

# 福祉と市民活動

創刊号

2022年3月

特定非営利活動法人 福祉と市民活動研究所

## 目 次

### <巻頭言>

研究所の“みはらし” 思いつくまま  
—「福祉と市民活動」刊行によせて—

福祉と市民活動研究所・理事長 齊藤 貞夫/1

### <論 文>

社会福祉協議会とソーシャルワーク  
—統合化論におけるコミュニティワークとコミュニティ・ソーシャルワークの  
関係性—

福祉と市民活動研究所・副理事長 山口 稔/3

保育所における地域貢献や地域交流プログラムの検討  
—コミュニティワークの視点から—

福祉と市民活動研究所・研究員 小野 智明/17

地域福祉推進における小地域を基盤とした若い世代の人材育成  
—社会的孤立防止に向けたソーシャルワーク実践を事例として—

福祉と市民活動研究所・研究員 横地 厚/28

地域福祉における住民主体の議論とその課題

福祉と市民活動研究所・研究員 平野 友康/40

## 研究所の“みはらし” 思いつくままー『福祉と市民活動』 発刊によせて

福祉と市民活動研究所 理事長 齊藤貞夫

『福祉と市民活動』を刊行するにあたって、本研究所の活動方向を改めて考えてみることは、意味のあることと思われる。よく「名は体をあらわすと」というが、本研究所の名称のキーワードは「福祉」と「市民」である。小生は、ここでの「福祉」を狭い意味での「社会福祉事業」や「社会福祉を目的とする事業」という領域にとどまらず、「よりよい生活」ぐらいにとらえてもよいと考えている。それでは名称を「生活と市民活動」でもよいのではと言われるかもしれないが、小生が考える「福祉」の意味合いは、一般的な生活といわゆる幅広い「福祉活動」をかけ合わせた「生活」ととらえてもよいかもしれない。

2000年以降、社会福祉の中心が、地域福祉に置かれているといわれるが、地域での生活を考えて見るに、生活と「福祉活動」ボーダレスになっているように感じられる。昨今、新型コロナウイルスの感染拡大や大規模地震の発生などにより、各地での住民間の共通の関心が「災害」問題にあると言われている。災害の種類にもよるが、議論は災害が起こった場合の「危険地域」や「災害弱者」への対応、避難経路、避難場所。また行政対応への期待度などなど。さらには生活の継続を図るための備蓄問題や住民同士が予めよく知り合っておくことや助け合いなど多岐にわたる。

これらを考えると生活と「福祉活動」が不離一体のものであることに気付かされるし、また地域生活のあらゆる場面に現れているのではないかと考えている。その際、踏まえるべきことは、市民の活動は、ある場面においては、活動の「担い手」であり、また違った場面では、「受益者」にもなりうるという相互性である。しかもこれらの活動を通じて地域を住みやすくし、さらには地域の自治体を射程におき、自治を住民のものにしていくという視点である。あくまでも住民を活動の中心におき、その上で各種の専門家などとも協働するという認識である。もちろん、地域によって、実情が異なることはいうまでもないし、課題によっては、国や地方自治体に委ねなければならないものも多い。とりわけ、小生は財政難とも相まって、「自己責任」の名のもとに行政分野の担うべき課題が曖昧にされ、また、1990年代以後の、「民でやれることは民で」の掛け声のもと、あらゆる分野に安易に利益を配分することを目的とした営利法人を参入させる手法が気にかかっている。営利法人は、参入自由、撤退自由であり、ある日突然、高齢者サービス住宅や介護保険事業者が廃止とされ、利用者が戸惑う報道なども散見される。これらことが「人権」との関係で、あまり問題視されていないのではないかとも思っている。

以上のような認識の上で、小生は、本研究所の方向をよりよい生活を創造し、発展させる主体的な市民活動を応援し、その一つひとつを大事にし、その方向性を模索することを実践的な活動・研究テーマとして活動をする必要がある。各種の地域福祉活動や相談活動の経験を有する研究・教育者によって構成されている本研究所は、これらの活動に相応しい潜在

的な強みを有している組織と言える。

これらの視点と強みを前提に本研究所の役割を列挙すれば、以下のことがいえるのではあるまいか。

第1に、研究所の事業として、数年前に研究所のメンバーと関東学院大学の学生とが都下三宅島噴火で全島避難以降の復興状況の聞き取り調査を行った。それらを地元の社協に成果としてフィードバックした。今後も機会を見て、このようなこの活動の調査、分析を実施しながら、必要な社会的提言を行うことにある。

第2に、現在、神奈川県下の社会福祉協議会の生活福祉資金担当者の学習会に参画し、必要に応じて社協に関連するやや広いテーマで学習会を実施してきた。また、中野区社会福祉協議会と連携し、職員の専門性向上のための研修会に継続的に取り組んでいる。社協職員現状は、事業の拡大に伴い相当多忙になり、しかも職員配置が抑えられ、担当分野の業務で手一杯の状況にあるといわれる。しかも各種事業の関連性や総合性が求められている今日、本研究所の少なくないメンバーが、社会福祉協議会に席をおいた経験を持っていることから、社協職員との協働活動、支援も大きな役割である。

第3は、地域で起こっている各種の固有の福祉問題の様々な対応が、住民やボランティアグループにとどまらず、社協や社会福祉施設を経営する社会福祉法人の公益活動として求められている物も多い。昨今の福祉問題は、単一のセクターだけでは解決困難なものも多く、他機関・他職種協働の取り組みが不可欠となっている。それらを専門的な視点で分析し、理論化を図る取り組みをすすめる必要がある。これらは研究者集団に相応しい本研究所の役割と考えられる。

第4は、未来の福祉活動の担い手の養成への貢献である。メンバーの多くが福祉系大学の教員であることもあり、個々が責任を持つ大学の教育活動とは別に、研究所の行う活動に学生に積極的に参加してもらい、学生の資質向上に寄与することも役割ではあると思う。

本研究所の役割をやや教科書的に私見を述べたが、今後の本研究所の活動発展のよすがになればと記述した次第である。乞う、ご議論を。

## 社会福祉協議会とソーシャルワーク

### —統合化論におけるコミュニティワークとコミュニティ・ソーシャルワークの関係性—

山口 稔

はじめに

本稿のテーマは「社会福祉協議会（以下、「社協」と略す）とソーシャルワーク」である。社協と方法論については、これまで、「社協とコミュニティワーク」あるいは「社協とコミュニティ・ソーシャルワーク」といったテーマ設定をすることが一般的であったと考えられる。しかし、このようなテーマ設定では今日のソーシャルワーク統合化という流れのなかで、社協が用いる地域福祉の方法の全体を明らかにすることができない状況がある。そうした状況の背景には次のような問題がある。

まず、第1に、戦後のソーシャルワークの展開とコミュニティワークの関係である。ソーシャルワークの理論と実践は、歴史的に複雑な発展を遂げて来た。ソーシャルワークの理論は海外から、とりわけ英米から導入されたものが多く、必ずしも日本のソーシャルワーク実践を十分に反映とするものではなかった。そうした背景から、日本のソーシャルワークにおいては理論と実践が乖離しているのではないかという疑問が投げかけられることがある。社協は、戦後、コミュニティワーク（地域組織化）を中心として、その理論と実践を展開してきたが、社会福祉という領域全体としてはソーシャルワークの主流はケースワークであった。そのためソーシャルワーク論とされるもののなかには、コミュニティワークに該当しない記述もしばしば見受けられる。

第2に、ソーシャルワーク統合化論とコミュニティワークの関係である。現在、ソーシャルワーク論においては、統合化論としてのジェネラルソーシャルワーク<sup>(1)</sup>が主流を占めている。しかし、それは、従来の伝統的な方法が統合化によって消滅したということの意味するものではなく、コミュニティワークについても、ジェネラルソーシャルワークを共通基盤として、地域社会を対象とする固有な方法として存在しているとともに、その役割・機能はこれまでどおり重要である。こうした統合化とコミュニティワークの関係性についての共通理解が不足している。

第3に、社会福祉政策・制度とソーシャルワークの関係である。社会福祉政策は社会福祉と各分野・関連分野の諸課題について、国・自治体の基本的考え方、方向性、手段などを示すものであり、そうした政策を実現するためにさまざまな制度の創設・改廃が行われる。ソーシャルワークはこうした政策・制度と無関係に存在しているのではなく、むしろ政策・制度を前提、あるいは基盤としている。これは政策・制度の理念をソーシャルワークが補完することにより、理念の実体化・具体化を図るという関係として理解することができる。ここ

での政策・制度とソーシャルワークの関係は、並立、あるいは補完の関係となる。しかし、ソーシャルワークは政策・制度の枠内で実践される場合もあれば、枠外で実践される場合もある。

第4に、コミュニティワークとコミュニティ・ソーシャルワークの関係である。地域福祉の分野における政策・制度とソーシャルワークの関係を目を向けてみると次のような違いが見えてくる。コミュニティケアを具体的に推進する方法としてのコミュニティ・ソーシャルワークは、自立支援という観点から公的介護保険や地域包括支援センターなどとの関わりが深く、サービス利用ということから政策・制度との親和性が高い。一方で、政策・制度の創設を働きかけ、改廃を求めるコミュニティワークは、コミュニティ・ディベロップメント、福祉教育、非制度サービスの創設など政策・制度の枠外の活動になる傾向が強い。コミュニティワークとコミュニティ・ソーシャルワークは、重複する部分も多いが、一方で異なる目的やベクトルをもっており、二者択一ということで整理するには無理がある。

第5に、ソーシャルワークとサービスの関係である。社会福祉の方法としては、一般的にソーシャルワークが位置づけられるが、一方で1980年代以降、在宅福祉サービスという方法が発展した。そして、その中心はケアワークであった。そうしたなか、ソーシャルワークとサービスの関係、サービスとケアワークの関係、ソーシャルワークとケアワークの関係が曖昧なまま社会福祉の方法について語られることが多かった。本来、これらはニーズを充足する一体的な社会システムとして理論的整理が行われるべきものである。

本稿は、前述のような問題意識を前提として、ソーシャルワークを社協の立場から検討するものである。その際、①米英のコミュニティ・オーガニゼーション等の歴史、②社協における地域組織化等の歴史的展開、地域援助技術など関連する諸概念を整理しつつ、③マクロからのアプローチ及びミクロからのアプローチという2つのベクトルからの捉え方の整理、④サービスとソーシャルワークの統合化などについて検討する。そして最後に⑤今後の課題を提示する。

なお、コミュニティ・オーガニゼーションとコミュニティワークという用語については、歴史的表現としてより厳密に捉えることとし、関連用語すべてをコミュニティワークと表現するのではなく、アメリカの場合や日本における1980年代ごろまでの地域福祉方法論を意味する場合にはコミュニティ・オーガニゼーションという用語を用いる。また、それ以外のイギリスや1990年以降の日本についてはコミュニティワークという用語を用いることとする。

## 1 アメリカにおけるコミュニティ・オーガニゼーション理論の多様化とイギリスにおけるコミュニティ・ソーシャルワーク

伝統的コミュニティ・オーガニゼーション理論は、北米において第二次世界大戦をはさんで、1910年前後から1950年代にかけて形成されたものである。コミュニティ・オーガニゼ

ーションは、コミュニティにおける諸問題 (problems, needs) を発見し、これを解決するための方策を検討し、コミュニティの人的、物的、資金などの諸資源 (social resources) を活用していく方法であり過程 (process) であるとされる。それはすでに完成された組織 (organization) を指すのではなく、ソーシャルワークの機能であり過程であることが強調されてきた。コミュニティ・オーガニゼーションは多義的であり、その強調する内容の違いにより、「社会調整説」「ニーズ・資源調整説」「インターグループ・ワーク説」「統合化説」など、さまざまな定義や説がある。

レイン報告 (Lane Report) が出される 1939 年までは、社会福祉サービスの調整のための適切な仕組みを作り出そうとすることに焦点があたっていたが、1939 年から 1947 年までは、ニードと資源を調整するにあたっての、問題解決のプロセスや実践方法、ワーカーのスキルが注目された。そして、第二次世界大戦後の 1947 年ごろからは、コミュニティの社会関係やコミュニティの統合のためのプロセスとして捉えられるになり、ロス (Ross, M. G.) によって体系化された。

伝統的な理論のなかでとくに注目されるのはロスの統合化説である。ロスは、「コミュニティ・オーガニゼーションとは、コミュニティが、そのニーズあるいは目標、および、これらのニーズあるいは目標の序列を確認し、これらのニーズの充足あるいは目標の達成を実現しようとする確信あるいは意志を発展させ、内外にこれらのニーズの充足あるいは目標の達成に必要な資源を見出し、それらにかかわる行動を引き起こし、これによりコミュニティにおける協力的 (cooperative) ・協働的 (collaborative) な態度と実践とを進展させる過程を意味する」と定義する<sup>(2)</sup>。この説は、レイン報告のニード資源調整説やインターグループ・ワーク説を含めて、さらに新たな組織化の理論を提起したものと捉えることができる。また、その自己決定、合意形成、プロセス・ゴール、ワーカーの側面的援助などの視点は、コミュニティ・オーガニゼーションの本質をよりの確に表すものであり、コミュニティ・オーガニゼーションの重要性をより広く関係者に理解させることとなった。

統合化説が確立する時代は、北米において市民権運動、ベトナム戦争、学生運動などが起こり、また、コミュニティ・オーガニゼーション団体の発展、福祉専門教育の発展などが図られた時期であった。そうしたなか 1960 年代にロスマン (Rothman, J.) は、コミュニティ・オーガニゼーションの 3 のモデルを提示した<sup>(3)</sup>。それは、①合意と協力による集団アイデンティティの確立と、コミュニティ感覚の構築を目標とするプロセス志向の地域開発モデル (Locality Development)、②合理的・経験的な問題解決を重視するタスク志向の社会計画モデル (Social Planning)、③問題解決能力の強化と力の不均衡の是正を目標とする、プロセスとタスクの双方を志向するソーシャル・アクションモデル (Social Action) である。さらに、1987 年、トロップマン (Tropman, J. E.) との共同執筆により改訂がなされ、従来の 3 つのモデルに加え、マクロ・ソーシャルワークの視点から、アドミニストレーションモデルと政策モデルが追加された。このモデルは、地域生活上の何らかの問題があり、それを出発点として特定の政治的・思想的立場から解決を図る典型的・代表的なアプローチのいくつ

かを整理したものであって、コミュニティ・オーガニゼーションの新たな理論化・体系化とは異なるものである。

さらに、現在、北米においては、コミュニティ・オーガニゼーションの捉え方に大きな変化があり、今日では、マクロ・ソーシャルワークやコミュニティ・プラクティスのなかに位置づけられ、収斂されてきている。

すなわち、ミクロ・ソーシャルワークは、ケースワークやグループワークなどの個人や小集団を対象とする直接的アプローチであり、これに対して、マクロ・ソーシャルワークは、広く社会資源を開発・動員し、またその効果的・合理的な活用のための計画化をすすめる、さらに、サービスを運営管理する間接的アプローチであるとされる。しかし、マクロ・ソーシャルワークのなかにコミュニティ・オーガニゼーションを位置づけるとしても、コミュニティ・オーガニゼーションには、個々の住民や小集団の問題解決と問題解決能力の形成、そして個々の住民や集団の主体形成といった直接援助も主要な課題としてある。また、運営・管理や政策実践は、組織やコミュニティの権力構造との関わりが深く、住民主体の論理との整合性がどうなるのかは不鮮明である。

一方、イギリスでは、1950年代から伝統的にコミュニティ・ケア政策の重視され、さまざまな実践も行われてきた。

1965年のイングランドとウェールズにおける「パーソナル・ソーシャルサービスの地方自治体責任組織の再検討」と「効果的家族支援のための改革のあり方の検討」という政府の諮問を受け、シーボーム（Seeborn, F）を委員長とする「地方自治体および関連対人社会サービス委員会」によって、1968年にいわゆるシーボーム報告が公表された。シーボーム報告で最も強調されたのは、個々人や家族の個別化されたニーズに対応し、コミュニティに根ざしたサービスを提供するための地方自治体行政組織の再編であった。それまでの複数の部局を通じて提供されてきた地方自治体による社会サービスを包括的に運営管理する単一部局を設置するよう勧告した。この報告によって、1970年に地方自治社会サービス法が、翌1971年に地方自治体社会サービス局が発足し、コミュニティケアを推進することになった。

これらはシーボーム改革と呼ばれ、自治体における福祉行政の一元化、専門職制の定着化、5万人から10万人単位の地域を範域として地区チームの編成が行われた。さらに、一部の自治体においては、コミュニティ志向アプローチを強めたパッチシステムとよばれる小地域におけるコミュニティ・ケアが取り組まれた。また、シーボーム改革の流れのなかで、1968年にコミュニティワーカー協会（ACW）が設立され、コミュニティワークの専門性強化と専門職の組織化がすすんだ。

1978年には、ボランティア組織の将来についてのレポートである「ウルフェンデン報告」が多様な供給主体の独自の役割を認めた福祉多元主義を打ち出し、あらためてボランティア・セクターやインフォーマル・セクターの役割が重視されるようになった。

さらに1982年には、英国社会サービス担当国務大臣より諮問を受け、ソーシャルワーカー



一の役割と任務についての審議を行ったバークレイ委員会は、ソーシャルワークの目指す方向性をコミュニティとした。これがいわゆるバークレイ報告「ソーシャルワーカー：役割と任務」である。本報告は、ソーシャルワーカーの主要な役割を、社会的ケアの計画とカウンセリングからなる「コミュニティ・ソーシャルワーク」と規定し、これに基づく介入がソーシャルワーカーの役割であるとした。しかし、本報告は委員の意見対立から、「コミュニティ・ソーシャルワーク」を支持する多数派報告と、「近隣を基盤とするソーシャルワーク」を提唱するハドレイ少数派報告と、「クライアント中心ソーシャルワーク」を支持するピンカー少数派報告の3つの報告によって構成されている。いずれにしても、こうしてコミュニティを基盤としたソーシャルワークの専門性の強化はすすんでいった。そして、このバークレイ報告の影響を受けて、日本においてもソーシャルワーカーの役割をめぐって大きな関心もたれた。

このような流れが、1988年の地方自治体への権限移譲、ケアマネジャーの任命、民間団体の参入などを内容とするコミュニティケア改革を提唱したグリフィス報告「コミュニティケア：活動の指針」や1989年「コミュニティケア白書」につながった。

さらに、1990年にはケアマネジメントの導入、地方自治体のコミュニティケアプラン策定の義務化、福祉の権利性の重視などを内容とする「国民保健サービス及びコミュニティケア法」が成立した。これにより障害者・高齢者を対象としたケアマネジメントによるソーシャルワークの展開が行われるようになった。

## 2 社会福祉協議会とコミュニティワークの展開

戦後、社会福祉の近代化・民主化、中央社会事業組織の再編などが占領軍司令部の主導により急速にすすめられた。その過程において、1951年、中央社協（後の全社協）が創設され、地域組織化の手法が導入された。地域組織化はソーシャルワークの方法の一つとされるコミュニティ・オーガニゼーションの訳語として使用されたものである。地域における社会福祉の推進を図るための主たる方法としてという意味で用いられたが、その考え方、役割・機能、位置づけについては時代とともに変化しており、この点については注意をはらわなければならない。

施設福祉が中心であった社協創設の初期の頃においては、地域組織化の方法による関係機関・団体の連絡調整、町内会や民生委員協議会を基盤とする地域生活問題の解決への取り組みやコミュニティづくりが行われた。

1960年代以降の高度経済成長期に入ると社会的災害や社会資本の不足といった地域生活問題が深刻化したため、そうした問題状況を積極的に解消する取り組みがなされるとともに、住民運動との関わりが重視された。

1962年には住民主体の原則をかかげた「社協基本要項」が策定された。住民主体という考え方は、社会的存在である住民が、地域社会関係のなかで、自己決定権を行使し、適切な

役割と責任を果たし、主体としての潜在的能力を発掘し、社会的・政治的能力を獲得し、問題解決を実行していく過程を意味しており、また、これは住民とワーカーとの対等平等の協働関係のなかで進められることを意味している。

また、1960年代の後半には人間性回復の場、地域連帯の場としてのコミュニティが注目されるなかで、住民による主体的なまちづくりを進める方法として、住民主体の地域組織化活動が推進されるようになった。

1970年代は、在宅福祉サービスが注目されはじめた時期である。住民による地域福祉活動とともに、在宅福祉・居宅福祉を可能とするための在宅福祉サービスの整備と、コミュニティ・ケアのための新しいコミュニティづくりが課題となるとともに、中央集権から地方分権へ移行、公私役割分担と協働が強く意識されはじめた。

この頃、全社協は「在宅福祉サービスに関する提言」（1977年）と「在宅福祉サービスの戦略」（1979年）を報告している。2つの報告は、要援護者やその家族のニーズに対する諸サービスを居宅処遇の原則にたって再編成し、新たな社会福祉サービスの供給体制の総合的整備を図ろうとするもので、地域福祉概念のなかに在宅福祉サービスを位置づけるとともに、地域組織化と生活環境改善との関わりが検討された。当時の全社協の地域福祉論は、地域組織化の理論と実践の蓄積、及び、「在宅福祉サービスの戦略」に代表される一連の在宅福祉サービスの体系化から発展させたものである。

「在宅福祉サービスの戦略」を担当した永田幹夫は、「①地域福祉とは、社会福祉サービスを必要とする個人・家族の自立を地域社会の場において図ることを目的とし、それを可能とする地域社会の統合化・基盤形成を図るうえに必要な環境改善サービスと对人的福祉サービス体系の創設・改善・確保・運用およびこれらの実現のための組織化活動の総体をいう。②なお、行政努力と住民参加による民間努力と機能分担が重要な課題となる」と述べ、その構成要素として、①在宅福祉サービス（予防的福祉サービス、専門的ケア・サービス、在宅ケア・サービス、福祉増進サービス）、②環境改善サービス、③組織活動（地域組織化、福祉組織化）の3つをあげている<sup>(4)</sup>。

また、組織活動はコミュニティ・オーガニゼーションを意味していたが、そのうち地域組織化については「住民の福祉への参加・協力、意識・態度の変容を図り福祉コミュニティづくりをすすめる」、福祉組織化については「サービスの組織化・調整、サービス供給体制の整備、効果的運営」であると述べている。

この概念の特徴は、地域福祉が社会的支援を必要とする人びとを中心とする住民の福祉ニーズに対するサービス供給の機能体系であるとするところにある。つまり、主たる対象を限定し、コミュニティ・ケア、あるいは在宅福祉サービスを中心にすすめることによって、それまで包括的であいまいであった地域福祉の固有性をある程度明確にしたものとして評価することができる。

ここで重要なことは、組織活動が上からのベクトルである「政策－制度－サービス」という在宅福祉サービスの供給システムの流れを視野に入れ、個々の住民への提供のための取

り組みを図るものとして捉えていることである。また、組織活動は、住民がかかえる地域生活問題の解決のために、住民の生活環境やさまざまな社会システムに働きかける地域福祉の方法・実践としても位置づけられている。その範囲は、前述のように住民参加、意識・行動の変容、福祉コミュニティづくり、サービスの組織化・調整、供給システムの整備、運営（アドミニストレーション）に及んでいる。

ここでの組織活動は、地域福祉の機能的側面を主として担っており、要援護者と家族の自立という主要な理念を実現するための政策・制度としての在宅福祉サービスと深く関わりながら、理念の具体化を図るため自立・自己実現を可能とする支援、地域生活の質の確保・向上、福祉の環境改善と福祉のまちづくりをすすめる方策として位置づけられている。そこにおいて重要なことは、組織活動は、個人・家族の自立への支援というミクロ的側面とともに、福祉環境改善、政策・制度、福祉のまちづくりなどの社会システムに働きかけるというマクロ的側面の両方を含んでおり、また、ソーシャルワークのありがちな技術偏重を越えて、総合的な実践を重視したということである。また、地域福祉を推進するためには、公私の役割分担が重要な課題となるとし、要援護者とともに支援者としての住民・民間の役割も強調している。

1990年の福祉8法改正に伴い、在宅福祉サービスが社会福祉事業法に規定され、本格的な地域福祉の時代が始まった。そこでは、市町村役割の重視、在宅福祉の充実、民間福祉サービスの健全育成、福祉と保健・医療の連携強化・総合化、福祉の担い手の養成と確保、サービスの総合化・効率化を進めるための福祉情報提供体制の整備などが求められた。高齢者保健福祉10か年戦略（ゴールドプラン）にみられるように、計画による高齢者等を対象とした多元的在宅福祉サービス供給システムの構築と、在宅福祉の基盤としての公私協働による福祉コミュニティづくりが求められた。

そして、住民の住み慣れた地域で安心して暮らしたいというニーズに応える社会福祉サービスとしての在宅福祉サービスの供給体制の整備への取り組みは、2000年の社会福祉法と介護保険法の成立に結びついた。その背景には、地域生活上の多様な問題とそれを取り巻く複雑な状況を解決するために、組織活動から明らかになった成果を政策・制度へとフィードバックするという社協のソーシャルワークの役割と取り組みがあった。

こうして、戦後の社会福祉発展過程において地域福祉という分野が徐々に確立されてきた。また、社会福祉法において社協が地域福祉を推進する中核的組織として位置づけられた。

社協の「ふれあいのまちづくり事業」（1996年）、「安心生活創造事業」（2010年）などの取り組みは、その後の個別支援、ソーシャルサポートネットワーク形成を中心としたコミュニティづくり、国・自治体の地域福祉政策に結びついていった。また、今日の制度の狭間にある新しい地域生活問題に対するコミュニティ・ソーシャルワークや地域包括ケアを軸とした包括的支援、サービス提供システムの構築はこうした地域を基盤とするソーシャルワークの重視という歴史的な流れに位置づけられるものである。しかしながら、そのなかで大きな役割を期待される行政組織そのものはそうしたシステムを運用することとは異なる論理

によって編成されており、また、住民・自治会・NPO等のインフォーマル部門の担い手の確保は立ち遅れているといわざるを得ない状況にある。

さらに、介護保険におけるサービスの整備・拡充とケアマネジメントの導入、ジェネラルソーシャルワークなどのソーシャルワークの統合化論の発展、コミュニティワークとコミュニティ・ソーシャルワークをめぐる概念の理解不足などから、社協の地域福祉推進方法の理解をめぐって少なからぬ混乱がみられた。

### 3 自立支援とコミュニティソーシャルワーク

前述のとおり 1990年の福祉改革において在宅福祉サービスが社会福祉事業法に規定され、社協が供給主体として在宅福祉サービスを積極的に担っていくことになった。このことは社協が住民主体の地域組織化という理念を中心にすえつつ、その役割・機能を拡大していくことを意味した。

そうしたなか、1991年から国庫補助事業によるモデル事業「ふれあいのまちづくり事業」が開始した。この事業では、「基盤強化」「総合相談事業」「地域生活支援事業」「住民参加による地域福祉事業」「福祉施設協働事業」が重点事業とされたが、その内容は、ケアマネジメントの視点から、専門の地域福祉コーディネーターが住民個々の生活上の問題や福祉ニーズを的確に把握し、専門関係機関との連携により、地域に即した福祉サービスを継続的に提供する体制の整備を図り、その問題解決に結びつけていくものである。また、小地域において、要援護者に対するケアのネットワークを形成し、住民参加による地域福祉活動の推進を図るといふ、インフォーマル部門を含めたソーシャルサポートネットワークを形成することも課題とした。そして、これは関係者の連携調整や住民参加の地域福祉活動を重点にしたこれまでのコミュニティワークにおいて課題となっていた個別の要援護者の処遇を中心にすえた新たな体制づくりをすすめるという戦略をもっていた。

従来のコミュニティワークが、地域社会共通の福祉課題の問題解決に取り組むという方法にかたよっていたことを改め、社協活動全体のなかに個別ケースの福祉問題を解決するという仕組みを位置づけたことに大きな意味があった。

地域福祉の課題のなかで、自立支援とソーシャルワークについて、大橋謙策は次のように述べている。すなわち、「従来、地域福祉に見合う社会福祉方法論として、コミュニティオーガニゼーションが考えられてきたが、それは個別課題を抱えている人には必ずしも直接的に関わりをもたず、その抽象的・外延的援助のための地域住民の組織化とか、大多数の地域住民の共通関心事の解決とかには取り組んできたが、地域で個別援助とそれを支えるソーシャルサポートネットワークづくりとを個別的に展開するという実践は弱かったと言わざるを得ない。これからは、従来のコミュニティオーガニゼーションやコミュニティワークといわれる理論モデルとカウンセリング的個別援助理論モデルを地域で統合的に提供することが必要になってきている」<sup>(5)</sup>と述べ、コミュニティ・ソーシャルワークの必要性を強調

している。

このようなコミュニティ・ソーシャルワークは地域福祉領域のジェネラルソーシャルワークのとして位置づけられ、地域社会レベルの個別処遇を中心としてソーシャルワークの展開を目指すものである。マイクロからマクロまでを対象とすればそれは限りなくジェネラルソーシャルワークそのものに近づくことになる。そうした場合、コミュニティ・ソーシャルワークとジェネラルソーシャルワークの違いを明確にすることが課題となる。

2000年に介護保険法が成立し、介護保険制度とそれに基づく福祉サービスの供給を具体化する手法としてケアマネジメントが導入され、地域包括支援センター及び市町村社協などにおいて、地域を基盤とするソーシャルワークが展開され、実践や方法論の構築が試みられているという仕組みはまさにコミュニティ・ソーシャルワークそのものであると捉えることができる。

しかし、公的介護保険が成立し、それが施行されたとしても。それだけで介護の社会化、すなわち、介護に求められる社会システムが実現するわけではない。福祉サービスの整備・拡充と血の通った福祉行政はイコールではない。つまり、ソーシャルワークにおける相談支援という実践は、個々の住民が抱える生活問題によって複雑かつ多様になる。また、ソーシャルワークが制度に基づく行政手続きに矮小化されてはならない。ましてや福祉理念に反した市場原理にもとづく福祉サービスの提供であってはならない。社協におけるソーシャルワーク実践は、改めてその理念を再認識するとともに、その理論や実践を再確認する必要がある。問題は、地域福祉、自立支援、サービスの選択といった政策課題を、政策主体中心にすすめるのか、社協の理念である住民主体ですすめるのかということである。

#### 4 マクロからの統合化とマイクロからの統合化

北米のソーシャルワーク理論は、直接援助及び間接援助においても多様化・細分化が進んできた。すなわち、直接援助においてはケースワークの心理社会的アプローチ、機能的アプローチ、問題解決アプローチ、課題中心アプローチ、危機介入アプローチ、行動変容アプローチなどがあり、間接援助においては小地域開発、ソーシャルアクション、計画、アドミニストレーション、政策などの各モデルなどがある。

こうしたソーシャルワークの変化は、ニーズの変化、個人を対象とするよりきめ細かな対応、政策形成・実施の要請、関連諸科学の発展などにより、ソーシャルワークの高度化が求められたことによるが、結果としてソーシャルワークの役割・機能の拡大へとつながった。

そうしたことを背景として、1970年代より、アメリカやイギリスを中心としてソーシャルワーク方法論の統合化が議論されてきた。そして、ソーシャルワークの伝統的な方法と位置づけられてきたケースワーク、グループワーク、コミュニティオーガニゼーションニゼーション（コミュニティワーク）を一元化するものとして、一般システム論やエコシステム論を基礎として、ジェネラリスト・ソーシャルワーク等のモデルが提示されている。日本にお

いては、太田義弘・秋山薊二らによるジェネラル・ソーシャルワークなどが受け入れられつつある。

秋山薊二はジェネラルソーシャルワークを次のように定義している。すなわち、「ジェネラル・ソーシャルワークは、利用者と共に生活支援過程を展開する包括・統合的で創造的な特性や方法を具備した概念である。それは、人間と環境への視野と発想、利用者と支援者の協働、価値・知識・方策・方法からなる実践システム、ミクロからマクロまでの循環的实践、支援科学という学際的理論に基づく実践、方法・技術から制度・政策の包摂というアイデアを内包した固有な方法論である。その具体化された方法と過程を展開する実践活動概念こそが、今日的な課題に対応し、高度専門職業に求められるジェネラル・ソーシャルワークなのである」<sup>(7)</sup>と述べている。

一方、岩間伸之は、地域福祉におけるソーシャルワークの捉え方を、伝統的なケースワーク、グループワーク、コミュニティワークという3分法を個別援助と地域援助という2分法にし、さらに、これを地域福祉援助として捉えなおしている。すなわち、「地域福祉援助は、3つの機能から構成される。『個を地域で支える援助(A)』と『個を支える地域をつくる援助(B)』、そして『地域福祉の基盤づくり(C)』である。地域を基盤としたソーシャルワークは、(A)と(B)を射程に入れた実践であり、地域福祉の基盤づくりは、(B)と(C)を包含する概念として位置づけている」と述べている<sup>(8)</sup>。

前述のコミュニティソーシャルワークも含め、いずれの考え方も、これまで独自の発展を遂げていた、ケースワーク、グループワーク、コミュニティワークなどの方法を統合化し、ミクロからマクロまでのすべてのレベルにおける実践の展開を包括的・統合的に図ろうとするものである。

このように統合化論には類似した理論がいくつかあるが、より単純化してコミュニティソーシャルワークとコミュニティワークを比較するならば、コミュニティ・ソーシャルワークは、地域福祉推進において、ミクロから出発しマクロへと発展させようとするものであり、逆にコミュニティワークは、マクロ・メゾから出発しミクロに迫ろうとするものであるともいえる。すなわち、コミュニティ・ソーシャルワークは、個々の住民の自立した地域社会(コミュニティ)生活を実現することを支援するものであり、コミュニティワークは、地域社会(コミュニティ)が主体となり地域福祉を推進することを支援するものである。そして、大きな強調点の違いとして、コミュニティワークは、コミュニティ・ソーシャルワークと比較して、個々人の心理的問題よりも社会問題や政治問題を重視し、関係者の調整から社会変革の問題までを扱い、社会資源の活用だけでなく資源開発を行い、直接処遇よりもコミュニティの統合をすすめるものである。

以下、ジェネラル・ソーシャルワークの理論を具体化する際の困難性について指摘しておきたい。

第1に、抽象的理論の理解や具体化の問題である。理論的には統合化されたものの、実践の場面においては統合化論そのものや各アプローチを意識的に使い分けているワーカーは

少なく、統合化論についての十分な認識は浸透していない。その背景として考えられることは、ジェネラルソーシャルワークという壮大な理論体系が個々の専門職の具体的実践をどのように説明しうるのかということである。それは、ジェネラルソーシャルワークがいわばソーシャルワークの基礎理論というべきものであり、それを具体化するには多くの困難をともなうということである。したがって、ジェネラル・ソーシャルワークというソーシャルワークの共通基盤にたつて、どのような分野と立場（機関・団体・専門職）で、どのような場面・レベルで、住民や関係者とどのような関係を築きながら実践の具体化をどう図るのかという説明が問われなければならない。

第2に、マクロレベルの介入の困難性と未成熟な社会福祉システムの問題である。ジェネラルソーシャルワークという個別支援から出発する場合、たとえば制度の創設・改善といった取り組みは、自治体レベル、国レベルの問題であるため、必ずしも具体的な個別支援の実践と直接結びつくものとは限らず、マクロレベルの介入の対象、範囲、内容が明確ではないこともある。また、地方分権が進められるなか、地域性にもとづいた政策形成、社会資源の開発、制度・サービスの創設・改善などがおこなわれなければならないが、一部を除き、個別支援の蓄積がそうしたメゾ・マクロの取り組みにつながるような行政組織、あるいは地域の社会システムの必要性についての認識は広がりつつあるものの、現実はそのようなシステムができていない状況にある。

