

# 住民参加型在宅福祉サービスの展望と課題

昭和62年9月17日

全国社会福祉協議会・住民主体による民間有料（非営利）在宅福祉サービスのあり方に関する研究委員会

はじめに

高齢化社会の進展，福祉ニーズの多様化，高度化のなかで，21世紀を展望した新しい住民連帯の思想にもとづく福祉社会の構築が求められている。

こうした状況のなかで，住民の助け合い，相互連帯を基調とした，ホームヘルプ・サービスの分野における非営利の民間有料在宅福祉サービス組織（住民参加型在宅福祉サービス組織）が都市部を中心に急速に普及してきており，今後ますます増加することが予想されている。

こうした背景を受けて，全国社会福祉協議会では，昭和61年度，財団法人「麒麟記念財団」の助成事業として，「住民主体による民間有料（非営利）在宅福祉サービスのあり方に関する研究」を行ってきた。この度，その研究がまとまったので，以下報告することとする。なお，本研究委員会では，研究資料収集の一環として，都道府県社会福祉協議会を通じて，全国の民間有料（非営利）在宅福祉サービス組織（住民参加型在宅福祉サービス組織）に関する（「住民参加型在宅福祉サービス活動状況調査」）も同時に実施したので，その基礎集計も加えた。

調査によれば，こうした住民参加型の組織は，全国で120団体以上にものぼるが，組織の形態もさまざまであり，組織ごとの特性を生かしたユニークなサービス活動を展開している反面，民間独自の活動という点で財政問題やマンパワー問題など組織的問題も多く抱えているのが現状である。

研究委員会では，こうした住民参加型組織の実態を踏まえ，住民参加型サービスの意義，特性，組織

分類などについて突っ込んだ検討を加えるとともに，組織的な諸課題についても課題整理を行った。

地域福祉，在宅福祉の充実が叫ばれている現在，新しい在宅福祉サービスとしてのこの「住民参加型在宅福祉サービス」の研究報告が，住民参加型サービス活動に取り組みられている人びとや団体はもちろんのこと，広く社会福祉関係者に活用されることを希望する。

昭和62年9月

社会福祉法人 全国社会福祉協議会

## 第1章 住民参加型在宅福祉サービス組織の発生とその背景

今日，超高齢化の進行と，生活様式の急激な変化のなかで高まる様ざまな福祉ニーズの拡大を受けて，従来からの福祉サービスに加えて，「住民参加型在宅福祉サービス」と称すべき新しい社会福祉サービス提供の試みが，多様な背景を踏まえて登場しつつある。

これらの新しい試みの多くは，都市ないしその周辺地域であるというのは重要な事実であるが，これらの都市部では，都市化社会の成熟にともない都市の人口集中の中心となった層が高年期をむかえ，更に老齢期を迎える。従来高齢人口が相対的に低い割合でとどまっていたために，高齢化対策は後手にまわってきたといつてよい。しかし，都市地域では老齢人口の絶対数の伸びは現在すでに急激な高齢人口の増加期にさしかかっている。施策面でみると特に施設の不足は顕著な事実であり，在宅福祉対策の柱であるホームヘルパー対策も大都市部では需要に比

サービス供給が不足しているのは明らかである。

また大都市における老人人口の存在形態は一人ぐらし世帯や老人夫婦世帯等の子との別居世帯あるいは子なし世帯の割合が高いこと、またキャリアをみるとエンプロイ層が多いこと、また非持家世帯が相対的に多いこと等によって特徴づけられる。これらの傾向は老後生活の形態に大きな影響を与えるし、社会福祉サービスのニードの質と量に大きな影響を与えるのである。したがって、大都市部を中心とするニードの急テンポな増大に村するサービス供給の量的不足は今後強まりこそすれ、弱まることはありえないことである。

これを福祉意識や地域意識といった面からみてもホワイトカラー層や組織労働者層を中心とするエンプロイ層の都市への集積と定着は従来の自営業層とは異なった地域意識や福祉意識の型をつくり出し、それが地域組織の形成や行政への態度をかえて行く可能性をはらんでいることは多くの研究者が指摘するところである。これはひとことではいば、普遍主義に基づく市民型福祉意識とでも名付けうるもので、行政に村し必要なサービスの実施を権利として要求すると同時に、自発的な福祉活動への参加にも強い指向をもつ意識態度である。

このような事態をふまえて社会福祉のあり方と関わらせていば、これまでの行政によるややもすれば一方向的なサービス提供や認可にもとづく社会福祉法人などの民間によるサービス提供に加え、従来地域にインフォーマルに存在していた相互扶助の原則を都市社会の文脈で再編成した新しい住民参加型社会福祉供給組織というべきものが登場しつつあるとみることできる。これらの組織では行政の関わりや民間の主導性や資源の調達法やリーダーシップの質は様ざまではあるが、これらの組織は行政の下請けとか補完といった次元にとどまらず、問題解決の行動と要求運動をも含み、あわせて、開拓的、先駆的、実験的、そして批判的といったボランティアな社会福祉活動の要件にあてはまるような活動が展開しはじめていのである。これら「住民参加型在宅福祉サービス」はその登場してきた背景も多様で、組織のありようも様ざまであるが、これからの福祉のありかたにいろいろの意味でインパクトを与えていくであろうが、社会福祉供給システムのなかに正当な位置づけを行うことが重要である。

## 第2章 住民参加型在宅福祉サービスの意義

これらの新しい意義づけを行おうとする新しいサービス提供組織はいくつかの共通の特色を持っている。第一に、従来の公共的な福祉供給とは異なる住民参加、住民主体といった性格を持っており、行政の支持支援がある組織は多くみられるものの、その組織形態は行政とは一線を画した構成である。しかもその多くはサービスの提供者とサービスの利用者が会員制などの組織化により、平等のメンバーシップが与えられている。またサービス提供に際し、利用者は一定の対価を支払うという意味で有料のサービスであり、他方、その水準は区々であるが、サービス提供者は有償でサービスを提供する。しかしその水準は営利的サービスで想定される費用の水準よりはるかに低廉であり、その意味で、非営利性が貫かれている。他方有償・有料という意味で、また活動の内容をみると、従来のボランティア活動とも異なった性格を有する。

このような住民参加型在宅福祉サービスは、保険システムの登場とのアナロジーを考えるとよい。すなわち、保険システムの登場によってはじめて所得保障のシステムがあらゆる市民層に拡大され、しかも予防的機能を発揮するようになってきた。この保険システムの導入によって、ようやく選別主義的な扶助システムの限界を克服することができた。しかも保険システムの前身は、各種の相互扶助活動としての共済制度であったことは記憶されるべきである。このように、保険システムによって従来の扶助システムの限界を克服し、所得保障のシステムを発展させることができた。

対人サービスの領域でも、このような普遍的な方向性を持ったシステム転換の試みが、現在登場しつつある住民参加型在宅福祉サービスと考えてよいのではないだろうか。

### 〔1〕有料・有償制の意義

これらのサービス提供組織の重要な特徴はサービスが有料で提供される点であるが、その意味は次のようなものが考えられる。

サービスの提供過程に金銭を介在させることによって、サービスの利用にあたって適正なサービス利

用が図られる。つまり生活の状態にあわせて、どのようなサービスを求めるかを利用者が判断し、利用者のイニシアチブにもとづいてサービスが利用されるという意味でサービスの適正利用が可能となり、まだ自助努力を支えるという意味もある。まだ無償による「たすけあい」がもつ気詰まりやサービス提供の一方方向性からくるスティグマ意識を取り除くことが可能となる。まだ有料でサービスを利用することは、そのサービスの質についてサービス利用者が発言できることを意味するし、サービスへの支払いを通じて、サービス組織を支えるという意味で、サービス利用者の参加の方法として位置づけることもできる。

