

[総説]

「福祉コミュニティ」推進としての地域福祉 —地域福祉概念の検討を通して—

大和田 猛¹⁾

Functional community for welfare of Promote community welfare

Takeshi Ohwada¹⁾

Abstract

Social welfare legislation enacted in June 2000 provided a social welfare paradigm for our country based on the promotion of community-based social services.

In individual local communities, the formation of a “functional community for welfare” is needed for the promotion of community-based social services. I considered the history and the background of community-based social services in this research, and as a result I concluded that community welfare policy requires the formation of a functional community for welfare. Need to consider furthermore, I reviewed the concept of community-based social services and the precedence research.

For, community-based social services, the construction, and formation of the environment and the formation of a functional community for social welfare based on an area are inseparable. I cannot be called true community based social services, even if the welfare based on an area is constructed around home care welfare, unless the formation of a functional community for welfare is involved. The functional community for welfare is the target of the formation of a community, and it also forms one social state which constitutes the community.

Therefore, I concluded that the formation of a “functional community for welfare” is important for the promotion of community-based social services.

(J.Aomori Univ. Health Welf. 6(1): 19-28, 2004)

キーワード：地域福祉、福祉コミュニティ、地域組織化

Key Words : community based social services、functional community for welfare、
community organization

抄録

2000年6月に成立した社会福祉法は、我が国の社会福祉パラダイムを地域福祉の推進と規定した。個別地域社会において、地域福祉を推進していく上に、「福祉コミュニティ」の形成は不可欠である。

本研究では、地域福祉の歴史、背景を考察し、地域福祉政策も福祉コミュニティづくりの理念と方向を持つものであることを考察した。さらに、先行研究の地域福祉概念や構成要件をレビューした。

その結果、地域福祉は、地域を基盤にする社会福祉の構築と環境づくり、福祉コミュニティづくりが一体化さ

れたものであり、福祉コミュニティづくりが伴わなければ、在宅福祉を軸とし、地域を基盤とした福祉が構築されたとしても、真の地域福祉とは言えない。福祉コミュニティは、コミュニティづくりの目標であると同時に、コミュニティを構成する一つの社会状態をつくるというものである。従って、地域福祉の推進の上で、「福祉コミュニティ」づくりは重要な意義をもつ、と結論付けた。

1) 青森県立保健大学健康科学部社会福祉学科

Department of Social Welfare, Faculty of Health Sciences, Aomori University of Health and Welfare

I. はじめに

2000年6月に成立した社会福祉法は、福祉サービスを従来の措置制度から利用制度に改めることをはじめ、福祉サービスの利用援助事業やサービス評価事業、苦情処理制度を導入するとともに、地域福祉計画を法定化し、福祉サービスの提供組織である社会福祉法人のあり方や行政のあり方を見直すといった社会福祉の基礎構造を再編するものである。このことは、この先駆けとして法定化された介護保険制度と併行して新しい地域ケアシステムの枠組みを構築するという方向性を指し示すものとも理解できる。

この新しい社会福祉法の基軸は地域福祉の推進である。「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者、及び社会福祉に関する活動を行う者」が相互に協力して、「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、その他あらゆる活動の分野に参加する機会が与えられるよう、「地域福祉の推進をはかる」とされ（法第4条）、地域社会を基盤として福祉サービスを住民参加の理念にそいながら多元的、重層的に展開していく、という視点が貫かれている。

さらに、福祉サービスは「利用者の意向を十分に尊重」しながら、保健医療サービスその他の関連サービスとの有機的な連携のもとに「総合的に提供」できるような事業展開が求められ（法第5条）、このために、国、地方公共団体は、社会福祉を目的とする事業を営業者と協力して、社会福祉を目的とする事業について、広範かつ計画的に、「福祉サービスを提供する体制の確保に関する施策」と「福祉サービスの適切な利用者の推進に関する施策」の実務を責務としている。（法第6条）

そして、福祉サービスの基本理念は、個人の尊厳の保持と有する能力に応じた自立生活の支援であり、それは、「良質かつ適切なもの」でなければならないとして、（法第3条）地域住民の生活を支える基幹的役割を果たす福祉サービスの意義を明らかにしている。

今回の社会福祉法は、従来の社会福祉事業に収斂されていた福祉サービスを、社会福祉を目的とする事業と地域住民と社会福祉に関する活動を行うもの、という三者が連携、協力した形でその役割を担うという広範なものになっている。

さらに、直接的にニーズを充足するサービスに加えて、福祉サービスの利用援助、情報提供、権利擁護、苦情処理システムなど従来あまり顧られなかったサービスを明文規定に盛り込んでいることも特徴といえる。

このように、現代社会においては「地域福祉の総合的な推進」を地域住民の参加・協力のもとに立体的に展開

することが求められているといえる。この方法論として最近ではコミュニティ・ソーシャルワークとかコミュニティ・プラクティスという議論も提起され、一方で福祉コミュニティの形成とか社会福祉における地方自治の構築なども議論が重ねられている。

本稿においては、地域福祉推進としての到達目的が「福祉コミュニティ」の形成にあることを、地域福祉が社会福祉の中心的位置と仕組みになった沿革や背景をふまえて、地域福祉をめぐるアプローチの方法や構成要件など、先行研究の知見や概念を分析、検討するなかで明らかにしていく。

