

研究ノート

## 権利としての地域福祉の確立をめざして

——社会福祉構造のなかでの地域福祉領域の占める位置と  
意義にかんする考察——

山下 憲 昭<sup>1)</sup>  
芝田 宇 佐 男

はじめに——地域福祉のあり方・方向性にかかわる問題意識

社会福祉にかんする政策・施策から地域レベルにおける住民参加の地域福祉活動にいたるまで、いまや地域福祉は社会福祉構造のなかで重要な位置にあるものと考えられる。にもかかわらず、地域福祉はすすんでいるのか否か。概念的にも実態的にも曖昧なことがらが横たわっている。

たしかに、ボランティアの用語が広く周知され<sup>2)</sup>、災害ボランティアでは大勢の人が参加しているし、地域での高齢者サロンが広がり、定着してきている。子ども食堂への協力、フードバンクの活動など、市民・住民参加の活動も広がっている。非営利団体の活動分野においては、社会福祉関連領域が過半を占めている。

そのことは、権利としての社会福祉や生活保障との関係はどうなのか。住民活動や支援組織の努力ばかりを切り取って論じられているような印象が強い。地域福祉とはそういうものなのか、権利としての社会福祉との関係性はどうなっているのかという素朴な疑問から、この小論ははじまっている。超少子高齢社会の真ただ中であって、人びとの権利に根差した社会福祉の確立方向にあるのかという問いかけである。

地域福祉が推進・展開されている昨今の「ありのままの地域社会」に蔓延している世俗的な社会福祉にまつわる認識レベル・利用者へのネガティ

## 2 (山下・芝田)

ブなイメージ、住民自治と地域民主主義の未浸透・後退状況が、権利としての地域福祉観・地域福祉意識の未成熟を温存し常態化させる強固な基底部を形成しているのではないか<sup>3)</sup>。「福祉はお上から与えられる施し」といった前近代的な福祉観の残存、すべての地域に当てはまることではないが、自治会をはじめ各種住民団体・組織の消極性・保守性、地域住民・当事者の未組織性などが問題点として想定される。

「いまさら」の感があるが、あらためて、権利としての地域福祉＝社会福祉構造のなかでの地域福祉とはいったい何なのかを検討していくことがこの小論の目的である。

### I. 地域福祉の確立が阻まれている仕組み、背景

#### 1) 社会保障の変質と非社会福祉化戦略の一体化

国は、1970年代半ば以降、長い年月をかけて福祉国家の理念・原則を変質させ、2000年の社会福祉法の制定実施を境にして、総仕上げを図ってきた。

特徴的な施策からみると、「税と社会保障の一体改革」(2012年)のスロージャンのもと、社会保障予算の財源を消費税にもとめようとするところにその意図がみえる。資本負担を軽減し、逆進性が強い消費税を増税することによって、社会保障制度の制度維持をめざすものである。社会保障が助けあい活動に転嫁された。

また、従来の老人福祉法の施策が、「介護の社会化」の掛け声のもと、介護保険の実施(2000年)によって、一般施策に切り替えられた。このことによって、介護サービスが介護を必要とする高齢者に届きやすくなったという面があるが、従来の社会福祉としてのサービスの受け手である階層にとっては、保険料やサービス利用にともなう負担が重くなっている。そして、制度的には従来の社会福祉が、社会的共助としての社会保険制度に移行された。社会保険の形式にのっとっているが、使用者負担がある社会保険制度とは違う、国民健康保険と同じ「共助」の仕組みである。

基礎構造改革では、措置制度の原則廃止をうたっている。社会福祉サービスの提供において、法人税や所得税を主たる財源としていたあり方から、消費税、非被用者による保険料拠出、応益負担を主たる財源とする仕組みに転換したのである。

## 2) 地域福祉やその利用者に対するネガティブなイメージ形成と対をなす在宅福祉路線

暮らしをめぐる諸問題は、身近な生活の単位としての世帯や地域社会においてあらわれてくる。地域福祉の対象そのものである<sup>4)</sup>。しかし、地域福祉やその利用者に対するネガティブなイメージがまだまだ存在している。今日の少子高齢化や格差拡大、地域解体、家族解体の進展などのもとで、他者に対する理解や共感むしろ後退している。社会的排除や差別の問題構造が解決に向かっているとは言い難い。

1990年ころから本格化した在宅福祉政策路線では、親族による扶養を優先することが前提条件になっている。また、近年では、福祉的サービスの契約利用の制度が広がることによって、「応益負担論」が当然のごとく喧伝されている。福祉の現場でも、「ニーズ」は個別具体的であるかのように受けとめられがちである。対象者個人の生理や心理など個別的な事情や状態に問題の原因と責任をもとめるような考え方が広がっている。

今日の生活・福祉問題の顕在化への対応とは逆の力の発揮が期待されているのが在宅福祉路線である。そのことがかえって矛盾の拡大につながっている。伝統的な家族観の一つ、「老親の扶養は子どもが担う」ことについても、現在の世帯状況は、一人暮らしと高齢者のみの高齢者世帯は高齢者がいる世帯の6割におよぼうとしている。「老々介護」や「8050問題」と言われる未婚の壮年期・初老期の子どもが高齢者の介護を担っている家庭も多い。

