

地域福祉論の分化とその理論分析

瓦 井 昇

はじめに—問題の所在

地域福祉は、社会福祉六法が対象者別の処遇を規定した福祉を、地域社会において総合化を図り、住民に共通する生活課題として対象にすることを目標とする。そのため従来の縦割行政の弊害をとらえ、福祉行政に留まらない、関連の保健や医療・教育・雇用・住宅などに至る生活行政の再編成を課題とし、住民の生活の場である地域社会に、福祉の新たな発展を促す施策の具現化に努めてきた。

2000年5月に、社会福祉事業法が抜本的に改正されて新たな「社会福祉法」として成立した。新法では地域福祉の推進が全面的に打ち出され、その主目標の一つをサービス利用者の利益を保護する仕組みの導入に置いている。それは社会福祉協議会（以下、社協と略）を実施主体とする事業が先行した地域福祉権利擁護制度と、苦情解決制度が2本柱となっている。また2003年4月から、都道府県と市町村が地域福祉計画を策定することも法定化された。

このように21世紀の社会福祉は、地域福祉をより一層、重視する布陣が整備されることになる。しかしながら、そこでの諸活動を理論的に支える地域福祉論は、未だ十分な体系化が図られていない。ここでいう体系化とは、現実の問題点から出発し、あるべき共生社会へと展望するような概念や方法論の総合を指している。その体系化とは反対に地域福祉論は、いくつかの理論的な分化が進んでいる状況にある。

本論においては、この地域福祉論が分化した歴史的な検証と、それらの理論の分析を主題とし、その焦点を日本の社協の沿革と1970年代の社会情勢に当てる。特に終戦後、GHQの勧告を契機として社協が発足し、あるべき活動

の方向性を見出すために、コミュニティ・オーガニゼーション（以下、COと略）論の導入を図り、これを基礎として社協活動論を組成した経緯を詳説する。その流れと高度経済成長期以降の社会情勢との遭遇が、地域福祉論の分化の要因としてとらえられる。

1. 社協の沿革とCO論の導入

(1) 社協発足の経緯

社協の沿革は、戦前からの歴史をもつ全国的な3つの福祉団体（日本社会事業協会・同胞援護会・全日本民生委員連盟）の一本化を厚生省が主導し、1951年1月に中央社会福祉協議会（後の全社協）が発足したことで始まる。終戦直後の窮乏混乱した国民生活に対処するために、それ以前から内部で既存の福祉団体を統合しようとする動きはあったものの、各団体の利害関係が錯綜したこともあって統合は難航していた。

そこで1949年11月に、福祉を通して日本の民主化を進めようとするGHQ公衆衛生福祉局が口頭で勧告し、それを厚生省が「社会事業に関するGHQの6項目提案」に文書化して、昭和25年度の厚生施策の主要目標とした。これにより社会福祉事業法の制定が促されるとともに、そのなかの第5項に「社会福祉活動に関する協議会の設置」があって、これが社協発足の事実上の契機となった。

この経過をもって、社協が「上から」組織されたことの弊害を多くの論者が指摘している。それだけでなく、時代の要請からほとんど「拙速」といえるスピードで、町村段階にまで社協がくまなく整備されたことが、活動する意志の希薄で財政基盤も弱い組織を全国一律に植え付け、地域社会へ定着するための自律性にも乏し

いという、未だ今日まで一部に抱える体質を決定づけもした。

(2) CO論の胎動

しかしそういった負の所産を担ったままならば、その後に社協は衰退して、根本的に組織の改編がされてもよかつたはずである。草創期に社協が瓦解しなかったのは、中央集権的な組織機構と同一的な体質をもちつつも、その活動が住民に認知されるような課題の取り組みに腐心したことが大きかった。それは、地域住民の意識を高めて対策の行動に結びつけて、社会福祉の社会化に努力したことと、地域組織化活動と各種団体の調整を通して、社会福祉の民主化に寄与したことである。このような活動を展開するために適用した方法論こそがCOであり、欧米の民間福祉活動の歴史が刻み込まれたその解釈に、日本の福祉関係者は尽力していた。

