

地域福祉：「福利社區化」之日本風貌

蔡啓源

前言

始於民國八十年左右，因拜文建會提倡「文藝下鄉」、「文化社區化」等活動與口號之賜，竟然使得「福利社區化」(Welfare community development)、「福利地方化」(Welfare localization)、「社區整體營造」(Full community development)之呼籲，紛紛出現於社會福利界。在有些相關官員、學者之刻意披露之下，無形中似乎將過去所推動之社會福利工作，毫無反顧地將焦距逕往社區層級推進。民國八十四年八月二十八、二十九日內政部所舉辦之「全國社區發展會議」中，即有學者正式提出「福利社區化」之專文，闡述相關之理念、意涵、及發展策略(楊孝潔，一九九五；萬育維，一九九五)。民國八十五年十二月十六日，內政部通過開始實施「推動社會福利社區化實施要點」，同年同月之二十七日又核定實施「推動福利優先區實施計畫」。民國八十六年三月份之社區發展季刊，更以「福利社區化」為專題出刊；該期中數位執筆之學者一致認為

(施教裕，一九九七；楊孝潔，一九九七；萬育維、羅惠玲，一九九七)：在政府有限財力、注重地方之獨特發展狀況下，為應付福利服務需求之日益多元化，及兼顧服務性質之地方化及本土化，遂興起「福利社區化」之應對，強調融合不同之地方力量、尊重原有之生活方式，並將部分主導權委由地方自行分攤、負責、與執行。民國八十七年四月二十四日全國各報紙都刊載著：內政部選擇某些縣市推動「社會福利社區化」措施。但觀察其等之服務措施內容，明顯地是將「在地方內推動不同之社區性福利活動，視為福利活動社區化」。由此不禁令人聯想：「福利社區化」是政府推動社會福利之新口號？新策略？抑或是社區實務工作之最新走向？還是又抄襲他國之工作模式？或者要把多年來推動社區實務工作成敗，委由地方或社區去承擔？或者根本是換湯不換藥，只是「活動社區化」呢？

根據Gutierrez, Alvarez, Nemon, & Lewis(1996)之說法，美國由於各社區之文化、歷史、種族、道德、傳統、規範、價值觀、

地理特質迥異，根本未曾有過可放諸各地區而實施皆準之社區工作模式。所以自雷根執政時代起，雖因財政、政治因素之考量而有由聯邦政府倡議「分權於地方」(Decentralization)之說詞與過程，

但並未出現有特定之「福利社區化」服務模式。國內留學英國之學者認為(古允文，一九九八；黃源協，一九九八)：英國並未有福利社區化之說詞，但一九八九年白皮書(Caring for people)中所揭櫫「社區照顧」(Community care)之福利哲理，則有針對社區中失能者(The disabled)提供適當程度照顧之作法。然若單以表面字眼而言，「福利社區化」是將「社會福利」與「社區」相結合之服務模式。而多年來政府推行社區實務工作效果不彰，改以「福利社區化」真能將問題之障礙撤除，而使社區居民在生活上享有應得之福祉？或生活內涵與品質可因此口號獲得改善嗎(萬育維，一九九五)？回顧既往，社區實務工作會被認為是效果不彰，除因政令由上而下，未能貼切反應地方需要與問題外；歸納地方發展不易之原因，有(李增祿，一九九五；盛次幸一等，一九八三)：個人均以自我利益為重，對他人事務不關心；社區業務執行人員對地方特性瞭解不夠；執行政策過於保守、浮面，忽略居民之基本權益；各地方或不同地區之居民間有差別待遇現象，未能提供合理且兼具質量之服務等等。台灣省在被「精省」後，大部分之社會福利業務執行功能，似將移由縣市政府辦理，社會福利與地方間之地緣相互關係預期將較過往更為密切。可見對地方福利之整體注重與發展，也將遠較過去為甚；而對「福利社區化」或「福利地方化」之要求與需要，也因而將較過往為甚，並可見將為日後發展地方福利之主

軸。但萬育維(一九九五)卻就「福利社區化」相關議題，曾提出質疑：要由誰來主導執行？執行之問題與困境何在？有哪些可配合之資源？哪些人口群才是真正需要「福利社區化」服務？

