

社会福祉施策への期待と現実

— その方向性に対する一考察 —

本 田 典 子

Expectations toward Social Welfare Measures
and Present Situations

by

Noriko Honda

I 社会福祉の位置づけ

70年代は、経済危機を背景とし、短い周期で社会の多方面の分野にわたって、修正・転換をせまられた時代であったといえよう。こうした状況にあって、社会全体の総合的かつ長期に及ぶ社会的施策の構想が、資本主義社会の安定的で永続的な存続を期するためにも、国・地方自治体も積極的に取り組んでいる。折りしも80年代という大きな年代の区切りをもつということも手伝って、社会福祉の観点からも、ここ数年前より各分野の専門家等によって、「福祉見直し論」から派生したいくつかの問題を基盤に、活発な論争が展開され、80年代のスタートの年を過ぎようとしている現在に至り、ほぼそれらの論旨も出揃ったといえる。こうした状況にあってそれらの論点の主なるものを検討することは、意義があることと考える。

これまで提出された報告は、概ね「発想の転換による新しい社会福祉」を構想する時期と見なし、それぞれの論陣をはっていることに、注目が置かれる。ところで、いつの時代でも、社会の歴史は変動の歴史であり、それはまた常に転換の時代でもあり、いまこの時点であらためて「発想の転換」を望む論が出されたからとて、それ程特記すべきに値しないのではなからうか。もし社会福祉に転換を促すに足るとする根拠があるとするならば、けだしそれは従来の事象とは全く異なる、非連続な部分が社会福祉のそれに働いていると考えなければならない。一般に、転換を必要とする社会の変化を、マクロ的には人口の老令化の始まりと経済基調の変化をあげ、ミクロ的にはタテ割り行政の行き詰りと、日本の国民が長い間目標にしてきた欧米への追いつきが完了したといった点を指摘するものである。確かにこれらは、今までにみられない現象といえようが、これをもって即「発想の転換による新しい社会福祉」というのは時期早しようといえるのではなからうか。むしろ多様な福祉を付加する時期として、今日を迎えていると認められよう。

さて、「発想の転換による新しい社会福祉」の基盤となるものとしてあげている事項について考察するならば、①自立と協同、②他者への共感と連帯、③福祉の心について究明する必要がある。つまりこれらは、「みずからを生かすことと、他者を生かすことの同次性においてのみ、人間の共感と共存が可能である」とするものである。いささか宗教的感覚からまぬがれ得ない論理であり、決して「新しい」とはいいい難い側面もあるが、welfare（快よい生活状態への努力）の語源を遡及しようとするれば、こうした理解の傾向を批判することは困難であろう。

また発想の転換において、検討されなければならない「新しい社会福祉」の視点として、上村一氏は、つぎの5つについての見解を述べておられる。まず第1には、社会連帯に支えられた国民一人ひとりの社会福祉に対する積極的、主体的に参加していく方法を展開するために、豊かなマインドとでもいう精神の高揚を図るための諸方策、地域住民の福祉活動への参加を可能にする諸条件の整備を促進すること。第2に、対象者が家庭を地域社会において自立できることを最終目標と定め、家族の機能を重視するなかで、在宅福祉サービスの充実と体系化に努めることと同時に、所得の保障、住宅施策その他の条件整備と関連分野の幅広い協力である。第3には、社会的公正を重視する政策展開が、国民の生活に関連する全ての政策分野において完全に定着することを望むとともに、物価の安定に全力が注がれるべきである。第4に、地域社会の実情に即した自治体レベルからの地域計画を尊重する。第5としては、費用負担についての合意の形成をはかることなどとし、社会福祉の全体社会性を強調する内容となっている。

以上、上村氏の発言に代表されるように、80年代の日本における社会福祉は、高い経済成長を望めないにも拘らず、核家族化の進行と高令者世帯の増加は、老人や心身障害者に対する介護や児童の保育等の福祉需要が、質的に多様化し、量的に膨大化するために、これまでのように行政に依存するばかりではなく、国民一人ひとりに、積極的・主体的参加を呼びかける論が、総じてその大勢を占めている気運である。

