

社会福祉の内発的発展の課題と展望（Ⅱ）

——社会福祉の価値：計画における諸相——

高 田 真 治

はじめに

従来よりわが国の社会福祉政策は、確固とした政策理念があってこれに基づいて一貫して計画的にすすめてきたとはいえ、問題が拡大・深刻化してから事後対策として、対症療法的に対応するという傾向が否定できない。したがって政策の効果を適正に評価をして判断するというよりは、その是非の基準は、主として財源の有無であった。しかもこの財源の多寡は政策決定主体が、時の政治的力動によって恣意的に決定される。社会福祉政策を単に経済効率のみで判断するという考え方を承認するならば、財源がないから高齢者福祉施策を推進できない、障害者福祉施策を促進できない、ということを容認せざるを得ない。わが国のこれからの社会福祉は、旧態依然とした、貨幣的価値を尺度とするような状態で良いのかという基本的問題が生ずるであろう。これは政策決定主体（国会あるいは政府・官僚）のみならず、その施策の客体・利用者としての国民にも問われる課題であろう。

1970年代に明らかとなった社会福祉における課題は、財政のみの議論ではなく、わが国社会福祉のありようを基本的なところから考え直す、積極的な「社会福祉の見直し」へと導いたはずである。すなわち「福祉の哲学と科学」の検討である。これからのわが国の社会福祉はどうあるのがふさわしいのか、そしてそれを推進していくためにはどのような方法が求められるのか、これらについての検討を動機づけたはずである。したがってこれからの社会福祉計画はこの脈絡において検討する必要があるであろう。社会福祉計画は哲学と科学を最も必要とする社会福祉の領域だからである。

しかし社会福祉における価値については論じられてきたけれども、社会福祉計画において、価値の問題は必ずしも検討されてこなかった。誰が（主体）、何が（対象）どうあればよいのかということ（目標）、どういう考え方に基いて（理念）、どのようにして計画を策定し（手法）、そしてそれをどのように実施し評価するのか。いうまでもなくこれらの各側面には価値観がかかわっているはずである。したがって本稿では社会福祉計画において「価値」と考えられる諸側面を整理し、「社会福祉計画における価値」について検討することにしたい。これが社会福祉を内発的に発展させる重要な要件になると考えるからである。

社会福祉計画の価値について検討するには、次の社会福祉計画の側面に即して考察しなければならないであろう。すなわち社会福祉計画の基本的な課題である次の3つである。

(1) 「社会福祉計画の意義論」であり、ここではわが国の社会福祉計画の背景を認識することによって、計画の理念と外延における価値について検討することが必要である。

(2) 「社会福祉計画の過程論」であり、ここでは計画の対象と目標を通して、計画策定における価値について考察しなければならない。

(3) 「社会福祉計画の方法論」であり、計画の主体と手法という観点から、方法ないし技術における価値についての検討である。

I. 社会福祉計画の意義論における価値 ——計画の哲学

I - i 「日本型福祉社会」とノーマライゼーション

わが国の経済開発は、「経済計画」と「全国総合

開発計画(全総)」で進められてきた。ことに60年代の経済成長期にはすでに、経済開発優先の結果、公害や環境問題など生活部面で多くの問題が生じたことから「社会開発」が主張され、経済開発と社会開発との均衡ある発展の必要性が強調されている。

70年代に入ると、経済計画は「福祉社会」や「安定社会」を主題としていることが特徴的であり、ことに周知のごとく『新経済社会7カ年計画』(1979年)では「新しい日本型福祉社会の創造」を掲げた。これは、すべてが政府の手によって実現されるものではなく、個人・家族・企業の自主的な活動や地域的・社会的連帯、さらには国際的な協調に基づいて実現が図られるとしている。したがってこの時期の経済計画は、社会保障・社会福祉の充実を強調するとともに自立・自助を求め、生活環境や地域社会の整備を取り上げているのが特徴的である。

経済計画は、実質的な経済成長が余りにも大きかったために、計画としての機能を十分果たし得なかった。しかし経済開発という部面ではあったが、計画による政策の推進という考え方を「計画行政」として定着させたということがいえるであろう。しかし社会福祉の観点から経済計画のありようを見るならば、問題点も数多くある。

「社会福祉の見直し」を経て、今日、「社会福祉改革」が進められているが、ここでも計画が強調されている。ことに後述するように、行政計画として「老人保健福祉計画」の策定が地方自治体に義務づけられたわけであるから、これにおける計画の考え方が課題となるであろう。

この時期には「社会福祉の哲学と科学」の必要性が強調されたのであるが、社会福祉の「哲学」については2つの動きが指摘できる。すなわち「日本型福祉社会」と「ノーマライゼーション(正常化、常態化)」である。財政問題を背景にした、いわゆる「福祉国家の見直し」は、「福祉国家から福祉社会へ」「福祉国家の新保守主義的再編」、また「ポスト福祉国家」などと考えられている。ことにわが国の場合「日本型福祉社会」が社会福祉政策の哲学として主張されたが、「日本型」の意味は自立・自助、地域連帯、民間活力の導入であった。市場原理、競争原理を本旨とする資本主義、

