

1. 地域福祉の捉え方

地域福祉とは、困難な状況に置かれている地域住民の生活上の課題解決（ニーズ充足）に向けて支援を展開することに加えて、「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、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的な課題に取り組むことで（＝共同性～公共性）、より暮らしやすい地域社会にしていくこと、あるいはそのような地域に舞台としての地域そのものを変えていくこと（改革性）をいう。

（松端克文（2018）『地域の見方を変えると福祉実践が変わる—コミュニティ変改の処方箋—』ミネルヴァ書）

<地域福祉の2つの側面≒アプローチ>



【くらしをまもる機能】 ≒ 個別支援系の支援 ・支える～支え合い

・地域のなかで**生活課題・福祉ニーズを抱える住民の支援をする**という機能であり、必要に応じて「地域」を巻き込みながらニーズの充足あるいは生活課題の解決を図るという相談支援をベースにした「個別支援」系の側面

【つながりをつくる機能】 ≒ 地域支援系の支援 ・自治～変革

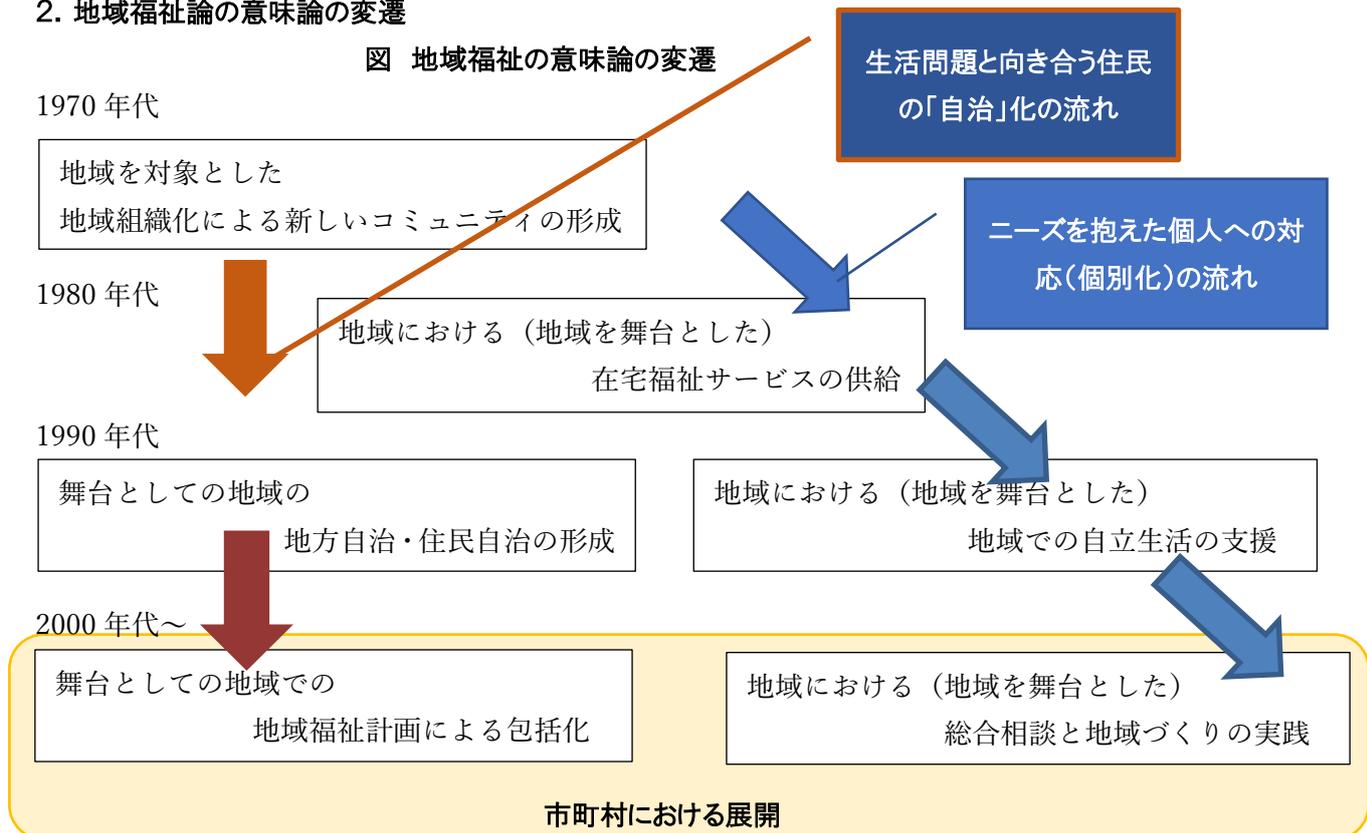
・さまざまな住民が暮らす「地域」を、地域の住民が「地域のこと」に主体的に関われるよう支援していくこを通じて、**より暮らしやすい地域に変えていくという機能**であり、「地域支援」系の側面

- ・地域の福祉課題の把握（地域診断）
- ・住民による福祉活動の立ち上げ（組織化）や運営の支援
- ・関係機関や団体、住民による福祉活動などのネットワーク化
- ・集約した地域課題をふまえての新たな取り組みの事業化・制度化
- ・福祉教育の推進
- ・地域福祉の計画的推進
- ・ソーシャルアクション
- ・地域福祉推進における行政の役割を明確にする
- ・地域社会を変革していく

