

故瓦井昇教授の論文掲載の経緯について

昨夏7月3日、瓦井 昇教授が逝去された。瓦井教授は自身が抱える疾病による制約の中、教育活動と地域福祉研究に邁進された。瓦井教授はこれまで2冊の研究書（単著）を上梓されている（「福祉コミュニティ形成の研究」2003年、「地域福祉方法論—計画・組織化・評価のコミュニティワーク実践」2011年）。さらに、逝去された時、3冊目の単著を執筆されていた。「福祉コミュニティの社会デザイン」という表題の著作は、全7章で構成され、5章まで執筆を終えられていた。論文は、瓦井教授らしい精緻な理論構築がなされており、現在の混迷した地域福祉実践、研究の状況に対して、新たな理論的思想的基盤を提示することで、一石を投ずる意欲作である。そして私たちは、これらの著作群を論文として刊行し、地域福祉実践、研究の現況を問うことの意義を強く感じとった。

瓦井教授の研究室の整理をご遺族としていた際、上述の原稿を確認したのであるが、瓦井教授による「覚書」も見つかり、『福井県立大学論集』への投稿予定の記述があった。ご遺族も論集への投稿を強く望まれた。このような経緯からこの度、論集への投稿、審査の手続きを編集委員会でお諮りいただいた次第である。

本論文は瓦井教授の全体構想の一部であり、研究は途上であった。瓦井教授のご冥福を祈るとともに、本論文のエッセンスが向後の地域福祉研究の深化に寄与することを願ってやまない。

2019年12月27日

看護福祉学部社会福祉学科
教員一同

[研究論文]

現代の地域福祉における課題と新しい視座

— 福祉コミュニティの社会デザイン —

瓦井 昇

— 目 次 —

1章 地域福祉をめぐる議論が問うもの —「目的」と「目標」の意味のあいだ— ……	34
1-1 地域福祉の主流化と領域横断的な構造 ……	34
1-2 地域福祉論の諸定義と批判 ……	37
1-3 地域福祉論が追究してきた内容 ……	39
2章 地域援助技術の展開史と地域福祉の揺らぎ —翻訳論と拡散モデルの様式— ……	43
2-1 民間福祉活動の変遷と地域援助技術の組成 ……	43
2-2 社協活動の揺らぎと地域援助技術の二極分化 ……	45
2-3 地域福祉における様式と社会の変動 ……	49
3章 メタ理論を転換した地域援助技術の展開 —地域福祉学としての確立を図る— ……	53
3-1 地域福祉のメタ理論を転換する ……	53
3-2 合意の組織化論と地域でのソーシャルワーク ……	53
3-3 地域福祉学としての確立を図る ……	58
4章 目的合理的な地域福祉から価値合理的な地域福祉へ —地域福祉の「二重性」の認識— ……	62
4-1 地域福祉概念の再考 ……	62
4-2 地域福祉の理論の二重性を認識する ……	63
4-3 目的合理的な地域福祉と価値合理的な地域福祉 ……	67
4-4 価値合理的な地域福祉における課題 ……	70
5章 センズメーカーによる地域福祉計画の策定 —関係性のマネジメント— ……	73
5-1 福祉計画策定の歴史的検証 ……	73

受付日 2019.10.31

受理日 2019.12.12

所 属 看護福祉学部

5-2	ディジション・メイキングの計画とその問題	75
5-3	技法のアプローチを転換したまちづくり	78
5-4	センスメイキングによる地域福祉計画の策定	81
6章 福祉コミュニティの社会デザインを図る —地域福祉の統合の展望— (未定稿)		
6-1	福祉コミュニティの社会デザインの構図	
6-2	まちづくり活動への実践的介入	
6-3	共生社会の概念と実践の理論	
7章 地域福祉の実践知を評価する —「考える地域」の理念と戦略— (未定稿)		
7-1	地域福祉の新たな評価指標	
7-2	地域福祉の実践知の評価手法	
7-3	「考える地域」の理念と戦略	

1章 地域福祉をめぐる議論が問うもの —「目的」と「目標」の意味のあいだ—

1-1 地域福祉の主流化と領域横断的な構造

(1) 地域福祉の主流化とその定義の不明確さ

地域福祉の研究者や関係者の多くは、2000（平成12）年の社会福祉法の成立を機に、地域福祉が主流化に至ったという感慨を抱いた。この地域福祉の主流化は、武川（2006：1-2）によって語られた言葉である。武川は、これまで社会福祉の法制度のなかには存在していなかった地域福祉の考え方が同法の条文中に初めて明記され、その推進が繰り返し述べられている意義を強調した。そのうえで、老人福祉・児童福祉・障害者福祉のような縦割りではなく、領域横断的な地域福祉が社会福祉の世界で重視されてきた状況を指して、武川氏は「地域福祉の主流化」と規定した¹⁾。

これに関連して森本（2009）は、社会福祉法では「地域福祉」の定義が不明確な点に疑問を呈している。つまり森本は、同法第1条（目的）に「地域における社会福祉（以下、地域福祉という）」とあるのは、同法第2条（定義）と組み合わせると、「地域福祉」は「地域において社会福祉事業を行うこと」と理解されると述べる。けれども、同法第4条（地域福祉の推進）にある「社会福祉に関する活動を行う者」は、明らかにボランティアや住民を念頭に置いており、社会福祉事業に関する活動とならないことが、收拾をつかなくさせていると指摘する²⁾。

この両者のやり取り、すなわち社会福祉法では地域福祉の定義が不明確と受け取られるにもかかわらず、それが主流化に至ったと主張される状況の意味は、改めて考えるべきテーマとなる。それを探る重要なキーワードは、「領域横断的な構造」にある。

(2) 岡村による地域福祉の構想

元々理論的にみると、老人福祉・児童福祉・障害者福祉などの福祉六法体制の縦割りの領域に対し、地域福祉は別個に成り立つものとして構想されてはいなかった。その一例として岡村（1974：62-64）は、地域福祉の構成要素の領域横断的なあり方を理論的に述べている。岡村は、図1-1を示しながら、地域福祉の構成要素として「コミュニティ・ケア」「一般地域組織化と福祉組織化」「予防的社会福祉」を取り上げつつ、これらの3要素と地域福祉活動の各対象者の分野を組み合わせることで、地域福祉の全分野が展望できると論じた。

この図をもって岡村は「老人のコミュニティ・ケア」や「身体障害者のコミュニティ・ケア」のように、たとえば系統的・合理的なコミュニティ・ケアを計画する場合には、地域福祉の構成要素と対象者ごとの分野の地域福祉を組み合わせる考え方を示した。ここでの岡村氏の意図は、地域福祉の対象者ごとの分野の成立にあり、そのための手段として地域福祉の構成要素を明示している。

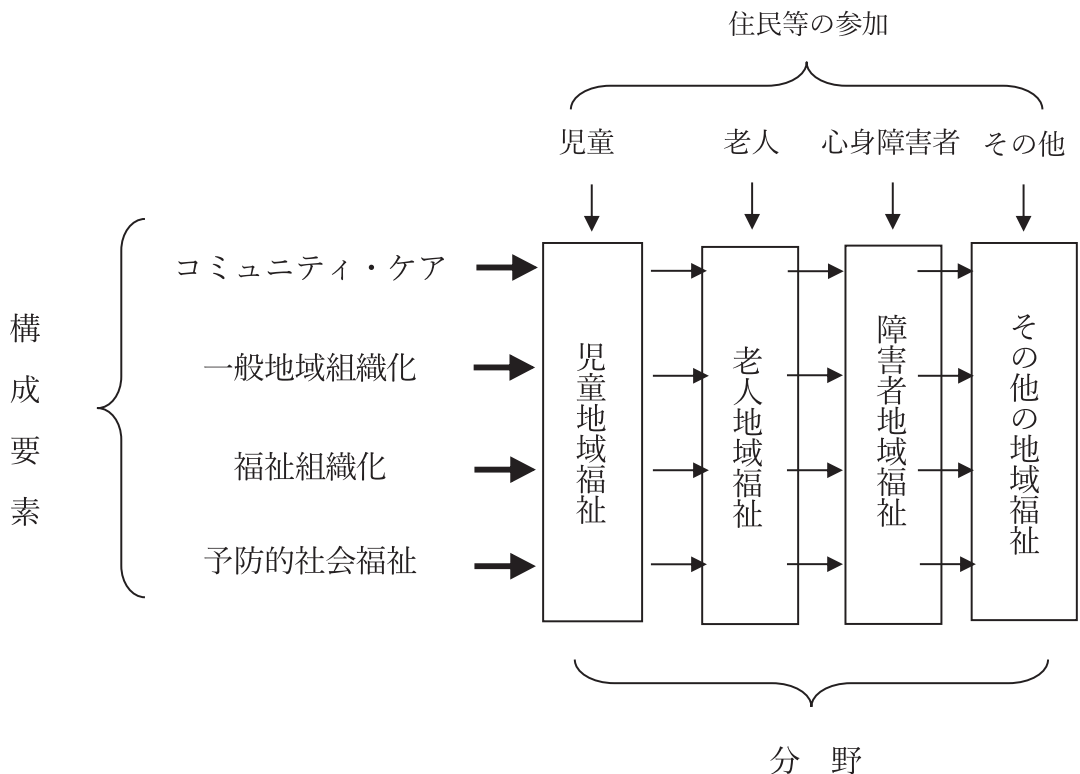


図1-1 地域福祉の構成要素と各分野の組み合わせ

出典) 岡村 (1974 : 63)。

一見して明らかなように、岡村の理論では福祉六法体制の縦割り構造が前提となっており、それを否定していない。地域福祉が領域横断的であろうとするのは、従来の縦割りの福祉を構造的に変革させる目的のためである。

ここで岡村（1974：64）は「長期的な社会福祉計画のもとに、系統的に地域福祉サービスを発展させていくためには、このような地域福祉サービスの体系が必要である」という論理を示した。つまり、地域福祉の対象者ごとの分野を成立させたうえで、計画を策定してサービスを発展させるという意図である。

（3）地域福祉計画策定の論理

この論理と比較して、近年の地域福祉の「領域横断的な構造」をめぐる論調は、その意図が見えにくいものとなっている。たとえば、社会福祉法の成立によって努力義務となった市町村地域福祉計画は、次の3つに関する事項を盛り込んで、その内容を策定するものとされている（同法第107条）。

- ① 地域における福祉サービスの適切な利用の推進
- ② 地域における社会福祉を目的とした事業の健全な発達
- ③ 地域福祉に関する活動への住民の参加

これに従って、社会保障審議会福祉部会（2002）『市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）』の報告書では「地域福祉計画は、老人保健福祉計画・介護保険事業計画、障害者計画、児童育成計画、その他の関連する計画との整合性を持ち、かつ、福祉・保健・医療及び生活関連分野との連携を確保して策定される必要がある」と記されている。

同報告書の中にある「地域福祉計画は既存計画を内包し、かつ、その他の地域の生活課題にも対応する」³⁾という主張は、筆者が理解する限り次のような論法である。

- ① 地域福祉は、領域横断的な構造をもつと仮定する。
- ② 地域福祉計画には、他の福祉計画が掲げる地域の生活課題にも対応できる適応性がある。
- ③ したがって地域福祉計画は、他の福祉計画と比較しても、優位に位置づけられる。

もし上記の論理の流れで正しいければ、これは論点先取の誤りを犯している。この主張の問題は、地域福祉の優位性を証明するために、領域横断的な構造をもつことが正しいあり方であると、その目標を提示しないままに前提としている点にある。

1-2 地域福祉論の諸定義と批判

(1) 地域福祉の諸定義と概念整理

現在、地域福祉は「主流化」に至ったと評価される一方で、その定義の不明確さが指摘され、なおかつ領域横断的な構造をもつことを目標が提示されないままに期待されるという、不安定な状態に置かれている。このあり方が放置されてもよいとは思えないが、どこから手を付けるべきなのか、研究が進んでいない。地域福祉は「走りながら検討する」感の強い福祉分野であるといえる。

地域福祉論の研究が盛んになるのは、1970年代以降からである。まず幾人かの福祉研究者が各々の立場で地域福祉の定義を発表し、その定義から構成要件を整理した、鈴木（1981：32）による図1-2はよく知られている。

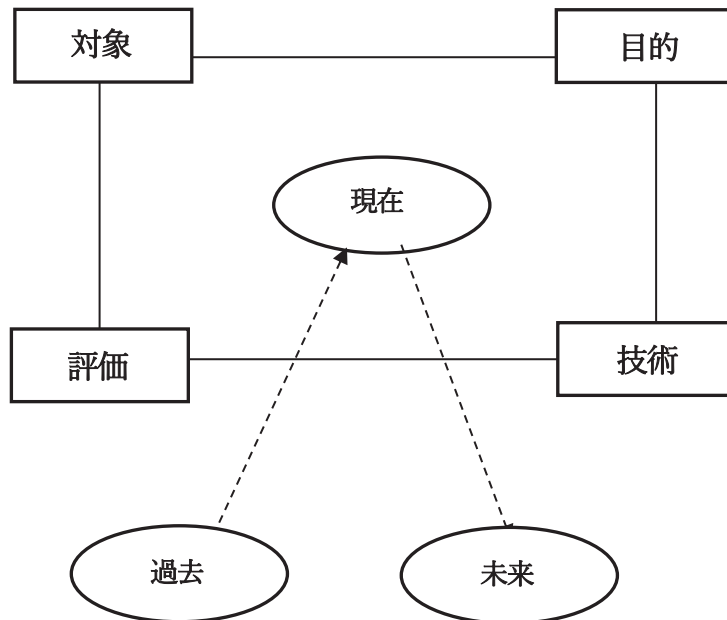


図1-2 地域福祉論分析の概念的枠組

出典) 鈴木（1981：32）。

諸定義をめぐる地域福祉の論議はしばらくの間、対比されて検討されるものとなった。それらをとらえた牧里（1986：152-167）による地域福祉の概念の分類は、教科書的な定説となっている。

- ① 構造的な概念：地域福祉政策の形成過程を焦点化し、そこに見られる矛盾と対立を明確化しようとする考え方。政策制度論的アプローチと運動論的アプローチがある。

- ② 機能的概念：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な独自性や生活関連の公共施策を明確化しようとする考え方。主体論的アプローチと資源論的アプローチがある。

こうした概念の整理に基づき、1980年代から90年代にかけて、地域福祉のあり方について先鋭的な議論が展開された。しかし21世紀を迎えて以降、このような論議は次第に終息へ向かった感がある。

(2) 他分野からの批判と学会の見解

以上のような地域福祉に関わる理論状況について、他分野の研究者はどう見ていたのか。社会学者の金子（2007：38-39）は、地域福祉論についての総論的な印象を次の5点にまとめている。

- ① 福祉制度論への傾斜が大きい。
- ② 前提拔きの北欧諸国への賛美が目立つ。
- 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が主流である。
- ④ 地域福祉の理論的背景に乏しい。
- ⑤ 計量的な手法に依存せず、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。

こうした指摘に対し、個々の地域福祉の研究者側から反論されているかもしれないが、実のところ上記の④に対し、総体的な返答はなしえていない。たとえば日本地域福祉学会は、2009（平成21）年に『日本地域福祉学会のあり方に関する検討委員会最終報告（案）』をウェブサイト公表している（日本地域福祉学会 2009）。ここでの内容は同学会の組織運営に関しての意見が大半を占めているが、その中には地域福祉の学問としてのあり方に論及したものも見られる。

○「地域福祉の主流化」といわれているにもかかわらず、地域福祉学・研究、あるいは地域福祉学会は、自らの現況に安住してはいないだろうか。広義の地域福祉は、社会福祉領域の一分野としての「地域福祉」だけでは実現できない。その意味では、他の社会福祉系学会、あるいは関連領域の学会（地方自治学会、NPO学会など）との連携・協力もまた必要であると思われる。

○地域福祉学会が他の社会福祉系学会と差異化を図っていくとすれば、それはやはり地域福祉

学・研究が実践科学であることを明確にし、地域福祉学・研究が現場の地域福祉実践と積極的に結びつき、その質の向上に貢献することであろう。その意味では、研究者と実践者の協働の「場」をいかに提供するかが学会としては重要になる。

