

近畿地域福祉学会研究助成セミナー報告書

2024.12 発行

速報

「基本要項改定からこれからの 地域福祉を考える研究会」報告書



「基本要項改定からこれからの地域福祉を考える研究会」報告書

—近畿地域福祉学会研究助成セミナー(2024. 10.19)報告—

はじめに

本報告書は、セミナー時点で検討されていた社協基本要項 2025 第一次案に対して、社協および地域福祉論の観点から論点を明確にし、議論することを目的として開催された研究会の報告書です。また、その研究成果の報告の場として、実践者だけでなく研究者にも参加を呼びかけて開催されたセミナーの報告書でもあります。本研究会の研究動機は次の点にあります。

社協基本要項 2025 を巡る議論が低調であり、かつ論点を明確にした議論が希薄なことへの危機感

言うまでもなく、社会福祉協議会(以下、社協)は地域福祉の中核的推進機関です。その社協関係者による議論が低調であることは、すなわち地域福祉実践および地域福祉理論の危機であるという、研究会としての強い問題意識があります。

この低調さの要因には、次のことが考えられます：

1. 基本要項(1962年)から新・基本要項(1992 年)の歴史的・本質的な転換の論点が提示されていないこと。そのために、この 30 年間の総括・問題点の論点が不明確であること。その結果、この 30 年間に社協に携わった役職員は現状追認の中でしか議論ができていないこと。
2. 社会福祉法改正以降、特に包括的な支援体制の自治体努力義務化という地域福祉の政策化・施策化の中、社協への制度福祉の委託化が、社協生き残り論を助長し、社協のガバナンスの低下をもたらしていること。
3. コミュニティソーシャルワークという地域自立生活支援・個別支援の強調により、社協の住民協議体(住民の地域福祉への参加、すなわち住民の福祉的な住民自治を推進する団体)としての中核的性格が希薄化し、職員の意識が地域福祉の専門機関としての社協組織内部に偏重してきていること。
4. この間、地域福祉研究においても、地域福祉の政策化に対する推進方法の研究が主流となり、地域福祉の本質的な論争が見られないこと。そのため、実践者に対して研究者・学会側からの理論的な貢献が低調であること。

上記の問題意識に基づき、本研究会は基本要項 2025 第一次案に対して、次の論点を提示します。

論点① 「住民主体の地域づくり」と「総合相談支援体制」の関係

論点② 地域福祉における「住民自治による福祉コミュニティの形成」の意義

論点③ 社会福祉協議会の存在意義・アイデンティティについて

※その後、基本要項 2025 二次案が提示されていますが、第一次案の論点と本質的には変わらない内容です。

本研究会の研究成果は本書「発題③」(荻田報告)に集約されていますので、ぜひご覧ください。

また、理論的知見の補強としてセミナーでは二人の研究者にご協力いただきました。永岡正己先生(日本福祉大学名誉教授)からは歴史研究の立場から社協基本要項の歴史をご報告いただきました。松端克文先生(武庫川女子大学教授)からは地域福祉理論の立場から自治型地域福祉論の重要性についてご報告いただきました。いずれも各 20 分という短時間の報告ではありましたが、非常に濃密な内容でしたので、ぜひお読みください。

さらに、研究会メンバーである猪俣健一氏(阪南市社協)と岩城和志氏(淡路市社協)の実践を踏まえた報告は、「発題③」を受けた実践者の立場からのものでした。住民とともに歩む社協とは、本来このような実践や考え方である、という点をリアリティをもって伝えていただきました。

最後に、参加者の声としては飛び込み参加のトークセッションも実施しましたが、今回の報告書では参加者全体の意見を反映する観点から、参加者アンケートの回答を末尾に全て掲載しています。本セミナーには特に関心のある方々が参加されましたが、論点を明確にしたセミナー報告を受けての率直な感想です。このような問題意識の喚起が、基本要項の検討においても広がることを期待しています。地域福祉の政策化の中で本質論を避け、現状に合わせて論点を曖昧にする議論は、地域福祉の実践や研究にとって極めて危険ではないでしょうか。

本研究会としては、社協と地域福祉の発展に向けて、今後も議論を深め、実践の新たな展望を見出していきたいと考えています。

なお、本報告書はデータで提供していますので、社協・地域福祉に関心のある関係者に広く共有いただき、今後の地域福祉の発展のための議論の素材としてご活用いただければ幸いです。

2024 年 12 月 9 日

基本要項改定からこれからの地域福祉を考える研究会 一同

*セミナーで使用しました資料データを直接入手されたい方は、下記の URL から入手ください。また、ご感想を kansaishakyo@gmail.com までお寄せいただくと幸いです。なお、報告書は 1 月初旬に関連する全資料をつけて製本する予定です。

<https://drive.google.com/drive/folders/1YwtYKyCPBR9pchE9u4etA6Bx3TYuragP>



「社協基本要項改定からこれからの地域福祉の理論と実践を考える」

セミナー開催の目的

本セミナーは現在検討が進められている「基本要項2025」第一次案の論点を明らかにしたうえで、次の2点について協議することを目的として、社協実践者と研究者がともに議論する第1歩の場となることを目指して開催します。

- 社協が何にこだわり実践を進めることが、地域福祉の未来につながるのかを明らかにする。
- 社協内だけの議論にせず、地域福祉の理論と実践の観点からその課題を明らかにする。

セミナー開催の背景

今回の改正提案は、「包括的な支援体制」という地域福祉の政策化に対応した社協像を規定する要項改定であることは自明といえます。

社会福祉8法改正に対応した新基本要項改定以降、在宅福祉の推進、計画化、社会福祉基礎構造改革を経て、地域福祉の主流化、地域福祉の政策化を受けたこの30年間で社協はどのように変化し、いま地域福祉の何を担うのかについて、地域福祉理論の立場からの分析が必要です。また、基本要項は社協自身による方向を定めたものですが、それを読むのは社協関係者だけでなく、行政、社会福祉法人、NPO等の地域福祉関係者が周囲から社協を規定するという影響が大きいといえます。このため、地域福祉の中核的実践を担う社協の基本要項は、社協自身の方向性を規定するだけでなく、地域福祉の考え方、あり方にも大きな影響を及ぼすことになるでしょう。

本セミナーは以上の問題意識を踏まえて、地域福祉の実践と理論、社協実践者と研究者の双方からこの問題に対して意見を交わし、地域福祉の未来を展望するものです。

基本要項改定からこれからの地域福祉を考える研究会

基本要項改定の論点を明らかにし、これからの地域福祉の理論と実践を考えるために立ち上げた地域福祉学会員有志による研究会です。

〈研究会メンバー〉

猪俣 健一(阪南市社協)、岩城 和志(淡路市社協)、岡本 晴子(奈良県社協)、荻田 藍子(兵庫県社協)、高橋 俊行(兵庫県社協)、細井 清花(兵庫県社協)、藤井 博志(関西学院大学)

■と き 2024年(令和6年)10月19日(土)13時00分~16時30分

■ところ 大阪市社会福祉研修・情報センター 4階会議室

■参加者 社会福祉協議会役職員、研究者等 計94名

■内 容

開会・あいさつ・オリエンテーション

基本要項改定からこれからの地域福祉を考える研究会／
関西社協コミュニティワーカー協会役員 高橋 俊行 氏

発題

(1)基本要項を地域福祉史から読み解く

日本福祉大学 名誉教授 永岡 正己 氏

(2)地域福祉論からみた基本要項の課題

武庫川女子大学 教授 松端 克文 氏

(3)基本要項第1次案の論点と研究会からの問題提起

兵庫県社会福祉協議会 福祉事業部長 荻田 藍子 氏

対談「住民主体と福祉自治をめざす地域福祉実践の蓄積と展望」

進行役 関西学院大学 教授

対談者 阪南市社会福祉協議会 事務局次長 猪俣 健一 氏

淡路市社会福祉協議会 事務局次長 岩城 和志 氏

基本要項改定を考えるセミナー



永岡先生
地域福祉の歴史から
ひも解く



松端先生
地域福祉論からひも解く



進行
岡本さん



荻田さん



藤井先生



猪俣さん



岩城さん

【3つの論点整理と問題提起】 荻田さん
【4つの問題意識と3つ問い】 藤井先生
【問いへの思い・対談】 猪俣さん・岩城さん



近畿地域福祉学会研究助成セミナー

社協基本要項改定から これからの地域福祉の 理論と実践を考える

本セミナーは、基本要項第1次案の論点を明らかにしたうえで、地域福祉の理論と実践の観点から、その課題を明らかにすることを目的に開催します。

定員 **30名** 事前 **申込制** 研究者 **社協役員等** どなたも **歓迎**

日程 2024年 **10月19日(土)**

時間 **13:00~16:30**

会場 大阪市社会福祉研修・情報センター 4階 会議室
住所：大阪市西成区北船場2-5-20

対象 日本地域福祉学会会員、社会福祉協議会役員等

お申し込み
お問合せ

▼下記URLからQRコードを10月10日までにダウンロードください。
<https://forms.gle/vrpy756v2JuehRm4A>

▼ご希望の席をください。下記アドレス宛メールにてお問合せください。
✉ kansaihbaku@gmail.com

【主催】基本要項改定とこれからの地域福祉を考える研究会（地域福祉学会員）
【協力】関西社協コミュニティワーカー協会 【後援】近畿地域福祉学会

開会・あいさつ

基本要項改定からこれからの地域福祉を考える
研究会／関西社協コミュニティワーカー協会役員
高橋 俊行 氏

本セミナーを主催する研究会を立ち上げたのは、今回の基本要項改定に関して、関西社協コミュニティワーカー協会が意見交換を重ねる中で、単に基本要項を理解するにとどまらず、これからの地域福祉を考える必要性が明らかになったためです。このため、近畿地域福祉学会の助成金をいただき、学会員で研究会を立ち上げました。

私たち研究会メンバーは、関西社協コミュニティワーカー協会の会員です。関西社協コミュニティワーカー協会は、1992年の新・基本要項改定の第1次案の段階で、「住民主体の原則」が削除されたことを契機として、関西の社協職員が中心となり立ち上げた組織です。その時、やはり社協は住民主体の原則に従った組織であるという議論を展開し、新・基本要項には、住民主体が理念という形で言葉として残ったという経緯がありました。

しかし、それ以降、私たちは、住民主体について議論を続けてきたのかという部分では、反省すべき点があります。今回の基本要項改定の中で、今一度しっかり見つめ直し、これからの地域福祉、『私の実践』をしっかり考えていかなければならないという思いから、研究会として検討を重ね、本日のセミナー開催に至りました。

本セミナーでは、大変お忙しい中、永岡先生には基本要項の歴史的背景、特に基本要項の成立以前の経緯についてお話いただきます。

また、武庫川女子大学の松端先生には、地域福祉論から見た基本要項の課題をお話していただきます。

さらに、本研究会のメンバーの荻田さんから1次案に対しての問題提起をしていただいた後、地域福

祉実践について展望を語り合うという流れになっています。

短い時間の中では十分に意見交換が難しいかもしれませんが、これをきっかけに、ここに集まっていた皆さんが感じたことを持ち帰っていただいて、今一度、基本要項のこと、地域福祉の実践について、話を広げていただきたい。そういう意味で、本セミナーはキックオフ的な要素もありますので、趣旨を汲んでいただきますよう、よろしくお願いいたします。

発題(1)

「基本要項を地域福祉史から読み解く」資料1

日本福祉大学 名誉教授 永岡 正己 氏

■はじめに—『社協基本要項 2025』策定の歴史的 位置

私は、日本福祉大学等で社会福祉の理論と歴史、あるいは地域福祉の歴史を専門としてきましたので、広い視点からお話させていただきたいと思っています。

また、今日は大阪市社協からも来ておられますが、私は今、大阪市社会福祉協議会の会長を務めておりまして、阿倍野区社協の仕事もしておりますので、社協の理念を大事にして、現実の問題にどう共に取り組むかが重要な課題と考えております。

さて、山形会議において松田仁兵衛事務局長が、山形県社協として報告されたとき、民間性と自主性、人事と自主財源の確立の課題について指摘がありました。当時と現在は違いますが、今も問題があり、むしろ深刻な状態があります。社会福祉協議会がどのくらいの人数で、どのような事業をやっているのかということ調査で見ますと、委託事業の大きさがあり、正規職員が減少して、嘱託職員が増えています。そういう中で、現実を見据えてどう展望

するのかという課題があります。

基本要項はよく「憲法」とも言われましたが、阿部 志郎先生は、それは指針であり、「憲法という位置づけをもってはいない」と新・基本要項のときに言われました。一方、定藤丈弘先生は、「憲法とまで言われてきた社協基本要項」と、あえて、その後と言われています。これは基本要項の位置づけと意義をどう言い表すかの問題でもありました。今、社協にいろいろな事業部門があるからこそ基本となる共通の土台がほしいと思っております、その点では、今回の改定で原則や理念、共通基盤がどう示されるか、それが今後の発展につながってほしいと思っています。

■1 社会福祉協議会と「基本要項」の前史

(1)前史、中央慈善協会から社会事業協会へ

私の発題は、読み解く、というテーマなのですが、とても読み解けません。しかし、歴史的な経過について、古い時代のことを言うと今は違うと言われそうですねけれども、実はつながっている、そういうところをお話しさせていただきたいと思います。

歴史をみると、基本要項に至るまでの長い歩みがあります。社会福祉協議会がどういう歴史的経過の中で、各時代の力学が働いてできたかを見ておきたいと思います。

まず、最初の資料 1 の 1 のところでお話しするのは、中央慈善協会が始まる前のことです。最初に東京で、1898 年 4 月に横山源之助と片山潜が中心になって貧民研究会を立ち上げたとき、山室軍平や釈放者保護事業の原胤昭ら慈善事業の先駆者も参加していました。会場は片山潜が前年に開設したセツルメントのキングスレー館でした。

そこでの議論は、貧困の実態がどうなっているか、なぜ起こるのかを明らかにして、労働者の立場から何が必要かを研究し、社会問題としての解決方法を考えることでした。この研究会は数ヶ月で終わり、

工場法の議論に移り、片山らは労働運動・社会運動へと歩みます。

そのあと 1900 年 9 月に新たに貧民研究会が、内務省の井上友一、窪田静太郎、小河滋次郎、民間からは内務省の嘱託もしていた留岡幸助や社会政策学者の桑田熊蔵らによって新たに結成されました。前と共通の人も見られますが、この研究会は、庚子会と改称され、行政と連携して公私一体となった組織で、慈善事業や社会政策をどう進めていくかに軸が移り、議論が進められました。

一方、大阪では 1901 年に慈善事業施設・団体が集まって慈善団体懇話会ができます。これは汎愛扶植会の加島敏郎や慈善新報社の谷頭辰兄らが中心で、博愛社の小橋実之助らもいました。寄付の届出の問題や管理の必要性の議論から始まり、「団体間の親和」「慈善事業の改良発達を期す」ことを目的としました。今でいうと社会福祉関係者の連絡調整の役割をもつ組織として始まります。現在では住民と社会福祉関係者の両方が含まれ、公私全体の仕組みが明確になっていますが、組織化、財源、ニーズ把握、事業の発達などの課題は出発点からずっとあり、社協のテーマとして今に続いています。

この東京と大阪の二つの団体によって全国組織の必要が話し合われ、1903 年に全国慈善大会が大阪の中央公会堂で開催されました。そして日露戦争で中断したのち、東京で準備が進められ 1908 年に中央慈善協会が設立されることとなります。調査研究、連絡統一、指導奨励とともに「行政を翼賛すること」が趣意書に示されており、半官半民型の特徴が生れる経過が分かります。

ここで、関連して取り上げておきたいのは、右田紀久恵先生も指摘しておられますが、日露戦争後の帝国主義形成期に、感化救済事業と並行して地方改良運動という政策がありました。地域を再編し経済や社会を安定させようとし、上からの統制によって地域を再組織し新たなリーダーをつくらうとしま

す。地域政策が上からの仕組みとして強引に進められると、地域の自治の力が国家に組み込まれ、すべてが統制され動員型となり、民主主義にとって危険です。これは 1930 年代の農山漁村経済更生運動から戦時下の大政翼賛会、産業報国会の動きなどへと続く問題です。このことは戦後改革で問題とされますが、地域組織化の課題でもあります。

中央慈善協会は、第一次世界大戦後中央社会事業協会に改称されます。その時期には道府県にも同様の組織化の動きが順次ありました。欧米からの影響もすでに見られます。そして 1924 年に中央社会事業協会は財団法人化し、1934 年には社会事業研究所が設置され、その後道府県社協との関係が整備されます。

施設・団体の関係では、1931 年に設立された全日本私設社会事業連盟が、戦後 1947 年中央社会事業協会に合併され日本社会事業協会となります。また、1917 年の済世顧問制度、翌年の方面委員制度設置があり、32 年全日本方面委員連盟が設立され、戦後 1946 年全日本民生委員連盟となりました。また戦時中の戦災援護会と軍人援護会が統合されて戦後恩賜財団同胞援護会になります。これらが 1951 年三団体統合によって中央社会福祉協議会となり、翌年全国社会福祉協議会連合会となり、1955 年に統合組織の改変がなされ、現在の全社協の名称となり、組織部等が設置されています。

このように、社協の組織や活動には、一つは、最初の設立時からみられた半官半民などの特質があり、もう一つは、戦前、戦時の組織の団体統合によって引き継がれた特質がありました。これらの経過は全社協の記念誌にもあるとおりです。

(2)戦時下の経験

戦時体制下には、厚生省のもとで国家総動員、人的資源論にもとづく戦時厚生事業に変化し、地域社会に対して町内会、部落会等の整備、方面委員との

結合が命じられ、また社会事業施設を生産施設と結合させるよう言われました。生産力、軍事力と社会事業の仕事をつなげる動きで、社会問題の視点よりも資源、健兵健民などの視点が大きくなり、戦時政策に沿った役割が期待されることとなります。

こういう動きの中で、牧賢一は大政翼賛会の文化部主事(のち総務部副部長)となって、全国を回り、社会事業実践を生産施設と結びつけようとし、都市地域では戦時厚生事業連絡協議会などを各地につくるよう働きかけました。これは戦時政策への協力としての地域組織化と言えるものでした。

そのような動きに対して、中央社会事業協会社会事業研究所は、かなり独立した活動をして、戦時下に都市、農村の生活実態把握を行い、地域生活を守ろうとしています。そこには、戦後社会福祉研究者として知られる人たちがいました。浦辺史、天達忠雄、重田信一、他にも昭和初期から活動した人たちや戦後の社協活動にかかわる人もいました。農村における保育所と保母の実態を明らかにして対策を考える、医師、保健婦が足りない村の保健医療を組織し、医療の社会化を図る、そういった調査と実践が一つになった活動を一生懸命やっています。それらは機関誌の『社会事業』『厚生問題』にも掲載され、浦辺先生が愛育研究所と一緒に行った保育施設調査も刊行されています。天達先生は『日本の保健婦』『産業保健指導員』などで保健婦の働きを訴え、また重田先生は、東京の貧困世帯への支援を組織化し、保母や医師、保健婦、方面委員などによって個別取扱い事例の報告をまとめ、それらの報告を積み重ねながら地域の専門的なネットワークを戦時下において進めようとしています。これらはいま見ても学ぶところの多いものです。

調査活動が問題とされて、三人は治安維持法により検挙され、獄中にいた時に、同じ職場だった日本女子大学の五味百合子先生が差し入れに通われた、そういう話を日本福祉大学に座談会で来ていた

だいたいの時にお聞きしたことがあります。農村医療や保育運動にはこうした戦時下の活動を経て戦後に続いているものが多くあり、社協もかかわっています。戦時下の立場や位置は異なりますが、戦後、牧賢一は日本社会事業協会の常務理事として1950年の『基本要綱』の策定を担当して、のち全社協の各部長を歴任し、重田は全社協の組織部長としてその動きにかかわり、62年の『基本要項』策定に永田幹夫とあたっています。牧のコミュニティ・オーガニゼーション論、重田のソーシャル・アドミニストレーション論の前提ともなる活動ですが、こういう戦時と戦後をつないでいる実践があることは専門性を考える上でも重要です。

(2)戦後の社会福祉協議会の組織

第二次世界大戦後、日本国憲法が成立し、基本的人権が確立します。被占領期と戦後改革の状況があり、GHQの指令、厚生省、社会事業関係団体の対応と協議がなされ、公的扶助に関する覚書で、無差別平等、国家責任、公私分離、救済総額非制限が示されました。厚生行政六原則で体系整備がなされ、戦後社会福祉の理念、福祉三法と社会福祉事業法を軸とする制度体系が成立します。その中で福祉行政、専門職、共同募金等と並んで、自発的な社会福祉活動に関する協議会の設置が示されました。そして社会福祉事業法制定に向けて、社会福祉協議会の設立が議論され、協議会は三団体の統合によって進められますが、団体内部の対立など紆余曲折がありました。施設・団体の連絡調整の役割を重視するか、社協としての地域組織化の課題を重視するかの問題もありました。