一方サービスの提供側から見ると、サービスが有料で提供されるということ、まだ謝礼が支払われるということは、サービスの内容と、サービスの継続に提供者が責任を持つということの意味する。まだ活動の実績が謝礼という形で具体的な量として自己評価できるようになり、いわば「手応え」を実感することができることにもつながる。謝礼の額は「労働の対価」に近いものから文字どおり「菓子折りのかわり」にいだるまで組織により区々ではある。まだ時間貯蓄制の導入により、「金銭」を将来のサービス利用機会に振り替えることができる組織がみられるのも重要である。

組織としての立場からみると、有料・有償制は、担い手を組織することが容易となり、まだ組織の運営費用を自主財源として確保することを可能にすることなどによって組織維持に貢献することができる。文字どおり民間の自主組織としての活動は有料・有償制によってはじめて可能になるともいえるのである。

多くの住民参加型在宅サービスではサービスの利用にあたって一定の支払いを行い、まだサービスの提供者も一定の対価の支払いを受ける有料・有償の仕組みによって運営されていることが多い。このように利用者の側から見た場合の有料制、サービス提供者の側からみだ有償制というような、金銭を介在させてサービス提供を行う意義は何であろうか、若干の論点を指摘しておきたい。

まず、利用者の側からみだ有料によるサービス提供の意義を考えてみると、第一に、有料でサービスが提供されることによって、サービス利用がニーズ

に即して適正に行われることが期待できる。すなわち、自助によって生活を維持していこうとする意欲を尊重しつつ、必要な限りでのサービス利用への抑制を自らの意思で行うことを可能にし、そのことが自立を確保することとなる。そのような意味で、自助努力の表現としての有料制の意義が認められる。また第二に、金銭の介在によって、サービス利用者の声が、サービスの提供側に反映しやすくなるし、ニーズもサービス利用についての不要な抑制が起こりにくくなるため、顕在化しやすくなると考えられる。したがって無料のサービスに比べ、サービス量を伸ばすことが可能となると思われる。まだ会員制にもとづくサービスと有料制の組み合わせの場合には、会員となり会費を払うことによりメンバーシップの獲得をすることによって、サービスがいつでも利用できる状況がつけられ、そのことが、社会の結び付きが形成され、そのことが安心を確保し、いざというときの備えとして有効に機能し、生活の安定と自立を確保するしくみとして機能するであろう。

一方サービス提供側の有償制の働きとしては、第一に無償の活動は概して活動を永続化することが困難であるということから、金銭を介在させることで、活動を永続化できる。まだ無償に比べ、責任を伴うサービスであるから、サービスの質の維持に貢献することになる。また、無償の「たすけあい」の気詰まりを取り除くという効果も期待できる。

サービスを提供する組織の観点からみて、有料・有償制の導入は、サービス提供のための継続的な活動の持続という点で、組織自体を維持しやすくするということが一般的にいえるであろう。有償制により、提供者への上記のようなメリットから担い手を組織化しやすいし、しかも非営利性に徹することによって金銭の介在は住民の参加の場を確保するという意味もある。しかも、組織を支えるサポート網を会員制によって張り巡らすことが可能ならば、地域社会に支えられるサービス組織として地域福祉活動のコアとして役割を果たすことができるようになる。一定の金銭を介在させることで、サービス運営にコスト意識が導入されることとなり「無料は逆にコストが高くなる」傾向を克服し、サービスコストの抑制を可能とするであろう。また、ニーズの濃いサービスを供給する組織をシステム化しやすいし、公的サービスが供給できなかったサービスも供給しやす

い。

そのような意味で、有償・有料制は、従来のサービスのあり方の反省に立った住民自身が生み出した知恵としての「有料」制という性格を与えることができ、これは営利的なサービス提供による有料制とも、行政サービスの応能負担制による有料制とも区別されるべきものである。

すなわち担い手側のボランティアな自己犠牲による低コスト（有料）で成り立つシステムであり、金銭面では多くの経済階層において負担可能な水準で、しかもサービスは良質であることをめざし、民間のサービスとしての「有料・有償制」である。

## 〔2〕住民参加型在宅福祉サービスにおける料金設定の考え方

住民参加型在宅福祉サービスにおいて利用者が支払う料金は、自ずから、営利的サービスにおける価格とも、公的サービスにおける利用者負担とも異なる性格を持っている。第一に、サービスが相互扶助の原則で提供されているため、経済的なコスト概念にもとずいた料金設定とは異なる原則が適用されていると考えられる。それは住民参加にもとづく相互扶助の考え方によって、サービスの利用料金の軽減が図られているのである。しかも、その多くは応能負担の考え方はとらず、均一料金の設定によるところが多い。それは、応能制を成り立たせる条件である支払能力の把握が、サービス提供組織の民間性とは馴染まないところがあるからにほかならない。したがって料金の設定は支払側の支払能力を考慮したうえで、しかも、サービス提供者への対価がリーズナブルな水準におさまり、しかも一定の組織の維持費用をも賄う水準ということで、別記の資料（37頁以下の調査集計表を参照）のように、狭い幅におさまっている所が多い。公費の助成による場合はこの原則が修正され、応能負担が導入されたり、維持費部分についての公的負担による費用の軽減がなされる。また春日市社協の福祉給食の負担額の設定にみられるように、最低保障としての生活保護費水準に対応した料金設定を行うところもある。

一方サービス提供者への対価も、労働の対価としてのレベルとボランティア活動における無償のサービス提供あるいは実費弁償の水準との中間に設定される。神戸ライフケア協会でのヒアリングで象徴

的に述べられるパーマのセット代、あるいは菓子折りの代わりというレベルから、労働の対価としての水準に近い額まで、それぞれの組織の考え方によって多様な対価のあり方が存在するが、ボランティアとの関係でいえば、無償の慈恵の意味に代わる「有償」制の意味付与が行われているといえる。それはサービス提供の責任制と質の維持を担保する必要最低限の水準であるといえることができる。

また、相互扶助というレベルを越えるサービス提供部分については、雇用として、労働の対価としての「賃金」のレベルでサービス提供を行っている組織も存在するが、そのような組織においても、協力員の仕組みなどによって相互扶助の仕組みをその組織の内部に抱えている点が重要である。

「世田谷ふれあいサービスセンター」での意識調査結果によると、受け手は利用料を「上げていい」、担い手は「現状でいい」という結果がみられたというが、サービスの利用料および、まだサービス提供村価の水準の適正基準の設定は相対的なものであるが、一方で支払能力と公的サービスの費用負担のレベル、他方で労働賃金の水準との間で相対的に決定せざるを得ない。

## 〔3〕住民参加型在宅福祉サービスの特性

(1) ボランティアではないが、ボランティア精神が求められる

住民参加型在宅福祉サービスの活動は、有償のサービスでありボランティア活動ではないが、また反面ボランティア的精神がないとできない活動でもあり、高い価値観、精神性（低コストでありながら、良質のサービスを提供し、かつ自己犠牲的である）を必要とする。（しかし、「有償ボランティア」という表現がこれらの活動の一部で使われているのは現実である。こうした呼称問題はさまざまな角度からの検討が改めて必要だと思われるが、地域におけるサービス形態のあり方の混乱を避けるためには、「有償ボランティア」という表現は避けるべきである）。

(2) 住民が担い手であり、受け手である。

また住民参加型在宅福祉サービスの場合、一般的には、その組織の会員として登録することにより、会員自身が健康な状態のとき（または援助を必要としないとき）は、援助を求める会員に対してサービ