II. 地域福祉の沿革と背景

1) 地域福祉の沿革

一般に社会福祉は、人々の社会生活への援助を目的に全体社会の水準における政策課題として行われ、福祉制度はこのような政策課題としての福祉政策のための制度的装置として位置づけられている。このために、高齢者や児童、知的障害者、身体障害者、生活困窮者などの人々を対象に各種の社会福祉制度を整備することによって、それへの実践的効果を期待しようとしているのである。

しかし、制度や政策が整備されたからといって、それが、ただちに生活福祉ニーズを抱えている利用者の実践的効果として反映されるわけではない。つまり、制度・政策を個々の生活福祉ニーズをもつ利用者の個別状況をふまえて、具体化して実行あらしめるソーシャルワーク実践としての援助活動が一体となって初めて制度・政策が「生きた制度」として成果をあげることになる。換言すれば制度化・施策化された社会福祉の構造を実際に稼働させる専門的な援助実践をソーシャルワークと呼ぶということである。

社会福祉とソーシャルワークの概念を区別しながら、社会福祉を組織化された制度のシステムであると考えたのはフリードランダー（W・A・Fridlander）である。「社会福祉は、個人や集団が、生活や保健の水準を充足できるよう企画された社会サービスや制度の組織的なシステムである」と指摘し、一方で、「ソーシャルワークとは、個人を単独あるいは集団の中で、社会的にも個人的にも満足かつ自立した生活が出来るように、援助をする人間関係の科学的知識や技術に基づいた専門的サービスである」⁽¹⁾ととらえている。社会福祉は、理念や社会資源・施策システムからなる社会福祉制度という側面と目的・価値、援助方法、援助関係、援助過程、専門職というソーシャルワーク実践という側面が不可分に結びついた生活支援システムであるといえる。

さて、わが国で地域福祉の政策がはじめて登場するのは「経済社会発展計画」（1967年）の閣議決定にある。いわゆる国民生活審議会によるコミュニティ問題小委員会報告の答申、「コミュニティ生活の場における人間性の回復―」（1969年）からである。答申は、生活の場における環境整備の遅れから地域政策として、コミュニティ形成の必要性を発表し、わが国のコミュニティ構想の発端となった。

その後、在宅福祉を中心とした地域福祉政策をかけた中央社会福祉審議会の「コミュニティの形成と社会福祉」（1971年）答申や自治省の「コミュニティに関する対策要綱」（1971年）、そして1976年の「昭和50年代前期経済計画」の閣議決定により、①地域と家庭に基盤を置く福祉水準の向上、②社会連帯にもとづくコミュニティケアの推進、③在宅福祉サービスの重点化が方向性として示されて以来、イギリスの「シーボーム委員会報告」（1968年）や「パークレイ報告」（1982年）、「グリフィス報告」（1988年）などからも多大な影響を受けながら、「ゴールドプラン」（1989年）、「社会福祉関係8法改正」（1990年）、「新ゴールドプラン」（1994年）、「障害者プラン」（1995年）、「エンゼルプラン」（1999年）、社会福祉基礎構造改革（1998年）、「ゴールドプラン21」（1999年）、社会福祉法の改正・制定（2000年）へと社会福祉政策は各分野に拡大して今日にいたっている。

2) 地域福祉の背景

地域社会は、住民生活の基盤、もしくは社会福祉展開の前提条件として、きわめて重要な位置を占めている。このような地域社会を基盤に、そこで生起する多様な生活問題の解決や援助、支援や予防を公私協働で進めようとする社会福祉の方向やあり方が、一般に「地域福祉」と呼ばれているものである。また、今日において、地域福祉政策や実践が提起され、重視される背景には、次のような社会現象を「地域福祉」の場で改善、解決、支援していく必要性が現出してきたことも明らかである。

第1に、地域福祉を必要とする今日状況として、長期にわたる不況と雇用不安、リストラ、失業者の増大、中高年者の経済的理由による自殺の頻発、所得格差・不平等の拡大、路上生活者や外国人労働者への社会的排除などが問題化し、さらに税・社会保障負担の増大を含めて、住民諸階層に広がる生活不安・貧困化。第2に、少子・高齢化、核家族化、共働き化、地域的紐帯の希薄化などが進行するもとで、子育て不安や児童虐待、子育て環境・条件の不備、ドメスティック・バイオレンスなどの問題がジェンダーの課題をともない顕在化している。また高齢者の健康や生きがいの問題、独居高齢者などの地域生

活支援、老老介護、介護心中、高齢者虐待など介護問題の深刻化などが山積みしている。加えて障害者の地域生活上、物理的・制度的および情動的な障壁、あるいは偏見・差別など心理的障壁の除去が立ち遅れている。

第3に、以上の地域生活上の諸困難に対して、分野別タテ割り制度ごとに、個別サービスや活動が断片的に供給・実施されるのではなく、住民の暮らしの場において、その地域特性に即して、住民共通の課題として総合的・計画的に取り組む必要性が認識されてきた。

