

「地域協議会」に関する展開と課題

お だいら たか お
小 平 隆 雄

〈要 旨〉

近年、地域において公私の福祉機関・団体等によって構成される協議会を設置し、個別的なケアにかかわる協議や連携と、地域課題の把握や対応を統合して行う実践が、法制度に規定される形で推進されている。そのような地域における福祉に関する協議会(本稿ではこれを「地域協議会」としている)は、コミュニティ・オーガニゼーションの理論を源泉としながら、様々な理論・政策の影響を受けながら発展していったものである。

本稿では、その中核的な流れについて概説したうえで、地域協議会の現状を整理するとともに、その課題や今後の取り組みの方向性について提示する。

〈キーワード〉

コミュニティ・オーガニゼーション、インターグループワーク、
コミュニティソーシャルワーク、地域ケア会議

I. はじめに

近年、介護保険法に規定されている地域ケア会議に代表されるように、社会福祉に関する専門的な機関・専門職員や、インフォーマルな地域組織、生活課題を抱える当事者、地域住民などによって構成される協議の場を設置し、個別的なケアにかかわる協議や連携した対応のみならず、それを通しての地域課題の把握や対応をも統合して行う実践が強調され推進されている。

最近では、社会福祉法人制度改革に関する議論の中で、社会福祉法人が「地域公益活動」を実施するにあたり、地域における福祉ニーズを適切に把握するために、「地域協議会」から意見を聴取する仕組みを取り入れることが検討されている。ここでいう「地域協議会」の位置づけは、第 18 回社会保障審議会福祉部会(平成 28 年 8 月 2 日)で示された資料によれば、「効率的に開催する観点から、可能な限り既存の会議体を活用するものとし、具体的には、社会福祉協議会における地域福祉活動計画策定委員会や、地域ケア会議、自立支援協議会などが想定される」として

いる¹⁾。

このような、「地域における福祉に関する協議会」を設置し、ニーズ把握や活動連携等を行う取り組みは、近年に開発されたわけではなく、これまでの様々な理論や政策実践が発展し統合することによって作り上げられたものである。本稿においてはその中核的な流れについてたどっていくことから始める。その上で、こうした「地域における福祉に関する協議会」の現状を分析するとともに、その課題や今後求められる取り組みの方向性について提示する。

なお、「地域における福祉に関する協議会」という表現が冗長なため、以下、便宜的に「地域協議会」という用語でそれを表すことにする。この際、地方自治法第 202 条の 5 において「地域協議会」という用語が、地域住民の意見を行政に反映するために自治体がつくる地域自治区ごとに設ける協議会として規定されているが、これを指し示すものではないことはことわっておく。

Ⅱ. 基本となる理論・政策の展開

1. コミュニティ・オーガニゼーション理論の展開

地域協議会に関する理論的な源泉としては、コミュニティ・オーガニゼーションがあげられる。

コミュニティ・オーガニゼーション(以下、「CO」とする)は、地域に存在する社会的な諸課題に対し、住民による組織的な課題解決を図ろうとする取り組み、またはその技術をいう。19 世紀から 20 世紀にかけてイギリス、アメリカにおいて展開した慈善組織協会(COS:Charity Organization Society)の実践をその源泉とし、1929 年に発生した世界大恐慌時のアメリカにおいて、急増する失業者や貧困問題を解決する方法の一つとして実践され、発展していった。

その大恐慌時、失業問題やそれに関連して増加した少年犯罪などの解決を目的として、社会福祉機関と地域住民とが討議するために、「地区協議会」(neighborhood council)や「地域協議会」(community council)といった組織が設立されることになった²⁾。このように、COは当初から地域協議会を基盤として実践されていたといえる。

COが理論的に体系化されるのは、1939 年のいわゆる「レイン報告」(全米ソーシャルワーク会議でのレイン(Lane, R. P.)委員会報告)以後であった。レイン報告では、「ニーズの発見」、「社会問題の除去と防止」、「資源とニーズを明確にし、変化するニーズに資源がよく適合するように調整すること」が一般的目標(General Aim)として示された。この考え方は、「ニーズ・資源調整説」として我が国にも知られている。さらに同報告書では、上記の一般的目標を達成するための手段として二次的目的(Secondary Objectives)をあげているが、その一つに「社会福祉事業やサービスに係る機関・グループおよび個人間の相互関係を改善促進し、かつ連絡調整を推進すること」が含まれていた。これは「インターグループワーク」(intergroup work)と呼ばれる技術であった³⁾。

この「インターグループワーク」は、1947 年の全米ソーシャルワーク会議においてニューステッター

(Newstetter, W. I.)がその強化した理論を発表している。その理論を要約すると、地域における特定の社会的諸目標の達成のために、地域社会を構成する下位集団の各代表者によって組織を形成し、円滑な協力関係を築き、組織が決定した方針や計画に基づいて、下位集団間で協働して実践活動を展開していくというものであった。そして、それを進展させるためにワーカーに求められる働きをあげている。現代の地域協議会の運営・支援に通じるものと考えられるため、以下にその要点を紹介する⁴⁾。