- 地域福祉研究の領域でも実証研究が拡がりつつあるが、その方法論が十分に成熟しているとはいえない。したがって、学会としてもこうした状況を改善し、実証研究をより普及・定着させるための方策、特に若手研究者を対象としたものを考えていくべきである。たとえば、地域福祉調査のワークショップを行い、調査方法論を研究者だけでなく、実践者の間にも広げていくというのは学会の重要な役割であると思われる。

このように同学会は他の学会との連携を求め、実践者との結びつきをもって足場を固めようと意図しているが、そこに「地域福祉の理論的背景に乏しい」状況が見え隠れしている。また、地域福祉が実践科学である点を強調しているが、その内容は「実践者と協働の形式で行う実践に関する研究」という以上に飛躍していない。この実践科学のあり方については、2章で考察する。

1-3 地域福祉論が追究してきた内容

(1) 地域福祉が興隆した社会的背景

このように定義が不明確で、理論的な追求も十分とはいえない地域福祉が、今日において「主流化に至った」と評価されるほど、興隆してきた社会的背景は何か。これについては、多くの関連書籍で指摘されている。

a) ノーマライゼーションの思想

その一つは、北欧諸国で芽生え、1959年にデンマークで成立した精神遅滞者法にて具現化された「ノーマライゼーション」の思想である。それはコロニーなど巨大施設での収容隔離の保護の非人間的処遇の反省から生まれた考え方であり、すべての障害者に平等の権利と義務が保障された生活の確立をめざしている。

この思想が「完全参加と平等」を掲げた、国際障害者年（1981年）によって世界中に広まり、我が国でも社会福祉の基調となった。そして21世紀に入ると、日本では福祉関係の法制度で「自立」と「支援」が最重要キーワードとなっている。

まず、2004（平成16）年に障害者基本法の一部を改正する法律が施行され、「障害者の自立及び社会参加の支援」の施策の推進が第1条の目的に据えられ、それに従って翌年には、障害者自立支援法が成立した。

2012（平成24）年に同法は、「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（通称：障害者総合支援法）と名称変更されたが、その第1条では以下のような目的が書かれている。

（中略）障害者及び障害児が基本的人権を享有する個人としての尊厳にふさわしい日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービスに係る給付、地域生活支援事業その他の支援を総合的に行い、もって障害者及び障害児の福祉の増進を図るとともに、障害の有無にかかわらず国民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与することを目的とする。

障害者自立支援法の成立では、支援費制度の施行から3年で応益負担の実施を求める制度の変更にもなったため、全国の地方裁判所で障害者の側から集団訴訟が起こされた。そうした問題を含む法律であったが、同法がノーマライゼーションの理念を背景にして、自立の具現化を目指していたのは確かである。

この法律の成立以降も、2000（平成12）年の社会福祉法の成立と共に制度化された地域福祉権利擁護事業が、地域住民により分かりやすい制度にするという趣旨で厚生労働省の指示により、2007年4月から「日常生活自立支援事業」と名称変更され、地域福祉関係の制度でも自立と支援が強調された。

さらに2013年12月には、生活困窮者自立支援法が成立している。同法は、生活保護受給者が年々増加するなかで、生活困窮者対策と生活保護制度を見直す一環として制定された。この生活困窮者自立支援法では、必須事業として「自立相談支援事業」が、そして任意事業として「就労準備支援事業」「一時生活支援事業」「家計相談支援事業」「学習支援事業」（子どもを対象）などが制度化された。これらの事業の実施主体としては、前者の必須事業では自治体直営のほか、社協や社会福祉法人、NPO などへの委託を可能としている。そして後者の任意事業でも、社協との連携に加えて地域の各種の社会資源やボランティアとのネットワーク形成を重視している。

b) 社会福祉関係八法の改正

もう一つとして、1990（平成2）年に制定・公布された「老人福祉法等の一部を改正する法律」がある。これは、①老人福祉法、②社会福祉事業法、③児童福祉法、④身体障害者福祉法、⑤知的障害者福祉法、⑥母子及び寡婦福祉法、⑦老人保健法、⑧社会福祉・医療事業団法、を改正したもので、一般には社会福祉関係八法改正と称されている。

この改正の目的は、戦後に形成された現行社会福祉制度の抜本的改革として、住民に最も身

近な市町村で福祉サービスをきめ細かく、計画的に提供される体制を構築することであり、これにより日本の福祉は市町村を基盤とする「地域福祉型社会福祉」の時代を迎えたといわれた。

(2) 地域福祉実践のメッセージ性

地域福祉の研究が本格的に始動した1970年代、それに携わった研究者は他分野の学識も積み、その知見を駆使しながら地域福祉の概念を組成してきた。そうした黎明期に打ち立てられた諸概念には、「社会は、かくあるべし」という期待も込められていた。

これが上述した1980年代からのノーマライゼーションの理念の導入と、1990年の社会福祉関係八法改正による市町村を基盤とした社会福祉のあり方が打ち立てられると「身近な地域で暮らすことは幸せである」という実践のメッセージが、次々と各地から発信されるようになる。そして次第に地域福祉は、こうしたメッセージ性が概念規定を上回るようになり、人々の記憶に残った実践のメッセージが、地域福祉の命題群を形成して地域福祉論に組み込まれていった。

2006（平成18）年に出版された『新版・地域福祉事典』は、18の主要な内容を柱にした命題群が700頁を超える紙数に収められた。これらの命題群は、地域福祉が広範で学際的テーマをもつに至った状況を実感させる十分な量があり、こうした実践のテーマの広がりをもって「地域福祉の主流化」を感じる人も多いと思われる。

以上のように、社会福祉の諸分野のなかでも後発であった地域福祉は、まず主要な研究者による定義の構築から始まった。そうした論議の終息と反比例して、全国各地から地域で暮らすことのメッセージ性に富んだ実践が次々と報告されると、次第に注目されるようになった。そして結局、法的な定義はあいまいであっても「主流化に至った」と称されるようになったという経緯である。この状況を分析するには「目的」と「目標」という、語句の用法にこだわることで、その全体像が明らかになる。

(3) 「目的」と「目標」の意味のあいだ

まず目的という語句は、辞書的には「行為の目指すところ」（広辞苑第6版）となるが、社会福祉を語るにおいて目的は「人がより良く生きる方向性」を意味している。社会福祉の関係法の多くで、第1条に目的と銘打たれて内容が述べられており、それは当該の法律における人の幸福の方向性を示している。

次に目標という語句は、同じく広辞苑では「目的を達成するために設けた、めあて」と説明されている。つまり目標とは、目的を達成するための「条件」を含み込んで表現された対象であると理解される。

このような目的と目標の字義から、今日までの地域福祉の変遷を再考してみると、それがまだ黎明期であったときは、その概念をいろいろと模索していた。それが1980年代のノーマライ

ゼーションと1990年の社会福祉関係八法改正により、地域福祉を推進するステージが明確になって、一気にメッセージ性が高い実践が噴出するようになった。

さらに期せずして、1995年1月17日に阪神・淡路大震災が発生し、それを機に1998年3月に「特定非営利活動促進法」が成立して、社会福祉協議会よりも注目されるNPOという地域福祉の実施主体が現れ、より一層関連する実践のメッセージ性が高まった。

以上のような経過で、地域福祉にはさまざまな各分野からその「目的」が要請される時代情勢となり、そしてその要請に応えるべくメッセージ性が高い実践が続々と生れてきた。こうした実践をまとめるだけで相当な量となり、十分に注目されるようになったが、ある特定の地域社会の「条件」を見定めて、特定の実践を生み出す地域福祉の理論的背景は依然として乏しいままとまっている。

社会福祉法での地域福祉の定義が不明確にもかかわらず、その「主流化」が取り沙汰される現況には、以上のような社会的背景が読み取れる。さらにそこで地域福祉が領域横断的な構造が求められるのは、他分野の法制度各種の「目的」を要請されるのが要因である。けれども特定の地域社会での条件を考慮して「目標」を打ち立てる理論には、さほどの進展はみられていない。日本地域福祉学会のあり方に関する報告は、そうした状況に対する一種の焦りともいえる。

(4) 地域福祉学への課題

地域福祉の命題群は近年、大きく拡大してきているが、その背景は何か。研究動向の近況について、岩田(2011:i)は「社会福祉研究には、他の分野以上に『流行』に流される傾向がある。介護に焦点が置かれれば、皆が介護を取りあげ、地域福祉の時代だということになれば、皆がそちらを向く」という感慨を漏らしている。

地域福祉の興隆は、外部からの要因と地域社会からの内部要因の均衡で成り立っていた。けれども時代の経過とともに、外部からの要因からの期待概念として、地域福祉は強調されるようになっていく。

今後ともそうした流行による影響の傾向は続くと思われるが、地域福祉論が地域福祉学へと飛躍するうえでの要件については、冷静に関係者が考えるべき時期に来ている。それにはまず、地域福祉を進める最初の力となった地域援助技術の展開史から検証する必要がある。これは、教科書的な叙述を確認する作業から始まるのであるが、そこからの考察を2章および3章において進めていく。

2章 地域援助技術の展開史と地域福祉の揺らぎ — 翻訳論と拡散モデルの様式 —

2-1 民間福祉活動の変遷と地域援助技術の組成

(1) 民間福祉活動の変遷と波及

地域援助技術を生み出した実践の源流は、1710年に発生したドイツのハンブルク市でのペストの流行に際し、その対策として市衛生協会が創設された史実まで遡る。この翌年に、同協会内でハンブルク・システムという事業の実施部門が設立され、これが1853年に同じドイツのエルバーフェルト市で施行されたエルバーフェルト制度に発展した。

これは同市を546の小地区に分割し、各々に救貧委員を配置して貧困者への指導を担当させた制度である。そうした実践が後述する英・米での友愛訪問の活動、さらには慈善組織協会の組織化へと進展した。さらに我が国における、戦後の民生委員制度に継承された岡山県の済世顧問制度や大阪府の方面委員制度の発足にまで影響が及んでいる。

19世紀のイギリスでは、生活が困難な小地域へ有識者が意図的に入り込んで定住し、その地域住民と交流しながら生活改善を促す「セツルメント運動」が展開していた。この友愛訪問の活動が19世紀後半には全盛期を迎え、こうした民間福祉活動の効率化を目的として、1869年にロンドン慈善組織協会（Charity Organization Society：COS）が設立され、これがソーシャルワークの理論形成の母体ともなった。

このような活動がアメリカにも波及し、1877年にニューヨーク州バッファロー市でCOSが組織化された。また1909年には、ミルウォーキーとピッツバーグの両州で、最初の社会福祉協議会となる社会事業施設協議会（Council of Social Agencies）が結成されている。

(2) 地域援助技術の組成と視点の違い

先述した友愛訪問の活動が米国へ波及してCOSが組織化された後、そうした活動が一定まとまり始めた1910年代以降に、地域援助技術はコミュニティ・オーガニゼーション（Community Organization：CO）として系統的に組成され始めた。

このCOは、民間福祉活動に関与する諸機関の連絡調整、地域社会の問題把握のための調査、募金を促す目的の広報などの技術として蓄積され、多くの論者によって多様な定義が示された。なかでもレイン（Lane,R.P.）、ニューステッター（Newstetter,W.I.）、そしてロス（Ross,M.G.）らによる功績は、ソーシャルワークの専門技術としてCOを確立させるのに貢献し、日本の地域福祉の基礎理論にもなった。この主要な三人によるCO論の概要は、次の通りである⁴⁾。

a) ニーズ・資源調整説

1939年の全米ソーシャルワーク会議で採択された『COの討議計画に関する起草委員会報告書—レイン委員会報告』は、CO論の体系化をめざしたものである。レインを委員長とした同

報告書では、COの一般的目標を「社会福祉資源と社会福祉ニーズとの間に、より効果的な適応を将来し、かつそれを保持すること」と規定した。さらに、これを達成するための手段として、計画や事業の創造、そして連絡調整の推進などに論及した二次的目的を掲げている。

こうした考え方はニーズ・資源調整説と呼称され、以降のCO実践の教科書的な定説となった。今日に至るまで、ニーズと社会資源の種類、その構造などを把握する調査活動の重視、また両者の調整のためにワーカーが解決方法を計画し、さらに住民参加も促していく技法は、ニーズ・資源調整説を基礎としている。

b) インターグループ・ワーク説

インターグループ・ワーク (inter-group work) は、地域社会の問題解決を目的とした協力体制の組織化を進めるために、事業やサービスに関係する機関・団体・グループ、そして個人との相互関係を改善、促進して、連絡調整を図るCO論である。ピッツバーグ大学のニューステッターが構想し、1947年の全米ソーシャルワーク全国会議で理論的に強化した同説を発表して、この技術は確固たる影響力をもち得た。

各種のグループで構成される地域社会は「組織間の相互の満足すべき関係」や「組織によって選択され、受容された社会的目標」が一定の関心事となり、それらをもって地域社会は、コミュニティとグループとの相互作用やグループ同士の相互作用によって発展していく。

こうした事実を重視したニューステッターは、

- ① 目標の達成に関わり、構成する諸集団の関係を調整し、満足のいく関係を創る。
- ② 諸集団の代表との間に、十分な意思疎通と相互関係を図る。

以上の2点を手段として、地域問題の組織的な解決をするインターグループ・ワーク説を確立したのである。

この技術により、ネットワークなどが未発達な地域でも、そうした地域を構成する各種の下位集団から、その集団の利害や関心を反映できる代表者を選ぶことが、関係者の果たすべき役割として認識されるようになった。そして機関・団体・グループなどの代表者が必要な協議会を組織し、地域社会の全体的な調和をもたらすと共に問題解決を図る技法として、インターグループ・ワーク説は現在でも重視されている。

c) 統合化説

トロント大学のロスは『コミュニティ・オーガニゼーション：理論と原則』を1955年に著し、CO実践の分析の一般化・理論化を図った。同書でロスは、住民の自発的な参加とそれによる地域社会の統合を重視し、COを「共同社会がみずから、その必要性と目標を発見し、それら

に順位をつけて分類する。そしてそれを達成する確信と意志を開発し、必要な資源を内部外部に求めて、実際行動を起こす。このようにして共同社会が団結協力して、実行する態度を養い育てる過程」と定義した。

さらにロスは、CO 実践では「単一目標と全般的目標」と「過程の目標」を追求する3つの方法があるとし、前者の2つは具体的に達成すべきタスク・ゴール（課題目標）と、そして後者は課題の達成に至るまでの内容を重視するプロセス・ゴール（過程目標）と規定した。

そのうえでロスは、CO の展開を容易にする指標として、住民の多数が関心を抱く目標を確保するために組織された団体（委員会・協議会・協会・審議会など）の機能に着目した。こうした住民によって構成される団体の組織化により、課題解決（タスク・ゴール）に至るまでの手続きなどの内容を重視するプロセス・ゴールの意義をロスは強調したのである。このような住民参加による地域社会の協働の態勢づくりをプロセスとして重視する技法は、統合化説と称された。

以上が、今日まで影響力をもつ古典的な CO 論となる。これらの理論は、都市化などの進行により解体しつつある地域の再組織化を図る点で共通する。けれども前者の2つの技術が、ワーカーが地域へ働きかける専門性を示したのに対し、後者の統合化説は関係する住民が活動する視点を与えた理論に違いがあり、この差異は以降の地域援助技術にも反映されていく。

また3つの CO 論は、日本の社会福祉協議会（社協）の発展にも寄与している。ニーズ・資源調整説とインターグループ・ワーク説は、社協の創設期に組織形成の基礎となる学説となった。それに対して統合化説は、1962（昭和37）年に策定された『社会福祉協議会基本要項』の第1条に理念として取り込まれ（後に住民主体の原則として関係者に周知される）、このあり方で CO の方法を地域社会に適用することが、社協の基本的な機能であると明文化された。

2-2 社協活動の揺らぎと地域援助技術の二極分化

（1）社協の創設と活動の揺らぎ

戦後、GHQ（連合国最高司令官総司令部）の指導によって社協が創設された際、古典的な CO 論は追ってその理論が導入されている。戦前の福祉団体の整理統合や共同募金運動の補完の目的も兼ね、社協は組織されたのを経緯とするが、その団体が有する民間性については、今日まで論議の的となっている。

これまでなされた批判を振り返ると、我が国の社協が「上から」創られた史実を指摘する主張が多い。しかしそれだけでは、緻密さに欠く論拠となる。

米国の地域援助技術の通史では、セツルメント運動や COS の発展と CO 論の蓄積には密接な関連があった。日本でもセツルメントは「隣保事業」と訳され、1897（明治30）年には最初の隣保館が開設されている⁵⁾。けれども、そうした戦前の民間福祉活動の所産はほとんど継承

