

# 都市政策

季刊 第25号 '81・10

## 特集 新しい福祉

これからの福祉行政の課題……………	奈倉道隆
参加する福祉とボランティア……………	岡本栄一
老人施設の経営……………	加藤泰純
武蔵野市老後保障制度の諸問題……………	山本茂夫
エリヤ会神戸有野台センターの 新しい老人ホーム、について…	編集部

---

総合福祉ゾーン「しあわせの村」……………	山下彰啓
地方自治体と情報公開Ⅲ……………	高寄昇三
新しい老人福祉事業の創造……………	高齢者福祉研究会

---

家庭・地域社会をめぐる市民福祉調査 ……………神戸市市民福祉調査委員会 「家庭・地域社会における市民福祉の推進」 に関する報告書…神戸市市民福祉調査委員会
--

財団法人 神戸都市問題研究所

# 都市政策

第24号 主要目次 特集 インナーシティ問題

1981年7月1日発行

欧米大都市圏の衰退問題	宮本 憲一
大都市の将来—ソーシャルミックスを中心に—	成田 孝三
大都市の成熟と産業立地政策	小森 星児
大都市の将来とインナーシティの現況	是常 福治
インナーシティ再生の政策ビジョン	高寄 昇三
ロンドンの都市再開発	広川 英三

既成市街地における工場移転跡地利用の分析

神戸大学工学部建築計画室

インナーシティ地区内自営層の意識分析

インナーシティ研究会

次号予告 第26号 特集 都市と健康

1982年1月1日発行予定

市民と健康	須田 勇
都市と精神衛生	黒丸 正四郎
家庭と健康	柳井 勉
医師会と地域社会	森脇 潤
公衆衛生行政の課題	中村 温
神戸市における地域医療システム	木村 三朗

神戸市立中央市民病院の機能と役割

岡本 道雄

神戸市における市民健康教育の基本体系

神戸市衛生局

「家庭と健康」調査報告書

神戸市衛生局

## 新しい福祉政策

昭和40年代、地方自治体は政府の福祉政策を先導し、「福祉元年」を自らの手でできり開いていった。しかし昭和50年代に入って、低成長下の財政危機から、バラマキ福祉の見直しを厳しく迫られる破目になった。

それにもかかわらず地方自治体において65歳以上の老人医療公費負担をはじめとして、大きな福祉の後退はみられなかった。地方自治体が福祉をなんとかして下支えようとする努力の結果であるが、さらに福祉水準を向上させることは困難な状況にある。

このような窮状を打開する方向として、ひとつは、社会保障をはじめとする一般福祉にあっては、施策の選別によって実質的な福祉効果を高める方向である。あとひとつは地域福祉をはじめとする個別福祉にあって、民間エネルギーの活用によるコミュニティ・ケアの充実、福祉サービスの民間委託、有償福祉の導入などによって、福祉サービスの効率化・実効化を図っていく方向である。

これからの地方自治体が直面する課題は、苦しい財政力の下で、福祉のシビル・シニマムを充実・向上させながら、一方、上昇する地域福祉ニーズに如何に対応するかは課題である。

ことに地域福祉の行政課題は、従来の福祉行政の枠を脱皮した新しい福祉政策の展開が迫られる。たとえば福祉行政と衛生行政との総合化、民間ボランティアへの委託、有償福祉と外郭団体の経営などさまざまな行政課題が噴出する可能性がある。

それにもかかわらずこれからの福祉はこれらの新しい地域福祉に期待せざるをえない。高齢者福祉事業団は老人の生きがいと生活保障を両立させた先験事例である。また、民間の分担金方式の老人ホームは老後の生活安定保障の新しいシステムとして注目すべき事業である。

福祉がかつてのように救貧のみでなく、将来、より充実し、安定した生活内容・サービスを求める住民ニーズがひろがってくるにつれて、行政が市場メカニズムでもなく、公共メカニズムでもない、準公共・市場メカニズムにもとづく対応が求められる。そこに価値感の対立、執行方法の是非をめぐる激しい論議が避けられないが、行政・民間ともにこのような対立をくぐり抜けて新しい福祉体系をつくりだしていかなければならない。

■ 特集	新しい福祉	
	これからの福祉行政の課題 .....	奈倉道隆 3
	参加する福祉とボランティア .....	岡本栄一 14
	老人施設の経営 .....	加藤泰純 27
	武蔵野市老後保障制度の諸問題 .....	山本茂夫 40
■ ルポ都市政策		
	エリヤ会神戸有野台センターの 「新しい老人ホーム、について」 .....	編集部 53
■ 特別論文		
	総合福祉ゾーン「しあわせの村」 .....	山下彰啓 64
	地方自治体と情報公開 III .....	高寄昇三 79
■ 研究会報告		
	新しい老人福祉事業の創造 .....	高齢者福祉研究会 88
■ 潮流		
	第二次臨調第一次答申 (108) .....	コンベンション都市 (111)
	郵貯懇答申 (109) .....	琵琶湖サミット (113)
■ 行政資料		
	家庭・地域社会をめぐる市民福祉調査 .....神戸市市民福祉調査委員会	115
	「家庭・地域社会における市民福祉の推進」 に関する報告書 .....	神戸市市民福祉調査委員会 161
■ 新刊紹介		170

# これからの福祉行政の課題

——高齢化の進行に対応するために——

奈 倉 道 隆  
〔大阪府立大学社会福祉学部教授〕

## はじめに

わが国の高齢化は、欧米諸国に比べて急速度の進行である。しかも老齢人口の割合は、今後40年間は上昇し続けると予測されている。したがって、国の行政はもとより、都市行政においても、高齢化に対する本格的なとりくみを避けて通ることはできない。

さらに、事態が進行しているため、とりくみが遅れるということは対策が遅れるということにとどまらない。それだけ問題が深刻化して解決しにくい課題が山積するようになるのである。

高齢化への対応は、行政のあらゆる領域において必要であり、狭義の福祉行政すなわち民生行政のみの問題にとどまるものではない。また、従来の老人対策を拡大すればよいというものでもない。

高齢者の量的な増加が問題になるだけでなく、寿命の延長にともなう人間生活の質的な変化が、行政に対する住民要求を大きく変えていくのである。行政の基本目標そのものを再検討しなければならない事態も生じよう。このような大きな課題は、行政を知らない私が正面から論ずることはできないが、高齢化の特質を明らかにしながら若干の問題提起をすすめてみたいと思う。

## 1 高齢化の特質と問題点

### (1) 高齢を生きぬく

平均寿命が急速に伸び、最近はやや頭うちの傾向を示すようになったが、昭

和54年の各年齢における死亡率が今後も変わらないと仮定すれば、20歳の青年男女の90%は、60歳を越えて生きると予測される。

人間は歳をとるにつれ、身体は衰退するが、高度の精神機能は深まり、円熟していく。そういう年代をほぼすべての人が迎えることができるようになった今日、老年期はもはや「余生」でなく、真の自己実現をはかる「本生」とみななければならなくなっている。

しかしこの年代は、自己実現への意欲が高まる反面、老化による生活行動面の問題も多くなり、老化の流れにたち向いながら努力して生きなければならない深刻な年代でもある。しかもこの問題は、本人の努力だけでは解決することができず、個別の援助から都市構造の改善に至るまで、社会全体による対応が強く要求されるのである。

老化は、身体面の活動性を低下させ、環境適応力を減退させるので、自然にまかせれば生活は消極的になっていく。そして、消極的な生活は心身の機能の衰退を招いていっそう生活を消極的なものにするという、悪循環を招く。老化だけでもこういう傾向を生ずるが、疾病が加われば加速的に進行する。いわゆる「ねたきり」とか「ぼけ」とか呼ばれる老人の特徴的な健康問題は、単なる病気の問題ではなく、生活と環境が関与する複合的な問題なのである。

とくに都市生活においては、農村におけるように老人が老人の体力に応じて仕事をする、ということが困難であり、また都市機能によって生活が便利であるかのように見えながら老人にとって適応しにくい面が少なくない。これについてはのちに述べるが、老人の自己実現をはばむ「ねたきり」や「ぼけ」を防ぐためには生活環境に対する積極的な対策が必要である。

最近、歳をとっても労働や社会活動を続けたいと希望する老人がふえている。年金制度が未成熟であり、働かなければ生活がやっていけないという老人も少なくない。現在、70歳の男性人口の55%が労働力人口とされ、働ける限り働きたいと希望している。体力にみあった仕事を、本人の自発的な意志で続けることは、たとえ生計上の必要がない場合であっても、老化を遅らせて心身の健康を保つうえで効果があり、望ましいことである。

しかし、現実には高齢者の就労は困難なことが多い。自由競争の原理の上になつた資本主義社会においては、労働能率の低下した人々は生産の場からしめ出され、若い人がやりたがらない夜警などの苦勞の多い仕事しかまわされないものである。

さらに、生産中心の現代社会においては、家庭においても老人は重荷のようにみなされ、適切な養護を欠くのみでなく、「ねたきり」のように依存度の高い老人は、介護のために稼働力がうばわれるという理由で、家庭から排除される傾向が少なくない。

老人は社会においても、家庭においても弱い立場におかれており、主体的に行動して周囲の人々と摩擦が生じてはいけないという気づかいから、自己実現を抑制し、片すみ小さく生きるということも多い。

自治体が独自におこなう老人施策に、生きがい対策があり、その重要性は高いが、こうした状況をふまえることなく教養講座などによって生きがいを与えようとしても、その場限りの気晴しとして消えていくのではないだろうか。生きがいもてるような客観的条件を整備することこそ行政の課題であり、個々の老人や家庭の努力では解決できない問題に対し、有効な施策をすすめていくことが、強く求められているのではないだろうか。

## (2) 老人が適応できる社会を

歳と共に、人間の生活行動は深い知恵と豊かな情操をともなうようになるが、運動機能や感覚器の働きは低下するので、だんだん能率的に行動することが困難になる。

ところが現代社会は、能率やスピードを尊重し、そういう行動ができない人を冷たく排除していく。たとえば大都市では、市電がなくなり地下鉄が走るようになって若い人には能率的な行動が可能となった。ところがこれを利用するためには、長い階段を登り降りしなければならないし、迷路のような地下道をぬって歩かねばならない。老人や身体障害をもつ人にとっては、困難の多い行動であり、利用の妨げとなっている。バスもワンマン化しており、かつて車掌が行先を案内したり乗降に手を貸してくれたような援助は受けられない。その

うえ、電車と違って前後・左右・上下にゆれるため、平衡機能や反射機能が低下している老人は転倒事故を起しやすい。交通機関による老人の事故は、路上よりも車内で起こるケースが圧倒的に多いのである。

大都会では生活行動力が減退しはじめると、老人は危険を感じて外出しなくなり、自己実現がはばまれてしまう。このことが生きがいを損ねたり心身機能の低下を促進するので、いっそう行動力を弱めるという悪循環を招いて問題を進行させていく。農村においては、たとえねたきりとなっても、適切な援助があれば自然環境になじむ活動によって再起する人が多い。

かつて筆者らが京都府や滋賀県の農村などにおいて、約3,000名の在宅老人の訪問調査を4ヶ年継続した結果では、就床していた老人の三分の一が翌年は離床していた。「ねたきり」と呼ばれる老人が、必ずしもねたきりでなく、再起の可能性をもっているのである。そのためには、たとえ心身の機能が衰えても活動できる生活環境が整えられなければならない。

また、老化は適応力の低下をもたらすので、若い人のように環境の変化に応じて自己を柔軟に変えていくことが困難となる。そのため老人は慣れた環境を変えたがらないし、従来からの生活様式を維持したいと望むのである。ところが今日、社会は激しく変動し、生活の基盤となる地域や家庭もめまぐるしく移り変っていく。そのために不適応が起り、身体的・精神的に緊張を生じて健康をそこなう老人が少なくないのである。

「ねたきり」や「ほけ」の発生に、この環境への不適応が大きな要因となっていることをみのがすことはできない。というのは、不適応が直接的に心身の不健康をもたらすだけでなく、生活意欲や生活行動の縮小化をもたらすために、二次的に生活機能の衰退を招き、ねたきりやほけになりやすくするからである。

これを防止したり改善したりするためには、保健・医療対策も必要ではあるが、生活環境を老人にとって適応しやすいものに改めていくことが何よりも必要である。

生物の単位である細胞は、たとえ老化がすすんでも適応できる環境が整備さ



れば、健康で長生きできるということが、実験によって明らかにされている。

人間の生活環境では、物的な条件も大切であるが、人間関係が緊張過剰とならないこと、経済面や活動面での社会関係に困難な問題が生じないようにすることなどの配慮が必要である。

### (3) 老人の生活に総合的な援助を

老人の生活には、家庭と地域社会のあり方が大切である。やすらぎが得られ、生き生きと行動できること、家族や近隣の人々が、老人の主体性を尊重しつつ衰えた機能を補う配慮をしていくこと、必要に応じて、医療その他生活に必要な資源が活用できる状態にあること、こういった条件を整備していくことが環境づくりとして重要である。

わが国では、住宅政策が民間依存による持ち家奨励の方針であったため、住宅の格差が大きい。とくに大都市では、戦災による住宅欠乏、戦後の人口の都市集中、地価の高騰などが重なって、狭小化した住宅が乱造されてきた。その結果、子供が成長すれば親との別居をよぎなくされ、将来のことを考えるゆとりもなく核家族化が促進されていった。

今日、その親の世代が老人となり、老夫婦またはひとり暮らしの生活となっている。欧米においては核家族の生活の長い歴史があり、住民も行政もこれに対応するかまえてできているが、わが国では拡大家族の歴史が長く続き、老人は同居家族に養護されるべきものという風習が残っている。そのため、親子が別居してもやがては同居しようという心づもりをしている人が多い。現在ひとり暮らしの老人においてもその傾向は強いのである。

昭和50年に、大阪府の民生委員協議会が府下全域のひとり暮らし老人全員（調査数10,715人）の訪問調査を実施した。その結果次のようなことが明らかとなっている。子供はいるが別居している人が64%あること。今後、身体が不自由になって1人で暮せなくなったら誰に頼るかという問に対して、「子供」50%、「子供以外の親せき」13%、「わからない」13%、「入院する」7%、「老人ホーム」5%、「家庭奉仕員」3%、「近所の人または友人」3%、「その他」

2%、(残りは無回答)であった。この答を子供と別居している人のみにしてみると「子供」78%となる。

つまり、親子が別居しているケースでは、<sup>1)</sup> 大多数が弱ったら子供に頼る考えのようである。やがてそうなったとき、老人の思い通りにいけば幸いであるが、自立して生活できなくなった依存度の高い老人を養護できる態勢が子供の家庭にととのっているとは限らない。健康な老人と同居するかまえはあっても、ねたきりの状態では住居が狭いため常時臥床させる部屋がないとか、夫婦とも働きで介護に専念できる人がいないというのが大部分の家庭の現状である。

わが国の老人は家族との同居志向が強いと考えられているため、行政施策も家族の養護をあてにした方針ですすめられているが、その方針を貫こうとするならば無理なく同居できるための条件整備をすすめなければならない。

現代社会は価値観の多様化がすすみ、生活感覚も推移が激しい。世代が違えばこれらが異なるために、同居生活には緊張関係が生じやすい。もちろん同居することによって老後に対する心理的安定や緊急時に手遅れを生じないというメリットもある。高齢になればそのニーズも増し、また長寿の時代には当然に多世代の重なり合いが生ずるので、世代間の緊張関係をできるだけ生じないで協調し合える生活条件を見出していかなければならない。

そのためには、生活の枠組となる住居と、養護負担を軽減するための援助とが不可欠である。住居においては、老人専用の居室が絶対に必要であり、若い人が自己の好みの食事を作ることができる台所と、老人が独自に利用できる出入口とを備えることが望まれよう。それは、弱い立場となりやすい老人が同居家族に気がねなく食べたいものを食べ、自由に外出したり客を招き入れることを保障するための住宅条件である。

また、生活面に対する援助としては、自立性が低下したときのホームヘルパーの派遣、就床時の往診や訪問看護、入浴サービスなどである。しかもこれらは、画一的におこなわれるべきものではなく、種々のサービスがネットワークをもって、ニーズに応じて系統的にすすめる総合援助として展開していかなければ

ればならない。これらのサービスが同居家族の養護負担を全面的に肩替りするということは困難であるが、介護等による家族の深刻な生活障害を軽減したり、家族関係の破綻を防止していく役割は大きい。このような施策の充実をはかってこそ、老人の同居志向を尊重する行政が推進されたということができよう。

#### (4) 生涯を安心して暮せる対策を

年をとって誰もが願うことは、たとえ心身に障害が生じても、生涯安心して生活できる生活の場が確保されることである。

心身の衰退がすすむと、住みなれた地域や家から離れて生活することに抵抗感や不安感をもち、子供の家や老人ホームへ移住することをすすめられても、できなくなることが多い。そして、無理に移住すると新しい環境や新しい生活様式に適應できないために、身体症状や神経症的な心理反応を生ずることも少なくないのである。

また、同居できる家族がないとか、種々の事情から生涯ひとり暮らしを続けなければならないという事情の人もこれから多くなるであろう。

こうした人達が安心して生涯を暮せる住居と援助施策とが用意されねばならない。現在、大阪府下では60%以上のひとり暮らし老人が借家・アパート・借間などに住んでいる。火災や事故に対する心配もあり、また年齢が進むにつれて生活行動力が低下するために不便な住居では生活が困難になっていくであろう。そのうえ、ひとり暮らしであるために失火を懸念する近所の人々から立退きをせまられて行き場に悩む老人も少なくない。

一方、公営住宅は老人の独居を忌避しており、このような老人を受け入れる住宅政策はすすめられていない。ひとり暮らし老人は老人ホームに入居すべきであるという考え方に立つのであろうが、集団居住施設である老人ホームを住宅と同列に考えることには無理がある。たとえ老人が志望して養護老人ホームなり軽費老人ホームに入所したとしても、そこは安住の地ではなく、身体が弱ってねたきりの状態になれば退所しなければならないのである。

生涯を安心して暮らせる住居のありかたとして、英国の例をみてみよう。英

国では、国の住宅政策としてシェルタードハウスの建設に力が入れている。これは、火災予防の配慮や、体力が衰えても住みやすいように工夫された老人住宅で、ひとり暮らしの老人が緊急に援助が必要なときには、近くに住む管理人にベルで連絡できるようになっている。そしてこのような住居に住む老人のために、ホームヘルパーの派遣、給食・入浴サービスなどの在宅福祉施策が行き届いており、また、医療保障もわが国のように医療費を保障するというのではなく、住民のすべてがどこかの診療所に登録し、その医師の健康管理や往診が保障されているため、その主治医によって健康対策がすすめられていく。さらに保健所も訪問看護活動を活発におこなって医師の診療やホームヘルパーの生活援助と連れいしており、ネットワークが確立している。

このように英国が、住宅政策と社会福祉サービスと保健医療対策とを連動させ、ひとり暮らしを支える「系統処遇」をすすめていることは、これからの行政のあり方として大いに学ぶべきものがあると思われる。

わが国においても、小規模ながら注目すべき試みがある。それは神戸市北区有野台のエリヤ会の活動である。この地域は平凡な新興団地であるが、キリスト教アドベンチスト教会の会員によるエリヤ会が団地の分譲住宅を借り切って、気の合った老人を2～3人ずつ入居させている。その住宅は地域に散在しているので、いわば小規模の老人ホームをいくつか作り地域に散在させた形となっている。それぞれの家は全く普通の住宅であり、老人がお互いに助け合いながら、思い思いに自己実現できる生活を営んでいる。そして、何か援助が必要なときは、その地域にある管理センターへ連絡すれば食事その他のサービスが受けられるしくみとなっており、病気のときは同地域のアドベンチスト病院の訪問看護を受けたり、入院したりできるようになっている。

英国のように行政機関が直接に援助する体制はとられていないが、有野台では、ボランティア活動を志す人達に研修がすすめられ、訓練したボランティアがよき隣人として、老人のみならず援助を必要とするすべての人々にこころよく手をさしのべている。このように、福祉の町づくりを進めながら地域で永住できる「老人の家」が建てられつつあることは、生涯を安心して暮らせる対策

を進める行政に有益な示唆を与えるものではないだろう。

## 2 高齢化社会の福祉行政

### (1) 入浴・給食サービスをめぐって

最近、各地でねたきり老人の入浴サービスや、ひとり暮らし老人の給食サービスが進められている。多くは市町村社会福祉協議会が、住民のボランティア活動や老人ホームの機能などを組織化して試行的におこなっているものであり、行政の直営事業はまれである。

そのため、運用を弾力的におこないうるというメリットもあるが、財政・マンパワー・老人ホームへの負担・その他の面で多くの問題をかかえ、需要の増大に対応できないという悩みがある。また、これらの事業が、一見行政とは直接のかかわりがないようにみえながら、実は行政のあり方に大きな課題をなげかけるものとなりつつあることにも注目する必要がある。

というのは、入浴や給食はそれ自体が老人の健康や孤独の解消に役立つ効果をもっているが、さらに重要なことは、社会から隔絶されやすいねたきり老人やひとり暮らし老人が、このサービスをパイプとして社会との交流が始まるということである。その結果、これらの老人がもつさまざまな社会的援助のニーズが明らかとなり、これに行政が対応していかなければなくなるからである。

たとえば、入浴を希望するねたきり老人宅を訪問することにより、著しい介護の欠落が発見されるとか、機能訓練をおこなえば自立性回復の見込があるといったことが明確になる例は多い。また、ひとり暮らし老人を給食サービスのボランティアが継続的に訪問するうちに、老人のもつ持病とか、ねこんだときに介護に来てくれる人が全くいないといった事情が明らかになったり、極端なケースでは、老人が倒れて身動きできない状態にあるのをボランティアが発見したという例もあるのである。

このような問題に対し、早期に対応すれば解決が可能であったり、困難な事態の発生を防止しうることも少なくない。したがって、これらのサービスには、問題発見のためのモニター的役割があり、ここで得られた情報をもとに、

対象老人の健康と生きがいをたかめていく責務が生ずるのである。それは個人や住民相互の援助で達成できる部分もあるであろうが、そうした努力で解決しえない問題に対しては、行政の援助が強く求められるであろう。

## (2) 施策のネットワークの確立

現在、地域ぐるみでねたきり老人対策やひとり暮らし老人対策がすすめられているところでは、老人の多面的なニーズを明確化するケース会議がもたれ、さらに問題解決に必要な社会資源の充実をはかるためのソーシャルアクションもすすめられている。

今後の行政施策の推進には、住民参加による住民の協力が不可欠となるが、住民が主体的にかかわればかかわるほど、住民要求も明確となり、行政が対応すべき問題の公的責任は、あいまいのままではすまされなくなっていくであろう。

今後の福祉行政の課題は、施策を強化するだけでなく施策間のネットワークを形成することも重要であると考え。従来の行政は、ともすれば定められた制度の上にならって、これを効率的に運用することに専念してきた。効率的に運用するためには、他の制度とのかかわりを考慮しない方が有利であるということもあって、異なる分野の施策と施策とが協働歩調をとるということはまれであったといつてよい。

しかし、現実には、一つの施策を実施すればそれによって他の施策による援助を必要とするようなニーズが掘り起されることが少なくない。たとえば、ねたきり老人の入浴サービスが実施されると、機能訓練のニーズが顕在化する。しかも、入浴と訓練とをあわせ行なえば機能回復に著効を現わすことが明らかとなっている。(その実例としては、大阪府の四条畷市が社協の事業として入浴サービスを行ない、これに社協所属の医療ヘルパーが協力してリハビリテーション看護の指導をおこなっているため、大多数のねたきり老人に顕著な機能改善が認められるようになったことがあげられよう。)ところが、多くの自治体では、入浴サービスは民生行政が担当し、機能訓練は衛生行政が担当しているので、少なくとも大都市では、この両者が有機的連けいをもつことが困難で

あろう。

とくに今日の自治体の施策は、国の委任事務や国から指導方針が示されて制約を受ける事業が多いので、自治体レベルで融合をはかろうとしても困難を生ずることが多い。また、行政機能の分化によって、同じ福祉行政の分野でも、施策間の独立性を強める力が働いており、これがネットワークの障害になっていることも考慮しなければならない。

しかし、高齢化社会の進行は総合行政の必要性をたかめてきている。高齢者の援助ニーズは複合的であり、いくつかの施策が連動する形で供給されないと効果をあげえないことが多い。それは高齢者だけの問題ではなく、福祉施策全般に通ずることでもある。

福祉行政は住民主体の立場にたつものであり、個々の住民の主体的側面にたつて、生活上の困難な問題を全面的に把握すること、そしてそれに対応する総合的な援助を展開していくことが特色なのである。

高齢化の進行は高齢者の増加と生活の質的变化とによって社会的援助のニーズが増し、さらに社会そのものの構造を変えていかねばならなくなってきている。またこのことが、若い人の生活にもさまざまな影響を与えるので、住民全体を対象とする諸施策と、有機的連けいをもちながらすすめていかなければならない。

高齢者対策ではなく、高齢化社会の対策として、こうした考え方をすべての行政の基盤におくことが、これから必要なのではなからうか。

#### 参 考 文 献

『高齢化社会と社会保障』角田・奈倉編（1978年）法律文化社

『老年の心と健康』奈倉著（1978年）ミネルヴァ書房

『老年期の心とからだ』奈倉・宮田著（1981年）中央法規出版

# 参加する福祉とボランティア

—行政との関係において—

岡 本 栄 一

(社団法人大阪ボランティア協会事務局長)

## はじめに

近年、福祉状況の変化を背景に、ボランティア問題は行政上の課題として浮上しつつあるが、問題はどのようにそれを認識・評価し、また、どのように「行政」との関係の中に位置づけるかにあるように思う。

私の感触では、行政関係者において、ボランティア問題の受けとめ方は「全面的歓迎」と「冷やかさ」と「とまどい」の三つがあって、必ずしも正しくは受けとめられていないように思う。こうした対応は、民主主義の根の浅い日本ではやむを得ないことかも知れない。したがって、特に今日問題とされているボランティア活動をどう評価し、どう社会的に位置づけるかは、まだまだ時間がかかることと思われる。このレポートも、そうした模索の一つでしかない。

## 1. 市民参加の三つの形態とボランティア活動

ボランティア活動にもいろいろな解釈があるが、市民参加にもいろいろなとらえ方がある。しかし、私は市民参加の中に三つの参加形態を包括させている。すなわち「運動」「参画」「活動」の三つである<sup>(1)</sup>。

第1の「運動としての参加」であるが、この形態は、①公害や物価の騰貴のような市民の福祉や生活をおびやかすような場合の、抵抗的・抗議的な方法による参加、②朝日訴訟や堀木訴訟などのような司法、行政等に対する訴訟およびその支援的参加、③福祉施設や文化的・教育的施設づくりや交通環境の改善



のような要望運動、等々である。この運動としての参加は、きわめて当事者性の高い運動であり、権利性の強いハードな運動（または支援運動）であり、一般に行政、司法、あるいは企業に向けられる。この運動型参加の論拠は憲法第25条の「生活権」などに基づいている。

第2の「参画としての参加」の形態は、国や地方自治体が行なう政策決定過程および遂行過程に、市民が主体的に参加する形態である。例えば①審議会、各種委員会、公聴会、モニター制などによる政策（施策）への提言、②福祉計画、都市改造計画などへの参加具申、③民生委員、保護司などのように、行政のみでは遂行不可能な事業活動の遂行過程に、協力者として参加する場合などである。この参加の形態の論拠は、法又は条例による法的規制の枠内での行政協力的な参加であり、行政主導性が強い。委嘱あるいは委任によって一定期間のあいた役割を遂行することが多い。

第3は「活動としての参加」である。この参加形態は、①既存の福祉施設や公民館、病院や図書館など、公共性をもった施設での労力、技術提供などの施設サービス活動、②寝たきり老人への配食サービス、看護・介護サービスなどのような在宅サービス活動、③子ども会、BBS活動、ボーイスカウト活動などのような健全育成活動、④共同募金活動、清掃活動、ゴミ回収活動などのような地域活動などである。この参加の形態は、法的な規制で動くのではなく、市民のボランティアな意志にもとづく、労力、知識、技術、金銭といったサービス提供活動である。日常的な生活の場での参加形態で、ソフトな性格をもった活動であるといえる。この活動の論拠は、ボランティアな「共同意識」と「連帯感情」である。

今日問題とされているボランティア活動をこれらの「市民参加」との関連で見るとそれとどう違うのか。たしかに双方とも Voluntary action には違いはなく、密接なつながりがあるが、イコールではないはずである。その区別はどう考えたらよいのか、といった点が疑問としてでてこよう。私は今日、問題とされているボランティア活動は、「市民参加」の一つには違いないが、その区別をする鍵を、①当事者とのかかわりと、②行政とのかかわりからみてみたい。

第1はわれわれがここでいおうとするボランティア活動は当事者運動（活動）とは区別されるべきであると思う。それは第三者的市民として自発的に運動的（アクション）形態をとったり、活動的（サービス）形態をとったりする活動として特徴をもっている。したがって、市民参加の一つには違いないが、ここで言おうとしているボランティアは第三者的自発活動としてのボランティア活動である。

第2の行政とのかかわりでは、先にのべた市民参加の形態の中の「参画型」のものと関連性があり、「行政委嘱ボランティア」をどう考えるかにかかわる。ここでは、民生委員や保護司など、行政委嘱ボランティアは論議の中心に置かない。

こうした前提に立って、次にボランティア活動が行政に対してどんな役割をもつのかをあきらかにしておきたい。

行政との関係で、中田幸子氏は、①制度化促進（政策主体に政策の方向を提示するソーシャルアクションの役割）、②制度充実（制度では満たされないニーズに対するきめ細かなサービスの提供の役割）、③コミュニティ形成、の3つをあげている<sup>2)</sup>。私は、それをもう少し細分化して説明したい。

第1は、ボランティア活動は当事者運動（活動）ではないが、当事者の不利・不充足、あるいは地域環境などの問題が、制度的に改善される必要性をもつ場合、当事者と協働したり、当事者運動を支援・弁護する運動的な役割。この役割から、時として行政の施策に対し、批判したり、新たな提言をすることがおこる。

第2に、制度的に未開拓な福祉的課題に、市民自らの手で、ボランタリーに実験的・開拓的に問題の解決をはかったり、事業を展開していく役割。

第3は、行政ではできない、または介入しない方が効果があると思われる市民のプライベートな領域のニーズに対応する、制度補完的な役割。これは、給食、看護、介護、送迎などのサービス活動であり、今日ボランティア活動の主流になっている。

第4は、コミュニティの中に、活動を通して人間的な交流や統合をはかり、

人間的な連帯をつくり出す役割。特にこの領域は行政では不可能な領域である。

第5は、自発的な活動を通して自治意識や相互学習の経験や自己実現性を高め得るという役割である。制度的枠内での行為は規制されるが、必要とされることに「強制されない」で従うすなわち自発的市民参加の場の提供<sup>3)</sup>。

## 2. ボランティアと市民的自由

行政とのかかわりの中でボランティア活動の役割は以上のように考えられるが、行政からみると、えてして、ボランティア活動を安上りのために、下請化する傾向がないでもない。また、運動型、アクション型のボランティア活動はボランティア活動ではないといって排除し、行政の都合のよい活動だけを期待することも起ってくる。これらは、ボランティア活動が正しく認識・評価されていないところから生じているものである。行政が気をつけなければならないことは、「ボランティアの制度化」への落とし穴である。

私は、ボランティア活動を政治的課題とするとき、それを小さくとらえるべきではなく、前述のように「市民参加」の中に位置づけるべきだと思っている。それはボランティア活動を矮小化し、特殊化していくことをさけるためである。市民参加とボランティア活動は性格として区別しながらも、特に当事者問題などのかかわりの中で位置づけるべきである。そうでなければボランティア活動は形骸化し、しなびていくことは目に見えている。

そして、私はボランティア活動を地方自治の課題の中で日本で根づかせるために何より大事なものは、ボランティア活動という現象面だけを云々するのではなく、そのよって立つ「ボランティア」の理解から始めることではなければならないと思う。

「ボランティア」というのは、英語で Volunteer と書くが、それは Voluntas という自由意志を意味する言葉に、人名称の er をつけて出来あがった。辞書では「志願兵」「篤志家」「奉仕者」などと訳されているが、自発的に、自らすすんで社会的な問題の解決のために活動(運動)を志す人であるといえよ

う。その活動（運動）は、自分の住んでいる地域社会から、国際的な領域にまで広がっている。孤独や病氣や障害などの苦しみや不条理の中にある人びとを援助するために働きかけたり、そうした問題解決のために人びとを組織化し、運動化する人である。

ボランティア活動は、今日では、自発性、福祉性（奉仕性）、無給性、継続性をともなった性格をもったものとされているが、ともすれば、「無給性」のみが強調されて「タダで奉仕する活動である」といった短絡した理解がなされたりするのは残念である。

ボランティア活動を正しく理解するためには、先にのべた「ボランタリズム」(Voluntarism, Voluntaryism) の理解から始めなければならない<sup>4)</sup>。“Voluntarism”の方は、哲学や神学などで用いられてきたもので、「主意主義」と訳され、人間がもっている理性や知識よりも、自発的な自由意志を重んずる立場をあらわし、一方、“Voluntaryism”の“y”の字が余分についているものは、キリスト教会が国家（権力）と闘う過程で生まれたもので、教会が持っている独自の信仰や教義が、国家（権力）から干渉されたり、統制されたりしない、自由な立場を守る教会のあり方をさした。

このボランタリズムの思想はやがて宗教の自由、結社の自由、表現の自由とかかわりを持つようになる。個人のもつ信仰や思想や行動が、国家や行政権から自立し、自由である、という近代的な観念を生むことになるのである。これが更にボランタリー・アクションを生み、行政との関係でいえば、必要とあらば国家や行政に協力するが、国家権力や特定の勢力が、反人権的、反福祉的な方向をとる時は、恐れずに批判し、抵抗するといった今日の「個の論理」「自立の論理」「市民性の論理」を支えるようになる。

このように、ボランタリズムは、自由意志を精神的基盤におくが故に、制度や組織に組み込まれた者にはできない、批判・抵抗・創造・連帯といった行動を生み出す。このエネルギーが未開発な領域での事業開発や創造、退廃や反福祉的なものに対する浄化・抵抗・変革といった行動を生み出してきた。ボランタリズムはかつてなされたCOS運動やセツルメント運動の母であり、今日の

生活協同組合の運動、YMCA、ボーイスカウト運動などの「民間運動」を生んだ精神である。こうした市民の側から湧き出るボランティアズムがなければ、共同体は崩壊する。ボランティアズムの枯渇は、一国の文化や教育や福祉の枯渇を意味する。

こうしたボランティアズムは、今日では「市民参加」の中に息づいている、というべきである。特に市民の側に権利としての教育権や福祉権が確立し、それへの国家責任、行政責任が明確化し、教育や福祉が「制度」として営まれる時代にあっては、この「市民参加」としてのボランティアズムの存在はますます重要であると考えられる。

かつては、民間の運動や事業の中にボランティアズムは息づいていたが、戦後、行政的施策の抬頭によって下請化し、行政の代替的役割を担うようになってからこれらのほとんどはしなびてしまった。今見るところでは、このボランティアズムを受けついでいるのが、「市民参加」でありボランティア活動であると見る。特にそれは、表現や結社の自由などの「市民的自由」を基盤として、学生・主婦・勤労者・老人など、さまざまな階層を複合した、市民的な参加の中に息づいている。歴史的に見れば、かつての「民間運動（活動）」の形態とは明らかに違ったボランティアズムの開花である。

歴史的契機としては、高度経済成長期における環境の破壊、コミュニティの喪失などがある。重要な点はこの時におこった市民運動が、決して行政依存の生き方が、市民自らの生活や、障害者や子供や老人の生活を守らないのだ、という認識を前提にしての運動であったことにある。つまり、市民運動の高まりは、「住民の市民化」をもたらした点に意義があると思う。人権の擁護、福祉の実現、住みよいコミュニティづくり、地方自治の重視（地方分権）といった点に対し、「市民には市民の重要な責任と役割がある。行政にはまかせておけない。」といったいわゆる「市民性」を喚起したことである。

市民的自由は、今日、市民参加としてのボランティアズムが開花する大事な条件のひとつである。行政施策のワクの中に市民参加をとり込み、その行動の自由を制限することはボランティアズムを枯渇させたり、またそれを矮小化させるこ

とになる。市民的自由をどのように行政や市民が認識するか。行政権が拡大・強化してきた今日、市民自らの手で、行政権から独立しつつ、またそれと協働して、時には反福祉、反人権的な問題に取り組んだり、また活力あるコミュニティづくりや、福祉拡充の地域活動を展開する役割は大きい。またそのような「市民参加」はますますこれから重要になってきていると思われる。

以上のボランティアの理解からくるように、ボランティア活動は、①日本でいわれている「奉仕概念」とは異なり、自由意志を基盤とした行為であり、②行政とは対置した市民の側から湧き出るエトスに根をおろしているといえる。

そして、それを社会的角度からみると、①滅私奉公といった全体主義につながるものではなく、自己をも含めた個人の尊重、人権の擁護といった「個の論理」と、②支配＝服従の論理ではなく、主体的な自主性、自立性を基盤とする「市民性の論理」と、③隣人や共同体にまなこを向けた「共生・連帯の論理」をそなえていることがわかる。課題はこれを日本の土壌にどう根づかせるかである。特にボランティアの芽を壊さないで、どう行政が対応するかである。

### 3. 参加する福祉の位置づけ

今日、例えば地方自治体において、教育問題や福祉問題に目を向けたとき、必ずしも満足すべき状態があるわけではない。教育においては三無主義・ノイローゼ・自殺・心身症・暴力などの反社会的・非社会的な問題の増大があるし、社会福祉においても、老人・障害者問題などは、言われている程に解決しておらず、反対に核家族化、高齢化社会の進行は、福祉需要の拡大と多様化を生じ、むしろ家族問題と地域問題、行財政問題として拡大しつつあるといえる。

これを楽観的に見るか、危機的に見るかはともかく、こうした教育問題、福祉問題の解決については依然として一般市民は行政責任の名による制度的対応の拡大を求めており、その反対に、市民の側の主体性の欠如と、依存的体質の

助長がなされていると見てよい。

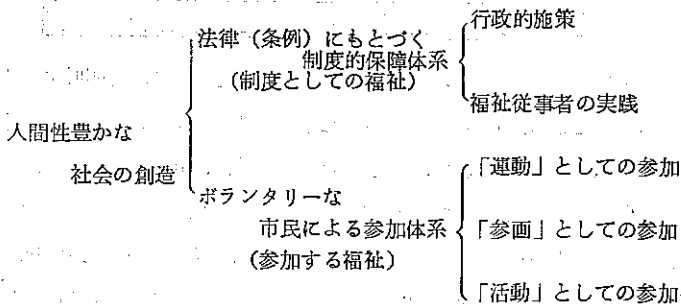
特に、高齢化社会の到来を背景にして、社会福祉の領域では際限なく年金部門と人的サービス部門のニーズの膨張がおこることが予想されるが、これをすべて行政責任で行なうのかどうか。結局は市民の側の負担の問題として投げかえされることになろうから、早晩「公・私分担論」や「守備範囲論」が世上で争われることになろう。したがって、ボランティア問題もこれらの問題から逃れるわけにはいかないこと必定である。

そこで、まず公私関係、行政とボランティア関係の基本である双方の関係と位置づけを明らかにしてみたい。

これまででは、少なくとも福祉的な課題は「行政が解決する」という論理ですじが通されてきた。そしてその施策の中では、市民は客体化され、せいぜい任命制や委嘱制によって、施策の協力者の位置におかれていたと見るべきであろう。ところが、新しい社会状況は、こうした古い社会福祉の枠組では対応できなくなって来ている。新しい福祉状況に対応して、福祉理念の新しい枠組の構築とともに、施策の転換が迫られているといえよう。

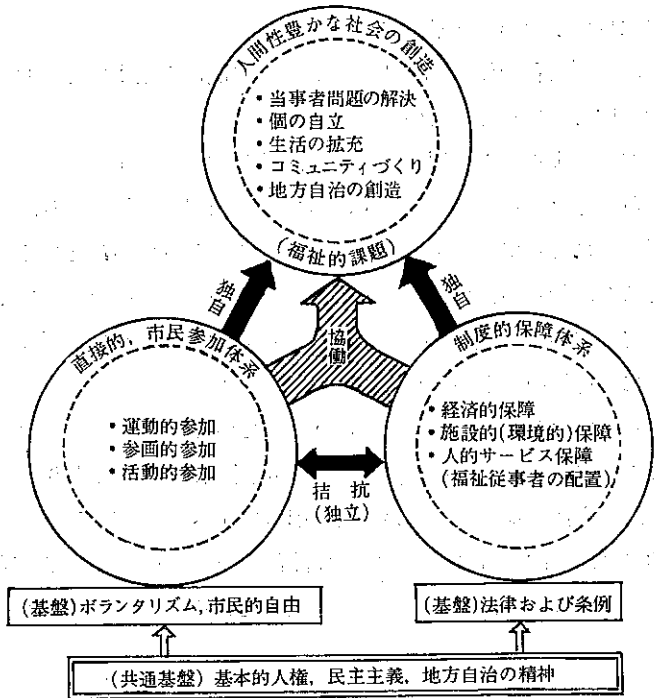
口はばったいけれども、私なりに提案させていただければ、「制度としての福祉」に対して「参加する福祉」をもっと前面に出すべきであり、市民の主体性を認め、「市民参加」を福祉の舞台に引き出すべきだと思う。

具体的には、行政の行なう制度的な保障体系の「対極」として「参加する福祉」<sup>6)</sup>を位置づけしてはどうだろうか。それを次のように表わしてみる。



つまり、市民参加の体系は、行政的施策に従属するのではなくて、行政から独立した上で、「運動」として拮抗したり、「参画」として協働したり、「活動」として補完したりする「両極」構造<sup>6)</sup>として位置づける必要がある。いうまでもなく、この「参加する福祉」のエトスは前述のボランティアズムでなければならないと思う。

図一 制度的保障と直接的市民参加との関係



これら二つの関係は図一1のようになる。これをもう少し説明すると、制度的保障体系は、憲法第25条に基づいて市民の福祉的課題に対応してなされる福祉的施策であり、これに対して、市民参加の体系は、前述のように、「運動」「参画」「活動」の統合として理解できる。要するに、ボランティア問題も含め、市民参加をまず行政的施策から独立した関係に置き（独立の原則）、その上で協働しあう（協働の原則）関係を築くことが、これからの新しい福祉状況



を切りぬけるための大原則であると思う。

#### 4. ボランティア活動をめぐる公・私関係

これまでのべてきた文脈には、今日のボランティア問題が行政主導によって強く推進されてきつつある点についての問題意識が背景にある。

西尾勝氏は最近になって「行政機関がボランティア活動の必要性を説きはじめた」理由を三つあげている<sup>7)</sup>。その一つは、施設ケアの限界から生じているコミュニティ・ケアの体勢づくりにとって、ボランティア活動が不可欠であるとの要請があること、第2は、近年、地方財政の窮迫を背景に、市民みずからの無償のボランティア活動を活発化しようとしていること、第3は市民自治ないし市民参加の理念の浸透、つまり、頭と口先で政策提言を行なう型の市民参加だけではなく、手足を動かす型の市民参加の必要性、の三つである。

西尾氏も付加的に、これらの動きについて、①無償のボランティアを財源不足の補完にし、その肩代わりさせることは邪道であるとし、そして②抵抗型や政策提言型の市民参加を否定するかたちが生まれるとすれば、それは問題があると指摘されている。基本的にはボランティア活動をどう認識・評価するかという点にあり、私もこの二つの点をふみはずすことは、ボランティア活動の形骸化、矮少化につながるので、特に警戒するけれども、理実の問題として、第1に「行政補完」や「肩がわり」（見方によっては「協力」「互助」）的行為が行なわれており、また、行政主導かどうかは別として、そのうしろ楯でボランティア育成が現実におすすめられている問題を直視せざるを得ない。

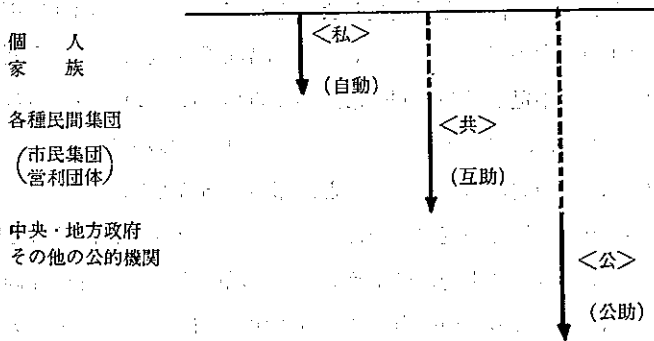
公・私関係では以上ふれてきているように、問題は二つにしばられる。第1は「公・私分担の問題」と第2は「ボランティア活動推進をめぐる問題」である。

第1の公私分担の問題については、全般的にまだまだ抽象論の域を出ていない。「東京都における社会福祉活動の推進に関する答申」では<sup>8)</sup>、①行政(公)が法に定められている一定の水準に対して基本的に責任を負い、決して民間やボランティアに責任転嫁すべきでないもの、②行政(公)が基本的に責任を負

わなければならないが、行政だけでは目的を十分に達せられず、また効果が期待できないので民間（ボランティア）の参加協力を得なければならないもの、③本来的に民間が推進すべきものであるが、人的・経済的に不足しているの、一部行政（公）から補助的な援助を受けなければならないもの、④原則的に民間（ボランティア）が行なうもので、行政（公）が実施したり、介入すべきでないもの、の四つに分類整理している。

また、地方自治研究資料センター編『都市化時代の行政哲学』<sup>9)</sup>では、図一2のように、自助 (self-help), 互助 (mutual-help), 公助 (public-help) と

