

地域福祉の主体形成としての福祉教育実践

— 福祉改革期における社協の存在 —

中 島 修

Social Welfare Education Practice for Subject Building of Community Welfare

— The Existence of Council of Social Welfare at Welfare Reform Time —

Osamu NAKASHIMA

Welfare Reform that Decentralization, Social Welfare Basic Structure Reform, Public Care Insurance and Reform of Child Welfare Law make rapid progress. It is increasing that issue of social welfare near the inhabitant. Citizen's participation made a progress by Subject Building of them. So Social Welfare Education for Subject Building of Community Welfare is necessary. This note wrote to the general of Subject Building for Community Welfare. And it insisted to a role of Council of Social Welfare and a sense of Social Welfare Education Practice through the practice of Komae Council of Social Welfare. Komae has been established the "AITOPIA COLLEGE" eight year ago. This article based on an analysis of its practice.

はじめに

市区町村における在宅福祉サービスを軸にした地域福祉を計画的に推進する時代になってきた。そのため、地域社会において住民を生活主体と捉え、地域福祉の主体として住民が学習し、実践活動に参加していくことが求められている。それは、以下のことに象徴される。第一に、地方分権、社会福祉基礎構造改革、介護保険の導入など地域福祉課題として住民に身近な問題が増加してきており住民参加が求められていること。第二に、介護保険や児童福祉法の改正等により措置から契約へ移行していく社会福祉サービスを利用する消費者としての知識、力を身につける必要があること。第三に、障害者や外国籍の人々と共生していくノーマライゼーションの具現化が求められることなどである。

介護保険の導入により社会福祉協議会（以下「社協」という）も事業型社協として在宅福祉サービスの実施に重点を置いている。緊縮財政の中、社協事業も見直

しを求められざるを得ない状況であろう。このような状況の中で、社協における福祉教育事業の意味を改めて考えてみたい。社協においても在宅福祉サービスに予算と人材が求められる状況下においては、今後明確な意義づけが必要ではないだろうか。

東京都狛江市社協あいとぴあカレッジは、8年間にわたって地域福祉の主体形成としての福祉教育実践を展開している。本稿はその取り組みを総括し、その成果を分析することにより事業型社協として在宅福祉サービスに傾斜している社協が取り組む福祉教育プログラムの意義を明らかにすることを目的とする。

1. 地域福祉の主体形成の概念

ここでいう地域福祉の主体形成について明らかにしておきたい。地域福祉の主体形成については、大橋によって最初にその必要性が指摘されている。大橋は、地域福祉の主体形成そのものに対する明確な定義づけはしていない。しかし、地域福祉を以下のように定義

しつつ、地域福祉の主体形成を必要とする枠組みとして4点を掲げている。

「地域福祉とは、自立生活が困難な個人や家族が、地域において自立生活できるようネットワークをつくり、必要なサービスを総合的に提供することであり、そのために必要な物理的、精神的環境醸成を図るため、社会資源の活用、社会福祉制度の確立、福祉教育の展開を総合的に行う活動」であるとしている。地域福祉の主体形成を必要とする4点の枠組みは、地域福祉計画策定主体の形成、地域福祉実践主体の形成、社会福祉サービス利用主体の形成、社会保険契約主体の形成であるとして福祉教育との関係において述べている。¹⁾大橋は自立生活に着目しつつ自立概念を多角的に捉え、その支援として地域福祉を位置づけていると思われる。²⁾このような前提のもとに、ここで地域福祉の主体形成の定義を明らかにしておきたい。

「地域福祉の主体形成とは、社会的・自然的環境によって生ずる問題と生得的問題を自らが居住する地域における社会福祉問題として学習することによって自己の可能性を最大限に発揮する自己実現能力と相互主体としての互いの存在を認め関係をつくる相互承認能力を高め、社会福祉問題における個人的課題と抽象的・一般的課題を互いに共有できる地域的課題として認識し、その問題解決に向けて地域福祉の主体として継続して学習し、実践していく力を意識的に編成していく過程をいう。」と定義づけることができるのではないだろうか。そして、この定義に基づいて枠組みを設定す

