

コンピューター実践支援ツール活用による 地域福祉援助の方法に関する研究 (I)

樋下田 邦子

はじめに

第 1 章 本研究の目的と方法

第 1 節 問題の所在と研究目的

第 2 節 研究の方法

第 3 節 研究の成果

第 4 節 本論の構成

第 2 章 地域福祉の理解

第 1 節 地域福祉の考え方

第 2 節 福祉コミュニティの構成要素

第 3 節 地域福祉の推進

第 4 節 地域福祉推進の課題 …… (以上本号)

はじめに

日本における地域福祉援助は、イギリスやアメリカの影響を受けて、コミュニティ・ワークやコミュニティ・オーガニゼーションという方法を活用して展開されてきた。その間、高度経済成長による都市部への人口集中や核家族化は、家族や住民による助け合い機能の低下、一人暮らし高齢者の増加、人と人とのつながりの希薄さなどの社会現象を生み出してきた。このことは、豊かな社会といわれる地域社会のもうひとつの側面であり、地域福祉援助への課題とも受け止めることができる。

これらの社会状況に対応するために、1980年代からの社会福祉関係八法

改正，社会福祉基礎構造改革，さらに，2000年の社会福祉事業法から社会福祉法への改正と，めまぐるしい速さで展開してきた。制度の改革は，サービス利用者，住民主体を前面にうたい，地域福祉は大きな転換期に来ていると考える。その中で，「身近な日々の暮らしの場である地域社会での多様な生活課題に地域全体で取り組む，地域住民としてこれらの多様な生活課題に目を向けて自発的，積極的に取り組んでいくこと」が強調されている。

私たちが暮らす地域社会がより住みやすい社会になるためには，多くの課題があると考えられる。金子は，地域福祉研究が，福祉制度論研究に傾斜してきたこと，北欧福祉制度の応用，社会福祉協議会を中心にした組織論などをあげることができると述べている¹⁾。

このような課題への対応として，福祉問題の統合化，社会援助技術の統合化，社会福祉専門職の専門性や倫理などを踏まえながら，ソーシャルワーク，地域福祉援助の教育，方法について研究が進められている。それらには，コミュニティ・ソーシャルワーク²⁾や地域トータル・ケアシステム³⁾や地域福祉援助技術⁴⁾やジェネラル・ソーシャルワーク⁵⁾などの研究がある。

筆者も同様の課題を認識している。そこで，住民同士の学び合いや助け合い活動へ着目した地域福祉援助技術方法の研究や地域福祉実践を継続している。本研究は，身近な日々の暮らしの場である地域社会で活動する地域住民や住民参加型組織への地域福祉援助を，コンピューター実践支援ツールを活用する方法で検証し，成果や課題を明らかにして，地域福祉援助技術の方法を示唆するものである。

地域活動を展開する組織や団体，メンバーが活動を通して地域問題を把握することや新たな社会資源を開発するだけでなく，組織運営，行政や地域資源とのパートナーシップ形成から，自ら住む地域へ積極的に関わる力，社会的自律性（コンピテンス）を獲得することを目指した地域福祉援助の方法を志向するものである。

第1章 本研究の目的と方法

第1節 問題の所在と研究目的

地域福祉援助は、人間を中心に、尊厳や人権、自己実現、生活する人々の問題解決力やコンピテンスの強化に立脚した視点の上で、地域活動するメンバーとソーシャルワーカーとの参加と協働、ソーシャルワーカーの専門性を駆使した支援であると考えられる。

そこで、本研究の目的、その方法と研究の成果について示してみたい。

1. 問題の所在

社会福祉基礎構造改革後、利用者主体、自己実現が尊重され、方法や分野別から地域を基盤にした包括・統合的な援助方法が必要とされてきている。

大東市では、「地域における包括的な支援方法が考えられ、地域における高齢者、障害者、ひとり親家庭など援護を要するあらゆる者、またはその家族、親族などの支援を通じて、地域の要援護者などの福祉の向上と自立生活の支援のための基盤づくりを行い、地域福祉の計画的な推進を図るために、中学校区単位に『いきいきネット相談支援センター』を設置し、コミュニティ・ソーシャルワーカーを配置」⁶⁾し始めている。

豊川市では、コミュニティ・ソーシャルワーカー（福祉専門員）が住みなれた地域で安心して暮せるお手伝いとして、「地域で困っている方に対して総合的な福祉相談を実施している。お宅へ訪問し、電話・面接等により、地域福祉に関する様々な相談を受け、関係機関との連絡調整。普段の生活の中で何かお困りのことがあれば、お気軽に地域の相談窓口」⁷⁾として機能している。これらは、地域福祉計画の中にコミュニティ・ソーシャルワーカーを位

置づけて、地域における包括的な支援方法を先駆的に実践している事例である。

しかし、地域福祉を推進する上で、避けて通れない「地域性」⁸⁾や「共同性」⁹⁾へどのようにアプローチするか、また、コミュニティの主体、組織化されるのが誰であるかによって、地域福祉援助方法の困難さを生み出していると考えられることもできる。

園田は、「地域性」と「共同性」について「福祉コミュニティ論における主体は生活者であり、組織化の内実は、生活者による生活の場での主体的な組織あるいは住民参加による連帯、市民のイニシアチブ重視、連帯性、利他性、共同性に根ざしたコミュニティ形成を志向」すると示している¹⁰⁾。

さらに、福祉コミュニティの新たな分析視角として「主体」（福祉コミュニティや組織の核となる存在）や「組織」（あるいは、「組織化」）を提示し、「組織（アソシエーションなもの）」を住民の個々の意志を融合し昇華する組織体と捉え、コミュニティを媒介とした問題解決意志の発達形態と位置づけることで、新たな分析視角とすることができる。組織がコミュニティを特徴づけると同時に、組織の地域発展が福祉コミュニティの成熟につながるとする立場に立つ。このように、福祉コミュニティをその形成「主体」や「組織」の側面からとらえることは重要な分析視角になりうる¹¹⁾、と述べている。

筆者は、組織（住民参加型組織・NPO・町内会・当事者組織など）や組織に所属するメンバーを地域福祉推進主体と考え、援助にソーシャルワーク機能を注入したのが地域福祉援助と捉えている。さらに、福祉コミュニティと限定せず、生活者（子ども・障害者・高齢者・健常者すべての人間を含む）が住むコミュニティと位置づけて地域福祉援助を展開している。

以上のことを踏まえて、問題の所在は次のようになる。

問題の所在

- ① 生活者が住むコミュニティ論としての地域福祉援助は、どのような方法があるのか。
- ② 生活者が住むコミュニティの中での住民参加型組織などのアソシエーションが地域発展、コミュニティの成熟にどのような効果をもたらすか。
- ③ また、その効果を測定することができるか。
- ④ 地域福祉援助へのソーシャルワーク機能の必要性は、どのようにしたら明らかにできるか。
- ⑤ また、その成果はどのような方法で検証できるか。

2. 研究の目的

本研究は、次の視点に着目したうえで、目的を見出している。

- ① 視点——地域福祉活動を展開する地域住民の主体性や課題解決力を尊重した支援。
- ② 焦点——地域福祉活動の過程局面をシステムの捉える実践支援ツールの活用。
- ③ 方法——実践支援ツール活用により、地域福祉活動過程をビジュアル化する方法。
- ④ 過程——地域福祉実践は、マクロからメゾ・ミクロへ循環する活動。
- ⑤ 特性——ソーシャルワークスキルによる活動メンバーとの参加と協働からなる地域福祉援助の展開。
- ⑥ 運動——地域福祉活動現場への具体的フィードバック。

本研究を前進することは、地域福祉理論を地域住民との参加と協働による支援から地域福祉援助技術の具体的方法を示唆し、「主体的に生きる人＝コンピテンストとLife enhancementの向上」、「真に必要なとする制度・政策の改良や開発」につながることを志向している。さらに、地域福祉を支援するソーシャルワーカーの専門性・科学性・実存性を駆使した援助展開の構築に寄与できるように努力している。

以上の視点から研究の目的は次の4点になる。

研究の目的

- ① コンピューター実践支援ツール活用による、参加と協働に着目した地域福祉援助の方法を示唆すること。
- ② 地域福祉援助場面の、ソーシャルワーク機能の意義や成果、課題について検討すること。
- ③ 実践支援ツール活用による組織活動の変容や成果を明らかにすること。
- ④ 地域福祉援助技術の方向性を検討すること。

以上の問題の提起や研究目的は、次のような方法で検証する。

第2節 研究の方法

地域福祉援助の方法論としての組織化活動は、サービス体系組織化と方法論を含むと考えられ、そこには、どうしても政策論的立場や運動論的視座が主になってきた経緯があると考えられる。2000年に施行された社会福祉法により、地域福祉計画の策定が義務付けられたことから、より一層の「活動主体の組織化」が推進されている。また、社会資源充足のためや政策論的立場からの「活動主体の組織化」が危惧され、地域社会を構成する各組織の相互作用や、各組織と地域社会の相互作用から、各組織の主体性の形成、地域社会の共同化を図ろうとする動きがみられる。

1. 本研究の方法

平野は、地域福祉の推進とそのための援助技術の中で、「地域での生活を実現する」ために、地域を基盤にした新たな資源（コミュニティ・ケア）の創出と、地域のさまざまな偏見や差別、社会資源の不足という地域空間へ「地域が主体となる福祉」の二つの側面へ、「自発的」「自主的」「自律的」な主体形成を支援する援助展開の必要性を述べている¹²⁾。

さらコミュニティ・ワークの「わかりにくさ」が、分節的、単発的な事業展開に終始している点を指摘し、活動の連鎖、地域全体をシステムとして捉えることによる「地域福祉援助」の体系的理解という広がりのある見方が備わることによって、ソーシャルワーカーとして大きな飛躍を実感できる。地域福祉実践の相対としてかかわろうとすること、そのための枠組みが「地域福祉援助技術」として構想しようとしている¹³⁾。

そこで、筆者は、地域社会でのさまざまな地域活動の連続性に着目し、活動局面をマイクロからマクロまでを、地域システムとして把握する方法として、実践支援ツールを開発し、その活用を試みている。また、支援するソーシャルワーカーと活動メンバーとの参加と協働に主軸をおいた方法で展開する。

研究方法

事例は、JA 愛知東助け合い組織「つくしんぼうの会」の実践へ、筆者が参与観察または、ソーシャルワーカーとして関わる。

- ① 地域活動メンバーが実践支援ツールの意義や効果を学習する。
- ② 地域活動の課題分析（アセスメント）を通して、メンバーとソーシャルワーカーが協働で実践支援ツールを開発する。
- ③ 組織が地域活動局面を把握するために、実践支援ツールを活用する。
- ④ 実践支援ツールの結果をもとに、メンバーが中心になって分析評価する。
- ⑤ 分析評価から、メンバーとソーシャルワーカーとの協働でフィードバックを検証する。

以上の段階的方法から、実践支援ツール活用による組織活動の変容や成果を明らかにし、地域福祉援助過程での、ソーシャルワーク機能の意義や成果、課題について検討し、コンピューター実践支援ツール活用による、参加と協働に着目した地域福祉援助の方法を示唆したいと考えている。

2. 実践支援ツールの活用方法

具体的は、実践現場の地域活動の特性を整理し、先行研究を踏まえ、活動

評価をシステム構成にまとめて、192 因子からなる活動評価アセスメント項目を、助け合いメンバーと協働で開発をすすめる。

その活用方法に期待できることは、

- ① 地域福祉活動に関する情報（マイクロからマクロまで）の収集と整理や分析が可能になること。
- ② シミュレーションを通じて、変容する地域福祉活動の過程局面の情報を提供できること。
- ③ 地域活動状況局面をビジュアル化することができること。
- ④ 活動メンバーの変容を時系列で表示できること。
- ⑤ 活動状況の多様な変容状況をデータ保存できること。
- ⑥ 実践支援ツールを介した参加と協働が可能になること。
- ⑦ ビジュアル化によりコミュニケーション力が向上すること。
- ⑧ ビジュアル化によりフィードバック過程を認識しやすいこと。
- ⑨ 地域福祉を支援するソーシャルワーク機能のバイアスを修正できること。
- ⑩ 社会福祉サービス提供の目的を確認できること。

