

1. 地域と社会福祉施設との関係

いつの時代にも、社会福祉施設の周辺には必ずハードとしての地域は、当然のことながら存在していた。しかしながら、両者の関係、すなわち、ソフトとしての地域との関係が積極的に意識され始めたのは、必ずしも古いことではない。

施設福祉中心の時代においては、社会福祉施設は、措置制度によって制度的に配分される利用者を対象として、施設内での事業に力点をおいた事業展開を行うことで、制度的な目的は十分に達成することができた。むしろ、事業主体によっては、このような制度的目的を越えて、地域との積極的関係を構築し、多様な活動を展開していたところがあることも否定しない。

社会福祉施設が地域への積極的関心を持ち、事業拡大を図り始めるのは、福祉理論や福祉理念の変化、国際動向、福祉運動などを背景にした、政策誘導による。とりわけ、福祉の基本理念であるとともに、実際の運動でもあった、ノーマライゼーション理念の及ぼした影響は大きい。

ところで、わが国においては、ノーマライゼーションという考え方は、政策においても、福祉現場においても、初期から、必ずしも積極的に受け入れられた訳ではない。とりわけ、社会福祉施設は、それを受け入れることで、利用者との関係における自らの立場を含め、従来の施設運営や事業展開の大幅な転換が必至であり、主客の逆転を危惧した。加えて、「脱施設化 (deinstitutionalization)」などが叫ばれた時、福祉施設関係者の一部は、そこに施設解体を感じた。脱施設化は、本来、必ずしも施設解体ではなく、通常的生活とは全く異なる様式での生活を余儀なくされる施設規模や施設運営への批判であり、典型的には大規模施設、集団生活型施設、機能完結型

施設、管理志向施設、閉鎖的施設などが攻撃の対象となったが、一部関係者にとっては、これが現行システムや、これまでの施設実践の完全否定に映った。

ノーマライゼーションや脱施設化といった、伝統的制度の基本を揺るがすような強力的刺激と福祉実践とを止揚する形で理論化されたのが、「施設の社会化」あるいは「施設のオープン化」である。牧里毎治は、施設の社会化には、①施設情報の公開、②ボランティアの受け入れ、③施設設備・機能の地域開放、④施設処遇の地域化、⑤施設運営の民主化、という5つの側面があると言っているが¹⁾、このような課題の克服が実際の活動にも、政策の上にも求められるようになった。

その一環として、社会福祉施設では、在宅福祉3本柱に代表される在宅福祉サービスの積極的展開、在宅サービス型施設の併設などが起こる。また、高齢者や身体障害者福祉サービスを中心に、在宅福祉専門の独立施設の設置なども起こる。その中では、老人福祉センターなどの、在宅の比較的健康的な高齢者を主たる対象とした施設から、デイサービスセンターなど、在宅要介護者を対象にした非措置施設の増加が著しい。すなわち、在宅福祉サービスの導入といった事業面のみならず、施設形態においても、在宅福祉を主目的とした施設の開設など、施設福祉が在宅福祉との境界を克服することで、地域福祉志向をより強める傾向が一層進んでいる。施設が地域福祉の拠点として機能する時代の到来である。

ここに、社会福祉施設には従来のように、利用者や行政との関係のみならず、新たに地域とのソフト面での積極的関係が求められることになった。これは、施設が地域の中の特別あるいは異質な存在から、より公共性の高い地域資源の一つへと転換するという一方で、相互に協働しながら、入所者のみなら

ず、地域住民の福祉の向上を図るということである。

2. 地域への情報提供の目的と必要性

地域福祉の時代の到来に伴い、社会福祉施策の大幅な転換が求められている。ここ20年近く様々な形で取り組まれてきた社会福祉改革が、今日では「社会福祉基礎構造改革」と呼ばれ、措置制度や公費負担制度など、文字通り、戦後福祉施策の基礎を形成してきた枠組みの抜本的改革が行われようとしている。その背後には、行政改革やそれに合わせての規制緩和の推進など、国家全体の仕組みの改革がある。社会福祉基礎構造改革は、福祉分野に固有の独立した課題ではなく、まさに21世紀のわが国の国家像をも左右するこれら一連の改革と、基礎部分を共有した改革ということができる。

