

47 「福祉教育の新しい視座による地域福祉計画がめざす 30年後の地域福祉の展望」

社会福祉法人伊賀市社会福祉協議会 乾 光哉

1 狭義の福祉教育と広義の福祉教育

福祉教育の概念定義には「狭義の福祉教育と広義の福祉教育がある」とされている。狭義の福祉教育とは、学校における学童生徒に対し福祉の心を育むことを指し、広義の福祉教育とは、地域住民全体に対し福祉力を高めていくことを指すのであるが、これまでの福祉教育は、どちらかといういと学校教育を中心とした狭義の福祉教育の推進に重点が置かれ、「学校教育において福祉教育を推進することが福祉教育なのだ」というある意味偏った福祉教育が全国各地で実践されてきたと言える。

2 学校教育における福祉教育の誤解と矛盾

学校における福祉教育実践は、昭和52年から始まった、学童・生徒のボランティア活動普及事業により、日本全国の社会福祉協議会、特にボランティアセンター部局が所管して、学校における福祉教育を推進してきた。ボランティア協力校全盛期であった昭和60年代～平成初期は、多くの社協で「車いす体験や福祉施設での福祉体験を全校展開することこそが福祉教育だ」という大いなる誤解のもとに、狭義の福祉教育に偏重した取り組みが続いていた。

そんな中、平成8年に開催された日本福祉教育・ボランティア学習学会第2回大会の折、「安易な疑似体験は正しい理解につながらない」という現場からの声は、一部の福祉教育研究者の中に、学校における福祉体験に焦点化する福祉教育に対し疑問視する声が高まってきた。後に原田正樹が「貧困的な福祉観の再生産」という言葉で、安易な疑似体験に警鐘を鳴らしていることは言うまでもない。

車いす体験や目隠し体験に変わる福祉教育アプローチとして、上野市社協(当時)の乾光哉が平成13年頃に新崎国広のワークショップ手法をアレンジして体系化したのが「障がい理解のためのワークショップ」であった。このワークショップ手法は、障がいに対する既成概念や固定概念の除去し、柔軟な気づきや具体的かつ多様なイメージを提供することによって、好奇心を助長させることを目的とし、「違い」や「普通」の理解、「個」の尊重、「双方向性」の認識を気づきのポイントとして、「貧困的な福祉観」から「豊かさの福祉観」を醸成するとともに、「バリアフリー」「ユニバーサルデザイン」「ノーマライゼーション」の概念を体感的に理解するというワークショップである。障がい理解ワークショップで実際に使われているゲームは、“違い”を認め合うための「一分間ゲーム」、 “障がい”をイメージするための「出会いのジャンケン」、 “ボランティア”を体感するための「おもいやりのいす取りゲーム」、 “目が見えないこと”を知るための「目隠しジャンケン」、 “耳が聞こえないこと”を知るための「集合ゲーム」などである。



障がい理解ワークショップ

<http://www3.shakyo.or.jp/cdvc/syakyo/intro/index9.asp?type=free2&id=14>

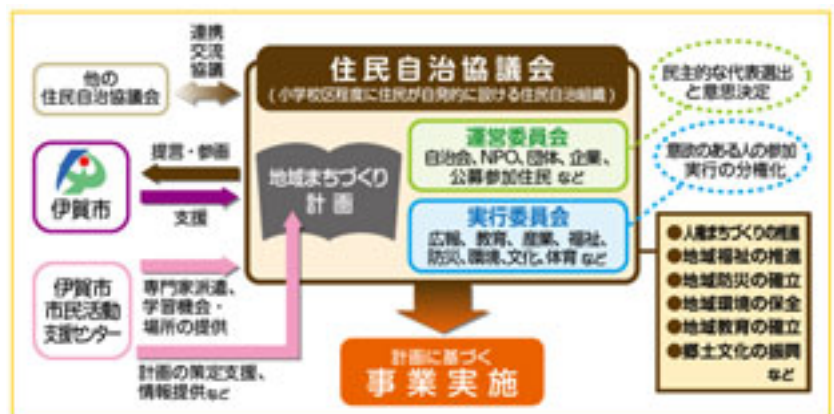
平成 14 年から総合的学習の時間が導入されたことにより、多くの社協は、「福祉教育の時代がやってきた」と浮き足だったかも知れない。しかし、介護保険導入により福祉施設は措置施設から利用施設に変わり、障がい者を取り巻く環境も、支援費や自立支援法に振り回され、すでに「福祉」そのものが大きく変貌していたのである。また、池田小事件をはじめ、次々と起こった学校や子どもを標的とした凶悪犯罪により、校門が固く閉ざされたことは、福祉教育を進める上で、地域との関係をも否定する大きな矛盾であった。更に、奉仕活動義務化の流れもまた、福祉教育が迷走する要因となったに他ならない。

