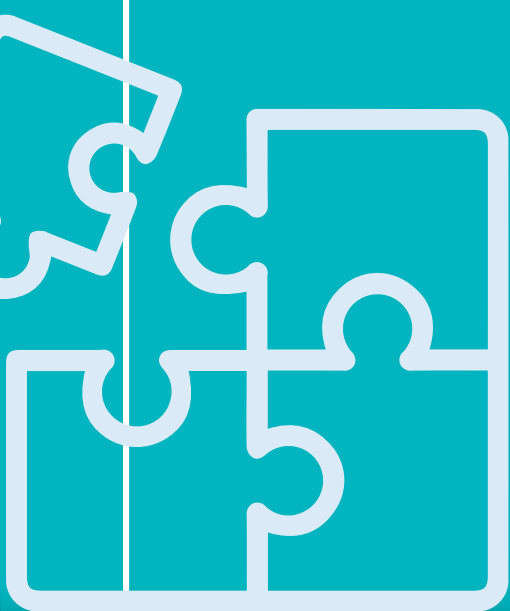


日本地域福祉学会第39回大会（兵庫大会）基調鼎談記録

地域福祉と住民自治

地域福祉の理論と実践の分析
による論点整理



2026

発行 近畿地域福祉学会

はじめに 本書の趣旨と活用方法

本書は、日本地域福祉学会第39回大会（武庫川女子大学・西宮市）における基調鼎談の記録です。

大会当日は限られた時間の中で伝えきれなかったことも多く、冊子化にあたって内容を補足し、再編集を施しました。基本的な内容は大会時と変わりませんが、言葉足らずだった箇所の補足や強調すべき点の追加など、議論の深まりを反映させています。特に、現代の地域福祉と住民自治の課題については、論点をより明確に整理することを意識して編集しました。

大会実行委員会及び登壇者3名が共有している問題意識は、地域福祉における主体論が軽視され、自治体施策やソーシャルワークの支援論としての「包括的な支援体制」ばかりが先行されてしまうことへの危惧です。この点こそ、地域福祉の政策化が進む今だからこそ、日本地域福祉学会として最も議論すべき本質的な課題であると考えています。

鼎談の3者の報告を素材に、その賛否に関わらず、今日の地域福祉に関する議論が現場や研究の場でより一層活発になれば幸いです。

最後になりますが、近畿地域福祉学会として本書を出版いただけたことに深く感謝申し上げます。

2026年5月31日
編集者一同

目次

はじめに

I 基調報告「地域福祉における『住民自治』をめぐる論点整理	P.1
ー地域福祉の理論と実践の分析・検討を通してー	
冒頭説明 「地域福祉はなぜ再び住民自治を取り上げるのか」（藤井 博志）	P.1
基調報告 1 「地域福祉と住民自治をめぐる理論の整理」（松端 克文）	P.3
補 足 「地域福祉と包括的な支援体制の関係」（藤井 博志）	P.10
基調報告 2 「西宮市社協・青葉園による当事者主体の実践 ー本人と地域、社協職員の協働実践ー」（清水 明彦）	P.11
II 鼎談「基調報告を受けてー地域福祉における住民自治ー」	P.19
「当事者」という特別な人がいるのではない 本人・地域・専門職の相互エンパワメント 最も重い障害のある方々が「地域変革主体」 コミュニティづくりは「私たち」づくり 私たちのコミュニティとしての「地縁型とテーマ型」の協同 ミクロ、メゾ、マクロの領域を行き交う 住民自治の地域づくりと総合相談支援 地域福祉論のアップデート ーDo it with others!ー 今日的な自治ー福祉的な住民自治のあり方ー 地域福祉と地域政治や運動 市民自治に向けた社会教育の課題 デモクラシーからエンパワメント、自治へ 「対抗的公共圏」の形成 「コミュニティ・プラクティス」の展開 希望実現社会へー一人ひとりの物語を取り戻すことー 地域福祉の開発実践へ	
III 登壇者メッセージ 「地域福祉と自治との連携」	P.35
参考資料 関連リンク	P.37
登壇者プロフィール	P.38

Ⅰ 基調報告

「地域福祉における『住民自治』をめぐる論点整理 —地域福祉の理論と実践の分析・検討を通して—」

登壇者：松端 克文（武庫川女子大学・第39回大会実行委員長）

清水 明彦（西宮市社会福祉協議会副理事長）

藤井 博志（関西学院大学・日本地域福祉学会副会長）

注：当時の肩書

冒頭説明 「地域福祉はなぜ再び住民自治を取り上げるのか」

藤井 博志

1. 本セッションの進め方

本セッションは基調鼎談という形式をとっていますが、内容をより深めるために少し企画を工夫しました。私が司会者兼鼎談者となり、全体を進行します。前半は「基調報告」として、まず松端さんから本テーマに関する理論的な問題提起、続いて清水さんからは実践の立場から問題提起をしていただきます。後半は、お二人の報告に基づき、鼎談を通して可能な限り議論を深めてまいりたいと思います。

まず冒頭に、本大会で「住民自治」を取り上げた主旨を述べておきます。限られた時間の中で全ての課題を詳細に取り上げることはできません。そのため、私からまず総論を説明し、それらの課題を背景として松端さんと清水さんの報告につなげていければと考えています。

2. 地域福祉と住民自治をめぐる課題

本大会において「住民自治」を取り上げた主旨について述べたいと思います。

端的に申し上げますと、2000年以降の地域福祉の「主流化」から今日の「政策化」といわれる動向のなかで、再び地域福祉の実践と理論の特性、固有性が問われる時代になってきているという問題意識です。

2000年の社会福祉基礎構造改革に伴う法改正によって、社会福祉法第1条に「地域における福祉＝地域福祉」とされた一つの帰結として、現在は包括的な支援体制が自治体に努力義務化されました。このような地域福祉の政策化と、国が提唱する地域共生社会づくりに対し、住民や民間の主体性、自発性が再び問われる時代になったという認識です。そのため、「主権者論」としての住民自治から地域福祉を問い直すことが、今回の主旨です。

住民を自治の主権者、主体者に置くことで、地域社会や市民社会の形成と自治体の役割、そして相談支援ではなく住民主体・当事者主体の権利擁護支援のあり方を再び問い直すことが、日本地域福祉学会に求められていると考えています。

もちろん、ここでの住民とは、福祉当事者を含む生活当事者として捉えています。また、今日では社会福祉法人やNPO、協同組合、地域貢献をおこなう企業など、地域福祉の担い手は多様化していますが、暮らしづくりの権利主体である住民と、それと連携・協働する多様な主体との関係は並列ではない、という点も押さえておきたいと思っています。

住民自治の観点から、「住民」に関する地域福祉の問題意識を、次に3点指摘します。

① 「住民への過剰な期待」への危惧

「住民主体」という名のもとに、意図的、無意図的に、国・自治体が福祉領域において住民に対し過剰に期待をかける傾向があります。介護保険の総合事業に象徴されるように、住民主体を「暮らしをつくる権利の主体」から、「サービスの担い手」として資源化する用語として流布されてきたことへの危惧があります。

② 「消費者」ではなく「生活者」としての再認識

2000年以降に福祉サービスの供給主体及び地域福祉の担い手が民営化・多元化する中で、再び「生活者＝住民」の位置づけの確認が必要になってきたということです。

新自由主義の経済のグローバル化を伴う資本主義構造の中で、住民が消費者としてサービスの対象化されることへの防衛や、地域を治める主体としてどう踏みとどまるかという課題が浮上しています。

③ 「共同」の再構築（コモンの形成）

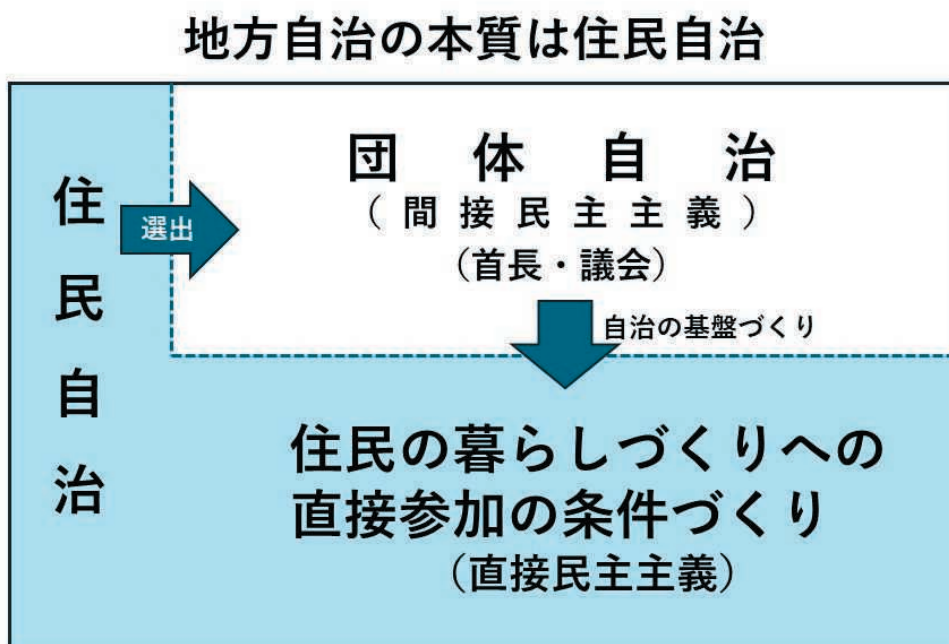
2000年当時は、地域のつながりの希薄化が指摘されていたものの、自治会や住民自治協議会などの地域運営組織といった共同の仕組みが地域社会に残存していた時代でした。しかし、現在は「共同」の構造が縮小傾向にあります。一方で、新しい「共同（コモン）」を創り出そうとする動きも始まっています。今日的な新たな住民自治の仕組みをどう形成するかが問われています。

地方自治における「団体自治」と「住民自治」の基本形は、図表1の通りです。地域福祉が展開される空間としての地方自治の本旨は、首長や議会による「間接民主主義」ではなく、住民が自らの暮らしづくりに参加する「直接民主主義」にこそあります。

つまり、選挙権だけでなく、暮らしづくりへの多様な直接参加のルートづくりが重要です。

以上の3点を踏まえつつ、地域福祉としてどのようにこれらの条件を形成していくかが今日的な課題です。

図表1 住民自治と地方自治



作成：藤井 博志

3. 地域福祉論と社会福祉教育の課題

もう一つ、地域福祉の特性や固有性が問われている背景には、社会福祉士国家試験における地域福祉科目の課題があります。

社会福祉士カリキュラムにおける地域福祉の科目名は「地域福祉と包括的支援体制」です。しかし、この両者の関係はテキストなどでは曖昧になっています。すなわち、「地域福祉」と「包括的な支援体制」は同じもの（イコール）なのか、包括的な支援体制を含みつつも地域福祉の固有性とは何かということの議論が、学会としても社会福祉教育上、明確な議論がなされていません。

私の考えでは、包括的な支援体制にも「地域づくり」が含まれていますが、言葉の通り、包括的な支援体制は総合相談「支援」の体制構築に主眼が置かれています。それに対し、地域福祉はそうした支援体制も含みますが、本質的には、「支援される対象」として住民を捉えるのではなく、住民や当事者を「権利の主体」として、その主体形成を重視する実践であり、政策なのです。

それを私は「福祉的な住民自治の形成」と呼んでいます。包括的な支援体制というソーシャルワークの仕組みには「自治」という言葉は出てきませんが、地域福祉における「地域」は、まさにその「自治」を重視するという点に大きな特徴があります。

基調報告1 「地域福祉と住民自治をめぐる理論の整理」

松端 克文

1. 地域福祉の理論の特徴

まず、地域福祉の理論について整理します（図表2）。図の左は右田紀久恵先生、図の右は牧里毎治先生が地域福祉のエッセンスについて整理されたものです。

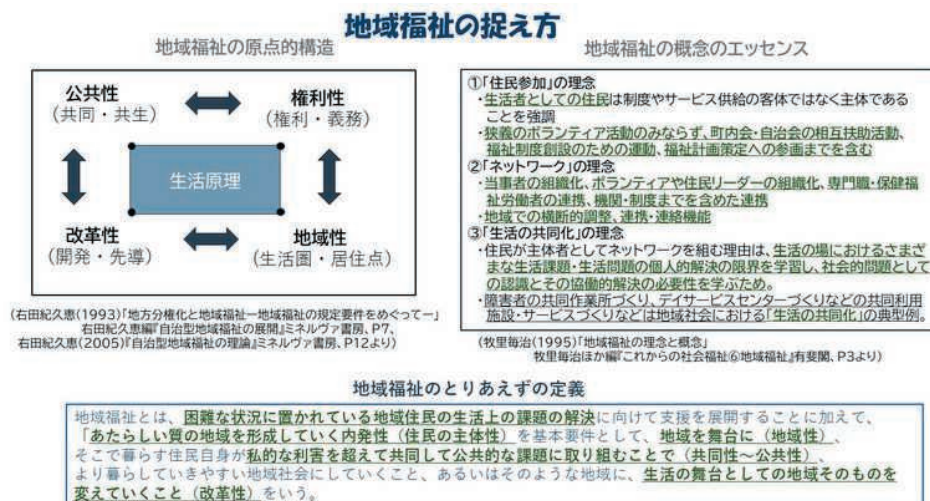
「社会福祉」と区別して、わざわざ「地域福祉」と言うわけですから、そこには地域福祉固有の特徴があります。

右田先生はそれを、「公共性」「権利性」「地域性」「改革性」という4つの観点から説明されています。

一方、牧里先生は3つの理念から説明しています。1つ目は、住民参加の理念です。これは本大会のテーマとも関連する「住民自治」や「住民主体」を指します。2つ目は、ネットワークの理念です。これは「連携」や「協働」ですね。3つ目は、「生活の共同化」です。「きょうどう」には、通常3つの漢字「共同」「協同」「協働」が当てられます。

「地域福祉のとりあえずの定義」（図下）は、私が解説の際に用いているものです。

図表2 地域福祉の理論に関する整理



(松端克文(2021)「地域福祉推進における2つの機能と専門性」上野谷加代子ほか編「新版よくわかる地域福祉」ミネルヴァ書房、P6より)

作成：松端 克文

地域福祉には、大きく分けて2つの側面があります。一つは、生活課題や困難な状況に置かれている住民を、地域の中で支える「支援的側面」です。もう一つは、「地域社会そのものを、より暮らしやすい地域へと変えていく側面」です。

では、誰が地域を変えていくのか。これが本大会のテーマでもあります。これが「地域で暮らす住民自身が、多様な主体と連携・協働しながらより暮らしやすい地域に変えていく」。地域福祉には、そのような意味が込められているのです。

2. 地域福祉理論の分類

次に、地域福祉理論の分類です。牧里毎治先生をはじめ岡本栄一先生など代表的な分類がありますが、ここでは私が整理した枠組みに基づき説明します（図表3）。

■ 1960年代～70年代：地域社会そのものへの働きかけ

1960年代から70年代にかけて、岡村重夫先生や右田先生を中心に地域福祉論が論じられるようになりました。当時は高度経済成長のもとで地域が変容していく時期であり、「地域社会そのものを、いかに住みやすい地域に変えていくか」という、地域そのものを対象とした働きかけが重視されていました。

