

「福祉社会開発」の政策形成と 新たな「社会資本」の方向

日本福祉大学社会福祉学部
平野隆之

1. 「福祉社会開発」概念の提起

- 日本福祉大学COEプログラム「福祉社会開発の政策科学形成へのアジア拠点」の提起

『福祉社会開発学の構築』(2005)、『福祉社会開発学』(2008)

- 「福祉社会開発」という概念の組み立て

①「福祉」と「開発」の統合枠組みの構築

いずれの領域も、マクロの理論的な整理やミクロの実践のエピソードを超える枠組みの必要。地域というメゾ領域での統合的な枠組みが重要。

②「福祉社会の開発」: 1人ひとりの価値ある生き方の選択を成り立たせる基盤の1つとして地域社会のあり様に注目し、そうした方向へと地域社会をうながす公共政策・公共行動のこと。

背景①:「成熟化社会」にも必要な「開発」 概念

- **分権化のみで対応できない条件不利地域**
中山間地域、経済衰退地域
⇒地域性をプログラミングできる政策主体の開発
- **社会資本整備では対応できない孤立問題**
インナーシティ、ニュータウンのオールドタウン化
⇒コミュニティアクションの開発
- **制度対応が困難な地域社会からの排除問題**
ホームレスや外国人労働者等の問題
⇒包摂する空間の開発

背景②:「福祉国家」に協働する政策的枠組みとしての「福祉社会」

- 個人単位化する給付政策に加えて、地域を単位とする協働型の政策への展開
 - 「対象(受益)」から「主体(パートナー)」の位置へ
 - 「アウトカム」とともに必要な「プロセス」
- 福祉制度・地域社会からの排除とその包摂
 - 包摂型地域社会としての福祉社会の形成
- 多元化された福祉サービス資源が、福祉社会の構成メンバーとして機能しない
 - 「福祉国家」の容器としての福祉社会の形成

背景からみる新たな「社会資本」 の方向(仮説)

- 「開発のための社会資本」から「社会資本の新たな開発」へ
 - ① 開発への参加プロセスをもった社会資本
 - 参加の不平等が資源の不平等を生む問題
 - ② 孤立・排除といった状態への空間的な対応
 - 問題の連鎖への空間的な対応
 - ③ 既存資源の「開発性」を高める容れものの機能
 - ④ 重層的な政策主体の形成
- いわば「福祉社会資本」の開発といった方向

