

「社会事業」の復活

—住民と行政の協働による
地域福祉の推進—

日本社会事業大学学長
大橋 謙策



はじめに

厚生労働省に二〇〇七年に設置された「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」の報告書が、二〇〇八年三月に「地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉」と題して出された。厚生労働省が、従来の属性分野毎の社会福祉政策でなく、全ての人が地域で自立生活を営めることを目指して、地域に焦点化させて、属性を越えた横断的な社会福祉のあり方に関し、報告書、提言の類のものを出すのは約四〇年振りである。

戦後の社会福祉制度、思想が様々な「構造疲労」をおこしていることに加え、かつあまりにも急速な少子・高齢化の進展の中で、二一世紀には新しい社会観に基づく新しい社会福祉システムが求めら

れる。少子化や世帯数の減少等により日常生活機能を維持していくことが困難になってきている。限界集落、となる中で、まさに日本の社会福祉、社会保障は崩壊の危機に瀕している。

2 憲法三五条、八九条の枠格からの解放と 住民と行政の協働

他方、戦後日本の社会福祉および社会保障は、憲法三五条、八九条の規定に囚われてきた。公の支配に属さない宗教、慈善、博愛、教育活動に公金を支出してはならない、という規定や憲法三五条及びGHQにより相次いで出された緊急援護に関する指令もあり、かつ明治時代以降の日本の社会政策が後進資本主義国という立ち位置の影響を受けて、労働経済学に引きずられた社会政策であったということもあるのか、いずれにせよ戦後日本の社会福祉政策は、経済的貧困に対する金銭的給付を中心として、行政責任で行なうものとの認識が定着する。

ところで、戦前の大正時代中期から昭和十五年頃までの経済に関わる社会政策の用語としては「社会事業」が使用されていた。その「社会事業」には積極的側面と消極的側面があった。その積極的側面にも二つの機能があり、一つは様々な生活課題を抱え、自立困難な人にはややもすると人生に希望を失い、生きる意欲も喪失している人や生活技術上の、あるいは養育管理上の能力を十分有していない人が多いので、単に物質的救済をしても問題解決につながらない場合が多い。したがって、自立困難な人が主体的に自立生活を行なえるように、その人に直接働きかけ、生きる意欲や生活技術を習得できるようにすることが積極的社会事業であり、それは僕が今日「エンパワーメントアプローチ」であり、今日という社会教育機

能でもあった。積極的社会事業の二つ目の機能としては、自立困難な人に働きかけ、その人の主体性を確立しても問題解決につながらない程に、地域に差別や偏見があり、かつ日常生活圏に必要なサービスがなかったり、社会の制度に欠陥があるなど社会全体の仕組みやシステムが不十分、不合理である場合がある。したがって、地域や社会を変えていく活動を行なうこと（ソーシャルアクション）も重要であると考えた。つまり「社会事業」では今日という社会福祉である消極的側面としての物質的救済もさることながら、より積極的に生活課題を抱えている人の主体性の確立と社会環境、生活環境の改善が重視されていた。しかしながら、戦後の社会福祉は戦前の社会事業の消極的側面のみが目がいき、積極的側面を捨棄した。

1 福祉国家の姿

第二次大戦後の日本は、国家のあり方・国家像の一つとして、揺り籠から墓場まで、「福祉国家」体制の構築を掲げた。一九五〇年の社会保障制度審議会は、一九四二年に出されたイギリスのベヴァリッジ報告（「社会保障及び関連サービスについて」）を参考に、戦後日本の社会保障制度のあり方を構築した。

その社会保障制度体系が、今日大きく揺らいでいる。大量生産方式の、かつ労働集約的な重厚大型の産業構造が変化してきていることや、「男性専業・家庭維持型家族モデル」が変容してきていること等「福祉国家」の制度設計の前提としてきたことが大きく変わり、その体制が揺らいでいる。中でも、ベヴァリッジ報告やその後の社会保障の制度設計の際に想定されていなかった対人福祉サービスが、急速な少子・高齢化の進展や家族形態の急速な変容に伴って必要とされ、介護や養育の社会化が求められ、「福祉国家」体制を揺るがしている。

更には、制度的な社会福祉、社会保障を下支えしてきた、いわば日本の特色であった住民の生活を有形、無形に支える日常生活圏域での地域住民相互の介護や養育に関わる相互扶助的機能であるインフォーマルケアが脆弱ないし消滅してきている。農業に従事し、地域生活を支えていた人々が産業構造の変容に伴い、地域に根ざした活動ができにくくなる同時に、その担い手自身が高齢化し、地域社会全体が脆弱化してきている。それどころか、地域社会全体が高

