

〔共同研究：大都市構造の変化と福祉問題〕

地域福祉システムの形成

—その現状と課題—

野々山久也

1. 地域福祉への今日的動向

こんにちのわが国における社会変動は、大きくひと括りにしてしまうと、おそらく「産業化と都市化」ということになるだろう。それはもちろん明治時代の「殖産興業」政策いらいのことではあるが、しかしながら第二次世界大戦以降の、とくに昭和30年（1955年）以降のわが国の社会変動は、産業化と都市化の現象がことのほかきわだっており、それいっしょくに塗りつぶされてきたといつてよい。それも急激に、そして広範囲に展開されたために、きわめて短期間のうちに全国的に革命的に展開していった。その背景には政府のうちだした「全国総合開発計画」なるものがあつた。それはいわゆる「日本列島政造」政策としての地域開発政策であると同時に、またいうまでもなく、それはもう一方においてGNP拡大化をめざした経済偏重主義のいわゆる「高度経済成長」政策であつた。

「高度成長」政策と社会問題

高度経済成長政策は、かつてのわが国の農村と都市を大きく変貌させ、停滞したかたちでの相互関係でしかなかったものを力動的な関係につくりなおし、社会全体をすべてまきこんだかたちでの大規模社会化の過程をたどつていった。とくに都市は、そのものが巨大化（メガロポリス化）し、改めてわが国の全体が「都市化社会」として再編成されることになった。表1は、その都市化の進展の動向を数値のうえで示したものである。こうしたプロセスは、一方ではわが国が急速に緑の自然を失うプロセスであり、また急速に伝統的な価値体系の解体化をよぎな

くされるプロセスでもあつて、「環境条件の悪化」や「アノミー現象の顕在化」ともなうという結果になった。それは地域社会での生活の実体や社会生活そのものの規準があいまい化し、無規範状態となり、ひとびとは疎外感と焦燥感にみちた生活をおくらざるをえないといった状況であつた。

表1 都市化進展の動向

年次	都市数	人			面積 国土に対する 都市面積 の比率(%)
		全国 (万人)	都市 (万人)	比率 (%)	
1945	205	7.200	2.002	27.8	3.9
1955	490	8.928	5.029	56.3	18.3
1965	560	9.827	6.693	68.1	23.8
1970	579	10.372	7.485	72.2	25.1

鳴海正泰「現代都市と住民」『ジュリスト総合特集・現代都市と自治』有斐閣、1975、p. 31の表より作成。

ところで環境条件の悪化、とくに生活環境条件の悪化という「社会問題」の発生は、前述したような緑の自然の喪失といった理由によるものだけではなく、それ以上にもっと重大な理由が高度成長のプロセスにはあつた。すなわちそれは、いわゆる「都市問題」の発生ということである。産業化および都市化は、一定の地域に労働力の急激な、そして極端な集中をもたらし、都市の人口増加による「過密化」現象となって現われた。それはじゅうらいのような都市における古い問題、たとえば浮浪者、犯罪、売春、非行、失業、貧困、不衛生、不良住宅、スラムなどといった諸問題にたいして新しい社会問題をもたらした。それがすなわち生活基盤の極度の悪化としての生活環境問題の発生ということ

である。たとえば土地および住宅問題、道路および交通問題、上・下水道ならびにゴミ・し尿処理問題、公害および災害問題、公園および緑地問題、教育および保育施設問題、医療および福祉問題、などなどである。

これらの新しい社会問題としての都市問題は、個人の努力をいくら積みかさねてみようとものけっして解決することのないところの、必然的に行政の政策的解決を必要とする行政課題として登場してきた。しかしながら、行政による産業基盤の整備という先行投資的な高度経済成長政策あるいは経済優先政策は、むしろとうぜんのこととして生活環境条件の整備をあと回しにしてきた。結果として都市における社会資本の不整備ならびに立遅れによって、そのぶんだけさらに生活環境条件の悪化はきわだったものとして住民生活につよく影響をおよぼすこととなった。

このかんにひとびとの意識構造には大きな変化が生じていった。それは生活権としての自己の生活に関する権利の主張を生みだし、また自治権としての住民自身による自治の権利の主張を生み出したのである。そしてそれは「権利意識」の反映というかたちをとることによっての都市問題の解決をめざす集団行動としての「住民運動」の噴出となって具体化していったのである。生活権や自治権の主張は、もう一方において、じゅうらいの「家」制度を背景にしてできあがっていた伝統的なムラの社会構造の崩壊とともに、意識のうえでの封建的な拘束からの個人の解放をもたらすことになり、個人の自覚や個人の自立が民主主義的価値観の浸透をおして市民意識の形成として展開しはじめる結果となったのである。それは主として大都市を中心にしてじゅうらいの伝統的な住民意識から近代的な市民意識への変化としてわが国における、いわゆる「都市市民の形成」の開始となっていたのである。

ところで高度成長をうながした産業化は、仕事の間と生活の間をともにしていたじゅうらいの伝統的な生活にたいして職場を企業に集中化することによってひとびとの住居と職場を別べ

つに分離してしまうことになった。いわゆる職住の分離である。そこでは労働者は、とうぜんのこととして企業に全面的に依存するというかたちをとることになる。しかしながら、昨今の企業あるいは職場は、官僚制化をはじめ合理化あるいはオートメ化がすすみ、労働者の自己疎外や生きがいの喪失がさわがれてきている。そのぶんだけ逆に生活の間である「家庭」あるいはその位置する「地域社会」が注目されるようになってきているのである。つまり人間性回復の間として地域社会の生活があらためてクローズ・アップしてきたわけである。

地域社会におけるひとびとの生活が注目され、そこでの生活の比重が増せばますます、つぎにはそこでの生活のための生活関連諸施設あるいは生活のアメニティが問題にされるようになる。また、ひとびとが地域社会での生活を注目すればするほど、地域の有力者あるいは名望家の牛耳るムラの共同体の象徴としてのじゅうらいの住民組織である自治会ないしは町内会にたいして新しいメスが入られるようになる。ひとびとは、行政とゆ着したかたちで住民を支配するだけで、もはや利用価値を喪失してしまったじゅうらいの地域リーダーにたいしては無視を、そして住民支配の手段として利用されてきたじゅうらいの住民組織にたいしては反発ないし抵抗を試みることによって古い住民組織の形骸化ないしは空洞化をもたらす、新しい住民組織への革新の必要性を認識するようになっていった。そして生活関連諸施設の整備ないしは生活のアメニティの確保も、けっきょくはこうした新しい住民組織への革新をとおしてのみ可能であることを知るようになっていったのである。

住民運動の噴出

昭和40年(1965年)代にいたって、全国的レベルにおいて住民運動が噴出していった。それは新しい都市問題にたいする不満とその解決のための闘いであると同時に、こんにちの自らの日々の生活の防衛のための闘いでもあった。表2は、公害に関する苦情・陳情の受理件数の推移を示したものであるが、昭和41年から45年のあいだの5年間だけでも全国で3倍以上の発生

表2 公害に関する苦情・陳情の推移

都道府県	受理件数	
	41年度	45年度
北海道	414	1,317
青森	297	768
岩手	37	277
宮城	246	356
秋田	4	274
山形	176	342
福島	169	316
茨城	173	468
栃木	61	421
群馬	129	449
埼玉	257	2,865
千葉	361	1,291
東京都	3,502	14,208
神奈川県	2,003	1,591
新潟	81	497
富山	133	430
石川	162	613
福井	74	501
山梨	19	209
長野	391	1,296
岐阜	354	1,654
静岡県	586	1,546
愛知県	1,500	3,809
三重	594	1,632
滋賀	43	402
京都	222	1,534
大阪	3,795	9,348
兵庫県	1,402	2,745
奈良	175	572
和歌山	177	277
鳥取	9	222
島根	21	196
岡山	147	674
広島	398	1,093
山口	220	961
徳島	47	634
香川	30	995
愛媛	464	862
高知	171	444
福岡	852	2,247
佐賀	50	303
長崎	232	425
熊本	216	803
大分	71	434
宮崎	21	473
鹿児島	16	659
計	20,502	63,433