在推動社區工作遭遇瓶頸，行事方向與口號紛紛改弦易轍後，卻隱見有對日本推動多年之「地域福祉」有所青睞者——宜蘭縣。宜蘭縣多年來在陳定南、游錫堃兩位縣長任內，推動結合文化、社區之活動，極具成效，口碑遠馳。仔細分析其活動內涵，見有暗合日本「地域福祉」之成分(台灣日報，民八十七年六月二十七日，民八十七年六月三十日)。鑑於日本與台灣間有著地緣、文化相近之便，又同是為「促進地方發展、提昇居民福利」在致力，在「福利社區化」推動口號方興未艾之際，已於日本行之經年之「地域福祉」是否有值得借鏡之處？本文將針對其內容做介紹與描述，希望自其中引出可供學習、參考之訊息。

地域福祉之緣由

根據日本淑德大學資深學者仲村優一之說法，明治時代之「鄰保制度」(台灣在日據時代也曾實施此制度)，或許可謂是地域福祉之濫觴。但是嚴格說來，「地域福祉」思想之風行應起始於一九〇八年日本成立中央慈善協會，將全國之社會事業聯盟予以合併；加上，一九〇九年井上有一之「救濟制度要義」、一九一一年「地方改良之要項」之出版後，才具備「地域組織化」、「福祉教育」觀念之雛形。一九二一年鄰保館在大阪設置，推動訪問、援助之外展服務(Out-reach services)後，多年來，各方之努力一直見

諸於實際行動；加上戰後日本政府對社會福利整頓工作之積極，行政上遂有設置地方福利事務所之具體效果。一九五一年日本全國社會福祉協議會成立，繼承戰前之地域福祉觀念，並確定各公、私立單位間合作、分工之界線，重新調整共同創建之必要性。一九七一年起，更講求概念具體化、講究福利服務方法及措施，以行動實踐

來解決居民生活上之各類問題，並以提供福利所需之各項設施來促使各地域之自立生活、自給自足；舉凡完善之都市計畫、公共衛生設施、雇用身心障礙者、整頓住宅以利家居、對身心障礙者提供生活及學習訓練、推動對地方歸屬之意識活動、或推動社會教育之社會福利、衛生、教育有關領域均為範疇，以致漸漸具備「地域福祉」之型態。一九九〇年在通過修定「社會福祉關係八法」後，對地域福祉之要求就從社會、文化、經濟等層面做全面性之經營考量與調整，強調相關機構、單位、團體之聯繫配合，促成「社會生活保障」之鞏固，此社會福利理念之產生，遂帶領全國進入「地域福祉」之新紀元。所有社會福利制度之構思、規劃、改革、及執行，全趨向於「地域福祉」之路線；尤其在都道府縣下，各「區市町村」所針對兒童、青少年身心發展之福利服務、身心障礙者福利服務、家庭生活及關係之調整，單親家庭服務，尤其是老人之家、老人在宅服務等各項服務措施，強調內容多樣化、應對複雜化，在總合、調整、推進原則下，形成保健、醫療、福祉之連攜形成。所有之促進措施，均以增進地域福祉為發展主軸，並以發揮「生活自立極限」為最終目標。尤其在泡沫經濟狀況下，資助來源不若以往般豐裕，則更需仰仗地方上自我之力量（山本惠子，一九九八）。可見，地

域福祉之發展，是由單純之經濟援助、機構收容；再為對社會福利設施做全面性、合理化之調整；而發展到日常生活課題之解決，由住民全面參與、策畫、及推動；而其中則為提昇地域居民之生活滿足程度，而從生理、心理、家庭、社會等要件著手，希冀地域居民之生活，能朝積極、平穩、獨立之走向（佐藤真一等，一九八八）。

地域福祉之理論基礎

日本所謂之「地域福祉」即為英文所稱之Localization；一九七一年，在牧賢一自國外引進社區組織（Community organization）之概念後，地域福祉計畫設計過程中，對問題之解決，便認定「小地域社會是在社區組織之範圍」為計畫內容之必要部分。牧里每治、野口定久、何合克義（一九九八）認為：地域福祉就是「地域之福祉」，也就是說「地域福祉」是針對「地域之福祉」加以區分，求取地域社會之社會建構、再生、變革，以解決地域之根源問題。可見「地域福祉」之不同於「地域之福祉」，是在於動機、運用理論、福利措施、及執行立場之差別而已。而兩者都是地方分權之構造，求取地方之公共性，承傳中央政策之制度；更強調直接實施之責任與義務，達到地域居民生活共同化、地域社會多元化之設定。在地域福祉發展過程中，基本之論調有二大主幹（加藤博史、杉本能夫，一九九六）：

