

武川正吾著『地域社会計画と住民生活』（中央大学出版部，1992年）

高 野 和 良

（1）日本社会のさまざまな分野で「改革」という言葉がもてはやされているようである。政治、経済においてはもちろん、社会福祉も例外ではない。しかし、多くの場合改革されるべき問題点それ自体は、ある程度明らかであるにもかかわらず、実効性をあげた「改革」がなされた例をあまりみることができない。

近年の社会福祉の趨勢が、施設福祉から在宅福祉サービスを基本とした地域福祉にあることはあらためていうまでもない。そして、この地域福祉を実現するために、1989年に高齢者を対象とする在宅福祉サービス（ホームヘルプ・ショートステイ・デイサービスなど）の具体的な整備の基準として、「高齢者保健福祉十か年計画（ゴールドプラン）」が策定されたことも福祉「改革」のひとつの帰結であると考えられる。さらに、1990年に老人福祉法等の改正が行われ1993年4月からは、市町村レベルで抽象的な目標ではなく、需要に基づいて実施すべき福祉サービスの目標値を示す、「老人保健福祉計画」の策定が求められることとなった。社会福祉は「計画」の時代を迎えている。

過渡期にある社会福祉改革の成否を論じることがここでの目的ではないが、そこで掲げられている目標を達成し得るのか、また仮にその目標を達成し得たとしても、はたしてその水準で必要とされるニーズを充足することができるのかどうかについて多くの論議を招いていることから考えても、その実現のためには解決されなければならない問題が山積していることは事実であろう。

ところで、このような多くの改革が難航する原因を、日本社会のかかえる文化的背景や利害集団間の既得権をめぐる対立に求める作業はこれまでも多くなされてきた。しかし、これらの要因に加えて、これまでの「改革」論が正確な現状分析の実施と、それによってのみ導かれる将来展望を十分に提示し得ていなかったことにも大きな原因があるのではなからうか。

以上のことが本書では「計画論ぬきの政策論と政策論ぬきの計画論を超えて」（序論）という言葉によって表現

されている。その含意は、これまでの社会計画論が、（1）現実の社会政策を捨象してそれとの対応を軽視してきた、（2）規範的な議論を欠いている、ということと、その一方で規範的な議論が繰り返されてきた社会政策論においては、目標や達成手段を具体的に検討する視点が不十分であった、という著者の問題意識の表明である。そこから、「政策論の裏付けをもった計画論と、計画論の裏付けをもった政策論」の展開が本書の究極的な目標であると述べられている。

（2）本書の構成は次の通りである。

第Ⅰ部 「社会計画論の問題構成」

第Ⅱ部 「地域社会計画に現れた地域政策と住民生活」

第Ⅲ部 「地域社会計画における住民参加」

第Ⅳ部 「地域社会における人口高齢化」

第Ⅴ部 「高齢社会における地域社会計画」

このように5部10章から構成され、1980年代半ば以降に発表された「社会計画論と地域社会学との交錯する領域に属する」（序論）論文によって編まれている。序論において著者自身による要約が示されているので、それに従いつつ内容の紹介と簡単なコメントを試みる。

第Ⅰ部には、第1章「社会計画における『計画』的なものと『社会』的なもの」が収録されている。ここでは「計画」という行為様式についての歴史的展開過程の検討を踏まえて、一般的に計画行為が「時間」「意識」「意志」「手段」の「合理化」という近代化の過程と不可分であることが指摘される。さらに、「個人計画」「モノ計画」「経済計画」「国家計画」という4つの計画領域が共通して、「社会政策の計画化」という展開をみせ、それまで残余的なものとして捨象してきた「社会」という概念に意義を見出し「固有の計画対象を拡大して社会計画とし、そのなかにみずからを位置付ける」（p. 44）ようになったこと（包括性への志向）が指摘される。さらに、権威主義・パターンリズムへの対抗として「参加」