保育制度の改正を中心とした児童福祉法の改正、平成12年度実施が決定している介護保険制度、さらにはやや立ち入ったところまで意向が明らかにされた障害者福祉制度改革などは、これらの一環として、あるいはそれに矛盾しないものとして、これに先駆けて実施されたと考えられる。このような改革の中で、共通している課題の一つが情報提供など、利用者や地域社会と社会福祉サービスの関係である。

情報提供が法律に明文化された児童福祉法を例にこれを検討すると、児童福祉法では、改正によって、市町村に情報提供の義務を、さらに保育所に努力義務を課することになった。情報提供関連条文は以下のようになっている²⁾。

「市町村は、第1項に規定する児童の保護者の選択及び保育所の適正な運営の確保に資するため、厚生省令の定めるところにより、その区域内の保育所の設置者、設備及び運営の状況その他厚生省令の定める事項に関し情報の提供を行わなければならない」（第24条

5項）

「保育所は、当該保育所が主として利用される地域の住民に対してその行う保育に関し情報の提供を行い、並びにその行う保育に支障のない限りにおいて、乳児、幼児等の保育に関する相談に応じ、及び助言を行うよう努めなければならない」（第48条の2）

市町村の情報提供の内容については、さらに児童福祉法施行規則第24条および児童福祉法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備に関する政令等の施行について（児発第596号通知、平成9年9月）においてさらに詳細に示されている。

児童福祉法第24条は、市町村が行う情報提供の目的を示しているが、この規定に明らかのように、保育所の情報提供の目的には、「利用者の選択に資するという」一般に理解されている目的以外に、「適正な運営の確保に資するという」目的が示されている。選択利用制のもとでは、第1の目的は極めて当然のことである。第2の目的には、サービスの質の保障、利用者の権利擁護あるいは第三者機関によるサービスチェックなどが含まれているものと考えられる。これはいわゆる説明責任（accountability）と呼ばれるもので、税を財源として社会的に設置された組織や機関が、その収支、事業計画、運用、成果などについて、市民を代表する機関（議会）に対して説明をし、理解を求めるということを意味する³⁾。

社会福祉基礎構造改革の中間報告や追加意見では、情報提供に加え、情報開示、情報公開、権利擁護などの文言を並列的に使用しているが、これはまさに、保育所の情報提供の第2の目的と同一の内容ということができる。今日推進されようとしている情報提供制度は、このように、利用者を対象としたものであるのみならず、広く潜在的利用者、地域、あるいは一般住民なども対象とした、広義の制度である。地域福祉の時代においては、ま

さにこのような情報提供制度が必要とされている。

3. 地域への情報提供の機能と方法

前項に示したような情報提供の目的を達成するためには、①地域啓発・福祉啓発機能、②地域組織化機能、③サービス利用促進機能、④サービス運営チェック機能の、大きく4つの機能が、その中で果たされる必要がある。

①地域啓発・福祉啓発機能

社会福祉施設の多くが、近年、主としてそれぞれの専門領域を中心にして地域の福祉センター化構想を打ち出している。とりわけ、施設再編成論が話題となった養護系児童福祉施設では、全国養護施設協議会、全国乳児福祉協議会、全国母子寮協議会、全国虚弱児施設協議会などが、相次いで将来構想を発表したが、その中には、〇〇福祉センターといったセンター化構想が含まれていた。保育所では、すでに「地域子育て支援センター」として事業化され、緊急保育対策等5か年事業のもと、全国に3,000か所を目標として設置が推進されている。

このようなセンターに共通した機能の一つが、地域啓発・福祉啓発機能である。情報提供は、この機能を遂行するための方法の一つである。本研究の一環として実施した調査においても、広報紙の発行、福祉講座やミニ講演会の開催など、このような機能を果たしていると考えられる取り組みが多くみられる。積極的にこのような機能を意識しているか否かにかかわらず、社会福祉施設の多くがこのような取り組みを行っているものと推察される。

