

2. 東アジアにおける福祉国家の再編と福祉社会の開発への模索 －居住福祉という考え方を手がかりに－

事業推進者 野口定久

はじめに

21世紀はアジアの世紀であるといわれています。アジア独自の生活や文化に根づいた経済や社会システムの発展には、人間存在と人権の基礎である「良質の居住環境の整備」と「社会的セイフティ・ネットの安定」が不可欠の条件です。私たちの住む住居、居住地、地域、都市、農山漁村、国土等居住環境そのものが、人々の安全で安心して生き暮らす基盤に他なりません。また、セイフティ・ネットの語源がサーカスの空中ブランコの安全網であるように、社会的セイフティ・ネットとは個人の人生や家族のリスクへの対応のための社会政策プログラムを意味します。日本・中国・韓国の居住福祉及び社会福祉の研究者が相互交流しつつ、それぞれの文化や社会制度の違いを踏まえた福祉社会開発のあり方を研究することは、単に3カ国のみならず、これからのアジアの福祉社会開発の進展に大きく貢献するものであると考えます。

表1 東アジア3国（日本・韓国・中国）の人口統計比較

	日 本	韓 国	中 国
国土面積 (km ²)	376,520	98,730	9,327,420
人口・2001 (100万人)	127.1	47.6	1,271.9
人口密度 (人/km ²)	337.6	482.1	136.4
人口増加率 (2001)	0.18%	0.78%	0.84%
都市人口比率 (2001)	78.9%	82.4%	36.7%

* 合計特殊出生率	1.32 (2002)	1.3 (2001)	1.8 (2001)
1950-55	2.7	5.4	6.2
1975-80	1.8	2.9	3.3
2000-05	1.3	1.5	1.8
	** 1.29 (2004)	** 1.17 (2002)	
平均寿命 (2000) 歳	81	73	70
乳児死亡率 (2000)/1000	3.8	8.2	32.0

高齢者率 (65歳以上) %			
1980	9.1	3.8	4.7
1990	12.0	5.0	5.6
2000	17.3	11.0	10.1

年齢グループ別人口割合 (2001)			
0-14歳	14%	22%	24%
15-64	68%	71%	69%
65-	18%	7%	7%

出所：広井良典・駒村康平編『アジアの社会保障』（東京出版会、2003）の「アジアの社会保障・統計資料編」360-362頁の資料を加工した。

* 総務省統計局「世界の統計」より

** 直近の数値

表2 東アジア3国（日本・韓国・中国）の国民経済指標比較

	日 本	韓 国	中 国
国内総生産（GDP）（2000） 10 億\$	4,841.58	461.52	1,079.95
経済成長率（GDP）（2000）	2.4%	9.3%	7.9%
ジニ係数	0.27（1999）	0.32（2000）	0.40（1998）
消費者物価平均伸び率（1990-99）	0.9%	5.3%	9.9%
国民1人当たり国内総生産（2000）\$	35,620	8,960	840

名目 GDP（10 億\$）			
1990	2,970.04	252.62	354.64
1996	4,599.32	520.21	816.49
1997	4,212.26	476.49	898.24
1998	3,808.09	317.08	946.31
2000	4,841.58	461.52	1,079.95

産業セクター別生産 GDP 比（2000）			
農業生産対 GDP	1.3%	4.6%	15.9%
鉱工業生産対 GDP	27.9%	42.7%	50.9%
サービス生産対 GDP	70.7%	52.7%	33.2%

出所：広井良典・駒村康平編『アジアの社会保障』（東京出版会、2003）の「アジアの社会保障・統計資料編」364-365 頁の資料を加工した。

1. 東アジアの福祉社会開発への視点

(1) 比較福祉国家論のアプローチ

本研究課題の根底には、エスピン・アンデルセン（G. Esping-Andersen）が提示した欧米型の比較福祉国家論があります。そもそも福祉国家は、資本主義がその内部から必然的に生み出す階層間格差と社会的不平等という主要な課題に立ち向かうために出現した国家枠組みです。ここで用いる「比較福祉国家論」とは、主として欧米各国の社会政策及び供給システムの役割、思想や理念、あるいは経済社会システムの指標化にもとづいて各国の特徴を比較分析する方法論をさします。この方法論には、初期のものとしてウィレンスキーとルボーによる残余モデル¹と制度モデル²があります。（Wilensky and Lebeaux, 1958）このアプローチは、1950年代のアメリカの社会福祉状況を産業主義に照らして分析する方法論です。産業化や都市化社会に伴って、残余モデルから制度モデルに移行することを説きました。ウィレンスキーとルボーによる残余モデルと制度モデルという対照的なモデルに対して、その中間的なモデルとして産業的業績達成モデル³を提唱したのがティトマスです。（Titmuss, 1974）

ティトマスは、これらのモデルをまとめて、次の3つのモデルに発展させました。

- ①残余的モデル（residual welfare model）
- ②産業的業績達成モデル（industrial achievement-performance model）
- ③制度的再分配モデル（institutional redistributive model）

この3つのモデルは、エスピン・アンデルセンの『福祉資本主義の3つの世界』において展開された比較福祉国家論に発展していくことになります。

表3 エスピン-アンデルセンの福祉国家レジーム

- ①用いられる指標
- ・階層化指標：社会保障制度の職域的格差（例えば、社会保険が職域間・地位別プログラムに格差化され分立している度合い）
 - ・脱商品化指標：労働者の市場法則からの自律性（社会政策の給付が労働力をどれだけ商品化から切り離しているか）
- ②福祉国家類型化と特質
- ・保守主義モデル；ドイツ、フランス、オーストリアなど
職域的制度の分立が顕著、脱商品化が中位
 - ・自由主義モデル：アメリカ、日本、オーストラリアなど
福祉給付の高い不平等性、脱商品化が低位
 - ・社会民主主義モデル：スウェーデン、デンマーク、ノルウェーなど
社会保障制度の普遍主義、脱商品化が高位

出典：G. Esping-Andersen. (1990), "The Three Worlds of Welfare Capitalism" Polity Press, 74. G. エスピン・アンデルセン（岡沢憲英・宮本太郎監訳）『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房, 2001, 82 頁の表 3-3 を参照。

