



福祉社会の開発・政策研究

福祉社会開発の実践モデルの構築：制度外コミュニティ福祉の生成と支援ワーク

地域福祉の政策化：求められる評価研究への着手

平野 隆之

福祉政策評価センター長／アジア福祉社会開発研究センター長

1. 政策環境の変化が求める新たな地域福祉の政策化

■2017年の社会福祉法改正は、ある意味で地域福祉の政策枠組みを強化する改正と認識できる。今回の改正では、「地域福祉の推進」を規定する第4条が改正され、第2項として従来の福祉の範囲に拘らない、新たな概念である「地域生活課題」を地域住民等がその把握と関係機関との連携で解決することが加えられた。そしてそれを実現するために、市町村の「包括的支援体制」の整備、地域福祉計画策定の努力義務化なども合わせて行われており、地域福祉の政策化に対象規定の面から大きな武器を与えるものである。

■「地域生活課題」という法的な規定で、地域福祉(政策)の対象が明確にされ、事業者の協力や自治体の責務を強化している。その背景には、生活困窮者自立制度の導入のなかで、社会的な孤立等への対応という政策プログラムを確保できた成果がある。そのプログラムに地域社会での参加を通して地域生活が実現することを想定したと考えられる。

■例えば、地域福祉計画が包含すべき内容は、ガイドラインを通じて一気に広がることとなった。生活困窮者のような各分野横断的に関係する相談者に対応できる体制に限らず、「共生型サービス」などの分野横断的な福祉サービス等の展開、市民後見人等の育成や活動支援、判断能力に不安がある者への金銭管理、身元保証人など、地域づくりの観点も踏まえた「権利擁護の在り方」、などがその対象として挙げられている。

■本ニュースレターでは、関連して共生型を指向している高知県の地域福祉政策の取組と権利擁護については成年後見制度利用促進計画の取組を紹介しておく。

2. 包括的支援体制の構築とそのための政策手段とその評価

■「地域生活課題」を解決するために、市町村による「包括的支援体制」の整備が、社会福祉法第106条の3において規定されている。第1項第1号では、「…(中略)…地域住民等が地域福祉を推進するために必要な環境の整備に関する事業」とされている。通知「地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について」では、地域生活課題を地域住民等が自らの課題として主体的に捉え、解決を試みることができるよう、地域において環境や人へ働きかけるソーシャルワークの機能が、

それぞれの「住民に身近な圏域」に存在していることが重要と示した。

■これまでも地域福祉の政策化を振り返るとき、そのツールとしては、市町村による地域福祉計画策定を通してのプログラム開発が想定されていた。しかし、国庫補助のない計画化では財源確保の面から制約があった。地域福祉の推進のツールとして計画の成果が乏しい環境のなかで、地域福祉に関連する専門職人材の確保(人件費補助)のために、地域福祉コーディネーターをはじめ、コミュニティソーシャルワーカーといった名称が論議され、そのモデル事業等が取り組まれてきた。介護保険制度下の生活支援コーディネーターも地域福祉人材の一人という位置づけを与えたことになる。

■第1項第3号では、「…(中略)…支援を一体的かつ計画的に行う体制の整備に関する事業」がプログラムとして求められている。この規定は、制度福祉と地域福祉の協働という「地域福祉の政策化」の枠組みに法律上の根拠を与えられたと判断できる。

■2016年度開始の多機関協働のモデル事業の要素は、①「相談支援包括化推進員」という包括化にむけてのマネジメントを担う人材への財政的支援や配置、②そのマネジメントの場面としての「相談支援包括化推進会議」の活用や運営、③これまでの相談支援等における実績を有する基盤、などに集約できる。

■要素③による選択を軸に、同モデル事業は「地域包括ケアタイプ」、「地域福祉タイプ」、「生活困窮タイプ」の3つに分けられる。評価研究の方法としては、モデル事業のタイプ選択が、包括化をめぐる先行する実践基盤のアセスメントの結果とみなし、評価の対象とする必要がある。

■包括化推進員を一種のマネジャーの役割や機能として位置づけ直し、その視点からの評価を進めることが重要といえる。また、短期的な評価ではなくモデル事業の持続的な条件整備の観点から、包括化推進員が孤立しない、行政組織機構上の改革への模索についても評価の対象とすべきである。現行の福祉行政機構は、制度福祉の運用を軸に構成されている限界を持つため、地域福祉の政策化を通して改革が進むことを期待したい。

Contents

2	高知県「あつたかふれあいセンター事業」の事業評価ツールの開発	▶平野隆之
3	自治体における成年後見利用制度促進計画の策定方法に関する実践的研究	▶平野隆之
4	新しい仲間たちとともにつくる住民自治：女川町大原北区の取り組み	▶小木曾早苗
5	地域でつくる医療保障：社会運動としてのスリランカ女性組合	▶穂坂光彦
6	ウガンダのコミュニティ開発官が日本の開発福祉の現場を訪問して考えたこと	▶今里いさ
7	地域福祉人材の育成に向けた CRTP (Community work Reflection Training Project) の発足	▶朴 兪美・平野隆之
8	福祉政策評価センターの活動／アジア福祉社会開発研究センターの活動	

高知県「あったかふれあいセンター事業」の事業評価ツールの開発

平野 隆之

福祉政策評価センター長／アジア福祉社会開発研究センター長

1. あったかふれあいセンターの事業評価とそのツール開発の経過

■日本福祉大学福祉政策評価センターは、高知県の単独事業である「あったかふれあいセンター事業」の計画的な普及とその評価について、高知県庁との共同研究プロジェクトを通して進めてきた。すでに10年以上の実績を有しており、その成果は平野他(2017)¹⁾において整理している。本報告は、「あったかふれあいセンター事業」の事業評価ツールの開発に焦点を当てた取り組みを整理するものである。