超高齢社会のもと、「社会保障制度の持続」という要請のなかで、在宅福祉路線では生活場面における矛盾がますます拡大していると言わざるを

得ない。

### 3) 権利としての地域福祉の確立への問いかけが希薄

そこで、地域福祉分野を「遅れた社会福祉観で覆われた領域に留め置くのか」、「権利としての社会福祉確立の最前線領域としてつくり上げていくのか」という地域福祉の本質にかかわる問いかけが、「権利としての地域福祉とその実践のあり方」をめぐる論議の中心軸に据えられねばならないのではないか。この問いを突き詰めていくことによって、はじめて、議論すべき焦点が定まると同時に、その解を導き出す筋道を見出すことができるのではないか。今日の「ありのままの地域社会」の現実が、地域福祉をめぐる権利性拡充の方向に向かうのか、曖昧な政策理念のくり返しになるのかの舞台そのものである。しかし、今日、このような問いかけは、表層的には、政策主体のコントロールのもとに置かれ、静まりかえっているかのごとくである。

地域社会のありのままの現実に向き合っていこうとするとき、「公的責任をとまなう地域福祉」を構築していくための理念や方針を考えざるを得ない。「権利としての地域福祉」の確立と成熟が成し遂げられることによって、「社会福祉基礎構造改革」を支える核心部分としての「自助」「互助」「共助」=地域コントロールの限界点が明らかになるであろう。そもそも、基礎構造改革路線は、公的責任の回避・曖昧化、自助と相互扶助の再編をめざしているものであって、ありのままの生活の現実とそれへの主体的な対応の必然性とは乖離していかざるを得ないという矛盾を内包している。

現代日本の地域社会の状況といえば、地域社会における住民同士の支え合いそのもの(=地域社会に息づいてきた潜在的福祉力)が減退・消滅しつつある事態が進行している。限界集落と呼ばれるような地域社会自体の崩壊現象が出現するという深刻な局面がある。都市部であっても、世帯規模の縮小や地域関係が希薄になっていることは、誰がみても明らかである。住民間の支え合う関係と力量は加速度的に低下している。本来ならば、いま、

政策主体は国民の多数にかかわる暮らしの深刻な事態に真摯に向き合うべき状況にある<sup>5)</sup>。

#### 4) 地域再編・再生をめぐるせめぎ合いの進行

今日の政治・経済政策全般をつうじて、政策主体が社会福祉の公的責任を転嫁するために、動員したい地域や住民の潜在的福祉力さえもが地域社会から奪い取られてしまっている。政策主体の側からも公的責任の転嫁先を、すでにマイナス地点（政策矛盾が限界に行きついてしまっている。あとがない局面）から、どのように地域社会を再編・再生するかが大きな争点になっている（地方創生総合戦略）。

そのような状況のなか、今日の社会保障・社会福祉分野では、積みあげてきた基礎理論形成の経過をふまえることなく、地域福祉が別次元のものに変質させられている。にもかかわらず、そのことが国民・市民・労働者、社会福祉関係者に危機として共有されていない。生活保護受給者に対する世のなかの視線は戦前にもどったかのような観がある。

いまや、政策主体側への批判・反論の論点は湯水のごとく湧いてくるが、かつて社会運動の用語であった「国民運動」のようなスローガンさえ政策主体側がもちいることがある。政策主体側にあっても、手の打ちようがないような混沌がみられ、問題の構造性と対策体系の整合性さえ曖昧になっているといえよう。

いま、われわれが意識するべきは、政策主体との対抗軸として、①主権者主体論（地方自治論・地域民主化論・住民自治論・住民主権論）、②公的福祉論、③民間社会福祉運動論、④民間社会福祉事業論などが考えられる。そのためには、事前に、政策主体側が今日の社会・経済状況をどのように認識し、住民力再構築へのアプローチ方策を仕込んでいるのかを検討しておかねばならない。

表層部分では、政策主体側も社会福祉の公的責任を追及する住民福祉運動の立場からも、同じような課題に対し、似たような手法で対処している

## 6 (山下・芝田)

かのようにみえる。なるほど、住民参加の地域福祉活動の実際場面における事業的側面では両者の違いはわかりにくい<sup>6)</sup>。そこにおいて、地域社会や地域福祉をめぐる今日の情勢分析や状況認識の違いを明確にするなかで、地域福祉のありようがまったく異質なものになるという問題提起を展開し、そのことを共有できる国民・市民・住民が多数派を形成できるかどうかが問われている。

### II. 地域福祉の政策動向をめぐる対抗軸と運動側の立脚点

#### 1) 権利としての地域福祉を抑制する方策からの脱却

権利としての地域福祉の確立につながる要求を抑制するための方策が巧みに用意されている。

一つは、地域社会への一般的施策を地域福祉領域の施策であるかのように装うことによって、本来、公的責任のともなうべき地域福祉施策を、自助・互助・共助での地域社会問題への対応策として据えなおし、あるいは置き換えている。わかりやすい例が、介護保険における総合事業の位置付けにみることができる。介護保険の実施当初、それまで地域福祉活動として取り組まれていた見守りや生活支援活動が、介護保険施策に組みこまれることによって、利用者と地域の活動者との間に隙間を生じさせた。利用者は介護保険によるサービスを「消費」する一方で、地域福祉活動者からは「利用者と接することが難しくなった」との声が聴かれた。いま、保険財政の維持を目的にして、サービスの節減や住民による助けあい活動に付け替えていくことがめざされている。それも、地域組織化いかんによっては、利用者に届くかどうか、きわめて曖昧である。地域福祉の公的責任を拡充することなく、地域福祉が育まれるべき領域を管理統制している。