表4 福祉レジームの特徴について

	自由主義	社会民主主義	保守主義
役割			
家族	周辺の	周辺の	中心的
市場	中心的	周辺の	周辺の
国家	周辺の	中心的	補完的
福祉国家			
連帯の支配の様式	個人的	普遍的	血縁、コーポラティズム、 国家主義
連帯の支配の所在	市場	国家	家族
脱商品化の程度	最小限	最大限	高度（稼得者にとって）
典型例	アメリカ	スウェーデン	ドイツ・イタリア

出典：G. エスピン・アンデルセン（渡辺雅男・渡辺景子訳）『ポスト工業経済の社会的基礎』桜井書店, 2000, 129 頁

エスピン・アンデルセンの欧米型福祉国家類型論に対応するように登場した東アジア型福祉国家性格論争がここに加わります。すなわち、1997年IMF危機とアジア諸国の福祉政策の変化、新自由主義的アプローチの台頭、オリエンタリズムの終焉、東アジアレジームは存在するのかといった問題意識からの出発です。ここでは、これらの研究主題の中から、「日韓における福祉社会開発の共通基盤形成への理論的・実証的研究」及び「居住福祉の視点による東アジア福祉社会開発の理論的・実証的研究」を中心に、他の研究テーマとの関係を視野に入れて、研究目的・方法・内容について少し紹介しておきます。

図1 東アジア福祉社会開発研究鳥瞰図 (野口定久)

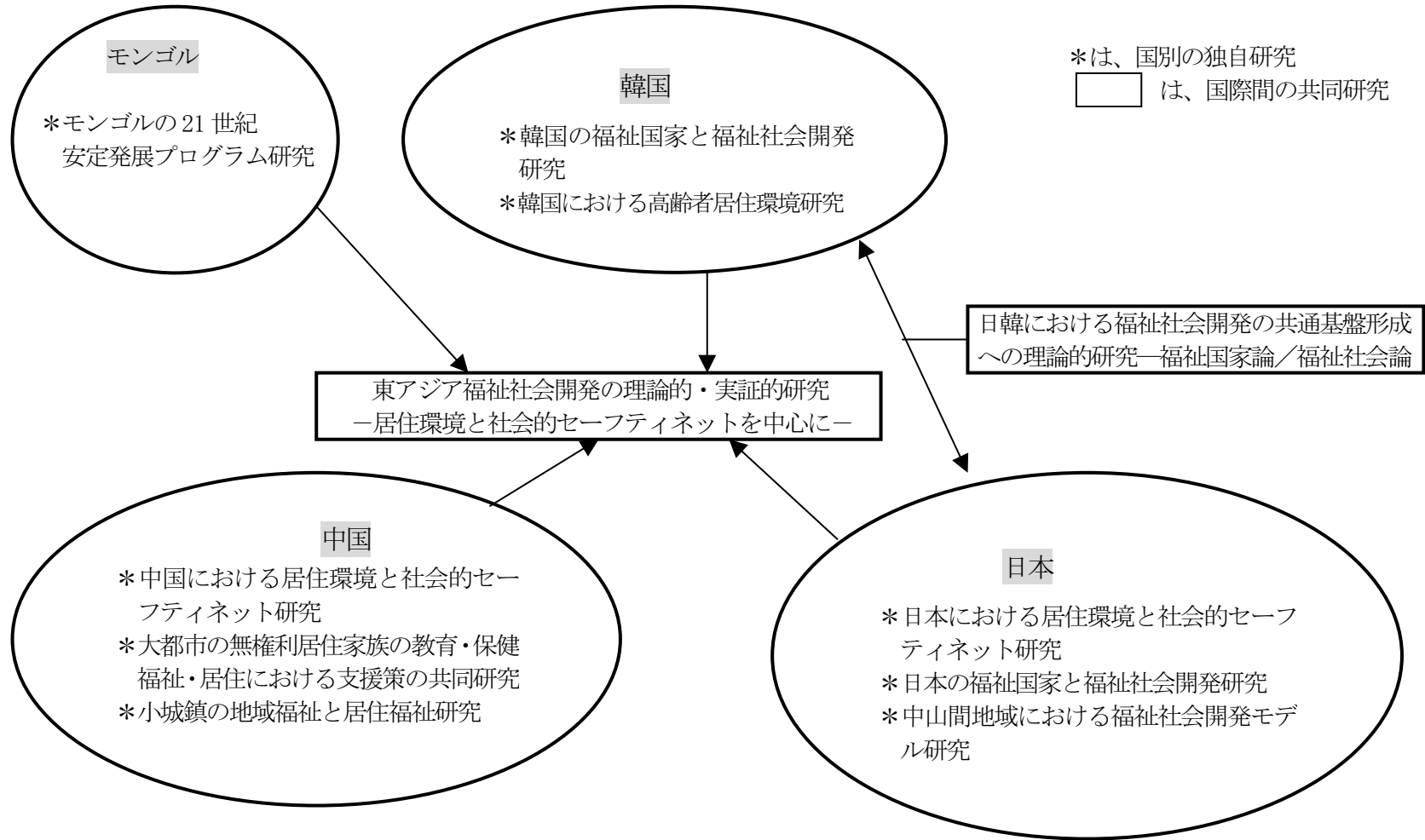


図1 東アジア福祉社会開発研究鳥瞰図

(2) 日韓における福祉社会開発の共通基盤形成への理論的・実証的研究

1) 研究の目的

本研究プロジェクトの目的は、第1に日韓両国を中心とした福祉国家性格論争及び福祉社会開発研究の理論枠組みを創造することにあります。第2に、これら両側面から現実に両国で生じている福祉問題の性格を分析しうる国際比較研究方法論を開発すること、第3に、その方法論を用いて両国における福祉国家及び福祉社会形成の共通基盤とそれぞれの独自性に基づく政策形成及び実践システムへの研究拠点づくりをめざすことにあります。

2) 研究の課題と方法

韓国では福祉国家性格論争が展開されています。これまで福祉国家の国際比較研究において重要な位置を占めてきたのは福祉オリエンタリズム（欧米型の福祉レジームに対して東アジアの福祉レジームを相対化する思考様式）です。しかし東アジア諸国は、文化的伝統、経済構造、社会構造において非常に多様であり、東アジア諸国を同質のものとして扱うことには無理があります。そういう意味において韓国福祉国家性格論争は、オリエンタリズムに囚われない自由な比較研究の出発点を形づくるものであるといえます。

