

コミュニティ形成と社会福祉（答申）

昭和46年12月11日
中央社会福祉審議会

まえがき

昭和44年11月18日厚生大臣から「社会福祉向上の総合方策」について諮問を受け、これを新しいコミュニティ形成の観点から検討するため、「コミュニティ問題専門分科会」を設けて調査審議してきたところである。

本審議会は、国民が真に健康で文化的な生活を営むことのできるコミュニティの存在が国民の生活福祉の向上に欠くべからざるものであること、そして今後形成されるべきコミュニティは、まさに以上の

ような国民の生活福祉の向上の観点に立つものでなければならないことを認識して問題の検討にあたったところであるが、いわゆるコミュニティ問題が広範かつ多岐にわたるところから、問題の全面的把握についてはこれを後日の調査審議に譲り、当面コミュニティ形成の基本的な考え方およびコミュニティにおける社会福祉のあり方を中心に審議を重ねた結果、一応の結論を得たのでここに答申するものである。

コミュニティ形成の今日的意義

1. コミュニティ形成の必要性

近年のわが国経済の発展は、まことにめざましいものがあった。しかしながらこのような経済的拡大がそのまま無条件的に国民の一人一人の生活福祉の向上につながるものではない。

急速な経済成長やこれに伴う地域間、産業間の人口移動は、技術革新の進展や情報化社会の進行と相まって地域住民の生活様式や生活意識の変革をもたらし、また、生活の自然的、社会的環境の悪化をもたらしている。そして、これまで地域住民の生活のよりどころとなっていた既存の地域共同体は、このような変革に対応することができず解体の方向をたどりつつあるが、これにかわる新たな地域社会が形成されないまま、住民の多くは孤独な不安な生活を余儀なくされている。

一方、核家族化の進行は、家族の生活保障機能を縮小し、これにかわる社会的サービスの必要性を増大している。こどもの養育や家庭の健康について、事故や災害の対策について、変化する環境の対応について、また、家庭内外のさまざまなトラブルの解決について、かつての如く近親や近隣の相互扶助、指導を期待することは困難となっており、新たに社会的な方策を講ずること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、余暇についての考え方も大きく変化している。余暇はたんなる休養や疲労回復の時間ではなく、自ら主体性を確立し、生きがいを求める時間となりつつあり、余暇活動についてのニーズも高まっている。

これから形成されるべき新しい地域社会、すな

わち「コミュニティ」は、まさに以上のような地域住民の諸要求を充足するものでなければならず、そしてこのようなコミュニティの形成なくして国民の生活福祉の向上を期することはできないものである。

2. コミュニティ形成の基本的論理

今日コミュニティが発想され、議論される意味は、国民の生活福祉の向上のために望ましい「コミュニティ」を意図的に形成するという課題を担ったことと考えられるので、ここに「コミュニティづくり」の基本的論理を明らかにしておくことが必要であろう。それは、まさに1970年代の課題といえるものであり、なお多くの論議を必要とするところであるが、一応次の如く考える。

(生活優先の原則の貫徹)

第一にそれは、60年代の経済優先の開発から、70年代の「生活優先の原則」の貫徹へという点にもとめられる。「生活優先の原則」を広義にとるならば、

生命と健康とが保障されること、すなわちここにつくられるコミュニティは、自然環境が保全され、公害のない社会、交通事故や災害などのない社会、環境衛生の条件が確保され、かつ医療の確保されている社会である。

次に、豊かにかつ効率的な生計が営めること。すなわち、職業生活は、通勤疲労などを伴わずに得られ、消費生活もまた効率的に確保できる社会でなければならない。

さらに、現在をだけでなく、人生、生涯を豊かに過せるということ、すなわちコミュニティ自体が、どの年齢層の人々にとっても安住でき、かつ憩いと内面生活の充実と品位とが得られる社会であることが必要である。

以上のように、コミュニティは、人々が「生きること」、「豊かに生きること」、「人間的に生き続けること」のすべてにわたる生活福祉が確保されるための基本的な拠点と考えられなければならない。

(生活の高密度の確保)

しかも第二に、1970年代に意図されるコミュニティは、人々の生活の高密度が確保される場であらなければならない。高密度であるための条件は、次

のような諸側面のすべてにわたって与えられている必要がある。

経済的、適応的側面での高密度 - - 人々の生活が経済的に豊かで、しかもそれをより効率的に確保できる水準に整備されていること。

政治的、目標速成的側面での高密度 - - 政治、行政機構の民主的高度化、すなわち、すべての人々に自己表現と発言の場が保証され、コミュニティづくりの目標にむかっての方策が人々によって確認されていること。

