

1. 求められる人材養成

(1) 地域福祉時代に求められる人材養成

① 地域福祉と人材

地域福祉は 1970 年代に社会福祉の一領域として登場した。そして、これを契機に社会福祉は施設中心から地域社会に視点を移し始めたのである。この「地域福祉」に関する明確な定義はないものの、多くの研究者が議論を交わしている。いずれの議論にも共通しているのは、地域社会で生活をしている個人や住民を生活主体として捉えているところにある。

このことについて右田の「地域福祉の原点的構造」による説明が可能となる。右田は図 1 のように地域福祉は生活原理を基礎として、「主体性（権利・義務）」、「公共性（共同・共生）」、「改革性（開発・先導）」そして「地域性（生活圏・居住点）」のそれぞれの要素が相互に関連しているものと捉えている。

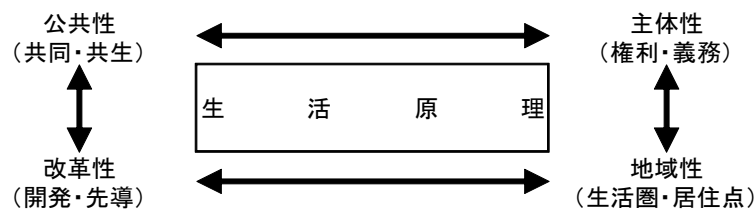


図 1 地域福祉の原点的構造

出典：右田(2005:12)

これは地域社会を外から操作対象化し施策として具現化する「地域の福祉」ではなく、地域住民が有する内発性により新たな質のものを構築していくことに「地域福祉」の固有性があることを意味している。

つまり、地域福祉は生活課題を抱える地域住民に対して社会サービス資源を整備することで解決するだけではなく、住民相互によるネットワークを構築し、それに対応していくことが求められるのである。加えて、そのためには地域住民の内発力が必要となり、その人材がこの地域福祉には求められるのである。しかし、今日の日本では地域住民の内発力が薄れ、「自治」を語る上でも「自ら治める」能動的なものではなく、「自ら治まる」受動的なものとなっている。この結果として、地域福祉の原動力ともなる隣近所のつきあいが希薄化しているのである。

このことについて歴史的にみると、これまでの社会福祉を 3 つに分け、それぞれがどのような位置づけとなっていたのかを見る。まず社会福祉の 3 つの分類であるが、まず戦前を「社会事業」とし、次に戦後から 1990 年代までを「社会福祉」、最後に 2000 年以降を「地

域福祉」とする。これらの位置づけを視覚化するために2つの軸を設定する。それは、「自発的な社会福祉」（横軸）と「法律としての社会福祉」（縦軸）である。そうすると図2のような位置づけとなる。

