

原著論文

障害者の地域生活と地域福祉実践の可能性に関する一研究

都築光一

東北福祉大学

要旨

今日のわが国では、地域共生社会の構築の必要性が称えられ、これまで以上に障害者の地域生活の実現に向けた取組みと、地域福祉の推進が必要とされるようになってきている。しかし現実には、なかなかこれが進んでいない。そこで本稿では、これに具体的な実現の方向性と可能性を探るため、山形県の二つの調査結果を取り上げ、調査主体の了解の基に二次分析を試みた。その分析結果のデータから、可能と思われる要素として地域福祉推進に関しては、あらゆる人々が参加可能となるような条件整備に関するニーズの把握と、これの実現に向けた実践の必要性が確認された。施設利用者の地域移行に関しては、外出と地域住民とのコミュニケーションの必要性が示唆され、そのための支援のあり方や、地域における受け入れのあり方などの必要性が示唆された。こうした結果から具体的な実践課題として、意思決定の内容の検討、地域共生社会の実践手法、障害者も含めた「地域像」の形成、中川地区に代表される成功事例の研修などが考えられた。

キーワード：地域共生社会、地域福祉、地域移行、意思決定支援、中川福祉村

1. 背景

近年は、社会福祉関係法制度の改正が相次いでおり、地方公共団体をはじめ、関係機関は対応に追われている。最近では社会福祉法が改正されたことによって、包括的支援体制の中軸的事業として位置づけられている重層的支援体制の実施に向け地方公共団体は、多忙な業務に負われている。今回の社会福祉法改正は、地域福祉分野において財源保障がなされた点で、歴史的な意義は大きい¹⁾。しかし、法が改正されたとは言っても市町村等地方公共団体や実践現場では、簡単には業務手順等の転換はできない。加えて地域住民にとっては、未だ「我が事」として受け止めているとは思えないばかりでなく、福祉サービスを必要とする地域住民等、いわゆる社会福祉の当事者の場合はなお言えることと思われる。

地域福祉は、本来住民主体が基本であり、加えて福祉サービスを必要とする地域住民等いわゆる当事者が確保される必要がある²⁾。地域福祉に言う「地域住民」の概念には、当事者は当然に含まれるものであり、地域福祉の場合は、当事者を含んでこそ「住民主体」が成立するのである。しかし現実の地域福祉に関する諸活動をしてみると、地域において展開される地域活動と、施設や事業所が展開している交流活動等に、活動が二分化している側面がある。地域で活動している方々やリーダーは、後継者育成の集団形成を期待する要素もあり、地域の自治会等組織を第一に考え、この組織を母体とした上で話し合いを重ねつつ、具体的な活動を企画し実施している実態がある³⁾。もう一つの活動は、施設に入所している障害者や認知症高齢者などが、「地域生活」を送るという活動である。しかしこの二種の活動は、活動を展開する地域という場において一元化され、「福祉コミュニティ」の構築の実践の必要性が述べられることはあつ

でも、実践されている例は少ない。定例的で日常的かつ継続的に、障害の有無にかかわらずに地域住民や施設に入所している利用者等が交流している実例は、福岡県福岡市の今津福祉村の例や、山形県上山市の中川福祉村などの例があるものの多くはない⁴⁾。しかしそこでの実践は、学ぶべき点が多い。以下の一文は、長く中川地区で生まれ育ち、途中で転居した女性の記録である。本人の了解を得たので掲載する。

…私が在籍していたころ、全校生徒数は250人ほど。学区内に盲学校があり、交流が盛んにおこなわれていた。お互いの学校を訪問したり、一緒に学習したりする機会もあった。中でも点字を教えてもらったことが一番印象に残っている。表を見ながら専用のツールを使って、一文字ずつ打っていく。それを目が見えない友達が指でなぞって名前を読み上げてもらった時何とも言えない嬉しさがあった。初めは目が見えない人との交流に、戸惑いもあった。しかし彼女たちはいたって普通という感じで「目が見えないからと言って、何もできないわけじゃないよ。音を出してもらえばその方向へ歩けるし、勉強したり遊んだりもできるよ」と言った。先生は難しいことを言わず、どうしたら一緒に過ごせるか考えるよう促し、様々な工夫をしていた。交流は小学校1年生から始まったので、今思えば小学校時代に障害がある人がいることが当たり前だった。学校には他にも知的障害を持つ子もいたが、近所だったこともあり放課後はよく公民館などで遊んでいた。付き合いづらさを感じたこともあったが、一緒に遊んだり学んだりすることは普通の事だった。学校以外でも、精神病院で開かれるお祭りには毎年遊びに行っていたし、地区のイベントには、多くの人が参加していた。

私が実際に暮らして感じたことは、住民の理解が進んでいるということだ。いろんな人がいるが、それを受け入れるという雰囲気があったように感じる。特に小学校は地区の人々との交流も大切にしている、登下校時にすれ違った人とは顔見知りでなくても挨拶をしていた。それが普通だった。私は途中で市内の別の地域へ引っ越したので、転校先の学校での生活に戸惑ったほどである。(以下略)

40年以上の取り組みの歴史があり、訪れた人々が感嘆の声を上げていることや、この地区で成長し、成人になって他の地域に転居した女性が、地域活動において障害者や認知症高齢者に対する対応の考え方について、違和感を持ったというエピソードもあるにもかかわらず、今日でも他の市町村へと広がりを持つことがなく課題とされる。