2. 福祉社会開発の政策形成の要素

—『地域福祉推進の理論と方法』(有斐閣)での提起①

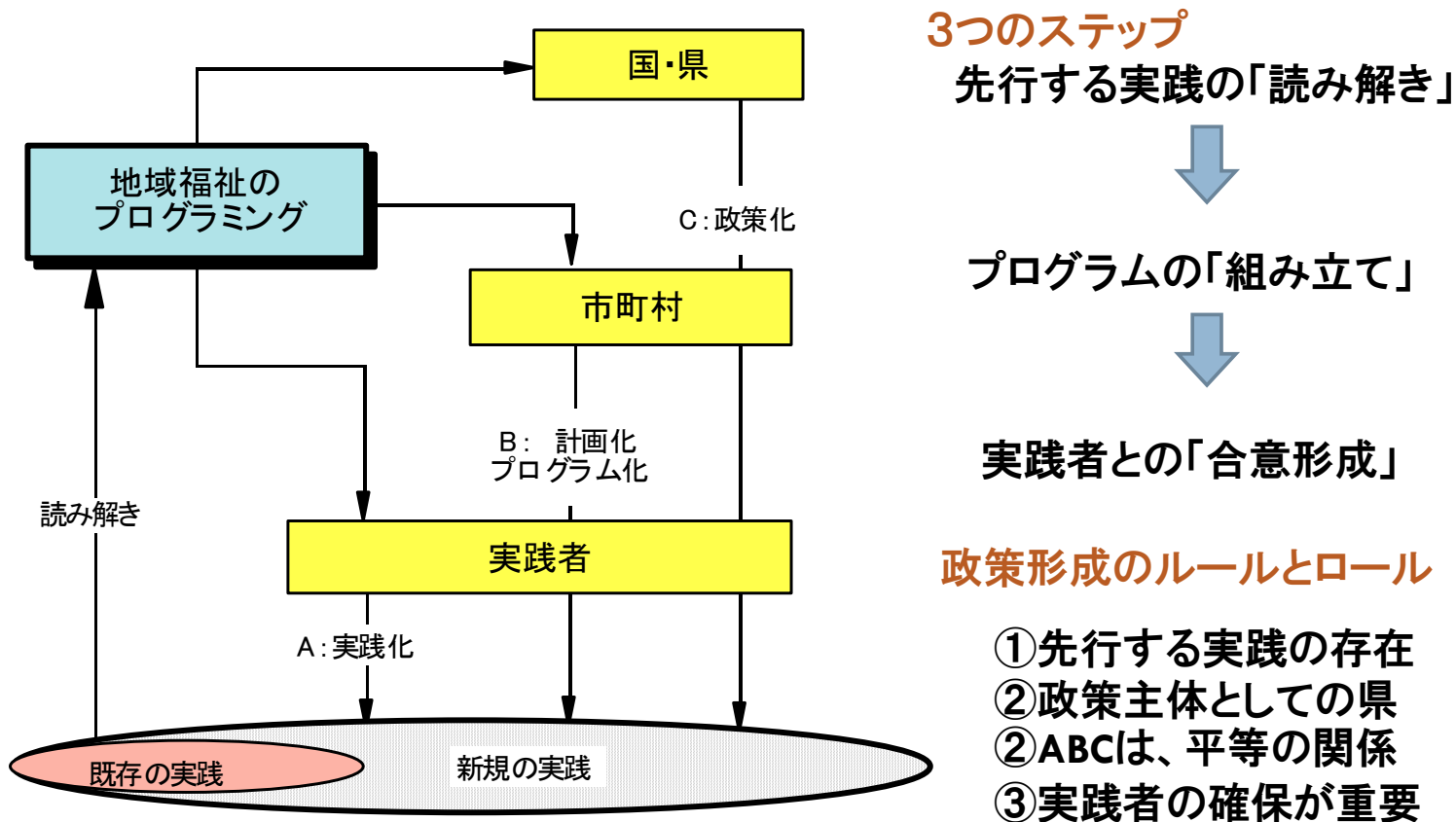
□ 制度・政策の既存運営の方法と異なる原理

	社会福祉制度	地域福祉
組織・仕組み	官僚組織	コミュニティ
	システム	ミッション・合意
	行政(執行)	参加(実践)
運用の方法	対象(資格付与)	主体(組織化)
	成果達成	プロセス重視
	エリア大・短期的解決	エリア小・長期的解決
基盤となる価値・特性	専門性	自発性(意識性)
	義務感	達成感
	普遍性	地域性
	安定的(画一性)	実験的(流動性)

