

対人福祉サービスの今後の方向（その1）

——第XIX 国際社会福祉会議に寄せて——

三 浦 文 夫

はじめに

1978年8月イスラエルにおいて、第19回国際社会福祉会議(XIX International Conference on Social Welfare=ICSW)が開催されることになった。今回の会議の共通課題は「人間の福祉——1980年代のための戦略——社会的・経済的・政治的行動」(“Human Well-being—Challenges For The 80's—Social, Economics and Political Action”)となっている。そしてこの共通課題を「身体的・物質的ニード」(健康, 食料, 水, 生態学など), 「経済保障に関するニード」(就労, 所得, 社会保障, 税制など), 「教育, 文化, 価値観, コミュニケーション」(認識力や技術の開発, 芸術, レクリエーション, 広報媒体など), 「人間関係——個人——家族——地域社会」(コミュニティ・デベロップメント, 男女の役割分担, 家族計画など)の4つに分けることとしている。そしてさらにこの4つの課題を「政策の発展とプランニング」, 「政策の推進とサービスの提供」, 「調査研究および評価」, 「地域的および国際的アクション」の課題に即して検討することとしている。この会議に即応して国際社会福祉協議会・日本国委員は起草委員会を設けてナショナル・レポートを提出することとした。たまたま筆者はこの起草委員の一人として委嘱を受け、とくに第4の課題「人間関係——個人——家族——地域社会」に即した報告書原案を作成することになり、日本国委員会の討議を経て、他の課題に関する報告書と併わせて、公表されることになっている。

ただ起草委員会に提出した原稿は、国際社会福祉協議会側から指定された紙幅および項目等に拘束されるため、必ずしも十分に意を尽しがたいものがあり、精々のところ総論的な報告にとどまらざるを得なかった。このために、ここでは上記の報告書で十分に触れることのできなかった考え方および内容を取り上げ、上記の報告書を補足することにした。したがってこの小論の多くは、国際社会福祉会議・日本国委員会に提出したものではなく、報告者個人の責任でまとめたものである。このためこの

小論で述べている社会福祉の展望および課題等については、個人の見解であることをお断りしておかなければならない。

なおこの小論については予じめ若干のお断わりと留保を申し述べておきたい。その第1は分野の限定である。上記したように国際社会福祉会議・プログラム委員会は「人間の福祉——1980年代のための戦略」という共通テーマを4つの分野に分けて論ずることとしているが、この報告は「人間関係, 個人, 家族, 地域社会」(“Interrelationships—Individual, Family, Group”)と題される分野に係わるものであるが、とくにこの報告書では国際社会福祉会議・日本国委員会・起草委員会の申し合せによって、狭義の社会福祉サービスとしてとらえている。したがって上記の分野に関連する他の分野、例えば保健・医療サービス, 教育サービス等については、特に触れていない。

第2のお断わりは課題の限定である。上述したように「1980年のための戦略」を明らかにするために4つの課題に分けて論ずることが要請されているが、この小論では「政策の発展とプランニング」と「政策の推進とサービスの提供」に限定し、他の課題については言及していない。それはここで割愛した部分は、別に報告されているためである。そして、この小論では「政策の発展とプランニング」を「戦後の社会福祉政策の展開」として一括し、「政策の推進とサービスの提供」については、報告書の章建てとは別に、社会福祉の1980年代の戦略を明らかにするためにやや詳しく論ずることとしている。ちなみに本稿の日次と若干のおことわりを加えておきたい。

はじめに

I 戦後の社会福祉政策の展開

II 社会福祉の展望

1 社会福祉をめぐる情勢の変化

2 社会福祉ニーズとその変化

III 社会福祉政策：1980年代の戦略

- 1 居宅処遇原則の確立 (以上本号に掲載)
- 2 公私の機能分担 (以下次号に掲載予定)
- 3 社会福祉における参加
- IV 社会福祉政策の推進とサービスの提供
 - 1 在宅福祉サービスの推進
 - 2 社会福祉施設の役割
 - 3 社会福祉におけるマンパワー
 - 4 社会福祉の供給組織

むすび

以上の目次のうち本号では「はじめに」からⅢのⅠ「居宅処遇原則の確立」までを掲載しⅢのⅡ「公私の機能分担」以降は、紙幅の都合で次号に譲ることにしたい。なおⅠの「戦後の社会福祉政策の展開」は、ICSWに提出した原稿をそのまま掲載しているが、Ⅱ以降はすべて新たに書き下している。

Ⅰ 戦後の社会福祉政策の展開

戦後の約30年余の間に、日本の社会福祉政策は大きな発展をとげた。戦前の社会事業と異って、戦後の社会福祉は、1947年に制定された日本国憲法にのっとり、国民の生存権を確保するための重要な国家政策の1つとされ、社会福祉の増進について、国の責任が明かにされている。この故もあって戦後の社会福祉の発展は、国（地方公共団体を含む）の公共政策の発展と密接不可分の関係で展開していく。この社会福祉の展開を歴史的にみると、つぎの3つの時期に大別することができる。

第1期（1945年～1959年）戦後処理と経済・社会の復興の時期

第2期（1960年～1974年）経済の高度成長を背景に、経済・社会の変動のもとで社会福祉が新たな拡大を示した時期

第3期（1975年～）経済の高度成長の破綻と、社会福祉の新しい発展を目指して社会福祉の見直しが行われた時期

以下それぞれの時期について簡単にみていくことにしたい。

第1期 この時期は社会福祉政策との係わりで、前期と後期に分けることができる。

まず前期は、戦傷病死、戦災、引揚・復員等による戦争の直接的被害に加え、経済の構造的破綻とインフレの進行は、国民生活の危機を生み出してきた。このため社会福祉は、これら問題に緊急に対処しながら、同時に戦後の民主的改革の流れのなかで、戦前の社会事業に代

