

総 説

## 地域資源の活性化

### Activation of Social Resources in Local Communities

志賀文哉

Fumiya SHIGA

富山大学

University of Toyama

#### 要 旨：

地域資源が限られる地域コミュニティにおいては、支援実践の連携や協働の必要がある。協働の過程では、ソーシャル・キャピタルが示す関係性の強まりは支え合いや福祉コミュニティ形成に影響するものと捉えられる。地域コミュニティをエンパワメントするには、主体性形成についての共通理解が必要であり、エンパワメントの成果はコミュニティの福祉向上への関心の高まりに表れる。このような地域コミュニティの凝集性の深化は、支援活動グループ同士の win-win 関係を前提にし、また行政等のかかわりが十分な地域の福祉力を示すとき、地域福祉は推進される。また、コミュニティ間の連携の方法によれば共通の目的に向かっていくことに新たな可能性が見える。

#### Abstract

There is need for cooperation and collaboration in supportive practices in local communities with limited social resources. In the course of collaboration, growing relationships in social capital influences mutual support and welfare community development. A common understanding in the formation of independence is needed to empower a local community, and fulfillment of empowerment leads to growing interest in better well-being in the community. This deepening cohesiveness of local community is based on win-win relationships between support groups, and community welfare is promoted when public involvement shows sufficient strength in welfare in a local community. Enhancing inter-community relationships has potential in the pursuit common goals.

#### 1. はじめに

地域での支え合いの必要が高まり、地域福祉の推進の方法について様々な研究の蓄積がなされてきている。地域コミュニティは、都市部、農村部を問わず広がる「限界集落化」や生活物資を得られなくなる生活圏域での「難民化」など、とりわけ高齢者の生活が著しく不安定化している状況を示し、再生の難しさを露呈している。一方で、そのように機能不全化する地域コミュニティの中で様々な事態に対処していける問題解決力や包摂力を問い直すことは、高齢者問題のように対象を限定した捉え方ではなく、地域の生活者がニーズを抱えている事態にどう対処するかという問題の捉え方にとって重要な示唆を与えるものである。

本稿では、地域の問題解決力や包摂力を問う視点から地域資源の活性化に注目し、それらの力を高めるにはどうすればよいかについて考察するものである。

#### 2. 地域福祉実践における協働

協働とは、協力して働くことであり、地域での問題解決につながる人やサービス等の資源が不足している場合には特に有効な方略である。

地域福祉実践における協働については、社会福祉法下において地域福祉の推進を担う存在とされる社会福祉協議会の実践をもとに考えてみたい。

協働のあり方については、3つの視点での整理がある(全国社会福祉協議会、2009年)。

- ① 地域資源の動員によるニーズへの総合的な対応
- ② 強み・弱みの補完/学習の促進/活動の再編
- ③ 新しい公共の創造

協働は1970年代から地域福祉の鍵概念として認知されていたが、実践・施策の中に具体的に組み込まれるようになったのは、地方自治体運営の見直し過程においてのようである。特に、①では協働が地域の福祉

ニーズに総合的に対応していくために必要、③では官民の協働が地域社会に新たな活動を形成するものと捉えられている。

②は地域での支え合いを換言したものであるが協働の本質的な部分を示しており、福祉コミュニティ形成の中での福祉教育促進や活動の質の改善向上を含むものとして理解できる。地方都市のように全般的に資源が不足がちである場合に、自助グループを含む自発的な支援活動グループが互いの長所を生かしつつ、相補的に協力していくことは重要である。このことは、コミュニティワークにおける組織的連携の観点からは、「獲得できない資源」の必要や「同じ考えを持つ組織」との結束を主な理由として指摘していることと符合する(リー、2005年)。

しかしながら、互いに活動を効果的に行うために高め合うような、切磋琢磨する関係にあることが前提で、資源の少なさをゆえにとにかくつながる必要はなく、NPO法人を例にとれば、「設立趣意書」に示すようなグループとしての中核的な合意を優先することは当然である。これについては、後述する。

