

地域福祉計画にみる住民参加の形態とその変遷 Classify citizen participation into four types in social welfare plan

加川 充浩
Mitsuhiro KAGAWA

キーワード：地域福祉計画、住民参加、ボランティア、統合論

1. 本研究の視角と事例の位置づけ

地域福祉の分野において、「住民参加」は最も重要なテーマの一つである。また、政治学、行政学、および社会学の分野でも、原理的テーマとして扱われてきた¹。

この約十年をみたととき、特に地域福祉研究では、地域福祉計画の策定を通じた住民参加が盛んに論じられてきた。中でも、計画策定への参加に多くの関心が集まった。いわば政策決定過程への住民参加である。社会システムの側である「政策」に、従来は権力構造の枠外にあった「住民」が参加する。そのことは、研究者も福祉専門職も概ね肯定的な評価をしつつ、研究と実践が積み上げられてきた。

地域福祉計画は2003年、社会福祉法により法定化された。当初の研究関心は、先に述べたように策定過程への参加であった。つまり、計画を策定する入口部分での参加についてである。一方、計画を策定し、次に計画内容を「実践」する際の参加のあり方も、そろそろ議論されてもよいと思われるが、研究としては少ない。

小論は、地域福祉計画の実践段階も含めた住民参加について考察することを目的としている。事例として、A市の地域福祉計画を取りあげる。A市の地域福祉計画の内容をみると、取り組むべき施策が21あげられている。計画書作成の工夫として、21項目に対応した実践事例を紹介している。事例は、これまでA市内で取り組まれてきたものである。このことは、計画内容が理念に留まらないようにすることを意図している。住民、専門職、行政らが事例を参考として、小地域単位で活動に取り組むことを期待しているとも換言できる。

以下では、A市の地域福祉計画に掲載されている実践事例を紹介する。事例は合計32ある。この事例に含まれる「住民参加」のあり方に着目する。そのことにより、次の2点について、最終章で論じたい。第一に、地域福祉分野が扱ってきた「住民参加」の関心の変

¹ いくつかの研究領域における参加論を概観したものとしては、安立清史「地域福祉における市民参加」平岡公一ほか編『福祉政策の理論と実際—福祉社会学研究入門—【改訂版】』東信堂、2005年。

遷を明らかにする。現在の参加の理論・実践が従来の何を継承しているか、および何が新しい動向なのか、について述べたい。これは、ソーシャルワーク論の統合というテーマにも関わる点である。その上で、「参加の形態」について若干の整理を試みる。第二に、地域福祉計画において最重要視される住民参加の課題についても、今後検討が必要と思われる点をあげたい。

2. A市地域福祉計画の概要と住民参加事例

(1) A市地域福祉計画の概要

小論で取り上げるA市の地域福祉計画は、2010年度から11年度にかけて策定された。地域福祉計画としては、第3次の計画である。なお、社会福祉協議会（以下、社協）の計画である地域福祉活動計画も含んでいる。そのため、計画の正式名称は「第3次A市地域福祉計画・地域福祉活動計画」である（小論では「A市地域福祉計画」と略記する）。

策定過程では、いくつか住民参加の方法がとられた。第一は、住民が参加するワークショップを開催したことである。ここで、市内の福祉課題と解決策を検討した。第二は、地区社協の活動を計画に反映したことである。例えば、市内で先進的に災害時要援護者支援を実践していた地区社協の取り組みを、計画に盛り込んだ。それにより全市的展開を目指した。また、28ある地区社協が合同で、第3次計画で取り上げるべき事項を提言した。

これらをみれば、A市の計画では意図的に住民参加を導入しようとしたといえる。

(2) 計画書掲載の実践事例の概要

まず、A市地域福祉計画の体系を概観しておく。

計画の骨格として、4つの柱（基本目標）が立てられた（表1）。さらに、「進めるべき方策」として21の施策があげられた（表ではタイトルを簡略化してある）。この21の施策が、今後、A市で取り組まれるべき福祉実践のプログラムと位置づけられる。