て、戦後の社会福祉の改革と再編を行わなければならなかった。

この時期に制定された主な社会福祉立法は、生活保護法（1946年制定、1950年改正）、児童福祉法（1947年）、身体障害者福祉法（1948年）の主要な法律の外、民生委員法（1948年）、社会福祉事業法（1951年）などがある。

後期はサンフランシスコ講和条約あるいは朝鮮戦争終結以降の時期である。この時期ぐらゐから国民生活は戦後の混乱からようやく脱け出し、日本経済の復興も可成り進んでくる。したがって社会福祉は、前期に引続き緊急に保護、援護を必要とする個人、家族・集団に対する対応とあわせて、低所得世帯、不安定世帯に対する対応が求められていく。母子福祉資金貸付制度（1952年に発足）、世帯更生資金貸付制度（1956年）、売春防止法（1956年）等の法律あるいは制度の登場がそれである。それらと同時にこの時期は、前期に築き上げられた社会福祉の実施運営の体制および組織づくりが行われた時期でもあり、社会福祉行政の現業機関としての福祉事務所あるいは各種の判定・相談所の整備が行われたり、社会福祉協議会等の組織化が行われたりしている。

このように前期と後期に若干の違いはあるが、第1期は戦後の社会福祉の制度的枠組を作り上げた時期という意味では、とくに重要な時期でもあった。

第2期は上記したように、日本経済の新たな発展、いわゆる経済の高度成長が行われていった時期を背景に、社会福祉は新たな拡がった時期であった。この第2期を社会福祉政策の展開の係わりでみると、つぎの2つの小期に分けることができる。すなわち1960年から1967、8年前後までを前期とし、それ以降75年ぐらゐまでの後期とすることができるのである。そしてこの2つの小期を分つ特徴は、いわゆる高度経済政策という、国の開発計画「経済計画」との関係で、社会福祉政策の意義、役割の変化にみることができる。

前期、政府は1960年に『所得倍增計画』を明らかにし、10年を目標に国民所得の倍增を目標に経済規模の拡大をはかることとした。この計画はそれ以前の計画、たとえば経済復興計画とか経済自立を目標とする計画とは異って、日本経済の新たな発展を期するものであった。もとよりこの経済計画は、国民福祉の向上を終局の目的とし、これを実現するために、経済成長をはかるという考え方（いわゆる『パイの論理』）を基調としていたが、しかし経済開発に重点がおかれていたことは疑い得ない。そして社会福祉は、この経済開発に伴う社会的摩擦や社会的「歪み」の予防是正をはかることが期待された。

このなかで社会福祉は、それまでの貧困者・児童・身体障害者等の緊急に援護・育成を要するものを対象とするものに加え、精神薄弱者、老人、母子世帯を新たに社会福祉政策の対象として拡大した。精神薄弱者福祉法（1960年施行）、老人福祉法（1963年）、母子福祉法（1964年）の社会福祉法が制定、施行されたのは、その例である。そしてこれとあわせて、地域住民の福祉の増進をはかるために、地域福祉が社会福祉のなかで、重要な分野とされることにもなっていく。

このような社会福祉の対象および分野の拡大にとどまらず、この時期には社会福祉の機能についても新しい動きがみられる。それは従来の社会福祉が主として要援護者に対する保護・援護という消極的機能にとどまりがちであったのに対して、この時期ぐらゐから予防あるいは回復・開発という機能が重視されるようになってきた。ここでいう回復・開発というのは、要援護者の自立の回復とあわせて、潜在的諸能力の維持・発達をはかるというものであり、いわゆる「リハビリテーション」が重要な方法として、認識されるようになっていく。こうして1966年には作業療法士とか物理療法士等のリハビリテーション・ワーカーの職種が法制化されたり、1970年には、この考え方にのっとり「心身障害者対策基本法」が制定されたりしている。

後期、経済の高度成長の基調は、前期に引き続き、後期にも維持されている。しかしその反面、経済の高度成長にともなう経済・社会の急激な変化は、いろいろな問題を生み出していった。過密・過疎問題、さまざまな公害問題、家族構造と機能の変化による福祉問題の増加その他、予想された以上の規模で多くの問題が発生しただけでなく、予期せざるいくつかの問題も発生してきた。経済成長は明かに国民所得の増大をもたらした、国民の物的生活を豊かにしたが、その反面に上記したような多くの問題を生み出したのである。このなかで経済成長は、国民の福祉の増大につらなるといふ、あの楽観主義的な「パイの論理」は批判されるようになった。「成長と福祉の乖離」が指摘されるようになったのもこの時期ぐらゐからである。こうして社会福祉は経済開発に伴う「歪み」の予防・是正といった、あるいは経済開発に均衡のとれた社会開発ということだけではなく、経済開発自体の抑制とあわせて、国民の福祉を独自の目標とする政策の在り方が問われるようになってきている。

社会福祉施設については、1971年を初年度とする「社会福祉施設緊急5カ年計画」が策定され、社会福祉施設の計画的整備がすすめられたのも、この時期において記

憶されなければならない。そしてそれにつれて社会福祉従事者の増員も顕著になり、1年間に約30,000人前後の社会福祉従事者の数が増えたりしている。社会福祉の分野においては、とくに老人福祉の発達は顕著であり、国はもちろん地方公共団体においても、いろいろな種類の施策が登場してくる。

