

# 地域福祉における専門能力連携システムの重要性の検討

A Research on the Importance of Professional Cooperation  
System for Community Welfare

船 木 幸 弘  
Yukihiko Funaki

## I はじめに

今日の社会福祉は、在宅生活を基礎にそれぞれの自立を達成するための社会的なニーズが生じた場合に、そのニーズを充足するためのサービスを利用するようになってきている。そして、多様なニーズに即応する多様なサービスが求められるとともに、公平かつ画一的、標準的なサービス提供を図ってきた行政サービスに代わる多様なサービスの供給主体の算入も求められるようになってきている。社会福祉基礎構造改革においては、地方分権化の一層の徹底、規制緩和の促進による民間参入と社会福祉法人を含む民間の主体性確保、在宅福祉からより総合的で自立と参加を内容とした「地域福祉の推進」が強調された。平成2年の福祉関係八法の改正での在宅福祉重視の課題を超えるものとして「地域福祉の推進」をうたったこの社会福祉基礎構造改革の基本的方向は、地域福祉の主要な課題を地域での総合的な自立支援体制の確立、社会参加の促進、地域住民を含む多様な供給主体の参入、地域における思いやりと相互連帯意識の醸成、自助、共助、公助のパートナーシップの確立等などとして提示されている。

しかし、地域の人的資源を民生委員児童委員活動などと有機的に結びつけながら、地域の福祉的活動へと展開させるための手法開発が「地域福祉推進」の課題とされているが、このような専門性を有さない地域住民の参加や連帯は、地域の社会福祉問題の解決にどこまで専門的であり得るのかは疑問である。それは、今日の福祉サービス供給には、一定の制度におけるサービスがクライアントに接近して提供される仕組みが存在しているものの、個々のクライアントのもつ課題についての最適な解決を導くためには、それらのサービスを

どのように用いれば自立の達成のために良いのを見極める専門性が求められるからである。さらに、解決すべき状態としての「主訴」やその自律的解決という観点から、人の生活における安心を具体的に実現できるような機能性を有する「連帯」や「共助」に必要とされる専門的・社会的機能のあり方も問われてくる。

小論は、これからの社会福祉の主流として「地域福祉の推進」の重要性が増すなかで、社会福祉ニーズの実勢に即応したサービス実施体制のあり方の1つの方向性として、地域に散在している専門能力が有機的に機能すること、人の自律を妨げている主訴を解決に導く地域福祉における専門能力の連携システムの重要性を検討するものである。

## II 地域福祉の推進と社会福祉法人

### 1. 地域福祉のあり方

今日の地域福祉は、1993年の厚生省「国民の社会福祉活動への参加指針」や、中央社会福祉審議会意見具申「ボランティア活動の中長期的振興方策」において「参加型社会」構想が示され「参加」「参画」が1つの流れとなってきたが、社会的排除や孤立、生活障害等の高度に専門的判断が求められる社会福祉問題が顕在化している現状がある。また、地域住民の意識に、社会福祉は行政が責任を持つものであり、行政に任せ要望すれば地域福祉が進むといった考えも存在し、行政側にも、社会福祉については、各種の制度に即したサービスをそれぞれメニュー化して並べておくことが行政の役割であるといった考え方も存在している（和田 2002）。地域福祉の実現のためには、こうした社会福祉についての意識や態度の改革が

求められる。

地域では、多様な分野に社会資源が存在し、それぞれの目的に利用され、住民の日常的なサポート活動なども盛んになってきている。しかし、障害者などの社会的統合等に対応できるネットワークの構築は、高齢者福祉や子育ての分野に比べてサービス供給が著しく遅れている。住民にとっての社会福祉がより身近で豊かなものとなるように、それらを再評価し、対象を限定せずに共同利用を進め住民活動団体が協働しあうことと、行政施策の有機的な組み合わせも可能性となることが期待される。

今後の地域福祉推進のあり方は、インフォーマルサービスについての質を高めるための人材育成や、適切な情報提供・役割分担等のネットワーク形成を前提とした「参加」「参画」を積極的に活用することである。しかし、そのためには、参加参画の結果起こりうる「善意の合成の誤謬」を回避しながら、専門的モニタリングや専門的クライアントマネジメントの機能を地域の深奥に拡張する仕組みづくりが必要であり、専門機能の提供に責任を負う社会福祉法人与行政の保健福祉関係部門などの能力資源を、使命と目標の共有によって地域単位で組織化されることが重要となる。このことから、地域内における専門的福祉力の向上には、社会福祉法人の持つ専門能力が地域福祉に果たす役割として重要性が増しているといえる。