第3次のA市地域福祉計画の特徴は、21施策それぞれに「実践事例」を付したことである。21の施策は具体的取り組みが期待される。市内各地域で、関係者が福祉実践に取り組もうとするとき、類似事例があると、具体的活動のイメージを持つことができる。いわば、地域福祉計画が紙の計画書だけに留まらないための工夫の一環でもある。実践事例は、すべて、これまでA市内で取り組まれてきた活動である。

表2は、計画書に掲載された実践事例の一覧である。全部で32の事例が紹介されている。表2の左端欄には、1～32までNoを付した。表1の右端欄の数字は、この番号と対応している。次項では、表2について詳述していく。

表1 A市地域福祉計画の体系

基本目標	進めるべき方策	実践事例（表2のNoと対応）
(1) 人づくり・地域づくりを推進する	①福祉教育推進 ②ボランティア育成 ③自治会加入の促進 ④公民館の活用 ⑤地域リーダーの育成 ⑥企業の社会貢献促進 ⑦福祉施設、NPO、農協等との協働	1～14
(2) 福祉サービスが利用しやすい環境整備を行う	⑧権利擁護の充実 ⑨要援護者へのサービス充実 ⑩総合相談機能の充実 ⑪効果的な情報提供	15～20
(3) 安心して住み続けられるまちづくりをめざす	⑫健康福祉団地構想 ⑬要援護者の住環境整備 ⑭健康づくり・食育の推進 ⑮防災体制の充実 ⑯移動手段の確保 ⑰寄付文化の醸成	21～27
(4) 生活課題を解決する	⑱新しい生活課題への対応 ⑲保健・医療・福祉の連携 ⑳市職員の地域活動参加 ㉑生活支援の充実	28～32

表2 A市地域福祉計画に掲載された実践事例一覧

No	事例名称	参加者	個別/地域	事例概要等
1	認知症サポーター養成講座	住民	地域	住民が講座を受講
2	中学生による福祉職場体験	中学生	地域	子育て支援センターが受入
3	祭りの練習を通じた世代間交流	住民	地域	子どもへの伝統文化の継承
4	小学生による干し柿づくり	小学生	地域	地域の伝統文化を学ぶ
5	地域包括支援センターによるボランティア（Vr）活用	専門職 住民	個別	地域包括が担当するケースに、生活支援のVrを派遣
6	雪かきVrの派遣	専門職 住民	地域	大雪時、高齢者宅（地域包括等担当ケース）へVrを派遣
7	男性の地域活動支援	住民	地域	男性の地域活動の機会を設ける（主催者・場所は公民館）
8	高齢者サロン	住民	地域	町内会単位で住民が集まり、交流を行う
9	町内会活動	住民	地域	町内会による助け合い活動の紹介
10	健康祭の開催	住民	地域	地区社協と公民館が主催。健康チェック、講演会など

11	障害児・親の居場所づくり	当事者 社協	地域	障害児の地域活動への参加を支援
12	女性リーダーの育成	住民	地域	日本女性会議の企画・運営
13	企業ボランティアの推進	企業人	地域	企業が行う地域貢献活動
14	町内会・生協による個別支援活動	生協 住民	個別 地域	会員制による育児・生活支援。 生協が事務局
15	高齢者虐待への対応	専門職	個別	地域包括支援センターの活動
16	成年後見制度	社協	個別	社協による法人後見
17	認知症の人と家族の会活動	当事者	地域	当事者（家族会）の活動
18	知的障害者への地域生活支援	専門職 住民	個別	専門職ネットワーク（NW）形成と支援への住民参加
19	地域で孤立している高齢者への支援	専門職	個別	専門職NW形成
20	高齢者お役立ち情報の編集	行政	地域	医療・福祉情報等を冊子化
21	市営住宅のバリアフリー化	行政	地域	室内のバリアフリー化推進
22	地域での健康づくり活動	住民	地域	小学校区ごとに「推進隊」を設け、啓発活動や講座を展開
23	幼稚園における地産地消による食育	幼稚園児 住民	地域	地産食材を給食に導入。老人会と一緒に野菜植え付け
24	緊急医療情報ケースの配布	行政	地域	高齢者が救急時に必要な情報を入れるケースの配布
25	災害時要援護者支援体制づくり	住民	地域	災害時、要援護者を住民が支援する（安否確認など）
26	ノンステップバスの運行	行政	地域	ノンステップバスの拡充
27	篤志寄付金による地域活動支援（および共同募金）	住民	地域	いわゆる香典返寄付金を、地域活動の財源に充当する
28	男性介護者の集い	当事者	地域	孤立しがちな男性介護者の当事者組織づくり
29	医療と福祉の連携による在宅生活支援	専門職	個別	退院後、自宅での円滑な吸引実施のため専門職NW形成
30	市職員の地域活動への参加	行政	地域	市職員の地域活動を推奨
31	地域生活支援会議の設置と支援実践	専門職 住民	個別 地域	専門職と住民組織が協働してケース検討を行う
32	住民による集いの場づくり	住民	地域	町内会が銀行と交渉し、旧支店を集いの場として利用