3 地域における福祉教育への転換

福祉教育が迷走している中、平成 17 年 11 月に、全国社会福祉協議会から出された「社会福祉協議会における福祉教育推進検討委員会報告書」において、「地域福祉を推進するための福祉教育」と位置づけ、これまでの狭義の福祉教育から、広義の福祉教育に軸足を移したことを明確に宣言し、特に社協における福祉教育の推進方法の転換を示唆した重要な報告書であるといえる。その背景には、ゆとり教育が見直され、学力至上志向の教育指導要領改定が決定的となったことや、平成の大合併により自治のしくみそのものが新たなステージへとステップアップしていることがあげられる。

平成 16 年 11 月に 1 市 3 町 2 村が合併し 10 万都市となった伊賀市は、時を同じくして「自治基本条例」なるものを制定した。この自治基本条例制定の動きは、以後ますます加速し、条例制定ならずとも、地域自治組織を設立して、地域内自治を推進する動きは、福祉先進都市と言われている長野県茅野市や愛知県高浜市、大阪府豊中市、宮崎県都城市など全国各地に広がっている。

これまで、地区社協や福祉委員制度といった地域福祉活動は、社協の専売特許のような所があった。しかし、地域内自治の流れは、地域福祉はもとより、環境、教育、産業、文化、人権等、あらゆる分野を包括した新しい自治のしくみとなりつつあるため、地域福祉を進めるために社協が推進してきた地区社協だけが地域福祉推進組織ではなくなっているのである。



4 地域福祉と福祉教育をつなぐ地域福祉計画とプラットフォーム

地域福祉を実践していくためには、地域の福祉力が不可欠であり、まさに、地域住民の福祉教育力こそが地域の福祉力を向上させる要因となっている。ここに、地域福祉と福祉教育の一つの関係性が見えてくる。すなわち、地域福祉の推進のためには福祉教育が不可欠であること。言い換えれば地域における福祉教育の向上により地域福祉が高められるということ。すなわち、地域福祉＝福祉教育であり「地域福祉は福祉教育にはじまり、福祉教育におわる」のである。

報告書では、新しい公共の創造のための地域福祉推進として、地域福祉計画と福祉教育について言及している。すなわち、地域福祉計画の策定、推進のプロセスは、「地域住民が地域における生活課題や福祉課題に気づくための学びの場であり、学びを通してそ

の解決への道筋を探り、時には自らがサービスの担い手として、あるいは政策提言者としての自覚とスキルを身につけ、地域福祉推進の主体形成がなされる」としている。まさに、このプロセスこそ福祉教育推進のプロセスと同じである。さらに、その推進手法として「福祉教育推進プラットフォーム構想」を提唱している。

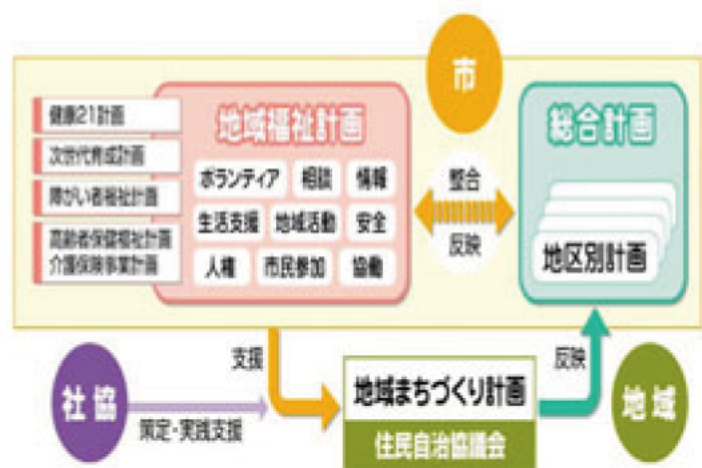
福祉教育は、ここ20年の間、進むべきゴールを見誤っていたのかも知れない。福祉教育の本当のゴールは、福祉教育がめざす地域福祉の理念が、多様な実践を通して、地域の中に風土として息づき、根づくことに他ならない。今、福祉教育は、地域における持続可能なまちづくりのための原動力として、そのゴールの視座を少しだけ上向きに修正する必要があるのではないだろうか。

