

1. 地域福祉研究からみた「福祉社会開発学」の構築

事業推進者 平野 隆之

1. はじめに

「福祉社会開発学」の構築に関連して、最初に触れておかなければならない点は、日本福祉大学には「福祉社会開発研究所」というまさに福祉社会開発を冠とする研究所が、8年目を迎えて存在しているということです。筆者（平野隆之）は半数の期間にわたってその所長を務めています。そのために、筆者にはCOEプログラムの推進事業者という立場とともに、福祉社会開発研究所のこれまでの蓄積を生かしと今後の研究所を展望した、福祉社会開発学の構築への積極的な発言を求められています。

まず1つめに挙げられるのは、COEプログラムの構想に先立って、福祉社会開発研究所を基盤にして、「地域福祉」と「社会開発」の融合という「地域福祉開発学」の構築を視野に入れたプロジェクトが展開されてきていたことです。筆者はその中心的な役割を果たし、開発分野の研究者との共同研究基盤を模索してきました（詳細は、福祉社会開発研究所のニュースレター7号を参照）。

次に触れておきたいのは、COEプログラムに先行して、福祉社会開発研究所内に「地域ケア研究推進センター」¹を整備し、高齢者ケアにおける政策評価（研究）の推進と現場へのフィードバック（システム）の構築を進めてきたことです。COEプログラムのテーマである「福祉社会開発の政策科学形成へのアジア拠点」のうち、政策科学形成の拠点というキーワードについては、「地域ケア研究推進センター」の研究が助走的な役割を果たしたといえます。ちなみに、COEプログラムの推進拠点は、この「地域ケア研究推進センター」に併設され、相互に連携しながら進められていますし、高齢者ケア政策評価は、以下に示すように、COEプログラムの1つの研究軸を担っています（以下の図1参照）。

本題に入りますが、福祉社会開発学の構築にむけての今回の報告は、筆者が専門とする地域福祉研究との関連から行うことにします。先に述べた福祉社会開発研究所のこれまでの研究からすると、前者に相当する内容ということになります。ただし、今後の融合課題に触れる最後のところで、後者の高齢者ケア政策評価の展開についても、地域福祉との関連で言及する予定です。

地域福祉と社会開発の融合を目指すこの報告のアプローチは、地域福祉研究が、社会開発分野での実践・研究の両面における成果から学ぶものが多いということを前提にしています。社会開発で論じられている住民参加型の開発方法や地域組織の持続可能なプロジェクト、さらにはプロセスを重視し

1. 「地域ケア研究推進センター」は「私立大学学術研究高度化推進事業」（文部科学省）のひとつである「学術フロンティア推進事業」として採択された研究プログラム「地域ケアの政策・臨床評価とその活用システムに関する研究」の拠点機能を果たすために設立されたものです。

た評価のあり方などは、地域福祉の方法や運営に関連する今日的な論点をカバーするものであるからです。

その視点は、2004年6月に日本福祉大学で開催された日本地域福祉学会第18回大会でのCOEシンポジウム「福祉社会開発の政策科学形成と地域福祉」における筆者報告においてすでに明確にしたものであり、「福祉社会開発学」の成果の重要な流通先として地域福祉研究領域を想定していることを提起しました。もちろん、その際の質疑でも、流通先として他の研究領域があるのでは、とのご意見をいただいております、筆者自身もそれぞれの研究者が自分自身の研究領域へのフィードバックを目指すという結論が妥当性をもつものと考えています。しかし、筆者の問題関心からすると、福祉社会開発学の構築が、地域福祉研究の活性化にとって大きな影響をもつことをとりあえず強調したいと思います。

2. 福祉社会開発学の構築における「社会開発」の位置

繰り返しになりますが、福祉社会開発学の構築を目指すCOEプログラムの構想が、高齢者ケアの政策評価における研究実績と国際社会開発での教育・研究実績の両面から成立していることを最初に確認しておきたいと思っております。COEプログラム構想の概念図(図1)をみると、「高齢者ケア政策科学」と「貧困地域の参加型社会開発」の融合の上に「福祉社会開発」が構想されています。先進国と途上国、高齢者と貧困者といった地域・対象の異なる両者が単純に融合されることは難しいため、日本福祉大学におけるこの2つの領域における研究成果に注目することから、融合にむけての取り組みをはじめべきであるとの現状認識の上に立った構想化でした。