■ 1980年代：在宅福祉とサービス供給の重視

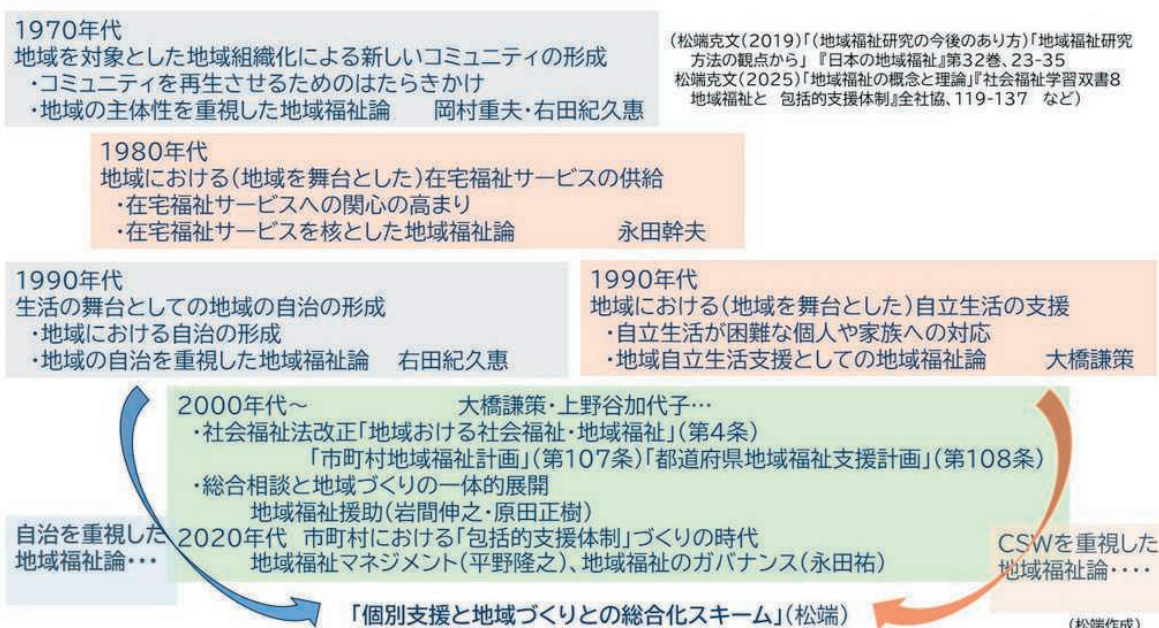
80年代になると、永田幹夫先生の「在宅福祉論」を中心に地域福祉を説明する理論が登場します。高齢化を背景に介護ニーズが増大する中、地域でいかにニーズに対応するかという「サービス供給」に主眼を置いた考え方が重要視されるようになりました。

■ 1990年代：「自治」と「支援」の二大潮流

90年代に入ると、理論は大きく二つの流れに分かれます。右田先生は「自治型地域福祉論」を提起されます。これは、地域社会そのものを自治的にどう構築していくのかということを中心とする理論です。もう一つは、大橋謙策先生の「自立生活支援論」です。地域で困難な状況にある個人や家族の自立生活をいかに支援するのかという、コミュニティソーシャルワークの考え方と実践に通じる理論です。

これにより、「地域を自治的につくる理論」と「地域の中で住民の主体形成を図りながら、生活課題を抱える個人を支援する理論」という、地域福祉の理論の大きな2つの流れができます。

図表3 地域福祉の理論の分類・流れ



作成：松端克文

■ 2000年代以降：「主流化」と「総合化」

2000年代以降は、武川正吾先生が「地域福祉の主流化」と概念化したように、社会福祉法の中でも地域福祉が位置づけられるようになります。現在、大橋先生、上野谷加代子先生、原田正樹先生、平野隆之先生、永田祐先生らが提唱し、私が「個別支援と地域づくりとの総合化スキーム」として整理している枠組み、つまり「個人への支援と地域づくりを一体的に進めること」が、今の地域福祉のトレンドとなっています。

図の左側には、藤井博志先生も主張されている「自治」を重視した地域福祉論、右側にはコミュニティソーシャルワークをベースとした「支援」を重視した理論を配置しています。今回の学会テーマは「住民自治」ですので、「困っている住民をどう支えるか（支援）」という視点に加え、「住民が自ら地域をどう変えていくか（自治）」という、地方自治とも関連した観点から議論を深めていく必要があると考えています。

■ 「総合化」から見える「地域づくり」の重要性

最後に参考として、私が2008年頃から提唱している「総合化を志向したソーシャルワークの機能分化仮説」について触れておきます。これは、2004年度から配置が進められてきた大阪府のコミュニティソーシャルワーカーへのインタビュー調査から導き出した仮説です。「個人の支援と地域づくりを一体的に進めようとするほど、実は逆説的に、地域社会そのものへ働きかけて地域を変えていくという『地域づくり』の側面が、独立した機能として際立ってくる」という理論的枠組みです。

昨今の「地域共生社会の実現」に向けた包括的支援体制づくり以降の議論を見ても、個人の支援と関連づけて「地域づくりそのものをどう進めるか」という議論が強調されており、私の主張も一定の妥当性があるのではないかと考えています。詳細について関心のある方は、ぜひ論文や書籍をご参照ください。

3. 「地域福祉の政策化」に関する批判的検討

続いて、地域福祉政策に関する批判的な検討を行います。

今日、地域福祉は社会福祉法に位置づけられ、重層的支援体制整備事業に象徴されるように、政策的に強く推進されています。しかし、狭い意味でのこうした政策だけでなく、生活困窮者自立支援、介護保険、障害福祉、児童福祉など、社会福祉のあらゆる分野が地域、あるいは市町村において福祉サービスを整備する観点から、地域福祉的に政策化されるようになっていきます。

社会学の分野では、さまざまな事象をコミュニティという言葉で語ろうとする状況を「コミュニティ・インフレーション」と呼びます。現在の福祉業界も「地域福祉」という言葉が氾濫する「地域福祉・インフレーション」とも言える事態にあります。「地域福祉の政策化」とは、まさにそうした事態だと捉えることができます。

包括的支援体制や重層的支援体制の必要性を説明する際、よく「制度の狭間」という言葉が用いられます。住民の抱える福祉ニーズが複雑・多様化し、あるいは深刻化し、既存の制度やサービスでは対応できない「狭間」の問題が生じている、という説明です。しかし、この「制度の狭間」の問題という文脈がどのような機能を果たしているのか、分析する必要があります。

「制度の狭間」という主張は、裏を返せば、もはや今日の生活課題は「既存の制度では対応できない」と認めるものです。そのため、本来議論すべき「法制度やサービスをどう改善・つくるのか」という根本的な制度論が脇に置かれ、「制度の狭間の問題があるのだから、現場の実践レベルで何とか対応しましょう」という論理にすり替わってしまいます。学界・学会、研究者、実務者がその流れに対し無批判に同調してしまうことは、結果として政府・行政の「政策責任を免除する」議論に加担していると言わざるを得ません。

また、政策化の成果や評価についても課題があります。厚生労働省のホームページ等には「我が事・丸ごと」以降の様々なモデル事業の報告が掲載されていますが、多くは見事なくらいに「アウトプット（何をしたか）」の報告に終始しています。「会議体を作った」「民家を活用した拠点を始めた」といった、「実施したこと」ばかりが目立ちます。

それに対し、「アウトカム（どのような成果があったか）」については、ほとんど議論されていません。例えば、西宮市において「制度の狭間」とされる問題がどの程度あり、住民との協働によってそのうちのどれだけが解決され、未解決の問題がどれほど残っているのか。こうした質的・量的な検証がないまま、ただ「実施した」と報告するだけでは、もはや政策評価とは呼べません。

地域福祉の理論の変化という観点からすれば、現在の地域福祉は「支援」の話へと矮小化されていないか懸念されます。個人を支援するための地域づくりという一面的な議論に収束し、住民が自治的に地域をつくるというよりは、住民の活動がサービスとして「資源化」されています。同時に「地域福祉の政策化」が、公的・法制度的な責任を免除するための構造に寄与していないか、今一度問い直す必要があります。

4. 「制度の狭間」問題をめぐる理論的な課題

理論的な問題として、猪飼周平氏が鋭い批判をしています。もともと「社会福祉原論」としての岡村理論は、社会福祉とは社会関係の中での不調和や欠損、あるいは社会制度の欠陥に対してアプローチするものだと言われています。例えば「障害」があること自体が問題なのではなく、「障害」といわれるような状況があることで社会関係をうまく結べない場合に、そこにアプローチするのが社会福祉であるという理論的枠組みです。

そう考えれば、そもそも社会福祉は制度を前提とした話ではなく、むしろ市民や住民が生活の視点から見つけ出した制度の「狭間（社会関係の不調和や欠損）」こそを対象とし、それがうまく機能するように調整することではなかったのかという批判です。

猪飼氏は、社会福祉関係者が揃って「制度の狭間」が問題だと今さらながらに唱えている現状に対し、「『制度の狭間』を問題にすること自体が、すでに既存の制度を前提とした議論に陥っているのではないかと批判しています。私も、同じ認識です。

5. 「非人稱的連帯」か「人稱的連帯」か？

少し別の論点になりますが、「非人稱的連帯」と「人稱的連帯」という観点から議論を深めてみたいと思います。

社会保障制度は、基本的には「非人稱的連帯」に基づいて制度設計されています。これは、税金や社会保険料を財源として、制度的に給付や支援が行われる仕組みです。例えば、生活保護を受給する際、それは「特定の誰かが払った税金のおかげ」という個人への感謝ではなく、「国民みんなが納めた税金によって、権利として私の暮らしが守られている」という関係になります。

一方の「人稱的連帯」とは、「親しい関係にある〇〇さんのおかげで、私の生活が成り立っている」というものです。これは、親密圏の中で形成される温かい人間関係であり、それ自体は否定されるものではありません。むしろ、そうした関係が重視されることがあります。しかし、別の側面から見れば、人稱的な支援を受け続けることは、その相手に「頭が上がらなくなる」といった関係性を生む恐れもあります。

さて、複雑な生活課題や「制度の狭間」を考える際、私たちは重要な問いに直面します。公的財源に基づき専門職が行う「非人稱的」なサービスで対応するのか、あるいは住民同士の助け合いという「人稱的」な形で対応すべきなのか。本来、この点は慎重に検討されるべきです。

しかし現在の政策議論では、こうした本質的な議論がなされないまま、とにかく「制度の狭間で大変な問題がたくさんある、地域の住民参加で助け合いの仕組みをつくりましょう」というような議論になっているのです。これは、率直に申し上げれば「人称的な関係で対応しましょう」と言っているに等しいのです。人称的な関係による支援は、ともすれば「恩恵」という形になりやすく、そのことの弊害も当然、生じます。

こうした議論をほとんどしないまま、「制度には限界がある」、「包括的支援体制をつくらなくちゃいけない、だから住民参加で頑張ろう」というような議論になっていることを反省的・批判的に捉え直すことが必要ではないかということです。

6. 生活保障システムの機能不全

次に、生活保障システム、つまり社会保障の機能不全という観点から考えてみます。地域福祉の大きな特徴は、「クライアント」や「利用者」ではなく、「地域住民」と表現することにあります。一般的なソーシャルワークは、ワーカーがいて、その対象としてのクライアントという構造になりますが、地域福祉においては、通常「クライアント」とは言いません。

しかし、「受給者」や「支援の必要な人」という位置づけになってしまうと、結局のところ相手は「クライアント（支援の対象）」に固定されてしまいます。この点は、後ほどの清水さんのお話にもつながるかと思います。本来、社会保障とは「非人称的な連帯（制度）」のもとでの権利です。ところが、その人が特定のカテゴリー（障害者、高齢者など）に属する「支援の受給者」として地域の中で名指しされ、住民同士の「助け合い」という「人称化された連帯」の中に回収されてしまうのでしょうか。それは、生活保障や社会保障が本来持っている「権利性」が奪われているとも言える事態です。これこそが、まさに公的な生活保障システムの「機能不全」と呼ぶべき状況なのです。

つまり、地域の助け合いという「人称化された連帯」のもとでは、支援を「権利」として要求するのではなく、あくまで「恩恵」の対象として、温かい人間関係の中で支えられることとなります。もちろん、そのこと自体に良さがあるのは事実でしょう。しかし、それが「公的な権利として公共的に対応すべきもの」なのか、それとも「地域の中での人称的な助け合いで対応すべきもの」なのか。そうした本質的な議論を置き去りにしたまま、地域福祉業界は「地域で助け合いましょう」といった議論に、流されてしまっているのではないのでしょうか。

7. 包括的支援体制づくりとの関連で

包括的な支援体制における「個別支援」から「地域支援」への展開については、2025年4月に刊行された『エンサイクロペディア社会福祉学（第2編）』（中央法規出版）において、「地域における包括的支援体制とソーシャルワーク」を私が執筆しております。詳細な解説はそちらに譲り、ここでは一点だけ「参加支援」について強調しておきたいと思います。

重層的支援体制整備事業には「参加支援」や「多機関協働事業」など5つの柱がありますが、単なる「参加への促し」では不十分であるという点を確認しておかねばなりません。そもそも、重層的支援体制整備事業は「制度の狭間」にある生活課題を解決することが大きな目的であったはずですが、ところが、蓋を開けてみれば、重層事業における「参加支援」にも細かい規定や条件が設けられ、結果として「新たな制度の垣根」が生まれてしまっています。一体何の冗談かなと思ってしまいますよね。

ここで、アマルティア・センらが提唱した「ケイパビリティ（潜在能力）」の議論を引いて考えてみましょう。ケイパビリティとは、単なる能力ではなく、「よい状態とする機能を達成するための能力」を指します。

ウェルビーイング（よりよく生きること）の観点も含めれば、参加支援において重要なのは、単に「どこかの居場所につなげる」といった手法論ではありません。ご本人が「よりよい生活を実現するために、主体的にどのような暮らしを実現していくのか」を考える必要があります。

したがって、単に社会資源につなげるということではなく、例えばケイパビリティの議論なども踏まえ、学界・学会、業界としても改めて捉え直す必要があると考えています。

8. 「地域福祉の政策化」の光と影

今日、「地域福祉の政策化」が進んでいるというものの、その実態を冷静に直視する必要があります。

例えば、本報告の前日にあたる2025年6月27日に、最高裁判決が出されました。包括的支援体制づくりの議論を遡れば、生活困窮者自立支援法のもとでの総合相談や、孤独・孤立への対応が必要であるということへの関心の高まりがあり、地域福祉の現場ではこうした議論がすんなりと受け入れられました。しかし、この法律は2013年に生活保護法による生活扶助費の削減と抱き合わせで成立しています。