1. 一九七〇年，岡村重夫在所著之「地域福祉研究」中提到：「地域福祉」關係著生活問題，福祉內容要有全體性、主體性、社會性、及實際性；此說法被稱為「岡村理論」。

2. 一九七一年，小倉襄二對「地域福祉」之看法是：由對生活實況之體認，求取減少天生、貧富之差異，講求對地域之重新構造，並以營造整體體系為主要之執行方法；此說法強調對「市民福祉」之推動，被稱為「小倉理論」。

3. 一九七三年，井岡勉認為「地域福祉」要注重「對象」與「地域」之契合，以保障生活、福利、居民之整體性為要，鼓勵居民參與，消弭居民間之差異；此說法被稱為「井岡理論」。

由以上之理論，可見「地域福祉」之基本定義亦同時涵蓋了其基本之理念與作法。即，「地域福祉」係指鼓勵地域之居民要組織以參與地方性活動，以建構地域之福祉；換言之，地域福祉是與「地域社會」問題之構成習氣相通。而「地域社會」是指：在有共同地域特徵範圍內之生活共同體（加藤博史、杉本能夫，一九九六）。尤其自一九八五年以降，地域福祉在生活問題上有更具體之內容呈現，各地之「老人在宅福祉」便是實例（三塚武男，一九九七）。根據牧里每治、野口定久、何合克義（一九九八）之說法，地域福祉之定義應就廣義來界定，指：以「地域之福祉」為改變之手段，而達成對地或社會之變革與社會建構。在「地域福祉」活動執行時，一切活動都以常規化、正規化（Normalization）為依歸；依其重點可再分為：「在宅福祉型」地域福祉、「自治型」地域福祉（山本惠子，一九九八）；前者為有組織化、有自由性之福祉活動；後者為分權化後之福祉活動，為住民參與類型。但是，不論福祉類型為何，在執行過程中，則需要把握由全體住民、計畫執行單位、及

勞動團體組成之「三元構造體」，才能將地域福祉活動推展得宜。金子勇（一九九七）則另認為在推動「地域福祉」過程中，住民之行為意識極為重要，居民間彼此要有認同（Recognition）、附屬（Attachment）、承諾（Commitment）、整合（Integration）等意念，才能在「公（職緣、職場）、共（住緣、地緣）、私（血緣、家庭）」三空間內促成地域福祉之推動得宜。

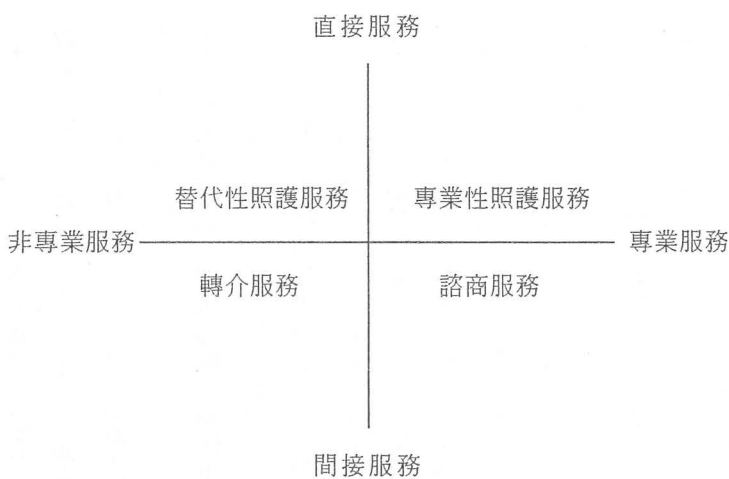
地域福祉之內涵

分析「地域福祉

」活動之內容，是以資源網絡（Network）之組成為主要理念，而在宅服務提供、機構收容服務為主要之服務模式；其間之區別如下（佐藤真一等，一九八八，頁七四）：



但所有之這一切，卻應以「PM理論」為依歸：「P」是「Performance」，意指實行力；「M」即「Maintenance」，意指持續力。此理論所指為：地域居民為求共同生活，要有自立自主之獨立精神與生活態度，以解決生活問題為方向，並致力於地域秩序之維持；所以在服務措施之劃分上，又可如下（金子勇，一九九七，頁一六二、一八四）：



必要條件，必得強調：經濟自立、身心自立、健康自立、人際關係自立、生活自立、及政治自立。而其在作法上則有下述幾項（原稔積，一九九七，頁二九二；大橋謙策，一九九五，頁四～五）：

