

## 地域福祉論における情報の位置づけに関する研究

### A Study on the Function of Information in

### Community Welfare Theories

玉置 好徳<sup>i</sup>

TAMAOKI Yoshinori

#### 【要旨】

本研究では、地域福祉における情報の重要性を明らかにするために、「地域福祉の4つの志向軸」に取り上げられた各論と、後発の地域福祉情報論の関連について系統的に分析した。その結果、地域福祉論における情報の位置づけは、行政などによるサービス情報システムや住民向けの情報提供サービスなどと、住民などによる主体的な情報活用に大別されることが明らかになった。また、福祉情報化の進展によって、かえって情報格差が広がり、とりわけ福祉サービスの利用者などに情報弱者が多く含まれているという問題がある。その根底には、生活保護などの福祉サービスに付随する劣等処遇的福祉観があり、ときにそれをメディアがさらに拡散させている。したがって、福祉情報を的確に分析して活用できる能力を有する福祉情報活用主体を形成するために、福祉教育とメディア・リテラシーを統合して福祉メディア・リテラシーの方法論を確立することが今後の課題となる。

#### 【Keywords】

地域福祉論、福祉情報化、劣等処遇的福祉観、福祉メディア・リテラシー  
Community Welfare Theories, Informatization of Welfare, Viewpoint of Less Eligibility,  
Welfare Media Literacy

#### 1. 序論

わが国では、「高度情報化社会」や「ICT社会」などといわれて久しく、情報がもつ重要性も日増しに高まっている。ところが、地域住民のなかには、必要とする福祉サービスの情報にうまくアクセスできない人たちが含まれているなど、それが十分に活用されているとは言い難い現状がある。よって、本論の目的は、従来の地域福祉論において、情報がどのように取り扱われてきたのかを検討することによって、地域福祉における情報の重要性と期待される役割および課題について明らかにすることである。

その方法は、まず、主要な地域福祉論における情報の位置づけについて比較検討する。つぎに、それらの後に福祉情報化によって創出された「地域福祉情報論」との関連について明らかにする。そして、それらが残した課題とその対応について検討する。

#### 2. 分析対象となる地域福祉論の選定について

それでは、まず分析の対象となる地域福祉論を選定するにあたって、それらの比較類型論として定評のある、(1)鈴木五郎による「構成要件」、(2)牧里毎治による「構造的な概念」と「機能的な概念」、(3)岡本栄一による「地域福祉の4つの志向軸」を比較検討して、それらのなかから選定することにする。

##### (1)鈴木五郎による「構成要件」について

鈴木は、岡村重夫、三浦文夫、前田大作、阿部志郎、井岡勉、右田紀久恵の各論などから、地域福祉の構成要件としてA.在宅福祉サービス、B.地域福祉計画、C.要援護者・ボランティア・地区住民参加の

<sup>i</sup> 梅花女子大学 文化表現学部 情報メディア学科

地域組織化活動、D.福祉教育・情報提供サービスを抽出している。(鈴木 1981 : 29-36) そこで、D.を抽出した点は先見の明であると評価できるが、ただしどの論者との関連によるのかが明示されていない。よって対象からは除外する。

### (2) 牧里毎治による「構造的な概念」と「機能的な概念」について

つぎに牧里は、地域福祉概念を「構造的な概念」と「機能的な概念」に大別したうえで、さらに前者を①「政策制度論的アプローチ」と②「運動論的アプローチ」、後者を③「主体論的アプローチ」と④「資源論的アプローチ」に4分類する。なお、①には右田、井岡、②には真田是、③には岡村、阿部、④には三浦、永田幹夫を配属する。(牧里 1984 : 60-8) これは、各論の性質を明確化し、それらにもとづいて構造と機能を規定した点に意義がある。ただし、その分類基準は、つまるところマルクス主義によるのか、それとも機能主義によるのかという観点からであるため、ひと昔前の時代性を感じさせるのは否めない。よって対象からは除外する。