## 2. 社会福祉法人のあり方

地域福祉に必要とされる専門能力として、社会福祉事業の主たる担い手としての社会福祉法人に期待されることは、民間性の衰微が指摘されているがその公共性に相応しい創造的民間事業性を発揮することである。社会福祉法人の公共性は社会的信用によって担保されるとの制度の本旨から、社会福祉法人をできる限り地域に密着させる仕組みのあり方が重要である。それぞれのモデルを根拠づけるような社会福祉ニーズが存在している現実に社会福祉法人の経営論から理論を現実社会に適用しようとするれば、総合的な対応ができる事業の枠組みを確保する発想が必要である。社会福祉法人の社会福祉事業の公の社会福祉事業の実施者としての側面と、私の創造的な社会福祉事業の担

い手としての側面という二層化は、実態としてはグラディエントなものであり、身体介護サービスの単品給付から社会関係性の回復まで、社会福祉法人単独での労務提供からネットワークの組織化を伴う自立支援まで、実に濃淡傾斜的に存在するのが実態である。地域福祉には、このような実態に対応できるような多元性、有機性、弾力性が求められており、社会福祉事業の主たる担い手である社会福祉法人には、これに適合する法人の事業構成の構築が必要となり、在宅と地域と施設との双方向性の確立や、処遇段階と状態変化に対応できるサービス群や能力組織の構築などが、地域福祉の専門事業化と呼びうるような傾向と同時に進める必要があると思われる。施設そのものも、分野別の処遇施設から社会福祉の用に供する施設へと多機能フルセット化が求められ、地域分散型サテライト等を活用した居住と施設の連続化が展開されていくことで、社会福祉法人の公共性にふさわしい創造的民間事業性の発揮余地がある(小笠原 1999)。

これからの地域福祉への社会福祉法人施設の役割に期待されることは、専門的な知的資源の育成・供給源としての役割、パトローリングやスクリーニングを含めた情報蒐集・分析の役割、コミュニティ・ケア・マネジメントの役割、地域福祉に必要とされる諸機能の調整弁としての役割など、地域、家庭との双方向型の機能を装備したベースキャンプ的なことを担うことである。このような新たな社会福祉法人の役割が地域において発揮されることで、地域福祉の専門事業化が進み、新たな今日的生活支援システムの構築進展への期待となっていく。

## Ⅲ 地域福祉の計画的推進

### 1. 地域福祉実践の課題とサービス供給

我が国の地域福祉の理論展開の基本類型は、その第1に、福祉的運動の規範形成機能を重視する運動論的地域福祉論を含む、生存権保障の政策制度体系を政府間分権の枠組みの中でより実体的に強化しようという戦略に立つもの、第2を、サービス・ニーズの普遍化に対応し得る近接的・範囲的サービス供給システムを構想するもの、第3

を、市民的自由・連帯を基礎とする普遍的・水平的な新たな社会福祉の実践方法としての枠組みを重視するものとして3つの類型に見られる。しかし、これらの理論展開は、地域福祉という実践的方法の正当性や合理性なりの理論的構成に関心が共有されており、人の自律を困難にしている福祉的問題の範囲や類型、その問題の構図のあり方における多様性などの問題の実態整理を踏まえ、その解決方法における原理的普遍性と方法的多様性を視野に入れた上での地域福祉の実践方法の理論構成不足である。

社会福祉法（2000年制定）における地域福祉は、「地域における社会福祉」のことであり、状態的な概念（人として安心のある生活環境の実現）と手段的な概念（地域の自主的・自律的な積極的な取り組みの実行）から定義され得る、と社会福祉法研究会編『社会福祉法の解説』において説明されている。しかし、地域福祉とは、個人の尊厳の理念にたって、個人の生活の自立を、社会の連帯の考え方にたって支援するという「社会福祉の目標」を、「地域」の中で個性ある方法で実現することと捉えたと、「自律→個体の自立→存在の自立」といった連関を支える環境が整うことによって、はじめて人は尊厳をもって、その人らしい安心のある生活が保障されることになる（小笠原 2003a）。そして、地域における社会福祉の個性的な仕組みの具体化が課題であり、地域的サービス供給システムの構想においては、そのサービスをどのように用いれば個々のケースの最適な解決を導くことができるのかという、サービスへのニーズの先にある一定の機能特性へのニーズという方法的視点も重要性である。したがって、地域福祉実践は、「尊厳をもって、その人らしい安心のある生活」が保障されるように、ニーズの先にある一定の機能特性へのニーズという方法的視点を重要視し、それぞれの地域における個性的な仕組みとして、福祉サービスの合理的供給システムの構築を課題とするものといえる。