したがって、生活扶助費の一方的な削減は、憲法第25条が保障する「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を侵害するものだとして、全国29都道府県で1,000名を超える原告が提訴しています。これに対し、最高裁は「厚生労働大臣の判断過程に合理性が欠けており、裁量権の範囲を逸脱・乱用したもので違法である」との判決を下したのです。

地域福祉の議論では、こうした生活扶助費の削減はスルーされがちです。一方で、生活困窮者自立支援法による孤立へのアプローチに関心が集中しています。しかし、生活保護費が減額され、それが最高裁で「違法」とまでされている現状において、こうした側面を都合よくスルーして政策化を語るのは、政策科学的に大きな問題です。

生活保護受給者もまた地域の住民であり、そうした住民が地域福祉活動に真に包摂されているのかについても議論する必要があります。

また、地域福祉で語られる地域生活課題が解決されているのかも、しっかりと検証しなければなりません。社会福祉法の中で新たに規定された「地域生活課題」を、包括的支援体制を通じて解決するという枠組みになっていますが、果たして現実にはどの程度解決されているのでしょうか。

実は地域福祉の文脈になると、「誰も責任を問われない」という危うい現実があります。例えば、ある住民が孤立しており、地域包括支援センターもその状況を把握していたとします。しかし、本人が支援を拒み、そのまま孤独死に至った場合、それは気の毒な話ではあっても、誰の法的・行政的責任も問われません。これは、児童虐待への対応が後手になった場合や、生活保護の申請を不当に拒んだ場合と比較すれば明らかです。

「みんなで頑張りましょう」という掛け声のもとで、責任の所在が曖昧になってしまう構造自体を、私たちは真剣に考え直す必要があるのではないのでしょうか。

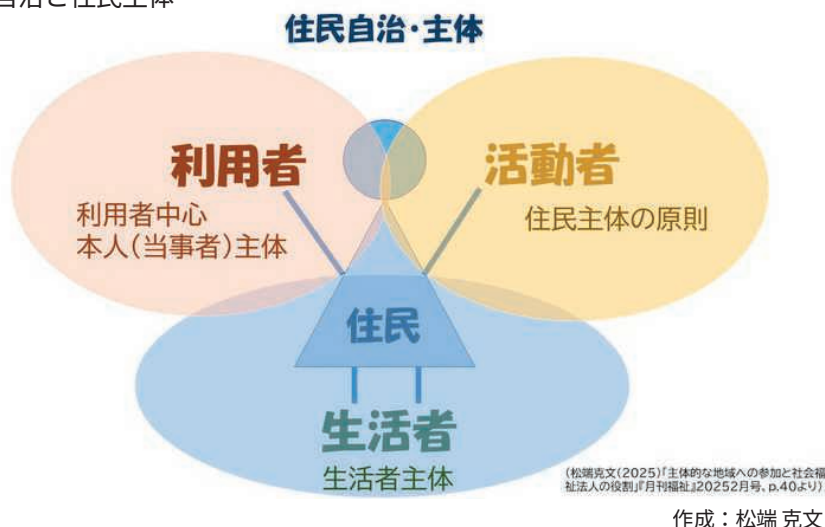
9. 「自治」を切り口に地域福祉を考える

それでは、これら山積する課題をどう乗り越えていくか。今回の大会テーマでは、「住民自治」を切り口に考えてみたいと思います。ここでお示しするのは大会の趣旨を図式化したもので、『月刊福祉』（2025年2月号）にも掲載された図です（図表4）。

私たちは誰もが「生活の主体者」です。同時に、状況次第で誰もが福祉サービスを利用する「サービス利用者」になりますし、福祉の「活動者」にもなり得ます。

つまりこの図は、「住民自治」あるいは「住民主体」を考える際、私たちは「生活」「サービス利用」「活動」という3つの側面すべてにおいて主体である、ということを示したものです。

図表4 住民自治と住民主体



自治を考える上で欠かせないのが、岡村重夫先生と右田紀久恵先生の議論です。

岡村先生は「地域の主体性」について次のように述べています。

「社会福祉の手段としての地域社会ではなくて、反対に生活主体者としての地域住民の自己実現の手段としての社会福祉というべきだ」。さらに、「生活集団としての地域社会は、社会福祉の主体であるとみることができるのではないか。つまり生活者集団としての地域社会の自発的、協同的行為による自己実現を援助するために社会福祉が登場するのである」と説明しています。

単にボランティアとして参加するといった次元の話ではなく、一人ひとりの住民が生活主体者として地域の中で自己実現していく、そのために福祉があるのであって、都合よく「コミュニティづくり」を主張するようなものではないということなのです。

現在の包括的支援体制や重層的支援体制整備事業は、一步間違えるとまさに都合よく地域を対象化する可能性があるのです。だからこそ、改めて「住民自治」の観点が必要ではないかということですね。

さて、改めて「地域」とは何かを整理しましょう。「地域とは人・物・金という川の流れの中にできた渦巻きや水たまりのようなもの」だといわれます。つまり、自然と人が集まり、営みが生まれる場所のことです。

単なる「地理的な区画」を地域と呼ぶのではなく、そこに人が住み、生活の営みが存在して初めて「地域」と呼びます。

ここで右田先生の言葉を引用します。「生活するという事は、場としての地域を生きることであり、場や地域は人間によってつくられる」。この認識が重要です。地域とは、私たちが意図する・しないにかかわらず、そこで暮らす私たち自身が、実は地域をつくっているわけです。

これらを踏まえると、「場所に根差した」暮らしにおいては、例えば高齢者や、社会経済的な地位が厳しい状況にある方、あるいは子どもたちにとって、「地域」は生活の基盤として非常に大きな意味を持ちます。一方で、「場を越えた」つながりもあります。例えば、今回の大会を手伝ってくれている約110名の学生や現役世代にとっては、必ずしも自分の住む地域だけに固執するわけではありません。したがって、今後は「物理的な場所を越えたコミュニティのあり方」を模索していく必要があります。

このように「地域」と一言でいっても、置かれた状況によってその意味は変わります。大きくは「場所に根差す場合」と「そうでない場合」に分かれますが、これまでの地域福祉は、「場所に根差す」側面にこだわっていたと言えます。しかし、これからは「場所を越えた」関係性や地域のあり方にも、関心を広げる必要があるのではないのでしょうか。

【補足】地域福祉と包括的な支援体制の関係

藤井 博志

松端さんが多面的におっしゃったことを、図表5を用いて整理すると次のようになります。

■ 図の左側：包括的な支援体制

図の左側（包括的な支援体制）では、主に「支援の包括化」、すなわち総合相談支援体制づくりが重視されます。そこには「地域づくり」も含まれていますが、その地域づくりは「支援のための地域づくり」という側面が強いものです。

制度的には、生活支援体制整備事業や生活困窮者自立支援制度における地域づくりがこれに該当します。理想的には多様な地域振興施策との連携が提唱されていますが、実態としてはまだ十分な広がりがありません。

現在、現場の実践においても、国の政策を反映した自治体によって、意識的か無意識的かを問わず、地域づくりが施策の手段として収められていく傾向が強まっています。私は、個別支援への偏重も含め、こうした傾向を「地域福祉のミクロ化」と呼んでいます。

■ 図の右側：地域福祉

図の右側（地域福祉）は、当事者や住民の「主体形成」や「直接参加の促進」を重視する実践や政策を指します。

地域福祉とは、「支援の包括化」、すなわちミクロ・ソーシャルワークに留まるものではありません。それらを含みつつ、当事者・住民の主体形成への着目こそが、地域福祉の特性や固有性だと思います。

したがって、その実践は相談支援員だけに委ねられるものではありません。当事者・住民の参加、そしてケアワーカーや地域ケアを「暮らしを支える基盤」として重視することもまた、地域福祉の固有性であり、重要な領域です。

また、住民には施設の入所者も含まれます。ここに「施設の社会化」や「地域化」の実践も含まれてくるのです。

つまり、ここでの地域づくりは、先ほどの松端さんの言葉を借りれば、「住民側」に立ち、地域の福祉力や「福祉的な住民自治の形成」を目指していくことなのだと思います。

図表5 住民自治と住民主体

包括的支援体制≒地域福祉の関係と戦略

- ▶ 地域福祉の蓄積の上に、包括的な支援体制・重層事業に取り組む
- ▶ 包括的な支援体制・重層事業に取り組むことを通じて地域福祉を拡大させる

包括的な支援体制	地域福祉
<ul style="list-style-type: none">① 「支援の包括化」を重視② 相談支援員＋行政担当者の参加③ 対象：在宅の要支援者④ 地域づくり（社会参加資源づくり・助け合い・介護予防・孤立防止） <small>※一応、理想的には多様な領域との連携は想定されている</small>	<ul style="list-style-type: none">① 「当事者・住民の主体形成」の重視② 当事者・住民/ケアワーカー・事業者参加の重視③ 対象：施設の入居者を含む要支援者④ 地域づくり（地域の福祉力・福祉的な住民自治の形成）

- チームの協働形成→官民協働のパートナーシップの形成が大前提
社協と行政のみのパートナーシップではない/住民と行政の対等なパートナーシップを住民側から形成する社協の機能の重視
- 地域福祉からのローカルガバナンス形成

作成：藤井 博志

基調報告2：西宮市社協・青葉園による当事者主体の実践

—本人と地域、社協職員の協働実践—

清水 明彦

1. 障害の重い西宮市民の地域生活拠点「青葉園」

2. 地域の一員として

—青葉園の地域社会参加活動—

私からは、西宮市社会福祉協議会（以下、西宮市社協）において、西宮で暮らしたいへん障害の重い人たちと地域住民が共に進めてきた「共生のまちづくり」の実践について報告します。

西宮市では、1981年に西宮市社協が運営する「青葉園」が発足しました。当初は全く法外の独自事業であり、運営費は全額市からの補助金という形でスタートしています。西宮で一番障害の重い当事者のご本人が、当たり前前に市民として地域で活動参加していくことを、何の制度前提もない中、それゆえに制約に縛られず進めてこられたという、ある意味で非常に幸せな経過を辿ってきました。

1982年に明文化した「青葉園基本理念」では、「みんなで主体的に生き合う暮らしをつくり出していくこと」こそが活動の基本目的だとし、その活動展開によって市民みんなのより豊かな暮らしをつくりあげていくことを目指すとしました。

そもそも青葉園は、重い障害者への手厚い処遇やサービス提供のためにつくられた障害者通所施設ではありません。そうではなく、一人ひとりが地域生活の主体者として生きていく場であり、共生のまちづくりを進める拠点でもあることを設立当初から明記していたのです。ですから、青葉園では通所する方々を「利用者」とは呼ばず、「ご本人」という言い方をして、共に活動展開を続けてきました。

「園の中に閉じこもるのではなく、どんどん外へ出よう」と、地域へ出ていく活動が当初より進められてきました。

通所するご本人は、たいへん障害が重く、重症心身障害と言われる方々がほとんどです。半数以上が胃ろうや気管切開、人工呼吸器など医療的ケアを必要とされています。園内に診療所を開設し、医療とも連携して、「みんなどんどん町へ出ていこう。どんなに障害が重くても、誰もが地域の中へ出ていこう。一人の市民として当たり前前に地域社会への参加を進めるのだ」と、みんなで地域展開を続けてきて、気がつけばもう40数年が経ちました。

地域社会参加活動の中核は、公民館などを拠点にした地域密着の「青葉のつどい」です。地区内に住む青葉園のご本人数人と職員が毎週公民館に集まり、地区社会福祉協議会（以下、地区社協）の活動者や民生委員、ボランティアの方々と一日を過ごします。1982年に始まったこの活動は、次々と拡がり、現在では7地区で実施されています。

「青葉のつどい」を始めた頃、公民館の職員に「園があるのに、こんなところまで出て来なくても」と言われたこともあります。しかしやはり、地域の一員として、公民館や社会教育の場に参加することが大事なんだということで、続けてきました。

開始当初は、地域の方々との交流もほとんどなく、少人数で職員と一緒にいるだけだったので、ご本人にとってどうなのかなと思ったりしたこともありました。

それでも続けていくうちに、気にしてくれる民生委員や公民館を拠点に活動する方々がどんどん来てくださるようになり、地域の行事には、必ずその地域に住んでいるご本人が参加するのが当たり前になってきたのです。地域の人たちは、ご本人を「お客さん」としてではなく、「地域住民の一員」として受け止めてくださるようになってきました。

そして活動を続ける中で、ご本人の意識が変わってこれたのを実感してきたのです。「園はたまには休んでもいいけど、青葉のつどいにはちょっとしんどくても行く」、「私が行かなくては成り立たない」という思いが確かに感じられるようになってきたのです。

例えば、園の給食では食べやすく加工するなど工夫をしているのにあまり口を開けてくれない人が、地域の方々との昼食会では、ほとんど加工していない食事でもパクパクと口を開けて食べる。そんなことが次々に起こってくるわけです。ご本人自身が、地域で役割を持つ人になっていかれたのだと思うのです。

3. 地域住民活動と青葉園の本人活動の協働

西宮市社協では、小地域での地域住民活動がしっかりとあり、一定の計画のもとに地域住民活動を進めてきた経緯があります。

概ね小学校区の35地区に地域住民組織としての地区社協があり、高齢者昼食会や子育てサロンなど、住民主体のさまざまな活動が多様に展開されてきたのです。30年前の阪神・淡路大震災後には、市内全域に住民による支え合い拠点として「地区ボランティアセンター」も拡がりました。

こうした地域住民の活動と、青葉園の地域社会参加活動とが、幸せなことに自然と合体していきました。公民館での高齢者の昼食会に、「青葉のつどい」に参加している青葉園のご本人の親御さんが手伝いとして参加してご本人も一緒に食事をしたり、敬老会など地域のイベントでご本人が出し物をしたり、地区の運動会に地区ボランティアセンターの方々と一緒にチームになって参加したり、地区夏祭りで一緒に店を出したり、時には一緒に飲みに行ったりといった活動がどんどんと進んでいくわけです。

今ではほとんどの地区で何かしらの活動があり、なかにはご本人が主催して地区の行事を生み出す、そんなことが拡がってきました。

4. 地区社協の総会での会長の言葉

数年前、ある地区社協の総会に参加した時のことです。そこは青葉園のある地区ではないのですが、ずっと交流を続けてきました。

地区社協の会長が、「私も80歳になったので、会長として最後の総会です」とおっしゃるんですね。そして自ら事業報告書を読み上げるのです。事業報告書には特筆すべき活動として、「地区運動会で、地区社協役員と青葉園との混成チームでホールインワン競技に出場し、見事2位を獲得した」とあるんですよ。会長は言うのです。「事業報告になんでこんなこと書いてるのかと思うかもしれないけど、私は青葉園のご本人と一緒に本当に喜び合えたんや」。

会長は続けました。「地域みんなが集まる中で、それぞれみんな、家で寝たきりの家族がおられるかもしれん、ひきこもりの子どもさんがいるかもしれん、だけど、この時、みんながこの秋のいい一日に、一緒に来れたらよかったのにと家族のことを思いながら、それでもみんなが寄り合って本当に一緒に喜び合えたんや。だから事業報告に書いてしもたんや」。こう言うわけですね。

