

◆私の意見◆

新しい地域福祉とコミュニティの活性化

桃山学院大学社会学部社会福祉学科助教授

松 端 克 文

危機の中の社会福祉

2005年は介護保険法が改正され、また、障害者自立支援法が成立した年であった。これらの改革は、これまでの社会福祉を大きく変質させるものである。たしかに、遡れば高度経済成長が終焉した1970年代中頃以降、社会福祉は常に改革され続けてきた。とりわけ、措置制度から利用契約制度への移行を図った介護保険法や支援費制度そのものが「危機」のはじまりであったとの見解もある。しかし、ともかくも介護保険制度と支援費制度のもとでは、サービス利用者は飛躍的に増加し、それに伴い介護や支援の経費も増大した。措置制度を縮小することにより利用者にもたらされた弊害よりも、結果的には便益の方が上回ったのだとも解釈できる。

この間の社会福祉業界をリードしたのは、利用者の「自己決定」の尊重という理念であった。それは措置制度の職権的性格（福祉サービスの利用の決定を利用者ではなく行政が「決める」といったもの）を実態以上に過剰に問題視し（実際のところは「相談」に基づく制度であり、本人や家族の意向を無視した強制的な「措置」がとられることはなかった）、利用者が自ら決めることこそが至上の価値のごとく利用契約制度を賛美するためのレトリックでもあった。

ところが、介護保険法の改正や障害者自立支援法をめぐる議論では、控えめにしか「自己決定」は語られなくなった。というよりは正確には「語れなくなった」というべきだが…。なぜなら、介護保険制度でいえば、認定調査の結果次第で、本人の意思と

は関係なく予防給付（要支援1、2）か介護給付（要介護1-5）かが決められてしまうためである。障害者自立支援法においても介護保険制度で用いられている介護認定の調査票に障害者関連の項目を加えて障害の程度区分が行われ、その結果次第で利用できるサービスメニューやサービス事業所の職員配置まで決められてしまうのだ。措置制度どころではない、強烈な職権主義的性格の制度なのである。しかも、介護予防のための訓練を重視し、障害者サービスも「お世話」か「ADL訓練」、「就労訓練」しかサービスメニューが存在しないというように、地域での暮らしを総合的に支援するという観点を欠落させた訓練主義的な発想が「自立支援」の名のもとに復活しているのである。そして、いまや福祉業界では「自己決定」に換わって「自立支援」がキーワードになっているといえるのである。

2004-05年は日本の社会福祉の大きなターニングポイントとして位置づけられる。なぜなら、こうした介護保険法の改正や障害者自立支援法の議論が開始され、さらにはホームレス対策として「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（いわゆる「ホームレス自立支援法」）も成立し、生活保護制度においても「自立支援プログラム」が導入され、フリーターやニート対策としても「若者自立塾」に代表されるように、就労訓練に力点をおいた「自立支援」が強調されるようになったためである。

たしかに社会福祉の実践においては、1990年代頃より「援助」を「支援」に呼び代えて、福祉サービス利用者の「自立」を「支援」することが目標とさ

れるような言説が多くなった。しかし、政策的に「自立支援」が語られ、制度化されることには注意を有する。

なぜなら、そこでは「自立」が「自ら働き稼ぐこと」というような復古的な意味合いで用いられ、その対概念である「依存」が問題視されて、生活上のさまざまな困難を抱えた人が「自立支援」の対象者としてカテゴリー化されて位置づけられる。そしてもっぱら個人の能力や適性、あるいは労働意欲で分類され、脱社会問題化・脱政治化された文脈のもとで、各個人に自明視された「自立」が個人の責任として迫られるのである。その結果、社会の責任としての生活保障や所得保障の観点は抜け落ち、個々人には依存状態からぬけだすための努力が強いられ、そうすることができない生活上の困難を抱えた人たちは依存的な社会の「お荷物」として非難の対象に位置づけられていくのである^[1]。

このように、いま、日本の社会福祉は危機に瀕している。そしてそれは私たちの生活が危機的な状況のなかに置かれていることを示すものでもある。以下、自治体においてこうした危機を打開していく方策としての地域福祉の可能性を検討してみる。