また、市区町村社協、都道府県社協と中央の関係においては、本来民主化を体現するのに、地方の協議会が下から積み上げられて中央組織が作られるべきですが、時間が限られていて、中央からの組織づくりとなった経過がありました。牧賢一は戦時中

の大政翼賛会の仕事から転換して、1948年に日本社会事業協会常務理事となって協議会設立にあたっていますが、社協は何をするのか、社会福祉の推進の役割をめざして、コミュニティ・オーガニゼーションを導入しようとしています。この時期の経過は『社会福祉の歩みと牧賢一』で重田先生が書いておられます。この課題はその後1950年代後半に引き継がれていきますが、戦前からの活動との関係や民主化の追求との関係も見ておく必要があると思います。

この過程で、当時中央社会事業協会の側から牧賢一らが中心となって「社会福祉協議会組織の基本要綱及び構想案」がつくられます。

(3)「社会福祉協議会組織の基本要綱及び構想案」社会福祉協議会準備事務局(1950.10)とその後

資料1の1枚目の(3)のところにありますように、1950年10月に「社会福祉協議会組織の基本要綱及び構想案」(表紙は「基本要綱」、目次は「基本要項」、本文見出しは「基本要領」となっている。原文は「基本要領」と思われるが、ここでは表紙に従った)が会議に向けて準備事務局から発表されます。11月に都道府県職員、民間関係者が集まって第1回準備会が開催され、翌年1月に第2回があり、どのように組織するかも含めて議論がなされます。配布された冊子には、組織の基本要綱、中央・都道府県・市区町村社協の構想が記され、構成図、定款準則、事務局体制が付されています。

案には最初に「社会福祉協議会は、一定の地域社会に於いて、広く社会福祉事業の公私関係者や関心をもつものが集つて、解決を要する社会福祉の問題について調査し、協議を行い、対策を立て、その実践に必要な凡ゆる手段や機能を推進し…当該地域社会の福祉を増進することを企図する民間の自主的な組織である」と記されています。当時の実態はまだ中央および都道府県社協が中心ですけれ

ども、市区町村、郡社協が自主的に結成されることが望ましい、その有機的な連携が鍵だということも言われています。また課題として、市区町村社協の組織が上からの組織にならないよう、地域から組織してゆくことと、そのための「気運醸成」の必要が指摘されています。

市区町村社協の目的は、「社会事業関係者並びに社会福祉に関心を持つ地域居住者が相協力して地域内住民の福祉の増進を図ること」であり、地域内の社会福祉に関する諸問題を調査し、対策を協議し実施計画をたて、「関係機関に之を實踐せしめ、或は自らこれを行う」ことなどが記されています。

案では当初社団法人が想定されていますが、社会福祉事業法によって社会福祉法人となりました。ここから戦後社協の歩みが始まり、52年に全国社会福祉協議会連合会に改組され、全国36町村に社協の振興指定地区を設定、都道府県社協でも指定地区が設定され、全国研究集会が予定されます（牧賢『社会福祉協議会読本—市町村における』中央法規出版、全社協社会事業研究所編『日本社会事業総覧』日本社会事業調査会他）。

この経過の中で、本来市町村地域活動の展開が前提であることの確認、地域組織化＝コミュニティ・オーガニゼーションの必要や課題の整理がなされました。1962年に「基本要項」が策定されたときに、50年の「条項を改訂する」と書かれており、組織と活動の原理が主で性格は少し違いますが、これを基本要項の出発点とすることができると思います。

こうして、その後の社協活動の中心となる地域組織化活動が始まり、その担い手となる市区町村社協の役割が追求されます。1950年代後半には、市区町村社協、小地域社協の活動の必要が具体的に示され、1957年に「市区町村社会福祉協議会当面の活動方針」が示され、住民の「福祉に欠ける状態」を地域ぐるみで解決を促進していくことが社協の課題として示されます。1959年には保健福祉地区組

織育成中央協議会が結成され、各地で保健福祉地区活動が進められることになり、普及のためのパンフレットも多く作成されています。

■2「社会福祉協議会基本要項」(1962.4)の意義とその後

(1)「基本要項」の背景

資料1の2枚目のところですが、社会福祉協議会基本要項が策定される背景と経過を見ておきたいと思います。この時期の社会福祉全体の動きを辿ってみると、法制度としては国民皆保険皆年金、福祉六法体制が現れる時期です。1954年度の社会保障予算大幅削減の動きに対して、社会保障を守る運動が起こり、全社協も反対運動を行なって、何とか食い止める動きがありました。福祉運動や福祉労働運動も始まり、1957年からは朝日訴訟があり、60年に第一審で勝訴します。医療の無料化の議論があり、農村医療では、岩手県の沢内村や長野県の佐久総合病院など、いろんな活動事例が目されています。また、60年代にかけて保育運動など社会福祉各分野の運動が広がり、公害問題や人権と差別の問題も社会福祉の課題となります。

社協の事例としては、大阪では1950～51年に「大阪市社会福祉地図」が大阪市大に委託され岡村重夫の指導によって作成され、各区の福祉関係者、地域住民が参加して調査し、福祉問題がどのように重複しているか、地図にして、みんなで議論して、解決していく、そういう活動がその後の住民主体の取り組みにつながっています。全国でさまざまな活動事例が、異なる性格をもちながらも見られるようになります。民生委員による世帯更生運動が52年から始まり、55年に貸付制度が制度化されます。また保健衛生では、蚊とハエのいない生活実践運動などが住民参加で新しい展開をみせていました。

これらの動きは、保健福祉地区組織化の過程において、住民の主体性や運動的取り組みを意識化

させるもので、住民自治、自治体労働者の運動などとも関連し、社協職員の役割が問われていました。

山形県では農村地域の活動などを通して、地域づくりの活動が行われていて、そういう事例を学びながら、社協における住民主体の議論、社協のあるべき姿を全国の社協指導職員が話し合い、論点を整理し、方向を示そうとしたのが1960年8月3日から開催されたいわゆる山形会議でした。

(2)「山形会議」(全国都道府県社協組織指導研究協議会1960.8.3-6)の内容と意義

山形会議の内容について、当時山形県社協組織部長だった渡部剛士の回想から見てみます。

4日間の1日目は、県社協の松田仁兵衛事務局長(共同募金の事務局長も長く兼務。『社会福祉とともに』などの著書がある)が、社会福祉協議会は民間団体であり官庁の外郭団体ではなく、自主性をもつこと、自主性の確保の課題として、人事権の独立と自主財源の確立について提起した。

第2日は郡社協・市社協専任職員の報告で、職員の6つの任務と役割、①住民福祉のためのオルガナイザー、②オルガナイザーは住民から学びとるもの、③社協活動の基本は調査活動、④社会福祉教育を強化すること、⑤問題別の地域組織活動が必要であること、⑥社協活動は常に問題とのたたかいであること、が具体的な実践事例として語られた。

第3日:飯豊町におけるフィールドワークで、町の各団体の生き生きした活動、努力が実った遊び場などの事例が感銘を与えた。

最終日は、総括討論の結論で、社協の基本的方向として社協が自主的な民間団体で、住民の立場に立って活動する、住民のニードを正しく捉え批判性を持ち、自主的な住民組織としての活動を尊重すること、社協は住民の民主化を進める使命があり、自主的協力活動と外部への働きかけを含む問題解決の取り組みが確認された。

渡部剛士先生は、山形会議の意義について、『基本要綱』からの課題であった基本理念を、裏付け、実践の中から確認し、前進させるきっかけをつくったと述べ、「わが国の社協の発展史上に、ひとつの大きな転機をもたらした」と評価して、20年後に次のように述べています。

「全社協三十年。そして八〇年代の幕開けの年を迎え、いま日本の社会福祉が再び新しい流れに流されようとしている。このときにもういちど『山形会議』の原点にたってみることは、けっして無駄ではないと思う。」「いま、私は、当時の模様を記録した一冊のノートをもっている。その記録の中に、全国の組織担当者が当時幾度か口にした『無力感』という言葉が随所に記されている。社協の限界、社協の力のなさをなげいてだされた言葉であった。しかし、その人たちが四日間の討論の中で、あれだけすばらしい原則を打ちだし、それを確認することができた。

私は、あの原則はいまも変りはないと思うし、その原則にのっとなってすすめてきた全社協三十年の歴史を地方社協の運動史を含めてぜひまとめてほしいと思うものである。」(「社協の歴史に残る山形会議」『月刊福祉』63-5、1980.5、pp.64~69)。

(3)「社会福祉協議会基本要項」(1962)とその後

基本要項は59年末に起草委員会が設置されてから約2年間の討議過程を経て策定されました。内容については『住民福祉のための社会福祉協議会活動』(全社協)に詳しい解説があります。また策定に携わった永田先生が当時の「基本要項はどうしてつくられたか」(『月刊福祉』46-1)や『地域福祉史序説』の中でも語っておられますが、それまで社協の方法論において具体性を欠いていたことや、現実の地域事情と乖離していたこと、当時他分野でも組織化運動が進み、地域活動における社協の明確な位置づけと方向づけが必要とされたことなどの理由を挙げ、山形会議の役割を含めて、気運が必然的に育ってきたことが説明されて

います。

基本要項の内容を見ると、前文で、社協の基本的な性格・機能・組織等について規定したものとしては、1950年の「基本要領」(要綱)があり、その根本理念には大きな変化はないが、「その後の社会情勢の変化と社会福祉協議会の発展に伴ない、社会福祉協議会の組織上の欠陥を是正し、将来の方向を明確にするため、その条項を改訂することが緊急の要務であるとの声がかかってきた」と背景が記されています。

そして本文で、まず性格として「1. 社会福祉協議会は一定の地域社会において、住民が主体となり、社会福祉、保健衛生その他生活の改善向上に関連のある公私関係者の参加、協力を得て、地域の実情に応じ、住民の福祉を増進することを目的とする民間の自主的な組織である。」と規定し、以下解説が付されています。その中で、「住民主体とは、地域住民のニードに即した活動をすすめることをねらいとし、それに必要な組織構成を充実するということである。したがって公私の関係者は、住民の立場を理解して社会福祉協議会に参加、協力するのが本旨である。しかしこのことは、これら関係者の立場を弱めるものではなく、むしろその役割と態度を明確にしたものである。」「民間の自主的な組織」とは運営上、住民の意思を十分に反映できる民主的手続きが保障されている組織という意味である」と説明されています。

次に機能として、「2. 社会福祉協議会は、調査、集団討議、および広報等の方法により、地域の福祉に欠ける状態を明らかにし、適切な福祉計画をたて、その必要に応じて、地域住民の協働促進、関係機関・団体・施設の連絡・調整、および社会資源の育成などの組織活動を行なうことを主たる機能とする。なお、必要ある場合は自らその計画を実施する。」としています。

またその中で、「このような組織活動をすすめるに際し、問題によっては、それが当然国や県や市区町村当局などの公的な機関、あるいはその問題の解決にとくに関係をもつ機関・団体等の責任で実施すべきだ

と考えられるものが少なくない。」「そのような場合、社会福祉協議会は関係者や住民の理解をたかめ、それらの機関・団体等が、問題を取りあげ、その対策を実施するように組織的・計画的に働きかけ、いわゆるソーシャル・アクション(社会行動)が必要である。このソーシャル・アクションは社会福祉協議会の行なう組織活動を真に住民主体のものとしていくうえに欠くことのできない重要な機能であり、当然ここに含まれるものである。」「社会福祉協議会の基本的機能は組織活動にあるので、問題解決に必要な計画の実施を促進するが、関係機関・団体の活動との競合摩擦をさけ、それら機関団体が社会福祉協議会との協力を信頼をよせることができるよう、住民に対する直接サービスを行なうことを原則としてさけるべきであると解されている。」「しかしそれを実施するに適切な施設・団体がその地域にない場合、または地域社会の実情からみてそれが適切であると考えられる場合、社会福祉協議会は、すすんでこれらの直接的サービス活動をする必要がある。このことはとくに市区町村以下の地域において顕著である」としています。

そして、「3. 社会福祉協議会は、地域内の住民組織が行なう社会福祉や保健衛生等に関する活動の促進につとめ、あわせて地域内の関係機関・団体並びに施設に対して、その機能を増進するように協力する」ともあります。

最後に、「社会福祉協議会は、市区町村、郡、都道府県、全国それぞれの段階ごとに事務局を設け、社会調査ならびに組織活動の専門職員をおく」とあり、事務局は社会福祉協議会が、住民主体の原則に基づき、その活動をすすめるために必要な能力をもつよう、常にその充実をはかるとともに、民主的な運営につとめねばならないこと、各段階毎の社会福祉協議会の規模に応じて、「コミュニティ・オーガニゼーションの基礎的な知識と技術を体得し、実践的な指導力をもつ」、社会調査ならびに組織活動の専門職員が専任で置かれることが記されています。

この基本要項は、その後「新・基本要項」策定まで長く社協活動の基本とされてきましたが、今読んでも、その性格や機能、条件や留意点は、全体の社会福祉構造の変化の中で、組織化の位置や活動のかたちを変化させながらも、今に引き継がれているものとして、重い意義を実感するものです。また、説明にあるソーシャル・アクション機能の重視や、直接サービス活動の必要な場合の説明は今も重要な点だと思います。

この時期から 70 年代初頭にかけての歩みを、井岡勉先生は「住民主体指向の時期」と区分されています(住谷馨・右田紀久恵編『現代の地域福祉』)。その後、1968 年に全社協で「市町村社協当面の振興方策」が策定され、「ボランティア育成要項」も定められ、社協による福祉教育も始まり、ボランティアセンターの設置も始まりました。地域福祉が提起され、71年には中央社会福祉審議会「コミュニティ形成と社会福祉」の答申があり、70 年代に食事サービスが開拓的事業として登場します。地域福祉と在宅福祉が議論となり、地域福祉の開拓的な取り組みが生れ、自治体の補助も進みます。そして、1973 年の石油ショックのあと高度成長期が終り、福祉見直しとともに在宅福祉への転換が言われるようになりました。真田は先生が、基本要項が策定される時から、住民主体は住民自治と一つであり、住民自治には、政治的な問題を含まれていることを指摘し、地域をどうつくるかという住民の関係性が重要になることを指摘していました。また 60 年代後半には運動体社協という言葉も具体的に提起されていました。地域福祉をめぐるその後、住民主体の概念が、住民／市民概念と社会運動の変化の過程で議論が曖昧になっていったように思われます。

■3 『新・社協基本要項』(1992)の背景と議論

70 年代末から在宅福祉サービスの戦略の議論になっていきます。そして 80 年代には地域福祉の課題の広がり、ノーマライゼーションの動きと臨調行革・福祉抑制の動きがあり、1990 年福祉関係八法改正以

後の在宅サービスの法制化、分権化、多元化、計画化の動きがあり、そうした変化に対応して 92 年に新・基本要項が策定されます。新基本要項では、事業型社協として福祉サービス提供の役割と地域組織化をどう位置づけるか、また在宅サービス、住民主体、運動体をめぐって社協のあり方が問われました。当時全社協・総合企画委員会第一分科会座長であった阿部志郎先生の説明を見ておきたいと思います。

『社会福祉協議会基本要項』は…社会福祉協議会を支えるよりどころとなってきた。この三〇年の間に時代は大きく変わり、社協を取り巻くさまざまな条件も変化し、社協自体も大きく変わってきている。そこで基本要項を踏み越え、二十一世紀の高齢社会を視野に据えながら、『地域福祉の時代』といわれる状況のなかでの社協の方向を明らかにする、という願いをこめて、新しい基本要項が作られた。

従来からしばしば誤解があるように思われるが、基本要項は憲法という位置づけをもってはいない。憲法ではなく、もう少し柔軟に、全国の社協の原則、機能、組織、財政、事業など共通の基盤を求める指針である。おそらく二十一世紀に入れば、さらに新しい指針が求められることになるのではないかと予想している。今回つくられたこの指針は、全国の社協の画一化をめざすのではなく、地方社協の地域性、あるいは個性を十分にひきだしながら、なおかつ、全体的共通の基盤を求める、という趣旨でまとめた。このため、こまかく規制するのは望ましくない、しかしながら方向が不明瞭でも困るので、書き足りないところがないように、しかし、書き込み過ぎないように、細かく配慮したつもりである。」また住民主体を残す意見にも配慮したことにもふれています(「新・社会福祉協議会基本要項」の作成にあたって)(当時・全社協総合企画委員会第一分科会座長)(『月刊福祉』75-5、1992.4)。

新・基本要項では、「原則」を「理念」という言い方になっています。公共性、民間性、自主性、住民主体、運動性の内実はどう変わっていったのかということが検

証される課題となっていたように思われます。この時期、社協法制化は進みましたが、組織と事業の構造の変化をふまえた、原則の再確認が課題となっていました。1962年の基本要項は、当時の時代性を強く持っていましたけれども、原則のもつ普遍的な意味は明確に示されていたと思います。92年の要項では、その点が新たな展開の中でどのように位置づけられるのか、またその後の災害と地域福祉、ボランティアや非営利市民活動の広がりをどう捉えるかなども議論が尽くされていない印象がありました。

■おわりに―「社会福祉基礎構造改革」から「地域共生社会」への推移と現在～地域福祉のあり方、社会福祉協議会をめぐる論点～

90年代後半から21世紀に入って社会福祉の構造変化によって、社協はさらに急激な変化を迫られます。1995年の社会保障制度審議会の答申があり、社会福祉基礎構造改革があって、社会福祉法と介護保険法の体制となり、地域福祉計画の義務化も定められ、現在の状況へと、あっという間に進んできました。本来は、その時に新・基本要項をどう見直して、本質的な部分をどう確認するかが問われていたと思われま。2008年には、年越し派遣村などの動きがありましたが、「これからの地域福祉のあり方」の議論が提起されていますが、さらに東日本大震災後、地域共生社会の政策となり、今日に至ります。社協地域福祉型の主流の議論が進んでいくことになりました。

「地域共生社会」の展開で言われた「我が事、丸ごと」の言葉には、地域住民が担い手として過度の負担を強いられ、自分たちで問題解決する、ということと、解決すべき方法を地域から声を上げて、地域の実態を踏まえて、どういう公私の仕組みをつくっていくのか。その議論が十分なくて、並列的に整理されるような形になっています。

私自身は、今度の改正の議論の中で、こうした構造が分析されず、こういったところが並記されているよ

うな感じを強く受けられるものですから、もう一度、立体的に、構造的にどう整理するか、そこがすっきり見えると、分かりやすくなると思います。昔の基本要項の住民主体論からみれば、今は、住民も市民団体も公共性の捉え方の展開によって再検討が必要です。住民自治と住民主体をどう実現するのか、実際に見えない課題、制度で届かない課題、そういうことに対して、地域からどう働きかけていくのか。新たな施設をつくったり、いろんな活動や居場所をつくったりすることも今、各地で進められています。ただ、公私協働というだけでなく、それをどの部分まで、行政責任か、住民は公共性の中でどのように役割を担うのか、そして社協の個別支援から地域生活支援まで、コーディネートする専門的役割、それらの整理が改めて必要になっていると思うのです。そして、指定都市社協の場合を含め、各社協の位置があります。これは最初に、基本要項が、どう歴史的に深められていくか、というところの課題になるのだと思います。生活の主体、人権の主体、自治の主体として、どのように生活問題を解決し、地域と福祉を組織化してゆくのか、新たな基本要項で主体や自治の意味そのものも掘り下げる必要があります。

地域福祉、そして社会福祉協議会の働きを歴史的に見ると、感化救済や地方改良運動の時代、農山漁村経済更生運動の主体的な努力、戦時下の総動員と翼賛体制と戦時体制への批判的取り組みなど、地域福祉の問題はたえず政策と実践の間で揺れ動いてきました。福祉をめざす自治と民主主義、公共性の発展の視点が必要です。運動性が変質してゆくことがありました。民主主義、平和、人権の基本的な視座が、揺らぐことのないように、新しい基本要項に社協のもつ使命や理念、原則、機能を掲げてほしいと思います。そして、策定後に、現在のビジョンもふまえて、新たな道筋を、みんなで作ることが出来ればと願っています。

発題(2)

