

わが国の地域福祉の理論化・方法論化に関する研究

— 地域支援場面における共通アセスメントツール開発に向けての論点整理 第1報 —

小 沼 春 日

Toward the Establishment of a Theory and a Methodology of Community-based Welfare specialized in Japan

— The Brief Preparatory Arguments for the Development of the Common Assessment Tool of Community Support Scene — The 1st Report

Haruhi ONUMA

Abstract

It has been presumed that we will get into the Ultra-aging society about in 2025, which has over 65 years old people as over 30% of the total population. And we eagerly expect to continue to live with our own manner in our own community till the last moments even in severe nursing care level.

In order to achieve the goal, we desperately need to promote Community-based Welfare, but which is strongly influenced by the social, economic and political issues, life problems of community members, practices resolving them, and age thoughts in the society etc. Therefore, the appearance of Community-based Welfare has been changing according to such periodical situations.

And recently this change has been drastically accelerated, so we have not been able to adapt our concepts in Community-based Welfare to the real-time problems, which has made our practice scene confused.

My goal of this study is to establish a theory how to promote Community-based Welfare up to date, for which I have briefly described genealogy of the past theories and methodologies of Community-based Welfare referring to the literatures. And more I have argued the logical validity of putting “Community Work” on the center of the methodology promoting Community-based Welfare in the view of Community-based Welfare Thoughts.

And from these works I have gained the result that the basic components of the Community-based Welfare are ① Individual Treatment Support, ② Community Development, ③ Support for the Community and Support by the local resident, which is the concept defined as the border domain of ① and ②.

所属:

藤女子大学人間生活学部人間生活学科

Department of Human Life Studies, Faculty of Human Life Sciences Fuji Women's University

I 問題意識

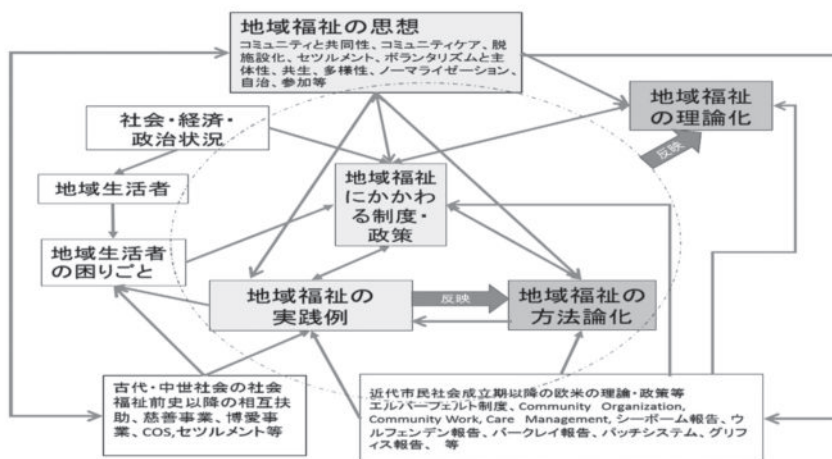
1. 地域福祉を取り巻く全体像

「地域福祉」を「どのように捉えるのか」という歴史研究の視点について、古川（2007:156-157）は、社会福祉の発達過程の研究枠組みと同様、その基本は「研究の対象として措定された事象について、そのような事象をもたらす原因を探索し、それがどのような条件のもとに、いかなる機序と経過を通じて結果されるかを解明し、その過程において明らかにされた原因と結果の関係を一つの法則として定立するという手続きの積み重ね、そこから措定された事象の全体像を解明し、再構成」することとしている。その方法は、①古代・中世社会の社会福祉前史以降（社会福祉の起点を人類社会のエートスとしての相互扶助や愛他主義に求める場合）、②資本主義の発展をもたらした近代市民社会成立期以降の展開（社会福祉の社会的・組織的・科学的な施策としての側面に留意する場合）の2つの時代区分に対応させ解明してきたとしている。実際に、方法論においては①の古代・中世社会の社会福祉前史以降、理論においては②の近代市民社会成立期以降を起点とした多くの知見が遺されていることは周知の通りである。従って、地域福祉の歴史研究の構造は、「地域福祉の理論」と「地域福祉の方法」、さらに「地域福祉に関わる制度政策」の3領域の動向、あるいはこれに「地域福祉実践」や「主な欧米の理論・方法論・実践」、「地域福祉の思想」による相互作用の中で把握されてきており（図1参照）、今日においてもその発展・変化が求められている。

2. 地域福祉の理論・方法論の混迷化

2008年「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書（厚生労働省）」（以下、「あり方研報告」と略）において、地域福祉を推進するための環境として一定の圏域での専門的な「地域福祉のコーディネーター」の必要性が明記された。この地域福祉コーディネーターの機能として、①個別支援（専門的な対応が必要な問題を抱えたものに対し、問題解決のため関係する様々な専門家や事業者、ボランティア等との連携を図り、総合的かつ包括的に支援する。また、自ら解決することのできない問題については適切な専門家等につなぐ）、②「地域の福祉ネットワーク」（住民の地域福祉活動で発見された生活課題の共有化、社会資源の調整や新たな活動の開発、地域福祉活動に係る者によるネットワーク形成を図るなど、地域福祉活動促進）、すなわち「『個別支援』から『地域の福祉ネットワーク（構築）』」が提示された。

このあり方研報告を受け、報告書の「地域福祉コーディネーター」に求められる2つの機能について、中核的役割として期待される社会福祉協議会の立場から、コミュニティワーカーとコミュニティソー



【図1 わが国の地域福祉を取り巻く全体像（筆者作成）】

シャルワーカーの各々の専門性へ配慮する必要性（全国社会福祉協議会:2008）を提起している。

その後、上述の①個別支援、②地域の福祉ネットワークを進めるための、体制整備のための制度改正が矢継ぎ早に実施された。

例えば、高齢者福祉の分野では、2015年4月の介護保険制度改正に伴い、地域支援事業の包括的支援事業の中に生活支援体制整備事業が創設され、「介護予防・日常生活支援総合事業（総合事業）のガイドライン（厚生労働省）」において、地域の資源の開発やネットワーク化を図る機能をもつ「生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）」や「協議体」の設置等が提示された。