第4に、地域福祉は社会福祉における地方分権化のフィールドとして重視され、福祉のまちづくりや住民自治と協力・参加・参画による草の根民主主義の確立が期待される実践現場でもある。また社会福祉全体の基本的枠組みとしても「原理としての地域福祉」として編成されようとしている昨今、施設福祉サービスと在宅福祉サービスの一体化、住民の地域・家族生活を支援するコミュニティ・ケア、住民の主体性を引き出しながら諸種の地域福祉活動を組織化するコミュニティワーク展開の場としても重視されてきている。⁽²⁾

わが国において社会福祉政策の「地域化」は、すでに1970年代から徐々に始まっていたが、少子・高齢社会の現象が顕著になった1980年代後半から社会福祉法の理念や仕組みに結実するまで、地方分権の動向とからみあいながら、福祉政策の中心軸となっている。それは、1) さまざまな健康・生活・福祉問題を生み、住民生活の不安を生み出す問題発生構造としての「地域社会」への着目、2) コミュニティ・ケア論に代表されるような治療・援助・回復・復帰の場としての「地域社会」への着目、3) コミュニティ・ミニマム論に代表されるような、住民の重層的生活圏に照応した形での諸社会サービス資源の体系的整備およびその計画化の圏域としての「地域社会」への着目、4) 住民のボランティア活動や福祉意識の変革等、福祉文化創造や住民の主体形成の場としての「地域社会」への着目⁽³⁾などが複合して社会福祉政策の「地域化」すなわち地域福祉政策の展開に拍車をかけてきたものでもある。「地域福祉政策とは、地域福祉の推進を企図する政策主体がその地域福祉の展開を円滑に行なうために、福祉コミュニティづくりの理念と方向性のもとに、それに要する実現方策を意図的、計画的に現わした方針と施策の体系である。つまり、地域福祉の実現を展望する計画的な公的な方針であり、施策の体系である」⁽⁴⁾と規定されているが、地域福祉の政策主体は基本的には国である。国の政策に規定されながら、地方自治体レベルにおいて都道府県および市町村が限定的な政策主体となる。地域福祉の主要実施主体は基礎自治体としての市町村およびこれに対応する市区町村社会福祉協議会があげられる。

Ⅲ. 地域福祉の把握アプローチ

地域福祉の概念、つまり地域福祉とは何か、ということについては、これまで多くの研究者や福祉実践者によって多様な見解が示されている。牧里毎治は、これらの研究者や福祉実践者の見解を整理して、地域福祉の概念を構造的な概念と機能的な概念の2つに分類している。すなわち、地域福祉への接近法には「地域福祉政策の形成過程を焦点化し、そこにみられる矛盾と対立を明確にしようとする」構造的アプローチと「地域福祉サービスの内容を輪切りにして、地域福祉サービスの相対的独自性や生活関連公共施策との関連を明確化しようとする」機能的アプローチの2つがあり、前者は地域福祉を政策として認識する構造的な概念として、また、後者は地域福祉を政策ではなく、一つのシステムとして認識する機能的な概念として考えることによって、概念の整理を試みたものである。⁽⁵⁾その上で、さらに構造的な概念を右田紀久恵、井岡勉等の見解に代表される①制度・政策論的アプローチと真田是、久富善之等の見解に代表される②運動論的アプローチに分類している。同時に機能的な概念についても、岡村重夫によって最初にその端緒が切り開かれた①主体論的アプローチと、三浦文夫・永田幹夫等の見解に代表される②資源論的アプローチに分類している。

それぞれの概念や捉え方、重心軸の置き方、アプローチの相違の特徴には利点や欠点もみられるが、牧里毎治は、最近の論考の中で、構造的な概念と機能的な概念という分類法はその後の地域福祉をめぐる現実の動きの中で、相互に流動化し、その関係性が変化しつつある、と指摘している。⁽⁶⁾

牧里毎治が指摘しているように、地域福祉の概念や構成要件は、とくに1990年代以降の地方分権と在宅福祉の進展の過程のなかで、また、社会福祉実践の領域におけるマクロ（国）レベル、メゾ（地域社会）レベル、ミクロ（個人・グループ）レベルにおける社会福祉の援助方法と社会福祉の制度・政策を組み合わせ、統合的な視点や利用者への接近・介入をはかっていくジェネリックな考え方が潮流となるにつれて、さらに再編成されてとらえられるようになってきた。

一つは、コミュニティ・オーガニゼーション（住民組織化活動）やコミュニティ・ディベロップメント（地域社会開発）などの手法に系統するものであり、地域福祉の中心を地域診断や地域福祉調査、地域住民組織化、ソーシャルアクションとの連携・実践・方法におくものである。もう一つは、地域社会に暮らす要援護者や要援護問題への対応やアプローチの変化・発展を見据えて、コミュニティケア、在宅福祉サービスの推進を議論の中心におくものである。

この二つの理論の相違は、地域社会における実践主体の中心軸をどこにおくのか、というものである。前者は、地域に生活する住民自身を地域及び自らの福祉課題に対して主体的に関与するものと位置づけて、公的サービスの主体的な活用、あるいはボランティア活動や近隣相互の支え合いなど、住民からの課題解決のエネルギーを基盤とした地域社会それ自体による福祉を地域福祉と考える。後者は、地域における福祉サービスの供給主体に着目する立場で、地域社会単位に、各種の福祉サービス、保健・医療サービスの効果的な供給システムを取り上げる考え方である。これらの考えは、後に「地域福祉は地方自治と不可分性を有する」⁽⁷⁾と強調する「自治型地域福祉」や「在宅福祉型地域福祉」、「参加型地域福祉」へと変容していくが、現段階の議論は、この二つの理論の成果を基盤として実践的統合化へと向かっている。

