

〈研究・調査報告〉

「福祉コミュニティ」に基づく公私協働における到達点と課題

鈴木 美 貴

【要旨】

近年、厚生労働省が推進している地域包括ケアシステム・地域共生社会の構築においては、公的制度のみならず住民を含む多様な主体による連携の必要性が叫ばれているが、実際には試行錯誤の段階だといわれている。このような状況において、岡村重夫が規定した「福祉コミュニティ」一人々が抱える固有の問題を発見し解決に導くことを主眼とする体制—の視点に基づく公私協働を展望することが重要だと筆者は考えている。ただし公私協働では、公私間に立場性・専門性において非対称性が存在し、非対称性は権力関係をうみだすおそれがある。これらを踏まえれば、住民が主体となることが重要となる。いかにして住民主体の公私協働は構築可能なのだろうか。

以上の研究目的に向き合うにはその到達点と課題を確認することが求められるため、本稿では「福祉コミュニティ」視点を有する住民主体の公私協働の体制構築に関連する先行研究を検討した。その結果「福祉コミュニティ」に基づく住民主体の公私協働の重要性は広く共有されているものの認識論に留まっていることが示された。

キーワード：福祉コミュニティ、岡村重夫、住民主体、公私協働、地域包括ケアシステム

1. はじめに

1970年代以降、日本の地域福祉分野では住民参加の重要性が叫ばれてきている。岡村（1974）は、福祉の客体とされてきた住民を主体として捉え直し、右田（1993）は、岡村の議論を踏まえつつ、住民の主体的な活動を基盤に住民と行政が対等に協働していく理念として新しい公共性を追及した。ところが現実には住民主体の参加はスローガンに留まり、行政サービスの不足を補う担い手としての参加が主流であった¹。

住民参加が現実味を帯びるきっかけが2000年の社会福祉法の改正である。同法には地域住民の参加の必要性が明記された。高齢者介護研究会が2003年にまとめた報告書「2015年の高齢者介護」は、「介護保険の介護サービスやケアマネジメントが適切に行われたとしても、それのみで高齢者を支え切れるものではない」、「保健・医療・福祉の専門職相互の連携、さらにはボランティアなどの住民活動も含めた連携によって、地域の様々な資源を統合した包括ケア

(地域包括ケア)を提供することが必要」と述べている。2011年の介護保険法の改正では、生活支援サービスがすきまなく提供されるようなケア体制の確立を目指して地域包括ケアシステム—高齢者が住み慣れた場所で尊厳をもって自立した生活を送れるよう、包括的なサービスを提供する体制を構築する仕組み(づくりを目指した構想)—が進められることになった。介護保険などの公的制度によるフォーマルサービスと、NPOやボランティア、近隣住民等によるインフォーマルサービスが、それぞれの立場で個別に動くのではなく、互いに協力し合う体系が求められるということであろう。その背景には、人々の多様な問題に向き合うには公的制度(によるサービス)だけでは十分ではなく、住民を含む多様な主体による支援が求められるという問題意識がある。2016年に厚生労働省に設置された『我が事・丸ごと』地域共生社会実現本部は地域住民や地域の多様な主体が参画し住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域とともに創っていく社会を目指すものとして「地域共生社会」の実現を掲げている²。

問題の性質によっては公的制度でなければ有効な支援につながらないことは多い。公的制度は人々の生活を支える必要不可欠な基盤である。その一方で、たとえば昨今孤立死や虐待が社会問題となっており、周囲の人々との関係の希薄化に起因することが少なくないことが報告されている³。このような問題を抱えている人々には、住民の共同性にもとづく支援がしばしば有効となる⁴。前述のように地域包括ケアが構想する、多様な主体が協力し合いながら被支援者の生活支援を行うことが必要とされている。本稿では多様な主体のうち、とりわけ行政職員・公的サービスを担う機関の職員等と、NPO・ボランティアや近隣住民等との関係に焦点をあて、公私協働(の仕組み・体制づくり)の文脈で考えてゆく。

ここで留意すべきは、公私間には立場性や専門性において非対称性が存在し、しばしば権力関係につながりうるという点である。NPOと行政の協働に関して多くの論者があげる成立要件のひとつに「対等の関係」があることについて、抽象的で情緒的であり、住民と政府との権力関係が捨象されてしまう(原田, 2010)ことが指摘されている。また「行政と住民との『対等』だけが掲げられたり、行政のご都合主義に基づく協働が少なくない」(山田, 2011)といわれる。さらには行政職員が有する専門性も、同様に、公私間に非対称性をもたらさう。福祉の専門職は、情報や技術の点で利用者に対して優位な立場にたっているのに対して利用者は専門職のもつ情報や技術に助けをもらわなければならないという意味である種の「弱み」を抱えているのが普通であり、両者間に非対称性が存在する(武川, 2014)。このことは公私のアクター間においても適用可能であろう。

