用会員とは、ともに当該地区の住民である。「生きがいデイサービス地域型」は、各地区の公民館や集会所において、当該地区の高齢者等を対象に週2回程度開催されるデイサービスであり、生活指導、健康チェッ

(9) 武蔵野市福祉公社を先駆けとして、1980年代後半から全国的に広がった住民自身による有償の在宅福祉サービスである。この名称は、全国社会福祉協議会によるものであるが、こうした活動が広がった背景として以下の点が指摘されている。「高齢化、核家族化と小家族化による家族の変容や伝統的な地域共同体が崩れていくなかで、地域の中にひとり暮らしの高齢者などが増加し、介護問題などが深刻化していたこと…。また当時はホームヘルプサービス等がきわめて限定的であり、家事や生活に援助が必要であっても一定の資産等があるために、それまでの社会福祉の制度では対応されない高齢者の存在…。こうした高齢者を支えるため、地域の主婦層を中心として当初は自然発生的に起こった活動がボランティア団体として各地に自発的に組織されていき、そう

いった活動のなかから住民参加型在宅福祉サービスと称される新しいタイプのサービスを提供する組織が生まれてきた」（所めぐみ「住民参加型在宅福祉サービス団体」上野谷加代子他編『よくわかる地域福祉』ミネルヴァ書房、2004年、162頁）。こうした住民参加型在宅福祉サービス団体の特徴として、①会員制であること、②謝礼程度であるが有料・有償のサービスであること、つまりサービスの担い手は「有償ボランティア」であること、③組織として営利を目的としない非営利活動であること、④サービスの対象・利用条件・内容は柔軟性を持ち生活全般にわたること、があげられる。また、団体の形態は、①住民互助型、②社協運営型、③生協型、④農協型、⑤ワーカーズコレクティブ、⑥行政関与型、など多様である。

ク、会食、レクリエーション、趣味・創作活動、課外活動などが行われている。「ふれあい・いきいきサロン」に関しても同様に、地区の公民館等で週1回開催される事業だが、デイサービスのよう決められたプログラムを実施するのではなく、ともに地区住民であるスタッフと参加者が協働で企画をし、運営していく仲間づくりのサロン活動として位置づけられている。

このように、相互扶助システムとしての地域福祉事業は、市および地区社協を中心に実施されるフォーマルな事業ではあるものの、とくに自主運営型の「ふれあい・いきいきサロン」にみられるような活動は、町内会や地域ボランティアが主体となりインフォーマルなかたちで実施されるものであり、地域住民による福祉のまちづくりが志向されていると考えられる。松山市の「地域福祉活性化事業」に関わった聖カタリナ女子大学の下田正氏によれば、地域福祉に関わる援助実践には二つの側面があり、一つは、コミュニティ・ケア（地域を単位とする介護サービスの提供）としての在宅福祉型地域福祉であり、いま一つは、コミュニティワーク（地域援助活動）としての自治型地域福祉である。そして、市社協の企画した「地域福祉デザイン塾」は、後者の実践であり、いま住んでいる「地域を創造するために…どのようなことをすればいいのかをみんなで描きながら（デザインしながら）、地域づくりに主体的に取り組もうとする地域住民を支援しようとする試み」<sup>(10)</sup>であるとしている。しかしながら、こうした理念が必ずしも具体的な地域（地区）の現場で豊かに実践されているとは必ずしも言い難い。後にも触れるが、「ふれあい・いきいきサロン」が開催されている地区が、2003年11月時点で32地区中8地区11活動であることから、なお限られた範囲での活動であり、参加者のほとんどが高齢者であることから、地区の多様な住民層を引き込めるほどの吸引力はいまだ持ち合わせていないといえる。これは、かかる活動の組織的基盤が地区（小学校区）でありまた町内会という伝統的地域住民組織

でもあるという点とも関わって、先述したように、特定の関心を共有するメンバーが自発的・目的意識的に結成するボランティアグループやNPOへの志向が強くなっているなかで、旧来型の組織の現代的再生という試みを避けて通ることはできないだろうと考える。