### (3) 岡本栄一による「地域福祉の4つの志向軸」について

そこで2000年代に入ると、岡本は牧里の類型を下敷きとして、1980年代後半ごろから台頭してきた大橋謙策らを追加して、機能的観点から分類しなおして、①コミュニティ重視志向軸、②政策制度志向軸、③在宅福祉志向軸、④住民の主体形成と参加志向軸の「地域福祉の4つの志向軸」を新たに提唱した。①には岡村、阿部、②には右田、井岡、真田、③には永田、三浦、④には大橋、渡辺洋一が配属されている。(岡本 2001 : 11-9) なお、この分類は、日本地域福祉学会が編集した『新版 地域福祉事典』においても、現時点での標準的分類と目されている。(日本地域福祉学会編 2006 : 10-1) したがって、「地域福祉の4つの志向軸」を分析対象として選定する。

## 2. 「地域福祉の4つの志向軸」における情報の位置づけについて

それでは、「地域福祉の4つの志向軸」の各志向軸における福祉情報の位置づけについて検討する。

### (1) 「コミュニティ重視志向軸」における情報の位置づけについて

「コミュニティ重視志向軸」において、とりわけ情報について詳述しているのは岡村である。たとえば、福祉コミュニティの機能の1つとして「情報活動」をあげている。

福祉コミュニティの第2の機能は、社会福祉サービスの対象者の生活実態、とくにそのひとひとの真実の生活上の要求に対して地域社会資源が対応していない事実、さらに近い将来において起こると予想される地域社会の福祉問題についての情報の収集と整理、およびそれらの情報の提供である。一言にしていえば、地域福祉に関する情報活動である。(岡村 1974 : 93-4)

つまり、福祉コミュニティが主体となって「自己調査」(self-survey)を行い、地域福祉に関する情報をファイリングするなどして、住民や行政などからの求めに応じて提供できるようにしておくことである。(岡村 1974 : 93-6) すなわち、現代風にいえば、それ自身が「地域福祉情報データベースシステム」となるということではないだろうか。

### (2) 「政策制度志向軸」における情報の位置づけについて

「政策制度志向軸」では、右田が地域福祉の構成要件を、①地域での生活を成り立たせる基本的要件、②生活上の困難への個別的対応としての構成要件、③両者を関係づけ組織化し計画化する運営要件に分類したうえで、「福祉教育・情報公開」を③に配置している。(右田 1984 : 72) さらには、イギリスの在宅福祉サービスを紹介する際にも、つぎのように述べている。

第3に〔B〕情報サービスが独立に扱われている点である。社会福祉資源の情報とそのアクセスは、在宅福祉をすすめる際の基本的課題の一つである意味からも、この点は注目に値する。(右田 2005 : 301)

このように、比較的早期から、情報公開や情報サービスに着目していたのではないと思われる。

### (3) 「在宅福祉志向軸」における情報の位置づけについて

「在宅福祉志向軸」では、まず三浦の「社会福祉経営論」が注目に値する。ただし、情報について直接言及しているわけではないが、その代わりに「ニード」について、つぎのように述べている。

それは政策目標あるいは政策的視点にもとづいて、これらの多数で、かつ多様な個別的ニード(=  $n$ ) を ストック ないし 集合論的に捉えたもの である。(三浦 2005 : 46) (傍点引用者)

このように三浦は、個別的ニードを推計学的 (stochastic) に数値化して、政策的ニードとして集合化する ( $\Sigma n=N$ ) とともに、それらへの個別対応的サービスも同様に政策対象としてのサービスとして集合化する ( $\Sigma s=S$ )。これによって多種多様な個別的ニードを、コンピュータ上でデータ化して、一括して操作できるようにするための道筋をつけたといえるだろう。また、福祉政策の主たる対象が「貨幣的ニードから非貨幣的ニードへ」(三浦 2005 : 97-8) と変遷するのにもなって、社会福祉サービスの普遍化、一般化を図ることによって、必然的に住民への情報提供サービスなどの重要性が高まることになる。なお、これらは後述するように、高橋紘士や森本佳樹らによって継承され、「地域福祉情報論」として発展することになる。

