

# コミュニティの活性化と高齢者福祉

——地域福祉のシステム化に向けて——

倉 田 和 四 生

はじめに

- [1] コミュニティの古典的概念
- [2] コミュニティ概念の動態化
- [3] コミュニティの活性化
- [4] 地域福祉の展開
- [5] コミュニティ・ケアの概念
- [6] 福祉コミュニティの組織化
- [7] コミュニティ・ケア・サービス  
むすび

## はじめに

1960年代は高度経済成長の時代であると共に公害を生み出した時代であった。四日市、水俣など悲惨な公害病が各地に顕在化し、公害反対運動が繰ひろげられた。幸いこれらの反対運動や自治体の規制の強化によって70年代中ばから次第に改善の兆がみられるようになった。

そして70年代に入ると地域社会への関心が高まり、コミュニティの形成や福祉の充実が叫ばれ、さらに、70年代の終わりごろから高齢化が一般の注目をあびるようになって来た。出生力と死亡率の低下によって平均寿命が世界の最高にまで延び、日本の高齢化は人類史上に例のない早さで進行していく。2020年に入ると4人に1人は高齢者ということに成るから、その負担はここで容易に想像出来ないほどに重くなるであろう。

したがって日本の場合には高齢者対策を早急に樹立する必要に迫られている。高齢化対策には国家が責任を負う年金制度、医療制度、老人福祉対策などの他に、地方自治体が独自に工夫をこらして行なう福祉サービスもあるが、さらに個々の老人が住んでいる地域において、福祉サービスがど

のように遂行されるかという局面がある。コミュニティ・ケアが提唱され、在宅福祉が強調されているが、どのようにすれば地域福祉のシステム化は有効に展開されるのであろうか。この問題を取上げてみよう。

## [1] コミュニティの古典的概念

地域福祉のシステム化はコミュニティの形成、福祉コミュニティの組織化を条件として、コミュニティ・ケアやコミュニティ・サービスを展開していく過程のことである。そこでまずコミュニティの概念と類型について検討してみよう。

### (1) コミュニティの概念

コミュニティを学問的概念として論じたのはマッキーバーであるが、ほぼ同時期に農村社会学者の農村コミュニティの生活圏の研究と数年後に都市社会学者の都市コミュニティの生態学的研究が展開された。

まずマッキーバーはコミュニティを「一定の地域において営まれる共同生活」とかなりあいまいに規定しているが、後に『社会』（1950）の中ではコミュニティの要件として「地域性」と「共同感情」の二つをあげている。そもそもマッキーバーのコミュニティは社会類型としてのアソシエーションと対概念として構成されている。アソシエーションが単一の関心によって形成されるのに対して、コミュニティはそれらのアソシエーションを包含する「基礎社会」である。

次に農村社会学者は集落（village）と周辺の農場から形成される商圈と取引圏を基盤にし、さらに高校、銀行、図書館、教会、新聞社その他のサービス圏が重なり合う領域をコミュニティと措

定した<sup>1)</sup>。したがってこれは「地域性」と「相互作用」(共同性)を要件としていっていると考えるのでよいであろう。しかし彼等はそのような生活圏の重なりが急速にズレを示し、確定し難いものになっていることを強調した。ソローキンはこれを累積的コミュニティ(cummulative community)から機能的結合(functional association)への変化として扱っている<sup>2)</sup>。

第3に、シカゴ学派の都市社会学者パークは人間生態学的方法を創造して都市コミュニティの研究に従事したが、その場合のコミュニティとは「多少ともはっきりと規定された地域を占有している人々の集まり」<sup>3)</sup>である。しかしそれは「単に人びとの集まりであるだけでなく、制度が統合されたもの」<sup>4)</sup>と考えられている。

このような人間生態学的コミュニティの概念をもとにシカゴ市を研究して創り出された成果が「同心円理論」であり、これはシカゴ学派の名を高めた不滅の業績であった。

以上のところから明らかなように人間生態学のコミュニティ概念には「地域性」と共生的な相互関係は示唆されているが、「共同感情」は欠落している。

しかしこの観点はあくまで人間生態学のものであって、シカゴ学派の研究法がすべて人間生態学に限定されていたわけではない。そこでコミュニティについても人間生態学的なものの上に社会・文化的なレベルを対応させている。

すなわちパークは「コミュニティはその中に存在する制度の数と多様性によって文化的、政治的、職業的に区別出来る」<sup>5)</sup>と示唆している。

パークのコミュニティ概念はまず生態学的コミュニティの上に経済的コミュニティ、政治的コミュニティが統合されたものである。

第四に都市計画理論のなかのコミュニティ概念について述べておこう。今日のニュータウンの住区構成の基本をなす「近隣地区」(neighbourhood unit)を創造したC.A.ペリーは、もともとニュー

ヨーク州のロチェスターでソーシャル・センター運動に従事した社会福祉運動の実践家であったが、後、ラッセール・セージ財団によって作られたニューヨーク大都市圏の住宅問題研究所の연구원となり「地域と学校」の研究に従事したが、ライト、シュタイン、マンフォード等のグループと接近し、サニーサイド・ガーデンズやラドバーンの計画にも関与し、この過程で「近隣住区」構想を創造した。

彼のコミュニティ概念は、地域における連帯性の回復というコミュニティ・センター運動の理論を動機とし、クーリーの対面集団論を基礎として構成されている。そこでコミュニティ形成の具体策としては一定地域の中で公共施設を適切に配置することによって住民の関心を地域に向け、さらにその公共施設の共同利用を通して住民の交流を促進し、共同感情を育成しようとする構想である。

ペリーの近隣住区理論は世界のニュータウンの基本的構成単位として採用されているだけでなく、コミュニティ形成の一環としての「小学校区」や「学校開放」として広汎に実践されている。

したがってペリーのコミュニティにも「地域」、「共同性」、「共同感情」が含まれている。

## 〔2〕 コミュニティ概念の動態化

しかし交通通信手段や社会の流動性の高まりなどによって、コミュニティに関する古典的な概念は現実とズレた不適切なものに成って来ているので、これを修正し、より適切なものにすることが要請される。

それは従来の定型的で総合的なコミュニティ概念を構成要素の相互関連として捉え直し、範囲を限定するとともに、静態的な概念を動態化する試みである。このような限定化と動態化を目指すいくつかのアプローチについて検討してみよう。

1) Charles J. Galpin, "The Social Anatomy of Agricultural Community", Wisconsin AES Res, Bull. 34, 1915.

2) Pitirm A. Sorokin and others, A Systematic Source Book in Rural Sociology, The University of Minnesota Press, 1930, Vol.1, Chap.VI.

