

原 著

家族・施設・地域の福祉ガバナンス

田 村 久 美^{*1}

要 約

本報は、高齢被介護者を主体とした家族・施設・地域の福祉ガバナンスを体系的に提示することにある。

高齢被介護者のライフ（生命・人生・暮らし）福祉の向上を図るためには、介護の場である在宅・施設・地域という各セクターが十分に機能を発揮し相互作用することにある。また、3つの場のネットワーク機能は、互助・共助・公助のサポート力が連携することで機能する。とりわけ、家族や近隣者などの血縁・地縁機能、福祉NPOや社協、協同組合などの準市場・ボランティア機能・共同機能、さらには政府・自治体などの行政機能が主体的に協働することが重要である。すなわち、これらの介護支援主体とコーディネート機能が福祉ガバナンス成立に不可欠な要素となる。

各支援主体をネットワークする福祉ガバナンスの体系化は、高齢被介護者の主体形成だけでなく、地域福祉の充実に際しても意義ある研究に繋がるものと確信している。

結 言

少子高齢化の進展、家族形態の変化など社会的背景を概観すると、高齢者福祉の充実は、福祉行政機能だけでは不十分である。近年、行政を含めた様々な主体間における関係性とその調整力が求められている。また、地域・社会のなかで、住民が共有する生活空間のよりよい暮らしの追求は、地域住民が主体となる高齢者福祉の促進にかかわる重要な視点である。これは、在宅福祉を推進する地域福祉の充実化への手段として同様のことが伺える。すなわち、生活の安全・安心・安定を追求するためには、住民主体のより積極的な参画と自治体との協働関係が不可欠となる。さらに、自治体の限界領域をNPOやボランティアの力によって住民の生活福祉^{†1}を底上げすることが、地域の福祉力の一目的である。このような観点は、「福祉サービスの供給・受給関係の流動化を、そのすべての関係者が固有の、しかし対等な立場で己が持てる資源を開発・活用・交換し、それを通じて各自が自己表現しながら相互に有機的な社会関係を育み、それが同時に新たな社会的合意形成の基礎過程となるような新たな社会システム再構築の機会として積極的に位置づける」²⁾という参加型福祉に取り組むべき喫緊の課題である。

つまり、高齢者福祉は、基本的な人権の保障を権利とし、それを基底に据え高齢被介護者（以下、被介護者）のwell-being^{†2}の向上、Quality of lifeの向上という、より高い質をめざすものである。これは本来、自立・共同・共生と相互扶助の関係性が根底に置かれることを前提条件^{†3}とし、well-beingの補完作用としてwelfareがある。さらに、高齢者福祉に関わる各主体のエンパワメントの機能性は、それぞれの能力向上によって図られる。すなわち、各アクター間のネットワークによって、行政が主体となる福祉社会から被介護者自身や最も小さな社会である家族、そしてそれらの小集団である地域へと主体が移行する。

ガバナンス（governance）については、多くの論者によって議論され定義づけられてきた。とりわけ、日本におけるコーポレート・ガバナンス（企業統治）の議論では、株主による一元的ガバナンスが主張されていた^{5,6}。しかし、バブル崩壊後、日本的なガバナンスの弱点が露呈され、中央政府—自治体—企業・住民のタテ志向であったガバメント（government：統治）が後退し、ヨコ志向という水平レベルの関係性を重視する見方が強まっている。福祉サービスの場合、生産性の低さから市場では十分供給されなかったり、収入に乏しく購買ができな

*1 川崎医療福祉大学 医療福祉マネジメント学部 医療秘書学科
（連絡先）田村久美 〒701-0193 倉敷市松島288 川崎医療福祉大学
E-Mail: k.tamura@mw.kawasaki-m.ac.jp

い人ほど福祉サービスを必要としていたことから、政府が財源を提供して、必要な人が十分利用できるようにする準市場が必要であった。生活福祉だけではなく、その補完作用となる生活者の生命・人生・暮らしの根底を底上げする体制が問われている今日において、コーポレート・ガバナンスを援用し福祉ガバナンスを体系化することは、被介護者と介護者主体の福祉を考えるうえで意義ある視点であり、高齢者福祉にかかわる福祉ガバナンスは新しい着眼点である。したがって、福祉ガバナンス、すなわち高齢者福祉の観点に拠ったガバナンス展開を論じた文献等は、現段階でほとんど見当たらない。

そこで本研究では、ガバナンスの概念について先行研究から共通認識を探求し、被介護者を取り巻く家族・施設・地域（福祉サービスの提供される主たる場所として、以下「3つの場」と略記）の福祉ガバナンスの体系について論じる。そして最後に、福祉ガバナンスの実践力へと繋げる新基軸として、3つの場としてのそれぞれの内なるガバナンスの考え方を提示する。