自由経済を強化し、拡大した政府部門を縮小し、地方自治体や個人・民間に責任と負担を委譲あるいは転嫁するという考え方であった。したがってこの脈絡で、地方自治体への形式的な分権化や民営化がすすめられている。

一方、この時期に欧米から導入された「ノーマライゼーション」という社会福祉の哲学は、地域社会から分離・排除される傾向にあった障害者についての福祉のありようを示すものであった。これは1980年代の「国際障害者年」および「国連障害者の10年」のモットーであった「完全参加と平等」に象徴された。障害者は「社会的不利(handicap)」を受けているのであり、他の人びとと同等に社会生活に参加する機会が制約ないし剝奪されていること、すなわち機会の平等から疎外されていることを強調した。したがって障害者を社会に適応させるというのではなく、障害者の「障害」は社会の側に原因があるのであり、障害者が地域社会において通常の生活をおくれるように、社会を変革することの重要性を啓蒙したのであった。そしてこれは高齢者福祉の基本理念としても導入され、今や国際的に社会福祉の基本理念として重視され、尊重されるようになった。¹⁾

I - ii 人間存在のあり方としての「共生」

わが国の社会福祉計画の背景を以上のようにとらえるならば、今日現実の問題として、社会福祉計画の意義を規定するものは「福祉国家から福祉社会へ」という社会福祉の歴史の転換であり、その系としての「新保守主義」および「日本型福祉社会」だということになる。したがって「福祉国家から福祉社会へ」の内実を吟味しなければならない。

わが国では「新保守主義」や「日本型福祉社会」とノーマライゼーションとはあい入れるものとはなっておらず、論理的には対立している。なぜなら、前者は経済効率を強化しようとする考え方に基づいており、後者は経済効率を超えた社会のありようを正常な社会であると考え、それを建設していこうとするものだからである。したがって市場原理・競争原理を強化し、自立・自助を社会的価値として再興する「日本型福祉社会」の試みを、社会福祉の観点から吟味し、これに対抗する新し

い価値を創造し、啓蒙していかなければならない。そしてそれを社会福祉計画における価値として実現していかなければならないであろう。

新藤宗幸は、ポスト福祉国家の課題は政治の倫理観、責任感の希薄さの克服であるとして、次のごとく述べている。「国家の側の都合によって人間存在のあり方を政策づけてきた福祉国家は、その原理を逆転させねばならないであろう。ポスト福祉国家は、国際的公共財の供給と国内政治・経済体制の再編成を連動させつつ、国際的視野からの人間存在のあり方を基本に、民主制の再構築をはかるものでなくてはなるまい。(中略)

ポスト福祉国家を規定するものは、国民国家の政治機構が社会の『進歩』を促すという『神話』の崩壊である。言い換えるならば、旧来のリベリズムは機能領域を失った。もちろん、新保守主義が強調したような古典的自由主義もまた機能するものではない。分権化と国際化がポスト福祉国家のキーワードたるためには、人間存在の普遍性と個別性の調和を絶えず追求する思想に支えられなくてはならないであろう。それは民主制の将来に、言葉の真の意味で多元化を追求することでもある。²⁾ (下線は筆者による、以下同じ)

「人間存在の普遍性と個別性の調和」とは何か。これこそが「常態化された社会」であり「共生社会」であると考え。「日本型福祉社会」という国家の側の原理を超える国民の側の原理であろう。ここに社会福祉計画の意義が示されている。

長谷川公一は、今日転換期ということが言われる場合に、その転換期は高効率社会から共生社会への転換をめざすものでなければならない、としている。そして内実ある「共生」であり得るためには、次のような条件を満たし保障するような共生でなければならない。このような条件を満たすような共生社会こそ「成熟社会」と呼びうるとしている。

(1) 欲求をおさえ低い次元での満足や現状肯定を強いるものであってはならない。「クオリティ・オブ・ライフ」や「アメニティ」といった生活環境にかかわる価値の充足がめざされる共生でなければならない。

(2) 特定の一元的な価値への帰依をもとめるものではない。さまざまな価値関心やライフスタイ

ルの多元性・多様性を認め、それをうながして育てるような共生でなければならない。

(3) 相互のもたれあいであってはならない。自立と依存のダイナミズムによって支えられた緊張感にみちた共生でなければならない。

(4) チェック原理を価値的に内包していなければならない。平等と公正の原理によってつらぬかれた共生でなければならない。

(5) 制度によって保障されなければならない。透明で開かれた政策決定過程によって支持された共生でなければならない。³⁾

I-iii 社会福祉計画の理念と外延

以上のように社会福祉計画の意義論における価値を考えてくると、この範疇で、わが国における社会福祉の計画事例としてどのようなものを取り上げることができるであろうか。ここでは『ノーマライゼーション東京プラン』(1992年)⁴⁾によって、社会福祉計画の意義がどのように示されているかを検討してみることにしたい。

