



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

戦略的研究基盤形成プロジェクトにみる 地域福祉行政研究の展開

平野 隆之
福祉政策評価センター長

■ 私立大学戦略的研究基盤形成支援事業(2015-19年度)「重複化する福祉制度の設計と自治体運用に関する評価とフィードバック」の最終年度を迎え、その成果の一部を報告しておく。同研究プロジェクトの内容を要約すると、次のようになる。

■ 生活問題が複合化した結果、福祉制度の設計において制度の重複化、つまり既存制度の狭間を埋め、予防や自立の促進を図る目的から新たな制度を重ねるといった現象が生じている。生活保護制度と生活困窮者自立支援制度(領域A)、介護保険制度では従来の介護給付と地域支援事業の拡充(領域B)、といった重複化であり、しかも、新たに導入されている制度の設計は地域福祉政策として性格をもっている。本研究プロジェクトでは、重複化する制度設計の経路について、類似性の視点から分析するとともに、自治体の裁量性をもつ運用において、重複化する制度の機能調整を図り、多様な主体の参加、多様な地域資源の開発を含む地域福祉行政の形成の動向を、自治体における参与観察による調査を通して明らかにする。そして、その結果を自治体にフィードバックする点も含めて検討してきた。

■ また、被災者支援における緊急時の特別対策と一般施策化との重複・移行化(領域C)をも取り上げ、被災自治体での横断的運用の必要性とともに、そこに生じている対応の困難さとその解決方法を自治体の地域福祉行政の展開から明らかにしている。こうしたABCの3つの領域に加え、新たに成年後見

制度利用促進法が成立したことを契機に、司法制度と福祉制度との重複化の課題が登場した。その点に関連して、権利擁護支援を目指す地域福祉行政の推進が政策課題となることから、領域Dとして地域福祉行政と権利擁護支援の分析を追加した。なお、これらの成果は、次ページで紹介する『地域福祉マネジメント』の著書のなかで提示している。

■ 同研究プロジェクトは、アンブレラ的な研究プラットフォームの機能を果たしてきた点は、今後とも継続すべきと考える。とくに、4つの領域(ABCD)における成果の融合など個別に進む研究を集約することが継続課題となる。国の包括的支援体制の構築政策に関する自治体マネジメントの評価の継続は、その1つである。これまで3つの自治体(国モデル事業実施)における継続的な参加観察による研究成果を示しているが、その対象をより拡大することである。そして、一般施策化に移行する被災自治体での調査継続も必要となる。また、領域Dと領域Aの融合課題に対応する都道府県地域福祉行政における市町村支援のマネジメントの調査は、文科省科学研究費助成のなかで可能となっている。

■ 介護保険制度における地域支援事業の拡充に関連しては、これまで同研究センターが開発、提供してきた「介護保険給付分析ソフト」に、新たな機能を付加し、総合事業の分析を可能にした。これによって、地域での支え合いを担う地域福祉との関連性を量的に把握できる可能性が高まったといえる。今後は、各自治体に同分析ソフトを配給する予定である。

Contents

2	『地域福祉マネジメントー地域福祉と包括的支援体制』(有斐閣)はどう編集されたのか	▶ 平野隆之
4	地域福祉の推進を目指した生活支援体制整備事業の運営	▶ 奥田佑子
5	「中間的社会的空間」としてのプレイスを基盤にした取り組みの重要性	▶ 吉村輝彦
	語らいと笑顔から始まる地域共生	▶ 小木曾早苗
6	ウガンダ国コミュニティ開発官の「開発福祉」研修より	▶ 穂坂光彦・小國和子・今里いさ
7	コミュニティ組織化(Community Organizing: CO)の時代的言語	▶ 朴 俞美
	リフレクションへの挑戦 北芝での取り組みを通して	▶ 尼野千絵
8	福祉政策評価センターの活動/アジア福祉社会開発研究センターの活動	

『地域福祉マネジメント－地域福祉と包括的支援体制』（有斐閣） はどう編集されたのか

平野 隆之
 福祉政策評価センター長

福祉政策評価センタープロジェクトの成果に基づく編集

■『地域福祉マネジメント－地域福祉と包括的支援体制』は、第1面で紹介した日本福祉大学福祉政策評価センターが担った「重複化する福祉制度の設計と自治体運用に関する評価とフィードバック」の成果の一部として成り立っている。同研究プロジェクトが対象としている福祉制度、介護保険制度（生活支援体制整備事業）、東日本大震災の復興支援制度、生活困窮者自立支援制度、成年後見制度利用促進などに関するフィールドワークをはじめ、自治体運用に関連した評価等では、都道府県レベルでの高知県、滋賀県、兵庫県、宮城県、富山県を扱うとともに、市町村レベルでは高知県中土佐町、滋賀県東近江市、兵庫県芦屋市の3つの事例研究の成果を中心的にフィードバックが目指された。

■本書は、はじめにと終章を除き、全9章によって構成されている。9章は、3つの部に分かれている（表1を参照）。上記の研究プロジェクトの文脈を踏まえると、第I部の自治体における地域福祉マネジメントの概念や分析枠組みをもとに、第II部で扱う制度福祉の新たな支援理念による設計と、第III部で配置する自治体運用における3つの事例研究に分かれている。