2. 福祉社会開発の政策形成の要素

—同書での提起③

□ プログラミングとしての「開発」概念



2. 福祉社会開発の政策形成の要素

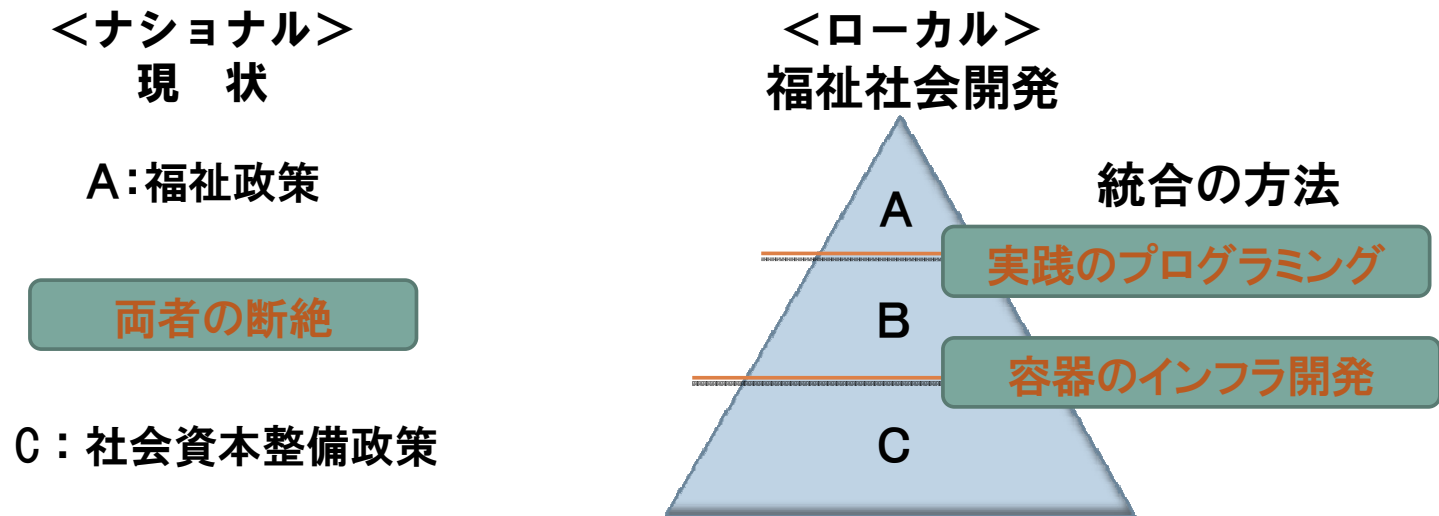
—同書での提起③

□ 地域での「開発」の受け皿＝「地域福祉の容器」

容器型/ボトムアップ型	a：主体	b：プログラミング	c：多元化
A：空間	コミュニティが主体とともに空間の機能を果たす。コンフリクトとの出会いも重要となる。	容器（空間）の中身として実践の開発を担う。なお、地域での容器を越える政策化の志向をもつ。	プログラミングの多元化によって生み出された実践が、空間のなかで共存する。