5 地域福祉計画と小地域福祉活動の戦略

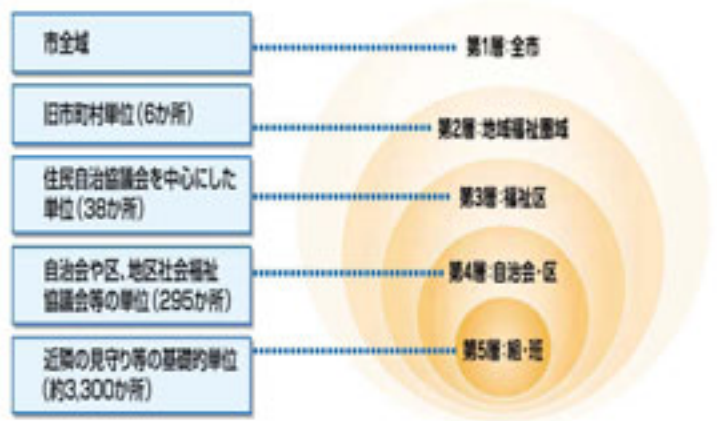
地域福祉と福祉教育をつなぐ2つのポイントの1つ地域福祉計画において、伊賀市の地域福祉計画は、まさに、地域福祉の推進における福祉教育の推進方法を、これまでの狭義の福祉教育における学校教育中心の推進から、広義の福祉教育である地域住民が主体の地域福祉を基盤とした推進に視座を修正した計画と言っているだろう。その背景には、自治基本条例の制定による住民自治協議会の設立があり、それにより、社協は地区社協の組織化を住民自治協議会にシフトせざるを得なかった経緯がある。しかし、結果的にその決断は、新しい地域福祉を推進していくための大いなる原動力になったことに他ならない。

伊賀市地域福祉計画の最大の特徴は、行政計画である地域福祉計画と、社協が策定する地域福祉活動計画を一体的策定したところにある。では、社協はどうして地域福祉活動計画を作らなかったのかという理由は、伊賀市には自治基本条例により、住民自治協議会単位で地域まちづくり計画を策定するとされていることに裏付けられている。なぜなら、小学校区を基本とする住民自治協議会では、それぞれの地域の生活課題を解決する取り組みを地域まちづくり計画に盛り込むことができ、さらには、その地域まちづくり計画は支所単位の地区別計画に集約され、最終的に市の総合計画に反映するというしくみを持っているからなのである。このしくみは、社協による地域福祉活動計画以上のアドボカシー機能を有していることに他ならない。これは、地域福祉活動計画の先進社協である宮崎県都城市社協における小地域単位で地域福祉活動計画を策定している事例にも優るとも劣らない取り組みといえる。

また、伊賀市地域福祉計画は、単に福祉分野の計画としてだけでなく、自治基本条例の上に立脚し、住民自治協議会を基盤としてまちづくり全体を捉えていることから、福祉部局だけでなく、企画総務部局や市民生活部局とも連携した横断的な施策展開を可能にした計画であることが特筆できる。



一方、地域福祉計画を推進するにあたって、圏域の設定を明確にしておくことが重要であり、それぞれの圏域において、役割を明確化し、相互の連携を図っていくことが効率性を向上させることにつながるのである。伊賀市においては第一層を市全域とし、現在福祉分野においては、行政運営の地域包括支援センターが設置されており、計画ではふくし総合相談支援センター(仮称)の設置を提唱している。第二層は旧市町村である支所とし地域福祉圏域とし、地域福祉計画の実施により、社協の6つの支所に支所ふくし相談支援センターを設置した。第二層は、今後、介護保険事業計画における日常生活圏域と一体化していくことが求められている。第三層は住民自治協議会を単位とした福社區であり、38地区中37地区に住民自治協議会が設立され、地域福祉を検討する運営委員会も多く設置されている。第四層は従来からある自治会や区という組織であり、ふれあい・いきいきサロンの多くは自治会単位で開設されている場合が多い。第五層は、回覧板を回す単位である組とか班と呼ばれる最も小さな組織であり、災害時の助け合い活動や見守りネットワーク活動などはこの単位で行われるのが一般的である。



