

## 地域福祉における住民の力量形成に関する一考察

大村隆史

### はじめに

社会教育行政の「衰退」が問題となっている。文部科学省がおこなった平成23年度社会教育調査では、公民館数や公民館職員の人数が減少傾向にあることが指摘されている。その実態として、地方自治体の公民館設置条例の廃止や社会教育施設の管理が首長部局へ移管されるなどといった状況が全国的にすすんでいる。公民館数や職員の人数で測られる社会教育の「衰退」は、その多くが制度的なもの、行政的なものを指し、少なからず実践の充実度にも影響を与える点で問題だろう。一方で、そういった「衰退」が、必ずしも社会教育実践の衰退につながらない場合もある。たとえば、松田武雄は、今日の社会教育の状況として「制度的に後退して大きな困難を抱えつつも、少ない校区で実践が豊かに創造されつつある」と評価できる地域があるとし、このギャップの説明を試みている<sup>1</sup>。そこでは、公民館や市民センター職員の努力によって実践がおこなわれる場合や、住民同士が自主的に実践をおこなう場合、生涯学習とまちづくり・福祉などの領域との融合によって実践がおこなわれている場合があげられている。松田は、ここに社会教育の「本来的な意味に即した実践」の創造を見出している。ここから、社会教育の現状を捉えていくアプローチのひとつには、公民館での実践のみならず、住民の自主的な活動や、まちづくり・福祉などの領域と融合した実践のうちに見出していく視点が必要であると考えられる。特に教育と福祉を関連付けることについては、超高齢社会を迎えた今日において看過できない重要な視点であると考えられる。

今日の福祉のありかたとしては、地域福祉が注目されている。たとえば三浦文夫は、今日の福祉を方向づけた社会福祉基礎構造改革の、具体的な内容を示した「社会福祉基礎構造改革について(中間のまとめ)」のⅢ「改革の具体的内容」に注目して、地域福祉を「社会福祉の現代的形態として捉えていると理解することが妥当である」<sup>2</sup>と述べている。また2000年に改正された、社会福祉制度の基本法である社会福祉法のなかでは、目的のひとつに地域福祉の推進が新しく加えられている。本稿では、この地域福祉という考え方に注目して、教育と福祉を関連付けて捉えるうえでの結節点がどこにあるのかを探っていく。

地域福祉とは研究者によってさまざまな捉え方をされる概念であり、統一的な定説を述べることは難しい。あえてひとつの立場を例示すると、森本佳樹は、社会福祉や地域福祉、さらには医療、労働、教育などを広い意味での「福祉」と捉え、そのうち制度化された福祉を「社会福祉」とし、制度化されていない部分を含んだ福祉を「地域福祉」としている<sup>3</sup>。ここで地域福祉概念を理解するうえで有効な考えとして、自助－互助－共助－公助<sup>4</sup>の順に問題解決が図られる「補完性の原理」<sup>5</sup>があげられる。つまり地域福祉とは、個人の生活上の課題が、顕在化せず共助や公助といった既存の制度やサービスでは解決できない場合、さらに自助では解決できないような社会的なニーズとして捉えられ解決が図られるときに、制度化されていない互助などによる解決を期待する<sup>6</sup>側面をもった概念である。ごく簡単な具体例のひとつとしては、地域住民やボランティアによって、個人

や集団の日常生活における社会的な困りごとが解決されることなどを指すものである。このように地域福祉は、互助的な福祉のあり方を積極的に捉える概念であり、このような福祉の実現には少なからず個人の参加や主体的な態度、知識、能力などといった「力量」が影響する。したがって、地域福祉の実現には、地域福祉の担い手である地域住民の力量形成への視点が必要になる。筆者はここに教育と福祉の結節点があると考えている。ただ、力量形成への視点といっても、在宅介護をおこなうホームヘルパーが持つような専門的な「力量」や、ボランティアとして活動するレベルの「力量」など、様々な程度の「力量」が考えられる。住民の力量形成という場合には、どの程度までの力量形成が求められているのかについて考える必要があるだろう。

