

## 地域福祉における「地域」のとらえ方と社会的ケアの課題

松端克文（桃山学院大学）

### はじめに

社会的ケアと家族・施設との関係を議論する場合と社会的ケアと地域との関係を議論する場合とでは、その議論のなされ方が異なっているといえる。家族の場合には家族内の私的なケアを社会化する方向（「脱・家族」のベクトル）で、施設についても施設内のケアを社会化する方向（「脱・施設」のベクトル）で、すなわち基本的にはケアを外部へと拓く方向で議論がなされている。一方、地域の場合には、家族内ケアや施設内ケアを拓いていく先にあるもの（「向・地域」のベクトル）、あるいは社会的ケアを展開する場として議論がなされているといえる。

今回の報告では、こうしたことをふまえ「地域」には何が期待され、「地域」で実際に行われるような実践が行われ、そこにはどのような可能性なり課題があるのかといったことに関して検討してみる。

### 1. 地域には何が期待されているのか？

#### (1) 国の報告書などで論じられていること

国の報告書などでは、「地域」はどのように論じられているのであろうか。『平成19年版国民生活白書—つながりを築く豊かな国民生活—』では、「地域のつながり」が大切であるという前提のもと、それを①ある場所に居住し生活することで生まれるつながり、②地域の地縁組織に参加することによって生まれるつながり、③特定の目的を果たすために設立された組織に参加することによって生まれるつながりの3つに区分し、「つながりの障壁を解消する取り組み」として小学校を拠点としたコミュニティルームの活動や、地域の機能を復活させる取り組みとしての異年齢の子どもの居場所（交流の場）づくりの活動、そして地域の役割が新たに注目される取り組みとして24時間体制の町内お手伝いボランティアの活動などを紹介している（内閣府2007）。

また、「地域社会で支援を求めている者に住民が気づき、住民相互で支援活動を行う等の地域住民のつながりを再構築し、支え合う体制を実現するための方策」について検討するために設置された「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」の報告書（2008）では、公的な福祉サービスだけでは支援が困難な事例への対応を含め、成熟した社会における自立した個人が主体的に関わり、支え合う、地域における「新たな支え合い」（共助）の領域の拡大・強化が求められているとして、その重要性を強調している（これからの地域福祉のあり方に関する研究会2008）。

そして「地域包括ケア研究会報告書」では、「地域には、介護保険サービス（共助）だけでなく、医療保険サービス（共助）、住民主体のサービスやボランティア活動（互助）、セルフケアの取り組み（自助）等数多くの資源が存在するが、これらの資源は未だに断片化している。今後、それぞれの地域のもつ『自助、互助、共助、公助』の役割分担を踏まえな

がら、有機的に連動して提供されるようなシステム構築が検討されなければならない」として、住民同士の「互助」をケアシステムのひとつの要素として捉えている（地域包括ケア研究会 2010）。

このように「地域」には、「つながり」を形成したり「新たな支え合い」（共助）を展開する場として、あるいは地域ケアシステムを構成する重要な要素（＝互助）として、多くの期待が寄せられているのである。

## **(2) 孤立（独）死・無縁社会等への対応として**

「地域」は、孤立（独）死の防止の場としても注目されている。たとえば、常盤平団地で「孤独死ゼロ作戦」としてさまざまな活動を展開している中沢卓実は、孤独にさせないコミュニティの重要性やコミュニティにおける「世話焼き」の重要性を指摘している（中沢卓実 2008、中沢卓実・淑徳大学孤独死研究会 2008）。「孤独死」という用語は、1970年頃から新聞などで用いられていたが、1995年の阪神・淡路大震災後の仮設住宅での相次ぐ独居者の死が社会問題として注目されたことが契機となり広く人口に膾炙した。しかし、その定義は曖昧であるし、原因についても失業や不安定雇用、貧困、離婚などさまざまな要因が重なっている。しかし、あえて共通項を抽出すれば「孤立（独）」であるといえる（NHKスペシャル取材班・佐々木とく子 2007、元木昌彦 2008 など）。しかも、それは高齢者の独居者に限定されたものではなく、40歳代から50歳代、さらには30歳代までも含む世代において生じている現象であり（藤森克彦 2010、吉田太一 2006、2008、2010、NHK クローズアップ現在取材班 2010 など）、最近では「孤立死」という表現が一般化している。また、2010年1月に放送されたNHKのスペシャル番組により社会的な関心が高まった「無縁社会」（NHK「無縁社会プロジェクト」取材班 2010）や朝日新聞の特集（「孤族の国」朝日新聞 2010）における「孤族」といった文脈からも捉えられるようになり、その対応としても地域のあり方が問われるようになってきている。

無縁社会は、血縁・地縁・社縁といった中間集団の衰退により社会生活を営む上で必要とされる関係（＝「縁」）が喪失している状態であり、家族や地域、そして職場から排除されている状態である。それだけに「ひとりひとりが“つながり”を作ろうとするささやかな勇気の積み重ね」（NHK「無縁社会プロジェクト」取材班 2010：265）を推奨することと同時に、公的な責任・社会保障制度の充実も求められ（橘木俊詔 2011、島田裕巳 2011、一条真也 2011 など）、地域もしくはコミュニティにも一定の期待が寄せられている（吉原直樹 2011 など）。

また、阪神淡路大震災以降、災害時（災害前の備えから災害後の支援・復興に至るまで）における「地域」の役割の重要性が指摘されており、民生委員制度創設90周年記念事業として「災害時一人も見逃さない運動」（2007年10月～）も展開されている。2011年3月11日に発生した東日本大震災以降、こうした認識はいつそう高まっており、2011年の漢字（日本漢字能力検定協会「今年の漢字」）においては「絆」が選ばれている。もともと「絆」や「つながり」は国内にとどまらず国際的な次元でも確認できるものだが、日々の暮らしに直結する衣食住や職の確保となると、やはり生活の舞台としての「地域」の文脈が重要となってくるのである。

## 2. 地域はあてにできるのか？—地域コミュニティの希薄化—

それでは私たちの実際の生活において、地域はどの程度あてにできるのだろうか。『平成19年度版国民生活白書』によれば、近所付き合いの程度に関して「親しくつき合っている」が1975年では52.8パーセントであったのに、1997年では42.3パーセントと約10ポイント減少している。また、自治会の参加頻度においても1968年の内閣府による「住民自治組織に関する世論調査」では、「だいたい参加する」が町村部で70.2パーセント、市部で49.1パーセントであったのに対し、調査が異なるので単純な比較はできないが2007年の「国民生活選好度調査」では「月に1日程度以上」の参加が全体で12.1パーセントとかなり低い数値になっている（内閣府2007）。

このように「地域」で暮らしているものの自治会には加入せず、近所付き合いもなく、自宅には「寝に帰る」だけといった生活の状況では、正直なところ「地域」をあてにすることはできない。同様に知的障害のある人がグループホームで暮らし、日中活動の事業所（福祉施設）に通ってはいるものの仲間や事業所の職員としか接しておらず、近隣住民との付き合いがほとんどないとしたら、いくら共助や互助が期待されても「地域」に積極的なイメージはもちにくいといえる。

ハーバーマスは言語的なコミュニケーションを通じた相互了解の世界（生活世界）が目的合理性の支配するシステムにより抑圧されていく事態を「システムによる生活世界の植民地化」として批判した（Habermas1981=1985-1987）。宮台真司はそれを「信頼と善意、自発性に基づいた記名的コミュニケーション」から「役割とマニュアルに基づいた匿名的なコミュニケーション」への変化として、あるいは顔身知りの関係における「地元商店街的なもの」から匿名社会における「コンビニ・ファミレス的なもの」への変化として説明しており（宮台真司2007ほか）、そうした社会では「包摂性」が失われ、個人は全くの剥き出しでシステムに晒されるようになるとしている（宮台真司2009）。このような社会は、効率性、予測性、計算可能性、そして制御の論理が重視される社会でもあり、アメリカの社会学者であるリッツァはそれを「マクドナルド化する社会」として批判的に分析している（Ritzer1993=1999）。

このように家族・親族のネットワークや地縁関係、さらには職場を通じた関係のかなで形成される「親密圏」が失われ、中間集団が解体していくことは、しがらみからの「解放」という肯定的な側面を持つものの、雇用の不安定化や貧困化、自殺や孤立死の増大などの状況をふまえると、むしろ「剥奪される人間関係」（石田光規2011）という否定的な文脈で捉えることの方が重要である。

以上のように中間組織としての地域そのものが包摂性を喪失し、かつてのような「生活世界」を維持できないとすれば、安易に「地域」の役割を強調しても議論は上滑りするだけになるといえる。

## 3. では、「地域」にどのようにアプローチするのか？

### (1) 居住地を拠り所とした「共」の再構築

地域福祉は、簡潔に表現すれば地域にはらたきかける福祉であるのだが、上述したように「地域」を単純にはあてにできないとすれば、そこではどのようなアプローチが有効な

のであろうか。以下、4つの観点から検討してみる。

現代社会は、人々の生活行動圏域が拡大し、先にみたように「マクドナルド化」した「ファミリー・コンビニ的」な都市的生活様式が都市 - 地方を問わず深化し、「単身」世帯が「核家族」をぬき最も多くの割合を占めるなど家族の形態も大きく変化するなかで、地域の必要性がますます実感されにくい状況にある。

そして家族についていえば、核家族における父母と子ども、さらには拡大家族における祖父母の存在は、たとえば父が自治会の役割を担い、母が婦人会、子どもは子ども会、祖父母は老人クラブにというように、「家」は地域活動にコミットする際の基礎的な単位となっているのである。それだけに単身化していく社会では、地域と関わる機会そのものが喪失していくことになる。こうした事態は、とりわけ男性の単身者においてより深刻なものとなっている（石田光規 2011 など）。

このようにたしかに一見したところ、地域はあてにできるような状況にあるとはいえないのだが、では家族や職場はどうであろうか。一般論として家族のあり方や家族制度を議論することはできても、家族は極めてプライベートな関係により形成される空間であるため、虐待などの問題でもない限り第三者は介入しにくい。職場についてもマクロのレベルでの雇用や労働に関する政策を通じてのアプローチは可能であるが、個々の職場のあり方に関して第三者が介入することは基本的には困難である。