従来とは異なる国際比較の基準として次の3つを考えることができます。すなわち、①規制の水準による比較、②各国政府の給付政策や規制政策がどの方向にむかっているかというベクトルによる比較、③福祉国家化の発展段階をコントロールした比較です。

福祉社会の構成要素としては、思想と実践、歴史と系譜、市民社会と政府システム、連帯と承認、性・世代・階層、ローカリティ、ヘルスプロモーション、ケアとディスアビリティ、貧困とマイノリティ、暴力・虐待、市場論理と福祉社会、グローバル化などが想定できます。

現代日本における福祉問題は、「心身の障害・不安」—「貧困」と「社会的排除や摩擦」—「社会的孤立や孤独」の2つを軸にしてとらえることができます。グローバル化の中で日常生活から遠く離れたところで生成した諸問題を、身近な地域社会の中でいかに解決していくかが重要であり、「問題生成のグローバル的な視野と問題解決のローカルの視点」（武川, 2003）が求められています。現在の研究テーマとしては、「韓国の高齢化と家族介護者の性差」、「福祉社会の日・韓比較分析」、「保育・子育て支援に関する福祉社会学的研究」、「ジェンダー視点からみた福祉国家の再編」、「社会福祉におけるマイノリティの参加」、「児童福祉や貧困」などが想定されます。

(3) 居住福祉の視点による東アジア福祉社会開発の理論的・実証的研究

1) 研究の目的

研究の目的は、日中韓の3カ国を研究対象とし、高齢者、障害者等が安心して暮らすことのできる地域社会および家族のあり方について明らかにすることにあります。大きくは、①日中韓の福祉社会開発研究に携わる若手研究者の養成、②現地の研究チームを主体にした理論的・実証的研究を通じて東アジア福祉社会の理論的共通基盤の形成、③居住福祉学の視点から日中韓3ヶ国の福祉社会開発の共通基盤とそれぞれの独自性に基づく政策形成及び実践システムへの研究拠点づくり、をめざしています。

2) 研究の課題

第3回中日韓居住福祉研究学術会議が一昨年、中国の大連市で100名余りの参加者により開催されました。この会議は、2000年より中日韓3カ国の住宅問題に関する情報の交換並びに研究協議の場として年1回開催されてきた。これまでの学術会議は、「老年世代の居住環境」を共通テーマとしてとりあげ、建築学、社会政策学、経済学、社会福祉学など多領域の学識者、実務家からの報告と討議が行われました。

中国の改革開放は、「高齢者の面倒を家族がみる」という中国の伝統的風潮から、社会的ケアへ急激に変化させてきています。そこで、現在の試みとしては、①高齢者の共同団地の建設、②一般の集合住宅の中に、一定の比率で高齢者向け住宅を含める、③「高齢者医療保養」として、病院から退院した高齢者世帯に病院から看護師を派遣し、家政サービス（ホームヘルプサービス）を提供し、在宅での療養を可能とする、④高齢者のための「慢性病院」の設置など、様々な施策が展開されようとしています。

一方、韓国の報告では、やはり家族の扶養意識の変化にともなう高齢者世帯の増加が問題であり、こうした高齢者がしばしば孤立的くらしに陥っているというものでした。そこで、「老人亭」（いわゆるデイサービスセンターで、100世帯以上の集合住宅あるいは300戸以上の戸建て住宅を計画する際に設置を義務づけた）を設置し、そこに集まってくる高齢者に対し、居場所と健康増進のプログラムを提供しています。

3) 研究の視点

東アジア文化圏が相互に向き合うベクトルとしては、「ここに住みたいと願う人々が、安全に安心して住み続けられる良質の居住環境の整備と社会的セイフティ・ネットの張替え」への基盤の形成にあるのではないのでしょうか。従って、これからの居住福祉の政策的展開は、①居住空間の視点から：ライフサイクル上の様々なリスク（生活上の事故）を支えることのできる住宅政策、②コミュニティの視点から：個人・家族・地域社会それぞれが主体的に、社会的排除や孤立、人権侵害という福祉の諸問題を克服していく実践の構築、③公共政策の視点から：コミュニティの生活の質（安全、健康、居住環境、雇用、社会サービス、交通・情報、参加）を保障するための公共政策の実現、に焦点化されることになろうと思われれます。

他の研究領域との関係では、「中国における高齢者地域福祉モデルの教育プログラム開発研究」及び「モンゴルの21世紀安定発展プログラムと福祉社会開発研究」に近似しています。

(4) 中国・小城镇の地域福祉と居住福祉の研究

1) 研究の目的

中国の行政区のひとつである小城镇とは、城市（大都市・中都市）と村との中間にある「社会実体」（費孝通）です。人口規模は、2000-4000人、4000-6000人の単位が最も多い。本研究プロジェクトのねらいは、日本の小地域と中国の小城镇における地域福祉及び居住福祉の実体比較を通して、小地域を単位とした内発型の地域発展の類型化を試みることにあります。

2) 研究の課題と方法

日本の小地域と中国の小城镇における地域福祉及び居住福祉の実体比較の考え方は、双方とも、小

地域や小城镇の調査を出発点にすることにあります。研究課題の第1は、中山間地域の村とその周辺の町（または地方都市）とを一つの連続体としてとらえる立場をとります。したがって、今回の調査研究では、中国の農村と小城镇とを結ぶ地域に重点をおいて、その両地域の人口移動、生活、福祉制度や家族扶養、居住福祉資源などの関係性に焦点を絞ることにします。

第2の課題は、従来の都市部外発型大型開発計画による経済特別区を中心とした中国の地域発展戦略に代わりうる地域発展論を試みることにあります。こうした単線的な発展方法論だけでは、中国の人口の8割近くを占める農村が都市型の大規模工業化の恩恵を直接蒙ることはできません。現代中国の農村と都市部の人口移動による不均衡や不平等、そしてその流動人口のもたらす社会犯罪、火災等の社会不安がコミュニティ（社区）の場で生じているのです。この研究は、南京大学のCOEプログラムの「大都市の無権利居住家族の教育・保健福祉・居住における支援策の共同研究」との接点が認められます。

