

地域福祉の基礎的課題と計画

——「生活」と「コミュニティ」——

高 田 真 治

はじめに

1986年8月、東京において開催された国際社会福祉会議のテーマは「家族とコミュニティの強化——福祉社会の実現をめざして」であった。これは、わが国のみならず国際的にみて、家族とコミュニティは人間の生活の質や幸福の基礎となるものであり、この強化こそが今日の社会福祉の向上にとって不可欠であるとの認識によるものであった。

1950年代後半にはじまるわが国の高度経済成長政策は、日本の経済を西欧並の水準に到達させるための産業構造の再編成、技術革新、国民所得の上昇などの経済的指標にみちびかれて、日本社会の特色やコミュニティの諸機能を大きく変化させたのである。これには次の3点が指摘されている。(1)高度成長期初期の政策は社会開発をとまなわぬ経済発展としてすすめられたこと、(2)高度成長の速度は、新しい社会のシステムを用意する暇を与えず、日本の伝統的特質をもっぱら破壊する方向にだけ作用したこと、(3)国民生活の安定をはかるための最優先課題は、いずれの場合にもまず貧困への対応にあったこと、以上である。

高度経済成長政策は、わが国の経済水準を高めるのに一定の成果はおさめたものの、一方で地域社会における住民による相互扶助的な問題処理のシステムなどを弱体化させたのである。コミュニティの福祉的機能の喪失が指摘されながらも、これらについては十分な施策的対応がなされてこなかったといつてよい。にもかかわらず、コミュニティを強化することなくしては実現しえない在宅福祉サービスやノーマライゼーションが強調され

ようになってきたのである。これをどう認識すべきであろうか。

豊かな、質の高い生活を送るためには、家庭や地域社会を生活の場とする在宅福祉、個別的な社会福祉サービスの充実が重要であり、また地域住民の組織化と地域福祉計画を要件とする地域福祉の推進が要請されるであろう。これからの社会福祉の課題は地域福祉にあるといっても過言ではない¹⁾。

社会福祉、地域福祉をすすめていくためには、問題をとらえる視点の明確化と、これに対する援助の体系化が必要であり、これらを計画的に推進することが不可欠であろう。そこで本稿では、地域福祉を考察する基礎的課題である「生活」と「地域社会（コミュニティ）」について検討してみることにしたい。

I. 「生活」へのアプローチ

I-1 「生活実態」への視点

1. 生活の基本的要件

人間の生活は、一般に家庭を基盤とし、地域社会（コミュニティ）を生活の場として営まれている。人間の生活は家庭のみならずコミュニティの状況が変動することによって影響を受けるわけであり、したがって今日の社会・経済の変動は、家庭、コミュニティ、そして人間の生活に大きな影響を与えてきたといえる。

コミュニティはさまざまな内的、外的要因に規定されながら、それを形成、再編成していくのであるが、地域福祉はこの過程で生ずる、人間の地域生活におけるさまざまな問題解決のために、その役割を果たすものである。したがって地域福祉

1) 第23回国際社会福祉会議日本国委員会報告書「日本の家族とコミュニティ：過密・過疎・高齢社会」昭和61年、30頁。

2) 右田紀久恵・高田共編「地域福祉講座1 社会福祉の新しい道」中央法規出版、昭和61年。

の対象は、人間の生活の場としての地域社会（コミュニティ）であり、そのコミュニティにおける人間の社会生活である。そこで、「生活」および生活の主体である住民が生活している場としての「コミュニティ」はどのようなものであり、いかなる状態にあるかを考察することが必要であり、これにもとづいて地域福祉をすすめていかねばならないであろう。

「生活」は多義、多様な意味で用いられている。もっとも単純に考えると、生活とは「生きて活動すること」という意味であるが、これには次の3つの部面を含んでいることが理解される。(1)生きていること、すなわち身体・生命をもって存在する人間が主体であること、(2)この主体が活動すること、すなわち社会的・文化的な営み、行為の過程を展開すること、そして(3)主体は現実の社会、すなわちこの世の中で生活の場と時間・空間をもった存在であるということ、である。したがって社会福祉、地域福祉の観点から「生活」を考察する場合、これら「人間」「過程」「空間」が基本的要件となるであろう。

しかし社会福祉は単に生活の実態を認識するにとどまるものではなく、その生活における問題をとらえ、その解決のために援助しようとするものであるから、地域福祉にとって次のことが課題となるであろう。すなわち、(1)主体である人間が、いかに心身ともに健康ですこやかな人生を送ることができるか、(2)その人生において、いかに豊かで安定した社会的・文化的な活動を展開することができるか、そして(3)この暮らしをいかに良好で恵まれた生活環境のもとでおくることができるか、ということである。個体としての人間のいのち、人権が守られ、良好な生活環境の中で、健康で文化的な質の高い生活を送ることが期待されるのである。

2. 生活実態：「国民生活白書」

「生活」へのアプローチには、「生活実態」の認識と、「生活構造」の認識という2つの側面がある。これらは、上述の質の高い生活への期待がかなえられているかという問題意識によるものと、生活を構造的に捉え分析しようとするもので