1. 注重地方上各類福祉活動發展之權限、背景，並將現存之各類福祉活動之結構重新組合；而所有措施係針對居民需要、身心狀況、生活環境所必要者，綜合性提供。
2. 針對不同人口群所提供之各類福祉活動，係以發展、整合、規劃，促進地域福利為依歸；其中並要求能提昇家庭介護能力、生活技術、經濟獨立，使地域福祉能深入並生根。

3. 地域福祉所涵蓋之行政範圍包括有：醫療、衛生、保健、教育、社政、民政等，機動性地提供全面性福祉，而各有關單位間合作、分工、共事型態，有重新組織結構之必要。

4. 地方上各建築、空間之允許使用，各級行政單位要以務實、地方屬性、促進「地域福祉之發展」為主要考量。

5. 提供機會促使地方居民瞭解地域福利與地方居民間之關係，鼓勵其等多所參與、協助、並利用地域之福祉活動，為各項福祉服務之水準提昇而催生。

6. 通盤檢討「地域福祉」之長期、正規、務實發展，評估財源；將所有綜合性規劃以注重個人需求、制度化、分權負責為推進之主軸。

地域福祉所強調之內涵是：對地方事態之瞭解後，才能有活動實踐力；而能將實踐力組合，才能形成有組織化及制度化之地域福祉推動力；再透過福祉教育之推廣，以強化地方人員共同生活之地

在展開「地域福祉」實務活動之前，六項地域居民生活自立之

域責任感與機構單位之行政之責任。而地域福祉理念之機能並不僅限於此，其對各地域間之連帶力、對地域活動力之再創造、整備住民活動與社會服務事業設施間之合作關係、地域福祉服務之普及化、特別照顧有自立困難之地域居民、財源範圍之開拓等，均為策動之事項與目標。凡此種種對文化、生活、健康、經濟之保障與要求平等，均以社會福祉服務所強調之尊重「個人尊嚴、個別意志、自我實現、社會自尊」為依歸。以身心障礙者為例，其等之福祉被視為是地域福祉之必然部分，在做法上就強調在社會或地域中需是「完全參與、平等」；所有之付出是自主性、主體性、無償性。因將所有社會福祉設施地域化，是講求生活化設備之共同利用與便利、各類社會資源之活用、交流空間之多樣化、精神空間之提供，在在求取住民能因此有歸屬意識。除此外，更冀求工作人員之地域化，以求工作人員與住民間能合作無間、務實地掌握地方問題、需要。所以，當有地域福祉之概念後，就要針對對象，確定地域基礎，研析地域之歷史發展，配合政策法令，構成地域福祉之藍圖，協同行政主管機構，組織地域住民，尋得必要資源及財源，以分配工作人員職責，共力推動，化成具體行動，形成地域福祉之執行主體。

地域福祉之實際作法

根據大橋謙策（一九九五）之說法，區市町村之各個地域福祉宜再組成該地域之總福祉計畫，每年均設定有各年度之計畫目標；俟總計畫與目標確定後，透由行政體系之配合、工作人員（含行政人員、專業人員、當地住民、志工、各類型之委員會、團體等）參

與、執行、及推展。在作法上，內容有直接、間接之區分：直接方面係以生活問題處遇、醫療處遇為主；間接方面係以行政協調、工作協調、資源調配為主（佐藤真一等，一九八八）。大橋謙策亦認為在尊重個人、實務性之前提下，當前「地域福祉」所展開之作法包括有：(1) 地域服務措施之調整，(2) 地域生活內涵之調整，(3) 近鄰住民參與「福祉自立」之建構，(4) 居住環境之整頓。而對地域福祉之推展，則需考量者主要為：(1) 對全體住民之尊重，(2) 對地域特性之尊重，(3) 對服務近便性之注重，(4) 對社會親近性之尊重，(5) 對個人主體性之尊重，(6) 對地方文化性之尊重，(7) 對共事單位職責之尊重，(8) 對生活交流之注重，(9) 對生活舒適、方便性之注重，(10) 對服務迅速性之注重，(11) 地域福祉相關資料之蒐集、提供。