図一2 生活問題の社会化と対応レベル

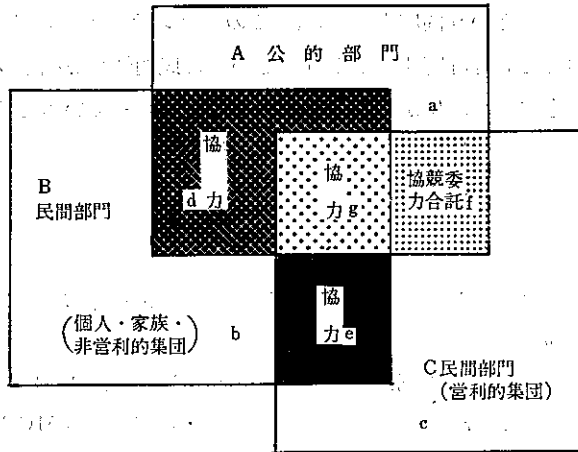


『都市化時代の行政哲学』 128頁

いう分け方をし、<私>、<共>、<公>の役割や分担を明確化しようとする試みや、あるいは図一3のように、A 公的部門、B 民間部門（非営利的）、C 民間部門（営利的）の3つに活動領域を分け、更にそれをa～gまでに細分化して社会的ニーズの処理分担を明らかにしようとする試みがある。

ボランティア活動からこれを見ると、図一3では、B 又は b, d, e, g, にあたる領域がそれであり、行政の役割との関係でいえば d の領域が問題になる。b は行政との関係を特に持つ必要のない独自の活動領域であるが、d では給食サービスのように、費用の大半は A の公的部門が負担をするかたちをとり、食事の用意から配達まではボランティアが行なうような場合である。先の東京都の答申でいえば②と③にあたる領域である。

図一三 各部門間の役割分担



『都市化時代の行政哲学』 129頁

しかし公私分担論は、ケース、ケースにしたがって、「境界線」をどこに引くかという問題とともに、公私の信頼関係、コンセンサスや自治意識と関係があり、問題はそう簡単ではない。ボランティア問題からいえば、大阪市の「ボランティア活動の推進に関する答申」のように、ボランティアを大事にするが故に、行政が活動に介入したり干渉することをさげ、ボランティアの主体性、自発性を尊重することを大原則に、公私独立の原則を明確化した上で、公私協働の原則（分担の原則）をうちたてるべきであろう。このことが明確になされないまま、例えばボランティア活動を行政にとり込み、ボランティアの制度化をすすめるようなことがあれば、行政にとってもボランティア活動の将来にとってもマイナスである。

第1の問題は第2の問題に発展する。現在見るところではボランティア活動推進には、①行政主導民間追隨型、②民間主導行政支援型、③民間推進行政無関心型の三つがある。これまでのべた論旨やボランティアの本質に照らしていえば、現実問題として望ましいのは②であろう。その意味で、今後焦点になるのが「ボランティア・センター」のあり方（行政主導か民間主導か）であ

る。いずれにしても私は、参加する市民（ボランティア）の側の主体的力量をどう高めていくかという問題とともに、このボランティアセンターのあり方（市民的自由をどれ程許容するかどうかといった民間性）が今後の「公・私関係」をダメにもするし、生かしもする重要な鍵をにぎっているとみている。

#### 注

- (1) 大阪ボランティア協会編『ボランティア＝参加する福祉』ミネルヴァ書房、1981年、36～37頁
- (2) 中田幸子「ボランティア活動に関する研究」東京都民生局、1972年、19～22頁
- (3) レーマン、リベット著、永井三部訳『ボランティアの世界』YMCA出版、1979年を参照
- (4) 飯坂良明「近代社会・人権とボランティア」（『真理と創造』No.12、中央学術研究所編、1978年）、39～40頁、および、阿部志郎「キリスト教と社会福祉思想」（嶋田啓一郎編『社会福祉の思想と理論』ミネルヴァ書房、1980年）、等参照
- (5) 前掲『ボランティア＝参加する福祉』240頁
- (6) 本田弘『市民参加の政治学』日本評論社、1975年、10～11頁
- (7) 地方自治協会編『自治とボランティア』1977年、58～62頁
- (8) 東京都社会福祉審議会「東京都における社会福祉活動の推進に関する答申」1976年、7頁
- (9) 総合研究開発機構、地方自治研究資料センター共編『都市化時代の行政哲学—公共サービスの内容と負担—』1980年、122～137頁

# 老人施設の経営

加藤 泰 純

(財団法人長寿会理事長)

## はじめに

高齢化時代に突入している日本の社会で忘却できないものが三つある。それは医と食と住である。国民の生活の基本は、衣・食・住の安定であり、その向上であるのだが、こと高齢者となると、「衣」と「医」を語呂合せのように、いいかえた方が適切となる。

その「医」は、一部負担の問題や、付添いの問題が残ってはいるが、老人医療保障は、それなりに定着した。「食」もまた最低とはいえ、手続きさえとれば、生きるための必要限度は保障されている。少くとも、36年前に経験した食糧事情以上の「食」が確保され、保障されている。

さて問題は「住」である。これから私が述べようとするのは、高齢者が生活する場としてその位置を占めつつある老人ホームと、老人の集団住宅についてである。

本稿で「老人福祉施設」という言葉をあえてさけているのは、老人福祉法で、有料老人ホームや分譲マンションは、「老人福祉施設」でないと規定してしまっているからである。老人福祉施設とは、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、軽費老人ホーム、老人福祉センターの四種類に限定されており、施行以来二十年近くなるのに軽費老人ホームにA型、B型を含めたのみで現在にいたっている。法律とは、一度決定するとその改正には数多くの時間を浪費するものである。社会福祉事業法は、その成立より三十年を経た今日でさえ、手直しに着手する段取りすらできていない。私は、社会福祉事業法と食管法は相似

していると思っている。現状と遊離しているにもかかわらず、一向に手直しされないからである。

## 1. 公立施設の硬直化

まずはじめに民間施設経営の立場から官公立施設を見てみたい。官公立の運営コストと民間老人ホームの運営コストの差が、どこから生じるのか。それは人件費である。

全国で老人ホームの数は約2,200あるが、その三分の一が、官公立である。福祉県といわれている東京近県の民間施設と、官公立施設の職員数を比較してみると両方とも措置老人の数250名の老人ホームの場合で、官公立の場合140名、民間の場合80名であり、60名の差がでている。給料は官公立の場合公務員であるので民間より10パーセントは上回っている。単純な比較でも、年間1億5,000万円の差が生じてくる。にもかかわらず、官公立施設の職員からは民間施設より不満がでているのはなぜであろうか。また入居老人が、民間施設より冷たく感じるというのはなぜであろうか。

それは第1に官公立施設では施設長が2年に1回は異動することがあげられる。従って運営方針が固定しない。次に官公立であるが故に、特別養護老人ホームのベッドが空こうが、定員割れがおころうが、職員の給料には関係がないため、「経営」という観念が希薄であるなどの理由によるものと思う。

民営の場合は定員割れのきびしさに絶えずさらされている。定員割れは経営の危機を生み職場を失うことになりかねない。そのため競争意識はサービスの向上を生むことになり、向上をはかるために研修の場を求めるのである。

神奈川県は僅かに三施設（横浜市、川崎市を除く）であり、官公立を増やす予定はないという。余談だが、九州のある県をおとすれた老協協の役員が、日曜日になったら正職員が1名もいない老人ホームをみて驚いていたということだ。日曜はアルバイトまかせであるそうで、聞けば、公立だから職員は休みということである。老人ホームと学校と間違えているのではなかろうか。ホームは家庭である。日曜だから家族が留守、では暗く冷たい空気が流

れるのも止むを得ないであろう。

（表）昭和30年、35年、40年、45年、50年、55年、60年、65年、70年、75年、80年

2. 民営施設の現状 公営施設は、概して、昭和30年代に建設された施設が中心である。

(1) 複合施設 昭和30年代に建設された複合施設は、概して、複合施設である。

かって複合汚染という言葉が流行っていた。その頃、老人ホームは、中央社会福祉審議会の答申でも、コンビネーションシステムが提言されていた。このコンビネーションシステムとは、軽費老人ホームと、養護老人ホーム、そして特別養護老人ホームがコンビを組むことが必要であるという。老人ホームのコンビには経営の合理化よりも、入居者の経済的変動や、肉体的変化に対応できる施設を考えての提言であった。私は軽費、養護、特養の三つ揃いよりも、軽費と養護、養護と特養の組み合わせが早く来ると予測し複合施設の呼称を好んで使用してきた。

昭和28年に有料老人ホームを開設した私にとって、当初の困惑は物価の変動であった。昭和30年代の貨幣価値の下落は、有料老人ホーム経営者に悲鳴をあげさせた。当時私の経営していた長寿園に一生を託した人の終身入居料は25万円であった。長寿園の土地は坪当り200円（昭和55年度30万円）の時代である。

また余命率は63歳であったので60歳の人は5年の寿命とみた。しかし寿命は延び、物価は急上昇、所得も倍増した。しかし、所得なき老人達は貨幣価値の下落に泣く声さえでない日々であった。一生かかって貯蓄し、あるいは持家を売って、25万円を私に預けた人が15人もいた。そして平均10年は私の施設で生活していったのである。その中の1人は現在も26年目を送っている。

昭和38年老人福祉法が施行された。物価の変動に泣き、貨幣価値の下落に対応するため、軽費老人ホームとの複合を考えるのは当然のなりゆきであった。有料老人ホームと軽費老人ホームとの複合は、貨幣価値の下落に対し施設の経営をゆるやかに対応させてくれたのである。

次は、健康上に対応させる施設の建設であった。これに対しては、特別養護老人ホームを併設するのが最良と判断し、その建築にとりかかった。しかし、それ等の施設群にとって、まだ一つもの足りないものがある。それは医療であ

る。

昭和48年「老人医療費支給制度」（老人医療費無料化）が70歳以上の老人を対象に開始されると、加速度的に通院する老人がふえた。病院へ寮母が付添う時間、交通費、そして医療費をより合理化するためには、診療所の併設が必要であった。幸いに隣接地を手に入れた私は、一地域内にこれら施設を複合化したのである。

複合化とか、コンビネーション化とかいうけれど、もともと入居者の医・食・住の安定は老人ホームというより、かつての養老院や、有料老人ホームに課せられていたのである。制度上施設が分化したものの、老人ホームが、生活の場である以上、複合施設であるべきであり、それなしには他の施設への移送が必ずおきるのである。

## (2) 民間施設の経営

社会福祉施設の経営者には収支のバランスを無視することが当り前の観念が今でも残っている。「昔軍人、今福祉」といわれるように、まさに福祉は錦の御旗であり、また損得を考えることは福祉の道にハズレルとの観念がある。老人ホームの経営者も、行政も、政治家も福祉とさえいえば当選し、福祉予算を組めば住民対策がスムーズに運び経営者は経営上困惑すれば陳情し、予算を獲得さえすれば老人ホームの運営はこと足りてきた。施設経営者は、いつしか収支のバランスに無頓着になっている。しかし、私は前述のごとく有料老人ホームから出発したために、経営にはいやが応でも敏感にならざるを得なかった。

ボーリング場に例えて悪いが、ブームがおこれば、雨後の筍のように老人施設ができ、やがて消えていった。社会福祉施設に倒産はおこり得ないと考える人が余りにも多いが、すでに保育園は、園児集めに東奔西走している。老人ホームでさえ、老人集めに東奔西走しているところがあるという。定員に充たないため、養護老人ホームが特養ケースの老人をかかえている所もある。にもかかわらず、全国で約百ヶ所の特別養護老人ホームが誕生しているのである。

高齢者の増加は、老人の福祉施設を必要としているが、その選択は、すでに利用者に移行しているのである。入りたい老人ホームには一年でも待機する



が、嫌なところはいくら招いても寄ってゆかない。

近代的な建物で、設備もスウェーデンの浴槽を備えても、他の施設が、すぐに同じ設備をしてしまう。だからウツワで人を呼ぶことは危険である。当園でも17年前に鉄筋5階建の老人ホームを建て、各室電話付の長寿園新館を建設した当時は世間の注目を浴びた。しかし一年もたたないうちに、同じような老人ホームが建っていった。また12年前に半円型の建物、各階ロビー付の軽費老人ホームを建築した。その時も、有料老人ホームでさえこれ以上の建物はないと各種雑誌に紹介されたものである。しかし、入居者に満足してもらうには建築物や設備にも留意しなければならないが、それが全部でない。

私があえてこのことをいうのは、定員割れを生じている老人ホームの経営者が、真先に言う言葉が、「近くに建った老人ホームは設備がいいから満室になる。私のところは、古くて設備が悪いから人が入らない」というのである。余りにも安易な考え方である。

昔からよくいわれている言葉に「狭いながらも楽しいわが家」というのがある。老人ホームにとって一番必要なことは、楽しい雰囲気をつくりだすことにある。人生の目的が円満幸福な生活にあるとするなら、楽しい日々を送る、いや送ってもらう要素を考えればよい。

八月一日、陽光の園（長寿会経営）で、車椅子で食堂にでてきた84歳の老婆が、夕食後その場で亡くなった。関西で流行のポックリ病であった。

長寿会には教会も宿泊施設もあるので、通夜や告別式は、施設内で行うことがしきりになっている。翌二日の夜が前夜式（家族の申し出によって、キリスト教で行った）であった。東京で会社を経営している遺族が「30年、母と一緒に生活したが笑顔を見たことがなかった。それなのに、この施設に入ってから、私達が訪ねるごとに、笑顔をみせてくれる。ホームに入っていたのは僅か1年であったが母に笑顔を与えて下さった施設に感謝する」とおっしゃっていた。私はこんな挨拶を受ける果報をたびたび味わっている。もし老人ホームを運営しようとするなら、その楽しい味をひき出す方式を考えるべきではないかと思う。また神戸の老人で関西の著名な有料老人ホームと長寿園を見くらべた

結果、長寿圏を選択された方がいるが、その理由は「雰囲気」の差であった。

### 3. 長寿大学

老人ホームの宿命は、「人生最後の幕引き役」であると思っている。ホームでの生活が数年の人も数ヶ月の人もあるかもしれない。しかし、映画のラストシーンのごとく、人生劇場の終焉の場なのである。「人生幕引きの場」という言葉は、かつての東京都民生局長の縫田曄子さんが言われた名言であるが、実に要を得ている。ラストシーンによってその人の人生がきまる。苦勞して人生を歩んだ人も、老人ホームでの楽しい数ヶ月で、その苦勞は報われる。幸福と思われた人生も冷めたい老人ホームでは最後の一年で悲劇の人となってしまふ。その鍵を握っているのは施設の経営者である。

楽しい日々とは何か、それは漫然と生きるのではなく、目的をもって生きることである。老人は孤独である。それが淋しさを生むという。イラン人の幸福は「孤独な日々」であるというが、日本人は家族の中での生活をし、集団生活をおくことに馴れている。孤独になることには耐えられない、それをどうして解消するか。しかも老人ホーム生活1年とか2年とか言ったが、できるだけ長生きしてもらうことが、経営者にとっては大事である。それらを考えたうえで、私は複合施設を長寿ユニバーシティとすることにした。

老人ホームに入居というより、大学に入学の方が語感がいい。そこで全寮制の長寿大学と称し、長寿園学部、箱根山荘学部、陽光の園学部として、カリキュラムを組んだ。必修科目は宗教哲学のみとし、選択科目には、囲碁、麻雀から撞球・書道・俳句等25科目を用意した。連日1科目以上は開講されており、全科目をとるとなると部屋で休む余暇とでない。

かくて長寿大学生は25回生から1回生まであくことなき目的を持たざるを得なくなったのである。楽しい雰囲気があるとすれば目的追求の日々があるということかもしれない。

#### 4. 当ホームの経営合理化

先に施設の複合化について述べたが、そのメリットとして、例えば食事についていえば、有料、軽費、特養の区別なくメイン厨房は一ヶ所とし、そこで全部をつくる事が出来る。施設ごととなると4人に限定された職員も、12人の厨房職員となり、週44時間の労働時間でも過重になる。また授業も複合故に学課の教室も学部ごとに融通しあえて、設備の有効利用ができる。

さらに軽費老人ホームは看護婦が1名であるが、休日には他の施設配属の看護婦が代行する。

職員数の融通は人件費の合理的配分を可能にする。単独施設では利用しきれないコンピューターも複合では合理的になる。神奈川県内75施設の中で、コンピューターを使用している施設は、当長寿会だけだが、少なくとも二人分の人件費を節減できている。

次に長寿会複合施設を視察して奇異に思う人が多い。有料老人ホーム長寿園と軽費老人ホーム箱根山荘、特別養護老人ホーム陽光の園があるのに法人が別々であることだ。

財団法人経営が、長寿園と診療所、社会福祉法人経営が、箱根山荘と陽光の園である。視察された方は「財団と社会福祉法人とを使い分け、うまいことやってる」とよく思い違いをされる。

しかし、これは意識して使いわけているのではない。できれば、財団法人で全部経営したいくらいであった。

先程述べたように、私人として有料老人ホームを発足させた長寿園は、建設にあたって銀行から融資を受けることになった。しかし、昭和40年の年金福祉事業団融資では、公益法人をつくるのが前提であった。財団法人の成立である。軽費老人ホームをつくったときは社会福祉法人でなければ補助の対象にはならない。そこで、社会福祉法人ができたのである。目的は同じく老人への安住の場を提供することにあつた。理事長が同じであり、理事もほとんど同じであるという同床異法人である。運営のうまみを考える余裕などない。しかし経営の危機を肌で感ぜざるを得ない財団法人と、措置費や、補助金に裏づけられ

ている社会福祉法人とは同床であるが故に、その欠点をそれぞれ補い合うことは当然である。またメリットもそれなりにつかみとることができる。

財団法人の診療所は医師1名、看護婦1名、事務員1名であるが、軽費・特養・長寿園の職員と300名余を看るのであるから、当然にそれぞれの施設看護婦四名が応援する。

経常収支のバランスを保つコツと聞かれても、集合施設である故に、ボイラーマンが1名であったり、栄養士も2名、全室電話がある故に、電話交換手を中央部において、全施設へのサービスにあたらせることができる。この辺がバランスを保つコツであろう。

## 5. 有料老人ホームの値上げ

昨年、東京のある有料老人ホームで利用料の値上げをした。

この施設は都の住宅街にあり、しかも借入金もなく、カトリック団体の経営であるので評判のよい施設であった。しかし、開設時から利用料を据えおいたので、その赤字の累積は莫大となり、50パーセントの値上でバランスをとる予定であった。しかし入居者の反対でそれもならず、35パーセントで妥協したということであった。

それでは有料老人ホームで収支のバランスを崩す危険はどこにあるのか、

- (1) 好環境の場合でも満室になるのに3年かかる。にもかかわらず、開設時の利用料の改定はパンフレット発行の手前もあり、容易に改定できない。
  - (2) 満室にもならないのに利用料を値上げしたら入居者はますますとおのくことを考えてしまう。
  - (3) 一時金の入金が多額なので、入金してもらうために途中の料金変更が出来ない。
  - (4) 物価は少くとも毎年10パーセント上昇しているのに、割安の利用料で売ってしまふ。
- 例えば月11万円必要な時に月9万円の利用料として100人利用者がいたら、

240万円の赤字となるのは明白である。私は開設1年目から値上げを断行した。60パーセントしか入居していなかったので、赤字の加算を恐れた。しかし幸いにも軽費老人ホームを併設しているので、当初から軽費老人ホームの利用料を基準とすることをパンフレットにうたっていた。説得が効を奏したのも比較する施設が併設されていたからである。なお軽費老人ホーム利用料の推移は下記のとおりである。

表一 軽費老人ホーム利用料の推移

(月額)

年 度	利 用 料			事務費利用者 負担額
	生活費(円)	事務費(円)	計 (円)	
39 年度	(100) 5,325	(100) 4,400	(100) 9,725	{ A 1,400 B 2,900 C 4,400
40	(114) 6,075	(129) 5,660	(121) 11,735	"
45	(199) 10,610	(236) 10,400	(216) 21,010	"
50	(329) 17,500	(723) 31,800	(507) 49,300	"
51	(419) 22,300	(884) 38,900	(629) 61,200	"
52	(473) 25,200	(1070) 47,100	(743) 72,300	"
53	(526) 28,000	(1207) 53,100	(834) 81,100	"
54	(570) 30,330	(1248) 54,900	(876) 85,230	"
55	(619) 32,940	(1377) 60,600	(962) 93,540	"
56	(672) 35,810	(1473) 64,800	(1035) 100,610	"

以上のように利用料の値上げには苦勞させられるのだが、昭和49年度に発表された有料老人ホームの指導方針は、そのサービス内容においては軽費老人ホームを基準としている。軽費老人ホームA型の寮母数や、その他の職員数において、また食事内容において、A型の20パーセント以内とするなら、その利用料も軽費の利用料より20パーセント増であるべきだ。これが経営者である私の主張であった。反対の声は必ずおこる。それぞれに金はあっても、いや余裕のある人に限ってダシ惜しみをするのが、人情の常である。しかし値上げをする

ことをおそれては運営が危くなる。

今年も定期値上げの時期の10月が近づいている。利用者は、値上率の小巾を主張するべくまちかまえている。しかしこれも恒例になると春闘ではないが互いに楽しみになってくるからおかしなものである。長寿園の秋闘は、入居者にとって「生きがい」の闘いでもある。値上げをおさえることより、闘うことが、そして私もまた闘いをいどむことが、処遇の一部であると勝手にきめて、利用者の代表と話しあう。

さて前述したが、長寿会施設は長寿大学である故に、学生運動もまた盛んである。長寿園学部の学生自治会交友会、箱根山荘学部の学生自治会長交會、陽光の園学部の学生自治会陽春会である。交友会は秋闘、値上げ反対を叫び、長交會は文化活動で秋を過ごし、陽春会は、家族会で和を追求するのである。

## 6. 有料老人ホームと老人マンション

ペンを走らせていた八月六日、大阪の小都市の福祉事務所からも電話がかかってきた。「マンション型老人ホームの一覧表があるか」という問い合わせであった。その時私は「そういう質問はこまります。分譲型老人施設とか、有料老人ホームの一覧表とか、区別していただきたい」と答えた。

テレビでは広島原爆式典を流している。36年前の一瞬が頭をよぎった。あの頃30歳だった人が今では老人の仲間入りをし、その人達が最も望んでいる施設となると1DK以上の施設である。合理化された生活を歩んできている65歳前後から昭和一桁の人達にとっては、庭付き一戸建より、機能的な生活様式が身についてきている。かくて商社も、電鉄も、不動産業者もマンション建築を考えるが、それらは老人福祉より、マンション販売の購層として老人集団をとらえている。分譲マンションにしても、賃貸マンションにしても有料老人ホームではない。

有料老人ホームは介護が第一であって、生活の居室のみを中心とした場合には必ず蹉跌を生ずる。単なる住対策ではないのである。だからこそ、建設省所管でなく、厚生省所管となっているのである。

この点、厚生研で今回まとめた「有料老人ホームのあり方」でも、分譲型老人施設は有料老人ホームの枠から外している。

不動産を資産と考えがちな日本人の不動産感覚からすると、自分の名義で登記する安心感が老人マンションの売れ行きを良くしていることは事実である。しかし、こんな感覚も長くは続かないだろう。今や東京近郊のマンションは買値より売り値が崩れはじめている。フランスのように適切な場を利用する借家的感覚に戻りつつある。

有料老人ホーム長寿園ではその建築費に見合う額を一時金（保証金）として預かり、退室の場合には全額返済することになっている。保証金といわずに利用権とし、長寿大学らしく園債を発行する。園債は利子としては付かないが、利子を共益費に充当する。

園債全額を返済するとはいいながら、毎月の利用料は、必要額を徴収する。昭和30年代のように貨幣価値が変動した場合、利用料はそれなりに上昇するが、園債も下落するので、返済の場合それ程苦にならない。全額返済ということで園債の売れ行きがよくなると考えている。

体が不自由になった場合には特別養護老人ホーム陽光の園へ、貨幣価値の下落に対応できない場合には、軽費老人ホーム箱根山荘へ移る。介護要員としては寮母が、第一線で働く。分譲型マンションの場合は、介護はアフターサービスになってしまうので、「福祉の心」もおざなりになる。老人の手を引くのも、買物の手伝いをするのも、形よりは心である。「分譲型マンションと長寿園との運営方針の相違をあげよ。」となると形か心かの差という。何のために、何を目的として、何をなさねばならぬかが長寿会の反復であり、そこには「利益」の言葉はでてこない。老人のために、老人福祉を目的として、老人の安住の場を提供せねばならない。これが長寿会の基本理念なのである。

## おわりに

施設入居者の意識は年毎に変化している。一様にいえるのは、世の中の変動についてゆけない年齢層ということである。その根底にあるのは、忠君愛国時

代の考えであり、忠孝一本の考えが心のすみに巣食っていることである。この考えを頭から否定することは、何等の解決等にはならない。今後15年間は程度の差こそあれ、その時代を体験した人達が施設利用者のコンサルタントをするのでなければ、十分な介護をすることはできない。

私は、青年時代に教えられたことを今でも思いたす。それは、人と人との対話において、その理解の限界は20歳の範囲しかないということである。50歳の者が話を通じる相手は、30歳から70歳までである。同時代に同じ体験をしない者は、推論こそ可能であっても、理解はできない。したがって老人ホームの職員は、年齢層にバラツキがあった方がむしろ適応した介護ができると思っている。幸か不幸か全国の寡母の平均年齢は40歳を上まわっている。

施設入居者にとって一番の不安は何であろうか。それは死の不安である。死にいたるまでの肉体の苦しみへの恐怖。第2が、金の不安である。それを取り除く場が施設である。死の恐怖への問題解決は宗教しかない。欧米の老人ホー

表一 厚生年金・加入者と年金受給者(単位・千人)年金支給額(単位・兆円)の将来の見通し(年金額は55年度価格)

年 度	加 入 者 数 (A)	年 金 受 給 者		(A) (B)	標準報 酬総額	年 金 支 給 額	
		合 計	うち老齢 年金 (B)			合 計	老齢年金
昭和55	24,718	4,604	1,992	12.41	52.7	3.2	2.1
60	26,345	9,146	3,267	8.06	56.9	5.8	3.7
65	27,676	16,292	4,614	6.00	60.0	9.0	5.5
70	29,144	23,882	6,137	4.75	63.0	12.9	7.6
75	30,334	31,737	7,672	3.95	65.3	17.2	10.0
80	31,059	40,564	9,131	3.40	66.9	21.8	12.4
85	31,045	49,097	10,462	2.97	67.2	26.3	14.6
90	31,029	54,597	11,363	2.73	67.6	29.6	16.2
95	31,624	55,572	11,681	2.71	69.1	30.9	16.7
100	32,100	54,054	11,757	2.73	70.3	31.4	16.8

(朝日新聞社)



ムで教会のない施設は殆どない。日本の老人福祉施設は、公的補助金によって設立されている故に教会のある施設は、きわめて少い。宗教者が開設した施設は、隣接地に寺院や教会があるが、これは補助金の対象にはなっていない。

老人ホームの建築基準の中に、教会をつくることを義務づけ、宗教者を医者と同程度に位置づけることが必要ではないかと思われる。

また、金銭への執着は、特養や軽費を併設すること、いや公的年金と私的年金に委ねることが最終の解決法になるであろう。表-2をみてもわかるとおり、昭和65年度の老齢年金受給者数は、予想される高齢者の約50%に達すると考えられ、年金で衣食は確保されることが約束されていると言えるだろう。しかし生活の場として老人ホームがはたす役割は、ますます重要になるに違いない。

# 武蔵野市老後保障制度の諸問題

山 本 茂 夫

(武蔵野市福祉公社事務局長)

## はじめに

55年12月、武蔵野市は高齢者向け有償サービス事業を実施するため、任意団体である「武蔵野市福祉公社」（以下「福祉公社」という）を設立し、本年4月から契約による福祉サービス事業を実施している。

同時に市は、福祉公社の行う有償サービスを利用する者で、住居等の不動産を所有する高齢者に対し、それを担保に福祉資金を融資するため「武蔵野市福祉資金貸付条例」（以下「条例」という）を制定し、新しい貸付制度を発足させた。

この二つの事業をあわせて「武蔵野市老後保障制度」ないし「武蔵野方式」と称せられているものであるが、その実施から4カ月を経過した今日、有償サービスの利用者は40名、うち条例による貸付対象者は15名に達し、需要は当初の予想を越えてひろがっている。

しかし、本制度が従来の福祉行政の概念を越えた事業であり、同時に地方自治体の行う仕事としても初めての試みであるところからその問題とするところも少なくないし、試行錯誤の中から現行諸制度との整合化に努めているところであり、問題点がすべてにわたって解明されているわけではない。

したがって小論においてその問題点を紹介し、あわせて若干の私見を述べ、諸兄のご批判をおおぎたい。

## 1 制度成立の背景

本制度は、①わが国の高齢化社会の現実の中で、②それに対応する政策主体

としての行政の立ち遅れを反映し、③一定の条件にある高齢者の自衛措置としての役割をはたすもので、それぞれ次のような事情にあるものとする。

(1) 55年10月の国勢調査による武蔵野市の老年人口は11,192人であり、55年厚生行政基礎調査による老年人口推定値1,072万9千人と対比し、ほぼ1,000分の1の比率（時期に若干ずれ、総人口比では1,000分の1.2であるが）であり、武蔵野市における高齢者問題の発生状況は、全国規模の1,000分の1の割合で生ずるものと理解してそう大きな誤りはないであろう。したがって、当市の高齢化社会における現状と将来予想をつぎのように考えることができる。

表一 日本人口の老齢化

(単位1,000人)

年次	昭和50年	75年	100年
総数			
65~69	3,449	6,692	6,205
70~74	2,576	5,293	6,309
75~79	1,641	3,493	6,165
80~84	809	2,070	3,735
85以上	391	1,516	2,758
合計	8,866	19,064	25,272
80歳以上 (再掲)	1,200	3,586	6,493

岡崎陽一「人口変動と社会福祉需要」  
(1981年総合労働研究所『社会保障講座』(3) 10頁)

19年後の武蔵野市の老年人口は1万9,000人（依存度の高い80歳以上は50年の約3倍）となり、それから25年後には2万5,000人（同前5.4倍）になるだろう。

三浦文夫氏、小林良二氏の推計によれば（『老齢化社会の統計的基礎研究』92頁）1975年のねたきり老人は40万人、85年は72万人、95年に85万人であり、ひとりぐらし老人は75年87万人、85年114万人、95年157万人であり、当市における4年後のねたきり老人は720人、14年後には850人となり、ひとりぐらし老人は4年後に1,140人、14

年後に1,150人に達するであろう。（現在の当市の発生状況は全国水準よりやや低めであるが。）

当市の老年人口は5年前の国勢調査にくらべて20%増加しているのに対し、依存性の高い年齢層である80歳以上の人口は41%増加していることをみるならば、三浦・小林両氏による4年後の当市のひとりぐらし・ねたきり老人が、現在把握しているものより50%近く増加するという指摘は、あながち過大なものとはいえないだろう。

ましてこれまでわが国の高齢者の同居率は、75%の水準をほぼ維持するであ

ろうというのが人口問題研究家の定説であったのに対し、55年度厚生行政基礎調査の結果では69%に落ち込んでおり、専門家の予想を越えて核家族化が進行している。このことから老人福祉行政の直接の対象となる老人たちの数は、行政担当者の日常的な感覚をはるかに越えて増加していると見るべきであり、当市の高齢者問題も深刻な事態に至っていると認識すべきであろう。

(2) これまでの老人福祉行政は、施設中心主義であり、救貧対策を基本とする制限的なサービスの提供となっていた。

これに対し、老人福祉対策の重点を在宅福祉に移行すべきことが各方面から指摘され、サービスの提供も普遍的な社会的サービスに質的に転換することの必要性が関係者共通の認識となっている。

国も「高齢化社会に対応する厚生行政の体制づくりと従来の施策を逐次その方向に持っていくという面での検討が最大の問題だ」との認識を持ち「ショートステイとかデイサービスの充実、生きがい対策の充実ということのほかに、施設ができるだけ在宅のお年寄りに対し、居宅サービス事業を実施するというところで、食事とか入浴とか出張してサービスするというような在宅対策という面に

表一2 武蔵野市老人在宅対策予算 (千円)

事業名	56年度	51年度
食事サービス	33,000	18,438
家庭家事援助者	3,430	6,336
入浴サービス	3,480	—
福祉電話	3,110	1,834
友愛訪問員	4,560	2,975
相談員	240	224
ねたきり老人在宅サービス	21,414	13,132
シルバー奉仕員	7,200	—
自助具等支給	1,295	—
保健福祉活動	720	—
家庭奉仕員 (13名分)	58,500 ※(16,473)	46,200 (12名分)
合計	136,949 (94,922)	70,701

※( ) は国基準で計算した金額

ついて（56年度予算は）充実が図られています。」（厚生省八木事務次官インタビュー、『週刊社会保障』56.1.26付）という方針である。

ちなみに56年度の国の在宅福祉対策費は65億8千万円であり、51年度の同予算に比較して48%の増額となっている。55年の厚生行政基礎調査によると単身老人は91万人であり、5年前の61万人に比べ49%と対象がふえており、物価上昇が加味されるなら、国の在宅老人対策が充実しているといえるだろうか。

国の在宅福祉対策の予算規模を武蔵野市の老年人口にスライドさせるならば  $(65\text{億}8\text{千万円} \times \frac{1}{1000} \times 3(\text{補助率}))$  1,974万円となり、国の在宅福祉の水準はこの程度と考えられる。

一方当市の在宅福祉対策は、表一2のように、家庭奉仕員の人件費を国基準(1,267,200円)と仮算しても、国の水準の5倍の予算を投じていることになる。

しかし、この程度の予算で、実際にどの程度のサービスを受けられるかといえば、その主なものは、食事サービスは昼食が週3回、家事サービスは1日3時間で週3回まで、入浴サービスは月2回、ショートステイホームは2カ月に6日間の利用、ねたきり老人宅への看護婦訪問は月1回程度などである。

当市の在宅サービスは相対的には低いものでないにしても、依存性の高いひとりぐらし老人や妻の老齢化などで介護が十分に受けられないねたきり老人にとっては、全く不十分なものであり、在宅サービスの水準が決定的に立ち遅れていると考えることができる。しかも、この立ち遅れを社会的な需要を満たすに十分な水準にまで引き上げるには相当の日時を要するであろうし、市独自の努力で全国的水準をはるかに越えて達成するには、至難のことではないだろうか。

(3) 54年に市が老人福祉行政調査研究の一環として行った、ひとりぐらし老人の実態調査の結果のおもなものは表一3のとおりである。

75歳をすぎでひとりぐらしをしている人が35.6%であり、6年以上の独居期間の者は73%で、将来の同居を考えているのは35.3%、老人ホームへの入居を希望していない者は72.4%に達している。

表-3 ひとりぐらし老人の実態調査

(%)

年 齢 構 成	65～69歳	70～74歳	75～80歳	80歳以上			
	27.3	36.5	25.5	10.7			
学 歴	義務教育	中等学校	専門学校 ・大学	不明・NA			
	37.1	37.1	22.6	3.3			
独 居 期 間	2年未満	3～5年	6～8年	8年以上	不明・NA		
	6.2	20.5	19.0	54.0	0.3		
子どもの有無	有	無					
	65.6	34.4					
将来の同居希望	考えている	考えていない	NA				
	35.3	64.4	0.3				
老人ホームの入居希望	入りたくない	やむをえず入ることもある	体が弱ったら入りたい	入りたい	わからない		
	62.8	9.6	9.6	9.6	8.3		
一ヶ月の収入額	3万円未満	3～5万円	5～8万円	8～10万円	10～15万円	15万円以上	不明・NA
	2.1	13.4	28.5	7.1	23.1	12.2	13.6
住宅の所有関係	自 家	借 家	借 家	間 借	そ の 他		
	45.1	27.0	23.8	4.2			

現在の老人福祉行政のサービスの水準は、若干の日常生活の援護で生活できるうちは良いが、それ以上の依存性が強くなった場合には老人ホームへの入居しか道はないのであり、それを7割の人が拒否しているのである。

したがって、多くの独居老人は将来の生活に不安を感じているであろう。

これらの人達にこれまでひらかれていた道は、有料老人マンションへの入居であるが、生活環境が変わることや、動けなくなったら出なければならないこと、それに民間マンションの倒産の不安などがつきまわっている。

またこれらの人達がお金を出して人を雇い世話してもらうことができるかといえば、蓄財は別としても、15万円以上の月収の人が12.2%しかいないのであり、その可能性も乏しい。

しかし、一般世帯と違って高齢者のいる世帯の76.4%は持家に住み、ひとりぐらし老人でも45.1%は自分の住居に住んでいる。(一般市民の持家率は36.5%、55年国勢調査)

武蔵野市内の地価は高く、3.3平方メートル当り百万円以下のところはまず

ないであろうし、小さなマンションでも2千万円以下のものは少ないであろう。

したがって、持家に居住する45%の独居老人は、居住用の不動産を担保に有償サービスを利用できる条件にあり、そのような割り切った判断をくだすには好都合な条件のひとつとして、高学歴なのも特徴である。(高齢者の義務教育以上、全国平均83.9%)

独居老人の世帯月収は高くはないが、高齢者のいる一般世帯の44.7%は月収30万円以上(50万円以上は21.7%)であり、ねたきり老人などをかかえる家庭で、有償サービスを利用できる層が一定程度存在しているというのも本市の特徴のひとつである。

このように、依存度の高い老人世帯が増加し、公的責任で行われる在宅サービスがそれを充足させることができない状況にあって、有償であっても公的サービスとのすき間をうめられることを希望する老人層が武蔵野市に一定数あり、それが本制度の成立を可能にした地域特性の背景であるといえよう。

## 2 財産担保福祉の問題点

条例による福祉資金貸付制度は、高齢者の住居など不動産を担保に、その価格を限度に市が福祉資金を貸付けるもので、担保となる不動産には根抵当権の登記をするとともに、代物弁済予約所有権移転請求権の仮登記を行い、福祉公社から受けるサービス料金を継続的に貸付け、契約終了時(死亡時)を弁済期として年5%の単利で貸付けるものである。

このような貸付制度は、金融市場においては事実上存在し得ないものであり、公益上の必要性から地方公共団体によって行われる公益事業としてはじめて成立するものである。

それだけに、社会的な存在価値があることを立証しなければならず、この評価をめぐって議論が分かれるところであろう。

通常金融市場において貸付の対象となり得るのは、弁済期日が確定していることと对人的弁済が確実であることが原則であり、「担保」とは、「債務者がその債務を履行せぬ場合、債権者に提供されて債権の弁済を確保する手段とな

るもの」(広辞苑)であり、担保による弁済が前提なのではなく、債務者の任意の弁済を通常予想して貸付が行われるもので、担保権の実行によって債権を回収するような事態は、金融機関にとって良質の貸付とはいえないのが常識なのである。

また、債権者が死ぬまで債権が回収できないと言うのでは金融機関として資金計画も立たず、金融機関の成立要件を自ら否定するもので、そのような貸付は絶対にあり得ないものとされている。

したがって、債務を弁済するに必要な継続的な収入のない高齢者に対し、いかに担保価値のある資産を保有しているからといって、その資産の処分を前提としないで貸付が行われないのは当然である。

これに対し、本制度による貸付は、担保物件を処分したのでは高齢者の生活を不安定にさせるので、住居として使用を認めたままその換価価値を先取りして利用させるもので、使用価値と換価価値をあわせて利用する高齢者にとっては、債務者として最良の条件の貸付であることも事実である。

このような貸付によって良質の福祉サービスを利用できたり、社会保障以上の生活資金の供給が行われるのは、格差を拡大するもので差別的な政策であるとの批判もあるが、はたしてそうであろうか。

資産保有者に対し、そのことを根拠としてより多くの公費が給付されるならば、それは差別的な政策であるとの批判はまぬがれ得ないが、これはあくまでも貸付であって、最終的には一定の利息をともなって回収されるのであるから、「金持優先」などの批判は当たらないであろう。

しかし、先に述べたように、金融市場ではあり得ない好条件で、しかも低利で貸付を行うことの正当性の根拠をどこに求めるかが問題となろう。

中小企業に対する設備近代化の資金について、公費によって貸付が行われているのは多くの自治体で一般化しており、その公益性については改めて述べる必要性はないが、本制度については初めての例であり、説得力のある論拠が必要となろう。

現代の資本主義社会にあっては、自分で働き、自分の力で生活することが



原則であり、何等かの条件によってそれができないものに対し、国家責任によって社会的に承認された水準の生活を保障するのが社会保障であり、社会福祉はその一部であると定義されている。

したがって、社会福祉の前提は自助であり、自助能力を拡大することは社会的責任による給付を減少させるもので、そのこと自体を何人も否定できないであろう。

もっとも「新経済社会7カ年計画」のように、わが国の福祉水準が先進国より立ち遅れていることを承認したうえで、「個人の自助努力と家庭や近隣・地域社会等の連帯」を強調し、「日本型福祉社会」と称して社会福祉における国家の役割を減じさせようとするのは問題ではあるが、本制度はそのような立場から構成されたものでない。

本制度の基礎となった二つの研究報告書でもくり返して主張されているように、質の高いサービスが有償により充足されるものであったとしても、公的サービスの向上に有効に作用し、その“けん引車”として機能することを期待しているものであって、公的責任を放棄したり、財政支出を削減することを目的としているものでないことは明らかである。

高齢者が保有している資産を高齢者自身の老後生活の安定のために使われることは、それが遺産として相続人に承継されるよりも、社会的に意義あることと評価されても良いのではないだろうか。

依存性の高い高齢者が増大する中で、公的な在宅サービスの水準が低いならば、それらの人達は特別養護老人ホームないし老人病院での生活を余儀なくされるであろうし、公的年金が最低生活を維持するに十分なものでないのなら、生活保護受給者の増大は避けられない。

そのような事態が、本制度——資金の貸付、によって回避されるならば、貸付は給付よりも財政効率は高いものであろうし、さらに社会的に弱者である高齢者の生活が安定し、住みなれたところで一生を終りたいとの高齢者のニーズに応えることができるならば、公益性について承認が得られるのではないだろうか。

高齢者の資産を有効に活用し自助能力を拡大することが、社会福祉の対立概念となるものではなく、相互に補完し合うものであるとの認識に立つならば、本制度の評価についての結論は明らかであろう。

本制度について、「相続人の権利を侵害する」との批判もあり、相続財産を期待する相続予定者の心情は理解できないものではないが、「相続は、死亡によって開始する」（民法第 882 条）との規定から、被相続人予定者の生前における財産処分は相続予定者の権利について法律上何等問題はないし、また「公序良俗に反する契約」でもないのであるから、そのような関係人の論難は当たらない。

相続予定者との関係でいうならば、相続に見合う扶養がなされていないところに本制度が社会的に必要とされるのであるから、扶養のあり方について検討されることが今日の課題であろう。

しかし、本制度による貸付金の回収についての交渉は相続人を相手に行わなければならない、担保権の実行手続を回避できることが望ましい回収方法であるので、相続人の理解と協力を確保することが制度を発展させる上で必要となる。

### 3 利用者の状況

福祉公社の有償サービス契約者は40名に達し、うち15名は条例適用による貸付制度利用者で、25名が現金払いによるサービス利用者である。事業発足当初、初年度の有償サービスの利用者を20名程度と想定していたが、本年度中には50名を確実に越すことになろう。

以下、利用者の典型的な例を紹介する。

(1) ひとりぐらしの高齢者にとっては、加齢とともに体が弱り、不安感をつのらせている。現在これといった個別サービスを必要とするわけではないが、福祉公社と契約し、安心を確保しておきたいと契約する人が少なくない。

福祉公社と利用者との間で、「家事援助等給付契約」が締結されることによりサービスが開始されることになるが、契約者は、契約以後月額1万円の基本

サービス料を支払い、それ以外に利用した個別サービスに応じて利用料を支払うのであるが、毎月の請求が基本サービス料の1万円だけのものが8件ある。82歳男、80歳女、73歳男、68歳男、81歳女、88歳女、70歳女、75歳女、79歳女など、そのほとんどがひとりぐらしであり、相当の高齢であるか病弱の人達である。

基本サービスの範囲は、ソーシャル・ワーカーによるカウンセリングや看護婦による保健活動など目に見えないサービスであるが、利用者にとっては、心やすく用件を頼んだり相談できることが、心理的支えとなっている。

(2) 病院を退院してまもない病弱者の利用者も少なくない。76歳の片まひの夫を介護する病弱の65歳妻の世帯。パーキンソン氏病で入院中であった83歳の夫とそれの介護に当る80歳妻の世帯。1年間入院中に歩行がおぼつかなくなった76歳男の単身世帯。大腿部骨折のため入院し、ベッドの上だけの生活しかできない79歳女の単身世帯。肺気腫で呼吸困難をともなう64歳女の単身世帯など、重度の援護を要するのがこれらの特徴である。

これらの利用者は、シルバー奉仕員など週2～3回の公的サービスを受けるほか、福祉公社の家事・介護サービスを利用するもので、中には夜間の泊り込み介護を必要とする者もあり、この費用は月額15万円程度になる。その他の日中の介護サービスは5万円～10万円となり、有償サービスが最も必要とするケースではあるが、入院中の費用などと比べるなら重い負担とは言えないであろうし、このような有償サービスがなければ入院を継続しなければならぬもので、医療費の公費負担を減じる役割をはたしているといえよう。

(3) 高齢や病弱によって、調理が負担となり、福祉公社の食事サービスを利用する者も多く、供給が間に合わない状態である。

公的な食事サービスは週3回の昼食をボランティアが配食しており、1食100円の本人負担となっているが、福祉公社の食事サービスは、基本サービス料1万円の他に昼食700円、夕食800円の利用料で、調理施設から直配している。食事サービスの原価計算をするなら、ボランティアにより配食されている公的サービスですら、1食当たり950円余の原価となるものであるが、いかに有償

サービスとはいえ、完全な原価主義を貫くことは実状にそぐわないので、調理委託料の一部を基本サービス料収入から補給し、現在のような価格となっているもので、食事サービスの利用者が日を追って増えるのは福祉公社にとって負担となっているが、社会的ニーズの強さを示している。

(4) 本制度は有償サービスを提供するとともに、不動産を担保とする条例適用者には生活費月額1人8万円のほかに医療費、生活改造費など福祉資金サービスがあるのも特徴であり、この制度が知られるにつれて、福祉資金サービスを利用する者が増加している。

