

## 市民福祉事業と自治体行政に関する一考察

亀田 尚\*

### 要約

従来、社会福祉の分野で「公的責任」といえば、それは国家責任を指していた。しかし、80年代・90年代を経過して時代は大きく変化をとげ、今日では地方の時代と言われるように、市町村を中心にして地方自治体の役割が重視されるようになった。

一方で、介護保険の導入に伴ない、営利企業を含む多様な民間団体が、社会福祉の経営主体に参入する時代が到来している。公設公営の施設やサービスは縮小され、ほとんどの福祉サービスを民間が担う方向へと着実に推移している。このような状況下で、新たな地域福祉の課題に答えられるような「公的責任」の担い手に、地方自治体は現実になり得ているのであろうか。

本稿では、民間主導となりつつある今後の地域福祉の現場で、地方自治体の果たすべき役割・責任を明らかにし、新たな公私の役割分担の課題を検討しようとするものである。特に、市民（住民）による自治の動きに着目し、参加型の市民福祉事業の現状と自治体行政との関係を軸に考察を試みる。

キーワード：市町村主義、市民参加型福祉、地域福祉の責任主体、公私の役割分担

### はじめに

わが国の社会福祉は、今大きな時代の転換期を迎えている。1990年の福祉関連8法改正により、戦後一貫して維持されてきた国家責任の重視と、国家主導の社会福祉の枠組みが見直され、在宅福祉・市町村重視・サービス供給主体の多様化の時代へと、大きく舵が切られてきた。

2000年4月施行の介護保険制度は、要介護高齢者の増大による社会不安に対し、公的責任による解消を目指して誕生した。この制度の導入により、従来は社会福祉の供給主体としては認められてこなかった営利企業をはじめ、様々な民間団体による経営参加が可能となった。

このような状況下で、市民が主体的に事業を展開してきた市民参加型福祉サービスに対しても、その重要性が見直され、期待が高まってきている。しかしながら、福祉サービスの提供に一定の競争原理が導入されたことにより、経済基盤の弱い市民団体は、経営の危機にさらされている実体が存在している。と同時に、経営を維持するために人件費を削減するなど、現場のスタッフにしわ寄せがゆき、それによりサービスの質の低下なども危惧される場所である。

市民参加型福祉事業を、今後の地域福祉の重要な担い手として認識するならば、こうした介護保険実施後の危機的状況に対し、その活動を支援する責任を負うのは、市町村自治体において他にはない。

本稿では、市民参加型福祉事業の実例を取り上げその考察を通して、介護保険制度導入後の、市町村自治体の地域福祉における役割と責任、及び新たな公私の役割分担のあり方について明らかにしようとする次第である。

---

\* 東洋大学大学院 福祉社会システム専攻修了

## 1. 地域福祉における地方自治体の位置

### (1). 地域福祉研究における自治体

まず始めに、地域福祉研究史において、地方自治体がどのように位置づけられてきたかを簡単に見ておく。

1970年以降、地域福祉は政策課題として徐々に注目されるようになり、同時に研究課題としてもその重要性が認識され、多くの業績が生み出されるに至っている。

しかしながら、地域福祉研究の対象が、広義の民間団体の活動を中心としているのは否めない事実である。例えば、近年の地域福祉研究のテキストともいべき右田紀久恵の『自治型地域福祉の展開』をひも解いてみても、「地方自治体としての発展が地域福祉と相対性をもつことは、地方自治研究分野においても確認されているところである」。<sup>1)</sup>「そして合成された新しい軸として『委任集権型－参加分権型』を設定することができる。この新しい軸を中心に地方自治体の形態を考えると、実態は委任集権型から委任分権型を経由して、当為性をもった参加分権型への途上の、遅々とした歩みであるといえよう」。<sup>2)</sup>といった主張に見られるとおり、自治体の置かれた位置づけに対して一定の分析を試みながらも、実証的な検討にやや欠けるため、抽象的な議論に終始しており、自治体の実際的な課題までは言及されていない。

一方で、地方自治体の役割や課題に対する研究がまったく為されていないわけではない。特に、社会福祉の分野に、いわゆる「計画行政」が政策として導入されて以後、「地域福祉計画」の策定に関する意義と方法論の論議の中で、地方自治体の役割があらためて注目されている。

