

2026/06/26

救護施設真和館施設開設20周年記念 社会保障と社会福祉講演会

## 社会福祉について

### 内容

- プロフィール
- 社会福祉事業について
- 措置制度と契約制度
- 社会福祉を取り巻く状況
- 社会福祉における政策－制度－実践の関係について
- 社会福祉のニーズ－資源－専門職
- 終わりにあたって

社会福祉法人致知会 理事

社会福祉法人慈愛園 理事長

慈愛園老人ホーム・ケアハウス 施設長

潮谷有二

# プロフィール

## 現職：

社会福祉法人慈愛園 理事長， 慈愛園老人ホーム・ケアハウス施設長。

## 略歴：

- 昭和42年大分県別府市生まれ，
- 九州学院高校卒業（昭和61年3月31日），
- 日本社会事業大学大学院社会福祉学研究科修了（平成5年3月31日， 修士：社会福祉学）， 社会福祉士，
- 上智大学大学院総合人間科学研究科社会福祉学専攻（博士後期課程）満期退学
- 株式会社地域計画設計（平成5年7月1日から平成8年3月31日），
- 仙台大学体育学部健康福祉学科助手（平成8年4月1日から平成10年3月31日），
- 長崎純心大学人文学部現代福祉学科専任講師（平成10年4月1日から平成13年3月31日），
- 同 助教授（平成13年4月1日から平成14年3月31日），
- 厚生労働省社会・援護局総務課 社会福祉専門官（平成14年4月1日から平成20年3月31日），
- 長崎純心大学人文学部現代福祉学科教授（平成20年4月1日から令和2年3月31日），
- 同 大学院人間文化研究科教授（平成20年4月1日から令和2年3月31日），
- 同 現代福祉研究所長（平成21年4月1日から令和2年3月31日），
- 同 医療・福祉連携センター長（平成25年10月1日から令和2年3月31日），
- 同 人文学部学部長補佐（平成28年4月～平成30年3月31日），
- 同 人文学部長（平成30年4月1日から令和2年3月31日），
- 日本社会事業大学社会福祉学部教授（令和2年4月1日から令和3年3月31日）を経て現職（令和7年6月19日から理事長）。

## 著書：

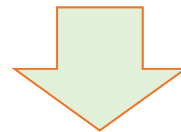
- 『改定版新版社会福祉』（京極らと共編著）チャイルド本社,2005.
- 『認知症高齢者が安心できるケア環境作り：実践に役立つ環境評価と整備手法』（児玉らと共編著）彰国社,2009.
- 『社会調査の基礎』（後藤らと共編著）中央法規出版,2009.
- 『社会調査の基礎』（杉澤らと共編著）ミネルヴァ書房,2010.
- 『対論 社会福祉学 3 社会福祉運営』（分担執筆）中央法規出版,2012.
- 『社会福祉士 相談援助実習第2版』（分担執筆）中央法規出版, 2014.
- 『相談援助実習指導・現場実習 教員テキスト 第2版』（分担執筆）中央法規出版, 2015.
- 『相談援助演習 教員テキスト 第2版』（分担執筆）中央法規出版, 2015.
- 『社会福祉調査の基礎』（志村らと共編著）中央法規出版, 2021.
- 『社会福祉調査の基礎』（杉澤らと共編著）ミネルヴァ書房, 2021.

# プロフィール

平成20年度	社会福祉士及び介護福祉士国家試験の在り方に関する検討会構成員（厚生労働省 社会・援護局）
平成21年3月～平成21年9月	今後の精神保健福祉士の養成の在り方等に関する検討会ワーキングチーム構成員（厚生労働省 社会・援護局障害保健福祉部）
平成23年度～令和3年3月31日	社会福祉推進事業評価委員会委員（厚生労働省 社会・援護局）
平成23年10月30日～現在	認定社会福祉士認証・認定機構 運営委員（平成24年度より、理事）
平成25年4月15日～令和5年3月31日	教科用図書検定調査審議会臨時委員（文部科学省 初等中等教育局）
平成25年5月26日～平成27年5月25日	社会福祉法人幸生会 理事・評議員
平成25年10月28日～現在	社会福祉法人南高愛隣会 評議員
平成26年9月25日～令和2年3月31日	長崎県地域包括ケアシステム構築支援委員会委員
平成27年4月1日～令和6年3月31日	公立大学法人大阪府立大学スクールソーシャルワーク研究所 客員研究員（令和4年4月1日から公立大学法人大阪 大阪公立大学協創研究センター スクールソーシャルワーク研究所に名称変更）
平成27年10月1日～現在	国立大学法人長崎大学医学部 非常勤講師
平成27年10月8日～令和2年3月31日	長崎市地域包括ケア推進協議会委員（副会長）
平成27年11月1日～令和2年3月31日	長崎市地域包括支援センター運営協議会委員（平成29年度から会長）
平成30年7月1日～現在	長崎県福祉保健審議会委員（令和6年度から副会長）、長崎県福祉保健総合計画専門分科会委員、高齢者専門分科会委員（令和6年度から副会長）
令和元年度～令和3年度	大学設置・学校法人審議会大学設置分科会社会福祉学専門委員会委員（文部科学省高等教育局）
令和2年2月10日～令和3年3月31日	長崎県次期総合計画懇話会委員
令和2年5月29日～令和3年3月31日	長崎県再犯防止推進計画策定検討委員会委員（委員長）
令和2年6月1日～現在	独立行政法人福祉医療機構 社会福祉振興助成事業審査・評価委員
令和2年度～現在	全国社会福祉協議会 中央福祉人材センター運営委員会委員
令和3年4月1日～令和4年3月31日	日本老年社会科学会論文評価委員
令和3年4月1日～現在	日本社会事業大学学長室社会福祉研修センター研究員
令和3年5月17日～現在	社会福祉法人慈愛園 理事（令和7年6月19日から理事長）
令和3年7月9日～令和4年1月17日	社会福祉士国家試験の在り方に関する検討会構成員（厚生労働省 社会・援護局）
令和3年7月12日～令和7年3月31日	公益社団法人全国老人福祉施設協議会総務・組織委員会 副委員長
令和4年4月1日～現在	学校法人九州ルーテル学院 理事・評議員（私立学校法改正により令和7年4月22日より理事）
令和4年5月1日～現在	社会福祉士試験委員 副委員長（公益財団法人 社会福祉振興・試験センター）
令和4年5月1日～現在	精神保健福祉士試験委員 副委員長（公益財団法人 社会福祉振興・試験センター）
令和4年7月1日～現在	社会福祉法人致知会 理事