ある。

生活実態を説明しているものとして、最近の「国民生活白書」を見てみよう。「人生80年のゆとりと安定のために」という副題がつけられた昭和59年版は、人生80年という図式となった現在、その対応の基本的方向として次の4つを指摘している。すなわち、(1)高齢者の就業機会と所得の確保、(2)合理的な生涯設計による計画的行動、(3)余暇時間を積極的に活用できる体制、そして(4)各ステージにおける人生行事の位置づけに柔軟性をもたせること、以上である。

わが国では長寿化・高齢化が進むなかで、各世代の意識、実態・行動等の違いが改めて問題となり、この的確な把握が、これからの国民生活の向上を図る上で極めて重要な課題であると認識しているのである³⁾。

昭和60年版「戦後40年：成熟の時代に向けて」は、敗戦後40年間の国民生活の歩みをふりかえり、国民生活の現状認識を踏まえて、昭和60年代の国民生活政策の基本的方向として、次の3つを指摘している。すなわち、(1)経済の持続的成長の確保、(2)高齢化への対応、そして(3)個性化・多様化への対応、である。

高齢化への対応については、就業機会や所得の確保、また家庭や地域社会の機能の見直しが必要であるし、個性化・多様化への対応には、人びとの多様なニーズに対応できる社会システムの構築や社会資本の整備が必要となる⁴⁾。

さらに「国民生活白書（世界に開かれた豊かな生活を求めて）」（昭和61年版）では、暮らしの国際化、すなわち消費生活をはじめとして国民生活にかかわる各分野で、人、物、情報等を介して海外との相互交流が増大しているため、わが国と諸外国の生活水準を正しく認識することが基本であり、これを踏まえて国際的地位にふさわしい国民のニーズに合った生活水準の実現を図ることが重要であるとされる。

わが国は今や疑いもなく、世界有数の豊かさを誇る国であり、より豊かな国民生活を実現するためには、わが国社会を見直し、国際的な相互理解を深めつつ相互交流を進め、新たな豊かさへの未

3) 経済企画庁編「昭和59年版国民生活白書」大蔵省印刷局、昭和59年。

4) 「同60年版」昭和60年。

踏の道を切り開いていかなばならない、と考えている。このための課題は次の4つ、すなわち、(1)国際的に調和のとれた発展を図る、(2)良質な住宅・社会資本の整備、(3)国際的な相互理解、相互交流の促進、および(4)消費者の自主的、合理的な選択の助長、以上である⁵⁾。

高齢化社会を現実のものとして認識し(59年)、歴史的経過をふまえてそれへの対応の基本的方向を指摘しているものの(60年)、「経済大国日本」の国際的地位にふさわしい生活水準が課題となる(61年)のである。経済大国としての国際的地位と国民生活の質の国際比較には大きなギャップのあることは周知の事実である。戦後のわが国の国民生活は、ほぼ10年毎に大きな波があった。生活は経済・社会の動向によって影響を受けるのはいうまでもなく、したがってこの観点、ことに経済的側面で生活をとらえがちである。しかし国民生活はある部分のみでは説明しうるものではなく、生活の全体をとらえる視点が明確にされ、それによって生活の質を説明しうるものでなければならぬであろう。

3. 生活の体系：「国民生活指標」

わが国では昭和40年代中頃以降、「社会指標(Social Indicators)」の研究がすすめられてきた。従来この社会指標は次の10の分野から構成されていた。すなわち、(1)健康、(2)教育・学習・文化、(3)雇用と勤労生活の質、(4)余暇、(5)所得・消費、(6)物的環境、(7)個人の安全と法の執行、(8)家族、(9)コミュニティ生活の質、および(10)階層と社会移動、以上である⁶⁾。しかし今日、所得の向上、産業構造・就業構造の変化、高齢化の進行、国際化や技術革新の進展、また生活意識や価値意識が大きく変化し、従来の社会指標をとりまく状況が著しく異なったことなどから、これが改訂された。すなわち「国民生活指標(New Social Indicators, NSI)」である⁷⁾。このNSIの基本的な考え方は、(1)課題発見型指標を目指すこと、(2)原統計を重視し指標数を代表的なものに限定したこと、および(3)規範的な統計指標によって総合化したこと、である。したがってNSI体系は従来の社会指標体

系とはかなり異なったものとなり、次の指標群から構成されることになった。すなわち、(1)生活領域別指標(国際比較指標を含む)、(2)主観的意識指標、そして(3)関心領域別指標(国内格差指標を含む)、である。さらに従来10の社会目標分野は8つの生活領域として改訂され、NSIの構成は表1のごとく示される。

このNSIに見られるように、生活は全体的、総合的な観点から把握し、評価することが必要であろう。生活実態への問題意識は主観的な生活実感に基づくとしても、生活実態を客観的にとらえ分析し、問題を明らかにし、その是正、解決の方向の示されることが求められるのである。

I-ii 「生活」の構造

1. 生活構造：再生産モデル

「生活構造」という言葉は、すでに戦前から用いられているが、生活を構造的に認識しようとする「生活構造論」の研究が活発になされるようになったのは、昭和40年代に入ってからである。生活構造は、生活の主体である人間の社会的・文化的諸活動の関連的構造として把握されるが、この研究は社会学と経済学のアプローチに大別されるであろう。