また、永田も、地域福祉における環境改善サービスの一環として、「福祉教育、社会福祉情報サービスの提供」を位置づけている。(永田 1981 : 40-1)

### (4) 「住民の主体形成と参加志向軸」における情報の位置づけについて

「住民の主体形成と参加志向軸」に属する論者では、大橋が住民の主体形成と関連づけて情報の活用について論じている。

まず大橋は、社会福祉問題がすべての人の問題となり、居住する地域で解決が求められる「社会福祉問題の国民化と地域化」(大橋 1986 : 3-11) の状況が発生したにもかかわらず、情報提供の方法に不備があることを、つぎのように指摘している。

社会福祉問題はすべての住民の生活に深くかかわっており、けっして特定の人の問題ではないこと、住民が利用できる社会福祉サービスにはどのようなものがあり、どこに相談に行ったらよいのかということについての社会福祉情報の提供は、今日大変重要になってきている。情報化時代といわれながら、社会福祉にかかわる相談、情報が豊かに提供されているとはいいい難い。(大橋 1986 : 46-7)

そのうえで、つぎのように多面的に情報提供することを提案する。なお、これには、今日でいう「マルチメディア」や「ユビキタス社会」にも通ずる発想が見受けられると思われる。

情報の提供のしかたは、テレビ、ラジオの視聴覚文化によるマスコミもあれば、新聞という活字文化によるマスコミもある。またビデオ、フィルムを利用することもあれば、パネル展示による場合もある。どのような形態であれ、方法であれ、住民が知りたい情報、知ってもらいたい情報を的確に届ける必要がある。(大橋 1986 : 47)

そして、福祉情報は行政などからの一方通行ではなく、住民との間での「双方向性」によって、住民主体の形成が促進されることを指摘する。

社会福祉情報の問題は、住民がつねに一方向的に情報の受け手であるわけではない。ときには情報

が住民の手によりつくられ、提供される場合もある。あるいは、住民がかかえる個別の社会福祉問題が社会福祉行政、施設に伝わる過程で住民の主体が形成されていく場合もある。(大橋 1986:48)

このように、大橋は住民を情報の受け手としてだけではなく、それを必要に応じて十分に活用できて、さらには積極的に発信することができる主体として形成することを意図している。

#### (5)「地域福祉の4つの志向軸」における情報の位置づけについて

以上のように、4つの志向軸に共通して情報に関する言及があるが、その論点はそれぞれに若干異なっている。三浦は福祉政策のためのニーズ情報などであり、右田や永田は行政やサービス供給側からの情報の提供ないし公開である。一方、岡村や大橋においては、住民や福祉コミュニティを情報活用の主体として位置づけている。

このように、地域福祉にとって情報は、住民と行政双方における必須要件として位置づけられるだろう。

### 3. 福祉情報化に対応する「地域福祉情報論」の登場について

#### (1)情報化社会の到来による「福祉情報化」について

ところで、平成27年版『情報通信白書』では、わが国における情報化の発展段階について、1985年の通信自由化から2015年までの30年間の、①電話の時代(1985年頃～95年頃)、②インターネットと携帯電話の時代(1995年頃～2005年頃)、③ブロードバンドとスマートフォンの時代(2005年頃～現在)の3時代に区分している。(総務省 2015:2-39)

これにならえば、上記の各論の公表時期はいずれも①に位置づけられるが、②が到来すると、社会福祉にも「福祉情報化」の波が押し寄せることになる。なお、高橋は、それには①OA化の進展としての情報化、②市民向け情報提供サービス、③ケアマネジメントにつながる情報化、④需給調整と参加支援のための情報化、⑤情報機器、情報技術を活用した福祉サービス、⑥バリアフリーのための情報化、⑦生きがいにつながる情報化、の7つの流れがあると指摘している。(高橋 1997:3-6)