ところで、一般に社会福祉協議会は、福祉の組織的基盤を、町内会・自治会や各小学校区における行政委嘱型の地域住民組織のみに期しているだけではなく、むしろ社会福祉と関わって歴史が古いボランティア活動の育成も担ってきており、従来はこちらの方が主要な業務でもあった。松山市社協でも、1975年、社会奉仕活動育成事業に指定されて以来、市のボランティアグループの養成を行ってきており、1989年に新設された松山市総合福祉センターの管理運営事業を市から受託するとともに、松山市ボランティアセンターを併設している。当ボランティアセンターに登録しているグループは、2003年6月現在で239グループであり、市社協は市全域のボランティアグループをほぼ把握している。こうしたグループの多くは、愛媛県や松山市あるいは市社協等が主催するボランティアセミナーや研修会等の受講生における有志たちによって、セミナーや研修会終了後に結成されたものである。この意味で、ボランティアグループについても行政機関から全く隔たった存在ではあり得ないといえる。

したがって、地域住民組織とボランティアグループおよびNPOとの連携の可能性を展望する上で、その両者に関与している市社協の役割は極めて重要である。ただ、これら両組織の相互関係の構築が必ずしも意識されているわけではないし、一方は、近隣関係を基盤とする全住民を視野に入れた福祉コミュニティづくりにおいて不可欠なものであり、他方は、障害者介助や病院ボランティア、国際交流など居住地に基づく地理的な限定を受けず、活動や対象が限定されかつ機動力の持ったものであって、各々がそれぞれの場面にふさわしいところでそれぞれの役割を果たすことができれば、

(10) 下田正「今、何故地域福祉なのかー地域福祉デザイン塾に寄せてー」前掲『地域福祉活性化事業報告

書』、6ページ。

表3 地域福祉フォーラム県運営委員会の構成団体

| 参加団体                   | メンバー                           |
|------------------------|--------------------------------|
| 愛媛県社会福祉協議会             | 事務局長<br>総務民生課課長                |
| さわやか福祉財団、<br>NPO ナルク愛媛 | インストラクター                       |
| 愛媛県農業協同組合中央会           | 生活組織部部長<br>生活組織部課長<br>生活組織部調査役 |
| 愛媛県生活協同組合連合会           | 専務理事<br>福祉事業研究会座長              |

(出所)「えひめ・くらしと協同の研究会 研究フォーラム」(2004. 4 於:松山大学)における井芹和博氏(県生協連専務理事)の報告資料より筆者作成

表4 松山地域福祉フォーラム実行委員会の役員体制

| 役職    | メンバー   |
|-------|--|
| 実行委員長 | 松山市社協常務理事  |
| 事務局長  | 松山市社協地域福祉課主幹   |
| 事務局次長 | 愛媛医療生協組織部部長<br>JA えひめ中央生活部次長<br>コープえひめ機関運営部部長            |
| 事務局   | 松山市社協地域福祉課   |
| 委員    | JA えひめ中央女性部2名<br>愛媛医療生協理事<br>松山医療生協理事会事務局次長              |
| 県運営委員 | 県社協総務民生課課長<br>さわやか福祉財団インストラクター<br>愛媛医療生協専務理事<br>県生協連専務理事 |

(出所)「えひめ・くらしと協同の研究会 研究フォーラム」(2004. 4 於:松山大学)における井芹和博氏(県生協連専務理事)の報告資料より筆者作成

何ら問題はないというのが実際のところだろう。けれども、地域住民組織にしてもボランティアグループやNPOにしてもリーダー層が存在し、必ず行政や社協とのネットワークを持っている。そしてこうしたリーダー層の幾人かは両組織の事情に詳しく、コーディネーター力を発揮する可能性も十分に備えている。社会福祉協議会は、この意味で、福祉社会の地域的・組織的基盤を構築する