いま一つは、地域福祉論および地域福祉の実像をみえにくくし、地域福祉を社会福祉の一環としてはわかり難い領域に留め置くという方向である。実際、地域の活動者からみた場合、住民がボランティア活動に参加することといった狭いイメージに留まっていることが多い。

## 2) 住民福祉運動側の政策提言の立脚点と基本方針——地域福祉の理論と実践の統一をめざすこと——

このような政策主体の動向に対する住民福祉運動側の政策提言の二つの立脚点と四つの基本方針の据え方をつぎのように提案したい。

### (1) 二つの立脚点

- ①地域福祉理念・理論や政策・制度は、社会福祉現場の実態から培われ、現場で検証されながら磨かれていくものである。したがって、福祉現場での実践事例や実態・データをタイムリーに検証し、的確に問題提起する力量を有した実践者から発題のあることが必須である。その内容や水準が、研究者による理論構築および政策・制度の広さや深さを決定づけるうえで要をなしている。この要を強固にすることをめざさなければならない。
- ②他方、地域福祉の理念・理論と地域福祉の現実との乖離を埋める力（＝原動力）は、住民自治や地域民主主義の確立・成熟状況と住民福祉運動の動向によっても培われ、もたらされることはゆるぎない原則である。この原動力の掘り起こしが重要である<sup>7)</sup>。

### (2) 四つの基本方針

- ①社会福祉の公的責任と地域民主主義が発揮され、機能している地域社会の基盤上に地域福祉が構築されるという関係性を探求すること。
- ②地域福祉専門職（公務ワーカー、民間コミュニティワーカーなど）が配置されていることを前提とした住民の力量構築論（＝住民福祉運動論）を対抗軸として据えること。
- ③積み上げてきた「地域福祉リーダー論」「コミュニティワーカー論」「小地域福祉活動論」「社会福祉施設の社会化論」などを継承し、深めていくこと。
- ④行政の地域福祉計画と社会福祉協議会の地域福祉活動計画について、両者の関連性と独自性を明確にし、安易な一本化を避けること。そもそも両計画の主語が違う。行政計画が「市区町村」であり、社協計画は「市

民・住民」である。

### Ⅲ. 権利としての地域福祉の理論と実践の構築をめざして

「負担することで権利意識が芽生える」といった言説がみられるが、果たしてそうなのか。

保険料・公共料金・税金が支払えないなどの事情で、公的機関・病院・近隣社会から排除され、社会とのつながりを断たれ、無縁社会に放り出され、社会的に生存することすら困難な人びとが、未組織、無権利状態で孤立しながらもかろうじて生き延びている。この事実を顕在化させるための地域福祉調査・研究がもとめられている。

権利としての社会福祉は崩壊してしまったのか。否である。

少なくとも、保育政策のなかに残っているし、生活保護制度は公的責任以外ではなりたたない。公的責任と規制緩和、民営化・市場化促進とが並走状態にある。現時点でも公的責任が完全に否定されているわけではない。近年の国民所得の減少や人間関係性の希薄化による生活の危機、虐待事件・犯罪など、公的責任で対処すべき社会福祉対象が山積みされている。その現実を析出し、広く国民諸階層で共有し、実践につないでいく必要がある。

#### 1) 憲法下における社会福祉構造を考える——「社会福祉の主権者主体」と「社会福祉の責任主体・政策主体」の関係性——

現憲法下において、「社会福祉の主権者主体」である国民が、自らの生活権、生存権の保障責任を果たさせようとする際の、「社会福祉の責任主体（＝主権者主体である国民に対する社会福祉制度・施策を整備する責任を負う主体）」は、「時の政府」である。国民に主権が委ねられている限り、こうした主権者主体と責任主体の関係論からいえる概念設定では、両者は対立していないはずである。

しかし、もう一つの主体概念として、「社会福祉の政策主体」がある。こ



の政策主体とは、社会福祉を実際に制度化し、運営・管理する機能をもった主体ということであるが、この主体も時の政府が担っている。資本主義体制下における階級社会の国家体制のもとでは、時の政府の立場は、その時期の支配階級の代理・代弁機能を発揮するところに立脚している。したがって、その実質的な運営・管理の目的・内容は、時の政府が立脚している政治勢力の政治・政策目的にかなう狙いをこめて展開されるものである。こうした現実から、現代日本における社会福祉の政策主体は、国民の生活権、生存権を保障することを第一義的な目的とはせず、支配階級の意向にそって国や国民を統治するという目的を果たすために、社会福祉を社会不安の回避・抑制・制御手段として使う主体としての性格をもち、その役割を担っているという軸をまずふまえておかなければならない。

とはいってみても、現憲法下において、この項の冒頭に書いたことにはかわりないのであるから、時の政府に責任主体としての機能の発揮をもとめる主権者主体による住民福祉運動のいかんによって、支配階級の代理、代弁機能に一定の制約を加えることはできる。