牧里毎治は、「地域福祉計画における行政と住民参加」という論文の中で、計画行政や情報公開が「これまで中央集権的であった官治型の福祉行政から地方分権的な市民参加型の福祉行政への転換を促すであろう」<sup>3)</sup>と論じ、「地域福祉計画の策定を社会福祉における地方自治の再構築の一方法と規定し、行政という団体自治と住民による住民自治の両輪をもって『地方自治』が完成するものと考えた」<sup>4)</sup>というように、地域福祉計画の策定を通じて、自治体の任務の重要性を強調している。しかしながら、あくまで社協を中心とした民間の役割を「公」との関係において問い直さなければならないと主張しており、本論においても、以降は社協の新たな役割と課題の検討に終始し、自治体については先の理念を提示するにとどまっているのである。

以上のように、地域福祉の先行研究を見てみると、自治体の果たすべき役割や責任に関する具体的な検証は、十分になされてきたとは言い難い。ここに、筆者が本稿で、地域福祉の展開における自治体のあり方を研究対象とする理由の一つがあるのである。

### (2). 先進自治体の事例

一方で、先進自治体の先駆的な取り組みが、徐々にではあるが報告されはじめている。一部を紹介する。

東京都中野区では、区内を15の小地域に区分して、それぞれに「地域センター及び住区協議会」

を設置する構想とその実践が報告されており、タテ割り行政の弊害を克服するための創意と工夫が描かれている。<sup>5)</sup> 更に、「地域の人々と協働していくコミュニティワークのような新しい任務を職員が担う必要がある」。<sup>6)</sup> というように、自治体職員のあり方も見直している。しかし残念ながら、こうした取り組みの先進性の指摘や課題については追求されているものの、なぜ中野区でこのような実践が可能となったのか、あるいは他の自治体ではなぜこうした行政の展開が困難なのかと言った点についての検証は、不十分であると言わざるをえない。

秋田県鷹巣町では、岩川徹町長の主導により、住民参加の「ワーキンググループ」が重要な役割を担っている。一般公募によって集まった住民を複数のグループに編成し、そのグループが独自に活動を行い、町行政に提言をし、町政に影響を与えているのである。<sup>7)</sup> 実際にこの活動により、鷹巣町ではいち早く24時間のヘルパー体制を実現するなど、先進的な取り組みを進めている。更には、この活動に参加した住民の、町政に対する意識に大きな変化が見られ、それが町民全体の意識改革へとつながっている点で、住民自治の観点からも注目されている。

しかしその鷹巣町でも、町長と議会の対立が長く続き、町政が混乱を来すなどの問題点も抱えている。また、町長という大きな権限を持った政治家の発案により始まったケースであるため、他の自治体にそのまま当てはめて教訓化しづらい側面も存在する。

また近年の新たな動きとして、「福祉自治体ユニットー住民サイドの福祉行政を進める市町村長の会」が1997年に誕生している。この団体は、先の岩川徹鷹巣町長など、福祉の先進自治体の首長が呼びかけ人となって結成された団体で、先進自治体の経験を交流することを目的とし、「土建自治体」から「福祉自治体」への転換を目指した、自治体によるネットワーク組織である。<sup>8)</sup>

以上のように、一部の自治体では、時代を先取りする形で積極的に動きはじめている。しかしながら、多くの自治体は、従来の上(国)からの指示待ち行政に馴れてしまっており、介護保険という新たな時代の要請に対応しきれていないのが現実である。自治体の「自立」こそが求められている。

## 2. 地域福祉を巡る政策動向

次に、戦後わが国の社会福祉の発展において、地方自治体がどのように位置づけられてきたのか、その政策動向を振り返っておきたい。

### (1). 社会福祉の形成期と地域福祉の登場

わが国の社会福祉の骨格が曲がりなりにも形成されたのは、周知のように第二次大戦後間もなくのことであった。GHQ(連合軍総司令部)は、日本の軍国主義(ファシズム)を解体することを主要な任務の一つとしていたため、戦後の社会福祉のあり方に関してもそうした問題提議がなされた。すなわち、「GHQは軍人恩給をはじめとする戦前の軍人優遇の思想と制度が、日本軍国主義を支え、強化する機能をもったと考え、占領後直ちにその撤廃を要求したのである」。<sup>9)</sup> このことから、戦後の社会福祉においては、唯一の実施主体として国家責任が強調され、民間福祉は厳しい

制限の下に置かれるようになった。その結果、地方自治体も、機関委任事務制度のもと、国家の出先機関としての役割に存在が限定されてきたのであった。

ところで、地域福祉は、高度経済成長の落とし子である新しい生活問題への対応策として登場したのであった。つまり、高度成長以後の、都市の過密化・農村の過疎化・家族や地域社会の解体と機能の変化・公害等の環境破壊の進行などによって引き起こされてきた新たな生活問題に対して、救貧対策中心のそれまでの社会福祉では対応しきれなくなったため、地域福祉という概念が要求されてきたのである。