されないまま、目まぐるしい機運を伴って社協は市町村段階までの結成が進んだ。この継承されるべき歴史の断絶と組織形成の拙速さこそが、社協の民間性をあいまいにした根本原因となる。

このために、CO論の解釈と社協活動の展開が同時並行的に進む事態を招いた。既述した社協基本要項における住民主体の原則は、長らく社協現場での活動規範とはなったが、その方向性を与えたロスの統合化説をどれだけ十分に理解し、そしてプロセス・ゴールの達成へとつなげたかどうかは、すべての関係者が省みる余地がある。

結局、こうしたプロセス・ゴール達成に対する確証のなさが、1990年代からの市町村重視と在宅福祉を拡充する福祉政策の時代を迎え、社協活動の展開に揺らぎを与える伏線となっている。

(2) 現代の主要な地域援助技術

地域援助技術は、米・英間で双方の理論が相互に影響しあい、そして今日まで両者の概念は統一をみていない。このために、COとコミュニティワークは理論的に同質なのか異質なのかの議論は平行線を辿り、その理論の全体像を総括するのも至難の業となる。

この状況もふまえ、あえて現在の地域援助技術の概観を述べると、COの伝統を継承する米国では、地域社会の問題解決に力点を置くのに対し、後述するコミュニティケアを基軸とした英国では、要援護者の支援を図る技術への志向性が強いといえる⁶⁾。

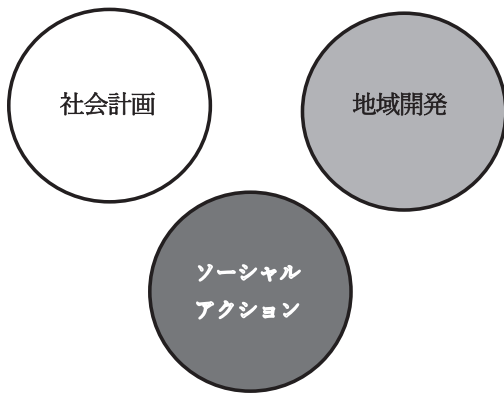
a) コミュニティ・インターベンション

現代のCO論で頻繁に引用される論説としては、ミシガン大学のロスマン (Rothman, J.) による3つの方法モデルを応用するコミュニティ・インターベンション (community Intervention) がある。この理論の内容については、すでに拙著で紹介しているので、本章ではその概要を述べるにとどめる⁷⁾。

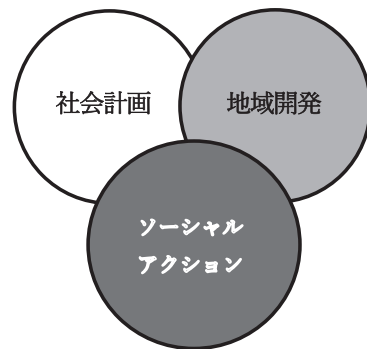
- ① 地域開発モデル：住民参加を重視しつつ、コミュニティの組織化を図る。
- ② 社会計画モデル：効率的な社会資源の配分による課題達成を目標とし、それを可能にする計画の立案を機能とする。
- ③ ソーシャル・アクションモデル：不利益を被っている住民が組織化し、地域社会の変革を図る。

以上の3つの方法モデルを2つずつ混成し、「開発／行動」「行動／計画」「計画／開発」の複モデル (Bimodal) を組成して、コミュニティの問題解決を図るのを技法とする理論である (図2-1)。

① 理想型としてのインターベンション方式



② 重複が見られるインターベンション方式



③ 混合により「モデル」「複モデル」「すべての混成」の領域が比例しているインターベンション方式

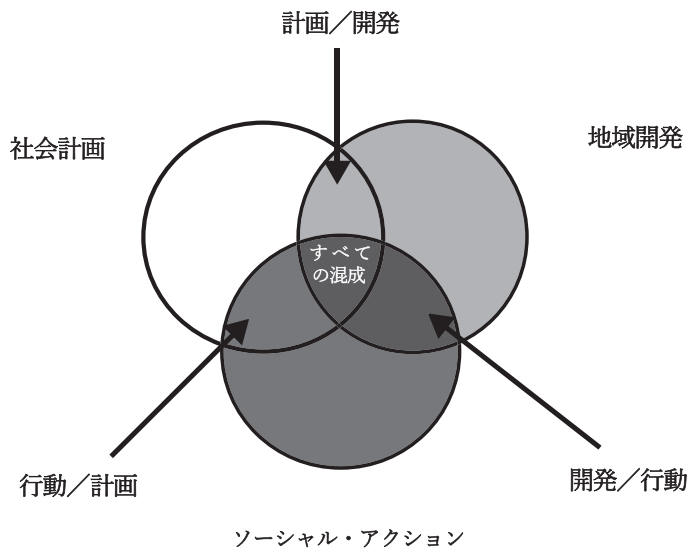


図2-1 コミュニティ・インターベンションの方法モデルの位置関係

出典) Rothman (2001:47-48) を翻訳して合成。

こうした複線思考で混合アプローチを用いる理由について、住民の価値観が多様化して相反する状況が多い現代社会では、単独のCOモデルでは十分な社会貢献が困難な点と、限られた時間で複数の成果が要求される情勢では、上述した複モデルのアプローチが有効である点をロスマンはあげている。

b) コミュニティ・ソーシャルワーク

英国の地域援助技術は、コミュニティケア政策と不可分の関係にある。施設ケアと相対する施策であるコミュニティケアは、地域の社会資源や住民参加によって居宅の要援護者を援助するものである。当初コミュニティケアは、1859年に成立した精神衛生法に基づく精神医療の処遇領域で実践されてきたが、現在では地方自治体を実施する個別社会サービスの供給を意味している⁸⁾。

この政策の歴史では、次の3つの報告書によってその方向性を規定したり、改革がなされたりしてきた。

- ① シーボーム報告（1968年）：家族志向サービスを行う部局を地方自治体に設けることを勧告した。
- ② バークレイ報告（1982年）：一人のソーシャルワーカーがクライアントを担当すべきであることを勧告した。
- ③ グリフィス報告（1988年）：地方自治体の社会サービス当局は、利用可能な資源を活用すべきであることを勧告した。

これらの報告書の勧告に従って、地方自治体社会サービス法（1970年）そして国民保健サービスおよびコミュニティケア法（1990年）が成立し、1990年代以降の同政策は民営化重視の路線が決定的となった。地方自治体はサービスを確保する責任は負うものの、その供給を直営する義務はなくなり、有効性や費用効率性を考慮して営利・非営利を問わず民間組織のサービスを買上げる傾向が強まっている。

英国の地域援助技術であるコミュニティ・ソーシャルワークは、上記②のバークレイ報告において示された。同報告では、この技術を実施するワーカーに次のような役割を求めている。

- ① 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従来の三方法のワーカー間の分業体制を打破する。
- ② 社会的ケア計画とカウンセリングを統合させ、地域で生活する要援護者を一人のワーカーがケアする。

さらに、社会的ケアでのインフォーマルなネットワークの開発やそれとの連携に同ワーカーが取り組む点も重視され、そのうえでコミュニティケアの推進では、民間の活力を積極的に開発し、民間セクターやボランティアを活用する方針も併せて強調された。

(3) 地域援助技術の二極分化

このように現代の地域援助技術では、地域社会の改善志向と個人の要援護者の支援志向とで、

内容的に二極分化した傾向がみられる。これに関連した点は複数の論者が指摘しており、たとえば英国のソーシャルワーカーであったツウェルヴツリース（Twelvetrees=2006:1-2）は、コミュニティワークを実践するうえで、次の7つの領域で分類できる各々に相対したアプローチ群があると述べている。

- ① 「コミュニティ・ディベロップメント・アプローチ」に対する「社会計画アプローチ」
- ② 「セルフヘルプまたはサービス・アプローチ」に対する「影響力行使アプローチ」
- ③ 「ジェネリック・コミュニティワーク」に対する「スペシャリスト・コミュニティワーク」
- ④ 「プロセスへの関心」に対する「成果への関心」
- ⑤ 「ワーカーの側面的援助の役割」に対する「組織化の役割」
- ⑥ 「本来のコミュニティワーク」に対する「他の方式の取り組みにおける一つのアプローチや態度としてのコミュニティワーク」
- ⑦ 「無給のコミュニティワーク」に対する「有給のコミュニティワーク」

地域福祉の政策を成果あるものに導くためにも、方法論のアプローチが二極分化した現況を把握することは有効であるといえる。

2-3 地域福祉における様式と社会の変動

(1) 翻訳論と拡散モデル

CO論の導入と共に組織化された我が国の社協は、当初プロセス・ゴールの達成に指標を定め、住民主体の原則を掲げながらの活動に専心してきた。しばらくして人口の高齢化の影響が顕著となり、英国のコミュニティケア政策の動向が伝わってくると、こうした実践にある種の行き詰まりを感じ、その継続の意志が揺らぎ始めるようになる。

それは模索し続けたプロセス・ゴールの追求を小休止し、社協事業の「見える化」（可視化）へと舵を切る転機を与えた。これは住民から理解されやすいタスク・ゴールへの転換となり、この点でコミュニティケア政策に影響を受けた在宅福祉の拡充は、格好のメルクマール（一里塚）となった。

こうした揺らぎを受けて、地域福祉の研究や実践にも2つの様式の特徴が現れてくる。一つは「翻訳論」としての様式である。これはコミュニティ・ソーシャルワークやケアマネジメントなど、福祉政策の時流に沿った諸外国の方法論を順次に取り込み、今日的な見える化の実践に生かそうとする潮流である。

もう一つは「拡散モデル」としての様式である。これは国や都道府県レベルで、主として在宅ケア関連のモデル事業が次々と制度設計され、それを受けた各種の実施主体から先駆的な実

践が開発されると、先進地の活動事例として関連する出版物や研修会などを通じ、他の自治体にも波及させていく趨勢である。

この翻訳論・拡散モデルの傾向もあり、個別的な福祉課題を抱える要援護者に対し、担当する専門職が直接的な援助技術を駆使しつつ、ジェネリックな視点をもって間接援助技術との整合も図っていく技法が、地域福祉の本流と見なされ始めた。また、地域福祉の研究者も諸外国の方法論を紹介したり、各地の先進的な活動を調査分析したりする研究に傾注し、いつしか「COは過去の理論」と評する人も散見されるようになった。

(2) 地域社会における近年の変動

このように情勢が進むさなか、近年、地域社会では「目に見えない変動」が進行している。その変動には、拡散モデルを基調とした地域福祉がもつ「ある地域の優れた福祉実践は、他の地域の住民にも積極的に模倣される」という前提が、根底から崩れてしまう危険性をはらんでいる。

a) 市町村合併と人口減少社会の影響

この1つは、市町村合併による影響である。1999年からの平成の大合併は2009年3月末で暫時終了し、全国で3232あった市町村は1730まで削減された。都道府県で減少率には差があるが、20の県が市町村数を半数以下に減らしている。

この合併により、元の道県に占める割合の拡張した地方都市が多数出現した結果、広域化した基礎自治体の多くで生活基盤などの地域間格差が生じ、地域福祉の推進にも支障をきたす要因となっている⁹⁾。

もう1つは、人口減少がもたらす影響である。出生率の低下と老年人口比率の上昇に伴い、継続的に出生者数が死亡者数を下回る人口減少社会に、2007年を境にして日本は陥っている。我が国の出生数は終戦直後の第1次ベビーブーム（1947～49年）には250万人、第2次ベビーブーム（71～74年）には200万人を超えていたが、その後は一貫して減り続けている。

2016（平成28）年に厚生労働省が発表した人口動態統計によると、出生者数は98万1千人となり、統計を取り始めた1899年以降、初めて100万人を下回った。出生率の低下以上に、過去の少子化の結果としての出産年齢女性人口の減少が、出生者数を減少させる人口構造の主要因となるために、出生者数が増加傾向に転ずる今後の見通しは立たないと予測されている¹⁰⁾。

b) 都市圏での限界集落

さらに、上記の影響は産業構造や社会保障にとどまらず、地域社会の実態にまで及んでおり、各地の自治体で限界集落の拡がり指摘されている。大野（1991）が定義した限界集落は「人

口の過半数が65歳以上の高齢者となり、冠婚葬祭など社会的共同生活の維持が困難になった地域」の状態を意味する。近年、老年人口比率が50%を超えた基礎自治体も複数ヶ所出てきたが、そうした限界集落は中山間地域だけでなく、都市圏のベッドタウンにある大規模公営団地などでも同様の現象が現れている。

戦後の住宅不足を解消するため、1950年代から建設された大規模公営団地は、1960年代の高度経済成長期に、地方から都市部への人口流動の受け皿となった。それから半世紀を経て団地の老朽化が進み、そこから引越す余裕のない単身世帯の高齢者が取り残されて、周囲と孤立した形で高齢化が進行し、限界集落と同様に地域の機能不全を発生させている。

c) 民生委員の欠員状況

こうした非過疎地域の一区画が孤立した形で現れる「限界集落」では、高齢者本人や周囲も予測できないまま生活困難に陥る場合が稀ではなく、結果として孤立死が発生するケースも起きている。

この問題では「社会奉仕の精神をもって、常に住民の立場に立って相談に応じ、及び必要な援助を行い、もって社会福祉の増進に努めるものとする」（民生委員法第1条）と規定された民生委員が、担当の地区で保護を要する者を適切に保護指導する対応が望まれている。けれども、その民生委員も2016年12月1日付で行われた一斉改選で、委員定数(主任児童委員を含む)23万8,352人に対し、委嘱数は22万9,541人とどまり(充足率96.3%)、近年では改選を重ねるごとに欠員状態が悪化している。

(3) 地域福祉からのアプローチ

このような市町村合併や人口減少社会がもたらす諸影響は、相関して地域社会で実態化する。つまり、財政事情が厳しい基礎自治体を抱える道県で合併が大きく進展し、またそうした基礎自治体で著しく人口減少も進み、限界集落が拡張している。さらに、これらの影響は人々の精神面にまで及ぶといわれる。松谷と藤正(2002:208)は「社会の存立の基盤は求心力にあり、人々は、まとまりを持つ社会があればこそ、安全と福祉を享受し得る。だから求心力の低下は人々の生活にとって脅威となる」と指摘しており、それが社会のもつ求心力を低下させる要因となるのを危惧している。

以上のような地域社会の見えない変動に対し、「見える化」の実践に見合った方法論だけで対処するのは、心許なさが残る。それゆえにCO論をむやみに捨象するのではなく、そうした知見も生かした人間関係の再構築を図り、地域再生をめざすことが当面の取り組み課題となる。

こうしたなかで、1987(昭和62)年に設立された日本地域福祉学会は、三十余年の歳月をもって、幾多の研究者を輩出する母体となってきた。けれども今日に至るまで、当学会が満足で

きる回答を見いだしていない設問がある。それは「いかにして多様に地域福祉を拡充させるか」という（コミュニティの力量形成の）問いかけである。

この問いに対して同学会員は、前述した拡散モデルの様式によるアプローチ以外の方策を十分に持ち合わせていない。けれどもこの問いの意味は、先述した地域社会の変動を前にして、より一層の重みを増してきている。これに答えるには、地域福祉の根本的な理論構造に立ち戻る必要があり、それを3章で検討する。

3章 メタ理論を転換した地域援助技術の展開 —地域福祉学としての確立を図る—

3-1 地域福祉のメタ理論を転換する

(1) 地域福祉の理論の混乱

メタ理論とは、理論を解釈するための理論を意味する。現代の社会福祉学の研究では、いくつかのメタ理論が共有されている。一般には、大学にある福祉系の学科の多くが、社会科学系の学部には属している経緯もあり、社会福祉学は社会科学を主にメタ理論とする学問と思われがちである。けれども、ケースワークなどの直接援助技術は、それをメタ理論とはしていない。

それでは間接援助技術と整合する地域福祉論は、何をメタ理論として考えるべきなのか。杉岡（2001：30）は「地域福祉には定説としての定義がなく、地域福祉学なる学問的体系も存在しない」と述べている。これは、メゾ領域にある地域福祉がメタ理論を規定する際、論者によって差異が生じる様を言い表している。つまり、政策や社会を重視する論者と、コミュニティや住民を重視する論者とは、メタ理論の規定から出発点が違い、それが地域福祉の定義の確立を拒んでいるのである。