■「あったかふれあいセンター事業」の事業の課題や評価作業については、2010年度から概ね年2回の頻度で事業者と自治体が参加する「推進協議会」(～2012年度)、さらに名称を変更した「推進連絡会」(2013年度～)の場を通して取り組まれてきた。筆者は、事業評価等の協議を進めるためのコーディネーターとして参与している。2015年度以降においては、センター事業が県単独事業として継続するための事業運営の「見える化」が課題となり、次の3つの段階を経るなかで事業の評価作業が進んでいる。

■第1段階は、同事業における「事業計画」作成の義務化(2015年度)の段階で、推進連絡会としては、それぞれの事業者や市町村の合意のもとにその事業計画に盛り込むべき内容を検討した。地域福祉の拠点事業として求められる計画項目が選択された。作成の質を高めるための方法として、事業計画の内容に対するセンター間での相互評価方式についても試行的な試みを行った。

■第2段階は、その事業計画を事業所レベルの段階から、市町村レベルで協議する場をどのように設定するかを検討課題とした。2017年度の推進連絡会において事業計画を協議するための「運営協議会」の実施状況を把握するとともに、市町村レベルでの事業評価の試みの場として運営する方法を協議した。状況としては、実施主体の事業者レベルでの運営協議会の開催にとどまっており、事業所単位の実績データを市町村レベルで集計するツールが未開発であることも影響している。

■第3段階では、「あったか」の利用実績データ入力とその結果(指標)分析において、これまでにない指標等の作成が進む段階である(2018年度)。2010年度当初から、大学が開発した実績データ入力システムの普及を進めるなかで、利用実績を評価する試みをしてきたが、入力上の課題をはじめ、十分な成果を出し得てこなかった。県の政策評価の課題認識が高まることから、その評価指標の開発等が本格化した。高知県の事業は、富山県や熊本県における共生型の事業とは異なって、地域福祉の拠点化のプログラムでもあり、相談機能や課題発見機能についての位置づけがなされている。基本的な機能である「集い」等の利用実績もさることながら、「訪問・つなぎ・相談・課題の発見」などの実績を強化することが求められている。

2. 事業実績の2つの評価視点の導入

■事業計画の作成が一定程度普及するなかで、事業計画の目標において、どのような数値目標を設定できるのか、そのた

めの新たな評価視点を提示することができたので、以下2点に限定してその方法を紹介しておく。

■第1は、あったかふれあいセンター事業の実施市町村を単位にした新たな利用実績の比較分析に関する提案である。これまでは各センター別の事業実績の比較にとどまっていたものが、複数センターを設置している市町村における集計データの出力である。市町村ごとに生じる課題は異なり、中山間地特有の地理的な不利の程度も違うなかで、どのようにあったかふれあいセンターが克服するための取り組みをおこなっているのか、またそれを市町村としてどのように支援することが有用なのか、を把握する。市町村単位での事業実績データの作成は、市町村レベルでの事業計画策定への活用を視野に入れている。

■第2は、あったかふれあいセンター事業では、多様な利用を促す上で多面的な機能を配備することに関する評価である。同センターは、別名小規模多機能型拠点として評価されている。それゆえ、利用実績を把握する方法として、「機能数」という指標を採用した。集い、訪問、生活支援、相談、課題の発見など、合計13の機能を設定し、それらの採用状況を機能数として把握する。つまり、機能を地域ニーズに応じて追加していく取組を評価対象とするものである。さらに、機能別の実施状況をこれまで利用者数のみで把握していたが、今回利用回数のデータを「支援量」という観点で捉え直し、センター事業における「総支援量」として、利用のべ回数を採用した。ただし、それぞれの機能の利用回数を同じレベルの単位で集計することにはやや課題が残る。

3. 2つの評価視点からみた事業の到達点

■下表にあるように、四万十市では、3つのセンターによって、「預かる」「泊り」などの機能を含む12の機能が採用されている。もっとも少ない村(1センター設置)では、3つの機能の採用にとどまっている。また機能が多くなるほど、「総支援量」が増える傾向にある。四万十町、黒潮町では、いずれも11の機能が採用され、四万十市同様、総支援量も多くなる傾向にある。

番号	実施市町村	事業者数	機能数	集い	サテライト	訪問	送る	生活支援	つなぎ	相談	課題の発見	移動手段の確保	預かる	配食	働く	泊まり	合計回数
	実施数			26	25	25	24	22	16	15	15	12	9	9	2	1	
複数設置	5 四万十市	3	12	1,062	124	492	862	530	18	54	27	128	331	166		4	3,798
	23 四万十町	3	11	1,161	235	102	446	173	27	15	11	50	42		2		2,264
	18 中土佐町	3	8	1,213	52	90	114	54	20	13	3						1,559
	26 黒潮町	3	11	1,065	146	162	813	464	2	5	8	236	17	128			3,046
途中 省略																	
	合計	38		13,245	4,296	2,384	5,415	2,558	147	241	221	711	491	1,385	18	4	31,116
	構成比	38		42.6%	13.8%	7.7%	17.4%	8.2%	0.5%	0.8%	0.7%	2.3%	1.6%	4.5%	0.1%	0.0%	100.0%

注: 複数の事業所を設置している市町。事業者数の多い順に配列(3か所設置のみ掲載)。数値は支援のべ回数である。

■機能別の支援量としては、例えば、四万十市では、訪問回数が多く、その結果が生活支援の回数や課題の発見等を高めていることが推測される。黒潮町での生活支援の多さは、外出支援への対応と関連している。つまり、当該機能のみの支援量に比して、他機能との複数支援による支援量が多くなるのが評価指標となるのである。

1) 平野隆之・小木曾早苗・朴愈美・奥田佑子(2017)「高知県との地域福祉共同研究プロジェクトの展開と成果-アクションリサーチのプロセス分析から-」日本福祉大学社会福祉論集、第137号