環境庁『環境白書』（昭和47年版）

率に急増していつている。こうしたひとびとの闘いのエネルギーは、それまでの自治体行政への個別的な不信や不満というかたちから住民運動への主体的組織化というかたちに転化していくという経過をたどっていった。さまざまな住

民運動の噴出にたいして古い地域有力者とゆ着したかたちの住民不在の自治体行政は、とうぜんのこととして強行手段をとって弾圧的政策を展開しはじめた。こうしたことを契機にして住民による自治体行政への不信や不満は、ますます拡大していくいっぽうであった。

このかんに選挙をとおしての「自治体首長の革新化」が全国的レベルで展開されていった。表3は、東海道メガロポリスにおける昭和35年から昭和42年までの8年間の選挙の得票率の結果である。全体的に革新化の傾向がはっきりと伺えるだろう。こうしたプロセスをとおして都市問題の解決へのじゅうらいのような行政依存的な住民運動から住民運動の一定の成長がみられるようになっていった。すなわち、行政への住民参加が主体的にとりくまれるようになっていったのである。ここに地域政治における民主主義的体制への変化の第一歩が踏みだされていったわけである。

表3 東海道メガロポリスの選挙結果、得票率(%)

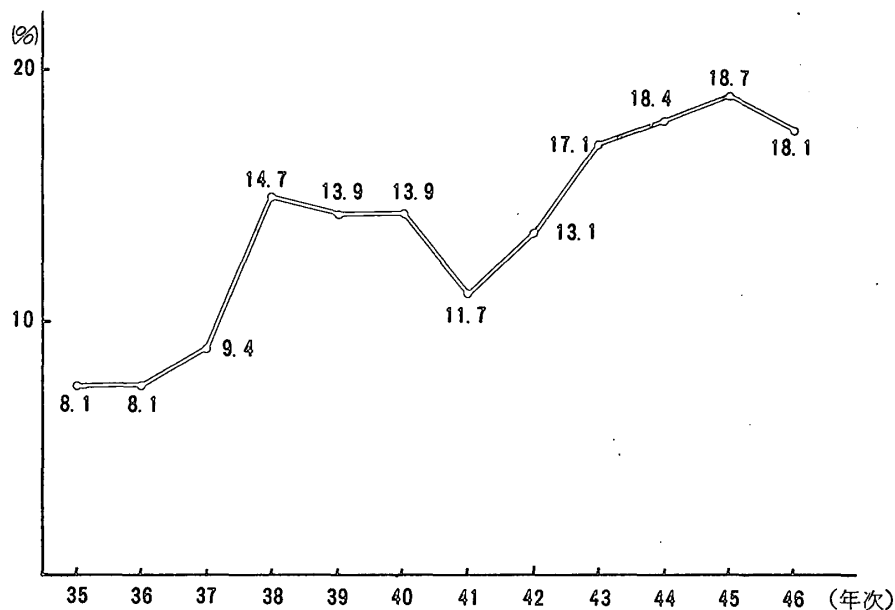
	1960	1963	1967
自民党	54.6	50.6	41.2
野党	44.3	47.3	52.6

市村真一「都市化による価値観の相剋」『中央公論』1968年1月号, p. 135より作成。

しかしながら他方において、ひとびとのあいだに脱政党化現象とよばれる「政治的無関心」や「支持政党なし」といった傾向が生じはじめていったのである。図1は、そうした傾向を示したものである。昭和40年ごろを境にして「支持政党なし」が急増していつていることが理解されるだろう。これは急激な社会変動による地域社会の解体化がもたらしたアノミックな状態の具体的な現象の現われであるということができるだろう。と同時にまた、既成の政党をこえた新しい市民の政治的意識の模索のはじまりでもあるといつてよいだろう。

ところで住民運動の噴出には、それなりに市民としての権利意識への目覚めをはじめとするさまざまな意識があったということは事実であ

図1 「支持政党なし」の比率の推移



松村直道「自治意識と政治的無関心」伊藤ほか編『住民参加と自治の革新』学陽書房、1974、p. 102 の図より作成。

る。たとえば、地域社会のなかで個我の埋没に疑いをもたなかったひとびとにたいして、じゅうらい地域社会において伝統的に存在してきた既成の多様な団体や組織あるいは多様な思想や行動様式からの解放をもたらす結果となったということも、その一つである。このことによって、ひとびとは個人主義的な価値観や普遍主義的な判断にもとづいて日常的な、あるいは生活共同上の不満やニーズを積極的に表現しうようになっていったのである。そしてこれは住民運動そのものが先行する一定の団体や組織によって導かれたというようなものではなく、まず個々バラバラの地域住民の不信や不満が先行し、それが組織化され、そして運動として具体化していったことによるものである。地域社会の民主主義的体制への変化の第一歩は、こうした「草の根」民主主義の存在こそが基礎的条件であったということができよう。

住民運動の噴出は、しかしながら反面においてマイナスの評価をあたえざるをえないような諸傾向をもつ場合も少なくない。たとえば、ある地域の事例のように、その地域に老人ホームや心身障害児施設といった社会福祉施設を建設するのに地域のひとびとが住民運動というかたち

で反対し、けっきょくは交通の不便な、そしてまた不健康な場所にそうした施設の建設を余儀なくせざるをえないとか、あるいはまた建設計画そのものを断念せざるをえないといったような場合である。東京都八王子市での軽費老人ホーム建設反対運動や東京都保谷市での重症心身障害児施設建設反対運動などは、そのよい具体事例として指摘できるだろう。こうした反対運動の多くの理由は「街が汚くなる」とか、あるいは「地価が下がる」などというものであって、ここには地域住民によるエゴイズムが住民運動という集団行動による圧力を利用して展開されているということが出来る。こうした傾向は、残念ながら住民運動のイメージを悪化させ、こんごの住民運動の展開にとってマイナスの影響をおよぼすものといわざるをえないだろう。

また住民運動の多くが、依然としてたんなる行政依存的な行動に終始している場合が少なくない。それはひとびとが単一の要求の解決のためにのみ住民運動を展開した場合にとくに目立っている。単一の要求をにかけて行政を追及し、行政にその解決をゆだね、行政に依存するだけでは最終的にはけっきょく行政に管理され、支配される可能性がきわめて大きい。住民が行政

に積極的に参画し、関与することによって住民全体の行政を実施していくように「住民の自治」の確立をすすめることがここではもっとも重要である。そのためには単一の要求ではなく、環境全体すなわち地域社会全体のあり方について体系的な解決をめざして住民が主体的にとりくむことが不可欠であるといえるだろう。

コミュニティ形成への期待

ところで、住民運動の噴出や地域社会の解体によるアノミックな状態は、何らかのかたちで早急に解決されなければならない重大な社会問題である。いうまでもなく、それには都市問題の根本的な解決が不可欠な前提である。しかしながら、多くの識者をはじめ中央の行政としてはいずれにせよ、まずその目前の住民運動にたいする何らかの対策を不可欠としていたというよい。「コミュニティ」という社会学における伝統的な概念がよそおいを新たに登場することになるのは、このときであった。すなわち、もともとザイン（存在）を認識する実体概念としてのコミュニティ概念が望ましい状態としてのゾレン（当為）をめざした目的概念として登場するのである。

