

# 地域福祉の推進における多世代の参画と協同の必要性 ——福祉コミュニティの形成をめざして——

黒澤 祐介・金田 利子

はじめに

生活の都市化や核家族化が進んだ現代社会においては、異なる世代の者が相互に関わり合う場面は少なくなっている。このような中で、子どもと高齢者をつなぐ世代間交流活動が学校や社会福祉施設、社会教育施設など様々な場所で取り組まれ出している。「子どもと高齢者」を軸としながら多世代をつなぐ世代間交流活動は、地域福祉における新たな取り組みとしても期待されている。

これまで世代間交流活動について論じられる場合は、「幼老統合ケア」という言葉に代表されるような「ケア」としての文脈が多かった。しかしながら、世代間交流活動は個人に対する「ケア」にとどまるのではなく、世代間交流の内実である「地域における多世代の参画と協同」という性格から、「コミュニティ形成」へも寄与していくものであると考えられる。特に、世代間交流が持つ子どもと高齢者を基軸とした多世代の協同という固有性は、地域福祉における「住民の組織化」においてこそ意義を発揮し得るのではないだろうか。

そこで、本論においては地域福祉と地域コミュニティの概念整理を行いつつ、地域福祉の推進において多世代の参画と協同が果たしうる役割を考察していく。

## 1. 地域福祉とコミュニティ・オーガニゼーション

### (1) 日本における地域福祉の歴史

高度経済成長による地域社会の変貌や人口の少子高齢化、さらに1970年代の福祉政策の見直しなどによって、今日の社会福祉はその対象を弱者に限定する「救済」としての福祉だけでなく、すべての人を対象とする地域福祉へと拡大されている。

日本でこのような地域福祉が注目されるようになったのは1970年頃からである。1968年にイギリスの「シーボーム報告」によってコミュニティケアの理念が紹介され、1969年のコミュニティ問題小委員会の報告「コミュニティ——生活の場における人間性の回復——」を契機として発展していくこととなる。1970年代半ば以降には、さらに在宅福祉・地域福祉への指向を強めていくこととなり、その後、1980年代後半以降の社会福祉制度の改革、再編成へとつながっていく。

この社会福祉制度の改革はこれまでに大きく2つの転換期を迎えている。第1は1990年6月の「老人福祉法等の一部を改正する法律」であり、この法律は在宅福祉サービスや地域住民の参加など、現在の地域福祉につながる内容となっている。第2は2000年6月の「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」であり、「措置方式」から「契約方式」への移行が最大の焦点である。さらに、同法の第10章には、新たに「地域福祉の推進」が設けられ、さらに地域福祉が強調されることとなった。

### (2) コミュニティ・オーガニゼーションの概念

日本では1970年代から地域福祉が発展してきたわけであるが、この地域福祉概念の歴史を遡るとアメリカの「地域組織化活動」である「コミュニティ・オーガニゼーション（以下CO）」に着目する必要がある。そこで、これまでのアメリカでのCOの代表的な3つの概念について概観しておく。<sup>2</sup>

まず、「ニーズ・資源論」と呼ばれる1939年の全米社会事業会議第三部会のLaneによる委員会報告でのCOの概念では、COの主要な目的は地

域社会におけるニーズと資源の調整とされ、ニーズの発見や住民参加が重視されている。

また、1947年にNewstetterは「インターグループワーク説」を唱え、コミュニティワーカーが地域住民に関わることにより、集団間の協力・調整関係をつくりだすことがCOに有効であるとした。

さらに、Rossはその著書の中で「地域社会が自ら、その必要性と目標を発見し、それらに順位をつけて分類する。次にそれらを達成する確信と意思を開発し、必要な資源を内部・外部に求めて、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」とCOを定義している。<sup>3</sup> このRossのCOは「統合説」と呼ばれ、住民相互の連帯と協働によって地域社会の問題を解決しようというプロセスを重視している。Rossのこの定義は、日本においても社会福祉協議会（以下社協）活動に大きく影響を与え、現在も社協の活動指針となっている。