民生委員や共同募金と同様に、社協も欧米の民間福祉活動を模範とした。直接的には20世紀の初頭に、ミルウォーキーとピッツバーグで結成された最初の社協である「社会事業施設協議会」(Council of Social Agencies)を皮切りに、以後さまざまに構成されたアメリカの社協をモデルとした。そのアメリカでは社協の組織化と並行して、民間福祉活動を行なう団体間の連絡調整や地域社会の問題把握のための調査、募金を促す目的の広報活動などの諸技術が蓄積していた。これらの技術はいろいろな名前で呼ばれていたが、1939年の全米社会事業会議において『CO起草委員会報告書—レイン委員会報告』が採択されたことで、COという呼称が確定した。

レイン(Robert P.Lane)を委員長として起草された同報告書では、COは資源とニーズを効果的に適応させて、それを保持することを一般的目標とした。そしてより具体的には、「ニーズの発見とその決定」「社会的窮乏と能力欠如の可能な限りの除去と防止」「社会福祉の資源とニーズとの接合、および変化するニーズに適合させる資源の調整」に関係すると規定された。この報告書の内容は、COの「ニーズ・資源調整説」と位置づけられ、CO論の体系化の原典と見なされている。

この報告書のなかで、COの2次的目的の6

項目に含まれていたインター・グループワークは、事業やサービスに関係する機関・団体・グループ・個人の相互関係を改善促進し、連絡調整を推進する技術と見なされていた。しかし1947年の全米社会事業会議において、ピッツバーグ大学のニューステッター(Wilber I.Newstetter)らが、その技術を理論的に強化して発表し、以後のCO論の主軸とさせた。各種のグループで構成される地域社会は、そのグループ同士の相互作用およびグループとコミュニティとの相互作用により発展していく。インター・グループワーク説は、これらの相互作用が促進するようにグループ間を調整して、ニーズの充足を図ることを目標とするCO論として確立したのである。

2. 社協活動論へのCO論の適用

(1) CO論の適用の背景

上記のレイン委員会報告書のニーズ・資源調整説とそれに続くインター・グループワーク説を、全社協は社協活動論に適用することを促進した。1953年からの町村合併促進基本計画によって壊滅的な打撃を受けた市町村社協を立て直すために、こうしたCO論を用いて活動方針を打ち立てることが、何よりも急務となっていた。

しかしこうしたCO論の諸技術に対して、岡村重夫は異なる見解をとっていた。すなわち岡村は、社会制度(社会環境)と個人との関係を社会関係と規定し、その社会関係には客体的側面と主体的側面があるとした。そして客体的側面の問題は分業的社会制度の操作によって対処できるが、主体的側面の欠陥への対応は社会福祉の固有の対象領域であり、その点にこそCO論の技術的な意義があるとみていた⁽¹⁾。この考えにもとづいて岡村は、『小地域社協活動の理論』(大阪市社協『都市の福祉』第3号、1958年)を発表し、「個人は社会制度によって規定される社会的存在であるが、同時に社会制度を変更し、新設する主体性をもつ」ものと論じ、住民が主体となって地域の生活問題の協働的解決を図ることを目的とする、組織化活動のあり方を世に問うた。

草創期の約10年間、財政基盤の脆弱さのた

め、組織の民間性の確立に苦慮していた都道府県以下の社協はこの岡村の論説を支持し、1962年に策定した『社協基本要項』の内容にそれを結実させた。この基本要項の第1条では、社協が「一定の地域社会において、住民が主体となり、社会福祉、保健衛生その他生活の改善向上に関連のある公私関係者の参加、協力を得て、地域の実情に応じ、住民の福祉を増進することを目的とする民間の自主的な組織である」と規定したが、これより以後社協は、対外的にも基本要項の「住民主体の原則」を標榜していくことになる。

(2) ロスの組織化説

この住民主体の原則には、岡村重夫もただちに賛同した。そして社協の組織および活動の体質改善を図るために、住民の生活に関連する対策に地域住民を参加させていく必要性を強調した。そのための方法論は、1955年にロス(Murray G. Ross)が著した『コミュニティ・オーガニゼーション／理論・原則と実際』を岡村が全訳したことで、理論的にも裏打ちされた。