Ⅳ. 地域福祉の概念と構成要件

1) 地域福祉の概念と構成要件

地域福祉の概念についてわが国で最初に体系的に展開した岡村重夫は、地域福祉とは「地域社会の住民の自発的共同によって、地域社会における社会関係、すなわち障害者・老人をも含めて地域住民が社会生活上の基本的要求を充足するために、制度的機関・団体との間に取り結ぶ社会関係の改善を目的とする活動」⁽⁸⁾であるとした上で、地域福祉の構成要素として、(1)最も直接的具体的援助活動としてのコミュニティ・ケア、(2)コミュニティ・ケアを可能にするための前提条件をつくる地域組織化活動（一般的地域組織化活動と福祉組織化活動）、そして(3)予防的社会福祉の3つをあげている。ここで地域福祉の中核に位置付けられているコミュニティケアは、普遍的サービスと対比される個別的サービス（personal social services）であって、ケア自体は公共機関の責任で実施される直接サービス活動であると説明されている。その上で、コミュニティケアの前提として、「同一性の感情」にもとづくコミュニティの存在と参加、さらに当事者を中心とした福祉活動の組織化が重要であるとして、「福祉コミュニティ」概念を提起している。⁽⁹⁾岡村重夫のいう「福祉コミュニティ」はいわば援助を必要とする当事者を中心とした活動的集団であり、「社会福祉サービスの利用者ないし対象者の真実の生活要求を充足させるための組織体」⁽¹⁰⁾であり、一般コミュニティの下位集団として構想されている。この「福祉コミュニティ」の構成員は地域社会の福祉サービスの対象者やその関係者、それと同じ立場にたつ共鳴者や代弁者、社会福祉その他の生活関連制度に関係する機関・団体等であ

り、その機能は①対象者参加、②情報活動、③地域福祉計画の立案、④コミュニケーション、⑤社会福祉サービスの新設・運営、とされている。つまるところ、「運動、交渉、参画」⁽¹¹⁾だと指摘している岡村重夫の福祉コミュニティ概念は、その高い理念性によって今日なお地域福祉の原型としての価値を有している。

岡村重夫による概念に対し、三浦文夫は、地域福祉の公共機能の充実への期待を強調する福祉コミュニティの形成を前提として、①伝統的な一般コミュニティは、崩壊や変質の過程にあること、②地域福祉は要援護高齢者こそ対象とすべきであり、一般的な住民福祉の増進は行政機能の範疇とすべきこと、③地域社会において「非貨幣的ニード」が増大したため、地域福祉は普遍的に対応することが政策課題となっていること、を勘案すべき側面としてあげ、その上で福祉コミュニティ概念を次の4点による構成要件として構想した。⁽¹²⁾

すなわち、①一般コミュニティに対する部分コミュニティの位置に、福祉コミュニティを置く、②福祉コミュニティの目的を、要援護高齢者を地域にとどめ、居宅で生活が継続できる体制の確立とする、③そのための必要条件を、在宅福祉サービスや施設のネットワーク、さらにサービスの推進に関与する行政・民間・住民の協働が成立する体制とする、④さらに、その十分条件を、在宅福祉サービスを支援する地域住民のインフォーマルなネットワークの構築とする。

このように三浦文夫の福祉コミュニティ概念は、住民参加を基本にした地域社会での福祉サービス提供とその基盤整備を目標にし、(a) 福祉環境づくり、(b) 住民の意識・態度の変容、(c) 公私のネットワーク推進、を一体的に図っていく機能的コミュニティとしての展開を意図したものである。この三浦文夫の概念は、1980年代からの在宅福祉推進の指針となった全社協の『在宅福祉サービスの戦略』に引き継がれることになる。その後、公表された全社協の『小地域福祉活動の手引』(1992年)には、「地域福祉や在宅福祉サービスの推進という目的と関心にもとづいてつくられるネットワーク・共同関係を福祉コミュニティと呼び、福祉コミュニティというのは包括的なものではなく、いくつもの福祉コミュニティが時には重なり合いながら形成され、これを通して、地域社会の福祉的な再編成をはかるというのが、福祉コミュニティの考え方である」⁽¹³⁾という記述がみられ、福祉コミュニティの方向性を、部分的な福祉実践の集積によるコミュニティの再編成である、ととらえていることがわかる。

