

社会福祉協議会を主要なアクターとする ローカル・ガバナンスのあり方を考える

吉田美雪^{*1}・妻鹿ふみ子^{*2}

Social Welfare Councils as Workable Local Governance

Miyuki YOSHIDA^{*1} and Fumiko MEGA^{*2}

〈抄録〉

地域課題の解決に向け活動してきた協議体として、市区町村社会福祉協議会（以下、社協）があげられる。だが現在、社協間の財源や活動内容の格差が指摘されており、その必要性が問われている状況である。この問題を解決する一つの方向として、日本とよく似たイギリスで成功を収めている、ローカル・ガバナンスの考え方に注目した。イギリスで成功したローカル・ガバナンスの成功要素を日本の社協が取り入れることができれば、持続可能な地域福祉の推進が可能になるだろう。

調査の結果、社協には「多様なアクターとのネットワーク」、「後方支援のプロ」、「地域住民からの信頼」という強みがあることがわかった。社協はこれらの強みを生かすことで、主体的に動く地域住民を後押しすることができる、ローカル・ガバナンスの担い手になることができるだろう。今後の地域福祉推進においては、必要に応じて活動形態を柔軟に変化させることが可能な社協が求められている。

Key words：ローカル・ガバナンス、社会福祉協議会、住民主体、ネットワーク

I. 本研究の目的

本研究は、イギリスのローカル・ガバナンス論を踏まえて、日本の市区町村社会福祉協議会（以下、社協）のケース・スタディ¹⁾を実施するものである。現在、地域福祉の推進は多様なアクターにより実践されているが、本研究は中でも社協の実践に注目する。それは、古くから地域福祉実践を行ってきた社協が持つ住民との関係性と、多様なアクター間のネットワークに基づく活動の可能性に、筆者が着目しているからである。

1 節 研究動機、研究目的

本論文は、地域課題を解決するための、あるべきローカル・ガバナンスの姿を明らかにすることを目的とする。今日までにイギリスで行われてきた、ローカル・ガバナンスの成功要素を取り入れつつ、日本の社協が行ってき

た地域福祉実践の強みや良さを生かし、弱みをカバーすることは、いまの日本の問題に対応することができる新しい形の社協の実践のあり方を模索し、持続可能な日本版ローカル・ガバナンスを実現するための方策となるだろう。本論文は「社会福祉協議会を主要なアクターとするローカル・ガバナンスのあり方を考える一日英のケース・スタディを通して」として2016年12月に提出した修士論文をもとに、日本の社協のケース・スタディを中心に再構成したものである。

2 節 仮説とリサーチクエスション

本研究を実施するにあたり、以下の3つの仮説及びリサーチクエスションを設定した。

- ①社会福祉協議会は、住民参加によるローカル・ガバナンスを推進していく上で必要なアクターなのか
- ②住民参加によるローカル・ガバナンスの推進の効果、強みとは何なのか

* 1 東海大学大学院健康科学研究科保健福祉学専攻修了生（Graduate School of Health Sciences, Tokai University）

* 2 東海大学健康科学部社会福祉学科（Graduate School of Health Sciences, Tokai University）

③多様なアクターが住民を主体としたパートナーシップを築くことが、ローカル・ガバナンスの成功に不可欠ではないか

Ⅱ. ローカル・ガバナンスの台頭

1 節 なぜいまローカル・ガバナンスなのか

地域の課題に対応し、地域福祉の推進を図るアクターとして、社協が存在している。その活動の歴史は古く、1951年にその前身である中央社会福祉協議会が創設されて以降、今日に至るまで長期に渡り地域福祉の推進に向けた活動を展開している。しかし現在社協の活動に対しては、多方面から批判の声が寄せられているのも事実である（岡崎、2014：101；趙、2002：144；井岡、1984：213-4；岡本、1984：206-7）。この批判は大別すると、①1979年に行われた在宅福祉サービス戦略を通しての「事業型社協」への変化に対する批判②2000年以降の介護保険制度に基づく「介護保険サービスの実施主体」としての変化にともなう批判、の2つといえる。この2つの批判に共通しているのは、住民の主体性に基づく社協の活動なのにもかかわらず、事業の内容を一部の住民層、特に高齢者の問題に集中させてしまった点である。

地域社会には多様な課題やリスクが存在しており、どのように対応していくかが問われている。また近年では、地域での包括的な支援やサービス体制の構築を掲げた地域包括ケアシステムの推進がうたわれており、地域を中心にした支え合いの構築が必要とされている。しかし、どのように支え合いの仕組みづくりを推進するのか、核となる住民の参加をどのように盛り込んでいくのか等の具体的な仕組みについては、検討すべき課題が多数存在する。