社会学、ことに機能論的なアプローチとして青井和夫のものがあげられるが、彼は生活をインプット・アウトプット・システムと考えた。このシステムは一定の構造をなして相対的に安定していること、そして生活過程(生活の再生産のプロセス)、生活構造と生活機能、そして生活意識を総称して生活様式と呼んだ。「われわれの生活の全分野にわたって見られる、物質的・社会的・文化的諸条件と、時間的・空間的枠組みと、具体的な生活行動様式の体系化された複合体」を「生活構造」とし、生活・構造的側面と機能的側面で生活の構造を説明しようとしたのである。

すなわち、「生活体が個人であれ、家族であれ、集団であれ、組織であれ、いやしくも存続しようとする限り、欠くことの出来ない4つの生活側面、機能分野」は、「適応」「統合」「緊張処理・動機

5) 「同61年版」昭和61年。

6) 国民生活審議会調査部会編「社会指標 よりよい暮らしへの物さし」大蔵省印刷局、昭和49年、42～59頁。

7) 国民生活審議会総合政策部会調査委員会編「国民生活指標」大蔵省印刷局、昭和60年、1～29頁。

表1 NSIの構成表

| 生活領域 | 生活領域指標 | 主観的意識指標 | 関心領域 | | | | 指標 |
|------|------------|--|-----------|-----------|-----------|-----------|--|
| | | | (1)国際化と生活 | (2)情報化と生活 | (3)高齢化と生活 | (4)都市化と生活 | |
| 生活領域 | (1)健康 | | | | | | (6)家庭・社会の病理 ・ 子供の成人病 ・ 麻薬・覚せい剤事犯 |
| 生活領域 | (2)環境と安全 | | | | | | 所得の地域間格差 ・ 税金の公平性 ・ 賃金の企業間格差 |
| 生活領域 | (3)経済的安定 | 収入の満足感 | | | | | ・ 高年齢者の焼死 ・ 高年齢者の有病率 ・ 老人医療費 ・ 高年齢者の死亡者 |
| 生活領域 | (4)家庭生活 | 生活の満足感 ・ 食生活の満足感 ・ 家族関係の満足感 ・ 生活の充実感 ・ 仕事への満足感 | | | | | ・ 高年齢者の就業率 ・ 失業率 ・ 高年齢者の就業率 |
| 生活領域 | (5)勤労生活 | 仕事への充実感 | | | | | ・ 高年齢者の就業率 ・ 失業率 ・ 高年齢者の就業率 |
| 生活領域 | (6)学生生活 | 教育・専攻への満足感 ・ 就職への希望 | | | | | ・ 高年齢者の就業率 ・ 失業率 ・ 高年齢者の就業率 |
| 生活領域 | (7)地域社会活動 | 交際の充実感 | | | | | ・ 高年齢者の就業率 ・ 失業率 ・ 高年齢者の就業率 |
| 生活領域 | (8)学習・文化活動 | 物の豊かさ ・ 心の豊かさ ・ 教養への関心 | | | | | ・ 高年齢者の就業率 ・ 失業率 ・ 高年齢者の就業率 |
| 生活領域 | 国際比較指標 | 国際比較指標 | | | | | ・ 高年齢者の就業率 ・ 失業率 ・ 高年齢者の就業率 |
| 生活領域 | 時系列指標 | 時系列指標 | | | | | ・ 高年齢者の就業率 ・ 失業率 ・ 高年齢者の就業率 |

づけ」および「目標達成」である。そして、それぞれ再生産の過程にある2つずつの生活行動が割りあてられているが、この生活行動を枠づけている、生活の構造的側面は次の6つである。(1)家族構造、(2)家計構造、(3)生活施設および用具・消費財の構造、(4)生活空間構造、(5)生活時間構造、および(6)生活関係構造、である⁹⁾。

資本主義社会における生活構造を再生産理論にもとづいて、生命の生産—生命の消費—生活手段の生産—生活手段の消費—ふたたび生命の生産、という生産過程と消費過程から成る一般的循環式として展開したのが副田義也である¹⁰⁾。資本主義社会では、生命（労働力）の売買と生活手段・サービスの売買という、これらを商品とする交換過程が入ることになる。この生業労働にしたがう人びとの生活構造に、家事労働にしたがう人びとの場合と労働をしない人びとの場合を加えたものが、資本主義社会における生活構造として図1のごとく示される。

2. 生活構造：循環的パターン

機能論、再生産論による前二者のモデルを止揚させたのが松原治郎である。彼は生活構造を、「人間の生活機能や再生産活動が循環し、維持されていくパターン」、「一定の時間の枠の中で、一定の空間を占めながら、物的手段と金銭に媒介され、

かつ役割関係や規範を作りながら生活機能の循環的なパターンを維持していく」と考えた。人間の再生産活動（機能）には、物質の再生産、組織の再生産、精神の再生産、および生命の再生産という4つのものがある¹²⁾。

社会が高度大衆消費時代に入ると単純な生産活動と消費活動、すなわち物質の再生産と生命の再生産の間に、組織—精神の再生産がとくに大きくとり出されて「余暇活動」が形成される。以上の機能的側面を全体として秩序づけ体系化している要因が次の6つ、すなわち、時間、空間、手段、

