

社会福祉の新しい展開

高橋紘士

一——社会福祉の転換

昭和五十七年十一月に厚生大臣の私的諮問機関である社会保障展望懇談会は「社会保障の長期展望」と題する報告を公にした。この報告書は経済社会の基調変化のなかでの社会保障のありかたについて理念を示した上で、社会保障各部門の年金、保健医療、そして社会福祉のありかたについての提言をおこなったもので、現在提案されている年金や健康保険制度の制度改革の基調をなす考えかたを提示したものと注目される。

社会福祉については「人口の高齢化、核家族化の進行に伴う家庭環境の変化等により、ある程度所得があっても、寝た

きり老人、障害者といった福祉サービスが必要とする者が増加し、その需要も多様化してきている。このような状況の変化に対応し、社会福祉の目標は、従来の低所得層を対象とした防貧対策から、所得の多寡を問わず福祉サービスを必要とするすべての者を対象として、これらの者の生活の自立や社会参加が可能となる

よう、社会的に援助する方向へと大きく変化することが要請される」として、施設福祉にくらべ立ち遅れている在宅福祉の推進を課題としてあげている。

このような認識をふまえ「地域の福祉需要に基づく社会福祉サービスの供給システムの確立」の必要性を強調している。

この報告にもみられるように、社会福祉はそのありかたを大きく変化させてきている。これは昭和四十年代後半から徐々に進行してきた社会福祉の転換とよばれる現象であり、わが国だけでなく、ひろく欧米でも共通にみられる転換である。その特徴点を列記すると次のようなものである。

- ① 社会福祉が対応すべきニードの形態変化、貨幣的ニードから非貨幣的ニードへの対応、救貧的・防貧的性格の払拭。
- ② 社会福祉サービスの利用者の増大。選別的サービスから普遍的サービスへ、サービスの利用要件から経済的要件の除去。
- ③ 社会福祉サービスの利用と処遇の場の体系化、「在宅福祉サービス」概念の登場。
- ④ 社会福祉の理念の高度化、「要援護者」の「保護」から予防、リハビリテーション、社会へのインテグレーション、そしてノーマリゼーションの理念の受容とそれにもとづく社会福祉サービスの組織化への要請。
- ⑤ 社会福祉サービスの他の福祉諸部門との連携の強化への要請。保健医療、学校・社会教育、雇用労働、住宅・生活環境、所得保障、余暇・文化等広義の福祉部門との統合化。
- ⑥ 社会福祉ニードを受け止める場としての「地域社会」の再発見。市民の福祉活動への参加の強調。

一——社会福祉の転換

二——対人福祉サービス概念の登場

三——新しい社会福祉の実践

四——まとめにかえて

⑦ 社会福祉サービスにおける行政の役割、民間活動の役割の再検討、行政における国と自治体の役割の再検討、など社会福祉供給システムへの認識の高まり。

二 対人福祉サービス概念の

登場

このような変化をふまえて、新しい社会福祉サービスの形態を示す概念として「対人福祉サービス」という用語をもちいるようになってきた。

この対人福祉サービスは「保健と教育とは別個のもので、個人や家族あるいは集団の個別的なニードに適合したサービスで、サービスの提供者と利用者との間に対面的接触を要件としたもの」(T・H・マーシャル)である。この定義について三つの点が重要である。すなわち、第一に対人福祉サービスが保健サービスや教育サービス等の中で確立した領域における社会サービスから独立した固有の領域のサービスとして成立してきたとみなされるようになってきたこと。わが国における文脈では公的扶助と社会福祉の分離に関係している。第二にサービスがニードの個別化と対応しているという点、これは所得保障施策のサービス提供の手法と明確に区別されなければならない点である。第三に、対面的接触の意味

の理解である。マーシャルは対人福祉サービスという概念について「この概念で鍵になるのは、パーソナルという言葉である。この語の意味するところは、クライアントとサービスの提供者が単に出会うということではない。……(中略)……この意味するところは、両者が人間として出会い、意思を交しあい、そしてサービス提供者はクライアントのニードを理解し、解釈し、そしてその知識、経験、技術に基づいた判断基準を駆使してサービス提供を行うという点にある」と述べ、パーソナル(対人)という言葉の意味するところを明らかにしている。