## 2. 合理的サービス供給システム

従来の社会福祉は、施設福祉サービスが中心であり、施設利用者のニーズを障害や介護の程度・種類、問題の属性などにより細分化し、同じニ

ーズを持つ人を一カ所に集め、必要なサービスを画的、均一的に提供する分類主義的な考え方があった。1990年の社会福祉関係八法改正により、社会福祉のあり方を国のいうとおり自治体を実施させる機関委任事務制度から、自治体が地域の実情に即して主体的に考え推進できる団体委任事務に移行され、自治体における在宅福祉サービスを軸にした地域福祉の計画的推進の時代に入っている。大橋（1995a）は、同一地区で同じサービスの内容であるにもかかわらず、障害者サービスと高齢者サービスとが別々のサービス供給組織により提供される必然性は何もなく、同一地区内においては、障害者、高齢者、1人親であればサービスの内容に着目した場合、同じサービスの提供が必要ならば、同じサービス供給組織が提供した方が合理的ですらあると指摘している。必要なサービスを合理的に供給するシステムを求めるとこの指摘は、地域福祉実践において、つぎのような視点を示唆している。在宅で自立した生活を送るための必要なサービスは何か、障害者、高齢者という属性の違いは施設ほど問題とはしない同じサービスの利用者であると捉える視点である。入所型施設のような同じニーズを有する福祉サービスの利用者を、一カ所に集めてサービスをパッケージして合理的に提供するという供給側の視点から、利用者が必要とするサービスを選択しそのニーズに合理的なサービスを計画的に供給する利用者側の視点に代えていくことが必要となる。地域福祉とは、地域住民の総体としての生活を向上させることであり、それには行政のタテ割りを排除し、社会福祉行政再編成も含めて、地域で横断的に有機化し、在宅福祉サービスを軸に、新しいサービスシステムとして提供するものである（大橋 1995b）。在宅福祉サービスをどのように考え、どのように整備していくかは色々あると思われるが、在宅福祉サービスが求められる社会的、時代的背景を踏まえ前述の入所型社会福祉施設の整備からその展開を考えると、施設サービス方式のように全生活を丸抱えするのではなく、本人の自立を尊重し、その人の「必要と求めに応じたサービス」を在宅のままの確に住民の身近な地域において提供することが望ましいといえる。したがって、地域福祉実践は、高齢者福祉、障害者福祉、

児童福祉という分野などで縦割りに分断、分担されている各種の制度・施設サービスをトータルの融合させ、在宅での自立した生活に必要なサービスを計画的に組み合わせた提供を基本とする、それぞれの住民の身近な地域における供給システムを構築することが重要である。

### 3. 地域福祉システムと地域福祉計画

縦割りに分断、分担されている各種の制度・施設サービスをトータルの融合させた計画的な供給システムの構築は、在宅において限りなく主体的に、自律的に生活できるよう物理的・精神的な環境の醸成と、住民の求めに応じて受容・相談・援助を提供し、日常的に濃密な対人ケアサービスを提供することが重要である。在宅福祉サービスの内容を集散的に捉えるのではなく、そのサービスをできるだけ文節化し各々のサービスを個々のサービスとして制度化しつつ、かつそれを住民の必要と求めの原則に基づいて有機的に提供できるようにすることである(大橋 2000a)。また、地域福祉は、在宅福祉サービスと組織化活動の両面から成立する。公私共通の課題として、地域福祉の主要な要件である在宅福祉サービスを地域社会の中に構築していくうえで重要なことは、公私の各々の諸機関、団体、個人のもつ領域や機能をうまく生かして、組織化された在宅福祉サービスの供給システムが作られることである(永田 1988)。このことから、地域福祉の実践においては、まず地域福祉のあり方が基本的な問題であり、必要とされる福祉サービスの統合化、組織化のための地域組織化が必須要件とされているものといえる。

在宅福祉サービスに注目し、縦割りに分断、分担されている各種制度・施設サービスのトータルの融合を地域福祉の視点から考え、法定化されている老人保健福祉計画、障害者福祉や児童福祉関係計画等、他の社会福祉分野の要素を含めた市区町村社会福祉行政全体の計画化を具体化することが、在宅福祉サービスを軸にした地域福祉の計画的推進の時代における市区町村の役割である。地域福祉計画は、①在宅福祉に必要な施設整備、地域の社会福祉施設の整備、②どのようなサービスを行うのかという事業・制度、③公私協働で運営する組織機構、④住民参加の仕組みと当事者の組