能でもあった。積極的社会事業の二つ目の機能としては、自立困難な人に働きかけ、その人の主体性を確立しても問題解決につながらない程に、地域に差別や偏見があり、かつ日常生活圏に必要なサービスがなかったり、社会の制度に欠陥があるなど社会全体の仕組みやシステムが不十分、不合理である場合がある。したがって、地域や社会を変えていく活動を行なうこと（ソーシャルアクション）も重要であると考えた。つまり「社会事業」では今日という社会福祉である消極的側面としての物質的救済もさることながら、より積極的に生活課題を抱えている人の主体性の確立と社会環境、生活環境の改善が重視されていた。しかしながら、戦後の社会福祉は戦前の社会事業の消極的側面のみが目がいき、積極的側面を捨棄した。

そのような姿勢は、イギリスの「福祉国家」体制を学ぶ場合にも、過ちを犯したのではないかと思っている。ベヴァリッジは先に述べた「福祉国家」体制のモデルになる報告書を一九四二年に出したが、他方で一九四八年に「ヴォランタリーアクション」という報告書も出している。住みやすい社会を創造するためには、政府が、行政の責任で社会保障体制を整備する必要があるが、他方住民自身が国のために、社会のためにどのようなヴォランティア活動をするかが重要であるとし、行政と住民の協働活動の重要性を指摘している。イギリスの社会福祉の歴史は、行政と住民の協働活動の歴史であり、かつ積極的社会事業を重視した歴史でもあった。

また、戦後日本は様々な制度設計を行なう際の社会哲学、社会思想の上でも一つ大きな過ちを犯したのではないかと思っている。戦後憲法は、フランスの市民革命以降確立してくる近代市民思想を受け入れ、憲法一三条で、個人の尊厳、幸福追求権を謳った。全ての人の自由、平等を保障し、全ての人の幸福追求権を認めるため

には、自由、平等と共に「博愛」が必要であった。産まれながらにして障害があり、労働できない人、あるいは社会契約ができない人の幸福追求権を認めるとすると、そこでは、弱肉強食、や自由放任ではなく、社会的に「博愛」のシステムや哲学を必要とせざるを得なくなる。個人としても、自由と平等の社会生活を謳歌しようすれば、余の自由放任でなく、一定の社会貢献が求められるし、社会的にも救済のシステムを行なう必要があった。だからこそ、フランスは、公の救済は、社会の神聖な義務の一つである。と人権宣言に謳ったのである。しかしながら、戦後の日本では自由と平等は教えてきたが、「博愛」については殆ど教えてこなかった。その結果、カラスの勝手でしょう。的なる思考、行動様式を若者に植え付けてしまい、ボランティア活動や社会貢献、地域貢献活動が豊かになっていないと言つたらいい過まであろうか。

日本は、長年の稲作農耕が作り出した文化であろうが、内と外の使い分けと外なる人への排除、が強く、出る釘は打たれる、音らば大樹の蔭、長いものには巻かれる。といった処世訓を有している。したがって、多くの人が世間体を気にし、行政や上の人の命令に唯々諾々と従い、もの言わぬ農民、としての行動様式を身につけてしまった。そこでは、住民と行政が協働するとか、内、なる仲間内の悪徳葬祭はいざ知らず、外、の社会のために寄付するといった行動、文化は育つてこなかった。

3 住民参画による福祉で街づくり ——「社会事業」の復活——

急速な少子・高齢化に伴い、日本は人口減少時代に入り、かつ全国各地で、限界集落、が創出され、更には一人暮らし高齢者が増大

してきている。このような二世紀の日本にあつては余程意識して生活様式や行動様式を変え、新たな社会観、社会システムを作り上げなければ生活できない社会構造、地域構造になつてきている。それらの社会問題や生活問題を解決するためには、従来の行政依存体質を改め、いわば日常生活圏毎に「地域福祉共済保険制度」といったものを住民と行政が協働して作り上げる「第三の道」とも言われる新しい社会システムを作る必要がある。住民自身が行政依存体質を変え、ボランティア精神を豊かに持ち、社会貢献、地域貢献を行なうことである。そこでは、地産地消を目指したシステム、家族に頼らないグループリビングや地域に根ざしたケアハウスなどの地域生活の共同化、買い物・運送、ゴミ捨て等の「生活のしづらさ」を解消する共済制度等多様な社会サービスを住民の参画による市町村の地域福祉計画づくりを通して実現していくことが重要になる。そのためには、住民の問題発見、問題解決型の社会教育活動を活性化させ、住民の学習能力、判断能力、行動能力を高め、地域福祉の主体形成を確立しなければならない。そのような取り組みは、戦後の「統制行政」を改善し、積極的社会事業と消極的社会事業とを統合させる、まさに戦前の「社会事業」思想の復活、である。二世紀に求められる社会福祉は、かつていわれたような「ドブ」に公金を捨てる。ような物という位置づけではなく、地域を活性化させ、福祉で街づくり、を行なう地方自治体経営の社会哲学になった。超高齢社会を乗り切る社会哲学は、「社会事業」の思想と実践である。