社会的、統合的側面での高密度 - - さまざまの生活欲求の充足に応じた組織がつくられ、それを通じて住民に相互協力の態勢がみとめられること。

教育・文化的、内面水準維持的側面での高密度 - - 生活文化、生活意識における人々の内的充実が得られるための教育・文化的環境、施設、機関が整備されていること。

余暇的、リラクゼーション的側面での高密度 - - 生産場面における精神的疲労の高まりと、反面での余暇時間量の増大に応じて、人々に緊張解消と憩いの場が確保されていること。

こうした生活上のバランスが保たれている地域的条件がいま必要である。

(生活・地域情報の確保)

第三に、作られる地域社会としてのコミュニティは、70年代の経済社会の状況に対応して、情報が十分に与えられる場であらなければならない。情報は生活福祉の高密度化のための前提条件であり、これからは情報が生活の豊かさを決定する。生活にかかわる情報は、たんなる一般テレビや新聞だけではなく、地域情報としてネットワークされていることが望ましい。生産面における情報は今日高度に展開されているけれども、個人の生活面の情報は著しく立ち遅れている。

個人の職業知識や就労(パートタイム就労を含めて)のための情報、地方政治、地方行政についての情報、社会福祉、社会教育や文化にかかわる情報、その他余暇サービス、交通、保安、保健衛生などについての各種情報が、ここでいう生活情報に含まれる。施設センターとしてのコミュニティ・センターの機能のひとつに“情報センター”としての役割がある。各種広報さらには有線テレ

ピなど、これからの情報伝達の媒体が、コミュニティ単位の施設・設備体系として構想されてしかるべきである。

3. コミュニティ形成の方向

(1) コミュニティの定義

「コミュニティ」とは、地域社会という生活の場において、市民としての自主性と主体性と責任とを自覚した住民によって、共通の地域への帰属意識と共通の目標をもって、共通の行動がとられようとする地域社会の条件であり、またこれを支えるその態度のうちに見出されるものである。生活環境を等しくし、かつ、それを中心に生活を向上せしめようとする方向に一致できる人々が作り上げる地域集団活動にこそ、コミュニティが醸成される。

もともとコミュニティをコミュニティたらしめる条件は、

同一地域に生活している人々の集群であること（地理的規定）

その人々の生活上の相互関連の体系であること。（相互作用的规定）

の2点から説明されていたが、今日ではさらに

その生活相互行動を一定地域内で果さしめているところの生活環境諸施設の体系（施設的规定）であり、

この人々がもつであろう生活利害と行動の共通性を生みだす可能性にみちた人々の共通行動体系（態度的規定）であるという観点がよく強調されている。

このようにしてコミュニティは単純な地理的空間概念ではないから、一義的に地域範囲をきめてかかること自体あまり意味をもたない。施設体系としてのコミュニティは、個人にとって重層的に存在しうるし、行動体系としてのコミュニティもまた弾力的な存在となる。しかし同時に、コミュニティは現実の存在概念というよりは、むしろあるべきもの、つまり当為概念として意図的に形成さるべきもの“自然にできるもの”ではなく、“作っていくもの”とあってよいから、そのための戦略的ポイントとして、一定の範囲を想定することもまた必要であるといえよう。

(2) コミュニティ形成の方向

以上のごとくコミュニティは、中心的には、公共的生活施設・環境条件の体系であり、かつまた人々の共通な行動エネルギーと心情の体系である。したがって、その望ましい形成の方向としては、とくに次の点が考慮されなければならない。

（社会資源の総合的開発整備と公私の分担関係）

第一に、コミュニティ形成の土台としての、地域の社会的資源の開発整備を総合的に検討すべきである。その場合、まず基本的に「コミュニティ・ミニマム（最低基準）」ともいふべき条件を設定すること、ついで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。さらに、より高い住民の生活欲求にも応ずるような資源の開発を考えるべきである。こうした何段階もの水準を考えるときには、それらの整備にあたって、行政的施設、サービスのみでなく、私的エネルギーの導入がはかられる必要がある。つまり利用さるべきコミュニティ資源には、公的領域と私的領域の並存がはかられるべきである。

この両者が、新しい地域社会の建設という全体イメージのなかで、利点、欠点あいおぎないながら配置されることが必要である。もちろん、それは無原則の入りまじりではなく、分離の原則にたった機能分担であり、その限りでは相互補完的でなければならない。

公的領域のもつ原理は、市町村住民の生活福祉の最低基準を確保することを前提とし、市場原理にゆだねたのでは生ずるであろう資源の不適正配置を防ぎ、採算をこえるサービスを住民に提供し、また大量処理による合理性を発揮するなどの利点にもとめられる。その領域は、一般には、常識から考えられた自治体の責任範囲内の社会資本といえようが、住民の生活の全体水準が上がり、行政能力の水準が上げれば、その領域もおのずから拡大する。