- ① 各委員と構成団体とそれらの団体役員相互の関係をよく理解していること。
- ② どのような具体的活動目標を選定し、どのようにしてこれを変更するかなどを援助する。
- ③ 取り上げたある具体的な活動について、各種団体間に、よい相互関係が発達するよう援助する。
- ④ 協議会の組織結成、ならびに運営を援助する。
- ⑤ 専門家としての立場から、協議会、構成団体の代表との関係をつけ、それを発展させる。
- ⑥ 代表者相互の関係を円滑にするように援助する。
- ⑦ 理想をかかげる人間となることに心がけワーカーとしての役割を自覚する。
- ⑧ 各委員個人の問題が、集団間調整の過程を阻害している場合、その阻害を取り除くよう援助する。

ニューステッターの主張は、単に連絡調整の機会や場を設定することではない。もともとグループワークの専門家であったこともあり、グループ・ダイナミックスの考えを根底にもち、メンバー間の相互関係の発達を、団体間の相互関係の発展に結びつけ、そこで生まれる力動性を問題解決に生かすことを含んでいる。

このニューステッターの「インターグループワーク説」によって、COは完成されたと一時期評されてもいたが、次第に課題が見えてくることになる。それは、インターグループワーク説においては、住民が何らかの形で集団に属していて、その団体を通じて地域社会の活動に参加する態勢にあることが前提となっているが、このような地域社会がどこにでもあるとはいえないということである⁵⁾。地域の問題に無関心な人びとが多数を占める社会においては、インターグループワークの手法は通用しない。その前に、地域住民の組織化から始めなければならないのである。

そのような問題状況への対応を含めた形でCOの理論化を図ったのが、1955年に『コミュニティ・オーガニゼーション：理論と原則』(Community Organization : Theory and Principles)を著したロス(Ross, M.)である。ロスの理論は、地域組織化活動によって住民の自発的な参加と協働を促し、計画立案によって問題解決をめざすというものであった。特に、住民の参加と協働というプロセスを重視しており、地域社会の問題解決能力を高めることを強調した。また、COのプロセスを容易にするためには住民によって構成される団体(association)の組織化が重要であるとし、団体の性質・機構・運営方法のあり方について、「組織化に関する諸原則」を示している⁶⁾。

レイン、ニューステッター、ロスのCOの代表的な理論の展開から、地域社会の問題解決の方法として、地域住民の組織化やインターグループワークというプロセスを通して、地域社会のニーズや資源の把握、そしてニーズに応じた資源の調整・開発をめざすという方法論が体系化された。このCO理論が戦後の日本に影響を与えることになる。

2. コミュニティケアの展開とケアマネジメント

我が国の「地域福祉」は、アメリカのCOやイギリスのコミュニティケアなど多様な理論・政策を取り入れて再構成されているといえるが、本稿の地域協議会に関する議論においても同様である。ここではコミュニティケアについて概説する。

コミュニティケアとは、イギリスにおいて誕生し、発展した「長期ケアを必要とする障害者や高齢者等が在宅や施設でサービスを利用しながら、その人らしい地域生活を実現できるように支援するサービス、政策を示す概念」⁷⁾である。このコミュニティケアが具体的な政策として展開していく起点となったのは、1968年のいわゆる「シーボーム報告」(「地方自治体と社会サービス」)である。

シーボーム報告では、「地区チーム」を構想し、その地区エリアの最適な規模をおおよそ人口5万から10万とし、各地区の地区事務所に所長(上級ソーシャルワーカー)を配置して社会福祉サービスを提供するシステムを提唱した。これを基にして1970年に「地方自治体社会サービス法」が制定され、地方自治体に設置された社会サービス部が所管する統合的なソーシャルワークを展開するための基盤整備を行った。こうして、画一的でない、小地域の実情に応じて、チームアプローチによる援助展開をめざしていくことになった⁸⁾。

しかし、その後、順風にサービス供給体制が確立されたわけではない。地方自治体の再編や地方自治体社会サービス部とソーシャルワーカーの構造的矛盾、さらには不況による自治体財政の悪化など、様々な問題に直面することになる。これに対し、より小地域におけるサービス提供をめざす「パッチシステム」の導入や、行政部門、ボランティア部門、インフォーマル部門、市場部門による供給システムの多元化を進めるといった改革が進められた。

1988年には「グリフィス報告」(「コミュニティケア：行動のための指針」)が発表され、サービス供給主体と利用者の間を調整するケアマネジメントが導入されることになった。この意義としては、従来の「現実のサービスを利用者に対応させる」というものから、「利用者の個別ニーズに適応するサービスを調整する」ことに重点を置くということが示された⁹⁾。

ケアマネジメントは、「一つの窓口ですべての生活課題(ニーズ)を明らかにし、それらのニーズに合致するサービスを結びつける」手法として、1970年代にアメリカにおいて「ケースマネジメント」という呼び方で出現したものである¹⁰⁾。イギリスでは、先に述べたように、ボランティア部門、インフォーマル部門、市場部門を含めた多元的なサービス供給を強調している。のちに日本の介護保険制度にも導入されることになる。