社会福祉の主権者主体のもう一つの役割としては、国民の生活権、生存権の侵害状況に即応するための先駆的・開拓的・自主的な民間社会福祉事業主体を生み出すことをもとめられているということである。社会福祉を前進させる大きな原動力は、住民福祉運動が生み出す民主主義の力である。この民主主義の力が時の政府に対して、社会福祉の責任主体としての本来的機能の発揮を促すのである。

※この項の記述は、真田是の社会福祉理論をベースにしている。

## 2) 地域福祉とは何か——「権利としての地域福祉」の探求——

### (1) 住民福祉運動を担う「地域福祉の権利主体・地域福祉の創造主体」の育成・支援

地域福祉におけるノーマライゼーションとは、「すべての地域住民・当事者の基本的人権が地域社会のなかで尊重され、地域社会において、すべ

での地域住民の人間として生きるための基本的主張が何はばかりことなく保障され、すべての地域住民が自立（自律）して生きつづけることのできる地域社会づくりをめざす」という意味に理解できそうである。これを、住民福祉運動全般をつらぬく原則としてかかげておかねばならない。

地域社会における住民福祉運動が、国民・地域住民の真にもとめる地域福祉制度・施策・事業（＝権利としての地域福祉）を創出するものである。そして、地域福祉制度・施策の安定化と拡充のためには、住民福祉運動の主人公である「地域福祉の権利主体・地域福祉の創造主体」が作り上げた地域福祉制度・施策・事業の有効活用をつうじて、住民福祉運動のレベルがさらに質的に押し上げられ、一層強固になるという、制度・施策活用と運動の連鎖・循環関係をつくるのが可能になる。

このように、地域福祉とは、地域住民・当事者の生活環境（条件）の動向に相応して生じる住民の生活・福祉問題解決のために、その地域社会の生活と福祉をめぐる社会的・共同的生活基盤・環境の整備を意図して展開される住民福祉運動を媒体として、それを原動力の一つとして達成されるものであるといえる。

ここで、難しいことは、地域住民が自然発生的に「地域福祉の権利主体・地域福祉の創造主体」になりうるわけではないということである。権利主体・創造主体に自らを変貌させなければならないのである。本来ならば、その地域住民の社会意識を決める客観的規定要因は、その地域住民の社会階級・階層にあるのだが、今日ではそれにくわえて、その地域住民の「地域生活観」や「地域環境観」が、地域における住民の価値観や行動を規定するうえで、強いインパクトを与えているように考えられる。つまり、地域社会分析の手法として、これまで大切にしてきた地域住民の社会階級・階層分析にくわえて、その地域住民がもつ「地域住民としての意識や価値観」「地域福祉観・在宅福祉観」「社会福祉理論＝社会福祉思想・哲学」を検証し、それを培うためのはたらきかけとその効果を測定することが大切なのである。

結論的には、もろもろの手段・手法を駆使して、ありのままの地域住民を地域福祉の権利主体・創造主体としての住民に変えるためのアプローチをくり返し展開するなかで、地域住民が「住民福祉運動に立つ地域住民」として変貌することを支援し、促進しなければならないのである。こうした課題のいっそうの整理と実践がすすめば、「地域福祉における住民主体論」が鮮明になってくるように思われる。

また、社会資源を活用することにおいても、住民が活用しやすくなるように、それを見直したり立て直したりしなくてはならないし、活用のための体制づくりや情報システムなども整備しなければならない。

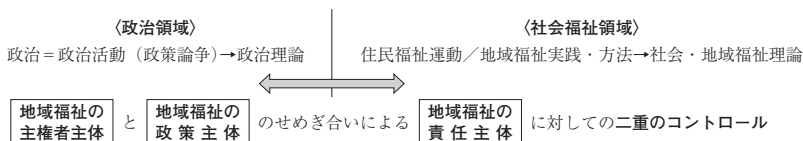
かくして、地域住民が「地域福祉の権利主体・地域福祉の創造主体」としての力量と体制を保有することを支援することが地域福祉の核心的課題であると同時に、このことをサポートする業務（労働）がコミュニティワーカーの役割と使命であることが明確になってくる。

さしあたっては、地域住民が社会資源を選択的に活用する力量を身につけるための援助システムとサポート体制を整備しなくてはならない。地域福祉・在宅福祉諸施策は、地域住民個々の生活・福祉問題の場面ごとに、それぞれが単一の制度・施策としてメニュー化されているものであり、決して体系化したうえで整備されてはいない。それらを選択し、能動的に利用を申し出なければ、その一つひとつが地域住民のもとには届かないシステムとして設計されているのである。地域住民が、メニュー化された個別単一の制度・施策・サービスを自らの生活・福祉問題に応じて、計画的に体系立てて活用する力をもたねば、せっかく用意された制度・施策・サービスが住民福祉のために機能しないことになる。活用能力をサポートするためのネットワーク機能を発揮する地域の福祉力を強化することが必要なのである。このようにみえてくると、これまで主に論じられてきたネットワーク論は、供給体制の拡充・強化を主論点としたものに偏りがちであったが、実は、もう一つの重要な論点として、地域福祉制度・施策の活用力論としても立論することが大切であることに気づかされる。