もっとも住民の中には、専門職であった人がリタイアしてボランティア活動している人もいるかもしれない。真山(2001)は、たとえば、住民と行政のパートナーシップで「まちづくり」を進めるという場合、必要な知識・情報は、行政側が圧倒的に多く持っているのが一般的であり、住民のなかに専門家や市民活動家がいることもありうるが全体としては例外であると指摘している。行政と住民は、現実にはスタートラインで横一線に並んではない(真山, 2001)ことを踏まえれば、住民主体に基づく公私協働であることが重要だといえよう。もっと

も行政職員の備える立場性や専門性は、一方でその存在意義を代表するものでもある。筆者は、非対称性の存在を否定したり払拭したりしようとするのではなく、非対称性が住民サイドにもたらしうる弊害を認識したうえで、円滑な協働を摸索する必要があるという立場であることを述べておく。

先に触れたように2000年には社会福祉法に住民参加が規定され、地域福祉計画への参画が推奨されている。地域包括ケアから地域共生社会が構想されてきた背景には、住民が福祉の主体であること、行政と対等な立場で福祉実践を展開するという共通認識がある。しかしながら実際には、地域包括ケアの実現のために「地域ケア会議」⁵の設置が推進されているが十分に機能しているとはいえないのが現状であり⁶、地域包括ケアの現状について「従来の全国一律の制度運用とは異なるアプローチが不可欠だが、ほとんどの自治体が試行錯誤の段階にあり必ずしも円滑に取組が進んでいるとはいえない」⁷と評価されている。このような状況において住民主体の公私協働を摸索することは重要な課題だといえよう。以上の認識から、本稿では住民主体の公私協働のあり方を考えるために、先行研究の検討を通して知見を整理しその到達点と課題を提示する。

なお詳細は後述するが、本稿の関心である住民主体の公私協働は、人々が抱える固有の問題を発見し、解決に導くことを主眼とする岡村重夫が規定した「福祉コミュニティ」の視点に基づいている。具体的には、地域ケア会議に求められている困難事例への対応のように、住み慣れた地域で日常生活を営むことに困難を抱える人びとへの生活支援をめぐる公私協働に着目する。

2. 「福祉コミュニティ」に基づく住民主体の公私協働への着目

ここでは「福祉コミュニティ」に基づく住民主体の公私協働について改めて説明する。まず本稿における住民主体について確認しよう。住民主体の原則は、全国社会福祉協議会（「全社協」）が1962年に策定した「社会福祉協議会基本要項」で打ち出され、住民の福祉に欠ける状態を解決するために、住民が自己の生活課題を自主的・積極的に援助すること等が述べられている（山口，2000）。他にも多様な解釈があるが、住民主体性と住民本位性という2つの特徴があるというのが本稿の理解である。前者は福祉の担い手としての住民の自主性・自発性を意味し、後者は問題を抱えた人の自己決定の実現を意味する⁸。今回焦点をあてるのは前者の住民主体性—推進者の自主性・自発性—である。

続いて岡村の「福祉コミュニティ」に関して述べる。岡村は、地域組織化—地域にとって望ましい地域社会構造や社会関係をつくりだす活動—について「一般的地域組織化活動」と「福祉組織化活動」の二つに分けた。前者は「それ自身は地域福祉サービスそのものでないけれども、コミュニティ・ケアの対象者を自分らの仲間として受容し、支持し、彼にふさわしい社会的役割を提供し、共同生活者としての満足感をみたくくれるもの」である。この「一般的地

域組織化」によって形成されるのが「地域コミュニティ」であり「多数の地域住民に共通な関心や問題意識に従って成立するもの」とされる。一方、地域福祉のためにはこのような「一般的域組織化」だけでは不十分であり、福祉活動に、より直接的な関連を持つコミュニティづくりとして、固有の問題を抱えた人を焦点化する「福祉組織化」を通じた「福祉コミュニティ」形成が必要だと岡村は述べる。「福祉コミュニティ」とは「生活上の不利条件をもち、日常生活上の困難を現に持ち、または持つおそれのある個人や家族、さらにはこれらのひとびとの利益に同調し、代弁する個人や機関・団体が、共通の福祉関心を中心として特別なコミュニティ集団」を形成する必然性をうけてつくられるものである（岡村，1974：67-69）。先の「地域コミュニティ」の活動は、実際には地域全体を対象としたサロン活動や公園体操などが相当するだろう。これらの活動からは、受容や支え合いの地域づくり、介護予防等の効果が期待される。そして受容や支え合いの地域づくりというのは、そもそも固有の困難を抱えることの深刻さの認識に基づいて目指されるものである。とはいえ、現実にはこのような活動は、もっぱら健康で情報収集力のある人向けに活用される傾向が少なくない。したがって「地域コミュニティ」は必ずしも固有の困難を抱えた人を支えるような「福祉コミュニティ」につながるとはいえない。そのため本稿では「地域コミュニティ」の意義を踏まえつつ「福祉コミュニティ」に焦点をあてる。

