

現代の福祉ニーズと社会福祉政策 —福祉原理とサービスの役割—

Current Welfare Needs and Social Welfare Policy: The Role of Social Welfare Principles and Services

中 村 英 三*

Eizo NAKAMURA

1、はじめに

日本で福祉政策という言葉を用いる場合、行政における労働・教育・住宅・保健といった広い範囲での社会政策ではなく、いわゆる救済事業を原点とする狭義の社会福祉政策と同義となることが多い。これは社会福祉政策が福祉政策の基幹部分ととらえることが一般的となっているためである。

私たちは「福祉」あるいは「福祉政策」という用語を、近年における福祉ニーズの多様化・複雑化・高度化とそれに対応する社会福祉の拡大という視点から、社会福祉政策の変化を把握し分析する用語としてとらえ位置づけてきた。本稿で取り上げる福祉政策の概念も、基幹部分としての社会福祉政策を含んでいるが、決してそれに尽きるわけではない。それは社会福祉政策以外の社会政策の一部も、福祉政策の構成要素として存在しているからにほかならない。

日本において、社会福祉の概念規定は時代とともにあり、これらは常に先駆者の礎の上に探求が重ねられてきた。代表的な規定としては、1950(昭和25)年にパリで開催された国際社会福祉会議で中央社会事業教会(現・全国社会福祉協議会)が報告したものの、社会福祉の技術論的規定とされる

竹内愛二によるもの、社会福祉の政策論的規定とされる孝橋正一によるもの、社会福祉の固有論的規定とされる岡村重夫によるものなどがある。

また、社会福祉学研究所の古川孝順は、自らを社会福祉の総合論的規定として位置づけ、次のように規定した。「社会福祉は、市民社会において社会的にバルネラブルな状態にある人々に提供される社会サービスの一つであり、多様な社会サービスを連携しつつ人々の自立生活を支援し、自己実現と社会参加を促進するとともに、社会の包摂力を高め、その維持発展に資することを目的に展開されている社会的組織的な施策の体系である。」¹⁾

本稿では古川孝順の理論に即して進めることを前提とし、福祉の原点から理解を深めていくものである。

2、社会福祉政策の概念

今日の先進諸国における社会政策の範囲は、非常に多岐に及んでいる。そうした中で、その一部を構成する福祉政策や社会福祉政策は、利用者の生活レベルを十分に配慮した上で最も実質的な政策の体系を考えられなければならないといえる。それはこれらの社会政策が利用者の生活に密接に

*社会福祉学部教授

関連しているからである。例えば、在宅福祉が功を奏するためには、住宅改修をはじめとした一定の住宅政策が前提となる。一般的に在宅福祉には金銭的な不安がついてくるものである。しかし、要介護状態になったときに、医療や福祉サービスが充実していれば生活に必要な住宅改修にかかる費用はそれほど多く負担しなくてもすむのである。

社会政策は、直接的には人々の生活の安定と向上を目指した公共政策である。したがって、社会政策が対象とする領域は、そこに暮らす人々の生活の中の労働・稼得・居住・身体などといった各分野に対応させて考えることができる。例えば、労働の領域では、労働生活の質が、稼得の領域においては豊かさが、居住の領域においては快適さが、身体的な生活の領域では健康や参加が、精神的な生活の領域においては発達が追求されるのである。

しかしながら、社会政策はこうしたプラスの価値を追求するというより、無為・窮乏・疾病や依存・不潔・無知などのマイナスの価値を回避することを目的とする場合がある。例えば社会保障は、経済生活や身体生活においてマイナスの価値を回避するためのものとして考えることができる。²⁾

つまり、社会政策とは人々の安定に求められる価値を脅かす負の要素を回避し、社会的な生活としてのアイデンティティを維持するために存在するのである。

〈表1〉 経済生活や身体生活の各分野における価値

プラスの価値	⇔	マイナスの価値
生活の質	労働	無為
豊かさ	稼得	窮乏
快適さ	居住	不潔
健康や参加	身体	疾病や依存
発達	精神	無知

(中村英三 作成)