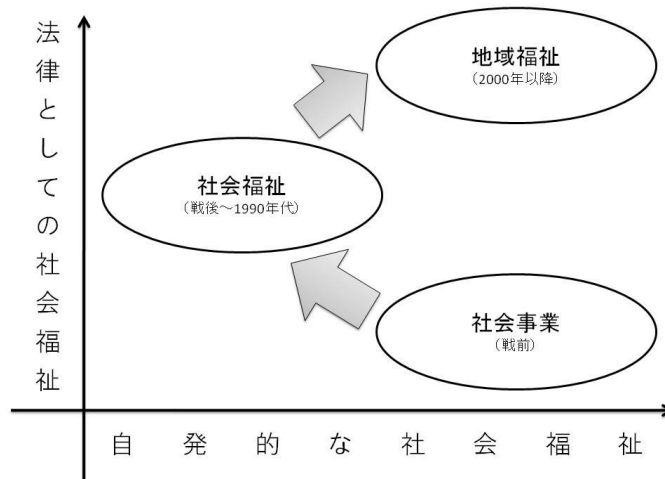


図2 社会福祉史の変遷（3つの時代区分）

筆者作成

「社会事業」の時代は、法律としての社会福祉が低く（社会福祉に関する法律が未整備）、それを補充するために自発的な社会福祉が高い（隣近所のつきあいやセツルメントなどのインフォーマル活動が活発）ものとなっている。その後、「社会福祉」の時代では、法律としての社会福祉が高まりつつある（社会福祉に関する法整備がある一定程度のものとなる）中で、福祉サービスの充実が自発的な社会福祉を低下させた。そして、2000年以降の「地域福祉」の時代では、法律としての社会福祉のさらなる充実とともに、自発的な社会福祉の向上が求められる。つまり、地域住民の相互扶助があったものの、福祉サービスの量的整備が進んだことで、助け合いからサービス利用へと生活課題の解決方法が変化したのである。結果として地域住民のつきあいが希薄となった。この状況で「地域福祉」が目指す方向の一つは社会事業の時代にあった地域住民の相互扶助である。そこで、キーポイントとなるのが地域住民そのものの存在であり、それを引き出す“きっかけ”なのである。これを、「自発的な社会福祉」、「法律としての社会福祉」に次ぐ、第3の福祉として「きっかけの社会福祉」とする。

そして、これらの地域福祉に求められる人材が養成されれば、そこから生活課題を解決するサービスのインフラ整備が可能となる。結果としてこの人材養成は価値・理念の教育にもつながるのである。

地域福祉に求められる人材（主に地域住民に焦点を当てたもの）はサービスのインフラ

整備と同様に、今後取り組まなければいけない重要な課題の一つとなる。ここでは、サービスのインフラ整備ではなく、人材養成に焦点を当てることでサービスの質の向上に寄与すると考える。

【Key word】

- ・サービスのインフラ整備から人材へ焦点が移る
- ・地域住民の内発力
- ・人材養成からサービスのインフラ整備を構築する価値・理念
- ・3つの福祉（自発的な社会福祉、法律としての社会福祉、きっかけの社会福祉）

② 地域福祉の推進の役割を担う地域住民と協働する福祉専門職

i 地域住民

2000年の社会福祉基礎構造改革により、社会福祉法上に「地域福祉」の語が明文化されて以降、地域福祉の時代を迎えたといっても過言ではない。社会福祉法では以下のように定義されている。

社会福祉法第4条（地域福祉の推進）

地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。（波線部筆者）

武川(2006)はこれを「地域福祉の主流化」と呼んでいる。これは社会福祉が新たな局面を迎え、それに対応していくことが求められていることを表している。

特に注目が集まっているのは上法文内の波線部にもある「地域住民」や「社会福祉に関する活動を行う者」に当たる「インフォーマル」と言われる分野であり、それは法律上、明確に位置づけられたサービスではなく、地域住民が制度や法律にとらわれることなく活動を展開していくものである。「地域住民の、地域住民による、地域住民のための活動」が展開され、その活動の対象となり主体となるのが地域住民なのである。

このような活動の展開を担う人材が今日の時代では求められている。一方で、求められる人材の養成については取り組みや議論が今に始まったわけではない。現に東京都社会福祉協議会が「福祉人材確保ネットワーク事業」の一環として地域住民に向けた人材養成に取り組んでいる。

地域住民が地域福祉の推進を担う役割をもつには必ずしも専門知識が必要となるわけではない。しかし、どのようにすれば活動ができるのかという方法を知ることが求められる。つまり、地域住民に向けた人材養成において専門知識よりもより実践に基づいた具体的な方法論の提供が必要となる。

これだけを見ると地域住民にだけ負担が掛かり、その一步を踏み出すことに躊躇してしまう。おそらく地域社会にある課題や不安に気づき、「なんとかしないといけない」という思いをもっている地域住民は「何かをしないといけない」と考えるが、それを実践に移すことに戸惑いを感じ、移せずにいることがある。

このような潜在的に存在している地域住民を掘り起こし、活動と結びつけることが喫緊の課題である。

【Key word】

・ 地域住民の掘り起こし

ii 福祉専門職

本来、地域福祉時代における人材養成というテーマの中に専門職が入っていることに些かの疑問を感じるかもしれない。しかし、地域住民の人材養成に限界がある限り、その中心のかつサポート的役割を担うのは専門職である。

地域福祉の推進を担う役割をもつ専門職としてその重責を担うのが市町村社会福祉協議会に配置されている「福祉活動専門員」である。これは社会福祉協議会が地域福祉の推進の役割を担う機関として社会福祉法上にも位置づけられていることに根拠がある。

この福祉活動専門員を核として様々な公私を問わず社会福祉従事者、つまりは専門職が地域福祉を考え、取り組むことが求められる時代となっている。しかし、どの職場にも初めて就職あるいは配属されると新人となり、右も左もわからない状態となる。そのような中で地域福祉やネットワークの構築を実践として取り組まなければいけないのも現実である。