「地域福祉論から見た基本要項の課題」 資料 2

武庫川女子大学 教授 松端 克文 氏

■1 社会福祉協議会基本要項の策定をめぐる状況と社会背景

今日の話では、ひとつは 2025 年版の基本要項を俯瞰的に見てどう捉えられるか、2 つ目はその内容について 1962 年の基本要項などとも比較しながら簡単に確認し、3 つ目は地域福祉理論から見たときに、包括的支援体制づくりや今回の要項改訂の動向をどう捉えるのかということを検討してみます。4 つ目は、「対抗的公共圏」と政治学などではいのですが、主要な言説に対して異議を唱えるような、そういう場や文化をいかに豊かにつくっていくか、いかに大切かという話をします。今日の場合もそうした場です。そして最後に「住民自治」の必要性について、触れたいと思います。

まず、資料 2 の 1 ページ目の 1962 年の基本要項についてです。先ほど永岡先生の話にもありましたけど、当時は 1962 年の要項策定に至るまでに活発な議論がありました。いつの時代にも、“このままでいいのか”といった議論はありますけど、「住民主体」を一つの核にして、社協のあり方について、危機感を持って多くの関係者が議論していたという状況があります。

1 ページの下に縦長の部分は、1970 年に全社協が出している『住民福祉のための社会福祉協議会活動』という本の冒頭の部分からの抜粋です。読んでみます。

「問題把握に重点」ということで、「まず第一に、社協は他の団体・機関とちがって、特定の問題の解決を、活動の目的としていない。社協の特徴は、その地域社会で何が早急に解決しなければならない問題なのかを見だし検討し…」と書かれています。

今回の 2025 年版では「住民ニーズの原則」となっています。確かにニーズに立脚するのはその通りですが、すでにあるニーズに対応するのか、そもそも何がニーズなのかを掘り起こすのか、の違いです。従来から地域福祉においては「地域を耕す」とか、「ニーズを掘り起こす」という表現が用いられてきましたが、社協は今あるニーズに対応するだけではなく、そもそも「地域において住民は何にどう困っているのか」というところに、ちゃんと目を向けて、それを発見するという機能を有しています。「住民ニーズの基本」というと、今あるニーズに対応するために、ということになりがちで、そこが微妙なニュアンスの違いです。

それから、二段落目のアンダーラインは、「ところが最近のように、社会経済の変動が激しくなるといろいろな社会問題がつぎつぎに発生してくる」とあります。今日でも同じようなことを言っていますので、私たちはずっとそういうことを言い続けているのですね…。ちなみに“最近の若者は”というのも五千年ぐらい前の古代エジプトの壁画にもあるとわっていますので、実は人の認識の仕方ってそんな変わっていないといえます。

話を戻しますと、社協は時代の変化や、住民の生活課題の変化に、柔軟に対応しなくてはいけないのだということを自らに課している団体であるといえますが、これも今でも共通しています。

その段落の最後のところでは、住民は「一人では有効な行動をとれない」ということを指摘し、だからこそ、三段落目になりますが、「問題のいない手である住民が声を上げなければならない」として、「住民の参加の度合いが高いほど、既存の機関・団体の既得権や専門家的狭量の弊害をさけることができる、とうとうところから、さらにすすんで、『住民主体』という考え方が生じてきたわけである。住民が主体となり、専門機関・団体は、これに援助・協力を与えるのだ、という考え方は、こうして生まれてきたので

ある」としています。そして、「一人や二人の力では何の力にもならない。多数が参加し協同してこそ大きな力を発揮できるわけで、ここから地域組織化の必要性が生じてくるわけである」としています。

つまり、住民が力を合わせて、今回のテーマでいうと、「自治的」に解決していけるようにしていくことに社協の使命・役割があるのです。「自治」というのは集合的な概念です。だから、「自治」の概念には、力を合わせがばっていきましょう、ということがもともと含意されているのですが、最後の段落では「社協の基本的性格は、『福祉向上のための運動体』である」と書かれています。全社協が全国の社協に向けてそうした考え方を発信しており、当時の時代状況として、社協はこういう組織です、がんばっていきましょう、というような空気が、一定あったのではないかと思います。

次に資料の 2 ページ目は、新基本要項についてです。新基本要項になると、「住民主体」が「住民活動主体」になってしまいます。これをめぐって、当時、熱い議論があったかと思います。例えば、真田是先生の『地域福祉の原動力』（かもがわ出版、1992 年）でも、そのことに関して論考されています。当時は高齢社会が進展していて、在宅福祉サービスをどう充実させるのかということが議論されはじめた時期です。

後で理論のことには言及しますが、永田幹夫先生の地域福祉論の特徴でいうと、地域において在宅福祉サービスをいかに充実させるか、ということが地域福祉の課題だということに主題があったのです。そうした動向に対して、「地域福祉イコール在宅福祉でよいのか」、ということをお右田紀久恵先生は指摘しているわけです。「自治」の概念と地域福祉の方法論との接合を探ることが大切だとして、地域福祉は在宅福祉とイコールではない、そうした捉え方では地域福祉を見誤ってしまうのだとしています。なぜかという、そこには地域福祉の「内在価値」、

すなわち地方自治との関係を問うという側面が後方へと退き、在宅福祉サービス供給システムとしての地域福祉が前面にでてくることを右田先生は懸念されていたといえます。右田先生は 1990 年代に、改めて自治の必要性を強調されるのです（右田紀久恵編『自治型地域福祉の展開』法律文化社、1993 年）。

では翻って、基本要項 2025 年版の第 1 次案への議論はどうでしょうか。まず議論が全国的にまだ低調とはいえないでしょうか。全社協が 3 回にわたってワークショップもされたようですが、その場に参加していませんので、そこでの議論は盛り上がったのかもしれませんが、全国的には議論が低調なのではないかと思います。これは社協だけに関わることではなく、地域福祉あるいは社会福祉のあり方にも関連することでもあるので、学界も含めて関係者がしっかりと議論する場・機会が必要だと思います。

■2 「社協要項 2025 案」をめぐって

(1) 「社協要項 2025 案」の全体的な構成

資料の 3 ページ目です。基本要項 1 次案の中身についてです。例えば、全体の構成に関して言えば、右田先生の議論を思考の補助線にすれば、右田先生は地域福祉を「内的規定要件」と「外的規定要件」で分けています。内的規定要件とは、内発的に私たちのような地域福祉に関わる者が、内側から地域福祉をどのように展開していこうとするのかという側面と、外的規定要件は、経済的な状況や法制度・政策などにより外から規定される側面です。今日の地域福祉でいうと、「地域共生社会の実現」に向けて、包括的支援体制を市町村にいかにつくっていくのか、といったことが政策的にも進められており、それがもうデフォルトになっているのです。そこから出発しているので、その政策の如何は問わず、そもそも社協は包括的支援体制を推進していく上での重要な機関、団体なのだから、そこにいかにコミ

ットするか、という話になっています。しかし、そこで言われている包括的支援体制とはそもそも何か、というような議論がないまま、とにかくそこから出発になっている。そこがデフォルトになっているということです。それに対して考えなければならないと思います。

新しい時代に対応する社協の姿を描くのだ、と言っていますけど、果たして社協要項 2025 案は新しい時代に対応する社協の姿を描けているか。何人か研究者にも聞いてみましたが、「よくまとまっているのではないか」との印象のようでした。確かに、いろいろな要素が取り入れており、まとまっている感があります。だけど、どこかに“違和感”があるのです。だから、今日お越しの皆さんは、その違和感が何か、ということと一緒に考えていく必要があると思います。

3 ページの下の図では、パッションとミッションとプロフェッションの関係を示しています。パッションは、熱き情熱ということです。情熱度をはかるのは難しいのですが、1960年の最初の要項のときには業界全体に情熱や熱気があったといえます。1992年の新基本要項になると、その要項自体が理念や原理・原則よりも、高齢化の進展のもとで介護ニーズなどをふまえ、現実に対応していきましようとなるわけですが、それをめぐる議論にも熱きものがあったと思います。関西社協コミュニティワーカー協会ができたのもその時ですが、「住民主体の原則がなくなってよいのか」、「骨抜きにされてよいのか」、ということ熱く考える人たちがいたのです。熱きパッションがあったといえます。

そこには社協職員として、このままではいけないという真摯な使命感があったともいます。使命感は図ではミッションのところになります。社協のミッション、社協の組織としてのミッション、あるいは、職員の皆さんとしてのミッションは何か。いったい社協は何を達成しようとしているのか、社協に求めら

れている具体的な成果とはなにか。こうしたことを問い直すことが重要です。そして、そうしたミッションを実現するためのプロフェッション、すなわち社協職員に求められる専門性とは何か、ということ。こうしたことが、基本要項には盛り込まれていないといえます。では、2025年版ではどうなのかということを考える必要があります。

(2)「住民主体の理念」をめぐって

2025年版要項案でも住民主体の理念はありません。しかし、少しうがった言い方でいうと、“ニーズがたくさんある、だから住民の皆さん自分たちで助け合いましょうね、だって住民主体なのですから”といったニュアンスがあるのではないのでしょうか。“ニーズがある、住民主体ですよ、自主的な組織化を通じて、ニーズの解決をしましょう、なぜですか、だって、それは住民主体だから”といった感じです。

そういうニュアンスの住民主体と、地域福祉の理論でいうところの岡村先生や右田先生がおっしゃっている住民主体とは、似て非なるものです。例えば、資料の4ページですが、右田先生の1973年の書籍で著した書籍(住谷馨・右田紀久恵編『現代の地域福祉』法律文化社)では、地域福祉に関する定義を抜粋しています。そこでは「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…」とされていて、住民は「生活者」であり、生活の主体であって、権利の主体でもあります。健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を私たちは持っているわけです。あるいは、幸福追求権もあります。そして、自律的な存在でもあり、そうしたことから住民主体を基本にすべきなのであって、はじめからニーズを抱えていますよね、だから地域で住民が主体となって助け合いましょうね、というような話ではないです。

右田先生は2005年に平野隆之先生の協力を得て、それまでの論文や書籍での原稿を編集するかた

ちで『自治型地域福祉の理論』を出版しています。同書では、「生活するというのは、『場』としての地域を生きることであり、単なる土地とは異なる次元の『場』や地域は、人間によって創られるという認識がベースとなっている」としています。これはよい表現だと思います。「場」は人によってつくられる。地域とは、単に与えられたものではなくて、そこで暮す私たちが、よりよい地域に変えていく、そういう意味での「自治」という観点が地域福祉の概念には含まれています。

それから、右田先生は「自治」は、「内発性・主体性・自律性を欠いては具現化しない」としています。自治は、私たちの内側から湧いてくるものであり、他者から諭されてするものではない、ということに気づかなくてはならないです。また、「自治」は「外からの自律」、つまり人から言われて何かするのではなくて、逆に「内なる自己統治」であるとしています。外からの自律でいうと、政策や行政との関係の中で社協も仕事をするのですけど、そこでの自律が問われます。言われたことを都合よくやります、というではよくないのでしょうか。逆です。社協という組織の内側から、組織を自らいかに自律的な組織にしていけるのか。そういった内側からの自己統治、こうしたことが、ちゃんと含まれているのかということ、今回の基本要項改定では議論し、一緒に考えていく必要があります。

資料 2 の 5 ページには、右田先生の書籍からの抜粋ですが、例えば、当時から何が懸念されていたのかということ、地域福祉が「行政の補完」になってしまふこととか、地域や住民を「操作対象化」してしまうこと、あるいは「プラクティカルな側面」、つまり実務的に業務処理的に終始してしまうといったことが挙げられています。今日の包括的支援体制をめぐる政策のなかにも見出せることであり、地域や地域住民を都合よく利用するような構造、社協が住民を都合よく利用するための操縦者のようになってしま

といった側面があることを自覚し、そうしたことを避けないといけないし、そんなことをして、うまくいくわけがないのだということふまえておくことが必要です。

資料 2 の 6 ページは、岡村重夫先生の書籍からの抜粋です。岡村先生も「地域の主体性」を強調しており、「社会福祉の手段としての地域社会ではない」としています。社会福祉の制度では不十分、「制度の狭間」の問題が生じている、だから地域の皆さんよろしく、という話ではないのです。

地域福祉の理論の観点からすると、岡村先生の理論はやはり大きな影響力があったと思いますが、「自発的」とか「協同的行為」、そして「主体性」というものが、地域福祉を語る場合の一つの核になっているということです。

地域社会の諸問題の解決行動に住民が主体的に参加し、それぞれの社会的役割を果たし得るような住民の自治・自律こそ、個人の主体性を喪失した大衆社会状況を克服し、だから、個人の主体性を喪失した今の社会というのは、昔も今も変わっていないのです。岡村先生は、それを克服するためには、「住民の自治・自律こそが重要であり、人々の自信と社会的成長を助けることになるだろう」と、おっしゃっています。このように「地域の主体化」「自治・自律」を進めることが、岡村先生の基本的な理論の核だと思います。

(3)どこか嘘っぽい表現

資料の 8 ページです。2025 年基本要項案には住民の規定があり、住民とは「生き方や暮らし方を自分の意思で選びながら幸福を追求する生活の主体だ」、「互いに協力して地域生活課題の解決に取り組み、目指す地域社会を創造する自治の主体である」となっています。

こうした表現は、どこか嘘っぽく感じてしまいます。私たちも「住民」です。私たちが住民だというと

き、「暮らし方を自分で選びながら」、確かにその通りだし、「幸福も追求」しているし、「生活の主体」でもあります。しかし、そこからだから「互いに協力して地域生活課題の解決に取り組もう」ということにストレートにつながるのでしょうか。私たちは、つまりここに集まっている皆さんは、日々、暮らしていて、そんなことをいちいち思っているのでしょうか。私たちが、自治の主体だというのはその通りですが、だけど、いちいち自治の主体と意識しているのでしょうか、ということです。

重要なのは、これは私の表現ですが、地域福祉は、生存(いのち)と、暮らし、生活を守るためのきょうどうには 3 種類の漢字—共同・協同・協働—がありますが、そうしたきょうどう的な取り組みであるということです。地域福祉として大切にすべきことは、それぞれの人が幸福を追求しようと生きていますが、そのための「条件」を整えるということです。どうしたら、豊かな暮らしができるのか、本人なりに幸福を追求できるのか、そういう条件を整備することが必要です。命を守り、暮らしの中で幸福を追求していくための条件とは何か。それを、理論的にも実践的にも確認することが必要です。「住民主体」や「自治」だけ用いておけばよい、という話では全然ないのです。

そういう意味では、アマルティア・センの「ケイパビリティ」という概念が非常に有効かと思います。単に資源を与える、つまり、お金を寄付する、サービスがあるという意味ではなくて、その与えられた資源や今ある資源を、「いかに使いこなすのか」という意味でのケイパビリティが問われます。地域の中での社協の役割とは、ケイパビリティという観点から見たときに、何ができるかを考えなければならないといえます。

互いに協力して地域生活課題に取り組むといいますが、これはもはや幻想かもしれません。あくまで状況次第ですが、多くの場合は全然できていない。

大切なのは、自治の主体であるのは間違いないですが、自治の主体であることを認識する、もしくは実際に自治的な活動をできるような機会を、今、失っているわけです。だから、社協にはそういう機会をいかに作り出すのかということが問われてきます。地域で暮らす私たち住民が、豊かな暮らしを、力を合わせて追求する、幸福を追求する、あるいは、自治の主体として、よりよい地域をつくっていく、というような地域にしていくために、どうすればよいのか、そうした方向に展開していけるための条件の整備が必要なのです。単純に、みんなで助けましょう、というのは変ですし、住民主体と言っておけばよいかということ、そういうわけでもないのです。つまり、いま述べたような課題を認識し、そうしたことをしっかり議論し、リアルに実感できるような場や機会を地域のなかにどう作り出していくのか、ということが問われているのです。

(4)社協の活動原則をめぐって 個別支援と地域づくりとの一体的展開の原則

では、資料の 9 ページです。少し視点を変えて、個別支援と地域づくりの関係についてです。私はよく、学会と業界が「熱病に冒されている」と言っているのです。「個別支援と地域づくりを一体的に展開する」ということに関しては、事実そういう面もあるのですが、理論的にも、実践的にも地域福祉における地域づくりは、それ一辺倒ではないということです。それにもかかわらず、判で押したように、個別支援と地域支援・地域づくりの一体的展開が強調されます。

今回の 2025 年基本要項案においても、社協の活動原則の④個別支援と地域づくりとの一体的展開の原則として、「個別支援と地域づくりとを一体的に展開し、地域を基盤としたソーシャルワークを実践する」となっています。

個々の住民の生活課題の解決に向けて支援を実

践してくことが、地域づくりへと展開していくという実践は多く報告されていますし、地域のなかで「顔の見える関係」を通じて、生活していくうえで困難な状況に置かれている個々の住民やその世帯のその痛みや苦しさに共感するところから、支援が始まるという側面があることは事実です。

しかし、地域福祉をそうした側面からのみ説明することは、理論的にみても十分とはいえません。つまり、地域福祉を「支援」の観点から捉えることにより、地域福祉の大切な側面が抜け落ちてしまうともいえます。地域福祉が支援のためのひとつの方法に矮小化され、地域を基盤としたソーシャルワークの中に回収されてしまうということの弊害を確認しておくことが重要です。

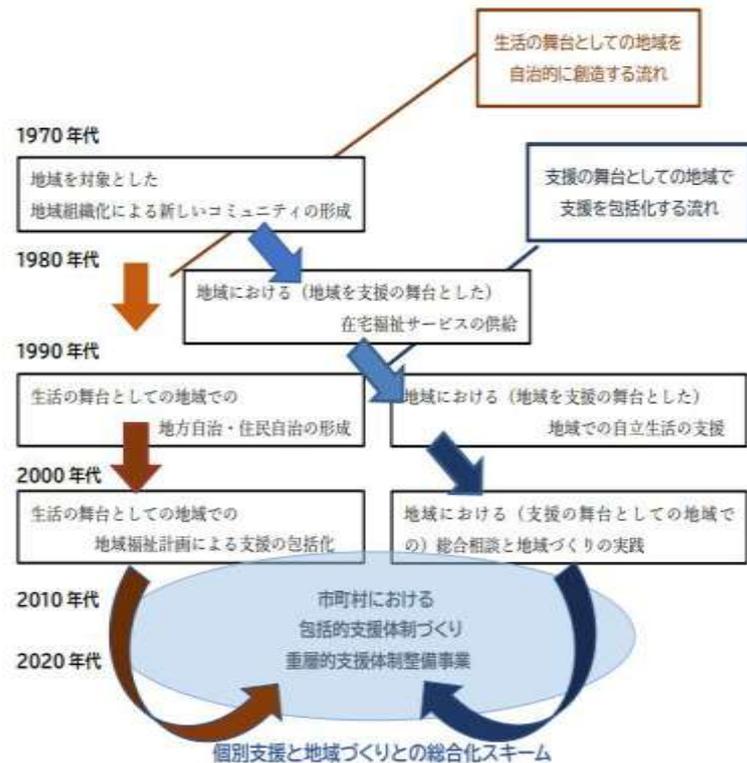
そこで次に、地域福祉理論がどのような議論されてきたのか、その流れを確認してみます。

■3 地域福祉論の変遷と「個別支援と地域づくりの総合化スキーム」

9 ページの図では、理論の流れで整理しています。地域福祉の源流を辿ると戦前にまでさかのぼりますが、地域福祉論、あるいは地域福祉の理論としては、岡村重夫先生が1974年に出版された『地域福祉論』（光生館）が始まりだといえます。

1970年代という時期は、高度経済成長に伴う大きな人口移動があり、過疎・過密問題やコミュニティの変容が大きな課題であり、「コミュニティをどうするか」ということに関心が集まりました。それが1980年代になると、高齢化の進展を背景として、永田幹夫先生の地域福祉論が登場してきて、在宅福祉サービスをどう整えるかということに関心が変わるのです。

この時期までは、面としての地域におけるコミュニティの再生や在宅福祉サービスの供給についての議論が中心なのですが、1990年代に入ると大橋謙策先生の影響力が結構大きくて、地域福祉は



個人や家族の地域自立生活を支援するのだという議論になるのです。それまでの地域福祉は、地域をどうするかという話でしたが、地域の中で生活する個人や家族の自立をどう支援するのかという、支援の話がここで出てくるのです。つまり、地域は「支援の舞台」として捉えられることになるのです。

同時に、大橋先生はコミュニティソーシャルワークについても議論しているので、その影響力が大きいのです。このように地域福祉の理論の焦点が、「地域」から、地域で暮らす「個人あるいはその家族」に大きく変わります。