### 3. ソーシャル・キャピタル概念との関係

上述の協働は実行性を伴うもので、すなわち地域での組織や人の動きが前提されるが、その基盤には「人と人のつながり」が存在することを意味している。この「人と人のつながり」を理解するうえで、注目される概念にソーシャル・キャピタルがある。

ソーシャル・キャピタルとは「信頼、相互扶助などコミュニティのネットワークを形成し、そこで生活する人びとの精神的な絆を強めるようなもの」(野口、2008年)とされ、一般的には「社会関係資本」と訳される概念である。客観的に捉えにくい人間関係のようなものは「資本」の厳密な定義には当てはまらないとの批判もあるが、社会学の中ではその効用が広く論じられてきている。ソーシャル・キャピタルは「信頼」と「互酬の規範」を内包し、前者からは関係の構築や相互行為の不確実性を縮小する効果、後者からは返礼の義務による将来の蓄えといった、将来に向けての利益を担保するプラス効果に注目することが多いように思われる。しかしパットナムによれば、ソーシャル・キャピタルが内包する、社会的ネットワークには「接合型」(bridging)と「結束型」(bonding)の2つがあり、前者は人と人のつながりを作り、福祉コミュニティを構築するために有用であるが、後者は集団の凝集性を高める結果「ソーシャル・キャピタルからの受益の範囲限定性や排他性」を内包すると指摘される(野口、

2008年)。つまり、ソーシャル・キャピタルがもたらすネットワークとその関係内部の機能は包摂的でありかつ排他的であるという特徴をもつ。生活を送るうえで互いに信用し、互いに有益である人らが集団を形成しようとする力が働き、一定の規模と安定を得た時にはそれを維持しようとする力(すなわち、もはや他者を受け入れない力)が働くというのは一般的に珍しいものではないと思われるが、生活様式が多様化した社会では、それを意識的に行ったり調整したりするか否かに支え合いや福祉コミュニティ形成が左右される。

### 4. 地域のエンパワメントについて

トップダウンではない、相互支援や集約的な自助中心アプローチは多様であり、エンパワメントを進める上で効果的である。このアプローチの中では、支援するものはその地域の一員であり、活動を通して地域の自信、対処能力が高まれば、更なる意欲向上につながる。自助中心アプローチやエンパワメントの過程では、「住民主体の罨」や「専門職の罨」と呼ばれる陥穽が指摘され(高森ら、2003年)、どのように過程を組み立てていくかについての共通理解が必要である。前者は、コミュニティソーシャルワーカーのような専門職が「住民主体」を誤解して何から何まで住民に任せきりになり、住民主体の形成促進するファシリテーターの役割を果たせていないものである。たとえば、小地域での住民組織化のために住民懇談会のような場を設けるが、組織形成のためには効果的な支援を行えないような場合である。一方、後者は、反対に、専門職が専門的な支援を意識するばかりに、主導的に立ち回り、結局は住民主体形成につながらないような場合があげられる。

地域でのエンパワメントを考えたとき、たとえば「地区福祉計画」を策定する場合に、支援するもの・されるものが関わることは継続的に率直な議論を行うために必要なものであり、効果的なアプローチであることを相互理解することが大切である。そのような視点に立ったとき、目前の支援活動のみで完結するのではなく、その過程は地域の中で継続的に発展し、地域コミュニティに住む住民個人の成熟や福祉的知識の獲得をもたらすものであり、福祉への関心を強めることになる。地域の問題解決能力が高まることは、地域の自主性が高まることを意味し、その過程は地域住民のエンパワメントの過程であり、地域内部から自発的な学習活動が生み出される可能性を秘めているといえよう。

### 5. 協働、連携の終結・中止

上述のように協働の過程において地域コミュニティの凝集性を高め、福祉コミュニティ形成に寄与する協働の意義は大きいといえる。しかしながら、協働や連携を無理に形成するものではなく、また折々にその成果や効果を確認し、当初の具体的な目的を見直す必要もある。その際には、「複数の主体が協力して取り組むことがより効果的である」かを問う必要がある(全国社会福祉協議会、2009年)。そのような検証のための分析はさまざまなものが考えられるが、「費用対効果分析」や「SWOT分析」であることもあろう。