(3) 実践事例の特徴：参加主体に着目して

本節では、実践事例の特徴をみていく。特に、32ある事例において「参加している主体は誰か」という点に着目する。表2でいうと、「参加者」の欄に記載してある主体に着目して、事例の特徴を整理していきたい。

① 住民が主体となる事例

住民が参加の主体となる事例が最も多い。32ある事例のうち、16が該当する（No. 1～4、No. 7～10、No. 12～14、No. 22, 23, 25, 27, 32）。ここでは住民に幼稚園生、小中学生、企業人、民生委員、および公民館活動（業務）も含む。

代表的な活動は、No. 8の「高齢者サロン」やNo. 25の「災害時要援護者支援体制づくり」などであろう。いわゆる住民主体の小地域福祉活動である。住民が自治的に展開する活動であり、福祉専門職が援助するとしても、住民の自発性を引き出すための側面的な働きかけとなる。伝統的なコミュニティワークが援助対象とする活動でもある。住民が小地域を単位として福祉活動を展開するための「地域組織化」を行うともいえる。

こうした地域組織化活動を（社協等が）援助することは、表2の欄にある「個別／地域」の二分法で整理すると「地域」にあたる（若干用語を補足するなら「地域援助」にあたる）。表2のこの二分法は、社会福祉援助技術論の「地域援助」か「個別援助」か、という分類に依る。一方「個別（援助）」は、地域包括支援センターやケアマネジャーが担当するケースワークを指す。

② 専門職が主体となる事例

住民はさほど関与せず、専門職が主に担う実践も4つある（No. 15, 16, 19, 29）。No. 16のような社協による法人後見の活動や、No. 29にある退院時の医療職と福祉職の連携である。要援護者への支援に際して、特に専門性を要するという性格を持つ（例えばNo. 16は民法規定の利用、No. 29では医療的ケア）。

③ 行政が主体となる事例

行政が主となり担う事業も5つある（No. 20, 21, 24, 26, 30）。地域福祉計画が行政計画である以上は当然のことでもある。しかし、地域福祉計画は住民が主体となるという性格が強いため、それほど多くない。

④ 当事者が主体となる事例

当事者の参加を重視する、または当事者の組織化を目指す事例は3つがみられる（No. 11, 17, 28）。事例中の課題は、障害児の地域生活、認知症の家族を持つ介護者の孤立、および要介護者を介護する男性の孤立、である。当事者組織をまず形成するというのは、

地域での課題共有が困難であるとの理由もあろう²。この点については、現在の住民参加の重要課題と思われるが、最終章でも触れたい。

⑤ 専門職と住民が協働する事例

専門職と住民が協働して取り組む事例が散見される。No. 5, 6, 18, 31の4つである。さらに、No. 6を除いて、「個別」の援助に住民が関わっている（「個別／地域」の欄参照）。

こうした事例は、A市の第1次、第2次の地域福祉計画でもあまり言及されてこなかった。

改めて事例の特徴を述べると「専門職と住民の両者が、個別ケースに協働して関わる」ということである。表2では「参加者」欄に記載の「専門職」「住民」を太字にしてある。

ここでは、No. 18の事例を、計画書に則してもう少し詳述してみる³。

- (1) 要支援者：Aさん（知的障害者、40代）
- (2) 課題：独居で昼間は自宅に閉じこもりがちだが、夜間に徘徊している
- (3) 支援目標：地域生活のため関係者で情報共有すること、および孤立の解消
- (4) 実践
 - ① 専門職と地域活動者の両者によるケース検討会を下記のメンバーにより開催
専門職：障害者相談事業所、ヘルパー、地域包括支援センター、社協
地域活動者：民生委員、公民館、住民サポーター（社協のサポーター養成講座に参加）
 - ② 地域におけるつながりづくりとして、下記の取り組みを実施
 - ・公民館で行われていた絵画教室に参加（本人は絵を描くことが趣味）
 - ・近所の商店でサポーターと一緒に買い物と調理