第3に、エコロジカルな視点の限界である。ジェネラル・ソーシャルワークにおいて予定される社会システム内の調和とはならず、期待される結果とは異なる成り行きなどが起こる。むしろ予め想定することが難しい現実の範囲の方が広いといわざるをえない。地域福祉の推進は、各地域の歴史や文化、住民の階層性、合意形成と利害対立など、不可視な諸事象をもつ地域性を基盤としており、環境と予定調和するエコロジカルな視点からでは想定できない問題が存在している。だからこそ、特定の利害をもち弱い立場にたつ住民等を出発点とするソーシャルアクションによるアプローチが必要とされるのである。

第4に、フォーマルとインフォーマルのサービスの調整の限界である。新しい公共とよばれるなかで、制度の狭間に生じる新しい地域生活問題への対応として自助、共助が拡大し公助が縮小するという現状が見受けられる。そこで活躍する住民による主体的活動は、個別のニーズに対応するものであっても、必ずしも社会福祉関連制度と整合性をもつものではなく、また、非制度的サービス同士の整合性もあるとは限らないものとなっている。その背景として、政策・制度の正確かつ十分な情報を把握していないこと、ニーズを客観的に把握していないことなどがあげられる。そこにおいては、公私協働による計画化が重要な働きをすることになる。地域のニーズを総合的・包括的に把握したうえで、公私にわたる政策・制度・サービスの調整を図ったうえで、個別支援に取り組むということも必要となる。

第5に、住民の利害対立と合意形成の問題である。制度の狭間にある新しい地域生活問題にみられるように、制度から排除される人びとが多く存在している。しかしながら、本来、制度の狭間というより制度の未整備、あるいは社会資源の不足がそうした排除をもたらした

ていると考えるべきものである。そのためには、まず、問題の可視化をすすめるとともに、住民や関係者の意識と行動の変容をもたらすことが必要となるが、制度的なサービスの創設・改善については、多くの住民の合意形成が求められる。そうした合意形成は、制度の内容によっては多くの困難が伴うこともある。一方、非制度的なサービスの創設については、住民の主体的な活動により創設することができるが、人、モノ、金といった面で限界があることも確かである。こうした問題については、政策・制度・サービスの構造的な変化を求めるマクロレベルのソーシャルワーク（コミュニティワーク、ソーシャルアクション）が重要な役割を果たすことになる。

第6に、サービスの統合化の問題である。ソーシャルワークと政策・制度は深い関係にあり、制度によるサービス提供の一環としてもソーシャルワークは存在している。したがって、ソーシャルワークの統合化の論理だけではスムーズな実践は成立しないと考えられる。ミクロレベルにおけるサービスの提供は、理論的にはケアマネジメントやフォーマルとインフォーマルを含むネットワークングによって進められる。一方でメゾ・マクロレベルのサービス提供は、ポリシーメイキング、アドミニストレーション、プランニング等による政策形成、運営、計画策定と実行というプロセスによって進められる。

ミクロからのアプローチもマクロからのアプローチも、いずれも住民主体の原則という点からの統合が期待される場所であるが、政策形成は政府による決定される構想・計画・方針・方策などであり、政策-施策-事業という体系や階層性をもっている。政策は政治家や組織のトップの考え方によるトップダウンの規範的という性格をもつとともに、一方で既存事業を前提としてそれらが全体として整合性をもって位置づけられるように設定されるボトムアップという実務的な性格もあわせもっている。したがって、福祉サービスの供給システムの形成においては、ミクロからの出発だけでは説明できないものがあるとともに、むしろポリシーメイキング、アドミニストレーション、プランニングといったソーシャルワークによるサービス統合が重要な役割を果たすことになる。

介護保険を例に考えれば、介護サービスは公的な福祉制度の仕組みのなかで、最終的には地域包括支援センターなどの末端の機関において、社会福祉士などの専門職によるソーシャルワークを通して具体化される。そこでは、主としてケアマネジメントという手法が用いられ自立支援が行われるが、実際には、住民活動などの非制度的な社会資源の調整・連携というよりも、窓口対応や公的サービスの調整に重点が置かれたケアプランが作成される。いわば制度内の調整にならざるをえない実態が存在している。

以上のように、サービスとソーシャルワークの統合化という点からは、社会福祉改革、社会福祉基礎構造改革といった政策・制度改革という変化の影響を強く受けたマクロからミクロという統合化へ、ソーシャルワークの統合化という点からは、人権尊重、自立支援、権利擁護といった相談援助を中心に据えたミクロからマクロへという統合化の方向を踏まえることが重要となるのである。

しかしながら、ソーシャルアクションに代表されるソーシャルワークの革新的な役割・機



能は必ずしも、政策・制度内にとどまるものではないということは付け加えておかなければならない。

## 5 社会福祉協議会とソーシャルワークの課題

社会福祉制度が成立し、サービスが整備されることにより、必要な社会システムが構築され、自動的に住民が住み慣れた地域社会において安心した生活が営めるようになるということはあるにない。個別支援、自立支援の対象となる住民、利用者の生活状況は、それぞれに異なるものであり、また、その生活基盤としての地域社会も多様である。それは行政手続きとしてのサービスの利用のみでは実現しない。ソーシャルワークは、制度・サービスのサービス利用という行政手続きの枠内にはおさまらない実践であることを忘れてはならない。だからこそ、制度的サービス・非制度的サービスとソーシャルワークを含めた包括的・統合的な捉え方が求められるのである。

今日の地域福祉政策の移り変わりには目をみはるものがある。2000年の社会福祉基礎構造改革は、地域福祉・在宅福祉、そして自立支援、サービスの選択を大きな柱として、バランスのとれた自助・共助・公助による新しい公共としての地域福祉システムの構築をすすめることを目的とした。そこにおいては、人間尊重・社会的包摂、あらたな公的責任と公共性、自助・相互扶助・社会連帯が課題になっているが、これは社会福祉の基本的な思想・原理にかかわる事項である。福祉多元化と公私協働、地方分権化と地域の規制緩和は、社会福祉政策の理念や運営のあり方にかかわることである。サービスの選択と契約、サービス利用支援、自立支援・権利擁護といった課題は、サービス利用やサービス運営にかかわることである。地域福祉計画・地域福祉活動計画、そして住民参加・参画によるまちづくりなどは、総合的・計画的推進と主体にかかわることである。そして、そうした地域福祉を実現するためには、その基盤としての福祉コミュニティを不可欠としており、そのためのコミュニティワークの役割は拡大している。

このような政策により全国、及び、自治体や地域を基盤とした福祉サービスの供給の整備が多面的な主体によって進められつつある。しかし、サービスとソーシャルワークの包括的・統合的システム化やそれをすすめる政策論・実践論は不足している。

地域福祉方法の研究をめぐっては、伝統的に社協が担ってきた多様化するコミュニティワークを中心とした流れと、地域福祉分野におけるジェネラル・ソーシャルワークとしてのコミュニティ・ソーシャルワークの流れという大きく二つの流れが今日存在している。本章では、それをマクロからのアプローチとミクロからのアプローチという2つのアプローチが必要であるという観点によって整理した。しかし、それだけでは十分とはいえない。それは、前述のとおり、政策・制度・サービスとソーシャルワークの統合化という視点が欠けているからである。

現代におけるソーシャルワークにおける地域の問題とは、住民の地域生活上の問題であ

って、かつその問題を解決しようとするとき、その環境との関係で解決できない困難状況があるということである。それは、単に社会資源とのかかわりでコミュニティを捉えるのではなく、従来の地域組織化で行われてきた伝統的な地域組織化とはことなる地域の文化・価値レベル、思想レベルでの地域社会のあり方を問うことを含め、地域福祉の基盤を形成しようとするものでなければならない。

以上のように、地域福祉の推進は、個別のニーズとともに各地域における地域問題、地域生活構造の特殊性などを踏まえたものでなければならない。また、住民と実践主体であるソーシャルワーカーの関係においてのみ取り組みが行われるのではなく、国・自治体といった政策主体によってすすめられる政策・制度・サービスの量的・質的水準やそれ認識の違い、利害関係をもつ各主体相互の関係性によって展開されるものである。地域福祉を推進するソーシャルワークは、各レベルの方法や技術の羅列であってはならない。

#### 引用文献

- (1) ジェネラルソーシャルワークとジェネリストソーシャルワーク
- (2) Ross, Murray .G 1955 *Community Organization, Theory and Principles*, Harper
- (3) Rothman, Jack 1964 “An Analysis of Goals and Roles in Community Organization Practice,” *Social Work*, Vol.9, No.2
- (4) 永田幹夫 1997 『改訂・地域福祉論』全国社会福祉協議会
- (5) 大橋謙策「コミュニティワークからコミュニティソーシャルワークへの発展」福祉士養成講座編集委員会編『新版社会福祉士養成講座7 地域福祉論』中央法規出版、2001年、pp. 26-27)
- (6) 大橋謙策（特定非営利活動法人日本地域福祉研究所『コミュニティソーシャルワークの理論』（2005年、p.7）
- (7) 太田義弘・秋山薊二編『ジェネラルソーシャルワーク』光生館、1991年、p.21
- (8) 岩間伸之、原田正樹『地域福祉の援助をつかむ』有斐閣、2012年10月、p.1-2

## 保育所における地域貢献や地域交流プログラムの検討

### ーコミュニティワークの視点からー

小野智明

#### 1. 問題の所在

保育所は第三者評価について積極的な受審が求められており、保育の内容や経営管理と並んで地域貢献や地域交流についての項目も設定されている。また社会福祉法においては地域福祉の推進を保育所に求めている。この「地域福祉の推進」は保育所においては、地域貢献や地域交流の取り組みに最も近い概念として考えられる。

しかし実際、保育所においてどれほどの地域貢献や地域交流が取り組まれているかについては、個々の保育所の運営方針や地域の状況によって差が生じていることが推察される。また地域貢献や地域交流のプログラムの課題としては、地域貢献や地域交流のプログラムを企画し、実践するにあたっての手段や配慮すべき事柄、準備などイメージがつかない状況にあること、あるいはプログラムを実施していても画一化形骸化されていることなどが考えられる。

このような課題を解決するとともに保育所における地域貢献や地域交流を推進するための条件や手段について明らかにすることによって保育所での地域貢献や地域交流プログラムの企画、運営、関係づくり、新たな展開の一助になると考えるが、それはよりよい実践から把握することが必要である。保育所における地域貢献や地域交流プログラムを把握するために、今回はWEBに公表されている第三者評価から検討する。第三者評価は多くの評価項目が設定されているが、その中に地域貢献や地域交流についての評価項目が含まれているため、把握しやすいと考えたためである。しかし実際には保育所の第三者評価はすべての評価が公表されている訳ではなく、総合的に評価された結果が総評という形で記されている。実際は地域貢献や地域交流のプログラムを実施するまでには様々な準備や地域との関係づくりが必要であるが、実施に至るまでのプロセスは第三者評価での記載に乏しいため、本稿にあたってはまずは第三者評価の結果から保育所における地域貢献や交流についてどのようなプログラムが取り組まれているかを把握し、今後の事例分析にあたっての留意事項について整理検討することを目的としている。

#### 2. 法律における地域貢献や地域交流への期待

2018(平成30)年4月に改正社会福祉法が施行され、そこでは第4条(地域福祉の推進)においては、「第4条 地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者(以下「地域住民等」という。)は、(中略)地域福祉の推進に努めなければならない。

2 地域住民等は、地域福祉の推進に当たっては、(中略)地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関(以下「支援関係機関」という。)との連携等によりその解決を図るよう特に留意するものとする。」と明記されている。特に第2項は新設された項目であり、社会

福祉を目的とする事業者の責務が示されている。この「地域住民等」は広く地域コミュニティを形成している主体すべてが含まれているものと考えられ、社会福祉事業者においても地域生活課題を把握し、関係機関と連携し、解決することが求められている。

また、第 106 条の 2（地域子育て支援拠点事業等を経営する者の責務）では、同様に地域生活課題を把握した際には、その状況を勘案し、支援関係機関と連携を図って解決するよう努めなければならないと明示された。これは保育園に地域生活課題の把握と解決までの主体的な取り組みを求めているものであり、ソーシャルワークの役割を担うことを求めていることと置き換えても良い。さらに第 78 条の 1 項で、福祉サービスの質の向上のための自己評価の実施などが明記されており、保育事業者の積極的な受診が望まれている。

ちなみに「地域における広域な取り組み」の実施に関する責務規定も創設された。これは第 24 条 2 項に明記され、「社会福祉法人は日常生活または社会生活上の支援を必要とする者に対して、無料又は定額な料金で、福祉サービスを積極的に提供するよう努めなければならない」とされている。しかし全国では既に実施している例も多くあり、新たな取り組みを義務づけるものではなく、法人の自主性に委ねられるべきものであるとしている。そして保育や子ども関連での実践例としては、「子育て交流広場の創設」や「ふれあい食堂の開設」などが挙げられている。

### 3. 保育所における第三者評価の位置づけ

第三者評価において、地域貢献や地域交流といった項目はどのように位置づけられているのであろうか。「第三者評価共通評価基準ガイドライン（保育所解説版）」では、45 項目に及ぶ評価項目が設定されている。その中で「地域との交流、地域貢献」という項目が設定されており、具体的には地域との関係が適切に確保されているか、関係機関との連携が確保されているか、地域の福祉向上のための取組をおこなっているかといった内容での評価項目となっている（表 1）。

また、具体的な評価の軸としては、例えば大項目のⅡ項「地域との関係が適切に確保されている。」では評価基準として（表 2）のとおり子どもと地域との交流を広げるための取り組みの実施内容に示している。評価の着眼点としては、地域との関わり方について基本的な考え方を文書化しているか、活用できる社会資源を収集し、地域との交流を定期的に行っているかなど、具体的な取り組みのレベルを評価するものとなっている。これらを実現するためには子どもと地域をつなぐコーディネーターとしての役割をもった保育者が不可欠であると考えられる（表 2）。

この評価項目の目的は地域と交流を広げる取組を推進させていくことであり、そのためには地域の人々と良好な関係を気づけているか。地域の方々が地域交流のプログラムに参加できるような体制を整備しているか、地域の方々のニーズを把握し、実情に応じてプログラムを設定しているか、などの子どもと地域が交流できる環境を整備しなければならないため、継続的な視点で取り組むべき課題であるとも言える。

(表1)「第三者評価共通評価基準ガイドライン(保育所解説版)」平成28年版より一部抜粋

II-4 地域との交流、地域貢献	
地域との関係が適切に確保されている	
23	子どもと地域との交流を広げるための取組を行っている。
24	ボランティア等の受け入れに対する基本姿勢を明確にし体制を確立している。 関係機関との連携が確保されている
25	保育所として必要な社会資源を明確にし、関係機関との連携が適切に行われている。 地域の福祉向上のための取組を行っている。
26	保育所が有する機能を地域に還元している。
27	地域の福祉ニーズに基づく公益的な事業・活動が行われている。

出典：http://shakyo-hyoka.net/evaluation4/ 閲覧日 2018年3月31日

(表2)「保育所版 自己評価シート(共通評価基準)」平成28年版より一部抜粋

II-4 地域との交流、地域貢献

地域との関係が適切に確保されている。		自己評価結果	<input checked="" type="checkbox"/>		評価の着眼点(該当する場合には□にチェック)
23	子どもと地域との交流を広げるための取組を行っている。		<input type="checkbox"/>	ア	地域との関わり方について基本的な考え方を文書化している。
	判断した理由・特記事項等		<input type="checkbox"/>	イ	活用できる社会資源や地域の情報を収集し、掲示板の利用等で保護者に提供している。
			<input type="checkbox"/>	ウ	子どもの個別状況に配慮しつつ地域の行事や活動に参加する際、職員やボランティアが支援を行う体制が整っている。
			<input type="checkbox"/>	エ	保育所や子どもへの理解を得るために、地域の人々と子どもとの交流の機会を定期的に設けるなどの取組を行っている。
			<input type="checkbox"/>	オ	個々の子ども・保護者のニーズに応じて、地域における社会資源を利用するよう推奨している。

出典：http://shakyo-hyoka.net/evaluation4/ 閲覧日 2018年3月31日

この「第三者評価共通評価基準ガイドライン(保育所解説版)」に基づき、横浜市では「横浜市福祉サービス第三者評価」基準を設定している(図1)。そして評価の流れとして、①情報収集・評価機関の選定、②契約締結、③施設の事前準備、④利用者家族アンケート、⑤自己評価、⑥現地訪問、⑦利用者本人調査、⑧事業所調査、⑨調査結果報告、⑩事業者意見提出、⑪調査結果の公表、⑫サービスに向けた改善のスケジュールを示している(図2)。

横浜市での評価方法については、①利用者調査・家族アンケート、②事業者自己評価、③評価調査員による評価の3つを合わせて総合的に評価するとしている。これはサービス提供のためのシステムと具体的なサービス内容と質の両方を評価するためであり、期待基準というものを設定し、期待基準にあてはまらない施設の工夫事例は特記事項として評価している。また評価はABCの三段階での評価となっている。地域貢献や地域交流について

の内容としては地域の子育て支援ニーズを把握するための取り組みを行っているか、地域の子育て支援ニーズに応じて施設の専門性を活かしたサービスを提供しているか、地域の保護者や子ども等への情報提供や育児相談に応じているか、相談内容に言応じて関係諸機関・団体との連携ができる体制になっているかといった地域支援のニーズ把握から保育所の資源の地域への提供の有無について問う内容が設定されている。また、保育所の地域開放や地域コミュニティへの働きかけについて大項目「評価領域IV開かれた運営」の中に設定されている。そこでは、保育所における福祉サービスに関する情報提供の有無やボランティアの受け入れや育成の有無について聞いている（表3）。

(図1)「横浜市福祉サービス第三者評価」評価基準の概要

### 「横浜市福祉サービス第三者評価」評価基準の概要

#### 評価基準の基本的考え方

横浜市において福祉サービスの評価を行うのは、全ての市民が「質の高いサービス」を享受できるようにするためです。質の高いサービスとは、

- 本人が満足し、家族も安心できる
- 職員が自信と誇りをもって提供できる
- 第三者の目から見て了解・納得ができる

⇒ 利用者の尊厳を守り、自立を支援する

ことと考え、これを基本において、「横浜における福祉サービスの質はこうあるべき」という期待基準を評価項目に盛り込みました。

#### 評価手法

横浜市のサービス評価は、「評価基準の基本的考え方」に沿って、

- 利用者調査・家族アンケート
- 事業者自己評価
- 評価調査員による評価

を併せて行い、3つを組み合わせることで総合的に評価します。

<h4>利用者調査・家族アンケート</h4> <ul style="list-style-type: none"> <li>●サービス内容に対する利用者側の受け留め方（満足感・安心感等）を把握します。</li> <li>●評価調査員から利用者本人に対する聞き取り（観察調査）、利用者家族へのアンケートを行います。</li> </ul>	<h4>事業者自己評価</h4> <ul style="list-style-type: none"> <li>●現在のサービスの内容、サービスの提供体制等について、事業者が自己点検を行います。</li> <li>●評価シートをもとに、事業所内で議論する等、全員参加により評価を行います。（第三者評価と同一の評価シートを使用し</li> </ul>	<h4>評価調査員による評価</h4> <ul style="list-style-type: none"> <li>●サービスの内容、サービスの提供体制等について、利用者・家族調査、事業者自己評価の結果を客観的に検証します。</li> <li>●事業者から提供された情報の分析や訪問調査を実施し、評価シートに基づいて評価を行います。</li> </ul>
---	--	--

#### 評価基準の構成

「評価基準の基本的考え方」をもとに、評価の基本的視点である6つの「評価領域」と、領域を機能別に分類した「評価分類」（高齢23、障害26、保育20）、分類についての具体的な目標を示す「評価項目」（高齢65、障害73、保育69）で構成されています。

評価領域、評価分類、評価項目は、14年度行われた「横浜市福祉施設のあり方検討会」での検討結果をベースにし、サービス提供のためのシステムと具体的なサービス内容の質の両方を評価する内容にしました。

各評価項目ごとに、「横浜における福祉サービスの質はこうあるべき」という期待基準を複数明示し、判断基準としました。

また、期待基準にあてはまらない施設の工夫事例は、特記事項として説明できるようにしました。

```

graph LR
    A[評価領域] --> B[評価分類]
    B --> C[評価項目]
    C --> D[判断基準]
    D --> E[期待基準  
判断基準  
期待基準]
    E --> F[工夫事例]
    
```

出典： <http://cgi.city.yokohama.lg.jp/kenkou/fukushi/site/hyouka/> 閲覧日 2018年3月31日

- 20 -

(図2) 「横浜市福祉第三者評価 評価のながれ」



出典：http://cgi.city.yokohama.lg.jp/kenkou/fukushi/site/hyouka/kijun.html

閲覧日 2018年3月31日

(表3) 評価領域Ⅳ 開かれた運営より抜粋

評価分類Ⅳ-1 保育所の地域開放・地域コミュニティへの働きかけ
評価項目Ⅳ-1 (1) 保育所に対する理解促進のための取組をおこなっているか
<ul style="list-style-type: none"> <li>・保育所の行事に地域の保護者や子ども等を招待している。</li> <li>・自治会・町内会、学校、ボランティアグループ等と協力して行事を行うなど、地域の団体、機関と定期的（年1回以上）、計画的に交流を図っている。</li> <li>・小中高等学校など、学校教育との連携を積極的に図っている。</li> <li>・地域の施設開放や備品等の貸出を行っている。</li> <li>・近隣との友好や関係を築くための取り組みを行っている。</li> </ul>
評価項目Ⅳ-2 (1) 将来の利用者が関心のある事項についてわかりやすく情報を提供しているか。
<ul style="list-style-type: none"> <li>・保育所のパンフレット・広報誌・ホームページ等により、地域や関係機関に随時情報を提供している。</li> <li>・外部の情報提供機関媒体に対して保育所の情報を提供している。</li> <li>・保育所として、すすんで福祉サービスの内容の詳細、料金、職員体制等、必要な情報を提供している。</li> </ul>
評価項目Ⅳ-2 (2) 利用希望者の問い合わせや見学に対応しているか。
<ul style="list-style-type: none"> <li>・保育所の基本方針や利用条件・保育内容等についての問い合わせに対しては、常時対応できるようになっている。</li> <li>・利用希望者に見学ができることを案内している。</li> <li>・保育に支障をきたさない範囲で、曜日や時間は見学希望者の都合に対応している。</li> <li>・保育所の基本方針や利用条件・保育内容等について、パンフレット等の資料や文書に基づいて説明している。</li> </ul>
評価分類Ⅳ-3 (1) ボランティアの受け入れや育成を積極的に行っているか。
<ul style="list-style-type: none"> <li>・受け入れにあたり、あらかじめ職員や保護者に基本的考え方・方針が理解されるよう説明している。</li> <li>・受け入れと育成の担当者が決められており、受け入れ時の記録が整備されている。</li> <li>・ボランティアの感想や意見を園運営に反映させている。</li> <li>・受け入れ計画入れ替えのためのマニュアル等があり、それに基づきボランティアに対して保育所の方針、利用者への配慮などを十分説明している。</li> </ul>

出典：横浜市「横浜市福祉サービス第三者評価評価票（保育所）」より抜粋

[http://cgi.city.yokohama.lg.jp/kenkou/fukushi/uploaded/life/1047961\\_55504781\\_misc.pdf](http://cgi.city.yokohama.lg.jp/kenkou/fukushi/uploaded/life/1047961_55504781_misc.pdf)

閲覧日 2018 年 3 月 31 日

#### 4. 地域貢献と地域交流についての位置づけ

子育て支援事業は「育児相談」「育児講座」「交流保育」「施設の地域開放」「子育てに関する情報提供」「子育てサークル活動等の支援」などが具体的な事業として考えられ、保育所における業務の一環としても位置づけられている。この事業は地域における子育て家庭への支援であり、保育所が有している資源を地域に提供するという地域貢献のプログラムと考えられる。そして横浜市などでは、地域子育て支援事業に対して補助金を交付しており、要綱には「私立保育所が自主的に実施する事業に補助金を交付することで、地域における子育て親子の交流等を促進し、地域の子育て支援機能を充実させることにより、子育て中の保護者の育児不安の解消を図ること」と目的が記載されている。そして「育児相談」「育児講座」「交流保育」「施設の地域開放」「子育てに関する情報提供」「子育てサークル活動等の育成、支援」「その他育児支援に関すること」の7つの事業についてそれぞれ 15 万円を上限として補助金を交付する内容となっている。この補助金の交付は事前に計画書を作成しなければならないものではあるが、保育園の金銭的負担を減らせるものであり、地域貢献や地域交流事業を後押しするものと考えられる。

地域貢献と地域交流については厳密に区別できるものではないが、本稿においては、地域貢献については、子育て支援事業のプログラムとして設定されている「育児相談」「育児講座」「交流保育」「施設の地域開放」「子育てに関する情報提供」「子育てサークル活動等の育成、支援」「その他育児支援に関すること」の総称とし、地域交流については、子育て支援家庭以外の様々な主体やコミュニティに対して行う取り組みの総称として位置付けている。

#### 5. 保育所における地域貢献や地域交流の実態

本節では、横浜市「よこはま福祉ナビ」にて公表されている福祉サービス第三者評価の結果を基に地域貢献や地域交流についての評価内容について検討する。福祉サービス第三者評価の結果は総評という形で WEB 公表がされている。そして福祉サービス第三者評価のは自己評価、評価調査員による評価、利用者家族アンケート、利用者本人確認という4つの調査を実施し、総評として特にすぐれている点・力を入れている点と今後の取組に期待したい点、更なる努力や改善が期待される点の2つの視点で結果が文章化されて明示されている。

今回はできるだけ最新の実態を把握すること、及びすぐれた取り組みを行っている保育園を抽出すること、保育所における第三者評価の傾向を探ることを目的とすることから、「横浜福祉ナビ」にて平成 30 年 1 月から 3 月までの間に評価結果が公表されている 63 園



を対象とすることとした。

分析にあたっては、特に優れている点と改善が期待される点の双方で地域貢献や地域交流について記載がされている内容の抽出と実施しているプログラム内容すべてを項目化して抽出し、保育所において現在どのようなプログラムを実施しているのか、及び課題についての傾向を明らかにした。

ちなみに調査にあたっては、記載の内容のみ分析の対象としている。したがって保育所において実際に地域貢献や地域交流プログラムを実施したとしても、評価に挙がってこなければ記載なしとして判断していることを付記しておく。

## 6. 調査結果

地域貢献や地域交流プログラムの記載有無については、調査対象の 63 園のなかで 51 園に評価内容が明示されていた。記載がないのは 12 園であった（表 4）。地域貢献プログラムへの記載は 37 園（72.5%）で多くの園では地域貢献プログラムを実施しているという結果となった。反対に地域交流プログラムの記載園は 29 園（56.9%）、記載なしの園 43 園（43.1%）であり、地域貢献プログラムのほうが保育所として取り組みやすいプログラムであることが推察される（表 5）。

施設開園からの設置平均年数は約 26.4 年となっている。地域貢献や地域交流プログラムへの記載があった保育園の開園からの平均年数は 26.1 年、地域貢献や地域交流プログラムの記載がない保育園の開園からの平均年数は 20 年であった。また、地域貢献プログラムが記載されている園の設立平均年数は 25.9 年、地域交流プログラムが記載されている園の設立平均年数は 27.3 年、両方が記載されている園の設立平均年数は 26.1 年となっている（表 6）。

地域貢献プログラムは保育所が有している資源を地域に還元することを主としたプログラムであり、地域交流プログラムは地域コミュニティや地域住民と協働して取り組むことが求められるプログラムであることから、地域交流プログラムの方が協働関係を構築するために多くの時間を必要とし、設置年数の短い保育園より設置年数の長い保育園のほうが地域交流プログラムに多く取り組んでいると考えられる。また、両方のプログラムに取り組んでいる保育園はさらに長い取り組みが求められると想定したが、結果では、地域貢献プログラム記載園の設立平均年数は 25.9 年、地域交流プログラム記載園の設立平均年数は 27.3 年、両方が記載されている園の設立平均年数は 26.1 年であり、差はほとんど見られなかった（表 6）。

地域貢献や地域交流プログラム記載の有無については、両方のプログラムに記載がある園は 21 園（41.2%）、地域貢献プログラムのみ記載が 15 園（29.4%）、地域交流プログラムのみ記載は 5 園（9.8%）となっており、地域貢献プログラムのほうが取り組まれている結果となった（表 7）。

(表 4) 地域貢献や地域交流プログラムの記載有無

地域貢献や地域交流プログラム記載あり	51 園 (81.0%)
記載なし	12 園 (19.0%)
計	63 園 (100%)

(表 5) 地域貢献や地域交流プログラム記載有無 (n=51)

	記載あり	記載なし
地域貢献プログラム	37 (72.5%)	14 (27.5%)
地域交流プログラム	29 (56.9%)	22 (43.1%)

(表 6) 地域貢献や地域交流プログラム記載園の設立平均年 (n=51)

	設立平均年
地域貢献プログラム記載	25.9 年
地域交流プログラム記載	27.3 年
どちらかが記載あり (平均設置年数)	26.4 年
両方記載	26.1 年
両方記載なし	20.0 年 (n=12)

(表 7) 地域貢献や地域交流プログラム記載の比較 (n=51)

	記載あり	記載なし
両方のプログラムが記載	21 (41.2%)	30 (58.8%)
地域貢献プログラムのみ記載	15 (29.4%)	36 (70.6%)
地域交流プログラムのみ記載	5 (9.8%)	46 (90.2%)

## 7. 調査結果から明らかになったこと、今後の事例分析にあたっての留意事項

### (1) 評価の整合性について

今回は横浜市内保育所 63 園を対象としている。この 63 園は同じ調査票を基に評価しているものであるが、地域貢献や地域交流について記載が多い評価機関と極端に少ない評価機関があるなど、評価機関によって評価内容に特徴が表れていた。また、調査分析した 63 園の中で評価すべき点も課題とする点にも記載がない保育園が 12 園存在した。地域貢献や地域交流については第三者評価の項目に含まれているため、確実に評価されているであろうが、実際の評価内容は記載内容からは確認ができなかった。そのため実施しているが評価内容に反映されていない場合も想定されることを指摘しておきたい。また、評価内容においても注意すべき点がある。それは評価できる点が課題に記載されている例が散見されたことである。課題に記された記述の内容として、地域貢献や地域交流プログラムを実施していないので指摘されている場合と、実施はしているが満足度が低い、といったプログ

ラムの質を指摘している場合、広報に課題があるなど、広報手段や情報提供に課題を有している場合、さらなる展開を求めるなどプログラムのブラッシュアップを求める場合、地域との連携を進めるなどネットワークや協働に関する仕掛けを求める場合など期待値が異なる評価となっている。また逆に評価できる欄に課題が掲載されている例もあった。

## (2) プログラムへの取り組み主体と協働関係

地域貢献のプログラムとしては、「一時保育」「園庭開放」「交流保育」「図書貸し出し」「子育て相談」「講座の開催」などが挙げられるが、これは保育所が地域に対してサービスメニューを提供し、地域が利用するという一方的な関係で取り組まれる事業の意味合いが強いことはこれまでも指摘してきた。しかし、地域からの要請により保育所が有している資源を活用してもらうという地域交流の意味合いが強いプログラムも展開している保育園も多数存在する。例えば中学校の保育体験や高校生の職業体験、ボランティアの受け入れなどである。

保育所が有している資源を提供するといった一方的な関係性だけではなく、双方が協働して保育所や地域づくりに取り組む活動もある。協働している事例としては、園児が地域住民とともに公園清掃をする、お祭りに参加して演奏をする。地域住民より提供をうけた苗を育て収穫物を地域におすそ分けをする、などがある。このような活動は双方になんらかのメリットを生じさせていることが考えられる、活動が継続していくものでもあるとも考えられる。それは一方的に活動プログラムを提示して相手が選択しサービスを受けるといった関係からが双方に連携し活動や関係性が強化されていくことはコミュニティワークの目指すべき方向と合致していると考えられるからである。

ただしこの協働の関係性は地域が独自に計画し、保育園に強く働きかけ、保育所が参加をした結果、互いの関係が強化されていく場合や、逆に保育所が地域に働きかけ、地域とともに活動を行うといったものもあるだろう。前者として第三者評価に挙げられていた内容の例としては、地域が自治会への参加を働きかける、地域のイベントでの駐車場の提供を依頼する、子育て関連の連絡会への参加依頼などが挙げられる。後者の例としては、地域での子どもの見守りを依頼する、災害時の子どもが避難する際の協力、園の行事への参加協力などが挙げられる。

## (3) 地域交流プログラムへの展開の可能性

地域貢献プログラムの内容については、一時保育や園庭開放、子育て相談などが主な例となるだろうが、このように保育所が有している資源を地域に還元する取り組みは多くの保育所が実施している。ただし、地域交流の取り組みは地域貢献プログラムよりは少ない。このことから、まずは地域貢献プログラムを実施し、地域との関係性を構築しながら、地域住民との交流や地域とともに地域づくりのプログラムを開発していくという段階を経ることが推察される。地域交流プログラムについては保育園側が地域に声をかける場合と、地域が先に声をかける場合もあり、どちらから行動をとるべきかどうかはプログラム内容に左右されるようである。また、交流プログラム後の協働関係の有無などプログラム後

の展開については第三者評価からの指摘内容からは検討できなかった。さらに、保育園側ではどのような立場の職員が地域貢献や交流事業の担当となっているのかも把握することはできなかった。

#### (4) 特徴的な地域貢献や地域交流プログラム

特徴的な地域貢献や地域交流プログラムとしては、職員が地域の祭りのお手伝いをする。地域の店舗の協力で手作り引換券での買い物体験、放送機材や体操道具の貸し出し、園庭に井戸を採掘して災害時の生活用水としてPR、子どもを育てる地域連合会、子育て関連連絡会、社会福祉施設連絡会などに参加し、子育て支援ニーズの検討などが挙がっていた。これらの特徴的なプログラムは日常的に地域と交流が図られて、よりよい関係が構築されたあと、互いが有している資源を交換し、地域福祉の向上に寄与するといった点からソーシャルキャピタルの可能性を示唆するものとして興味深い事例であった。今後このようなソーシャルキャピタルを具現化している保育所をヒアリングの対象とし、取り組みまでのプロセスを分析することが必要であると考ええる。

#### (5) その他

地域貢献や地域交流プログラムに分類できない活動もあった。それは、園児の散歩時に近隣住民に挨拶をするといった日常的なコミュニケーションを図るための行動などである。このようにプログラム化された事業だけでなく、ゆるやかな関係から柔軟な活動が生まれてくること、そうした関係と活動を作り上げていく事例も分析していく必要がある。それはすなわち地域との関係の継続をもたらすものであると考えからである。

### 8. 今後の検討に向けての課題

これまで横浜市における第三者評価の総評内容を検討してきた。そして保育園が実施している類似したプログラムは把握できた。また、特徴的なプログラムや先行事例についてもある程度は把握できた。

以上のことを踏まえて保育所に対して地域貢献や地域交流プログラムの実態把握及び地域とのよりよい関係づくりのために必要とされるソーシャルワークスキルについて今後さらに検討していく必要がある。

これらの取り組みは保育所における地域貢献や地域交流プログラムの質的研究につながるものであり、よりよい取り組みのケーススタディを行うことによって一般化につながる実践手法の開発につながると考えている。

今後は地域貢献や地域交流プログラムのより正確な実態把握のためにヒアリングによる質的調査は必要となろう。その際、今回の分析を踏まえて5点の課題について整理しておく。1点目は保育園の属性の視点である。保育園の設立の背景にはキリスト教や仏教などの宗教的背景をもった園もある。また、企業立やNPO立、社会福祉法人、公立保育園などでのプログラムの差なども考慮すべきであろう。2点目はプログラム開始の順番である。複数のプログラムを実施している場合、徐々にプログラムが増えていくと考えられる。そ