第3期、1974年ぐらゐから、経済の高度成長の基調はくずれはじめてきた。そして1973年の石油危機が1つの引き金となり、日本経済は急速におち込みをみせはじめた。とくに1975年には経済不況に加えて、激しい物価高騰がおこり、スタグフレーションは国民生活を脅やかすことになった。これらに加え、国、地方公共団体の財政危機が露わになった。社会福祉は、その多くを国あるいは地方公共団体の財政に依存する度合いが高いだけに、この財政危機は、社会福祉の発展にとって重要な隘路となった。このような情勢を背景に、かつて経済成長の後半期に経験したような、社会福祉に対する比較的ゆとりのある財政配分はほとんど期待することができなくなり、改めて低成長経済下における社会福祉の在り方が問われるようになった。いわゆる「福祉みなおし」論といわれるものがそれである。

ところでこの「福祉みなおし」の論議は、財政危機に対応して福祉の在り方が問われているだけでなく、戦後30年の社会福祉の展開過程を評価しながらも、これからの社会福祉は、過去の社会福祉の発展の軌跡のたんなる延長ではなく、新しい方向が志向される必要があるという認識をも含んでいる。仮に前者を短期的視点での「福祉みなおし」の論議というならば、後者はより長期的な視点にたつ「福祉みなおし論」とみることができるのである。

この動きのなかで社会福祉の分野においては後述する対個人サービスの再編成が論じられ、社会福祉政策を審議する機関としての各種審議会・研究会等において、種々の論議が行われている。中央社会福祉審議会での「社会福祉教育のあり方」とか「これからの老人ホームのあり方」といった意見具申や、中央児童福祉審議会での保育の在り方の論議や児童手当の将来の在り方についての審議などはその例である。

このように第3期の社会福祉は既に作られた社会福祉の制度的枠組のなかで、当面する社会福祉の課題へ対応する一方、これからの社会福祉の発展を如何にはかるかという点をめぐって、多くの論議が行われている。換言すると、1980年代の社会福祉の課題と方向の追求が行われはじめていのである。その意味では、第3期は、

第1期、第2期を通しての社会福祉の発展の成果の上に立ちながらも、それらとは異った新しい方向が模索されているとみることができる。この第3期は始まったばかりではあるが、日本の社会福祉にとっては、重要な転換期にもなっているのである。

II 社会福祉の展望

1. 社会福祉をめぐる情勢の変化

現在および将来の社会福祉の課題を明らかにするために、まず第1に社会福祉をめぐる情勢の変化に注目しておく必要がある。この点については、別の機会に詳しく述べたことがあるので¹⁾、ここでは簡単に箇条書的にまとめることにとどめたい。

(1) 第1は社会福祉をめぐる経済情勢の変化である。前章でも述べてきたように1960年代から70年代前半にみられた経済の高度成長の基調は破綻し、低成長への転換は必至なものとなっている。ところでこの高度経済成長の破綻と低成長への転換に際して、1974年ごろからここ2~3年、短期的とはいえ、スタグフレーションの進行によって国民生活には様々な困難が現われている。造船、鉄鋼、繊維等をはじめとして多くの産業部門で、企業倒産あるいは操業短縮が行われ、生活不安が新たに生み出されている。労働省の発表によると完全失業者は100万人を越え、これに不完全失業者等を加えるとその数は龐大なものとなってきている。このなかで中高年層や婦人労働の就業機会がせばめられ、農家で出稼ぎの機会が減少し、これらの人びとの生活にいろいろの影響が現われている。あるいはまた物価高騰の影響を見逃すことはできない。最近になって物価の騰勢はやや沈静化したとはいえ、預金金利の引下げも重って、金利を上回る物価上昇は依然として進み、国民生活にさまざまな影響を与えている。とくに年金生活者や低所得階層にとって、この影響はきびしいものがある。このような状況のもとで、ここ数年来微減傾向にあった保護率は、逆に漸増傾向を示し、この他世帯更生資金等の借家希望世帯も増加傾向がみられたりしている。

もちろんこのような経済情勢は長期的に続くものではない。そして現在の経済不況からの脱出がはかられたとしても、その後の経済は、かつてのように年率(実質)10%を越えるような高度成長に望みうべくなく、低成長への移行は必至なものとなっているのである。ある学者はこの低成長が安定成長へ転換をとげるためには完全雇用状況が回復し、金利以下に物価上昇がおしとどめられることを条件としてあげているが、今後の内外の経済

情勢をみると、安定成長への路はなお相当長い期間は大膽なものがある。

このような経済情勢は社会福祉ニーズと需要に影響するだけでなく、社会福祉の供給面を強く規定することになろう。とくに後述するように、人口高齢化の進展、社会福祉需要の増加に加えて、年金制度はいよいよ成熟化過程に入り、社会福祉を含む社会保障費の伸びは急速に進むことが予想されている。ちなみに厚生省の試算によると2000年前後には、社会保障費は国民所得の20%を越えるとさえ推計されているのである。その意味で低成長経済のもとで、財源配分の面でも多くの問題が生ずることが予想され、社会福祉の運営にとっても困難な条件が加えられることになるものと思われる。

(2) 第2の特徴は人口高齢化の進展である。仮りに総人口に対する高齢人口(65才以上人口)の比率が、一定の割合から次第に高まる社会を高齢化社会といい、この高齢化社会を経て、高齢人口の比率がコンスタントないしは低下に転ずる社会を高齢化というとする、わが国は今や高齢化社会の途に突入したとみることができる。1976年11月に厚生省人口問題研究所の推計によると、65才以上人口の割合は80年代には10%台になり、絶対数においても1,000万人を越えるとされている。この人口高齢化の進展は、その後に急速に進み、2000年には14.3%となり、現在のヨーロッパのいくつかの高齢社会と目される国々にほぼ匹敵する水準に到達する。そしてその後も人口高齢化はいっそう進み、2020年には18.8%の比率を示し、65才以上人口の数も2,600万人に達し、ようやく高齢社会に移行すると推計されている。