表2 家庭生活の構造¹³⁾

| 生活行動の側面 | | 構造的要因 | | | | | |
|---------|------------------|------------|------------|-------------------|-----------|--------------|-----------|
| | | 時間 | 空間 | 手段 | 金銭 | 役割 | 規範 |
| 生産的行動 | 労働・勤め・作業 | 家庭生活の時間的配分 | 家庭生活の空間的配分 | 衣・食・住などの消費財の所有・配置 | 家計構造と生活水準 | 家族構成・家庭内役割分担 | 生活態度・生活規範 |
| 社会的行動 | 外出・交際・会合 | | | | | | |
| 文化的行動 | 教養・趣味・マスコミ行動 | | | | | | |
| 家政的行動 | 家政・家族の統合・融和 | | | | | | |
| 家事的行動 | 家事労働・買物 | | | | | | |
| 生理的行動 | 睡眠・休養・食事・身まわりの用事 | | | | | | |

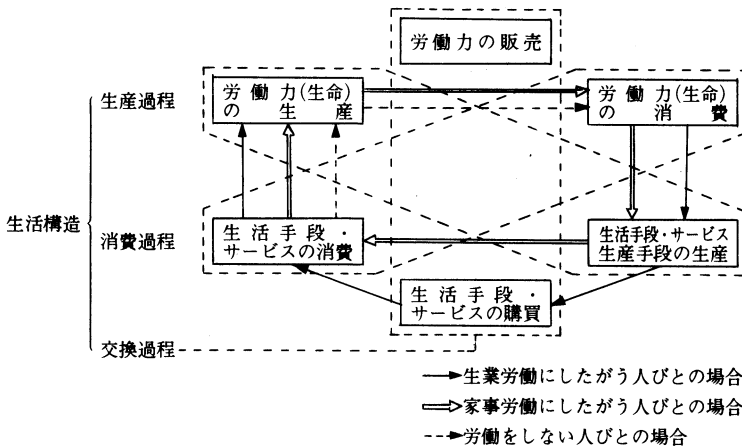


図1 資本主義社会における生活構造¹¹⁾

9) 青井和夫・小倉学他編「コミュニティ・アプローチの理論と技法」続文堂、昭和42年。
 10) 三浦典子・森岡清志・佐々木衛編「日本の社会学5 生活構造」東大出版会、昭和61年、102~108頁。
 11) 同、105頁。
 12) 青井和夫・松原治郎・副田義也編「生活構造の理論」有斐閣、昭和46年、111~118頁。
 13) 同、118頁。

金銭、役割、および規範である。これらを生活機能の循環的なパターン、生活構造論としてまとめ、さらに家庭生活の構造におろしたのが次の表2である。

個人の生活行動は、個人にとってもっとも基礎的な条件であるところの家族集団を土台とする家庭生活場面で整えられているから、生活構造は家庭生活の構造として体系的に理解することが望ましい。家庭生活における人びとの複雑な生活行動がどうからまりあいながら家庭生活という全体像をつくっているか、という捉え方をする。家庭は、たんなる家族員の物理的な集合ではなくて、いろいろなとがみが展開され、そのなかで生命や精神の再生産、統一がはかられるのである¹⁴⁾。

3. 地域福祉における生活構造の意味

筆者は先に、「生活」の基本的要素は、主体である人間の心身の健康、社会的・文化的活動、および生活環境の質であるとのべた。後二者はそれぞれ、生活行動の側面および構造的要因に対応しているといつてよい。これらのマトリックスによって多様な生活部面が構造的に認識されるのである。そしてこの質が前二者、主体たる人間の心身の健康という基本的なものに相関すると考えてよいであろう。

松原モデルは社会構造を生活行動の諸側面と、構造的諸要因との関係としてとらえようとしており、生活の諸側面を説明するための体系的モデルであるといえよう。しかしこれら「生活構造論」の研究は、いうまでもなく生活を構造的に認識しようとするものであるから、その構造を枠組として問題を見出し援助するという、援助の視点をそこに内包するものではない。したがって社会福祉ないし地域福祉の視点に立てば、それらを援助を前提とした生活問題の認識に援用することを考えねばならないであろう。健康ですこやかな人生、社会的・文化的活動の展開、良好な生活環境、これら生活の質にかかわる部面を説明する枠組として用いることが検討されねばならないであろう。すなわち、地域福祉ニーズを導出する枠組として「生活構造論」を援用していくことが求められるのである。

II. 「コミュニティ」へのアプローチ

II-1 「地域福祉資源」の構造

地域福祉の観点から生活構造を考察する意味は、生活の構造を体系化、抽象化するのみではなく、生活問題をとらえることが出来なければならない、ということであった。「構造」として認識された「生活」を、生産と消費、再生産の循環式でとらえるならば、個人や家族の「生活」が円滑に循環しているのか、スムーズに循環しえないとすればその原因はどこにあるのか、を検討しなければならない。この意味でパターン化、図式化された生活構造を、生活問題の分析枠組として用いるのである。

「コミュニティ」についても同様である。地域福祉をすすめるためにとらえられなければならない諸側面は、分析枠組であると同時に、それによって問題点が明らかにされ、その問題への対応が図られるものでなければならないであろう。すなわち、これらにもとづいて援助、サービスの提供が構造化される必要があるといえよう。