(2) メタ理論を転換した発想

通常、社会科学をメタ理論に規定すると、論理実証主義を指針として選択する。そこで使われる論理的言語は、外界の事実を写し取ることが可能とされる。さらに社会調査などで用いられる数学言語も、実証するのに有用な道具と評価される。

こうした論理のあり方は「先進地の実践活動をモデル化して広める」ことを是とする、拡散モデルを様式とした地域福祉にも適合する。そして実際、人口が右肩上がりをしてきた時期に、この様式による地域福祉は一定の成果を収めてきた。ここでは研究者も、先進地の実態調査やその量的な分析をすれば、しかるべき業績として認められた。

しかしこの様式での地域福祉が、広域化して人口減少も進む地域において、今後とも有効に作用しうるかは慎重な判断を要する。もしそれで特定の難局が打開し切れない場合、メタ理論を人間科学にパラダイム転換し、次善の方策を講じる対応も考慮される。

そこでのアプローチでは「我々が理解している世界は、客観的な実在として真理を写し取れるもの」といった認識ではなく、「社会的な相互作用の所産として理解する」という見方が採用される。最近の地域援助技術の研究動向をみると、この着想での技法が実用化されており、その実践の内容を次節でみていく。

3-2 合意の組織化論と地域でのソーシャルワーク

(1) 合意の組織化論

米国のジョージア州立大学のオーマーとソーシャルワーカーのデマシイ（Ohmer & DeMasi

2009：70-72) は、地域でのアウトリーチとは次元が異なる「合意の組織化論」(Consensus Organizing) を提唱している。ここでのアウトリーチとは、公的な事業体によるサービス提供のプログラムに組み込まれた技法を指している。そうした事業体は一般的な解決方針をもって判断するため、住民との会話はサービス内容やプログラムなどの一方的な説明に終始しがちとなる。

これに対して合意の組織化では、担当するワーカーが特定の問題の情報を得た後、その解決のために住民と協調した実践を図る。この実践について著者ら (Ohmer & DeMasi 2009：73-87) は、次の9つの段階をもって推進していくと述べている。

段階1) コミュニティの分析を行う

担当ワーカーは、地域の関心や強み、そして資源を特定することから始動する。この際、住民の特性や地域の歴史を理解して「住民が何を大切に思うか」、さらに「地域問題に取り組むために、住民が何をしてきたか」の実態を把握する。

段階2) 人間関係を構築する

関心をもって理解する態度で担当ワーカーは住民に接し、コミュニティの改善に興味がある人物を特定する。そのうえでワーカーは、地域でのグループや組織で行動する機会をもつことに取り組んでいく。

段階3) 相互に有益な事業を策定して実施する

住民が当面の問題解決を図るのを支援することで、担当ワーカーは信頼を得る。そのために「勝算のある」小規模な事業を実施し、共通の課題に人々を集めようとワーカーは働きかける。こうした事業を開発するうえでワーカーは「誰がよく一緒に働くか、どのような連携を強化すべきか」という判断を図る。

段階4) 情報を広める

合意の組織化では、戸別配布されるコミュニティの広報誌が情報を広める媒体として用いられる。新しい方法や改良された方法を開発するためにも、地域分析で収集した情報をワーカーは効果的に発信する。

段階5) 中核グループを形成する

段階3の事業により「コミュニティの改善のために、どの住民が熱意をもって役割を果たすことに積極的か」をワーカーは把握する。その見極めを図ったうえで、ワーカーが強力な中核グループを育成することは、最も重要な技法となる。このグループによって地域変革のためのビジョンが構想され、さまざまな観点の相互理解を促進し、さらにグループ全員が関心を寄せる目標へと合意を到達させる支援をする。

段階6) 戦略を開発する

中核グループは、他の住民にとっても重要な問題解決を図る戦略を巡らす。このプロセスに

よって中核グループは明確に課題を把握し、また担当ワーカーもその支援をすることができる。

その戦略の展開では、①対話集会の開催、②実行委員会の発足、③事業や議論における外部の参加者の巻き込み、などが検討される。

段階7) 内外の資源の協力者を特定する

問題解決のために協力関係を築くことは、合意の組織化での基本的な価値となる。たとえば、地域が安全問題に取り組む場合、地元企業や警察、そして自治体や住民が協力者の候補となる。このように、内外の資源の協力者を特定することを地域が学ぶのは重要であり、それを支援するためにワーカーは住民と協力する。

段階8) 行動計画を策定して実施する

この段階では行動計画を策定し、具体的な手順などのより詳細な情報を住民に提供する。そうした行動計画が従来の計画策定の過程と異なる点は、人間関係の構築や相互に有益な事業により、コミュニティの改善への機運を高める側面にある。

行動計画を実施する際には、実行委員会が組織される。そのリーダーや調整役は中核グループのメンバーが担い、他のコミュニティの利害関係者や住民は委員を務める。

段階9) 持続可能な近隣社会を開発する

最終的に、担当ワーカーは「持続可能な近隣社会の開発に貢献しているか」を自問する。そうした近隣社会の実現をめざし、合意の組織化では「結果よりもプロセスが重要である」と認識する。その価値は、近隣社会が継続的な問題解決のために、効果的な人間関係と協力関係を構築して維持する点にある。

以上の段階を経て、合意の組織化は終結する。そこでは個人や家族、さらにコミュニティの能力の強化を図ることが目標とされる(図3-1)。

そのうえで担当ワーカーは、調停者・仲介者・橋渡し役を含む多彩なジェネラリストとしての役割を担いながら、住民のグループ間の人間関係を構築していく。

(2) 地域でのソーシャルワーク

合意の組織化論と同系統にある技法は、英国でも実践や研究が行われているのが注目される。ブリストル大学のテーターとバース大学のバルドウィン (Teater & Baldwin 2012: 15-16) は、地域社会での実践が「住民主体という集合体によってなされた行為」と認識し、人間科学である社会構成主義の理論をメタ理論とした「地域でのソーシャルワーク」(Social work in the community) を提唱している。

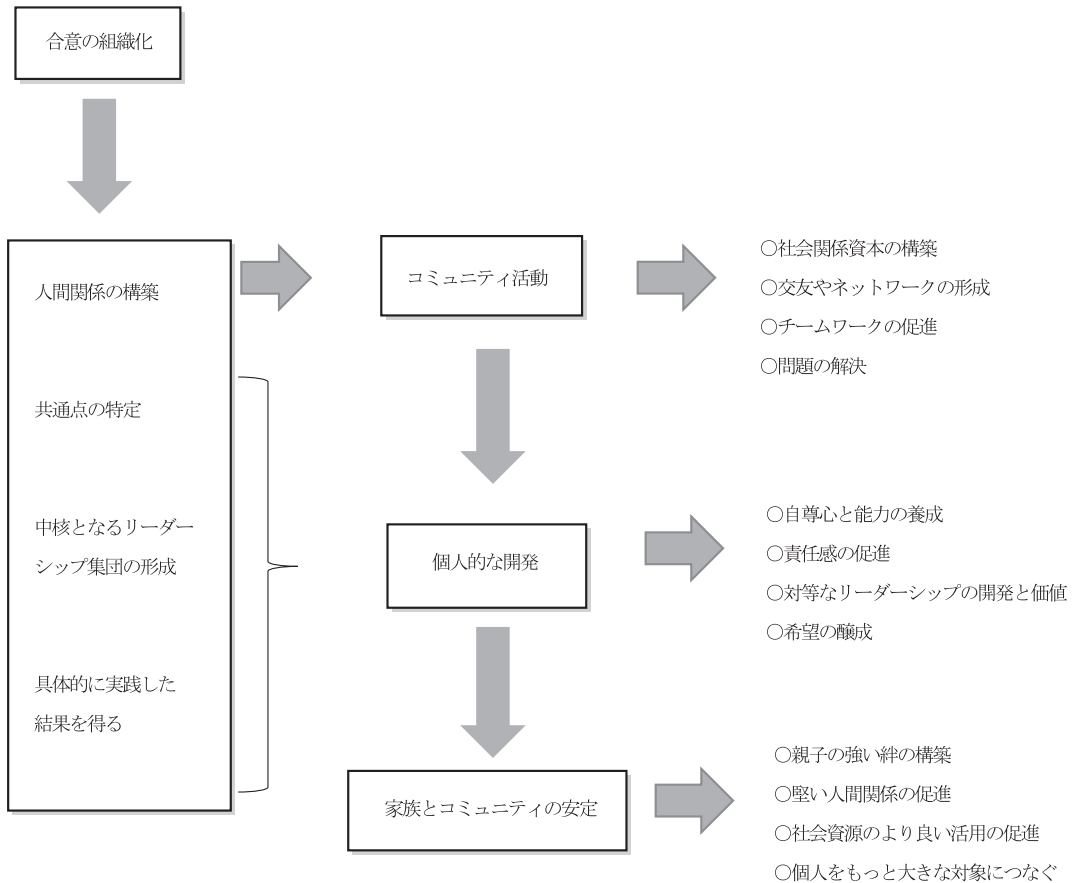


図 3-1 「合意の組織化の過程—個人・家族・コミュニティの強化」

出典) Ohmer & DeMasi (2009: 73) を翻訳。

a) 社会構成主義の観点

地域でのソーシャルワークの概要を紹介する前に、社会構成主義の観点を説明する。社会構成主義では、記述や説明、そしてあらゆる表現の形式は、人々の関係から意味を付与されることを基本的な前提とする。その点について、同理論の第一人者であるガーゲン(Gergen=2004: 73)は「私たちの理解は、私たちを取り巻く『関係』から要請されるもの」と解説する。

つまり、その社会を構成している人々の相互作用により、知識は構築されるものと考えられる。そのうえで現在、我々が認識している世界は、客観的な実在としての真理が写実できるのではなく、社会的な相互作用の所産として理解する。

こうした社会構成主義をメタ理論とすると、地域援助技術は「社会」対「個人」という二元論からは離れ、地域社会の人々が「いかに自らの生活を意味づけるのか」を見極める理論へと変わっていく。

b) 社会構成主義による前提

社会構成主義をメタ理論とする地域援助技術では、地域社会での実践の意味は住民主体の関係から与えられると認識する。このために地域での実践は、関係性をもった住民主体が織りなす「わざ」と理解していく。

こうした認識をもってテーターとバルドウィン¹¹⁾は、社会構成主義の論者が規定した次のような根本的な前提が、幅広い社会的状況のなかで個人を理解するのに有効であると論じている。

- ① 各個人には、その人なりの現実や世界観がある。
- ② 個人の現実と知識は歴史的・文化的背景の中で位置づけられ、人がその中で生きる現実には、こうした背景の中における社会的相互関係を通して発展する。
- ③ 言語は、社会的・文化的背景において、しばしば共通の物の見方や表現方法を通して、個人の現実を表現するのに使われる。
- ④ 客観的現実には存在しない。真実は一つではない。

これらは、社会的・文化的要素によって影響を受けている場合に、同じことが各人によってさまざまに経験される点を認識し、個人の経験や考え方を尊重する基盤となる。そのため上記の前提は、コミュニティでのソーシャルワークを展開するのにも、有用な視点になると著者らは指摘している (Teater & Baldwin 2012 : 15-16)。

(3) コミュニティ調査の実施

この社会構成主義を観点とした「地域でのソーシャルワーク」では、コミュニティを客観的な実在として認識するのではなく、社会的な相互作用の所産として理解する。そうした観点でこの技術を進めるために、テーターとバルドウィンはリーズ・メトロポリタン大学のハウティンとパーシー・スミス (Hawtin & Percy-Smith 2007 : 5) が「コミュニティの構成員集団のニーズを包括的に記述すること、さらにコミュニティでの生活の質を改善するための行動計画やその他の方法の構築を目的として、それをコミュニティ自体の積極的な関与により実行するもの」と定義する、コミュニティ・プロファイリングの技法を支持している¹¹⁾。

この技法を「地域でのソーシャルワーク」に関連づけることについて、テーターとバルドウィン (Teater & Baldwin 2012 : 80-82) は、コミュニティの構成員集団のニーズを包括的に記述すること、さらにコミュニティでの生活の質を改善するための行動計画やその他の方法の構築を目的とし、それをコミュニティ自体の積極的な関与により実行する点をあげている。

このうえで地域でのソーシャルワークでは、独自の「コミュニティ調査」の実施を提案する。このコミュニティ調査では、地域に住む要援護者のニーズをサービス提供者などが認定するのではなく、要援護者本人の視点や経験から自らのニーズを特定する。そしてワーカーは地域の

ニーズを住民と共に評価し、コミュニティの長所や社会資源の理解を深める役割を果たしていく (Teater & Baldwin 2012 : 83-84)。

さらに著者らは、同調査の要点としてコミュニティ構成員の積極的な関与を論じている。その関与は、図3-2の線上の連続する「委託」「相談」「協力」「コミュニティの構成員の支配」の4つの支点で関与の強弱が示されている (Teater & Baldwin 2012 : 83-84)。

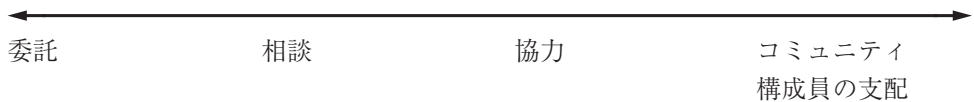


図3-2 コミュニティ構成員による参加と支配のレベル

出典) Teater and Baldwin (2012 : 84)。

図3-2にある「委託」は、調査でのコミュニティ構成員の関与を禁止もしくは大きく制限する。次の「相談」は、調査のデザインなどの側面に関して、コミュニティ構成員と相談する。そして「協力」は、より高いレベルの参加と支配を意味し、調査活動を協働する理想となる。

こうしたレベル差がある構成員の関与に基づき、コミュニティ調査はニーズを定義する共同アプローチを促進する。このアプローチでは、コミュニティ構成員が自らの立場から問題やニーズを定義し、そして特定されたニーズを満たすための目標を設定して、その目標達成のための課題を定めていく。

このようにしてコミュニティ調査は「人々が交流し、影響して自分達の環境の影響を受けるものと認識する」という社会構成主義の理論の上に成立する。それはコミュニティのニーズや長所、そして社会資源の理解を深めるために、ソーシャルワーク実践としても有用な道具となる。

以上のような米・英の新しい地域援助技術は、一見してわかる通りロスの統合化説の発展形と理解される。半世紀以上に亘って同説は、コミュニティの力量形成を図るテキストとして評価されているわけであるが、ここでは人間科学をメタ理論に設定し、住民の主体性を導いて自己組織化を促す「考える地域主義」ともいうべき理論に進化を遂げている。長年、日本の地域福祉の関係者が腐心して追い求めてきた「住民主体の原則」の理想は、実はこうした方法論のアプローチにより、その実体が把握される概念であったといえる。

3-3 地域福祉学としての確立を図る

(1) 地域福祉学の要件

先述したメタ理論を転換する地域援助技術は、日本の地域福祉にも影響を与える内容を伴っ

ている。この点は4章で論説するが、その前提として本節では「地域福祉学」の要件を論じていく。

2章でも述べたように、日本地域福祉学会は「いかにして多様に地域福祉を拡充させるか」という、コミュニティの力量形成の問いに対して十分な回答を示していない。これに答えるには、メタ理論を転換した地域援助技術を参考にし、それを受け止めるためにも「定説としての定義もない」という地域福祉論の現況から、方向性を明確にした地域福祉学へと飛躍させる要件を考えていく必要がある。

a) 実践科学としての本質

これにはまず、実践科学としての本質を有していることが、地域福祉学としての必要条件となる。この実践科学とは、学会などで研究者と実践者が一堂に会して、交流したり情報交換しあったりする様を表現するものではない。そうではなく、各種の法制度下にある公的な実践現場にあって、住民を含む利用者と専門職、さらには地域にある組織・団体などの社会資源との連携をもって、特定の問題に対するソリューション（解決への技術と力量）を高める実践経験により、新しい知を創成していく研究こそが、実践科学と呼ぶに値するものとなる。