対人福祉サービスの内容は狭義の社会福祉に対応するサービス群に他ならないが、あえて対人福祉サービスという新しい概念を用いるのは、社会福祉の転換をふまえ、これらのサービスに新しい時代的意味が与えられるようになっていかに他ならない。

第一に、対象はさまざまであり、在宅あるいは施設というように処遇の場も多様であり、用いられる方法も多様であるがさまざまなタイプの社会的ケアを行うサービスが対人福祉サービスの中核を成している。第二にサービスへの接近(アクセス)、情報サービス、またサービスの調整と統合といったサービスがニードに結びつく過程が重視されている。これ

は対人福祉サービスの利用者を狭く要護者に限定せず、ひろく平均的市民を想定している点も関係しているのである。以上に述べた対人福祉サービスの意義はつぎの通りである。

第一に、対人福祉サービス概念はサー

ビス対象を一般的な市民と考えるという意味で普遍的サービスへの方向づけが与えられている。改めて述べるまでもなく今日の社会福祉の大きな流れは最近の我が国における臨調路線や欧米における福祉削減の動きにもかかわらず、原則は貧困者や特定のカテゴリーに対する残余的(レジデュアル)なサービスから広範な市民を対象とした普遍的サービスへの再編である。そのような意味で特定カテゴリーを対象と限定する選別的な施策からの離脱が対人福祉サービスの第一課題でなければならぬ。この普遍的サービスへの再編という課題はつぎのような問題点をもつ。すなわち、対人福祉サービスは先に述べたように非貨幣的ニードへの対応である。ところがこの非貨幣的ニードは貨幣的ニードと異なりニードの有無、その量を一義的に測定するには困難な点が多い。ニードの把握とサービス要件設定について新しい制度的工夫が必要なゆえんである。そのためニードの判定・評価の手法とそれを担う人的資源の開発がこの際重要課題となるのである。

第二に、対人福祉サービスの理念は従来対象ごとに成立してきた縦割りのサービスをニードの発生する地域社会を中心に体系的に組み直して行く方向づけをもっているという点も重要な点である。「コミュニティを基礎とし家族を志向した包括的サービス」(イギリス・シーボーム報告)への方向づけがこれである。

対人福祉サービスが対応すべきニード

の特徴は、その個別的な性格にある。サービスを必要としている人の個々の状態によって必要なサービスの種類と量は多様であり、現金給付と同様の給付の標準を一律に決めるのは難しいといわなければならない。またニードは具体的な実際の人的役務サービスによって充足されなければならないから、現金給付を前提に組織された供給の仕組みにはなじまない。フィールド・ワークを介在させることができるような社会福祉の供給の組織化を図る必要がある。それは一方では対象者のニードに対応し、種々のサービス資源を組み合わせてケア・システムの設計の能力をもった組織を作ることであり、他方でニードに対応した諸資源を調達するためのプランニングの能力をもった対人福祉サービスの計画機能の充実である。

第三に、対人福祉サービスの組織化にあたっては、ニードが発生する地域社会

においてニード充足をはかるといふ意味で、地域社会と基礎自治体の役割が重視される。まずあげなければならないのは対人福祉サービスが対応するニードの特性によるものである。対応すべきニードは具体的なサービスによって充足されしかもニード発生から充足にいたる時間にはできるだけ短いことが要請される。その意味でニード発生の場に近いところにサービス提供システムが整備されることで大事である、それと同時に必要とされるサービスをサービス利用者と生活を共有する地域の住民によるヴォランタリーなサービス提供に基づく部分も大きな役割をはたすのである。そのような意味で「コミュニティがサービスの受給者であると同時に提供者である」というシステムを創り出すことも重要な課題となる。