以上述べたように、地域社会では支え合いのしくみを作ることが要請される状況であるにもかかわらず、社協が安易な「事業型社協」を志向し続けていることは憂慮すべき状況だと言える。こうした状況を解決へと導く手掛かりとして、イギリス発のローカル・ガバナンスの考え方が参考になるだろう。イギリスでは少子高齢化問題や貧困問題などに対し、ローカル・ガバナンスの考え方のもと1990年代以降、対応を行って一定の成果を上げている（永田、2011：56-60）。したがって、イギリス発のローカル・ガバナンスの概念を参照しつつ、日本におけるローカル・ガバナンスのあり方を考えることは、上記の日本の地域課題を解決し持続可能な地域福祉を探る際に有益だと考える。

そこで、本研究では、戦後間もない時期から地域課題

への対応を行ってきた社協の実践を、ローカル・ガバナンスという視角から検討する。上述したように社協への批判の声が存在することは確かである。しかしながら地域の課題対応を行ってきたという活動の歴史を持ち、地域福祉の推進を掲げた優れた実践を行い学会などで評価されるような社協が存在していることも事実である。筆者は優れた実践を行っている社協の可能性を見出したい。

2 節 ローズとストーカーのローカル・ガバナンス

ここで、本論文で扱うローカル・ガバナンスをどのようにとらえるのか、明らかにする。ローカル・ガバナンス発祥の国であるイギリスでは、ローカル・ガバナンスについて多様な議論が交わされている。その内容は論者により異なっており、非常に多義的な概念だといえる。

本論文では、ローズ（R. A. W. Rhodes）、及びストーカー（Gerry Stoker）らが掲げているローカル・ガバナンスの定義を参考にし、考察を進めていくものとする。彼らの議論を取りあげるのは、ローカル・ガバナンス発祥の地であるイギリスの研究者による定義であること、両者が日本のローカル・ガバナンス研究において、着目されてきた研究者であるという理由による。加えて、複雑化している地域の課題解決に向け新たな概念が必要とし、解決に当たってはコミュニティのニーズに基づく必要性を述べており、ガバナンスを研究する上で最も核となる定義を行っているといえる。

では実際に、ローズとストーカーのガバナンスからは、何を得心することができるだろうか。両者のガバナンス論に共通していたのは、国の役割は最小限とした点である。ローズは国について「最小限の国家」とし、ストーカーも「経済、都市再生、環境、地域社会の安全と犯罪対策、ヘルスケア、家庭内暴力の領域に関しては、地方公共団体が『コミュニティ』のレベルで対応すべき」と説明していた。これらから学ぶことは、地域の課題は、地域のレベルで活動しているアクターが、解決すべきとされたことである。コミュニティに必要な支援は、コミュニティに近いアクターが責任を持ち解決することが、重視されていると言える。

またローズは、ガバナンスを「自己組織化されたネットワーク」と説明している。これは、ガバナンスを実現するためには、ネットワークの構築が条件となっていることを指している（Rhodes, 1997：15）。ストーカーはガバナンスを実現するためのポイントとして、「誰が何を失い、誰が何を得ているのかを判断すること」と説明している（Stoker, 1999：14-5）。個人レベルの問題は、国という組織では正確に理解することができないため、

地域に近いコミュニティレベルのアクターによる判断を、重視しているのである。

Ⅲ. 研究手法としてのケース・スタディ

1 節 ケース・スタディの実施

本研究は、日本で実現可能なローカル・ガバナンスの要素を抽出することを目的とし、ローカル・ガバナンスのケース・スタディを行う。また、ここで抽出された要素を用いて、社協がローカル・ガバナンスを推進するアクターとしてなり得るのかについて検証するものとする。

2 節 仮説とリサーチクエスション

ケース・スタディを行うにあたり、はじめにケース・スタディの仮説を設定する。ここで設定した仮説に沿い、以降は証拠源の収集、ケースごとの分析と考察、最終的に比較検証を実施する。本研究におけるケース・スタディの仮説は以下の通りである。

仮説①優れたローカル・ガバナンスを行うためには、優れた専門職が必要ではないか。

仮説②ローカル・ガバナンスを推進する地域住民への支援体制の確立が求められるのではないか。

仮説③地域住民の声に重きを置き、説明責任を果たす必要があるのではないか。

Ⅳ. 市町村社会福祉協議会のケース・スタディ

現在個々の社協は、どのような状況下におかれ、今後どのように活動を展開していきたいと考えているのだろうか。これは文書の検討のみではわからない、社協の内部について問うものである。本章では、資料分析とインタビューによって行ったケース・スタディの結果について論じる。

1 節 資料分析—神奈川県市町村社協現況調査—

これは、神奈川県社会福祉協議会（以下、神奈川県社協）が実施している県内の政令指定都市を除く30の市町村社協の調査結果が記載された報告書である。内容は、以下の4つの項目で構成されている。①基本的事項②地域福祉推進部門③在宅福祉サービス及びサービス利用支援部門④法人運営部門。