ところが地域の場合、実は私たちは常にどこかの地域の住民であり、地域という「共」の空間、もしくは「公共」の空間に対しては、そこで暮らしたり、働いたり、学んだりしている住民として、特に働いているということからすれば福祉専門職として、あるいは行政職員としてなど、さまざまな立場から現に関わっており、より積極的な意味での関与も可能であり、そうした意味で地域は「開かれた空間」なのである。

こうしたことをふまえると「地域」のもつ基本的な重要性は、地域が居住地を中心に広がる社会空間である点に求めることができる。たとえ住民は共同を意識していなくても、また住民相互の紐帯をもたなくても、重層的な空間構成をもつ地域における一定の問題処理システムを共同利用している。つまり、地域社会における資源利用を媒介として、居住するということを契機として、一定の行動範囲のなかで、他者との一定の関係を日常的に形成することで成立する共同性（「共棲的共同性」、「隠れた共同性」、「見えない共同性」）があるのである（森岡清志 2008）。居住しているということは、特定の地域に準拠しているということなのである。

地域が有するこうした共同性に注目すれば、“地域”にリアリティをもたらす道が拓けてくる。たとえば、地域の住民が利用しているスーパーマーケットにおいて、個々の消費者である住民同士には面識がなくても、ボランティアを募って親が買い物中に子どもを預かるような活動をスーパーマーケットの一画ではじめれば、子ども同士の関係の形成のみならず、子どもを介しての親同士の関係づくり、すなわち“地域”の“住民”としての関係づくりの契機ともなる。それは地域のなかに『共』を再構築（森岡清志 2008）することであり、換言すれば「生活世界」を再活性化させる活動ともなりうる。あるいは、スーパーを利用していた消費者が、高齢などの理由で自力での買い物が困難になった場合に、個々には交流のなかったそうした「消費者」を集合化して一定の“地域”で商品を共同で購入

する“住民”として捉え、個々の家庭に訪問販売するような活動に取り組み、それはいわゆる「買い物難民」への“地域”における支援活動となる。

社会福祉関連の施設や事業所は、それ自体で重要な社会資源であるのだが、たとえば介護保険法にもとづく通所介護（デイサービス）では、個々人は施設・事業所と利用契約を締結し、ケアプランにもとづき「介護サービス利用者」としてサービスを利用することになる。したがって同じデイサービスを利用者していても、初期の段階では都市部などでは特に利用者間には面識がない場合がほとんどである。そこでデイサービスをサロン活動のように地域でのふれあい・交流の場としての意味をもつように戦略的に運営することで、すなわちデイサービスを介護ニーズの充足の場としてだけでなく、「共」を創出する場として個々バラバラのサービス利用者が、まさにその“地域”の“住民”になる」ようにサポートすることも可能なのである。

このように住民が特別な共同意識や地域の絆を意識していなくても、ただ“そこ”に暮らし居住している“住民”として、“地域”を拠り所として、そこで形成されている「共棲的共同性」を契機として「共」を再構築していくこと、すなわちその地域の共同性をより豊かなものにしていく実践が可能なのである。

## (2)「地域人」による「関与共同体」としての地域

少し視点を変えてみると、今日の社会では人びとはグローバルに思考し、既存の領域を遠心的に越えていく「脱領域」的な行動が強まっていると捉えることもできる。しかし、具体的な生活者としては、日常生活を営む空間的領域である近隣社会・地域社会を離れて生きていくことはできず、自らの活動を特定の領域へと集中させながら求心的に再構築していこうとする「再領域」的な傾向も見出せる（町村敬志 2007）。とりわけ会社や官公庁を退職した後は、人は近隣社会あるいは地域社会を中心として生きていかざるを得ない。つまり「社会人」の基盤が崩壊し、「地域人」への脱皮を図る基盤が整いつつあるのである（小滝敏之 2007）。しかもこのことは定年退職した高齢者のみにあてはまるのではなく、雇用が不安定化し、職場での関係においてかつてのようなコミュニティを形成できない若者にとっても「地域人」になることは重要な意味をもつといえる。このように「地域人」として参加していく舞台として、地域を捉え直すことができるのである。

では、「地域人」としてどのような地域との関わり方が考えられるのであろうか。今日の地域社会には、かつてのような「運命共同体」としての性格はほとんど見出すことができない。また、それを復活させることも不可能である。そこで注目されるのが「同」の論理による生活空間の同質化を強調するのではなく、多様で異質性をもつ住民が、共存できる生活現場を生成することを目指す「関与共働体」（小滝敏之 2007）という考え方である。たとえば自治会活動などに全面的にコミットしなくても、それぞれの住民が自ら関心のある事柄に関して、できる範囲で少しだけでも関与するような輪を地域のなかに広げていくことができれば、そのような地域で暮らす住民にとっては地域がリアリティのあるものとして認識される可能性が高まってくる。したがって、地域へのアプローチという場合、地域の住民がそれぞれの関心のあることに関して、少しだけでも関わることのできるような機会なり場をいかに準備することができるのかということが問われてくる。

### (3) 自治を実践する場としての地域

地域は「ある」ものというよりは、当為概念としての「あるべき姿」を目指して実現していく過程にあるものとして捉えることもできる。その際にキーワードとなるのが「自治」である。

住民自治とは「自治体の活動が地域住民の参加と決定に基づいて行われること」（森田朗 2003：2）であるが、そのためには自治を可能とするエリアが重要となる。森田朗は「理想的な住民自治は、住民の間に共同体意識が存在し、共同体の意思決定への参加が有効であって、一般住民が他の多数の住民を説得し、政策をめぐる議論を喚起し、一部なりともその主張や要望を政策に反映させることのできるような規模の共同体のみで可能であり、一定の人口やエリアの規模が重要となる」としている（森田朗 2003：4-5）。それは具体的には「保育園や小学校に通う子どもを通じた地域の人たちの交流や共同作業、徒歩で移動するなかではじめて気づく近隣の庭先の四季の移り変わり、商店街の店主たちとの会話で得られるさまざまな情報、近隣の人たちとの商品の共同購入など」が行われている小学校区程度の範囲が適正であるといえる（今里佳奈子 2003：155）。実際のところ地域住民により組織される地区社会福祉協議会や地区福祉委員会などのエリアは、小学校区である場合が多い。

このような手の届く小さな狭い区域のなかで社会を治めるということは、「近隣社会」における「小さな自治の実践」（小滝敏之 2007）でもある。そこには私的な利益追求を超えた公共的な利益への関心があり、単なる多数決主義に陥ることのないデモクラシーの根本的な原理が宿っているともいえる。このような範囲での地域社会が、「私」と「公」を連続的な連りのなかで捉えることのできる空間であるともいえる（今里佳奈子 2003）。こうしたことは小さな町村に限られたことではない。都市部においても近隣地区の人々が集まって「地域の問題に対する対応や地域の将来を考える」ことから近隣自治が始まる。「顔見知りの関係」が基礎となる狭域の地域社会こそ本来の「社会」であり、そのような地域社会の「小さな自治」においてこそ「自発的協力」が期待されるのである（小滝敏之 2007）。

たとえば内閣府の「国民生活選好度調査」において、「地域活動への参加状況と近隣関係の頻度との関係」をみると、「地域活動なし（地域活動に参加していない）」の人では近所付き合いで「よく行き来している」人は 3.7 パーセントだが、「全ての地域活動に参加」している人では 28.8 パーセントとなっており、参加する地域活動の頻度が増えるにつれて、近隣住民との行き来も多くなるという傾向が認められる（内閣府 2007）。「地域」は「ある」ものというよりは、ある種の具体的な活動を通じて「実感」できるという側面もあるのである。

こうしたことをふまえると地域へのアプローチを検討する場合、住民の自治が可能となるような小学校区程度の範囲における住民参加の機会や場をいかに準備することができるのかということが重要となる。後述する「自治型地域福祉論」を展開している右田紀久恵も「公共の具現化は、目に見える範囲（生活圏域＝地域）で実践という手ごたえを通して、居住の思想に支えられた住民の生活の場においてこそ可能であると措定し、住民意識・内発性・公私協働・参加（参画）・分権化とつないで、実践・方法論もそのなかに内在させて自治型地域福祉を述べているつもりです」としている（右田紀久恵 2000：25-26）。

#### (4) 地域の「内発性」が地域を再生する

2011年3月11日の東日本大震災以降の被災地支援では、地域の復興が大きな課題となっている。しかし、津波による被害を受けた沿岸部の漁村の多くは、震災以前から深刻な過疎や高齢化の状況にあった。福島を含め全国の原発のある地域も同様である。「原発に頼る」ことで雇用が生まれるなど、地域を活性化するための方策にもなっていたのである。したがって、被災地の再興や脱原発後の地域のあり方を検討する場合、震災以前にただ戻すだけの「復興」や「再生」では不十分なのである。

また、それは地域の弱みにつけこんだ外からの、あるいは中央からの介入ではなく、「集落や集落と関りの深い町や都市の中で内発的につくり出されたもの」（山下祐介 2012：235-236）である方が望ましいといえる。また、地域の空洞化は地域に雇用の場がなく、少子化と若者の流出が負のスパイラルとして進行していく事態である。その深層には「地域住民がそこに住み続ける誇りを見失いつつあること」、すなわち「誇りの空洞化」があるため、それに抗する「誇りの再建」という観点も必要となる（小田切徳美 2009：18）。

こうしたことをふまえると農山村集落の維持・存続に向けた手法として、たとえば徳野貞雄による「T型集落点検」の取り組み（徳野貞雄 2007、2011）は参考となる。T型の「T」は、家族の夫婦関係と親子関係を示す記号としてシンボリックに用いているとのことだが、集落を家族の集合体として捉え、集落の住民に集まってもらい模造紙と鉛筆、赤と黒のマジックだけを使って、都市への「他出子」まで拡大した家族について「非農業的就労」や「別居サポート行動」までを含めて集落の外に広がる人的なネットワークを描きだす。そして、「他出子」たちの10年後のUターンの可能性の有無などを確認しながら将来の状況を住民とともに検討していくのである。これは地域の、あるいは地域住民の、「内発的な力」を引き出しながら、集落の外にある資源をふまえ、地域のあり方について検討するための手法のひとつとして評価できる。