「東京都障害者福祉行動計画」(10年計画)としての『ノーマライゼーション推進東京プラン』によれば、この計画は21世紀へ向けての長期的展望のもとに、東京都における障害者福祉の基本目標を示すとともに、これを実現するための今後10年間を見通した対策を明らかにするための総合的な計画である。そして「障害者福祉の理念」として次のことが確認されている。「21世紀における障害者像をイメージする時、そこでは、障害者の地域社会での生活が、これまで以上に常態化されるとともに、障害者の生活が、障害をもたない人々の社会的、経済的、文化的水準と同等にならなければならない。」すなわちノーマライゼーション理念に基づいて、「だれもが人間らしく暮らせるよう、人間としての権利が守られ、かつ人間としての尊厳がいさかも損なわれることのない社会」の形成に資するものとして、この計画が位置づけられている。

本行動計画は次の考え方を基本に策定されている。①ノーマライゼーション理念の推進、②リハビリテーションの重視、③自立への支援、④専用思想の克服、である。そして障害者のライフステージに沿った基本的な7つの施策目標が掲げら

れ、それぞれに行動目標と課題・事業が示されている。すなわち、①保健・医療の充実、②教育の充実、③就労の促進、④福祉サービスの充実、⑤生活環境の整備、⑥理解と交流の促進、そして⑦推進基盤の整備、である。そしてさらに、総合的かつ一貫した計画推進のために、東京都障害者対策推進本部の設置、区市町村の自主性の尊重と連携、公私の参加と協力、計画進捗の把握と見直しが行われている。今日、社会福祉の理念・思想として定着しつつあるノーマライゼーションを基盤として、自己決定権の保障や、障害者にあらゆる参加の機会を保障するための諸条件の整備等を図ることにより、障害者が社会の一員として平等に活動できる社会を建設していく必要があるのである。このような理念のもとに障害者施策は推進されなくてはならない。そこでこの実現のために、本計画を策定し実施することが強調され、本計画の理念、哲学が主張されているのである。

以上の検討から、社会福祉計画の意義論における価値は、下線を引いた次の事項に要約できであろう。それは何のために計画を策定するのか、何が正しいのかを問うことによって、どのような計画を策定すべきかを考察する「計画の哲学」である。すなわち、①ポスト福祉国家に期待される「人間存在の普遍性と個別性の調和」であり、②内実ある共生社会としての「成熟社会」への転換であり、そして③ノーマライゼーション理念に基づいた「人間らしい暮らし」「人間としての権利」「人間としての尊厳」がいささかも損なわれることのない社会の形成である。

II. 社会福祉計画の過程論における価値 ——計画の力学

II - i 「ゴールドプラン」と老人保健福祉計画

福祉関係三審議会合同企画分科会の意見具申『今後の社会福祉のあり方について』（1989年）は、その審議の過程で高齢者福祉施策の具体的な政策提言・計画と、法律の改正・制定に大きな影響を与えてきた。

1986年に『長寿社会対策大綱』を閣議決定し、1988年には厚生省と労働省は『長寿・福祉社会を

実現するための施策の基本的考え方と目標について（福祉ビジョン）』を明らかにした。そしてさらに検討を加えた結果、翌1989年に『高齢者保健福祉推進十か年戦略（いわゆるゴールドプラン）』として発表されるのである。これは①市町村における在宅福祉対策の緊急整備、②「ねたきり老人ゼロ作戦」の展開、③在宅福祉等充実のための「長寿社会福祉基金」の設置、④施設の緊急整備、などを柱としている。

一方、法律の改正・制定も進められた。社会福祉関係の主要なものが「老人福祉法等の一部を改正する法律（社会福祉8法改正）」（1990年）である。老人福祉法等8つの法律を一括一部改正したこの「8法改正」は、老人福祉法の改正によって「老人福祉計画」を、老人保健法の改正によって「老人保健計画」の策定を地方自治体に義務づけたのである。そしてそれぞれ相互に一体のものとして策定すべき事とされ、この両者を合わせて「老人保健福祉計画」と称している。すなわち地方自治法において地方自治体に策定を義務づけた「基本計画」と同様に、法律によって行政計画として「老人保健福祉計画」の策定を義務づけたのである。

「ゴールドプラン」については、北欧の在宅福祉先進諸国に比べてその水準が著しく低いことから問題も提起されてきた。これは上述したように、法律に基づいて各自治体が策定した老人保健福祉計画の数値を積算した結果と大きくずれていた。そして高齢社会福祉ビジョン懇談会の報告書『21世紀福祉ビジョン——少子・高齢社会に向けて』（1994年）では、「いつでもどこでも受けられる介護サービス」という観点から、施設・在宅サービスを大幅に改善し、総合プランとしての新しいゴールドプランの策定と、その積極的な推進を提言している。そして現在ゴールドプランを全面改定した「新ゴールドプラン」が公表され、1996年度から着手されることになっている。いうまでもなく計画における具体的なサービスの質・量については、状況に応じて柔軟に改定し改善していくべきであろう。したがって課題は社会福祉計画の策定過程であり、実現可能性をもった「計画」としての目標の体系化である。