次に公私協働について説明する。公=行政（職員あるいは公的サービス提供機関の専門職等）、私=住民（ボランティア団体、NPO団体等）という形で本稿では理解する。文脈によって前者を公的アクター、後者を住民アクター、両者を公私のアクターと呼ぶ。「協働」という用語は「対等者間活動の組織化を進めようとする意図」があり、「少なくともめざす目標が共有されている」ことを前提として、「それぞれが活動資源を出し合い」、「必要に応じて行動を調整し合うこと」を含意した「自律した活動主体間の強調・協力」だとされる（大森，2002）。本稿では「協働」について、「それぞれの行為者が目標を共有し、その達成を目指して主体性をもって協力しながら取り組む関係状態」と捉える⁹。加えて公的アクター・住民アクターとの関係でいえば、NPOと行政との「協働」論を見ておく必要がある。この領域で多くの論者が提起する協働概念をまとめれば、「①異質な主体が、②共通の目標のために、③対等かつ相互に自立した形で協力すること、また、④そのような関係性を構築するために相互の理解や信頼関係を醸成することが含意されている」¹⁰。こうした協働概念には、個々のNPOと自治体職員との具体的な相互作用の場面が暗黙のうちに想定されており、行政の担当者とNPOとのミクロレベル（フェイス・ツー・フェイス）の関係として捉えられている（原田，2010）。「福祉コミュニティ」を重視する立場からいえば、固有の生活困難を抱える（可能性のある）人々の生活をいかに支えるかということに向き合う公私協働を考える必要がある。そのため公私のアクターが共に話し合い知恵を出し合うようなミクロレベルの関係構築を通じた体制を内容として公私協働を考えてゆく。したがって公的事業をめぐる委託・受託、あるいはボランティア講座やウォーキングの開催など住民活動を推進するための講座を行政が後押しをする等の形態

は「地域コミュニティ」に含まれると捉えられるため、本稿では公私協働に含めない。

3. 先行研究の到達点と課題

3.1 福祉コミュニティをめぐる議論の展開

ここでは一般的な福祉コミュニティ概念に目配りしながら「福祉コミュニティ」、住民主体の公私協働への流れを先行研究の検討を通して確認する。

1970年代以降、地域福祉研究においては、福祉コミュニティは大きなテーマとされてきた。岡村の唱えた「福祉コミュニティ」は、福祉問題を抱えた人に対して、同調者や代弁者などが福祉関心をもって支援してゆくというものであった。その後福祉コミュニティという言葉が抽象的なものであったために、多様な形で拡散される傾向がみられた。丸山（2002）は、園田（1978）を引用しながら「コミュニティという言葉が抽象的には一致しており、あるイメージを浮かべさせる言葉でありながら、具体的には多種多様な内容を意味する」と、概念が多様で一致点がないことを指摘している。本稿では福祉コミュニティについて、明確に区別できないことも多いが、一般的な意味で捉えられているものを福祉コミュニティ¹¹、岡村議論に関連するものを「福祉コミュニティ」、引用についてはそのまま記す。

福祉コミュニティの研究と捉えられるものとしては、たとえば住民参加による地域の多様な取り組みを紹介したもの¹²、福祉コミュニティづくりの意義や必要性、方法論を提示したもの¹³、都市型のコミュニティ形成に焦点をあてた福祉コミュニティ論¹⁴などがあげられる。これらの研究は、個別の問題を抱えた人にも目配りされているものの、全体として関心がおかれているのは、相互扶助やソーシャルインクルージョンといった理念にもとづくまちづくりだと理解できる。

一方岡村の「福祉コミュニティ」を出発点にしている研究について瓦井は、岡村が初めて示して以降、幾人かの福祉研究者が岡村の概念を基本として、より実体的なものにしようとして取り組んできたとして、福祉コミュニティの諸概念を<分節化><接続化><基礎化>に類型化した（瓦井，2003：73-84）。筆者はこの3つの類型は排他的ではなく相補的だと考えているがそれぞれの類型が主に焦点化している点に着目し検討する。