3、近年の福祉ニーズ

日本の社会福祉では、常に人口の一部を構成する人的資源を対象として政策が行われてきた。これらの必要とされる主な福祉ニーズについて以下

の4つの領域にまとめる。

(1) 低所得貧困者への支援体制

最近の日本では生活保護の受給者やホームレスなどの生活困窮者の問題が目立ち、さらにはニートと呼ばれる若者たちの増加や、就労できていても生活が成り立たないワーキングプアと呼ばれる人たちの増加が目立ってきている。この実情を踏まえ、政府はその状況に対応する就労支援³⁾を基軸とする、生活保護法や失業保険制度といった対応策を制定している。

(2) 児童への支援体制

昨今における人口減少社会に対処するには、児童人口の絶対量の確保が必要である。政府では、次世代育成支援行動計画を市町村レベルで義務付けるとともに、児童手当制度・育児休暇制度の推進が行われてきた。

また、保育所待機児童の改善を目的としたNPO団体や企業における保育所経営も年々増加の傾向にある。

被虐待児童を含む要養護児童への対応や障がいのある子どもたちへの対応は、施設の絶対数が不足していることから今後の対応が不可欠となっている。

(3) 障がい者への支援体制

日本の障がい者への補完的な施策としては、福祉工場、授産施設、作業所などがあり、これらは徐々にではあるが改善されている。また、障がい者自立支援法が成立したことにより、障がい者の社会関係的、経済的自立の推進が進められ、在宅生活支援に切り替えられてきた。これは、障がい者に対して地域における自立支援の実現、維持を支援するということであり、この転換自体は評価されるべきものである。しかし、障がい者の在宅生活の支援が真に成果を上げることができるかは、その受け皿が十分な形であるかどうかにかかっており、生活を確立し維持することは容易ではない。

就労については、日本では官公庁や事業所に一定の比率で障がい者の雇用を義務付けるというかたちで、雇用促進を行う施策が進められている。しかし、なお相当数の事業者が課徴金⁴⁾の納入を

〈表2〉 代表的な4つのニーズと対象者

ニーズ	対象者	対策
低所得貧困者	<ul style="list-style-type: none"> ・就労をしないニートと呼ばれる若者層 ・就労はしていても安定した所得が得られないワーキングプア（期間・時間制就労者） ・ホームレス・生活困窮者（高齢者、中高年の傷病者、障がい者を中心とする） 	<ul style="list-style-type: none"> ・生活保護法 ・失業保険制度
児 童	<ul style="list-style-type: none"> ・保育所待機児童 ・被虐待児童を含む要養護児童 ・障がいのある子どもたち 	<ul style="list-style-type: none"> ・児童手当制度 ・育児休暇制度 ・NPO 団体や企業における保育所経営
障がい者	<ul style="list-style-type: none"> ・肢体障がい者 ・知的障がい者 ・精神障がい者 	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉工場、授産施設、作業所などの施策 ・障がい者自立支援法 ・官公庁や事業所などによる障がい者雇用義務
高 齢 者	<ul style="list-style-type: none"> ・要介護高齢者 ・介護予防サービス利用者 	<ul style="list-style-type: none"> ・急速に進んだ高齢化社会 ・高齢者を支える若年層の減少 ・介護保険の発足 ・高齢者雇用の促進

(中村英三 作成)

選択することで義務不履行を選択している現状がある。

(4) 高齢者への支援体制

日本では2000年に介護保険が発足し、5年を経過した2005年に制度の大幅な見直しが実施された。これは、5年の間にさまざまな問題が噴出したことによるが、介護サービスの利用が想定をはるかに上回ったことが一番の理由といってもよい。