公的年金だけでは経済的に不安定であるため、住居を担保に生活費を借りるもので、住居をフロー資産としても活用しようとする利用者であり、子どものいる高齢者も、子どもに負担はかけられないからと割り切って利用している。明治生まれの人達には、「家産意識」も根強く残っているようだが、このように利用しようとする人達は比較的若い層に多く、今後このような利用者は増えるだろう。

福祉資金サービスのみを利用する者についても、基本サービス料(1万円)は支払ってもらうのであるから、金銭サービスだけで对人的サービスを必要としない利用者が増えることは、福祉公社にとって財政上有利なことである。

#### 4. 福祉公社運営の問題点

福祉公社は市が設置した任意団体ではあるが、その運営の公共性を確保する必要から、理事長には助役が、その他の理事には関連部長が就任し、事務局長、次長は市職員が兼務する体制となっている。

当初、福祉公社を民法々人である財団法人として設立する方針であったが、認可の主務官庁である都の主管課との事前折衝で、契約による有償サービス事業の「公益性」への疑義が表明され、法人化は見送りとなった。本市として、この事業が「公益上必要がある」(地方自治法第232条の2)との判断から、福祉公社に対し56年度1,500万円の補助金を交付し事業の運営に当たっている。法人化の前提である事業の「公益性」の認定については主務官庁

の自由裁量行為であり、論争によって決着するものではないので、公益事業としての実績を重ねるとともに、不特定多数の住民を対象とする公益事業も一定程度配置し、公益法人としての体裁を整え、法人化を実現したい。

福祉公社の常勤職員3名は、ソーシャル・ワーカーとして業務を位置づけ、利用者のニーズを充足するのに有効、適切なサービスを構成することがその業務になっている。したがって家事サービスなど直接の対人的サービスは、公社に登録されている90名の協力員が、時給700円程度の費用でサービスに当たっている。

協力員と利用者をつ結びつけ、サービスの供給を安定させるのがソーシャル・ワーカーの重要な任務のひとつであるが、料金を支払って利用する利用者の自己主張が強く、調整が容易でないのが現状である。

対人的なサービスといっても利用者個人によって多様であり、それを時間数で単純化できるものでもなく、料金も単一価額ではすまない。夜間の泊込みにしても、健康なひとりぐらし女性のところに予防的に泊込む場合は、福祉系的女子学生が無料の下宿人として住込み、夫人の海外旅行によって单身生活をする男性が不安となり一時的に男子学生を泊込ませる場合には1日3,000円のアルバイトですませられるし、夜中に便器の介助をする泊込みには、知人に5,000円で泊込んでもらうなど、さまざまな形のサービス形態となり、民間組織としての弾力性が確保されていない限り、効果的なサービスは期待できないであろうし、利用者のニーズに基づいて適切なサービスを組織するソーシャル・ワーカーの資質が大きく左右するもので、福祉公社はその面での人を得て、利用者の信頼を高めている。

利用者の中には退院直後の患者など、嚴重な健康管理を必要とする人も少なくなく、さらに、高齢単身者などもそのようなケアを必要とする。したがって、看護婦、理学療法士などによる専門的な処遇は重要な位置を占めており、これらの専門技術者による基本サービスの質的向上には一層努力をしなければならないが、同時に質的に高い地域ケアサービスが、基本サービス料を支払う市民にしか利用されないのも問題となろう。したがって、このような専門的な

ケアの体制をいっそう充実させるとともに、ケアを必要とするが経済的な理由で基本サービス料が支払えない者に対しては、減免措置を講じることによって利用者の範囲をひろげることも検討しなければならないであろう。

それにしても、有償サービス事業を武蔵野市が着手したことにより、今後の市の福祉行政の推移が全国的にも注目されていることであり、とかくの批判に対しては事実をもって応えていきたいと期しているところである。

## 1 はじめに

高齢化社会である。昨年の国勢調査によると、神戸市で65歳以上の高齢人口が全人口の9%にも達したそうである。出生率が低下し、社会は高齢化に向けて加速度がついた。定年制、医療、福祉、生きがい、社会保障等々、高齢化社会の課題は多い。これらを広義の「老人福祉」と呼ぶならば、老人福祉とは老後のライフスタイルの問題であると思う。

テレビで見る北欧などの福祉先進国の老人は、地域社会の中でゆっくりと時間の経過を楽しんでいるように見える。一面的な見方かもしれないが、それに対して、仄聞するところによると日本では老人の自殺率が極めて高いという。この差は老人福祉に対して費やされる金銭的、物質的なものだけに由来するのではあるまい。推測を許されるならば、福祉の諸施策が、老人の生きがいやライフスタイルといった、単に救済的福祉でない、老人の生活そのものに目が向いているかどうかの差ではなかろうか。

そういう意味で、日本でも最近是在宅福祉あるいは一歩進んでコミュニティ・ケアということが議論されている。老人を施設にとじこめてしまうのではなく、地域社会の中で生活できるよう各種のケアを行う。これは福祉本来の姿であろう。しかし残念ながら現行の福祉体制の中では、財政・制度面からの制約があり、公的な在宅ケアは十分とはいえない。

核家族化に伴い、老人の扶養は社会の役割になりつつある。家族制度が崩壊した中で核家族化が進行するのは必然であろう。また、孝行息子が老親と同居したくとも、狭い住宅ではそれがかなわないという住宅の問題もある。個人主義的な考え方からも、老人夫婦と息子夫婦が世帯を分けて住むというのは、今

後ますます多くなるだろう。こうした核家族化に伴い、かつての家族主義のように、老人の面倒を丸ごと家族でみていくということが不可能になっている。そのある部分は社会に委ねられて福祉領域の拡大となっているわけである。

したがってこれからの老人福祉は、家族機能の補完という位置づけがなされてくるだろう。そうなる则これまでのように画一的、給付的な福祉ではなく、個人のニーズに応じて選択でき、即応できるサービスが要求される。

以上のような点から考えると、現在の諸制度は新しい福祉ニーズに十分応えているとは言い難い。それは現在のところもっぱら民間福祉プロパーの領域となっている。神戸市の例でも、長田区真野地区の寝たきり老人の入浴サービス（都市政策第21号「神戸市真野地区における住民活動」編集部ルポ参照）や賀川記念館の給食サービス、今回取材したエリヤ会などの民間団体によって比較的きめ細かい在宅サービスがすでに行われており、行政は後追的になっていると言わざるを得ない。

今回取材したエリヤ会は、施設福祉と在宅福祉の統合をめざし2年前から始まった「新しい老人ホーム」の試みである。規模はまだ小さいが、地域の中で老人が安心して生活できるように、医療ケアや各種のケア・サービスが行われている。新しい老人福祉を考える上で、ひとつの先進的事例としてその取り組みを紹介したい。

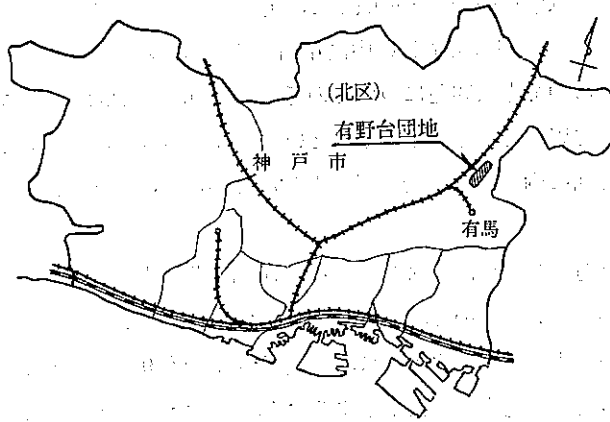
## 2 エリヤ会設立の経緯

新興団地も10年すぎると落ち着いた街になる。低い石垣の塀ときれいに手入れされた植え込みが、街並みをことのほか落ち着かせている。蟬の声と子供の声以外は聞こえないほどの閑静な街、有野台団地の印象はそんなところであろうか。

有野地区は10年ほど前に開発されたニュータウンである。人口は約2万人。神戸市を東西に貫く六甲山系の北側に位置している。神戸の市街地からは神戸電鉄で約50分、足の便はやや悪いが、名湯有馬温泉には山ひとつ越えてすぐと



エリヤ会神戸有野台センターの「新しい老人ホーム」について



いう、お年寄りが生活するうえでは申し分ない環境である。

この有野台団地の高台にアドベンチスト病院があった。エリヤ会の会長高木謙三氏は、この病院の副院長でもある。エリヤ会施設長の木下淳子氏も、週に2回はこの病院で働いているという。書架に聖書が置いてある、いかにもキリスト教団の経営する病院らしい待合室を抜けて会議室に通されると、間もなく診療を終えた白衣の高木氏が現われた。我々はまずエリヤ会の生い立ちからお話をうかがうことにした。

エリヤ会とは「セブンスデーアドベンチスト教団」というキリスト教団の信徒が、自らの老後保障のために設立した組織である。我々が訪れたアドベンチスト病院もこの教団に属し、医師も看護婦もほとんど信徒であるという。もともとキリスト教会の間では、伝道者や伝道のために私財を投げうった人達の老後の生活が問題となっていた。明治期に日本にやってきた外国人伝道者に共鳴し、これを助けるために私財を投げうち、ひたすら伝道にのみ生きてきた人達が、昭和30年代から高齢になり働けなくなってきた。これらの人達は老人ホームへ入ったり、生活保護によって老後を送ることを厭い、教会としても何らかの老後対策が必要となってきたのである。エリヤ会是这样したキリスト教会が抱える老人問題の、ひとつの対策として生まれたものである。

「エリヤ会の設立には、何よりも木下さんの力が大きいのです」と高木氏は

言う。木下さんは学校の勤務を退職して、年老いて寝たきりになった母親を5年間看病し、また、日本で最初の中高年向雑誌「明日の友」の編集に携った経験を持つ。その中で老人問題についての考えを深め、理想的な老人ホームのありかたについて思いをめぐらしてきたという。木下さんは、自らの手で理想を実現すべく教団に働きかけ、その熱意が教団を動かし、エリヤ会の設立となったのである。

施設のあり方としては、地域から隔離されず、若い人と交わり、精神的にも自立した生活が送れるもので、医療ケアの完備したものである。しかし現行の老人福祉法の規定では、施設規模は最低50人となっており、元気な老人から寝たきり老人まで世話をするなら、軽費・養護・特養と三種類の施設が必要となる。さらに、その費用を募金で集めようとするれば社会福祉法人を設立する必要がある、それも一定の資産がないと認可されない。資産をもたないエリヤ会は、したがって、公的補助に頼らない新しい方向を模索せざるを得なかった。高木氏は「法律というのは様々な矛盾がありますねえ。」と言いつつも、結局在宅福祉の現在のシステムになったことは良かったと言う。

また対象となる老人は、教会の信徒や教団で永年活躍した人達であり、これらの老人は信仰上極めて自立心が強い。「人様のお世話にはできるだけなりたくない」という信徒は、老後も社会の中で生活したいという希望をもっており、それには施設収容型の方式では十分期待にすることができない。そこで老人住宅を地域の中に配置し、在宅のまま必要な福祉サービスを提供する方式が考えられたのである。

有野台が候補地になった最大の理由は、医療ケアを提供する教団の病院があったことによる。空気は清浄で気候もおだやかな、生活環境としては申し分のないところである。候補地が決まると老人用の住宅さがしが始まる。「空き家さがしのために東京から何度も足を運びました。」と木下さん。エリヤ会会長の高木氏は、この事業のために東京で開業していた病院をたたんでアドベンチスト病院に移ったという。「この地で私達が考える理想の老人福祉を実現したい。」ニュータウンが一望できる部屋で、お二人は口をそろえてこう言った。

### 3 エリヤ会のシステム

「セブンスデーアドベンチスト「エリヤ会」(正式名称)が設立されたのは昭和49年5月、有野台で現在の活動を始めたのが昭和54年1月のことである。一軒の住宅を購入し、「神戸有野台センター」としてスタートした。エリヤ会の活動の中心はこのセンターである。

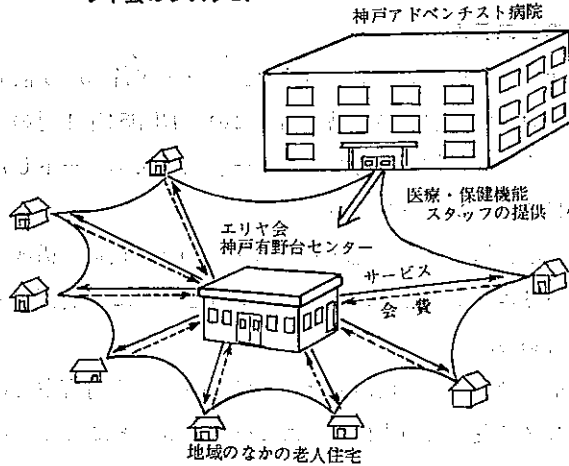
エリヤ会は全国組織であり、老人福祉に関心のある信徒で構成されている。有野台センターはエリヤ会全体の事務局であると同時に、有野台での老人福祉事業の拠点でもある。

エリヤ会が福祉サービスを提供できるのは今のところ有野台だけである。したがってサービスを受けたい人は有野台に移転することになる。そこでエリヤ会としてはまず第一に、老人用の住宅を確保しなければならない。現在センターとなっている家は、木下さんと2人の老人の住居と兼用になっており、この家の他にもう一軒エリヤ会所有の住宅がある。いずれも中を改造して2～3人で住めるようになっており、台所も別々にするなどプライバシーにも配慮してある。

そこに住む老人は、あくまで自立して生活するのが前提である。食事も風呂も買い物も全て自分で行う。生活費は自前である。生活保護や老齢福祉年金などの給付金が全ての老人もいる。その中からエリヤ会には、センター費として1ヶ月2,500円とエリヤ会費年額2,000円を支払い、各種のサービスを受けるわけである。

エリヤ会所有の住宅に住む場合は収入条件にあわせて1万円～2万円程度の家賃と光熱水費を支払う。しかし全ての住宅をエリヤ会が所有することは財政上難しいので、民間の借家や公団住宅を借りて老人に住んでもらうことになる。その場合も敷金や家賃は自己負担となるが、収入条件にあわせて敷金の立替などの便宜をはかっている。一般に世帯向の公団住宅は単身入居できないが、有野の場合空家が比較的多いこともあり、エリヤ会の主旨を容れて特別な措置として老人の単身入居が認められている。

## エリア会のシステム



有野台センターは、有野台に居住を希望する老人のための住居の斡旋のほか、在宅ケアとして以下のような活動を行っている。

まず第一に医療ケアである。エリア会の活動の最も大きな特徴は、病院とタイアップして老人の健康管理を行っているという点である。センターからは毎日老人のところへ電話をし、健康状態などを把握する。病院へ行く必要があるときはボランティアが車で迎えに来てくれるというわけである。一般に在宅ケアで難しい問題は医療面であろう。公的福祉では在宅老人の日常的な健康管理までは手が届かない。施設に入れば医療ケアが受けられるけれども、施設には入りたくないという老人に対して、施設と同じような医療ケアを保障しているのがこのエリア会の特徴である。

第二に、日常生活サービスの援助である。エリア会には病院や教団の関係者を中心に18名ほどのボランティアがいるが、これらの人達が買い物に行けない老人には代りに買い物に行ったり、ちょっとした病気で寝込んだら在宅看護を行ったり、食事が作れない場合には食事を作ってあげたりするわけである。つまり個人のニーズに応じて、必要な日常生活の援助を行っているわけであるが、こうした個人のニーズに即応できるような生活サービスの提供は、一

般の公的福祉では十分対応できない。エリヤ会の活動はこうした公的福祉ではカバーできない部分を、きめ細かくフォローしている。

第三に、老人の生きがい対策である。公的福祉の中では、高齢者職業紹介所などの就労対策、地域活動としての老人クラブの育成、老人大学などの社会教育、老人の社会活動や余暇対策としての老人いこいの家の建設、等種々の施策が講じられているが、エリヤ会では生きがい対策として地域福祉活動への参加が行われている。

例えば74才のYさん（女）。耳が少し不自由である。生活保護と老齢福祉年金で生活しているが、彼女は85才の寝たきり老人を時々訪れては身のまわりの世話をしたり、話し相手になっている。自身が援助されながらも、同時に他の人の援助を行うということで、彼女は生き生きと生活している。

エリヤ会の老人はこうした形で、会員以外の地域の老人に対する友愛訪問活動などの地域福祉活動を行っている。老人の地域福祉活動に加えて、センターを中心に老人問題や福祉の様々な問題を語り合う場も出来た。エリヤ会の老人やボランティアだけでなく地元の民生委員や一般の人なども参加して、皆で福祉を考えようという輪が広がっているという。こうした社会参加が老人達の自立を促し、生きがいともなっている。

以上のように、エリヤ会の事業は地域で生活しながら施設並みのケアを保障するという、老人福祉の新しいあり方を模索するものであり、形態としては地域に小さな老人ホームが分散しているようなものと考えていだろう。しばしば指摘されるように、施設中心の老人福祉は、老人を社会から隔離してしまうおそれがある。また、地域の中で、プライバシーを保ちながら生活していきたいという老人の希望を、施設中心の福祉制度では十分容れることができない。勿論、現行の福祉の諸施策の中にも、各種の在宅ケアのメニューが用意されている。しかしながら、実際問題として年齢制限や所得制限などにより、必ずしも必要な老人に必要なケアが行きわたっているとは言い難い面がある。この点については、福祉政策の中の課題として残されているが、民間の福祉プロパーは既に様々な試みを行っているのである。

例えば武蔵野市の福祉公社のように、土地や家屋などの資産を担保にして、様々な在宅ケアが受けられるという制度もある。エリヤ会の老人は武蔵野市の老人とは違って、資産を持つものではないが、きめ細かい在宅ケアという点では方向は同じである。有償で提供するか、無償あるいは低負担で提供するかは別にして、民間福祉プロパーの間では在宅ケアの試みが広がっている。これを支えるボランティアも育っており、こうした動きに政策サイドでどう応えていくかが今後の課題である。

#### 4 エリヤ会の課題

エリヤ会の事業が今後とも安定して継続されるためには財政上の問題がある。特に老人住宅の確保をどうするかが大きなポイントである。前述のようにエリヤ会は現在二軒の家を持っているが、そのうち一軒は教団がセンターとして購入したもので（購入価格 1,900万円）、残りの一軒は多くの信徒からの寄附金によるもの（購入価格 1,500万円）である。現在入居している老人は6名であり、事業を拡大していくためには今後も住宅を確保する必要があるが、その資金調達の見途はたっていないという。一つの方法として空家の多い公団住宅を老人住宅にあてることが考えられ、前に述べたように住宅公団も老人の単身入居を認めている。エリヤ会は民間老人ホームのような社会福祉法人ではないため、公的な補助金などはないが、公団の例のように諸制度をうまく活用しながらやっていくというのはうまいやり方であろう。

エリヤ会の運営経費は、教団の援助金、賛同者からの寄附、会員からの会費、入居者からのセンター会費などによって賄われている。年間 500万円ほどの金は大半が事務局経費であり、住宅購入や専用のヘルパーなどを雇用するほどの余裕がない。医療ケアはアドベンチスト病院が提供しており、エリヤ会としては経費がかからないが、事業が拡大されればそれに伴う病院側の負担も大きくなると思われる。

現在の福祉制度では民間が老人ホームを建設する場合には補助金が出るが、エリヤ会のような方式では福祉制度の枠をはみ出しているため公的な補助は全く

ない。養護あるいは特別養護老人ホームの場合は運営費補助もあり、それにくらべるとエリヤ会の方式は著しく不利である。しかし、大規模な施設を建設するより、エリヤ会のような小型のホームをつくる方が経費面でも安くつくし、何より施設中心型福祉の見直しが言われている今日、何らかの公的援助が考えられてもいいのではないかと思う。

エリヤ会の課題として第二番目には、この方式をいかにして地域に開かれたものにしていくかであろう。幸い当地で事業を始めるに際して、地区の民生委員や自治会が空き家探しなどに協力しており、また老人福祉に理解のある一般の人達も、センターでの集いに参加したりボランティアとして活動を始めるなど、地域に開かれた活動として定着しつつあるという。逆に、入居老人が地域福祉活動を行うなど、地域社会への参加も行われている。

各種の公共施設の建設に際して地域住民の反対運動がしばしば起こるが、最近では学校や老人ホームなどの教育・福祉施設に対してまで反対が起こる。教育施設はともかく、福祉施設が反対の対象になるのは、施設自体が閉鎖的で、地元は何のメリットももたらさないという考えがあるからだろう。その点でエリヤ会の方式は地域の中にとけこんだ新しい老人ホームの形態として評価されよう。

## 5 おわりに

今回のルポを締めくくるにあたって、実際に入居している老人の声を紹介しておこう。我々は病院を出たあと、3人の名前のかかれた表札がかかげである、青い屋根の瀟洒な住宅に案内された。ここが木下さんと2人の老人の住居であり、エリヤ会有野台センターでもある。木下さんは同居している2人の老婦人を紹介してくれた。前述のYさんは北海道から来ているという。60才になってから剣路で伝道活動を行っていたという彼女は耳が不自由である。エリヤ会を知って見知らぬ遠方の神戸まで移ってきた。もう一人のNさんは東京から来ている。東京でも一人暮らしで、外国人のベビーシッターなどをしていたが、エリヤ会が事業を始め有野へ移ってきた。Nさんには息子がいるが、転勤の

多い仕事なので同居できない。「それに若い人と同居するのは若い人がかわいそうです。」と彼女は言う。

二人ともこちらの生活にはすこぶる満足な様子である。「何よりも病院が近くにあって、よく面倒を見て下さるのが一番の安心です。」と言う。NさんもYさん同様、地域の一人暮らしの老人を訪問している。そうした活動と共に、センターで開かれるボランティアや地域の人達との交流会が何より社会に参加しているという意識を与え、生きがいになっているようである。Yさんは買物が楽しみと言い、Nさんは庭いじりが楽しみであると言う。

「Nさんの場合は養護老人ホームに該当しますが、ホームに入っていればおそらく少し体が弱れば特養へ移り、寝たきりの扱いを受けるのではないのでしょうか。若い人達と交わることも、買い物を楽しむこともできなかったでしょう。」と木下さんは言う。確かに老人達の表情は生き生きとしており、この「ホーム」の家庭的な雰囲気が伝わってくる。

「現在の福祉制度では年齢や所得によって福祉サービスの受給者が画一的に決められているために、本当に必要な老人に必要な手が届いていないという矛盾があります。例えば老親の面倒をみるために結婚もせず働いている娘に、一定の枠以上の収入があると福祉の恩恵は与えられません。福祉に頼らず自立して生きていこうとする人を励ますような制度でなければならないのではないのでしょうか。」木下さんはエリヤ会の事業を通して、様々な制度の矛盾を体験したという。そして「福祉の谷間を埋める」ことをこころしていると語る。

今回の取材で感じたエリヤ会の印象は、規模は小さいながら、手作りの暖かい感じがしたことである。木下さんのように老人のことを深く考える心がないと、どんなシステムも結局はうまく機能しないだろう。現在の施設中心の福祉制度に欠けているものは、つまるところその「心」の問題ではないだろうか。そう言えば木下さんは、福祉の谷間の中で、まず「心の谷間」を埋めたいと語っていた。

「エリヤ会は有野台だけとは思っていません。助け合いの精神のあるところに、医療の協力が得られるならば、全国各地に点在すべきものだと考えます」





## 総合福祉ゾーン

### 「しあわせの村」

山下 彰 啓

(神戸市民生局厚生部主幹)

#### はじめに

神戸市は、「人間環境」、「市民文化」、「国際港湾」を基礎においた都市づくりを目指すとともに「市民福祉都市」の実現を市政の重要な柱としている。

具体的には、すべての市民が憲法第25条に保障された健康で文化的な生活を享受できる「市民福祉」の実現を目標とした「神戸市民の福祉をまもる条例」（以下、市民福祉条例という）を昭和51年12月に制定し、「福祉都市づくり」の“憲法”としている。

条例では、市・市民・事業者が市民福祉の向上に果すべき自らの役割を分担するとともに、三者が相互に連帯し一体となって、福祉都市づくりを進めていくことがその基本理念となっている。

この考えに基づき、神戸市は行政の責任分野を明確にするため、「こうべの市民福祉計画」を策定し、現在その第2次3カ年計画（昭和55年度～昭和57年度）を実施中である。

また、市・市民・事業者が一体となって新しい市民福祉を創造するための組織「こうべ市民福祉振興協会」が設立され、その事業資金には、市の積立金と市民・事業者の寄附からなる「市民福祉振興基金」の運用益が充てられている。

市民福祉条例は、制定後5年を経て着実に成果を上げ、その基本理念である「自立と連帯」の考え方も徐々に市民の間に浸透・定着しつつある。

この条例の「自立と連帯」の思想を、具体的な施設建設を通じて実現しようとするのが、“総合福祉ゾーン（しあわせの村）”建設計画である。

“しあわせの村”は一言で言えば「心身に障害を持つ人たちが、一般市民と

交流し連帯しながら、自らの自立と社会参加を実現できるよう、総合的体系的に配置された施設の総体」であり、これからの神戸市の福祉の核となり、また「市民福祉都市づくり」のモデルとなるものである。

## 1 計画の背景

「しあわせの村」が構想されたのは、10年前の昭和46年であり、この年はじめて調査費が計上されている。

昭和45年、46年と言えば、大阪で日本万国博覧会が開催される（昭和45年3月）一方、神戸市の公害防止協定第1号の締結（昭和45年7月）やドルショック（昭和46年8月）など、昭和35年の国民所得倍增計画の発表以来10年を経て、日本の高度経済成長が頂点に達し、ようやくそのかげりを見せはじめた時期であった。

ゆきすぎた経済成長重視、経済優先の価値感から、総体としての人間らしい生活を重視する考え方への転換は、生活環境面の整備だけでなく、社会福祉に対する考え方、福祉行政のあり方についても少なからぬ影響を与えた。

### (1) 経済保障から生活機能の保障へ

従来の福祉行政の中心は、救済事業にあった。表一1に見られるように、国の社会保障関係予算の中で、「生活保護費」、「失業対策費」の占める割合は、昭和30年には全体のほぼ3分の2近くを占めており、社会福祉の中で所得保障の比重が圧倒的に高いことを示している。

このような傾向は、法制度の面にもあらわれている。社会福祉関係の法体系の中で中心となったのは、戦後いち早く制定された「生活保護法」（昭和21年、昭和25年全面改正）であり、対象者別には、戦災孤児を前提とした「児童福祉法」（昭和22年）、戦傷病者への措置の色彩を持つ「身体障害者福祉法」（昭和24年）の2法のみで、現在の福祉六法として整備されるのは、昭和35年以降、「精神薄弱者福祉法」（昭和35年）、「老人福祉法」（昭和38年）、「母子福祉法」（昭和39年）が、それぞれ制定されてからである。

高度経済成長の進展に伴い、所得水準が向上していくにつれて、経済保障に

表一 社会保障関係予算の推移

年度 項目	昭和30年	昭和35年	昭和40年	昭和45年	昭和50年	昭和55年
社会保障関係費 (単位:億円)	1,033	1,922	5,439	11,567	40,310	82,124
生活保護費	36.0%	26.3%	19.6%	19.1%	13.3%	11.6%
社会福祉費	7.2	5.9	8.1	10.1	15.9	16.1
社会保険費	11.8	36.6	42.1	51.1	58.1	62.2
保健衛生対策費	12.6	9.3	17.5	12.4	6.9	4.8
失業対策費	27.9	22.0	12.8	7.2	5.7	4.6
遺族及び留守* 家族援護費	4.5	—	—	—	—	—

\*「遺族及び留守家族援護費」は、昭和33年度から恩給関係費へ移項

(出典) 日本福祉大学社会科学研究所編『社会福祉の明日を』P. 103 を参考に作成

に対する要求から、人口の都市集中・核家族の増加・女子の就業率の上昇・都市災害の多発などにより生活機能面での障害に対する補完的な機能の保障へと、国民のニーズが変化して来ている。家庭における養育機能を補完する保育所の需要の増大はその典型的な例である。

また、ねたきり老人に対する入浴サービスや、ひとりぐらし老人のための給食サービス、あるいは、身体障害者や精神薄弱者の授産施設は、このような非経済的ニーズを充足させるものといえる。

## (2) 援護的施策から予防的施策へ

昭和23年に総理大臣の諮問機関として設置された社会保障制度審議会が行った「社会保障制度に関する勧告」(昭和25年)の中で「社会福祉とは、国家扶助の適用を受けている者、身体障害者、児童、その他援護育成を要する者が、自立してその能力を発揮できるよう必要な生活指導、更生補導その他の援護育成を行うこと」と定義づけられている。

すなわち、これまでの社会福祉の対象者は、公的扶助(生活保護)を受けている生活困窮者や、援護育成を要する身体障害者・児童に限られていた。

生活の経済面での保障を中心とする施策から、健康・教育・労働を含めたさ

さまざまな生活機能を保障する施策へと社会福祉施策が変化していくにつれて、その対象者はかなり広汎な人々を包含し、またすべての人がそのような施策の対象となる可能性を持ってくる。

さらに、それらの施策は、より積極的に現在の生活機能の保全や増進を目的とした予防的施策へと発展していくことになる。

疾病に対する治療や病後の機能回復訓練にとどまらず、疾病の早期発見や予防医療が重視されるようになり、また健康増進や体力維持のためのジョギングやスポーツが一般市民の間で広く行なわれるようになったのは、このような傾向を示すものであるといえよう。

### (3) 施設収容から在宅福祉へ

従来の社会福祉施設は、孤児院や養老院といった言葉に代表されるような暗いイメージを伴ない、自己の生活を維持していくことのできない児童や老人、精神薄弱者、身体障害者等が収容され、人間として最低限度の生活を営んでいると一般に受けとられるきらいがあった。

実際にも、施設は市街地から遠く離れた遠隔地に立地し、一般市民の生活とは隔絶した形で入所者の生活は営まれ、その日常生活も社会的・文化的活動からは阻害されがちなものであった。

もともと、生活困窮者や心身に障害を持つ人たちは、一般市民の偏見と無理解のために社会の中で孤立化せざるを得ない社会風潮がある。まして、施設に収容され、施設の中だけで処遇されることは、そのような傾向を一層助長させる結果になっていたと言える。しかし、障害を持つ人たちの人権が尊重され、ハンディキャップを持った人々たちへの理解が進んでくると、その生れ育った環境の下で、一人の人間として社会生活を営むべきであり、それを前提とした在宅福祉サービスが重視されるべきであると考えられるようになった。

在宅を前提とした施設は、生活の場そのものではなく、必要なサービスを受け、或いは必要に応じて利用する通所施設が中心となる。保育所、児童館、老人いこいの家、精神薄弱者通所授産施設などが、最近多く建設されているのは、このような傾向に基づくものである(表-2参照)。

表一 神戸市の社会福祉施設建設の推移

(昭和56年6月1日現在)

		総 数	昭和35年以前	昭和36年 ～昭和45年	昭和46年以降
収 容 施 設	救 護 施 設	4( 1 )	3( 1 )	1	—
	更 生 施 設	1( 1 )	1( 1 )	—	—
	乳 児 院	4( 0 )	2	2	—
	母 子 寮	9( 1 )	9( 1 )	—	—
	養 護 施 設	14( 1 )	13( 1 )	1	—
	精 神 薄 弱 児 施 設	4( 0 )	1	3	—
	養 護 老 人 ホ ー ム	10( 1 )	6( 1 )	3	1
	特 別 養 護 老 人 ホ ー ム	10( 2 )	—	2( 1 )	8( 1 )
	軽 費 老 人 ホ ー ム	4( 4 )	—	2( 2 )	2( 2 )
	身 体 障 害 者 療 護 施 設	1( 1 )	—	—	1( 1 )
通 所 施 設	保 育 所	145( 88 )	36( 14 )	37( 24 )	72( 50 )
	児 童 館	65( 63 )	2	8( 8 )	55( 55 )
	精 神 薄 弱 児 通 園 施 設	4( 4 )	1( 1 )	2( 2 )	1( 1 )
	肢 体 不 自 由 児 通 園 施 設	2( 2 )	—	—	2( 2 )
	老 人 い こ い の 家	146( 104 )	—	18( 2 )	128( 102 )
	精 神 薄 弱 者 通 所 授 産 施 設	4( 3 )	—	1( 1 )	3( 2 )

神戸市民生局「社会福祉施設一覧」より作成

( )内は、市立施設内書き

なお最近では、従来の収容施設を、家庭での介護者が冠婚葬祭・出産・一時的な疾病等で介護できない場合、被保護者の短期滞在施設として利用する短期保護制度が整備されて来た。このような傾向も、在宅ケア施策充実の一貫と見ることができる。

ただ、在宅福祉サービスの考え方と収容施設建設とは、必ずしも相入れないものではなく、通常「親なき後」と言われるように、保護する家族のいなくな

った重度障害者が日常生活を営むための施設は、その建設場所や施設運営の面で社会参加の機会を奪わないような配慮が必要としても、一方でむしろその設置の必要性が高まるものと予想される。また、従来の収容施設としてでなく、老人や身体障害者の居住を配慮した住宅或いは住居としての性格の濃い施設の建設も、その需要が増大する可能性がある。

#### (4) 社会適応から社会調整へ

これまでの福祉施策の基本的な考え方は、たとえハンディキャップがあっても、障害を持つ人が自己の有する能力を社会に適応できるよう維持・開発することによって自立するよう努力すること、すなわちハンディキャップを持つ層から社会にアプローチしていくべきであるとしていた。

しかし、社会福祉が、社会生活を経済的・社会的に営めない特定の人たちを対象にするものではなく、日常生活における様々の機能障害を補完或いは代替するものとするなら、すべての市民がより安全で快適な生活を営めるよう、都市機能をはじめとする社会生活上の条件を最適なものに変えていき、市民の多様なニーズを受け入れ得る都市と社会を形成していくこと、すなわち社会の方からハンディキャップを持つ人たちに近づいていくべきものとする必要がある。

神戸市では、市民福祉条例に基づき、公共施設或いは公衆の集まる一定規模以上の施設について、ハンディキャップを持つ人たちの利用を考慮した施設整備基準を設け、自宅に閉じ込めりがちな障害者たちが社会参加しやすい都市づくりを進めている。

“しあわせの村”が構想された背景には、以上のような社会・経済情勢の変化を受けた社会福祉のあり方についての変ぼうがあった。

社会福祉施策も、国の制度運用面などにおいて徐々に変わりつつあるが、とくに福祉施設については、これからの福祉のモデルとなるようなものが、現在制度的に確立しているとは必ずしも言いがたい。そこで“しあわせの村”が意図する、新しい社会福祉のニーズに対応した総合的福祉施設ゾーンの目的・施

設内容について、以下詳しく見ていくこととする。

## 2 計画の目的

“しあわせの村”は、先に述べたように、これからの社会福祉の動向に対応し、障害者の“自立”と“連帯”の精神が最大限発揮できるよう計画されたもので、次のような目的を持っている。

### (1) 生活機能の保障

ハンディキャップを持った人が、自立し社会参加するために必要な機能、例えば機能回復訓練、専門的介護、職業訓練などの機能を備えるほか、一般市民と同様にスポーツ・レクリエーション活動に参加する機会を保障する。

### (2) 中間施設の役割

治療・介護の場から、社会に復帰し、または参加していく過程で、日常の社会生活に必要な訓練・指導を受け、或いは心理的準備を整えることにより、復帰や参加に伴う不安と混乱を軽減するよう配慮する必要がある。

また、社会復帰後のアフターケアとして、さらには援護を受けなくてすむ予防のためのサービスとして、情報提供・指導・相談・研修・訓練などを必要に応じて行う。

### (3) 在宅福祉サービスの核

家庭・地域を中心とした在宅福祉サービスの核として、通所によるリハビリテーションや授産、デイ・ケアなどのサービスを行う。

また市民による地域福祉活動を育成・助長するため、ボランティアに実践と研修の場を提供する。とくに、リーダー層を養成するための研修・実習を行うことにより、ボランティア活動の層を厚くするとともに、グループ相互の交流を深める。

### (4) 生活施設の調整

ハンディキャップを持つ人たちに、自立による社会参加を促すだけでなく、“しあわせの村”に建設されるすべての施設は、それらの人々も十分利用できるよう整備され、日常の社会生活を一般市民と同じように営むことのできる、



これからの都市づくりのモデルとする。

#### (5) 一般市民との交流

現に障害を持っている人たちのための社会福祉施設にとどまらず、スポーツ・レクリエーション施設も建設され、すべての市民に開放される。一般市民が障害者と交流し、共通の経験を持つことによって、障害者に対する正しい認識と理解を深めることができる。

「福祉都市づくり」のために最も必要な市民の啓発・福祉教育の場として、また相互理解を深める場として、障害者と一般市民が自然に交流し、経験を共有する機会を提供する。

#### (6) 福祉サービスの総合化・体系化

各種の社会福祉施設やその他の関連施設、スポーツ・レクリエーション施設を集中的に整備することにより、総合的かつ体系的福祉サービスを提供する。

まず、診療所、福祉教育センター、授産施設、福祉工場等の配置により、医療・教育・労働等福祉の隣接領域との連携を深め、処遇の巾を広める。

さらに、利用者の能力・ニーズに応じて、情報提供から相談・指導・訓練・介護まで一貫した段階的継続的サービスを各施設間の連携、総合的管理運営により実現する。

### 3 計画の内容

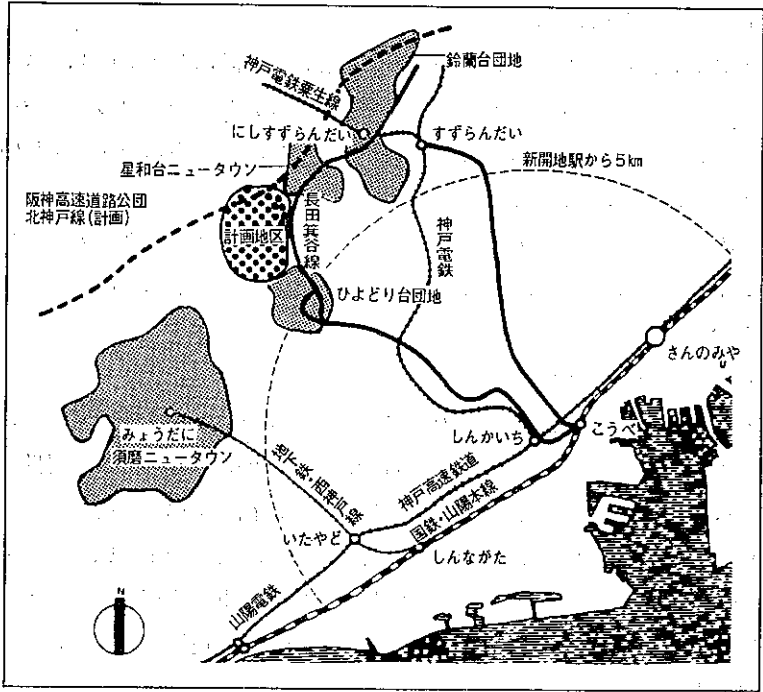
#### (1) “しあわせの村”の位置

“しあわせの村”（以下、単に村という）建設予定地は、神戸市北区山田町下谷上字中一里山にあり、南北約2km、東西約1kmの長方形で、約200haの面積のうち、およそ9割が市有山林である。

図-1の位置図のように、南と北を大規模な団地にはさまれ、東は主要地方道長田箕谷線が、西には尾根づたいに通称“徳川道”と呼ばれる旧道が走っている。

ここは、神戸市全体のほぼ中心部に位置し、市街地の中心三宮から直線にして7kmと近く、車でも30分以内の距離にある。さらに、現在既に近くの団地ま

図-1 位置図



で定期バスが運行されており、交通の便も悪くない。

計画予定地に選ばれたのは、このような位置的な条件だけでなく、現況がほとんど山林で豊かな自然に囲まれていることと、市有地が9割以上で建設計画を進めやすいことなどの条件によるものである。

## (2) 村の施設内容

建設予定地区のうち、約70 ha を造成し表-3のような施設が建設される予定である。

福祉施設は、機能回復訓練を目的としたリハビリテーションセンターと、専門的介護とその指導、短期保護等を行うケアセンターが中心となり、老人と障害者をそれぞれ対象としたものを設置する。障害者に対しては、さらに技能習得・労働の場として、授産施設・ワークハウス(福祉工場)を配置し、その能

表-3

総合的管理 情報提供・相談		村 民 セ ン タ ー		
福 祉 の 機 能	児 童	老 人	心 身 障 害 者	
	児童センター	老人ケアセンター	障害者ケアセンター	
	母子センター	老人リハビリセンター	身体障害者リハビリセンター	
	子供広場	軽費老人ホーム 老人マンション	障害者授産施設 障害者ワークハウス	
医 療		診 療 所		
訓 練・参 加		農 園・花 卉 園・野 外 訓 練 セ ン タ ー		
教 育・研 修		市民教育センター，福祉教育センター，婦人センター		
遊 び 憩 う 泊 る	つ どう	(子供広場)，ファミリープール，野外ステージ，中央遊歩道， 散策路，記念植樹，自然散策の森，ピクニック広場		
	ス ポー ツ	体育館，屋内プール，多目的運動広場（3面），野球場（2面）， テニスコート，アーチェリー場，フィールドアスレチックコース， サイクルモトクロス		
	泊 る	(市民教育センター)，キャンプ場，バンガロー，		

力に応じた対応を行う。

これらの施設は、医療と不可分の関係にあるので、診療所はむしろ総合病院的な機能を持ったものが考えられ、村の中心的な施設として位置づけるべきだと考える。

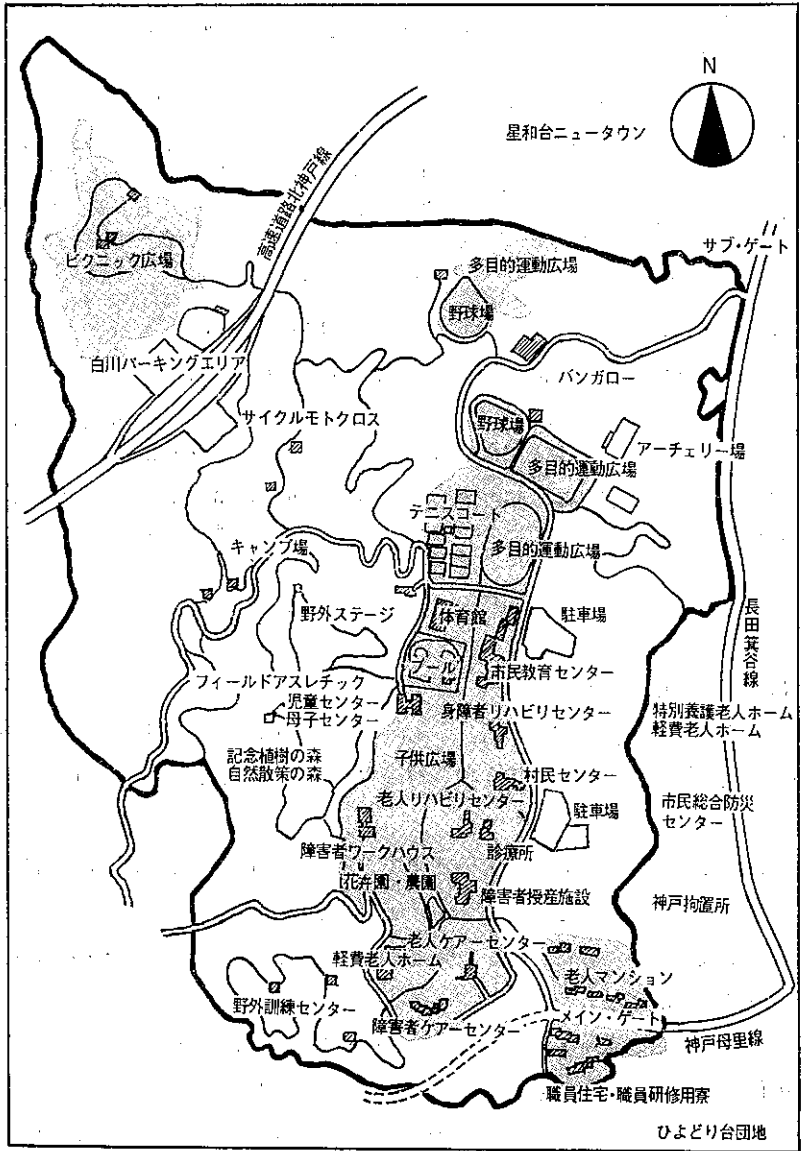
また、これらの施設機能を充分活用できるよう、老人のためには、住居としての軽費老人ホームや老人マンションが計画されている。

一般市民も含めた教育・研修の機能を備えた市民教育センター・福祉教育センターは、宿泊施設も兼ねる予定である。

さらに、児童の遊戯・活動の場となる児童センター、子供広場のほかに、母子の休養と研修ができる母子センターも考えられている。

スポーツ・レクリエーションの機能を持つプール、体育館、多目的運動広場、アーチェリー場などは、障害者のリハビリテーションにも利用され、同様

図一 2 しあわせの村計画図



の機能は、農園・花卉園や野外訓練センターにも期待される。

これらの施設を総合的に管理運営する村民センターは、福祉事業従事者やボランティアグループの活動の拠点となるとともに、神戸市の福祉に関する総合的な情報提供や相談を行う機能をも併せ持つことになる。

村の施設配置計画は図-2の通りである。

#### 4 計画のすすめ方

##### (1) これまでの経緯

昭和46年に建設計画が公表された後、民生局内部の研究会の検討を経て、昭和48年から昭和50年にかけて、学識経験者7名による「しあわせの村研究会」が設置され、その活動の成果は、現在の施設計画へと受けつがれている。

昭和53年に現在の建設予定地が正式に決められた後、村の基本構想がまとめられ、翌昭和54年度には基本計画が策定された。この基本計画を受けて、昨年度環境アセスメントの手続と、都市計画事業としての決定・事業認可、民有地の買収を終了した。

##### (2) 今後の進め方

村の建設は、昭和64年が神戸市制百周年にあたるため、この年の完成を目指し、本年秋から本格的工事に着工する予定である。まず、造成のための防災工事から入り、粗造成・基幹設備工事を終えた後、昭和60年ぐらいから順次施設建設にかかっていくことになろう。

