



福祉社会の開発・政策研究

福祉社会開発の実践モデルの構築：制度外コミュニティ福祉の生成と支援ワーク

地域共生の開発福祉

～地域共生社会の実現に向けた地域福祉推進の強化とモデル事業の取り組み

平野 隆之

アジア福祉社会開発研究センター長
福祉政策評価センター長

■2018年4月1日に施行される社会福祉法では、地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進を強化する目的とそのための方法を提供しています。この地域福祉推進の強化は、地域包括ケアシステムの強化にも通じるもので、これまで整備されてきた各種の制度福祉を支える機能を持つことが期待されています。

■この地域福祉推進の強化には、①地域力の強化、②市町村自治体による包括的支援の体制整備、③地域福祉計画の守備範囲の拡充といった内容が含まれています。地域力の強化には、「地域の福祉力」の強化をはじめ、「地域づくり」への主体的な参加が含まれています。なぜなら、地域における人口減少による、例えば集落維持が困難となる状況が生みだされ、集落機能の縮小が更なる人口減少を生み出すという中身（人口）と容器（集落機能）の悪循環を断ち切るための、集落という容器づくりが求められているからです。

■福祉社会開発は、いち早くその点を視野に入れて作られた概念で、集落が持つ諸機能を含む福祉社会という容器を開発する方法として提示してきたものです。福祉分野での地域福祉と開発分野での社会開発との融合のなかで成立した福祉社会開発の発想が、地域福祉推進の強化として登場してきたといえます。その意味で、アジア福祉社会開発研究センターにおける研究上の役割は大きく、そのような今日的な政策動向のなかで、本研究センターがどのような貢献ができるかを模索することが、今回のニュースレターでの特集といえます。

■現在、地域福祉推進のための政策的なプログラムが、モデル事業として実験されています。2016年度から始まった「多機関の協働による包括的な相談支援体制構築事業」であり、2017年度から追加されたモデル事業が、「地域力強化推進事業」です。現在86の自治体において取り組まれています。平野は、その評価研究プロジェクトに関わるなかで、いくつかの論点を提起しています。そのいくつかを紹介するとともに、それらの研究課題を本センターはどのように担おうとしているかについても触れておきます。

■第1の論点は、この2つのモデル事業の導入順序に関わっ

て、追加された「地域力強化推進事業」のみでの取り組みであれば、これまでの地域福祉の推進の延長戦上にとどまるもので、市町村自治体において、対象別の福祉部門の横断的な取り組み、言い換えれば地域福祉の横断的な行政の形成に結びつかないといえます。むしろ、多機関が協働できる基盤を市町村行政のなかで作り出す実験的な実施が、地域力強化に先行して取り組まれる必要があるのです。

■第2は、こうしたモデル事業を担う人材として、幅広い地域福祉の人材が養成される必要があります。地域福祉分野で採用されているコミュニティソーシャルワーカーや地域福祉コーディネーターをはじめ、介護保険制度の改正で登場した生活支援コーディネーターも重要な地域福祉人材としてみる事ができます。しかし、コミュニティワーカーの養成に政策的な文脈のなかで、成功しているとはいえません。福祉社会開発の担い手として、われわれはコミュニティワーカーを位置づけています。本センターの2017年度の重点的な研究作業としては、『地域アクションのちから：コミュニティワーク・リフレクションブック』（CLC）の編訳書があります。韓国の「コネット韓国住民運動教育院」による地域組織者の養成テキストをもとに翻訳しました。

■第3に、「多機関の協働による包括的な相談支援体制構築事業」では、相談支援包括化推進員の配置をメインとする事業といえるもので、その包括化推進員に求められているのは、各種相談支援の機能を高め、支援の漏れがないようにするためのマネジメント力です。地域福祉の推進の強化には、ソーシャルワークも重要ですが、地域資源等の開発のためのマネジメントが必要です。そのためには、各相談機関やサービス機関の協議の場をかじ取りができるマネジャー層の育成が求められています。福祉社会開発の担い手を、「福祉開発マネジャー」として養成するプログラムを本センターは3年前に開発し、学び直し大学院として現在も提供しています。そこでの教材の1つが、本センターが編集した『地域共生の開発福祉：制度福祉を越えて』（ミネルヴァ書房）です。制度福祉を越える新たな仕組みを地域のなかでどう生み出すか、福祉開発マネジャーの取り組みに期待したものです。

Contents

2	地域福祉をめぐる政策動向と地域まちづくりに求められるマネジメント・アプローチ	▶ 平野隆之
3	「我が事・丸ごと」の地域づくりに向けて	▶ 細井洋海
4	地域福祉研究所を活用したアクションリサーチ	▶ 小木曾早苗
5	制度的福祉アプローチと開発的アプローチとの接点を探る研究とその動向	▶ 朴 兪美
6	継続的な住民交流が世代を超えて学ぶ	▶ 築瀬健二
7	まちづくりとコミュニティ組織化：「地域支援」とは	▶ 穂坂光彦
8	センターメンバーによる著書出版及びセンター活動の紹介	

地域福祉をめぐる政策動向と地域まちづくりに求められる マネジメント・アプローチ ～吉村論文に学ぶ～

平野 隆之

アジア福祉社会開発研究センター長

■今回は、まちづくりを専門とされている吉村先生が2017年9月発行の『日本福祉大学経済論集』（第55号）に執筆された「マネジメント・アプローチによる地域まちづくりの展開」を素材にしなが、今日福祉領域で強調されています「地域づくり」の推進のための方策をめぐって、二人で議論した成果を紹介します。地域づくりの概念や方法が先行して活用されてきているまちづくりの分野での研究成果に依拠した論議です。以下の内容は、そのような論議を踏まえて、平野が執筆したものです。

■最初に、いま、地域まちづくりの領域で、マネジメントはどのような形で、求められているのでしょうか。吉村論文によると、その概念としては、これまでのタウンマネジメントに加えて、エリアマネジメント、地域マネジメント、コミュニティマネジメントなどによるマネジメントを意識したアプローチへの関心が高まっているというようです。その背景には、成長都市の時代では「開発」が中心をなすのに対して、成熟都市の時代では、「管理運営」というマネジメントがその中心をなすということになります。