また、低所得者福祉の分野では、生活困窮者自立支援法（2015年4月）における「自立相談支援事業」において、生活困窮者への早期介入、総合相談、個別の支援計画の作成にとどまらず「地域ネットワーク強化」、更に地域の資源開発まで踏み込んだ「地域づくり」も担うことが明示された。

これらの分野別対応の課題を打開するために、2015年9月に公表された「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」において、「新しい地域包括支援体制の構築」を目指した「地域連携」や「ネットワークづくり」が求められ、2016年7月には「地域包括ケアの深化・地域共生社会の実現」のために、部局横断的に検討するために厚生労働省内に「『我が事・丸ごと』地域共生社会実現本部」が設置された。この「地域包括ケアの深化・地域共生社会」における「我が事・丸ごと地域づくり」について、これらを推進する専門職として、地域包括支援センター及び社会福祉協議体に配置を想定した「生活支援コーディネーター」及び「コミュニティソーシャルワーカー」が明示されている。

以上のように、従来の高齢者福祉分野のみならず、すべての人を対象とした①個別支援と②地域づくりの推進がここ数年の間急速に政策課題として明示されている一方、「地域の福祉ネットワーク」のあり方（役割・機能）及び「コミュニティソーシャルワーク」の捉え方、地域福祉実践方法の捉え方に多様な解釈が生まれ、混迷の様相を呈している。極端な例として「コミュニティソーシャルワーカーの役割＝地域福祉コーディネーターの役割」という図式が既成事実化される調査研究が進められ（厚生労働省社会・援護局:2012、野村総研:2013）、一方、これらの2つの機能について、別々の専門性に配慮するのではなく、従来のソーシャルワークの統合とジェネラルソーシャルワーク化の観点からの「コミュニティソーシャルワーク」として位置づけ（大橋:2005、2006a、2006b）、あるいは「地域を基盤としたソーシャルワーク」と「地域福祉の基盤づくり」、その両者の重複する「個を支える地域をつくる援助」の総体を「地域福祉援助」と位置づけ（岩間・原田:2012）、等がある。一方「2つの機能を別々の専門性として配慮する」観点から地域福祉実践を反映した4つの機能・役割の整理の試み（藤井:2013）、あるいは地域福祉実践現場における3つ役割分担・機能の提示（東京都社会福祉協議会:2012）、個別支援（暮らしを守る専門性）、地域支援（つながりをつくる専門性、コミュニティワーク）の2つの機能で整理（松端:2012）がある。

このように、方法論化の試みと、実践場に即した機能・役割分担の捉え方の違いが平行線をたどったまま、極めて短期間で新たな地域包括支援体制の実施という、わが国の地域福祉のおかれた環境は極めて困難な課題を抱えているといえよう。従来の地域福祉の主要な推進主体である社会福祉協議会等は、住民主体の地域福祉活動の促進技術としてとして行ってきた「地域援助技術（コミュニティワーク）」との関連性や地域福祉の推進方法との関連性に苦慮したまま、日々実践に忙殺されている現状は容易に想像できる。

今日的な地域福祉の方法が、社会福祉方法の統合化により、従来の「地域援助技術（コミュニティワーク）」等の範囲を超え多機能化することが求められる一方、上述のような混迷を招いており、本質的な検討・議論を基底とした地域福祉の方法論としての確立には到底及んでいない。

Ⅱ 研究目的及び方法

上述の問題意識を踏まえ、本研究の目的を「地域福祉」をどうとらえ（理論化）、それを実現・具現化していくのか（方法論化）、今日的な地域福祉に関する研究基盤の明確化し、地域福祉推進方法の理論仮

説の生成を目指すものとする。研究方法は、文献等による先行研究のレビューを通して地域福祉の理論と方法論生成の経緯に関する整理を行う。具体的には、第二次世界大戦後のわが国の近代民主主義社会成立以降に展開されてきたわが国の地域福祉の理論と方法論の系譜を、それぞれの時代背景（社会・経済・政治状況）との関わりにおいて整理する。さらに、我が国における地域福祉推進方法の「要」である「地域づくり（コミュニティワーク）」の論理的妥当性を、「地域福祉の思想（ボランティアズムと主体性、コミュニティと共同性）」の視点から検討する。

Ⅲ 結果及び考察

1. 戦後の地域福祉の理論の変遷と制度政策的動向

わが国での「地域福祉」の理論化の研究の集積からみると、その萌芽は実践方法論が先行しつつも、実践や理論、制度政策の相互関係の中で見出されている。

「地域福祉」の「推進方法」として大きな影響を与えたといわれるものは、第二次世界大戦後アメリカより導入された「コミュニティ・オーガニゼーション」の理論とされ、戦後間もなく GHQ によるいわゆる「6 項目提案」により民間福祉関係組織・団体の再編が行われ誕生した「中央社会福祉協議会（現在の全国社会福祉協議会の前身）」を皮切りに、急速に設置が進められた都道府県及び市町村社会福祉協議会が、わが国の地域福祉の主な実践主体であった。しかし、この中央社会福祉協議会設立準備委員会による「社会福祉協議会基本要領（1950 年）」にもあるように、「地域福祉とは何か」について明確に定義されているわけではなく、地域の福祉増進を進めていくというニュアンスで理解されていた（三浦:1997）。また地域福祉実践現場において、このコミュニティ・オーガニゼーションの理論を意識して展開されていたとは厳密には言い切れない（岡村:1958、井岡:1982）状況であった。むしろ、国家の関与度の高い環境の中で社会福祉の制度政策基盤が形成されてきたといえよう。

しかし、高度経済成長政策の下、国民所得格差の拡大、公害問題に象徴されるように生活環境破壊などが深刻化し、過疎・過密の進行とオイルショック、また政府主導のコミュニティ・ケア構想が本格化しつつある中、一足早く、岡村重夫により「地域福祉」とは何かを示す概念が提唱され（1968 年『全訂社会福祉学総論』柴田書店）、1971 年には、『地域福祉の諸問題』（岡村ら：日本生命済生会事業局）によりとして体系化が試みられている。ほぼ同時期に、コミュニティ志向型の地域福祉論（阿部ら）や制度