##### (3) 施設建設の手法

村の建設予定地区はほとんどが市街化調整区域であり、総面積200haのうち、約4分の3はスポーツレクリエーション施設が整備されるか、自然緑地として現況が保存される部分であるため、都市公園のうちの広域公園として都市計画決定された。

残りの4分の一から、老人マンションなどが建設される市街化区域部分を除いた約35haについては、面的に拮がった単一の社会福祉施設として都市計画決定がなされた。

現在のところ、村の建設事業費として総額 220 億円が予定されており、今後それぞれの施設部分が、その事業手法に従って整備されていくことになるわけだが、とくに福祉施設については、このような形で総合的な施設建設が計画的に実施された前例がないため、多くの問題を抱え、建設手法の確立が痛感される。

すなわち、現行の社会福祉施設は、単年度で用地造成も含めた施設建設が行なわれる程度の規模のものしか予想されていない。従って、今回の“しあわせの村”のように福祉施設部分だけでも、まず35 ha もの土地造成を行ない、順次その上に10指に余る施設を建設していく場合、土地造成についての起債が認められていないため、一般財源に頼らざるを得ない。

さらに、施設建設そのものについても、基本的には現行制度上の施設を定められた施設整備基準に沿って建設していかなければならない。村が意図する施設も、表-4 の読み替え例のように、制度上の施設を建設し、可能な範囲で村の目的にそった機能を最大限に発揮していくよう、その管理運営面での工夫が望まれる。

表-4

施 設 名	法 上 の 名 称
老人リハビリセンター	老人福祉センター
老人ケアセンター	特別養護老人ホーム
怪費老人ホーム	同 左
身障者リハビリセンター	肢体不自由者更生施設
障害者ケアセンター	身体障害者授産施設
身障者福祉工場	身体障害者福祉工場
障害者授産施設	精神薄弱者授産施設
母子センター	母子福祉センター
児童センター	児童厚生施設

また、現行制度を尊重しながら、各施設を有機的につなぐ回廊の整備や、給食や洗濯等のサービスを一元的に行う集中管理センターの設置など、新しい対応も考えられる。

村の建設目的と現行制度とのギャップをどのような形で埋めていくかは、今後の大きな研究課題であり、国等への働きかけを行う一方、内部的にも民間エネルギーの活用を含めた財政・経営面の検討と努力が当然必要となってくる。

#### (4) 管理運営の方法

“しあわせの村”が、名実ともに総合福祉ゾーンとしてその機能を十分に発揮するには、各施設間の連携、総合的見地からの運営など、公園施設部分も含めて一体的に管理運営されなければならない。

前述の財団法人市民福祉振興協会による総合的な管理が予定されているが、このような施設群の運営について利用者の利便を最大限に考慮しつつ、より効果的で効率的な手法の開発が望まれる。

そこで、村の施設内容の再検討も含めて、その管理運営の新たな手法を研究開発するため、学識経験者と市で構成する“しあわせの村施設総合研究会”（仮称）を近々発足させる予定である。

#### おわりに

本年（昭和56年）は、国連が定めた「国際障害者年」にあたり、これを契機とした様々の行事や啓発活動が各地で行なわれている。

また、国は内閣総理大臣を本部長とする「国際障害者年推進本部」を設置するとともに、“国内長期行動計画”の策定を予定し、そのあり方について、総理府の附属機関である中央心身障害者対策協議会国際障害者年特別委員会で審議が進められている。

国際障害者年のテーマ“完全参加と平等”は、これからの社会福祉のあり方を示唆するものである。すなわち、心身に障害を持つ人たちも一人の人間として平等にその人権が尊重され、一般の人と全く同じように経済・社会生活を送る権利を有するとともに、より積極的に社会参加し、ひいてはさまざまな分野

で社会に貢献できるよう諸条件が整備された社会の実現が目標になる。

そのために、国連は次の五つの具体的な目的を掲げている。

- (1) 障害を持つ人が、身体的にも精神的にも社会に適応できるように援助すること。
- (2) 障害を持つ人に援助、訓練・治療および指導を行うことによって、適切な仕事につき、社会生活に十分参加できるようにすること。
- (3) 障害を持つ人が、社会生活に実際に参加できるように、公共建築物や交通機関を利用しやすくすること。
- (4) 障害を持つ人の、経済活動や社会活動などへの参加について広く啓発・教育すること。
- (5) 障害の発生の予防およびリハビリテーションのための対策を推進すること。

これらの国際障害者年のテーマや五大目的は、“しあわせの村”建設計画の理念や目的と全く同じ考え方に立つものである。

“しあわせの村”の建設は、「人間福祉都市こうべ」にふさわしいモニュメント事業として国際障害者年に着工、今後10年にわたる神戸市の“長期行動計画”の中心に位置づけし、その実現をはかりたいと考えている。



高 寄 昇 三

(神戸市企画局主幹)

## 1 文書の整理・保管

情報公開についての論争・関心の焦点は、法律的課題たとえばプライバシーとか機関委任事務関連文書の公開の是非などに集っているが、情報公開化のキメ手を握っているのは、文書の整理・保管・公開システムなどの実務ベースの課題である。

なぜなら公開化に踏み切っても、文書の整理・保管が不十分であれば、文書の提供すらできない。そのみでなくこのような不手際は自治体が故意に文書を破棄・隠匿していると、住民に憶測させ、いたずらに行政不信を増幅させ、結果として情報公開事務の円滑な展開を妨げ、公開制度までも破綻に導くおそれすらある。

ただこれまでふれてきたように自治体の公文書の管理はきわめてルーズであり、このままではとても公開化に耐えるような状況ではない。したがって公開化にともなう法律上の問題、外国制度の研究、公務員・住民の意識開発により以上の熱意と経費をもって文書管理に対応していかなければならない。

戦前からの役所は文書を事務の区切の一つとして、また、流れの準則として行ってきただけに、膨大な文書を抱え込んできた。ことに最近は事務の複雑化、行政範囲の拡大、複写機の普及、住民権利の保障などさまざまな要請から加速度的に公文書は増加しつつある。

そしてこれらの文書について、正確に管理し、責任をもって保管している担当課はない。わずかに文書課(係)がこの担当に当たってきたがそれはまさに氷山の一角にも等しい部分で、本庁・出先機関を含めて膨大な量の公文書が倉庫・書架・ロッカーと幅広く、奥深く眠っている。

これらの公文書類がどのくらいかは、神奈川県情報公開準備室が調査したところでは、一年間(54年度)で知事部局だけでも1,129万9,906件に達している。おびただしい文書の洪水である。

栃木県での調査事例でみると、総務部(消防防災・公営競技課を除く)の8課、企画部の1室8課を対象とした調査であるが、昭和54年度中に処理された公文書の件数は、64,146件に達し、その内容を保存年限区分でみると1年保存のものが最も多く53.9%を占めており、第2位が3年保存のもので25.7%;第3位が5年保存のもので14.5%となっている。残る10年保存のもの及び永年保存のものは全体の5.9%にすぎない構成となっている。永年保存文書は少ないというものの、全庁的にはかなりの分量に達するはずである。

広島県などでは詳しい公文書調査が行われているが、広島県情報公開準備調査研究班は「公文書等に関する実態調査結果報告」をまとめている。公文書などの情報の収集、保管実態を把握し、非公開基準の設定、公開システムのあり方を検討する資料とするのが目的で、54年度に知事部局本庁74課(室)および、153地方機関が扱った①起案文書②復命書、台帳、カードなど起案文書以外の文書③刊行物④映画、マイクロフィルムなど文書以外の情報、を対象に、昨年10月から12月にかけて調査した。その概要は次のようになっている。(時事通信『地方行政版』昭和56年5月13日参照)

起案文書についてみると、起案件数は21万8,819件を数え、うち本庁分は7万2,473件(33%)、地方機関分14万6,346件(67%)。部別では環境保健、農政、土木各部の文書が多かった。文書分類別では「衛生」関係が全体の24%で最も多く、以下「商工業」「経理・管財」などである。保存年限をみると「5年」が最も多く38%、次いで「3年」28%、「永久」11%、「10年」10%、「1年」9%など。10年未満が約8割を占めている。

起案文書以外の文書についてみると、県外出張の復命書は、本庁、地方機関合わせて8,000件余。主な用務は会議や研修、調査など。

刊行物についてみると県が作成したものは878件で内容は広報資料が最も多く、次いで調査報告、統計資料など。寄贈、購入により入手した数は膨大なも

のとなる。

文書以外の情報についてみると映画、スライド、マイクロフィルム、録音テープなどが教育用、PR用、また資料として各方面に利用されているが、工事関係の図面を除きほとんどが公開できるとされている。

また愛知県では公文書や公的な記録などを管理保存する県立公文書館設置の基本構想の策定について討議する「県立公文書館構想懇談会」を設置した。県文書課によると、本庁の各部局だけで1年に約2万5,000冊の公文書が作成されており、文書規定により永久保存、10年、5年、3年、1年の期間で保存が行われている。昨年9月末現在の保存数は15万3,226冊で、このうち永久保存文書は3万5,814冊、あとはそれぞれの保存規定年限がくると廃棄処分される。しかし、廃棄される公文書や公的記録のなかには、歴史的、文化的にも価値のあるものが多く含まれているといわれ、学者や有識者などの間からは、永久的に保存するようにしてほしいとの要望や請願が県や県議会に寄せられている。

このため県は昨年3月から内部に「公文書館問題研究班」を設置して研究を進める一方、今年度からテストケースとして各部局が廃棄する公文書や記録を文書課がチェック、価値あるものは文書課が引き続き保存することになっている。

このように自治体ベースでは、公開をめざしての文書整理が意欲的にすすめられている。破棄処分、保存(公文書館へ移管)、手元保管と区分していなければならない。しかし官庁の書類は膨大なことで定評があるが、滋賀県の調査では、各課や機関に保管されている文書・文献は約60万点あり、積み上げると1万630メートルと富士山の2.8倍、職員一人当たり8メートルの高さの書類をかかえていることが判明している。

## 2. 埼玉県の先進事例

次に文書の整理・保管状況について、先進自治体と思える埼玉県についてみてみよう。埼玉県の文書管理システムとしての先進性と効果性は次のような点にみられる。

表一 埼玉県公文書整理の歩み

年 月 日	事 項
昭 42.10.	文書事務管理改善のための年次計画を策定（ファイリング・システム、タイプ浄書の集中処理制度、メール・カー制度等の採用、文書事務の手びきの作成等を内容とした3か年計画）
43.10.	ファイリング・システム導入モデル課設置
43.11.	「文書事務の手びき」発刊 第1号（導入編）
44. 5.	ファイリング・システム本庁導入開始
45. 1.	「文書だより」を創刊
45. 4.	ファイリング・システム出先機関へ導入開始
49. 7.24	本庁舎地階北側に第2文庫(180㎡)を新設、電動式密集式書架を導入
52. 4.	県報原本のマイクロフィルム化開始（3年計画初年次）
53.11.20	埼玉県公文書センター設置決定

埼玉県総務部・文書課『業務概要』から作成

第一に、ファイリング・システムの導入にすでに10年以上も前に着手し、その浸透を図ってきた点である。その経過は表一のとおりである。

第二に、多くの自治体が、やはり40年代前半、ファイリング・システムを導入したが、大半挫折した。しかしそのなかで、埼玉県が成功し、全庁的に定着したのは、すぐれた管理・執行体制があったためである。

一つは、ファイリングの担当係を総務部文書課企画指導係におき、辛抱強く関係課を指導したためである。今日にあっても係員が各課・機関を廻り、ファイリング・システムの実施状況を指導管理している。もちろん各課・機関にファイリング担当者を置き、その協力と実施に当たらせているように体制的にも確立させている。

二つは玄妙ともいえる措置で、キャビネット購入費を文書課で集中管理し、各課・機関の文書管理の統一化・実効化のキメ手を掌握していることである。もっとも『ファイリング・システムの手引』とか「文書の広場」（広報誌）など文書管理に関する意識・技術開発にも意欲的に対応してきたことも見逃せな

い。

第三に、公文書館、マイクロ化、帳票、文書記載方法など文書管理に対する技術的・施設の措置が十分になされていることである。

ことに公文書の保管については今日までに第一、第二文庫の設置につづいて、53年には公文書センターの設置決定をみている。公文書センターはすでにある文書館（地上3階、地下1階、延面積1,322㎡）を強化するため新設されるもので、新館舎の総面積は5,350㎡である。

### 3 公文書センター

情報公開に踏み切るためには、公文書の保管・整理のための公文書センターが不可欠である。公文書館は東京都などにも設置されているが、情報公開を意識して設置されようとしているのは、先にふれた埼玉県文書館（新館）である。

新文書館は現在、「県立文書館新館建設基本構想策定委員会」で検討中であるが、同委員会の『埼玉県立文書館新館建設基本構想についての報告書』（昭和54年8月6日）によると、施設内容は総面積5,350㎡で、内訳は収蔵部門3,000㎡、展示・閲覧部門460㎡、研修部門210㎡、管理部門1,382㎡となっている。

このような施設内容からもわかるように、文書館は単に公文書を保管するだけでなく、古文書も保管する学術的機能を果たことになる。この点、東京都公文書館、広島市公文書館もほぼ同じである。

ちなみに文書館の機能を先の埼玉県の報告書によると、保存機能、教育普及機能、利用機能、調査・研究機能をあげており、歴史的研究、県民へのPRなどを含めた広汎な機能をもたせている。また、新館のなかの公文書センターの機能としては、同報告書は、公文書の集中管理及び防火保存、情報の公開などの機能をあげている。

#### 4 費用と文書量

文書公開にともなう阻害要素の一つとして、情報公開にともなう経費の問題が上げられている。膨大な量の公文書を整理し、住民の要求に応じて、適宜に提供することはたしかに莫大な費用が要する。

まず整理の対象となる公文書はどの程度かを、先の埼玉県の文書館の事例でみると、表-2のように、1年間約2万点、2万冊(1冊6センチメートル)で、大体、26万冊、40万点で当分対応することができる。

表-2 文書量の推計と保存室の所要面積調べ

		現有文書量 ①	今後20年間の 文書量の推計 ②	計 ①+②=③	保存室の所要面積 ㎡
公文書センター		37,846冊	180,000冊	217,846冊	2,309㎡
文書館	公文書	* 25,905冊	20,000冊	45,905冊	487㎡
	古文書	*204,778点	200,000点	404,778点	681㎡
計		63,751冊	200,000冊	263,751冊	3,477㎡
		204,778点	200,000点	404,778点	
(注) 1 所要面積の積算は、国立公文書館を参考とした。					約 3,500㎡
2 文書一冊の厚さは、6cmとして計算した。					
3 * 印の文書は、文書館に引継ぎ済である。(54.3.31現在)					

埼玉県『埼玉県立文書館新館建設基本構想についての報告書』54年8月6日、14頁

これら公文書の整理・保管にともなう経費は大きくわけて二つに分けられる。一つは文書館そのものの経費であり、あと一つは、情報公開化にともなうサービス経費とか、各課・機関の整理費である。

第一の公文書の経費を埼玉県の新文書館の事例からみると、次のようにいえるものではなかろうか。当事者でないので大胆に推計してみると、表-2にみられるように現在の文書館に比して、規模は約3倍強となる。したがって現文書館の3倍近くの経費となる。現在の文書館の人員は、館長、副館長、専門員と庶務課、古文書課、行政文書課とで14名なので、新館は約40人弱とみられ、経常物件費も含めて過大算定しても5億円以下である。

第二の情報公開化にともなう経費をみると、窓口受付事務、救済機関事務局の経費をどう推定するかである。これは情報公開化によって、年間何件の申請があるか不明なので、埼玉県文書館の事例（53年実績）では4,165人となっている。

かりに年間1万件、一件当りのコスト5,000円（人件費を含む）とすると5億円となる。過大算定のきらいがあり、また、一部は文書館の経費と重複しているが、いずれにしても最高限度額としても5億円あれば十分に対応できるであろう。なお各課・機関の整理のための経費は、兼務職員であり、また公開化の如何にかかわらず情報管理のために必要とされる経費であるので、ネグレクトしてよいであろう。またかりにコストがいったとしても、事務効率化によるコスト・ダウン効果と相殺されたとみなしうる。

## 5 公文書概念

情報公開の法律問題に比べて、ここでも情報公開の対象となる公文書概念はそれほど明確ではない。いまかりに埼玉県の文書規程の別表第二の保存年限区分表（表—3）から情報公開の対象となる公文書を推定することができる。このような規程の内容は、いずれの自治体にあってもほぼ同じであるが、包括規

表—3 公文書の保存年限

### 第1種（11年以上保存する文書）

- 1 条例、規則、その他の重要な規程類の制定、改廃に関する文書
- 2 国の行政機関の諸令達及び往復文書で将来の例証となるもののうち特に重要な文書
- 3 県の令達文書で特に重要な文書
- 4 歳入歳出予算及び決算書（財政課所管のもの）
- 5 県議会に関する重要文書（同上）
- 6 職員の進退、賞罰に関する文書及び履歴書（人事課所管のもの）
- 7 叙位叙勲及び褒章条例による賞与文書（同上）
- 8 恩給、退職手当、公務災害補償認定書
- 9 異議申立の決定、訴願の裁決に関する文書
- 10 渉外に関する重要文書
- 11 原簿、台帳、図面及び統計書等で特に重要なもの
- 12 官報、県報（文書課所管のもの）
- 13 県有財産の得喪、変更及びこれに関する登記関係の文書
- 14 市町村の分合及び行政区画の変更に関する文書
- 15 県史編さんの参考となる文書及び図面
- 16 前各号に掲げるもののほか11

年以上保存の必要があると認められる文書

第2種（10年保存）

- 1 国の行政機関の諸令達及び往復文書で将来の例証となるもののうち、比較的重要な文書
- 2 県の令達文書で比較的重要な文書
- 3 県外及び県内地方公共団体並びに所轄官公署又は個人団体等の往復文書で重要なもの
- 4 県議会及び渉外に関する比較的重要な文書
- 5 褒章条例に基づかないほう賞及び表彰に関する書類
- 6 監査に関する文書
- 7 決算を終わった工事の設計書、工事命令書及び検査復命書
- 8 前各号に掲げるもののほか、10年間保存の必要があると認められる文書

第3種（5年保存）

- 1 県の令達文書、契約書等で第1種及び第2種に属しない文書
- 2 県外及び県内地方公共団体並びに所轄官公署又は個人団体等との往復文書で第2種に属しない文書
- 3 予算及び経理に関する文書
- 4 前各号に掲げるもののほか、5年間保存の必要があると認められる文書

第4種（3年保存）

- 1 諸報告表、資料等
- 2 勤務整理簿、旅行命令簿、休暇欠勤等願簿
- 3 復命書
- 4 前各号に掲げるもののほか、3年間保存の必要があると認められる文書

程としての「……必要と認められる文書」によって弾力的・裁量的運営がなされるというものの、情報公開という視点からは、次のような問題点がある。

第一に、政策決定過程に関する公文書の保存に関する文書の規定が不十分である。たとえば情報公開条例に関する文書は、埼玉県規則では、条例に関する文書として永久保存となっている。

しかし、条例制定に関するどの程度の文書まで保存するのかは明確でない。条例原案、条例検討審議会議事録などは対象となるが、制定のための庁内各課との検討会など庁内の意見がどの程度まで保存されるのか、もちろん非公開のケースが多いであろうが、歴史的にはきわめて重要なキメ手となる文書である。

条例のみでなく、公共事業を含めて何時、誰が、どのような考えで、その施策・事業を発案・計画し、施策に移していったか、多くの場合結果のみが公開され、政策・事業決定過程は歴史的評価の網の目につかまらないことになり、住民のみならず行政庁にとっても政策形成の最適化への生きた素材を喪失して



いることになる。

第二に、調査・研究・審査資料の公開・保存の是非である。官庁の文書概念からみると、これら調査・研究資料は庁内文書で非公開が当然とみなされている。

しかし先の住民運動との関係でもみられるように、進行中の事業についての調査研究は決して少なくない。これらのデータを非公開とすることは政策判断を官庁側の独占に帰してしまうことと同じであり、正当な政策批判の機会・資料を住民から奪うことであり、決して公正な取扱いとはいえない。

したがってこれら調査・研究報告書類は、個人のプライバシー、企業の営業活動、行政の円滑な施行に、重大かつ明白な混乱・被害をもたらすことを行政が立証しない限り、公開がなされなければならない。

これらのケースの多くは、公益の衝突であり、公開・非公開の判断はきわめてむずかしい。しかし調査・研究は官庁自身が行ったものであっても、その経費は税金で支弁されたものであり、住民の共有財産であることには違いないので、部内資料という名目のみで非公開とするのは公正ではない。

今日、環境問題について環境アセスメント制度がひろがりつつあるが、環境アセスメントの意義は科学的調査をつうじて事前に環境破壊を予防することとともに、行政手続をつうじて住民参加を保障することにある。その手続保障の一環として事前調査資料の公表が重要なファクターとなっていることを忘れてはならない。

## 1 転換期の福祉行政

昭和50年代に入って、福祉に限らず地方行政全般にわたって見直しが進められるようになった。キャッチフレーズとしては「行政限界論」とか「バラマキ福祉見直し」とか様々のネーミングがなされている。いずれにしても、昭和40年代の「開発より生活」「成長より福祉」をめざした福祉拡大路線の転換を求めている。

このような福祉見直しの契機となったのは、地方財政の悪化であるが、その背景には高度成長の終えん、社会構造の変化から、これまでの行政サービスの供給能力・形態に限界がみられることである。

40年代、高度成長にともなう収入の伸びをテコとして、福祉拡大を図ってきたが、今や、低成長下の「増収なき」財政の下にあって福祉拡大を達成していかなければならないという困難な事態を迎えた。

論者のなかには低成長下になったのであるから、福祉も聖域でなく、福祉を見直し、福祉支出の抑制をめざすべきであるという短絡的発想も少なくない。たしかに収入ベースでみる限り、高度成長期のような福祉支出の伸びはのぞむべくもない。

しかし高齢化社会の到来、生活水準の高度化は、福祉サービスの拡大を必然的にもたらす社会構造の変化をともなっている。したがって福祉サービスの見直しによって、多少の抑制は可能であっても基調そのものは拡大にあり、この方向を抑制することは不可能に近い。

ここに社会福祉、ことに地方自治体の福祉行政は、伸び悩む財政収入と根強い福祉サービス需要という相反する変化のなかで、両者の要請に答えていかな

ければならないという二律背反（トレード・オフ）的な政策選択を迫られることになった。そこにシビルミニマムの福祉の維持・拡大を従来のシステムによって図っていくとともに、新しい福祉ニーズ、より高水準の福祉サービスに対しては、それにふさわしい福祉システムによって対応していかなければならない事態となった。

## 2 福祉環境の変化

福祉行政をめぐる環境変化は、上にみたとおりであるが、それらを神戸市のケースでさらに詳しく具体的にふれてみると、次のような点があげられるであろう。

1つは、高齢化社会の到来である。すでにいい古された点ともいえるが、神戸市の高齢化は全国テンポより早いスピードで進行している。全市の65歳以上の人口構成化は45年6.5%、50年7.6%、55年9.0%となっている。

行政ベースよりみるとき、このような高齢化比率の上昇は、65歳以上の医療費公費負担制度にみられるように、制度水準を据え置きのままでも、財政規模は膨張せざるをえないのである。

2つは、地方財政の将来動向は、50年以降きわめて見通しが暗い点である。「増税なき行政改革」が次第に浸透しつつあるが、それ以前の状況として、地方財政全般が国と同じように巨額の地方債残額を抱え喘いでいる事実である。

これは昭和50年に入って、税収の伸び悩みにもかかわらず景気刺激策として公共投資の持続的拡大投入によって地方債残額がふえた。さらに専門的になるが地方交付税の収入不足を交付税率の引上げでなく、起債発行によって補填したためさらに巨額に達している。地方財政全体では普通会計ベースで32兆円（全会計ベースで40兆円）にも達し、これは地方財政規模（普通会計ベース）の7割に匹敵する。

神戸市財政でみると、54年度来で市債残額は普通会計ベースで3,787億円、この額は普通会計規模の8割に近く、将来、地方債償還のために公債費は次第にふえ、神戸市財政の硬直化は避けられない。

このような財政環境の悪い下で、財政硬直化の要因として、公債費とともにあげられている扶助費（福祉費）を拡大することが、果たしてスムーズに展開するかどうかは、もちろん樂觀を許さない。

もっとも福祉行政サービスを、財政が悪化した故にこれを打ち切ることは、本末転倒であるとの誘いを免れないが、さりとてこのまま福祉財政が膨張をたどることは、財政破綻へ市財政を追い込まないとも限らない。

また、市財政の危機は、地方財政制度の歪みともいえるが、これら制度上の欠陥は是正に努めるとして、その一方で、財政運営上、福祉ニーズに如何に対応していくかは無視できない課題である。

解決手法として福祉削減が、1つの選択として考えられるが、福祉サービス水準が決して十分といえない現状を考えると、安易な後ろ向きの選択といわざるをえない。福祉サービスの充実を図りながら、なおかつ硬直化した財政の構造悪化を促進させない方策があるだろうか。

福祉が落ち込むことを回避するため、根強い住民ニーズにどう対応していくか、自治体行政の姿勢・手腕が改めて問い直されようとしている。

その1つは、地方財政制度そのものの改正による地方財源の拡充、個々の地方自治体財政における目的別・性質別支出の変更、行政改革などによる福祉財源の捻出などである。

あと1つの対応策が、外部団体の活用、民間エネルギーの導入、有償福祉システムの創設などであり、これらの施策は財源の不足の方便としてよりも、これからの福祉ニーズに対するよりふさわしい政策対応として期待されるのである。

### 3 成熟社会の福祉

福祉行政環境の変化の3つは、成熟社会の到来である。その特色の1つは、高齢化社会、核家族化であることはいうまでもない。しかしかつて核家族化は若年層夫婦で発生していたが、今や老夫婦の核家族化、さらに独居家族へと細分化がすすんでおり、この面においても、行政による生活安全の保障をはじめ

とするサービスの拡大は避けられない。

具体的には昭和40年代、保育行政の飛躍的増大となって第1次核家族化が進行したが、昭和50年代に入って寝たきり老人へのホームヘルパーの派遣、老人ホームの拡充、老人余暇活動の充実、老人就業あっせん制度の普及など、高齢者を対象とする第2次核家族化にともなう行政需要の急増がみられる。

その特色の2つは、家族機能の社会化である。家族機能は明治以来、教育・医療機能の社会への依存度を強めてきたが、今や、保育・扶養などの機能までも社会へ依存しつつある。将来、余暇・精神的ケアなどすべての面にわたるサービスの社会化は避けられない。

さらに家族の崩壊としての独居家庭、父子（母子）家庭などの増加傾向がみられ、家族の生活保障をはじめとするさまざまな機能が社会的に処理されることが求められるようになった。寝たきり老人、乳児の一時預りなどはその卑近な事例で、欠損家族といわれなくとも、今日の家庭・家族はより多く社会にその補完機能を求めている。

このような機能はきわめて臨機にしかもきめ細かく対応しなければならないし、また反面、必ずしも不可欠なサービスばかりとはいえないため、新しい福祉システムによるサービス提供とか保障機能が期待されるのである。

その特色の3つは、地域福祉の重視である。今日、社会保障は国民年金制度の拡充・浸透などによって、勤労者のみならず一般主婦などにも広くゆきわたっている。また、民間保険企業にあっても、年金型の保険を導入しており、国民健康保険制度などを考えると、経済的給付を中心とする社会保障は、十分とまではいなくとも、システムとしてはかなり完備された域に達したといえる。

それに比して施設・サービスを中心とする地域福祉は多くの課題をかかえて、これからの対応策がまたれる状況にある。今後、所得の向上につれて、地域福祉的要求は高まる一方だと推測される。医療面については高度医療となって現われているが、施設・サービス面についても止まるところを知らない拡大が予想される。

それは従来の市場サービス・公共サービスにみられるような単一目的、施設

収容タイプではなく、在宅ケアを中心とする地域コミュニティぐるみのケアである。これらのサービスは今日の官庁福祉システムのように、福祉、医療、教育が分化しては、おそらく住民福祉ニーズを十分に汲み上げ、消化することはできないであろう。

その特色の4つは、福祉サービスの水準向上、分野拡大である。水準向上は先に医療分野ですでに顕著となっていることは先にふれたが、福祉プロパーの分野でも、高齢化のため炊事、洗濯、掃除などの生活サービスの援助、さらには生き甲斐を含めた余暇活動の充実を求めて住民ニーズはひろがっている。

このような要求は、従来、やはり市場・公共サービスで提供されてきたが、必ずしも住民のニーズに合致するとは限らない。たとえば市場サービスによる文化教室はコミュニティとの関り方が弱く、また、公共サービスによるホーム・ヘルパーの派遣を通常の健康な老夫婦家庭の臨時のニーズに応じてまで派遣していくことはできない。

これからの地域福祉は無限にひろがり、しかも多様・多彩な内容をもっていなければならない。このような新しい福祉ニーズに対応していくため、改めて今日の自治体を核とする福祉サービス体系・体制が問い直されなければならないのである。

#### 4 福祉サービスの多様化

1980年代の新しい福祉行政の課題は、これまでにふれた高齢化福祉にどう対応していくかに集約して表わされる。そして福祉行政も多様な展開がのぞまれ従来の管理・給付行政の変質が迫まられているが、その主たる点は次のような点であろう。

1つは、福祉行政全般として、生活保護、医療費公費負担という社会保障にかわって、老人ホーム、老人クラブ、就職あっせんなどの地域福祉行政の比重が高まることはすでにふれた。しかしこのことは法律・制度などにもとづく画一的行政・管理型サービスよりも、地域・個人のニーズにもとづいた選択的・創造的サービスが求められることである。

それらのニーズは有償福祉にみられるようにこれまでの福祉の概念にはあまり切らない内容をもっており、今や救貧・養護というイメージよりも生活機能代替サービスという色彩が濃厚で、貧困・苦痛・孤独を軽減するためというより、より快適・充実した生活を送るための役割を背負わされて登場しつつある。

2つは、政府・自治体が行うシビルミニマムの福祉行政から、より選択的、基礎的水準以上の福祉行政が求められることになった。そのため福祉行政の担い手が、自治体のみでなく公社・財団、企業、住民グループなどの機能的連けい体制が形成されなければならない。

さらに費用負担にあっても、これまでのシビルミニマムの福祉のように原則として無料あるいはきわめて安価という原則に変わって、有償福祉といわれるように個人がその費用負担に応じて基準レベルよりも高水準のサービス需要がひろがりだした。

3つは、供給内容の変化である。かつては生活保障としての経済給付や施設収容が中心であったが、これに医療給付が加り、さらに今日では、在宅ケアにみられるように、人的サービスの総合化が次第に主流を占めつつある。

このことは貧困対策を軽視するのではないが、より人間的な個人ニーズに即した福祉サービスが行われようとしている。そのため自治体を核としながらも、実際のサービスはコミュニティをベースに行われなければならない。すなわちコミュニティ・ケアの振興であるが、そのため従来の近隣社会機能を再編成・改善して、細かく専門分化された保健・福祉・教育サービスを、地域単位にネットワーク化していかなければならない。

そのため地域・個人のニーズに即応したサービスを供給することが迫られるようになった。

4つは、福祉についてより受け手の参加意欲をはじめとする民間エネルギーの活用が求められるようになった。これまでの福祉行政は主として経済的給付・施設建設を中心とするいわば給付行政であった。しかしこれからは生き甲斐など精神的豊かさや寝たきり老人へのサービスなど精神的給付などにみられるように、サービスの受け手の意欲やサービスへの参加がより強くひろく求めら

れる福祉サービスの比重が高まってきた。

しかも地域福祉にあつては、施設、サービスにしても公共団体のみによってその福祉目的を達成することができない。老人ホームを建設することは公共団体でできても、老人ホームを地域福祉活動の拠点にまで高めていくのは、地元住民の参加・創造的意欲にまたなければならない。さらに健康の保持や生き甲斐などはまさに住民自身の生き方の問題であり、行政は機会や場所の提供者に過ぎない。

これまでみてきたように、新しく成長してくる住民福祉ニーズは、これまでの社会保障、施設収容タイプの福祉に比して異質ともいえる。これらの潜在的福祉ニーズがこれから顕在化してくるとき、旧い福祉サービスを脱皮して、このようなニーズにふさわしい展開がまたれるが、具体的には、有償福祉、ボランティア、余暇活動を改めて評価し、福祉政策のなかに導入し、活用していくことであろう。

## 5 福祉施設の複合経営

民間福祉施設をかつてのように篤志家の寄付と民間ボランティアによって維持することは、もちろん不可能である。今日、公経済からの措置費、財政援助、民間寄付、利用者負担などの多様な資金収入によって運営されている。

公立施設にあつても、民間施設と同じような資金収入ベースで運営されることが理想であるが、現実には民間施設に比べてかなりの巨額の公費投入が行われている。このような事態から、近年、福祉施設における民営への評価が高まっているが、そのみでなく、民間福祉施設がもつ歴史的蓄積、個人的素質、運営の柔軟性、余剰エネルギーの活用など公立施設には期待できない利点が改めて着目されだした。

このような傾向・風潮に対して、福祉責任の民間転嫁であるとの批判は厳しいが、今日の福祉ニーズの多様化・選択性などからみて、健全な民間福祉施設の拡充が期待されるのである。たとえば老人ホームをみても、特別養護老人ホーム、軽費老人ホーム、有料老人ホームなど、利用者の所得・健康状況などに



あわせて多様な施設が必要である。これはあたかも住宅政策にあって、公営・公団賃貸住宅、公団・公社分譲住宅、民間分譲住宅と多種の供給主体があるのと同じである。

このような多様なニーズを公共サービスでまかなうことは不可能であるのみならず、不適當であるニーズもある。たとえば老人分譲マンションとか入会金制の老人ホームなどは、公益法人などによる準公共メカニズムにもとづいて行われなければ、福祉格差を生みだすのみでなく、社会的不公平、公費の浪費をも招来する。

しかもこのような老人ホームのニーズは、家族構成、住宅状況、人間関係などの面から、中高所得者層にあって将来ひろがるのが予測され、現在、各地にあって経営されている。このような分担金方式の老人ホームについての運営を先進的事例である小田原市の（財）長寿会（理事長加藤泰純）にもとづいてみると、次のような参考すべき諸点があげられる。

1つは、分担金方式の有料老人ホームへのニーズはかなり根強く、広いといえる。年金が大体200万円程度あれば入居可能なので、潜在的には100万人いるが、施設は7千人未満しか収容能力はない。将来、年金制度の浸透、高齢化社会の深化、老人の自立意識の確立などによって有料老人ホームへのニーズは増幅される環境にある。

2つは公立で分担金方式を運営することは、東京都、神奈川県などで試みられたが、高所得者向き福祉ということで非難され、消滅している。したがって公社・財団などの外郭団体方式などで対応していかなければならない。もっとも株式会社方式でも可能であるが、ゴルフ場などと違って、仮りに分譲方式であっても好ましくないであろう。

3つは、一生、何千万円という無限包括サービス供給方式は経営破綻の原因となる。平均年齢の伸び、インフレの進行などの要因によって、多くの経営団体が35年頃まで破産した。したがってこのような方式は好ましくなく、長寿会では建設費は長寿債券（Aタイプ1980万円、Bタイプ1080万円無利子）、サービスは利用料（Aタイプ180,000円、Bタイプ107,000円）となっており、一時

金方式は採用されていない。

4つは、老人分譲マンションと有料老人ホームとは基本的に違う。分譲マンションはナースサービスなどのアフターケアがなく、また、利殖対象や別荘地として利用され、コミュニティが形成されない。そのみでなく入居者も代わっていき老人のみとは限らず、生活上のトラブルが発生しやすくなるなどの欠陥がみられる。将来の安定性、施設とサービスの併用方式からみて分担金、利用料方式がのぞましい。

5つは、月額制の老人ホームであるため、利用者は一時金を多くもつ人よりも、年金などの継続した定額収入が保障されていることがのぞましい。それは一応、無期限の利用が前提となっているため20～30年という長期も十分考えられるからで、一時金よりもインフレスライドする年金の方が、結局、支払能力に安定性があるからである。

6つは、老人施設を複合的に経営していることが、経営の安定化につながるし、また、利用者にとっても安心感があり、便利である。まず経営の面からみて、病院・特別養護・軽費・有料老人ホームを経営していることによって、相互の損益を緩和し、経営安定化を図ることができるし、各種サービス施設・人材を有効に利用できる。

利用者によっても、病院サービスのみならず娯楽施設などの相互利用もできる。さらに万一の所得減少とか健康喪失のケースでも軽費、特別養護老人ホームへの移行が期待できるからである。

7つは、老人ホームは単に住居空間や食事の提供だけでなく、生活の生き甲斐やさらにはトラブル解決の代理人など、様々の生活全般のサービスが求められる。

これらのサービスは民間団体の柔軟なサービス体制によって初めて可能となる。いいかえれば民間の団体方式の方が、運営についての理事長の裁量は大きく、管理対象の施設も多彩にわたり、複合経営の長所を遺憾なく発揮することができる。

もっとも民間福祉施設は、地域によって閉ざされた施設であるとの批判もあ

るが、近年は民間施設は公立施設よりも、文化活動への近隣住民の自由参加、ボランティア活動の施設への受け入れなど、「地域に開かれた施設」としての運営実績が各地に多くみられる。これまで福祉施設運営より以上にこのような有償福祉施設については第3セクターの福祉団体、民間法人への依存度は高まることはあっても低下することはないであろう。

## 6 ボランティア組織への再評価

福祉行政の中心が、社会保障から地域福祉へと傾斜するにつれて、官庁のもつ組織的硬直さは、住民ニーズとの間に次第に大きな開きをみせつつある。

これまでの福祉が、いわば特定のハンディキャップのある人に特定のサービスをつうじてそのハンディキャップを埋めていくという、画一的福祉サービスが主体であった。しかしこれからの福祉サービスは、ほとんどすべての市民を対象として、その生活全体をケアしていくというひろがりを見せている。

そこに公共団体であって、各部署のタテ割りをこえた総合行政・連絡調整が求められるとともに、公共団体を中心とした各種団体・グループとの連携にもとづく福祉サービスの展開が、渴望されている。

これまでの福祉行政にあっても各種民間団体との協力のもとに行われてきた。しかしこれまでの行政・団体関係はいわば行政からの要請による福祉サービスを団体が補完、協力していくという色彩が濃厚であった。

もっともこのような行政協力・補完活動もこれからの福祉行政の拡充のためには必要であるが、このような団体活動をもってしてもカバーし切れない福祉分野をカバーしていき、また、これら団体が形骸化していかないためにも、民間ボランティアの活動が不可欠なのである。

ただ民間ボランティアといっても、個人がてんでばらばらに感情論から行動しても、福祉のサービスの向上に寄与することは期待できない。やはり専門的なボランティア組織を中心とした継続的かつ高水準の福祉活動でなければならぬ。今後、福祉行政が地域福祉へと傾斜するにしたがって、ますますこのような福祉ボランティア組織・団体が期待されるが、それは次のような点からも

いえる。

1つは、行政との不即不離の關係に立ち、ボランティアとしての自発性、主体性を保っていくために、その緩衝帯としてボランティア組織がのぞまれる。

民生委員というような行政委嘱ボランティアや社会福祉協議会という外郭団体的ボランティア組織も、それなりの機能を發揮しているが、住民の行政への対応は一樣でなく、卑近な事例では行政協力は行政下請とみなす人すらおり、多様な汲み上げ機関によって市民のボランティア志向性を発掘、伸ばしていくことがのぞまれる。

もっとも民間ボランティア団体といっても、全く自治体から独立というわけにはいかない。情報の交換、活動の相互補完などさまざまな接触がむしろ有用といえる。特に問題となるのが事務局などの事務所スペースの提供、事務局職員などへの人件費補助、さらに活動事業費への委託費支出など、主として財政面をつうじての援助の点である。

今日、民間ボランティア団体といえども、活発な活動を展開するには、自治体などの資金援助は避けられない状況下にある。しかし財政援助の比重が一定率、たとえば3分の1以上にもなると団体の主体性や活力まで喪失していき、行政下請的民間団体となってしまうおそれがある。

このような好ましくない事態を回避するためには、収入源の多様化を図っていくとともに、自主的事業のウエイトを高めていくなどの経営努力がまたれる。

2つは、民間福祉機関でも社会福祉協議会は、福祉施設の運営委託、給食サービスとかいわば一つの点とか面の福祉サービスを効率的に処理するという機能を果している。しかし新たな福祉ニーズを掘り起したり、住民ニーズと行政サービスのギャップを明確化したりする機能ではすべての協議会に多くを期待できない。

官庁がすでに設けている施設・委員などは地区で必ずしも有効に活用・活動していると限らない。しかもこのような施設・制度を活性化するため、行政委嘱ボランティアや指導員などが任命されるケースが多いが、それらの多くも形骸化するパターンをとりやすい。そこでどうしても民間ボランティア団体・グ

ループなどの地域での地道な活動に期待し、その先導的事例を多くの地区の参考とするか、拡げていくかの方法をとるのがもっとも効果的な方法となっている。

3つは、官庁のタテ割り体制ではできない福祉サービスを育てていく機能を果たしている。官庁は地方自治体の出先機関ひとつをとってみても、保健所、福祉事務所、児童相談所、公立病院などさまざまな分野に分れており、しかも法令、予算、職制、人員などの点において制約があることは否定できない。

そのため眼前に発生した、福祉ニーズに即応できない。そこで民間ボランティア組織がまず対応し、それを行政ベースに育てあげていくプロセスがのぞましい。このようなプロセスはコミュニティケアにあっても、地域住民組織がまず対応し、それが一般化、定型化するにしたがって、補助対象とするか行政福祉の一環へ吸収していくかの段階的プロセスがのぞましい。なぜならそのような住民活動の下地があることによって、行政ベースによる福祉も地域や生活に根付いた福祉として息づくことができるからである。

また民間ボランティア組織の存在は、福祉ニーズより先に、ボランティア参加ニーズがあるときのあっせん組織としての機能も見逃してはならない。たとえば突然の予期しない、ボランティアの志望・要求などに対応していくには、しっかりした民間ボランティア団体が必要である。民間ボランティア団体は、通常、地区別、大学別、団体別などでボランティアの個人・グループ別の登録メンバーをもっており、臨機に即応できる動員網をもっている。

このように福祉サービスが人間を対象としたサービスである以上、公共サービス網ではカバーし切れない分野があることを当然であると認識し、民間ボランティア組織の活動を謙虚に求めなければならない。

## 7 福祉と余暇活動

これからの福祉は、これまでの救貧とかハンディキャップの是正という面から、これらの人も含めてすべての住民に“生き甲斐”の創造の機会提供という、より高次の政策課題を担うことになった。

このような余暇活動の背景としては、まず自由時間の拡大がある。その最大の要因はいうまでもなく平均寿命の伸びにみる高齢化である。また、各個人の生き甲斐を求める積極的な生き方が、近年になって浸透してきたこともあげられる。

行政にとってこのような自由時間の活用を個人の自由にまかすのが、行政本来の私生活不干渉の原則からいって当然ともいえる。しかし一方、社会的に生活ニーズとして高まってきた余暇活動に対応していくため、その機会と場を提共することは、生涯教育という観点からは、行政的役割として今や否定できない域にまで社会的要請は達した。

またこのような余暇活動の充実は、健康の保持とか社会参加とかの面からみても、その貢献度は測り知れない点があり、マクロでみた行政・財政ベースからは、公的視点からものぞましい方向である。

もっともこのような行政は社会教育などと呼ばれ、従来からも官庁内に下地はあったというものの、近年の余暇行政は個人の生き甲斐を主目的とした新しい行政であり、むしろ、古い社会教育からの脱皮をめざしているが、さりとて民間の文化教室などと対比してどのような特色をだし、どのように運営していくべきか多くの課題をかかえていることは否定できない。

1つは、公的セクターの余暇学習活動の特色を何処に求めるかであるが、新聞社などが行っている民間文化教室・カルチュアセンターなどは、高所得者でしかも水準も高いが、趣味的な階層が対象ということになり、中低所得層を対象とするのが公的セクターの学園・学校・サークルということになる。

しかし一方、公的セクターの余暇活動母体も、今日、次第に拡充されつつあり、兵庫県のいなみの学園、神戸市の婦人大学などは3～4年制を採用し、本格的な学習体制をとりつつあり、単なる自由時間の活用の域をこえ、一定の目的をもった学習活動となっている。その結果としての地域活動への展開が、民間文化教室などと究極的に異なる目的をもっていることである。

2つは、したがってこのような余暇学習を地域活動に如何に結びつけていくかが、大きな懸案事項となりつつある。

そのため地域活動指導者研修などがカリキュラムに導入されている。さらに人材・技能登録制によって、地域との連絡・斡旋に努力することが求められる。

今日、このような学習活動と地域活動との結びつきは、卒業生が地域施設のサークルに出向き、講師となって学習成果を地域還元していく方式がひろがりつつある。問題は福祉コースなどのように地域ではなかなか活動の場所、機会が見出し難いことである。

3つは、余暇活動の自主・自立化を図ることである。公的セクターは最初の技術・知識の伝達、あるいは出会いのための機会の提供に止まるべきである。

今後、財団・協会・協議会・公社などの民間・準公共団体が、余暇学習のアフターケアとして地域と受講生の橋渡しをすることが必要である。

4つは、自主・自立的活動、さらに地域活動への浸透をめざすにしても、よきリーダーを如何に見出し、育成していくのかが、行政課題となる。さらにこのようなリーダーがいるとして、そのようなグループのための活動拠点のスペースを何処に見出すかが、次の課題となる。

たとえば今の老人いこいの家などが、単に基会所とか民踊練習場という娯楽施設、休憩場の役割に止まっており、“気力喪失型”という表現は大袈裟であるが、ともかく積極的タイプが少ないので、どのようにして地域活動の拠点として育てていくかが政策課題となる。

この背景には多くの気力充実型の老人は、それぞれの機能集団とか趣味のグループで、広域的選択的な活動を既に行っているため、残されたグループは大きなハンディを背負わざるをえない実態にある。