このケアマネジメントの実現には、地域におけるサービス供給機関のネットワーク化が必要となる。

1992(平成4)年に『ケースマネジメントの理論と実際』を著した白澤正和は、このネットワークには、「地域を中心にとらえてのサービス供給機関間でのネットワークづくり」と、「個人や家族を中心においてのネットワークづくり」があり、それは相互補完関係にあると述べている。そしてネットワークを強固なものにするためには、「代表者会議(ケース・コミッティ)」と「実務者会議(ケース・カンファレンス)」を制度化する必要があると主張している。代表者会議は、地域の機関・団体・施設(福祉事務所、社会福祉協議会、民生委員、各種福祉センター、当事者団体、ボランティア等)の代表者の会合であり、実務者会議は実務者による会合である。実務者会議は、個々のケースについての情報の共有化や処置困難ケースに対する事例検討が中心になる。そして、代表者会議において、実務者会議から報告され累積された処遇困難ケースを検討して、「個々の地域の社会資源に関する問題点を明らかにし、社会資源の修正・改良・開発(ソーシャルアクション)さらには量的確保を促進することになる」と述べている¹¹⁾。

この代表者会議が本稿でいう地域協議会と同様のものであるといえるが、それが制度化されていくのはしばらく先のことであった。

Ⅲ. 日本における理論・政策の展開

1. 社会福祉協議会の位置づけと役割

日本における地域協議会の動向について、社会福祉協議会に関する議論から始めることにする。

1949(昭和24)年、GHQ総司令部公衆衛生福祉部によって「昭和25年度における厚生施策の主要目標」6項目が提案され、その1つとして「中央、地方を通じ、社会福祉に関する協議会を設置すること」が示された。これに基づき、社会福祉協議会(以下、「社協」とする)の設置が進められ、1951(昭和26)年に制定された社会福祉事業法において、都道府県社協及び全国段階の社協(現在の全国社会福祉協議会=全社協)が法に規定された。このような流れでアメリカのCO理論に基づく地域団体の組織化が進められていくことになった。市町村段階の社協については法定化されなかったものの、急速に設置が進められ、1957(昭和32)年ごろまでにほぼ全国の市町村に設置されていた。

社協は、「協議会」という名の通りであれば、地域住民や地域内の各種団体が「協議する会」と考えられるが、実質的には「協議体」ではなく、法に定められた事業を実施する「職員組織」であった。「協議」に住民が参加するには、理事・評議員という役員としての参加か、各社協が独自に運用する会員制度による参加がありうるが、いずれも限定的な参加、あるいは形式的な参加にとどまるものである。

1957(昭和32)年に全社協が公表した「市区町村社会福祉協議会当面の活動方針」によると、市町村社協は、地域の「福祉に欠ける状態」を克服することを目的として、地域内の各種社会福

祉活動の調整、社会資源の開発動員、各種福祉関係団体の目標達成の支援といった間接的・側面的援助を担う組織で、専門的な職員の配置が必要であることを提言していた。このことからCOを推進する専門職員の組織という意味合いが強いことが分かる。

地域住民や団体が参加する「協議会」としては、同方針において、市町村社協は「その活動が地域住民の生活に直結するよう、当面する福祉問題の対策をたてる際にも、ひろく問題に関連ある者に協力の機会を与え、また小区域ごとに地区社会福祉協議会あるいはこれに準ずる福祉活動の推進組織を結成するなどの配慮がのぞましい」と提言しており、いわゆる「地区社協」が本稿のテーマとなっている地域協議会に当たることになる。

1962(昭和37)年の「社会福祉協議会基本要項」においては、市町村社協は「学校通学区または旧町村程度の地域ごとに」という圏域の例を示しながら、「社会福祉協議会またはこれに準ずる協議ならびに実践の組織」を設けるとしている。地区社協といった組織が、協議のみならず活動実践の主体として位置づけられている点が特徴である。

市町村社協が法定化され、在宅サービスの担い手という役割を持つようになって以後の1992(平成4)年の「新・社会福祉協議会基本要項」では、市町村社協は、「住民、当事者、社会福祉事業関係者等の組織化・支援」の一つとして「小地域ごとに地区社会福祉協議会またはそれに代わる基盤組織を設置し、あるいは既存の住民組織と連携し、住民・当事者の主体的な福祉活動の支援を行う」と示されており、当然活動の前提として、協議するという役割は含まれると解されるものの、協議体としてよりも、活動の実践主体としての位置づけが強められているといえる。

2. 岡村重夫の地域福祉理論

アメリカのCOとイギリスのコミュニティケアを取り入れ、1970年代に地域福祉理論を展開し、日本に大きな影響を与えたのが岡村重夫である。岡村の地域福祉理論の枠組みと、そこにおける地域協議会の位置づけについて確認する。

1974(昭和49)年に岡村が著した『地域福祉論』では、地域福祉概念を構成する要素を①地域組織化活動、②コミュニティケア、③予防的社会福祉の3つに整理し、「系統的・計画的な地域福祉活動は、これらの三つの構成要素をそなえなければならない」と述べている¹²⁾。そして、コミュニティケアを可能にするにはコミュニティづくり、すなわち地域組織化活動が必要であり、またそれは予防的社会福祉の観点から見ても望ましいという見解を示している¹³⁾。

この地域組織化活動は、「一般的地域組織化活動」と「福祉組織化活動」という2本の柱をもつという。一般的地域組織化活動は、「地域福祉のための基礎的条件としての一般的なコミュニティづくり」のことをいい、福祉組織化活動は、生活困難の当事者及びその同調者や代弁者、そして福祉サービスを提供する機関・団体・施設によって構成される「福祉コミュニティ」づくりのことをいう¹⁴⁾。

