

地域福祉の対象に関する一考察

都 築 光 一

要旨：近年地域福祉に関する期待と関心が高まるにつれて、市町村におけるその役割が大きくなってきている。しかしながらその一方で地域福祉においては、従来その活動を推進していくうえでは、考え方として主体と対象が固定されることなく、混然一体となって展開するものであるという主張が通例となっており、そのため用語による混乱が見受けられ、現場においては戸惑いがついて回っていることも事実である。そこで、社会福祉研究と地域福祉研究における対象と対象者を区分し、その措定の経過を文献によって確認し検討を加えた。社会福祉法において地域福祉は、「地域における社会福祉」である以上、社会福祉の対象と対象者が適用できるかと言えば、地域福祉ではこの原則がそのまま適用できないことが確認され、社会福祉と地域福祉において、対象と対象者の枠組みの設定に「ずれ」が発生しているような印象が見受けられる。社会科学の対象は、社会変動に伴って内容が変質することがある。社会福祉の対象と対象者に関する様々な問題の解消のためには、その発生要因を解消していかなければならない。そのためにも、理論的にも地域福祉を内包した社会福祉の対象と対象者を、再確認し明確にする必要があると思われる。

キーワード：地域の社会福祉、対象、対象者

問題意識

近年において地域福祉は、様々な要因によって、注目度が高まってきている。一つには「地域における社会福祉」という社会福祉法の規定によって定義づけられた点があげられよう¹⁾。また従来の制度に基づく給付の社会福祉から、地域住民の主体的な取り組みによる「活動」に支えられ、給付を行う仕組みづくりを進める方向に、様々な分野の取り組みが転換してきている点もあると思われる²⁾。

地域福祉においては、従来その活動を推進していくうえでは、考え方として主体と対象が固定されることなく、混然一体となって展開するものであるという主張が通例となっている³⁾。この点について、その取り組みを通じて住みやすい地域づくりを進めることを目的に、行政資料において「自助・互助・共助・公助」の仕組み作りを推奨している。しかしここにいう「自助・互助・共助・公助」⁴⁾という言葉は、学術用語としてはまったく議論されないままに、行政文書によって一般化されてきている。そのため用語による混乱が見受けられ、現場においては戸惑いがついて回っていることも事実である。

社会福祉の対象は、考え方としては社会福祉の給付やサービスが必要となっている状況をいうものであり、対象者は当該の給付やサービスの対象者をいうものである。地域福祉は、「地域に

おける社会福祉」である以上、この社会福祉の対象と対象者が適用できるかと言えば、地域福祉はしかし、この原則が一見してそのまま適用できないようにみえることも事実である。すなわち、社会福祉と地域福祉において、対象と対象者の枠組みの設定に「ずれ」が発生しているような印象が見受けられる。

このため社会福祉と地域福祉において実際にどのような「ずれ」が生じているのか、そしてそれはなぜかについて検討し、地域福祉の対象に関する考え方について考察する。

1. 研究目的

社会福祉と地域福祉の対象および対象者の規定に関する内容を明らかにし、「ずれ」との印象を受ける事項に関しその要因を探り、地域福祉の対象に関する考え方を考察する。

2. 研究方法

我が国における社会福祉学研究に関する論文や文献および地域福祉に関する論文や文献を比較検討し、その「ずれ」を明確にする。

3. 倫理的配慮

本研究は、東北福祉大学研究倫理規定および日本社会福祉学会研究倫理指針に基づいて実施した。

4. 研究結果

(1) 社会福祉研究における対象と対象者について

社会福祉の理論においては、対象と対象者が混在しており、これを整理するための議論も未だ十分にはなされていない。

少々雑な言い方はあるが、たとえば貧困は社会福祉の対象であり、貧困のために困難な状況にあり、何らかの給付を行う必要があると思われる相手方が、対象者である。高齢者介護についてであれば要介護状態が対象であり、介護サービスの利用者が対象となる。

社会福祉研究における対象と対象者に関しては、従来から体制による規定、政策に関する規定および「技術論」的規定に区分されている。各々の代表的な文献をみても。

① 孝橋正一による社会福祉理論における対象と対象者

体制による規定としては、経済学的な知見から資本主義の矛盾としての社会問題と社会問題か

ら派生するところの社会的問題を対象として規定し、体制の変革を視野に入れつつこの中で生活上の問題を抱えた労働者を対象者としている。孝橋は、自説における対象論を要約した著書において、「社会事業はなんらかの社会問題対策の一種である。そしてそれが他の社会問題と異なっているのは、そこに独自の対象規定が存在しているからである。」⁵⁾としている。そのうえで孝橋は、その対象は全国民であるはずがなく、基本的には「資本主義的人間関係の基本的な、そして広く厚い層を形成する社会的障害の担い手としての労働者・国民大衆である。」と規定した。そのうえでソーシャルワークを基調とした社会福祉理論を批判しつつ、「資本主義的生産関係のもとに、賃金労働者として階級的に位置づけられた社会成員であり、このような労働者階級に所属する個人とその家族ないしその他の社会集団である。」とした。ここでは、孝橋は労使関係から「労働条件の基本問題の担い手として立っているとき……社会政策の対象が存在する。」とし、そこから「派生する様々の社会的障害の担い手として立っているとき……そこに社会事業の対象が存在する。」⁶⁾と述べている。すなわち、社会事業（社会福祉）の対象を、社会政策の一部として位置付けた。孝橋の理論では、対象は社会的障害であり、対象者はその社会的障害の担い手である。孝橋を中心とした真田⁷⁾ら研究者らがこの立場をとっている。