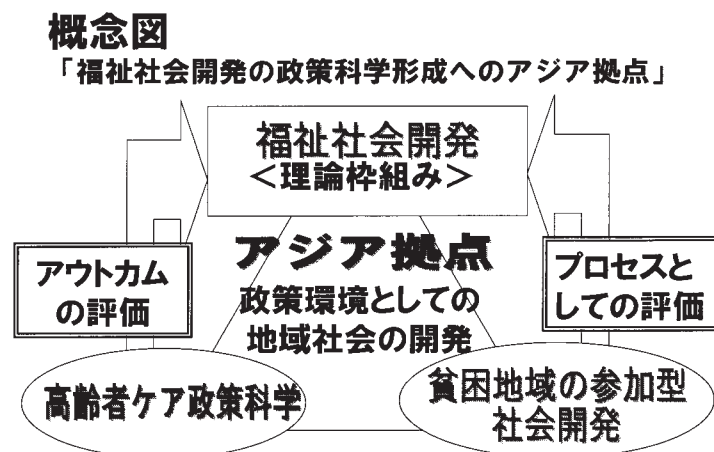


図1

ただし、政策科学としては「アウトカムの評価」と、参加型の政策形成における「プロセスとしての評価」の両面が、少なくとも新たな政策科学には必要であるという認識は、きわめて正しいものと確信しています。また、福祉国家による集権的なアプローチや市場に依拠する新自由主義的なアプローチにおいて、福祉政策の効果が高くないことから、政策環境としての地域社会に注目することが不可欠となっています。制度環境が整っていない途上国はよりその傾向を強くもつことになり、アジア

での福祉社会開発を構想する上では、この視点がより重要になっていると認識しています。

さて、「福祉社会開発」概念に最も近いとされるものは、J. ミジレイにより体系づけられている「社会開発」概念です。その概念は、すでに社会政策（社会福祉）と開発研究の融合を取り入れた概念であり、その定義は、穂坂光彦が紹介しているように、「経済発展のダイナミックなプロセスに関連づけられながら人口全体の福祉（well-being）を促進するようデザインされた計画的な社会変化のプロセス」となっています。その意味では彼の「社会開発」の基本は、社会政策（社会福祉）と開発研究の融合としての「社会開発」にとどまらず、その社会開発と経済開発の融合におかれている点に、その特性があるといえます。しかも、彼が、途上国の社会開発での持続可能性をめぐってのみ、両者の融合の必要性を述べているのではなく、むしろ両者の融合を北側の福祉国家が学ぶべき課題であると強調していることに注目する必要があります。彼の提起の背景には、先進国においても問題が危険水位に達しており、その解決にむけて新自由主義の政策思想を乗り越える必要があるとの認識が横たわっているからです。

この点に関連して、社会開発の歴史的系譜から補強しておきましょう。社会開発の概念化に先行するキーワードとして、ミジレイはコミュニティ開発（CD）の概念形成の歴史的な文脈を取り上げています。コミュニティ開発は、植民地福祉のなかで生まれてきた背景をもっています。かつて全世界に広大な植民地を有していた英国本国では、その植民地での福祉支出に対して、当該地域にはわずかな資源しかないため、非生産的な福祉サービスへの投資は抑制して、その支出を生産的な投資にむけるべきとの論調が強くありました。それに対して植民地の社会福祉担当者は、その論調を乗り越えるために、非生産的と受けとれやすい狭い救済的な視点を超えた、より広いコミュニティを対象とした福祉増進の経済開発プログラムを模索する必要があり、それがコミュニティ開発の理論形成の契機となったということです。そして、この植民地における福祉支出に対する批判を現在の「新自由主義」から福祉国家への批判と重ね合わせて、「新自由主義」による福祉国家縮小路線に代替する方法を模索しているわけです。このように、ミジレイは歴史的系譜を踏まえ、今日的な課題として「社会開発」の構築を設定しているという経緯があります。視点を改めて、補足しておくミジレイは、開発研究と社会政策（社会福祉）の双方には、新自由主義が異議を唱える「集産主義的介入」や社会民主主義的な思想が共通して存在していることを踏まえつつも、それらが国家管理主義的ワナに陥ることなく、西欧一辺倒の進歩・合理主義を押し付ける手段とならないことを、どう政策科学上成立させるかを問題提起していると理解すべきであります。