したがって老人の余暇活動といっても千差万別で一概に老人いこいの家の利用グループ層を批判するのも短絡であるといえる。

行政としては利用層にあわせて、コミュニティリーダーの派遣とか利用方法にきめ細かく示唆を与えていくことが、より現実的であり、すべての施設に模範的な運用・成果をのぞむべきではなからう。

5つは、既存の老人クラブとか自治会とかこれらの余暇開発グループとの

関係をどうするかである。

活動範囲とか人脈関係も異なるので、無理に結びつけることもないが、自治体としては老人クラブとか自治会などの地域住民組織のなかで、ボランティア型の福祉活動が芽ばえてくるのを辛抱強く働きかけざるをえない。

このような意味において、市内刈藁地区の自治会の寝たきり老人入浴サービス活動などが先験事例となり、行政がこれらボランティア活動を補助対象として認めるという形でとり上げ、ついで他の地域へとひろがりつつあるのは、きわめて高く評価されてよい制度化へのプロセスである。

したがってこのような地域福祉活動への働きかけにおいて、民間・公共団体の前傾姿勢が何よりも大切なのである。

## 8 有償福祉への展開

今日の福祉行政が当面する課題の1つは、単に所得保障、施設提供だけでなく、より高い水準の福祉を、市場メカニズムではなく、公的・準公的セクターを通じて充足していきたいという住民ニーズにどう対応していくかである。

行政はその財政力からして一定水準の福祉サービスしかなしえず、それ以上の福祉サービスは市場サービスによるか、自力解決に委ねている。福祉サービスはその性質上、必ずしも市場サービスに乗るとは限らないし、また、乗せること自体が必ずしも社会的に好ましくないケースがある。

そこでこれら福祉サービスを準公的の団体をつうじて充足していこうとするシステムが次第にとり入れられつつあるが、これらの先験の実験例について、福祉の差別であるとか、金持を優遇し低所得者層を切り捨てる方式であるとかの批判が浴せられている。

これらの福祉をどう考え、また、どう定着していくかは、今日の如き中間層の比重が高まり、福祉が必ずしも救貧でなく、生活全体像の充実を図っていくという積極の意味をもつようになった以上、避けて通ることのできない問題となった。

このような有償福祉の問題は、分担金方式の老人ホームにみられたが、さら



に深刻な問題を提起したのが、武蔵野市の老後保障基金制度であった。このような有償福祉については批判もあるが、次のような点から前向きに考えていくべきではなからうか。

第1に、中間所得層の水準が上昇するにつれて、行政による福祉サービス以上の水準を求めるニーズは、次第に強まっている。それらの傾向は国民年金の分野にあってはつきり現われている。

すなわち政府・自治体の提供するサービス以上の社会保障を自からの負担と公的セクターの協力によって確保しようとする制度化である。地域福祉サービスにあってもこのような有償福祉サービスを導入する時期にきている。

福祉行政が救貧という段階をこえた限り、住民のニーズ、所得段階、費用負担率に応じて内容の異ったサービスを供給せざるをえない時期にきている。

第2に、有償福祉を福祉格差とみなすことは必ずしも現実的ではない、これまでにあっても生命保険、分譲住宅、差額ベット医療など生活保障・福祉サービスにおいて所得格差からくる格差は否定できない。

ただこれらの給付は企業、あるいは自治体プロパーによってもいろいろと制約があるため外部団体等で行うことがもっともすすがれている。基礎的サービス以上の福祉サービスは準公共サービスといえ、供給主体は自治体が直接執行することは好ましくない。

有償福祉は既存のサービスを補完的に拡大することではなく、あくまでも新しい福祉のサービスに充てられるのがのぞましい。

第3に、有償福祉は一般の行政福祉の水準を下げるとか、行政の一般福祉のカサ上げの努力を去勢するとかの批判があるが、それは全くの危惧に過ぎないのではなからうか。

外郭団体をつくり別会計処理をし、原価主義的なフルコスト原則にもとづく有償負担を受益者に求めていくなれば、一般の行政福祉を圧迫することはない。また、一般行政福祉が有償福祉と混合されることなく、したがってその水準、給付内容などは常に市民批判の対象として明確であり、有償福祉の存在によって一般行政福祉が軽視される行政環境が作りだされるのではない。

このような問題をさらにくわしく武蔵野市の老後生活保障基金制度にもとづく福祉サービスについていえば、多くの問題点が残されている。しかし家族構造の変化などからくるこれらの社会にあっては、むしろふさわしい制度として、地域的にも可能な限りひろげられていくことがのぞましい。その理由として次のような点が考えられる。

1つは、今日の社会情勢からみてこのような老後の経済・精神的ケアを地方自治体に求めるニーズは、親子の地理的・社会的別居からみて増加してくる。

本来、親子は経済的・精神的に一体とみなされてきたが、一定の条件のもとに別個の家族として経済・精神のサービス提供を他に求めることは必ずしも親子関係を疎遠にするものでない。

さらに核家族化し、別居している子供夫婦が老夫婦を世話すること、さらに経済的に支援することが必ずしも容易でなく、自治体などがカバーしている現状にある。もし、親がその資産にもとづいて、自己の欲するサービスを自治体などに依存することは子にとっても負担の軽減につながる。このような現象は旧い扶養義務感はともかく、今日の脆弱な核家族の扶助能力・扶養機能から考えると新しい自助方式として双方の家族にとっても歓迎されるべきではなからうか。

2つは、有償ボランティアへの道を開く手法としてきわめて実践的な制度である。老後保障基金制度は一面、相談訪問・看護サービス・家事サービスなどをつうじて、福祉サービスへの有償ボランティアの機会をつくりだす。

ボランティアは必ずしも無償であることを強要されない。むしろ一定の社会訓練・研修を積んだ有資格者による福祉サービスは、有償ボランティアに求める方が、サービスの継続性が確保される。

福祉公社、福祉基金などが核・拠点・資金源となりながら、有償福祉の活動分野をひろげていくことは、地域社会の活性化に寄与するところが大きい。

さらにこのような活動の拡がりは独りぐらし老人の実態把握や精神的やすらぎにもかけがえのない制度である。たとえば給食サービスは食事のみでなく、それ以外の附随的効果の方がはるかに大きい。

またこれら民間の福祉法人の活動が活潑となると、有償福祉対象者のみでなく、一般の人々にもその活動は及んでいくはずであり、一部の有産者の福祉とはいえない。

3つは、このような有償福祉制度の創設、拡大は、一般福祉の負担軽減、不公平の是正をもたらすことを見落してはならない。

たとえば公立病院に入居の老人にとって、退院後の在宅ケアが不十分であるためなかなか退院の決心がつかねるとか、自己所有の財産しかない老人が、その財産を売却しない限り生活保護を受けざるをえないとかの事例がみられる。しかしこれらのケースは財産担保による福祉サービスによって、自己負担の原則の下に事案の解決を図ることができるが、このことは同時に公的負担の軽減をもたらす結果ともなっている。

4つは、武蔵野市のこのような老後生活保障システムは、地域福祉への将来によりふさわしい経済・社会制度をつくりだす、パイオニア的内容をもっている。

今日、老後扶養につき自治体などはかなりの経費・労力を注ぎ込んでいるにもかかわらず、その費用弁償はほとんどなく、何ら努力しなかった相続人がそっくり相続するのは、親族という血縁だけではきわめて社会的に不合理である。

今日の扶養義務の変質を考えると、相続の意義からみて、自治体などがそれに見合った遺留分を要求しうる社会的根拠は十分にある。武蔵野市の有償福祉サービスはこのような社会的要請を反映した制度化である。

また、基金制度を設けて、遺産の一部寄付などによって、地域福祉基金を蓄積していく政策志向は、サービスシステムを地域循環という最も小さいサイクルによって効率的かつ有効に行いうる「愛と贈与の経済」の実践例として高く評価できる。

## 9 新しい福祉活動の方策

地方自治体をめぐる福祉問題は、財政悪化やバラマキ福祉にもめげず、福祉

拡充を図っていきつつある。1つの方向は、財政悪化にもかかわらずシビルミニマムの福祉の水準向上を図っていきつつあること、2つは、これまでふれてきた外郭団体、民間ボランティア、有償福祉など民間エネルギーの導入、活用によって行政の空隙を埋めるとかシビルミニマム以上の福祉の拡大を図りつつあることである。

今後、地域福祉が重視されるにしたがって、公共団体と民間団体、住民との協力、民間エネルギーの活用がのぞまれるが、これまでのように行政委託の福祉に止まることなく、先導的福祉として活性化していくためには、やはり、次のような政策配慮が必要であろう。

1つは、有償福祉、ボランティア、民間団体などの活用などは、これからの福祉ニーズの担い手として否定できない。しかし、不可欠の前提条件として、これからの活動が、行政の下請、低水準の補完、責任転嫁の肩代りなどの方便として使われることがないという保障がなければならない。

そのためにはボランティアにあってもアクションボランティアの活動が常に併行して行われること、委託の福祉（いわゆる民営保育など）にあっても、委託費の合理的な正当な水準の設定のための交渉が行われること、さらに民間ボランティア活動にあっても行政責任の分野にあっては補助、委託金が支出される必要がある。

基本的には、民間福祉活動にあっても福祉行政全般のなかでの政策意識をもって行われることがのぞまれる。そのため常に行政に批判的であるのみならずその関係においても契約的關係という基調を崩してはならないだろう。

2つは、自主性・創造性豊かな公社・財団・協会・協議会などの存在である。特定の団体をのぞいて、外郭団体的な団体も民間福祉の担い手として十分な成果を収めていない。

このような状況は、民間側にも責任があるが、その多くは自治体側にあるのではなからうか。定型的な行政委嘱ボランティア・補助金行政・下請的行政協力団体での実務処理に安住することなく、新しい福祉行政の政策展望を開くような、奨励的補助や任意団体の設立である。

そのような視点からの提案が、ボランティア基金の設置であり、それにもとづく活動賞（50～100万円）の創設で、定型化した補助、委託費に代って、民間福祉活動への刺激策として実施されることがまたれる。

また、同じく基金制度にもとづく、公益法人の設置であり、行政協力機関としてスポイルされない活力ある団体としての成熟がなければならない。

3つは、老人、主婦をはじめとする福祉活動人材の確保・活用である。ことにこれからはサラリーマン層の退職者の激増が予想される。

これらの新しい有閑中間層を、行政の抱きかかえの委員としてではなく、民間グループのなかにあって有償ボランティアとして活躍の場を提供することである。これら新しい有閑中間層はその前歴から考えれば必ずしも素人とはいえず、その能力を発揮、活用していけば、かなりの福祉活動が期待される。

4つは、施設づくりよりもその運営にもっと腐心すべきである。地域福祉の活動拠点として果して現在の福祉関連施設が有効に利用されているかどうかは疑わしい。

公共団体が定型的な管理を分担するにしても、活動的運営面は、民間グループを極力参画して処理していく方式を採用し、施設の多目的利用を図っていくことがのぞまれる。そのためある程度の行政の中立・公平性が損なわれるとか、各地域住民組織のなかでトラブルが発生しても、それを活力剤として新しい地域・自治体連けいの地域福祉のネットワークをそれぞれつくりあげていくべきであらう。

この研究会報告書は、こうべ市民福祉振興協会から当研究所が委託を受け神戸大学伊賀教授、(財)長寿会 加藤泰純、(社)大阪ボランティア協会 岡本栄一、兵庫県いなみ野学園 福智盛、武蔵野市福祉公社事務局 山本茂夫氏などの意見をきいて、当研究所の研究会がまとめたものである。

第二次臨調第一次答申  
郵貯懇答申  
コンベンション都市  
琵琶湖サミット

■ 第二次臨調第一次答申

56年7月10日、「臨時行政調査会」（第二臨調、土光敏夫会長）の三つの部会報告がまとまり調査会に提出された。部会は、「行政改革の理念」「歳出削減」「行政の合理化」に分れているが、報告書は、来年度予算編成にあたり緊急に着手すべき行財政の改革・合理化のみを取扱っている。

第一次答申の内容は「はじめに」「第1 行政改革の理論と課題」（当調査会の任務、行政改革の理念、行財政の当面の改革課題）、「第2 緊急に取り組むべき改革方策」（支出削減等と財政再建の推進、行政の減量化と行政改革の推進）、「第3 今後の検討方針と改革課題」となっている。

第一次答申の評価はあまり高くない。その理由は当面の緊急課題のみを扱って、本格的な改革は第二次答申に委ねたという事情があったにせよあまりにも収支合せに傾斜してしまったからであろう。

マスコミはこのような点につき「比喩的にいえば、改革のメスをふるわざるを得なくなった『日本株式会社』の病巣がどこにあるのか、それが報告書から読み取れないのである。改革意見というには、あいまいで明確さに欠けており、むしろ官僚作文特有の逃げが随所にみられる報告書なのだ。

ということだろう。」（56年6月24日サンケイ「主張」）と批判している。要するに責任逃れの官僚主導型に陥ったという批判である。

それでも臨調には多くの課題が俎上にのせられた。補助金、自動車重量税、文教（40人学級）、租税特別措置、地方負担（国民健康保険の給付費）、補助負担率の地域特例、防衛費、国家公務員の給与、特殊法人の退職金、電々・専売公社の経営形態、地方交付税、国の出先機関などであるが、面倒な点は残したり、曖昧にしたりしてしまった。

この点につきマスコミは、「聖域を残し、偏った負担」と題して、次のように批判している。

「補助金についても、それが持つ中央統制的な性質にはほとんど切り込むことなく『官僚の選択』による自主的な削減にとどめたこと、厚生省の医療、年金、福祉行政、文部省の文教行政の切り下げなど、もともと、所管省庁がカットをめざしていたものを、臨調の部会が積極的に取り入れた色彩が強い。当然のことながら、それらは圧力団体などの抵抗も比較的少ない、社会的弱者へのしわ寄せの形になっている。

一方では、自民党や財界のバックアップが強い公共事業、大規模プロジェクト、農

業その他については、具体的な歳出削減のメニューを示さず、抽象的な表現にとどまっている。農業については、抜本的な体質改善や構造改革に言及せず、国鉄についても「増収努力」などといった中途半端な提言である。同じことは防衛関係費についてもいえる。」(昭和56年6月24日毎日新聞社説)

しかし行政改革は言うべくして行い難いものであるが、それにしても政治的圧力に屈したり社会的公平に欠けるようなことがあってはならない。微温的といわれた第一次答申も、それだけにどう実行するかは大きな政治力が求められる。政府は56年8月26日、第一次答申を57年度予算に反映し、盛り込むための「行政改革大綱」(行財政改革に関する当面の基本方針)を閣議決定した。

具体的にはこの秋の行革臨時国会に「財政再建臨時特例措置法案」(一括法案)として、3年間の時限立法で36件が一本化され提出されることになっている。

「財政の有事立法」といわれるこの法案によって来年度は2,648億円が削減されることになるが、その内訳は、厚生年金等の国庫負担の繰り入れ減額(1,900億円)、一部公的保険の事務費国庫負担の停止(6億円)、児童手当の公費負担の削減(60億円)、40人学級計画の抑制(56億円)、補助金地域特例の廃止・縮小(460億円)、政府関係金融機関の法定貸付、金利の弾力化、首相・閣僚の給与の一部返上の特例措置、(合計2,482億円)となっている。

また補助金の一律一割削減で1,636億円が削減されることになった。

また行政の合理化・効率化としては、国家

公務員の定員を57年度以降5年間に総数の5%を目途に削減する。国家公務員の給与について56年度は労働基本権の制約、社会経済情勢、財政事情、国民世論の動向を十分考慮の上、適切な抑制措置を講ずる。特殊法人合理化について59年度までに常勤役員総数2割削減する。などが決められた。

この度の行政改革大綱でも、積み残された改革点が少なくない。その最大の懸案は給与問題で原案では「適切な抑制措置」と「給与関係閣僚会議で慎重に検討のうえ取り扱いを決める」の両案併記になっていたが、最終的には随調答申をそのまま引用し「労働基本権の制約、社会経済情勢、財政事情、国民世論の動向等を十分考慮の上、適切な抑制措置を講ずる」と厳しい姿勢を打ち出した。

このほか、国家公務員の給与水準を著しく上回る地方公共団体に対しては「財政上の措置を検討する」と地方公務員の給与の適正化に強い姿勢を示している。

給与問題は今後の大きな政治問題に発展する可能性を含んでいる。また、国、地方の問題でも、国民健康保険の療養給付費と特別児童手当給付費の一部(計2,700余億円)を都道府県に肩代わりさせる問題の決着は、年末の予算編成前まで引き延ばされることになった。

しかし、租税特別措置、国鉄再建、恩給などの大どころの解決を避けながらも、個別問題にそれなりに着実な成果をあげつつあることは注目しなければならない。

## ■ 郵貯懇答申

郵便貯金のあり方を検討していた「郵貯懇」(「金融の分野における官業のあり方

に関する懇談会」有沢広巳座長、首相の私的諮問機関）は、昭和56年8月20日答申をまとめて鈴木首相に報告した。答申は、焦点となっている金利一元化の問題について、一元的決定が必要であり、そのための制度、法改正を図り、また個人資金における郵便貯金シェアの増大の主因となっている「定額郵便貯金」はその有利な商品性を見直し、金利の自由化を進めるため、民間有識者による審議の場を設けよ、などと提言した。郵政省はこれに強く反発しており、答申内容は大きな波紋を投じた。

明治8年、個人の零細な貯蓄を促す目的で創始された郵便貯金は、昭和40年頃から民間銀行の個人預金の伸びを上回って拡大してきた。特にここ3年間の伸びは著しく、圧倒的な店舗数と有利な商品（定額貯金）を武器として3年で倍数のペースとなっている。現在の郵便貯金残高は約64兆円でわが国の個人預金全体に占める割合は約30%に達しているのである。歴史的に振り返ってみると、郵便貯金はもともと、国民にとって安全で便利な貯蓄手段である一國営という保証があったとともに、国策に必要な資金を調達するという側面をも併せもっていた。周知のように郵便貯金は大蔵省資金運用部に一括預託され、財政投融资計画に従って運用されているのであり、高度経済成長期には、基幹産業の設備投資資金を供給してきたのである。この時期には、民間金融機関の資金量も、郵便貯金と同様に伸びたため、郵便貯金問題も顕在化するに至らなかった。しかし、低成長経済への移行、国債の大量発行という急激な金融構造の変化は、民間金融機関の個人金融

資産における相対的シェアの低下を招き、わが国の金融の分野における官業＝郵便貯金のあり方の抜本的な見直しを迫ることになった。

郵便貯金が肥大したために発生した問題の第一は、金融政策における金利決定方式の問題である。現在の制度では、銀行など民間の預金金利は金利調整審議会の諮問を経た上で日銀が決定する。一方、郵便貯金金利は郵政審議会の諮問と答申を経て、郵政大臣が決定するのである。このような預貯金金利の二元化は、郵貯の膨張に伴って、「預金者保護」を主張する郵政省の力が強まり、調整が難航して、金利の機動的な操作の障害となっているとの指摘がかねてからあった。この点に関して答申は、民間預金金利と郵便貯金金利の一元的決定を確保するための仕組みを制度的に確立する必要があるとしている。

第二の問題は、郵便貯金が「定額貯金」という極めて有利な金融商品をもっていることから、個人資金が郵貯に集中し、民間金融機関の資金調達力が低下しつつあることである。民間金融機関としては、資金調達できない限り、企業・商店への貸出が思うに任せられないことになる訳である。答申は、官民間の商品のアンバランスを是正するためには、定額郵便貯金の預入期間の変更、据え置き期間の延長等その商品性を見直しが必要だと述べている。

第三は、財政投融资の問題である。郵便貯金に集まった資金は、財政投融资計画で使われるが、資金量が豊富であればあるほど、財投計画は放漫に流れやすくなり、政府等金融機関に押され、民間経営は苦境に



立たされることになるのである。

第四に、第三の問題とも関連するが、郵貯資金の自主運用の問題がある。郵政審議会（郵政相の諮問機関）は個人貸付や国債、地方債、社債などで自主運用を図ることを主張していたのに対し、郵貯懇答申は適正な資金運用を図るためには大蔵省資金運用部による一元的運用が適当としている。

第五は、極めて抜本的な問題であるが、郵貯事業をどうとらえるかという官・民分野調整問題がある。郵政審議会が、郵貯は大衆のニーズに応じて民間とのサービスの競争を図るべきだとするのに対し、郵貯懇答申は、官業は民業を圧迫してはならない、あくまで民業補完的地位にとどまるべきだとした。

このように、今回の答申は大蔵・民間金融機関の主張を全面的に認め、郵政省側の主張をしりぞけた形になっている。しかし、問題はこの答申が郵便貯金の利用者である国民を納得させる論理をもっているかどうかであろう。官業が民業を圧迫していると答申は述べているが、民業の実態にはメスが入られていないのである。そのほか、金利自由化と金利決定の一元化の考え方とプロセス、自主運用の否定と財投を信頼せよと述べている点などに問題があるとされる（8月22日付日経新聞社説）。明治8年の郵便貯金創業に際しての広告文は、「老少男女何人ニ限ラス全拾銭以上ハ預ケ得ヘク、且其元利共増殖スヘク、又何時ニテモ請取得ヘキ、最モ自由ニシテ安全ナル」と郵貯の宣伝を行っているが、郵貯の利用者は一般大衆であったのであり、現在

でもそうである。今回の答申は、「今後検討されるべき多くの重要問題に対しひとつの手掛りを用意したものとして理解される必要がある」（志村嘉一、『エコノミスト』1981年9月8日号）として冷静に受けとめ、郵貯利用者の立場をも配慮した十分な検討の積み重ねを待ちたい。

## ■ コンベンション都市

東京、京都、神戸、大阪、札幌など各都市でコンベンション都市、コンベンション・シティーへの取り組みが始まっている。

コンベンションとは本来「集会、会議、総会」などの意味を持つが、コンベンション都市とは「一定期間内に、特定の場所において、人が集い、ふれあい、交流し、意思を通じあうというダイレクトなコミュニケーションの機会や場を提供しうる環境を整備し、コンベンションを積極的に誘致・創造し、都市の発展に結びつけようとする都市」といえるのではなからうか。

このコンベンション都市を分類すると、大まかに言って、次の二つに分類し得る。

まず第1は、ホテルが中心となって情報の収集、会場の提供などを行い、コンベンションが大きな産業として成立しているアメリカ型、第2は、地方自治体が会議場を設け、運営も行っているヨーロッパ型である。

そして、ここで展開されるコンベンションは次の四つの形態に分類できる。

①「政府などが主催する会議を主体とした国際会議ふうのコンベンション。②企業がやってきたセールス・ミーティング、ディナー・ミーティングが発展したコンベン

ンション。③物だけの展示会に人間が介在し、質疑応答を含めた講演会がプラスされたようなコンベンション。④国際シンポジウム、セミナーに代表されるような、主として知的交流を目的としたコンベンション」(月刊アドバタイジング1981・2)である。そしてこれらは定型化せず、その目的に応じて、これらの形態の組み合わせで行われることが多い。

それでは、なぜコンベンション都市が脚光をあびてきたのであろうか。

その理由の第1は、まず地元への経済効果があげられる。西ベルリンでの調査(1978年)結果を見ると、西ベルリンでは年間22万人の会議参加者があり、会議諸経費や会議参加者の消費した金額は実に266億円にものぼっている。

理由の第2は、コンベンション産業という全く新しい産業が生まれ、これが雇用の拡大につながるというものである。

理由の第3は、経済・文化など世界の生きた情報や製品などが集積・交流することにより、地元の学術・教育に刺激を与えるとともに、高度な産業や文化の発生につながる可能性があるということである。

理由の第4は、国際的な人的・物的交流が行われることにより、都市の国際化が進み、相互理解が進むとともに、なによりも都市の活性化につながるということである。

それでは、現在どれ位のコンベンションが開催されているのであろうか。国際団体連合の統計によると1979年に世界で開かれた国際会議は4,345件で、そのうち日本では75件(1.8%)しか開かれておらず、そ

のうち東京では48件と半数以上を占めている。このように国際的に比較すれば日本はまだまだ立ち遅れており、今後この分野での国際進出が必要となっている。

最後に、コンベンション都市への基本的条件について述べてみたいと思う。

まず、第1は施設の充実である。日本の各都市、特に大都市にはコンベンションに必要な施設は、文化ホール、ホテルなど単機能としては建設されている。しかし、これらは単機能しか性格づけられていないため、各施設がバラバラに散らばっていたり、必要な施設が欠落していたりして、有機的に連携がとれていない場合が多い。神戸のポートアイランドに建設された国際交流会館、ホテル、展示場等は日本で初めてコンベンション都市を目的としたものといえる。

第2は都市の基本的施設の整備である。すなわち道路、鉄道、空港等の交通ネットワーク、電信・電話、ラジオ・テレビ網など通信ネットワーク、その他上下水道、各種の産業、流通市場、大学等研究機関などの整備などである。

第3は美しい都市環境、観光地の整備である。コンベンションは単に会議場内だけで終るものではない。むしろ会議場外でのレセプション、食事、などが重要視されるし、観光なども誘致の大きな条件なのである。

第4はソフト面の充実である。施設は整ったとしてもこれを運営するためのノウハウの蓄積、総合調整、演出の役割を担うコンベンション・オルガナイザーの育成、誘致機能の充実、さらにはたえず経済動向や

文化・学術の諸情報を集中的に把握し得る独自の組織能力などが要求される。

その他、誘致の呼び水になるような多様なイベントの提供、会議客を受け入れる市民意識の高揚なども必要である。

産業、文化などが高度化、国際化していく中で、コンベンション都市への挑戦は行きづまりをみせる都市づくり・都市行政にとって一つの大きな活路を見出したことになるであろう。

### ■ 琵琶湖サミット

近畿1,300万人の大水源である琵琶湖の水質浄化と環境保全をはかるため、環境庁や関係四府県の知事、市長が一同に会して対策を話しあう「琵琶湖環境保全懇談会」が、7月11日京都国際会館で開かれた。

「琵琶湖サミット」と呼ばれるこの会合は、環境庁が主催して開いたもので、鯨岡環境庁長官のほか、岸大阪府知事、林田京都府知事、武村滋賀県知事、戸谷兵庫副知事、近藤大阪市助役、今川京都市助役、佐野神戸市助役、山田大津市長など自治体代表者のほか、学識経験者、住民団体代表などが参加した。

全国に1ha以上の湖沼は500近くあるが、琵琶湖のみならず、いずれの湖沼も水質汚染の危機に瀕しており、緊急に対策を講じる必要に迫られている。環境庁はこうした湖沼の危機に対処するため、中央公害審議会の答申にもとづき、先の通常国会で「湖沼環境保全特別措置法」の成立を旨としたが、通産省などの強い反対にあい、国会提出を断念せざるを得なかった。今回の琵琶湖サミットは、こうした湖沼保全の消極

論に対して、自治体や世論の力で巻き返しをはかろうというもので、「環境庁スクラップ論」に立ち向う同庁の強い意気込みが感じられる。

琵琶湖は淡水湖でありながら赤潮の発生を見、その主要原因と考えられるリンを抑制するために、昨年7月滋賀県は「富栄養化防止条例」を制定して有リン洗剤の販売・使用を禁止した。一年間の猶予期間をおいた今年の7月からは、条例のもう一つの柱である工場や事業所に対する窒素・リン規制も施行された。

条例の結果、洗剤による汚染は多少減少したものの依然として家庭雑排水の工場排水などによる汚染は進行している。滋賀県と建設省の調査によると、南湖18定点のリン濃度の平均測定値は54年度にくらべて約30%減少したという。しかし今年も5年連続の赤潮発生となり、発生水域は広い北湖にも広がっている。また、リンとともに汚染源である窒素は減少していない。

琵琶湖流域の下水道の普及率は低く、有リン洗剤を追放したものの、し尿浄化槽の汚水や生活系の雑排水はそのまま琵琶湖へ流れ込んでおり、農業排水も窒素やリンなどの肥料分をたっぷりと含んだまま流入している。条例によって工場や事業所の排水を規制したところで問題は依然として多く残されているのである。

また、琵琶湖浄化をうたいながら、一方で国や滋賀県が進めようとしている「琵琶湖総合開発」には、琵琶湖の生態系を崩すものとして反対の声も多い。この開発は下流府県の将来の水需要増大を見越して湖の水位を下げ、毎秒40トンの新規利水をはか

ろうというもので、水位の低下に対処するため近江八景の一つ「浮御堂」を一時移転してしゅんせつしたり、漁港の改造や、「湖中堤」を建設して外側を埋立てて公園にしたり人工浜を作ったりする計画もある。この総合開発は高度成長期の47年に期限10年の特別措置法でスタートし、来年3月で期限切れを迎えるが、期限延長が検討されている。これに対して専門家などの間では、開発に伴っていっそう水質の汚染が進むとして反対する意見が多い。

こうした背景の中で開かれたサミットであったが、関係自治体の足並みは必ずしもそろわず、開発計画の見直しなどについても議論されなかった。

館岡長官の司会で始まった会議は①琵琶湖の水利用の現状、②富栄養化対策、③流域浄化対策、④湖沼環境保全のあり方、などのテーマで報告が行われ、討論ののち全国の湖沼環境保全の必要性和その方策を「琵琶湖アピール」としてまとめた。

「琵琶湖アピール」の内容として注目すべき点は、まず第一に琵琶湖・淀川水系の「流域管理」の考え方を推進すべきである、とした点である。これは、滋賀県が提唱していた「琵琶湖・淀川環境保全基金構想」（仮称）を受けたもので、窒素やリンを除去する下水道の三次処理施設の建設など、琵琶湖浄化に必要な資金を流域自治体にも負担してもらおうというものであるが、下流の自治体は検討を約束したにとどまり、具体的な内容には至らなかった。

第二に、湖沼の水質保全の法制度の確立をうたった点である。湖沼法案の内容については、「工場排水規制は50トンから」とする環境庁に対して通産省は当初3,000トンを主張、論争の末なお500トンまでしか譲らず、結局法案は流れてしまったが、環境庁としては自治体や世論を背景にその実現をはかりたいところである。

そのほか、「水を汚さない、水に捨てない、水に流さない『三ない運動』」を国民運動として展開していく、などの内容が盛りこまれたアピールであったが、具体的な施策となると少々こころもとない。

特に基金創設については、自治体の財政事情はどことも思わしくないだけに、各自治体の思惑は複雑である。また湖沼法案にしても、アセスメント法案が何度も流産しているだけに難産が予想される。

ともあれ、今回の会議は、琵琶湖浄化のために流域自治体のトップが同じテーブルについて議論を交わしたという点だけでも収穫であり、湖沼問題を世論に強くアピールした点でも意義は大きかったというべきであろう。また環境庁が、「スクラップ論」に対して積極行政で対抗していく姿勢を打ちだしたことも評価できる。環境行政の後退が取り沙汰される現在、再び強い環境庁を求める声も多い。水質保全行政は、工場排水は通産省、下水道は建設省といった具合に一元化されておらず、それだけに環境庁のリーダーシップが期待されるところである。

## 家庭・地域社会をめぐる

## 市民福祉調査

昭和56年4月

神戸市市民福祉調査委員会

## 1 都市社会における家族と地域社会をめぐる問題と課題

福祉の充実が重視されるにつれて、福祉へのさまざまな努力の結実がどのような社会と個人の営みを実現していくかが問われるようになる。

もともと福祉の目標は最低生活の維持に必要な条件の欠落に対する補償一般を意味してきたし、なによりも物的保障を中心とするものであった。社会福祉は多くの場合、その意味で考えられてきた。

しかしながら、この意味での給付や施設による援護のシステムが整備されるにしたがって、それによって補償されるのみでは当初に目標とした福祉が必ずしも実現しないことが明らかとなってきた。最低生活に必要な物的保障によって、たしかに最低生活が物的水準として実現されよう。しかし、それは人間的生活のトータルとして福祉が充実することの必要条件であって十分条件ではないのである。

社会生活の複雑化にともなって、物的生活水準の高低にかかわらず、社会生活における自立性の欠落をもたらすさまざまな要因が発生する。そこに福祉の新たな意味が生まれるのである。

今日のが国の事態は経済の高成長を背

景にして、福祉国家的諸機能は充実され、欧米における福祉国家的諸制度に対応する社会保障・社会福祉水準が整備されてきた。その反面、農村から都市への、そして都市間の人口流動が工業の高度化に伴って広汎化し、伝統的なコミュニティの変動と解体をもたらし、それらが機能してきた地域社会における連帯や共同のシステムの衰微をもたらした。さらに、教育水準の高度化や労働市場の多様化、情報化社会の進展と個人主義化がすすむことによって家族のもつ親族共同体としての機能を動揺せしめた。

こういった経過は一面においては、近代化と民主化による市民社会の発展をもたらした反面、産業社会の成熟によって伝統的な旧型秩序の解体をもたらした。そして、それら旧型秩序が内在させてきた連帯機能に代る新たな秩序は未だ形成されず、星雲状態にあるといつてよい。

このような新たな諸問題は、都市構造におけるベッドタウン化、中高層団地化など居住の環境変化や通勤の長距離化の下における近隣関係の変化、核家族化・小家族化・高齢化と共働きの普及などによって生じた家族生活の様式の変化および耐久消費財の普及や消費の高度化によって生じた消費様式の変化などの構造変化などに伴って進

## 調査の概要

### 1. 調査の目的

現代都市社会における家庭と地域の福祉条件およびその機能を検討するため、神戸市内の異なる地域的諸条件および家族構成における生活行動の実態と意識を明らかにする。

### 2. 調査の対象

(1) 新興住宅地区 (2) 住工混合地区 (3) 住商混合地区 (4) 住居専用地区の4地域をモデル的に抽出し、小学校区単位を基本として、各500人を選挙人名簿より無作為抽出した2,000人を対象とした。

### 3. 調査形式

郵送配票・留置回収による自記式と面接方式とを併用した調査。

(1) 設問数—①家庭及び地域に関するもの22問 ②基礎項目11問

(2) 面接調査—各地区毎に地域団体役員および福祉・衛生関連行政担当者、教育関係者約10人ずつ計42人。

### 4. 調査時期

(1) アンケート調査 55年8月15日配布、8月22日～29日回収。

コンピューター（神戸市総務局電子計算課）による基礎指標にもとづく階層別クロス集計。

(2) ヒアリング調査 55年11月25日～12月3日

### 5. 回収率

1,594 票 79.7%

### 6. 設問設計

神戸市市民福祉調査委員会調査部会の審議を経て作成。

### 7. 企画・分析

生活文化研究所

展してきた新たな生活行動様式に対応している。これがもたらす生活上の諸変化が諸々の問題を提起しているのである。

さてこのような過程を通じて今日、都市における福祉にとって重要な課題は、次の諸点にある。

第1に、ナショナルミニマムを基礎にしつつ、その都市および地域に特有の福祉の

課題にかかわる制度・施設等について画一的ではなく、独自の適応性のある施策を具体化することであり、さらに、それが住民の自発的な福祉活動を促進させるような位置づけをもつことが必要である。

第2に、生活の基礎単位は家族であり、その場として家庭がある。この家庭の共同機能をたかめ、福祉における基礎単位とし

て重視することが必要である。この機能の欠落に対しては何らかの補償機能が外部から提供される必要があり、近隣や親族や行政による援助が重視される。しかし、その趣旨は家庭の自立機能を成熟することにあるといつてよい。

今日の家庭におけるコミュニケーション・意志決定・成員の行動と共同性・役割分担、さらに世代間における問題などについて、さまざまな接近の形態がありうるであろう。

第3に、家庭と地域との関係は、きわめて密接であるから、とくに地域コミュニティの機能が重要である。近隣社会の現実には職能社会ではないから、地域関係の中で生ずる家庭間の生活上の諸問題に関しては連帯や共同が必要となり、そこにコミュニケーションや自発的な連帯や共同が必要となる。ボランティア活動もそこに接点がある。

以上のように家庭と地域は福祉の向上にとっての基礎的単位であり、日常的な営みの場であり、自生的共同の場である。

この調査は、このような福祉の基本的な場における行動と志向を明らかにしようとしたものである。

## 2 調査対象地域の条件と特性

この調査は、神戸市内の4つの地域をモデルとして選んだが、その地域の特性と基礎的指標および地域組織代表等との面接によって得た結果を要約しておこう。

### (1) 有野地区(北区)

#### 地域条件

ニュータウン団地として独立した町を形成しているのできわだった特色をもっている。

調査対象地域の中では、もっとも若齢型の人口構造で、子供(15才未満)が4割近く(37.8%)、それに加えて核家族化(89.8%)がいちじるしく、単独世帯(2.3%)がきわめて少い。

職業では雇用者(88.1%)が他地域に比べもっとも高く、自営はもっとも低い。役員層は決して多くはないが、浜山・稗田よりは多い。

#### 回答者構成

調査の回答者構成では、男(30.9%)女(69.1%)は女が男の2倍以上である。年代的には65才以上が4.5%、50~64才が9.8%に対して、30代(48.4%)が他に比べて2倍以上で、かつ12才未満の子供(61.4%)がいる世帯が過半数をしめ、若年人口のウエイトの高さを裏づけている。とくに30代女(54.2%)の回答者が全体の3割をこえている。世帯人員からみると、4人世帯が5割(50.0%)でどこよりも高く、3~5人世帯では8割(84.6%)をこえている。したがって、多人数世帯や、単身・夫婦のみ(8.8%)はともに少く、2世代世帯(82.3%)が圧倒的で3世代世帯(7.7%)1世代世帯(9.5%)はともに少い。

職業的には事業所統計にみるように、常雇(83.7%)が8割をこえ、自営(10.2%)無職(4.4%)はともに少い。所得では本山について高所得層が多いが、360~480万円層(29.1%)がどこよりも高く、360万円以上(51.6%)が過半数を占めており、この層の比較では本山(45.9%)よりも高い

地区	有野(有野台校区一北区)	浜山(浜山校区一兵庫区)	稗田(稗田校区一灘区)	本山(本山第I校区一東灘区)
地域特性	ニュータウン(面地)	住工混合	住商混合	住居専用
地域福祉施設	有野台老人いこいの家 有野台児童館 有野台会館・公園集会所	御崎老人いこいの家 御崎児童館・市住集会所 浜中自治会館・吉田町自治会館・金平地区運協集会所	東部老人福祉センター 中央市会館 (原田児童館)	梅林クラブ集会所・北畑会館・小路地区集会所・本山会館・本山老人いこいの家 田中公会堂(田中児童館)
人口・世帯数 ・世帯人口・ 1人当り世帯数	人口 12,771 世帯数 3,555 1人当り世帯数 3.59	人口 11,293 世帯数 3,428 1人当り世帯数 3.29	人口 15,758 世帯数 5,565 1人当り世帯数 2.83	人口 15,805 世帯数 5,303 1人当り世帯数 2.98
人口構成(%)	~14才 39.0 15~64才 59.2 65才~ 1.8	~14才 21.7 15~64才 68.5 65才~ 9.9	~14才 15.0 15~64才 70.4 65才~ 9.1	~14才 20.1 15~64才 71.2 65才~ 8.7
普通世帯の 家族類型(%)	核家族 90.7 その他親族 7.0 単世帯 2.3 独世帯 4.4	核家族 69.3 その他親族 15.8 単世帯 0.3 独世帯 14.6	核家族 63.9 その他親族 12.0 単世帯 0.4 独世帯 23.7	核家族 68.9 その他親族 12.9 単世帯 0.5 独世帯 17.7
男女・従業 上の地位	男 79.6 女 20.4 専業主婦 2.7 自営 3.9 家族従事者 0.5	男 65.5 女 34.5 専業主婦 3.8 自営 9.0 家族従事者 2.1	男 62.3 女 37.7 専業主婦 5.1 自営 12.6 家族従事者 6.9	男 69.1 女 30.9 専業主婦 4.9 自営 7.6 家族従事者 5.7
事業所数	製造業 0 小売業 50 サービス業 12	製造業 79 小売業 271 サービス業 110	製造業 50 小売業 748 サービス業 235	製造業 11 小売業 426 サービス業 194

(50年国勢調査)

(53年事業所統計調査)



といえる。

住宅では、居住年数の上で41～50年からの世帯(65.1%)がもっとも多く、51年以降(32.8%)を加えるとほとんどが15年以内となり、ニュータウン型である。住宅種別は公団公社賃貸(49.8%)が半分、1戸建持家(39.5%)分譲マンション(7.9%)あわせて半分近い。

### 地域の特徴

ニュータウン特有の学齢期の核世帯を中心とする中高層住宅と戸建分譲住宅が半々で、居住年数が短く移動率の高い居住地域が市街地からも旧農業地帯からも孤立した形態で広がっている。その広がりは山間部に向けて拡大している。

一見、地域的にまとまったかに見えるこの山間のニュータウンには見えざる問題がひそんでいる。

第1に、交通が不便で、大半が通勤する神戸市街との道路のネックのため、マイカー通勤が多いが時間がかかる。バスセンターやショッピングセンターのある団地の入口地域からどんどんと奥へ開発が拡大しているため、タウン内の距離が遠くなり、小学校区でも3kmといった通学区域にまでなっている。また商店街は1ヶ所で、ショッピングセンターに限られており、しかも営業時間が限られているために不便なことが多いという。

第2に、共働きの多いために(回答者中の主婦の有職者36%)鍵っ子が多く、コミュニティにおける問題が多い。たとえば昼間不在家庭が多いために自治会活動や昼間のコミュニティ活動がやりにくく、子供が下校後、家が不在のため商店街を徘徊して

いたり、商店とのトラブルもやや多いことが面接調査の結果指摘されている。

第3に、戸建住宅の居住者は小区画毎に自治会があるが、中高層住宅は2,000戸全体が1自治会になっており、この両者に一体感が生まれにくい。この住居のちがいは学校内でも、「分譲の子」と「団地の子」といった対立観念が当初には、学校内でも教育上の問題とされていたこともあるという。

第4に、世帯構成では、母子世帯と多人数世帯が若干増える傾向にあり、また転勤などによって独居老人が増えつつある。母子世帯では生別が増え、生活保護世帯の停滞性もやや強まっているといわれている。事業所はいずれも遠く、主婦の就業先としては、流通センター、有馬の旅館街、ゴルフ場などが多い。

第5に、とすると中高層住宅では近隣とのつき合いが少くなりがちで、孤立しがちであるので全国10指にもはいる盆踊り大会やバザーなどの地域共同の努力が行われている。他方で、きわめて等質的な孤立した地域社会で、建物も街区も計画通りの生硬な感じで、飲み屋や遊びの空間やインフォーマルな要素がない。だから余暇や日常生活のエネルギーをどう発散させるかが問題で、そのような空間やシステムづくりが必要であろう。

## (2) 浜山地区(兵庫区)

### 地域条件

和田岬の三菱重工・浜手の工場群や中央卸売市場などに近い住工混地域であるが、いわゆる下町の雰囲気のため神戸ではもっとも古い町並がつづくところであ

る。兵庫運河を渡ると雰囲気が変わるといわれる程、かつては鍛冶屋や、部品屋、商店や住宅が入り混っていたが、今日では工場の集約化で地域的な分離はすすんでいる。しかし町並は古く密集度は高いし、1戸当りの面積は小さく棟つづきの低層住宅が多いことと、商店街が旧型の市場や商店が中心で、スーパーマーケットや近代的な商店街はみられない。

この地域は調査対象地域の中ではもっとも高齢化が進んでおり、世帯当り人口(2.87人)も、もっとも少く、老人夫婦や単独世帯も多い。職業は雇用者が有野について多いが、自営も稗田についてで多くなっている。事業所数では製造業が対象地域中トップである。

#### 回答者の構成

調査の回答者の構成では、女(64.7%)が%近いが、年代的には、70才以上(7.9%)でも60才以上(22.5%)でもトップだし、50代もトップ(22.9%)でもっとも高齢型である。世帯人数では4人(28.6%)が多いが、2人から5人まで比較的分散的である。世代としては3世代世帯が他地域に比べて、もっとも高率だが、2世代世帯は最低、1世代世帯も稗田・本山とほぼ同じく2割弱(17.9%)である。ただ12才未満の子供はもっとも少く、3世代といってももう少し年代が高い傾向にある。また母子家庭の割合は調査地域中で本山について高い(4.8%)。回答者の職業では無職が調査地域中もっとも多く(14.6%)「臨時・パートなど」もトップ(3.8%)である。所得は調査地域中をもっとも低く120万円未満がトップ(15.8%)で120~240万円は

稗田に次いで(21.2%)多い。

住宅は持家率(50.1%)が本山について高く、分譲マンションはほとんどなく、戸建民間借家(14.3%)民間借間(9.5%)も他に比してもっとも高く、賃貸マンション・アパート(13.6%)もかなり高い。公営住宅(2.1%)は少く、中高層ではあるが小規模で、公団等は無く、社宅も少ない。1人当り畳数(5.44畳)も最も少く、全体に小住宅が軒を寄せ合って、建っている街である。こういった傾向は居住年数でうらづけうるが、「戦前から」(36.0%)が3割をこえ、断然高い。そして21~30年からの居住者は稗田とほぼ同じで(23.9%)ある。

#### 地域の特徴

この運南地区はもっとも下町的雰囲気のただよう地帯であるが、住宅が小さいために、親を置いて子供家族は北区など新興地にでていく傾向がある。運南西地区だけで120余人の1人暮らし老人がいるといわれる。

第1の問題は古い人情味のある地域にポツンと市営高層住宅が建設され、まだまだ一体感が生まれていないといわれることである。自治会は別であり、市営住宅の敷地にできた集会所の利用をめぐる異和感があることや、盆踊りも別個にやるという経過もあるといった具合で、在来の住民と新入住民との間では、コミュニティづきあいのうえで、未だ一体感が形成されていない。

こういった町の状況に対して、学校で演芸大会を開くなど相互交流を深める努力はされている。古くからのしきたりで長田神社のみこしのかき番(10年に1度)を消防団がうけもって行うなどの行事もある。

老人の友愛訪問グループは1組できており、子供会は兵庫区にある16グループのうち11までが浜山にあり、その活動は活発である。民生委員の連携もつよい。

第2に生活保護の問題である。老人の保護世帯が多いがたすけあいにはさかんで、公営住宅に入居するよう勧めても入居しない人が多い。鹿児島・奄美出身者が多く、先住者を頼って出てくる者の中に都市生活への不適應や不安定雇用の者ができ、また病氣治療で来神して保護をうけるものも多いという。