*システム理論では、ある社会のある時代ごとに社会的・政治的文脈をふまえて広く見いだせるあるテーマについての「概念群」と「命題群」からなるセットのことを意味論という。

2. 地域福祉論の意味論の変遷

図 地域福祉の意味論の変遷



(1)1970年代 地域の主体性・住民主体・地域組織化の重視と地域福祉論

→地域を対象とした地域組織化による新しいコミュニティの形成

- ・ <コミュニティの崩壊／住民主体のコミュニティ形成>という区別に基づく意味論

(2)1980年代 在宅福祉サービスの重視と地域福祉論

→地域における（地域を舞台とした）在宅福祉サービスの供給

- ・ <住民主体のコミュニティ形成／増大する高齢者の介護ニーズへの在宅福祉サービスの提供>という区別に基づく意味論

(3)1990年代 ①地域自立生活の支援と地域福祉論

→地域における（地域を舞台とした）地域での自立生活の支援

- ・ <市町村域での介護ニーズへのサービス供給／自立困難な個人や家族に対する地域自立生活の支援>という区別に基づく意味論

個別支援というミクロのレベルを中核において、そこからメゾからマクロへの展開（＝地域支援とか地域づくり）を視野に入れる

(4)1990年代 ②地域福祉論の原点回帰—自治型地域福祉—

→舞台としての地域での地方自治・住民自治の形成

- ・ 大橋との対比でいえば、右田の理論は

<舞台としての地域での“個人の地域自立生活支援”／舞台としての地域社会そのものの“自治”の形成>という区別に基づく意味論

- ・ あるいは、住民を<「地域自立生活上サービスを必要としている人」と捉えるのか／「地域福祉を支える住民の力が地方自治を形成する主体力」となると捉えるのか>という区別に基づく意味論としても整理できる。

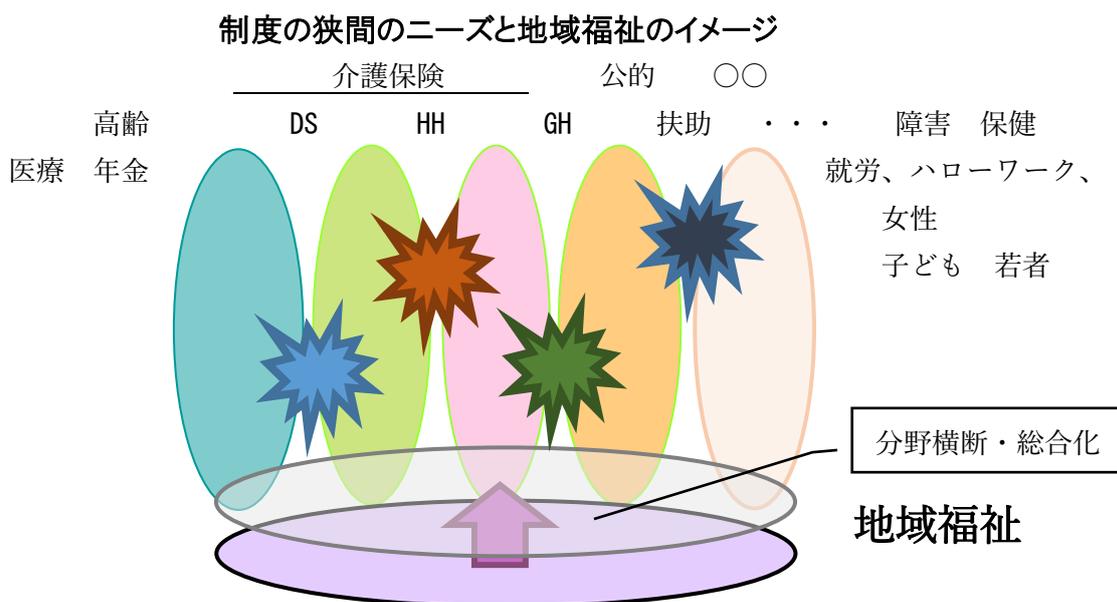
(5)2000年代～ ①総合相談・地域づくりおよび地域福祉計画と地域福祉論

→地域における（地域を舞台とした）総合相談と地域づくりの実践

- ・<福祉の対象別分野の総合化を図り、分野横断的で包括的な仕組みをつくるのか／対象分野ごとでの特殊性を重視した仕組みをつくるのか>といった区別のもと、市町村ごとに地域の実情をふまえたうえでの地域福祉計画の策定や改訂のあり方に焦点が当てられることになる
- ・そこでは「総合相談」については、「市町村における総合的・包括的な相談支援体制の構築」という課題となるし、「地域づくり」については「ニーズキャッチなどの見守り支援の仕組みづくり」や「住民参加による資源開発の仕組みづくり」といった課題として捉えられ、市町村ごとにそうした整備をいかに計画的に進めていくことができるかが問われることになる。