## (2) 地域福祉分野に公的福祉を導入することへの対処方針

地域福祉を構成する要素のなかに、公的責任にかかわる要素がふえれば、結果的に地域福祉への公的統制が増すことになる。このプロセスに対する住民福祉運動・民間社会福祉事業の側の対応策としては、「地域福祉の権利主体・創造主体づくり」をいかに実質化するののかという課題と、いままで以上に真正面から向き合わなくてはならないということである。かくして、地域福祉における公的福祉の導入は、住民福祉運動と政策主体との二重のコントロールのもとに置かれることになり、住民福祉運動の力量いかにコントロールの力関係が変化するという関係性が成立する。

二重のコントロールの緊張関係を地域福祉の権利主体・創造主体の育成・支援の方向で発展させることが、権利としての地域福祉の確立にはきわめて大切になってきているのが今日の重要な課題である。

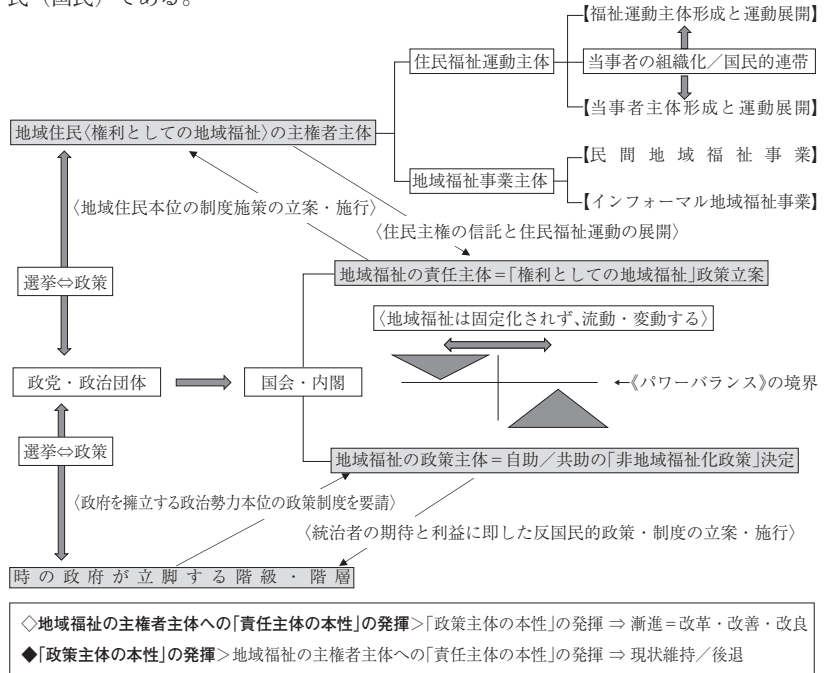


たとえば、地域福祉の構成要素である在宅福祉施策が、国や自治体をはじめとする政策主体の政策目的だけが貫徹されて実行されている場合、そのときの在宅福祉は、地域住民の生活・福祉要求を選別し、それに細分化して対応することに終始されてしまい、各施策間の多くの大きなすき間を地域住民が動員されて取り繕わされるという事態が確実に発生する。しかし、在宅福祉施策が、地域住民の生活・福祉課題への関心や学習に裏打ちされた住民福祉運動を背景として展開されるときには、在宅福祉施策が、地域住民の暮らしへのトータルな対応として展開される条件がでてくる。この場合には、地域住民の生活権・生存権を承認し、その生活・福祉課題が社会化されていることから、地域住民の快適な生活条件を満たす手段として、住民自治と地域民主主義という社会基盤に依拠して、在宅福祉が活用されるという関係性が成り立つことになる。

【参考1】社会福祉構造のなかでの地域福祉領域（権利としての地域福祉）および権利としての社会福祉の確立・成熟の相関（仕組み）の概要

真田是の「社会福祉の三元構造論（=新政策論）」にもとづく「権利としての地域福祉」確立・成熟構造の咀嚼スケッチ

「地域住民主権」= 現行憲法下での日本における「地域福祉の主権者主体」は地域住民（国民）である。



しかも、「当事者はその生活の不便さをガマンし、アキラメルのが当たり前だ」という受けとめは、「排除され一掃されねばならない誤った福祉観だ」という認識が住民自身のものとなっていく。

今日の地域社会では、人が人を世話するためには多くの社会資源が用意されなければならないし、こうした地域住民の暮らしの現実と生活・福祉課題が顕在化し社会化することが、社会福祉行政を前進させる原動力であることも証明されてくるはずである。

**(3) 「地域の福祉力」を醸成し、それに依拠した住民自治と地域民主主義を基盤とする「福祉協働コミュニティ」の形成**

地域の福祉力<sup>8)9)</sup>を醸成し、そこに依拠した民主的な住民自治システムを基盤とした「福祉協働コミュニティ」を形成するためには以下の六つの課題をクリアすることが必要である。