② 一番ヶ瀬康子・古川孝順による社会福祉理論における対象と対象者

これに対して社会体制の矛盾から生活上の問題を取り上げつつも、体制の変革を求めることよりも、個々人の生活上の困難に対処することを基本とする立場がある。一番ヶ瀬康子は、孝橋による資本主義の矛盾から発生する労働問題というよりも、それ以上に困難を抱えた「生活問題」⁸⁾を対象として捉え、これがわが国では、当時の社会福祉事業法に規定するように「援護育成を必要とするものへの諸活動」が社会福祉事業と説明した。この説明に基づいて考えると、基本的にはその時代その時代の社会福祉制度に定める対象者が、社会福祉の対象者ということになる。一番ヶ瀬康子や古川孝順などのこの立場の主張については、古川が詳細に検討している。そして古川は、こうした一定の状態にある人々以外に、岡村重夫の基本的欲求や三浦文夫のニーズ論を検討したうえで、生活問題の内容をより具体化させ、福祉ニーズとして明確にし、対象化させる必要について述べている⁹⁾。

③ 岡村重夫による社会福祉理論における対象と対象者

岡村重夫の理論は、「技術論」的規定とされており、体制の問題を否定はしないものの、むしろ個々人の社会との関係や家庭生活に着目して、① 社会生活の基本的要求が調和を保っていること ② 社会生活の基本的要求を満たすために、個人が主体的側面を重視すること ③ 個人の社会的役割を援助すること ④ すべての個人の社会関係を援助すること を前提として、社会関係の不調和状態を対象にしている¹⁰⁾。ようするに生活上のニーズに対応する社会福祉のあり方を説く立場である。岡村重夫などを中心とする人々がこの立場に立ち、概ね援助技術の研究者などがこれに呼応している。

④ その後の「対象論」

社会福祉という用語が一般化していくにつれて、その概念も曖昧になり、田中によれば、研究領域も多岐にわたるようになって以降、社会福祉の概念を明確にすることが困難になっていくようになる¹¹⁾。

孝橋や岡村、一番ヶ瀬、古川らの社会福祉理論が構築されて以降、社会福祉領域における対象論議は、必ずしも活発になったわけではない。加えてわが国の社会構造の変化に伴い、従来社会福祉の対象は、資本主義社会の矛盾として出現する社会問題から派生する社会的問題から発生するとした真田は、「社会福祉の対象は、純粹に対象論からだけ析出される範疇としてあるのではなく、対象の性格と政策とで合成された範疇とみるのが妥当」と述べ、「社会福祉の対象論は、社会問題論からだけで解説できるものではない。」¹²⁾とした。さらに岩田は、社会福祉の「対象論」として、社会福祉が取り組むべき「課題としての対象」として理解することは可能であるとしたうえで、① 社会問題論としての対象と生活問題 ② カテゴリーとしての社会福祉の対象とニーズ、資格要件の設定 ③ クライアントかアクターか といった「対象論」から、アクターとしての営為や考えに研究関心を転換していくことが急務であるとしている¹³⁾。

これらの理論では、生活問題と其中で苦境に立たされている個人を対象者とする点において共通した部分がある。一方で生活問題そのものを対象とする立場や、生活問題の原因を発生させている社会体制等を対象としている点においては異なっている部分がある。しかしながら、近年の急激な社会経済の変化を踏まえて、対象論の見直しの必要性が述べられてきていることも、事実として捉えていかなければならないと言える。

(2) 地域福祉研究における対象と対象者について

これに対して地域福祉は、対象と対象者がより不明確となる。まず地域福祉の概念自体が未だ明確にされていない。加えて定説とされるような定義そのものが確立されていない。定義の説明の中には、一つの実践の方向性をのべているものもある。

地域福祉を成立させている基本的な構成要件としては、右田紀久恵が各理論を整理し、① 地域での生活を成り立たせる基本要件 ② 生活上の困難への個別的対応としての構成要件 ③ 両者を関係づけ組織化し計画化する運営要件の三部構成となるとしている¹⁴⁾。そのうえで、地域福祉の理論化に向けて深い考察を巡らせた、岡村重夫、右田紀久恵、大橋謙策の三人を取り上げて検討してみよう。

① 岡村重夫

わが国ではじめて「地域福祉研究」を著したのは、岡村重夫である。岡村は、1970年にイギリスのコミュニティ・ケアの概念を参考に「地域住民の自発性と協同行動によるサービス活動」に本質を有するものと規定した¹⁵⁾ すなわちコミュニティ・ケアという Community とは、「地域住民の自発的協同行動によって成立する地域共同社会」であることが要件であると、Com-

munity Care としての取り組みになるためには、地域住民の自発的協同行動によって成立する地域共同社会における、「福祉の実現を援助する地域組織化活動」であることが望まれるとしている。このことを基本に、岡村は国連の報告書を引用して「障害を持った隣人に対する我々（地域住民）の義務を、社会サービスという枠組みの中で果たすのが、Community Care の本質」¹⁶⁾と述べている。

岡村は、地域福祉の概念化のために、社会福祉固有の視点から論述を進めている。それによると、社会福祉学総論で論じた「生活の主体者たる個人が生活の基本的要求を充足する」ことを基本に、社会生活上の困難、社会関係の制度的側面、社会関係の個人的側面（現実性、全体性、主体性）から概念化を図った¹⁷⁾。そのうえで「社会福祉の主体としての地域社会」を論じたほか、Community の概念を明確にし、地域の組織化を図ることにより具体的な福祉活動の展開理論を著わした。岡村はまた地域福祉の具体的な展開場面を考えたとき、社会調査と社会（福祉）事業調査の違いを述べて、社会福祉の立場からの固有の調査法の必要性を重視した。このほか、社会福祉と社会教育の関係性について取り上げ、ソーシャル・グループ・ワークを例に「生活問題全体を社会的文脈において解明し、学習するような小集団こそ自発的な社会教育の場として最もふさわしい場であろう」とも述べ¹⁸⁾、従来には取り上げられることのなかった地域福祉の実践上の対象とした。