【表 1 地域福祉の理論化の変遷と制度政策的動向（筆者作成）】

時代区分	制度政策・経済的動向	地域福祉理論化の動向
戦後直後 ～1950 年代	国家責任・公私分離の原則 1951 年社会福祉事業法制定	国家関与度の高い中での社会福祉制度政策基盤形成
1960 年代～	高度経済成長による所得格差の拡大 公害問題等生活環境破壊の深刻化	※地域福祉の概念提唱 岡村重夫（1968）『全訂 社会福祉学総論』 ※地域福祉の体系化 岡村重夫ら（1971）『地域福祉の諸問題』
1970 年代～ 1980 年代中頃	過疎・過密の進行、オイルショック 政府主導のコミュニティ・ケア構想	※地域福祉の理論形成萌芽期（枠組提示・分類：岡本栄一：2002a、2006a） コミュニティ 政策制度志向 在宅福祉志向 重視志向 右田・井岡:1984 三浦:1977 岡村:1970、1974 真田:1972 永田:1981 阿部:1986 ↓ ↓ 政策制度(自治)志向 住民主体形成 右田ら:1993 と参加志向 大橋ら:1991
1980 年代中頃 ～1990 年代	・少子高齢化の進行、新自由主義の台頭、 地方自治体への権限移譲、サービス供給 システムの多元化、福祉行政の計画化の 進展 ・バブル経済崩壊、阪神淡路大震災を受 けたあらたな公共の構築	
2000 年代以降	政治・経済のグローバル化進行 2000 年社会福祉法制定による地域福祉 の法目的化、社会福祉基礎構造改革、利 用者主体・地域生活支援の視点への政策 転換、地域包括ケアシステムの構築	※地域福祉の理論形成発展途上期（枠組提示：牧里毎治：2006） ①活動(分野)レベル、②方法(技術)レベル、③政策レベル、④思想(理念)レベル 大橋:2006b ②・④ 岡崎:2006 ③ 森本: 2004a、2004b、2012a、 2012b、2013b、2014a、 2014b ②、③、④

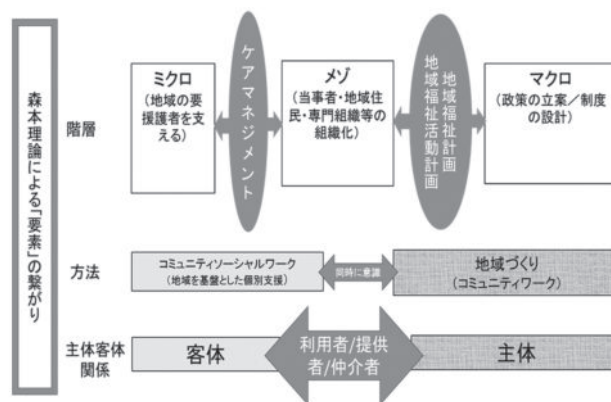
政策志向の地域福祉論（右田ら）が提示されるようになったが、日本経済の低成長時代の影響が地域福祉の枠組みに大きな影響を与え、在宅福祉志向型地域福祉論（永田・三浦ら）が台頭し、1980年代の代表的な理論として、地域福祉方法論にも多大な影響を与えている。

しかし、1980年代後半から1990年代前半にかけての少子高齢化の進行、新自由主義の台頭、地方自治体への権限移譲、サービス供給システムの多元化、福祉行政の計画化が進展する一方、バブル経済とその崩壊を経験したわが国の政策は、大きな転換を目指した動きが加速された。更に、1995年の阪神・淡路大震災等をうけ、従来の公私関係の問い直し、あるいは営利／非営利といった二分法を超越した「あらたな公共」の構築や、在宅福祉中心から福祉・医療・保健の連携が模索され、住民参加による地域福祉の実現が課題となり、自治型地域福祉論（右田）や住民の主体形成・参加志向の地域福祉論（大橋ら）が台頭してきた。

2000年の社会福祉法（社会福祉事業法改正）により、「地域福祉の推進」が初めて法目的として明文化され、いわゆる「社会福祉基礎構造改革」の流れの中で、「措置」から「利用」へ、利用者主体、地域生活支援の視点に立つ政策が動き出し、合わせて政治・経済などのグローバリゼーションが進行する一方、2000年の地方分権一括法の施行により地方分権が進み、従来の地域福祉の理論の枠組では網羅しきれない状況をもたらしている。

更に、今日的な制度政策課題は、2025年に65歳以上人口が30%を超え、戦後のベビーブーム世代が75歳以上高齢者に到達することを踏まえ、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、「住まい・医療・介護・予防・生活支援」が一体的に提供される「地域包括ケアシステムの構築」である。しかし、今まで触れてきた「地域福祉の理論」の諸概念は、これらの経済・制度政策動向の全体を網羅しているとは言い難く、地域福祉の今日的命題を明らかにし、そこから派生する仮説の検証を踏まえた概念化まで至っているとは言えない。

この「地域包括ケアシステム」の有効性を発揮するためには、福祉のみならず、他分野（住まい・医療・介護・予防等）の各領域の様々な要素が「つながる」ことが必要となる。そのためには、各々の領域で「地域包括ケア」や「地域包括ケアシステム」の位置づけが明確化されていることが当然必要となる。



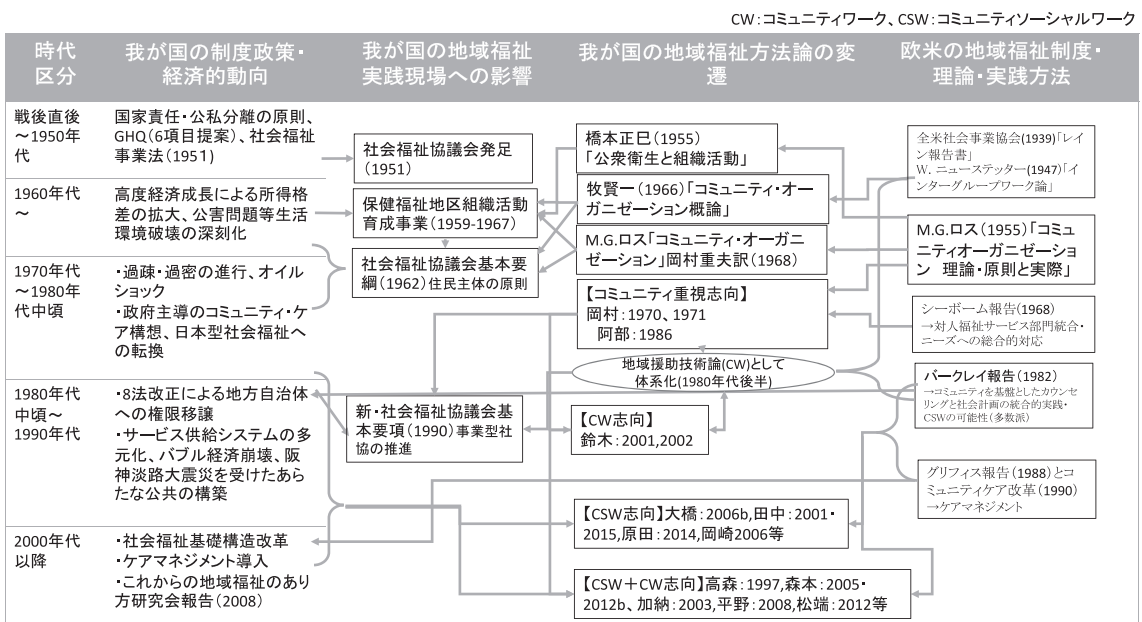
【図2 森本理論による「地域福祉らしさ（階層・主体－客体関係・方法）」の要件とその「つながり」（筆者作成）】