一方、私的領域の方は、地域福祉展開の流動性と弾力性を高める役割をもつもので、ここでは私的資本のもつ積極性が活用され、ボランティアなエネルギーが活用される。それはまた、

住民生活のより快適な水準を確保するという役割をも果たす。その限りで、この分野における費用には受益者（利用者）負担の原理が入りこむこととなろう。

ただし、公私の両分野の間には、次のような分離の原則を明確にし、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りにしないことだけははっきりさせておかなければならない。

コミュニティ・ミニマムにあたるような最低限度の生活環境条件、福祉施設やサービスについては採算を度外視して整備するという行政義務原則を第一においておく。なお、独立採算のとれる分野についても公的分野にのこしておく。

さらに受益者負担を伴つても、より高い水準の生活条件、福祉条件を公的に整備することも望ましいが、これについては民間受託の形で一部は私的経営にゆだねる。

最後に、民間資本の競争原理の考え方も導入してより高度な生活欲求にも、福祉希求にも応えるとともに、新しい水準の欲求の開発や誘導をもこれによって果していく。

（住民参加）

第二に、コミュニティは住民の主体的エネルギーの誘導と水路づけの場でなければならない。

今日、伝統的な地域共同体の大幅な解体の結果、一方では自己意識や権利意識を強く持った「市民」が広範に形成されつつある。ただ問題は、その「市民」が個人のレベルにとどまっただけで、ともすると社会的連帯性を欠き、孤立化しているところにある。このようにいったん脱地域社会化した「市民」に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

生まれるものである。それは、たんなる地域社会への再適応ではなく、あくまでも状況変革的、主体的なものでなければならない。したがってコミュニティ形成には、一種の運動の理論が含まれ、同時にコミュニティ形成は計画的、意図的移行でなければならない。その際重要なことは、この移行が「個」的利害から「社会」的利害へ、そしてさらにより上位の「個」的利害の獲得へという形をとる。同時に、その移行の過程で物質的、手段的な利益追求の次元から、内面的、意識的な価値体得の次元へとといった発展、いいかえれば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はなければならない。

こうして、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も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、各種のルートを通して運動が社会的に政策化されていく。こうした個別から社会へという営みは、おのずから要求の集団化を生み出し、新しい地域組織が形成される。しかも地域社会の背後には、共感とか共属の感情や役割の自覚があつて共通意識を作っているから、こうした地域的共通意識にもとづく社会的結合は、それに参加する一人一人の市民意識をも高める。今日におけるコミュニティ意識の形成は以上のようにしてなされる。

その意味で、地域における行政活動や、地域における企業活動は、こうしたコミュニティ運動の醸成や、その援助にあるという考え方への質的転換をとげていくことが70年代にとって、とくに重要なものとなってきているのである。

コミュニティ形成における社会福祉

1. 社会福祉とコミュニティ

（1）地域組織化事業と社会福祉協議会

地域組織化事業の展開と現状

社会福祉の分野において、コミュニティ問題は、戦前においても、隣保事業、農村社会事業、あるいは方面委員による地域活動など

の例にみられたが、とくに戦後にあつては、コミュニティ・オーガニゼーションと称せられる地域組織化事業が積極的に推進されるようになった。

この事業は、主として、社会福祉協議会がその推進母体となり、保健衛生あるいは教育その他の関連各分野と協力して、各地におい

て行なわれていたが、とくに昭和37年、全国社会福祉協議会が「社会福祉協議会基本要項」を定めて以来これにもとづく活動が全国的に展開されている。ここでは社会福祉協議会は「一定の地域において、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の関係者の協力を得て、地域の実情に応じて、住民の福祉が増進することを目的とする民間の自主的組織」であると性格づけられ、その機能も「調査、集団討議および広報などの方法により、地域の福祉に欠ける状態を明らかにし、適切な福祉計画をたて、必要に応じて、地域住民の協力促進、関係機関・団体・施設の連絡調整および社会資源の育成などの組織活動を行なうこと」とされている。

社会福祉協議会は、現在では、ほとんどの市区町村段階に組織されるまでに至っているが、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いないものも多く、その財政的基盤も一般に未だ確立されていない。また、地域組織化事業の機能を十分に発揮するために必要とされる専門のコミュニティ・オーガナイザー（社会福祉協議会活動専門員）は、昭和38年以来、国庫補助等によってその確保と配置がなされているが、その数は必ずしも十分ではなく、さらに質的にみても十分な訓練と経験をもつものは少ない。

また、その活動については、それぞれの地域に応じて、児童、老人、母子、障害者、低所得者などのニーズの発見と、その解決のために努力したり、あるいは地域施設の整備、事故防止の活動を行ったり、地域小集団活動の援助、ボランティアの育成、その他広範な活動を行なっているが、今日の地域社会の変化、住民の福祉ニーズの多様化に徹してこれを見るとき、必ずしも満足すべきものとはなっていない。