このロスの著書は、それまでのCO研究の掉尾を飾る金字塔とされている。ロスの論説の要点は、COの実践において地域住民の共通の問題を発見し、住民参加によって計画的にその対策を図るプロセスを強調したことにある。つまり具体的に達成すべきタスク・ゴール(課題目標)と共に、住民参加の自己決定や協力的活動、そしてコミュニティの問題解決能力を向上させるプロセス・ゴール(過程目標)を設定することの意義が説かれている。

こうしてロスは、COを「コミュニティがニードを発見したり、目標を見い出したりし、そしてその順位づけを行ない、さらにそれらを達成する確信や意志を開発し、必要な資源を内部や外部に求めて実際に活動をする。このようにしてコミュニティ内での協力的・集約的な能力や実践を育てる過程である。」と定義したことで、CO論の「組織化説」に位置づけられる代表的論者となった。

(3) 「ニーズの全体性」と「個の主体性」の重視の流れ

このようにCO論の導入の歴史は、まず全社

協がニーズ・資源調整説とインター・グループワーク説を社協活動論に適用していき、その後、都道府県以下の社協が組織化説を活動の理論的な基盤としたのが経緯となる。その時間差はわずか5～6年であったが、結果的に社協活動に対する考え方の違いを生じさせることになった。つまり福祉政策の動向を常に注視しながら、関連機関・団体との関係調整を図るために、ニーズ・資源調整説とインター・グループワーク説を重視した全社協と、民間性の確立のために住民の主体の原則をもって組織化説を重視した都道府県以下の社協が対峙する構図が、だんだんと浮き彫りになったのである。

こうした二組に分かれるCO論の受けとめ方は、社協の活動路線の異なる流れを形成して「結着しがたい平行線」となった⁽²⁾。ニーズ・資源調整説とインター・グループワーク説を重視した全社協は、1970年代後半から地域福祉の構成要件を理論的に確定するなかで、国の福祉政策との調整を基幹としながら、全国的な地域の福祉ニーズに立脚し、それに関連した福祉資源を強化する方針を固めてきた。この流れは「ニーズの全体性を重視した地域福祉」と性格づけることができる。

その一方で、組織化説を重視した都道府県以下の社協は、住民主体の原則を基幹とした実践の追求を続けた。特に岡村重夫が著した『地域福祉論』(1974年)に述べられた福祉組織化の方法論によって新たな方向性を得て、「地域にもっとも必要なのは、さまざまな福祉問題を抱えた当事者である住民をそれぞれの問題別に組織化していくこと」という認識を強めた⁽³⁾。この流れは「個の主体性を重視した地域福祉」と性格づけるべきであろう。これら二つの流れが70年代の社会情勢と遭遇するのである。

3. 1970年代の社会情勢と地域福祉

1970年代の福祉政策には、日本が所得保障と福祉サービスによって福祉国家をめざしてきた帰結である「福祉元年」が、オイルショックとそれに続く低成長時代の到来によって挫折したことで、福祉の後退という転機が訪れた。しかしそれは急激に始まったのではなく、約10年の間に関連予算が抑制に転じたと実証され

ている⁽⁴⁾。この時間の経過のなかで、次に述べる地域福祉の要請へと結びついた要因が明確になり、地域福祉の骨格を形成していくのである。

(1) 福祉政策の転換

技術革新と消費革命に彩られた高度経済成長期は、一方で公害問題など生活環境の悪化をもたらした。それによって住民の問題意識は高まり、各地で住民運動を展開するとともに、大都市での革新自治体の誕生を導いた。地域社会においては若年労働力の過度の需要が過疎・過密を生じさせて、生活関連資本の整備の遅れを現出させたため、もともと革新自治体にとっては関心の高かった福祉国家的な政策を促し、一連の先駆的な単独事業の実施につながった。