② 右田紀久恵

自治型地域福祉論で著名な右田紀久恵は、「地域福祉を地方自治と表裏一体」としたうえで地域の福祉と地域福祉を区分し、岡村重夫の言う地域住民の主体性に着目しつつ、地域住民の主体論、内発性、自治性を重視する地域福祉論を著わした。加えて右田の地域福祉論は、近年地域福祉への期待があまりにも大きいゆえに「巧妙に体制側にビルト・インされないための、研究視点の設定」¹⁹⁾を目指したのもであった。

その中で右田は、地域福祉の構成要件を整理し、研究対象でもあり実践対象でもある活動区分と、その内容を分類することによって、サービス利用者としての対象者と地域における活動を展開する対象者を明確にしている。そのうえで右田は、「これまでの生存権・生活権の理論を、地域社会で「共に生きる」原理に連動させて、定着させていくことも地域福祉においてこそ可能となり、制度論と方法論の統合となろう。」と述べ、地域福祉の機能について単にコミュニティ・オーガニゼーション理論に包摂させるにとどまらず、生活主体者を原点として捉えてこそ、「自治型地域福祉」の視点が可能となるとしている²⁰⁾。これらを基本として、住民の主体論を内的規定要件とし、「あらたな公共」を公共的営為概念と位置付けて外的規定要件としている。その理由について右田は行政学者の見解を紹介しながら、「わが国における「公共」や「社会」についての概念や用語、実態に、誤りや後進性、未成熟性が著しいことがあげられる」²¹⁾としている。

なお右田は、その地域福祉理論を著わすうえで、あえて「対象者」を基本的には「市民」としている。著書の中では「住民」と表記するも、その内実は「市民」と同質としている²²⁾。こうし

てみると、右田の地域福祉論は、主体としての「市民」を基本とし、制度や政策の「対象者」としてのサービス利用者をも包摂した対象者を念頭に置いて、「地方自治」の成熟を図るための手法としての地域福祉が構想されていると考えられる。

③ 大橋健策

福祉教育で著名な大橋謙策は、社会福祉と地域福祉の位置づけを明確にし「地域福祉は、この社会福祉の考え方と目的を在宅のまま、地域生活の中で保障しようとする考え方であり、その展開のシステムであるといえる。」²³⁾と説明している。そのうえで具体的な活動として自立生活のためのサービス・ネットワークを形成し、必要な物理的・精神的環境醸成のために「社会資源の活用、社会福祉制度の確立、福祉教育の展開を総合的に行う活動」²⁴⁾であるとしている。そして1971年に全国社会福祉協議会が福祉教育の概念を整理したことにより、国が「学童・児童ボランティア活動普及事業」を推進することとなって普及したことを説明している²⁵⁾。そのうえで「地域福祉の主体」を形成するために、福祉教育の課題として ① 地域福祉計画策定の主体形成 ② 地域福祉実践主体の形成 ③ 社会福祉サービス利用主体の形成 ④ 社会保険制度契約の主体形成 の4点をあげ、主体形成の方法としての福祉教育を唱えた。

ここで確かなことは、地域福祉研究においては、「対象者」を「主体（市民）」として位置づけようとする姿勢と考え方である。これは地域福祉研究をまとめた岡村重夫の特徴でもあった。

5. 対象と対象者に関する検討

(1) 社会福祉理論と地域福祉理論の検討結果

1) 社会福祉理論に関する検討結果

ここで確認すべきことは、今日における社会福祉制度等の対象者については、古代から存在していたという事実である。中国においては社倉という備荒蔵制度が発達していたほか、仏教思想においても『唯摩経』における「衆生病めば即ち菩薩も病み……菩薩の病は大悲を以て起こるなり」と述べて、中国でも古くから今日に言う社会福祉制度等の対象者が存在し、この事態に対する様々な対応がなされていたことが確認できる²⁶⁾。またコーランにおいては、生活苦から子どもを間引きすることを禁ずる教えがなされていることが確認できる²⁷⁾。西洋では古代ローマにおいては、困窮者に対する麦の配給制度があったほか、旧約聖書の申命記、ヨブ記およびイザヤ書に対象者に関する記載が残されている。これらのことからいえることは、社会制度は異なるものの、社会の中で困難を抱えながら弱い立場に置かれた人々が、苦しみながら生活していたことだけは確かであると言えよう。すなわち、社会体制のいかんにかかわらず、生活するうえで困難な状況におかれる人々は、どの地域にも国家にも存在していたのである。

この中でも特に象徴的であるのは、社会の一員として子どもが学問の中で理論的に明確に位置づけられたのが、1820年に発表されたヘーゲルの『法の哲学』においてである²⁸⁾ということが

あげられる。この点について権左は、「ヘーゲルは、ローマ親族法が、強力な家父長権により、子供を、売買できる奴隷と同様に取り扱う点を厳しく批判する」と述べている²⁹⁾。イギリスをはじめとするヨーロッパ社会の矛盾を見直すための、社会的価値観の形成に大きな役割を果たした。ヘーゲルはこの著書の中で、ローマ法において親の所有に属する財産と同様に位置づけられている子どもの扱いについて厳しく批判しており、その後も様々な論文で批判した³⁰⁾。このヘーゲルの『法の哲学』において子どもが社会の一員として家族の中に位置付けられたことにより、当時のイギリスの市民社会における貧困にあえぐ家族の子どもたちの存在が、ほかにも要因はあろうが市民社会の矛盾として次第に認識されてきたことも事実である。ヘーゲルの『法の哲学』では、こうした市民社会の矛盾は止揚されて望ましい国家が形成されていくこととされていたのに対して、ヘーゲルの「市民社会」の理論を下敷きにしてスミスらの国民経済学批判を展開し、社会体制の変革を唱えたのがマルクスである点からも、社会福祉の対象としての社会体制は、要因とはなりえても、社会福祉の本質的な対象とはなりえない。このことから社会体制自体は、社会福祉の対象とはなりえないのである。こうした点から一番ヶ瀬康子以降における社会福祉学の理論研究において、「生活問題」に理論展開の軸足がおかれたことは、ヘーゲルが「家族」を社会の単位として認識し、『法の哲学』において社会理論を形成していたことから十分に理解できよう。

