コミュニティ政策萌芽期における地域福祉政策

―その概要と特徴―

佐藤　順子

聖隷クリストファー大学社会福祉学部

Summary and Feature of the Community Welfare Policy, Affected by the Community Policy in the Beginning of 1970's

Junko SATO

Seirei Christopher University　School of Social Work

キーワード：地域福祉、コミュニティ政策、コミュニティ形成と社会福祉

Key words：Community Welfare,　Community Policy,　"Policy Report on the Reforming Community and Social Welfare"

はじめに

2008年3月、厚生労働省の「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」[1]は、「地域における『新たな支え合い』を求めて」という報告書を発表し、これからの地域福祉においては「地域における『新たな支え合い（共助）』の確立」が重要であり、それは「地域社会再生の軸」でもあるとした。

「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」で座長を務めた大橋は、今回の報告について「1971年に発表された『コミュニティ形成と社会福祉』以来37年ぶりに国が地域に着目し、新しい福祉のあり方を示したもの」（大橋策談　2008：12-13）としているが、1971年に中央社会福祉審議会答申として提起された当政策は、その2年前の1969年に提起された国民生活審議会コミュニティ問題小委員会報告「コミュニティ―生活の場における人間性の回復」および1971年自治省「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」を中心とする「コミュニティ政策」が示した「コミュニティ形成」という課題への社会福祉サイドの取り組みを明確にしたものであった。近年、国民生活審議会総合企画部会報告「コミュニティ再興と市民活動の展開」（2005年）、「コミュニティ研究会」発足とその「中間とりまとめ」提出（2007年）等にみられるように、コミュニティ再生が再度政策的課題となっており、その直後に提出された「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告で示された「地域社会再生の軸」としての地域福祉の位置づけは、そうした今日的政策課題としてのコミュニティ再生と無関係ではない。

そこで本稿では、「コミュニティ政策の萌芽」（三浦 2007：145）といわれる1970年前後のコミュニティ政策と地域福祉のあり方を再検討することとし、関連する政策文書、およびそれらに対する批評や論議をもとに、当時のコミュニティ政策と、その関連で提起された新しい社会福祉の方向性＝地域福祉政策の諸特徴を明らかにする。そして当時のコミュニティ政策と地域福祉における論点を抽出し、今日におけるコミュニティ再生を目標とするコミュニティ政策と地域福祉の関わり、課題の検討の際の参考にしたい。

1．1970年前後のコミュニティ政策の概要

1950年代中盤から始まる高度経済成長に伴い、産業構造、地域構造は激変し、その過程で人口の都市集中、生活圏の拡大、機能集団の拡大、農村の生産構造の変化などにより、地域共同体は崩壊（機能喪失）し、その結果、さまざまな生活問題が地域社会において顕在化してきた。

こうした中、国民生活審議会は、「高齢化社会」、「余暇」とともに「コミュニティ」について今後のあり方を検討するためコミュニティ問題小委員会を設置し、1969年「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（以下「国生審報告」という）を発表した。そこでは、形成すべきコミュニティを「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」と定義した。

コミュニティ問題小委員会メンバーの一人であった倉沢は、以上のような国生審報告の主旨

1　2007年10月、公的福祉サービスは飛躍的に充実したが、地域にはさまざまな問題が山積しているという状況において、「地域社会で支援を求めている者に住民が気付き、住民相互で支援活動を行う等地域住民のつながりを再構築し、支え合う体制を実現するための方策」を検討することを目的に設置された。

について、「これまで伝統的であるが、ともかくもコミュニティ的なものとして捉えられてきた、日本の伝統的な地域社会の在り方を、現代に適合的でないとして一方で伝統回帰を否定し、他方で現状批判に基づいてコミュニティ形成を推進しようという立場」であり、「伝統的地域社会―村落共同体・都市隣保組織―自立性・開放性の欠如」から「現代都市社会―個人の自由・煩わしさからの自由―孤立感」への変化を歴史的に当然の変化として受け入れ、それから「コミュニティ―個人と家庭の自立―開放的、自立的な個人の相互信頼」への移行が課題であると認識することである、と説明している（倉沢進 1998：35）。