地域組織化事業の強化、発展のために

ところで、最近の経済成長とこれにもなう経済構造の変化、都市化などにみられる社会変化、地域住民の生活水準と様式の変化な

どによって、地域における生活環境施設の不足とアンバランスが論議され、公害その他さまざまな地域住民の生活問題の激化と福祉ニーズの多様化が目立ち始めている。このなかで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視されるようになってきた。

これらの課題に応じて社会福祉協議会は、地域組織化事業の推進母体として、その実をあげるべく、組織の整備をはかり、活動内容についても、よりいっそう改善充実に努めると同時に、行政との関係、保健衛生、教育、生活改善その他との連携を深めていく必要がある。

このために、社会福祉協議会は、基本要項にのっとり、住民主体の原則を十分生かすようにその構成について配置し、また、その活動をより効果的なものにするため、訓練を受けたコミュニティ・オーガナイザーの増員と質の向上について、いっそう努力を傾けることが必要である。さらに、民生委員の活動を活発化するとともに、医師、保健婦、社会福祉主事、教員、社会教育主事、生活改良普及員その他の専門職員との協働を深めていくことも忘れてはならない。また、各種のボランティアの養成、地域住民との協力も不可欠の条件となろう。その財政的基盤についても、会員の会費、寄付などによる自主的財源の確保に努力する必要があるが、地方自治体としても、今まで以上の財政的援助が望ましい。

なお、活動の面では住民参加を確保しながら、地域住民のニーズの発見とその解決を行なうと同時に、それぞれの地域の実情に応じた地域福祉計画の策定の努力が今まで以上に要請されるであろう。ただこの場合、活動の範囲は必ずしも市町村の区域など広域だけでなく、「校区」、「連合区」など比較的小地域で行なわれることも必要であろう。

このような地域組織化活動を通して問題を解決し、そして住民の自主性を高め、その相互の連帯性を高めることができれば、この活動はコミュニティ形成の重要な役割を果たすものといわなければならない。

(2) 地域福祉施設

地域福祉施設の動向と現状

社会福祉におけるコミュニティ活動は、さらに地域住民の利用に供される各種の地域福祉施設、なかんずく地域福祉センターなどを中心とする活動の面にもみることができる。もともとこの原型は、セツルメントあるいは隣保事業などにその原流を求めることができるが、近年ではこれらセツルメント、隣保事業に加えて各種の地域福祉施設によるコミュニティ活動も活発となっている。

とくに最近全国的に都市部においても農村部においても、都市化の影響が著しくあらわれ、従来の地域社会が変化し、衰退してゆく傾向を強め、しかも、これにかわるべき新しい地域社会の形成が進まないため、国民生活の上にいるいろいろな問題を投げかけている。そのため「新しいコミュニティの形成」とか、「住区構想」とか、「住民全体の地方自治」とかということが、いろいろな方面でいわれるようになり、その核となるべき“コミュニティ・センター”、“集会所”などの必要性が指摘されている。

また、都市化の進行に伴う核家族の増加および家族相互間の孤立化の傾向、それに加えて人口の都市集中による庭や空地の絶対的不足、住宅の狭小化などの結果、従来家庭内や近隣同士の相互扶助によって果されていた機能を、社会的に果さねばならない必要がますます強まっている。また、それとともに生活の高度化も進み、体育、レクリエーション、文化活動のための施設を身近なところに求める声も高まっている。

こうして、社会館、市民館、社会福祉館などいろいろな名称をもつ地域福祉センター、特別のニードのある地域にみられる隣保館やへき地保健福祉館、児童、老人、障害者、青少年、母子その他対象別に設けられた施設など多様な性格と形態をもつ地域福祉施設が各地にみられるようになった。

このほか最近の社会福祉におけるコミュニティ・ケアの発想と結びついて設置された各種の通園、利用施設の中にも地域社会に開放

され、地域センターとしての機能をもつものもあらわれてきている。

これらの地域福祉施設の増設の動きにもかかわらず、これらの施設がそれぞれコミュニティ形成に対してどのような役割をもち、あるいはその機能がどのようなものであるかは必ずしも明らかではない。このため、ある種の地域福祉施設はたんに貸館の役割にとどまっていたり、あるいは同一地域に同じ機能をもつ施設が競合したり、地域的偏在、施設内容の不均衡などの混乱もみられる。このために、それぞれの地域福祉施設の性格、機能を明確にすることが必要である。