の重要性が述べられている。以上のように、第Ⅰ部は本書の理論編として位置付けられるだろう。

第Ⅱ部「地域社会計画に現れた地域政策と住民生活」、第Ⅲ部「地域社会計画における住民参加」は、第Ⅰ部で提示された分析枠組みに基づいて、きわめて興味深い現状分析が行われている。この部分がいわば本書の山場であり、60年代から80年代にかけての地域社会計画と住民生活に関する事例が分析対象となっている。

具体的には神戸市の地域社会計画における都市政策の推移が、60年代「産業化」、70年代「脱産業化」、80年代「再産業化」として整理され、それぞれの時代の基本政策が先行する時代に発生した問題への対応策であったことが示される。さらに、特別区である中野区・墨田区、地方中核都市である新潟市・長岡市・大分市、農村地域である金ヶ崎町における地域社会計画が比較検討される。

地域社会は全体社会との関係からいうと、そのなかの小さな（空間的にも、住民の意識においても）全体社会である。このことは、住民が地域社会のなかで生活にともなって生起するさまざまなニーズを充足していくことが可能であることを前提としている。しかしながら、それぞれの地域社会の完結性は、全体社会の変動と無縁のものではあり得ない。これは地域社会のかかえる問題が、全体社会との関係において変化を被ってきたことを意味している。その意味で、ここで分析の対象となる6つの地域社会の全体社会のなかでの類型化が十分に考慮されなければならない。つまり、地域社会の属性と地域社会計画との関係性を明らかにする作業が重要であると思われる。もちろん本書において、この点に関する配慮がなされていることはいうまでもない。

さらに本書でも分析されているように、高度経済成長期の反省にたった生活優先的な地域社会計画が、近年になって再び開発型へと変更されていくのは、地域社会が全体社会との関係のなかでその果たすべき機能を変化させられてきたことの反映にほかならない。その機能を担ってきたのは、これまでは「企業」であり、「行政」でもあった。つまり、これらは開発型の地域社会計画の主体でもある。ところが、この計画によってもたらされたさまざまな矛盾に対して、生活優先型の地域社会計画が策定されたにもかかわらず、「地域住民」や「ボランティアな地域集団」が計画策定および実行過程へ主体として「参加」する道は閉ざされてきた。地域住民の参加なき、地域住民のための計画に実効性が得られるはずはない。そこで、続いて社会計画の不可欠の要件とされる住民参加の問題が、制度的側面と住民の参加行動の両面から分

析されている。

ここでも、大都市（中野区）地方中核都市（長岡市・新潟市・大分市）農村地域（金ヶ崎町）の事例に基づいて、制度的側面からは、地域社会計画の策定過程における住民参加と、実行過程における住民参加のメカニズムが検討され、今後の地域社会計画における住民参加の方向性として、従来型の住民運動の系譜につながる参加形態と、労働運動の発展型である地域レベルにおけるネオ・コーポラティズムとでもいえるべき参加形態の可能性が示唆されている。

さらに、大都市（中野区・墨田区）住民の参加行動が、「政府ないし自治体の意思決定および行為に影響を及ぼすことを目的として行なわれる一般市民の制度的ないし非制度的活動」である「政治参加」と、「一般市民が自主的・集団的に行なっている直接には政治参加を目的としない活動」である「社会参加」（pp. 188-192）のふたつの領域から検討されている。その結果、都市住民の参加行動の規定要因は階層性との関連よりは、むしろライフステージの規定力の方が大きいことなどが明らかにされている。

さて、本書の定義では社会参加の範疇に入ると考えられる福祉的な参加行動のひとつの典型である「福祉公社」型在宅福祉サービスを支えているのは、階層的に上位に位置する40歳代前後の専業主婦、という現実が認められる。そこには企業社会に肉体的にも精神的にも拘束されている多くの男性の姿はみえてこない。したがって、福祉的な「社会参加」へ構造的に導くためには、まず企業に対して労働時間の短縮を働きかけていかなければならないことが想定される。このことは、著者のいう「可処分時間」を確保し、時間の個人による裁量権が回復されるようなシステムを構築することを意味している。このような方向へ現状の企業社会を導くためにも、「ネオ・コーポラティズム」（pp. 175-178）の動向はさらに検討されてしかるべきであろう。

