

論文

協働のかたち——社会福祉協議会の活動を通して

The Forms of Collaboration : Based on the Analysis of Actions of Councils of Social Welfare

キーワード：『協働』『発展型コミュニティ』『社会福祉協議会』

小山 弘美

KOYAMA, Hiromi

(首都大学東京大学院)

1. 問題の所在

1990年代の地方分権改革以降、地方行政にとって住民との協働の道の模索は避けては通れないものとなった。逼迫する財政状況が大きな誘因であることに違いないが、基礎自治体が住民の自治と参画を標榜する側面もあわせもつことも確かであろう。一方で、阪神・淡路大震災以降に成立したNPO法に象徴されるように、民間のボランティアな発意が、行政ではまかないきれない住民の要望に応える場面が増えてきている。このような状況のなかで、住民や民間組織にとっても行政との協働は必要不可欠である。しかしながら、協働の形態や、その道筋はまだ議論の余地がある。「協働」の含意が①異質なアクターが、②共通の目標のために、③対等かつ相互に自立した形で協力すること、また、そのような関係性を構築するために④相互の理解や信頼関係を醸成すること〔原田ほか、2010：26〕だとして大まかには同意できるとしても、具体的にはどのような関係をもってして「協働」関係にあるといえるのか、またどのようにしてそのような関係を築くことができるかは明らかではない。

実際、行政と民間組織が共同して事業などを行ってきた例はいくらでも挙げることができる。それは特に、町内会・自治会が行政の下部組織的役割を担ってきたと批判されてきたことにも表れている〔秋元、1990；鳥越、1994〕。例えば、1970年代以降のコミュニティ政策の端緒においては、このような伝統的地縁組織の衰退状況を鑑み、新たな担い手による住民参加や自治が目指されていた〔国民生活審議会、1969〕。このコミュニティ政策の総括としては、市民活動の拠点になる施設整備が進み、住民のボランティアな活動が飛躍的に拡大したことから、市民活動の条件整備を行うという点では大きな成果をのこしたと評価できる〔玉野、2007：34-5〕。しかしながら、この時代のコミュニティ行政が標榜したのは、あくまで行政の執行過程への住民参加であり、政策的な意思決定への参加を想定していなかった。そのため、活動的で自治的な新しいタイプの市民や住民を遠ざけ、旧来型の住民だけがコミュニティを支えるという結果につながったのである〔玉野、1998：51、2007：36〕。これが、見方によっては、住民の自治的参加を進展させたというよりも、「戦前の町内会整備がたどった道筋を無反省になぞることになった」〔竹中、1998：37〕という

評価につながるのである。

民間と行政の協働を目指すうえで、上述のコミュニティ行政への反省は不可欠である。同じ轍を踏まないためには、「新しい公共」の文脈でもいわれるように、行政の特権的な公的役割を見直し、行政と民間の新たな役割分担を形成していくことが必要である。そこには議会との折り合いなど、実現にはかなりの乗り越えるべき困難が待ち受けていることは確かである。仮に行政側がこの新しい方向を了承し動いていくとしても、上からの改革がいかにしてその理念を変容させ、問題をはらませていくかは、これまでのコミュニティ行政の展開のなかで明らかとなっている〔倉沢 1990、1998〕。行政には、上から行うプラン提示の機能だけでなく、地域コミュニティなどによる下からのプラン変更への動きに対応する柔軟さも必要とされている。

一方、地域コミュニティの側も行政と対等に渡り合える力量をつける必要がある。ここでいう地域コミュニティとは、「新しい公共」の担い手であるのだから、異質な主体や組織を取り込んだコミュニティであり、都市社会学が扱ってきた同質性が求められる従来のコミュニティとは異なるという点を指摘したい。この点において都市社会学的コミュニティ論の限界は1974年に岡村重夫の地域福祉論によってすでに指摘されていた〔岡村、1974〕。岡村は奥田道大〔1971〕や松原治郎〔1971〕のコミュニティ論を援用し、地域福祉を進める上で土台となる地域コミュニティを、地域主体的態度と普遍主義的権利意識が成熟したコミュニティであると想定し、地域組織化活動によって福祉コミュニティづくりを行うことを提唱した。しかし、以下のように都市社会学的コミュニティ論を批判的に乗り越えている点に注目する。

「社会福祉の問題は、しばしば地域においては特定・少数者の生活要求であつたり、多数の地域住民からむしろ疎外され、排斥されかねない反社会性をもった個人の生活問題」〔岡村、1974：20〕であるため、「コミュニティ住民の共属の感情や共感は、一定範囲の地域に居住する住民相互間に限定される、という伝統的なコミュニティ論の見解」〔岡村、1974：34〕には合わない。そこで、一つの地域に一つのモデルのコミュニティが存在するのではなく、住民の関心に応じて多数のコミュニティが成立することも可能であり、これら多数のコミュニティが共通の価値観や態度を共有することによって、一つの地域コミュニティに発展することも可能であるとする。このように地域コミュニティを構成する「発展型コミュニティ」を、「課題ごとに多数のコミュニティ型の住民組織を下位集団として含むインターグループとして成立するもの」とここでは定義しておく。ここで重要なのは、発展型コミュニティを形成する各下位集団において、住民が主体となり活動が活発であること、上位のコミュニティに対して常に課題を提供し続けられる環境にあることである。このように成立する発展型コミュニティは少数者の課題も引き受けることができるものとなる。発展型コミュニティは福祉コミュニティや防災コミュニティなどの課題ごとに成立し、「地域コミュニティ」は、多様な発展型コミュニティを含むものと位置づけることがで

きる。このようにして多様な色彩を帯びた地域コミュニティは、地域の課題を受け止め、行政に問題提起し共に向き合っていくことができる、まさに「新しい公共」や「協働」の担い手となりうるのではないだろうか。

発展型のコミュニティ形成の事例として、本稿では、社会福祉協議会（以下社協と略記）を取りあげる。社協は戦後福祉関係の団体の調整を目的に設立され、その後も行政を含めたさまざまな団体や住民の参加によって成り立ってきた組織である。先の岡村の地域福祉論が理念の土台を担っていることから、コミュニティ論の反省をふまえて協働論を考察していく本稿の目的に合致している。まずは社協の活動が、協働という観点においてどのように変遷してきたのかを概観したうえで、今日の社協の活動が協働の担い手となる発展型コミュニティ形成に対してどのような役割を果たしているのかを検討する。

2. 協働の担い手としての社会福祉協議会

2.1 社会福祉協議会における協働の変容過程¹⁾

1949年にGHQ総司令部公衆衛生福祉部（PHW）が示した「昭和25年度における厚生施策の主要目標」（通称「6項目提案」）に基づき、厚生省は日本社会事業協会、全日本民生委員連盟、同胞援護会の三団体の統合を行った。これにより、1951年に中央社会福祉協議会（1955年に全国社会福祉協議会に改称）および都道府県社会福祉協議会が設置された²⁾。この設置は、戦前からの民間社会事業組織の官制的再編成という意味合いを大いに含むものであった。またそれと同時にコミュニティ・オーガニゼーション³⁾理論の導入が図られたこともその後の活動理念にとっては大きな意味を持つ。