上で、力のある地域の人材を発掘し動員する組織力を、それ自身持ち合わせているといえるだろう。

### 3. 非営利・協同組織の組織間連携

—「地域福祉フォーラム松山実行委員会」の取り組み

2004年3月、「地域福祉フォーラムin松山～協働と参加による福祉のまちづくり」が、地域福祉

図2 「地域福祉フォーラムin松山」にて採択された「地域福祉宣言」

【地域福祉宣言】

## 協同と福祉のまちづくり

21世紀の幕が開き、経済はマイナス成長時代に入り、先を予測できにくい不透明な時代を迎えています。社会に目を向けると、少子高齢化、核家族化の中で、健康や介護・子育て等の生活面における不安が高まり、社会保障制度やコミュニティでの支え合いが求められています。しかし、一方では財政危機のなかで「持続可能な社会保障」のため国民負担増が求められ、他方では伝統的な町内会組織等の希薄化も叫ばれて、住民の生活不安は増大しています。

私たちは、地域社会の中で一人一人の市民が人間としての尊厳を認め合い、自立と自己決定を支えるために、「家族のような関係」を広く・多面的に創出したいと考えます。私たちは、「地域福祉」の推進のため、市民、NPO法人や非営利・協同組織、行政などとの連携をすすめます。そして、安心して住みつけられる「協同と福祉のまちづくり」をめざして、地域の中でのセーフティーネットの形成をめざします。

### 行 動 指 針

- 1、 私たちは、学びや実践を通して、高齢者や障害者の立場を理解し、お互いに助け合い、よりよい生き方をめざす人づくりをすすめます。
- 2、 私たちは、すべての市民がどんな境遇におかれても、人間らしく心豊かに生活できるように、あらゆる社会サービスづくりをすすめます。
- 3、 私たちは、利用者の基本的権利——①知る権利②選択する権利③プライバシーの権利④学び発達する権利⑤社会保障を受ける権利——を重んじ、利用者自身の参加を求めながら実践をすすめます。
- 4、 私たちは、地域福祉の推進のため主体的に参加してすすめます。すべての市民の役割を担って社会参加することが大切です。
- 5、 私たちは、この宣言の趣旨を積極的に社会にアピールし、共感する市民、NPO、市民団体と協働の輪を広げます。

2004年3月13日

愛媛県社会福祉協議会  
愛媛県農業協同組合中央会  
愛媛県生活協同組合連合会  
NPO法人ナルク愛媛

(出所) 地域福祉フォーラム松山実行委員会編集・発行『地域社会フォーラム松山 実施報告書』平成16年作成版、15頁。

フォーラム松山実行委員会の主催によって開催された。この実行委員会は、農業協同組合と生活協同組合の福祉部門、NPO関係者、愛媛県および松山市社協の地域福祉担当職員で構成されている。もともとのきっかけとしては、数年前、県社協、JA中央会、県生協連それぞれの知り合い3者が、個人的なつきあいの場で相互の福祉の取り組みや状況について雑談的に話をしたことに始まる。その後、年2回程程度の意見交換会に発展し、NPO法人を加えた組織間の取り組みや交流についての本格的な検討が始まった。これは「地域福祉フォーラム県運営委員会」（表3）となり、同委員会が傘下会員団体に呼びかけをし、2003年9月には「地域福祉フォーラム開催にむけての全県代表者会議」が開催されることとなった。この会議に参加した松山地域の団体を中心に、「地域福祉フォーラム2003松山地域実行委員会」（表4）が開催され、約10回の会議を経て、2004年3月のフォーラムが実現した。当実行委員会で中心的な役割を担ったのが、地域福祉計画づくりのための人材マップを持っている松山市社協であった。とりわけ当社協の地域福祉課主幹で活動熱心なS氏が事務局長となったことで、今回初の取り組みであった、社協、農協、生協、NPOの県内非営利団体による組織間連携が、画期的な第一歩を踏み出した。フォーラムでは、図2に示したような「地域福祉宣言」として、「協同と福祉のまちづくり」を実現するための「行動指針」（宣言のみならず）が採択された。

今回のフォーラムでは、各組織において実践されている地域の助け合い活動をめぐっての報告があった。①コープえひめの事例では、組合員の日常生活における助け合い活動として、高齢者支援、一人親世帯支援、子育て支援等の「くらし助け合い媛の会」の実践、②JAえひめ中央からは、同様に組合員同士の助け合い活動として、ミニデイサービス、安否確認、入浴補助等を行う「ふれあい助け合い組織 ひだまり」での実践、③地区社協からは、先述した「ふれあい・いきいきサロン」の現場での取り組みとして、自主運営型ふれあいサロン「針田いきいきサロン」の実情、④NPO法人からは、地域の独居高齢者への配食サービス