自治体における成年後見利用制度促進計画の策定方法に関する実践的研究

平野 隆之

福祉政策評価センター長／アジア福祉社会開発研究センター長

1. 調査研究プロジェクトの内容

■2018年度の国の社会福祉推進事業の研究助成を受け、自治体(中核市・広域)における成年後見利用制度利用促進計画の策定方法に関する実践的研究を実施した。同種の研究助成において、日本総研が「計画の手引き」を作成するという助成事業が取り組まれたので、大学では大胆に「ボトムアップ型」の計画策定あるいは「プロセス重視」をする策定方法とはどのようなものか、先行する実践や計画作業の分析を通して、どのような方法を提案できるのかをテーマに研究をおこなった。本報告は、その一部の成果報告である。

■研究対象は、愛知県(豊田市・尾張東部・知多圏域)・奈良県(奈良市・西和圏域)・滋賀県(大津市)・高知県(高知市)・福岡県(久留米市)の5県(中核市と広域)である。ただし、図1にあるように、研究対象の中心は愛知県とし、「I. 計画の参与観察」を行うのは、瀬戸市を中心とする5市1町での広域運営で計画を策定している「尾張東部圏域」、「II. 計画策定の支援」をねらいとするのは、次年度までに計画が策定される豊田市と知多圏域(5市5町)とした。「III. 計画促進の支援」をねらいとする地域としては、愛知県以外の4県が含まれる。なお、対象としている地域では既設の成年後見センターをすでに有している中核市と広域を取り上げ、自治体職員とセンター責任者で構成する研究会を組織した。

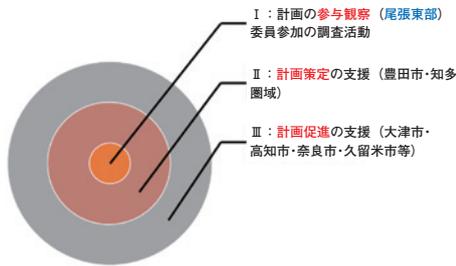


図1 計画策定方法研究の3つの対象

2. 計画策定方法の分析の枠組み

■国の成年後見制度利用促進基本計画で求められている中核機関の整備をどう地域の計画に結び付けるかという研究課題の設定ではなく、「既設の成年後見センターの実績」に基づいて計画を立てるという「ボトムアップ方式」の策定方法の抽出を課題とした。既設の成年後見センター(以下、センターと略す)の実績を分析するために、図2のように、センターが独自に担う法人後見事業(A)とともに、行政からの委託を受けて取り組んでいる相談等の事業(先行実施機能:B)と、計画に盛り込むことが求められている「中核機関」の諸機能のうち、未実施部分(C)とを区別するという枠組みを採用した。計画の場では、センター実

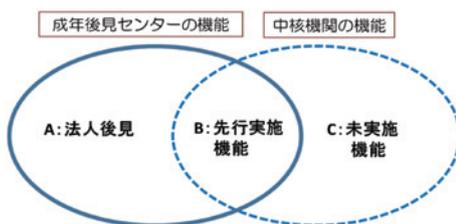


図2 既設センターの実績分析の枠組み

績における根拠あるデータ作成に取り組み、客観的な到達点を共有し、今後の中核機関を担い得るかの判断を踏まえ、計画項目を検討することになる。

■参与観察の対象である「尾張東部圏域」では、既設のセンター(職員)が今まで実施してきた個別支援(法人後見事業を含む)と、広域行政が実施した、個別支援を支えている体制整備との区別を明確にしなが、図2のBの部分とCの部分の関係やAによるBへの波及効果というものを評価する作業に取り組んだ。

■センターの実績評価から見えてきた課題の内容については、策定期間中に試行的にその内容を改善できるような取組をするという「実験的な取組」をする方法を採用した。その意味で、ボトムアップ方式にとどまることなく、プロセス重視の計画策定方法といえることができる。しかも、このプロセスのなかで、センターをバックアップする機関を組織化するような調査の取り組みを実施してきた。その代表的な調査が、地域包括支援センター等の相談機関との連携に関する調査と成年後見制度の前段に相当する日常生活自立支援事業を担う社協担当者への調査である。国の指針に示された「地域連携ネットワーク」の重要性を踏まえ、広域レベルでの重層的なネットワークの形成を計画項目に取り入れるために、1つの関係機関との連携ネットワークの形成を試行的に実施するための調査といえるものである。

3. プロセス重視の作業から計画項目への反映

■尾張東部成年後見センターにおける個別支援(法人後見事業を含む)と、広域行政による個別支援を支える体制整備とを評価するなかで、図2のBの部分としては、中核機関に求められる広報啓発・相談支援・利用促進の3つの機能についてはすでに多くの成果を生み出しており、残る後見人支援の機能の実施が計画上の大きな課題となった。また、法人後見事業における支援実績は、先の広報啓発・相談支援・利用促進の質を担保する役割を果たしていた。

■法人後見事業における支援実績の評価として、「専門職後見人の困り事調査」を実施し、その成果から後見人支援のモニタリング調査として、継続して実施することが計画に盛り込まれた。そのなかで、意思決定支援の重要性が認識されるとともに、多くの相談が家庭裁判所に集中していることへの中核機関の新たな相談支援の必要も判明した。

■計画項目の体系化としては、A. 行政が担う権利擁護支援の仕組みの構築とB. 幅広い権利擁護支援の活動を担う権利擁護支援センターの整備、C. 地域連携ネットワークの重層的な形成との3つの大分類とし、全体としては、20の中項目を設定している。計画を実現するために、6市町の積極的な権利擁護支援の仕組みの構築の遂行計画(A)とともに、既設の成年後見センターの実績を踏まえた、同センターの中核機関を担うための強化(B)を、多様な機関が連携(C)によって支えることが求められる。