表1 『地域福祉マネジメント－地域福祉と包括的支援体制』の目次

はじめに
第I部 地域福祉マネジメントの枠組みと展開
第1章 地域福祉マネジメントの着想－地域福祉行政の形成に向けて
第2章 地域福祉と包括的支援体制の捉え方－地域福祉マネジメントの視点から
第3章 地域福祉マネジメント現場への接近－自治体事例研究の分析視点と事例配置
第II部 新たな支援理念を支える地域福祉マネジメント
第4章 介護保険行政と地域福祉行政におけるマネジメントの比較
第5章 生活困窮者自立支援制度の機能を高める地域福祉マネジメント
第6章 権利擁護支援の計画策定・進行管理と地域福祉マネジメント
第III部 地域福祉マネジメントによるローカルガバナンスの展望
第7章 「多機関協働事業」による地域福祉マネジメントの展開－高知県中土佐町
第8章 参加支援のまちづくりをめざす地域福祉マネジメント－滋賀県東近江市
第9章 行政改革を視野に入れた地域福祉マネジメント－兵庫県芦屋市
終章 「地域福祉マネジメント」の自由な編集を終えてあとがき

地域福祉マネジメントの2つの枠組み

■本書における研究プロジェクトを踏まえた編集の特徴を4つに分けて紹介しておく。

■第1に、近年大幅に変わる地域福祉をめぐる政策環境につ

いて、対象別に進んできた制度福祉の限界を克服する役割を地域福祉関連政策に求める状況として整理し、それを踏まえた自治体の運用方法を「加工の自由」として提起したことである。自由のもとに育ち駆使される地域福祉マネジメントは、国が進める地域福祉の政策化に対して、自治体による「加工の自由」を保障する方法として位置づけた。

■地域福祉マネジメントは、地域福祉のプログラムの「開発の主体化」や計画の「進行管理・評価」、行政運営のための「人材育成・組織の整備」などの機能を強化する方法として規定し、とくに行政運営の整備課題をプログラム（事業）そのものの開発に限定することなく、プログラムが普及・波及するための「条件整備」に関するマネジメント機能に注目した。

■図1の6つの基本機能では、「加工の自由」を担保する上で、一方で組織的な作業に相当する①開発（行政）の主体化と③（多様な主体との）協働の合意形成を重視した。他方で「条件整備」を生み出すために、②実践のアセスメントといった分析的作業を踏まえた、④人材育成・組織の整備課題の整理、そして、それらを実施するための⑤計画化の協議とさらなる「条件整備」の課題を見出す⑥進行管理・評価の場のマネジメントを設定した。

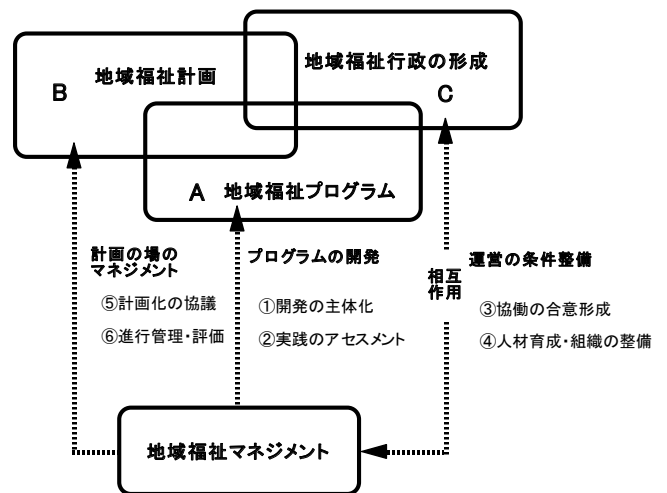


図1 地域福祉マネジメントの基本機能

■第2には、国の地域福祉関連の政策手段が、段階I:地域福祉プログラムの開発と実施、段階II:地域福祉計画の策定と進行管理、段階III:制度福祉と地域福祉との協働、段階IV:包括的な支援の体制整備として展開されるなかで、それぞれの段階で求められるマネジメントの機能がどのように投入されているかを、第III部の自治体事例研究のなかで、明らかにしようとした（図2）。図2の意図としては、それぞれの段階での成果が累積されて、次の段階での準備が形成されることを意味し、段階IVの今日の政策目標・手段を達成するためには、それ以前の段階

の蓄積が不可欠であることを示した。なぜなら、段階Ⅲでは、他の制度福祉との協働が政策課題として登場することから、段階Ⅰ・Ⅱのマネジメントの実績をもとに、新たな運営課題に対応するための人材や組織面での条件整備が図られていることがある。このように段階Ⅲでの地域福祉行政およびマネジメントの展開なしには、段階Ⅳに対応できないのである。このように図2は、段階ⅠとⅡの実績を踏まえながら、地域福祉部署の一般業務を越えた、地域福祉マネジメント業務が発生し、その展開を条件づける条件整備(体制整備)のプログラムを生み出す必要性を示したものである。