しかし、この1990年代に右田先生は、「自治型地域福祉の理論」の重要性を訴えます。それは社会福祉協議会が重視してきた「住民主体」の原則や岡村理論でいう「地域の主体性」を「自治」の観点から再提起したものだといえます。地域における支援のあり方を重視する大橋先生と地域の自治のあり方を重視する右田先生の理論とは、まったくそのこだわりポイントが異なっているので、そんなに表面化はしませんが、「大橋 vs 右田」的な構図があったと

いえます。そこには、住民を「地域自立生活上サービスを利用する人」と捉えるのか、地域福祉を支える「自治を形成する主体」だと捉えるのかの違いが底流にあるのです。

そして、2000年代以降、今日ではどのようなかという、地域において個別支援と地域支援を一体的に展開しなければいけないという議論が理論においても、政策においても、そして実践においても重視されるようになってきました。私はこうした捉え方の枠組みを「個別支援と地域支援の統合化スキーム」として概念化しています。学会においても、業界においても、こうしたスキームが自然に受け入れられ、そのことを批判的に検討する議論は少なく、皆さんが「そうだ、そうだ」と賛同する傾向にあります。しかし、このような捉え方は地域福祉が「支援」のための仕組みに矮小化されているともいえるわけですし、そもそも地域福祉の理論は支援のことだけを言っているのではないのです。

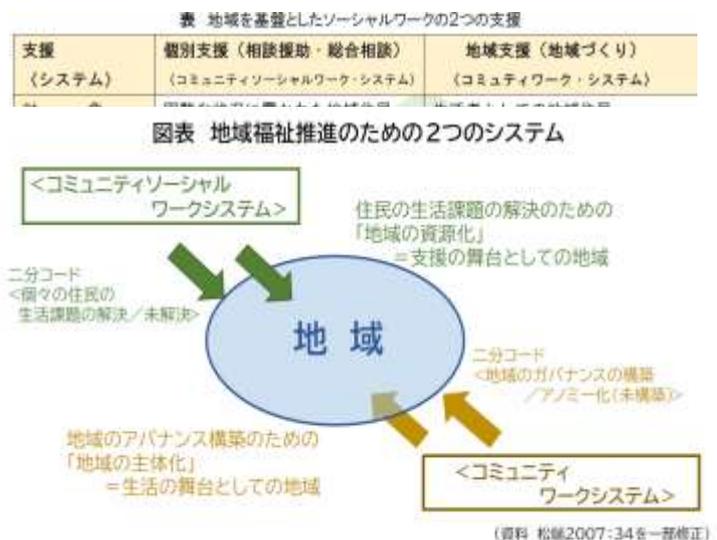
また、こうしたスキームは、地域づくりが個別支援からの展開に一面化するものだともいえます。今、困っている住民を支えるためにどのような地域にしていくのか、そこに住民をどのように巻き込むのかというような議論が、福祉業界における地域づくりの主流になっているのです。そこでは、住民は自治的に地域をつくる主体ではなくて、都合よく必要なサービスの担い手として当てにされているという構図になっているのです。住民が地域の課題を「我が事」と捉え、主体的に行動することを期待されるのですが、そのことを住民自身が住民の立場から「我が事」として捉え、行動することの必要性を訴えるのであれば説得力がありますが、政策的に「我が事」として考えなさいと言われるのであれば、それはもはや我が事ではないのです。「住民主体」の福祉活動などと言い換えられても同じことで、そういうおかしいことが議論され、行われているのに、おかしいという人が非常に少ないこと

が、もっとおかしいともいえます。

複合多問題や制度の狭間の問題は、本来は社会保障制度の問題として議論すべきです。生活困窮者自立支援法から地域共生社会の話は生まれてきていますけれども、そもそも生活困窮者自立支援法との抱き合わせで、生活保護費が改定され、削減され、全国で訴訟が起こっています。そういう問題を福祉学界・業界では、ほとんど議論することなく、地域での支援の仕組みづくりや支援のあり方の問題として議論することが、当然のこのように行われています。これも変な話なのです。

社会保障費全体でみると、抑制基調になっており、財務省が独自に用いている「国民負担率」においても、実は減らされているのです。つまり、構造的には社会保障全体を抑制して、それを代替するために地域でなんとかしていかなくてはならないというような議論になっているのです。ですので、本当はそういうところも議論しなければならないといえます。

なお、資料の12ページの図は、先の理論の流れをふまえて、地域福祉を推進していくためには、生活していくうえで困難な状況に置かれている個人や家族を支援していくための仕組み、それをここでは「コミュニティソーシャルワーク・システム」としてありますが、そこで問われることは、その生活課題を解決できたのか否かということになります。この



場合、地域は支援の観点からすれば「資源」であり、地域は「支援の舞台」として捉えられていることとなります。

もうひとつは、地域のガバナンスを構築していくための「地域の主体化」を進めるということであり、「住民主体」とか「住民自治」を形成するための仕組みになります。それをここでは「コミュニティワーク・システム」としていますが、そこで問われるのは地域のガバナンスの構築、すなわち住民が自治的にコミュニティを形成できているのか否かということになります。この場合、地域は「生活の舞台」として捉えられていることとなります。この 2 つのシステムの特徴を対比すると表のようになります。

私のいうところの「個別支援と地域支援の統合化スキーム」との関連でいえば、それは「コミュニティソーシャルワーク・システム」の観点から地域福祉を捉えているものであり、「コミュニティワーク・システム」の観点が抜けてしまっているのです。なお、ここでいう「システム」という概念は、ドイツの社会学者ニコラス・ルーマンのシステム理論に依拠したものです。詳細は省略しますが、ここでいう「コミュニティワーク・システム」の観点、すなわち「住民主体」とか「地域の主体性」、「住民自治」の観点から、地域福祉の意義や必要性、課題などを議論することが重要であるといえます。

■4 対抗的公共圏の形成

「対抗的公共圏の形成」というのは、支配的な言説に対抗しようとする公共圏を創っていくということで、このフォーラムの場のようなことをいいます。いろんな人が議論することが重要です。2025 年版基本要項案も、ちゃんと議論しないとイケない。いまの福祉業界には、というより日本の社会全体がとってもいいのですが、議論の場がなくなっているといえます。討議デモクラシーや対抗的公共圏と

いうのは、ハーバーマスやフランクフルト学派の人たちがよく言う政治哲学の概念ですが、いまのところ妥当なものとして受け入れられている支配的な言説が交わされている公共圏に対して、それとは異なる言説、批判的な言説を展開する公共圏、しっかりと議論をする場をつくりましょうということなのです。

資料の 13 ページの下は、ラカン派精神分析学をベースにしたスロベニアの哲学者スラヴォイ・ジジエクの本からの引用ですが、根源的民主主義、ここでの民主主義は「自治」に置き換えてもよいと思いますが、完璧な民主主義や自治の実現は不可能ですよ（根源的な不可能性）。不可能なのですが、それを求めることをやめてしまうと、いよいよダメなのです。完璧な自治は不可能かもしれないけれど、それを目指すことは不可避です。よい社会にするためには、自治の議論をしっかりとする必要がありといえます。

■5 なぜ「住民自治」なのか

最後になりますが、資料の 14 ページです。なぜ、住民自治なのかということについてです。いくつかの切り口がありますが、そのなかの 1 つです。そもそも福祉の構造というのは他者への依存状態をつくり出します。社会保障、社会福祉の法制度仕組みは税金や社会保険料を財源として運営されていますが、こうした連帯を「非人称の連帯」といいます。より広くは、一般的な他者に頼り、頼られる関係のことをいいますが、そうした広い意味での連帯があるからこそ、社会保障制度・社会福祉制度は成り立ちます。専門職による支援もこのなかに含まれます。

他方で、顔の見える関係のなかでの「人称的な連帯」があります。家族など親密圏におけるケアのように具体的な他者に頼り、頼られる関係です。しかし、そうした具体的な他者への依存が、その他者の一方的で恣意的な意思への依存となると、依存者はその他者に支配されることとなります。児童や

高齢者虐待の多くが家族の中で生じているように、残念ながら、家族のような親密圏での人稱的連帯には、支配の危険性がつきまとうのです。

地域福祉では、住民による福祉活動を互酬的な活動として推奨しているわけですが、住民をサービスの担い手として動員することで、支援を受ける住民と支援する住民との間に「依存と支配の関係」を無自覚的に生み出しうるのかもしれないのです。「あなたがいてくれて助かる」は、「あなたがいなくなれば困る」の裏返しですので、どうしてもその人に感謝し、頼ってしまうことになり、そのことが支配と服従の関係に転じる可能性があるのです。専門職との関係においても生じますが、構造的に「仕事」を通じた関係であり、人稱的な関係にはなるものの、担当者の交代やその人が辞めることなどを通じて交代することなどがあるので、インフォーマルな関係における親密圏とは性格が異なります。住民による福祉活動が顔の見える関係における親密圏の形成でもあるので、人稱的な関係における支配関係ができてしまう可能性があるのです。

だからこそ、人々が他者の恣意的な意思＝善意に依存せざるをえない状態に陥るのを避けようとする点で、「生の自律(autonomy)」(＝自治)を尊重することが重要なのです。福祉は、依存状態をつくり出すからこそ、個人の「自律」とか「自治」ということをちゃんと認識しないと、結局、依存状態のある人たちを、ますます依存させてしまうことになり、エンパワーメントとは逆の結果になるのです。

住民の観点から見た自治には、このように①支援を必要とする場合における自治(利用者主体、当事者主体)がありますが、②福祉活動をする場合には「住民主体の原則」のように活動者としての主体性という意味での自治があります。そして、そうした根底には、③生活者としての自治があるといえます。あとはまだ議論があると思いますので、どうもありがとうございました。

発題(3)
「基本要項第1次案の論点と研究会からの問題提起」資料3
兵庫県社会福祉協議会 福祉事業部長
荻田 藍子 氏(研究会メンバー)

■1 なぜ研究会を立ち上げ、セミナーを企画したのか

私は全社協地域福祉推進委員会が設置している基本要項検討委員会に委員として参画しています。ただ、本日は、委員としての立場ではなく、「基本要項改定からこれからの地域福祉を考える研究会」のメンバーを代表し、話題提供をさせていただきます。

その上で、私の報告について、2つだけ前提を共有させてください。1つは、今日の私の報告は基本要項1次案を解説、解釈するためのものではありませんし、研究会として意見表明をするためのものでもありません。

むしろ、基本要項を素材としながら、各社協や地域福祉の今後の方向付けについて、議論と運動をつくるための提起、ということでお聞きください。運動というと大げさに聞こえるかもしれませんが、仲間と一緒に考え、具体的に一歩足を踏み出していく、アクションしていくことを続けるための場として報告します。

基本要項に対する意見表明そのものは、11月以降に2次案への意見照会がおこなわれる予定なので、ぜひ、それぞれの地域、それぞれの社協でしっかり議論を深めて、意見を出していただければと思っています。今日の提案を素材にして、議論をもっと広げてください。

2点目の前提は、ぶれてはいけない軸や価値に焦点を当て、議論を深めていきたいという点です。多様な住民、それから多様な社協があるので、なかなか共通項を見出しにくいという意見があるかもしれませんが、しかし、だからこそ、変えてはいけない、ぶれてはいけない軸、価値を、しっかりと自分たちの言葉で腹落ちさせて、出していかなければ、社協

が社協でなくなってしまうのではないかと、という危機意識を持っています。

住民主体という用語もそうで、制度・政策に対応するための基本要項ではなく、ぶらさない意思と哲学がある、そういう基本要項を目指した議論にしていきたい。

この研究会は、急遽、数人の仲間と研究者が発足したものです。なぜ研究会を立ち上げたのかというと、今年3月に1次案が出て、いろいろなところで勉強会をしたり、議論したりすると、多くの意見として、「これに対して、何を意見として出したらいいのかわからない」という率直な声をよく聞きました。それはなぜか。おそらく、論点、考えるべき軸が提示しきれていないのではないかと。その論点を出すために、研究会を立ち上げました。これからその論点を投げかけて議論を広げたり深めたりできればと考えています。

■2 基本要項における論点を提起する上での問題意識

論点を出す上での問題意識は3点あります。

1つ目は地域社会の共同性が薄まり、孤立化、個人化が進んでいます。その中で、地域福祉実践が生活当事者としての共同性、大事にしてきた共同性や連帯を再生、創造できるのか。また、それらをどのように創造するのか、という点が問題意識の1つ目です。

2つ目は、一人一人をかけがえのない存在として認め合う、寛容で民主的な地域社会づくりに向かえるのか。つながりがつくれる人だけのコミュニティではなく、福祉的コミュニティということに、しっかりと向き合うことができるのか、ということが2つ目の問題意識です。

3つ目は、地域福祉の政策化の大きな波です。この10数年間で、例えば、生活支援体制整備も生活困窮者自立支援制度も、包括的支援体制整備も進

められる中で、「住民主体の地域づくり」が同じ言葉で語られますが、それは地域への押し付けになってはいないのか。このことに、どこまでの自覚的であるのかという問題意識です。

こういう問題意識があつてこそその基本要項の見直しです。これがなければ、ぼやけてしまいます。なぜ、わざわざ見直すのか。この答えとして、問題意識を明確にしておく必要があります。

■3 論点①「住民主体の地域づくり」と「総合相談支援体制」の関係

3つの論点を研究会としては提起しています。

1つは、住民主体の地域づくりと総合相談支援の関係です。先ほど松端先生が、地域福祉がいつの間にか支援を軸にしてしまっているのではないかと話されました。まさに、そのご指摘です。

総合相談支援体制づくり自体は非常に重要なことで、私たちは現実で支援の届かない住民を目の前にしています。だからこそ、総合相談支援を官民協働でつくっていくということが、喫緊の地域福祉の課題になっていますし、全社協が基本要項見直しに先立って検討された、社協・生活支援活動強化方針においても、そのことが明確に打ち出されています。

ただ、総合相談支援のために住民主体の地域づくりをするのか。それとも、地域づくり、しかもそれは助け合いを超えて、福祉的な自治形成の中に総合相談支援を位置づけるのか。これは、似て非なるものだという提起です。

いつの間にか個別支援のための地域支援、支援の枠の中で地域を見る傾向が強まっていることへの強い違和感があります。あたかも、「包括的支援体制イコール地域福祉」、そこに住民主体が使われている感があります。ここに対して、危機意識を持ちながら、しっかりと議論をしなければいけない時期にあるのではないのでしょうか。

総合相談支援体制だけを強調することについては、3つの危険性があることを、資料に記載しています。

1つ目は、支援を語る中で、福祉的な住民自治をどうつくり上げ、高めていくのかという点が、見逃されがちになるということです。地域にどれだけその力が高まっていったのか、というのを見ずに、ともすれば、いくつケースが支えられたのかに意識が集中してしまう、そこを見てしまう危険性があるのではないか、ということが1つ目です。

2つ目は、相談だけが強調されて、具体的に生活を支える介護やケア、保育、そういったものの質であったり、体制整備であったり、そこも非常に大事なところですが、それに対してアクションをしていくというような動きが削がれてしまう危険性があるのではないか、という点です。

3つ目は、「個別支援から地域づくりへ」という一方向の実践だけが強調される、個別支援を積み上げて地域づくりに向かう、個別支援を経て地域づくりを行う、という視野や実践へと狭められているのではないか。実際には、同時並行で地域の中でダイナミックに動いていく、動かしていくのが地域福祉の実践ですが、個別支援をしなければいけない、出口づくりに地域を活用するという流れになってしまっていることのおかしさがあります。

結論です。地域福祉において「住民主体の地域づくり」は、総合相談支援の手段ではなく、そこを超えたものであるはずで、住民主体の地域づくりと、総合相談支援体制は両方が大事であることの押さえがなければ、狭い枠の中で地域福祉を展開する、社協活動を展開する、ということになるのではないかと、という提起です。

その上で、住民主体とは何か。みんなが同じ言葉を使っていますが、これだけ多義的な言葉なのかということを感じています。例えば、総合相談支援の中で語られる住民主体は、地域生活課題を解決す

る主体、あるいは、活動する主体、参加する主体という捉えられ方です。間違っていないのですが、一面的な捉えられ方になります。

住民は、私も皆さんも、対象者、利用者である前に、「権利の主体」であり、「生活の主体」であり、「自治の主体」です。権利の主体は、非常に重要な概念です。ここが抜けてしまうと、人権がなくなります。自治だけを強調しすぎると、全体主義に流れてしまう。権利の主体であり、生活の主体であり、そして、一人ひとりの生活を豊かにする、当たり前の暮らしを続けるための「自治の主体」である。この認識がとても大切で、まずは押さえておく必要があるのではないかと提起です。

次に、「自治」と何か。ここでは、3つの要素をあげています。1つ目は暮らしのあり様を決めること、2つ目は地域をつくっていく、変えていくこと、3つ目は地方自治や政策に関わっていく、変えていくということです。こうした観点から、「住民主体とは何か」については、住民自治の実現を目指すものだという点を、はっきりと、明確にしたほうが良いと考えます。

つまり、「住民主体」とは、住民参加や課題解決主体にとどまらず、住民自治をつくっていくものなんだということです。ここを、新しい基本要項ではっきりとさせることが、新しい時代における社協として大事なことではないかと思えます。

では、「住民主体」は理念か原則か。理念のほうが上位概念であることは重々承知しているのですが、全ての活動や組織の中で、必ず貫徹されなければならないという意味では、原則でもある。「住民活動主体の原則」ではなく、「住民主体の原則」だということも、押さえていきたいと考えています。

■4 論点② 地域福祉における「住民自治による福祉コミュニティ形成」の意義

論点の2つ目は、地域福祉における住民自治に

よる福祉コミュニティ形成の意義をどう考えるのか。今語ったことと重なりますが、いまの住民主体をさらに超えていく、強調した言葉として、住民自治で福祉コミュニティをつくっていくんだということを、議論していく必要があるのではないかという問題提起です。

なぜ住民自治をあげるのか。理由を3つあげています。

1つ目は地域自立生活の実現をしようと思えば、地方自治、公的責任も非常に重要な要素になりますが、それを促進させるのが住民自治だからです。住民自治を蔑ろにすると、行政都合による官製地域福祉になってしまう。そこに楔を打つということです。社会福祉が普遍化される中で、暮らしを支える福祉サービス等の水準を、住民がきちんと考えて、話し合っ、みんなで変えていくことを、社協が福祉の側面で支えていく、促進させていくことを、打ち出していけないのではないかとということが1つ目です。

2つ目は、伝統的な地域組織や地縁組織が解体したり、高齢化したりして、地域の姿が変わってきています。地域の再生は、福祉だけではなくて、日本全体の大きな課題です。地域運営組織や小規模多機能自治が、それぞれの地域で模索され、地域組織化が取り組まれています。そこにどれだけ福祉がコミットできるのか、社協がコミットできているのかというと、そこに関わりきれていない社協も多いのではないのでしょうか。今後、地域をどう支えるのか、暮らしの土台をどうつくるのかという部分にこそ、しっかりコミットしていくということが大事ではないか。特に単身者、ひとり暮らしの方が地域にどう関わっていくのかという点も対応が求められています。

3つ目は、地域を変えるには、やはり、住民から生まれる内発性が重要です。単に住民のつながりをつくりしようという話ではなく、目標は住民自治の力を高めていこう、です。自治という概念は、日本社会で成熟しているとは言い切れないことは間違い

ないのですが、地域福祉の中でそれをどうやったら高めていけるのか、地域のためにそれをどう進めていくのかについて、真剣に語り合う時期に来ているのではないかと考えています。

■5 論点③社会福祉協議会の存在意義・アイデンティティについて

(1)社協の存在意義・アイデンティティ

社会福祉協議会の存在意義、ぶれてはいけない軸は何か。これは、一貫して地域づくり、しかも、一人ひとりの尊厳が何よりも大切にできる地域づくりである。ここは変わらないはずです。

社協という組織が問題解決をするのではなく、当事者を含めた住民が問題を共有する過程の中で、「私たち化」、「共同化」し、協議と協働の力で解決の主体や体制、地域をつくっていくこと、ここにこそ社協のアイデンティティがあり、他の社会福祉事業体ではできないことだということを明確にしていく必要があると思います。旧基本要項に「福祉向上の運動体」という言葉がありましたが、今もこれからも変わらない哲学ではないか、原理原則ではないかと思っています。

ここを自覚し、役割を果たしていくことに存在意義であり、それがなければ、下手をすれば「住民主体の地域づくり」という言葉をもって、住民の資源化、公的福祉の後退、住民の疲弊に加担しかねないのではないのでしょうか。