地域啓発・福祉啓発機能は、サービス提供機関が地域に対して発揮するもので、多くの場合、地域の側は情報の受け手としてしか位置づけられていない。せいぜい、取材対象や講座受講者として登場するのみで、主体的参加はみられない。このような機能は、社会福

祉施設の歴史において特に目新しいものではなく、前述のように、すでに多くの施設が創意工夫して実施しているものである。

②地域組織化機能

社会福祉施設が地域福祉の拠点としての位置を確保するためには、大きく2つのことを行う必要がある。

第1は、住民が必要とする実際的なサービスを実施することである。近年、入所施設においても、在宅福祉サービスの導入が積極的に志向されているが、これは社会福祉施設が地域福祉の拠点としての立場を得るためには重要な方向である。住民が必要とするサービスを提供することによって、地域の中で必要な社会資源としての第1歩を踏み出すことができる。しかしながら、在宅福祉サービスにおける施設と地域との関係は、サービス提供者とサービス利用者という関係にすぎず、地域全体の必要性というよりも、特定の住民との個別的な関係、すなわち線的關係により構成されており、地域の側の主体的参加はみられない。施設の社会化の一環として行われる施設の機能開放もこのレベルのサービスと考えられる。

第2は、地域福祉施設としての展開を地域住民とともに協議、検討することである。真に地域に必要とされる施設となるためには、住民を単なる利用者として位置づけるのみでは、当然のことながら不十分である。サービス供給者あるいは制度の側の意向が優先した結果が、サービスとニーズのミスマッチである。地域におけるサービス提供の拠点から、地域福祉の拠点への転換を図るためには、教育制度が志向している学校評議員制度などを参考にしながら、住民の運営参加を図る必要がある。

以上のようなステップを踏むことで、社会福祉施設の必要性や存在意義は、広く地域住民に浸透することになり、施設と地域とが面としてつながることになる。迷惑施設から、

地域にとって必要な施設への転換である。これは、伝統的な福祉用語でいうならば、地域組織化機能とすることができる。この機能は、社会福祉施設側の仕掛けにより開始され、やがて相互に協働しながら有効性を高めていくという性格をもつ。

③サービス利用促進機能

当然のことながら、社会福祉施設は利用者が存在して始めて成立するものである。したがって、社会福祉施設としては、地域に対する情報提供が、サービス利用の促進やニーズの発掘につながることへの期待は大きい。措置制度から選択型の利用制度に移行すれば、この期待はますます強くなるものと考えられる。

施設やサービスについての理解が住民の間に存在しなければ、利用しようという気持ちは起こらない。したがって、社会福祉施設の側の意向には、地域に対する情報提供により、地域住民のサービス利用への動機付け、すなわち潜在的利用者の確保を図るという意味が込められることになる。利用の動機付けをされた潜在的利用者の生活において、ニーズが顕在化した時、実際の利用が起こることになる。

潜在的利用者の確保は、施設の側を中心とした機能で、地域に対する一方的関係であるが、地域福祉の拠点としての社会福祉施設には、このような一方的な関係だけではなく、双方向的な視点が求められる。サービス利用の促進機能との関係でいうならば、たとえば、問題発生以前にサービスに関する情報を収集し、対応方法をシュミレーションすることで、問題対処能力（コーピング能力）や自己解決能力の向上を図ることである。いわば、地域啓発・福祉啓発機能、地域組織化機能、サービス利用促進機能などを通じて、住民自身をエンパワメントしていくことであり、これが地域の福祉力を向上させることになる。

④サービス運営チェック機能

長い間、社会福祉サービスは「善」なる存在としてみなされており、社会的チェック機能を準備する必要はなかった。たとえ運営費の相当部分が税金であっても、「善」であるがゆえに、社会的な監視は重視されなかった。理事会や行政監査制度で内部チェックや外部チェックが行われることにはなっていたが、必ずしも十分に機能していたとはいいがたく、その結果、近年、多くの不祥事が連続することとなった。社会福祉基礎構造改革でも、情報公開・情報開示を通じてのサービスチェックに対する関心は高い。