の際、どのようなプログラムが取り組み易いのか、プログラムの広がり方についての把握は必要となろう。3点目はプロセス分析の課題である。地域貢献や地域交流プログラムはその準備から実施までのプロセス全体を把握し、分析することが必要となろう。4点目は保育所だけでなく、地域から保育所に対する評価を聞き取ることである。地域から求められる保育所となっているか、また求められている部分はどこなのかといったニーズ把握から保育所としての新たな役割を見出すことが必要である。5点目は保育所の中で地域貢献や地域交流の担当を配置しているか、また他職員との合意形成の方法についてである。地域貢献や交流プログラムの実施は担当だけでなく、職場全体の課題であるという認識をどのように構築していけばいいのかという課題である。担当だけでなく、合意形成についての方法論があれば見出していくべき課題であると考ええる。

# 地域福祉推進における小地域を基盤とした若い世代の人材育成

## —社会的孤立防止に向けたソーシャルワーク実践を事例として—

横地 厚

### 1 研究の背景と目的

今日の地域社会は、社会的孤立や地域の繋がり希薄化等、さまざまな課題を抱えており、このような課題の解決には、地域の力、とりわけ地域活動を担う地域の担い手が重要となる。

社会福祉の根幹をなす社会福祉法においては、2000年にその目的として、「地域住民等は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が確保されるように、地域福祉の推進に努めなければならない。」(第4条)が明記され、2018年には、「地域住民等は、福祉サービスを必要とする地域住民及びその世帯が抱える福祉、介護、介護予防等様々分野の地域生活課題を把握し、地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関との連携によりその解決を図るよう特に留意するものとする。」(同条第2項)が追記された。

これらは、地域共生社会の実現に向けて、地域福祉推進の理念として、住民参加がより一層重要視されたことを意味している。

しかしながら、実態としての住民参加、特に地域の担い手に目を向けると、高齢化や固定化、減少化といった課題があげられる。

それは、地域活動の担い手不足として、総務省「今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会報告書」(2014年)や横浜市泉区「地域活動における担い手づくりについて答申書」(2012年)等において指摘されている。

総務省「今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会報告書」においては、「地域での福祉、防災・防犯への対応等、コミュニティに期待される役割は大きくなっている中、地域活動の担い手不足をはじめ、自治会・町内会への加入率の低下や近所付き合いの希薄化が進む等、都市部のコミュニティはさまざまな課題を抱えている。その解決には、新たな地域コミュニティ組織として、自治会・町内会をはじめ、地域で活動する各種団体・民生委員等が同じテーブルについて地域課題を話し合い、解決に向けた事業に取り組むプラットフォームを形成すること」を指摘している。

また、横浜市泉区「地域活動における担い手づくりについて答申書」においては、「地域活動を活発化していくうえで、活動の担い手づくりは最も重要であり、最も即効的解決が難しい課題であり、その解決の基本的視点として、若い段階から地域活動の担い手を育成していくことや担い手を単位自治会町内会で育成していくこと」を指摘している。

つまり、今後の地域福祉の推進において、自治会町内会等の小地域を基盤に、地域課題の解決に向けたプラットフォームを形成し、地域活動を担う若い新たな人材を育成していくことは大きな意義があると考えられる。

そこで本研究では、第一に、地域福祉の推進に向けて、小地域を基盤としたプラットフォーム形成による若い世代の人材育成について、第二に、第一で明らかにした人材育成について社会的孤立防止に向けたソーシャルワーク実践を事例として検証することを目的とした。

研究方法は、小地域を基盤としたプラットフォーム形成による地域活動を担う人材育成について仮説を示し、仮説に基づいた社会的孤立防止に向けたソーシャルワーク実践を事例として参加者へのアンケートおよび半構造的インタビュー調査・分析をし、その結果をもとに考察を行う。

なお、本研究では、ソーシャルワーク実践を展開するにあたり、その実践プログラムを「地域活動に参加するうえで求められる専門的な価値・知識・技術・経験の向上・改善を目的として、小地域という実践現場において、目標の設定、実施、評価というプロセスに即し、組織的・計画的に行われる地域実践である」と規定する。

## 2 小地域を基盤としたプラットフォーム形成による若い世代の人材育成

### (1) 小地域を基盤としたプラットフォーム形成の意義

小地域を基盤とするものの意義としては、「小地域での小地域活動を重視することで、草の根民主主義による、住民の主体的参加と民主的参加が可能となる」(岡村, 1974 : 79-86) や、「小学校区を小地域と指定し、小学生の移動可能範囲が、高齢者も障がい者も子育て世代も移動可能な範囲であり、なおかつ顔見知りの地理的範囲が小地域であり、小地域があらゆるネットワークの要となることができる」(牧里, 2012:125) ことが指摘されている。つまり、小地域を基盤とするものは、草の根民主主義による近隣地域社会レベルでの主体的かつ民主的な住民参加を可能とし、子ども・子育て世代・高齢者・障がい者等、誰もが、制度・分野ごとの縦割りや支える・支えられるという関係性を超え、我が事として参加、参画し、世代や分野を超えて丸ごとつながることで、住民の暮らしと生きがい、地域をともに創っていく地域共生社会の実現、さらには、地域福祉の推進に向けて、その基盤となるものであると考えられる。

次にプラットフォーム形成の意義であるが、プラットフォーム (platform) の語源は plat(平らな)と form(形)に由来しており、土台や環境を意味している。プラットフォームの捉え方としては、「共通の目的(課題解決)を達成するために創られる場・空間として捉え、活動目的等を優先する組織化の手法、もしくはそれに基づく場と空間」(全国社会福祉協議会, 2008 : 7) や、「ある目的達成やミッション遂行のために複数の主体が協働する場」(諏訪, 2010:26) があげられるが、プラットフォームは自然発生的に形成されるものではなく、地域住民をはじめとした多様な主体が、地域生活の問題発見・共有・課題解決、この一連のプロセスにおいて意図的に形成していくものである。そして、課題が解決したらそのプラットフォームを解消し、新たな地域生活の問題発見・共有・課題解決によるプラットフォームを形成していく。このことによって、担い手が固定化するのではなく、新たなプラットフォームによって新たな担い手の循環を促していくものであると捉えられ

る。

以上のことから、本研究における小地域を基盤としたプラットフォーム形成の意義とは、「住民がイニシアチブをとった協働により、小地域を範域として、地域生活問題の発見・共有・課題解決に取り組む時限的なプラットフォームの形成と解消を繰り返すことにより、新たな担い手を育成していくもの」であると考えられる。

## (2) 小地域を基盤としたプラットフォーム形成の要素

小地域を基盤としたプラットフォーム形成においては、住民参画、協働、開発の3つの要素が重要であると考えられる。

第一に、住民参画についてであるが、住民参画とは地域福祉において重視される住民参加をより積極的に捉えたものである。参加とは目的のある既にあるものに加わるという意味であり、参画とは計画段階から加わることを意味しており、参加は予め準備されていることに加わり行動をとることにするに対するアプローチであり、参画は予め準備されているものではなく自ら企画・実践することに対するアプローチである。

小地域を基盤としたプラットフォーム形成においては、地域生活問題の発見・共有・課題解決に向けて、今ある活動に参加するのではなく、本取組み自体が新たな社会資源として開発されるものであり、住民自らが主体的に取り組んでいくものと位置づけられる。

第二に、協働についてであるが、地域福祉における協働は、公私の協働を中心とした制度政策と実践によって行われてきた経緯がある。しかしながら、社会的孤立や引きこもりをはじめ、複雑かつ多様な問題を多数抱える現在の地域社会において、すべての課題解決に公が関わることは現実的に困難であり、私私間の協働の促進が重要となる。

そのため、小地域を基盤としたプラットフォーム形成においては、公では、私私間の協働を促進させるために、住民個人と地域の力を高めるために、双方の主体性と責任性を育む、さらなる権限と責任の委譲が求められ、私では、私私間の多様な主体が協働していくために、共通の目標と計画を持ち、対等・平等の関係をもとに、相互理解と相互協力による相互作用のプロセスを通して、住民個人と地域の主体の変容を生み出していくものと位置づけられる。

第三に、開発についてであるが、プラットフォームの形成は、地域住民をはじめとした多様な主体が、地域生活の問題発見・共有・課題解決、この一連のプロセスにおいて意図的に形成していくものであり、プラットフォームによって具体的な問題発見・共有・課題解決の方法は異なっていく。すなわち前例踏襲になりがちな地域活動を、社会資源の一つとして、他の社会資源の情報を収集し、活用・調整する視点を基に、自らが開発していくものであると位置づけられる。

以上のことから、小地域を基盤としたプラットフォーム形成の要素として、主体的な住民参画に基づき、多様な主体との協働によって、新たな社会資源を開発していくことが求められる。

## (3) 小地域を基盤としたプラットフォーム形成による若い世代の人材育成

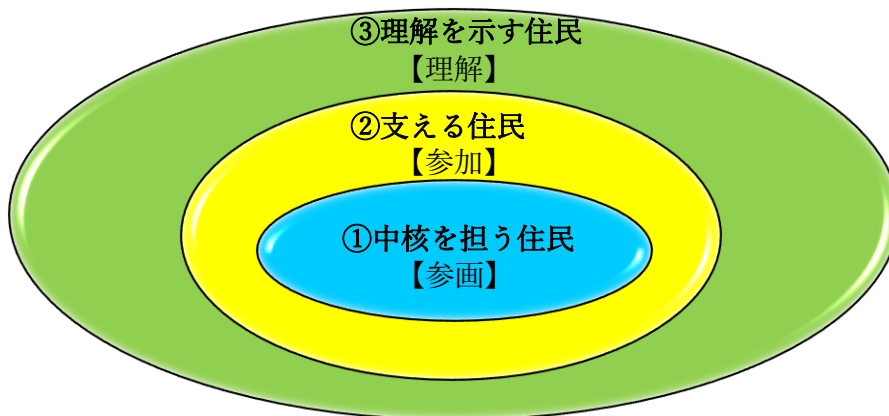
小地域を基盤としたプラットフォームを形成するには、住民参加が根幹をなすものとなるが、その住民参加の形態については、「①世論操作、②不満をそらす操作、③一方的な情報提供、④形式的な意見聴取、⑤形式的な参加機会拡大、⑥官民の共同作業、⑦部分的な権限委任、⑧住民主導、で区分けした市民参加の梯子」(アーンスタイン



Arnestin, 1969 : 216-224) や、「①市民への欺き、②形式だけの協議、③乏しい情報、④顧客ケア、⑤質の高い情報提供、⑥真の協議、⑦実効的な諮問機関、⑧政策決定権の限定的分権化、⑨パートナーシップ、⑩統制権の委譲、⑪信任型統制、⑫独立的統制、で区分けした市民エンパワメントの階段」(バーンズ Burns, 1994 : 162-163)、「①市民の意見は聞くが決定は行政が行う行政主導型の市民参加、②市民と行政がともに考えともに行動する協働、③住民主導の自治による市民参加、で区分けした住民関与度によるエレベーター」(佐藤, 2013 : 19-25) の参加形態があげられる。

本研究においては、地域活動への住民参加の形態を、計画段階から加わる「参画」、目的のある既にあるものに加わり行動をともにする「参加」、物事の意味や内容を判断し解る「理解」の三層構造によって捉え、これらを図にしたものが、図1である。

図1 地域活動への住民参加の形態



①中核を担う住民とは、地域福祉コーディネーターに代表されるように、地域活動の指導者となる人材である。地域活動の計画段階から加わり自ら企画・実践する「参画」によって、地域活動の中核を担い、地域福祉計画や地域福祉活動計画策定にかかわり、地域生活問題の発見・共有・課題解決に取り組むリーダー的役割を担う住民である。

このような中核を担う住民に向けた若い世代の育成方法については、地域生活問題を発見し、問題の共有と課題解決の共有、課題解決に向けた社会資源開発の実践、省察、さらには学習による実践プログラムが求められる。

②支える住民とは、地域活動への参加に代表されるように、地域への関心や貢献意識のもと、地域活動の原動力となる人材である。目的のある地域活動に加わり行動をともにする「参加」によって、地域生活問題の発見・共有・課題解決を支えていく住民である。

このような支える住民に向けた若い世代の育成方法については、漠然と活動に参加したり協力したりするだけでなく、なぜ活動があるのかといった活動の意義や背景の理解を促し、地域生活問題を発見し、問題の共有と課題解決の共有、課題解決に向けた社会資源の開発の実践、省察による実践プログラムが求められる。

③理解を示す住民とは、福祉講座や福祉情報に代表されるように、参画・参加には至らないが、地域活動の意味や内容を理解し、中核を担う住民、支える住民を、共感に基づき見守る住民である。

このような理解を示す住民に向けた若い世代の育成方法については、地域課題の情報を繰り返し提供し伝えていく機会を設け、受動的な知識・情報提供だけでなく、能動的な知識・情報獲得のプログラムが求められる。そして、これらを表にしたのが表1である。

表1 住民参加の類型による若い世代の育成方法

類型	役割	若い世代の育成方法
①中核を担う住民	参画	地域生活問題の発見、共有、課題解決に向けた地域活動実践による社会資源の活用・調整・開発、省察、学習
②支える住民	参加	地域生活問題の発見、共有、課題解決に向けた地域活動実践による社会資源の活用・調整・開発、省察
③理解を示す住民	理解	地域生活問題の発見、共有、課題解決に向けた知識・情報の提供・獲得

### 3 社会的孤立防止に向けたソーシャルワーク実践と分析

#### (1) 社会的孤立防止に向けたソーシャルワーク実践

次に、小地域を基盤としたプラットフォーム形成による若い世代の人材育成として明らかにした、「主体的な住民参画に基づき、多様な主体との協働によって、新たな社会資源を開発していく」社会的孤立防止に向けたソーシャルワーク実践事例を検証する。

本事例は、高齢化率50%を超える都市部（神奈川県横浜市）の小地域において、2015年4月～2016年3月に、大学生が主体となり、地域住民・子育て世代・高齢者等の住民参画に基づき、町内会・共同募金会・地域ケアプラザ等との協働によって、新たな社会資源として多世代が集う場を開発したものである。

本研究では、アクションリサーチを取り入れ、研究の趣旨、プライバシーの保護、学術雑誌等へ公表することを説明し同意を得た実践事例への参加した大学生10名に半構造的インタビュー調査およびアンケート調査を実施し、その回答に対し、KH Coderにてテキストマイニングを行い、成果と課題を分析した。

KH Coderとは、川端亮・樋口耕一によって開発され、テキスト型データを統計的に分析するためのフリーソフトウェアとして公開されており、テキストマイニング・計量テキスト分析に対応するものである。

分析手順は、半構造的インタビュー調査およびアンケート調査について、形態素解析を行い、語句の出現数と出現傾向を把握し、出現頻度が高い語句から共起ネットワークを作成し、構造の検討を行った。

アクションリサーチの特徴は、研究以外に、問題解決のための参加と活動というアクションが伴う協働作業であり、本研究では、研究する立場である筆者がリーダーシップをとって指導するのではなく、むしろコーディネーターとして、問題を整理し、解決方法を見出し、参加者自らがその方法を身につけていくことを心がけたものである。

つまり、アクションリサーチを取り入れる意義として、その成果が実践や研究に役立つということだけでなく、参加者一人ひとりが協働活動のプロセスのなかで成長していくことがあげられる。

なお、著者は、ソーシャルワーカーとして20年の経験を有し、その経験、知見を考察していくための材料としたい。

共同募金会は、社会福祉の根幹をなす法律である社会福祉事業法（1951年）や社会福祉法（2000年）に明記され、その目的として地域福祉の推進を図ることが求められており、2016年には共同募金運動開始から70年を契機に中央共同募金会より「参加と協働による『新たなたすけあい』の創造～共同募金における運動性の再生～」と題した答申が出され、

単に寄付を集め配分するだけでなく、地域福祉の推進と寄付文化の発展による運動性の再生に取り組むことが求められている機関である。

また、地域ケアプラザとは、主に中学校区を範域として、横浜市内に約 140 箇所あり、その設置目的として、横浜市条例において、「市民の誰もが地域において健康で安心して生活を営むことができるように、地域における福祉活動、保健活動等の振興を図るとともに、福祉サービス、保健サービス等を身近な場所で総合的に提供する」ことが記されており、具体的な業務として、地域住民の福祉活動や保健活動等の支援、地域包括ケアセンターや居宅介護支援等を行っている、横浜市が独自に取り組む機関である。

ソーシャルワーク実践にあたっては、大学生が主体となり、地域住民・子育て世代・高齢者等の住民参画に基づき、町内会・共同募金会・地域ケアプラザとの協働によって、新たな社会資源として多世代が集う場を開発したものであり、ソーシャルワーク実践プログラムは、表2のとおりである。

表2：ソーシャルワーク実践プログラム

回数	テーマ	活動段階
	活動内容	
1	地域生活問題の発見、共有、課題解決に向けた社会資源の開発	第1期
	社会的孤立についての学習	
2	地域生活問題の発見、共有、課題解決に向けた社会資源の開発	
	地域ケアプラザへのヒアリング	
3	地域生活問題の発見、共有、課題解決に向けた社会資源の開発	
	町内会へのヒアリング	
4	地域生活問題の発見、共有、課題解決に向けた社会資源の開発	
	認知症グループホームへのヒアリング	
5	地域生活問題の発見、共有、課題解決に向けた社会資源の開発	
	子育て支援サークルへのヒアリング	
6	社会的孤立防止に向けた実践活動	第2期
	社会的孤立防止に向けた多世代交流活動の実践	
7	社会的孤立防止に向けた実践活動	
	社会的孤立防止に向けた多世代交流活動の実践	
8	社会的孤立防止に向けた実践活動	
	社会的孤立防止に向けた多世代交流活動の実践	
9	社会的孤立防止に向けた実践活動	
	社会的孤立防止に向けた多世代交流活動の実践	
10	社会的孤立防止に向けた実践活動	第3期
	社会的孤立防止に向けた多世代交流活動の実践	
11	省察	第3期
	大学生間での話し合い	
12	省察	
	大学生・地域住民・子育て世代・高齢者との話し合い	
13	学習	
	社会的孤立についての学習	
14	学習	
	社会的孤立についての学習	
15	社会的孤立防止に向けた実践活動	第4期
	社会的孤立防止に向けた多世代交流活動の実践	

1 6	社会的孤立防止に向けた実践活動	
	社会的孤立防止に向けた多世代交流活動の実践	
1 7	社会的孤立防止に向けた実践活動	
	社会的孤立防止に向けた多世代交流活動の実践	
1 8	社会的孤立防止に向けた実践活動	
	社会的孤立防止に向けた多世代交流活動の実践	
1 9	社会的孤立防止に向けた実践活動	
	社会的孤立防止に向けた多世代交流活動の実践	
2 0	評価	
	ソーシャルワーク実践の評価	

全20回の活動を行い、第1期（第1～5回）では、「地域生活問題の発見、共有、課題解決に向けた社会資源の開発」をテーマに、町内会・共同募金会・地域ケアプラザと協働し、社会的孤立についての学習、どのような人が孤立しているのか、孤立解決のためにはどのような活動が必要なのかを考えた。そして、町内会や地域ケアプラザ、子育て支援サークル、認知症グループホームへ行き、ヒアリングを行い、当事者の声を聴き、問題の発見、共有、課題解決に向けた社会資源の開発として、社会的孤立防止に向けた多世代交流活動の実践を検討した。

第2期（第6～10回）では、「社会的孤立防止に向けた実践活動」をテーマに、町内会・共同募金会・地域ケアプラザと協働し、地域住民・子育て世代・高齢者等の住民が参画してもらえるよう、社会的孤立防止に向けた多世代交流活動の企画を考え、話し合い、実践を行った。

その結果、大学生からは「活動に参加してくれる人がいてよかった」、「もっとうまくできたかもしれない」等の声があり、地域住民・子育て世代・高齢者からは、「楽しかった」、「これからもやって欲しい」等の声があった。

第3期（第11～14回）では、「省察と学習」をテーマに、大学生間での話し合い、大学生・地域住民・子育て世代・高齢者との話し合いを行った。

その結果、「もっと孤立について学ぶ必要がある」、「参加できていない人が参加するにはどうしたらいいのか」等、大学生の孤立についての問題意識が高まり、社会的孤立について大学生が学ぶ学習の場が設けられた。

第4期（第15～20回）では、「社会的孤立防止に向けた実践活動と評価」をテーマに、町内会・共同募金会・地域ケアプラザと協働し、地域住民・子育て世代・高齢者等の一層の参加・参画に向けて、社会的孤立防止に向けた多世代交流活動の企画を考え、話し合い、実践を行うとともに、本ソーシャルワーク実践活動の評価を行った。

その結果、大学生からは「孤立をなくす地域をつくっていくために、これからも頑張っていきたい」、「自分の目を見たこと、自分から聞いたことで、困っていることがわかった」等の声があり、地域住民・子育て世代・高齢者からは、「大事な居場所になった」、「これからもやりたい」等の声があった。

## （2）社会的孤立防止に向けたソーシャルワーク実践の分析と考察

分析手順は、参加した大学生10名へのソーシャル実践活動を通じた自らの成果と課題について、アンケートおよび半構造インタビュー調査を行い、抽出した調査結果について、形態素解析、語句の出現数と出現傾向を把握し、出現頻度が高い語句から共起ネットワー

クを作成し、構造の検討を行った。

成果の総抽出語数は10,731、その集計結果は表3のとおりである。

表3 ソーシャルワーク実践活動における成果

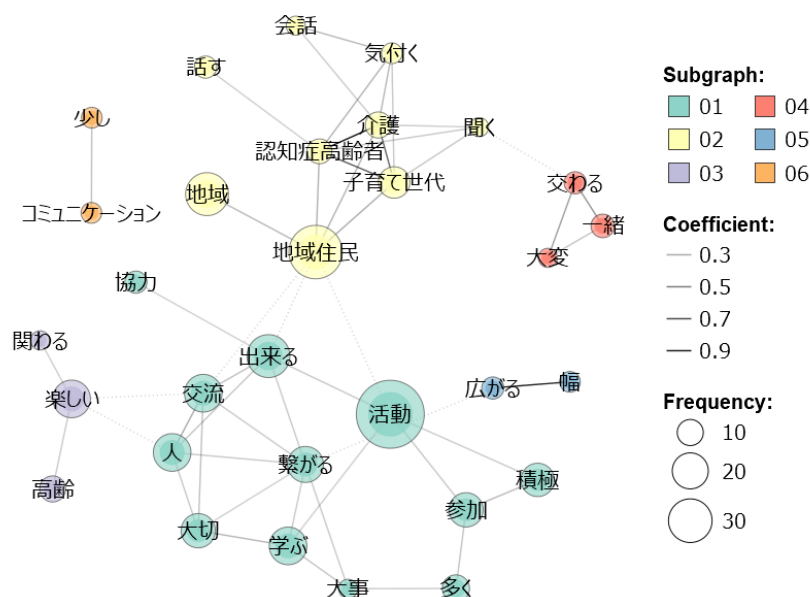
順位	抽出語	出現回数	順位	抽出語	出現回数
1	活動	76	11	繋がる	20
2	地域住民	46	12	参加	18
3	出来る	29	12	大切	18
3	地域	29	14	積極	17
5	学ぶ	22	15	子育て世代	15
5	楽しい	22	16	グループ	13
5	交流	22	17	多く	11
5	自分	22	18	介護	10
5	人	22	18	高齢	10
10	知る	21	20	社会資源	9

全期間において、最も出現回数が多い語句は、「活動」76 であり、次いで、「地域住民」46、「出来る」29、「地域」29の順であった。

本内容を分析すると、最多である「活動」は、自らが考え、企画し、実践を行ったものであり、地域生活問題の発見、共有、課題解決に向けた社会資源の開発、省察、学習といった本ソーシャルワーク実践の根幹をなすものである。「地域住民」は、地域福祉において最も重視すべきことの1つである、住民参加、さらには住民参画に基づくものとして位置づけられること、「出来る」は、本実践を通じて、様々な経験、良い経験をつめたことで、出来るという成長に繋がっていること、「地域」は、地域への関心の高まりや地域をつくっていくという地域づくりへの関心の高まりを意味していると考えられる。

次に、図2で示している、抽出語句間の共起ネットワーク（成果）について、分析していきたい。

図2 抽出語句間の共起ネットワーク（成果）



共起ネットワークは、線で結ばれているかどうかに着目することでその関連が把握でき、関連が強いほど太い線で表されており、また、出現頻度が高い語句ほど大きい円で描画されている。

出現頻度が高い語句である、「活動」、「地域住民」、「出来る」、「地域」を中心に本共起ネットワークを分析すると、図2下側のサブグラフ1として「活動」・「出来る」・「学ぶ」・「繋がる」・「参加」・「積極」等の語句が集まっている。強い関連として「活動」を主として「出来る」・「学ぶ」・「参加」・「積極」がみられ、出現頻度の高い語句として「活動」・「出来る」・「学ぶ」がみられる。これは、本活動が積極性や主体性の向上等、様々な成長の要素を持ち合わせたものであることを示唆している。また、図2上側のサブグラフ2として「地域住民」・「地域」・「子育て世代」・「介護」・「認知症高齢者」等の語句が集まっている。強い関連として「地域住民」を主として「地域」・「子育て世代」・「介護」・「認知症高齢者」がみられ、出現頻度の高い語句として「地域住民」・「地域」・「子育て世代」がみられる。これは、地域には、地域住民をはじめ、子育て世代、介護者、認知症高齢者等、様々な孤立しやすい人がいることについて本実践活動を通して発見、共有し、課題を解決する意識が高まったことを示唆している。その他、図2上側のサブグラフ3では「楽しい」・「関わる」・「高齢」が集まり、強い関連として「楽しい」を主に「高齢」・「関わる」がみられる。これは、高齢者等と関わったこと、交流したことが楽しい経験であったことを示唆し、図2右上側のサブグラフ4では「一緒」・「交わる」・「大変」が集まっており、強い関連として「交わる」を主に「一緒」・「大変」がみられる。これは、高齢者等と関わったこと、交流したことが楽しい経験であったことを示唆し、図2右側のサブグラフ5では「広がる」・「幅」が集まっており、これは活動の幅、考えの幅が広がったことを示唆し、図2左側のサブグラフ6では「コミュニケーション」・「少し」が集まっており、これは活動を通しコミュニケーション能力が徐々に伸びていることを示唆している。

以上のことから、社会的孤立防止に向けた本ソーシャルワーク実践の成果について、サブグラフ1からは積極性と主体性の向上、サブグラフ2からは多様な主体との関わりとニーズ把握の意識の高まり、サブグラフ3からは交流の楽しさ、サブグラフ4からは協働することの意義と苦勞の発見、サブグラフ5からは活動や考えの広がり、サブグラフ6からはコミュニケーション能力の段階的成長が指摘できる。

次に、課題について述べていきたい。課題の総抽出語数は6,898、その集計結果は表4のとおりである。

表4

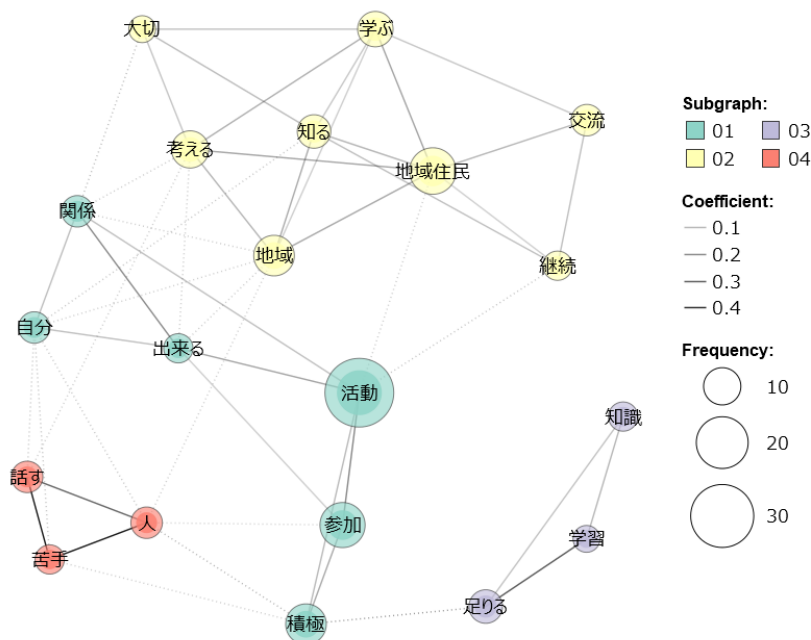
順位	抽出語	出現回数	順位	抽出語	出現回数
1	活動	36	9	交流	7
2	地域住民	16	9	自分	7
3	参加	15	9	人	7
4	積極	12	9	話す	7
4	地域	12	15	苦手	6
6	考える	10	15	継続	6
7	学ぶ	9	15	出来る	6
8	足りる	8	15	知識	6
8	知る	8	15	連携	6
9	関係	7	20	学習	5

全期間において、最も出現回数が多い語句は、「活動」36 であり、次いで、「地域住民」16、「参加」15 の順であった。

本内容を分析すると、最多である「活動」は、活動への参加率、活動の継続、さらには発展等、活動への自らの関わりと内容改善に関するものである。「地域住民」は、関わった地域住民、さらには関わっていない地域住民へのさらなるニーズの把握に関するもの、「参加」は、参加した地域住民、参加していない地域住民への関わり方等、地域住民への関わり方の向上に関するものであると考えられる。

次に、図3で示している、抽出語句間の共起ネットワーク（課題）について、分析していきたい。

図3 抽出語句間の共起ネットワーク（課題）



出現頻度が高い語句である、「活動」と「地域住民」を中心に本共起ネットワークを分析すると、図3中央下側および左側のサブグラフ1として「活動」・「参加」・「積極」・「関係」・「自分」・「出来る」の語句が集まっている。強い関連として「活動」を主として「出来る」・「参加」・「積極」がみられ、出現頻度の高い語句として「活動」・「参加」・「積極」がみられる。これは、今後も孤立防止に向けた活動の継続、発展が重要であることを、自らもその活動に参加する意思があることを示唆している。また、図3上側のサブグラフ2として「地域住民」・「地域」・「考える」・「学ぶ」・「知る」等の語句が集まっている。強い関連として「地域住民」を主として「考える」・「学ぶ」・「地域」がみられ、出現頻度の高い語句として「地域住民」・「地域」・「考える」がみられる。これは、地域住民のニーズを考え、学び、把握する必要があることを示唆している。その他、図3右下側のサブグラフ3では「足りる」・「知識」・「学習」の語句が集まっており、強い関連として「足りる」を主に「知識」・「学習」がみられる。これは、知識や学習が足りなかったことを示唆し、図3左下側のサブグラフ4では「話す」・「人」・「苦手」の語句が集まっており、強い関連として「苦手」を主に「話す」・「人」がみられる。これは人との関わりに苦手な部分があることを示唆している。

以上のことから、社会的孤立防止に向けた本ソーシャルワーク実践の課題について、サ

ブグラフ 1 からは孤立防止に向けた本ソーシャルワーク実践の継続と発展、サブグラフ 2 からは地域住民ニーズのさらなる把握、サブグラフ 3 からは知識・学習の必要性、サブグラフ 4 からはコミュニケーション能力の成長の必要性が指摘できる。

## 4 まとめ

本研究は、地域福祉推進における小地域を基盤とした若い世代の人材育成について仮説を示し、仮説に基づいたソーシャルワーク実践活動を事例として考察したものである。実践活動では、地域住民との関わりや地域活動に積極的ではなかった大学生達が、多様な主体と関わりあい、地域生活問題を発見し、課題解決として新たな社会資源を開発し、地域で活躍する人材に向けて、取り組んだものである。

活動開始時は、「何をして良いかわからず積極的になれなかった」、「地域の人と距離感があった」大学生達が、子育て世代や高齢者、町内会や共同募金会等、様々な人・機関と顔を合わせ、話し合い、自らの目で自らの耳で地域生活問題の発見や課題を探り、孤立防止に向けたソーシャルワーク実践活動に取り組んでいった。その結果、「様々な活動を通して、企画や発表する力、地域や人と繋がるということを実際に感じる事ができて、積極的に活動できるようになった」、「人目は気にせず、楽しいこと為になることを大事にしよう」と意識が変わった、「話しかけると喜んでくれることがわかり、話しかける側になった」というように、実践活動への楽しみが芽生え、積極的な活動への参加、主体的な行動力、連携する力が高まり、地域福祉で最も重視すべきことのひとつである、住民主体、主体性の向上が培われたと考えられる。

つまり、本研究の成果として、第一に、小地域を基盤としたプラットフォーム形成による若い世代の人材育成では、主体的な住民参画に基づき、多様な主体との協働によって、新たな社会資源を開発し、中核を担う住民、支える住民、理解を示す住民を育成していく必要があることが明らかとなった。

第二に、第一で明らかにした人材育成について、社会的孤立防止に向けたソーシャルワーク実践を事例として検証を行い、その成果として、①ソーシャルワーク実践活動の展開を通じた積極性と主体性の向上、②地域住民、子育て世代、高齢者等、多様な主体との関わる機会の創出とニーズを把握する意識の高まり、③交流する楽しさの経験、④協働することの意義と苦勞の発見、⑤活動や考えの広がり、⑥コミュニケーション能力が向上していくことが明らかとなった。また、課題として、①孤立防止に向けたソーシャルワーク実践の継続と発展、②多様な住民ニーズの把握、③知識・学習の向上、④コミュニケーション能力の向上が必要なことが明らかとなった。

これらは、地域活動への参加に代表される、地域への関心や貢献意識のもと、地域活動の原動力となる人材である「支える住民の育成」や、地域活動の意味や内容を理解し、中核を担う住民や支える住民を、共感に基づき見守る人材である「理解を示す住民の育成」に有用であると考えられる。

一方、課題として孤立防止に向けた実践の継続と発展や、多様な住民ニーズの把握、知識・学習の向上があげられているように、地域活動の計画段階から加わり自ら企画・実践する本実践での参画では、「中核を担う住民」の育成には不十分であり、多様な住民ニーズの把握や学習を取り入れたソーシャルワーク実践の発展が必要であると考えられる。



## 【引用文献】

- 1) 岡村重夫 (1974) 「地域福祉論」 光生館 79-86
- 2) 牧里每治 (2012) 「住民参加で読み解く岡村地域福祉論」 ミネルヴァ書房 125
- 3) 全国社会福祉協議会 (2008) 「福祉教育の展開と地域福祉活動の推進」 7
- 4) 諏訪徹 (2010) 「福祉教育・ボランティア学習を推進するプラットフォーム」 日本福祉教育・ボランティア学習学会研究紀要 16(0), 22-31
- 5) Arnstein, Serry R. (1969) 「A Ladder of Citizen Participation」 JAIP35 , 216-224.  
稲垣浩昭 (2013) 『自治体ガバナンス』 放送大学教育振興会 175-178
- 6) Burns, D., Hambleton, R., Hoggett, P. (1994) 「A ladder of citizen empowerment」  
『The Politics of Decentralisation』 Macmillan 162-163
- 7) 佐藤徹 (2013) 「市民参加の基礎概念」 『新説市民参加 (改訂版)』 19-25