そこで本稿では、地域福祉に関係する政策と研究における、住民の力量形成の内実を明らかにすることを目的とする。なお本稿の構成は以下のとおりである。第1章では今日の地域福祉という概念が登場してきた背景を整理し、日本の政策における力量形成の位置づけについて検討をおこなう。第2章では、地域福祉概念に関する先行研究を整理し、地域福祉における住民の力量形成の内実を明らかにする。

## 1. 政策にみる地域福祉の登場とその背景

本章では、社会福祉政策の再編成がおこなわれた第二次世界大戦以降の政策動向と、地域福祉という言葉が制度上初めて登場した2000年改正の社会福祉法をめぐる2つの政治的改革に焦点を当て、日本における社会福祉のすがたの変遷をたどる。そのなかで、今日の地域福祉概念や住民の力量形成が社会福祉政策においてどのように位置づけられてきたのか、その背景を示す。

### (1) 社会福祉政策の動向と地域福祉概念

終戦直後の日本は、GHQの指導の下、日本国憲法の理念に基づいた社会福祉制度の再編成をおこなった。当時の主な社会問題には、戦災による失業と貧困、戦争孤児、身体障害に関するものなどがあり、この状況に対して政府は1940年代後半に生活保護法や、児童福祉法、身体障害者福祉法の制定をおこない、これらは後に「福祉三法」と称された。その後、1951年には社会福祉事業法が制定され、日本の社会福祉の基本的な枠組みが規定された。「福祉三法」は、1960年代に制定された精神薄弱者福祉法、老人福祉法、母子福祉法を含み「福祉六法」と改められるなど、日本の社会福祉政策の再編成は、個別の福祉的ニーズに合わせた個別法の制定から始まった。

1970年代には、社会福祉制度の充実がはかられたが、同時期のオイルショックをきっかけに、国家・地方財政における社会福祉の見直しと削減が目指されるようになる。関連する動きのひとつとして、政府が1979年に「新経済社会7カ年計画」のなかで自助努力や家族・近隣など地域社会での相互扶助・連帯を重視した「日本型福祉社会」を提起したことがあげられる。この時期に提唱された福祉とは、国家の財政難と「小さな政府」化による社会福祉政策の不足を、地域の相互扶助の論理で支えようとしたもので、特に家庭の主婦を福祉の主な担い手として想定する、家族中心主義的なものだった<sup>7</sup>。こうした社会福祉の財政的見直しのなかで、福祉施設ではなく自宅で福祉サ

ービスをうける在宅福祉や、ボランティアによる福祉活動などを想定した地域福祉への期待が強まった。

1980年代には「国際障害者年」を迎え、障害者を特別視するのではなく、一般社会のなかで普通の生活が送れるよう、条件を整え共に生きることを目指した、ノーマライゼーションの理念が普及した。これは、後の社会福祉法の改正における「地域福祉の推進」の文章にも影響する重要な理念であると考えられる。80年代後半には、国家の財政再建に向けて、地方自治体への分権化や民間活力の活性化を目指す社会福祉改革が構想される。たとえば1986年には、全国社会福祉協議会の社会福祉基本構想懇談会において「社会福祉改革の基本構想」が提言されている。この提言では、国家財政の再建を社会福祉制度改革の直接の契機としていることを認めつつも、この改革は帳尻合わせとしての福祉水準の切り下げを容認するものではないとし、多様化した社会福祉的ニーズにこたえる必要性から起こったものである<sup>8</sup>としている。こうした状況のなか、1990年の社会福祉関係八法の改正によって、国から市町村への社会福祉行政における公的責任の委譲や、在宅福祉サービスの法制化がなされ、地域福祉が本格的に展開されはじめた。

1995年には阪神淡路大震災におけるボランティアの活躍が注目を集め、1998年施行のNPO法と合わせて、地域福祉の推進主体の多元化が進んだ。2000年には社会の福祉的ニーズの増大・多様化に対応する必要があることから、社会福祉基礎構造改革が実施され、社会福祉事業法は社会福祉法として新しく改正され、「地域福祉の推進」が制度として初めて明記されることとなった<sup>9</sup>。