や、乳幼児を抱えた母親への子育て支援を行うオープンハウス「あいあいつどいの家」の実践が、それぞれ報告された。とくにここでは後二者についていまいし敷衍しておきたい。

「針田いきいきサロン」は、2003年3月に針田地区近辺に居住する住民28名で発足した。当サロンは、独居や昼間一人で過ごしている閉じこもりがちな高齢者が、自宅から歩いていける範囲の場所に気軽に集まって、一緒に食事をしたりお茶を飲んだり、レクリエーションをして楽しく過ごし、仲間づくりや生きがいがづくりに結びつけていけることをねらいとしている。1年後の登録者は36名（男性17、女性19）となり、月1回午前10時から午後2時まで実施されている。当サロンの運営委員会（男性6、女性4）は、自治会・高齢クラブ・公民館・民生委員等の代表で構成されており、サロンの運営や会員との連絡調整等を行っている。ほとんどの運営委員と会員の一部は、先述した「地域福祉サービス事業」の協力会員（有償ボランティア）にもなっており、当サロンの世話係で獲得した預託点数を当サロンの共有財産に寄贈し、運営費に役立てている。しかし問題点として、一つに、当サロンの趣旨に対し、いまだ家に閉じこもって他人との交流を望まない、あるいは歩行が不自由など、真に助け合いの必要な人たちに手が届いていない点があげられ、今後、行政・地域福祉関係者との連携により、こうした人たちが参加できる方策を考えていかなければならないという課題がある。二つ目の問題としては、活動内容やメニューに変化がなく、マンネリ化している現状があげられた。時には変化を持たせるために、男性のみによる昼食づくりを行うこともあったようだが、概して同じメニューなため、今後は参加者の意見や希望を取り入れてメニューに反映させていく工夫、また他地区との交流など幅広い視野から運営についての助言を得ていく必要性が残されている。

「あいあいつどいの家」は、1996年に松山市の主催で女性海外派遣を経験した現代表W氏が、「使わせていただいた市民の税金を、何らかの形で地域に持ち帰ろう」という決意から、1997年にボランティア団体「コスモスグループ」を設立し、

地域の独居高齢者に、月1回無料で弁当を手渡しすることから始まった。当初は17食であったが、現在では50食に拡大している。また2001年には、子育て支援の「親子茶話会」をスタートし、2002年からは、活動場所をそれまで借りていた公民館からW氏の自宅の離れに移し、地域コミュニティの拠点となるオープンハウス「あいあいつどの家」を開設した。ここでは、宅老や託児、介護教室、家事補助・外出付き添い・通院介助等の家庭介護支援を行い、こうした実績から2004年にNPO法人格を取得し、活動費は、年2回のフリーマーケットによって捻出している。「年を取った時に慌てないよう、良い仲間づくりをしたい」そして「自分たちの入りたい老人ホームをつくりたい」と代表は語っている。

以上の実践は、地区・町内会という旧来型地域住民組織を中心とした住民相互の助け合いや仲間づくりと、ボランティアかつ目的意識的なNPOを中心とした地域での助け合いおよび仲間づくり活動という対極的な事例であるが、何らかの援助が必要な住民に対して地域でいかに支えていくか、また住民同士の交流をいかに作りだしていくか、という点で共通性を持っている。ただ、前者の場合は、自治会役員や民生委員等の運営側と孤立しがちな高齢者等の対象者側、つまり担い手と受け手という2つの層の隔たりもしくは固定された役割を相対化しきれず、用意された定番メニューをこなしていくという方法においても、その打開策をなかなか見いだすににくいという現状に直面しているのに対し、後者は、自らの老後を視野に入れ、安心して暮らせる地域社会を自分たちの手でつくっていくとする強い意志を持ったリーダーの手腕によって、支援を必要とする高齢・障害者のみならず、育児中の母親や家庭で介護に従事している人など、多様な層を組み込んだかたちでの柔軟性を持った取り組みが、効を發揮していると考えられる。けれども反面、後者の場合は個人の自宅の