地域福祉論としては、右田紀久恵が「内発性」について積極的に言及している。右田は『地域福祉』は、あらたな質の地域社会を形成していく内発性（内発的な力の意味であり、地域社会形成力、主体力、さらに共同性、連帯性、自治性ふくむ）を基本要件とするところに、『地域の福祉』との差がある。この内発性は、個レベル（個々の住民）と、その総体としての地域社会レベル（the community）の両者をふくみ、この両者を主体として認識するところに地域福祉の固有の意味がある」としている（右田紀久恵 1993：14）。

また、岡村重夫も内発性という用語は用いていないものの「社会福祉の対象となるような生活上の困難の発生しているのは、まさしく地域社会においてであるから、その解決の努力も、当然その地域社会のなかで、また、地域社会に向けて行われるのでなければならない。」とし、地域福祉の必要性について「…もし、問題の徹底的解決をめざすのであれば、対象者個人に対する援助と同時に、問題発生の根源である地域社会の社会構造や社会関係の欠陥に迫るような福祉活動が必要となるであろう。つまり対象者に対する個別的援助ないしケースワークを中心とする社会福祉サービスだけでは問題の解決にとって不十分であって、対象者をとりまく地域社会そのものを直接の対象とする社会福祉の方法がなくてはならない。そこにケースワークを含めた高次の社会福祉概念としての『地域福祉』という新しい接近法が要求されるのである」と述べている（岡村重夫 1974：1-2）。

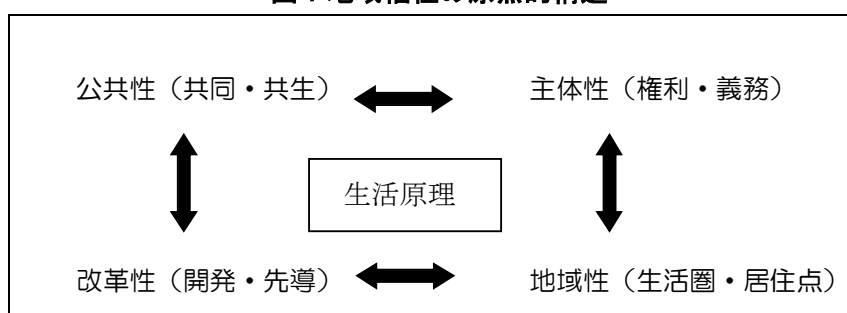
## 4. 地域福祉の射程と実践

### (1) 地域福祉の捉え方

さて、地域福祉の捉え方については今日においても多様であり、必ずしも定説があるわけではないが、ここでは右田紀久恵により構築されてきた自治型地域福祉の理論の枠組み（右田紀久恵 1993、2005）をふまえ、報告者なりに次のように捉えておくことにする。

地域福祉は、生活上の課題（福祉ニーズ）を抱える地域住民の課題解決（ニーズ充足）に向けての支援を展開するだけではなく、「あらたな質の地域を形成していく内発性」（＝住民の主体性）を基本要件として、地域を舞台に（＝地域性）、そこで暮らす住民自身が私的な利害を超えて共同して公共的な課題に取り組むことで（＝共同性～公共性）、より暮らしていきやすいような地域社会にしていくこと、あるいはそのような地域に変えていくこと（改革性）である。

図：地域福祉の原点的構造



（出典：右田紀久恵 1993 より）

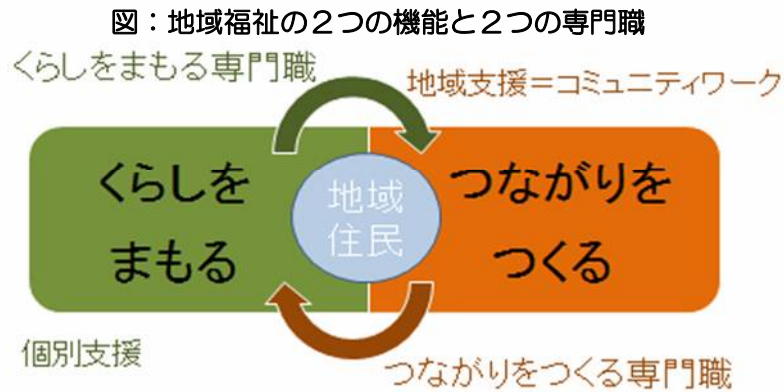
こうした捉え方をふまえ地域福祉の推進方法として整理すると2つの側面（機能）に分けることができる（平野隆之 2003 ほか）。すなわち、ひとつは地域のなかで生活課題・福祉ニーズを抱える住民の支援をするという側面であり、必要に応じて「地域」を巻き込みながらニーズの充足あるいは生活課題の解決を図るという相談支援をベースにした「個別支援」系の側面である。上述の定義では最初の1行目から2行目のところに該当する。

いまひとつはさまざまな住民が暮らす「地域」を、地域の住民が「地域のこと」に主体的に関われるよう支援していくを通じて、より暮らしていきやすい地域に変えていくという側面であり、「地域支援」系の側面である。上述の定義では2行目以下に該当する。

前者の側面を住民の「くらしをまもる」機能として、後者の側面を住民間の「つながりをつくる」機能とし、そこに関わる専門職を「くらしをまもる専門職」と「つながりをつくる専門職」として整理すると次の図のようになる。ここでいう「つながりをつくる」機能とは、地域組織化やボランティアの組織化、あるいは当事者組織化などの組織化活動や専門職・機関のネットワーク化などを通して、地域の住人や関係者、あるいは組織・団体間の新たなつながりをつくったり、既存の関係をより確かなものにしていくことである。それに加え地域の課題を集約することでその課題に対応すべく新たな福祉活動を創出したり、社協として、あるいは自治体の施策として新たに事業化・制度化していくような開発機能の側面、さらには地域社会を変革していくアクション機能も含む概念であり、伝統的なコミュニティワークの概念でもある（Twelvetrees2002=2006、高森敬久ほか 1989 など）。

なお、ここでは地域福祉の推進方法を機能として分けているので、実際のさまざまな実践においては明確に区別できるわけではなく、両機能は混在しているものといえる。





(図：松端作成)

## (2) 地域福祉の射程—「ケア」の概念との対比を通じて—

では、次に社会的ケアとの関連で地域福祉の射程について考えてみる。まず、類似の概念である「地域ケア」との関係についてみてみる。たとえば、高齢化社会の進展を背景として1990年代前後の時期からその必要性が語られてきた「保健・医療・福祉の連携」という場合の「福祉」は、「介護」や「在宅福祉サービス」のニュアンスを強く含む狭義の「ケア」を意味しているといえる。そして、この「保健・医療・福祉」を包含したより広義の概念が「地域ケア」であると捉えることができる。

日本の福祉政策は、高度経済成長期を通じて、あるいは高齢化社会に入った1970年以降、貧困問題・経済的問題である「貨幣的ニーズ」から介護などの「非貨幣的ニーズ」（三浦文夫1985）へとその重点をシフトさせてきた。それは「救貧的選別主義からの脱却」とも表現され、「福祉関係八法改正」のあった1990年以降の実際の福祉政策においてもサービス給付中心の政策への転換が図られた。1997年に成立し2000年度より施行されている介護保険法は、よりいっそう顕著になる「ケア」への焦点化を図る制度の創設でもあったのだが、こうした政策の方向は貧困問題も含めた複雑な生活課題を捨象するものでもあった。

たしかに介護の問題は、福祉政策においても、地域における実践においても重要な課題であり、それを「ケア」の観点から論じることには一定の必然性があったといえる。しかし、そのような政策転換がバブル崩壊以降の深刻化する貧困問題に対してはほとんど無力であったことは明らかである。また、概念上も地域において総合的にケアを展開する「地域ケア」がただちに地域福祉を意味することにはならない。「ケア」の概念をどのように規定するのかということにもよるが、たとえば公立病院が経営難に陥り病院の閉鎖・縮小などにより地域医療が崩壊しそうな状況にあるときに、それを住民の主体的な運動を通じて守ろうとするような活動を「地域ケア」や今日でいえば「地域包括ケア」の概念は含んでいるとはいえないからである。

たとえば、兵庫県丹波市の「県立柏原病院の小児科を守る会」の活動では、県立病院に小児科医がいなくなり、そのような事態に対して母親たちが中心になって「コンビニ受診を控えよう」、「かかりつけ医を持とう」、「お医者さんに感謝の気持ちを伝えよう」という3つのスローガンのもと運動を展開した結果、小児科の時間外受診者数（コンビニ受診）が減少（半減）し、入院率が上がったことで病院の経営が安定し、小児科医が確保でき、小児科が再開されたのである（金子郁容ほか2010）。このような実践（運動）は「地域ケア」というよりは「地域福祉」の範疇に含まれるものであるといえる。たとえ「地域ケア」よ

りも「社会的ケア」の方が概念的には大きくなるとしても、それが地域から社会への同心円的な拡大を意味していたり、国家レベルでの公的な法制度を包含しているといった程度  
の概念の広がりであるのなら、地域福祉とは重なりあう側面があるとしても、そこにはや  
はり質的な違いがあるといえる。

また、そもそも「ケア」の概念をいかに拡張しようとも、たとえば各種の健診や介護予  
防の取り組みが奨励されるように、その中心には身体への関心が強くある。それだけに「美  
と健康への脅迫的な信仰」につながりやすく、「ケア」そのものが「病人や障害者、老人を  
嫌い、排除する」という逆説に陥りやすい。そうした『呪われた部分』は、むしろ現実と  
人間の豊かさを与えてくれるものなのに、『完全犯罪』の行われた世界では、人間はただ事  
物化されてしまう」（榎村愛子 2007：15－16）のである。それは『正義』と『慈愛』に溢  
れた社会であればあるほど、善意の構成員は、異常者を認知し、変質者を特定し、清潔に  
して正常な社会を維持し防衛することで、ますます<生権力>の働きを担う者」となり（桧  
垣立哉 2006：124）、「異常者の徹底的な対象化としての包摂が、社会の構成の基本力学と  
なる」というフーコーの生権力論的な理解とも重なるのである（桧垣立哉 2006：90）。