るならば、6つの点から地域福祉の主体形成の必要性を指摘できる。それは、①共生の主体形成、②地域福祉計画策定主体の形成、③地域生活支援の主体形成、④社会福祉サービス利用主体の形成、⑤生涯学習主体の形成、⑥住民自治の主体形成である。この枠組みを図にしたものが、図1である。さらに、地域福祉の主体形成実践の視点として、①現実性、②言語性、③個別性、④普遍性、⑤継続性、⑥創造性、⑦地域性を掲げることができる。詳しい内容については他で述べた。³⁾

また、福祉教育の定義については、大橋の定義が最も用いられており、それは次のとおりである。

「福祉教育とは『憲法13条、25条に規定された基本的人権を前提にして成り立つ平和と民主主義社会を作り上げるために、歴史的にも、社会的にも疎外されてきた社会福祉問題を素材として学習することであり、それらとの切り結びをとおして社会福祉制度・活動への関心と理解をすすめ、自らの人間形成をはかりつつ、社会福祉サービスを受給している人びとを社会から地域から疎外することなく、ともに手をたずさえて豊かに生きていく力、社会福祉問題を解決する実践力を身につけることを目的に行われる意図的な活動』と規定できる」⁴⁾

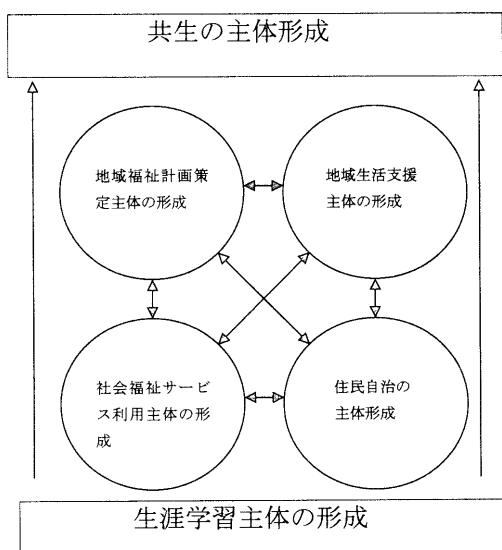
この定義から福祉教育の特色を捉えるならば、①歴史的にも、社会的にも疎外されてきた社会福祉問題を素材として学習すること、②社会福祉問題の中にあっても特に社会福祉サービスを受給している人々と共に生きていくこと、③その問題解決のための実践力を身につけることに重点が置かれている。

福祉教育は、以下の三つに大別される。第一に、学校教育においてその各教科、特別活動等に社会福祉問題を取り上げボランティア活動などの体験学習を取り入れて学習し、社会福祉への理解を図り、関心を高める学校教育における福祉教育。第二に、学校教育には類するが、一般教育ではなく社会福祉を専門的に学び、将来、社会福祉活動実践の専門家として職につこうとしている人々を対象とした社会福祉教育。第三に、住民に対して社会福祉への理解と関心をもつように働きかけていく住民教育における福祉教育である。本稿では、住民への福祉教育を中心に論じていく。

2. 狛江市社協「あいとびあカレッジ」の取り組み

狛江市においては、平成2年3月に社会福祉協議会を中心とした住民サイドの地域福祉活動計画「あいと

図1 地域福祉の主体形成概念図



ぴあ推進計画」が策定された。平成4年3月には老人保健福祉計画を包含する狛江市地域福祉計画「あいとぴあレインボープラン」が策定された。さらには、それを踏まえてあいとぴあ推進計画の見直しが行われ、平成7年3月に「あいとぴあ推進計画II」(’95年補正版)が策定された。現在も、計画見直しのための意識調査が行われている。