スを提供する立場になり、会員自身が病気やねたきりなどの要援護の状態になったときは、サービスの提供を受けることができる。そういう意味で、住民参加型在宅福祉サービスの仕組みは、ある局面では住民が担い手となり、ある局面では受け手となるという住民相互の助け合いのシステムといえる。

### (3) 利益の住民・地域への還元

住民参加型在宅福祉サービスの活動はまだ、活動のあらゆる利益を住民に還元し利潤追求をしないのがもうひとつの特徴である。

営利サービスとしてのホームヘルプ活動が、結果的にいかに住民の福祉向上に貢献しようとも、そこで得た利潤は営利組織の利益に帰すのに対し、「住民参加型」の場合は、その利益を社会や地域や住民に還元し、組織のための利潤追求をしない。その意味で活動そのものが、高い公共性を持っているということになる。

### (4) コミュニティづくりを志向する活動

住民参加型在宅福祉サービスの活動は同時に、単なる直接サービスの提供だけに終わらず、コミュニティ（地域）づくりを志向する。営利サービスが、いかに良質のサービスであっても、個から個へと線としてのサービスでしかないのに村し、住民参加型のサービスは活動を通じて、面としての福祉環境や住民の相互扶助関係の醸成を志し、サービスを直接利用する住民以外の住民に対しても、何らかの行動（態度変容）を促す活動を志向する。

換言すれば、単に供給体としてのサービスを供給するのではなく、住民が主体的に取り組む活動であり、「社会福祉」を市民、住民に取り戻すための活動、あるいは住民主体による活動といえる。別な表現をすれば、住民参加型の活動はいわば、「ボランティアなインフォーマル性を維持するための活動」ということもできる。

### (5) 公的サービスができないサービスを供給できる

最後に、住民参加型在宅福祉サービスは、従来の公的サービスが供給していた画一的なサービスの枠を超えて、さまざまなニーズに応じた柔軟なしかも即時に対応できも最適レベルのサービスを供給できる。一般的に、公的サービスの場合、「家庭奉仕員派遣要綱」などにより規定され、要綱に盛られたサービス以外のサービスを提供することができな

ったり、派遣申請から派遣までの時間がかかりすぎたりするが、住民参加型サービスの場合は、組織によって独自のサービス内容をつくることができ、緊急的なニーズや幅の広いニーズにも対応できる。その意味で、住民にとって利用しやすいシステムでもある。

### 〔4〕住民参加型在宅福祉サービス組織の組織分類

多様な形態で活動を展開している住民参加型在宅福祉サービスの諸組織は、文字どおり発足の経路も支持基盤も多様であり、これらの組織を画一的に把握することは難しい。したがって、いくつかの分類軸を設定して、その組織形態を検討することが有用であろう。

まず第一に、その組織ボランティアな活動を維持することを主眼に置き、運動性を維持することを力点に置く組織と、サービス活動を組織化するために、より制度的な形態を志向する組織の2つの方向性が考えられる。

これを組織分類ごとにみると、大きく4つに分類できる。

第一に、関心を持つ市民の手によって、自発的な活動として出発し、ボランティア性を強調し、運動体としての側面が強調され、しかも制度化を必ずしも志向しない組織形態を維持しようとする。しかしながら、このような運動体を母体としつつ、事業体としての社団法人などの法人格を取得している団体もある。

第二に、自治体が設立に関与し、独自の組織化を図る場合の形態として公社、事業団等の第三セクター方式がある。現在のところ、在宅福祉サービス組織としては法人格を認められていないことが多いので、“人格なき社団”という制度的性格を持つ。ただ地域によっては、財団法人格を取得する場合もみられるようになってきた。

第三に、地域の地域福祉活動の中核的専門機関としての市町村社会福祉協議会がこのようなサービスを運営することが多くなっている。社協組織の地域組織化機能の延長上に、在宅福祉サービス機能を、住民参加方式を基調に事業化するのである。しかも社協組織の場合は、自治体との関係が密接であるので、公費の投入も比較的容易であるというメリットがある。

第四に、消費生活協同組合や農業協同組合などが、その本来の事業の延長上で、在宅福祉サービスに取り組む例がみられるようになってきた。生産や消費生活を協同化する思想の延長上に、相互扶助と参加によって、援助を必要とする状態のメンバーへの援助活動が組織化されるようになってくる。

また、活動内容によって組織をみると、第一にサービスの提供のみに活動を限定する組織がみられる。一方、直接サービスの提供だけでなく、コミュニティ（地域）づくりを志向し、地域組織化の機能を重視している組織もある。すなわち、前者の組織においては、福祉ニーズの直接的な充足を目的として在宅福祉サービスの提供を一義的にかんがえる場合であり、しかもその場合、行政サービスの補完としてサービスが位置づけられる場合と、独自の考え方でサービス提供を行う場合とがある。後者においては、サービスの直接提供と同時に、さらに、地域の日常的な生活のなかに潜在している地域の介護力の掘り起こしを意図したコミュニティ（地域）づくりを志向する活動を強調する例もみられる。

サービスの種類や範囲については、軽易な家事援助に限定するか、直接介護まで行うか、あるいは、ニーズがあればどこまでも拡大するか、という問題がある。生活のトータルなサービスを志向する場合は、より事業体的な組織整備が重要となるし、看護にまで踏み込むと担い手の問題と制度上の問題が生ずる。

したがって、「重装備型」志向か「軽装備型」志向かが、組織によって分岐がみられるといえよう。対象者の生活全般の問題に活動を広げ、移送サービス、墓地管理サービス、介護相談等相談事業さらに施設サービスまで踏み込もうとするか、あるいは家事援助サービス及び介護・介助サービスに限定するかで、組織のタイプが異なるといえる。

また、サービスの利用者の範囲については、老人・障害者に限定する場合と、老人・障害者（身体障害者・精神薄弱者）だけでなく、心臓病疾患、精神障害者まで広げようとする場合とがある。しかし、多くの組織では、利用者の属性については、弾力的に考えている。また、サービスの対象をニーズを有する個人に限定するか、「家族」員までもサービス利用対象と考えるかに考え方の差がみられる。

しかしながら、住民参加型のサービスは、サービ

スの購買能力にもとずく契約による営利的なサービスとは異なり、サービスの範囲をどこかで一線を引くのはむずかしいので、ケースマネジメント機能を備え、ニーズとサービスの調整を図るソーシャルワーク機能を備えることが重要であると考えられている。

なお本研究委員会では、今回（昭和62年7月）全国の住民参加型在宅福祉サービス組織の活動状況調査を実施したが、基礎集計においては、とりあえず、事業受託もしくは公的な財政援助を受けて活動している団体、公的な援助を受けずに独自財源もしくは民間財源で活動している団体、有料在宅福祉サービスを実施している社会福祉協議会、有料在宅福祉サービスを実施している生活協同組合、ファミリーサービスクラブ、ボランティア労力銀行の6つに分類して集計を行った（基礎集計については39頁以下参照）。

### 第3章 住民参加型在宅福祉サービス組織の組織的課題

#### 〔1〕マンパワー問題

住民参加型組織にとってのマンパワー問題は、大別すると（1）サービス提供者（担い手）の確保の課題と（2）担い手の育成・研修の問題とがある。

##### （1）担い手の確保の問題

住民参加型サービスに対する需要に比して、供給する側の担い手が不足しているというのは、住民参加型組織の概して共通した実態である。

その理由としては、いくつかの背景が考えられるが、ひとつは、家事援助サービスや介護サービスという仕事そのものの評価が、看護婦や保健婦の仕事等に比べ、まだ一般の婦人労働と比べても、社会的にはまだ低いということによる。もう一つは、家事援助といっても、家政婦や公的なホームヘルパーについては、一定の社会的な認知度があるが、こうした非営利の活動そのものが誕生して月日も浅いため存在を知られていないということもある。