以上、概観してきたように、戦後日本では生活保護法をはじめとして、それぞれの福祉的ニーズに合わせた個別法が整備され、社会状況の変化に応じた法律・制度の整備が進められてきた。そのなかで地域福祉は、「小さな政府」志向の財政政策や福祉的ニーズの多様化との関わりにおいて注目されてきた。次は地域福祉という言葉が初めて位置づけられた「社会福祉法」をめぐる2つの政治的改革として、地方分権改革と社会福祉基礎構造改革について検討をおこなう。

## (2) 2つの政治的改革と地域福祉

地方分権改革とは、日本国憲法の国民主権の理念の下、住民に身近な行政を地方自治体が広く担い、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組めるようにする一連の動向のことである。1999年には「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」、いわゆる地方分権一括法が国会で制定され、地方自治体が国や都道府県から委任を受けておこなう機関委任事務の全般的な廃止や国の関与等の見直しが図られた。この機関委任事務の廃止によって、それまで中央政府の担ってきた社会福祉に関する事務の多くが、地方自治体における固有の自治事務となった。川瀬憲子は、地方自治体における自治事務の拡大がなされる一方で、税財源の充実や確保は十分になされていないとして、これを「財源保障なき地方分権」と批評している<sup>10</sup>。こうした批評のある地方分権の流れのなかで進められたのは、一般に「平成の大合併」といわれる地方自治体統合再編政策であった。川瀬は現代の市町村合併政策が、主に財政面との関わりをなかで説明される点に特徴があるとし、福祉、教育、医療、保健衛生、雇用、経済など多方面の領域がその影響を受け

たとしている。たとえば福祉の領域では、合併によって広域化・効率化された行政だけでは、社会福祉サービスの必要な人々の要望や意見を把握したり、きめ細かな対応をしたりすることが難しくなるといった影響が考えられる。このような流れのなかで地域住民やボランティア活動、NPO 団体による活動など、制度化されていない互助による福祉サービスの充実という、地域福祉的な対応策が必然性を帯びてきたと考えられる。以上のような地方分権をめぐる、公的責任の後退と自己責任の拡大という議論がおこなわれる傾向は、社会福祉基礎構造改革にもみられる。

社会福祉基礎構造改革とは、増大・多様化が見込まれる国民の福祉的ニーズに対応するため、1951年の社会福祉事業法制定以来、大きな改正のおこなわれていない社会福祉の共通基盤制度について見直しをおこなう一連の動向を指す。改革の概要を示す「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」<sup>14</sup>では、措置を講じる必要性のあるものとして大きく 3 つが挙げられている。そこであげられているのが、「社会福祉事業の推進」、「質と効率性の確保」、「地域福祉の確立」である。これらの 3 つの項目からは、社会福祉改革の方向として、サービスの利用者と提供者の関係が、措置から自己責任に基づく選択・契約という対等なものとして確立されることや、福祉サービスの多元化、普遍化、民営化などの実現といったものが目指されていた。特に「地域福祉の確立」について具体的に取られた措置としては、2000年の社会福祉法の改正に伴い、第 4 条で地域福祉の推進を目指すことが規定され、第 10 章に「地域福祉の推進」が設けられたことがあげられる。

同法第 4 条では地域福祉の推進の主体が明記され、「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」が、地域福祉の推進責務を担うように規定がなされた。また第 6 条では、国および地方公共団体の責務として「福祉サービスの提供体制の確保、福祉サービスの適切な利用の推進に関する施策等」が規定されており、国や地方公共団体は直接実施する責務ではなく条件整備者としての責務が課されている。以上、第 4 条と第 6 条をみると、地域福祉とは、公的機関が推進のための条件整備をおこない、地域住民や事業者、活動者が直接の推進主体となっておこなわれる福祉活動を指していると考えられる。このことから地域福祉の推進は、これまで公的なものとされてきた責務が、地域住民などの自己責任のもとに集約されるものであると考えられる。