3) パーク他, 大道・倉田訳『都市』鹿島出版会, 112頁。

4) パーク他, 大道・倉田訳『都市』鹿島出版会, 112頁。

5) パーク他, 大道・倉田訳『都市』鹿島出版会, 113頁。

### (1) 相互作用アプローチ

相互作用アプローチは包括的で静態的なコミュニティの概念すなわち定型としてのコミュニティを個人や集団などの構成要素に分解し、その相互作用として動的に捉えようとするものである。すなわちこの考えでは、現代の都市は一つの定型として社会的統一体をなすものではなく、一定の地域に統合されないまま、ばらばらに存在するものを単に寄せ集めたものにすぎない。

そこでこの研究法はコミュニティを単に一つの定型として捉えるだけでなく、その構成要素である個人や集団の相互作用（interaction）そのものを研究しようとするもので、単に構造的側面だけでなく、主要な制度と関係した行動のプロセスを研究しようとするものである。またコミュニティの構成単位がそれぞれ外部と関係を強めるように成って来たためこの点も検討する必要がある。

このようにして、地域社会のすべてではなく、コミュニティ現象と見られるものと、これとは関係の薄い行為とに選別し、関係のある行為のシステムだけがコミュニティと考えられる。

すなわち相互作用によるアプローチは定型としてのコミュニティ概念を構成要素に分解してその相互作用として捉え、動態化するとともに、コミュニティの範囲を限定した。これによって地域生活の複雑な構造を明らかにし、そのなかでコミュニティ関連の行為とそれ以外の行為を区分し、コミュニティの領域を狭く限定する。このように限定された領域のなかで特定の具体的な行為の「相互作用のシステム」がコミュニティである。このようにコミュニティは限定され、構成されたシステムである。

ところでこの接近法は静態的なコミュニティ概念を動態化し限定することに貢献したが、概念を再構成したにとどまり、内部の構造や機能の分析については不十分なままで終わっている。

### (2) 権力構造アプローチ

次のアプローチはコミュニティの権力構造の研究である。この研究はリンドのミドルタウン、ホーリングスヘッドのミドルウエスタン・シティでも為されているが、これを大きく前進させたのはフロイド・ハンターの『コミュニティ・パワー・

ストラクチャー』であった。

この研究は声価法によってコミュニティのトップリーダーを選び、彼等の相互関係を明らかにするとともに、決定がどのようにして為されるかを明確にした。

さてこの権力構造をもってコミュニティを研究していく方法もまた古典的なコミュニティ概念を限定し動態化していく働きをもっている。この方法も先の相互作用アプローチと同様にコミュニティを定型としての基礎社会としてではなく、その中の権力の一局面に限定し、権力行使に関連するシステムとして分析した。

この研究法は調査可能な概念規定によって適切にコミュニティを理解することに成功したが、権力はあくまでも社会のきわめて限られた機能的な一局面にすぎないのでこれに限定されたものはコミュニティ研究の一側面と言わざるを得ない。コミュニティにはこれ以外にも重要な局面が存在しており、これを捨象するわけにはいかない。

### (3) コミュニティ・システム・アプローチ

第3のアプローチはR.L.ウォーレンのコミュニティを社会システムとして分析する方法である。コミュニティを社会システムと考えるウォーレンはコミュニティを「地域にかかわりのある主要な機能を果している社会単位やシステムの複合体」<sup>6)</sup>と規定している。

コミュニティは、構成要素から成り、機能を充足することによって構造を維持している社会システムである。

ウォーレンによればシステムの構成単位は個人と集団であって具体的には企業、行政体、教会、学校、クラブなどがあげられる。

また主要な機能としては、①生産・分配・消費、②社会化、③社会統制、④社会参加、⑤相互援助、が指摘されている。

そこで機能分析としてはこれらの機能がどのようなコミュニティの構成単位によって遂行されるかが研究される。

ウォーレンのシステム論で主要な点は、コミュニティ内部の構成単位間の関係と外部システムとの関係を分析していることにある。内部の単位間の関係は「水平的関係」と呼ばれ、コミュニティ

6) Roland L. Warren, *The Community in America*, 1963, P.9.

の単位と外部システムとの関係は「垂直的關係」と呼ばれる。垂直的なパターンはコミュニティ内の支店と外部にある本部（本店）との関係にみられる。

このような分析を行なったウォーレンは現代におけるコミュニティの問題点として、①コミュニティの問題は実はより大きな社会の問題であって、コミュニティのレベルで解決を見出すことは困難である、②コミュニティは次第に自律性を失って来ているので、コミュニティ内の福祉と結びついた制度や組織の決定に大きな影響を与えることは事来ない、③人々のコミュニティに対する一体感が薄らいだ点を指摘している。

以上、ウォーレンは動態化された概念をさらに進めて、コミュニティを社会システムとして把握その構造や機能を分析すると共に、外部環境との関係をも明確にすることによって大きな貢献を果たしたといえる。

#### (4) パーソンズの社会システム論

第4はパーソンズの社会システム論である。パーソンズは「コミュニティの基本構造」<sup>7)</sup>の中でコミュニティを具体的社会単位としてではなく、分析的範疇として把握、「社会システムの構造で人々とその活動の地域的位置に帰因すると考えられる局面」と規定している。すなわち彼はコミュニティを社会システムの一つの局面と考えている。

さらにウォーレンに見られたように、パーソンズの社会システムもコミュニティを限定し、構成し、動態化した把握方であるから、コミュニティの研究に適用することが可能である。

パーソンズのシステム論を、①コミュニティの基本構造、②機能的パラダイム、③社会共同体についてみよう。

##### 1) コミュニティの基本構造

彼がコミュニティの基本構造として掲げているのは、①居住者の地域的位置、②職業と職場、③管轄権、④コミュニケーション複合体である。

① 人々の生活は居住地をめぐって組織されており、居住地や家族との関係で一定の役割を果たしている。

② 現代社会においては住民と職場が分離しているので、次に職場の地域的分析があげられる。人は世帯から離れて職場の統制や規律のもとで働く。

③ 次に管轄権は規範的秩序のもとで担当機関が義務を課すことの出来る範囲である。そこではそれらの義務の遂行をはかるために、サンクションを適用することが正当と見なされている。

④ それぞれの場所に位置する人々の間に進行している相互交換の過程をコミュニケーション複合体と呼ぶ、これもまた地域との関係で分析されなければならない。

このようにパーソンズにとっては、社会システムの中で地域と関連する構造（サブシステム）がコミュニティに対応するものであろう。

##### 2) 機能的パラダイム

社会システムはいくつかの機能を充すことによって維持されている。パーソンズによると、それは、①適応、②目標達成、③型の維持、④統合、の四つの機能である。

① 人間の生活には資源や便益が使用されるからその供給が要請される。この機能は経済である。

② 現実の状態と理想の間にはギャップが存在するので目標実現の努力が為される。これは政治の機能である。

③ 成員は行為の型を身につけ、これを維持しなければならない。これは信託システムである。

④ 社会システムは成員の協同によって維持されるシステムであるから、成員に規範を守らせる働きが必要である。これは社会共同体 (societal community) である。

これによってコミュニティは統合の機能を担うものであることが知られる。

##### 3) 社会共同体のサブシステム

ところで、社会共同体自体が四つの機能的サブシステムをもっている。

まず第1の統合機能はさまざまに機能分化した役割に対して「忠誠心」を保持するように義務を設定することである。

第2は文化的正当化としての「価値のコミットメント」で、これは道徳である。

7) T. Parsons, The Principal Structure of Community, in Structure and Proess in Modern Societies, Free Press, 1960.