第四に、対人福祉サービスの供給に係るさまざまなニード充足方式の分担関係の問題がある。福祉ニードの充足方式には、家族等の一次集団による自助的方式、市場機構を通ずるサービス購入にもとづく営利的な方式、行政による公共的方式、非営利の民間(ヴォランタリー)組織による共同的方式の四種を設定できる。前二者は私的なニード充足であり、後二者は社会的なニード充足である。対人福祉サービスの供給の組織化にあたっては、行政がサービスを提供する方式のほか、それでは満たしきれないニードにたいして現在問題をほらみつ行われている営利的な方式に基づくサービス供給の他に、新たに公共的方式と営利的な方式を結びつけた第三の供給システム、住民の共同とボランティアの参加に基づく第四の供給システムが構想されなければならない。

三——新しい社会福祉の実践

この点については次の節でその実践例を検討しながら考えてみることにしたい。

以上のような背景のなかで、幾つかの先進的な地方自治体や意欲的な民間団体において、各種の新しい社会福祉にむけての取り組みがおこなわれるようになってきた。これらのなかから特に注目されるものをいくつか紹介してみたい。

①—こうべ市民福祉振興協会と神戸ライフケア協会

行政と地域社会とそして事業者とのあいだをむすんで新しい社会福祉の可能性を探ろうとする試みとして注目されるのは、神戸市における五十二年一月の「神戸市民の福祉を守る条例」から、福祉基金造成とそれを基盤に五三年九月に創設された「財団法人こうべ市民福祉振興協

会」(財団法人格取得は五十六年六月)とその事業展開の試みである。

「神戸市民の福祉をまもる条例」は各側面にわたる生活の基礎条件が「安定的に確保されることにより、生涯にわたる人間に値する生活と人格の自由な発展とがひとしく保障される」という「市民福祉」の実現を市と事業者と市民の協働ではかることを目的とし、健康の確保、教育機会の確保、労働福祉の充実及び社会参加の充実、住宅の確保、家庭福祉の充実と地域福祉の向上、都市施設の整備、社会福祉施設の設置と経営を内容とし、そのために、福祉教育と市民の福祉活動の推進をはかり、さらに市民福祉の振興のための組織の設立と基金の設置をはかる。また事業者と福祉協定を結び事業者のもつ各種の資源を市民福祉の向上と関係づけようとするものである。

市側はこの条例をうけて、行政の責務をあきらかにするため、「市民福祉計画」を策定した。そして市民福祉にふさわしい広い福祉事業を展開するため、この条例をうけて、「こうべ市民福祉振興協会」が設立された。その財政的基盤となったのが前に述べた福祉基金である。これは五十二年四月に基金条例の制定によって「神戸市民福祉振興基金」として設置され、五八年三月までに市が一七億円の基金を提供し、また市民及び事業者があ

わせて七億円を寄付し、果実をあわせ現在では二十六億円の基金の規模になるまでに成長した。

「こうべ市民福祉振興協会」の事業としては市民福祉の啓発事業の他、次のようなものがある。

①市民の知識・技能・特技等を福祉資源として活用するため、これらの技能等を地域活動に提供する意思のある人を登録し、地域活動に役立てると同時にその費用を援助する「市民福祉人材基金」。

②老人や障害者の製作した作品を販売する福祉ギャラリーの設置と運営。

③若い母親の社会参加と家庭福祉の向上を図るため乳幼児の一時託児施設「マミーハウス」を婦人ボランティアの参加を得て運営する。

④老人のための健康管理、食事サービス等のケアのついた高年マンション建設。

⑤市民のための新しい福祉事業や福祉活動をめざしている団体・グループ・個人を援助する「社会福祉事業・福祉活動助成」等である。全体の予算規模は、五十七年度決算で一億五千四百万円あまりとなっている。

この市民福祉振興協会の活動の特色は広い意味での福祉の領域に大胆に取り組んでいることである。行政ではとても手が出せない制度形成がおこなわれていな

い。しかし需要の存在する領域の事業を行う点にある。また助成先の要件を、創意工夫にもづく事業であれば限定しなさいでいるところが特徴である。

ところでこの市民福祉振興協会の助成をうけユニークな在宅福祉活動を展開しているのが、「神戸ライフケア協会」である。この協会は昭和五十七年三月に東灘区のキリスト教系の地域センターを主宰している牧師のD氏の提唱ではじめられた老人や障害者のいる家庭の家事援助活動である。当初は前述の振興協会とは無関係に活動が開始されている。