福祉コミュニティは、岡村(1970)が、社会学のコミュニティ論に対する社会福祉学からのコミュニティ論として提唱して以来、様々な研究者によって議論されてきた。その説明としては、高田⁵⁾が述べた「生活上の不利な条件を持ち、日常生活上の困難を持ち、または持つ恐れのある個人や家族、さらにはこれらの人々の利益に同調し代弁する個人や機関・団体によって、共通の福祉関心を中心として形成された特別なコミュニティ集団」という表現が、実践的な側面も含めて述べられているように思われる。そしてここにいる福祉コミュニティの形成は、絶えず様々な地域福祉活動が住民主体によって取り組まれつつ、発展させていかなければ維持できないものであり、この点で福祉コミュニティは、「静的」にあるのではなく、「動的」に活動していくことにより、地域住民に共有される形で存在するものであると言えよう。先の中川福祉村の場合、福祉村の活動に支えられ、中川地区内の小単位地域の日常的な活動が、施設や病院・学校などとともに地域活動が展開されている点からもこれは言えることである。近年、地域社会における人々の繋がり希薄化等に対する対応策が求められる中、具体的な実践活動の必要性の高まりを受けて「地域共生社会」として福祉コミュニティの取り組みの一部が政策化された。これはすなわち、「「地域社会」の「連帯と相互扶助」を基礎としたセーフティネット機能が弱まっているからこそ、地域福祉を「政策化」しなければならない⁶⁾」と認識されたことが理由となっている。こうした対応が必要とされるのは、今や都市や農村の区別なく、右田の言うように単なるサービスシステムだけではなく、内発性が伴わなければ「地域福祉」とは言わないことの証左と言える⁷⁾。こうした点から「地域福祉とは、地域住民等が、福祉コミュニティ構築を目指す実践を言う⁸⁾」と定義されるのである。その福祉コミュニティの基

本的な考え方の中には、ソーシャルインクルージョンがあり、実践理念としてのノーマライゼーションがある。これに関し「地域共生社会」を考える際の切り口として認識すべきことを原田⁹⁾は指摘している。こうした点を踏まえて今後は、二種の地域福祉活動が、政策化された地域共生社会の実現への取組みにおいて、どこまで内発性が伴った形で一元化を図ることができるかが問われよう。

ここに言う地域には、柴田の言う「親密圏での日常的な対話と学び合い¹⁰⁾」が得られる範囲をいい、そうした場においてこそ、日本弁護士連合会の宣言の言うように¹¹⁾、意思決定支援に基づく地域生活支援等も、併せて強力に推進される必要がある。「単位の小さいことが、自治の基本」として右田(2005)も指摘しているところであり、地域の人々の生活は、地域の人々が意思決定していくことにほかならない。地域には、様々な人々が生活しており、そのひとり一人の個人と生活が尊重される必要がある。そうした点では、意思決定支援に基づく地域移行の意義として、生活の場は、本人が決めることであるということである。この場合現在の施設においては、ある程度利用者に対して施設における集団生活への適応を強いるものになっていることを理解すべきであろう。それは施設運営のために、利用者に対して施設の運営方針に従わせるものとなっているのである。改めて「人間はどのような人であっても、単に手段として利用されることはできず、常に同時に目的として用いられなければならない¹²⁾」という人間性を尊重する考え方に立ち返る必要がある。しかし現状では、鈴木(2021)の指摘通り意思決定支援も地域生活支援も進んでいないため、具体的な取り組み方として柴田(2021)の指摘するように「他の専門職等と連帯し、行政ともせめぎあいつつ連携することも必要」となる。

そこでここでは、地域福祉の実践方法の要件としての、住民主体と福祉コミュニティ形成の上で、障害者の地域移行の意義と可能性について検討してみたい。

2. 研究目的

2-1 研究目的

本研究においては、地域福祉推進の上で、障害者の意思決定支援による地域移行の取組みを内包させる可能性について明らかにする。

2-2 研究課題

研究目的を果たすため、以下の研究課題を設定した。

研究課題1「福祉サービスの対象者であっても地域行事に参加すべきだと考えるリーダーのいる地域は、リーダーを含む役職員の多くが同様の考えを持っているため、住民の参加者数が多い。」

設定理由として、福祉サービスの利用者も地域活動に参加すべきであるとの考えを実現するためには、企画段階から参加しやすい条件を整える必要があり、結果的に要介護者や障害者およびその家族も参加できるようになることから、地域住民全体の中で参加者が多くなると考えられた。

研究課題2「意思決定支援に基づく地域生活に移行した障害者は、QOLが向上し、地域交流ができている。」

地域移行した障害者は、散歩や買い物に外出する機会を持つので、地域の方とのふれあいの機会を持ち、知り合いができることから地域交流ができていると考えられた。

3. 研究方法

山形県上山市において実施した地域役職員に対するインタビュー調査結果と、山形県山形市の社会福祉法人愛泉会における意思決定支援に基づいた地域移行事例調査結果報告書を用いる。上山市の事例を検証するための地域として選定した理由は、先に示す中川福祉村を構成する地区と、それ以外の地区の比較を行うためである。また山形市の愛泉会を選定した理由は、地域移行に積極的に取り組む県庁所在地の法人

の事例だからである。

3-1 上山市において実施した地域役職員に対するインタビュー調査結果報告書は、2018年8月において上山市社会福祉協議会が、地区会長や民生委員および地区の班長を対象に、地域福祉の推進と今後の地域像をテーマに、中川地区を含む18地区75人から、半構造化面接法により実施した調査結果報告書である。本稿においては、この調査の中から現在の地域福祉活動に対する「住民の参加状況」と「今後に向けた地域像」を対象項目とし、その内容として「住民の交流やつながり作り」に関する意識の中に、障害者や認知症高齢者が含まれているかどうかを確認する。そのため、この調査では、「福祉サービス利用者の地区行事への参加の呼びかけ」について重視したインタビューを行い、中川地区とそれ以外の地区の比較を行う。

3-2 山形市の愛泉会が取り組んだ地域移行事例調査結果報告書は、2020年11~12月にかけて、典型例4事例の地域移行前後の成果について、シングルシステムデザイン法にて当該事例の記録および関係職員を対象としたインタビュー結果によってまとめた報告書である。

典型例4事例を選定した理由は、グループホーム入居3年以内か否かと、知的障害以外の障害を重複して有しているかどうかの二点から選定した。また調査事項は、当該事例の行動観察を中心に、主として「人間関係群（施設内・家族）」「生活行動群（衣食住・医療・嗜好・サービス利用）」「社会関係群（余暇・社会関係）」の項目に関し、インタビューを行った。ここでは、インタビュー結果に対する複数の関係職員の協議結果に基づいてなされた、リッカートスケールにて評価した結果を取り扱うこととする。

この二種の報告書から、今後の地域像として障害者の方々との交流や参加のあり方に関する意識について中川地区とそれ以外の地区の比較を行う。また、愛泉会調査に関しては、意思決定支援に基づく地域移行の成果として、どのような点に成果が認められたのか、さらには地域社会との交流等の可能性に関し、報告書から特徴的な行動変容の部分を確認する。