(以上の数字はいずれも中位推計値にもとづいている)。

それに加え、これらの人口高齢化と関連して、労働力人口の高齢化が進んだり、あるいは高齢人口の増加のうち、とくに後期高齢人口の増加率が高いこと、女子高齢人口の比重が高いことなど、高齢化社会を考える上で、いくつかの特徴点がある。他方人口の純再生産率は1を割り、現在の低い出生率は、将来、幾分回復されるにしても、かつてのような高い出生率は考えることができない。このために高齢人口の増えるほど当分は従属人口負担は増大しないが、しかし今少し長期展望に立つとき、従属人口指数の増大がみられることになる。

このような人口構造の変化は、1960年代ぐらゐから徐々に現われていたが、しかし、そのことが当面の社会福祉政策の検討には直接に考慮にいれるほどのことではなかったようである。しかし高齢化社会に突入した現在、人口高齢化の進展が余りにも急速であるということもあ

って人口高齢化の圧力を現実の政策を考える場合に十分に考慮に入れる必要がでてきているのである。

（3）第3に注目しておかなければならないことは、国民の生活構造あるいは生活意識の変化によって、社会福祉ニーズと需要に大きな変化がでてきていることである。この生活構造の変化のうち、とくに注目すべきことに家族構造と家族機能の変化がある。経済の高度成長期にみられた家族構造、たとえば核家族化の急激な進展は、そのテンポを緩めているが、しかしかつてのように直系拡大家族への復帰という方向は考えられず、また直系拡大家族のもとにおいてみられた家族のニーズ充足機能の回復は期待することができない。このために生活上のニーズの充足を社会的に求める傾向は拡がっていく。とくに後述するようにこれまで家族のなかで行われてきた日常生活面での介助機能が、社会的に求められる傾向を生み出したりしている。この他、核家族化の進展は子供の保護・養育の機能を弱め、婦人の就労機会の拡大等と相まって、保育需要も増大してきている。これらは国民の生活面での変化の若干の例であるが、この他、国民の生活ニーズの充足にそれなりの役割を果たしてきた地域共同体の機能は、都市化の進展のなかでほとんど期待することができなくなったりしている。これらの例からも分るように、健全で安定した国民生活を維持していくために、従来の家族あるいは地域社会のもっていた自足的なニーズ充足機能への依存度は弱まり、それらに代って社会福祉サービスの充実が欠かすことのできないものとなってきている。

これらに加えて、社会福祉に対する国民の意識も大きく変わってきている。かつては社会福祉は特定の恵まれない人びとに対する対策として受けとめられていたものが、上記したように、一般国民にとっても、何らかのニーズが生じた場合に、そのニーズの充足に欠かすことのできないものという認識が広まり、社会福祉サービスを受けることを「恥辱」と考えるような風潮は次第に影をひそめ、逆に社会福祉サービスを積極的に受けとめ、権利としての社会福祉という考え方が定着しはじめてきている。このためにニーズがありながら、それらが需要に転化することの少かった以前の状況はなくなりはじめ、それらが社会福祉需要の増大につながっていく。このような傾向は、今後とも益々強まり、国民の社会福祉に対する需要は一貫して高まるものと考えることができる。

2. 社会福祉ニーズとその変化

上記の社会福祉をめぐる情勢の変化を前提とし、社会福祉ニーズの特徴をみておかなければならない。それは

社会福祉といわれるものの基本的な機能は、このニーズの充足を如何にはかるかということであり、したがってこれからの社会福祉の在り方を考える場合に決定的に重要なことは、このニーズあるいは需要がどのようなになっているかということをはっきりとすることであるからである。

（1）社会福祉ニーズの概念枠組

この点に関連して、かつて R. M. ティトマスはソーシャル・アドミニストレーション（社会福祉の政策と運営・管理）の研究は「基本的には一連の社会的ニーズの研究と、これらのニーズを充足するための組織がもつ機能²⁾」を取扱うものであると述べたことがあるが、この指摘をまづまでもなく、社会福祉の在り方を考える場合の前提となるべきものは、社会的ニーズということである。そこで現実の社会福祉ニーズの動向を明らかにするために、予じめ社会福祉ニーズについての分析枠組ないしは概念枠組を簡単に明らかにしておきたい。

社会的ニーズあるいは社会福祉ニーズという言葉はわが国の社会福祉分野においては、頻繁に使用されながらも、必ずしもその概念や意味については明確にはされていない。ちなみに社会福祉辞典をみると、ニーズとは「人間が社会生活を営む上で、充足すべき基本的欲求を一般的に表明した言葉であるが、比喩的には『社会的ニード』というように社会を有機体になぞえてその解決に要する問題、あるいは問題状況を表わす場合もある。個人が個人ないし社会との関係の中で充足することのできるニードを示す場合、正確にはそれをソーシャル・ニードと表わす³⁾」と述べられている。あるいは同じくニード測定法という項目をみると「個人・集団・地域社会における社会福祉やソーシャル・サービスに対する顕在的・潜在的要求の客観的把握の方法、ニードは個人が人間に値いする社会生活を営む上で満たされるべき要件という客観的意味をもつ……³⁾」とも述べられている。

このような社会福祉用語辞典ですらニードということをも「充足すべき基本的欲求」、「解決を要する問題」、「充足することのできるニード」、「満たされるべき要求」等に種々のいい回しが行われているのである。それは元来、ニードという言葉が英米においては日常用語として使用され、したがって前後の文脈のなかで自ら共通の理解が得られるものであったものが、そのまま片仮名の形でわが国でも採用されたためにおこった混乱であるように思われる。しかし最近では英米諸国においてもニード概念についての再検討が行われているのは興味深い。ここではこれらのニードに関する英米の最近の論議を紹介する