活動の対象となるのは、東灘区に居住する在宅の高齢者と障害児・者とその家族で日常の家事の援助と付き添い、入浴の介助、初歩的な看護と家屋の修理等である。奉仕料は登録料が二千元、一時間あたり六百円単価で、交通費は市バス料金往復分である。

一方奉仕したボランティアは一時間あたりの奉仕料の六割を現金として受け取り、二割分は時間に換算して貯蓄し、将来奉仕を自らが必要とする場合には時間貯蓄分の範囲までは無料で奉仕を受けることができることになっている。そして残りの二割は事務所に充当される。

この有料による家事援助と「有償ボランティア」についてD氏は次のように述べている。長文になるが重要なので引用

させていただく。

「なぜ有料なのでしょう。日常生活では、誰でも世話になったら感謝の気持ちをあらわします。助けてほしい、助けてあげたいといった双方の気持を組織化したらどうなるだろうか、そこでは援助される側も提供する側も対等でなければならぬのです。サービスをうける側は有料化によって精神的に自由になれます。また有料であるが故に必要な最小限の仕事に依頼し、あとはできるだけ自分でするという自助と自立の精神が保たれます。援助する側ではそのことによってある種のわりきりができます。どんな仕事をどの程度、どのくらい時間をかけてすればいいか即座に決められ、その範囲内で実行すれば、お互いにあまえた気持や感情的に過敏なることを防ぎ、しかも責任と忍耐をもって仕事を継続することがとても大切なことです。この仕事はいつまでもつづいて終わりがありませんから。またこの援助事業は量的拡大が要求されません。地域社会のすみずみまでおつづきのネットワークを広げてはじめて地域全体が安心して暮らせる質の高い暮らしや社会ができあがるのです。そこでは当然運営上の経費をみないわけにはいかないのです。(中略)ボランティアには有償、無償ふたつあってよいのです。最も大切なことはボランティアの心、動機であり

ます。他者のために自分の労力と時間を提供する気持が大切なのであって有償であることによって気持が変化するものではないのです」。

民間による地域の参加型の援助活動がなぜ、有料であるべきか、この文に尽きているように思われる。ライフケア協会の実際の活動例を伺ったかぎりでは、あらゆるニーズにこたえていこうとするのがこの協会の活動の特色で、すでに末期癌の患者を在宅で看取るという「在宅ホスピス」ともいべき事例もあった由、無定量なニーズにこたえていくというボランティア活動ならではの援助が有料、有償のこの活動で実現している。

② 灘神戸生協くらしのたすけあい活動

灘神戸生協は大正九年から六〇年余りの歴史をもち、創設期に賀川豊彦が指導者として関わったことで有名な、我国最大の規模の生活協同組合である。生協活動は消費生活の全側面をカバーするにいたっており、事業規模年間二千億円あまりで職員は七千人、組合員は六三万人におよび我国有数の生協である。この「くらし」と「健康」をまもるといふ理念をさらにすすめて、消費における生活の協同から「くらし」のたすけあいとして生活上の援助をふくむ社会的サービスの協同へ展開しようとしているのが五十八年六月

に発足した「くらしのたすけあい活動」である。組合員の家事援助活動への要求は昭和四十年代から萌芽的に存在しており、あらためて五十六年からの第二次中期計画のなかで「福祉文化委員会」の検討をへて提起されたものである。その動機は「生活の協同」を文字どおり生活の全体にひろげるといふことで、核家族化にともなう生活機能の社会化を生協として協同的扶養によって対処しようとするものである。六三万の組合員の特に主婦層にとっては社会参加の経験のない者が多いが、誰でもが持つている、家事体験を社会参加のバネとしていく。そして生協活動の標語である「一人が万人のために、万人は一人のために」という精神による「民衆による自助」を達成するための方法でもあるという位置づけがなされている。

たすけあいの活動そのものは、奉仕する生協組合員と援助を必要とする組合員で「コープくらしの助けあいの会」をつくり活動をする。奉仕の内容は家庭での簡単な家事、世話に限定し専門的な介護はおこなわない。会費を年間千円(保険料と連絡費に充当)奉仕料を奉仕単位二時間とし、一単位七百円、日二単位一週四日を限度とし活動は十時から四時という、奉仕者の家事時間を配慮して定められている。謝礼は全額奉仕者に渡される