では、今日に言う社会福祉の対象と対象者は、家族を中心としたいわゆる「共同生活集団」の「生活の場」にあるのであろうか。岡村重夫や一番ヶ瀬康子をはじめとする社会福祉学の理論においては、基本的に「生活問題」を中心に上げるかたちで理論として形成されている。そうするとどのような理由で、社会福祉の対象と対象者が存在するのであろうか。子どもを社会の一員とする『法の哲学』を著わしたヘーゲルが、従来の社会の価値観を変えたように、社会の価値観の形成の歴史に、その要因をみることもできるのではないかと思われる要素がある。例えば哲学者として名高いアリストテレスは、主著ニコマコス倫理学において幸福な人とは「究極的な卓越性に即して活動しているひと」とし、「そして外的に善に十分恵まれてあるひと」とし、反対に幸福でない人とは「容姿がはなはだしく醜く、または劣った生まれであり、または孤独で子どものいない人はあまり幸福ではありえない」としている³¹⁾。またデカルトは「なるほど人はみな、できるかぎり他人の善をはかる義務があり、だれの役にも立たぬ人間は、きびしくいえばなんの値打もない人間なのである」と述べた³²⁾。これらの著書に明白に意図が示されているように、「市民」というものが基本に示されていて、これに該当しない人々が今日に言う社会福祉の対象者として位置づけられるようになっていくのである。別な言い方をすると、アリストテレスやデカルトにとって「市民」に該当しない人は、そもそも「市民」³³⁾ではないわけであるから、社会にとって人間として認識されていない存在であり、したがって社会が対処すべき問題とされなかったともいえる³⁴⁾。社会が対処すべき存在でなかった以上、社会問題として浮上することはなかったのである。

そしてこれら今日に言う社会福祉の対象者が、段階的にあれ歴史的に取り上げられるように

なるのは、ヘーゲルにおいてやっと近代社会の構成要素としての「家族」³⁵⁾が取り上げられ、子どもの存在が認められたうえで社会が成立するという理論が構築されてからであった。しかしそれでも今日にいう社会福祉の対象者は、常に社会の中で最も弱い立場に置かれた「客体」とされたままであることには、変わりはない。

2) 地域福祉理論の検討の結果

哲学としての要素もありつつ、社会理論としての要素の濃厚な法の哲学は、近代哲学の中心的な理論である。そしてこの法の哲学には、Communityは取り上げられていない。ヨーロッパでは、歴史的にCommunityは自明の事なのである。一方でわが国では、学問としてCommunityを社会の中で位置付ける基礎理論がない中で、ヨーロッパから学問を吸収してきた。このためわが国の社会福祉理論の中において社会の構成要素とする基盤がないため、これまで「地域の福祉」というテーマは構想されなかったと思われるのである。

地域福祉は1970年以降の新しい社会福祉分野の理論である。したがってそれ以前の社会福祉理論の中には、明確な形で理論的な位置づけがなされていなかった。それだけに岡村が他の社会科学の研究者を相手に苦心しながら自己の社会福祉理論の中に位置付けていった点は、極めて象徴的であると思われる。

一例をあげると地域福祉における不可欠の要素として、しばしば取り上げられる重要な概念に、岡村重夫が述べた「福祉コミュニティ」³⁶⁾がある。この「福祉コミュニティ」については、社会福祉研究でテーマとして取り上げられることはほほない。しかし地域福祉が社会福祉の一領域である、または「地域の社会福祉」であるとすれば、本来「福祉コミュニティ」というテーマは、社会福祉における研究の一領域として取り上げられても良いはずである。言葉を変えていうならば、そもそも地域福祉が社会福祉法の規定にあるように「地域の社会福祉」という位置づけになるということを前提とした場合、「福祉コミュニティ」が子どもや障害者や要介護高齢者にとって、どのような意味を持つものとなるのか、対象者の領域を包含した「福祉コミュニティ」固有の実践的意義に関する説明の必要が出てくる。そうでなければ、地域福祉は社会福祉とは別の研究領域ということになるであろう。加えて岡村は「福祉コミュニティ」形成における重要な効果として、地域住民の「精神的紐帯」をあげている。このような住民間に形成される意識を、社会福祉における実践の成果として位置付ける対象領域は、ほかにはないと言えよう。こうした岡村の説は、イギリスの今後の社会福祉政策の方向性に関するシーボーム報告の内容をもとにしたものであった。このように住民主体の地域における社会福祉活動に関しては、従来わが国における社会福祉研究においてはあまり取り上げられることがなかった。それだけに岡村のとなえた「地域福祉研究」は、日本における地域の社会福祉活動の重要性を指摘するものであったと言える。

「福祉コミュニティ」の議論で注意を要するのは、こうした地域住民の「精神的紐帯」という住民意識を取り上げていることである。すなわち精神的紐帯を形成すべき主体であり対象でもあるのは地域住民なのであって、旧来の社会福祉のサービスを必要とする地域住民や福祉サービス