そこでは、研究者の学問知と実践者の実践知は等価値であり、研究者と実践者の立場も対等である。否、それにとどまらず、状況に応じて研究者が実践を図り、実践者が探究を進めていく展開が求められる。こうした協働の態勢の先に、実践科学としての地域福祉には望ましい展望が拓けてくる。

b) 学問としての体系化の追究

次に、学問としての体系化を追究していることが、地域福祉学の十分条件となる。ここでの体系化とは、専攻する学生に勉学の便宜を図るために整えるものでなく、先述した実践科学としてのソリューションを高める探究の道筋を示す目的で構成される。そこでは、地域社会の変動がもたらすニーズの複雑化にも対応できるよう、方法論をその一角とすることで、実践科学としての方策を示しうることが要点となる。

以上のような地域福祉学の体系化は、図3-3に示される全体像をもってその骨格が描かれることになる。

(2) 地域福祉の将来像への思考法

これまでの翻訳論による研究蓄積もあって、ノーマライゼーションをはじめとする数多くの理念や思想が福祉哲学として派生してきた。これらの中のいくつかは福祉政策の指標にもなり、その具現化が地域福祉の政策論でも鋭意検討されている。

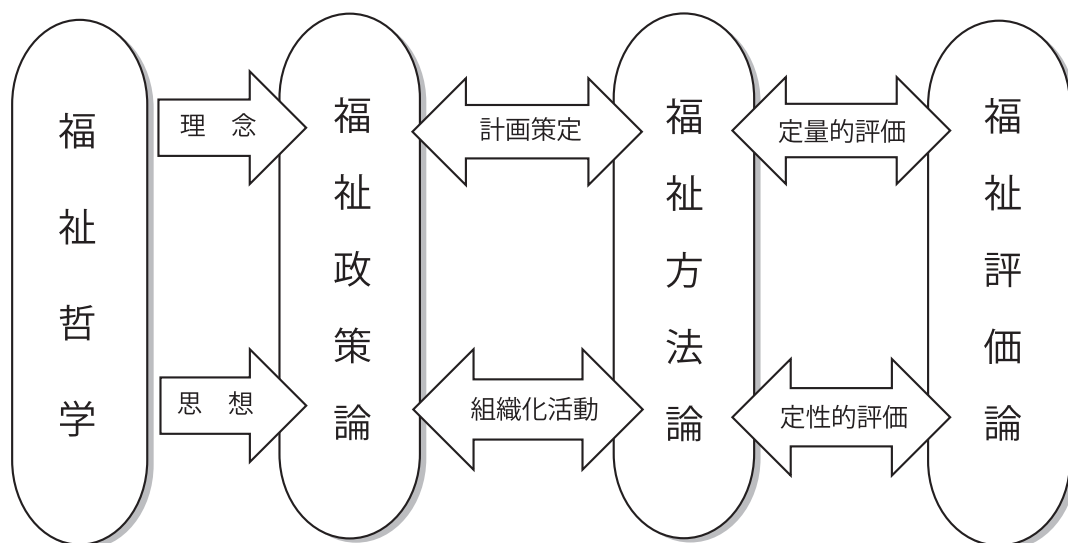


図3-3 地域福祉学の体系化の全体像

そして現在、共生（conviviality）を理念とする「地域共生社会の実現」が社会福祉法の改正に伴う政策テーマとして浮上した。そこでは住民を含む多様な主体をもって、地域を共創していく社会が目標とされている。

またこの指針では、住民が「我が事・丸ごと」として地域づくりに励むことが強調された。それでは住民に、こうした内容を我が事と自覚させる「社会的な仕掛け」は何なのか。さらに、このような仕掛けをいかに展開するのが、実践科学としての地域福祉には問われてくる。

先述した地域社会での変動がもたらす諸影響を考えると、メタ理論を転換した「考える地域主義」の地域援助技術も必須の技法となる、というのが本章での結論となる。加えて図3-3には、タスク・ゴールのみならずプロセス・ゴールにも、的確な定量ならびに定性的な評価を下す責務が地域福祉学にあることを含んでいる。

今後とも地域福祉には、福祉政策で打ち出された諸目標を達成するために、実践で錬成された方法論が大切になるのは論を俟たない。そこでは、要援護者と専門職との支援関係に焦点化した地域援助技術のみならず、コミュニティの力量形成への答えとなるような住民の主体性を導く技法も、併せて検討すべきテーマとなっていく。

本章の最後に、あるべき地域福祉の将来像を追求する実践者にとって、肝要となる2つの思考法を示しておきたい。

- ① 地域援助技術に対する正しい歴史観を確立し、対象とする地域社会の特性やニーズを把握した後、それに適切に対応できる技術を判断することで、特定の福祉問題にも善処しうる戦略思考をもつ。

- ② 上記の展開では、ソリューションを図る技法を適用する際に、可能な限りの選択肢の幅を広げて、地域の困難な課題を柔軟に解決することをめざした（ロスマン流の）複線思考をもつ。

このような思考法を駆使して実践する者のためにも、地域福祉は体系化された学問としての全体像をより詳細に示しつつ、的確な指南役としての役割を担うことが求められる。そのために地域福祉の研究者は、状況に応じてメタ理論を転換した発想も試み、ソリューションの能力を高めていく新しい知の創成を図るべきであるといえよう。

4章 目的合理的な地域福祉から価値合理的な地域福祉へ —地域福祉の「二重性」の認識—

4-1 地域福祉概念の再考

(1) 概念と事実の関係

既述のように、地域福祉には「定説としての定義がない」と評価されている。この評価について多くの論者は、そこに「地域福祉の概念には、時代的な背景が見え隠れする」点を指摘している。そうした論説を検証する前に「概念」という語句の意味を調べることは、決して無駄な作業にはならないだろう。

概念の辞書的な意味は「事物の本質をとらえる思考の形式」(広辞苑)となる。その概念と事実の関係について、高根は図4-1のように示している。

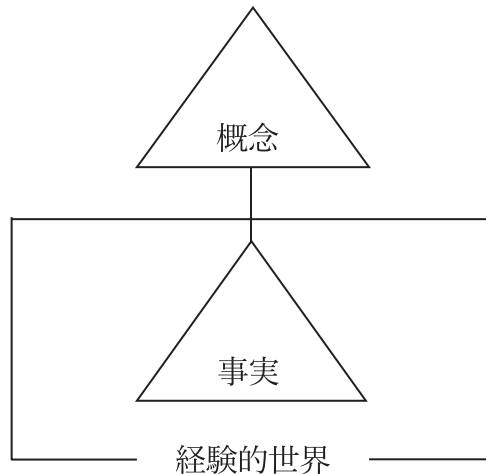


図4-1 概念と事実の関係

出典) 高根 (1979: 59)。

さらに高根 (1979: 59-60) は、図4-1に基づいて次のような説明を加えている。

われわれが普通「事実 fact」と呼ぶものは、実は「概念 concept」によって経験的世界 (empirical world) から切り取られた、現実の一部に他ならない。(中略) われわれの認識は完全な鏡のように、現実の世界を写し出しているのではない。われわれが現実に行っている認識は、われわれの持つ概念に導かれて、絶えず変化する経験的世界の一部を、辛うじてつかまえるという仕事なのである。

こうして高根が述べているように、概念は現実の一部であり、この概念によって経験的世界

の一部の事実を我々は認識することになる。

(2) 地域福祉概念に対する批判

高根の論説に従いながら「地域福祉の概念には、時代的な背景が見え隠れする」点を検証していく。その一例をあげると、1章の冒頭でも前出した森本（2009：4）が、次のように述べている。

そのほかにも、多数の論者が「地域福祉」を定義しようとしているが、筆者の雑駁な感覚では、多くの定義が、最近になればなるほど「地域福祉」の一部であるはずの「地域ケア」に傾斜しているように思われる。

こうした地域福祉の論者がもつ哲学や価値観により、経験的世界からの一部の事実の切り取り方が異なる概念が頻出しているのは、そこに時代的な背景が見え隠れしているからという結論に帰着する。この状況に関しては、右田（1993：14-27）が地域を外から操作対象化し、施策化することに限る地域福祉のあり方を「地域の福祉」とし、そして真の「地域福祉」は、新たな質の地域社会を形成していく内発性を基本要件とする点に「地域の福祉」とは差があると、痛烈に批判している。

このように地域福祉の概念は、どのような経験的世界の一部を人々に認識させたいと思うかで、その概念の内容が変化しうるといふ現実がある。社会福祉法をはじめ、地域福祉に定説としての定義がないのも、「地域福祉の主流化」の追い風に乗って、その時代ごとに応じたアピール性のある命題を引き出すうえでは、定説としての定義がない方が、むしろ好都合である、とも解釈ができよう。

以上のような地域福祉にまつわる福祉政策の情勢を批判することが、本書の目的とするところではない。そうではなく、メゾ領域に位置する地域福祉の理論が、常に「二重性の構造」を有している点を認識すること。そのうえで、あるべき地域福祉の未来構築をどのように展開していくかが、これから取り組む論点となる。

4-2 地域福祉の理論の二重性を認識する

(1) 組織化論の二重性

地域福祉の二重性の構造が、最も典型的に表れているのが組織化論である。地域福祉論では、さまざまな種類の組織化論を各論として内包している。既述のように、戦後にCO論の導入と共に社協が創設された歴史的な経緯を振り返ると、現状はどうであれ組織化論は、社協活動において最も重要視されてきた理論であるといえる。

こうした組織化論は、教科書的には「岡村重夫の組織化論」と、それを受けて整理された「全社協の組織化論」に大別される。これらの理論については、次のように簡潔に要点を述べることができる。

a) 岡村の組織化論

岡村（1974：62-101）が、地域福祉の構成要素としてコミュニティ・ケアと予防的社会福祉と共に、一般地域組織化と福祉組織化をあげたことで、地域社会を福祉的に組織化する活動は、地域福祉の実践課題となった。二つの組織化のうち、前者が地域福祉にとって望ましい地域社会構造や社会関係を作り出す地域組織化活動を展開する基盤となるコミュニティ型地域社会の形成と規定した。

これに対して、後者の福祉組織化の理論で「日常生活に困難をもつ人々の利益に同調して代弁する個人や機関・団体が、共通の福祉的関心をもって関与する特別なコミュニティ集団」と福祉コミュニティを定義したことで、それ以降、福祉コミュニティの形成は地域福祉実践の典型的な指標となっている。

b) 全社協の組織化論

この岡村の理論提起を受けた形で、全社協は『在宅福祉サービスの組織化の手引』（1980）を刊行し、そこで地域福祉の内容を整理するなかで、組織化活動を「地域組織化」と「福祉組織化」の二つに分類している。このうち前者は、住民の福祉への参加や協力、さらに意識や態度の変容を図りつつ、福祉コミュニティの形成を目標とする概念とした。それに対して後者は、福祉サービスの組織化と調整、またこうしたサービスの供給体制の整備や効果的な運営を目標とする概念に位置づけた。さらに、これらの社会資源を効率的に活用するための関係機関・団体間の連絡調整やそのためのシステムの構築も、福祉組織化の実践に含めている。

これらの二つの組織化論は、似て非なるものである。一見して分かるように、前者の岡村による理論が地域社会の理想を追求する「価値」に焦点化しているのに対し、後者の全社協の理論は、分析的に「機能」の特性をとらえている。

これらの理論に加え、近年ではセルフヘルプ・グループの組織化論も関連した内容を伴って地域福祉での課題となっている。

c) セルフヘルプ・グループの組織化論

セルフヘルプ・グループは、共通する問題や課題を抱えている本人や家族（当事者）が、同じ問題や課題を抱えている人を仲間として、相互支援を行う集団を指す。日本では、1980年代に入ってその実践理論が本格的に導入され、従来の社協が取り組んでいた組織化活動とは、一

線を描く機能をもつ実践として認識された。そこでは特に、次のような局面での機能が特性として強調されている。

- ① いかにか少数派の要援護者を組織化するか。
- ② いかにか集まるのにスティグマがある要援護者を組織化するか。

この実践では、従来の当事者の組織化活動以上に参加者同士の会合が重視され、そこで構成メンバーが経験を出しあう「集合的な経験に基づく知識」(collective experiential knowledge)が共有されて機能として働く。そうした体験的な知識は、個々の当事者の問題解決の方法を着想するうえでの基礎となり、ヘルパー・セラピー原則（他者を援助することで、自分も援助を受ける）として確立している。

以上のような組織化論の論調には、目的を明確にした機能重視の理論と、社会のあり様を指標とした価値重視の理論とに、その二重性の構造が認識される。組織化論に限らず、地域福祉の理論には、こうした二重性の構造がよくみられる。次に述べるネットワーク論もその一例となる。

(2) ネットワークの理論とその批判

「糸や網、またはそれに似たものをもって網の形に仕上げた細工」を語源とするネットワークは、時代を経るにしたがってその意味が広がっていき、さまざまな分野から研究対象となっている。

a) 福祉ネットワークのレベル設定

社会福祉では、関連する施策の遂行を主目的とした諸機関の連携が焦点となり、要援護者のニーズの多様化を背景とした、医療・保健・福祉の包括的なネットワークの構築が目標とされている。

こうした福祉のネットワークでは、個人に焦点を置いたパーソナルな「マイクロ・ネットワーク」、当事者組織や仲間集団を意味する「メゾ・ネットワーク」、社会制度的な組織の連携を指す「マクロ・ネットワーク」といった静態的なレベル設定を図り、その機能を検討することが多い(牧里 1993:233)。そうして福祉のネットワークは、ニーズ発生の場(家族や近隣を含む生活拠点)をとらえつつ、そこでのニーズを充足するためにマイクロからマクロに至る生活圏域にある社会資源の統合化や再編を図ることで、サービスがより効果をあげるように働きかけをする技法として用いられている。

b) ネットワーク論に対する批判

このように機能が肯定的に語られるネットワーク論であるが、一方では厳しい批判も受けている。中根（1978：52-54）は、日本社会のネットワークがタテ関係に基づいており、それが各人に社会的安定性を与え、必要とする情報を提供していると認めている。しかし小集団の機能が強く、タテ関係が優先されている日本人には、本質的に個人と個人を結ぶネットワークの機能と範囲は極めて限定されている、と指摘する。

また金子（1986：30-32）は、全体の目標を設定し、その達成のためにメンバーの役割分担を決め、メンバーがその役割を果たすように規則や罰則を作ることでメンバーの統制をするような原則を基盤にするネットワークを「統制型ネットワーク」と批判している。それに対し、メンバー各自がネットワークに属することが自分にとって何らかの利益につながるという点を自主的に判断し、メンバーの参加の原則で構成されるネットワークを「参加型ネットワーク」と肯定的に認めた。

c) 現場でのネットワークの硬直

また理論だけでなく、実際にネットワークを展開している現場サイドからも、ネットワークの硬直性への批判が聞かれる。それは社会資源間でヒエラルキー化が作用し、協議をするうえで知識や技術を交換しあえなくなる形骸化であったり、公私の責任分担や体系化を図るあまり、社会資源間に統制化が進む現象であったりする。

こうなると、構成員が協議の場に来ることが自己目的化したり、サービスなどを効率的にパッケージ化したりすることに傾注し、ネットワークの成果は希薄になる。

d) ネットワークとネットワーキングの二重性

こうした現況をもって、ネットワークの理論にも二重性の構造がみられる。それは近年でも、アメリカの市民運動論のアプローチから「ネットワーキング」概念が示された状況でも明らかである。

ネットワーキングは、リップナックとスタンプスの共著『ネットワーキング—最初の報告と手引き』（1982）により、地域社会のなかで生活者としての権利の確立と生活圏域の拡充をめざす考え方として打ち出された。

同書は「ネットワークとは、われわれを結びつけ、活動、希望、理想の分かち合いを可能にするリンクである。ネットワーキングとは、他人とのつながりを形成するプロセスである」(Lipnack&Stamps=1984：23) との書き出しで始まり、効率性や利便性の追求を優先してきた社会に対抗するために、従来のネットワークを超えたものとして自己変革性をもつネットワーキングの有用性を論じた。そこでネットワーキングは、社会的な変容と発展を目標として個人・

集団・組織・機関などを組織化していくアプローチとされている。

以上のような組織化論やネットワーク論をめぐる二重性の構造の影響もあり、さらに地域福祉の定義の不明確さも相まって、地域福祉論は理論的に混沌とした状況にある。3章では、地域福祉論が地域福祉学へと飛躍するための要件について述べた。ここでは、そうした地域福祉の理論における二重性の構造を整理する、座標軸の設定を検討する。