こうした社会状況の変化と、地域福祉政策の必要性が迫られるに伴ない、徐々に地方自治体の役割にも変化の兆しが見られはじめた。

## (2) 「80年代福祉改革」と社会福祉基礎構造改革

80年代に突入すると、福祉の分野では在宅福祉サービスが強調されるようになる。この情勢の変化の背景としては、いわゆる高度経済成長が70年代で破綻をきたし、低成長・スタグフレーションの時代が到来したことがあげられる。経済の行き詰まりは深刻な国家財政の危機を招き、政府はこの危機的状況の打開策として、社会保障・社会福祉費の削減と、公的サービスの民間組織への移管・市場原理の導入を意図したのである。

このような時代背景のもと、国家から地方自治体への社会福祉の事務権限の分権化が始まる。古川孝順は、これを「80年代福祉改革」と名づけた一連の社会福祉の理念・制度・政策全般に及ぶ根源的な改革と位置づけ、その重要性を説いている。<sup>10)</sup>

古川の理論的整理によると、社会福祉の分権化は、いくつかの段階を踏んで実行されてきた。主な点をまとめると、①1986年に施設の入所措置など福祉サービスに関する事務が、機関委任事務から団体委任事務へと位置づけが変化した、②1990年成立の福祉関係八法改正により、老人福祉と身体障害者福祉の領域において、福祉事務所を設置しない町村にも、施設入所の措置権限が委譲された、③自治体に老人保健福祉計画の策定が義務づけられ、地域福祉・在宅福祉サービスの推進に、自治体の役割が重視されることが明確に政策化されたなど、自治体重視への政策転換がみとれる。

更に、今日社会福祉を巡っては、戦後形成されてきた枠組みの更なる変革を意図した「社会福祉の基礎構造改革」の議論が焦点となっている。1999年の厚生省「社会福祉の増進のための関係法律の整備等に関する法律案（仮称）制定要綱」から、主に自治体に関する部分をまとめると、①措置制度からサービスを選択契約する制度への転換、②社会福祉法人の設立要件の緩和・多様な事業主体の参入促進（民間企業へ道を開く）、③地域福祉の推進・自治体に地域福祉計画の策定を規定（2003年施行）・知的障害者福祉に関する事務の市町村への権限委譲、などとなる。

以上のように、わが国の社会福祉では、「公的責任」といえば国家責任を指す時代が長く続いてきたのであるが、この十年の急激な政策転換により、「公的責任」の概念は自治体へと移行してきたと結論づけて良いだろう。また、おりしも1995年の「地方分権推進法」の成立以降の地方分権化の流れの中で、2000年4月には「地方分権一括法案」が施行された。これにより、機関委任事務制は原則廃止となり、自治体が地域社会の政策責任主体として、その存在意義が試される時代が到

来したのである。

そこで、次に介護保険制度の導入下での市民福祉事業の実証例を検証しながら、「公的責任」の担い手として、今後の自治体に課せられる任務と課題を考察する。

### 3. 市民福祉事業の現状と自治体の任務－横浜市の事例より

ここで横浜市を取り上げる理由は、以下のとおりである。

第一は、市民福祉事業は様々な団体によって運営されているが、その中でワーカーズ・コレクティブというまったく新しい組織に注目した点である。<sup>11)</sup> 市民事業の中でも、市民自らの出資金で事業を起こし、その運営も外部団体などからは完全に独立した、自主管理・自主運営方式を取っている点で、市民参加型組織として特に着目する意義があると思われる。横浜は、日本で始めて1982年にワーカーズコレクティブが誕生した地であり、現在も全国の市町村の中で最も多い38のワーカーズが活動している。そのうちの24は福祉関連のワーカーズであり、その活発さを物語っている。<sup>12)</sup>

第二は、横浜市は全国の政令指定都市の中でも、面積・人口とも最大級の規模であり、首都東京に隣接している首都圏第2位の大都市であるにも拘わらず、後述するようにこうした市民福祉事業を、行政としてはあまり重視していない点にある。一方で市民事業が盛んでありながら、なぜ市行政が積極的に関わらないのか。そこに今日の自治体の抱える問題点が隠されているのではないかとというのが、筆者の問題意識である。

では、具体的な事例を検討してみよう。

#### (1) 横浜市における在宅福祉ワーカーズ・コレクティブの活動実績

神奈川県には、1971年に設立された「生活クラブ生活協同組合・神奈川」が存在していて、自主管理・自主運営のもと、安全で確かな消費財の開発を目指した消費者運動・及び事業体として、一定の影響をもつに至っている。現在、組合員数約47000世帯・出資金約38億円・総供給高約184億円となっており、生協として幅広い活動を展開していることから注目されている。<sup>13)</sup>