これらが国政のレベルにおける年金や健康保険給付率の引き上げ、さらには児童手当制度や老人医療費の支給制度などの実現に至ったことで、1972年は「福祉元年」と称された。ところが翌73年の第1次オイル・ショックは経済の低成長に直結し、国・地方自治体の財政悪化を招く。この状況を受けて自治省や大蔵省などから、これまでの福祉政策のあり方への批判が噴出し、福祉見直しが促された。その延長線上で地域福祉には、地域社会の相互扶助機能の活性化による行政機能の補完と、民間活力の利用による市場原理の導入を促進する意味づけが、政策的に期待されるようになった。

(2) 過疎化とコミュニティ政策

高度経済成長の政策は、日本社会をそれまでの自営業者主体のむらの社会から、雇用者主体の都市的社会に変ぼうさせ、農村部における若年者流出と過疎化は、多くの挙家離村を引き起こし、地域社会の解体を招いた。こうした社会の流動化は、コミュニティの復興を政策の課題と向かわせていく。1968年1月、内閣総理大臣から諮問を受けた国民生活審議会は、高齢化・余暇に続く第3の検討課題としてコミュニティを取り上げ、コミュニティ問題小委員会を設置した。同委員会による報告書『コミュニティ生活の場における人間性の回復』は、地方自治にコミュニティ・ブームを起こす起爆剤となった。1971年に国は、自治省事務次官通知「コミュニティ対策の推進について」によっ

てコミュニティ形成を自治体政策とする方針を示し、全国各地にモデル・コミュニティ推進地区の指定を行なった。1978年にもなると、全国の約58%の市町村が何らかのコミュニティ施策に関与するようになっている。このようなコミュニティ施策においても、地域福祉は格好の課題として取り上げられた。

(3) 住民の問題意識の高まり

高度経済成長による生活環境の悪化は、都市化と共に住民運動を興隆させた。住民運動における要求や問題意識は、共通の生活手段や消費手段、さらに生存に関わる公害問題などに集中した。しかしながら住民運動は、1973年の第1次オイル・ショック以降の経済の低成長と共に退潮化し、その一方でコミュニティ形成を争点とした、住民のまちづくり運動が新たに注目されてきた。このように時間の経過と共に活動の盛衰があった住民運動は、普遍的な評価が困難ではあるが、この時期における住民の問題意識の高まりは、個々人がそれぞれにもつべき権利を深く自覚させた。それが諸活動や自治の実践を通して、国や地方自治体の政治姿勢の関心へとつながり、その後の地域福祉のあり方にも大きな影響を与えている。

(4) 人口の高齢化の進行

続く要因としては、1970年代に入って老年人口比率が7%を超え、日本が高齢化社会に突入し、福祉ニーズの多様化・高度化が明らかになったことがある。それは当時の厚生白書においても、次のような警鐘を鳴らすほどであった。

「人口構成の老齢化と新しい事態の進行によって、わが国の高齢者問題は、個別的、即応的な対処のしかただけでは不十分になってきたことがあきらかであろう。これらの諸問題は、長期的な総合的な視野に立って施策の有機的な連関を今のうちにはかなければならないところまできていると思われる。」(昭和45年版、10頁)

さらにその後の厚生白書では、核家族化の進行や就業構造の変化などによる同居率の低下に

対する提起もなされている。

「これら核家族化の進行等は、家庭機能の縮小をもたらしている。すなわち、高齢者世帯の老人に対する私的扶養を、扶養義務者があっても実際問題としては一般に困難にしている。(中略) そのほか、高度成長期に顕著になった既婚婦人の職場進出もあり、これも家庭機能の縮小の大きな要因となっている。」(昭和50年版, 74-75頁)

こうした危機感があって、70年代後半において社会福祉の公私関係の再検討を促す「日本型福祉社会論」が具体化する。日本型福祉社会論は、スウェーデンのような高負担型の福祉国家への批判をもとに、個人の自助努力と家庭や近隣社会等の連帯を基礎として、効率の良い政府が適正な公的福祉を重点的に保障するような社会を目標に掲げた。

さらに効率という点から、国や地方自治体の直営よりも民間委託の効果が強調された。こうした影響もあって、70年代からボランティア活動の振興への国庫補助が始まっている。それは「有償ボランティア」という日本独自の活動理念に対しても積極的な支援を図り、在宅福祉サービスの供給に生かそうとする政策的な意図をもっていった。