地域福祉施設の性格と機能

地域福祉施設は地域社会において住民の福祉ニードの相談に応じたり、個人や家庭内だけでは満たすことのできない児童、青少年や一般住民の精神的な生活の充実や人格の発展のニードに応じたり、地域社会にあ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、このようなサービスを通して地域住民の社会福祉に対する理解と協働性、連帯性を推進する中核となることを目的とする利用施設である。これらは地域住民の広範なニードに応え、多元的機能をもつ施設と対象別の特殊なニードに対応して機能する専門的施設に区別することができる。

多元的目的をもつ施設は、比較的広い地域に設置される地域福祉センター（社会館、市民館等を含む）と比較的小地域あるいは特定地域に設置される地区福祉館あるいは隣保館、へき地保健福祉館などに区別することができる。また専門的施設としては、特定の対象のニードに応じて比較的広域に設置される老人福祉センター、児童会館、在宅心身障害者指導センターなど（専門別福祉センター）と小地域に設置される老人憩いの家、児童館などがある。

これらの地域福祉施設は、その種類に応じて、その役割と機能も変わってくる。以下主なものについてその役割、機能を簡単にみておきたい。

地域福祉センター

地域福祉センターは、地域社会における社会福祉の中核であり、一般住民をはじめ、児童、老人、心身障害者のための身近な相談、利用、サービス、さらに情報センターとしての役割を果し、また地域におけるさまざまな住民活動の拠点でもある。このため、その機能としては大よそつぎのようなものが考えられる。

- ア．地域内の各種の団体活動、クラブ活動、集会など地域住民の自主的な福祉活動に場所を提供するなどの便宜を供与する。（会場提供）
- イ．社会福祉関係の市民講座、福祉図書室、福祉展示など福祉関係の広報・教育的な機能を果す。（広報、教育、サービス）
- ウ．ボランティアグループに映写機やテープレコーダーなどの資材の貸出し、集まる場所の提供などを行ない、ボランティア活動を発展させるための便宜を供与する。（ボランティア活動の育成）
- エ．生活、就労、健康、児童、老人などの相談に応ずることのできる相談室を設置する。（相談機能）
- オ．資料の収集や調査を行ない地区福祉館に情報を提供する。（情報サービス）
- カ．地区福祉館へ専門職員を巡回派遣したり、地域内の地区福祉館の連絡調整を行なう。（連絡調整）
- キ．地域内の各種の保健、福祉関係団体・機関の活動を容易ならしめるための場を提供する。（関連団体の援助）
- ク．以上の外に地域のニーズに応じて児童、老人や軽度の心身障害者のための福祉のための諸サービスを行なう。（直接的サービス機能）

地区福祉館

地区福祉館は、比較的小地域に設けられるもので、地域住民の協働活動の機会と場を提供することが主な機能となる。これらの地区福祉館は所によっては児童館、老人憩いの家などの機能をあわせてもつことも、可能である。また、児童館、老人憩いの家などが児童、老人などだけではなく一般住民の諸活動、ある

いは青少年、婦人などの余暇活動、文化活動、体育などの日常的ニーズに応えるような機能をあわせもち、地区福祉館の役割を果すことも考慮されるべきである。

なお地域の実情に応じて、これら地区福祉館は、隣保館あるいはへき地保健福祉館の役割・機能を果すことも考えられる。ただ地区福祉館には必ずしも専門職員が配置されずに、主として住民がこれらの施設を利用するのに対して、隣保館は、隣保事業を推進する専門職員が配置され住民の生活困難に対する近隣社会資源を整備して、住民の効果的な利用と開発についての共同活動を援助することを主な目的とし、またへき地保健福祉館ではこれらの地域における社会的資源の乏しいことであってたんに住民の利用施設というだけではなく、住民の保健、福祉的ニーズに応える機能をもつものである。

専門別福祉センター

専門別福祉センターは、特定対象別に、老人福祉センター、児童会館、在宅心身障害者指導センターなどが例としてあげられる。たとえば老人福祉センターは老人の一般的ニーズ及び特殊のニーズに対応した機能をもつものとされている。生活、健康維持、生業及び就労の指導、機能回復訓練の実施、レクリエーションの実施、老人クラブに対する援助などの機能がそれであり、すなわちこのセンターは地域福祉センター的機能とあわせてコミュニティ・ケアにつながる特殊な機能を併せもっているのである。同様のことは他の施設についてもいうことができる。

以上のように、地域福祉施設の性格と機能を明らかにした上で、これら諸施設の相互関係、活動のネット・ワークの枠組を明らかにすることも重要である。これらのことは、地域福祉施設の体系的整備をはかるために必要であるだけでなく、コミュニティ形成にとっても、不可欠の条件となるものであろう。これらの問題については後に述べることにする。