きっかけをつくる「専門職」の存在が必要不可欠であり、きっかけはつくれば終わりではなく、その後の運営までも視野に入れた取り組みが求められるのである。

特に専門職が力を発揮するのがネットワークの運営の場である。しかし、これらのことも専門職として現場に出て活動の展開に直結することは難しい。今日の社会福祉施設の現状をみると、職員の研修体系は極めて不十分なものである。そのような状況で地域社会に目を向け、そこで活動を展開する専門職となり得るには相当の体力が必要である。無論、

施設に所属している専門職の職務の中心は施設利用者への支援である。これに加えて、地域社会への支援までも職務に組み込めばバーンアウトすることも十分に考えられる。そこで、専門職として地域社会と関わる時は限定的にすることで対応が可能となるのである。そして、その限定的な対応がネットワークの運営である。

専門職に対する人材養成という観点からすれば、その基礎は大学や実践から培われ、知識はもっている。しかし、具体的な方法や活動の展開となると知識としてもっているものが必ずしも有効なものとなるわけではない。加えて、専門職として社会福祉施設に就職をして地域社会に目を向けることが必ず求められるわけではない。社会福祉の現状として、特に特別養護老人ホームでは、利用者の待機状態が恒常化している。これは専門職として就職をしたところで施設内の利用者にも支援の視点を向けていても特段の不都合は生じない。このような状況下においても地域社会への支援が求められている。それは社会福祉施設を運営する社会福祉法人が社会福祉法人たる所以を証明することにつながるのである。

【Key word】

- ・ 専門知識・技術の提供
- ・ ネットワーク構築の“きっかけ”
- ・ ネットワーク運営への限定的な対応

③ 人材とネットワーク

i 活動とネットワーク

地域福祉活動とネットワークは切り離すことができない。それは、われわれ人間は様々な関係（ネットワーク）の中で生活を営んでいるからである。しかし、近年の我が国においてはこれらのネットワークの中でも最も身近なものである「隣近所のつきあい」が希薄化している。このネットワークが薄れていくと生活をしている地域社会で得ることのできる情報量が少なくなる。さらには相互扶助のように「助け合い」の精神が薄れ、困ったときや悩んだときに相談できる相手が少なくなる。

これはあくまで個人が家庭に属する中で自宅を起点とした場合になる。仕事に就いている場合は、職場が生活の中心となり、そこでの人間関係が構築される。しかし、それは定年退職を迎えることで、ある日を境に極めて希薄なものとなる。この関係がまったくなくなるというわけではないが、それ以降の生活の拠点は自宅となり、そこでの人間関係とは異なる性質を持つ。

このことを端的に表したものが「コミュニティとアソシエーションの対比」である。マ

ッキーバーは「コミュニティの定義」とその対置概念としての「アソシエーション」で以下のように対比している。

まず「コミュニティの定義」は、「コミュニティとは、共同生活(Common Life)が行われている地域、もしくは地域社会を基盤にした共同生活としながらも、それらは村や町から国民国家、世界まで広がっている。したがって、コミュニティに関する言及は具体的な実体よりも抽象的で曖昧になっている。そして、コミュニティの基礎は、地域性(Locality)と地域社会感情(Community Sentiment)にあるとし、その地域社会感情は、われわれ意識(We-feeling)、役割意識(Role-feeling)、依存意識(Dependent feeling)からなる」としている。そして、このコミュニティの対置概念として「アソシエーション」を挙げ、その定義は、「アソシエーションとは、目的合理的に結びついた組織のことを言い、コミュニティの内部において人々が特定の目的のためにつくった集団、青年団、婦人組織、営農組織などを表している」(波線部筆者)としている。つまり、職場での集団やネットワークはある特定の目的に基づくものであり、自宅を起点としたものは複数の目的あるいは目的は存在しない曖昧なものということである。

このように職場と自宅での生活に関わるネットワークは異質のものである。特に定年退職を迎え、自宅で過ごす時間が多くなる団塊の世代にとって、このことはその後の生活に影響を及ぼすこととなる。それまで職場で一つの目的の下で集団・組織の中で過ごしていた状況から、ある日を境にそこから外れることとなる。