ガバナンスの概念と高齢者福祉における研究視点

ガバナンスという言葉は、1987年に開催された第10回「地方の時代シンポジウム」の分科会のなかで、地方自治における新しい課題のひとつとして、「セルフガバメントからセルフガバナンスへの展開」⁷⁾が指摘されたのが初めてである。その後、1988年にはガイ・ピーターとコリン・キャンベルとにより国際的な研究季刊誌『ガバナンス』を発刊し注目を集めた。そもそもこのようなガバナンスとは、国家や政府の「一元的な統治」という意味で使われる「ガバメント」と対比させる概念として、多様なアクターによって「協働的な統治」という意味で捉えられている場合が一般的だが、この定義については、いまだ確立されてはいない。

本研究では、ガバナンス概念を援用して、高齢者福祉の体系化を図ることが目的である。そのために、まずは、ガバナンスについての共通項を引き出すことが不可欠である。表1は、主要な先行研究におけるガバナンスの特徴と概念を抽出したものである。これらに基づいてガバナンスの共通認識を得ておきたい。

以上の捉え方からガバナンスは、国家や政府の中心的・タテ型志向から自治体・NPO・地域・家族のセクターによる共治と、各セクター間のネットワークの構築、すなわち水平型・ヨコ型志向へと移行している、という見解が一般的であろう。したがって、

本研究での福祉ガバナンスは、政府などのフォーマル領域、利益追求の企業などの民間営利領域、福祉NPOなどの民間非営利領域、家族や近隣者などのインフォーマル領域という四つの相互関係と位置づけについて、論述していく。

自立・共同・共生と公・共・民の関係性 —各主体の能力—

生活福祉の成立は、住民を主体とし、かつ「公・共・民」の総合的サポートをシステム化することによって実現するものである。つまり、地域福祉の充実に関連しており、ガバナンスという地域政策手段の構築が前提となる。

高齢者福祉の公・共・民は、被介護者（自立）・家族介護者（共同）・異質な他者や自然環境（共生）の関係性を指し、ネットワーク化を促すコーディネーターにより構築され実現可能性へと繋がっていく。図1は、福祉ガバナンス構築のための、自立・共同・共生と公共民の関係性を表わす。すなわち、主として行政や民間企業による各種制度や福祉サービス、その従事者である民生委員などがコーディネートする地域福祉^{†4)}（公）の実現、主として福祉NPOや社協、ボランティア、介護支援センターなどに属する福祉専門職やボランティアスタッフなどがコーディネートする施設福祉^{†5)}（共）の実現、主として家族や親族、近隣者などがコーディネートする在宅福祉^{†6)}（民）の実現である。

このような関係性によって、各支援主体はそれぞれの立場から多様な展開をしていく。高齢者を一個の人格者として捉え、家庭内・施設内・地域内の関係者は、統一された全体（as a whole）を認識していく必要がある。また、福祉ガバナンスには高齢者支援政策だけでなく、高齢者の労働力もコミュニティ形成基盤に包含させ、次世代育成のために、国民の根本的な「共通の利益」¹⁸⁾とする福祉コミュニティ^{†7)}への意識化は欠かせない。高齢者を対象とした学習・教育を提供する反面で、文化の伝承や生活技術などを高齢者から学ぶ機会を整備し、促進・展開することが求められる。地域内の幅広い年齢層間で育む「教え、教えられる共育」²⁰⁾の展開が、地域福祉の具体的なあり方であり、これを通じて共生社会の実現を展望する。さらに、被介護者や家族介護者が住民として主張できる能力を消費者教育のかわりのなかで育成していくことも、地域の福祉力に繋がる重要な要素である。地域・社会に暮らす一人の構成員として資金管理、消費行動、資源管理を調整し、生活環境を含む内的・外的資源のなかでど