- ①地域福祉調査や住民懇談会での意見集約、アンケートなどによって、地域住民や当事者の生活状況が明らかにされていると同時に、住民の地域福祉要求が掘り起こされ、顕在化・共有化されていること。
- ②社会福祉制度・施策の利用・活用を正当な権利として認め、そのことを尊重し合う地域住民の福祉観・福祉意識が醸成されていること。
- ③社会福祉制度・施策の利用体制とシステムが、地域住民の生活・福祉課題への即応対応を考慮したうえで、利用者本位に整備されていること。
- ④社会福祉制度・施策およびその利用・活用方法などの情報が住民・当事者に周知されていること。
- ⑤障害のある人びとをはじめとする当事者たちの「生きにくさ」が解消されており、誰もが暮らしやすい地域生活環境が整備されていること。
- ⑥住民福祉運動や地域福祉活動・地域福祉事業への理解が広がり、地域住民による地域組織化活動が住民自治と地域民主主義の確立と成熟をめざして展開されていること。

IV. 本論考（研究ノート）の総括

**1) 権利としての社会福祉は法制的に構造化されている**

「権利としての地域福祉」をめぐる焦点は、その是非論である。基本的人権の保障をうたう憲法の立場から日本の社会福祉を構造的・立体的に組み立ててみるとき（参考1の図表参照）、その構築結果をひとことで表現すれば、「権利としての社会福祉像」が浮かびあがってくる。戦後日本の民主化政策の一環として法制化された社会福祉は、「国民の自由と平等」「国民の基本的人権」「社会福祉事業における公的責任と公私分離」を基本的

な軸とした、主権者である国民への権利保障を明文化した憲法に依拠して制定されている。この基本軸（戦後50年間の基礎構造）が、2000年の「社会福祉基礎構造改革」まで半世紀にわたって継続されてきた。戦後社会福祉をふりかえるとき、日本の社会福祉は「権利としての社会福祉」として法制的に構造化されてきた。社会福祉法改正（2000年）を境にした構造転換があったにしても、立法的・立憲主義的には、憲法の各条項に依拠して構築された社会福祉構造が今日もなお引き継がれていることは何ら変わりがない。法制上の構造は普遍的な意義を有している。

したがって、本論考のタイトルを「権利としての地域福祉の確立をめざして」とし、サブタイトルを「社会福祉構造のなかでの地域福祉領域の占める位置と意義にかんする考察」としたことは、戦後社会福祉の生成をふまえての至極自然なテーマ設定である。このような仰々しいテーマ設定にいたった経過や意図には、日本の社会福祉史の流れをふまえたわれわれの地域福祉にまつわる問題意識の表明の仕方へのこだわりがある。「権利としての地域福祉」を成熟・充実させれば、社会福祉はどうなるのかという問いである。

**仮説的問題意識：「権利としての地域福祉」を成熟・充実させれば、  
社会福祉はどのようなのか**



**仮説的問題意識への解：社会福祉の権利性・権利論が確立される**



**地域福祉は、社会福祉の全般的なあり方・方向性を規定する根幹／基盤領域である**

## 2) 「社会福祉としての地域福祉」と表記する意図

くわえて、用語にもこだわっている。「社会福祉としての地域福祉とは何か」である。「権利としての地域福祉」を「社会福祉としての地域福祉」

として考えている。権利としての社会福祉構造のなかで地域福祉をとらえることを、社会福祉としての地域福祉(=公的責任をとまなう地域福祉)として表記しており、そうすることの意義をくり返し検討してきた。社会福祉の一つの領域として地域福祉が成立した当初から、日本で構想された地域福祉論には「権利としての地域福祉」という意味合いがその基礎にあったのではないかと考えるのである。

それにもかかわらず、日本の地域福祉や社会福祉協議会の起源にまつわる歴史経過の分析が十分でなかったことが、上に問答化したような簡潔で明快な「正解」を導き出すことが曖昧なままなのである。その理由や背景は、理論研究の蓄積より政治や経済の見通しをめぐる情勢判断が先行していたからだと推論できる。そうだとすると、「簡潔で明快な正解」を定説にして理論研究がすすんでいないのはなぜなのかという根本的な疑問が、この小論執筆への大きな契機になっている。

地域福祉をめぐる理論研究への取り組みが不十分であったことの結果が、今日の社会福祉の権利性を希薄にしていく道をひらくことになってしまったのだと考えることができる。だから、いまになって、賞味期限切れのような論の立て方であることを承知しつつ、あらためて地域福祉の本質論争を仕掛けなければ納まりがつかないまま、情勢に振り回された国民総動員論とも受け取ることができる地域福祉になってしまうことを問題にするべきであると考えた。

### 3) 社会福祉と地域福祉相関の三つの核心部

これらのことをふまえて、社会福祉と地域福祉の相関の核心部はつぎの三つに集約できると考えられる。

①地域福祉とは、あくまでも社会福祉のなかの地域福祉(=公的責任をとまなう地域福祉)として考えなければならない。この明快な原点を外した論議の土俵には軽々にのぼるわけにはいかない。社会福祉の枠外の地域福祉はあり得ない。いま、政策主体は、社会保障と社会福祉を分離して、別次