■では、それらの新たな関心のマネジメントにおける3つのワード、エリア、地域、コミュニティはそれぞれに近似する内容と見受けられますが、比較してみると何が異なるかが見えてきます。吉村先生の整理では、エリアマネジメントでは、文字通りの空間的なエリアを単位としたマネジメントに力点があり、それに対して、地域マネジメントにおける「地域」は、一定の単位を表していますが、力点の置き方としては主体を強調する傾向にあり、主体間の連携やネットワークの形成に係るマネジメントを扱っています。さらに、コミュニティマネジメントでは、コミュニティという主体による問題解決を目指す傾向を強くもち、類似概念としての「コミュニティソリューション」や「コミュニティビジネス」によるアプローチの形成が期待されているようです。

■実際、福祉領域で強調される「地域づくり」には、コミュニティマネジメントにおいて期待されている問題解決への取り組みが求められています。その意味で、問題解決に直結する活動主体への関心が高くなりますが、その取り組みにおける「実行機能」にのみ視点が向けられるのではなく、課題を共有し解決方法を検討するための「協議機能」の形成に注目する必要があることに、吉村論文は触れています。

この視点は、すでに改正介護保険制度における生活支援の体制整備において、地域づくりの一環として「協議体」づくりが選択されている点に表れています。地域での組織が持続的な活動を展開することで介護予防の効果は高まり、多くの波及的な活動も生まれます。こうした持続的な取り組みが成立するためには、協議機能を有した地域組織として形成されることが必要であり、地域の自治に結びつくことが期待されています。これまでの福祉領域で活動の「実行機能」にのみ注目される視点の転換を、地域づくりは求めているのです。

■中山間地域のような課題先進地では、こうした地域運営組織の形成が行政課題として位置づけられています。地域運営

組織にとっては、福祉事業にとどまらない、地域での共同店舗の運営やコミュニティバス、特産品開発などへの挑戦が求められています。むしろ、こうしたまちづくりの展開の先に、福祉事業への取り組みが見られているのが実情です。われわれがフィールドとする高知県での地域運営組織の取り組みは、アジア福祉社会開発研究センター編の『地域共生の開発福祉』（ミネルヴァ書房）のなかで紹介されています。

■吉村論文では、マネジメントのアプローチが強調される理由として、民間主導・補助金に頼らない事業運営の意義に注目しています。この発想は、福祉領域で普及はなかなか困難なものです。地域福祉の政策化のなかで、地域福祉の強化方策のなかでもソーシャルインパクトボンドの採用や寄付文化の醸成が強調されながらも成果が生み出されていない分野といえます。その際、地域力のアクターとして民間企業を加える視点が必要です。本ニューズレターでも取り組みの紹介がなされる芦屋市での地域力強化のモデル事業では、地域に立地する民間企業の参加に成功しています。

■地域福祉におけるPDCAの導入は、事業評価というマネジメントの面から絶えず強調されます。この点についての吉村論文での問題提起は、OODAというアプローチです。観察（Observe）→判断（Orient）→決定（Decide）→実行（Act）というループで進める方法です。PDCAのようにP（計画）に還元されるのではなく、観察・判断という柔軟に状況に応じて取り組みを進める余地を取り入れた方法ということ。われわれは、地域福祉におけるアセスメント（評価というよりは観察のイメージ）を強調してきた経緯があります。また先に紹介した生活支援コーディネーターの最初の仕事は、地域の支え合いの観察であり、現場での取り組みでいえば、地域の支え合いの「お宝」探しの活動といわれています。また、この発見された地域のお宝が、地域全体のなかで共有されることが必要です。そのような報告会あるいは発表会の場を確保することも、生活支援コーディネーターの役割と言われています。P（計画）に還元されるのではなく、こうした発見の共有の場のなかで、どのような活動が普及される必要があるかも評価されることとなります。

■まちづくり分野でのマネジメントの視点には、「自立型のまちづくり」の実現が企図されていると言うのが、吉村先生の解釈です。観察→判断→決定という協議の場が丁寧に進められた上に、「実行」が用意されています。自立的な判断・決定という自治の指向性をもつなかでの地域づくりを進めることが重要といえます。自治型の地域福祉の考え方が提起されて久しいのですが、まちづくりとの融合に、もっとも近い位置にある地域福祉がまちづくりに越境する勇気をもつことが、新たな政策動向のなかで、地域福祉の強化が成功するための秘訣です。そのためのマネジメントの方法論が、今後の研究課題であり、その方向性が今回示されているのではないのでしょうか。

「我が事・丸ごと」の地域づくりに向けて ～「地域力強化推進事業」を活用した多様な主体との連携の実現～

細井 洋海

兵庫県芦屋市地域福祉課・課長（保健師）

【市の概要】

■本市は、北は緑豊かな六甲の山々が連なり、南は、大阪湾を臨む自然環境や温暖な気候に恵まれた有数の住宅都市として、全国にその名を知られています。また、本市は日本一厳しい「屋外広告物条例」を制定するとともに、全国に先駆けて、電柱・電線のないまちを目指し、「国際性・文化性あふれる住宅都市の建設」を目標として、まちづくりを進めています。

平成 29 年 4 月 1 日現在
人口：95,740 人 世帯数：44,113 世帯
高齢者数：26,779 人（高齢化率：27.97%）
面積：18.57km²

【「地域力強化推進事業」実施の背景】

■平成29年度に、厚生労働省が新たに設けた「地域力強化推進事業」を進めるにあたり、2つの取組を行いました。

■1つ目は、既に多様なニーズを受け止めるワンストップ機能として「総合相談窓口」に、「生活困窮者自立相談支援」の機能を加え、様々な機関と連携した支援を進めてきていますが、専門職による支援が必要な多問題複合支援ニーズを抱えた世帯等を丸ごと受け止める地域づくり（地域において「丸ごと」を受け止められるような体制整備）が不十分な状況であることから、従来から実施している市民主体による地域課題の解決の仕組みである「地域発信型ネットワーク」の活性化に向けて、「地域白書」を作成して、市民と専門職、行政が協働して、「わが町を再発見」する取組です。