事例の特徴は、第一には、専門職連携が形成されていることである。これにより、ヘルパーや日中活動などの公的サービスが利用可能となった。第二に、公民館や住民サポーターといった地域活動者らの支援を採り入れていることである。

こうした取り組みは、A市地域福祉計画では「総合相談機能の充実」として位置づけられている（表1の「進めるべき方策」の⑩にあたる）。計画書では取り組みの具体的方法として次のように述べられている。

「地域の福祉課題を、地域住民と専門職の両者が協働して解決する取り組みを推進します。専門職は自らが支援する問題（ケース）について、住民の参加が可能かどうかを検討します」

こうした専門職と住民との協働を通じた参加の形態の持つ意味については、次章で考察したい。

² こうした認識は、古典的には岡村重夫の福祉コミュニティ論に依る。岡村重夫『地域福祉論』（新装版）光生館、2009年、65-71頁、参照。

³ 計画書の記載だけではなく、筆者が支援者である地域包括支援センターを対象に行ったヒアリングの内容も含めてある。

3. 地域福祉計画における参加の系譜と課題

(1) 参加をめぐる関心の変化

前章では32事例を、参加者に着目して大きく5つに整理した。参加をめぐる関心について、歴史的にみると、次のように説明できるのではないだろうか。

第一には、「伝統的な参加」とでもいうべきものである。前章の「①住民が主体となる事例」でみた取り組みが該当する。いわゆる住民によるボランティア活動である。特徴としては、①幅広い住民層にとって参加しやすい、②個別支援は特に意識せずに活動は地域の面的広がり志向する、③行政施策とも比較的距離がある、といった点である。

第二には、行政施策への参加である。ここでは地域福祉計画策定への参加のことを指す。具体的には先に述べたように、ワークショップなどを通じた参加である。A市地域福祉計画でも、ワークショップでの意見は計画の骨子作成に大きく反映された。2000年代に入り、こうした行政施策への参加が全国的にみられ始めたり、研究対象として盛んに取り上げられたりした。2003年に地域福祉計画が法定化されたことの影響でもある。

第三には、個別支援に専門職だけではなく、住民も参加するという形態である。専門職と住民の協働で地域自立生活を支援する、という考え方である。近年でいえば「地域包括ケア」の実践・政策と重なるところも少なくない⁴。理論的には個別支援と地域支援の統合という古くて新しいソーシャルワーク論の系譜にある⁵。

とはいえ、これまで個別支援に住民が参加するという活動が皆無であった訳ではない。代表的なのは、1980年代に簇生した住民参加型在宅福祉サービスである。仕組みとしては、住民同士が会費を出し合い会員となる。それら会員が、家事・介護などで助け合う、という活動である。ただ、これは住民と専門職の協働による個別支援とは性格が異なるように思える。その理由の一つは、住民参加型在宅福祉サービスが、「サービスの絶対量の不足を補う」という意味を持っていたからである⁶。

現在、高齢者分野における公的なサービスは介護保険制度が一定の量を供給している。かつての住民参加型在宅福祉サービス団体はNPO法人となり、介護保険サービスに参入することも珍しくない。障害者分野でも障害者自立支援法が制定された。「量」の側面では、10年前と現在を比較すれば、相対的に拡充している（すべての介護ニーズを満たしているとはいえないが）。

⁴ 地域包括ケアの定義のなかには、介護保険サービスを基盤としつつ、インフォーマル（住民等）の力も利用したケア、という要素もある。

⁵ 古くは、リッチモンドが唱えた、ソーシャルワークの「相互作用」の議論でもある。Mary E. Richmond, 小松源助訳『ソーシャル・ケース・ワークとは何か』中央法規出版、1991年、137-150頁、参照。最近の研究としては、岩間伸之「地域を基盤としたソーシャルワークの特質と機能」『ソーシャルワーク研究』Vol. 37 No. 1、2011年。

