

福祉における最近の事例と民間活力

山田瑠璃子

一 はじめに

行政にも企業経営的な考え方が必要であるということが最近いわれ始めている。特に利益追及にはかかわりのないものと思われた分野—福祉の分野—にこの考え方が導入されたのである。私も過去に数年、社会福祉関係の仕事に従事したことがあ

い。

二 社会環境の変化

① 高度成長から低成長へ

第一次の石油ショックは、それまで安定していた既成の秩序価格体系を崩し、大きな時代の変化をおこさせた。

特に経済面では、高度成長期から低成長へと移行した。それに伴って、所得の増大、多額の税収入を期待することができなくなり、国、地方財政に財源不足を生じさせた。

しかもこの構造的変化は、国、地方を通じ、今後も長期的に続くものと思われる。しかし、財政が苦しいからといって、行政の役割を放棄することはできない。行政においても、発想の転換が迫られたのである。

② 高齢化、核家族化、福祉ニーズの変化

我国の人口構成の特色は、高齢者の増加である。しかもそれは、ますます進行する状況にある。「よこはま21世紀プラン」では、概略「六五

歳以上の高齢人口は、昭和五十五年の六・一%から昭和七十五年の一五・〇%へと急激に上昇する。これに

対して〇歳—一四歳までの年少人口は、二十四・三%から一四・九%へと比率は低下する」とある。二十一世紀は数少ない若者が、多くの高齢者を支えなければならない時代となる。

核家族については、人口の都市への集中により、若年層夫婦に発生していたが、高齢化社会にあつては、老人夫婦の核家族化や、独居老人の増加が生じるようになる。そしてこ

一 はじめに

二 社会環境の変化

三 新しい福祉—民間活力の導入

四 行政と市民の役割分担

五 活力ある福祉社会へ

のことは、これまで以上に家族機能の社会化をうながし、更に、女性の高学歴化、及び社会への進出はこれに拍車をかけ、教育や医療と同様、保育、扶養までも社会により依存するようになりつつある。

高齢化、核家族化は、一時期老人施設や保育所の増設を進めたが、社会的需要の方が供給を上回り、いくら建設しても需要に応じきれない状況であった。それとともに福祉は施設の設置だけでは解決されないことが判明し、もっと人間的な優しさや、ふれあいのある地域福祉の充実、在宅ケアの見直しがなされるようになった。そして複雑多岐にわたる市民ニーズに対処するためには、行政によるサービスだけでは法制その他の制約があり、十分とはいえない。多様多彩の内容がなければならぬ。

そのためには、市民の自立・民間のエネルギーの活用、個人・団体・企業と行政の連帯、福祉サービス水準の向上等の内容による新しい福祉へと拡大されなければならない。

⑤—企業と福祉

元来社会福祉は、相互扶助による富の分配であつて、利益を追求する企業には受け入れられないものであつた。したがつて福祉関係の産業は、過去には目立ったものがなく、身体障害者の義手、義足等限られた

ものを公益法人が製作していたように思う。しかしその後、企業においては、老人問題や身体障害者等の社会進出に伴い、日常生活用具の改善、身体障害者向け乗用車ならびに点字ブロックの生産、福祉住宅や二世代住宅への取り組み、保育所建設、福祉タクシーの出現等が行われるようになってきた。更に新しい動きとして、経済、社会状況の変化に伴つて、たとえば、保険会社の新しいメニューに年金付生命保険が加えられるようになった、企業ベースにおいても福祉へのとりくみが、今後ますます多様化すると思われるものである。ここにおいて福祉は行政のみが行うものという考え方は修正されねばならないし、逆に行政は、福祉にかかわる事業をとりいれ、体系