この時代の社協の性格は中央社協設立に先立って決定された「社会福祉協議会組織の基本要綱」（社会福祉協議会準備中央会、1950年）に規定されている。この時点での社協は、施設、団体、行政、民生委員などの社会福祉関係者を中心とした業界組織としての性格をもち、その連絡・調整を主な機能としていた。つまりこの段階では、住民に直接対するよりも、機関・団体の連絡・調整機能が重視されていたのであり、それは、社会福祉事業法（1951年制定）においても同様に規定されていた。

1960年代になると、住民運動が広がり、連帯の場としての地域社会が注目される。1960年8月の全社協主催の都道府県社協組織指導職員研究協議会では、住民の立場に立った自主的活動を推進する必要性とともに、社協は住民の民主化をおしすすめる使命があることが確認された。そして、1962年4月策定の「社会福祉協議会基本要項」において、「住民主体の原則」がはじめて打ち出されることとなる。それまであいまいだった住民の位置づけは「住民が主体」（基本要項第1項）と明確化され、社協の機能も機関・団体の調整に加え、「地域住民の協働促進」（基本要項第2項）を重視するものになった。

しかし、この「社会福祉協議会基本要項」での住民主体は、あくまで社協活動において住民の立場に立つという意味での「住民本位」という考え方であり、住民自身の主体性に

についての認識はいまだ低かった。これが転換してくるのは 1970 年前後である。1970 年代は、高度経済成長が終焉しマイナス成長に移行するなかで、社会福祉は福祉ニーズの増大と多様化、高度化への対応が求められており、転換の時期を迎えていた。このころ、政策側からはコミュニティ構想が打ち出され、コミュニティ中心の社会福祉への転換が強調されるようになった。そのため、社会福祉のあり方は、地域福祉⁴⁾やコミュニティ・ケアが中心に据えられるようになる。このような動きを受けて 1973 年に「市区町村社協活動強化要項」が策定され、住民主体の原則を「福祉課題を抱える人たちを中心にすえて、地域社会の住民が、その福祉課題を解決するための運動の主体者として、みずから立ちあがり、活動を展開すること」とし、福祉コミュニティ⁵⁾における住民自身の主体性が重視されるようになっていったのである。

1980 年代になると、地域福祉の中でも在宅福祉サービスが推進されるようになり、その過程で新たな課題が生じてくるようになる。1979 年に全社協によって出された「在宅福祉サービスの戦略」は、これまで消極的であった社協による直接サービスの推進を打ち出すとともに、2つの議論を巻き起こした。一つは社会保障などの充実によって、社会福祉が対象とするニーズが変化した（貨幣的ニーズから非貨幣的ニーズへ）という指摘とそれに対する反論である。二つ目は、公的責任と民間社会福祉の関係を整理しなおす必要を指摘した議論である。これは、施設福祉サービスから在宅福祉サービスへの移行により、対象とサービスが多様化し、地域における資源の動員や、フォーマル、インフォーマルなネットワークの組織化を必要とすることから起きた議論である。これらの議論が社会福祉の展開のあり方そのものの模索へと発展し、福祉改革と呼ばれる制度改革に結びついていくこととなる。

このような流れを受けて 1990 年に社会福祉関係の 8 法が改正され、本格的な地域福祉の時代となっていく。社会福祉事業法の改正により、社協が在宅福祉サービスの事業主体として法的に明確化されたことをうけ、全社協は 1992 年に「新・社会福祉協議会基本要項」を策定した。ここで打ち出された社協像は、「地域福祉を総合的に推進する」ために関係者が協議などを行う組織体、住民主体の活動などを行う運動体であるとともに、在宅福祉サービスの提供などを行う事業体であるというものである。1993 年にも社会福祉事業法の一部が改正され、「社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助」（第 74 条第 1 項 6）の項目が、社協の事業として加えられた。

1990 年代後半には、少子・高齢化の進展、社会経済情勢の変化に伴い、福祉ニーズはさらに増大し多様化してきた。社会福祉の量の拡大への対処や質の向上をめざし、2000 年には社会福祉制度そのものを見直す「社会福祉基礎構造改革」が行われた。介護保険法が施行されるとともに、社会福祉事業法も社会福祉法に改正され、法的にも市区町村社協が「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」（第 109 条第 2 項）であることが明記された⁶⁾。

その後の社会福祉の動向と今後の展望については、厚生労働省に設置された「これから

の地域福祉のあり方に関する研究会」が2008年に発表した報告書⁷⁾にまとめられている。これからの福祉政策の方向性として、「地域の中でその人らしい暮らしができる」ことが標榜され、その実現のために、地域福祉には「新たな支えあい（共助）」が必要であり、住民と行政の協働による「新しい公」を構築することが目指されている。社協に対しては、地域福祉推進に役立つ組織として積極的な役割を期待する半面、より住民主体となる組織運営の必要性和、役職員の人材や事業展開などにおける行政との密接な関係からの脱却が指摘されている。

以上見てきたように、協働という視点でこれらの社協の変遷を捉え直すことができる。まず設立の時点では、官民を交えた福祉関係の組織が、福祉の充実を目指し、組織間の連絡調整を行うという協働の視点に立っていた。その後、住民自身による住民主体が指され、その内実が求められてきたと捉えることができる。少なくとも理念上は、官民の福祉関係組織の協働、後には住民をも含む協働が指されてきたといえるだろう。しかしながら、実際の行政との関係を考えた場合、協働の要因である、「対等かつ相互に自立した形で協力すること」について達成されているかは疑問である。民間組織として社協の自立が指されながらも、財政的には行政からの委託・補助金に頼らざるを得ない状況のなかで、対等な関係が達成されているとはいいがたい。「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」の指摘にもあったように、行政への依存的体質の解消が今日的な協働論の中での社協の役割において重大な課題となるところである。

2.2 地域福祉計画と地域福祉活動計画⁸⁾

社協の活動が現代的に目指される協働の場となるためには、住民をどのように巻き込むかという視点とともに、行政との関係における自立的な立ち位置を持つことは重要である。しかしながら、金銭的な自立については、会費収入はもとより、介護保険対象事業による事業収入等との複合的な収入の構造を目指しながらも、社協事業の公共性を考えれば、行政からの委託・補助金による収入が大きなウェイトを占めることを変化させることは難しい。そのような状況の中で、いかにして社協の自立性を担保するかが重要な課題である。