4. 倫理的配慮

本調査においては、東北福祉大学研究倫理委員会の承認を得て実施した。また、調査を実施した上山市社会福祉協議会および愛泉会には、本論文において調査報告書を用いることに関し、了解を得るとともに、いずれの調査においても、個人が特定されないように加工することを説明し了承を得た。なお本稿において使用する調査結果のデータ等は、それぞれの調査結果報告書に記載されている内容のもののみを用いることとした。

5. 調査結果

二種の調査報告について、グラウンデッドセオリーアプローチにて実施した。作業としてはオープンコーディングを行い、分析ワークシートを作成し、得られた結果に基づいて定義を比較しながら検証した。

5-1 研究課題1「福祉サービスの対象者であっても地域行事に参加すべきだと考えるリーダーのいる地域は、リーダーを含む役職員の多くが同様の考えを持っているため、住民の参加者数が多い。」の検証結果

本稿においては、この上山市において実施した地域役職員に対するインタビュー調査の中から、現在の各地区で実施されている諸活動において、障害者をはじめとする「福祉サービスの対象者の参加状況」と、「今後に向けた地域像」における「住民の交流やつながりづくり」に関する意識の中に、障害者や認知症高齢者がどのように意識されているかについて確認した。確認のための直接の資料は、報告書中、協力していただいた住民に対して報告した「報告会レジュメ集」の中から該当部分を確認しまとめた。この資料

は、全体の内容が要約されており、回答した住民も確認済みだからである。さらに今後の地域像として、障害者や認知症高齢者の方々の「福祉サービス利用者の地区行事への参加の呼びかけ」について重視したインタビューを行い、グラウンデッド・セオリー法にて中川地区とそれ以外の地区にワークシートを区分して比較を行った。

表1および表2は、上山市において実施したインタビュー調査結果である。事項別および地区別にその内容をみてる。

5-1-1 福祉サービス利用者の参加状況（中川地区以外）

表1は、中川地区以外の調査結果を、分析ワークシートにしたものである。

A地区においては、高齢化が進行する中で徐々に地区活動に参加する人が少なくなっており、いかに現状維持を図るかに関心が集まっている。現状維持なので、福祉対象者に対して新たな取組みがあるというわけではなかった。B地区は、回答のあった4行政区中1行政区に「老人ホームの参加」が確認された。これは2017年から夏祭りに参加したというものである。それ以外は基本的に「参加するもしないも個人の自由」が基本であることが確認された。

表1 中川地区以外（A地区・B地区）分析ワークシート

福祉サービス利用者の地区行事への参加の呼びかけ（従来参加型）		
概念	福祉サービス利用者の地区行事への参加勧誘	
	A地区	B地区
定義	歩くことが難しい方には参加のための声はかけ、強要はしない。	参加するもしないも個人の自由なので、福祉の対象の方を知ってる人が勧誘して一緒に参加。
バリエーション	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉サービス利用者の参加はほとんど無い。 ・高齢者が遠方の会場まで来ることはない。 ・特に会場に来るための支援はしていない。 ・来づらさも有るようで、強要はしない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・イベントによって参加者はまちまちである。 ・各行事で福祉サービス利用者の参加は、あまりない。 ・一部の地区では老人ホームの参加があるようだ。 ・デイサービスの利用者の参加はほとんどない。
理論メモ	参加勧誘は「声がけ」のみ	参加勧誘は地区としてはせず、知り合い同士の意思による（基本的には任意）。

なお、A地区における今後の地域像は、基本的には現状維持である。安心して暮らせる地域にするために、相互に協力し合うこととしているものの、福祉サービス利用者に対する配慮については、特に考えてはいない。B地区に関しては、地域づくりを進めていこうという役職員が少なからずいることと、介護予防等の取組みから福祉施設との接点ができてきていることが確認された。

5-1-2 福祉サービス利用者の参加状況（中川地区）

表2は、中川地区の調査結果を、分析ワークシートにしたものである。

C地区は、この地域に居住している以上は、地域の行事に参加するのが当たり前という考えが有り、声がけや送迎が当然のこととして行われている。複数の福祉施設も中川福祉村の行事以外の行政区等の行事にも、当然のこととして参加している。C地区に居住している限り「人がいれば行事はなくなる」という回答にある「人」には、福祉サービスの利用者も当然含まれていることが確認された。D地区は、福祉対象者はほぼ特定できており、すべて声がけもしているという回答がよせられた。しかし参加できていない人と、できていない人がいるという状況であった。重度の要介護高齢者や、未婚の方などの参加が見られないということであった。さまざまな参加しやすい条件作りに取り組んでおり、今後更に工夫する予定となっている意識が確認された。

表2 中川地区（C地区・D地区）分析ワークシート

福祉サービス利用者の地区行事への参加の呼びかけ（地域共生社会参加型）		
概念	福祉サービス利用者の地区行事への参加勧誘	
	C地区	D地区
定義	地域行事などで声掛けを行っていきことや、足腰が悪くなった人を車で迎えに行き、参加してもらうこと。	地区行事の際に参加の声掛けを行い、車輛の送迎や椅子や机の調整などを行う。
バリエーション	<ul style="list-style-type: none"> ・長年の地域行事での取組みで、福祉サービス利用者に対する理解が深い。 ・地区の行事なので、福祉サービス利用の有無にかかわらず、地区の人々が参加するのは当然のこと ・ほとんどの行事に福祉サービス利用者や施設入所者の参加がある。 ・在宅の重度の要介護者の参加はあまりない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・地区の行事については、地区の人々全員に必ず声をかけている。 ・参加のための支援方法について確認している。 ・高齢になったため、行事に行けなくなったという方が多い。 ・軽度の障害者や要介護高齢者は参加している。 ・会場は障害者や要介護者が参加しやすいように配慮している。
理論メモ	参加勧誘をし、参加の支援方法を整えて、極力可能な方全員の参加を目指す。	参加勧誘をし、参加の支援方法を整えて、極力可能な方全員の参加を目指す。