3.「丸ごと」の取り組み

- ・これまでの制度や事業ごとの相談体制（相談窓口が細分化されている）
 - 制度や事業に縛られずに、分野や対象にとらわれずに相談に応じる
- ・来談者の相談内容により各部署や担当窓口を「たらい回し」に・・・
 - ワンストップ対応
 - まずは、窓口で受け止め、課題を整理し、解決の見取り図を示したうえで、分野横断的に具体的な支援につなげていく（相談を受けたままにしない）
- ・相談員の配置される根拠となる制度・事業に規定されたアセスメント
 - （例）ケアマネジャーの場合は、専ら身体の状態、介護の必要度に焦点がしぼられる
 - 身体状況、家族関係、経済的状况などをその人が置かれている「環境」の文脈を重視してアセスメントする
- ・支援の段階においても個人やその家族だけでなく、その人・家族をとりまく環境全体にはたらきかけ、調整しながら、支援を展開していく

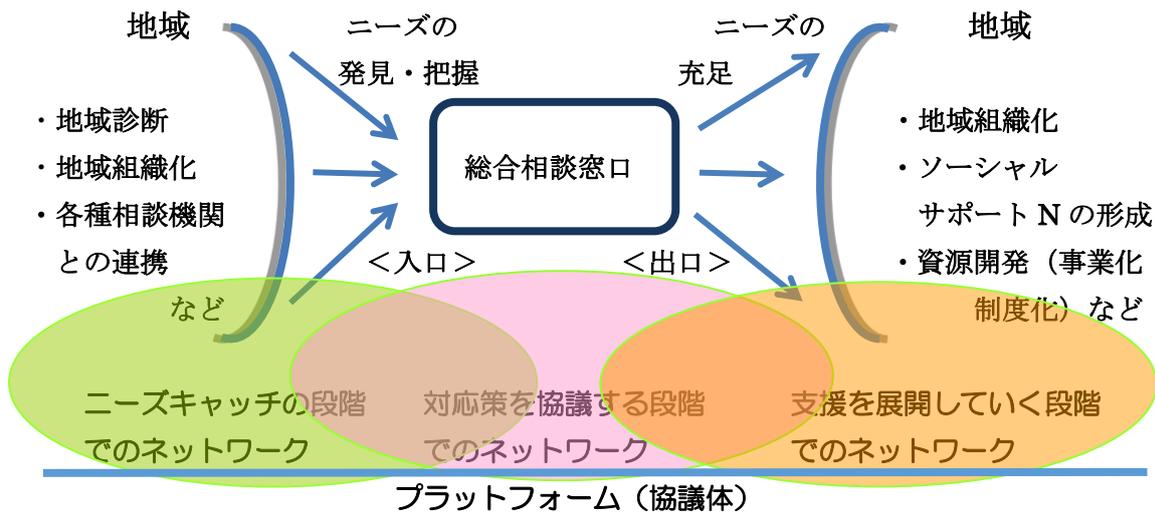


◆社会福祉の機能不全

- * 複合多問題 → 連携・ネットワーク化
- * 制度の狭間（谷間）の問題 → 地域組織化・資源開発・ソーシャルアクション
- * 支援拒否問題 → 「自己決定の尊重」の理念の空回り

◆大阪府のCSW に対する調査結果から…（松端克文、2008）

- ・ CSW の業務内容は、基本的には個々の住民の相談に応じて支援を展開するという相談支援（個別支援）を核としている（「CSW の業務における個別支援のウェイト」）
- ・ CSW には生活上の課題や困難を抱える本人やその家族から相談が寄せられるよりも、自治会・町会の役員、民生委員や福祉委員、あるいはケアマネジャーなど地域の関係者から相談が寄せられることが多い→**ニーズ発見の仕組み**
- ・ CSW が支援を展開していくためには、その地域が個々の住民を支援していくためのソーシャル・サポート・ネットワークなどを形成していく上で、どの程度支持的・協力的かといった地域のあり様が問われてくることになる→**「CSW 実践の土壌」**
- …個々の住民の抱える生活課題の解決を図っていくためには、CSW が実践する地域がどのような地域かということが、支援をしていく上での重要な前提条件となる
- …換言すれば、地域におけるニーズキャッチの仕組みや支援の段階におけるソーシャル・サポート・ネットワークの形成のためには、「地域が耕されていること」が重要となる



・ 総合相談の大変さ

…たとえば時間的な問題（「時間がない」と「時間がかかる」）、ニーズの泥沼化（地域のなかには無限にニーズが存在する）、多種多様な課題に対する優先順位（どの課題から取り組むのかということ）の恣意性、「包括的」かつ「伴走型」の支援はひとりのワーカーが何人までなら可能なのかなど

* 総合相談が機能するためには

- ・ ニーズ発見・把握の段階での関係機関や団体、地域住民とのネットワーク化が必要
- ・ 次に困難な状況に置かれている住民の生活課題を整理し（アセスメント）、課題解決の見取り図を検討（プランニング）する段階でのネットワーク化が必要
- ・ そして支援を展開する段階でのネットワーク化が必要
- ・ ネットワーク化を促進するためにはプラットフォームの形成が不可欠

4. 「我が事」→地域における“私たち”＝共の再構築

～「地域」にどのようにアプローチするのか？～

(1) 居住地を拠り所とした「共」の再構築 (森岡清志編 (2008) 『地域の社会学』有斐閣)

■居住している「地域」に着目すると…

・「地域」とは、居住地を中心に広がる社会－空間である。

→居住するということを契機として、一定の行動範囲のなかで、他者との一定の関係を日常的に形成している。

・地域社会における資源利用を媒介として成立する共同性

→「共棲的共同性」・「隠れた共同性」・「見えない共同性」がある。

→住民は特別に共同を意識していなくても、また住民相互の紐帯をもたなくても、重層的な空間構成をもつ地域における一定の問題処理システムを共同利用する。

■「地域」にリアリティをもたらすために…

・居住地に着目した実践。共棲的共同性（隠れた共同性、見えない共同性）に注目。

→地域の住民が特別「共同性」を意識しなくても利用している社会資源に着目する

*たとえば、スーパーでの買い物中に、スーパーの一角で子どもを預かり遊ばせるような取り組みをすることで、子ども同士や母親同士の関係づくりのきっかけに!?