利用者は無論、これらの人々に限らないという点である。

こうした点については、地域福祉においても一つ「福祉教育」があげられる。福祉教育に関しても、必ずしも福祉サービス利用者に限定されるわけではなく、地域福祉の具体的な活動展開の一つとして、位置付けられている。この福祉教育に関して、大橋が研究成果をまとめていることは、先に述べたとおりである。これらの成果は、基本的に地域福祉研究の一部として理解されており、社会福祉研究の一つとして取り扱った「社会福祉原論」等は見受けられない。また福祉教育の普及が図られていった時期について着目すると、岡村重夫が地域福祉研究を発表し、社会教育の重要性を指摘しながら福祉コミュニティを提唱した時期に符合している。この福祉教育も地域福祉理論上は、市民の主体形成に通じる取り組みである。なおこの点については、右田のいう「市民」には別の意味あいも含まれているので注意すべき点である。

(2) 対象と対象者

ここで対象と対象者の違いについて検討してみる。まず対象者とした場合は、対象となる相手方をカテゴリーとして定め、実践段階ではカテゴリーに該当する相手方を特定して言うものである。これに対して対象という場合は、対象そのものが必ずしも明確なわけではない。社会現象であったり、制度であったり、実践そのものを指して言う場合もあり、極端な場合は、対象と対象者が混然として言われる場合も少なくない。

対象と対象者に関しては、社会福祉そのものの取り組みと、その取り組みを必要とする状況とがあり、これにかかわる人のうち制度執行または給付やサービスを提供する人とこれの利用者または必要と思われる人がいるという構図を描くことができるであろう。この中の「給付やサービスの利用者または必要と思われる人」が対象者なのである。すなわち、社会において取り組むべき課題が対象とされるのであって、その課題の中で何らかの支援やサービスを必要とする個人が対象者なのである。その中で地域福祉においては、福祉教育や福祉コミュニティが、地域福祉において取り組むべき課題として取り上げられている。福祉教育の対象となる人々や福祉コミュニティを形成している人々を考えた場合、「従来の社会福祉」の考え方では理解することが難しく、このため地域福祉の理論において「対象者」が整理されていない大きな理由と思われる。岡村が社会教育を重視した点や大橋が福祉教育を重視した点から、従来の社会福祉における「対象」と「対象者」に関する認識のあり方は、より一層検討される必要があると思われる。

またこれに加えて社会福祉の場合は、「給付」や「サービス」という概念が若干広い。具体的にいえば、直接的なサービスに限定されたものではなく、当該のサービスを利用するための相談と、サービス利用のための支援活動までを含んだ概念となっているのである。一例をあげると、「相談」も支援サービスに含まれる。とりわけ介護保険制度における介護支援サービスは、介護支援専門員によるサービス利用のための相談支援のサービスであり、これに基づくデイサービスやホームヘルプサービスに向けた契約の際に、本人の意思決定のための支援を行う場合には、司法

分野の成年後見制度の支援サービスも利用できるように支援するのである。また万一成年後見制度によらない場合であっても、日常生活自立支援制度があり、公共料金等の支払いなどにおいて支援を受ける制度もあるのである。

このように対象と対象者に関して言えば、対象については社会福祉の分野において、社会が取り組むべき課題の中から明確に対象領域を規定すべきであり、その中で解決すべき課題を抱えている個人が対象者なのである。この場合、福祉教育や福祉コミュニティを構成する住民などがどのように位置づけられるべきなのが明確にされていないのは、「地域住民」という集団が対象集団として浮かび上がるため、カテゴリーとしての「個人」が特定されないことに要因があると言えよう。さらには、「従来の社会福祉」にいう支援やサービスの利用者に、福祉教育や福祉コミュニティが位置付けられないということも、「対象者」というカテゴリーに含めることができない大きな理由と考えられる。これは地域福祉が求める「地域社会」の機能にその理由があり、岡村の言う「精神的紐帯」を成立させるためには、大橋の言う福祉教育が不可欠となる。そのために社会福祉における「対象者」とは違った「対象者」を地域福祉には見て取ることができよう。このように社会福祉における対象と対象者と、地域福祉における対象と対象者には違いがあり、「ずれ」があることがいえる。そのうえで社会福祉においても地域福祉においても、対象と対象者は峻別された上で、統合されなければならない。

6. 結論と課題

(1) 文献検討結果

そもそも社会福祉は、地域福祉も含めてどのような状況を対象として、どのように取り組むものなのかがあらためて確認されなければならない。通常社会福祉の対象者は、様々な個人が、社会との関係や日常生活において困難を抱える状況に対して、この困難を解決または緩和することができるよう固有の実践活動を通じて、フォーマルおよびインフォーマルな社会システムにおける給付やサービスを利用できるようになることを基本としているとされる。そのように考えると社会福祉は、社会システムと個人がこうした困難な状況にあることを対象とするということが基本となる。さらに一方では社会福祉理論においては、こうした「困難な状況」の発生要因となっている事象をも含めて、社会福祉の対象とすべきであるとの立場もある。後者の場合は、社会体制等を意識した立場や、これとは違って生活問題の背景となっている社会的矛盾をも含めて系統的に追求すると理解するのが一つの特徴といえる。

社会福祉は、社会の中で生活している個人が、社会生活を営もうとする際に何らかの要因によって困難な状況に至ったときに、社会によって支援をするための仕組みであるとの考え方もある。このように考えた場合、社会の中で困難な状況になる前は自立していたのかどうか、あるいは困難な状況に至ったとしても支援を必要としない場合は、社会福祉の対象者ではないのか、という