新しい仲間たちとともにつくる住民自治 ～女川町大原北区の取り組み～

小木曾 早苗
福祉社会開発研究所

■宮城県女川町は、東日本大震災により壊滅的な津波被害等を受け、住民誰もが深い喪失体験を有することになった。だからこそ、被災者支援においても工夫しオリジナルな仕組みを作り上げてきた。

■2011年10月から取り組まれた「こころとからだどくらしの相談センター」（こころセンター）には、①被災者の「心」と「体」と「暮らし」を分けず一体的に対応を行う、②分散設置せざるをえなかった仮設住宅への効率的な支援と町の再興のため、社協のみならず複数の事業者を運営主体にサブセンターによるきめ細やかな対応を行う、などの特徴づけがなされた。

■災害公営住宅や自立再建住宅の建築・入居が本格化していき、再びのコミュニティ変動が起きていくなかで、「こころセンター」を徐々に体制・役割変化させ、一定の進捗に応じ慎重に検討しながら集約・統合に着手してきた。また、「こころとからだの専門員（こころ専門員＝専門職）」+「くらしの相談員」という職域区分も、2015年度には培った経験を専門性と重んじる形で「こころ支援員」に一本化している。サブセンターの集約・統合では、自治会、行政区、民生委員等との連携が一層強化され、2017年度2名の生活支援コーディネーターに「こころ支援員」がなり、有意な引継ぎをしながら年度末をもって閉所した経緯がある。

■運動公園住宅（8棟200戸）は、まさに高台の運動公園陸上競技場に建てられた、女川町初の集合住宅型災害公営住宅である。2014年5月入居完了し、8棟200戸に約400人が暮らす。運動公園住宅は同年7月1つの行政区（大原北）となったが、当初高齢化率は51%、独居世帯高齢のみ世帯も多い。交流を促すスペースとしてのコミュニティプラザが設置されていたものの、カフェスペースはボランティアのイベント開催会場以外になかなか活用されず、交流の場に出向かないまま部屋にこもりがちとなる住民も見られた。

■大原北区長となった鈴木浩氏は、お知らせをポストインではなく回覧板にして隣同士のつながりづくりを意識し、区費を集める役割などを担う班長を各階ごとに合計27名置いた。班長を2カ月交代とすることでなるべく多くの住民が行政区での役割を担うことや、年2回のクリーン作戦で居住環境を清潔に保ち顔見知りを増やす工夫をしてきた。

■2015年、同住宅こころセンターの支援員がカフェスペースの活用を始め数か月、ようやく住民に認知されコミュニティカフェが機能し集う人たちが増えたことを喜んでいたところ、翌年度からの人人体制や担当地域の拡大などの変化があり存続が難しくなった。居住者同士の交流だけではなく、隣接する仮設住宅住民、在宅住民、町外者、ボランティアも集う場となり、独居者や気になる人の日中の居場所や互いにさりげなく見守る場所にもなっていることを感じていた区長は、閉鎖の危機に全戸アンケートを実施して存続の可否と運営ボランティアに協力する有志を募った。

■2016年4月から区長を含む4名の有志で「ふれあいカフェ」の運営を始める。朝10:00～15:00月火水木土曜開業。社協当時と変わらず1杯50～150円で、提供する飲料を増やした。土日休むことも考えたが、逆に週末行き場が無い人たちもいるのでは、との声を受け土曜開業とした。社協から引き継いだカフェは、展

示スペースやミニコンサートなどの機能を広げ、豊かなつながりを求めて多い時は30名を超えにぎやかな声が響く。

■その他にも、共有花壇の手入れやラジオ体操、ペタンクを通じて生き甲斐や交流が生まれている。大原北の新たな季節行事としては、夏の紙ランタン祭りや秋祭りが定番化し協力の輪も広がった。特に力を入れているのは防災訓練で、県補助金に行政区として申請し、敷地内の防災倉庫設置、200人分の灯油式大鍋やリヤカーの購入、8棟全てへの貸出用車椅子配備まで自主的に行い、炊き出し訓練や搬送訓練、AED・心肺蘇生法講習などを定期開催している。

■また、健康不安や迷惑を掛けたくないなどの理由で孤立的になる住民が存在することを踏まえ、独居高齢世帯等への見守り活動を行う「見回り隊」も発足した。「見守り」の名では、活動に関わる住民に責任の重さや負担感が生まれるのではとの考えから、団地内の「見回り」と称している。玄関先にて少し話すことで顔を覚えてもらいつつ、「ふれあいカフェ」や行事に誘い、時にさりげなくふと心配事を話せる関係づくりを進める。担当民生委員1名では情報収集にも限界があったが、保健師等とのケース会議にも「見回り隊」が入り、見守りネットワークを越えた動きとなっている。

■活発なこれらの活動は、生活支援コーディネーターの住吉いづみ氏らが企画した、社協主催「地域自慢大賞 おらいのこいづば見でけらいん」（私たちのこれら【取り組み】を見て下さい）でも報告され、他地域の刺激にもなっている。

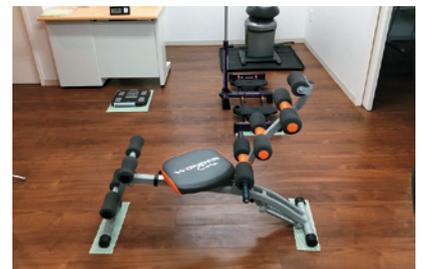
■また、「こころセンター」閉鎖後に空いたスペースを住民の介護予防・健康増進に使いたいと、区長が助成に奔走するもうまくいかなかったが、その話を聞きつけ自宅に眠っている家庭用健康器具・運動器具を活用して欲しいという住民が次々現れ、理想的な形でセルフサービスの健康（増進）施設が完成した。

■女川町では、被災者支援から恒久的な仕組みとしての地域福祉のサポートへのシフトを模索してきた訳だが、「こころセンター」の計画的な集約・統合は、それまで常駐し頼ることが当たり前だった支援員の関与を徐々に弱め、力をつけていた住民の出番をうまく増やすことにつながったともいえる。