地域福祉には、それが法制度の次元であれ、文化や価値の次元であれ、既存の社会の矛  
盾を住民による主体的な地域レベルでの実践を通じて変革していくという意味が含まれて  
いる。たとえば、過疎の小さな町に日高昆布の産地直送などの事業を起業したり、「安心し  
てさぼれる」職場をつくるなど、既成の価値観を打破しながら多様な活動を展開している  
北海道の浦河町の精神障害などがある当事者の人たちの活動拠点である「浦河べてるの家」  
のさまざまな実践などはその典型である（浦河べてるの家 2002、2005、向谷地生良 2006  
など）。また、2004年度より生活困窮者に対して独自の経済的援助を実践している大阪府社  
会福祉協議会老人施設部会による社会貢献事業も貧困問題への対応を正面に据え、公的な  
制度の不備を補い改善するという開発的な機能を有する地域福祉の実践だといえる（大阪  
府社会福祉協議会 2012、上野谷加代子 2009a）。社会的ケアを考える場合、地域福祉のこ  
うした射程の広さと奥深さについても留意しておく必要がある。

では、次に具体的な地域福祉の実践事例をみてみることにする。

### （3）地域福祉の実践事例—大阪府堺市と岬町の場合—

#### ■堺市における「地域福祉ねっとワーカー」の配置による地域福祉推進の仕組みづくり

堺市は大阪府の中央部南寄りに位置し、人口 85 万人弱で 2006 年に政令指定都市になっ  
ている。市内の 7 つの行政区に区役所が設置され、区社協としての法人格はとらず、市社  
協の区事務所が各区に設置されている。また市内の 92 の小学校区エリアを単位として、自  
治会、民生委員児童委員会、老人会など校区内の各種団体・ボランティアグループなど地  
域住民の参加により校区福祉委員会が組織されている。校区福祉委員会では、「小地域ネッ  
トワーク活動」の一環で生活上の課題を抱える住民への個別援助活動として、ひとり暮ら  
し高齢者宅などへの「見守り声掛け」訪問活動（実施校区 100%）や「家事援助」（同 27%）、  
「介護援助」（同 11%）、「外出援助」（同 34%）といった活動が行われており、グループ援  
助活動としては「いきいきサロン」（実施校区 100%）のほかに「ふれあい食事会」（同 90%）、  
「地域リハビリ」（同 62%）、「子育て支援」（同 96%）、「ふれあい喫茶」（同 66%）などが

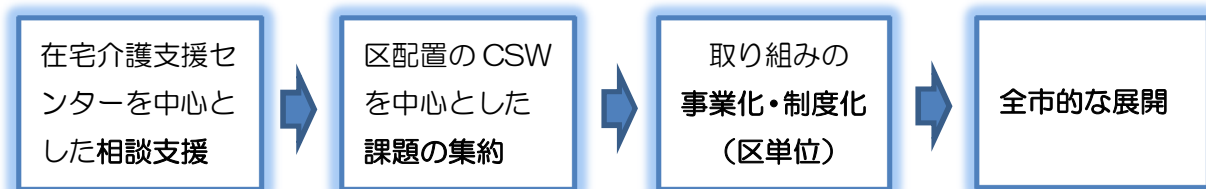
実施されている。この他、住民の立場で住民の相談にのる「校区ボランティアビューロー」(実施校区 81%) や、より丁寧な個別訪問活動である「お元気ですか訪問活動」(同 69%) などが実施されている。こうした活動は、1990 年代の初頭より社協として策定し、取り組んできた地域福祉活動計画を通じて地域に定着してきたものである。

また、地域包括支援センターが各区に 1 か所設置されており、そのもとに市独自の補助により継続されている在宅介護支援センター(市全体で約 30 か所)が配置され、2011 年度末まで地域包括支援センターのランチとしての役割を担ってきた(なお、2012 年度より社協が基幹型の地域包括支援センターを受託して各区に設置し、在宅介護支援センターが地域型地域包括支援センターとなるなど、新しい仕組みに移行されている)。

さて、堺市では地域の住民による活発な活動のほかに、2009 年 3 月に策定された「新・堺あったかぬくもりプラン」にもとづき、市独自のコミュニティソーシャルワーカー(以下 CSW)として、社協の区事務所に主としてコミュニティワークの役割を担う CSW(=「地域福祉ねっとワーカー」)を行政による人件費の補助を受けて配置し、地域の総合相談窓口である在宅介護支援センターにも相談支援(個別支援)の役割を担う CSW を配置して、両者が連携しながらコミュニティソーシャルワークの機能を果たしていくという仕組みのもとで地域福祉が推進されている(所正文 2010a、2010b、松端克文 2012a)。2009 年度より段階的に CSW を配置し、2011 年度より全 7 区に「地域福祉ねっとワーカー」を各 1 名配置し、各区の在宅介護支援センター 30 か所に業務委託のかたちで CSW を配置している。

既存の制度を利用することで解決できるような課題はさほど CSW のところには持ち込まれない。CSW が扱うケースの特徴は、大きくは①ニーズに対応する制度がないようなケース(「制度の狭間の問題」)、②ひとりで複合的な課題を抱えている場合や家族のなかに複合的な課題があるケース(「複合多問題」)、③そして支援を拒否しているケース(「支援拒否問題」)に整理できる。こうしたケースへの支援において特筆すべき点は、CSW を配置しはじめた 2009 年度以降、住民の抱える生活課題の解決に向けて、各種の専門職や警察、消防などの関係機関、そして民生委員や福祉委員を交えた支援のためのネットワークが形成されたり、「地域での課題」として住民の抱えるニーズを集約することで、ある種の事業や制度を創出(=事業化・制度化)して対応がなされるなど、開発的でコレクティブな活動事例が数多く生み出されていることである。

図：堺市におけるコミュニティソーシャルワークの展開



(図：松端作成)

たとえば、孤立死の防止活動に焦点をあて、住民の異変を察知した際に警察立ち合いのもと立ち入りができるような支援方法をマニュアル化した「孤立死～発見・対応・予防のてびき」を作成し、地域での取り組みに役立てたり(堺区発)、民生委員や福祉委員の訪問活動などを通じて自宅で倒れている住民が発見され、病院へ緊急搬送はできたものの親族

等への連絡先が分からず、その後の支援に苦慮したというような事例をふまえてできた各家の冷蔵庫に貼っておくなどすることで活用する「緊急連絡先シート」（北区発）、本人は支援を拒否しているものの地域としては見守りが必要だと判断している場合に遠巻きながら見守りする際の確認のポイントを整理した「暮らしのアセスメントシート」（東区発）、新聞配達の営業所と協働することで独居高齢者などの見守り活動をする「ほっと・みまもりネット」（堺区発）などなど、ボトムアップ型の課題集約と区ごとでの事業化・制度化、そして必要に応じて市の予算措置を伴う事業や制度として全市展開しているのである。そして、それらをツールとして用いた民生委員・福祉委員との協働による地域福祉実践などが、非常にスムーズに展開されているのである。

コミュニティソーシャルワークにおいて重視される個別支援と地域支援の一体化や開発機能については、その必要性は強調されるものの、具体的な展開が困難である場合が多い。しかし、堺市の場合、CSW の役割を主に地域支援（＝コミュニティワーク）の機能を担う社協の区事務所に配置される CSW である「地域福祉ねっとワーカー（実態としてはコミュニティワーカーである）」と個別の相談支援機能を担う在宅介護支援センターの CSW とが連携することで、そうした個別支援から地域支援までを一体的に実践していくことを具現化しているのである（松端克文 2012b）。このことは別の角度からみれば、専門的な支援のシステム（専門処理システム）と住民による相互扶助活動（相互扶助システム）との統合の実践であるともいえる（倉沢進 1998）。

そして行政の役割としては、この「地域福祉ねっとワーカー」のように、住民による共助を活性化させ、住民との協働で福祉課題の解決や地域づくりに取り組めるような専門職を配置するなど、地域福祉を推進するための仕組みをつくっていくところにあるといえる。

## ■岬町におけるサロン活動と福祉共育の実践

大阪府の最南端に位置する岬町は、人口が 1 万 8000 人弱で、高齢化率は約 30 パーセント、14 歳以下の子どもの割合は約 10 パーセントと少子高齢化が進んでいる。岬町の地域福祉の特徴は大きくは 2 つある（立花直樹 2012、松端克文 2012c、2012d）。ひとつは社会福祉協議会によるコミュニティワークを通じて、非常に数多くのサロン活動が活発に展開されているところにある。町内には 62 の自治会があるが、その内 60 地区で高齢者のふれあい・いきいきサロンが実施されている。また、複数の自治会単位で実施されている中規模のコミュニティカフェ（複合自治会単位型）が 10 か所ある。さらには小学校区単位での広域型コミュニティカフェが 4 か所ある。中規模と広域型のサロンは、子どもを含め誰もが集える「共生型サロン」になっている。より身近な生活圏域でのサロンとして自治会単位よりもさらに小さな近隣型のサロンも 1 か所ある。こうした地域型とは別にテーマ型ボランティアグループやセルフヘルプグループによるサロンが 4 か所あり、サロンに参加することが困難な住民のための出前型サロンも 3 か所あって、全体で町内には 82 のサロン活動がある。こうした活動は、地域の住民を上述した「地域人」としていくものでもある。