第3に、女性の就業率が高く、ゴム会社や工場給食などの事業所で働く人が多い。そのために保育所への需要が高く、地域の要望で保育所もつくられたが、赤ちゃんホームなどへの要請が強い。また離婚による母子世帯も増えているといわれる。

最近の問題は、やはり老人の孤独化と離別による母子家庭と保護世帯の増加であろうが、一面受給権利意識がよくなり、生活保護など福祉制度の利用がいきわたっていること、老人については身寄りの援助が少いことなどであろう。下町の人情に表現されてきた家庭と近隣関係が変容しつつあることが注目される。

### (3) 稗田地区（灘区）

#### 地域条件

この地域はやはり下町だが兵庫ほど古くはなく、大正から昭和にかけて開けてきた近郊の市街地化のもたらした住商混合地区である。

人口は今回の対象地域ではもっとも多く、従って世帯数も多いが、世帯当り人員

は3人で、やや平均的な構成といってよく、本山とは人口構成で似ている。核家族世帯%、単独世帯2割であり、1人当り世帯数（6.4世帯）も本山とはよく似ている。

就業上の地位では、他の地区にくらべて雇用者がもっとも少く、従業員をもつ事業主（5.1%）と自営（12.6%）がもっとも多い。事業所数もトップだが、とくに卸・小売業が多い。

高齢化しつつある住商地域として注目すべき地域といえる。

#### 回答者の構成

この地域は男の回答者ウエイト（40.6%）がもっとも高く、やはり自営率の高さによる世帯主の地域への関心の高さを反映しているように思える。年代的には平均的ではあるが、20代（41.7%）が本山に次ぎ、30代・40代がそれぞれ25%とバランスがとれている。やはり主婦（79.9%）がトップではあるが、世帯主の子供の回答率（12.5%）が高いことが20代が多いことと関連するのであろう。世帯人員では2人の比率（19.4%）が本山と同じで高いこと、1世代世帯（20.8%）がどこよりも高いことからみて、やはり若年世帯もあろうが、むしろ高齢世帯が高いことが推察される。

職業的には、自営業（30.0%）が対象地域中トップであり、所得は余り高い方ではなく、120～240万円（25.8%）が1/4、360万円以下が全体の約60%となっている。

居住年数は浜山について古い人が多く、大体は戦前・20年代・30年代・40年代と各10年毎に2割ずつ分布している。住宅は戸建持家率（46.1%）も一応半数近いが、賃貸マンション・アパート（25.8%）が他の

地域と比べて抜きんでて高い率を占めている。

### 地域の特徴

水道筋商店街というローカルとしては比較的大きな商店街と市場をもつこの地域は、古い戸建住宅と商店との住宅併用型住居が多かったが、近年は古い戸建住宅が残りつつ、賃貸マンション・アパートが増え、他方で商店主の居宅と商店分離が進んでいる。この結果、やはり高齢世帯は動かないがアパート・マンションでの人口移動が多く、商店街は夜間に空洞化するドーナツ現象がある。

第1に、コミュニティ活動は、やはりマンション・アパートの居住者は余り積極的ではないが、子供会・婦人会では積極的にさまざまな行事をおこなっているし、老人会も集まりはよいようである。

第2に、子供の問題であるが、近辺のカギっ子が狭い商店街で遊んでおり、非行の危険もある。つまり親が昼間不在なので子供にやや余分な金をもたせていて、子供同士でボス化した集団ができるといったことや子供の遊び場のないことが問題となっている。この意味でカギっ子の健全な育成問題は、地域コミュニティでも重要な課題となっている。また、休日の学校開放は他地域からの青少年がはいってシンナー遊びをしたり、プール開放でも他地域からイタズラに来るなど、やや繁華な地域を控えて、外部者の出入りが多いことや校庭が校舎によって道路から遮蔽されていることなどのため思わしくない。学校側でも子供は放課後は学校に近づかないように指導しており、学校開放にも上記のような問題がある

ので、子供の遊び場問題が重視されている。

第3に、地域環境問題である。住宅が密集しており、小火がおこったり、レコードなどの騒音問題などのいざこざがある。また最近ではアルコール中毒など都市病理的な問題も起ってきている。

1人ぐらし老人(115人)も多いが、寝たきり老人もかなりある。独居老人は一般に生活がさまざまな場合があり、家もあり金もあるが子女はよりつかず、世話するものがないといったケースが多い。また亡くなったときの葬儀も地域で行わざるを得ないが、その場所や経費の負担など問題も多いようである。

## (4) 本山地区(東灘区)

### 地域的条件

阪神間でも有数の中高級住宅地であるが、古い大きな邸に老人が夫婦や単独で住んでいる反面、中規模マンションの増加に伴って、新しい住民が増え、その両面がコミュニティとして一体化しにくい問題をはらんでいる地域である。

人口は稗田地区とほぼ同じで、対象地域では最も多く、人口構成も稗田とほぼ同じであるが、高齢者のウエイト(8.7%)は浜山・稗田よりも低い。世帯の家族類型も稗田に似ているが、単独世帯(17.7%)は稗田よりも低い。世帯当り人員(3.08人)1人当り畳数(6.54畳)は稗田をわずかに上まわっている。

職業では、役員(11.0%)が他地域に比べてもっとも高く、自営(4.9%)は稗田に次いで高い、事業所数も稗田について2位

である。

#### 回答者の構成

男1：女2の割合で女が多い。男は高齢者がどの地域よりも多く、(70才以上—10.1%)、20代(15.3%)40代(26.0%)も他地域にくらべて高い。注目されるのは3人世帯(28.6%)がもっとも高くなっている。これはこの地域の世帯人数のパターンを反映しているといつてよい。世帯世代をみると他の地域よりはバランスがとれている。世帯特性では母子世帯(5.2%)が他と比べて多い。また12才未満の子がいる世帯は他地区とくらべて最も少ない。

職業的にも本山の場合は平均的な傾向にあり、極端な特徴はないが、所得の面では60万円以上(33.0%)が1/3、480万円以上が半分(48.6%)と他と比べて圧倒的な高水準となっている。そして回答者自身の職業は、無職(52.7%)がどこよりも高い特徴をもっている。

居住年数では、戦前から40年までは一定で40年代の伸びが大きく、51年以降も旧住宅地としては高い伸びを示している。住宅は戸建持家(59.0%)が過半数で分譲マンション(13.0%)もきわめて高く、合計すると7割をこえる。しかし公共住宅は皆無である。

#### 地域の特徴

近年、邸町と中流住宅地とが混在してきた本山は、いま近都市街地の中の住宅地として変動下にある。この動きはそれ程古いものではなく、高度成長中期以降の現象であるが、同時にこの地域の自治会は古くからの住民を中心に運営されて、新しい住民には無関心層が多い傾向にある。

第1の問題は、これからくるわけで、古くからの住民は高齢化し、老夫婦が多くなり、別に新住民が、流入してマンション族になっている。かつてあった青年会も衰退し、氏神社の祭の働き手も少なくなったが、細々とはあるが、墓の掃除や祭や消防・防火活動などを行っている。新・旧両住民とも自治会活動や婦人会活動にも無関心な層が多く地域的な連帯感はうすい。

第2に、保育所は専門職の主婦を親にもつ子供が多く、保育所へのニーズが高い。

第3に、援護の問題である。老人で困っているのは大工などの職人や自営業の老人である。子供達とは同居せず、老人ホームには入所せず、社会保険の加入期間が短いうえに、子供はローンや育児におわれて親まで手がまわらないといった問題をかかえている。

この地域には特有の心理と行動様式があり、次第に古いスタイルが衰微するが新しいものが未だ育っていないむずかしさがある。

### 3. 調査の要約と総括

この調査で明らかになった実態を要約し、地域的特色をふくめて総括しておく。

#### (1) 家庭における行動様式

##### 家庭におけるコミュニケーション

家庭内におけるコミュニケーションと共同の度合いをみるためにおこなった「夕食と団らんの頻度」(Q1)についてみると半数が「毎日」で、3割が「週2～3回」となっている。「家族そろってする行動」(Q2)では、「レストランでの食事」で

月1回以上が3割で「年数回」が3割、「ほとんどしない」が3割となっている。また「1泊以上の旅行」で「年数回」が3割、「ほとんどしない」が6割となり、「スポーツ・映画・演劇を見に行く」機会は「年数回以上」が3割、「ほとんどしない」が6割となっている。

日常生活の中での家族内のコミュニケーションはここで見る限り密だが月1回も夕食を共にしない家族が1割、レストランなどにもほとんどいっしょに行かない家族が3割、1泊旅行や映画などにもいっしょに

行かない家族が6割ある。

この種の問題では、共働きで核家族の多い有野が「毎日」の夕食回数は少ないが、「週2～3回以上」では他の地区と同じ割合となっている。レストラン・旅行・スポーツ・映画などは有野が多く、ついで本山が多くなる。これは雇用者も多く、また若い世帯や、所得の高い層が多いからであろう。

同様の調査（経済企画庁・全国3,088人—54年2月）での夫妻そろった世帯における回答は次のようになっている。

	週1回以上	月1回以上	年数回
「レストランなどでの食事」	5.1%	43.5%	50.1%
「1泊以上の旅行」	0.3%	2.6%	94.4%
「スポーツ・映画・演劇」	2.1%	15.3%	80.0%

ここで見る限り、神戸市平均は全国よりも低い。ただ、この調査では「ほとんどしない」という選択肢がないために「年数回」が異常に高いように思われる。

#### 家庭における意志決定

家族内における意志決定（Q4）については、住宅購入・夫の転就職・老親との同別居・旅行・耐久財購入など経済力の決定要因の大きなものは世帯主である夫の決定力が大きく、主婦の就職は妻、子供の進学・就職・結婚は子供の決定力がそれぞれよい。

しかし、主婦の就職では夫の影響も大きく、浜山・稗田では夫の影響力が妻を上まわっている。子供の進学でも夫の影響力が大きい。就職・結婚は子供の意向が圧倒的に強い。さらに家族旅行や耐久財の購入はやや妻の発言力がつよいが、とくに有野

・本山でそうである。

「緊急時の親の手助け」（Q7）については、「妻の出産」の場合には親の手助けが中心で、ついで「誰かが仕事を休む」こととなり、「留守の際の幼児の面倒見」では、親が中心だが、仕事を休むも高く、近所に頼むものも多い。とくに有野は近所に頼むのがトップで近隣関係の密度の高さを物語っている。「寝たきり老人や長期療養者がいて家を留守にする」ではやはり仕事を休むのがトップで、ついで「親類に頼む」のが多くなっている。

ところで、「災害・事故・失業などで困った場合」（Q10）についてみると、市内の親族がトップで、ついで遠方の親族が多いが、有野はこの遠方の親族がきわめて多く、ついで本山が多い。遠方からの移住者や転勤型家族が多いからであろう。やは

り、友人や近所の人よりは親族中心で、日本型の家族中心主義の強さを示している。

### 家庭内における問題

家庭生活で困る問題（Q3）についてみると、トップは「子供のしつけや教育」（24.5%）でさすがに学齢期以下の子供をもつ家庭の多い有野は断然トップ（37.0%）で、ついで本山（21.8%）となる。2番目に高いのは「老親との関係」（9.0%）だが、これも有野（12.6%）本山（10.1%）であるのは、先にのべたように、子供が小さい30代のビジネスマンで、しかも、共働き夫婦が多いことの反映といえる。有野の男が「仕事と子供の板ばさみ」（11.3%）で高いのは、やはり転勤型や長距離通勤型が多いからであろうし、「近所づきあい」にもその傾向がでている。

そこで家庭の満足度（Q14）をみると、不満（6.1%）は少く、満足（61.6%）が圧倒的だが、本山（70.9%）有野（64.7%）が満足度では高い。やはり標準世帯や働き盛りの世帯が多く、所得の高い層も多いからであろう。死別・生別による単独世帯や高齢世帯、若年単独世帯などの多い地域では不安や不満も大きいと思われる。

家族問題は、さまざまな問題はあるが総体的には、比較的安定性を保っているといっている。

## (2) 子供の教育と家庭

### 養育としつけ

子供の養育の問題についてみよう。養育の基本的な考え方についてたずねた（Q5）ところでは、親とくに母親中心の考え方が

一応多数である。「子供が大きくなるまで働くのをやめる」（36.1%）は3割で、しかも有野（40.5%）本山（40.8%）が高く、特に女（有野42.4%、本山43.0%）は男をはるかにひきはなしている。ただ「パートや内職で子供をみながら働く」（18.6%）とするのは、有野（21.9%）とくに女（24.9%）が高く、本山（14.3%）がもっとも低くなっている。「親や親類にみてもらう」（5.5%）というのはどの地域でもおしなべて低く、「他に頼らず、夫婦で協力」（13.9%）と「保育所・児童館でみてもらう」（13.3%）はほぼ同じである。とくに「他に頼らず」は男がどの地域でも高い。

そこで、子供のしつけ（Q6）について問うたところでは、「あくまで家庭を中心に親がしつけるべき」（75.8%）が圧倒的で、しかも地域差がきわめて少く、コンセンサスがみられ、他の意見も地域差がきわめて少いことが注目される。

### 子供の人格形成と家庭

子供についての問題では、家庭の望ましいイメージ（Q8）を問うたが、「やさしさや思いやりを重んじる家庭」（65.7%）がトップでどの地域もほぼ同じ程度で女が男よりやや高い傾向である。ついで「自主性や独立心を重んじる家庭」（35.5%）で、これは本山（42.6%）有野（38.6%）が高く、「きびしさやけじめを重んじる家庭」（34.0%）がつづくが、これは稗田・浜山がやや高く、つづいて「明るさや快活さを重んじる家庭」（32.2%）とほぼ近似的である。「明るさや快活さ」は有野でつよい。

### ならいごととこずかい

さて、次に子供のしつけや指導をめぐる、誰が主導的な役割を果たすが(Q9)といった家庭内の意志決定についての回答結果をみよう。

「(ア)こずかいの額」では、妻が決定力をもっているとするケースが5割(47.2%)である。ただ「経験がない」(19.1%)という層が2割いるから、これを考慮にいれて、経験者ばかりでみると、さらに増えて5割(58.3%)を上まわる。これに対応して第2位の夫は2割弱(17.1%)、子供(5.6%)はその1/3となる。この問題に関しては、有野がもっとも経験が少く(26.0%)ついで本山(21.8%)であるが、そのことはこの結果からみても小遣いに関係のない幼児の多い地域で経験のない場合が多いことを示している。また有野では「妻」とこたえた中での男女差がなく(ともに48%台)比較的家族内のコミュニケーションがつよいことを示している。本山は「夫」とこたえた男女差がなく、その他は「夫」と答えた場合は男が高く「妻」と答えた場合は女が高くなっていることが注目される。

「(イ)塾・家庭教師・けいこごと」についてはやはり、妻(37.4%)がトップで、子供自身(17.1%)がつぐが、「経験なし」が同程度(22.6%)ある。子供の教育やしつけが主婦主導であることは明らかで、「経験なし」を除けば5割近い(48.3%)回答が妻である。地域的には子供の年代がやや高く、全体に文教地区傾向のつよい本山(44.2%)がトップである。

「子供自身」という回答は各地域とも同率(16~18%)に近い。「夫」で高いのは

稗田(10.3%)であり、逆に本山(3.6%)はとくに低い。稗田ではとくに妻(30.0%)が低い。ここにみる通り稗田は、やや男の主導力がつよく、自営層の場合、男主導がつよいといえるかもしれない。

有野は「経験なし」(27.7%)が高く、これも幼児をもつ若い親の世帯が多いことを反映するものといえる。

### おもちゃと食物

「(ウ)おもちゃ・本・スポーツ・趣味などの用具の購入」でも、妻(28.4%)がトップだが、子供自身(26.0%)のウエイトも高いし、夫も他の場合と比べて高い(18.4%)。これは「経験なし」(10.5%)が少いことにもよるが、他の回答と比べると老親(1.9%)も高い。

地域別では、有野(33.0%)本山(28.3%)で妻が高く、子供自身は本山(28.1%)浜山(27.2%)がやや高いが格差は少く、夫は有野(23.9%)で高い。そして妻と回答するのは女に多く、本山を除くと夫という回答は男に多い。

「(エ)食物やおやつ」では、圧倒的に妻(68.0%)であり、とくに子供の多い有野(78.1%)本山(71.4%)が高く、次いで子供自身だが、中でも浜山(11.5%)がトップである。注目されるのは本山で夫が皆無なことである。中級サラリーマン層の意識の反映といえる。

### 勉強としつけ

そこで、ややシビアな家庭での勉強の指導についてみると、ここでも妻(42.3%)がトップで(経験なしを除くと51.0%)、とくに有野(50.7%)が高い。すべての地域で女が男を上まわるが、本山ではその差が



特に大きい。ついで夫(11.6%)と子供自身(9.9%)はほぼ同率である。

夫の場合は各地域ほぼ同率で(10~13%)有野がやや高く、子供自身では、本山(12.5%)がやや高く、有野(6.7%)が低い。またその他の人(兄弟やその他親族など)4.1%)も若干あるが地域差は少く、「経験なし」(17.1%)は本山(20.0%)をトップとして浜山(14.6%)が最低であり、やはり本山、とくに男(24.8%)が高い。

「(お)子供のしつけ」でも「妻」(61.1%)が断然トップで、有野(67.9%)本山(65.2%)が高く、稗田(53.9%)が低い。「夫」(13.0%)はこれにつぐが、やはり有野(15.8%)がトップで、本山(9.9%)は低い。「経験なし」(9.7%)は稗田(11.7%)本山(11.4%)で高く、有野(6.3%)で低い。有野では、子供をもつ世帯の数が多から当然高くなるのであろう。

以上を総括的にみていくと次のような序列となる。

【妻】①おもちゃ・本(28.4%)→②塾(37.4%)→③勉強(42.3%)→④こずかい(47.2%)→⑤しつけ(61.1%)→⑥おやつ(68.0%)

【夫】①おやつ(1.4%)→②塾(7.0%)→③勉強(11.6%)→④しつけ(13.0%)→⑤こずかい(13.8%)→⑥おもちゃ・本(18.4%)

【子供自身】①しつけ(0.8%)→②こずかい(4.5%)→③おやつ(7.3%)→④勉強(9.9%)⑤塾(17.1%)→⑥おもちゃ・本(26.0%)

ここで見る限り、妻の主導力がすべてにおいて圧倒的であり、子育てに力を入れる母権

のつよさがうかがいしれるが、「夫」でもっとも高いおもちゃ・本が、子供でももっとも高く、逆に妻ではもっとも低いことが注目される。こずかい・しつけは④⑤で妻と夫は同順位であるが、子供で塾と勉強が④⑤をしめるのも興味深い。全体として夫権の低位さがうきぼりにされているようである。

### (3) 老親扶養と同・別居

#### 老親との同・別居

老親(60歳以上)との同・別居問題(Q11)について、60歳以下の人々にたずねた結果を次に検討していこう。(以下の数値は(け)(い)(お)ごとに有効回答者をそれぞれ母数としたものである。)

「(お)夫の親との関係」をたずねたところでは、「老親はいない」(31.0%)世帯は有野(23.0%)がもっとも低く本山(31.7%)、稗田(32.3%)とつづいて浜山(38.0%)がもっとも高くなっている。「同居」は2割弱(17.4%)で有野(8.0%)は低いが、本山(19.3%)稗田(22.3%)浜山(24.2%)は2割レベルである。しかも同居世帯は圧倒的に同居をつづけることとしている。別居の場合は5割(54.4%)をこえるが、その中の半数(26.9%)は将来同居志向である。別居で将来同居は、有野(33.9%)がトップで本山(25.6%)稗田(22.1%)がついでいる。もとより、将来兄弟姉妹と同居というもの有野(32.0%)がトップである。

「(い)妻の親との関係」をめぐってみると、「老親はいない」(21.4%)のは、さすが妻の年齢が若いからか、夫の親よりは

低く、同居(8.9%)も夫の親の大体半分である。地域的には、妻の老親がいないのは、浜山(32.8%)がトップで有野(16.6%)が最低であり、「夫の親」の場合と比較的近似的である。同居も有野(6.0%)が最低で、本山(12.1%)がもっとも高い。

これに対して、別居(60.4%)は夫の両親よりは高く、将来同居するのは夫の両親の半分(12.3%)で、「兄弟姉妹が将来同居」(43.0%)は逆に2倍である。この中では、「将来同居」では有野(20.1%)が断然トップで、他の地区(1割強)の2倍で、「兄弟姉妹と将来同居」するの也有野がトップ(52.2%)で、ついで本山(49.8%)稗田(45.0%)浜山(38.0%)の順となっている。

「(ウ)単身者の場合」は全体に人数が少ないが、20歳以上の単身者中、同居は7割(72.4%)、その中、将来も同居(36.2%)は4割であり、別居は2割に満たない。

#### 老親からみた同・別居

これに対して親の側からみた場合はどうか。「(ア)息子との関係」についてみると、息子がいないのは約1割(19.4%)で、4割(42.4%)は同居しているが、その中の $\frac{3}{4}$ は同居をつづけるとしている。この傾向は各地区ごとにほぼ同様である。これに対して別居は5割(47.2%)で、稗田(55.1%)が高く、ついで浜山(50.0%)がつづき、本山(37.4%)有野(37.1%)は低くなっている。別居が困難となれば同居するのは3割(30.4%)であり、同居志向はつよい。

「(イ)娘との関係」についてみると2割(20.0%)は娘をもっていないが、同居は

2割弱(25.2%)で同居をつづけるのは2割(18.0%)である。地域別でみると現在同居中は、本山(25.0%)がトップで有野(20.0%)が最低であるが、各地区ともに $\frac{2}{3}$ ~ $\frac{3}{4}$ が将来も同居志向であるのに、有野のみは将来も同居するのは皆無である。

また別居については、各地区ともに半分以上であるが、有野(60.0%)はもっとも高い。

以上、全体を通じて、同・別居をふくめて「将来老人ホームまたは病院を利用してもらう」とするのは、きわめて低いことが注目される。

#### (4) 老親とのコミュニケーションと同居時期

老親との関係では、同・別居とともにコミュニケーションがどの程度あるかも重要な問題である。以下、検討していこう。

##### 老親とのコミュニケーション

老親とのコミュニケーション(Q12)では、やはり夫の親・妻の親と分けて問うたので老親のいる人についてそれぞれでみていこう。

「(ア)夫の親の場合」は「同居」2割(23.1%)で「別居でも毎日」(6.6%)を加えると3割ある。また、「月1回以上」(週1回以上をふくむ)でみると5割(50.2%)以上であり、結局、同居も含めて、月に1回以上、老親と何らかの連絡をとっている人は8割に上っている。

地域別にみると、同居率は浜山(38.3%)がトップで稗田(30.9%)本山(26.5%)とつづき有野(8.8%)は極端に低いし、別居だが毎日といった「スプのさめない

所」も、有野(1.8%)はきわめて低く、他の地区は大体1割近くある。

これに対して、「週1回」および「月1回以上」をふくむ回答では有野(60.2%)がトップで、本山(53.8%)稗田(43.8%)浜山(36.4%)ときわめて高い。ただ週1回以上は、本山(16.7%)有野(14.1%)でとくに高い。

「(イ)妻の親の場合」は、同居が1割(10.8%)で、「別居だが毎日」がその半分(6.0%)「月1回以上」(43.9%)と「週1回以上」(20.0%)とをあわせて6割(63.9%)である。

同居はやはり浜山(18.3%)本山(13.2%)稗田(11.1%)の順で高く、有野(5.7%)は低い。「別居だが毎日」というのも、有野(2.7%)は低いが、浜山(9.5%)稗田(9.1%)本山(6.3%)の順でやや高い。

「(ウ)単身者の場合」は各地区ともに同居(83.9%)が圧倒的に高く有野を除いて8割をこえている。

つぎに老親の側からこれを見ていくと、同居は5割(48.7%)で、「別居だが毎日」を加えると6割(60.3%)となり、地域別では稗田(50.0%)が最低で、本山(70.5%)がもっとも高くなる。同居している場合も含めて月1回以上子供と何らかの連絡をもっている人は、各地区ともに95%以上に上っている。

#### 老親との同居時期

そこで、老親との同居の時期についてみておこう。

「(イ)夫の親の場合」は「小さいときから」(36.5%)「結婚をきっかけ」(35.9

%)が伯仲しており、ついで「家の新・増築を機会に」(7.8%)「親の病気をきっかけに」(7.2%)「片親の死去をきっかけに」(5.4%)などが少いが伯仲している。

地域別には、「小さいときから」が高いのは稗田(53.5%)で、浜山は「結婚をきっかけに」が高い(46.3%)。しかし、この両地区はこの2つで8割を占めている。これに対して、本山はこの2つを合計しても5割(56.6%)で丁度半分ずつ(28.3%)となっており、家の新・増築と親の病氣(いずれも10.9%)が伯仲し、有野は「結婚をきっかけ」(33.3%)にする世帯が高く、さらに「家の新・増築」(20.8%)「片親の死去をきっかけ」(16.7%)にする世帯が高い。

「(イ)妻の親の場合」には「小さいときから」(24.6%)は高いが、夫の親の場合ほど高くなく、本山(39.1%)浜山(23.8%)稗田(21.4%)など住居地域の古さと関係しており、有野は当然ながら皆無である。「結婚をきっかけ」(17.4%)とするのは、浜山(28.6%)稗田(21.4%)本山(8.6%)有野(9.1%)の順で、有野を除くと、この2つの回答が4割前後となっており、老親同居の場合の旧型タイプを代表しているといつてよい。

「出産をきっかけ」(11.6%)は浜山(1.20%)稗田(14.3%)が高く、さすがに妻の親の場合にこのケースの高いことを示すとともに、この両地区の特色がでてくる。

これに対して、有野で高いのは、「家の新・増築をきっかけ」(45.5%)とするもので、本山では「その他」の理由(26.1%)

が高い。また浜山以外では、「親の病気や体力の衰えをきっかけ」とするものも高い。

これを親の側からみると、圧倒的に「子供の小さいときから」(83.7%)が高く、とくに本山(96.9%)が高い。

#### (5) 近所づきあいをめぐって

家庭を基礎とした日常生活の中で重要な位置を占めるのは地域社会との関係であるが、この中でももっとも基礎的な問題は近隣関係の質である。以下、この問題をめぐってみていく。

#### 近所づきあいの程度

「近所づきあいはどの程度か」(Q15)という設問の回答についてみると、もっとも多いパターンは「世間話をたまに立話でする程度」(42.4%)で、ついで「挨拶する程度」(23.0%)である。しかし、地域的にみると、その度合の差は大きい。有野の場合は、もっとも親密で、「お茶に呼ばれたりする」(21.9%)「留守番を頼んだり、物の貸し借りをする」(20.9%)「パーティなど家族ぐるみのつきあい」(4.2%)でどの地区よりも高い。かえって団地の方が移動性もつよいのでこのような行動がつよいかもかもしれないが、予想以上に高い。

浜山はこれに次ぐが、「留守番や物の貸し借り」(15.3%)「お茶をよばれる程度」(15.0%)が高く、稗田は「留守番や物の貸し借り」(14.4%)のみやや高く、本山は「お茶をよばれる程度」(11.9%)のみやや高い。

旧地域と新地域との差は歴然である。

#### 近隣関係の幅と考え方

それでは、「近所づきあいの軒数はどれぐらいか」(Q16)についてみていくと、「5軒以内」(42.8%)がトップで、6～10軒(31.1%)がそれに次ぐ。地域別にみると、21軒以上では、有野(11.4%)がトップで浜山(9.6%)稗田(8.6%)本山(5.2%)の順で、「11軒以上」でみると、浜山(26.8%)有野(26.1%)が高い。全体としては、もっとも新しい団地ともっとも旧い下町とが近隣のきずなが強いことを示しているが必ずしも同質とは思われない。

それと関連して「近所づきあいの考え方」(Q17)について問うと、「仲よくするのは当然」(76.3%)がトップで3/4を越すが、地域別では、浜山(82.8%)稗田(76.9%)有野(76.5%)本山(68.3%)の順で、やはり旧い下町ほど自然な型での近所づきあいを肯定している。逆に「わずらわしいこともあるが、便利だから必要」(10.2%)とする利害中心型は、有野(13.5%)と本山(10.6%)がやや高い。結局、近所づきあいを積極的に認める前記2つの回答は浜山(92.3%)有野(90.0%)稗田(83.3%)本山(73.9%)の順になっている。

#### 近隣の行事とつきあい

さて、以上のようなつきあいの関係と関連して、自治会や婦人会をふくめた「地域の行事や催しものへの参加」(Q18)についてみていくと、半数は参加していない(46.5%)ことがわかるが、地域別では本山(63.1%)稗田(50.3%)浜山(44.2%)有野(30.7%)の順に低くなっており、先

にみた近所づきあいの傾向と大体対応している。

種別でみると、多いのは「盆おどり・運動会など」で、有野(43.3%) 浜山(36.3%) 稗田(27.5%) の順で「公園・道路の清掃」(15.1%) は有野(36.0%) が群を抜いて高く、他は1割以下であり、「テニス・手芸など同好会」(11.8%) も有野(20.5%) 浜山(11.2%) 稗田(8.3%) の順となっている。

「自治会・婦人会などの集会」(23.3%) は少し異って浜山(30.5%) 有野(28.4%) 稗田(23.1%) とつづき、本山(9.9%) は低い。その他の「交通安全や防犯など」(5.5%) 「独居老人や青少年指導」(2.8%) などボランティア活動は全体に低いが、①浜山 ②稗田 ③有野 ④本山の順である。全体を通じてみると本山が不活発で、有野のニュータウン型と浜山のオールドタウン型がトップ争いをしているようである。

#### 近隣以外への活動参加

では、近隣関係以外の行事やグループ活動(Q19)についてたずねた結果をみよう。これも「特になし」(58.5%) が過半数で、これはさすがに高齢者や自営業の多い浜山(62.8%) 稗田(61.7%) が高い。

「職場サークル」(14.9%) 「独立サークル」(14.4%) が伯仲し、「クラブや教室」(11.1%) と分れるが、いずれも有野がトップである。本山では「クラブ・教室」(17.4%) がトップとなっており、とくに女(20.3%) が高くなっている。

#### (6) 地域施設をめぐる

地域活動に不可欠のものは地域施設であるが、施設の利用率とニーズについてみていこう。

#### 施設の利用率

「(ア)老人いこいの家」は「知らない」(26.5%) 「利用しないが知っている」(55.5%) をあわせると8割となり、利用率は低いが、その中でも浜山(3.8%) 稗田(3.3%) では利用率が比較的高く、「時々利用する」も浜山(7.4%) 稗田(6.4%) の順となっている。

「(イ)児童館」も「利用しないが知っている」(34.4%) 「知らない」(31.9%) でこの両者で6割強になるが老人いこいの家の利用率よりは高い。

利用率からいえば、やはり有野(①よく利用 8.4% ②時々利用24.7%) 浜山(① 6.0% ②16.0%) 稗田(①2.5% ②13.6%) 本山(①0.8% ②8.6%) の順となっている。

「(ウ)自治会などの集会所」は「利用しないが知っている」(42.1%) 「知らない」(27.7%) の合計は7割(69.8%) で、利用率は有野(①よく利用 5.8% ②時々利用25.1%) がトップで浜山(① 3.8% ② 13.8%) がついでいる。

「(エ)学校開放施設」は「利用しないが知っている」(39.4%) 「知らない」(27.5%) の合計がやはり7割(66.9%) になるが、利用率はやはり、有野(①よく利用 7.4% ②時々利用27.2%) 浜山(①よく利用6.0% ②時々利用12.6%) の順である。

以上、地域施設の利用状況は、やはり施設も計画的につくられ、コミュニケーションもつよい団地型の有野の利用率が高く、

ついで下町的なつながりのつよい浜山がつづいているというのが特徴である。ただ、老人人口比率の低い有野は老人いこいの家の利用度は低い。本山は高齢者の多い旧住民と若いサラリーマンの新住民の異和感が内包されて、やや分裂的な結果がでてい

#### 施設の利用と不満

施設の利用方法(Q21)についてみると、「役立っていない」(21.4%)や「わからない」(27.9%)が多いことが注目される。やはりこれは利用度との逆相関といえるが、本山が「役立っていない」(33.2%)「わからない」(29.6%)ともにトップで、ついで稗田(それぞれ18.9%, 33.6%)浜山(18.1%, 25.8%)有野(16.0%, 23.5%)の順となっている。

利用方法では、地域別に次の通りである。

有野—①催しや趣味活動(25.3%)

②気軽な会合(22.6%)

浜山—①気軽な会合(27.9%)

②老人・児童のため(18.9%)

稗田—①気軽な催し(14.2%)

②老人・児童のため(13.9%)

本山—①気軽な催し(11.4%)

②老人・児童のため(9.6%)

そこで、施設利用上の不満(Q22)を中心にみていくとどうだろうか。

「利用したことがないのでわからない」(39.5%)「考えたことがない」(13.6%)がそれぞれ高く、両者の合計で半数をこえる(53.1%)。「利用したことがない」の

は、本山(52.7%)稗田(38.3%)有野(34.0%)浜山(33.9%)の順だが、それぞれ「考えたことがない」を加えると、本山(78.5%)稗田(53.9%)浜山(48.2%)有野(43.1%)の順となる。利用した人の意見で、とくに注目されるのは、有野で「特にこれといって問題はない」(23.3%)がとくに高く、浜山では「利用しやすく満足」(13.1%)がトップで高くなっていることである。

総じて不満が少ないのは利用が未だ少いからであろう。

#### <編集部注>

本稿は、神戸市市民福祉調査委員会がまとめた『家庭・地域社会をめぐる市民福祉調査』報告書から「第1章 調査の方法と総括」を抜粋したものである。報告書の第2章以下では、項目別の詳細な分析がなされているが、誌面の都合で大部分を割愛した。

なお、アンケート調査の質問票と単純集計結果を附表1として、また本号の特集と関連の深い、家族機能、老親との同別居やコミュニケーションなどの項目については、同報告書の「第3章 緊急事態と家庭機能」「第4章 家庭問題と満足度」「第6章 老親との家族関係(1)―60歳未満の場合」「第7章 同(2)―60歳以上の場合」の各章からクロス集計結果と分析を抜粋したものを、附表2として掲載した。

— 附 表 1 —

家庭・地域社会をめぐる福祉についての市民アンケート単純集計結果

家族の日常生活について

① お宅では、家族が大体そろって夕食や食後のよもやま話などをいっしょにされる割合はおよそどの位ですか。あてはまるものの番号を回答欄に記入して下さい。（ひとり住まいの方は実家や子供の家族などとともにする場合を書いて下さい。）

1 毎日	48.2%	2 週2～3回程度	27.5	3 週1回程度	11.9
4 月1回程度	4.0	5 年数回程度	2.8	6 ほとんどしない	4.2
NA	1.4				

② それでは、次のようなことを、家族が大体そろっていっしょにされる割合はおよそどの位ですか、それぞれの場合についてあてはまるものの番号を回答欄に記入して下さい。（ひとり住まいの方は実家や子供の家族などとともにする場合を書いて下さい。）

	週1回 以上	月1回 以上	年数回	ほとんど しない	NA
(ア) レストランなどで食事をする	2.9%	28.4	34.1	32.4	2.1
(イ) 一泊以上の旅行をする	0.4	0.5	33.1	60.3	5.8
(ウ) スポーツ・映画・演劇などを見に行く	0.9	3.3	26.0	63.9	5.9

③ 今あなたが家庭生活で特に困っておられることはどのようなことですか、次の中にあてはまるものがあれば、2つ以内でその番号を回答欄に記入して下さい。なお、8（その他）と回答された方は（ ）内にその困っておられることを具体的に記入して下さい。

1 夫婦間の問題	2.7%
2 老親との関係	9.0
3 子供のしつけや教育	24.5
4 仕事と子供の養育の板ばさみ	5.9
5 ねたきりの老親や長期療養者など介護を要する人の身の回りの世話	3.7
6 近所づきあい	7.4
7 1人暮らしによる不安	1.9
8 その他	6.4
9 特になし	51.5
NA	3.4

④ 今までの経験によると、お宅では次のようなことについてお決めになるとき、最も強い影響をもったのはどなたの意見でしたか。それぞれの場合についてあてはまるものの番号を回答欄に記入して下さい。

	夫	妻	子供	老親	その他	どちらともいえない	経験がない	NA
(ア)どんな家を購入するか	33.1%	6.7	1.8	2.9	1.6	6.7	42.7	4.6
(イ)夫の転職・就職先	39.5	3.5	0.2	1.3	1.6	2.6	45.7	5.7
(ウ)主婦が働きに出るかかどうか	19.9	20.3	1.5	0.8	2.0	5.2	44.6	5.7
(ロ)子供の進学先	14.9	7.6	26.3	0.1	1.4	7.2	36.6	5.9
(ハ)子供の就職先	10.4	2.3	25.0	0.1	1.5	3.0	51.2	6.4
(ニ)子供の結婚相手	6.2	4.0	19.9	0.7	1.3	4.1	57.8	6.0
(ホ)老親との同・別居	19.1	5.8	1.5	5.5	4.0	10.4	46.6	7.1
(ヘ)家族旅行の行き先	28.8	12.4	8.8	1.6	2.9	17.9	22.1	5.4
(ホ)どんなテレビ・クーラーを購入するか	46.0	16.0	5.4	2.1	3.6	15.2	7.1	4.6

⑤ あなたは、夫婦共働きで、小学校低学年までの子供がいる場合、どのようにするのが良いと思われますか。あてはまるものの番号を回答欄に記入して下さい。なお、6（その他）と回答された方は（ ）内にそのお考えを具体的に記入して下さい。

1 パートや内職などで子供をみながら働く	18.6%
2 他に頼らずに夫婦が協力しあってみる	13.9
3 親や親類にみてもらう	5.5
4 保育所、児童館などでみてもらう	13.3
5 子供が大きくなるまで働くのをやめる	36.1
6 その他	4.7
NA	7.9

⑥ 子供のしつけについて、家庭の役割が大きいのは当然ですが、あなたは最近の青少年の考え方や行動をみて次のどの考え方を重視しますか。あてはまるものの番号を回答欄に記入して下さい。なお、5（その他）と回答された方は（ ）内にそのお考えを具体的に記入して下さい。

1 あくまで家庭を中心に親がしつけるべきである。	75.8%
2 親がしつけることはむずかしいので、学校や幼稚園・保育所などが中心になるべきである	1.9
3 子供のしつけは青少年団体やグループ活動を中心にすべきである。	1.1
4 子供は社会的なしつけが重要なので地域の人々やおとな全体の努力が中心になるべきである	15.8
5 その他	2.5
NA	2.9



⑦ お宅では次のような場合、どのようにされますか、又はされましたか。それぞれの  
 場合についてあてはまるものの番号を回答欄に記入して下さい。

	誰かが仕 事を休む など家庭 内で解決 する	親の手 助けを 受ける	親類に 頼む	近所の 人に頼 む	お手伝いさ んやホーム ヘルパーな どに臨時に 来てもらう	その他	分ら ない	NA
(ア)主婦の出産・療養 などで家事に支障 をきたした場合	21.8%	48.4	8.9	1.3	5.1	2.1	7.3	5.1
(イ)幼児がいて急用で 家を留守にしない ければならない場合	15.9	29.1	10.2	21.2	1.7	4.7	9.4	7.8
(ウ)ねたきり老親や長 期療養者など要介 護者がいて急用で 家を留守にしない ければならない場合	23.1	6.9	16.2	5.6	9.7	4.5	26.0	8.0

⑧ あなたは、子供にとってどのような家庭がよいと思われませんか、主なもの2つ以内  
 であてはまるものの番号を回答欄に記入して下さい。

1 きびしさやけじめを重んじる家庭	34.0%
2 合理性や冷静さを重んじる家庭	2.7
3 強さやたくましさや重んじる家庭	6.5
4 やさしさやおもいやりを重んじる家庭	65.7
5 明るさや快活さを重んじる家庭	32.2
6 自主性や独立心を重んじる家庭	35.5
NA	7.7

⑨ 今までの経験によるとお宅では、子供の次のようなことについて最も強い影響をも  
 ったのはどなただと思われませんか。それぞれの場合についてあてはまるものの番  
 号を回答欄に記入して下さい。

	夫	妻	子供 自身	老親	その他 の親族	学校等 の先生	その他	経験が ない	NA
(ア)こづかいの額	13.8%	47.2	4.5	1.1	0.1	0.3	2.9	19.1	10.9
(イ)塾・家庭教師・け いこ事	7.0	37.4	17.1	0.9	0.1	0.5	2.6	22.6	11.7
(ウ)おもちゃ、本、ス ポーツ・趣味など の用具の購入	18.4	28.4	26.0	1.9	0.3	0.3	2.4	10.5	11.9
(エ)食物やおやつ	1.4	68.0	7.3	0.9	0.2	0	1.0	9.5	11.7
(オ)家での勉強をみる	11.6	42.3	9.9	0.6	0.8	1.5	4.1	17.1	12.0
(カ)子供のしつけ	13.0	61.1	0.8	1.8	0.1	0.3	1.7	9.7	11.6

⑩ お宅では、災害や事故、失業などで困ったとき頼れるところがありますか。次のうち最も頼りになるところを1つあげて、その番号を回答欄に記入して下さい。なお、6（その他）と回答された方は（ ）内に頼れるところを具体的に記入して下さい。

1	市内に親・子又は親類などがある	46.4%
2	市内に友人・知人などがある	4.2
3	遠方だが親・子又は親類などがある	25.3
4	遠方だが一応相談できる友人・知人などがある	2.4
5	近所で親しくしている人同士でお互い相談できる人がいる	4.1
6	その他	1.2
7	特にない	9.7
	NA	6.6

### 老親と家族の関係について

#### <60歳未満の人に対する質問>

⑪ お宅では親御さんとの同居について将来どうされる予定ですか。あてはまるものの番号を(ハ)夫の親、(ニ)妻の親 に分けてそれぞれの回答欄に記入して下さい。なお、单身の方は自分の親御さんについて(ウ)の欄にお答え下さい。

	夫の親	妻の親	单身者
1 老親はいない	30.4%	23.6	9.6
2 同居しており、将来も同居を続ける	16.3	7.9	36.1
3 同居しているが、将来は他の兄弟姉妹が老親と同居する	0.3	1.9	15.7
4 同居しているが、将来は別居し老親が独立して住む	0.2	0	21.1
5 別居しているが、別居が困難になれば同居する	26.3	13.6	9.6
6 別居しており、将来は他の兄弟姉妹が老親と同居する	23.7	47.3	4.8
7 別居しており、将来は老親が独立して住む	2.3	4.6	2.4
8 同居しているが、将来は老人ホーム・病院を利用してもらう	0.2	0.1	0
9 別居しており、将来は老人ホーム・病院を利用してもらう	0.3	1.0	0.6

⑫ お宅では親御さんとお会いになったり電話や手紙などにより連絡しあったりされる割合はどの位ですか。あてはまるものの番号を(ハ)夫の親、(ニ)妻の親 に分けてそれぞれの回答欄に記入して下さい。なお单身の方は(ウ)の欄にお答え下さい。

	夫の親	妻の親	单身者
1 同居している	23.1%	10.8	83.8
2 別居だがほとんど毎日			
3 週1回以上	12.7	20.1	2.0
4 月1回以上			

5 年に1~2回以上	夫の親	17.4	6 ほとんどしていない	夫の親	2.8
	妻の親	16.0		妻の親	3.4
	単身者	3.4		単身者	2.0

⑩ 親御さんと同居されている方におたずねします。親御さんとはいつから同居されていますか。あてはまるものの番号を (ア)夫の親 (イ)妻の親 に分けてそれぞれの回答欄に記入して下さい。

	夫の親	妻の親
1 あなた又はあなたの配偶者の小さいときから	36.5%	24.6
2 あなたがたの結婚をきっかけに	35.9	17.4
3 出産をきっかけに	2.4	11.6
4 家の新・増築をきっかけに	7.8	11.6
5 片親の死去をきっかけに	5.4	5.8
6 親の病気・体力の衰えをきっかけに	7.2	11.6
7 その他	4.8	17.4

<60歳以上の人に対する質問>

⑪ お宅ではお子さんとの同居について将来どうされる予定ですか。あてはまるものの番号を (ア)息子さん、(イ)娘さん に分けてそれぞれの回答欄に記入して下さい。

	息子	娘
1 子供はいない	10.1%	19.8
2 同居しており、将来も同居を続ける	34.8	18.0
3 同居しているが、将来は別居して自分たちだけで生活する	7.1	7.2
4 別居しているが、別居が困難になれば同居する	30.8	17.1
5 別居しており、将来も別居を続ける	14.1	33.3
6 同居しているが、将来は老人ホーム・病院を利用する	0.5	0
7 別居しており、将来は老人ホーム・病院を利用する	2.5	4.5

⑫ お宅ではお子さんとお会いになったり、電話や手紙などにより連絡があったりされる割合はどの位ですか。あてはまるものの番号を回答欄に記入して下さい。

1 同居している	48.7%	2 別居だがほとんど毎日	11.6
3 週1回以上	16.5	4 月1回以上	19.2
5 年1~2回以上	3.6	6 ほとんどしていない	0.4

⑬ お子さんと同居されている方におたずねします。お子さんとはいつから同居されていますか。あてはまるものの番号を回答欄に記入して下さい。

1 お子さんの小さいときから	83.7%
2 お子さんの結婚をきっかけに	5.8
3 お孫さんが産まれたのをきっかけに	2.9

4	家の新・増築をきっかけに	2.9
5	あなたの配偶者の死去をきっかけに	1.0
6	あなたがたが健康を害したのをきっかけに	1.9
7	その他	1.9

＜すべての人に対する質問＞

⑭ 全体としてあなたは今の自分の家庭に満足しておられますか。あてはまるものの番号を回答欄に記入して下さい。

1	満足している	61.6%
2	どちらともいえない	30.6
3	不満足だ	6.1
4	NA	1.6

地域社会について

⑮ お宅では日頃となり近所とのつきあいをどの程度されていますか。あてはまるものの番号を回答欄に記入して下さい。

1	あいさつをする程度	23.0%
2	世間話をたまに立話しとする程度	42.4
3	留守番を頼んだり物の貸し借りをする程度	15.3
4	家族ぐるみとまではいかないが、お茶に呼ばれたりさそいあったりする程度	14.7
5	パーティなどをいっしょにしたりして家族ぐるみでつきあっている程度	2.3
6	つきあいをしていない程度	1.6
7	NA	0.6