一つの方策として、社協が住民を主体として活動計画を立て、実施し、振り返りによる課題把握を繰り返しながら、提言等をまとめて行政に働きかけるといった機能を持つことは有効であろう。このような態勢を整えた上で、住民の声を代弁しているという自負を持って行政計画に参画し、日ごろの地域福祉活動からたち現れる課題を行政の福祉計画に反映させるということが、社協には求められる。特に行政が計画する地域福祉計画と、社協が計画する地域福祉活動計画を対等な立場から協力して策定し、同じ目線を持って地域福祉にあたっていくということは重要である。

社協では、戦後の設立当初からコミュニティ・オーガニゼーションの展開の中で地域福祉計画の策定と実施が掲げられていたのに対して、自治体行政による福祉計画としての地

地域福祉計画が本格化したのは1980年代に入ってからである。行政側の変化を受けて、全社協はこれまでの社協における地域福祉計画への取り組みや理論をふまえ、1984年に「地域福祉計画——理論と方法」をまとめた。これは、市区町村社協が主体となり官民協働によって地域福祉計画を策定することを目的としたものである。ここでは、社協の計画と自治体の行政計画との調整・相互分担が必要であること、つまり、行政と民間による共同企画が重要であることが指摘されている〔山口、2000：219-24〕。これにより、各都道府県・市区町村社協において地域福祉活動計画の策定への取り組みが急速に広まった。

一方、東京都は1989年に「東京都における地域福祉推進計画の基本的なあり方について」をまとめ、都、市区町村、民間も含めた三相の地域福祉計画論を展開した。市区町村レベルの地域福祉計画を行政が策定する「地域福祉計画」と、住民が自主的に策定する「地域福祉活動計画」の二つに分け、都が策定する「地域福祉計画」も合わせて、これらが相互に整合性を持って補完しあう関係であることを指摘している。このように都道府県行政が地域福祉計画作りの推進を打ち出してきた地域では、社協と行政が共同して地域福祉計画の策定と実施をすすめる傾向が見られる〔山口、2000：225-36〕。

社協が地域福祉活動計画を策定する意義は、活動の主体として住民に焦点をあてられることである。社協は、住民を巻き込んだ地域福祉活動計画を立てると同時に、これを実施・評価していく中で、いかにしてそれを行政の地域福祉計画にフィードバックしていけるのかを考えなくてはならない。また行政側も、地域福祉計画の中に民間や住民の力を取り入れていく努力が必要である。財政的には決して自立しえない社協が、地域福祉活動の中から住民のバックアップを受けているという担保を持って自立した存在となり、地域福祉計画に住民の声を届けていくということが、行政との関係において「対等かつ相互に自立した形で協力する」という「協働」につながるであろう。

2.3 社会福祉協議会の多様性

2.1 で見てきた社協の変遷は、あくまでも社協の中で共有すべき目的・原則・理念の変容の様子である。しかしながら、実際にわれわれの身近にある社協は実に多様な形態であり、社協ごとにその事業や活動は千差万別である。それは、社協が財政的にも事業計画でも行政と密接な関係を持ち、また実質的な活動の面では住民の参加状況が影響を及ぼすことによるであろう。つまり、行政が社協をどのように位置づけているか、また社協への住民の理解、地域の住民組織や活動の活発さなどによっても社協の性格が変わってくるということである。

まず指摘しておかなければならないのは、社会福祉法においても取り扱いが異なるように、全社協・都道府県社協と市区町村社協では、事業内容が異なっているということである。前者は範囲が広範なため、運営事務や研究、研修といった後方支援を主に行い、後者は事業の企画・実施や住民参加のための援助など、住民と直接関わる事業を展開している。

対応する自治体の政策いかんによって事業計画等に影響を及ぼされるのは、おおむねすべての社協に同様であるが、市区町村社協は住民との関わりから地域特性や規模に応じて、より多様な事業を展開しているのである。

2006年の社会福祉協議会活動実態調査⁹⁾から、多くの市区町村社協で実施されている事業等を次にあげてみよう。機関紙の発行 96.2% (n=1646)、生活福祉資金の貸付 95.5% (n=1646)、団体事務(共同募金) 91.7% (n=1646)¹⁰⁾、心配ごと相談 80.6% (n=1646)、全住民を対象とする住民会員制度 84.6% (n=1674)、介護保険事業(訪問介護) 74.2% (n=1646)、介護保険以外のサービス実施(食事サービス) 61.7% (n=1646)、ボランティアセンター設置 75.8%・ボランティアセンター機能のみ有する社協 18.3% (n=1621)となっている。実施率が高い事業は、通知等により市区町村社協が取り組むべきものとして規定されていたり、国庫補助がついているものである〔山本・川上編著、2003:12〕。しかし、どんなに高い実施率であっても一律にすべての市区町村社協が実施している事業は一つもないということがわかる。

さて、次に社協の事業経営についての多様性である。多くの社協が行政からの委託金や補助金を主な収入としているが、そのほかに収益事業を行っている社協もあれば(23.0%、n=1674)、介護保険収入を得ているところ(上で既述)もあり、その経営パターンはさまざまである。

川上富雄は市区町村社協の経営パターンを次のように分けている。①補助金への依存から、介護報酬など事業収入中心へ移行(いわゆる事業団化)をめざす、②事業収入に依存することなく、外郭団体的に当該自治体の補助を中心に運営していく、③補助金や受託事業を当てにせず、住民福祉活動を中心に活動領域を限定・明確化させNPO化していく、の3つである。①は現実には多くの市区町村社協が選択した道であるが、介護保険スタート後に事業団化に成功した社協と失敗した社協に分かれたという。前者は、介護保険制度からもれる人々への視点を持つなど、次のステップへの期待が持てる。後者はより一層行政依存を強め、介護保険事業に浸っていく悪循環に陥る可能性がある。②も少なくない社協が選択している。このパターンの場合、住民活動等の推進を担えるのが社協であると行政が評価しているか否かにより、行政の下請け的要素を強めるか、それとも地域に出ていける体制を保障されているかに分かれる。③は非現実的で極端であるが、①で財源的に安定した社協が自立化を図りつつ、地域特性に応じた独自の活動を展開していく場合や、②で行政に認められ地域に即した活動を行える場合は、③の意味合いに近づくものと捉えることができる〔山本・川上編著、2003:121-4〕。

以上のように、事業、経営ともに大きく行政からの影響を受けながら、各市区町村社協は独自の活動を行っていることがわかる。次節以降では、具体的に立川市と世田谷区の社協の活動を取りあげ、協働を担えるコミュニティづくりにおける社協の役回りを見ていくことにする。立川市社協は2007年から地域福祉コーディネーターを配置し、また世田谷区

社協も 2006 年から地区社協が立ち上がり、どちらも最近になって小地域福祉活動が本格化した。しかし、両社協の特徴は非常に異なっており、経営パターンを見ても、立川は上述の①に近く、世田谷は②に近いものとなっている。