これらの改革を通して目指されてきたことは、地方自治体が住民意思に基づいた政策を実施し、地域の住民が自分の地域を自ら考えて創っていき、それを実行できる体制を地域で整えることだといえる。今回検討した社会福祉法などの制度では、地域住民が主体となって活動することは規定されているものの、地域住民がどのように活動をおこなう主体となるのか、どのように「力量」を形成するのかといった部分は規定されていない。つまり、地域住民が地域福祉の実現をする主体としての「力量」をすでに持っているという前提のもと、その「力量」がどのように育まれるかといった「形成」部分は示されないまま、改革が進められてきたのではないかと考えられる。そこで次章では、これまで蓄積されてきた地域福祉研究において、住民の力量形成がどのように位置づけられてきたのかについて検討をおこなっていく。

## 2. 地域福祉研究における住民の力量形成の位置づけ

地域福祉の理論は1970年に岡村重夫が著した『地域福祉研究』を皮切りに、多様な理論が提唱されてきた。牧里毎治は地域福祉概念をその捉え方の違い、すなわちアプローチごとに分類し、構造的な概念として捉えるものと、機能的な概念として捉えるものの2つに大別して整理している<sup>12</sup>。

その後、井岡勉は1990年以降の地域福祉論は新たな展開を示したとして、社会福祉基礎構造改革をうけた地域福祉論の整理をおこなっている。本章では牧里と井岡の分類に基づき、代表的な地域福祉論者の地域福祉概念について、特に地域住民の力量形成に関する記述に注目しながら整理をおこなう。

### (1) 構造的な概念としての地域福祉と力量形成

地域福祉を構造的な概念として捉えようとする構造的アプローチは、さらに制度政策論的アプローチと運動論的アプローチの2つに分けられ、それぞれに当てはまる論者として右田紀久恵と真田是があげられる。右田は社会福祉が持つ、住民を操作対象化する側面を指摘し、そこからの脱却の視点をもって地域福祉概念を組み立てている。したがって右田の地域福祉論は住民主体を原則としている。右田の地域福祉の概念規定は、それまで地域福祉の一般的な理解が、「地域でおこなわれる福祉活動・事業」という程度にとどまっていたのに対して、地域福祉を住民主体の原則に基づき、政策や制度のうちに、生活問題への包括的対応策として位置づけた<sup>13</sup>。この点において、右田の地域福祉論は社会構造に対して働きかける制度政策論として分類されている。なお右田の地域福祉論については、初期と後期に分けられているため、第3節で後期の地域福祉論を改めて検討する。

他方で、運動論的アプローチに分類される真田は、産業政策を通して地域の経済的基盤を強め、地域住民の生活の基礎を発展させることを大前提にした地域福祉の概念規定をおこなっている。真田の地域福祉概念は、地域福祉の実現に関わる行政やその他の機関が、地域住民の自主的な参加・運動の働きかけによって規定されるとする点で運動論的とされる。また地域住民の自主的な参加や運動は、社会構造としての階級関係・階級闘争による抵抗をうけるものであるとしている<sup>14</sup>点において、地域福祉を構造的なものとして捉えていると考えられる。

こうした地域住民の参加や運動を展開する際に必要な「力量」とは、地位や財力などではなく、組織された住民、組織を手にした住民自身であるとしている。つまり真田の考える住民の力量形成には、住民がそれぞれの要求を共有し、団結することで「住民」ができるだけ広く多様に結びついて力を合わせる態勢ができること<sup>15</sup>が想定されている。

### (2) 機能的な概念としての地域福祉と力量形成

地域福祉を機能的な概念として捉えようとする機能的アプローチもまた、主体論的アプローチと資源論的アプローチの2つに分けられ、それぞれに岡村重夫と永田幹夫が分類されている。岡村重夫は、初めて体系的な地域福祉論をまとめた開拓者として評価されている。岡村の地域福祉のあり方として、福祉サービスの対象者が収容施設ではなく、地域社会や自宅といった社会的接触の場にお