#### (2)福祉情報化に対応する「地域福祉情報論」について

1990年代前半には、全国各地で実際に福祉情報システムが構築されるようになるが、それらをふまえて地域福祉の観点から理論化を試みたのが森本佳樹である。森本は、「福祉情報」とは、「住民や福祉サービスの利用者自体に関することがら、福祉にかかわる施策やサービスあるいは施設やマンパワー自体に関することがらおよびそれらの両者の状況関係に関することがらについての“報せ”であり、社会福祉に関して、判断を下したり、行動を起こしたりするための知識」(森本 1996:37)と規定している。また、福祉情報化とは、「福祉情報を十分に流通・活用して地域福祉システムを整備し、ニーズ保有者や住民の生活支援を図る総体の取り組みである」と規定している。(森本 1996:39)そのうえで、地域福祉システムおよびそのサブシステムには、①ニーズ情報、②サービス情報、③処遇情報、④参加情報、⑤運営・管理情報の5つの情報が流れており、それらを種類ごとに効率的・効果的に流通させる仕組み(=情報システム)が必要だとしている。(森本 1996:36)

けれども、それらが発展する一方、そもそも住民の福祉サービスに対する関心が高いとはいえない状況下で、「情報格差」が広がっていくことを懸念している。

日本の社会福祉は、第2次世界大戦後の、生活保護を中心とした救貧的・選別的な福祉から、「誰でも、いつでも、必要に応じて、必要なサービスを」利用できる普遍的福祉へと変化しつつある。そしてそれに対応して、在宅を基調とした地域福祉が進められ、多種多様な福祉サービスが提供されるようになってきている。ところが、福祉サービスを「選ぶ」時代になればなるほど、福祉サービスを知っているのと知らないのとでは、その後の生活の自立度に大きな差が生じてしまう。(森本 1996:2)

とくに、福祉サービス利用者などには、必要な情報を獲得する力が弱い「情報弱者」が、少なからず含まれていることも指摘している。

ところが、福祉サービスの利用者は、必ずしも福祉情報を主体的に利用する人ばかりではない。福祉ニーズを有している人の多くは、まだまだ福祉サービスに対するスティグマを持っていて、権利としてサービスを主体的に利用する人は少ない。そのことは、サービス情報も積極的に得ようとしないということである。

また、そもそも福祉ニーズを持つのは、何らかの社会的ハンディを有するからであり、そのハンディが社会的ニーズになるのは、自身やその周囲の解決能力が高くないからである。そして、解決能力が低いということは、往々にして解決するための手段や方法の存在をキャッチする能力が低いということでもあり、つまりは情報獲得能力に欠けているといつてよい。いま、社会生活に必要な情報や社会的ハンディを克服するために必要な情報を獲得する力の弱い人を「情報弱者」と呼ぶことにすると、福祉サービスの利用者には情報弱者が多いことが考えられる。(森本 1996 : 40)

### (3) 「地域福祉情報論」の意義と課題について

このように、森本は、福祉情報化にともない地域福祉情報論を体系化する一方において、その課題として住民間における情報格差や、情報弱者の存在などを挙げている。これらは従来の地域福祉論における行政などによるサービス情報システムの運用や、住民による主体的な情報活用などの諸要素を総合するとともに、福祉情報化という新たな局面を切り開くための理論を構築したという点において、大いに意義があると思われる。

けれども、その一方で福祉情報化が進展すればするほど、かえって住民個々の社会福祉に対する関心の度合いによって情報格差が拡大し、とくにニーズをかかえた福祉サービス利用者などに、情報弱者が集中する傾向がみられることも明らかになった。したがって、つぎの課題は、福祉情報に対する住民のリテラシー向上にあるのではないだろうか。