まず総理府国民生活審議会のコミュニティ小委員会は「コミュニティ——生活の場における人間性の回復——」という報告書を昭和44年（1969年）の秋にまとめた。昭和45年には社会党が新中期路線第34回大会決議として「人間復権のための都市政策——市民主権の確立と国民生活水準の達成——」をまとめ、コミュニティ形成の必要性を強調した。そして昭和47年には経済同友会の社会開発委員会が「70年代の社会的緊張の問題点とその対策試案」を発表し、ここでもやはりコミュニティ形成の必要性を強調した。このかんに自治省は、第23号自治事務次官通達として「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」を昭和46年4月に提示している。これはのちにモデル・コミュニティ地区を全国に合計83か所指定していく手ははじめとなったものである。そして厚生省の中央社会福祉審議会も、同じ昭和46年12月に「コミュニティ形成と社会福祉」を答申している。

これらにみられるコミュニティ論あるいはコミュニティ概念に共通した見解は、まず現在の地域社会におけるひとびとの生活について「現在の都市住民は、孤独と不安に陥っている」という認識を前提にしている。高度経済成長のなかで人口の地域的流動性が高まり、また価値観の多様性が高まって地域社会の連帯性がうすれ、ひとびとは孤独感と無力感に陥り、住民の多くが不安な生活をおくっている。そして経済活動の領域での疎外や日常の消費活動ないしレジャー活動の領域での疎外は日ましに増大し、多くのひとびとの生活はもはや自己実現とはほど遠い存在となってしまっている。このような状況においては「コミュニティ形成」なくして問題の本質的な解決はないということである。それぞれに微妙なイデオロギー的ニュアンスの相異はあるにしても、いずれにしろコミュニティ形成ということばによって地域社会における新しいシステムの形成を強調しており、それへの期待を表明しているという点では共通している。

コミュニティのあり方としては、第一に住民の連帯性ということがもっとも強く強調されている。しかし、これはじゅうらいのムラの共同体にみられたような連帯性ではなく、市民的自覚にたつた連帯性である。したがって、そこでは権利の意識や個人の主体性や自発性などが重要視される。行政との関連では、住民参加や住民主体あるいは住民みずからによる政策決定、すなわち住民自治の必要性が強調されている。そして、これらが成立するための物理的条件として生活環境の整備や各種の生活関連諸施設の設置の必要性が説かれている。また、これらの見解に共通するコミュニティの地域的範囲については、とくに地域的一体性あるいは精神的結合の単位などとして、地理的範囲をとまうとは限らないことを断わっているが、コミュニティに設置される生活関連諸施設を論じるさいには学区、とくに小学校区をその地理的単位とみなしている。

いずれの見解においても、とくにコミュニティ形成ということばによって地域社会におけるひじょうに大きな効果が期待されており、コミ

コミュニティ形成が現在の都市住民の直面する様々な都市問題にたいする万能薬でさえあるかのような感をあたえている。「人間性回復の場である」とか、「ひとびとの心の安らぎと心のよりどころとなる場である」とか、あるいは「自由なふれあいによる人間本来の感覚をとりもどすところである」とか、「各年齢層にとっても安住でき、かつ憩いと内面的生活の充実と品位の得られる社会である」などという最大限の形容は、そのことを如実に表わしているものといえるだろう。

2. 地域福祉システムのための基礎的条件

コミュニティ形成ということばで強調されるものは、けっきょく地域社会における新しいシステムの形成ということにほかならない。それは産業化と都市化のプロセスのなかで、ひとびとの生活の基本的ニーズに対応した社会資源、すなわち生活関連諸施設の欠如あるいは欠陥によってニーズ不充足が生じ、ひとびとにとっての生活問題であり、かつ都市問題としての社会問題が顕在化することによってそもそもその端を発することになったのである。もちろん、そのような状態にあってもなお、ひとびとは何らかの方法でそれらの状態を個別的に解決する方法を模索してきた。たとえば、それが行政への単一要求としての住民運動であったり、親族による相互扶助であったりしたわけである。「保育所」増設要求などは、その個別的解決の方法として登場した最たるものといってよいかもしれない。

しかしながら、住民による依存的な行政需要の拡大化は、たしかにそれらがひとびとの生活問題の表現なのであるから重要なニーズ把握のための手がかりではあるにしても、ただ単純にそれらに応えるだけが行政の課題などではけっしてありえない。ここでは何が住民の基本的ニーズなのかを冷静に科学的な方法でもって分析することが大切である。そして行政が対応しなければならないのは、まさにその住民の生活上の基本的ニーズでなければならないのである。

それも「住民主体の原則」にたって実施されなくてはならない。すなわち、冷静かつ科学的に分析するのは、まちがっても行政側ではないのである。それは例えばニーズ把握のための「住民による作業委員会」の編成などがまずはじめに考えられなければならない第一案だろう。

コミュニティ形成にしても、それが官製のモデル・コミュニティであって、真に住民によるものでないかぎり、期待される新しいコミュニティ形成にはなりえないだろう。高度成長期いらい、住民は地域社会に主体的に参加することを忘れてきてしまっているが、いまやその疎外感と自主的に問題の解決できない焦燥感のなかで苛立ち、そして怒りの感情が高まっており、人間性回復の場としての地域社会における新しいシステムを求める潜在的な住民願望にはきわめて大きなものがあるものといわなければならないだろう。

住民主体による福祉行政の革新

「高度経済成長」政策によって必然的に生みだされてきた社会問題である都市問題は、それがひとびとの社会生活上の基本的ニーズの充足を困難にしているという点で、まさに「福祉問題」といいなおすことができる。そしてこんにちの福祉問題は、じゅうらいのような地域住民のマイノリティである特定の対象者（いわゆる社会的弱者）のみでなく、地域住民のマジョリティをまきこむかたちで顕在化してきている。その意味では現代の福祉問題は、特定の個人にかかわる社会問題ではなく地域の社会問題であって、地域問題ということになる。「地域福祉」ということばは、こうしたことを背景にまず登場してきたといってよい。

かつては福祉問題を個々バラバラの個人を対象にして生活という場から切り離して「点」として把握し、またそうすることによって個人を対象にした福祉サービスの処遇をおこなってきた。しかしこんにちでは個人の生活上の困難は、地域の住民すべてに共通の問題となり、個人を点として切り離して処遇するだけではなく、個人を地域という「面」のなかの存在として把握しないかぎり、いかなる問題の解決もありえな

いという新しい認識を不可欠とするようになってきたのである。さらに、このことは対症療法的な「事後処理的福祉サービス」ではなく、真の意味での先取り福祉すなわち「予防的福祉サービス」という福祉概念の拡大化をもたらしたのである。地域福祉とは、まさにこうした前提をもって認識される新しい概念である。

これまでの福祉行政は、福祉問題を個人の次元に個別化してしまうことによって、いわゆる福祉六法にもとづいて個人のみ集中し、個人のみを対象にしてきた。そこには行政と個人が存在するだけであって、行政と個人が直結したかたちになってしまっていた。つまりコミュニティはそこには存在しないのである。個別の消費は、個人の責任に単純に帰されてしまい、そのために生活困窮者や障害者たちの生活困難は個人的な私的責任として把握され、それへの対応が国の個別的な援助や保護という認識になっていたのである。これでは福祉サービスがいかに量的に拡大されようとも、福祉サービスの対象者たちは社会にとっての厄介者と考えられることになり、けっきょくは差別の対象となっていくのを助長するようなものであった。

このような状況にあって革新自治体の革新性は「地域福祉」ときわめて深い関係にあるということが出来るだろう。それはまず革新自治体の成立そのものが伝統的な地域社会の解体化のプロセスとそれにつづく地域社会の民主主義的な再建への期待のなかで成長してきたものにほかならないからである。地域福祉システムの体系化のための基礎的条件は、革新自治体の実現化のための基礎的条件とその根を共通にするものといってよいのである。すなわち、革新自治体がみずからのその革新性を強化していけばいくほど、地域福祉システムの実現化のための基礎的条件は成熟していくことになるのである。