写真：「青葉のつどい」（公民館活動）での食事交流



私はなんだか涙が止まりませんでした。地域の課題を解決しなければということではなく、一人ひとりがそれぞれの背景の中で、それでもこの地域で一緒に生きていくことの喜びとありがたさがわかったような気がしました。

さらに会長は、「私はもうこれで終わるけれども、次の会長は、皆さんがよければ、いつも青葉園の人たちと一緒に活動をしている障害福祉部会の部会長に継いでもらいたい」と、言うわけですね。「なぜかという、青葉園の人たちとの活動は、私たちが進める共生のまちづくりの一丁目一番地だから」と、こう言うんですよ。

この地区では、地域での活動を進めるときはみんな一緒に、そして青葉園の人だけじゃなく近くの通所施設の人たちとも一緒に活動する、そんな地域住民活動になりつつあるのです。

写真 地区社協会長とご本人のチームが参加する地区運動会



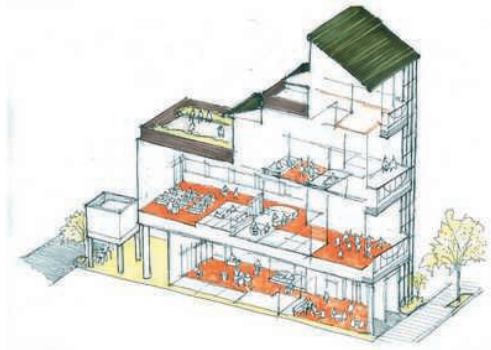
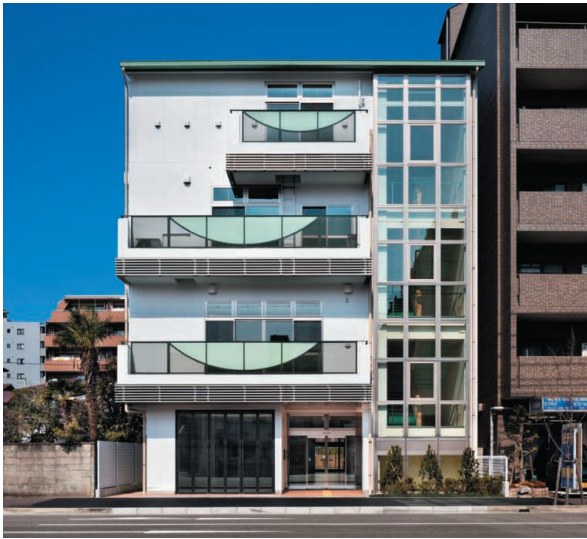
5. 青葉園のご本人と地域の人たちで つくった「地域共生館ふれぼの」

西宮市社協では、地域住民と青葉園のご本人とと一緒に活動を生みだしていく新しい地域拠点として、2016年に「地域共生館ふれぼの」を開設しました。建設の2年前から地元住民の方々と推進協議会が開かれ、建設予定地でお祭りを開催するなど、園のご本人たちと地域住民が協働した展開が建設前から進められてきました。

「ふれぼの」は、西宮市の南西部、青葉園から徒歩15分ほどの4階建ての建物で、愛称はこの地域で愛されていた言葉「ふれあい」「ほのぼの」を略してつけられたものです。60人の青葉園のご本人のうち、20人が「地域共生館ふれぼの」に活動拠点を移して新たな展開を始めました。

1、2階の「地域カフェふれぼの」や「フリースペース」は、子ども、高齢者、障害のある人、地域活動者、ボランティア、学生など多種多様な人がつながり交わる場です。みんなの居場所であり、一人ひとりがその人らしく尊重される場となっていくことを目指しています。「地域活動センターふれぼの」は、青葉園のご本人たちがさまざまに地域での役割を果たしていく拠点で、ここから地域へと乗り出して行くことを目指したものです。3階の「自立生活準備室」は、施設や病院あるいは実家やグループホームを出て地域での自立生活を希望する障害のある人が、ここに暮らしの場を移し、ここで支援者を育て、自分らしい本人中心の支援の輪を創り出してしていくための部屋となっています。

「地域共生館ふれぼの」の機能を言い換えれば、1、2階は青葉園の地域社会参加活動をさらに発展させ、ご本人による地域づくりへとより明確に転換するための空間です。3階は青葉園の人たちの地域自立生活の展開をより広範な市内のさまざまな障害の人たちに広げていく空間です。それぞれの機能が相互に連動し、「相互エンパワーメント」を生み出していくことを意図しています。



6. 共生の物語が生まれる生産的空間

「ふれぼの」では、子どもたちも全く自由に交流しています。

小学生の女の子は青葉園から移ってきた車椅子のご本人と仲良くなって、本当に友達になりました。いよいよ小学校を卒業して中学生になるときに、「この人の人形を作ったの。これを持って卒業します」と言って車椅子に乗ったかわいい人形をみんなに見せるんです。

これは福祉教育がどうか、そんなことでない。ちょっと風変わりな車椅子のおっちゃんただ一緒におりたくて過ごした小学校4年生から6年生の彼女の3年間は、彼女が中学生になり、高校生になり、大人になって、必ず彼女の中で大きな大きな共生の財産になり、間違いなく次の共生社会をつくりだしていくんだろうなという思いになるのです。

いろいろな高齢者の方も来られていて、子どもたちに将棋を教えていたりしています。高齢者がデイサービスへ行かないで、子供の守りをしてうまくやってます、という話とは全く違うんです。全くそんなことではないんです。

帰り際に「今日はえらい遅くまでやりましたね。気をつけて帰ってくださいね」と声をかけたら、80後半のおじいさんがぱっと振り返って、「今日はな、わしはわざと負けてやったんや」と言うんです。「あいつはな、もうちょっとなんや」といって、実に達成感を持って誇らしく帰っていられるんですね。それはサービスの補填などではなく、お互いに生き合うということだと思ふのです。

お互いに生き合う実感を持つかどうか。そこが極めて重要で、それを曖昧にすべきではないと思っています。

時々「ふれぼのカフェ」にいられていた90代の男性は、病気で歩行困難になり来れなくなってしまいました。車椅子のご本人が誘いに行くことになり、その方を迎えにいきました。すると寝込んでいたその方が出てきてくれて、週1回1時間だけ「ふれぼの」に来て、みんなとお茶を飲むことが、その方の生きている証になっていったんです。車椅子のみんなで迎えに行くんです。そしてら車椅子に乗ってでも出てきてくれるんです。お互いに会いたいから。そういうことが大切なんだと思うんです。

このような空間が今要ると思うんですね。その人をそのままに捉えるとか、一切排除しないとか、管理しないとか、支援する側とされる側がわからなくなるとか、そこに共生の物語が立ち現れてくる、そういう共生の実感が湧き起こるような場が必要なのです。

今、西宮市社協は、「ふれぼの的なるもの」を市内のさまざまな場で多様に拡げていくという、共生展開の戦略で進めているのです。



写真

右上：「お誘い隊」の活動

上：仲良くなった小学生とご本人

右下：それぞれ役割のある将棋の時間

7. 「北部青葉園はぴこ」－北部地域の共生のまちづくり拠点－

西宮の北部地域でも、住民の方々と活動が続けられてきました。市北部から青葉園へ通うのに約1時間かかります。20数年前、とても障害が重くて青葉園まで通うことができない方がおられたので、「北部青葉のつどい」として、その方と地域住民と一緒に畑をつくるなど様々な活動が続けられました。

こうした経過を踏まえ、西宮市社協では2024年11月、やっと「北部青葉園はぴこ」を開設できました。駅ビルに開設したのですが、これも地域の方々が探し回ってくれて開設できたのです。

開所式では「北部にやっと青葉園ができました」と報告しました。その時、地域の方々は、「私たちがうれしいわ」と言ってくれるんです。「ようやくできたね、良かったね。おめでとう」ではないんです。「ああ、やっとできた。30年待ちましたよ。私たちがうれしい」とおっしゃいました。地元の地区社協の会長は、「ほんまに長生きしてよかった」と。会長は開所式に来た行政の人や西宮市社協の理事長に「ありがとう」って言うんです。これってすごいな、そうだったんだとしみじみ思いました。

そして開所して早々、80代後半のボランティアの方々が、「私らも来れるええとこできたな」「人生の最後にこんなええとこできた」と来てくれるわけです。一緒におしゃべりしたり、ご本人の手を握って見つめ合ったりしてるんです。とても豊かな雰囲気です。

ずっと青葉園では地域社会参加活動を続けてきました。最初は、青葉園のご本人の地域社会参加を進めようと思ってやってきたことかもしれないけども、30年、40年たってくると、これはどう考えても地域づくりであり、青葉園の人たちが最前列に立って進める共生のまちづくり運動やと思えてきました。

8. ずっとこのまちで、一人ひとりの地域自立生活展開

青葉園活動が始まった当初の話に戻りますが、地域での活動を続けていく中で、園のご本人の最後までこの西宮で生きていきたいという思いがはっきりと見えてきました。

そして、西宮で生涯生活していけるようにということで地域生活確立事業と称して、園の一人ひとりの地域自立生活に向けての取り組みが展開されていったのです。親の介護疲れや病気などの園のご本人の緊急事態に対応するため、さらにはご本人の宿泊体験を拓げるために青葉園で泊まる取り組みも初期の段階から進めてきました。

そんな中で今から36年前、あるお母さんが病に倒れ、「この子は青葉園でしか生きていけない」という言葉を残して亡くなってしまわれました。そこから、最も障害が重い彼女が青葉園の部屋でずっと生活をされるということが始まったのです。何の制度もない、何の体制もない中で、彼女の青葉園での生活が続けられました。



写真：「北部青葉園はぴこ」 ご本人が地域の一員として一緒にいる拠点



写真：市営住宅で24時間の支援の輪での地域自立生活

そこから青葉園を起点とする生活ホーム設立運動や介護人養成派遣の事業、在宅医療推進等に拡がっていったのです。彼女が主体者としてここで生きたことが、どんなに障害が重くとも地域自立生活を可能とする状況を西宮に生み出していったのです。生活ホームなどの経過を経て、20数年前に市営住宅に移られて青葉園に通いながら、24時間の支援の輪のもとで、地域の一員として地域自立生活を続けられました。一昨年末に55歳で亡くなられるまで、最期まで西宮で生きて生きて、生き抜かれたのです。

彼女のあとに続いて、重症心身障害と言われている青葉園のご本人たち20人以上の方々が、市営住宅や賃貸住宅、中には両親を見送った後のご自身の実家で、24時間の支援の輪のもとで地域自立生活を送っている状況になっています。

9. 西宮発の権利擁護支援・本人中心の支援の輪

西宮では、制度整備が全くできていない中、一般的に意思確認・意志表明が難しいと言われている青葉園のご本人が地域自立生活を送ってきた、その生活実態がすでにありました。

このため、2000年に措置から利用契約へ移った時、「この人に契約締結能力があるのですか」と言われても、「今さら何を言っているんだ」という話だったのです。そこから法律職の方々や関係者が集まって何度も協議・検討を重ねていきました。西宮では今から20年以上前に、権利擁護支援という概念が生み出されていたわけです。

そして、2011年には「西宮市高齢者・障害者権利擁護支援センター」が開設されました。一人ひとりの存在の尊厳というか、一人ひとりが自分の人生を、自分の物語を生きていく、そのことを尊重し合っていくことが権利擁護支援であって、それを実体化するために、権利擁護支援センターや権利擁護支援のシステムが生み出されてきたという経過なのです。

ですから、西宮では成年後見制度利用促進とは言いません。「権利擁護支援推進計画」と言い換えています。「権利擁護支援推進計画」を西宮市の地域福祉計画に反映させていくことを進めてきました。

それは相談支援も同じで、西宮の障害の計画相談では、必ずご本人を囲んで関係者、支援者、家族みんなが集まって、ご本人の思いや希望が立ち現れてくる「本人中心支援計画会議」を必ず開きます。必ず会議を開いた上で、誰とどこでどんなことがしたいと思ってるか、そのために我々は何をするのかという内容を西宮独自のフォーマットに落とし込みます。

ですから、サービス利用計画とは言わず、西宮では「本人中心支援計画」と呼んでいます。当事者も家族も事業者も行政も、本人中心の計画づくりという認識です。自立支援協議会などでみんなが話し合っただけで決めたことで、今もずっと続けてきています。

「本人中心支援計画会議」では、ご本人を囲んで、事業者やヘルパー、後見人も入って、そこで立ち現れてくるご本人の主体の向かう方向や希望を実体化していきます。今は青葉園のご本人も次々と介護保険の年齢になり、福祉機器や訪問の事業所職員も加わって、50人近くの支援の輪のもと、本人中心に展開していく感じです。

本人中心の支援の輪の考え方が介護保険にも拡がっていけばいいし、一人ひとりの支援の輪がいろんな人たちの協働でつくり出されるようになれば、介護保険事業の展開も変わってくるのではないかと思います。

青葉園のご本人の地域自立生活展開が、結局は西宮のみんなの主体化、みんなの協働化の運動になってきたと思います。青葉園の人たちが地域自立生活を進めようとして生きるから、そこに共生のまちづくり運動展開が生み出されてくるということです。

10. 西宮の共生のまちづくり「自治」

西宮の住民・当事者による共生のまちづくり展開についてまとめると、まずは、本人中心の支援の輪づくりという概念です。

ご本人のご本人らしい自分自身の物語があって、その物語を支援の輪のみんなと一緒に歩いていく。そして、私たちみんなが相互に一人ひとりの物語を尊重し合っていく。それこそが、共生のまちづくりであろうと思われます。西宮の街では、いつでも至るところで、ご本人を囲んで「本人中心支援計画会議」が開かれ、そこでご本人の主体が立ち上がっていく、それを受けとめて家族も主体的に変わっていく、支援者も元気づいて支援のあり方を変えていく。これらが大きなうねりとなり、西宮全体の共生のまちづくりが動いていくと考えています。このまちで生きていくご本人の物語、ご本人の存在が、まちを変えていく。それは幻想ではなくて、実感として50年の経過の中にあります。

もうひとつは、私たちの私たちによる共生のまちづくりです。サービス利用計画を「本人中心支援計画」に変える、成年後見制度利用促進計画を「権利擁護支援推進計画」に変える。要するに、国の制度や事業システムを、私たちが自治体行政とも一緒になってみんなで改革的に協議を重ねて、西宮のやり方で進める。一旦、西宮の私たちが呑み込んだ上で、もう一遍吐き出して使うということ。その中で、差別しない私たち、排除しない私たち、格差拡大に与しない私たちがあって、本質的な地域共生社会の実現に向けての取り組みを進めていくところに、社会変革を伴った地域福祉実践の可能性があるのでないかと思っています。

11. ちっとも失望なんかしていない

当事者と住民が分けられて置かれ、住民の力が弱まり、支援を必要とする当事者がだんだん増えて、「これはえらいことになる」といったそういう話ではないと思うのです。そんなことではないでしょう。