森本（2014a）は、地域福祉を「システム化されネットワーク化された福祉」と捉えている。その視点と方法は、「どうすればより地域福祉らしくなるのか（視点）」から、「福祉のシステム化やネットワーク化（方法）」を推進していくことであり、このシステム化・ネットワーク化の主要な役割は「情報」が担うため、「地域福祉」がより「らしい」ものに成熟していくためには、意図的な「情報化」が必要であるとしている。具体的には、「地域福祉らしさ」の9つの要件（①対象、②空間、③サービス、④時間、⑤主体客体関係、⑥サービス形態・形式、⑦領域、⑧階層、⑨方法）の『連続性』であり、この「連続性（つながり）」は「情報の流れ」によって確保されるため、この「情報の流れ」を意図的に構築していく手段として「情報化」の必要性を述べたものである（図2）。

特に、この⑧階層（マクロ：制度・政策とミクロ：方法・技術）に関し、古川（1998:39）は「政策論と技術論の対立と拮抗という、いわゆる本質論争以来の不毛な閉塞状況から抜け出すためには、中間理論や新中間理論の多元論の観点から社会福祉理論の可能性を推進することが必要である」と指摘している。従って、今日的な制度政策的課題と理論化の課題を視野に入れた「あらたな地域福祉論」としての論理的妥当性のある理論は、森本理論であると言える。

2. 戦後の地域福祉方法論の変遷と制度政策的動向

実践としての「地域福祉」の展開の変遷を辿るのであれば、いわゆる住民相互の助け合い（相互扶助）や、慈善事業、明治期以降のセトルメント活動等で取り組まれており、地域福祉の理論と比較しはるかに長い歴史がある。しかしながら、ここでは、わが国の制度政策・経済動向、地域福祉実践現場への影響、欧米等の地域福祉理論・実践方法が、地域福祉の方法の理論化に与えた影響について整理するために、改めて、第二次世界大戦後のわが国の近代民主主義社会成立以降の系譜を把握する（図3）。



【図3 地域福祉方法論の変遷（筆者作成）】

地域福祉の「方法論」として非常に大きな影響を受けたといわれるものは、第二次世界大戦後にアメリカより導入された「コミュニティ・オーガニゼーション」の理論、取り分け1955年のM.G.ロスの「コミュニティ・オーガニゼーション（岡村重夫訳;1963）」が挙げられる。地域住民・関係者の協力的・団結的な態度と実践（行動）を重要視する「プロセス重視説」と理解され、当時の主な地域福祉推進主体による活動に大きな影響を与えている。その後、このロスの定義とも共通し、神奈川県・横須賀キリスト教社会館を拠点に地域福祉実践を積み重ねたわが国の代表的な理論家である阿部志郎（1982）の“コミュニティ主体説”理論が提唱され、コミュニティ自身による社会資源の調整、行政への住民参加を通してコミュニティの自己決定や自治能力を高め、民主化を促進するものとしている。

戦後わが国の代表的な地域福祉推進主体として、社会福祉協議会による活動が取り上げられるが、ロスの「コミュニティ・オーガニゼーション」の理論の影響を一定程度受けつつも、戦後の社会福祉協議会の設立背景（いわゆる6項目提案等）にも見られるとおり、「半官半民」ないし「トップダウン」という色彩が払拭しきれないまま実践展開が行われてきた。しかし「社会福祉協議会基本要項（1962年）」に

より「住民主体」の原則を掲げ、コミュニティ・オーガニゼーションの理論を意識した「保健福祉地区組織活動育成事業（1959-1967年度）」等、本格的な実践を展開してきた経緯がある（牧、1966:117-123、柴田、2006:102-103）。

1960年代以降の高度経済成長下における都市化・過疎化・核家族化の進行、1970年代半ば以降のコミュニティ・ケア推進及び日本型社会福祉への方針転換、また1980年代以降の在宅福祉の推進、1990年の社会福祉事業法の一部改正により、「社会福祉を目的とする事業の企画および実施」（いわゆる「事業型社協」）が追加されて以降、社協はこれまでの住民組織化活動、ボランティア推進などに加え、総合相談窓口やケアマネジメント体制の整備も含め、公的福祉サービスの受託や各種のサービスの開発と実施に取り組みはじめ、1998年のNPO法の成立や1999年の地域福祉権利擁護事業の開始を踏まえ、権利擁護やボランティア・NPO推進・支援など幅広い役割・機能が求められるようになった。

しかしながら、ロスや岡村、阿部らの方法論がわが国固有の「地域福祉の方法論」として成熟し確立したというよりは、実践現場の取組みを前提としつつ、ソーシャルワーク方法論（ケースワーク・グループワーク・コミュニティワーク、ソーシャル・アクション、アドミニストレーション、プランニング）、更にケースマネジメント（ケアマネジメント）等の形態別に分類され、あるいは「直接援助技術」や「間接援助技術」の2分法、また「ミクロ・メゾ・マクロ実践」の3分法等様々捉え方により、わが国固有の社会福祉の方法論として定着（小山:2007ほか）していく中で、地域福祉の方法の位置づけが模索されてきたと言える。

