

# 地域福祉の考え方と理論

天理大学人間学部准教授  
渡辺 一城 Kazukuni Watanabe

## 障害者団体へのヒヤリングから

筆者は現在ある自治体の障害福祉計画策定に関わっていて、当事者の意向や意見を計画に反映させることを目的に、計画策定プロセスの一環として障害者団体に対するヒヤリングを先日行った。そこで聞いた障害者団体の代表の言葉が印象的だ。

みんな制度はタテ糸だ。障害福祉サービスも介護保険も民生委員も…。ヨコ糸がない。タテ糸だけでは布はできない。

ここでいう「ヨコ糸」とは、地域におけるつながりや、ボランティアグループ・団体、障害者などの当事者組織、町内会などの地縁組織、社会福祉協議会などやその活動・営みを指すものといえる。

たしかに「タテ糸」である我が国の社会福祉制度は飛躍的に充実してきた。生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、母子及び寡婦福祉法、老人福祉法、いわゆる福祉六法といわれる分野別制度体系を基本に、近年、精神保健福祉法、発達障害者福祉法、あるいは介護保険法などといった新たな福祉の対象や問題を解決するための法制度が整備され、公的な福祉サービスは、質、量ともに充実したといえる。

しかし、制度自体は対象の枠を限定してしまうために「制度の谷間」にある問題も生じてくるし、高齢や障害と分野別に区分することができない複合的な問題や、一つの家庭でいくつもの生活課題を抱えているケースも少なくない。こうした多様なニーズ・問題について、全てを公的な福祉サービスで対応できているわけではなく、制度には限界がある。さらに、障害や疾病、そこから生じる生活上の困難に対する周囲の偏見や誤解などが存在していると、問題の解決を一層困難にする恐れもある。あるいは、例えば視覚障害者の支援を行ってきたボランティアグループが、ガイドヘルパーや外出支援の制度が充実してきたことを背景に解散するなど、本来「ヨコ糸」となるべき活動主体が制度によって壊されるといったケースもないわけではない。近年、障害者団体の参加メンバーの高齢化や参加率の低下なども問題として指摘され、これまた「ヨコ糸」であるべき当事者組織の弱体化傾向も不安材料の一つである。社会福祉を所管する厚生労働省も、すでに「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書(2008)において、こうした制度の限界を認めつつ、新たな支え合い(共助)の仕組みをつくっていくことの意義と必要性を述べている。

本連載のタイトルにある「地域福祉」とは、何らかの生活困難を有する当事者への地域における援助(直接的なサービスの提供、ソーシャルワーク)と、それを可能にする地域づくり(ケアリングコミュニティの形成)を包含する概念である。そしてそれは、既存の高齢者福祉などといった分野をヨコから「串刺し」にして、地域特性(強み)を踏まえて、生活困難をサービスや専門職につなぎ、地域住民への福祉教育、予防、協働など、サービスを利用者にとって利用しやすいものとするためのシステムづくりや資源開発といった視点やビジョンをも有している。

まさに「地域福祉」とは、この障害者団体代表のいう「ヨコ糸」のごとく、社会福祉を点や線ではなく、面あるいは空間として機能させるための考え方であり、こんにちにおける社会福祉の

基本的潮流となっているのである。

## 多様な地域福祉の考え方

ただ、地域にもいろいろある。それぞれ抱えている問題や住民の気質も違う。例えばある地域では高齢者の見守り活動を行い効果が上がっているが、その背景には地域リーダーの役割が大きかった。そういう人がどこにでもいるかといえれば必ずしもそうではない。

100の地域あれば100通りの地域福祉がある。そのため、この地域福祉に関して固定の定説はいまのところない。極端な話、100人の地域福祉論者がいれば、100通りの地域福祉論がある。おそらく今後も定説はつくられないだろう。社会福祉のなかでも「地域福祉」は比較的新しい領域でもあり、我々が他分野・領域の知見や自分なりの経験や学習、視点、関心などに基づいて「自分の地域福祉論」を創っていくことができるのである。地域福祉にはそういう醍醐味と面白さがある。

地域福祉には様々な考え方や理論があるが、筆者なりに一言で整理してしまえば、地域福祉論は何について研究しているかという「ケアリングコミュニティをどうつくっていくか」、ある地域福祉研究者の言葉を借用してわかりやすくいえば「現代版の地域相互扶助システムをどうつくっていくか」について研究している、とすることができる。その「ケアリングコミュニティをどうつくっていくか」について、何を重視して考えるかによって、地域福祉の理論を整理することができる。これについては岡本栄一が、これまでの地域福祉理論の分析を行い、次の4つの志向軸を以て理論の類型化を行っている。

第1に「コミュニティ重視志向」である。この立場と考えられるのが「地域福祉」を最初に理論化した岡村重夫だが、岡村は「共同性」(何らかの一つの目的をもったつながり)を重視し、その共同性が問題発生予防性をもっていることを強調している。「コミュニティ」を土台としながら、問題やニーズの解決にとどまらず、問題発生予防的機能を持ったコミュニティづくりを重視する立場といえる。

第2に「政策制度志向」である。問題解決のため、行政責任を明確化し、そのための分権化などを重視する立場である。生活上の問題は、個人や家族の状況などだけでなく、経済社会的に規定されて生じてくる。だからこそ、問題解決のため、住民の生活を保障していく責任が行政に存在する。そのための要件を整えることが基本であると考えられることができる。

第3に「在宅福祉志向」である。問題解決やニーズ充足のための直接的サービスの充実、またこれを利用しやすい仕組みづくりといった、福祉サービスの地域における供給システムを重視する立場といえる。

第4に「住民の主体形成と参加志向」である。地域福祉の主体は住民ということが出来るが、その住民自身が、課題に気づき、支えあいながら解決に取り組んでいく、住民の意識醸成、主体形成を重視する。特に主体形成をめざす福祉教育の展開が強調されている。

## 参考文献

岡本栄一(2002)「場一主体の地域福祉論」『地域福祉研究』No.30