神奈川県社協ではこの現況調査を以前から実施しており、ホームページでは2009年度から2015年度までの調査結果を見ることが可能である。本研究では最新の調査結

果である2015年度の調査結果を研究対象とした。

調査結果の分析からは、以下の点について読み解くことができた。

第一に人口、高齢化率ごとの地域住民の特性について見ることが可能であり、どの住民層の需要が大きく、それらに対応した地域福祉活動計画の策定、事業の実施が行われているのかを判断することができた。

第二に、社協の活動の拡大を図るための取り組みについても、資料から読み解くことができた。

第三に、前年度のデータとの比較検証から、事業経営が年々厳しくなっていることが明らかとなった。

第四に、周囲からの期待や求められる役割に応えようとせず行政からの依頼でのみ動く社協なのか、それとも地域課題に対し社協が果たすべき役割を見据え、社協としての存在意義をアピールする機会としているのかなど、活動の方向性について考察することができた。

最後に、社協へ寄せられる批判を受け、活動の見直しを図っている社協も存在しており、地域に存在する課題に対応しようとしている姿についても確認することができた。

全体を通して、神奈川県内の社協ごとの取り組みにおいても差があり、すべての市町村社協において地域住民が直面しているニーズ解消に向けた具体的な対応を取れているのか、疑問の残る結果となった。しかし一方で、独自事業として地域住民のニーズに合わせた事業実施を行う社協が一定数存在していることが確認できた。これは、市町村社協がローカル・ガバナンスの担い手になり得る根拠の一つとしてあげることができるだろう。

2 節 インタビューの概要

2.1 インタビュー先の選定と依頼

インタビューの実施にあたっては、上記の資料分析を行う際に設定した優れた取り組みを実施しているとされる市町村社協の中から、インタビュー先の選定を行うものとした。この際、神奈川県社協にて地域福祉推進担当部門所属の職員に対するヒヤリングを併せて実施し、神奈川県内で優れた取り組みを行っていると評価する社協を紹介していただいた。これらを参考にしつつ、地域や特定の事業に対する偏りもないよう確認した上で、最終的に6つの市町村社協を選定した。

続いて上記で選定した社協に対し、電話によるインタビューの依頼を行い、インタビューを実施した。なお本調査は、倫理審査の承認後である、2016年8月23日から2016年11月4日までに実施している。

2.2 倫理的配慮

郵送によるインタビューの依頼の時点にて、倫理的配慮について記載したインタビューの説明書を同封し、承認を得られた場合にインタビューを実施するものとした。また、インタビュー当日にも再度倫理的配慮について説明をし、同意を得た上でインタビューを実施した。

なお、インタビューは東海大学健康科学部倫理委員会の審査を受け、承認を得てから実施した。

2.3 調査内容について

今回のインタビュー調査では、半構造化面接を実施した。質問内容は以下の通りとなっている。

- ①どのような住民参加をともなった事業を行っているのか。
- ②どのような住民活動が行われているのか。
- ③市区町村社会福祉協議会が、住民の「声」を聴くことによる、プラスの側面、マイナスの側面について。
- ④独自事業を行う中で、「住民主体」について、どのように考えているか。
- ⑤市区町村社会福祉協議会では、「住民主体」を実現するためにどのような点に留意しているのか。
- ⑥現在地域包括ケアシステムの構築がうたわれており、関係機関との協働が求められているが、今後どのように協働を推進していこうと考えているのか。
- ⑦行政との協働により、独自事業の運営が可能になったり、財政的補助を得たりしているのか。
- ⑧今後、ますます少子高齢化が進むことが予測されるが、3～5年後、市区町村社会福祉協議会はどのようにあるべきだと考えているのか。

3節 調査結果の概要

3.1 共通点

今回地域の異なる社協に勤務する、地域福祉推進担当職員へのインタビューの実施を通し、以下の6点の共通要素を確認することができた。

- ①今後の複雑・多様化した地域課題・住民のニーズに応じるため、社協が持つネットワークを駆使し、連携・協働を進めていきたいと考えている。
- ②活動のための場、学びのための場、話し合いのための場など、場づくりに力を入れたいと考えている。
- ③社協が持つ役割として、つなぎ役・調整役・バックアップ役が求められるという共通の認識を持っている。
- ④地域には多様なニーズが存在しており、地域に出ることによってニーズを把握することができる。
- ⑤福祉教育に力を入れたいと考えている。

- ⑥地域内での住民の取り組み、活動内容、意識には格差が存在していると感じている。

3.2 トレード・オフの要素

インタビューからは、社協が活動を行う上でプラスの効果を持つ一方、扱い方を間違えればマイナスの効果を生み出しかねない、二面性を持つ要素、トレード・オフの存在を確認することができた。トレード・オフの要素は、うまく扱いこなすことができれば社協の実践を後押しする強みとして機能することだろう。しかし扱い方を間違えれば、社協に対する信頼や信用を脅かす要素にも変化しかねない。そのため、マイナスの要素を最小限に抑え、プラスの要素を最大限に引き出すことができる社協の実践が求められているといえる。