自治型地域福祉の理論

そもそも社会福祉は生活上の困難を有する人を護り（保護し）、救い（救済し）、助け（援助し）、そして支える（支援する）というような社会的な営みである。その際、主客が一方通行ではなく、「助け合い」や「支え合い」という表現に示されるように、相互に入れ替わる双方向の営みであるところにその特徴がある。「自己決定」を尊重することは援助関係のなかでの留意すべき観点ではあるが、社会福祉に固有の本質的な価値ではない。上述したような法制度改革が、まさに利用者・当事者不在のなかで行われている現実を直視すべきなのである。

個々バラバラに原子化された個人が自らの権利や利益に基づいて「自己決定」により福祉サービスを利用するというモデルは、個々人が自己の利益を追求し、市場のもとの自由や競争を重視する新古典

派経済学の主張と重なるものであり、福祉業界は無自覚のうちに福祉を追求する立場とは対極にある新自由主義（ネオ・リベラリズム）やリバタリアニズムのイデオロギーに絡めとられているのである^[2]。

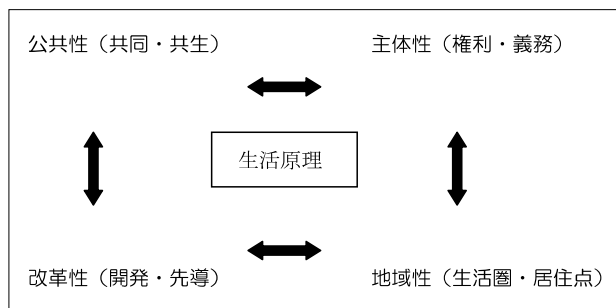
そこで改めて確認しておくべきことは、本人と他者との関係性（＝共同性）や、「自己決定」ではなく「自治」の視点をもつことにこそ社会福祉の独自性があるということである。もはや法制度だけを前提にして社会福祉を語り、実践することには限界がある。いま、私たちは社会福祉が困難な時代状況のなかで、利用者の人生や生活に寄り添いながら地域に福祉を創ってきた実践であることを想起すべきなのである。

日本で地域福祉が研究や実践の観点から注目され始めたのは、1970年代まで遡るが、地域福祉が実体化してくるのは、1990年の福祉関係八法の改正により、在宅福祉サービスが法定化され、高齢者と身体障害者に関する施設サービスと在宅福祉サービスを市町村が一元的に供給できるような体制ができてからである。そして90年代末の社会福祉基礎構造改革の議論を経て、2000年に改正された社会福祉法では、第1条において「地域における社会福祉」を地域福祉として規定したうえで、その推進を図ることを同法の目的として明記し、同第4条では「地域住民、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、相互に協力し、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、地域福祉の推進に努めなければならない」として、「地域住民、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」が地域福祉を推進していく主体であることが規定された。

このように日本の社会福祉は、地域福祉の概念ぬきには語れない状況にある。しかしその理論は多様である^[3]。そこで自治型地域福祉の理論の提唱者でもある右田紀久恵の理論を参考に、地域福祉を定義づけるとそれは「生活権と生活圏を基盤とする一定の地域社会」において「住民の主体力・自治能力

を要件として新しい質の地域社会を構築しようとするもの」であり、「生活原則、権利原則、住民主体原則」に基づいてなされる「社会的施策と方法の総体」であって、具体的には「地域福祉計画やコミュニティワークなどの専門技術」を用いて展開される場所の「公私の制度、サービス体系と地域組織化、住民運動を含む諸活動」であるといえる。すなわち「地域福祉は地域社会における住民の生活の場に着目し、生活の形成過程で住民の福祉への目を開き、地域における計画や運営への参加を通して、地域を基盤とする福祉と福祉力の形成、さらに、あらたな共同社会を創造」していくものであるといえる^{[4]〇}

図1 地域福祉の原点的構造



出所：右田紀久恵『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房、2005、P12より。

右田^[5]は図1のように「地域福祉の原点的構造」を「生活原理」を中核に据えて、「主体性（権利・義務）」、「地域性（生活圏・居住点）」、「改革性（開発・先導）」、そして「公共性（共同・共生）」という4つの要素が相互に関連し合うものとして捉えている。たとえば、地域福祉は「地域性」にこだわるものであるとはいえ、社会福祉の地域版としての、あるいは地域を外から操作対象化し、施策化するという「地域の福祉」ではなく、あらたな質の地域社会を形成していく地域の内発性（＝内発的な力の意味であり、地域社会形成力、主体力、さらに共同性、連帯性、自治性など）を基本要件とするところに地域福祉固有の意味があるとしている。