■「自汗をかき、黒子としてこの大原北の大家族の幸せを実現したい!」と鈴木区長。住民の合意形成をうまく行いながら色々な人の力を引き出し、役割を作りつつ楽しいアイデアあふれる住民自治を進めている。



大原北ふれあいカフェの様子（社協提供）



住民持ち寄りで実現した健康施設

地域でつくる医療保障：社会運動としてのスリランカ女性組合

穂坂 光彦

アジア福祉社会開発研究センター研究フェロー

■2018年7月末、スリランカの最大都市コロンボの緑濃い公園で、スリランカ女性開発サービス協同組合（通称「女性組合」）の設立30周年大会が盛大に開かれた。女性組合については、当ニューズレターでも過去に何度か報告している。全国の都市スラムや農村貧困地域に住む女性たちが自らつくりあげてきた相互扶助組織の連合体で、現在10万余の会員を擁している。貯蓄、生計向上融資、住宅融資、学用品の共同購入、貧困農業者のつなぎ資金と都市会員グループへの共同出荷、津波被災者への救援・復興支援、そして医療保健プログラムや共済型の生活保障（死亡共済、健康保険、遺族年金）など、貧困女性とその家族を多面的に支えてきた。共済の仕組みも会員たちで試行錯誤しながらつくりあげてきたのである。

■これは政府やNGOや国際機関が持ち込んで運営するプログラムではない。近隣に住む女性たちがクチコミで知って10名ほどのグループをつくり、毎週きちんと集まって、互選されたグループ書記長の下で貯金と融資活動を行う。融資は目的に応じて、消費、投資、起業、住宅、保健・福祉、教育・研修、農業の7種あるが、このそれぞれに運営委員が会員から選ばれる。つまりグループの各自がなんらかの分担責任を担う。一定数のグループが集まって「支部」をつくる。さらに支部代表によって本部委員会が構成されるが、組合の実質的な運営は支部によって行われる。会員が増加すれば支部は分節していく。分権型の自治的組織である。

■毎週のグループ会合で会員の融資申請がまとめられ、支部（すなわちグループ代表による運営委員会）に送られる。一定の内部審査を経て、融資は支部からグループに対して与えられる。会員の貯金、元利返済、株、共済口座の積立金が、支部ごとにまとめられ、融資原資となっている。

■これは各会員にとっては資産形成のプロセスでもある。たとえばコロンボのスラムに住むジャヤトゥンガさんは、1952年生まれ。2003年に組合加入。2009年の夫の死後、水泳プールの補助員等をして暮らしてきた。現在はSuseka（後述）に雇われ、月収は16,000ルピーである（現在1ルピーは約0.6円）。これまでに受けた融資は、子どもの学費、住宅改善、娘の結婚などに使われた。組合における彼女の資産は、株、会員貯金、強制貯金、死亡共済積立、遺族年金共済積立をあわせて18万ルピーである（2017年末）。

■女性組合が現在最も力を入れている活動は、医療共済である。背景として、公立病院は信頼できず、私立病院は高額すぎるという不満が皆にあった。2003年から本部特別会計として保健プログラムを導入し、会員の子もたちに看護師の訓練を施す一方、本部予算で白内障手術の補助金支給制度を設けた。

各支部で選ばれた会員が保健委員となり、保健所と連携して糖尿病検診やガン検診を実施した。こうした経験を踏まえて、医療共済に着手したのである。

■希望する会員は、所属する支部に医療組合入会金10ルピーを支払い「アローガヤ（健康）口座」を開設する。そこに毎月100ルピーを5か月間払い込む。それに対し支部は20,000ルピーをマッチングする。すると4年余りたつて25,000ルピーが彼女のアローガヤ口座に貯まる（本人名で保管されるが引き出し不可）。その段階から医療共済が発効し、眼科手術や入院（腎臓、心臓）を含め40万ルピーまでの医療は無料となる。支部はこの口座に集められる資金を融資原資として運用できる。

■この医療共済で利用できる女性組合の診療所（Suseka）は、今のところコロンボに1カ所設置され、地方には移動診療車が巡回する。登録された医師10～12人が交代で診察し、時間手当を受け取る。看護師は30～35人で給与は15,000ルピー程度である。患者への請求書（診察費、薬、検査料）は毎月末に彼女が属する支店宛に発送される。コロンボ市内のある支部の例では、アローガヤ口座をもつ会員が206人、アローギヤ基金は550万ルピーに達している。2018年6月期のSusekaへの医療費支払いは25,000ルピーであり、アローギヤ基金の運用益84,000ルピーから充当された。こうして傘下の支部からの支払いを統合して、診療所は安定的に運用されている。今年中には西部州カルタラ県にも診療所が開設予定である。

■多くの国の貧困層に広がりつつあるマイクロ融資やマイクロ保険に比較して、スリランカ女性組合が興味深いのは、地域の人びとが自前で練り上げてきたプログラムであることだ。つまりセーフティネットを住民自らつくりだす「開発福祉」なのである。女性たちは自分の生活リスクを勘案し、合理的に便益を判断して口座に投資する。その資金が自分を含め仲間の生活保障に還元される。例えばバングラデシュの有名なグラミン銀行も「人びとが銀行に行くのではなく、銀行が人びとのところに来る」というスローガンの下に、農村貧困女性にアクセス可能な融資の道を開いた。しかし貸付け資金は首都からやってきて、元利は村に来た銀行員の手で本部に回収される。これに対し女性組合は、支部を単位として資金が循環する仕組みである。投資は支部会員の属する地域に還元される。しかも支部同士の頻繁な経験交流を通じて、各地の課題やイノベーションは広く共有されて議論される。単なるマイクロ融資やマイクロ保険を越えた「社会運動としての開発福祉」と呼ぶべきものだ。それはスリランカの連帯経済の一角となる。