しかし、2000年の社会福祉基礎構造改革、介護保険制度が開始され、社会福祉法（社会福祉事業法改正）により、その法目的として「地域福祉の推進」が明記された。更に、1980年代から進められてきた“コミュニティ・ケア構想”の最終形として、その後の社会保障制度改革国民会議報告等を受け、地域包括ケアおよび地域包括ケアシステムの構築（社会保障制度改革国民会議報告：2013等）の取組が実現段階に移行し、福祉サービスを必要とする人を対象としたケアマネジメントが展開され、これらの動向を踏まえた地域福祉推進方法の新たな枠組みの構築が課題となっている。

この流れの中で、1982年のイギリスのバークレイ報告で提唱された「コミュニティソーシャルワーク」の概念について、わが国の地域福祉方法論への転移可能性を検討・模索する動きが現れた。この「コミュニティソーシャルワーク」をどう解釈し、援用するのか、論者により差異（大橋:2006a・2006b、田中:2001・2015、原田:2014、森本:2005・2012b、加納:2003、平野:2008、筒井:2004、野口:2007、岡崎:2006、松端:2012等）がみられるが、概ね従来のソーシャルワークの「統合型」の枠組みでは共通点が多い。一方、何を「対象」とするのか、どこに軸足を置くのかの「視点」に違いがあり、また多くの実践の積み重ねを通して理論化を図る研究が主流であるため、理論構築には更なる時間を要する状態となっている。

3. 地域福祉実践における「地域づくり」の位置づけ

地域福祉を進める上で、「何を対象にするのか」の捉え方の違いにより、その専門技法や役割・機能は異なると考える。上述の2つの専門性についての解釈の違いは、地域福祉の対象は「要援護者」の個人の問題を出発点として捉える立場から、個別支援に比重を置くコミュニティソーシャルワーク、また、その一方、地域福祉のネットワークを、フォーマル制度の補完として位置づけるだけではなく、「地域づくり」の成果によるネットワーク活動の側面として捉え、その地域づくりを支える専門技法として「コミュニティワーク」を位置づけているという違いがある。

1で述べたとおり、「地域福祉」は「地域福祉らしさ」を追求することであり、そのためには、「主体・客体間」や階層の「つながり」を維持し、方法（コミュニティソーシャルワークとコミュニティワーク）も同時に視野に入れて展開することが必要となる。つまり、地域福祉の対象は、要援護者のみならず、彼らを取り巻く環境となる「地域生活者」やその集団・組織も対象となることが前提となるため、「地域福祉の対象」を、「地域生活を営んでいる住民、地域社会に存在する集団・組織」とし、とりわけ、地域活動者やボランティアに焦点をあて、わが国における「地域づくり」のための「専門性（コミュニティワーク）」の必要性について、わが国の地域福祉実践に大きな影響を与えている「地域福祉の思想」（永

岡:2006)のうち、「ボランティアリズムと主体性」、「コミュニティと共同性」の視点から若干の検討を試みる(表2)。

【表2 地域福祉の思想の視点を踏まえた「地域づくり」の位置づけ(筆者作成)】

対象	特徴	日本人のボランティアリズム	日本の地域の意識構造	日本における地域づくり(CW)の視点と方法
CSW(個別支援)	・要援護者 ・要援護者個人の問題を出発点とし、個別支援に比重	◆「y」のつくボランティアリズムの欠落した「y」のつかないボランティアリズムの問題(阿部:1980) ◆ボランタリーアクションへの行政介入による依存体制(筈山:1981、岡本:2007) ◆ボランティア活動の動機づけは「内的報酬」(経済企画庁「国民生活選好度調査」:2000、松永:2008、小沼:2011)	◆個別的な福祉ニーズの普遍化が課題(阿部:1986) ◆「惻隠の情」に対する動機づけの必要性(阿部:1986)	
CW(地域へ)	・地域生活者(要援護者含) ・地域社会に存在する集団・組織	・地域福祉のネットワークを、フォーマル制度の補完として位置付けるのではなく、「住民自治をいかに醸成するか」という「地域づくりの成果」に着目	◆市民的自由の構造の「からの自由」=「職制」や「家(イエ)」からの自由(岡本:1981) ◆長期間にわたる閉鎖的・自己表現を抑圧した生活が行政依存を助長(阿部:1986)	◆専門性(エゴ選別、利害関係調整、住民の意思を計画化に反映させる能力)が要請、地域を基盤として組織化された『求め』へ(コミュニティを)育てる(阿部:1986) ◆共生社会・コミュニティの自己決定しうる地域社会を生み出すために、自治の道を住民とともに模索し続ける専門的な役割(筈山:1981)

ボランティアリズムはボランティア活動者の精神であり、わが国におけるその変遷は①相互扶助型⇒②慈恵・慈善型⇒③博愛・民間救済型⇒④市民活動型(と制度及び専門職に分化)へと発展してきている(岡本:1981、2006b、2007)。この④市民活動型ボランティアは「市民的自由」を背景にしており、この市民的自由は①「からの自由」(職制や家からの自由)と、②「への自由」(自由意思の駆使)の2つの要素から構成されるものとしている(岡本:1981)。一方、阿部(1980)は、ボランティアリズムを「一つは『y』のある“voluntaryism”(個人として社会から干渉を受けない自由な信仰や思想、行動を示す)ものと、『y』が欠落した“voluntarism”(自発性の本質を示す)である」とし、『y』のつくボランティアリズム(国家や社会からの独立)の欠落した『y』のつかないボランティアリズムにわが国の問題点がある」としている。すなわち、地域住民が他人のための活動を実践する基底となる「ボランティアリズム」の捉え方が、イギリスのように、権力から勝ち取ってきた歴史を持たないわが国で、同じような「y」のつくボランティアリズムが存在するとは言い切れない。岡本のいう「市民的自由」の①「からの自由(職制や家からの自由)」の背景の方に、本質的な議論が埋没していると考えられ、「コミュニティと共同体」の側面、「地域の意識構造(阿部:1986)」について改めて検討を行った。

