

第1章

大都市における 小地域福祉活動の 意義と捉え方

1 巨大都市東京とコミュニティ

1 東京は、さまざまな“顔”を持つ都市である。都心部にはビルが密集し、張りめぐらされた交通網、林立する広告…。一方下町情緒残る町並みや臨海都市に隣接する町工場群、そして多摩丘陵に展開される大規模団地や緑色濃い奥多摩地域や島嶼もそれぞれが「東京」の街を構成している。

日本におけるコミュニティ論は、こうした都市における「開発」によって人間的な潤いを持つ地域が衰退していくことを食い止めるばかりでなく、人間性回復の場と文化的中枢としての地域づくりを求めるところから始まった。日本でコミュニティという用語が普遍化してきたのは、1970年代に入ってからである。

2 一方、戦後復興の当初から行政との密接な連携のもとで再編された町内会は、自治会とともに日本における地域組織の伝統的で代表的な存在となっている。これらは全世帯加入を原則とするのが通例であり、住民全体への均一な情報伝達、防災・防犯など行政との連携活動、住民のニーズを吸い上げて行政に伝達するなど、地域で大きな役割を果たしている。

3 そうした中で、近隣が日常的な関係を取り結ぶ互酬性の世界を越え、また数百世帯規模での会員で全戸加入といった町内会あるいは自治会の地理的範域や活動領域を越えて、あるいはこうした町内会・自治会と協力しつつ、住民の自由な発意による各種各様の活動が各地で展開されてきている。また、各種の意識調査に見られるようにボランティア活動など地域社会での自主的な活動への参加意識がかつてないほどの高まりを見せ、ボランティアや自助・相互援助のグループはさらに増大していくであろう。また、最近ではコミュニティに関する研究およびこうした地域社会における各種のグループに関する研究が進展し、その概念・役割・支援方法などについて一定の蓄積がなされてきている。

4 ここで「小地域福祉活動」とするものは、こうした個々人がもつ価値観や自由を相互に尊重しつつ、他者からの支配や抑制を受けることなく、まさにボランティアの原理で行われる活動を指し、そして人間的に潤いのある文化を地域の実践の中から造り上げていこうとする広範な活動を指している。当委員会は、上記のような活動が東京の各地で展開し、また芽吹きつつあることを事例検討や現地訪問で学んできた。そして21世紀を目前にしてのコミュニティは多元的な展開の時期であり、大都市東京における福祉コミュニティ形成に大きな潮流が生じていると考えている。

2 小地域福祉活動の意義と必要性

5 最初に述べたように、コミュニティの衰退が鮮明に出現しているかと思われた東京で、身近な地域における学習と実践を積み重ね、だれもが安心して住み続けられる街にしよう、楽しさと人間味にあふれる街にしようとの共通した思いを抱く住民の活動が拡大しつつある。それは冒頭に述べたような開発を優先し、建造物や交通網などハード部分を重視する都市計画、当事者の主体的な参加と選択を考慮に含めずに行われていく社会的なサービスの提供などの課題に対応して、住民が自分たちのコミュニティづくりに立ち上がってきているとあってよい。戦後のさまざまな活動を蓄積しながら、地域における住民の主体的な活動が大きく広がろうとしていると思われる。

6 社会福祉協議会（以下、社協という）は一貫して住民主体の原則を掲げて活動を進めてきたが、具体的に多くの場面で住民が「参画」し「選択」し「権利」を主張し尊重しあう場面を拡大していくことが住民の主体性発揮の基盤である。社協はこうした方向で住民から支援を求められているとあってよい。

7 また、地域社会を基盤とした在宅福祉サービスは、まさしく専門家と住民とのパートナーシップを要件とし、さらに新しいサービス開発のために、やはり住民の参画・選択・権利がキーワードとして必要である。つまり、今後の社会福祉サービスは専門家の相談助言や支援とともに、住民の相互援助活動を含めた主体的な活動展開をもう一方の不可欠な要素として捉えておかねばならない。

8 一方、地域には町内会・自治会の長年にわたる活動がある。他方には住民の顔が見えにくい、ニーズが把握できない、孤独な死も発生するという側面もある。そしてこれまで述べてきたような住民の主体的な活動という潮流も生まれてきている。大都市東京のコミュニティは複雑な様相を見せている。