4. 地域福祉論の分化の諸相とその分析

(1) 地域福祉論の構成要素

こうした高度経済成長を背景とした、地域福祉への要請を促すさまざまな要因を含んだ社会情勢は、前述した社協活動における「ニーズの全体性」と「個の主体性」を重視する地域福祉の2つの流れと、1970年代の10年間に交錯していった。この時期の社会情勢が地域福祉に与えた影響の本質は、一つは「イデオロギー」—それは上からの政策のイデオロギーと下からの住民運動のイデオロギーの両方を含む—であり、もう一つは鶴見和子が日本語化した「内発的発展」の力である⁽⁵⁾。

そして地域福祉論の研究も70年代から本格化する。主要な福祉研究者が、上記の地域福祉

の2つの流れと社会情勢の諸要因がさまざまな角度で対峙していることを認識し、それらを構成要素として地域福祉の概念をいくつか定義した。結果的にこれらの諸定義の差違から地域福祉論が分化していき、相互の対立や批判が先鋭的になって、今日に至っている。もちろん地域福祉論も、全国的な地域福祉学会を擁している学問である以上、各研究者がそれぞれの立場で、課題や目標に対して口角泡を飛ばすような論議があつてしかるべき、という意見もある。しかしながらこのような理論状況が、次第に地域福祉の現場と乖離を生んでいるのも事実である。

地域福祉論の体系化は、応酬される批判のなかでの理論武装の先にあるのではなく、理論と実践の統合を掲げた実学的な追究により求められる。その意味において、ここでは分化している地域福祉論の論点を検証することから、体系化の途を模索したい。

(2) 理論の分化の諸相

地域福祉論が分化していったのは、既述のようにCO論にもとづく社協活動論上の違いと、それに上下のイデオロギーと地域の内発的発展が複合した問題のとらえ方が絡み、主要な福祉研究者が「個人の権利の正当性」「資本主義の構造と矛盾」「個人の主体性の尊重」「ニーズと社会的資源」などを焦点として、相違点を明確にしたことが素因である。その点を牧里毎治は認識して、地域福祉論の概念を次のように二分し、それぞれに2つずつのアプローチを分類している⁽⁶⁾。地域福祉論における理論の相違点を考察する前提として、まずはこの4つのアプローチの内容を把握したい。

- ①構造的な概念；地域福祉政策の形成過程を焦点化し、そこに見られる矛盾と対立を明確化しようとするもの。そこには「政策制度論的アプローチ」と「運動論的アプローチ」とがある。
- ②機能的な概念；地域福祉サービスの内容を輪切りにして、地域福祉サービスの相対的独自性や生活関連公共施策を明確化し

ようとするもの。そこには「主体論的アプローチ」と「資源論的アプローチ」とがある。

(3) 構造的アプローチ

政策制度論的アプローチは、右田紀久恵に代表される。右田は、地域福祉を「生活権と生活圏を基盤とする一定の地域社会において、経済社会条件に規定されて地域住民が担わされて来た生活問題を、生活原則・権利原則・住民主体原則に立脚して軽減・除去し、または発生を予防し、労働者・地域住民の主体的生活全般にかかわる水準を保障し、より高めるための社会的施策と方法の総体であって、具体的には労働者・地域住民の生活権保障と、個としての社会的自己実現を目的とする公私の制度・サービス体系と、地域福祉計画・地域組織化・住民運動を基礎要件とする」と定義する⁽⁷⁾。その意図は、地域福祉を住民の主体性の認識とその権利の保障を原点とし、生活問題への包括的・全体的対処を図ることにあり、そのために政策と制度の再構築を強調している。

運動論的アプローチは、真田是に代表される。真田は、広義の地域福祉を次の3つの柱でとらえている。

- ①産業政策を通して地域の経済的基盤を強め、住民の生活の基礎を発展させる柱。
- ②過密・過疎問題に見られるような生活の社会的・共同的な再生産の部分の遅れやゆがみを正す柱。
- ③これらの措置を住民の自主的な参加＝運動の支えによって行っていく柱。