今回確認できたトレード・オフの要素としては、以下の8点があげられる。

①住民同士の口コミが持つ力について

住民同士による口コミには、一定の力が存在していることが示唆された。それは、コストのかからない広報活動としての力である。広報等に力を入れずとも、優れたサービス・取り組みは、住民同士の口コミによって広まっていくのである。

しかしここで重要なのが住民の声にはマイナスの評価も存在している点である。社協に対する「批判」なども、住民同士の口コミから地域へと広まっていくのである。このため社協には、プラスの口コミをうまく活用し社協の存在をアピールしつつ、住民の目線から状況を判断し、マイナスの口コミが発生する事態を未然に防ぐための動きができなければならないだろう。

②住民が近隣住民をサポートすることについて

近年の少子高齢化から単身高齢者の増加に対し、社協として見守り体制を強化しつつ、そこに近隣住民が加わり支え合うことで、安心感を得ることができると指摘されていた。

しかし地域住民の中には、隣近所からの支援を受けたくないと考えている人もいる。こうした場合に無理に隣近所からのサポートを提供するのは、住民間の関係のもつれを招きかねない。

こうした危険を防ぐためにも、まずは社協が住民の話を聞き、ニーズを理解した上で、他のアクターへとつないでいくことが求められる。社協には、何が最善かを判断する能力が問われている。

③多様なアクターとの連携について

地域には、住民をはじめ地域福祉の推進を掲げた多様なアクターが存在している。これらのアクター間で連携を行うことで、一人あたりの負担感を軽減することがで

き、連携を通して他のアクターの視点をすることで、業務への理解、新たな視点の獲得にもつながることが可能だと判明した。

しかし社協が中心となり連携を行う上では、社協職員の質が担保されていなければならない。現状では職員間のスキルにバラつきも見られており、こうした状況が続けば同じ「連携」でも質が異なる「連携」へと なりかねない。社協として連携を口にする以上、職員間のスキルの格差をなくすることが不可欠だといえる。

④住民主体の活動について

住民主体の実現は社協が目指すものであり、主体的に動くことができる地域住民が地域には必要である。また地域住民は、自分たちのための活動だからこそ、一丸となって活動を行うことができる。地域住民が前に出て、社協は黒子役として後方支援を行う。こうした組織としての役割、専門職が前に出ないというスタンスの存在が、社協の活動の強み、専門性ということができるだろう。

しかし、住民がただ「やりたいからやる」活動では、住民のニーズに応じた活動にはならない。また、過度に住民主体を掲げた結果、社協は住民に押し付けてばかりで、自分たちで活動を行っていないという批判もある。

こうした住民主体の二面性を解決するためにも、対象地域に応じた住民主体の構築、社協として必要な活動支援を行うことが求められていると考えられる。

⑤参加について

子どもから高齢者、障害を抱えた人など、多様なニーズを抱えた人が地域では生活している。そうした中、インタビューで聞かれたのが、参加のための場づくり、居場所づくりに力を入れたいとする声だった。

多様な世代が地域の活動に参加することができれば、活動の担い手が増えるだけでなく、異なる目線での物事の見方、新たな考え方を得る重要な機会となるだろう。参加を目指すべきゴールとして捉えていた社協があることからわかるように、持続可能な地域福祉の推進に向け、参加は欠かすことができない要素である。

⑥担い手について

ニーズを抱えた人を支え、多様なアクターを動かすことができる担い手が地域には必要であるという意見を聞くことができた。また担い手の高齢化が問題視されている一方、元気な高齢者が担い手として動く分には、特に問題はないという話も聞いた。問題なのは、高齢者を「サービスの利用者」としてのみ捉え、担い手として見ようとしないう、インクルーシブな考え方を持たない地域住民やアクターが多いことである。健康に問題がない高齢者が担い手として活動することは、生きる活力を得る

ことにつながるだろう。

以上の点から、今後社協がローカル・ガバナンスを推進していく上では、それぞれの地域に応じてターゲットを絞り、担い手の獲得に向けたマーケティングを行う必要があると考えられる。担い手が確保できれば、一人あたりの負担が減り、持続可能な地域福祉の推進に向けた行動を、誰もがとりやすくなるだろう。また多様な担い手の獲得という点からは、高齢者や障害者の枠にとらわれないインクルーシブな考え方を地域の多様なアクターが有していることが不可欠となるだろう。

⑦行政との関係について

社協は活動をしていく上で、行政からの補助金を得て、運営をしている。これは、すべての社協において確認できた事項であった。社協は何らかの形で行政との関係を有しており、そのポジションを活かした事業の展開が図られていた。