表1 ガバナンスの認識について

<p>1. ガバナンスの特徴として「①政府、民間企業、ボランティア組織など、さまざまな組織の間に相互依存関係がある、②ネットワークのメンバーの間に資源交換や目的共有のために継続的な相互作用がある、③ネットワークの参加者により作られたルールと相互信頼に基づいての、一種のゲームのような相互作用がある、④ネットワークは政府からかなりの程度自律していて、政府は間接的に、また不完全なかたちでネットワークをステアリングできるに過ぎず、絶対的な地位に立つということはない」(R. A. W. Rhodes)⁸⁾。</p> <p>2. ガバナンス概念として「①行政改革をはじめとした政府の諸改革の進行、②政府による統治活動の変容、③政府の限界の明確化、④ボランティア、NGO・NPOの台頭、⑤民間企業も公共政策の担い手であるとうい認識の定着、⑥ネットワーク論やネットワーク概念の定着」⁹⁾。</p> <p>3. これまでの政府と自治体、それに企業や住民の関係は、タテに代わってヨコ志向の強いものになる。あたらしい「ガバナンス」の環境では、中央政府と自治体の関係は、それまでの上下から水平の関係に移行をはじめめる。両者は肩を並べ、その間に水平レベルの関係が生じる。同じように、中央政府や自治体と民間企業や住民との関係にも変化が起こる。ここでも、相互の関係はタテからヨコに並列した水平型が基本になる¹⁰⁾。</p> <p>4. 公共空間に存在する緒問題の解決に向けて、政府(中央政府および地方政府を含むいわゆるgovernment)、企業(民間営利部門の諸主体)、NPO,NGO等(民間非営利部門の諸主体)のネットワーク(アクター間の相互依存関係)を構築し、それを維持・管理する活動(=公共空間の共同管理)¹¹⁾。</p> <p>5. ピーターズ(B. Guy Peters)は、ガバナンス研究のパイオニアであるピエール(Jon Pierre)が述べた二重の意味をもつガバナンスとして経験的側面と概念的あるいは理論的側面があることについて、後者の意味をさらに二つのカテゴリーに分けた。一つは伝統的なガバナンスの概念、もう一つは現代的あるいは新しいガバナンスの概念として、政府と社会がお互い受け入れることができる決定に到達するために行ういろいろな公式および非公式の相互作用を意味する、とした。すなわち、これは社会中心のアプローチといえる。¹²⁾</p> <p>6. 福祉国家では、供給・財源・規制のどの分野においても、政府に責任が偏っているために、政府財政の逼迫や当事者の主体性の阻害などの問題が生じている認識から、政府主体のサービス提供から、政府(statutory)、営利(commercial)、ボランティア組織などからなるボランティア(voluntary)、家族や隣人などのインフォーマル(informal)という四つの部門が分担して担う多元的福祉を実現すべき¹³⁾。</p> <p>7. 国家・政府の一元的統治という意味での「ガバメント」と対比させる概念として、多様なアクターの共同統治的な意味合いを中心とした新しい統治概念としての「ガバナンス」¹⁴⁾。</p> <p>8. イギリスの福祉政策は、1980年代より、「ガバメント」型、すなわち必要なサービス供給に関する基本的方針の立案から実施に至るまでを政府が中心に行うやり方から、民間営利、非営利セクターを含んだ多様な主体が参加しつつ福祉サービスを供給していこうという「ガバナンス」型に移行してきた¹⁵⁾。</p> <p>9. ガバナンス概念は、国家や政府の統治(ガバメントの作用だけでは公共機能を十分にカバーできなくなり、共・公・民各セクターや世界・国際・国民・地域などの社会次元を超えた社会秩序作成のシステムが必要とされるようになった結果、この新しいより広い公共機能を表現する言葉において用いられるようになった¹⁶⁾。</p> <p>10. スウェーデンの政治学者ビクター・ベストフは、福祉サービスの生産・提供者を4つのセクターに分け、その中心に国家、市場、コミュニティの領域まで覆った形で第3セクター、アソシエーションを位置づけ、福祉トライアングル、すなわち、国家を公的セクター、市場を営利セクター、家族・コミュニティをインフォーマル・セクターに分類できる¹⁷⁾。 (以上、下線筆者)</p>

う意思決定していくのか。これは、住民一人ひとりが権利を主張し、行使できる人間的な能力を育成する消費者教育の目的と重層する部分である。住民自らの意思で市場参加する福祉領域からみた消費(者)の視点、すなわち「消費(者)福祉」といえよう。すべての住民に平等の権利と機会を保障するような一般化施策の提供と並行して、個別的配慮の行き届いたニーズ対応とその処遇が必要である。

牧里²¹⁾は、地域福祉を構造と機能の観点から捉

え、相互扶助、ニーズ充足、生活問題解決などの機能は、法律や行政財、組織や賃金・人材などを配置している制度的・構造的枠組みがなければ実現できないということから、双方に相互補完的關係が存在するとしている。換言すれば、個人(被介護者)、家族(介護者)、地域だけでは、その成長プロセスにおいて限界があり、これらのエンパワメント・プログラムの質的形成においては、行政のみではなく、本研究で提示しようとする福祉ガバナンスとコーディ