自一九七〇年代起，「設施開放論」、「設施社會化」之論點盛行，提倡家庭與地域住民間關係之濃密後，地域被認為是家庭、學校之外，人群生活之「第三空間」。當人口結構與數量變得較多、較密集後，核心家庭成爲典型之家庭型態，生活活動空間變小，地方之連屬性變弱，對地方之歸屬意識變薄，對第三空間之存留便更形重要。根據上地武昭（一九九七，頁一八八）之說法，「地域福祉」是以「地域」爲社會性單位，在考慮地域之福祉時，要顧及地方上不同之人口群（如：老人、兒童、身心障礙者、婦女等）之需要與問題嚴重之程度，以其等日常生活、活動環境之地域爲範圍，對在宅、公共福祉活動均同等注重；雖然針對不同之人口群、不同之需要或問題，會有不同之倡議，但所有之活動仍以建構地方福祉、消弭相互間差異、提昇生活品質爲最終保障目標（山本惠子，一九

九八)。上地武昭更強調在實施地域福祉前，對參與之相關人員及

該地居民施行福祉教育之重要性；教育內容之三大主要課題是：(1) 瞭解社會福祉，(2) 對社會福祉問題之體驗，(3) 如何展開對特定人口

群之福祉活動。如是之作法，山本惠子(一九九八，頁一四五)認為是迴避政府財政負擔，由住民凝聚對問題解決之共同意識，達到「

住民參加型」地域福祉，同時也是融和 (Blending) 「勞動提供者」與「共感連帶者」共事之「自治型」地域福祉作法。具體而言，

在推動各項地域福祉活動之前，要先對所有人員提供「權限付與」(Empowerment) 之準備，準備內容包括：(1) 激勵士氣 (Morale building)，(2) 權力轉移 (Power transfer)，(3) 機能轉移 (Function transfer)，(4) 問題解決 (Problem-solving)。

由於日本憲法第十三條有規定國家有保障人民「追求幸福權」之義務，並要促使實現；第二十五條規定政府對國民之生活保障、

社會福利權益，有明確化之責任與義務，且要由公、私立單位在行政上共同分攤負責。平成五年(一九九三)，日本厚生省設計之「

國民的社會福祉に關する活動への促進を圖るための措置に關する基本的を指針」(促進國民社會福祉相關活動及措施之基本指導方

針)下，「地域福祉」在作法上是尊重地方之自主性，要求共同分攤公立服務措施之責任，以推動整體地域福祉為實踐之動力，而全

力支援地域福祉之營造(向井枝美，一九九七，頁一四〇)。

以琉球浦添市之居民共力為地方上身心有障礙之老人謀求福祉為例，在實踐過程中，有三項基本作法(向井枝美，一九九七，頁

一四二~一四三)：

1. 居民組織、專業人員、機關單位會同調整服務功能，負責相關福祉教育活動之實施。

2. 自治會、民生委員、老人會、友愛訪問員、婦女會等共組成「地域居民組織」，共同分攤、分配服務之工作。

3. 福祉活動專門人員、保健人員、居家協助人員等組成「專門服務組織」，各自負責實際之服務，如：健康會談、健康教育、健康指導、家庭訪問、飲食照顧、打掃清洗、訪視慰問、及聯繫或接

洽支援之機構資源等。

從上例之活動內容先後次序劃分，可見得整體過程是為(向井枝美，一九九七，頁一五〇~一五一)：(1) 所有地方相關人力、資源之總動員；(2) 人力、資源接觸後，交流、分工；(3) 合作、負責所

司職責，形成服務網絡。

再以琉球沖繩市組成地方網絡為例(宮理初美，一九九七)：該市以「推動地方居民之福祉活動，由各地地方自治會建構適合地方

居民參與之地方網絡，實施適合生活安全之全面性福祉」為前提，與福祉、保健、醫療有關之各地方自治會分別針對特定地方問題、

人口對象，確切地調查、瞭解地方狀況，並設計可實行之活動計畫。為求對問題之能真正解決，設有「福祉聯絡會」定期召開「實務會

議」，以適時發現、機動調整在制度、執行上衍生之困難或問題。執行期間更以交流、親睦為意圖，鼓勵居民對地域之關心，積極把握參與之機會。

老人福祉為地域福祉之部分，而老人在宅服務又被視為是老人福祉之部分；從日本老人在宅服務發展歷程，即可瞭解其在地域福祉部分之演變過程：在一九七〇年代後半到一九八〇年代初是為第一階段，主要是在宅照護（Home care）為主。第二階段由一九八〇至一九九〇年代初，是以社會認知、法律、行政、財政等方面之制訂為主；此階段重視地域福祉之存在，而以地方照護（Local care）為主。第三階段為一九九〇年代初期，注重服務措施推動之制度化、組織化，鼓勵居民機動性自由參與，是以地域照護（Community care）為主。而地方老人所需要之在宅服務，是遵照老人在宅內所需要之服務、地方所能提供之支援資源、及社會福祉專業所要求之服務標準，規畫出在宅服務提供之制度化項目，內容包括有（大橋謙策，一九九五）：