さらには、公費負担の増大を避けつつ財源を確保することを目的に、保険料の負担をともなう保険技術を導入したことが、逆に介護サービスの利用を促進させた。

また、定年制度の年齢引き上げを検討させる対策や、シルバー人材センターなど前期高齢者（65

～74歳）への雇用の場の提供が進められている。

4、福祉政策の原理

福祉政策の構造とその原理を検討するためには、基礎となっている規範原理 (normative principle) を論じることが求められる。福祉政策の政策原理は大きく分けて「プロセス」と「分配」の2つの性質から成り立っている。⁵⁾

(1) プロセス

有限である社会資源において、それを必要としている人々に分配することが求められているとき、結果としてのサービスの大きさだけでなく、まずそのプロセスが平等であることを前提とし、相

〈表3〉 2つのプロセス

2つのプロセス	市民的・政治的 権利の平等	市民的自由の平等な保障を問題にした社会施策のプロセス
	権利主体としての 個人の平等	個人の自己決定に基づく尊重を重視した平等なプロセス

(中村英三 作成)

手をひとりの個人として尊重する気持ちをもって提供することが重要な意味を持つ。次の表で言う2つのプロセスは、どういった視点で平等とするのかを区分として存在させている。

それぞれの視点はあるが、平等なプロセスは、組織外からの影響と関係なく組織内において自律的な働きをする状態(＝オートノミー)を持ち、社会福祉領域では個人の主体性を尊重することが重要となるべきである。

(2) 分配

プロセスの平等性ととも重要視されるのが分配の平等性である。すべての個人が社会の構成メンバーとしての生活を有するために保障されるべき資源を、どれだけ用意しどのように分配するかを考えなければならない。そこで、分配に関する政策原理は「十分性 (sufficiency)」「優先性 (priority)」「功績 (desert)」「平等性 (equality)」の4つから考えることができる。

① 十分性 (sufficiency)

分配原理としての十分性というのは「分配において重要なのは経済的平等ではなく各人が十分に持つことだ」という考え方に基いている。ここでの問題は「十分」さとは何をもって規程できるのかということであり、この立場に立つ側の見解では「十分という観念は限界に達することではなく基準を満たすこと」に関わるものであるという応答がなされている。

② 優先性 (priority)

分配の原理としての優先性(プライオリティ)とは、より暮らし向きの悪い人々に対する利益には、より大きいウェイトが与えられ優先されるべきだという考え方のことを言う。具体的には、配分において一定のポジションにいるグループ(例えば最も恵まれていないグループ)に特別のウェイトを置くことを意味する。

③ 功績 (desert)

功績に基づく分配は「正当な報酬」であるという考え方に基づくものであり、具体的には分配さ

れるべき財の生産にどれだけ貢献したかに応じて、人々に財が分配されるべきだというのが、この原理の骨格をなしている。

④ 平等性 (equality)

分配において出発点となるのは、まず平等に配分するということであるが、ただしその際には、均分的な正義(事情の違いを無視した頭割りの平等)と配分的な正義(個人の事情を挟んだ等しからざる実質的な平等)が問題として残る。しかしそこにおいて中心となるのは政策としての平等な配慮ということである。

これらの要素における分配の平等性には、形式的に平等な取り扱いをするだけでは発生する問題に対応できない。何を基準として等しいか等しくないかが問われる場合には、十分性、優先性、功績の原理が同時に絡んでくることになる。現実には、それらのことも踏まえて平等な取り扱いということと同時に認識していくことが重要である。

5、社会福祉財政

社会福祉の財政において明らかなことは、人口の高齢化とともに予算も年々着実に増えていることである。ここでは、社会福祉の財政について国と地方自治体の両方の現状について理解する。⁶⁾

(1) 国の福祉財政

厚生労働省所管の社会保障関係費は「生活保護費」「社会福祉費」「社会保険費」「保健衛生対策費」「失業対策費」から構成されている。この中で社会福祉に関連した予算は、社会福祉関係費として「生活保護費」と「社会福祉費」を合わせたものと、介護保険制度予算が含まれる「社会保険費」である。