(2)“私たち化”“共同化”に向けた組織化の重要性

「私たち化」、「共同化」の方法論は、組織化です。これは自治促進の方法論でもあります。

共助の力が地域の中で弱まったから、過疎地域だから住民主体ができない、組織化ができない、というのではなく、だからこそ、みんなで地域の共同化をはかっていく、私たち化の話し合いだったり、グループ化だったりを促進する、この組織化の力が

問われています。

ただ、組織化がどこまで実践として、共有化されたり、学び合ったりできてきたのかでいえば、近年の社協で組織化機能は弱まっていると言わざるを得ないのではないのでしょうか。コミュニティワークがコミュニティソーシャルワークに置き換えられて以降、個別のケースをどうやって地域で支えるのかということは語られど、新たな組織化や、地域福祉推進組織が自治的に地域の福祉力を高めてまちづくりを進めていくことに迫るような、そういう研究や学び合いや実践がすごく減ってきているという危機意識があります。

(3) 社協組織そのものが「私たち化」のための協議体

3 点目は、住民による「私たち化」のための組織が社協ではないのかという点です。私は、ここが一番言いたい点かもしれません。

社協組織には 2 つの顔があります。資料3にある藤井先生の図ですが、図左側が住民主体の協議体、これはあくまでも社会福祉の関係者による協議体ではなく、住民を中心としたさまざまな公私関係者の協議体組織、並列ではなく住民を主体としながら、いろんな公私の関係者が寄って、そこに協力したり参加したりする協議体です。これがベースにあって、それを支えていくための専門職集団としての事務局がある、というこの 2 つの構造です。

しかし、ともすれば、私たちがいう「社協」は、図右側の事務局を主語にしているのではないか。基本要項もそうなのですが、住民を中心として公私の関係者が話し合って決めるのではなく、社協職員が決めたことを住民関係者が追随する、そんな本末転倒が当たり前になってきていることに強く危機意識を持っています。

社協の参加、協議、協働の展開とは何か。まずは、直接的に住民が意思表示をする、我がまちの福祉の向上を話し合うための理事会、評議員会がありま

す。それだけではなく、小地域、ボランティアグループ、多様なネットワーク、プラットフォームをとおして、我がまちをどうしていくのかを協議、協働する、お金を出して直接参加する会員会費制度、そういった、組織づくりや活動すべての中で、社協が住民による住民のための組織になっていくことの努力や働きかけがあって、初めて、社協が協議体であると言えるのではないのでしょうか。

たまに、社協ブランドという言葉を目にします、社協のネームや組織自体にブランドがあるわけではありません。実体として、当事者や住民の意思、協議がはかられる場をしっかりと持ててこそ、信頼性につながったり、公共性の高い組織だと名乗ることができるのではないかと考えています。同じ意味で、協議体と名乗るには、その実体を示せなければいけません。

社協の組織特性(社協の2つの顔)



(4) 社協の専門性はソーシャルワークに収められるのか

社協の専門性について、基本要項 1 次案では、「ソーシャルワーク」とされました。ただ、ソーシャルワークだけに収められるのかということ、私たち化、共同化、組織化、これはコミュニティワークです。

みんなの力で変えていくということを、社協はコミュニティワークを使って 70 年以上培ってきているはずなので、それを手放してしまうことはできませんし、地域の中でコミュニティワークが展開され

ることを促進していくからこそ、自治が実現できる。今こそコミュニティワークではないか、ということがここで提起したかったことです。

(5) 社協と行政とのパートナーシップとは

最後に、「社協と行政とのパートナーシップ」についてです。基本要項検討委員会でも議論がありましたが、行政とのパートナーシップが、地域福祉の政策化が進む中で、とても大事な考え方であったり、実践であったりする点は間違いないです。

ただ、それを社協が行政とパートナーシップなのかというと、まずは民間の中でパートナーシップが構築される力を高めなければならない。社協が代表して行政とパートナーシップを築くという安易なものでなく、民の力を高める働きかけをしてこそ、行政とのパートナーシップが結果として実体化されていくのではないかと、という点がここでは言いたかったこととなります。

以上、研究会として基本要項を題材としながら、地域福祉や社協実践の今後につなげる論点を提案しました。

一つには、総合相談支援体制や包括的支援体制のための住民主体の地域づくりではなく、もっと豊かに、自由に、自分たちの暮らしをどうしていきたいのかを考え、担う住民自治が大事ではないかという提起です。もう一つは、そのためにも、社協がしっかりとコミュニティワークを展開し、協議体としての組織を実体化させなければ、口先だけの協議体では意味がない、という問題提起です。

丁寧な議論が必要なこと、現実との乖離、いろいろ意見はあろうかと思えます。全体の場でやり取りができればなと思えます。

対談 「住民主体と福祉自治をめざす地域福祉実践の蓄積と展望」

進行役 関西学院大学 教授
藤井 博志 氏(研究会メンバー)

対談者 阪南市社会福祉協議会
事務局次長 猪俣 健一 氏(研究会メンバー)
淡路市社会福祉協議会
事務局次長 岩城 和志 氏(研究会メンバー)

■藤井 氏

1 現場実践から3つの論点を再考する

ここは、実践レベルで考えるためのプログラムです。ただ実践を話すということではいけませんので、先ほど荻田さんが話した 3 つの柱を反映していません。

まず、1 つ目の柱は、社協組織において住民、当事者をどのように捉えているか、社協の協議体機能をどのように捉えているか、です。2 つ目の柱が、総合相談支援は地域福祉の重要な実践ではありますが、地域づくりと総合相談支援との関係をどう捉えるか、です。3 つ目の柱は、基本要項 2025 案では、社協実践の専門性として、(コミュニティ)ソーシャルワークが想定されていますが、日々の社協実践と照らしてこのことをどう考えるのか。この 3 つを、現場の報告を交えながら、お二人の考えをお聞きしていきます。

2 実践者にとっての「住民主体」の重み

次に、なぜ、この研究会に私が混じっているのか、私のことを簡単にお話しさせていただきます。私のことで恐縮ですが、私は兵庫県社会福祉協会に 19 年いて、研究者になって 25 年くらいです。兵庫県社協の 19 年の内、16 年は地域福祉部で、社協しかやっていない、そういう経歴を持っています。

なぜ、私が、社協に 19 年いたのかというと、私は

学生時代、24 時間 365 日と言っていいほど地域で障害児・者のボランティアをずっとやり続けていたのです。その頃は、大阪でしたが、1980 年前後は大阪ボランティア協会の影響を受けたボランティアが多くいました。当時、社協はボランティアセンターを手掛けていない時期だったので、「社協はボランティアセンターを担えるのか」という問題意識をもつボランティアに満ちたボランティアが大阪に多くいました。私もそのうちの 1 人でした。そういう私からみれば、当時の社協にはいろいろな課題がありました。率直な感想として、社協は行政の住民参加のアリバイ作りをしているように見えました。このような社協を何とかしないとよくなる、というのが、私が地域で活動した実感で、これが原体験となり社協に入ったのです。

大学で読んだ社協の旧基本要項では、「住民主体」という言葉が輝いていました。実態はどうであれ、これを実現するのだ、というのが社協就職の動機でした。阿部志郎先生は、基本要項は社協の憲法ではないとおっしゃいましたが、私たちの時代の社協職員にとっては、やはり憲法だったのです。これを外しては社協ではない、それぐらいの位置づけがあったのです。

私が 35 歳ぐらいのとき、全社協が基本要項を見直し、今の新基本要項を立てるといふ動きになりました。このときの 1 次案は、住民主体を外していました。住民主体が邪魔だったのです。それは、そのときの、在宅福祉サービスを推進する上で、住民主体があると進められないという明確な意図だったのです。それに関西の社協職員はものすごく怒りました。私も、住民主体が社協から外れたら、社協を辞めないといけないと、真剣に思っていました。住民主体の社協をつくる、実践をすることと、自分の仕事は完全に一致していましたから、基本要項から住民主体は外されるのは大変なことだ、となりました。当時の関西の社協職員共々、みんなが反論したわ

けです。

結局どうなったかということ、特に関西の社協からの猛反論で住民主体という言葉は残ったものの、住民主体の「理念」に棚上げされたのです注)。住民主体を原則に社協をつくり上げていくということから外し、いろいろとうるさいから理念にしておこうか、くらいのものだと思うのです。

注)住民主体の棚上げ・旧基本要項において社協における住民と公私関係者の位置は、住民が主権という位置づけにおいて公私関係者が協働するものであった。しかし、新基本要項における住民と公私関係者は並列に置き換えられている。この位置づけは、現在の 2025 年案にも厳格に踏襲されている。

新基本要項以降の社協がどうなったかということ、統計的には厳密に確認されませんが、実感として社協の協議体機能の形骸化が著しく起こっています。今回の基本要項の議論もそうではないでしょうか。住民のための社協をどうつくるかというよりも、職員組織としてどう実践していくか、社協をどう考えるのかという議論に終始しているのではないのでしょうか。そこに不思議さを感じていない社協職員がかなり多くなったということです。

3 社協＝在宅福祉の推進主体から総合相談支援の推進主体への転換か？

在宅福祉を進めるために新基本要項に改定したものの、今になって在宅福祉の撤退から相談事業への転換、これをどう考えるのか。加えて、この間、実質的にコミュニティワークを否定したコミュニティソーシャルワークが入ってきたことによって、社協の実践の個別支援化のようなことが、松端先生のご指摘のとおり出てくるわけです。

そういう意味で、私の年代は、こういうふうに考えています。新基本要項のときに、旧基本要項がもっていた住民主体の考え方がある意味では棚上げにされましたが、住民主体という用語が捨てられなかったという意味では痛み分けです。だから、そのまま基本要項を寝かせておいてよかったのではな

いかと。要するに意味がなくなったのだから。しかし、このように改定という動きになると、新基本要項のときの住民主体をめぐっての議論が現代的に再現される。そういう中の議論なのです。ここまでは、社協 OB としての私の立ち位置です。

しかし、現在は地域福祉の政策化ということで、包括的支援体制と絡んでどう考えるかという、政策上の問題にもなります。地域福祉論や政策課題になりますので、私は研究者として、この基本要項の問題も社協内部の問題として看過することはできません。それがなければ、外から心配して、見守りだけでしたが、どうしても包括的支援体制との絡みが出てきますので、地域福祉論上の問題として議論しなければならないことです。

それと、後から現場の実践でお話しされると思いますが、これだけ地域が衰退している中で、大きくは地域づくり、自治をどうしていくのか、NPO 系の中間支援機能の団体は、みんなそこに向かって、住民自治協議会の支援と共にどうするかという議論をしているわけです。そういう中、社協はもともと地域にいたのに、総合相談支援に鞍替えしようとしているように見えてしまいます。

では、そこから社協は地域に帰ってこられるのか。みんなが、地域づくりを促進しようとする中で、社協に戻る先はあるのか。こうした危機があるのですが、多くの地域福祉研究者が疑問に思わない現状があるので、これはきちんとして議論しておかないといけないと考えています。

実践の方がしゃべられる前に、OB として、研究者として、2 つの立場から問題を提起させていただきました。

それでは、猪俣さんからお願いいたします。

■猪俣 氏(阪南市社会福祉協議会)

1 住民・当事者の捉え方

先生が言われた問題意識と、実践者側から地域

	権利主体	自治の主体
解釈	誰もが住み慣れた地域で日常生活を送る権利を持つ主体	自らの地域を創り発展させる主体
実践	・日常生活自立支援事業利用者1人から始まった共生型サロン ・市立病院閉鎖危機への立ち上がり	・漁師の想いから漁福連携事業を開始し参加支援と地方創生の循環実践 ・市民運動による病院継続の獲得
地域福祉の政策化の影響	・制度サービスに依拠する専門職支援によるお客さん化	・行政や施策による地域福祉(自発的社会福祉)の支配、管理
生じている問題	・個からの参加支援＝当事者地域生活の開発なきマッチング ・個からの地域支援＝個別援助職による地域活用	・地域の資源化・対象化 ・社協の国政策誘導からの下請事業所化＝事業委託、運用過程における住民不在
社協がめざすべき志向性	・当事者の主体化、組織化 ・地域生活の開発	・地域の自発性を守り自治を促進 ・官民の対等な協働関係 ・施策の自治的運用(住民側からのローカル・フィット)

福祉や基本要項を照らし合わせていくというお話をいただいています。皆さんと一緒に、阪南市社協実践を現場の素材の1つとして、その実践が何に依拠してつくってこられたのか、というところを振り返ったり、確認をしていただいたりしながら、地域福祉や基本要項の議論につなげていけたらとよいと思っています。

社協の概況は私の資料に書いていますので、見ていただけたらと思います。

阪南市社協に私が入って20年になりました。入社前、第1期の地域福祉計画は平成12(2000)年に策定されたものです。全国で初めての阪南モデルということで地域福祉計画が注目されたのですが、実はその中で貫いてきた、2つの住民主体があり、これを大事にしてきました。

これが、「権利主体」、それから「自治の主体」です。私たちの社協では、これを使い分けているわけではなく、「住民主体を大事にしよう」ということを、常にみんなで確認をしています。その住民主体というのは、この2つがあるということなのです。

計画には、同志社大学の井岡先生に長く関わっていただきました。井岡先生が言っておられたのは、官民協働というのは、対等な横並びではない、ということです。権利主体ということを考えたときに、基本的人権を守る立場にたてば、ときには行政と

対立をしたり、緊張関係を持ちながら、しかし、自分たちの暮らしを自分たちで獲得していくのだ、ということでした。

いくつか実践を紹介していますが、資料のスライドに載っていないものは、参考資料に載っていますので、ご確認いただければと思います。

2009年には、公立病院が閉鎖されるという危機がありました。そのときに、地域福祉計画の民の側の推進連絡協議会を開催し、市民運動を展開したのです。ここで住み暮らし続けるためには、地域医療の中核病院がないと困ると考え、みんなで学習をしたり、運動をしたり、要望をしたり、セミナーを開いたりということをしました。そんな運動に共鳴した医師が府外から駆けつけて着任するということもあり、行政が病院の閉鎖を撤回するという一方で、病院の継続を獲得しました。

災害とか、いろいろな地域課題などがありますけど、やはり、そういった共通の課題を市民の側が「何とかしたい」という思いのもとに集い、みんなで考え合うという場が必要で、その場は民間が主催する協議の場です。地域福祉計画の場は行政と一緒にやりますが、地域医療のときは民間だけで開催をしました。社協が招集をした会議です。この一連の経過は、まさに住民が権利の主体であり、自治の主体でもあるということ強く感じた実践です。

2 住民主体をめぐる問題認識

そんな中で、特にその直後ぐらいから感じ始めていたのが、地域福祉の施策化の動きです。本来、権利の主体として、自分たちで住み暮らし続ける地域をつくっていく、獲得をしていくというところが、専門職による制度、サービスのお客さんになってしまっていないのか。また、自治の主体である地域の私たちが、行政や施策に管理をされる、ともすると支

配をされる、そんな地域福祉が進んでしまったのではないかと、思っております。

住民主体を考えたときに、本当に当事者の願いや夢を実現できるような個別支援ができていいのか、制度、サービスだけで本当に本人の願いを実現できるのか、ということです。

阪南市では、日常生活自立支援事業の専門員が、訪問した独居高齢者のお宅で手芸品がたくさん並んでいるのを見て、何とか披露する場を一緒につくりたい、ということで、共生型サロンを立ち上げました。その方は共生型サロンを卒業して、今度は地域のサロンに参加することができました。これは、もちろん日常生活自立支援事業のサービスではありません。本人のそういう願いや思いをきちんと受け止めて、考えていこうとすると、サービスだけではできない。しかし、やはり、権利主体として、その人が住み暮らしていきたいという思いに寄り添っていくと、自然と場を開発し、地域とつながって、地域の人と一緒に、この人を支えるということにつながっていくということです。

ただ、政策化の中で、そういう個別支援のサービスが充実してきた、相談支援も充実してきたということがありますし、地域づくりのほうも施策化がされてきました。白澤先生は「フォーマルサービスによる植民地化だ」ということを書かれていました。例えば、会議の場を何年までに何箇所つくりなさい、協議体をこういうメンバーで構成しなさい、活動者数を何年までに何人にしなさい、ということ、なぜ行政に言われなければいけないのか。住民活動、自発的な地域の活動を自分たちでつくるはずなのに、行政によって管理されたり、それを評価されたり。もっと言うと、行政サービスの削減のために、住民活動が都合のいい奴隷のようにされていないか、ということ、ずっと私たちは考えていく必要があると思っております。

3 社協の協議体機能の捉え方

阪南市では総合事業が始まったときに、いわゆる住民主体型の B という枠組みを使って、補助金を交付する枠組みをつくったのですが、国から、要支援者の参加状況に合わせて按分しなさい、という通知がありました。これを受けて市行政は当初、要支援者が半分を下回れば補助金を 5 割にするとしたのです。それはおかしい。1 年間活動をやった、要支援の人が来なかったら減らしますと。そうすると、「あなたは要支援ではないから来てはいけません」と地域の人参加者を峻別してしまう。そうではなく、按分率を変えて、9 割は補助金を維持しましょう、その代わりに、1 割だけは国が言うから、仕方ないので按分してよい、というように、協議をしながら変えていきました。ソーシャルアクションというのか、行政とのパートナーシップというのか、分かりませんが、制度・施策によって使われる側ではなくて、住民が使いやすいように制度・施策を変えていく、ということも、この住民主体の中で必要になってきたと思っています。

そういったことも、自治の 1 つだと思います。自治というと、自治コミュニティ、地域の自治会や地区社協など、そういうコミュニティをどうしていくかというところのイメージが強いですが、制度、施策を自治的に改善していくとか、獲得していくというようなところも、自治ということなのです。それをしようとすると、やはり、協議の場なり、民間側として、行政と対等に議論していく場が必要となる。それが社協なのかと思っています。住民の思いや願いをきちんと受け止めながら、社協組織という住民で構成される社協組織を活かして、行政と協働して暮らしを獲得していく。施策を自分たちのものにしていく。法律とか施策という権力に刃を突きつけられて、そこから暮らしという自由を守っていかなければならない。社協の協議体というのは、そのための盾ではないかと思っています。

だから、行政と仲良くして、行政施策を忠実にこなしていく組織が社協ではなく、行政が求めるものと、地域の住民の暮らしの自由を、きちんと正面からやりあいながら、守っていく。その守っていく盾として、社協の協議体組織という特性があるのではないのでしょうか。

我々職員は、そんな住民に雇われたワーカーだと思っています。もちろん、行政のお金が入っていますけど、しかし、その施策を引っ張ってくると決めたのは、社協理事会ですし、我々は社協の理事会に雇われた、住民に雇われた職員なので、とことん住民に寄り添って仕事をしている、そういう組織だと思います。

4 基本要項への意見

改めて、そういうことを踏まえて、この 2025 年版基本要項案を読み込んだときに、すごくよいと思ったのは、この 2 つの住民主体です。それをしっかり言及してくれているというのは、すごくよいと思いました。自治の主体、それから生活の主体、これは権利の主体ということです。

ただ、解説文の位置にそれらの言葉が入っているので、むしろ、2 つの住民主体こそ、基本要項を貫く、もっとコアな部分、最上位概念として、きちんと位置づけを改めてほしい。用語解説ではなく、住民主体がすべての社協事業や社協組織につながるのだ、というものに、ぜひ重きを置いてほしいと思います。

5 地域づくりと総合相談の捉え方

そんな中で、地域福祉も制度施策化されてきました。社会福祉基礎構造改革以降、地域コミュニティをどうしていくのか、狭間の課題、複合課題をどうキャッチして解決していくのか、2 つの軸の中で、制度施策が流れてきたと思います。

その中で、地域づくりと総合相談をどうとらえるか、という問いです。総合相談の入口と出口が地域

づくりと言われていますが、それってほとんど全部でしょう、と思っています。入口は地域の中で課題をキャッチします。出口は地域の中で受け皿をつくりましょう。では、真ん中だけどこかへ、違う場所へもっていくのか、ということです。地域の中で、こういう総合相談も含めて、住民と一緒にやるのが、一番効果的、効率的ではないかと思っています。