⑯ 近所づきあいをされているお宅におたずねします。会えばお互いにあいさつをする程度のつきあいも含めて、お宅では何軒の家と近所づきあいをされていますか。あてはまるものの番号を回答欄に記入して下さい。

1	1～5軒	42.8%
2	6～10軒	31.1
3	11～20軒	13.4
4	21～30軒	3.7
5	31軒以上	5.1
	NA	3.9

⑰ 近所づきあいにはいろいろの考え方がありますが、あなたのお考えは次の中のどれに1番近いですか。あてはまるものの番号を回答欄に記入して下さい。

1	近くに住む者同士が仲よくするのは当然である	76.3%
---	-----------------------	-------

2	近所づきあいはわずらわしいが、日常生活に便利なので多いので必要	10.2
3	近所づきあいはわずらわしいことが多いのであまりしたくない	5.2
4	近所づきあいはなくても困らないので特に必要がない	2.9
5	その他	1.7
6	わからない	2.2
	NA	1.5

⑩ あなたの近所などで、いろいろ行事や催し、グループ活動などが行われていると思いますが、次のうちあなた又はあなたのご家族が日頃よく参加されているものがあればその番号をすべて回答欄に記入して下さい。なお、7（その他）と回答された方は（ ）内にその行事や活動などを具体的に記入して下さい。

1	自治会・婦人会などの集会	23.3%
2	盆おどり・運動会・町内旅行などの催物・行事	31.5
3	テニス・卓球・読書会・手芸などのグループ・同好会活動	11.8
4	近くの公園・道路などの清掃	15.1
5	交通安全・防犯など地域の安全のための活動	5.5
6	1人暮らし老人・ねたきり老人の世話・青少年の指導などの地域福祉活動	2.8
7	その他	3.3
8	特に参加していない	46.5
	NA	3.5

⑪ あなたの住んでおられる地域外での活動、例えば職場やその近くでの活動のうち（学校のクラブ活動は除く）あなた又はあなたのご家族が日頃参加されているものがあればその番号をすべて回答欄に記入して下さい。なお、5（その他）と回答された方は（ ）内にその行事や活動などを具体的に記入して下さい。

1	職場でのスポーツや文化サークル活動	14.9%
2	同好の人たちがつづっている自発的なスポーツや文化サークル・同好会活動	14.4
3	スポーツ教室・文化教室など専門的指導者が主催するクラブやグループ活動	11.1
4	1人暮らし老人・ねたきり老人の世話や青少年の指導などの福祉活動	1.8
5	その他	2.2
6	特になし	58.5
	NA	8.3

⑫ お宅では居住地に近い次の施設をどの位利用されていますか。それぞれの施設についてあてはまるものの番号を回答欄に記入して下さい。

	よく利用する	時々利用する	利用しないが知っている	利用しないし場所も知らない	NA
(ア) 老人いきいきの家	2.3%	5.5	55.5	26.5	10.1
(イ) 児童館	4.6	16.0	34.4	31.9	13.2
(ウ) 自治会などの集会所	3.5	14.2	42.1	27.7	12.5
(エ) 学校開放施設	4.8	14.4	39.4	27.5	13.9

② お宅にとって問①にあげた施設はどのように役立っていますか。あてはまるものの番号を2つ以内で回答欄に記入して下さい。なお、6（その他）と回答された方は役立っている点を（ ）内に具体的に記入して下さい。

1 気軽に集まったり、会合を開くのに役立つ	19.2%
2 地域の知らなかった人と交流ができる	9.9
3 催しや趣味の活動などに参加して楽しめる	16.1
4 老人の余暇あるいは児童の健全育成などに役立つ	15.6
5 これといって役立っていない	21.4
6 その他	2.8
7 わからない	27.9
NA	9.7

③ 問①にあげた施設の利用にあたって何か感じておられることがありますか。次の中で最もあなたのご意見に近いものの番号を1つ回答欄に記入して下さい。なお、7（その他）と回答された方は（ ）内に感じておられることを具体的に記入して下さい。

1 利用しやすいので満足している	10.7%
2 施設の使い勝手が悪い	1.5
3 特定の人が使っていることが多いので使いにくい	7.5
4 いつも満員で使いにくい	1.9
5 特にこれといって問題はない	15.8
6 利用したことがないのでわからない	39.5
7 その他	1.3
8 考えたことがない	13.6
NA	8.3

#### フェイスシート（年齢・職業・家族等）

④ あなたの性別はどちらですか

1 男	34.9%
2 女	65.1

⑤ あなたの年齢はいくつですか。

1 20～29歳	13.6%	2 30～39歳	29.2	3 40～49歳	24.2
----------	-------	----------	------	----------	------

4	50～59歳	16.8	5	60～64歳	5.7	6	65～69歳	4.8
7	70歳以上	5.5						

㉔ あなたは次のうちのどれにあたりますか。あてはまるものの番号を回答欄に記入して下さい。6(その他)と回答された方は世帯主との続柄を具体的に記入して下さい。

1	世帯主	29.9%
2	世帯主の配偶者	54.5
3	世帯主の親	3.6
4	世帯主の子	8.9
5	ひとり住い	2.3
6	その他	0.8
	NA	0.1

㉕ 現在、お宅の世帯人員は何人ですか。(下宿人・従業員などを除く。)あてはまるものの番号を回答欄に記入して下さい。

1	1人	3.3%	2	2人	16.0	3	3人	21.2
4	4人	35.3	5	5人	15.9	6	6人	5.6
7	7人	1.8	8	8人以上	0.7	NA		0.2

㉖ お宅の世帯は次のうちのどれですか。

1	1世代世帯(夫婦のみ・ひとり住い・兄弟姉妹のみ)	16.4%
2	2世代世帯(親と子のいる世帯)	67.7
3	3世代世帯(親と子と孫のいる世帯)	14.1
4	その他	1.7
	NA	0.2

㉗ お宅の世帯は次のどれかにあてはまりますか。あてはまるものの番号をすべて回答欄に記入して下さい。

1	父と子だけ	1.0%
2	母と子だけ	3.8
3	老親と孫だけ	0.1
4	兄弟姉妹だけ	0.4
5	世帯主が仕事・療養などで長期間不在	1.7
6	世帯主以外の家族が長期間別居	2.7
7	12歳未満の子供がいる	34.4
	NA	57.6

㉘ お宅の家計をささえている方のご職業は何ですか。あてはまるものの番号を回答欄に記入して下さい。

1	自営業	21.4%
---	-----	-------

- |   |              |      |
|---|--------------|------|
| 2 | 常雇の勤め人       | 65.9 |
| 3 | 臨時・パートなどの勤め人 | 2.2  |
| 4 | 無職           | 10.1 |
|   | NA           | 0.4  |

⑳ あなたのご職業は何ですか。あてはまるものの番号を回答欄に記入して下さい。

- |   |        |       |   |              |     |
|---|--------|-------|---|--------------|-----|
| 1 | 自営業    | 10.5% | 2 | 自営業の家族従業員    | 5.3 |
| 3 | 常雇の勤め人 | 33.6  | 4 | 臨時・パートなどの勤め人 | 7.5 |
| 5 | 無職     | 42.5  |   | NA           | 0.6 |

㉑ あなたのご家族がこの地域（小学校区）に住みはじめられたのはいつ頃ですか。あてはまるものの番号を回答欄に記入して下さい。

- |   |          |       |   |          |      |   |          |      |
|---|----------|-------|---|----------|------|---|----------|------|
| 1 | 昭和20年以前  | 19.4% | 2 | 昭和21～30年 | 15.1 | 3 | 昭和31～40年 | 12.4 |
| 4 | 昭和41～50年 | 35.8  | 5 | 昭和51年以後  | 16.6 |   | NA       | 0.7  |

㉒ 現在あなたがお住みになっている住宅は次のうちどれですか。あてはまるものの番号を回答欄に記入して下さい。

- |   |                     |       |
|---|---------------------|-------|
| 1 | 一戸建の持家              | 48.5% |
| 2 | 分譲マンションなどの持家        | 5.6   |
| 3 | 一戸建の民間借家            | 8.7   |
| 4 | 賃貸マンション・アパートなどの民間借家 | 12.7  |
| 5 | 市営・県営住宅             | 0.6   |
| 6 | 公団・公社などの賃貸住宅        | 13.4  |
| 7 | 社宅・官公舎など            | 1.9   |
| 8 | 民間借間                | 4.2   |
| 9 | その他                 | 4.0   |
|   | NA                  | 0.4   |

㉓ あなたの世帯全体での昨年1年間の税込収入はおよそどの位でしたか。あてはまるものの番号を回答欄に記入して下さい。

- |   |                |      |
|---|----------------|------|
| 1 | 120万円未満        | 9.5% |
| 2 | 120万円以上240万円未満 | 16.9 |
| 3 | 240万円以上360万円未満 | 25.8 |
| 4 | 360万円以上480万円未満 | 20.5 |
| 5 | 480万円以上600万円未満 | 11.4 |
| 6 | 600万円以上        | 14.0 |
|   | NA             | 1.9  |



一 附 表 2 一

クロス集計結果

1. 緊急事態と家庭機能

(1) 緊急時の手助け (Q7)

(ア) 主婦の出産、療養などで家事に支障をきたじた場合

(年齢別集計)

年齢別	項目 性	仕事	親	親	近	ホ	そ	分	仕事	親	親	近	ホ	そ	分
		事を 休 む	の 手 助 け	類 に 頼 む	所 の 人	ム ヘル パー	の 他	ら ない	事を 休 む	の 手 助 け	類 に 頼 む	所 の 人	ム ヘル パー	の 他	ら ない
					男							女			
20~29		21.8	43.7	3.4	3.4	1.1	6.9	17.2	17.8	61.2	3.1	1.6	2.3	4.7	6.2
30~39		15.3	57.3	8.4	0.8	2.4	0.8	10.5	16.1	69.3	7.6	0.9	0.9	1.8	3.2
40~49		24.2	47.6	9.7	0.8	8.1	2.4	6.5	26.9	43.6	12.1	0.8	6.1	1.5	5.7
50~59		29.0	32.0	17.0	2.0	6.0	2.0	6.0	24.4	38.1	7.7	1.2	11.3	2.4	7.7
60~64		33.3	30.8	10.3	2.6	2.6	—	7.7	25.0	40.4	7.7	1.9	9.6	—	3.8
65~69		17.5	42.5	7.5	—	5.0	2.5	10.0	18.9	21.6	10.8	2.7	16.2	—	8.1
70~		11.9	28.6	7.1	—	7.1	—	19.0	32.6	15.2	13.0	2.2	6.5	2.2	17.4
計		21.9	43.3	9.5	1.4	4.7	2.3	10.3	21.7	51.2	8.6	1.2	5.3	2.0	5.8

(イ) 幼児がいて急用で、家を留守にするとき

年齢別	項目 性	仕事	親	親	近	ホ	そ	分	仕事	親	親	近	ホ	そ	分
		事を 休 む	の 手 助 け	類 に 頼 む	所 の 人	ム ヘル パー	の 他	ら ない	事を 休 む	の 手 助 け	類 に 頼 む	所 の 人	ム ヘル パー	の 他	ら ない
					男							女			
20~29		10.3	41.4	8.0	11.5	1.1	4.6	20.7	13.2	31.0	7.0	29.5	0.8	4.7	10.9
30~39		17.7	35.5	8.9	20.2	—	2.4	10.5	14.6	30.7	7.3	35.7	0.9	4.7	3.8
40~49		24.2	28.2	12.9	20.2	0.8	4.8	6.5	15.5	28.4	11.7	23.9	1.9	7.6	5.7
50~59		15.0	25.0	17.0	9.0	3.0	4.0	14.0	16.1	27.4	11.9	14.9	3.6	3.0	10.7
60~64		25.6	28.2	12.8	5.1	—	5.1	10.3	7.7	30.8	9.6	9.6	3.8	3.8	9.6
65~69		17.5	27.5	10.0	10.0	—	—	12.5	13.5	21.6	—	8.1	8.1	8.1	13.5
70~		11.9	11.9	9.5	7.1	4.8	4.8	21.4	23.9	15.2	17.4	8.7	—	4.3	19.6
計		17.6	30.0	11.5	14.0	1.3	3.8	12.8	14.9	28.6	9.4	25.0	1.9	5.2	7.6

神戸市平均を性別・年代別にみていくと、家族と家庭機能の関係が明らかになる。

「(ア)出産の場合」は、「親の手助けを頼むのは男30代(57.3%)女30代(69.3%)がトップであり、「誰かが仕事を休む」のは、男60代(前)(33.3%)女40代(26.9%)がピークであり、それぞれ孫のことが想定されているようである。

「(イ)幼児がいて急用の場合」は、親に手

助けを求めるのは男20代(41.4%)女20代(31.0%)がトップで、「近所の人に頼む」のは、男30代、40代(20.2%)女30代(35.7%)がトップになっている。子供がまだ小さい世代では、親に頼み、少し大きくなると近所に頼むといったパターンがみられる。

「(ウ)寝たきり老人がいて留守にする場合」は、とくに年代的特徴はない。

(地区別集計)

項目	地区	性別	誰かが家庭内で仕事を休む	親の手助けを受け	親類に頼む	近所の人に頼む	おムヘさんやホ	に来てもらおう	その他	分らない
(ア) 主婦の場合 家事に支障をきたした 出産・療養など	有野	男女計	24.8	50.4	9.0	3.8	3.0	2.3	5.3	
		男	19.5	63.3	7.1	1.0	1.3	1.3	3.4	
		女	21.2	59.3	7.7	1.9	1.9	1.6	4.0	
	浜山	男女計	23.6	41.9	12.2	1.4	0.7	2.7	11.5	
		男	30.3	45.4	7.4	2.2	3.0	2.2	4.1	
		女	27.9	44.2	9.1	1.9	2.1	2.4	6.7	
	稗田	男女計	25.3	34.9	11.0	—	2.1	2.7	11.0	
		男	24.3	43.0	9.3	0.5	4.2	1.4	10.3	
		女	24.7	39.7	10.0	0.3	3.3	1.9	10.6	
	本山	男女計	13.2	47.3	5.4	0.8	14.0	1.6	13.2	
		男	12.9	50.0	10.9	0.8	13.3	3.1	6.6	
		女	13.0	49.1	9.1	0.8	13.5	2.6	8.8	
(イ) 留守にしない場合 幼児がいて急用で家を	有野	男女計	23.3	23.3	5.3	33.1	—	3.8	9.8	
		男	16.5	19.2	7.4	42.1	0.7	4.4	5.4	
		女	18.6	20.5	6.7	39.3	0.5	4.2	6.7	
	浜山	男女計	18.9	29.7	16.9	8.1	—	2.7	12.8	
		男	17.0	34.3	9.2	15.1	1.1	5.2	8.9	
		女	17.7	32.7	11.9	12.6	0.7	4.3	10.3	
	稗田	男女計	15.8	28.1	12.3	8.9	—	5.5	13.0	
		男	13.1	25.7	12.1	20.1	0.5	7.5	9.3	
		女	14.2	26.7	12.2	15.6	0.3	6.7	10.8	
	本山	男女計	12.4	39.5	10.9	7.0	5.4	3.1	15.5	
		男	12.5	35.9	9.8	19.9	5.5	4.3	7.4	
		女	12.5	37.1	10.1	15.6	5.5	3.9	10.1	

(ウ) ねたきり 老親や 長期療 養者など がいて 留守にする とき	有野	男女計	27.1	5.3	6.8	7.5	10.5	7.5	31.6
		男	19.9	7.4	14.1	4.7	8.8	3.4	35.7
		女	22.1	6.7	11.9	5.6	9.3	4.7	34.4
	浜山	男女計	24.3	6.1	21.6	9.5	3.4	2.7	21.6
		男	25.1	9.6	17.3	7.0	5.9	5.5	19.9
		女	24.8	8.4	18.9	7.9	5.0	4.5	20.5
	稗田	男女計	24.7	10.3	15.1	5.5	4.1	6.2	19.2
		男	23.4	5.1	20.1	5.1	5.1	3.7	29.9
		女	23.9	7.2	18.1	5.3	4.7	4.7	25.6
	本山	男女計	20.9	7.8	13.2	2.3	20.2	4.7	25.6
		男	22.3	3.9	18.4	3.9	19.5	3.9	21.5
		女	21.8	5.2	16.6	3.4	19.7	4.2	22.9

地域的な特徴からみていこう。「主婦の出産など」の場合、「親の助けをうける」のは、有野(59.3%)がトップで、稗田(39.7%)が最低であるが、いずれの地域でも、トップである。これに対して「誰かが仕事を休む」のは浜山(27.9%)がトップで稗田(24.7%)がつづき、本山(13.0%)が最低である。稗田は「親類」(10.0%)と「分らない」(10.6%)が4地区中もっとも高くなっている。これに対して、本山は「お手伝いやヘルパーに来てもらう」(13.5%)がきわめて高い。男女の差をみると、「親の助け」はいずれの地域でも女が高く、「仕事を休む」のは浜山のみは女が高いが、他の地区では男が高くなっており、「親類」は本山を除いて男が高くなっている。

「幼児がいて留守にする場合」では、「親の助け」は、本山(37.1%)がトップで、浜山(32.7%)がつづき、有野(20.5%)が最低であり、「主婦の出産の場合」と大きな差がみられる。逆に「近所の人いたのむ」が、有野(39.3%)では抜きんでて高くなっている。「近所の人いたのむ」はどの地域でも女が男よりもかなり高い傾

向にあるが、有野だけは男もかなり高く男女差が少い。有野では新設団地であるため親と遠く離れて住んでいる場合が多くなり、日常的なできごとについてまで親に頼むことがむずかしいのであろう。

また「仕事を休む」は各地域ともに類似しているが、有野の男(23.3%)は特に高い。「親類に頼む」は全体に低いが、浜山の男(16.9%)はやや高い傾向にある。

これに対して「寝たきり老人がいて留守にする場合」はこの地域も「仕事を休む」が大体2割強であり、男女差は少いが、有野だけは男(27.1%)が女(19.9%)を大きく上まわっている。逆に「親類に頼む」では有野のみが低く(11.9%)、この場合は女(14.1%)が男(6.8%)を大きく上まわっている。「ホームヘルパーやお手伝いに頼む」のは本山(19.7%)が抜きんでて高く、全体に男女差が少い。

次に、地域別に所得階層による差をみていこう。

(ウ) 主婦の出産・療養に伴う場合

「親の手助けを受ける」のが高いのは、有野の場合は240～360万円層(69.1%)が

トップで、360～480万円層（61.6％）がつづいてピークをなしており、浜山では480～600万円層（62.9％）がピークで、600万円以上層（57.1％）がつづき、稗田では600万円以上層（55.6％）本山では360～480万円層（61.5％）がそれぞれピークとなっている。これに対して「誰かが仕事を休む」のは、本山を除く3地域は、120～240万円層と360～480万円層の2つのピークがあり、とくに浜山・稗田は酷似したパターンになっている。「親類にたのむ」のは有野では高所得型、稗田・本山では低所得型で、浜山は両者混合型といえる。また「ヘルパーをたのむ」のは稗田・本山の高所得層に限定されている。

#### (イ) 幼児がいて留守にする場合

「親の手助けをうける」のは、浜山・稗田・本山では傾向として所得の高い方に多いが、有野では必ずしもその傾向はない。また有野・浜山では「誰かが仕事を休む」のは360～480万円層がもっとも高い。この場合は「ホームヘルパー」はどの地域でも重視されていない。

#### (ロ) 寝たきり老親がいて留守をする場合

「誰かが仕事を休む」のは、有野・浜山では360～480万円層がトップであり、稗田では480～600万円層、本山では240～360万円層がトップとなっている。このことは、所得が一定の高さでなければ仕事を休むことが困難なことを表わしてもいる。

他方、「ヘルパーにきてもらう」のは、各地域ともに高所得層であり、とくに浜山600万円以上層（21.4％）本山480万～600万円層（25.0％）600万円以上層（26.0％）などが顕著である。

#### (2) 困ったときに頼れる人（Q10）

性別・年齢別に神戸市平均でみると、「市内に親・子または親類がいる」とするのは、どの年代層を通じてもほぼ45歳前後であるが、特に注目されるのは、男40代（37.9％）はやや少く、男60代（後）（52.5％）女30代（51.8％）60代（前）（67.3％）70歳以上（50.0％）はやや多い傾向をもっている。これは、男40代の場合は「遠方にいる」（39.5％）が特に多くなっており、働き盛りの年代の家族で、転勤や子供の学校のための下宿などの分散を反映しているとみられる。また女20代も「遠方にいる」（41.9％）が多く、就職・結婚などによる移動を反映しているといつてよい。

全体としてみると、身寄りや親しい相談相手のないのは1割と少く、またその年代分布はとくに高齢者だけに多いわけではなく、比較的安心感があるといつてよい。ただ「近所で親しくしている人」（4.1％）は少く、近所の他人は遠い親類にはるかに劣っているという傾向がでている。

これを地域別にみるとどうだろう。人的つながりの有無では地域差は少ないが、やはり浜山がもっともつながりのないものが少く（8.8％）ついで稗田（9.4％）であり、居住年数の長い地域で人のつながりがつよいといえる。

すなわち「市内に親・子・親類がある」とするのも浜山（52.5％）稗田（49.2％）本山（44.9％）有野（39.5％）の順となっている。ただ注目すべきは各地域ともに男より女の方が多い傾向である。平均寿命が女の方が長いこともあるが、「遠方に親・子がいる」のは、有野がトップ（35.1％）

でついで本山 (28.8%) が多く、浜山・稗田はとくに少い。ただ、男が女を上まわるのは有野と浜山であり、転勤者型が多いともいえる。「市内に友人、知人が多い」のは稗田男 (11.6%) で、居住年数の長いと

とを物語るのである。他方で「近所で親しくしている人」はわずかに団地型の有野が多く (5.3%) とくに女が多い (6.1%) のは新興団地の特色の1つとってよいだろう。

項目		市内に親・子又は親類がいる	市内に友人・知人がいる	遠方に親・子親類がいる	遠方に一応相談できる友人・知人がいる	近所で親しくしている人がいる	その他	特にな	N.A
有野	男	35.3	5.3		37.6	3.0	0.8	9.0	5.3
	女	41.4		2.4	34.0	7.6	6.1	1.0	10.8
	計	39.5		3.3	35.1	2.1	5.3	0.9	10.2
浜山	男	51.4		4.1	20.9	2.0	4.7	5.4	9.5
	女	53.1		3.0	15.5	1.1	4.8	1.1	10.7
	計	52.5		3.3	17.4	1.4	4.8	1.4	10.3
稗田	男	45.9		11.6	17.8		5.5	0.7	9.6
	女	51.4		4.2	20.1	4.4	4.2	0.9	9.3
	計	49.2		7.2	19.2		3.1	3.1	9.4
本山	男	41.1		5.4	26.4		4.7	1.5	11.6
	女	46.9		7.3	30.1		2.3	3.9	1.6
	計	44.9		13.4	28.8		3.1	3.1	1.8

## 2. 家庭問題と満足度

### (1) 家庭生活で困っていること (Q13)

神戸市平均の性・年齢別の傾向をみていくと、特にないとすものは男 (56.5%) が女 (48.8%) よりかなり多く、やはり女に苦労が多いことが明らかとなる。

「子供のしつけや教育」も女 (28.1%) が男 (17.8%) をはるかに上まわってお

り、男が女を上まわっているのは、「仕事と子供の養育の板ばさみ」と「その他」のみである。

そこでこれを年代的にみていこう。「子供のしつけや教育」では、女の場合、30代 (49.1%) をトップに40代 (27.3%) 20代 (26.4%) が高く、男は30代・40代 (ともに31.5%) で他の年代は1割以下で子育て期の親の気持を反映している。

(年齢別集計)

性別	年齢別 (歳)	夫婦間の問題	老親との関係	子供のしつけ、教育	仕事と子どもの板ばさみ	老親などの世話	近所づきあい	一人暮らしの不安	その他	特になし
男	20～29	1.1	8.0	6.9	6.9	2.3	10.3	1.1	8.0	62.1
	30～39	1.6	15.3	31.5	10.5	3.2	8.1	—	8.9	41.9
	40～49	2.4	11.3	31.5	9.7	3.2	4.8	1.6	8.1	47.6
	50～59	1.0	4.0	13.0	7.0	1.0	6.0	2.0	5.0	66.0
	60～64	—	—	2.6	—	5.1	2.6	5.1	10.3	74.4
	65～69	—	5.0	2.5	—	5.0	7.5	5.0	7.5	62.5
	70～	21.4	—	—	—	2.4	2.4	2.4	9.5	69.0
	計	1.4	8.3	17.8	6.8	2.9	6.5	1.8	7.9	56.5
女	20～29	4.7	10.9	26.4	5.4	4.7	9.3	0.8	5.4	51.2
	30～39	3.8	14.6	49.1	9.1	2.0	10.5	1.2	5.3	30.4
	40～49	3.4	8.3	27.3	5.7	3.8	6.1	1.1	5.3	51.9
	50～59	3.0	4.8	6.0	1.2	6.5	6.0	1.2	8.3	65.5
	60～64	3.8	—	5.8	—	—	5.8	5.8	1.9	75.0
	65～69	—	2.7	8.1	2.7	10.8	5.4	10.8	5.4	56.8
	70～	—	4.3	4.3	—	10.9	6.5	6.5	4.3	65.2
	計	3.4	9.3	28.1	5.4	4.1	7.9	1.9	5.6	48.8

「老親との関係」もこれとほぼ同年代で、30代男(15.3%)女(14.6%)がトップで、男40代(11.3%)女20代(10.9%)がついでいる。女は若いときの方が気をつけており、年代が高まると低下する傾向にあるようである。「近所づきあい」も男20代(10.3%)女30代(10.5%)とともにやや若い方にウェイトがあり、年代が高まると低下している。

「仕事と子供の養育の板ばさみ」は男30

代(10.5%)40代(9.7%)女30代(9.1%)で高い。以下、標本数は少いが「寝たきり老親や長期療養者の世話」は女60代後半以上(10%台)が高く、「1人暮らしの不安」は男60代(前)(10.3%)女50代(8.3%)が高い。「1人暮らしの不安」は男が全体に女より高いところに特徴がみられる。また「夫婦間の問題」は女60代まで、男は50代まで低いながらも各年代ほぼ同じ程度あることが注目される。

(地区別集計)

地区	性別	夫婦間の問題	老親との関係	子供のしつけ、教育	仕事と子供の養育	老親などの世話	近所づきあい	一人暮らしの不安	その他	特になし
有野	男	3.8	12.8	28.6	11.3	2.3	9.0	0.8	8.3	43.6
	女	4.7	12.5	40.7	5.4	2.4	9.4	1.7	5.4	41.8
	計	4.4	12.6	37.0	7.2	2.3	9.3	1.4	6.3	42.3
浜山	男	—	7.4	11.5	5.4	0.7	4.1	3.4	8.8	63.5
	女	2.2	8.1	21.0	6.3	3.7	5.5	1.8	8.5	54.2
	計	1.4	7.9	17.7	6.0	2.6	5.0	2.4	8.6	57.5
稗田	男	2.1	4.8	16.4	8.2	4.8	8.9	2.1	6.2	53.4
	女	5.1	4.7	23.4	7.5	5.6	7.5	2.3	3.7	49.1
	計	3.9	4.7	20.6	7.8	5.3	8.1	2.2	4.7	50.8
本山	男	—	8.5	15.5	2.3	3.9	3.9	0.8	8.5	65.1
	女	1.6	10.9	25.0	2.7	5.5	9.0	2.0	4.3	51.2
	計	1.0	10.1	21.8	2.6	4.9	7.3	1.6	5.7	55.8

地域の特徴をみるとどうだろうか、詳しくみていこう。

有野—若中年世帯が多だけに「子供のしつけ」(37.0%)はトップで、女は40.7%で、この問題についての関心がきわめて高い。「特になし」(42.3%)は各地域に比べ最低で、それだけ問題も多いといえる。「老親との関係」(12.6%)「近所づきあい」(9.3%)夫婦間の問題(4.4%)も他の地域より多い。男女差は少く、「夫婦間の問題」(4.4%)では、男(3.8%)より女(4.7%)が多い。「仕事と子供の養育の板ばさみ」(7.2%)は稗田について2位である。これは転勤問題、長距離通勤などの問題があるが男(11.3%)が女(5.4%)を上まわっているのが注目される。

浜山—「特になし」(57.5%)がもっとも高く、すべてにわたって最下位かレベルが低く、安定性を感じさせる。4地区の中でトップは「その他」(8.6%)と「一人暮らしの不安」(2.4%)で後者は男(3.4%)が女(1.8%)を上まわる。全体に男女差は少ないが、「子供のしつけや教育」は女(21.0%)が男(11.5%)の倍近くあるし、「寝たきり老親などの世話」も女(3.7%)が男(0.7%)を大幅に上まわっているが、「夫婦間の問題」では男は「なし」である。やや高齢型で安定した地域環境を反映している。稗田—「仕事と子供の養育」(7.8%)及び「寝たきり老親の世話」(5.3%)が4地区の中でトップだが男女差は少ない。「近所づきあい」(8.1%)は有野について高く、

(世帯・世代別集計)

地区・世帯世代別		夫婦間の問題	老親との関係	子供教育のしつけ、	の板ばさみ仕事と子どもと	老親の世話	近所づきあい	一人暮らしの不安	その他	特になし
有野	1 世代世帯	4.9	9.8	—	—	—	7.3	12.2	9.8	63.4
	2 世代世帯	4.5	11.9	42.4	8.5	2.5	9.9	—	6.2	39.8
	3 世代世帯	3.0	24.2	27.3	3.0	3.0	6.1	—	3.0	39.4
	その他	—	—	—	—	—	—	—	—	—
浜山	1 世代世帯	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	6.7	9.3	9.3	66.7
	2 世代世帯	1.6	8.9	20.7	8.5	2.0	4.5	0.4	8.1	57.7
	3 世代世帯	—	10.8	25.3	3.6	3.6	6.0	—	10.8	49.4
	その他	7.1	7.1	7.1	—	14.3	—	14.3	—	50.0
稗田	1 世代世帯	2.7	6.7	1.3	1.3	9.3	6.7	8.0	4.0	56.0
	2 世代世帯	3.9	3.0	26.6	8.6	3.0	9.9	0.9	5.2	49.8
	3 世代世帯	6.7	11.1	24.4	13.3	8.9	2.2	—	4.4	48.9
	その他	—	—	—	14.3	14.3	—	—	—	42.9
本山	1 世代世帯	1.4	1.4	—	1.4	1.4	7.1	5.7	5.7	77.1
	2 世代世帯	1.2	10.2	26.4	2.8	5.7	8.9	0.4	6.1	52.0
	3 世代世帯	—	17.5	27.0	3.2	6.3	1.6	—	4.8	47.6
	その他	—	20.0	40.0	—	—	—	—	—	60.0
総計		2.7	9.0	24.5	5.9	3.7	7.4	1.9	6.4	51.5

「夫婦間の問題」(3.9%)も有野についているが、その他はきわめて低い。

本山一全体に中間に位置していて、「仕事と子供の板ばさみ」(2.6%)「夫婦間の問題」(1.0%)は最低であるし、後者は男が「なし」であり、比較的安定しているが、老人問題がそれぞれ大きな問題である。

つぎに世帯世代による差をみていこう。

**1 世代世帯の問題**—どの地域でももっとも問題が少く「特になし」が、本山(77.1%) 浜山(66.7%) 有野(63.4%) 稗田(56.0%)といずれもトップである。問題としては、いづれの地域でも「1人暮らしの不安」がめだっている。

**2 世代世帯の問題**—どの地域も「子供のし



つけと教育」で、有野(42.4%)がトップ  
ついで、稗田(26.6%)本山(26.4%)浜山  
(20.7%)の順である。

3 世代世帯の問題—「子供のしつけと教育」  
がトップで、有野(27.5%)・本山(27.0%)  
浜山(25.3%)稗田(24.4%)、ついで  
「老親との関係」で、有野(24.2%)本山

(17.5%)稗田(11.1%)浜山(10.8%)  
となっている。

ここでみる限り、世代の差は歴然で1世  
代世帯は問題が少く、2世代世帯は子供の  
問題、3世代世帯は子供と老親の問題とい  
った関係である。この順位にとくに大きな  
地域差はみられない。

(2) 家庭に対する満足度 (Q14)

(地区別集計)

地区	性別	満足している	どちらともいえない	不満足だ	N・A	地区	性別	満足している	どちらともいえない	不満足だ	N・A
有野	男	62.4	27.1	9.8	0.8	稗田 山	男	53.4	35.6	7.5	3.4
	女	65.7	29.0	5.1	0.3		女	53.7	35.0	6.5	4.7
	計	64.7	28.4	6.5	0.5		計	53.6	35.3	6.9	4.2
浜山	男	55.4	39.2	4.7	0.7	本山 山	男	72.9	17.8	7.8	1.6
	女	57.6	36.2	5.3	0.7		女	69.9	23.4	5.1	1.6
	計	56.8	37.2	5.3	0.7		計	70.9	21.6	6.0	1.6

(年齢別集計)

満足している 61.6%					どちらともいえない 30.6					不満足 6.1		N・A	
満足	どちらともいえない	不満足	N・A	年齢	満足	どちらともいえない	不満足	N・A	性別	満足	どちらともいえない	不満足	N・A
48.3	36.8	12.6	2.3	20～29才	58.9	32.6	7.0	1.6	女	58.9	32.6	7.0	1.6
57.3	30.6	11.3	0.8	30～39	52.3	30.1	6.4	1.2		52.3	30.1	6.4	1.2
63.7	28.2	5.6	2.4	40～49	62.9	30.3	6.1	0.8		62.9	30.3	6.1	0.8
68.0	27.0	4.0	1.0	50～59	63.1	32.7	3.0	1.2		63.1	32.7	3.0	1.2
66.7	33.3			60～64	66.2	23.1	3.8	3.8		66.2	23.1	3.8	3.8
60.0	30.0	7.5	2.5	65～70	51.1	37.8	7.4	2.7		51.1	37.8	7.4	2.7
64.3	28.6	1.8	2.1	70～	60.9	28.3	2.2	3.7		60.9	28.3	2.2	3.7
60.6	30.4	7.4	1.6	計	62.1	30.7	5.3	1.6		62.1	30.7	5.3	1.6

### 3 老親との家族関係——60歳未満の場合

#### (1) 老親との同居—(7)夫の親 (Q11)

(地区別集計)

地区	性別	老親はい	同居も 将来中	同居は他 兄弟と	同居は立 将来も	別居中、 同居なら	別居中、 同居は他	別居中、 老親は立	同居も 将来中、 老人ホーム	別居中、 同居は立
有野	男	22.7	6.4	0.9	—	39.1	29.1	1.8	—	—
	女	23.2	6.9	0.4	—	31.7	33.3	3.3	0.8	0.4
	計	23.0	6.7	0.6	—	34.0	32.0	2.8	0.6	0.3
浜山	男	36.7	25.0	—	—	21.7	13.3	3.3	—	—
	女	38.6	24.0	—	—	17.5	18.1	1.8	—	—
	計	38.1	24.2	—	—	18.6	16.9	2.2	—	—
稗田	男	27.3	27.3	—	1.5	24.2	15.2	4.5	—	—
	女	35.5	17.4	0.7	0.7	21.0	21.7	2.2	—	0.7
	計	32.8	20.6	0.5	1.0	22.1	19.6	2.9	—	0.5
本山	男	28.8	19.7	—	—	28.8	22.7	—	—	—
	女	32.8	19.2	—	—	24.9	20.9	1.7	—	0.6
	計	31.7	19.3	—	—	25.9	21.4	1.2	—	0.4

神戸市の平均では、夫の親については「別居が困難になれば同居」「将来も同居を続ける」をあわせると4割強が同居と答えており、同居志向が強い。「将来は他の兄弟姉妹が老親と同居」も2割強みられており、これもいちおう同居志向と受けとめられる。「老人ホーム・病院を利用」はあわせても0.5%と少く、利用の意志はきわめて低い。

地域別にみると、有野では「別居が困難になれば同居」(34.6%)が3割強、「他の兄弟姉妹が老親と同居」(32.0%)も3割弱となっている。また、「将来も同居を続ける」(6.7%)が他地域よりも少ない。これは、新設団地の有野では現実に夫の親との

同居をしている家庭が少いことを表わしている。換言すれば、有野に住んでいるのは若夫婦が他地域よりも多く、それだけに同居志向が強いにしても、将来のことと考えられているわけである。ついで、浜山では「将来も同居を続ける」(24.2%)が「老親はいない」(38.1%)を除けば最頻値であり、旧市街地らしい傾向がみられている。稗田もほぼ同様であり、「老親はいない」(32.8%)を除けば「別居が困難になれば同居」(22.1%)、「将来も同居を続ける」(20.6%)などが多い。本山では、「老親はいない」(31.7%)につづいて、「別居が困難になれば同居」(25.9%)、「他の兄弟姉妹が老親と同居」(21.4%)、

「将来も同居を続ける」(19.3%)の順位となっている。このように、地域別にみると、有野を除けば、旧市街地の浜山、稗田、本山は類似した傾向を示している。

男女差という観点からみると、「将来も

同居を続ける」という意識はほとんどの地域で男が女を上回っていることがわかる。有野(男6.4%,女6.9%),浜山(男25.0%,女24.0%),稗田(男27.3%,女17.4%),本山(男19.7%,女19.2%)といった具合である。

(2) 老親との同居—(1)妻の親(Q11)

(地区別集計)

地区	性別	老親はない	同居中も	同居中、他の兄弟	同居中、老親は独立	別居中、同居難	別居中、他の兄弟	別居中、老親は独立	同居中、人ホム	別居中、人ホム
		有野	男女計	20.0 15.1 16.6	1.9 5.2 4.2	2.9 1.3 1.8	— — —	21.9 19.4 20.2	50.5 53.0 52.2	2.9 4.7 4.2
浜山	男女計	38.8 30.8 32.8	8.2 12.6 11.5	6.1 2.1 3.1	— — —	6.1 9.8 8.9	38.8 37.8 38.0	2.0 4.2 3.6	— 0.7 0.5	— 2.1 1.6
稗田	男女計	19.7 30.3 26.7	16.4 3.4 7.8	— 1.7 1.1	— — —	18.0 9.2 12.2	42.6 46.2 45.0	3.3 8.4 6.7	— — —	— 0.8 0.6
本山	男女計	15.9 26.5 23.6	11.1 10.2 10.5	4.8 0.6 1.7	— — —	11.1 8.4 9.2	47.6 50.6 49.8	7.9 3.0 4.4	— — —	1.6 0.6 0.9

神戸市の平均では、妻の親については「別居で、他の兄弟姉妹が同居」、「同居で、他の兄弟姉妹が同居」をあわせると、約5割が明確に別居を打ち出している。これを他の面からみると、妻の親は妻側の他の兄弟姉妹が同居するという点でもある。しかし、「将来も同居」「別居が困難になれば同居」も2割強みられており、いずれにしても家族・親族の間で老親と同居するという志向そのものは変わらない。

地域別には、有野では「別居で、他の兄弟姉妹が同居」(52.2%)が特に多い。神戸の市街地から遠いという不便さや住宅の広さの点から、妻の親との同居は、有野では目立って少いようである。住工混合の浜山では、「別居で、他の兄弟姉妹が同居」(38.0%)、「老親はいない」(32.8%)がそれぞれ3割強となっている。住商混合の稗田では、「別居で、他の兄弟姉妹が同居」(45.0%)が4割強、「老親はいない」

(26.7%)は2割強となっている。住居専用の本山では、「別居で、他の兄弟姉妹が同居」(49.8%)が5割弱と、有野について多いのが目立っている。「老親はいない」(23.6%)は2割強である。なお、浜山、本山では妻の親と同居している割合が比較的高く、将来は別居も含めるとそれぞれ6.9%、7.2%ある。

男女別にみると、最頻値である「別居で、他の兄弟姉妹が同居」について、浜山(男38.8%)、女37.8%)を除きいずれの地域でも男より女の方が多という結果が示されている。すなわち、有野(男50.5%、女53.0%)、浜山(男38.8%、女37.8%)、稗田(男42.6%、女46.2%)、本山(男47.6%、女50.6%)となっている。

(3) 老親との連絡—(7)夫の親 (Q12)

(地区別集計)

地区・性	項目		同居	別居で毎日	週1回以上	月1回以上	年1~2回以上	ほとんどしていない	
	有野	男	8.0	-1.1	13.8	49.4	25.3	2.3	
	女	9.1	-2.0	14.2	44.7	25.4	4.6		
	計	8.8	-1.1	14.1	46.1	25.4	3.9		
浜山	男			41.0	5.1	12.8	23.1	15.4	-2.6
	女			37.5	11.6	7.1	29.5	13.4	0.9
	計			38.4	9.9	8.6	27.8	13.9	-1.3
稗田	男			37.3	11.8	3.9	33.3	11.8	-2.0
	女			27.4	8.4	12.6	34.7	12.6	4.2
	計			30.8	9.6	9.6	34.2	12.3	-3.4
本山	男			23.4	6.4	17.0	38.3	12.8	-2.1
	女			27.8	10.3	16.7	32.5	11.1	-4.6
	計			26.6	9.2	16.8	34.1	11.6	-1.7

各地域を比較して、まず気づく点は先にも述べたように、有野の夫の老親との同居(8.8%)が低いことである。反面、「月1回以上」(46.1%)が4割以上もみられること、「年1~2回以上」(25.4%)が2割弱、「週1回以上」が1割で同居が少な

い反面、接触の度合いは、他地区にくらべると緊密である。

住工混合の浜山では、同居(38.4%)が4割弱となっており、「月1回以上」(27.8%)をしのいでいる。また、「年1~2回以上」(13.9%)、「別居だが、ほとんど

毎日」(9.9%)、「週1回以上」(8.6%)なども低い方である。住商混合の稗田では、「月1回以上」(34.2%)が最頻値となっており、同居(30.8%)よりも比率が高い。「年1～2回以上」(12.3%)、「別居だが、ほとんど毎日」(9.6%)なども、僅少であるが、みられている。住居専用の本山では、「月1回以上」(34.1%)が、稗田と同じく最頻値である。ついで、同居(26.6%)が3割弱を示している。「週1回以上」(16.8%)が有野について多いが、本山近辺や神戸の交通の便の良いところ

ろに老親が住んでいる場合が少なくないのであろう。その他、「年1～2回以上」(11.6%)なども散見されている。なお、旧市街地では、同居、「別居だがほとんど毎日」が2割弱とかなりの割合でみられる。

男女差からみると、有野だけが例外的である。最頻値である「月1回以上」をみると、有野(男49.4%、女44.7%)本山(男38.3%、女32.5%)では男が多いのに対し、浜山(男23.1%、女29.5%)、稗田(男33.3%、女34.7%)では女の方が老親との連絡が多いとしている。

(4) 老親との連絡—(イ)妻の親(Q12)

(地区別集計)

項目		同	居	別居で毎日	週1回以上	月1回以上	年1～2回以上	ほとんどしていない
有野	男	44.2	16.5	53.8	18.7	4.4		
	女	6.1	19.8	53.8	12.7	4.7		
	計	5.6	18.8	53.8	14.5	4.6		
浜山	男	18.8	3.1	9.4	40.6	25.0	3.1	
	女	18.1	11.4	17.1	34.3	16.2	2.9	
	計	18.2	9.5	15.3	35.8	18.2	2.9	
稗田	男	17.6	5.9	19.6	41.2	11.8	3.9	
	女	7.7	11.0	17.6	40.7	19.8	3.3	
	計	11.3	9.2	18.3	40.8	16.9	3.5	
本山	男	14.0	5.3	21.1	51.6	22.8	5.3	
	女	12.9	6.8	29.5	37.9	12.9		
	計	13.2	6.3	27.0	36.0	15.9	4.6	

地域別に妻の老親との連絡のあり方をみる。まず、有野であるが、2つの特徴がみられる。1つは、「月1回以上」(53.8%)をはじめとして、接触の度合いが他地域よりも際立って高いことである。もう1つは同居(5.6%)が他地域よりも少ないことである。夫の老親の場合も同様の傾向であったが、妻の老親との連絡についても神戸の他地域とはかなり異なった性格を有している。「週1回以上」(18.8%)、「年1～2回以上」(14.5%)も、1割台で並んでいる。「ほとんどしていない」(3.3%)も、他地域よりは多い。「別居だが、ほとんど毎日」(1.9%)はごく少数である。やはり、新設団地の特徴が示されている。つぎに、浜山であるが、「月1回以上」(35.8%)がやはり最頻値であるが他地域にくらべると同居(18.2%)や「ほとんど毎日」が多い反面、「週1回以上」、「月1回以上」といった緊密な接触は少ない。また、稗

田でもほぼ浜山と類似した傾向にあるが、浜山よりは幾分接触は密なようである。最後に、本山では、「月1回」(17.7%)が2割弱とやはり最頻値であるが、ついで、「週1回以上」(13.2%)が1割強となっており、同居や「別居だが毎日」が多いにもかかわらず、その他の接触もかなり密に保たれている。また特に、本山では「ほとんどしていない」が他地域よりも最も少ないのが目立っている。

男女差では、「月1回以上」では男よりも女の方がいずれの地域でも高くなっている。女の場合、やはり自分の実親であるだけに意識的にも連絡の頻度が高くなるのであろう。

単身者の老親との連絡の状態は、同居(83.8%)が圧倒的に多く、特に連絡する必要もない場合の多いことが示されている。その他の選択肢はいずれも僅少である。

(5) 老親との同居の時期—(夫の親(Q13))

(地区別集計)