福祉教育の展開としては、幼児から高齢者まで体系的に行われており、市内5歳児全員に福祉絵本を保育所・幼稚園を通じて配布しているほか、小、中、高校生をそれぞれ対象にした講座を開講している。そのような中で「あいとぴあカレッジ」は、高校生から高齢者までが共に学ぶ共同学習の場として実施されてきている。「あいとぴあカレッジ」は、ボランティア活動・福祉教育の推進と在宅福祉サービスの体系化・組織化を構想した「あいとぴあ推進計画」で重点事業に掲げられている。基礎課程、実務課程、専攻課程から構想され、現在、基礎課程、実務課程が開講されている。基礎課程は、平成3年度から実施しており、講師は主に狛江で活動している人で構成され、内容としては講話・グループ討議・体験学習・ゼミ形式のグループ学習等を行い、平成10年度までに192名の修了生を出している。実務課程はカウンセリングコース、コミュニケーションコース、ホームヘルプコースが開講され、800

名近い修了生を出している。

3. あいとぴあカレッジの課題とその対応

あいとぴあカレッジに取り組む中で、表1のような問題が出てくることになる。表1には問題への対応も示してある。費用対効果の側面から指摘される、①コストの問題は、あいとぴあカレッジを8年間行ってきたことにより、近年は社協に関わりのなかった人が多く受講するようになり、受講生も減少傾向にあることから一人当たりのコストが高くなったことからきている。この状況への対応として内容の充実を図ることとし、平成9年度から個別課題をさらに重視する方法をとった。講座の後半に受講生の個別課題を再度確認し、各グループ毎にチューター（学習援助者）を張りつけるゼミナール方式を導入し、受講生にはフィールドワークを積極的に行えるように情報提供を行った。この働きかけにより、あるグループは狛江市地域福祉計画である「あいとぴあレインボープラン」を分担して検証した。その後、財政規模、人口規模が近い近隣自治体を分担して訪問し、ヒアリング調査をした後マトリックスに落とす作業を行った。不安そうにしていた受講生も、市役所を訪問するプロセスにおいて多くを学び、さらに市役所で担当者から話を聞くことでさらに自信を深めていった。他のグループは、重度障害児の

表1 あいとぴあカレッジの課題とその対応

課 題	対 応
①受講生一人当たりの経費が高い（基礎課程予算受講生一人当たり4万円）	①受講生の個別課題への対応を重視。より主体的な学習を進めるためにゼミナール形式のグループ学習会を導入。体験学習の充実。
②基礎課程であるが受講回数が多いため、1年に複数回は開きにくい。（実務課程との連続性を築きにくい）	②昼の部と夜の部の開催という要望もあるが現在検討中。十数回の講座の意味を大切にしていく。
③学習後の実践へのフォローが不十分	③カレッジ終了後、他の講座のアシスタントとして協力依頼。
④カリキュラムが体系的であるが、その分新規グループを意図的に作っていく等の柔軟性に欠ける。	④カレッジ開講時間を昼に移したことによって、カレッジ終了後も同じ時間に活動を継続。（場の提供）
⑤学習成果がオープンにされていない。 （講座は記念講演、公開講演のみ公開）	⑤あいとぴあカレッジ同窓会の総会で学習報告を行った。ボランティア情報で学習内容を報告した。今後、一般市民への学習報告会も検討中。
⑥他の福祉教育プログラムへの広がりที่ไม่十分ではないか。	⑥他の講座のアシスタントを依頼し、子どもを対象としたボランティアスクールとつなげている。
⑦受講生の個別課題への対応が不十分ではないか。	⑦グループ学習会を導入し、グループごとにフィールドワークを積極的に実施。
⑧受講生の主体的な参加で学習プログラムをつくれないうか。	⑧アンケートは、毎回実施しているが、さらにチューター団反省会に受講生も参加。意見を聞く。

当事者団体としてNPOの動きを見せている団体をヒアリング調査した。その拠点を訪問し障害児とふれあう中で、障害児施策、住民の意識などに関心を持ち、分担して調べ、講座外の時間にも集まって学習するようになった。講座最終日の学習報告会では、それぞれのグループが調べてきたものを、スライドや模造紙を使って報告した。また、体験学習のプログラムも増加させ、見学主体の施設訪問も体験学習としての側面を強めた。このような働きかけによって、主催者側の予想を大きく上回る学習成果と実践への動機づけが受講生に生まれた。その後、あいとびあカレッジ修了生の同窓会である「あいとびあふれんど」においてその報告を行い、OB、OGにも大きな評価を受けていた。同窓会での報告も、学習成果をオープンにしていく一つの働きかけである。