第3に不服従に対する制裁の体系で、これは具体的には「法」である。

第4は資源を有効に運用すること、すなわち合理性の問題で、財産制度、契約制度がかかっている。

以上、コミュニティ概念の動態化について相互作用アプローチ、権力アプローチ、ウォーレンの社会システム論、パーソンズの社会システム論を取り上げてきたが、静態的な概念が動態化され、さらにシステム論の導入によって多元的な分析が可能と成った。このようなコミュニティ論の発展は、福祉理論においても強い影響を与え、新しい展開を期待させるであろう。

### 〔3〕 コミュニティの活性化

急激な社会変動にさらされているコミュニティは新しい条件の中に生きている。

#### (1) 新しいコミュニティの条件

そこで今日のコミュニティは決して旧来の村落共同体のようなものであり得ない。新しいコミュニティは産業化・都市化された現代社会の諸条件に適合したものでなければならない。

村落共同体では生き残るために近隣社会の中で相互扶助がなされ、また集団を維持するために強い拘束が加えられた。これに対して現代都市の生活は生き残るため近隣社会で相互扶助が為されることは少なく、人々は地域社会の拘束から解放されて「自由」を享受している。現代人の生活は自由で主体的な選択によって営まれている。地域の拘束が弱まり、自己の関心によって結びつくことによって生活する。

第二は、現代社会は古い共同体と違って人々が盛んに移動することによって成立する流動社会である。また交通通信手段の発達によって生活圏が拡大するから住民の行動を居住地に限定することは困難である。

したがって新しいコミュニティは決して閉されたものではなく、開かれたものでなければならない。

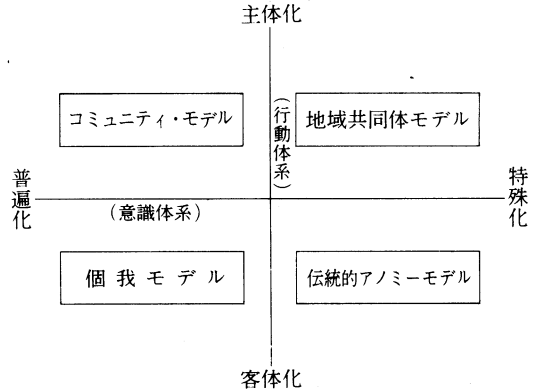
第三は、今日のコミュニティは現代社会の異質性（多様性）にこたえなければならない。現代社会は学歴、職業などから見ても多様な社会である。

新しいコミュニティは現代社会の姿を正しく反映することが望ましい。

第四に匿名性の問題がある。地域の拘束性が弱まり自由な選択によって結びつく現代都市社会は匿名の世界である。しかし小地域の中で自由な結びつきを拡大することによって、匿名性を可能な限り小さくすることは可能であろう。

#### (2) コミュニティの類型

現代日本の地域社会論のなかでよく論議されるのは奥田道太の地域社会の分析枠組であろう。彼は地域社会の規定要因として、①地域性、②生活環境施設のネットワーク、③自発的な地域活動、④心理的帰属感、をあげているが、その中で、①と②は与件と考えられるから、③、④すなわち行動体系と意識体系をとり上げる。行動体系は「主体化—客体化軸」、意識体系は「普遍化—特殊化軸」として両軸を組合せて四つのカテゴリーを生み出す。それは「コミュニティ・モデル」、「地域共同体モデル」、「個我モデル」、「伝統的アノミー・モデル」、「個我モデル」の四つである。



「地域共同体」は主体的に行動するが、特殊な地域社会本位の意識しか持ち得ない社会である。行動の主体性もなく、特殊な個人的利益しか念頭にないのが伝統的アノミー・モデルである、さらに主体性をもたないが、普遍的な人権意識を持つのが個我モデルである。これに対してコミュニティ・モデルは行動の主体性をもち、かつ普遍的な価値意識を持つものである。

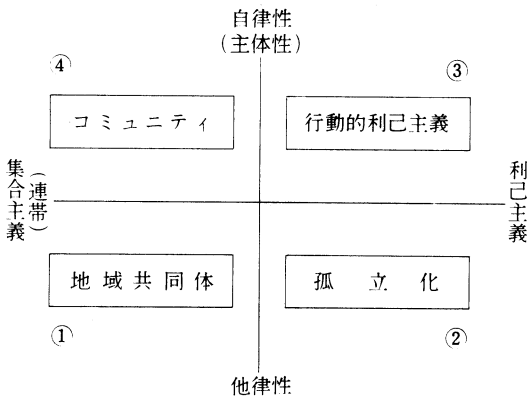
この類型はよく論議されているが、若干の問題点が指摘される。まず第一に奥田の二つの軸、行動軸と意識軸はきわめて類縁性の近いものである。意識と行動は非連続でもあるが、連続とも考

えられるから、組合せる軸として適切であるかどうか疑問が残る。

第2に、地域社会の構成要件の第4は心理的帰属感、一体感であるが、この意識が「普遍性—特殊性の軸」とされたのは何故か。むしろ「一体感—疎外感の軸」とすべきではないか。

第3に地域共同体（ムラ）は主体的に行動すると述べられているが、ムラ共同体は伝統的な拘束によって制約されており、自主的、主体的に行動するとは言えない。むしろ他律的な行動を主体的なものに変えるのがコミュニティではないか。ムラ社会は共同体に埋没し個の自覚と行動に欠けるところに特徴がある。

以上の問題点をふまえて、ここで次のモデルを提示してみよう。



まず行為の自律性の程度を示す軸と連帯の強さを示す軸の二つを組合せ四つのカテゴリーを作る

① ムラ共同体に埋没して規範的拘束に従い他律的な行動をとるが、ムラとしての強い連帯と共同感情をもつ地域共同体モデル。ここでは近代的な個我の覚醒は見られないが、団体として強い団結を示している。

② 行動は他律的でしかもばらばらで孤立している社会である。ここでは社会的な関心を失ない、無力感にさいなまれている疎外状況である。

③ 個我の自覚と確立がなされているが、それぞれ利己的で他者と協同する意欲と能力を欠いている。しかし行動力に富むから、個別的な権利の要求には熱心であるが、地域全体のことを考慮したり、他の個人と連帯することは少ない。行動的利己主義のモデルである。

④ 自律性、主体性を十分に身につけて行動するとともに、連帯を重視して行動するところから、共通の絆をもっているのがコミュニティ・モデルである。

これら四つのモデルを念頭におきながらコミュニティの活性化の問題を論じてみよう。

### (3) コミュニティの活性化の条件

コミュニティの形成は先の類型でみると、主体的な行動をとることが出来ず他律的に動かされており、しかも他人との絆をもたない無関心で疎化されたバラバラな原子化し孤立化した住民を、変革することによって、主体的に行動し、住民の連帯性を強めることによって「コミュニティ」タイプの地域社会を形成することである。ところでそれは具体的にはどのようにして可能と成るか。それはコミュニティの定義に示したところから明らかかなように人々の相互交流によって共同性を高め共同感情を強めること以外にはない。しかし現代社会の生活、ことに都市部では共同性の契機が乏しい社会であるから、これを意図的に創り出すことが必要である。

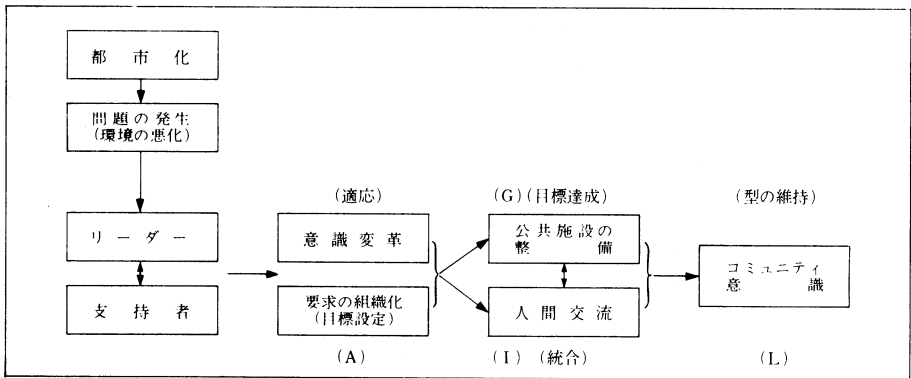
そこでいかにすればコミュニティを活性化することが出来るか、その条件を明らかにしてみよう。