第3の課題は、もうひとつの発展論の提示にあります。その方法論は、農村と小城镇とを結ぶ地域に地元の資本をもって、住民の必要に応じ、住民の知恵と創造性とコミュニティ資源に依拠して、新たな地域産業を起こすという、内発型の産業化を進めることによって、農村住民の経済、福祉、文化生活を向上させ、大都市部への人口流出を防ぐという戦略を立てることにあります。この方法論を採用することによって、日韓中における地域福祉及び居住福祉と地域の再生という、本研究の主題の解明が可能になるのではないかと考えられます。

2. 転換期の社会福祉

(1) 社会福祉の政策環境と考え方の変化

ノーマライゼーション（福祉社会の実現）を理念に、地域を基盤とした生活条件づくりを社会福祉の考え方とする取り組みの広がりの中で、生活に最も身近な市町村ごとに、住民の参加によって、福祉を考え、実施するしくみづくりが急速に進んでいます。地域福祉とは、地域住民の生活問題や福祉問題の解決の場を、生活の基点としての地域社会に置くような制度・援助体系、いわばその居住環境や地域の社会関係を重視するという問題解決理念の実現にむけた政策と実践です。すなわち、地域福祉が目標とする福祉社会の実現というのは、人権尊重とノーマライゼーションの理念に基づき、一人ひとりの生涯にわたる生活を総合的に支えるしくみを、地域を基盤に、住民の主体的な参加を基盤とした公私協働の実践を通じてつくっていく営みそのものであるといえます。

このように福祉コミュニティとは、いわばノーマライゼーションの思想が地域に根づいている福祉社会という意味でのコミュニティをさしています。そして、この福祉コミュニティの創造に向けて地域社会づくりを行おうとするプロセス、方法・技術が地域組織化活動及びコミュニティワークということになります。いまや、解体しつつあるコミュニティを再び組織化し、また複雑化・多様化していく福祉のニーズにマッチした保健福祉サービス等のソーシャルサービス・システムを構築していくには、住民の主体形成力、自発的な問題解決能力や自治意識の向上の必要性が問われています。そのためには、生活問題の直接的な担い手である当事者、地域の住民、地域ボランティアの参加や協力を欠くことができません。なぜならば、このような住民参加の促進こそが、福祉問題の解決の主体者とし

での住民意識の向上、近隣関係の希薄化による孤立化の防止、人間の尊厳を侵害している状況の改善など、地域福祉の政策や実践が連動したまちづくりにつながるからです。

では、社会福祉をめぐる政策的環境はどのように変化してきているのでしょうか。生活水準の向上、生活環境の整備、保健医療や地域福祉サービスの展開などにより国民の健康と福祉の状況は大きく改善されてきました。一方、人生 80 年時代の到来で、国民生活は多様な拡がりを見せ、また地域住民のニーズも就労・住宅・年金を中心に、保健医療や福祉、生きがい対策など生活保障のあらゆる面にわたってきています。さらに、疾病構造の変化による成人病の増加、高齢化の進展に伴うケアを要する人々の増大が今後とも予想されるほか、医療や福祉の高度化・専門化、保健・医療・福祉のネットワーク化、在宅福祉サービスの重要性、医療費の増大、情報システム化の進展など保健・医療・福祉をとりまく環境条件は大きく変化しています。

(2) 2つ対立軸 — 1990 年を画期として

このような戦後の国民生活の変化と社会福祉政策の関係を広井良典は、2つの対立軸—富の「分配」と「成長／拡大」の分析法を用いて説明しています⁴。すなわち、「大きな政府」VS「小さな政府」と、「成長（拡大）志向」VS「環境（定常）志向」に相対する政策を、前者に福祉／社会保障（政策）の文脈、後者には環境（政策）の文脈を設定しています。この図を応用して、筆者が加工したのが下記の図です。

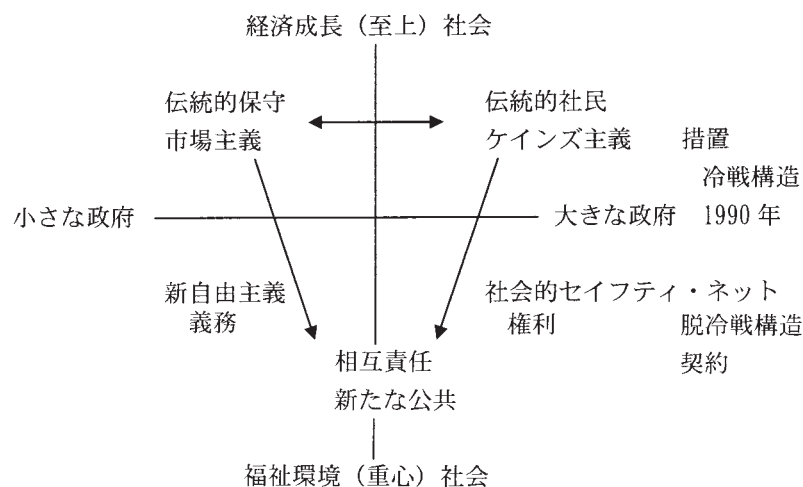


図2 福祉国家と福祉社会の統合への枠組み

広井は、ヨーロッパ的な文脈では、戦後から経済成長志向という共通の土俵に立ちつつ、市場への自由放任かケインズ主義の選択対立の構図が続き、現在では、その対立は解消に向かい、新たな対立軸である縦の軸が成長（拡大）志向から環境（定常）志向へとその重心を移動させている、と分析しています。では、わが国はどうでしょうか。端的に言えば、「経済成長という一元的な価値の中ですべてが展開してきたため、つまり“パイを拡大することを通じて皆がそれなりに豊かになる”という構図の中で動いてきたため、たとえば富の分配をどうするかといった論議を正面から取り上げる必要がなかった」という広井の分析は示唆的でもあります。これまでの日本の場合、このような対立軸そのものが、きわめて不鮮明なものとしてしか認識されてきませんでした。ただし、我が国では、1979