3. 立川市社会福祉協議会の活動

立川市社協は 1950 年に設立され、1969 年に法人化を行った。立川市社協の事業は、地域福祉事業、ボランティアセンターを改変した市民活動センター事業、生活福祉資金貸付事業、地域包括支援センター事業（立川市委託事業）、福祉作業所事業、居宅・通所・訪問介護事業、福祉サービス総合支援事業と広範囲におよんでいる。よって活動収入は 6 億 9 千万円にのぼり、そのうち、行政からの補助金・受託金等が 48%を占め、介護保険収入が 25%ではあるが、寄付金・会費収入は 4%に満たない（2010 年度実績）。

立川市社協では、1994 年の第 1 次策定時から「立川あいあいプラン 21」（地域福祉市民活動計画）を「東京都地域福祉推進計画」、「立川市地域福祉総合計画」とあわせて、三相の計画として位置づけてきた。第 2 次（2005）、第 3 次あいあいプラン（2010）も、立川市の計画と計画期間を合わせて策定されており、両者は地域福祉推進の両輪として位置づけられている。具体的な取り組みについても、例えば地域福祉コーディネーターの配置など、両計画に共通する取り組みとして位置づけられているものもあり、社協の計画と立川市の計画とは整合性を持って補完しあう関係にあると言ってよいだろう。また、立川市地域福祉計画策定検討委員会に社協職員も入っており、日ごろの事業展開における住民の声を届けることは可能であり、その関係も構築されているものと思われる。

3.1 地域福祉コーディネーター

2003 年に、それまでであった立川ボランティアセンターが機能拡大し、「市民活動センターたちかわ」が誕生した。事業改変の背景には、阪神・淡路大震災を契機としたボランティア活動への関心の高まりや、NPO 法の制定、さまざまな市民活動団体の登場など、ボランティア・市民活動のあり方の変化がある。そのため、センターに寄せられる相談や情報も幅広く多様化し、期待される役割や事業、サービスのあり方が変化してきていたのである。市民活動センターたちかわの運営は、市民で構成される運営委員と職員を交えた 20 余名の合議型運営方式をとっており、活動は、「協働の推進」、「地域づくり」、「市民活動支援」の 3 つの機能を中心に行われている。力を入れる相談機能では、住民がどの機関にたずねたらよいかわからないような、新たな社会課題や、公的サービスの隙間となってしまう事柄についての相談が多く寄せられる。そこでは、個人、地域組織、専門機関などを課題別につなげていく役割が求められており、地域の資源（ソーシャル・キャピタル）を知り尽くした社協だからこそその対応が求められている。このような状況に対応して、配置されたのが地域福祉コーディネーターである。

地域福祉コーディネーターは、2005年策定の立川市地域福祉計画と社協による第2次立川あいあいプラン21（地域福祉市民活動計画）の中に、その配置計画が盛り込まれ、2007年から3年間、モデル配置が実施された。この地域福祉コーディネーターは地域住民の相談に応じて必要なサービス、機関等につなげると共に、それらの団体との緩やかなネットワークを構築し、そのネットワークを活用して制度の狭間にある生活課題等の解決にあたることを目標としている。そのため、モデル配置の3年間で、地域の様々な団体（町内会・自治会、民生・児童委員、ボランティア団体、NPOなど）の活動情報の収集を行った。

配置されたコーディネーターは、支えあいサロンや新たな活動グループの立ち上げ、四者懇談会（地域包括センター、町内会・自治会、民生・児童委員、地域福祉コーディネーター）の開催とこれを契機とした防災懇談会や茶話会の実施などの諸活動を精力的に行ってきた。その結果、地域懇談会の参加者の増加や、支えあいサロンの増加、見守りネットワークの協力員増加などの具体的な人員や場の増加に加えて、団体間のゆるやかなネットワーク構築にも成功している。そのため、町内会・自治会をはじめとする地域のさまざまな団体からの高評価を受けるなど、コーディネーターの活躍による特筆すべき成果が得られた。これらの実績をふまえ、2010年度からは本格配置となり、人員も1人増員している。

3.2 地域福祉コーディネーターの活動から見える協働¹⁾¹⁾

地域福祉コーディネーターが、配置されてまず行ったことは、地域に存在する様々な団体に対するヒアリングである。これによって、それぞれの団体の強みや課題、団体と住民の関係、団体間の関係など地域の資源（ソーシャル・キャピタル）の状況把握を行った。そして、そこから見えてきた地域の課題と、個別の相談などケースワークから見えてくる課題とを複合的にとらえ、地域組織化（地域組織間の連携づくり）や新しい組織の立ち上げ・支援などを行っている。

具体的には次のような活動を行ってきた。例えば、民生・児童委員と町内会・自治会の交流があまりない地域で、コーディネーターが間に入り懇談会を行い、その後の交流をしやすいしたり、町内会・自治会と福祉作業所の共催の行事を企画するなど、組織間をつなげる活動。認知症の高齢者を支える家族の会の開催、高齢者の会食の場づくり、健康体操の活動グループづくり、支えあいサロン立ち上げ支援など組織立ち上げの実施および支援活動。また、迷子になる認知症高齢者や障がいのある小中学生への対応といった、個別ケースを支える仕組みづくりなどである。このようなコーディネーターの動きは、協働のネットワークの核になるものと捉えることができる。

コーディネーターによる協働の核となる動きは、例えば具体的に防災という課題に向き合う場合に重要となる。立川市では避難所運営は自治会連合会が行うが、自治会連合会は自治連に加入していない町内会・自治会の情報や、町内会・自治会がない地域の情報は持っていない。しかしながら、災害時にはそういった地域の人びとも避難所に集まってくる。

その人びとの中には、障がい者や高齢者など要支援者ももちろん含まれるが、要支援者の把握は、災害時にはじめて行うのでは遅い。事前に情報のやり取りを行い、防災訓練などの活動と一緒にしておくことが重要である。そこで、地域の団体や住民に顔をつないでいるコーディネーターは重要な役割を果たすことができる。自治会連合会に加入している町内会・自治会とのつながりはもちろん、加入していない町内会・自治会との交流ももち、民生・児童委員や、地域のボランティア団体も把握しているため、これらをつなぐことが可能である。それに加えて、個別のケースワークや、行政とのつながりから、他の団体と一切交流のない要支援者の把握も一定程度可能である。また、コーディネーターが避難所運営にかかわることによって、高齢者や障がい者のところに来ているケアマネージャーやその事業所も避難所の立ち上げに引き込んでいくことができるようになる。まさに、防災という課題に対して多様な団体や住民の協働のためのネットワークをつなげる核としての動きを果たすことができるであろう。

地域福祉コーディネーターは、岡村の言う単一の関心を持つコミュニティ（住民組織）をゆるやかにつなぎ、自身がネットワークの核となり、発展型コミュニティを形成していく触媒の役割を果たすことができる。ここに現れるのは、コーディネーターの活動が、地域の資源・情報（ソーシャル・キャピタル）を使って、課題ごとに立場の違う異質なアクターを登場させ互いに水平な関係を築きつつ、その共通の課題解決に向かって相互理解を進めながら行われるような協働の形態である（図1参照）。

