

福祉タクシーの運行(松江市)



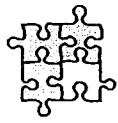
◆行政や市社協も協力。

◆地元自治会(住民)とタクシー会社との協働で実現!?

1.地域福祉の考え方

③住民同士(家族、近隣の人々、
知人・友人、など)の

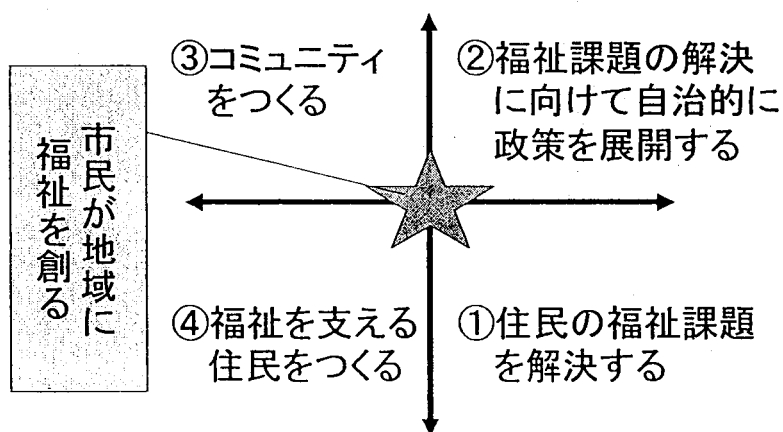
「助け合い」や「協働」の仕組み
の構築→助け合い・協働・ネット
ワーク化

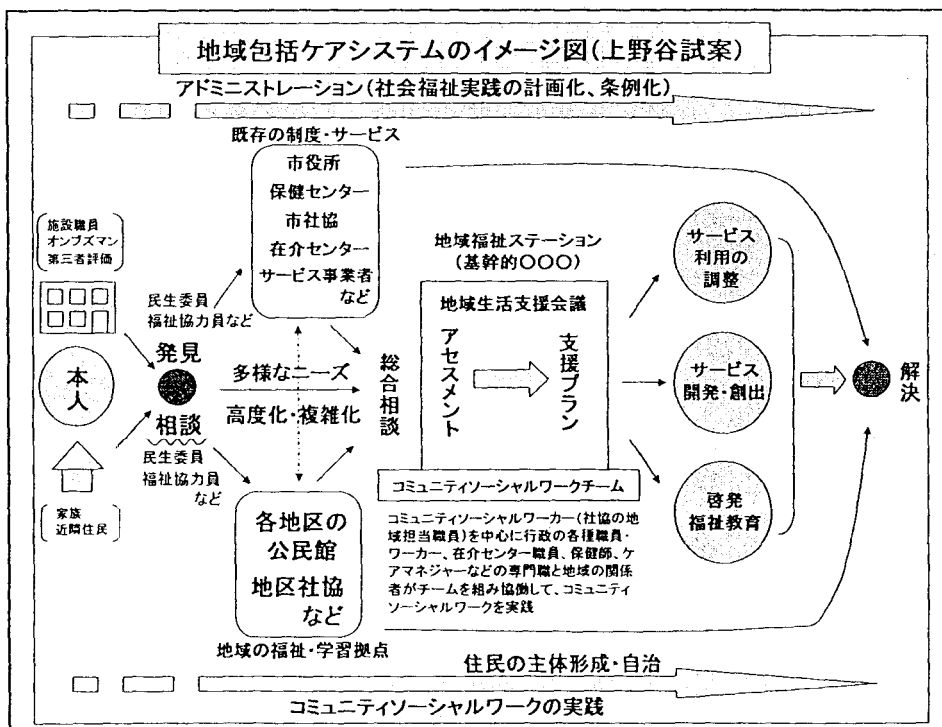
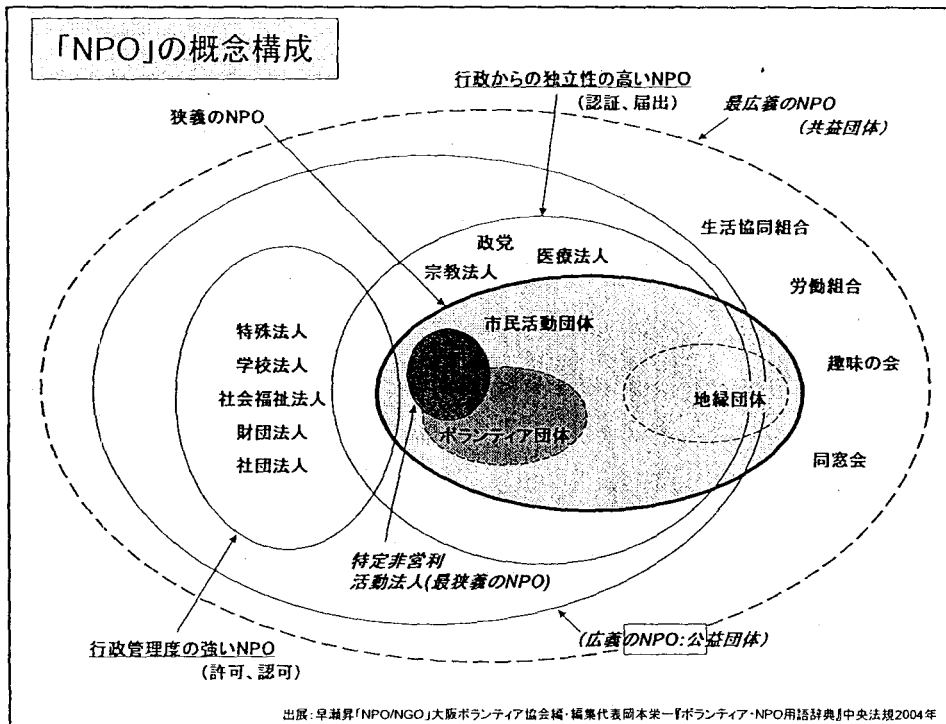