しかしながら、こんにちに見るように自治体の首長が保守政党を背景にして当選した人物から革新政党を背景にして当選した人物にかわったからといって、それがそのままその「自治体の革新性」や「民主主義的体制」あるいは「住民自治の確立」などを表わす証拠にはまったく

ならない。また、こうした方法論上の概念をいくら羅列しようとも自治体そのものは革新化するものではけっしてない。こんにちではどの政党も公害問題や福祉問題を取りあげ、そして住民参加や住民主体を強調することを忘れてはいないのである。問題は、方法としての民主主義や住民自治をたださけぶだけでなく、そのための政策の内容を明らかにして実行していくことこそもっとも重要であるというべきだろう。

住民参加の本質的意義とは、地域社会の生活環境の諸条件を整えていくための主導的役割をはたすのは行政であって、住民はその行政の官僚制化による繁文縟礼や杓子定規あるいは専門化によるセクショナリズムやマンネリズムを問いただし、そこに新風を吹きこんだり、流れをよくしたりするというかたちで参加するといった程度のものでなく、ましてや財政難に悩む行政を住民が肩がわりするというようなものでもなく、まさにその正反対であるといったほうがよい。つまり客体としてのみ置かれてきた住民が地域福祉システムの実現化をめざして連帯し、運動をとおして団結し、こうした運動に行政を参加させることによって生活関連諸施設の整備など住民ニーズの充足をはかっていくということなのである。その意味では住民参加とは、行政参加ということであり、まさに「住民主体」ということにほかならないのである。こうした方法論上の基本的理念がすでに確立されているならば、ただちに具体的な政策の内容を明らかにし、実践していく以外に行政のとるべき道はないのである。

具体的な政策を考えると、昭和25年(1950年)に「地方行政調査委員会議」が勧告したように、社会福祉サービスは、原則として国の機関委任事務とせず、法規にさだめる保護基準や施設基準などによる地方公共団体、とくに市町村の事務とすることが不可欠となってくるだろう。「勧告」後の歴史は、その勧告とは逆行の中央集権化の方向であった。こんにちのような、いわゆる「三割自治」とよばれる機関委任事務や団体委任事務による福祉行政では、地域福祉システムはおろか、自治省の推進するコミュニ

ティ形成さえも不可能となってしまうことだろう。

地域福祉を阻止する諸要因

真の革新自治体の確立は、すでに述べたように、たしかに地域福祉システムの形成と深い関係にある。その意味では革新自治体の革新性は、地域福祉システムの形成の有無あるいは、そのための志向性の有無というメルクマールによって測定することができるといってもよい。このような理由もあってか、革新自治体とよばれている各地方自治体においては、長期展望にたった昨今の基本計画あるいは総合計画などのなかにコミュニティ形成の構想ないしは地域福祉の体系化の構想をうたっているところがひじょうに多い。これはそれなりに意味のあることとして評価されるべきだろう。

しかしながら、たとえそのような構想や計画がうちだされたとしても、それだけで革新自治体であるというものではけっしてない。要は、それをいかに具体化し、そして実現化していくかということである。このためには基礎的な条件整備についてのじゅうぶんな配慮がまず不可欠である。基礎的条件のうちでもっとも基本的なものは、現状において存在するところの「地域福祉を阻止する諸要因」の分析である。地域福祉システムの形成をめざして革新自治体実践しはじめるとき、そこに必然的に顕在化する地域福祉を阻止する諸要因の存在をまえて自覚し、それらに対応する姿勢とそれらを克服するエネルギーをたくわえることも、地域福祉システムの形成のための基本的に正しい方向といえることができるだろう。

そこで、つぎにいくぶん羅列的ではあるが、地域福祉を阻止する諸要因として指摘できる基本的ないくつかを明らかにしながら、簡単な説明を加えてみることにしてみたい。

まず第一の点は、地域福祉システムの形成の基礎的条件であるところの「国の支持」の有無である。たしかに政府（自治省）は、モデル・コミュニティを指定したりして積極的に地域福祉の向上のためと主張される「地域政策論」を展開してきている。その意味では、地方自治体

において地域福祉システムの形成を実践することは中央のバックアップのもとに有利に展開できるということになるのかもしれない。しかしながら、それは基本的なところで食違いがあって国の支持どころか、現実には国の阻止にあっているのである。

このことの基本的な理由は、おそらくつぎのような理由によっているものといえてよいだろう。すなわち第一に、政府の地域政策論は、基本的に「無い袖は振れぬ」という福祉見直し論による福祉縮小論あるいは安上り福祉論にほかならないからであるということである。つまり行政的責任を地域に肩がわりさせようとする思惑を前提にしたものであるということである。そして第二に、政府の地域政策論が噴出する住民運動を抑圧し、適当に手なづける政策にほかならないからであるということである。住民運動は、中央にとってはまさに脅威である。それは何らかのかたちで早急に解決されなければならない。それがモデル・コミュニティというかたちでの対応であったというわけである。

政府の地域政策論がこのようなことであったとすれば、それが革新自治体の地域福祉システムの形成にとって阻止要因となることは明らかである。なぜなら、革新自治体による地域福祉システムの形成は、もとより福祉見直し論や住民運動抑制論などはけっしてないからである。むしろその正反対であって、財政ひっ迫化のなかであえて取りくむ福祉行政の量的拡大化と質的拡充化の実践にほかならないからである。

つぎに第二の点は、それこそもっとも基礎的な条件であるところの「住民の支持」の有無である。たしかに住民運動の展開のなかで自治体の首長は革新政を背景にした人物にかわっていった。しかしその議会は野党が多数派を占め、ことあるごとに反対をする。そこでは必然的にいかなる構想も計画の実現も阻止されてしまう結果となる。このとき住民が「全面的に支持するという条件」があれば、話しはまったく別である。

しかしながら、地域住民にとって有利な計画が自治体政策として展開されたとしても、旧体

制において甘い汁をすったものがたとえ正しくない情報であろうとも巧みに流し、煽動すれば、住民は本質的なものを見失ってエゴイズムだけに走ってしまう可能性はきわめて大きい。行政需要に応えるために努力したことが赤字の拡大を生み、ひいては住民の負担を増大させるようなことになれば、短期的視点にたった住民のエゴイズムは反革新体制によっていよいよ有利に利用されてしまうことだろう。

これらのことは革新自治体においてとうぜんのことながら、財政的基盤の確立のために「地域住民のための産業振興政策」のたしかな樹立が基礎的条件であるということを示唆しているだろう。そしてまた、このことは地域福祉システムの形成にとって地域全体の計画的な革新が不可欠であるということを示唆しているだろう。と同時にまた、住民の支持が政策のたんなる一面的なものではなく全面的なものではないことを示唆しているだろう。

第三の点としての地域福祉システムの形成にとっての基礎的条件は「自治体職員の支持」の有無である。自治体におけるタテ割り行政にもとづくセクショナリズムは、もともと地域福祉システムの形成にとって矛盾するものである。つまり元来、じゅうらいの自治体行政のあり方それ自体が地域福祉システムの形成にとって阻止要因にはかならないのである。個人を点として把握し、その個人にたいして行政がタテ割り方式によって寸断して対応することこそ、問われている地域福祉の本質的課題のひとつなのである。

タテ割り行政は、官僚制システムにもなっており、自治体職員がみずから「役人」として位置づけ、かつ住民はその支配下に置かれるといった伝統的パターンをつくりだしてきている。こうしたパターンを根本的に打破していく運動こそ地域福祉システムの形成をめざした実践であり、かつ自治体革新にはかならない。このことについての何らの自覚もなく、自治体職員がただ紙きれのうえだけで地域福祉システムの形成を論じて、それはまさに机上の空論でしかない。自治体職員が率先して横断的な行政のあ