これらの視点は、以前から真田の持論であった社会福祉における「対象の二重性規定」に通底するものである。すなわちそれは、政策による対象の「対象化」の視点と、生活の諸局面での社会問題の発現を社会福祉の対象とする「社会問題としての生活問題」の把握を意味している⁽⁸⁾。

以上のようなアプローチがある構造的な概念について牧里は、その対象把握が「貧困」をキーワードとする点をとらえ、それが階級・階層性を

媒介にして地域福祉を把握することができる利点と、そこに力点が置かれるあまり、地域福祉の機能的固有性を不鮮明にし、そのあるべき姿を不明確にしている弱点を指摘する⁽⁹⁾。

(4) 機能的アプローチ

主体論的アプローチは、岡村重夫に代表される。岡村は、地域福祉を福祉サービスを受ける住民・要援護者の立場にたち、問題解決の機能体系として展開することを意図する。このアプローチでは、地域社会で発生した生活問題に対して、住民の主体的で組織的な解決を図るプロセスを重視するため、次の3つを下位概念としている。

- ①コミュニティ・ケア；要援護者に対する地域的・個別的・直接的・保護的なケア・サービス。
- ②予防的社会福祉；福祉問題の発生を予防したり、福祉の増進を図るソーシャルワーク・サービス。
- ③地域組織化活動；①と②を効果的に進める前提条件として、地域社会の構造や関係機関に働きかける活動。

さらに③の地域組織化活動は、地域福祉の実現にとって望ましいコミュニティづくりを意味する「一般的地域組織化活動」と、そして要援護者層を中核に据えた福祉コミュニティの形成をめざす「福祉組織化活動」に分けられている⁽¹⁰⁾。

資源論的アプローチは、三浦文夫に代表される。それは主体論的アプローチによる地域福祉のとらえ方を継承しつつ、地域社会の特性を考慮しながら、さまざまな福祉サービスの供給システムを構築することに主眼を置いている。そこでは、地域福祉の対象が要援護者層に限定され、三浦の持論であった「非貨幣的ニーズ」、すなわち貨幣的には表示しえない生活上の諸障害にもとづいて現われる要援護性を重視し、地域福祉はそうしたニーズの対応のために、公私の

社会資源を効果的・効率的に調達・動員すべきことを論及している⁽¹¹⁾。

永田幹夫（元全社協事務局長）は、地域福祉を「社会福祉サービスを必要とする個人・家族の自立を地域社会の場において図ることを目的とし、それを可能とする地域社会の統合化・基盤形成を図るうえに必要な環境改善サービスと对人的福祉サービス体系の創設・改善・確保・運用およびこれら実現のための組織化活動の総体」と定義した⁽¹²⁾。これでわかるように資源論的アプローチは、1980年代以降の「ニーズの全体性を重視した地域福祉」を主導する、全社協の基本的な活動方針にもなっている。

以上のようなアプローチがある機能的概念について、牧里は地域福祉の体系を具体的に把握することができ、かつ地域福祉の固有性を機能的に説明できることが利点としてある一方、現実の地域社会での階級的・階層的な利害対立を捨象し、抽象的理念として終結してしまう危険性を指摘する⁽¹³⁾。

5. 地域福祉論の相違点の本質

(1) 理論の認識と目的

分化した地域福祉論の理論の相違点を把握するために、社会学から理論の評価基準の考え方を参照したい。高坂健次は、理論についての共通理解を図るための枠組みの必要性を論及し、この枠組みに盛り込むべき論点を以下の3つの群にまとめている。そのうえで高坂は、「一般理論」「歴史理論」「規範理論」の間の理論観の差違によって、理論状況の整理を図ろうとしている⁽¹⁴⁾。

- ①理論を必要とするそもそもの動機とは何か。理論の認識目的は何か。
- ②理論的説明のロジックや理論構築の手続きはどのようなものか。
- ③理論の優劣の判断基準は何か。理論の妥当性は何で判断されるのか。

地域福祉論が分化している要因は、牧里の分類で明らかのように、①の動機と理論の認識目的の違いにある。それゆえ上記のなかで、3つの理論観における理論の認識目的の説明を次に