事業推進者の1メンバーという立場からミジレイは、すでにCOE融合アプローチへの応援のメッセージ（COE ニーズレター3号に掲載）において、開発研究と社会政策学の蓄積から、なにを積極的に学び、これら二領域の視野を調和させ統合するかについての基本的な視角を提供してくれています。不平等の拡大、環境の汚染、女性の差別を招く経済成長ではなく、人々を包含し（inclusive）、誰をも益するような経済運営こそが重要であり、「非排除型の社会発展」へと学問的追求の重点を移すべきであるとしているのです。また、社会開発の政策科学における文化多元主義を強調しています。

COEプログラムでは、図1にあるように、融合概念としては「社会開発」を設定するのではなく、「福祉社会開発」を想定し、むしろ「社会開発」については、貧困地域における参加型「社会開発」

の位置にあります。この点を強調するために、図1の修正版といいうる図2を描いてみました。ミジレイが開発の文脈から人間福祉を追及するような政策科学を築くことを強調している点と比較すると、社会福祉（研究）の文脈から、開発さらには社会開発での研究成果を吸収し、新たな政策科学を形成しようとするところにCOEプログラムの力点があります。図2のように、「福祉志向の社会開発」の研究成果を踏まえつつ、社会福祉における「福祉社会の開発」を推進するという文脈のなかで、福祉社会開発を指向するものとしてみておく必要があります。

2つの「福祉社会開発」への接近

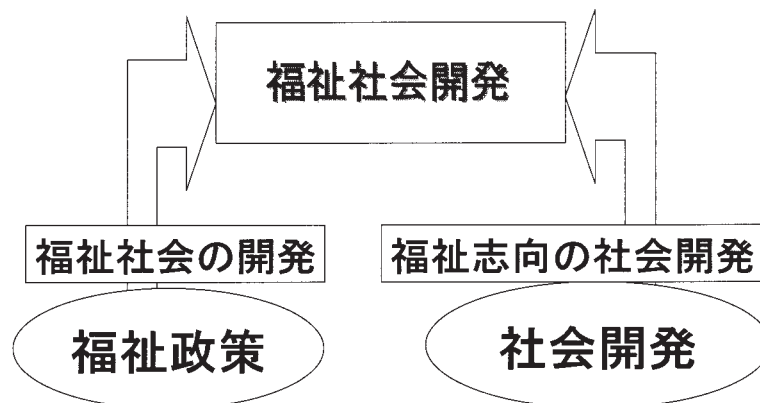


図2

この枠組みは、日本の社会福祉研究における「福祉社会の開発」という研究領域に関する意義を明確にするとともに、例えば、途上国での社会開発の成果を、日本の中山間地での福祉社会の開発モデルとして活用するといった作業が想定されていることを意味しています。当然ながらCOEプログラムにおいても、その視点が入り入れられています（第2分野）。

さて、こうしたミジレイの「社会開発」概念を積極的に社会福祉研究のなかに位置づけようとしているのが、萩原康生です。萩原は、ミジレイの『ソーシャル・デベロップメント』を『社会開発の福祉学』（旬報社）として翻訳するとともに、独自の『国際社会開発』（明石書店）を編集しています。この『国際社会開発』では、「国際社会開発」あるいは「開発型社会福祉」の理論的枠組みを提起し、その枠組みが対象とする問題を、「国際社会福祉問題」として設定するなかで、その発生のメカニズムと解決にむけての方法論を、事例的ではあるものの実証的に論じています。ただし、結論的にいっておくと、これは図2の「福祉志向の開発研究」としての側面をより強くもつアプローチであり、その意味ではミジレイの「社会開発」に立脚した立論といえます。萩原の論は、「国際社会開発」の対象とする子供の貧困・エイズ問題等の国際社会福祉問題の構造的な把握において、新たな社会福祉研究の領域を切り拓こうとするものといってよいでしょう。