織化、⑤地域福祉の展開における財政についてなど、住民と行政の合意形成により、地域課題と行政課題を盛り込み、地域福祉の体系化・制度化を長期展望するものである。つまり、地域福祉計画は、保健医療をはじめ、関連分野のサービスの統合化を目指しているものであり、関連分野、諸機関との連携と合意形成が求められる。地域福祉システムの構築は、これらの推進を前提としたサービスのトータルの融合が図られ、市区町村社会福祉行政計画である地域福祉計画の策定で、地域住民の生活向上に資するものとして現実のものとなる。

したがって、地域福祉システムは、市区町村社会福祉行政の計画化・総合的福祉計画をその中核にして、在宅福祉サービスを軸にする地域福祉の推進を考えた地域福祉計画の策定のもとに進めることが重要であるといえる。

## IV 地域福祉システムの資源と機能

### 1. 在宅福祉サービスの構成要件

地域福祉の計画的推進は、在宅福祉サービスを軸にした地域福祉計画の策定によって、ニーズに対して社会資源を適用・充足する社会福祉サービスの総合化による供給システムを実現し、在宅で必要なサービスを受けられるような社会福祉サービスのトータルの融合供給システムを開発することが重要である。そのためには、サービスシステムを計画的に創設し、従来の施策によるものを改善、維持確保し、適切に運用することが基本的な要件として求められる。在宅福祉サービスをできるだけ分節化し、①在宅において主体的、自律的な生活ができるように物理的・精神的環境醸成、②住民の求めに応じた受容・相談・援助、③日常的に濃密な対人ケアサービスを伴う援助が提供できるよう構造的に捉えることが必要である。

在宅福祉サービスは、①居住空間サービス②家政サービス③自己実現サービス④保健サービス⑤経済援助サービス、として5つのサービスから成り立ち、それが地域的に分散しつつ、主体的選択のもとに有機化される可能性を持って制度化されているものとして、在宅福祉サービスの構成要素を、次のように整理することができる(大橋

2000b)。

- ①居住空間サービス：障害者用設備付き住宅、冷暖房設備付き住宅、火災報知システム、電磁調理器具、緊急連絡システム、安否確認システム、低家賃住宅、保守営繕管理、夜間・冬期間共同生活システム
- ②家政サービス：入浴サービス、食事介助サービス、清掃サービス、洗濯サービス、消費管理・買い物介助、財産管理、身辺自立援助、衣類寝具管理、在宅介護者援助、緊急一時保護・ショートステイシステム
- ③自己実現サービス：社会参加、労働、旅行、理美容サービス、交流活動、文化活動、趣味活動、生涯学習（自己啓発）、情報・コミュニケーションサービス
- ④保健サービス：通院介助、訪問看護、入院付き添い、機能回復訓練、健康管理・診査、健康相談・健康教育、介護技術・知識学習援助
- ⑤経済援助サービス：年金、生活保護、世帯更正資金、就労収入保障、日常生活用具貸付制度、介護者手当

これら5つの構成要件を提供するサービス組織（機関）を資源として、住民の「必要と求め」に応じて柔軟に総合的な提供が行われること、サービスの提供の仕方もサービスセンターなどの拠点施設を軸にしながら、時には通所方式や職員の訪問方式など柔軟な機能が求められる。

## 2. 在宅福祉サービス供給のあり方と資源

在宅福祉サービスの5つの構成要件を提供する供給組織としては、行政をはじめ、農協、生協、社協、あるいは民間の企業など多様な組織が考えられるが、在宅福祉サービスに求められている特質である柔軟性、緊急性、総合性、社会性、精神性、個別性の課題を克服できる行政直営のサービス供給組織ではないあり方として、①行政と在宅福祉サービス供給組織との関係、②在宅福祉サービス供給組織の合理的・能率的運営、③在宅福祉サービス供給組織の多様な財源確保、④住民参加型供給組織の形態組織のあり方、⑤組織運営への住民の意見反映、⑥新しい在宅福祉サービスの動向に見合った供給組織のあり方、⑦既存の福祉団

体との関係という特質や役割を考えると、福祉公社方式、社会福祉事業団方式、社会福祉協議会方式の3つがあげられる。福祉公社方式は、近隣住民の参加と組織化、ノーマライゼーションの思想の具現化・趣旨を生かした展開は難しいし、社会福祉事業団方式は、公設民営方式が必ずしも理念どおりに現実を伴っておらず、行政直営よりも運営の硬直化も存在していることから、最も妥当であると思われるのが社会福祉協議会である。しかし、社会福祉協議会は、その役割、活動展開などその現状についての問題や住民から十分認知されているとは言い難い側面もあり、抜本的改革と組織整備が必要であることは否めない。