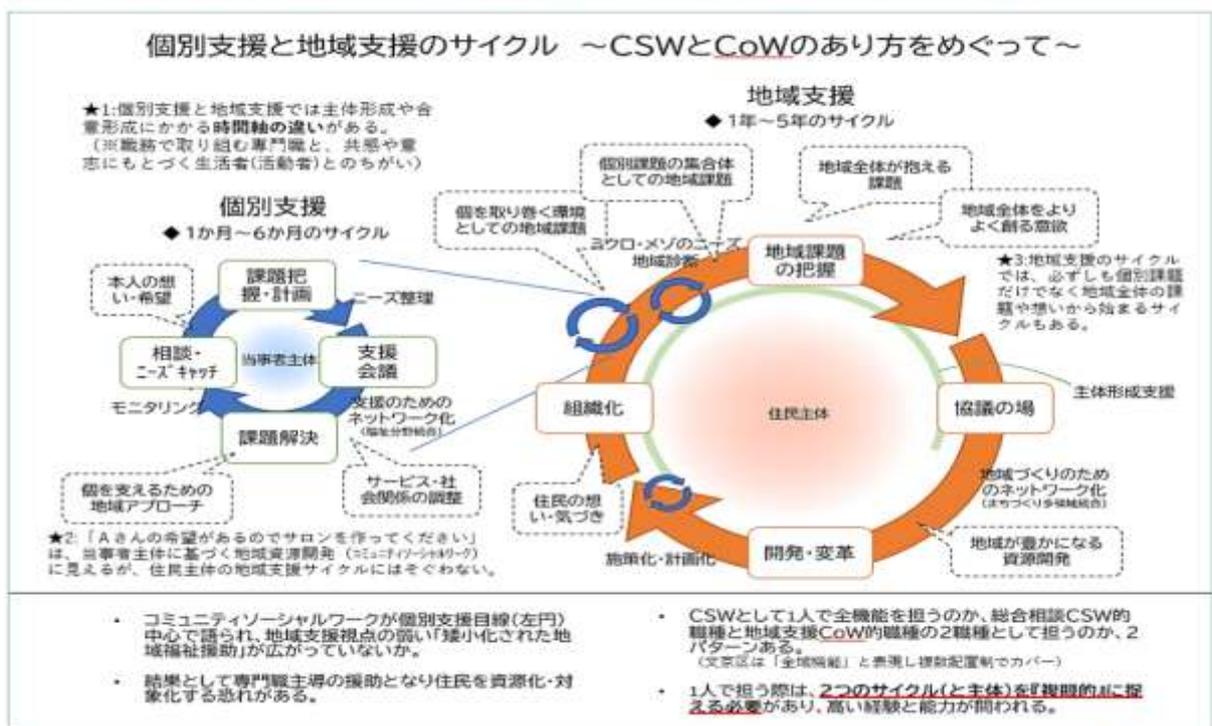
というのも、阪南市でもそうなのですが、地域の相談窓口をつくりましょう、ということで進んできました。「まちなかほっこり相談」という出張相談という仕組みですが、これも、やはり、住民の声から始まりました。サロンカフェがずっと、この15年前ぐらいから広がってきて、地域の居場所ができた。しかし、いろんな居場所ができると、いろんな相談が入ってくるのです。住民だけでは抱えきれない、ちょっと専門職来てよ、ということで、専門職も地域に出向いていきました。そうやって住民の人と一緒にこの相談の場所をつくっていくと、結局、職員がアウトリーチをするといっても、そこに相談者を連れてきてくれるのは地域の人たちなのです。地域の

中で見守り活動なり、「気にかけて合う」という地域が成熟していなければ出張相談も機能しない、ということです。

出口としての地域づくりも、課題を受け止めて地域の中で支えていきたいと思います。既存の地域の資源だけでは解決できなかったのです。たとえば地域のサロンにつなぎましょう。しかし、不登校の中学生が、高齢者が中心とした地域のサロンに行けますか、というとなかなか難しい。地域づくりのころは、もっと視野を広げながら、社協のコミュニティワーカーが地域の人と一緒に考えて広げています。これは阪南市の配置の例ですが、コミュニティソーシャルワーカーは総合相談と個別支援寄りのワーカーとして配置しています。コミュニティワーカーは、地域づくりにしっかり軸足を置いてやっていく役割です。その2つが連携しながら、両方を進めていきますということで、地域生活支援の専門性と、コミュニティワークの専門性を「一体化」するのではなく、「明確化」をして進めていきました。

自治体の状況によって、やり方はさまざま良い

個別支援と地域支援の「複眼的視点」



と思うのですが、やはり、一体化することで見えにくくなっているということが、今、問題提起されているように思います。

地域包括ケアが進んでいく中で、地域包括支援センターの職員が地域ケア会議をしようとしてきたのですが、やはり、住民がお客さんになっていると、気づきました。そうではなく、住民に巻き込まれないといけない。先ほどの「ほっこり相談」もそうです。地域の人に、ちょっと来てよ、と言われて、ワーカーと一緒に地域に出る。このように、住民を巻き込むのではなく、住民に巻き込まれる専門職、「専門職巻き込まれ型実践」という実践を大事にしています。

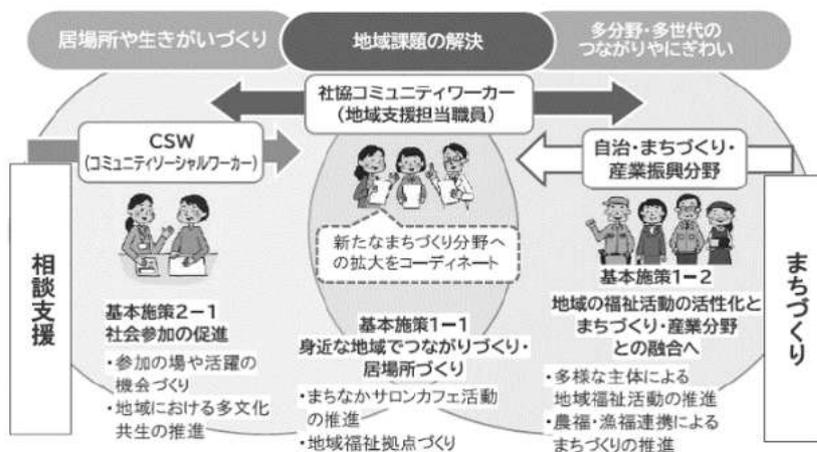
その意味では、主語が何なのか、という話です。専門職がこういうことをします、総合相談をしますと、ということが、基本要項の中でも、ところどころ出てきます。住民主体ということを言いながらも、でも、社協職員がこういうことをします、となっている。

どちらが主体なのか、本当に住民主体だと思っているのか、ということが、所々に出てくるのです。そういう意味で、改めて、専門職は住民に活用される側でありたい。それは、住民の言いなりなることではなくて、職員も1人の市民としてこの地域のために自らの専門性を発揮する、という専門職のプライドももちろん持った上で、です。こういった関係性を阪南市では大事にしています。

重層事業が始まって、非常に特徴的な事例が誕生しました。漁福連携という取り組みをやっています。これも漁師さんの一言から始まったのです。「何か一緒におもしろいことをしよう」という一言です。そこへ至る経過もちろんあるのですが、漁業と福祉がつながって、おもしろいことをやりたい、というところから、いいですね、やりましょう、ということやっていきました。漁福連携会議と書いていますが、会議室で開催したのは最初の1回だけです。

地域づくりに向けた支援の仕組み

- これまでに、まちなかサロン・カフェなどの居場所の広がりや担い手の拡充など、地域福祉基盤が形成されてきました。本事業では、この基盤のもと、相談支援から派生する新たな参加の場づくり、産業やまちづくりと連携した地域コミュニティ全体の活性化へと発展させていきます。
- 地域づくりの推進にあたり、地域づくりの専門機関として社協のコミュニティワーカー（地域支援担当職員）が相談支援との連携、新たなまちづくりへの拡大のコーディネートを行います。



(第4期阪南市地域福祉推進計画)

あとは漁港に行ってみみんなでワイワイと話している、そんな場です。そこに、生活困窮とか地域包括などの専門職側の思い、また、地域側の「もっと居場所をつくろう」という思いを重ね合わせて一緒に開発をしていこう、ということをやっている中で、不登校の中学生の事例が連携の中から出てきました。

これは、多機関連携を進めてきたからつながった、というのはあります。地域づくりと同時に、相談支援の横断化、包括化も進んできていたことが背景にあります。さらに、バラバラではなくて、個別支援と地域支援をつなぐエリア会議という場をもっていたことで、漁福連携の活動に、不登校の中学生が参加しよう、ということがつながりました。そうすることで、今度はこの不登校中学生が、地域の担い手になっていきました。ボランティア活動の担い手です。漁港でこども食堂をやろう、そんなところにも、ボランティアとして手伝いにきてくれます。

地域づくりの住民の思いから始まって、並行してたくさん協働を進めていく中で、縦につながっていたというのが、この事例の特徴です。相談支援の中で「横断」していくということは、割と今、重層の中で取り込まれていますが、地域づくりを基盤に、相談支援から上がっていた課題が、地域の担い手になっていく。このように地域づくりも含めて縦に、3つの層を「縦断」していく。そんな取り組みが重層の目指すところなのかなと思います。

コミュニティソーシャルワークの成果と課題というところでは、全人的な課題や地域の横断的な課題に依拠する総合相談が広がってきたというところは、すごく充実している成果だったと思っています。ただその一方で、ソーシャルワーカーが主体となって進める、ということが特に強調されてきた部分もあったのではないのでしょうか。

そんな中で、先日、厚生労働省の地域共生社会の在り方検討会議に参加しました。相談支援と地域づくりが協働していきましようということが、この 10

年ぐらい進んできた、その象徴みたいになって、重層ができたわけです。

ただ、今回の検討会議で感じたのが、地域づくりとか、地域の生活課題というものが、福祉の世界の課題だけではなくていうことです。総務省も内閣府も農林水産省も環境省も、全部同じようなことを言っているのです。「地域で暮らし続けるため」、「地域の課題」、「生活支援の課題を解決する」、「人のつながりをつくる」などです。中には、地区社協がモデル的な事例になって紹介されているものもありました。

それだけ、各省庁、分野が、みんな、地域コミュニティの在り方を課題だと捉えている。言いたいのは、社協が違う分野に手を出して、そんなところまで手を出せというのか、ということではありません。展開されていることは、本当に地域福祉の課題なのです。各省庁がそれを考えている。そのように、あらゆる分野が、地域福祉が今までやってきたことに視線を向けようとしている中で、本当に福祉分野のソーシャルワークだけを強調してよいのかというと、地域づくり、福祉を超えて、しっかり、住民と共に暮らしをつくっていくということを考える必要があるのではないのでしょうか。かつて、蚊やハエをなくそうという運動をやってきたことと同じように、今は、もっと暮らしをよりよくしようと、もう一度そこに目を向けるべきなのではないかと思います。

ソーシャルワークの位置づけについては、ソーシャルワークの発展という基盤を大事にしながらも、暮らしを支えてきた社協のコミュニティの基盤も大事にしながら、合わせて、そこを強調していくと、よりよい基本要項になるのかと思っております。

■岩城 氏(淡路市社会福祉協議会)

1 私の問題意識

私は、福祉の専門職でも何でもなくて、福祉系の大学を中退して、他の大学で哲学を学び、帰郷後、

水道工員として働いていました。その後、社協職員になりますが、デイサービスのパート職員から始まったという叩き上げの人間です。

私の資料の最初スライドですが、先日、村祭りがありました。村も人が少なくなり、祭りをどう維持するか、もがきながらやってきました。今回、十数年かけて願っていたことが叶いました。本祭の夜、御旅所に村の全てのだんじりが集まり、電飾を施して、みんなで担ぐことができたというものです。この日を夢見て、実現するのに15年かかりました。

地域福祉や地域づくりの話をするとき、住民さんから祭りの話がよく出てくると思います。村祭りなんかは、公がやるとか、そういう話ではなくて、よいことも悪いことも含めて、その地域に暮らす、自分たちの力でやっていく作業だと思うのです。まさに自治。これを地域ではずっとやってきているのだと思うのです。

今年は、もう一つ話があって、境内で練り込みするときに警察がやってきました。警察(公)が「だんじりを倒すな、危ないからそれをするな」と言い、みんな我慢していましたが、最後の最後にだんじりの運行に対して警察が再度注意しました。ここまでの経緯もあって、住民はもう我慢がならないと警察とぶつかりました。自分たちの伝統や誇りが大事にされていない。これまでの文化やならわし、自分たちのことを知らない警察が何を言うとするんやと。

今、地域福祉が政策化されていますが、これと近いことをしているのではないかと感じています。住民の資源化もそうです。その防波堤となるのはコミュニティワーカーの仕事ではないのか。どっちに立脚するのかということです。

昨今の地域福祉政策は、現場で歪みを生んでいます。住民主体が理念である地域福祉に行政主体という政策が入ると、力が強い行政に主体が移るため歪みます。この歪みを誰が直せるかということ、私は歴史的にも組織的にも社協職員だと思っています

す。なのに、社協職員はその胆力もなくなったのかというのが今日の話の全てです。一体、社協職員はどこに行っているのだと正直、思っています。それを今からつらつらとしゃべります。

私のところのある島なのですけども、大企業が次々と拠点を整備しています。これが、またおもしろいことに特定の地域に集中しています。そこだけは「都市化」している。他は一気に過疎化しているにもかかわらずです。そういう意味では、場所、場所に大きな違いがあり、仕事のやり方をそこに合わせるように変えています。

このことは社協旧基本要項の前文にしつこく書いてあります。「地域の実情に応じて」と。社協組織はまさに地域の実情に合わせて変化する力があります。政策は地域の実情に合わせてはいないし、総合相談や個別支援と地域づくりの一体的展開が書かれている基本要項2025一次案も地域の実情に合わせているとは思えない。2025の前文にそう書いてくれているのかということ、それも書いていない。私は社協職員としてそれがとても腹が立つ。こちらは島です。50万人の市や100万人の市、山間部の地域や雪が降る地域と我々の地域は全然違う。我々の市は、5つのブロックで進めています。それでも地域の実情は全部違う。「地域の実情に応じてやっていく」ということが基本であるということも分からないのかと、とても怒っているのです。

言わずもがな、我々の市も単身世帯、夫婦のみの世帯も多いです。農村三世帯モデルなどは6.4%しかありません。これが、点在化して暮らしている。当然、孤立化も進んでいる。だから、みんなで話をしないといけないのです。絶対に話をしないといけない。

地域福祉において「圏域」はとても大切で、そのことにこだわってきたから地域福祉計画において圏域設定をしました。圏域の大小、場所に応じて視点や支援方法を考える上でコミュニティワーカーとして圏域へのこだわりを基本に置いています。これも

話し合いをするにあたってとても重要です。

2 私の住民・当事者の捉え方

住民が担い手という話ですが、人口は減ってます。淡路市のある町内会の人口構造が資料中にあるものです。ここの住民に「あなた方が担い手になって」と我々は言うのですよ。そんなこと言えますか。私は「言えない」と住民に言います。だから、自分たちで考えていこうと。生き抜いていく方法を。大きな集団にならないといけないなら、大きな集団になるためにどうしたらよいか。私も答えは持っていないから一緒に話をさせて欲しいと言っています。なぜ、この現状がわからずして基本要項では十把一絡げに機能のような細かいことを言うのか。ということが田舎の人間の怒りです。

ヘルパーも少なくなってきました。少なくなってきたから、住民でやってねと。いや違う、ヘルパーが何で、どうして生まれてきて、何をやっているかをまずは住民と話をするんです。この話をするととても長くなりますので、聞きたい方は電話をください。

私が社協職員として注視するところは「主体」です。主体とは、自らの意思に基づき、お互いに影響し合う存在です。ここは淡路市社協ではこだわっていて、共生循環型地域社会づくりというのが組織理念です。共生社会ではなく、循環がなければならぬ。「して、されて」お互いに影響を及ぼし合わないと意味がない。ワーカーと本人だけではなくて、住民同士、よいことも悪いことも含めて影響を及ぼし合いながら生きていくということが、我々の目指したい地域像でもあります。

また、淡路市地域福祉計画では、自助、公助、共助が並列、同列になることに異議を唱えています。並列ではなく共助があるから自助が芽生えて、自分もがんばろうと思う。共助がなければ自助はない。

共助という面がなければ、本人がエンパワーされない。勝手に本人が自分で立ち上がってきて、がんばっていこうと言うのはちょっとしんどいはず。自己責任論はしんどいし、孤立を生むのです。

私は最初、勝部さんが言っていることはこれだと思っています。ところが、どんどん政策になり、コミュニティソーシャルワークという言葉が出てきて、どんどん、どんどん歪む。お互いにエンパワーし合う機会や場をきちっと公助や私たちが支えられないとダメだと思うのです。それが、なんでコミュニティワークではダメでコミュニティソーシャルワークは丸なのか、私にはさっぱり理解できませんが、ここの共助に寄与するのが、コミュニティワーカーではないのかと思うわけです。

住民に聞いてくださいよ。社会資源を活用しよう。そして、住民活動は「社会資源」だと。住民や活動者はとても怒ります。「それならお前がやれ」と。私はこの住民に向けた「社会資源」という言葉が大嫌いです。人だから。サービスではない。詳しくは資料をまた読んでおいてください。

だから、私が生活支援コーディネーターをやって最初に反論したのは、「社会資源と言うな」ということです。私は社協職員ですから。住民を客体化させているのではないか、利用可能なものにしようとしているのではないか。住民は主体であり、それを支えるのが社協職員。お互いの関係性の中で影響を及ぼし合いながらつくっていく。つまりは、話し合いでしょうと。それを「つながりづくり」って。信頼やつながりは「生まれてくる」ものであって、つくるものではない。つながりは、お互いに影響を及ぼし合うことで形成されて生まれていくというのに、ええ？と思っているのです。「(つながりが)生まれる環境をつくる」のなら、まだましですが。

資料にある松端先生の図ですが、加筆してみても未来軸である上半分、特に図左上がすごく難しいと思

いました。どうしても現在軸の下半分に、つまり個別に向いてしまう。だから、コミュニティワーカーは、他のワーカーに比べて残酷なワーカーです。今、救えない。未来を軸にして救っていくので、今を踏み台にしてつくり上げていかないとならない。個別支援ワーカーから、サロンに誰でも受け入れて欲しいとか、生活支援のためのボランティアをあてがってほしいとか、これ住民でなんかしてくれないのかとか、いろいろ言われることあると思います。でも、客体化を意識して、それはできないと言うと、ぼろくそに言われます。でも、負けない。5年後や10年後、あなたがたに言われる前に住民の人たちと考えられるようなことを1つでもよいから、みんなと一緒につくり上げていく。それが、コミュニティワーカーではないのかと私は思っています。だから悩みます。いろんなところで悩みます

だから、一次案についても、今の目先の銭に目がくらんで言っているような気がします。未来を軸に語っていない、話をしていないなど。機能をたくさん書けば見栄えはいいですよ。しかし、あのようなことが当たり前だと書かれると我々100人ほどの職員集団ではできない。あれだけのことをやりな

いと、今、災害で苦しんでいる被災地の珠洲市や能登町、輪島市の社協に言うのですか。私ならとても言えないし、そこをちゃんと思ってよと怒りたいです。

3 社協にとっての協議体機能

(1) 協議と組織化

協議は、社協そのものです。私は兵庫県内のワーカーなので、兵庫県社協からずっと教えてもらっています。私がお先達から教えてもらったのは、「組織化とは答えの出ないことを話し合い続けていくこと」であると。それを話し合い続けていくと「組織」になっていくと教えられてきました。見渡せば、社協職員はこれができないようになっている。何でも答えを知っていないといけない。答えが分からないということを書けない。それこそがとてもおかしいことではないか。だから、協議に目が向かない。

今日の先生方のお話でも感じましたが、自治にゴールはないので、いつも問答が繰り返される。それは、答えを本当は誰も知っていないし、持っていないからです。これがとある国であったら、一番レベルの高い人が答えを持っているのですが、民主主義

福祉支援の類型化

(出典: 「日本の地域福祉」/ 松端先生 に加筆修正)

集団 (の問題)

A領域 (下記の傾向が強い)

- ① 地域に共通する課題において。
- ② 集会的に対応するような支援。
- ③ 集まりの場から発展されるものが多い。
- ④ 新しい取り組みの枠組みが生まれることがある。

C領域 (下記の傾向が強い)

- ① 困難な状況に置かれる集団相談に乗る。
- ② 各種組織・関係機関がつながる。
- ③ 組織体を持って当該の**集団課題**の対応がなされる。
- ④ 組織。領域以外の支援は不必要もしくは行われない

地域・住民

(地域を含めて対応)

専門職

(個別に対応)

B領域 (下記の傾向が強い)

- ① 法や専門職等の支援に加え
- ② 住民活動者の支援を組み合わせる。
- ③ 地域の中にソーシャルサポートネットワークが形成される。
- ④ 当事者同士、当事者を取り巻く集団であることも多い。