## 4. 「福祉メディア・リテラシー」の構想について

先述の情報化の時期区分によれば、2005年頃から現在までは③ブロードバンドとスマートフォンの時代とされている。これと符合して、2000年代に入ると福祉情報の発信源も、従来のように行政だけでなく、マスメディアから個人によるSNSなどにまで拡大した。

これによって、住民による情報発信が、はるかに簡単にできる時代になったけれども、たとえばインターネット上に生活保護受給者を侮蔑する投稿が頻発しているなど、必ずしも望ましい情報だけが発信されているわけではない。また、2012年には、SNSや各種マスコミが一体となって「生活保護バッシング」を引き起こして、しかもその最中に国会で生活保護法が改正されるという未曾有の事態まで発生している。その背景には、生活保護に付随するスティグマがあるが、それによっていざというときでも生活保護に頼れない「生活保護のジレンマ」が生じるなど、本来なら生存権にもとづいて正当であるはずの福祉サービスの利用までもが妨げられている状況がある。

ところが、これまでの地域福祉情報論では、住民が福祉情報の正否を的確に判断できる力を養成するところまでは思慮が及ばなかったのではないだろうか。したがって、働かざる者食うべからずの「劣等処遇の福祉観」を払拭し、自らの生存権などの認識にもとづいて、必要な福祉サービスを適正に利用できるように、福祉情報に関するリテラシーを向上させる必要がある。

ちなみに、筆者は、人びとに影響力を及ぼすメディアが伝達する福祉情報を、住民がクリティカルに分析評価し、地域福祉などに活用できる力量を形成するために、「福祉メディア・リテラシー」という福祉情報教育を構想している。(玉置 : 2015)けれども紙幅の都合上、その詳細については別稿に譲

ることとする。

### 【追悼】

本稿執筆中の2017年11月10日に、立教大学名誉教授の森本佳樹先生がご逝去されました。これまで受けた薫陶に感謝しますとともに、心よりご冥福をお祈りいたします。

### 【引用文献】

1. 牧里毎治（1984）「地域福祉の概念(1)－構造的な概念」 「地域福祉の概念(2)－機能的な概念」阿部・右田・永田・三浦編『地域福祉教室－その理論・実践・運営を考える』有斐閣，60-4
2. 三浦文夫（2005）『[増補改訂] 社会福祉政策研究－福祉政策と福祉改革－』全国社会福祉協議会
3. 森本佳樹（1996）『地域福祉情報論序説 「情報化福祉」の展開と方策』川島書店
4. 永田幹夫（1981）『地域福祉組織論』全国社会福祉協議会
5. 大橋謙策（1986）『地域福祉の展開と福祉教育』全国社会福祉協議会
6. 大橋謙策（2006）「地域福祉理論の系譜」日本地域福祉学会編『新版 地域福祉事典』中央法規，10-1
7. 岡村重夫（1974）『地域福祉論』光生館
8. 岡本栄一（2001）「地域福祉の考え方の発展」福祉士養成講座編集委員会編『新版・社会福祉士養成講座 7 地域福祉論』中央法規，9-19
9. 鈴木五郎（1981）『地域福祉の展開と方法』史創社
10. 総務省（2015）『平成 27 年版情報通信白書』総務省 Website,  
<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h27/pdf/n1100000.pdf>,2017.11.19
11. 高橋紘士（1997）「福祉情報化の展望と課題」岡本・高橋・森本・生田編『福祉情報化入門』有斐閣，1-9
12. 玉置好徳（2015）「『福祉メディア・リテラシー』の概念構築に関する研究」『日本福祉教育・ボランティア学習学会研究紀要』25，82-91
13. 右田紀久恵（1984）「地域福祉の構成要件」阿部・右田・永田・三浦編『地域福祉教室－その理論・実践・運営を考える』有斐閣，69-72
14. 右田紀久恵（2005）『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房（初出：同（1982）「社会福祉行財政の視点から－英国の在宅福祉を素材として」『社会問題研究』31，大阪府立大学社会福祉学部，193-212）