これまでの住民動運のなかで成功したいくつかの例を検討してみるといくつかの共通した特質がみられる。先にふれた神戸市長田区の丸山地区や真野地区の例にみられる特質は、

- ① 危機的状況の発生
- ② 有能なリーダーの出現
- ③ 熱心な支持層の形成
- ④ すぐれた組織力
- ⑤ 内・外へのPRの巧みさ
- ⑥ 外部の支援を引出す能力

を指摘することが出来る。これらの条件が整った場合には運動が盛上がるため、外部からも注目されて支援を受け、益々運動が活発になるという経過をたどっている。

コミュニティの活性化のためには「リーダー」、「支持層」、「意識の変革」、「要求の組織化」および「公共施設の整備」と「人間交流」の過程がスムーズに運ぶ必要がある。この過程について以下順を追って述べてみよう。



### (4) 活性化の過程

#### 1) 運動のリーダー

先に述べたように、リーダーは活発なコミュニティ活動にとって第一に必要な要件である。住民を啓蒙し、危機や問題点を明示して人々を行動につかせ、人を結びつける「リーダー」の存在である。事態がいかに緊急なものであり、困難にさらされても、一般の住民は訴え方や組織的、効果的な行動の仕方も知らず、ただ反射的な行動に訴えるだけで、解決に向わせるのはすぐれた「リーダー」である。これらのリーダーは単独の個人の場合もあるが、大抵は組織のリーダーである。先にふれたように、これまでの住民運動で成功した例には必ずすぐれた献身的なリーダーが先頭に立って住民を牽引している。端的に言って、住民運動はリーダー如何によると言える。

先にコミュニティ類型で論じた奥田道太は各モデルにはそれぞれ違ったタイプのリーダーが存在しているが、「地域共同体」には「名望家有力者型リーダー」がいるのに対して「コミュニティ」には「有限責任型リーダー」が居ることを示している。

要するにリーダーは住民の緊迫した要求を把握し、これを組織して解決の方向を示して動員する役割を担っている。

#### 2) 支持層

しかしどのような運動もリーダー1人で実現し長期にわたって持続することは稀である。強烈な個性と実行力を備えたリーダーを熱烈に支持するグループが形成され、これがリーダーの手足と成って活動して初めて、運動は一般住民に浸透し、盛り上がり、また持続が可能となる。その意味でも支

持層の形成は運動の広がりにとって非常に重要な要因である。

#### 3) 意識変革と目標決定

リーダーと支持者は問題点を明確にして、一般住民の意識変革を迫り、行動の目標を決定して人々を行動にかり立てる。その為には繰返し住民の会合や学習の場を設定し、学習や討論を通して住民の関心を高めることによって、行動目標を鮮明にし、その実現に邁進していく。

神戸市の「丸山地区」や「真野地区」の例で見ると、この過程がきわめて精力的になされている。このことによって個別的利害関心を集合目標に統合していくことに成功している。

#### 4) 目標達成——公共施設の整備など

決定される目標はそれぞれの運動に応じて異なるが、最終の目標としてはコミュニティの形成である。コミュニティの形成にとって最も有効な方式は公共施設の整備であろう。

かつて村共同体では共有林や共有財産があり、道路、水などについても共同利用を行っていたから、生活の基本に共同性が保持されていたが、今日の大都市においては、下水道やゴミの収集に到るまで、行政サービスによって処理されるため近隣生活にも共同の契機はほとんどなくなっている。そこで現代の都市の生活では意図的に共同交流の機会を創り出さなければならない。このような意味で現代において住民の交流をはかる契機として重要なものは「公共施設の整備」である。

C.A. ベリーは現代の都市生活において、コミュニティを創り出すためには、魅力的なコミュニティ・センターにまず小学校を中核として、公共施設を配置し、住民生活の求心的な構造化をはかる。そし

てその公共施設を利用することによって住民相互の交流をはかり、そこで地域住民組織を形成し合せて住民の親睦をはかるためのコミュニティの催しを実施することによってコミュニティ意識を培い、社会統合をもたらそうと考えた。

このようなペリーの考えは、イギリスのニュータウンの近隣住区に取入れられ、そこから世界のニュータウンに普及しているが、われわれも公共施設の体系を取扱う際にこの考え方に従ってみよう。

① 地区の設定

住民がコミュニティ意識を養うためには、地区は出来るだけ明瞭に設定されることが望ましい。農村部であれば自然的境界——例えば山や川など——が重要であるが、ペリーは現代の市街地では幹線道路が重要であるとしている。地区のまとまりを保つためには幹線道路によって分断されない方がよい。

いずれにしても自然的な区劃、歴史的文化的な境界、さらに道路や鉄道などによって作られる地区が決定される。

地区の広がり、ペリーの構想にならって日本でも、一つの小学校区とする考えが次第に定着して来た。この住区は約3,000世帯で人口約10,000人とされ、単位自治会をいくつか集めた連合自治会の範囲とされる。この住区の中央に広場が設けられ、小学校を中心とした公共施設が設けられる。

② 小学校

現代の日本の都市においては「小学校」は地域の中核をなすものと受止められ、地域を決定する場合に学校区を基準に考えるように成って来た。そして運動場などの学校施設の開放も次第に広まりつつある。小学校は地域の中核であるとともに、地区の公共施設群の中心でもある。

③ コミュニティ・センター（集会所）

小学校とならんで重要な施設はコミュニティ・センターである。これは住民が集会をもったり学習したり、時には郷土演芸を上演したりすることを通して盛んな交流をはかる場であるから、コミュニティを活性化するためには欠くことのできない施設である。日本にも伝統的に公合堂や公民館といった名称でかなりの地区に存在していたが、地区毎にこのような住民のためのセンターが設け

られる必要がある。

センターの機能としては集合所だけでなく出来れば図書室などの文化施設や広場、運動場などを併設することが望ましい。またニュー・メディアの時代であるから、コミュニティ・センターが地区の情報センターとなることが望ましい。

④ 児童館と保育所

今日、地域福祉にとって重要な課題は「児童」と「老人」であるから、児童福祉の立場からみて、地区の中心に児童館を設ける必要がある。それによって学校の授業が終わったあとも、児童館で学習したり、遊んだりして、地区の友人と交流しながら地区に親しむことが出来る。さらに今日のように婦人の就業率が高まると、保育所の需要も高まって来るのでこれに応える必要がある。

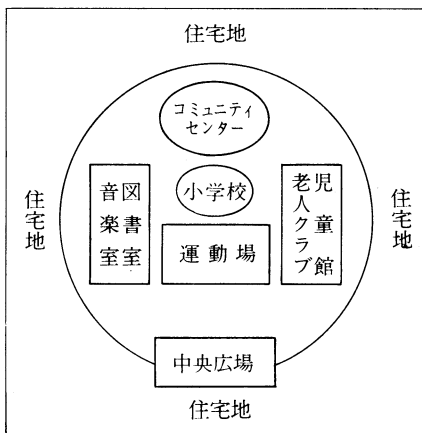
⑤ 老人クラブ（老人憩の家）

日本の人口の高齢化は急速に進むから、これまで以上に老人の施設が要請される。その中で健康な老人にとっては、仲間の老人と楽しく談笑し、共に遊ぶ老人クラブが地区に必要となる。

⑥ 図書室・音楽室・美術室

公共施設の中には図書室、音楽室、美術室のような文化施設が是非とも組込まなければならない。労働時間が次第に短縮し、余暇時間が増大する。余暇を楽しむ為には施設の整ったレジャー・センターに行くのが望ましいが、その為には長い時間と費用が必要であるから、気軽に、短い時間を利用して、地区のセンターでレクリエーションを楽しもうとする需要も、当然、増加して来る。そこでこれに対応して文化施設を整備することが重