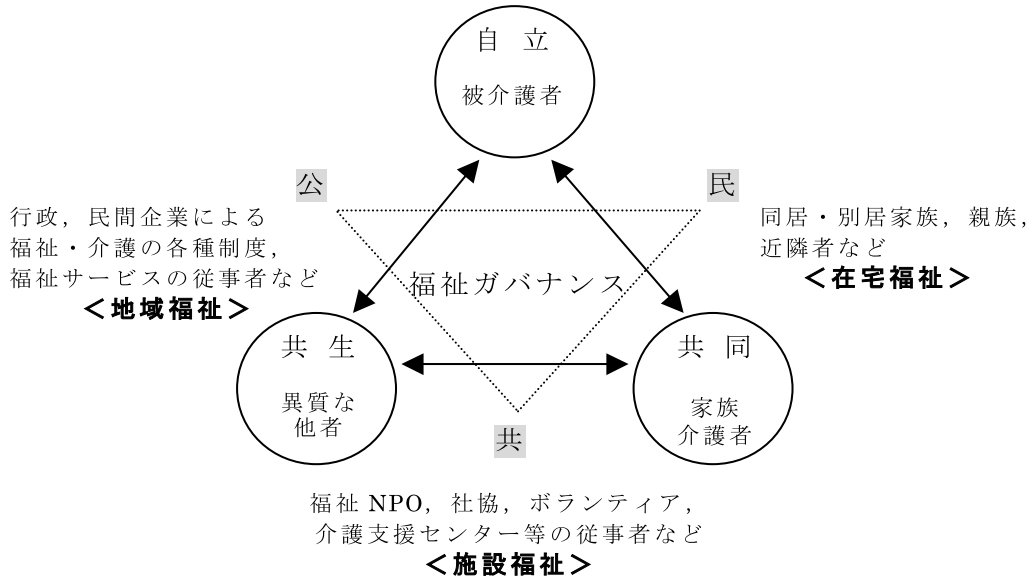


図1 福祉ガバナンス構築のための自立・共同・共生を繋ぐコーディネーター（公共民）との位置関係図

ネーターらの積極的な関与が求められている。

これらを実現する取り組みとして期待されている過程には、地域ニーズの把握と、その支援活動を行う市区町村社協などの存在とその充実が提案できる。市区町村社協は、本来、地域福祉の推進、ネットワークづくり、ボランティア活動の支援、啓発活動・福祉教育など、各地域の現状による支援体制の確立を目的としており、3つの場でのアソシエーション・ネットワーク形成、及び生活福祉のニーズへの対応力を確保するための主体調整をすべき重要な役割を担っているといえる。この点については、別途論考したい。

高齢被介護者が主体となる

生活福祉に関する福祉ガバナンス

— 3つの場（家庭・施設・地域）の位置づけ —

福祉ガバナンスを論じる際、家族、近隣住民、ボランティア、各福祉関連機関、行政等がサービス供給にかかわる、「ステークホルダー型のガバナンス構造」²²⁾は欠かせない。この体制がなければ、高齢者の自助能力を養ったところで生活の質の本質を問うようなサポートはできない。澤井は、地域政策における4種類の総合性の「サービス供給者の相互援助と支援のネットワーク化」として「市町村・当事者・市民という公的セクター、市場セクター、共助セクターそれに自助（家族と当事者自身）との協働の関係」²³⁾の構築を指摘した。筆者は、それに加え共生領域を基底にし、図1で既述した在宅福祉・施設福祉・地域福祉の関係性を位置づけることにある。

