

第三の分権化と福祉コミュニティの形成に関する研究  
－ 新しい公共の形成への展望と課題 －

○市川 一宏（ルーテル学院大学） 和気康太（明治学院大学）  
永田あゆみ（武蔵野女子大学） 安永とも子（世田谷区）  
古閑学・金安博明・柴田澄子（世田谷区社会福祉協議会）  
西田ちゆき（ルーテル学院大学大学院）

1. 本研究の背景と目的

本研究は、地域の変容と地域福祉ニーズの多様化、新しいコミュニティづくりをめざした住民参加の広がり、そして行政、社会福祉協議会（以下、社協とする）を含む社会福祉法人等の新たな役割の模索といった今日的動向に対応すべく、調査研究をふまえ、「新しい公共」に関する理論を再構築しようとするものである。ちなみに、「新しい公共性」を構成する視点は、ア．生活問題に対する共通認識（課題の共有化）、イ．それに対する目標と達成する方法の共有化（取り組み方法の共有化）、ウ．住民、社協等の民間団体、関係機関、行政等の間の役割の確認（パートナーシップ）、エ．集団ではなく、個人を基盤とした多様性の認識と排除しない社会づくり（ソーシャルインクルージョン）、オ．互いの相違を認め合いながら、社会で生活する者としての連帯（生活を基盤にした連帯）、カ．住民としての当事者性と役割の自覚（自己責任）、キ．個人の尊厳の保障、プライバシーの保護等の基本理念の確認（ノーマリゼーション）、ク．差別への挑戦、ク．住民自身が政策と実施の決定、および評価に参加するプロセスがとられていること（住民参加とプロセスの重視）等である。その上で、公共性、すなわち「共通善」が確認され、具体化されるのである。行政裁量という権限の議論だけでは、公共性を示す十分な説明にはならなくなっている。

本研究の第1の目的は、ふれあい・いきいきサロンやミニディの調査研究を通して、日常生活圏域を起点に、その現状と可能性を模索し、各圏域のサービスや活動と連携について検証することである。世田谷区では、「新しい公共」という政策理念に基づき、福祉政策を展開してきたことは、昨年度の報告で明らかにしてきたところである。その際、市区町村、都道府県、国という3圏域ではなく、日常生活圏、市区町村圏、広域圏、都道府県、国という5圏域の考え方が強調されている。日常生活圏においては、見守りやふれあい・いきいきサロン（身近な集会所等を使い、住民が集い、食事や話し合い等を通して行う交流活動）等の地域住民による小地域福祉活動が広がっている。また地域住民の身近なところの相談機関、サービスの担い手が配置され、地域のアンテナやランチとなる担い手を支援するシステムの背景に、日常生活を基盤においたサービスの組み立てがなされている。さらに児童相談所や更生相談所等の都道府県の専門機関等と、区行政、区社協、他の民間団体等が連携し、ふれあい・いきいきサロン等をバックアップしている。

本研究の第2の目的は、各活動やサービスをつなげる調整機能（コーディネーション）や、民間団体や地域住民等を支援し、その働きを強化する媒介・仲介的機能（インターメディエイト）について検証し、必要な専門的知識と技術を検証することである。言うまでもなく、在宅福祉サービスの担い手の多元化は顕著であり、また地域福祉を推進するためには、従来の福祉分野にとどまらず、保健・医療・教育・住宅・まちづくり等との連携を図るための総合化が急務である。さらに、さまざまな住民活動が広がっている。これらの地域の広範な社会資源を活用した総合的生活支援システムを築くことが、地域福祉の重要な基軸となっており、調整機能や媒介・仲介的機能を明確にすることの必要性はますます高まっている。