この生活クラブを母体として、様々な福祉の取り組みが県下で展開されてきている。特に、市民参加型の非営利組織としての在宅福祉ワーカーズ・コレクティブ（以下、ワーカーズ）の活動は、新たな市民福祉事業の可能性を開くものとして期待されている。また、こうした福祉事業のネットワークとして、「生活クラブ運動グループ福祉協議会」が1992年に設立されている。この協議会は、生活クラブ生協・神奈川をはじめ、コミュニティクラブ生活協同組合・福祉クラブ生活協同組合・神奈川ワーカーズコレクティブ連合会・神奈川ネットワーク運動の5団体で構成されており、市民自身による福祉政策を立案し、提言していくことを目的として活動を行っている。

では、この中で、横浜市の在宅福祉ワーカーズの実績を見てみよう。活動の範囲としては、①家事介護・デイサービス、②食事サービスの2部門からなっている。98年度の活動実績は、表1のとおりである。

ここでは、介護保険では対象外となっている「食事サービス」を例にして検討する。港北食事サービス「ほっと」は、1994年に設立され、福祉クラブの委託事業として、現在月曜から土曜の午後2時半から6時の間に食事を提供している。利用料金は年会費が2500円で、福祉クラブの組合員は一食945円である。一日およそ110食を提供しており（土曜は80食程度）、エリアは港北区・神奈川区・鶴見区の一部を担当している。5年間で延べ518世帯を網羅し、対象者は高齢者に限らず、精神障害者・アルコール依存者・末期医療患者・産前産後の妊婦まで実に多岐に渡っている。このことから、食事サービスが地域住民の切実な要求課題であることが伺える。

ところで横浜市は、1998年11月より市の委託事業として、高齢者食事サービス事業を全市で展開した。これは、虚弱な一人暮らし高齢者を対象として、一日一食・週5日まで・一食あたり500円という内容である。実はこの事業がスタートするにあたって、「ほっと」も委託事業者となるべく申請を行っているのだが却下され、代わりにシルバー産業3社に委託されている。却下の理由は、エリアが狭く市全域を対象と出来ないためであったという。おそらく市としては、行政区によってサービスにばらつきが出ることを恐れ、横並びでサービスを提供したいがために、規模の大きな業者に委託したと予想される。

しかしこれでは、先に見

た実績を軽視していると見られても仕方がない事になる。神奈川県下での在宅福祉ワーカーズは60団体を数え、事業高は20億円にまで達しており、その存在が無視できないのは論を待たない。市行政が、市民参加型の福祉事業をどのように認識しているのかが問われるところであろう。

表1 98年度 在宅福祉ワーカーズ・コレクティブ活動実績  
(1999年5月6日)

家事介護・デイサービス							
W. Co名	代表者	年度実績	総活動時間	時間内	時間外	総事業高	メンバー数
<b>(横浜)</b>							
1 たすけあい戸塚	藤野 俊子	7744.5	9256.5	8649.5	607	8,655,000	76
2 たすけあい磯子	田中 洋子	8618	10078	9095.5	982.5	11,965,462	68
3 たすけあい金沢エブロン	渡辺真樹子	6523	8296.5	7654	642.5	10,152,772	85
4 たすけあい栄	和泉香代子	6093.5	6628	6237	391	6,177,750	73
5 港南たすけあい心	影山 豊子	5595	6177.5	5184.5	992.5	5,702,900	42
6 港南たすけあい心	洞 幸子	6517.5	6626	5757.5	868.5	5,197,260	73
7 たすけあいいちのみや	デイビス	247.5	1007	利用登録者 4人		1,046,928	
8 たすけあいワークスふれあい	渡辺 真弓	2726.5	4094.5	3109.5	985	3,832,800	82
9 W. Coくまさん	相馬由紀子	4537.5	5271.5	4495.5	776	4,246,687	43
10 W. Coくまさん	相馬由紀子	7423	7440	利用登録者 22		10,000,000	
11 神奈川福祉W. Co 絆	多田美知子	4442.5	4403	4309	94	3,525,120	64
12 W. Coたすけあい せや	篠崎 恵子	4789	4591.5	4139.5	452	4,684,140	35
13 W. Co皆人(みなと)	宇田川好子	6733	8202	7148	1054	8,578,230	52
14 W. Co皆人(みなと)	近藤 裕子	3514	1862	配食数 3722食		2,375,187	
15 W. Coたすけあい つるみ	小塚 悦子	630.5	2142.5	2020.5	122	1,856,850	26
16 W. Coえくぼ	井上 小枝	16730	19212			7,017,565	25
17 W. Coえくぼ	江口由美子	3268	6982	6195.5	786.5	9,788,150	10
18 W. Coえくぼ	江口由美子	970	849	配食数 1968食		1,180,800	
19 たすけあいぐっぴい	中村 久子	0	1075.5	1012.5	63	1,160,400	16
小計	家事介護サービス	106436.5	93037			85,523,521	770
	デイビス	14400.5	17659			18,064,493	
	食事サービス	4484	2711(5690食)			3,555,987	