<分節化>論は、「高齢化などで解体が進む一般コミュニティにおいて、在宅福祉の供給システムや住民の福祉活動、それらを下支えする公私のネットワークを含んだ、機能的コミュニティとしての福祉コミュニティを形成し、それによって一般コミュニティの再生も目指す」ものであり機能的コミュニティが基本となって、公共的なシステムとはなじみにくいサービスを、住民の共同性に期待し、公私のネットワークで支援することを意図したものである。論者としては三浦（1985）、全社協（1979）があげられている。一方<基礎化>論は「近隣関係の延長線上にあるコミュニティを基礎単位とし、その域を対象として要援護者の支援を行うための機能的な組織体としての福祉コミュニティを形成し、そこでの住民や住民組織の成長に従っ

て、より地域で密着した福祉活動を目指す」ものであり、牧里（1992）、杉岡（1995）の議論が取り上げられている。

<分節化>と<基礎化>では、地域への着目の度合いに違いがあるものの公私のネットワークや住民自治の重要性に目配りされている。しかし瓦井が指摘するように一般的なコミュニティのなかの限定的な対象をとらえている機能的コミュニティである。サービスの供給システムや地域性を考慮する視点はきわめて重要であるものの、住民主体の公私協働を考へてゆくためには、住民アクターと公的アクターとの関連に踏み込む必要がある。

その点について示唆に富むのが<連接化>論である。「個々の住民が主体性をもって地域福祉活動に関わるなかで内発的に発展し、関連の諸システムと協働しつつ、あらたな公共性の基盤となる福祉コミュニティを形成していく。そして住民自治の理念を広げていくとともに、市民社会としての成熟を目指す」ものであり、右田（1993）が論者の一人としてあげられている。右田は地域福祉を福祉行政の補完として位置づけたり、住民参加をサービス供給に直結させたりすることに反対し、地域福祉は、自律的個人＝主体の存立を前提とすべきであってこの社会性を組織するかたちで福祉コミュニティが構築されるべきであると主張している。したがって瓦井が指摘するように行政などと接続しても、対等に協働する関係は維持されることになるという視点は重要である。住民の存在が、公的制度の補完として動員されることへの危機感や、住民が主体であることの重要性を明確に示し、ひいては行政との対等な協働を志向している。しかし実現への関連でいえば抽象的であり認識論であった。

3.2 公私協働をめぐる議論の展開

続いて「福祉コミュニティ」視点で住民と行政との関係に焦点をあてた先行研究を検討するために、湯上（2010）の整理を参照しよう。岡村理論に立脚して「福祉コミュニティ」を形成していく立場の研究と捉えられるものとして湯上は藤井、安立らをあげている。藤井は、「福祉コミュニティ」という言葉はつかっていないが、市民社会に根ざした組織であり、社会的使命を軸に個人の自発的参加・連帯によって形成されるボランティア・アソシエーションを「市民事業組織」と呼び、それらが<市民的専門性>をもつことによって、「イノベーション機能」「公論形成やアドヴォカシー機能」、「コミュニティ形成機能」を発揮しようとした（藤井，1999）。一方安立は、少子・高齢化という社会変動のなかで、変化する福祉ニーズに向き合うには政府や行政による対応だけでは不十分になっていること、日本の福祉は行政による制度的福祉が中心で、岡村が構想したような自発的福祉が弱かったこと、福祉ニーズが変化する状況においては、自発的な福祉NPOが変化への対応能力が高かったことを指摘している（安立，2008、2010）。これらの研究に共通して見出される点は、サービス供給主体の位置づけに留まらずに、公的制度だけでは果たせない多様なニーズに向き合うためにボランティアな組織に着目していることだと理解できる。政府への提言や政策の対案形成を志向する視点には、住民主体、さらには住民と行政との関連への重視がみられ本稿にとって示唆に富む。とはいえ公私協

働を通して公私のサービスが統合され最初は想定しえなかったような効果的なサービス提供が可能になるかもしれない。公私協働のあり方を摸索する試みを踏まえなければ、政策提言や対案形成は内実を十分に伴ったものになりにくいのではないか。

公私協働の重要性に言及しているのが加川（2012）である。生活困難を抱えた人を発見し解決へ後押しする活動に関連した「個別支援」に着目し、地域福祉計画における住民参加について、①住民、②専門職、③行政、④当事者、のそれぞれが主体となる事例、そして⑤住民と専門職が協働する事例、に類別している。本稿の関心から特に重要なのが⑤である。その特徴として「住民の主体的参加を基盤としながら、専門職と協働して個別支援を行う」こと、「公的サービスに加え、住民との接点を持つこと」によって対象者の「社会関係の幅は拡大する」ことをあげ、住民参加の「新たな動向」だと指摘する。問題の個別性や対象者の社会関係に着目する視点は「福祉コミュニティ」と類似性をもつ。とはいえ自治性の担保がいかんにしてなされるのかという点については課題とされ、公私協働のあり様については言及されていない。