しかし、一方で現在においても行政は社協に対し興味が低いという話も聞いた。また「行政からの補助金ももらっている以上、行政からの依頼は断ることができない」という話もあった。このように、行政が社協に補助金を出す見返りとして「意見」を提案する形態では、社協らしい活動の実現は難しいだろう。

以上の点から、よくも悪くも行政との関係をうまく利用する社協のあり方が求められている。行政と良好な関係を築いていくことは、活動を推進していく上での大前提である。その上で、財源は財源の問題、運営は運営の問題として切り離し、行政とつかず離れずの関係を維持しつつ行動することができる社協のあり方が求められているのである。

⑧地域住民について

地域福祉について考える上で、地域住民の存在は不可欠である。現在、地域福祉の推進に向けた住民活動、地区社協や自治会に参加する地域住民は減少傾向にある。地域福祉に対する関心がない住民が増加しているのである。また、古くからの問題でもあるが、社協についての認知度は低く、準行政機関として認識されていることが多い。しかし、すべての地域住民が地域福祉、社協の行う活動に全く興味が無いわけではなく、社協を認識している住民もわずかながら増えている。

一方、地域住民が社協の実践を認識するようになった結果、一部の活動レベルの低い社協に対する批判の声が、住民同士の口コミにより広まり、社協全体の評価を下げ批判を強めているのである。

こうした事態を改善するためにも、社協のことをきちんとセールスしていくことが重要である。社協の認知度

を上げるためにも、社協が持つ後方支援、住民の代弁者としての役割を活かした活動を、積極的に行う必要があるだろう。社協には、これまでの経験で培ってきたノウハウだけではなく、需要と供給をつなげることができるネットワークを有している。これらの力を活用していくことは、社協の存在意義をアピールする機会となるだろう。

4節 社協はローカル・ガバナンスの担い手になれるのか

4.1 担い手になれる可能性

社協は、ローカル・ガバナンスの担い手になり得るのだろうか。この問いに対してインタビューの分析結果からは、社協がローカル・ガバナンスの担い手なりうるということが可能だと確かめられた。その根拠として、インタビューから見出せた「ローカル・ガバナンスの担い手」なるための要因としての以下の5つの事項をあげることができる。

①地域住民に対する学びの機会を提供している。

現在、地域住民が地域や福祉について学ぶ機会はそれほど多いとはいえない。また、福祉について興味を持たない地域住民も一定数存在しているが、それは「知らない」が故の無関心なのかもしれない。だからこそ、住民からの信頼と信用を持つ社協が学びの機会を提供することには意義があるといえる。

②新たなアクターとの協働を視野に入れている。

新たなアクターとの協働を視野に入れていることは、複雑化多様化している地域のニーズを解決するための、社協の成長を意味している。また、協働の輪を広げるとは、アクター間の限界をカバーし、負担を軽減するための1つの手法ともいえるだろう。

③真のニーズに対応することができる

社協は、地域住民が抱えている表面上のニーズだけでなく、その根底にある「真のニーズ」すなわち根本的問題への対応、及び問題発生を未然に防ぐための基盤調整の機能を有している。これは、長年にわたり地域福祉の推進に携わってきた結果、住民からの信用と信頼を獲得した社協だからこそできる、強みでもある。

④アウトリーチを重視している

アウトリーチを重視することは、地域住民の意見を反映したローカル・ガバナンスの推進に、不可欠な要素である。アウトリーチは社協本来の機能であり、優れた社協ほどその機能を重視していると確認できた。

⑤社協にはブランド力がある

社協は古くから地域福祉の推進に向け、地域に根づいた活動してきた結果、地域住民らの信用を獲得している。

また準行政という行政に良く似た機関だからこそ、信頼を得ることもある。信頼、信用できない機関の活動に、地域住民は参加しようと思わないだろう。地域住民の参加を促すことができるブランド力が、社協には存在しているのである。

⑥調整役、つなぎ役として機能している

社協には地域住民の活動を後方支援する、調整役、つなぎ役としての役割がある。地域住民に近い存在であり、地域全般に渡るネットワークを有している社協が介入し、必要な調整、及びつなぎを行うことは、主体的に動くことができる地域住民の成長を後押しすることができるだろう。

4.2 ローカル・ガバナンスの推進を阻害している要因

以上の検討の通り、社協はローカル・ガバナンスの担い手として機能することが可能だと思われる要素を有していることが明らかとなった。しかし一方で、ローカル・ガバナンスの推進を阻害している要因も持ち合わせている点についても明らかとなった。それが以下の6点である。