さて、近年、右田紀久恵は「地域福祉は、地域社会における住民の生活の場に着目し、生活の形成過程で住民の福祉への目を開き、地域における計画や運営への参加

を通して、地域を基礎とする福祉と主体力の形成、さらに、あらたな共同社会を創造してゆく、一つの分野である」⁽¹⁴⁾と述べ、こうした地域住民による地域福祉の内実化が地方自治の構成要件の一つとしての住民自治に連動するとみている。彼女の主張する「自治型地域福祉論」では、地域住民と並んで基礎自治体（市町村）が重視されているのが特徴である。つまり、地域福祉を支える住民の力が地方自治を形成する主体力となる一方で、国との相対的關係における自治組織体としての基礎自治体（市町村）の自治能力も、地域福祉推進の重要な主体となる、と考えているのである。したがって、右田紀久恵は「地域福祉を単に在宅福祉（在宅援助の実践体系）と短絡的に捉えるのではなく、地方自治のあり方と連動させ、分権的社会システム創造の一環として位置付けるところに、あらたな社会福祉としての地域福祉のもう一つの意味がある」⁽¹⁵⁾と主張する。それは住民自治という価値原理・行動原理を媒介にしながら住民の主体的な活動を福祉の行政機構に連結させて、住民と行政が対等に協働していく理念、すなわち新しい公共性の実現を追及するものである。右田紀久恵自身は、特別、福祉コミュニティについては言及していないが、自治型地域福祉こそは、福祉コミュニティを市民社会としての成熟をはかる機軸において形成しようとする概念といえる。

同じく、地域住民の主体形成を重視する大橋謙策らは、地域福祉の主体として「地域福祉計画主体」、「地域福祉実践主体」、「社会福祉サービス利用者主体」、「社会保険制度契約主体」の4つをあげ、地域福祉とは、「自立生活が困難な個人や家族が、地域において自立生活ができるようネットワークをつくり、必要なサービスを総合的に提供することであり、そのために必要な物理的、精神的環境醸成を図るため、社会資源の活用、社会福祉制度の確立、福祉教育の展開を総合的に行う活動」⁽¹⁶⁾ととらえている。地域福祉がより実体化するためには、地域住民が主体者として成長しなければならないので、そのための方法・手段として住民参加や福祉教育を位置づけているところに特徴がある。

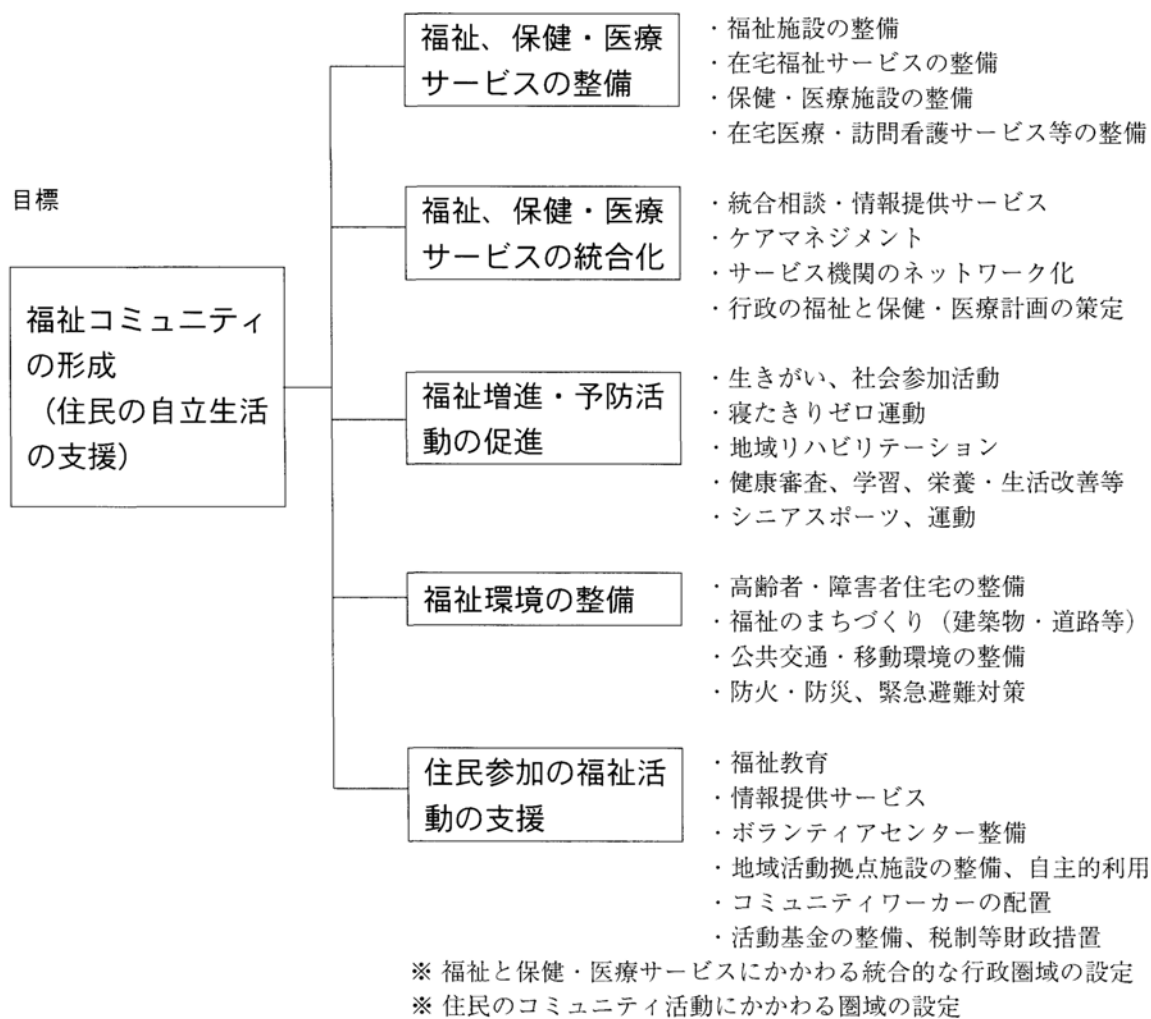
横須賀基督教社会館館長として地域福祉の実践家でもあり、研究者としても著名な阿部志郎は「地域福祉は、地域内の公私の機関が協同し、各種社会福祉のための施策、施設等の資源を動員することによって、地域の福祉ニーズを充足するとともに、住民参加による社会福祉活動を組織し、地域の福祉を実現していく具体的努力の体系をいう」⁽¹⁷⁾と規定し、「地域福祉は、福祉ニーズに、公か民間かを問わず、地域のあらゆる資源を動員して対応する『公私協働』の理念に立っている。そこで地域における行政施策・施設機能・ボランティア・住民参加の有機的協力と、そのシステム化を重視することにな