(3) コミュニティ・ケア

コミュニティ・ケアの展開と現状
社会福祉におけるコミュニティ活動の面で、

今後とくに重視しなければならないのは、コミュニティ・ケアの展開である。

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。この考え方は一つには収容施設における保護が、ともすると対象者を地域社会から切りはなし、施設そのものが隔離、閉鎖的に流れる傾向にあり、対象者の社会的適応、社会復帰を妨げたり、その自主性、自立性を損ったりする弊害の反省にもとづくものである。

したがってこのような反省は、まず収容施設の内部にあらわれてくる。すなわち収容施設は、対象者をたんに収容し、保護するだけでなく、彼らのもつ残存乃至開発可能な能力を識別し、それらの能力を維持、回復して、場合によっては発達を図るための訓練、教育、治療を行なうようになっている。

これらの収容施設の変化は、施設内部の設備、人的組織などに及ぶだけでなく、施設そのものが治療的コミュニティとされたり、あるいはこれらの施設が地域社会に開放され、居宅の対象者の利用も行なわれるようになっていく。そしてこれらの収容施設は、その内部に治療、教育、訓練、リハビリテーション等の設備・要員を配するだけでなく、その一部を収容施設外、すなわち、地域社会の中に、必要とされる治療、教育、訓練、リハビリテーション等の施設を配し、これを利用することにより、その所期の目的をはたすことも行なわれていく。

このような変化は、他方では、従来であれば病院あるいは収容施設に入所しなければならなかった人々が、居宅において各種の治療、教育、訓練、リハビリテーション等を受けることを可能にしていたのである。

しかしながらこのようなコミュニティ・ケアの発想と、これにもとづく施設の展開は、わが国においては未だ必ずしも十分なものではない。たとえば、身体障害者及び精神薄弱者の職業訓練施設とか授産施設、肢体不自由

児あるいは虚弱児などの短期治療施設、同じく通園施設、その他いくつかの例にコミュニティ・ケアの発想がみられ、老人福祉センターなどにもリハビリテーション設備が備えられ、居宅の障害老人の利用が行なわれたり、あるいは未だ試験的なものではあるが、デイ・ケア・センター（通所リハビリテーション施設）、ショート・ステイ・ホーム（一時宿泊判定施設）などの例もみることができる。しかしながらこれらの動きは、体系的、計画的なものであるとはいえず、大勢は依然として、収容施設中心の傾向を残してきているといわなければならない。

コミュニティ・ケアの発展のために

上記したように、コミュニティ・ケアは、もともと社会福祉の対象者のプライバシーを守り、その依存性を克服し、治療、教育、訓練、リハビリテーションなどの効果を高め、より自立的で、社会的適応性を高めることをねらいとしている。このために収容施設の内容の変化とともに、居宅ケアをより可能ならしめることにも役立っていく。

これは今後の人口老令化、障害者の性格変化、要援護児童の増加などの動向に徴してみると、収容施設の増設、拡充の重要性は決して否定されるべきではないが、コミュニティ・ケアにもとづく施設、サービスの充実は資金的、財政的にみてもより効率的なものとなっていくであろう。

このため、社会福祉行政の将来の方向の一つは、従来の収容施設中心のあり方から、コミュニティ・ケアの発想にもとづく地域の施設、サービスに重点を移していく必要がある。もっともそうはいつでも対象別、ニード別にみると、収容施設が絶対的に不足し、収容施設において処遇される人々が、居宅に放置されているような状態で、コミュニティ・ケアの進展を期すことはできない。このため当面は収容施設の拡充、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ことが必要であろう。

コミュニティ・ケアの発展のためには、その発想のもつ積極面を正しく評価し、福祉行

政の基本給線の一つとして確認すると同時に、このための施設、要員、サービスの体系的充実をはかることが何よりも大切である。その意味で対象別収容施設の拡充と同時に、これにつらなるコミュニティ・ケア施設の種類、機能、数、配置などを検討することから始めなければならない。これらの問題はわが国にあっては新しい方向であるだけに、モデル施設を作り、その経験を得ることも必要であろう。

たとえば老人福祉分野を別にとると、すでに昨年秋公にされた老人福祉専門分科会の答申での収容施設の体系的充実と同時にこれとの関連でデイ・ケア・センター（通所リハビリテーション施設）、ショート・ステイ・ホーム（一時宿泊判定施設）、ハーフウェイ・ハウス（中間訓練施設）、シェルター・ワークショップ（庇護工場）などの施設についての検討と必要に応じてその施設を試みる必要もあろう。とくにこのなかで、地域福祉センターと老人福祉センター、老人休養ホームなどのあり方についても再検討する必要がある。そして老人福祉センターのもつ地域福祉センター的機能は、できるだけ地域福祉センターに移し、老人福祉センターは、老人のコミュニティ・ケアにつらなるものとして再編成することも一つの考え方であろう。同様のことは心身障害者、児童などの分野についてもいうことができる。