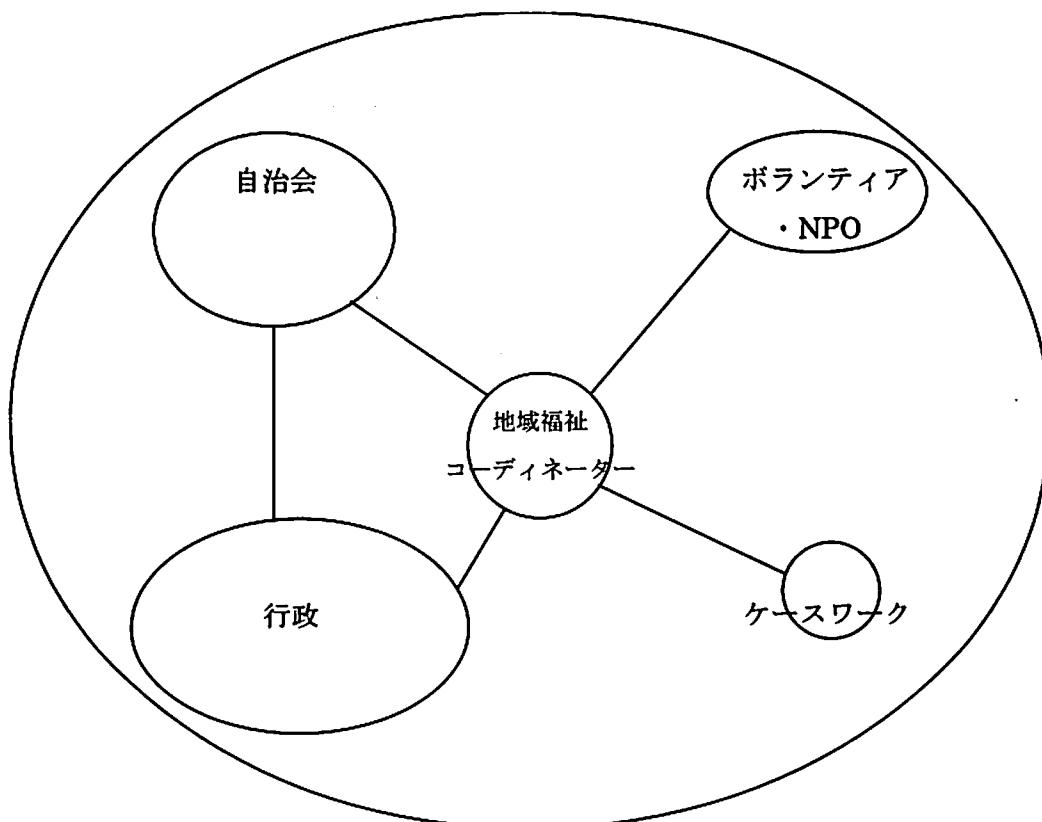


図1 地域福祉コーディネーターをネットワークの核とするコミュニティ型

4. 世田谷区社会福祉協議会の活動

1952年に世田谷、玉川、砧の3地域に任意団体の社会福祉協議会が発足し、その後1969年までに3団体とも法人化し運営していたが、1983年の社会福祉事業法改正に伴い「1自治体1社協」の原則から1986年に3社協が合併し、現在の世田谷区社協が発足した。世田谷区社協の特徴は、ボランティアセンター事業と介護保険事業をそれぞれ社会福祉法人世田谷ボランティア協会と社会福祉法人世田谷区社会福祉事業団が担っており、その運営を社協が行っていないことである¹²⁾。よって、これをポジティブに捉えれば社協は住民活動支援や地域福祉の推進に特化した事業を行うことができると評価することもできるが、収入源となる事業に限られることから、区の外郭団体のような存在になりやすいということも指摘できる¹³⁾。また同時に、社協が掲げる地域福祉の遂行において欠くことのできない部分を担う、両社会福祉法人団体との連携をいかに図るかということが課題となってくる。

以上の状況から、世田谷区社協の事業は地域福祉活動に限定されており、サロン・ミニデイ事業、有償ボランティア活動である「ふれあいサービス」、地域福祉権利擁護事業、成年後見制度の支援などを行うのみである。活動収入は13億円で、行政からの補助金・受託金等が67%を占め、事業収入が18%、寄付金・会費収入は4%となっている(2010年度実績)。前述の立川市に比べると、行政からの収入の割合がどうしても高くなってしまふ。総収入額も、世田谷区の人口が立川市の5倍近くに上ることを考えれば決して多くない数字となっている。

また、世田谷区社協が策定している住民活動計画と世田谷区地域保健医療福祉総合計画とは相互補完しているとはいいがたい関係である。世田谷区の計画はこの計画とは別に高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画など分野別の計画を策定しており、具体的な事業などには触れられていないという事情もある¹⁴⁾。また、地域福祉推進のなかで、社協の役割が限定されていることにも由来するであろう。

世田谷区社協の活動の特色としてはサロン運営が盛んであり、1996年から高齢者サロン、子育てサロン、ミニデイ活動と事業拡大し、現在では、700弱のサロン・ミニデイが存在しており、その数は都内の4割を占めるとも言われる。

4.1 地区社協の取り組み¹⁵⁾

世田谷区社協は2003年「世田谷区社協改革推進プラン」を策定し、区の三層構造(地区、地域、全区)と連動して活動基盤を築くこととなり、2005年に地域社協事務所(世田谷・北沢・玉川・砧・烏山)を開設し、2008年には世田谷区内全28地区社協を発足した。これは区主導の組織改革ともいえるが、以下に詳しく述べるように、一方で住民主体の小地域福祉活動の実践の枠組みができたことと捉えることも可能である。

地区社協は、町内会・自治会や民生・児童委員、日赤奉仕団、青少年委員など地域にかかわりの深い住民が地域福祉推進員を引き受け、推進員の中から選ばれた運営委員による

運営委員会によって運営されている。各地区には社協職員が事務局地区担当として 1 人入り、幹事は世田谷区の出張所・まちづくりセンター所長が担っている。地区社協が設立される際には、町内会・自治会などから「社協の仕事を地域にやらせるのか」といった反発もあったというが、町内会・自治会などの会合に社協の地区担当が出席するなどの努力を重ねた結果、地域との連携も深まり、今までにない身近な社協になりつつある。

地区社協の目指すところは、同じ地区で生活する住民同士の多様なつながりを基盤にした住民による活動であり、個人や地区が抱える課題の発見・共有・解決に向けた取り組みを通じて、身近な地区に安心を広げることである。活動は課題に応じてキーパーソンと構成メンバーを見極め、各団体や個人の得意分野をふまえつつ、誰が、何を担っていくのか、話し合いのもとに進めていくことが目指されている。このような取り組みは、地域の課題に対応するためのまさに協働の場を目指すものといえるだろう。