『厚生労働白書』の推移から1960年以降の社会保障関係費の傾向を見ると、「失業対策費」「保健衛生対策費」は1960年にはそれぞれ2割弱のウェイトを占めていたが、それ以降徐々に減り、現在では2%台へと低下している。これに対し1960年に社会保障関係費全体の3分の1強であった「社会保険費」

は、それ以降急増し90年代には60%台に、現在では約80%を占めている。

「生活保護費」と「社会福祉費」である社会福祉関係費では、1960年代から2000年代にかけて「生活保護費」の減少と「社会福祉費」の増大という傾向がみられる。しかしその後、「生活保護費」が急増するのは急速な高齢化および失業の増大が要因である。「社会福祉費」は高齢者福祉費が介護保険制度に移行したため制度上の理由から減少となっている。

2007年度の社会福祉関係費を見ると、「生活保護費」の予算は1兆9820億円、「社会福祉費」は1兆6223億円で、社会福祉関係費の合計は3兆6043億円になっている。

同年度の「社会福祉費」の内訳を見ると、最も多いのが「障害者自立支援給付諸費（障害者自立支援法に基づく介護給付費など）」が約6627億円、次いで「児童保護費（児童福祉施設の運営費など）」が約5107億円、「児童扶養手当給付諸費（児童扶養手当の給付費など）」が約1558億円、「特別児童扶養手当等給付諸費（障がい児の保護者に給付される特別児童扶養手当の給付費など）」が約1257億円となっている。（『平成22年版厚生労働白書』を参

照）

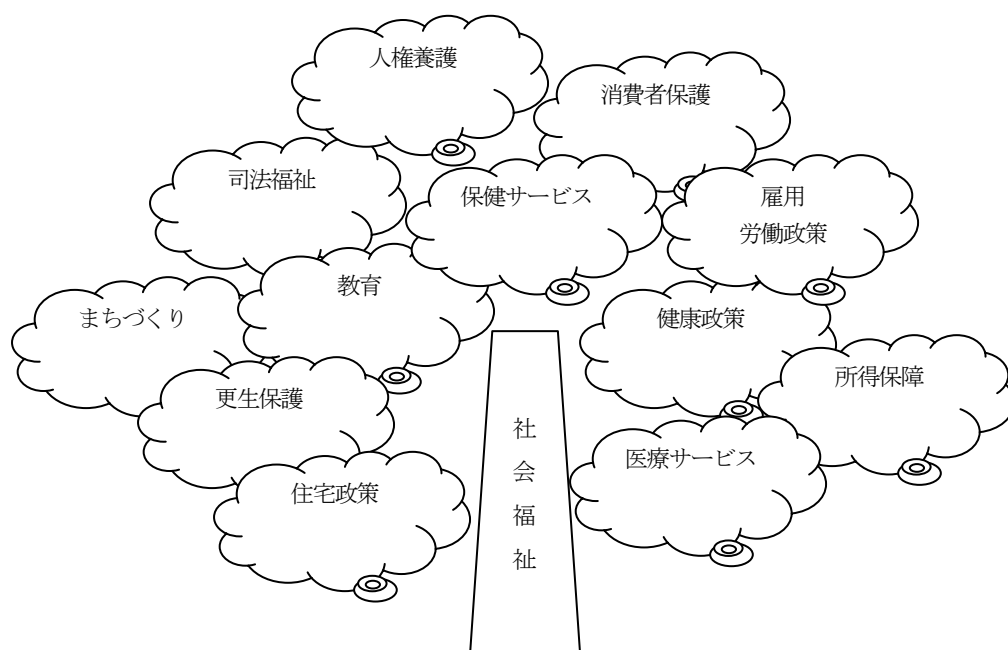
(2) 地方自治体の社会福祉財政

政府の方針として、身近な行政に関する企画・決定・実施をできる限り地方自治体に委ねることを基本として、国と地方自治体との役割分担を見直す取り組みを進めてきた。これにより、地方自治体の有力な自主財源である地方税⁷⁾収入から社会福祉の経費が賅われている。