住民も当事者で、一緒一体です。当事者と住民は「私たち」なんです。地域共生社会の実現へと進めるのは「私たち」だと思っています。

住民主体や当事者主体と言いますが、大事なものは「私たちみんなの主体化」だと思っています。相互主体化の中で、「相互エンパワーメント」、「エンパワーメント連鎖」が実体化していく。一人ひとりが共に心震わせながら生き合っていくことによって、とてつもなくいっぱい共生の物語が湧き起こってくる。それを基盤として、西宮のまちは「本当の地域共生社会」へと向かっていくのです。

西宮で青葉園のご本人と50年一緒に生きていくことができ、私は確かな希望を持っています。

写真 「地域共生館ふれぼの」10周年(2026年3月)
地域の人たちと“ごちゃませ”な空間に



II 鼎談

「基調報告を受けて—地域福祉における『住民自治』—」

登壇者：松端 克文（武庫川女子大学・第39回大会実行委員長）

清水 明彦（西宮市社会福祉協議会副理事長）

藤井 博志（関西学院大学・日本地域福祉学会副会長）

注：当時の肩書

1. 「当事者」という特別な人がいるのではない

（藤井）

松端先生、先ほどの理論と青葉園の実践はどのように結びつくのでしょうか。

（松端）

私たちは生活の主体者ですが、別のところに「当事者」という特別な人がいるわけではありません（P9 図表4）。

いま「2025年問題」の真っ只中であり、今後は「2040年問題」も控えています。しかし、清水さんのお話にあったように、「支援が必要な人が増えて大変になる」という見方ではなく、私たち自身が「当事者」であり、「活動者」でもあることを確認しておく必要があると思います。

青葉園では、福祉の利用者として対象化するのではなく、首尾一貫して「本人」という表現を用いています。

ですから、西宮市の北部地域に「はぴこ」ができた際、地域の住民が「おめでとう、よかったね」ではなく「ありがとう」と言ってくれたのだと思います。これは、障害のある特別な人たちの施設ができたのではなく、私たち住民が集う場所ができたという認識があったからです。

住民自身がまさに当事者意識や自治意識を持ち、「よそからやってきた人たちの施設」ではなく、自分たちの暮らす地域の中に、私たちの地域の共通の財産として「はぴこ」ができたというような思いだったと言えます。

当事者を利用者として対象化してしまうことは、一つの大きな落とし穴です。また、単に「住民同士で助け合いましょう」と呼びかけると、かえって同質性の高い集団をつくってしまうことにもなりかねません。そのことで、「NIMBY（not in my backyard）症候群」といわれるように、障害のある人たちのグループホームをつくるときに住民による建設反対運動が起こるといった構造が生まれてしまいます。つまり、同質性が高い集団が自分たちだけでまとまろうとするほど、異質なものを排除してしまうのです。

それだけに、住民が力を合わせると同時に、「本人」がちゃんと暮らせる地域をつくる実践が求められます。この観点からも、青葉園の実践は非常に示唆に富んでいます。

2. 本人・地域・専門職の相互エンパワメント

（藤井）

そうですね。次に、西宮市の相互エンパワメントモデルについて清水さん、解説していただけますか。

(清水)

私は西宮社協・青葉園の中で、次のようなイメージ（図表6）で状況を捉えて展開を進めてきたように思います。

青葉園のご本人の主体の立ち上がり支援者のエンパワメントを生み出し、さらに家族や周りの人たちのエンパワメントを生み出していくという実感を持ち続けているのです。

しかし、これらが上からの圧力で分離されてしまうことで、様々な状況を生みだしてしまうように思えます（次頁 図表7）。「医療・福祉の生産性向上」「健康寿命の延伸」も、それ自体は大切なことですが、逆に作用してしまっている。

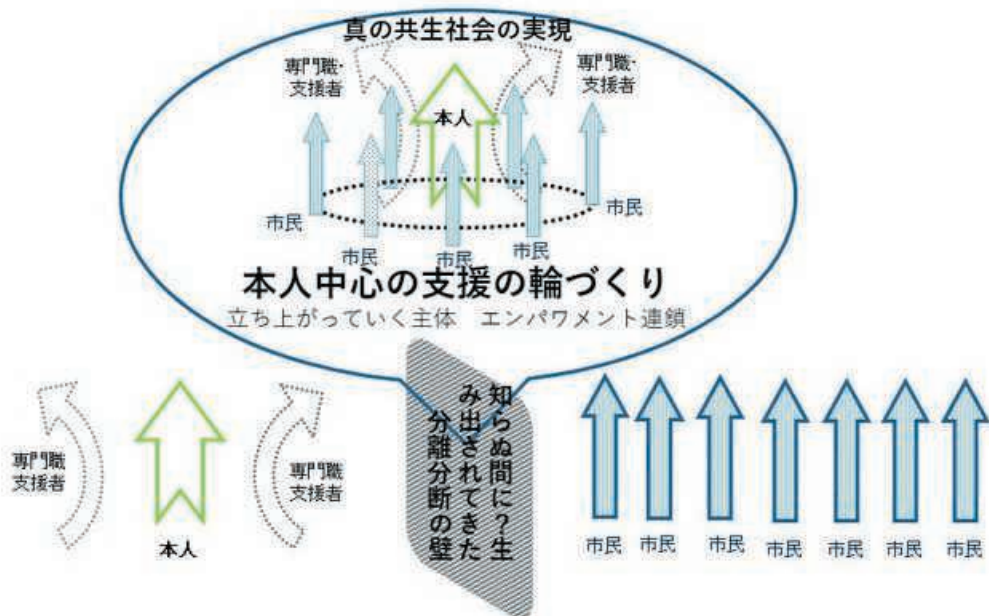
こうした状況を転換していこうとする実践からのイメージが、私たちの地域共生展開です（次頁 図表8）。

そんな中で、専門職である社協のワーカーの立ち位置が問われている部分もあると思っています。「私は地域づくりの担当」、「ここは個別支援の職員」といった分断があってはならないと思うのです。共生のまちづくりを進めるのは、「私たち」です。当事者でもあり、住民でもある一体的な「私たち」が進めていくものだと思います。そのため、社協職員は、この共生のまちづくりを進める「私たち」と常に一緒にいることが前提なのです。

社協職員は、「私たち」の中において、住民から学び、当事者から学びながら、一緒に心を震わせながら次の展開をみんなで進めていく。私たちの地域共生社会の実現を共につかみ取るのだという心意気が、社協のワーカーには必要だと考えています。

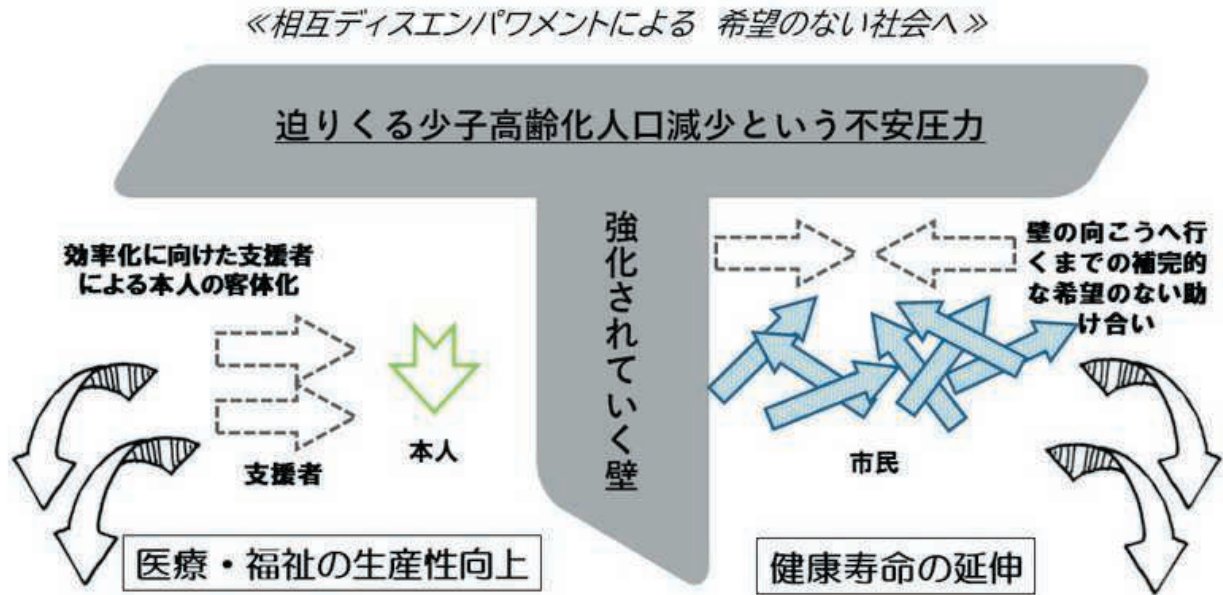
図表6 当事者、地域住民、専門職の相互エンパワメントによる共生

【当事者、地域住民、専門職の相互エンパワメントによる共生！】



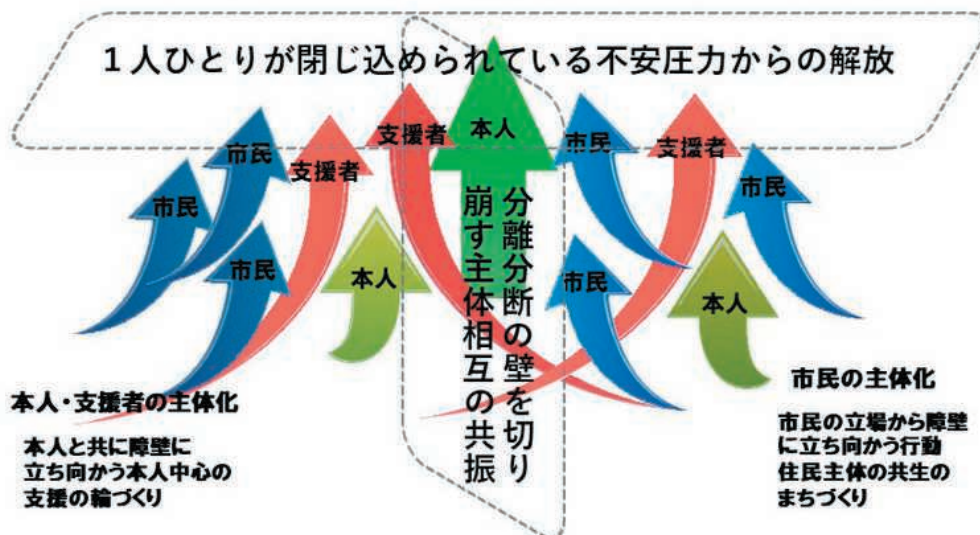
作成：清水 明彦

図表7 相互ディスエンパワメントによる希望のない社会へ



図表8 一人ひとりの存在の尊重に基づく私たちの地域共生運動

【一人ひとりの存在の尊重に基づく(権利擁護を基盤とした)私たちの地域共生運動】



地域共生社会は私たち（当事者＝住民）による継続的相互主体化実践により生み出される！

図7、8作成：清水明彦

(藤井)

なるほど。専門職の支援者モデルではなくて、地域住民や当事者との「協働モデル」で、一緒に行うということですね。

私も地域生活支援は、一般的に言われるクライアントとワーカーの2者の専門的援助関係ではなく、2者に地域住民を加えた3者の協働モデルであると考えています。

また、ソーシャルワークにおける専門的援助関係も、支援関係の前提として本質的にはクライアントとワーカーは協働関係だと思えます。地域福祉実践はソーシャルワークと比べて、地域という場で、支援よりも協働をより重視する実践なのです。

その意味で、近年よく使用されている「地域支援」という言葉も検討する必要があると考えています。本当は「地域協働」でしょうね。

図表9は、清水氏が提示された3枚の図から着想を得て、地域住民・当事者・専門職の「相互エンパワメント」を私なりに描いた「西宮市社協モデル」です。

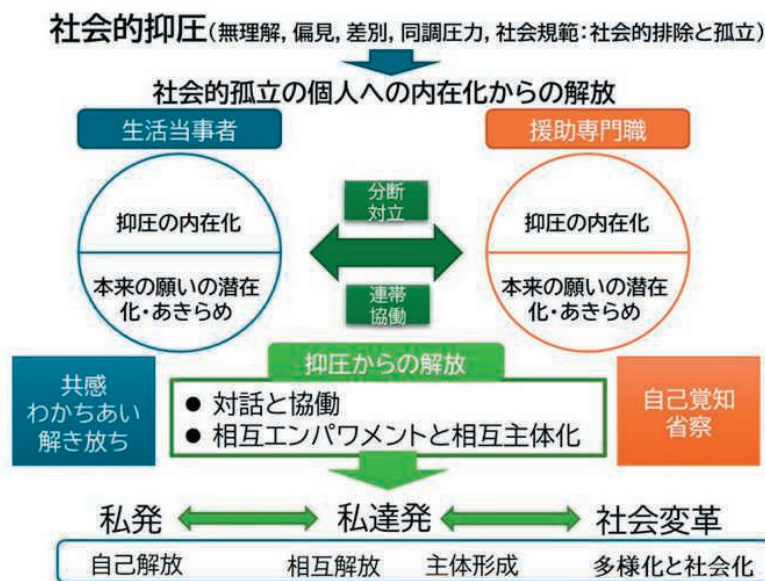
図では、地域住民と当事者を「生活当事者」と位置づけ、援助専門職との関係性を「分断・対立」から「連帯・協働」へと至るプロセスとして捉えています。もちろん、「連帯・協働」に向かう相互主体化の過程においては、意識が「私発」から「私達発」を経由し、社会変革へと向かうダイナミズムを描いています。

ここで焦点化しているのは、生活当事者を苦しめる、社会の偏見、差別などの「社会的抑圧の自己への内在化」からの解放の必要性です。これは、援助専門職にとっても例外ではありません。専門職が「傾聴、受容、自己覚知、省察」を実践する前提として、まずは一人の生活者として、自らに内在化されている抑圧から解放される取り組みが必要となります。

つまり、「自己解放」は、地域住民・当事者・専門職の3者に共通する課題なのです。しかし、これらの3者の自己解放を、個人的な努力だけに委ねることは困難であり、それは自己責任論にも通じます。だからこそ、3者の協働的な相互関係における「相互エンパワメント」が求められると考えています。なお、このアプローチにおいては、パウロ・フレイレの思想やコミュニティ・オーガナイズムの理論を援用しています。

図表9 生活当事者と専門職の分断から連帯へ

生活当事者（福祉当事者と住民）と専門職の分断から連帯へ 私発（自己解放）から社会変革へ



作成: 藤井 博志

3.最も重い障害のある方々が「地域変革主体」

(藤井)

かつて、大阪府立大学には、コミュニティオーガニゼーションの第一人者で、その後、交通事故で重度の脊髄損傷の障害を負ってからは、障害者の自立生活運動を牽引された、定藤丈弘先生がおられました。

定藤丈弘先生は岡村重夫先生のお弟子さんですが、最後に彼が見つけた究極の福祉コミュニティがこの青葉園だったのです。清水さんは定藤先生とは密なお付き合いをされていたと思いますので、その当時のお話をお願いします。