## 2. 地域組織化活動と福祉コミュニティ形成

### （1）地域組織化活動

今日における地域福祉活動の目的のひとつは、COつまり「地域組織化活動」であるわけだが、この「組織化」には大きく2つの意味がある。ひとつは地域住民の組織化を意味する「住民の組織化」であり、もう一方は福祉関係の機関や団体・施設など地域の福祉専門職を組織化する「福祉の組織化」である。

稲葉一洋は「住民の組織化」を「地域社会の問題解決能力や福祉力を高めるために、当事者を含む住民の参加や組織化を図ること」であり、「地域組織化活動の主体である住民自身による福祉問題の予防や解決、コミュニティづくりを進める方法・実践」と規定している。<sup>4</sup> また、「住民の組織化」に期待される機能や役割として、「地域の福祉問題やニーズを発見する機能」「住民の態度や行動を福祉的なものへと変容する契機」「住民の連帯性や主体性を強め、組織的な力や問題解決能

力を高める」「地域福祉の母胎となるコミュニティ形成」「行政や地域社会を市民的・福祉的なものへと変えていく力」などを挙げている。

稲葉の指摘している通り、「住民の組織化」は地域の福祉力の向上や、福祉コミュニティ形成に欠かせない地域住民の固有の活動である。また、現代社会では、その住民参加、組織化の具体的な方法や質が問われているといえる。

一方「福祉の組織化」が求められる背景には、施設内で利用者に必要なサービスが完結、集中する施設福祉から在宅福祉サービス、地域福祉への変遷があり、利用者である住民と保健・医療・福祉にまたがる複数の福祉組織専門職組織の連絡調整が必要とされていることがあげられる。また、住民団体やボランティアなどの住民組織とも連携し、コミュニティを基盤としたケアを推進していくことが望まれているといえる。

### （2）福祉コミュニティの概念

そして、この2つの「組織化」の目指すものとして「福祉コミュニティ」という用語が近年広く使われている。

しかしながら、少なくとも現在ではこの「福祉コミュニティ」という用語は非常に多義的な概念であると言わざるをえない。その根本的な原因のひとつには、地域福祉概念に2つの側面があることが考えられる。<sup>5</sup> ひとつ目は、施設による福祉から脱却していき地域社会を基盤としたケアを目指すという、地域福祉概念の「福祉的機能」の側面である。もう一方は、福祉活動を中心として地域における人の結びつきや相互理解を高め協同社会を形成していくという、地域福祉概念の「まちづくり機能」の側面である。

この地域福祉概念の2つの側面と福祉コミュニティの多義性の関連について互井昇は、「福祉コミュニティの形成は、福祉的機能とまちづくりの課題の2つの側面で取り組まれている」「実践のレベルでは、明らかに福祉コミュニティの考え方は混乱している」と述べ、福祉コミュニティの概

念が多義的となった要因を3つあげている。<sup>6</sup>

ひとつ目は、福祉コミュニティ概念の基礎となる地域福祉論が、研究者により「個人の生存」と「地域社会」の2つの側面に分かれており、福祉コミュニティ概念も2つの側面に分化されたということである。2つ目は急速に福祉コミュニティが政策課題となった点をあげている。そして、3つ目に福祉コミュニティの研究が都市社会学の研究成果をあまり検討せずにいたことを指摘している。

整理すると、まず、「望ましい地域社会」の全体を指す、広義の福祉コミュニティ概念がある。この広義の福祉コミュニティの概念は、福祉活動を中心として地域住民の結びつきや相互理解を高め「協同社会を形成していく」というまちづくり機能としての地域福祉活動の目標となっている。一方、広義の福祉コミュニティの下位概念として狭義の福祉コミュニティ概念が存在し、これは「望ましい地域社会」の中の「部分コミュニティ」である。狭義の福祉コミュニティは「地域社会を基盤としたケアの構築」という、福祉的機能としての地域福祉活動の目標となっており、福祉専門職の組織化活動や地域住民の組織化活動の直接的な目標ともなっている。