化せねばならない。そして、行政の行い分野を、明確にしておく必要がある。

三——新しい福祉—民間活力の導入

①—コミュニティと福祉

高度成長期の物質的繁栄と、都市への人口の集中は、地域連帯を希薄化し、種々の矛盾を生じさせた。社会が落着き、基盤が整備されるとともに、その反省にたつて、社会連帯を確保し、自治の精神を強化しようとする傾向が各地であらわれてきた。まちづくり、福祉サービス、その他の面で、地域に、または地域をこえて、主体的に働きかけようとする動きが市民の間に活発化してきたのである。この背景には、次の要因が考えられる。

第一に、産業の高度な発達により、物は豊かになったが、反面、労働や社会生活での矛盾は、経済の合理性追求だけでなく、人間性の回復を求めるようになってきた。

第二に、生産性の向上により、個人所得の増大、自由時間の増加が生じ、余暇活動が行われるようになった。

第三に、人口の定住化は、生活の拠点としてのわが街を意識しはじめた。

第四に、女性の社会参加が活発化してきた。

わが街を良くしようという市民の意識は、ボランティアとして種々のグループをつくり、地域での個性ある活動を行っている。青少年の育成活動、障害児への訓練指導、一人ぐらし老人への給食サービス、その他さまざまな活動である。ある給食サービスグループについては、食生活改善運動から発展し、給食を通じて老人間の交流をはかるほか、保健所の協力を得て健康について話しあったり、保育所での開催により、異年齢間の交流も行われ、その活動はユニークである。

「まちづくり」「福祉」について従前は行政の範ちゅうという認識が強かった。しかし、定住意識が高ま

り、地域の問題を解決し、よりよいまちづくりを行うのは、行政だけでなく、主役はむしろ地域住民であるという考えに変わりつつある。また行政の側でも、市民本位の市政、安全で快適な市民生活の実現を図るために、そして福祉水準を高め、よりきめの細かなサービスを行うためにも、市民の力、エネルギーを期待し、行政、市民共同の新しいまちづくりへと展開してきたのである。そして更に都市を支える新しいサービス産業や、福祉の分野に入ってきた企業をも含めた連帯のまちづくりへと発展したのである。

本市における「福祉の風土づくり」はその現れであるともいえよう。老人、子供、その他の社会的弱者といわれる人たちが、困らないで生活できるよう、ソフトな面とハードな面で、心豊かな福祉社会を築いていくもので、昭和四十九年度から推進している。ハード面では、駅、道路における点字ブロックの設置、公共施設入口のスロープ化、身障者用トイレの設置その他がある。また

昭和五十二年には福祉の都市環境づくり推進事業がはじまり、重点整備地区整備事業―横浜駅を中心とした半径一キロメートルの地域及び、横浜駅―三ツ沢公園、東神奈川駅を結ぶルート―や、車いすガイドマップ、PR映画の作成等が行なわれ、更に内容の濃いものとなっている。しかしせっかくなハードな面で立派な設備ができて、設備が使いがらかり、どこにあるかわかりにくい場所であったり、障害者が、ちょっと手をさしのべてほしいとき、周囲で優しい心づかいを示さなかったりしたのでは、福祉を達成することにはできない。「福祉の風土づくり」は、

市民一人一人が、また地域や企業、行政が一体となつてつくり上げるものである。そしてそれらが有機的に作用し、住みよい、温みのあるよこはまの街を形成するものである。

②―在宅福祉サービス供給組織

福祉ニーズの多様化に伴い、行政による救済的な福祉では行き詰まりが生じ、民間エネルギー活用による

新しい福祉供給組織への要求が生じてきた。

前記ボランティア活動も、民間活力の大きな供給分野である。しかしながら、多種多様なボランティア活動は、必ずしもコミュニティケアとして提供されているものではない。そして複雑多様なニーズにただちにそえるものではない。

新しい福祉は「だれでも」(普遍性)、「いつでも」(既応性)「なんでも」(総合性)「どこでも」(近隣性)という四つの特色を必要とするものである。この要件を具えるためには、独立した供給組織をつくり対応していくことが必要で、最近では準公的団体を通じて、福祉サービスを充足していこうとする気運が生じてきた。