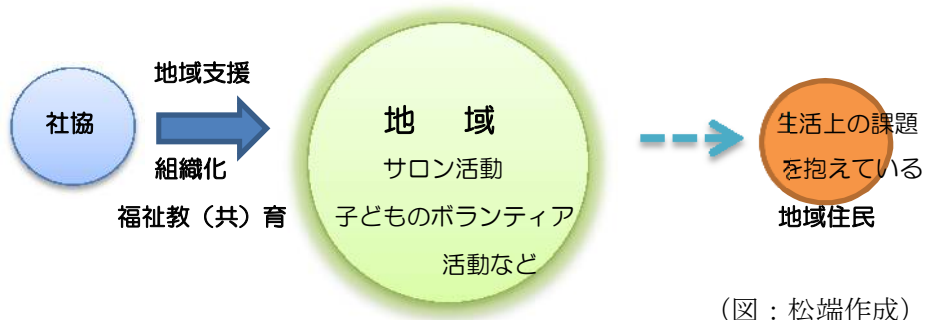
もうひとつは、社会福祉協議会による「福祉共育（教育）」の積極的な推進を通じて、住民が相互に福祉を学び合える機会であるプラットフォームづくりに取り組んでいることである。上述した多種多様なサロンは住民の参加や交流の場であることに加え、福祉共育の場・

機会にもなっている。「共育」としているのは、地域の住民が共に学び共に育っていくということを強調するために町社協が重視してきた理念であり、とりわけ子どもを巻き込んだ福祉共育に力が注がれている。町内には4つの小学校（1校は休校中）と中学校、府立高校がそれぞれ1校ずつあり、この町内の5つの学校すべてで、福祉共育が行われている。特に3つの小学校での取り組みは、非常にユニークである。

深日小学校では、2004年度より子どもと民生委員により独居高齢者宅などを訪問する「見守り隊キッズ Eye ボランティア」の活動が行われている。民生委員が終業時間に学校まで子どもを迎えに行き、一緒に高齢者宅を訪問し、しばらく会話などを楽しんだ後、子ども宅まで民生委員が子どもを送り届けるという活動である。また、淡輪小学校では2009年度より地域福祉計画・活動計画の策定過程で実施された子ども懇談会を通じてできた「キューピーグループ」の活動がもととなり、いまでは学校の正式なクラブ活動（「キューピークラブ」）として高齢者施設などへ月1回、定期的に訪問し、そこで紙芝居や寸劇、マジックなどの出し物を披露するという活動が行われている。この活動のためには準備が必要となるが、その準備が毎週、地元の共生型サロンで行われているのである。共生型サロンでは、こうした子どもたちに加え、知的障害や精神障害のある人、あるいは引きこもりの人などが、サロンでのウェイター・ウエイトレスとして参加していたり、障害者の通所施設（事業所）で作っているパンの出張販売が行われるなど、まさに「共生」の場となっているのである。また、多奈川小学校では学校の余裕教室に地区の福祉委員会の事務局が置かれているのだが、さらに「学校に行けば地域が見える」・「学校の中に地域を創る」というコンセプトのもと「喫茶めだか組」というサロン活動も行われている。

こうした福祉共育は共同募金の配分金を用いて行われているため、子どもたち自身が住民に対し福祉共育の取り組み内容（＝成果）を報告する「福祉共育プレゼンテーション」も毎年開催されている。このように岬町では、福祉教育が単に子どもへの教育ではなく、地域のさまざまな住民が関わる「福祉共育」として実施されているのである。

図：地域支援の展開イメージ



(図：松端作成)

今日の福祉業界では、支援や活動の成果を「エビデンス (evidence)」として明らかにすることが求められるが、「かたち」や「数値」による「成果」を性急に求めることには慎重であるべきである。いくら子どもたちが活発なボランティア活動を展開しているとしても、その活動の意義は参加人数や活動頻度で単純に評価できるものではないし、同じような活動を真似ればよいというわけでもない。実際のところ岬町では、3つの小学校がそれぞれの

事情をふまえ、それぞれに異なるプログラムを実施している。したがって、3つのプログラムを比較して、安易に優劣を決めることもできない。また、こうした活動に参加した子どもたちに目に見えるような教育効果がただちに見いだせるわけでもない。

しかし、こうした活動を通じて、出会うはずのなかった小学生と独居の高齢者が社会福祉協議会や民生委員を介して出会い、一定の時間を共に過ごすことには大きな意味がある。学校のクラブ活動として地域のサロンで地域の大人たちと一緒に準備をして、高齢者施設などに定期的に訪問して出し物を披露することや、小学校のなかにサロンの場をつくり、学校に地域の住民が自由に出入りすることには、やはり意味がある。

こうした活動を通して学校に、教育委員会に、子どもたちの保護者に、民生委員に、福祉施設に、独居高齢者を含めた地域の住民に、そして子ども自身に、それまでとは異なる「変化」が生じている。そして、地域にも「変化」がもたらされているのである。ソーシャル・アクションという用語には、もっと壮大な改革の意味が込められているのかもしれないが、ここではこのような地域での活動を上述の「改革性（開発・先導）」、もしくは「変革」という文脈で捉えたい。堺市や岬町での実践はソーシャル・アクションであり、地域性（ローカルティ）を重視するのであれば「コミュニティ・アクション」だといえるのである。そしてこうした活動には、上述の「つながりをつくる専門職」の存在も重要となる。

## 5. 地域福祉に対する疑問

### (1) 「脱社会化」・「脱政治化」していないか？→コレクティブ・アプローチの可能性

以上、地域福祉論の主張の要点を報告者なりに整理し述べてきたが、それらは結局のところ地域での住民間の助け合いや人間関係の問題に議論を収束させ、社会問題の解決の責任を「脱社会化」・「脱政治化」した自己責任論の方向に誘導することになるのではないか、あるいは地域での「住民の自発的活動の奨励」により社会保障制度の不備を隠蔽する効果をもっているのではないかとといった批判もある。

それだけにたとえば、「単身世帯が増加する中では、社会保障を拡充して一人暮らしの人でも安心して生活できる社会を構築していく必要がある」（藤森克彦 2010：4）とか、「現在私たちがすべきこと、そして私たちにもできることは、政治的公共圏を通して国家の政策決定への影響力を行使することであり、政府に迫って企業の営利活動への規制を強化させることである」（植村邦彦 2010：324）といった指摘をふまえておく必要がある。

確かに社会的ケアなり地域ケアという場合、ケアをいかに調達するのか、あるいはいかにケアを調整するのかといった側面に関心が集まりがちで、法制度や公的サービスの不備そのものの改善を迫ることは少ない。しかし、地域福祉の場合は先ほど言及した地域医療を守る運動のようにラディカルな要素を内包している。その要諦は、『私の問題』を個別に解決するだけでなく、『私たちが住む地域社会の問題』として、『当事者住民としての私』や『近隣住民としての私』や『共感するボランティア住民としての私』が『地域変革』に挑戦していくコレクティブ・アプローチ」（加納恵子 2003：83）あるいは「コレクティブ・アクション」にある。そこには「一人暮らし老人の見守りネットは、そのお年寄りの看取りで終結するが、その後も支援を組んだ住民の輪は継続し、隣のネットと交流会をもち、ケアの文化を地域で共有していこうとする」（加納恵子 2003：83）といった個別のニ



ーズ充足（≒社会的ケア）を超えた展開がある。

コレクティブ・アプローチは、上述した「つながりをつくる」機能を果たすためのひとつのアプローチであるが、それは地域での住民のつながりづくりを個々の住民の自覚と責任にもとづく自主的な努力の問題に解消してしまうのではなく、社会福祉協議会のコミュニティワーカーのような専門職による支援の必要性を示すものでもある。住民の抱える生活課題の解決を図る「暮らしをまもる」機能にしても、住民による自己責任に限界があるからこそ社会福祉を含めた社会保障制度に対して、あるいは福祉専門職などによる専門的支援に対して求められる機能である。住民の暮らしに寄り添い生活を支援する活動や住民の生活課題を集約し、住民によるコレクティブな活動の展開を支援することは、むしろ「社会」へとつながり、「政治」への関心を喚起するものであるともいえる。実は「一人の力ではどうにもならない問題があるとき、人々が集まって＜私たち＞を形成し、＜私たち＞の問題を解決していくことこそ、デモクラシー」なのである（宇野重規 2010：ix）。

#### 図：コレクティブ・アプローチの展開プロセス例

- ①住民が集い学び合えるような参加の舞台（場・機会）を構想し、さまざまな取り組みにおいて住民参加を演出する。
- ②そうした参加を通じて福祉の問題や課題への住民自身の「気づき」を促す。
- ③その際、住民がお互いに「共感」し合えるような体験を大切にす。
- ④そして、住民からそうした問題や課題を何とかしなければならぬという「やる気」を引き出す。
- ⑤確認された課題に対して、いろいろな解決策を検討する。
- ⑥参加者の「やる気」を課題解決に向けての具体的な活動につなげていくこと（想いをかたちにすること）ができるよう支援する。
- ⑦一定の活動が実践され、展開されていくと、それをいかに広げていけるのかということ（活動を広げること）に留意する。
- ⑧年度末など一定の段階で活動を振り返り、参加者自身が自らの変化・成長を確かめながら次の活動へと展開していく。

（図：松端克文 2012c）

また、先に確認したように「自助・共助・公助」といった役割分担の必要性が議論され、地域には共助なり互助の役割が期待される。しかし、こうした役割や責任があらかじめ決められているわけではない。したがって、地域には何の責任もないということを主張することも可能である。しかし、たとえば自治会や民生委員などが中心となり地域において孤立死防止の活動をしているような場合、そこには「自分たちの地域で孤立死をださない」といった責任感が認められるし、具体的な活動を通して地域の個々のメンバーの、あるいは地域としての役割が明確になってくる。