なお、本研究においては、第1年度として、区内の「地域支えあい活動団体」を対象とした質問紙調査を実施し、実証的な調査研究を行なった。そして第2年度として、ア. 社協の担当ワーカーとグループリーダーへのヒアリングによる活動課題の明確化、イ. 特定2地域における住民、とりわけ高齢者の総合的日常生活支援を行うための社会資源の把握とサロンおよびミニデイの役割、ウ. サロンおよびミニデイの利用者・当事者のニーズ把握と同活動の意味、エ. 社会福祉協議会等による援助の具体的内容と分析を予定している。本報告は、世田谷区の「地域支えあい活動」、すなわち「ふれあい・いきいきサロン」「支えあいミニデイ」「子育てサロン」の参加者調査、社協の担当ワーカーとグループリーダーへの調査について報告し、今後の「新しい公共」研究の中間報告となるものである。

## 2. 「地域支えあい活動」に対する世田谷区社協の取り組み

世田谷区社協は、世田谷区が進める「しりあい、ふれあい、支えあい」によるまちづくりを踏まえて、日常生活圏域での地域住民の主体的な助け合い、支えあい活動である「ふれあい・いきいきサロン」、「支えあいミニデイ」、「子育てサロン」を推進している。

現在、世田谷区内の「地域支えあい活動」団体は300団体、参加者は3,000人を越えている。先に報告したように、地域保健福祉推進委員会が実施した「地域支えあい活動に関する調査」（2002年3月）によれば、団体の構成は「ふれあい・いきいきサロン」が74.7%、「支えあいミニデイ」が21.2%、「子育てサロン」が4.0%となっている。また、団体の所属人数の平均値は27.3人、1回あたりの参加者数の平均値は16.0人であり、団体の性別構成はやはり女性が多く、年齢層では70歳代の比率が高くなっている。

これらの活動は、地域住民の自立性と主体性、また共感・共生の意識を重視するものであり、区社協は、活動の立ち上げや継続について、地域住民と相談したり、必要に応じて助言をしている。「地域支えあい活動」が展開される過程では、世田谷区や区内の保健福祉施設をはじめ、身近な地域において、従来の地縁的組織（町会・婦人会など）や他の地域支え合い活動の団体、あるいは類似の活動団体（福祉NPOなど）とのネットワークも生まれてきている。

## 3. 調査研究の概要

世田谷区内の「地域支えあい活動」、すなわち「ふれあい・いきいきサロン」、「支えあいミニデイ」、「子育てサロン」の活動実態や参加者の意識などを把握した上で、それらの活動が地域保健福祉活動のなかで、「地域支えあい活動」の「団体」と「参加者」に対して、どのような機能を果たし、また果たすことが可能、さらに「地域支えあい活動」によって、「公共圏」を創造できるのか、あるいはそのために区社協が用いる地域福祉活動の基本的な戦略・戦術は何か、などについてあきらかにすることを目的としている。

#### 調査研究の概要

本調査研究は、上述の目的のために、世田谷区内の「地域支えあい活動」の団体（具体的には代表者）調査と、参加者全員を対象とする参加者調査を実施した。（団体調査は前回の部会で報告）。また昨年度、新たに子育てサロン調査とサロンのリーダーおよび社協担当者のヒアリングを行なった。