女性組合設立30周年大会に各地から集まってきた会員たち



グループ会合での融資取引



女性組合設置の診療所と移動診療車

ウガンダのコミュニティ開発官が日本の開発福祉の現場を訪問して考えたこと

ビコーズインスティテュート株式会社 **今里 いさ**

(JICA 専門家、ウガンダ国アチョリ・西ナイル地域コミュニティ・レジリエンス強化のための地方行政能力向上プロジェクト)

■ 山の木々が色づき始めた11月5日、東アフリカの内陸国、ウガンダからコミュニティ開発官(CDO)9名が来日しました。JICA 技術協力プロジェクト「ウガンダ国アチョリ・西ナイル地域コミュニティ・レジリエンス強化のための地方行政能力向上プロジェクト」のカウンターパート研修に参加するためです。主なテーマは「開発福祉」で、この概念を発案し、研究されている日本福祉大学アジア福祉社会開発研究センターのご協力を得て、実現した2週間のプログラムでした。

■ なぜ、開発福祉をテーマに据えたか。それは、CDOの業務が開発と福祉の両面に関わるからです。例えば、コミュニティの生計向上活動支援のための行政プログラムの実施はCDOの主な業務の一つですが、その支援対象は、農民グループ、マイクロファイナンス活動を行う女性グループ、HIV/AIDS感染者当事者グループ等、様々であり、CDOはグループのプログラムに申請できるよう手続きを進めながら、それぞれのグループが持つ問題へ助言もします。また、高齢者生活支援金供与、家庭内暴力被害者等の相談窓口もCDOの役割です。

■ 研修ではまず、日本福祉大学で開発福祉についての講義があり、アジア福祉開発研究センターの先生方とウガンダにおけるコミュニティ開発についての意見も交換しました。次に、高知県を訪ね、県行政の地域福祉や地域づくりの取り組みを聞き、土佐町社会福祉協議会(社協)のご協力で二日間にわたりフィールドを訪問しました。NPOれいほくの里(障害者就労支援センター)、集落活動センターいしはらの里、あったかふれあいセンター、溜井地区老人クラブ、土佐町小中学校が主な訪問先でした。参加者が印象に残ったとあげていることは「前向きに地域活動に取り組んでいる」、「自然を大切にしている」、「行政と住民の協力関係」です。高知県の地域支援企画員については、業務や立場がCDOと類似していると親近感を抱いた参加者が「生計向上活動支援の助成金を受け取った後に活動を止めるグループがいる」という自分たちの問題を共有し、地域支援企画員の方から「住民のニーズに基づいたプロジェクトであることが大切」、「高知県行政も同様の問題がある」といった意見を頂きました。高知市社協で何ったお話では「相談者の問題を分析し、一つ一つの問題を解決するために取り組む」という社協の支援姿勢が印象的だったそうです。愛知県では、長久手市を訪ねました。部局を超えた相談窓口センターの設置、地域共生センター設置のために年単位で重ねた住民との話し合いという説明が心に残ったとのことでした。どの訪問先でも暖かく歓迎して頂き、参加者は活発に質問を繰り返しただけでなく、ウガンダのコミュニティ開発について紹介も行いました。全ての

視察を終えた後、アジア福祉社会開発研究センターの平野教授、穂坂教授、小國教授、小木曾助教と研修について振り返り、見聞した内容を整理し、二週間の研修が終わりました。

■ 研修が終わり、帰国したCDOに、幾つかの変化がありました。一つはコミュニティグループに対する生計向上活動支援の考え方です。前述したように、ウガンダでは行政が支援するグループの生計向上活動の継続性の低さが問題となっていますが、その対応について話し合っていた時、研修参加者の一人が「溜井地区老人クラブだ」と呟きました。溜井で行政支援の話題は出ていなかったのにと、不思議に思いつつ耳を傾けてわかりました。CDO達は、歴代会員の集合写真、昔の農機具、モダンな農機具といったクラブの活動の歴史を見て、行政支援の受益者ではない住民組織の存在を認識し、行政は住民組織を支援する立場だと理解したのです。彼はその後、部下のCDOに「支援供与を急いではいけない。活動を続けているグループを見極め、そのグループが支援を活かすことが出来るようサポートしなさい」と助言していました。もう一つの変化は、研修参加者が福祉という言葉を使うようになったことです。「自分達は社会的弱者の社会保護(Social Probation)は行ってきたが、日本で福祉(Social Welfare)を学んだ」と言っていました。高齢者や障害者が涇渭と社会に貢献している姿を見たことで、CDOは社会的弱者が社会経済活動の参加を促進する役割を持つこと、また、その為には息の長い支援や対象者の状態に応じた働きかけが大切で、それがインクルーシブなコミュニティの創設につながるという理解を得たようです。

■ 研修参加者は「開発福祉という新しい概念を学んだ」と言います。実際には、新しい知識を得たのではなく、日本の開発福祉の現場を見聞しながら、自身の業務について振り返ったことが学びになったと思います。ウガンダと日本、環境は異なりますが、地域活動という共通テーマの中で共感できるものがあつたのでしょ。そんなCDOの姿を見ていると、日本の地域で働く方々が、ウガンダのコミュニティ開発の現場でご自身の取り組みを振り返ることがあれば、何が見つかるのだろうかという思いもわきます。開発福祉が世界のあちこちの地域活動を結ぶきっかけになればと思います。



