

福祉ライブラリ

現代の地域福祉

2021年度社会福祉士・精神保健福祉士養成
新カリキュラム対応

都築光一 編著

日下輝美・熊坂 聡・佐藤哲郎・柴田邦昭・菅原里江
豊田正利・中村健治・長谷川武史・吉田守実
共著

建帛社
KENPAKUSHA

は し が き

少子高齢化が進行する今日、社会に占める社会福祉分野の役割が非常に大きくなってきております。それと同時に、社会福祉の仕事を担う福祉専門職の意義が高まってきており、社会の期待に応えていかなければならない責任も重くなってきました。

社会福祉分野における取り組みは、私たちが生活を営む地域社会を基盤に、様々な形で展開されています。一方でその地域社会においては、人々のつながりが希薄になってきています。その地域社会では、高齢者から子どもまで、さらには障害のある人・ない人など、様々な人々が生活しています。私たちの地域社会は、誰もが安心して幸せに暮らせるものでなければなりません。加えてその地域づくりの主体は、あくまでもその地域で生活している住民でなければならないのです。そこで、地域を基盤とした様々な社会福祉の実践のあり方が求められます。さらにはその取り組みを支援する担い手が求められ、その担い手として、社会福祉の専門家が求められてきているのです。

本書は、そのような新しい時代の新しい地域福祉に関する、福祉専門職を目指す方々のためのテキストです。本書の前身は、2012年に初版を発行した『地域福祉の理論と実際』であり、版を重ねてきましたが、2021年度から実施される新たな社会福祉士養成のカリキュラムに則り、『現代の地域福祉』と改題して内容を一新しました。新カリキュラムの「地域福祉と包括的支援体制」に対応するだけでなく、今後一層重要視されると思われる部分や、現場においては必須となるであろうと思われる事項に関する内容も盛り込んでおります。

地域福祉を学ぶ皆さんにとって、一にも二にも有益なテキストであることを願うと同時に、皆さん一人ひとりの志がかない、それによってわが国の地域福祉の一層の充実が図られることを願ってやまないところです。

2020年10月

編者 都築 光一

目 次

序 章 地域福祉を学ぶ

第1節 今、地域福祉を学ぶこと	1
第2節 地域福祉の具体的な展開	2

第1章 地域福祉とは何か

第1節 地域福祉とは何か	3
1 地域福祉の主要な理論	3
2 地域福祉の概念	5
3 地域福祉とは何か	6
第2節 地域福祉の理念	9
1 福祉コミュニティ	9
2 住民自治	13
第3節 地域福祉の原理	14
1 住民主体の原理	15
2 地域性の原理	16
3 人的社会的資源のシステム形成の原理	18
第4節 地域福祉の実践	19
1 主体と対象	20
2 人的社会的資源	21
3 地域福祉の展開手法	22

事例① 中川福祉村“福祉の自治活動”その1／26

事例② 中川福祉村“福祉の自治活動”その2／28

第2章 地域福祉の歴史

第1節 地域福祉の史的理解の意義	30
第2節 諸外国の地域福祉の歴史	30
1 イギリス	30

2	アメリカ	34
3	北欧（デンマーク・スウェーデン）	38
第3節 日本の地域福祉の歴史		39
1	戦前の地域福祉の展開	39
2	戦時期の地域福祉	40
3	戦後の地域福祉の展開—共同募金と社会福祉協議会の創設—	41
4	戦後の地域福祉の展開—在宅福祉事業の拡大—	43
5	戦後の地域福祉の展開—地域福祉の推進—	43
第4節 多様化した地域社会と最近の動向		45
1	多様化する生活問題	45
2	地域共生社会の実現	45

第3章 地域福祉の推進主体

第1節 社会福祉協議会		49
1	社会福祉協議会の歴史	49
2	市区町村社会福祉協議会	54
3	都道府県・指定都市社会福祉協議会	62
第2節 民生委員・児童委員		69
1	民生委員制度の経緯	69
2	民生委員法の概要	69
3	民生委員児童委員協議会	72
4	民生委員活動の基本	73
5	民生委員の活動状況	74
6	全国民生委員児童委員連合会が示す方策・指針	74
第3節 住民組織		78
1	住民組織の特徴	78
2	住民組織の状況	78
第4節 当事者組織		80
1	当事者組織の意義	80
2	当事者組織の活動内容と役割	80
3	当事者組織の課題	81
第5節 ボランティア・NPO 組織		82
1	ボランティア活動	82
2	NPO の活動	86

第6節 社会福祉法人	89
第7節 共同募金会	90
第8節 その他当事者団体・企業	91
第9節 地方公共団体	92
1 地域福祉を推進する市町村福祉行政	92
2 脆弱な市町村地域福祉の財政	94
3 福祉行政と関係機関	95