などを提示することができると考えている。

第3節 研究の成果

社会福祉法第4条において、「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。」と示している。それは、地域住民が主体力を形成し地域問題を解決する実践力を身につけることを目指すことと考えられる。

1. 地域におけるスティグマの解消

阪神・淡路大震災をひとつの契機として、1998年3月に特定非営利活動促進法が成立し、ボランティア活動の条件整備が進められ、2006年10月末現在で2万9203のNPO団体¹⁴⁾が活動している。また、住民参加型組織は、ボランティアグループを含めると約2000団体¹⁵⁾以上が活動していると推測できる。しかし、これらの活動団体の持つ力が、地域福祉の仕組みと協働しているといえるだろうか。

精神障害者や知的障害者の作業所や授産所を作る場合、地域住民の反対があることを耳にする。これだけ多くの活動団体に所属するメンバーは、自らの住む地域福祉にどれだけ関心を持っているだろうか。活動メニューが活動の目的になってしまっていること（読書ボランティアや介護施設での手伝いなどのボランティア活動をしているが、自らの住む地域での状況を把握していない、または、把握する方法を知らない。養護学校へ通う子どもが、子ども会へ入会しづらいなどがある。）、組織同士の協働が不十分であること（ボランティア組織やNPO同士の横のつながりが不十分。）、資本主義社会の構図（福祉サービスは貧困層や障害を持った方が行政から格安に受ける。資本とならない人間は隔離、排除する。）として差別・排除してきたことなどがある限り、社会福祉法の目指す地域社会に成熟することは困難であると考ええる。

つまり、私たち生活者が、自ら住む地域社会の状況を知り、次の世代へ安心して引き継ぐには、どうあるべきかを考えることが可能になる地域福祉援助や社会の仕組みが必要になる。そこで、筆者は、自ら住民参加型組織やNPO法人に身をおいて活動や事業、運営に直接関わりながら、地域活動を展開している団体や組織をフィールドにして地域福祉援助技術を模索している。

社会福祉法の理念が生活者である私たちに浸透するには、さまざまな地域活動を通して体験し、学ぶことが必要になる。地域でのスティグマを解消するには、「一人の問題を私たちの問題」と受け止めることができる地域住民

を育てることではないだろうか。本研究では、地域活動過程をビジュアル化することができる実践支援ツールを活用することにより、「一人の問題を私たちの問題」として受け止め、学ぶことが可能になると考えている。

2. 自らを含む社会資源の創造

これまで地域活動過程や局面を理解することは困難であったが、実践支援ツールという「共有できる道具」を活用することで、活動評価から地域の現状や活動状況をビジュアル化することが可能になる。さらに、メンバー個人やグループで評価することで、組織内のコミュニケーションが活発になり、所属する組織や行政、社会資源との協働のあり方を考える材料になる。つまり、活動を通して、私たちを取り巻く地域社会を知ることが可能になると考えられる。

地域に根ざした私たちの暮らしが見える地域福祉活動を進めるには、地域の現状や課題を把握することが、地域福祉活動の出発ではないだろうか。その活動は、やらされて行うのではなく、地域活動を実践する一人の人間として、「地域で住み続けること」や「一人ひとりの生き方が尊重されること」を考え、次の世代に「安心して渡せる地域社会」を実現するための原動力になる。

日々変容し続ける社会ニーズへ柔軟に対応するには、活動や実践で得た利用者や地域住民の声を社会資源の改良や開発、制度・政策へのフィードバックすることが求められている。地域福祉活動過程がオープンに展開する実践支援ツールは、社会資源の開発や改良の創造が可能になると考える。

そのためには、結論や結果を提示する手法ではなく、活動を通して自分たちが気づき、現在の自らの力を認め、自己評価力などを高めていく支援が重要になってくる。新たなニーズに対して、解決できない場合は、制度政策や他の原因に置き換えてしまい、地域のスティグマを解消できないこともあるからである。

その活動過程において、ソーシャルワーク機能を発揮し、活動メンバーとの参加と協働から地域システムへ地域住民のさまざまな声をフィードバックすることが、自らを含んだ社会資源の創造につながると考えている。

本研究では、組織に所属するメンバーが実践支援ツールを活用して、活動を振り返り、地域におけるさまざまな状況や課題に対して、何ができるのか、何をすべきなのかを確認することができる。

以上から本研究の成果は次の9点が期待できると考える。

研究の成果

- ① 組織や活動メンバーの活動過程への理解が深まる
- ② 参加と協働による判断、意思決定への認識ができる。
- ③ 活動過程からミクロ・マクロへのフィードバックが可能になる。
- ④ 新たな社会資源の開発や他団体との協働活動が可能になる。
- ⑤ 福祉力の向上が期待できる。
- ⑥ メンバーが組織の地域活動ミッションを共有できる。
- ⑦ 組織の運営、管理能力がつく。
- ⑧ 地域福祉を支援するソーシャルワーク機能の必要性を確認できる。
- ⑨ 地域福祉援助の方法を具体的に示すことができる。

第4節 本論の構成

以上のような問題提起、目的や方法から、本論文は、5段階で構成している。

第1章では、社会状況や地域福祉援助における問題関心と、研究の目的・方法および期待できる成果からなる。

第2章では、地域福祉の理解を深めるために、地域福祉理論の歴史的な経緯を追いながら、地域福祉援助のいくつかの方法を示して、今日における地域福祉援助の課題を整理する。

第3章では、実践支援ツールが依拠する理論「ジェネラル・ソーシャル

ワーク」や「エコシステム構想」の特性について整理したうえで、実践過程におけるフィードバックを考察している。

第4章では、実践支援ツールの開発方法と地域活動事例を通じた実践を具体的に示したうえで、実践支援ツール活用の成果を考察している。

第5章では、実践支援ツールを活用する地域福祉援助方法としての方向性について、考察するとともに、今後の活用方法も検討していく。

本論は次のような構成からなる。

はじめに

I 本研究の目的と方法

- | | |
|---------------|----------|
| 1) 問題の所在と研究目的 | 2) 研究の方法 |
| 3) 研究の成果 | 4) 本論の構成 |

II 地域福祉の理解

- | | |
|-------------|------------------|
| 1) 地域福祉の考え方 | 2) 福祉コミュニティの構成要素 |
| 3) 地域福祉の推進 | 4) 地域福祉推進の課題 |

III 実践支援ツールを支える理論

- | | |
|-------------------|--------------|
| 1) ジェネラル・ソーシャルワーク | 2) エコシステム構想 |
| 3) 実践過程のビジュアル化 | 4) フィードバック機能 |

IV 実践支援ツール活用と成果

- | | |
|-------------------|-------------------|
| 1) 実践支援ツール活用の意義 | 2) 実践支援ツールの開発 |
| 3) 実践支援ツール活用による事例 | 4) 実践支援ツール活用による成果 |

V 本研究の成果と課題

- | | |
|----------------|---------------|
| 1) 地域福祉援助技術の方法 | 2) ソーシャルワーク機能 |
| 3) 組織活動展開 | 4) 研究の方向性 |

〔注〕

- 1) 金子は、地域福祉研究作業で得た社会福祉学系の地域福祉論についての総体的な印象は、① 福祉制度論への傾斜が大きい、② 前提抜きの北欧諸国の福祉賛美が目立つ、③ 地域社会組織化の活動事例と社会福祉協議会の組織論を主に研究する、④ 地域福祉の理論に乏しい、⑤ 計量的な手法に依拠せず、統計学的な処理もしない実態調査レベルを超えない調査結果の解説が多い。そこで、コミュニティづくりの観点から、“Working together”として「調べあい・触れあい・癒しあい・繋ぎあい・学びあい・広めあい」を福祉コミュニティ要素として述べている。(『地域福祉研究』No.34, 22頁〔2006年, 日本生命済生会〕)
- 2) 大橋謙策『社会福祉士養成講座7 地域福祉論』の第1章(29頁〔2003年, 中央法規出版〕)で、コミュニティ・ソーシャルワークとは、地域自立生活上のサービスを必要としている人に対して、ケアマネジメントによる具体的援助を提供しつつ、その人に必要なソーシャル・サポート・ネットワークづくりを行い、かつその人が抱える生活問題が地域で今後起こらないような福祉コミュニティづくりとを総合的に展開する。地域を基盤にしたソーシャルワーク実践であると整理している。
- 3) 前掲書の第3章(132頁)で、ソーシャル・サポート・ネットワークとは、援助者が、利用者の有する社会的な関係を理解して、現在あるフォーマル(制度的)なサービス、インフォーマル(非制度的)なサポート・ネットワークを活用しつつ、また新たに必要とされる社会資源によるサポートを開発しながら利用者結びつけていく実践活動をいう。
- 4) 地域福祉の推進を目指すソーシャルワークを地域福祉援助技術と呼び、ソーシャルワークすなわち直接・間接の援助技術から、地域志向やコミュニティ・ケアの志向のみられないソーシャルワークを除外したものが地域福祉援助技術ということになり、コミュニティ・ベースド・ソーシャルワークと言い換えうる、とし、コミュニティ・ワークとも違うと述べている。(高森敬久・高田真治・加納恵子・平野隆之『地域福祉援助技術論』33・36頁〔2003年, 相川書房〕)
- 5) 秋山は、「ジェネラル・ソーシャルワーク実践の第一義的な目的は人と環境の相互作用に焦点をあて、社会日常生活の中で発生する問題や課題を解決・達成したり、問題の発生を予防したりするために、人の社会的機能を高めていくための、継続的援助である。ソーシャルワーカーは、個人、集団、地域がそれぞれ置かれた環境の中で、より効果的に社会機能が発揮できるように、その方途を探り、支援していくことが必要となる。人と環境を構成する諸条件を整えたり、可能性を引き出したり、適応能力を高めたり、変容をもたらすことにより、人間の社会生活問題の軽減、解決、予防を目指している。」(太田義弘・秋山薊二編著『ジェネラル・ソーシャルワーク』21～25頁〔1999年, 光生館〕)

- 6) 2004年3月に大東市は、すべての人が幸せに暮らしていける福祉社会づくりをめざし、地域福祉を推進する具体的な取り組みと目標を定めるため、地域福祉計画を策定している。また、0歳からのノーマライゼーションなどにも先駆的に取り組んでいる。現在は、地域における高齢者、障害者、ひとり親家庭など援護を要するあらゆる者、またはその家族、親族などの支援を通じて、地域の要援護者などの福祉の向上と自立生活の支援のための基盤づくりを行い、地域福祉の計画的な推進を図る、としている。そのため中学校区単位に「いきいきネット相談支援センター」を設置し、コミュニティ・ソーシャルワーカーを配置している。
- 7) 豊川社会福祉協議会では、中学校区ごとに、コミュニティ・ソーシャルワーカー（福祉専門員）を配置して、地域で困っている方に対して総合的な福祉相談を行っている。住みなれた地域で安心して暮せるお手伝いをする、とし、また、小地域福祉活動として、住民自らの手で「誰もが住み慣れた地域でいきいきと暮せるようなまちづくり」を進めるために、地域福祉活動推進委員会の設置を推進している。
- 8) マッキンバーは、コミュニティの基礎は、地域性と地域社会感情にあるとし、その地域社会は、われわれ意識、役割意識、依存意識からなるとした。また、奥田は、地域モデルを4類型「地域共同体モデル」「伝統型アノミーモデル」「個我モデル」「コミュニティモデル」を導き出して、地域モデルを分析している。筆者は、地域住民が長い歴史を経て培ってきた地域文化が地域性と考えている。（前掲『社会福祉士養成講座7 地域福祉論』33頁；『地域福祉研究』No.33, 18頁〔2005年、日本生命済生会〕；後注10）『社会福祉とコミュニティ』95頁）
- 9) マッキンバーは、共同性の特徴としては、社会的類似性、共同の社会的概念、共同の慣習、共同の伝統、共属感情などをあげている。筆者は、地域文化への愛着や関心、参加や満足度、行動や将来への見通しなどを共同性と考えている。（前掲書・誌、各143・19・95頁）
- 10) 園田恭一他『社会福祉とコミュニティ——共生・共同・ネットワーク——』87頁（2003年、東信堂）。
- 11) 前掲書、96頁。
- 12) 高森他、前掲『地域福祉援助技術論』33～34頁。
- 13) 前掲書、39頁。
- 14) 1998年3月に特定非営利活動促進法が成立し、ボランティア活動の条件整備が進められ、2006年10月末現在で2万9203の団体が活動している。（日本NPOセンターHP）
- 15) 住民参加型組織は、ボランティアグループを含めると約2000団体（全国社会福祉協議会の調査では1994年で1993団体）以上が活動していると推測できる。（全国社会福祉協議会HP）