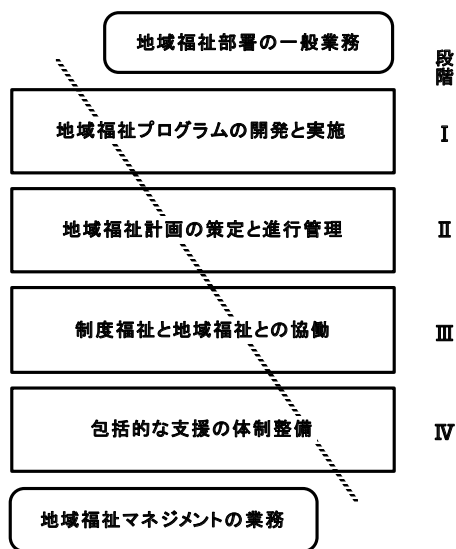


図2 段階別の地域福祉マネジメント

地域福祉計画なのか、単独計画化なのか

■第3に、自治体における生活困窮者自立支援制度(第5章・第8章)、成年後見制度利用促進制度(第6章)においては、それぞれの制度福祉の領域における単独の計画策定のプロセスマネジメントの重要性を指摘した。その背景には、2017年の社会福祉法改正により、地域福祉計画の役割として上位計画化が導入されたことから、上記の制度運用に求められる計画的推進が地域福祉計画のなかで達成されるかどうかの課題となっている。

■例えば、成年後見制度利用促進計画では、地域福祉計画のなかで成年後見制度利用促進あるいは権利擁護支援といったこれまで行政主体が明確にされてこなかった内容を取り入れることで、どこまで権利擁護支援における行政の主体形成が図られるか、多くの課題が残ることが想像される。単独計画の実施を選択することによって、開発の主体化(図1参照)に関するマネジメント力が促進され、新たな地域福祉行政の形成に結びつくことを提起した。

■第4には、補助・モデル事業の系統的な活用を踏まえた地域福祉マネジメントの形成を確認しながら、包括的支援の体制整備への自治体固有の取組みについて、第Ⅲ部の3つの自治体の事例研究のなかで評価を加えるとともに、可能な範囲で普遍性を導きだした。3つの自治体に共通した地域福祉マネジ

メントの展開には、地域福祉計画の進行管理の場のマネジメント、多様な主体との協働を目指す合意形成、人材育成・組織整備のマネジメントなどが見出されました。想定した地域福祉マネジメントの「基本機能」が検証されたといえる。

■もちろん、地域における実践の蓄積の程度や固有の課題などとの関係から、多様な主体や庁内部署との協働・連携のあり方は異なっている。注目できるものとして、東近江市でのまちづくり部署との協働(第8章)では、国の新たな支援政策として打ち出されている「参加支援」における参照すべきプログラムが開発されたことがあげられる。また、芦屋市では庁内連携において、福祉行政を越える行政改革を視野に入れた地域福祉マネジメントが展開されている点が見出されている。

「2019年最終とりまとめ」の新たな国の政策化と都道府県の役割

■地域共生社会推進検討委員会による「2019年最終とりまとめ」において提起された3つの支援、①断らない相談支援、②参加支援、③地域づくりに向けた支援は、地域福祉マネジメントを求める政策環境としてみなすことができる。第Ⅱ部において今回取り上げた3つの制度福祉は、それぞれの支援課題に対応している。①断らない相談支援に対応するのが権利擁護支援、②参加支援に対応するのが生活困窮者自立支援、③地域づくりに向けた支援に対応するのが、介護保健制度の生活支援体制整備といえる。

■新たな支援の政策化を受けて、自治体がこれまでの実績を踏まえ、地域の課題への対応を図るための包括的な支援体制を構築する上で、上記の3つの制度福祉と地域福祉との協働の実績が重要となる。本書では、そのような問題意識を踏まえて、第Ⅱ部において、3つの制度福祉を取り上げている。それらへの対応を踏まえ、国の多機関協働事業や地域力強化推進事業のモデル事業に参加している3つの自治体事例研究を、第Ⅲ部に展開した。

■「2019年最終とりまとめ」では、手上げ方式が提案され、事例に示した3つの自治体のように、それまでの補助・モデル事業の系統的な展開の上に、今回のモデル事業に参加している自治体以外では、十分な実績のもとにモデル事業に、さらには手上げ方式に参加できているわけではない。この点では、都道府県の地域福祉推進としての、バックアップが必要となる。今後予想される「手上げ方式」による補助プログラムを、3つの制度福祉を所管する都道府県部署がうまく活用できるように、地域福祉マネジメントを機能させる必要があります。それをどの部署が担当することになるのか、自由裁量性を持つ地域福祉行政を目指す部署を想定することが不可欠といえるのである。都道府県の地域福祉マネジメントの分析については、本格的な展開はできていないが、高知県、宮城県、富山県などの事例を紹介している。都道府県の地域福祉行政は、国の手上げ方式の仲介的な役割を脱皮する必要がある。

地域福祉の推進を目指した生活支援体制整備事業の運営 ：東近江市 5 年間の取組から

奥田 佑子

福祉政策評価センター 研究員

研究課題

■ 本稿は、筆者が研究対象地域の一つである東近江市において、5年間にわたって生活支援体制整備の実施過程を参与観察した成果を報告する。「重複化する福祉制度の設計と自治体運用に関する評価とフィードバック」研究において、B介護保険グループの研究課題の1つは、地域福祉機能を取り入れ設計された地域支援事業が、自治体レベルで重複化する制度の機能調整を図り、多様な地域資源の開発を含む地域福祉機能をもつものとして、どのように制度運営が図られているかを明らかにする点にある。なお、東近江市は、研究代表である平野隆之が地域福祉策定委員会委員長を担い、研究センターとして地域福祉計画の策定および生活支援体制整備事業のアドバイザーの委託を受ける中で研究を行っている。