①社協間の格差—「ダメ社協」の存在—

地域住民あつての社協の活動なのにも関わらず、地域住民の意見を聞かない社協が存在していることがわかった。これでは地域福祉の推進に向け、地域住民を中心とした多様なアクターの参加を促すことは難しく、ローカル・ガバナンスの主要な担い手にはなれないだろう。またこの「ダメ社協」の限界を、誰がどのようにカバーしていくのか、誰が中心となって考えるのかについても、検討していく必要があるだろう。こうしたダメ社協においては、ローカル・ガバナンスを推進していくことは困難だと言わざるを得ない。

②行政との関係から生まれるジレンマがある

財政面において、行政と社協は切ることができない縁でつながっている。そのため、行政からの依頼は断ることができない。これが、社協が行う活動の足かせとなっている。しかし、行政との関係を解消することはできない。財政的に自立することは、現段階では厳しいだろう。これは、社協の限界ともいうことができるだろう。

しかし一方で、行政との関係にはメリットも存在している。デメリットをできる限り抑え、メリットを生かした活動を、社協としてどのように展開していくのか、社協ごとの姿勢が問われているのではないだろうか。

③地域に必要な活動が実行できていない

アウトリーチは、社協の本来の機能である。しかし、それができていない社協も存在していることが明らかと

なった。また、社協には地域組織化と個別支援の一体化が必要とされているが、それが実現できていない場合も確認できた。そして一番の問題点がこれらの課題に対し、具体的な解決策がとられていない点である。これらに対し何らかの対応策を取らなければ、地域住民からの信用や信頼を失いかねないだろう。

④住民間の考え方には格差が存在している

住民主体は、地域福祉を推進していく上でのキーポイントとなっている。地域住民はローカル・ガバナンスを推進していく上で主要なアクターである。しかし、住民主体の活動への参加は強制できるものではない。ここに、活動間の格差が存在している。社協として、この格差をいかにして解消していくのか。その具体的な解決行動はまだとられていないのではないだろうか。

⑤国が社協のことを視野に入れていない

近年の厚生労働省が考える地域福祉において、社協は視野に入っておらず、必要なアクターとして見ていない可能性が高い。国からの必要の声がない以上、社協として従来のように活動していくのは、今後厳しくなるかもしれない。しかし、社協は従来から地域福祉を推進してきた経験やノウハウ、住民の声の代弁者としての役割を有している。決して、何の意味も持たない協議体ではないのである。社協には自らの存在意義をどのようにPRしていくかが、問われている。

⑥住民の意見を聞く場が保障されていない

地域住民のニーズに基づき活動を展開していくことが社協本来の基本であるにもかかわらず、住民の声を聞くための具体的な場、機会が存在していないケースも確認できた。これは社協にとって危機的状況といえるだろう。

5節 含意

以上のインタビューの分析からは、どのような含意が得られるだろうか。以下、3つの角度から提示し、まとめたい。

5.1 社協の強みとは何か

今回のインタビューから、いくつかの共通する強みが明らかになった。その一つが、ネットワークの存在である。インタビューを通して、社協が築いてきた多様なアクターとのネットワークを駆使し、地域福祉の推進に向けた新たな活動を実施したいという意見が共通して見られた。また、実際にネットワークを活用し個別支援と地域組織化を一体的に行っている社協の話も聞くことができた。社協が持つネットワークは、誕生から今日までにかけての長い年月によって形成された、社協の財産ともいべきものである。このネットワークの存在こそが社

協が持つ「強み」なのだろう。

また社協は、自身が主体となって地域福祉推進に向けた活動を行うのではなく、住民主体を実現すべく、つなぎ役、調整役、バックアップ役として後方支援を行うことが使命であると自覚していた点も共通点としてあげられる。あくまでも地域の主体は「地域住民」であり、社協は地域住民だけでは解決できない点を補完するものとして存在しているのである。後方支援の「プロ」であることが、社協の強みだといえる。

5.2 トレード・オフの存在

今回のインタビューからは、社協が活動を行う上でプラスにもマイナスにもなりかねない要素、すなわちトレード・オフが多数存在していることが判明している。それが、住民の口コミが持つ力、近隣住民によるサポートの実施、住民主体、参加、担い手、行政との関係、住民との関係である。

このトレード・オフの要素を、社協としてプラスの方向に活動を後押しすることができれば、活動の持続性にもつながる要素として貢献するだろう。しかし一方で、マイナスの方向へとつながる結果となってしまったのは、社協に対する批判、信用を失う結果ともなりかねない。こうしたプラスにもマイナスにもなりうるトレード・オフの要素を、マイナスへとつなげてしまったのが、いわゆる「ダメ社協」ではないだろうか。

今後、社協が存在意義をアピールし、地域福祉推進に向けた活動を展開していく上では、トレード・オフの要素は重要な意味を持つものとなるだろう。その上では、これらの要素が持つ意味を十分に把握し、プラスの方向へと活用することのできるスキルを持つ社協、そして社協職員個人のスキルの必要性が問われているといえる。