かれ、彼らと彼らの従来の社会関係とを継続することを目的とした地域共同社会が想定されている<sup>16</sup>。このように機能的な共同体やコミュニティの実現を、福祉課題の解決の手段として地域福祉に位置づける点で、岡村の論は機能的アプローチとして分類されている。こうしたコミュニティは、地域社会の担い手としての主体意識や市民的権利を自覚する人々によって構成されるコミュニティ型地域社会と、サービスを受ける当事者を中核とする福祉コミュニティの2種類に分けられる<sup>17</sup>。いずれのコミュニティも、地域住民によって構成されるものであるとし、この時、地域住民は福祉サービスの利用者であると同時に、サービスを創造する主体としても描かれている。このように、住民の主体的で組織的な問題解決の過程を重視している点で、岡村は主体論的アプローチに分類されている。

他方、永田幹夫の地域福祉概念は、全国社会福祉協議会（以下「全社協」）の理論指導にあたった研究者や全社協スタッフとの共同作業によるものであり、「実務的立場」から抽出した概念である<sup>18</sup>。そのため、中軸とされるのが在宅福祉サービス供給体制の整備となり、特に要援護者層の福祉的ニーズに対応する社会資源、特に専門家を中心とした人的資源を、地域でいかに用意・供給するかという点に重点が置かれており、この点において永田は資源的アプローチに分類されているといえる。

これらの機能的アプローチに分類される岡村と永田は、住民の力量形成についてどのように考えていたのだろうか。岡村は、個人が課題解決の主体となるには、地域社会の制度的欠陥について学習し、認識し、効果的な解決策を選択するプロセスが必要であるとして、社会教育との関係について以下のように記述している<sup>19</sup>。そこでは、社会教育のねらいは単純な技術の学習ではなく、批判的能力の養成、生活態度・価値体系の変更にあるとしている。その方法として共同学習をあげており、社会制度が個人の生活に与える影響などに関する共同学習を通して、学習者が問題解決の責任を自覚し分かち合うことができるとしている。岡村はこの点に「社会福祉と社会教育の密接不可分な関連が見出される」<sup>20</sup>とし、住民の力量形成の方法のひとつとして社会教育を取り上げた。他方で永田は、人間が組織化することで分散しているときの総和以上の「力量」を発揮できるとしており、真田のいう「団結」としての力量形成に近い主張であると考えられる。ただし永田は、既に存在する専門家から地域住民までの多様な人的資源を、組織化し調整することで福祉のニーズを満たすアプローチをとっており、単なる「団結」ではない点に独自性があると考えられる。また永田の論では、地域住民はあくまで活動に「参加」する存在であり、住民はそのなかで学習し、価値観、意識、態度の変革をおこなっていくとしている。明言はされていないが、この点も住民の力量形成の一側面であると考えられる。

### (3) 新たな展開としての地域福祉概念と力量形成

ここでは社会福祉基礎構造改革を踏まえた地域福祉論の論者として右田紀久恵と、大橋謙策の研究を通して、住民の力量形成への視点を整理、検討する。右田は、社会福祉の財政面が見直され社会福祉の構造改革が進められるなかで、住民の自己決定・自己責任が強調されている状況から、改

めて地域福祉における自己認識と地域福祉実践のあり方を追求する必要があるとして、地域福祉論を深化させる。右田は、地方財源の圧縮自体を問題視するのではなく、同時に進められている地方自治の質が保たれるかどうかという、地域住民による「分権と自治」の具現化に焦点を当てて、地域福祉の実現を目指す「自治型地域福祉」論を展開する。右田の地域福祉論で重要なのは、地域福祉実践が「あらたな『公共』の構築」を含む、「公共的営為」<sup>21</sup>であるとしている点である。右田は、その具体化として地域社会やコミュニティなどの公共空間を構築することをあげており、その際、個人は自律性のある精神力を持った「強い個人」のみならず、「弱い個人」を想定する必要があるとする<sup>22</sup>。公共空間の構築は、さまざまな個人が時間をかけて自己認識をし、社会への参加・ネットワークづくりの要件である主体形成をすることで、それぞれがボランティア活動やNPO活動などの地域福祉活動を通して実現されていくとしている。