4-3 目的合理的な地域福祉と価値合理的な地域福祉

(1) 地域福祉における二重性の視点

a) 二つの地域福祉の視点

この座標軸は「目的合理的な地域福祉」と「価値合理的な地域福祉」という、2つのキーワードで設定される。まず目的合理的な地域福祉とは、社会福祉における特定の目的の達成を前面に掲げ、そのために機能性を重視する方法論を用いることを視点とする。これに対して価値合理的な地域福祉は、地域住民の価値観の尊重を前面に掲げ、そのために主体性を重視する方法論を用いることを視点とするものである。

前述したように、目的合理的な地域福祉は、福祉政策において位置づけられることが多く、そして研究では社会科学をメタ理論とした実績検証型の形式をとる。先述した全社協の組織化論や福祉ネットワークのレベル設定もこれに連なる。

そして価値合理的な地域福祉は、3章でもふれた「考える地域主義」の地域援助技術に典型されるような住民の主体性に基づく地域社会の理想を追求し、人間科学をメタ理論とした未来構築型の実践形式をとる。先述した岡村の組織化論やセルフヘルプ・グループの理論はこれに連なる。

b) セルフヘルプ・グループの困難さ

以上のようにして、地域福祉論に2つの座標軸を設定し、機能性重視の局面から人間性重視の局面へと移行させるだけで、すべてにおいて地域福祉がうまく運用されるというほど議論は単純ではない。それは旧来から最も人間性重視の理論を展開してきたセルフヘルプ・グループ実践の状況を見ても理解される。

共通の悩みをもつ者が2人以上いることが、セルフヘルプ・グループ実践の要件となる。ここでは、いつでも会える近隣地区を単位としながら、定期的に会合を開く「場」を必要とする。生きづらさという共通の体験をもつ構成メンバーが、同様の体験をしている人の前で、自分の思いを打ち明ける場があることがこの実践では求められる。けれども財政的にも脆弱なセルフヘルプ・グループが、近隣地区の場で定期的な会合を重ねるのは、現実的に相当な困難がある。

つまり、現況の地域福祉で最も人間性重視の組織化論をもって活動をするセルフヘルプ・グループ実践であるが、その実践の継続を考えると、機能性重視の理論との融合が不可欠となる。そして実際、この実践の展開では、生きづらさを抱える人にグループを紹介し、グループと人を結びつけたり、またこれからグループを創ろうとする人や、各グループのリーダーや専門職が集まって、体験や情報を交換しあったりする場を提供する「セルフヘルプ・クリアリングハウス」(Self-help Clearinghouse) という、機能性を発揮する社会資源が重要視されている。

こうした状況や既述した社協活動の揺らぎの歴史を鑑みると、「機能性重視か、あるいは人間性重視か」といった二元論で論議するだけでは、かえって地域福祉の理論を貧弱にさせる結果となる。そこに論点があるのではなく「どうすれば、両者の視点を止揚できるのか」が問われる。

これを論議するうえでは、どうしても検討しなければならない重要なキーワードがある。それは「住民主体をいかに解釈するのか」という問題である。そのためには、もう一度、近年の地域福祉の歴史を振り返る必要がある。

(2) 『新・社協の基本要項』論争が残したもの

全社協は1962(昭和37)年に策定した『社協基本要項』を全面改訂し、1992(平成4)年に『新・社会福祉協議会基本要項』を策定している。この策定作業は、1990(平成2)年に制定・公布された社会福祉関係八法改正を受けて開始され、八法改正が示した方向性を地域福祉推進の立場から追認する公文書となった。

この作業の過程で焦点となったのは、住民主体の原則である。まず1990年8月に改訂の第1次案が提起されたが、そこでは「住民参加の原則」と変更されていたために、当初20以上の都道府県・指定都市社協が反対意見を表明した。

その後、数多くの福祉研究者も巻き込みながら、議論は2年近くも続き、ようやく前文で「住民ニーズと地域の生活課題に基づく福祉活動、地域組織化などをめざす『住民主体』の理念を継承する」と謳い、住民主体の原則は「住民活動主体の原則」へと変更されることで決着をみて、今日に至っている。

この『新・社協の基本要項』論争の経過を振り返ってみると、これは目的合理的な地域福祉の側に立つ人間と、価値合理的な地域福祉の側に立つ人間のイデオロギー論争となっていた。そこでの論議は「住民主体の原則を守る、守らない」の域をほとんど出てはいない。2章でも論及したが、地域援助技術の枠組みにて、いかに住民主体をとらえ直すかという建設的な議論が展開された形跡は、残念ながら見受けられなかった。

こうした経緯は、地域福祉論の理論面の脆弱さを示すものとして記憶にとどめられる。それは『新・社協の基本要項』論争が、後世に残すような教訓を何も生まなかった点からいえる

ことである。これを機に地域福祉の関係者は、住民主体の根本的な意味を問い直すべきであったのである。

(3) 主体と主体性のあいだ

a) 住民主体の意義

ここからは「住民主体」を再考するために、根本的な語句の意味からこだわっていきたい。辞書的に主体は「主観と同意味で、認識し、行為し、評価する我を指すが、主観を主として認識主観の意味に用いる傾向があるので、個性性・実践性・身体性を強調するために、この訳語を用いるに至った」(広辞苑第6版)と詳説されている。

この主体を岡村重夫が中心概念としたことで、地域福祉の古典的な理論を形成した。岡村(1974:76-78)は、地域社会問題を発見し、解決策を計画して決定するものが、住民自身でなくてはならないとする要求を「住民主体性の要求」と規定した。そのうえで、住民自治・自律的行動が認められないことなどに対して、「住民主体性の要求」は現れるとし、こうした「住民主体性の要求」や「住民参加の要求」を組み込むことで、新しいコミュニティ形成が展望できると主張した。

1962年策定の『社協基本要項』における住民主体の原則とこの岡村理論により、価値合理的な地域福祉の側に立つ論者にとって「住民主体」は絶対のテーゼとなって、上記の『新・社協の基本要項』論争へとつながった。しかしながら、合理的な地域福祉の側に立つ論者には、ある一つの見間違いがあった。

b) 主体と主体性

それは、主体(subject)と主体性(independence)の用法を混同している点にある。先述した主体の辞書的な意味を再確認すると、そこに個性性・実践性・身体性は強調されても、積極性までは強調されない。けれども、主体性というと「自己が他に影響されずに行動をする」という意味が加わる。明らかに主体と主体性にはレベル差があるのだが、地域福祉の関係者で、これを認識している人は少なかった。その点に関しては、三島(2002:40)が、次のように的確な指摘をしている。

「例えば「住民主体」を論じていて、「住民の主体性」あるいは「住民の主体形成」へと一足飛びにできるのも、この語だからこそ可能であったといえるのではないか。本来、何かをする人または集団(主体)が全て積極的(主体的)である必然性はなく、主体という語に引きずられているようにみうけられる」

最初の『社協基本要項』にあった住民主体の原則には、実践性は強調されても積極性は強調されない。『新・社協の基本要項』論争が建設的な議論にならなかったのも、「どうすれば住民主体の主体性を引き出せるのか」という検討（住民主体の主体化）に至らなかった点が大い。

その要因を遡って考えると、2章で論及したように日本の地域福祉の関係者が、ロスの統合化説をどれだけ十分に理解し、そして堅実にプロセス・ゴールを達成しえたかどうかの問題が関係してくるのである。

4-4 価値合理的な地域福祉における課題

(1) 内発的発展論への注目

以上のように地域福祉の二重性の視点をとらえ、今後のあるべき展開を考えると、目的合理的な地域福祉の方が、眼前に住民のニーズを示しながら、わかりやすく明快な対応の論理を組み立てやすい。むしろ価値合理的な地域福祉の方が、その展開の論理を精緻に組み立てていかなければならない正念場に立たされているといえる。

その課題の一つとして、先述したように住民主体の主体性を引き出すという「住民主体の主体化」がある。岡村理論を継承している研究者の幾人かは、「住民主体の主体化」を考える必要性に気がついている。その一人である右田（1993：23）は「個人（住民）の主体性のあらわれとして内発性をとらえ、参加と内発的発展が不可分であり、それが参加システムを介して、あらたな『公共』の構築にむけてこそ、地域福祉の内実化と考えるのである」と述べている。

同じく岡村理論の継承者である高田は、社会福祉を内発的に発展させるものとして、共生概念がいかに機能し得るかを課題としている。高田（2003：170）は「政治・経済・文化という社会福祉に影響を与える諸部面を共生概念によってとらえ直し、そしてそこから導き出される規範（禁止則）と行動原理によって、これらを内発的に転換し社会福祉を発展させていく」ことを求めている。さらに、この展望を可能にする基盤は、社会福祉の思想を関係論へと変えていくことにあると論じている点に注目される。このように、右田と高田は内発的発展論に着目し、住民主体に主体性を与えるかあり方を見いだそうとしている¹²⁾。

そこでは右田が「自治」に、高田は「共生概念」をキー概念としている。これらの理論は、従来の結果検証型の福祉研究とは異なり、その未来の扉を開こうとする。さらに、住民主体があらたな関係性を持ち得るかが主体性を導く課題としている。

(2) 住民主体にかかる外的な要因

社会的な問題(problem)とは、理想と現実のギャップを指す。これに対して、課題(subject)とは「解決しなければならない問題」、つまり問題に時間軸が入ったものを意味する。そして地域に多数ある社会的な問題から、住民主体が何を課題とするか（あるいは課題にしないか）

の意思決定には、複雑な要素が絡んでくる。

a) 住民主体と権力

哲学者のフーコー（Foucault, M.）は、法の強制力や国家の暴力などの上からの権力ではなく、人と人との関係が織りなす「権力」を想定したことで知られる。それは人々の相互関係が自由であるほど「他の人々の行為を決定したい」という欲望が関係の中で大きくなる。この欲望が社会の下から湧き起こる微細な権力へとつながると主張する。そのうえでフーコーは、主体とは権力のさまざまな技法によって表現された形式であると論じた。こうした主体は実体でなく権力の結果であり、社会に対して一つの効果として作動すると規定した（柳内 2001：180-193）。

b) 住民主体間の関係

このように権力の本質を理解すると、地域にあまねく諸問題が存在するなかで、ある特定の問題に時間軸を入れて課題とすべきならば、それに対して「多数の住民主体を動かす権力」をどう持たせるかが問われる。この構造に関して鳥越（1994：230）は、次のように詳説している。

「住民が主体性をもつということはどういうことなのであろうか。地域で問題が起こると、必ずといってよいほどに住民の意見は分かれるものである。あるいは分かれるというほど強くなくても、個々の住民の意見はそれぞれに固有の（つまりは異なる）ものである。（中略）住民参加が大切だといわれ、地域社会において住民自身の意思決定は大切だといわれている。それはその通りなのであるが、地域社会においては、住民の意思決定とは一人の住民の意思決定を指すのではなくて、多数の住民に共有された意思決定を指す。つまり社会化された意思決定を指すのである。住民は個別的存在なのであるから、個別な考えを捨象して意思決定を共有し、さらにそれを実行可能にするには“社会化・政治化された仕掛け”が不可欠である」

地域社会の人間関係の間には、さまざまな「権力」が存在し、そうした権力によって住民主体の主体性が表現されること、そして地域福祉の発展は、そうした権力を基盤とした住民主体や他の主体との相互作用の先にあると理解される。

（3）地域福祉の問題解決の方向性

そうすると、地域の問題解決には「二つの段階」が認識される。1つ目は住民主体が多くの

問題から、自分たちにとって有益な課題を抽出する段階である。2つ目は住民主体が主体化して、ソリューションへと向かう段階である。これらが自然に発生する情勢は稀であり、多くの場合、鳥越のいう“社会化・政治化された仕掛け”としての地域援助技術を駆使することが1つの手段となる。

今日まで地域福祉では、社会の根底に存在する「権力」の存在を認め、それを論議する発想は少なかった。リーダーシップに着目する論説はあるが、多数の住民に共有される意思決定を考察する研究はあまりみられなかった。けれども、住民主体と住民の主体性のあいだを意識すると「地域福祉が発展する自治体と、そうでない自治体が存在するのはなぜか」という問題に立ち向かうことになる。

そこでは、いかに住民主体は主体的になるのかという「住民主体の主体化」が、研究の主要テーマとなる。さらに、人と人との関係が織りなす権力構造のあり様、つまり関係性を認識し、地域福祉の実践が、社会的に構成されている点を考察する計画の策定のあり方を検討しなければならない。

5章 センズメーカーによる地域福祉計画の策定 —関係性のマネジメント—

5-1 福祉計画策定の歴史的検証

(1) 社会計画策定の歴史的経緯

日本での福祉計画の研究は、ニーズ・資源調整説に位置づけられる『COの討議計画に関する起草委員会報告書—レイン委員会報告』が翻訳され、この報告にCOの主要な方法の一つとして計画(planning)が言及されていたのを発端とする。

これを受けて、全社協の初代事務局長であった牧らが、1960年代後半から地域福祉計画の策定を模索した(牧 1966:155-166)。けれども、それが始動するのはずっと後で、1983(昭和58)年に「社会福祉事業法の一部を改正する法律案」が成立し、市町村社協法制化が実現して以降に、地域福祉(活動)計画が社協で策定され始めた。

社会計画を策定する実績は、上記の福祉計画よりも地方自治体の方が先行している。1947(昭和22)年制定の地方自治法では「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない」(第2条4項)と定めた¹³⁾。

この基本構想を定める義務化により、地方自治での計画策定が始動した。そして基本構想を軸とする市町村計画の骨格を固めるために、当時の自治省が市町村計画策定方法研究会(委員長:磯村英一)に委託して発表したのが『市町村計画策定方法研究報告』(1966)である。同報告では、市町村計画を「基本構想」「基本計画」「実施計画」の3層で構成することが示され、この市町村計画は今日まで「地域総合計画」として基礎自治体で策定されている。

(2) 市町村レベルの福祉行政計画

1990年代の福祉政策は、サービスの計画的推進の時代の幕開けと記憶される。それは国レベルから、1989(平成元)年の『高齢者保健福祉推進十か年戦略』(ゴールドプラン)、1994(同6)年の『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)、1995(同7)年の『ノーモライゼーション7か年戦略』(障害者プラン)のいわゆる福祉3プランの策定から幕開けした。

この流れは基礎自治体にまで及び、1990(同2)年の社会福祉関係八法改正に伴う老人保健福祉計画を皮切りに、障害者計画(1993)・介護保険事業計画(1997)・保育計画(2002)・障害福祉計画(2006)といった福祉行政計画が、次々と市町村レベルでの策定が義務づけられた。

こうした計画的な福祉政策の潮流のなかで、2000(平成12)年の社会福祉法の成立では、地方自治体が地域福祉の計画的な実現を図るために、市町村が地域福祉の推進を一体的に進める市町村地域福祉計画と、都道府県が市町村の地域福祉を支援する都道府県地域福祉支援計画の

策定が法定化されている。

(3) 福祉政策の計画化の意味

a) 福祉行政計画の位置づけ

以上の福祉行政計画の通史を振り返ってみると、これらは地方自治計画の流れに沿った策定であると理解される。それは、市町村地域福祉計画も同様である。基礎自治体が策定する地域総合計画では、基本計画で分野ごとに長期計画、さらには分野別に個別計画も策定されるが、市町村地域福祉計画も基本計画に基づく個別計画の1つに位置づけられる。そのため、市町村地域福祉計画を含む福祉行政計画の策定には、CO から始まる地域援助技術の研究史の形跡が、ほとんど見られないのである。

b) 地域福祉活動計画の位置づけ

この事実は、社協が策定する地域福祉活動計画にも影響を及ぼしている。先述のように、1983年の市町村社協の法制化を機に、1980年代後半から同活動計画の策定は始動したのであるが、ほどなくしてそれは福祉行政計画の策定の潮流に飲み込まれている。そして国の福祉行政計画が策定された1989年には、東京都地域福祉推進計画等検討委員会の答申『東京都における地域福祉推進計画の基本的あり方について』が示された。同答申では、地域福祉計画には次の3種類があると述べている。

