

原著論文

地域福祉の推進における社会福祉協議会の役割と特質

佐藤 哲郎

A Council of Social Welfare's Role and Characteristics in Promotion of Community Welfare

SATO Tetsuro

要 旨

本稿では、法規定や政策的動向に影響を与えてきた各種報告書等から社会福祉協議会組織の歴史的経緯を捉えた。そして、現行の法律である社会福祉法における市町村社協の法規定(第109条)を踏まえ、社協の特質として、①「公共性」、②「多様性」、③「主体的参加」、の3点をあげ、併せて、その特質ゆえの課題として3点提示した。特に、「主体的参加」の特質では、時間をかけながら徐々に住民及び地域の主体性を高めていく活動を展開していくことが社協の宿命とはいえ、それをどのように高めていくのかという援助技術の部分は社協ワーカー個々の経験に頼っており次世代へ継承しづらいという課題を指摘した。

キーワード

社会福祉協議会 役割と特質 地域福祉援助

目 次

- I. はじめに
 - II. 社会福祉事業法における社協の位置づけ
 - III. 社会福祉法における社協の位置づけとその特質
 - IV. 地域福祉援助および地域福祉活動における社協の役割と課題
- 謝辞
- 文献

I. はじめに

日本における社会福祉協議会（以下、「社協」という）は、第2次世界大戦後、住民による草の根団体として設立されたアメリカの社協（Community Welfare Councils）を参考に、連合国軍総司令部（GHQ）と厚生省（当時）によりトップダウンで設立され現在に至っている。筆者は、社協設立から現在に至る経緯に関して、特にコミュニティ・オーガニゼーション（以下、「CO」という）との関連を中心に各年代で策定・提言された各種報告書等や先行研究等を踏まえながら、4つの年代別に整理しつつ、COが各年代でどのように認識され、そして社協のなかに位置づけられていったのかを政策的動向も含めて述べた¹⁾。

本稿では、第2次世界大戦後に制定された社会福祉事業法（以下、「事業法」という）や、市町村社協を事業法のなかで位置づけることとなった1983（昭和58）年の事業法の一部改正、ならびに2000（平成12）年の一連の社会福祉基礎構造改革の一環としての事業法から福祉法への名称変更等の動向を踏まえ、社協がどのように法的に規定されてきたのかを整理するなかで、社協の特質および役割について述べることにする。

併せて、岩間と原田によって提唱された「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」という2つの概念を相互に関係のあるものとして一体的にとらえて展開しようとする実体概念である「地域福祉援助」および「地域福祉援助」の具体的な活動として展開する「地域福祉活動」についての役割と課題について述べたい。

II. 社会福祉事業法における社協の位置づけ

戦後の日本は、GHQの指導のもと日本国憲法をはじめ、生活保護法（1946年）、児童福祉法（1947年）、身体障害者福祉法（1949年）など、社会福祉に関連する法律も相次いで整備されていった。そのような状況のなか、1938（昭和13）年に制定された社会事業法は戦後の社会情勢に即応することができず、ほとんど死文化化してしまっていた（p.23）²⁾。併せて、1949（昭和24）年11月にGHQから「昭和25年度において達成すべき厚生省主要目標および期日についての提案」が示され、①厚生行政地区制度の確立、②市厚生行政の再組織、③厚生省に

よりおこなわれる助言的措置および実施事務、④公私社会福祉事業の責任と分野の明確化、⑤社会福祉協議会の設置、⑥有給専門吏員にたいする現任訓練の実施、の6つの目標が提示された³⁾。

こうした動きを踏まえて、1951（昭和26）年に社会福祉事業の共通的基本事項を定め、社会福祉事業の公明かつ適正な実施を目的とする法律として事業法が制定された。

同法では、社会福祉事業の範囲および経営主体、社会福祉審議会、福祉事務所、社会福祉主事、社会福祉法人、社会福祉施設などとともに、共同募金および社協についても規定されている。

事業法第8章に共同募金と社協が規定されているのは、当該共同募金の区域内に都道府県社協が存在すること、また、共同募金会は共同募金を実施する際にあらかじめ都道府県社協の意見を聴くというように、共同募金と社協は表裏一体の関係にあるためである。