このように、2つの地域組織化活動が地域の福祉力を高める方向に有機的に結びついて行われ、狭義の福祉コミュニティを形成し、さらに広義の福祉コミュニティ形成へと発展していくことが求められているのである。

### 3. 日本のコミュニティの現状

#### (1) 地域共同体の衰退

それでは、福祉コミュニティ形成をめざした地域組織化活動の舞台となる、現在のわが国における地域社会、地域コミュニティの状況はどのようなものであろうか。

日本では高度経済成長以来、産業の工業化が進み、さらに労働は第三次産業へと変化し、また、交通、通信の発達には人々に生活空間の広がりをも

たらした。ところが、このような生活の都市化はその効率性、利便性の獲得と同時に、従来の地域コミュニティを弱体化させ地域における共同性を弱めていく要因ともなった。当然のごとく「地域の福祉力」である住民の相互扶助の力をも弱めさせる結果となり、さらに、核家族化、少子高齢化、女性の社会進出もあいまって、家庭や地域コミュニティがそれまで有していた保育力や介護力は低下し、社会福祉により代替、補完されていった。いわゆる「福祉の社会化」の始まりである。

しかし、「福祉の社会化」は保育、介護そのものは代替したが、少なくとも現在までは地域における共同性や地域の福祉力を代替するには至っていない。その理由のひとつとして、地域における世代間の隔絶があげられる。これまでの地域における共同性、特に住民の相互扶助活動というのは必然的に多世代にわたる活動であった。また、多世代にわたる活動だからこそ、地域社会において持続可能性を持ち相互扶助として成り立っていた。しかし、周知の通り「福祉の社会化」は子ども、高齢者、障害者など、対象別に進められてきた。結果、年齢別、性別、課題別などの「同質集団」が地域社会で増え、日常生活において異なる世代の者が相互に関わり合うことをより少なくしてしまい、持続可能な相互扶助の力を弱めてしまったのである。

つまり、地域コミュニティの持続可能性を追求していく際には、相互扶助活動が持続可能であることが要因のひとつとなり、その為には相互扶助活動が多世代にわたって行われる必要があると考えられる。

#### (2) 目的志向型コミュニティの発展

また、従来の地域共同体は弱体化したが、人々はいかなる共同体にも参加せずに生活を送っているわけではない。多くの人々はこれまでの地域で括られる「地縁」を基盤とした共同性にかわり、地域に限定されない新しい共同性を形成しつつある。職業や、趣味など、課題の共通する者による

「志縁」を基盤とした共同性である。つまり、もはや現代社会においては「地域＝共同性」ではなく、交通や通信、インターネットの発達により、住まいの距離を超えて形成することが可能となった「目的志向型のコミュニティ」が形成されつつあると言える。この「目的指向型コミュニティ」の形成は、人々を地域というしがらみから解放し、個人を自立させたという点においては望ましいことである。

しかしながら、「福祉の社会化」の結果と同様に、「目的志向型コミュニティ」も「同質集団」を創り出しがちである。これまでの「地縁」を基盤とした地域共同体のように、地域社会のすべての人を対象としたコミュニティとは成り難いのである。また、ある種の排他的な性格を持っているとも考えられる。例えば学校・職場・サークルなどの、それらいずれの「目的志向型コミュニティ」にも所属できない個人は、現代社会からも孤立してしまう結果となる。

さらに、「目的志向型コミュニティ」は交通や通信を自在に操れることが参加の条件となるので、子どもと高齢者はこれらのコミュニティに主体的に参加することは難しくなる。必然的に、子どもは学校、高齢者は老人クラブというように、地域の中での限定された集団にのみ参加せざるを得ない。結果、子どもと高齢者は「地域＝共同体」でなくなった現代においても、交通や通信の発達による「志縁」を基盤とした新しい共同性を確保できないまま、今なお「地域」と強く結びつき生活をしているといえる。