そして、以上のようなコミュニティ形成のため、次のような方策が提起された。

①行政的対応

行政機能の拡大と住民参加の促進などによる、上意下達方式からフィードバック回路をもつ行政への転換

②住民の側の課題

「有限責任型」リーダーと自発的に活動する地域住民（フォロアーシップ）など、コミュニティ形成の原動力となる地域住民の市民意識形成

③コミュニティ施設充実と住民による運営管理

コミュニティ施設の「シビル・ミニマム」としての充実と住民自らの手による運営管理

そして、地域社会が真に豊かで、魅力あるものとなるには、コミュニティの生活環境の水準の向上とともに、住民相互間の交流と相互信頼、住民参加、市民意識などの社会的水準の充実が大切であるとし、より具体的には次のような方法が示された。

・物的な生活環境および社会的な水準を別体系の問題としてとらえた上でのそれぞれの確保と相互の有機的関連づけ＝個別的方法
・公聴広報、市民会議、モニターなど直接民主主義的な住民参加の形式整備と住民要求の明確化＝制度的方法
・住民自身の手による要求の具体的な把握と問題の要因、解決方法の検討、合意形成等活動組織化過程での主体的参加促進＝運動論的方法
・行政によるモデル・コミュニティの選定と情報提供＝情報的方法

これらの提起を受け、方針をより具現化するための方策の一つとして、1971 年自治省（当時）は「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」を策定し、主に小学校区を基準としてモデル・コミュニティを選定し、①地域住民の参加のもと市町村コミュニティ整備計画を作成する、②その中に必要なコミュニティ施設について定める、③モデル・コミュニティ地区においては住民が自主的にコミュニティ活動に関する計画を作成する、とした[2]。

2．コミュニティ政策との関連で提起された新しい社会福祉＝地域福祉政策の方向性 ―中央社会福祉審議会答申「コミュニティ形成と社会福祉」の概要―

中央社会福祉審議会は 1969 年 11 月、厚生大臣から「社会福祉向上の総合方策」について諮問を受け、上記のような新しいコミュニティ形成の観点から調査審議し、コミュニティ形成の基本的な考え方及びコミュニティにおける社会福祉のあり方を示した答申「コミュニティ形成と社会福祉」（以下「中社審答申」という）を発表した。それは、①国民の生活福祉向上（健

2　1971 年から 73 年にかけて全国で 83 地区が指定され、コミュニティセンターが設置された。

康で文化的な生活の向上）にコミュニティの存在は不可欠、②形成されるべきコミュニティは国民の生活福祉向上の観点に立つものでなければならない、という問題意識にもとづいており、その概要は次のとおりであった。

1）コミュニティ形成が求められる背景と意義

社会の変化に伴い既存の地域共同体は解体の方向にあるが、それに代わる新たな地域社会が形成されず、住民は孤立を深めている。一方核家族化の進行に伴い家族の生活保障機能は縮小し、さらに近親や近隣の相互扶助、指導を期待することも困難であり、新たな社会的方策が必要となっている。また所得水準の向上や余暇時間の増加に伴い、自らの主体性を確立し、生きがいを求める時間としての余暇活動についてのニーズも増大しており、これらの住民の諸要求を充足するような「コミュニティ」形成が必要である。

2）コミュニティ形成の方向性

コミュニティは、公共的生活施設・環境条件の体系および人々の共通な行動エネルギーと心情の体系であり、それぞれに対応するコミュニティ形成の方向として、「社会資源の総合的開発整備と公私の分担関係」「住民参加」がとくに考慮されなければならない。

①社会資源の総合的開発整備と公私の分担関係

コミュニティ形成の土台として地域の社会的資源の開発整備は重要である。その場合、基本的に「コミュニティ・ミニマム（最低基準）」を設定し、さらに住民のより快適な生活を確保する「コミュニティ・オプティマム・スタンダード（最適基準）」をも想定するが、その際には公的領域と私的領域の並存がはかられるべきである。公的領域は住民の生活福祉の最低基準を確保することを前提とし、市場原理にゆだねられないサービスを提供することにその原理がある。一方私的領域は、地域福祉展開の流動性と弾力性を高める役割を持つもので、ボランタリーなエネルギーが活用されるが、住民生活のより快適な水準を確保するという役割がある。それぞれの役割を踏まえ公私分離の原則に立った上で、相互が新しい地域社会の建設に向かって相互補完的である必要があり、民間エネルギーの導入を公共投資やサービス供与の肩代わりにしないことが重要である。