すなわち、「地域福祉」は一定の地域のなかで福祉ニーズの解決を図るためのサービス資源を整えていくといった「地域の福祉」（＝地域における社会福祉）とイコールなのではなくて、「あらたな質の

地域を形成していく内発性」（＝住民の主体性）を基本要件として、単なるニーズの解決にとどまらず、地域を舞台に（＝地域性）、そこで暮らす住民自身が私的な利害を超えて共同して（＝公共性）、より暮らしやすいような地域社会にしていくこと、あるいは変えていくこと（改革性）のなかに地域福祉の独自性があるのである。

このように地域福祉を自治の観点から捉え直す視点は、地方分権改革の捉え方とも関連する。たとえば、森田朗はガバナンスに関わらせて、それが「権利に基づく統治ではなく、構成員の主体的な参加と彼らの自己決定による共同体運営のあり方を意味する概念であるならば、その中核的な要素は、構成員が自らその共同体のあり方を決定しそれを実施するという意味における『自治』であるといつてよいだろう」として、「…『地方分権』は、住民を主体とする地域共同体であるところの自治体における自立と自己決定の範囲の拡充をめざす、まさに『ガバナンス』の実現を指向する改革ということができると述べている^[6]。また、武川正吾も「地方分権改革は、中央政府から地方政府への権限の委譲といった政府間関係だけでなく、ローカル・ガバナンス（地方の統治）といった観点から再考されなければならないところにきている」として、ガバナンスが「共（協）治」と訳されることがあるとした上で「地域福祉は、地域福祉活動の存在を前提としているという意味ではこのような『共治』の典型である^[7]」としている。

このように危機のなかにある社会福祉を切り拓く可能性としての自治型地域福祉の理論は、地方分権改革の文脈からも参考にすべきものであるといえるのである。

地域福祉推進システムとしての コミュニティソーシャルワーク

ところで自治体が地域福祉を推進していく場合、社会福祉法にも規定されているように地域福祉計画の策定を通じて取り組んでいくことが有効な方策のひとつであるといえる。しかし、地域福祉には固有

のサービスが必ずしもあるわけではなく、また住民の自主的な福祉活動に委ねられる側面も多くあることなどの理由から、計画を実施していくための財政措置が十分でないことが多いのが現状である。また、地域福祉計画を実行力のあるものとしていくためには、各自治体において福祉分野の総合化はもちろんのこと、保健・医療や教育、労働、住宅、防犯・防災などの関連施策も含めて総合化させたり、住民のボランティアな活動との協働を推進していくことで、より効果的な政策やサービス供給を図ることが求められる。このように行政計画としての地域福祉計画には、財政措置のみならず行政の責任において地域福祉を推進していくためのシステムづくりを進めていくことが求められているといえる。

そのようなシステムづくりとしては、各自治体において生活圏域をふまえたエリア設定とそのなかでさまざまな政策やサービスを総合化させ、住民のボランティアな活動とも協働することを要件として、各種専門職がチームを組んで実践する「コミュニティソーシャルワーク」が有効であると考えられる。

ここでいうコミュニティソーシャルワークとは、大橋謙策の見解にしたがうと「地域自立生活上サービスを必要としている人に対し、ケアマネジメントによる具体的援助を提供しつつ、その人に必要なソーシャル・サポート・ネットワークづくりを行い、かつその人が抱える生活問題が地域で今後同じように起きないように福祉コミュニティづくりとを統合的に展開する、地域を基盤としたソーシャルワーク実践である。それは地域自立生活支援のための個別援助を核として、歴史的に構築されてきたコミュニティ・オーガニゼーション（コミュニティワーク）の理論、考え方を包含したものである」^[8]とされている。

また、ここでいう地域自立生活の支援とは、「障害の有無や年齢にかかわらず、すべての人が家庭や地域の中で自立した生活を送れるような社会であることを目標として、そのような生活をしていくために支援が必要とされるのであれば、それに応じて支援していくこと、あるいはそのようなしくみを地域の中に整えていくこと」^[9]である。表現上紛らわしい