地域福祉計画策定段階での一体的な推進

■ 東近江市では、介護予防・日常生活支援総合事業（以下「総合事業」という）のスタートと同時期にあたる2015年度から第2次地域福祉計画の策定作業を始めている。その過程で行政関係部署や策定委員会において、総合事業や生活困窮者自立支援制度など、制度福祉からも地域の支え合いの仕組みづくりが必要とされていることを共有し、それらを踏まえた地域福祉計画とすることを確認している。

■ 東近江市では総合事業を2017年度から開始すると位置づけ、地域福祉計画策定がスタートした2015年度から2年間をそのための準備期間として調査研究事業を実施している。日本福祉大学の研究チームがかかわり、関係者間での勉強会、考え方・方針等の共有・すり合わせ、現状の把握（実態調査）、協議体のモデル的取組み等を行ってきた。

表 地域福祉計画と総合事業の取組の経過

年度	2015年度 (H27)	2016年度 (H28)	2017年度 (H29)	2018-9年度 (H30-R1)
地域福祉計画の動き	第2次地域福祉計画の策定	第2次地域福祉計画の策定	地域福祉計画の進行管理	地域福祉計画の進行管理
生活支援コーディネーター設置の動き	行政庁内外での仕組み・考え方の共有（勉強会）実態調査の実施	1層協議体を考える会の設置 2層協議体設置にむけたモデル的取組の推進 定例会の開催	1層協議体の設置 2層協議体モデルの推進 研修の実施 コーディネーターの活動分析	1層協議体のプロジェクト化 定例会に健康福祉政策課とまちづくり協働課も参加

■ 地域福祉計画策定の担当部署は健康福祉政策課であり、総合事業の担当部署は福祉総合支援課となっており、担当部署は異なるが、2年間の準備期間と地域福祉策定のプロセスを経て、総合事業は地域福祉と一体的に推進するという認識が醸成され、制度運用が図られている。

■ その結果、地域福祉計画での総合事業に関する記載として、施策5「地域の資源を生かした拠点機能の強化」において、地域福祉の拠点に「生活支援コーディネーター」が関わり「地域の宝探し」を行うことや、施策6「分野を越えた地域福祉の多様な人材育成」において、生活支援コーディネーターが地域福祉人材であると位置づけられ、孤立させないサポート体制や、14地区での市民を中心とした生活支援コーディネーターの育成が記載された。

■ また、総合事業の準備段階の検討の中でも、介護保険の生

活圏域（10圏域）ではなく、地域福祉の推進単位である14の地区を第2層域とすることや、生活支援のためのサービス整備ではなく、役割や居場所を作る地域づくりであることが共有されている。

総合事業から生まれた新たな地域福祉の展開

■ 地域福祉計画の進行管理の時期である2017年4月からは、総合事業を本格的に開始している。総合事業を通して設置された3つの場が、これまでの地域福祉では見られなかった新たな展開へとつながっている。

表 総合事業から生まれた成果

総合事業から生まれた3つの場	場から生まれた成果
第1層協議体（市域）	福祉関係者を越えた地域の諸団体とのつながりができたプロジェクトを通して新たな取組みが始まっている
第2層協議体（14地区）	地区社会福祉協議会の加えて、まちづくり協議会や地域の福祉関係団体が参加し話し合う場ができた
行政と社会福祉協議会との定例会	社会福祉協議会で取り組まれてきた14地区を単位とした地域福祉活動の内容やその支援方法が共有された

■ 第1層生活支援コーディネーターは社会福祉協議会に委託され、第1層協議体が設置されたが、第1層協議体を通して、社会福祉協議会や福祉の関係者と地域住民、生活協同組合や図書館、民間企業など、これまでつながりの薄かった団体との関係構築ができ、活動に広がりが出てきている点は1つの成果といえる。また、行政のまちづくり協働課、健康福祉政策課、福祉総合支援課もメンバーとして参加し、地区の福祉活動を共有できる場となっている。2年目からは第1層協議体で3つのプロジェクトが始動し、独自の取組が始まっている。

■ 第2層圏域では、当初、5地区をモデルとして位置づけ、既存の協議の場や、活動グループを活かした第2層協議体と生活支援コーディネーターの設置に向けた働きかけを行ってきた。住民主体の地区ボランティアセンター、社会福祉法人、NPO法人など、多様な主体がコーディネーターを担い、それぞれの特性をいかした協議の場づくりを進めている。

■ 東近江市では、社会福祉協議会が中心となって、14の地区で地区住民福祉活動計画を策定し、それに基づいて、活動を推進するという方向性で地域福祉が進められてきた。第2層協議体は、地区社会福祉協議会を中心としてきた地域福祉の活動を、まちづくり協議会、社会福祉法人やNPOなどより多様なメンバーの参加を促し、活動へのきっかけを与えることに結びついている。

■ 制度の運用という点では、2016年度から月1で実施されている「定例会」が大きな成果といえる。14地区の動きや今後の働きかけの方向性を市の担当課（福祉総合支援課）と社会福祉協議会が共有することが可能となり、行政が地域福祉を理解する場となっている。2019年度からは定例会に健康福祉政策課とまちづくり協働課が加わることで企画への幅が生まれる可能性が見えてきている。特に、健康福祉政策課においては、地域福祉計画の進行管理の中で共助の基盤づくり事業を社会福祉協議会に委託し実施しているが、これらの取組が一体的に推進できる体制ができつつあるといえる。