第4章 住民主体の地域福祉活動

第1節 住民の組織化活動	97
第2節 福祉教育	101
1 福祉教育とは	101
2 福祉と教育の接近性	103
3 福祉教育の必要性	104
第3節 つどい・見守り活動	106
1 ふれあい・いきいきサロン	107
2 見守り活動（小地域ネットワーク活動）	107

第5章 福祉行財政

第1節 福祉行財政の原則	112
1 福祉行政	112
2 行政運営の原理と原則	115
3 財 政	118
第2節 福祉行財政の歩み	119
1 第二次世界大戦後から高度経済成長期	120
2 地方分権と福祉行政の改革期	120
3 介護保険制度の施行と社会福祉法改正	121
4 福祉行政の重点化（2011（平成23）年以降）	122
第3節 福祉行財政の構造	123
1 福祉制度と福祉行政機関	123
2 福祉制度と財政構造	125
第4節 福祉行政機関と組織	126
1 福祉行政の組織	127

2 福祉行政の担い手	132
第5節 福祉行政の展開過程と財政運営	133
1 行政実務の類型	133
2 行政の意思決定過程	135
3 福祉の財政運営	136
4 近年の動向—地方公共団体の福祉行財政のまとめ—	138
第6章 福祉計画	
第1節 福祉計画の概要	140
1 福祉計画の意義	140
2 福祉計画における住民参加の意義	141
3 福祉計画の体系	142
4 福祉計画の策定プロセス	143
5 福祉計画の実施と評価	145
第2節 地域福祉計画	148
1 地域福祉計画の意義	148
2 地域共生社会の実現に向けた地域福祉計画に求められる視点	150
3 地域福祉計画と地域福祉活動計画の関係	151
4 地域福祉計画策定・実施・評価および見直し	151
第3節 福祉統計	156
1 福祉統計とは	156
2 活用する主なデータ	156
事例[3] 山形市社会福祉協議会地域福祉活動計画／158	
第7章 地域福祉の支援体制	
第1節 住民生活を支援する体制	161
1 包括的支援体制	161
2 地域包括ケアシステム	165
第2節 多様化した住民の生活課題とニーズ	168
1 生活困窮者の自立支援	169
2 社会的孤立	169
3 8050問題	170
4 がん患者や難病患者	170
5 生活困窮者	170

6	育児困難	171
7	虐待と連鎖	171
8	刑務所等を出所した人の社会復帰	172
9	災害時要配慮者	172
第3節 各種制度による対応システム		173
1	地域包括支援センター	173
2	配偶者暴力相談支援センター	174
3	地域子育て支援センター	175
4	障害者就業・生活支援センター	175
5	地域生活定着支援センター	176
6	母子家庭等就業・自立支援センター	177
第4節 多機関連携と多職種連携		177
1	多機関連携を促進する仕組み	178
2	多職種連携	181
3	関連他分野との連携	182
第5節 権利擁護（日常生活自立支援事業）		183
1	社会福祉分野における権利擁護	183
2	成年後見制度と日常生活自立支援事業の創設	186
事例④ 専門相談／192		
事例⑤ 地域の相談機能／194		
第8章 災害と地域福祉		
第1節 災害とは		196
1	多様な災害	196
2	災害時対応の法制度	197
3	災害と地域福祉	198
第2節 災害と社会の脆弱性（fragility）		200
1	災害時における社会の脆弱性	200
2	もう一つの脆弱性	202
第3節 社会の回復力（resilience）		203
1	事前の備え	203
2	住民による自主的取り組み	207
第4節 災害時の福祉的支援（地域住民の社会生活の回復支援）の仕組み		209
1	フォーマルな支援活動	209

2 インフォーマルな支援活動	211
事例6 地域福祉推進の原点は防災体制の確立から／	214
事例7 災害時における社協活動と視点／	216

終 章 住民主体の地域福祉推進に向けて

第1節 地域住民による地域再生	218
1 被災地の地域再生	218
2 過疎地の地域再生	220
第2節 地域福祉を推進する活動プログラム（住民組織）	221
1 支援プログラム	221
2 実践プログラム	222
第3節 地域福祉の今後の展望（地域共生社会）	223
1 変貌する地域社会での地域福祉活動	223
2 福祉コミュニティの構築（地域共生社会）に向けて	224
索 引／	226

序章

地域福祉を学ぶ

第1節 今，地域福祉を学ぶこと

日本では、1970年代以降、地域福祉という新たな福祉の考え方が唱えられるようになった。地域における様々な取り組み事例が、現在まで社会の状況に応じて毎年のように紹介されている。これらは、地域住民の主体的な取り組みであったり、国が奨励する地域づくりの取り組みであったりなど、福祉分野からの人々の生活を支える様々な活動が、地域を中心として実践された取り組みである。