C地区に関しては、今後少子高齢化の進行によって、高齢者世帯が増加することを踏まえ、福祉施設も含めて行政区内の関わりをより強化することと、高齢者や障害者に対する理解の持ち方についてより深めていこうという意識が確認された。D地区に関しては、少子高齢化の進行に伴い、安心できる地域づくりのために、今後人々の相互協力や繋がりづくりを進め、そのための担い手づくりに力を入れたいという意識が確認できた。

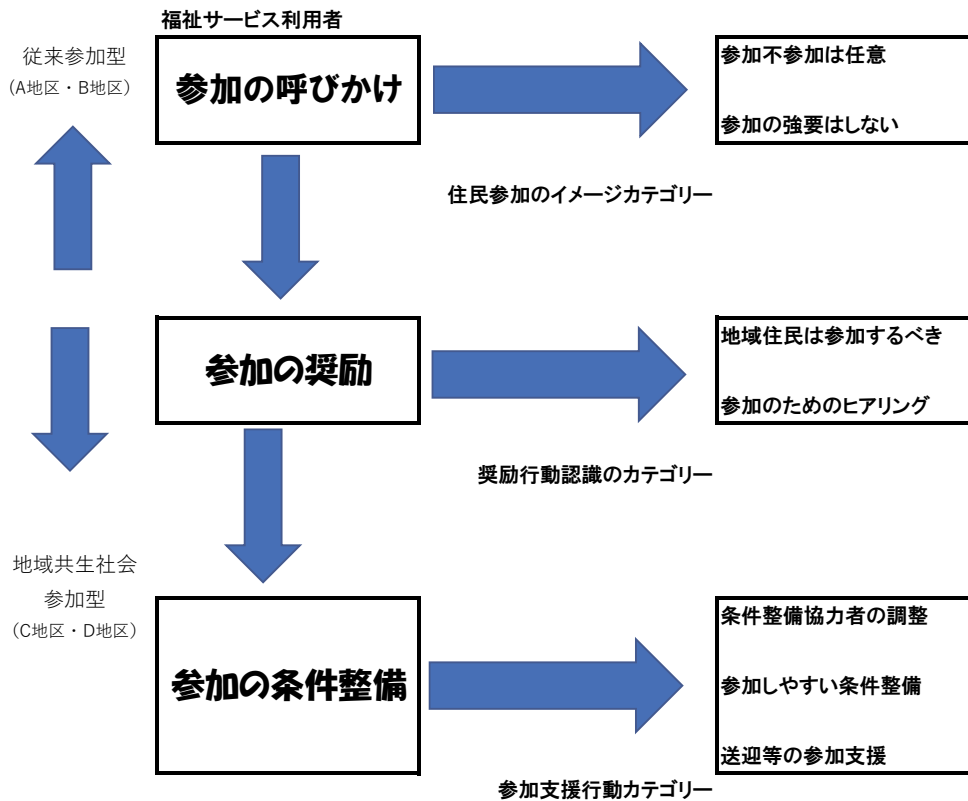


図1 調査結果の概念図

以上の調査結果から中川地域と中川地区以外の地域の回答結果を比較してみると、その結果は表1と表2の分析ワークシートの「定義」において明確となった。その結果をさらに図で表したものが図1調査結果の概念図である。地域住民への参加の呼びかけは、中川地区もそれ以外の地区も行っていった。「住民参加のイメージカテゴリ」までは、基本的に共通した対応である。しかし次の「参加の奨励」の段階で「奨励行動認識のカテゴリ」に至るかどうかで、「従来参加型」なのか「地域共生社会参加型」なのかに分岐しているとみることができる。「認識」の段階で「地域住民は参加すべき」と考え「参加のためのヒアリング」を行っている。この段階は認識の共有段階といえる。そして更に「参加のためのヒアリング」結果をもとに、「参加の条件整備」を行っており、「参加支援行動カテゴリ」として整理した。これは認識の共有ができたからこそ、ごく普通に行動できていることが、ヒアリング結果から確認できた。

5-2 研究課題2「意思決定支援に基づく地域生活に移行した障害者は、ADLが向上し、地域交流ができている。」の検証結果

山形県山形市の愛泉会が取り組んだ地域移行の成果に関する事例調査は、2020年11～12月にかけて、典型例4事例における地域移行前後の成果について、グループホーム利用者の記録および関係職員を対象としたインタビュー結果をシングルシステムデザイン法にてまとめた報告書である。ここでは、当該事例の行動観察を中心に、主として「人間関係群」「生活行動群」「社会関係群」の項目に関し、関係職員の協議検討結果に基づき、不能から自立までの5段階について評価配点し、リッカートスケールによるポイントにて地域移行前と移行後の効果を確認した。意思決定支援に基づく地域移行の成果として、どのような点に成果が認められたのか、さらには地域社会との交流等の可能性に関し、報告書から特徴的な行動変容の部分を確認した。その中でも地域住民との関わりが、どの程度形成することになったのかに着目することとした。

シングルシステムデザイン法によるリッカートスケールにて評価をまとめた結果、地域移行の前後で、「1」の不能と「5」の自立の方はいなかった。概ね「2」の全介助から「4」の部分介助または見守りまでについて、評価結果を3つの群にまとめたのが、表3である。

表3 地域生活への移行による効果

区分		評価事項		
		(1) 人間関係群	(2) 生活行動群	(3) 社会関係群
A	移行前 (a)	6	11	6
	移行後 (b)	6	13	6
	b-a	0	2	0
B	移行前 (a)	6	12	6
	移行後 (b)	6	15	6
	b-a	0	3	0
C	移行前 (a)	6	11	5
	移行後 (b)	6	14	7
	b-a	0	3	2
D	移行前 (a)	6	10	4
	移行後 (b)	6	13	7
	b-a	0	3	3

※地域移行後において、4人全てから、ADLおよび情緒的安定性にプラスの効果が認められた。

この結果で確認できることは、「生活行動群」に共通して向上が見られた点である。特に生活行動群中の「居場所」の項目ですべての回答者に「医療・健康」の項目で、4人中3人の回答者に向上が見られ