食事サービス							
W. Co名	代表者	97年度配食数	97年度活動時間	総配食数	総活動時間	総事業高	メンバー数
22 港北食事サービスほっと	雨宮 麻子	22868食	13289	29576食	14358	29,230,000	20
23 ももの木	山崎 怜子	14511食	4032	14858食	4994	11,394,960	15

資料 「横浜市民福祉事業支援条例」制定をめざして 41・42ページ

(2). 横浜市の概要と福祉行政

横浜市は、人口が339万6407人（1999年12月1日現在）で、国内の政令指定都市の中でも最大級の大都市である。65歳以上の高齢者人口は44万1119人で、人口比率の13%となっている。市内は18の行政区によって分割されており、それぞれの区には、住民に最も近い行政機関として区役所が設置されている。各行政区内の人口は概ね20万人前後であり、高齢者人口は最も比率の高い西区で18%であり、最も低い都筑区の7.5%との間でかなりのバラツキが見られる。<sup>14)</sup>

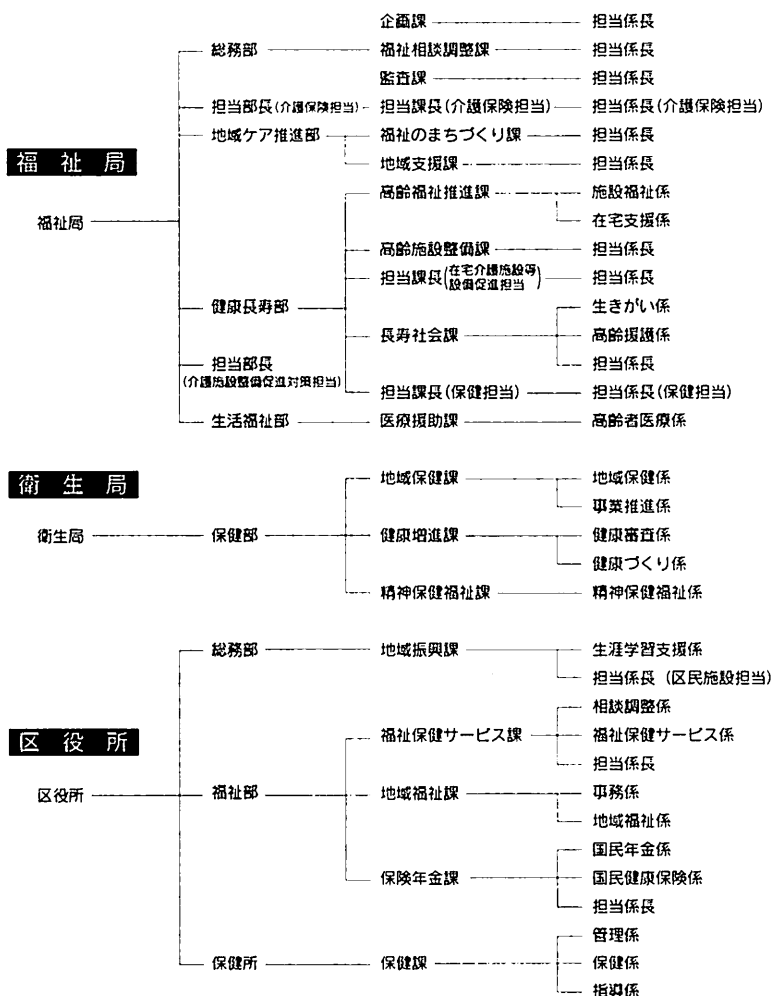
次に福祉行政に関わる組織についてみてみよう。横浜市役所内には、福祉関連部門として福祉局と衛生局が存在しているが、住民が直接相談したり援助を受ける機関は、やはり各区役所内の福祉事務所と保健所が中心となろう。(表2参照)

ここで横浜市の福祉行政組織の特徴を確認してみよう。まずその一つは、各区役所にそれぞれ保健所が併設されており、福祉事務所と立地上は一体化している点である。各区に保健所が設置できるのは大都市ならではの利点であろうが、少なくとも住民から見ると、保健と福祉に関するサービス機関が一ヶ所に集中しているのは、タライ回しの心配が少なく歓迎すべきことである。