ゆとりはないが⁴⁾、ここでは社会的ニーズについてつぎのように考えておきたい。

すなわち社会的ニーズとは「ある個人、集団あるいは地域社会が、一定の基準からみて乖離の状態にあり、そしてその状態の回復・改善等を行う必要があると社会的に認められたもの」というぐらいな操作的概念として捉えておくことにしたい。そして「ある個人や集団あるいは地域社会が、一定の基準からみて乖離の状態にある」ものを仮りに依存的状态 (dependency) あるいは広義のニーズと呼び、この依存的状态の「回復、改善等を行う必要があると社会的に認められたもの」を要救護性あるいは狭義のニーズと呼ぶことにしておく。

その場合に要救護性あるいは狭義の社会的ニーズの基礎となる依存性は、もともと個人、集団あるいは地域社会の社会福祉対象のおかれている当該社会の経済的、社会的構成あるいは状態 (仮りにソシオ・エコノミックな要因と述べておく)、疾病構造なり状況を含む人口構造、人口資質等のデモグラフィックな要因、地理的物理的な環境的又はエコロジカルな要因、それに加えて国民の価値意識を含む文化的要因等に規定されることになっている。

但しこの依存的状态はある個人や集団、地域社会の状態という所与的な事実を前提としながらも一定の基準で測るわけであるから、この基準の在り方によっては、その結果として表われる乖離状態は、必ずしも絶対的なものではなく、相対的なものとみななければならない。しかもこの基準が規範的基準の形をとる場合には、そこに価値判断が含まれるために、この乖離した状態は暗黙裡に社会的価値体系に左右される場合がある。このように依存的状态として一見客観的な事実として捉えられるようにみえるものも、それは相対的でかつ、価値判断を暗黙裡に含み、この基準からはずれる場合にもそれはマイナスの乖離状態として現わされる。

このようなマイナスの乖離を示す依存的状态は、それ自体のなかにインプリシットの影ではあるが、この状態の回復・改善が望ましいという判断は部分的に含まれているが、さらにこれに加えて、より明示的に、この状態の解決が社会的に必要であるという社会的認識が加わって、厳密な意味では社会的ニードが成立するものと考えておきたい。したがって、厳密な意味での社会的ニードは、依存的状态を前提としながらも、依存的状态と同じものではなく、ある依存的状态があってもそのニーズの充足が必要かどうかの社会的判断なり、認識がなければ、その依存的状态は社会的ニーズに転化されないことも当

然おこりうるのである。

では社会的ニーズはどのような種類・類型に分けることができるか。たとえば第1に潜在的 (客観的) ニーズ、顕在的 (主観的) ニーズという類型が考えられる。ここでいう潜在的ニーズとは、ニーズを有する人びとに自覚あるいは感得されていないが、ある一定の基準に即して乖離を示し、かつその状態の解決が「社会的」に必要であるとみなされている状態をいい、顕在的 (主観的) ニーズとは、その依存的状态およびその解決の必要性が、本人にも自覚あるいは感得されている場合をいう。そして、とくに後者については感得されたニーズ (felt needs) と表明又は動機づけられたニーズ (expressed need, motivated needs) に分類することも可能であろう。

第2の類型はニーズを有する人間を定性的な「対象カテゴリー」として捉える場合である。貧困層、老人、障害者、児童、母子世帯、低所得者 (世帯) その他の分類がその例である。また第3の類型としてはニーズとその充足の分野に即応して、経済安定 (保障) ニーズ、健康 (保健、医療) ニーズ、能力開発 (教育) ニーズ、社会参加又は総合 (就労) ニーズ、身辺介助 (福祉) ニーズ等々に分類することもある。第4にニーズ充足の種類との関連で貨幣的 (経済的、物的) ニーズと非貨幣的 (現物あるいは対人役務的) ニーズなどに区分したり、あるいは市場的ニーズと非市場的ニーズの分類などもこの分類に入る。第5にニーズの充足の責任主体との係わりで、公的 (行政的) ニーズであるとか、私的 (ボランタリー) ニーズ等に分類することも可能である。これらはニーズの種類、分類の若干の例であるが、これからも理解できるように、ニーズはその発生原因、その性質、充足の方法、分野等々、視点により、捉え方により、いろいろの種類に分類することができるのである。

そして重要なことは、それぞれのニーズに応じて充足の仕方、方法 (サービス) が異なるということである。したがってAのニーズの充足に有効な方法Xは、Bのニーズの充足にとっては必ずしも有効ではなく、Bのニーズに対しては、Yのサービスが必要となるという場合も一般的にみられるわけである。

では、社会的ニーズ (=需要) の充足はどの様に行われるのか。仮にニーズの充足手段をサービスというように表現し、さらに需要の充足に対して供給という用語を用いるとすると、社会福祉サービスなり、社会福祉の供給方法、条件、組織の側面から、社会的ニーズを考える必要もでてくるのである。

通常、社会的ニーズの充足は、現金給付、現物給付、

人的役務の提供、情報の提供等々が一般的な方法として考えられる。現金給付とはいうまでもなく、現金の給付によってニーズの充足をはかるということになるが、これは、さらに3つに分類して考えることができる。すなわち①金銭の支給、供与（プラスの給付）②減免等の措置、③金銭の貸与等のそれである。もともと金銭（現金）給付は給付が比較的容易であり、かつ、その用途については受給者の裁量が尊重されるという特徴があるが、その反面、特定のニーズを除いてその給付効果が拡散する危険をもつ。このために現金給付を行う場合に、その有効性を確保するために、減免等のマイナスの給付形態を採用したり、貸与的形態をとることが行われるのである。この他、給付の効果を高めるために給付に当って受給者を選別するという方式を取り入れたり、その反面、給付における公平性の確保という立場から、普遍主義的な給付方法を採用しつたしている。この様な形態、方法、にいろいろのやり方はあるが、いずれにせよ、現金給付は、主として貨幣的（経済的）ニーズに対応するものと考えることができる。