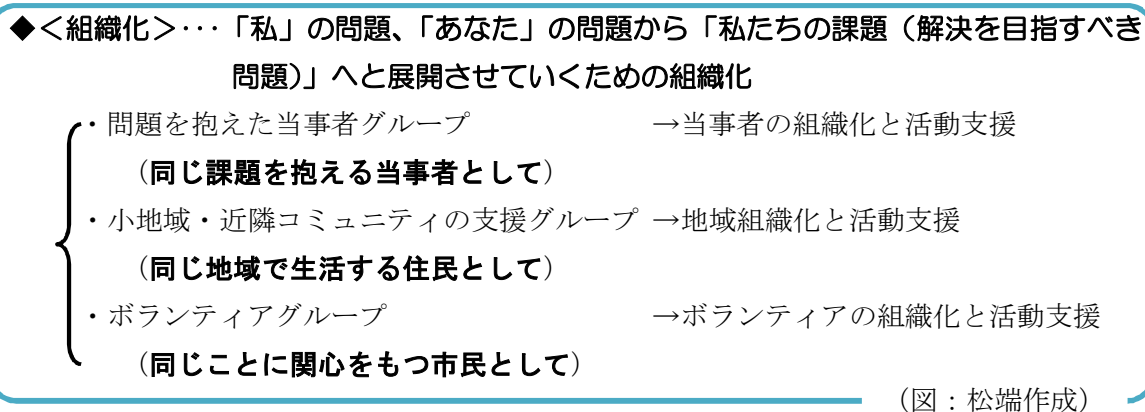
たとえば、先に紹介した堺市においては、地域の住民レベルの活動を通してある家の異変に気づいた場合、そのプライベートな空間で生じていることをどのように確認するのかが課題となり、「地域福祉ねっとワーカー」が介在することで「孤立死～発見・対応・予防のてびき」を作成し、警察の立会いもと介入できるようにし、そのもとで活動されているのだが、このようにそうした実践を通じて、それぞれの責任や役割が明確にな

ってくるのである。自宅で倒れている住民を発見し緊急搬送した際に活用する「緊急連絡先シート」や、支援を拒否している住民を見守る際の「暮らしのアセスメントシート」にしても、それらは具体的な活動を通じて生まれてきたものであり、そうした具体的な活動に触発されて行政や専門職、あるいは警察や消防、医療機関といった関係機関や団体の責任や役割が問われ、その都度確かめられながら明確化され、実行されていくのである。このように地域での活動は、むしろ公的な責任を問い、明確化するための端緒ともなりうるものであるといえる。

## (2) 特定の住民層にしか接近できないのではないか→「境界設定の恣意性」の自覚へ

一般に地域での福祉活動は、参加者となる住民にしても、活動の対象となる住民にしても高齢者が中心になることが多く、20歳代から壮年期の住民にとっては疎遠になる傾向がある。したがって、地域福祉自体が実質的には、極めて限定的な年齢層（≒高齢者層中心）にしか機能していないのではないかと懸念される。また、地域福祉活動の性質にしても失業や貧困問題にはなじみにくく、賃貸住宅などに居住し、自治会に加入していないような住民に対しても機能しにくいともいえる。このことは「居住地」を拠り所に「私たち」を形成していくコレクティブ・アプローチのバリエーションを豊富にしなければならぬことを示している。

図：「私たち」を形成していくための組織化の例



たとえば、「私たち」という意識を醸成するためには、一定の危機感や悲劇を共有することが有力な方法のひとつとなる。たとえば孤立死防止の取り組みや子どもを犯罪からまもるための登下校時の見守り活動などがその典型である。しかし、たとえば20歳代の若者の場合、さまざまな統計資料が示す数値や将来の見通しが「絶望的」であるにもかかわらず、主観的には「幸福である」ことが指摘されている（古市憲寿 2011）。とすれば、「危機感の共有」という戦略はいまの若者には届きにくいということが想定できるし、そもそも「若者」と一括りにできないほど世代の境界線が流動的で若者像も多様化している。

家族がいて、友人がいても、生活に困窮した際に助けを求めることができない30歳代の人たちの実情が報告されているが（NHK クローズアップ現代取材班 2010）、このことは30歳代は家庭生活でも友人関係でも、そして仕事においても安定しているだろうという前提、あるいは先入観があるからこそ衝撃的な意味合いをもつといえる。あるいは特異な事例ではあるものの秋葉原事件の加藤智大の軌跡を追えば、単に孤立していたのではなく、郷里



や職場に友人がいたのに孤独であり、ネット社会に居場所を求めたのにそこから孤立していたことなどが背景として指摘されている(中島岳志 2011)。こうしたことをふまえると、地域のなかで「私たち」という意識を形成していくためには、人と人をつなぐための留金(フック)を見極めることが大切であるし、人と人をつなぐための手法を説得力のあるものにし、よりフレキシブルなものにしていくことが重要となる。

たとえば、一般論として、社会が「無縁」化し、無縁仏を葬るお寺に宅急便で遺骨が送られるような出来事(NHK「無縁社会プロジェクト」取材班 2010)は悲しいことであるかもしれないが、私に直接関係していなければ、“この私”にとっては必ずしも問題ではない。しかし、“この私”が“この私”として承認されない社会は、私にとっては生きづらい社会である。私が私であるためには、何らかのコミュニティ(家庭、学校、職場、友人のグループ、地域、ボランティアグループ=血縁、社縁、地縁、志縁・選択縁…)への所属(帰属)と承認が不可欠だからである。「無縁社会」は、“この私”が“この私”として認められず、尊厳をもったひとりの人間として扱われない社会のことでもある。“この私”を“この私”にしてくれる他者との関係が形成されないとすれば、それはとても不幸なことである。だとすれば、“この私”を“この私”にしてくれる他者との関係の形成、すなわち他者との「縁」のある社会にしていくことは、他人事ではなく“この私”にとっても重要な課題となるはずである。

地域福祉は、地域を拠り所として「共」を再構築(≡有縁化)していく取り組みでもあるのだが、人と人をつなぎとめるひとつの留金(フック)としては、「“この私”が“この私”である」、あるいは「“この私”でありたい」というところに見出すことができる。“この私”が“この私”であるためには、“この私”を“この私”にしてくれる他者との関係の形成、すなわちコミュニティへの所属と承認が必要なのであり、そのための方法は多様である。たとえば「居場所」づくりという観点から捉えてみても、かなり発想を柔軟にし、多様な取り組みを試みる必要がある(安部真大 2011)。

コミュニティとしての「地域」に対しても、多様なかたちでの関与がありうる。自治会だけが地域ではない。岬町のようにサロンの場に引きこもりだった若者が参加している場合もある。自分たちで同じような悩みを抱える当事者として、何かグループをつくってもよいし、NPOとしての起業も可能である。非正規の職場しかなく、他に所属するコミュニティがないのであれば、まずはそこに住んでいるということを拠り所に(住居の確保は生活の基本)「共」をつくっていくことは、意外に簡単なことかもしれない。

しかし、いかなる活動を実践しようとも、「すべて」の住民を網羅できるような活動はあり得ない。地域福祉は住民参加を重視するが、その住民参加の範囲である「境界設定」は、恣意的である。換言すれば、「私たち」の範囲をどこにするのかということ、常に・既に恣意的であり、そのことを回避することはできない。「境界性の恣意性」とは、「私たち」という線引きが偶発的で便宜的なものに過ぎないということであり、他者に参加を呼び掛ける際の動員(「初期設定」)も恣意的にならざるを得ず、こうした「動員の恣意性」を必然的に伴うのである(宮台真司ほか 2007)。

先の問いに戻れば、各地での地域福祉の実践において、特定の住民層との関わりが強いとしても、そのこと自体は不可避であるため、そうしたことを批判することも含め敏感で

あれという段階（「恣意性に敏感であれ！」という段階）から、「境界設定の恣意性」は承知の上で、如何にして境界線の内側へのコミットメントが可能になるかを探索する「恣意性を自覚した上でコミットメントせよ！」という段階に移行することが求められる（宮台真司 2009）。換言すれば「コミットメントの恣意性」を弃えた上で、積極的にコミットメントしていくところに現状を打開する可能性が見出せるのである。

### **(3) 地域福祉が依拠するのは「リベラリズム」か「コミュニタリアニズム」か？**

住民の抱えるさまざまな生活課題は、社会構造の変化に伴い生じてきているため、地域における住民の共助もしくは互助の必要性を推奨し、住民の主体的な活動に期待するだけでは解決にはいたらない。実は地域福祉における住民の「くらしをまもる」ための取り組みは、それ自体が生活を支援するためのひとつのシステムである。同様に、地域のなかに「つながりをつくる」ための取り組みもひとつのシステムである。つまり、「生活世界がシステムにより植民地化」されているとして、その植民地化された生活社会を再生させようとする取り組みも、あるいは「無縁化」した社会を「有縁化」させようとする取り組みも、システムによる再帰的な取り組みなのである（宮台真司ほか 2007、宮台真司 2008、2009）。このように捉えれば地域福祉は、生活課題の解決や地域の再生の必要性について素朴に住民感情に訴えているのではなく、制度や専門的支援も含めてシステムとして機能させることで、そうした課題に取り組んでいるのである（松端克文 2007、2008、2012b）。たとえば、地域の住民による「共助」が大切であるとするのであれば、その再生や活性化に向けて専門的に介入していくような支援が必要であり、コレクティブ・アプローチなどはその典型的なものである。

孤立死が問題とされることが多いが、単身世帯が増加し、雇用が不安定化し、近隣関係が希薄化するなど流動性が高い社会では、こうしたことはいつでも、どこでも起こりうる。ましてや個人の自由やプライバシーを（形式的なレベルで）尊重するのであれば、なおさらのことである。孤立死は、当人の個人的な人生の問題のようにも思える。しかし不安定な雇用のもとでの貧困、慢性疾患や障害、離婚などがあり、しかも社会保障制度を利用できていなかったりと、実はそこには社会的な背景があるのだが、現代社会は諸々のリスクが個人化され、社会的な問題があたかも個人的な問題かのように受けとめられる傾向がある（宇野重規 2010）。したがって、もし孤立死を防止するような活動を社会として、あるいは地域として取り組む必要があるというのであれば、たとえそのように主張する者が自覚していないとしても、孤立死の問題を個人の自由やプライバシーの問題として突き放すのではなく、社会的な問題として対応すべきであるとの認識があるといえる。そもそも「個人情報やプライバシーの保護は、個人がどのように社会的に生存していくのかという構想と密接に関連」しており、「個人が社会の中で人間らしく主体的に生きていくため」にこそあるのである（川岸令和 2010：104－105）。