筆者は、こうした考えに異論をさしはさむものではないが、80年代のあるいは長期的社会福祉の展望を試る場合、欠いてはならない点在这些らにおいて見落されている。確かに社会福祉は、公と私の自主的・積極的努力であることには違いない。しかし、それは公私の共存のためには、その前提となる、社会政策による施策が確実にして着実にその機能が果されていなければならない。ミクロ的な社会福祉のみに視点を向けるならば、当然両者の側からその限界が明白になって現われることであろう。にも拘らず、いまなぜ社会福祉施策への発想の転換を必要としなければならないのか、まだ疑問を残すものである。したがって次節において、この点を解明するために、高橋紘士氏のまとめた社会福祉の性格変化のいくつかを土台としながら、社会福祉施策のあり方について考察することにしたい。

Ⅱ 観点に対する問題点と課題

社会福祉の性格変化の第一に、「従来の社会福祉が公的扶助制度に収斂して、経済的貧困に代表されるような貨幣的ニードへの対応を主とした役割としていたものから、非貨幣的ニードへの対応へとその役割を変化させてきている」ので、従来の福祉行政システムでは対応しきれなくなったとしている。「非貨幣的ニードに対する諸サービスは、人的役務サービスにせよ情報サービスにせよ、ニードに有効に対応するためには、組織化されていなければならない」として、行政における組織化能力の保持の不得意性を指摘している。非貨幣的ニードの対応を地域社会を中心とした、リアルサービスによるニード充足が主眼となるとされるが、現在においても将来においても地域社会が果してそれに対応できるような、組織力をもて得るであろうか。今後地域社会は、増々多様な生活者たちの集りとなると考えられるので、各機関、各施設等の高次ネットワーク化によって対応できよう。行政機関そのものの、システム化によっても可能と考えられる。

第二に、「社会福祉サービスの上記の役割変化は、サービスの利用者の拡大をもたらすものである。サービスの利用の要件から経済的要件がはずされ、個々のニードの態様によってサービス利用がおこなわれるということは、すべての市民が社会福祉サービスの利用に結びつく可能性を持

ってくるということを意味する」とし、社会福祉における需要と供給のコントロールの方式をどのように行政施策のなかに組みこむかがこれからの大きな課題であると述べている。この点に関しては、問題が大き過ぎるので次節に詳述したい。ただ、社会福祉サービスによるニード充足が求められているにも拘らず、経済的な要件が障壁となってサービス利用に結びつかないといった危惧もあるが、現行のホームヘルプサービス等のサービス部門の社会化による、受益者負担の促進が法人システムの採用によって円滑に行われるであろう。

第三に、「従来の社会福祉の処遇は、施設あるいは居宅での『保護』とりわけ収容施設における全面的な『保護』が基調であったものが、社会福祉サービスの利用と処遇の場をニードの状態に対応して、より体系的に整理する必要が生じており、この文脈のなかで『在宅福祉サービス』がより戦略的な概念として登場するに至った」ことに対する、福祉行政の役割からの、行政の担うべき範囲の確定と、財源確保の問題をあげている。「在宅福祉サービス」の展開は、家族機能の重視から発展したものと考えられるが、地域社会の問題と同様、家族機能が縮小し、個の尊重が重視される動きを考慮するならば、「在宅福祉サービス」に対する歯止めが、必然的に到来する。したがって、過渡期財源支出も可能な範囲のなかで、国の責任として全国民に標準的、普遍的に留意し合わせて、住環境等の対策も重要である。

第四に、「社会福祉サービスの目的概念の変化をあげることができる。『要援護者』の保護介護にとどまらず、予防、リハビリテーション、さらに社会への統合(integration)を目的としたサービス内容の拡張が要求されるようになり、要援護者を社会の構成メンバーとして位置づける『normalization』の思想に基づく、社会福祉サービスの組織化という考え方が登場している」とみ、社会福祉と広義の福祉諸施策の関係づけにおける、技術的方法論の開発の必要性を求めるものである。社会福祉サービスの質的な変化ではなく、ここでは内容の拡大であるという点に注目するならば、社会福祉意識の浸透による福祉の向上にもつながる可能性を解するならば、プラスの面に作用する方向に指導することが、行政の職でもあろう。複雑化した行政構造のシステム化による、効率のよい施策づくりが必要である。

第五に、「社会福祉ニードを受けとめる場としての『地域社会』の役割が重要となってきた」。 「すなわちサービスの受益者としてと同時にサービスの担い手としての市民がこれからの社会福祉の展開にとって必要不可欠となってきたのである」。ヴォランティアな地域住民の社会福祉活動への参加の必要性についてであるが、戦後の社会福祉の展開のなかで、現実には疎外されていた面についての掘り起しといったものでしかない。ヴォランティアな地域住民の社会福祉活動への機会は、労働条件、教育条件等の施策なくしては実現しにくいものである。社会福祉の行政サイドからのみの働きかけでは、安上り福祉といわれる状態に止まるのみであろう。