⁶ 住民参加型在宅福祉サービスが、増大する介護ニーズに対応するものであったことを指摘した研究としては、次を参照。松原日出子『在宅福祉政策と住民参加型サービス団体』御茶の水書房、2011年。

一方、前記の事例（知的障害者への支援）にみた個別支援への住民参加は、公的サービスの不足を補うという性格は希薄である。支援には専門職が関わっており、公的サービスは提供されているといえる。そこに住民参加を得る意味を一つあげるとすれば、支援の「質」を変えることである。

事例では専門職が介入することで、日中活動やホームヘルプといったサービス利用が可能となった。確かに、こうしたサービスにより、知的障害者の孤立という課題は一定程度、解消される（例えば、日中、公的サービスを利用する際に外出するため）。

一方、公的サービスに加え、住民との接点を持つことで、知的障害者の社会関係の幅は拡大する。ここでは、趣味の絵画教室に参加することで、余暇の充実をはかっていた。住民と接点を持つことで余暇の充実をはかる、という支援は公的サービスのメニューにはない。地域福祉計画に特有のプログラムといえる。

ただ、地域福祉計画を通じた住民と専門職の協働、という実践・研究は途についたところである。今後のあり方については、論点を整理しつつ注視する必要があるのではないだろうか。例えば、「専門性」「官僚制」と「自治性」との間の緊張関係をどう考えるか、ということも一つの論点である。住民らの持つ自治性が、専門職の志向（例えば画一的なサービス提供という志向）と相容れないかもしれない。また、計画の有する官僚制に浸食される可能性もある。例えば住民らの活動に予算が付与され、期限内に望まない活動の実施を強いられる、といったことである。参加の領域の拡大と自治性の関係については、これからの重要な論点と思われる⁷。

(2) 計画における参加の課題

以上の事象を要言すると、計画において住民が参加する領域は、専門職活動および行政活動にも拡大している、とも述べられる。しかし、課題もいくつかある。ここでは、当事者との関わりについて述べておきたい。

A市地域福祉計画の中でも、障害児の地域生活保障（No. 11）や認知症高齢者を抱える家族の孤立（No. 17）が、課題として取り上げられていた。ただ、こうした課題に住民が関わるといったプログラムは十分とは言えない。

当事者の組織化は重要である。歴史的にみても、障害者らは自らの生活を守るために当事者が強く結束してきた。場合によってはソーシャルアクションによって様々な権利を獲

⁷ 住民と専門職の協働、といったとき、住民の側からどのようなアプローチがあり得るべきかについては、今後議論を深めていきたい点である。現在の研究では、専門職の側がどのようにアプローチしているのか、またすべきかが重点的に論じられているように思われる。例えば、次のような研究がある。室田信一「地域とともに築く多様なセーフティーネットのかたち—大阪府B市におけるコミュニティソーシャルワーク実践をとおして—」『ソーシャルワーク研究』Vol. 37 No. 1, 2011年。川島ゆり子『地域を基盤としたソーシャルワークの展開—コミュニティケアネットワーク構築の実践』ミネルヴァ書房、2011年。

得してきた。また、現在でも多くの当事者団体が活動している。認知症高齢者とその家族も、当事者らの切迫した思いから家族会を結成し、全国的組織に発展した⁸。

しかし、地域福祉とそれら活動とが、十分な結びつきを持たなかったかといえ、そうではないといえる。参加の領域が「専門職活動」「行政活動」に及びつつあると述べた。それと比較して「当事者」への接近は弱いのが現状である。

理由の一つは、これらの問題が地域で広く理解される環境にないことにある。住民に広く共有されにくい、とも換言できる。障害者問題を身近に持たない住民にとって、障害児の地域生活を共感するに至るまでには、いくらかの距離がある。共感や理解を育むために、地域福祉分野では福祉教育の必要がいわれる。ただ、策定期間が限られた地域福祉計画の中では、住民の関心が低い課題を十分に検討することは難しい。また、策定主体にとっては、住民間でコンフリクトが生じるような課題を扱うことへの抵抗感もあるかもしれない。