が、ここでいう「地域自立生活支援」と先に確認した個人の問題に解消されてしまい社会的な文脈を欠落させた「自立支援」との考え方の違いをふまえておかなければならない。

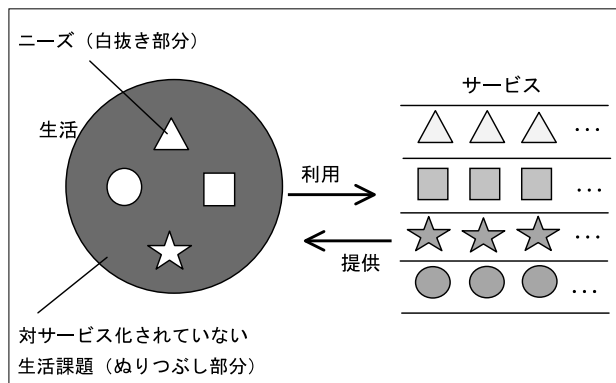
このようなコミュニティソーシャルワークに関して、大阪府では大阪府社会福祉審議会の答申（2002年9月）などに基づき、府の単費事業として2004年度より、援護を要する高齢者や障害者などの見守り、課題の発見、専門的相談や必要なサービス・専門機関へのつなぎなどを行うことを業務としたコミュニティソーシャルワーカーを概ね中学校区において配置する「コミュニティソーシャルワーカー配置促進事業」が実施されており、2006年度予算では35市町村で122人が配置されることになっている。

また、大阪府社会福祉協議会老人施設部会においても、大阪府社会福祉審議会の意見具申（2003年9月）をふまえ2004年度より既存の制度の狭間の問題や社会的な孤立の問題も含め、複合化した生活課題を抱えた社会的な援護を要する人たちの生活課題に対応するために、老人福祉施設の地域貢献活動の一環として、施設にコミュニティソーシャルワーカーを配置し、相談支援事業に加え、社会貢献基金を財源に独自の「経済的援助」を行うことなどを目的とした「老人福祉施設における社会貢献事業」を実施しており、2006年4月1日時点で高齢者福祉施設などを中心に273人（大阪市と堺市、高槻市除く）のコミュニティソーシャルワーカーが配置されており、さらにこの事業をバックアップする府社協の社会貢献支援員（高齢者医療・健康・福祉サポート機能等支援員）が府内に46人配置されている。

このふたつの制度はコミュニティソーシャルワークを事業化したものであるとはいえ、導入の経緯や事業内容には相違があり、またそれぞれの事業の活動の実績が必ずしも体系的に整理されているわけではなく、方法論や推進システムも自治体や設置主体によりまちまちであるため、一律に論じることには注意を要する。しかし、大阪府内での実践や今日の社会福祉が内包している課題にかかわらせて、コミュニティソーシャルワークに期待されているものを整理すると次のようにいうことができる。

たとえば介護保険制度は利用者本人の自己決定に基づき、サービス事業者と契約を交わすことでサービスを利用する制度である。利用者は自らの要介護度に応じてサービスの支給上限額の範囲内でサービスを利用するが、その際、各サービスメニューごとに時間・日数単位で費用単価が決められており、月単位でどの種類のサービスをどれだけ使ったかでその人の介護サービス費用が計算される。それに基づき各サービス事業者には介護報酬として費用が支払われる。居宅介護支援事業所に配置される居宅介護支援専門員（ケアマネジャー）によるケアマネジメントは、利用者のニーズに応じて必要なサービスを調整しているのだが、そこで行われていることは（ケアマネジメントの本来の理論がそうでないにしても）現実には、個々に細分化・断片化され、単価設定のなされた細切れの「ニーズ」に報酬単価を伴う「サービス」を割り当てるような状況になっている（図2参照）。

図2 ニーズとサービスとの関係



出所：著者作成

ここでは単価一報酬設定がなされていない対サービス化されていない生活課題、あるいは金銭には換算できないような生活課題は捨象されてしまうことになる（図2の「生活」の円内のぬりつぶし部分）。そしてこうしたサービスの「利用－提供」関係に限定するのであれば、サービス供給主体の多元化のもとで民間企業などの参入が推進されたことをふまえ、税制改革の議論に関連させて社会福祉法人への税の優遇措置が非合理的なものであるとする「イコール・フットイング」論のもとで、社会福祉法人が攻撃に