②住民参加

コミュニティは住民の主体的エネルギーの誘導と水路付けの場でなければならない。

伝統的な地域共同体の解体の結果、脱地域社会化した市民が形成されたが、こうした市民に状況変革的、主体的な新たな地域性が与えられることによって、コミュニティ意識が生まれる。このようにコミュニティ形成には一種の運動の理論が含まれ、運動を通して参加者自身の生活上の価値態度そのものに変化が生ずることでなければならず、コミュニティ運動は日常的な地域生活上の不満や要求から出発して、物的条件そのものが持っている地域的共通性を手がかりに利害の社会化が進行し、運動が社会的に政策化されていく。この過程で新しい地域組織が形成されると同時に、地域的共通意識に基づく社会的結合が、それに参加する一人ひとりの市民意識をも高める。

3）コミュニティ形成における社会福祉のあり方

①地域組織化事業と社会福祉協議会

コミュニティ形成が必要とされる状況において、社会福祉協議会を中心とする地域組織化活動はあらためて重要である。しかし 1962 年社会福祉協議会基本要項が策定されたにもかかわらず、その組織は必ずしも地域住民が主体となった民間の自主的組織になりえておらず、地域組織化事業の機能を発揮するにも至っていな

い。市町村の区域のみならず、校区など比較的小地域においても、住民参加を確保しながら、地域住民のニードの発見とその解決に行うと同時に、それぞれの地域の実情に応じた地域福祉計画の策定をはかっていくことにより、問題を解決し、住民の自主性を高め、相互の連帯性を高めることができれば、コミュニティ形成の重要な役割を果たすものとなる。そこで地域組織化事業の推進母体として組織の整備を図り、活動内容の一層の改善充実に努めることが課題である。

②地域福祉施設

コミュニティ施設の必要性が高まっている中、住民の福祉相談や、個人や家庭だけでは満たすことのできないニードに応じたり、地域社会における老人や障害者の社会的ニードに応えたりするとともに、サービスを通して地域住民の社会福祉に対する理解と共同性、連帯性を推進する多目的な地域福祉施設が求められる。具体的には地域社会における社会福祉の中核である地域福祉センターや、小地域に設けられる地区福祉館、専門別福祉センターなどであり、それらの体系的整備を図ることが必要である。

③コミュニティ・ケア

コミュニティ・ケアはより自立的で、社会適応性を高めることをねらいとしており、今後は社会福祉行政のあり方も収容施設の拡充、整備と平行して、コミュニティ・ケアの施策の発展をはかる必要がある。

3.「コミュニティ形成と社会福祉」についての批評

中社審答申発表後、その方針に対するさまざまな意見・批評が示された。その中のいくつかをここでは示す。

三浦は、本答申が示したコミュニティ形成と社会福祉のあり方について、「従来の社会福祉行政の単なる延長線でとらえることのできない課題への対応」の一つと位置づけており、「救貧制度からの離脱と、さらに経済的意味での救済・保護という機能を超えて、より多様な生活ニードへ対応しようとする方向」、つまり福祉施策の国民一般への対象拡大という方向性や、公私社会事業の役割と関係、社会福祉におけるボランティアのあり方、住民ないし対象者の参加など「民間社会事業のレベルや、社会福祉行政の『客体』と目される対象者、国民の側にも新しい動きが現れている」ことがその背景にあることを示唆している（三浦 1973：48）。

これに対し前田は、三浦が説明したような対象の拡大、すなわち福祉の視点から生活の視点への拡大は「社会福祉の考え方の希釈」であり、「“生活の視点”が必ずしも狭義の社会福祉の視点と一致しない」とし、社会福祉的な視点からコミュニティ構想の意味を整理しなおす必要性を説いた。そして「福祉的なコミュニティ構想とは、保護、援護、あるいは育成のための介入を必要とする人たちのために、社会的、あるいは自然的・物理的環境を計画的に改善し、または、好ましい環境を新たに創造してゆこうとするもの」であり、さらに在宅障害者や老人の「社会参加の保障」、利用者や家族が必要とすることを発言する機会を保障する「ソーシャルアクションの視点」を必要とするものであるとしている。（前田　1973：66-71）

岡村は、「コミュニティ形成の方向」として示された公共的社会施設の整備と住民参加に対して、「順序が逆」であり、「公共的社会施設をいくら整備しても、コミュニティは形成されない」とし、「住民主体の原則」に則って住民の生活上の基本的要求に対応するような施設、社会資源等の整備が必要であると述べている（岡

村 1974：11-13）。

右田は 70 年前後に提案された政策全般に対して「真の地域福祉とは逆行するもの」であり、住民を操作対象化し、体制内に組み込んでいくことを目的としたものであると断じている。またコミュニティ・オーガニゼーションやソーシャル・アクションという社会福祉方法論・技術を「たかまる住民運動への対応、操作対象としての住民組織作りを目的」に積極的に利用しようとしていると警戒し、「C.O や C.D が社会開発論や共同社会運動の理論的系譜であることを再確認しなければならない」と指摘している（右田　1973：26-29）。