二つ目は、「地域ケアシステム」により市民への支援体制を整備することを目的として、1994年に区役所に福祉保健サービス課を設置した点である。<sup>15)</sup>そしてこの福祉保健サービス課の中に相談調整係をおき、福祉や保健のことで区役所に訪れた人は、初めに必ずここへ来るように、いわゆる総合相談窓口としての機能を持たせている。

三つ目は、同サービス課の中に、65歳以上の要介護高齢者の援助を専門とする保健婦を、保健

表2 横浜市高齢者福祉保健行政組織図



資料 平成10年度高齢者保健福祉事業あんない 59ページ

所とは区別して置いていることである（各区4～5人）。以上のことから、横浜市では福祉と保健の統合・連携を、少なくとも組織レベルでは意識的に実行しようとしている姿勢がうかがえる。

四つ目は、地域の福祉活動を支援し、福祉保健サービスを住民に身近なところで提供することを目的とした「地域ケア施設（地域ケアプラザ・地域ケアセンター）」の整備があげられる。この施設には、在宅支援センター・デイサービス・地域交流の三つの機能をもたせ、2010年までには、1中学校区に1館の建設を予定するとしています<sup>16)</sup> となっており、現在は55館が運営されている。設置主体はほとんどが横浜市であるが、運営主体は横浜市社協が14カ所で最も多く、後はその他の民間社会福祉法人があたっている。

次に財政面から見てみると、平成11年度の横浜市の一般会計予算は1兆4161億円であり、福支局の予算は2867億9000万円で全体の予算の20.7%を占めている。また、平成2年度は1462億円であり、10年間で福祉関係費がほぼ倍になっているのがわかる。この予算をみると、ほとんど広域自治体レベルの規模を有していると言っても過言ではない。

一方で、福祉計画に関しては、1994年に「横浜市高齢者保健福祉計画」（平成11年度まで）を策定している。さらには「ゆめはま2010プラン5ヵ年計画」を策定し、そこで地域ケア施設の整備目標等を提示している。

介護保険の導入に対しては、1998年7月に学識経験者や保健福祉関係者等からなる「横浜市介護保険事業計画検討委員会」を設立し、介護保険事業計画と新たな高齢者保健福祉計画を一体として策定する作業が進められてきた。先日、その最終のとりまとめ案が発表され、それによると2000年度から訪問リハビリを除くほぼすべてのサービスが供給できるとされている。<sup>17)</sup> このように見てくると、横浜市の福祉行政は、何ら問題のない優等生のように映ってくる。

しかし、ここには重要な見落としがあることを指摘せざるをえない。その一つは、仮に介護保険事業のサービス目標が達成できたとしても、それで高齢者の要求に応えきれないわけではない点である。例えば、表3を参照すると、デイサービスやホームヘルプなどの主だった施策は、平成11年度でほぼ

表3 サービス供給量の現状

事業名	計画開始前 5年度実績a	11年度予定 A	伸び率 A/a	11年度目標 B	達成率 A/B
34カ所サービス (デイサービス)	34 カ所	162 カ所	4.8 倍	155 カ所	104.5%
訪問介護(ホームヘルプ・常駐訪問)	1,042 人	3,390 人	3.3 倍	3,600 人	94.2%
短期入所 (ショートステイ)	385 床	1,067 床	2.8 倍	1,000 床	106.7%
訪問看護	1,675 回	544,000 回	324.8 倍	690,000 回	78.8%
入浴サービス	64,865 回	151,725 回	2.3 倍	130,000 回	116.7%
食事サービス	12,670 食	429,600 食	33.9 倍	1,210,000 食	35.5%
機能訓練	16,050 回	69,320 回	4.3 倍	260,000 回	26.7%
訪問指導	25,419 回	49,683 回	2.0 倍	110,000 回	45.2%
訪問口腔指導	0 回	1,500 回	-	15,000 回	10.0%
訪問栄養指導	0 回	800 回	-	14,000 回	5.7%
特別介護老人ホーム	2,820 床	4,690 床	1.7 倍	4,900 床	95.7%
老人保健施設	304 床	2,456 床	8.1 倍	4,500 床	54.6%
ケアハウス等	328 人	2,237 人	6.8 倍	2,200 人	101.7%
ケアハウス	0 人	156 人			
軽費老人ホーム	300 人	250 人			
高齢者生活支援センター (グループホーム)	0 人	145 人			
シニアアビリティ	28 人	953 人			
シルバーハウジング	0 人	733 人			
地域ケア施設	17 カ所	65 カ所	3.8 倍	76 カ所	85.5%
在宅介護支援センター	1 カ所	73 カ所	73.0 倍	-	
健康教育・重点	243 回	1,345 回	5.5 倍	1,400 回	96.1%
・一般	6,839 回	8,196 回	1.2 倍	7,900 回	103.7%
健康相談・重点	426 回	432 回	1.0 倍	1,200 回	36.0%
・一般	3,160 回	2,905 回	0.9 倍	4,900 回	59.3%
健康診査・基本	20.4 %	36.5 %	1.8 倍	30 %	121.7%
・がん	7.0 %	9.4 %	1.3 倍	20 %	47.0%
介護老人ホーム	685 人	630 人	0.9 倍	現状把握	
老人福祉センター	15 館	18 館	1.2 倍	-	