これに対して現物給付というのは、施設の提供および物品の提供等に分類することができる。現物給付は現金給付と異って、ニーズ充足に必要な物品の調達に市場を通してできないか、それとも困難な場合に提供されるものである。元来、現物給付は、「現金給付のように他の用途に流用されるという心配がなく、したがってむだが少く、比較的安上がり（？）である」が、これを受けるものにとっては裁量の巾が限定され、私生活への干渉をひきおこす場合もある。

同様のことは、人的役務サービスについてもいうことができる。ただ、人的役務サービスは、現物給付とは異り、サービスの内容が役務の提供を行う人間の資質によって左右されるだけに、その資源の調達、配分、組織化等にとっては特別の配慮が必要となろう。いずれにせよ、現物給付、人間役務の提供等は現物給付と異り、非貨幣的ニーズに対応するものとみることができるのである。

したがって社会福祉のニーズ充足に当っては、どのようなニーズに対して、どのようなサービスが必要とされるかをまず明らかにしていく必要がある。そしてこの上に立って、これらのサービスの提供に必要な資源の調達あるいは配分の在り方、——仕組み、組織、方法等——が、改めて検討されなければならないのである。

（補注）社会福祉の在り方を考える場合には、社会福祉における政策、行政レベルでの論議と実践、処遇レベルでの論議に区別できるが、この報告では主として前者に

焦点をおいている。

（2）社会福祉ニーズの変化

ところで最近の社会福祉ニーズにみられる諸変化のなかで、社会福祉政策を考える場合に、とくに注目しておかなければならないものは、貨幣的ニーズに代って、非貨幣的ニーズが主要な課題となってきたというところである。ここでいう貨幣的ニーズというのはニードそのものが経済的要件に規定され、貨幣的に測定されうるものであり、さらにそのニードの充足は主として金銭給付によって行われるというものである。（但し特殊な場合には金銭給付に代る現物給付で対応する場合もある）。したがって貨幣的ニーズというのは、経済的あるいは所得の側面から捉えられる貧困あるいは低所得ということになる。

これに対して非貨幣的ニードというのはそのニードを貨幣的に測ることが困難であり、その充足にあたっては金銭（現金）給付では十分に効果をもたえず、非現金的対応を必要とするものである。したがって簡単にいうと貨幣的には表示しえない生活上の諸障害にもとづいて現われる要援護性を意味し、したがってそのニードの充足にあたっては、現物または役務（人的）サービス等によらなければならないものである。この用語はわが国の社会福祉の分野では、必ずしも定着した用語ではないが、人によっては所得保障に対するサービス保障とか機能保障などのいい方をする場合もあるが、ここでは貨幣的ニードに対する金銭（現金）給付、非貨幣的ニードに対する現物又は役務サービス（または対人福祉サービス）と呼ぶことにしておきたい。

ところで上記のⅠの「社会福祉政策の展開」でみてきたように、わが国の社会福祉政策は、第1期・第2期を通して貨幣的ニード（すなわち経済的な意味での貧困）を主要な課題としてきたとみることもできる。もちろん第1期においては、貨幣的ニードのうち、とくに最低生活を営み得ない世帯（貧困世帯）が主な政策対象となっていたのに対して、第2期には貧困世帯に加えて、低所得世帯が主な政策課題となったというような変化はみられる。ちなみに第2期の社会福祉政策の性格を明確に示した社会保障制度審議会の1962年のいわゆる「社会保障制度の総合調整に関する勧告」をみると、社会福祉についてつぎのように述べられている。「社会保障は救貧から防貧へ発展するといわれている。すなわち救貧ついで防貧が社会保障の目標としてあげられるが、防貧のなかでは、低所得階層対策が、それを目標とする社会福祉政策がこの際としては重視されなければならない。ここ

でわれわれが社会福祉政策というのは、一般に考えられているようば広義の社会福祉ではなく、国および地方公共団体が低所得階層に対して積極的、計画的に行う組織的な防貧政策をいうと⁵⁾と。このように第1期と第2期では重点のおき方は異なるにしても、いずれも貨幣的ニーズを主要な政策課題としていることは明らかであろう。

ところで今日、社会福祉ニーズが貨幣的ニーズと並んで、あるいはそれに代って、社会福祉政策の主要課題となってきたというのは、経済的な貧困とか経済的不安がわが国民の生活問題の主要な課題ではなくなったとか、国民生活にとってネグリジブなものとなったということの意味するものではない。それはかつてアメリカにおいて「豊かな社会」における貧困とか、あるいはイギリスにおいて「福祉国家」的状况のもとにおいて貧困の再発見が指摘されたと同じように、わが国においては、経済の高度成長下における国民所得あるいは国民の消費水準が増大したなかにおいても、貧困は改めて認識されなければならなかったのである。いわゆる「新しい貧困」の問題がそれである。そして今日、経済の高度成長の終焉を迎え、低成長への転換が必至となっているが、その場合に国民の経済的不安は別の意味で重大な問題となることは、当然に予想できるものである。

しかし、ここであえて社会福祉政策の主要課題が貨幣的ニーズ（貧困、低所得等）の問題と並んで、あるいはそれに代って非貨幣的ニーズに移行するというのは、上述した経済的不安に社会福祉政策がもっぱら対応しなければならないということではなく、雇用政策、賃金政策、年金等を含む所得維持政策等によって対応する必要があり、またそのことが可能になりつつあるという認識にもとづくものである。