社協は同法74条においてのみ規定されている。木村はその理由について、「その自由な活動を伸張する方針から、社会福祉協議会については、わずかに一条をもうけ、関係行政庁の職員の加入を認める規定を設けるにとどめ、そのほかは自主的自発的運営にまかせてある」（p.22）²⁾と述べている。それは、民間団体である社協に対して、法律によって活動を厳密に規定することにより、その主体的活動に制限を加えるべきではないという趣旨のもと規定されたものである。したがって、木村は「その目的を達成するためにおこなう事業がここに例示されたものであり、これは、もちろん、制限列記の趣旨ではない」（p.110）²⁾と断っている。

1970年代から80年代にかけて、国では高齢化等の進行に伴い在宅福祉サービスの拡充へ政策転換を図り、全国ネットワーク組織である社協を在宅福祉サービスの供給主体として活かしていこうと考えた⁴⁾。そのような政策的背景もあり、1964（昭和39）年から市町村社協の法制化の要求が進められてきたが、ようやく1983（昭和58）年に事業法が一部改正され市町村社協の法制化が行われることとなった。しかし、事業法第74条第4項に規定された内容は、「市町村協議会及び地区協議会は、第一項第一号から第六号までに掲げる事業を行うほか、社会福祉を目的とする事業を企画し、及び実施するよう努めなければならない」との規定であり、これは都道府県社協の構成と事業をそのまま市町村社協にあてはめる形をとったものであった。

その後も、国レベルで在宅福祉拡充を視野に入れつつ市町村社協の位置づけについても議論がなされており、1989(平成元)年3月の『今後の社会福祉のあり方について(意見具申)一健やかな長寿・福祉社会を実現するための提言一』(福祉関係三審議会合同企画分科会)⁵⁾では、社会福祉の新たな基本的方向性を検討し、市町村の役割重視や、民間福祉サービスの健全育成、福祉と保健・医療の連携強化・統合化等について議論されるとともに、在宅福祉施策の一層の拡大とその充実を図ることの必要性をあげ、「地域における在宅福祉の推進を図るうえで、社会福祉協議会の本来の機能が一層発揮されることを期待する」と提言している。

その意見具申を踏まえ、1990(平成2)年1月に『地域における民間福祉活動の推進について一社会福祉協議会、共同募金に係る制度改正について(中間報告)』(中央社会福祉審議会・地域福祉専門分科会)で社協と共同募金についても制度改革の一環として検討されることとなった。社協に関して議論されたことは、1983(昭和58)年の事業法一部改正による市町村社協の法制化において、市町村社協の目的が都道府県社協と同内容に規定されていることに触れ、現在の社協に期待されているものは都道府県レベルと市町村レベルでは異なる面があることを指摘し、その規定を見直すべきとの報告を行っている。そして、同報告では、市町村社協の具体的活動の一つに在宅福祉サービス等の実施をあげ、市町村からの在宅福祉サービス等の受託については、地域における福祉サービスの実施主体として、地域住民の福祉の向上に貢献する観点から積極的に対応することが必要であるとの見解を示している⁶⁾。

そして、同年6月に「老人福祉法等の一部を改正する法律(いわゆる「福祉8法改正」)」が公布され、この法改正によって事業法第74条において、都道府県社協が新たに「社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業を実施する」が追加されるとともに、指定都市区社協の法的位置づけの明確化とあわせて、市町村社協の事業として「社会福祉事業の企画と実施」が加えられることになった。それにより、社協が在宅福祉サービスを中心に直接サービスの事業実施主体としての役割が期待されることとなった。

以上のような政策的動向から、市町村社協は在宅福祉サービスの実施主体として法的に位置づけられていったのである。

Ⅲ. 社会福祉法における社協の位置づけとその特質

1. 社会福祉基礎構造改革と社会福祉事業法の一部改正

これまでの社会福祉制度は、戦後直後の1940年代後半から50年代に法制度が整備されたものが基盤となっていた。しかし、社会状況の変化に伴い社会問題が複雑化・多様化してきたことによる福祉対象者の増加や多様化、さらに国民の生活スタイルの変化等も重なり、既存の枠組みでの制度基盤を大きく変える必要が生じてきた。そこで、社会福祉制度そのものを見直し、新たに作り変えるために基礎構造改革が行われることになった。