\* デイサービス、特別介護老人ホーム、ショートステイ、老人保健施設、高齢者高齢者グループホーム、地域ケア施設は総工ベース。  
\* 訪問介護センター、在宅介護支援センター、老人福祉センターは整備目標を数値化していない。  
\* 在宅介護支援センター73カ所は地域ケア施設に60カ所、特別介護老人ホーム13カ所に設置。

資料 「横浜市民福祉事業支援条例」制定をめざして 7ページ



100%の達成を果たしていることとなる。

ところが、特別養護老人ホームも95.7%の達成率であるにも拘わらず、それでも市内には3196人の待機者が存在しているのである。<sup>10)</sup>つまり、目標の達成イコール利用者の需用(要求)とはなっていないのが現実なのである。

さらに、食事サービスや歯科医の訪問診療など、保険対象外のサービスは軒なみ50%を割る達成率となっているが、この点はあまり重要視されていない。市行政の立場からすれば、保険サービスの整備で手一杯というのが本音なのかもしれないが、いずれにしても対象者の生活実態や要求からサービスを構築するのではなく、上から降りてきた目標値を機械的に達成するという視点で計画が進められているのではないかという批判がむけられるのは避けられまい。

このように、ワーカーズの活動を中心に、今後介護保険制度ではカバーしきれない食事などのサービスに対して、既に見たような実績があるにも拘わらず、それを市行政が尊重しないというのは、利用者の切実な要求を無視することに匹敵する、重大な責任問題といえるのではないだろうか。

#### 4. 市民福祉事業の可能性と自治体の課題

以上、横浜市福祉行政の実態と、市内における市民参加型の福祉事業の実績を事例検討してきた。そこで最後にまとめとして、市民福祉事業からの問題提議をもとに、自治体の役割に関して考察してみたい。

生活クラブ運動グループでは、県下18自治体の議会に対して「市民福祉事業支援条例」の制定を要求して運動を展開している。この条例案は、市民の自主的な参加による市民福祉事業を明確に規定し、市に対して事業の振興及び支援に関する施策を策定し、実施する責務を課している。また、市は必要に応じて市民福祉事業者に対して財政支援を行うものとしている。<sup>11)</sup>この背景には、一定の実績を積んで地域福祉に貢献してきた市民事業に対して、未だ市がその存在を認知していないことへの苛立ちが見え隠れする。

例えば横浜市は、横浜市社協に対して、98年度で約17億円の補助金を計上しており、またヘルパーのほとんどを委託している横浜市福祉サービス協会へも45億円の委託料を支払っている。しかしながら、在宅福祉ワーカーズには一切の補助金がついていない。このため、サービスに対する利用料を、一定額以上徴収しなければ運営が成り立たないので、低所得者は利用しづらいという矛盾を抱えているのである。

しかしながら、2000年6月の横浜市定例議会において、「市民福祉事業支援条例」はあえなく否決された。むろん、条例の内容が不十分であったり、非現実的な中身であるがゆえに否決されるのであれば無理もない。が、では今後市民福祉事業を、横浜市としてどのように位置づけていくのか、あるいは市として他のサービス団体とどう調整して、在宅サービスの組織化を図っていくのかといった方向性が見えてこないのである。これでは、せっかく実績をもっている市民事業も、有効に地域に貢献しきれないであろう。

では、なぜ行政は市民事業を積極的に推進しようとはしないのだろうか。一つは、政治的な力学が働いているためと考えられる。古くから行政と関係が深い団体と、まったく新しい団体では、政

治的な影響力は歴然と差がある。そこに、「前例主義」的行政の体質が重なれば、おのずと新参者の入る余地は少なくなる。

更に、地域福祉に対して、市が責任を負うという意識がまだまだ低いことも、原因の一つと思われる。つまり、トータルで福祉サービスを整備する意識が不足しており、机上の数値合わせでサービスを捉えているため、住民の要求の現実が見えてないのではないかと予想される。