その後、生活する中心の場となる自宅のある地域社会で職場のような集団・組織が存在するとは限らない。このような人たちが2015年前後で爆発的に増えることとなる。そこで、このような定年退職者を対象とした活動の場として、地域福祉活動を中心としたネットワークの一端を提供し、活動に参加してもらうことが可能となる。

その場となるのが、本研修の目的の一つとする活動やネットワークである。ここでいう活動とネットワークの基本は「隣近所のつきあい」にはじまり、「子育て」や「高齢者」という一つの目的に向かうものまで幅広いものとなる。一つの目的の下という点では職場でのものと変わらない気もするが、決定的に異なるのは地域社会での活動やネットワークは流動的なものとなることである。

【Key word】

- ・ 職場と自宅での生活のネットワークは異質のもの
- ・ 流動的な活動とネットワーク

ii ネットワーク内で役割を担う人材

これら地域福祉にかかわらず活動の展開においてネットワークの重要性・必要性は十分に理解できたのではないだろうか。これは地域住民の多くが感じていることかもしれない。しかし、現状としてネットワークの構築に努めている地域社会は多くはない。それでは、どのような人材がネットワーク内で役割を担うこととなるのか。これについて奥田道大の「地域モデルの分析視点」(表 1) の地域リーダーに見ることができる。ここでは「④「コミュニティ」モデル」の地域リーダーを参考にすると「有限責任型リーダー」となっている。これは地域住民がそれぞれに得手・不得手があることを前提に、活動の責任を一人にするのではなく、分散させることで負担の軽減を図るというものである。このことは、負担の軽減だけではなく、地域福祉活動を継続していくことにもつながる。

一人の地域住民に責任の大部分が集中すれば、その人が活動から抜けると継続が難しいものとなる。これが責任を分散させることで一人が抜けても次につなぐことができるようになる。このことは、「i 活動とネットワーク」の中でも述べているように地域社会における活動やネットワークは会社のような組織と比べ流動的なものとなり、参加する地域住民の入れ替わりも往々にして起こり得る。そのことを考えると、一人に責任の大部分が集中するよりある程度分散させておくことが活動の継続につながるのである。

表 1 地域モデルの分析視点

	①「地域共同体」モデル	②「伝統型アノミー」モデル	③「個我」モデル	④「コミュニティ」モデル
i)分析枠組み	特殊化—主体化	特殊化—客体化	普遍化—客体化	普遍化—主体化
ii)都市化の論理との対応	後退的	逸脱的	適応的	先行的
iii)住民類型	伝統型住民層	無関心型住民層	権利要求型住民層	自治型住民層
iv)住民意識	地元共同意識	放任、諦観の意識	“市民”型権利意識	住民主体意識
v)住民組織	「旧部落・町内会」型組織	行政系列型(行政伝達型)組織	対行政圧力団体型(要求伝達型)組織	住民自治型組織
vi)地域リーダー	名望有力者型リーダー	役職有力者型リーダー	組織活動家型リーダー	有限責任型リーダー

資料：奥田道大(1983)『都市コミュニティの理論』<現代社会学叢書 11>東京大学出版会

すなわち、活動をする(あるいは、活動をはじめる)地域住民にとっては、活動をすることで負担が増えるという思いから消極的になりがちだったのが積極的に参加することにつながる。さらに、スーパーバイズの観点からするとそれぞれの活動をまとめるリーダー役がいることで活動を展開する上で困難が生じた時に相談・助言を受けることができる。

この体制の有無は活動の展開において必要不可欠なものとなる。リーダーとして活動をまとめる以上に、このスーパーバイズの役割を地域住民が活動開始当初から担うことは難しい。ケースによっては、一定の専門知識や技術が必要となることから、福祉専門職が担うことも視野に入れておく必要がある。つまり、ネットワーク内には地域住民をはじめ、福祉専門職も入ることでより円滑な活動・運営が可能となる。「活動をまとめるリーダー＝スーパーバイザー」である必要はないのである。これらのことより「ネットワーク内で役割を担う人材」に求められる人材像が浮かび上がってくる。

また、このようにネットワーク内での役割を福祉専門職が入り、地域住民の負担を分散・軽減することで、活動をする地域住民、活動をまとめるリーダーの双方にとって活動に集中することが可能となる。先にも述べているように、ここでは奥田が提唱している「地域モデルの分析視点」の地域リーダーの類型から当てはめている。これは地域福祉活動のリーダーにだけ当てはまるのではなく、活動を支える地域住民全体に対してのものとなる。いずれにしても活動をする人、活動をまとめるリーダー共に地域住民なのである。