したがってより敷衍していうならば上記の社会的諸施策が十分に整備されずにいた第1期あるいは第2期において、社会福祉が生活保護制度に組み入れられたり、あるいは生活保護制度に関連づけられて、これらの貨幣的ニーズに対応しなければならなかったのである。しかし社会的諸施策の拡充、発展は第1期・第2期とは大きく変わってきている。1971年の児童手当法の登場、1973年の失業保険の改正による雇用保険法の登場、1973年の年金保険法あるいは医療保険の改正、老人医療費公費負担制度の導入等々にみられる社会的諸施策の拡充は、これまでとは異った状況を生みだしている。もちろんこれら社会的諸施策も改善、充実をはかるべき多くの問題は残されていることは否定できないが、たとえば年金はいよ

いよ成熟化過程に入ったともみることができるよう、これまでの状態とは異った段階に入ったことはたしかであろう。

このような認識に立つならば、貨幣的ニーズへの対応は第一次的には経済保障を含むいろいろの社会的諸施策で行われるべきであったのに、これらの諸施策が十分に機能しなかった段階で、これらの諸施策の機能を代替し、補完する形で、社会福祉政策が考えられていた時期は終りをづけ、むしろこれからの社会福祉は、現金給付では対応することのできない非貨幣的ニーズを主要な政策課題としていくことになると思われるのである。

それに加え経済の高度成長期に顕著となった国民生活の変化も、また非貨幣的ニーズの重要性をクローズ・アップすることにもなっている。すでにⅡでも簡単に触れたようにその1つの条件は家族構造と家族のニーズ充足機能の変化である。すなわち個人の生活面でのニーズのうちには、彼の属している家族内において、家族連帯にもとづいて充足されることのできるものがある。例えば、身辺的介助、日常生活（家事）援助や情緒安定をはかることなどがそれである。しかしこのような家族のニーズ充足機能は、家族構造、家族関係あるいは同別居等にみられる居住形態（living arrangement）等の変化に加え、扶養意識等の変化によっても左右される。経済の急成長の下における激しい経済社会の変動は、核家族化を促進し、さらに居住形態の面でも、同居率を低めたりしている。また嫁姑関係をはじめ、家族関係の変化や扶養意識の動揺等もみられ、この結果、家族のニーズ充足機能は動揺し、弱められてきている。このために本来であれば家族内で充足され、社会的ニーズに転化しえなかった様々のニーズが、家族のニーズ充足機能の変化によって社会化されることになっている。これらのニーズの多くは非貨幣的ニーズに属するものであり、社会福祉にとってこの種の非貨幣的ニーズを重要な課題とさせていく。

この外、マスローの理論を採用するまでもなく、人間のニーズは、それ自体として発展するが、経済的安定を求めるニーズがある程度充足されることになると、ついで経済的安定では済まされないニーズがクローズ・アップされていく。すなわち国民の福祉に対する要求は、経済的あるいは物的な福祉の充足から、さらに能力の維持・回復あるいは開発であるとか、または精神的な安定を求めるというように変化をとげていく。これらのことも非貨幣的ニーズをより重要なものとさせる要因ともなっているのである。

このような諸条件によって、社会福祉にとっては貨幣的ニーズと並んで、あるいはそれに代って、非貨幣的ニーズがクローズアップされ、それに対応する対人福祉サービスの再編成とその推進が社会福祉政策の主要な課題となるものと考えたいのである。そしてこのことこそ1980年代の戦略の基礎になるものでもある。

III 社会福祉政策：1980年代の戦略

では社会福祉政策の主要な課題ともなる非貨幣的ニーズの充足、すなわち対人福祉サービスの組織化を如何に行うかということがつぎに問われなければならない。このためにまず最初に、貨幣的ニーズとそのニーズ充足方法としての金銭（現金）給付と、非貨幣的ニーズとその充足方法の機能的差異に注目しておかなければならない。

その差異の第1は非貨幣的ニーズは貨幣的ニーズに比して、より多様化し、個別化されて現われるということである。つまり貨幣的ニーズは、そのニーズが貨幣的に表示しうるし、その限りでは量的に把握することが可能であるが、非貨幣的ニーズは必ずしも共通の基準で示すことができない。したがってそのニーズの充足に当たっても、前者は貨幣的対応で可能であるが、後者はそれぞれのニーズに即応した現物あるいは役務サービスを必要とするのである⁶⁾。

第2は貨幣的ニーズは一定の数量的基準にもとづいて測られるが、このためニーズの充足に当たっても一定の充足水準を指定することができる。これに対して非貨幣的ニーズは必ずしも一定の数量的基準で測ることが困難な場合が多く、その充足に当たっても充足水準を明確化することがむづかしい。

第3はニーズの発生とニーズ充足の供給組織との対応関係である。その供給組織は必ずしもニーズの発生する場と同一に組織される必要がなく、要は適切なニーズの把握にもとづいて必要な金銭給付が迅速かつ確実にニーズを有する者の手に届くことであるが、非貨幣的ニーズの充足をはかるためのサービスは、ニーズの発生する場の近いところに用意される必要がでてくる。それはニーズ充足に必要なリアル・サービスは他の媒体によって、代替されることが困難であるからである。接近性（accessibility）の基準がとくに重要になるのもこのためであるとも考えられる。

このように考えていくと、これまで貨幣的ニーズへの対応を主要な課題としてきた社会福祉の仕組み、方法等（供給組織と方法）は、非貨幣的ニーズが社会福祉政策

の中心的課題となってきた場合に、当然不適切なものとなり、場合によっては逆機能的になることもありうるのである。したがって上記したように、第1期、第2期の社会福祉政策の枠組と発想では、新しい事態に対応できないようになることは当然であり、そこに社会福祉の転換が求められる理由があったのである。