## 【参考文献】

- 井岡勉監修、牧里每治・山本隆編 (2008) 「住民主体の地域福祉論－理論と実践－」 法律文化社
- 岩間伸之・原田正樹 (2012) 「地域福祉援助をつかむ」 有斐閣
- 大橋謙策 (1989) 「地域福祉の展開と福祉教育」 全国社会福祉協議会
- 岡村重夫 (1983) 『社会福祉原論』 全国社会福祉協議会
- 武川正吾編 (2006) 「地域福祉の主流化－福祉国家と市民社会Ⅲ－」 法律文化社
- 武川正吾編 (2008) 「シティズンシップとベーシック・インカムの可能性」 法律文化社
- 中央共同募金会企画・推進委員会 (2016) 共同募金 70 年答申「参加と協働による『新たなたすけあい』の創造－共同募金における運動性の再生－」 中央共同募金会
- 永田幹夫 (2000) 「改訂 2 版 地域福祉論」 全国社会福祉協議会
- 永田祐 (2005) 「参加と協働が創る地域福祉－住民が主体の地域福祉を目指して－」 ダイテックホールディング
- 原田正樹 (2000) 大橋謙策他 「コミュニティソーシャルワークと自己実現サービス」 万葉舎
- 樋口耕一 (2014) 「社会調査のための計量テキスト分析－内容分析の継承と発展を目指して－」 ナカニシヤ出版
- 樋口耕一 (2004) 「テキスト型データの計量的分析－2 つのアプローチの峻別と統合－」  
「理論と方法」 数理社会学会 19(1):101-115
- 平野隆之・宮城孝・山口稔 (2001) 「コミュニティとソーシャルワーク」 有斐閣
- 牧賢一 (1966) 「コミュニティ・オーガニゼーション概論」 全国社会福祉協議会
- 牧里每治編 (2000) 「地域福祉論－住民自治型地域福祉の確立をめざして－」 川島書店
- 山口稔 (2010) 「コミュニティ・オーガニゼーション統合化説－マレー・G. ロスとの対話」 関東学院大学出版会

# 地域福祉における住民主体の議論とその課題

平野友康

## 第1章 研究の背景と目的

### 第1節 問題意識

筆者は、社会福祉協議会(以下「社協」)に在職中、福祉とは「ふだんのくらしのしあわせであり、誰にとっても自分が住む地域で安心した暮らしを実現できるようにすること」と住民等へ伝えてきた。しかしながら、この福祉の実現へ向けた取り組みとは逆の動きが行われていることがある。たとえば、グループホームなど障害者施設の建設に対し、その地域に住む住民が反対運動を起こし施設を建設しないような動きが見られることである。反対の主な理由はグループホームに入所する障害者が住民に危害を加えるのではないかという不安感であり、特に通学路など子どもが日々利用する場所であればより強い反対運動へと発展することがある。「ふだんのくらしのしあわせ」実現のため、施設を作ることに反対する人がいるとともに一方で施設を利用し安心した生活を送りたいという人がいる。グループホームを生活の拠点とする人たちやその生活を支援する人たちにとっての安心した生活はどう実現できるのか。両者の思いが相反しており利害の対立が起きる。

利害の対立は、施設の建設だけではなく、公園の利用に際して球技をしたい小学生と球技を危険と考える乳幼児の保護者との間でも起き、年代問わず誰にでも日常生活の中で起こりうる問題である。人々の価値観や考え方が多様化すればするほど安心した暮らしに対する考え方も多様化し、結果、利害の対立は避けては通れない問題となる。

対立の原因は、自分が住む地域をより良くしたいという“地域社会”に主眼をおいた考え方とあわせて、自分が安心した生活を送りたいという“個人”としての考え方の両面がある。たとえば、ノーマライゼーションの地域社会を目指すことに賛成はできても、自分の家のそばに障害者施設は建ってほしくないといった例である。かつ、対立する利害の一方のみを解決した場合、もう一方は解決に至らない事例もあり解決に至らなかった場合、問題が潜在化しより深刻化する可能性も孕んでいる。

安心した日常生活を実現する中での利害の対立は、個々人の考えとともに、地域社会のあるべき姿との関係の中で調整や解決を図っていく必要がある。この役割を主として担っているのが社協であり、社協は「ふだんのくらしのしあわせ」を実現するために、「住民主体のまちづくり」を活動の理念に活動を行っている。住民主体がキーワードとなるが、たとえば、前述の施設建設の問題では、賛成や反対を主張する住民だけではなく、無関心な住民もいれば、あえて関わろうとしない住民もいる。また仲間から誘われて形式的に関わっている住民もいれば、周囲の意見におされ自分の考えとは違った考えで関わっている住民、問題を十分に理解できないあるいは気がついていない住民、問題解決のために動き

たくても動けない住民など様々である。さらに言えば利害対立が、性別・年齢・職業・国籍・文化・宗教などの違いによって解決できない可能性もある。

社協が掲げる「住民主体のまちづくり」の「住民主体」とは、こうした多様な住民の姿をどう表しているのか。まちづくりに参加する住民だけに主眼をおきすぎて参加しない(できない)一部の住民が抱える問題が置き去りにし潜在化していないだろうか。まちづくりの主演は住民であるといった時の住民は誰を指しているのか。

住民主体の言葉が社会福祉の領域だけではなく、建築や交通、環境保護など他領域でも使われており様々な解釈や使い方へと広がっている。改めて住民主体の意味するところを考察したく本論文を作成する動機となっている。

## 第2節 研究の目的と意義

本論文の目的は「地域福祉における住民主体の議論とその課題を明らかにすること」である。ここでいう住民主体とは1962年の「社会福祉協議会基本要項」における「地域住民のニーズに即した活動をすすめることをねらいとし、それに必要な組織構成を充実するということである」を出発点とする。1962年から現在に至るまでに、住民主体に変化があるのか否か、変化があるのであればどのような変化があるのか、理論と実践は一致しているのか乖離しているのか、その結果、地域福祉の推進にどのように影響するのかなどいくつかの疑問が生じる。これら疑問に答えるためには、少なくとも以下の問いを論じていく必要があると考える。

第1に住民主体は目的を達成するための手段であるのか、それとも住民主体そのものを目的としているのか。言い換えると、住民が主体的に活動を行うための専門職等による働きかけの手法か、あるいは地域のニーズを解決する担い手は住民であるという地域社会を構成する構成員が共通して持つべき考え方であるのか。

第2に住民主体の活動に目標設定ができるのか。たとえば目標の数値化が可能であるのか、地域住民のニーズに即した活動を行うことを目標とするのか、それともニーズに即した活動を行いそのニーズを解決することが目標となるのか。

第3に住民主体の活動に目標があるとするのであれば、目標を設定し、その目標へ向けた計画をつくり、計画にそって取り組むよう誰が先導していくのか。このことを特定の住民が行うのか。とすると、住民主体は役割によって主体の内容が変わってくるのか。

第4に住民主体の住民とは個人を主体としているのか、複数の住民が集まった総意としての主体であるのか。地域のニーズは住民1人で解決できるとは限らない。住民同士が組織し解決できることもある。「地域住民のニーズに即した活動」が住民主体であるのであれば、地域住民のニーズの問題解決の中心は誰が行うのか。

第5に住民主体の活動はすべての住民に求められることであるのか、それともある一定の層の住民に求められることであるのか。地域のニーズに対する住民の意識は様々であり住民自身の生活環境の違いがあり、かかわり方も一様ではないと考えられる。住民のひと

り一人が主体性をもって活動を行うことが可能であるのか。

以上5つの問いに対して、以下の2つの点から論じることとする。1点目は、社協がはじめて「住民主体」という言葉を組織の活動原則としたことから、社協における住民主体を歴史的な流れに沿って誕生し、変化し、拡大した経緯を明らかにしていくことである。2点目は、住民主体が地域福祉の領域で理論的な研究が行われていることから、社会的な背景および先行研究を概観し住民への期待や役割を明らかにしていくことである。

以上2点を明らかにした上で、研究目的である「地域福祉における住民主体の議論とその課題を明らかにすること」とする。このことで様々な解釈や使い方へと広がっている住民主体の考え方がある一定の整理がされ、今後の研究および実践の発展の一助とすることで研究の意義とする。

### 第3節 本論文の構成

研究目的を達成するために、以下のとおり3章に分けて構成し述べていくこととする。

第1章では、社協がはじめて「住民主体」という言葉を組織の活動原則としたことから、社協における住民主体を歴史的な流れに沿って誕生し、変化し、拡大した経緯を明らかにしていく。

第2章では、住民主体が地域福祉の領域で理論的な研究が行われていることから、社会的な背景および先行研究を概観し住民への期待や役割を明らかにしていく。

第3章において、本論の目的である「地域福祉における住民主体の議論とその課題」を提示し結論へ導くこととする。

## 第2章 社協における住民主体の歴史的な経緯

本章では、社協がはじめて「住民主体」という言葉を組織の活動原則としたことから、社協における住民主体を歴史的な流れに沿って誕生し、変化し、拡大した経緯を明らかにしていくことを目的とする。

### 第1節 社会福祉協議会組織化の歴史的背景

社協は、1962年に組織と活動のあり方を明らかにした「社会福祉協議会基本要項」を策定しこの要項において住民主体が明文化されている<sup>1</sup>。その後、1992年に「新・社協基本要項」に改められた後も、住民主体にもとづいた社協活動が継承され現在に至っている。本節では、住民主体にもとづいた活動に取り組む社協組織の設立から現在に至るまでの組織や活動目的の変遷の経緯について明らかにしていく。

#### 1 社会福祉協議会発足までの経緯

社協の発足は、1949年のGHQ総司令部公衆衛生福祉局(PHW)の6項目提案<sup>2</sup>、同年の参議院厚生委員会「社会事業振興に関する方策要綱」<sup>3</sup>、1950年の厚生省「社協設立に関する書翰」<sup>4</sup>が契機となり、厚生省、日本社会事業協会<sup>5</sup>、同胞援護会<sup>6</sup>の3者が社協設立準備会を

<sup>1</sup> 社協基本要項には「社会福祉協議会は、住民主体の原則に基づき市区町村の地域を基本的単位とし、都道府県および全国の各段階に系統的に組織される」とあり住民主体の原則に基づいて社協が組織されていることが述べられている。

<sup>2</sup> 民間社会事業組織再編は、1949年11月29日の総司令部公衆衛生福祉部(PHW)が厚生省と行なった「1950年から1951年までの福祉の主要目標に関する厚生省職員との会議」での6項目提案をもとに行なわれた。以下は六項目提案の内容である。

1. 厚生行政地区制度、2. 市厚生行政の再組織、3. 厚生省により行われる助言的措置及び実施事務、4. 公私社会事業の責任と分野の明確化、5. 社会福祉協議会の設置、6. 有給専任吏員の現任訓練の実施(重田 1993:103)

<sup>3</sup> 1949年12月参議院厚生委員会は「社会事業振興に関する方策要綱」を厚生大臣に勧告している。

「社会福祉事業法制および行政の不備、民間団体の欠陥や連携の欠如を指摘し民間団体の機能を最大限有効に発揮するためには社会事業振興連絡機関の設立が不可欠であり、現在の関係中央団体を発展的に解消し新たな理念に基づき合理的・系統的・統合的な新しい団体の創設を示した(山本、川上 2003:25)」

<sup>4</sup> 厚生省「1950年度における厚生施策の主要目標」の「社協設立に関する書翰」にて述べられている。

「全国及び都道府県の社会事業団体及び施設により自発的に行われる社会福祉活動に関する協議会を設置し、これが運営指導を行なうための全国的なプランを作成するに当たって、その参加が必要かつ望ましいと認められる全国的な関係民間団体を召集しなければならない(山本、川上 2003:24)」

<sup>5</sup> 日本社会事業協会は、戦前からの系譜をもつ中央社会事業協会と全日本施設事業連盟が1947年に合併して創設された団体。

中央社会事業協会は、1921年に中央慈善協会(1908年設立)を改称したもので、1924年に財団法人となっている。貧困問題などを社会問題として捉え、慈善事業から社会事業へと移行しつつある状況にあったことが改称につながっている。社会事業の総合的連絡あるいは統制の役割を担った。(秋元、大島、芝野、藤村、森本、山縣 2003:327 358)

<sup>6</sup> 1946年3月13日、主に戦災者や引揚者の援護事業を行っていた恩賜財団戦災援護会と、主に戦没軍人の遺族や傷病軍人及びその家族の援護事業を行っていた恩賜財団軍人援護会とが合併し、両団体の事業の継承団体として、恩賜財団同胞援護会が設立。(東京都同胞援護会, 2022. 1. 6, 沿革 ホームページ: <http://doen.jp/outline/history>)

通じて1950年7月に「社協設立準備要綱案」を発表した。「社協設立準備要綱案」には「社会福祉事業の能率的運営と組織的活動を図ることを目的とする(全社協 1982a:34)」とあり社協設立の目的は「機関・団体の連絡・調整機能を重視したもの(山口 2000:3)」であった。1950年9月には日本社会事業協会、同胞援護会、全日本民生委員連盟<sup>7</sup>の3団体が設立声明<sup>8</sup>を行ない、同年11月に「社協組織の基本要項」を出し1951年1月に3団体が統合し、後の全社協の前身である中央社協が設立した。

中央社協の設立に先立って、3団体が1950年11月に発表した「社協組織の基本要項」では、第1項に「社協は、一定の地域社会に於いて、広く社会福祉事業の公私関係者や関心をもつものが集まって、解決を要する社会福祉の問題について調査し、協議を行い、対策を立て、その実践に必要な凡ゆる手段や機能を推進し以って社会福祉事業を発展せしめ、当該地域社会の福祉を増進することを企画する民間の自主的な組織である」とし、第10項に「社協は、直接社会福祉事業のサービスを行うような施設を経営すべきではない」、第8項に「社協には既述の如く官公の施設や、行政部課の代表も参加すべきものであるが、官公関係者は協議会を支配するような、主要な役員の地位に就くことを避けなければならない」、第9項に「社協の事務所を、官公署の建物内に置くことは避けることが望ましい」としている。これらから、社協が「施設、団体、行政、民生委員などの公私社会福祉関係者を中心とした業界組織としての性格と連絡、調整を主要機能とすることを示している(山口 2000:18)」と同時に「協議会としての性格<sup>9</sup>(山本、川上 2003:28)」を強調していることがわかる。

「社協組織の基本要項」が出された翌年の1951年3月に成立した「社会福祉事業法<sup>10</sup>」では、社協について「社会福祉事業及び更生保護事業を経営する者の過半数が加入しなければならない」と規定しており、社協は「社会福祉事業経営者の組織化<sup>11</sup>(大橋

<sup>7</sup> 前身は1932年に設立された全日本方面委員連盟。1946年に方面委員令が廃止されて新たに民生委員令が制定されたのに伴って、全日本民生委員連盟に改組された。全国の民生委員の団体として、全国民生委員児童委員大会の開催、婦人民生委員の研究協議会の発足をはじめとする。民生委員内外の連絡・調整等の役割を果たした。中央社協(現 全社協)の発足に際し、全日本民生委員連盟もこれに参加することとなったため、1952年に解散した。(秋元、大島、芝野、藤村、森本、山縣 2003:294)

<sup>8</sup> 3団体声明書

最近わが国社会事業の分野においては、公私各種の社会事業団体並に施設の復興準備を見つつあるが、未だ相互の間に充分なる連携調整、統合体制に欠けるものがある。このことは時代の要請である社会事業の能率的運営、ひいては社会福祉の増進に著しい障害をなしている。ここにおいて、社会事業の協調と秩序ある発展を図り、個人の尊厳を維持するため社会の一切の力を結集することを目的として、すべての社会事業団体、施設、民生(児童)委員、その他が社協を設立することが要請せられている。よってわれわれ三団体は卒先して一体となり、かかる体制の確立促進に当たることをここに宣明するとともに、国民各位の理解ある協力と援助とを切に懇請するものである。(全社協 1982a:39)

<sup>9</sup> 同ページには「協議の場としての社協を構想していたことは疑いようがない」とも記載があり、協議体としての社協をより強調している。

<sup>10</sup> 社会福祉事業法では「社協の性格が(1)都道府県および市町村を単位として、(2)社会福祉事業の関係者の経営者を中心として組織され、(3)各地域において社会福祉を目的とする事業の調査、企画、連絡、調整、助成、普及、宣伝を行い、(4)一部行政が参加する民間団体であるといえる(山口 2000:19)」

<sup>11</sup> 「今日の社会福祉協議会の性格を最も端的に表している法的根拠を読むと、社会福祉事業を経営する者の組織化を図ることが第1義的目的であることがわかる(大橋 1993:146)」とあり、後の1962年に「社

1993:144)」を目指したことが伺える。

## 2 市区町村社会福祉協議会の成り立ち

社会福祉事業法施行後、厚生省の働きかけもあり<sup>12</sup>「1951年12月までにすべての都道府県社協が1955年までにはほぼ全市町村に社協の結成(永田幹 1993:137)」している。しかし、社会福祉事業法は都道府県社協のみ法制化の規定をしており、市町村社協については十分な言及がされていなかった<sup>13</sup>。この当時の市町村社協での議論は「少数の先駆的な社協をのぞけば、その多くは旧来の組織の看板を塗りかえただけのものや形式的に組織しただけのものかなりの多数を占め社、協とは何か、何を目的としてどんな活動をするか(全社協 1982a:76)」である。特に「課題として主たるものは2点、第1は市町村社協のあり方、第2は市町村・都道府県・全国各社協の組織関係(永田幹 1993:137)」であった。

このことは社会福祉事業法での社協事業が、法令上きわめて曖昧な規定しかされていないことにも起因している。しかし一方で、社会福祉事業法の草案時に「その自由な活動を伸張する方針から、社会福祉協議会については、わずかに一か条をもうけ、関係行政庁の職員の加入を認める規定を設けるにとどめ、そのほかは自主的自発的運営にまかせてある(山本・川上 2003:5)」と民間の自主的・自発的組織に対し、法令によって厳密な活動領域や事業範囲の規定を設けるべきでないという背景があった。

主たる2点の議論を背景に、1957年6月全社協が「市区町村社協当面の活動方針(以下「活動方針」)」を公表した。この活動方針は「社協のあるべき姿、その活動の意味と進め方を具体的に示して大きな反響をもたらし、社協関係者を勇気づけるものであった(永田幹 1993:127)」とあり、後の1962年4月の全社協の「社協基本要項」へと引き継がれていくこととなる。

この活動方針は、1950年11月に発表した「社協組織の基本要項」を基本としながらも次の2点が含まれていた。1点目は第1項の「市区町村社協は、その地域の社会福祉関係者及び住民が協力して、地域の実情に応じ、住民の福祉増進を図ることを目的とする組織である」であり地域住民の位置づけが行われ、2点目は第2項の「市区町村社協は、当面の活動目標を、その地域の「福祉に欠ける状態」を克服する諸活動の推進におく」であり、市区町村社協の活動目標を明確にし、このことを通じて市区町村社協は地区ごとの話し合い等を通じて地域住民の積極的な参加を求めて、問題発見と解決のための活動を展開する機関という性格を強調していった。

しかし「この活動方針はその後における社協活動展開を方向づける基本的考え方が、か

---

協基本要項」にて、社協の性格として住民主体の原則を位置づけるが、必ずしも法的根拠と同様の性格ではないことがあげられる。

<sup>12</sup> 1950年4月16日に開催された都道府県民生部長会議において、社会福祉充実のためにそれらの組織化及び健全な発達を促すよう指示したことが背景となっている。(山本、川上 2003:29)

<sup>13</sup> 市町村社協の法制化は1983年5月社会福祉事業法の一部改正として実現した。なお、政令指定都市の区社協の法制化は1990年。それまでは、法律上、市区町村社協の位置づけはなかった。

なり濃厚にうちだされており、活動の目標や推進方法も明らかにされていて、市町村社協の発展経過を考えるうえでは、きわめて重要な意味をもったことは明らかである。しかし、それのみではすでに形式的な組織形態が固定化しつつあった社協の体質を、改善するうえで大きな役割をはたすだけの重厚さをもちえなかったことが惜しまれる(全社協 1982a:76)」とあり「1958年ごろから新しい基本要項をつくろうとする気運が芽生え(全社協 1982a:76)」 「社協基本要項」の策定へとつながることとなる。



## 第2節 社協における住民主体の位置づけ

### 1 社協基本要項の策定

「社協基本要項」の策定は、1960年8月に全社協主催により山形県において開催された都道府県社協組織指導職員研究協議会(以下「山形会議」)に発する。山形会議では、「市町村・郡・府県各段階社協の相互関係および住民を主体とする活動のあり方をテーマとして実際に山形県の実態について4日間にわたり研究した(全社協 1982a:77)」社協が「ともすれば役所の側にたつて住民のニーズを十分に考慮に入れず、画一的な活動になっているところが多いとして行政依存の傾向が反省され(山口 2000:80)」、山形会議では「社協活動の基本的ねらいは、①自主的な民間団体として、住民の立場にたつて活動すること、②地域社会の民主化をおしすすめる使命をもつこと(永田幹 1993:135)」が確認された。

山形会議の後の40年を振り返る全国セミナー報告書では「社協は、住民の自発的な活動をのばし、住民としっかり結びついてこそ存立の意味があるといつてよいであろう(山形県社協 2001:82)」と述べている。この山形会議を経て全社協は1962年に「社協基本要項」を策定した。「社協基本要項」は「活動方針」の反省をふまえ「策定にはできるだけ十分な時間をかけ、議論を尽くすよう配慮することを方針として(中略)一応の案が出来たところで、それを都道府県社協・市町村社協に示して広く討議を起こすように指示して研究をすすめ最終案がまとまるまでに約2年の歳月を費やした<sup>14</sup>(永田幹 1993:139)」とある。

この「社協基本要項」の前文において「今後のあるべき方向を可能な限り明らかにしたもの」とし、「社協は一定の地域において、住民が主体となり、社会福祉、保健衛生その他の生活の改善向上に関連のある公私関係者の参加、協力を得て、地域の実情に応じ、住民の福祉を増進することを目的とする民間の自主的な組織である」と社協の活動目的を位置づけた。第4項では「社協は、住民主体の原則にもとづき市区町村の地域を基本的単位とし、都道府県及び全国の各段階に系統的に組織される」および「市区町村社協基本単位の原則」とし、機能・組織についての位置づけも行なった。

この「社協基本要項」を要約すると大きく5点<sup>15</sup>に整理されるが、第1に取り上げられるべき項目は「住民主体の原則(永田幹 1993:130)」である。社協基本要項では住民主体を「地域住民のニードに即した活動をすすめることをねらいとして、それに必要な組織構

<sup>14</sup> 社協基本要項は活動方針が「実質的には全社協事務局の作文とみられた点からも、この方針の普及やとりくみをなお、小さな範囲にとどめ、全国的な大きなひろがりをもたらすところまでにいたらなかった(全社協 1982a:76)」という経緯があったため、市町村社協に示し協議のもとに進めたことが述べられている。

<sup>15</sup> 第1に社協の性格として「住民主体の原則」  
第2に社協の機能としてコミュニティオーガニゼーションを掲げ、そのプロセスを条文化することにより、広い合意の上で定義づけたこと。  
第3に、市町村社協の性格、位置づけ、都道府県・全国レベルとの系統的關係、組織構成、活動のあり方、財源の基礎等につき、かなり綿密に記述し、その展開の方向を明らかにしたこと。  
第4に、問題別委員会の重視、公私協力の提唱等による運動論的な福祉推進方策の原理の強調  
第5に、社協専門職員配置の方針を明らかにし、基盤整備の足がかりを築いたこと(永田幹 1993:131)

成を充実するということである。したがって公私の関係者は、住民の立場を理解して社協に参加、協力するのが本旨である」としている。この住民主体の考え方については、その後さまざまにいわれており「1970年代(昭和45年)以降に展開される地域福祉論の基本原則として、社会福祉理論の発展に寄与したのも大きいといえる(永田幹 1993:130)」とした。また、社協基本要項について「社協強化の方向をはじめて明確にしたことに大きな意味をもっていたといえよう(全社協 1982a:77)」や、「社協基本要項は社協の組織と活動との両面にわたり多くのすぐれた指摘や指針を含んでいる(全社協 1982a:78)」と述べている。

一方で社協基本要項の策定は、成果とは別に「社協活動の理念とその活動実態には大きなへだたりがあった(全社協 1982a:535)」や、「1つに社協の理念や性格などが、市区町村社協役員、そして関係者の間、あるいは住民にも必ずしも十分に理解されていない状況(山口 2000:148)」があった。さらに住民主体の原則が「住民の主体性の内容として、自主性・自発性といったものに限定されず、責任性や自己決定・自助というものまでが含まれている。また、個々の住民だけでなく、集団としての主体性やコミュニティとしての主体性、さらには住民の主体形成も取り上げられている(山口 2000:99)」と述べており、住民主体の内容にさまざまな要素が含まれていた。同様に、社協基本要項の目的が「地域の実情に応じ、住民の福祉を増進することを目的とする(山口 2000:149)」にとどまり具体的課題や活動は明確にされなかった。

## 2 社協の直接サービス(在宅福祉サービス)に対する考え方

1962年の社協基本要項の策定後、厚生省は1966年から市区町村社協に福祉活動専門員<sup>16</sup>を設置し職員の確保、身分保障の確立を図った。その一方で、1967年には行政管理庁勧告<sup>17</sup>において共同募金の募金を社協の事務費・人件費に使用することを禁じた。こうした社協に関する行政施策を踏まえ、全社協は社協組織の基本単位である市区町村社協の育成強化を図るべく<sup>18</sup>、1968年には「市町村社協当面の振興方策」を発表し当面の活動目標とそ

<sup>16</sup> 福祉活動専門員は、1966年の当時の厚生省事務次官通知「社会福祉協議会活動の強化について」の中の「社会福祉協議会企画指導員、福祉活動指導員及び福祉活動専門員設置要綱」という中で市町村社協に設置を定めている職員。1999年に「厚生省社会援護局長通知」として同様の通知が出されている。

<sup>17</sup> 1967年9月に、行政管理庁(現 総務省)から共同募金事業に関する行政監察結果にもとづく勧告が行なわれた。その趣旨は、共同募金会の役員、評議員のなかに受配者が多く含まれていること、募金額の5割以上社協に配分されており、その人件費、事務費に多く使われていること、募金の収納手続、募金経費の支出等に不適正なものがあるとし、共同募金は国民たすけあいの精神を基調とした国民の善意に基づく寄付金であることから、国民の信頼を裏切ることのないようこれらの点を改善すべきであるというものであった。厚生労働省、(1968)。「第5節 社会福祉施設の整備及びその他の福祉施策」.2022.1.6,厚生白書(昭和43年版):[https://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/kousei/1968/d1/15.pdf](https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1968/d1/15.pdf)  
一方、山口稔は「この行政管理庁の勧告は、民間福祉活動の発展に大きくマイナス影響を与えた。社協は、結局、行政の補助金・委託金の増大によってしのいだが、受け身の事業が多く、社協が下請け団体化し、社協の存在意義を見失わせる事態を惹起することになった。この勧告が社協機能と体制に与えた影響は甚大であった(山口 2000:120)」としている。

<sup>18</sup> 「社協活動20周年を期し、その組織と活動の推進を図るために、新たな強化方策を打ち出すこと(山口 2000:122)」が確認された。

の推進方策を明らかにした。その後、1973年には「市区町村社協活動強化要項」、1982年には「社協基盤強化の指針－解説・社協モデル－」と、市区町村社協を中心とした社協の基盤強化のための方針を示した。

1973年の「市区町村社協活動強化要項」では、1960年代以降、高度経済成長政策による社会経済の変動に伴い福祉問題が深刻化し在宅福祉サービスの充実強化が叫ばれるようになる中で「社協が住民の福祉課題を実現するために開拓的・先駆的な立場から過渡的に行うものを除き、原則として直接サービス(在宅福祉サービス)は行なわない(山口 2000:145)」という立場を明らかにした。このことは、1968年の「市町村社協当面の振興方策」の直接サービス(在宅福祉サービス)を推進し実施することとした考え方を転換し、社協本来の事業である地域組織活動の機能を充実強化<sup>19</sup>するようにならなければならないとしたのである。

その一方で、1970年代の老人福祉法に代表する在宅福祉に関する法的整備がはじまったのを契機に<sup>20</sup>、1975年に全社協は在宅福祉サービスのあり方について検討を行った。その結果を1979年2月に全社協が『在宅福祉サービスの戦略』としてまとめ「社協が直接サービスの相当部分を担当する役割においても期待されるものがある(全社協 1979:164-165)」と結論づけ、前述の「市区町村社協活動強化要項」で言われていた市区町村社協の地域組織活動の機能を充実強化からの転換をもたらした。

表1-1は、全社協文書にみる組織化活動と直接サービス(在宅福祉サービス)の考え方の変遷である。

『在宅福祉サービスの戦略』が示されて以降は、社協活動に直接サービス(在宅福祉サービス)を積極的に位置づけるようになり、後の1982年の「社協基盤強化の指針－解説・社協モデル－」では「地域福祉推進の総合化を進める中核的専門機関」として「社会福祉サービスの供給システムを開発することが重要」とし、在宅福祉サービスの担い手としての役割を強調している。

「社協基盤強化の指針－解説・社協モデル－」が示された翌年の1983年には社会福祉事業法が一部改正され市町村社協の「法制化」が実現、社協事業について「社会福祉を目的とする事業を企画し、及び実施するよう努めなければならない」という規定が加えられ、本格的な直接サービスへの取り組みの条件が整えられた。

しかし、直接サービスに取り組むことによって、社協の組織化活動と直接サービス事業が矛盾を起すのではないかという危惧は、現在にいたるまで関係者の間から消えない。

<sup>19</sup> 「市区町村社協は市区町村の視野から、低所得者、老人、児童、障害児者などの福祉課題をたえず的確に把握し、その対策(地域福祉計画)をたて、住民みずからの努力で解決すべきものと地方自治体・国の施策として解決すべきものを明らかにし、その実現をはかる活動、すなわち地域組織化活動を強化し、住民の課題に機敏に対応する運動体社協として、その活動の発展強化をはかる(全社協 1982a:536)」

<sup>20</sup> 1962年にホームヘルプ事業が国の補助事業となり、翌年の1963年老人福祉法により位置づけられ、デイサービス事業が1977年に東京都が補助事業として開始したのを皮切りに、1979年にはデイサービス事業が法定の在宅福祉事業とされ、1980年には身体障害者デイサービス事業へと拡大をしていった。(山本、川上 2003:45)

この両者をどう整合性を図るのが課題ともいえる。

表 1 - 1 全社協文書にみる組織化活動と直接サービスの評価の変遷

文書名	発行年	組織化活動	直接サービス	備考
社協組織の基本要綱および構想	1950年	関係組織中心	×経営すべきでない	社会福祉施設・団体の連絡調整
市区町村社協当面の活動方針	1957年	住民の協力	○必要に応じて	福祉に欠ける状態の克服
社協基本要項	1962年	住民主体の原則	×原則としてさける	住民主体論, インターグループワーク説, 組織化説
市区町村社協当面の振興方策	1968年	住民主体の立場	○必要に応じて	1967年行政管理庁「共同募金に関する再勧告」を背景とした直接サービスの重視
市区町村社協活動強化要項	1973年	住民主体の原則	×原則として行なわない	運動体社協論
在宅福祉サービスの戦略	1979年	—	○期待される	直接サービスの相当部分を担当する役割において期待
社協基盤強化の指針	1982年	住民主体の立場	○開発・設置に努める	在宅福祉サービス事業体の開発・設置
新・社協基本要項	1992年	住民主体の理念	○積極的な実施	運動体と事業体の統合化

### 3 新・社協基本要項の策定

1990年の福祉8法の改正、市区町村社協の法制化、在宅福祉サービスの広がりなど社会情勢の変化にともない、社協の新たな性格、機能・役割、組織、そして今後の社協の方向づけなどを示す活動指針として、1992年4月に、全社協は「新・社協基本要項」を策定した。新・社協基本要項は、3つの方針をもとに、4つの性格・5つの活動原則・7つの機能をあらわしている。

新・社協基本要項を策定するにあたり「策定過程で最大の論点となったものは、住民主体の捉え方と事業の企画・実施機能という社協による在宅福祉サービスの提供の考え方である。社協あるいは社協活動のあり方を問うとき、常に問題とされるのは住民の位置づけである(山口 2000:209)」としている。定藤丈弘は「今回の改正の重要な争点となったのは、住民主体をめぐる考え方である。(中略)社協の基本機能は住民主体の組織化であり、そのねらいは住民の主体形成を保障することである(定藤 1992:26)」と主張している。新・社協基本要項の策定にあたった阿部志郎は「この基本要項で一番苦勞したのは住民主体の理念をどう扱うかであった」と述べ、住民主体の理解として「新しい基本要項はそれを原則から理念に変更しているが、私の言葉でいえば、住民主体はまさにボランティアをさしている。ボランティアは、公的な枠組みを超えてでもニードに対応していく自主的な態度を意味する(阿部 1992:18-19)」としている。真田是は新・社協基本要項の策定段階の案において「1962年の基本要項で高らかに謳いあげられていた住民主体の原則が姿を

消していることである(真田 1992:158)」として問題点として提示している。

このことについて、全社協の事務局として策定にあたった渋谷篤男は「新・基本要項策定にあたっては、社協について住民主体の組織構成＝住民だけで組織される組織、住民主体の活動＝住民の福祉活動だけを行うという誤解が生じている点を打開したいということがあった。そのような誤解を避けるために住民主体という言葉を使わずに、内容を書き込もうとしたのであった。しかし、全国討議をすすめるなかで、社協における住民主体という言葉のもつ重みを再確認し、性格に住民主体の理念にもとづきを挿入することにしたものである(山口 2000:210)」としている。

最終的に、新・社協基本要項が描きだした社協のイメージは「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であり、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(山口 2009:53)」というものであった。

#### 4 社会福祉法成立後の社協活動

社会福祉基礎構造改革を経て、2000年には社会福祉法が成立し、社会福祉法では利用者の立場に立った社会福祉制度の構築、福祉サービスの質の向上、社会福祉事業の充実・活性化、地域福祉の推進などを目的とした。この社会福祉法の中で社協は「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」として位置づけられた。

社会福祉法の第1条では、目的を「福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域における社会福祉の推進を図る」と明記し、第4条では「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」と規定しており、地域福祉の推進の重要性を伺うことができる。

同年の2000年の全社協「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「社会福祉法の成立や介護保険法の施行によって社会福祉システムが大きく変わる中で、社協に経営責任を担いする役員体制や経営管理体制の確立が強く求められているという問題認識にもとづいて、経営理念、業務体制、役員・組織体制、経営管理体制の考え方、市区町村社協事業の広域化への対応の考え方、さらに都道府県・指定都市社協の市区町村社協への支援方策について検討(全社協地域福祉推進委員会 2000:はじめに)」した結果をまとめ、社協の組織と事業のあり方に影響を与えた。

その後、2008年3月に厚労省から「これからの地域福祉のあり方研究会報告」が示され、現行の仕組みでは対応しきれない多様な生活課題に対応するために、住民のつながりを再構築し「新たな支え合い(共助)」の必要性を提示した。支える、支えられるという関係ではなく支え合う関係を構築するために、住民と行政の協働による新しい福祉を実現す

るための支援のあり方、住民参加の必要性、地域福祉を進めるために必要とされる条件<sup>21</sup>について報告している。この中で社協は「地域福祉の推進」の役割を担うことがあらためて確認され「地域住民が支え合う環境づくりを進めるために、社協が積極的な役割を果たす」と必要性が述べられている。しかし、一方で、住民主体、住民参加という観点から社協をみると、「事業の形成や実施に当たっての住民参加が必ずしも十分とはいえない状況にある」とまとめられている。

---

<sup>21</sup> 厚労省の「地域福祉のあり方研究会報告」において地域福祉の推進する条件として次の6点を述べている。1. 住民主体を確保する条件があること、2. 地域の生活課題発見のための方策があること、3. 適切な圏域を単位としていること、4. 地域福祉を推進するための環境(情報の共有、活動の拠点、地域福祉のコーディネーター、活動資金)、5. 核となる人材、6. 市町村の役割

### 第3節 住民主体の成り立ちと拡大

住民主体は、1962年の「社協基本要項」において住民主体の原則として明文化され、この要項にて社協の性格・機能・組織を明確にした。その後1992年の「新・社協基本要項」では、住民主体の原則から住民主体の理念へあらためている。あらためた理由は、1990年の福祉8法の改正、市区町村社協の法制化、在宅福祉サービスの広がりなど社会情勢の変化にともなった背景があることは前述のとおりである。2008年3月に厚労省の「これからの地域福祉のあり方研究会報告」では、社協が住民主体にもとづいた地域福祉の推進に対して積極的な役割を果たす必要性を述べており、社協だけではなく厚労省においても住民主体が地域福祉を推進していくための重要な考え方であるとした。