#### 4. 地域組織化活動における多世代の参画と協同のねらい

##### (1) 地域組織化活動の展望

では、これらの日本の地域社会とコミュニティの現状をふまえ、福祉コミュニティ形成を目指した地域の組織化を今後どのように展開していくべきか。

ここまで論じてきたように、地域共同体の弱体

化により「目的志向型コミュニティ」が増えつつあるが、それらは同世代・同質の集まるコミュニティとなっており、子どもと高齢者は地域に残されていると言える。換言すれば、地域には子どもと高齢者しか残っておらず、この事実が地域において多世代にわたる協同と相互扶助の力を弱め、地域共同体を弱体化させた一因であるとも推測される。このことから翻って考えれば、福祉コミュニティの形成のための地域の組織化は多世代の参画をその中心の課題とし、協同の力を育んでいかなければならないと言える。また同時に、地域の組織化の具体的な活動の対象として、「子どもと高齢者」がその核となると考えられる。

##### (2) 多世代の参画と協同の意義

最後に、地域福祉概念、福祉コミュニティ概念と関連づけ、世代間交流、多世代の参画と協同の地域福祉的意義を整理しておく。まず、ここまで論じてきたように世代間交流活動の内実は地域において多世代の参画と協同を育む活動であり、地域福祉の推進においては「地域社会を基盤としたケアの構築」という「福祉的機能」に位置づくものである。つまり、狭義の福祉コミュニティ形成をめざした「住民の組織化」の活動であるといえる。

さらに、今後は、地域福祉における「まちづくり機能」として、地域での共同性の再創造や持続可能性の発揮により、望ましい地域社会として広義の福祉コミュニティの形成の一助へと発展していくことが望まれている。

つまり、地域福祉の推進における多世代の参画と協同の意義とは、狭義、広義の福祉コミュニティ形成を目指した地域福祉活動において、地域を組織化していくひとつの有効な手段であると言える。

おわりに

本論文では、多世代の参画と協同が福祉コミュニティ形成をめざした地域福祉活動において、どのような意義を持つのかを検討してきた。考察の結果、人々の暮らしが多様化している現代社会においては、多世代の参画と協同は異質な他者との出会いや相互理解を深め、さらに相互扶助の契機となり得る活動であり、「住民の組織化」という狭義の福祉コミュニティ形成を通じた、広義の福祉コミュニティを形成し得る可能性を秘めていることを明らかにした。

一方、福祉課題は地域性によって異なっており、今後はそれぞれの地域にあった地域福祉推進の形や多世代の参画と協同の具体的なあり方を、地域特性との関連からも考察していく必要がある。例えば、エマニュエル・トッドが「家族構造の多様性が、世界のイデオロギーの差異というものに対応している」と指摘するように、その国や社会が持つ政治哲学やイデオロギーに地域福祉活動や世代間交流活動のあり方にも深く関与していると考えられる。<sup>7</sup> 今後の研究課題は、我々が目指すべき「望ましい社会」の哲学や理念とも関連させて、地域福祉や住民の組織化のあり方について検討していくことである。

- 1 稲葉一洋「地域福祉実践のための視点」, 稲葉一洋編『福祉コミュニティ形成の技術』学文社, 2003年, p 2-3
- 2 須賀和彦「コミュニティワークとは何か」, 稲葉一洋編『福祉コミュニティ形成の技術』学文社, 2003年, pp 19-31
- 3 M.G.ロス, 岡村重夫訳『コミュニティ・オーガニゼーション—理論と原則—改訂版』全社協, 1968年, p.42
- 4 稲葉一洋「地域組織化活動の内容と過程」, 稲葉一洋編『福祉コミュニティ形成の技術』学文社, 2003年, p.36
- 5 園田恭一『地域福祉とコミュニティ』有信堂, 1999年, pp 10-11

- 6 瓦井 昇『福祉コミュニティ形成の研究』大学教育出版, 2003年, pp 3-4
- 7 エマニュエル・トッド, 石崎晴己編『世界像革命[家族人類学の挑戦]』藤原書店, 2001年, p.83