年に閣議決定された「新経済社会7ヵ年計画」のなかで「日本型福祉社会論」が提起されました。これを上記の図の文脈でみると、その基調は、経済成長（至上）社会のなかで、我が国がケインズ主義の福祉国家から世界的な流れの市場主義に移行する流れのときに生じた考え方であるといえます。このような動向も、1990年を画期に一変します。すなわち、経済成長至上主義を基調とする日本経済は、冷戦構造のなかで達成しえたものでした。この右肩上がりの経済成長に陰りが見え始める契機は、1985年の「プラザ合意」であったといわれています。さらに、歴史的な転換点は、1989年－1991年の冷戦体制の崩壊でした。すなわち、1990年を境に経済社会の基調は、「脱冷戦構造」に移行したといえます。

このような経済社会政策の環境変化の中で、わが国の社会福祉基礎構造改革が進行していくことになります。わが国の福祉レジームのベクトルは、上記の図で示したように、中央集権的な経済成長至上型の福祉国家レジームから地方分権による福祉環境型の福祉社会レジームへ方向転換していくことになるといえます。そのためには、分権型福祉社会を地域福祉の考え方でリードしていく必要があります。

そこで、1990年の社会福祉8法改正から今日の社会福祉基礎構造改革までの社会福祉の考え方の変化をキーワード的に並べてみましょう。

1) 福祉サービスの総合化と普遍化

* 現代における国民生活の変化、生活問題の多様化・複合化

* 現代社会の新しい福祉問題群の登場

①社会的排除・差別－社会的孤立・孤独

②貧困－心身の障害・不安

* 福祉サービスの拡大、隣接領域との連携・総合化

* 保健・医療・福祉サービスの連携からトータルケアシステムへ

2) 措置型から利用型の福祉サービスへの転換

* 生活の質（QOL）を重視した居住環境の整備、利用者本位のサービス供給、顧客満足（Customer Satisfaction）

* 介護予防と地域自立生活支援

* ケアマネジメントとコミュニティソーシャルワーク

3) 施設福祉型から地域福祉型への転換

* 伝統的に社会福祉施設への入所措置という形で展開されてきた社会福祉援助のあり方を地域社会における在宅福祉サービスを機軸とする地域型の生活支援や援助に抜本的に転換していこうとする試み

4) 供給主体の多元化

* 行政・社会福祉協議会・社会福祉事業団・福祉公社・住民参加型のNPO団体・民間企業・コミュニティビジネス等

5) 福祉国家と福祉社会

* ナショナル・ミニマムとローカル・スタンダードの体系化

* 地域住民の自主的・主体的な参加と協働を基盤とする意図的・人為的な社会組織の積み重ねと

しての福祉社会の構築

6) 現代の社会福祉の諸理念

* 普遍主義化・国際化・地域化・分権化・多元化・脱規制化

* 脱施設化・在宅福祉化・統合化・常態化

3. 福祉社会が対応する新たなリスク

(1) グローバル化とローカル化の中で

現代の地域社会における生活は、グローバル化とローカル化の中で展開されています。今日のグローバル化は、①世界の市場を高速に流通する資本や金融の量的規模の拡大、②開発途上国から先進国への労働力の移動、③情報の瞬時の移動、④生活資源の流動化等が特徴的です。そのことは、日常生活の場である地域社会に影響を及ぼしています。そして日常生活の場の地域社会で、その問題解決が迫られています。すなわち、ローカル化とは、日常生活から遠く離れたところで生成した諸問題がその解決の場として身近な地域社会の中で求められていることを意味しています。例えば、紛争地域の難民問題、途上国の貧困と環境破壊の問題、食の安全問題等々です。これらの問題は遠く離れたところで生じている問題ではあるが、まさに日常の茶の間で起こっている問題でもあります。

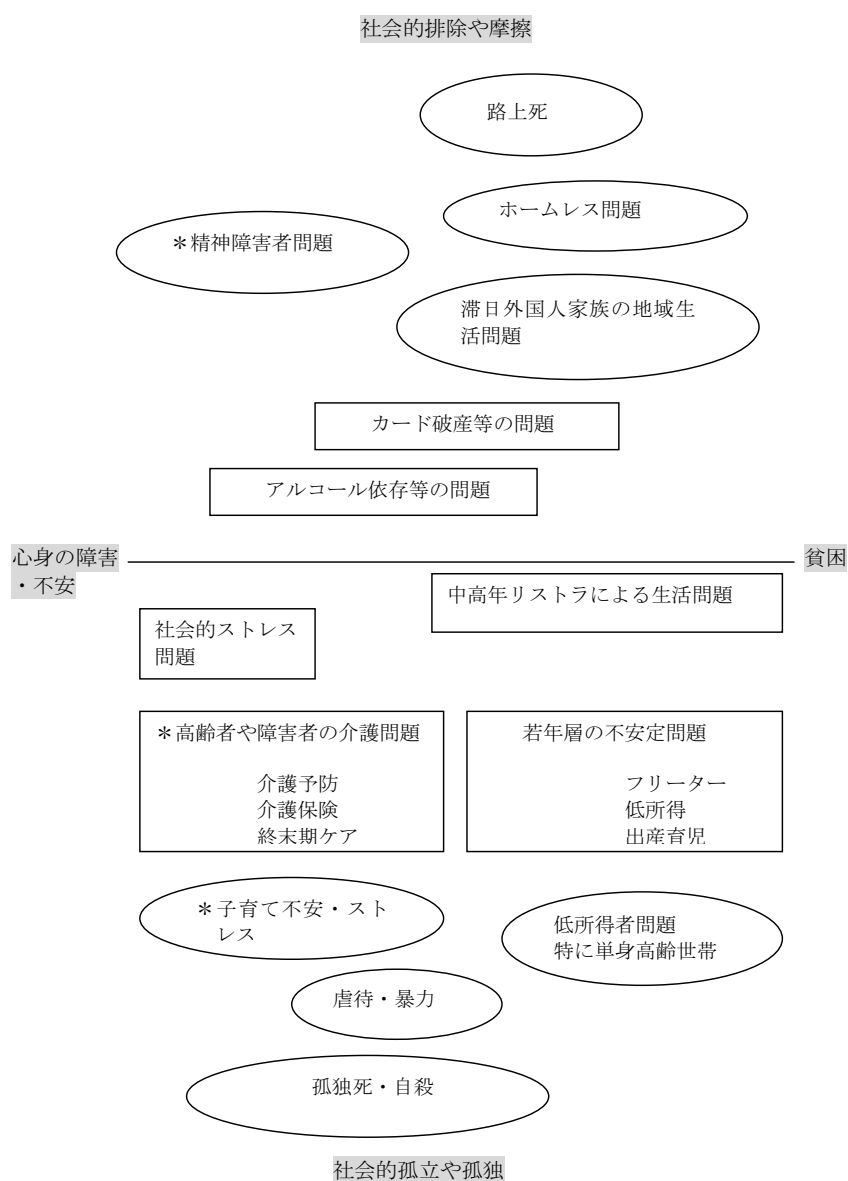
いま、地域福祉は、コミュニティをめぐって2つの対立軸の融合化に直面しています。ひとつは、グローバル化の中での「国家と市民」の対立、そして、もうひとつは、分権化の中での「経済不況と生活の質」の対立です。これからの地域福祉に求められるのは、問題生成の場としてのグローバルな視点（Think Global）と、問題解決の場としてのローカルの実践（Act Local）です。