D領域 (下記の傾向が強い)

- ① 困難な状況に置かれている人の相談に乗る。
- ② 各種制度に繋げていく。
- ③ 当該の**生活課題**の対応がなされる。
- ④ それ以外の支援が不必要もしくは行われない

個別 (の問題)

はそうではない。答えがないから話をするわけです。思い返してください。組織の中での協議はデフォルトで備わっていませんか。協議のできない組織は組織になっていないでしょう。私はそう思ってやっています。

淡路市社協には 5 つのセンターと本部があります。理事会と 5 つのセンター運営委員会が毎月 1 回あり、その中でずっと話し合いをします。実際、不発だな、面倒くさいなと思うときもありますが、タイミングが合うと、タイムリーに話をしなければならぬ事柄をどんどん話していきける。だから、苦しくても、しんどくてもやり続けなければならない。よくある「餅つき」も続けないとダメなのです。餅つきばかりして、苦しい人や阻害された人はそんなところに来ないというかもしれない。でも、それも違う。餅をつきつづけていたら、チャンスは絶対来る。続けないとそれもないと思う。そのことをワーカーは見て、待つ。混ざりの機会を伺いつつです。「それでないと共生しないではないか」と、うちの事務局長はいつも怒っています。

(2)組織化の実際①～地域の組織化～

余談ですが、最近の地域組織化の話なのですが、社協委嘱の福祉委員がいるのか、いないのか問題が出てきました。近年、地域の中で困っていること、問題に上がっていることは何かというと、役員問題です。役員のなり手問題の中で、福祉委員が問題になっていると委員から発言がありました。だったら、福祉委員が「いるのか、いないのか」問題をこの運営委員会で話をしよう、ということで話を始めました。

そうすると、そもそも論が始まる。当初、何を考えて、何をしようとしていたか。そもそも論が協議に戻ってくるわけです。みんなで時間をかけて話し合った結果、今、何が起きているかというところから地区社協のようなものをつくろうという話になりました。そ

れも運営委員が住民に組織になろうと話をしにいきます。事務局は資料を用意するだけです。

ここまで来るには、運営委員会での議論はものすごいものがありました。ケンカみたいになったり、そのケンカに私も参戦したりと。でも、これだと。これが自治の姿だと。これがみんなで作るということではないかと。答えは持ってないから、いろんな考え方があり衝突もする。その中でこの先どうするかをみんなで話し合い歩むということです。

この作ろうとしている組織は「話し合い」だけを行います。活動じゃない。活動のための組織じゃない。話し合いをして、しなければならぬと思ったらやればよいし、違うことにはいかなければならぬと思ったらいったらよい。何かね、活動ありきばかりで、協議の本質が抜けているから全部動かない。新基本要項に住民活動主体って書いてあるけれど、それもおかしい。住民は「いる」だけで価値がある。なぜ「する」になるのだと。

(3)組織化の実際②～デイサービスでの組織化～

またまた余談ですが、協議の機能のところというと、協議の話は社協職員全体のものだから、ケアワーカーだろうが個別支援ワーカーだろうが関係がないと思っています。私はコミュニティワーカーですけれども、困難ケース担当もしていましたし、生活困窮の主任相談員も貸付の担当もしていました。個別支援のことを分かってないと思われたら嫌なので話しておきます。でも、個別支援であってもこのことに関しては大差がない、関係ないのです。全部、実は協議なのです。相談も相手との話し合い。ケース会議もそう。協議が大事です。

デイサービスの運営推進会議の話をしますが、約 10 年前、デイサービスの運営を考えた時にそろそろデイの運営委員会を取らないといけなかったと思っていました。地域密着型デイの運営推進会議が必修になったこともあって、タイミングもいよいよ「やろう」

となりました。行政から「どこの人が来て、介護度はどれくらいかなどを話してください」と言われましたが、そんな話はいらぬから、まず、委員に選ばれた住民の人に、うちのデイサービスがどう見えているか、どう思っているか、話をしてもらおうと言いました。出てきた意見は、非常に辛辣で「見てみ、お前ら、このデイサービスセンターの周りの人は誰も来ていないだろう。まわりからは行きたくない場所とみられているんや」と言われました。でもね、協議はここから始める。その後、じゃあ、どうしようとなったとき、委員の意見や力が発揮できる、多くの人の力が発揮できる場になればいいということになって、資料にあるこれだけのメニューができあがってきています。このメニューはとてもおもしろくて、聞いているだけでワクワクするし、運営推進会議の話し合いに対して感謝の念が湧いてきます。

これをなぜ、デイサービスの職員がやるかと言えば、我々の捉え方は、デイサービスのケアワーカーではなく、地域福祉上、拠点をつくり上げるワーカーだと職員をみなしているからです。ケア付きだから、より多くの人活動できる拠点です。そう思うと全部、地域支援のところから入ってものを見ていかないと生まれません。個別支援から入ると生まれません。子どもも障がいのある人も、行き場のない人も、いろんな人が入ってきては去って行っていますが、そういうようなことが大事だと思っています。

4 基本要項への意見

私は住民主体というのは社協にとって根本的な法則、つまり「原則」だと思っています。住民主体は地域福祉という広義にまたがる原理なのではないか。その原理の中に我々は身を置き、住民主体という法則で、住民の人と福祉的な側面を頼りにしながら地域づくりをやっていくのではないかと考えています。それを、うちの組織の理念だけにおさめてしまうというのは、他者と協働する上においても共

通の考えにもならないし、また客体化してしまう。そこは違うのではないかと考えています。

もう1つ、会員会費制度を、全然取り上げていないのは、すごくおかしいと思っています。協議と対になるととても大事なことです。我々、市町村社協は法制化される前からの組織だったはずで、そのころから組織を作っていた。そして、法人になっている。私が所属していた旧一宮町社協は、昭和32(1957)年の設立当初から各世帯50円の会費を取っていました。自分たちでやるために、自分たちでお金を出していたわけですが、この一番の土台を大事にしなくて、どうやって住民主体と言うのか、どうやって我々は住民の団体だと言えるのか、何ををもって社会福祉協議会というのだろうと私はいつも思うのです。

■地域づくりと総合相談支援の関係

藤井 ありがとうございます。気になる方はぜひたくさん電話してください。

次に、「総合相談支援は地域福祉の重要な実践であると思いますが、地域づくりと総合相談支援との関係をどう捉えていますか？」をテーマに、一言コメントをいただきます。

包括的支援体制と地域福祉の関係で問題なのは、包括的支援体制は支援の包括化重視で、登場するのはソーシャルワーカーと行政担当者で、対象は在宅の要支援者で、地域づくりは要するに社会参加資源づくりや助け合いぐらいです。

ところが地域福祉実践における地域づくりでは、当事者、住民の主体形成を重視するし、ソーシャルワーカーだけではなく、ケアワーカーも登場します。また、当事者、住民の参加を重視するし、対象も施設の入居者を住民と捉えます。

つまり、地域の福祉力や、福祉的な住民自治の形成、助け合いや社会参加づくりも包み込むことが地域福祉の射程になるわけで、ここが大問題なのです。

包括的な支援体制

- ①「支援の包括化」を重視
- ②相談支援員＋行政担当者の参加
- ③対象：在宅の要支援者
- ④地域づくり（社会参加資源づくり・助け合い）

地域福祉

- ①「当事者・住民の主体形成」を重視
- ②ケアワーカー／当事者・住民参加を重視
- ③対象：施設の入居者を含む要支援者
- ④地域づくり（地域の福祉力・福祉的な住民自治の形成）

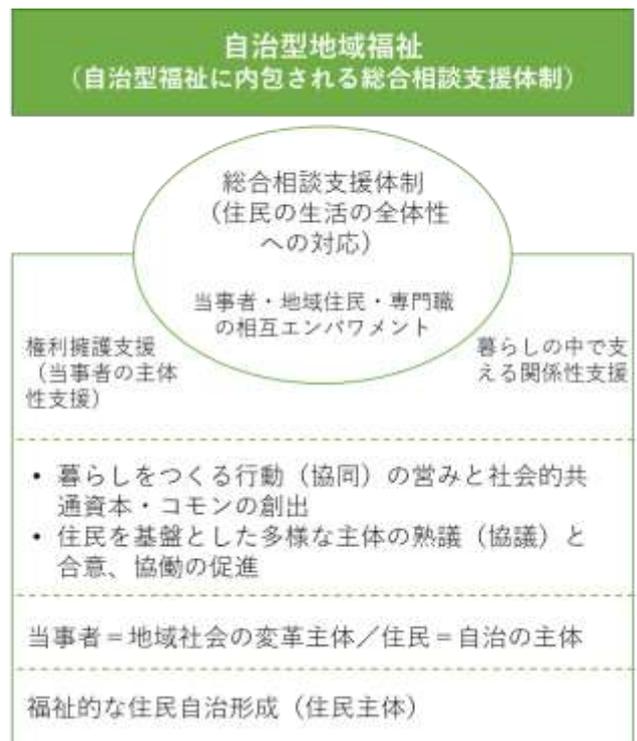
つまり、包括的支援体制イコール地域福祉なのか、地域福祉に包含される包括的な支援体制なのか。ここは、学問上も実践上も地域福祉の問題になっています。これに対してお二人はどう思われますか。

猪俣 包括的支援体制では、やはり、「支援」が前に出ていくので、主語がどうしても、専門職や行政などになってしまいがちです。ですが、地域福祉を考えたときには、まさに当事者や住民の主体形成、そこを起点に広がっていくので、制度施策にも収まらない広がりがあるのが地域福祉なのかと思います。

岩城 包括的な支援体制では、圧倒的に、専門職によ

る「課題」という言葉が使われると思うのです。右側（地域福祉）は住民領域なので、「問題」という言葉を使うと思うのです。

皆さんは、住民に「地域の課題」と言っていないか。住民は嫌な顔をするとします。左側(包括的な支援体制)の専門職が「解決しなければならない」と思っていることを、一方的に住民に押し付けていくのではないですか。これは違うと思うし、ここが歪みだと思います。そうではなくて、今こういう「問題」があることを、みんなでどう考えたらよいのかと投げかけていくと、住民は話をしていきます。問題を包含して主体形成が始まる。「支援」ではなく、「応援」をしていく過程が、みんな考えていこうとなり、地



域づくりに変わっていくと思っているのです。住民に押し付けるのではなくて、きちんと我々が引き取るという位置づけで、包括的支援体制があるのならば私は理解できますが、図の左が地域福祉も含めた全てとなっていることがおかしいと思います。

■総合相談支援型地域福祉と自治型地域福祉

藤井 基本要項の改定も、どちらのスタンスで書かれているか。そこが貫徹していないような気がします。

地域づくりと総合相談支援体制の関係については、図の左側の考え方は総合相談支援体制が制度の狭間への対応で、地域生活課題の相談を解決するために地域住民等への過剰期待が危惧されると、支援のための地域住民の資源化の危険性がある。その中における住民主体は、社会資源の地域づくりで、これが政策や行政でいうと、社会福祉法第4条第2項、第106条の3第2項ですが、その部分が色濃く出ているように見受けられています。

それに対して、荻田さんや松端先生の報告は、地域づくりがあり、その中に総合相談が入るんだということです。当然、総合相談も権利擁護支援、当事

者の主体性支援、暮らしの中で支援をしていく。必要性から生まれるのは、社会資源開発・サービスづくりというよりは、社会的共通資本・コモンを協同してつくっていくということであるし、そのためには、住民を基盤とした多様な主体の対話や熟議が必要だということです。

当事者は地域社会の変革主体であり、住民は自治の主体であり、こういう基盤を福祉的な住民自治形成でつくり、総合相談体制もその中で形成されていく、これが地域福祉の考え方ではないかということです。こういう考え方について、議論をきちんすべきではないでしょうか。

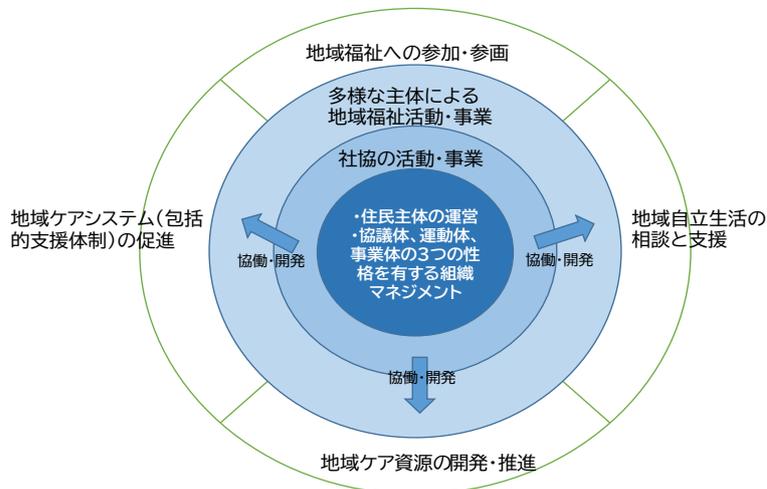
社協の協議体機能とは何か

藤井 質問1には、住民の協議体機能について書いていますので、読んでおいてください。

住民の客体化(支援対象化)と協働の中核

藤井 社協が包括的支援体制の中で協働の中核を担う、そういう小さい話ではなく、地域福祉を拡大していくような媒介機能、ここでは地域福祉の基盤型中間支援機能と名付けていますが、これが社協にと

宝塚市社協の中間支援機能図
社協の住民主体のマネジメントと直接実施事業は他団体の支援と協働・開発の拡大を目的に地域福祉の全体の機能を高めるためにある。[社協事業による地域福祉拡大の媒介・触媒機能]

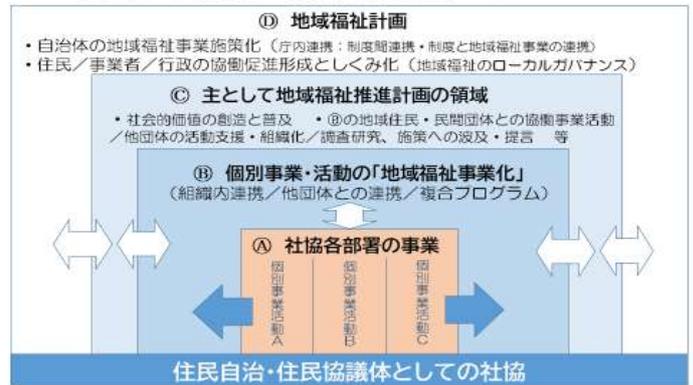


って重要ではないでしょうか。図は、宝塚市社協モデルです。住民主体の協議体を軸に、社協の直接事業がありますが、それは多団体、多機関と協働する事業です。そこからみんなで「住民参加」や「自立生活支援」、「地域ケア資源の開発」や「地域ケアシステム、包括的支援体制」をつくっていく、そういう発信体になる、地域福祉の条件整備をしていくということです。

三田市社協の計画においても、中間支援機能を強化するというコンセプトになりました。三田市社協は、行政との一体的計画を2期目につくり、行政との関係で社協の主体性が危なくなったので、3期目は自律的な社協の計画をつくりました。行政との一体化計画はともすれば、社協のガバナンスが低下し、社協内部がタコツボ的になってしまう恐れがあります。3期目は社協として地域福祉推進計画を住民・関係者の協議で策定し、社協内連携を総合化するために、社協の中間支援機能を機能強化して、協働体制を拡大することを計画化しました。

県レベルで見れば、奈良県社協は、地域福祉の基盤づくりと開発的地域福祉、制度福祉と自発的福祉の軸において、社協の中間支援機能を発揮しながら、

三田市社協の計画時の中間支援機能(BC)コンセプト

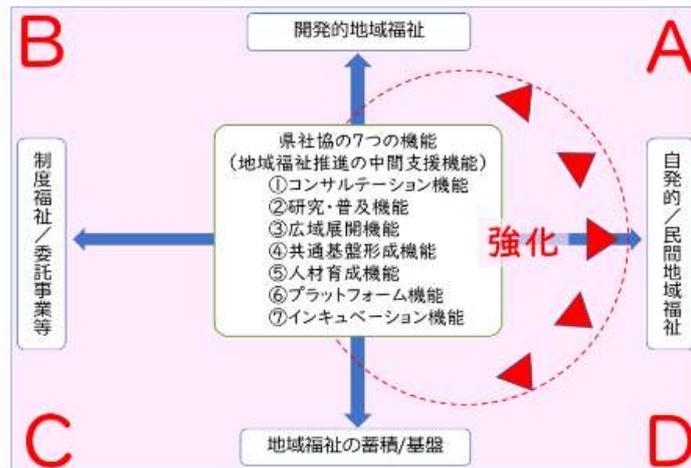


図の右側を拡大して初めて県とのパートナーシップができるという考え方です。

協働の中核も、社協であれば担ってもよいのではないか、というみんなの合意の中で位置づけられていくものです。こうした中間支援機能が非常に重要だと思うのです。

猪俣 社協のウィングは専門職の多職種連携だけではなく、住民活動者との連携、地域生活を考えていく中で、この協働や開発なくしてゴールがない、というのがあります。どのベクトルでやろうとしても、やはり、地域住民も含めて、いろいろな方々と共に、開発的に地域福祉を進めていくというのが、一番社

奈良県社協の中間支援機能図
 県社協の7つの機能を発揮しながら地域・民間団体の支援と協働し、開発的地域福祉を拡大しながら地域福祉の基盤を形成する。そのことが制度福祉、委託事業も地域福祉的に転化させ、民間の立場から県行政と協働（役割分担）し、地域福祉を推進する。



7つの機能を駆使した奈良県社協の強化領域(奈良県社会福祉協議会作成)

協らしい機能なのかと感じます。

いわゆる決められた事業や、相談支援事業というところを、数をこなしていく、サービスを提供していくということだけではなくて、何かを創り出すというところは、まさに社協固有の機能だと思います。そこを開発する、拡大するために、阪南市でいうと漁師とつながっていきこうということになっていく。そういうまちの中の、地域の中の、協働の中核であると思っています。

■ソーシャルワークと住民自治

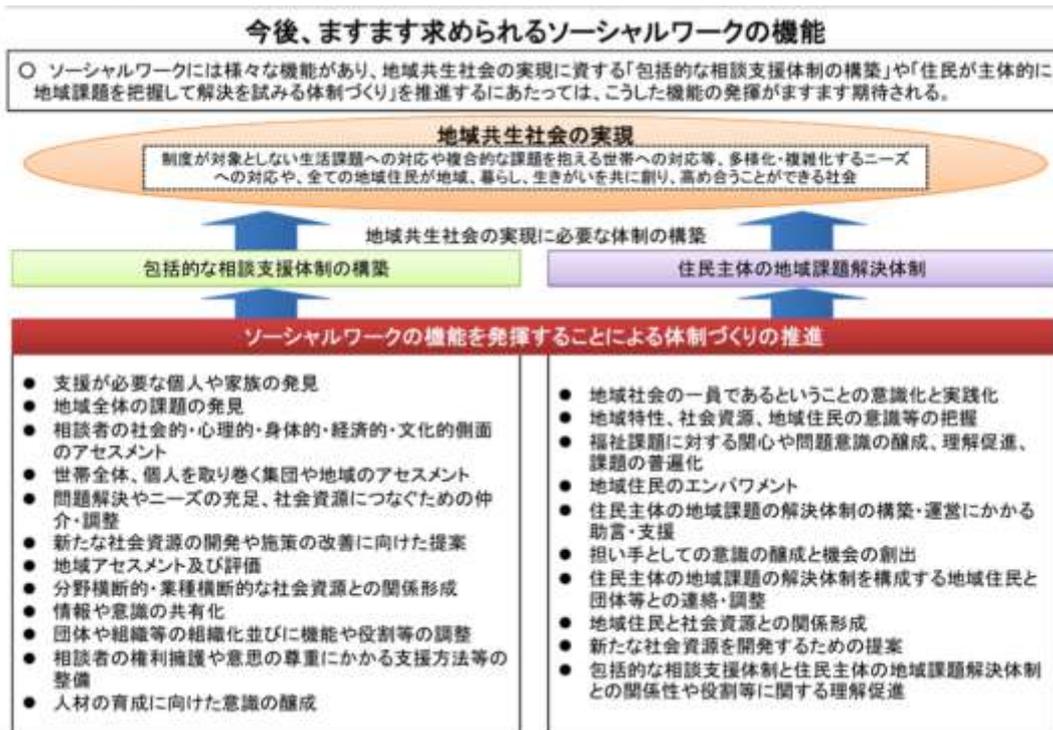
藤井 協働の中核として役割を果たすためには、社協の協議体機能を“建前”とするのではなく、実質化させること、これが原動力になります。職員が拡大するのではなく、住民が拡大していく。岩城さんのお話で、運営委員会が自ら組織化をしていく、それが本当の考え方だと思います。