1. 居宅処遇原則の確立

では非貨幣ニーズへの対応、すなわち対人福祉サービスの推進をはかるに当たって、まず第1に明らかにしておかなければならないことは、それは施設（収容）を中心に推進するか、それとも居室を中心にするかということである。このような施設中心か、居室中心かという方向性については、これまでの社会福祉においては、19Cの救貧法下における indoor-relief, outdoor-relief の論議を持ち出すまでもなく、昔から常に問題とされてきたことである。その意味では社会福祉政策の戦略を考える上でまず明らかにしておかなければならないことである。

ところでこれまでのわが国の社会福祉にあっては、対人福祉サービスといわれたものは主に施設ケアを中心に展開してきている。ここでいう施設ケアとは、援護を要する者を施設に収容し、そこで必要な援助（養護、介護等の日常生活上のケアが主となっていた）を与える方法である。しかし最近の社会福祉の動向は、施設ケア偏重に対する反省、批判が強まってきている。そしてそれは第1に社会福祉の処遇実践のなかから明らかにされた処遇理念と方法の変化にもとづくものである。

すなわち今日の社会福祉における対象者処遇は、社会福祉の援助を必要とする人びと（要援護者）の自由、プライバシーを含む基本的人権の尊重をはかると同時に、彼が社会成員の一員として他の人びとと差別されることなく処遇されることを基本的理念としている。近年の社会福祉サービスの推進をはかるに当たって、ステイグマゼーション（烙印）の克服、対象者参加の強調、クライアント中心主義の主張、ノーマリゼーションへの配慮等はこの対象者処遇の基本理念に結びついて主張されているのである。

このような対象者処遇の基本理念からみると、対象者の自由、プライバシーの確保は、施設（収容）ケアと居室ケアのいずれがベターであるかは、改めて論ずることのないほど自明のことである。あるいは対象者を社会成員の一員として処遇するという立場から考えてみると、施設ケアの場合には、対象者をそれまで彼らが維持してきた家族関係、社会関係を一応物理的には剥奪し、施設に収容保護を行うということになる。この点からも可能

なかぎり居室のまま処遇することが望まれるのである。

これに加えてわが国の社会福祉施設（収容，又は長期入所施設）が往々にして隔離的，閉鎖的になり易かったということや，児童施設にみられたホスピタリズム，成人施設におけるインスティテュショナリズムなどのマイナスの影響に対する反省などの事情も加わり，在住福祉の志向が強まってきたのである。

このような処遇理念および方法に対する批判，反省に加え，1960年以降の高度成長，経済の進展と，これに伴う激しい社会変動の進行のなかで，家族のニード充足機能が弱まったことも，施設ケアから在宅ケアへの傾斜を強めさせている。すなわち，それまでの施設ケアは家族での保育，養護および介護が期待できない場合に，この家族機能を代替するものとされてきた。そして，このような家族での保育，養護，介護等が期待できないケースは，経済の高度成長期以前は，いわば例外的なものであったとみることができる。しかし上記したように家族のニード充足機能は，核家族化の進行，核家族的生活様式の拡がりのなかで弱まり，家族扶養を期待できないものは増加する傾向を示してきている。このために，これらの家族の保育，養護，介護機能の代替としての施設に対する需要は今までになく高まる傾向にあり，この需要を満たすことが国民経済上，あるいは資源の側面から，次第に困難になるものと予想され，この側面からも居宅ケアへの傾斜が主張されるようになってきている。

要するに，わが国の社会福祉は，非貨幣的ニードへの対応を主要な課題とし，対人福祉サービスの充実，強化が新しい課題とされているが，このなかで，この対人福祉サービスを居宅処遇原則にもとづいて再編することが強く求められることになっている。この点が1980年代の社会福祉を考える上に当たって確認しておかなければならない第1の論点である。

（補注） 対人福祉サービスの重視あるいは再編成は，今日の国際的な動向のひとつでもある。たとえばイギリスにおいて1968年に公開されたシーボーム委員会報告は，その表題「地方行政体とそれに関連する個人を対象としたソーシャル・サービスに関する報告（“Local authority and Allied Personal Social Service）」にもみられるように，Personal Social Serviceの再編成に関するものであった。そしてこの報告以降，イギリスにおいては，この報告に即した改革が進められている。あるいはまたアメリカにおいても，社会福祉における“新しい方向”（New direction）ということでPersonal Social Serviceの推進が強調され，この趣旨に即って各州のPersonal Social Serviceの助成措置を行うために，社会保障法の改正を行い，いわゆるTitle XX（タイトル20）といわれる条項が新たに加えられたりしているが，これらもPersonal Social Serviceの充実強化を示す1つの証左となるべきものであろう。

注

- 1) 社会福祉問題懇談会『これからの社会福祉』（1976）
- 2) R. M. ティトマス，三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障』（東京大学出版会 p.15）。
- 3) 社会福祉辞典（誠信書房 p. 278）。
- 4) 社会的ニードについては，J. Bradshaw “The concept of Social need”，A. Forder “Concept of Social Administration” その他最近になって多くの論議がなされている。その他，都村敦好「ソーシャル・ニードを把握するいくつかのアプローチについて」（季刊社会保障研究 Vol. 11, No. 1）なども参考になる。
- 5) 社会保障制度審議会社会「保障制度の総合調整に関する答申及び社会保障制度の推進に関する勧告」（『戦後社会保障』社会保障研究所編 p. 252）。
- 6) この点については拙稿「社会福祉の供給組織」（『現代の福祉政策』所収）において詳しく述べているので参照していただきたい。