溜井地区老人会と昔の農機具を見学



高知県庁での記念撮影

地域福祉人材の育成に向けたCRTP (Community work Reflection Training Project)の発足

：『地域アクションのちからーコミュニティワーク・リフレクション』
(CLC,2018)の活用方法を探る

朴 兪美
福祉社会開発研究所

平野 隆之
福祉政策評価センター長／アジア福祉社会開発研究センター長

1. 読み物にとどまらないための試み

■アジア福祉社会開発研究センターと福祉政策評価センターの融合領域にある地域福祉人材の育成にむけて、われわれは、編訳書『地域アクションのちから』(2018)を出版した。同書は、長年にわたって脈々と続いてきた、日韓住民運動交流の成果でもある¹⁾。その成果の上、コミュニティアプローチにおいて汎用性高い「コミュニティ組織化」の長い経験をもつ実践家集団 (CONET²⁾:韓国住民運動教育院)がまとめた本の編訳作業が行われたのである。

■しかし、編訳作業を続ける中で、一つ難題があった。極めて実践的なグループである「CONET」の成果には、「読み物にするだけでは物足りない」アクション性が込められている(コミュニティ組織化をムーブメントとして捉える「哲学」が満載)。彼らは自分たちの実践を長年の研究会を通じて省察(リフレクション)し、その成果を独自のトレーニング・プログラムとして現場に還元していた。編訳者は、日本の現場への汎用性には疑問を持っていなかったが、現場への具体的な活用に踏み込む方法には限界を感じていた。

■アクション性が高い内容を訳しながら、学習のための読み物ではないという著者 (CONETのトレーナーたち)の基本スタンスを示すことが編訳者に求められていた。現場への還元性を考慮し、読み手のリフレクション(省察)を促すために、小見出し一覧をつくり、チェックボックスを入れた。編訳者として、それなりに本の活用方法を工夫したもの、それ以上踏み込むには難しいと判断していた。

■本の出版後、活用方法として一つの工夫が始まるのは、ある会合での偶然な話し合いからであった。本の内容をカード化したワークショップ方式が、編訳書の編集デザインを担当した



カードワークショップ (第2回 CRTP 研究会での再現)

北川郁子氏(七七舎)から提案された。その提案を受けて、編訳者側、出版社側(宇城絵美氏)が加わった検討が始まり、実験的なカードワークショップを実施することに至った。寄せ集め方式で10名に呼びかけて、カードワークショップを行った。この実験から、本の活用方法の開発に向けた新たな場、すなわちCRTPが構想されたのである。

2. 場の相互作用、そしてCRTPの構想

■カードワークショップの場は、参加者に新鮮な刺激を与えた。

立場がそれぞれ異なる人同士(住民、社協、行政等)で、しかもステークホルダーではない自由な立場から、同じ場で話し合うことは意外とない。たまたまそれが実現できたカードワークショップの実験の場は、次のような参加者の発見を促した。「こんな行政職員がいる」、「こんな社協職員がいる」、「こんな住民がいる」等のように、普段の現場ではみられなかった互いの認識や振り返りがあった。カードワークショップの場は、カード(本の内容)を媒介とした場の豊かな相互作用によって実践的な意味を持ち得るのである。

■その気づきから連想されたのは、CONETの「現場を大前提としたトレーニング」ということと、アジア福祉社会開発研究センターの「メタ現場³⁾」の考えである。CONETのトレーニング・プログラム(3~6か月)は、単に本の内容を学ぶということではない。参加者は自分のアクションの現場とトレーニングの場とを行き来しながら、「アクション-省察-アクション」という循環を体得する。それ故、参加者の前提条件は「現場有り」である⁴⁾。そのプログラムは、なぜ今ここ(現場)にいるのかという自分のアイデンティティを問い続ける「リフレクションの場の形成」(メタ現場)によって成り立つ。

■CONETのようなトレーニングを提示できるのであれば、編訳書の読み物に終わらないというミッションを具体化できるのではないか。カードワークショップの場が見せてくれたように、相互作用による新たな気づきとともに自分の現場の振り返りができれば、省察(リフレクション)と現場実践(アクション)との伴走も可能ではないかということである。それは一回性のもとはない。だからCONETはトレーニングという言葉を用いて、現場と往復しつつ、何か月に渡って自ら学ぶというリフレクションのプロセスを導く。

■再び、本の活用方法を考える場が設定された。リフレクションをキーワードとしたトレーニングを開発するCRTP研究会の場である。CONETが示したように、現場発信のトレーニングを目指すということから、寄せ集め方式で、12名のメンバーでスタートした⁵⁾。2018年9月に1回目が開かれ、2019年3月まで5回実施された。これまでは、概ね場を方向づけていくためのワーミングアップであった。CRTPの本番はこれからである。新たな地域福祉政策が求める地域福祉人材の育成に、CRTP発のトレーニング・プログラムが貢献できることを期待したい。



第5回 CRTP 研究会の場

1) 日韓住民運動交流については、当ニューズレター8号の6・7頁を参照してほしい。

2) CONET (Korea Community Organization Network for Education & Training) は、韓国の住民運動の歴史・伝統を継承し、コミュニティ組織化を発展・トレーニングさせるために、活動家(実践者)が集まって1996年設立した団体である。

3) メタ現場とは、日々の業務から一定の分析的枠組みを活用して俯瞰的に現場を振り返ることで、実践にフィードバックできる「もう一つの現場」を意味する。穂坂他編『福祉社会の開発』(2013)の第11章、当ニューズレター4号の11頁等を参照してもらいたい。

4) 実際、朴は「お勉強のために」CONETのトレーニングに参加しようとしたが、「(アクションする)現場有り」という前提条件に引っかかり断られた。

5) 具体的な内容については、当ニューズレターの特集号(2019.3)を参照してほしい。

福祉政策評価センターの活動から

■当センターは、「私立大学戦略的研究基盤形成支援事業（文部科学省）」「重複化する福祉制度の設計と自治体運用に関する評価とフィードバック」の4年目にあたり、国の政策動向をうけつつ研究を進めています。その活動のいくつかを3つの領域に分けてご紹介します。