B：フォーメーション（形成）	協議される場で主体が「承認」される。また、協議の場が恒常的に形成される。	地域性に根ざすための容器の形成を目指す「協議の場」のプログラミングが進む。	実践・協議の多様性を維持するカルチャー（培地）を容器として作り出す。
C：累積化	実践・協働・協議の取り組みを経る中で、地域福祉推進の主体として成長する。	プログラミングの3つの経路（実践化、計画・事業化、政策化）の相乗効果が生じる。	多様性が「履歴」をもち、空間のなかに重層的に存続することが容器の形成が進む。

3. 福祉社会開発のローカルでの 応用の枠組み

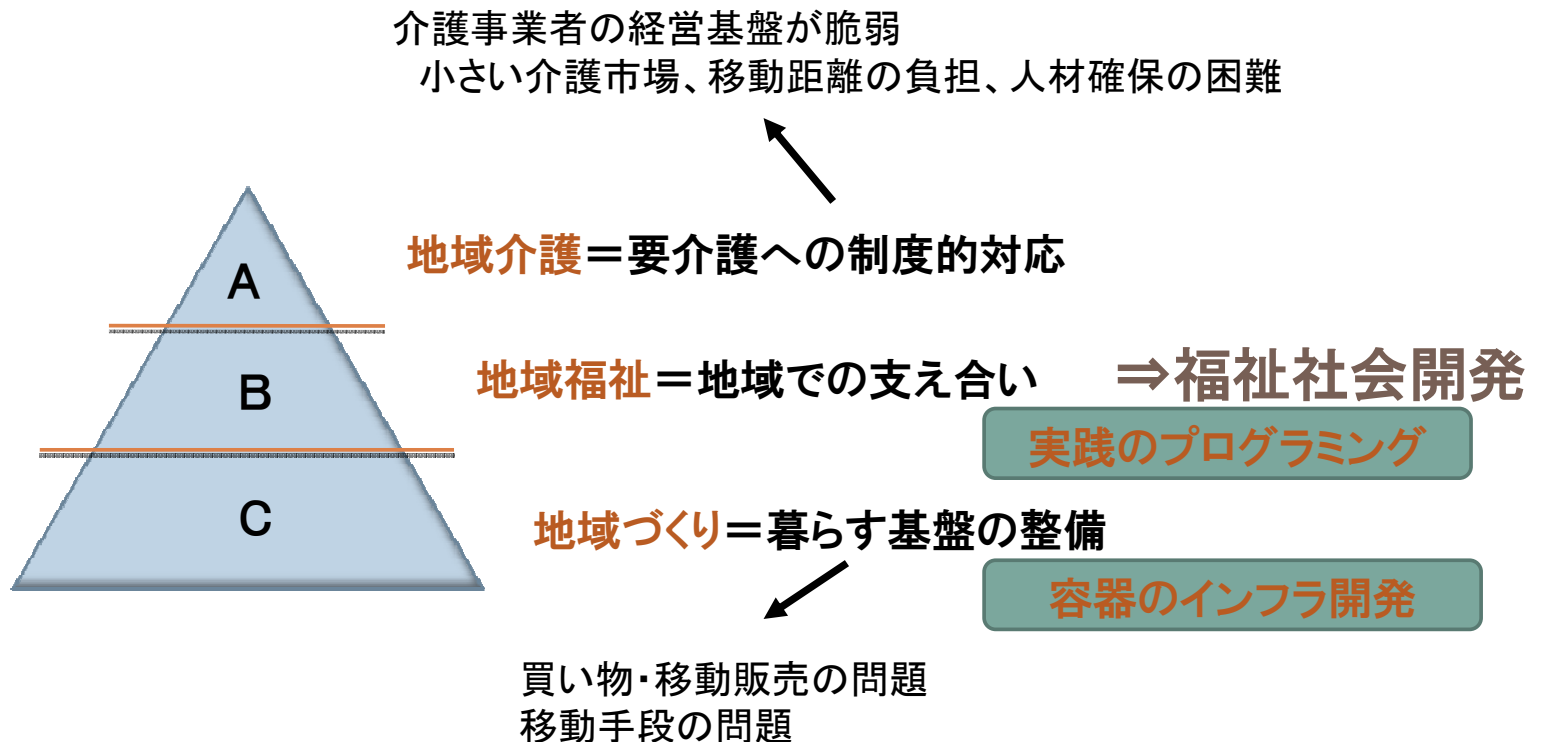
- 福祉政策と社会資本整備の「統合」としての福祉社会開発(ローカル)