3. 「地域福祉研究」との関連

図2の「福祉社会の開発」を中心的な研究課題としてきた分野が、地域福祉研究です。ところで、萩原は『国際社会開発』のなかで、社会福祉を次の3つのタイプに分けています。つまり、伝統的な

2区分である、①自発的な社会福祉事業、②政府の制度としての社会福祉に追加して、第3のタイプとして「(国際)社会開発」(開発型社会福祉)を設定しています(p. 33)。

彼が提起する社会福祉の第3のタイプの意味を、今回のCOEプログラムの構想過程における発想に引き寄せて考えてみたいと思います。今回のCOEプログラムの構想は、結果的には融合概念として「福祉社会開発」を設定するという結論をとったわけですが、最初に紹介したようにその過程では、新たな地域福祉の開拓(開発)を置いていました。それを図式化したものが、図3です。

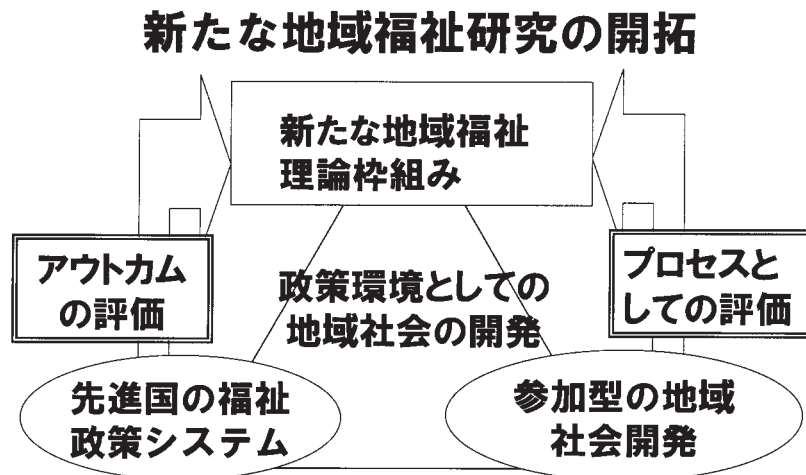


図3

萩原の前者の2区分は、岡村重夫が『社会福祉原論』のなかで整理した枠組み、「法律(制度)による社会福祉」と、「相互扶助」・「慈善・博愛事業」の2つからなる「自発的社会福祉」を前提にした整理といえます。「相互扶助」とは、同じ地域に生活する者、同じ職業に従事する者、共通の信仰をもつ者の間において、仲間意識・同類意識が形成され、自分らの仲間のなかに生活困窮に苦しむ者がいたときに、自然発生的に自己の負担において、その人たちを援助するものです。上下支配関係をとまなわれないものの、狭い範囲の仲間に制限されているという欠陥をもちます。「慈善・博愛事業」とは、前者が個人の宗教的な信仰に基づく社会福祉活動で、後者が個人の道徳思想に基づく社会福祉活動というものです。社会的存在としての人間のもつ共同性や、文化的要求が社会生活上の基本的要求であることを示したのは、こうした民間団体による先駆的な事業であったことはよく知られていません。

「法律(制度)による社会福祉」が発達している国においても、この「自発的社会福祉」の役割は大きいといわれていますし、この両者の社会福祉をその地域の制度整備の状況を踏まえ、地域のレベルで相互に組み合わせながら、地域におけるニーズを充足しようとした取り組みが、「地域福祉」といわれる取り組みなのです。それゆえ、国際的な福祉課題との関連をいま問わないとすれば、萩原のいう第3の社会福祉モデルとして、地域福祉が位置しうるものといえるでしょう。もちろん地域福祉が、萩原のいう第3の社会福祉モデルであるという仮説は、地域福祉研究が「国際社会福祉問題」を対象としていないという弱点があることを十分に認めた上での仮説といえますし、むしろ、社会開発との融合のなかで、国際的な視点をどう補強するかが、新たな地域福祉研究の展開の課題といっ