わが国のコミュニティ(ムラ、都市部)での閉鎖性、近隣関係構築プロセス等の側面から、「欧米」とは反対の意識構造であり、都市部においても「拘束からの自由」の反面「閉鎖性(相互監視)」も併せ持つアンビバレントな葛藤が内在している一方、福祉ニーズに対する「同情」も併せ持つ住民も多く、「動機づけ(明日は我が身のロジック)」による住民の福祉活動参加の可能性を指摘している。しかし、福祉ニーズの「個別性」により、住民意識に共通基盤を形成することが困難であり、共通性の乏しい福祉ニーズへの意識を普遍的に共有するための「専門的な働きかけ」が必要であるとしている。すなわち、阿部(1986)は、地域を福祉活動の土台とするコミュニティを、「住民の利害差を隠蔽する自主的、自発的発生共同体としてではなく、意識的、主体的に利害差を明確にしたうえで、連帯を『形成』する場、福祉ニーズの『発生』する場、『供給』の場、『予防』の場」とし、「住民主体でコミュニティを担いうる組織活動(組織体づくりではない)起こすために、無原則に『地域ぐるみ』を目指さず、インターグループを積み重ね活動の中核たるアソシエーションの形成を重視し、その拡充に努力する」ことを必要とし、「地域福祉のネットワーク(福祉関連分野や関係者の統合化)は、住民の生活をライフサイクルに即して守っていく視点を重視し、このシステムづくりができるところに地域社会の長所がある」としている。

阿部の提唱する「コミュニティワーク」は、一般的には「コミュニティの自己決定を促し、その実態

に即した自治の達成を援助するため、コミュニティ・ワーカーの専門的参加を得て、ニーズと諸資源の調整を図るとともに、行政への住民参加を強め、コミュニティの民主化を組織する方法」(現代社会福祉辞典、1982:185)とされているが、ここでいう「コミュニティ」の解釈については、阿部の指摘するわが国のコミュニティに内包する「地域の意識構造」に十分留意する必要がある。

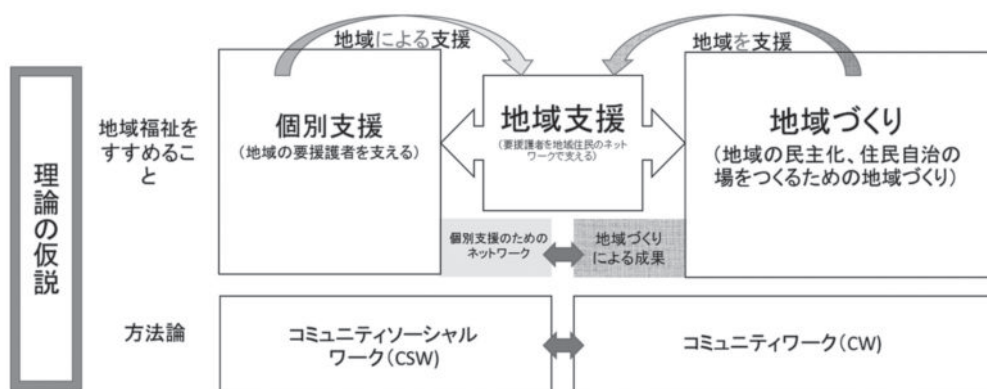
すなわち、問題や課題に対して、受け止め、行動する「動機づけ」に繋がる「y」のある「ボランティアズム」が歴史的に蓄積されている欧米の「コミュニティ」と、「拘束からの自由」と「閉鎖性」というアンビバレントな要素が同時に存在するわが国の「コミュニティ」とは、明確に区別する必要があると言えよう。その上で、「コミュニティ」や「地域住民」を対象とする地域福祉実践を展開していくのであれば、専門職による「多様な気づき」や「住民の要求からエゴを選別し、複雑に絡み合う住民の利害を調整しながら、住民の意思を計画化に反映させる能力」を引き出すための「専門職による意図的な働きかけ」、要は「地域づくり」が極めて重要な位置を占める。このように、「コミュニティ主体説」としての阿部の理論は、改めて今日的な地域福祉実践の「礎」ともなりうる「地域福祉の思想」と言えよう。

Ⅳ 結語：今日的な地域福祉理論

地域福祉の「理論化」と「方法論」を取り巻く現状と課題を概括してきた。

今日的な地域福祉政策課題は、多領域の「つながり」を基盤とした「地域包括ケアシステム」であり、それにより、「地域福祉」の構造と内容について、明確化していることが前提となる。また、地域福祉の方法論の課題は「つながり」を「実現するための手段」が基盤となり、内在する機能に「連続性」が担保されることが必要となる。

したがって、上述の森本佳樹による「地域福祉理論」を研究の基盤とし、地域福祉を推進することは、「①個別支援（個人・当事者を支える）、②地域づくり（地域社会・住民を支援）、③地域支援（個別支援と地域づくりの双方向性の支援）、の3要素から構成されるもの」と暫定的に定義する（図4）。



【図4 森本理論を基底とした本研究の理論仮説（筆者作成）】

まず、「地域づくりによる成果としてのネットワーク」と位置づけることの内容的妥当性について、「コミュニティの形成力としてのボランティアズムの意味の再検討（阿部:1984）」及び、「地域福祉の思想（永岡:2006）」における「ボランティアズムと主体性」、「コミュニティと共同性」に関して検討を行った（岡本:1981、2002、2007、阿部:1980、1986、籠山:1981）。地域の問題や課題に対して、受け止め、行動する「動機づけ」に繋がる「y」のある「ボランティアズム“voluntaryism”（個人として社会から干渉を受けない自由な信仰や思想、行動を示す）」が歴史的に蓄積されている欧米の「コミュニティ」を前提とするのではなく、「住民の多様な気づき」や「住民の要求からエゴを選別し、複雑に絡み合う住民の利害を調整しながら、住民の意思を計画化に反映させる能力」を引き出すための「専門職による意図的な働きか

け」、すなわち「地域づくり」の展開が重要であるといえよう。また、「個別支援から地域支援へ（個を支えるネットワーク）」（あり方研報告：厚労省他）による「一方向」の流れであっても、地域住民・集団・組織のネットワーク化の下地を整える（レディネス）としての「地域づくり」が重要であるのは言うまでもない。

要するに、今後加速する高齢少子化社会において、地域社会の紐帯の一層の希薄化が懸念される中、地域社会自体を強くしていく視点と、ケアを必要とする人に対していかに支えるのかの「仕組み」を構築していくことが喫緊の課題である。それは、単にケアの担い手をトップダウンで動員するのではなく、「地域そのものを自分たちでつくり出す」という「デザイン力」、が必要となり、結果的に、その成果の一つとして、住民によるケアの担い手（ネットワーク）を開発することにも繋がる。言い換えれば、「個別ニーズに対して、いかに地域で支えるか（ケアの担い手の開発）」に傾斜するのではなく、「住民自治をいかにつくり出していくのか」を前提とした「地域づくり」と「地域支援」の展開が期待されるといえよう。