図は、社会福祉士の新カリキュラムにおいてソーシャルワーク機能とは何かについて、社会保障制度審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会が出したものです。この中で、「住民主体の地域課題解決体制」という項目が載っています(図右側)。

この委員会ではソーシャルワーカーに対し、調査をしているのですが、住民に関わる実践が弱いという問題点が見えました。しかし、一方では、これを全てワーカーが実践するとなれば、住民を資源化してしまう恐れもあるのです。ここに福祉自治の形成、福祉的なローカルガバナンスの形成といった項目が入っていないことが問題なのです。ソーシャルワークに自治という言葉はないということです。自治は地域福祉の中にあるのです。基本要項がソーシャルワークを重視するならば、ここの論議をきちんと検討委員会でしていただきたいと思います。

それから、全社協の社協・生活支援活動強化方針です。総合相談を展開していく方針です。驚くのは、後から地域づくりのための活動基盤整備が新設されていることです。逆ではないでしょうか。地域づくりが前提で、総合相談を埋め込むならよいですが、先に総合相談ありきで、国も地域づくりと言い出したからなのか、地域づくりが新しく付け加えられています。これが色濃く投影された基本要項がどういう課題を残すのか、という話です。

ソーシャルワークは、個別支援から地域に関わるというベクトルで、メゾ・マクロが示されますが、そ



れではメゾ、マクロ領域のコミュニティワークが決定的に弱くなっています。次頁図の B を、他の NPO や社協以外の主体、行政が乗り出してきていますが、社協は総合相談支援に傾斜し、空洞化しつつある。B が弱くなって、A の強化に収斂しているところに大変問題があるということです。

岩城 先ほど、デイサービスの話をしましたが、私のイメージは B です。A のワーカーではない。例えば、ケアマネジャーに私が何を言っているかという、あなたたちが当事者をしているのだから、本人同士を引き合わせるなどして、セルフヘルプグループのようなエンパワーされる機会に注意を払わないといけないと言います。そういう道を、本来ならコミュニティワーク機関として、ソーシャルアクションとして出していかなければならないのですが、いつまで経っても個別支援だけの小さいところにいるし、それがかえって当事者間の分断を引き起こしてしまう。

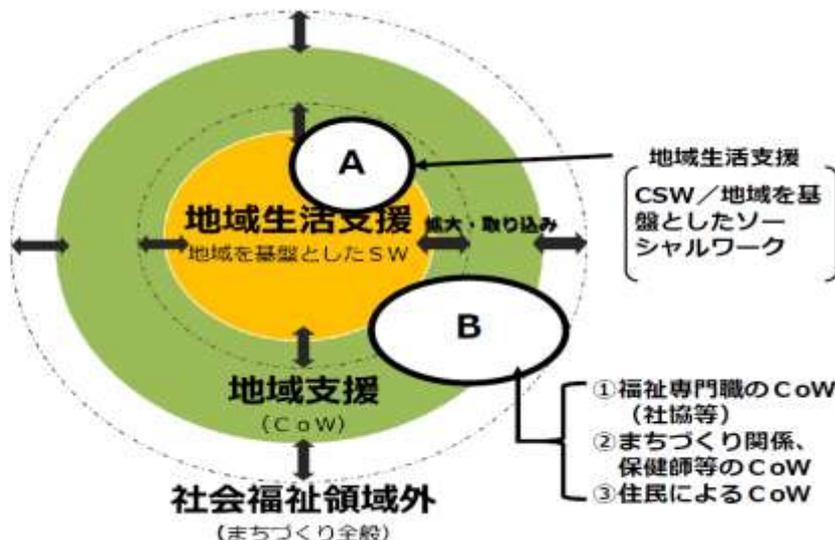
そういうことも含め、本当に社会福祉協議会について、我々社協職員が真剣に議論しているのかはとてもあやしいと思います。今回の基本要項見直しにおいて、私はそういう議論もしないで進めていることに対して、ありえないと思っています。改正には反対ですが、みんな学べて、考えて、変えるチャンスです。その機会すら奪うやり方は、もっとダメですし、

B が、社協にとってはとても大事なことはないか、深めないといけないのではないかと考えています。

藤井 みんなで何が正しいのか、どういう方向で考えるべきかを議論していただきたいですね。

A としてコミュニティソーシャルワークが出てきましたが、ケースから始まり、地域課題化や地域支援の B 領域に実践上はなかなかいかないのです。地域包括支援センターも障害相談支援も同じです。なぜなのかについて、きちんと分析をして議論し、位置づけを考えたい。近年はコミュニティソーシャルワークも万能ワーカー論ではなく、チームで実践するコミュニティソーシャルワーク「機能」と呼ばれています。私も同感ですが、それは何を意味するのでしょうか。

検討委員会、都道府県社協、全国の市町村社協でこういう議論をしていただきたいです。皆さんで考えていただきたいと思うことを資料としてあげていますので、見ていただければと思います。



【「基本要項」1 次案を巡り議論いただきたい事項】

1. 地域の希薄化、主体の多様化が生じているからこそ、自治や住民主体の普遍的価値を軽視せず、むしろその在り方を再検討し、見解を最初に示す必要があります。
2. 社協のガバナンス(自律性)の形骸化への総括が必要です。
 - ・地域福祉計画と活動計画の一体的計画の進行は多くは社協の理念、目標の形骸化につながる恐れがあります。社協独自のミッションが明確でない中で、経営計画は成り立たないのではないのでしょうか。また、ソーシャルアクションは実質的に不可能ではないのでしょうか。これに関して、現状の分析が必要です。
 - ・新基本要項以降の「協議体機能の形骸化」の総括・議論、その改善課題を議論してください。
 - ・その場合、社会福祉法人制度改正(2016)にもとづくモデル定款の見直しで社協の協議体組織としての機能の低下がみられるため、このことへの総括が必要です。(理事・評議員の著しい定数削減)→施設(事業)経営型へ変質している社協が多いのではないのでしょうか。これに関する分析と見解が必要だと思われます
3. 「行政とのパートナーシップ」の表現を残すなら、②の分析にもとづいた表現として使う必要があります。
4. 以上を含めて、基本要項 2025 第一次案における住民と専門職・行政の位置関係の議論が必要です。
5. 基本要項 2025 第一次案は「社協・生活支援活動強化方針第 2 次アクションプラン」(2017)を色濃く反映したように思いますが、その点での議論がなされていません。このプランとの関係整理が必要です。
6. 5と関連して、基本要項 2025 第一次案での社協の専門性が(コミュニティワークを実質的に外した)ソーシャルワーク(SW)というなら、第 9 回社会保障制度審議会福祉部会福祉専門分科会の「住民主体の地域課題解決体制」における SW 機能 10 項目を検討・吟味すべきであると考えます。SW(CSW)と CoW・Co との異同も含めた見解が必要です。(スライド 19)
7. この 20 年間で社協の地域福祉実践を個別支援(マイクロ実践)に偏重させてしまったとはいえないのでしょうか。メゾ・マクロ領域の社協実践の実体はどうなっているのでしょうか。このことの総括を行ったうえで基本要項 2025 第一次案を検討してください。

参加者の声(アンケート回答より)

【セミナーを通じて、気づいたこと、感じられたこと】

- 歴史において最初の基本要項を作成する過程で、先人の熱量を感じることができて身が引き締まる思いがしました。(社協役職員)
- 住民自治の重要性を再認識した。同時にソーシャルワーク領域に傾斜しすぎた社協論に対して、別の角度からコミュニティワーク論を再形成しないといけないとも感じた。(研究者)
- 例えデイサービスのケアワーカーであっても個別相談支援を担うソーシャルワーカーであっても社協職員としての土台ベースは地域福祉を担うコミュニティーワーカーの視点は欠かせないと実感しました。社協職員の専門性は各専門職の専門性はもちろん、住民・地域との協働の中核であるべく、コミュニティーワーカーの視点は必須。しかしソーシャルワークもケアワークも両方必要だと思います。住民が支持してくれている組織であることは忘れてはいけない。社協の事務局が財源や予算を握っているが、住民目線を軽視した職員主体の運営を見直さなければならない。行政とのパートナーシップも担う社協は住民と行政を繋ぐ役割も大きい。事務局職員中心でない住民発信の視点を忘れてはいけないと学びました。自社協内連携が自社協に欠けていることを実感できました。(社協役職員)
- 各登壇者からボリュームのある資料の提供があったため、当日の内容もコンパクトでありながらも、多くの論点を有すること改めて感じました。(社協役職員)
- 住民主体と住民自治はイコールではない。この本意本質を把握し、徹底的にこだわる。住民主体の原則の説明文、地域住民の「ニード」に即した活動。このニードとは、すでにいるニーズなのか？掘り起こしていくニーズなのか？ニーズの中にある「微妙な違い」を見過ごさず、徹底的に議論し、考えるべき。総合相談支援のために地域づくり(助け合い)があるのか、地域づくり(福祉的な住民自治形成)の中で総合相談支援体制が位置づくのか。「住民のための社協」よりも、「職員組織としての社協」という議論に終始していないか？社協の中では住民主体と言いながら、住民客体にした取り組みをしているように聞こえる。自身の表現のあり方を今一度見つめ直すべき。以上のことを中心に、基本要項改定案を読み取って、もやもやとした疑問が解消される部分もありつつ、改めて自身の理解や表現に誤った部分があると感じた。「議論」というプロセスを踏むことを、職員間に広げなければならない。(社協役職員)
- 社協は一体何に依拠して、活動を進めるのか。やっぱり”住民”しかないんだなど、改めて再確

認させていただきました。（社協役職員）

- 当事者組織(SHG)が地域福祉の推進に貢献する、といった具合に当事者という用語が多く語られた感があります。しかし、SHGは基本的に地域福祉の推進を目標に設立されることはありません。課題を保有したまま、制度上も市民意識上も何の支援や助けもない中で困惑する共通の課題を抱えるお仲間同士で支えあわざるを得ない人たちで形成されるグループです。従って社協職員の方々が希望するような活動を直接的に求めるとワーカーと当事者との間に齟齬が生じます。しかし、結果としてSHGが地域福祉に有効であることは明らかですから、ワーカーはどこまでも当事者の保有する困難に耳を傾けていただきたい。（その他）
- 社協の成り立ちの歴史的背景や、基本要項がどのような経緯でつくられたのかということについて勉強する機会がなかったので、とても有意義な時間になりました。セミナー全体を通して、基本要項を考えることは、社協の存在意義や役割を考えることとイコールで、そのことが地域福祉のあり方を考えることでもあるという、セミナーの主旨を考えさせられました。日頃、社協のあるべき姿や「そもそも地域福祉って何だっけ」という議論ができていない感覚があったのですが、そのあたりのお話をたくさん聞くことができ刺激を受けました。猪俣さんと岩城さんの実践に基づくお考えからも学ぶことが沢山あり、時間が足りないなというのが一番の感想です。セミナーでお聞きできなかった分、資料を大切に読んで、学んだことを咀嚼していきたいと思います。（社協役職員）
- 今の建付けを踏襲するならば、基本要項は、どこまでいっても社協職員を対象とした「道しるべ」だと考えています。行政等が見るものではないと思います。そこに焦点をあてて議論をした方がよいと思います。それとあまり細かい規定をすると、現場が逆に身近なものにならないかもしれません。逆説的ですが、住民主体は「原則」です。（研究者）
- 改めて、社協の歴史や性格を学ぶことができましたが、私の社協に置いても、社協のアイデンティティを考える上で、この部分の学びや議論がおろそかになっているように感じました。また、人間関係が希薄になっている今だからこそ”社協にしかできないこと”を改めて省察し打ち出していくことが必要であると感じました。（社協役職員）
- 社協とその他の社会福祉法人の違いは住民主体の協議体ということを改めて気づかされました。現在の社協は形骸化しているところが多いので、見直していかないといけないことが多いと感じた。また住民を資源と言うのはおかしいというのは、その通りだと思いましたし、私自身も住民を労働力に考えてしまっていたところがあると反省もしました。（社協役職員）

- 理論と実践をつなぐことが大事ですが、世代が変わるにつれて大事なものが継承できなくなっている。ここに参加して元気をもらいますが、現場の若いワーカーにどう伝えていくか課題です。（元社協役職員）
- 社協が守ろうとしている住民主体、地域福祉について理論を教えてくださいました。実践をもとに、普段の業務から住民とともにどこまで一貫できていたのか、業務の見直しをしないといけないと思われました。住民とは誰なのか、個別支援と地域支援についても考えました。多くの住民の声も目の前の住民の声も聞き逃さないようにしたいと思いましたし、それができて自信をもって社協職員と言えるのだと思いました。自社協の職員と議論を深めたいと思いました。（社協役職員）
- これまでの議論の中で、「このままでいいのか」という意見がある中で、なかなか理解が及ばない面があった。住民がサービスの担い手になってしまうことの恐れというイメージは少しばかりありながらも今回のセミナーを通じて、地域福祉が支援のためのしくみに矮小化してしまうこと、これが元々の地域福祉の目指す姿ではないことの危機感を感じた。今回、住民主体の中身について学ぶことが出来たのがよかった。ここまで意識して取組、また住民ともに地域社会を変革していこうという意識が持てていただろうかと振り返ることができた。大学で学んだはずの地域福祉であったがいつからか薄れていき、地域福祉を語る際も、別物として置いてきていた(全く理解していないわけではないが薄く軽い言葉にできてしまっていたかもしれない)。しかし改めて、これまでの研究者が考えた定義や地域福祉論を基に様々な視点から地域福祉を読み解く中で、何を大切にしないといけないのか学ぶことができた。(理解が追いついていないので、さらに読み解く必要がある)「住民とともに」と言いながらも社会福祉協議会は何を指すのかと考えた時、やはり社協職員を指してしまっていたと思う。豊中市社協の勝部さんが、住民が「私たち社協」と話しているというエピソードを聞き、改めて住民組織である社会福祉協議会であり、今の社協事業に、住民が参加や承認役、お客様化していないか見直しをしなければいけないと感じた。（社協役職員）
- 改めて社協は何を大切にすることについて、職員間で共有や振り返りをしながら実践していくことが重要で、そういう意味でも、(基本要項は)総花的に並べるのではなく強弱をつけることが必要ではないかと感じました。（社協役職員）

【セミナーを通じて、今後、議論・検討が必要と思ったこと】

- そもそも基本要項は憲法的に取り扱うのか、指針的に取り扱うのかで大きく異なると思います。憲法的にするのであれば、もっと漠然とした普遍的なものにする必要があると思います。逆に指針的にするのであれば、各市町村の状況を把握したうえで、全市町村共通の具体的なものでなければいけないと思います。（社協役職員）
- 委託事業が多い。特に私の市では介護保険事業受託が大部分を占めています。行政の下請け化は自社協でも大きいです。社協の専門性の土台はコミュニティワークであることは明確だと思っていますが、コミュニティワークにおける行政と社協の役割の明確化が難しいと感じています。セーフティーネットの責任は行政であるべきだと感じますし、個別支援を重視されることからセーフティーネットまでもが社協の責任にされつつあります。「行政」の役割を明確化することが社協の役割を示す大きな材料になるとも思いました。（社協役職員）
- セミナーとしての結論を出すことは難しいと感じました。また、一定の結論を出すことを目的にすることも良くないとも感じました。今回の改定のまさに「違和感」は各自が日常的に業務レベルや試行的に基本要項と如何に向き合ってきたかによって、感じ方や受け止めは多種多様であり、大事にしたいことは、多様な機会において議論し、自分のワーカーとしての「住民主体の原則」が如何にあるべきかを理解し、また実践に反映させていくのが重要だと思いました。（社協役職員）
- ほか社協や職員との議論をする機会を増やし、価値観の相違を検討し合うプロセスが必要と感じた。個人の理解だけではいけない。（社協役職員）
- 「社協ってなんや？」を、色んな人で話し合っていく必要があると感じました。何度も。何度も。（社協役職員）
- 社協職員の皆さまの仕事熱心さに心強く感じました。こうした研究会を重ねていただければ、と思います。現状の課題について指摘があった(荻田氏の発表)のですから、それについての議論が深まればさらによかったのではないのでしょうか（その他）
- 基本要項に関する理解を深めること。今回の要項改定について議論すること。社協のアイデンティティをみつめること。コミュニティワークの実践を積み上げていくこと。社協活動の実践を整理し、社協の役割を正しく理解する職員を育成すること。（社協役職員）

- 基本要項 2025 の記述内容・文章構成等の具体的な検討と修正事項の整理（研究者）
- それぞれの現場での積み上げ。専門職として職員集団をどうつくっていくか？協議する場がとても大事ですが、事業が縦割りすぎて、どうつながっていくか？住民主体、住民自治が大事ですが、チカラを獲得して、どのように行政にアプローチし、声を届け、協働していくのか？政治的な視点も必要だとずっと感じています。（元社協役職員）
- 各府県でセミナーや議論の場の開催が必要と思います。（社協役職員）
- 住民主体をどう考えるのかということや、社協組織の基盤は何か。事務局の体制強化と社協の基盤強化を両立させる(体制強化のための受託増が真に社協組織としての強化につながっているのか)ことについて。（社協役職員）

【その他、感想など】

- 引き続き学びを深めていきたいと思います。（社協役職員）
- 今回の企画に関わった皆さま、また参加者の皆さまへの感謝に堪えません。結論ありきのセミナーではなく、「違和感」というキーワードに象徴されるように、モヤモヤした感覚を自分自身が紐解いていく作業をしないといけないと感じました。ただ、希望するのはこれから社協で働く機会を有する世代の学生たちに、教材として基本要項が提示されたときに、社協の固有性が伝わり、職業として憧れ、ワーカーとして歩みを進めてもらえるような「道標」となる基本要項であってほしいと感じました。（社協役職員）
- とても貴重な機会でした。参加させていただき、ありがとうございました。（社協役職員）
- 本当に貴重な機会をいただき、運営の皆さんに感謝ばかりです。この機会を、しっかりとこれからに繋げたいと思います。ありがとうございました。（社協役職員）
- 自分が感じていた違和感が間違いではないというか、同じようなことを思っている人がいるんだということを感じたのと、ここで聞いたお話のどれもが印象深く、有意義な時間をすごさせていただきました。ありがとうございました。（社協役職員）

- 貴重な企画をありがとうございました。非常に意義のある場に参加させていただいたことに感謝しています。関西の社協職員の方々のアイデンティティに感銘を受けました。その一方、市区町村社協に人材確保の困難がある状況をどのように克服していくか、次代の社協職員へ基本要項の内実を備えた継承をどのようにはかっていくか、容易ではない課題についてどのように取り組んでいくか、むずかしい(しかしやり遂げなければならない)宿題だと思いながら参加していました。本日の地域福祉の概念や理論をおさえる必要性、コミュニティソーシャルワークや官製地域福祉の危うさについての指摘は至極もっともなことだと思いながら拝聴していました。その一方、コミュニティソーシャルワークという用語を多用するようになったり拡大・浸透を進めていく情勢や「我が事・丸ごと」が地域福祉学会をあげて席捲させ社会福祉協議会関係者が強烈に自負をアピールする時勢において、批判は非常に弱かった(指摘しても聞き流される)ことについて、どのように振り返り昇華させるのか、大事な過程だと考えています。(研究者)
- 元気をもらいました。地域福祉が担う住民自治は様々なアプローチがありますが、政治的なアプローチを実践していきます。(元社協役員)
- セミナーの企画をしていただきありがとうございました。頭の整理がおいつかず、理解しようと必死でした。それだけ自分が考えてこれてなかったと痛感しています。社協内部で、はじめて基本要項第1次案を読み合わせした時を思い出しました。「どんな意見をいえばよいのだろうか。おそらく大筋は間違ったことは言っていないだろう。財源確保だろう。」と違和感の発言はなく、「どのような形であれ大事にしていきたいことは私たちが考えていこう」とその場は終え、私自身も「コミュニティワークの言葉がないぞ」と「おや？」と思ってもそれ以上深めることができていなかったです。「違和感」を感じるために、これまでの地域福祉の歴史、地域福祉論を学ばなければ、それすら気づけないことだと思いました。論点を示していただいたことで、少し頭がすっきりした部分と、より一層頭が痛くなります。ですが、考えることを止まないようにすること、社協内部でも議論の輪を広げていかなければいけないとは思いました。(社協役員)

【作成】 基本要項改定からこれからの地域福祉を考える研究会

この報告書は、近畿地域福祉学会 研究実践助成を受けて作成しています