合津（2007）は、地域福祉計画実践の文脈から「地域住民の力で計画策定および住民福祉活動が同時進行的に進められていった」手法について考察し、行政の要請によってかかわり始めた住民が、やがて主体的な地区福祉活動につなげていった過程を記述し成功の要因を評価している。地域福祉計画策定における形式的な住民参加が少なくないという批判的視点にたって住民主体の取り組みの過程を明らかにしたことは意義深い。若狭（2011）は地域包括支援センターに焦点をあて、実践事例からネットワーク構築に関する課題を抽出している。インフォーマル資源（住民組織で対応するなど）の必要性を提言・開発することによって、職員が把握しているニーズを結び付ける役割や地区組織との連携が効果的になるという主張からは公私協働への関心を見てとることができる。

合津・若狭の研究に共通することは、公的機関が主導しつつも住民主体を重視する視点が組み込まれていることである。住民主体とは、必ずしも最初からすべて住民によって担われるものだけを指すとはかぎらない。行政職員の後押しによって住民の力量が引き出され展開されることもありうるため、このような視点は注目すべきである。しかし「福祉コミュニティ」にも関心は向けられているが、傾向としては、地域全体の福祉課題を視野にいれた取り組みに焦点が当てられている。また公私協働についてはその重要性が認識されるに留まっている。

「福祉コミュニティ」と住民主体とのつながりを明確に認識していると思われるのが丸山と土屋である。丸山は、住民と行政サービスとの関連について、事例検討を通して福祉コミュニティの形成条件を提示し「調査や活動の中で行政の制度に関わる問題や新たなサービスの必要性が生じた場合には関係機関に要望活動を行う」ことは、住民の生きる権利を守る「権利擁護」に発展していくと指摘する（丸山，2002）。この権利擁護を、行政に対するへのニーズの代弁と捉えるなら、住民と行政との関連に着目しているといえよう。しかし本稿における公私協働の捉え方とは、問題意識の違いから距離がある。土屋（2013）は、地域住民の互助活動、たとえば日常の見守などについては、多様な主体が実施した方が望ましいが、互助活動の仕組

みが充実しても、地域だけで解決できる場合ばかりではない、地域包括支援センターと住民が「スクラムを組んでこそ」、互助によるサービスも効果が発揮されるのではないかと記している。公私協働が求められながらも実現していないことへの危機感が示されているといえるだろう。

公私協働に関連するものとして近年のガバナンス及び多職種・多機関連携をめぐる議論にも着目しておく必要がある。ガバナンスは「統治」に関する用語であるが、近年では、統治の内実、すなわちその調整や管理の様態を表す用語として用いられている。こうした新しいガバナンスを担う主体にはさまざまなものが含まれるが主要なものとして、政府や営利企業、非営利組織、コミュニティ団体、住民組織などを上げることができる（佐藤・前田，2017）。さらに地域における課題解決等に焦点をあてたものが「ローカル・ガバナンス」であり「多元的な主体が連携・協働しながら地域における政策課題の解決や公共サービスの供給にかかわっている状態」と説明される（伊藤，2015）。多様な主体による協働を射程としたローカル・ガバナンスは本稿における公私協働につながる部分があるが、一方でローカル・ガバナンス論は、多元的な主体間の「連携」や「協働」の意義を強調するが、それがどのように作動しているのかを、具体的な事例に即して検討した研究は必ずしも多くない（伊藤，2015）。そのようななか、荒見（2019）が地域包括ケアシステム・地域共生社会における多職種・多機関連携の在り方を自治体の事例分析を通して論じ、調整主体の位置づけや組織、空間、資源などに関してどのような工夫を行っているのかを明らかにしたことは示唆に富む。とはいえ、専門職と地域住民という行動原理が異なる主体間の連携をどう図るのかということは課題とされている。

3.3 実践における先進的な活動の展開

最後に、現場の実践においては、本稿が考える公私協働に近い活動が各地で展開されつつあることは見過ごしてならないことを述べておきたい。たとえば宝塚市の社会福祉協議会（以下「社協」）が運営する地域密着型通所介護「鹿塩の家」では、地域住民を中心として運営委員会を毎月1回開催し、社協のコミュニティワーカー、鹿塩の家の職員、住民、民生委員、自治会などと協力して情報交換、住民の交流の機会の場の提供、居場所づくりなどを行っている¹⁵。この取り組みは支援の対象を制度の利用者に限定せずに地域の人々を包摂する互助のコミュニティづくりといえる。社協や施設などの専門職と住民との連携が図られているという点において多様な主体の協働が実践されている。とはいえ生活問題を抱えた人を支援してゆくためには、公的サービスを担う行政職員との協働体制までを展望することが必要とされているのではないか。この点について、協働のしくみまで至っているわけではないが、個別対応において住民とケアマネージャー・地域包括支援センター職員等が協力して問題解決をしていったという事例が報告されている（たとえば全国社会福祉協議会地域福祉部編，2015）。このような意義ある実践が進展されつつあることは理論的に住民主体の公私協働を考えるための大きな示唆となるものといえるだろう。