これらの問題を解決していくには、住民参加型の活動が営利でもなく無料でもない新しい形の住民参加、住民主体の活動であることに対する評価や、家事援助や介護サービスそのものに対する社会的評価を高める努力をしていくとともに、広く活動の存在

を地域住民に知らせていくことが求められるが、住民参加型組織だけの自己努力だけでなく、行政や社協の強力なバックアップが不可欠であろう。

また、地域内に具体的な対象ケースが発生した場合に、担い手がただ利用者宅を訪問してサービスをするだけでなく、利用者の隣近所の人に声かけして、協力を求め、担い手になってもらうよう働きかけたりすることも、住民参加型組織特有の地域性を持った活動として、有効な人づくりといえよう。

しかし一方で、担い手の確保の問題は、担い手を増やすといった問題以前に、担い手自体が何らかの理由で活動から退き、現状維持が困難になっているという組織もあり、それについて対策が講じられなければならない。活動をやめる理由としては、担い手の夫の転勤による住居移転によるものも多いが、それ以外の理由としては、「利用者との人間関係でトラブルを起こした」り、「報酬が少ないから」とか「仕事がきつい」からといった活動自体に関わる問題が多いようである。

住居移転自体については、対策を講ずべくもないが、将来的な課題としては、住民参加型の各組織間で、担い手のプール制などを採用し、住居移転などによって退いた担い手を移転先の組織で掬いあげるといった方法も考えられてよいことであろう。また、活動自体に関わる問題から退いていってしまうという問題は、利用者との人間関係でのトラブルなどについては担い手自体の問題や利用者側の問題という捉え方もあるが、むしろ組織の事務局（ワーカー）と担い手の日常の意思疎通といったことが少なく、日々の活動上の問題を担い手同士や事務局（ワーカー）と共有できていなかったりすることに起因することがあるように思われる。これらをなくすためには、事務局組織の機能として、ソーシャルワーカー等を配置してスーパーバイズ機能を持たせることが重要である。また、そうした機能のなかで、組織の会員（担い手、利用者あるいはその家族、賛助会員）合同の例会を持ったり、ソーシャルワーカーと担い手の連絡を密にするなど、さまざまなつながりのなかで、情報交換、交流を図ることが必要である。ケース検討会や研修の機会を多くし、住民参加型活動や家事援助や介護サービスの意味、担い手と利用者との人間関係のあり方等について、学習していくことも必要であろう。

ところで、最近（昭和61年3月）、東京都立労働研究所が出した「中高年女性の労働と生活に関する調査 - ホームヘルプ活動の供給組織と活動の担い手」によれば、婦人の約8割以上が「ホームヘルプ活動に従事する意志がない」との調査結果が報告されている（この調査は、無作為抽出で選んだ都内の武蔵野市、台東区、世田谷区、練馬区、小金井市に住む35歳から65歳の婦人を対象に調査したもので、4,000名へ調査票を送付したうち、1,618名から得た回答の結果である）。8割という数字だけをみるとホームヘルプ活動に対する婦人の参加意識は低いとみることもできなくはない。が、逆に「ホームヘルプ活動に従事してもよい」と答えた人が13.1%存在したという方にこそ注目すべきであろう。これらのサービスの担い手の圧倒的多数が婦人層、しかもその多くが中高年の婦人層によって支えられているという現状を考えるならば、これだけの婦人層が潜在的な予備軍として存在することにこそ意を強くすべきであろう。

しかし、とはいっても、これから超高齢化社会を迎えようとしている状況にあっては、こうした婦人層だけに頼ったマンパワー対策では、到底追いついていかない。地域において、住民同士が支え合っていくという住民参加型サービスの理念からすれば、定年でリタイアし、「地域に戻ってきた」高齢者や、高齢社会を支えなければならなくなる若年世代（学生など）も、住民参加型サービスを支えるマンパワーとして大いに期待されるのである。

## （2）担い手の育成及び人材養成の課題

### 担い手の育成の課題

直接人を相手にサービスを行う住民参加型サービスにあっては、担い手の育成の課題はきわめて重要である。担い手と利用者という対人関係のなかで展開するサービスであるかぎり、よりよい人間関係を維持し、供給すべきサービスをより確実に供給することが何よりも求められるのであり、それを確かなものにするための研修は住民参加型組織の組織的課題の重要な柱として位置づけられるべきであろう。また、研修は、そうしたサービス内容の向上のみならず、担い手の量の維持・確保の意味でも大きな課題である。

研修をしっかりと位置づけていないために、担い手が利用者とのトラブルを起こすとすぐ退めてしまうと

か、仕事がつらいから退めてしまうといったことがある。研修をしっかりと組織のなかで位置づけ、住民参加型活動の意味や対人関係のあり方等を担い手自身に身につけてもらうことは、担い手の活動を継続させていく意味でも意義のあることである。

#### 人材養成の課題

「社会福祉士及び介護福祉士法」の成立によって、住民参加型在宅福祉サービス組織における人材養成の課題は、新たな局面を迎えたということができよう。

福祉関係合同3審議会企画部会小委員会合同会議の「福祉関係者の資格制度についての意見具申」において、シルバーサービス（ここでは、シルバービジネスを指すにとどまらず、住民参加型在宅福祉サービスをも含んだ民間部門のサービスと解釈される）における資格制度の必要性について、つぎのように述べている。

「年金制度の充実に伴い、福祉サービスの供給サイドにも変化が生じ、シルバーサービスという分野が拡大しつつある。この動きは構造的なものであり、また今後の急速な高齢化は公私あげて取り組まなければ到底乗り切れないことから、民間部門でもシルバーサービスが健全かつ達やかに育成される必要がある。この場合、シルバーサービスは高齢者をその対象とすることから社会的責務は重く、とくにそのサービスの倫理と質を確保することが焦眉の急であり、このことがわが国シルバーサービスの正しい発展の鍵となるものと考えらる。

このためには、介護や相談という福祉サービスの性格や民間の創意工夫と活力を生かすことの大切さを考慮し、法的関与を最小限にとどめ、シルバーサービスに従事する者の資格制度の創設を行うことが現時点では最も有効な方策である」

このような意見具申を経て、成立した「社会福祉士及び介護福祉士法」は、相談・援助のソーシャルワーカーを行う社会福祉士、介護と介護指導をする介護福祉士のいずれもが、住民参加型組織における人材養成のうえで、大きな意味を持つてくることが予想される。

住民参加型組織においては、このような制度成立を踏まえて、スーパーバイザーやコーディネーターの育成、サービス提供者（担い手）の養成を図っていくことが求められよう。

しかし、住民参加型組織においては、組織自体を維持していく土台ともなるべき財源の確保に苦慮しているところが多く、人材養成や研修に関わる経費を捻出することが困難な状況がある。財源問題の章で改めて触れるが、如何にして研修費用を確保していくかは、「担い手の育成」の重要な課題である。

#### (3) 住民参加型サービスと専門性

ところで、住民参加型組織におけるマンパワー（とくに直接サービスの担い手）は婦人層しかも中高年の婦人層が圧倒的に多いことは前段で触れた。これらの層は日常のわが家での「家事」の延長として、とくに専門的な教育を受けずに家事援助サービスに従事している場合が多く、それであるが故に（非専門的であるが故に）比較的気軽に参加できるという一側面もたしかに持っている。

これらの層がもし仮に、現状のなかで、住民参加型組織におけるマンパワーから退いていくとなると、住民参加型組織の活動は停滞ないし極端な場合は停止してしまうことは容易に想像することができる。