(1) 空間服務：如：確保起碼之居住空間、居住防災、冷暖設備、清掃等；(2) 營養服務，如：三餐供食、設計營養餐食、為患病者準備特別餐飲等；(3) 精神、文化服務：如，日常拜訪、定期會談、電話慰問等；(4) 經濟服務：如：免收取或低價收取服務費用等；(5) 生理活動服務：如，協助沐浴更衣、鋪床、生理機能恢復訓練、協助外出等；(6) 醫療保健服務：如，日常健康管理、定期檢查、健康諮詢、服藥管理、協助住院治療等。上述之服務項目全由各地方之「在宅保健福祉服務中心」統籌提供，並配合地方特性、居民參與狀況、老人之個別需要、生活問題而機動調整，實施講求多元化，質量兼重。這些服務亦需要依賴義工來完成，但為求義工參與之持久性，往往以有償性義工來從事（指金錢待遇，如：

按時計酬）。而為完整提昇老人之保健、醫療、福利等方面之整體福祉，在一九九五年由日本厚生省監督、修正，由財團法人長壽社會開發中心所著之「老人之保健醫療と福祉：制度の概要と動向」（老人之保健醫療與福祉：制度之概要與動向），便是配合日本政府之「高齡者保健福祉推進十年戰略，一九八九」（Gold Plan），發展地方之老人福祉之最佳成功例證。

就地域福祉之推動層次而言，因地理區域之不同，會產生不同之結果；以東京都目黑區（都市）、東京都稻城市（郊區）、梶木縣大平町（農村）為例作比較（大橋謙策，一九九五）：

1. 對社會福祉之看法：

居住於東京都目黑區者認為：社會福祉要居民相互援助、配合行政協力行之；

居住於東京都稻城市者認為：國家對地方公共團體有提供福利之權力；

居住於梶木縣大平町者認為：社會福利是由有能力者對有困難者伸出援手，家族、親屬要互相扶助。

2. 對社會福祉費用分攤之看法：

居住於東京都目黑區者認為：要限定使用條件，並需收費；

居住於東京都稻城市者認為：要限定使用條件，並依使用者之收入狀況收費；

居住於梶木縣大平町者認為：收入低者，應不需負擔任何費用。

3. 親子同住及照護意願：

居住於東京都目黑區者認為：想一起同住，因住宅空間、生活狀況不能配合而需分住；

居住於東京都稻城市者認為：各有所屬、應分開居住；

居住於梶木縣大平町者認為：想一起同住。

4. 對近鄰之協助意願：

居住於東京都目黑區者認為：有時間就參與；

居住於東京都稻城市者認為：一定參與；

居住於梶木縣大平町者認為：與朋友一起參與。

基本而言，地域福祉並不侷限於狹隘之固定地域，而是注重對地域之連橫銜結；而對地方住民生活之計畫，係縱貫相關之福祉活動而形成。但各地域性質之差異極大，因此光憑滿腔熱血、冷靜頭腦、堅毅精神並不足以成事，而是需依賴分佈各處資源之取得，才足以具體應付地方問題（小笠原祐次，一九九五）。依照三塚武男（一九九七）之「機能論」說法，「地域福祉」若要奏效，得對日常生活性問題做具體性分析，將科學性批判、展望性實現、客觀性展開、制度性服務等功能合一，並將所有各類資源做「廣域連合」，才可使地域生活之品質提昇。在推動過程中，社會福利設施亦要在二方面有配合性調整；即，地域之配置調整、設備空間之調整、營運方式之調整。當對於地域福祉狀況已有完整之規劃時，則進行重點可自最優先需要處理之需要、問題著手；或由最需要優先建立制度、推動活動者去著手；甚至可由不具份量，最少被人注意之弱勢群體（Minority）問題來著手；或針對某特定人口群之特定問題來著手，如，老人福祉之在宅服務。惟，實踐評鑑、效益評鑑、效