3 社会福祉協議会が小地域福祉活動を推進することの意味

9 こうした地域社会に多方面の人々が関与しているように思われながら、実は真正面から取り組む専門職は少なかったと思われる。例えば、多くの社会福祉専門職はクライアントとしての個人を正面に据え、地域に存在する多様な住民の活動もクライアントを支援するための資源として捉えてきた。また、政策担当者がコミュニティを取り上げるときは、福祉政策の枠組みとして十分な概念化と機能の検討を欠いたままのように見受けられる。一方、都市計画の専門家は集合住宅や道路の建設に偏り、場合によると地域に存在する社会関係を破壊す

るような事例も見受けられた。こうしてみると、地域組織化に長年にわたって努力を払ってきた社協の活動は、非常に貴重なものであることを改めて認識し再確認しておかねばならない。

10 さらに、在宅福祉サービスの進展につれて、変化が生じている。社会福祉関係者は、人々の包括的なネットワークが必要であることを強く認識し、地域社会における多様な人々の参加を幅広く求めている。加えて、コミュニティケアにおける十分な合意と相互協力によるサービス、独占的なサービス供給から選択するサービスへという志向は、クライアントのみならず住民の社会的なサービスに対する立場の向上を必要とし、また、これは地域社会内での学習とグループ活動の活性化要件としている。

11 こうした状況にあって、地域社会総体の把握に長年にわたって努め、住民と活動を共に重ねてきたのが社協である。たとえ優れたソーシャルワーカーであっても、クライアントに対するサービス提供を主眼としている職種であるならば、地域社会の状況を全体的に把握することは困難というばかりでなく、クライアントのニーズから出発するアプローチと、社協スタッフによる地域社会へのアプローチとの間には相当な差異が存在する。そこで、改めて社協の地域社会に対する取組みを今日の都市状況の中に位置づけ、特に「小地域福祉活動」を大きく視野に入れる時期に至っており、それが今日の社協に求められていると考える。これらは従来の地域組織化活動を否定するものではなく、むしろその範域と手法の応用に他ならないのである。

12 また、小地域福祉活動の支援に求められている原則は、これを政策的・組織的な決定によって誘導するのではなく、地域社会の自発的なイニシアティブを尊重する非指示的な手法によるということである。地域社会に自然に発生する自主的で自由な活動が、地域の実像を現わすものであり、人々が共有する価値観と相互連帯、そしてニーズを具現化するものだと考えるからである。また、自発的かつ民主的に生じた活動は、組織目的に基づいて誘導されたものよりも持続性を持ち発展するということを、われわれは経験的に知っている。

13 社会的なニーズは地域に潜在しており、これを住民と共に明確化することは社協職員の重要な任務である。また、小地域福祉活動に新しいグループの創設が必要とされる場合、そこでの手法は従来のものと変わるものではなく、共通の意図や関心を抱く人々をつなぎあわせ、必要に応じて情報を提供し、初期の段階では会場の紹介や予約をするといったことがある。また、こうした活動には「保証」も必要である。始めて活動を開始しようとする人々は、自らの意図する活動が地域社会に必要なものであるのかどうかの判断に迷う。それを全体的な

視野から「必要であり」「人々のニーズに合致したものである」とする保証と位置づけが求められる。これは社協スタッフがもっともよく果たしうる役割であり、こうした保証によって活動は進展する。そして小地域福祉活動とはたえず成長発達するものであり、その支援内容も手法もたえず変化していく。

14 さらに、社協がこの領域に関わる意義は、草の根民主主義に厚みを加え、高齢者をはじめとする狭義の社会福祉サービス以外の部面でも、広く地域社会にアプローチしていく領域を形成するということである。しかし、この小地域福祉活動は無限定というものではなく、ここで軸となるのは福祉文化ともいべきヒューマンな文化を構築することに集約されるであろう。