(2) 現代社会の福祉問題——新たなリスクの登場

現代社会におけるコミュニティをめぐる動きは、福祉問題や生活問題の観点で捉えた場合、1990年代に分岐しているように思われます。1990年以前のコミュニティと福祉問題は、主として1960年代以降の急激な産業構造の変化、勤労者世帯の増大、人口の都市への集中、過密・過疎問題、地域の生活環境の変化、さらには核家族化や家族崩壊などの家族変動、女性就業の機会の増大と共働き世帯の増加、人口の高齢化と老人問題の発生等々のように、地域社会の「貧困や生活の不安定化」、「心身のストレス」として表出しました。

1990年代のバブル崩壊から日本経済が長期不況のトンネルの中に入り込むと同時に、世界的なグローバル化の波の中で、ローカルリティが新たな意味を持つようになりました。今日、低所得者に対する福祉施策の重要性はいささかも薄れていないが、福祉の対象として経済的には必ずしも困窮していなくとも、社会的にさまざまな障害や生活の諸困難を抱える人々を想定するようになってきました。このことから、障害等社会的不利を負った人々への配慮が特別なことではなく、社会的弱者の存在をありのままに受け入れる社会が“福祉社会”であることが認識されるようになってきました。いわばノーマライゼーションの実現へむけて、地域の生活者である住民の福祉ニーズに包括的に対応するため、福祉行政だけでなく、行政の各分野はもちろんのこと、住民の活動や参加をえながら、共に生きる“まちづくり”や“地域福祉計画”の必要性が強調されるようになってきました。

現代社会では人口移動が激しく、加えて私生活優先の生活態度が広がっているため、近隣や親族等の地縁・血縁のネットワークが弱まったとも考えられています。しかし生活の近代化の進行は、かえって地域住民にとって地縁・血縁のネットワークの持つ意味をますます重要にしているともいえます。現実的には、子育ての支援、困ったときの援助や緊急時の通報、ゴミの分別処理、公園の管理、地域の共同作業、痴呆性高齢者の地域での見守り、町内会やPTAの役員など、日常生活の各面にわたって近隣や地区住民相互の関係は、その必要性を増してきているといえます。さらに、グローバル化による定住型の外国人家族の増加による地域人間関係の摩擦、地域の中に建てられる障害者施設と周辺住民とのコンフリクト（葛藤）、近年の経済不況による失業やリストラと雇用問題、家庭や地域社会の中で生じている児童虐待や暴力など、新たな福祉課題（ソーシャル・インクルージョン＝social inclusion）が連鎖複合化し、さらに日本全国至るところで、具体的な日常生活の空間で起こっています。



資料：厚生労働省社会・援護局「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」（平成12年12月8日）より抜粋、*は野口が追加。

図3 現代社会の社会福祉の諸問題

4. 居住福祉学の課題と展開

21世紀が始まり、人間の生命の課題を、グローバルな視点とローカルな視点から解明しようとする大きな流れが感じられます。これらの課題解明には、自然科学、社会科学、人文科学の総合的かつ協働的な取り組みが重要となっており、その融合領域として地域福祉と居住福祉の実践的理論的な位置づけが求められています。本稿の主題である「東アジアにおける福祉国家の再編と福祉社会の開発への模索」を考えるにあたっては、居住福祉という考え方をを用いるのが有効であると言えます。

近年、私たちの身の回りで生じている社会経済の変動は、これまで家族や組織（企業社会、地域住民団体）に支えられてきた、これまでの生活の一応の「安定」の大変換を迫るものです。出口の見えない長期不況にあえぐ国民の中には、閉塞感が蔓延しています。また、現代社会は、少年犯罪・非行問題・児童虐待等青少年問題の深刻化に代表されるように家族やコミュニティに大きな影響を与えています。家族が個々に孤立し、子育て中の若年夫婦世帯や障害者・高齢者の要介護者を抱えた家族の間で、孤立や孤独が意識され、その解決が否応なしにコミュニティや家族関係の再生を求める声となって現れてきています。いま、まさに人間と家族と地域が病んでいる。こうした現代の生活福祉問題に対置し、それらの問題群を解決し、新しい社会進歩をめざすために、様々な学問領域からのアプローチが必要になってきています。そういう意味で、2001年1月14日に設立したのが居住福祉学会です。では、この居住福祉という考え方について、まず述べてみましょう。

(1) 居住福祉の考え方

居住福祉の基本的な考え方は、どのような社会をめざしているのでしょうか。まず、学会の目的の全文を紹介し、居住福祉の考え方を披瀝します。「人はすべてこの地球上で生きています。安心できる“居住”は基本的人権であり、生存・生活・福祉の基礎です。私たちの住む住居、居住地、地域、都市、農山漁村、国土等居住環境そのものが、人々の安全で安心して生き暮らす基盤に他なりません。本学会では、“健康・福祉・文化環境”として子孫に受け継がれていく“居住福祉社会”の実現に必要な諸条件を、研究者、専門家、市民等がともに調査研究し、これに資することを目的とします」（原文のとおり）。このことを早川和男は、「住居は生活の基盤、健康・発達・福祉の基礎」⁵であると、簡潔に言い表しています。