(清水)

定藤先生のお宅には、いつもお風呂介助と言いながら飲みに行っていたんです。ある時、先生から「青葉園が向かっているのは、重度障害者を地域生活の主体者にということを超えて、重度障害者を地域変革主体者にするということやな」と言われました。

そこで私たちもようやく気がつき、自覚的にそのことを受け止めていくようになったのです。この「地域変革主体者に」という視点は、極めて重要な観点だと思うんですね。

その頃、定藤先生は「COや、COや」と盛んに言われていまして、私たちは「一酸化炭素か？」と思っていたのですが、「CO＝コミュニティオーガニゼーション」の視点を大切にされていたのです。また当時、セルフヘルプグループによる社会変革活動の重要性も言われていて、先生はセルフヘルプ支援センターの立ち上げにも協力されていました。

実はこれらのことがすべて相互に関連し合うこととして、定藤先生の中に存在していたのだと思います。青葉園が重度障害者を地域変革主体者と向かっていく姿が、先生にはっきりと見えておられたのだと思うのです。

あの頃、実践者の私たちは、研究者の定藤先生に勇気づけられ、一緒になってわくわくしあいながら日々の活動を進めていくことができたのです。本当に幸せなことでした。

(藤井)

それは重要なことです。地域福祉においては、クライアントや利用者ではなく、本人や当事者と呼びます。定藤先生が指摘したように、西宮の地で最も重い障害のある方たちが、この共生社会をつくる「地域変革主体者」であるという主体認識をもって、西宮市社協の職員も実践しているということですね。

4.コミュニティづくりは「私たち」づくり

(藤井)

さて、松端さん、言い足りなかった部分や各論点について深めていただけますか。

(松端)

私の観点からすると、「コミュニティづくりは私たちづくり」という捉え方が非常に重要であると言えます。

「コミュニティ」という場合、確かにその土地に暮らすことや住んでいるという側面が重要ですが、もう一つの大切な側面として、「私たち」という関係性をいかに豊かにつくっていくかということがあります。地域福祉における「地域」とは、地理的な意味だけではありません。「私たちだ」と実感できる関係を、いかに豊かにつくっていくかという点が重要になります。



アソシエーションは、一定の目的を持って人が集まり、そこにメンバーシップ的な要素があります。そうした観点からすれば、これからのコミュニティづくりは、アソシエーション的なニュアンスが強くなると思います。

和歌山県田辺市の調査結果をご紹介します。「悩みや不安について誰に相談したいですか」と尋ねたところ、圧倒的に「家族・親族」（約70%）が多く、次が「友人・知人」（約40%）でした。一方、近所の人や民生委員・児童委員、福祉委員、自治会・町内会といった、いわゆる「地域」は、それぞれ1割にも満たない結果となりました。

そのため、社会学者の石田光規さんが指摘されているように、地域共同体はもはや「嗜好品」のようなものになっています。地域での関係自体が自然に「埋め込まれた」ものではなく、関係を形成したり、維持することが「選択」の対象になっているのです。いまや地域は、地域社会の仕組みとして埋め込まれているのではなく、地域での関係自体が選択的になっているんですね。だからこそ、意識的に「私たちづくり」をしていくという発想が重要になるといえます。

また、そうした視点から見ていくと、「推し活」や「ファンの活動」は、意外に思われるかもしれませんが、実はとても「主体的」な活動です。そこにファン同士の「コミュニティ」が形成されており、しかも「贈与的」な性質をもっています。

ファンには「私が推しを支えている」という贈与的な意識があるのです。このように、主体的に仲間をつくり、コミュニティを形成する動きがみられます。しかも、その活動は贈与的で、そこにツールとしてはSNSやインターネットを通じて広がっていきます。

「最近の若い人は、従来の地域活動への参加意欲が低下している」と言われ、自治会の加入率もどんどん減少して、自治会自体が機能しなくなっていると指摘されることがあります。確かに、従来の地域づくりにはリアリティが持ちにくく、地域のつながりが希薄化してきて、いまや自治会そのものがなくなりかけてきているのも事実です。

しかし、だからこそ地域福祉のこれからを考える際には、ちょっと視点を変える必要があると思います。若い世代をはじめとする人々は、別の形で主体的に関わる可能性を秘めているということを確認しておく必要があります。

例えば最近、武庫川女子大学が共学化するというニュースが突然出て、私もびっくりしました。しかし、学生たちがまさに主体的に声を上げ、インターネット上で反対署名の活動を展開しています。既に約5万件の反対や延期に関する意見が集まっています。共学化がどちらの方向に進むのが良いかはさておき、自身に関わることや関心があることであれば、人は十分に主体的に動く可能性があるということを示していると思います。

ところが、私たちの側が、「地域」や「福祉」といった枠組みにこだわりすぎて、視野を狭く限定してしまい、可能性を閉ざしてる面があるように思います。もっと幅広い視野で、主体的に動く人が参加するように、関心があることを共有し、「うねり」みたいなものができるのではないかと思います。

実際、やる気がある人は大勢います。そうした人たちを巻き込む方法が、学界・学会、あるいは社協、施設の実践の場において十分に確立され、共有されていないのが現状です。現在の社会状況を踏まえ、従来とは違う新たな取り組みをうまく活用していけば、さらに多くの人が主体的に参加し、関わっていくことが可能になるはずです。

5. 私たちのコミュニティとしての「地縁型とテーマ型」の協同

（藤井）

松端さんがおっしゃったのは、1990年代までの自治論ではなく、新自由主義経済の影響や個人化、孤立、貧困の拡大が起きている現代社会におけるつながり方、すなわち新しいコミュニティ論ですね。

その根底には、世帯単位でつながっていた従来の地縁型組織が、単身化の流れの中で弱くなってきているという現実があります。単身化とはすなわち個人化であり、テーマ型のアソシエーション社会への移行を意味します。つまり、新たな地縁型のあり方と、テーマ型のつながり方の両方が求められるということです。

そこに自治形成の難しさや、過渡期ならではの困難さがあります。テーマ型のつながりだけで地域社会のすべてをカバーすることはできません。だからこそ、地域基盤である地縁型の変容と協同のバランスをどう形成していくのかが、難しい時代だと思えます。

(清水)

先日、「青葉のつどい」で地域のお祭りに参加しました。地元の自治会は役員の方々がみな高齢になられていて、祭りの運営がかなり難しくなっていました。

そんな中で、祭りに参加している「青葉のつどい」のメンバーが、祭りの中身を一緒につくっていくことになったのです。そこには、つどいに日頃から関わってくれている学生たちも参加しますし、ご本人の支援に入っているNPOの若い人たちも加わります。そして青葉園のご本人や職員も若手が入ってくるわけです。祭りの最後は青葉園のご本人と地元の人たちや子どもたちとでジャンケンゲームをして楽しくお開きとなります。そして、動ける若手が片付けを手伝うのです。その意味では、地域の祭りを成り立たせているのは青葉園のご本人たちで、その存在に吸い寄せられて学生や若い介護者、そして地元の若いお母さんや子どもたちも集まってくるわけです。

ですから、決して悲観的な話ばかりではないのです。地縁型の取り組みにテーマ型NPOや学生との協働が自然に面白く起こるようになっていく、重なり合っていく。ご本人が重ねてくれるように思うんです。そんな姿に、新たな可能性が生まれてきているように思えます。

6. ミクロ、メゾ、マクロの領域を行き交う

(清水)

関連して、ミクロ・メゾ・マクロという領域について思うのは、実は「この人の個別支援だ」と思ってやっていることが、いつの間にか参加支援につながり、それがいつの間にか大きな地域づくりになっていくということは、西宮の実践を通じて強く実感しています。ミクロもメゾもマクロも行き交うこと、行き交う概念と言うのですかね、重なりあってあるんですよ。そこがわくわくするんですよ。そこに大きなエネルギーが生まれるのです。

その上で、福祉現場の私たち自身が、「社会変革に向かうのだ」、「世の中を変えていこうとしているのだ」、という自負を持ち得ることが大事だと思うのです。「こんなしょうもない今の世の中をちょっとでも面白く、良くしていこうという私が今ここにいて、今ここでおしめを替えている。私はそこに向き合っているのだ」という自己認識の持ち方が、必要になっているのではないかなと思っています。

(藤井)

近年、「個別支援から地域支援へ」という一方向の展開が強調されているため、現場のワーカーの間でも、「まずは個別支援をしないと地域支援に行けない」という硬直的な思考の縛りが起こっているように思います。

これに対して、清水さんの考え方は、「ミクロ・メゾ・マクロという領域は自由に行き交うんだ、本人中心にすれば、それは統合化される実践になる」という考え方ですね。

こうした視点は、重層的支援体制整備事業の観点から言えば、相談支援と参加支援、そして地域づくり支援の重層化という考え方と合致しているようにも見えます。しかし、清水さんのご意見は、「現状の事業は本人中心の重層化になっていないのではないか」という指摘ですね。これはまさに、全国各地の実践上の課題であると思えます。

7.住民自治の地域づくりと総合相談支援

(藤井)

ミクロとメゾ、すなわち「個別支援としての総合相談支援体制づくり」と「地域づくり」との関係が、地域ガバナンスである福祉的な住民自治形成の上では、地域福祉実践上の重要な争点であると思います。この2つの関係を両極で対比した図が、図表10です。

左側は総合相談支援体制、すなわち包括的な支援体制を補完する地域福祉です。これは相談支援のために、地域を資源化してしまうような相談と地域の関係性を指します。

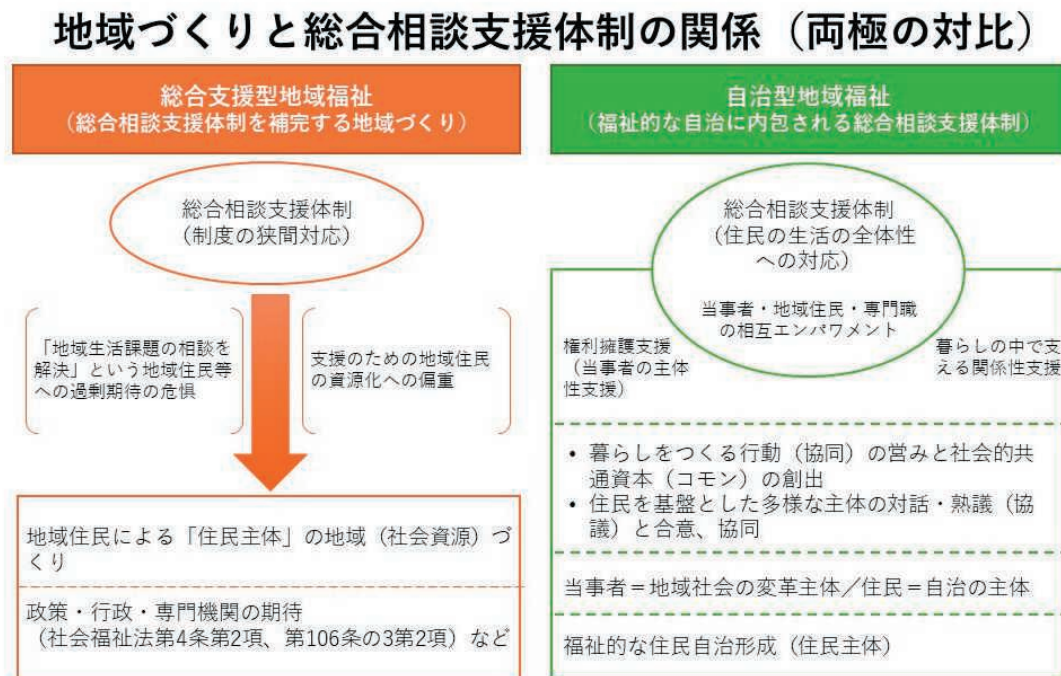
それに対して右側は、福祉的かつ自治的な地域づくりのなかに、総合相談支援体制が位置づけられるあり方です。

住民主体、当事者主体の協同の中で、暮らしに必要なコモンといわれる社会的共通資本（宇沢，2000）が創造される地域づくりです。このような地域づくりに内包される総合相談支援は、本人主体である広義の権利擁護と一体的に展開されます。

この図を現場のワーカーに見せると、「理想は右側（自治型）だが、どうしても左側（総合支援型）に寄ってしまう」と多くのワーカーがっしゃいます。

その意味では、この2つの対比は地域福祉の「リトマス紙」であると言えます。左側のあり方を検証しつつも、右側の実践に向けた理論化と方法論の開発が求められています。

図表10 地域づくりと総合相談支援体制の関係



作成：藤井 博志

(藤井)

図表11は、図表10の左右の地域福祉のあり方を、3つの項目で対比したものです。

左側の「総合支援型地域福祉」は、コミュニティソーシャルワーク型地域福祉ともいえる、専門職志向の実践です。その専門職の実践対象は当事者の「地域生活課題」であり、憲法第25条に基づくセーフティネットづくりといえます。地域づくりにおいても、地域協働というよりは「地域を支援する立場」が強調されます。また、その目標はケアリングコミュニティとしての地域づくりが目指されます。

右側の「自治型地域福祉」は、文字通り住民自治志向です。当事者を含むすべての住民を「生活当事者」とみなし、各自の幸福追求をみんなで作る連帯の地域づくりが目指されます。

いわば、憲法第13条の幸福追求権の具体化です。しかし、その過程は決して平坦なものではなく、差別や偏見といったコンフリクトの過程を経た、相互変容と相互理解を重視する地域づくりです。国のいう地域共生社会づくりは、その点に言及していません。

8. 地域福祉論のアップデート

— Do it with others ! —

(松端)

本大会の実行委員会の際、「右田紀久恵先生の自治の議論があるが、それを現代の視点で『脱構築』し、今風に議論してほしい」というご要望をいただきました。それで作成したのが、このスライド（次頁 図表12）であり、中央部分には弁証法の理論展開である「正・反・合」についてまとめています。

図表11 地域づくりと総合相談支援体制の関係

地域づくりと総合相談支援体制の関係－2つの地域福祉（両極の対比）

	総合支援型地域福祉	自治型地域福祉
志向性	専門職実践志向	住民自治志向
地域づくり・住民の位置づけ	①地域生活課題の解決の主体・担い手（住民への過剰期待） ②ケアの担い手（助け合い・介護予防・孤立防止）	①幸福追求、暮らしづくりの主体（自治＝権利の主体） ②自治の担い手（対話と熟議、協同とコンフリクトの克服の過程での相互変容と相互理解）
暮らしの条件づくり	社会資源開発（≡サービス開発）	社会的共通資本（コモン）の創出＝ソーシャルキャピタル形成

作成：藤井 博志

そういう意味では、福祉というのは本来「暮らし」の話でもあります。生活から切り離されたところにあるのではなく、日々の私たちの暮らしの中に福祉は存在します。先ほど言及したファンダムの「推し活」のように、自らが主体的に行動し、そこに仲間やコミュニティが生まれ、自然と一緒に何かやってみようと思える行動をもっとポジティブに捉える必要があります。