こうした議論はいまに始まったことではない。ボランティアに関する開拓的研究である『ボランティア 参加する福祉』でも、当事者と当事者ではない地域住民との間の距離については問題提起がなされている。そこでの議論は、当事者性が強すぎれば住民が問題から排斥され、一方、住民の活動要求が強すぎれば当事者ニーズが置き去りにされる。その両者の相克を乗り越えることが重要であると指摘する⁹。

地域福祉において、参加の領域が拡大しつつあるのであれば、今後は、当事者性をより組み込んだ計画策定と実践のあり方も考えられてよいと思う¹⁰。

(3) 地域福祉計画を契機とする「参加の形態」の変化

最後に、ここまでの議論を踏まえ、「参加の形態」の変化について整理しておく。特に、2つの点について述べる。

第一は、「専門的参加」とでも名付けられるような参加の形態が台頭しつつある、という点である。従来、参加の形態には3つあると指摘されてきた。「運動的参加」「参画的参加」「活動的参加」である¹¹。表3でいうと、①～③である。表3では、これらに加え、4つ目

⁸ 例えば、障害者団体は障害種別ごとに組織化されている。また障害者運動としては、1970年代に「青い芝の会」が当時の社会には過激とも映るような活動も用いつつ、ソーシャルアクションを展開した(角岡伸彦『カニは横に歩く 自立障害者たちの半世紀』講談社、2010年など、参照)。認知症高齢者に関しては、当事者らの運動により、1980年に現在の「認知症の人と家族の会」が結成されている。

⁹ 岡本栄一「ボランティア活動のとらえ方」大阪ボランティア協会編『ボランティア 参加する福祉』ミネルヴァ書房、1981年、40-44頁。

¹⁰ 現在、障害者福祉の政策的領域では、当事者の意思を政策(計画)に反映させる取り組みがみられつつある。全国的には、2009年、「障がい者制度改革推進会議」(内閣府が所管)が設けられ、制度改革にあたって当事者が議論に参加した。これは当事者にとっても概ね肯定的に受け止められている。また自治体の障害者計画には、当事者参加の仕組みが取り入れられている(内閣府編『平成20年版 障害者白書』2008年、10頁)。

¹¹ 岡本、前掲論文、34-54頁。

の形態として「専門的参加」を位置づけてみた（表3の④にあたる）。先述のように、個別支援に専門職だけではなく住民も参加するという形態である。

表3 地域福祉計画前後の参加形態の比較

参加形態	地域福祉計画以前	地域福祉計画以後
①運動的参加	・ソーシャルアクションの領域 ・手段として、デモ、裁判など	・方法、意義等に変化はない ・住民の権利保障に重要な参加形態
②参画的参加	・行政が主導する計画・施策 ・住民の参加は限定的	・住民主導の場面が増加 ・参加方法の精緻化
③活動的参加	・いわゆるボランティア活動 ・生活に密着したテーマで活動	・方法、意義等に変化はない ・歴史的蓄積があり現在も継続
④専門的参加	・福祉施設でのボランティアが端緒 ・住民の主体性は弱い	・住民の主体的活動を重視 ・専門職と協働して個別支援

こうした参加の形態は、これまで萌芽も無かったかといえ、そうではない。例えば、研究・実践でもよく取りあげられてきたのは、社会福祉施設でのボランティア活動である。地域福祉論の領域では「施設の社会化」といわれるものである。しかし、これらは参加の議論の中ではさほど重要視されてこなかった。理由としては、①個別支援という性格は弱い（ボランティアと施設の交流という意味合いが強い。そのため、参加の形態としては表3でいう「活動的参加」に近い）、②活動において福祉施設に主導権があり「住民主体」の側面はさほど強くない、といった点である¹²。

専門的参加は、これらと比較しても異なる特徴を持つ。主には次の2つをあげておく。①住民の主体的活動を基盤にしながら、専門職と協働して個別支援を担う、②住民の側が担うのは地域生活支援のインフォーマルな部分（余暇、近所づきあい等）である。このことは、住民の役割が専門職業務の補完ではないことを意味している、といった特徴である¹³。

積極的側面としては、住民が主体的に関わりながら地域生活を支援するという点である。一方、課題としては、住民の自治性の担保、および地域生活支援に理解のあるコーディネーターの確保がある。ただし、後者の点は小論では十分に述べられなかった。