(2) 居住福祉の対象と課題

戦後50年の間に日本の津々浦々まで高度消費社会を実現させ、個々人の欲望の極限化（過剰富裕化）社会を作り出してしまったことが、家族や地域社会にどのような影響を及ぼしたか、そして、そのような状況から、はたして家族や地域社会は、現代の福祉問題から逃げてしまうのか、それとも、これらの福祉問題に向き合う中から、新たな家族や地域社会を創りだしてゆくのか、重要な岐路に立たされています。したがって、21世紀の福祉政策は、新しい問題状況に立ちすくんでいる家族・地域社会・組織（企業や自治体など）に対し、本格的に介入を試みなければなりません。

そこで、現代の家族や地域社会が抱える福祉問題の性格をみてみましょう。

まずは、家族の大きな変化です。単身家族や高齢者世帯の増加、共働き世帯の一般化は、介護ニー

ズの深刻化（老人虐待）、子育て・保育ニーズの多様化をもたらしました。第2に、児童発達をめぐる問題です。少年非行の粗暴化、凶悪化、児童虐待など、児童や少女の発達をめぐる非人間化が進行し、子どもの自己実現や自らのアイデンティティ形成に家庭、学校、地域が立ちすくんでいる状況がみられます。教育、福祉、保健・医療等あらゆる社会のセクターで真剣に取り組むべき重要課題です。また、子どもたちの食卓の風景をのぞいてみると、そこには核家族化した両親の共働きの増加によって、家族揃って食事をする機会の減少と一人で食事をする子どもたち、家族の生活時間のズレによるコミュニケーションのなさ、栄養摂取のバランスのなさやストレスなど、子どもたちの発達に暗い影を落としています。第3に、差別・排除や異文化の問題です。もう一つの国際化（在日外国人の生活権）、障害者問題、ホームレスの問題は、貧困や人権の問題と同時に、差別や排除（social exclusion）の問題として、また異質文化の交流（social inclusion）という排除論と統合論の交差の課題を地域住民に問い掛けています。第4に、現代の生活問題を国際的な環境問題と貧困問題として捉える必要性です。自然環境問題としてのダイオキシン、CO²問題、そしてアジア、アフリカ、ラテン・アメリカ諸国の貧困問題に、先進諸国間のグローバリゼーション化はその責任をどう意識化するか、同時に途上国の人々の自立・自助の支援方法の開発というように、一国内の課題としては捉えられず、国や地域間で密接に関係しあっているのです。

(3) 福祉国家と居住福祉

まず、ひとりの人生をライフサイクルとして見立てることにします。その人生には、リスクが当然生じることになります。そのリスクには2つあって、ひとつは児童期の出産や子育て、壮年期の失業、高齢期の稼働能力の減退による貧困といった、それぞれのライフステージで生じるもの、もうひとつは疾病や障害など人生を通じて生じるものがあり、またそれらの事故は社会的なもの、個人的なものに分かれます。すなわち、これらのリスク（生活上の事故）に対して、社会的に対応していこうとするのが一般に社会保障といわれるものです。

福祉国家の基本的な柱をなす社会保障制度は、「18世紀後半以降の産業化ないし工業化の進展という、経済システム全体の構造的な変化とともに展開してきたものです。言い換えれば、産業化ないし工業化以前の農業中心の社会においては、私たちが今日社会保障と呼んでいるものはほとんど存在せず、いわば（農村）共同体のなかでの相互扶助が、実質上社会保障としての機能を担っていた⁶」のです。人生のリスクは、この共同体（地域社会、家族、企業）から順次、離脱していく過程で生じるものであるといえます。したがって、一般に社会保障は、これらのリスクに対して、「個人が保険料を出し合って集団でリスクに備える、という“リスクの分散”を基本原理とする“社会保険”と、税を財源とした“所得の再分配”を基本とする“福祉（公的扶助）”にさしあたり分けること⁷」ができ、福祉には、公的扶助の他に、最近では社会サービスが加わることになります。

いわば生活上のリスクが生じた場合に、社会的セイフティ・ネットの構造や強度が問題となります。すなわち、社会的セイフティ・ネットこそが、それぞれの社会保障制度の強弱であり、福祉国家の内容にかかわることになります。本来、社会保障は、①出産・育児手当、雇用・労災・医療保険、高齢・母子・障害・遺族年金、生活保護などの所得保障、②医師・保健婦・看護婦・理学療法士・作業療法士・ホームヘルパー・ソーシャルワーカー、社会福祉士・介護福祉士、ケアマネジャーなどの人的福

社サービス、③保育施設、養護施設、障害（児）者施設、介護福祉施設（特別養護老人ホーム、老人保健施設、療養型病床群）、在宅介護支援センター、デイサービスセンター、保健所、診療所・病院等の保健・医療・福祉施設などです。これに、近年では介護保険制度が加わります。わが国の介護保険制度は、上記の社会保障のうちの人的サービスと施設サービスを保険という形で提供するが、所得保障は含まれない、そして財源は税と保険料と利用料によるところが特徴です。

そして、それらの社会保障や社会福祉の基礎に位置づけるのが、生活環境と住宅です。つまり、社会保障の根幹をなすのが生活環境と住宅部分であり、これが社会保障制度や社会福祉制度を基盤にした福祉国家における居住福祉の位置づけです。

わが国の場合は、この住宅政策が不完全であることが、住宅保障が行き届かない人たちの人生全体を不安定なものにしている原因であるといえます。早川は、わが国の住宅政策の貧困から、「劣悪な住環境や危険な家屋構造が病人をつくりだし、家庭内事故を続発させ、寝たきりや痴呆老人をつくりだしているとするれば、そのことを放置しておいて、結果として生じる貧困や傷病や福祉需要を事後的に救済するというのでは、社会保障は機能しなくなるであろう」⁸と、居住福祉が社会保障制度や社会福祉サービスを支える逆機能としての役割を強調しています。