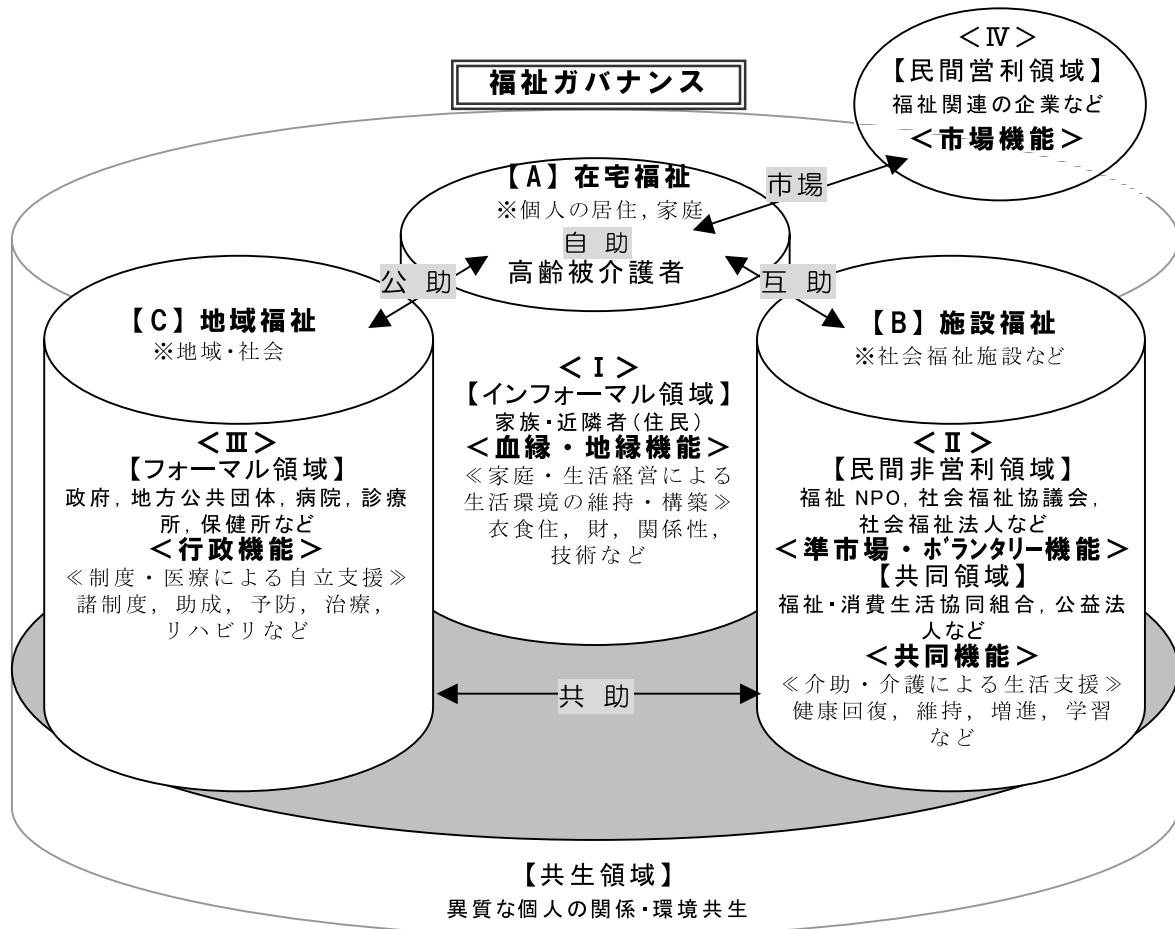
福祉ガバナンス（図2）は、高齢被介護者（自助）

を中核に、＜I＞血縁・地縁機能のインフォーマル領域、＜II＞準市場・ボランタリー機能の民間非営利領域、共同機能の共同領域、＜III＞行政機能のフォーマル領域、＜IV＞市場機能の民間営利領域と、それぞれの関与者との相互扶助（互助、公助、共助）の構図である。

（1）被介護者の自立能力、（2）在宅福祉の中心的存在である家族介護者能力（【A】在宅福祉）、（3）医療・治療に従事している各専門者による専門的能力と組織形成能力（【B】施設福祉）、（4）地域生活を支援する市民能力と政策能力（【C】地域福祉）は、それぞれが専門性を持っているため相互の介護や医療福祉の領域を統合した支援が求められる。理論、技術、価値を備え、そして地域事情にも通じた各専門者のコーディネートにより、被介護者を多面的視点から精神的・経済的・文化的・身体的に支援することが必要となる。被介護者主体を見据えた生活福祉の体系化とは、福祉ガバナンスの主人公を中核とし、それらに関与する多様なサポート機能が、責任能力をもちながら存在し、かつ協働することである。

1. 在宅福祉 — 「家庭内」福祉実現のための「内なるガバナンス」^{†7)} —

在宅福祉と施設福祉はそれぞれ別の介護機能を持つ。家族を主介護者とした在宅福祉は、主に被介護者の精神的ケアとして施設介護とは異なる分担的支援を担っている。ベクトル・ニリエイが唱えるノーマライゼーション原理²⁵⁾の観点においても、被介護者を理想とする生活条件に近い環境やニーズに最も対応できる介護の場は、在宅福祉を中心とした介護



※対象となる介護の場

←→ 高齡被介護者と各生活機能による関係と資源の流れ

図2 高齡被介護者を主体とした福祉ガバナンスの構図 —自助・互助・公助・共助の関係性—

であるといえる。しかし、在宅福祉は、医療設備の充実、適切な医療や介護、医学的リハビリテーション、人格的な保障など充分配慮できない点。ソフト面として、専門的な地域医療といった支援組織との連携の不十分さがある。

このような共助、公助もさることながら、介護者の自立力・共同力・共生力も在宅福祉実現の大きな要となる。在宅福祉を望む高齡者率が比較的高い⁷⁸⁾現状においては、介護関係者が在宅福祉の本来的意義や役割を十分に認識し、被介護者ニーズの充足を図る(自立力)とともに、家族介護者がかかえる家事労働や介護負担を家族構成員間で分担、地域住民間の協働による介護能力(共同力)が要求される。さらには、介護保険制度など介護サービスを間接的に利用するうえで、家族は、社会福祉制度などの知識や施設関係者とのコミュニケーション力、介助・介護技術力(共生力)も要求される。高齡者を見る介護者がいない独居高齡者や高齡夫婦生活での老老

介護の場合、一層、在宅と地域、施設との連携支援が不可欠となり、これらの整備が在宅福祉の実現可能性へと繋がる。

地域福祉では、さまざまなケースに対応した家族支援事業を促進し、家族介護者のストレス・不安などを払拭できる体制づくりや利用者がそれらの計画に関する情報収集、参加・参画しやすい整備が求められる。住民自身が地域の福祉づくりに関心をもち、自己や家族、地域の福祉ニーズを自治体や企業、その他、福祉関連団体の活動に反映させることは、地域住民の消費者福祉領域の使命である。このように家庭内における自立・共同・共生とガバナンスの在り方の具体性は今後一層問われるところとなる。

2. 施設福祉 —「施設内」福祉実現のための「内なるガバナンス」—

施設内介護や在宅サービスの役割は、主に身体における治療・医療の面での専門的ケアである。しか

し、福祉施設には入所に関わる費用の高額負担や施設内の人間関係、サービス契約等に関わるトラブル、介護技術・一人当たりの介護所要時間の限界、施設内外の構造・立地などに関する生活の居住・環境問題、利用者のプライバシーの保護、虐待など深刻な問題が多々存在する。現状の施設福祉においては、被介護者ニーズに即したサービスが受けにくく、個々人の自立支援体制が整っているとは限らないのが現状であろう。