福祉コミュニティは、「福祉サービスを必要とする対象者とサービス提供機関・施設・団体との共

同討議の場であり、そこから地域社会における社会福祉サービスの欠陥を指摘することができるし、また社会福祉以外の専門家集団とも協力して社会福祉以外の専門分化的制度の改善の必要を指摘し、要求する場でもある」としており¹⁵⁾、この点だけを見れば、地域課題の発見と政策的な提言という機能を果たす場・組織と考えられる。しかし、「機能的コミュニティ」のように、地域社会の枠を越えた利益集団的なものではなく、「社会的不利条件をもつ少数者の特殊条件に関心を持ち、これらのひとびとを中心として「同一性の感情」をもって結ばれる下位集団」が福祉コミュニティであるとしており、集団内の共同意識といったものを重視している¹⁶⁾。

福祉コミュニティの機能としては、①「対象者参加」(運動、交渉、参画、自治への住民参加)、②「情報活動」(住民ニーズや地域課題についての情報収集・整理と提供)、③「地域福祉計画の立案」、④「コミュニケーション」(福祉コミュニティ内部のコミュニケーションと、外部の一般地域社会や機能的コミュニティに対する対外的コミュニケーション)、⑤社会福祉サービスの新設・運営という5点をあげている¹⁷⁾。

こうした機能を果たす組織体が求められることになるが、『地域福祉論』においては、社会福祉事業法上の経営・運営者側に立った社協ではなく、法の規定に拘束されない、福祉コミュニティに位置づける方法で再組織した社協が考えられると述べているにとどまり、具体的な提案はしていない¹⁸⁾。しかし、岡村の1970(昭和45)年の著作『地域福祉研究』においては、「小地域社協こそは、住民の“生活の立場”を反映し、真に市民参加の原則を実現しうる組織であり、広域社協が住民に根をおろすための組織である点に、独自の特長をもつものである。つまり生活困窮者を含めて全ての住民の生活上の問題をとりあげる組織が小地域社協である」と主張しており¹⁹⁾、小地域社協(地区社協)に大きな期待を寄せていたと考えられる。

3. 地域福祉理論・政策の展開と統合

1) 1980年代以降の理論・政策の展開

CO理論に基づく地域課題の発見と解決に関しては、市町村レベルを中心とする地域福祉計画が1980年代から進められていく。1980年代は社協主導で進められ、1984(昭和59)年には全社協が『地域福祉計画—理論と方法』を刊行している。1990年代は、福祉サービスの地域での計画的実施が1990(平成2)年の社会福祉関係八法改正において取り上げられたことを契機に、行政が強く関与する地域福祉計画が策定されるようになる。そして、2000(平成12)年に改正された社会福祉法において地域福祉計画が法定化される。

一方、1970年代前半にイギリスから日本に流入されたコミュニティケアは、1980年代から、要援護・要介護者に対象を限定した在宅福祉サービスという形にシフトして進められることになり、コミュニティケアという用語はほぼ見られなくなる。コミュニティケアが注目されるようになるのはケアマネジメントの方法論が具体化され、政策的には介護保険制度の導入や社会福祉基礎構造改革が進められていく1990年代半ば以降となる。

この間、本稿のテーマである地域協議会はどのような位置を取っているのか。まず、地域福祉計画策定においては、計画策定組織として市町村レベルあるいは地区ごとに組織化が進むことになる。この際、もともと地域に基盤となる協議会組織(地区社協等)が存在していた場合や、計画策定後も協議会を運営していくシステムが確立していればその活動が継続していくことになるが、そのようなことがなければ、計画策定委員会を中心とする組織は消滅するか形だけの存在となってしまう。協議会が維持していけるかは、各地域における創意工夫によるところが大きかった。

ケアマネジメントによる個別支援については、ケアマネジャーを中心に関係専門職員と利用者や家族が、必要に応じてサービス担当者会議等を設定することになる。非常に個別性の高い協議の場である。また、インフォーマルサービスの提供者もここに含まれることになるが、介護保険導入当初は、公的な介護サービスのマネジメントに偏りがちになるという課題があった。

2) コミュニティソーシャルワーク理論による統合

1990年代後半から大橋謙策によって「コミュニティソーシャルワーク」の重要性を強調する主張がなされるようになった。コミュニティソーシャルワークといえば、イギリスで1982年に公刊された「パークレイ報告」(「ソーシャルワーカー：役割と任務」)においてその概念が示されている。そこでは、「地域を基盤としたカウンセリングと社会的ケア計画の統合したソーシャルワーク実践」という考え方が示されている。「カウンセリング」とは「ケースワーク」に当たるものであり、「社会的ケア計画」(Social Care Planning)は社会問題の解決・軽減、および将来の社会問題の予防をするために資源の開発・強化を目的とする計画のことを意味している。すなわち、個別支援と地域支援とを統合したソーシャルワークのアプローチといえる。また、「地域を基盤」とする点については、家族や近隣等によるインフォーマルな支援を含めたソーシャルネットワークの重要性を強調している。しかし、「パークレイ報告によって法や制度が変わったということはなく、地方自治体やソーシャルワークの現場では、そこに示された勧告をより現実的に効果的な実践とするのが結論であった」と評されている²⁰⁾。