■2つ目は、行政が多様な主体との連携を図り、行政と多様な主体、主体間の連携により生まれる新たな取組を、市民サービスに生かせるような仕組みづくりを進め、これらと1つ目の取組とを効果的に連携させ、全世代の生活課題について包括的に受け止め、解決に導くことができるような包括的支援ネットワークの構築を目指しています。

【多様な主体との連携】

■上記、2つ目の取組を進める背景には、本市の少子高齢化、人口減少を課題に据えた「行政改革（以下「行革」という。）」の推進があります。

■平成29年度において、「行革」を推進する取組として、「全世代交流」並びに「健康増進施策の推進・高齢者の社会参加」のプロジェクトを発足させました。これらのプロジェクトの構成員である市職員が取組を進める過程で、社会福祉法の改正の背景や趣旨について理解を深めるとともに、「自発的福祉の推進」「多様な主体との連携の必要性」について学びました。これらを踏まえ、「多様な主体の自発的福祉を高める」ことを目的に、様々な企業、団体へのインタビューを実施しました。

■インタビューでは企業等が本来の業務以外に、積極的に地域づくりにつながる取組を進めていることが分かり、多様な主体と市職員が一堂に会する「こえる場」の開催に至りました。

■「こえる場」では、「目指すべき未来」の共有やそれを実現するための意見交換を行い、市職員と多様な主体だけでなく、主体間同士の連携により、新たな取組が生まれる可能性を共有することができました。



【成果】

■「こえる場」の開催を踏まえ、以下の成果を確認できました。

- ①多様な主体との関係性の構築
 - ・今まで関わる方がない方々と顔合わせ、交流ができてよかった。
 - ・主体同士が連携できる可能性を感じた。
- ②地域づくりにつながる取組の推進
 - ・各団体が地域へ向けた様々な取組を行い、地域とのつながりを持つようになっていることがわかったので参考にしたい。
- ③本市が目指すべき未来の共有（本市行革）
 - ・異業種の民間企業が集まり、芦屋市を良くしようと知恵を出し合うことがいい刺激になった。
 - ・他団体と連携することで新たな何かが出来ると可能性を感じた。
 - ・行政、市民が届かない部分に対して、企業が埋めていくようになれば良いと思う。

- ④市職員の人材育成
 - ・行政は「受け身」というのが率直なイメージだったが、完全に変わった。現在・未来に直面する問題について、改革プロジェクトを結成し、様々な課題解決をしようとしていることが理解できた。

■上記の成果とともに、主体同士の新たな取組も生まれました。

- ①あしやキッズスクエア
（市青少年育成課×株式会社フィッシングマックス）
- ②J:COMチャンネル デイリーニュース放送
（株式会社ジュビターテレコム×社会福祉法人かんでん福祉事業団等）
- ③あしやたがやす（イベント）開催
（生活協同組合コープこうべ×尼崎ENGAWA化計画×市職員）
- ④食糧支援（認定特定非営利活動法人フードバンク関西×生活協同組合コープこうべ×社会福祉法人芦屋市社会福祉協議会）

■その他にも、様々な取組が展開されており、現在は3月に向けて、地域づくりにつながる事業を、市と市民、多様な主体が協働して検討・企画をしています。今後も継続して、行政・多様な主体・地域がつながり、「我が事・丸ごと」の地域づくりを推進していきます。

インタビュー実施団体

- ①阪急阪神ホールディングス株式会社
- ②株式会社三井住友銀行
- ③兵庫県住宅供給公社
- ④芦屋いずみ会
- ⑤株式会社タニタヘルスリンク
- ⑥生活協同組合コープこうべ
- ⑦認定特定非営利活動法人フードバンク関西
- ⑧学校法人芦屋学園 芦屋大学
- ⑨学校法人甲南学園 甲南大学
- ⑩株式会社トライグループ
- ⑪ミズノ株式会社
- ⑫ミズノスポーツ株式会社
- ⑬株式会社フィッシングマックス
- ⑭特定非営利活動法人芦屋市体育協会
- ⑮尼崎 ENGAWA 化計画
- ⑯芦屋市民生児童委員協議会
- ⑰朝日ヶ丘コミュニティ・スクール
- ⑱社会福祉法人芦屋市社会福祉協議会
- ⑲社会福祉法人きらくえん あしや喜楽苑
- ⑳社会福祉法人聖徳園 あしや聖徳園
- ㉑社会福祉法人兵庫盲導犬協会
- ㉒株式会社ジュビターテレコム
- ㉓株式会社ラジオ関西
- ㉔特定非営利活動法人人間中心設計推進機構関西支部
- ㉕特定非営利活動法人コミュニティリンク
- ㉖芦屋市レクリエーションスポーツ協会
- ㉗株式会社ローソン
- ㉘株式会社ポップ・アイディー
- ㉙ちぎゅうっ子応援隊

地域福祉研究所を活用したアクションリサーチ ～中土佐町の地域福祉の歩みとともに～

小木曾 早苗
福祉社会開発研究所

■高知県高岡郡中土佐町は、沿岸部と山間部を有する人口7,000人程の町だ。世帯数は約3,500世帯で特に高齢独居世帯や高齢世帯の比率が高く、町は先を見越し「あったかふれあいセンター」を3カ所に置いて社協に委託し、サテライト実施しながら丁寧かつ確実に地域福祉を推進してきた。