このように社会福祉政策と社会開発の融合、すなわち「福祉社会開発学」の構築への媒介項として、「地域福祉」を設定するのは、その取り組みやすさとともに、融合を推進しうる積極的な条件が地域福祉研究に内在していると考えられるためです。それに関連して次の2点を指摘しておきたいと思います。

融合における3つのキーワード

第1の取り組みやすさとしては、コミュニティ開発（Community Development）の方法論を持ち出すまでもなく、社会開発と地域福祉との間には、その問題解決にむけての主体化やそれを促進するための方法（技法）において多くの共通概念を有しているために、共通概念を用いるなかで比較検討が可能となる研究環境が形成されているということです。実際日本地域福祉学会の学会誌の英訳には、Community Development が地域福祉を意味するものとして用いられています。例えば、地域組織化の手法において、開発分野での CBR（Community Based Rehabilitation）などのアプローチでは、地域での「運営委員会」をいかに組織するかが重要となるわけですが、その方法は日本のなかで取り入れられている地域福祉分野での地域組織化の手法とほぼ同様の原則といってよいわけです。もちろん援助技法だけを取り出して、融合というつもりはありません。技術部分だけの切り取りは、むしろ融合を部分的なものに押しとどめ、統合理論へのエネルギーを削ぐものかもしれません。

そこで、融合あるいは統合理論化にむけての橋渡しの役割をもつと考えられるいくつかのキーワードあるいは分析枠組みをこれまでの COE プログラムの研究報告から抽出しておくことにします。ただし、それぞれの詳細な展開は、今後の共同討論で確認されつつ進むものと考えますので、ここでは提案にとどめます。

最初の分析枠組みは、余語トシヒロの国際開発学会第14回大会の基調報告に示された参加型開発における組織化をめぐる方法論の4つの軸です。この枠組みは、地域福祉の組織化論への新たな研究視座を与えるものと考えています。2004年6月に行われた日本地域福祉学会での COE シンポジウムにおいても、従来の地域福祉における組織化論議における専門職主義のワナに関するジレンマと、開発における地域住民の主体的な組織維持のコストをめぐるジレンマとの共通点が興味深く論じられました。また、同学会のメインシンポジウム「地域福祉の推進主体を考える」のなかで、首長が地域福祉計画の策定を積極的に推進し、注目すべき成果が出ている事例（松江市や高浜市）の報告がされ、これまでのように地域福祉計画を住民の意識化のための組織化の場としてだけ分析するのではなく、政治化手法として地域福祉計画を分析することの必要性が確認されたことも、表1の(1)の要素と深く関係しています。途上国のプロジェクトがきめて政治的な色彩をもつことは従来からよく知られてきたことですが、地域福祉計画においても、政治的な力学への変化をもたらす手段的な性格をこの計画が持ち始めている点への関心が学会レベルでも高まっているのです。

表1 参加型開発の方法にみる組織化の4つの軸

- | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> (1) 方法論的段階を示す軸：意識化—組織化—政治化 (2) 開発の構成要素に関わる軸：資源供与—組織化—規範教育 (3) 組織の成立条件に関わる軸：組織化利益—組織化—組織化費用 (4) 事業計画の要となる軸：政策期待—組織化—社会的能力 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