この社会福祉基礎構造改革では、事業法を含む福祉関連法の一部改正が行われた。この構造改革は、厚生省社会・援護局長の私的懇談会として1997(平成9)年8月「社会福祉事業等の在り方に関する検討会」が設置され、社会福祉の基礎構造についての議論が進められ、同年11月「社会福祉基礎構造改革について(主要な論点)」がとりまとめられた。そして、中央社会福祉審議会に設置された「社会福祉基礎構造改革分科会」において検討が重ねられ、1998(平成10)年6月「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」がとりまとめられ、同年12月の分科会より「社会福祉基礎構造改革をすすめるに当たって(追加意見)」が出された。

これらを踏まえて、2000(平成12)年6月に事業法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法等を含む「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律案」が公布され、事業法は福祉法へと法律の名称変更が行われた。

厚生省より出された「社会福祉基礎構造改革について(社会福祉事業法等改正法案大綱骨子)」により、改革の方向として、①個人の自立を基本とし、その選択を尊重した制度の確立、②質の高い福祉サービスの拡充、③地域での生活を総合的に支援するための地域福祉の充実、の3点が示された。

それに伴い、「社会福祉事業法等一部法案改正法案大綱」では、改正の趣旨として「個人が尊厳を持ってその人らしい自立した生活が送れるよう、個人の選択を尊重した制度の確立、質の高い福祉サービスの拡充、個人の自立した生活を総合的に支援するための地域福祉の充実を図るため」とし、その基本理念の改正として、①個人の尊厳の保持

を基本とした福祉サービスの提供を基本理念として規定すること、②地域福祉の推進に関する規定を設けること、③福祉サービスの提供体制の確保、適切な利用の推進について、国、地方公共団体の役割を明確化すること、の3点をあげている。

以上のことを踏まえて、福祉法の構成については、「福祉サービスの適切な利用」(福祉法第8章)を新たに創設し、「共同募金及び社会福祉協議会」(事業法第8章)は、地域住民のボランティア活動等を含む地域における社会福祉(地域福祉)の推進に関する章に再編成され、「地域福祉の推進」という章(福祉法第10章)となった。

2. 社会福祉法における社協の規定

福祉法では社協を「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」と位置づけているが、「地域福祉の推進」については同法4条に規定されている。同規定における注目点として、第1に、地域住民に対する位置づけがあげられる。事業法では先の8法改正により地域住民等を、事業を実施するにあたって「理解と協力を得るよう努めなければならない」(事業法第3条の2)と規定されていたが、福祉法では地域福祉の推進に努めなければならない主体として、①地域住民、②事業者、③社会福祉に関する活動(ボランティア等)を行う者、の3者を定めている。そして、事業者およびボランティア等と協力して地域福祉の推進に努めなければならないというように地域住民を、地域福祉を推進する主体として定めている⁷⁾。

第2に、ノーマライゼーションの理念を福祉法の中に位置づけた点である。同法第4条では、地域福祉の推進の目的を「福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように」と規定されており、そのことはノーマライゼーションの実現を目指すことであると理解できよう。

福祉法では「地域福祉」について具体的に明示されていないが、ここまで述べてきたことを踏まえて、地域福祉を「地域住民による主体的参加を促進しつつ社会福祉事業者や関係者等と協力して、福祉サービスが必要になっても、ノーマライゼーションに立脚した日常生活や社会参加が主体的に送ることができるような社会を形成し持続していくこと」と定義しておく。

このような地域福祉の推進を図ることを目的とす

る社協は、福祉法において第109条(市町村社協)、第110条(都道府県社協)および第111条(全国社協)において規定されている。特に、事業法での社協の位置づけは共同募金との表裏一体の関係から、都道府県社協に重きが置かれていたが、現在の社協の活動は、社会福祉サービスの実施や住民による主体的な福祉活動等を踏まえると、より地域に密着した市町村社協の位置づけが重視されるだろう。福祉法においても、地域福祉の推進の直接の担い手である市町村社協を基礎的な単位として位置づけ、市町村社協を先に規定することとされた(p.332)⁷⁾。