ことになっており、コーディネーターの
人件費や事務費は協会の福祉文化活動費
によって賄われている。発足以来まだ
一年経過していないが、月ごとに会員が
増加し、出勤数が増加してきている。

このような生協を背景とした地域の福
祉活動の展開も将来的に従来の行政や社
会福祉法人による活動に大きな刺激を与
える可能性をほらんだものとして今後の
展開を注目すべきである。

③ 練馬くらしのおてつだい協会と大阪 家族福祉協会

純民間の生活の相互援助活動の先駆の
一つは昭和五十六年四月に発足した東京
の練馬区に本部を持つ「くらしのおてつ
だい協会」であろう。またこの四ヶ月後
発足した大阪家族福祉協会の両者は、リ
ーダーがリタイアしたビジネスマン出身
の方であること、また地域に限定した活
動というよりは広域的な活動を展開して
いること。援助内容をあまり限定しない
で広い範囲でとらえていること。他から
の援助をうけない独立の団体という性格
が強いなど共通性が少なくない。

練馬の協会のリーダーのH氏は某大手
損害保険会社のOBであり、大阪のリ
ーダーのC氏も貿易関係の会社を経営して
こられた方である。お二人とも第二の人生
の生き甲斐をかけてこの活動をはじめ

た方である。また生活経験をとおして現
在の社会福祉の仕組みが行き届かない層
にも他からの援助の必要性を感じたこと
があるそうである。

練馬の「くらしのおてつだい協会」は
現在一五〇人の奉仕者と種々の援助を
してくれる賛助会員、会員からなってい
る。奉仕料は一時六〇〇〇円に交通費。
二割が事務費、四割が奉仕者、謝礼二割が
将来の備えとしての時間貯金となってい
る。ちなみにこの時間貯金の仕組みはH
氏の発案が各地の実践に取り入れられた
ようである。この時間貯金のアイデア
は時間軸での相互扶助の組織化の仕組み
であり極めて重要なアイデアである。

サービスマン内容は家事一般の他修理、学
習、スポーツ指導、事務経理、各種相談
まで含むきわめて広い範囲をカバーして
おり、この協会の特徴である。専門家の
援助はH氏の現役時代の人脈がものをい
っているようである。また活動地域は援
助する人がいけば地域を限らないことに
しておりこれも特徴の一つである。現在
までの活動件数は一万六千件余りとのこ
とである（二年八月累計）。

一方大阪家族福祉協会は会員を援助を
必要とするA会員、ボランティアとして
ホームヘルパーをおこなうB会員、指導
助言協力をするC会員によって構成され
ている。活動は家事援助サービス、介護

サービスからなり、その他カウンセリン
グや指導助言もサービスにふくまれる。
また特例サービスとして時間外、休日、
冠婚葬祭時も割増してサービスを行う。
家事サービスは一時五〇〇〇円、介護サ
ービスは六〇〇〇円でその他五〇〇円ずつ積
立金および事務費分担金を収める。
そして大阪近郊を方面別にわけ地区ご
とにヘルパーとコーディネーターがおか
れサービスがおこなわれている。

サービスマン実態については「民間団体に
よるホーム・ヘルプ・サービス」（大阪
府立老人総合センター刊「老人問題研究」
三号）に詳しいので参照されたい。

④ その他の試み

以上紹介した事業の他、注目すべき事
業の試みは少なくない。たとえば、川口
市福祉コミュニティ制度や世田谷区での
ふれあいセンターの試み、新しい社会福
祉の試みとして必ず引合いに出される武
蔵野市福祉公社、また杉並老後を良くす
る会の実践活動、横浜ホームヘルプ協会
の活動、また社協の活動として展開され
ているものなどがある。これらの活動の
いずれもが従来の社会福祉の枠から離
れ、新しい社会福祉の方向をさぐるよう
する試みである。