高福祉・高負担国家のスウェーデンでは、在宅介護を希望する高齢者の自立支援のために一人暮らしの高齢者でも安心して暮らせるよう、日中と深夜に分けてナースとヘルパーが一組となり巡回するケースがある。徹底した介護体制は、高齢者自身のQOLの向上に反映し、「国際比較調査」²⁶⁾の結果が示唆している。また、入所しているほとんどが痴呆症老人というバルツアルゴーデン（スウェーデン）のグループホームでは、介護・医療従事者や施設関係者による被介護者一人ひとりに対する充分な対応かつ温かい介護がなされ、家庭的な生活空間や人間関係を維持することで、痴呆の進行を遅らせる効果がある²⁷⁾。これは、在宅福祉の利点を包含した福祉施設の在り方について再認識できる一例といえる。

施設福祉の従事者は、従事者自身の役割認識と技能等のキャリア能力の向上（自立力）、従事者間でのサポート体制の充実や人間関係能力（共同力）、福祉等関連機関とのネットワークシステム構築におけるサービス等の向上（共生力）を図る。福祉ガバナンスには、施設内福祉としての役割を發揮し、他機関との協働関係機能の円滑化が不可欠な要素となる。

3. 地域福祉 —「地域内」福祉実現のための「内なるガバナンス」—

従来、地域社会は、子どもの教育や世話、老人の見守りや助けなど、主として近隣者間の地縁機能で補う風習があった。山間部や離島の地域では、こうした地域内の相互扶助関係が今でも濃く残されている。この点においては、都市部と山間部や島嶼では多様な相違がある。長寿県の長野県が実施するPPK運動（下伊那郡が発祥）は、元気な高齢者を増やす目的で、県民運動の一環として活動がある。この活動は、福祉サービス等の提供と、高齢者が地域社会の一員として豊かな知識や経験、技術を發揮し、健康で生きがいのある人生を送ることができるよう、多様な社会参加、社会貢献活動の促進を基本方針としている。また、社会参画の視点からは、生涯学習との連携、世代間交流、老人クラブの育成、シルバー人材センターの活用による就労などの活動もある。在宅福祉の充実という視点では、ケアマネジメント

体制の確立、要介護者施設の充実、独居高齢者に対する支援を地域全体で促進していることが、長寿の要因と思われる。これは、高齢者の人格権の尊重と社会的なアイデンティティを適合させた地域福祉に欠かせぬ地域活動である。

地域内福祉実現のためには、①在宅福祉サービスの向上（予防的サービス、専門的ケア、在宅ケア、福祉増進サービスを含む対人福祉サービス（自立力））、②組織活動として、地域組織化およびサービスの組織化、管理の統合的運用によるコミュニティワークの方法技術等の能力（共同力）、③環境改善サービスの向上（物的、制度的施策を含む生活・居住条件の改善整備の向上（共生力）²⁸⁾）が重要である。筆者はこれらに追加し、平成の市町村合併、地方分権によって福祉充実が課題とされているなか、広域化の弊害を是正する社協の存在意義やその在り方が問われている点を指摘しておきたい。

4. 3つの場（家庭・施設・地域）の相互関係 —調整主体形成の必要性—

被介護者と家族介護者の家庭外共生は、在宅施設か施設福祉か、という限定した選択ではなく、在宅福祉と施設福祉の機能が相互作用することであり、その調整が不可欠である。とりわけ、その中間的な機能をもつユニットケアや宅老所も選択肢に加えられる。入居者個々人の生活と環境創造、個のニーズに応えるという視点に基づいたこれらの施設は、被介護者とその家族のニーズに合致した要素が多分に含まれている。介護の場をより充実発展させるためには、医療重視か介護・療養重視かの極端なケアを避け、被介護者主体のケアマネジメントを実践することが重要であり、このケアマネジメントを担うコーディネーターの養成が、3つの場による福祉ガバナンスの成立と同様に急務な課題である。

まとめにかえて

地域内の諸組織や人格等のかかわり方とその役割・責任の明確化の必要性、医療施設や介護施設での関係者の役割と責任等は、自立・共同・共生の高齢者福祉というライフスタイルを構築するうえで欠かせぬ条件であることが再認識できる。すなわち、すべての生活者に共通する異質な関係・環境共生領域を根底に据えた福祉ガバナンスの構図には、被介護能力と家族等の介護能力の形成ばかりではなく、むしろ各セクターの責任能力が強く求められること、さらには地域・社会に自発的にかかわろうとする関与力の形成が重要となる。そこには、相互依存関係