疑問が出てこよう。とりわけ先天性の障害を有している人を対象者として考えた場合は、社会体制そのものは直接的には要因とはなっていないことも確認できよう。むしろ糸賀一雄が言うように「なぜ、知恵遅れということが、社会の問題となるのか」ということこそが問われなければならないのである³⁷⁾。加えてこのような問いは、古くから存在した問題でもあった。とりわけ社会福祉という取り組みが、近代社会に至ってから社会の発展とともに、その取り組みの必要性がでてきたというわけでもないことも確認できよう。

そのような中で社会福祉学をまとめた岡村重夫が、地域福祉という一つの社会福祉研究の分野の存在を唱えた。それに加えて右田が「自治型」の地域福祉研究を唱え、「自治」という一つの価値観から「住民」という固有の存在の要素を、内発性や主体性、自治性を有するものとした。こうした点から地域福祉にいうカテゴリーとしての「住民」が、一定の規範性を有する存在となったのである。「地域」と「地域住民」は、地域福祉論において重要な構成要素となっているものの、社会福祉理論においては、明確に位置づけられた形にはなっていないという点で、「対象」と「対象者」に「ずれ」が生じている。

(2) 社会福祉の対象と対象者の発生要因

わが国を含めて、世界各国の法律に規定する「市民」には、そもそも社会生活を営むための様々な要件を備えることが求められている。そのように考えてみると社会福祉の対象者は、社会を構成する人間の基本的な考え方に、そもそも含まれているのか疑問がわいてくる。アリストテレスやデカルトおよびルソー³⁸⁾の著書には、当時の社会的な価値観が色濃く反映しており、今日に言う社会福祉制度の対象者を基本的に含まないことを前提とする考え方が明確に記載されている。このことから少なくとも規範的な意味では、今日に言う社会福祉制度の対象者は、つい最近まで社会を構成する「市民」に含まれてはいなかったと史料される。そのように考えると、社会福祉という学問的にも行政の分野においても、一つの領域として形成されてきたのは、歴史的に社会の中で例外となる人々をなくす取り組みの必要性が認識されるようになってからになると理解することは、ごく自然なことであろう。すなわち、近代以降において世界的な動きとしては、社会福祉の取り組みの推進を認めない立場は、社会の矛盾がもたらす不公平や不平等という未熟な社会の現状を是認することに通じるばかりでなく、その要因となっている社会システムを、改善さらには改革していこうとする努力に対する抵抗と見做されることとなる。その好例は、ヘーゲルが『法の哲学』において子どもを位置づけ、これによってヨーロッパ社会において児童の存在が、社会において価値あるものとして見直されるようになった点があげられよう。そのために先進諸国においては民主的な国家の形成のためにも、憲法等においてあらゆる国民の人権とその生存を保障することを規定するようになった。しかしこれは、規範的な意味においてである。

このように規範的な意味においては、社会福祉に関しては、すべての国民の権利としてその生活が保障される形式が整っており、普遍的な価値として認識されているかのように見える。しか

し現実には、先に述べたように社会生活を営む上においては、社会が個人に対して、社会生活上の必要な条件（能力）を要求している。この社会からなされる個人に対する要求が、社会のシステムが高度化すればするほど、複雑なものとなってきており、このため社会からの要求にこたえることができず、社会との結びつきを失っていく人々が構造的に発生するのである。本来、社会が求める人間像以上に、日常生活を営む個人は多様なのである。その多様な個人に対して、社会のシステムが対応できていないがゆえに様々な問題が発生してきており、このため社会福祉は個人や慈善事業として取り組まれてきた歴史から、社会システムとしてこれに対応する一分野として、近代社会が発生して以降確立されてきていると言えよう。したがって総合的な意味で、多様な個人と未完成な社会の関係が内実の伴った内容となり、一人として社会の中で例外となる人の発生を解消できない限り、少なくとも消極的な意味で社会福祉の取り組みに関する意義や価値は、揺らぐことはない。こうした点から社会福祉の取り組みは、社会の成熟に向けた実践として、人々の生活を支援する取り組みの一つであるということが言えるであろう。そのように考えると、福祉教育や福祉コミュニティは、社会の成熟を地域社会から具体的に取り組む活動であると言えよう。したがってこうした社会の課題に取り組むという点で、福祉教育や福祉コミュニティも社会福祉の課題であると捉えると、「地域住民」が従来とは違った観点からのカテゴリーとしての社会福祉の対象者ということができるといことになる。

(3) 社会福祉と地域福祉の対象と対象者

どうしてこのように社会福祉と地域福祉において、対象や活動領域の違いが発生しているのだろうか。それは社会福祉学の研究過程において、具体的な実践を展開する諸要素の中に、「地域」が想定されてこなかったからである。無論、市町村という機関があることや、サービス利用者サービスを提供する事業者の存在などは認識されていた。しかし社会福祉学研究の理論形成がなされていた第二次世界大戦後において、社会福祉の制度創生の際にその具体的な実施のあり方としては、そのほとんどが機関委任事務とされていたことが大きく、このため市町村の権限が小さく、これゆえに「地域」の存在意義が極めて希薄であった。また社会福祉の本質を追及するものの、基本的には個人と社会や国家という構図の中で、多くの研究者によって様々な学説が唱えられていった。こうした経過において、年々社会福祉の制度が整備されていく中で、社会保障制度審議会が打ち出した「給付・サービス提供」としての社会福祉の考え方が定着していった。現在でも制度としての社会福祉と、これを具体化した「サービスシステム」としての地域福祉を基本とする考え方が存在することも事実である。

ヨーロッパやアメリカにおいては、日本にいう社会福祉に関する研究においては、多義的ではあるものの「地域」が制度的にも理論的にも実践的にも、明確に前提となっている。したがって我が国のように「社会福祉学」と「地域福祉論」が研究領域として分立することはなく、日本にいうところの「社会福祉学」で統一されているのである。わが国においては、社会福祉制度が形