しかし、一方ではそれが現実のものとならないとは限らない状況もある。というのは、社会的には質の高いサービスが求められており、その一環として資格制度も誕生してきたということもできるし、また、介護サービスのみならず、看護的サービスをも必要になってきているとする組織もでてきているからである。もし、こうした専門性の高い介護サービスあるいは看護的サービスをこれからのマンパワーに期待するとすれば、多くの人たちの参加意欲を逆に削いでしまい、リタイアしてしまうことが十分に予想される。

中高年婦人層をマンパワーの中心としている住民参加型組織の将来像と関わって、重要な選択を投げかけているように思える。

こうした問題を解決し、なおかつ、住民参加型組織が専門性を確保していくとすれば、1つの住民参加型組織自体のなかにおいて、専門的なサービスを担う部門（専門的担い手）と非専門的な家事援助サービスのレベルを担う部門（非専門的担い手）というように機能が分化していくか、住民参加型組織がこの2つの組織形態に分類されていくことが予想される（現実に存在する組織においても、一方で組織的にも法人化の課題も含めて強化し、専門性を高めていこうとする組織と、町内の自治組織やボラン



タリーなサークルで相互扶助的な活動を維持していこうとする組織の2つの傾向がある)が、こうした2つの傾向を持った組織が、地域のなかで、それぞれの機能と役割を發揮しながら、同一の地域内において統合的、共働的にサービスが供給されていく仕組みをつくっていくことが望まれよう。

## 〔2〕法人化の課題

住民参加型在宅福祉サービス組織のなかで、法人化を求める声は強く、いくつかの組織はすでに法人化に向けて取り組みを起している。しかし、現行の民法において、公益法人の許可基準が明確に規定されていないなどによって、それらの多くは実現をみていない。

昭和61年7月に東京都社会福祉審議会が答申した「東京都におけるこれからの社会福祉の総合的な展開について」においても、その必要性を認め、つぎのように述べている。

「地域における多様なサービス提供組織のいくつかについては、法人格の付与を要望している組織もある。これらの事業については現行の社会福祉法人は民法法人になじみにくいものとされてきているが、今後これらの組織が順調に発展するためには、法人格の問題は避けて通れない」

住民参加型組織における法人化の意義は、税法上の優遇等によって財政基盤の確立をもたらし、安定的なサービス供給を確かなものにし、かつ社会的信用度の確保につながるといったさまざまな積極面がある。国においても、検討を行っているようであるが、これらの点を考慮し、早急な結論が出されることを期待するものである。

ただし住民参加型組織といっても、前述のとおり一様ではなく、組織的にも法人化の課題を含めて強化し、専門性も高め、より総合的なサービスを地域のなかで安定的に供給していこうとする組織と、町内の自活組織やボランティアなサークルで相互扶助的な活動を維持していこうとする組織の2つの傾向がある。このような実態からすれば、住民参加型組織のすべてが法人化を推進していく必要はなく、前者のタイプの組織強化の課題のひとつの方向として検討される課題といえよう。

## 〔3〕関連法制度との関係

住民参加型在宅福祉サービス組織は、その歴史が浅いことや、自主的・自発的な組織でありながら、有料・有償のシステムを取り入れているということなどから、さまざまな法制度上での問題を抱えている。これらの問題は、法解釈等の問題が複雑であるうえ、より立ち入った検討が求められるので、この報告書では、いくつかの問題の指摘にとどめ、今後の研究課題として委ねたい。

まず、所得税非課税限度額90万円の問題である。これは、住民参加型組織の担い手は主婦層が多いことから、担い手に対する報酬が年額90万円を超えることができないという問題であり、ある面では、時間に余裕のある担い手でも、一定限度以上の活動ができないということを意味し、担い手の不足という状況のなかではクリアしなければならない課題といえよう。

そのほか、担い手が雇用契約を結んでいるかどうかに関わる労働基準法との関係はどうなるのか。また、住民参加型の在宅サービス活動が職業斡旋や人材派遣に抵触するかどうかに関わって職業安定法、人材派遣業法との関係はどうなっているのか。また、先の所得税における寄付金に対する控除の問題、営利法人と公益法人では収益事業に対する税率が異なること、公益法人の場合の課税範囲の問題などさまざまな問題があるが、国の各関連省庁での積極的な検討を期待しつつ、ここでは問題を指摘するにとどめたい。

## 〔4〕地域におけるサービス調整、他機関との連携

地域には、もとより福祉事務所、保健所などを中心とした行政施策としての各種社会福祉事業、保健事業等が行われ、一方で社会福祉協議会を中心とした民間社会福祉事業、ボランティア活動なども数多く行われている。

住民参加型組織のサービス内容は、家事援助サービスを中心にして幅広く、柔軟なサービスを提供しており、まだなかには高度な専門的で総合的なサービス供給をめざしている組織もあるが、住民参加型組織自体ですべてのサービスに応えることは不可能である。住民参加型組織のなかには、依頼のあったケースについてはすべて応えようと無理をしたり、

できないからと断ってしまうなどの対応がしばしばあるが、そのように組織内部で自己完結してしまわずに、これらの機関や資源と連携をとり、ケースを他機関へ送致するなどして、地域の住民に対して、有機的にサービスが供給されるように配慮することが望ましい。

しかし、それをするためには、単なるサービス供給だけをしている組織では不十分であり、どのレベルまでのサービスをし、どのレベルからは他機関へ送致するのかといったケースマネジメントの機能を持つことが住民参加型組織にも求められるのである。

また、地域において、日常的にサービス調整を可能にするためには、地域の社会福祉協議会などに、地域ネットワークセンター的機能の役割や関係機関同士の連絡調整の場の設定を求めていくことが必要であろう。

## 〔5〕財源問題

### （1）財源確保

住民参加型在宅福祉サービス組織が、その財源を確保する方法としては、サービス対象者から徴収する「サービス料金」（利用料）、会費（入会金を含む）、行政からの補助、寄付等民間資金などがあげられるが、押し並べて住民参加型組織の多くは、組織運営上の財源確保が大きな課題となっている。

の「サービス料金」（利用料）については、組織によってまちまちだが、概して1時間あたり600円前後のところが多いようである。住民参加型組織にとっては、この利用料はサービス提供者に「報酬」を支払うことによって活動を継続させるという組織原理からいって、サービス供給上の必須の条件であるが、一方で「非営利」であることから、資本ストックにならない程度という目安や利用者の支払い能力を超えない程度という目安（需要を抑制しない程度）が求められる。

の会費（入会費を含む）については、徴収するところとしないところに分かれるが、概して徴収する組織が多いようである。また、これは利用者（利用会員）から徴収するものと、サービスの担い手（スタッフ）から徴収するものがあり、徴収額もまちまちだが、これを「非営利」の性格上、一定の目安があり、利用会員の場合は年額1万円以下に抑

えられているのが多く、担い手に対する会費では、せいぜい年額3,000円以下が圧倒的である。

行政からの補助については、一部受けている組織と全く受けていない組織に分かれる。補助を受けている組織は、武蔵野市福祉公社のようないわゆる「第3セクター」で、行政の強力なバックアップのもとに発足した組織や、横浜市ホームヘルプ協会などのように、行政の「家庭奉仕員派遣事業」を受託している組織、労働省の委託事業である地域婦人団体連合会の「ファミリー・サービス・クラブ」などに多い。このような強力な行政の挺入れや委託関係を持った組織については、そもそも行政責任に帰す部分が大きく、民間性を侵さない程度の関係性のなかで、必要な運営費などについて公的な補助がなされることは当然といえよう。しかし、組織の発足の契機が、そもそも地域住民の自主的・自発的な意志によって生まれ、その特性を維持していこうとする組織にあっては、公的な援助を仰ぐことは、公的な規制や制約を受けることを意味し、むしろその組織の民間性や自主性・自発性を削ぐことになりかねない。こうした組織にあっては、むしろ社協や共同募金などの民間資金を活用していくか、公的援助を求める場合でも、社協等の民間組織を仲介した形で、組織運営上の財源を確保していく必要がある。