第2章 地域福祉の理解

第1節 地域福祉の考え方

地域福祉を理解するには、日本における社会福祉制度の経緯から変容した地域福祉の考え方を整理する必要があると考えた。研究者による地域福祉の考え方は、日本の社会状況や制度に影響されながら今日に至っていると思われるからである。

1. 社会福祉制度の変遷

1960年代の高度経済成長は、都市への人口集中、過疎、過密問題が深刻になり、家庭や地域社会のつながりの弱体化や機能の低下が起こり、一方では、公害問題、環境問題が深刻になった。このような社会状況が背景になって各地で住民運動が起こった。また、これらの犠牲者は、高齢者、障害者、児童などであり、同時に、社会福祉ニーズが変容した。1969年後半には、高度経済成長の歪みに対する修正のひとつに、1969年から中央官庁は、あいついでコミュニティ論（1969年—コミュニティ報告対策要綱、1971年—コミュニティ対策要綱・コミュニティ形成と社会福祉）を打ち出している¹⁾。

具体的には、核家族化、家族機能の低下、一人暮らし老人、寝たきり老人対策、母子・児童福祉対策、ホームヘルパーの国庫補助事業開始、老人福祉法の制定がある。同時に、地域福祉方法論、地域組織化活動であるコミュニティ・オーガニゼーションが展開されたが、社会福祉の拡大やサービス高度化に伴い、ソーシャル・アドミニストレーションが重要視されるようになり、実践方法や方法論の統合化を課題に残している。

1970年代に入り、経済の低成長や社会問題は、社会福祉の拡大を進めて

きた。特別養護老人ホームや重度障害児者関係施設の建設ラッシュもこの時期である。同時に、在宅福祉サービスもすすめられ、1970年代後半は、社会福祉協議会に国の助成によるボランティアセンターが整備されてきた。

2. 地域福祉理論の登場

このような背景から、岡村重夫は、社会福祉の展開の場を「コミュニティ」におき地域社会を客体とせず、住民の主体的な参加によって「福祉問題解決機能」「問題の予防的な機能」を持たせることに意義があり、地域福祉下位概念は、「地域組織化」「予防的社会福祉サービス」「community care」「収容保護サービス」であるとしている。

その後、右田紀久恵は「自治型地域福祉論」で生活問題を経済的社会条件に規定された制度政策的矛盾あるいは、貧困の地域的集約として認識し、「生活原則・権利原則・住民主体原則」を重視している。住民が客体から主体になるためには、住民の主体的な参加、内発的な力が必要と強調している。

しかし、地域福祉は、制度サービスの充足に集中し、地域住民、個々の自己実現、権利、個人の保障がなされていない、治療的なコミュニティ・ケア推進であったといえる。

1980年に入り、社会福祉の制度改革が大きく進んだ。1981年に「第二次臨調行政調査会」が設置され、行政改革、財政再建が検討され「活力ある福祉社会の建設」と「国際社会に対する積極的貢献」を掲げた。在宅サービス整備を目的にした政策は、在宅三本柱「ホームヘルプサービス」「ショートステイ」「デイサービス」などの拡充を図り、ボランティア活動、社会福祉協議会、生活協同組合、農業協同組合、住民参加型組織、自主グループの活動が推進された。

つまり、積極的に在宅福祉サービスの民間委託として供給多元化を進めていったと考えられる。拡大、多様化する福祉ニーズ、進行する高齢化に向け

て施設、在宅の両面から総合的な対策を迫られてきた。

この時期の地域福祉は在宅福祉志向理論がある。永田幹夫は、地域福祉における構成要素を「在宅福祉サービス（対人援助サービス）・環境改善サービス（生活、居住条件の改善）・組織活動（コミュニティワークの方法援助）」としている。在宅福祉サービスを中心に福祉ニーズに対応する資源供給システムの地域福祉展開を強調している。

1990年代に入り、住民の主体形成と参加志向が強調されてきた。大橋謙策は、住民の主体性と参加により制度が良くなるには「福祉教育」が必要であることを強調し、利用者の立場から地域福祉計画策定できる主体として、また、ボランティアとしての参加や実践力を持った主体として、福祉サービスを選択し質を高める主体として、互いに支えあう税制や保険制度を実質化する主体として「主体形成」「参加」を重視している。

背景には、福祉関係八法の改正がある。住民に身近な市町村で、在宅福祉サービスと施設サービスがきめ細かく、一元的に提供される体制づくりを目的にされた改正である。このように地域福祉の考え方には、都市型社会、少子高齢社会、相互扶助の機能低下、伝統的社会関係の弱体化、それに伴う日本の経済、社会状況の変化による福祉見直し論、日本型社会福祉論の構築、社会福祉事業から社会福祉法へ、福祉行政の公的責任範囲の縮小、家族、地域社会の相互扶助機能の強調、民間活力という政策動向の影響がある。

以上のような、さまざまな地域福祉の考え方が登壇してきたが、牧里毎治は、構造的な概念（アプローチ）と機能的な概念（アプローチ）に整理している²⁾。

構造的な概念とは、地域福祉を政策としてとらえ、住民の抱える生活問題を資本主義社会の制度政策的矛盾、貧困などをキー概念として理解し地域福祉を理論化する考え方である。

構造的アプローチには、政策制度的志向として右田紀久恵の「自治型地域福祉論」がある³⁾。地域福祉は「生活権と生活圏を基盤とする一定の地域社会において、経済社会条件に規定されて地域住民が担わされてきた生活問題

を、生活原則・権利原則・住民主体原則に立脚して軽減・除去し、または発生を予防し、労働者・地域住民の主体的生活全般にかかわる水準を保証し、より高めるための社会的施策と方法の総体であって、具体的には労働者・地域住民の生活保障と、個としても社会的自己実現を目的とする公私の制度・サービス体系と、地域福祉計画・地域組織化・住民運動を基礎要件とする」と概念化している。

機能的概念（アプローチ）とは、地域福祉が社会的ニーズを充足する社会的資源供給システムととらえ、市民・住民に視座を置いて地域福祉の体系を構想しようとする主体論的アプローチ（岡村理論）であり、それに対して、サービスや資源のもつ地域的制約や特性に着目して地域福祉の供給システムを構成しようとする資源論的アプローチ（三浦・永田理論）とがある。

そのなかで、永田は、「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礎形成に必要な生活・居住条件整備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、動具、運用、およびこれらの実現のためにすすめる組織化活動の総体」であると述べている⁴⁾。

3. 新たな地域福祉の考え方

以上の地域福祉の考え方から「組織化」「主体性」「参加」を共通キーワードとして考えることができる。加えて、社会福祉法の制定により、地域福祉の推進が強調されたことは、要援護者へのニーズ充足から、地域で住み続ける権利、住民の生活の質の向上や自己実現を目指すものへ転換しているといえるだろう。

筆者は、「地域福祉とは、固有な生活環境を持つ人間が自己実現、社会的自律性を獲得するために、社会環境の整備や再構築、制度・政策、コミュニティへ積極的に参加し、住民が主体になれる社会の構築を目指すものであ

り、これらを実現するための方法が「地域福祉援助技術」と考えている。

言い換えれば、地域福祉は、日常生活圏域をベースにしていること、分野別（児童・障害・高齢）を超えた社会資源の創出が可能なこと、住民主権の立場から制度改革、新たな制度作成に参加と協働する運動といえるだろう。そのアプローチ方法として、地域で活動するさまざまな組織、アソシエーションなものへの地域福祉援助を試みている。

井上は、「地域における参加型社会システムの構築やNPOの重要性が議論される先には、『共同性』や『連帯性』といった組織の共通基盤となる概念の解明が期待されている。アソシエーションなもの地獄的發展がコミュニティの成熟にどのように結実しているか。この分析的視角は、地域福祉の現実をみる格好の手がかりになるであろう。」⁵⁾と示唆している。

第2節 福祉コミュニティの構成要素

福祉コミュニティの構成については、岡村、右田、永田、三浦、園田、奥田らが整理している理論を取り上げて筆者の考え方を示してみたい。

1. 地域福祉における主体と組織化

岡村は、「コミュニティ重視志向」の地域福祉論で、構成要素を最も直接的具体的援助活動としての「コミュニティ・ケア」を可能にするための前提条件づくりとして、「一般地域福祉化活動と地域福祉活動」と「予防的社会保障福祉」の3者によって構成するとしている（表2-1）。系統的、計画的な地域福祉活動は、この3つの要素をそろえることが必要である。福祉コミュニティを目的として、地域的共同性が人間本来の姿であり、共同性は、同時に福祉の予防をも持っていると述べている⁶⁾。地域福祉の展開の場をコミュニティにおき、地域福祉を住民の主体的な参加によって、福祉問題解決機能と予防的な機能を持たせようと主張している。

表 2-1 福祉コミュニティの構成要素

	岡村重夫	右田紀久恵	永田幹夫	三浦文夫
主 体	当事者	住 民	住 民	要援護者
組織化の内実	コミュニティ・ケア 一般地域組織化 福祉組織化 予防的・社会福祉 ＊一般コミュニティの形成は一般的 地域組織化活動	基本的要件（地域 で生活を成り立た せる基本的なも の） サービス構成要件 （個別的对応とし ての） 運営要件	地域組織化住民の 参加による意識の 変容を図り福祉コ ミュニティづくり 福祉組織化サービ スの組織化・調 整、サービスの供 給体制の整備、効 果的運営	一定の地域に在宅 福祉サービスの施 設ネットワークが 作られ、このサー ビス推進のかかわ りを持つ行政・民 間・住民の協働が 成立する
形 成	福祉コミュニティ 中心	住民自治 住民主体重視	住民参加重視	福祉コミュニティ の一側面

出所：井上修一「福祉コミュニティ研究の新たな分析視角」園田恭一他『社会福祉とコミュニティ——共生・共同・ネットワーク——』87頁（2003年、東信堂）の福祉コミュニティ論における「主体」と「組織化」を参考にして、筆者が一部加筆・修正した（樋下田、2006年12月作成）。

右田は、政策制度志向の地域福祉論において、「地域福祉とは生活権と生活圏を基盤とする一定の地域社会において、経済社会条件に規定されて、地域住民が担わされてきた生活問題を、生活原則・権利原則・住民主体原則に立脚して、軽減除去し、または発生を予防し、労働者、地域住民の生活全般に関わる水準を保障し、より高めるための社会的施策と方法の総体である。」と定義している⁷⁾。

右田の構成要件を要約すると、「基本的要件」① 制度的な関連公共施策の確立〔所得保障、雇用、教育、保健、医療、住宅など〕、② 地方分権化、③ 行政機能の統合化、「サービス要件」① 予防的サービス、② 対症療法的サービス、③ アフターケア的サービス、「運営要件」① 在宅福祉サービス、② 通所・短期滞在型施設、③ 入所施設の社会化の体系化)の3つとし、「運営要件」は基本的要件とサービス構成要件を関係づけるものとして「① 公的責任としての基準の整備 ② 地域組織化 ③ 地域福祉計画 ④ 福祉教育、情報公開 ⑤ 地域福祉方法論、技術論」に分類し、福祉ニーズとサービスだけを対比しないで、

経済的、制度政策的の矛盾から「生活問題」を認識している。そして、政策主体の行政の責任を曖昧にしない、人間の尊厳の重視と、住民の主体的な参加「住民主体原則」を強調している。