成され、その制度形成に並行して、社会福祉の理論が構築されていった。日本で初めて地域福祉研究を著わした岡村は、自らの社会福祉研究成果に加えて、「地域」を社会福祉学体系に含めることによって、自らの理論体系の中の実践的要素等を高めたのではないと思われる。そればかりでなく、社会福祉は制度のみにて支援されるのではなく、そもそも生活上の困難は地域で具体的に問題が発生しているのであるから、問題解決も地域において具体的に図ることができるようにするために、地域における活動のための理論の構築を行おうとしたものではないと思われる。

しかしそれだけでは一番ヶ瀬や古川が言うところの、社会福祉における社会制度に働きかける機能を説明できない。すなわち社会福祉理論としての岡村の説だけでは、社会への働きかけが理論的に描けないという点について、社会福祉関係の研究者間において「社会問題そのものをとらえる視点は無い。」³⁹⁾との指摘が、少なからず存在する。また地域福祉理論においては、基本的に社会に働きかける機能を説明する理論が形成されるまでには至っていない。そうした中で、政策と実践の双方を社会福祉学研究の対象とすべきであるという点から、従来の社会福祉理論に明確にはされてこなかった住民や福祉コミュニティ、福祉教育を加えなければならないことは確かであろう。一方で地域福祉の研究においては、政策を批判的に研究するという課題が残されていると思われる。これは特に、先に示した岩田が、社会福祉研究は「流行の」問題を後追いつける研究が多いと指摘している点からも、課題とすべきであると言える⁴⁰⁾。こうした点からいえることは、近年の社会変動において社会福祉の枠組みが揺らぐ中で地域福祉の重点化が急速に進み、対象のとらえ方にずれが生じるようになったということである。そのことが未だに見直されることのないままに、今日に至っているという実態があると言えよう。対象を措定することは、社会福祉学をどう認識するかに通じると田中は指摘する⁴¹⁾。そうした点から考えてこんにちでは、社会福祉学を再検討する必要性が生じてきていると言えるであろう。

社会科学の対象は、社会変動に伴って内容が変質することがある。これについては、社会福祉も同様であり、現在の日本では、これが劇的に変化していると言えよう。社会福祉の対象と対象者に関する様々な問題の解消のためには、その発生要因を解消していかなければならない。そのためにも、未だ対象と対象者を措定することが困難となっている地域福祉を内包した社会福祉の対象と対象者を、理論的に明確にする必要があると思われる。

注

- 1) 社会福祉法研究会『社会福祉法の解説』中央法規、2002、p 58-60.
- 2) 厚生労働省が平成 27 年 9 月 17 日に示した「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」や、2015 年に改正された介護保険法において示されている「介護予防・日常生活支援総合事業」などにおいて、関連する資料にしばしば「自助・互助・共助・公助」などの用語が散見され、市町村においてはこれの用い方にばらつきがみられることも事実である。
- 3) 岡村重夫は、その著書『地域福祉研究』（柴田書店、1970）において、社会関係の個人的側面の主体性を重視し、対象者を客体扱いせず、主体的に関わることを可能とする地域福祉活動の

重要性を強調している。このような主張は、右田紀久恵や牧里毎治らにも見受けられる。

- 4) 注2に同じ。
- 5) 孝橋正一『社会科学と社会事業』ミネルヴァ書房, 1969, p 130.
- 6) 孝橋正一: 前掲書, 1969, p 141.
- 7) 真田是「社会福祉の対象」『社会福祉論』有斐閣, 1968, p 35-48.
- 8) 一番ヶ瀬康子『社会福祉事業概論』誠信書房, 1964, p 22.
- 9) 古川孝順『社会福祉学』誠信書房, 2002, p 130-132.
- 10) 岡村重夫『社会福祉学総論』柴田書店, 1958, p 140-142.
- 11) 田中治和「社会福祉とは何か」岡村純一編『新版社会福祉原論』第一章: 法律文化社, 1998, p 5-15.
- 12) 真田是「社会福祉の対象」『社会福祉論』有斐閣双書, 1975, p 46-47.
- 13) 岩田正美「社会福祉における対象論研究の到達水準と展望—対象論研究の視覚—」『社会福祉研究』通巻80号記念特大号: 鉄道弘済会, 2001, p 27-33.
- 14) 右田紀久恵『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房, 2005, p 30.
- 15) 岡村重夫『地域福祉研究』柴田書店, 1970, p 5.
- 16) 岡村重夫: 前掲書, 1970, p 4.
- 17) 岡村重夫: 前掲書, 1970, p 20.
- 18) 岡村重夫: 前掲書, 1970, p 242.
- 19) 右田紀久恵『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房, 2005, p 64.
- 20) 右田紀久恵: 前掲書, 2005, p 8.
- 21) 右田紀久恵: 前掲書, 2005, p 14.
- 22) 右田紀久恵: 前掲書, 2005, p 2.
- 23) 大橋謙策『地域福祉』放送大学教育振興会, 1999, p 32.
- 24) 大橋謙策: 前掲書, 1999, p 33.
- 25) 大橋謙策: 前掲書, 1999, p 97.
- 26) 吉田久一『日本社会事業の歴史』勁草書房, 1981, p 17-25.
- 27) 藤本勝次・伴康哉・池田修訳『コーラン』世界の名著第15巻: 中央公論社, 1967, p 34 (解説) p 275. コーランのメッカ啓示17章夜の旅の草第31節では「貧困を恐れておまえたちの子どもを殺してはならない。」とされている。藤本は貧困による間引きが、「マホメットにとって許しがたいことであった。」と解説している (p 34)。
- 28) ヘーゲルは「子どもは即自的に自由な者であり、その生命はひとえにこの自由の直接的存在に他ならない。だから子どもは他人にも両親にも、物件として所属するのではない。」と述べ、子どもを家族の成員として位置づけ、かつ「子どもは両親の家族資産で扶養され、教育される権利を持つ。」として権利の主体とした。(ヘーゲル: 藤野渉・赤澤正敏訳「法の哲学」『ヘーゲル』世界の名著第35巻: 中央公論社, 1967, p 401-402.)
 なお、ヘーゲルの『法の哲学』は、当初プロイセン帝国の国家主義を支持するものであるとか、ナチス政権までのドイツのナショナリズムに責任があるなどと言われてきた。しかし1957年に革命後の市民社会を理論化した哲学者として評価したりッターをはじめ、その後において『法の哲学』についてはリベラリストとしてのヘーゲルが、「自由に関するリベラリズムをめぐっての道徳哲学ならびに政治哲学の歴史における重要な範例だと考えている (ロールズ『哲学史講義下』2000, p 474)」という評価に至っているほか、同書においてロールズは代表的な著書『正義論』を執筆する際にもヘーゲルの『法の哲学』から多くを学んでおり、ヘーゲルを「斬新的な改革に共鳴するリベラリスト」と評している。
- 29) 権左武志『ヘーゲルとその時代』岩波新書, 2013, p 121.
- 30) 「ローマの子どもが父親に対して奴隷の関係にあったことは、ローマの立法にこの上ない汚点を付けた諸制度の一つである。」など、その著書の随所にローマ法を批判する記述が見受けら