市町村社会福祉行政において、個別事業計画を

ととして社会福祉の計画行政の道は拓かれた。しかし計画というのは対症療法的なものではなく、いわば将来を先取りして、それへの対応を段階的に着実に整えていくものであろう。そうであれば高齢社会への対応は、老人保健福祉計画のみでなされるのではなく、より包括的・総合的な視点にもとづく地域福祉計画が不可欠となるであろう。

住民レベルでの総合的な生活問題に対応するのは市町村である。いくつかの市町村では、この観点からすでに総合的な地域福祉計画が策定されているが、これからの課題として、市町村における総合的な社会福祉の計画行政の道を拓いていかなければならないであろう。

II - ii 生活の総合性と地域性

以上に見たように、わが国における社会福祉関連の計画は、国において「ビジョン」や「プラン」は示されるのであるが、これが画一的なものではなく地域性と固有性をもつためには、その計画策定と実施の主体は地方自治体でなければならない。したがって社会福祉計画の過程論における課題は、地域・地方自治体を基盤にした計画課題・プログラムとしての施策、サービスの体系化と、より包括的・総合的な計画としての地域福祉計画の策定である。

すでに全国の地方自治体で作成され実施の段階に入っている老人保健福祉計画は、目標値を示しただけにとどまったものが多く、高齢者の生活やその生活を保障する理念が明らかでないものが多いとされている。したがって計画行政の観点から、当該地方自治体の社会福祉の目標の検討や思想が問われるであろう。西三郎はこの視点から注意すべきは次の諸点であるとしている。すなわち、①民主的な計画であるか、②科学的な計画であるか、③計画理念が誰にでもわかるように提示されているか、④実現できる計画になっているか、⑤社会保障としての位置づけができていないか、以上である。⁵⁾

社会福祉を効果的に進めるために、今日では計画的アプローチが定着してきた。それ故に計画の過程において考察しておかなければならないことは計画の対象と目標である。岡村重夫は社会関係

の視点から「社会福祉の対象」を①社会関係の欠損、②社会制度の欠陥、そして③社会関係の不調和であるとした。⁶⁾ 社会福祉計画の部門計画として、ある特定の問題をもった人達を「社会福祉の対象者」として計画策定する場合にも、「計画の対象」を社会関係の視点から捉えることが重要であろう。すなわち社会福祉の目標はそれらの人々にとっての「社会福祉の対象」となる生活問題の解決援助だからである。

生活は多様な部面をもっており、それらから生ずる要求が全体として調和して安定的に充足されることが望ましい。我々の生活は、人によって長短はあるものの、その一生における時間と空間において営まれるものであり、そしてその生活部面は相互作用的な特質をもつ、全体的・総合的なものである。したがって生活をしている人びとのその生活の空間、生活の場である地域社会に定着した総合的な地域福祉計画が不可欠となるであろう。

正村公宏は保健・医療や社会福祉を中心とする社会政策の推進にとって、「地域計画」が決定的に重要な意味をもつ理由として次のものを上げている。

(1) 保健・医療や社会福祉などの社会サービスにたいする人々の必要（ニード）そのものが、本質的に「地域性」をもつ。

(2) 地域の生活条件も空間的構造も違うため、保健・医療や社会福祉の望ましいシステムも地域ごとに違う。

(3) 保健・医療や社会福祉の分野では、地域のさまざまな主体の創意が必要である。

(4) 人々の必要に適切に対応するためには、保健・医療と社会福祉の統合あるいは連携が不可欠である。そのためには、それぞれの地域の具体的な必要を考慮した地域計画が必要である。

(5) ノーマライゼーションの観点から市民参加型の地域福祉を推進するためにも、地域計画が不可欠である。⁷⁾

筆者は地域福祉計画については別のところで詳しく検討しているが、ここでは結論的に地域福祉計画の課題を次のように整理しておくことにしたい。

(1) 地域、すなわち市町村を基盤とする計画で

あり、地域および住民の実情に基づいた市町村独自の計画である。したがって地域および住民の実情を把握しなければならない。これには住民参加を不可欠とする。

(2) 関連する他の計画との整合性と柔軟性を必要とする。行政計画は他の計画と無関係に策定されるのではないし、社会情勢は変化する。したがって計画相互の調整と状況への柔軟な対応が求められる。これには計画の評価・フィードバックを不可欠とする。

(3) 市町村の主体的な行政計画としての地域福祉計画であり、トップダウンによる計画ではない。したがってこれに対応するように行政組織を再編し運営していかなければならない。これには財源・人材など、計画策定から実施にわたって必要な資源の獲得を不可欠とする。

(4) 住民の生活全体にかかわる総合的な計画であり、高齢者を対象とするのではなく高齢社会を対象とするのである。したがって生活全体をとらえる視点と、行政として責任をもって取り組む範囲と水準を検討しなければならない。これには科学と哲学を不可欠とする。⁸⁾

II-iii 社会福祉計画の対象と目標

社会福祉計画の過程論という観点から計画の対象と目標について、計画事例として次のものを取り上げ、検討してみることにしたい。すなわち、時間的な展望の中で捉えている『21世紀福祉ビジョン』であり、そして高齢者を対象者として具体的なサービス・プログラムを示している「老人保健福祉計画」である。