る」⁽¹⁸⁾と指摘している。永田幹夫は、「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および生活基盤整備に必要な生活・居住関連のための環境改善サービスの開発と对人的福祉サービス体系の創設、改善、動員、運営およびこれら実現のために進める組織的活動の総体をいう」⁽¹⁹⁾と主張し、三浦文夫と同じように、地域福祉は社会福祉サービスを必要とする要援護者・家族を中心に展開するべきである、との見解を示している。

また、鈴木五郎は「地域福祉とは、住民が地域社会において自立した生活を営むことを可能にするために必要な福祉と保健・医療等のサービス整備とサービスの総合化、福祉の増進・予防活動、福祉環境の整備、住民参加の福祉活動の支援を行い、これらの活動をとおして福祉コミュニティの形成をめざす福祉活動の総体をいう」⁽²⁰⁾とし、地域福祉の目標を、福祉コミュニティの形成にお

いている。鈴木五郎は地域福祉の構成要件として、①要援護者に対する在宅福祉サービスや施設サービス、予防的福祉活動、物的環境整備などの具体的支援、②地域福祉政策や地域福祉計画、サービスの配置計画などのサービスを総合化、計画化する一連の施策、③福祉組織化活動や住民の意識や態度の変容、住民の社会福祉への参加の促進・組織化、地域組織化などと表現される地域住民の福祉への参加促進のはたらきかけ⁽²¹⁾をあげ、福祉コミュニティを、「一定の地域、市町村や小地域などにおいて、住民主体のコミュニティ活動を土台として、各種行政機関や市町村社会福祉協議会、福祉施設、保健行政機関、民生委員協議会など多くの関係者により、協働が実践され、役割分担と共同意識が形成されること」⁽²²⁾と定義づけ、福祉コミュニティの形成を目標とする地域福祉の内容・構成要件として、(図IV-1)を提示している。

(図IV-1) 地域福祉の内容



(出典:新・社会福祉学習双書編集委員会編『地域福祉論』(新・社会福祉学習双書10)全国社会福祉協議会、p 6、1998)

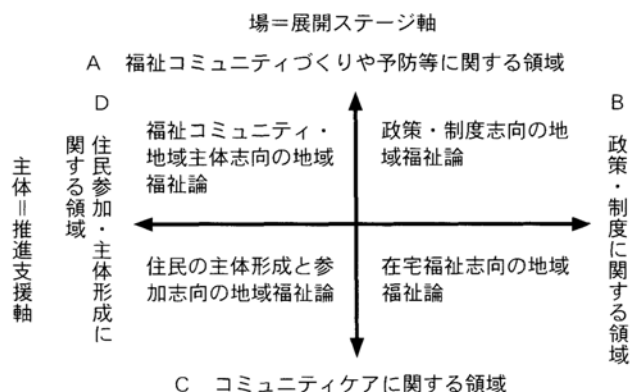
2) 地域福祉の概念と構成要件による類型化

以上、これまで、主な研究者や実践者の地域福祉概念や、構成要件を検討してきたが、地域福祉概念や構成要件は、論者の視点や認識の相違、事象のどこへ焦点を置くのか、政策的な範疇と、実践方法的な範疇が包括されて構想されているものが多く、多様で、混沌としており、統一された見解はないのが現状である。しかし、いずれの論者も地域福祉の中心的な構成要件が、①在宅福祉サービスと、②それを成立させるための具体的環境条件の整理とサービス、③両者を結びつける要件としての組織化活動、④地域福祉にとって客体でもあり、主体でもある要援護者、住民の参加、協力意識、主体性の尊重と培養、⑤コミュニティづくりなどを挙げている点では、ほぼ共通している。

岡本栄一はこれらの多様な地域福祉理論を整理し、(図IV-2)のように、タテ軸に「場=展開ステージ軸」として「A 福祉コミュニティづくりや予防等に関する領域」～「C コミュニティケアに関する領域」を、ヨコ軸に「主体=推進支援軸」として「B 政策・制度に関する領域」～「D 住民参加・主体形成に関する領域」を設定することで、より細分化した類型化を試みています。