たほか、「選択・嗜好」が2人、「サービス利用」が1人に向上が見られた。一方「社会関係群」に関しては、2人に変化が見られなかったものの、残る2人はともに「社会関係」が「全介助」から「部分介助または見守り」程度までの向上した結果が見られた。これに対して「人間関係群」では変化は見られなかった。ただし「介助」の要否という点では変化はなかったものの、本人の「情緒的安定性」および「人間関係の密度の形成」という点では、すべての回答者に向上が確認された。

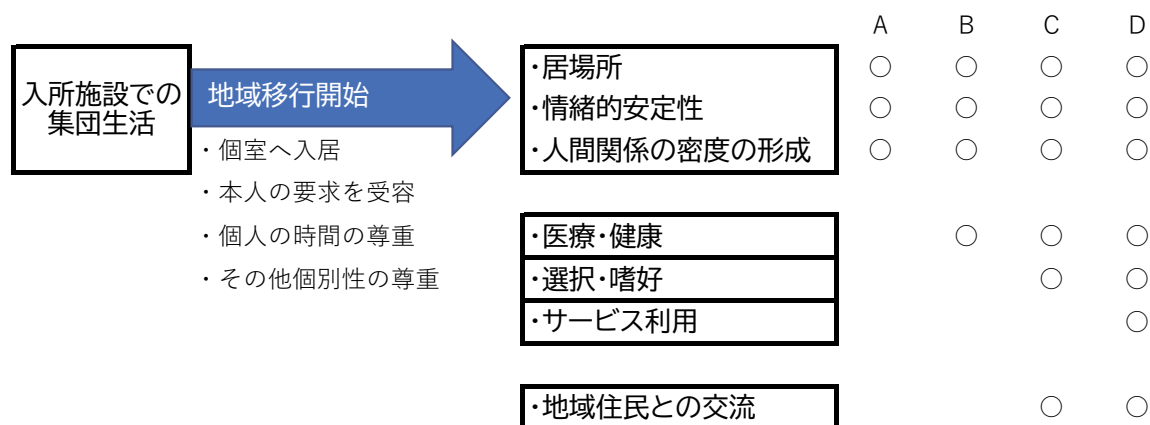


図2 調査の結果図

調査結果を図で示したのが図2である。地域住民との交流に関しては2人が確認され、他の2人は確認できなかった。確認できなかった2人のうち、1人は対外的なコミュニケーションが苦手で、外部の人との交流が難しい人である。ただし買い物で外出はしているので、きっかけや心許せる地域住民の出現を待っている状態である。この方は、意思決定はしているものの、意思表示に向けた支援が必要な人である。もう一人は身体的に外出が困難なため、外出していない人である。本人から「外出できるように健康状態を整えたい」という意向が示されている。今後に向けては、可能性はあると思われる。一方、社会関係が形成できた2人については、いずれも「投票や地域行事に積極的に参加している」人たちである。職員によるコミュニケーションの支援は必要であるものの、年々QOLの向上に伴い職員の負担感は軽減している。

以上、愛泉会の地域移行調査結果によれば、調査対象者のすべての人に情緒的安定性とADLの改善が確認された。一方、地域住民との交流については、4人中2人に交流の事実が確認された。

6. 考察

研究課題毎に考察を加える。

6-1. 研究課題の1は「福祉サービスの対象者であっても地域行事に参加すべきだと考えるリーダーのいる地域は、リーダーを含む役職員の多くが同様の考えを持っているため、住民の参加者数が多い」であった。この研究課題では、住民参加のイメージが、参加行動を促すための認識の持ち方と、具体的な参加支援行動の有無が大きく関わることを示唆された。

この課題については、上山市調査において、AおよびB地域の回答結果とC地域およびD地域の回答結果に大きな違いが認められた。C地域とD地域のリーダーや役職員は、障害者や要介護高齢者であっても、同じ地域に住んでいるので地域活動に参加することは当然と考えており、参加することを前提に行事を企画している。そのため福祉サービス利用者が参加しやすくするための条件整備を行っており、地区

の住民の協力を呼びかけていた。これに加えて地域内の企業に障害者も雇用されている事実があり、その企業も地域行事に参加するなど、地域ぐるみで「福祉コミュニティ」形成に向けた取組みがなされていると考えられた。したがって地域ぐるみの取組みが進んでいるからこそ、冒頭の女性の文書に見られたように、地域住民による障害者等への理解度の違いも目についたと考えられる。C地域とD地域は、「中川福祉村」を構成しており、この40年の取組みで全ての世帯が中川福祉村の運営役員を経験している¹³⁾。そのため障害者や要介護高齢者であっても参加しやすい行事の企画手順が、後継役員に伝えられている。

一方これに対してA地域やB地域は、地域行事に障害者や要介護高齢者が参加することは任意としている。これは「地域住民が行事に参加することは、原則として強要できるものではない」ということを基本とするが故である。このため地区内の何らかの事情を有している特定の住民を対象に、参加しやすくするための配慮を行うことを前提とはしていないため、参加しやすい条件の検討はこれまで行われたことはない。しかも地域住民にとって、このような地域行事の進め方の考え方は、それが当然のあり方としていた。したがって今急に検討しようとしても、あるいは誰かに協力をお願いしようとしても、地域住民の中で協議に加わってくれる人を求めること自体難しい。もともと現在の地区の組織や行事等を維持すること自体、人的にも財政的にも精一杯であるので、障害者や要介護高齢者が参加しやすくするための条件の検討という、新たな案件を検討議題として加えることは極めて困難なのである。そのため現状においてA地域やB地域は、福祉コミュニティ形成に向けた今後の新たな地域像を描くことは難しいと考えられた。

こうした地区別取組みの違いは、住民間で考え方が形成されると言うよりは、この地区で暮らしていくならという形で、これまでの役員から新たな役員へ、そして世代間で引き継ぐようにしながら刷り込まれていると考えられる。それは自分たちで現在考案したものではなく、活動やその方法などを「常識」として伝承している部分が多いと考えられた。

6-2 研究課題2：「意思決定支援に基づく地域生活に移行した障害者は、QOLが向上し、地域交流ができています。」

この課題についてADLおよび情緒的安定性の向上は、全ての人に確認はでき、一定のQOLの向上があったことは確認された。しかしQOLの向上が即地域交流に繋がったわけではなかった。その点から地域交流を行えるようになるためには、外出や地域の方々とのコミュニケーションが求められるところから、これを可能にする何らかの支援が必要とされることが確認された。