『21世紀福祉ビジョン』は目指すべき「福祉社会」の構築を基盤に、「少子・高齢社会における社会保障の全体像」としてその基本的考え方を次のように述べている。少し長いが引用したい。

「将来についての安易な楽観は戒めなければならないが、『高齢化が活力に結びつく明るい社会を構築する』という基本理念の下に、社会経済全体のシステムを少子・高齢社会にふさわしいものにつくり替えていくことにより、21世紀に向けて国民誰もが安心して生活し、子どもを持ち、年をとることのできる、また、長寿国に生まれ育った幸福感をもつことのできる福祉社会を築いていく

ことが必要である。

その際、目指すべき福祉社会像として、公的保障中心の高福祉・高負担型福祉社会、自助努力中心の低福祉・低負担型福祉社会、中間型の福祉社会のいずれを選択するかが重要な課題となるが、我が国としては、公民の適切な組み合わせによる適正給付・適正負担という独自の福祉社会の実現を目指すことが、国民のコンセンサスを最も得やすい方向ではないかと考えられる。

また、こうした福祉社会においては、何よりも、生涯を通じて元気である限り、働き、楽しみ、社会に貢献するという、『自立した個人』の形成を重視するとともに、自立が困難になった場合においては、個人の尊厳に立脚しつつ、家族、地域組織、企業、国、地方公共団体等社会全体で支える自助、共助、公助のシステムが適切に組み合わせられた重層的な福祉構造としていくことが必要である。⁹⁾

一方、『老人保健福祉計画策定の基本的な考え方』(1991年、厚生省監修)では、「老人保健福祉計画」を、サービス需給調整機能をもつものとしてその性格づけをし、次のように述べている。

「福祉サービスや保健サービスは、対人サービスとしての特質をもっていることから、一方ではマンパワーの確保対策が重要である。また他方では、老人保健福祉計画の構成とその策定過程を考えるならば、地方公共団体を中心とする公共的部門によるサービス供給体制のほか、社会福祉法人やシルバーサービス(企業)等の民間部門の位置づけもその不可欠の構成要素であり、広く住民の参加と協力を得て行われるいわゆる住民参加型サービスの展開も重要である。したがってサービスの多元的な供給のなかでの行政による適切な配分調整や、住民の意向反映のあり方である住民参加の確立が求められている。全体として捉えるならば、公的サービスと民間によるサービスが複合された地域社会における多元的な供給体制の確立ということができよう。¹⁰⁾

以上の検討から社会福祉計画の過程論における価値を考えると、重要なことは下線を引いた次の項目に集約できるであろう。それはどのような計画を策定するのか、社会福祉における力動をふまえて、社会福祉の対象と目標は何かを問うことによって、どのような計画を策定すべきかを考察

する「計画の力学」である。すなわち、①計画の基盤としての「自立した個人」「個人の尊厳」の重視であり、②枠組みとしての「社会福祉の対象」「総合的な地域福祉計画」である。そして条件付で③「適正給付・適正負担」「重層的な福祉構造」また「多元的な供給体制」である。その条件とは、これらが前述した「日本型福祉社会」の系とならないことである。すなわちそれぞれの事項を形容している「公民の適切な組み合わせ」「自助、共助、公助のシステムの適切な組み合わせ」そして「公的サービスと民間によるサービスの複合」という公私関係の力動が、これらの事項をして「日本型福祉社会」の系となるのか、あるいは社会福祉計画の過程論における価値となるのかを決定する要因となるからである。

Ⅲ. 社会福祉計画の方法論における価値 ——計画の科学

Ⅲ-i 住民参加と三相計画

計画は誰がどのようにして策定するのか、そしてつくられた計画は実施されなければ「絵に描いた餅」である。したがって計画策定の主体や、実施のための必要な資源確保が課題となる。

『老人保健福祉計画について』（厚生省大臣官房老人福祉部通知、1992年）は作成体制として、行政内部における関係部門の緊密な連携と、関連分野との連携にも十分配慮すべきことを述べ、次のように説明している。「高齢者の保健福祉の問題は、住民自身の問題であり、老人保健福祉計画の作成に関しては高齢者のニーズをその基礎とすることはもとより、住民や関係者の意見を踏まえて作成することが必要である。老人保健福祉計画の作成に当たっては、このような観点から、学識経験者、保健医療福祉関係者が参加する体制を組むとともに、計画作成の過程においては、その他の専門家、関係者の意見を聞く体制を採るよう配慮する必要がある。また、アンケート調査、ヒアリング、懇談会等により、高齢者の意見やニーズを十分に把握する必要がある。」¹¹⁾

一般に行政計画は直接的な策定主体は「行政」ということになるかもしれないが、上に見られるように保健福祉の問題は住民自身の問題なのであ

るから、当事者参加・住民参加を欠いてはならない。そしてこれは計画策定と実施に一貫して不可欠な要件である。

従来地方自治法に基づく基本構想は「基本計画」「総合計画」として策定され、その中の一部に社会福祉を含めてきた。しかし老人保健福祉計画、また障害者計画にみられるように個別の部門計画としてそれらの策定が進められるようになれば、前述したように、これらを総合的な地域福祉計画として発展させることが期待される。また計画策定の手法についても開発が期待されるであろう。