「中間的社会空間」としてのプレイスを基盤にした取り組みの重要性

吉村 輝彦

アジア福祉社会開発研究センター長

■愛知県知多市にある朝倉団地では、高齢化が進み、合わせて、外国人居住者も増えている中で、多世代・多文化共生に向けたこれからの団地コミュニティづくりを模索している。

■今回の取り組みでは、朝倉団地において、多様な主体の「対話や交流の場づくり」から始まり、結果的に、団地内商店街の空き店舗を活用したDIYプレイスメイキングを通して「センタープレイス」づくりへと展開し、現在、このプレイスで多彩なプログラムが実施されている。

■最初の取り組みは、地域の多様な主体が集う「対話や交流の場づくり」である。地域には、団地住民だけではなく、様々な人々や団体が関わっている。しかしながら、地縁型コミュニティには課題も多く、人々が交わる機会も多くない。そこで、地域の主要なメンバーによる対話や交流の場づくりから始まった。また、団地住民を含めて地域の想いを大事に紡いでいくために柔らかいアウトリーチを行ってきた。多様な主体が対話や交流を重ねることで、互いの存在や活動を知り、人と人がつながり、合わせて、それぞれの想いを共有してきた。そして、今後の取り組みの方向性を見出していく中で、空き店舗を活用した具体的なアクションが動き始めた。

■地域の多様な人々とDIYプレイスメイキングにより整備に取り組んだ空き店舗は、コミュニティへの寄与を目的とする「朝倉団地センタープレイス」と命名された。この「センタープレイス」は、

多様な人々が気楽に集える場にしていくこと、また、それぞれにできることを通して関係性を育む場(プレイス)にしていくことを目指している。すなわち、誰でもふらっと立ち寄れることができる。地域に開いたアクティビティを通して、様々な人がつながり、交わっていくことができる。そして、自分がやりたいことを実現していくプレイスとしていくことである。実際に、コミュニティプレイスは、単なる物理的な空間(スペース)ではなく、多彩なプログラムが実施され、多様な人々の力が発揮され、支え合うゆるやかなコミュニティの場所(プレイス)として、また、地域における「中間的社会空間」として機能し始めている。

■共生社会の実現に向けては、プレイスを基盤にした取り組みが大切になる。気楽にふらっと立ち寄れるコミュニティプレイスがある。そして、ここがきっかけとなり、また、フックとなる取り組みを通して、人それぞれの役割が創出される。つぶやき拾いを通じて必要な人やリソースにつなげていくことで、多様な主体の多彩な関心、得意技、専門性が活かされる地域づくりにつながっていく。

■対話や交流の場づくりから、多様な人々が集まり、互いの存在を知ることを通じて、また、尊重や共感を育みながら、ゆるやかに交じり合い、互いの想いをやわらかく共有しながら(時には葛藤をしながら)、人それぞれの役割を創出するプラットフォームが重要であり、そのためのプロセスデザインが鍵となる。

語らいと笑顔から始まる地域共生：「お福の部屋」の実践

小木曾 早苗

福祉社会開発研究所

■地域包括ケアシステムのなかでも、包括性を発揮できる容器(植木鉢)＝「すまいとすまい方」に特に着目してきた。それは、誰もが住み慣れた地域で尊厳を有し生活し続けるためには、「すまい」とともに、本人の希望や自立度、経済力等に応じた「すまい方(暮らし方)」の充実が基盤となるからである。

■勿論、①医療・看護、②介護・リハビリテーション、③保健・福祉という「3葉」の充実や連携においても、豊富な「土」(＝介護予防や生活支援+α)が醸されるためにも、関心を持つ必要がある。また、多様な価値観を包摂する地域共生社会の実現を考えるには、専門職による多職種連携だけではなく住民や地域団体等多様な主体を交え、地域課題解決や地域づくりを目指さねばならない。

■知多市UR朝倉団地の研究では、「朝倉団地センタープレイス」の創造的な活用を促進しながら、そのプロセスを通じてコミュニティエンパワメントへとつなげていくため、「担い手づくり」や「新たな仕掛けづくり」によって団地再生に関わる人々やその活動の幅を広げ、さらに、自立的で持続的な取り組みを目指す。

■現在、月2回「お福の部屋」を、「何かをしたいと考える住民」と出会い共に創り上げる場として実験的に運営しながら、地域課題解決のためのコミュニティエンパワメントを試行している。「お福」は、日本福祉大学の「福」であり、様々な国籍や文化、バックボーンを持つ人たちが世代を越えて語り合うことでふだん(普段・不断)のくらしのしあわせを考えて欲しい、との願いを込めた。プログラムを固定

化しないことで柔軟な取り組みが可能となっている。

■自分は話せるが日本語をうまく話せない級友がいてその時感じたことを思い出した、と「子どもが(学校以外で)気軽に悩みを言えるところがあるといい」と伝えにきてくれた外国にルーツのある小学生や、団地創世記からを知る商店が相次いで閉店した折「地域に可愛がって貰ったので少しでも活かしていただけたら」と本棚や絵本、ノートなどを大量に寄付下さった書店主の存在が、実践の根幹にある。