４．地域福祉政策としての「コミュニティ形成と社会福祉」の諸特徴

井岡は中社審答申を社会福祉政策の転換＝「地域福祉政策の登場」と位置づけているが、これまで述べたことを踏まえ、地域福祉政策としての「コミュニティ形成と社会福祉」の諸特徴について、コミュニティ形成の背景、コミュニティ形成の方向性、社会福祉におけるコミュニティ形成の施策、にそって明確化し、コミュニティ政策と地域福祉の論点につながるポイントを整理することを試みる。

①コミュニティ形成の背景

政策の前提となる状況認識に関わることとして、「経済成長→地域共同体の解体→住民の孤立」という国生審報告の認識に加え、「家族の生活保障機能や地域社会の相互扶助機能の減少・低下」についての強い問題意識を示している。したがって必要とされる「社会的方策」には、抽象的な「コミュニティ形成」を超える、より具体的・実践的な施策が内包されている。また余暇活動への住民ニーズ増大にも言及し、ボランティア活動をとおしての生きがいの創出の場としてコミュニティの役割に対する期待も示されているが、これは、本答申の前年（1970）に発表された中央社会福祉審議会答申「老人問題に関する総合的諸施策ついて」の中で示された、「地域老人福祉活動」の提唱と地域住民の協力に対する期待を反映したものといえる。

以上のような、国生審報告よりも一歩踏み込んだ地域福祉政策が提示されたのは、

・地域住民の貧困化と社会福祉対策の増大により社会福祉が住民共通の課題となってきた
・小家族化、家族機能の低下にともない在宅老人・障害児者の介護問題が深刻化してきた
・これに対して施設整備が立ち遅れ、施設収容方式の批判・反省や財政的効率の面からもコミュニティ・ケアないし在宅福祉が緊急課題となってきた
・地域・自治体レベルの社会福祉運動、住民運動型の社協活動や民生委員の共同活動、市民ボランティア活動の進展に対して一定の政策的対応・方向付けを必要とした

という背景（井岡 1984：24）が、当時の社会福祉を取り巻く状況として存在していたことによると考える。

②コミュニティ形成の方向性

中社審答申において、コミュニティ形成の柱として社会資源開発整備と住民参加が位置付けられている。

社会資源開発整備について、「コミュニティ・ミニマム」は公的領域、それ以上のレベルについては私的領域に属するものとし、「私」を「公」の肩代わりにしないことが重要と明言している。このような公私のあり方は公私分離論を原則にしている点に留意したいが、公的領域自体の拡大よりも私的領域に対する住民・ボランティアの活用を明示したものであるともいえ、その後の公私分担論の嚆矢ともいえよう。

住民参加について、「コミュニティ運動」への参加とそれをとおしてのコミュニティ意識、市民意識の向上、また地域組織形成を期待している。ここでいう「コミュニティ運動」は地域生活上のニーズから出発して、その社会化および合意形成、さらに政策化までのプロセスを示唆しており、国生審報告の「コミュニティ形成のための方策」で示された「運動論的方法」を踏襲しているといえる。ただし、前田や右田が指摘しているような「ソーシャルアクション」の意義を内包しているものとはいえない。

一方、公共的社会施設整備に関連して、そのあり方自体を決定する主体は住民である、との岡村の問題提起は、「コミュニティ・ミニマムは誰が決定するのか」に関わり、住民主体、住民自治、公私関係を検討する上で重要である。

④社会福祉におけるコミュニティ形成の施策

コミュニティ形成という課題実現のための方策として、地域福祉センター、地区福祉館などの地域福祉施設整備とともに「コミュニティ・ケア」が提起されている。これこそ本答申の地域福祉の発展史における意義として最も評価されている点であるが、ここでは特に、「地域組織化事業と社会福祉協議会」が第一の方策として提示された点に着目したい。社会福祉協議会の1962年基本要項に基づく、特に校区など小地域における地域組織化（＝「地区社協」づくり）が「住民参加を確保しながら、地域住民のニードの発見とその解決を行うと同時に、それぞれの地域の実情に応じた地域福祉計画の策定をはかっていく」ものとして、「問題を解決し、住民の自主性を高め、相互の連帯性を高めることができれば、コミュニティ形成の重要な役割を果たす」ものと、大きな期待が寄せられた。地域福祉政策において社協の方針の有意性が認められたのである。しかしそもそも基本要項では、地区社協の機能はそれにとどまるのではなく、活動を進める中で公的な機関や団体等の責任において実施されるべき活動については、その実現に向けてソーシャルアクションも必要であり、これこそが社協が行う組織活動を真に住民主体のものとしていくうえに欠くことのできない重要な機能である、と明示しており、ここに社協という民間の自主的組織の本来的な機能と、政策が期待する機能との間の齟齬が認められる。右田が指摘するように、社協の地域組織化がひとたび政策の側から評価され、地域福祉政策として提起されることに対する留意が必要である。