永田は地域福祉の構成要素を「在宅福祉サービス」、「環境改善サービス」、「組織活動」に整理している。在宅福祉サービスは、施設利用を含む広い概念を意味し、施設から在宅まで連続して整備することと考えることができる。そこで、予防的福祉サービスには、地域ニーズの早期発見のために教育、相談から環境条件整備がある。ケア・サービスを専門的と非専門的サービスに分け、保健・医療・福祉の総合的供給システムの必要性を強調し、そのためには、物的環境と制度的環境の改善、地域社会の統合化が重要であると述べている⁸⁾。環境改善や整備を図るには、組織活動におけるソーシャル・アクションの手法が必要で、サービス体系としては地域社会から市区町村、都道府県、国にいたるまで、重層的に政策が用意される必要がある⁹⁾。

地域の組織化は、在宅福祉サービスの再編や改良を住民が主体的に行うことができるように地域福祉計画などに参加することと理解できる。

三浦は、社会福祉は公的責任による生活保護や保護型入所施設でのサービスである貨幣的ニーズの充足を主とした救貧制度としての社会福祉を経て、公的責任による非貨幣的ニーズ（日常生活支援サービスなど）に対する充実した「在宅福祉制度の拡大」の過程として捉え、サービス利用者を主体にした福祉コミュニティ形成を述べている¹⁰⁾。これらは、日本における社会福祉の発展に対置してきた福祉コミュニティ形成であるように思われる。福祉コミュニティの主体は、当事者であり福祉の組織化（当事者組織化）から、「地域福祉は、救貧制度と防貧制度としての社会福祉制度の拡大によって必然的に登場する“新しい社会福祉の形態”である。」¹¹⁾

その後、行政や民間、住民との協働、その中での、住民の主体性、住民自治へと変化していると理解することができる。

2. 新たな分析的視角による主体と組織化

福祉コミュニティの構成の中で、主体は、当事者や生活者、人、個人、あるいは、公私のネットワーク、住民自治など、さまざまである。

園田は、『福祉コミュニティ形成の主体を、「生活者」や「個人」や「人」を起点とし、要援護者や利用者に限定していない。井上は、「新たな理念に基づくコミュニティ」と表現している。さらに、アメリカやヨーロッパでは、セルフ・ケアやセルフ・ヘルプなどが一般市民や消費者や患者や障害者などから主張され、取り組まれているのに対して、日本では逆に、政府の側がイニシアチブをとって、個人の自助や家庭や地域社会や民間などの努力や役割や活用などを強調することが近年つとに推進されている。こうした行政主導型の流れを、市民のイニシアチブのもとに行なわれるコミュニティ形成へと転換することが、園田の「新たな理念」の柱であろう』と述べている¹²⁾。

奥田は、コミュニティの定義自体が福祉コミュニティの内実にあふれているとし、コミュニティと福祉コミュニティの定義は、相互交替的である。それが、福祉コミュニティであれ、コミュニティであれ、福祉コミュニティの前提には、「ひと」と「ひと」との自覚的、人格的な結びつき、地域生活の新しい「質」の構築、再構築を含んでいる。そこでは、さまざまの意味での異質・多様性を認め合って、相互に折り合いながら、自覚的に洗練された新しい共同生活の規範、様式をつくることが求められると述べている¹³⁾。

筆者は、園田や奥田の福祉コミュニティに限りなく近いが、福祉コミュニティを推進する主体は、中学校や小学校区の小地域に住む「生活者」や「個人」や「人」であり、ひとりで活動するボランティアから集団までを含んでいる(表2-2)。

特に着目しているのは、自らの住む地域で活動する「生活者」という視点である。さまざまな価値や理念を持った「生活者」が、さまざまな地域活動を通して「共通の価値や理念」「社会的自律性」を獲得することが、福祉コミュニティ形成の核になると考えるからである。

表 2-2 新たな福祉コミュニティ構成要素

	園 田 恭 一	奥 田 道 大	筆 者
主 体	生活者	人・個人	中学校や小学校区の生活者・個人・人
組織化の内実	生活者による生活の場での主体的な組織あるいは住民参加による連帯	人と人との基本的な結びつき 地域生活の新しい質を含む	地域活動を通しての人と人との結びつきや学びあひ生活の場での自律的な組織
形 成	市民のイニシアチブ重視	新たな共同生活様式	住民によるイニシアチブ 新たな地域文化の形成

（樋下田，2006年12月作成）

福祉コミュニティがこれまでの地域生活，そして社会のあり方の根底にふれるという意味では，ひとつの「思想」運動としての側面をもつ，地域福祉文化の観点からしたら，福祉コミュニティは，一つの「文化変容」に他ならない¹⁴⁾。

グローバル化する地域社会において，受け継がれている文化や様々に変容する文化や異文化を共有することが，根底にない限り，今日の社会状況（孤独死・虐待・登校拒否・家族や地域機能の衰退など）に対応することは困難であるように思う。

また，市町村単位でさまざまなボランティア活動や地域活動が展開されている。10年近く実践している筆者の地域活動や支援から学んだことに，「これらの活動が少子高齢化，社会状況の変化により国の社会保障費の見直しや法に基づいて体系化された在宅サービスと施設サービスの不足部分を補うサービスとして活用されること」や，「公的責任としての基準を整備するために地域の組織化や地域福祉計画への住民参加の方法が，政策誘導される危険性を孕んでいること」を払拭できない点がある。

次に，地域福祉を展開する上で重要になる推進方法について考える。

第3節 地域福祉の推進

地域福祉は、コミュニティ・ワークを軸に展開されてきたといえる。その概念の変容を簡易に示したあとに、地域福祉推進の方法から、コミュニティ・ワーク（地域組織化過程）や地域福祉計画過程やコミュニティ・ソーシャルワークや地域福祉援助技術をとりあげて考察をすすめる。

60年代から80年代の辞書の定義変遷の定義をながめてみると、60年代には、まだ「コミュニティ・ワーク」という項目すらなくて、主としてアメリカのコミュニティ・オーガニゼーション（CO）の過程モデルが紹介されている。74年に「コミュニティ・ワーク」という用語が登場するが、これもアメリカのM.ロスの定義で、地域組織化活動に、地域社会開発を加えて全訳を「地域社会活動」と紹介している。

わが国では、1986年の「社会福祉士及び介護福祉士法」も成立に伴う指定科目設置の過程で、ケースワークを「個別援助技術」グループワークを「集団援助技術」、そして、コミュニティ・ワークを「地域福祉援助」と対応させて標準化を試みている¹⁵⁾。

今日、地域福祉が「地域自立生活支援」という在宅での個別支援を射程に入れた新展開として、マクロからミクロまでの専門的な援助技術の統合化が求められている。地域福祉援助技術の中核は、地域での個別支援ではなく地域そのもの変革を意図するコレクティブ・アプローチを重視して、「一般的なコミュニティ・ワークは、一定の地域社会で生じる生活問題を地域社会自らが主体的・組織的・計画的に解決していけるよう、コミュニティ・ワーカーが側面的援助を行う過程及び方法・技術をさす。その過程とは、活動主体の組織化、問題把握、計画策定、計画実施、評価であり、その具体的技術は、調査、集団討議、情報収集・提供、計画立案、資源動員・配分、世論形成、圧力行動など」と整理している¹⁶⁾。

このような地域福祉推進の変容をふまえて、コミュニティ・ワーク（地域組織化過程）や地域福祉計画過程やコミュニティ・ソーシャルワークや地域福祉援助技術について理解を深めてみる。

1. コミュニティ・ワーク

コミュニティ・ワークモデルは、奥田による「地域社会分析の枠組み」などがありこの方法が一般的に活用されてきている。そこで、永田のコミュニティ・ワークモデルを整理して考察する。

コミュニティ・ワークの特徴は、「活動主体の組織化」が含まれる5段階のプロセスからなる。「① 活動主体の組織化— ② 問題把握— ③ 計画策定— ④ 計画実施— ⑤ 評価」のプロセスからなり、「活動主体」のかかわりから整理すると、地域の問題解決に向けた主体の組織化が行政に依存しないで行われること、問題解決のために協力し、問題の優先順位から計画の策定に取り組む。さらに、計画の具体的行動や活動により問題解決を行い、再び計画作成に向けて評価する（表2-3）。

このモデル（表2-3）は、コミュニティ・ワークを説明するために一般化したモデルであって、実際の展開は、順序の入れかえや重複等が起こる。各々のプロセスでのワーカーの手順業務は要素としての一面を持ち、継続したり、繰り返したりして実施される。これらのプロセスの進行の結果、統合化がすすみ、地域社会の団結・共同が強化され、その過程として連絡調整（coordination）が重視されてきている¹⁷⁾。

これらのプロセスの進行の結果、統合化がすすみ、地域社会の団結・共同が強化され、その過程として連絡調整（coordination）が重視されてきている。共通コミュニティ・ワークさまざまな事業や活動の調整や共同を意味し、これらを発揮するために、インター・グループワーク（地域内の各種組織・団体および機関の協働を実現させる過程において、それらの集団の代表者をコミュニティ・ワークの主導団体に結集させ、協働の結論に到達するように援助すること。）の方法がコ

表2-3 地域組織化過程

段階	手順	内容	説明
1. 活動主体の組織化	1	○とりあげるべき問題に関連する機関や人びとを活動に組み入れる	○問題を抱えている人びと、問題解決の努力をしている人びと、関連する機関、専門家、団体にはたらきかけ、組み入れ解決活動推進の主体を組織化
	2	○地域特性の把握 ○福祉水準、問題、および社会資源についての基礎的把握	○地域福祉推進にあたって、その地域の特性（気候、地理的条件、人口動態、産業構造、住民性、住民意識構造）を把握し、地域問題の予測、問題の背景、住民の考え方、態度の特徴を明らかにするのが前提。要援護者の実態、住民の抱えている福祉問題、福祉水準及び社会資源（地域の諸機関、団体、専門家等）について基礎的把握
2. 問題把握	3	○社会的協働により解決を図るべき問題の明確化とその実態の把握	○既存資源の分析、新たな調査、活動、事業を通しての把握、専門家の判断等により社会的に解決を図るべき福祉問題を発見し、その実態について多面的に明らかにする
	4	○問題を周知し、解決活動への動機づけ	○広報、話し合い、福祉教育等を通して問題提起し、自覚化と共有化を図り、解決しなければならない課題として動機づける
3. 計画策定	5	○動機づけられた問題をより明確し課題を順序づけ推進課題の決定	○問題の相互理解を深め、問題の深刻度、緊急度、広がりおよび住民の関心、地域や社会資源の問題解決力、従来の活動や施策等の評価から何を推進課題として取り上げるかを決定する
	6	○推進課題実現のための長期・短期目標の具体的達成目標の設定	○何を、どの水準にまで、いつまでに達成するのか、それは全地域を対象とするのか一部地域か、全員を対象にするのか一部か度明確にし、長期・短期目標として設定する
	7	○具体的実現計画の策定	○目標を実現するために誰が何を分担し、どのような資源を活用して実施するのか、誰に働きかけるのか、財政は、時期は、推進機構等を明らかにした具体的実施計画を関係者の共同計画として策定する
4. 計画実施	8	○計画の実施促進 ○住民参加の促進 ○機関・団体の協力の促進 ○社会資源の動員・連携・造成 ○社会行動（ソーシャル・アクション）	○広報、福祉教育推進等により動機づけや活動意欲を高め、住民参加・対象者参加を促進する。公私関係機関・団体・個人の連絡調整を行い、計画実施のための協力体制を強化する。 ○問題解決に必要な社会資源の積極的な活用連携を図る。欠けている社会資源の創設。とくに、その設置、制定が国・地方自治体等の責任をもって実施しなければ困難な場合、要望・陳情・請願等の社会行動を行なう
5. 評価	9	○計画の達成度、および組織化活動についての評価	○計画目標の達成度の点検、効果測定をおこなう ○活動の進め方、住民の参加、機関・団体の協力について評価する ○目標や計画そのものの評価をおこなう ○全過程の総括をおこない課題を整理する