大橋謙策によるコミュニティソーシャルワーク概念も同様の考え方を基盤としており、そこにケアマネジメントやストレングスアプローチなど新たなソーシャルワーク理論を取り入れ整理し、詳細な定義を数度にわたって発展化して示している。この考えは、端的には「ケアマネジメントを軸とする個別援助を担いながら、援助を個別化するだけでなく、将来の同様なニーズの発生を予防または減少させるためにむしろ社会化する志向に力点が置かれた実践」とまとめられる²¹⁾。

特徴的な点は、単に個別支援の専門職員が支援の過程・結果から見てきた課題を、地域支援の専門職員・機関につなげるということではなく、ニーズキャッチ(問題発見)段階から、アセスメント、支援の展開という一連のプロセスにおける統合的なアプローチを想定していることである。その具体的な方法は、行政組織の再編、拠点施設の整備、コミュニティソーシャルワーカーの養成・配置、地域ネットワークの形成など、地域の状況に応じて創発されることになるが、いずれに力点を

置くにしても、コミュニティソーシャルワーク機能を展開できるシステムを構築することが重要になる。

そして、本稿において着目するのは、地域ネットワークの形成の点から、福祉施設・機関の専門職員、各種地域組織の代表者、地域住民等が連携協働するための「協議の場」を構築するという方法である。これに関してはすでにいくつかの地域において先進的な取り組みが実施されているが、本稿ではそこから具体的な方法論を検討するのではなく、その基本的な位置づけや役割から論じることにする。

4. 法定化された地域協議会

近年、介護保険制度における「地域ケア会議」のように、コミュニティソーシャルワーク理論に基づいた「協議の場」の設立が、法律上に位置づけられるようになってきている。そうした協議会の分析を行う前提として、その代表的なものについて概要を説明する。

(1) 地方社会福祉審議会

社会福祉法第7条から第13条にその目的や組織構成等が規定されている。「社会福祉に関する事項(児童福祉及び精神障害者福祉に関する事項を除く。)を調査審議する」ことを目的として、都道府県、指定都市、中核市に設置される(第7条)。都道府県・指定都市・中核市の議会の議員、社会福祉事業に従事する者及び学識経験のある者によって構成される(第8条)。

その公的性格や、広域性から、地域協議会としては遠いように感じられるが、他の協議会との比較の上で有効なため取り上げることにする。また、2013(平成25)年の「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(第3次一括法)により、従来委員の上限が35人であったものが廃止されており、地域の状況に応じた柔軟な運用が期待される。

(2) 要保護児童対策地域協議会

2008(平成20)年の児童福祉法改正によって規定された。要保護児童(虐待を受けた児童や非行少年等)の早期発見や適切な保護を図るための関係機関の円滑な連携・協力を確保することを目的として、市町村において任意に設置される。構成員は、「関係機関、関係団体及び児童の福祉に関連する職務に従事する者その他の関係者」(第25条の2第1項)となっており、児童福祉関係(行政、児童福祉施設、民生委員・児童委員協議会、社協等)、保健医療関係(保健所、医師会、医療機関等)、教育関係(教育委員会、学校等)、警察・司法関係(警察署、弁護士会、人権擁護委員会等)、NPOやボランティアの従事者等から地域の実情に応じて構成される。2012(平成24)年時点で99.7%の市町村において設置されている。

代表者会議、実務者会議、個別ケース検討会議等が定例的に実施されることが期待されている。関係機関の連携強化のほか、個別ケースの検討・共有から対応力を向上させることや、地

域としての新たな課題の設定が目標となる。

(3) 地域自立支援協議会(障害者総合支援法における協議会)

当初は2005(平成17)年に成立した障害者自立支援法における市町村の地域生活支援事業に関する規定に基づいて設置が進められていったが、2010(平成22)年の改正において第89条の2として明確に規定された。新たに2012(平成24)年に成立した障害者総合支援法では、第89条の3において「関係機関等が相互の連絡を図ることにより、地域における障害者等への支援体制に関する課題について情報を共有し、関係機関等の連携の緊密化を図るとともに、地域の実情に応じた体制の整備について協議を行う」ことを目的として、都道府県及び市町村による「協議会」の設置が努力義務となっている。2015(平成27)年時点ですべての都道府県と96%の市町村に設置されている。

構成員の例としては、相談支援事業者、障害福祉サービス事業者、保健所、保健・医療関係者、教育・雇用関係機関、企業、不動産関係事業者、障害者関係団体、障害者等及びその家族、学識経験者、民生委員、地域住民等があげられている。その機能としては、①情報機能(情報の共有と発信)、②調整機能(分野を越えたネットワークの構築)、③開発機能(資源の開発・改善)、④教育機能(構成員の資質向上・研修の場)、⑤権利擁護機能、⑥評価機能等がある。運営・実施の方法は、必要に応じて関係者によって実施される個別支援会議をベースとしながら、そこから導き出される地域の課題を、各機関の実務者や管理・経営者が集う全体的な会議につなげ、新たな資源の開発を実現するという流れが想定される。