豊かな社会とは？

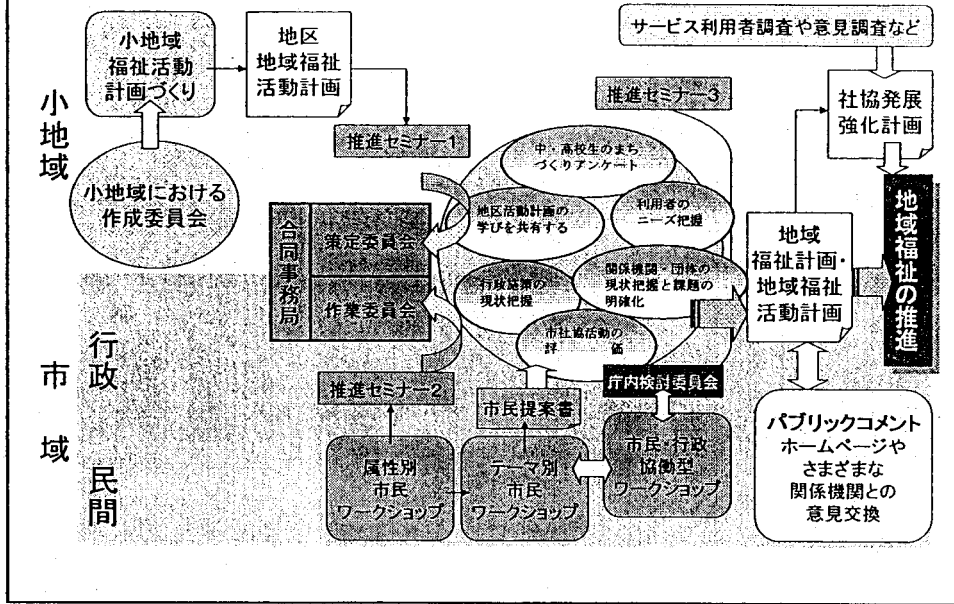
- ・人と人とのつながりが
しっかりしている社会
こそが豊かな社会だ。

地域福祉の構成要素

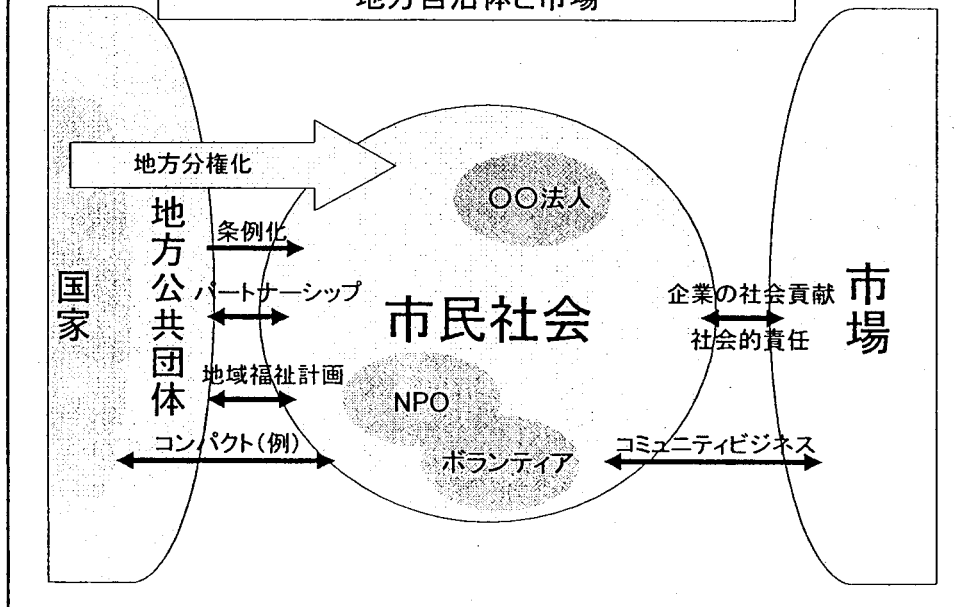




地域福祉計画策定作業のフロー図



協働型社会づくり — 地方自治体と市場 —

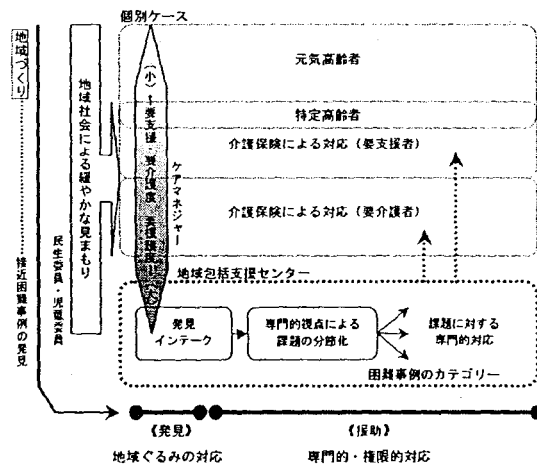


Ⅲ, 改めて, 地域包括支援センターの 役割, 課題を問う

- 困難事例の対応を考えるための2つのディメンジョン
- 《発見》と《援助》

地域包括支援センターの役割

生活福祉研究機構, 「地域包括支援センターにおける困難事例への対応に関する調査研究報告書, 2007. (委員長, 上野谷加代子)」より, 井上信宏氏作成



論文Ⅳ

地域福祉の現状と課題、方向性

同志社大学教授 上野谷加代子うえののやかよこ

はじめに

地域福祉をめぐる状況はかつてない急速な変化を呈している。それは、「地域福祉の主流化」(武川正吾、2006年)という表現に端的に表されるが、それ以上に現場実践は、従来の福祉社会形成(理論、方法)の枠を超え、新たなものを示すと同時に、確かなものとして意義づけ、普遍化していく根拠や指針を求めている。この混乱ともいえる急速な変化を含む状況は、本特集の社会福祉の行方をどう読むかという大きな課題と密接に関わっている。筆者の能力では、「社会福祉の行方をよむ」ことはできないが、地域福祉の現状を振り返るなかで課題と今後の方向性について議論の材料を示したい。