このように考えると、地域福祉は、生活を構造的にとらえる視点として生活構造論やコミュニティ論を援用するものの、他方生活問題解決のための「地域福祉資源」を、体系的・構造的にとらえる基本的な視点が不可欠になる。生活の場としてのコミュニティを基盤にした地域福祉資源が検討される必要があるのである。ここで「地域福祉資源」とは、地域福祉をすすめていくために動員利用できる諸資源、すなわち制度や施策等のサービス、マンパワー、財源、情報などを示している。

地域福祉資源を体系化する枠組みには次の考え方が参考になるであろう。すなわち、「シビル・ミニマム」、「社会生活上の基本的要求」および「ノーマライゼーション」である。枠組あるいは基準として据え、現存する施策や社会資本の中から地域福祉資源として明確にし、また欠けている部分を明らかにし、新たに開発しなければならないサービスを構想し、これらを全体として体系化するのである。それぞれについて、子ども、老人、障害者を例にとって考察してみよう。

14) 同、116~117頁。

1. 子どものシビル・ミニマム

シビル・ミニマムとは、今日の都市的生活様式を前提に、社会保障（生存権）、社会資本（共益権）、社会保健（とくに環境権）という広範な問題領域をつつみこみ、地域社会での「生活権」の確立を旨としたものであり、それは地域社会の自治機構である自治体レベルにおいて政策公準として設定されるべきであるとする考えであった。したがってこれを設定する主体は市民ないし自治体であって、その規範的基準の設定には社会指標に拠り所を得ることになる。

さて子どものシビル・ミニマムを設計するには、それぞれの地域社会において、その地域特性に応じた子どもの生活要求の認識が前提となるが、この場合今日の子どもの生活に関連する一般的な行政施策を整理し、その実態の認識と質を問うことが不可欠である。これは次の領域と項目に分類される。

(a) 生活基盤

- ① 人的・経済的家庭環境
- ② 住宅
- ③ 自然的・社会的・文化的環境

(b) 施設サービス

- ① 保健・医療・出産施設
- ② 保育施設
- ③ 学校教育
- ④ 文化・スポーツ・あそび施設
- ⑤ 養護施設・母（父）子施設・あそび施設
- ⑥ 障害児の療育・訓練施設
- ⑦ 緊急時及び中間施設
- ⑧ 諸施設サービス間の連携と施設機能の明確化、および全体としての利用しやすい施設配置と施設機能の総合化

(c) その他（非施設）のサービス

- ① 保育・介助・援助
- ② 交通手段
- ③ 補装具・自助具¹⁵⁾

これらの領域と項目をさらに細分化・具体化し、当該コミュニティにおける子供にとって必要なミニマムとしての地域福祉資源を明確にし、その達成を図ろうとするものである。これは地域福祉

資源のミニマムの構造をなすものであって、したがってそのミニマムの達成がここでの課題であり、設定されたミニマムと現状との照合によって達成課題と手続きが明らかにされねばならない。

2. 老人の社会生活上の基本的要求

私たちが社会生活をおくっていくためには充足されることが望ましい基本的要求がある。したがってそれらの基本的要求に応じた専門分化的な社会制度としての施策が要請され、われわれの日常生活の充足は、これらとの社会関係を形成することが重要となる。そしてこの施策の体系は、社会福祉の4つの機能、すなわち、(1)予防、(2)開発、(3)保護、(4)調整という機能によって一般的政策の欠陥を補充すると考え、その個別的要求に対応する社会福祉サービスの体系を構築する、というものである¹⁶⁾。

人間の社会生活上の基本的要求そのものは、すべての世代を通じて変わらないけれども、老人の社会的役割の変化のために、その基本的要求の充足の手段や方法が変化するとみる。したがって社会環境や主体の改変によって新しい社会的役割の実行が可能となるであろう。

この観点にたてば、社会生活上の基本的要求と生活周期とを組み合わせることによって、老人のみならず人間の生活周期全般にわたる連続的なサービスの体系を構想することが可能となる。そのことを認識したうえで、老人福祉サービスの体系は表3のごとく示される。

これは社会福祉の基本的視点を明確にした上で、体系化されたものであり、地域福祉資源を文字通り体系的、包括的に整理する枠組であるといえよう。

3. 障害者のノーマライゼーション

近年、社会福祉をすすめていく基本的な考え方としてノーマライゼーション（正常化・常態化）が強調されるようになった。わが国の政府関係資料でも散見されるようになったが、これは十分吟味する必要のある重要な概念である。この推進にはかなり包括的な議論が必要であり、法制、財政を含めて積極的なとり組みなしには達成されえないものだからである。