一部を提供し得るほど力のあるリーダーの存在によって、組織や活動が進展してきていることを顧みれば、代表自らも語るように、同様のリーダーシップを發揮できるメンバーや後継者をいかにつくっていくか、組織の盛衰がかかっているともいえるだろう。

フォーラム終了後の参加者アンケートにおいて、今後もこのようなフォーラムの開催を希望すると回答した割合は91%であった。今回は初めての試みでもあったために、各組織におけるそれぞれの活動紹介で終わったが、今後は、組織間の壁を越えた協力関係や交流、情報交換によって相互が刺激しあい、かつそれぞれの組織活動へのより良いフィードバックが可能となるように、組織間連携の具体的な方向についての継続的な検討を期したい。

#### 4. 生活協同組合の班組織にみられる地域協同化の可能性

—「えひめ・くらしと協同の研究会」での議論を通して

以上、社会福祉協議会、地域住民組織、NPOとみてきたが、最後に、前述したフォーラムの立役者の一つで、かつ非営利・協同組織においては有力なアクターでもある協同組合について<sup>(11)</sup>、とくに生活協同組合の実践を、筆者もメンバーとして関わっている「えひめくらしと協同の研究会」の取り組みとも絡めつつ、述べておきたい。

日本の生協の歴史は意外に古く、明治期において、英国の協同組合運動の影響を受けて展開した消費組合までさかのぼるが、その後大正期を経て、戦時体制期における消費組合運動への弾圧と解散、戦後の食糧難を背景に広がったいわゆる町内会生協<sup>(12)</sup>、そして1948年に成立した「消費生活協同組合法(生協法)」を経て、1960年代に労働者の福利厚生運動として広がった職域生協・勤労者生協、1970年代以降の市民生協へと連なる動きがあ

(11) とりわけ1970年代以降、福祉国家の危機に直面した欧州において、ポスト福祉国家の社会経済システムとして新たに注目されてきたのが非営利・協同組織である。その主要なアクターとして、欧州では協同組合が、米国ではNPOが位置づけられている。

この点に関しては、川口清史・富沢賢治編『福祉社会と非営利・協同セクター—ヨーロッパの挑戦と日本の課題—』日本経済評論社、1999年、において詳しい。

る。2002年度には、全国の生協数は571、組合員総数は2,193万人にのぼり<sup>(13)</sup>、日本で最大の非営利・市民組織となっている。現在の生協は、中心となる購買生協（地域生協、職域生協、学校生協、大学生協）の他、医療生協、共済生協、住宅生協、福祉生協、環境生協、高齢者生協と、多彩な活動を展開している。1995年9月に英国のマンチェスターで開催されたICA（国際協同組合同盟）創立100周年記念大会では、21世紀に向けての新協同組合原則のなかに、第7原則「コミュニティへの関与」が加えられた。これは、「協同組合は、組合員によって承認された政策を通じてコミュニティの持続可能な発展のために活動する」<sup>(14)</sup>という原則であり、協同組合は人々の暮らしの場である地域社会に目を向け、それを市民の協同の力で創造していこうとする取り組みでもある、という点が示されたといえる。1970年代から80年代にかけて、地域で活動を展開する市民生協は急速な成長をとげたが、その後、時代的・社会的な変化のもとで、それまでの日本の生協が核としてきた組合員の班を基礎とする共同購入事業の低迷や、組織の大規模化に伴うヒエラルキー、他の流通資本・企業との競争の激化のなかでの経営優先など、生協が本来持ち合わせてきた組合員による「出資、利用、参加の三位一体」原則に基づく民主的な組織運営への危機感が漂い始めている。いずれにせよ、こうした動向についての詳述は別の機会に譲るとして、以下では、「えひめ・くらしと協同の研究会」での議論を通しての松山市での生協活動の実際について、若干見解を述べておきたい。