り方を模索し、そのための組織変革をめざし、みずから研鑽しなくて目的とする地域福祉システムの形成などなく、自治体革新もありえないだろう。

ところで、地域福祉の阻止要因を以上のように大きく三つの点にまとめてみたが、これらはずぎのような努力によって解決されていかなければならないだろう。すなわち第一の点は、けっきょく最終的にはいわゆる三割自治とか超過負担などの問題に集約されていくわけだから、中央を相手にして「革新自治体の連合化」による訴訟をはじめとする多様な革新運動の開始である。つぎに第二の点は、地域住民にたいして個人の基本的人権を侵害するような情報はのぞくとしても徹底した情報の公開の姿勢である。住民のための住民による住民の行政であることをつねに明示し、その基本姿勢を守りとおすことである。そして第三の点は、労働組合との連帯による徹底した職員研修である。つまり、まず意識の次元での自治体職員の自己変革が必要なのである。そしてそのうえで、あるいはそれと並行して住民ニーズに対応したかたちの行政組織の変革の着手が不可欠だろう。

地域福祉の方法としてのコミュニティ・ケア

さて、地域福祉をすすめていく方法としてもっとも中心になるものは「コミュニティ・ケア」である。そこで、このコミュニティ・ケアについて、ここでいづらか議論しておくことにしてみたい。

東京都社会福祉審議会は、すでに昭和44年(1969年)9月に「東京都におけるコミュニティ・ケアの進展について」を答申し、社会福祉の未来像を明らかにする手がかりとしてコミュニティ・ケアなる概念を提示している。また昭和46年12月には、すでに述べたように厚生省の中央社会福祉審議会も「コミュニティ形成と社会福祉」を答申し、そのなかでコミュニティ・ケアの項をとくべつに設け、「コミュニティ・ケアの展開と現状」ならびに「コミュニティ・ケアの発展のために」という二つの小見出しでコミュニティ・ケアについての見解を明らかにしている。

これらの答申にみられる「コミュニティ・ケアについての見解」は、まず「社会福祉におけるコミュニティ・ケアは、社会福祉の対象を収容施設において保護するだけでなく、地域社会すなわち居宅において保護を行ない、その対象者の能力のより一層の維持発展をはかろうとするものである」という厚生省中央社会福祉審議会の答申に明らかなように、施設ケアすなわち施設収容に対置するものとして認識されている。東京都社会福祉審議会の答申では、統一的で安定した概念規定をしいて求めるべきでないとしているが、暫定的な規定としてはやはりインスティテューショナル・ケアすなわち施設収容に対置するものとして提示されている。したがって、両者に共通することはコミュニティ・ケアとは基本的には「在宅者サービス」であり、かつ「居宅保護」であるということになる。

これらの見解は、たしかにコミュニティ・ケアの概念が精神衛生の分野にはじまったという由来からすれば不当なものではないかもしれない。すなわち、じゅうらい精神障害者はたんに病院に収容隔離されるのみで、地域防衛を中心にして患者の人権無視が公然と行なわれてきた。これにたいする反省から収容隔離よりも院外保護を中心とするコミュニティ・ケアの概念が登場したのである。しかしながら、地域福祉システムにおける中心的概念であるコミュニティ・ケアは「施設否定論」や「施設不用論」などではけっしてない。コミュニティ・ケアは、地域ぐるみの福祉サービス活動の実践のことであって、そのためには対象者のニーズに応じてとうぜん収容施設や通園施設が不可欠である。それらは地域社会における生活関連諸施設として地域住民にとっての生活のための重要な社会的資源のひとつなのである。

じゅうらいの収容施設は、地域社会のなかに正しく位置づけられることなく、施設そのものが社会から孤立し、隔離されたかたちになっていた。コミュニティ・ケアの概念は、まず第一にそのことへの反省として認識されなければならないだろう。つまり、じゅうらいのような施設のあり方をいっほうで是認して、それに対置

するものとしてコミュニティ・ケアの概念が登場するのではなく、じゅうらいの施設のあり方の反省ならびに発展のなかからより上位の概念としてコミュニティ・ケアの概念が登場するのである。その意味では、収容施設や通園施設はコミュニティ・ケアにとって重要な構成要素なのである。ただし、それらの有する機能は、いったん地域福祉システムないしはコミュニティ・ケアの概念枠組のなかに入れられた以上、じゅうらいとは根本的に異なってしまうことになるだろう。

施設ケアか、それとも在宅ケアかということだけでコミュニティ・ケアを認識しているかぎり、目的とする「地域福祉システムの形成」は、まず望めない。コミュニティ・ケアをこの程度のもものと認識するならば、改めて外来語を用いずとも、すでに第二次大戦前のわが国における「救護法」(昭和7年施行)に同様の認識が見いだされる。そこでは「家」制度のもとに、寝たきり老人や障害者たちをもっぱらその家族の個別的責任に付すために在宅ケアとしての居宅保護が強調されてきた。

在宅ケアすなわちコミュニティ・ケアという概念枠組においては、したがって、その中心に位置づけられ、かつこんにちもっとも期待のかけられている「ホームヘルパーの派遣制度」にしても、けっきょくは地域福祉システムの形成には何ら結びつくことにはならないだろう。「点」としての在宅の対象者を個別的に選んで行政がたんに事後的に対面的サービスをしているだけというのでは、ほんらいのコミュニティ・ケアではけっしてないのである。それがたとえどんなに専門的技術を身につけた優れたケースワーカーであったにしても、結論は何ら変わるところがないだろう。

問題は、ホームヘルプ活動が地域社会あるいはコミュニティを対象にしてなされているかいなかである。つまり、自らの地域社会全体の自治ならびに自立のために住民が中心になって活動することによってのみ、それは地域福祉のシステムのなかに位置づけられることになるのである。そのためには、まず第一に対象者ならび

にその家族の組織化が不可欠である。利用者たちは、点としてでなく集団として認識されなければならない。そしてまた短期収容施設（ショート・ステイ・ホーム）やデイ・ケア施設など中間的施設の体系化とともに、地域福祉システムの構成要素としてのそれら通園施設や収容施設との一貫した強力な連携のもとにホームヘルプ活動が展開されなければならない。さらにまたホームヘルプ活動は、住民全体にたいして予防的にアプローチすることが重要である。それは相談業務やニーズ調査活動をはじめとして、住民による住民のための住民の地域福祉組織化（コミュニティ・オーガニゼーション）の実践である。

ところで問題の通園施設や収容施設については、こんにち既存のそれらがしだいに地域に開かれた存在になりつつあると指摘されてきていることは事実であるが、しかしその内容は、せいぜい近接住民への運動場の開放や集会場の提供ぐらいに留まっている。福祉施設が地域福祉システムの重要な構成要素であるという認識でのコミュニティ・ケアにおいては、それらは住民の生活にとっての重要な社会的資源であって、住民が自らの生活を防衛し、向上していくための欠くことのできない地域施設とならなくてはならない。その意味では「施設ケア」とは、コミュニティ・ケアの一部分として地域福祉システムのなかに位置づけられてはじめてその存在価値が認められるものといっても過言ではない。現状では、これら既存の諸施設こそ地域福祉システムの形成のための重要な拠点となりうるものという認識がもっとも大切である。

なお、このほかにコミュニティ・ケアとの関連で付言されなければならないことはボランティア活動の問題である。じゅうらい、この活動にはまったく誤まった認識がなされてきた。というのは、学術的研究においてすらボランティア活動を時間と金銭に余裕のある人びとの社会奉仕的活動などと規定されてきたからである。これではたんなる慈善事業や博愛事業のレベルでしかなく、施設慰問すなわちボランティア活動ということになり、施設収容主義を是認し、