4. おわりに

本稿では先行研究の検討を通して住民主体の公私協働に関する研究を整理し、その到達点と課題を確認した。昨今課題とされている地域包括ケアシステム・地域共生社会の構築においては、公的制度のみならず住民を含む多様な主体による連携の必要性が叫ばれているが、実際には試行錯誤の段階だといわれている。このような状況において岡村の「福祉コミュニティ」の視点に基づく公私協働を展望すること、その際は公私のアクター間に存在する立場性や専門性における非対称性の存在を認識する必要があること、したがって住民主体が前提であることが重要だと考えた。このような認識に基づき、「福祉コミュニティ」に基づく住民主体の公私協働に関連する先行研究を検討し、その到達点と課題を確認した。その結果、「福祉コミュニティ」に基づく住民主体の公私協働の体制構築のあり方に関しては十分に議論されておらず、その重要性は広く共有されているものの、認識論に留まっていることが示された。一方実践においては、住民の自助活動は広く展開されており、さらには公私協働の体制にまでは至っていないものの単発的になされる公私のアクター間の依頼・調整といった意義深い取り組みが見受けられた。

今後求められることは、地域の生活問題を公私間で個別に共有するだけでなく、さらに一歩踏み込んで継続的な公私協働の体制を展望することである。というのも、安定した体制が存在することは人々の生活問題に対する多様な対応がしくみとして存在することを意味し、ひいては人々のより良い生活の実現につながりうるからである。その都度ごとになされる「公私協働の実践」が協働の体制構築という「公私協働の実現」にいかにして至ることができるのか、そのためには何が必要なのかを探っていくことが今後の課題として求められる。

【注】

- ¹ 1970年代のコミュニティ政策を背景に高まった行政協力型のボランティアについて右田は「ボランティアや住民のエネルギーを管理民主主義的に行政の中に体制内化する方向は避けられねばならない」と批判している（右田，1986）。
- ² 厚生労働省「地域共生社会」の実現に向けて
- ³ 河合（2009）、橘木（2010）、谷野・鈴井（2014）
- ⁴ 高齢者介護研究会（2003）「2015年の高齢者介護～高齢者の尊厳を支えるケアの確立に向けて～」“ケアマネジメントの現状”、“ケアマネジメントの適切な実施と質の向上”
- ⁵ 個別ケース（困難事例等）の支援内容を通じた地域支援ネットワークの構築・高齢者の自立支援に資するケアマネジメント支援・地域課題の把握などを行うために設置が求められている会議。主に地域包括支援センターが主催する。構成員としては、医師、歯科医師、薬剤師、看護師、保健師、ケアマネージャー、自治会、民生委員、ボランティア、NPOなどが規定されている（厚生労働省

- 老健局振興課（2018）「生活支援体制整備事業と地域ケア会議に求められている機能と役割について」
- ⁶ 平成27年度の年間の状況の調査によれば、毎月1回以上開催していると答えたのが16%であるのに対して、約半数が年に4回以内となっている（平成28年度老人保健事業推進費等補助金「地域包括支援センターが行う包括的支援事業における効果的な運営に関する調査研究事業」）。開催頻度が少ないということは、個別ケースへの対応やネットワークづくりが十分に機能しているとはいえないことを示しているといえる。
- ⁷ 地域包括ケア研究会（2016）
- ⁸ 山口（2000）の議論を参考にした。山口が住民主体に関する整理に際して参照した一人である住谷による以下の指摘は、住民主体という用語が持つ曖昧さを的確にとらえている。「『住民主体』という『主体』は『主体性』を意味するのか、『本位性』であるか。『主体性』とは、認識し、判断して行動する個別的な全行為体系を意味するし、それぞれに自律的自動的な行動をとることに意味がある。『住民』という一般的概念に、この『主体性』を結びつけることはむずかしい。『住民主体』という場合は、住民それぞれの立場を尊重することと解される」（住谷，1973）。
- ⁹ 永田の定義を参考にした（永田，2006）
- ¹⁰ 協働の成立要件をつきつめれば、異なる主体による①「目的共有」と②「対等の関係」となるとして、この2点が抽象的で情緒的であり、住民と政府との権力関係が捨象されてしまう（原田，2010）という原田の懸念を筆者も共有している。
- ¹¹ 一般的な福祉コミュニティについては、「一般的に用いる地理的なコミュニティに対して、地域社会を基盤としつつ、ハンディキャップをもつ階層の福祉追求を原点にサービス・施設の体系的整備とともに、公私協働、地域住民の福祉意識・態度の醸成を図ろうとする機能的コミュニティのひとつ」（牧里，1992：357）と理解しておく。
- ¹² 大橋（1998）、全社協編（2015）、和田敏明編（2002）
- ¹³ 上野谷他編（2006）、新地域支援構想会議編（2015）
- ¹⁴ 奥田・和田編（2002）、和田清美編（2018）
- ¹⁵ 溝口（2015）、常岡（2015）