寄付等民間資金の問題は、前項でも触れたが、住民参加型組織の特性を生かしながら、財源を確保していくという意味で、住民参加型組織にとっては、もっとも期待される道である。しかし、寄付を受ける場合、寄付金に税金が課せられるという問題がある。税金がかえって財源を圧迫するため、社会福祉法人以外の法人や任意団体の多くは、「組織運営上、寄付はほしいが、課税されては」という問題を抱えているのが実態である。法人化の問題と合わせて、税制上の優遇措置などの検討が課題といえよう。

### （2）組織運営上の経費の使途

住民参加型組織の運営上の財源は上述のような方法で確保されているが、これらの財源はどのように使われているのか。

まず、スタッフに対する人件費である。スタッフとしてはまず、サービスの直接提供者（担い手）に付する報酬であるが、これは直接現金で支払う場合といわゆる「時間貯蓄」の場合、あるいは2つの併用の場合があり、現金換算すれば、概ねサービス利

用者の利用料に近い1時間500円程度である。つづいてスタッフとして事務局員（事務局員，コーディネーター等）であるが，財源的に公的な援助の裏付けのある組織や民間組織の機構の一部である組織，民間団体からの援助のある組織などについては，比較的複数の事務局スタッフを確保し，専従としての賃金を支払っている場合が多いが，そうでない組織では，直接サービスの担い手と同等の報酬程度であったり，事務局スタッフさえいないところもある。サービスのコーディネート，組織の安定性，サービス供給の安定性からの課題からしても，事務局スタッフの確保とその財源的な保証は喫緊の課題である。

組織運営上の経費としては，マンパワーの章でも触れたように，直接サービス提供をする担い手の研修費用の確保も重要である。研修費用は多くの場合，組織自体が負担しているが，なかにはヘルパー等の自己負担になっている組織もある。基本的には，研修費用については，組織自体が負担すべきであるが，組織自体が財源的に苦しい現状では困難な場合が多く，その他事務局運営に関わる設備費，事務費等の経費も含めて，民間資金等を活用した財源の確保が求められている。

### （3）住民参加型組織としての財政のあり方

住民参加型組織は，営利を目的としないことがその組織の原則である以上，サービスを提供したことによって生ずる「利用料の確保」ないしその他の方法によって確保した財源の用途は当然限定されるべきである。つまり，財源は，組織や組織に関わる個人が私的利益を得るためのもの，あるいはその利益を拡大するための資本として蓄積すること等には使われるべきではなく，サービスを供給しつづけるための，あるいはサービスの質を向上させるための目的のみ使用されるべきである。また，このなかでも，サービスに直接関わる直接経費（交通費，担い手への報酬等）とそれ以外の間接経費（事務局員やコーディネーターの賃金，事務費等事務局運営に係る経費，担い手の研修費用等）との区別を明確にすることも必要である。

### 〔6〕社会福祉協議会（社協）と住民参加型組織

社会福祉協議会は，地域社会における住民の福祉問題を中心として，住民の福祉増進をめざして，広

範な事業を展開してきている。地域の公私関係者で構成される「地域を代表する社会福祉法人」である。その意味では社協は，地域住民の共同意識を集約した地域福祉問題の解決に向けて，公共的立場から福祉の諸活動，事業の中心的な役割を果たすことが期待されている。また，社協は地域における個々の組織の独自性を尊重しながら，それらの全体としての調和をはかり，統合していく組織でもある。このような意味から，住民参加型組織が社協に対して期待するところは大きい。

まず，社協組織そのものの機能の発揮という面で期待されることは，コミュニティづくりの促進，地域住民に対する福祉教育の促進や意識啓発，当事者組織づくり，福祉情報の収集・提供，社協自身の基盤強化等があげられよう。

また，住民参加型組織の側から社協に対して役割を期待するものとしては，住民参加型組織の事務局運営を社協から担う役割，あるいは財政的問題も含めたバックアップの役割，他機関との連携，連絡調整の役割，マンパワーの確保や担い手の養成，研修に対する援助，住民参加型サービスの社会的評価を高めるための取り組み，地域におけるサービス調整システムづくり等が考えられよう。また，全国レベルの課題としては，住民参加型組織の全国的な連絡組織づくりに対する期待も大きい。

とくに，この社協の事務局運営を担う役割については，すでに全国の約30カ所の社協で住民参加型在宅福祉サービス（家事援助や介護サービス）を展開しており，「地域の福祉問題の発見から問題解決までの一貫した機能」を期待される社協として，また地域におけるネットワークセンターの役割やコーディネートの役割を果たすのにもっとも相応しい社協としても，諸条件を考慮しながら，積極的に事務局運営を担うことが期待される。また，既存の住民参加型組織が存在する地域においては，社協は一方で独自の住民参加型のサービス供給の仕組みを持ちながら，同時に地域におけるネットワークの役割やコーディネートの役割を果たすことも期待される。

### 〔7〕住民参加型在宅福祉サービスが行政に期待するもの

在宅福祉サービスを展開していくうえでは，民間組織の果たす役割が不可欠であるが，同時に行政で

なければできないものもある。住民参加型組織から行政に期待するものを、いくつか考えられる点について箇条書き程度に列挙してみる。

家事援助や介護サービス活動の社会的評価を高めるための取り組み、社協等と共働した地域におけるサービス調整システムづくりや地域における関係機関との連絡・調整、資格制度等による在宅福祉サービスの人材養成、住民参加型組織の「法人化」の検討・促進、労働法等関連法制度と住民参加型組織との関係の検討、税制上の優遇措置の検討等。

自治体レベルに期待されるもの、あるいは自治体と国の2つのレベルに期待されるもの、国レベルの取り組みとして期待されるものがあるが、法制度に関わる検討等を除けば、自治体レベルに期待されるものが多い。

その他、住民参加型組織が行政からの援助を受けたり、委託を受けたりすることについては、「社会的な信用や対外的な安心の保証が得られたり、安定的なサービス供給が可能になるというメリットがある一方、活動内容上の制約が大きくなったり、住民参加型そのものの理念が損なわれるのでは」という危惧が住民参加型組織の内部にある。住民参加型組織には、さまざまなレベルの組織があることは、繰り返し述べていることであるが、公的な関与のもとに運営されている組織については、公的な援助のメリットを最大限に生かしつつ、住民参加型組織の特性を守れるような行政との関係を保つことが求められよう。しかし、公的な援助を求めない組織についても、民間性、自発性、相互扶助的精神を守り、活動を展開していくことが重要なことは言うに及ばないことであるが、公的援助以外の何らかの財政上の方策を追求していくことは、組織的安定とサービス供給の安定を確保していくために必要であろう。

#### 〔8〕その他組織的課題

##### 事故補償の問題

活動中に担い手自身が事故を起こしケガをするといったこと以外に、利用者を直接相手にした在宅サービスを行う場合は、利用者にケガを負わせたり、利用者の家の物を破損したりすることがあり得る。こうしたときのために賠償責任保険がある。住民参加型組織の大方は保険に加入しているが、加入して

いない組織もあり、その場合の事故の責任が不明確なまま活動をしている組織については、早急な対応が求められる。また、組織の多くは、組織自体が担い手の保険料を払っているが、なかには担い手自身が保険料を支払っている組織もあり、組織の苦しい財源問題とも絡んでいると思われるが、財源の確保の課題とあわせて、見直しが求められよう。