この在宅福祉サービス供給組織については、おおむね次の要件をもつものである。

・サービス・メニュー

複雑、多様なニーズに対し供給するサービスは総合的であり、かつ選択性を有する。

・社会資源の活用

サービス提供を効果的・効率的にするために、制度化された既存の社会資源や、未利用の社会資源の活用。サービスの担い手

多面的ニーズに「いつでも」「なんでも」対応するためには、単なるボランティアではなく、専門的な知識、技術を有する者でなければならぬ。しかしニーズが時間的にも、内容的にも種々まちまちであることを考えると、フルタイムの福祉職だけではなく、パートタイムの福祉職も必要であり、またボランティア協力員もあつた方がよい。おおむねこのうちのどれにするか、または三つの組合せにより実施されている。

・サービスの費用負担
間接経費は基金の利子運用で、直接処遇サービスは、原則的に利用者負担とし、低所得層には公費負担枠を設ける。

・運営
市民参加により運営を行う。

△財団法人横浜市ホームヘルプ協会
△

昭和五十九年十二月発足した公私協同のホームヘルプサービス供給組織である。サービスの対象は、ホームヘルプサービスを必要とするすべての者である。有償ボランティア制度を導入し、幅広い市民参加の運営により、行政ではできにくい分野を、積極的、専門的、永続的にとりくみ、そのうえ行政の補完的役割をはたす機能ももっている。婦人の社会進出意欲や、余暇時間の増加によって、労働力の供給面からも、高齢化時代のサービスとして存在意義は大である。

△武蔵野市老後保障制度▽

この事業は、三つの柱をもつ。
①老人の居宅生活に必要なサービスの開発②前記の有料サービスを購入する資金のない者に対し、資産を担保に融資を行う③資産をすべて消費した者に対する救済機能をもつ。

事業の運営主体である武蔵野市福祉公社は、主として①の業務を行い、②③については、市が別途「福祉資

金貸付条例」を制定し、市の拠出金や、市民からの寄付金の受入を留意する。この有償福祉は全国でも初の試みであり、国際的にもユニークなものである。しかし「金持優先の福祉」「福祉格差をもたらすもの」という批判もある。そのほか遺産相続問題もあり、難しい面をかかえているが、優秀なスーパーバイザーの指導の下で、ホームヘルパーや、有償ボランティアを利用して、老人が地域で一生をすごせる総合的メニューを用意しようと努力している点では、新しい時代に対応する福祉といえよう。

③—障害者の自立、社会参加

民間活力を考える場合に、障害者やその他のハンディをもつ人々を無視することはできない。憲法十四条で、国民の誰もが平等権を保障されている。したがって、教育、訓練、労働面においても、心身障害児者へのとりくみが、積極化してきた。特に一九八一年の国際障害者年を契機として、障害者の自立や、社会参加

が、社会的にも認識され、また、障害者自身にもより強い自覚となり、行動が活発となった。市街や職場進出はもちろんのこと、区民まつりやその様々なイベントにも参加し、行事の一端を担うなど、市民との交流の機会も増し、地域での障害者に対する理解も少しずつ根づき始めている。「よこはま21世紀プラン」は、

第三部事業計画の中で、障害者に対する長期目標として、基本方向を示している。

①障害者の完全参加と平等の実現をめざす。

②障害者の社会参加の場をひろげ、障害者との相互理解による福祉社会をつくる。

③医療、雇用、所得、余暇などにわたる総合的な援助のシステムを確立し、障害者が自立できる社会をつくる。

④医療援護、地域療育との連携のもとに、養護教育を充実する。

特に障害者にとって、①と②は大切な目標であって、そのために、③と④で身障者をとりまくすべてのも

のが、理解と援助を行い、一体となって社会福祉を築こうというのである。

障害者、特に身体障害者については、ハンディをもつ部分を補えば、健常者とかかわるところがないわけで、時によっては健常者以上の力を発揮することがある。医療や、補装具、日常生活用具、社会環境の発達整備によって、健常者と変らぬ生活行動をとることも可能であり、高度に発達した現代の文明社会にあっては、なおさらである。しかし、まだまだ社会一般では、障害者に対する偏見は残っている。これをなくすためにも、障害者の自立には行政だけがかわるものではなく、障害者自身が自立する意思をもち、また市民の一人一人、地域社会、企業のすべてが障害者にかかわり、理解・援助を行うことが大切である。