地区社協の活動の中では、エリア内で集めた社協会費の半分をそれぞれの地区社協で活用できるということも大きな意味を持っている。今までなら、町内会・自治会などで社協会費を集めてそのまま社協に渡していたが、自分たちで実際に地域の活動に会費の半分を使えるという仕組みであるため、社協の活動を身近に感じられるものになっている。財源があるので、地域ごとに課題を発見し、テーマを設定して独自の活動を住民主体で行うことができる。地区社協の開始からまだ 3,4 年であるが、地域によっては、大学が運営に入ったり、地域の高校と一緒にバリアフリーマップを作成するなど、地域の個性が出た多様な活動が行われるようになってきた。次項以降でそのうちの 2 つの取り組みについて具体的に取り上げる。

4.1.1 深沢地区社協「安心カード」の取り組み

深沢地区は人口 約 45,000 人で、高齢化率 17.8%、年少人口率 12.6%の地域である(2011 年 9 月現在)。2007 年 12 月に深沢地区社協が立ち上がった。運営委員は民生・児童委員や町内会・自治会役員、青少年委員など 22 名で構成され、地域福祉推進員 52 名でさまざまな活動を行っている。地区社協ができる以前から行っていた高齢者日帰りバス旅行部会を始め、児童健全育成事業部会や高齢者見守り事業部会など 6 つの部会が事業を行っており、ふれあい地区運動会などは地区社協ができてから始まった事業である。

高齢者見守り事業部会では、設立当時に「地域にどのような事業が必要なのか」、「何をしたらいいのか」ということから話し合い、高齢者を対象に名簿を作成することになった。そこで 2008 年度に民生・児童委員を通じてアンケートを配布し、要支援者の把握を行ったところ、約 800 人もの高齢者の登録があった。その多さから、地域には独居高齢者・高齢者のみ世帯も多く、思った以上に不安を抱える高齢者がいることがわかった。2009 年度には前年に把握した高齢者に対し、民生・児童委員が年 3 回「深沢地区便り」を配りながら、社協の事業の案内や福祉情報の提供を行い見守り活動を行った。さらに 2010 年度には新し

い取り組みとして「安心カード」を作成し、民生・児童委員を通して対象者へ配布した。このカードはいざという時のために、血液型や親族の連絡先などを記入し透明の筒に入れて冷蔵庫のポケットに入れておくというもので、消防とも連携して行っている。

2011 年度の高齢者見守り事業部会では、安心カードの充実を図っていくことが確認された。高齢者と民生・児童委員との顔の見える関係を保ちながら、資料を手渡しし、安心カードの更新の声かけも行っていく。それと同時に、以前から地域に存在する見守り活動とどのようにつなげていくかという課題が出された。家で倒れた場合は安心カードが役立つが、外出先では役に立たないことから、深沢地区にある約 100 のサロンやサークル活動との連携をはかり、何層にも把握していくことが重要である。高齢者が活動するサロンへの安心カードの周知を行い、サロンから高齢者へ周知してもらうとともに、地域を回る民生・児童委員が、外出の少ない高齢者をサロンに紹介するなど相互の連携が大切である。そのための結節点となるのが地区社協であり、情報共有、課題共有の場、またその解決のための場となる。そのために相互をつなぐ潤滑油の働きをするのが両方の事情に通じた地区担当の社協職員である。よって、社協職員がもっている地域の社会資源（ソーシャル・キャピタル）の情報を相互に紹介し、交流を持てるようにしていくことが、コミュニティ形成にとって重要である。

4.1.2 若林地区社協 子育て支援事業「うさちゃんぽっぽ」の取り組み

サロンの数が 700 弱に達する世田谷区社協の取り組みの中で、空白地域をどうするかという課題があるが、これに答えるのが、若林地区社協の子育て支援事業「うさちゃんぽっぽ」である。

若林地区は人口約 25,000 人で、高齢化率 17.3%、年少人口率 9.4%の地域である（2011 年 9 月現在）。若林地区は世田谷の中でも下町気質で、住民の自治意識が高く、自分たちのことは自分たちでという気風を持つ地域である。そんな地域の気風を受け継いだ若林地区社協は 2007 年 5 月に設立された。地区社協発足時は運営委員も受身であったが、最近では活動に対して自主的、積極的になってきているという。もともと若林地区は町内会・自治会を中心に防災の町として有名だが、他の問題を抱えたときに、町内会・自治会の力だけでは限度がある。普段から、医療に関しては日赤奉仕団、沿道の緑化などは身近なまちづくり推進協議会、子どものことは青少年委員会とそれぞれに活動を行っているが、これらの団体が力を合わせて課題に取り組む必要があった。また、運営委員は町内会・自治会、日赤奉仕団、民生・児童委員などが担っており、伝統的な地縁組織に関わる住民で地区社協が構成されていることから、どう次世代につないでいけるかも課題となる。

このような課題に対して危機感を持っていた地区担当社協職員は、地域活動にまったく関わらない世代と活動的な世代との交流が地域の課題であると考えた。例えば防災にしても、現在は町内会・自治会中心で防災訓練などを行っているため、どうしても高齢者の視

点を中心となっている。子育て世代には別の課題があるだろうが、共働きの世帯も多く、地域と自分たちとは関係ないように思っている現状があり、課題を抽出することが難しい。そこで、活動に参加しない若い世代の事情を通訳しながら、運営委員に少しずつ交流の必要性を訴えていった。このような努力がみのり、2009年度から子育て支援事業部会が発足する運びとなった。

新しく発足した子育て支援事業部会は、初年度にまず「地域に何が必要か」ということから話し合いを始め、子育て世代に直接何が必要かを問うアンケートを行った。その結果、三軒茶屋 2 丁目地域は地域内に子育てサロンを行えるような施設がない上、大きな道路に囲まれているため、他の地域のサロンに行くにも不便であることがわかり、親子が安全に安心して集える場を作ろうということになった。2010年度には、他の地域の子育てサロンを見学に行き、自分たちなりの子育て支援活動の姿を模索していった。また、保健師や児童館などから今日の子育ての状況や施設の役割などのレクチャーを受けた。そして、2011年 4 月より現在の「うさちゃんぽっぽ」を開始し、月に 1 度サロン活動を行っている。9 月には運営委員のつてにより大学のサークルがエプロンシアターを行うなど、活動も徐々に活発化してきている。現在は事業部会のメンバーが運営を担っているが、参加しているお母さんたちが自律的にかかわりを持ってくれるようになることが今後の課題である。このようにして、若い世代から今後地域で活躍できるような人的資源を掘り起こすことも目的のひとつである。