元のこととして定着させようとしている。わけでも、地域福祉は住民の参加という名の国民総動員の手法に限定される傾向にある。

②「地域福祉型社会福祉」という用語が使われるようになった。この言葉は、立場性をこえて使いうる便利な用語であるが、地域福祉のありようが、社会福祉の全般的動向に深くかかわっていることを示唆している。地域福祉には、社会福祉の単なる一領域にとどまらない意義と価値がある。地域福祉の拡充もしくは衰退が社会福祉全般の動向に深く連動している。地域福祉が日本の社会福祉全般のあり方に決定的な影響を直接与える社会的な仕組み・システムであることを鮮明にしたうえで、地域福祉の位置・意義・価値をすべての国民・市民・住民、社会福祉関係者に周知していくべきことが喫緊の課題であると考えられるのである。

③現実の地域福祉には二つの側面がある<sup>10)</sup>。一つは、社会保障・社会福祉の一環としての側面である。国や地方自治体の責任によって取り組まれるべき内容である。社会福祉法以降、地域福祉計画が策定されているが、その内容については、結果として、住民の参加の促進にかかわる部分ばかりが取り上げられている印象が強い。

いま一つの側面は、地域福祉への住民参加から生まれる社会運動的側面(=住民福祉運動)である。人びとが社会的な課題に触発され、参加者同士が生活課題・活動課題を共有していくとき、問題解決が指向されるのは当然のことである。生活課題の構造と対策の責任の所在が追及されるとき、地域福祉の公的責任のあり方が問題になってくる。

## むすび

この小論で明らかにしたかったことは、くり返しになるが、地域福祉の現状が未成熟な段階に留め置かれており、その現状が追認されているのはなぜか。いま一つは、どのような方策を講ずれば「権利としての地域福祉」を成熟させることができるのかという簡潔な疑問であった。

地域福祉とはなにか。「権利としての地域福祉」を探求すること。本文

## 【参考2】日本の社会福祉略史の俯瞰

政策の変遷と国家像・福祉理念の変化をイメージするための手がかりとして				
西暦	政権	国家像	理念、制度・政策	社会・経済
1945- 1950	GHQ 日本社会党 民主党 自由党	自由主義 国家（民主 化政策）	民主主義 憲法 地方自治 権利としての社会福祉台頭 生活保護法、児童福祉法、身体 障害者福祉法、民生委員法	戦後復興 民主主義
1951- 1973	自由党 日本民主党 自由民主党	自由主義 国家（福祉国家的 政策）	権利としての社会福祉の推進 社会福祉事業法、知的障害者福祉 法、老人福祉法、母子福祉法 社会福祉協議会基本要項（1962） 住民福祉運動提唱（1973） 「福祉元年」（1973）	所得倍増計画 高度経済成長  革新自治体自 治体の増加 社会保障運動
1974- 1996	自民党 日本新党	新自由主義 的国家論の台頭	「福祉見直し論」「福祉社会論」 社会福祉協議会「新要項」／「事業 型社協」提唱 自助・共助論台頭 在宅福祉路線	低成長 臨調行革路線 円高容認 少子化 バブル経済
1997- 2009	自民党	新自由主義 グローバル リズム	社会福祉基礎構造改革 自助・互助の自己責任による社 会福祉への変貌 介護保険法（1997） 社会福祉法（2000） 障害者自立支援法（2006）	ゼロ成長 少子高齢社会
2009- 2012	民主党	新自由主義／福祉 社会	税と社会保障の一体改革（2012） 「新しい公共論」「公民責任共有 論」 地域主権／地方分権論／公民協働 論	国家財政の危機
2013-	自民党	グローバル 国家	社会福祉の「非社会福祉化」= 自助 と近隣共助の助けあいの強調 社会福祉の公的責任解体論 地方創生（2014） 地域共生社会の実現／「我が事・ 丸ごと」（2016）	超高齢社会

と重複するが、この小論のむすびとしてあげておきたい。とくに、地域福祉の第一線機関としての社会福祉協議会固有の役割と機能を関連づけて検討することが重要である。

①住民福祉運動・地域福祉活動を担う「地域福祉の権利主体・地域福祉の創造主体」を育成し支援していくこと。

②地域福祉分野に公的福祉を導入・定着することへの対処方針を明確化し、「当事者」の組織化を支援していくこと。

③「地域の福祉力」は自然発生的に湧いてくるものではない。その醸成にむけて、住民自治と地域民主主義を基盤とする「福祉協働コミュニティ」を形成していくこと。

④これらの拡充に共通する課題として、住民福祉活動の基盤整備、なかでも活動の拠点整備と住民の活動に寄り添う専門職、たとえば、保健師、社会教育関係者、社会福祉協議会職員などの拡充（増員と労働条件の改善）が重要である。近年では、地域包括支援センターの守備範囲の広がり職員増員とは避けて通れない事態となっている。また、介護保険にもとづく生活支援コーディネーターの配置が有効であることも明らかになってきた。

## 注

1) 山下憲昭・大谷大学文学部社会学科教授 社会福祉学

芝田宇佐男・元大谷大学非常勤講師（「福祉行財政と福祉計画」「権利擁護と成年後見制度」担当、2010-2016年）、元京都府社会福祉協議会事務局長 社会福祉学

この小論は、芝田が大谷大学非常勤講師として在籍していた時期から、地域福祉のあり方に関心をもつ数人のメンバーが集まって議論してきたことがらを要約したものである。

2) 内閣府『市民の社会貢献に関する実態調査結果の概要』など

3) ①「福祉はお上から与えられる〈施し対策〉だ」という前近代的福祉観が根強く残存し、「当事者が福祉制度を利用することに抱く恥意識＝意地でも福祉の世話は受けない」に連動／②「福祉は自分たち国民の税金による施策だから使わないと損だ」という『歪んだ権利意識』／③「地域住民の当事者への差別と偏見」／④地域住民とつながりあうことへの当事者の消極性・拒否感／⑤「孤立しがちな当事者とその家族の世間体や風評への強いこだわり」などに代表される『前近