また本市をはじめ多くの自治体で新し
い社会福祉供給システムの構想が公にさ

れは始めている。これらをふくめた包括
的研究は別の機会に譲ることにしたい。

四 まとめにかえて

以上のべた事例からひきだされる論
点を指摘して本稿のまとめにかえたい。

これらの事例はすべて大都市ないそ
の周辺地域であるというのは重要な事実
である。

周知のように人口の高齢化はまさにこ
れから本番であるといつてよい。特に
大都市部では、都市化社会の成熟にと
ない都市の人口集中の核をなした流入層
が高年齢をむかえ、更に高齢期を迎える
のはこれからである。しかし従来、高齢
人口の相対的割合の低位の故に、高齢化
対策は比較的后手にまわってきたとい
つてよい。しかしながら、大都市地域では
高齢人口の絶対数の伸びに着目するなら
ば、現在すでに急激な高齢人口の増加期
にさしかかっている（この点については
横浜市老人問題研究会の報告が指摘して
いるとおりである）。施策面でみると、
特に施設の不足は顕著な事実であるし、
在宅福祉対策の柱であるホーム・ヘル
パー一人当たりの六五歳以上人口十万人対
比、全国平均九二人を一〇〇として地域
別指数をみると、低位の六〇未満に横浜
市、京都市、神戸市が、また六〇から七

○未満に東京都、神奈川県、札幌市、川

崎市、名古屋市、北九州市、というように大都市部が並んでおり、在宅対策においても大都市部劣位の状況が明らかになっている（全社協・石黒チイ子氏の指摘による）。このような大都市部を中心とするニードの急テンポな増大に対するサービス供給の量的不足は、今後強まりこそすれ、弱まることはありえないことである。

また大都市における老人人口の存在形態は一人ぐらし世帯や老人夫婦世帯等の子との別居世帯あるいは子なし世帯の割合が高いこと、またキャリアをみるとエンプロイ層が多いこと、また非持家世帯が相対的に多いこと等によって特徴づけられる。これらの傾向は老後生活の形態に大きな影響を与えるし、社会福祉サービスのニードの質と量に大きな影響を

与えるのである。

これを福祉意識や地域意識といった面からみても、ホワイトカラー層や組織労働者層を中心とするエンプロイ層の都市への集積と定着は従来の自営業層とは異なった地域意識や福祉意識の型をつくり出し、それが地域組織の形成や行政への態度をかえて行く可能性をはらんでいることは多くの研究者が指摘するところである。これはひとことではいえず、普遍主義に基づく市民型福祉意識とでも名付けうるもので、行政に対し必要なサービスの実施を権利として要求すると同時に、自発的な福祉活動への参加にも強い指向をもつ意識態度である（この点について筆者は横浜市、川崎市をふくむ神奈川県調査データによって分析したことがある。「地域福祉と福祉意識」季刊社会保障研究 昭和五十一年九月刊行所

載）。

このような市民意識の方向づけは都市において今後拡大し、普遍化するかは予断は許せないとしても、都市における新しい地域社会を基盤とした集団の形成の可能性を示すものである。

このような事態をふまえて社会福祉のありかたと関係させていえば、これまでの行政によるややもすれば一方向的なサービス提供や認可にもとづく社会福祉法人などの民間によるサービス提供にくわえて、従来地域にインフォーマルに存在していた相互扶助の原則を都市社会の文脈で再編成した新しい参加型社会福祉供給組織といふべきものが登場しつつあるというのではないだろうか。行政の関わりや民間の主導性や資源の調達法やリーダーシップの質はさまざまではあるが、これらの組織は行政の下請とか補充といっ

たものにとどまらず、問題解決の行動と

要求運動をも含む、開拓的、先駆的、実践的、そして批判的といったボランティア活動の要件にあてはまるといった意味では、単なる自助や相互扶助にとどまらない社会福祉供給組織としての実体もつ可能性を秘めているといえるのである。

以上に紹介した事例はその登場してきた背景も多様で、組織のありようもさまざまであるがこれからの社会福祉のありかたにいろいろな意味でインパクトを与えていくに違いない。

〔付記〕本稿の前半部分は筆者がかつて執筆した「対人福祉サービスの理念と課題」という論文の自由な要約である。また事例の蒐集については、横浜市福祉サービス供給組織研究会の援助によるものである。記して謝意を示したい。

△社会保障研究所研究員▽