##### (2) 時間貯蓄の問題

住民参加型組織の特徴のひとつとして、「時間貯蓄」の考え方がある。簡単にいえば、担い手に対する報酬を現金で支払う代わりに、1時間当たり点というように点数制にして、それを貯蓄し、自分が将来利用するときに、この貯蓄した点数でサービス料を支払っていくというものである。

現状では、まだ直接現金で支払っている組織のほうが多いが、住民参加型の「住民がある場面では担い手にもなり、またある場面では受け手にもなる」という相互扶助的な点からみれば、住民参加型活動の理念が浸透するにつれて、今後採用する組織が増えていくものと思われる。

しかし、この時間貯蓄にも問題がないわけではない。

ひとつは、経済変動によって金銭価値が変わることが将来十分予想されるが、いまの金銭価値をもとにサービス提供時間を点数換算して貯蓄しているが、将来金銭価値が変動した場合の差をどうするのかといった問題がある。これは、現実には、時間貯蓄制だけを採用している組織はほとんどなく、時間貯蓄を取り入れているところも、現金と時間貯蓄両方の組み合わせやその何れかの選択という方法を採用していること（つまりサービス提供 時間 = 点 = 円という等式が現在の金銭価値にもとずいて決められているということ）によって生じている問題ということができよう。

もうひとつの問題は、時間貯蓄の財産の保全の問題がある。これは、たとえば組織の活動がなんらかの理由で停止してしまった場合に、貯蓄した時間をだれが保障するかという問題とも置き換えられよう。

時間貯蓄は、このように、住民参加型の特質を生かすという点ですぐれた側面を持っていると同時に、解決しなければならない問題も抱えており、さらに突っ込んだ検討が求められよう。

さらに、時間貯蓄の問題として、もう一点、将来

的な課題として検討する必要があると思われるのは、いわば「時間貯蓄のオンライン化」というべきものである。住民参加型サービスが普及しているのは、地方都市を含めた都市部であり、しかもその担い手の多くが主婦層であるということを考えれば、夫の転勤などによる住居移転ということがしばしば起こりうる。そうした場合、せっかく時間貯蓄したものが、居住地を離れることによって、現金還元の方法もあるが、将来のものとして生かせなくなるという問題が生ずる。この問題を解決しようというのが、時間貯蓄を採用している組織同士で「時間貯蓄」のオンラインを検討しようということである。組織間の点数評価や報酬のちがいがあがあるため、すぐに実施できるかどうかは別にして、住民参加型サービスが大きく発展していくであろう将来の一課題であることはまちがいない。全国的な住民参加型の連絡調整組織がこうした意味からも求められようか。

### (3) 事務局体制の確立

住民参加型組織の事務局運営は、その財政状況と関わって、相対的にかなり厳しいものがある（財源問題の項参照）。

とりわけ、行政等の補助を受けていない組織を中心に、事務局職員（事務員やコーディネーター等）の人件費、事務設備費等事務諸費、担い手等の研修経費や賠償責任保険の加入費等、組織運営を財源の面から圧迫している。いくつかの組織においては、無償やわずかな報酬で、ほとんど自己犠牲ともいえる奉仕精神で事務局を切り盛りしているのが現状である。事務局体制の確立は、こうした財政的な確立が何よりも前提条件である。

また、サービス供給の質を高めるという観点での、事務局体制の確立の課題も大きい。たとえば、直接の担い手とソーシャルワーカー（スーパーバイザーやコーディネーター等）との意思疎通が足りないために、担い手が利用者との間で問題を起こした場合に適切な対応ができずに、担い手が退めてしまったり利用者から派遣を断られるといった事態に陥ったりすることがある。そのためにはソーシャルワーカーがイニシアティブをとって、担い手に対する研修会や、事務局、コーディネーターや運営上家等を交えたケース検討会、事務局職員と担い手による利用者家庭への定期的な巡回訪問等を積極的・計画的に実施し、担い手との意思疎通を図り、業務実態を

把握したり、資質の向上を図っていくことが必要であろう。しかし、組織によっては、ソーシャルワーカーを配置していない組織もあり、組織自体のなかだけにコーディネート機能やケースマネジメント機能を求めるという方向ではなく、社協等の地域の連絡・調整組織を介在させたネットワークによる共働的な取り組みも求められるのである。

### (4) 緊急ニーズ・特殊ニーズへの対応

公的なサービスに比べ、ニーズ対応が柔軟で、即応的というのが、住民参加型等民間サービスの利点ともいえる。しかし、一方で「活動できる日時」を指定したうえで、活動に参加している主婦層を中心とした担い手の多い住民参加型組織の場合一定のローテーションのなかで活動しているために、「いますぐ来てほしい」とか「明日にでも来てほしい」といったニーズや休日、夜間等の緊急ニーズに対しては即座に対応しにくいのが現状である。また、一般的には、住民参加型が公的サービスに比べて柔軟といっても、派遣要請があれば事前に要請のあった家庭を訪問したりなどのプロセスが必要であり、少なくとも派遣までには何日かが必要である。住民参加型組織のなかには、「緊急ニーズへの対応」をサービスメニューに謳っているところもあるが、実際に緊急派遣要請のあった場合、対応できるヘルパー（担い手）がいず、事務局職員が出動することで急場を凌いでいるのが実情である。

また、ヘルパー（担い手）が利用者宅で活動中に、利用者が急病で入院することになったといった突発的な特殊ニーズに対する対応の問題もある。こうした場合、定められたサービス内容や時間以外のサービスをしなければならなくなる。

このような緊急ニーズ・特殊ニーズへの対応のあり方については、住民参加型組織だけの問題として捉えるのではなく、行政、福祉事務所、社協、施設等関係機関を含めた地域の総合的なシステムづくりのなかで、改めて検討される必要があるだろう。

### (5) サービスの受け手（利用者）の問題

住民参加型サービスは、家事援助、介護サービスという対人関係のなかで行われるサービスであるだけに、その受け手（利用者）と担い手（ヘルパー）との間のトラブルが起きやすい。これは、受け手が悪いとか、担い手に問題があるということは一概にいえないことであるが、担い手の声としてしばしば

聞かれるのは、「利用者から、お金を払っているのだからといわれ、契約以外のことをいろいろとやらされた」「お手伝いさん扱いされた」といった。利用者がそもそも相互扶助の連帯意識で行われる住民参加型サービスの意味を理解してもらうに至っていないところから生ずる問題であろう。

こうした利用者に対する問題は、担い手にだけ問題の解決を任せるのではなく、担い手と事務局が日常的に連絡を密にしながら、事務局が基本的に対応する問題であろう。また、根本的には、利用者を含めた地域住民に対して、住民参加型サービスの意味や社会福祉そのものに対する理解を得ていないというところから生ずる問題であり、それを解決していくには、住民参加型組織のみならず、むしろ社協サイドが地域住民に対して、意識啓発や福祉教育を図っていくことが重要であろう。

また、もう一步突っ込んだいい方をすれば、このような利用者側の態度は、金銭を媒介としたサービスをするなかでは、ある意味では必然的に起こり得る問題である。利用者が一定のニーズを充足すれば、より高次元のニーズを求めるようになるのは極めて自然なことであり、金銭を介在させることによって生ずる「合理的な関係」のなかで、利用者自身がその気持ちを率直に表したものと受け取ることもできるのである。こうした観点からすれば、利用者の気持ちを受け入れる（受容）姿勢も求められるであろう。