ところでこれら各種のコミュニティ・ケアのための施設の体系的整備とあわせて、とくに問題になるのは、これらのコミュニティ・ケアに従事する専門職員の問題である。とくに医師、看護婦、保健婦、理学療法士、作業療法士、言語治療士、各種のソーシャル・ワーカー等の確保がとりわけ大切であろう。しかしながらこれらの専門職員については、その数も少なく、このためには格別の対策を必要としよう。

2. 地域福祉施設整備の方向

(1) 地域福祉施設の体系

地域福祉施設は、その目的、形態も多様であ

り、その対象とする地域の範囲も一様ではない。しかしながら、これらの施設が、それぞれ地域住民の福祉のためにもっとも効率的に活用されるためには、各施設が相互にその機能を補完しあい、有機的な連けいをもって設置されることは、とりわけ重要なことである。とくにコミュニティの意図的形成的考え方立つとき、これら施設のシステム化が計画的にはかられる必要がある。

このための一つのネットワークとして、これらをモデル的に考えるとつぎのようになっていることができる。

(地域福祉センターの設置)

まず基本施設として、各市区町村に1カ所づつの地域福祉センターを設置し、人口が10万を大きくこえるような大都市あるいは大都市の区の場合には少なくとも人口10万程度に1カ所の地域福祉センターを設置するのがのぞましい。

また人口のごく少ない地域では、原則として、地域福祉センターがすべての専門分野別サービスを包括的に取り扱うようにすべきであろう。

(専門別福祉センターの設置)

人口10万の比較的大きな市や現在の福祉地区の単位に少なくとも1カ所づつ老人福祉センター、児童会館、在宅心身障害者指導センターなどの専門別福祉センターを設置する。これらは上述の地域福祉センターや後に述べる老人憩いの家、児童館などに対し、専門的な指導を行なうとともに、これらの小地域単位のセンターでは設置のむずかしい高度の設備を備え、またサービスを行なうことをねらいとする。

なお、現在の市町村立の老人福祉センターはその名前にかかわらず老人憩いの家の機能をはたすものと考えられ、ここでいう専門別福祉センターとしての老人福祉センターは専門性の高い指導性のあるコミュニティ・ケアの拠点になれるものであって区別して考える必要がある。

(地区福祉館の設置)

人口2～3万以上の町村では小学校区を対

象として地区福祉館を設置する。なお、これは地区によっては、老人憩いの家、児童館などの機能をあわせ持つ場合もある。

(隣保館、へき地保健福祉館の設置)

上記はいずれも一般の地域を対象としたものであるが、低所得者、不安定階層の集中する地域では専門職員を持ち、設置もととのった隣保館を優先的に設置すべきである。また過疎地帯にもへき地保健福祉館を優先的に設置すべきである。

(住民集会所の設置)

さらに将来は町内会のようなごく小さい地域を対象にして、主として集会、クラブ活動の場所を提供する住民集会所が作られることがのぞましい。このような集会所がたてられることによって、地域の各種住民福祉活動は便宜を与えられ自ら活発化することが期待される。

(2) 地域福祉施設の設置及び運営

地域福祉施設の設置

各種地域福祉施設の設置主体は、広域の場合はその規模からみて当然公共団体によって行なうべきものであろう。ただ、小地域の地区福祉館などについては公費で設置されるものを主体とするが、民間で自主的に設置されることも考えられる。この場合でも融資、補助などについて格別の配慮が望ましい。

地域福祉施設の運営

地域福祉センターや地区福祉館はとりわけ地域住民のニーズにもとづいて設置され、運営されることが大切である。このためその設置主体はともあれ、その運営に当たっては、地域住民の要求により柔軟に応え、住民の書志を十分に反映させるチャンネルが必要である。その意味でこの運営に当たっては、民間団体(とくに社会福祉協議会等)に委ねる必要がある。したがってここでは公有民営方式が考えられる。これに対して専門別福祉センターは、医療、保健、社会福祉関係者の協力を得て運営されることが望ましい。このために専門別福祉センターの運営は、医師を含む各種の専門家によるチームに委ねられることになるが、それらの確保は、当面、公的機関