さらされることも致し方ない^[10]。社会福祉をこのようなサービスの「利用－提供」関係に矮小化して理解するのであれば、であるが。

しかし、近年急増している介護をめぐる殺害や心中事件、高齢者虐待や権利侵害、あるいは悪質商法による被害などは、私たちの生活が細切れのニーズの積算で捉えきれものではないことを示している。かつて岡村重夫が「社会福祉は個人の生活の全体が問題なのである。生活困難を貧困とか、病気とかに分析して把握するのは専門分業的制度的特徴であり、社会福祉はこれを個人の生活全体に関連させてとらえるのである」^[11]と主張したことを想起せねばならない。社会福祉は個々人の「生活の全体性」をふまえ、包括的な支援を展開していかなければならないのである。

そこでコミュニティソーシャルワークは、相談内容を事業者の性格（たとえば、「ここは高齢者専門です！」というように）で峻別しない「総合相談」をひとつの特徴とし、住民からの相談がない場合でもアウト・リーチ方式で積極的に地域に出向き、また地域のさまざまなフォーマルおよびインフォーマルな機関・団体などと連携していくことで、生活課題を抱える住民を発見できるような仕組みを構築し、生活課題を解決するために制度的なサービスにとどまらず、地域のなかのさまざまなインフォーマルな活動とつなげたり、ソーシャル・サポート・ネットワークづくりや、さらには地域づくりにまで展開していくような実践であるといえる^[12]。それは、地域コミュニティを生活の全体性を回復する場として捉え、個々の住民の抱えている生活上の困難・課題の解決（個別支援）を切り口に、専門職が中心になって地域福祉を推進していくためのアプローチであるといえる。

こうした実践には、福祉サービス利用者のかかえる個別のニーズに着目しつつ、上述したような介護保険制度に象徴される既存の社会福祉の限界を克服するという志向性をもっているといえる。

新しいコミュニティの創造に向けて

以上述べてきたように、個々の住民がサービスを利用することでニーズを解決するというアプローチを追求していくと総合相談と包括的な支援を中軸にすえたコミュニティソーシャルワーク実践のような方向に行き着く。

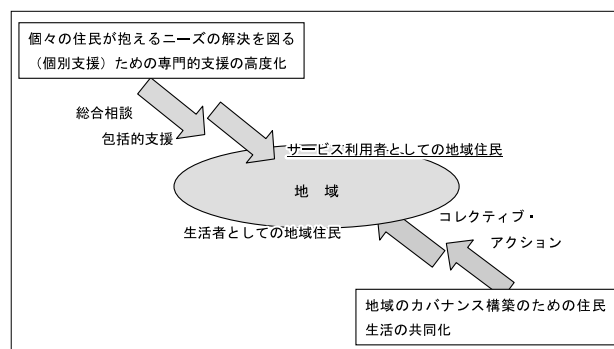
しかし、こうした個人モデルには限界もある。たとえば、その典型である原子化された個人が自己の最善の利益を求め、これを前提にする経済学的なモデルは、個人の権利主張や利己的な行動を重んじるあまり、人間の社会的絆や連帯を弱め、ひいては社会や人間を荒廃させるものであるともいえる。その対極にある価値は、連帯（友愛）や相互扶助、政治参加、自治などである^[13]。住民の生活場面に着目してみても、個人によるサービス利用というモデルでは満たされない課題として、たとえば高齢者や子どものサロン活動や孤独死防止の取組、あるいは地域見守り隊の活動などのように、地域のなかで住民がお互いに協力し、共同して取り組まなければ解決を図れないような課題がある。つまり、住民間の共同モデルのようなものが現存しているし、そうした側面をぬきに私たちの豊かな生活は実現しないのである。