地域福祉の時代といわれるけれど

(1) 地域福祉の主流化現象のなかで

日本の社会福祉は1990年代に入り、大きな変化を迎えたといわれる。地域福祉に関していえば、福祉関係8法改正に始まる地域住民への配慮、在宅福祉サービスの一元化などは、社会福祉基礎構造改革(1997年)の流れを受け、介護保険法、社会福祉法改正(2000年)へと結実されていった。武川は、①社会福祉法改正による地域福祉の明記、地域福祉計画の法制化、②地域社会が地域福祉を欠いては存在できないこと、③市町村、市民社会の役割の増大と種々の施策の存在、そして地域福祉が④地方行政・自治において、ローカルガバナンスの実験的、先導的意味合いをもつこと、

⑤福祉において、地域福祉が基軸になっていること、をもって「地域福祉の主流化」の時代になったと分析、評価している。

確かに、社会福祉政策の流れは確実に地域福祉を主流としてきているようだが、その推進における自治体行政組織や住民組織、専門職組織は旧態依然の状態とはいえないか。また、日本の社会福祉を築いてきた社会福祉施設(以下、施設)の改革も遅れている。施設の社会化、地域化が論議され、努力目標となり、多くの施設で住民やボランティアとの交流は盛んになっている。しかし、脱施設の時代の社会福祉法人施設としての役割とその意義については、施設が地域福祉の中核拠点という資源として、住民からの認知や評価を得られているだろうか。