筆者はかねてより、地域福祉の推進にあたって、自治体には実施主体・政策主体・責任主体の三つの重要な役割が存在すると主張してきた。<sup>20</sup>すなわち、地域福祉において対象者の権利を擁護し、サービスの質と量を保障する最終的な「公的責任」の担い手は、地方自治体において他にはないということである。介護保険という新たな制度が導入され、様々な民間福祉サービスが展開され始めた今日において、特にその責任主体としての役割はもっと強調されるべきであろう。

地域福祉に責任をもつということは、地域住民が豊かな生活を送れる条件を整備し、保障することに他ならない。そのためには、民間の福祉団体に対しても、サービスの質と量を確保するために、必要な支援と指導力を発揮することが求められる。従来の慣習やしがらみを排して、住民の生活要求に立ち、かつ住民の自主的な活動を支援する姿勢がなくてはなるまい。なぜならば、住民の自治と地域福祉の発展は表裏一体の関係にあるからである。

また市民事業の側にも、行政が当てにならないから市民で勝手に事業を展開するという姿勢ではなく、あくまで責任主体は自治体にあることを認識して、自らの活動で自治体を「育てる」といった気概が求められる。行政を敵対視するのではなく、行政が住民本位の組織に変わるためにこそ、市民参加の重要性があり、市民事業の意義が存在することを再認識すべきである。さもないと、地域の中で、市民事業が自治体から浮き上がって、中途半端な存在に落ちてしまう危険性もはらんでいるのである。

(注)

- 1) 右田紀久恵編著『自治型地域福祉の展開』法律文化社 1993年、8頁。
- 2) 高田真治「地方自治体と地域福祉計画」右田紀久恵編著 同上書、49頁・55頁。
- 3) 牧里毎治「地域福祉計画における行政と住民自治」古川孝順編『社会福祉21世紀のパラダイムⅠー理論と政策』誠信書房 1998年、206頁。
- 4) 牧里毎治 同上書、209頁。
- 5) 一番ヶ瀬・大森・田端編『中野区・福祉都市への挑戦』あけび書房 1993年、1章・3章を参照。
- 6) 同上書、115頁。
- 7) 太田卓司他『24時間在宅ケアへの挑戦』萌文社 1995年、第5章を参照。
- 8) 福祉自治体ユニット設立趣意書など、内部資料を参照。
- 9) 古川孝順『社会福祉のパラダイム転換』有斐閣 1997年、46～47頁。
- 10) 古川孝順 同上書、136頁。
- 11) ワーカーズ・コレクティブとは労働者生産協同組合のことで、雇用関係によって働くの

ではなく、労働者が自ら出資して事業を起こし、自主管理・自主運営のもと民主的で新しい労働環境の創出を目指して設立した組織のことを指す。『参加型福祉社会を拓く』風土社 2000年、106～115頁参照。

12) 同上書、207～209頁。

13) 生活クラブ運動グループ福祉協議会ガイドブック」生活クラブ運動グループ福祉協議会 1997年、8頁。

14) 『よこはまの福祉<平成11年度版>』横浜市福祉局総務部企画課 54頁。

15) 同上書 12頁。

16) 『「横浜市市民福祉事業支援福祉条例」制定をめざして』横浜市生活クラブ運動グループ福祉協議会 1999年、22頁。

17) 『朝日新聞』2000年1月27日付朝刊 横浜版。

18) 『「横浜市市民福祉事業支援条例」制定をめざして』 8頁。

19) 同上書 28～29頁。

20) 拙稿「地域福祉施策の形成過程の課題」『白山社会学研究第6号』1998年、130～131頁。

#### 表1

資料 「横浜市市民福祉事業支援条例制定をめざして」41・42頁。

#### 表2

資料 「平成10年度高齢者保健福祉事業あんない」59頁。

#### 表3

資料 「横浜市市民福祉事業支援条例制定をめざして」7頁。

**A Study of Citizen's Social Welfare Services and  
Administration on Local Government.**

Takashi Kameda

**Summary**

The nation have been primary aspect of Japanese social welfare till recently.  
But now, a municipality's part is attached importance in community welfare services.

On the other hand, private interests that contain profit making business participate in social welfare management one after another.

(1) In this situations, I attend to citizen's action and social welfare services. I try to study a new part of autonomy and a new partial charge of public and private interests.

**Keywords :**

Attach importance to municipality

Social welfare in citizen participation

Responsible subject to community welfare

A partial charge of public and private interests.