一方近隣の住民は、これまで人々の頭の中に描かれていた自分たちの地区の「住宅地図」には、グループホームだけであった。しかし地域移行した方の中の2人に関しては、交流が進むに従って「グループホームの〇〇さん」に認識が深まってきている。このことから地域生活への移行がなされることとは、地域住民がもつ利用者に対する認識の転換が重要であると思われる。これによって地域住民の持つ障害者に対する偏見の意識を、払拭することに通じる可能性が示唆されたと思われる。これと併せて全てではないにしても、障害者本人が「施設利用者」から解放され、集団生活に適応することを強いられている存在から、自らの意思で生活を組み立てていく地域の住民へと歩いていく存在であることを、自他共に確認することに通じると思われる。

福祉コミュニティは、施設と地域の双方からの取組みによって形成され得るものであることが、研究課題1と2から示唆された。特に上山市のC地域とD地域の取組みからこれを確認することができた。C地域とD地域のリーダーは、これまでの地域の行事に参加できなかった障害者や要介護高齢者にも参加を呼びかけて、繋がりづくりをしようとしていた。加えてC地域では、地域行事においてのみ交流がある状況なので、より繋がりづくりが進むような取組みに高めていきたいという意向があった。D地域においては、少子高齢化が進行する今だからこそ、障害者や要介護高齢者を含むあらゆる人々が参加できる地域づくりを進めようという意向が確認できる。

一方愛泉会は、法人の基本理念に「障害者の地域生活支援」を明記し、実際に90名弱にも及ぶ地域移行を成し遂げており、中には本人の意向に基づき、グループホームにて終末期ケアを実施した事例があった。また地域移行した方の中には、交流のある地域住民の葬儀に案内状をいただいた方もいた。このことから、「地域生活」を営むことができるようにするためには、日常的に地域住民との交流が欠かせず、そのために外出や共同作業、さらにはコミュニケーションを取ることができるような機会の設定や、支援などが必要となることが確認された。

以上の上市市と愛泉会の調査結果から、福祉コミュニティの構築に向けた実践には、地域における組織による諸活動と併せて、施設の側からの積極的な地域との関わりを持つことができるように本人に支援する取組みの双方が、活動展開の基本方針として必要であるという点について、本研究結果において示唆された。

7. 地域福祉活動「一元化」に向けた今後の課題

今回の調査研究結果から、幾つかの課題が示唆された。

第一に、意思決定支援とは言っても、実は意思を有してはいるものの、意思表示が困難な人が少なくないということである。そのため意思決定支援と意思表示支援を明確に区分して、支援手法の確立を図る必要がある。そもそも意思は、人と人との関係性の中で成立する。したがって「意思表示の困難な重度の障害者」という表現は、周囲の人々の常識による意思確認が困難な状態をいい、一方的に相手に確認しやすい意思表示を促す表現である。まして意思決定支援という表現は、意思を決定すること、あるいはできるように支援しようという点で、意思決定できていないと見做しているのである。しかし意思決定できたとしても、その内容を他者に伝達できない限り、意思疎通はできない。ここは、様々な方法によって本人の意思確認をした上で、本人が伝えたいと考えている人に対して、何らかの支援を受けてメッセージが伝えられる必要がある。この場合、支援が必要な人の中には、我々も含まれる。実際、筆者が調査の場に向かい際にも、ほとんどベテランの職員によって「通訳」していただいた。こちらのメッセージも、障害者本人に伝えていただいた。本人の意思を尊重するためには、意思決定に向けた支援も必要であると同時に、意思表示支援が本人と意思確認を必要とする側の、双方に必要とされていると考えられた。

第二に、「地域共生社会」の実現が、法的に規定されたものの、わが国において具体的に実践していくための具体的な手段や手法が未確立であるという点がある。現在「地域共生社会」に向けた取組みは、多様である。理由は「地域共生社会」の実像が不明で、手段も方法も定まっていないからである。地域社会には、自宅で引きこもっている人が多数居住していることも事実である。加えて施設で暮している人や、「地域移行」に取り組んで、グループホームで生活している障害者も多数存在していることも事実である。しかし本当に、引きこもりの実態把握や地域移行が進んでいるのであろうか。引きこもり調査に関しては、内閣府が繰り返し調査を実施している¹⁴⁾。ここにいう「引きこもり」とは、狭義の定義ではほぼ自宅内か買い物程度の外出をいい、広義では趣味活動での外出までを言うこととしている。ここで対象としている引きこもりの人々と、福祉サービスの利用者とりわけ知的障害者の生活状況に、どれほどの違いがあるかを考えた場合、「趣味活動のために外出している」を含む広義の引きこもりの住民の方が、地域社会とのつながりをまだ保持しているという実態を見て取ることができる。一方、知的障害者の地域移行の実績は、極めて少ない¹⁵⁾。地域移行の推進¹⁶⁾を進めていく必要があるとは言われていても、実態としてはあまり進んでいない。こちらも方向性が示されてはいても、手法等が確立されておらず、加えて自立支援報酬支給基準に地域移行実施の有無に違いが無ければ、地域移行へのインセンティブはあまり働かないものと思われる。地域共生社会の形成に向けて社会福祉法が改正された現在、改正された法の趣旨に合致するよう、現状に関して、整合性のとれる内容に調整する必要があると言えよう。