こうしたことに関して、地域福祉の方法論との関連で、加納恵子は「コミュニティワークの主体を論じる場合…（中略）…、個別化のベクトルをもつコミュニティソーシャルワークに（コミュニティワークを）自動的に移行させるわけにはいかない。むしろ『私の問題』を個別に解決するだけでなく、『私たちが住む地域社会の問題』として、『当事者住民としての私』や『近隣住民としての私』や『共感するボランティア住民としての私』が『地域変革』に挑戦していくコレクティブ・アプローチこそが地域支援の真骨頂であろう」（ ）内著者^[14]と述べている。たしかに、地域福祉には地域で生活している個々の住民の生活を支援していくという側面があるが、同時に「地域社会」そのものを対象としてはたらしかけていくという側面がある。これらは二律背反の関係というよりも密接不可分に重なり合う、地

域福祉を推進していくための2つのアプローチであるといえる（図3参照）。

すなわち、地域福祉を推進していくためには、「個々の住民が抱えるニーズの解決を図る（個別支援）ための専門的支援の高度化」というアプローチと同時に、「地域のカバナンス構築のための住民生活の共同化」というアプローチが必要であるということである。そして、右田の主張する自治型地域福祉は、こうしたアプローチを包含したものであるといえるが、とりわけ「地域のカバナンス構築のための住民生活の共同化」に力点を置いた理論であると解することができる。

図3 地域福祉推進のための2つのアプローチ



出所：著者作成。

ところで一般に「住民」という場合、「その地域に住んでいる人」といった意味で用いられるのに対して、「市民」という場合には人権思想をもち、個人的自由を重視するとともに政治的な関心が高く、民主主義をリードし、市民社会を形成していく主体として、理念的な地位が付与されることが多い。ある地域で生活している住民のある事態や状況をさして、「市民としては、まだ未成熟だ」といったことがいわれるのは、市民をこうした存在として捉えているためである。

しかし、著者はこのような普遍的かつ理想的な理念を体現している「市民」という用語よりは、いま・ここで、生活している個別・具体的で、過剰な意味づけを伴わない「住民」という用語を用いている。仮に「市民」という場合でも、篠原一にならい「機会ごとの（オケーショナル）、断続的な、さらにはパートタイム的市民で…（中略）…、問題の発生

したときに政治に参加し、またそれは継続して行うものでなくともよく、また参加するときもパートタイム的でよい」といった「それなりに良い市民（グット・イナフ・シティズン）」^[15] という程度の意味で用いている。

大切なことは、こうした住民が福祉課題への取組を通じて「自治」あるいは「ガバナンス」を構築していけるようなはたらきかけをいかにして展開していくかということである。住民自治とは、そこで生活する住民の参加と決定に基づいて自治体や地域の活動が行われることである。また、ガバナンス（governance）とは、先にも少しふれたが、法律や選挙制度で規定された厳格でフォーマルな統治の仕組みであるガバメント（government）に対して、より伸縮的で自発的で、地域の各種団体やNPO、ボランティアなどが行政や議会とも「協働」して統治していくような仕組み（＝共治）の意味として用いられる概念である。

しかし、「理想的な住民自治は、住民の間に共同体意識が存在し、共同体への意思決定への参加が有効であって、一般住民が他の多数の住民を説得し、政策をめぐる議論を喚起し、一部なりともその主張や要望を政策に反映させることのできるような規模の共同体のみで可能であろう」^[16] との指摘にみられるように、一定の人口やエリアの規模が重要となる。

そこで重視されるのは、「保育園や小学校に通う子どもを通じた地域の人たちの交流や共同作業、徒歩で移動するなかではじめて気づく近隣の庭先の四季の移り変わり、商店街の店主たちとの会話で得られるさまざまな情報、近隣の人たちとの商品の共同購入など」^[17] が行われている小学校区程度の範囲である。そしてちょうどそのような範囲の地域社会が「私」と「公」を連続的な連なりのなかで捉えることのできる「共」とでもいうべき空間であると考えられる。そこでは「家の前でこぼこの道路が暗くなるととても危険になることや、公園にゴミが散乱していて美観が損なわれていることなど」が近隣の住民の間で日常的に話題になり、「公園掃除をきっかけにしながら住区の公園管理のあり方を考え、より快適な公園を維持していくこと、夜になると危険にな