他方、大橋の考える地域福祉とは、行政制度の基礎単位である市町村を基盤に、個人や家族が生活のさまざまな場面で困難な状況に直面したとき、その個人や家族の必要に応じたサービスを提供することを指している。またその推進方法としては、必要とされる物理的・精神的な環境醸成や社会資源の活用、制度の確立、福祉教育を展開することなどをあげている。特に福祉教育については、社会福祉基礎構造改革以前からも主張の一部とされてきたが、今日における福祉教育の重要性については、以下の説明がされている。1つは、1990年の社会福祉関係八法の改正に伴い、社会福祉事業法のなかで「地域住民の理解と協力を得ること」という文言が規定されたことから、地域住民の社会福祉への関心と理解を深める福祉教育活動が重要になったこと。2つめに、地域福祉の推進には、地域住民による制度化されていないインフォーマルな活動が不可欠であり、そのための実践主体の形成のために必要な要素のひとつであるとしている<sup>23</sup>。最後に、多文化共生社会としての21世紀に求められる能力は、知識の多寡に関わる能力より、人と交わり人と共生する能力、新しい価値規範を身につけて行動できる能力であるとし、その具体的方策に福祉教育をあげている。

では、これらの論において住民の力量形成はどのように考えられているのだろうか。右田は、地域福祉の実現の要件のひとつとして、自己認識を通じた自己同一性の確立をあげている。すなわち、「弱い個人」を含むさまざまな個人が時間をかけて、他者との多様な差異を認識し自己同一性を打ち立てるなかで、公共性を成長・発達させながら地域福祉を実現していく過程が想定されている。ここでは「多様な差異を認識し自己同一性を打ち立てる」ことで公共空間を構築する能力が「力量」であり、それはボランティア活動やNPO活動などの地域福祉活動を通して形成されていくものであると推測された。他方で大橋は、住民の力量形成の方法のひとつとして福祉教育をあげ、さらに4つの主体形成をその課題としている。1つめの、「地域福祉計画策定主体の形成」では、ある課題を障害者福祉や高齢者福祉、児童福祉など様々な分野の福祉と関連付けて総合的に捉え、優先順位をつけて計画づくりを進める「力量」が求められている。2つめの「地域福祉実践主体の形成」では、近隣の見守り活動など、行政サービスでは対応しきれない課題の解決に向けて、社会福祉への知的理解とコミュニティ形成の実践力が求められている。3つめの、「社会福祉サービス利用主体の形成」に関しては、在宅福祉サービスの制度化が進んでいるにも関わらず、その利用度が伸びな

い状況の原因に、社会福祉制度を利用することに伴うスティグマの課題や制度やサービスの周知率の低さがあげられている。そこで住民は、サービスを利用することそのものへの認識と理解を深めたり、制度の情報を獲得したりする学習が必要とされる。最後に4つめの「社会保険制度契約主体の形成」では、社会保険制度の整備と社会福祉の充実を関連づけるなかで、年金受給者の価値規範や社会保険制度に関する世代間の合意形成のための学習が必要であるとしている。また福祉教育の構成要件を8つ挙げており<sup>24</sup>、なかでも「地域や社会で解決すべき課題があるか気かけ」ること、「問題を解決するうえで、どのような社会制度があるのかを学び、その解決方法を考え出す力を養うこと」、「ソーシャルアクションを展開できる力を養うこと」などを見ると、福祉教育が問題解決能力の養成を重視したものであることがうかがえる。大橋の論は、社会福祉基礎構造改革をうけて、住民への福祉教育が重要であるとし、同時に住民がさまざまな主体として「力量」を形成することの必要性が想定されている点で重要である。