15) 阿利・一番ヶ瀬編「子どものシビル・ミニマム」弘文堂、昭和54年、64～70頁。

16) 岡村重夫・三浦文夫編「講座日本の老人第2巻 老人の福祉と社会保障」垣内出版、昭和47年、78～88頁。

表3 老人福祉サービスの体系¹⁾

| 老人の要求 | 政策的 | 予防的機能に関するサービス | 老人福祉社 | 開発的機能に関するサービス | 調整的機能に関するサービス |
|-------------|--------------|--|---|----------------------------------|-------------------------------|
| 経済的安定 | 老年年金 | 高齢年金(高齢・高齢生活年金・年金給付・年金返還活動・年金加給・年金給付・年金返還活動) | 生活相談、病弱老人加算、退職金、高齢者年金、高齢者年金、高齢者年金、高齢者年金 | 高齢年金増進運動、高齢年金増進運動、高齢年金増進運動 | 各種年金制度調整、各種年金制度調整、各種年金制度調整 |
| 職業的安定 | 中高年齢者職業安定政策 | 退職者再雇用、退職者再雇用、退職者再雇用 | 職業相談、職業相談、職業相談 | 職業相談、職業相談、職業相談 | 職業問題連絡会、職業問題連絡会、職業問題連絡会 |
| 医療・衛生・栄養の保障 | 公衆衛生 | 保健相談、保健相談、保健相談 | 精神病院、精神病院、精神病院 | 他病弱老人対策、他病弱老人対策、他病弱老人対策 | 老人医療連絡会、老人医療連絡会、老人医療連絡会 |
| 家族的・日常生活保障 | 家族近代化政策 | 家族訪問、家族訪問、家族訪問 | 家族訪問、家族訪問、家族訪問 | 家族訪問、家族訪問、家族訪問 | ヘルパー・ヘルパー・ヘルパー |
| 社会的協同の機会 | 地域・地域団体参加 | 老人地域活動、老人地域活動、老人地域活動 | 老人地域活動、老人地域活動、老人地域活動 | 老人地域活動、老人地域活動、老人地域活動 | 老人問題国民会議、老人問題国民会議、老人問題国民会議 |
| 教育の機会 | 社会教育政策 | 老人教育相談、老人教育相談、老人教育相談 | 老人教育相談、老人教育相談、老人教育相談 | 老人教育相談、老人教育相談、老人教育相談 | 老人問題教育連絡会、老人問題教育連絡会、老人問題教育連絡会 |
| 文化・娯楽の機会 | 非営利的レクリエーション | 老人レクリエーション、老人レクリエーション、老人レクリエーション | 老人レクリエーション、老人レクリエーション、老人レクリエーション | 老人レクリエーション、老人レクリエーション、老人レクリエーション | 老人関係者連絡会、老人関係者連絡会、老人関係者連絡会 |

さて、ノーマライゼーションについてはニーリエ (Nirje) やヴォルフエンズベルガー (Wolfensberger) などの代表的な論者がいるが、このうちニーリエによれば、ノーマライゼーションとは次のごとくである。「ノーマライゼーションの原理とは、すべての精神遅滞者の日常生活の様式や条件を社会の普通の環境や生活方法にできるかぎり近づけることを意味する。」¹⁸⁾

すなわち「障害」をもっている人びとを「障害者」として「処遇」するのではなく、通常の市民と同じ生活様式、生活環境を共有できるようにすることである。したがって彼らが通常の生活を享受できないのであれば、それが可能となる個別的サービスが提供されなければならない。「障害者」をノーマルな人として社会に適應させるのではなく、社会をして彼らがノーマルな生活をおくれるように変革していくべきことが主張されている。すなわち「障害」とは、社会環境とのかかわりでとらえられなければならないのであり、ノーマルな生活条件を提供するための地域福祉資源が準備されなければならない。

ニーリエは、このノーマライゼーションの原理にもとづいて「障害者」がノーマルな生活をしていくために、次の8つの原則を提示している。

- (1) 一日のノーマルなリズム
- (2) 一週間のノーマルなリズム
- (3) 一年間のノーマルなリズム
- (4) ライフサイクルでのノーマルな経験
- (5) ノーマルな要求の尊重
- (6) 異性との生活
- (7) ノーマルな経済的規準
- (8) ノーマルな環境基準¹⁹⁾

これらの原則にもとづいた具体的な地域福祉資源の体系化が、障害者のノーマルな生活を保障することであり、彼らの権利を保障することであろう。したがって、以上のノーマライゼーションの基本原則、基本的視点は「ノーマルな生活」であり、通常の市民と同じ生活を共有できるようにするためには、社会の変革、社会の意識、サービス体系の変革が不可欠であることを示唆しているのである。

社会福祉の基本的な考え方、対象認識によって、地域福祉資源の体系は異なるとはいうものの、必要であるのはこれらの根底にある地域福祉への積極的な取り組みの姿勢である。生活上の問題を明らかにし、その解決のための援助を提供することは、既存の資源の利用にとどまらず、上の視点から必要なものを資源として開発していくことが望まれる。すなわち、公的な社会資本と民間資本など既存の社会資本や社会制度のなかから地域福祉のために資源化する、資源として活用するという側面と、必要であれば新たな資源を創出するという側面が重要なのである。

II-ii 「地域福祉」の視野

昭和40年代のコミュニティに関する動向には3つのものがあつた。すなわち(1)住民主体、住民参加によるコミュニティ形成、(2)政府主導のコミュニティ論と社会学者を中心としたコミュニティ研究、そして(3)自治体の指標研究にもとづくシビル・ミニマムの設定、である。これらは昭和50年代に向ってさらに前進することにより、相互の関係を深め、相互に影響を与えることによって、コミュニティを基盤とする社会福祉の推進において新たな研究と実践領域を創出する。これを次の3つに整理しておこう。

第1は、期待されるコミュニティ像として「福祉コミュニティ」の組織化を地域福祉の不可欠な要件として位置づけたことであり、第2は、コミュニティ政策の推進主体として、政府と自治体および民間部門をも含めた公私の「役割分担」の課題へと進展してきていることである。そして第3は、「地域福祉計画」の策定を、地域福祉を具体的に推進するための主たる方法として確認したことである。福祉コミュニティ、公私役割分担、地域福祉計画、これらが今後の地域福祉をとらえるうえで課題となるであろう。