情報公開・情報開示は、税で運営される組織には当然求められるものであり、その対象に地域住民が含まれることもまた当然と考えるべきである。全国児童養護施設協議会の評議員調査でも6割は情報公開・情報開示を積極的に支持しているし、条件付きを含めると、これが9割以上になる。ただし、社会福祉サービスは他の行政サービス以上に、個人のプライバシーに関わる仕事であり、公開・開示する内容や方法については、慎重に検討する必要があることはいうまでもない。

一方、社会福祉基礎構造改革では、サービスチェックあるいは人権擁護機関として、第三者機関の設置を提案しているが、地域に対する情報開示・情報公開は、このような公式な制度ではなく、閉鎖的になりがちな運営に緊張感のを与えるといった程度のものにすぎない。

以上のような、地域とサービス提供機関との関係を図示すると、図1のように整理できる。

4. 地域への情報提供の課題

これからの地域への情報提供は、前項で示したように、単なる啓発的意味合いから、それを契機とした地域福祉づくりに向けての方向性をもたなければならない。最後に、そのための課題を、社会福祉施設における課題、

地域における課題、制度的課題の3つに分け検討する。

①社会福祉施設における課題

「社会福祉施設には、地域に対して情報開示・情報公開を含めた情報提供の責任がある」。このことは、説明責任論から来る当然の帰結である。しかしながら、情報提供はまだしも、このような理解では、施設の側の積極的な情報開示や地域協働の姿勢は生まれがたい。

社会福祉施設と地域とが、措置制度時代のように上下関係にすぎなかった時代は終焉し、選択制のもとで、契約上の対等な関係になろうとしている。啓発の対象や利用者の確保から、今後は、社会福祉施設と地域とが、相互に協働して、地域の福祉を高めていく方向が志向されなければならない。すなわち、契約上の対等な関係から、さらに運営まで含む積極的なイコールパートナーとして関係を構築し、地域福祉を推進していくということである。

社会福祉施設経営者には、このような時代認識が必要であり、やられる情報提供や情報開示から、施設運営の発展、向上のために、主体的にこれを行うような姿勢を自ら形成する必要がある。このことは、措置施設として今後継続する施設においても同様である。措置制度の施設運営の妥当性から存続が決定したのではなく、子どもに代表される利用者の人権擁護のために存続したことを忘れてはならない。

②地域における課題

長い間、地域は、社会福祉施設に対して無関心であったり、受け身であった。これは、社会福祉施設が住民の生活と直接関係のない存在であったり、身近に感じられない存在であったことによると考えられる。近年は、社会福祉活動への関心や理解が高まり、従来のような慈善的あるいは慰問的な活動は減り、積極的なボランティア活動も増えてきている

が、地域での活動に比べ、社会福祉施設での活動では、一般に主体性の低いものが多い。

地域福祉の主体は住民自身である。社会福祉サービスの受け手、あるいはそれを向上されるための運動・批判といった視点から、「ともに作る主体」としての意識を住民自身も内面化しなければ、社会福祉施設が真に地域福祉施設へと発展することはいえない。対峙した関係から協働の関係の構築である。

国民の納税の義務の結果が社会福祉施設であり、納税者としてこのようなサービスに積極的に関心をもつとともに、主体的に運営に参加する姿勢、これが情報提供を通じて地域住民には求められる。

③制度的課題

児童福祉法の改正により、保育所についてのみ情報提供が市町村に義務化、保育所に努力義務化されたが、これは保育所のみのものでなく、社会福祉サービス全般に共通の課題である。社会福祉基礎構造改革が、今まさにこれに取り組んでいるが、これについては、社会福祉事業法等で共通の規定を設けることが検討されてよい。その際には、各事業所における説明責任という努力義務的な位置づけのみならず、当然の義務という、より積極的な位置づけも視野に含めるべきである。