5.3 社協の抱えている課題

インタビュー全体を通して見受けられた、社協が直面している課題として、以下の事項があげられる。

第1に、対象を絞ったマネジメントができていない点である。これは、「人材」「財源」「活動の場」に対する課題が多数存在していた点からわかることである。例えば「人材」の確保が難しいという意見に対しては、「子ども」「大人」「高齢者」「障害者」「男性」「女性」など、誰を対象にして人材の確保を行うのかという戦略が十分に練られていないのである。だからこそ、現在問題としてあがっているのではないだろうか。

第2に、地域福祉の推進に向けて地域住民間に意識差が存在していると同時に、社協間でも取り組み内容に格

差が存在していることがあげられる。この格差をどのようにカバーすべきか、検討する必要があるだろう。

第3に、地域住民に対する福祉教育の充実化についても、共通して見受けられた。地域の主体は地域住民である。しかし以前と比べ、地域福祉の推進に向けた活動を行う上では、理由や何らかの対価が支払われなければ動かない住民が増加している。社協に「おんぶにだっこ」となってしまう地域住民とならないためにも、福祉教育の充実化は重要な観点であろう。

V. 結論

1 節 社会福祉協議会によるローカル・ガバナンス

Ⅱの2節で述べた通り、ローズとストーカーによるガバナンス論からは、持続可能な地域福祉の推進には、地域に身近なレベルで行われる、多様なアクターが参加するネットワークが必要であると明らかになった。

次に、社協のケース・スタディからは、従来から築いてきたネットワークを活用し、地域住民と他のアクターの活動を後方支援してきたことがわかった。また戦後間もない頃から活動し、行政とよく似た組織として認識されてきた結果、地域住民からの信頼と信用を獲得してきた点も明らかとなった。これらは、社協が持つ強みである。この強みを活かすことで社協は、ローズとストーカーが示す多様なアクターの参加に基づく、ローカル・ガバナンスを推進することができると考える。社協が住民の参加を基本としたローカル・ガバナンスの推進に加われば、多様なアクターの参加を位置づける後方支援の機能を活用することで、地域の必要に応じた、ローカル・ガバナンスの形を構築することができると示唆された。

2 節 住民参加によるローカル・ガバナンスの推進強み

社協の実践は、住民のニーズに基づく活動の実施が原則とされており、住民主体のもとその実現に向けた取り組みがなされている。また常に地域住民と同じ目線で物事を判断し、地域に必要な支援を考え、その実現に向けた活動をしていきたいという思いを抱いていた。つまり、社協が地域住民の「現場知」を大切に、また地域住民が持つ「現場知」と同じ、もしくはそれに近いものを有するアクターとして存在してきたのである。そうした地域に身近な存在だからこそ、社協は地域住民からの信頼と信用を獲得してきたと評価できる。

しかし、地域の特性が異なれば、求められるニーズも異なるものである。地域に必要なだと思い、実施したサー

ビスが、地域住民からは必要ないと断られてしまったという意見も、社協職員へのインタビューからは明らかになった。住民に身近な社協でも、地域のニーズを完璧に判断することはできない。このような事態を防ぐためにも、「現場知」を持つ地域住民の参加が不可欠であり、参加を推進することで、ニーズとサービスの不一致といった事態を解消することが可能である点が示唆された。

3 節 パートナーシップの必要性

現在の地域には、地域福祉の推進に向けた多様なアクターが活動している。この多様なアクターの登場は、社協の存在意義を問う声を招く結果となった。しかし社協には、従来から築いてきたネットワークを駆使し、適切な地域資源とサービス、住民やアクター同士をつなげる、後方支援のプロとしての機能がある。この機能は、地域住民だけでなく、他の地域福祉推進アクターにも活用されてきた。またこの機能は、地域のニーズを解消するだけでなく、アクター間の負担解消にも貢献していることが明らかとなった。

ローカル・ガバナンスの成功には多様なアクターの参加、そしてアクター間の対等な関係を保障するパートナーシップが不可欠である。そして社協は、ローカル・ガバナンスの成功に必要なパートナーシップの構築を、従来から自然に行ってきたのである。社協の活動は、ローカル・ガバナンスの実現に向けた歩みそのものであり、その存在意義は大きいと言える。

4 節 今後の市区町村社協の実践と課題

地域に存在するアクターの参加を推進し、後方支援のプロとして機能することが可能な社協は、ローカル・ガバナンスの推進を後押しすることができよう。社協によるローカル・ガバナンスの推進は、地域の主体である地域住民をバックアップし、主体的な地域住民を育てることが可能である。

また、多様なアクターの参加がローカル・ガバナンスの根底にある以上、社協が単体でローカル・ガバナンスの推進をバックアップしていく必要性もない。そうした点にこそ、社協が持つネットワークが役立つ。どのアクターも、活動上の限界を有している。そうした限界、弱みをカバーし、活動の可能性を最大限引き出すことがローカル・ガバナンスにできる役割である。よって、仲介役としてのみ機能し、ローカル・ガバナンスの推進に向けた直接的な活動には参加しないという社協のあり方も、一つのパターンとしていうことができるだろう。社協にはこれまでの活動で築いてきたノウハウや経験があ