【Key word】

- ・奥田道大の「コミュニティモデル」の「有限責任型リーダー」
- ・スーパーバイズの体制

(2) 求められる人材像

① 人材養成塾がねらう人材像

本研修の対象者は地域住民を核とし、福祉専門職までも含む幅広いものとなっている。加えて、長期間に渡り研修プログラムを組むにはそれなりの理由がある。それはこの研修が必ずしも「西成に学ぶ」ことが見学だけに終わらないということである。「西成に学び」、「西成と学ぶ」ことでより実践的に地域住民、専門職の双方が学べるのである。

ここでは人材養成塾がねらう人材像を2つの側面から述べていくこととする。この2つの側面はそれぞれに独立しているものではなく、発展的に捉えることができるものである。

一つ目は「個人から集団へのネットワークの人材」である。これまでも述べてきたように、地域福祉活動は単独では難しく、集団やネットワークの中で展開することで円滑なものとなる。そのためには、個人の集まりを一つの集団・組織として同じ目的・目標の下に活動していくことが求められるのである。本研修では、これらの個人の活動をしていく地

地域住民およびネットワーク化していくきっかけとなる人材を対象としているのである。

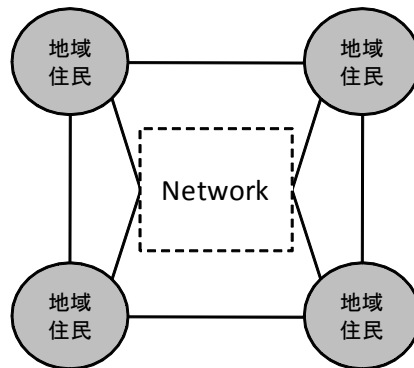


図 3 個人から集団へのネットワーク

筆者作成

二つ目は「集団から集団へのネットワークの人材」である。これは福祉専門職に対する期待と役割が大きなものとなるが、決して地域住民に担えないものではない。集団と集団をつなぐためには相当の専門的知識や技術が必要となる。本研修ではこれらを座学だけではなく、実践から学ぶ。そのためには最小限の地域福祉に関する知識や技術が必要となってくる。そのために、本研修では、実践だけではなく、座学も研修プログラムに組み込んでいるのである。

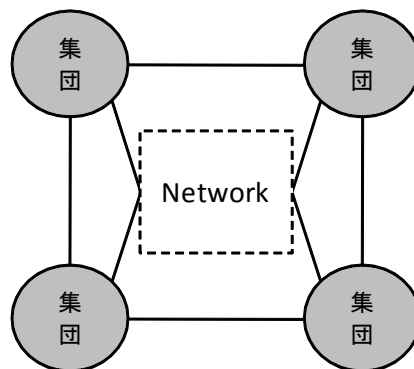


図 4 集団から集団へのネットワーク

筆者作成

【Key word】

- ・個人から集団へのネットワークの人材
- ・集団から集団へのネットワークの人材

② 地域社会をつくれるリーダー的存在

「西成に学ぶ」というサブテーマがついているように、ここでの福祉実践は質の高いものとなっている。それは地域社会を活動基盤として社会福祉施設、公的機関そして地域住民がお互いに一つのキーワード（例えば、「子育て」や「高齢者問題」など）を基に活動を展開し、地域社会を盛り上げているのである。そこには活動のリーダー的存在となり得る人材や施設があり、それらを中心に活動の人や場の展開している。生活課題を抱える地域住民と支援をする地域住民や施設がそれぞれに役割を担い、相互のネットワークにより補完し合っているのである。同時に、サービスの開発をし、それを制度化していく先導の役割を担っている。

「①人材養成塾がねらう人材像」の中でも述べているように、本研修がねらう人材像は「個人から集団へのネットワークの人材」と「集団から集団へのネットワークの人材」の2つに分けることができる。このいずれにも共通していることは連絡や調整が必要ということである。しかし、気をつけなければいけないのはこれらを一人でする必要はないということである。それぞれにマニュアルがあり、その通りに進めるとすべての生活課題が解決するというものではない。それぞれの地域社会や地域住民の特性に合った方法が必要となる。それらに沿ったものは決してマニュアル化することが容易ではない。