この住民主体をめぐっては「新・社協基本要項」の策定の過程で議論にもあったように、住民をどう社協活動に位置づけるかが問われた。その後の厚労省の「これからの地域福祉のあり方研究会報告」では、住民の参加を得て地域福祉を推進していくことが述べられている一方住民主体、住民参加という観点から社協は「事業の形成や実施に当たっての住民参加が必ずしも十分とはいえない状況にある」とまとめている。山口は「社協基本要項」の住民主体の原則は「住民の主体性の内容として、自主性・自発性といったものに限定されず、責任性や自己決定・自助というものまでが含まれている。また、個々の住民だけでなく、集団としての主体性やコミュニティとしての主体性、さらには住民の主体形成も取り上げられている(山口 2000:99)」と述べている。住民主体をめぐる考え方、捉え方、理解の仕方が多岐にわたっていることが、その後の議論に影響を及ぼしている。

このため本節では、住民主体の言葉の発端となった山形会議が行われた時期を中心にあらためて住民主体の成り立ちの経緯を確認するとともに、その後、住民主体が社協の考え方のみならず、社協以外でどのような場面で使われているか、厚生労働省法令およびデータベースサービスおよびCiNiiでの論文タイトルから確認し、住民主体の広がりについて明らかにしていく。

#### 1 山形会議と住民主体

社協における住民主体の考え方は、1954年の第7回国際社会事業会議(トロント会議)が影響している。トロント会議では「社会福祉における自助」をテーマに住民と専門家それぞれの責任と役割が議論されている。その議論を通じて、住民の位置づけを「自己決定の原則の地域活動への適用(全社協 1970:151)」とし、山形会議より以前の1959年～1960年ごろに住民主体が自然と採用されるようになったとしている<sup>22</sup>。山形会議では住民主体と

<sup>22</sup> 社協において住民主体をはじめで使われたのは、岡村重夫が著作で1958年に大阪市社協が刊行した「小地域社協活動の理論」という小冊子の中で述べたとしている(三浦・宇田・大橋 2003:178-179)。文面には「住民の主体性の実現としての市民参加」について論じており、「住民の生活の立場を組織的に反映し、結集し、主張することのできる組織体」や「住民の代表と社会制度の立場に立つ施設・団体・機関とが参加して」や「住民参加の原則を生活の立場の貫徹」などと記載されている。この小冊子の内容は『地域福祉研究』「地域福祉組織化の理論と実際」P123-174(1970)にも記載されている。

この他に、永田は住民主体が「基本要項に採用するきっかけとなったのは、私の記憶では滋賀県甲賀町

いう言葉はそれほど使われていないことを当時の山形県社協の渡部は述べている(三浦・宇田・大橋 2003:179)。それにもかかわらず、山形会議で住民主体が使われる発端と言われるようになった理由として、渡部は「全社協が理論として打ち立ててきた住民主体という概念あるいは枠組があり、山形会議はそれを現場の中で検証してみるという形になったと思う(渡部・森本 2001:87)」と述べている。それは山形県を選んだ理由にもなっている。1つは、山形含め東北における問題は制度からはみ出る問題が非常に多かったことである。着るものがない、夏になっても蚊帳がないという日常的なものであり、その日常生活そのものを支えていくための仕組みが必要であったこと。もう1つは山形県では県社協職員とともに活動できる郡社協の職員がおり、その職員が他の職員からリーダー的な存在とされていたことである<sup>23</sup>。

山形会議ではこうした社協職員の活動が住民主体の考え方に沿ったものであるかを検証したものと考えられる。山形県内の社協活動の実践を通じて全社協での住民主体の理論が検証された形となり、その後全国へ広がっていったものと思われる。では、この当時の住民主体はいったい何を意味していたのか。前述のとおり住民主体は「自己決定の原則の地域活動への適用」としている。この当時の社協の役割を「社協は民間団体であり、しかも話しあいによって意見を一致させ、その結果にもとづいて活動することを本来のあり方(全社協 1970:104)」とし「全住民参加ということは、社協としては絶対におろすことのできないスローガン(全社協 1970:104)」と述べている。

制度からはみ出る日常生活を支えていくための仕組みが必要となる背景があり、その仕組みとして、日常生活の問題を住民同士の話し合いによって意見を一致させ、その結果にもとづいて住民自身が活動することが社協の住民主体の内容であることが考えられる。なお、この当時は住民参加＝住民主体(ほぼ同義語)<sup>24</sup>としてとらえていた。

住民主体の考え方に対しての限界を3点あげており、1つめに地域内に強い反対勢力のあるような課題には取り組みにくいこと、2つめに地域社会全体の意見一致を期待できな

---

社協の実践活動であったように思う(永田 1993a:136)」と述べており、このことは当時の滋賀県社協の長尾が「住民主体」の言葉を広報紙等で意図的に使っており、少なくとも基本要項策定の3年前から行われているとしている(日本地域福祉学会 2012:62)とある。山形会議の主催地であった飯豊町社協の15年史において住民主体の原則の背景には、長野県上田市の社協活動も脳裏にあったと記しており(柴田 2007:139)、山形会議をまとめた資料においても「住民主体という言葉が山形会議で出たのではなく、以前より先進地で使われていた言葉が、山形会議での地域視察等を通して熟成されたと考えるのが理解しやすいと思われる(山形県社協 2001:86)」とあり、山形会議以前からの社協活動の蓄積を端的に表した表現として住民主体が自然と使われるようになったと考えられる。

<sup>23</sup> その職員をモデルとした業務日誌が残されている。この業務日誌は17日間の組織指導者(社協ワーカー)の日常活動を記されたものであり、その内容は「子どもと父母の会の役員会への出席」「世帯更生資金について民生委員と打ち合わせ」「講義用の老人福祉関係のグラフ・表の作成」「心配ごと相談所のその後の経過を把握するため同町に出張」「地区講演会の準備(山村の子どもの福祉について)」「役場(保健婦との話し合い)」「町内での座談会出席」「保育所の実態調査の準備のため調査票を作成」など精力的に活動をしている様子が記録されている(牧 1971:197-202)

<sup>24</sup> 「すでに社協を論ずる場合によく使われてきた『住民参加』という言葉があるが、これと住民主体との関係をどう理解したらよいだろうか。この二つの言葉が表現する内容は、実質的には同じものと考えられる(全社協 1970:150)」と述べている。



い課題には取り組みにくいこと、3つめに解決に急を要する問題はとりあげにくいこととしていた(全社協 1970:104-105)。このことは何を意味するかというと、山口は「住民主体については、あくまで社会福祉協議会活動・組織機構において住民の立場にたつという住民本位の考え方が主流であり、住民自身の主体性についての認識はむしろ低かったといえる(山口 2010:216)」としている。さらに「住民の主体性と住民本位性は意識的に区別して使用される必要があると考えられるが、多くの議論のなかで区別されず用いられてきたために混乱が生じたことも事実という問題がある(山口 2010:241)」としている。このような成り立ちが住民主体の出発点となり、以降、社協関係者および論者等が議論を深めていくこととなる。

## 2 住民主体の広がり

### (1) 厚生労働省法令等に明記された住民主体

社協において1950年代から1960年代にかけて住民主体が使われ始めたが、その後、社協以外でどのような場面で使われているか、厚生労働省法令等データベースサービス<sup>25</sup>から確認し、住民主体の広がりを確認することとする。その結果を表したのが表1-2・表1-3である。

表1-2 住民主体が明記されている法令(厚労省法令等データベースサービスより抜粋)

法令等(制定年月日(種別・番号)・件名・内容)
<p>2015/03/31 (厚生労働省告示第196号)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・介護予防・日常生活支援総合事業の適切かつ有効な実施を図るための指針</li> </ul> <p>総合事業は、1を目的として、<u>住民主体の多様なサービスの充実を図り</u>、要支援者等の選択できるサービスを充実し、在宅生活の安心確保を図るとともに、<u>住民主体のサービス利用の拡充による低廉な単価のサービスの充実・利用普及</u>、高齢者の社会参加の促進や要支援状態となることを予防する事業の充実による要介護・要支援認定に至らない高齢者の増加、効果的な介護予防ケアマネジメントと自立支援に向けたサービス展開による要支援状態からの自立の促進や重度化予防の推進等により、結果として費用の効率化が図られることを目指すものであり、その背景及び基本的な考え方は以下のとおりである。</p>
<p>2018/03/13 (厚生労働省告示第57号)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・介護保険事業に係る保険給付の円滑な実施を確保するための基本的な指針</li> </ul> <p>②高齢者自身が担い手として活動する場を含む、<u>住民主体の通いの場等の創出</u>や、これらの担い手の養成、③多職種が連携した地域ケア会議の定期的な開催による(1)個別課題の解決、(2)地域におけるネットワークの構築、(3)地域課題の発見、(4)地域づくりや資源開発及び(5)政策の形成並びに④生活支援コーディネーター(地域支え合い推進員)や協議体の活動による(1)地域の課題や資源の把握、(2)関係者のネットワーク化及び(3)身近な地域における社会資源の確保や創出とこれらの担い手の養成、といった取組が考えられる。これらに限らず、地域の実情に応じて多様な取組を構想し、その取組内容と目標について市町村介護保険事業計画に盛り込むこと。</p>

<sup>25</sup> 厚労省法令等データベースサービス(<https://www.mhlw.go.jp/hourei/>)にて検索を行った。

表 1 - 3 住民主体が明記されている通知(厚労省法令等データベースサービスより抜粋)

通知(制定年月日(種別・番号)・件名・内容)
<p>2001/08/20 (健発第 835 号)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>平成 13 年度食生活改善普及運動の実施について           <ol style="list-style-type: none"> <li>6 実施方法               <ol style="list-style-type: none"> <li>(2) 都道府県、政令市、特別区及び市町村 食生活改善普及運動の趣旨に賛同する都道府県、政令市、特別区及び市町村は、住民の幅広い参加が得られるよう、関係部局及び団体との連携を密にし、地域の実情に応じた実施計画を作成し、効果的な運動を展開する。なお、活動内容を例示すれば、次のとおりである。 ク <u>住民主体のボランティアグループ等を通じた情報提供の推進</u></li> </ol> </li> </ol> </li> </ul>
<p>2006/06/09 (老発第 609001 号)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地域支援事業の実施について 総合事業は、要支援者等に対して必要な支援を行う法第 115 条の 45 第 1 項第 1 号に規定する第 1 号事業と、<u>住民主体の介護予防活動の育成及び支援等を行う法第 115 条の 45 第 1 項第 2 号に規定する事業</u>からなる</li> </ul>
<p>2006/10/18 (老計発第 1018001 号・老振発第 1018001 号・老老発第 1018001 号)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地域包括支援センターの設置運営について エ 介護予防に係るケアマネジメント(第 1 号介護予防支援事業等)の実施方針 (例)・指定介護サービス事業所の活用に加え、<u>住民主体の通いの場等の活用</u>を推進</li> </ul>
<p>2011/08/30 (職発第 830002 号・能発第 830002 号・職発第 830002 号・能発第 830002 号・職発第 830002 号・能発第 830002 号・職発第 830002 号・能発第 830002 号・職発第 830002 号・能発第 830002 号)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律の公布等について(地域雇用開発促進法)(林業労働力の確保の促進に関する法律)(中小企業労働力確保法)(職業能力開発促進法)(勤労青少年福祉法) 地域のことは地域に住む住民が責任を持って決められるようにするという<u>住民主体の発想に基づき</u>、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進に取り組むため、<u>地域主権戦略大綱(平成二十二年六月二十二日閣議決定)</u>を踏まえ、都道府県の権限の市町村への移譲を行うとともに、地方公共団体に対する義務付けを規定している関係法律を改正すること。</li> </ul>
<p>2013/04/19 (健発第 419001 号)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地域における保健師の保健活動について           <ol style="list-style-type: none"> <li>(2) 個別課題から地域課題への視点及び活動の展開 保健師は、(中略)健康課題の解決に向けて住民や組織同士をつなぎ、自助及び共助など住民の主体的な行動を促進し、そのような<u>住民主体の取組が地域において持続するよう支援</u>すること。</li> </ol> </li> </ul>
<p>2015/06/05 (老振発第 605001 号)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>介護予防・日常生活支援総合事業における介護予防ケアマネジメント(第 1 号介護予防支援事業)の実施及び介護予防手帳の活用について ケアマネジメントの結果、利用者本人が自身の状況、目標の達成等を確認し、<u>住民主体のサービス等を利用する場合に実施</u>する。</li> </ul>
<p>2016/04/28 (保国発第 428001 号)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>保険者努力支援制度における評価指標の候補の提示について           <ol style="list-style-type: none"> <li>4 地域包括ケアの推進(在宅医療・介護の連携等)               <ol style="list-style-type: none"> <li>⑤国保被保険者を含む高齢者などの居場所・拠点、コミュニティ、生きがい、自立、健康づくりにつながる<u>住民主体の地域活動の国保部局としての支援の実施</u></li> </ol> </li> </ol> </li> </ul>

通知(制定年月日(種別・番号)・件名・内容)
2017/12/12 (子発第 1212001 号・社援発第 1212002 号・老発第 1212001 号)
<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について</li> </ul> <p>他方、地域共生社会の実現に向けては「<u>地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会最終とりまとめ</u>」で述べられているとおり、①それぞれの地域で共生の文化を創出する挑戦、②すべての地域の構成員の参加・協働、③重層的なセーフティネットの構築、④包括的な支援体制の整備、⑤福祉以外の分野との協働を通じた「支え手」「受け手」が固定されない、参加の場、働く場の創造、という5つの視点を重視しながら、取組を進めていく必要がある。</p>

厚労省では、2001年にはじめて住民主体という言葉を使い通知を行っている。はじめての通知は「平成13年度食生活改善普及運動の実施について」であり国民一人ひとりの食生活改善への自覚を高め、その主体的な取組みを促すことを目的としている。食生活改善普及運動を効果的に実施するにあたり実施主体への例示の1つとして「住民主体のボランティアグループ等への情報提供」をあげている。

ここでいう住民主体は、住民がある目的達成(この場合、食生活改善を目的とした活動)のために自主的に組織し活動を行うことを表している。この考え方は2006年の「地域支援事業の実施について」「地域包括支援センターの設置運営について」も同様であり、介護予防を目的に住民が自主的に組織し活動を行うことを住民主体としてとらえている。それ以降の法令・通知等において「ある目的をもって住民が自主的に組織し活動すること」または「ある目的をもって住民が自主的に組織し活動できるよう支援をすること」を住民主体の考え方としており、2010年以降、法令・通知に住民主体が明記されることが2000年代よりも増えていることがわかる。特に、2015年の「介護予防・日常生活支援総合事業の適切かつ有効な実施を図るための指針」において、住民主体の活動が介護予防・日常生活支援総合事業の生活支援サービスとして制度の中に位置づいている。住民が制度の対象者だけではなく制度の提供側としても担っていくこととなった。このことにより自発的な活動として行ってきた住民の助け合いの活動が、制度に位置づきサービスとして提供していくこととなった。したがって、住民主体の活動が一方では住民の自主的な活動として行われ、もう一方では住民のサービスを提供する活動として行われることになり両者が地域の中に存在することとなった。

## (2)論文タイトルで表される住民主体

前項同様、住民主体が社協以外でどのような場面で使われているかNII学術情報ナビゲータ(CiNii)<sup>26</sup>から確認し、住民主体の広がりについて確認することとする。その結果を表したものが表1-4のとおりである。

<sup>26</sup> CiNii(サイニイ)のサイト(<https://ci.nii.ac.jp/>)にて検索を行った。検索方法はタイトルに「住民主体」が含まれた論文等を条件に行った。住民主体の言葉が使われ始めた1960年から1980年の21年間にどのくらい使われたのか、そして2015年-2020年の6年間の2つに分けてどのように使われているかを比較した。

表1-4 住民主体がタイトルに明記されている論文等(CiNi(サイニイ)より検索)

1960年-1980年		2015年-2020年	
項目名	論文数	項目名	論文数
都市整備・計画	30	介護予防活動	48
社会教育・公民館	10	災害復興・防災	27
社協における住民主体	5	都市整備・計画	26
地域活性化	3	交通インフラ	26
公衆衛生	3	介護予防・日常生活支援総合事業	21
自治体と住民との関係	2	グループ・組織運営	17
特定の地域の事例紹介	2	空き家・廃屋対策	15
グループ・組織運営	1	地域包括ケアシステム	12
環境保全活動	1	健康づくり	11
児童福祉活動	1	住民の居場所づくり	11
人材育成	1	海外事例紹介	11
		地域活性化	11
		自治体と住民との関係	10
		複数の主体との協働	9
		景観づくり	9
		地縁組織の運営	8
		社協における住民主体	8
		特定の地域の事例紹介	8
		人材育成	7
		住民の見守りネットワーク	6
		社会教育・公民館	5
		環境保全活動	5
		歴史・文化活動	4
		農業ビジネス	2
合計	59	合計	317

(項目名は、論文等を分類するために筆者作成)

表の左側には1960年から1980年の21年間で「住民主体」のタイトルを使った論文等が59本あることを表し、右側には2015年から2020年の6年間で317本の論文等があることを表している。項目名は、論文等を分類するために筆者が作成したものである。たとえば、項目名が「介護予防活動」の場合、住民主体が介護予防活動とのかかわりで書かれた論文であることを表している。

表1-4から分かることは、住民主体の言葉が使われ始めた1960年から1980年の21年間に比べ、2015年-2020年の6年間のほうが論文数が多くなっており、住民主体が多くの領域にかかわっていることがわかり、とらえ方もさまざまであると考えられる。住民主体が社協特有の考え方ではなくなり、むしろ議論が社協で行われるよりも他領域で活発に行われており、今後さらなる広がりが想定される。一方で、社協に関して住民主体の議論の割

合が全体的に減少している<sup>27</sup>。この減少はあくまで論文によるものであるが、住民主体について一定の方向性が見られるのか、それとも住民主体に関する理解が希薄となっているのか、いずれにしても、社協における住民主体の議論が減っている現状にある。

---

<sup>27</sup> 表の項目名「社協における住民主体」を1960年-1980年の全体の論文数と、2015年-2020年の全体の論文数の両方で比較した時に、1960年-1980年の割合は8.5%に対し、2015年-2020年は2.5%である。

#### 第4節 本章のまとめ

本章では、住民主体にもとづいた活動に取り組む社協組織について設立から現在に至るまでの組織や活動目的の変遷および策定・提言された各種報告書や先行研究等を踏まえながら、住民主体を歴史的な流れに沿って誕生し、変化し、拡大した経緯を明らかにすることを目的とした。この目的に対して4点を提示しておきたい。

1点目は、社協で住民主体という言葉が誕生した背景において住民一人ひとりの主体性には言及していないことである。住民主体という言葉が「社協基本要項」で使われた契機となった背景には「自己決定の原則の地域活動への適用」があげられている。言い換えれば、住民主体は、住民自身の個々の主体性よりも「社協組織が、生活者である住民の立場に立って地域の問題を考え、地域住民の力で解決を図れるよう、地域住民に働きかけること」である。このことを理解した上で議論を進めていく必要がある。ただ、表1-1にあるとおり社協における住民主体の位置づけが原則・立場・理念と使い分けられていること。また新・社協要項を策定する際「社協あるいは社協活動のあり方を問うとき、常に問題とされるのは住民の位置づけである」と述べているように、社協組織において住民の位置づけに多くの労力と時間を費やされている。このことが結果として住民主体を、住民参加、住民本位、住民の立場、住民の協力などさまざまな表現で説明し、個々それぞれの解釈にて理解しており、社協における住民主体が様々な認識にあることが確認できる。

2点目は、社協における住民主体と、厚労省の法令・通知に明記されている住民主体には内容に違いがあることである。1点目に述べた社協の住民主体の考え方は「社協組織が、生活者である住民の立場に立って地域の問題を考え、地域住民の力で解決を図れるよう、地域住民に働きかけること」に対して、厚労省の法令および通知に明記された住民主体が意図していることは「介護予防等ある目的に対して住民が自主的に組織し活動すること、またはその活動を支援をすること」である。両者ともに住民一人ひとりの主体性には言及していないことは共通しているが、厚労省の法令・通知は介護予防や健康維持など問題を限定的にしている点である。つまり具体化・明確化した課題に対して住民自身で解決あるいは解決を専門職等が支援していくことを表している。

3点目は、住民主体の活動が多様になったことである。表1-4のとおり1960年から1980年の21年間と、2015年-2020年の6年間の2つの時期に分けその両方で住民主体とタイトルが入った論文を比較すると、後者のほうが前者よりも数が多く分野が広がっていることがわかる。住民主体は社協だけではなく他領域にも広がり使われていることが確認できる。さらに表1-2のとおり厚労省の法令で2015年の「介護予防・日常生活支援総合事業の適切かつ有効な実施を図るための指針」では、住民主体の活動が介護予防・日常生活支援総合事業の生活支援サービスとして制度の中に位置づいている。住民が制度の対象者だけではなく制度の提供側としても担っていくこととなった。このことは、住民の活動が相互扶助という助け合いの活動だけではなく、ソーシャルアクションと呼ばれるような制度化へ結びつけるための運動としての活動、住民自らが問題解決のために事業化して行

う活動、事業としての活動を制度化し制度の枠組みの中で実施する活動など、住民の活動の幅が広がっていることである。2000年以前は、住民参加型在宅福祉サービス団体が行う在宅福祉サービス活動やボランティア活動、当事者活動などが活動の中心であり活動分野は介護や障害関連が中心であった。ところが、2000年以降、NPO活動、市民活動、コミュニティビジネス、ソーシャルビジネスなど参加の手段が多様化し、活動費を得る手段も近隣の寄付や手弁当で自身が負担するだけでなく、SNSを通じたファンドレイジングなどより広域へ働きかけることも可能となっている。何が言いたいかというと、住民自身が公の立場や専門職の立場、一地域住民としての立場など提供する活動によって住民自身の立場が多様に変化していることである。この多様に行われている住民の活動を、現状では住民主体という言葉でのみあらわしているため様々な分野で使われ、人によって言葉の理解や認識に幅があることが確認できる。

4点目は、住民主体の捉え方の幅の広さと社協組織の会員構成との差である。3点目に述べたとおり、住民主体が様々な分野で多様な活動において使われ議論が活発に行われている中で、社協は社会福祉法第109条において「その区域内における社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加し、かつ（中略）市及び町村にあつてはその区域内における社会福祉事業又は更生保護事業を営む者の過半数が参加するものとする」とあり社会福祉事業者が組織した団体の色彩が強い。同様に新・社協基本要項においても社協は「地域における住民組織と公私の社会福祉事業関係者等により構成され」と明記されている。一方、社協基本要項では住民主体を「地域住民のニーズに即した活動をすすめることをねらいとし、それに必要な組織構成を充実するということである」とありニーズに即した組織構成の充実の必要性を述べている。このニーズに即した組織構成と社協の法的に求められている組織構成の両者の整合性が図れているのか否か、それをどう検証しそれにもなつて住民主体のあり方が変化するのか否かの議論の必要性が確認できる。

### 第3章 地域福祉における社会背景と理論整理

第1章では、社協における住民主体を歴史的な流れに沿って誕生し、変化し、拡大した経緯を明らかにしていった。本章では、地域福祉に関連した社会背景および地域福祉の諸理論について概観する。地域福祉の研究が本格的に始まったのは1970年代からと言われており1970年代から2010年代までの約50年間の変遷を明らかにしていくこととする。第1節では1970年代から2010年代までの地域福祉に関連した社会的な背景を確認していき、第2節では、論者等によって掲げられた地域福祉の諸理論を概観する。

#### 第1節 地域福祉における社会的な背景

本節では、地域福祉の理論整理が始まった1970年代から2010年代までの地域福祉に関連した社会的な背景を明らかにしていく。

##### 1 1970年代の社会背景(福祉体制の整備および理論整理の始まり)

地域福祉の理論整理は概ね1970年代から行われている(野口 2008:48)。この当時の時代背景を列挙すると次の点があげられる。1950年代から1960年代に国民健康保険法(1958年)、国民年金保険法(1959年)が制定され国民皆保険皆年金体制が確立したこと。精神薄弱者福祉法(1960年)、老人福祉法(1963年)、母子福祉法(1964年)と、1950年までの福祉3法(生活保護法・児童福祉法・身体障害者福祉法)とあわせ、福祉6法体制が構築されたこと。1969年に地方自治法の改正が行なわれ市町村に総合計画の策定が義務づけられ、総合計画の中に社会福祉として取り組む施策が列挙・構成されるようになったこと。1962年に「社協基本要項」が策定され、社協は「住民主体の原則にもとづき市区町村の地域を基本的単位とし、都道府県及び全国の各段階に系統的に組織される」とし市区町村社協を基本単位として位置づけが行われ、1966年からは市区町村社協に福祉活動専門員が設置され職員の確保、身分保障の確立が図られたこと。全社協にて1968年「ボランティア育成基本要項」を発行され、民間で行う福祉活動の1つとして労力・技術、金品など住民の善意を必要とする人や団体に結びつけるしくみとして「善意銀行(ボランティアセンターの前身)」が各市区町村に設置され、最盛期の1974年には全国で1250ヶ所以上に設置された。その善意銀行を引き継ぐ形で1973年には厚生省(現 厚生労働省)が、都道府県・指定都市社協に、ボランティアセンターの前身である「社会奉仕活動指導センター」設置のための国庫補助を行い、1975年には厚生省(現 厚生労働省)が全国の市区町村社協に「社会奉仕活動センター」設置のための国庫補助を行ったこと。

このように、1960年代から1970年代には、社会保障制度および社会福祉制度の確立、市町村における計画的な社会福祉体制の確立、社協の位置づけの明確化等により民間の社会福祉事業や活動が進展をしてきた。一方で1950年代後半から1970年代前半にかけて平均約10%の経済成長を遂げる中でも、出生率の低下、高齢化、人口の都市集中など経済成



長を背景としたあらたな社会福祉問題が生じていたこと。さらに 1973 年の第 1 次オイルショックの経済不況による税収減により公的責任範囲を縮小し、個人の自助努力や家庭、近隣・地域社会等の相互扶助で対応させようという日本型福祉社会が論じられ公私の役割分担が課題となり、あわせて在宅福祉優先、市町村主導などにより国に依存する形で拡充が図られてきた社会福祉制度の大きな転換がせまられることとなった。1969 年の東京都社会福祉審議会の「東京都におけるコミュニティ・ケアの推進について」の答申により、コミュニティ・ケアが公式に初めて明らかにされ、1971 年の中央社会福祉審議会「コミュニティ形成と社会福祉」の答申が行われコミュニティに着目を始めたのもこの時期にあたる。こうした背景のもと地域福祉の理論的な整理が行われ始めるようになった。

## 2 1980 年代の社会背景(在宅福祉を中心とした地域福祉の推進)

1981 年の国際障害者年を契機にノーマライゼーションの思想の普及をめざすこととなり、1981 年度版の厚生白書の副題は「国際障害者年ー完全参加と平等をめざしてー」とした。障害のある人の社会への完全な参加と障害のない人との平等を目指したものである。これに伴い、全社協は、国際障害者年における活動推進要綱を実施し、障害者マップづくりとふれあい広場運動を展開した。

1983 年には「1980 年代経済社会の展望と指針(83 年～90 年)」が閣議決定され、その柱として①ノーマライゼーション、②福祉施設整備の充実化と在宅福祉、③保健と医療の連携、④受益者負担、⑤民間企業サービス(有料サービス)が提言された。同年、社会福祉事業法の改正が行われ市区町村社協の法人化が実現。その後、1985 年に「福祉ボランティアのまちづくり事業」(ボラントピア事業)が開始され、市区町村社協が主体となり、多様なボランティア活動の振興事業が実施されるようになった。社協やボランティアに限らず、地域の高齢者や障害者などに対し、有償での在宅福祉サービスを提供する非営利の組織である住民参加型在宅福祉サービスが全国的に広がっていく。1981 年に武蔵野市福祉公社が設立しその後各地で福祉公社の設立が広がり、1983 年にはコープこうべ生協によって「コープくらしの助け合いの会」が設立、神奈川の生活クラブ生協の支援によって「ワーカーズ・コレクティブ」が創設されている。1985 年には農業協同組合が高齢者福祉活動推進の基本方針を示し農村部を中心に活動が展開された。さらに、痴呆症高齢者を抱える家族の会や、障害者の地域での自立生活運動など、当事者活動が発展していった。

こうした経緯の中、全社協は 1986 年「社会福祉改革の基本構想」の提言を行った。その内容は「これまでは、公＝行政(官)として捉え、この公＝行政から独立した領域を私＝民間とし、この官(公)と民間(私)の役割分担という二分法の図式で公私機能を捉えてきたが、これからの社会福祉の推進を考えると、この官と民間の間に、その両者が協力して問題の解決にあたるという領域が必要(松村 1994:10)」とし「住民のボランティア活動に委ねるだけでなく、行政はこの住民活動の主体性を損なうことなく、住民の共助活動を支えるという新しい社会連帯の形成が必要とされる。その意味で公私機能分担に代わる公

助・互助・自助の関係について、新しい体系を確立する必要がある(松村 1994:10)」とし、新しい公共の立場にたつ社会福祉の必要性を提言している。

同年 1986 年「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」が公布され、社会福祉施設への入所措置等が国の事務である機関委任事務から、地方公共団体の自治事務である団体委任事務へと改正された。1987 年に社会福祉士及び介護福祉士法が成立、1989 年に中央社会福祉関係三審議会合同企画分科会から「今後の社会福祉のあり方について」の意見具申が出され、①市町村の役割重視、②在宅福祉の充実、③民間福祉サービスの健全育成、④福祉と保健医療の連携強化、⑤福祉の担い手の養成と確保、⑥サービスの総合化・効率化を促進するための福祉情報提供体制の整備があげられた。

1980 年代は、ノーマライゼーションの思想の普及を目指すとともに、多様化した住民のニーズに対応するため、在宅福祉を中心に市町村の役割重視、福祉の担い手となる人材やサービスの充実に向けた活動や施策など、地域福祉の基礎づくりが行われた年代となっている。

### 3 1990 年代の社会背景(市町村が実施主体となった地域福祉の体制整備)

1990 年に社会福祉関係 8 法の改正法(「老人福祉法等の一部を改正する法律」)が公布され、①高齢者・身体障害者福祉にかかわる施設入所措置権の都道府県から市町村への移譲、②市町村を実施主体とする在宅福祉サービスの法定化、③都道府県・市町村の老人保健福祉計画策定の義務化の 3 点が主な改正点であった。特に③の計画策定の義務化は、社会福祉の制度上はじめて施策化されたものである。このことにより、市町村で在宅福祉サービスと施設福祉サービスを計画的・一元的に実施する体制づくりが確立。1993 年には老人保健福祉計画の策定が全国の自治体約 3300 か所で終了。計画にもとづき施策が実施されるようになった。

国においては高齢・児童・障害の 3 領域で計画策定がされ、1989年に「高齢者保健福祉推進十か年戦略(ゴールドプラン)」の策定、その後1994年に後半 5 年分の整備目標を引き上げるなどの見直し「新ゴールドプラン」を策定。1994年に「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」(エンゼルプラン)の策定、1995年に「障害者プラン(ノーマライゼーション 7 ヶ年戦略)」を策定。これら計画を通じ目標および政策を明確にした。

全社協では「老人福祉法等の関係 8 法」(1990年)の改正の 1 つである社会福祉事業法の「第 3 条(基本理念)」「第 3 条の 2 (地域等への配慮)」が示されたことを受け、「新・社会福祉協議会基本要項(第一次案)」(1990年)を公表。公表後、議論を重ね1992年の策定に至っている。これは社協が、全国の都道府県および市区町村の社協の組織理念と活動体制を整備し、地域福祉の推進を図るためのものである。社会福祉事業法の第 3 条「地域住民の理解と協力を求める」とした基本理念をもとに、1993年4月に厚生省は「社会福祉事業に従事する者の確保を図るための措置に関する基本的な指針」と「国民の社会福祉に

関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」を告示。1993年7月には、中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会の意見具申「ボランティア活動の中長期的な振興方策について」が出され「参加型福祉社会」が提起された。1991年には、市町村社協等が国庫補助事業としてふれあいのまちづくり事業を始めている。これは地域福祉コーディネーターの配置、生活支援事業、小地域ネットワークづくりなど、地域に応じた福祉サービスを継続的に提供するための体制の整備を目的に始められたものである。こうして、地域社会を基盤とし住民の社会福祉領域への参加を促進する社会福祉のあり方へと変化していった。これら時代背景により、住民参加や地域福祉活動に対する期待が高まり小地域ネットワーク活動やサロン活動が注目を集めるようになっていくこととなる。

1996年に阪神・淡路大震災という未曾有の大災害が発生。隣近所の支え合いにより助けられた人が多くおり、地域における住民活動の重要さとともに、ボランティア・NPOといった市民活動の前進にもつながった。後に1996年をボランティア元年と呼ぶようになった。

1990年代は、社会福祉運営における「分権化」「多元化」「計画化」にあるといわれる(右田 2005:9)。市町村を実施主体とする在宅福祉サービスの法定化、市町村の老人保健福祉計画策定の義務化を通じて市町村の役割が大きくなるとともに<sup>28</sup>、社協が新・社会福祉協議会基本要項を策定し社協の性格・活動原則・機能を明確にしながら、地域を基盤とした事業に取り組むなど通じ、住民の住む身近な地域での問題解決のための体制と活動づくりが行われていった。

#### 4 2000年代の社会背景(地域福祉の主流化)

2000年は社会福祉において大きな転換点となる年である。2000年に社会福祉基礎構造改革の一環として「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」が成立し、社会福祉法を含む8つの法律が施行された。この改正の大きな点は、第1に措置制度から契約制度への転換である。戦後、社会福祉は公的責任において措置という対象者を保護の対象とした仕組みで成り立っていたが、サービスを提供する多様な主体から利用者が契約によりサービスを選択するという市場原理をもとにした仕組みへと変わったことである。2000年の介護保険法において導入され、2003年の支援費制度により障害の分野にも導入され、2006年の障害者自立支援法、2012年成立(2013年4月施行)の障害者総合支援法へと至っている。これにともない利用者が適切にサービスを利用すべく、成年後見制度および権利擁護事業(2007年からは「日常生活自立支援事業」の名称)が制度化されている。

第2に地域福祉が法的に位置づけられたことである。社会福祉基礎構造改革により社会福祉事業法が改正され、名称が社会福祉法となり新しい社会福祉の基本理念が明記された。

---

<sup>28</sup> なお、2006年に施行された「障害者自立支援法」では、計画的な障害福祉サービスの基盤整備をすすめるため、市区町村、都道府県に3年間を1期とした障害福祉計画の策定を義務づけた。

その社会福祉法の特徴として、次の3点があげられる。

1点目は、社会福祉の推進の場としての「地域」を明確に位置づけていることである。1990年の社会福祉関係8法改正により、社会福祉事業法の第3条の基本理念のなかに「地域等への配慮」が条文に新しく盛り込まれたが、社会福祉法はこの経緯をふまえていること。2点目は、社会福祉法の対象の範囲を「社会福祉事業」から社会福祉事業を含んだより広い概念である「社会福祉を目的とする事業」に拡大したことである。社会福祉法では「社会福祉事業」に代わって、この「社会福祉を目的とする事業」が法律の中でたびたび見られる<sup>29</sup>。これは、これからの社会福祉が社会福祉法第2条の定義にて限定された「社会福祉事業」だけではなく、非営利組織や当事者組織等、多様な主体が行う事業によって創られていくべきであるという基礎構造改革の理念<sup>30</sup>を反映したものである。3点目は、地域福祉計画が社会福祉法に明記された計画ではあるが、老人保健福祉計画のような策定を義務づけた計画ではないことである。地域福祉計画は市町村の自治事務であり、国が示す指針等<sup>31</sup>はあくまでも参考に過ぎず、内容が強制されるものではないことである<sup>32</sup>。これは1999年に策定された地方分権一括法に基づく地方自治法の改正により「国の地方公共団体に対する関与については必要最小限のものとし、国は地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない」によるものである。この法律で機関委任事務が廃止され、自治事務として地方自治体の責務が大きくなっていった。そのため自治体自身が主体となり地域福祉政策の企画・立案を行い、将来像を設計していくことが求められるようになり、地域福祉計画の策定は、地方自治改革に取り組むことにもつながるといえる。地方自治体が、その責務を担えるよう市町村合併が進んでいったのもこの年代である。