一般にハンディキャップをもつ人々たちについては、家族の役割は大きいものである。過去においては、障害者は家の中に閉じこめられ、外部との交流はなかったのである。しか

し、外に出て障害者やその他の多くの人とふれあうことは、仲間づくり、機能回復訓練、なやみごと相談、自立、社会参加にもつながるものである。そしてこれは、障害者だけの問題だけでなく、家族の問題でもある。

家族は自己の問題ともあわせ障害者を外に出し、多くの人々と接触させる第一義的重要な役割を担うものである。

第二義的役割をはたすものは、組織である。地域には、障害の内容、程度、目的その他により、多くの団体がある。そこでおおむね、会員家族相互の親睦、なやみの相談、はげまし、訓練、レクリエーション、会報の発行、情報の伝達等を行っている。団体への参加は、一人ではできないことを集団で助け合いながら、共に歩むことができることに意義がある。そしてバザーによる団体運営費の確保、文化祭、シンポジウム開催による障害者問題の社会的理解へのPR、ハイキングによる自主訓練会、他の団体や健常者と街づくり

に参加するなど、多くの団体は活動が活性化しつつある。

ここで、活動する障害児者の団体について若干ふれてみたい。

△心身障害児地域訓練会▽

通園施設の不足、幼稚園・保育園の受入体制の不足から、地域ケアの一環として、心身障害児とその保護者により自主的に組織された団体で、市内に約五〇団体ある。機能回復訓練、作業訓練、レクリエーション等を行い、その活動の場は地域の幼稚園、保育園、地区センター、活動ホーム、プール、公園等多様である。

△障害者地域作業所▽

義務教育終了後の重度障害者の生活訓練、軽作業の場として、昭和五十二年度に発足。自主作品の製作や、企業の下請け作業のほか、生活訓練を行っている。作業所の建設や、その後の運営については、募金活動、バザー等を通じ、地域とのふれあいをもつなかで、目的達成にためている。現在二六カ所存在する。

△財団法人横浜市在宅障害者援護協会▽

障害児者と家族への地域の理解、啓発、障害児者と家族の意識改革を目標として設置された団体であった。行政では対応しにくい多様なニーズに対処している。前記の訓練会等に対し、設置運営への助成を行うほか、指導員の研修、障害者等の海外派遣、調査研究、機関紙の発行等がある。財源は、本市よりの補助と自主財源でまかなう。

△ワーキングセンター▽

国電関内駅周辺で「さわやか運動」のマークのついたユニホームを着た若者の清掃作業を見かける人は多いと思う。これは財団法人横浜市精神薄弱者育成会の行う「ワーキングセンター」の人々である。

同会では、「障害者が障害者である前に人格をもった労働者であり人である」という基本理念の下、ワーキングセンター構想を練り、試行期間一年をかけて実施にふみ切ったものである。

元来、市の中心街は夜間人口のな

い地域であり、歩道や植樹帯に心ない人たちによって捨てられるゴミが管理を行う行政側にとっての悩みであった。また、管理者も国、県、

市と細分化し、別々に清掃を行うので、行き届いた清掃はできなかつた。これを包含し、一つの面としてとらえ清掃すべきであるという考え方と、障害者の雇用促進と結び付けて、実施となったものである。清掃範囲は、関内駅周辺、山下長津田線、国道十六号線、桜木町駅周辺で、中区役所と委託契約を結んでいる。作業員は採用制度をとり、指導員の下、清掃作業のほか、生活指導も行われ訓練も兼ねている。年間作業日数二四〇日、作業時間も定められ、一日二〇〇〇円の賃金が支給される。育成会では、これが障害者のめざす雇用ではなく、この経験が一般の雇用へつながること、また後に続く障害者の刺激となって雇用が拡大することを目的としている。