1) 生活困窮領域

- ・大津市、東近江市、芦屋市の3市において、生活困窮者支援事業の課題検討・評価等を行う運営推進会議の運営に参加し、庁内連携や資源開発プロセスの参与観察を継続的に実施。
- ・滋賀県内の社会福祉協議会（大津市・東近江市・高島市）とともに、定期的に「地域づくり型相談支援研究会」を開催。生活困窮者自立支援や日常生活自立支援事業を扱う相談支援部署と地域福祉担当部署の連携、ニーズ発見や就労・居場所づくりなどについての方法論を検討。
- ・権利擁護研究会を定期的に開催。厚生労働省の参加も得て成年後見制度利用促進法および計画の策定における政策動向を把握するとともに、自治体の計画策定プロセスの参与観察を実施。
- ・若者の就労支援としての地域づくりの展開に着目し、箕面市・釧路市・横浜市（K2インターナショナル）との研究交流を組織。2018年度日本福祉大学夏季大学院ゼミナールで、その成果を当事者研究として報告。

2) 介護保険領域

- ・日本福祉大学地域包括ケア研究会との合同研究会を

開催（研究成果の報告・共有）。

- ・従来からフィールドとして研究協定を結んでいる高知県での調査研究を実施。高知県の単独補助事業である「あったかふれあいセンター事業」のデータ分析、地域福祉コーディネーターと生活支援コーディネーターとの連携（重複）や、財源としての介護保険制度の地域支援事業の活用などを調査。
 - ・生活支援コーディネーター等の人材育成に関したコミュニティネットワーク研究会の開催。コミュニティに働きかける人材育成を目指して、『地域アクションのちから：コミュニティワーク・リフレクションブック』（2018）の活用方法を模索。研究会の成果は、兵庫県社協（2019年1・3月）や奈良県社協（2019年3月）の研修プログラムの中で活用。
- ### 3) 被災者支援領域
- ・被災3県の複数市町（岩手県釜石市や大槌町、宮城県女川町、福島県浪江町など）の支援機関や住民へのヒアリング調査等を継続実施。被災者の生活問題の複合化の現状や災害公営住宅での暮らしの課題、住民の支え合い活動やそれを支援するNPOなどについて把握。
 - ・仮設期から復興期へ、特別施策から一般施策への移行において、仮設期の財産（サポートセンターと生活支援相談員等）をどう継承・活用するのかを協議する場として、宮城県が開催している「地域福祉マネジメント研究会」との合同研究を実施。特に、同研究会に参加している東松島市等複数の自治体に研究成果を還元。

アジア福祉社会開発研究センターの活動から

■当センターが重視しているフィールドワークを中心に、活動のいくつかをご紹介します。

1) 国内フィールドワーク・研究会

- ・「地域福祉とまちづくりの融合」研究会（6月から4回実施）
NPO暮らしづくりネットワーク北芝（大阪府箕面市）、コミュニティハウス「ひとのま」（富山県高岡市）、高知県土佐町社協、社会福祉法人「虹の会」の「ぎょうれつ本舗」（滋賀県高島市）の実践者を招へいし議論。
- ・大阪府箕面市北芝フィールドワーク（10月13-14日）

日本福祉大学大学院社会人学び直し「地域再生のための福祉開発マネジャー養成プログラム」の支援を兼ねて実施。北芝地区を視察。「らいとびあ21」（箕面市立萱野中央人権文化センター）にてプログラム参加者や北芝の職員がともに議論。



2) 海外フィールドワーク・交流

- ・韓国ソウル市福祉財団との協力及び共同研究活動
- ・日韓共同フォーラム「地域社会の包括的ケアシステム構築の比較」（5月25日）：日本福祉大学とソウル市福祉財団の連携協定に基づいて、当センターの協力で実施（芦屋市職員2名の招へい等を支援）。
- ・ソウル市福祉財団の「2018 International Field Experience: Human and Social Services in Seoul」（韓・米・日の大学院生研修プログラム）：日本福祉大学大学



院生5名の研修参加等を支援。

- ・韓国ソウル市の社会的経済や若者支援等のフィールドワーク（2018年10月17-20日）
日本福祉大学大学院社会人学び直し「地域再生のための福祉開発マネジャー養成プログラム」の修了生へのフォロー支援として実施。
- ・ウガンダ国「コミュニティ開発官を対象とした開発福祉実践能力強化」プログラムの支援（2018年11月6-15日）
JICAからの依頼を受け、西ナイル地域の9名のコミュニティ開発官を対象に、日本の開発福祉についての講義、高知県地域福祉推進の仕組み（地域支援企画員制度等）の解説、土佐町集落福祉の見学等の研修協力を実施。
- ・韓国住民運動情報教育院（CONET）や忠清南道まちづくり支援センターとの研究協力（2019年1月25-27日）
2015年度から「福祉社会開発の実践」における人材育成方法を探る一環として、CONETと協力を推進。今回はCONETとともに、忠清南道洪東面等をフィールドワークしつつ研究会を実施。なお、忠清南道まちづくり支援センターの学術フォーラム「地域福祉とまちづくりの融合」に参加し報告。



※「アジアの福祉社会開発」は、Vol.8から福祉政策評価センター・アジア福祉社会開発研究センターの共同企画によるニューズレターとなり、「福祉社会の開発・政策研究」に変更しました。なお、ニューズレターのバックナンバー（Vol.1-8）は、下記のアジア福祉社会開発研究センターホームページからご覧になれます。

日本福祉大学 福祉政策評価センター・アジア福祉社会開発研究センター ニューズレター
「福祉社会の開発・政策研究」Vol.9

発行：2019年3月 日本福祉大学 福祉政策評価センター・アジア福祉社会開発研究センター
〒460-0012 名古屋市中区千代田 5-22-35 日本福祉大学名古屋キャンパス北館 7F tel.052-242-3082
www.nihonfukushi-u.jp/spec/ www.n-fukushi.ac.jp/research/arc-wd/