■子どもや地域の人同士の語らいや笑顔が増えて信頼関係が生まれると、自然なアウトリーチとなり様々な福祉的情報をキャッチ出来るようになってきた。ダブルマイノリティ問題、生活困窮、ひきこもり、不登校、認知症、アルコール依存、在宅介護の負荷…。民生委員や学習支援のNPO、社協とも連携しながら情報共有に努め、場を活かしたレスパイトや介護予防等の取り組みも進めている。

■知多翔洋高校とのコラボレーションや本学学生の活躍する豊かな場など、次の「福」を生み出す場の広がりも見せ始めている。



日本の野菜たっぷり味噌汁を教えるというクエスト



大人も子どもも楽しめる「箸技」ゲーム



ウガンダ国コミュニティ開発官の「開発福祉」研修より

穂坂 光彦

アジア福祉社会開発研究センター研究フェロー

小國 和子

国際福祉開発学部 国際福祉開発学科

今里 いさ

ビコーズインスティテュート株式会社

開発福祉とウガンダ研修 (穂坂光彦)

■アジア福祉社会開発研究センターは、過去2年間、国際協力機構(JICA)に協力し、ウガンダのコミュニティ開発官に対する「開発福祉実践能力強化」研修の一端を担当してきました。開発福祉(developmental community welfare)のポイントの1つは、制度の狭間で困難を抱える人や、制度の不在ゆえに支援が届かない人びとの問題に焦点を当て、人びと自身の手で、制度を越えて、地域で互いに支え合う生活保障メカニズムをつくりだす(develop)ことにあります。そこに、日本の中山間地や孤立した人びとの地域福祉の取り組みと、制度的福祉が未整備な国での開発的な福祉の試みとが、互いに学びあえる可能性がある、私たちは考えています。この研修に際しても企画段階から、「開発福祉」概念の検討と国内事例の紹介を含めて助言を提供してきました。

■2019年度の研修は、10月下旬に8名のコミュニティ開発官(CDO)を迎え、集落福祉が展開する高知県をフィールドとして実施されました。かれら研修員は、ウガンダの主として県レベルで、武力紛争後の福祉や地域づくりに責任をもつ人たちです。私は講義と討論の一部に参加したのですが、そこでテーマとなったのは、ウガンダの伝統的な相互扶助の仕組み、植民地下で形成された「コミュニティ開発」概念、そしていまCDOが取り組む地域の関係づくり(たとえば共同貯蓄・融資活動)、といったことでした。

■私があらためて心に留めたのは、ウガンダでは村びと同士のださまざまな相互扶助慣行(共有農地、共同牧畜、共同作業等)が広範に根を張っていて、CDOたちが「それぞれが、われわれのソーシャルワークのentry pointだ」と口にしてきたことです。その一方で、村で生活に困る人たちが新たに出てきたらどうするか、いくつか例題を投げかけると、「援助機関に相談する」という答が圧倒的に多かったのも、印象に残りました。けれどもウガンダ帰国後の今里さんの話では、ある研修員は「(日本の研修で)コミュニティに必要なのはお金の支援ではなく、機会の創出だとわかった」と言っていたそうです。これは、相互扶助に根ざしたコミュニティ開発の原点であるとともに、開発福祉の核心でもあるのだと思います。

問題を問わず、関係づくりから (小國和子)

■2年にわたり本研修に関わらせて頂き、多くを学びました。今里さんが、「開発福祉」という抽象度が高く聞きなれない概念を、「新しい言葉を得ることで、ウガンダのコミュニティ開発官にとって、自分たちがやっている事の意味付けができる」とおっしゃったこと、実際にCDOの方々が、ある意味戦略的にdevelopmental welfareというキーワードを取り入れて自分の仕事を語ろうとしていたことが新鮮でした。新しい言葉を身につけることは、自分の行動に付加価値をつける力になるのだと感じました。

■また、地域支援企画員さんのお話を研修員と共に伺えたこ

とで、特定部署を超えて機関や人をつなぐ仕事の魅力を改めて学ぶ機会となりました。私の講義では、現場に生かせるフィールドワークスキルを、地域支援企画員さんの特徴になぞらえて紹介しました。地域の人々を支える役回りでは、どうしても「問題」を問うところから入ってしまうけれど、まずは地域に入り、観察し、耳を傾け、理解することや、時間をかけて関係づくりを進める社会的なプロセスが大事だということ、そのためには物事の原因と結果だけでなく、プロセスを日頃から記録すること等、フィールドワークスキルを実践に沿わせる具体的な工夫について考える貴重な機会となりました。



ウガンダ帰国後の研修員 (今里いさ)

■アムル県コミュニティ開発官のボスコ氏は、「県政や行政のリーダーが郡レベルでの会議に出席し、直接住民の声を聴く必要がある」と県の会議で提案したとい



ことです。「ウガンダでは村や郡レベルで話し合った開発計画を元に県で予算計画を作る仕組みがあるが、その話し合いに住民が熱心に参加しているわけではない」という問題に対応する提案です。高知で県職員である地域支援企画員の方々が市町村で働いていると知ったことが影響したのでしょうか。また同氏は、プロジェクトは外部支援ありきで作るものはないと理解したそうで、「自分たちで何が出来るかを考えよう」と、障害者の当事者グループに語りかけたと話していました。