第二は、4つある参加の形態が、地域福祉計画の法定化を境として、変化しつつあるように思われる、という点について述べたい。

¹² 岡本栄一「住民（市民）参加とコーディネーター」大阪ボランティア協会編、前掲書、242-244頁。

¹³ 今後、こうした住民参加、およびボランティアのあり方が発展していくのかについては、注視する必要があると思われる。次の文献も参考。原田正樹「ボランティアと現代社会」柴田謙治ほか編『ボランティア論—「広がり」から「深まり」へ—』みらい、2010年。

表3に簡潔にまとめたが、以下、若干の解説を付す。

1点目の運動的参加である。これは、社会福祉援助技術ではソーシャルアクションといわれるものである。当事者・住民が巨大な権力等により生活上の圧迫を受けているとき、運動の展開により局面を打破しようとする参加の形態である。住民の過激な行動も含む。戦後の代表的な運動としては、公害反対運動があげられる。福祉分野では障害者の当事者運動もその一つである。これは、現在においても意義やあり方は、本質的に変わらず重要である。ただし、地域福祉計画にはあまり反映されない形態でもある。そのことの是非はまた別途、議論される必要があると思われる。

2点目は参画的参加である。これは、行政計画・施策への参加である。地域福祉計画以前の参加においては、行政主導の傾向が強かった。これは、行政計画への参加の歴史が浅かったこと（1980年代の総合計画等が参加への取り組みの端緒であった）、および当時の計画の専門性が高度であったこと、が理由である。一方、地域福祉計画は従来の行政計画のように、行政主導で事前に内容を決定することが困難である。住民活動についての計画という側面が強いため、行政が住民の意向を汲まずに計画を策定することは容易でない。実質的にも心理的にもそういえる。そのため、計画において住民が主導する場面が増加する。また、地域福祉計画の法定化を前後して、多くの参加方法論研究が蓄積された。そのことは参加方法の洗練と精緻化をもたらせたようにも思われる。

3点目は活動的参加である。これは、従来からある住民・住民組織の自発的活動である。一般的にボランティア、と呼ばれる活動でもある。高齢者サロンや災害時の助け合い、といった住民が主体となる取り組みが該当する。これは地域福祉分野での伝統的な参加の形態である。また、初めてボランティアに参加する住民にとっての入門的役割を担う。その重要性、方法、および意義は時代を経ても、本質にさほど変化はない。A市地域福祉計画でもみたように、現在でも最も取り組み例が多い形態である。

4点目は専門的参加である。これについては、先に詳述したところである。この参加形態の登場が、現在の新たな動向であるといえる¹⁴。

最後に、小論のまとめに代えて、この専門的参加の特徴を述べて稿を閉じる。

第一に、特徴としては、住民の主体的活動と専門職との協働で個別支援を担おうとする志向である、という点がある。ソーシャルワーク論の統合の文脈で説明されるような実践でもある。第二に、従来の専門職領域への参加と比較して、住民主体性は強いとみえるが、今後も自治性が担保できるかについては注意が必要である。第三に、自治性を担保するためにも、こうした協働によるケアを適切にコーディネートする人材が必要であるという点

¹⁴ こうした新たな動向は、ソーシャルワーク論統合の理論の系譜にあると先述した。ただ、「新しい動向」の方が、従来からのコミュニティワーク（間接援助）が対象とする活動より優れていると言いたいわけではない。表3にあるような伝統的な「活動的参加」も依然として重要性は変わらない。統合理論が突出することに意義をとるものとしては、加納恵子「コミュニティワークの主体のとらえ方」高森敬久ほか編著『地域福祉援助技術論』相川書房、2003年、78-85頁。

である。小論では、第二、第三の両点については、十分に議論を深化できなかった。次の課題としたい。

付 記

本研究は、次の研究助成の成果である。平成23年度科学研究費補助金若手研究B、研究課題「過疎自治体における地域包括ケアの形成要因に関する研究（代表：加川充浩）」。平成23年度科学研究費補助金基盤研究B、研究課題「地方における住民参加型介入の社会関係資本醸成に及ぼす効果に関する実証的研究（代表：中田知生）」。