住区設計





要な施策となる。

### ⑦ 運動場・公園など

小学校やコミュニティ・センターは地区の中央に位置し、そこには広場があり公園や運動場があるのが望ましい姿である。若し小学校やセンターに隣接することが出来ない場合にも地区内には公園や運動場が必要である。もし運動場がない場合には、小学校の運動場を開放することが望ましい。

### ⑧ 施設群の構成

さてこのような施設群は出来る限り地区の中央に置かれ、有機的に連携させることが重要である。すなわち、中央広場に「小学校」が立地し、そのそばに「コミュニティ・センター」、「児童館・老人クラブ」、「図書室・音楽室・美術室」、「運動場」が取巻いているのが理想的である。

このような配置がなされると、中心部の公共施設群を利用することを通して、おのずから住民の相互交流が促進されるであろう。

## 5) 統合

次は「統合」の問題である。リーダーが住民の要求を的確に把握し、問題解決に向けて運動する際にも、行政当局が公共施設を建設するため地方と交渉する際にも、重要なことは、如何にして地元を全体として組織するかという問題である。

いずれの場合にも、一部の人の要求ではなくすべての住民の要求を総合することが必要となる。そこで公共施設の建設など重要な決定を行ない、またその管理運営の為に地区内のすべての主な組織を包含する組織化が要請される。そこでこのような地元のすべての主な組織を包含する協議体を住区に設立する。

例えば丸山地区では「各団体協議会」を結成したが、その中には、①住民自治協議会、②婦人会、③老人クラブ寿会、④子供会、⑤PTA、⑥消防団、⑦商業連合会、が含まれている。このように地区の主要な住民組織を網羅して協議会を構成し、その中で活発な話し合いを行なって共通認識を深め、住民の総意を吸上げることが必要である。

さらに一連の適応過程としての住民運動が展開されると、住民組織の内部にいろいろな問題が発生し、利害関心の違いによって団結が弱まり、分裂するようなことも起る可能性がある。そこで「目

標達成」につづいて成員を再統合する必要が生まれる。

## 6) 型の維持と緊張処理

地域の問題への「適応」から始まった住民運動の最後の局面は「型の維持と緊張処理」である。運動過程で蓄積された緊張は適切に処理されなければならない。そのためにはスポーツやリクリエーションおよび親睦会などが要請される。

次の運動に必要な行為パターンはこの局面において再検討し、再学習されなければならない。そしてこの局面は湿在的なもので積極的な活動は停止されていくが、次の運動にとって必要な準備がなされる局面である。

要するにこのような局面が円滑に展開することによって住民の地元への関心が高まり、問題について共に考え、実践することを通してコミュニティは活性化するであろう。

## 〔4〕 地域福祉政策の展開

日本において地域福祉の政策が提唱され、現実的に展開されるように成ったのは比較的最近のことである。地域福祉の展開について井岡勉は四つの時期に分けて論じている。いまこの区分に従いながら地域福祉の展開過程をあとづけてみよう<sup>8)</sup>。

### (1) 地域福祉政策の基盤整備期 (1965～68年)

1965年は日本の高度経済成長政策が生み出した公害が全国的に顕在化したため、公害反対の住民運動が盛上った時期である。この運動が世論となって政府や産業界に強い影響を与えたため、地域住民の生活に関心が向けられるように成り、経済開発偏重から社会開発を重視すべきだという意見が表明されるように成った。日本でそのきっかけを作ったのは1963年8月の「人口問題審議会答申」であるが、これが1964年11月に発足した佐藤内閣のスローガンとして取上げられ世人の関心をひくことに成った。やがてこれは1967年3月の「経済社会発展計画」によって政策化に向う。

この時期でもう一つの重要な動きは、すでにこの期において在宅福祉の方向づけが為されていることである。すなわち1965年老人家庭奉仕員事業

8) 右田紀久恵・井岡勉編『地域福祉』ミネルバ書房、1984年、14頁～43頁。

が拡大されるとともに、社会福祉協議会に福祉活動指導員が設けられ、大都市では小地域福祉活動が始められた。さらに1967年7月、ボランティア活動委員会の設置と68年にはボランティア育成基本要項が示された。また同年、民生委員による「ねたきり老人の実態調査」がなされた。

この時期には次第に地域福祉に目が向けられるように成った。

### (2) 地域福祉政策の登場 (1969~74年)

1969年5月には新全国総合開発計画が閣議決定されたが、その中には大都市への中核管理機能の集中、後進地帯の巨大産業基地化、全国土の交通通信ネットワーク、大規模開発プロジェクト、広域生活圏、民間資本の導入など資本の論理による国土開発計画が含まれている。

そして9月には国民生活審議会コミュニティ問題小委員会の報告書が発表された。この後、自治省でモデル・コミュニティの指定がなされたが、他の省や地方自治体でもこの問題に取り組むように成った。

さらに同じ時期に東京都社会福祉審議会は「東京都におけるコミュニティ・ケアの進展について」を発表し、この問題に注意を向けた。またこの年、東京都は70歳以上の老人医療を無料化した。

1970年には宇都宮市で入浴サービスが始められた。この頃から福祉のあり方として、施設対策から在宅福祉対策への考えが強く打出されるように成った。1972年の『厚生白書』には「在宅福祉対策の充実」がうたわれた。

翌1973年は国の老人医療の無料化が始まり、経済社会基本計画が閣議決定を見たが、これにはコミュニティ・ケア、在宅ケアの充実をはかることが盛られている。

この年はオイル・ショックに見舞われ、高度成長政策は終息するが、1974年、自民党の社会福祉憲章には怠惰を容認する扶助国家を否定し、相互扶助的な社会保険方式を盛込んだ。

### (3) 地域福祉政策の展開 I (1975~78年)

この時期の特徴はオイル・ショック以降の低成長による財政危機に対応する福祉見直しが明確化したことである。1975年8月の社会保障長期計画懇談会報告の「今後の社会保障のあり方」では在宅福祉の充実、地域福祉を中心とする観点から福

祉見直しが説かれている。

同年全社協中央ボランティア・センターが発足したが、5月に閣議決定した「50年代前期経済計画」ではコミュニティ・ケア、特に在宅サービスに重点が置かれた。

1977年11月には第三次全国総合開発計画が発表されたが、その核をなすのは定住圏構想である。

1977年度版の厚生白書には高負担論が打出された。この年、民生委員制度60周年を迎え、在宅サービス、ボランティア活動を重点方針に取り上げることになった。また1978年11月、社会経済国民会議は「総合的福祉政策の理念と方向——日本型福祉社会の提唱」において地域レベルの総合化をはかり、①コミュニティ・ケアの条件整備、②実施主体の機能分担、③社会的公正(応能応益負担)、④効率化、⑤ノーマライゼーションが提起されている。

### (4) 日本型福祉の定立 (1979年~)

1979年1月大平首相は施政演説の中で「活力ある日本福祉社会の建設」と「田園都市づくり構想」を示した。つづいて8月、閣議決定した「新経済社会7ヶ年計画」の中で「家庭、地域社会及び福祉施設の有機的結合を基盤とした社会福祉サービスのシステムづくり」という地域福祉体制を志向している。