「えひめ・くらしと協同の研究会」は、「地域社会の協同関係が希薄化する中で、人と人の関係を繋ぎ、協同関係を『再生』していくこと」<sup>(15)</sup>

をめざして、2003年9月、松山市内に本部を置く愛媛県下の購買生協および医療生協等の職員・組合員と数名の研究者で発足した。本会では、生協を含む現代の非営利・協同セクターの運動と事業およびその意義と役割について、月1回の学習会を重ねてきた。2003年度は、京都市（せいきょう会館内）にある「くらしと協同の研究所」が2002年度に実施した姫路医療生協の調査研究報告書『健康・医療・福祉複合化時代における医療生協の課題』<sup>(16)</sup>をもとに、地域のセーフティネットとしての生協・非営利協同セクターの役割を探ることをテーマとした。

医療生協は、病院・診療所等の医療機関を運営しているが、一般の医療法人と異なるのは、医療という営みのなかに患者を含む地域の組合員が参加することによって協同組合事業を支えているという点である。組合員は、患者として治療を受けるだけでなく、自らの健康保持、かつ地域社会の健康づくりへの関心を持ち、健康に関する学習や健康チェックを持続的に行い、また最高意思決定機関である総代会によって事業の運営方法を最終決定する医療生協組織の主体者としてある。こうした組合員の組織への参加形態は多様であるが、基本的には班・支部・ブロックという単位で地域的に組織されており、近隣に暮らすほぼ10人以内の組合員によって構成される班を最小単位として、そうした班が約10班以上かつ組合員数が約1,000人以下の地域的エリアとしての支部、さらに病院・診療所の診療圏ごとにブロックが構成されている。基礎単位としての班は、自主的な班会を開催し、組合員の意見や要求をそこで出し合ったり健康学習を行うなかで、組合員の医療生協活動への日常的な関与を促す役割を果たしている。班で出された意見や要求を集約し、組織全体に反映させてい

(12) 町内会生協とは、町内会単位・職場単位で入荷する物資を分け合う「買い出し組合」のことであり、1947年には全国で5,487組合が組織され、統制経済下における物資の配給権獲得の活動を行っていたとされている。富沢賢治・川口清史編『非営利・協同セクターの理論と現実—参加型社会システムを求めて—』日本経済評論社、1997年。

(13) 日本生活協同組合連合会『2002年度 生協の経営統計』2003年9月発行より抜粋。

(14) 「協同組合のアイデンティティに関するICA声明」については、日本生活協同組合連合会編『21世紀を拓く新しい協同組合原則』コープ出版、1996年に詳しい。

(15) 「えひめ・くらしと協同の研究会ニュース 第6号」2003年8月発行より抜粋。

(16) 姫路医療生協調査プロジェクト編、くらしと協同の研究所発行、2003年。

くのが、支部の役割である。支部は、組合員のあ  
る程度の規模を有する地域的な自治組織として機  
能しており、組合員総代の選出基盤でもある。こ  
こでは各班の班長で構成される支部運営委員会  
の開催において、組合員の拡大や班づくり等とも  
関わった支部の活動方針を決定している。ブロッ  
クは、医療生協の各病院・診療所ごとに、その定  
款地域内の全支部によって構成され、各種活動委  
員会や自主的なサークルを組織する単位となっ  
ている。総代会の下に置かれている理事会(経営  
執行部)には、いくつかの専門常置委員会があり<sup>(17)</sup>、  
これらは各ブロック単位で活動している。医療生  
協の強みは、かかる組合員組織が多様に存在し、  
それらの活動が地域を基盤に展開しているとい  
うことである。組合員はまぎれもなく地域住民  
であり、暮らしの場で経験的に生み出される様  
々な問題やニーズを発見し、常日頃からそれら  
と対峙している。そして、院内の医療専門家  
や職員ではつかみきれない生活全般にわたる  
事象を、患者の視点からまた地域住民の立場  
から、協同的に解決していく手法を持ち合  
わせている。したがって、当然ながらこうした  
組合員活動は、健康・医療問題のみならず、  
それに連動する介護や福祉も含めた取り組み  
を地域社会で展開し、それを組織全体にフィ  
ードバックすることになる。組合員のこうした  
営みを媒介として、医療生協は地域社会とつ  
ながっているといえる。