出所：永田幹夫「コミュニティワーク」『改訂二版 地域福祉論』193頁（2000年，全国社会福祉協議会）。

コミュニティ・ワークプロセスに取り入れられてきている。代表力の強化とは、各集団の代表者が集まって協議し、所属集団の意思決定を表明したうえで、協議会での決定を所属集団へフィードバックされ、集団行動に強く条件づける方法である。

所属集団へのフィードバックは、主体性の形成やソーシャル・アクションへ結びつく効果があり、自由な発言が保障される民主的な運営により、他の集団や機関の理解を深めることができる¹⁸⁾。

このような過程を経ることで、各種集団間の直接的な連帯の強化と促進に結びついていくが、その過程において、専門職（コミュニティ・ワーカー）が行政主導にならず、住民や各種集団が意思決定できるようなスキルを発揮することが重要になる。なぜなら、地域福祉の推進において、「活動主体の組織化」を意識的に図ることから、アセスメントが地域診断になってしまうことや、あらかじめ決められた目標を達成するために、意図的に参加させる危険性を持ってしまうからである。

アセスメントの分析結果を共有し、共通の言語により共同作業で創り上げてきた目標を書面で確認、合意をする過程を経て、地域福祉援助のスタートラインに立ったと考えることができる。

永田は近年、コミュニティ・ワークが計画論として大きくなり、そのプロセスにおいて、ニーズに基づく地域福祉計画の立案、実施、評価という部分が大半を占めるとすれば、計画の実施、すなわち社会資源の開発・動員、サービスのネットワーク化とその運用、さらにそれらに対する効果測定と評価を経て、再びニーズの測定、把握を行い、計画の修正、見直し、立案という繰り返し作業によりすすめられることになる。したがって計画の実施については、サービスの創設運用に必要な知識、技術は欠くことができない。」¹⁹⁾と述べている。

地域組織化過程に参加する人やそれらを取り巻く社会システムの変容に着目すること、コミュニティ・ワーカーのスキルが重要になっていると考えら

れる。

2. 地域福祉計画過程

社会福祉行政の計画化は、1990年の社会福祉関係八法改正以降にみられ、老人保健福祉計画、介護保険事業計画、障害者計画などであり、地方自治体レベルで進められてきた。その後、2000年の社会福祉法改正により、都道府県地域福祉支援計画や市町村地域福祉計画が、社会福祉の個別分野を統合する形で法的に位置づけられてきた。2003年6月（社会・援護局地域福祉課調査）現在の市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定は、表2-4のような状況である。

市町村合併により市町村数の変化はあるが、策定済みの市町村は、約3割で、約半数以上は、策定と策定予定になっている。それからみると、都道府県地域福祉支援計画は、約8割以上が、策定と策定予定になっている。

今後、市町村の主体性や専門性や力量が問われてくるのではないだろうか。特に、コミュニティワーカーの専門性が必要になると考える。

表2-4 市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定状況

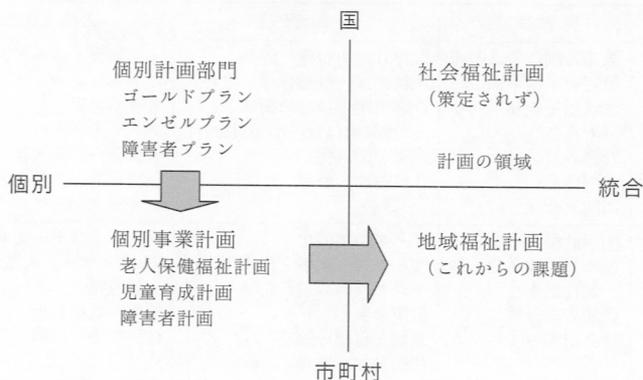
	市町村地域福祉計画 市町村数 2,406		都道府県地域福祉支援計画等 都道府県数 47	
	市町村数	割合%	都道府県数	割合%
16年度以前に策定済	347	14.4	30	63.8
17年度に策定予定	231	9.6	3	6.4
18年度以降に策定予定	825	34.3	8	17.0
策定と策定予定の合計	1,403	58.3	41	87.2

出所：厚生労働省「地域福祉計画」HP（平成17年10月）を参考にして作成。

次に、地域福祉計画の目的と、その策定過程について考察してみたい。

地域福祉計画は、在宅福祉サービスを軸に、各分野の計画をトータルに新しいサービスシステムの構築を具体的に図ることを、市町村単位で作成することに意義があり、高齢者や障害者のみならず、地域住民の自己実現を目指

図 2-1 地域福祉計画の特性と展開過程



出所：高森敬久他『地域福祉援助技術論』199頁（2003年，相川書房）〔高田眞治執筆〕。

すことに目的を見出すことができる。その策定は、「福祉サービスの適切な利用促進に関するシステムのあり方と多元化した福祉サービスの健全な発達に関する事項を付加し，住民参加の手法を十分に取り入れて策定する」必要がある。

高田は，地域福祉計画の特質と展開過程について，コミュニティ・ワークの統合化の視点から，「① 領域の統合化として社会福祉の対象者について計画を別々に策定するのではない。② 計画の統合化として，トップダウンから住民の主体的な“共に生きる街づくりの実現。③ 生活の場の統合化として，生活の基盤となる地域社会のありようが生活の質の決定要因になる。④ 理念の統合化として，地域住民と地域福祉の文化の構築のための理念の統合化。」の必要性（図 2-1）を述べている²⁰⁾。

一般的な地域福祉過程は，① 構想計画 (plan)，② 課題計画 (program)，③ 実施計画 (do)，④ 評価 (see) の 4 段階を含んでいる（表 2-5）。

地域福祉計画は計画専門家による計画よりも，地域住民が参加する，手作りの計画にこそ意義がある。構想計画段階では，住民からのアンケートや既

表 2-5 地域福祉計画策定過程

過 程	検 討 課 題	作 業 課 題	方 法 ・ 技 法
構想計画	策定計画の公式組織 策定の中核組織 地域福祉の基本的な 考え方 計画のビジョン 計画体系 期間・範囲	既存計画の整理・評価 現状把握・計画目標の設定 計画策定委員会の構成 (作業委員会・小委員会) 組織の図式化 住民参加・啓発	実施調査・ニーズ調査 インタビュー ヒヤリング ブレインストーミング 委員会等組織運営 住民参加・啓発の方法 グループワーク
課題計画	関連計画と整合性 サービス体系化と理 論枠組み 課題の総合性 社会指標のミニマム	ニーズの明確化 サービスの列挙と体系化 プログラムの統合化 目標の整理 課題と目標の設定 住民参加・啓発	ブレインストーミング KJ法・サービス施設の 体系化 費用・効果分析 住民参加・広場
実施計画	計画推進組織の支持 実施可能性の担保 計画期間の確定 進捗度把握の方法	年次計画の策定 実施手続きの明確化 実施の組織と役割 実施体系の図式化 計画実施のための予算化 社会資源の開発と動員 住民参加・啓発 モニター機構の見直し 計画の見直し	ガントチャート バーチャート ネットワークプランニング (PERT)
評 価	計画策定主体と過程 計画の実施過程 社会資源の投入結果 目標達成の測定 次期計画の是非	計画の評価 計画のフィードバック 計画実施の成果・住民の広報 次期計画の展望	満足度調査 インタビュー ヒヤリング

出所：高田眞治作成の表（高森他，前掲『地域福祉援助技術』259-290頁）を参考にして
筆者が一部加工。

存の資料を基にデータの収集を行なう作業になる。その結果をもとに、計画のビジョンを示していく。

課題計画では、集めたデータの分析や整理から具体的な計画作成を進める。この段階で、いかに住民が主体的に参加することができるか、重要になる。筆者は、KJ法をよく用いることがある。課題を整理し、優先順位を決定してから計画を策定する枠組みを決めていく作業段階である。

実施計画段階では、財源や人員の確保、その運営や管理方法を明確にし

て、実施期間や作業の流れを住民に分かるように提示することが不可欠になる。評価段階では、計画が達成されたか評価だけではなく、参加住民の価値意識の変容やソーシャル・アクションへ結びつくことがあったのかを評価する視点が重要になる。3段階までの過程は、住民座談会などの方法で住民の参加があっても、その後の評価が十分にできているとはいえない状況と思われる。

計画策定から実施に至る過程は統合された力動的な仕組みととらえ、このなかに「フィードバック」の機構を組み込んでおくことが不可欠である²¹⁾。

地域福祉計画は行政改革でありながら、福祉サービスにおける個人の尊厳の保持を基本に捉えて、自己決定、自己実現の尊重、自立支援など住民等による地域福祉推進のための参加や協力に立脚して策定されるべきであり、それには住民参加の必要性、共に生きるまちづくり、男女共同参画、福祉文化の創造に留意することが重要であること。社会福祉を特定の人に対する公費の投入と考えるのではなく、むしろ福祉活動を通じて地域を活性化させるものとして積極的な視点で捉えることが必要であると示している²²⁾。

今後、ますます住民参加の方法や参加後の評価などが課題になると考える。

3. コミュニティ・ソーシャルワーク

コミュニティ・ソーシャルワークという言葉の由来や、イギリスと日本における実践での活用方法を整理した上で、若干考察してみたい。

コミュニティ・ソーシャルワークという言葉は、1982年のパークレイ報告公刊後、イギリスの社会サービスのなかで一般的に広まったにすぎない²³⁾。この新たな方法の出現には、5つの要因があると示している。

- (1) 伝統的なクライアント中心の方法がもつ欠点、さらには、それに起因する不満が、しだいに認識されつつあること。
- (2) 社会のインフォーマル・ケアシステムや民間活動の諸形態の性格、さ

らにそのようなシステムを組み込んだ制度化されたサービスの可能性に関する知識や理解が高まってきたこと。

- (3) コミュニティ基盤チームにおける先駆者たちの影響、およびその活動が従来とは違う方法で実績を示したこと。
- (4) 従来とは違う方法で真剣に検討せざるを得ないような、地方自治体の経費削減が著しかったこと。
- (5) それぞれ別の理由からではあるが、右派も左派も、分権化政策の導入を推進しているという政治上の変革があったこと。²⁴⁾

ソーシャルワークや社会サービスにおけるコミュニティ志向の方法への移行は、パークレイの報告により、実質的に進められてきた。

「コミュニティ・ソーシャルワークとは、公式的なソーシャルワークの技法であり、個人やグループに影響を与えているさまざまな問題、さらに社会サービス部や民間団体の責務と資源という点から出発し、われわれがコミュニティの基本的構成要素と考えているフォーマル、インフォーマルな地域ネットワーク、さらにクライアント集団の重要性を開発、援助、資源化、さらに強化しようとするものである」²⁵⁾。

コミュニティ・ソーシャルワークの組織と実践の一般的な特徴は、共通のテーマに関する、地域化、統合、方法と役割、マネージメントと展開の4つの主題に基づいて分析、提示されている。本章では、4つの主題について簡単に説明するにとどめるので、詳細は、「コミュニティ・ソーシャルワーク」を参考にしていきたい。

「地域化でのコミュニティ・ソーシャルワーク・チームは、狭い地域、5千人から1万人であること。」「統合の意味は、コミュニティ・ソーシャルワーク・チームは活動場面が異なっても、より統合されたアプローチの確立を図ろうとすること。」「コミュニティ・ソーシャルワーク・チームのスタッフに広範な技能の獲得と状況に応じて方法と役割を柔軟に切り換えていく体制を整えておくこと。」「コミュニティ・ソーシャルワーク・チームの実質的自律

の確保とチーム内リーダーシップの参加型方式とチームとコミュニティの資源の最大限の活用が強調されていること。」が特徴である²⁶⁾。

これらイギリスのコミュニティ・ソーシャルワークは、日本においてどのように応用されて、展開しているかを考えてみる。

宮城は、伝統的なソーシャルワーク（措置制度に基づく制度適用型のソーシャルワーク）から、措置制度に基づかないソーシャルワークへ転換する上で、重要な示唆を含んでいると述べている²⁷⁾。