近代以降、ヨーロッパで誕生した政党も、もともとはサロンやクラブといった私的な社交の場での趣味のような活動から生まれています。それだけに、私たちの暮らしの実態に即した関心や活動を踏まえ、地域福祉の理論を新しく作り直していく必要があると考えています。

9. 今日的な自治—福祉的な住民自治のあり方—

(藤井)

「私たち」発を急ぎ過ぎずに、「私発」から出発をして、そこに広がりや関連を持たせていくということかもしれません。

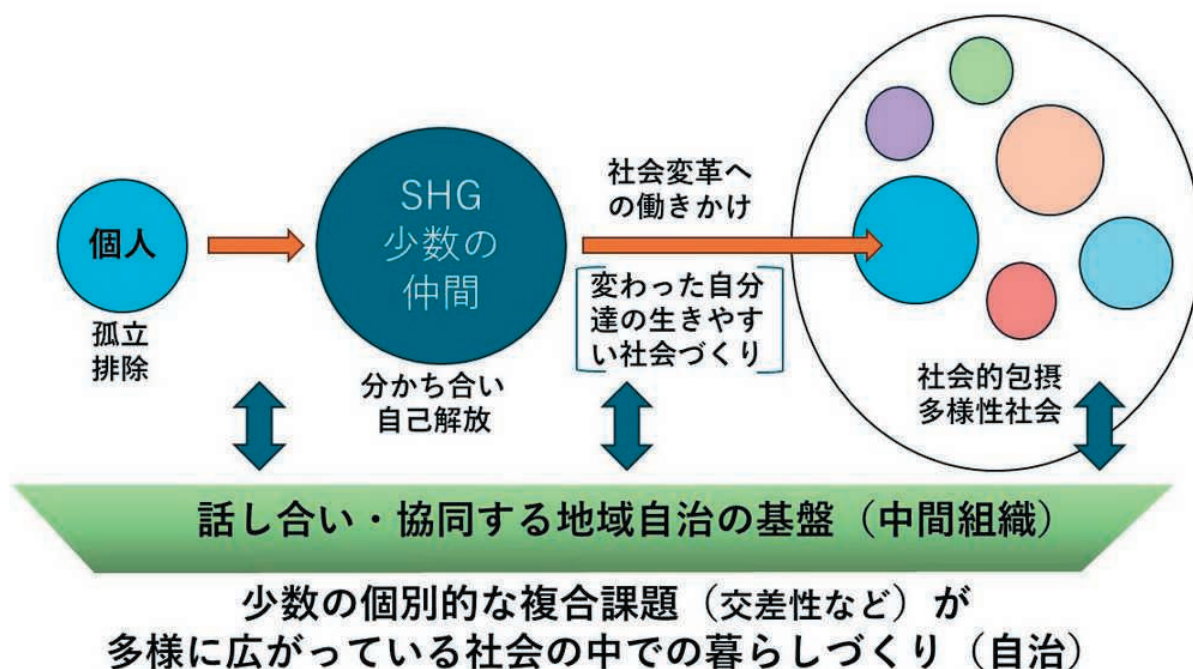
私は、地域福祉の中にある当事者主体と住民主体の関係を、少数の仲間によるテーマ型のコミュニティと、地縁型の間接組織との関係として図のように捉えています（図表13）。

孤立や排除の状態から、多様性を尊重する包摂的な社会づくりを福祉的な住民自治のあり方として捉えており、この図について以下の6点から説明します。

第1点：孤立と排除の状況によって周縁化された人々、いわば「絶対的孤立」の状況におかれている人々は、たとえ少数であっても、その立場にある人々が出会い、共感し、お互いが助け合う仲間となることが生きるために必要です。これこそが、セルフヘルプグループ（SHG）が「相互援助グループ」と言われるゆえんです。

また、その個々の状況は複合化し個別性が高いので、どこまでも少数であると言えます。しかし、その少数の課題が福祉当事者や生活当事者の問題として多様に広がり、全体として多数存在しているのが現代の特徴です。

図表13 孤立・排除から多様性を尊重する包摂的な社会づくり（今日的な自治のあり方）



作成：藤井 博志
注）SHGに関する中田智恵海のコメントを参考に作成

第2点：仲間との出会いによってエンパワメントされた当事者たちが、自分たちを抑圧してきた社会へ申し立てを行い、生きやすい社会に変えようとする行為が生まれます。

この行為を社会変革やソーシャルアクションと呼びます。また、個々には少数ではあっても、多様なテーマを持つ各々の組織やグループが、お互いを尊重し共存する過程が包摂型の多様性社会の形成につながります。

第3点：地域を越えたセルフヘルプグループや、逆に小学校区などの小地域におけるこども食堂のような居場所から、それぞれが社会へ多様に発信し、仲間や共感を広げることが重要です。

福祉的な住民自治の形成とは、そのような地域社会への参加ルートを多様につくることだと考えています。それは、ケアリングコミュニティづくりに収まらない、社会参加や政治参加といった直接的な参加ルートづくりでもあります。

第4点：しかし、これらの諸活動が地域社会に根づくためには、地域が受け止めていくための媒介となる中間組織の福祉性が重要です。自治会や住民自治組織、地区社会福祉協議会などの地縁型の中間組織は地域自治を担うものの、地域自治は多くの人たちの合意を必要とする多数派の論理に帰結しがちであるという限界をもちます。

これは、地域社会という暮らしの場が、排除や無関心、分断も生み出す性質を有する場であるという現実でもあります。すなわち、これが地域づくりにおける社会的合意と社会的排除という、二面性のジレンマです。

第5点：さらに、1990年代までの自治論とは異なり、現在は個人化と孤立・分断が広がり、地域のつながりが希薄化して民主主義と連帯力が後退する中で、今日的な地域自治や住民自治のあり方が問われています。新自由主義経済のグローバル化は、暮らしの場である地域の民主主義や地方分権、地方自治に揺らぎをもたらしており、地域のあり方を含む地域からの発信が国際平和とともに問われていると言えます。

第6点：このような状況だからこそ、テーマ型の多様な少数の問題や活動を、地縁型の中間組織が少しずつ取り込み、共に生きるための合意を広げていくことが重要です。これは逆説的ですが、地縁型の中間組織の活性化にもつながり、今日的な暮らしの基盤を再形成する一手になると考えられます。最近では、ひきこもりの本人や家族会の活動から、地域が少しずつ関心を持ってきているという事例もみられます。

以上のような福祉的な住民自治形成は現代的な福祉コミュニティ論といえます。

10. 地域福祉と地域政治や運動

(藤井)

一般的な「まちづくり」の議論では、「まずは楽しくやろう」といった言葉がよく聞かれます。

それはそれで良いのですが、その一方で、清水さんがおっしゃったような「社会変革」の視点や、それに関連する政治的な問題への実践が、福祉の現場は地域づくりの視点も含めて弱いように感じています。言い換えれば、制度や施策に取り込まれてしまっているために、政治的な議論を回避し、ソーシャルアクションも避けてしまう傾向があるのではないのでしょうか。この現状について、清水さんはどのようにお考えですか。

(清水)

「政治とは関係ない」ということではないと思うのです。私たちが進める地域共生社会の実現とは、「差別しない私たち」「排除しない私たち」「格差拡大に与しない私たち」ということをみんなで目指していくという「共生のまちづくり運動」なのだと思うのです。

それは結局、国際平和の実現とも地続きにつながっていくものだと考えています。それがダイレクトな実感としてつながり合っているという自覚が今、必要になっていると思われるのです。

だから、ご本人と一緒に、この人のかけがえないこの物語を、この人の生きていく権利を、一緒になって守り、相互に認め合っていく。その一つひとつの実践がつながっているのだという自覚が大切です。そういう状況認識がもてるような社会のあり方こそが重要になっているのではないかと思います。

11. 市民自治に向けた社会教育の課題

(藤井)

歴史的に見ますと、西宮では現在80歳や90歳代になられる主婦層の方々が、長年にわたり社協の活動を支えてこられました。現在は少し後退しているかもしれませんが、その当時は西宮における社会教育が非常に熱心で、その中でしっかりと学習を重ねてこられた方たちでした。

こうした社会教育の基盤がある中に、青葉園の実践としてもあえて公民館に足を運び、それを地域が受け止めていくというプロセスがあったように思います。これはまさに地域福祉における「福祉教育」の課題でもあり、これを今日的にどう展開していくのかという重要な論点です。

さて、そろそろ終了の時間が迫ってまいりました。最後に言い残した点について、コメントをいただけますでしょうか。

12. デモクラシーからエンパワメント、自治へ

(松端)

「デモクラシーからエンパワメント、自治へ」という観点からすれば、個人の力ではどうにもならない問題に直面したとき、人々が集まって「私たち」を形成し、その問題の解決に向けて動いていく。それこそが「デモクラシー」の姿なのだと思います。

ですから、地域福祉の政策化として語られる「包括的支援体制」も、先ほど清水さんや藤井さんと議論したことと関連しますが、議論が単なる「支援」の話に集約されてしまうと、関心がどうしても「自らSOSを出せない住民を地域のなかでどう発見・把握し、どう支援に結びつけていくか」という、支援する側とされる側の関係に終始してしまいます。

しかし、テンプレートのように定型化された議論に乗っかって思考停止するのではなく、そもそも「私たち」が暮らしていく上で何が課題であり、どうしていくべきなのかを、私たち住民自身が主体的に考えるという発想で捉え直すことが必要です。

つまり、「私の問題」を「私たちの問題」へと展開し、それを媒介する回路を包括的支援体制のなかにもどうつくっていくかが問われているのだと思います。

13. 「対抗的公共圏」の形成

(松端)

もうひとつの重要な視点が「対抗的公共圏」の観点です。ちょうどこの間、社会福祉協議会基本要項の改定を巡る議論があり、藤井さんはもちろん、私も関連するセミナーなどに参加してきました。

多様な立場から様々な主張がある中で、いま何が問題なのか、そしてどうすべきなのかをしっかりと議論することが必要です。

だからこそ、あえて立ち止まってしっかりと考え、人々が集まって交流し、議論する機会をつくる必要があるのです。インターネット上の議論だけでなく、やはり直接対面して参集し、意見を交わし合う場が大切だと考えています。

14. 「コミュニティ・プラクティス」の展開

(松端)

この状況に対応した自治的な思想と方法論の展開については、若い世代の議論も含めて、資料にもいくつか挙げています。方法論のレベルでも、哲学や思想、理論、理念のレベルでも、もっと議論を深めていく必要があると思います。

日本地域福祉学会の副会長である山本美香先生が、日本社会福祉学会の学会誌『社会福祉学』（2024年第65巻第3号）に掲載された「2023年度 学会回顧と展望・地域福祉部門」の中で、社会連帯経済やムニシパリズム（municipalism）といった、地域福祉に関連する新しい自治的な動きを紹介されています。そうした学際的な議論もしっかりと踏まえておく必要があると思います。

大会午後のまちづくりの議論とも重ねていくと、やはり住民自治や民主主義、対抗的公共圏の形成、それから協働をどう実践していくのか、あるいはまちづくりの視点を含めて、方法論としてのコミュニティ・オーガナイズングやコミュニティワークといった議論を、現場の実践状況と関連づけてしっかりと考える必要があるかと思いません。

そうした議論や実践はローカル・コモンズとして、地域の共有財産として蓄積されるでしょう。自治体政策でいえばムニシパリズムといった視座や実践とも重なってきます。

経済の観点からすれば、社会連帯経済のような観点も必要ですが、その実践の舞台は地域です。地域福祉は「小さな自治の実践」の積み重ねだと言えます。

この「私」から出発して、「私たち」でできることをしっかり考え、力を合わせて一緒に実践する。その小さなうねりから生じるトランザクション（交互作用）が、より大きなうねりになっていく。そんなコミュニティ・プラクティスの展開を、希望をもって議論し、実践していきたいと思えます。

図表14 コミュニティ・プラクティスの展開イメージ



作成：松端克文

15. 希望実現社会へ

-一人ひとりの物語を取り戻すこと-

(清水)

私は西宮で実際にあったことしか話せないのですが、「地域共生館ふれぼの」3階に自立生活にむけて準備するための部屋があります。施設や実家から自立生活に向けて出るとき、まずはそこで住んで、そこから「本人中心支援会議」を開いて、その人仕様の支援の輪をつくっていきます。3、4か月が経過して、「これでいけそう」「私の私らしい暮らしが見えてきた」とご本人が思えたら、市営住宅を申し込むとか賃貸住宅を探すとか、それぞれ、みんな地域自立生活をしていくのです。これは別に地域移行をするためとかでなく、まずここに住んでもらうということです。「3階に住んでいるあの人」という状態から、その人が地域で生きていくために、何がどう必要なのかを一緒に考え、いろいろやってみて本人中心の支援の輪を完成させるための部屋なのです。開始から約10年が経ち、すでに30人近くの方がここを出て、西宮のあちこちで地域自立生活を送られています。

こんなことがありました。西宮の方で、とても行動障害が大変で、高校生になった時に、家ではとても対応できないということで、遠くの施設で10年ぐらい過ごされていました。

西宮で泊まれるところできたので、1泊でも2泊でもしてみたらどうかなということで、その施設まで迎えに行ったんです。何の支援の展望もないのに、西宮で育った方なので、とりあえず迎えに行く相談支援も大丈夫かなと思うんですけど。

その方を迎えに行ったら高速道路を飛ばして一緒に西宮へと帰ってくるわけですよ。西宮に近づいてくるんです。神戸や西宮というのは、北には六甲山があり、南には大阪湾の海が広がっています。そこを車で一緒に帰ってくるんですよ。だんだん西宮が近づいてくると、普段は言葉も発さず「自傷他害」と言われていたご本人が、「六甲山やね、六甲山やね」と言うんですよ。

一緒に乗っていた支援者もみんな泣いてしまいました。結局、その方が高校に入るまでの人生を生きてきた幸せな舞台が見えてきて、だから口から「六甲山やね、六甲山やね」と言葉が出て来るわけですよ。

その方は結果的に2回、3回と「ふれぼの」3階で滞在して支援の輪を築き、今は一人暮らしをなさっています。地域での生活にはもちろんトラブルもありますが、コンビニで店員さんを優しくしたり、地域の見守りネットワークをしっかりとさせたりしながら、西宮で暮らしてらっしゃいます。

何が言いたいかというと、今、みんなが「失われた自分自身の物語」を取り戻す時だと思っただすね。一人ひとりが、自分らしく、自分固有の物語を自分の権利として取り返していくのです。彼は六甲山を見て、物語を取り返しました。物語を取り戻すことによって、たちまち西宮での生活が成り立っていくわけです。西宮の町もまた、彼を取り戻しました。

この事実には、すごく希望があるやろと私は言いたい。何ていうかな、何を見ているのかということなんですよ。排除的でどうしようもなくて、地域の力が弱まって、認知症がどんどん増えて……。そんなことでなく、みんな一人ひとりが自分自身の自分の物語を生きていく、その物語を取り戻していくこと。この町が、その存在を受け止めて、みんなと一緒に次をつくっていくということ。それこそが、ものすごく生産的なことじゃないですか。