1980年の国家予算の伸び率は10.3%であったのに比して社会保障費は7.7%にすぎず、そのなかで老人医療・児童手当の見直しの覚書が厚生・大蔵大臣の間で交され、養護老人ホーム利用者費用徴収も始まった。さらに1981年に成ると、社会保障の伸び率(7.6%)は、国家予算(9.9%)はもとより防衛費の伸び率(7.61%)をも下回ることに成り福祉削減の方向が明確に成った。

1981年7月には臨調の第一次答申が答申されたが、財政再建のためには福祉・教育はじめ国民生活関連費を削減する方向が示されている。

これが具体化され1982年度の予算は全体が6.2%増加したのに比べ、社会保障費は戦後最低の2.8%増にとどまった。さらに1983年度の予算は1.4%の伸びであるのに、社会保障費は0.6%に抑えられた。

1983年8月には「1980年代経済社会の展望と指針」が閣議で決定されたが、その中では国民の福

祉需要の増大と多様化に十分に即応しうるような在宅福祉を基本とした地域福祉の基盤づくりを進める」と訴い、具体的には、①ノーマライゼーション、②ホーム・ヘルプ等の充実、③保健・医療等関連施策との連携、④応能負担、⑤市場サービス、有償サービスの活用をあげている。

また1983年10月の厚生白書は受益者負担や民間創意・活力の利用を強調するとともに、在宅サービス、地域活動の充実を求めている。

以上、地域福祉の展開の過程をたどって来たが、1970年ごろから漸く福祉の充実が軌道に乗り始めた矢先、オイル・ショックに見舞われた為、財政難に陥り、早々に福祉の見直しが唱えられ、安上り福祉との関連でコミュニティ・ケアや在宅福祉が矮少化され、日本型福祉が論ぜられたのは全く不幸なことであった。家族と地域を中核とした日本型の福祉は安あがりであるが故に日本型ではなく、日本人にとってそれが最も自然であり、コミュニティ・ケアの本旨に添うものであるから日本型でなくてはならない。

## 〔5〕 コミュニティ・ケアの概念

### (1) イギリスにおけるコミュニティ・ケアの発展

コミュニティ・ケアはイギリスにおいて、1960年頃から盛んに論議され、実施されているが、これが一般化した理由について、リーパー (R.A.B. Leaper) は次の四点をあげている<sup>9)</sup>。

第1は隔離収容主義の反省である。救貧制度に根ざした考え方はイギリスにも根強く残っていた。これは患者を隔離して収容することであったが、次第に反省が強まり、患者を治療、訓練し、リハビリを行なって社会復帰させることに関心が向けられるように成ると、専門施設と中間施設を含めて地域社会との関連が強まって来た。このことが更に進むと専門施設での治療を最少限におさえて地域に返し、その中でケアを行うという考えに到達する。

第2は居宅処遇の可能性についての認識が高まったこと。障害をもつ人でも、コミュニティが受入れ、若干の援助を与えるなら、自からの家庭生

活、職業生活を営むことが出来ることが認識されるように成った。

第3は治療上の薬品や医療技術の進歩である。例えば電気ショック療法、インシュリン、トランキライザーなどの薬品による治療によって、精神病の患者も短期間だけ入院させて治療を済ませると、あとは地域社会に帰して訓練することによって回復することが望めるように成った。

第4は財政的理由である。要員不足や財政難の折から、施設ケアは老大な予算を必要とする。これに比べるとコミュニティ・ケアは極めて少ない財源で賄うことが出来る。

以上のリーパーの指摘に加えて、次の3点をあげたい。

第1は老人に対する居宅処遇の原則である。イギリスの場合には、老人処遇の原則として、老人がこれまで住んでいた家庭の中で処遇をされるといことがほぼ1946年ごろまでに確立していたことである。

第2はイギリスの住宅事情がニュータウン作りで次第に好転し、自分の家やアパートに住めるようになっていたこと。

第3に急激な人口の高齢化がある。1963年の青書は人口の高齢化を指摘しているから、コミュニティ・ケアはその対応策であるということは言うまでもないところである。

このような事情を背景にしてコミュニティ・ケアは1960年ごろから次第に受入れられていった。

### (2) 地域福祉システムの構成

さてここで地域福祉システムをどのように考えるかについて述べていきたい。

地域福祉システムは、①一般的コミュニティ、②福祉コミュニティから成っており、コミュニティ・ケアはこの両者との関連のなかで展開されるものである。

後で詳しく述べるが、コミュニティは地域の住民が地域社会の意義を自覚し、強い関心を寄せ、活発な相互作用が展開され、一体感のみられる地域社会のことを意味している。都市化の進んだ社会では、コミュニティは危機に瀕しているの、まずその形成が第一に要請される。

次に「福祉コミュニティ」は一般的なコミュニ

9) R.A.B. Leaper, "Community Work", (NCSS, 1968)

ティを前提とし、このコミュニティを福祉の観点から再編成することによって形成されるものである。すなわちコミュニティの中から、地区の福祉リーダー（民生委員）が生まれ、その下に一群のボランティアがこれを支える態勢をつくる。福祉リーダーは福祉サービスの対象者（児童，老人）の家族，および医療機関，福祉施設を関連づけ，ボランティアの協力によって，対象者にコミュニティ・サービスを提供する。

コミュニティ・ケアは，あくまで，地域の中で医療や専門家の行なう治療，訓練，教育であるが，これが効果的に営まれるには地域住民の受入れ，支援を前提しており，ボランティアの援助を必要としている。したがってコミュニティ・ケアは一般的コミュニティの存在が前提とされ，福祉コミュニティとの密接な関連のもとに展開されるケアである。

このようにコミュニティ，福祉コミュニティ，コミュニティ・ケアは密接に関連し地域福祉のシステムを構成する。

### (3) コミュニティ・ケアの目的と意義<sup>10)</sup>

#### 1) 目的と意義

先に述べたように慢性疾患や日常生活の困難な老人を長期に施設に収容することは依存性・消極性を助長するため，治療回復にむしろ有害とさえある。また緊急性の高いケースに対する専門的治療の妨げに成るであろう。そこで施設における治療を最少限に抑え，自宅に帰し，地域社会と正常な関係を維持しながら，中間施設を利用して機能回復に努める方が社会復帰を早めることに成る。これがコミュニティ・ケアのねらいである。

#### 2) 定義

したがってコミュニティ・ケアとは対象者をコミュニティの中，すなわち，施設，中間施設，自宅において治療，教育，訓練に努めることによって，その能力を維持・回復・開発することである。

その場合，施設ケアとコミュニティ・ケアは連続的に考えるべきで，施設ケアを全面的に否定すべきではない。施設はコミュニティ・ケアに連なるものとして再編され，それなりの役割を果たすこ

とが期待される。

さらに留意すべき点はコミュニティ・ケアの実践主体は誰かということである，これはあくまでも医師・専門ワーカーであってボランティアではない。ボランティアは医師の指導のもとにこれを助ける働きをするものである。

第3にコミュニティ・ケアと在宅サービスの違いもおのずと明らかである。コミュニティ・ケアは単なる在宅サービスだけではなく，地域においてなされる，施設，中間施設，家庭のすべてにおいて為されるケアであり，住民参加のもとに為される地域ぐるみのケアである。

## 〔6〕福祉コミュニティの組織化

先にコミュニティの組織化について述べたが，コミュニティは福祉活動の重要な前提条件であり，コミュニティの容認と支援を受けることは最も重要なことであるが，コミュニティ自体が福祉活動を行なうわけではなく，またそのように期待してはならない<sup>11)</sup>。福祉活動はコミュニティの受入れと支援のもとに，福祉コミュニティを中核にして為されるものである。次に福祉コミュニティについて論じてみよう。