(4) 地域ケア会議

2014(平成26)年の介護保険法改正により、地域包括ケアシステムの実現に向けた方策の一つとして「地域ケア会議」の実施が、市町村の努力義務として規定された(第115条の48)。地域ケア会議は、市町村や地域包括支援センターの主催によって設置・運営される会議体で、構成員は、「会議の目的に応じ、行政職員、センター職員、介護支援専門員、介護サービス事業者、保健医療関係者、民生委員、住民組織等の中から、必要に応じて出席者を調整する」とされている。

その機能としては、①個別課題解決機能、②地域包括支援ネットワーク構築機能、③地域課題発見機能、④地域づくり・資源開発機能、⑤政策形成機能があげられる。これらの機能は、一度の会議で網羅するというのではなく、地域の実情に応じて、個別ケース検討の地域ケア会議、日常生活圏域ごとの地域ケア会議、市町村レベルの地域ケア会議等を組み合わせ、全体としてすべての機能を果たせるように運営していくことが求められる。ケアマネジメントの一環として行われる「サービス担当者会議」と個別ケース検討のための地域ケア会議の違いは、後者は検討するケースのサービス担当者に限らず、地域の多職種の視点から課題の解決に向けた検討がなされる点である。担当介護支援専門員の有するネットワークでは補いきれない、多職種の連携が必要であ

るような場合において有効に機能することになる。

2014(平成 26)年の調査では、市町村が主催した場合は、日常生活圏域(地域包括支援センター)レベルの地域ケア会議:23.5%,市町村レベルの地域ケア会議:27.2%の開催で、地域包括支援センターが主催した場合は、日常生活圏域レベルの地域ケア会議:71.9%,市町村レベルの地域ケア会議は 29.4%の開催であった。

また、同法改正において生活支援体制整備事業が創設され、生活支援等サービスの提供体制の構築に向けたコーディネート機能を果たす「生活支援コーディネーター(地域支え合い推進員)」の配置と、定期的な情報共有及び連携強化の場として、中核となるネットワークとして「協議体」の設置が推進されることになった。生活支援コーディネーターと協議体には、地域の高齢者支援のニーズと地域資源の状況を把握していくために、独自の日常生活ニーズ調査に加え、地域ケア会議への参加や連携が求められている。

Ⅳ. 地域協議会に関する分析

1. 地域協議会の分析の視点

CO理論に基づいた地域住民を主体として地域課題の発見や解決をめざすインフォーマルな協議会の組織化と、ケアマネジャー等の専門職を中心にしてインフォーマルな支援者を含めながら個別的なケアを実施していくチームアプローチは、関連性を持ちながらそれぞれが発展してきた。そして、近年において、コミュニティソーシャルワーク理論において主張されているように、個別支援と地域支援を統合するアプローチが期待されるようになってきている。そして、個別支援と地域支援を総合的に行う協議会の設置が社会福祉の各分野の法制度において進められている現状にある。

協議会が法定化されることは、明確な形や目標を示すことにより、全国的に同様の枠組みですみやかに設置が進められるというメリットがあるが、公的な性格や強制力により、地域住民の主体性や独創性を損ないかねない危険もある。また、児童、障害、高齢といった対象者の属性によって分かれた協議会の設置は、専門的・現実的な手法であることは理解できるが、地域福祉的な観点において従来から批判してきた縦割り制度の不具合や非効率が生じてくることが想起される。

しかし、まずは法定化された協議会が多くの地域において設置が進み発展していくことが望ましいことは確かである。その前提の中で、法定化されていない住民主体による協議会がどのような位置づけや役割を持ち、他の協議会とどのような関係性を持てばよいのかを考えていくことにする。地域協議会の位置づけや役割について考えると、大きくは2つの軸によって整理することができる。一つは「個別性-地域性」で、もう一つは「限定性-自由性」である。

(1) 個別性－地域性

これは協議の対象となるニーズが、個別性の高いものか、地域性の高いものかということである。個別性が最も高いものは、特定個人のケースについて利用者と担当専門職員が協議するものである。介護保険制度におけるサービス担当者会議のようなもので、通常は地域協議会という意味ではとらえられないものだが、個別性の極としてこれが位置づけられる。

次の段階としては、いくつかの困難ケース等について、担当外の専門職員も含めて協議する場が位置づけられる。この際、A: 事例検討会のように、協議を通して、個別的なかわりのなかでの同様ケースへの対応方法の検討や、普遍的な技術や方策を検討する場合と、B: いくつかの個別ケースの共通性や普遍性から、地域として課題や資源の開発の必要性等を導き出す場合が考えられる。Aのほうが個別性が強く、Bは地域性が強いものとなる。

そして、地域としての課題や開発する資源について、その対象の範囲が、小地域であるものから広域になるほど地域性が高まるといえ、その極が都道府県レベルと位置づけられる。

(2) 限定性－自由性

これはその協議会の性質が、限定的か自由度が高いかということである。つまり、協議の目的、構成員、対象者や対象となる課題等が、いかに限られているかによって判断される。

目的についていえば、審議内容がどの程度限定されているかであり、特に法律上の規定が具体的に定められていれば限定性が強いものとなる。また、政策レベルの審議だけなのか、直接的な活動レベルの検討を含むのかによっても変わってくる。