例) 和歌山県田辺市 「よりみちサロンいおり」

小さな子どもからお年寄りまで、だれでもホッとくつろげる場所になることを願っています。無料の休憩所です。

朝 10 時～夕方 6 時まで。火曜日はお休みです。



*あるいは、長年地元のスーパーを利用していた消費者が、高齢等で買い物が困難に
…そこで、サロンの場にスーパーより共同購入し、商品を届けてもらい、サロンで商品の受け渡しをすることで「買い物難民」支援活動に!!

場合によっては、自宅まで商品を届けるお手伝いも…

*たとえば、福祉関連の施設や事業者は、重要な社会資源。

デイサービス（契約に基づくサービス利用＝サービス利用者）をサロン活動的（地域でのふれあい・交流の場＝地域の住民）に!!

(2) 「関与共働体」としての地域

■ 「関与共働体」へ (小滝敏之 (2007) 『市民社会と近隣自治』 公人社)

- ・今日の地域社会 (コミュニティ) は「運命共同体」としての性格は喪失したが、「関与共働体」としての機能を発揮することが期待されている。
- ・「共同体」ではなく「共働体」という考え方は、「同」の論理による生活空間の同質化を強調するよりは、**多様で異質性をもつ住民が、共存できる生活現場を生成**することを目指す考え方。
- ・自らの関心のあることに、**できる範囲で、少しだけでも関わってくれる**ような住民の輪を広げる (松端克文ほか編 (2015) 『対話と学び合いの地域福祉のすすめ』CLC)

(3) “私たち”の形成

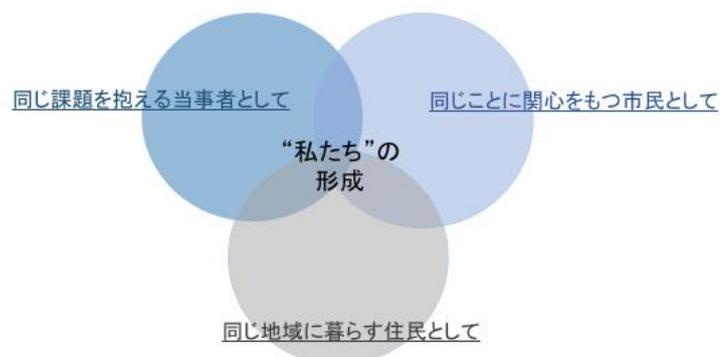
- ・“この私”が“この私”として承認されない社会は、私にとっては生きづらい社会である。この私が私であるためには、何らかのコミュニティ (家庭、学校、クラブ、職場、友人のグループ、地域、ボランティアグループ=血縁、社縁、地縁、志縁) への**所属と承認**が不可欠である。

○コミュニティとは、そのメンバーが“私たち”と実感することができる人の集合体

図 地域における「共」(=私たち)の再構築



コレクティブアプローチ



(4) どのように輪を広げていくか

■つながりの2つのタイプ

- * 「結束 (bonding) 型」…内向きの指向をもち、等質な集団を強化していく反面、排他的になりやすい傾向がある。
- * 「橋渡し (bridging) 型」…外部の異なる集団との連携において優れており、結束型の社会関係資本がより狭い方向に向かうのとは対照的に、より広い互酬性を生み出すことができる。また、硬直化したコミュニティの束縛からの解放は、繰り返し課題とされてきたが、コミュニティ外部の異なる回路に道を開いておくことも重要な課題であるといえる。

つながりの2つのタイプ

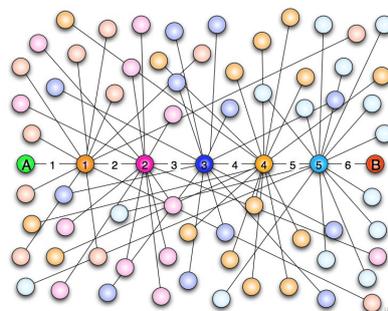
	結束型	橋渡し型
関係	濃密	ゆるやか
ベクトル	内向き	外向き
性質	同質性	多様性
特徴	情緒的	言語的

■「弱い紐帯の強さ」仮説 (M.S.グラノヴェッター M.S. Granovetter)

- ・強い紐帯…個人と個人の二者関係の関係性を一緒に過ごす「時間量」、秘密を打ち明けあうような「親密さ」、「情緒的な強度」、そして「相互の助け合い」という4つの要素から分析したときにこうした要素を兼ね備えているような関係のことをいう
- ・「弱い紐帯の強さ」仮説では、強い紐帯はコミュニティ内部においてその成員間の連帯感や凝集性を高めるが、コミュニティ外部との関係は断片化されてしまう。一方、コミュニティ内での弱い紐帯は、その内部での凝集性は弱いですが、外部にある異なるコミュニティや集団の成員同士をつないでいく「橋渡し (ブリッジ) 機能」を果たす可能性が高いことで、分化した社会においては意外なことに「弱い紐帯」の方が「強さ」を発揮するとされる。