2つ目のキーワードは、穂坂により提起されている「支援的な政策環境」というものです。すでにCOE推進委員会のニューズレター3号において、丁寧な解説がなされているので参照されたいが、要約的に示すと、当事者や住民が問題を解決するために必要な資源を提供し、彼らの問題解決能力を引き出すことを支援するという内容です。政策環境という用法を用いているのは、単純に例えば公共住宅という資源を政策的に提供するのではなく、公共住宅に代替する資源を当事者の問題解決能力を引き出す形で、なおかつトップダウンの決定による加工方法ではなく、当事者決定として加工する資源の状態で供給する環境を政策的に作り出すことが必要であるとの認識からでしょう。この問題設定は、筆者が地域福祉を、資源を取り囲む一種の「容器（環境）」として規定しようとしていることに共通していると考えています。人間をケアの対象（patient）として扱うのではなく、行為の主体（agent）と位置づけることに触れたA.センを引いて、支援的な政策環境の重要性を示す穂坂の枠組みを踏まえるとき、地域福祉の本質は社会福祉がその対象を論じてきたことに対して、その主体を論じることにあるとする考え方と親和性が高いと考えています。

3つ目のキーワードは、「制度のない社会」という視角です。これは余語が一貫して開発研究者以外の人々へ問題提起しているものです。私は偶然6月から7月にかけてドミニカ共和国で開催されたJICA等の主催によるソーシャルワーカー・セミナー（ドミニカ共和国以外にコスタリカ、グアテマラ、コロンビア、ホンジュラスなどのソーシャルワーカーが参加）へ講師として参加した機会に、「制度のない社会」における地域福祉の応用をテーマにした講義を試みました。しかし日本での準備の段階では、単なる社会福祉の制度のある国、ない国という枠組みでしか、レジュメを用意できませんでした。現地における中南米の貧困地域とそこでのプロジェクトの視察や、青年海外協力隊とそのカウンターパートの人たちとの交流のなかで、はじめて余語のいう制度概念（＝マクロレベルの政策目標をフィールドレベルでの実施に向けてルーチン化するための行政手法）の意味がわかり、その未形成によって貧困削減プロジェクトの効率性が高まらない状況にあるドミニカ共和国の問題を肌で感じることができました。

地域福祉研究分野では、ようやく地域福祉の方法論から地域福祉行政・運営のあり方へと研究をシフトする必要が指摘されはじめています。そのための行政手法を自治体はどう住民とともに形成するかが、地域福祉計画の課題として指摘されてもいます。この時期において、制度のない社会における地域福祉の運営というテーマは、私にとって大いに興味あるものです。

開発研究と地域福祉の対称性

さて、地域福祉を融合の媒介項とする第2の理由について触れておきます。これまではやや演繹的な方法で融合を考えてきましたが、これは反対に帰納法的な比較に相当するものです。開発実践の世

界と地域福祉実践の世界と間にいくつかの共通性のある実践が存在していることが明確になってきたことに関連しています。途上国と日本のそれぞれの実践の間に「対称性」がみられるといってもいいかもしれません。これらの検討は、COEプログラムの推進の一環として大学院社会福祉学研究科のカリキュラムにおいて設定されたCOE特別研究演習科目のなかで取り組まれ、社会福祉学と社会開発の融合をテーマにしたリレー講義において、穂坂の協力を得て実施されました。その詳細は別の機会に触れたいと思いますが、ここでは先の対称性の例として検討すべきものとして、CBRと地域自立生活運動、マイクロクレジット（小規模融資）とコミュニティビジネスが確認されつつあります。先進国での地域自立生活運動とコミュニティビジネスの実践は、いずれも地域福祉実践として注目されているもので、CBRやマイクロクレジットの開発実践との対称性を考察するなかで、融合理論の構築をめざせるのではないかと考えています。

CBRと地域自立生活運動については、中西由紀子と久野研二の両氏を招いて、研究会を開催するなかで、途上国で実施されてきたCBR実践と先進国で取り組まれている地域自立生活運動のもつ共通点と相違点の比較検討を進めることができました。その際の討論では、①施設との位置関係において、CBRは非施設化、自立生活運動は半施設管理という特性をもち、当事者主権という価値からすると、CBRは地域社会の開発にとどまり、自立生活運動が目指す権利主体としての当事者という側面が弱いのではないか、②CBRを障害者と非障害者との関わりというプログラムとして、いいかえれば施設以外に地域で集まる場をつくるといったものとして、再評価できないであろうか、などの論点が展開されました。