第六に、「社会福祉サービスは、保健医療、教育(学校教育と社会教育の双方をふくむ)、雇用労働、住宅、生活環境、所得保障そして余暇、文化などの広義の福祉施策の関連がますます重要なものとなってきた」と示唆している。この点については、福祉社会をめざす上での大きなネックになると思われるので、次節におけるテーマとも関連することであり、変化に伴う施策とはとらえ難い。

以上、社会福祉ニードの量の拡大と質の変化がもたらす社会福祉の性格変化というとらえ方による、社会福祉施策のあり方に対する考察をしてきたが、社会福祉の発展段階としての、必然的な変遷であって、必ずしも転換を呼びます導火線であると断定され得ない。福祉社会を築くことは、人びとの生きるという苦悩の中に、1つずつ道が開られるのであり、一朝一夕にしてなるものではないことを、十分認めなければ実りは少ない。福祉社会は労働の喜びなくしては

マイナス社会に転じてしまう。ともすると忘れがちになっている労働問題の側面を、社会福祉問題と同レベルに置いて考えるのでなければ、今日のような片肺的試行錯誤におちいりかねない。そこで、このような事態を引き起こすことになっている、社会福祉の論理的な一つの不合理性に焦点を当て、社会福祉の施策の方向を究明することにする。

Ⅲ 観点に対する問題

社会福祉需要に対する、公的供給の低下の必然性について、いろいろな観点からそれを説明している。前節においても、その一部が述べられていたが、その多くの見解は、社会福祉需要の内容の拡大によって語られているという、一面的な見方に陥っているといってもさしつかえないのではなからうか。福祉社会への支柱でもある、社会政策と社会保障に対する配慮が不足していたために起る現代の福祉需要の増大を、一把ひとからげに社会福祉需要の増大と解するのは、社会福祉の低下をかえて促進するものではなからうか。そのためにも今一度、社会福祉政策の全体社会の位置づけを明らかにしなければならない。この点については、佐武弘章教授が『社会福祉研究』第27号で、孝橋理論の批判を行なっている論文のなかで、考察がなされているので、ここにそれを要約することにした。

氏は、孝橋理論の問題点として、①社会的問題の発生と社会福祉の成立について、②社会福祉の「構造的必然」の論理について、③社会政策と社会福祉の区別について、④「社会事業の社会科学」が立脚する社会科学についての、4点をそれとしている。①について氏は、社会的問題は資本主義社会のすべての発達段階において発生するが、社会福祉はいわゆる独占資本主義段階に成立したものである。②については、宮田和明氏の「国家による合目的な政策および国民の要求に対する資本の譲歩という二面性」という論をほぼ支持し、社会政策と社会福祉の両者を区別すべきであるとする。また③については、社会政策は平均利潤率の低下を阻止させる要因であるが、社会福祉は平均利潤を低下させる要因として作用する。さらに④について、国家独占資本主義の教条的な理解にもとづき福祉国家を偽者と非難して、これに対立する真の社会福祉を観念的に論議することによってでは、わが国の社会福祉の現実の批判的研究と実践を一步も前進させることはできないであろうと結んでいる。

このように、佐武教授によっても明らかにされたように、国家財政の社会福祉費増大と、現在いわれるような社会福祉需要の増大とは、結びつけることに関しなんの意味をもたないといわざるを得まい。したがって、社会福祉の展開において長期的な立場に立ってそれを論ずるならば、核家族化の進行や高令者世帯の増加についても、労働条件や生活保障の面からの政策を拡充、整備することへの立ち遅れが要因となって、福祉 needs に転嫁されている部分も少なからずある。1979年8月に決定された「新経済社会7カ年計画」表われている「日本型福祉社会」論についての問題によっても明らかである。この「計画」にいう「日本型福祉社会」論は、「成長が減速し、しかも人口高令化に伴う扶養負担の増大が予想される」という状況認識のもとで、「個人の自助努力と家庭や近隣・地域社会等の連帯を基礎としつつ、効率のよい政府が適正な公的福祉を重点に保障する」ことをめざしていく、というものである。しかしこれとて、ある意味ではそれ程問題なく受け取ることができるであろうが、オイルショック以降の相対的低賃金に加えて高物価、重税、さらに住宅の狭さ、生活悪環境の化等によって、その生活基盤が崩れてしまった時点においては、この施策方針には疑問視されても致し方なからう。真田是氏の提案にもあるように、雇用を確保し、労働条件を働く国民本位に整え、賃金や自営層の場合はその勤労収入で「健康で文