- ① 都が策定する地域福祉推進計画
- ② 区市町村が策定する地域福祉計画
- ③ 社協が中心に住民が主体的に策定する地域福祉活動計画

これらの計画が有機的に関連することで、地域福祉システムが構築できるとした。この答申がもたらした影響は大きく、地域福祉活動計画はこれ以降、市町村地域福祉計画を補完する「ソフト面を固める計画」のイメージが定着していくことになる。

c) 地域援助技術の展開史との関係

こうした福祉行政計画策定の歴史について、2章で述べた地域援助技術の展開史と比較することは、相応の意味がある。既述のように、我が国の地域福祉は「住民主体の原則」の本質を十分に把握できず現在に至り、社協事業の見える化へと舵を切った。そしてこの流れに相前後して、福祉行政計画がサービスの計画的推進の時代を先導している。つまり、CO論の後退と相前後して、計画論が焦点化されている感がある。

この歴史的な推移を検証すると、福祉行政計画策定の流れにCO論の影響を見いだすことは

困難であり、社協が策定している地域福祉活動計画も市町村地域福祉計画を補完する役割を果たすものが多く、たとえそこで住民参加が強調されていても、その具体的な方法論を確認することは困難である。

こうした潮流を受けて社会福祉士の国家試験でも、2007（平成19）年に試験のカリキュラムが改正され、「福祉行政と福祉計画」が試験科目となった。この科目の福祉計画の部分の出題基準をみると「福祉計画の意義と目的」「福祉計画の主体と方法」「福祉計画の実際」が主項目となっている。

すなわち、同試験で求めているのは、主として福祉行政計画の枠組みと策定の過程の知識であり、COとの関連を問う設問は今日まで見られなかった。

5-2 ディジション・メイキングの計画とその問題

(1) これまでの福祉計画論の概要

前節のような福祉行政計画の通史を概括し、それに対応する福祉計画論の研究史を振り返りながら、今後の課題を見いだす作業を本節以降で行っていく。

社会福祉での計画策定の理論研究は、高田（1979）が社会システム論の観点で『社会福祉計画論』を著したのが嚆矢となる。そこでは、社会福祉計画の内容を「構想計画」「課題計画」「実施計画」に大別して詳述したことで、後年の各種の福祉計画のあり方にも指針を与えることになった。

この次には、市町村社協法制化の翌年に、全社協（1984）が『地域福祉計画——理論と方法』を刊行し、公私協働による社会福祉の体系とその推進体制を確立するための「計画化の理論と実践方法」のあり方を示した著作が続く。

これ以降、福祉計画の策定に関する理論書や手引きなどは、続々と刊行された。そうした類のもの、すべて先述した福祉行政計画の潮流に依拠している。その基本的な論調は、計画策定の根拠となる法律や参考文献などが示され、また先進地の策定事例が取り上げられてモデル化が試みられる。さらに計画策定の技術面を論及する際には、ニーズ把握の量的・質的な調査技法や住民参加の場の設定などが論じられる。

地域福祉計画に限っても、多くの論文が世に問われているが、その大半は既述した「社会科学をメタ理論とした拡散モデル」に従って構成されている。つまり、地域福祉の計画論は、目的合理的な地域福祉の範疇に収まり、社会福祉法上の目的が強調されたうえで、策定の展開を円滑にするための技術などが叙述される。

こうした地域福祉計画に関する公文書としては、社会保障審議会報告（2002）『市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について——一人ひとりの地域住民への訴え』がよく俎上に載せられた。この報告書では、市町村地域福祉計画について「地域住

民に最も身近な行政主体である市区町村が地域福祉推進の主体である住民等の参加を得て地域の要支援者の生活上の解決すべき課題とそれに対応する必要なサービスの内容や量、その現状を明らかにし、かつ、確保し提供する体制を計画的に整備することを内容とする」と規定されている。

そのうえで、次のように計画策定を三段階に分けて説明している。

- ① 第一段階：計画策定の趣旨の確認、地域特性・生活課題・地域活動の把握。
- ② 第二段階：地域住民の生活課題の把握、目標の決定、計画策定、評価方法の決定。
- ③ 第三段階：計画の実施、評価・見直し。

そして上記のような計画策定に関する公文書においても、住民主体の目的は参加と規定するのが通例であり、そのうえで策定の技術を順次に展開する形式をもって、目的合理的な地域福祉に沿った内容で構成するのが一般的である。

(2) デイジション・メイキングの計画

本章では、上述した福祉計画のような策定のあり方を「デイジション・メイキング」(Decision-making：意思決定)の計画と称していく。このデイジション・メイキングとは、複数の人間が関わる意思決定を意味する。日本語でいう「合意形成」や「対立解消」もそうしたデイジション・メイキングの技法に該当する。

これはトップダウンとは相対する技法であり、複数の人間が関わる局面に意義があるとされる。その意義は、デイジション・メイキングの技法が、住民にとって納得感が高い関係者による決定となり、それがより民主的と評価される点にある。

このために、デイジション・メイキングの技法は、目的合理的な地域福祉にも積極的に導入され、地域福祉計画の策定にも適用されている。そこでは計画目標を設定し、計画策定の主体の意向に沿った課題や実践の選択肢が示されて、これらを住民参加がなされた計画の策定委員会が検討するという形式が、先述した計画策定関係の公文書などではよく示されている。

当初、デイジション・メイキングの技法での難点として意識されていたのは、策定に手間暇がかかるという点であった。つまり、計画策定に関与する関係者の人数が増えるに従って、一定の合意形成にスピード感が失われていく、という問題である。これに対処する方策として、計画論に関する研究の著作類では、合理的な意思決定を進めるための論考が深められ、そうした技法のモデル化が進められた。

さらに、計画の策定委員会における意思決定の場では、関係する学識経験者がファシリテーターとして関与することが推奨された。このような学識経験者は、上記のモデル化した技法をふまえたうえで、合理的で民主的な意思決定を進める役割を果たすことが望まれた。

以上のようにして近年、基礎自治体による市町村地域福祉計画や社協による地域福祉活動計画は順調に策定され続け、すでに複数次の計画策定に至っている所も数多く見られている。そうした計画策定が、住民の地域福祉の認知の拡大につながったのは疑いなく、また新たな福祉課題の発掘へと展開した先駆的な事例もみられる。1990年代からのサービスの計画的推進の時代は、こうしたディシジョン・メーカーによる計画により、先導されてきたといえる。

(3) ディシジョン・メーカーがもたらす負の側面

このような形で、目的合理的な地域福祉を推進する一端をディシジョン・メーカーによる計画策定は担ってきたのであるが、こうした技法には負の側面もみられるようになった。それは、上述した合理的な意思決定を図るための技法のモデル化により、もたらされた影響であるといえ、次のような特徴のある問題が表面化している。

a) 計画のジレンマ

この筆頭にあげられるのは、ミンツバーグ (Mintzberg,H.) のいう「計画のジレンマ」の問題である。これについて著者は、以下のように説明している (1997:340)。

「計画担当者は、システムティックな分析を行うための正確な技法を身に付けている。そしてさらに重要なことは、彼らは戦略的な重要課題を考察する時間に十分恵まれている。彼らに欠落しがちなのは、戦略を作成するための権限である。そしてはるかに重大な結果をもたらす点としては、ソフトな情報を得るのに必要なコネが欠落しているだけでなく、決定的に重要なソフトな情報そのものが欠落しているのである」

1章でも詳述したように、地域福祉は領域横断的なあり方が要請される状況にあるため、地域福祉計画の策定でも計画の総合性が求められる場合が多い。このことが計画策定での過度の目標設定につながり、そして計画実施の段階では、関係者や住民は問題意識を持っているのに、活動展開ができなくなるジレンマに陥りがちとなる。その結果、数多くの課題が手つかずのまま、計画期間を終了してしまう事態に陥りやすくなる。

b) 計画の画一化

もう1つは、計画策定の主体が課題や実践の選択肢を示し、それに住民主体が意見を述べるにとどまる形態の問題である。それは計画策定の主体の発想力が、あるいは当該の地域社会に対する注意力の程度が、そのまま地域福祉の限界となることを意味する。この限界を打破するために、拡散モデルは数多くの先進地の活動情報を取り入れるわけであるが、それが必ずしも

うまくいくと限らないのは、2章で述べた通りである。

このために、メタ理論を転換した地域援助技術が有効になる、というのが3章で既述した主張であるが、それが計画策定でも適用できるかどうか論点となる。

c) 評価からの展開の壁

最後に、ディシジョン・メーカーが抱える問題として、評価からの展開の壁がある。1990年代からのサービスの計画的推進の時代を迎え、このディシジョン・メーカーで計画策定を先導したのは、まさしく自治体が社会福祉の推進を意思決定するためにあった。それは必然的に、計画の実績に対する一定の評価を求めるものとなった。

このため、上述したような計画策定に関する公文書でも、評価には項目が設けられ、その機能などが解説されている。また関連の理論書でも評価はよく論及され、そこでの住民参加が強調される場合が多い。そうした評価であるが、仮にこれを丁寧に実行したとしても、それだけでは計画目標が達成できなかった要因の解明は図られない。地域福祉論としても、こうした点の理論的な検討が十分とはいえない状況にある。

以上のようなディシジョン・メーカーがもたらす負の側面は、計画の策定が表層的な方法論のみが注視され、地域援助技術の裏付けが弱いという点が要因としてある。そのため、計画が2次・3次へと積み重ねられるに従って内容が先細りし、ただ計画を策定することが自己目的化してしまいがちになる。

このように福祉計画の策定には、まさしく「絵に描いた餅」の弊害を克服する理論の構築が求められているのであるが、それは従来の計画に関するアプローチの転換の発想が要点となる。

5-3 技法のアプローチを転換したまちづくり

(1) 問題解決アプローチの見直し

上述してきたディシジョン・メーカーの計画の問題点を克服するために、これまでの目的合理的な地域福祉で採用されてきた「問題解決（ギャップ）アプローチ」の取り組みを再考する方針を図る。

この問題解決アプローチとは、あらかじめ特定された福祉目標を住民が共有し、それと現実の地域とのギャップに焦点を当て、この状況を問題として改善を図る技法となる。従前の地域福祉の拡散モデルでは、特定された福祉課題を明確にし、取り組む当該地域とのギャップを強調してきた。そのうえで、福祉課題の原因を究明してその要素を特定し、さらにそうした要素に対する社会資源やネットワークの機能を適応させて、福祉課題に対応した最適解を導き出すことが、これまで地域福祉論の基本の論調となってきた。

しかしながら、こうした地域福祉のあるべき目的を地域の「外部」から提示する手法は、人口減少などによる変化の激しい地域社会では困難になってきているのは、3章でも詳述した。この状況を把握せずに、関係者がこの手法で実践を住民に迫ると、目的や方法に納得感がないままに、住民に「やらされ感」が出てしまい、地域福祉の組織において持続的な成長を維持できなくなる恐れが出てくる。

(2) ポジティブ・アプローチの展開

上記の技法に対して、本章で新たに検討する方法は、ポジティブ・アプローチ（positive approach）となる。これは、地域社会がもつ長所に焦点を当て、福祉コミュニティの未来像を描き、そのための目標や行動計画を導き出す技法となる。

このポジティブ・アプローチでは、地域福祉の望むべき目標が地域の「内部」から出てくる。さらに、次のような手順で、求める目標の達成に向かっていく。

- ① 「何の福祉課題を検討するのか」のテーマを明確にする。
- ② 上記の課題を解決するために用いる「地域の強み」を見つける。
- ③ 理想となる「福祉コミュニティ」の目標を住民が共有する。
- ④ 上記の目標を達成する実践を考える。
- ⑤ いくつかの実践の選択肢を実施しながら、効果のある方法を継続する。

ポジティブ・アプローチは、地域社会を「成長の可能性を秘めた存在」と把握する。さらに地域の「強み」や「価値」に着目して、住民間の対話を通じて福祉コミュニティの理想を追求し、そして福祉課題への具体的なソリューションを考えていく。3章で述べたメタ理論を転換する地域援助技術も、このポジティブ・アプローチに該当し、住民の主体性や自律性に基づいた実践を創始する。そこで求められているのは、普遍的な一般社会に対する最適解ではなく、特定のコミュニティにおける「適応解」である。

(3) 分権型モデルのまちづくり

以上のような考え方によるまちづくりは、すでに各国で実践や研究が取り組まれている。その一つであるニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management：NPM）は、1980年代半ば以降、英国・ニュージーランドなどのアングロサクソン系諸国を中心に、行政実務の現場で形成された公共政策を対象とする政治学の用語である。ここでの理論の核心は、民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能な限り、行政現場に導入することを通じて、行政部門の効率化・活性化を図ることにある（大住 1999：1）。

このNPMのなかでも、北欧（特にスウェーデン）での改革の実践は、特筆されている。大

住（2005：101）は、スウェーデンでのNPMの特徴について「地方政府では、財政制約のもとで公共サービスの水準を確保するために、ユーザー・デモクラシーを前提とした地方公共サービスの再構築を図る」点をあげている。

そのうえで大住は、自治体における地域マネジメントを合わせた「北欧型NPMモデル」を図5-1のように示している。

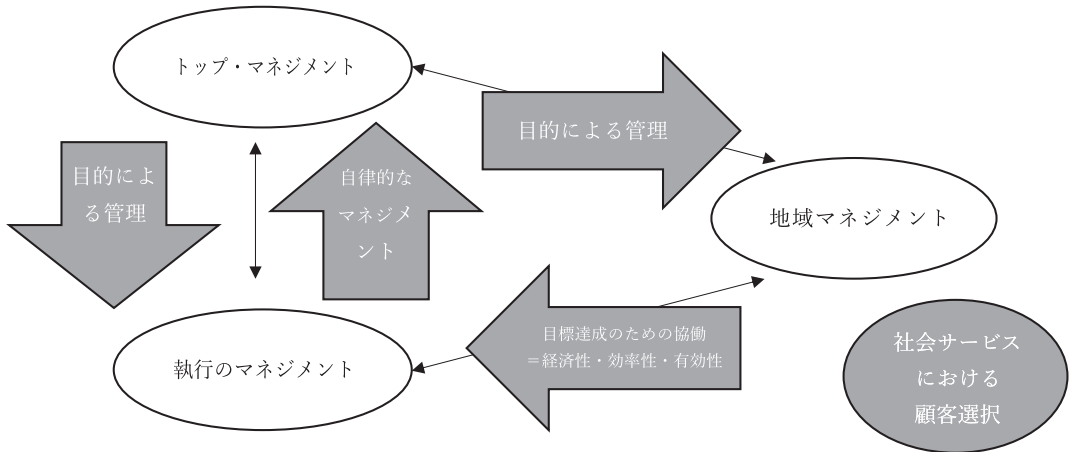


図5-1 北欧型のNPMモデル

出典) 大住（2005：102）。

このような技法で、スウェーデンのコミュン（自治体）における分散・分権マネジメントは確立し、1980年代から90年代にかけて、コムニオンへの地方分権化が大きく進展することになった。

こうした地方分権化の原動力となったのが「ユーザー・デモクラシー」と言われている。これは1980年代に、地方政府では市民がユーザーとして認識され始め、1991年の地方自治法の改正により、コムニオンの委員会が職員に決定権限を委任する場合には、決定の前に利用者の意見を聴取する組織を置くことが定められた。

以上のような改革の歴史をふまえ、大住（2005：105）は「日本型NPM」の可能性を論じ、次の2点を強調している。

- ① 改革のゴールからプロセスを描くこと。
- ② 参加・協働型の地域マネジメント・モデルを実践すること。

そうして市民参加やNPOとの協働を模索しつつ、最適な公共サービスの供給システムの構築を図るべきとする。それでは、このような日本型NPMを追求するためにも、地域福祉計画の策定で何を検討すべきなのかを次節で考察する。

5-4 センスメイキングによる地域福祉計画の策定

(1) センスメイキングの必要性

これまで述べてきた新たな技法による福祉のまちづくりを展開していくためには、地域福祉計画の策定において、従来に適用してきたディジション・メイキングだけでなく、さらにセンスメイキングの技法とも織り交ぜて、複合思考で新たな地域福祉の推進の形を追究することが必要となる。

このセンスメイキング（Sense-making：意味付与）とは、近年において経営学で重視されている分野であり、組織心理学者のワイク（Weick, K.E.）が中心となって提唱してきた方法論となる。それは、人間が経験から意味を与える過程を指しており、これを地域福祉に応用することは、地域の住民や関係者に地域福祉の重要性を理解させ、地域の福祉課題と自分たちがやるべきこと、そして向かうべき理想は何なのかの「意味づけ」を集約させる取り組みとなる。