V 残された課題

地域福祉を進めるためには、少なくとも、「地域支援」の際の「個（ケース）を支えるネットワーク」と「地域づくりの成果としてのネットワーク」の2つの側面からのアセスメントが求められる。しかしながら、その2つの内容を横断する「地域支援のためのアセスメント」は、それぞれの多機関による専門職間で行われ、各領域の専門用語・書式で実施される等ツールと言語が多様であり、アセスメント成果が分断されがちになるため、その成果を共有するために「意図的な工夫」が必要となることが課題となると考えられる。

現状では依然として以下のような課題が残されている。

①地域福祉実践を推進していくためには、個別支援及び地域支援、地域づくりの3者の統合的展開が求められるが、特に「地域支援アセスメント（「個（ケース）を支えるネットワーク」と「地域づくりの成果としてのネットワーク」）の必要性があるにもかかわらず、その必要性がすべての現場に必ずしも十分認識・実践されているとはいえないこと。

②アセスメントの際必要となる地域社会資源の状態を把握する手法（収集・加工・蓄積・活用）についても未確立であり、存在したとしてもアナログによるものが主流であること。

③地域社会に存在する有効な社会資源に関する情報の可視化が阻害されることにより、担当者間・組織間及び多機関との情報共有が進展しないこと。

④「地域支援（「個（ケース）を支えるネットワーク」と「地域づくりの成果としてのネットワーク」）の際に必要なアセスメントにおいて、ツールや言語の「共通化」の手法が未確立であり、情報共有が進展しないこと。

⑤これらの推進を阻害する要因として、基盤となる「地域福祉方法論」の内実が不明確なまま実践が展開されていること。

今後の研究においては、上述の森本による「地域福祉理論」を研究の基盤とし、その推進方法、とりわけ重要な役割を果たす「情報化」の視点を踏まえ、「より地域福祉らしさ」を進めるための「実践方法」を検討していく必要があろう。

【付記】

本稿は、2015年度博士学位論文（立教大学大学院コミュニティ福祉学研究科）を一部リライトしたものである。

【引用・参考文献】

阿部志郎（1980）.「キリスト教と社会福祉思想——ボランティアズムを中心に」嶋田健一郎編『社会福祉の思想

と理論』ミネルヴァ書房

- 阿部志郎 (1982). 「コミュニティワーク」 仲村優一・岡村重夫他編『現代社会福祉辞典』全国社会福祉協議会
- 阿部志郎 (1984). 「ボランティアズム」 阿部志郎・右田紀久恵・永田幹夫他編『地域福祉教室』有斐閣
- 阿部志郎 (1986). 『地域福祉の思想と実践』海声社
- 藤井博志 (2013). 「まちづくりに向けたコミュニティソーシャルワーカーの使命～その役割と条件整備～」社会福祉研究, 117, 55-63.
- 古川孝順 (1988). 「社会福祉理論のパラダイム転換」『社会福祉 21 世紀のパラダイム 理論と政策』誠信書房
- 古川孝順 (2007). 「社会福祉の歴史的展開」岡本民夫・田端光美・濱野一郎他編『エンサイクロペディア社会福祉学』中央法規出版社
- 橋本正己 (1955). 『公衆衛生と組織化活動』誠信書房
- 原田正樹 (2014). 「地域福祉の推進主体の形成」『地域福祉の基盤づくり ― 推進主体の形成 ―』中央法規出版社
- 平野隆之 (2008). 『地域福祉推進の理論と方法』有斐閣
- 井岡勉 (1982). 「戦後地域福祉研究の概観 (上) ― 社協・CO 論から地域福祉論へ ―」社会事業史研究会 社会事業史研究 10, 53-64.
- 岩間伸之・原田正樹 (2012). 「地域福祉援助とは何か ― 地域を基盤としたソーシャルワークと地域福祉の基盤づくり」『地域福祉援助をつかむ』有斐閣
- 笹山京 (1981). 「ボランティア・アクションの論」『笹山京著作集 第 1 巻 ボランティア・アクション』ドメス出版
- 加納恵子 (2003). 「コミュニティワークの主体の捉え方」高森敬久・高田眞治・加納恵子他編著『地域福祉援助技術論』相川書房
- 経済企画庁国民生活局 (2000). 『平成 12 年度国民生活選好度調査』(平成 12 年 12 月)
- 厚生労働省社会・援護局 (2008). 「地域における『新たな支え合い』を求めて ― 住民と行政の協働による新しい福祉 ―」, 『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書』
- 厚生労働省社会・援護局 (2012). 『見直しませんか 支援のあり方・あなたのまち ～安心生活を創造するための孤立防止と基盤支援～ (安心生活創造事業報告書)』
- 厚生労働省社会・援護局 (2015) 「生活困窮者自立支援制度について」
- 厚生労働省 (2015) 『誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現 ― 新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン ―』
- 厚生労働省 (2016) 「地域包括ケアの深化・地域共生社会の実現」
- 小山隆 (2007). 「社会福祉実践の枠組み」岡本民夫・田端光美・濱野一郎他編『エンサイクロペディア社会福祉学』中央法規出版社
- 牧賢一 (1966). 『コミュニティ・オーガニゼーション概論 社会福祉協議会の理論と実際』全国社会福祉協議会
- 牧里毎治 (2006). 「地域福祉の思想と理論」日本地域福祉学会編『新版 地域福祉辞典』
- 松永文和 (2008). 「学生ボランティア活動の現状から見る推進課題」『ボランティアコーディネーター白書 2007-2009 年度版』
- 松端克文 (2012). 「地域福祉推進における 2 つの機能と専門性」上野谷加代子・松端克文・山縣文治編『よくわかる地域福祉 第 5 版』, ミネルヴァ書房
- 三浦文夫 (1997). 「地域福祉の概念」日本地域福祉学会編『地域福祉辞典』中央法規出版社
- 森本佳樹 (2004a). 「④地域福祉の概念と考え方 (修正版)」地域福祉論 未公開
- 森本佳樹 (2004b). 「第 4 回 地域福祉の概念と考え方 1 地域福祉はこれまでどのように考えられてきたか 修正版」未公開
- 森本佳樹 (2005). 「地域福祉とは何か」岡田徹・高橋紘士編『コミュニティ福祉学入門』有斐閣
- 森本佳樹 (2012a). 「地域包括ケアと地域福祉 ― 小規模多機能拠点の意義 ―」高橋紘士編『地域包括ケアシステム』オーム社
- 森本佳樹 (2012b). 「2012 年度 コミュニティワーク②」2012.10.4 未公開
- 森本佳樹 (2013a). 「地域福祉実践とは何か」牧里毎治・杉岡直人・森本佳樹編『ビギナーズ地域福祉』有斐閣
- 森本佳樹 (2013b). 「地域包括ケアを支える地域福祉コーディネーターと小規模多機能型居宅介護」東京都社会福祉審議会検討分科会 (第 1 回) 資料
- 森本佳樹 (2014a). 「2014 年度地域福祉論 I ⑧ (2014.6.6)」未公開
- 森本佳樹 (2014b). 『2025 年以降を見据えた施策の方向性～東京における地域包括ケアシステムの構築に向けて～ (東京都社会福祉審議会意見具申)』