## 20 (山下・芝田)

代的な価値観や認識・意識』が未成熟性の典型的な傾向である。

- 4) 地域福祉の対象規定には、広義(理論上の定義)と狭義(法・制度上の定義)の規定がある。ここでは、地域住民が直面している「生活・福祉問題」を対象課題にしぼりこんで、各々の定義を記述しておく。

**福祉問題とは：**生活基盤の脆弱な国民(住民)階層の個々人・世帯に具現化し、当該の個々人・世帯固有の生活困難・生活障害をめぐって惹起している生存と暮らしを脅かす差し迫った問題および基本的人権の侵害や人種差別をはじめとする各種差別と偏見にかかわって黙認・黙視・看過できない事態として引き起こされている問題のことをさす。

**生活問題とは：**広く国民(住民)生活の全般にわたって具現化し、「福祉問題」を発生させる社会的背景や要因となっている諸課題・諸問題である。すなわち、地域住民が当該地域社会での生活を共同的に維持・再生産していくことを保障するためには、地域住民に対してそれに必要な社会的共同消費にまつわる公共的な生活環境・生活条件が整備されていなくてはならない。生活問題とは、この環境や条件の整備が不十分であったり、不安定な状況にあることから発現している全般的定常的な国民(住民)生活をめぐる社会問題のことをさす。

- 5) 2016年以降、厚生労働省は『「我が事・丸ごと」地域共生社会論』を展開している。この動向には注目しておかねばならない。これらは、インクルーシブ社会論とは似て非なるものであって、「自助・互助・共助論」「公的責任回避・地域への責任転嫁」をめざすものである。一時期、「新しい公共」論が喧伝され、インフォーマルセクターの活動の後押しになったが、広範な地域生活をめぐる課題に対応しきれぬものとは言えないだろう。

- 6) 政策主体は、狙いとする基本部分の理論形成、政策策定だけではなく、これまでに住民福祉運動側が積み上げてきた実践技術や手法や用語までも取り込んでいる。それらが一気に吐き出されてきている。とくに、地域福祉の第一線機関たる社会福祉協議会は、今日の「地域福祉政策」の展開に振り回されている観がある。あらためて、社会福祉協議会成立の歴史的成果の継承と歴史をふまえた現実的な役割と機能の発揮が問われている。また、いま、地域包括支援センターは、介護保険制度の枠をこえて、地域生活課題たる障害者福祉や児童福祉へのアプローチが期待されている。タテ割りをこえた地域生活課題の解決にむけた取り組みの方策を、地域福祉の立場から提案していくことが重要な課題であるといえよう。

- 7) この原動力の掘り起こしに社会福祉協議会の事業力がどう貢献できるかが問われている。その領域は、①地域組織化事業、②当事者の組織化事業、③各種調査研究事業、④各種の懇談会・集い、サロン活動、相談事業などの企画実施、⑤各種の研修・啓発・広報事業、⑥各種の計画策定事業、⑦権利擁護・苦情解決事業、⑧第三者評価事業、⑨災害ボランティアセンター運営・福祉救援活動の展開などの諸事業がある。コミュニティワーカーは、住民、地域の福祉組織・団体、社会福祉事業関係者などとの対話や相談をつうじて、自らの役割を發揮していくことが重要である。

- 8) 人びとが人としてゆたかに生きる地域社会をつくりあげるためには、人びとの生活する場で発生している生活・福祉問題の解決を基本にすえて、当該地域が地域福祉機能を発揮する力(=地域の福祉力)を保有した「福祉協働コミュニティ」として成熟していかなければならない。
- 福祉協働コミュニティを創出する原動力にかんする四つの要件：
- ①地域社会が住民の地域福祉要求や不満・ニーズを顕在化させ、それを共有しあう力を保有していること。  
くわえて、国会・内閣や都道府県および市町村の議会や行政機構・組織へのソーシャルアクションの力量が醸成され、それを保持していること(運動力)
  - ②地域社会が地域福祉ニーズにもとづき、公的施策につないでいく自主的、協働的かつ先駆的開拓的な民間社会福祉事業やインフォーマルな社会福祉事業を生み出す自己対応力(解決力)を培い育てていること(事業力)
  - ③民間地域福祉事業(一部は公的福祉の施策化をめざす)の開拓につながる地域・近隣での助けあい活動および事業・行事の実施(一部には共同募金配分事業がある)などをつうじての自己防衛力を保有していること(生活防衛力)
  - ④上記の三つを連動させた「福祉協働コミュニティ活動計画」の立案および議会・行政への政策提案・提言を編み出す作業体制と事務作業能力を保有していること(政策立案力)
- 9) 「福祉協働コミュニティ」は芝田による造語である。その概念は真田是理論に依拠している。
- 10) 三塚武男『生活問題と地域福祉』、1997年