一方、住民にとって地域福祉は難しい

特集 社会福祉の行方をよむ

論文Ⅳ

ものようだ。地域福祉の時代というからは、研究者や政策策定者、行政執行者だけでなく市民、住民の理解に基づく実践なくしてその実現はあり得ない。

(2) 地域福祉は難しい？

社会福祉が幸せ探しと幸せ（システム）創りだとすると、地域福祉は幸せを誰とどこでどのように創るかにこだわる。

ここでは岡村重夫の考え方に基つき、地域福祉を以下のように整理する。

岡村は、①地域を日常生活圏域（および専門サービスの利用圏）としての単位にとらえ直し、これを基盤とし、②生活問題を抱える当事者・住民を生活の主体者として認識して当事者・住民の自立・連帯を形成し、③在宅福祉サービスや施設福祉サービス、その他各種の生活関連施策や制度をニーズに即して生活圏域に整備、再編成し、④当事者・住民を主体に公私の機関・団体・施設の間のネットワークを確立して、地域社会が全体として、生活問題の発生を予防し、早期に解決できるような体制をつくること为目的である、としている。今日的には、主体

形成論、参加論や問題解決への具体的接近方法が、より求められている。

①住民の福祉課題を市民参加で解決する、②解決に向けて自治的に政策を展開する、③コミュニティをつくる、④福祉を支え・担う人をつくるという4つをトータルに実施することによって市民は地域に福祉を創ることができ。しかし、実際には、この4つのすべてに力が入っていることは少ない。地域福祉は住民市民参加を前提にするが、専門職の参加や行政機関の責任の発揮がなければ実現しないし、持続可能な発展はしていかない。

(3) 地域福祉をめぐる今日的課題

2000年12月に出された「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方検討会報告書」（以下、あり方検討会報告書）では、問題の発生要因として家族や地域のつながりの希薄さや人権意識の弱さをあげ、①アルコール依存や社会的ストレスなどの心身の障害・不安、②路上生活者の死、中国残留孤児、外国籍住民の排除や摩擦などの社会的排除や摩擦、③孤独死、自殺、虐待・暴力などの

社会的孤立や孤独、といった問題が重複・複合化している状況に、現在の行政や社会福祉サービスが対応できていないことを指摘している。

今日の地域福祉の課題は、このような社会的排除や摩擦、孤立や孤独、新たな社会的ストレスなど、住民が抱える新たな諸問題に早期に気づき、把握し、地域を基盤とした社会関係の回復を住民主体により取り組むことだが、対応できていない。

また、2006年4月、介護保険法改正に伴い設置された「地域包括支援センター」は、「地域包括ケア」の中核機関として予防的視点をもちながら、高齢者の多様なニーズや課題に対して地域社会資源のネットワークを構築し、総合相談・権利擁護を含めた包括的・継続的マネジメントを実施する地域福祉視点が必要とされる。しかし、実態は、特定高齢者の把握や「困難事例」対応の混乱に象徴されるがごとく、地域におけるインフォーマルサポート・フォーマルサービスなどの資源をつなぐコーディネート機能の位

置づけは不明瞭で、多職種協働を基本とするネットワークの展開ができておらず、総合相談機能は発揮されていない。

地域福祉の担い手の多様化と拡大

地域福祉の担い手は、ケアやサービスを直接担う者と、連携や協働の仕組みを創ったり組織化をする間接的関わりをもつ者の両者が必要である。またその役割は、専門職、非専門職として担う場合がある。地域福祉の推進はこのような人材が地域にそろうて配置され初めて実現できる。そして、さらに今日は、都市計画、住宅、教育、環境、医療などの隣接領域から多様な人材と組織を必要とする。

地域福祉の担い手を考える際、ボランティア、市民活動の動向にも着目しなければならぬ。ボランティアのありようは、ニーズの変化に伴い変化するからだ。地域福祉との関わりが深まるのは、1969年「コミュニティ—生活の場における人間性の回復」（国民生活審議会）、1971年「コミュニティ形成と社会福祉」（中央社会福祉審議会）などの答申以降

である。在宅福祉推進、コミュニティ政策、地域福祉の政策と連動し、ボランティア活動の振興が図られ、ボランティア活動は拡大していった。1980年代に入ると高齢化の進展とあいまって、住民参加型在宅サービス活動やボランティア事業などにより、公的サービスの不足をボランティアが支える関係が常態化していく。

近年のボランティア活動は、とりわけ阪神淡路大震災以降各分野でボランティア支援・振興策が創設され、NPOが登場した。さらには団塊世代の大量退職を控え、国民の関心・参加意欲が増大するなか、多彩になっている。

さまざまな活動者は、従来のようなボランティア学習や登録（管理）による意思統一や相互干渉を好まず、個々の信念に基づいて活動している。これは自由ではあるが、生活圏域における新たなコンフリクト（例えば、精神障害者・知的障害者居住施設反対等）には関心がいきにくい。ボランティア活動の縦割り現象が起きているのだ。また、地域におけるヒ