社会的弱者たちを隔離収容する方向を押しすすめることになってしまいうだろう。こうした認識でのボランティア活動では、それはコミュニティ・ケアとはまったく無縁な存在ということになる。

ボランティア活動とは、ほんらいコミュニティ活動のことであり、ボランティアとは地域住民のことである。地域社会の福祉問題にたいする地域住民による自発的な問題解決のための活動こそボランティア活動であって、そこではボランティアたちは自らの生活する地域社会の諸問題を自分自身の問題として体現し、その解決のために必然的に自発的かつ組織的に取りくもうとするのである。それは時間的あるいは金銭的な余裕といった個別的な理由からの個人的善意や気まぐれな偶発性による活動ではけっしてない。さればこそ、ボランティア活動がたんなる財政難の肩がわりや安上り福祉などではないという論拠も生まれてくるのである。

こんにちでは、公的な福祉サービスの整備拡充を前提に、それらのサービスの地域生活における有効性を最大限にするために住民が積極的かつ自主的に活動することが重要である。と同時に、わが国の現状からすれば、公的な福祉サービスの整備拡充を引きだすようなボランティア活動がとくに大切である。

3. 地域福祉活動の現状と課題

ボランティア活動は、コミュニティ・ケアを中心とする地域福祉システムの形成にとってもっとも重要なエネルギーである。これが枯渇したとき、その地域福祉システムは死滅することになる。このために地域におけるボランティアの開発と組織化は、恒常的な制度的体系のなかでなされなければならない。それには地域の義務教育機関での子どもたちへの教育・実習やコミュニティ・スクールでの婦人をはじめとする地域住民への啓蒙・実践などが挙げられる。このとき手づくりの福祉読本や映画作製を試みるとすれば、それこそそのまま地域福祉のための重要なボランティア運動ということになるだろう。

ところで、ボランティア活動の組織化のためには地域にどのような問題があり、どのような援助が必要とされているか、あるいはボランティアの仲間がどこにどれだけいるか、などの情報の提供が重要となる。それにはボランティア活動のための受付や組織化のための窓口あるいは情報センター（ボランティア・ビューロー）などが必要となる。地域住民の自主的な組織あるいは団体がこれにあたり、公的な福祉サービス機関との一貫したシステムティックな連携（それは単なる下請けの末端機能としての連携ではなく、その主客を転換したかたちでの連携）のもとに自主管理的に機能することが重要である。現在では、おおむね各地域における社会福祉協議会がそれとして浮上してくるだろう。そこで大阪府社会福祉協議会や大阪市社会福祉協議会などの情報（資料）をとおして地域福祉活動の現状と課題について、ここでいくらか考えてみることにしてみたい。

老人給食サービス—大阪市社協の場合

大阪市社会福祉協議会（大阪市社協と略す）の場合、地域福祉のために住民主体という前提による町づくり運動が多彩に実践されている。そのなかで地域のボランティアによる在宅福祉サービス活動としての「老人給食サービス」は、開拓的な実践活動として今後の展開が注目される。そこで、その活動の紹介を試みながら地域福祉活動の現状について検討してみたい。

産業化と都市化は、わが国における伝統的な直系制家族や同族の親族組織に大きな影響をあたえ、形態という点では核家族的世帯化を、そして構造という点では夫婦中心的家族構造を、さらに価値体系という点では個人主義的価値観をそれぞれ促進し、じゅうらいの家族の機能を脆弱化させ、極端に縮小化させてきている。また、これにともなって独居老人も増加し、かれらの地域での孤立化が問題になってきている。かれらは一日三食の食事を二食にしたり、偏食して病気がちになったりしている。そこで地域住民のボランティア活動によって「食事に欠ける老人に食事を提供する」、そして「給食サービスをとおして孤独を解消する」というかたち

での老人給食サービスが大阪市の住吉区墨江地区と淀川区ミード社会館において昭和47年からはじめられた。昭和54年現在では、住吉区の墨江・山之内・清水丘の三つの地区社協、淀川区のミード社会館、大正区の鶴町地区社協、および城東区の城東老人ホームの六つの地区で実践されている。

六地区の老人給食サービスは、利用者総数が184人で、ボランティアは合計304人となっている。給食は、住吉区の三地区では週二回の夕食の配食、淀川区では週六回の昼食の配食と週三回の昼食の会食、大正区では週二回の夕食の配食、城東区では週一回の昼食の配食と週二回の会食を行っており、利用料は実費で一食300円である。老人の負担は200円で大阪市の補助が100円となっている。老人給食サービスは、開始してから8年になるが、実施地区もまだ少なく、利用老人も市内の独居老人約14,000人の1%強にしかすぎない。

この老人給食サービスは、はじめの3年間のあいだは大阪市の「社会福祉に関する実験的開拓的事業」としての助成金を受けて実施された。昭和50年からは「老人のための明るい町づくり」事業の一環として位置づけられ、初年度には3,928,000円の補助金が出された。金額上の変化はなくとも、これによって大阪市が実験的かつ開拓的な事業という認識から恒常的なものという認識へと積極的な位置づけの転換を行なったものと推測できるだろう。

昭和47年9月に開始された最初のひとつである住吉区墨江地区（小学校区）について、そのはじまりのところを紹介してみよう。ここは人口約17,000人で世帯数5,700の住宅地域である。昭和46年10月に住吉区社協の行なった「婦人のためのボランティア・スクール」に墨江地区から五人の参加があり、これを契機に昭和47年4月に墨江地区社協の主催でボランティア・スクールが開催された。このスクールによって婦人たちのボランティア活動への関心は大いに高まった。そこで大阪市社協の提案によって、近接の軽費老人ホーム受念館（定員60人）が老人給食サービス分だけ余計に調理するというかたち

で協力体制を組むことによって、地区の独居老人76人のうち希望者10人にたいして週二回の夕食の給食をランチジャーにつめてボランティアたちが配達するという活動がはじまった。

昭和54年現在では、当初のまさに4倍の40人の利用者となってきている。ボランティアたちは、墨江小学校に午後4時ごろ空のランチジャーをもって集まり、町会単位でグループをつかって給食サービスの活動をしている。現在では78人のボランティアが活動に参加している。地域全体として取りくんできたためもあって「自分たちの町」という新しい共同体意識も確実に育ってきているようである。また、給食サービスをとおしてボランティアの友愛訪問をうけることによって老人と地域社会との結びつきも生まれ、独居老人の孤立ないしは孤独の解消にも大いに役立っているようである。しかし、いっばうでまた今後に残された多くの課題をかかえていることも事実である。一般的課題については、のちに考察することにしてみたい。

地区福祉委員会の活動—大阪府社協の場合

大阪府社会福祉協議会（大阪府社協と略す）が昭和30年代半ばすぎから推進してきている地区福祉委員会は、一口でいえば「住みよい町づくりを進める実行委員会」ということになるようである。大阪府社協の発行する「地区福祉委員会の手引」によれば、地区福祉委員会はつぎのように規定されている。すなわち、地域福祉の新たな充実発展が期待されるこんにち、小地域を単位とする住民参加の地区福祉委員会の役割はひじょうに大きく、かつ重要で、それが府下全域にそれぞれ結成されて、生活環境整備の諸問題、老人や障害者をはじめとする福祉問題、および住民の暮しにとって身近な一切の問題にたいしてその解決のために積極的にとりくみ、それをとおして住民一人ひとりが暮しの主人公であるという自治意識を身につけ、住民主体の福祉の町づくりを進めていくことが目的であると。