(4) 福祉社会と居住福祉

社会保障制度のひとつの代表が「社会保険」という仕組みです。いうまでもなく、この社会保険（疾病保険、労働災害保険、厚生年金、雇用保険、介護保険）が作動する場合は、「リスク（生活上の事故）」が発生したときです。また、措置行政に基づく社会福祉制度・サービスでも、基本的には、申請という行為を確認した後、その状況がサービスや所得保障を受けるに値するかどうかの判定が必要となります。そのシステムの中に、サービスを与える立場とサービスを受ける立場との上下関係が厳然と存在することが措置制度の運用上の批判点でもありました。このように社会保障制度は、一般的に発生した「リスク（生活上の事故）」への事後的対応という性格を有し、措置型の社会福祉制度は、基本的に要援護者の申請・判定を伴わざるをえません。もちろん筆者は、社会保障制度や措置型の社会福祉制度を否定する立場には立たないが、しかし、それだけでは、今日の日本社会における生活・健康・福祉にかかわる諸矛盾を、もはやカバーできない状態に立ち至っています。さらに、こうした諸矛盾の前に地域社会や家族、企業等の組織が立ちすくんでいる状態が日本のあちこちで確認できます。そこで、これからの福祉政策は、①幅広い階層の社会的・心理的ニーズに応えられる「対人福祉サービス」を促進し、普遍的な層を対象にすること、②そのためには地方自治体の分権化を進めつつ、自治体が財政的に自立すること、③福祉サービス提供事業者の多元化を進め、財政と供給の関係を整理しながら、新しい公私の役割分担を明確にすること、④そして、そのうえで予防的な施策を打ち出すこと、⑤さらに、現代の福祉問題に立ち向かう主体形成を進め、市民や住民が自律化（他者から自分をコントロール）すること、などが当面の課題となるでしょう。

居住福祉が目指すべき社会は、包括的社会（ソーシャル・インクルージョン）であり、差別や排除、人権侵害という現実を克服していく理論と実践の構築が求められている。共通のキーワードには、人権、ノーマライゼーション、住民参加、実践研究、内発的発展などがあげられます。

5. 福祉社会の研究方法论 —— 社会的排除との闘い、そして社会的弱者との共生へ

(1) 何人も排除せず（南方熊楠）

- 何ごとも排除せずに配置を変えることによって社会変動をもたらす。配置を変えることによってそれぞれの個は、全体のなかに異なる意味を与えられる（南方曼荼羅）
- 地域福祉とは、地域住民の生活問題や福祉問題の解決の場を、生活の基点としての地域社会に置くような制度・援助の体系、いわば、その居住環境や地域の社会関係を重視するという問題解決主体の創生にある
- 福祉コミュニティ社会の実現
何人をも排除せず。人権尊重とノーマライゼーションの理念に基づき、一人ひとりの生涯にわたる生活を総合的に支える仕組みを、地域を基盤に、住民の主体的な参加と協働の実践を通じてこしらえていく営み、そのものであるといえます。（野口, 2002）

(2) 内発的發展論（鶴見和子）

- 近代化論と内発的發展論の相対化
- 排除の論理から統合の論理への組替えの可能性
- 「伝統の再創造」
- 「すぐれた伝統形成→形骸化→革新的再興」の仮説⁹
- 「近代化論の場合は、はじめに一般理論があった。その理論にしたがって、国際比較をすればよかった。内発的發展論の場合は、順序が逆である。地球上さまざまな場所に芽生えつつある実例を、注意深く見守り、そしてあるものには自らも力をあわせながら、相互に比較をすることをおして、理論を、低い段階の一般化からより高次の一般化へと、徐々に構築してゆかなければならない。そのようにして育まれる理論は、それぞれの地域にねざして、多様であろう。多様な実例と多様な理論とを、どのように共通の目標にむかって、つなぎあわせてゆけるかが、内発的發展論のもっともむずかしい挑戦的課題である」と。
- 地域の小伝統の中に、現在、人類が直面している困難な問題を解くかぎを発見し、古いものを新しい環境に照らしあわせて作りかえ、そうすることによって、多様な発展の経路を切り拓く
- 内発的發展の事例研究は、小さき民の創造性の探求である

(3) 社会的弱者との共生

* 社会的弱者＝バルネラビリティ（弱い立場の人たち）

- 弱かったり小さかったりするために、傷つきやすく、損害をこうむりやすく、攻撃を受けやすい人々

* 社会的弱者が主体的に暮らすまち

- 障害者や高齢者の社会参加、働く場の提供 —— 小規模作業所、商店、シルバー人材センター、元気応援団
- 地場産業と障害者・高齢者の結びつき —— ものづくり工房、IT 工房、異世代間交流

* 包括的な地域ケアのシステムが動いているまち

- 地域包括ケアの拠点づくり
- 居住福祉型地域施設のネットワーク —— 宅老所、グループホーム、ケアハウス等

* 社会的弱者が住み続けられる住居と街の公共空間

- 居住福祉資源の再活用 —— 駅舎、商店街、市、郵便局、公衆トイレ
- 居住福祉空間の形成 —— 住民が集まれる住まいや街の空間づくり、よろず相談所、世代間の交流施設、高齢者・障害者・子どもの交流空間

註

- (1) 近代社会では、家族と市場が正常に機能している場合を想定し、その機能が不全状態に陥ったときに、はじめて国家が資源供給体として登場するというのが残余モデルの考え方である。
- (2) 産業化や都市化によって社会福祉問題が市民生活に一般化してくると、もはや家族や市場だけでは対応することがむずかしくなり、国家の役割が拡大してくる。このように国家が市民生活の中心的な位置を占めることになるというのが制度モデルの考え方である。
- (3) 市民社会における個人が、その国家や社会に対する貢献度によって所得保障や福祉サービスの居給量が連動する、いわば貢献による社会政策のモデルといえよう。
- (4) 広井良典「社会保障政策と環境政策の統合」『特集 社会政策研究のフロンティア』東信堂、2000年11月、15頁より。
- (5) 早川和男「序論 住居は福祉の基礎」早川和男・岡本祥造著『居住福祉の論理』東京大学出版会、1993、1-32頁を参照。
- (6) 広井良典『日本の社会保障』岩波新書 598、1991、3頁
- (7) 同上書、3頁
- (8) 早川和男・岡本祥造著、前掲書、12頁
- (9) 鶴見和子『内発的発展論の展開』筑摩書房、1996、29頁