■特筆すべき点は多々あるが、これまでの以下の転機に注目したい。

■1つ目は、第1期地域福祉計画において「あったかふれあいセンター」を地域福祉の拠点に位置づけたことだ。これにより、常駐のコーディネーターやスタッフをそれぞれに確保でき、地域をきめ細やかに把握しながら住民と共に考え汗をかく地域福祉人材の育成へとつながった。また、4地域ごとに住民、社協、行政が会し考える場ができたことにより、地域アクションプランや地域福祉研修会の実施、センター運営の検討を核としながらチーム形成が進んだ。

■2つ目は、計画の進行管理を丁寧に行いながら「あったかふれあいセンター」のPDCAを強く意識し「何のために」を徹底的に問うなかで、必然的に権利擁護支援への関心が高まったことである。2014年度から事例検討会でのスーパーバイズや「権利擁護研修会」が行なわれ、住民が主となる啓発劇に毎年取り組んできた。馴染みのない権利擁護という言葉や考え方を身近な事例を含めてわかりやすく伝え、様々な人が役割発揮する機会にもなっている。また、本学が協力して「一元的・継続的な権利擁護支援システム構築に関する調査」を支援機関に対して行い、権利擁護支援センター設置にもつながった。

■3つ目は、「あったかふれあいセンター」に協力する、と集まった住民たちが、あったか事業をどうするかだけではなく地域全体を見て課題解決に参画していかねばと気づいたタイミングで、「あったか運営委員」から「地域ふくし活動推進委員」へと名称も役割もシフトしたことである。第1期計画時にイメージした計画→拠点→人材の循環が功を奏し、新たな事業活用や住民の意識醸成、コーディネーター等の成長などにより膨らみを増しながら好循環を見せている。「地域ふくし活動推進委員」は第2期計画策定にも携わり、第2層協議体ともなっている。

■これまで5年半に渡り、密に中土佐町の地域福祉の推進をアクションリサーチしてきたが、当初は遠方でもあり高知に地縁のない大学の関与は容易ではないと思われた。そこで、社協が「あったかふれあいセンター」として使用していた民家をその移転後に借り上げて地域福祉研究所と名付け、空き家活用でも

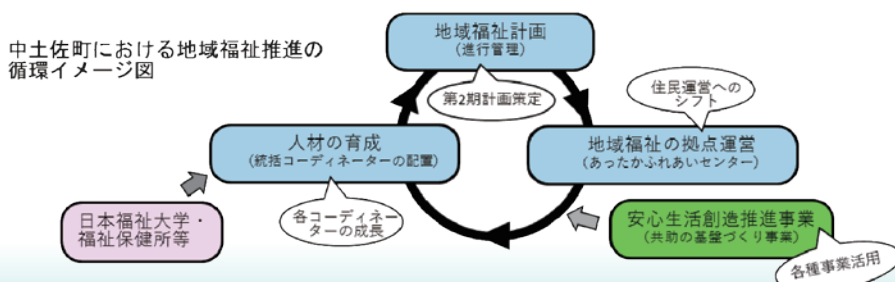
ある実験的なサテライト研究拠点運用を行うこととした。

■宿泊費の軽減が意図されたのは勿論、ホワイトボードやスクリーンを整備することで会議や話し合い、研修が可能となった。地域福祉計画の進行管理や社協の組織づくりに関する意見交換や学び合いにおいても、柔らかい場なればこそ鍋や皿を囲み夜遅くまで語り合い深めることができた。それとともに、生活空間が持つ多機能性を強味に実験性を発揮できないかと、これまで社協等と地域福祉の推進に寄与するあり方を協議し実践してきた。

■例えば、自宅風呂釜が壊れた生活困窮者の一次支援としてのシャワー利用や精神障害者の退院後の地域移行への準備支援、地域活動支援センターつどい処利用者の生産活動の場としての提供などである。以下は社協のどれみニュースに掲載された、生産活動に関わる方の思いである(ルビ省略)。「私は、1ヶ月に2回生産活動のお助け隊員として地域福祉研究所の清掃活動をしています。活動の内容は布団を干す、掃除機をかける、拭き掃除、トイレ掃除等々です。私は生産活動を始めるまで30年近く仕事にはつかず家事手伝いをしていました。自分の出来る事が仕事になり、賃金につながる事がとても嬉しいです。先日、地域福祉研究所の方から『お掃除いつもありがとう』とメッセージをもらいました。とっても嬉しくてさらにやる気が溢れてきました。私は生産活動が楽しくてたまりません。みんなも、やってみるかよ」

■他に、「あったかふれあいセンター」職員の研修やスタッフ勉強会の場としても活用し、近年不登校児の親がゆるやかに集まり本音を言え専門職等と話せる場としても機能させている。閉鎖し過ぎるでもなく開放し過ぎてもない、玄関を開けて入る居宅。台所があり和室に木製の座卓が並び座布団に座る設えは、会議室とは大きく異なり日常性を醸し出しかしこまらない雰囲気を生み出す。話し合いから新たな支援につながったことも、場の生み出した成果であるといえよう。

■先述の3つの転機を思い返しながら循環イメージ図を眺めると、信頼を得ながら大学が協力する上で、中土佐町の地域福祉の推進を考える上で、この実験的な地域福祉研究所の存在がどれほど大きかったかを感じずにはいられない。昨年上梓した『地域共生の開発福祉 ～制度アプローチを越えて』では第5章に中土佐町を取り上げ「社会参加をすすめる地域課題を解決する『しごとづくり』」を書いた。大学の研究空間もまた既存のあり方を越え、地域(生活)課題へと立ち向かうとする地方の取り組みを支援していく必要があるに違いない。



出典：中土佐町健康福祉課資料



あったかスタッフ研修の様子

制度的福祉アプローチと開発的アプローチとの接点を探る研究とその動向 ～ともに生きるコミュニティ形成への期待～

朴 兪美

福祉社会開発研究所・アジア福祉社会開発研究センター

■近年のさまざまな福祉政策・制度において、「地域づくり」は共通したキーワードとなっている(厚生労働省の新たな福祉ビジョンに始まる一連の流れや地域共生社会の推進など)。従来の制度的福祉アプローチではみられなかった、まちづくり等によるコミュニティ開発的アプローチが積極的に採用されているのである。なぜ、そのような変化が模索されるようになったのか。ここでは、その必然性を構造的に考える素材として、次の2つのモデルに注目してみたい。