前者の費用対効果では、コスト分析の視点があるが、効果の部分では参加者・団体が何らかの利益を得ることが必要であり、また協働活動の受益者は支援の対象者らに限定されず、住民や地域も含まれるという理解であれば、協働の参加者・団体の利益は、協働の結果何がもたらされるかと強く関連するものと解することができる。そういう点では、上記の参加者・団体の、最終的な win-win 関係・相利的な関係のためには利害の相違を克服せねばならないといえる。したがって、協働のための調整が十分できない状況であったり、協働のための労苦を厭うものであったりすれば、強い協働する必要性は低いといえる。

また後者は共通の目的を達成するための意思決定に資する創造的計画法の一つである。この分析は以下の要素を含み、通常は協働の実施前に行われるものである。

- ① Strengths (強み) : 目標達成に貢献する組織(個人)の特質
- ② Weaknesses (弱み) : 目標達成の障害となる組織(個人)の特質
- ③ Opportunities (機会) : 目標達成に貢献する外部の特質
- ④ Threats (脅威) : 目標達成の障害となる外部の特質

この分析を協働の評価に用いるのは、少なくとも実施前の段階で、すなわち本来の目的で一度使用されていることが前提となる。協働の前にどのように分析したか、そして協働の過程でどのように評価できるか、見極めるものである。当初の分析と実態のずれが著しい場合には協働の継続そのものを見直すきっかけになる。

## 6. 伴走的コーディネーター

奥田・寺尾氏(2010年)によれば昨年度から実施されている「安心生活創造事業」の成否はワンストップサービスの限界を超えられるかにある。同事業は地域

福祉推進のために、約50の市町村で地域福祉プログラムを3年計画のモデル事業として実施していくもので、財源はセーフティネット支援対策等事業費補助金の一部となっている。このモデル事業では、①基盤支援を必要とする人々と、そのニーズをきちんと把握すること、②もれなくカバーできる体制を構築すること、③安定的な地域の自主財源の確保に取り組むこと、が条件とされ、事例としては埼玉県行田市、神奈川県横浜市長区、岡山県総社市等での取り組みがある。(全国社会福祉協議会、2010年)。

必要な支援につなげていく考え方は、インフォーマルなサービスもフォーマルなサービスも必要に応じて組み合わせる「コミュニティ・ソーシャルワーク」の理念に合致するものであり、地域における貧困問題解決に向けて一歩前進するものと期待できよう。先のモデル3地域では、社会福祉士が専門家・コーディネーターとしてニーズ把握や助け合いの関係形成にかかわったり、地域包括ケアシステムの構築がなされたりしており、地域の諸問題に対応していける仕組みづくりには特徴がある。しかし、その一方で、「持続性のあるつなぎ」の効果が現れるか、このことを同氏は「伴走的コーディネーター」と呼んで注目している。このことは、生活保護支援での制度へのつなぎとその後の社会生活再建までのかかわりの活動、いわゆるアフターフォローの必要性の主張と重なるもので、支援の連続性・継続性・総合性からみて重要な視点といえる。

## 7. 福祉の地域力

平野(2008年)によれば、地域福祉の推進力は「地域の福祉力」と「福祉の地域力」の合力によって示されるという。前者は、行政等では担えないような地域での支え合い・インフォーマルサービスであり、地域住民らの支え合いやNPO組織の活動もその中に含まれる。NPOは特定の地域とのつながりが強いとは限らないが、「保健・医療・福祉」分野中心であることから、その影響力は大きいものといえる。現行のものばかりでなく、潜在的に含まれている福祉力を含む概念である。それに対して後者の「福祉の地域力」は「地域の福祉力」を下支えしたり、協働したりする行政や専門職の力・フォーマルサービスを指すものである。「地域に潜在する福祉力を奪わず活かすための専門職の姿勢、視点、支援方法等」が含まれ、地域住民の自主的な参加による支え合いを促すものである(全国社会福祉協議会、2009年)上にみたように、地域福祉の推進力が両者の合力であり、また「地域の福祉力」が大きくなっていることからいえば、「福祉の地域力」