お互いにマンションに住んでいて顔も知らない仲では、世代間で課題を共有することは難しい。若い世代には若い世代の課題があり、それを知るきっかけがこの子育て支援事業の試みなのである。地区社協側は、「うさちゃんぽっぽ」で顔をあわせることが、若い世代に町内会・自治会の活動など、地域を知ってもらうきっかけになるとも捉えている。よって、活動の中で町内会・自治会のイベント告知など地域活動の関連情報の提供をしていくことにしている。町内会・自治会がどんなことをしているかを知らない世代に活動を知らせて、「自分たちにも関係がある」ということをわかってもらえるようにしたいということである。

4.2 地区社協の活動から見える協働

ここでは、4.1 で取り上げた地区社協の取り組みから見てくる協働について考えてみたい。地区社協に支えられたコミュニティの型を図に表したのが図 2 である。

地区社協の場合は、地区社協という発展型コミュニティ形成のための場が先に設定され、地域のメンバーが集まるところから出発している。そのため、各住民組織から出される課題の共有やその解決に向けた動きを行うなど、その内実が求められていくことになる。これは、図 2 の点線を実線に変える作業である。世田谷区地区社協は、発足時には場と資金はあるものの、やることは決まっていないという状況から出発し、地域の課題を探索・発

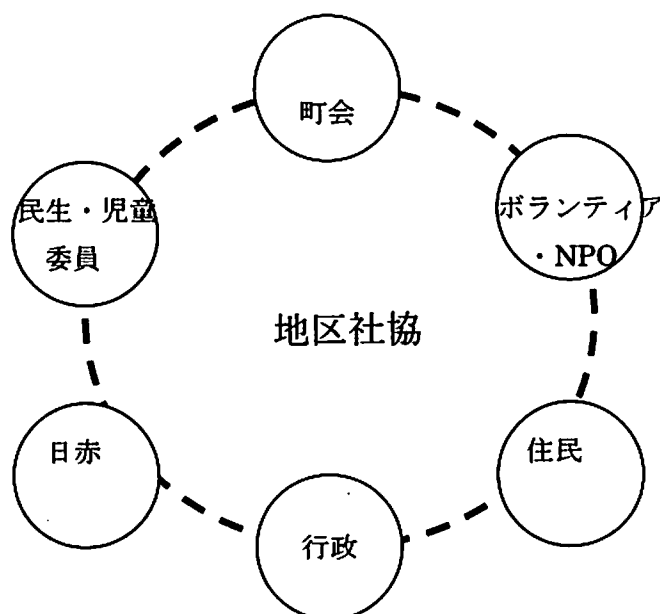


図2 地区社協に支えられたコミュニティ型

見し、課題を共有して知識を深め、自分たちで考えた独自の方法で解決に当たっていた。ここでは社協職員は、事務局としての役割を担いながら、職員自身の地域福祉活動から見える課題などを伝え、ある時は解決の方向を導きながらも、決して中心的役割を担っているわけではない。しかし、重要なのは世代間や団体間の対立する状況を通訳する、潤滑油の役目を担うということである。

世田谷区の地区社協が区内全地域に発足してからまだ4年目であるため、上記のような協働の場がすべてうまくいっているわけではないだろうが、少しずつ地域を変化させつつあるのは確かである。それは、従来の高齢化しつつある地縁組織ではなかなかできない、新しい活動への取り組みにも表れている。このような取り組みは、地区社協には青少年地区委員やPTAなども入っているため、若い世代との交流をもてることや、社協職員による世代間の仲を取り持つ動きなどによる部分が大い。また、新しい活動団体であるサロン等との連携の兆しも見られる。そうした中、社協職員は、意思疎通が困難であった組織間や世代間のパイプ役となり、それぞれの思いや課題を通訳して伝える重要な役割を担っているのである。

5. 結論

社協の形成とその理念の変遷、また現在の具体的な社協の活動を見てきた。これにより、社協が理念を掲げながら実践してきた協働のかたちが見えてきたのではないだろうか。社協の設立当時は団体・機関の連絡調整が目的とされていた。もちろんこれも、各団体の協働の場が設定されたものとして、協働の一つのかたちと捉えることもできる。しかし、こ

の時点では、地域の住民がこの協働の場にどのように関わるのか明確ではなかった。これが後には、「社協の活動を住民本位に行う」ということから、「住民が主体となって活動を行う」というところに変化していく。つまり、理念の上では、団体の協働の場であった社協がその対象も担い手も住民であることを確認し、協働に実際に参画するのは住民であるというふうに変わってきたということである。

このような社協の理念の変化を、各市区町村社協がそれぞれどのように受け取り実践してきたかは、実に多様である。今回取り上げた、立川市、世田谷区社協でも一様ではなかった。立川市社協では、地域福祉コーディネーターをおくことにより、コーディネーターがネットワークの核になるかたちで課題別に地域の組織をつなげていくというコミュニティの型を持ち始めていた。一方、世田谷区社協では、地区社協という地域組織や住民が集まる場を設定し、その場を持つところからコミュニティの充実を図ってさまざまな活動を展開し、社協職員は潤滑油の役割を果たしていた。

ここでいえることは、協働のかたちがある一定の形態をとるものでなく、いくつかのパターンを持っているのではないかということである。今回は異なる 2 つのコミュニティの型から二つの協働のかたちが見えてきた。ある課題解決のために協働というスローガンを掲げるとき、その地域にとってはどのような協働のかたちが最適なのかを吟味することは重要だろう。協働のかたちは、すでにある、地域コミュニティの型によっても決まってくると思われる。

協働の担い手となりうる発展型のコミュニティ形成という意味では、社協の活動はどのように捉えられたであろうか。社協の活動を伝統的に担ってきた、町内会・自治会、日赤奉仕団、民生・児童委員、青少年委員などの地域組織を単一の関心をもつ一つのコミュニティと捉えるならば、これらのコミュニティの複合体である社協ははじめから発展型コミュニティとなりえる可能性を秘めていたといえる。しかし、立川で地域の民生・児童委員と町内会・自治会との交流がなかったところを地域福祉コーディネーターがつかない事例や、世田谷の地区社協がその内実を課題の発見・共有や実際の活動によって高めていたように、そこに場が提供されていたとしても実際に機能しているかは不確実である。そのため、発展型コミュニティとは、各下位のコミュニティの常なる相互交流、課題共有、事業や活動の共催などの実践によって立ち現れるものだと言える。そして、今回の立川市・世田谷区社協の状況は、まさにそのような実践の中で発展型コミュニティが具現されてくることを示している。

ここでひとつ指摘しておきたいのは、社協という組織が、全国一都道府県一市区町村と重層的組織構造を持っていることが重要な意味を持つということである。全国の社協の連合体として存在する全社協が、福祉の実現という大前提を持った上で、常に時代を鑑みながら独自の理念を掲げ続けているということが、実際に住民と向き合いながら活動を行う市区町村社協にとっても大きな意味を持つからである。これが、地区社協や地域福祉コー