る街路に街路灯をつけ、それを管理していくこと、通学に不慣れな新入小学生を交代で送り迎えすること」というように、こうした問題への取組は、「身近な『公的問題』の解決と同時に具体的な『自分の問題』の解決にもなるのである」といえる。このようにそこには、「ある程度の地域的な生活のまとまりが存在するのであり、…何らかの『生活の共同性』が存在する」^[18] のである。

しかし、こうした地域社会の共同性は崩壊しつつある。それだけに、地域の共同性を維持する、あるいは再構築していくためには、「地域」に対する意図的な関与が必要となる。たとえば、行政計画としての地域福祉計画や社会福祉協議会が地域の住民やNPO、ボランティアなどに呼びかけて策定する地域としての行動計画である地域福祉活動計画づくりなどに際して実施される「住民懇談会」などはそのための具体的な方策のひとつである。そこではこれからの地域づくりの方向や日々の課題、そしてその解決の方法などが話し合わせ、計画に反映されたり、地域での住民の具体的な行動に結びつけることが重視される^[19]。

地域福祉と自治やガバナンスの構築との関連でいえば、住民がこうした福祉のことをテーマにした住民懇談会や福祉に関するボランティア活動などを通じて、福祉のことにこれまで以上に関心を持ち、より積極的に参加していくような「主体」を形成しながら、その過程で私たちという「共同性」や私利私害を超えた「公共性」を築き、さらには住民の主体的な参加により「自治」的に社会を変えていくことのできるような舞台なり仕組みを地域のなかにつくっていくことが重要となる。

「主体形成」とはいつても、それほど大きなことではない。なぜなら、確固たる「主体」があるというよりは、それは日常生活における他者との具体的ななかかわりのなかで、そのときどきの状況に応じて「浮上」してくるようなものだからである。このように考えれば、地域福祉の文脈でいう主体形成とは、住民が地域のなかの具体的な生活課題や社会の問題に気づいたり、具体的な福祉活動に参加することを通じて「福祉仕立て」に主体を「モデルチェン

ジ] するといったほどの意味であり^[20]、いかにしてそのような機会を地域のなかに準備できるかが問われてくることになるのである。そしてこうした小地域での取組や、本稿ではふれなかったがNPOなどのアソシエーション型の組織を中核にした取組などを積み重ねながら、地方自治体としてガバナンスの構築を目指していく必要があるといえる。

以上のように、自治体が地域福祉を推進していくということは、「福祉」を切り口にして地方自治を確立していくことである。その推進のためのアプローチとしては、大きくは2つあるといえる。

ひとつは「個々の住民が抱えるニーズの解決を図る（個別支援）ための専門的支援の高度化」というアプローチであるが、それを自治体として、どのようにシステム化・制度化していくかということが問われることになる。先にふれた大阪府におけるコミュニティソーシャルワーカーの配置事業などを活用して、それぞれの自治体において地域福祉計画や地域福祉活動計画の策定・見直しなどの取組ともからめながら地域福祉推進システムの構築を図っていく必要がある。

いまひとつは「地域のカバナンス構築のための住民生活の共同化」というアプローチであるが、これは地域福祉を住民自治、地方自治に関連づけて捉えることに、より力点をおいたものであり、それぞれの自治体において、その展開の仕組みをデザインしていく必要がある。

便宜上、2つに分けて論じてきたが、これらのアプローチは相互に関連している。こうしたアプローチをふまえながら、それぞれの自治体において地域福祉の充実を図っていくということは、住民主体で混迷の時代を切り拓き、新しいコミュニティ、あるいは社会を創造していくことであり、いま、その戦略的な展開が求められているといえる。

注 釈

[1] こうした観点からの批判的な分析については、
 堅田香緒里・山森亮「分類の拒否—「自立支援」ではなく、ベーシックインカムを—」『現

代思想』2006年12月号を参照のこと。また、
 障害者自立支援法に関する分析については、松端
 克文「障害者自立支援法の衝撃—障害者福祉は
 どうなるのか—」『桃山学院大学総合研究所紀
 要』2007年1月を参照のこと。