それによれば、第1象限には「政策・制度志向の地域福祉論」(右田紀久恵、井岡勉、真田是)、第3象限には「在宅福祉志向の地域福祉論」(永田幹夫、三浦文夫)、第4象限には「住民の主体形成と参加志向の地域福祉論」(大橋謙策、渡部洋一)、そして第2象限には「福祉コミュニティ・地域主体志向の地域福祉論」(岡村重夫、阿部志郎)という4つの類型を示している。¹²³⁾ 今後、各理論は地域福祉計画づくりなどを通して、検証されることになると考えられる。

(図IV-2) 地域福祉概念の類型化



(出典:岡本栄一「場—主体の地域福祉論」『地域福祉研究』No30、日本生命済生会、p11、2002)

3) 組織化活動と福祉コミュニティ

地域福祉の概念とその構成要件を検討してみると、どの論者も、地域社会に暮らす住民のための生活基盤づくりや環境条件、住民の主体性づくりなどが意識的に構想されていることがわかる。地域福祉の構成要件のなかに組織化活動も不可欠であるとの視点も共通している。

組織化活動は、むろん直接的なサービスではない。しかし、組織化を進めていくことで地域社会の変化、適切なケアやソーシャルサービスの提供、住民参加、さらには住民の首体性づくりという成果も生んでいくことになる。その意味では、地域福祉の構成要件のなかで構想される組織化は単なる手法ではなく、過程、つまりプロセスゴールをもつものでもある。

組織化活動を整理した岡村重夫は、地域社会を対象とする一般的地域組織化と当事者を中心とした福祉組織化に分類している。¹²⁴⁾ 岡村にとって、まず地域福祉の前提となる一般的な地域社会自体が課題となった。一般的地域組織化は、地域社会全体を組織化の目標とする。そこでめざされているのは態度的条件と意識的条件を併せもったコミュニティ型地域社会である。すなわち、主体的に地域社会づくりに取り組む「地域主体的態度」と「普遍主義的権利意識」である。こうした主体的態度と普遍的意識をもつ住民が地域性を自覚することで共同で生活を守り、向上させるための活動に向かうことになる。このコミュニティの成員間には、自然な相互援助や連帯性が生まれ、これが地域福祉の地盤をつくることにつながる。

これに対して福祉組織化の目的は、「福祉コミュニティ」づくりである。地域社会のなかで社会的不利条件をもつ当事者に関心をもち、そうした人々を中心として同一性の感情により結ばれる集団が福祉コミュニティである。福祉コミュニティは地域社会の枠を超えたコミュニティではなく、地域社会の下位コミュニティである。当事者を中心に据えるために、一般的なコミュニティ型地域社会ではなしえない当事者の生活要求を充足していくことに資するのである。その構成員は、まず社会福祉サービスの利用当事者やその家族であり、第2に彼らの同調査や代弁者がおり、第3が各種のサービスを提供する機関、団体、施設である。岡村は、福祉コミュニティの中心はあくまでも当事者であり、サービス提供者ではないことを強調している。つまり、福祉コミュニティは、あくまでもその基礎に当事者参加があり、住民のかかわりがあるということである。

コミュニティ型社会が成立していない状況でも、逆にそうした状況であればこそ福祉の当事者が無視されることがないように福祉コミュニティが必要となる。

しかし、岡村による組織化の枠組みをめぐって、いくつかの論点が出てくる。

永田は、「地域組織化」と「福祉組織化」という同じような用語によって岡村とは異なる内容を示している。永田の地域組織化は、住民が福祉に参加し、協力していくことであり、それを通して住民の意識や態度の変容を進めて福祉コミュニティを形成していくことである。つまりこれは岡村の福祉組織化に相当する。福祉組織化はさらに特徴的で、人の組織化ではなく福祉サービスの整備、調整を意味している。サービスの効果的運営というソーシャル・アドミニストレーションの内容となっている。つまり、永田の福祉組織化は、サービス提供サイドの組織化なのである。在宅福祉サービスを調整していくという問題意識から生まれてくるものと考えられる。

このような福祉組織化の捉え方に関して、牧里は「組織化はサービス提供サイドからの運営、経営とは次元を異にしている」と論じている。⁽²⁵⁾ 牧里によれば組織化活動は直接サービスの処遇領域とサービス運営、経営の政策領域をつなぐ中間的・媒介的領域に位置するものである。この論調の根底には1つの住民観がある。つまり住民は、ときにはサービスの利用当事者になり、ときにはサービス提供に関与、参画する。その両面をもつ存在として住民を認識する。組織化活動はこうした住民に対してまず進められる。両面をもつ住民の主体形成を図るものとして組織化活動がある。したがって、それは福祉サービスの提供サイドの運営問題ではない。ここから考えれば、永田の示すように人とサービス提供という次元の異なる2つに対する組織化を横並びで論じることは難しくなる。組織化活動を主体形成を意図した対人的なものに限定するか、サービス提供の運営についての組織化も含むのかという問題である。ここではさしあたり組織化の語義にかかわる、物事のオーガナイズ（関連づけて働きを生ませる）という機能的な意味を汲んで永田の福祉組織化も含めておくと、さらに検討が必要な点である。

もう1つの論点として、牧里は岡村の組織化概念の關係についても言及している。つまり福祉組織化は、サービス利用の当事者の主体化や組織化から問題解決に接近し、一般的地域組織化は福祉課題を抱えていない一般住民の生活問題の解決を目指して取り組まれるという構図になっている。しかし、この両者はともにノーマライゼーションを目標にしており、究極的には両組織化の融合が求められるとする。福祉組織化活動から始まっても一般住民への働きかけも視野に入れており、また一般的地域組織化からはじまっても福祉の当事者を排除するものではない。切り口はどちらであっても到達点は同じところにあるという認識である。