る。これらを他の地域福祉推進アクターに伝えることにより、他のアクターの持つ力を120%まで引き出すことが可能となるだろう。社協は、後方支援者という立場からも、地域の課題解決に貢献することできるのである。

しかし一方で、「寝たきり社協」及び「寝たふり社協」というように、果たすべき役割を果たしていない社協も一定数存在している。こうした社協においては、ローカル・ガバナンスを推進していく担い手、後方支援者として機能することは難しいだろう。全ての社協が、ローカル・ガバナンスの担い手になれるとは、一概には言えないのである。これは、社協の限界だろう。

また地域が異なれば、求められるニーズも異なるものである。そのニーズの解決に向けて、社協がこれまでの活動で築いてきたノウハウ、柔軟に対応してきた経験は、ローカル・ガバナンスの推進に有効な要素として存在している。だからこそ、地域に最も必要とされる社協になるべく、活動形態を組み替えていくことが、社協には求められると筆者は考える。

最後に、本論文の限界について述べておく。1点目がイギリスのケース・スタディを行えなかった点である。2点目が、市区町村社協職員へのインタビューは、神奈川県内6か所と限定した点である。神奈川県は都市部が多く、日本全体を反映した調査結果とは言えない。最後に3点目として、市区町村社協に対する批判を論じた文献が、近年の先行研究からは見出せなかった点である。そのため本研究で扱った市区町村社協に対する批判は、20年以上前の文献を参考としている。しかし、ここで取り上げた批判は、現在でも通用する。そのため、限界ではあるが参考とする意義は大いにあると考える。これらの点については、今後の研究課題としたい。

謝辞

本論文をまとめるにあたり、お忙しい中、貴重な時間を割いてインタビューに協力して下さいました市区町村社会福祉協議会の職員の皆様、調査に先立っての情報収

集に際し、貴重な示唆を下さいました県社会福祉協議会の職員の皆様に、心より感謝申し上げます。

注

- 1) 本研究では、イン (Robert K.Yin) の手法に従い、ケース・スタディを実施する。(Yin = イン1994)

引用文献

- 井岡勉 (1984)『地域福祉いま問われているもの』ミネルヴァ書房, 213-214.
- 岡崎仁史 (2014)「地域福祉の展開と地域福祉論 地域福祉の概念化と理念化」市川一宏・大橋謙策・牧里毎治 (2014)『地域福祉の理論と方法』ミネルヴァ書房.
- 岡本栄一 (1984)「今日の社会状況とマンパワーとしてのボランティア問題—その組織化をめぐる—」『地域福祉研究』No12, 24-30.
- 趙晤衍 (2002)「社会福祉の展開 第4節地域福祉」岡本栄一・李仁之ら『社会福祉原論』建帛社, 144.
- 永田祐 (2011)『ローカル・ガバナンスと参加—イギリスにおける市民主体の地域再生—』ミネルヴァ書房.
- Rhodes, R. A. W. (1997) Understanding Governance : Policy, Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability, Open University Press.
- Stoker, Gerry (1999) The New Management of British Local Governance, Palgrave, 14-15.
- Yin, Robert K. (1994) Case Study Research : Design and Methods, Second Edition, Sage Publications Inc. (=2011, 近藤公彦訳『新装版 ケース・スタディの手法 [第2版]』千倉書房).

参考資料

- 社会福祉法人大阪府社会福祉協議会 (2011)『社協の介護保険事業における役割と展開報告書』社会福祉法人大阪府社会福祉協議会
- 全国社会福祉協議会 (1992)『新・社会福祉協議会基本要綱』
- 全国社会福祉協議会 (1962)『社会福祉協議会基本要綱』
- 全国社会福祉協議会 (1995)「『事業型社協』推進の指針 [改訂版]」

Abstract

Social Welfare Councils as Workable Local Governance

Social Welfare Councils (CWCs) could be the cast among the lead actors in community welfare problems. But do they have the adequate capacity to perform this critical function? Unfortunately, this capacity differs from one CWC to the next. It means outcomes vary by their budget conditions and their capacity. We anticipate some CWCs have greater difficulties achieving outcomes. Local governance, implementing in UK could be an important means for solving community needs. It means studies from UK local governance could be useful models for CWCs in Japan. Findings from interviews with community social workers in CWCs show that CWCs have 3 strengths, strong networks with various actors, high quality indirect support systems, and trust from local citizens. Taking advantages of these strengths, CWCs can encourage highly motivated citizens. We conclude a process of implementing local welfare problems enables CWCs to be the lead actor.

Key words: Local governance, Social welfare council, Local citizens, Network