果評鑑等需得定期運作，以確定作業之目標有被達成。

綜觀地域福祉觀念及作法，參與之工作人員必須扮演至少五種角色，其間或會交叉使用，有諮商者（Counselor）：提供住民日常生活之心理協商服務；澄清者（Clarifier）：協助處理住民之不滿、不平、申訴等問題；協調者（Coordinator）：主動提供服務機構、社會資源之聯繫、整合、運用等服務；個案工作者（Case worker）：提供住民問題之介入、處理等服務；共事者（Co-partner）：促成專業或非專業之機構、單位、人員之橫、縱組合，聯繫成工作關係，以為發展福祉業務之支盾。而今後地域福祉將更需著重於下列幾項課題：(1) 勞動參與與經驗之整合，(2) 社會安全制度對特定對象之經濟受益，(3) 參照他國成功案例之學習，(4) 積極性之社會參與，(5) 鼓勵受益人之積極參與活動。

結語

根據Martinez-Brawley(1990)之說法：過分強調「社區」，會因區域之劃分引向偏狹、不利發展，而受限於資源之不夠完整；若是能將視野放大至鄉鎮之規模，如區域人口在五〇、〇〇〇人以下者，則要發展具備社區化性質之各項措施與活動，將較能發揮並見效果。Martinez-Brawley並建議社區實務工作要能地方化，得同時兼顧水平性結合（Horizontal tie）與垂直性結合（Vertical tie）：前者係針對地方上不同群體、資源、單位間之整合及運用；後者則針對發掘及聯繫非存在於當地，但對地方發展卻有協助效益之各項行政制度、資源系統等。嚴格說來，「地域福祉」所指係為地

方性福利 (Localized welfare)，而其推動之各項福利措施，均為適合當地之地方性活動 (Localized activities)；落實在日常生活上，即為生活困難之應對，生活品質之保障 (牧里每治、野口定久、何合克義，一九九八)。可見地域福祉應當是全方位之考量，注重地方福利需求之全盤性整理。在地區診斷 (Localized diagnosis) 之後，依地方特性規畫出福利之優先次序，蘊含預防性福利目標，求取居民間權益、義務之公平性，朝確定之目標推進，定期加以評鑑，以求設施之社會化 (牧里每治、野口定久、何合克義，一九九八；Weil, 1996)。日本之地域福祉，全係以經濟發展、經濟開發為考量方向，因此一切相關之活動與設計，均朝「富裕社會」之目標邁進。即，富裕社會 = f (經濟富裕 + 時間富裕 + 空間富裕) × [精神滿足度]。而在作法上，以個人層次、產業層次、政府層次等為努力課題之層級，以求最大極限之發揮。

反觀我國之社區工作，雖然多年來一直努力，但並未見整體性規畫 (李增祿，一九九五)；即便是內政部所印製之「社區發展成功案例」(一九九五)中，亦將成功之社區發展偏屬於舉辦多元化之「活動社區化」者。雖然在這些所謂之成功社區中，均是強調「社區生命共同體、活動與日常生活息息相關、由社區居民自動自發一起推動社區各項建設」，但其中並未見任何對未來發展之具體方向或重點；於是便顯現出社區活動內容零散，不具條理與計畫。此乃對社區工作過於強調「社區組織」、「社區發展」等策略、方法、及過程，卻反將方法 (Means) 與結果 (Ends) 混淆，以致本末倒

置，流於效果不見彰顯。畢竟地方居民之生活內涵幅廣，若欲社區工作之執行真能落實、具體，首先必得摒除狹隘之傳統社會地方意識，不再侷限於各個有限之社區空間區位。即，在推動「福利社區化」之際，先要體認其難有最佳或統一之模式，在執行過程當中，所有社會福利服務工作人員得先就整體社區需求為主要考量，掌握社區生態 (指：既存之問題與可運用之社會資源)，再跨越專業門限，凡是對地方福祉水準、品質有助益之範疇均要囊括，除基本之社會福利、衛生、保健外，更包括有如：警政、景觀、民政、工務、國宅、教育、農政、環保等領域。摒除門戶之見、撤除立場障礙，致力協調聯繫，全力分工合作，相互支援配合，配合具體之地方發展規畫，才能使「福利社區化」具體實踐，並在執行後確切提昇「地域福祉」之水準。

就如牧里每治、野口定久、何合克義 (一九九八) 所說：當前社會福祉之理論、政策、制度、活動、方法、技巧均較過去完備；也就是說，惟有對這些條件加以妥善運用，地域福祉才能實施見效。但在盡力實踐、致力成功之過程中，所有參與之工作人員、單位，都要具備金子勇 (一九九七) 所說之理念：經驗是最佳良師，經驗為智慧之本。