れる。(ヘーゲル：藤野渉・赤澤正敏訳「法の哲学」『ヘーゲル』世界の名著第35巻：中央公論社，1967，p 403.)

なお、子供に対する教育の必要性を説いたのは、ロックの『統治二論』が最初であり、次いでルソーの『エミール』がこれに続くが、いずれも当時のヨーロッパで一般的であったローマ親族法を変更するには至らなかった。これを修正させるに至るには、ヘーゲルを待たなければならなかったのである。

- 31) アリストテレス：高田三郎訳『ニコマコス倫理学 上』岩波文庫，1971，p 48.
- 32) デカルト：野田又夫訳「方法論序説第四部」『デカルト』世界の名著第22巻，昭和42年，p 213.
- 33) 古代ギリシャ以降，古くからヨーロッパではシチズンシップ（市民になること）が重要なテーマとされて議論されてきていた。（ハンナ・アレント，志水速雄訳「革命の意味」『革命について』ちくま学芸文庫，1995，p 41.）同様の趣旨については，「文明とは，英語ではご存じのようにシヴィリゼイション（civilization）と言う。「シヴィル」とは市民の事である。したがって直訳すれば，文明とは「人が市民になること」である。」（八木雄二『神を哲学した中世』新潮選書，2012，p 21.）などにも説明されている。
- 34) 木田は「ヘーゲルは，晩年の『法哲学講義』の序文の中で「理性的なものは現実的であり，現実的なものは理性的である」という有名なテーゼーしばしば（二重命題）とよばれる一を提出しているが，これは言うてみれば，理性の認めるものだけが現実に存在する資格を持ち，したがって現実に存在するすべてのものは合理的」であることを解説している。（木田元『わたしの哲学入門』講談社学術文庫，2014，p 328.）
- 35) 国家の単位としての「家族」は，アリストテレスが『政治学』に位置付けている。しかしアリストテレス自身が『ニコマコス倫理学』第九卷第十章で述べているように，何事にも適切な規模というものがあって，国の場合は「十人からではポリス（国）は生まれえないし，また十万人もおればもはやポリス（国）ではなくなる」と述べて，そもそも理論の前提となる国家観がヘーゲルとは違っている。また「家族」の姿にしても，アリストテレスの前提とする「家族」は，強大な父権（アリストテレスは「国家でいえば君主制」と述べた）を前提としており，ヘーゲルが批判していたローマ法が形成される背景となった「家族」がそこにあり，ヘーゲルの言う「家族」とアリストテレスの言う「家族」は明確に違いが認められる。
- 36) 岡村は，当時の国連の当事者や東京都社会福祉審議会による「Community care」推進の説明が，居宅支援の方針が人間的処遇であり効果的で経済的でもあることを強調していることに対して，「地域住民の参加・発意による協働社会体制がなければ，そもそも Community care の概念は成立しないのである」と述べた。（岡村重夫『地域福祉研究』柴田書店，1970，p 5.）
- 37) 糸賀一雄『福祉の思想』NHK ブックス，1968，p 10.
- 38) ルソーは，その著書『エミール』において，「父親は子供を選ぶわけにはいかないし，神の与えたもうた家族の中でえり好みをするのは許されない。」としながらも，「わたしは，病弱な腺病質な子どもは引き受けたくない。自分自身にも，また他の人にも益のない生徒はまっぴらごめんだ。……そんな生徒に無駄な労力をかけたところで，社会の損失を二倍にし，社会から一人で済むところを二人奪うだけではないか。……わたしの才能は，そういうところには向いていない。わたしはただ死ぬまいとしか考えていない人に，生きることを教えるすべは知らないのである。（戸部訳『エミール』『ルソー』世界の名著30，中央公論社，p 372-373.）と述べている箇所が見受けられる。こうした点も，当時の時代背景を投影したものと受け止めることができる。
- 39) 岩崎晋也「学問としての社会福祉の展開と課題」『社会福祉研究』通巻第130号，2017，p 30.
- 40) 岩田正美「社会福祉における対象論研究の到達水準と展望—対象論研究の視覚—」『社会福祉研究』通巻80号記念特大号：鉄道弘済会，2001，p 29.
- 41) 田中治和「社会福祉学対象論の基本問題」『東北福祉大学研究紀要第28巻』通巻31号，2004，p 38.