ワーキングセンターは、行政でできにくいことを、障害者の社会参加という新しいかたちで解決をはかっ

た点に特質がある。本市に、障害者児は六万人または七万人、いるのではないかと思われる。これは西区の人口数にやや近いものである。民間活力の面で今後障害者の問題は更に大きな意義を帯びてくるのではなからうか。

四——行政と市民の役割分担

価値観の多様化、市民生活様式の変化に伴って、市民ニーズも多様化し、公私の不明確な領域の拡大しつつあるなかで、行政と市民の役割と責任について考える必要がある。(1)行政サービスは、市場のメカニズムが有効に働かない分野ならびに公共のメカニズムに支配される部分について行われるものである(公共施設の整備、住民の福祉増進、生活保護)。

市場サービスに支配されるべきサービス(たとえば分譲式老人マンション等)は民間企業で行うこととなる。

(2)本来、個人、家庭、コミュニティ

の場で解決されるべきものについては、市民自治の領域にまかせるべきである。市民一人一人がコミュニティで何が奉仕できるか、市民として身近な問題に自ら参加する「市民」への転換が求められている。

(3)自治体は市民の要求にできるだけ充実したサービスでこたえることが必要であるが、それに必要な経費は市民が負担するという行政と市民の相互関係がつくられねばならない。したがって市民の要請で行政の責任領域をひろげれば、住民の税負担もかかるという「受益と負担」との結びつきが市民の間に認識されねばならない。

五——活力ある福祉社会へ

社会の発展は、救済的福祉から、人間として必要であれば、いつでも、どんなサービスでも受けることができる社会に変わりつつある。しかし一方「従前の社会福祉の切り捨て」「行政の責任放棄」という批判もある。もちろん、あらゆる施策に

は、プラス、マイナスの両面があり、民間活力導入についても、使い方を誤ると福祉抑制へと作用しかねない要素はあるわけである。「行政の下請化」「行政責任の放棄」「市民負担増」等マイナスの機能である。したがって、広い政策視点から施策が求められるものである。

それとともに、新しく発展する社会変化、ニーズの多様化に対し、行政に携わる職員も、常に問題意識をもって職務遂行にあたらねばならない。先例、セクシヨナリズム、タテ割行政は常に問題とされているところである。そのうえ幅広い視野、変化に対応する柔軟性が必要である。そして改革への実行力と法令解釈中心からの脱却も大切である。

高齢化社会に向って、21世紀は決してバラ色の世界ではない。ますます増大する市民要望にこたえるためにも、新しい都市経営について思索をめぐらし、民間のもつエネルギーを受け入れ、活力ある福祉社会の形成に行政、市民、団体、企業連帯のもとにつくり上げていかねばならぬ

い。市民の自覚が高まってきたといっても、まだまだ一般には浸透していない。権利だけの主張が多く、地域全体には無関心な面がみられる。これを除き市民に「自治」「連帯」を意識させるために・地域の情報を流し、考えるキッカケをつくる。

・市民のもつエネルギーと鋭敏な方向感覚を行政にとり入れるよう、行政の側からも市民に接近していく。
・市民が趣味スポーツを通じ、ふれあい、そこからコミュニティを育て、「自治」「連帯」に発展していくよう、地道な努力の積み重ねが必要である。

また企業においても、地域における役割として、例えば金融機関であれば、地域活動の金銭的な窓口として存在し、地域の中で活動、金融がともに一つの運動として存在することにより、地域活動を強力に支える礎となるような形態がのぞましい。

二十一世紀は一層共生の進む時代といえるであろう。

△市民局主幹・勤労青少年センター館長事務取扱▽