ではなく、対等かつ主体的な連繋が前提となる。

以上を根底に据え、筆者は、被介護者や家族が生活の質の向上、自己実現を図るために、社会活動を通じた学習・教育の機会を有機的連関によって創り出すことは有効²⁹⁾な一手段と考えている。つまり、高齢者の社会活動は、本来、高齢者自身の生きがい形成へと関与³⁰⁾していかなければならないものだからである。したがって、今後、高齢者のニーズに適応した社会参加事業の展開、及び高齢者とその家族と提供者をつなぐサポート機能の展開が課題となる。学習・教育の視点では、市町村が実施する社会教育領域(老人クラブ、高齢者大学など)、公民館や

生涯学習センターなどが実施する各種講座やスポーツ・レクリエーション、社協が事業内容として掲げる福祉教育と消費者教育などを統合した連携体制が求められる。

そこで、今後の研究課題としては、「福祉ガバナンス」の実践化を図るための素地を形成することにある。また、被介護者と家族の介護関係者のエンパワメントについても言及する。そして、「主体相互の自立」³¹⁾に向けて、住民主体の情報・学習事業を展開し、その上でプログラム構築、実践課題へと発展させることにある。

注

- † 1) 一番ヶ瀬らは、生活福祉を社会福祉学領域の在宅福祉・施設福祉・地域福祉と、家政学領域(家族生活、衣生活、住生活、食生活)との重なり部分としてであると示した¹⁾。
- † 2) 岩田らは、「福祉」を(1)思想や目標としての福祉、(2)制度や政策としての福祉、(3)行動原理としての福祉の大きく3つに分けた。とりわけ、(1)では基本的人権を指している³⁾。
- † 3) 長嶋・田村は、自立(self-responsibility)、共同(mutual-responsibility)、共生(co-living-responsibility)と、それぞれを結ぶ相互扶助として、民(主として交換)、共(主として互酬)、公(主として再配分)が機能することを体系化した⁴⁾。
- † 4) 施設福祉とは、高齢者障害者などの社会福祉ニーズを有する人々が社会福祉施設という生活の場において、福祉サービスを提供されることによって、その生活を維持し、福祉の向上を図ることをいう。加茂陽編、『福祉重要用語300の基礎知識』、p. 306、明治図書出版、東京、2000年。
- † 5) 在宅福祉とは、高齢者や障害者などの社会福祉ニーズを有する人々が住み慣れた地域社会において自立した生活を送るように、各種の福祉サービスはその個人の居宅で提供することによって、生活を維持し、福祉の向上を図ることをいう。加茂陽編、『福祉重要用語300の基礎知識』、p. 307、明治図書出版、東京、2000年。本章で使用している語として、「地域福祉」「施設福祉」「在宅福祉」を、注4から注6を基本概念に基づいている。
- † 6) 地域住民が地域内の福祉について主体的な関心をもち、自らの背局的な参加により、援助を必要とする人々に対して福祉サービスを提供する地域共同体のことをいう。福祉コミュニティの形成を目的とした社会福祉援助活動が地域援助活動である¹⁹⁾。
- † 7) 今里は、公務倫理について、官僚ないし官僚制は自らを律し統治していく能力の必要性について述べ、それを「内なるガバナンス(自己統治)」と示した²⁴⁾。本研究では、これに依拠して家庭内福祉実現、施設内福祉実現、地域内福祉実現の内なるガバナンスとして論述する。
- † 8) 「虚弱化したときに望む居住形態」の質問に対し、「現在の住宅にそのまま住み続けたい」が60~85歳以上の総数で37%、次いで「現在の住宅を改造して住みやすくする」が総数で22%を占める。「わからない」19%を除く残りは、専門ケアや介護専門付き住宅・施設を希望している。内閣府：「高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査」(平成13年度)調べ。