地方自治体は、社会福祉の充実を図るために、児童、高齢者、心身障がい者などのための福祉施設の整備やサービス提供、そして生活保護の実施などの施策を行っている。これらの施策を行うための経費が「民生費」である。『平成22年度地方財政白書』を見ると民生費は17兆8211億円（平成22年度都道府県・市町村純計）であり自治体歳出総額の約2割を占めている。

民生費を目的別に分類すると、「生活保護費」「児童福祉費」「老人福祉費」「災害救助費（非常災害による被災者に対して行われる応急救助）」「社会福祉費（知的障がい者等の福祉対策や他の福祉に分類できない総合的な福祉対策に要するもの）」に分けられる。

〈図1〉社会福祉のブロッコリー型構造



（古川孝順作成を改変して掲載）

6、一般社会サービスとの協働

現在の社会に求められるニーズに対応するためには、社会福祉の構造自体が今の時代に充足できる形で存在しなければならない。古川孝順は、現在および将来に対応しうる社会福祉サービスの枠組みとして「社会福祉のプロコリ型構造」を構想し提起している。

新生の社会福祉構造となる幹の部分には社会福祉が位置し、その周りの房の部分に社会福祉と協働する多様な一般社会サービスを関連付けている。⁸⁾

多様な一般社会サービスとは、人権養護、消費者保護、健康政策、教育、雇用・労働政策、所得保障、保健サービス、医療サービス、司法福祉、更生保護、住宅政策、まちづくりといった社会福祉事業あるいは福祉サービスのことである。

この構造における最初のステップは、社会福祉の援助者が、まず社会福祉の範疇に属する多様なプログラムや活動、すなわち第一種社会福祉事業、第二種社会福祉事業、社会福祉を目的とする事業、社会福祉に関する活動を用いて個人、家族、集団あるいは地域社会のかかえる困難やそうなるおそれのある状態に対応しようとすることである。次に援助者はその過程において、援助の効果をよりよいものに高めるために、多様な一般社会サービスと連絡・調整し、協働するのである。つまり社会福祉はその目的を達成するために、多様な一般社会サービスの一部を取り込み、活用するのである。

一般社会サービスはその限りにおいて社会福祉と関わることになり、医療機関や教育機関に所属する職員が、医療ソーシャルワークや教育ソーシャルワークとして展開し、社会福祉の専門家としてそうするのである。

このような構造をもった社会福祉政策では、社会福祉に関わるプログラム活動の提供者が、多様な一般社会サービスを多面的に活用し、包括的、総合的に課題状況に対応することが可能となる。つまり、これまで行われてきた利用者へ直接対面して行ってきた直接援助機能に加えて、利用者の課題を解決・緩和・軽減し、権利を保障実現することを目的に、関連する一般社会サービスと密接

に連絡・調整する媒介調整機能が備わる。さらにプログラムの寄り良い管理運用を行う管理運営機能や、社会福祉を地域福祉型の社会福祉として管理運営するための基盤となる地域社会の組織化を目的とした地域組織機能といった運営展開へと広がっていくことを示唆している。

7、まとめ

貧困や障がい・高齢などにより、社会から排除された人々を援助し、社会全体としての統一性や安定性を維持しようとするのを公的扶助と呼ぶ。日本には公的扶助の範囲で福祉サービスの提供を行う制度があり、これが「社会福祉事業法」(昭和26年法律第45号)としてのいわゆる措置制度である。

この制度は、社会福祉制度の公的性格を明確にする半面、福祉サービスを利用するには公的扶助の対象でなければならない、という制度的な限定があり、介護や保育などの福祉ニーズを抱えていたとしても、貧困や要援護性という社会的ハンディキャップがなければ社会福祉制度の対象とならず、公的な福祉サービスを利用することはできない。