これらは、社会福祉施設の側からの一方的な位置づけであるが、もう一方で、納税者たる国民の側からの情報提供制度へのアプローチが必要である。これは、国民の「知る権利」ということもでき、これについては、社会福祉事業も含め、広く公共サービスのあり方として検討する必要がある。

注

1. 牧里每治：地域福祉の構成、牧里每治・野口定久・河合克義編『地域福祉論』有斐閣、1995、111頁。
2. 保育所および児童福祉一般におけるの情報提供についての筆者の検討は、下

記を参照していただきたい。

- ・公設民営化について（保育所問題資料集 平成10年度版、全国私立保育園連盟、1998）・これからの子どもの権利擁護・権利保障：社会福祉基礎構造改革を踏まえて（世界の児童と母性第45巻、資生堂社会福祉事業財団、1999）
3. 説明の対象は、当初は議会や行政と考えられていたが、今日では、近隣社会や利用者、さらには機関や施設の職員にまでも拡大しているという。（古川孝順『社会福祉基礎構造改革：その課題と展望』誠信書房、1998、197頁）

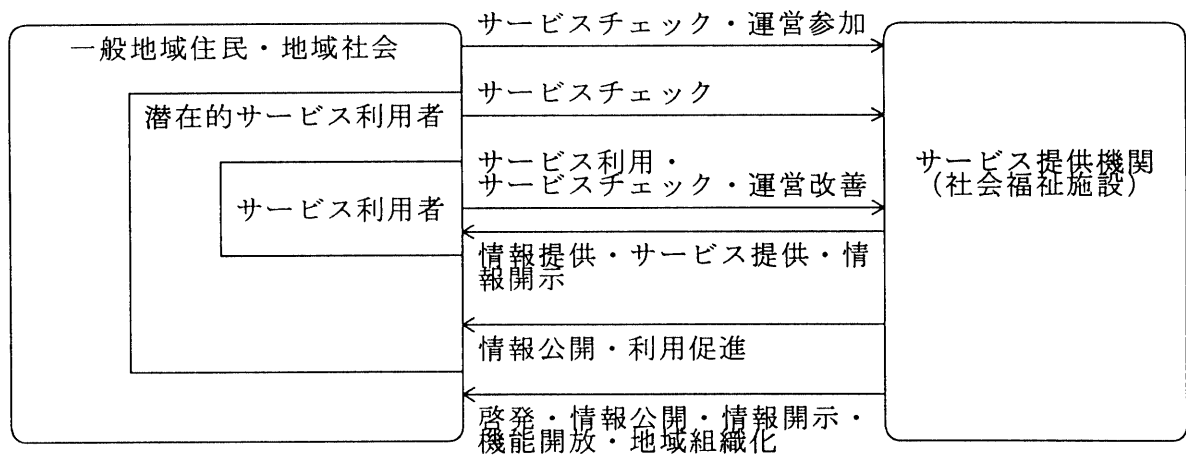
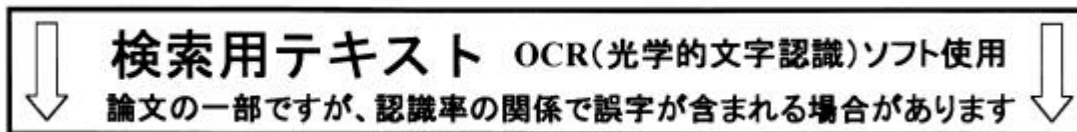


図1 サービス提供機関が地域に情報提供することの意味



1. 地域と社会福祉施設との関係いつの時代にも、社会福祉施設の周辺には必ずハードとしての地域は、当然のことながら存在していた。しかしながら、両者の関係、すなわち、ソフトとしての地域との関係が積極的に意識され始めたのは、必ずしも古いことではない。施設福祉中心の時代においては、社会福祉施設は、措置制度によって制度的に配分される利用者を対象として、施設内での事業に力点をおいた事業展開を行うことで、制度的な目的は十分に達成することができた。むろん、事業主体によっては、このような制度的目的を越えて、地域との積極的関係を構築し、多様な活動を展開していたところがあることも否定しない。