次いで第Ⅳ部「地域社会における人口高齢化」では、高齢化の影響が現実の地域社会にどのように反映されているのか就労と介護という2側面から検討され、高齢者の就労において階層分化が進行していることと、在宅介護に対する問題、すなわち時間的および費用的可能性、費用負担などについての検討が加えられている。

最後に第Ⅴ部「高齢社会における地域社会計画」では、計画策定過程における技術的問題が考察されたうえで、高齢化社会における地域社会計画策定にあたっての具体的な諸問題について述べられる。その問題とは、(1)地域

社会計画の目標水準の設定とその評価のために必要な高齢者福祉サービスに対するニーズ量の推計とその判定基準（ここでは冒頭にふれたゴールドプランで掲げられた目標についての分析も行われ、特養ホームなどの施設のさらなる充実が指摘されている）、(2)地域社会計画をどのような理念に基づいて策定すべきかという規範的問題、である。後者の点からは、これまで社会資本を整備するうえで効果のあったシビル・ミニマムの観点を高齢者福祉に導入することが主張されている。

著者は、冒頭に掲げた「計画論ぬきの政策論と政策論ぬきの計画論」のもつ限界性を克服するための具体的な提言として、高齢化社会状況に対処するためのひとつの方向性をニーズ水準の推計を基にした高齢者福祉のシビル・ミニマムを設定し、これの実現のために地域社会計画を策定することに求めている。たしかに「シビル・ミニマムからアメニティへ」という議論が、社会政策の多くの分野で説得力をもちつつあることは事実であろう。しかしながら、急速な高齢化の進行による対象者の急増や地域福祉への移行などによって、こと高齢者福祉においては事情が異なっており、著者も述べているように、質的整備はおろか量的整備も不十分である現状に対してミニマム基準をどのように設定するかが第一の問題となるであろう。このことは、単なる物財的な充足率をもって基準を設定するのか、高齢者を含む人々の意識面での満足度をもって設定するのか、というミニマム論一般についての問題点とも接続される。いわゆる「日本型福祉社会論」にみられるような過度に自助自立を期待する方向は避けるべきであろうが、物財的な充足率と人々の意識（満足感）が、どのような関係を取り結んでいるのかを明らかにする作業が必要なのではなかろうか。

(3) 以上のように、本書に提示されている多くの論点を、それぞれ「計画」的に解決していくことによって、いわゆる「福祉社会」化への展望が拓かれていくことは

疑いようのないことではあるが、最後に、与えられた知見をふまえて今後さらに検討されなければならない点を述べて、むすびにかえたい。

ノーマライゼーションの理念をもち出すまでもなく、高齢者や障害者をはじめとしたいわゆる「社会的弱者」と一般的に呼ばれる人々のみならず、地域住民がさまざまな肉体的・精神的状態と、多様なニーズをもって基本的に地域社会で共同して生活していくことを望んでいることはしごく「正常」な志向であろう。本書では高齢者福祉に対象が限定されて緻密な分析が展開されてきたのであるが、このような正常な発想に基づくならば、あらゆる地域住民層に対してそれを保障するための方法を講じることが求められてくるはずである。したがって、シビル・ミニマム論についても、各対象者層ごとに個別のミニマム基準が推計され提示されてくることにならざるを得ないであろう。その帰結として、限られた地域社会の資源、それは施設などの物的資源のみならず、ホームヘルパーなどの人的資源までも含めて、それぞれのミニマム基準にどのように配分していくことが最適であるかが問われなければならない。その作業は必然的にミニマム基準間の序列化を招くことになる。

たしかに高齢化によって導かれた状況は深刻であり、高齢者福祉の充実が緊急の課題であろう。しかしながら、極論ではあるがひとつの可能性として、高齢者福祉の充実が結果的に障害者福祉などの水準を犠牲にすることによって達成されるという事態が生じないとも限らない。このことはどのように判断されるべきであろうか。何を重視し、何を放棄するのか。かかる点からも、地域住民の合意形成が必要なのであり、あらためて「参加」の意味が問われなければならないし、そこでは調整機能として行政の果たす役割がさらに重視されることになると考えられる。

(たかの・かずよし 社会保障研究所研究員)