が地域福祉の発展を左右するといつてよい。

この「地域の福祉力」への視点は従来の行政や専門職の役割を見直すきっかけを与えるものになりうる。新たな公共という言葉が広まる中で、活動力や潜在力をもつ地域に対して、行政や専門職がどのようにかかわっていくのか、その実際のかかわり方の中身とプロセスを見出すことは共に重要である。

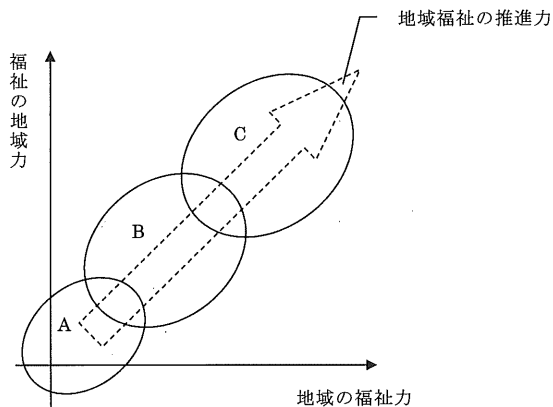


図 地域福祉推進力の形成 (平野、2008、p257-258 より作成)

Aは「出会いの場」、Bは「協働の場」、Cは「協議の場」である。A→B→Cのプロセスにより、地域の潜在的な福祉力が開発され、今必要とされるニーズ対応力だけでなく、将来の問題への対応と予防の力を養うことになり、まさに福祉コミュニティが形成されることを意味する。総合的な地域福祉の推進力の詳細は個別具体的であり、協議が市町村地域福祉計画であるとすれば地域生活の将来設計ともいえる。

### 8. 地域の拠点

地域に拠点を設け、そこを中心に活動を展開していくことが可能となれば支援は安定する。例えば、野宿者に対する相談援助活動では、すぐにでも福祉制度・サービスを利用したいと考える比較的野宿歴の浅い人や野宿を目前にしている人らと、長期にわたり野宿を続けている人らでは対応の仕方が異なってくる。前者を急性期要支援者、後者を慢性期要支援者と便宜上分けた時、拠点を設けることは急性期要支援者にとっては短期間の内に制度につながり支援展開を可能とし、同時に、月・年単位の中長期で慢性期要支援者の気持ちの変化を引き出すことも可能にする。

この機能を果たすものは、ホームレス自立支援法とその基本方針の下に整備されてきた施設や事業、地域福祉推進の視点から市町村社会福祉協議会が構築しているネットワーク、急速に増えたNPO法人など多様にあるが、既存の社会資源を見直していくことも重要

である。

千田(2010年)は、地域福祉のネットワークを形成していく拠点として福祉事務所を位置づけ、「地域住民に支えられ、地域生活を支える」場所にしていくことを主張している。これは今般の経済情勢の悪化とその停滞状況にあって、生活困窮の問題が顕在化しているからこそ、クライアントや市民と対立する組織ではなく、共に地域の福祉を守っていくことの重要性を認識するものである。実は、1971年に出された『新福祉事務所運営指針』の中で、福祉事務所を「住民に直結した現業のサービス機関」と位置づけ、「現実に住民が必要としている福祉サービスを自己の名と責任において直接住民に与える」専門性の高い機関としている(清水、2003年)。そしてその専門性の高い機関は、常時住民の生活に注意を払い、生活困窮を未然に防ぐことを役割として持っていると言われていたのであり、福祉事務所の本来的機能を確認するものと捉えることもできる。千田氏は査察指導員(2009年当時)であり、生活保護の第一線で活躍する要人としてそのような見解に至っていることに注目したい。

地域には予防的介入の場としての期待もある。全国的に看過できない状況を呈している児童虐待問題は事後的対応することに留まってしまう、事前に介入することは困難であった。しかしながら、「市町村児童虐待防止ネットワーク」は介入的に事前対処する相談システムとしての機能を持つ(山野、2010年)。このネットワークは地域の対応力の向上、予防的対応、早期解決を地域というメゾレベルでの実践につながるものである。児童虐待の問題は早期介入でも難しいが、そもそも虐待事例が生じないように対応する環境を作ること実は様々な規制が少なく、実効性も高いものであると期待できる。