#### (6) 担い手（ヘルパー）に対する評価の必要性

住民参加型組織は、その活動の基本として、地域住民が主体となり、その主体的な参加意識によって成り立っており、担い手も単に、「収入を得たいから」という理由で参加しているのではなく、「社会に役立つため」といった理由が過半数を占め、その他の理由でも「生活のリズム・健康のため」「視野をひろげるため」「生きがいを得るため」といった非金銭的理由が圧倒的である。「収入を得るため」はわずか1割程度にすぎない（「中中年女性の労働と生活に関する調査」東京都立労働研究所、昭和62年3月）。

こうした活動の意義や担い手の参加意識からすれば、決して高くない報酬で、さまざまな困難な状況のなかで活動に取り組んでいる担い手（ヘルパー）に対する何らかの「評価」が必要であろう。人間は

善意や熱意で行う社会的活動に対しては、金銭では購えない何らかの精神的な報いが必要である。「くらしのお手伝い協会」では、そうしたことを考慮して、総会の場で一定の時間以上活動した担い手に対して、花束を贈呈している。単に、喜びとかやりがいという精神的次元にとどめず、それを具体的なものとして（たとえば感謝状や花束を贈呈するなど）表す「賞賛のシステム」が必要であろう。

#### (7) 住民参加型活動とボランティア活動及び家政婦紹介事業との関係

住民参加型の活動は、現実にあるサービス活動との関わりでは、従来の無償を原則にしたボランティア活動、労働分野で雇用契約にもとづく家事援助を行っている。家政婦紹介事業との関わりが深く、地域現場において、しばしばその領域、役割分担等について問題が生ずることがある。ここでは、とくに現場サイドでのそれぞれの役割の調整の問題を中心に考察する。

#### ボランティア活動との関わり

住民参加型サービスが有料・有償を原則としているのに対し、ボランティア活動が無料・無償を精神としている点だが、この2つの明確なちがいであることはいうまでもない。ところが2つの活動は、住民参加を活動の基本としている点でも同じ側面を持っていたり、同一地域内で、同じような活動内容を、一方では有料・有償で行い、一方では無料・無償で行うといった場面も起こり得る。

しかし、地域において、ニードに対し、住民参加の精神を原則にして、ニードに即したよりよいサービスを提供するという利用者（あるいは住民）主権の視点からいえば、どちらがサービスを供給しようが関係はない。そのような意味からすれば、利用者を前にして両者が「縄張り争い」をしたり、在宅サービスについての有償・無償の可否を争うといったことは生産的ではない。有償は有償の、また無償は無償の利点があり、また欠点もある。そうした点を認め合ったうえで、住民参加と利用者主権の視点に立って、それぞれが有機的に地域内で活動を展開していくことが求められる。またそうした有機的なサービス供給を可能にしていくためにも、地域全体を包括した在宅福祉サービス供給システムの確立が、行政、社協等を中心として確立されることが必要であろう。

## 家政婦紹介事業との関わり

住民参加型サービスと家政婦紹介事業とのちがいは、一方が非営利活動であるのに対し、一方が営利活動であるということである。営利活動には、株式会社等のホームヘルプサービス等が普及しているが、いまのところは住民参加型と株式会社との地域での乳軛は起こっていないようである。しかし、家政婦にとってみれば、家政婦よりも安い料金で、同じようなサービスを提供されては、家政婦の仕事がなくなるといった危機感が生ずるのはある意味で当然のことであろう。

しかし、住民参加型サービス自体は、地域住民の参加を組織原則としていることによって、利用料は一定限度に抑えられなければならないし、また利用者の一方向的な要求に対して、何でも応えるという性格のものではない（単なる消費者と生産者という関係ではない）。そうした点からすると、地域住民から要請があっても住民参加型のそういう理念にそぐわないものであれば、結果的にサービスを提供しないで、もっと別なものをすすめる（ケースマネジメント）ということもある。

家政婦においては料金も高く、地域住民の参加意識にもとづくという目的もなく営利活動である以上、消費者と生産者という関係でサービスを提供するのであり、基本的な矛盾は生ぜず、各々の特性をもって地域に共存するということになる。

## まとめにかえて

## 新しい福祉サービスとして定着するための条件

参加型在宅福祉サービスが「新しい公共の立場にたつ福祉」を体現する組織として定着するかについては大きな課題が存在する。このような住民参加型在宅福祉サービスの今後の展開にとって留意すべき点について若干の補足をしておきたい。

第一に、いうまでもなく、住民参加型在宅福祉サービスは住民の支持とともに行政のさまざまな支持が期待される。すなわち、これらのサービス組織の活動基盤はまだ一部の例外を除きまだまだ脆弱である。したがって、行政サイドのサポートが重要である。例えば、サービスの担い手やコーディネーターの研修や人材育成の費用を助成したり、機会を設け

たりすることも考えられてよい。また、サービス利用者の負担にはなじまないサービス運営のための費用や、施設や機材の費用を助成することも重要であろう。また新しいサービス開発のプロジェクトの費用助成なども効果的であろう。

また、さきに述べたように住民参加型在宅福祉サービスを支える資金造成を行政と住民の協同で行なうことも一案であろう。

第二に、新しい福祉サービスとしてこれらの活動が定着して行くためには以上のような行政の個々の活動に対する支援とともに、在宅福祉型社会福祉法人の制度化などをはじめとする組織、制度の整備。また費用の調達的面においても、これらの組織の財源調達活動への寄付の税制上の優遇処置の導入や介護保険のサービス提供組織に位置づけた保険財源の導入など従来の発想を越えた財源基盤の確保など、住民参加型在宅福祉サービスを社会福祉の供給組織にとって必要不可欠な部門と位置づけた、政策的対応の確立が必要と考えられる。

第三に、住民参加型在宅福祉サービスの発展にとって重要なのは、地域住民の理解である。共同の原理のうえに立ち、しかも有料・有償のしくみでなされるこれらの援助活動の意義を地域住民に浸透させていく努力は、組織自身の努力とともに、地域の福祉組織、行政、住民団体の理解と協力が不可欠である。そのことがこれらのサービス提供活動をより実りのあるものとしていくのであろう。

第四に、今後注意すべきなのは、地域を越えた参加型在宅福祉サービスの広がりである。さしあたりは地域住民を基盤とした活動として理解することが参加型在宅福祉サービスを理解しやすいが、大都市地域や過疎地域では、地域範囲を越えた共同活動がさまざまな形態で広がることが考えられる。事実いくつかのサービス組織は、地域の範囲を越えた活動を行なっているのである。ここでは住民参加型をさらに拡大した市民参加型福祉サービスともいえるべき概念でとらえるべき活動である。したがって行政や社協のこれらの活動への対応も、地域範囲にとらわれることなく、広域的な発想も必要とされるのである。

これまで論議してきた住民参加型在宅福祉サービスはニーズの拡大のなかでいわば必然として発生したものである。それは公的サービスからの修正として措置概念の限界を踏まえニーズを指向したサービ

スでなければならないし、営利サービスへの反措定として消費者概念の限界をふまえ、断片化し、個別化したサービス提供を克服し、生活の全体性に依拠したトータルなサービスでなければならない。新しい福祉サービスとしての参加型在宅福祉サービスは、超高齢化の道を歩みしかもますます技術化した社会のなかで、家族と地域社会の機能の衰退と共同性の減退によって発生している「孤」の解消をターゲッ

トとし、生活のさまざまな局面のニーズの充足がサービスの目標となるが、それは自立の回復と社会への統合という社会福祉の価値を体現したものでなければならない。それが今日の福祉システムの転換の課題であるが、その一翼を担う「社会的発明」としての参加型在宅福祉サービスの果たすべき課題は重要である。