次に、福祉法109条の規定(表1)をもとに市町村社協組織の特徴について整理してみたい。第1に、社協は行政単位に必ず一つずつ設置されていることがあげられる。つまり、全国社協、都道府県社協および市区町村社協が行政単位ごとに必ず設置されているのである。第2に、自治体同様に、各々独立した団体であるが、ネットワーク組織として結ばれていることである。第3に、社協は福祉法に位置づけられた民間団体であるが、公共性の高い民間団体である。この点について、和田⁸⁾や井村⁹⁾は社協の定義のなかで「公共性」を明記している。第4に、「地域福祉の推進を図る団体」として位置づけられていることである。この意味は、社協が特定の福祉問題の解決だけを目的としていないということである。地域のなかでの解決しなければならない福祉問題を見出し、解決方法を検討し、関係団体・住民の参加を促しながら取り組んでいくのである。第5に、「その区域内における社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加」とあるのは、社協が幅広く社会福祉関係者の参加を得る組織であることを示している。そして、第6に、組織の構成を規定するものとして、「その区域内における社会福祉事業又は更生保護事業を営む者の過半数が参加する」とあるのは、ここでは福祉法で規定されている事業を指し、過半数とすることにより同一区域内に複数の社協が設置されることを許さない規定となっているのである。

上記を踏まえ、社協の特質としては第1点として「社協は福祉法に基づき市町村に必ず一つ設置されており、非常に公共性の高い福祉団体である」ということがあげられる(「公共性」の特質)。

第2点は、「特定の福祉問題だけの解決だけを目的としない」ということである。社協は当該市町村

の地域での福祉問題への解決が求められるのであり、その福祉問題については非常に範囲が広く、多岐にわたるのである（「多様性」の特質）。

第3点は、「その区域内における社会福祉を目的とする事業を経営する者および社会福祉に関する活動を行う者が参加する」ということである。それは、社協の地域福祉活動は、福祉事業者や地域住民による主体的な参加を促しながら展開していくということである（「主体的参加」の特質）。

しかし、その特質が社協活動をわからなくさせている大きな課題でもある。第1点の「公共性」の特質では、社協が市役所（町村役場）のひとつの部署であると思わせている課題であるし、第2点の「多様性」の特質では、住民から社協活動が目に見えにくくさせている要因にもなっている。そして第3点の「主体的参加」の特質では、社協は地域福祉活動への参加の過程から住民の意識変革を促

し、住民および地域の主体性を高めることを重点にしているため、どうしても短期的に劇的な変化は望めないのである、つまり、時間をかけながら徐々に住民および地域の主体性を高めていく活動を展開していくことが社協の宿命ともいえるのである。しかしながら、それをどのように高めていくのかという援助技術の部分は社協ワーカーの経験に頼っており、次世代へ継承しづらいという大きな課題が残されている。

IV. 地域福祉援助および地域福祉活動における社協の役割と課題

1. 社協の目的および地域福祉推進のための援助技術

社協の目的に関して、事業法では事業を列挙し、社協はその列挙した「事業を行うことを目的とする

表1. 社会福祉法（社会福祉協議会関連）

<p>(市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会)</p> <p>第109条 市町村社会福祉協議会は一又は同一都道府県内の2以上の市町村の区域内において次に掲げる事業を行うことにより地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であつて、その区域内における社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加し、かつ、指定都市にあつてはその区域内における地区社会福祉協議会の過半数及び社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が、指定都市以外の市及び町村にあつてはその区域内における社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が参加するものとする。</p> <p>一 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項</p> <p>二 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項</p> <p>三 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項</p> <p>四 前三号に掲げる事業のほか、社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業</p> <p>2 地区社会福祉協議会は、一又は二以上の区（地方自治法第二百五十二条の二十に規定する区をいう。）の区域内において前項各号に掲げる事業を行うことにより地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であつて、その区域内における社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加し、かつ、その区域内において社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が参加するものとする。</p> <p>3 市町村社会福祉協議会のうち、指定都市の区域を単位とするものは、第一項各号に掲げる事業のほか、その区域内における地区社会福祉協議会の相互の連絡及び事業の調整の事業を行うものとする。</p> <p>4 市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会は、広域的に事業を実施することにより効果的な運営が見込まれる場合には、その区域を越えて第一項各号に掲げる事業を実施することができる。</p> <p>5 関係行政庁の職員は、市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会の役員となることができる。ただし、役員の数分の五を超えてはならない。</p> <p>6 市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会は、社会福祉を目的とする事業を経営する者又は社会福祉に関する活動を行う者から参加の申出があつたときは、正当な理由がなければ、これを拒んではならない。</p>