化的な」標準的生活をすることができ、労働時間を大幅に短縮し、楽な通勤と環境の整った快適な住宅を保障し、物価・公共料金を安定させるといったことが必要と述べている。民主的な社会的施策の根本は、全ての人にその視点が向けられるものでなくてはならない。最近の傾向として、家庭重視の政策が流行のようにになっているのをみた場合、ある面においては好ましいものであるが、他面生涯一人身で暮らす人の場合に立ってみれば、差別による自由を束縛する施策といわれてしまうこともありうる。したがって社会福祉は、社会全体の施策を包含する福祉と、現に要援護を必要とする人または、援助を必要とするであろう人とに区別し、それらは社会政策、社会保障、社会福祉の一本の線上で結ばれるものでなくてはならない。さきの前者は、これまでいわれている様な意味よりさらに深いところで、より人間の価値を追求する上での段階で成立し、後者は予防・治療としての福祉として位置づけられよう。

Ⅳ 日本のなるもの

われわれの中に、社会福祉を理解するときの方法として、「人間だれしも病気になったり、老人となる」といった論法をよく耳にする。なぜ、皆一様にしてそうなるといえるのか。もしそうであるならば、恐しい社会ではないか。しかしながら、恵れた環境にいる障害者や老人となれば、決してその状態に不満を持つばかりではない。現代社会は、その点において余りにも不安となる社会状況が多いのではなからうか。したがって、この状況の打破によって、負の部分の還元が必ずあるものとなるであろう。

ところで、80年代の日本型福祉を構築するためには、前述の要件を充たして行くと共に、産業革命以降日本人が慣らされた方法が、良くも悪くも社会の発展に導いたことは確である。このことを是認するならば、これまでの積み重ねを捨象し、新しい転換の道へ方向を変える必要がないのではなからうか。国民の間に広がった現代の各種の不安の増大も、安易な転換論の中にその不安材料を提供していることをかんがみれば、急激な転換は妥当な論とはいえない。

わが国の社会福祉施策は、欧米先進諸国からキャッチし易い事業から1つずつ学び取り、その蓄積によって発展への精気を宿らせたといえよう。70年代の福祉施策の批判として、「行き過ぎ」「バラマキ」福祉との見方もあるが、大方のそれへの評価は認め得るものである。他国に影響されやすい日本の経済事情は、今すぐトータルな社会福祉を目ざす土壌にはない。社会的状況を適確に把握する過程で、構築、修正をくり返すなかで、やがて日本的なる福祉を軌道にのせうるのである。

引用文献

- ・上村一「社会福祉施策の展開をめぐって」月刊福祉，全国社会福祉協議会，第61巻，第1号，1978，p.6～9
- ・高橋紘士「社会福祉行政の転換」社会福祉研究，鉄道弘済会，第25号，1979.10，p.58～62
- ・佐武弘章「『社会事業の社会科学』再批判」社会福祉研究，鉄道弘済会，第27号，1980.10，p.14～21
- ・真田是「家庭をめぐる政策動向の問題点」月刊福祉，全国社会福祉協議会，第63巻・3号，1980，p.34～39

参考文献

- ・孝橋正一「社会科学と社会事業」ミネルヴァ書房，1969
- ・「月刊福祉」全国社会福祉協議会，第59巻，12号，1976
- ・同上，第61巻，第1号，1978

- 同上, 第61卷, 第1号, 1978
- 同上, 第61卷, 第12号, 1978
- 同上, 第61卷, 第12号, 1978
- 同上, 第63卷, 第1号, 1980
- 「社会福祉研究」鉄道弘済会, 第25号, 1979.10
- 同上, 第26号, 1980.4
- 同上, 第27号, 1980.10
- 『福祉研究』日本福祉大学社会福祉学会, No.42, 1980
- 宮田和明「社会事業の『政策論』的規定について」『研究紀要』日本福祉大学, 第31・32号併号, 1977