## 3. 中核的サービス供給システムのあり方

地域福祉システムは、「情報サービス」「相談サービス」「援助サービス」の3つのサービスシステムが全体的として統合的に運営され、それぞれ過程が適切に関連づけられ、組織づけられていることが重要である（永田 1988a）。「援助サービス」およびそれを利用するにあたって欠くことのできない「相談サービス」を提供するためには、多くの整備された機関、組織、施設が必要である。既存の各種機関・組織が真の意味での地域社会を基盤とする協同態勢が取れるよう推進努力が必要であり、自治体行政機関の役割が特に重要である。自治体の福祉行政機関としては、市町村保健福祉医療部課局、福祉事務所、児童相談所、保健所、その他の各種相談所、公民館などが上げられる。また、社会福祉施設や病院・診療所、社会福祉協議会やボランティア団体などがいかに有機的に連携し、効果的かつ効率的な活動をすすめるか、その体制をいかに組織化するのが課題となる。特に、サービス供給システムとして供給活動の中核となり計画推進の主体となる「協議会（在宅サービス推進協議会）」の組織化が重要課題である。これらが、日常生活圏から基礎的自治体の全域に重層的に、また地域事情に即した形態で設定されることが求められる。この組織には、自治体行政機関をはじめ、社会福祉、保健医療等の専門機関や専門的な組織、施設と各種の地域組織、当事者組織を包括したものであり、その機能は、福祉コミュニティを形成する組織化活動、サービ

スの計画化とその実施運営及び、これらの活動を地域社会に組み込ませるための運動主体としての機能のすべてを必要とする。在宅サービスは、専門的サービスと非専門的なサービスな日常的ケアの有機的な結合が必要であり、特に、生活に関連する隣接各分野の統合的運用が不可欠であって、それらが地域社会の内部に組織化され、住民の主體的な参加を絶対の要件とする(永田 1988b)。在宅福祉サービスにおいてニーズの把握、サービスの判定・提供・評価など一連の業務を適切に進めるためには、それに必要な専門職員と組織を配置する福祉事務所があるが、町村では設置されていないし、公的施策は公平が原則とされている。特に、地域によって、あるいは対象分野によっては、著しい社会福祉サービスの格差があることは許されないし、地域福祉を行政的側面から見ると、基礎自治体である市町村レベルの社会福祉行政の強化拡充と責任体制の確立が重要であり、その推進は、地方分権化なしでは成し遂げることは困難であると考えられている。

しかし、これからは行政だけがサービスを行うといった発想ではなく、住民の生活実態や要望から求められているサービスにどう応えられるかを基本に、サービス供給組織のあり方や運営方法について、もっと柔軟に考えるべきである。物質的資源、制度的・創作的資源であるにせよ、それらの合同調達、共同運営こそが地域社会の統合的な努力目標とされることが求められる。そして、その実現のためには、①必要なサービスが総合的、効果的に利用できる供給体制の整備とサービスの質の確保、②地域的にも、個人的にも全体を考えて総合的な供給の行政による調整、③利用者に生活圏を考慮し、区市町村をいくつかに分けた地域の拠点からのサービスの供給、④ボランティアへの依存を改め、専門職員の配置によるサービスの責任性を明確化することが重要である。

#### 4. 地域福祉システムサービスの供給方法

地域福祉システムにおけるサービスの供給は、高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉という分野などで縦割りに分断、分担されている各種の制度・施設サービスを生活に必要なサービスとしてトータル的に融合させ、計画的に組み合わせた提供を

基本とする。そして、入所型社会福祉施設サービスの水準を下回らないように細分化し、必要と求めに応じた訪問型と通所型サービス提供が必要に応じて利用できるようにしておくことが重要である。地域福祉システムは、先に述べた「在宅福祉サービス供給のあり方」をそれぞれの基礎自治体のシステムとして構築することが望ましい。

地域福祉システムには、サービス運営全体に係る業務の責任を持ちながら、サービス調整機能を常設する本部の設置が必要である。この本部では、行政や関連専門団体との連絡調整、研修及び学習の企画運営を行うと同時に、専門的な相談にも応じる。また、住民が身近にサービスが利用できるように、人口1～2万人程度の範囲で在宅保健福祉センターなどのサービス拠点を設置し、ソーシャル・ワーカーを中心とするチーム・アセスメントによりサービスを提供する。サービスの水準は入所施設の水準を下回らないことと、サービス利用者の状況に応じた必要と求めに応じたサービスプランがたてられることを必要とする。そのために、アセスメントでは利用者が参加する仕組みも検討することが必要であり、時には、契約した非常勤のホームヘルパーや近隣のボランティアをも含めたサービスネットワークをつくる必要がある。そして、在宅福祉サービスの運営委員会を利用者の代表委員の配置を考慮のうえで設置し、これらの運営にあたる。また、市町村に「地域福祉推進委員会」などを条例で設置し、住民参加による運営を進めること、つまり、入念な計画を策定しても、ありがちな計画倒れとならないための制度化の手続きがしっかりとなされていることが重要である。