15 特に大都市東京の社協が今後、小地域福祉活動に積極的に取り組むことの意義を以下に整理しておきたい。

(1) 社協は、行政との協働関係を重視しながらも、基本的に住民の側に立って、住民とともに活動や運動に取り組むという性格と役割を持つ。しかし、これまで大都市の社協では、人口に比して職員の数が不足していたこともあり、様々な課題を抱えている地域住民に積極的にアプローチすることを日常的活動として展開できず、「住民主体」の基本的理念は、なかなか実態化し得なかった。そうした中、住民による主体的な活動の促進を目標とする小地域福祉活動に取り組むことは、まさに社協の本来的な目的にマッチするとともに、社協の機能と役割を飛躍的に向上させる可能性を持つものとして期待できる。

(住民主体の具体化)

(2) 大都市における小地域福祉活動を、行政サービスの不備や不足を住民の相互扶助によって代替していくという発想ではなく、住民の福祉に対する主体性獲得のための活動と位置づけるならば、現代の都市型住民の意識にマッチするばかりでなく、社協の運動体としての性格とも一致する。また、住民意識に基づいた住民主体による運動に取り組むことは、行政等に対する社協の評価、影響力を向上させることにも繋がる。

(運動的側面の強化)

(3) 大都市における小地域福祉活動は、これまで地域調査の実施だけでは把握しきれなかったような、地域の中で孤立化し、潜在化しているさまざまな住民ニーズを顕在化させることに繋がる。さらに、地域には緊密な人間関係を喪失あるいは孤立している人も多く存在している。小地域福祉活動を通じて、こうした人々が新たな関係性を再構築する可能性も持っている。

(地域でのニーズキャッチ)

(4) 大都市において小地域福祉活動を推進するにあたっては、町内会・自治会を含むさまざまな地域組織との連携が大きなポイントとなる。大都市の社協では、これまでこうした関係機関や組織との連携はあまりすすんでこなかったが、小地域福祉活動に取り組むことにより、過去にはみられなかった新しい人的ネットワークづくりがすすむことが期待できる。

(人的ネットワークの拡大)

(5) 小地域福祉活動への取り組みは、その活動自体が地域住民に対する福祉マインドの醸成、啓発的な効果を持つものである。また、とくに大都市の社協はとかく住民から見えないということが指摘されてきたが、小地域福祉活動への取り組みは、住民の生活感覚を基盤とした活動のあり方を考えるよい契機となるとともに地域住民に対して社協の周知度を高めることも付随的效果として期待できる。

(地域への浸透)

(6) 大都市では、人口規模に比例して行政機構も巨大化し、さまざまな施策がタテ割りとなり施策間の関係が見失われがちである。社協が小地域福祉活動に取り組むことにより、地域に密着した生活の視点から、施策と福祉課題のミスマッチを明らかにし、施策の総合化を提起することができる。また、小地域活動の展開を通じてボランティア活動や住民参加型サービス等を活性化することにより、公的なサービスとインフォーマルな活動を適切に結びつけ、総合的な地域福祉体系を模索、提起することが可能になる。

(課題提起とパートナーシップ)

16 以上のような小地域活動に取り組むことの意義を再認識した上で、これからの大都市部の社協は、地域住民の意識の変化と活動の芽生えを重視し、それぞれの地域特性に応じた柔軟な取り組みを提起し、あるいはきっかけを作り、住民とともに一步一步着実に進んでいくことが望まれる。

17 現に、都内の多くの区市町村社協では、地域福祉活動計画の中で小地域福祉活動への取り組みが強く打ち出されている。そのうち、いくつかの社協では、ふれあいのまちづくり事業（都内の12社協が実施）の指定等を契機として、すでに先駆的な取り組みがすすめられつつある。また、住民相互の助け合いを基本とする住民参加型の在宅福祉サービスは、東京の各地で大きな広がりを見せているし、いくつかの社協では、より小地域でのボランティア活動の拠点づくりが指向されつつある。

18 こうした都内におけるさまざまな形態の活動の状況は、大都市東京においても、住民を主体とした小地域福祉活動が展開されることの意義と可能性を強く示唆しているものと言える。

19 小地域福祉活動への取り組みは、どのような地域であっても、社協が目指すべき「住民主体」の基本理念や、住民とともに歩くといった姿勢を具体化し、「住民主体による福祉コミュニティづくり」を着実にすすめるとともに、社協のあらゆる機能を活性化するためにも、最もベーシックで、かつ有効な手法なのである。