1. 福祉コミュニティ

高度経済成長後、50年代に入ってわが国でも「福祉社会」がとりあげられるようになった。わが国ではこの福祉社会に、「日本型」、また「活力ある」という修飾語をつけ、伝統的な日本の美風として

18) 江草安彦「ノーマライゼーションへの道」全社協、昭和57年、39～55頁。

19) 同、42～43頁。

の自立・自助、地域連帯を強調し、「福祉国家」形成の責任を転嫁ないしあいまいにする論理が濃厚である。しかし「パイの論理」にもとづいて生じた公害など、生活環境の悪化に反対し、内発的なまちづくりをすすめてきたところでは、この「日本型福祉社会」の論理にまどわされることなく、さらに主体的なまちづくり、福祉コミュニティの形成を旨としたといえるであろう。「福祉コミュニティ」とは、生活上の不利な条件をもち、日常生活上の困難を現に持ち、または持つおそれのある個人や家族、さらにはこれらのひとびとの利益に同調し、代弁する個人や機関・団体が、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である。したがって、生活困難の当事者やこれに同調する人びと、代弁する人びとが主体となる。これはいわゆる地域を基盤とした在宅福祉サービスの提供にその方向性が認められるであろう。

2. 公私の役割分担

1985年5月、社会福祉基本構想懇談会(全社協)は、『社会福祉改革の基本構想』を提言した。昭和20年代につくられた社会福祉制度を今日そのまま維持・存続させていることの見直し、および急速な高齢化によって、わが国社会福祉は転機にあると認識し、改革構想を提言しているものである。21世紀初めに到来する経済・社会の展望に即して、社会福祉の改革について、高齢化社会の到来、家族の介護機能の低下、都市化と地域社会の変化、などについてふれ、さらに在宅福祉の推進、福祉供給システムの再編、統合化などの推進を強調している。そしてこれらの改革をすすめるためには、次の改正が必要であると述べている。国と地方の役割分担、すなわち、国の役割、地方公共団体の役割、および民間の役割であり、従来の国の強い行政主導型から、国と地方公共団体の協力と民間の自主性・主体性に移る重要性を主張している²⁰⁾。

この提言でも強調しているように、これは福祉水準の切り下げを容認するものであってはならず、「福祉見直し論」が財源削減に、「福祉社会論」が「日本型福祉社会」にすりかえられてはならない。国が果たすべき基盤的生活保障と、自治体の

個別的な社会福祉サービス、そして民間の参加、協力、これらの役割関係が今後わが国社会福祉、地域福祉の展開を握る鍵となるであろう。

3. 地域福祉計画

1969年の地方自治法の改正によって、自治体は総合計画の策定が義務づけられている。この計画の中で、多くの自治体は福祉部門を位置づけ、実施計画のないままに総花的な見事なメニューが並べられているのが見られる。一方、社会指標あるいは福祉指標の作成にもとづいて、シビル・ミニマムを政策公準とし、行政水準の向上も図られるようになった。行政サービスは水準の高いものが要請され、多様なものが求められているのであるが、これは従来の国と自治体の責任や役割を規定した行財政機構と背反する側面ももっている。自治体は単に国の施策を委任によって遂行するのみでなく、むしろ自治体、地域の実情にかなった個別的なサービスを推進することが要請されるであろう。こうして合理的な施策推進の方法として計画が重視されるのであるが、ここで計画策定と実施のプロセスが鍵となるであろう。

今日の行財政の課題を背景とする合理的な行政サービスの実施、そしてこれが高度化、多様化する住民のニーズを充足するためには、職員や計画家のみによる計画策定ではなく、住民の参加によって住民の意見・ニーズを反映した協同の計画策定であることが求められる。自治体が住民参加の道を実質的に開くことによって、対立的あるいは対置的關係から、協同關係が形成されるであろう。

住民のまちづくりへの主体性は、自治体によるコミュニティ生活の向上や行政サービス水準の向上のための地域福祉計画への参加によって、サービスの質・量への合意形成とともに実施への協力態勢が形成されると考える。このためには自治体のもつ集積された情報を公開し、共有することなども課題となるであろう。

以上述べてきたように、地域福祉の基盤としてのコミュニティを考察する場合、3つの主体、すなわち、住民、自治体、国の関係を基礎におく必要がある。そしてそれぞれの主要な行為と要件、すなわち主体的なコミュニティづくりにおける住民参加、シビル・ミニマムに基づく政策公準の設

20) 社会福祉基本構想懇談会「提言社会福祉改革の基本構想」昭和61年。

定による社会福祉計画の策定、そしてコミュニティを生活の場とするコミュニティ政策に基づく「福祉社会」の推進である。そしてこれらが関連することによって、福祉コミュニティ、公私の役割分担、地域福祉計画という課題が明らかとなる。以上を図示すれば図2のようになるであろう。