### (1) 福祉コミュニティの構成<sup>12)</sup>

まず福祉組織化活動の「目的」は「福祉コミュニティ」づくりにあることは明らかである。

そこで，福祉コミュニティの構成要素は次のものから成っている。

① 福祉サービスを受けるクライアントと家族などの関係者

② 福祉活動に賛同する者およびクライアントの代弁者

③ 社会福祉関連の機関や施設および団体

したがって福祉組織化活動とはこれらの構成要素を関係づけ，クライアントを中心に一体感によって結ばれる「福祉コミュニティ」を作り出すことである。福祉コミュニティには精神障害者，児童，老人の三つのサブシステムから成っていると考えられる。

10) 岡村重夫『地域福祉論』光生館，1974年，第Ⅲ章，コミュニティ・ケア，103頁～160頁。

11) 岡村重夫『地域福祉論』光生館，1974年，87頁。

12) 岡村重夫『地域福祉論』光生館，1974年，第Ⅱ章，86頁～88頁。

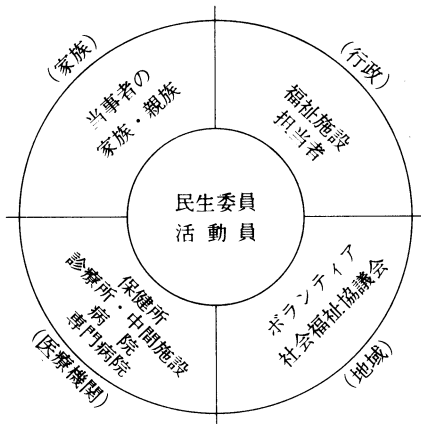
(2) 福祉コミュニティの組織化<sup>13)</sup>

福祉コミュニティの組織化は次の順序で進行する。

① 地域福祉に関心をもつ公的、私的な組織や人——福祉コミュニティに貢献し得る社会的資源——の掘りおこしから始まる。この作業はコミュニティの事情をよく理解している地区の福祉担当者によって進められるが、前に述べたコミュニティの活性化が進んでいる地域であれば効果的に進められるであろう。

② 核の形成 次に福祉コミュニティに理解を持つ人や組織のなかから、その中心になって活動する中核を構成することが必要である。現代の日本では「民生委員」と若干の活動員がこれに当るであろう。

③ 次にこれらの核を中心にして、対象者の家族関係者、次に地域社会の中のボランティア、社会福祉協議会、コミュニティ・センターなどがあり、第二は医療機関として、保健所、診療所、中間施設、病院、専門病院があげられよう。これらの社会的資源を関連づけることによって、機動的にサービスが行なえるような体制をつくるのが地域福祉のシステム化である。



④ 次に活動計画を樹立した上でコミュニティに働きかけてボランティアを募集する。コミュニティの活性化に成功している場合には福祉活動に対する理解と援助が得られ易く、またボランティア募集も成功し易いであろう。福祉コミュニティの活動が成果をあげることが出来るか否かはボラ

ンティアが数多く参加するかどうかにかかっているといえよう。

⑤ 動員計画と活動 最後にこれらすべての福祉関係者を動員して福祉活動を実践する段階である。その為には役割の分担を行ない動員計画を詳細に作成して活動を展開することが必要である。

(3) 福祉コミュニティの機能<sup>14)</sup>

次にこのようにして構成された福祉コミュニティはどのような機能を果たすかについて検討してみよう。

まず第1は構成員相互の交流により相互理解を深め一体感を強めることである。多様な構成員が相互理解を深めるためには活発な交流・話し合いが要請される。対象者はハンディキャップを背負った人達であるため社会の偏見も強いから、対象者に深い理解を示す人達も強く連帯することが望ましい。すなわち福祉コミュニティ構成員間の一体感を強めることが何よりも重要である。これが対象者の支柱となり、保護の壁となるであろう。

次に第2の機能は対象者を含む福祉コミュニティ・メンバーの参加の促進である。福祉サービスの計画や運営の方針は当事者からは離れたところで行政官僚によって決定されるきらいがあるので、当事者の意見を反映させるため、当事者を含む福祉コミュニティのメンバーの参加が重要である。福祉コミュニティのメンバーは当事者の立場から身近で切実な要望を提示することが可能である。これによって計画の審議決定は極めて現実性を持つことが出来るであろう。

第3の機能はニーズの自己把握である。対象者の生活実態を知ることからサービスの欠陥を明確化し、地域福祉の問題点を対象者の立場で明らかにしてニーズを把握する。また生活環境条件についてもその問題点を独自の立場で点検する。そのようにして集められた情報はまず福祉コミュニティのメンバーに知らせ、これをもとに討論を重ねて問題の解決に向けての方向をさぐる。さらに福祉計画案の資料とするとともに「参加」の場において当事者の立場を明瞭に示す。

第4の機能は地域福祉計画の立案である。当事者の立場で明らかにされたニーズおよび地域福祉

13) 岡村重夫『地域福祉論』光生館、1974年、86頁～101頁。

14) 岡村重夫『地域福祉論』光生館、1974年、88頁～101頁。

に関する問題点を福祉コミュニティで討議し、次の地域福祉計画を立案していく。ここではサービスの受手の利益と権利を擁護発展させるような計画を立案すべきである。

第5の機能は社会福祉施設とサービスの新設があげられる。

これまで述べて来たように、当事者の立場からニーズを把握し、討議を重ね福祉計画を練った上で、行政当局に対し必要な社会福祉施設の建設やサービスの実施を要求し、その実現に向かって努力することに成る。そして要求が実現した場合にはその管理運営には可能ながぎり、代表者を参加させるようにするべきであろう。

## 〔7〕 コミュニティ・ケア・サービス

これまで「コミュニティ・ケアの概念」、「福祉コミュニティの組織化」について述べて来たが最後に「コミュニティ・ケア」と「コミュニティ・サービス」の具体的な展開について述べてみよう。

コミュニティ・ケア・サービスは温かいコミュニティの存在が前提とされる。福祉対象者は活性化したコミュニティの存在によって温かく受入れられ、援助を受けることが可能である。そのコミュニティの中で福祉コミュニティが組織され、福祉関連者がスクラムを組んで、要求を汲み上げてこれを論議し、そこから福祉計画を立案してこれを行政に要求する。またその案の審議には住民参加をはかることによって、当事者の要求に適合した福祉施設が建設され、サービスが始められる筈である。

### (1) サービスの実施体制

そこでサービスの具体的な実施はどのように為されるかを考えてみよう。

まず既に述べたように、コミュニティ・ケアの実施責任はあくまでも「医師・専門家」であり、それに行政の福祉サービス担当者や「ボランティア」などの援助者がこれを補助している。コミュニティ・ケアは地域の診療所やその他の中間施設や自宅などにおいて医療を行なうわけであり、これを援助するものとして行政の福祉サービス担当者やボランティアの働きがある。しかしいづれにして

も医師・看護婦・ボランティアが一つのチームを構成して機敏に対応することが望まれる。これに対してコミュニティ・サービスは行政の福祉サービス実施者が行なうものと、福祉コミュニティの中核的な存在によって作られた福祉計画にしたがってボランティアが独自に為し得るサービスがある。そこでコミュニティ・ケア・サービスの実施にあたってはまず、①医師・看護婦などの専門家の治療体制の準備、②行政の福祉サービス員、③福祉コミュニティのボランティアの募集、④地域の支援体制の整備などが為され、⑤チームの結成に向う。