最後に、本答申をめぐる三浦と前田の論議についても触れておく。

三浦は、本答申について、福祉施策のあり方を旧来の救貧制度からの離脱、経済的な意味での救済・保護という考え方からニーズの多様化、対象の拡大への対応に方向転換する契機となるものと認識している。これはその後の貨幣的ニーズ・非貨幣的ニーズの分類や、非貨幣的ニーズに対する住民・ボランティアによる対応促進という、「在宅福祉サービスの戦略」（1979年）で示された理論につながるものと考えられるが、特にこの「対象の拡大」に対し、前田は「社会福祉の考え方の希釈」であると懸念を表明した。そして何らかの支援を要する人々のための「福祉的なコミュニティ構想」とするべきであることを提起した。

こうした論議は、その後の岡村地域福祉論における一般コミュニティに対する「福祉コミュニティ」提起の論拠、さらに近年の「『福祉のまちづくり』から『福祉でまちづくり』へ」に関する論議にもつながるものとして重要である。

おわりに

本稿では、「コミュニティ政策の萌芽」（三浦2007：145）といわれる1970年前後のコミュニティ政策と、その関連で提起された新しい社会福祉の方向性＝社会福祉におけるコミュニティ形成＝地域福祉政策に焦点をあて、端緒となった政策文書、およびそれらに対する批評をもとに、当時のコミュニティ政策と地域福祉の諸特徴を明らかにすることを試みた。

これらの検討をとおして、当時のコミュニティ政策と地域福祉のあり方に関わる論点として次のようなことが抽出できる。

・政策としてのコミュニティ形成の意義、目的
・地域福祉にとってのコミュニティ、住民参加の意義
・コミュニティ形成と地域福祉促進にとっての地区社協の意義
・住民、住民による活動、社協機能の地域福祉政策への包摂化とその意味
・社会福祉、地域福祉における公私関係
・コミュニティにおける福祉課題の一般化とそれによる弊害（「社会福祉の考え方の希釈」）
・当事者が抱える問題のコミュニティでの位置づけ

本稿が着目した1970年前後と今日では、経済状況や高齢化の進展の度合い、それに伴う福祉政策のあり方、国－地方関係（分権化の度合い）など、コミュニティや地域福祉を取り巻く状況は大きく異なる。しかし、上記の論点はいずれも今日のコミュニティ政策と地域福祉を検討する際にも重要な「古くて新しい」ものであると考える。これらをてがかりに、さらに考察を深めていきたい。

参考文献

井岡勉（1984）「わが国の地域福祉政策の登場と動向」右田紀久恵・井岡勉編著『地域福祉いま問われているもの』ミネルヴァ書房 pp.14-43

右田紀久恵（1973）「地域政策とコミュニティ論の検討」住谷馨・右田紀久恵編『現代の地域福祉』法律文化社 pp.19-29

大橋謙策（2008）「インタビュー“新たな支え合い”への期待」『月刊福祉 91（9）』全国社会福祉協議会 pp.12-15

岡村重夫（1974）「『住民主体』の原則とコミュニティ資源」『月刊福祉 57（8）』全国社会福祉協議会 pp.8-15

倉沢進（1998）『コミュニティ論　地域生活と住民活動』財団法人放送大学教育振興会

前田大作（1973）「社会福祉の視点から」『社会福祉研究　12』（財）鉄道弘済会 pp.66-71

三浦文夫（1973）「社会福祉行政の一動向―最近の動きを中心に―」『季刊社会保障研究 9（1）』国立社会保障・人口問題研究所 pp.48-59

国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会（1969）『コミュニティ―生活の場における人間性の回復―』

自治省（1971）『コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱』

厚生労働省（2008）『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告』

中央社会福祉審議会（1971）『コミュニティ形成と社会福祉（答申）』