しかし少子高齢化が進んだ今日では、福祉ニーズが社会のさまざまな階層に拡散し、公的扶助の対象となる「要援護層」の存在とともに「福祉ニーズを求める層」が生まれ、要援護層を対象にした公的扶助だけではなく、福祉ニーズ層全体への支援を行うことが必要であると認識され始めた。

そこで、公的扶助から新しい福祉サービスを分離させ、要援護層には公的扶助の範囲での福祉サービスを実施し、その対象ではない福祉ニーズを求める層には、自立支援と福祉サービスを統合し契約することで、広範な国民の援助を図ろうというのが社会福祉基礎構造改革「社会福祉法」(2000(平成12)年)であった。

それ以後、福祉を必要とする人々への援助を円滑に行うために、利用者への必要な社会関係を形成するための支援は、行政だけではなく民間の支援団体も主導としておこなってきた。こうした活

動を社会福祉として捉えるのであれば、それらの活動を主体とする機関やそこで活動するソーシャルワーカーは、社会福祉の政策を制度としておしつけられるものではない。

すなわち一般社会サービスの福祉へのプロセスがさらに現実となった場合、行政を中心とするのではなく、個々事業所や機関が主体（主導）となり、具体的な提案をしていくべきである。他領域の視点が利己的なものとならないとする監査も必要ではあるが、他領域の経験から制度の枠を超えたサービスの出現はサービスのありかたをさらに具体的に、発展させていくのではないだろうか。

注)

- 1) 古川孝順[2008]『社会福祉研究の新地平』有斐閣、5頁
- 2) 社会福祉士養成講座編集委員会 [2009]『現代社会と福祉』中央法規出版、56頁
- 3) 就労支援：就労を希望する障害者につき、一定期間にわたり、生産活動、職場体験その他の活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練
- 4) 課徴金：国が司法権、行政権に基づいて国民に賦課し徴収する金額の負担で租税以外のもの。罰金、科料、負担金、使用料等がある。財政法において、課徴金はすべて法律または国会の議決に基づいて定めなければならないとされている。
- 5) 古川孝順監修・社会福祉理論研究会編 [2012]『社会福祉の理論と運営』筒井書房、42-45頁
- 6) 神野直彦・山本隆・山本恵子 [2011]『社会福祉行財計画論』法律文化社、63-64頁
- 7) 地方税：地方公共団体の賦課する租税の総称。税目、課税要件、賦課徴収手続等の一般的準則を定める法律として地方税があり、これに基づいて、各地方団体は条例によって、賦課徴収の具体的な定めをしなければならない。
- 8) 古川孝順[2008]『社会福祉研究の新地平』有斐閣、28頁

参考文献

- 古川孝順[2012]『社会福祉の新たな展望—現代社会と福祉—』ドメス出版
- 古川孝順[2013]『社会福祉学の探求』誠信書房
- 古川孝順[2012]『社会福祉改革研究—回顧と展望—』中央法規
- 京極高宣[1998]『現代福祉学レキシコン』雄山閣出版
- 建部久美子[2004]『現代社会福祉年表』明石書房
- 久塚純一[2012]『チャレンジ現代社会と福祉』法律文化社
- 小林繁[2012]『地域福祉と生涯学習』現代書館
- 宮田和明[1996]『現代日本社会福祉政策論』新社会福祉選書
- 杉山博昭[2009]『現代福祉学入門』時潮社
- 河東田博[2004]『ノーマライゼーションの原理—普遍化と社会変革を求めて』現代書館
- 百瀬孝[1997]『日本福祉制度史』
- 武川正吾[2011]『福祉社会・包摂の社会政策』有斐閣アルマ
- 武川正吾[1999]『社会政策の中の現代』東京大学出版会
- 武川正吾[2007]『公共性の福祉社会学』東京大学出版会
- 岡崎祐司[2005]『現代福祉社会論』高学出版
- 松村晴路[2007]『現代社会と福祉論』嵯峨野書院
- 岩田正美[2000]『ホームレス・現代社会・福祉国家』明石書店