##### (A) 地域支えあい活動調査（参加者調査）

(1) 調査主体：地域保健福祉推進研究会

(2) 調査対象：世田谷区内で地域支えあい活動に参加しているすべての人。

具体的には地域支えあい活動団体の参加者4,263人を対象とした。

(3) 調査方法：郵送調査法によって実施した。

(4) 調査期間：2002年3月6日より4月30日

(5) 回収率：4,263人中、1,879人を回収。回収率は44%であった。

##### <調査結果の考察>

「地域支えあい活動」は、区民が参加・参画することで「楽しみ・仲間づくり」を行っている。参加の契機は、地域に目をむけた「誘い手」の存在がある。また、参加者は「楽しさや・仲間づくり」を通して、地域への関心も高めている。「担い手」と「参加者」、「参加者」同士の関わり、関係性との相乗的効果として、社会的孤立や孤独の解消を目的としたサロン活動への参加が、豊かな仲間意識も形成し、それを契機に身近な地域の課題を見出し、それを共通の課題として共有し、協働して解決しようとする意識が芽生えていることがわかる。したがって、参加者も、萌芽的な段階にあるとはいえ、「新しい公共」の担い手になる可能性を包含していると考えられる。「地域支えあい活動」を実践的に進めるには、活動の担い手、参加者の状態、すなわち活動の発足期、展開期、成熟期などにあわせた「支援モデル」を、区（行政）や区社協がいかに有効に活用するかが重要になる。また、それによって地域社会におよぼす活動の効果に相違が出てくると考えられる。

##### (B) 子育てサロン調査

(1) 調査主体：地域保健福祉推進研究会・世田谷区保健福祉部

(2) 調査対象：世田谷区内で子育てサロン活動を実施している団体（子育てサロン活動の実施団体33団体の代表者33人）

(3)調査方法：郵送調査法によって実施

(4)調査期間：2002年12月

(5)回収率：実施団体33団体の代表者33人中、23人を回収。回収率70%であった。

#### <調査結果の考察>

世田谷区内の「地域支えあい活動」には、まだ萌芽的な段階とはいえ、これまでの「住民参加」、「住民参画」という区（行政）主導の誘導的な問題解決の手法ではなく、地域住民自らが身近な地域の問題を見出し、それを共通の課題として共有し、協働して解決しようとする自立的、主体的な連帯の活動が次第に形成されてきているのがわかる。今回の調査からは、対象とした活動グループの数がまだ少なく、また活動をはじめて間もないグループが多く、さまざまな視点からのグループの類型化などを行うことはできなかった。しかしながら、地域支えあい活動（子育てサロン）の場合、活動の契機は調査の結果からも、「個人的な課題の解決」と「地域にある課題の解決」が8割強で、地域を視野に入れた子育て支援を課題として捉えていること、また地域支えあい活動（子育てサロン）が1年から2年の短期間であるため、これから活動を活発化させることを目標としていること、さらに他の地域支えあい活動に比べて、子育て支援グループの方がより「当事者意識」が強く、結成の契機についても、行政や社会福祉協議会の直接的な働きかけによらない自発的なものが多いことが理解できた。

#### (C) サロンリーダー・社協担当者へのヒアリング

リーダーについては、ア、プログラムの開発、活動の評価、他グループとのネットワークの取り方、活動者の開拓等の問題に直面しているとともに、組織の運営や解決困難な問題を抱える当事者への援助方法等、幅広い支援を求めていること、イ、実際に行政の相談所等の専門機関との連携が十分でなく、結局問題を抱え込む危険性があること、ウ、リーダー自身への研修を含む支援システムが明確でなく、孤立感を深めることにもなりやすいこと等が明確になってきている。リーダーが抱える課題を整理していくスケールを明確にする作業をすすめていきたい。また担当者については、業務分析を行った結果、ア、リーダーや活動者からの相談内容には、当事者の生活困難状態に関する相談も多く、担当者自身がソーシャルワーカーとしての知識と技術を必要とする場面が多いこと、イ、援助の目的や意味、そして評価方法についての知識と技術を得たいという要望が強く、その裏づけとなるコミュニティソーシャルワークの体系的枠組みの形成と具体的研修方法の明確化に向けて、理論整理をすすめていくことが課題である。

#### 4. 今後の課題

前述の、ア、特定2地域における事例調査、イ、サロンおよびミニデイの利用者・当事者のニーズ把握と同活動の意味に関わる調査、ウ、社会福祉協議会等による援助の具体的内容と分析を進めていく。

\* 地域保健福祉推進研究会には、伊藤美和子、雨宮弘仁（以上世田谷区社協）、秋山由美子、木谷哲三、田中實千子、福島恵一（以上世田谷区）