

〔共同研究〕

大都市における住民福祉と社会システム

報告者 佐藤 洋

調査の目的

1960年代の高度経済成長政策と産業開発主義の促進は、大都市の過大過密を生みだしたが、それは激しい経済変動・社会変動の遺産であった。

「成長なくして福祉なし」というスローガンは産業開発主義を合理化した結果に終わってしまった。

経済変動・社会変動は、社会システムの最小単位である家族構成の質的内容に重大な変貌を与えた。社会不安・社会的軋碌、噴出する住民運動の根源には、まず家族構造の内部的变化、およびそれを取巻く環境の悪化がある。その構造的矛盾（就業、所得、居住、環境……）は、老人問題、児童問題に最も強く顕現している。高度成長政策の歪みは老人・児童に最も苛酷に噴出している。

しかもわが国経済はいまや低成長時代に移行し福祉問題は住民運動の側からも福祉行政の側からも、次第に難関に逢着し、とくに地方財政の困窮を契機にして、「福祉見直し論」が起っている。

従来、行政指導型先行の福祉行政やエゴ的市民運動型の福祉施設やその利用がなかったとは言えない。しかし私たちは「成長なくして福祉なし」というスローガンに賛成することはできないし、従来の福祉行政や住民運動の成果を否定するものではない。

そこで「安定成長」時代に入ってとくに尖鋭化してくるであろう住民福祉の問題に家族、コミュニティ、地域等の社会システムの理論を踏まえつつ、改めて理論的実証的検討を行って、大都市の福祉行政のなんらかの革新に役立つことを期したいと考えている。

その場合、すでに述べたように、矛盾の最も強く現われている老人および児童の問題を直接的に取上げて、分析の出発点とすることを考えている。

調査の成果

老人および児童問題について、行政からの施策はすでに多く行われているし、また住民運動の側からの様々のアプローチの事例がある。しかしなおこれらは経験的模索的である部分が多いので、私たちは実態調査を足場にしながら、さらに科学的にこれらの問題を基礎的に研究し、行政にもその理論的根拠や実証の深みを提供したいと考えている。

すなわち、社会システムのいくつかのレベルとの関連において老人、児童問題を解明し、新しい福祉問題の解明に資したい。

調査の方法

私たちは、桃山学院大学総合研究所のプロジェクト・チームの1つとして今年から「地域社会と住民福祉」の研究を行うべく結成されたグループである。理論的研究および文献の収集や検討はここでできるが、与えられた問題の深化と先見性をうるためには、是非実態調査を行わねばならぬので、大阪市当局へ依託調査を申請した。

調査の方法は、大阪市内にモデル地区を設定しアンケート調査、実地調査、地域の担当者・活動家・住民のみなさんとの懇談会、研究会などを行って、住民の中からの真の要求と方法を（とくに声なき声を）引出し、かつ地方財政の側面からの分析、就業・所得・住宅・環境等からの分析、住民運動の研究からの分析などを行う。またとくに社会システムについての理論社会学の実証的検証を行って新しい局面を画き出しえたらと考えている。

期間は3年間位とし、年度毎の計画を樹てるという方法をとりたい。

追記〔I〕

周知のように、大阪市は大阪都市圏のC・B・Dとインナー・リング部分を市域としているため、

人口減少率が甚だしく、住工混合地域のプライティド・エリア化が激しく、所得水準の悪化が目立っている。大都市のドーナツ化現象の最悪の部分を引受けているわけで、人口減少率、公害、住居率、緑地公園率など日本一悪い。

市当局は将来計画として、300万人の住みよい都市造りを計画しているが、これは容易なことではない。住民福祉の問題も、大きくはナショナル・レベル、リージョナル・レベルの問題と深く関わりあっていることはいままでのないが、私たちは家族・コミュニティの最下部のところからアプローチしていきたいと考えている。

社会変動の歪みとして最も端的に表われている老人・児童問題を研究することによって、コミュニティの在り方、行財政の在り方を検討したい。そのための方法論・学説の検証を行いたい。東京都の行ったシビル・ミニマムその他についてもすでに批判があるし、コミュニティ・ミニマムというものがあるとすれば、それは何かも検討しなければならない。また行財政で施行される施設の建設や各種の老人ホーム、保育所その他のシステムの検討も行わねばならない。経済福祉ですくいあげられない社会問題はいかになすべきかという問題も深刻である。