2000年からの介護保険の実施にともなう市場原理や1990年のコミュニティ・ケア改革、施設から在宅への移行、介護支援専門員によるケアマネジメントとの関係、ソーシャルワークの統合化などが、日本における捉え方のひとつと考えることができる。

特に、社会福祉法の改正にともない、地域福祉の推進方法として「コミュニティ・ケアからコミュニティ・ソーシャルワークへ」と大橋は強調している。大橋は、「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いたが、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や、大多数の地域住民の関心事の解決には取り組んできたが、地域で個別生活課題を抱えながら、地域自立生活を望んでいた人々への個別支援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を個別具体的に展開するという実践は弱かった」²⁸⁾と指摘している。そして、コミュニティ・ソーシャルワークとは、「地域自立生活上のサービスを必要としている人に対して、ケアマネジメントによる具体的援助を提供しつつ、その人に必要なソーシャル・サポート・ネットワークづくりを行い、かつその人が抱える生活問題が地域で今後起こらないような福祉コミュニティづくりとを総合的に展開する。地域を基盤にしたソーシャルワーク実践である。」と整理している²⁹⁾。

現在、社会福祉協議会や在宅介護支援センターや障害者生活支援セン

ター、知的障害者生活支援センター、地域子育て支援センターなどで、模索しながら取り組まれている。

大阪府池田町社会福祉協議会では、「池田市地域福祉計画」の中にコミュニティ・ソーシャルワーカーの配置が盛り込まれた。中学校区に相談センターを設置し、コミュニティ・ソーシャルワーカーが地域に住む方々の福祉活動を側面から支援し、「① さまざまな福祉制度やサービスが充実してきている中でも、それらの網の目からもれて支援が必要な方の相談にのり、関係機関・団体や地域の方々とながら問題解決に向けて当事者と共に歩んでいくということ。② 地域でバラバラに活動している各種活動団体や地域で何か活動してみたい市民を横につなぎ、地域全体の福祉力を高めていくということ」を目指して実践している³⁰⁾。

また、県社会福祉協議会や専門学校を中心に、コミュニティ・ソーシャルワーカーの育成に取り組み始めている。めまぐるしく変わる社会福祉制度や社会状況に対応するために、コミュニティ・ソーシャルワーカーの専門性の向上やその具体的展開方法が課題になっていると考えられる。

4. 地域福祉援助技術

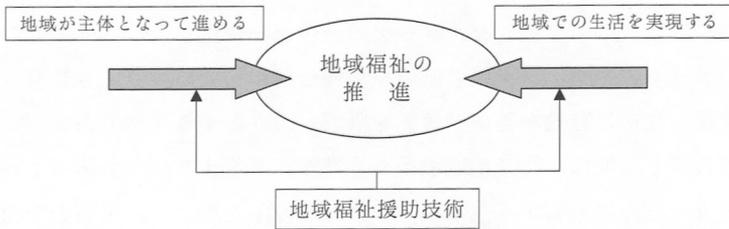
平野は、地域福祉の推進とその方法のための援助技術として、「地域福祉の推進を目指すソーシャルワークを地域福祉援助技術」と呼び、ソーシャルワークすなわち直接・間接の援助技術から、地域志向やコミュニティ・ケアの志向のみられないソーシャルワークを除外したものが地域福祉援助技術ということになり、コミュニティ・ベースド・ソーシャルワークと言い換える。とし、コミュニティ・ワークとも違うと述べている³¹⁾。

地域福祉援助技術は、「普通の生活＝地域での生活」を実現すること、「地域が主体になる福祉」を目指すことを促進したり、側面から支援する援助方法である（図2-2）。

また、地域福祉援助技術とソーシャルワークの関係で、ソーシャルワーク

の円の中に地域福祉援助技術は中心的な位置を占めることになるが、第1段階として地域福祉援助技術に含まれない社会福祉援助技術の領域が存在する(図2-3)。

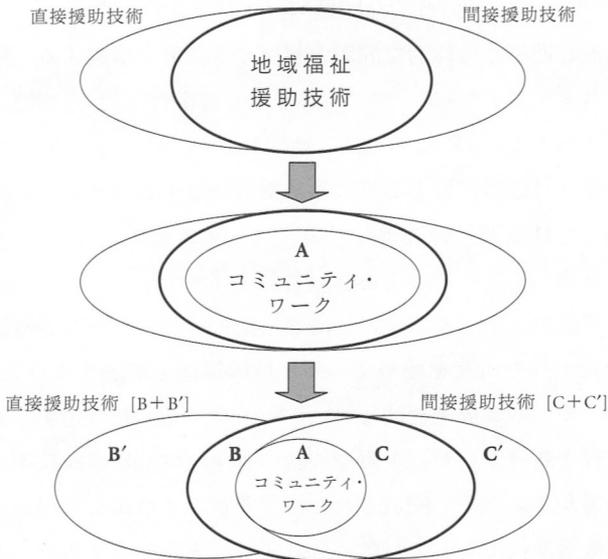
図2-2 地域福祉援助技術の2面性



出所：平野隆之執筆（高森他，前掲『地域福祉援助技術論』35頁）。

図2-3 地域福祉援助の範囲

ソーシャルワーク（＝直接援助技術＋間接援助技術）



出所：平野隆之執筆，前掲書，37頁。

第2段階では、地域福祉援助技術の中心に、間接援助技術に含まれるコミュニティ・ワークが中心の位置を占める。これは、地域福祉の主体化に関わるコミュニティ・ワークを重視していることになる。

第3段階では、地域福祉援助技術の範囲を特定する作業で、「A + B + C」ということになる。この地域福祉援助技術の範囲を示したのは、地域福祉援助技術は決してソーシャルワークの全体を統合化しようとするものではなく、ソーシャルワーク実践の価値や機能を地域福祉の視点から発展させ、地域福祉の推進に有効な価値や機能を吸収しようとする発想である。

この役割や機能は、「① 地域福祉の推進が必要とする活動主体づくりの注目尾を受けて、対象論から主体論への移行を役割と重視し、当事者や利用者強化機能としてのエンパワメントやアドボカシーがある。② コミュニティ・ワークを中心にした資源の新たな開発の側面や地域住民、コミュニティの参加を重視し、専門職と地域住民のパートナーシップ型をつくりだす役割。③ 地域を単位にしての集合的な問題解決の行動に相当するコレクティブアクションを推し進める具体的な問題を解決する役割を重視する。」³²⁾

加納は、コミュニティ・ワークの主体を論じる場合、「私の問題」を個別に解決するのではなく、「私たちが住む地域社会の問題」として「当事者住民としての私」や「近隣住民としての私」や「共感するボランティア住民としての私」が「地域変革」に挑戦していくコレクティブ・アプローチこそが地域支援の真骨頂であろう³³⁾、と心強い言葉を述べている。

筆者は、看護師、ホームヘルパー、ソーシャルワーカーなどの臨床経験を経て地域福祉実践や研究を始めている。地域福祉を推進するうえで、「主体論と客体論」や、地域福祉援助とソーシャルワークを統合化する必要性から抜け出せず行き詰っていた。平野や加納の示す地域福祉援助技術に出会い、統合化の呪縛からようやく開放されたのである。そのような経過から、本研究が地域福祉援助技術として貢献できるように実践をすすめていきたい。

第4節 地域福祉推進の課題

社会福祉法の理念を私たちの生活の場で実践するには、多くの課題があると考えられる。これまでに、地域福祉の考え方や福祉コミュニティの構成要素や地域福祉の推進について整理してきた。これらから「コミュニティの捉え方・ソーシャルワークと地域福祉援助の関係・地域福祉を支援するソーシャルワーカーと、ますますグローバル化する地域社会での地域性と共同性」の4点をキーワードに取り上げてることができると考えた。

1. コミュニティの捉え方

コミュニティの捉え方によって、「主体や客体」が違うように、地域福祉の推進方法も違うことが分かる。そこで、コミュニティと生活の場の関係から考えてみたい。私たちが生活する場がコミュニティであるが、その生活する場を構成する要素をシステムとして捉える視点が必要ではないだろうか。

生活という言葉は、「生きていること。生物がこの世に存在し活動していること。」などの意味を持つが、高田は、「第1は、生きていること。即ち、身体・生命をもって存在する人間が主体である。第2は、この主体が活動すること。すなわち、社会的、文化的な営みや過程を展開すること。第3は、主体は現実社会、すなわち、この世の中で生活の場と時間・空間をもった存在である。」したがって、社会福祉やコミュニティの観点から「生活」を考察する場合、これら「人間・過程・空間」が基本要件になると述べている³⁴⁾。

太田義弘は、ジェネラル・ソーシャルワークのなかで、生活を人間と環境の固有な空間と時間の広がりや流れから、生活世界というCOSMOS(固有な秩序を持った世界)を現実の生きざまと捉えている。社会生活をリアルに捉えようとすれば、人間と環境をトータルにかつ生活過程を生態的に掌握

しようとする視野や発想が必要であると述べている³⁵⁾。

時間軸と空間を持つ固有な生活が、無数にコミュニティに存在すると理解できる。これまで、コミュニティ・ワークは、ソーシャルワークの間接援助に含まれると考えられ、地域の組織化を軸に進められてきた。ケースワークなどの直接援助がソーシャルワークと捉えられ、利用者を主体とした援助が中心であった。しかし、コミュニティ・ソーシャルワークやコミュニティ・ワークや地域福祉援助技術が、生活する場、コミュニティをシステムとして捉える必要性を示していると考えられることができる。

つまり、コミュニティをシステムの的に捉えることは、「構造として認識された生活を、生産と消費、再生産の循環式で捉え、個人や家族の生活が円滑に循環しているのか、循環しえない原因はどこにあるのか、を認識できなければならぬ。」³⁶⁾

筆者は、ソーシャルワーカー時代に、利用者の抱える問題や地域状況をどのようにしたら、共通認識できるか考え、エコマップなどを使いながら相談援助を行ってきた。医療では、さまざまな臨床検査の過程や結果を患者と共通認識しながら治療や看護ができる。地域福祉援助における地域福祉計画過程やコミュニティ・ワークでも同様の問題にぶつかった。例えば、ボランティア活動している地域住民は、自ら住む地域の現状をどのくらい認識して活動しているだろうか。地域に差別や偏見が、根強く残っているのはなぜだろうか。

筆者は、コミュニティをシステムとして捉えることが、地域福祉援助を展開する上で課題であると認識することができる。この課題の解決が、社会資源の開発や改良や地域住民の社会的自律性の向上に繋がってくると考えられる。

介護や虐待などの問題を「私たちが住む地域社会の問題」として地域住民が認識できるように支援することが重要になる。本論は、実践支援ツールを使用してコミュニティをシステムとして捉えることにチャレンジしている。

2. ソーシャルワークと地域福祉援助

戦後 50 数年の中で、1990 年の福祉八法の改正、1998 年の社会福祉基礎構造改革、2000 年の社会福祉法、介護保険制度、2006 年の障害者自立支援法の開始と、わずか 10 数年の短期間で実施されている。

このような制度改革は、ソーシャルワークの統合化、ソーシャルワーカーの専門性、教育方法、地域福祉の推進方法などの課題を残したまま、日々展開されている。

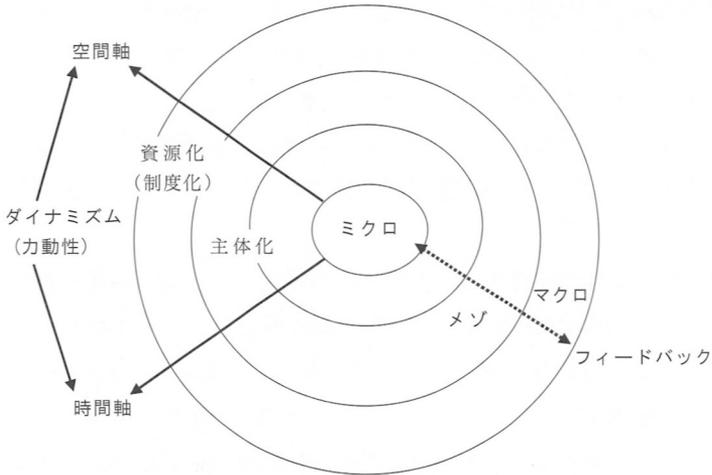
社会福祉方法論の統合化は、多様化、複雑化する福祉ニーズへ対応する視点として、1970 年代後半に注目され、「伝統的なソーシャルワークにおける三つの方法、ケースワーク、グループワーク、コミュニティ・ワークを混合もしくは統合化することによって従来の社会福祉方法論を再構築し、地域福祉に対するソーシャルワーカーの専門的な援助能力を強化するアプローチである。」³⁷⁾