購買生協に関しても、1970年代の安心・安全な  
商品(食)の提供という運動から当初発展して  
きたものであるが、現在では、食を土台にしな  
がらも、育児や健康、老後など、より広い視  
野から安全で安心できる暮らしをめざしての  
取り組みが行われている。これらも組合員活  
動に基づくものであるがゆえに、地域社会を  
抜きに語ることはできない。しかし、昨今  
では、購買生協のこれまでの主要な事業であ  
った近隣を基礎にした共同購入が、生活の  
個別化やライフスタイル、家族形態の  
変化等によって縮小傾向にあるとともに、とくに若い

世代の組合員においては、同様のライフ  
ステージにあり同様のニーズを持った  
組合員同士でのつながりを求める  
傾向が強くなっている。そのため、  
事業形態や、組合員組織の基礎  
的な単位において、一定の見直し  
が迫られている。こうした傾向  
は、いずれの生協組織にも共通  
しており、近隣をベースにした  
班よりも、サークルのような仲  
間集団において必要なときに  
集まって話をするという形式  
が嗜好されており、協同の契  
機をどこにどのようにつくり  
だすかがいま問われている  
といえるだろう。

これまでの生協組織が班活動をその前提として  
きたのは、公害や疾病など暮らしの場に直接  
関わってくる問題に対して、地域住民自らが  
運動を展開し解決を見いだすための組織化と  
ともに、その協同の契機をまず班に求めて  
きたことによる。かつては、いわゆるムラ  
社会のような共同性があったからこそ生協  
が発展したともいわれていた。この意味で  
生協は、アソシエーションというよりも  
むしろコミュニティであったのかもしれない。  
実際、地域の共同関係が歴史的に強いと  
ころは、医療生協の組織率も高いといわれ  
てきた。しかし、ムラ社会への嫌悪感や  
地域包括型住民組織離れが進むなか  
では、多様な暮らしを多様なかたちで  
結びつけていく仕掛けが必要になる。  
先述の報告書のなかでは、地域住民の  
生活危機が有機的な連関をもって生  
み出されていること、つまり、病  
気と介護、低所得、孤立などが連  
動して生じたり、病気や介護と家  
族間の葛藤という形であらわれ  
たりしている状況においては、  
多面的な対応策を用意しておく  
必要がある、これを「地域セーフ  
ティネット」としている。これは、  
「生活の多面的な領域における  
困難や危機を複合的に支援す  
る、すなわち、健康維持や病  
気治療などへの保健・医療支  
援や介護、子育てなど福祉領  
域での支援だけでなく、家事、  
住宅、余暇・娯楽や文化活動  
などまでを含む複合的な支  
援システム」<sup>(18)</sup>であり、かつ  
近隣(小学校区)、コミュニティ  
(中学校区レベル)、

(17) 愛媛医療生協の事例では、組織活動委員会、院所  
利用委員会、保健活動委員会、ボランティア委員会、  
社保平和委員会、機関誌委員会、品質管理委員会、

給与制度検討会等がある。

(18) 前掲報告書『健康・医療・福祉複合化時代にお  
ける医療生協の課題』55ページ。

市町村、ナショナルワイドと、重層的なエリアでの支援システムでもある。このような地域セーフティネットが、コミュニティとアソシエーション両組織を包含するかたちで形成されることが求められる。そしてこの形成のために、「日頃から住民同士が交流を深め、コミュニケーションを密にし、そうした親密な関係性を基礎にして、一人暮らしの高齢者などの見守り活動や家事援助、地域維持のための諸活動」<sup>(19)</sup>が展開されること、また、「見守り活動や家事援助活動などは自治会活動や小地域での社会福祉協議会活動やNPO、コミュニティ・ビジネスなどの形で行うことできるし、…医療生協の事業や支部活動のなかで展開することも可能である。それぞれの地域におけるシーズを見つけだし、ニーズとすりあわせを行う」<sup>(20)</sup>なかで具体化させていくことが重要なのである。人と人とのつながりはライフラインでもある。いざという時に、安心できる人間関係をどれだけ地域のなかに作っておけるか、生活協同組合はその仕掛けづくりの担い手の一つである。