だから、私は私たちの地域共生運動を諦めない。希望はあると確信していて、今こそ、大きな転換をはかる、その時やと思っています。

(藤井)

やっぱり清水さんは運動家ですね。いや、地域福祉そのものが、やはり「運動」だと思います。

清水さんは2年前に糸賀一雄賞を受賞されましたが、西宮の地で糸賀一雄先生の思想を具現化されていると思っています。

16. 地域福祉の開発実践へ

(藤井)

私からは、地域福祉の政策化としての包括的な支援体制や、重層的支援体制整備事業がもつ隘路を克服する地域福祉の実践課題について、最後に指摘しておきたいと思います（図表15）。図表の見方は、左右のひし形（赤）の状況を回避し、左右の楕円（紺）の実践を目指すということです。

図表の左側から説明します。包括的支援体制や重層的支援体制整備事業における、相談支援すなわち「制度の狭間」への対応は、本来、現行制度の改善・充実を目指し、事後的福祉から予防的福祉へと転換させることが目的だと思います。

なお、「制度の狭間」という表現は、松端さんが指摘するように検討が必要です。本来、社会福祉実践はニーズに対応する実践ですから、制度があれば活用しますし、なければなんとかする実践です。しかし、ここでは現行制度の機能不全という意味で使用しています。

制度福祉をニーズ対応に近づけるための条件は、直面している「問題の課題化」と、その解決に必要な「資源開発などのプロジェクト化」が可能となる取り組みです。

それができなければ、制度福祉の欠陥の補完としての役割に終始し、結果としてその欠陥を温存させることになってしまいます。しかし、現状では「課題化」と「プロジェクト開発」の方法論が、地域福祉実践として未開発な状態にあると言えます。

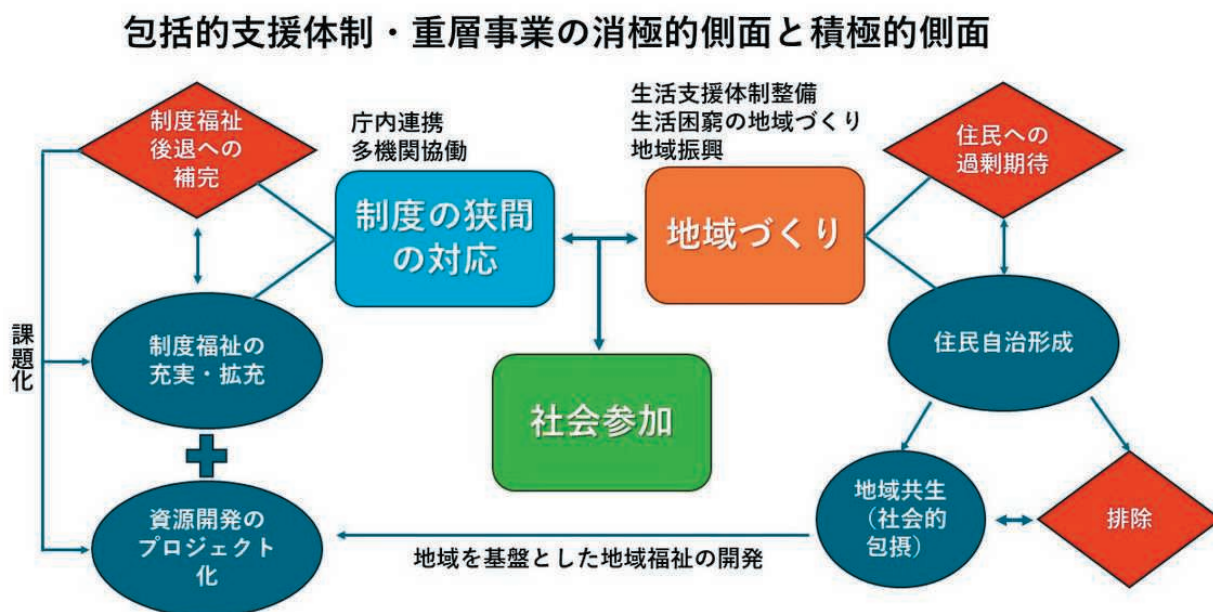
次に図表の右側ですが、これは先ほど「福祉的な住民自治の形成」の箇所です。担い手として住民を資源化するような過剰期待を避け、住民の主体形成による住民自治形成を目指します。

しかし、そこには多数派による排除の論理が潜んでいることも忘れてはいけません。そこを注意深く点検し、福祉的な住民自治としての地域共生を目指す、協同を促進する地域づくりの実践が必要です。

中央の3つの四角のように、「狭間への対応」と「地域づくり」の実践の隘路の克服を通して、人々の豊かな社会参加が実現するのだと考えています。

左右のひし形と楕円で囲まれた一連の取り組みを、私は「地域開発」、「ネットワーク開発」、そして「ケアやサービスの開発」を統合した「地域福祉の開発実践」と呼んでいます。福祉的な住民自治形成に欠かせない取り組みです。

図表15 包括的支援体制と重層的支援体制整備事業の隘路と克服



図：藤井博志作成

作成：藤井 博志

III 登壇者メッセージ

「地域福祉と自治との連携」

松端 克文

今日の日本社会は、虐待やいじめ、不登校、ひきこもり、人口減少の中での単身世帯の増加など各種の統計データが示すように、“危機”の真っ只中にあります。1990年代から始まる少子化対策はどの施策も空振り状態で、2016年の「ニッポン一億総活躍プラン」で掲げられた『『希望出生率1.8』に向けた取組』はやはりスローガンに留まったままであり、同時に掲げられた『『介護離職ゼロ』に向けた取組』も、この10年まったく成果を上げていません。

日本はこの30年余り、GDPや経済競争力、賃金の国際比較などの経済面、さらには福祉政策に至るまで、あらゆる政策でまともな成果が認められません。しかし、そうしたことが問題視されることはほとんどなく、次から次へと表面を取り繕うような政策がとられ続けています。

「地域共生社会の実現」に向けた「包括的支援体制づくり」、それをより具体的に進める「重層的支援体制整備事業」にしても、今日の住民が置かれている多様で深刻な生活課題に対応できるものなのか、真剣に議論する必要があります。

これまでの日本社会に蔓延している「やったふり、やってるつもり」状況を、「本気でやる」社会へと転換していくためには、私たち一人ひとりの身近なところから、他者を思いやり、心温まるエピソードを紡ぐ「小さな自治的实践」を、困難な状況に置かれている人たちと共に、悲壮感を漂わせるのではなく、それでも“楽しく”積み重ねていくしかないのではないかと思います。

今回の鼎談では十分に述べることはできませんでしたが、国際的に広がりを見せている民主主義をケアの観点から再編する“Caring Democracy”の実践やアナキズム（Anarchism）の思想なども含めて、“自治”や“コモンズ（Commons）”、あるいは社会連帯経済のなかにその希望を見出す理論や実践が広がってきているというところに注目したいと思います。

清水 明彦

私たちのまち西宮で、ご本人と地域の人たちとでずっと取り組んできた「地域共生」への営みは、地域の中でのお互いに見守りや支え合いをすすめていくという「地域共生」ではなかった、と思います。

それは一人ひとりが今、このまちで生きていて、相互にその存在を尊重し合いながら、主体的に生き合っていく、そんな「地域共生」へ向けての共々の運動展開なのだと、50年の活動を経て認識しています。

どんなに重い障害があっても、どんなに認知症がすすんでいても、どんなにしんどい状況に置かれている幼い子どもであっても、年老いて人生の終わりがすぐそこに見えていても、さいごのさいごまで自分自身の人生、自分自身の、自分固有の物語を、自身で生きていく。すべての人にその権利があるのだという人権モデルに基づいた「地域共生」です。そして、そこへ向かう私たちの権利運動であり、私たちの「共生自治展開」だと思っています。

（次頁へ続く）

さらにまた、そのことこそが、真の地域共生社会の実現にむかう道だと確信しています。
閉塞的・悲観的な将来展望の想定がもたらす圧力によって、「萎縮社会」へと向かっていこうとしているように見える今、その覆いかぶさっている圧力をはねのけ、その悲観的な展望を根本から裏切っていく地域福祉実践の展開が急がれます。

至るところで住民・当事者の相互エンパワメント・エンパワメント連鎖が沸き起こり、それぞれの自治体でそれぞれに当たり前に向き直していくことが進められていく、そんな展望が生まれてくることを願ってやみません。

日本中の本気の「地域共生社会実現運動」から、「共生自治展開」から、いよいよ真っ当な方向にむかう力強いベクトルが立ち現れてくることを希求し、私たちのまち西宮でご本人と地域の人たちと共々の活動を続けてまいります。

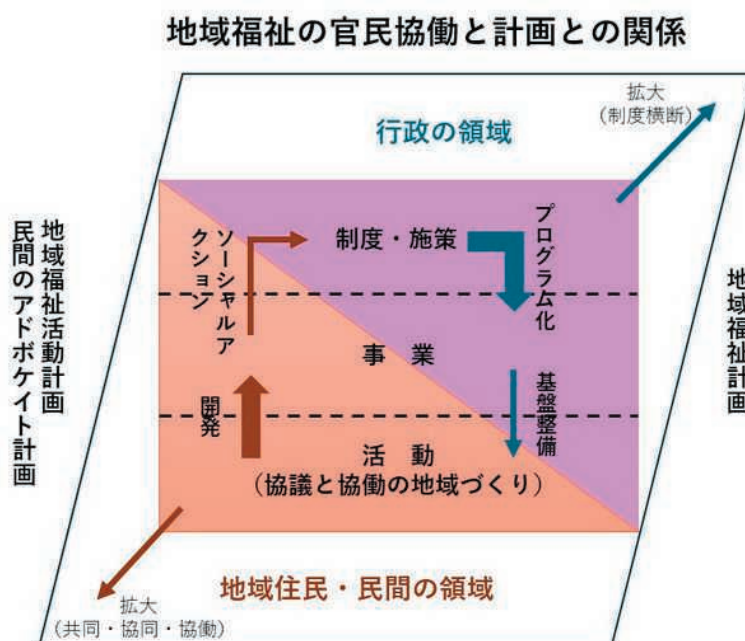
藤井 博志

地域福祉は「官民協働の実践」と言われますが、地域住民・民間と行政のそれぞれの役割は、図表16のように整理することができます。

今後求められるのは、これまで述べてきた「福祉的な住民自治」（図の「地域住民・民間」）の領域をさらに拡大していくことです。そして、そこから生まれた多様な活動を、ボトムアップで施策へとつなげるための「住民の参加ルート」の仕組みを構築していかなければなりません。

そのためには、「福祉的な住民自治の計画」を目指した「地域福祉活動計画」と、それを反映できる行政の「地域福祉計画」を一体化計画として曖昧にせず、相互の計画の特質を踏まえ、それぞれを強化した上で協働していくことが、地域福祉における住民自治と団体自治の関係であると考えています。

図表16 地域福祉の官民協働と計画との関係



作成：藤井 博志

参考資料 関連リンク

本書の背景にある報告書や関連資料のウェブサイトを掲載します。
スマートフォン等のカメラで下記のQRコードを読み取ってご覧ください。

1. 「第36回 近畿地域福祉学会京都大会」大会報告書
発行：第36回近畿地域福祉学会京都大会実行委員会（2024）



2. 「社協基本要項改定からこれからの地域福祉の理論と実践を考える」研究報告書
発行：基本要項改定とこれからの地域福祉を考える研究会（2025.3）



3. 青葉園の人たちの50年の地域活動展開
ー西宮市における当事者主体・住民主体の地域福祉実践展開 みんなで掴み取る地域共生社会の実現ー
発行：西宮市社会福祉協議会（2025.7）



4. 西宮市社会福祉協議会 ホームページ



登壇者プロフィール

藤井 博志（関西学院大学 人間福祉学部 社会福祉学科 教授）



大阪市生まれ。兵庫県社会福祉協議会、大阪府立大学、神戸学院大学を経て現在に至る。2017年4月より現職。博士（社会福祉学）・社会福祉士

＜専門分野＞地域福祉・コミュニティワーク・地域ケアシステム

アクションリサーチ、フィールドワークを方法として、現場にコンタクトし、現場と実践開発を行う地域福祉実践研究を方法とする

＜主な著書＞

共編著：『地域福祉ガバナンスをつくる』全国社会福祉協議会（2020）

『追補版 チームでまちをデザインする 包括的な支援体制・重層的支援体制整備事業ー推進体制のための協働形成と基本設計づくり』CLC（2024）

『第2版 地域福祉と包括的支援体制』中央法規（2026）

共著：『地域共生の開発福祉ー制度アプローチを越えて』ミネルヴァ書房（2017）

『コミュニティ・オーガナイズングの理論と実践』有斐閣（2023）

松端 克文（武庫川女子大学心理・社会福祉学部 社会福祉学科 教授）



桃山学院大学社会学部社会福祉学科教授を経て、2018年4月より現職

＜専攻分野＞社会福祉学・地域福祉論 博士（社会福祉学）

＜主な研究テーマ＞地域福祉の推進方法に関する研究

地域を舞台に、地域発で、自治的に私たち（地域住民）がより“豊か”に暮らしていけるような社会に変えていくための地域福祉の方法論や社会福祉のあり方を研究中

＜主な著書＞

単著：『障害者の個別支援計画の考え方・書き方』日総研出版(2004) ※2026年改訂版出版予定

『地域の見方を変えると福祉実践が変わるーコミュニティ変革の処方箋ー』ミネルヴァ書房（2018）

編著：『対話と学び合いの地域福祉のすすめ』CLC（2014）

『新版 よくわかる地域福祉』ミネルヴァ書房（2019）

事典：『地域における包括的支援体制とソーシャルワーク』『エンサイクロペディア社会福祉学』（2025）

清水 明彦（西宮市社会福祉協議会 副理事長）



1974年、学生として西宮市内の重度障害者の家庭訪問活動への参加。「未就学在宅者のつどい」を設立後、養護学校卒業生の社会教育の場「生活教室」の職員となる。

1981年、西宮市独自の重度障害者地域生活拠点「青葉園」が西宮市社会福祉協議会の運営により設立されることとなり、同時にスタッフとなる。

1991年から10年間、園長を務める。障害者生活支援グループ長、事務局長を経て、2015年に常務理事、2021年より現職。

西宮市社協は、都市部における地域組織化という住民主体の取り組みと、青葉園実践という最も重い障害のある当事者主体の地域自立生活運動を一体的に活動展開してきた。

日本地域福祉学会第39回大会（兵庫大会）基調鼎談記録

地域福祉と住民自治

地域福祉の理論と実践の分析
による論点整理

発行者 | 近畿地域福祉学会

発行日 | 令和8（2026）年5月31日

編集 | 音川 礼子（西宮市社会福祉協議会）／ 荻田 藍子（兵庫県社会福祉協議会）

印刷 | 服部プロセス株式会社

電話 078-682-8855

ホームページ <https://hattori-process.jp/>