地域福祉システムが、その基礎自治体固有のものとして機能し定着するためには、これらの流を地域福祉計画において明確に示し、条例または要綱などにおいてしっかりと明記することが必要である。とりわけ、地方行政はこれまでの経験から、国の政策制度に沿った施策の展開に慣れ浸っている。地域福祉システムが、その自治体固有のものとして機能し存続するためには、固有の制度としての手続きも必要である。そして、縦割り行政に浸っている行政担当者の人事や首長の意識や方針にどのような変化が起ころうとも、安定した

システムとして確立・確保され、地域住民に安定提供を保障するものとするのが重要である。この地域福祉システムの構築が、何らかの障害をもって生まれた子どもが生涯をとおして暮らせる地域となることへの安心となり、その基盤があることで高齢者や何の起因で障害を保有しても、その人なりの地域生活を可能とする福祉コミュニティへと発展するのである。

地域福祉は、①在宅福祉サービスの整備、②在宅福祉生活を可能ならしめる住宅の整備と移送サービスの整備、③近隣住民の参加による福祉コミュニティの構築、④都市環境の整備、という、この4つの機能を構成要件としつつ、それらを総合的にネットワークングし、住民の地域自立生活を保障していく営みである（大橋 2000c）。しかし、当然の事であるが、福祉事務所を持たない小さな自治体の取組みも視野に入れる必要があり、社会福祉に関する専門職の配置がされない小さな自治体では、これらの営みは行政だけではできない。したがって、各種諸機関のサービスのコーディネート（連絡調整）が重要とされる地域福祉システムは、社会福祉に関する専門職が配置されている社会福祉協議会がその役割を担うものとし、地域住民がサービスの利用者として、地域の当事者として町内会や民生委員なども参加する機能とすることが重要である。しかし、このように地域の人的資源を民生委員児童委員活動などと有機的に結びつけながら、地域の福祉的活動へと展開させるための手法の開発を課題としても、この専門性を有さない地域住民の参加や連帯は、地域の社会福祉問題の解決にどこまで専門的であり得るのかの課題が残っている。

## V 地域福祉における専門能力連携システムの重要性

### 1. 自律選択に基づく福祉サービスの利用

小笠原（2002）は、福祉関係八法の改正から基礎構造改革への流れをふりかえり、市町村及び民間への分権と並んで個人への分権という社会福祉サービスの利用決定権を行政や事業者から個人に移そうとする個人の「主権者化」とでも表現する傾向として、第三の分権が確認されると述べて

いる。この個人の「主権者化」とは、市場消費主体としての個人の選択権と、個人の人としての自立を根底に置く二義性を内包した個人モデルであり、社会福祉における「個人」の位置づけを「利用者」としている社会福祉法は、この二義性をあえて整序しているものではない。この2つの個人モデルの理論的立場の異なりは、社会福祉における市場評価、国際的な福祉動向についての認識や社会福祉の公共性の捉え方などにおいても明らかである。

しかし、社会福祉サービスの実勢から市場個人主義的モデルを前提にみても、社会福祉サービスが個人の範囲を超え家族や世帯を支援する要素をもつことは否定できない。さらに、社会的な視野で人の自立を捉えることからみても、社会福祉サービスの利用にあたっては、消費選択者としての個人保護や豊かな選択条件の確保が重要である。このことから、人の生活における自立や自由を保障するために必要となる資源を、誰もが認める平等な公共的ルールに基づき配分する仕組みの開発にとって、利用者の自律選択に基づく福祉サービスの利用の確保が重要な課題であるといえる。

### 2. 効果的な配分を行う専門能力

介護保険に代表される制度の基本原則は、利用者の自律選択に基づくサービス利用にあるといわれ、今日では、社会福祉における一般原則となってきた。この原則を実際の処遇場面において実現するためには、その現場における専門能力のあり方が重要性である。

利用者の自律選択に基づくサービスの利用を具体的に実現するためには、曖昧さを伴う言語表現による利用者の「主訴」を、自律的判断によって解決可能なレベルまでに持っていく必要がある。また、利用者の自律選択は短期的・緊急的なサービスが優先されがちで、長期的な視野に立っての目標や処遇の妥当性、危険回避的な手立ての観点が見落とされることがある。それらに対処するためには、利用者の処遇に関する合理的な選択を可能とする、自律選択のための十分な説明能力が求められる。このことから、この自律選択に至る前提条件を整えるためには、当事者の選択が最適と