このように2000年代は、社会福祉推進の場を地域としたこと、市場原理にもとづいた福祉サービスが提供できるようになったこと、市町村自身が主体となりその町の社会福祉のあり様を計画し将来像の設計が求められるようになったことがあげられる。営利組織・非営利組織・当事者組織・住民組織など多様な主体が、社会福祉を目的とする事業に取り組むことができ、その事業を一人ひとり自らが選び利用できる仕組みとなった。

一方で、2008年のリーマンショックによる大量解雇が起り格差問題の顕在化など、市

<sup>29</sup> 「社会福祉を目的とする事業」の表記については、第1条(目的)、第4条(地域福祉の推進)、第5条(福祉サービスの提供の原則)、第6条(福祉サービスの提供体制の確保等に関する国及び地方公共団体の責務)、第88条(社会福祉を目的とする事業を経営する者への支援)、第107条(市町村地域福祉計画)、第108条(都道府県地域福祉支援計画)、第109条(市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会)、第110条(都道府県社会福祉協議会)、第112条(共同募金)、第113条(共同募金会)で確認することが出来る。

<sup>30</sup> 基礎構造改革の中間まとめでは、改革の理念として基本的方向を定めているが、その中に「③幅広い需要に応える多様な主体の参入促進」が明記されている。

<sup>31</sup> 指針としては、1999年度から2000年度にかけて実施された地域福祉計画に関する調査研究委員会報告書「地域福祉計画の策定に向けて」や2002年1月の「社会保障審議会福祉部会報告」があげられる。また、2007年8月厚生労働省 社会・援護局より出された、災害時等にも対応する要援護者対策として、「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について」では、地域における要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認方法を市町村地域福祉計画に盛り込むよう通知がなされている。

<sup>32</sup> 法律上は地方自治法第254条の4に規定する「技術的助言」にあたる。

場原理にともなった問題も生じるようになった。そして、日本の人口が、2004年をピークに減少に転じ、以降、少子および高齢化がより進行していく時代に入っていく。

## 5 2010年以降の社会背景(地域福祉の制度化)

2010年代は、個々の住民の抱える生活問題の解決を図っていくという「個別支援」とそうした住民を支える仕組みをつくりながら、地域社会をより暮らしやすい地域に変えていくという「地域支援」(地域づくり)を一体的に推進していくことが求められるようになった。その背景としてゴミ屋敷、子どもの貧困、孤独死、虐待、ひきこもり、8050問題など、社会的孤立や制度の狭間にある人への支援が社会的な問題として注目されたためである。こうした複合化・複雑化した課題を包括的に受け止め解決するための整備が求められるようになった。複合化・複雑化した課題が論じられたのは2000年の「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」に端を発している。検討会報告では、現代社会の社会福祉の諸問題として「社会的排除や孤立の強いものほど制度からも漏れやすい」と潜在化した問題があることを述べ、この課題を解決するため「つながりの再構築」を提示し、社協、自治会、NPO、生協、農協、ボランティアなど地域社会における様々な制度、機関・団体の連携・つながりを築くことによって住民の幅広い参画を得て「支え合う社会」の実現を図ることを求めるとした。この考え方をもとにした具体的な制度改正として2005年の介護保険法の改正があげられる。この改正により2006年度より地域包括支援センターが設置されるようになり「総合相談」と「地域づくり」の機能が重視されており、その後の地域包括ケアシステムの議論の中で、この機能が重視されていった。

2008年の「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」の報告では、現行の仕組みでは対応しきれていない多様な生活課題に対応するために、住民のつながりを再構築し「新たな支え合い(共助)」の必要性を提示した。支える、支えられるという関係ではなく支え合う関係を構築するために、住民と行政の協働による新しい福祉を実現するための支援のあり方、住民参加の必要性、地域福祉を進めるために必要とされる条件について報告している。

2013年に成立した生活困窮者自立支援法では、生活困窮者を「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者(法第2条第1項)」と明記し経済的困窮だけに焦点化するのではなく社会的孤立を含め定義し、生活困窮者の支援策として「総合相談」と「地域づくり」の機能を重視している。この生活困窮者自立支援制度は、制度からもれるニーズへの対応を制度化したものであり先の報告にあった「つながりの再構築」そして「新たな支え合い」を具現化する制度として地域福祉の制度化と言われるようになった(中島・菱沼 2015:307)。

2015年の厚生労働省の「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」では、全世代・全対応型の総合相談の機能として地域包括支援体制の構築が打ち出され、2016年に閣議決定した「ニッポン一億総活躍プラン」において地域づくりの目指す方向として「地域共生社

会の実現」が提唱され、厚生労働省に「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部が設置されるなどし、国全体として福祉の提供体制を見直す動きが活発化した。

2017年の厚生労働省の「地域力強化検討会の最終とりまとめ」では、地域で社会的孤立や社会的排除をなくし誰もが役割を持ち、お互いに支え合っていくことができる地域共生社会の創出を目的とした。高齢者、障害者、子ども、生活困窮者など対象者で制度を分けるのではなく、地域を単位としてその地域に住むボランティア等の住民が主体的に問題発見、解決の活動に取り組むこととした。この最終とりまとめをもとに2017年に厚労省が各自治体へ「地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について」の通知を行い、2018年に社会福祉法の改正に至っている。

2010年代は、社会福祉の推進の場である「地域」のあるべき姿を地域共生社会とし、そのために「個別支援」と「地域支援」を一体的に推進していくことを法的に位置づけ、地域福祉が制度化された時代となった。

## 6 今後の地域福祉のあり様における問い

以上、1970年代から2010年代までの約50年間、地域福祉に関連した社会的な背景について述べてきた。時代の変遷とともに、①福祉サービスの対象、②福祉サービスの種類、③福祉サービスの提供主体、④福祉サービスの方法や考え方、⑤地域社会や住民のとらえ方、の5点が変化していることが分かる。たとえば、①福祉サービスの対象であれば、行政が対象者や内容を決定する措置制度から、自らがサービスを選択する契約制度へと変わっている。このように地域福祉の考え方が時代によって変化していくことが明らかになったことで、今後も変化し続けていくことが想定される。こうした中、地域福祉の領域で、これからどういった変化が想定されるのか、これからの地域福祉のあり様を想定する上で4つの問いを提示することとする。

第1の問いは、大規模災害により地域の様相が大きく変わってしまう地域福祉推進のあり様とは何か。2011年に東日本大震災が起きて以降、大規模災害が頻発している。社会福祉推進の場が地域といいながらも一瞬にして地域が壊滅してしまうような自然災害を何度も経験している。被災し今まで住んでいた地域に居住できなくなる人もいる。場合によっては地域が成り立たず消滅することもある。被災にあった地域が地域福祉の推進の場となりうるのか、この問いに対する十分な議論ができていないこと。

第2の問いは、大容量高速通信など情報通信技術の発展にともなってスマートフォンやパソコンなどを使いオンライン上で人間関係を構築できるSNSや、オンライン上で仕事ができ、教育を受けることが可能となった中で、居住の場を選ばない生活環境における地域福祉推進のあり様とは何か。仕事など収入を得る手段とともに人間関係を築くことなど、どこでも、いつでも、誰とでもつながることができ、生活の手段すべてをスマートフォンやパソコンで実現できるようになった。このことで、日本中、世界中どの場所にも居住ができ、かつ居住期間も自分で自由に決め生活することが可能となった。居住の場＝生

活の場というローカルな地域と、オンラインの場＝生活の場というグローバルな地域との関係性はどうかあるべきか。

第3の問いは、地域共生社会の実現のため地域の重要性が増している一方、市町村合併による基礎自治体の広域化や、地域福祉の推進役である社会福祉法人の大規模化が求められている中での地域福祉推進のあり様とは何か。市町村は地方分権化に伴い自主性・自立性が重んじられ自治事務として地方自治体の裁量・責務が大きくなった。その責務を担えるよう市町村合併が進んだ経緯がある。社会福祉法人は、2013年の社会保障制度改革国民会議報告書において「経営の合理化、近代化が必要であり、大規模化や複数法人の連携を推進していく必要がある」とし大規模化が求められている。さらに2016年には社会福祉法人は地域福祉の中心的な担い手として地域における公益的な取り組みが責務となった。地域住民の抱えるニーズは多様化・複雑化し極めて個別性が高くサービスを均一化しづらい。社会福祉法人が公益的な取り組みを行うにあたり、地域住民の意見や要望を聞き臨機応変に事業展開するのであれば、身近で小規模であるほうがよい。社会福祉法人が規模を大きくしサービスの効率化や合理化を図り安定した法人運営を担うことと、地域住民の均一化しづらいニーズへの対応、いわゆる非効率的なサービスを担うという相反する中での地域福祉推進はどうかあるべきか。

第4の問いは、社会的孤立や制度の狭間の問題など多岐にわたり多種・多様な個別性の高い支援と、これら問題を解決するための地域住民等への働きかけである地域支援とを一体的に行っていく地域福祉推進のあり様とは何か。地域の中には様々な問題がある。たとえばゴミ屋敷、子どもの貧困、孤独死、虐待、いじめ、ひきこもり、8050問題だけに限らず、外国籍や外国につながるある人の生活課題、障害者の地域生活で起きる差別や排除の問題、同様にLGBTなどの性的マイノリティに対する差別や排除の問題、刑務所出所者への社会参加の問題、非正規雇用などの不安定な雇用状況で生じる経済的問題、経済的問題にともなったひとり親などへ就労や子どもの教育格差問題、介護に追われ学習環境が十分でないヤングケアラー問題、人口減少に転じ少子・高齢化が著しくなってくる中での担い手不足の問題など数えれば多くの問題をあげることができる。人生100年<sup>33</sup>と言われる中、その100年で起こる個々の問題は千差万別といってもよい。さらに2015年に国連サミットが採択したSDGs(持続可能な開発目標)にて2030年までに達成すべき国際的な目標が掲げられたが、その目標と地域との関係はいったいどうあるべきか。個別の生活問題から地球規模に関わる問題までを含めた様々な問題に対して、どう整理し、どう優先順位をつけ、どう解決するのか、これらを地域が中心となって取り組むにあたって、船頭多くして船が山に登るなど一歩間違えれば収集のつかない混沌として状況になりはしないか。地域で起こる問題に対して一定の道筋を立てていく地域福祉推進はどうかあるべきか。

以上4点を問いとしたい。

---

<sup>33</sup> 首相官邸は、2017年9月に人生100年時代構想会議を設置して、翌年(2018年)の6月に「人づくり革命 基本構想」を出し、この中で人生100年時代の人づくりにおける政策が掲げられている。

## 第2節 理論整理の枠組み

### 1 理論整理の枠組み

前節(第1節)では、1970年代から2010年代までの地域福祉に関連した社会的な背景を明らかにしてきたが、本節では、住民主体が地域福祉の領域の中で議論されていることから論者等によって掲げられた地域福祉の諸理論について概観する。

論者等の提示している諸理論において「理論とは何か」という共通した規定が必ずしも明確に設定されておらず、概念やアプローチなどといった捉え方をしているものもある。そのため、ここで言う理論とは、論者等が地域福祉をどう捉えているのか、その捉え方を整理することとする。整理するにあたり、表2-1のと通りの5つの項目を設定し枠組みを作成した。5つの項目は①目的、②対象者および対象区域、③構成要素(要件)、④特徴、⑤課題である。①の目的は地域福祉の目指すべき社会を示す内容である。②対象者および対象区域は対象となる人や区域(エリア)を表し、③の構成要素(要件)は①を目指すにあたり必要な要素や要件が何かを表している。④の特徴は諸理論における特徴を表し、⑤の課題はそれぞれの理論における課題を示している。

この枠組みをもとに1970年の岡村重夫の理論から2017年宮城孝の理論まで年代順に50年間で12の諸理論をあげた。各諸理論については表2-2のとおり表した。

表2-1 理論整理の枠組み

論者名(発表年)				
①目的 ・地域福祉の目指すべき社会を示す内容を明記	③構成要素(要件) ・①を目指すにあたり必要な要素や要件	④特徴 ・諸理論における特徴	⑤課題 ・それぞれの理論における課題	
②対象者または区域 ・対象者および対象区域は対象となる人や区域				

### 2 各論者の諸理論の整理



表 2-2 地域福祉における諸理論の整理

岡村重夫(1970年・1974年)		(山口 2005)・(岡村 2009) 参照	
<p>(目的)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・コミュニティ・ケア、地域組織化、予防的福祉の上位概念として地域福祉という新しい概念が必要</li> <li>・コミュニティ・ケアとは、社会福祉の対象者(ニーズを持つ人)が地域社会の中で他の市民と同じように自立生活を送れるよう支援すること</li> </ul> <p>(対象者または区域)</p> <p>対象分野として以下の4点をあげている</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>①児童(児童地域福祉)</li> <li>②老人(老人地域福祉)</li> <li>③障害者(障害者地域福祉)</li> <li>④その他の地域福祉</li> </ol>	<p>(構成要素(要件))</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>①コミュニティ・ケア</li> <li>②地域組織化活動</li> <li>・一般的地域組織化活動</li> <li>・福祉組織化活動(一般的地域組織化活動を基盤として進めるもの)</li> <li>③予防的福祉</li> </ol>	<p>(特徴)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・構成要素の福祉組織化活動は、制度の利用者ないし対象者の生活要求を充足させるための組織体という性格をもち、以下の5つの機能をもつ</li> <li>①社会福祉政策に対する住民参加ないしは対象者参加</li> <li>②地域福祉に関する情報活動</li> <li>③住民の権利と利益を擁護、進捗させる地域福祉計画の立案</li> <li>④コミュニケーション</li> <li>⑤社会福祉サービスの施設・運営</li> </ul>	<p>(課題)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・構成要素と対象別分野という二次元的捉え方による地域福祉の捉え方では、政策を生み出す構造、地域福祉に影響を与える社会経済状況、多様な住民のニーズや複雑な地域福祉をどこまで捉えられるのかという検証されず、そのすべてを説明することができない課題がある</li> </ul>
(住谷・右田 1973)・(右田 1986)・(野口 2008) 参照			
<p>(目的)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域住民の生活保障</li> <li>・個としての社会的自己実現</li> </ul> <p>(対象者または区域)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・生活権と生活圏を基盤とする一定の地域社会</li> </ul>	<p>(構成要素(要件))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・生活問題を①生活原則、②権利原則、③住民主体原則の3点に立脚して軽減・除去し、または発生を予防し、地域住民の主体的生活全般にかかる水準を保障し、より高めるための社会的施策と方法の総体。以下の4つを具体的な活動として位置づける</li> <li>①公私の制度・サービス体系</li> <li>②地域福祉計画</li> <li>③地域組織化</li> <li>④住民運動</li> </ul>	<p>(特徴)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域社会という場を介在させて政策と制度の捉え直しをしようとするもの</li> <li>・資本主義の構造的欠陥から生じる生活問題に対して、政策とそれに対抗する運動によって地域福祉が生み出されることから、住民の連帯、運動、住民自治などをとらえることが可能であること</li> <li>・権利論・主体形成論を軸に制度と技術を包み込んで、さらに発生予防の範囲まで含めたものとしており地域福祉を政策制度と対応させつつ、生活問題への包括的対策として明確化したこと</li> </ul>	<p>(課題)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・権利論、主体形成論を軸に制度と技術を包み込んで、さらに発生予防の範囲まで含めたものとしており、かなり包括的な概念である。そのため、その対象が生活問題一般に広がっており、その固有性が明確でないという課題がある</li> </ul>
右田紀久恵(1973年)			

(瓦井 1999)・(牧里 2000)・(2005 右田)参照	
<p>(目的)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域の中で一人ひとり が一人の住民として生 活できるよう支援する こと</li> </ul> <p>(対象者または区域)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 生活権と生活圏を基盤 とする一定の地域社会</li> </ul>	<p>(構成要素(要件))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「権利主体」「生活主体」「生存主 体」の三位一体の認識に立ち、権 利・義務関係の契約社会である市民 としての存在を保障し、主体性をも った住民が組織化されることにより 福祉コミュニティが構築される。福 祉コミュニティを市民社会と同じ価 値観でとらえ、その形成を公共政策 の延長線上に位置づけている</li> </ul>
<p>(特徴)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 主体性のない住民参加によって福祉コ ミュニティを形成するだけでは、地域 の人間関係の絆を弛緩させてしまうと 指摘する。それゆえ福祉コミュニティ の形成においては、市民社会としての 成熟を図ることを機軸とし、自らが社会 会福祉を自らの課題とし、自らが社会 を構成し、あらたな社会福祉の運営に 参加することが地方自治体の構成要件 として必要となる</li> </ul>	<p>(課題)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 主体性のない住民参加は、地 域福祉の概念として成立しな い一方ですべての住民が主体 性をもつことの可能性に言及 がされていない</li> </ul>
(山口 2005)参照	
真田是(1973 年)	
<p>(目的)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 資本主義社会が生み出す貧困化問 題への対応</li> <li>・ 生活問題という客観的な事態とそ の解決の運動を通して、住民の主 体形成が図られる</li> </ul> <p>(対象者または区域)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 資本主義社会における社会問題と いう客観的な事態を住民の運動を 通して解決</li> </ul>	<p>(構成要素(要件))</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 産業政策をとおして地域の経済的基盤 を強め、住民の生活の基礎を発展させ ること</li> <li>② 過密・過疎問題に見られるような生活 の社会的・共同的な再生産の部分の遅 れやゆがみを正すこと</li> <li>③ これらの措置を住民の自主的な参加＝ 運動の支えによって行っていくこと</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政策主体、社会問題、国民運動の3つ の要素による三元構造によって解明</li> </ul>
<p>(特徴)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域社会問題をどう解 決するかは地域福祉の テーマ・課題とされ、 住民運動が地域福祉の 内容と方法をつくり出 すモデルないしは手が かりとしたこと</li> </ul>	<p>(課題)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 井岡勉(1980 年)と同様</li> <li>・ 同一の問題状況において常に社会 運動が発生するということはな く、さらに政策との関連が不明な 小規模の多様な運動が存在してい る。したがって、社会運動のすべ てを階級対立において説明するこ とはできず社会運動が必ず絶対的 窮乏化の結果として発生するとい うこともいえない</li> </ul>

<p>(目的)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域で生活する要援護者の自立を地域において図ること</li> <li>(「ニード」概念を軸に在宅福祉の体系化・理論的根拠づけの過程で、地域福祉論に拡大、発展したという経過を持つ。したがって、地域福祉の中核に在宅福祉サービスをすえた機能的概念となっている)</li> </ul> <hr/> <p>(対象者または区域)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域で生活する要援護者</li> </ul>	<p>(構成要素(要件))</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>①対人援助サービス(個別援助活動)             <ul style="list-style-type: none"> <li>・予防的福祉活動</li> <li>・狭義のコミュニティケア</li> <li>・在宅ケアなどの活動</li> </ul> </li> <li>②地域福祉活動の重点とされた当該地域の社会的統合を高めるための環境・制度の改善・整備活動</li> </ol>	<p>(特徴)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域福祉が社会的支援を要する人びとを中心とする住民の福祉ニーズに対するサービス供給の機能体系であるところにある</li> <li>・主たる対象者を限定し、コミュニティケア、あるいは在宅福祉サービスを中心にする点によって、それまで包括的で曖昧であった地域福祉の固有性がある程度明確にしたと考えられる</li> <li>・三浦の概念規定は永田のそれと共通する点が多い。永田が組織化活動を強調し、三浦が在宅福祉サービスを強調する点にある</li> </ul>	<p>(課題)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・何らかの福祉サービスを必要としている人の地域での自立生活を支援するうえで、政策化スキヤッチのあり方、政策化に必要なニーズキヤッチのあり方、両面から検討されなければならないこと</li> <li>・歴史的、経済的、社会的に規定された地域社会の構造的問題や、ニーズ発生のメカニズムなどを捉えきれていないこと</li> </ul>
---	---	--	--

<p>(目的)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・社会福祉サービスを必要とする個人、家族の自立を地域社会の場において図ること。</li> <li>・これを可能とする地域社会の統合化・基盤形成をはかるうえで必要な環境改善サービスと対人的福祉サービス体系の創設・改善・確保・運用およびこれら実現のための組織化活動の総体をいう</li> </ul> <hr/> <p>(対象者または区域)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・社会福祉サービスを必要とする個人</li> </ul>	<p>(構成要素(要件))</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>①在宅福祉サービス(予防的福祉サービス、専門的ケア・サービス、在宅ケア、サービス、福祉増進サービス)(福祉サービスを必要とする個人や家族の自立を支援)</li> <li>②環境改善サービス(要援護者の社会参加を可能にする制度的条件の改善など)</li> <li>③組織活動(地域組織化, 福祉組織化)</li> </ol>	<p>(特徴)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・在宅福祉サービスを中核にし要援護者の福祉ニーズの充足と住民参加を前提にした供給システムの構築を目指していること</li> <li>・在宅福祉論の展開から出発しており「ニード」概念を軸心在宅福祉の体系化。理論的根拠づけの過程で、地域福祉論に拡大、発展したという経過を持つ。したがって、地域福祉の中核に在宅福祉サービスをすえた機能的概念</li> </ul>	<p>(課題)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域福祉と在宅福祉の概念の区別が明確でないこと、供給主体からの理論化に傾斜し、住民が主体として十分に位置づけられていないこと</li> <li>・地域社会における社会的問題について、必ずしも機能的にのみ把握できない側面を見逃してしまいう危険性も内在しているように考えられる。</li> <li>・この立場は政策責任性が弱く運動的性が脱落しているところが問題だとする。</li> </ul>
--	--	---	--

井岡勉(1980年) (山口 2005) 参照			
<p>(目的)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「住民の生活防衛と福祉増進」住民の社会的な生活障害に関わる諸要因を軽減・除去するとともに地域・家庭で安心・安全に自立して暮らし続けられるよう必要な条件を整備していくこと</li> </ul> <p>(対象者または区域)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地理的・歴史的に形成される「生活の場」とその生活展開のなかで形成される「交流・連帯の場」の重なるところ</li> </ul>	<p>(構成要素(要件))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>①住民の個別的な努力では解決できない福祉の問題状況の解決</li> <li>②住民の集団的・組織的活動の試み</li> </ul> <p>資本の運動法則によって必然的に生み出された地域生活の不備等を社会運動を媒介とした社会的対策</p>	<p>(特徴)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・政策や制度との関係で運動を捉えようとすもの</li> <li>・社会運動は、①住民の個別的な努力では解決できない福祉の問題状況の解決と、②住民の集団的・組織的活動の試みという、2つの特性をもつものである</li> </ul>	<p>(課題)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・同一の問題状況において常に社会運動が発生するというのではなく、さらに政策との関連が不明な小規模の多様な運動が存在している。したがって、社会運動のすべてを階級対立において説明することはできず社会運動が必ず絶対的弱体化の結果として発生するということもいえない</li> </ul>
阿部志郎(1980年) (2004 大島・杉本・斉藤) 参照			
<p>(目的)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・福祉二ードに公か民間かを問わず、地域のあらゆる資源を動員して対応する「公私協働」の理念</li> </ul> <p>(対象者または区域)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・住民が協働しうる範囲の小地域において、住民参加による福祉活動を基盤</li> </ul>	<p>(構成要素(要件))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域における行政施策・施設機能・ボランティア・住民参加の有機的協力とそのシステム化を重視している</li> </ul>	<p>(特徴)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・住民活動および当事者活動が地域に層的に広がりをもつことによって、安心して住まうことができるかどうかを決める因子としたこと</li> <li>・特に住民自身のボランティアアクションを主張した</li> </ul>	<p>(課題)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域福祉施策のよし悪しは住民参加のいかんによって規定されている</li> </ul>

大橋謙策 (1995 年)		(岩間・原田 2012) (大橋 2000) 参照	
<p>(目的)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>自立生活が困難な個人や家族が、地域において自立生活できるようネットワークをつくり、必要な在宅福祉サービスを総合的に提供すること。</li> </ul> <p>(対象者または区域)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>政治・行政制度の基礎単位である市町村を基盤および生活圏を同じくする地域</li> </ul>	<p>(構成要素(要件))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地域福祉を社会福祉システムとしてとらえサービスの提供を重視している。そのため以下3点を統合的に行うこととした             <ol style="list-style-type: none"> <li>①社会資源の活用</li> <li>②社会福祉制度の確立</li> <li>③福祉教育の展開</li> </ol> </li> <li>地域住民個々人の生活の把握にもとづく在宅福祉サービスの提供のための専門職によるケアマネジメントから社会福祉システムへつながることをしている</li> </ul>	<p>(特徴)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>利用者としての住民の主体形成。具体的には以下の4点をあげている             <ol style="list-style-type: none"> <li>①地域福祉計画策定能力の形成(住民が策定作業に参加し計画を立案する能力)</li> <li>②地域福祉実践主体の形成(近隣住民によるインフォーマルケアの提供)</li> <li>③社会福祉サービス利用者の主体形成(サービス利用に対する抵抗や偏見を除去しサービス内容に対する異議申し立てができる利用者の形成)</li> <li>④社会保険制度の契約主体(社会保険制度のあり方に関する国民的合意の形成)を旨とした学習の必要性</li> </ol> </li> </ul>	<p>(課題)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地域社会をケアの供給者と利用者からなる二層構造と捉えおもにケア供給者の組織化をもってコミュニティ形成を図ろうとしており「主体的関与」が重視される住民とは、潜在的なケア供給者としての地域住民を意味している傾向にあり、ニーズの当事者やサービスの利用者の「参加」は想定されていなかった</li> </ul>
岡本栄一 (2002 年)		(岡本 2002) 参照	
<p>(目的)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>社会福祉が目標とする以下の点を統合させ、多様な主体の共同において実現すること             <ol style="list-style-type: none"> <li>①人権の擁護と人間性の回復</li> <li>②社会福祉問題の予防</li> <li>③ノーマライゼーション</li> </ol> </li> </ul> <p>(対象者または区域)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治体、あるいは望ましい地域的領域を基盤とすること。</li> </ul>	<p>(構成要素(要件))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>行政セクター、非営利セクター、営利セクターの3つの異なる推進主体(主体)の協働によって、①地域ケア、②予防と共生、③住民参加の3つのステージ(場)で織りなされる福祉的・連帯的・自治的・統合的な営み</li> </ul>	<p>(特徴)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>「場」と「主体」の関係で整理したこと。</li> <li>場と主体を結びつける領域(結節領域)に非営利セクターを位置づけたこと。</li> <li>サービス供給組織の多元化、地域福祉活動の担い手の多様化の中で、予防や福祉コミュニティづくりを表現するために非営利セクター(地域住民との媒介)でなければならぬと位置づけたこと</li> <li>結節領域を住民の「参加する場」「コミュニティづくりの場」「交流の場」「学習や体験の場」「地域福祉計画や政策への提言の場をつくる場」とすることで理念の実現へ至ることを述べている</li> </ul>	<p>(課題)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>行政セクター、非営利セクター、営利セクターの3つの異なる推進主体(主体)が、十全に機能しなればならないが、それぞれ主体の力量に左右されてしまうこと</li> </ul>

(牧里 2017) 参照	
<p>(目的)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・労働の多様化、流動化、生活スタイルの変容、価値観の多様化などに照応した「福祉コミュニティ」の形成</li> <li>・性差や世代、障害や階層を超えて形成される地域レベルでの「多元主義的社会」における住民の主体形成の場</li> </ul> <p>(対象者または区域)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方自治体単位(地域福祉の理念や理想が、施策や活動に落とし込むためには、地域福祉計画が必要)</li> </ul>	<p>(構成要素(要件))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域住民の役割の把握と役割に応じた機会の提供として「参加と機会」を提示</li> <li>・具体的な取り組みとして、地域福祉計画の策定。この計画において非営利セクターの役割やその政策的位置づけを重要視している</li> </ul>
<p>(特徴)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・コミュニティソーシャルワークを通じて、ニーズの需要化および、社会資源の資産化し付加価値をつけ、地域財産として蓄積していき、福祉コミュニティづくりの社会遺産として資源開発をしていく方法</li> <li>・ネットワーク論からソーシャルキャピタル論への転換。地域福祉計画をソーシャルキャピタルの創生や存続によって評価することが可能となる。</li> <li>・特に、非営利セクターである社会的起業を含めた地域社会の再生や活性化を提示した</li> </ul>	<p>(課題)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・公的責任を遂行する政策と制度を中央集権的なシステムとして確立させてきたが、市民や住民の自治する力や計画参加する力量を伸ばすための自己機会を創っていくための自己組織的な発展や非営利組織のまちづくり経営論の開発などの手法が明確化されていないこと</li> </ul>
(宮城 2017) 参照	
<p>(目的)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域住民の暮らしの場であるコミュニティの持続を可能とすること。</li> </ul> <p>(対象者または区域)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村自治体において社会福祉に関連する公共施策を開発・整備し、有機的な連携を図る機能を強化</li> </ul>	<p>(構成要素(要件))</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>①コミュニティソーシャルワーク</li> <li>②在宅ケアサービス</li> <li>③権利擁護・予防的地域福祉</li> <li>④地域福祉の推進体制の開発</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>・整備・地域福祉(活動)計画の策定と進行管理</li> <li>・包括的相談・支援体制の開発・整備</li> <li>・関連公共施策の開発</li> <li>・整備と有機的連携</li> </ul>
<p>(特徴)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域福祉の実践方法である「コミュニティソーシャルワーク」を第一に挙げていること</li> <li>・コミュニティソーシャルワークの実践を通じて住民の生活上の課題・問題についてニーズ・キヤッチ機能、総合相談・支援機能、ネットワーク形成機能、社会資源開発機能の発揮を特徴としている</li> </ul>	<p>(課題)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・コミュニティソーシャルワークにおける方法論、方法論を實施するためのあるべき体制など精微な検証をふまえたあり方の検討が必要である</li> </ul>

以上のとおり 1970 年の岡村重夫の理論から 2017 宮城孝の理論まで年代順に 50 年間で 12 の理論をあげた。前述のとおりこれら 12 の理論が共通して「理論とは何か」といった規定を明確に設定したものではなく、地域福祉をどう捉えるか、その捉え方を論者等が整理したものである。理念的な捉え方、手法としての捉え方、政策的な捉え方など、それぞれの理論が一樣ではない。そのため、これら 12 の理論にどういった相違性・共通性があるのか、これら諸理論を概括した中で地域福祉を捉えることを目的に整理が行われている。代表的なものに 1981 年の鈴木五郎、1984 年の牧里毎治、2001 年の岡本栄一によるものがある。これら理論整理がどのように行われているのか 3 者の内容について確認することとする。

なお、理論整理を行う上で山口稔は、地域福祉の扱う領域が地方自治体レベルだけではなく、日常生活の場である身近な小地域の活動から始まるものもあるとし諸理論を捉える上で「地域社会」「住民」「地域生活問題」の 3 つの用語について共通した理解をする必要があるとしている。山口の述べている内容から表 2-3 のとおり整理を行った。たとえば、論者が「地域社会」という言葉を使い論じている場合、意味する内容は表 2-3 の「地域社会」のすべて含めて述べている場合や、文脈上、地域の広さなど一部を指して述べている場合もあるとしている。これら言葉にどのような意味が含まれて論じているか、同じ「地域社会」という言葉を使っても、内容に差異があるので留意する必要があるとしている。

表 2-3 地域福祉を捉える上での 3 つの用語の整理

地域社会
<p>■地域福祉における地域社会</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域社会は、実際に住民が生活を営む場、社会福祉の政策が展開される場、生活問題が発生する場、また問題解決のための取り組みと主体形成が行われる場である</li> <li>・住民の生活に焦点をあて、地域性と共同性を契機とする「生活システム」「福祉課題解決システム」としてのまとまりのある小地域を位置づける重層的な方法</li> </ul> <p>■地域社会の広さの捉え方</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・近隣、町内会・自治会、小学校区などの小地域から市町村さらに広範囲なものまである</li> <li>・居住などを契機として形成される基礎集団であり、一定の地域的な広がりをもつ空間としての地域性とそこに居住する人びとの帰属意識や相互の社会関係によって特徴づけられる</li> </ul> <p>■地域福祉活動からの捉え方</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・農村地域では集落、都市地域では町内会や小学校区などの地縁社会が一般的な単位</li> <li>・制度、政策が展開される行政区という観点から捉えれば、市町村、都道府県という単位。行政区はそこに居住する人びとを包括する地域社会であるが地域的な包括性をもたない地域集団も多く地域社会にはこれらが併存している</li> <li>・経済や文化などの観点からも捉えられる</li> <li>・自然発生的な地域集団には共通性と共同性はあるものの、地域的範囲の設定が困難な場合がある。</li> </ul>

<p>■コミュニティ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・コミュニティという用語は、地域社会と共同社会という2つの意味をもっており、両者を含めて表現する場合に用いられる。</li> </ul>
<p>住民</p> <p>■地域福祉の中心におかれる住民とは</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方自治体の区域内に居住する人びと</li> <li>・生活上の共通性と共同性による一定範囲に居住する人びと</li> <li>・前者を住民、後者を地域住民として区別して表現する場合もある</li> </ul> <p>■地域福祉における住民とは</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・自治体の特定の範囲に居住する住民</li> <li>・特定の生活問題やその解決などにかかわり共通性、共同性、利害関心などをもつ住民</li> <li>・特定の福祉サービスや制度の利用にかかわる住民などを複合的に用いて設定することになる</li> <li>・住民の範囲は個人に限定されず、集団・組織などを含める場合もある</li> </ul>
<p>地域生活問題</p> <p>■地域生活問題</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・住民の立場から捉えた地域住民の生活の拠点である地域社会に生起する生活を困難ならしめる諸問題であり、それらは地域性と個別性をもつもの</li> </ul> <p>■地域問題</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・資本主義の発展にともない地域社会において生起するさまざまな社会問題をいう</li> </ul>

(山口 2005 : 2-4) より筆者整理

### 3 諸理論をもとに地域福祉の共通制を見出すための研究

#### (1) 鈴木五郎の理論整理

1981年の鈴木五郎の研究方法は、代表的な論者6名(岡村重夫・三浦文夫・前田大作・阿部志郎・井岡勉・右田紀久恵)の著作から地域福祉の構成要件の記述を整理している。以下の表2-4のとおり「1地域で福祉サービスを整備・統合する」、「2地域で住民活動を組織化する」の2つの目的のもと、A在宅福祉サービス、B地域福祉計画、C要援護者・ボランティア・地区住民参加の地域組織化活動、D福祉教育・情報提供サービスの4項目を構成要件として整理を試みた。その結果が表2-5となる。鈴木はA~Dの4項目のそれぞれについて6名の論者が意味する中身は必ずしも同一ではないが、A在宅福祉サービス、C要援護者・ボランティア・地区住民参加の地域組織化活動はすべての論者が要件としていることを明らかにした(表2-5筆者網掛け部分)。またB地域福祉計画はそれに相当すると考えられる条件整備、制度政策の規準なども含めて論者の多くが位置づけているが、D福祉教育・情報提供サービスに類別されるものはないとしている。

ここから鈴木は、地域福祉の構成要件として「在宅福祉サービス」「地域組織化」という2つの要件を先行研究から明らかにしている。1979年に全社協から『在宅福祉サービスの戦略』が発行されこの時期在宅福祉が重視された。こうした社会背景の中で、構成要件



は単なる技術的な分類としてではなく、地域福祉の実質的意味を問うものでなければならぬと指摘し理論化するための論点となっていた(日本地域福祉学会 1997 : 36)。