加えて、公的機関との連絡・調整をし、活動に必要となる経費の確保も視野に入れておかなければならない。この関係があることで先駆的なモデル事業から制度化へとつながるのである。

このように地域社会をつくれるリーダーには多くの役割や責任がかかってくる。これを一人で対応できるスーパーマンのような地域住民は容易に見つけることはできないし、存在もしない。決して活動や実践を展開してあらたな地域社会をつくるには一人ですべてを抱え込むのではなく、そこで生活をしている地域住民一人ひとりが少しずつ力を合わせて一つの方向を向いて進むことが大切なのである。

そのリーダー的役割（主に「きっかけ」づくり）を担うのが本研修を修了した地域住民であり、また地域社会にある社会福祉施設の専門職なのである。

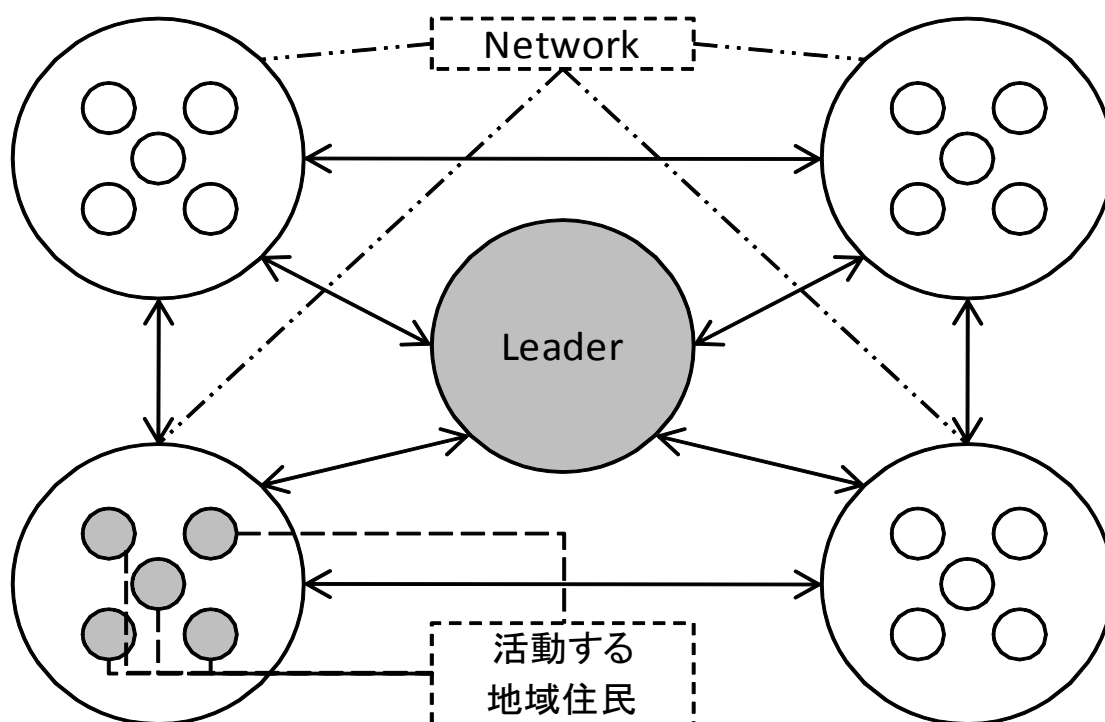


図 5 地域社会におけるネットワークの概略図

筆者作成

【Key word】

- ・複数のリーダーの存在
- ・何事にも対応できるスーパーマン的なリーダーである必要はない

参考文献

- 右田紀久恵(2005)『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房
- 大阪市福祉人材養成連絡協議会(2008)『福祉人材の確保と養成』
- George Ritzer(1966) *THE MCDONALIZATION OF SOCIETY*, Pine Forge Press (=2006
正岡寛司監訳『マクドナルド化する社会』早稲田大学出版部)
- 武川正吾(2006)『地域福祉の主流化』法律文化社
- 松端克文(2008)『日本型コミュニティソーシャルワークの推進システムと実践方法の構築に
関する研究』平成 18-19 年度科学研究費補助金基盤研究 (C) 研究成果報告書
- 山住勝広・ユーリア・エンゲストローム編(2008)『ネットワークング 結び合う人間活動の
創造へ』新曜社

担当：藤原慶二（大阪市社会福祉研修・情報センター研究員）