引用する⁽¹⁵⁾。

一般理論の認識目的は、時間・空間的に特定の歴史的個体としての社会を前提とせず、社会現象を成立させる構造やメカニズムを解明する。歴史的個体からの自由は、理論の時間・空間的を特定するものではないが、かといってその理論が普遍的に妥当することを必ずしも意味しないとされる。

歴史理論の認識目的は、時間的・空間的に特定された歴史事象（過去ばかりでなく現代や未来も含まれる）を対象とし、それを解明・記述して因果関係を特定する。この理論においては、対象の空間性によってハイラーキ構造が構成され、どの水準に照準をあわせるかによって理論は異ってくる。上位の理論は下位の理論に根拠をもち、下位の理論は上位の理論のなかに位置づけられる。

規範理論の認識目的は、規範や秩序の形成や存続のメカニズムを対象とし、社会正義の正当性根拠を合理的に説明しようとする。このような規範理論は、国家や地方自治体など組織的な全体がある目的を与件とした時に、現状をどのように制御すべきか、などの動機をもとにして立てられる。

(2) 〈実存〉と〈社会〉の動機と認識目的

地域福祉論を研究する動機は、地域生活での〈実存〉的な問題と、生活困難に陥らせている〈社会〉的な問題に集約される。そして前述した機能的概念が〈実存〉的な問題を、構造的概念が〈社会〉的な問題をそれぞれ理論の動機としているといえる。それらの概念に連なる4つの各アプローチは、高坂の理論観による整理とその認識目的によって、理論の相違点を明確にすることができる。

まず機能的概念にある主体論的アプローチと資源論的アプローチであるが、冒頭の歴史でみたように、両アプローチにはCO論が通底している。そのCO論を社協活動論として練成し、普遍化してきた経緯があるゆえに、この両アプローチは一般理論として構成されている。しかし「個の主体性」の重視と「ニーズの全体性」の重視に地域福祉の流れが分かれたように、主体論的アプローチと資源論的アプローチの認識目的は明らかに異なっている。その分岐点は、〈実

存)の問題において個人がより良き生活を志向する自律性(オートノミー)への評価にあり、それを主体論的アプローチが地域福祉の本質的な認識目的とするのに対し、資源論的アプローチは地域福祉の全体における一つの対象としているのである。

一般理論の形式をもつ機能的概念に対して、構造的概念の運動論的アプローチは歴史理論として、政策制度論的アプローチは規範理論として構成され、それぞれに認識目的をもつものと理解できる。共に時間軸が設定された対象と空間を認識目的とするが、運動論的アプローチは、

過去から現在の階級分析に基づいた支配層と住民の関係を認識し、そこでの権力構造を変革するような地域福祉の実践を目的とする。一方の政策制度論的アプローチは、現在から未来への政策分析に基づいた国と地方の関係を認識して、その関係の再構造化に導く変革の力を地域福祉の実践を通して結集することを目的とし、そのための正当性根拠を説明しようとしている。

以上のような理論観の形式とその認識目的により、地域福祉論の機能的概念と構造的概念にある各アプローチは、下表のような再整理が可能である。

表1. 地域福祉論の各アプローチの理論的な相違点

	理論の動機	理論の形式	理論の認識目的
主体論的アプローチ	〈実存〉 的問題	一般理論	より良き生活を志向する個人の自律性を地域福祉の本質とすること。
資源論的アプローチ			より良き生活を志向する個人の自律性を地域福祉の全体における一つの対象とすること。
運動論的アプローチ	〈社会〉 的問題	歴史理論	支配層と住民の関係の認識とその権力構造を変革するような地域福祉の実践の目的。
政策制度論的アプローチ		規範理論	国と地方の関係の認識とその再構造化に導く変革の力を、地域福祉を通して結集する目的。