次にサービスについては、①福祉計画にしたがって福祉コミュニティが中核（具体的には民生委員）となり、②ボランティアを募集し、③役割の割当を行なってサービスの実施に当たる。

### (2) サービスの実施<sup>15)</sup>

まずコミュニティ・ケアのサービスとしては、

① 判定・相談サービスがある。これはサービスを受ける必要性や資格条件を診断して、必要な施設を紹介するサービスである。

② リハビリテーション・サービス このサービスは機能損傷の回復をはかりそれが原因となって発生する生活上の障害もとり除く。

③ 医療・看護サービス 中間施設や自宅における専門医者や看護サービスが為される。

次にコミュニティ・サービスは

① 相談者による相談サービス これは一定の訓練を受けた相談員が施設または自宅で相談サービスを行なうものである。

② 友愛訪問 これは必ずしも専門家ではなく一般のボランティアが家庭を訪問して一人ぐらしの老人やねたきり老人などを訪問するサービスである。

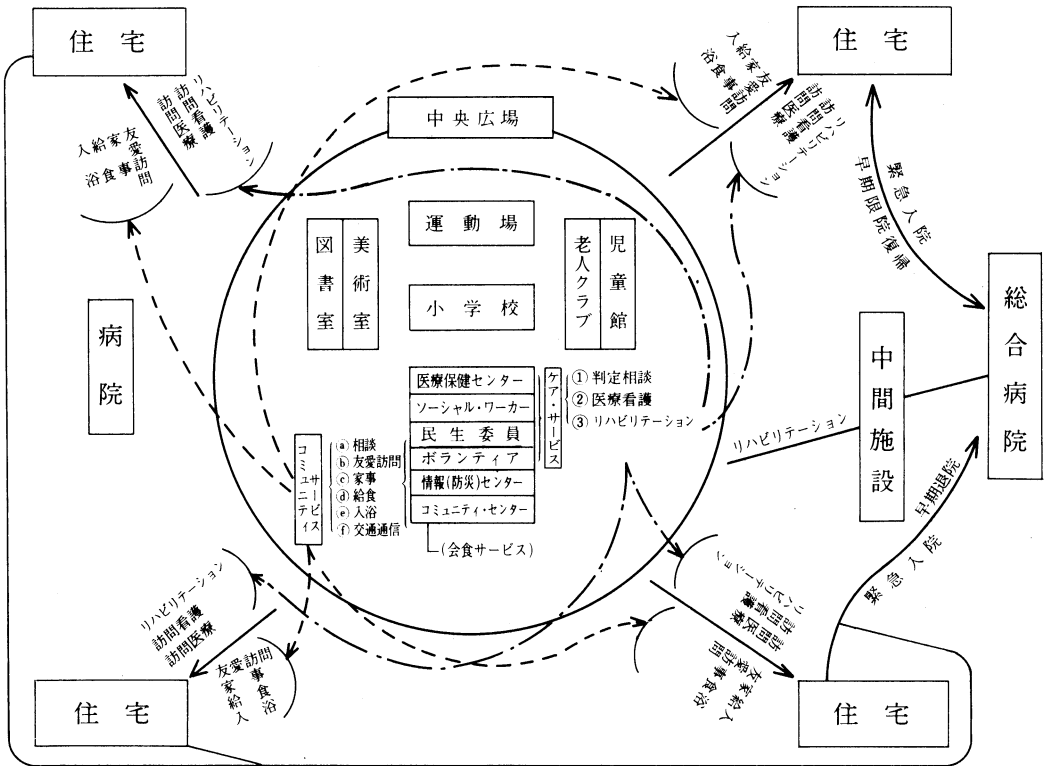
③ 家事サービス これは洗濯や食事の調理など一般的な家事のサービス

④ 給(会)食サービス 一般の高齢者や一人暮らしの老人に食事を作って自宅に届けたり、集会所などで会食するサービス

⑤ 入浴サービス 自由に入浴出来ない高齢者に対して為されるサービスであるが、これはボランティアだけでは危険が伴うため医師・看護婦

15) 岡村重夫『地域福祉論』光生館、1974年、123頁～139頁。

コミュニティ・ケア・サービスのシステム化



の協力が必要である。

⑥ 交通通信サービス ブザーの取付や電話を付け、時々かけて話し相手に成ったり、手紙の代筆をしてやるサービス

⑦ 文化娯楽サービス 手芸品の製作、展示品などを通して一般のコミュニティに理解を求める文化活動がある。

むすび

これまで地域福祉のシステム化について、コミュニティの活性化、福祉コミュニティの組織化、コミュニティ・ケア・サービスの展開の順で述べて来たが、ここで再び要約しておこう。

地域福祉のシステム化は次の順序で進行する。

1) 地域の具体的な生活条件のなかでコミュニティが、何故、必要かを洞察し、住民の認識を高め意識の変革を迫るリーダー(群)の存在が重要である。自分の町を自分達で作って行こうとする行動的で献身的なリーダーの存在は活性化の第一

要件である。

解決を迫られる課題は環境問題や防災問題のように外的なものもあれば、人口構成の変化のような内的なものもある。また疎遠に成った人間の直接的な触れ合いを促進するための公共施設の整備などの要求もあろう。このような課題を洞察し住民を動員するのがリーダーの役割である。

2) 熱心な支持層の形成と住民の意識変革

しかしどのようなすぐれた考えもリーダー一人で表現されることはない。何程かの数の熱心な支持層の形成がリーダーの考えを推進していく上で必要となる。この支持層がリーダーの手足に成って活動し、一般住民に訴えかけることによって、関心の薄かった住民も次第に目覚めてリーダーや支持層の意見に耳を傾けるように成る。このようにして住民のなかのかなりの割合の人がコミュニティの形成の必要を認識するように成る。

3) 地域住民の組織化と地区協議会

地区の活性化をはかる為にはそれが如何に強力であっても特定の組織、例えば自治会だけでは十

分ではない。何よりも必要なことは地区の総意を結集することである。その為、地区にある住民組織を網羅して地区協議会を結成し、そこで地区の緊急課題の将来の計画について十分な討論を繰返し、共通理解を深め、関係者の連帯を深める。

#### 4) 公共施設の整備

現代の都市生活のなかで共同性を有し、住民の交流を深めることが出来るのは公共施設の利用による地区活動である。地区の公共施設には少なくとも次のものが必要である。

- ① 中央の広場、公園
- ② 小学校・運動場
- ③ コミュニティ・センター（集会所）
- ④ 老人憩の家
- ⑤ 児童館
- ⑥ 図書館
- ⑦ 診療所・中間施設、など

このようにコミュニティの活性化を計った上で、次に福祉コミュニティを組織する。

#### 5) 福祉コミュニティの形成

- ① コミュニティの中の社会的資源の掘起し

- ② 中核の形成
- ③ 福祉コミュニティの形成
- ④ ボランティア募集
- ⑤ 動員計画と活動
- ⑥ コミュニティ・ケア・サービス

このような体制を整えた上でコミュニティ・ケア・サービスが為される。

それは、①判定相談サービス、②リハビリテーション、③医療看護、④相談サービス、⑤友愛訪問、⑥家事サービス、⑦給食サービス、⑧入浴サービス、⑨交通通信サービス、⑩文化娯楽サービス

以上のステップを着実に実施することによって地域福祉のシステム化がなされるであろう。

**付記** 「コミュニティのケア・サービスのシステム化」を図化するに当って、佐藤智『在宅老人に学ぶ』ミネルバ書房、1983年の中の「ライフケアシステム」に多くの示唆を受けた。