【参考文献】

- 安立清史（2008）『福祉NPOの社会学』東京大学出版会
- 安立清史（2010）「共生社会の課題—高齢社会と福祉NPO」学士会『学士会会報』（3）99-104
- 荒見玲子（2019）「地域包括ケアシステム—多層化・冗長化する多職種・多機関連携のマネジメント」伊藤正次編『多機関連携の行政学—事例研究によるアプローチ』有斐閣
- 地域包括ケア研究会（2016）「地域包括ケアシステムと地域マネジメント」三菱UFJリサーチ&コンサルティング（<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12400000-Hokenkyoku/0000126435.pdf> 2022/6/20閲覧）

- 「地域包括支援センターが行う包括的支援事業における効果的な運営に関する調査研究事業」(2017)
三菱UFJリサーチ&コンサルティング
(<https://www.murc.jp/sp/1509/houkatsu/etc.html> 2022/6/20閲覧)
- 藤井敦史(1999)『『市民事業組織』の社会的機能とその条件—〈市民的専門性〉の形成—』角瀬保雄・川口清史編『非営利・協同組織の経営』ミネルヴァ書房
- 合津千香(2007)「住民主体による地域福祉計画策定と地域福祉活動推進の課題—松本市笹賀地区における実践分析から」松本短期大学『松本短期大学研究紀要』(16) 137-150
- 原田晃樹(2010)「NPOと政府との協働」原田晃樹・藤井敦史・松井真理子著『NPO再構築への道』勁草書房
- 伊藤正次(2015)「多機関連携としてのローカル・ガバナンス」宇野重規・五百旗頭薫編『ローカルからの再出発 日本と福井のガバナンス』有斐閣
- 加川充浩(2012)「地域福祉計画にみる住民参加の形態とその変遷」『島根大学社会福祉論集』(4) 49-60
- 河合克義(2009)『大都市のひとり暮らし高齢者と社会的孤立』法律文化社
- 瓦井昇(2003)『福祉コミュニティ形成の研究—地域福祉の持続的発展をめざして』大学教育出版
- 厚生労働省「地域共生社会」の実現に向けて
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000184346.html> 2022/6/20閲覧
- 厚生労働省老健局振興課(2018)「生活支援体制整備事業と地域ケア会議に求められている機能と役割について」https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12600000-Seisakutoukatsukan/0000114063_14.pdf 2022/6/20閲覧
- 高齢者介護研究会(2003)「2015年の高齢者介護～高齢者の尊厳を支えるケアの確立に向けて」
[https://www.wam.go.jp/wamappl/bb05kaig.nsf/0/49f184250a7bedfa49256d64002cf8ae/\\$FILE/2015_1.pdf](https://www.wam.go.jp/wamappl/bb05kaig.nsf/0/49f184250a7bedfa49256d64002cf8ae/$FILE/2015_1.pdf)
2022/6/20閲覧
- 牧里毎治(1992)「福祉コミュニティの形成と小学校区」鈴木広編著『現代都市を解説する』ミネルヴァ書房
- 丸山晃(2002)「福祉コミュニティ形成に関する一考察—板橋区における実践事例を手がかりとして」鈴鹿国際大学短期大学部図書委員会『鈴鹿国際大学短期大学部紀要』(22) 43-55
- 真山達志(2001)『政策形成の本質—現代自治体の政策形成能力』成文堂
- 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
- 溝口由加子(2015)『『ふれあい河鹿の家』とは』(「生活全体をみるケア」藤井博志監修・宝塚市社会福祉協議会編『市民がつくる地域福祉のすすめ方』全国コミュニティライフサポートセンター)
- 永田祐(2006)「公私協働と住民の役割」『地域福祉事典』中央法規出版
- 大橋純一(1998)『都市化と福祉コミュニティ』学文社
- 岡村重夫(1974)『地域福祉論』光生館
- 奥田道大・和田清美編(2003)『福祉コミュニティ論』学文社