団体」という例示的な目的規定であったが、福祉法では「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」と簡潔に規定した。

社協の目的について、例えば和田は「住民主体の理念に基づき、地域が抱えている種々の福祉問題を地域全体の問題としてとらえ、みんなで考え、話し合い、活動を計画し、協力して解決を図る。その活動をとらえて、福祉コミュニティづくりと地域福祉の推進をめざす」(p.3)と定義している⁸⁾。また、藤井は、社協を日本における主要なコミュニティワーク機関と位置づけ、コミュニティワークを「専門職の介入が、住民・当事者の主体形成及び生活障害への支援の組織化を促し、その過程のなかで地域の民主化および住民自治の形成を目的とする地域援助技術」(p.31)であると定義している¹⁰⁾。それらの論考および福祉法第109条の規定を踏まえ、筆者は社協の目的を「地域福祉の推進を目的に、公共的性格を有しながら地域における広範囲で多様な生活課題に対し、さまざまな活動主体の参加を促進するためにソーシャルワークに関する援助技術を用いて、福祉コミュニティを構築していくこと」であると定義しておく。

地域住民が自ら抱える問題の解決に主体的に参加し、協働して解決することに対して社協ワーカーが援助技術を用いて働きかけるというプロセスは、COやコミュニティワークとして総称されてきた。また、日本においてコミュニティワークとは、社会福祉援助技術における間接援助技術の中の地域援助技術のことである。これはCOから発展した考え方である。一般生活課題への対応としての方法論だったCOに加え、イギリスのコミュニティケアやコミュニティ・ソーシャルワークの影響を受けたものがコミュニティワークと呼ばれるようになった。また、日本におけるコミュニティワークは、これらCOやコミュニティケアの理論を「不連続かつ不十分に消化されないまま輸入されてきた」(p.105)¹¹⁾ため、小地域福祉活動、当事者組織化活動、専門機関連携、在宅福祉サービスの開発等を含むコミュニティケアの組織化と計画化を重点においた「日本的コミュニティワーク」が出来上がり、主に社協において実践されてきたとされる。

しかし、1990年代半ば以降の全国社協による「事業型社協」の提起(1994年)、社会福祉基礎構造改革(1997~2000年)、介護保険導入(2000年)等の一連の変革の時期からコミュニティ・ソーシャルワークという用語が使用されてきた。そして

大橋は「時代はコミュニティワークからコミュニティ・ソーシャルワークへ」¹²⁾と述べている。しかしながら、日本におけるコミュニティ・ソーシャルワークについての批判もなされている¹³⁾。

また、1990年代以降、ソーシャルワーク領域においても、過去に専門分化したソーシャルワークをジェネラリスト・ソーシャルワークとして統合化する動きが生じた。ジェネラリスト・ソーシャルワークは、統合化以降のソーシャルワークを構成する知識・技術・価値を一体的かつ体系的に構造化したものである(p.21-22)¹⁴⁾。

このような経緯があるものの、特にコミュニティワークかコミュニティ・ソーシャルワークかという論争の是非については、今回の筆者の研究目的からは外れるため、社協ワーカーが行う個人や地域住民、地域等への働きかけの総称する用語として「地域福祉援助」の概念を使用することとする。

2. 地域福祉援助とは

先に、筆者が定義したように、社協の目的は、地域における広範囲で多様な生活課題に対し、さまざまな活動主体の参加を促進するためにソーシャルワーク援助技術を用いて地域福祉の推進を図ることである。そのためには、生活課題を抱えている当事者、地域住民、ボランティア活動者・団体、行政や事業所、その他公私に関する様々な活動主体に対して行う援助と、地域福祉の基盤づくりを目的とした援助を一体的に行っていくことが重要となる。

そこで、このような一体的な援助活動に対して筆者は「地域福祉援助」という概念を用いたいと考える。その理由は、この概念は近年求められるソーシャルワーク実践と地域福祉の推進が深く重なり、両者を一体的に捉えることで個別の事例にも地域福祉の推進にも、より効果的で相乗的な実践をもたらすことができることから提起(p.1)¹⁴⁾されたものであり、筆者が捉えている社協ワーカーによる援助と「地域福祉援助」の概念が重なるからである。