地区	性	配偶者の小さいとき	から結婚から	出産から	家の増築から	片親の死去	親の病気・	衰え	その他
有野	男	28.6	28.6	—	—	28.6	14.2	—	—
	女	11.8	35.3	5.9	29.4	11.8	5.9	—	—
	計	16.7	33.3	4.2	20.8	16.7	8.3	—	—
浜山	男	71.4	28.6	—	—	—	—	—	—
	女	27.5	52.5	5.0	5.0	5.0	2.5	2.5	—
	計	38.9	46.3	3.7	3.7	3.7	1.9	1.9	—
稗田	男	63.2	21.1	—	5.3	—	10.5	—	—
	女	45.8	41.7	—	—	—	8.3	4.2	—
	計	53.5	32.6	—	2.3	—	9.3	2.3	—
本山	男	9.1	27.3	—	9.1	18.2	18.2	18.2	—
	女	34.3	28.6	2.9	11.4	2.9	8.6	11.4	—
	計	28.3	28.3	2.2	10.9	6.5	10.9	13.0	—

夫の老親との同居を地域別にみると、有野では「結婚をきっかけに」(33.3%)が最頻値である。つづいて、「家の新・増築」(20.8%)が約2割、「配偶者の小さいときから」(16.0%)、「片親の死去」(16.7%)が2割弱となっている。「親の病気・体力の衰え」(8.3%)、「出産」(4.2%)も1割に達しないがみられている。特に、新興住宅地の有野では結婚とか家の新・増築による同居が多くを占める理由がうなずける。浜山でも、「結婚をきっかけに」(46.3%)が最も多く、ついで「配偶者の小さいときから」(38.9%)となっている。有野に多かった「家の新・増築」(3.7%)は少ない。「親の病気・体力の衰え」(1.9%)はごく少ない。

住商混在の稗田では「配偶者の小さいときから」(53.5%)が5割強と最頻値であ

る。ついで、「結婚をきっかけに」(32.6%)が3割強となっている。その他の選択肢はいずれも1割に達していない。本山では、「配偶者の小さいときから」(28.3%)、「結婚をきっかけに」(28.3%)がともに3割弱とならんでいる。「家の新・増築」(10.9%)、「親の病気・体力の衰え」(10.9%)もともに1割強とならんでいる。

男女差に着目すると、「結婚をきっかけに」という同居の形態が、いずれの地域ともに男より女に多い。すなわち、有野(男28.6%、女35.3%)、浜山(男28.6%、女52.5%)、稗田(男21.1%、女41.7%)、本山(男27.3%、女28.6%)となっている。つまり、女の場合は結婚を契機として夫の老親と同居するという傾向が強い。

(6) 老親との同居の時期—(イ)妻の親(Q13)

(地区別集計)

地区	性	配偶者の小さいときから	結婚から	出産から	家の新・増築	片親の死去	親の病気・衰え	その他
有野	男	—	—	—	75.0	—	—	25.0
	女	—	14.3	14.3	28.6	—	28.6	14.3
浜山	男	—	9.1	9.1	45.5	—	18.2	18.2
	女	25.0	50.0	—	—	—	—	25.0
稗田	男	23.5	23.5	23.5	11.8	11.8	—	5.9
	女	23.8	28.6	19.0	9.5	9.5	—	9.5
本山	男	22.2	33.3	22.2	—	—	11.1	11.1
	女	20.0	—	—	20.0	20.0	20.0	20.0
本山	男	21.4	21.4	14.3	7.1	7.1	14.3	14.3
	女	42.9	14.3	—	—	—	14.3	28.6
本山	男	37.5	6.3	6.3	—	6.3	18.8	25.0
	女	39.1	8.7	4.3	—	4.3	17.4	26.1

地域別にみると、有野だけが特異である。すなわち、第1に神戸市の平均で最頻値であった「あなた又は配偶者の小さいときから」が皆無である。第2に、「家の新・増築」(45.5%)が5割弱と最頻値になっていることである。新設団地の有野で生活する夫婦の老親との同居は、マイホームをもったときにはじまるというのが一般的である。その他、「親の病気・体力の衰え」(18.2%)も1割強となっている。浜山と稗田は類似した点が多く「あなた又は配偶者の小さいときから」、「結婚をきっかけに」が多く、ついで「出産をきっかけに」となっている。特にこの両地区では「結婚」、「出産」をきっかけとした同居が多くみられる。

本山では、「あなた又は配偶者の小さいときから」(39.1%)が4割に近く他のどの地域よりも高い。ついで、「親の病気・体力の衰え」(16.0%)がつづき、他の選択肢はいずれも1割に達していない。

このように、妻の親との同居開始時期については、地域差がかなり激しくみられる。

#### 4 老親との家族関係——60歳以上の場合

##### (1) 子供との同別居—(イ)息子(Q11)

各地域の特色をみると、まず新設団地の有野では「同居で、将来も同居」(46.2%)が最頻値で他の地域にくらべて最も高い。ついで「別居で、困難になれば同居」(23.1%)がつづいている。いずれも同居志向であることを考えると、あわせて7割が息子との同居を望んでいるという結果が出ている。逆に、「別居で、将来も別居」(11.5

%)、「同居で、将来は自分たちだけ」(3.8%)などもかなり見られる。つぎに、浜山では、「別居で、困難になれば同居」(36.1%)、「別居が困難になれば同居」(38.9%)がほぼ同割合となっている。特に同地区では「別居が困難になれば同居」が多い。

稗田では、「別居が困難になれば同居」(30.6%)が最も高いが、「同居しているが将来は別居」(10.2%)、「別居しており、将来も別居」(20.4%)とが、他の地区にくらべて高く、別居志向がつよい。本山では、有野と同じく、「同居で、将来も同居」(37.3%)が最頻値であり、「別居で、困難になれば同居」(23.5%)がつづいている。なお「別居で、将来も別居」(13.7%)、「同居で、将来は自分たちだけ」(7.8%)といった別居志向は約2割である。このように、新設団地の有野と住居専用の本山は類似的であり、住工混在の浜山と住商混在の稗田は類似的となっている。これは、それぞれの地域の住宅事情と関係あるところであろう。

##### (2) 子供との同別居—(ロ)娘(Q11)

神戸の平均では「別居で、将来も別居」が最頻値となっているが、調査の対象地域はいずれも同様な傾向を示している。特に、有野、本山にこの傾向が強い。また本山では、「現在同居しており、将来も同居」(25.0%)が他地区よりも高く、「別居しており、困難になれば同居」(13.9%)が他地区よりも低い現状肯定的な傾向が強く出ている。



## (3) 子供との連絡 (Q12)

(地区別集計)

項目		同居	別居・毎日	週1回以上	月1回以上	年1～2回	ほとんどしていない
有野	男	50.0		10.0	30.0	10.0	
	女	62.5			6.3	31.3	
	計	57.7		7.7	11.5	23.1	
浜山	男	47.2		8.3	27.8	11.1	5.6
	女	51.0		8.2	16.3	18.4	6.1
	計	49.4		8.2	21.2	15.3	5.9
稗田	男	41.4		3.4	13.8	34.5	3.4
	女	30.4		26.1	8.7	30.4	1.3
	計	36.5		13.5	11.5	32.7	1.8
本山	男	64.3			10.7	17.9	7.1
	女	45.5		21.2		15.2	15.2
	計	54.1		16.4		16.4	11.5

地域別にみると、まず有野では同居(57.7%)が過半数を占め、歴史の浅い新設団地に住んでいる高齢者は同居しているケースが多いことを物語っている。つづいて「月1回以上」(23.1%)、「週1回以上」(11.5%)といった頻度の高い接触は少い。

つぎに、住工混在の浜山では、約半数の高齢者が同居(49.4%)で「週1回以上」(21.2%)、「月1回以上」(15.3%)となっており、密接な接触が保たれている。

稗田では、同居(36.5%)が4割未満で4地区の中で最も少ないが、「別居だが毎日」が比較的多い。しかし、親子が離れて

住んでいる場合には、「月1回以上」(32.7%)が3割強で、接触の度合いが最も薄い。

本山では同居(54.1%)が有野について多く、また、「別居だがほとんど毎日」(16.4%)で4地区中最も高い。ついで「週1回以上」(16.4%)となっており、親子の接触の程度は4地区中最も高いといえる。

## (4) 子供との同居の時期

子供との同居開始時期を地域別にみると、地域的にはほとんど差がなく、「子供の小さいときから」がほとんどを占めている。ただ、有野では「家の新・増築をきっかけに」(7.1%)、浜山では「子供の結婚

をきっかけに」(12.8%)、稗田では「孫が生まれたのをきっかけに」(10.5%)が「子供の小さいときから」が圧倒的に多い。他地区にくらべると高い。また本山では

# 「家庭・地域社会における市民福祉の推進」に関する報告書（抄）

昭和56年7月

神戸市市民福祉調査委員会

## I 家庭・地域社会と市民福祉

### 1 家庭・地域社会をめぐる状況の変化

市民福祉を推進するための基盤である家庭・地域社会をとりまく状況は今日大きく変わろうしつつあり、それにともなって、市民福祉のあり方も再検討を要するようになった。

#### (1) 家庭をめぐる状況の変化

家庭は市民生活の基礎単位であり、養育・教育・扶養・休息・娯楽等、様々な機能を有しているが、今日の家庭をめぐる状況の変化は次のように指摘することができる。

##### ① 高齢化の進行

人口の高齢化は医療水準の向上、公衆衛生の改善、栄養摂取状況の改善等により表一1のとおり急速かつ確実に進行している。このような人口の高齢化は、高齢者自身の生活面、健康面、就労面等において様々な問題をもたらすことを予測させるだけでなく、家族との関係についても新しい問題を投げかけつつある。

表一1 全人口に対する65歳以上人口の割合 (%)

年次	昭和35年	昭和40年	昭和45年	昭和50年	昭和55年
全 国	5.7	6.3	7.1	7.9	9.0
神 戸 市	4.6	5.4	6.5	7.6	9.0

(国勢調査)

##### ② 世帯構成の変化

伝統的な家族構成においては、家庭機能が祖父母を含めた多人数の家族によって維持されてきたが、今日では大きく変化してきている。

神戸市内における1世帯当りの平均世帯人員は、表一2のとおり、減少が続いており、世帯の小規模化が進んでいる。

また、表一3のとおり、核家族世帯の総世帯に占める割合も、増加傾向は鈍化したが、

表一2 1世帯当りの平均世帯人員

年 次	昭 和 4 5 年	昭 和 5 0 年	昭 和 5 5 年
全 国	3.35人	3.14人	3.03人
神 戸 市	3.10	3.01	2.96

(国勢調査)

表一3 神戸市における核家族世帯数の推移

年 次	昭 和 4 5 年	昭 和 5 0 年	昭 和 5 5 年
核 家 族 世 帯 数	257,931世帯	293,512	303,337
核家族世帯の割合	62.0%	65.0	65.7

(国勢調査)

(注) 核家族とは「夫婦のみの世帯」, 「夫婦と子どもから成る世帯」, 「男親又は女親と子どもから成る世帯」をいう。

昭和55年には65.7%となっている。

このような世帯の小規模化・核家族化はその子弟の高学歴化とあいまって、従来の家庭における機能に様々な変化をもたらした。

### ③ 婦人の社会進出

主婦は従来、家庭生活のかなめであって、子どもの養育・老親の扶養などをほとんど一手に引き受ける役割を果してきた。ところが表一4のとおり、婦人の就業率が高まってきており、婦人の社会進出が進んでいる。なお、神戸市の場合、表一5のとおり、昭和50年までは、子どもの養育に手がかからなくなった40歳代後半以上の就業率が上昇していたが、昭和55年調査では年齢層が低くなり、20歳代後半から40歳代前半の就業率が高まっている。

表一4 女子の就業率

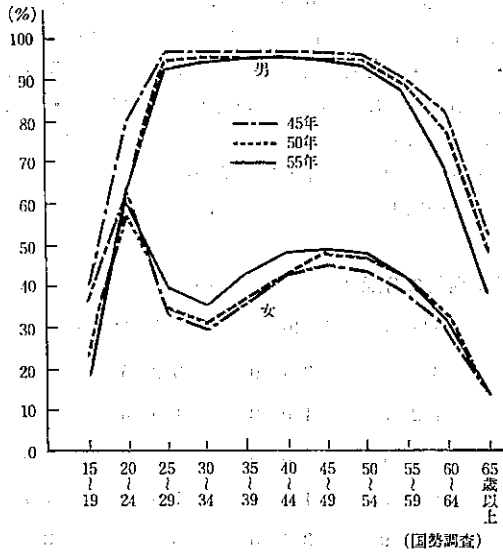
(%)

年 次	昭和30年	昭和35年	昭和40年	昭和45年	昭和50年	昭和55年
全 国	50.0	50.6	49.2	50.2	45.2	45.8
神 戸 市	31.6	35.6	38.6	38.7	36.9	38.2

(国勢調査)

(注) 女子の就職率とは、女子15歳以上人口に対する就業者の割合をいう。

表一五 神戸市における年齢別、男女別就業率の推移



表一六 家計収入の推移 (全国勤労者世帯、年平均1か月間)

年次	実収入(円)	対前年増加率実質(%)
昭和40年平均	65,141	2.3
41	71,347	4.2
42	78,725	6.1
43	87,599	5.7
44	97,667	6.0
45	112,949	7.3
46	124,562	4.0
47	138,580	6.5
48	165,860	7.1
49	205,792	0.3
50	236,152	2.7
51	258,237	0.1
52	286,039	2.5
53	304,562	2.6
54	326,013	3.3

資料：総理府統計局「家計調査」

④ 所得水準の向上

わが国の勤労者世帯の実収入は表一六のとおり、総じて着実な伸びを示している。このような背景下で、表一七のとおり家計消費支出に占める飲食費・被服費の割合が低下する一方、教養娯楽費・交際費・交通通信費等の雑費や住居費の占める割合が増加している。

また、表一八に示されるように、所得水準の向上とともに「金・財産」といった欲求の比重が低下しはじめ、「生命・健康」といった欲求から、さらに「家族」・「愛情・精神」といった非経済的な欲求の比重が増してきている。

このように、所得水準の向上が家庭の生活様式に与える影響は小さくないものと考えられる。

表一七 市民個人所得の分配（家計消費支出の内訳） (%)

種 類	昭和35年度	昭和40年度	昭和45年度	昭和50年度	昭和53年度
飲 食 費	36.6	34.9	32.5	30.1	29.9
被 服 費	12.3	10.8	10.0	9.2	9.3
光 熱 費	3.7	3.3	2.9	3.1	2.8
住 居 費	14.5	16.4	18.1	17.8	19.3
雑 費	32.9	34.6	36.5	39.8	38.7
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(神戸市企画局統計課推計)

表一八 一番大切と思うもの

年 次	生命・健康	子ども	家族	家先・先祖	金・財産	愛情・精神	仕事・信用	国家・社会	その他	D・K特になし	計
昭和28年	12	12	19	*	16	11	*	*	25	5	100
33年	21	11	11	*	12	21	*	*	19	5	100
38年	26	10	13	2	10	15	10	3	4	7	100
43年	28	8	13	3	8	15	10	4	5	6	100
48年	20	8	20	2	8	17	8	5	4	8	100
53年	21	7	23	1	5	22	10	3	4	4	100

\* はその他

資料：文部省統計数理研究所「日本人の国民性調査第6回」

## (2) 地域社会をめぐる状況の変化

神戸は、開港以来人口が急速に増加し、昭和14年には100万人を突破した。第2次世界大戦で約38万人に激減したが、昭和31年には100万人を回復し現在では約137万人に達している。

ただ最近では人口増加率が低下し、表一9のとおり昭和50年から55年の間に0.5%約6,800人の伸びにとどまっている。また中央4区については人口減が激しく、周辺4区については人口は大きく伸びて人口のドーナツ化現象は顕著である。ちなみに、表一10のように1ha以上の宅地開発については計画中のものも含めて、市内186か所、計画人口約78万人に達しており、特に西北神において顕著である。

このような状況の中で、地域社会は大きく変化している。

すなわち、旧市街地において若年層の流出による人口の高齢化や旧来の住民と中高層住宅建設等による新たな住民との混在がみられ、地域社会としてのまとまりが低下している一方、新たにつくられた新興団地においては、まだ地域社会は形成途上にある。

この意味において、新しい地域社会のパターンがどのように形成されるかは、まだ流動的な要素をもっているといえる。

表一9 中央4区と周辺4区の人口

地 域	区 分	昭和35年	昭和40年	昭和45年	昭和50年	昭和55年
総 数	人 数(人)	1,113,977	1,216,666	1,288,937	1,360,605	1,367,392
	増 減 数(人)	127,633	102,689	72,271	71,668	6,787
	増 減 率(%)	12.9	9.2	5.9	5.6	0.5
中央4区	人 数	737,836	761,888	717,570	640,224	564,010
	増 減 数	72,287	24,052	△44,318	△77,346	△76,214
	増 減 率	10.9	3.3	△5.8	△10.8	△11.9
周辺4区	人 数	376,123	454,778	571,367	720,381	803,382
	増 減 数	55,298	78,655	116,589	149,014	83,001
	増 減 率	17.2	20.9	25.6	26.1	11.5

(国勢調査)

(注) 中央4区とは、灘区・中央区・兵庫区・長田区、周辺4区とは、東灘区・北区・須磨区・垂水区をいう。

昭和35年の地域別人口には、水面・矯正施設等の人口を含まない。

表一〇 宅地開発の状況 (1ha以上)

(昭和54年4月)

地 区	団 地 数	面 積	計 画 人 口
既 成 市 街 地	51	1,262.1 ha	176,803 人
須 磨 区	24	1,030.9	135,396
須 磨 区 以 外	27	231.2	41,407
垂 水 本 区	33	780.2	110,457
西 神	40	2,244.5	228,825
北 神	62	2,320.7	267,919
合 計	186	6,607.5	784,004

(注) 計画中のものを含む。

(神戸市都市計画局「神戸の都市計画」より)

## 2 家庭・地域社会をめぐる市民福祉調査

(略)

## II 市民福祉調査の結果と問題点

### 1 調査対象地域の特性

(略)

### 2 家庭についての意識と実態

(略)

### 3 地域社会についての意識と実態

(略)

## III 提 言

すべての市民の福祉が向上していくためには、家庭および地域社会がそれぞれの機能を維持し、本来の役割を果たすことが基本である。

家庭については、調査結果によると満足度は高く、家族のコミュニケーションも比較的良好であり、総じて安定しているといえる。ただ緊急時の対応、しつけについての悩みなどいくつかの点について、今後、家庭機能の維持という面から、何らかの対応が必要となることが予想される。

一方、地域社会については、近隣関係の密度、地域活動の活発さ、地域施設の利用面な



どにおいて、調査対象地区ごとにそれぞれ特性を有していることが明らかになった。

そこで、家庭・地域社会に対する行政の役割として、神戸市のような大都市では次のような機能を果たすことが必要と考えられる。

- ① 家庭・地域社会がよりよき人間関係のもとに、その機能を深め発展させていく積極的な条件整備
- ② 問題をかかえた家庭・地域社会が深刻な状況に陥らないように、問題を未然に解決するための予防機能
- ③ 家庭の自立自助の機能が失われた結果、社会問題として現われてくる諸課題に対する援護を中心とした機能

なお、これらの機能を果たしていくためには、個々の施策の積みあげだけではなく、施策相互が有機的な関連のもとに推進されなければならない。

以下、今回の「市民福祉調査」に基づき提言を行う。

## 1 各種相談機関の機能の充実・強化

調査結果によると、家庭機能は比較的安定しているが、緊急時の対応、子どものしつけ、育児、老親扶養などについて問題をかかえている家庭がみられる。これらの家庭については、問題が深刻化しない間に、様々な情報を提供したり、気軽に相談に応ずることによって解決する必要がある。

これらのニーズに対する受け皿としての児童相談所、青少年補導センター、区役所、福祉事務所など第一線機関の窓口での相談業務は、これまで以上に幅広い市民層が気軽に利用できるように配慮され、また多様化し、複雑化する市民の悩みや問題に対応して相談・指導できる体制の充実強化が望まれる。

また、より積極的に家庭の運営に関する講座や研修会の開催、テーマ別の相談日の設置なども行政の新たな対応として考えられる。

## 2 家庭における緊急時介護人派遣制度の研究・開発

主婦の出産や家族の急病等緊急事態のため、家庭機能が一時的に阻害された場合、その補完が必要となる。今回の調査では、そのような時の対応策として、家族・親族などによる自助努力や近隣関係の相互扶助といった形で解決しているという回答がほとんどであった。

ただ、ホームヘルパーなどを雇うことによって解決しているという回答が目立っている地区もみられた。

他方約1割の人が、災害・事故等で困ったときに頼れるところがないと答えている。親族や地域の人への助力が期待できない場合、何らかの形での対応、例えば有償ボランティアによる介護人派遣制度利用が考えられる。

現在、神戸市では、母子家庭や父子家庭および老人や障害者のいる家庭を対象とした介

護人派遣制度が整備されているが、今後、こうべ市民福祉振興協会との連携のもとに一般世帯における緊急事態の発生に備えた介護人派遣制度の研究・開発が望まれる。

### 3 第一線行政機関の情報の総合化

日常生活に密着した行政サービスを行っている保健所、福祉事務所などの第一線行政機関は、それぞれ、その地域や住民について貴重な知識と経験を有しているが、個別的対応によどまっている。

これらの個々の機関の有する情報や経験は、共有化・総合化されることによって地域住民に対する行政サービスがより一層きめ細かく効果的に行われることになる。そのためには情報や経験が十分伝達・交換されるよう、行政機関相互の連絡協調体制が望まれる。

### 4 まちづくりにおける地域特性の尊重

地域福祉を進めていくためには、それぞれの地域に住む住民が、自分たちの住むまちに対する愛着心を抱き、その地域が1つのまとまりと特性を持つものとして認識される必要がある。そのために、住民に十分情報を提供し、既成制度や施設が十分活用されるようなあり方を検討していく必要がある。

また、まちづくりについては、その地域の有する特性を十分見極める一方、そこに住む住民が相互に交流し、地域活動が活発化されるよう配慮されなければならない。

特に最近、中高層住宅の建設等が進んできている旧市街地において旧来の住民と新しく参入する住民との相互交流がなされるに至っておらず、地域連帯に欠ける傾向がみられる。この点が特に重視され、まちづくりが行われなければならない。

### 5 地域特性を重視した地域福祉施設の整備

これまで、児童館や老人いこいの家、地域集会所等の地域福祉施設は、全市域を対象として生活環境基準や市民福祉計画等に基づき一定の基準を設定し、計画的に設置されてきた。

また、その施設の内定においても定められた基準を達成するというを基本として建設されてきたきらいがある。

しかし、それぞれの施設建設が相当進んだ現段階においては、未設置地区に建設を促進するとともに、一方、施設の活用効率を向上させるために、建設・管理運営の両面において地域の特性を配慮する必要がある。

また、運営に地域の自発性が出てくるよう、利用者である住民のニーズを取り入れた弾力的な対応が望まれる。

### 6 地域活動の活性化

地域ごとに行われている活動は、盆おどり、運動会などの行事から、公園道路などの清

掃、老人の世話、青少年の指導などの地域活動まで幅広いが、地区によっては必ずしも活発に行われているとはいえない。

このような地域における活動が活発化し、地域住民に浸透していくことにより、地域の一体感と連帯意識は深まるとともに、ひいては家庭機能の維持向上にもつながっていくものと思われる。

従って、このような地域活動をより一層促すために、地域単位での活動団体相互の交流の促進をはかる一方、リーダー層の発掘、養成、活動条件の整備等を積極的に行い、さらに進んだ地域活動の紹介など市民に情報を提供していく必要がある。

## 新刊紹介

### 自治体政策づくり読本

これからの町内会・自治会

大都市の衰退と再生

地域「紛争」の研究

#### 自治体政策づくり読本

1980年代は「地方の時代」といわれている。しかし地域社会をめぐるメカニズムは中央支配のメカニズムである。このような社会にあって「地方の時代」が名実ともに地方の時代であるためには、地域社会の自主的な政策の提言・実施がのぞまれる。

ところが昭和50年代に始った地方財政の危機は、地方自治体をしてきわめて消極的な姿勢をとらせるとともに、内部管理的方向へとその政策力点を転換させ、今や、地方自治すらも閉塞させつつある。

本書はこのような厳しい環境の下にあって、地方自治体が独自の政策展開をなすための、政策方向、政策実践をかかげ、1980年代における地方自治のすすむべき方向を模索しようとした意欲ある読本である。読本と名付けられたのは学識者の論文のみでなく、自治労を中心とした公務員としての組合運動家が自らの自治体での政策づくりを数多く紹介しているからである。

本書の構造は第1部「今日の自治政策」、第1章「自治体政策の基本問題」として、現代資本主義と都市・自治体、政府の都市開発と生活圏、地方自治の可能性と自治体連合、行政改革と自治体労働者、地方財政の構造と運営、都市経営の市民的展開、第

2章「自治体政策の課題」として、市民生活と地域政策、地域福祉の展開、地域教育・文化の課題、地域経済政策の課題、「生活圏」と地域計画となっている。

第2部は「自治体政策づくり運動の現段階」と題して、第1章は総合政策づくり運動、第2章は個別政策づくり運動として、20の具体例を扱っている。このような豊富な具体例が組合側の視点から提出されただけでも、本書のユニークさをうかがうことができる。

一方、本書は悩み深き政策論集ともいえる。たとえば情報化ことにコンピューターの導入と合理化という問題について、新田俊三東洋大教授は「第1に都市・自治体におけるコンピューターの利用は、ますます多様化し複雑化する住民ニーズに対応するうえで不可欠である。」

「第2に、都市・自治体における行財政のシステム化は、直ちに行財政の効率化に繋がることを知らねばならない。この場合の効率化とはいうまでもなく住民ニーズへの対応を基準としたものである。通俗的な意味での人件費削減だけを目的としたものではない。住民ニーズに対応する公的サービスをもっとも効率的に提供するシステムを考えるということである。」

「第3に、都市・自治体の行うべき社会的サービス機能を遂行する上で、コンピューターの利用は、今後ますます増加するであろう。例えば、公害監視システム、交通管制システム、都市廃棄物処理システム、救急医療システム、等々への取組み」は、コンピューターを単なる合理化のための用具のみでなく、市民自治の手段として利用をめざそうとして、そのため「たんに行財政の効率化という域にとどめず、産業政策を含めた都市・自治体の社会管理システムの中軸に置く必要が今後生ずるように思われる。」と方向づけているが、その対応策は各論にゆだねている。

そのような意味で、「個別政策づくり運動」としての清掃直営化への取組み、学校建設と給食施設など、市民・労働者サイドとして貴重な実践例を提示し、総論の内付けとなっているが、これからの財政窮迫による減量経営化に対応していくためには、さらに苦しい選択を迫られるのではなからうか。そのためには本書でもふれられている政策提言、社会計画、財政分析・政策研究活動などの政策形成・選別への論議のより深い研究がのぞまれる。

本書は物取り主義ではない自治的な市民・労働者の政策づくりへ実践的研究報告として、関心をひく政策論集である。

(大原光憲・横山桂次編)  
総合労働研究所刊 2,800円)

### ■ これからの町内会・自治会

町内会は、その歴史的な展開過程を検討すれば判るように、権力機構の末端組織として住民の支配・抑圧装置に転化してしま

ったこともあった。その反面、「(町内会が) 地域的であり、総合的共同事務処理組織としての機能をもつがゆえに、その民主的確立によって、かえって、そのような恐れをはねかえし、住民自治の真の砦の一つとすることも可能なのである。」(室井力) 町内会・自治会問題を論ずる場合、このような町内会・自治会の“諸刃の剣”的性格にまず着目しておくことが不可欠であろう。

本書は、これまでの町内会・自治会をめぐる理論を「前近代的集団説」「特殊日本的集団説」「生活機能集団説」の三つに分類整理している。「前近代的集団説」は、自治会を近代社会にふさわしくないものとみなし、解体ないし変質されるべきだと主張する。具体的には、「各個人の利害・関心にかかわることは、同じ利害・関心をもつ人だけによる目的(機能)別の集団として、分割され、自主的に組織されるべきものであり、地域全体にかかわることは、行政の責任において公共的になされるべきなのである」としている。

次に「特殊日本的集団説」は、「町内会とはわが国に固有の集団類型であって、人びとが集団を結成し維持していく際の原理をこの原型に求める」とするもので、「ぐるみ型」の組織原理に注目する理論である。これに対し、「生活機能集団説」は、町内会・自治体を支配の機構として否定しるのでなく、またわが国固有の集団類型として前提するのではなく、町内会・自治会が現実に果たしている機能に注目し、そこからこの組織のレーゾン・デートルと変動の方向を見極めていこうとするものである。

本書は、この立場に拠っている。自治会の機能は、国家や自治体との対立および共同の関係をはらみつつ行われる地域の共同管理なのであり、それは自治会の否定でなく「止揚」でなければならない。そうした機能を自治会・町内会が果たすことができるために、組織と主体をどのように作り出していくかが当面する課題なのである。

こうした理論的前提に立って、町内会・自治会の「歴史的展開」「基本的課題」が述べられ、続いて具体的に「組織と財政」「運営と活動」の例が紹介されている。なお、資料編には、「部落会町内会整備要領」「ポツダム政令第15号」など基本的なものが収録されていて便利である。

「行政の守備範囲論」「行政減量論」が説かれつつあるが、町内会・自治会の役割をどう把握するか、再考して見る必要があるであろう。

(東海自治体問題研究所編)  
(自治体研究社刊 1,500円)

## ■ 大都市の衰退と再生

「大都市の衰退」が昨今、流行語のように使われ出した。

しかし、すでにイギリスでは1960年代なかばごろから、大都市の衰退に関する調査研究が行われているし、アメリカでは1970年代初期から衰退問題に対する取り組みがはじまっている。

わが国では1975年のニューヨーク市の財政破綻の問題や、主要先進国において共通してみられる大都市人口の減少問題に触発されて、やっと最近になって大都市の衰退問題に関心が向けられるようになってき

た。

本書は、『現代大都市の構造』の続篇として発刊されたもので、前者がインナーシティ問題に焦点をおいて、現代大都市の内部構造の変化を解明したのに対し、本書はこれをふまえて、もっと広く、大都市そのものの衰退の解明とその再生策について問題点と課題を提起している。

そして、その視点としては「衰退」が都市化の歴史の中でどう位置づけられるのか、戦後30年の財政からの分析、英米という先進工業国型の都市の衰退とわが国の都市圏との対比、大阪市をケースに都市活性化のためのコミュニティ施策の評価、神戸市真野地区をケースに住民の内発的エネルギーと既成市街地の再生の方向、都市活性化のための再開発の方向、そして最後にアメリカでのプライベート・セクター中心の都市再生事業の問題点など広範囲から都市の衰退の分析と再生への方策を見出そうとしている。特に大都市圏財政の構造変化の詳細な分析と雇用を中心とした英米およびわが国主要都市圏の構造分析に興味をひかれる。

そして大都市の新しいシステムのあり方として、①都市環境整備を行うことにより「生活の質」の充実をはかる、②公害発生を抑制し、制御するシステムをビルトインする、③大都市構造に省資源省エネルギー系を導入する、④中枢管理機能、情報機能を充実し、それらを多核的に配置する、とともに都市再開発においては計画的推進、事業手法の改善、都市防災対策制度、など幅広い提言・方向性を示している。

低成長期に入り、従来の成長を前提とし

てとられてきた都市政策が大きく転換を迫られている今日、本書の幅広い分析と問題提起は混迷期にある自治体行政に対して、新たな方向を示しているといえる。

(大阪市立大学経済研究所  
吉岡健次・崎山耕作編  
東京大学出版会刊 2,800円)

## ■ 地域「紛争」の研究

公共施設、特にごみ焼却工場やし尿処理施設、下水処理場など、いわゆる「迷惑施設」の建設に際しては、必ずといってよいほど反対運動が起こる。また、最近では学校、児童公園、病院、福祉施設など従来ではおおよそ迷惑施設とは考えられなかったものにまで反対運動が起こることもしばしばである。

本書は、こうした「紛争」が多発する背景を、都市化と経済成長や技術の進歩、人々の価値観の変化などに求め、「紛争」の理論的解明と解決の糸口を模索しようとするものである。

本書は、現代の社会を「紛争社会」であるとし、こうした状況に至った要因を、戦後の紛争の歴史と価値意識の変化の流れから分析しており、今日では「紛争がわれわれの文化の本質的な一部分になってきた」としている。

かつての住民運動論においては、行政権力に対する住民の権利やパワーの強まりを、民主主義あるいは市民自治の観点から歓迎すべきものとしていた。確かに、福祉よりも産業、環境よりも開発が優先された時代にあっては、紛争は、行政権力対住民の権利という力対力の対決というパターン

が多く、住民パワーは行政の独走を抑えるという点で、重要な役割を担っていた。しかし「迷惑施設」と言われる都市施設の建設に際して、絶対反対や徹底抗戦を唱えることは、必ずしも正しいとは言えない。このことは、ごみ焼却場などに関する住民運動のほとんどが“総論賛成”という立場をとっていることがよく示している。また、行政の側も環境アセスメントを実施するなど、住民の理解を得るための努力をするようになっている。にもかかわらず、この種の施設建設をめぐる紛争はたえない。

これは、平均的な市民の行動や意志決定が、日常的な生活や私的な利害によって左右されやすく、理性よりも感情に傾きやすいためである。このことはしばしば日本人の公共心、あるいは市民意識の欠如として指摘されるところである。換言すれば、こうした紛争や反対運動を、合理的なプロセスを経て建設的な妥協や調整に導くためには、制度や手続を見直すだけでなく、「紛争を生む社会的土壌」を十分認識して対応策を検討する必要があるということである。

本書は、戦後紛争の軌跡と、地域紛争の四つの事例を紹介しながら、こうした紛争の背景をさぐり、価値基準の喪失や「効率」から「公正」へと社会全体の価値観が転換しつつある今日的状況をふまえ、将来予測される社会摩擦の形態とその対応策について提案しており、地域紛争の構図がよく理解できる。また、市民の秩序観などの意識分析を行いながら、自治体の調整機能に対して問題提起するなど、従来住民運動論や市民参加論の中でとらえられてきた問題意識とは違った角度からのアプローチ

がなされている。

ただ欲をいうなら、四つの事例として紹介されている、原発、ごみ焼却工場、スーパー進出、再開発事業の反対運動についても、単なる事実経過だけでなくこうした視点からの分析がほしいところである。中でも、武蔵野市クリーンセンター（ごみ焼却工場）の反対運動は、市民委員会方式で関係住民が直接参加して建設候補地を決定するという画期的な成果をあげており、東京ゴミ戦争と言われた杉並清掃工場の反対運動との比較という形で実証的な分析がなされれば面白かったであろう。

なお、（財）地方自治協会がまとめた『行政執行過程における問題解決に関する研究』第一次報告書を併せて読むことをすすめたい。この報告書は、保育所やごみ焼却工場、ベーチェット病失明者更生施設など、全国の公共施設の設置をめぐるトラブルと解決のプロセスを詳細に調査したものである。また、有田市のコレラ大量発生や、宮城沖地震、福岡の異常湧水など、緊急時の行政執行過程の問題点の研究も行われている。

（犬田充・長谷川文雄編著）  
学陽書房刊 1,600円



## 編 集 後 記

- ◇ 六甲に透明な風が吹き始めたと思ったら神戸の街は急激に秋に包まれてしまった。この秋の訪れはポートピア'81の閉幕の時でもある。
- ◇ 春3月に始まった神戸博は180日の間に1,600万人余の入場者を記録し、大成功裏に幕を閉じた。
- ◇ 博覧会の評価は今後いろいろ議論されると思うが、身体障害者等ハンディキャップを持った人々の参加が非常に多かったということは誰もが評価するところであろう。
- ◇ 地方自治体の福祉行政は第二臨調や行政改革という大きな波と市民の根強い福祉ニーズの拡大の波の間で大きくゆらいている。
- ◇ この時代を乗り切るためには、基礎的福祉の維持拡大は従来のシステムの中で図っていくとともに、新しい福祉ニーズ、より高水準の福祉サービスに対しては、それにふさわしいシステムによって対応していく必要がある。
- ◇ 今回はこういう背景をふまえて「新しい福祉」のシステムについて特集した。
- ◇ 巻頭論文は茶倉大阪府大教授に、これからの福祉行政のあり方に対し、問題提起をしていただいた。
- ◇ 各論では(社)大阪ボランティア協会岡本事務局長に今まであいまいであったボランティアの行政上での位置づけを明確にいただいた。また、近年福祉水準の向上とともに老人向けマンションなどが増加してきたが、(財)長寿会加藤理事長に老人施設の経営を通してみた老人福祉のあり方を考えていただいた。
- ◇ 新しい福祉サービスのあり方の面から、最近、全国の注目を集めている武蔵野市の老後保障制度については武蔵野市福祉公社の山本事務局長にその問題点を中心にまとめていただいた。
- ◇ 「ルポ都市政策」では在宅ケアの新しい形態として誕生したエリア会神戸有野センターをとりあげたが、真の在宅ケアのあり方として今後関心を呼ぶと思う。
- ◇ さて、当研究所編の都市政策論集第6集「公共料金の理論と実践」(勁草書房発行)が近々発売予定である。これは各公共料金を個別に洗い直し、理論的に解明しようとするものである。ご期待ください。

印 刷 昭和56年9月25日 発 行 昭和56年10月1日

発 行 所 財団法人 神戸都市問題研究所 発行人 是 常 福 治

〒 651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)

振替口座 神戸 75887 電話 (078) 252-0984

発 売 元 勁 草 書 房

〒 112 東京都文京区後楽2の23の15

振替口座 東京 5-175253 電話 (03) 814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

## 都 市 政 策

- 第4号 特集 都市と環境保全 1976年7月25日発行  
第5号 特集 都市自治の将来像 1976年10月25日発行  
第6号 特集 現代都市計画の課題 1977年1月25日発行  
第7号 特集 市民福祉の展望 1977年4月25日発行  
第8号 特集 地方自治体と公共サービス 1977年7月25日発行  
第9号 特集 戦後自治30年 1977年10月25日発行  
第10号 特集 都市と経済 1978年1月25日発行  
第11号 特集 都市と文化 1978年4月25日発行  
第12号 特集 都市の経営 1978年7月25日発行  
第13号 特集 都市行政と市民協力 1978年10月25日発行  
第14号 特集 都市と交通 1979年1月25日発行  
第15号 特集 地域開発と産業構造 1979年4月25日発行  
第16号 特集 上・下水道とエネルギー 1979年7月15日発行  
第17号 特集 都市行政と家庭 1979年10月1日発行  
第18号 特集 都市と公共投資 1980年1月15日発行

公共投資論／公共投資に関する意識調査／欧米における公共投資／公共投資の有効性／公共投資の戦略的視点／地域産業連関分析／省資源型都市施設／公共投資の総合的評価

第19号 特集 都市と行政管理 1980年4月1日発行  
現代行政管理の課題／行政管理と自治体労働組合／人事管理の現状と課題／新しい行政監査の方向と課題／行政組織の現状と課題／神戸市都市整備公社の現況と課題／東京都の財政再建／予算編成過程の政策化／ハート；地方自治法概説

第20号 特集 自治体の住宅政策 1980年7月1日発行  
公営住宅の性格と役割／住宅供給と住宅建設計画／公的住宅の設計／神戸市の住宅政策における課題／都市計画と再開発住宅／公団住宅の役割と今後の方向／住宅供給制度の課題と転換／神戸市住宅政策の基本方向／転換期の都市：ニューヨークの将来動向と政策

第21号 特集 都市とコミュニティ 1980年10月1日発行  
地域住民組織の現状と課題／現代コミュニティ行政の課題／団地自治会活動の課題／コミュニティをめぐって／住民自治組織と地域活動／神戸市のコミュニティ行政／神戸市真野地区における住民活動／ロンドンのバス財政について

第22号 特集 文化産業と都市観光 1981年1月1日発行  
生活文化産業論／都市と博覧会／都市の観光問題／京都市観光行政の課題／神戸まつりの現状と課題／関西のリゾート“白浜”の将来像／ポートピア81の入場者・経済効果予測／ポートアイランド建設の経済効果／地方自治体と情報公開Ⅰ／市民スポーツ振興構想Ⅱ

第23号 特集 都市と教育 1981年4月1日発行  
成人の学習／都市と教育病理／婦人学習の今日的意義／コミュニティカレッジと日本の課題／学校と地域社会／老人の健康と社会教育／地方自治体と情報公開Ⅱ

### ☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込み下さい。  
予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

『広報・広聴の理論と実践』

——今日、行政広報・広聴は見直されるべき転換の時代を迎えた。それは単なる行政サイドの情報提供・ニーズの吸収から脱皮し、自治体の政策決定過程にあって明確な位置づけがなされ、行政と住民との積極的媒介項としての役割を果たすことが期待されている。本書は、神戸市における広報・広聴の実践例をベースとして問題の総合的把握を目指すものである。——

住民参加と広報広聴	板東 慧	労働調査研究所長
行政広報広聴の課題と展望	宮崎 辰雄	神戸市長
神戸市における行政広報	狩野 學	神戸市助役
行政広報とマスコミ	金治 勉	神戸市市民局広報課長
行政広報の限界と展望	高寄 昇三	神戸市企画局主幹
行政広聴の課題と展望	山本 登	大阪市立大学文学部教授
神戸市における行政広聴	武衛 晴雄	神戸市市民局長
市民ニーズの政策的展開	太田 修治	神戸市市民局相談部長
「記者クラブ」を考える	崎山 昌広	神戸新聞社論説委員
神戸市婦人市政懇談会	妹尾美智子	神戸市婦人団体協議会専務理事
神戸市民全世帯アンケート	小林 正樹	神戸市経済局参与・前神戸市市民局相談部長
神戸市民全世帯アンケートデータを用いての数量化理論による分析について		神戸市企画局

■ 昭和55年9月30日発行 ■ A5版 232頁 ■ 定価 1,800円

都市政策論集第1集 発売中(重版)	『消費者問題の 理論と実践』	A5版 236頁 定価1,700円
都市政策論集第2集 発売中(重版)	『都市経営の理論と実践』	A5版 212頁 定価1,500円
都市政策論集第3集 発売中(重版)	『コミュニティ行政の 理論と実践』	A5版 232頁 定価1,700円
都市政策論集第4集 発売中(重版)	『都市づくりの 理論と実践』	A5版 246頁 定価1,900円

勁草書房

行政判例への新たなアプローチ

事例に学ぶ

# 自治体紛争の予防と解決

関 哲夫 (静岡大学教授) 著  
(前東京都法務部長)

A5判 320頁 ● 2500円 (予価)

『地方自治職員研修』好評連載分に大幅な加筆をほどこした実務担当者待望の新刊

公営住宅の割増賃料の不払い及び無断増築を理由とする明渡請求の可否／地方公共団体の発行する交付公債の交付による補償／地方公共団体の施策変更と禁反言則／行政財産使用許可に係る期間更新申請の拒否と正当事由／行政財産使用許可の取消しと損失補償(その一)／行政財産使用許可の取消しと損失補償(その二)／行政上の強制執行と民事上の強制執行の關係／住民訴訟による公金支出の差止め請求／収賄罪に問われた市職員を懲戒免職にせず分限免職としたうえ退職金を支給したことは違法な公金の支出にあたるか／ほか

最新刊 //

東京都千代田区神田神保町3-1-2  
TEL03(230)3710(代)

公務職員研修協会

## 自治研修

編集

自治大学校・地方自治研究資料センター

〒106 東京都港区南麻布4-6-2

電話 (03) 444-3281

第一法規出版株式会社

〒107 東京都港区南青山2-11-17

電話 (03) 404-2251

振替口座東京 3-133197

9月号

1981. 9 No. 255

毎月10日発行

定価350円

年間購読料4,970円

発行所

特集 変革の時代における管理者  
〔座談会〕  
変革の時代における管理者像  
……………武森 正義

〔レポート〕

自治体課長の管理行動評価……………北大路信郷

〔論説〕

リーダーシップ状況適合理論……………白樫三四郎

自治体管理者のための交渉の理論……………藤田 忠

〔紹介〕

有料救急自動車について……………楠本 修

〔講演〕

日本文化と現代……………山本 七平

〔解説〕

行政改革に関する第一次答申……………緒方勇一郎

〔投稿〕

体験的行政改革論……………鈴木平三郎

(自治大地方自治演習(8))

乱開発を前にして……………横瀬 厚幸

七月の出来事

エイチ教授の自治大こぼなし

## ■ 『ポートアイランド』

### —海上都市建設の十五年—

世界で初めての海上都市ポートアイランドが完成した。本書はこの人工島建設15年の歩みを、計画面、技術面、財政面、そして管理・運営面から総合的にとらえた事業史である。

■ B 5 版 ■ 本編496頁、資料編214頁 ■ 定価 7,000円・送料 500円

編集／ポートアイランド建設史編集委員会

発行／神戸市

発売／㈱神戸都市問題研究所

## ■ 『山、海へ行く』

### —須磨ベルトコンベヤの記録—

ポートアイランドの造成、ニュータウン開発という神戸の開発事業では新しい技術が数多く生まれた。本書は特にベルトコンベヤとプッシャーバーजという土砂運搬技術に焦点をあて、その紹介を行うとともに17年間の土砂搬出および運搬を記録したものである。

■ B 5 版 ■ 385頁 ■ 定価 3,000円・送料 400円

編集・発行／神戸市開発局

発売／㈱神戸都市問題研究所

## ■ 『神戸／海上文化都市への構図』

—都市研究報告第6号—

慶応3年(1868年)の開港以来、神戸は実験都市といわれるように、その都市づくりは世界から注目をあびている。本書はこの神戸の過去、現在、未来にわたる都市づくりを集大成し、豊富な写真と図面でわかりやすく紹介したものである。

■ A 4 変形版 ■ 総頁 248頁 ■ 定価 3,500円・送料 350円

編集・発行／㈱神戸都市問題研究所

発売／㈱勁草書房

### ■ 都市研究報告

☆第2号『神戸市将来水需要量計量分析結果報告書』

(A 4 版・115頁、定価2,000円・送料250円)

☆第3号『公共投資の効果に関する実証的分析』

(B 5 版・388頁、定価4,000円・送料300円)

☆第4号『地域住民組織の実態分析』

(A 5 版・187頁、定価3,000円・送料250円)

☆第5号『インナーシティ再生のための政策ビジョン』

(B 5 版・212頁、定価3,000円・送料300円)

季刊 都市政策 第25号 0331-976505-1836

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2-23-15  
振替東京 5-175253 電03-814-6861

定価 500円