第三に、地域福祉を推進した上での地域共生社会のあり方に関し、地域住民や障害者を含めた当事者間において、「地域像」があまり語られていないことがあげられる。本来は、誰のための地域共生社会なのか、誰によって構築されるべき地域共生社会なのか、について福祉サービスを必要とする地域住民を含む住民主体の形で明確にされる必要がある。障害者を含む福祉の当事者にとっては、本来地域移行を展開する意義の中には、個人が生活する場は本人が決めるべきであるという、人としてはごく当たり前のことを、障害の有無にかかわらず行われるべきであるという点があげられる。施設を利用せざるを得ない当事者にとって施設生活は、施設において既に構築された集団生活への適応という側面がある。施設内の集団生活を送る上においてストレスを抱えると、「問題行動」と呼ばれる激しい反応となる利用者があることは、今回の愛泉会の調査でも確認された。その障害者が、地域生活へ移行することにより、自らの意思によって日常生活を送ることができるようになり、情緒的な側面が安定し、全体として生活行動に向上が見られた点も確認された。そうした点で基本的にひとり一人の生活は、施設の生活であれ地域での生活であれ、本人の意思が尊重されなければならないといえる。その効果は、より望ましい人間関係や社会関係の形成に結びついていることが確認されている。また地域では、老若男女障害の有無にかかわらず、様々な人々が生活している。これを基盤とした福祉コミュニティの形成には、ともに生活する人同士が、互いに支え合い励まし合う関係づくりが基本となる。ここでポイントとなるのは、地域住民と交流が未だ多くない施設利用の障害者や、在宅の「引きこもり」の人々との接点となる交流の機会の設定である。文献や資料では「住民ネットワークづくり」や「アセスメント」を実施して「地域社会のソーシャルサポートの形成とそのネットワークづくり」の必要性が述べられ、事例が紹介されているところである¹⁷⁾。しかし、地域住民や障害者等がともに話し合い、どのような地域社会にするのか、自分たちの地域像を協議する場の支援や設定のための必要な調整等に関しては、ほとんど述べられていない。福祉コミュニティの重要な要件でもあり、法に定める地域福祉の推進において重要な要件は「福祉サービスを必要とする地域住民が、地域社会を構成する一員として日常生活を営む¹⁸⁾」ことなのである。そのための意思決定に対する支援は、成年後見制度があれば良いというものではない¹⁹⁾。課題を早急に解決して人をサービスに適用させること以上に、人が「地域社会を構成する一員として」日常生活を送るために必要な「支援」は何かを考えていく必要がある。そこには、本人の自己決定が尊重されなければならないことを、基本とされる必要がある。改めて様々な取り組みは、すべて人間を目的とするものでなければならず、決して人間を手段として用いるようなことがあってはならないのである。住民主体の地域のしくみを構築するためには、この点が確保される必要がある。阿部は「一人びとりが選択の上で、目的意識をもって相互的協調と自主的努力を注がなければコミュニティは形成できない。」と述べ、さらに「コミュニティは、地域福祉の根幹をなす理念である。地域福祉を貫く中心の思想は、地域の社会システムや街づくりの方法でなく、コミュニティ形成を目指すところにある²⁰⁾」と述べている。我々が目指すべきコミュニティの姿を、社会福祉の当事者も含めた地域住民によって、描く必要があると思われる。

最後に、中川地区の取組みが40年経過しても、未だに全国に広がりを見せていない理由として、少なくとも以下の三点が考えられる。第一に、中川地区の住民が他の地区に転居して、「転居先の地域の取組みに違和感を感じた」という点に象徴されている。それは中川地区以外の地区では、日常生活上住民の生活感覚に福祉の対象者が含まれておらず、そのため地域組織や行事に反映されていないことに、疑問を感じないことが「常識」となっている点があげられよう。地域福祉活動が二分化している点に疑問を持たないために、福祉サービス利用者に対する配慮の必要性を感じることがないため、取組みが進まないのである。それに伴って第二に、地域の組織形成に、福祉コミュニティ形成を前提としていない点があげられる。地域の組織の構成メンバーに福祉（施設・事業所）関係者が含まれることがほとんどない状況にある。加えて地域の事業は「前例踏襲」が基本で、変更する場合は地区民の同意が条件となり、これに費やす労力は

近年の疲弊した地域社会では想像を絶するものとなっている。このため、地域内の交流活動を展開する企画が進まないのである。中川地区の場合は、昭和50年代に市の自治推進モデル地区に指定されたという要素が加わって、はじめて実現したものである。また第三に、二分化が解消されない地域福祉活動の展開によって、施設で生活している福祉利用者や、在宅の引きこもり住民間における活動の必要性が認識されていないため、住民にとって「我が事」には至っていない点があげられる。荒井は、「障害者には判断力がない」「障害者とは意思疎通ができない」という偏見が根強くあったのです（現在もまだ存在します）」と述べ、社会に残る差別や偏見の意識が、共生社会の形成の「障害」になっていることを指摘しているほか、廣野の言葉を引用し、「介護システムがある程度確立された現在においても、地域で障害者が困っている場合に「誰か介護者がいるだろう」と市民が無関心であれば、障害者にとって住みよい地域社会は形成されないだろう²¹⁾」と述べ、建物やサービス等社会システムなどの整備をするだけでは差別や偏見はなくなることを述べている。このことから理解を深めるための交流が必要とされるのであり、その実践がひいては「福祉コミュニティ」形成にも繋がることを示唆していると考えられる。

地域社会においては、これら地域福祉の推進に際して葛藤が生じたり、災害の際の復旧復興時の街づくり段階においても、福祉サービスを必要とする住民の声が活かされないばかりか、排除・偏見の意識が潜在化している。被災地の復興には、福祉サービスが必要な地域住民の声を反映させなければ、福祉サービスを必要とする地域住民は安心して生活することはできない。したがってそのための実践と差別・偏見の除去に向けた取り組みが必要となる。こうした葛藤解決の原則は、ソーシャルワークの実践上の原則の一つである。今回の地域共生社会に向けた制度改正に伴い、市町村によって施設や在宅のサービスシステムの整備と併せて何らかの施策が講じられ、中川地区のような取組みが広がることを期待するとともに、地味ながらもソーシャルワークの実践による確実な歩みが望まれる。

結びに

戦後の日本では、経済成長・経済第一主義に適った国民がシチズンシップとされてきた。その結果現代においては、就職できず地方に残された人々や、就職したものの競争に敗れ、傷ついて故郷に戻った多くの人々がふるさと等でひっそりと暮している。また社会福祉サービスの利用者と言われる人々も、自宅または施設等にてひっそりと暮している。この人々は、地域の中では特定の方には存在が知られていない。特に福祉施設の利用者は、施設で生活していても、地域の人々には「施設の人」とのみ認識され、引きこもりの対象ともされず、固有名詞では存在が知られることはないのである。