東京都では、都全体を圏域として東京都が策定する「地域福祉推進計画」と、区市町村の策定する「区市町村地域福祉計画」、および多様な福祉活動を基盤に社会福祉協議会などが中心となって住民が主体的に策定する「地域福祉活動計画」という3つの計画で構成されると考えている。そしてこれらの計画は、計画の主体となる圏域の広狭に対応した上下の重なりからなる「三層計画」ではなくて、これらは機能・内容面に相関があるので、「三相の計画」として考えることがふさわしいとしている。大阪府でも基本的に同じ考えであり、「地域福祉推進計画」「市町村地域福祉推進計画」「地域福祉活動計画」の三相の計画としている。

地域福祉計画を「三相の計画」と考えるのは、社会福祉計画の特質によっている。すなわち社会福祉計画は国や都道府県が策定したものをトップダウン方式で地域・地方自治体に下ろし、割り当てるというのではない。地域福祉計画は基本的に地域住民の生活ニーズにもとづいて、これを充足するためにサービスを計画的に整備していくというボトムアップ方式あるいは各部門相互の関係を重視する、全体の有機的な展開が要請されているからである。

Ⅲ-ii 価値操作と価値判断

計画策定にはその主体による政策決定が前提となるが、政策決定の手法にはさまざまなものがある。したがって問題は、その政策決定によって利害を受ける国民の、決定された政策の受け止め方ないしはこれに対する国民の態度の表明である。

すなわち政策の価値をめぐっての、政策決定主体と国民との力動である。そしてこれを具体化するための計画は「参加」による協同の計画策定という緊張関係を通して止揚されていく。

松下圭一は、政策決定は価値操作による同意獲得の手法だとして、次のように述べている。「政策という『同意』獲得の《手法》は、〈価値〉の操作による。ここで、価値は物質価値＝富（物質的充実性＝利）、精神価値＝名誉（精神的充実感＝理）である。この物質価値・精神価値を〈政策原資〉という。政策とは、〈政策原資〉としての物質価値・精神価値を操作して、『同意』を獲得していく手法である。いいかえれば、政策原資ないし価値の操作が〈政策手法〉なのである。」¹²⁾

では、このような価値の操作による同意の獲得は国民にとってどのような意味をもつであろうか。松下は、次に引用するように、ゆたかな社会では寛容⇔選択の好循環をつくるとしている。「分配しうる価値＝政策原資の種類に限られ、それが定量であるとき、分配をめぐって、いわゆるゼロ・サム関係となる。これが『闘争』としての政治対立の激化である。一般に、貧しい社会では、政策原資の弾力性が乏しいため、闘争状態が拡大し、抵抗⇔弾圧という悪循環となる。ゆたかな社会となれば、政策原資が量・質ともにゆたかになるため、政策の弾力性さらに代替性がたかまって闘争状態が緩和され、寛容⇔選択の好循環をつくる。」¹³⁾

従来、政策における中心的な価値として「公正」と「効率」が取り上げられてきたが、これらは常にトレードオフの関係にあり、両者のバランスをどこに求めるかは価値判断の問題とされる。具体的にはこれらの価値は主として現金、現物提供という、前述の「物質価値」にかかわる次のような方法で実現されている。すなわち、①金銭給付の提供、②法規範という基準設定の方法、③サービス（現物）の提供、そして④税制上の優遇供与と融資、である。¹⁴⁾

では社会福祉においては、このような政策決定過程をどのように考えたら良いであろうか。国民が価値操作の結果として、与えられるものをただ無批判に受けるだけというのではなく、社会福祉における選好の基準、価値を確立していかなければ

ならないであろう。政策決定者の価値の操作に対して、自らの価値形成をしていかなければならない。価値の操作という観点からみれば、物的価値の操作のみならず精神価値の操作もなされるのであり、したがってこの2つの部面に対して、自らの正しい価値形成をしていかなければならないであろう。これは「社会福祉の文化」形成を拓いていくための課題であるといえるであろう。

政治・経済の視点からわが国は「ゆたかな社会」と自認されているが、では社会福祉はそれにふさわしく選択を許容する体制になっているのか否かを問うてみなければならぬであろう。そして政策動向と国民の社会福祉の現状に対する価値判断、判断基準を形成していかなければならないであろう。

Ⅲ－ⅲ 社会福祉計画の主体と手法

社会福祉計画の方法論という視点から、計画の主体と手法について、具体的な計画事例に基づいて検討するために、ここでは「こうべの市民福祉計画」を取り上げたい。この計画では地方自治体における社会福祉計画としての「市民福祉計画」が、計画とは誰が、どのような考え方に基づいて、どのように策定すべきなのかという、計画の手法が示されていると考えるからである。