ここでは岩間と原田によって提唱された「地域福祉援助」に関してその概要を述べる。まず「地域福祉援助」とは、「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」という2つの概念を相互に関係のあるものとして一体的にとらえて展開しようとする実体概念である(図1)。

そして、「地域福祉援助」が求められる背景として、岩間は第1に、生活課題の多様化により、福祉関係六法等に基づく従来の枠組みでは対応できな

い課題が生じていること、第2に、ソーシャルワークが対応すべき課題の深刻化、第3に、援助の起点が援助される側(クライアント側)におくという潮流の高まり、そして第4に、近年の地域福祉の強力な推進、の4点をあげている(p.2-4)¹⁴⁾。

また、地域福祉援助の特徴として、「地域において生活のしづらさや、困難を抱える人たちを、専門職と地域住民やボランティアが協働して支え、そうした個別の援助を包摂したものとして、地域福祉の推進を位置づけ、さらに地域福祉の基盤をつくること、個を地域で支える援助を循環していくという点」(p.i)にある¹⁴⁾。

次に図2について岩間の論考(p.1-8)¹⁴⁾に基づいて説明する。前述のとおり地域福祉援助は「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」を一体的にとらえている。「地域を基盤としたソーシャルワーク」においては、日常生活圏域における「個を地域で支える援助(A)」と「個を支える地域をつくる援助(B)」を同時並行で推進する点に特徴がある。加えて、複数の地域における実践を行うことで「地域福祉の基盤づくり(C)」につながるようになる。さらに「地域福祉の基盤づくり(C)」から「個を支える地域をつくる援助(B)」を活性化するアプローチも重要になる。このような実践の積み重ねにより「地域福祉の基盤づくり(C)」の推進が「個を地域で支える活動(A)」という個別支援に寄与するという円環的な関係により展開される。岩間は横U字の矢印が(A)に戻ってきた時点で「螺旋的に底上げされる形で地域の福祉力が向上されていくことになる」と述べている。

ここまで地域福祉援助の概要を述べてきたが、地域福祉援助の(A)から(C)に至るプロセスにお

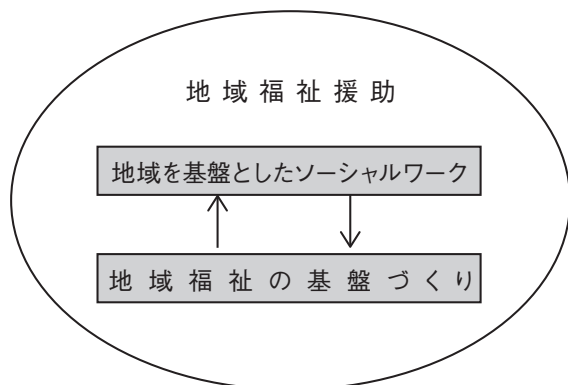


図1. 地域福祉援助の概念

岩間伸之・原田正樹. 地域福祉援助をつかむ. 有斐閣, p.2 (2012)

いて、社協ワーカーは援助技術を用いて多様な働きかけを展開する。しかし現状は、社協ワーカー一人ひとりの勘やセンスに委ねられていることから、それが社協ワーカー間で共有できにくいこと、そして、力量のある社協ワーカーの援助技術が次世代にうまく継承できにくい、という2点の課題を指摘しておきたい。

3. 地域福祉援助における地域福祉活動の役割と課題

先ほど、「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」という2つの概念を相互に関係のあるものとして一体的に捉えて展開しようとする「地域福祉援助」について述べてきた。

そして、この「地域福祉援助」において行われる具体的な活動が「地域福祉活動」であるといえよう。社協の事業について、沢田は広義の意味で地域福祉に関わるすべての事業や活動を地域福祉活動と位置づけ、地域福祉の構築には「結局は、住民・当事者の願いやこうあって欲しいという総体が実ったものが制度として構築されることになるのであろう」と述べ、とりわけ非専門職である住民や当事者の視点を重視している(p.131-132)¹⁵⁾。

また、2003(平成15)年3月の「市区町村社協経営指針」では、市区町村社協の事業部門の考え方について、①法人運営部門、②地域福祉活動推進部門、③福祉サービス利用支援部門、④在宅福祉サービス部門、の4部門を提示している(p.16)⁸⁾。