また、講座終了後の実践への対応として、他の講座のアシスタントとして協力を依頼し、子どもボランティアスクールなどであいとびあカレッジ修了生が活躍するようになってきている。④新規グループを意図的に作っていくこと等の柔軟性に欠けるといった点については、ゼミナール方式のグループ学習会を導入することによって社協職員から地域にある課題、今必要としている問題を投げかけ、共に考えていく機会を持つことができるようになってきており、改善の方向に向かっていく。

4. あいとびあカレッジの成果

地域福祉の主体形成としての福祉教育実践に取り組んできた「あいとびあカレッジ」の成果として整理すると以下のように考える。

- ①ボランティア連絡会幹事や民生委員、小地域活動の推進委員など、市内のボランティア活動の中核をあいとびあカレッジ修了生が担っている。
- ②「発言力のある実践家集団に」を合い言葉に、あいとびあカレッジ基礎課程修了生が同窓会を組織し、継続して活動を展開している。
- ③同窓会とは別に、各期の中ではグループを組織し活動を展開している。(グループの育成)
- ④社会福祉協議会の行う他の講座でも講師やアシスタントとして活躍するようになってきている。
- ⑤市内でのNPOなどの新しい動き(ソーシャルアクション)に修了生の存在がある。

- ⑥あいとびあカレッジ修了生調査から、7割の人が講座を受けて日常生活に変化が生じていると述べている。
- ⑦あいとびあカレッジ修了生調査から、7割の人が講座終了後、ボランティア活動に参加していると述べている。
- ⑧基礎課程192名、実務課程を含めると約1000名ほどの修了生を出している。
- ⑨市民講師とチューター団、事務局・受講生との協同実践(コラボレーション)が展開された。

この中で、特に最後の⑨があいとびあカレッジの大きな成果の一つであると考えている。この講座では、各回の講師を地域で活躍している人の中から選ぶことによって、受講生もより身近に社会福祉を捉え、共同学習を行うことができたこと。また、筆者も含めチューターとして活動しているメンバーも大学院生時代から関わり、あいとびあカレッジと共に学びを高めてきたと考えている。一人の担当者による単独の実践は、発想が限定され、得てして偏った価値観のもとに行われる場合があり、間違った方向に進んだときに、その修正をすることが困難である。市民講師・チューター・社協事務局・受講生による協同実践は、双方向に学び合う取り組みである。協同実践の意義はここにあると考えるのである。

5. 市区町村社協の方向性と福祉教育

これまで狛江市社協の福祉教育実践について述べてきた。介護保険の導入が迫り、在宅福祉サービスに重点を置く社協が増えてきている中で、筆者は福祉教育事業を後退させる社協があるのではないかと危惧している。狛江市社協は福祉教育・ボランティア活動のみを実施しているのではなく、多くの事業を抱え、在宅福祉サービスを担っている、いわば「事業型社協」と言えよう。このように福祉教育・ボランティア活動の推進と在宅福祉サービスを車の両輪として進めていくところに社協の独自性を見出すことができるのではないだろうか。

ここで改めて、社協において福祉教育を展開していく意味を考えてみたい。第一に、地域福祉の推進として住民主体を謳う社協にとって住民参加は不可欠であるが、さらに住民参加には学習が前提条件となる。第二に、社会福祉事業法第3条の2「地域等への配慮」で「地域住民の理解と協力を得るよう努めなければな

らない」規定の役割を社協が担うことが求められる。第三に、事業型社協として在宅福祉サービスを提供していくにおいても、社協の独自性として小地域活動とのつながりは不可欠である。小地域活動の展開にも住民の学習が必要である。第四に、福祉教育を社協は歴史的に担ってきたが、学習指導要領の改正による2002年からの学校教育へのボランティア活動導入の支援など今後もその役割がますます期待されることなどから、社協が福祉教育に取り組む必要性を指摘することができる。