- 政策主体としての都道府県(国＝支援条件)

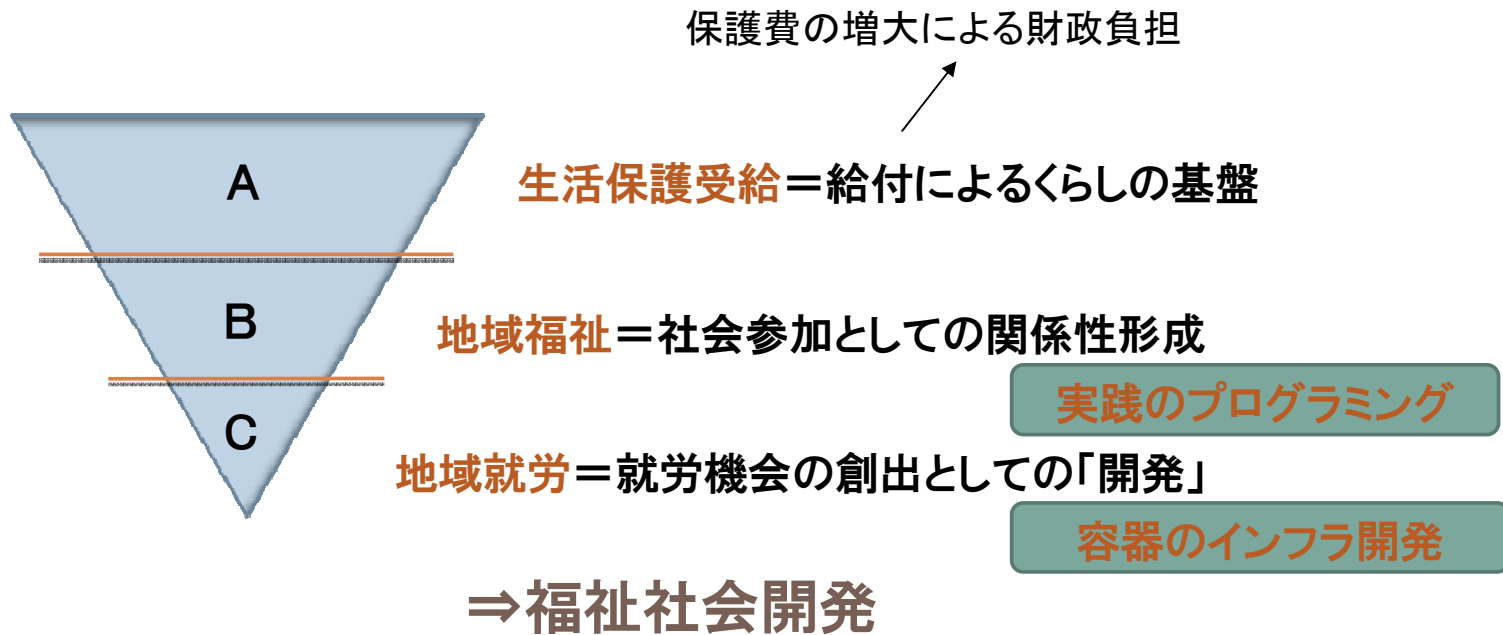
1)「条件不利地域」における福祉社会 開発プロジェクトの課題①

□ 中山間地域での福祉社会開発の課題



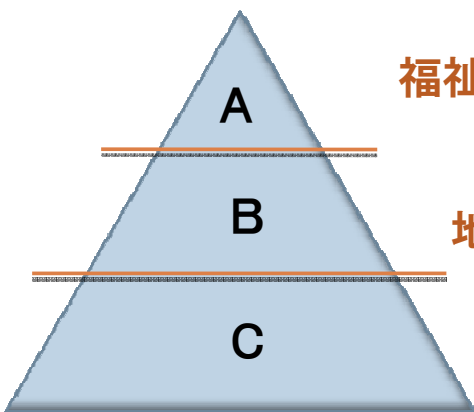
課題②

□ 貧困地域での「自立支援プログラム」における福祉社会開発の要素



2)福祉社会開発Pjの推進条件と課題 県Pjのプログラミング①

福祉社会開発の高知県モデル:「地域支援 ワーカー(プランナー)」の配置



福祉保健所に地域支援室(員)の配置

実践のプログラミング

地域支え合いチームの設定(本庁)

⇒福祉社会開発

地域支援企画員の派遣

課題:地域介護・福祉と地域づくりの支援が連携で
きていない。

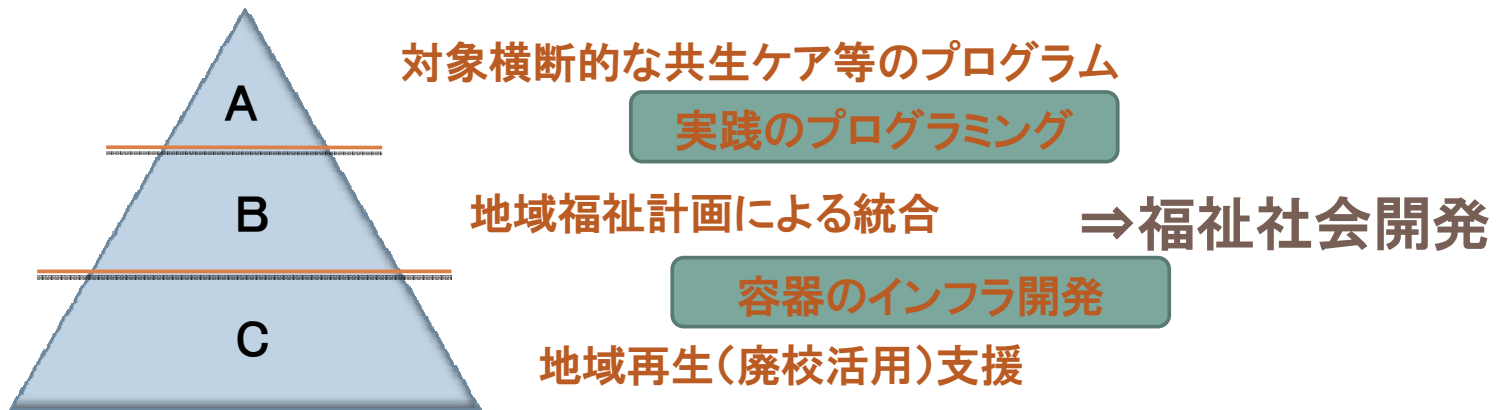
容器のインフラ開発

参考：地域支援企画員の取り組み

- 高知県政策企画部 地域づくり支援課が所管
- 土木や農業といった部門ごとに配置された県の出先機関に属さない職員で、縦割りの組織に縛られず、職員の自由な発想で自主的に活動を行う。
- <役割>
市町村と連携しながら、実際に地域に入り、住民と同じ目線で考え、ともに活動することを基本に、地域の自立につながるよう、
1. 主体的な住民の活動に対するアドバイス 2. 先進的な事例の情報提供 3. 人と人をつなぐ 4. 行政とのパイプ役 を担う。
- 平成15年度～県内の広域市町村圏を中心とした7つのブロックに、7名の地域支援企画員(総括)を配置
- 平成16年度～総勢50名の地域支援企画員が活動
- 平成17年度～6ブロック30カ所を拠点に、総勢60名の地域支援企画員が活動