【本文成稿期間，蒙日本淑德大學社會福祉學博士班後期學生徐嘉隆先生提供建議、日本國會圖書館提供資料，特此申謝。】

(本文作者現任東海大學社工系教授)
參考書目

中文部分

水邊 記「第一屆文化生活與社區營造研習營」：打造文化社區有

門道 台灣日報 二十五版 一九九八 六月二十七日

水邊 記「第一屆文化生活與社區營造研習營」：突破困境、創造

典範 台灣日報 二十五版 一九九八 六月三十日

古允文 福利社區化與資源開發整合的問題與出路 社會福利 一

九九八 頁一三五 頁四〇一

李增祿 社區工作 李增祿主編 社會工作概論(第二版) 台北

巨流 一九九五 頁一七三~二〇二

社區發展成功案例 台北 內政部社會司 一九九五

施教裕 福利社區化的理念與實務之探討 社區發展 七七期 一

九九七 頁四一~四九

黃源協 老人社區照顧的內涵與工作方法 社區發展 八三期 一

九九八 頁一五七~一六七

楊孝潔 福利社區化的實務運作 社區發展 七七期 一九九七

頁五〇~五六

楊孝潔 如何落實福利社區化的理念與實務 民國八十四年全國社

區發展會議論文 台北 內政部 一九九五

萬育維 福利社區化的意涵與策略 民國八十四年全國社區發展會

議論文 台北 內政部 一九九五

萬育維、羅惠玲 從「福利社區化」的意涵評析「台北市私立托兒

所收托發展遲緩兒童計畫」 社區發展 七七期 一九九七

頁五七~六九

日文部分

大橋謙策 地域福祉論 東京 財團法人放送大學教育振興會 一

九九五

上地武昭 沖繩の地域福祉と社會教育—地域住民の主體形成活動

としての字公民館活動の現状と課題を考える；川添雅由編，

沖繩の地域福祉實踐 頁一八六~二〇六；那霸 沖繩縣地域

福祉學會、沖繩縣社會福祉協議會 一九九七

山本恵子 社會福祉の分野 山本隆、小山隆(合編) 社會福祉

概念 東京 ミネルヴァ 一九九八 頁一三二~一四八

川添雅由編 沖繩の地域福祉實踐 那霸 沖繩縣地域福祉學會、

沖繩縣社會福祉協議會 一九九七

小笠原祐次 老人福祉論 京都 ミネルヴァ書房 一九九五

三塚武男 生活休閒と地域福祉：ライフの視点から 京都ミネル

ヴァ書房 一九九七

加藤博史、杉本能夫合編 新しい社會福祉：地域福祉を考える

東京 中央法規出版社 一九九六

老人の保健醫療と福祉：制度の概要と動向 東京 財團法人長壽

社會開發 一九九五

老人差別の悪法を斬る 東京 あげび書房 一九八三

向井枝美 浦添市社協の地域福祉実践―障害老人への支援活動 英文部分

を事例として 川添雅由編 沖繩の地域福祉実践 那覇 冲 Gutierrez, L., Alvarez, A. R., Nemon, H., & Lewis, E. A.

繩縣地域福祉學會、沖繩縣社會福祉協議會 一九九七 頁一 (1996). Multicultural community organizing: A strategy

四〇―一五二 for change. Social Work, 41(5), 501-508.

佐藤眞一、井上勝也、長田由紀子、矢富眞美、岡田多富子、卷田 Martinez-Brawley, E. E. (1990). Perspectives on the small

ふき、林洋一 中高年の「仕事」、「家庭」、「余暇―社會 community: Humanistic views of practitioners. Silver

活動」の満足度―尺度の作成と検討 老年社會科學 一〇 Spring, MD: NASW.

(一) 一九八八 頁一二〇―一三七 Weil, M. O. (1996). Community building: Building community

金子勇 地域福祉社會學：新しい高令社會像 京都 ミネルヴァ practice. Social Work, 41(5), 481-499.

書房 一九九七

牧里毎治、野口定久、何合克義 地域福祉(第六刷) 東京 有

斐閣 一九九八

前原穂積 特別養護老人ホーム大名の先驅的な地域福祉実践 川

添雅由編 沖繩の地域福祉実践 那覇 沖繩縣地域福祉學會、

沖繩縣社會福祉協議會 一九九七 頁二八一―二九二

宮理初美 沖繩市社協における小地域ネットワーク活動 川添雅

由編 沖繩の地域福祉実践 那覇 沖繩縣地域福祉學會、冲

繩縣社會福祉協議會 一九九七 頁一五三―一六四

盛次幸一、上野喜一、増子忠道、井上英夫、木村俊秀、森山逸雄