これら地域の取り組みが、地域福祉として意味を有する活動となるためには、第一に、あらゆる人々に対して例外なく、人々の生活の場において活動が展開される必要がある。第二に、福祉の当事者性が重視される必要がある。そして第三に、住民が主体となる活動であることという点があげられる。この場合福祉は、その目的が人に向けられるべきであって、人を手段とするものであってはならないという点を基本にする。その上で地域福祉は、地域住民等が人的社会的資源等を活用して、福祉コミュニティの構築を目指す実践をいう。したがって社会福祉の取り組みが、わが国全体に^{あまね}遍く行き届いたものとなるためには、地域において地域住民を中心に実践される必要があるのである。

人々は日常生活を送る上で、共に協力し合って生活する。その際に、進化論を唱えたダーウィンが言うように人類は、集団の中で弱い立場の者も含めて、安心して暮らせるように「社会」という仕組みを作り上げた。したがって本来は、すべての人が社会の一員として、しあわせに暮らせるようであればならない。このため社会の中で、和やかな生活を送っている住民がいる一方で、片や日々の生活に苦しむ住民が存在していることは、基本的には許されない状況であり、矛盾した社会であるといわなければならない。とりわけ社会的に弱い

立場の住民が出現することは、本来あってはならないことである。

しかし「社会」が形成されたときから、こうした矛盾した状況は常に出現していた。この課題に取り組むため様々な実践が試みられ、現在に至っており、地域福祉もこの取り組みの一つなのである。このことは地域福祉を学ぶ上で、基本的な事項として理解されなければならない。

第2節 地域福祉の具体的な展開

地域福祉という用語は、欧米ではわが国にいう社会福祉とほぼ同義に扱われているのに対して、わが国では社会福祉とは区別して取り扱っている。これは福祉の歴史的背景に違いがあるためである。加えて地域福祉に関しては、社会福祉の具体的な展開の中で捉えられることが一般的で、近年では市町村圏域もしくはさらに市町村内の小単位地域を範域とした、具体的な活動の展開を想定したうえで述べられることが多くなっている。

そこで重要となるのは、具体的な展開の場面においては、住民が主体的であったり行政が主導する場合であったり、専門職が中心となったりなど、様々な形態があるということである。加えて活動の展開が主たる内容だったりサービス提供が中心だったりなど、実践の内容も多様となっている。しかしそうはいつでも地域福祉は、住民が主体であり、加えて福祉の当事者性が確保されることから、その展開過程においては内実が重要となる。さらにいえば、地域における活動は、取り組んだからといって即結果や効果が目に見えて表れるものではない。月単位はおろか年単位で取り組んで、初めて効果が確認されるかどうかという場合も少なくはない。それは、仕組みや活動を展開する多くの地域住民に、地域福祉に関する理解が浸透し根付くまで時間を要するからである。そのような丁寧な取り組みがあってこそ、地域に定着した活動が展開できるようになる。そのためどのような実践の過程を経て内実を確保し、それによって現在の地域の実情がどうなっているのかを学ぶ必要がある。

こうして住民主体の地域づくりが福祉分野から具体的に組み込まれることにより、福祉のまちづくりに通じることに理解を深めることが望まれている。

第1章

地域福祉とは何か

地域福祉は、欧米ではわが国という社会福祉とほぼ同義に扱われている。これに対して、わが国では社会福祉とは区別するのが通例となっている。ここでは、地域福祉の理念・原理や概念などの基本的な考え方について整理する。

第1節 地域福祉とは何か

地域福祉は、社会福祉の分野の中でも比較的新しい領域である。ここではこれまでの主要な理論を概括し、主要な概念や社会福祉法の規定内容を整理しつつ、地域福祉について理解する。

1 地域福祉の主要な理論

地域福祉について、わが国で最初に概念化したのは岡村重夫である。岡村は欧米のコミュニティ・ケアの概念を紹介しながら、「地域共同社会による保護サービス」となっている点が特徴であるとし、その本質については「地域住民の自発性と協同的行動によるサービス活動である点に本質をもつ」¹⁾と述べた。ここで岡村は、地域住民がサービス主体者であり、在宅の対象者との社会関係と精神的紐帯ちゆうたいが生まれ、地域社会の一員になるという点に着目している。その上で岡村は、福祉コミュニティという概念を唱えた。この岡村の地域福祉の概念は、時代を反映してノーマライゼーションの理念の普及と相まって一般化していった。今日岡村の地域福祉に関する概念は、未だに地域福祉論の基軸を構成する重要な理論となっている。後年岡村は、M.G.ロスのコミュニティ・オーガニゼーション理論を翻訳紹介した。このM.G.ロスのコミュニティ・オーガニゼーション理論は、後に園田恭一によって、日本に導入するための検討がなされた²⁾。このように、地域福祉に関する概念とその実践に関して、基礎的な理論の構築は岡村によるところが大きい。