ここで、これまで述べてきた事業型社協について確認しておきたい。事業型社協とは「住民の具体的な生活・福祉問題を受けとめ、そのケースの問題解決、地域生活支援に素早く確実に取り組めるよう、①総合的な福祉相談活動やケア・マネージメントに取り組み、②各種の公的福祉サービスを積極的に受託し、それらを民間の立場から柔軟に運営しつつ、③公的福祉サービスでは対応できない多様なニーズにも即応した新たな住民参加型サービスを開発・推進し、④小地域での継続的・日常的な住民活動による生活支援活動、ネットワーク活動、ケア・チーム活動等に取り組むとともに、その問題解決の経験をふまえて地域福祉活動計画の策定と提言活動の機能を発揮し、このような事業・活動を通して住民参加を促進し、福祉コミュニティ形成をすすめる市区町村社協」のことである。⁵⁾

このような事業型社協の推進は、新たな混乱も見せはじめている。東京都社会福祉協議会の区市町村社協の今後の事業展開のあり方に関する検討会議は、平成10年4月に「区市町村における今後の事業展開の方向性について（基本ビジョン）」（以下「基本ビジョン」）という報告書を出している。この中で「『事業型』化がすすむ中で見失われる社協の目指すべき方向」を指摘し、事業型社協による事業展開によって「住民の評価と信頼を得て大きな成果を挙げつつも」、一方では「何のために社協が直接サービスに関する事業を実施するのかという目的意識が曖昧」であり、「社協の役割や機能の活性化と、地域における地位の確立（役割の明確化）につながっていない」という点も指摘している。⁶⁾このような社協のアイデンティティの喪失は、介護保険の導入を控え、社協職員自身が社協の存在意義を明確に示せない状況をも生み出している。社協はこれまで多くの事業を開拓的に実施し、行政からの多くの委託を受け実施するなど、地域福祉を開拓的に実施して

きた経緯がある。これら取り組んできた実績や活動を評価し、業務分析していくことによって社協のアイデンティティを確立し、揺るぎないものにしていく必要がある。さらに、基本ビジョンは、「住民主体による福祉コミュニティづくり」を社協の使命・役割とした。在宅福祉サービスを実施していくことも福祉コミュニティ形成へのプロセスと捉えたのである。

在宅福祉サービスを提供するだけなら社協がやらなくてもよいわけである。今後介護保険が導入される中で、農協や生協、民間企業などがサービスを提供すればよいことになる。では、社協がやらなければならない必然性とは何か。それは、小地域活動と結びついた在宅福祉サービス、福祉教育、ボランティアセンター機能である。白澤が指摘するように、ケアマネジメントを行っていく際にケース発見は重要である。ケースを発見することがアセスメント、ケアプラン作成につながっていく。⁷⁾つまり、地域に多様なケース発見機能を有することが求められ、社協はその機能を果たしうる小地域活動を行ってきたのである。小地域活動との関わりは今後ますます重視されなければならない、そのためには社協が住民参加を進める学習機会を提供していくことが求められる。住民主体による福祉コミュニティ形成を使命とした事業型社協の展開に小地域活動は不可欠であり、その前提条件となる住民参加と福祉教育は社協事業の要として位置づけていかなければならないであろう。

<注>

- 1) 大橋謙策「地域福祉論」放送大学教育振興会、1995、p.28
- 2) 大橋謙策「地域福祉の展開と福祉教育」全社協、1986、p.28
大橋は人間の自立生活を身体的自立、生活技術的自立、経済的自立、精神的・文化的自立、社会（関係）的自立、政治的自立として捉えている。
- 3) 中島修「地域福祉の主体形成と福祉教育に関する研究～実践の視点と方法を探る～」日本社会事業大学大学院1996年度修士論文、p.10
- 4) 大橋、前掲書、p.113
- 5) 全社協地域福祉部「『事業型社協』推進の指針(改訂版)」全社協、1995、p.1
- 6) 東京都社会福祉協議会区市町村社協の今後の事業展開のあり方に関する検討会議「区市町村における今後の事業展開の方向性について（基本ビジョン）」東社協、1998、p.1
- 7) 白澤政和「公的介護保険の概要と課題 ケアマネジメントと関連させて」中央法規、1998、p.21