地区福祉委員会は、市区町村社会福祉協議会の内部組織で、原則として小学校区を単位とし、自治会、婦人会、老人クラブなど住民組織、民

生委員協議会など福祉・保健・教育などの諸施設および諸団体と関係行政機関の代表によって構成される。こうした構成のあり方から理解されることは、地域全体の町づくりを進めていくという課題にたいしては個々の団体や組織が個別的に活動していたのでは十分な対応はできないので、各自の性格や機能を尊重したうえで相互の連絡・調整をはかりながら、目的達成のために協働活動を推進していくということである。また、それは住民の自主的な協働活動を促進し、その蓄積をとおして地域福祉の拡充と福祉行政への住民参加を促していこうとするものである。

地区福祉委員会の現状については、大阪府社協が実施したところの「実態調査報告書（昭和53年1月）」が参考になる。この報告書によると、府下（大阪市内を除く。以下同じ。）で現在301の地区福祉委員会が存在しており、府下624小学校区のうち368小学校区に組織ができています。その結成率は59%にあたり、府下人口の約7割を占めている。今回の調査対象は、そのうちの21地区福祉委員会であった。各地区福祉委員会の構成について見てみると、表4のとおりである。この表は、20地区のうち12地区以上において構成団体あるいは組織として挙げられているものだけである。このほかに多い順では学識経験者（8地区）、遺族会（7地区）、母子福祉会（6地区）、日赤奉仕団（5地区）、小中学校関係者（5地区）、社会教育・公民館（5地区）、交通関係（5地区）、衛生婦人会・献血委

表4 地区福祉委員会の構成状況

民生委員協議会	100% (20地区)
自治会・町内会	95% (19地区)
婦人会	85% (17地区)
老人クラブ	85% (17地区)
防犯委員会	75% (15地区)
青少年健全育成関係	75% (15地区)
子ども会	70% (14地区)
P. T. A.	60% (12地区)
保護司会・更生保護婦人会	60% (12地区)

(注) 以上は二一の調査対象のうち守口市八雲東地区福祉委員会を事情でのぞいた集計結果である。

員（4地区）、身障団体・手をつなぐ親の会（4地区）、農協関係（3地区）、議会議員（3地区）、商店会（3地区）、その他関係公務員（3地区）、傷痍軍人会（2地区）、保育所・福祉施設（1地区）、青年団（1地区）、ボランティア（1地区）、その他（7地区）などが挙げられている。

地区福祉委員会の委員長および副委員長の選出母体について見てみると、11地区（52.4%）が自治会・町内会関係者を委員長にしており、副委員長としては13地区（61.9%）が自治会・町内会関係者で、8地区（38.1%）が民生委員である。地区福祉委員会は、ほんらい地域福祉のための実践活動を重視することから、地域のボランティアや福祉の実践家としてのホームヘルパーや保健婦などの参加あるいはリーダーシップが重要であるが、それらはほとんど見いだされない。

財政について見てみると、各地区福祉委員会の平均歳入総額は675,653円で、平均歳出総額は476,726円である。主な財源は、会費・分担金と寄付金で約50%が占められ、残りは市町社協からの助成金となっている。市町社協からの助成金がかつとも会費や共同募金の特別配分金である以上、地区福祉委員金の財源のほとんどが住民の拠出金ということになるだろう。組織的活動について見てみると、寝たきり老人などの実態調査をはじめ住民についての調査活動をしている地区は12地区（57.1%）であるが、ほとんどの地区が住民懇談会や投書ばこなどをおして住民ニーズの把握を行なっている。また全地域で自治会・町内会などの組織をとおしての回覧による伝達あるいは掲示板ポスターなどによる広報活動を行なっている。なかでも機関紙を発行している地区は、6地区（28.6%）あって、年間最高10回が1地区、3～4回が4地区、1回が1地区である。

地区福祉委員会の活動は、スポーツ関係、レクリエーション関係、バザー関係、交通安全対策、非行防止・防犯対策、献血・検診関係、老人福祉サービス（給食サービスや友愛訪問など）関係、共同募金関係、ボランティア・スクールなどがその主な各地区共通の活動である。もち

ろん各地区において個別の特徴ある活動もある。ここでいくらかの具体的事例を挙げてみることにしてみたい。

茨木市中条地区福祉委員会では、地域ぐるみで交通事故福祉対策にとりくみ、公民館を拠点に主婦たちによる30～40人の交通パトロール隊を編成し、毎月2回、歩行者・自転車の安全交通指導、私製ステッカー貼りによる迷惑駐車排除、道路標識の調査などを行なっている。地区内道路では自転車のスピードを20キロに制限している。茨木警察署の統計資料では運動にとりくむ以前は年間84件の交通事故件数であったものが、取りくみ後は、それが57件に減っている。死者も半減しており、歩行者事故も31件から16件に半減している。

枚方市山之上校区福祉委員会は、急速に新興住宅地となった地域であることから、設立当初から「あいさつ運動」にとりくんでおり、新旧の住民の相互理解を気がるなあいさつから始め、地域の間人関係を深めようとしてきている。運動の標語の募集。そして鉄製の標語板の作製と校区の各所への張りだし。現在では運動の成果も着実にあがり、全市的にこの運動がとりあげられ、毎年10月を「あいさつ運動推進月間」に設定している。また校区には共働きによる留守家庭も多いので、留守家庭児童会の設置をすすめる運動を市議会に請願して成功してきている。

堺市湊西校区福祉委員会は、かつて校区内で独居老人の事故死が相つぎ、それを契機に住民募金をつのり、89人の校区内の独居老人全員に非常ベルを設置している。ベルは老人の枕元まで伸ばされ、寝ながらにしてベルのスイッチが押せるようになっており、ベルが鳴った場合の住民側の援助体制も確立している。また婦人たちが週一回の老人家庭への友愛訪問も実践している。

地域福祉活動の課題—社協活動を中心にして

社会福祉協議会は、わが国ではもっとも早くから小地域を中心とした住民主体の地域福祉活動の重要性を主張してきた団体であるということが出来る。「住民主体」ということばそのもの、じつは昭和37年に発表されたこの社協の

「基本要項」に初めてもられたことばである。いわく「住民主体の原則に基づき、市区町村の地域を基本単位とし……組織される」と。その意味では、社協こそが地域福祉活動の主体ということになってくるだろう。前述してきた地域福祉活動の現状としての社協の活動は、この点でどのように評価されるだろうか。そしてその地域福祉活動の今後の課題とは、いったい何だろうか。

これにはとうぜん、こんにちに見る地域福祉活動の徹底的分析が不可欠である。そしてそのうえで今後の課題についての検討が望まれるだろう。しかしここでは、そうしたところまで立ち入らずに先に紹介した社協の活動を地域福祉活動の現状とみなすことによって、その背後にある社協活動の課題という意味での地域福祉活動の課題について検討してみたい。

前述した現状からも理解されるように、地域福祉活動といっても、それはあまりにも未熟である。本稿の前半において論じてきた地域福祉システムの形成という点からすれば、こんにちの地域福祉活動の現状は、根本的なところで期待される地域福祉システムの形成とはズレを生じている。大阪市社協の場合のように、コミュニティ・ケアの中心であるホームヘルプのボランティア活動としての老人給食活動にしても、独居老人にたいして週に1～2回程度の給食サービス活動ではあまりにも「お粗末」としかいえないようがない。

それも「全体としての地域住民として」というよりも一部の篤志家、たとえそれがボランティアと呼ばれていようとも、かれらのほとんどの意識は、従前どおりの慰問であり、社会奉仕活動にしかすぎない。つまり、気の毒な身寄りのない老人にたいして個人的善意をもって同情するという活動であって、地域住民が地域福祉問題を自らの手で自主的に解決していこうとする新しい地域福祉システムの形成のための住民運動にはなりえていないのである。さればこそ、そこには独居老人を地域の住民として自らの家庭に招き入れて、ともに食事を楽しむとか、ま