### 9. コミュニティ間のつながり

上述に見るように、社会福祉においては地域住民の生活に近いコミュニティの役割が重要視されており、コミュニティが人々の生活に大きな影響力をもっていることに疑いはない。このコミュニティと地域住民の生活をもう少し細かく見ると、社会学者マッキーバーの理論に基づいて、住民組織には町会など地縁がベースになるコミュニティ型と共通の目的で集まるNPOのようなアソシエーション型に区別することができる。前者の場合、その土地との結びつきが強く、その土地での生活に対して有益であるかが重要であるが、後者はその限りではない。すなわち、その土地を離れて目的に共鳴する人らと結びつき、協働することが可

能である。

では、今、求められるのはどちらであろうか。そのような問いを立てた時に、上記の2類型で捉え、そのどちらかと考えることには無理が見えてくる。杉万(2000年)によれば、特定の時代(時期)、特定の場所で行う共同実践のことを「ローカル(局所的)な実践」と呼ぶが、その実践は抽象化することで、「インター・ローカルな(局所間の)知識」となると説く。現代社会の中にあるローカルな問題を解決していくためには、地域性をみながら個別具体的に対処していくことが求められるが、一方で、限界集落化のように共通する問題を解決するために、ある地域での実践を参考に類似するアプローチを展開してみることはローカルな実践がインター・ローカルな知識となる例であろうし、より広範に捉えてみた場合に、フランスから始まった、近隣者のつながりを構築する「隣人祭り」が日本を含め、グローバルな展開を見せていることも、トランスナショナルでインター・ローカルな一例と捉えることができるのではない。

#### 10. まとめにかえて

地域コミュニティなど小地域における支援活動は、支え合いを基本にしつつ、地域のつながりを強固にし、そのつながりが地域における問題を生じにくく(予防)したり、早期に対応する力となることが期待される。このプロセスは福祉コミュニティの形成を意味し、地域福祉が推進された状態ともいえる。このように理想像を描く一方では、地域が活性化する時に有効に機能するはずの連携は常に形成されるとは限らない。そのような点では意識的に拠点を形成することが短期的にも長期的にも支援活動を可能にし、地域の変容に貢献することにつながるともいえよう。また、特定の地域コミュニティのみに注目せず、コミュニティ間のかかわりを模索することにも目的を共有する組織間の支え合いをみることができよう。

そのような地域コミュニティの多様さを引き出して、これまでは資源と認められなかったものや関係を資源化することに、脆弱化する地域の問題解決の糸口を見いだせるのではないか、そのことを実践を通して追究したい。

#### 文献

- 1) 奥田知志、寺尾徹(2010) 対談貧困ビジネス論を超えて、ホームレスと社会、vol.2、明石書店
- 2) 金子充(2010) 市民のかかわりが社会を変える ほっとポットが築く新しい福祉、藤田孝典、金子充

- 3) 反貧困のソーシャルワーク実践 NPO「ほっとポット」の挑戦、明石書店
- 4) 清水浩一(2003) ソーシャルワークと貧困理解、岩田正美・清水浩一(編)、貧困問題とソーシャルワーク、有斐閣
- 5) 杉万俊夫 編(2000) よみがえるコミュニティ、ミネルヴァ書房
- 6) 千田美津男(2010) 地域福祉のネットワークと「地域住民の暮らしを支える福祉事務所」、総合社会福祉研究、第36号、p58 - 61
- 7) 全国社会福祉協議会(2009)『概説 社会福祉協議会 2009・2010』、pp218-219
- 8) 全国社会福祉協議会(2007) 地域福祉をすすめる力、p117
- 9) 高森敬久、他(2003) 地域福祉援助技術論、相川書房
- 10) 野口定久(2008) 地域福祉論-政策・実践・技術の体系、ミネルヴァ書房
- 11) ビル・リー著、武田信子、五味幸子訳(2005) 地域が変わる・社会が変わる 実践コミュニティワーク、学文社
- 12) 山野則子(2010) 市町村児童虐待ネットワークとコミュニティソーシャルワーク、コミュニティソーシャルワーク5、中央法規