文 献

- 1) 一番ヶ瀬康子, 尾崎新編: 生活福祉論. 第5刷, 光生館, 東京, 9, 1994.
- 2) 篠田徹: 新たな社会的合意形成への挑戦 —参加型福祉ガバナンスに向けた4つの提言—, ウェルフェア, 特別号, 3-20, 2004.
- 3) 岩田正美, 上野谷加代子, 藤村正之: ウェルビーイング・タウン社会福祉入門. 初版, 有斐閣, 東京, 28-34, 2003.
- 4) 長嶋俊介, 田村久美: 生活福祉の社会化と新家政知の展開 —自立・共同・共生と相互扶助体系—, 日本家政学会誌, 55(5), 1-11, 2004.
- 5) 加護野忠男, 角田隆太郎, 山田幸三 (財)関西生産性本部: 日本企業の経営革新. 初版, 白桃書房, 東京, 46-47, 1998.
- 6) 片岡信之: 現代企業の所有と支配 —株式所有論から管理的所有論へ—. 初版, 白桃書房, 東京, 1992.
- 7) 今村都南雄: ガバナンスの観念, 季刊行政管理研究, 68, 1-2, 1994.
- 8) Rhodes RAW: Understanding Governance: Policy Networks. *Governance, Reflexivity and Accountability* Open University Press, 53, 1997.
- 9) 戸政佳昭: ガバナンス概念についての整理と検討, 同志社政策科学研究, 1(2), 307-326, 2000.
- 10) 中邨章: 行政学の新潮流 —「ガバナンス」概念の台頭と「市民社会」—, 季刊行政管理研究, 96, 3-14, 2001.
- 11) 真山達志: 地方分権の展開とローカル・ガバナンス, 同志社法學, 54(3), 918, 2002.
- 12) 宮川公男, 山本清: パブリック・ガバナンス—改革と戦略—. 初版, 日本経済評論社, 東京, 13, 2002.
- 13) 高橋万由美: 多元的福祉と当事者選択の拡大, 武智秀之編: 福祉国家のガヴァナンス. 初版, ミネルヴァ書房, 京都, 207-208, 2003.
- 14) 神野直彦, 澤井安勇: ソーシャル・ガバナンス. 初版, 東洋経済新報社, 東京, 40-41, 2004.
- 15) 河島伸子: 「ガバメント」から「ガバナンス」へ(2) NPOと行政の協働, 月刊福祉, 87(11), 96-99, 2004.
- 16) 加茂利男: 福祉国家とガバナンス—スウェーデンからのレポート, 政策科学, 11(3), 271, 2004.
- 17) 神野直彦, 澤井安勇: ソーシャル・ガバナンス. 初版, 東洋経済新報社, 東京, 45-46, 2004.
- 18) 金子勇: 高齢社会とあなた —福祉資源をどうつくるか—. 初版, 日本放送出版協会, 東京, 59, 1998.
- 19) 中央法規出版編集部: 介護福祉用語辞典. 中央法規出版, 東京, 321, 2000.
- 20) 佐橋慶: 高齢者教育についての私の提言「共に学び育つ場づくりが急務」, 文部時報, 1221, 9-10, 1979.
- 21) 牧里毎治: 地域福祉論.(財)放送大学教育振興会, 東京, 9-10, 2003.
- 22) 川口清史: 社会的経済と地域福祉, 栃本一三郎編: 地域福祉の広がり. 初版, ぎょうせい, 東京, 86-87, 2002.
- 23) 澤井勝: 自治体における地域福祉政策の位置づけ, 大森彌編: 地域福祉と自治体行政. 初版, ぎょうせい, 東京, 53-54, 2002.
- 24) 今里滋: 行政改革と公務倫理 —内なるガバナンスの構築にむけて—, 行政と改革(年報行政研究34), 63-86, 1999.
- 25) ベンクト・ニリエ: ノーマライゼーションの原理. 河東田博, 橋本由紀子, 杉田穂子, 和泉とみ代(訳編), 初版, 現代書館, 東京, 23-28, 2000.
- 26) 内閣府, 第5回高齢者の生活と意識に関する国際比較調査 (<http://www8.cao.go.jp/kourei/index.html>).
- 27) 外山義(監修): VTR 安心して老いるために資料(1) 北欧の老人ケアシステム, 岩波ホール.
- 28) 永田幹夫: 改訂 域福祉論. 初版, 全国社会福祉協議会, 東京, 45-46, 1993.
- 29) 佐藤秀紀, 佐藤秀一, 山下弘二, 山中朋子, 柴田ミチ, 鈴木幸雄, 松川敏道: 地域在宅高齢者の社会活動に関連する要因, 厚生指針, 48(11), 12-21, 2001.
- 30) 小西康生: 老人の社会参加. 初版, 中央法規出版, 東京, 56-76, 1989.
- 31) 北川洋一: 地方分権がもたらす行政のマネジメント化とパートナーシップ化, 村松岐夫・稲継裕昭: 包括的地方自治ガバナンス改革. 初版, 東洋経済新報社, 東京, 197, 2003.

(平成17年11月20日受理)

Welfare Governance of Family, Institution and Community Based Care Provision

Kumi TAMURA

(Accepted Nov. 20, 2005)

Key words : elderly welfare, home care, institutional care, community care, welfare governance

Abstract

This report aims to present systematically the welfare governance of care provided by institutions, families and the community, with particular focus on care for the elderly.

'Life welfare' is a concept that incorporates three aspects: fullness of life, longevity, and general living conditions. In order to improve 'life welfare' for the elderly, it is essential that people in the local community such as family members and neighbors; quasi market organizations such as voluntary and mutual organizations, welfare NPO's and the Council of Welfare and Cooperation; and government organizations take the initiative to act in a unified manner. Such interaction is necessary to bring out the full potential for care provision that exists in the mutual, voluntary and public help sectors. Care support and coordination are indispensable elements in the formation of welfare governance. Systemization of welfare governance, which is the integration of each support sector, leads to research which is meaningful not just to the elderly, but also to the fullness of community welfare.

Correspondence to : Kumi TAMURA Department of Medical Secretarial Arts, Faculty of Health and Welfare
Services Administration, Kawasaki University of Medical Welfare
Kurashiki, 701-0193, Japan
E-Mail: K.tamura@mw.kawasaki-m.ac.jp
(Kawasaki Medical Welfare Journal Vol.15, No.2, 2006 511-519)