■グル県コミュニティ開発官グレイティさんは「自分より他人のことを考える態度が人々の信頼関係を作っていくことを、住民や同僚に伝えていきたい」と話し、業務の中でも、自分より他のオフィサーの都合を優先させる姿を見せていました。高知県日高村や佐川町で、社協・NPOが住民参加やボランティア活動を活性化させるために力を尽くしていることを聞き、実際に住民の集う姿を目の当たりにしたことが、印象的だったそうです。研修を通じて日本で会った人たちが皆コミュニティ活動の面白さを表現していたこと、それが「コミュニティ開発」の専門的な概念によっても解説されたことで、コミュニティ開発官が自らの職務や地域の価値を再認識したのだと感じています。



コミュニティ組織化(Community Organizing : CO)の時代的言語 ：人々のちからの結集から目指す社会変化

朴 兪美

福祉社会開発研究所

■現場の中でCOはどのように展開され、今に至っているのだろうか。地域共生社会の実現が政策的に進んでいるなか、そのツールとしてCOが注目されている。ただし、ツールとしてのCOに着目しすぎると、CO本来の意義が退色されかねない。単にツールではないCOの意義を、長年COを展開してきた、韓国住民運動教育院のトレーナーである申晩秀^{しんまんす}さんの活動を取り上げ考えてみたい。

■申さんは、社会変化を目指して、当時貧困層が多く住んでいるソウル市城東区の地域に入り、勉強房(学童)を拠点に、社会の矛盾・不条理等と闘いつつ貧民運動を始める(1988)。その中で、地域の再開発が進み、貧困住民が追い出されるようになると、彼は地域住民とともに生存権を守るためにCOを展開する(1994)。その後、地域共同体というビジョンをもって、地域では協同組合運動が展開され、信用協同組合、生産協同組合等が次々と組織されていく(1995～99)。また、アジア通貨危機によって失業者等が増えると、「自活(生産共同体事業)」といった人々の自立を支援する運動が展開される(2000)。

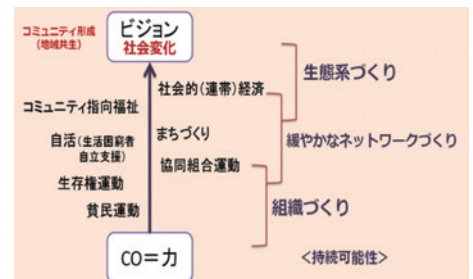
■一方、再開発によって集合住宅団地となった地域では、新たな住民が入居し、人々のつながりが希薄となったため、新しい地域づくりとして、まちづくりを採用したCOが進められる(2008)。以後、コミュニティ指向福祉や社会的経済支援等、ソウル市によって地域をベースとした政策が展開されると、申さんは社会的経済支援センターの設立を通じてCOを進める(2013)。こうした中で、地域住民やオーガナイザー(申さん)といった区分はなくな

り、彼も一住民として力を合わせていくことになる。

■以上の展開からすると、社会のビジョンにむけて、COがさまざまな時代的言語を用いてきたことがわかる(図)。COは社会変化を目指して人々の力を結集させることであり、その時代に浮き彫りになっている社会的課題やそれに対応する政策等を用いることはCOの動力となり得る。

■なお、COは常にその持続可能性を考えながら展開されてきた。従来のCOは主に組織を立ち上げることで、結集された力の動力を維持しようとしたが、今は組織に入ることを前提としない、穏やかなネットワークづくりが進められている。さらに、ネットワークを越えて、地域の文化や風土づくりを通じた持続可能性が、「福祉生態系」、「社会的経済生態系」等を通じて求められている。

■「COとは何か」、その原点を忘れないことが、ツールにとどまらないCO本来の意義を継承できることにつながるのではないかと。それ故、申さんの活動からみられるCOの時代的言語の採用という考え方は示唆するところが多いと考える。



リフレクションへの挑戦 北芝での取り組みを通して

尼野 千絵

NPO 法人暮らしづくりネットワーク北芝

■2019年の7月から3回に渡り、コミュニティワークリフレクションのワークショップをCRTP研究会のみなさまにお手伝いいただき、北芝で行いました。

■北芝は大阪府箕面市で被差別部落をルーツに、まちづくりに取り組んでいる地域です。NPO法人や合同会社など多様な組織体を持ち、北芝地域とその周辺を主な対象に子どもから高齢者まで分野を横断した事業を実践しています。

■北芝のことを知っている人たちからは「働いているみんながいきいきしている」「コミュニティワーカーがしっかり育っている」などと言っていただくこともあります。実は地域としてはいろいろな悩みを抱えながら活動を進めています。被差別部落地域としての住民運動からまちづくりへと転換してから20年が過ぎ、世代も入れ替わっていく中で、まちづくりの手法や組織運営についても今までのやり方が通用しなくなってきました。日々現場で働くコミュニティワーカーたちも自分たちがどこに進むのか、正解がどこにあるわけではないことを知りながらも模索しているような状況です。

■そういったタイミングのなか、研究会のみなさんのお力を借りて、北芝で働く職員を対象に「地域アクションのちから」を使ったワークショップを3回行いました。1回目と2回目では、職員が地域で働くなかでの葛藤や揺らぎが見えてきました。自分はずなぜ北芝で働いているのか、自分がこの地域で実現したいことは何なのか…毎日の活動のなかでは、そういった根源的な問

いは考えることを後回しにされ、そのもやもやが気付かぬうちに不安や不満に変わっていきつたりします。そういった課題が2回のワークショップから見えてきました。そこで、3回目は「地域アクションのちから」の本の内容にこだわらず、それぞれの仕事との向き合い方について考える場としました。本の内容をきっかけに、個人の内面に向き合ったり、組織の課題について対話することがリフレクション(省察)につながり、そこからいま自分たちに必要な手立てを考えていくというプロセスを繰り返す…。