■「スモール・ワールド」の理論…世界をつなぐ「6次」の科学

(ダンカン・ワッツ 辻竜平・友知政樹訳 (2014=2016) 『スモールワールド・ネットワーク (増補改訂版)』ちくま学芸文庫)



- ・任意の2人の関係を「知人の知人の知人の…」というようにたどっていくと、6ステップ (6次の隔たり) 以内で繋がっているという仮説。世界は意外に狭い→bridgingの魅力

(5) 活動の組織化

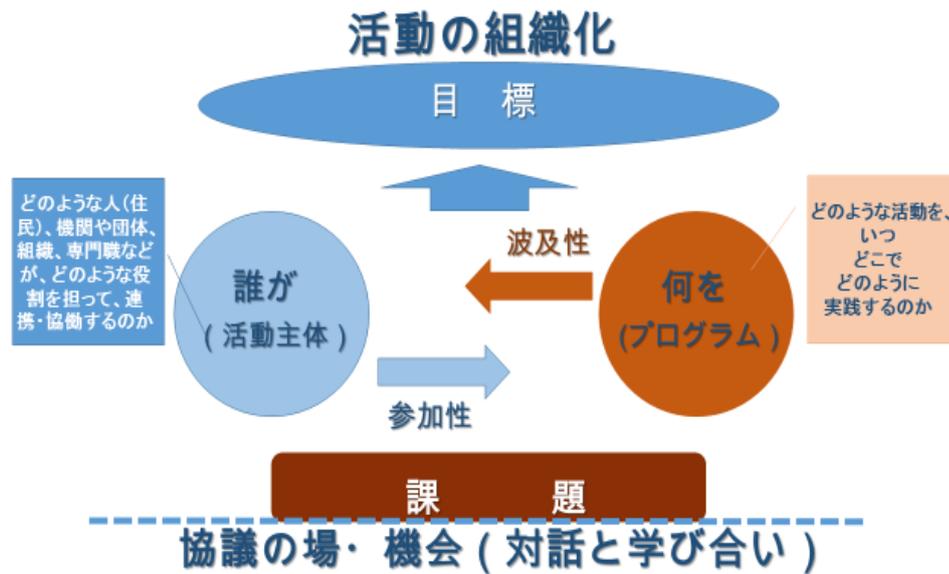
■コミュニティ・オーガニゼーションとは

地域社会が自らその必要性と目標を発見し、それに順位をつけて分類する。そしてそれを達成する確信と意志を開発して、必要な資源を内部・外部に求め、実際行動を起こす。このようにして地域社会が団結協力して実行する態度を養い育てる過程がコミュニティ・オーガニゼーションである。→「地域組織化説」(M.G.Ross1955)

■コミュニティワークとは

コミュニティワークとは、人々(住民)が集団的な活動(collective action)によって、自らが所属するコミュニティを改善しようとすることを援助するプロセス(過程)である。

(A.Twelvetrees 2002)



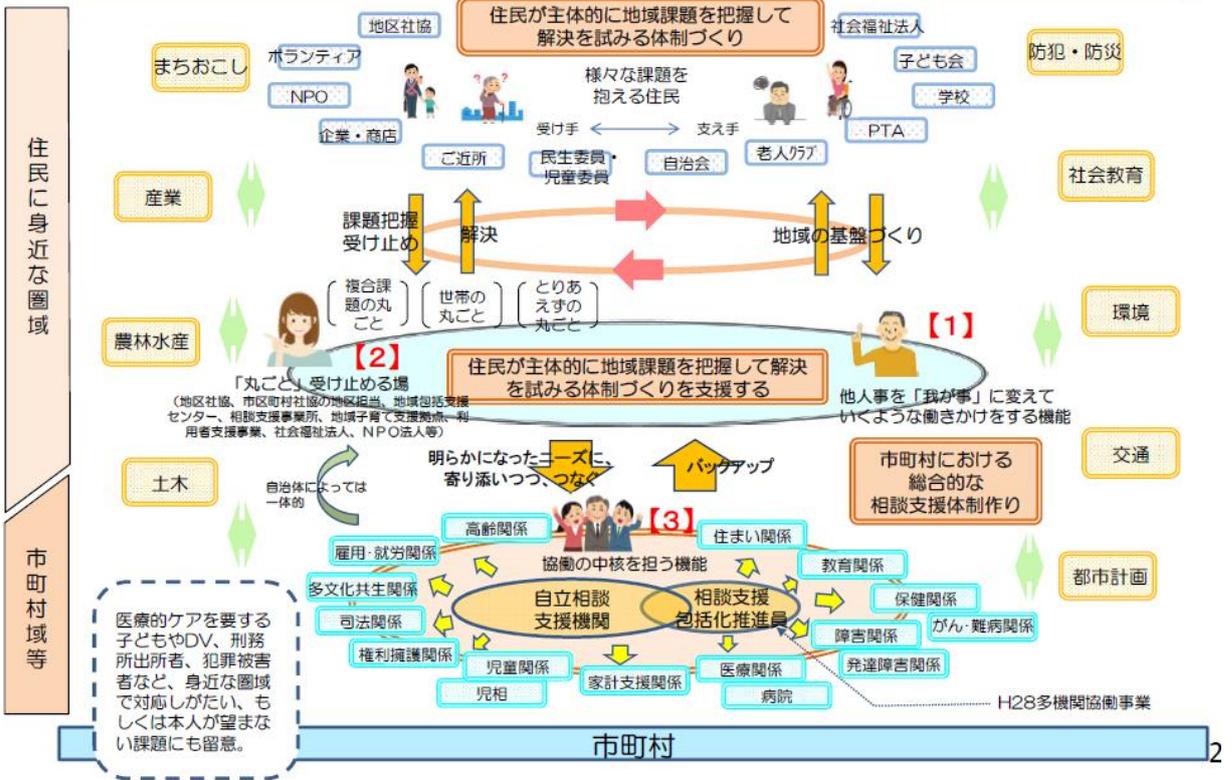
- ①どのような課題に対して ←地域課題の確認の方法(地域診断)
- ②何を目標に ←課題の共有と取り組みの方向性の確認
なぜ、何のために、住民参加による計画的取り組みを必要とするのかということの明確化
- ③どのような人(住民)、機関や団体、組織、専門職等が
←具体的な取り組みの内容(解決策)の検討
- ④どのような役割を担い、連携しながら、
←活動に向けての役割分担の確認と共有
誰がどのような役割を担い、誰・どこと連携しながら
- ⑤どのような活動を、いつ、どこで、どのように展開していくのか
←実践