ディネーターといった細部の動きを常に反省させる契機となり、地域コミュニティをも変化させていくことにつながるのではないだろうか。

しかしながら、今回見てきた具体的な社協の活動は、あくまで町内会・自治会を中心とした従来からの地縁組織がその多くの役目を担うものであった。ケアマネージャーやサロンといった若干の新しい組織との交流も図られていたが、どちらの自治体も町内会・自治会加入率 50%台という現状の中で、残りの約半分の住民の顔が見えてこない状況となっている。このような住民をも含めたより複合的なコミュニティを目指すために、例えば、新しい勢力として注目されるボランティア組織や NPO・NGO 組織との連携などが目指されるべきである。このような連携は、社協のコミュニティづくりにおいて、今後の課題となるところであろう。

〔注〕

- 1) 1990 年代までの流れは山口稔〔2000〕におっている。
- 2) 社協の起源については戦前のセツルメント活動や方面委員制度などからの流れを汲むべきであろうが、本稿では戦後の GHQ が主導した社協創設をその創設期と捉えることにする。
- 3) コミュニティ・オーガニゼーションの定義は谷川貞夫によれば「社会福祉の必要性 (needs) を発見し、地域及び集団がもっている資源および能力を、有効に使うために必要な手段をつくり、その中に含まれた団体、機関、個人等の連絡調整 (coordination) を図り、且つ組織化する過程であり、技術である」〔谷川、1958: 146〕という。コミュニティ・オーガニゼーションの理論は時代によって捉えられ方を変えながら今もなお社協の根底の理念を担っている。
- 4) 岡村によれば地域福祉概念の構成要素は①地域組織化活動、②コミュニティ・ケア、③予防的社会福祉である〔岡村、1974〕。また、別の定義では、「地域福祉は、住民生活の課題に即して、従来の法制度の制限主義や縦割的対応を超えて考えられるあらゆる資源を開発・動員したり、狭義の福祉にとらわれないさまざまな機関・団体が連携・協働することによって、住民誰もが安心して暮らせる地域社会づくりを進めようとするものである」〔山本・川上編著、2003: 5〕。
- 5) 岡村は、生活上の不利な条件を持つ個人や家族、またはそれを代弁する機関・団体が共通の福祉関心を中心として形成するコミュニティを福祉コミュニティと名づけ、「地域コミュニティ」の下位コミュニティとして位置づけている〔岡村、1974〕。
- 6) 2000 年の全社協による「これからの市区町村社協の運営システムのあり方について」では、「地域福祉の推進」をより具体的に、①誰もが安心して暮らすことができる福祉のまちづくりに取り組む、②小地域を基盤に地域に密着した生活支援に取り組む、③総合相談・問題解決の仕組みのなかで具体的な在宅サービスを通じた自立生活の支援を行う、④自己決定を尊重し、利用の立場にたった生活支援を行うことと説明している〔山本・川上編著、2003: 21〕。
- 7) 『地域における「新たな支えあい」を求めて——住民と行政の協働による新しい福祉』
- 8) 1992 年「地域福祉活動計画策定の手引」〔全社協〕や 1989 年「東京都における地域福祉推

進計画の基本的なあり方について」〔東京都〕では、行政が策定する地域福祉の計画を「地域福祉計画」、社協が策定するものを「地域福祉活動計画」と位置づけている。

9) 「社会福祉協議会活動実態調査」は、3年ごとに全社協地域福祉推進委員会が行っている、全市区町村社協を対象とした調査である。本稿で扱ったのは、2006年10月1日現在存在する1,938社協を対象としたもので、調査期間は2007年2～3月である。調査方法は地域福祉推進委員会開発の「アンケート調査システム」を用いて、ホームページ・メール環境を利用して実施している。従来実施してきた調査票を3つにわけ、時期を置いて3度、全市区町村社協に調査票データの送信を行い、回収も同システムを利用して回答済みの調査票データを受信したものである。回収数は第1回1,674社協(86.7%)、第2回1,646社協(85.0%)、第3回1,621社協(83.6%)となっている。各項目については、2005年度の実績で回答を行っている〔全社協地域福祉推進委員会、2008〕。

10) 総数nが異なるのは、3回に調査を分けているためだが、「各団体の事務局担当の有無」の項目においてn=1649の記載は明らかに間違いと思われるため、n=1646に訂正して記載した。

11) 地域福祉コーディネーターの活動については、2011年8月に行った立川市社協職員への聞き取りと『立川市地域コミュニティ活性化検討調査報告書』〔玉野編、2011〕も参考にした。

12) 前述の「社会福祉協議会活動実態調査2006」では、ボランティアセンター設置およびその機能も有さない社協は5.4%しかない。

13) 実際に世田谷区では「外郭団体改善方針」(2005)において外郭団体として扱っている。

14) 高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画のなかでは、社協の「住民活動計画」と連携を図るべきとされている。

15) 具体的な活動については2011年9月に個別に行った、4名の世田谷区社協職員への聞き取りによる。

〔文献リスト〕

秋元律郎、1990、「中間集団としての町内会」倉沢進・秋元律郎編著『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房：129-57

原田晃樹・藤井敦史・松井真理子、2010、『NPO 再構築への道——パートナーシップを支える仕組み』勁草書房

国民生活審議会、1969、『コミュニティ——生活の場における人間性の回復』

倉沢進、1990、「コミュニティづくり20年の軌跡と課題」『都市問題』81(2)：3-15

——、1998、「社会目標としてのコミュニティと今日的課題」『都市問題』89(6)：3-13

松原治郎、1971、「市民と市民運動」磯村英一・鶴飼信成・川野重任編『都市形成の論理と住民』東京大学出版会：351-72

岡村重夫、1974、『地域福祉論』光生館

奥田道大、1971、「コミュニティ形成の論理と住民意識」磯村英一・鶴飼信成・川野重任編『都

市形成の論理と住民』東京大学出版会：135-77

竹中英紀、1998、「コミュニティ行政と町内会・自治会」『都市問題』89（6）：29-39

玉野和志、1998、「コミュニティ行政と住民自治」『都市問題』89（6）：41-52

——、2007、「コミュニティからパートナーシップへ——地方分権改革とコミュニティ政策
の転換」羽貝正美編著『自治と参加・協働——ローカル・ガバナンスの再構築』学芸出版社

玉野和志編、2011、『立川市地域コミュニティ活性化検討調査報告書』首都大学東京人文科学研究
科玉野和志研究室

谷川貞夫、1958、『コミュニティ・オーガニゼーション概説』全国社会福祉協議会

鳥越皓之、1994、『地域自治会の研究』ミネルヴァ書房

山口稔、2000、『社会福祉協議会理論の形成と発展』八千代出版

山本主税・川上富雄編著、2003、『地域福祉新時代の社会福祉協議会』中央法規出版

全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会、2008、『社会福祉協議会活動実態調査報告書 2006』