## おわりに

本稿では地域福祉に関する先行研究の整理をおこない、地域福祉における住民の力量形成の内実を検討した。第1章では地域福祉概念の登場した背景を明らかにするうえで、第二次世界大戦後の政策動向と2つの政治的改革に焦点を当てた。そのなかで、地域福祉概念が登場した背景には、国家財政改革の一環としての側面と、多様化した社会福祉的ニーズへの対応のための積極的な社会福祉制度改革としての側面があることが明らかになった。ここでは、地域福祉を実現する地域住民の「力量」は前提とされるものの、それをどのように育むのかという点で課題が残された。第2章では牧里と井岡の地域福祉論の整理に基づき、それぞれの論者の地域福祉概念を検討し、地域福祉研究における力量形成の位置づけについて検討をおこなった。第1節では、真田の論において「団結」という方法で住民の力量形成をおこなうことが想定されていた。第2節では、岡村の論において、住民の力量形成に関して、共同学習という社会教育的なアプローチで、単純な技術の学習ではなく、生活態度・価値体系の変更を目指すこととされていた。永田の論では、人的資源を組織化することや、地域住民が活動に参加するなかで学習し、価値観、意識、態度の変革をおこなうことが力量形成として考えられた。第3節の右田の論では、自己認識を通じて自己同一性を確立し、ボランティア活動等の社会参加をしながら公共性を成長・発達させることで、地域福祉の実現に向けた「力量」が形成されると考えられた。大橋の論では、福祉教育を通じて4種類の主体形成が目指されており、住民は多様な主体としての力量形成が求められていることが考えられた。

地域福祉の実現のために住民が形成すべき「力量」の程度には、自己認識を通じて自己同一性を確立させる個人的な次元から、専門家や地域住民を組織化することで地域福祉のための「力量」を形成する集団組織的なもの、参加による学習や社会教育によって一定の集団規模での社会福祉の認識や意識、態度の変革をするものなど、多様なものが考えられた。また福祉教育で想定する「力量」の程度は、どのような主体を形成するかによって異なり、力量形成の内実を考えるうえで重要な視点であると考えられた。以上のうち、参加を通じた学習や社会教育、福祉教育としての力量形成は、



教育的手法によって福祉の実現をはかるという意味で、教育と福祉の結節点であると考えられた。このような教育的手法による力量形成は、個人の生活態度や価値体系、意識などの変更を目的としたもののほかに、岡村の論では批判能力の養成や制度学習が、大橋の論では課題の発見や解決をする能力、アクションを起こす能力などが目的となるものも想定されていた。しかし、これらは理念的なもので具体性に欠けており、ここに本稿の研究手法のもつ限界があると考えられる。

本稿は、国家の政策レベルと研究レベルの検討にとどまっており、自治体レベルの政策や実践レベルでの検証をおこなうことが出来ておらず、力量形成の内実を十分に明らかにしているとはいえない。また地域社会では小川利夫の指摘するような、制度的な側面での教育と福祉の分離した状況<sup>25</sup>があり、制度と実践が必ずしも結びついていない状況が推測されるため、今後は自治体レベルでの制度や地域福祉活動の実践の調査を通して、住民の力量形成の内実を明らかにしていく必要があるだろう。特に地方自治体や教育委員会、社会福祉協議会など、教育と福祉で制度的に分離した機関が、どのような関係・構造をもって住民の学びの保障や地域福祉の実現を図っているのか明らかにするなかで、超高齢社会を迎えた現代社会における社会教育の実態を捉えていきたい。