近頃顔を見かけないとか、ポストに新聞がたまっているとか、居間の電気がつけっぱなしであるとか、こうした事態に近隣の住民や民生委員が気づいた際に、当人からの SOS が発せられていないような場合でも、あるいは積極的に支援を拒否しているような場合でも、介入的に支援するというような取り組みをしなければ孤立死を防止することはできない。

このことは換言すれば、本人の「自己決定」(≒「放っておいてくれ」という自由権的要求)よりも、本人の「助けてほしい」という内面的な心の声を「社会権的要求」として汲み取ることであり(渡邊太 2012: 99-103)、周囲の人たちによる「お節介」を重視する立場であるともいえる。そして地域福祉論は、そうしたことを重視してきたといえる(上野谷加代子 2009b ほか)。

社会福祉の業界では、1990年代に入って以降、とりわけ2000年の介護保険法の施行の前後の時期から利用者の自己決定を尊重すべきであること、あるいは本人の自発的な意思にもとづく契約によるサービス利用を重視すべきであることがしきりに喧伝されてきた。と同時に、孤立死の予防活動だけに限らず、アウトリーチを積極的に試みて地域のなかで潜在化しているニーズを掘り起こす必要があるといった自己決定原則に反するようにもみえる主張も混在してきた。

こうしたことを政治哲学をふまえ俯瞰的に捉え直すと、個人の自由や自己決定を重視するリベラリズム(liberalism)と共同体的な価値を重視するコミュニタリアニズム(communitarianism)の問題であるともいえる。コミュニタリアンは、『共同体』の中で培われる諸個人の価値観を重視する立場である。しかし、「近代の市民社会の自由主義的な法・政治・経済制度を、特定の文化共同体や宗教の伝統的な価値観のもとに否定したりはせず、むしろ前提にしている」ことから広い意味でのリベラリズムでもある(仲正昌樹 2008: 133)。したがって、それは「個人(の自由)対コミュニティ」という単純な対立図式ではない。

コミュニタリアンの問題とするのは、「人間はリベラルやリバタリアンが想定しているほど、“自由”に振る舞うことができるわけではなく、共同体的な価値観に拘束されていることが不可避免的に大きいので、それをふまえた社会哲学や政治の必要性を主張する」ところにある(仲正昌樹 2008: 133)。日本でも「ハーバード白熱教室」などでブームとなったサンデルは、コミュニタリアニズムの代表的論者としても知られる。サンデルは、「公正」と「自由」を両立させるかたちで構想した現代のリベラリズムの政治哲学を示したロールズの「正義論」(Rawls 1971, 1999=2010)を「無知のベール」のもとでの抽象的で形式的な自己の捉え方(「負荷なき自己(unencumbered self)」)や「正の善に対する優位性」といった思想に着目して批判し、「負荷ありし自己(encumbered self)」「埋め込まれた自己(embedded self)」「位置づけられた自己(situated self)」や「善ありし正義」の観点から「共通善(common good)」の政治の問題を復活させようとしている(Sandel 1982=2009)。サンデルは「人間には、コミュニティの構成員としての責任が存在するから、普遍的な自然的義務(duty)や同意による自然発生的責務(obligation)の他に、構成員としての個別的な連帯の責務が存在する」として「自己の置かれている状況としてのコミュニティ」を重視しているのである(小林正弥 2010: 86-87, 112-113)。

リベラリズムは、自分の利益をバラバラに追求する個人が合理的選択として再分配に合意するという理路を示し、福祉を基礎づける思想であるが、サンデルは「福祉のためにはコミュニティや『私たち』という考え方、同胞愛の発想が必要である」とする(小林正弥 2010: 134-137)。また「自己統治のためには同朋市民と共通善について熟議することが必要であり、その熟議においては公共的事柄への知識やコミュニティへの帰属意識、全体

への関心、そしてコミュニティの人々との絆が必須となる」としている（小林正弥：167）。

こうした思想は、地域福祉と極めて親和的である。たとえば、不平等の拡大で、富者と貧者が異なった社会を生きるようになると公共領域が空洞化してしまい、連帯やコミュニティ意識を育てることが難しくなるからこそ、サンデルは「公民的生活基盤を再構築し、コミュニティにおける連帯を甦らせ、公民的美徳を刷新することが必要である」とする（小林正弥 2010:90）。また、コミュニタリアニズムは『『共』の感覚、共にあること (togetherness)』を重視する。「コミュニティに見られるような共通性を重視し、多様な人間の間にも共通性が存在し、その人々が『共』に行動することを重視する」のである（小林正弥 2010：349）。

こうしたことをふまえると孤立死を防止する活動を推奨したり、無縁社会への社会的な対応の必要性を主張する立場の人たちや多くの地域福祉論者は、コミュニタリアンであるともいえる。では、社会福祉が、あるいは戦後の日本社会が重視してきたリベラリズムとは、どのように折り合いをつけることができるのであろうか。

実は、先にも述べたように、生活世界を再生するような取り組みは、それ自体が再帰的なものとなる。ポストモダン社会においては、自己決定を推奨するリベラリズムの立場も、共同体の護持や構築を推奨するコミュニタリアンの立場も、結局は自己決定の問題になり矛盾しなくなる。すなわち、自己決定を重視するリベラルの立場か、共同体を重視するコミュニタリアンの立場は、個人の自己決定か共同体かの対立ではなく、個人の自己決定を重視する立場をとるのか（自己決定をするのか）、共同体を重視する立場をとるのか（自己決定するのか）、いずれも再帰的な自己決定の問題になるのであり（宮台真司 2008、2009）、ギデنز的にいえば「自己の再帰的プロジェクト」の問題となるのである（Giddens1991=2005）。

そして、共同体を重視するのであれば、共同体にかかわる人々の集合、すなわち地域であれば地域住民による共同体的自己決定＝自治が重要な課題となる。それを可能とするためには、個々の住民の個別化し断片化した声（「私的」とされている問題）を汲み上げ、「私たちの共通の課題」として、すなわち「公共的な課題」として認識し、解決に向けて取り組めるよう住民が集い、交流し、協議し、議論し、討議・闊議し、熟議し、異議申し立てをしたり、具体的な活動を生み出していけるような「場」・「機会」が必要となる。こうした営みこそがデモクラシーであるのだが、「デモクラシーに先立ってそのような場があるわけではなく、まさにデモクラシーが実現することで、その場も創出」される。すなわち、デモクラシーは、自らの前提である「場」を自らの働きを通じて作り出すのであり（宇野重規 2010：176-177）、それは「オートポイエティック（自己生産的）な自己言及的」な営みであるといえる（長岡克行 2006）。そしてそれはそのまま地域福祉の実践とも重なるものである。

## おわりに

私たちが、自らの想いや考えにもとづいてお互いに議論し、討議し合うことを通じて合意を形成しながら、少しずつでも漸進させていくことは重要であるが、先にも述べたようにこの「私たち」の範囲は常に恣意的である。また、「私たち」が正しい(=正当性 justifiability)と思う一定の「合意」に達したとしても、何をもって「合意」が成立したとみなすのかと

いうことは「合意」する以前にすでに共有されているものであり、手続きをめぐる正統性 (legitimacy) からは自由ではない。こうした理解は、本報告では詳しく述べることができなかったが、ルーマンのシステム論 (Luhmann:1984=1993-95 など) にもとづくものである。関係者による合意形成が重要であることには違いないが、合意にもとづいて社会が形成されているわけでないし、単に合意に到達すればいいわけでもなく、その合意が妥当なのかということは、常に問われるのである。

コミュニケーションの観点からみても、コミュニケーションは「しばしば『意思疎通』と訳されてきた。いみじくもこの翻訳に見られるように、コミュニケーションは合意を目指し、了解を求めるものであるということが、しばしば暗黙に想定されている。例えばハーバーマスによって展開されたコミュニケーション的行為の合理性の理論もまた、こうした前提に基づいている。… (中略) …ルーマンの見解では、ひとは不合意を際立たせるためにもコミュニケーションをすることができるし、争おうとすることもできる。合意を探し求めることが不合意を探し求めることよりも合理的であると見なすべき説得的な根拠はない。それはテーマと相手によって変わりうる」(長岡克行 2006 : 306-307) といったことをふまえておく必要がある。

こうしたルーマン的な理解に従えば、「…ラディカルな現状打破の試みをどんどん行ってもかまわない、いずれにせよ何が成功するかは、それまでの固有値 (システムが回帰的なネットワークを形成するなかで一時的な安定した状態が達成され、それが以後の作動の出発点となったときの状態のこと。あるいは議論の出発点) の積み重ねのうえでのおのずから定まってくるだろうから、と」(馬場靖雄 2006 : 165-166 ( ) 内報告者) いえる。

実際のところ、福祉の領域に限定してみても、相次ぐ法制度の改変に翻弄されながらも、福祉施設 (事業所) やボランティアな組織として、採算や効率とは異なる独自の「こだわり (=価値)」をもって、「現状打破」を試みるような活動をしている団体やグループが数多くある。その「こだわり」は、「いま、目の前にいるこの人を何とか支えたい」とか、「私たちができることからはじめよう」というような、いたってシンプルなものであることが多い。そこではこれからの地域福祉の将来を見わたせるような「展望」が見出せるのだというわけでは必ずしもない。しかし、そこに認められる多文脈的な活動の「展開」が、多様な方向で事態をきり拓いていく契機となる可能は十分にあると考えられる (松端克文、2009 : 41)。社会的ケアを考える場合、地域福祉がその課題にすべて対応できるわけではないし、そもそも地域福祉は極めてローカルな取り組みであるので、ある地域で有効な活動が、別の地域でそのままうまくいくとは限らず、ともかく万能であるはずがないのである。

地域福祉では、地域住民の参加が重要な課題となるが、住民の側に立ってみれば、その時々状況に応じて、その都度「主体」を再帰的につくりながら、完璧ではなくても「それなりにいい住民」として、地域で「とりあえずの合意」を積み重ねながら、少し福祉のことに関心を持ち、行動していけるよう「福祉仕立て」に主体を「モデルチェンジ」していくような軽い感覚で実践できるようになればいいし (松端克文 2006 : 207-208)、地域福祉に関わる専門職はそのような住民を増やしていけるような取り組みを地道に実践していけばいいのである。