コミュニティを支援するワーカーは、間接援助サービス（機関の連絡調整など）に加えて、ケースワーク的な直接援助を必要とする在宅要援護者に対する個別援助やサービスのネットワークのシステム化、および福祉コミュニティの組織化プロセスにおけるグループワーク的援助などに、コミュニティワーカーは総合的なアプローチによる専門的な援助が期待されるようになっている。この方法論の統合化に関する理論上の特徴は、援助論の構築に際して社会システム論を援用していることである³⁸⁾。

このことは、治療的な医学モデルから生活モデル、ICF によるアセスメント、利用者の問題解決能力の強化、エンパワメント志向へと移ってきた今日を物語っていると考えられる。さらに、ソーシャルワークの領域に関しても、マクロ・ソーシャルワークの視点からみたコミュニティ・ワークをどのように捉えていくか、どのように構築していくかが課題であると思われる。

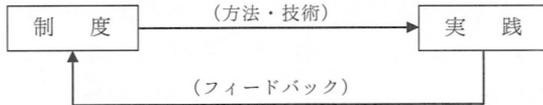
高森は、「介護の社会化」「私の問題から私たちの問題へ」向かうには、社会化のための自立援助に向けて、時系列的援助、空間軸的援助が必要であると

図 2-4 ミクロ・メゾ・マクロシステムの関係



出所：高森敬久「社会化のプロセス」高森他，前掲『地域福祉援助技術論』16頁を筆者が一部加工。

図 2-5 ミクロ・マクロ・ソーシャルワークの循環過程



出所：高森，前掲書，21頁。

述べている³⁹⁾(図 2-4)。個人のレベルで発生している問題が次第に社会化されていくプロセスであり，時間と空間は力動性を持っていると理解できる。

さらに，社会化プロセスにおけるこうした時・空系列的働きは，またコミュニティ・ワークにおけるミクロ・マクロ・ソーシャルワークによる援助的アプローチであるとみなすこともできる。言いかえると，コミュニティ・ワークは個人のニーズを社会化する方法や技術をミクロとマクロ両レベルのソーシャルワークのなかに位置づける働きである。ソーシャルワークのなか

に制度・政策を包括・統合化したいわゆるジェネリック・ソーシャルワークとして展開すべきであり、より具体的なアプローチでは制度は適切な方法・技術を通じて実践化されるときはじめて制度として有効性を発揮することができる。そして、この実践経験をフィードバックさせることによって充実した制度の構築を図ることが可能になる⁴⁰⁾(図2-5)。

人間の生活は、固有なマイクロ・メゾ・マクロシステムによって構成され、ソーシャルワーク実践は、マイクロシステムで完結することはないこと。さらに、マイクロシステムの問題を解決するには、人間の生活を取り囲むメゾ・マクロシステムの活用、改良と、マイクロからメゾ・マクロへ、生活主体者としての声を伝える、代弁機能が必要になる(社会資源の改良や開発)。そして、実践過程局面は、マイクロ・メゾ・マクロシステムにひろがり影響しあって変容している(主体性と自律性の獲得)。

マイクロシステムの問題を解決するためには、メゾ・ソーシャルワークが重要な役割を持っている。ソーシャルワーカーに求められる役割には、ボランティアコーディネーター、ネットワーク、ケアマネジメントなどがある。

地域福祉援助においても、「個人と環境の相互作用」という視点から、個別の問題をコミュニティの問題として捉えることができるようなソーシャルワーク機能が必要になる。例えば、地域福祉計画への住民参加で提案された個人や集団の問題は、地域の問題として、また、地域の問題として出された場合は、個人や集団の生活との関係性などから捉えることである。

ソーシャルワーカーと住民の協働による実践活動という点に着目し、ワークショップ(参加・体験・相互作用)場面を、人間的交流から主体性、自己形成へ、挫折感から自律性へ、社会生活機能や社会問題意識の強化をめざす場面としてとして位置づけることが大切であると思われる。

ソーシャルワークと地域福祉援助は、マイクロ・メゾ・マクロ(直接・間接援助)に分けること自体が困難であること、さらに、地域福祉援助に、ソーシャルワーカーの役割が必要であることから、統合化やソーシャルワーカー

の専門性の向上，地域福祉援助へのソーシャルワーク機能や方法などが課題であると考えることができる。

3. 地域福祉を支援するソーシャルワーカー

それでは，地域福祉を支援するソーシャルワーカーはどのような視点や機能を持つことを必要とされるのだろうか。

加納は，コミュニティワーカーを「ボランティアとしてのコミュニティワーカー」「コミュニティ・ワークの技法を必要とする他の専門職」「専門別 (specific) コミュニティワーカー」「一般コミュニティワーカー」の4類型に分類している。

「ボランティアとしてのコミュニティワーカー」については，他の有給のコミュニティワーカーとの相違に，報酬の有無意外に，無給のワーカーであることから，雇用契約は自由な身であること。単なるボランティア的な活動だけでなく，公然とした指導者，オーガナイザー，活動家として地域で自由に活躍できる特徴を持つ。

「コミュニティ・ワークの技法を必要とする他の専門職」については，コミュニティ自体が本来の職業ではないが，コミュニティ・ワークの価値や技術を取り入れることによってより高度な仕事が達成できる職種で，保健師や精神保健相談員，児童相談所のケースワーカーなどである。

「専門別 (specific) コミュニティワーカー」について，所属した機関の要請に沿って，対象や機能を選別したコミュニティ・ワーク実践を行うワーカーであり，地域の社会教育を担うコミュニティセンターや公民館の指導員，社会福祉協議会の担当ワーカーたちである。

これら3つは，援助する側の倫理，必要性優先ともいうべき活動の限界を持ってはいるが，「一般コミュニティワーカー」は，地域住民が自らその地域問題を認識し諸資源を動員して解決して過程を支援する。機関やワーカーの援助する側の都合で問題を限定しない。社会福祉協議会で福祉活動専門員と

表 2-6 コミュニティワーカーの役割と技術

コミュニティワーカーの役割		コミュニティワーカーの技術				
活動の推進者	活動のアシスタント	関係付けスキル	組織化スキル	プランニングスキル	コミュニケーションスキル	政治的技術スキル
調査、分析者 問題点から助言・指導・活動展望を提示	情報・技術提供者 活動内容に応じて必要な情報提供	機関のスタッフ、一般地域住民、リーダー	組織形成の仕組みと困難店の理解	争点、問題点の分析、個人的苦情に類するものを組織的に対応へと普遍化しプログラム化する能力	異なる状況場面に応じてコミュニケーションやマナーを切りかえ適応させること	広範な社会経済的枠組みの中で地域特性を把握する能力、政治的決定過程の知識や多様な政治イデオロギーなどの把握
サービス提供者 より多くの住民と触れ合う機会をつくる	表出者 グループ内統合と葛藤処理	など活動しやすい人との信頼関係	委員会や公的行事の準備			
刺激者 現状の苦痛間や不満感をかきたてて、集団行動へ導く	調整者 グループ、行政、他団体との連絡調整					

出所：高森他、前掲『地域福祉援助技術論』101～103頁〔加納恵子執筆〕を筆者が表に整理した。

呼ばれたワーカーをこのモデルになる。コミュニティワーカーの役割は、あくまでも、地域住民がその地域問題の解決に向けて自主的、計画的、組織的に取り組めるよう「側面からの援助（イネプラー）」することである。その中で役割は、「活動の推進者」「活動のアシスタント」である⁴¹⁾。

地域福祉を支援するソーシャルワーカーは、直接援助や間接援助の方法で、括れない多様な役割を担い、高度なスキルを身につけるよう求められていることが分かる。

また、高森は、地域福祉援助の方法論がソーシャルワークの統合化、総合的アプローチという視点から、ケースワーク、グループワーク、コミュニティ・ワークの方法を統合化することより、どのように調整し、どのように連続性のあるものにしていくかが大切であると述べている。特に、個と環境を同時一体的に捉える視点を重視、両者の相互作用（transaction）に着目することとして、資源システム内の関係者の相互作用、クライアントと資源ス

表 2-7 ソーシャルワークの目標とソーシャルワーカーの役割

目 標	役 割	領 域
a. 目標改善，ニーズ充足に関する意欲，能力，技術の回復と強化を促進	A. 直接サービス提供役割……支援役割，カウンセリング役割，イネプラー役割，教育・指導役割，グループワーク・サービス提供役割，ケア提供役割	マイクロ メゾ
b. 意味ある関係・つながりの形成を促進	B. ソーシャルネットワーク強化役割	マイクロ メゾ
c. 資源・資源システムとの結合を促進	C. 資源システム結合役割……仲介役割，権利擁護・代弁役割，調停役割，ケースマネジメント役割	マイクロ メゾ
d. 自己実現のための環境調整・整備	B・C・X	
x. 公的資源システムの効果的 活人造的な運営を促進	X. 公的資源システムの改善・強化役割……組織変革 役割，コンサルテーション役割，ネットワークング役 割，資源動員・開発役割	マクロ
y. 公的政策の改善と発展を促 進	Y. 公的政策発展の促進の役割……新規事業の計画立 案役割，政策決定過程への参加役割，権利擁護運動の 役割	マクロ

出所：副田あけみ他編著『ソーシャルワーク実践の基礎理論』228～229頁（2002年，有斐閣）。

テムとの相互作用，および資源システム間の相互作用を円滑化していくためのシステムズ・アプローチが重要である⁴²⁾。

ソーシャルワーク実践における統合化は，ソーシャルワークの価値・知識・技法のソーシャルワーク理論的側面（パートレット・小松源助）とソーシャルワーク援助技術を高める援助方法とソーシャルワーク理論を具現化する支援方法（太田義弘）の研究などを示すことができる。

副田は，ソーシャルワークの実践目標を達成するために，ソーシャルワーカーとしてなすべき一定行動がソーシャルワーカーの役割であると述べている⁴³⁾（表 2-7）。

地域福祉を支援するソーシャルワーカーの役割も，副田が整理しているソーシャルワーカーの役割も，人間の自己実現，well being を目指している。個人や社会システムとの相互作用に着目している点は同様であると考えることができる。

筆者が，在宅介護支援センターのソーシャルワーカーの経験から，強く地

地域福祉援助の必要性を認識したのは、個の問題は、マイクロ・メゾ・マクロとの関係や相互作用抜きでは解決しないと思ったからである。

同時に、いくつかのボランティア組織やNPO団体への支援、自らの住民参加型活動を通して、地域福祉援助へのソーシャルワーカーの必要性も認識した。それは、個と環境を切り離しての支援はありえないこと、両者の相互作用に着目することが、地域福祉援助に不足していたからである。しかし、ソーシャルワークの統合を地域福祉援助技術と認識するには、地域をシステムとして捉える方法や地域福祉援助理論、枠組みを実践活動から深める必要がある。特に、地域住民と社会資源、地域住民間、資源間、地域住民と多様な文化との相互作用へのアプローチの必要性を痛感している。

本研究の実践支援ツールは、地域をシステムとして捉える道具として活用し、その活用方法や分析にソーシャルワーカーの多様な役割を必要であることを示唆している。

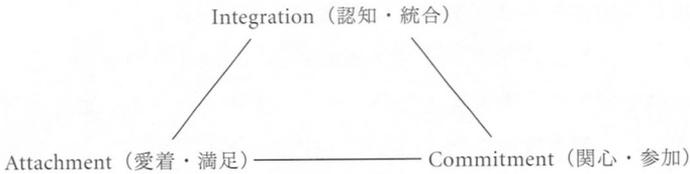
4. グローバル化する地域社会

地域福祉支援の方法を考えるうえで、国際化する地域社会、多様な文化の混在する地域社会に向き合う姿勢を求められているように思える。それは、地域福祉活動の実践で、いろんな文化を持つ人たちが構成されるコミュニティに出会うことが多いからである。多様な文化が混在する地域から新たな共同性を持つ地域文化を生み出すことがこれからますます必要になると思われる。