構成員についても、法律によって要件が具体的に制限されているものほど限定性が強いということになる。法制度による定めが特になくても、専門機関・職員が中心となるものであれば限定性は高くなる。福祉課題を抱える当事者やインフォーマルな地域組織やボランティア団体等の参加が含まれるものであれば自由性が高くなり、一般の地域住民の参加も認められればさらに自由性は高まる。

対象者や対象となる課題については、児童、高齢、障害といった分野の限定がある。さらには、医療・保健、教育、環境、経済、住宅・まちづくりなど、関連領域とのかかわりのしやすさなども含まれる。

この2つの軸に基づいて、代表的な協議会を位置づけると図1のようになる。横軸の「個別性－地域性」については、その性格や法規定により位置を定めやすいが、縦軸については判断する要素が複合的なため、やや不明確なものになっているかもしれない。地方社会福祉審議会は、対象者や対象となる課題については分野があまり限定されていないが、政策レベルの審議が中心で構成員がかなり限定的なため上位に位置づけている。児童、障害、高齢分野の3種の協議会については、要保護児童対策地域協議会が「要保護児童」に限定しており、また構成員がやや専

門職寄りであるために上位に位置づけ、地域ケア会議は要援護状態になることを予防するため高齢者全般を対象とした地域課題を含むことから下位に位置づけている。ただし、その観点でいえば、地域自立支援協議会が一般住民を対象に障害への理解促進や差別の除去といった啓発活動等を含むと考慮すればもう少し下位に位置づけてもよいかもしれない。

いずれにしても、ここで主張したいことは、法に規定された協議会が限定性を帯びているということである。

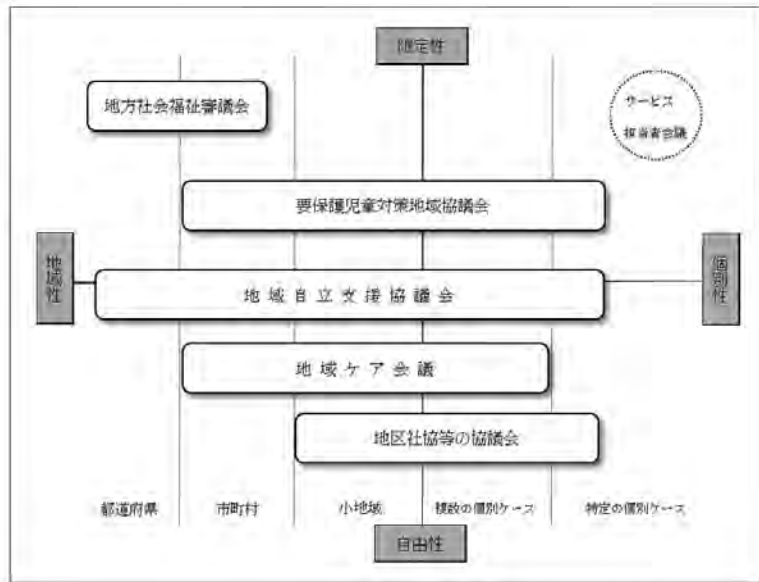


図1 各種地域協議会の位置づけ

2. 法定化されていない地域協議会の可能性と課題

図1において地区社協等が最も自由性が高いものとして位置づけているが、これは特に法で定められた組織ではないためである。この点が大いなる強みとなって、地域の実情に応じて多様な協議や活動が可能となる。場合によっては、福祉領域に限らず、地域内の教育関係機関や、商店・企業、その他さまざまな組織等との連携も期待できる。また、小地域において組織され活動する地区社協等においては、児童、障害、高齢といった属性によって隔てることなく、日常生活の空間の中で、交流しながら互いの問題状況に気づき、支えあう実践が行いやすいという特徴がある。

ただし、このような自由性が弱みにもなる。すなわち、対象者や対象となる課題の幅が広がるため、協議テーマや活動内容を絞り込む作業が必要になる。それができないと、何から手をつけてよいかわからず形骸化した組織になってしまう恐れもある。

また、構成員の大部分が、民生委員や、自治会・町内会などのインフォーマルな組織の代表者となるため、その専門性や財政力等の点において弱い面があり、地域にどんな課題があり、何をすべきかが明確になったとしても、具体的な実践につなげられなくなってしまうことも考えられる。

V. 課題と今後の取組みの方向性

本稿で明らかにしたかったことは、コミュニティソーシャルワーク理論のような個別支援と地域支援とを統合したソーシャルワークのアプローチに基づいて、法に規定された地域協議会の設置・運営が進められているが、それには限定的な面があり、それらの推進は必要であるもののそれだけでは十分でないということ、そして、それを補う自由性の高い地区社協等の住民による主体的な協議会も推進が必要だということである。しかし、その地区社協等においても自由性の半面の弱みがあるということも述べてきた。最後に、本稿でふりかえってきた歴史的展開や偉大なる先人の研究成果を参考にして以下のような課題と今後望まれる取組みの方向性を提示する。