表 2-4 鈴木五郎の分析方法

1 地域で福祉サービスを整備・統合する
A 在宅福祉サービス B 地域福祉計画
2 地域で住民活動を組織化する
C 要援護者・ボランティア・地区住民参加の地域組織化活動 D 福祉教育・情報提供サービス

(鈴木 1981 : 33)をもとに筆者作成

表 2-5 鈴木五郎による地域福祉の構成要件

岡村重夫	三浦文夫	前田大作	阿部志郎	井岡勉	右田紀久恵
A. 要保護対象者への直接的具体的援助活動としてのコミュニティ・ケア	A. 要援護者の自立のための対人援助サービス(個別援助活動)としての ・ 予防的福祉活動 ・ 狭義のコミュニティ・ケア ・ 在宅福祉サービス	A. 居宅対象者の自立の諸社会福祉サービスの整備、収容ケア、施設の社会化 B. 地域福祉計画(Aを含んで)の推進、県・全国の長期福祉計画 C. 社会福祉サービスへの住民参加、福祉教育 C. 福祉的地域社会、コミュニティ形成の推進	A. C. 住民が協働しうる範囲の小地域において、住民参加による福祉活動を基盤として、行政機関、施設等の社会資源を動員して、地域の福祉ニーズの充足を図り、地域の福祉を高める公私協働の体系である。 C. 対象者による生活形態の選択 B. 生活形態選択のための条件整備 C. 住民参加	B. 公的責任の基本体系としての制度・政策的な地域福祉基準の設定・行財政上の遵守措置 A. 公私福祉サービスの体系、予防的治療回復的諸サービスとコミュニティ・ケアのネットワーク的配置 C. 以上の体系の有機的調整、拡充強化を働きかける組織化・運動化の体系	B. 地域福祉計画 C. 住民主体・住民参加・住民運動を内容とする地域組織化。 A. 制度サービスの体系化(予防対処療法・アフターケア・サービス、コミュニティ・ケア) B. サービスの配置基準の体系化 C. 地域福祉を目標とする方法論・技術論の組織化
C'. 一般地域組織化(コミュニティづくり)	A'. 当該地域の社会的統合性を高めるための環境制度の改善・整備等の活動 ・ 物理的環境整備・要援護者の社会参加の促進 C'. 要援護者に対する住民の意識・態度の変容、住民の社会福祉への参加の促進、組織化				
C. 福祉組織化活動福祉コミュニティづくり)					
A'. 予防的社会福祉					

(鈴木 1981 : 32)をもとに(網掛け部分は筆者追記)

## (2) 牧里毎治の理論整理

1984年の牧里毎治は、地域福祉に関する代表的論者の見解がほぼ出揃いそれら見解から構成要件を導き類型化する試みを行った。牧里は地域福祉という社会現象をできるだけ客観的に把握するため、その現象を成立させる条件や要件に着目して、構造と機能という形式にもとづき地域福祉を捉えた。前者を構造的な概念として後者を機能的な概念として分類整理を行った。図2-1は、それら概念の代表的な理論とその論者の位置を示したものであり、表2-6は、それぞれの概念の概要を記載したものである。

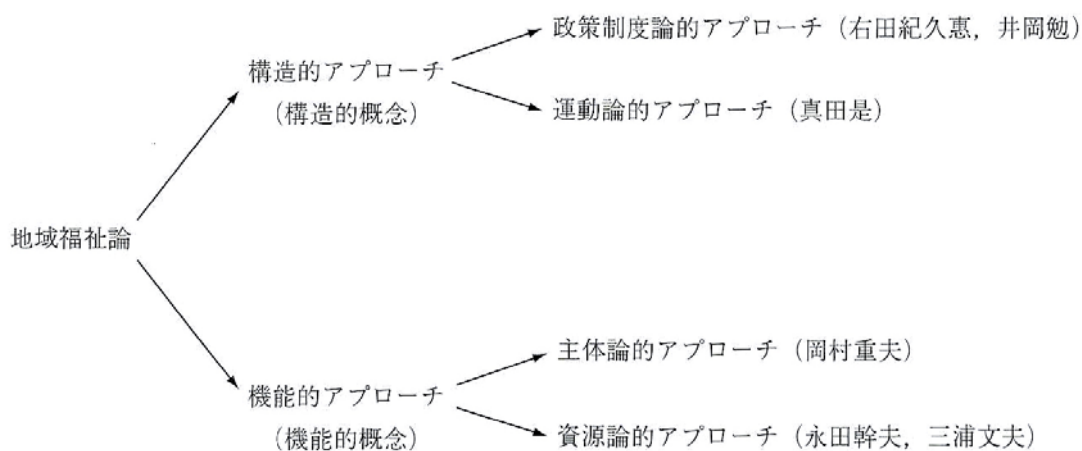


図2-1 構造的アプローチと機能的アプローチ (野口 2008 : 53)より引用

表2-6 構造的アプローチと機能的アプローチの概要

<p>構造的アプローチ(構造的な概念)</p> <p>構造的アプローチは、地域福祉政策の形成をめぐる矛盾と対立の明確化にある。法律や行財政、組織や資金・人材などを配置するための制度的・構造的枠組みからアプローチした概念である。</p>
<p>■政策制度論的アプローチ</p> <p>この理論の特徴は、地域福祉を政策制度と対応させつつ、生活問題への包括的対策として明確化したところにある。</p>
<p>■運動論的アプローチ</p> <p>政策体系や産業構造など社会構造上の問題に関連して運動の発生や展開を捉えようとするところにある。</p>

#### 機能的アプローチ(機能的概念)

構造的アプローチが制度的な枠組みからのアプローチに対して、機能的アプローチは相互扶助機能やニーズ充足機能、生活問題解決機能など地域福祉的行為の体系化を公共施策との関連のなかで明確にしようとするもの。

##### ■主体論的アプローチ

保健福祉サービスを受ける住民・要援護者の側から地域福祉の体系を機能的に展開しようとするもの。地域社会で発生する生活諸困難を可能なかぎりその地域福祉で解決をはかるという点に着目して住民の主体的で組織的な問題解決プロセスを重視している。

##### ■資源論的アプローチ

福祉サービスを供給する側の立場から、福祉サービスや資源(マンパワーも含む)のもつ地域的制約や特性に着目して、中でも地域福祉の中核に在宅福祉サービスをすえ地域福祉の供給システムを構成しようとするもの。

(野口 2008 : 53-55)(牧里 2017:90-92)をもとに筆者作成

牧里は、「構造は、ある枠組や骨格、あるいは容器のようなもので、それだけが存在していても実体の無いようなものである。機能は、働きや効用、ある場合には行為や作用と呼ばれるものを指すが、一定の構造がなければ認識しにくい性質を有する(牧里 2017 : 90)」と述べ、構造的アプローチと機能的アプローチは相互補完的な関係にあるとしている。それぞれの論者等がおこなった理論が地域福祉をどう捉えているか、構造と機能という2つのアプローチ、つまり制度・政策論の側から地域福祉を見るか、方法論の側から見るかの違いとして整理した。一方で、この構造・機能論は、その枠のなかに既存の理論を閉じ込めるか、入らなければ排除してしまうといった問題があげられていた。(岡本 2002 : 12)

### (3) 岡本栄一の理論整理

1989年には厚生省の福祉関係三審議会合同企画分科会による「今後の社会福祉のあり方(意見具申)」にもとづき市町村の役割重視、在宅福祉の充実、民間福祉サービスの健全な育成などが示されている。翌年の1990年になると福祉関係8法改正により在宅福祉サービスが規定された。1994年には老人保健福祉計画の策定が義務化されるなど社会福祉の地域化、分権化、多元化を伴うようになった。この時代の理論化として右田紀久恵の「自治型地域福祉論」と大橋謙策の「主体形成の地域福祉論(参加型地域福祉論)」があり、右田の「自治型地域福祉論」では地方自治体の構成要件として権利・義務関係の契約社会を保障された市民が主体性をもち組織化していくことで福祉コミュニティが構築されると述べている(日本地域福祉学会 2006 : 33)。大橋の「主体形成の地域福祉論」では基礎的自治体を主とした場において在宅福祉サービスの提供するためには、地域住民が地域福祉計画策定能力の形成、地域福祉実践主体の形成、社会福祉サービス利用者の主体形成、社会保

険制度契約主体の形成の4つの主体が形成されることで保健福祉サービスの総合化を図られるとした(岩間・原田 2012 : 195)。

2000年には社会福祉法が成立し、それまでの自立支援のあり様、福祉サービス供給の多元化、福祉行政の地方分権と地域福祉計画の策定といった内容が社会福祉法に盛り込まれるようになった。それだけにとどまらず地域における社会福祉として「地域福祉」が明文化され、住民は理解者や協力者といった客体から地域福祉の推進の主体へと変わった。これにあわせ構成要件も分析・類型化から総合化・融合化を追究しようとする理論研究が進むこととなった。こうした背景の中で2001年の岡本栄一は、新たな分析を行った。岡本は地域福祉理論が歴史的経過を経る中で、6つの関連ファクター(史的事実と実践方法、地域問題と住民運動、地域福祉理念や思想、制度・政策的動向、海外の動向、福祉及び関連諸研究)から構成要素や諸概念を抽出し、①コミュニティ重視志向軸、②政策制度志向軸、③在宅福祉志向軸、④住民の主体形成と参加志向軸の四つの枠組みをつくりその枠組みごとに地域福祉に関連するキーワードを集合させた。それが図2-2となる。この図の特徴は2つあり、ひとつは「地域福祉の実践方法と技術」と「4つの志向軸」との関連性をとらえようとしたこと。もう1つには4つの志向軸間を連携要素で結びつけていることにある(野口 2008 : 55)。

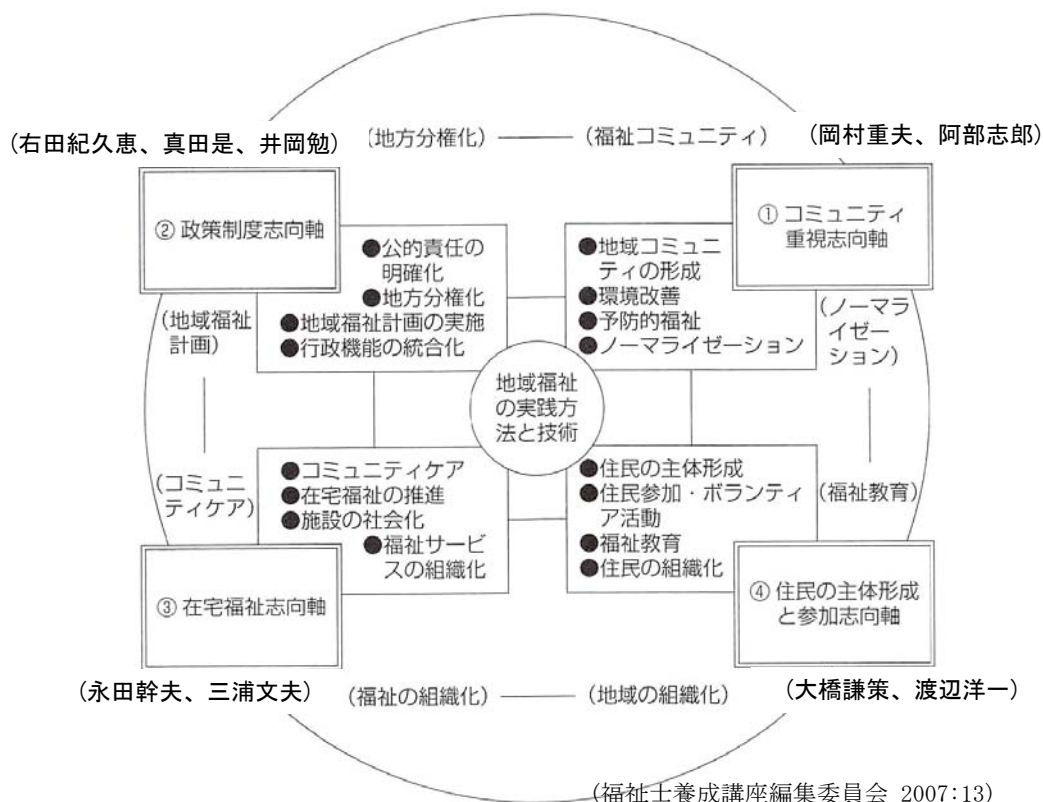


図2-2 岡本栄一の4つの志向軸の枠組み(各志向軸にある氏名は筆者記載)

野口はこれらの4つの志向軸の枠組みをもとに今後の研究の方向性を2つあげている。「ひとつは地域福祉の価値や思想に関する理論研究。地域福祉のサービス供給や福祉問題の解決に向けた政策研究、地域福祉の現場で生起する福祉問題の事象に対する対象研究である。もうひとつは、地域福祉の資源(リソース)に関する研究領域である。それは地域福祉が展開される場であり、地域福祉を担う人材であり、そして地域福祉を推進する技術である(野口 2008:59)」としている。そして、この前者と後者をつないでいく研究方法論の開発が求められ、福祉問題が発生する現場実践の場(コミュニティ、メゾ領域、地域福祉施設などのフィールド)に収数させて、そこからそれぞれの要素を組み立てなおしてはどうかと提起している。

#### 4 今後の理論研究における方向性

岡本の「4つの志向軸の枠組み」の提示後に行われた理論研究として、表2-2のとおり岡本栄一(2002年)、牧里每治(2017年)、宮城孝(2017年)の研究があげられる。岡本は「場-主体の地域福祉論」を提示し、牧里每治は大学を退官する際の最終講義の中で述べており、宮城孝は「地域福祉のイノベーションの視座と方向性」をテーマとした論文にて述べている。

岡本は前項のとおり自身が述べた4つの志向軸である①コミュニティ重視志向軸、②政策制度志向軸、③在宅福祉志向軸、④住民の主体形成と参加志向軸、を整理し「場」を志向する地域福祉と「主体(推進支援の軸)」を志向する地域福祉の2つの志向軸を構成要件とした。だれを、どこで、どのような形態で地域福祉が展開されるのかといった「場」と、だれが地域福祉を推進するのかといった「主体」に重きをおいた枠組みである。場には、地域ケア、予防と共生、住民参加の3つを配し、主体には、自治体=行政、非営利=NPO、営利=企業の3つのセクターを配した。この枠組みを図式化したものが図2-3となる。この「場」と「主体」がクロスした接点を結節領域として、この結節領域において、非営利セクターが住民参加を促し福祉コミュニティ形成に関わる。このことが地域福祉の質と量、高さと幅を左右するとした。岡本はこの結節領域を「なぎさ」と称し、このなぎさが住民の「参加する場」「コミュニティづくりの場」「交流の場」「学習や体験の場」「地域福祉計画や政策への提言の渦をつくる場」になるとした。一方で、行政セクター、非営利セクター、営利セクターの3つの異なる推進主体が、十全に機能しなければならない中で、非営利セクターが「長い間、行政と専門職主義(専門化と専門職主義とは異なる)に抱え込まれ、管理され、客体化されて、住民の側に依存的な体質を作ってきた(岡本 2002:17-18)」とあり非営利セクターが十分に機能するための方策の必要性を述べている。

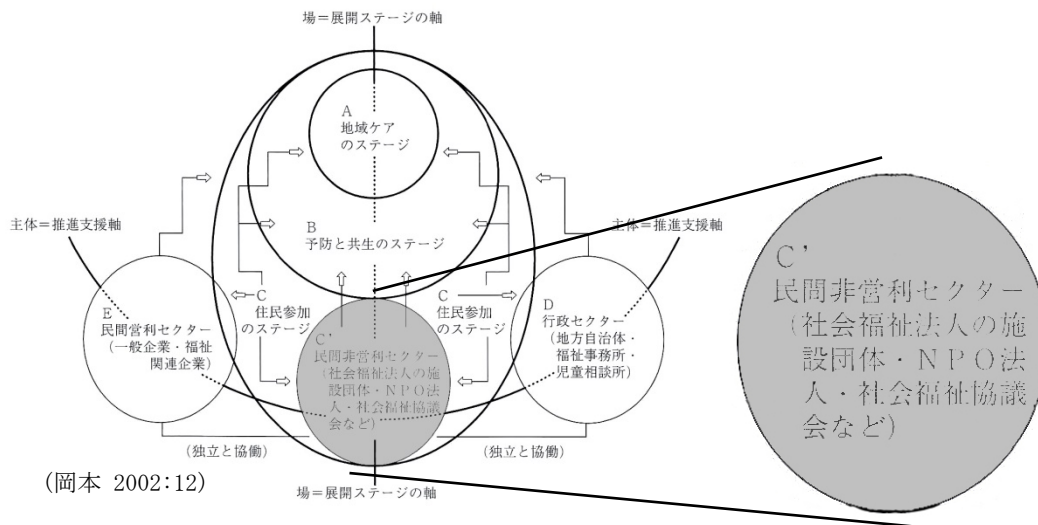


図 2-3 岡本による場-主体の地域福祉論の枠組み  
(C'部分 網掛けおよび拡大は筆者による)

牧里は、労働の多様化、流動化、生活スタイルの変容、価値観の多様化などに対応した新たな福祉コミュニティの形成のためには、ニーズを需要化し社会資源を資産化し付加価値をつけ地域財産として蓄積していく必要性を述べている。ネットワーク論からソーシャルキャピタル論へ転換してくために社会的起業を含めた非営利セクターの役割やその政策的位置づけの重要性を示した。具体的な手法としては地域福祉計画の策定を重視し、地域福祉計画に盛り込まれたプログラムとしてコミュニティ・ソーシャルワーカーを配置した事業への期待を示唆している。一方で市民や住民の自治する力や計画参画する力量を伸ばす仕組み、非営利組織のまちづくり経営論の開発などの手法が明確化されていないことがあげられている。

宮城は、従来の理論の構成要素である在宅ケアサービス、権利擁護・予防的地域福祉、地域福祉の推進体制の開発(整備・地域福祉(活動)計画の策定と進行管理、包括的相談・支援体制の開発・整備、関連公共施策の開発、整備と有機的連携)とし、それを実現するための方法としてコミュニティソーシャルワークをあげている。このコミュニティソーシャルワークを実践するためのあるべき体制など精徹な検証をふまえたあり方の検討が必要と述べている。

以上から、岡本、牧里、宮城の理論で共通していることは、福祉コミュニティ形成および住民参加を促すための非営利セクターの役割の重要性とともに、それを明確にするための地域福祉計画のあり方、そして福祉コミュニティ形成および住民参加を促す手法としてのコミュニティソーシャルワークの実践内容の蓄積としている。

### 第3節 本章のまとめ

第1節では、1970年代から2010年代までの地域福祉に関連した社会的な背景を明らかにし、第2節では、論者等によって掲げられた地域福祉の諸理論を概観した。結果、第1節では時代の変遷とともに、①福祉サービスの対象、②福祉サービスの種類、③福祉サービスの提供主体、④福祉サービスの方法や考え方、⑤地域社会や住民のとらえ方の5点が変化していることが確認でき、これらをもとに今後の地域福祉のあり様を想定する上で4つの問いを提示した。

第2節では、住民主体が地域福祉の領域の中で議論されていることから論者等によって掲げられた地域福祉の12の諸理論について概観し、これら12の諸理論の相違性・共通性を見出す3者の理論整理を確認した。理論整理の方法は、地域福祉の構成要件を分析・類型化することから始まり、それら分析・類型化した内容がどう関連しているか総合化・融合化して表した。これら理論整理を通じて、今後の地域福祉の推進に必要なことは、非営利セクターの重要性である。非営利セクターが住民参加を促し福祉コミュニティ形成に関わり、このことが地域福祉の質と量、高さや幅を左右するとした。

この非営利セクターの重要性は、前章のまとめで述べた問いの1つである住民主体の活動が多様になったことと、本章の第1節の問いで述べた個別性の高い支援が必要となっていることと関連するのではないだろうか。住民主体の活動が多様になったこととは、前章のまとめのとおり、住民自身が公の立場や専門職の立場、一地域住民としての立場など提供する活動によって住民自身の立場が多様に変化していることであり、個別性の高い支援とは、第1節のまとめの問いにある住民が抱える問題は社会的孤立や制度の狭間の問題など多岐にわたっており解決に向けては多種・多様な個別性の高い支援が求められることである。前述したが住民が行う活動は、相互扶助という助け合いの活動だけではなく、制度化へ結びつけるための運動としての活動、住民自らが問題解決のために事業化して行う活動、事業としての活動を制度化し制度の枠組みの中で実施する活動と広がってきている現状がある。

つまり、専門職が行う活動と住民が行う活動の重なりが大きくなりつつあり、そのことが非営利セクターの重要性と結びついているのではないか。しかし、住民の専門職化が求められ強調され、そのことを住民主体の活動として捉えることが一般化すると、専門職化になじまない住民の住民主体とは何かと、新たな問いがうまれる。

次章では、あらためて地域福祉の領域における住民主体について論者が論じた内容を構造的にとらえながら論点と課題を明らかにしたい。

## 第4章 地域福祉における住民主体の理論的整理

本章では、第1章および第2章をふまえ、本論文の目的である地域福祉における住民主体の議論とその課題を明らかにしていく。

### 第1節 各論者の住民主体の内容の確認

第1章では、社協における住民主体を歴史的な流れに沿って誕生し、変化し、拡大した経緯を明らかにしていくことを目的とし、その結果、社協で住民主体という言葉が誕生した際の住民主体とは「生活者である住民の立場に立って地域の問題を考え、地域住民の力で解決を図れるよう、社協組織が地域住民に働きかけること」であることが確認できた。住民の立場にたつという住民本位の考え方であり、住民への働きかけの手法を住民主体と述べていた。

第2章では、住民主体が地域福祉の領域で理論的な研究が行われていることから、社会的な背景および先行研究を概観し住民への期待や役割を明らかにすることを目的とした。その結果、社会状況の変化にともない地域福祉の諸理論が統合・融合化され、住民が行う活動は、相互扶助という助け合いの活動だけではなく、制度化へ結びつけるための運動としての活動、住民自らが問題解決のために事業化して行う活動、事業としての活動を制度化し制度の枠組みの中で実施する活動と広がってきており、専門職が行う活動と住民が行う活動との重なりが大きくなりつつあることが確認できた。

第1章、第2章から、住民主体とは「地域生活課題を解決するための担い手」として住民の位置づけがどうあるべきかが中心に議論がされている。戦後の「住民は福祉制度における保護・収容の対象である」とした考え方と対比させ「住民は保護・収容の対象ではなく福祉制度の担い手である」という意味をもって住民主体が使われてきたことが確認できる。

前章では地域福祉論を中心に諸理論を概観してきたが、本節では議論をさらに深めるために主体論および社協基本要項の住民主体の原則に関連の深い8名(岡村重夫・右田紀久恵・真田是・永田幹夫・三浦文夫・井岡勉・大橋謙策・原田正樹)の論者の内容について確認し考察する。

#### 1 岡村重夫の主体論

社協基本要項の「住民主体」がはじめて使われたのは「岡村重夫が著作で1958年に大阪市社協が刊行した「小地域社協活動の理論」という小冊子の中で述べた(三浦・宇田・大橋 2003:178-179)」としていることから岡村重夫の理論的背景を確認していきたい。

岡村は、社会福祉を定義づけるにあたり、個人の生活上の困難である「生活難」から始めている(岡村 1983:71)。この生活難は、個人的・主観的な困難ではなく社会制度の欠陥によるものとした。個人と社会制度の2面性から社会福祉をとらえ個人と制度が結びつく



ことを「社会関係」と表した。この社会関係の不調整や欠陥をニードと定義しニードを修正していくことに社会福祉の固有性があるとしている。このニードを修正していくにあたって、社会福祉の援助として4つの機能「生活の主体性」「生活の全体性」「生活の社会性」「生活の現実性」に分けている。特に「生活の全体性」の重要性を主張している。生活の全体性とは、個人が社会生活上必要な多数の社会関係を結んでいる中で、その複数の社会関係が相互に対立・矛盾しないように評価し援助することである。生活難に対して専門職は、それぞれの専門分野や制度の側から個人の生活難を捉え、個人のもつ複数の社会関係の対立・矛盾に気が付かないことある。制度にもとづき配置された専門職が縦割りとなり個人の生活条件の全体を配慮できないという問題が生じる。この問題に専門職が気づくことの必要性を述べている。

岡村の主体論は、この生活の全体性を前提にして個人が抱える生活難を、社会制度の側から見るのではなく個人の側に目を向け社会関係の中での修正を行うことに価値を見出している。社会福祉援助は、制度の側ではなく個人の側から「生活難」を把握し解決する必要があるとし、岡村はこれを生活の主体性と位置づけた。

この考え方は「社協基本要項の策定にも基本的な影響を及ぼしたと言えよう(永田 1993a:135、永田 2002:5、永田・大橋・和田・宮城 2003:178)」と永田幹夫が述べている。岡村は、個人と社会制度とを一体的に捉えながらも、個人の困難に着目する援助に社会福祉の固有性があるとし、この個人に着目した援助という考え方にもとづき、社協は「住民の生活上の困難を、生活全体の立場から、地域の協同によって解決するという社会福祉独自の組織化活動となることが出来る(岡村 1970:136)」としている。つまり社協は、住民が抱える社会生活上の困難を住民の側から目を向け、その困難を地域における組織化活動において解決していくことが役割であると述べている。住民とコミュニティそのものを主体として捉えたのである。したがって、組織化活動で必要となるのは制度を必要とする住民階層の参加であり、地域協議会等の組織された主体は、制度利用者である住民の代表でなくてはならないとしている。このような組織化を通じ、社会福祉援助は「自分の専門的視野の限界を自覚し、利用者である個人の生活の全体性的本質を尊重するように運営方針を改めるとき、制度と人間すなわち社会と個人との対立は解消され、真に住民主体の原則が実現することになる(岡村 1983:122)」としている。

## 2 右田紀久恵の主体認識論・自治型地域福祉論

岡村は、個人の生活難は社会制度の欠陥によるものであり、個人と社会制度の欠陥を調整していくことに社会福祉の固有性があるとしている。この欠陥を調整するにあたって制度の側ではなく個人の側に立ち解決していくこと、この個人の側に立った援助を主体論として位置づけている。制度を運用する側が、個人の側に立ち制度の欠陥を調整していくことに価値を見出している。このように岡村の主体論は、個人の生活の個別性を重視しているが、この岡村の主体論を前提として、右田の主体論の特徴は、個人の内発性を重視して

いることにある。人は自身の現状を超えたいという潜在力や内発性をもっているという認識が主体論には不可欠とし、これを生存主体認識と位置づけている。右田はこの生存主体認識を含め権利主体認識、生活主体認識の3つを主体認識を位置づけ、この3つの主体認識が援助を必要としている個人の主体性をとらえるにあたって必要と述べている。権利主体認識とは個人が個として法的に位置づけられる主体認識であり、生活主体認識は岡村の主張した個人の生活の個別性を重視する意味をもった主体認識であり、生存主体認識が個人の内発性を重視した主体認識であり、右田はこの生存主体認識を重視している。

さらに右田は、この生存主体認識を中心としながら個人と集団との関係を論じている。個人は一人で存在するのではなく集団の中に個人が存在し、個人がより良い生活やより良い状況を求め力を合わせ乗り越えようとする共同性が求められること、それと同時に、共同性には、個々人の私権をある程度抑え妥協し、その集団が安定性を得なければならない公共性も求められる。この共同性と公共性を得ていくことが、個人のみならず地域社会そのものの主体力となり住民自治につながると述べている。社会福祉実践は、個人の生活問題が公共的に解決できない場合、個人の内発性を引き出し解決の支援を行うことにあるとしている。

右田はこの主体論をさらに発展させて、個人と集団を社会システムとの関係を論じた「自治型地域福祉」の提案をしている。自治型地域福祉では、特に社会システムである地方自治における主体のあり方について論じている。地方自治の主体のあり方として、住民自治と地方自治とが相互に連動し機能していくことであり、そのためには、地方自治の分権を行い個人や集団の参加を促す協治(ガバナンス)が必要であるとしている。したがって分権は、地方への権限委譲を表すのではなく個人や集団の参加を促す協治(ガバナンス)を表している。右田は、地方自治の分権を通じて参加のあり方を「公私協働」「公共的営為」「あらたな公共の構築」と展開している。つまり、個人と集団と社会システムの関係性を公共という概念を用いて論じ、公共への参加のあり方が地方自治における主体のあり方と結びついているとしている。参加の場を促し、あらたな公共を構築することが地方自治のみならず住民自治、そして個人の主体力を高めることにつながるとしている。

### 3 大橋謙策の主体形成論

大橋は、岡村重夫、右田紀久恵の主体論を踏まえた上で主体形成論を論じている。主体形成論とは、右田の論じた「地域社会の主体力」を高めるために必要となる考え方である。地域社会の主体力とは、個人がより良い生活やより良い状況を求め力を合わせ乗り越えようとする共同性と、個々人の私権をある程度抑え妥協しその集団が安定性を得なければならない公共性の2つが積み重なって形成される地域社会である。大橋は、地域社会の主体力を高めるためには、「計画策定主体の形成」「地域福祉実践主体の形成」「サービス利用を推進主体の形成」「社会保険制度契約主体の形成」の4つの主体形成が必要であり、この4つを形成するために福祉教育の必要性をうたっている。

大橋の主体形成論は 1990 年代に論じており、この年代の社会背景として、多様化した住民のニーズに対応するため、在宅福祉を中心に市町村の役割重視、福祉の担い手となる人材やサービスの充実に向けた活動や施策など、地域福祉の基礎づくりが行われた年代である。これは、1989 年に中央社会福祉関係三審議会合同企画分科会「今後の社会福祉のあり方について」で意見具申のあった①市町村の役割重視、②在宅福祉の充実、③民間福祉サービスの健全育成、④福祉と保健医療の連携強化、⑤福祉の担い手の養成と確保、⑥サービスの総合化・効率化を促進するための福祉情報提供体制の整備、1990 年の社会福祉関係 8 法の改正法（「老人福祉法等の一部を改正する法律」）による①高齢者・身体障害者福祉にかかわる施設入所措置権の都道府県から市町村への移譲、②市町村を実施主体とする在宅福祉サービスの法定化、③都道府県・市町村の老人保健福祉計画策定の義務化、1992 年の全社協の「新・社会福祉協議会基本要項」による社協の組織理念と活動体制の整備などによるものである。

このように市町村の役割重視や在宅福祉の充実等といった社会背景が変化していく中で、大橋は「市町村に住む住民がどのような福祉のまちづくりをすすめるのか、その力量が問われている（大橋 1999:97）」と述べ、力量を高めるために、計画づくりや地域福祉実践を通して生活課題の発見・整備・解決方策の立案を通じて現状を変えていく主体性や、福祉サービスや社会保険制度について知識を有し利用する主体性などが強調した。

大橋はこれら主体力を形成するために福祉教育の必要性をうたっている。福祉教育についての詳細は割愛するが、大橋は福祉教育を「憲法第 13 条、25 条等で規定された基本的人権を前提にして成り立つ平和と民主主義社会をつくりあげるために、歴史的にも、社会的にも疎外されてきた社会福祉問題を素材として学習することであり、それらとの切り結びをとおして社会福祉制度・活動への関心と理解をすすめ、自らの人間形成をはかりつつ、社会福祉サービスを受給している（今日的には利用している）人々を社会から、地域から疎外することなく、共に手をたずさえて豊かに生きていく力、社会福祉問題を解決する実践力を身につけることを目的に行われる意図的な活動である」と全社協に設置された福祉教育研究会（1980 年、大橋謙策委員長）にて定義している（原田 1996:126）。

このように大橋は、岡村重夫、右田紀久恵の主体論を実践へ結びつけるために福祉教育を位置づけ、社会的な背景と結びつけるための理論的な整理を行った。

#### 4 原田正樹の主体形成論

原田は、自身の主体論が「地域福祉の主体性を社会と形成（教育）のなかで構造的に捉えるという大橋の枠組みをもとにして（原田 2014:33）」と大橋謙策の主体論をもとにして述べている。原田は、大橋の枠組みである 4 つの主体形成を実践するために福祉教育を通じて「予防」「発見」「選択」「契約」「活用」「実践」「参画」「創造」の 8 項目を個人が養うことが重要とした。これを 8 つの力と定義している。

大橋の枠組みである 4 つの主体形成は、まちづくりであり、言い換えれば地域社会の主

体力に着目しているのに対し、原田の8つの力は、個人の主体力に着目している点の特徴である。原田は8つの力が「岡村がいうように主体性の原理にもとづき個人のなかで統合化され、個人の必要によって活用されうる力であり、個人のなかに選択的に形成されていく。また、個人のよって立つ基盤として生存主体認識がある。かつそれぞれの側面に対応した社会サービスが総合的に提供されることによって、自立生活支援を図ることをめざす。その全体像を地域福祉システムとして構築していくことを提起した(原田 2014:33)」とあり、岡村の個人の側に立った援助を主体論として位置づけるとともに、右田の個人の内発性を重視した主体論にもとづいていることが確認できる。

## 5 永田幹夫の組織化論

永田は、岡村の組織化論を体系的に整理した。岡村は「住民の生活上の困難を、生活全体の立場から、地域の協同によって解決するという社会福祉独自の組織化活動となることが出来る(岡村 1970:136)」としており、住民が抱える社会生活上の困難を住民の側から目を向け、その困難を地域における組織化活動において解決していくこととしており、住民とコミュニティを主体として捉えている。

永田は、岡村の組織化論を前提として組織化活動を「地域組織化」と「福祉組織化」の2つに分け、前者を「住民の福祉への参加・協力意識・態度の変容を図り福祉コミュニティづくりをすすめる」として、後者を「サービスの組織化・調整サービス供給体制の整備効果的運営」と説明している(永田 1993b:46)。

このうち「地域組織化」をさらに2つに分け、1つが「地域住民による組織化活動」であり在宅福祉サービスにおける予防的福祉サービスや福祉増進サービスへの参加など階層をこえた地域ぐるみの参加・一定の階層の自助的活動とし、もう1つを「他者に対する援助サービスへの参加」であり社会福祉機関・施設・団体の運営や実務サービスにおけるボランティア活動としている。この「地域住民による組織化活動」への参加は他方の「他者に対する援助サービスへの参加」への発展が考えられ、「他者に対する援助サービスへの参加」は「地域住民による組織化活動」へ参加へつながることが考えられ、両者が相互に関連し合ったものであるとした。この両者が関連し循環していくことで、住民の価値意識の変革・変容が促され福祉コミュニティづくりがすすめられると論じている。

一方で、永田の組織化論は、社協基本要項との関係で全社協と、都道府県・市町村社協との間に見解の相違をうむことになったとも述べている。永田は組織化活動を「地域組織化」と「福祉組織化」と論じたが、都道府県・市町村社協は、社協基本要項の住民主体の原則を社協活動の指標とすべく「地域組織化」を重視し、全社協は、社協をめぐるさまざまな公私の活動の変化に合わせ、基本要項も書き改めていく必要があると考え「福祉組織化」を重視するようになった。この両者の立場の違いによる二極化は、その後「結着しがたい平行線」(永田 1981:6)となり地域福祉論を分化させる大きな要因となったと述べている。

## 6 三浦文夫のニーズ論

三浦は、ニーズに着目して社会福祉との関係で論じている。前述の岡村はニーズを個人と社会制度の不調整や欠陥と定義し、この不調整や欠陥を修正していくことに社会福祉の固有性があるとした。三浦は、岡村のニーズを「サービス・ニーズに近い」と述べ制度との関係にとどまっているとし、より抽象化した広い概念でニーズを整理し、新たな枠組みとしてニーズを社会福祉ニーズ(社会的ニーズ)と表し「ある個人、集団あるいは地域社会が、一定の基準からみて乖離の状態にあり、そしてその状態の回復・改善などをおこなう必要があると社会的に認められたもの」と定義した(全社協 1979:20)。