コミュニティは、2つの主要な構成要素からなる概念で、1つは、一定の空間的範囲を持つという意味での地域性であり、もう1つは、人々の社会的共同性という意味での共同性である。地域性は、地域、近隣、居住地などの場所を指示する地域社会に関わる意味合いを持ち、共同性は、同じ信条や関心を共有している人々がつくる共同社会の意味合いになる⁴⁴⁾。

金子は、コミュニティモラルの三要素を「認知・統合 (Integration)」,

図 2-6 コミュニティモラルの三要素



出所：金子勇「地域福祉への実証的アプローチ」『社会福祉研究』
No.34, 19頁（2006年，日本生命済生会）。

「愛着・満足 (Attachment)」，「関心・参加 (Commitment)」(図 2-6) のように図式化し，高齢社会における高齢者の「自主的参加を規定する意思要素」として「関心・参加 (Commitment)」に焦点を置き，福祉受益者でありつつも提供者にも変貌できる条件の探求が望まれる。身近な居住環境に親族や友人・知己が多く，日常の交流が極めて盛んであることが，地域愛着の心を増幅させるのであると述べている⁴⁵⁾。

地域のさまざまな機能を活発にして，あらたな文化が内在するコミュニティの創造を実現するには，高齢者に限らず地域住民の「関心・参加 (Commitment)」を促進することが必要になると考えられる。

また，コミュニティ要素モデルを「関係 (ヒト)」，「物財 (モノ)」，「意識 (ココロ)」，「行事 (イベント)」の 4 つからなる複合システムとして提示している。「関係 (ヒト)」は，近隣や地域の間人関係の要素であり，コミュニティ要素の基本的なものになる。「物財 (モノ)」は，地域社会の中で生活を支えている学校や病院などの施設になる。「意識 (ココロ)」は，コミュニティへの帰属意識や愛着，親密性，参加意欲などになる。「行事 (イベント)」は，新しい人間関係を軸にした，共通活動や学習などである⁴⁶⁾。

これらの要素で構成されるコミュニティとして捉えた場合，これまでは，伝統的な共同体によってコミュニティが形づくられていた。そこで，多様な文化（家庭ごみの出し方，家族関係，教育の違い，近隣との付き合い方などで，トラブルを起こすことがある）を持った人で構成されるコミュニティにおいて，「意識

(ココロ) は、「関係 (ヒト)」、「物財 (モノ)」、「行事 (イベント)」を動かす主軸になるのではないだろうか。地域福祉を推進するには、伝統的な共同体が築き上げてきた文化と多様な文化を持つ人たちが、地域共同体として、作り上げることができるような支援方法を考える必要がある。

高田は、コミュニティ・ワーク形成の課題に「4つの要件」をあげている。「全体性の開発」として人間は人格を持った全体である。人間は社会生活を営んでいく上で必要な諸要求が満たされることが必要である。コミュニティは、それらの生活上の要求が充足される場、支える基盤である。

「関係性」の開発として、一人一人関係、または、公一私関係において、その関係は流動的、相対的なものである。「するもの」「されるもの」という二元的な固定観念を払拭し、発想の転換を図る必要がある。

したがって従来社会福祉の対象とされている人たちも、展開過程における、ある「位相」ではボランティア関係の主体となるなどの方策を講ずるべきである。また、公私関係は主従関係でなく、相互補完によってお互いが成り立つこと、そのためには信頼関係の構築が必要となろう。

「個別性」の開発として、個人の個性が尊重されなければならないと同じように、コミュニティの個性が主張されてもよい。コミュニティあるいは福祉コミュニティは多様な性格を持っており、それらはコミュニティが形成される背景や目的、または過程によっている。

「主体性」の開発として、社会福祉は政治・経済または文化的な背景を持っている。これからの社会福祉を展望すると、これらを構造的にとらえ変革していくことが必要である。これには、構造の全体をとらえる評価機能と、内発的な動機づけが必要になり、そしてそのためには主体的な参加が不可欠になる⁴⁷⁾。

本論は、これらの課題を解決する実践として未完成であるが、コミュニティをシステムの捉え、住民の主体形成や社会生活機能を高めることに重きをおいている。地域活動をマイクロからマクロまで捉える実践支援ツールに

よる評価は、地域活動から社会資源の開発やコミュニティの内発的な動機づけの起爆剤として活用できることを期待している。

(第3章以下、次号につづく)

〔注〕

- 1) 永田幹夫『改訂二版 地域福祉論』24頁(2000年, 全国社会福祉協議会)。
- 2) 牧里每治「地域福祉の理念と概念」牧里每治・野口定久・河合克義編著『地域福祉』序章(1999年, 有斐閣)。
- 3) 右田紀久恵『自治型地域福祉の展開』18～26頁(1993年, 法律文化社)。
- 4) 永田幹夫, 前掲『改訂二版 地域福祉論』55頁。
- 5) 井上修一「福祉コミュニティ研究の新たな分析視角」園田恭一他『地域福祉とコミュニティ——共生・共同・ネットワーク——』96頁(2003年, 東信堂)。
- 6) 岡村重夫『地域福祉論』62頁(1974年, 光生館)。
- 7) 右田紀久恵は、「地域福祉とは生活権と生活圏を基盤とする一定の地域社会において、経済社会条件に規定されて、地域住民が担わされてきた生活問題を、生活原則・権利原則・住民主体原則に立脚して、軽減除去し、または発生を予防し、労働者、地域住民の生活全般に関わる水準を保障し、より高めるための社会的施策と方法の総体である。」と定義している。右田紀久恵・住谷磐編『現代の地域福祉』1頁(1973年, 法律文化社)。
- 8) 永田幹夫, 前掲『改訂二版 地域福祉論』60頁。
- 9) 前掲書, 193頁。
- 10) 大橋謙策編著『社会福祉士養成講座7 地域福祉論』3～4頁(2003年, 中央法規出版)。
- 11) 前掲書, 4頁。
- 12) 井上修一, 前掲書, 90頁。
- 13) 奥田道大編『福祉コミュニティ論』190頁(1993年, 学文社)。
- 14) 前掲書, 3頁。
- 15) 加納恵子執筆, 高森他『地域福祉援助技術論』55頁(相川書房, 2003年)。
- 16) 前掲書, 56～57頁。
- 17) 永田幹夫, 前掲『改正二版 地域福祉論』193頁。
- 18) 前掲書, 181～196頁。
- 19) 前掲書, 172頁。
- 20) 高田眞治執筆, 高森他, 前掲『地域福祉援助技術論』109～210頁。
- 21) 前掲書, 201頁。
- 22) 社会保障審議会社会福祉部会 2002年1月の市町村地域福祉計画および都道府県

コンピューター実践支援ツール活用による地域福祉援助の方法に関する研究 (I) (樋下田)

地域福祉支援計画策定指針のあり方。(レポート——厚労省 HP から)

- 23) ハードレイ, R. クーパー編, 小田兼三・清水隆則監訳『コミュニティ・ソーシャルワーク』2頁 (1997年, 川島書房)。
- 24) 前掲書, 6頁。
- 25) 前掲書, 7~8頁 (Barclay 1982)。
- 26) 前掲書, 10~13頁。
- 27) 宮城孝『コミュニティ・ソーシャルワークと自己実現サービス』154~157頁 (2002年, 万葉舎)。
- 28) 大橋謙策編著, 前掲『社会福祉士養成講座 7 地域福祉論』26~27頁。
- 29) 前掲書, 29頁。
- 30) 大阪府池田町社会福祉協議会 HP の地域福祉計画から。
- 31) 平野隆之執筆, 前掲『地域福祉援助技術論』33・36頁。
- 32) 前掲書, 36~40頁。
- 33) 前掲書, 80頁。
- 34) 高田眞治執筆, 高森他『コミュニティ・ワーク / 地域福祉の理論と方法』57頁 (1989年, 海声社)。
- 35) 太田義弘「支援科学としてのソーシャルワーク実践と方法」『ソーシャルワーク研究』Vol.28 No.2 SUMMER (2002年)。
- 36) 高森他, 前掲『コミュニティ・ワーク / 地域福祉の理論と方法』64頁。
- 37) 前掲書, 44頁。
- 38) 前掲書, 44頁。
- 39) 前掲書, 16頁。
- 40) 前掲書, 20~21頁。
- 41) 前掲書, 98~99頁。
- 42) 前掲書, 178~179頁。
- 43) 副田あけみ執筆, 渡部他編著『ソーシャルワーク実践の基礎理論』228~229頁 (2002年, 有斐閣)。
- 44) 平野隆之・宮城孝・山口稔編著『コミュニティとソーシャルワーク』3頁 (2001年, 有斐閣)。
- 45) 金子勇「地域福祉への実証的アプローチ」『地域福祉研究』No.34, 19頁 (2006年, 日本生命済生会)。
- 46) 金子勇『地域福祉社会学』118~119頁 (1997年, ミネルヴァ書房)。
- 47) 高田眞治執筆, 高森他, 前掲『地域福祉援助技術論』66頁。

〔参考文献〕

- (1) 右田紀久恵『自治型地域福祉の展開』1993年, 法律文化社
- (2) 右田紀久恵『社会福祉士養成講座7 地域福祉論』2003年, 中央法規出版
- (3) 太田義弘『ソーシャル・ワーク実践とエコシステム』1999年, 相川書房
- (4) 太田義弘・秋山薊二編著『ジェネラル・ソーシャルワーク』2001年, 光生館
- (5) 大橋謙策編著『社会福祉士養成講座7 地域福祉論』2003年, 中央法規出版
- (6) 大橋謙策他編著『コミュニティ・ソーシャルワークと自己実現サービス』2002年, 万葉舎
- (7) 奥田道大『福祉コミュニティ論』190頁, 1993年, 学文社
- (8) 岡村重夫『地域福祉論』1974, 光生館
- (9) 金子勇「地域福祉への実証的アプローチ」『地域福祉研究』No.34, 19頁, 2006年, 日本生命済生会
- (10) 金子勇『地域福祉社会学』118~119頁, 1997年, ミネルヴァ書房
- (11) 河合克義・岡崎祐司・藤松素子編著『講座21世紀の社会福祉5 現代地域福祉の課題と展望』2002年, かもがわ出版
- (12) 社会保障審議会社会福祉部会 2002年1月の市町村地域福祉計画および都道府県地域福祉支援計画策定指針のあり方
- (13) (社会・援護局地域福祉課調査) 現在の市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援 2003年6月
- (14) 硯川眞旬『新・社会福祉方法原論』2003年, ミネルヴァ書房
- (15) 園田恭一他『社会福祉とコミュニティ——共生・共同・ネットワーク——』2003年, 東信堂
- (16) 高森敬久・高田眞治・加納恵子・定藤丈弘編『コミュニティ・ワーク / 地域福祉の理論と方法』1989年, 海声社
- (17) 高森敬久・高田眞治・加納恵子・平野隆之『地域福祉援助技術論』2003年, 相川書房
- (18) 『社会福祉士養成講座7 地域福祉論』2006年, 中央法規出版
- (19) 永田幹夫『改訂二版 地域福祉論』2000年, 全国社会福祉協議会
- (20) ハードレイ, R. クーパー編, 小田兼三・清水隆則監訳『コミュニティ・ソーシャルワーク』1997年, 川島書房
- (21) 牧里毎治他編『現代の地域福祉論』1999年, 有斐閣
- (22) 平野隆之・宮城孝・山口稔編著『コミュニティとソーシャルワーク』2001年, 有斐閣
- (23) 渡部律子・副田あけみ・北島英治・高橋重宏編著『ソーシャルワーク実践の基礎理論』2002年, 有斐閣