以上のことから、社協はその目的を達成するために、地域福祉援助を基盤に地域福祉活動を展開し

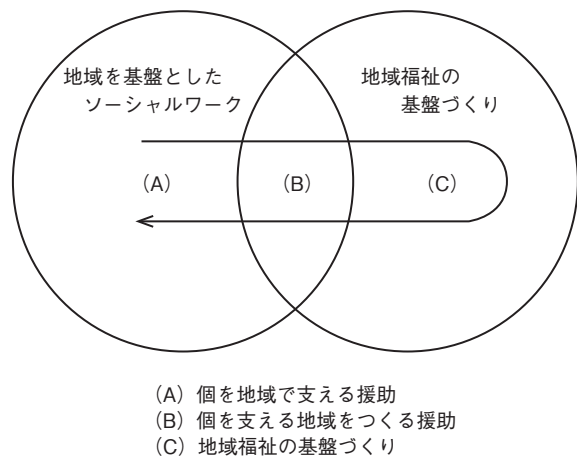


図2. 「地域を基盤としたソーシャルワーク」と「地域福祉の基盤づくり」の位置づけ

岩間伸之・原田正樹. 地域福祉援助をつかむ. 有斐閣, p.3 (2012)

ていると位置づけられる。事業の展開には社協内部の各部署との連携はもちろんのこと事業での関係者、とりわけ住民や当事者の参加を促進していくことが重要となり、彼らの主体形成を促進するような援助技術が求められる¹⁶⁾。

地域福祉活動の必要性について、大澤は「地域社会において福祉利用者の人間らしい生活の場（生活の質）を確保し、高めようとする、いわば、ノーマライゼーションの実現のために必要な方策であり地域活動である」(p.111)と述べている¹⁷⁾。つまり地域福祉活動が目指すものとは、地域で生活する福祉ニーズを持つ個人、いわゆる当事者に対する介入だけではなく、地域での活動の過程を通じて地域住民の意識を変革していく、そして、地域住民の総体としてのコミュニティそのものに揺さぶりをかけて変革していくことである。ここでのコミュニティとは、「地域住民が地域で暮らす自分と異なった他人の存在を承認したうえで、その他人とともに生きるために協働して実現すべき問題（重荷）を共に担い合う活動」(p.23)¹⁸⁾としてのコミュニティづくりである。これらのことは、自然に形成されていくものではなく、地域で暮らす当事者と地域住民との「関係」のなかで徐々に作り上げていくものである。

では、地域福祉活動を展開していく上で、社協が果たすべき役割や課題とは何なのだろうか。鈴木は、地域福祉活動の原則として、①ニーズ即応の原則、②地域主体の原則、③組織化の原則、④協働活動の原則、⑤公私分担・公私協働の原則、⑥社会資源活用の原則、⑦社会資源開発の原則、の7つをあげている¹⁹⁾。

このような活動原則に基づいて展開される地域福祉活動は「地域社会における住民たちの共通の生活困難の解決を第一義的な目的とする技術であるといえる。さらに地域社会の従来の縦割的な組織体制を横断的な組織体制に変えていこうという働きであり、行政機関や各種専門家によって提供されるサービスを地域レベル、生活者レベルで再編成、統合化していこうとする『営み』にはかならない」(p.43)²⁰⁾といわれるように、まさに「タテからヨコ」へ繋いでいく活動であり、そのためにはネットワークの構築が必要になってくる。

加えて地域福祉活動を行う具体的な意味について沢田は、①地域の福祉ニーズの解決に向け、可能な実践活動を行う「問題解決機能」、②実践活動を通じて、住民が理念形成を図る「福祉教育機

能」(意識変革のプロセス)、③ケアシステム形成のための試行的機能、④地域統合化の機能、⑤現行の社会福祉施策の改善や、新たな社会資源の創設を求め、自治体行政などに民意の反映を目指す「ソーシャルな力」としての機能、の5点をあげている(p.20-21)²¹⁾。

以上を踏まえると、地域福祉活動は、単に地域の対象者の福祉ニーズを解決・充足させるだけに留まるのではなく、活動者にとっても、地域福祉の担い手として形成されていく場、いわゆる「地域福祉の主体形成」の場ともいえよう。