ューマンサービスを提供する基盤が崩れるという現象も見え隠れする。在日外国人、路上生活者、精神障害者、認知症高齢者、単身高齢者への支援をめぐる、新たなコンフリクトが生じているのである。

一般住民による一般コミュニティ形成と、生活のしづらさ（困難）を抱える当事者、応援者としてのボランティア、福祉専門職者などによる福祉コミュニティ形成との違い、重なり具合について改めて検討しなければならない。

社会福祉協議会の今後をよむ

さて、社会福祉協議会（以下、社協）の今後について、地域福祉の推進、方法論の立場からの期待を簡単に触れておく。

(1) 地域包括ケアシステムづくりへの貢献
地域福祉は「生まれてから死を迎えるまで」「24時間365日」といった時間の連続性を無視できない。生活者として生活を維持するためには、この時間の流れと居住空間を安心・安全に組織化することが重要である。そのためには、ケア（広義）を包括的に、生活圏域で、持続可能

特集 社会福祉の行方をよむ

論文Ⅳ

な制度設計のもとに、人間としての尊厳を保ちつつ展開しなければならぬ。福祉理念が地域社会に希薄な今だからこそ、地域に根ざす社協の仕事がある。ニーズキャッチ、地域診断、生活ケアプラン作成、専門職・非専門職とのコーディネートなど、一連のシステムづくり、維持への積極的な関与が必要となる。

(2) 福祉教育・ボランティア学習の振興

福祉社会形成には正しい対象理解と生活困難を解決していく種々の力の形成が求められる。知識、共感、共有、問題解決への忍耐、創造、想像、共存を喜ぶ、感謝する、制度政策を設計する、自己と他者を愛するという力である。これらの「力」は家庭教育によってその萌芽は形成され、地域社会や学校教育、社会教育、職場の影響をより大きく受ける。ボランティア活動やサービスマーケティングはそれらの力の形成に大きく寄与するが、教育者や生活者としての先輩や、解決しなければならぬ課題を抱える当事者と関わりながら、協働実践者として関係者を組織し福祉教育を進める必要がある。

(3) ボランティア活動・市民活動の振興

前述したように、必要に応じてさまざまな人々による自発的、先駆的活動が出現する。しかし、何が必要であり、どのくらい緊急性があり、どのようにそれらの課題に接近するのかは、ボランティアコーディネーターが導く必要がある。

社協ボランティアセンターは情報提供ができる立場にある。全国ネットの強みと地域に根ざした組織力で、今、そしてこれから必要になることを常にリサーチしておく必要がある。ボランティア活動への参加を促すことは、人間としての成長を促すことでもある。

(4) 地域福祉の計画の策定

地域福祉の計画は、社会福祉法に明記される以前から社協が策定していたが、2000年に法規定され自治体による策定が努力義務となつて、その重みは増した。しかし、社会福祉領域に限定した狭義の地域福祉計画にとどまるものが多い。社協は、計画づくりへの住民参画を重視し、策定のプロセスこそ主体形成のための福祉教育ととらえている。松江市（島

根県）、都城市（宮崎県）などは、小地域における地域福祉活動計画を住民自身が作成しており、まさしく住民主体原則を貫いている。小地域計画と市域計画の両者に住民が参画することが必須である。

(5) 協働と政策化

異なる団体、機関が主義、主張を超え、ひとつの目的のために力を出し合う経験を蓄積していくこと、その方法を開発していくことが、福祉社会、市民社会づくりに必要である。協働にも、個人を支える、個人や団体の参加を促す、政策化していくなど、レベルと時間の長短がある。社協は、協議体としてノウハウを蓄積している。その力を發揮し、代弁、提言など職員個人として、グループとして、機関として、種々のレベルからもう少し自由に専門職として振るまってもよいのではないか。職場文化は一職員の勇気・決断と一上司の良心からも変革できるのではないか。社協の今後に期待したい。

— MEMO —

A series of horizontal dotted lines for writing a memo.

— MEMO —

A series of horizontal dotted lines for writing.

— MEMO —

A series of horizontal dotted lines for writing.

— MEMO —

A series of horizontal dotted lines for writing.

【パネルディスカッション】14:35～(120分)

パネリスト

畝本 幸男(久万高原町地域包括支援センター)
梅内 洋子(八戸市地域包括支援センター)
齊藤 眞樹(函館市地域包括支援センター西堀)
佐藤 博美(大和高田市地域包括支援センター)

(五十音順)

コーディネーター

上野谷 加代子(同志社大学社会学部社会福祉学科教授)