### 【文献（参考・引用か所順）】

- ・内閣府（2007）『平成 19 年版 国民生活白書—つながりを築く豊かな国民生活—』。
- ・これからの地域福祉のあり方に関する研究会（2008）「地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—」。
- ・地域包括ケア研究会（2010）「（平成 21 年度老人保健増進等事業による研究報告書）地域包括ケア研究会報告書」。
- ・中沢卓実（2008）『常盤平団地発信 孤独死ゼロ作戦—生き方は選べる！—』本の泉社。
- ・中沢卓実・淑徳大学孤独死研究会編（2008）『団地と孤独死』中央法規。
- ・NHK スペシャル取材班・佐々木とく子（2007）『ひとり誰にも看取られず—激増する孤独死とその防止策—』阪急コミュニケーションズ。
- ・元木昌彦（2008）『孤独死ゼロの町づくり—緊急通報システムが実現する高齢化社会のセーフティネット—』ダイヤモンド社。
- ・藤森克彦（2010）『单身急増社会の衝撃』日本経済新聞出版社。
- ・吉田太一（2006）『遺品整理屋は見た！—孤独死、自殺、殺人…あなたの隣の「現実にある出来事」』扶桑社。
- ・吉田太一（2008）『遺品整理屋は見た!! —天国へのお引越しのお手伝い—』扶桑社。
- ・吉田太一（2010）『孤立死—あなたは大丈夫ですか—』扶桑社。
- ・NHK クローズアップ現代取材班編（2010）『助けてといえない—いま 30 代に何が—』文藝春秋。
- ・NHK スペシャル取材班 NHK「無縁社会プロジェクト」取材班編（2010）『無縁社会—“無縁死”三万二千人の衝撃』文藝春秋。
- ・『朝日新聞』（2010 年 12 月 26 日付～）「孤族の国」。
- ・橋木俊詔（2011）『無縁社会の正体—血縁・地縁・社縁はいかにして崩壊したか—』PHP 研究所。
- ・島田裕巳（2011）『人はひとりで死ぬ—「無縁社会」を生きるために』NHK 出版新書。
- ・一条真也（2011）『隣人の時代—有縁社会のつくり方—』三五館。
- ・吉原直樹（2011）『コミュニティ・スタディーズ—災害と復興、無縁化、ポスト成長の中で、新たな共生社会を展望する—』作品社。
- ・Habermas, Jürgen (1981=河上倫逸ほか 1985-1987)『コミュニケーション的行為の理論(上・中・下)』未来社。
- ・宮台真司・鈴木弘輝・堀内進之介（2007）『幸福論—<共生>の不可能と不可避について』NHK ブックス。
- ・宮台真司（2009）『日本の難点』幻冬舎新書。
- ・Ritzer, George (1993=正岡寛司 1999)『マクドナルドする社会』早稲田大学出版部。
- ・石田光規（2011）『孤立の社会学—無縁社会の処方箋—』勁草書房。
- ・森岡清志（2008）「〈地域〉へのアプローチ」および「地域社会とは何だろう」森岡清志編『地域の社会学』有斐閣。
- ・町村敬志（2007）「国家とグローバリゼーション」長谷川公一ほか編『社会学』有斐閣。
- ・小滝敏之（2007）『市民社会と近隣自治—小さな自治から大きな未来へ—』公人社。

- ・森田朗（2003）『自治体』のイメージとその変化」森田朗ほか編『分権と自治のデザイン』有斐閣.
- ・今里佳奈子（2003）「地域社会のメンバー」森田朗ほか編『自治と分権のデザイン』有斐閣.
- ・山下祐介（2012）『限界集落の真実—過疎の村は消えるか？—』ちくま新書.
- ・小田切徳美（2009）『農山村再生—「限界集落」問題を越えて』岩波書店.
- ・徳野貞雄（2007）『農村の幸せ、都会の幸せ—家族・食・暮らし—』NHK出版.
- ・徳野貞雄（2011）「集落の維持・存続の分析枠組み—『T型集落点検』から見えてくるもの—」福祉社会学会『福祉社会学研究 8』東信堂.
- ・右田紀久恵（1993）「分権化時代と地域福祉—地域福祉の規定要件をめぐる—」右田紀久恵『自治型地域福祉の展開』ミネルヴァ書房.
- ・右田紀久恵（2000）「右田紀久恵先生にきく：自治型地域福祉論形成の歩み」日本地域福祉学会『日本の地域福祉』第14巻.
- ・右田紀久恵（2005）『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房.
- ・岡村重夫（1974）『地域福祉論』光生館.
- ・平野隆之（2003）「コミュニティワークから地域福祉援助技術へ」高森敬久ほか編『地域福祉援助技術論』相川書房.
- ・Twelvetrees, Alan（2002=杉本俊夫 2006）『コミュニティワーク』久美株式会社.
- ・高森敬久ほか（1989）『コミュニティ・ワーク—地域福祉の理論と方法—』海声社.
- ・三浦文夫（1985）『社会福祉政策研究—社会福祉経営論ノート—』全国社会福祉協議会.
- ・金子郁容ほか編（2010）『コミュニティのちから—“遠慮しがちな”ソーシャル・キャピタルの発見』慶應義塾大学出版会.
- ・樫村愛子（2007）『ネオリベラリズムの精神分析—なぜ伝統や文化が求められるのか—』光文社新書.
- ・桧垣立哉（2006）『生と権力の哲学』ちくま新書.
- ・浦河べてるの家（2002）『べてるの家の「非」援助論—そのままがいいと思えるための25章—』医学書院.
- ・浦河べてるの家（2005）『べてるの家の「当事者研究」』医学書院.
- ・向谷地生良（2006）『安心して絶望できる人生』NHK出版.
- ・大阪府社会福祉協議会（2012）「社会貢献事業報告書（平成22年度）」.
- ・上野谷加代子（2009a）「高齢社会と家族・地域支援—地域福祉推進の必要性—」『老年精神医学雑誌』編集委員会『老年精神医学雑誌』第20巻第4号、株式会社ワールドプランニング.
- ・所正文（2010a）「堺市社協における地域福祉発展戦略としてのコミュニティソーシャルワークの推進」日本地域福祉学会『地域福祉実践研究』創刊号.
- ・所正文（2010b）「地域福祉活動計画の取り組み—堺市社協『新・堺あったかぬくもりプラン』—」上野谷加代子ほか編『よくわかる地域福祉（第4版）』ミネルヴァ書房.
- ・松端克文（2012a 出版予定）「地域福祉計画と評価」相澤譲治ほか編『ソーシャルワーク演習ワークブック事例集』みらい.
- ・松端克文（2012b 出版予定）「住民主体と地域組織化」山縣文治ほか編『岡村理論の継承と発展（第3巻）社会福祉における主体論の展開』ミネルヴァ書房.

- ・倉沢進（1998）『コミュニティ論—地域社会と住民活動—』日本放送出版協会.
- ・立花直樹（2012）『『福祉共育』とサロン活動で切り拓く社協の地域福祉実践』日本地域福祉学会『地域福祉実践研究』第3号.
- ・松端克文（2012c 出版予定）「福祉教育」相澤譲治ほか編『ソーシャルワーク演習ワークブック事例集』みらい.
- ・松端克文（2012d）「子どもが参加して創る地域福祉計画—『岬町地域福祉計画・地域福祉活動計画』—」上野谷加代子ほか編『よくわかる地域福祉（第5版）』2012.
- ・植村邦彦（2010）『市民社会とは何か—基本概念の系譜—』平凡社.
- ・加納恵子（2003）「コミュニティワークの主体のとりえ方」高森敬久ほか編『地域福祉援助技術論』相川書房.
- ・宇野重規（2010）『＜私＞時代のデモクラシー』岩波新書.
- ・古市憲寿（2011）『絶望の国の幸福な若者たち』講談社.
- ・中島岳志（2011）『秋葉原事件—加藤智大の軌跡—』朝日新聞出版.
- ・安部真大（2011）『居場所の社会学—生きづらさを超えて—』日本経済新聞出版社.
- ・宮台真司（2008）『＜世界＞はそもそもデタラメである』メディアファクトリー.
- ・松端克文（2007）「新しい地域福祉とコミュニティの活性化」大阪府市町村振興協会・おおさか市町村職員研修センター『マッセ OSAKA 研究紀要』第10号.
- ・松端克文（2008）「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 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」.
- ・川岸令和（2010）「プライバシーとは何のための権利なのか」坂口正二郎編『自由への問い 公共性—自由が／自由を可能にする秩序—』岩波書店.
- ・渡邊 太（2012）『愛とユーモアの社会運動論—末期資本主義社会を生きるために—』北大路書房.
- ・上野谷加代子（2009b）「支え合う仕組みの構築—社会福祉の役割を考える—」『社会福祉研究』第104号、財団法人鉄道弘済会.
- ・仲正昌樹（2008）『集中講義！アメリカの現代思想—リベラリズムの冒険—』NHKブックス.
- ・Rowls, John（1971,1999=川上隆史ほか2010）『正義論（改訂版）』紀伊國屋書店.
- ・Sandel, Michael J（1982=菊池理夫2009）『リベラリズムと正義の限界』勁草書房.
- ・小林正弥（2010）『サンデルの政治哲学—＜正義＞とは何か—』平凡社新書.
- ・Giddens, Anthony（1991=秋吉美都ほか2005）『モダニティと自己アイデンティティ—後期近代における自己と社会—』ハーベスト社.
- ・長岡克行（2006）『ルーマン／社会の理論の革命』勁草書房.
- ・Luhmann, Niklas（1984=佐藤勉監訳 1993—1995）『社会システム（上）（下）』恒星社厚生閣.
- ・馬場靖雄（2006）『ルーマンの社会理論』勁草書房.
- ・松端克文（2009）「ボランティアを語るということ」『ボランティア白書2009』日本青年奉仕協会.
- ・松端克文（2006）「コミュニティソーシャルワーク実践の基盤づくり—地域福祉計画における『方法』のシステム化—」上野谷加代子ほか編『松江市の地域福祉計画』ミネルヴァ書房.