ある地方の地区の集会で自治会の副会長が「我々と繋がっていた人は、亡くなっても人々が集まると思いい出話によって皆の中に蘇る。一方繋がっていない人は、確かにこの地域で暮しているのかもしれないが、我々の中には存在しない人なのだ。もう少し同じ地域で暮している人のことを考え、取組み方を考えていこう」と挨拶をし、制度や役職等の事情からではなく、一般住民として地域づくりのあり方を考えながら、活動を展開することとなった。同じ地域で生活している人を、いわば同胞として繋がりづくりを進めるために取り組もうというエピソードである。その実践は、人を中心とし目的とするものである。

福祉コミュニティは、あらゆる人々を例外なく「同胞」としようとする地域づくりである。その実践は、地域福祉の推進そのものであり、デモクラシーの実践でもある。その目的とされる「人 (hominis)」は「固有で本質的かつ無条件に価値あるもの (the unique intrinsically and unconditionally valuable)²²⁾」を持ったものであるからこそ、目的として広く取り組まなければならない実践である。平等であることと多様性に関することを踏まえつつ、福祉コミュニティの構築に向け hominis との関わりを保ち、二分化されている地域福祉活動を一元化できるように取り組むことが求められており、「<ひとり>とふれあい、学習し、理解し、信頼し、それを行動に表し、共に生きようとするのが福祉に働く者の態度²³⁾」の具体的な実践の

あり方として生活するための条件や活動のための条件を整えていく取り組みが必要とされていると思われる。

註

- 1) 社会福祉法第106条の4に、市町村の事業として重層的支援体制が規定され、これを市町村の負担と規定した。その上でこれの財源補償の規定として法第106条の8および106条の9において国および都道府県からの交付金を規定し、法第106条の9および第106条の11において、市町村において特別会計となっている介護保険特別会計から、一般会計への繰り入れの規定がなされた。
- 2) 社会福祉法第4条第2項において「地域福祉の推進」に関する規定がなされ、ここでは「地域住民等」が推進主体であることを明記している。行政の役割は第6条に規定されている。なお、地域福祉における住民の主体性に関しては、岡村重夫（1970）『地域福祉研究』柴田書店、右田紀久恵（2005）『自治型地域福祉論』ミネルヴァ書房、牧里毎治（2007）『地域福祉論』川島書店、などにおいて明らかにされているほか、当事者性についても触れている。
- 3) この点については、筆者が2001年度以降、毎年業務および研究上関わった東北や北関東の市町村の地区等に関する地域調査の全てにおいて、程度の差こそあれ確認された結果である。
- 4) 現在においても継続して取り組まれているのは、山形県上山市の「中川福祉村」の事例があり、取り組みが開始されてから40年になる。子どもの時から特別支援学校の子どもの交流や、精神病院の患者との交流などを通じて、障害を持つ人々との日常的に交流することによって偏見を無くすようにした。なお、同様の取り組みは、福岡県福岡市西区にある「今津福祉村」の例がある。
- 5) 高田真治（1993）『社会福祉混成構造論』海声社 p. 66-67. 他に「福祉コミュニティ」の研究としては、瓦井昇（2000）『新版福祉コミュニティ形成の研究』や平川毅彦（2004）『「福祉コミュニティ」と地域社会』などもある。
- 6) 神野直彦（2018）「地域福祉の「政策化」の検証－日本型福祉社会論から地域共生社会まで－」『社会福祉研究』第132号 鉄道弘済会 p. 28.
- 7) 右田紀久恵（2005）『自治型地域福祉論』ミネルヴァ書房 p. 17.
- 8) 都築光一（2012）『地域福祉の理論と実際』建帛社 p. 5.
- 9) 原田正樹（2021）「地域共生社会政策と地域福祉研究」『日本の地域福祉』日本地域福祉学会、p. 1
- 10) 柴田謙治（2021）「「連帯と協働の社会形成」と地域福祉、キリスト教社会福祉」『キリスト教社会福祉研究』第53号 p. 25.
- 11) 2015年（平成27年）10月2日「総合的な意思決定支援に関する制度整備を求める宣言」日本弁護士連合会
- 12) カント著／森口美都男・佐藤全弘訳（1979）「人倫の形而上学の基礎付け」『カント』世界の名著39 中央公論社 p. 274. このカントの言葉は、Report of the Working Party on Social Action and Social British Association of Social Workers（1974）においても、基本的な事項であることを、Zofia T. Butrym が指摘している。Zofia T. Butrym（1976）“The Nature of Social Work” The Macmillan press LTD London. P. 14.
- 13) 上山市の地域の役職員は、毎年いずれかの役職員が委嘱替えとなるため、中川地区においても同様となる。
- 14) 内閣府政策統括官（共生社会政策担当）（2019）『生活状況に関する調査報告書』内閣府
- 15) 一般財団法人日本総合研究所（2021）「令和2年度厚生労働省障害者総合福祉推進事業費補助金 「障

害者支援施設における地域移行の実態調査及び意思決定支援の取り組み推進のための調査研究事業報告書」] 日本総合研究所

- 16) 「障害者自立支援法」を「障害者総合支援法」とする内容を含む「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律案」が2012（平成24）年3月に閣議決定され、同年6月に成立し、2013（平成25）年4月より施行（一部、2014（平成26）年4月施行）された。
- 17) 日本地域福祉研究所監修（2019）『コミュニティソーシャルワークの新たな展開－理論と先進事例－』中央法規 P. 104－105. には、様々な事例を含めて、詳しく内容が紹介されており参考になる。
- 18) 社会福祉法第4条第2項の規定である。
- 19) 日本弁護士会が2015年（平成27年）10月2日付けで発した「総合的な意思決定支援に関する制度整備を求める宣言」に述べられている。
- 20) 阿部志郎（1998）『コミュニティ 講演集3』海声社 p. 174.
- 21) 荒井裕樹（2020）『障害者差別を問い直す』ちくま新書 p. 100.
- 22) Michael Rosen（2012）“Dignity :Its History Meaning” Harvard University press p31. Rosen はここで、カントの「人倫の形而上学の基礎付け」の内容を引用しながら説明している。
- 23) 阿部志郎（1997）『福祉の哲学』誠信書房 p. 5.