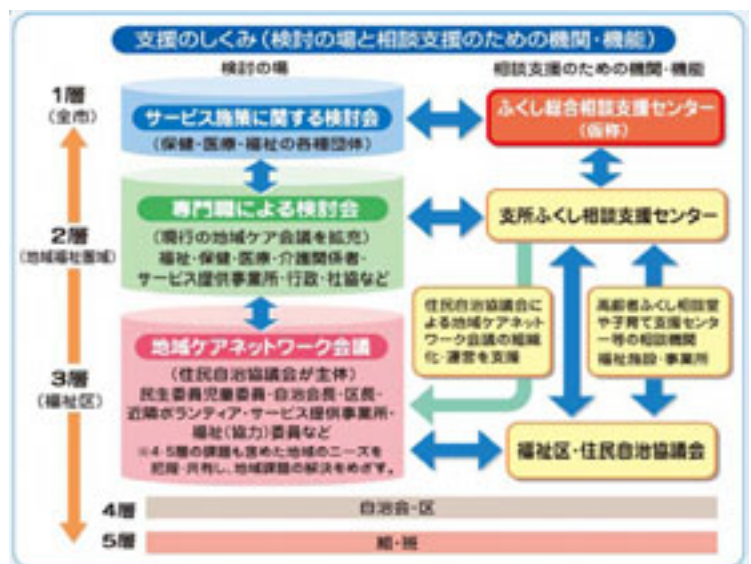
伊賀市地域福祉計画の基本理念は、伊賀流地域福祉五道と呼ばれ、「共」：新しい自治、「安」：安住の地域づくり、「参」：高参加・高福祉、「転」：福祉でまちづくり、「連」：協働のしくみを掲げている。地域福祉計画は平成18年度～22年度を対象期間としているが、これらの基本理念は、おそらく20年後の地域福祉のあり方を見据えた長期展望理念であると言えよう。なぜなら、「共」で提唱している新しい自治の確立には、少なくとも10年以上の期間が必要であり、以下の「安」「参」「転」「連」の理念も、風土として根付くまでにはさらに10年余の期間を要すると予想される。かといって、これらの理念は、単なる夢物語ではなく、すでに様々な先駆的な取り組みが始まっているのである。

(伊賀市地域福祉計画 <http://www.hanzou.or.jp/archives/cat11/cat21/>)

6 30年後を見据えた地域ケアのしくみ

地域福祉計画の「安」の理念が提唱する安住の地域づくりには、5つの基本施策が打ち出されている。一つ目が、地域密着型総合相談支援システムの構築、二つ目が、安全に暮らせる防犯・防災・交通システムの確立、三つ目が、権利擁護の地域ケアシステムの構築、四つ目が、公的福祉サービスの質の向上と拡充、五つ目が、誰もが暮らしやすいユニバーサルデザインのまちづくりである。

特に重要であるのが、地域密着型



総合相談支援システムの構築であり、重点施策として、総合相談支援のしくみを打ち出している。第一層にふくし総合相談支援センター(仮称)を設置し、第二層の支所ふくし相談支援センターが専門相談窓口としてサテライト機能と、地域福祉活動とをつなぐ機能を果たし、第三層の住民自治協議会単位に、住民主体の地域ケアネットワーク会議を設置するというしくみである。このしくみを成功させるためには、第二層において、福祉専門職として社会福祉士の配置だけでなく、コミュニティソーシャルワーカーの配置が不可欠となる。また、地域ケアネットワーク会議は、地域における要支援世帯をスクリーニングし、福祉サービスの利用や通常地域生活では安定的な生活を維持できない世帯に対し、専門的ケアの提供や地域福祉ネットワークの提供、あるいは両者の複合的な提供を可能にするための検討の場である。このしくみは、平成21年度に厚生労働省のモデル事業「安心生活創造事業」や富山県における「地域ケアネット事業」と相通じるものである。

7 福祉教育推進プラットフォーム構想

地域福祉と福祉教育をつなぐもう1つのポイントとしてあげられている「福祉教育推進プラットフォーム構想」は、実は平成12年に、伊賀から全国に向けて発信した「住民参加型プラットフォームシステム」が進化した形態であり、前述の「社会福祉協議会における福祉教育推進検討委員会報告書」においても詳しく解説されているが、プラットフォームそのものの概念が曖昧であるため、全国各地で様々なスタイルのプラットフォームが形成されている。