神戸市では1992年に『“こうべ”の市民福祉総合計画——ともに創る安心とゆとりのある福祉都市をめざして——』¹⁵⁾を発表した。これは1977年以来5次にわたる3か年計画として進めてきた「市民福祉計画」および「新・市民福祉計画」を、より総合的な行政を推進する視点から、新たに21世紀を目標とした10か年計画として策定したものである。そして「高齢者福祉計画——活力ある高齢社会をめざして——」と「障害者福祉計画——ともに住み続けたいくなるまちをめざして——」を実施計画として包括したものとなっており、そのいずれもが「神戸市民の福祉をまもる条例（市民福祉条例）」に基づき、市の果たすべき責務を具体的に明示したものとなっている。

市民福祉条例は全国に先駆けて1977年に制定された条例であり、福祉のあるべき姿を「市民福祉」としてとらえている。これは市が市民生活の基礎的なニーズに対応していくとともに、市民一人ひ

とりの努力と助け合い、事業者の協力という三者の役割分担と連帯の上につくりだしていくものであるとし、その基盤として地域社会と家庭機能を重視している。一貫した理念に基づいて、長期的な視点にたって、継続的に改定を繰り返しながら、地道に着実に推進していくこと、地方自治体における社会福祉計画、地域福祉計画にはこのような基本的な姿勢が求められるであろう。

「神戸市民の福祉をまもる条例」における「市民福祉の基本理念(第2条)」は次のごとく述べている。「すべて市民は、健康、所得、教育、労働、住宅等生活の基礎的条件が安定的に確保されることにより、生涯にわたり人間に値する生活と人格の自由な発展とが等しく保障されなければならない。」そして「市の基本的責務」として「市は、前条の基本理念に基づき、市民福祉に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及びこれを実施するものとする」と述べている。

「市民福祉計画」は条例に示された基本理念に基づく生活の基礎的諸条件の達成を目標としており、計画策定と実施手法としての両者の関係が明確にされている。神戸市はこの度の阪神・淡路大震災で極めて深刻な被害を受けた。しかし神戸市の社会福祉の復興には、この「市民福祉」の基本理念を再確認し、これに基づいて文字通りの「復興」を進めることが期待されるであろう。

社会福祉計画というのは、老人保健福祉計画で示されたように、地方自治体、地域レベルでそれぞれの具体的・個別的な実情に即して策定・実施されるのが妥当であろう。したがって老人保健福祉計画は個別的な事業計画であるが、地方自治体において行政計画として策定し完全実施することが期待されるのである。しかしながら高齢社会は高齢者のみが対象になるのではなく、市町村障害者計画の策定も努力義務として勧められているように、障害者や児童など多様な課題を内包しており、そしてこれらは関連しているのである。したがって高齢社会における多様な生活問題を総合的にとらえ、これを地方自治体、地域レベルにおける包括的な社会福祉計画として策定するという新たな課題が生ずるであろう。すなわち「地域福祉計画」の策定である。

以上の検討から社会福祉計画の方法論における

価値を考えると、これは単に小手先の技法としてではなく、「計画の科学」としての体系化を凶ることであろう。そして重要なことは、①主体としての「三者の役割分担と連帯」によって、②「市民福祉」を基礎とする「生活の基礎的条件の安定的確保」と「人間に値する生活と人格の自由な発展」である。政策は政策主体の価値操作の結果であり、「公正」と「効率」のバランスの結果である。したがって、③国民は政策主体の「価値操作」に耐え得る「価値形成」やバランスを決定し得る「価値判断」を可能とする資質と機会を備えなければならないといえるであろう。

IV. 社会福祉の内発的發展に資する計画

総合的な地域福祉計画の策定を通して「まちづくり」への展望が開かれるであろう。まちづくりの目的は、地域住民が主体的にまちづくりに参加することによって、人間性豊かな創造力のある人間になっていくとともに、人権の尊重、ノーマライゼーションの理念に基づいた人間関係を形成していくことである。そして地方自治体は住民生活の全体性に責任をもち、まちづくりの過程で生ずるであろう国との対抗関係や必要な資源の獲得、調整活動を進める中で、「地方自治」を確立する能力を備えていくことである。これは行政と住民との望ましい公私協働、多元的な取組によって推進されるであろう。この過程を通して地方自治体・地域が公私ともに内発的な能力を備え、地域住民の生活全体をとらえる個性的なまちづくりへ、社会福祉計画における価値実現へと発展していくことが期待されるのである。

「社会福祉計画における価値」は以上に検討してきたように、①計画の哲学(計画の理念と外延)、②計画の力学(計画の対象と目標)、③計画の科学(計画の主体と手法)という3つの側面を三相的に内包しているものとして捉えることができると考えるが、次のものを敢えてつけ加えておきたい。すなわち④「社会福祉の価値」である。これは「社会福祉の方法」すなわちソーシャルワークとしての「計画」に対する社会福祉の専門性であり、計画策定の内発性と謙遜性である。計画的に変革することへの恐れとでも言うべき倫理

的認識であり、また当事者の主体的・内発的な変革意欲を期待することである。社会福祉の計画に携わるものは、専門職として倫理的に行動しなければならないであろう。

「計画立案、計画的変革とは、人知、人工でもって、個人、集団、あるいは社会の現状ないし趨勢を別の状態、方向へ変革しようとする行為、すなわち社会変動の制御であった。したがってそこには、単に技術・方法の問題のみでなく、計画者としての責任・倫理がなければならないであろう。」¹⁶⁾