●福祉先進国スウェーデンの「Learning Village」の試みと「Deficit-Abundance モデル」¹⁾

■スウェーデン地方自治体協会SALAR(Swedish Association of Local Authorities and Regions)は、290基礎自治体と20広域自治体によって構成され、地方自治や地域民主主義等を推進し支援する機関である。福祉政策においてのSALARの支援は大きく3つで展開されてきた。①伝統的に強い市民社会に基づいた公共福祉の強化(Old public administration)、②90年代の消費者としての観点重視(New public management, customer)、③2000年代の「市民との対話」(Citizen dialogue)重視(New public governance・partnership, empowerment・engagement)、である。

■現在、3つの支援が重層的に行われており、ジレンマも起こっているが、複雑で不確実さが蔓延する社会のなかで、市民との対話によりcollaborative governance(協治)に基づいた解決策を探ることは重要視されている。実際、難民支援の問題を通じて、市場や公共ではなく、non-profitな市民組織の重要性が明らかになってきた。

■そこで、SALARはEU等と協力し、市民の力がガバナンスのパートナーとして発揮されるように、「Learning Village」というモデル事業を実施することになる(2016年)。「Learning Village」とは、「人々が安心して自由に相互作用できる場・空間」(a safe container)を地域のなかでつくることである。こうした場・空間を通して、学習や意思決定の多様性・機会が増え、受け身の消費者ではなく、自分たちの企画をもって行政とも協力する積極的な参加者となっていく。

■このモデル事業の理論的枠組みである「Deficit(不足) - Abundance(豊富)のモデル」(図1)では、「コミュニティの内在されている力が発揮されるアプローチ」(Abundance)によって、「欠けている状況に着目する制度的アプローチ」(Deficit)の限界を克服できるといった、両方のバランス取れた構造の必要性を示す。欠けている状況への専門職主導のサービス提供では、複雑で有機的な人々の生活課題に効果的に対応できない。地域がもつスキル・知識・能力に着目したアプ

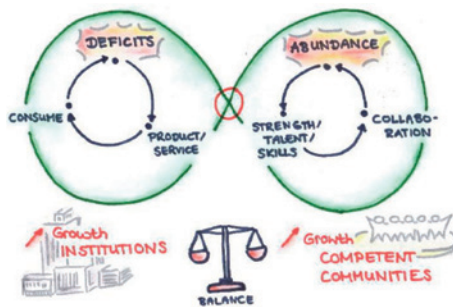


図1 Deficit (不足) - Abundance (豊富) モデル

チを通して、地域の方はより大きくなるし、それこそ制度的福祉の成長にもつながる。つまり、制度的アプローチとコミュニティ開発的アプローチとの好循環としての協働が成り立つのである。

●地域福祉政策の推進枠組みとしての「福祉とまちづくりの融合促進における媒介モデル」²⁾

■当センターは、福祉制度があるにもうまく機能しない社会システムの機能不全が恒常的な課題となっていることに着目し、福祉と開発の融合メカニズムを探る学際的な研究を進めてきた。当センターの研究においても、「Deficit(不足) - Abundance(豊富)のモデル」と同じく、両方のバランスを重視するところに至っている。そのバランスを地域福祉政策の推進枠組みとして示した最近の研究成果を紹介する。

■福祉とまちづくりの融合は、小地域をベースとしたコミュニティ形成のプロセスに伴った、両者の相補的な協働の軸と官・民(住民を含む)のガバナンスの軸とがつなぎ合わせられる構造によって進む(図2)。

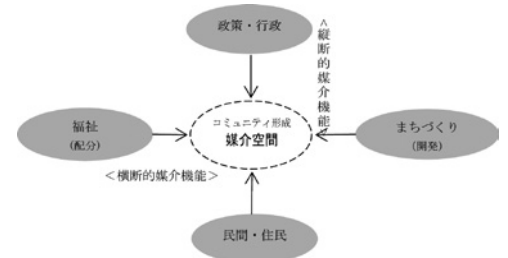


図2 福祉とまちづくりの融合促進における媒介モデル

2) この2軸における媒介機能は次のように進む。

■一つは福祉とまちづくりの「相補的な関係性」を媒介する(横断的媒介機能)。福祉を持続させる動力として開発的アプローチ(まちづくり)が求められると同様に、まちづくりにも人々の地域生活を支える福祉のアプローチが継続の動力を提供する。福祉とまちづくりが全体として相補的なバランスをなすことで持続可能性を保つ体系である。

■もう一つは、地域での多様な組織体制間の「水平的な関係性」(対等関係)を媒介する(縦断的媒介機能)。福祉とまちづくりの融合は、民間福祉機関・住民組織・行政のような異なる組織体制が連携し協力する媒介構造によって実体化される。政策の推進や行政の強化がトップダウン体制によって行われ、ボトムアップ体制によって民間・地域住民が強化されることで、両ベクトルが水平的なバランスを形成する。

■つまり、融合のメカニズムは「媒介空間としてコミュニティ形成を通して、トップダウンとボトムアップのバランスによる官民の水平的関係が確保され、福祉とまちづくりの協働が有機的に進展することで、両者の相補性が強化される体制が構築されること」といえる。

●上記の2つのモデルから、福祉を目指す社会システムにおいて、コミュニティが新たな道として期待されており、そこには開発的アプローチが必然的に採用されていることを改めて確認できた。その点で、福祉と開発との融合メカニズムを探ってきた当センターの研究がどこまで汎用性をもつかが試されていると感じる。今後、日本やアジアを越えて、より高度な福祉を目指してきた、いわゆる福祉先進国にも通じるような、当センターのさらなる研究の展開に期待してみる。

1 スウェーデンのSALARを訪ねたとき(2017年9月)、Dr. Anna-Karinより説明されたが、6th Social Capital World Forum International Learning Village Report (www.sc-wf.org/scwf-2016/)において詳細な内容が紹介されている。