これに関連して、2つの組織化活動に分けることが現

実的であるという見解もある。福祉コミュニティづくりを進めるのは現実的であるが、一般コミュニティの形成は社会福祉を進める上ではあまりに一般的という考えである。大橋も、一般コミュニティと福祉コミュニティの分類があまり意味をもたなくなったとしている。⁽²⁶⁾ 福祉ニーズは普遍化して一部の住民のものだけでなくっており、福祉ニーズへの対応は根幹的な政策事項となっている。そこでは在宅福祉サービスが機能的に提供されればすむものではなく、近隣住民のインフォーマルケアと結びつくことが重要である。福祉の拡大、普遍化が地域社会全般に及んできていると捉えている。そのため福祉コミュニティづくりは、社会福祉を内在させた一般コミュニティづくりという内実となってきているのである。

V おわりに

岡村が一般的地域組織化を取り上げた時代と現在では状況は変化している。とくに、社会福祉についての変動は大きい。したがって、現実に対応した新たな考えは必要である。しかし、日本社会に、新たなコミュニティ（地域社会）が生まれたという共通認識にはいたっていない。地域社会は依然として課題であり続けている。福祉コミュニティから一般の地域社会づくりという方向と方法によってこれが解決されるのか、実践的にも問われることになろう。

地域福祉は、地域を基盤にする社会福祉の構築と環境づくりに、福祉コミュニティづくりが一体化されたものであり、福祉コミュニティづくりが伴わなければ、在宅福祉を軸とし、地域を基盤とした福祉が構築されたとしても、真の地域福祉とは言えないのである。福祉コミュニティは、コミュニティづくりの目標であると同時に、コミュニティを構成する一つの社会状態をつくるというものでもある。福祉コミュニティづくりは、このように重要な意義を持つものでもある。

地域福祉の考え方が、社会福祉政策に本格的に取り入れられたのは、1990年代の社会福祉関係8法改正時である。それ以降、今日の社会福祉法に明示されてからも、結局のところさまざまな生活課題に直面して苦悩している当事者の生活支援や当事者の組織づくりの育成を中心に地域福祉をどう構築していくのか、どのように具体化していくのか、地方分権の進展や市町村合併促進の動向の中で、誰もが住みなれた地域で豊かに生活することができる地域の仕組み作りをどのように現実化し、立体的なものにしていくのか、が問われているといえる。

（受理日：平成16年12月2日）

- (1) W・A・Friendlander;Introduction to Social Welfare,Prentice-Hall,p4、1995
- (2) 鈴木五郎・野上文夫・坂下達男・井岡勉編『地域福祉概説』明石書店、pp27 - 28、2003
- (3) 松原治郎編『地域の復権』学陽書房、p113、1980
- (4) 田端光美編『地域福祉論』建帛社、p52、2002
- (5) 牧里毎治「地域福祉の概念構成」右田紀久恵・高田真治編『地域福祉の新しい道・地域福祉講座①』中央法規、pp152 - 167、1986 なお、諸説・見解の相違については同著に解説されている。
- (6) 牧里毎治「地域福祉の思想と概念」同編『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、pp1 - 16、2000
- (7) 右田紀久恵編『自治型地域福祉の展開』法律文化社、p1、1993
- (8) 岡村重夫「地域福祉の思想と基本的人権」(『日本の地域福祉・第3巻』日本地域福祉学会、1998) p3
- (9) 岡村重夫『地域福祉論』光生館、pp69 - 70、1974
- (10) 岡村重夫、前掲書、pp86 - 88
- (11) 岡村重夫、前掲書、p97
- (12) 三浦文夫「コミュニティと社会福祉」(青井和夫監修・三浦文夫編『社会福祉の現代的課題』サイエンス社、1993) pp29 - 56
- (13) 全国社会福祉協議会『小地域福祉活動の手引』p7、1992
- (14) 右田紀久恵編『自治型地域福祉の展開』法律文化社、pp7 - 8、1993
- (15) 右田紀久恵編、前掲書、p8
- (16) 大橋謙策『地域福祉論』放送大学出版会、p28、1995
- (17) 仲村優一・三浦文夫・阿部志郎編『社会福祉教室』有斐閣、p211、1977
- (18) 仲村優一・三浦文夫・阿部志郎編、前掲書、p95
- (19) 永田幹夫『地域福祉論』全国社会福祉協議会、p42、1988
- (20) 鈴木五郎(新・社会福祉学習双書編集委員会編)『地域福祉論』全国社会福祉協議会、p5、1997
- (21) 鈴木五郎、前掲書、pp4 - 5
- (22) 鈴木五郎、前掲書、p5
- (23) 岡本栄一「場一主体の地域福祉論」『地域福祉研究』No30、日本生命済生会、p11、2002
- (24) 岡村重夫『地域福祉論』光生館、1974、pp46 - 47、pp65 - 191
- (25) 牧里毎治(他編)『地域福祉』有斐閣、1995、p110
- (26) 大橋謙策、前掲書、p 46