なり得るための説得しうる方向性と方法論を提示する能力が重要であるといえる。

また、利用者は満足していても、処遇展開の観点から修正すべき問題が生じたまま中途半端なサービス利用となり、サービスが主訴解決を促すものとしてではなく状態の悪化をも招くことがある。それを回避するためには、処遇過程におけるモニタリングや効果測定、処遇の継続や変更の必要性と終結の判断が適正に行われる必要があり、利用者の状態変化を客観的に把握し評価する能力も必要である。

このように、利用者の自律選択に基づくサービスの利用という原則は、専門的な支援機能との協働性においてはじめて可能となる。処遇の最適性や利用者の納得性などは、すべて専門職が職務遂行にあたって発揮する能力が重要性であるといえる。専門性とは、特定の目標性を有する仕事を一定の判断力と技能を駆使して効果的に成し遂げる能力のことである(小笠原 2003)。つまり、このような専門性が求められる専門職は、ミッションないし、目標を組織的に達成しようとする際に効率性の観点から組み立てられる一定の分業・協働関係の一分野についてのエキスパートであると説明できる。専門能力は、1つの目的を有する一連の行為(要素作業)の集合としての課業が集まって出来上がっている。課業の遂行にあたって必要な要素作業の内容や組み合わせは、クライアントによって異なることから、組み合わせの違いによる課業の難易度と多様性がクライアントごとに存在することがわかる。専門能力は、特定の目標において、一定の分業・協働関係の分野で効果的に発揮されるものであり、利用者の「主訴」には特定目標が多様に存在しその人なりの課業が求められることから、一定分業・協働関係分野の対応では不十分な状況を生む。

したがって、地域福祉においては、専門能力による不十分な状況の最適化を図るための仕組みが必要となる。その仕組みには、専門能力の効果的な配分が利用者の自律した生活の支援として求められることとなり、それに応えるための効果的な配分を行う専門能力機能を組織化することの重要性をここに見いだすことができる。

### 3. 地域福祉における専門的能力の連携

専門能力の効果的配分を行う専門能力機能組織化の具体化は、単独事業者が総合サービス機能を保有し、地域福祉の官制高地的役割を担う事例がないでもないが、それぞれの法人・事業者の事業範囲や人的資源には限界がある。これは、福祉的主訴の解決が、主訴への協働性を支える専門性という観点から、個々の主訴に対する最適対応プロセスとして一連の専門機能が連携するケア・プロセスであるものの、人びとに届かない状態があることは、単独事業者の範囲では、専門的「能力」への機会が欠けていたり、不十分であったりすることから起こることである。主訴には、問題の性質や深刻さに濃淡傾斜的な幅があり、一定の制度的サービスでは給付を超える領域の存在や、様々な専門能力が個々の事業体に属しながら地域社会に散在しているが、これらをひとつ1つの事業体が、単独で地域福祉の必要性を全面的に充足する総合的な事業の枠組みを確保することは、現実には困難な問題である。一般的な主訴を解決する支援・プロセスは、様々な専門的活動によって担われ、主訴を最適に導くための支援・プロセスは、異なる専門機能性を有した各種の役割が連携して組織的に運営される仕組みとなっている。その連携は、主訴への各種対応能力の最適な組織化であり、社会福祉施設内の処遇においても同様に、各種専門機能の適正な役割分担とその最適な組織化という原理が働いている。

このように、福祉的資源配分の仕組みを支援・プロセスに対応する能力組織化の原理で捉えた場合の地域の理念は、このような支援・プロセスが多様に重なり合う公共空間であり、地域福祉は、各支援・プロセスに対応する能力組織とその機能の集合と捉えることができる。1つの福祉経営事業体が、このように内部で施設から在宅までを包含し一貫した支援・プロセスの組織化は困難である。このことから、地域福祉における主訴を最適に導くための支援・プロセスの全面的な充足には、地域内の各種福祉資源の連携が重要であるといえる。

地域福祉の課題は、主訴に対する最適対応能力への機会の不偏的・普遍的な保障を人の自律への条件とする視点にたち、専門能力を資源とする具

体的な配分の仕組みを複数の異なる専門能力の各種役割組織化によって構成することにある。この具体的な配分の仕組みは、個々のクライアントごとに異なる主訴の内容に則したクライアントの機能特性を充足するものであり、専門的な能力資源の配分は、個々の機能特性への最適偏りのなさを充足し保障するものでなければならないといえる。

## VI まとめにかえて

地域には、社会福祉分野の専門機関・専門職の相互のつながりが、その範囲や密度にレベルの差を有しながらも確実に存在している。さらに、専門的なつながり以外においても、福祉的機能を期待することが可能な地域組織上の各種の人的つながりも存在する。主訴に対する最適対応の観点からいえることは、専門職の能力組織化を核にした周辺に、各種のネットワークが連携されるような、支援・プロセスに対応する機能組織化を可能にする条件の構築が求められることである。