2 朴兪美・平野隆之(2018)「福祉とまちづくりの協働を促進する地域福祉政策の枠組み-ソウル市における政策体系を示す『福祉生態系』の分析から」『日本の地域福祉』第31巻から抜粋・修正した内容である。

継続的な住民交流が世代を超えて学ぶ ～日韓住民運動交流～

築瀬 健二

NPO 法人暮らしづくりネットワーク北芝

■2018年の2月、平壤オリンピック開催中の韓国に訪れた。日本福祉大学とコネットの協同研究会に出席させて頂くためである。またその前後に忠清南道のまちづくりや若者支援の現場、ソウル市城東区の社会的経済支援センターにも訪れることができた。韓国の貧民活動を組織してきた活動家達との交流を通して、これまでの部落解放運動やまちづくりの活動との重なりを感じ、またこれからの活動への示唆を得ることができた。

■忠清南道には15の基礎自治体があり、人口60万人の都市部もあれば、10万人程度の農村部や漁村部もある。その中で忠清南道まちづくり支援センターは道全体における広域の中間支援組織として、行政内の中間、民間組織間の中間、またその双方を繋ぐことを目的に活動している。現在9つの基礎自治体で中間支援組織を立ち上げ、その支援を行っている。また協同組合やマウル企業、NPOやボランティアなど多様な分野の広域中間支援組織を束ねたセンターの設立を計画中的とこのことであつた。

■被差別部落における住民活動の中間支援を行うNPOとして設立された暮らしづくりネットワーク北芝は、部落解放運動を主軸としながらも「誰もが安心して暮らせる地域づくり」を掲げ、その他の貧困問題やマイノリティなどのテーマにも取り組みを広げてきた。その中で行政や他の民間組織との協同も図ってきた経験から、物理的に分野の違う民間組織を同じ拠点に束ねることによって協同を生み出す計画に大きな魅力を感じた。また、北芝で活動を展開する上で、住民同士の「顔の見える関係性」を基盤としてきたわけだが、まちづくり支援センターの目標が、実際の住民の生活規模である面(自転車で回れる)単位での中間支援組織を立ち上げることと聞き、一人一人の生活に根ざした住民運動を行う上での適正規模を再考するきっかけともなつた。

■忠清南道の農村部にあたる洪東面は、国内有数の有機農業地域として特区に指定されており、それを魅力に感じ移住するU/Iターン者も多い。この地域では、1958年に設立されたブルム農業学校を中心にまちづくりが展開されている。農業に従事する人材を育成することを目的に、国の支援を受けずに独自のカリキュラムによって運営されており、国内で学歴社会への批判から代案学校(フリースクール)がブームとなった時、そのモデルとして全国的に注目された。この学校でインキュベートされた人材が、卒業後には農業に従事しながら、協同組合などを組織し地域活動を活発に行っている。



忠清南道まちづくり支援センター訪問

■そのうちの1つである若者協同農園を訪れた。地盤の無い若者が地域で独立するために、中間経路としての役割を担う農園

である。学校を卒業した生産者を中心とする出資によって作られた、協同組合である。若者達はこの農園で農業の実践知識だけでなく、地域との繋がりを得ることが意識されており、夕方以降は地域で行われる様々な農業以外の勉強会に参加することが義務づけられている。そこで形成される地域との繋がりが、若者達が独立する際の重要な基盤となることだった。

■北芝には、多くの若者や学生が集まり、地域活動に参加できる仕組みがあるが、多様な社会活動や社会問題の学習会等を構成出来ていない部分がある。洪城郡長谷面の若者協同農園自体がインキュベート機能を持ち地域再生とまちづくりの要素を兼ね備えていると感じた。

■若者協同農園では、若者が自立するまでの中間的な支援の場として機能しながら農園の経営自体も自立しており、むしろ若者や他の地域活動に還元出来るまでの利益を生んでいる。運営者と議論する中で、農園に関わる若者をあえて二分すると、社会的に排除されてしまう様な生きづらさを抱えた若者と、競争社会に対するオルタナティブな生き方を志向する若者とが混在しているという。農業という福祉的就労としても用いられるツールでありながらも有機栽培という魅力の有していることが、両方の若者を巻き込みながら双方が推進力となり、また、韓国の協同組合を勧奨する法制度も背景とし、さらに地域特性とも合致する事業でもあるがゆえの展開であると感じた。北芝でも若者支援に取り組んでいるが、中間的な場は生み出せても経済的に自立するまでは至っていないことが課題であったため、大きな知見を得ることが出来た。



若者協同農園訪問

■北芝と韓国の住民交流は、1990年代から繰り返されお互いの活動がブラッシュアップされてきた。数年前に北芝の若手リーダーは、ソウル市城東区のサラパン(居場所)活動の活性化を学び世代交代の議論を交わした。社会的企業の先駆的事例としてソーシャルファッション企業組合の構想を聞いたのも2015年に城東区を訪問した時であったがその企業組合の現場も、視察することができた。北芝が模索する若者が独自に組合型の起業を目指す後押しになることは間違いない。

■もう一つの成果は、20年に渡る住民交流が世代を超えて繋がりはじめた事である。1990年代後半、ソウル市の貧民運動から学んだ北芝が、若手の福祉開発ワーカー人材育成を意識して地域活動が展開される「まち」と成長している。誰もが安心して暮らしつづけることのできる地域づくりを進める私たちにとって実りある韓国訪問であった。今後も継続的な経験交流に力を入れたい。

まちづくりとコミュニティ組織化：「地域支援」とは

穂坂 光彦

アジア福祉社会開発研究センター

このほど当センターは、韓国住民運動教育院 (CONET) によるコミュニティ組織化 (CO) ガイドラインを編訳出版した (8頁参照)。この背景に触れておきたい。