■「地域アクションのちから」にも書かれているように、リフレクションとは「手法ではなく哲学」を再確認するためのものなのだと思います。今回、3回のワークショップを通して、コミュニティワーカーの仕事に近道はなく、目の前のことを丁寧にコツコツとやっていくしかないことあらためて気づかされました。地域に住むひと、活動に関わるひと、働くひと、だれもが排除されることなくひとりひとりが尊重される地域を目指して、リフレクションの哲学をどう日常のなかに落とし込むのか、残された宿題と向き合っていきたいと思っています。



福祉政策評価センターの活動から

■当センターは、私立大学戦略的研究基盤形成支援事業（文部科学省）「重複化する福祉制度の設計と自治体運用に関する評価とフィードバック」（5年目）における政策評価研究と、自治体からの委託による研究事業を実施しています。そのいくつかをご紹介します。

1) 私立大学戦略的研究基盤形成支援事業の研究成果の作成にむけて

「重複化する福祉制度の設計と自治体運用に関する評価とフィードバック」研究会の開催

生活困窮者自立支援事業の運用についてのパネル調査研究は、大津市・高知市・久留米市の3市による中核市自治体研究会を6月に開催し、生活保護行政との連携強化方法や家計改善支援事業への着手の効果等について検討。地域福祉関連政策の新たな動向が自治体地域福祉行政に与える影響についての地域福祉行政研究会を開催（2020年1月）。研究成果としては、センター長・平野隆之の『地域福祉マネジメント-地域福祉と包括的支援体制』が有斐閣より出版（2020年3月）。



2) 受託研究の取組み

・宝塚市の「介護・予防サービス実績分析事業」

同市の3年間の介護保険事業の実績を分析するために、新たな介護報酬の改定に対応できる分析ソフトの開発に着手。個別の介護行政課題への対応のためのデータ分析の手法開発。とくにサ高住による高い支給限度額

利用の把握において大きな成果有。介護報酬の改定に対応できる分析ソフトの開発の成果は、全国の自治体が利用可能なように、大学のホームページで提供する準備を実施中。

・東近江市の「地域の基盤づくり」、「生活支援コーディネーター評価」

地域の基盤づくり事業の受託を受け、包括的相談支援体制整備に向けての相談業務実態調査を実施。地域福祉計画の進行管理の1つとして行政部署横断型のプロジェクト委員会へのアドバイザー等を実施。生活支援コーディネーター評価事業では、事業の方向性へのアドバイス、協議会への参加、コーディネーターの活動分析等を通して、事業の推進を支援。

・知多圏域の「介護保険の進行管理のためのデータ研究会事業」

知多北部（東海・大府・知多・東浦）・常滑・阿久比・南知多の2017～2019年の要介護度の変化等の分析。小規模多機能の整備ニーズの把握やサ高住による高い支給限度額利用の把握。

・高知県の「あったかふれあいセンター利用者管理ソフト改修」

戦略的研究基盤形成支援事業のフィールドである高知県の「あったかふれあいセンター事業」の実績を把握するために2012年度に開発した利用者管理ソフトの改修事業。

アジア福祉社会開発研究センターの活動から

■当センターが重視しているフィールドワークを中心に、活動のいくつかをご紹介します。

1) 国内フィールドワーク・研究会

・教育フィールドワークの支援：高知県土佐町（7月13～14日）、大阪府箕面市北芝フィールドワーク（10月26～27日）

日本福祉大学大学院社会学部直し「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。土佐町社会福祉協議会のコーディネーターにより、地域視察や集落活動センター訪問等を実施。箕面市北芝地区では、地域視察とともに「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。



・「福祉と開発の融合」研究会（4月、7月、1月）

JICA研修への協力を視野に入れて、福祉と開発が融合される研修プログラム等について議論。7月には高知の中土佐町・日高村・佐川町等をフィールドワークしながら現場との意見交換を実施。なお、当研究会は国際開発学会「開発福祉」研究部会の研究支援を兼ねて実施。

・コミュニティワーク関連の研究会（4月から5回実施）

コミュニティに働きかける人材育成を目指して、リフレクションを取り入れたコミュニティワークの方法を模索。当研究会の成果は、報告書として公開。

2) 海外フィールドワーク・交流

・ウガンダ国「コミュニティ開発官を対象とした開発福祉実践能力強化」（10月20日～11月1日）

2018年11月の研修に引き続き、2回目のJICA研修実施への協力。アチオリ地域のCDO（コミュニティ開発官）8名を対象に、「開発福祉」の講義や、高知県フィールドワーク（地域支援企画員制度等の県庁の仕組み、佐川町、日高村）のコーディネーター等を実施。



3) 研究成果の社会還元

・当センターの研究内容の英訳化

JICA研修の協力において、平野・穂坂等の講義資料（センターの研究成果）の英訳化を通じて、国際的な発信を推進。

・NPO暮らしづくりネットワーク北芝の職員研修

コミュニティワーク関連の研修プログラム開発の一環として、現場の協力のもとに3回実施（7・9・12月）。



※「アジアの福祉社会開発」は、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.1～9）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になれます。

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.10

発行：2020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/