しかしながら、地域福祉活動に関する重大な課題として、その主体形成が地域福祉援助のどのプロセスにおいて高まるのか、また主体形成を高めるために社協ワーカーがどのような援助技術を用いているのかが先行研究等では明らかにされていない。この課題を克服しない限り、社協ワーカーの地域福祉援助における専門性も高まらないだろうし、力量の高い社協ワーカーの援助技術が次世代に継承されにくいという重大な課題を生じさせることになるのである。なお、本課題については別の機会にゆずりたい。

謝辞

本研究を行うにあたり、ご指導いただいた同志社大学大学院総合政策科学研究科井上恒男教授に感謝の意を表します。

なお、本研究の一部は、平成26年度日本学術振興会科学研究費補助金(若手研究(B)、研究課題番号:25780353)の助成を受けて実施した。

21) 沢田清方. 小地域福祉活動. ミネルヴァ書房(1991)

文献

- 1) 佐藤哲郎. 社会福祉協議会におけるコミュニティ・オーガニゼーションの沿革. 松本大学研究紀要 12. p.19-31 (2014)
- 2) 木村忠二郎. 社会福祉事業法の解説(改定版). 時事通信社(1995)
- 3) 全国社会福祉協議会編. 全国社会福祉協議会百年史. 全国社会福祉協議会(2010)
- 4) 全国社会福祉協議会. 在宅福祉サービス戦略. 全国社会福祉協議会(1979)
- 5) 福祉関係三審議会合同企画分科会. 今後の社会福祉のあり方について(意見具申)―健やかな長寿・福祉社会を実現するための提言―(1989)
- 6) 中央社会福祉審議会・地域福祉専門分科会. 地域における民間福祉活動の推進について―社会福祉協議会. 共同募金意に係る制度改正について(中間報告)(1990)
- 7) 社会福祉法令研究会. 社会福祉法の解説. 中央法規出版. p.110(2001)
- 8) 和田敏明. 社会福祉協議会の基本理解とこれからの社会福祉協議会. 社会福祉協議会活動論. p.3-4(2008)
- 9) 井村圭壯. 地域福祉の機関. 井村圭壯・谷川和昭編著. 地域福祉の基本体系. 勁草書房.(2011)
- 10) 藤井博志. コミュニティワーク実践の分析と記録化の視点. 日本の地域福祉 20. p.31-42(2006)
- 11) 藤井博志. 社会福祉協議会とコミュニティワーク. 杉本敏夫・斉藤千鶴編著. コミュニティワーク入門. 中央法規出版. p.105-119(2003)
- 12) 大橋謙策. 地域福祉論. 財団法人放送大学教育振興会(2000)
- 13) コミュニティ・ソーシャルワークへの批判としては次の文献があげられる。佐藤順子. 事業型社協論にみる社協の機能と方法に関する一考察―コミュニティ・ソーシャルワークの概念の適用とその優位性をめぐって. 地域福祉研究 27. p.104-108(1999). 井上英晴. 地域福祉とソーシャルワーク―コミュニティワーク vs コミュニティ・ソーシャルワーク. 九州保健福祉大学研究紀要 5. p.11-18(2004)
- 14) 岩間伸之・原田正樹. 地域福祉援助をつかむ. 有斐閣(2012)
- 15) 沢田清方. 住民と地域福祉活動. ミネルヴァ書房.(1988)
- 16) 詳しくは, 沢田清方. 住民と地域福祉活動. ミネルヴァ書房. p.131-132(1988). 山口稔. 市区町村社会福祉協議会の地域福祉活動. 新版 地域福祉辞典. 中央法規出版. p.332-333(2006). を参照のこと。
- 17) 大澤隆. 地域福祉の推進方法. 精神保健福祉士養成セミナー編集委員会編. 地域福祉論. ヘルス出版(2000)
- 18) 上野谷加代子. 地域福祉力形成活動. 右田紀久恵他編. 福祉の地域化と自立支援. 中央法規出版. p.23-49(2000)
- 19) 鈴木五郎. 地域援助技術と援助原則. 福祉士養成講座編集委員会編集. 社会福祉援助技術論. 中央法規出版. p.108-112(2003)
- 20) 野口定久. 現代社会におけるコミュニティと地域福祉. 精神保健福祉士養成セミナー編集委員会編集. 地域福祉論. へるす出版(2000)