アジアの中の韓国と日本：公共性の拡大から創出へ

■韓国は、戦後のアジアの中でもフィリピンやインドと並んで、COの教育と実践が最も系統的に行われてきた国である。現在ソウルの朴元淳市長の下で精力的に展開されている「マウルマンドゥルギ」(まちづくり)の底流にも、その伝統が息づいている。その源流のひとつは、1970-80年代に都市貧民地区を一掃しようとした暴力的な強制撤去に対する抵抗運動であった。これは都市近代化を迎えたアジアの多くの国に共通した流れであり、居住空間を守り、権利を獲得するために住民が組織された。自分たちを排除する社会構造を「意識化」し、行政に対峙して、いわば「公共性の拡大」を求めたのであった。

■しかしアジアの国々には80年代から新しい居住運動が広がった。ひとつはグラミン銀行(バングラデシュ)を象徴的存在としたマイクロクレジット運動である。グラミン銀行は貧困女性の「意識化」から始めるのを否定し、まず誰もが人権として小口融資にアクセスできるような銀行を創り出した。それにより、貧困女性の生活が大きく変わりうることを示したのであった。その第一歩は近隣女性グループの組織化だった。もうひとつの注目すべき活動は、パキスタンのオレンジ住民下水道であった。住民は約百万人が住むスラムの路地ごとに組織をつくり、金を出し合って下水管を整備した。行政がやってくれるのを待つよりも自分たちで解決へと歩みだすこと。つまり、本来行政がやるべき仕事を「奪って」住民がそれに代わる自治能力を示すこと。そのことによって初めてほんとうに行政と対等に対話が出来るようになり、住民と行政との不平等な関係に変化がきざす、ということになる。いわば「公共性の創出」をめざす組織化であった。

■いま日本の地域福祉で最も注目されているまちづくり現場のひとつは、箕面市の北芝地区である。約200世帯からなる同和地区で、過去20年来CONETとの学びあい交流が続いている。全国レベルの部落解放運動は1970年代から国の同和对策事業を引き出し、住環境整備はその中軸であった。その下で北芝でも居住環境や教育アクセスが改善した。しかし、それでもなお差別がなくなる現実がある。その一方で北芝のリーダーたちは、住民の行政への依存、子どもたちの自尊心の希薄さを自覚せざるをえなかった。そこで同和对策としての特別施策を返上しつつ、地域の資源を掘り出して自分たちで「まちづくり」を進め、その試みを周辺地域にも広げていく運動を始めた。その動きは、住民同士の見守り、地域で管理するデイサービス、融資のためのコミュニティ基金、相互に支え合う共済制度といった自治型「地域福祉」へと展開した。多様な人びとがこうしたまちづくりに楽しさを感じて参加し、そのなかで地区住民が自らを変え、自治体を変え、周辺地域との関係を変えていくのが、北芝でのコミュニティ組織化である。

■韓国でも1990年代半ばには民主化の流れが進み、韓国政府とソウル市は借家人の居住の権利を認めるようになった。より安定した地域の中で、本来のまちづくり活動が展開し始め、CO促進のためにCONETが設立された(1996年)。その中核

となったのは、かつて強制撤去に抵抗し、代替住宅を勝ち取り、そして激しい闘争の中でも住民組織による仕事づくり、住民銀行、消費生協、支え合いサービスを模索していた活動家たちであった。

自立と中間的社会空間

■さて「公共性の拡大」から「公共性の創出」に転換していくときにキーワードとなるのは、住民の「自立」である。むろんグローバル化の波に乗って、行政も市場も一斉に「自立」を強調している。ではアジアの居住運動が、また北芝の部落解放運動が、そして韓国のマウルマンドゥルギが目指している(自立)は、行政や市場が強いる「自立」とどこが異なるだろうか。それは後者が諸個人を行政サービス対象としてのみ、あるいは市場の消費者ないし労働力としてのみ、アイデンティティを付与し、「自己責任」で孤立させるのに対して、運動の中では、一人ひとりがほんとうに自立するために必要な基盤として「中間的社会空間」が整えられていることだと思える。

■中間的社会空間とは、市場・行政と地域社会との間にある組織や活動や「場」や諸関係である(本ニューズレター第6号参照)。そこでは制度が規定する「貧困者」「障害者」「高齢者」といったアイデンティティを乗り越え、全人的な生活当事者性を認められ、一人ひとりが安心して新しい一歩にチャレンジし、その経験が共同的に蓄積されていく。アジアのマイクロクレジット運動では、スラムの女性たちは定期的に集まり、貯金し、語りあう「グループ」を通じてこそ、融資アクセスを得て生計活動を開始できる。北芝の「居場所」に身を寄せる引きこもりの若者たちは、そこでそれぞれが参加できる地域内外の働く機会を見出す。市場向けの訓練を受けてハローワークに送り出されるのではない。そして韓国のまちづくりでは、貧民運動時代から続く「信用協同組合」が、共同経験の蓄積と組織的な自立を支えてきた。

■「まちづくり」とは、本質的に、それに歓びを見いだせる人や元氣な人が先頭にたって推進する性格のものであるから、時には次第に地域内格差を生じかねない。そこで求められるのが、住民による地域福祉的なまなざしと、それを生み出す関係性である。隣人のつぶやきを聴き取り、地域として支えあう関係性は、中間的社会空間においてこそ育まれる。現代的なCOの大きな目的は、こうした社会空間の生成ないし再生にある。そこに着目するのが「地域支援」ということであろう。



1980年代ソウルの街の強制撤去 (筆者撮影)



CONET 所属のハン・スンミさんがコミュニティ組織化を進めたソウル・ハゴクドン地区のまちづくりマップ (CONET 提供)

センターメンバーによる著書出版の紹介

平野隆之・穂坂光彦・朴兪美編訳
(2018年3月)『地域アクションのちから：コミュニティワーク・リフレクションブック』
(CLC:全国コミュニティライフサポートセンター)