従来の地域組織化とプラットフォームとの対比により、プラットフォームのイメージ整理を原田正樹が試みているので紹介する。

	<地域組織化 (CO) >	<プラットフォーム>
形成過程	トップダウン・既存組織	プロセス重視
持続・継続性	持続重視の組織化	解散を前提にしている
目的の焦点度	総合的で曖昧	ミッションが明確
拘束・凝集性	参加の自由度が低い	参加の自由度が高い
変化・拡散性	前例主義、踏襲	変化が大きい
リーダー役割	強いリーダー、カリスマ	コーディネーター、非固定
所属意識/参加主体性	組織代表性、義務感	個人/動機高い
蓄積度/マンネリ化	マンネリ化	蓄積しづらい
支援方法	組織への働きかけ	個人への働きかけ

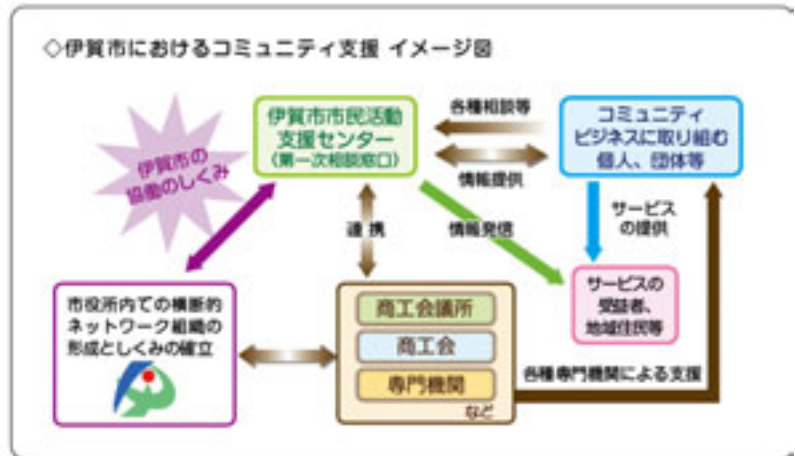
伊賀市においては、地域福祉計画の「参」の重点施策として、「地域福祉教育推進プラットフォーム」を提唱し、すでに市民活動や相談活動においてプラットフォーム的な取り組みが進められている。これまでの地域組織化に変わって、プラットフォームによる地域福祉の推進手法も、30年後の地域における住民主体の意志決定形態としてスタンダードとなり、「参」の理念である「高参加・高福祉」を実現するための重要アイテムになりうるかも知れない。

8 コミュニティビジネスによる福祉でまちづくりの発想

地域福祉を進めるにおいて財源確保はきわめて重要な問題である。伊賀市地域福祉計画の推進においては、これと言った財源措置を講じていない。しかし、「連」の理念である「福祉でまちづくり」には、第4のポケットとして新たな財源を生み出す手法、「地域福祉型福祉サービス」や「コミュニティビジネス」を提唱している。伊賀市においても

コミュニティビジネスを模索する動きは各地で展開されて来つつある。

コミュニティビジネスとは、地域の課題解決を理念とし、地域住民が主体となって、地域にある人的・物的な資源を活用しながら行うビジネスを指し、一般的な起業支援、経営支援と異なり、地域課題の理解、地域でのネットワークの構築などと共に、事業者の視点で相談者と共に問題点について考えていくことが重要とされている。またコミュニティビジネスの展開によって、地域における創業機会の創出や、地域コミュニティの再生、自己実現や生きがいの確保といった効果が期待されている。



9 協働のしくみづくり

最後に、「共」新しい自治のしくみのもと、「安」安住の地域づくりを、「参」高参加によって、「転」福祉でまちづくりの発想で展開するためには、「連」協働のしくみが必要となってくる。官と民、民と民、行政と地域、社協と地域といった様々な関係性において協働のしくみがないと協働そのものが進まなくなる。伊賀市においては、地域福祉計画のテーマ別推進部会の一つとして、協働のしくみづくりに着手しているが、決して福祉分野における協働をのしくみを作っているわけではなく、総合計画に明確に位置づけられている「協働の基本原則」をテーマ別推進部会において策定し、全市的な協働の基本原則として後期総合計画に盛り込んでいくことを目指している。この協働の基本原則もまた、30年先を見据えたしくみと言えよう。