次に、マイクロクレジットとコミュニティビジネスについては、前者の内容の検討にのみとどまっている現状ですが、世界的な経済循環に組み込まれざるをえない現状のなかで、支援環境を維持する方法として両者は共通性をもちつつあり、また女性の参加という点からも親和性をもつものです。今後の検討によってより深めたいものです。

CBRの問題が大都市の病院リハビリテーションから排除された障害者への対応を目指している点で、1つのソーシャルインクルージョンの方法であるとともに、マイクロクレジットも、通常の金融制度から排除された貧困女性たちへの融資であることからソーシャルインクルージョンの方法に相当します。これらの事例は、一貫してソーシャルインクルージョンを目指したプログラムとして包括的に捉えることができるわけで、それらの政策効果（政策的有効性）に目をむけることもまた重要といえます。筆者も委員として参加した旧厚生省の「社会的援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」では、地域福祉がこうしたソーシャルインクルージョンを目指したプログラムを持ちきれるのか否かが問われ、その方法として地域福祉計画が有効性を持ちうるか否かが論議されました。開発研究から地域福祉研究が学ぶ際には、事例研究による各開発実践の評価を通じた帰納的な方法によってなされることも重要となっています。

なお、青年海外協力隊の帰国組のCOE特別研究演習科目への関心はきわめて高いものがありました。



大学院に来て海外での実践の成果を整理する作業と、この「融合」の作業との間には、一定の関連性を見出すことができないでしょうか。いくつかの大学院生の事例研究上の論点を集約してみるなかで、「融合」の作業を促進できるのではなかと考えている次第です。

4. むすびにかえて 残された融合の論議

筆者は高齢者ケアの政策評価を主な担当としつつ、融合を推進する立場に事業推進者としての役割もっています。本報告では、地域福祉研究の視点から融合推進の課題を論じてきましたが、地域福祉が融合の媒介項という限りにおいては、文字通りの高齢者ケアの政策評価と地域福祉研究の関連についても触れる必要があります。

図3の左のベクトルに関連しての新たな地域福祉研究の位置を明確にしておくことは、今日の社会福祉政策研究との関連で重要なことです。福祉国家モデルに依拠した高齢者ケア政策ではなく、分権モデルを基盤とするコミュニティケア政策への移行は、先進国の高齢者ケア政策の到達点といえます。その政策評価において、地域ケア研究推進センターは、独自の介護保険事業分析ソフトや調査方法の開発を行ってきました。それに加えて、地方自治体（保険者）間におけるアウトプットやアウトカムの指標における地域間格差を説明する要因の分析にも取り組んでいます。しかしながら、現在のところ、高水準のアウトプットやアウトカムを引き出す要因として、自治体や事業者の努力によるコミュニティケア政策の展開が効果をもつということを測定できているわけではありません。

確かに、近藤が注目しているソーシャル・キャピタルによる地域社会の特性の差が、介護保険事業のアウトカムに影響を与えているという調査結果は、政策環境としての地域社会の重要性を確認するものです。しかし、コミュニティケア重視といった地域介護の様式が保険者をベースにしてどのように形成されているかを把握する必要があることは確認しつつも、現段階では個別事例的な把握にとどまり、それを保険者のアウトプットやアウトカム指標と関連付けられる形で把握しえているわけではありません。この点が地域福祉研究の視点からも重要であり、地域密着のサービス展開がもたれている痴呆ケア領域においてもとりわけ重要となっています。またグループホームや宅老所、そして小規模多機能ホームなどの「自宅でない在宅」のなかで、家族との関係を継続したコミュニティケアが実践されていることは事例的に確認されてはいるものの、その普及モデルを政策的に導入する方法については現在模索中であるといえます。その政策導入をフォローし、そのプロセスとともに、アウトカムの評価を試みることは、今後のアジア地域での高齢化に対応するケアモデルを形成する上でも重要といえるでしょう。

高齢者ケア政策の分野での融合を目指した地域福祉研究の進化も重要な COE プログラムの課題ということを確認して、今回の報告を終えたいと思います。