本書の原題は『コミュニティ運動の力、組織化-CO方法論』である。原書の編者であるコネット(韓国住民運動教育院(CONET):Korea Community Organization Network for Education & Training)は、コミュニティ組織化(Community Organizing)のトレーニングを行う専門家集団であり、彼らは現場での長い経験の省察(リフレクション)を通して原書を執筆した。

コネットのトレーナーたちは、コミュニティ組織化のエッセンスとして、「哲学」と表現される心構えや働き方の原理を重視しているが、それは当センターが目指してきた「住民主体のコミュニティ形成」に置き換えて考えることができるものである。そこで、当センターメンバーによって編訳作業が行われた。

本書は3部構成であるが、読者の理解を深めるために、日本の文脈から本の活用方法や解説等を加えている。第I部では、コミュニティ組織化を担う3主体(住民、コミュニティリー

ダー、コミュニティワーカー)を据えた組織化の本質(哲学)を提示する。とくに住民とコミュニティワーカーを媒介するコミュニティリーダーの位置づけが明らかにされている。第II部(組織化の準備)と第III部(組織化の展開)の方法論では、コミュニティリーダーとコミュニティワーカーが同等な主語として描かれている。なお、各章の内容はコミュニティ組織化における必須要素であり、これらが循環しつつ繰り返し行われることで組織化が進む。

目次

はしがき
序章 韓国のコミュニティ組織化に学ぶ(平野隆之)
1. 韓国のコミュニティ組織化から何を学ぶのか
2. 本書の構成と活用
3. リフレクションブックのための小見出し一覧
第I部 コミュニティ組織化の主体
第1章 住民の力によるコミュニティ組織化
第2章 コミュニティリーダーとは?
第3章 コミュニティワーカーとは?
第II部 コミュニティ組織化の準備
第4章 住民との関係づくり
第5章 住民との対話
第6章 コミュニティ理解
第7章 コミュニティ組織化のスケッチ作成
第8章 コミュニティ組織化のプログラム
第III部 コミュニティ組織化の展開
第9章 コミュニティリーダーシップの形成
第10章 住民の学習・トレーニング
第11章 コミュニティ組織による会合運営
第12章 コミュニティ組織の立ち上げ
解説 コミュニティ組織化と居住福祉
- アジアの中の韓国と日本 (穂坂光彦)

アジア福祉社会開発研究センターの活動から

1) 国内フィールドワーク・現地研究会

① 高知県土佐町フィールドワーク(6月24-25日)

日本福祉大学大学院社会人学び直し「地域再生のための福祉開発マネジャー養成プログラム」と並行して実施。土佐町の「旧平石小学校」「集落活動センターいしはらの里」等の拠点を通した地域再生と地域福祉の推進、福祉と教育の連携、サステイナブルな暮らしの実践、地域資源を活用した産業創出等を視察。



② 大阪府箕面市北芝フィールドワーク(10月14-15日)

日本福祉大学大学院社会人学び直し「地域再生のための福祉開発マネジャー養成プログラム」の支援を兼ねて実施。北芝地区を視察。「らいとびあ21」(箕面市立萱野中央人権文化センター)にてプログラム参加者や北芝の職員がともに議論。

③ 長久手市の地域福祉推進のフィールドワーク(11月2日)

日本福祉大学大学院国際社会開発研究課「2017年度日本及び東アジア地域開発研究のスクーリング」と並行して実施。市長のリーダーシップの下にユニークな地域福祉・まちづくり・住民参加で知られる長久手市を訪問。「(社福)愛知たいようの杜」ゴジカラ村、地域共生ステーション等を訪問。吉田市長や「たつせがある」課担当者より活動の紹介・講話、住民との懇談等を実施。

④ 「みんなの居場所・菊池さんち」(NPO大きなかぶ)・「ウェルケアガーデン馬事公苑(株)」

老人ホームの視察(東京、2月)
日本福祉大学大学院社会人学び直し「地域再生のための福祉開発マネジャー養成プログラム」と並行して実施。現受講生、受講生OB等の7名参加。受講生の現場



を視察し、参加者同士の意見交換等を通じた学び合いを実施。

2) 海外フィールドワーク・交流

① 韓国ソウル市福祉財団との協力及び共同研究活動

- 共同フィールドワーク(5月24-26日):ソウル市福祉財団関係者やソウル市の「マウル暮らし」プロジェクト事業担当者たちとともに大阪箕面市北芝地区・大阪市住吉地区を訪問し議論。
- 日韓共同フォーラム(5月25日):日本福祉大学とソウル市福祉財団の協定に基づいて、当センターの協力で大阪で実施。テーマは「地域づくり・地域組織化の政策化、その動向と展望-生活しづらさへの新たな支援策」。
- ソウル市福祉財団企画のスウェーデン・イギリスの福祉デリバリーシステム調査への参加(9月)

② 韓国住民運動情報教育院(CONET)との研究協力

2015年度から続いて、「福祉社会開発の実践」における人材育成方法を探る一環として協力を推進。2018年2月には、日本のNPO等とともにCONET(ソウル市所在)を訪問し研究会を実施。なお、CONETのトレーナーの現場であるソンドン区協同社会経済推進団を訪問しフィールドワーク等を実施。



「アジアの福祉社会開発」は、今年度(Vol.8)から福祉政策評価センター・アジア福祉社会開発研究センターの共同企画によるニューズレターとなり、「福祉社会の開発・政策研究」に変更しました。なお、ニューズレターのバックナンバー(Vol.1~7)は、下記のアジア福祉社会開発研究センターホームページからご覧いただけます。

日本福祉大学 福祉政策評価センター・アジア福祉社会開発研究センター ニューズレター
「福祉社会の開発・政策研究」Vol.8

発行:2018年3月 日本福祉大学 福祉政策評価センター・アジア福祉社会開発研究センター
〒460-0012 名古屋市中区千代田 5-22-35 日本福祉大学名古屋キャンパス北館 7F tel.052-242-3082
www.nihonfukushi-u.jp/spec/ www.n-fukushi.ac.jp/research/arc-wd/

Asian Research Center for
Social Well-being and Development