こうしたセンスメイキングを地域福祉に適用させる理由については、すでに述べているように、人口減少社会などの影響で地域社会が不安定な状況にある場合に、他の先進地の活動を模倣するよりも「私たちのあるべき地域の将来像」をもって、納得できるストーリーを共有し、多くの住民を巻き込む方策が有効であるからである。

(2) センスメイキングのプロセス

先述したワイク（2001：193）は、センスメイキングについて「手元にある資源でなんとか間に合わせるといふプロセスである」と論及している。それゆえに、これを地域福祉で展開することは、地域で福祉課題を抱えた住民が「我々に何ができるのか」という可能性を見据え、福祉コミュニティ形成の意味づけを図る実践となる。

さらにワイク（2001：22）は、センスメイキングの特性として、そのプロセスを次の7点にまとめている。

- ① アイデンティティ構築に根づいたプロセス
- ② 回顧的プロセス
- ③ 有意義な環境を発見・発明するプロセス
- ④ 社会的プロセス
- ⑤ 進行中のプロセス
- ⑥ 抽出された手掛りが焦点となるプロセス
- ⑦ 正確性よりももっともらしさ主導のプロセス

このようなセンスメイキングの主観的なプロセスを検証し、いかにして地域福祉計画の策定に取り込み、該当する住民が福祉コミュニティの形成や地域の再生ソリューションに「意味」

を見いだしていくのが焦点となる。

① アイデンティティ構築に根づいたプロセス

このプロセスでは、該当する住民が話し合いの場をもち、その相互作用から「自分たちがどのような地域福祉の未来像を望んでいるのか」のアイデンティティを確立する。

② 回顧的プロセス

回顧的プロセスは、上記の地域福祉の未来像に関係する、住民の有意義な過去の経験の分析を行う。さらに、それを未来へとつなぐための話し合いを進める。

③ 有意義な環境を発見・発明するプロセス

過去の経験を回顧した後、住民が直面する地域の現状を直面して、自らの役割や実践を創出する。そのために公私関係を明確にし、さらに住民がなすべき活動の範囲を確定したうえで、以前は行っていなかった新しい実践を創り出すための検討に入る。これが、価値を発見・発明するプロセスとなる。

④ 社会的プロセス

センスメイキングでは、地域の福祉当事者が抱える問題の核心に左右される。つまり、ノーマライゼーションやソーシャル・インクルージョンに対する個々人の認識は、そうした福祉当事者との相互作用によって影響しあう。これがセンスメイキングの社会化のプロセスに位置づけられる。

⑤ 進行中のプロセス

進行中のプロセスでは、今まで実践してきた地域福祉活動が順調に進まなかったり、中断を余儀なくされたりした時などに「何が支障となったのか」という問いに対する答えを探す。そうした振り返りは重大な変化が生じた際の起点であり、またその意味づけと代替行動を促す機会となる。

⑥ 抽出された手掛りが焦点となるプロセス

このプロセスでは、自らの地域福祉活動と他の地域での活動と比較した際、そこでの「気づき」で得た手掛りが何を意味するのかを確定することがセンスメイキングとなる。

⑦ 正確性よりももっともらしさ主導のプロセス

センスメイキングは、正確性よりも迅速性を重視する。そこで求められるのは「優れた物語」であり、それは「もっともらしさ主導のプロセス」と呼ばれる。

以上のようなプロセスで、ディビジョン・メイキングの計画に対して、センスメイキングの計画は補完的な位置づけで進められる。それは住民自身が主体的に活動できるようになるまで、これまでの経験や変化の意味づけをする過程となる。

こうしてセンスメイキングは、住民に「あるべき地域福祉の未来像」の仮説を立てて、その

意味を周知徹底させて、当初は明確な答えが見いだせなかった地域社会でも多くの住民を動かし、福祉コミュニティの形成につなげていくという考え方となる。

(3) ファシリテーターの役割

このセンスメーカーでは、それまでの実践の振り返りと地域福祉の未来像の仮説を結びつけて語る技術をもった「ファシリテーター」の役割が重要となる。このファシリテーターは地域福祉計画の策定で、図5-2のような視野のあり方をもつことが重要になる。

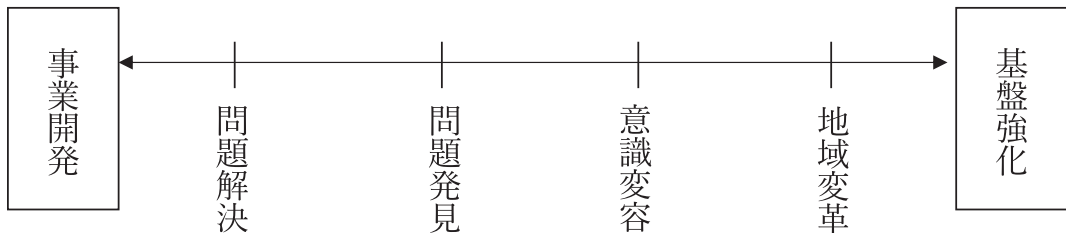


図5-2 計画策定での視野の持ち方

こうした視野をもってファシリテーターは、ディシジョン・メーカーの計画を補完するものとして、一定の実施期間に拘束されることなくセンスメーカーの計画を策定する役割を果たすことになる。そこでは、ディシジョン・メーカーの計画の策定が、目的合理的な地域福祉が掲げる「社会資源の動員や開発」や「機能的コミュニティの向上」といった目標を見据えることから始動する。

そのうえでファシリテーターは、価値合理的な地域福祉が掲げる「共生社会への内発的發展」や「コミュニティの主体性の深化」といった目標を達成するために、地域福祉の「意味」の問い直しを図る作業を進めていく。

注

- 1) その後、地域福祉の主流化について武川（2008）は、①法律の世界における地域福祉の主流化、②地域社会における地域福祉の主流化、③地域住民のあいだでの地域福祉の主流化、④社協活動における地域福祉の主流化、⑤地域行政における地域福祉の主流化、の5つに意味を細分化している。
- 2) 社会福祉法第4条には、「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」と記されている。
- 3) 社会保障審議会福祉部会（2002）『市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）』の報告書には、下図が収められている。図には、「（注1）地域福祉計画は既存計画を内包し、かつ、その他の地域の生活課題にも対応する」の説明が付き

れており、地域福祉計画の優位性を主張している。

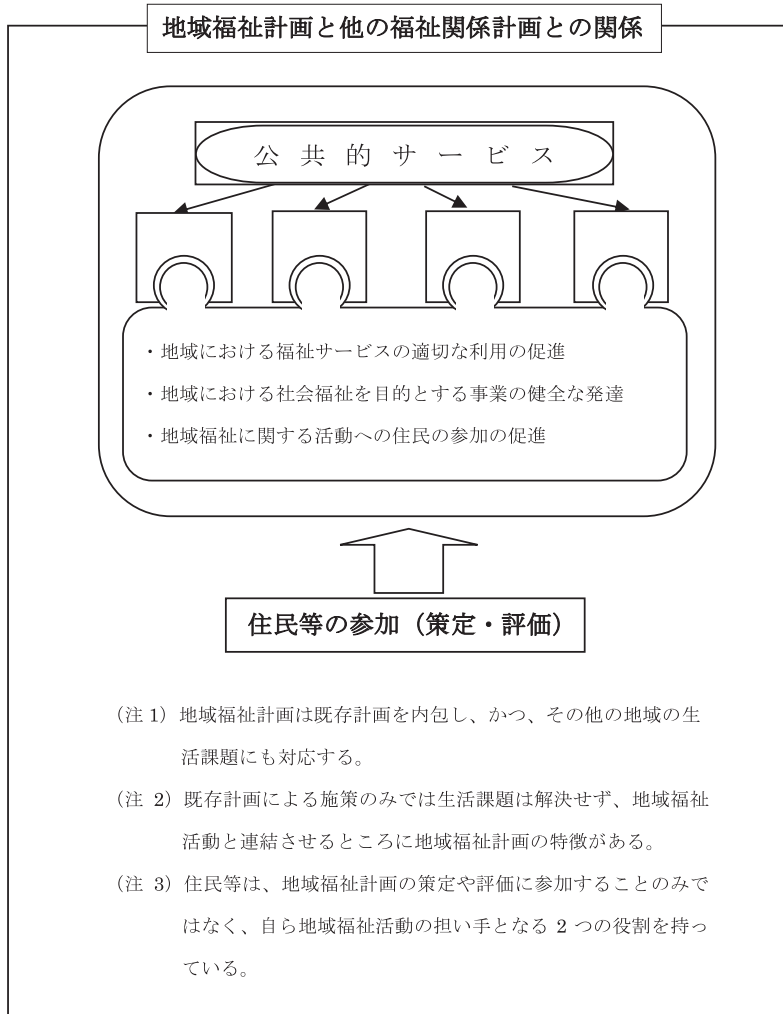


図 地域福祉計画と他の福祉関係計画との関係

- 4) 主要な三人による CO 論の詳細とその出典については、瓦井 (2011: 2 章) を参照。
- 5) 片山潜により、東京神田三崎町に「キングスレー館」が開設されたのが最初となる。
- 6) しかし英国でも、住民を主体としたパートナーシップによるまちづくりは、コミュニティ・デイベロップメントとして実践や研究がされている動向には注意を払う必要がある。中島 (2005: 57-64) を参照。
- 7) ロスマンによるコミュニティ・インターベンション論の詳細とその出典については、瓦井 (2011: 3 章) を参照。
- 8) コミュニティケア政策とコミュニティ・ソーシャルワークの詳細とその出典については、瓦井 (2011: 4 章) を参照。
- 9) この合併で、岐阜県高山市は市域が15倍以上に拡大し、大阪府よりも広い面積を有するようになった。

- 10) 日本創成会議・人口減少問題検討分科会（座長：増田寛也）は、2014年5月に『成長を続ける21世紀のために ストップ少子化・地方元気戦略』の報告書を公表し、全国1800市区町村（政令市の行政区を含む）の49.8%に当たる896自治体で、子どもを産む人の大多数を占める「20～39歳の女性人口」が2010年からの30年間で5割以上減るという推計を示した。同分科会は、これらの896自治体を「消滅可能性都市」と位置づけ、また2040年の人口が1万人を割る523自治体（全体の29.1%）には、消滅の可能性が高いと指摘した。
- 11) プロファイリング（profiling）とは「ある分野での能力を評価・予測するために、個人の精神的および行動的特性を記録・分析する」という意味をもつ語である。
- 12) 鶴見和子は、内発的発展を「目標において人類共通であり、目標達成への経路と、その目標を実現するであろう社会のモデルについては、多様性に富む社会変化の過程である。共通目標とは、地球上すべての人々および集団が、衣・食・住・医療の基本的必要を充足し、それぞれの個人の人間としての可能性を十分に発現できる条件を創り出すことである。それは、現在の国内および国際間の格差を生み出す構造を、人々が協力して変革することを意味する」と述べている（鶴見・川田 1989：49）。
- 13) 基本構想に関する項の規定は、地方自治法制定の当初からあったわけではなく、1969（昭和44）年3月の改正で付け加えられた。

文献一覧

- 岩田正美（2011）「監修にあたって」岩田正美監修、野口定久・平野隆之編『リーディングス 日本の社会福祉 第6巻 地域福祉』日本図書センター。
- 岩見良太郎（2012）『場のまちづくりの理論』日本経済評論社。
- 右田紀久恵（1993）「分権化時代と地域福祉」右田紀久恵編『自治型地域福祉の展開』法律文化社。
- 大住荘四郎（1999）『ニュー・パブリック・マネジメント—理念・ビジョン・戦略』日本評論社
- 大住荘四郎（2005）『NPMによる経営革新—WillのSkillの統合モデル』学陽書房。
- 大野晃（1991）「山村の高齢化と限界集落」『経済』1991年7月号、新日本出版社。
- 岡村重夫（1974）『地域福祉論』光生館。
- 尾関周二（2015）『多元的共生社会が未来を開く』農林統計出版。
- 金井壽宏・楠見孝編（2012）『実践知』有斐閣。
- 金子勇（2007）『格差不安時代のコミュニティ社会学—ソーシャル・キャピタルからの処方箋』ミネルヴァ書房。
- 金子郁容（1986）『ネットワークキングへの招待』中央公論社（新書）。
- 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。
- 瓦井昇（2011）『地域福祉方法論—計画・組織化・評価のコミュニティワーク実践』大学教育出版。
- 杉岡直人（2001）「現代の生活と地域福祉概念」田端光美編『社会福祉選書・7 地域福祉論』建帛社。
- 鈴木五郎（1981）『地域福祉の展開と方法』史創社。
- 社会保障審議会福祉部会（2002）『市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）』（厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2002/01/s0128-3.html>）。
- 高田真治（1979）『社会福祉計画論』誠信書房。
- 高田真治（2003）『社会福祉内発的発展論—これからの社会福祉原論』ミネルヴァ書房。
- 高根正昭（1979）『創造の方法学』講談社（新書）。
- 武川正吾（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（2008）「地域福祉の主流化とローカル・ガバナンス」『地域福祉研究』No.36、日本生命済生会

福祉事業部。

鶴見和子 (1989) 「内発的発展論の系譜」 鶴見和子・川田侃編『内発的発展論』東京大学出版会。

鳥越皓之 (1994) 『地域自治会の研究』ミネルヴァ書房。

中島恵理 (2005) 『英国の持続可能な地域づくり—パートナーシップとローカリゼーション』学芸出版社。

中根千枝 (1978) 『タテ社会の力学』講談社 (新書)。

日本創成会議・人口減少問題検討分科会 (2014) 「成長を続ける21世紀のために ストップ少子化・地方元気戦略」 (日本創成会ホームページ <http://www.policycouncil.jp//2014.6.1>)。

日本地域福祉学会 (2009) 『日本地域福祉学会のあり方に関する検討委員会最終報告 (案)』 (日本地域福祉学会ホームページ <http://jracd.jp/2014.6.1>)。

日本地域福祉学会編 (2006) 『新版 地域福祉事典』中央法規出版。

広井良典 (2001) 『定常型社会—新しい「豊かさ」の構想』岩波書店 (新書)。

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。

牧里毎治 (1986) 「地域福祉の概念構成」 右田紀久恵・高田真治編『地域福祉講座①—社会福祉の新しい道』中央法規出版。

—— (1993) 「高齢者をめぐるソーシャル・サポート・ネットワーク」 沢田清方・上野谷加代子編『日本の在宅ケア』中央法規出版。

松谷明彦・藤正巖 (2002) 『人口減少社会の設計』中央公論新社 (新書)。

三島亜希子 (2002) 「社会福祉学における『主体』に関する一考察」『ソーシャルワーク研究 Vol.28』No. 1、相川書房。

森本佳樹 (2009) 「コミュニティ福祉とは? (総論)」『地域福祉研究』No.37、日本生命済生会福祉事業部。

柳内隆 (2001) 『フォーコーの思想』ナカニシヤ出版。

Barbra Teater and Mark Baldwin (2012): *Social work in the community: Making a difference*: The policy press.

Karl E. Weick (1995): *Sense making in organizations*: Sage Publications. (=2001、遠田雄志・西本直人訳『センスメーカー イン オーガニゼーションズ』文真堂)

Kenneth. J. Gergen (1999): *An Invitation to Social Construction*: Sage Publications. (=2004、東村知子訳『あなたへの社会構成主義』ナカニシヤ出版)

Lipnack, Jessica. and Stamps, Jeffrey (1982): *Networking—The First Report and Directory*, Doubleday, Ron Bernstein Agency. (=1984、社会開発統計研究所訳『ネットワーキング—最初の報告と手引き』ブレジデント社)

Mary L. Ohmer and Karen DeMasi (2009): *Consensus Organizing: A Community Development Workbook*: Sage Publications.

Mintzberg, Henry (1994): *The Rise and Fall of Strategic Planning*: Prentice Hall. (=1997、中村元一監訳『「戦略計画」創造的破壊の時代』産業能率大学出版部)

Murray Hawtin and Janie Percy-Smith (2007): *Community profiling: A practice guide* (2nd ed.): Open University Press.

Rothman, Jack (2001): *Approaches to Community Intervention*, Jack Rothman and John L. Erlich and E. Tropman eds., *Strategies of Community Intervention* (6th ed.): F.E. Peacock Publishers.

Twelvetrees, Alan (2002): *Community Work* (3rd ed.): Palgrave Macmillan. (=2006、杉本敏夫訳『コミュニティワーク』久美出版)