小笠原(2002)は、地域内の多様な専門機能を統合して最適運用するための地域総合生活支援コンソーシアム(事業協働)のような仕組みが必要になるといわれると述べている。これは、専門機能の提供に責任を負う社会福祉法人、行政の保健福祉関係部門などが、使命と目標の共有の上に立つ一定の協働的機構を創設し、お互いそれぞれの持ち味を活かしながら、能力資源の最も有効な組織化を地域単位で目指す福祉コンソーシアムを提案しているものである。支援・プロセスに対応する能力の組織化を地域福祉の枠組みで構想するために、地域内に張り巡らされている各種・各層の機能ネットワークが、支援・プロセスの目標に沿って整合的に機動できるような戦略的パートナーシップの考え方を具体的にしたものといえる。この各種の専門能力の有機的な組織連携によって構成された組織の新たな福祉サービス提供体制構築の概念は、地域福祉を主訴の解決機能の束としての能力組織と捉え、規範的根拠を、自律への機会の保障と主訴への専門的対応能力への機会における平等の保障である。しかし、地域社会に散在する専門能力の組織化で使命と目標を共有

し、「地域総合生活支援」という枠組みでの福祉コンソーシアム形成は、各事業者の本体事業と協働事業との関連性や事業協働の運営形態などの検討課題もある。社会福祉法第4条の「相互に協力し」の1つの方向性としての試行が期待される。

社会福祉法の制定に至る基礎構造改革の政策理念である公的規制緩和、市場の競争的統制の活用、利用者の選択、新たな地域福祉という政策議論の理念、包括的な方向性は、個人としての自立の尊厳を基本としている。個人の自己決定を原則とする新たな地域福祉の創造は、地域福祉計画において実践主体が具体化するものであり、国と実践主体との関係の在り方を明らかにしていくことが法の役割でもある。地方への集権化、民間の多様な自発的社会福祉事業の創造やその事業コンソーシアムの形成、社会福祉における主権原則と公的責任範囲を見直した総合的に・包括的な法整備の必要性が高まってくると思われる。

地域福祉を推進するためには、資金難であるが意欲に富む事業者や良質な企画を有する事業者の育成も必要であり、社会福祉法人には、創設の趣旨に立ち返り、自主性・自発性を確保・強化していく方策の検討も求められる。

今後は、社会福祉を目的とする事業の経営者間での創造的で高質なサービス形成における競争という点で、イコールフットイングの促進が必要であり、税制などを含め抜本的な制度是正も求められる。地域福祉における専門能力連携システムの構築は、住民と行政の合意形成による地域福祉の体系化・制度化を長期展望する地域福祉計画の策定によって明確化し、社会福祉サービスのトータルの融合供給システムの構築、制度化を進めることで、市区町村分権化への条件整備を促すものとしても重要な課題である。

## <文献>

- 三浦文夫・橋本正明・小笠原浩一編(1999)「社会福祉の新たな次元」中央法規
- 和田敏明(2002)「地域福祉の推進を創り出す計画づくりを」『社会福祉研究 第85号』、鉄道弘済会、巻頭言p1
- 小笠原浩一(2002)「補論：基礎構造改革と分権化」『福祉国家の変貌—グローバル化と分権化のなかで—』東信堂
- 小笠原浩一(2002)「社会福祉法人の沿革と施設運営の課題」

- 『社会福祉研究第85号』, 鉄道弘済会, p32
- 小笠原浩一 (2003) 「高齢者介護分野における仕事・能力の現状と展望」『図説 高齢者白書 2003年版』全社協
- 小笠原浩一 (2003) 「事業コンソーシアム(協働)方式による統合された地域総合生活支援機能の構築に関する研究—ニッセイ財団社会福祉実践的研究助成最終報告書」ニッセイ財団「高齢社会福祉・実践的研究」助成研究, p7
- 大橋謙策 (1995a) 「地域福祉論」財団法人放送教育振興会, p153
- 大橋謙策 (1995b) 「地域福祉論」財団法人放送教育振興会, p155
- 大橋謙策 (2000a) 「コミュニティソーシャルワークと自己実現サービス」万葉舎, p22
- 永田幹夫 (1988a) 「地域福祉論 改訂第2版」全国社会福祉協議会, p58
- 大橋謙策 (2000b) 同掲書, p38-43
- 永田幹夫 (1988b) 同掲書, p96
- 大橋謙策 (2000c) 同掲書, p29