- 大森彌 (2002) 「行政民間協働論の射程」大森彌編『地域福祉と自治体行政』ぎょうせい
- 佐藤正志・前田洋介 (2017) 「序章 ローカル・ガバナンスとは何か」佐藤正志・前田洋介編『ローカル・ガバナンスと地域』ナカニシヤ出版
- 新地域支援構想会議編 (2015) 『助け合いによる生活支援を広げるために～住民主体の地域づくり～』全国社会福祉協議会
- 杉岡直人 (1995) 「地域福祉の基盤—基本要件・コミュニティ」牧里毎治・野口定久・河合克義編『これからの社会福祉⑥地域福祉』有斐閣
- 住谷馨 (1973) 「住民主体と地域福祉」住谷馨・右田紀久恵編『現代の地域福祉』法律文化社
- 園田恭一 (1978) 『現代コミュニティ論』東京大学出版会
- 橋本俊詔 (2010) 『無縁社会の正体—血縁・地縁・社縁はいかに崩壊したか』PHP 研究所
- 武川正吾 (2014) 「社会福祉に内在する非対称性（権力と参加）」鉄道弘済会社会福祉第一部『社会福祉研究』(121) 22-29
- 土屋耕平 (2013) 「地域包括支援センターと福祉コミュニティ形成（地域包括ケアでの行政責任）」早稲田大学総合研究機構『プロジェクト研究』(9) 17-39
- 常岡良子 (2015) 「住民と協働でつくるケア」藤井博志監修・宝塚市社会福祉協議会編『市民がつくる地域福祉のすすめ方』全国コミュニティライフサポートセンター
- 右田紀久恵 (1986) 「コミュニティ行政とボランティア活動」右田紀久恵・岡本栄一編『地域福祉講座4 ボランティア活動の実践』中央法規出版
- 右田紀久恵 (1993) 「分権化時代と地域福祉—地域福祉の規程要件をめぐって」右田紀久恵編『自治型地域福祉の展開』法律文化社
- 上野谷加代子・杉崎千洋・松端克文編 (2006) 『松江市の地域福祉計画』ミネルヴァ書房
- 若狭重克 (2011) 「地域ケアにおけるネットワーク構築—地域包括支援センターの調査から」藤女子大学QOL研究所『藤女子大学QOL研究所紀要』6 (1) 81-89
- 和田清美編 (2018) 『現代福祉コミュニティ論』学文社
- 和田敏明編 (2002) 『地域福祉の担い手』ぎょうせい
- 谷野宏美・鈴井江三子 (2014) 「我が国における児童虐待の現状（学童保育施設の役割と課題）」新見公立大学『新見公立大学紀要』(35) 1-5
- 山田晴義・コミュニティ自立研究会 (2011) 『地域コミュニティの再生と協働のまちづくり』河北新報出版センター
- 山口稔 (2000) 『社会福祉協議会理論の形成と発展』八千代出版
- 湯上千春 (2010) 「コミュニティ・キャピタルを用いたワーカーズコレクティブによる福祉コミュニティ形成の可能性に関する研究」東工大大学院社会理工学研究科社会工学専攻博士論文
- 全国社会福祉協議会 (1962) 「社会福祉協議会基本要項」
- 全国社会福祉協議会編 (1979) 『在宅福祉サービスの戦略』全国社会福祉協議会
- 全国社会福祉協議会地域福祉部編 (2015) 『身近な地域での見守り支援活動』全国社会福祉協議会

Problems and Views of Public and Private Matters Collaboration Based on “The Welfare Community”

Miki Suzuki

Abstract

The need of the cooperation by various main constituents including a local resident as well as a public system is demanded in the construction of the convivial society and the comprehensive community care system which government promotes these days. However, the cooperation by various main constituents is considered to be the stage of the trial and error. I think that it is important to survey the public and private matters collaboration based on the viewpoint of “welfare community” which Shigeo Okamura prescribed. “Welfare community” is a concept that focuses on discovering the inherent problem people have and leads it to the solution. On the public and private matters collaboration, asymmetrical relationship exists in terms of standpoint and specialty. And asymmetrical relationship might bring about power relations. From these, it becomes important that local resident predominate. How can we build local resident-based the public and private matters collaboration? I examined precedent studies about the system construction of the public and private matters collaboration with the viewpoint of the “welfare community” and confirmed the problems and views of previous research. As a result, it was shown that the importance of the public and private matters collaboration based on “the welfare community” remained in idealism.

Keywords: welfare community, Shigeo Okamura, Local resident-based public and private matters collaboration, Comprehensive community care system