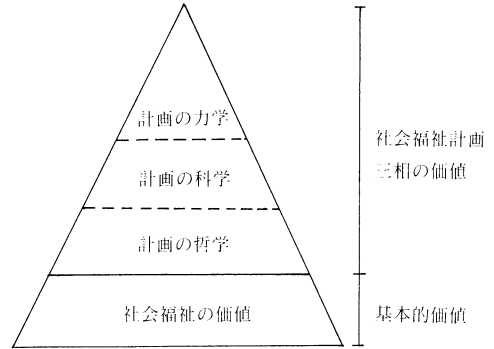
計画への需要がたかまると「老人保健福祉計画」にみられたように、企業による請負計画が多くなることも予測される。しかし社会福祉の計画は、社会福祉の方法として位置づけ、倫理性をもった社会福祉専門職が計画策定に携わることが期待される。社会福祉の基本的視点やノーマライゼーション理念を理解し得ない人にとって、高齢者や障害者などの、その生活者としての生活の全体を配慮した社会福祉計画の策定は不可能であろう。

では社会福祉、ソーシャルワークの価値とは何か。F. リーマー (Frederic G. Reamer) はソーシャルワークの価値基盤として次の3つのものがあることを示している。すなわち①究極的価値 (ultimate values)、②近似的価値 (proximate values)、そして③手段的価値 (instrumental values) である。

究極的価値とは長期的目標を導くものであって、ソーシャルワークでは人間の尊厳、無差別平等といった価値を示している。近似的価値とは、より特定のかつ短期的な目的であり、ソーシャルワークではクライアントが介護を受ける権利や、患者がある種の治療を拒否する権利などと関連した政策の形をとるものである。そして手段的価値というのは期待される目的に対して望ましい手段を特定することである。ソーシャルワークでは秘密保持、自己決定、インフォームド・コンセントへのクライアントの権利を尊重することがこれである。¹⁷⁾

「社会福祉計画における価値」について以上のように検討してきた。社会福祉計画はその基盤としての「社会福祉の価値」にもとづいて進められ

るものである。しかし言うまでもなくこれら価値の諸相は、個々別々にとらえられるものではなく、相互に関連性のある全体として認識すべきものであろう。その関連は図のように示される。社会福祉が内発的に発展するという展望をもつためには、この社会福祉計画が大きな鍵になると考える。



社会福祉計画における価値の諸相

社会福祉計画における価値の諸相は、社会福祉の価値を基盤として導き出されるものであり、したがって社会福祉計画の3つの部分は、上下を構成する三層ではなくて、相互に関連し影響を与えあう三相構造として、それらを全体として達成すべきものとして認識される。そしてこれら社会福祉計画の三相の価値が、全体として有機的に機能し展開し得るなら、さらには政治や経済、また文化についても影響を与え、社会福祉を内発的に開発する動因となるであろう。¹⁸⁾

[注]

- 1) 社会福祉の動向や概況に関する記述は、出所を詳細に明記しないが次のものに基づいている。拙著『社会福祉混成構造論 社会福祉改革の視座と内発的発展』海声社、1993年。
- 2) 新藤宗幸「公共性の拡散と再編——ポスト福祉国家への課題」山之内靖・村上淳一他編『政治空間の変容 岩波講座社会科学の方法Ⅶ』所収、岩波書店、1993年、63-67頁。
- 3) 金子勇・長谷川公一『マクロ社会学』新曜社、1993年、34-35頁。
- 4) 東京都『ノーマライゼーション推進東京プラン 東京都障害者福祉行動計画』1992年。
- 5) 西三郎「福祉行政の計画化と市町村の対応」『都市問題』第85巻第11号、東京市政調査会、1994年11月、

39-40頁。

- 6) 岡村重夫『社会福祉原論』全国社会福祉協議会、104-113頁、1983年。
- 7) 正村公宏『福祉社会論』創文社、1989年、241-242頁。
- 8) 拙稿「市町村福祉行政と地域福祉計画」『社会福祉研究』第59号、鉄道弘済会、1994年。
- 9) 厚生省大臣官房政策課『21世紀福祉ビジョン 少子・高齢社会に向けて』1994年。
- 10) 厚生省『老人保健福祉計画策定の基本的な考え方』1991年。
- 11) 厚生省『老人保健福祉計画について』（大臣官房老人福祉部通知）1992年。
- 12) 松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会、1991年、116頁。
- 13) 同、120頁。
- 14) 西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第3巻 政策と行政』有斐閣、1994年、203-206頁。
- 15) 神戸市『“こうべ”の市民福祉総合計画——ともに創る安心とゆとりのある福祉都市をめざして——』1992年。
- 16) 拙著『社会福祉計画論』誠信書房、1979年、235頁。
- 17) NASW, *Encyclopedia of Social Work*, Vol. 19, 1995, p.894.
- 18) この構造モデルについては、前出、拙著『社会福祉混成構造論』315-318頁参照。