た家族連れで訪問して相互に接触しあうとかといった少なくとも「地域ぐるみ」あるいは「家族ぐるみ」の実践活動への思いは毛頭ないのである。

現行の老人福祉法（昭和38年施行）では、児童福祉における「里親制度」のように老人の「養護受託制度」、すなわち老人を自己のもとに預かって養護する制度について規定しているが、行政的にももちろん地域福祉活動としても、それはほとんど機能していないのが実情である。たとえ個々の家庭における養護受託ではないにしても地域の独居老人あるいは地域の種々な老人ホームに入所している老人たちにたいして、地域ぐるみで住民たちが養護受託をしているという考え方になるとすれば、それだけで活動も必然的に地域福祉活動として機能せざるを得なくなるだろう。

また個々の家庭での全面的な養護受託ではないにしても、老人ホーム入所中の老人を週末などに老人ホームとの連携のもとで地域の個々の家庭が養護受託し、週末を家庭的な雰囲気の中で過してもらおうようにするといった活動の展開だけでも、こんにち地域福祉活動の第一段階として先ずもってもっとも期待されるものであるということができよう。「給食サービス」が否定されるべきでないことはとうぜんであるが、問題はそれが多くの老人たちから拒否されるのはなぜか、あるいは地域におけるボランティアの開発やかれらの意識の変革はどのようになされるべきかなど、今後に残された検討課題は山積している。こうした課題の検討がつねに一定の地域福祉システムとして機能し、作動するような方向づけがこれからの地域福祉活動の展開にとってとくに大切である。さらに、そうした活動のなかで自治意識の高揚と自治体の革新を促進していくことが望まれるだろう。

地域福祉活動の現状として紹介したところの大阪市と大阪府の社協活動の具体的事例をとおして見るかぎりにおいて地域福祉活動の今日的な課題は、おそらく少なくともつぎのような四つの点に要約することができるというであろう。それはまず第一に「行政下請け性」とい

うことである。そして第二は「ボス支配性」ということであり、第三は「単一機能性」ということである。そしてさらに第四は「慈善的奉仕性」ということである。これらの点について順次にくらかの説明を加えてみることによって、ひとまず本稿での結語にしておくことにしたい。

行政の下請け的性格という点では、社協のもとの成立の経過そのものがそうした傾向をもっていたということに端を発している。すなわち第二次大戦後、占領政策のすすむなかで厚生省の方針が各種の団体への申入れというかたちで提示され、その方針にもとづき昭和26年1月に中央社会福祉協議会が成立したのである。それは昭和30年にこんにちある全国社会福祉協議会へと名称の変更とともにいくらかの改組を行なったのであるが、行政の末端機関として、あるいは行政の下請け団体として成立することになったことは明白な事実である。たとえ昭和37年4月に公にされた「基本要項」に民間の自主組織であるなどと謳われていても、昭和27年5月に出された都道府県知事宛の厚生省社会局長通知「小地域社会福祉協議会組織の整備について」には、すでに社協の行政協力機能的性格を、いわゆる「上から」課すというかたちをとってきているのである。

こんにち社協の事務所が約80%強という比率で福祉事務所など自治体の役所内に設置されているという事実からしても、社協と行政との密着ぶりがいかほどなものであるかが伺い知れるだろう。社協の会長は市町村長が兼任し、自治体の職員が社協業務を兼務するなど、行政の外郭団体としての性格には目にあまるところさえあるともいえる。こうした事実のなかで社協の地域福祉活動の推進がけっきょくは政府の「地域政策論」や「安上り福祉論」などにおける行政上の末端的役割を担わされるとしたら、それは期待される地域福祉システムの形成にとって阻害要因ではあっても、けっして歓迎されるものではない重大な検討課題であるということになってくるだろう。

第二の点としてのボス支配的性格ということについては、第一の点で述べたように、まず市

町村長が会長になっている場合が少なくないということからして明らかである。また社協の役員についても、民生委員や福祉施設の長たちによって占められており、一般住民代表などはごく僅かにしかすぎないという状態が通例である。大阪府社協の地区福祉委員会の例をみても、委員長や副委員長がほとんど自治会や町内会の長といった地域のボスの存在によって占められているのが実情である。

けっきょく行政へのパイプ的役割を果たしうるものが組織における実権をにぎることになり、社協がボス支配的あるいは名望家支配的というかたちになりがちなのである。こうした体質は、必然的に住民運動あるいは地域活動への対応が抑制的となり、また体制温存的な一部の運動や活動のみの奨励ということになっていくのである。そして、いわゆる革新自治体といわれるようなところにおいては、それはけっきょく旧体制側のアジドになったり、その有力な支援団体になったりするるのである。地域住民のニーズの正確な受けとめや吸いあげということについても、こうした体質が真のニーズを一定のふりいにかけることによってニーズの正確な把握を歪めてしまい、結果として地域住民のニーズ充足にとっての大きな障壁とさえなってしまうのである。これらはまさに地域福祉システムの形成にとっての阻害要因にほかならず、今後の重大な検討課題であるということになるのである。

第三の点としての単一機能的性格ということについては、やはり第一の点との関連で、行政の下請け的性格が強いということ、そしてその行政が「タテ割り行政」であるということに大きく影響されている。つまり社協の活動が全体としての地域社会における住民の全生活にわたる全機能に対応した活動ではなく、たんなる単一的機能面のみであり、きわめて単発的であるということである。このことはいくら努力を重ねても期待されるシステムとしての地域福祉の形成あるいは地域福祉活動の展開には発展していかずに、つねに場当たりの慈善的活動に終わってしまうという結果を導いてしまってい

るのである。

慈善的性格については後述するとして、こうした体質は、まず行政下請け的に国や自治体からの補助金や委託金に依存した活動に主力が置かれていることに原因しているのである。金が入れば活動し、それが停止すれば終るという行政委託による単一事業の単発的展開なのである。それもタテ割り行政のために委託事業がタテ割りとなり、活動が行政によって寸断されてしまうというかたちになるのである。住民ニーズの正確な把握もなく、地域全体をトータルに、そしてシステムティックにみた統合的かつ計画的な活動は皆無であって、既成の行事や会合を繰り返しているのみといった状態となっているのが実情である。

そして第四の点としての慈善・奉仕的性格ということについては、さきの第三の点においてもみたように、行政の下請け的性格という第一の点やボス支配的性格という第二の点から必然的に導かれるものである。それは社協の特徴として恩恵的体質とも大いに関係している。すなわち、それは行政による福祉サービスが拡充すれば、社協の活動は不必要となるのに行政の福祉サービスの拡充の見られないこんにちでは社

協活動の意義はきわめて大きいと考えたり、社協の活動は地域の気の毒な人びとへの同情としての時間的ならびに経済的に恵まれた、地域の善意ある人びとの奉仕活動であると考えられたりするという傾向に起因しているのである。

ここでは、けっきょく社協活動をあくまでも行政の下請けとして位置づけてしまっており、また善意ある人びとの気の毒な人びとへの個人的な同情や戦前の隣組の意識としての慈善的な奉仕活動として位置づけてしまっているのである。近代的な市民意識や権利意識としての地域福祉活動としてはまず位置づけられてはいないのである。また地域における福祉問題を地域住民の全体がみずからの問題として体現し、みずから自主的かつ主体的に解決せんとして取りくむ組織的活動としても位置づけられていないのである。こうした点から考えて、地域福祉システムの形成にとっては依然としてほど遠い道程を歩む必要があることが推測されるだろう。

以上に述べてきた課題がひとつひとつ解決されていくプロセスこそ、地域福祉システムの形成の真のプロセスであるといって過言ではないのである。