の努力にまたなければならず、その意味では公有公営方式が一般的な形となる。

専門職員の配置

地域福祉センターがその機能を十分に発揮するためには、その建物、設備の整備はもちろんのこととし、とくに次のような専門職員の配置が決定的に重要である。

まず第一にセンターの機能を発揮する上で最も重要な意図的プログラム運営を行なう基本的な専門職員をおく、この職員は集団指導にたくみなグループワーカーが望ましい。地域内の地区福祉館への巡回指導もこの職員が行なうことになる。第2に地域のニーズに応じて行なう諸サービスのために保母等もおく。広地域を対象にする場合はケースワーカー、各種相談員をおくことであろう。第3に地域福祉センター全体の管理にあたる職員であるが、これは第1の職員が兼ねることも考えられる。なお地区福祉館に専門職員を配置することは現状では困難であるので、差し当りは地域福祉センターに専門職員を配置することを第一義的に考え、地区福祉館には常駐の専門職員はおかず、地域福祉センターの職員が巡回、指導し地域住民やボランティアと協力して事業をすすめるようにする。

(3) 地域福祉施設と住民参加

地域住民の参加

上記の地域福祉センターなどの地域福祉施設は、計画的に配置されることはもちろん大切であるが、その基礎には、住民自身のニーズと住民の積極的参加がなければならない。

このためにはまず住民のニーズを明確にする調査、そしてこのニーズを解決するための計画、この計画にもとづき地域住民の参加・協力を得て、具体的な活動が展開されていかなければならない。その成果の一つがこれらの施設の造成につらなっていくものである。その意味でこれらの活動は、社会福祉協議会、民生委員等を中心とする地域組織化事業と深いかわりをもつものである。

専門別センターにおいても、もちろん特定のニーズの把握とこれにもとづく必要施設の設置が行なわれること、そしてその運営につ

いては可能なかぎり利用者の希望を入れることは必要であるが、これらのセンターはむしろ専門家集団を中核にした運営に主眼がおかれることになる。その点では地域福祉センターや地区福祉館の場合と異なる。しかしコミュニティ・ケアに連なるこれら専門別センターの機能をより効率的なものとするためには、これらのセンター内での教育、訓練、リハビリテーション等といったことだけでなく、対象者を早期に発見し、さらにその社会的適応及び社会復帰を効果的なものにするためにボランティア、さらには地域住民の協力を欠かすことはできない。その意味では、これらの専門別センターにおいてもボランティアの育成、地域住民との結びつきには格別の配慮が必要なものとなる。

地域福祉計画

このように地域福祉センター、専門別センターは、地域住民のニーズの上に乗って設置、運営されるにしても、これらを上記の地域レベルでのネットワークとするためには、より広い立場での「地域福祉計画」が必要であろう。この計画については地域住民の参加は当然のことであるにしても、その策定は主として公私の機関、専門家集団が担わなければならない。

従来、社会福祉の分野で、この種の計画策定がおくれ、あるいは、保健衛生分野などの連携を欠いているために施設の競合、重複などが一方にみられ、その活動の効果をいちじるしく損っていた。このため保健衛生分野などとの密接な関係を保ちつつ地域福祉計画を策定することについて、格別の配慮が必要であろう。

コミュニティ意識の形成

さて、以上のような地域レベルでの諸施設は、たしかに地域住民の多様なニーズに応えるものであるが、それは同時に、これらの施設利用を通して、地域住民の連帯性を強めることにも役立つことになる。その意味でこ

れらの施設整備計画は、地域レベルでは、計画的意図的移行を目指すコミュニティという考え方に裏づけられる必要がある。上記の地域福祉計画はそれを示すものであろう。

もちろん社会福祉における地域福祉諸施設の造成とその機能は、地域住民のコミュニティ意識の形成とか、これらの施設利用を通して、相互連帯性を強めることを直接には意図するものではない。しかしながら、地域福祉計画の策定、施設の造成についての地域住民の協力、さらにその運営等における地域住民の参加などが十分はかられるならば、新しいコミュニティ形成の一翼を担うことは否定できない。

その意味で、コミュニティ形成のための多くの努力とあわせて、社会福祉の分野においてもなすべきことは決して少なくないと思われる。

3. お わ り に

以上、主として地域組織化活動、地域福祉センターを中心とする地域福祉施設、コミュニティ・ケアを中心に考えてきたが、これらとあわせて、社会福祉行政における第一線機関としての福祉事務所との関係について検討しなければならない。とくに福祉事務所は設立20周年を迎え、従来の生活保護中心の福祉行政から福祉五法を含む行政に転換するなかで、その機構を拡充し、他方では地域住民との結びつきを深める努力を重ねてきているが、今日の激しい社会変動と社会福祉ニーズの多様化のなかで、改めてそのあり方が問われ始めている。この点についてここでは十分に検討することができず、今後の課題として残さざるをえなかった。したがって、地域福祉センターの整備とともに福祉事務所をはじめ、児童相談所、その他の行政機関については、その整備、拡充は緊急に必要なものとなっていること。そしてこの上で、各種福祉センターの民間活動との相互関連について体系的に明らかにされる必要があることを確認し、今後の課題としておきたい。