- 森本佳樹 (2016)「システム論的視点からの地域福祉論確立の試み ― 今後の課題に向けての視点と考え方の整理 ―」立教大学コミュニティ福祉学部紀要, 18, 221-233.
- 永岡正己 (2006).「地域福祉の思想」日本地域福祉学会編『新版・地域福祉辞典』中央法規出版社
- 永田幹夫 (1981).『地域福祉組織論』全国社会福祉協議会
- 永田幹夫 (1988).『地域福祉論』全国社会福祉協議会
- 野口定久 (2007).「社会福祉援助の体系」岡本民夫・田端光美・濱野一郎他編『エンサイクロペディア社会福祉学』中央法規出版社
- 野村総合研究所 (2013).「コミュニティソーシャルワーカー (地域福祉コーディネーター) 調査研究報告書 (平成 24 年度セーフティネット支援対策等事業補助金 (社会福祉推進事業分))
- 大橋謙策 (1991).『地域福祉の展開と福祉教育』全国社会福祉協議会
- 大橋謙策 (2005).「コミュニティソーシャルワークの理論」NPO 法人 日本地域福祉研究所
- 大橋謙策 (2006a).「戦後の社会福祉の歴史と地域福祉の位置」日本地域福祉学会編『新版 地域福祉辞典』中央法規出版社
- 大橋謙策 (2006b).「コミュニティソーシャルワーク理論」大橋謙策編集代表, 上野谷加代子・野口定久・牧里毎治他編『新版 地域福祉辞典』中央法規出版社
- 岡村重夫 (1958).「小地域社協活動の理論」大阪市社協,『都市の福祉』
- 岡村重夫 (1968).『全訂 社会福祉学総論』柴田書店
- 岡村重夫 (1970).『地域福祉研究』柴田書店
- 岡村重夫 (1971).『地域福祉の諸問題』日本生命済生会事業局
- 岡崎仁史 (2006).「地域福祉の研究動向」日本地域福祉学会編『新版 地域福祉辞典』中央法規出版社
- 岡本栄一 (1981).大阪ボランティア協会編『ボランティア 参加する福祉』ミネルヴァ書房
- 岡本栄一 (2002a).「場―主体の地域福祉論」地域福祉研究, 30, 11-25. 公益社団法人 日本生命済生会
- 岡本栄一 (2002b).「21 世紀福祉社会とボランティアリズム」阿部志郎他編『戦後社会福祉の総括と 21 世紀への展望 II 思想と理論』ドメス出版
- 岡本栄一 (2004).「ボランティアリズム」大阪ボランティア協会編『ボランティア・NPO 辞典』
- 岡本栄一 (2006a).福祉士養成講座編集委員会編『地域福祉論 (新版社会福祉士養成講座)』中央法規出版社
- 岡本栄一 (2006b).「ボランティア活動の理念」日本地域福祉学会編『新版・地域福祉辞典』中央法規出版社
- 岡本栄一 (2007).「社会福祉の理念と思想 ボランティアリズム」岡本民夫・田端光美・濱野一郎他編『エンサイクロペディア社会福祉学』中央法規出版社
- 小沼春日 (2011).「地域福祉実践の情報化に関する基礎的研究 (その 2)」福祉情報研究, 7, 32-44.
- マレー, G. ロス (1955).『コミュニティ・オーガニゼーション 理論・原則と実際』改訂版 岡村重夫訳 (1968). 全国社会福祉協議会
- 真田是 (1972).『社会問題と資本主義社会』汐文社
- 柴田謙治 (2006).「住民主体志向と地域福祉活動の展開」大橋謙策編集代表, 上野谷加代子・野口定久・牧里毎治他編『新版・地域福祉辞典』中央法規出版社
- 鈴木五郎 (2001).福祉士養成講座編集委員会編『社会福祉士養成講座 8 社会福祉援助技術論 I』中央法規出版社
- 鈴木五郎 (2002).「コミュニティワークの展開過程」松永俊文・野上文夫・渡辺武男編『新版, 現代コミュニティワーク論 ― 21 世紀, 地域福祉をとともに創る』中央法規出版社
- 高森敬久 (1997).「地域福祉方法論の系統」日本地域福祉学会編『地域福祉辞典』中央法規出版社
- 田中英樹 (2001).『精神障害者の地域生活支援 ― 統合的生活モデルとコミュニティソーシャルワーク ―』中央法規出版社
- 田中英樹 (2015).「コミュニティソーシャルワークの概念 第 1 節 概念と特徴」中島修・菱沼幹男共編『コミュニティソーシャルワークの理論と実践』中央法規出版社
- 筒井のり子 (2004).『ワークブック社会福祉援助技術演習③ コミュニティソーシャルワーク』ミネルヴァ書房
- 東京都社会福祉協議会 (2012).「区市町村社協における地域福祉コーディネーターの活動プロセスの検証 ～東京における小地域の住民活動支援の実践から～」住民活動支援モデル事業等検討委員会報告書
- 右田紀久恵・井岡勉編著 (1984).『地域福祉 いま問われているもの』ミネルヴァ書房
- 右田紀久恵 (1993).『自治型地域福祉の展開』法律文化社
- 全国社会福祉協議会 (2008).「これからの地域福祉のあり方に関する研究会 「報告書」の概要と社協における今後の取組み『社協情報 NORMA』No.216