県Pjのプログラミング②

□ 福祉社会開発の熊本県モデル:「縁側プロジェクト」としての支援・統合



課題:市町村レベルでの地域福祉計画における統合の場づくりができていない。

4. ローカルな「福祉社会開発」推進への国の参加

- 「福祉社会資本(開発)」の概念構築
 - 都道府県におけるプロジェクトの「読み解き」
- 都道府県における福祉社会開発の芽の支援
 - プログラムとしての「組み立て」の分析
- プロセスにおける「合意形成」「履歴形成」の条件整備のプログラミング
 - 福祉社会開発ワーカーの検討
- 各省連携の「福祉社会開発」の実験プロジェクトの導入
 - 既存補助金の連携活用での弾力化

参考事例：実践者の資料集から抜粋

高知県津野町床鍋地区の住民による集落再生への挑戦

集落コンビニ(集落生協)

住民の「お店が無いのでほしい」というニーズから、食料品、日用雑貨、地域の産物、加工品などを販売しています。また、宅配サービスも実施しています。
⇒特に高齢者(交通弱者)の生活を支えるものになっている。



集落では、お年寄りの働き場の確保をと考え、JAに相談。シシトウの選荷を集会所を利用して行っています。

高齢者の雇用

高齢者ケア拠点の構想も

地域活性化への取り組みの経緯

第1段階 土台づくり(平成8～11年頃)

■有志による行政への相談

「このままでは床鍋地区が消滅してしまう。活性化に向け取り組みたいのでアドバイスや支援を願いたい。」と役場へ相談。



行政からの提示は、「主人公は集落であり、集落全体で汗をかくこと。そしてその責任は集落代表者でもなく行政でもなく、集落全体の責任でやる事。その間、行政はサポート役に徹する。」というものでした。

⇒「活性化会議」集落と行政の2人3脚の取り組みがスタート。

■出来る事から行動しよう！（道路沿いの人工林の伐採）

当時の集落には、少なからず無気力感といった雰囲気がありました。行動する事で払拭したい、「自分達で出来る事から始めよう！」

地域の雰囲気を明るくしようとの思いから、集落に覆い被さっていた人工林を伐採しました。(所有者との交渉から伐採まで、すべてを集落の手で実施。)

⇒集落に“自信”が芽生える。

第2段階 地域の将来像を描く(平成12～13年頃)

■再生プランの策定

支障木の伐採や夏祭りを毎年続けながら、次の課題は、地域の将来像を描くことでした。集落では、床鍋の将来をとことん考えようと「床鍋とことん会」を結成し「この地域にはなにが足りないか」「誇れるものは何か」「何がしたいのか、何ができるのか」を探るため、地域を歩き、町の協力を得ながらワークショップを開催して行きました。

平行して、集落から役場に通じる生活道路の整備活動を展開し、その取り組みが行政を動かし、県が国の事業を受け、町中心部と集落を結ぶ1000mのトンネルを含む道路整備をスタートさせました。

■やっぱり学校再生！

その後、行政と一体となった活性化会議は多くの回数を重ねましたが、その結論は「床鍋の歴史も将来も学校抜きには考えられない」昭和48年に廃校になった旧床鍋小学校舎をできる限り現物を残しながら、地域活性化の中核施設に再生することになりました。

第3段階 計画の実行(平成14年度)

■旧校舎の有効活用(農村交流施設の整備)

集落で作った計画を実現させるために、県の補助事業を受け、農村交流施設を整備を開始しました。施設は「あたたかみ」「小さな集落」「木造」などをイメージできるよう、また集落を巣立っていった人たちが、いつでも気軽に戻れるようにと「森の巣箱」と名付けました。

⇒ソフトからハードへ



平成15年4月 「森の巣箱」 誕生

特に施設整備にあたり、盛り込まれた発想は、観光活用だけではなく「まず自分たちが普段から利用でき、楽しめる場にしよう」ということでした。