おわりにー地域福祉論の体系化の方向性

分化した地域福祉論の各論は、それぞれに理論の認識目的が異なっているため、相互論争をしても噛み合わないままに終わってしまうことが多い。その結果、岡崎仁史が「福祉政策学の立場からの立論により政策体系は明確になったが、地域援助技術からの立論が少なく、市町村社協の現実に十分接近できていないのではないか。」と指摘するように、地域福祉論は、方法論としての前進が滞っている状況にある⁽¹⁶⁾。それは地域社会の実態からあるべき理想のコミュニティへと導く実践のアプローチに未だ研究の余地を多く残し、理論と実践の融合に成功していないことを意味している。

しかしながらCO論からの知見や、高度経済成長期以降の社会情勢からの経験的知識、そし

て実践者や研究者たちの努力により、社会科学として地域福祉論が成熟してきたのは事実である。それにより我々は、地域福祉を推進させる場面において、地域社会で当事者が主体的に生きていく側面を支援したり(主体論的アプローチ)、当事者の福祉ニーズを解決するために、関連する社会資源の整備を計画したり(資源論的アプローチ)、そのような課題に対して、正当な政策や制度のあり方を問う側面で自治を推進したり(政策制度論的アプローチ)、社会矛盾により生活が圧迫される構造が露呈したときに、諸権力に対してソーシャルアクションを展開する(運動論的アプローチ)、といった実践の展望が得られたのである。

今後は、住民の生活や地域社会の多様性に対応するために、分化した地域福祉論の各アプローチの適用を考えていくような方法論の確立が課題となる。すなわち、現実の住民のニーズや

生活問題に対して、一つの理論的側面で地域福祉実践を規定するのではなく、そこでの局面ごとに住民の日常的な生活知と連帯、および行政との協働でもって対処できる指標を定め、それに応じて分化した地域福祉論の各アプローチを適用していくパラダイムを考察することが、地域福祉論の体系化の立脚点にもなるといえよう。

注

- (1) 岡村重夫『社会福祉学(総論)』(柴田書店, 1958年) 239-240頁。
- (2) 永田幹夫『地域福祉論』(全社協, 1988年) 13-14頁。
- (3) 佐藤貞良「地域組織化の方法(地域福祉活動計画③)」右田紀久恵・牧里每治編『地域福祉講座⑥/組織化活動の方法』(中央法規, 1985年) 172頁。
- (4) 古川孝順「社会福祉の拡大と動揺」日本社会事業大学編『社会福祉の現代的展開』(勁草書房, 1986年) 23-28頁。
- (5) 鶴見和子・川田侃編『内発的発展論』(東京大学出版会, 1989年) 49頁。
- (6) 牧里每治「地域福祉の概念構成」右田紀久恵・高田真治編『地域福祉講座①』(中央法規, 1986年) 148-168頁。
- (7) 右田紀久恵「地域福祉の本質」住谷馨・右田紀久恵編『現代の地域福祉』(法律分化学社, 1973年) 1頁。
- (8) 藤松素子「地域における社会福祉の展開について」『立命館産業社会論集』第29巻, 第4号(1994年) 105頁。
- (9) 右田・高田編、前掲書、156頁。
- (10) 岡村重夫『地域福祉論』(光生館, 1974年) 57-64頁。
- (11) 三浦文夫「社会福祉サービスの変遷と地域福祉」青井和夫監修/三浦文夫編『社会福祉の現代的課題—地域・高齢化・福祉』(サイエンス社, 1993年) 39-48頁。
- (12) 永田幹夫『地域福祉論』(全社協, 1988年) 42-44頁。
- (13) 右田・高田編、前掲書、159頁。
- (14) 高坂健次「社会学理論の理論構造」高坂健次・厚東洋輔編『講座社会学1 理論と方法』(東京大学出版会, 1998年) 42-45頁。
- (15) 高坂・厚東編、前掲書、45-60頁。
- (16) 岡崎仁史「『地域福祉新時代』における社会福祉協議会の役割と展望」『社会福祉研究/第60号』(鉄道弘済会, 1994年) 145頁。

-
1. 12頁, 右段, 11行目 霜害 → 雹害
 2. 13頁, 左段, 5行目 ”
 3. 13頁, 右段, 15行目 ”
 4. 18頁, 右段, 16行目 て以降、紆余曲折 → 1876年8月12日法