- *住民への情報提供の方法
- *住民参加の手法(どのような手法を用いて住民参加を図るのか)協議の場・機会の運営、具体的な活動に向けて
- *社会福祉協議会の担当者の役割(留意事項)

協議の場・
機会

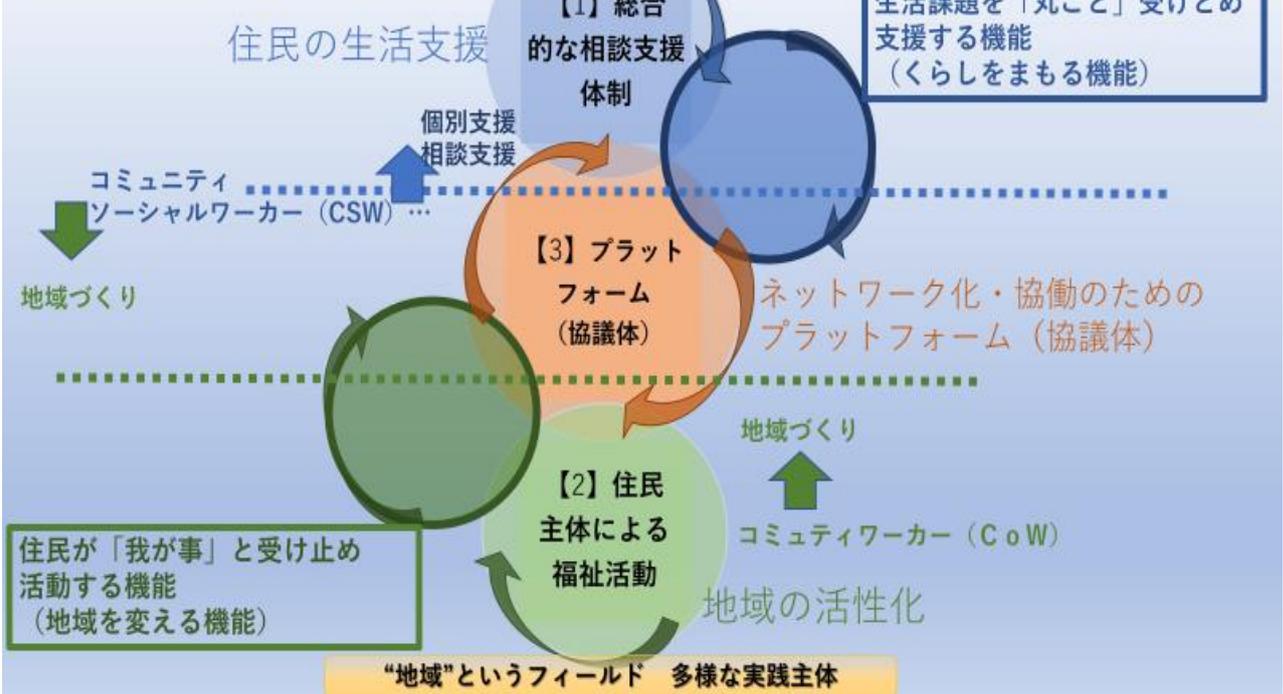
■プラットフォームの形成

地域における住民主体の課題解決力強化・包括的な相談支援体制のイメージ

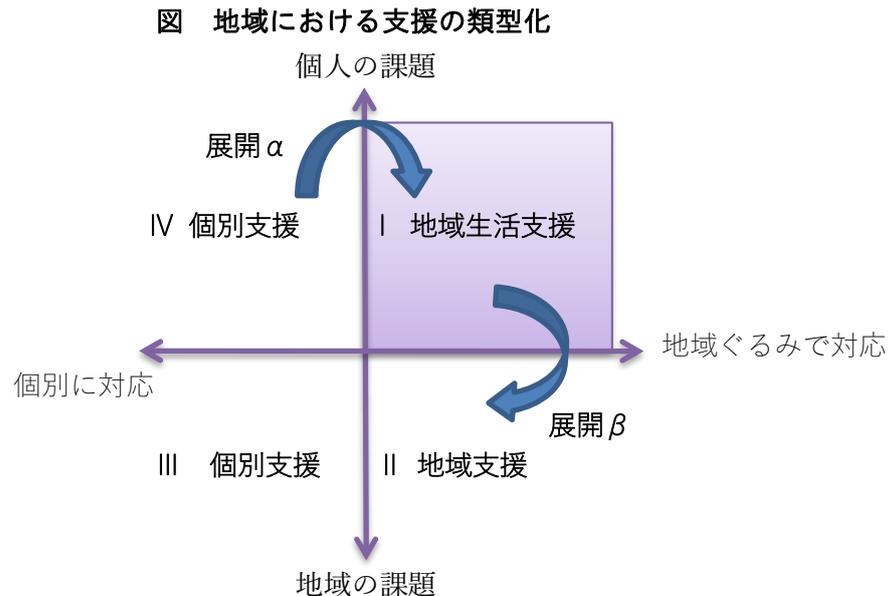


厚生労働省 (2016)

「地域における住民主体の課題解決力強化・包括的な相談支援体制」を簡略化すると…



〈参考〉 地域における支援の類型化



◆1 個別支援（象限Ⅳ 個人の課題×個別に対応）

- ・生活課題を抱えている住民の相談にのり、生活保護制度や介護保険制度などの利用につなげることで、当該の生活課題への対応がなされているような場合。
- ＊社会福祉施設では、個々の利用者へのサービス提供が主たる機能になるので、個別支援のカテゴリーに含まれる。

◆2 地域生活支援（象限Ⅰ 個人の課題×地域ぐるみで対応）

- ・生活課題を抱える住民への支援を展開していくうえで、法制度にもとづく支援に加えて、地域の民生委員やボランティアによる支援などを組み合わせて、地域のなかにソーシャル・サポート・ネットワークを形成することで対応するというような支援である。
- ＊デイサービスなどを利用する個人を地域ぐるみで支えているとすれば、施設はソーシャル・サポート・ネットワークの構成要素になるし、施設がその中核に位置づけられる場合もある。また、利用者の家族への支援を展開している場合も、このカテゴリーに含まれる。
- ＊「逆デイサービス」の活動もこのカテゴリーに含まれる。

◆3 地域支援（象限Ⅱ 地域の課題×地域ぐるみで対応）

- ・地域に共通しているような課題に対して、集めたい対応するような支援である。たとえば、買い物が困難な地域で、高齢者を中心にいわれる「買い物難民」といわれるような住民が多くいる地域において、移動を支援する「買い物ツアー」を実施したり、身近な地域で「朝市」などを開催して、買い物の利便性を高めるなど、地域ぐるみの支援の仕組みをつくっていく取り組みなどがこれに該当する。