これについて私たちは討論を重ねている段階であるが、それを整理し、実態調査と理論研究（とくに学際的な）によって整合性のある論理体系を作りあげたいと考えている。

追記〔Ⅱ〕

「大都市における住民福祉と社会システム」

われわれの研究の第一義的目的は、大都市（大阪市）における住民主体による福祉行政・地域福祉のモデルとしての社会システムを探ることである。住民主体の社会システム論としては、一つには近年とみに盛んになっているコミュニティ論がある。いま、このコミュニティ論が最善の理論であるとしても、まずコミュニティ論がすべての地域に適用可能かどうか疑わしい。ことに生活圏としての完結性を喪失してしまっている地域である大阪市のような大都市にとっては、このことが重大な課題であるといえるだろう。そこで、いま考えられる社会システム論は、一つには地域におけ

るサブ・グループの積上げ方式（インターグループ・ワーク論）であり、さらには従前どおりの代表制による住民参加の審議会方式など、である。大都市にとって、これらのどれが有効か、または別の新しい理論が存するのかの検討は焦眉の急務であるといえるだろう。たとえば、児童福祉における保育問題では、保育所需要の量的拡大と質的多様化がすすむなかで、住民主体による福祉行政、社会システム論の確立がなく、場あたりの対応策ではすでに限界を見せてきているだろう。こうした保育所需要の量的拡大と質的多様化の実態把握と社会システム形成による政策の理論化とその展望は、学際的な総合調査研究プロジェクトによってのみ達成されうるものである。

われわれのプロジェクトにおける具体的研究テーマは、概略、つぎのようである。

- (1) 児童福祉問題—保育問題を中心に—
- (2) 障害者福祉問題—社会復帰を中心に—
- (3) 老人福祉問題—コミュニティ・ケアを中心に—

以上は、全3年計画の研究プロジェクトである。第1年目は、さしあたって障害児保育を含めた意味での多様化する保育所需要および依然として量的拡大を望む声の高い保育所需要を中心にした児童福祉問題についての調査研究をすすめる。

研究経過の報告

私たちのグループは、当初の「地域社会に関する理論的研究」というプロジェクトと「都市における老人生活とその福祉対策」というプロジェクトを提出した2つのグループが合同したものである。その理由は、前者のグループから杉本教授、田村助教授の2名が本学を去ったのと、最近における都市行政、都市計画が「開発より福祉」へと転換しつつ、しかも福祉行政が大きな壁に直面していて、ここに地域社会、大都市の諸問題の根源があるということで、相互の意識統一がなされたからである。

しかしもちろん、われわれは皆、専門を異にしているもので、大枠で一致しても、相互理解は容易でない。いわば「学際的研究」のむづかしさに、初っ端からぶつかっていることを告白しなければならなかった。しかし、それを克服してゆくこと

に一つの大きい共同研究のメリットがあることをも知りはじめていることを述べておかねばならない。

グループのメンバーはつぎのとおりである。

佐藤 洋	地域経済論
黒川昭登	社会福祉論
庄谷邦幸	中小企業論
植田政孝	地方財政論
北川紀男	理論社会学
野々山久也	社会福祉論

メンバーはすべて今日までそれぞれ実態調査の経験をもっているため、その点でまず相互理解の可能性が大きい。

7月30日、午後1時—5時、なにわ会館で第1回の会合を開いた。当日のテーマは、「共同研究のすすめ方、分担、会計処理の方法」であった。全員、各自分担のテーマのレジュメをもちよることにした。