## 5. むすび

### 一 組織間連携に基づく市民的協同から 地域社会の再構築に向けて

以上、地域社会の協同を展望する上での組織間連携の契機を、とくに松山市において活動を展開している社会福祉協議会、地域住民組織、NPO、生活協同組合の実践を通して概観してきた。これらの組織は、いずれも活動基盤を地域に置くとともに、地域に根ざした協同の実践を試みているものであり、地域社会の現代的再生を考察する上では不可欠な組織である。またかかる組織は、その形成史や組織理念・目標、構成メンバー等によりそれぞれ多様性を持っているが、こうした組織が相互に歩み寄り、補い合い、それぞれの役割を發揮しながら関係性を築いていくことができるならば、超高齢社会の地域セーフティネットは、より豊かな形で形成されることになるだろう。

ここ10年来拡大してきているNPO団体は、愛

媛県NPO支援センターが示している数値でみると、その約8割が、健康・医療・福祉に関わる活動を行っており、さらにこうした団体のうち、活動分野を高年齢支援としているものが約4割を占めている。こうした傾向は、全国的にみてもさほど違いはない。したがって、高齢社会の市民的協同は、ボランティアな活動が効果的に地域社会を基盤にしつつ展開している現状を抜きにして、語ることはできない。しかしNPOは、そのバラツキはあるものの、基本的には小規模なボランティア団体であり、欧州等で注目されてきた非営利・協同セクターにおける協同組合組織ほど、組織的基盤は安定していない。本稿でもみてきたような、グループの力あるリーダー如何に、その持続的発展が委ねられてしまう場合も多い。

協同組合についてみると、その長い歴史のなかで、組織の規模と安定性を保持してきており、また、実績も積み重ねてきている。本稿では生活協同組合の事例を取り上げたが、地域の組合員を動員し得るその組織力と活動力は、非営利組織では最大である。しかし、剰余の非分配等、営利を目的としない組織ではあるものの、組織規模の拡大とともに、それを維持するための採算ベースでの事業化へのシフトや組織の硬直化といった問題も生じている。こうしたなか、職員と組合員双方がそれぞれの力を発揮して組織にフィードバックしていけるような方向の模索、かつてのような事業と運動との一体化、つまり事業と組合員活動とを合わせて生協運動として位置づけ直ししていくこと、などが検討されてきている。実際、組合員やボランティアの声を事業に反映させていくという役割を担っているのは職員であり、こうした職員層の力量が組織に直接反映することになる。とくに購買生協などでは、これまで多くのパート職員によって支えられてきた経緯もあり、こうした職員層の労働条件の改善とともに、組合員のみならず全ての職員がやりがいをもって活動できる組織環境をつくりだしていくことが、課題となるだろう<sup>(21)</sup>。

最後に、NPOや協同組合のような非営利・協同組織と、町内会・自治会等の伝統的地域住民組

(19) 同154ページ。

(20) 同154ページ。

織との連携の可能性を展望する上では、やはり社会福祉協議会が担うべき役割は大きいといえる。地域福祉活動に意欲的に取り組み、また、NPO、生協、農協、社協が連携していく第一歩となった地域福祉フォーラムの開催にも積極的であった松山市社協においては、組織間のコーディネート役を期待し得ると考えられる。社協は、これまでの地域福祉事業の展開のなかで蓄積されてきた地域社会あるいは地域住民組織における人的・物的資源の情報を持っており、組織間連携においては、とりわけリーダー層が持っている人的ネットワークによる架橋が多分にみられることから、重要なポジションにあるといえるだろう。

組織間連携に基づく市民的協同の発展は、高齢社会における地域の福祉的基盤の構築へとつながっていく。従来の伝統的地域住民組織がそなえていた網の目的な包括性に対し、非営利・協同セクター等の新たな諸主体が、その組織的理念や専門性を維持しつつ、開放的、啓発的な形で関わっていくことによって、地域社会を基盤とした市民的協同の広がりがより効果的に達成されていくことを期したい。

---

(21) えひめ・くらしと協同の研究会は、こうした事情をふまえ、2005年度に生協職員実態調査を実施し、

生協組織における運動と事業の一体的ガバナンスの可能性について検討する予定である。