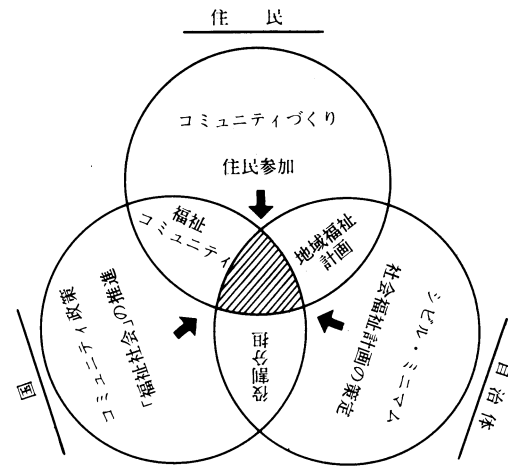


図2 地域福祉の視野

地域福祉におけるコミュニティは、斜線で示した中央の部分が直接的なターゲットとなる。しかし、これを捉えるためには、関連した諸側面についても目を向けねばならない。すなわち、地域福祉におけるコミュニティは「視点」としてではなく、「視野」として捉えなければならない。

以上検討してきたことから次のことが明らかとなった。「生活」の構造的認識から導出された「生活問題」を解決するために「地域福祉資源」を活用する。したがって地域福祉資源は生活問題に対応して柔軟な対応が出来なければならないが、それを可能にするのが、地域福祉資源を体系化する考え方、枠組なのである。生活構造と地域福祉資源構造を対応させることによって、的確な地域福祉の実践、生活問題の認識と地域福祉資源の提供による援助が展開される、といえるであろう。これをすすめる方法が地域福祉計画である。

II-iii 地域福祉計画の意義

地域福祉は、繰り返えしのべたように、地域生活上の問題解決を援助するのであるから、行きあ

たりばったりや試行錯誤による援助ではなく、計画によって合理的に援助することが必要となる。生活の質の検討は生活の当事者を抜きにしては考えられないし、生活の場を基盤としないでは考えられない。ことに「生活の社会化」、すなわち生活様式や生活問題が一般化する現在、以上の認識は自治体においてもすすみ、自治体の施策を方向づけ、具体化するものとして福祉計画の策定を促進するようになったのである。

「東京都におけるこれらの社会福祉の総合的な展開について」(昭和61年)は次のごとくのべている。

わが国の社会福祉が今日大きな転換期を迎え、新しい福祉のシステムづくりが要請されるにいたっていることについての的確な認識の上に立ち、地域に根ざした福祉サービスの総合的システム化の方向を重視している。したがって基本的課題は、(1)福祉サービスの体系化と、ニーズに対応した供給体制ならびに費用負担、(2)在宅福祉のあり方、(3)福祉サービスと保健医療等関連サービスとのシステム化、および(4)在宅福祉サービスと施設サービスの総合的システム化、である。

こうした福祉サービス供給の多様化傾向は、社会福祉供給システムの組織化を目標とする社会福祉の計画的運営に関連する課題を行政に提起することとなった。近年における社会福祉ニーズの多様化、そして地域での多様な福祉サービス提供組織の実践に対応し、地域の福祉ニーズを踏まえ、どのようなサービスや施設を整備していくかについての地域福祉計画の策定と実施が区市町村の福祉行政を推進するうえで必要とされるようになってきたのである。そして、地域の福祉サービス実施のために必要とされている施設や要員、また財源等を責任をもって調達するという福祉資源の開発と調達のための役割が福祉計画の策定・実施を担保するものとして区市町村に求められることとなった²¹⁾。

以上のように、その重要性が認識されるようになった社会福祉、ことに地域福祉における計画の意義は「計画的変革」にあり、したがって社会福祉の基本的な実践理論にもとづいてすすめられなければならない。

21) 東京都福祉局「東京都におけるこれからの社会福祉の総合的な展開について」昭和61年、23～25頁。

地域福祉の基本的視点は社会生活上の問題、すなわち生活の場としての地域において円滑な社会的機能が遂行されているか否かにあり、これは個人と地域社会との社会関係、相互作用をとらえることである。本稿の脈絡で考えるならば、これは生活構造と地域福祉資源構造によって明確にされるのであり、その解決のための計画へと展開されねばならないのである。したがって地域福祉計画を具体的にすすめていくために、生活構造論や地域福祉資源構造をとらえる枠組を明確にし、これらを援用することによって計画の目標も明確にされるであろう。この地域福祉計画策定の基礎的モデルとして図3のごとく示しておこう²²⁾。

基本的視点の確立、問題の明確化(対象の認識)、そして問題解決のための計画的変革、介入の過程

が明確にされること、これが地域福祉を推進する計画策定の課題である。

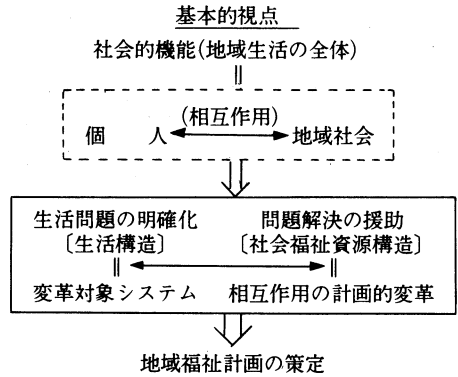


図3 地域福祉計画策定の基礎

22) 岡村重夫・高田・船曳宏保「社会福祉大系3 社会福祉の方法」勁草書房、69～73頁。