佐藤は「都市再開発と住民福祉」ということで共同研究の意義を概説した。また大阪都市圏の構造変動、とくに大阪市内の地域構造が激変して、多くのブライト・エリアが発生しつつあることなどを報告した。庄谷は都市開発事業と住民参加の問題について報告したが、庄内地区の実際の仕事に永くたずさわった経験その他多くの実地調査の経験に基くものであった。植田は「都市整備の計画的実施のための税政上の措置」というレジュメを発表して、1.人口、産業の流入抑制と地方分散 2.都市地域内での再配置促進 3.生活環境の整備について、必要な行政的諸措置および税財政上の諸問題について報告した。北川は、社会統制論の立場から、地域社会、コミュニティの問題についての理論的な問題提起と解説とを行った。コミュニティとくに都市におけるコミュニティはいかにして考えられるか、という問題は議論の沸騰するところであった。野々山は、「家族変動と地域社会——家族と地域に関する社会福祉的研究」というレジュメを発表した。すべての社会システムは、そのシステムの種々の部分と活動を統合するという問題に直面している。いま家族を一つの社会システムと考えれば、とくに変動期にある現代家族にとって、それは重大な問題である。地域社会とくに大都市における経済的社会的変動

は、家族という最小の社会システムに激しい矛盾を与え、それは老人や児童という弱者に最大の困難な問題を与えている、それを解決するためのコミュニティあるいは社会システムを探り当てねばならない、というわけである。

われわれは、今後、既存の文献、資料を利用しつつ、これらの諸問題についての研究討論会を行いつつ理論の究明をなさんとするものであるが、同時に、然るべき実態調査を行うべきであるという意見が強調された。それは未知の分野が多過ぎること、したがって現実の生々しい状況の調査の中から問題と理論を先取してゆかねばならないと考えたからである。しかし、われわれに与えられた研究費は雀の涙でしかないため、地方公共団体に調査計画をもちこむことを考えた。

9月6日、大阪市民生局へ調査計画案を持込むための打合会を、佐藤宅にて行った。植田、野々山と佐藤とで立案した。そのテーマは「大都市における住民福祉と社会システム—老人問題・児童問題を中心に—」ということになったが、討議は長時間に渉った。

都市計画、都市再開発が成長経済の歪み是正のために喫緊の課題となっているが、他方いまや地方財政は経済恐慌のために極端に悪化して地方自治体は途方に暮れている。また「福祉見直し論」が革新首長から発言され、従来の行政側からの一方通行が批判され、あるいは住民運動の在り方にも反省が求められている。「福祉見直し論」にはなお問題があるが、このような状況は、社会変動が奥深く進行し、わが国の都市社会の変革にもつながるものであるかもしれない。われわれは、都市におけるコミュニティ、というよりも社会システムの新しい在り方を探し求めなければならないのではないか、というのである。

9月8日 佐藤は大阪市民生部へ行き調査計画について説明を行った。しかし、市の財政状況は節減の要請が強く見通しは明るくない。だが、民生部の関係者にとってもわれわれの考えは興味があり、さらに計画を具体化することを約した。

メンバーに対して連絡をとり、意見を聴取する。植田、野々山はその後計画の具体化の討議として新しくペーパーを作成した。

9月17日、佐藤、植田、野々山の3名が大阪市

民生局へ行き再度調査計画の説明を行ったが、担当係官と約1時間に涉って議論した。

10月15日、寺田大阪市総合計画局長に面会、趣旨説明をおこなった。

11月15日、なにわ会館にて研究会を行った。報告者、植田、庄谷の2名であった。

12月20日、なにわ会館にて研究会を行った。報告者は野々山、植田の2名であった。

委託調査の件は以上のごとく進行中であるが、市当局では明年度予算案が決定するのは1月末—2月初めで、現在はまだ担当部課で検討中の段階であるので、なお一段とプッシュする予定である。しかし地方財政の状況からきわめて困難であるこ

とも事実である。殊に民生局というようなところは（市政全般がそうであるように）とかく対症療法的行政が先行するので、われわれの考えているような問題提起は、その至当性を認めながらもそれを実行する方向へなかなかゆきえないのである。

実態調査を実施するには、少からざる金額が必要である。われわれは共同研究の実りある成果のためにそれを強く望んで行動中であるが、その成否は不明であるので、それはそれとして、各メンバーの研究報告会をこれから行っていく予定である。それについては、なお打合会を開いて予定表を作らねばならないと考えている。