- ＊施設が買い物ツアーのためのバスを提供したり、地域のサロン活動や子どもの学習支援のための場所（スペース）を提供する場合には、このカテゴリーの役割を担うことになる。
- ＊より積極的な地域支援の活動は・・・

◆4 個別支援（象限Ⅲ 地域の課題×個別で対応）

- ・たとえば買い物が困難な地域において（地域の課題をして確認できるものの）、具体的な支援としてはホームヘルパーを利用することで個別に対応しているような場合。
- ・地域支援へと展開していく必要があるかもしれない。

6. 生活支援の活動(生活支援サービス)の種類

(新地域支援構想会議編(2015)『住民主体の生活支援マニュアル ①助け合いによる生活支援を広げるために～住民主体の地域づくり～』全国社会福祉協議会)

◆1 見守り活動

- ・見守り(日常生活を通じて気にかける。たとえば新聞がたまっていないか? 電気は? カーテンは? 顔をみかける?…)
- ・声かけ訪問
- ・ちょっとした生活支援の活動を通じて(ゴミ出し、買い物、通院の付き添い、布団干し、草抜き、雪かき…)
- ・サロンなどの集い・交流の場での活動を通じて
- *新聞配達業者、郵便局、ガス、電気事業者(検針)、水道、宅配業者、ヤクルト配達などとの連携を通じて
- *トイレの使用や電気ポットの使用状況などをネットで把握 など

◆2 サロンなどの集い・交流系の活動

- ・高齢者向けサロン
- ・コミュニティカフェ、地域の茶の間
- ・子育てサロン、子育てサークル
- ・子どもの居場所、子ども食堂
- ・地域食堂
- ・全世代多機能型のサロン など

◆3 訪問(しての)活動

- ・家事援助、軽微な大工仕事、草抜き、雪かき…
- ・話し相手
- ・外出支援(買い物や通院の付き添い(同行)、買い物などの代行)
- ・身体介護 など

◆4 食事支援の活動(食事サービス)

- ・配食の活動(配食サービス)
- ・会食の活動(会食サービス) 子ども食堂、地域食堂…

◆5 移動・外出支援

- ・買い物や通院などの外出の支援
道路運送法上の登録を受けていない支援活動
買い物バスツアー、乗り合いタクシー、自家用車の活用…
道路運送法上の登録を受けての活動…「福祉有償運送」