- [2] こうした諸相を問い直すためには、稲葉振一郎
 『経済学という教養』東洋経済新報社、2004が
 参考となる。また、自治型地域福祉の理論とも
 密接に関連しているコミュニタリアニズムの観
 点からの整理としては、菊池理夫『日本を蘇ら
 せる政治思想—現代コミュニタリアニズム入門
 一』講談社現代新書、2007を参照のこと。コ
 ミュニタリアニズムは1980年代のアメリカで、
 権利と平等を尊重するリベラル（左）派を批判
 する勢力として登場した。同時に市場自由化礼
 賛のネオ・リベラルないしはリバタリアニズム
 （右）派をも攻撃的とし、個人と国家の中間
 にある人と人との「つながり」の場である地域
 コミュニティを重視する立場である。日本の地
 域福祉論との関係についての厳密な分析はない
 が、極めて親和的な関係にあると考えられる。
- [3] 地域福祉の理論の整理としては、松端克文「地
 域福祉の理論」上野谷加代子・松端克文・山縣
 文治『よく分かる地域福祉（第3版）』ミネ
 ルヴァ書房、2007を参照のこと。
- [4] 松端克文「岸和田型地域福祉の構築に向けて」
 『都市政策きしわだ』Vol.5、1999、P123よ
 り。なお、これは注5右田（2005）の第1章
 （初出、1993）より引用し、整理したものであ
 る。
- [5] 右田紀久恵『自治型地域福祉の理論』ミネ
 ルヴァ書房、2005より。なお、あわせて松端
 克文「書評：『自治型地域福祉の理論』（ミネ
 ルヴァ書房、2005年9月刊）」『地域福祉研
 究』No.34、日本生命済生会、2006も参照
 のこと。
- [6] 森田朗「『自治体』のイメージとそ
 の変化」森田朗他編『分権と自治のデザイン—
 ガバナンスの公共空間—』有斐閣、2003、
 P1より。
- [7] 武川正吾「地域福祉計画とは何か」
 武川正吾編『地域福祉計画—ガバナンス時
 代の社会福祉計

画一』有斐閣、2005、P 8より。

- [8] 大橋謙策「新しい社会サービスのシステムとしての地域福祉」福祉士養成講座編集委員会『新版地域福祉論（第3版）』中央法規、2006、P 29より。
- [9] 松端克文「地域自立生活の支援」上野谷加代子・松端克文・山縣文治編『よくわかる地域福祉』ミネルヴァ書房、P40より。
- [10] 「イコール・フッティング」論とは、総合規制改革会議などの議論において、福祉業界への民間企業の参入の状況をふまえ、社会福祉法人への税の優遇措置などを見直すことで同法人が運営する事業とNPO法人や民間企業が運営する事業との間の競争条件をそろえるべきであるといった見解のことである。社会福祉法人に関する見直しの議論については、社会福祉法人経営研究会『社会福祉法人経営の現状と課題—新たな時代における福祉経営の確立にむけての基礎作業—』（2006年8月）としてまとめられている。
- [11] 岡村重夫『全訂社会福祉学総論』柴田書店、1968、P162より。
- [12] コミュニティソーシャルワークに関するシステムづくりについては、松端克文「コミュニティソーシャルワーク実践の基盤づくり」上野谷加代子・松端克文・杉崎千洋編『松江市の地域福祉計画—住民の主体形成とコミュニティソーシャルワークの展開—』ミネルヴァ書房、2006を参照のこと。
- [13] こうした主張は、コミュニタリアンの代表的な見解である。詳細については、前掲、菊池理夫（2007）を参照のこと。
- [14] 加納恵子「コミュニティワークの主体のとらえ方」高森敬久・高田眞治・加納恵子・平野隆之『地域福祉援助技術論』相川書房、2003、P83より。
- [15] 篠原一『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か—』岩波新書、2004、P197—198より。
- [16] 前掲、森田朗（2003）、P 4より。
- [17] 木原佳奈子「地域社会のメンバー」森田朗他編『分権と自治のデザイン—ガバナンスの公共空間—』有斐閣、2003、P155より。
- [18] 同上、木原佳奈子（2003）P157より。
- [19] 地域福祉の計画づくりに関する住民懇談会の取組については、著者も策定委員会の副委員長を務めている岸和田市における実践が参考になる。岸和田市・岸和田市社会福祉協議会『未来（あした）のために住民（みんな）のために—地域福祉のための住民懇談会結果報告書—』2006、を参照のこと。
- [20] 前掲、松端克文（2006）P207—208を参照のこと。