## 〔注〕

- 1 ここでは、公民館が区役所に移管されたことに伴い、公民館運営審議会が廃止された福岡市や、公民館の管轄が教育委員会から総務市民局へと移管されたことで、公民館が廃止され、市民センターとして再出発することになった北九州市を取り上げて、制度的後退と実践の展開のギャップの説明をおこなっている（松田武雄『現代社会教育の課題と可能性 生涯学習と地域社会』九州大学出版会, 2007年, pp.6-7）。
- 2 大橋謙策・宮城孝編『社会福祉構造改革と地域福祉の実践』東洋堂企画出版社, 1998年, p.25
- 3 牧里毎治・杉岡直人・森本佳樹『ビギナーズ地域福祉』有斐閣アルマ, 2013年, p.160
- 4 厚生労働省による調査研究事業の報告書では、自助－互助－共助－公助の内容は、時代や地域によって変化するものであるとしたうえで、社会保障における費用負担の側面から解説している。すなわち「公助」は税による負担、「共助」は介護保険や医療保険といった被保険者の負担、「自助」は自らの負担で市場サービスなどを購入するものなどを指し、「互助」は相互に支えあうという意味で「共助」と共通点があるが、なかでも費用負担が制度的に裏付けされていない近隣の助け合いやボランティア活動などを指している（平成24年度老人保健健康増進等事業『<地域包括ケア研究会>地域包括ケアシステム構築における今後の検討のための論点』2013年3月, p.4）。
- 5 「補完性の原理」は公共哲学における組織原理のひとつで、あらゆる権限と責務の所在を示し、個人や諸集団の役割分担を明確にするための基準を示す調整原理である。ここでの「補完性」は、積極的な面と消極的な面をもつ両義的な概念である。すなわち、「大きな集団は、小さな集団が自ら目的を達成できないときには、介入しなければならない」という積極的な介入を肯定する側面と、「より大きな集団は、より小さな集団が自ら目的を達成できるときには、介入してはならない」という介入の限定をする側面がある（宮崎文彦「公共哲学としての「補完性原理」」千葉大学公共研究センター『公共研究』4(1), 2007年6月, pp.57-80）。

- 6 自助や互助は、共助や公助といったシステムの補完としてだけではなく、個人の選択や人間関係、日常生活に密接に関わるしくみとしてもその役割の重要性が認識されつつある（平成 21 年度 老人保健健康増進等事業『地域包括ケア研究会 報告書』2010 年 3 月, p.7）。
- 7 真田是監修『現代地域福祉の課題と展望』かもがわ出版, 2002 年, p.26
- 8 全国社会福祉協議会「提言 社会福祉改革の基本構想」全国社会福祉協議会『月刊福祉』69 巻(10), pp.106-115, 1986 年 5 月
- 9 社会福祉法第四条と第十章に、それぞれ「地域福祉の推進」が明記されている。
- 10 川瀬憲子『「分権改革」と地方財政 住民自治と福祉社会の展望』自治体研究社, 2011 年, p.81
- 11 旧厚生省ホームページ 報道発表資料「98/6/17『社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)』」  
<<http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1006/h0617-1.html>> [閲覧日 2014 年 1 月 20 日]
- 12 牧里每治「Ⅲ 地域福祉の概念」阿部志郎・右田紀久恵・永田幹夫・三浦文夫編『地域福祉教室 その理論・実践・運営を考える』有斐閣選書, 1984 年, p.59
- 13 井岡勉・坂下達男・鈴木五郎・野上文夫編著『地域福祉概説』明石書店, 2003 年, p.41
- 14 真田是『地域福祉の原動力』かもがわ出版, 1992 年, p.94
- 15 同上, p.22
- 16 岡村重夫『地域福祉研究』柴田書店, 1950 年, pp.3-5
- 17 岡村重夫『地域福祉論』光生館, 1974 年, pp.65-70
- 18 永田幹夫『地域福祉論』全国社会福祉協議会, 1988 年, p.41
- 19 岡村, 前掲書, 1950 年, pp.268-279
- 20 同上, p.274
- 21 右田紀久恵『自治型地域福祉の展開』法律文化社, 1993 年, p.9
- 22 右田紀久恵・上野谷加代子・牧里每治編著『福祉の地域化と自立支援』中央法規, 2000 年, p.18
- 23 大橋謙策『地域福祉論』放送大学教育振興会, 1995 年, pp.72-82
- 24 同上, pp.81-82
- 25 小川は、文部省と厚生省によって事業の住み分けがおこなわれたことについて、福祉と教育が制度上乖離した関係となったことで様々な構造的矛盾が明らかになったとしている。児童の教育福祉論においては、個人の学習権の保障には、個人の生活の保障が前提条件となるにも関わらず、両者が制度上で乖離したことによって、個人の学習権と生活の統一的保障がなされなくなる状況があげられている（小川利夫・高橋正教編著『教育福祉論入門』光生館, 2001 年, p.215）。