7. 生活支援の活動(生活支援サービス)の担い手と連携・ネットワーク形成に向けて

- * 自治会・町内会
- * 地区社協
- * (テーマ型の) ボランティアグループ
子育てサロン、地域の茶の間、傾聴ボランティア…
- * 当事者団体
介護者家族の会、断酒会、手をつなぐ育成会…
- * NPO 法人
- * 生活協同組合
- * 農業協同組合
- * 社会福祉法人 (今後、「地域における公益的な取組」が課題になることから特に重要)
- * 企業 など

◆ 連携・ネットワーク形成

(兵庫県社会福祉協議会 (2014) 『ネットワークと協働でつくる！ 総合相談・生活支援の手引き』)

* 職場内連携

- ・ 社協という組織全体で、地域福祉を推進していくという認識を共有する
- ・ テーマに応じて (たとえば「生活支援の活動の創出に向けて」など) 部局横断の検討の場をつくる
地域福祉系、ボラセン、相談系 (日常生活自立支援事業、生活福祉資金など)、サービス系、総務系などの各課・系の職員が参加する会議体をつくる
- ・ 各課、各係での取り組み状況や出来事、課題などを情報共有できるツールをつくる
たとえば各地域での住民懇談会に各課横断の職員チームが参加し、その記録を「ワーカー活動記録」に記入し共有化するとか…
- ・ 必要に応じて日常的に顔を合わせてカンファレンスができる仕組みをつくる
地域から孤立していることが気になる住民の近くに障害者施設があるのなら総務課の施設の担当職員にその話を伝え、一緒に施設に訪問し、協力を得られないか打診を
するとか…

* 地域でのネットワーク化に向けて

- ・ ネットワークを形成するためにエリア（自治会・町内会、小学校区、中学校区…）を設定する

- ・ そのエリアにおける各種アクターの集える場をつくる
住民リーダー、各種の専門職（ケアマネ、各種福祉サービスの施設・事業所の職員、保健師、行政担当者、社協の地区担当者、CSW など）が集える場の形成
その際
 - * 誰が主となって呼びかけるのか（社協の地区担当者、CSW…）
 - * どのようなアクターのための会議か（専門職のネットワークか、住民間のネットワークか、住民と専門職とのネットワークか…）
 - * 定例会か随時か

- ・ テーマを明確にする
 - * 困難な状況におかれている住民を支援するための個別支援から地域づくりを志向した「地域ケア会議」的なものか
 - * 高齢者の孤立を防止するための地域づくりとか子ども居場所づくりといった地域社会そのものにはたらきかける「まちづくり会議」的なものか

〈参考〉生活支援コーディネーター・協議体の役割

- ① 地域のニーズと資源の状況の見える化、問題提起
- ② 地縁組織等多様な主体への協力依頼などの働きかけ
- ③ 関係者のネットワーク化
- ④ 目指す地域の姿・方針の共有、意識の統一
- ⑤ 生活支援の担い手の養成やサービスの開発（担い手を養成し、組織化し、担い手を支援活動につなげる）
- ⑥ ニーズとサービスのマッチング

第1層 市町村域全体 ①から⑤

第2層 中学校区 ①から⑥

第3層 個々の生活支援サービス事業主体で利用者と提供者のマッチング

〈参考〉「社会的孤立」・「社会的排除」に関連づけて捉え直すと…

(岩田正美 (2008)『社会的排除—参加の欠如・不確かな帰属—』有斐閣)

- ・社会的孤立とは、「それが行われることが普通であるとか望ましいと考えられるような社会の諸活動への『参加』」が欠如している状態。
- ・貧困が、「生活に必要なモノやサービスなどの『資源』の不足」を問題にしているのに対して、社会的孤立は「『関係』の不足」に着目している。
- ・社会関係の不足や欠如は同時に「声やパワーの欠落」でもある。したがって社会的孤立は、「そうした声やパワーの発揮が可能であるような社会関係をほとんどもてない状況」。

- ・社会的活動への参加の欠如とは、たとえば…
 - ① 生産活動（雇用）に関する側面（長期失業、不安定な就業状況、病気や障害等で働け
 - ② 消費活動に関する側面（低所得や貧困など）
 - ③ 家族関係に関する側面（伝統的な家族の解体、単身化の進展など）
 - ④ 教育に関する側面（教育機会の剥奪、不登校、低学歴化など →貧困の連鎖へ）
 - ⑤ 医療に関する側面（無保険、医療を受けられないなど）
 - ⑥ 住宅に関する側面（劣悪な住環境、住居の喪失 →ホームレス化）
 - ⑦社会的交流に関する側面（知人・友人との関係、近隣関係、話し相手や助けてくれる人・サポートネットワークの崩壊など）
 - ⑧政治に関する側面（投票への参加、政党、労働組合、居住者組合、その他の集団的活動の低調さ、政治的権利の欠如）
 - ⑨集団的側面（高齢者、障害者など特定の集団に上記の特徴が集中しているが、従来型の福祉国家の政策では対応しきれない状態にあること）
 - ⑩空間的側面（特定エリアへの弱者の集中化や弱者の周辺化）

- ・以上の「社会的孤立」として説明したものは、実は「社会的排除」(social exclusion) について説明したものを代用したもの。
- ・「社会的孤立」と表現する場合は、個々人の人生において生じている不遇な状態というニュアンスが強くなり、自己責任的な響きもあるが、「社会的排除」と表現すれば、ある人・ある人たちを社会関係から締め出す（排除する）社会的構造への関心が強くなる。