このニーズの把握方法が課題になるとし「政策化に必要なニーズキャッチのあり方」とともに「何らかの福祉サービスを必要としている人の地域での自立生活を支援するうえでのニーズキャッチのあり方」の両側面から検討されなければならないとしている。

その上で三浦は、ニーズを標準化されやすい「貨幣的ニーズ」と、標準化しにくい「非貨幣的ニーズ」の2つに分け、前者を「ニーズの充足は主に金品の給付」として、後者を、ニーズ充足の方法、内容が異なるという特徴をもち「ニーズの充足は現物であり、あるいは役務(人的サービス)や機会の提供などである」とし、非貨幣的ニーズを充足するための資源は、ニーズの発生する場に集中されなければならない、サービスの供給にあたっては「場」が格別に重要な意義をもち、非貨幣的ニーズへの対応が社会福祉の政策課題であると述べている。この非貨幣的ニーズを組織的に解決するためのサービス体系として「対人福祉サービス」という言葉を使い設定した。

## 7 真田是の運動論

真田は、社会生活で起きる生活問題を資本主義との関係で論じている。社会福祉の対象となる生活問題を真田は社会問題と定義しており、社会問題は資本主義社会の生産の仕方と発展のさせ方の中で生じるものとして資本主義が続く限り存続するとしている。

この資本主義下での社会福祉は、政策主体(支配階級)と対象(被支配階級)との2元構造で成り立っており、政策主体(支配階級)の意図や意向が優勢を占め、たとえば対象(被支配階級)側に起こる貧困問題が、政策主体(支配階級)側からみると社会問題としてではなく対象者側の責任において生じたものとする一方的な関係が成り立つと述べている。このため真田は、この2元構造に位置づけられた対象(被支配階級)側が、政策主体(支配階級)側へ意向や要求を行う運動主体となり、社会的に対応をせまり政策主体の政策に影響を与える双方向の関係性を構築する必要性を説き、階級間の力関係から社会福祉の3元構造論を提示した。3元とは、政策主体(支配階級)－運動－対象(被支配階級)の3者を指している。

真田は、この3元構造論にもとづいて「住民主体の原則」を具体化し発展させるためには、対象(被支配階級)側にある住民が、政策主体(支配階級)側である行政に働きかけ運動

する必要があると述べている。つまり住民主体の主体性を運動としてとらえたのである。その際「住民を自前で地域の福祉問題に立ち向かわせる相互扶助運動にして国と自治体の責任を解除していくような地域福祉論と実践」になったり「地域の要援護階層への地域的な援護体制に地域福祉を限ろうとする傾向」にならないよう、社協の住民主体は「住民の暮らしと健康に関わる具体的な要求を基礎にして、これを住民みずからが力を合わせて解決するために行政その他に向けて働きかけ運動する(真田 1992:96)」としている。

## 8 井岡勉の運動論

井岡は、資本主義による所得階層間の生活の不均衡に焦点をあて社会福祉政策のあり方を論じている。所得階層間の生活の不均衡な状況は潜在化しており、運動・世論による問題提起を行うことで顕在化していくと述べ、生活上の問題を個人的な問題とするのではなく、社会的な問題としていくために運動や世論による問題提起が不可欠であるとした。この個人的な問題にとどめず社会的な問題とすべき条件として、井岡は3点あげている。1つめは労働者階層の雇用保障と賃金・労働時間・休暇等の労働条件の改善、2つめは所得保障・医療保障を基本とする社会保障の充実、3つめは地域・自治体レベルの直接的な政策課題となる社会的共同生活手段・サービス(住宅保障、道路・交通、生活環境整備、地域保健医療、教育保障、防災対策等)の計画的整備(分権化と財源保障を要件とする)である。これら3つは雇用や社会保障等の政策によって行われているが、時にそれぞれの政策だけでは住民の安心した地域生活に支障をきたすことも考えられる。この住民の地域生活に支障をきたす問題を地域生活問題と定義した。地域福祉の領域は、この地域生活問題を運動・世論による問題提起を行い「住民の生活・福祉権の最終防衛、地域生活問題対策の底上げ、関連領域への問題提起と連携(井岡・牧里・山本 2008:16)」することに重要な意義と役割があると述べている。井岡はさらに、この地域生活問題の対象を「住民のなかでも貧困・低所得層を基層とする生活基盤の不安定・脆弱な高齢者、障害者、母子世帯等の階層に集中・集積する(井岡・牧里・山本 2008:16)」と明確にし、地域生活問題に対して多くの住民を巻き込み、その要求をまとめ、広く住民の参加・参画により運動・問題提起をしていく必要性を述べている。井岡は、地域生活問題の解決は住民の権利であるとし住民を権利主体と捉え、かつ地域生活問題に対して多くの住民を巻き込み運動・問題提起をしていくことを住民主権と捉えた。この権利主体と住民主権との両側面を統一して進めることが地域福祉の推進であり住民主体の原則と位置づけた。

## 第2節 地域福祉における住民主体の議論とその課題

### 1 第1章・第2章からの結論

本論の目的は、地域福祉における住民主体の議論とその課題を明らかにすることである。このことで様々な解釈や使い方へと広がっている住民主体の考え方がある一定の整理がされ、今後の研究および実践の発展の一助とすることを研究の意義とした。

この目的達成のために2点から明らかにすることとした。1点目は第1章で論じ、社協における住民主体を歴史的な流れに沿って誕生し、変化し、拡大した経緯を明らかにすることであり、2点目は第2章で論じ、住民主体が地域福祉の領域で理論的な研究が行われていることから、社会的な背景および先行研究を概観し住民への期待や役割を明らかにしていくことである。以下に結論を記載する。

#### (1) 第1章からの結論

第1章「社協における住民主体の歴史的な経緯」の「本章のまとめ」より再掲する。

1点目は、社協で住民主体という言葉が誕生した背景において住民一人ひとりの主体性には言及していないことである。住民主体という言葉が「社協基本要項」で使われた契機となった背景には「自己決定の原則の地域活動への適用」があげられている。言い換えれば、住民主体は、住民自身の個々の主体性よりも「社協組織が、生活者である住民の立場に立って地域の問題を考え、地域住民の力で解決を図れるよう、地域住民に働きかけること」である。このことを理解した上で議論を進めていく必要がある。ただ、表1-1にあるとおり社協における住民主体の位置づけが原則・立場・理念と使い分けられていること。また新・社協要項を策定する際「社協あるいは社協活動のあり方を問うとき、常に問題とされるのは住民の位置づけである」と述べているように、社協組織において住民の位置づけに多くの労力と時間を費やされている。このことが結果として住民主体を、住民参加、住民本位、住民の立場、住民の協力などさまざまな表現で説明し、個々それぞれの解釈にて理解しており、社協における住民主体が様々な認識にあることが確認できる。

2点目は、社協における住民主体と、厚労省の法令・通知に明記されている住民主体には内容に違いがあることである。1点目に述べた社協の住民主体の考え方は「社協組織が、生活者である住民の立場に立って地域の問題を考え、地域住民の力で解決を図れるよう、地域住民に働きかけること」に対して、厚労省の法令および通知に明記された住民主体が意図していることは「介護予防等ある目的に対して住民が自主的に組織し活動すること、またはその活動を支援をすること」である。両者ともに住民一人ひとりの主体性には言及していないことは共通しているが、厚労省の法令・通知は介護予防や健康維持など問題を限定的にしている点である。つまり具体化・明確化した課題に対して住民自身で解決あるいは解決を専門職等が支援していくことを表している。

3点目は、住民主体の活動が多様になったきたことである。表1-4のとおり1960年から1980年の21年間と、2015年-2020年の6年間の2つの時期に分けその両方で住民主体と

タイトルが入った論文を比較すると、後者のほうが前者よりも数が多く分野が広がっていることがわかる。住民主体は社協だけではなく他領域にも広がり使われていることが確認できる。さらに表1-2のとおり厚労省の法令で2015年の「介護予防・日常生活支援総合事業の適切かつ有効な実施を図るための指針」では、住民主体の活動が介護予防・日常生活支援総合事業の生活支援サービスとして制度の中に位置づいている。住民が制度の対象者だけではなく制度の提供側としても担っていくこととなった。このことは、住民の活動が相互扶助という助け合いの活動だけではなく、ソーシャルアクションと呼ばれるような制度化へ結びつけるための運動としての活動、住民自らが問題解決のために事業化して行う活動、事業としての活動を制度化し制度の枠組みの中で実施する活動など、住民の活動の幅が広がっていることである。2000年以前は、住民参加型在宅福祉サービス団体が行う在宅福祉サービス活動やボランティア活動、当事者活動などが活動の中心であり活動分野は介護や障害関連が中心であった。ところが、2000年以降、NPO活動、市民活動、コミュニティビジネス、ソーシャルビジネスなど参加の手段が多様化し、活動費を得る手段も近隣の寄付や手弁当で自身が負担するだけではなく、SNSを通じたファンディングなどより広域へ働きかけることも可能となっている。何が言いたいかという、住民自身が公の立場や専門職の立場、一地域住民としての立場など提供する活動によって住民自身の立場が多様に変化していることである。この多様に行われている住民の活動を、現状では住民主体という言葉でのみあらわしているため様々な分野で使われ、人によって言葉の理解や認識に幅があることが確認できる。

4点目は、住民主体の捉え方の幅の広さと社協組織の会員構成との差である。3点目に述べたとおり、住民主体が様々な分野で多様な活動において使われ議論が活発に行われている中で、社協は社会福祉法第109条において「その区域内における社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加し、かつ（中略）市及び町村にあつてはその区域内における社会福祉事業又は更生保護事業を営む者の過半数が参加するものとする」とあり社会福祉事業者が組織した団体の色彩が強い。同様に新・社協基本要項においても社協は「地域における住民組織と公私の社会福祉事業関係者等により構成され」と明記されている。一方、社協基本要項では住民主体を「地域住民のニーズに即した活動をすすめることをねらいとし、それに必要な組織構成を充実するということである」とありニーズに即した組織構成の充実の必要性を述べている。このニーズに即した組織構成と社協の法的に求められている組織構成の両者の整合性が図れているのか否か、それをどう検証しそれにともなって住民主体のあり方が変化するのか否かの議論の必要性が確認できる。

## (2)第2章からの結論

第2章「地域福祉における社会背景と理論整理」の「本章のまとめ」より再掲する。

第1節では、1970年代から2010年代までの地域福祉に関連した社会的な背景を明らか



にし、第2節では、論者等によって掲げられた地域福祉の諸理論を概観した。結果、第1節では時代の変遷とともに、①福祉サービスの対象、②福祉サービスの種類、③福祉サービスの提供主体、④福祉サービスの方法や考え方、⑤地域社会や住民のとらえ方の5点が変化していることが確認でき、これらをもとに今後の地域福祉のあり様を想定する上で4つの問いを提示した。

第2節では、住民主体が地域福祉の領域の中で議論されていることから論者等によって掲げられた地域福祉の12の諸理論について概観し、これら12の諸理論の相違性・共通性を見出す3者の理論整理を確認した。理論整理の方法は、地域福祉の構成要件を分析・類型化することから始まり、それら分析・類型化した内容がどう関連しているか総合化・融合化して表した。これら理論整理を通じて、今後の地域福祉の推進に必要なことは、非営利セクターの重要性である。非営利セクターが住民参加を促し福祉コミュニティ形成に関わり、このことが地域福祉の質と量、高さや幅を左右するとした。

この非営利セクターの重要性は、前章のまとめで述べた問いの1つである住民主体の活動が多様になったことと、本章の第1節の問いで述べた個別性の高い支援が必要となっていることと関連するのではないだろうか。住民主体の活動が多様になったこととは、前章のまとめのとおり、住民自身が公の立場や専門職の立場、一地域住民としての立場など提供する活動によって住民自身の立場が多様に変化していることであり、個別性の高い支援とは、第1節のまとめの問いにある住民が抱える問題は社会的孤立や制度の狭間の問題など多岐にわたっており解決に向けては多種・多様な個別性の高い支援が求められることである。前述したが住民が行う活動は、相互扶助という助け合いの活動だけではなく、制度化へ結びつけるための運動としての活動、住民自らが問題解決のために事業化して行う活動、事業としての活動を制度化し制度の枠組みの中で実施する活動と広がってきている現状がある。

つまり、専門職が行う活動と住民が行う活動の重なりが大きくなりつつあり、そのことが非営利セクターの重要性と結びついているのではないか。しかし、住民の専門職化が求められ強調され、そのことを住民主体の活動として捉えることが一般化すると、専門職化になじまない住民の住民主体とは何かと、新たな問いがうまれる。

## 2 地域福祉における住民主体の議論の整理

第1章、第2章の結論をもとに、議論をさらに深めるために第3章の第1節にて主体論および社協基本要項の住民主体の原則に関連の深い8名(岡村重夫・右田紀久恵・真田是・永田幹夫・三浦文夫・井岡勉・大橋謙策・原田正樹)の論者の内容について確認した。確認した内容から表3-1のとおり要点をまとめた。これら要点から確認できることは、各論者は、住民主体を出発点に論じているのではなく、個人の生活上の困難の原因を出発点に、その困難の原因が社会制度にあるのか、資本主義などの社会システムにあるのか、自治や地域のあり方に問題があるのか、個人の生活上の困難の把握の仕方の問題があるのか

か、困難を解決すべき住民の持つべき能力に問題があるのか等で論じていることである。その上で、生活上の困難の解決に住民をどう位置づけるか、位置づけた住民がどのような活動を行うか、その活動のあり方の1つとして住民主体という言葉を使い論じていることがわかる。

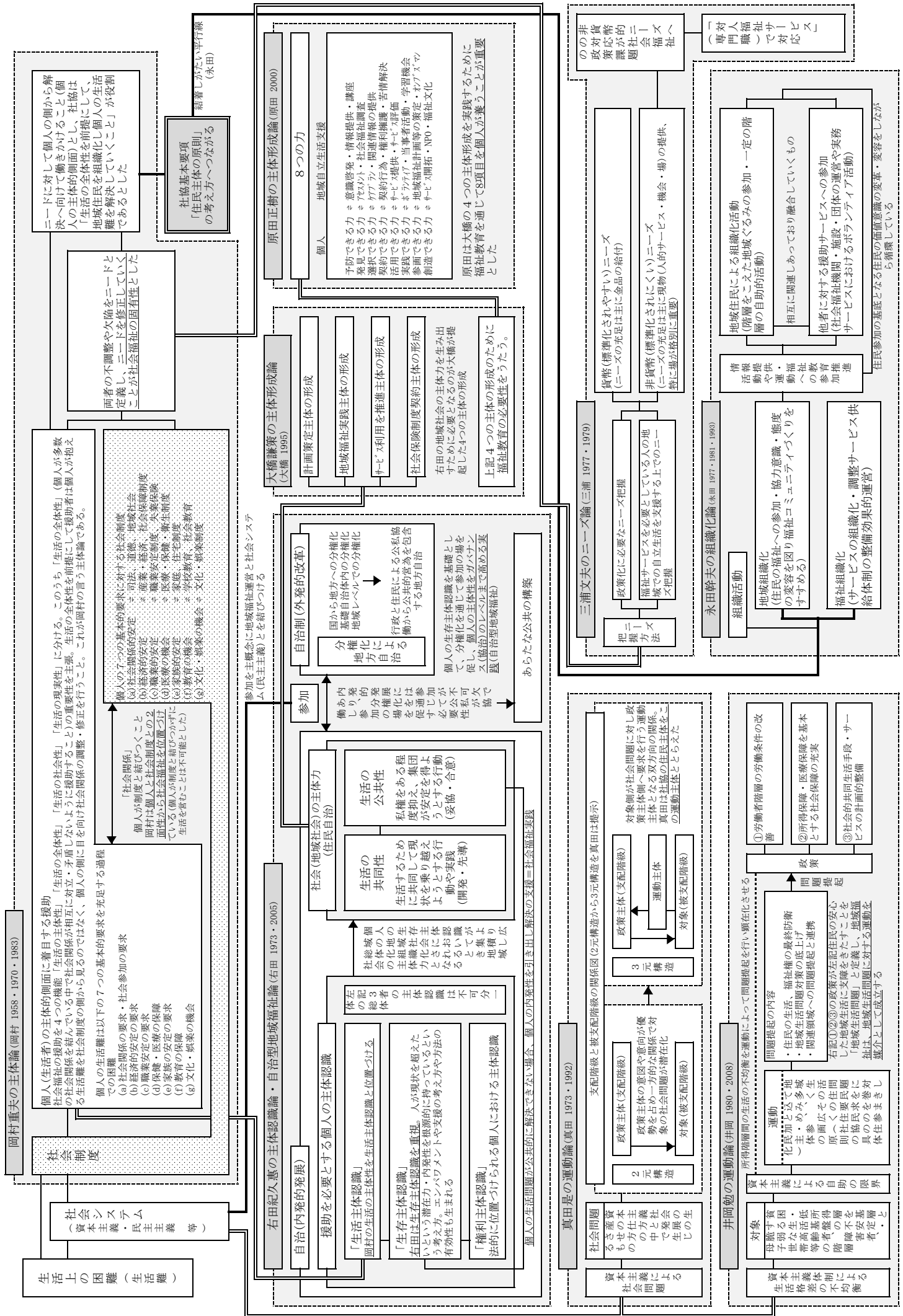
表3-1 各論者による主体論等の要点整理

論者名	文献発行年	論者の主な要点
岡村重夫	1968年	主体論 岡村の主体論は、 <u>個人が抱える生活難を社会制度の側から見るのではなく個人の側に目を向け援助することに社会福祉の固有性があるとした。</u> この主体論をもとに、社協の役割を「住民が抱える社会生活上の困難を住民の側から目を向け、その困難を地域における組織化活動において解決していくこと」とした。これが社協基本要項の住民主体の原則へ影響を及ぼした。
右田紀久恵	1973年 1993年	主体認識論 右田は、岡村の主体論を前提にし岡村が論じなかった個人が現状を超えたいという潜在力や内発性が主体論には不可欠とした(生存主体認識と位置づけた)。この内発性が個人のみならず地域社会の主体力となり住民自治につながるとした。さらに住民自治と地方自治との関係を論じ、住民自治と地方自治とが相互に連動し機能していくことであり、そのためには、地方自治の分権を行い個人や集団の参加を促す協治(ガバナンス)が必要であるとした。
大橋謙策	1995年	主体形成論 大橋は、岡村、右田の主体論を前提とした上で、市町村の役割重視や在宅福祉の充実等といった社会背景から、 <u>地域社会の主体力を高めるため福祉教育が必要</u> であるとした。福祉教育を通じて4つの主体の形成を行っていくこととした。
原田正樹	2000年	主体形成論 原田は、大橋の主体形成論を前提とし福祉教育を通じて個人が養うべき8項目をあげた。大橋の4つの主体形成は、地域社会の主体力に着目しているのに対し、原田は、 <u>個人の主体力に着目</u> している点の特徴である。この個人の主体力を岡村の個人の側に立った援助を主体論とともに右田の個人の内発性を重視した主体論にもとづいている。
永田幹夫	1977年	組織化論 永田は、岡村の主体論・社協の役割とした組織化活動を前提とし、住民が抱える社会生活上の困難を住民の側から目を向け、その困難を地域における組織化活動において解決していくこととしており、住民(個人)とコミュニティを主体として捉えた。この組織化活動を永田は体系的に整理した。
三浦文夫	1977年	ニーズ論 三浦は、岡村の定義したニード(個人と社会制度の不調整や欠陥)を前提としながらも、ニードを社会福祉ニーズと表し新たに定義(ある個人、集団あるいは地域社会が、一定の基準からみて乖離の状態にあり、そしてその状態の回復・改善などをおこなう必要があると社会的に認められたもの)し、このニーズは「貨幣的ニーズ」と「非貨幣的ニーズ」の2つに分け、 <u>非貨幣ニーズへの対応が社会福祉の政策課題</u> とした。
真田是	1973年	運動論 真田は、社会生活で起きる生活問題を資本主義との関係で論じている。資本主義下での社会福祉は、政策主体(支配階級)と対象(被支配階級)との2元構造で成り立っており、この2元構造に位置づけられた対象(被支配階級)側が、 <u>政策主体(支配階級)側へ意向や要求を行う運動主体</u> となり、社会的に対応をせまり政策主体の政策に影響を与える双方向の関係を構築する必要性を説き3元構造論を提示。この運動主体を住民主体の主体性として捉えた。

井岡勉	1980年	運動論	井岡は、資本主義による所得階層間の生活の不均衡に焦点をあてて社会福祉政策のあり方を論じている。 <u>貧困・低所得層の世帯の生活基盤の不安定な状況を社会問題</u> とし、この問題に対して多くの住民を巻き込み、その要求をまとめ、広く住民の <u>参加・参画により運動・問題提起</u> をしていく必要性を述べている。
-----	-------	-----	--

さらに、この8名の論者の内容と、その内容がどの論者にどのような影響を及ぼしているか構造的に表したのが図3-1である。生活上の困難を出発点として、論者の内容を枠線の中に図示し、どの論者の内容がどの論者の考え方へ結びついているのか、関連性のある内容を線で結び示した。論者の内容を構造的に示すことで各論者の共通点や相違点が確認できるだけでなく、主体性や住民主体を各論者がどう捉えているのかも確認することができる。図3-1の表し方は先行研究では行っておらず、住民主体を論じる上での一定の整理がされたのではないかと考える。

図3-1 地域福祉における主体論等の整理



### 3 本論の結論と今後の課題

#### (1) 本論の結論

本論文の目的は「地域福祉における住民主体の議論とその課題を明らかにすること」である。社協における住民主体および、各論者の諸理論等を概観した中での住民主体の論点を整理し、その内容を構造的に図示(図3-1)できたことで、様々な解釈や使い方へと広がっている住民主体の考え方に一定の整理がされ、今後の研究および実践の発展の一助とできたのではないかと考える。

さらに本論を論じるにあたり、冒頭に設定をした5つの問いに対して結論である。この5つの問いは、第1章・第2章、さらにそれを踏まえて第3章1節にて住民主体の議論を整理した結果によるものである。

第1に住民主体は目的を達成するための手段であるのか、それとも住民主体そのものを目的としているのか。言い換えると、住民が主体的に活動を行うための専門職等による働きかけの手法か、あるいは地域のニーズを解決する担い手は住民であるという地域社会を構成する構成員が共通して持つべき考え方であるのか。

第1の問いに対する回答である。詳細は、第1章のまとめに記載したが、1962年の社協基本要項の策定時の住民主体の意味は「社協組織が、生活者である住民の立場に立って地域の問題を考え、地域住民の力で解決を図れるよう、地域住民に働きかけること」であり専門職等による働きかけの手法と考えられる。その後、住民主体とは「地域生活課題を解決するための担い手」として住民の位置づけがどうあるべきかが中心に議論されている。しかし、次の点により住民主体の意味を個々それぞれの解釈へ至っている。①社協基本要項の後、社協における住民主体の位置づけが原則・立場・理念と使い分けられていること、②厚労省の法令・通知に住民主体が明記されたこと、③他領域でも住民主体が使われていること、④住民の活動が、相互扶助という助け合いの活動だけではなく、ソーシャルアクションと呼ばれるような制度化へ結びつけるための運動としての活動、住民自らが問題解決のために事業化して行う活動、事業としての活動を制度化し制度の枠組みの中で実施する活動など、住民の活動の幅が広がっていることがあげられる。

第2に住民主体の活動に目標設定ができるのか。たとえば目標の数値化が可能であるのか、地域住民のニーズに即した活動を行うことを目標とするのか、それともニーズに即した活動を行いそのニーズを解決することが目標となるのか。

第2の問いに対する回答である。第1の問いに関連するが、住民主体とは「地域生活課題を解決するための担い手」として住民の位置づけがどうあるべきかが中心に議論されている。このため、ニーズに即した活動を行いそのニーズを解決することが目標であると考える。その解決にあたって住民の役割を明確にすることで活動に目標設定を行うことは可能と考える。しかし今まで論じた中では、誰が目標設定を行うかまでは十分に整理できなかった。ただし、地域福祉の共通制を見出すため各論者の研究の整理を行った鈴木五郎

によれば、目標設定を行うための地域福祉計画の策定を多くの論者が地域福祉の要件に位置づけていると述べている。したがって、それぞれの論者の理論の中で目標設定や取り組みの方法等が論じられているがその内容には言及できなかった。

第3に住民主体の活動に目標があるとするのであれば、目標を設定し、その目標へ向けた計画をつくり、計画にそって取り組むよう誰が先導していくのか。このことを特定の住民が行うのか。とすると、住民主体は役割によって主体の内容が変わってくるのか。

第3の問いに対する回答は、第2の問いの回答と同様となる。

第4に住民主体の住民とは個人を主体としているのか、複数の住民が集まった総意としての主体であるのか。地域のニードは住民1人で解決できるとは限らない。住民同士が組織し解決できることもある。「地域住民のニードに即した活動」が住民主体であるのであれば、地域住民のニードの問題解決の中心は誰が行うのか。

第4の問いに対する回答である。地域福祉における住民主体とは、住民主体を出発点に論じているのではなく、個人の生活上の困難の原因を出発点に、その困難の原因が社会制度にあるのか、資本主義などの社会システムにあるのか、自治や地域のあり方に問題があるのか、個人の生活上の困難の把握の仕方に問題があるのか、困難を解決すべき住民の持つべき能力に問題があるのか等で論じていることである。その上で、生活上の困難の解決に住民をどう位置づけるか、位置づけた住民がどのような活動を行うか、その活動のあり方の1つとして住民主体という言葉を使い論じている。したがって、活動のあり方として個人を対象とする場合もあれば、一定の集団を対象とする場合も考えられる。したがって、住民主体がすべての個人や集団、地域社会がはじめから持ち合わせているものではなく、生活課題の状況や活動の状況によって位置づけられるものであることが確認できる。

第5に住民主体の活動はすべての住民に求められることであるのか、それともある一定の層の住民に求められることであるのか。地域のニードに対する住民の意識は様々であり住民自身の生活環境の違いがあり、かかわり方も一様ではないと考えられる。住民のひとり一人が主体性をもって活動を行うことが可能であるのか。

第5の問いに対して、第4の問いの回答と同様となる。

## (2) 今後の課題

まずは、第2章の第1節の「地域福祉における社会的な背景」で述べた、今後の地域福祉のあり様を想定する上での4つの問いに対する考え方の整理である。4つの問いとは、第1に大規模災害により地域の様相が大きく変わってしまう地域福祉推進のあり様とは何か。第2に大容量高速通信など情報通信技術の発展にともなって居住の場を選ばない生活環境における地域福祉推進のあり様とは何か。第3に地域住民の抱えるニーズは多様化・複雑化し極めて個別性が高くサービスを均一化しづらい中で、市町村合併による基礎自治体の広域化や、地域福祉の推進役である社会福祉法人の大規模化が求められている中での

地域福祉推進のあり様とは何か。第4に多種・多様な個別性の高い支援と、これら問題を解決するための地域住民等への働きかけである地域支援とを一体的に行っていく地域福祉推進のあり様とは何か。以上の4点である。

さらに、冒頭の「問題意識」で述べた、まちづくりに参加する住民だけに主眼をおきすぎて参加しない(できない)一部の住民が抱える問題が置き去りにし潜在化していないだろうか、このことは第2章のまとめで論じた「住民の専門職化が求められ強調され、そのことを住民主体の活動として捉えることが一般化すると、専門職化になじまない住民の住民主体とは何か」とあるように、目に見えにくい住民にも焦点をあてながら新たな主体論の枠組みを提示していくことである。

## 参考文献

- ・阿部志郎. (1992), 「新・社協基本要項の策定にあたって」『月間福祉 4月号』, 全社協
- ・相澤譲治・井村圭壮. (1999), 「地域福祉を学ぶ」, 学文社
- ・秋元美世, 大島巖, 芝野松次郎, 藤村正之, 森本佳樹, 山縣文治. (2003), 『現代社会福祉辞典』, 有斐閣
- ・濱野一郎・野口定久・柴田謙治. (2004), 『コミュニティワークの理論と実践を学ぶ』, みらい
- ・原田正樹. 1996, 「地域を基盤とした福祉教育実践の展開」『地域福祉実践の視点と方法』, 東洋堂企画出版社
- ・原田正樹. (2000), 「地域福祉のシステム構築と主体形成の視点」『コミュニティソーシャルワークと自己実現サービス』, 万葉舎
- ・原田正樹. (2014), 「地域福祉の基盤づくり(推進主体の形成)」, 中央法規
- ・稲葉一洋. (2007), 「地域福祉の発展と構造」, 学文社
- ・井岡勉・牧里每治・山本隆. (2008), 『住民主体の地域福祉論(理論と実践)』, 法律文化社
- ・岩間伸之・原田正樹. (2012), 『地域福祉援助をつかむ』, 有斐閣
- ・福祉士養成講座編集委員会. (2007), 『新版社会福祉士養成講座7(地域福祉論)』, 中央法規
- ・瓦井昇. (2006), 『新版福祉コミュニティ形成の研究(地域福祉の持続的発展をめざして)』, 大学教育出版
- ・厚生労働省. (2008), 『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告 地域における新たな支え合いを求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—』, 全社協
- ・厚生労働省. (2017b), 「地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について」
- ・牧賢一. (1971), 『コミュニティ・オーガニゼーション概論—地区組織活動の理論と実際』, 全社協
- ・牧里每治. (1986), 「地域福祉論の社会的背景」『地域福祉講座1 社会福祉の新しい道』, 中央法規
- ・牧里每治. (2000), 『地域福祉論(住民自治型地域福祉の確立をめざして)』川島書店
- ・牧里每治. (2017), 「〈最終講義〉地域福祉論の最終講義 : まとめにかえて・・・地域福祉研究の回顧と展望」, 関西学院大学
- ・松本英孝. (2002), 『日本の社会福祉学(岡村重夫とその批判者たち)』, 三学出版
- ・松本英孝. (2014), 『新版主体性の社会福祉(岡村重夫社会福祉原論を解く)』, 三学出版
- ・松村直道. (1994), 「住民生活と新しい公私協働」『地域福祉研究』, 日本生命済生会
- ・三浦文夫. (1977), 「社会福祉政策の今後の課題」『地域福祉論』, 厚生省認可通信教育
- ・三浦文夫・右田紀久恵・大橋謙策. (2003), 『地域福祉の源流と創造』
- ・宮城孝. (2017), 『地域福祉のイノベーション』, 中央法規
- ・室田信一・小山宰. (2020), 「地域活動を支える住民の価値意識(主体性概念の再検討を通して)」『人文学報 社会福祉学』36, 首都大学東京人文科学研究科人文学報編集委員



会

- ・永田幹夫. (1977), 「地域福祉における社会福祉協議会」『地域福祉論』, 厚生省認可通信教育
- ・永田幹夫. (1981), 「地域福祉組織論」, 全社協
- ・永田幹夫. (1993a), 「社協基本要項策定の意義及び背景」『地域福祉史序説』, 中央法規
- ・永田幹夫. (1993b), 「(改訂)地域福祉論」, 全社協
- ・永田幹夫. (2002), 「社協発展の最大の功労研究者 岡村重夫先生を偲んで」『日本の地域福祉』15, 日本地域福祉学会
- ・永田幹夫・大橋謙策・和田敏明・宮城孝. (2003), 「永田幹夫先生にきく 戦後の地域福祉と社会福祉協議会」, 『地域福祉の源流と創造』, 中央法規
- ・中島修・菱沼幹男. (2015), 『コミュニティソーシャルワークの理論と実践』中央法規
- ・日本地域福祉学会. (2006), 『新版 地域福祉事典』, 中央法規
- ・日本地域福祉学会. (2012), 「社会福祉協議会創設とあゆみ(4人の事務局長経験者の語りから)」, 日本地域福祉学会
- ・野口定久. (2008), 『地域福祉論(政策・実践・技術の体系)』, ミネルヴァ書房
- ・岡本栄一. (2002), 「場-主体の地域福祉論」『地域福祉研究』30, 日本生命済生会
- ・岡本栄一. (2007), 「地域福祉の考え方の発展」『新版 社会福祉士養成講座7 地域福祉論』, 中央法規
- ・岡村重夫. (1958), 「社会福祉学(総論)」, 柴田書店
- ・岡村重夫. (1970), 『地域福祉研究』, 柴田書店
- ・岡村重夫. (1983), 『社会福祉原論』, 全社協
- ・岡村重夫. (2009), 『地域福祉論 新装版』, 光生館
- ・大石剛史. (2004), 「地域福祉の主体形成論に関する基礎的考察」『国際医療福祉大学紀要』9, 国際医療福祉大学
- ・大橋謙策. (1993), 「戦後地域福祉実践の系譜と社会福祉協議会の性格及び実践課題」『地域福祉史序説』, 中央法規
- ・大橋謙策. (1995), 『地域福祉論』, 放送大学教育振興会
- ・大橋謙策. (1999), 『地域福祉』, 放送大学教育振興会
- ・大橋謙策・原田正樹. 2001, 『地域福祉計画と地域福祉実践』, 万葉舎
- ・大島侑・杉本敏夫・斉藤千鶴. (2004), 『地域福祉論』, ミネルヴァ書房
- ・定藤丈弘. (1992), 「地域福祉新時代と社協の戦略」『社会福祉研究第55号』, 鉄道弘済会
- ・真田是. (1992), 『地域福祉の原動力(住民主体論争の30年)』, かもがわ出版
- ・佐藤哲郎. (2015), 「市町村社会福祉協議ワーカによる地域福祉援助実践プロセスの評価について」, 同志社大学院総合政策科 博士課程(後期)
- ・柴田謙治. (2007), 「貧困と地域福祉活動(セツルメントと社会福祉協議会の記録)」, み

らい

- ・重田信一. (1993), 「戦後社会福祉の動向と社会福祉協議会の位置づけ」『地域福祉史序説』, 中央法規
- ・住谷馨・右田紀久恵. (1973), 『現代の地域福祉』, 法律文化社
- ・鈴木五郎. (1981), 『地域福祉の展開と方法(域福祉活動実践の手びき)』, 史創社
- ・竹原健二編. (1992), 「現代地域福祉論」, 法律文化社
- ・右田紀久恵・高田真治. (1986), 『地域福祉講座1(社会福祉の新しい道)』, 中央法規
- ・右田紀久恵. (2005), 『自治型地域福祉の理論』, ミネルヴァ書房
- ・渡部剛士・森本佳樹(2001)「この人に聞く 東北福祉会せんだんの杜 社長(施設長)渡部剛士 元社協マンの愛と情熱—理想の住民主体・利用者主体を求めて」『地域福祉研究』, 日本生命済生会
- ・山形県社協. (2001), 『地域福祉活動における住民主体の原則を考える』, 山形県社協
- ・山口稔. (2000), 『社会福祉協議会の理論の形成と発展』, 八千代出版
- ・山口稔・山口尚子. (2005), 『地域福祉とソーシャルワーク実践(理論編)』, 樹村房
- ・山口稔. (2010), 『コミュニティオーガニゼーション統合化説(マレー・G・ロスとの対話)』, 関東学院大学出版会
- ・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
- ・全社協. (1962), 『社会福祉協議会基本要項』, 全社協
- ・全社協. (1970), 『住民福祉のための社会福祉協議会(社協)活動』, 全社協
- ・全社協. (1979), 『在宅福祉サービスの戦略』, 全社協
- ・全社協. (1982a), 『全国社会福祉協議会三十年史』, 全社協
- ・全社協. (1982b), 『社協基盤強化の指針—解説・社協モデル』, 全社協
- ・全社協. (1992), 『新・社会福祉協議会基本要項』, 全社協
- ・全社協地域福祉推進委員会企画小委員会報告書. (2000), 『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』, 全社協

福祉と市民活動 創刊号

---

発行日 2022年3月1日

編集 「福祉と市民活動」編集委員会

発行責任者 齊藤 貞夫

発行 特定非営利活動法人 福祉と市民活動研究所  
222-0003 神奈川県横浜市港北区大曾根 2-37-2

---