一方「あらたな『公共』」を唱え、地域に視点を当てた施策である「地域の福祉」と、住民の共同性・連帯性・自治性を、個のレベルと地域のレベルの双方を主体として認識する「地域福祉」との相違を明らかにしつつ、在宅福祉も施設福祉も包含する概念として地域福祉を唱えた右田による「自治型地域福祉論」がある。右田は、本来共同して生活していく人間の社会では、個々人が妥協しつつ公共性や連帯性を確保し、社会集団の安定性を保とうと様々な取り組みがなされるものの、ここに人間生活の困難も引き起こすことが多く、その解決支援として社会福祉実践があると説く³⁾。このように右田は、主体論において岡村の理論に影響を受けつつも、個人と社会の相関を探る中で地域福祉の理論化を行った。ここでは制度・政策と方法・技術の中間（メゾ）レベルとして、地域福祉をとらえ、その課題として社会福祉運営の理論構築も試みている。

またわが国では、地域福祉を推進する団体として社会福祉協議会が法的に規定されている。この理論的支柱となった地域福祉論を著したのが、永田幹夫である。永田は、牧賢一が社会福祉協議会の展開理論としてコミュニティ・オーガニゼーションの解説を行い、これによってわが国の社会福祉協議会の発展に貢献したことを評価しつつも、今後のあり方としてはコミュニティ・オーガニゼーション理論のみで社会福祉の実践を言い表すことはできないとし⁴⁾、社会福祉協議会の展開理論として地域福祉論を著した。永田はまたこの中で、W.I. ニューステッターのインター・グループワーク説も参考にしながら、社会福祉協議会基本要項に反映させた点を指摘している。在宅福祉と地域の統合性を高める「福祉のまちづくり」の2つの柱から構成される、とした三浦⁵⁾が唱えた在宅福祉型地域福祉の考え方も、永田とも近いとされる。

一方、住民の主体形成に着目し、福祉教育を重視した点で地域福祉について論じたのは、大橋謙策である⁶⁾。大橋が、近年の社会動向を踏まえて、その前提となる地域福祉に関する計画・実践・サービス利用および契約の4つの課題をあげ、地域福祉の主体形成の必要性を述べ、地域住民に対する福祉教育を重視した意義は大きいといえよう。

こうした様々な地域福祉の理論化がなされる中で、近年の激変する社会の状況を踏まえ、様々な地域福祉理論の体系化が試みられている。

2 地域福祉の概念

地域福祉を概念としてどのように把握するのかという点で、主要な理論に関し、牧里⁷⁾が構造論的アプローチに関する理論と機能論的アプローチに関する理論とを整理・区分し、それぞれの理論的特徴を説明している。これに関して牧里は、地域福祉は本来、構造論と機能論の双方が一体となっている点を踏まえて、研究の重点が国家の政策的視点を中心にするると構造論的アプローチとなり、地域福祉のサービスシステムや体系化を機能的成立要件の中から見いだそうとする立場をとると機能的アプローチとなると説明している。

(1) 構造論的アプローチの特徴

牧里は、基本的に以下の5点が構造論的アプローチの理論的特徴となっていることを指摘している。

- ① 国家独占資本主義段階における政府・自治体が講ずる社会問題対策の1つである地域政策である。
- ② 地域福祉は、資本主義社会の生み出す貧困問題を核とした生活問題を対象とするため、概ね貧困・低所得階層に対応した政策となる。
- ③ 地域福祉は最低生活保障を基点としながら、地域における生活水準の向上を底辺から支える公的施策である。
- ④ 地域福祉施策は、住民運動など社会運動を媒介として規定される。
- ⑤ 公的責任に基づいて行われる政策という点から貧困・低所得階層を対象とするため、受益者負担は軽減されるべきであり、無料が原則となる。

この構造論的アプローチの立場に立つのが右田、井岡、真田などである。

(2) 機能論的アプローチの特徴

機能論的アプローチは、端的に言えば「社会的ニーズを充足する社会的サービスおよび社会的資源の供給システム」として理解する点にある。そしてこの機能論的アプローチには、ニーズの主体者である地域住民を主体として地域福祉の体系を構想する主体論的アプローチと、サービス等供給システムの体系化に関心を寄せる資源論的アプローチとに区分できるとしている。この立場は、以下の5点が理論的特徴となっていることを指摘している。