地域におけるニーズや課題が多様化する中で、行政や福祉関係の専門機関・専門職員、インフォーマルな地域組織、地域住民などが、協議し連携して問題解決に立ち向かうことは有効ではあるが、その協議を行う組織自体のあり方が難しくなっている。地域の中に一つの地域協議会があれば総合的に対応できるというものではない。同地域内の複数の地域協議会が協議や連携をするという必要性が生じることになる。かつて、ニューステッターはインターグループワークをCOの中心的な機能に位置づけていたが、言うなれば今後は「インター・インターグループワーク」というような協議会と協議会の連携が必要になるということである。少なくとも、各分野の地域協議会で導き出された課題が、他分野の協議会や地区社協等の小地域における住民主体の協議会に連絡・共有され、互いに協力しあう体制が作られなければならない。この時にクローズアップされるのが市町村社協という存在である。そもそも社協はCO理論に基づき、分野を限定せずに、地域内の各種社会福祉活動の調整、社会資源の開発動員、各種福祉関係団体の目標達成の支援といった間接的・側面的援助を担う組織として創設されたものであったが、1980年代以降から在宅福祉サービスなどの直接的援助を担うようになり、次第に行政の委託事業や各種福祉・介護サービスが事業の大部分を占めるようになってきている。それは時代情勢の変化に応じたものであったと評価できるが、分野横断的および公私の連携が求められている現在においては、社協創設時の基本理念に立ち返って、各種地域協議会を含めた調整の役割等を重視することが時代の要請であるといえる。

また地域協議会は、単に機能的に結びつけばそれで十分というわけではない。岡村重夫は、福祉コミュニティは「機能的コミュニティ」ではなく「同一性の感情」に基づく集団であることを主張していた。それを実現するには一般的地域組織化活動の推進が必要となり、多様な地域交流活動や福祉教育活動を通して、地域住民の関係形成や福祉意識の向上といったことを進めなければならない。従来から主張されていることであるが、その重要性は変わらない。

さらに、機能的に結びつけばよいわけではないという点については、ニューステッターのインターグループワーク理論に学ぶ点がある。インターグループワークを実施するソーシャルワーカーの役割として、団体役員相互の関係をよく理解していること、各種団体間により相互関係が発達するよう

援助すること、代表者相互の関係を円滑にするように援助することといったことがあげられている。ネットワーク形成や協議の場づくりといった議論においては、機能的な面でつながるシステムを構築することに終始することも多い。また、連携会議の場において、いかに効率的にファシリテートするかといったマニュアル的な刊行物も多くみられる。協議会の構成員それぞれは人間としての強み・弱みがあり、また、所属する組織の強み・弱みもある。機械的なシステムとしての構築や方法について熟知するだけでなく、個性や強み・弱みをもった協議会構成員個人・組織やその関係性を支援する技術を持ち、実践できる専門職を養成する必要がある。

その専門職については、介護保険制度において生活支援コーディネーターが創設されたように、「コーディネート」という役割が現在強調されている。「コーディネート」すなわち「連絡・調整しながら全体をまとめること」が重要であることはその通りだが、地域協議会が有効にその機能・役割を発揮するためには、協議会を構成する個人・組織に対して的確にアセスメントを行い、それにより把握されたニーズや課題に応じて適切な支援をする力や、基盤となる地域組織化を行う力など、ソーシャルワーカーとしての総合力を持った専門職が必要となる。その専門職が仮に「コーディネーター」と呼称されるにしても、ソーシャルワーカーとしての力量が求められるのである。狭い意味でのコーディネート業務に特化した専門職の養成ではなく、総合力を持ったソーシャルワーカーを養成し、その活躍を推進していかなければならない。

〈注・引用文献〉

- 1) 厚生労働省社会・援護局,「社会福祉充実計画」の策定と地域協議会の運営について,
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000132755.html>, 2016/11/20
- 2) 谷川貞夫:コミュニティ・オーガニゼーション概説 改訂新版, 全国社会福祉協議会, 1958, pp.45-47.
- 3) 牧賢一:コミュニティ・オーガニゼーション概論, 全国社会福祉協議会, 1966, pp.222-241.
- 4) 同書, p.183.
- 5) 同書, pp.45-46.
- 6) マレー・G・ロス, 岡村重夫訳:コミュニティ・オーガニゼーション, 全国社会福祉協議会, 1968, pp.169-219.
- 7) 秋元美世, 芝野松次郎, 森本佳樹, 大島巖, 藤村正之, 山県文治編:現代社会福祉辞典, 有斐閣, 2003.
- 8) 中島修, 菱沼幹男編:コミュニティソーシャルワークの理論と実践, 中央法規, 2015, p.149.
- 9) 田端光美:イギリス地域福祉の形成と展開, 有斐閣, 2003, pp.185-186.
- 10) 中村優一, 一番ヶ瀬康子, 右田紀久恵監修, 岡本民夫, 田端光美, 濱野一郎, 古川孝順, 宮田和明編:エンサイクロペディア社会福祉学, 中央法規, 2007, p.644.
- 11) 白澤政和:ケースマネジメントの理論と実際—生活を支える援助システム—, 中央法規, 1992, pp.226-230.
- 12) 岡村重夫:地域福祉論 新装版, 光生館, 2009, p.63.
- 13) 同書, p.65-67.
- 14) 同書, p.68.
- 15) 同書, pp.70-71.
- 16) 同書, pp.86-87.
- 17) 同書, pp.88-101.
- 18) 同書, p.88.
- 19) 岡村重夫:地域福祉研究, 柴田書店, 1979, p.142.
- 20) 田端光美:上掲書, p.111.
- 21) 中島修, 菱沼幹男編:上掲書, p.16-17.