# プロフィール

- 施設で生まれて、施設で育って
  - 児童養護施設（0-3歳）
  - 障害児施設（3-4歳）
  - 児童養護施設（5-18歳）
- 学部生時代
  - 石井哲夫先生のもとで受容的交流療法による自閉症児・者施設での支援、1950年代（昭和25年から昭和35年）のホスピタリズム論争を契機とする家庭的処遇論と積極的養護理論に関する研究
- 大学院生時代
  - 三浦文夫先生のもとで社会福祉経営論と社会的ニード論、前田大作先生からの社会老年学、社会調査法の学びを通して高齢者の社会的ニードとQOLに関する研究
- 研究者時代（1）
  - 長崎県内の離島や基礎自治体の高齢者福祉や地域福祉に関する研究
  - 施設研究の一環として、児玉桂子先生との認知症への環境配慮に関する研究
- 社会福祉専門官時代（2002年度から2007年度）
  - 社会福祉行政全般（社会福祉法人制度の見直し、生活保護制度の見直し含む）、社会福祉士及び介護福祉士法の改正など
- 研究者時代（2）
  - 福祉システム論、福祉政策論、地域包括ケアシステムを想定した医療と福祉の多職種連携教育
- 現在（2021年度から）
  - 社会福祉法人慈愛園理事（2025年6月19日から理事長）、慈愛園老人ホームと慈愛園ケアハウス施設長



- 慈愛園と社会福祉の歴史・現在・将来を見据えて、何をしなければならないか？
- 入所型施設を基盤とした地域包括ケアシステムや地域共生社会の可能性とは？

## 社会福祉事業について

# 社会福祉法における社会福祉事業

社会福祉法（昭和二十六年法律第四十五号）（抄）

## 第一章 総則

（目的）

第一条 この法律は、社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項を定め、社会福祉を目的とする他の法律と相まって、福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域における社会福祉（以下「地域福祉」という。）の推進を図るとともに、社会福祉事業の公明かつ適正な実施の確保及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図り、もつて社会福祉の増進に資することを目的とする。

（定義）

第二条 この法律において「社会福祉事業」とは、第一種社会福祉事業及び第二種社会福祉事業をいう。

2 次に掲げる事業を第一種社会福祉事業とする。

一 生活保護法（昭和二十五年法律第百四十四号）に規定する救護施設、更生施設その他生計困難者を無料又は低額な料金で入所させて生活の扶助を行うことを目的とする施設を経営する事業及び生計困難者に対して助葬を行う事業

二 児童福祉法（昭和二十二年法律第百六十四号）に規定する乳児院、母子生活支援施設、児童養護施設、障害児入所施設、児童心理治療施設又は児童自立支援施設を経営する事業

三 老人福祉法（昭和三十八年法律第百三十三号）に規定する養護老人ホーム、特別養護老人ホーム又は軽費老人ホームを経営する事業

四 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成十七年法律第百二十三号）に規定する障害者支援施設を経営する事業

五 削除

六 売春防止法（昭和三十一年法律第百十八号）に規定する婦人保護施設を経営する事業

七 授産施設を経営する事業及び生計困難者に対して無利子又は低利で資金を融通する事業

3 次に掲げる事業を第二種社会福祉事業とする。

一 生計困難者に対して、その住居で衣食その他日常の生活必需品若しくはこれに要する金銭を与え、又は生活に関する相談に応ずる事業

一の二 生活困窮者自立支援法（平成二十五年法律第百五号）に規定する認定生活困窮者就労訓練事業

二 児童福祉法に規定する障害児通所支援事業、障害児相談支援事業、児童自立生活援助事業、放課後児童健全育成事業、子育て短期支援事業、乳児家庭全戸訪問事業、養育支援訪問事業、地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業、小規模住居型児童養育事業、小規模保育事業、病児保育事業又は子育て援助活動支援事業、同法に規定する助産施設、保育所、児童厚生施設又は児童家庭支援センターを経営する事業及び児童の福祉の増進について相談に応ずる事業

二の二 就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律（平成十八年法律第七十七号）に規定する幼保連携型認定こども園を経営する事業

二の三 民間あっせん機関による養子縁組のあっせんに係る児童の保護等に関する法律（平成二十八年法律第百十号）に規定する養子縁組あっせん事業

# 社会福祉法における社会福祉事業

社会福祉法（昭和二十六年法律第四十五号）（抄）

- 三 母子及び父子並びに寡婦福祉法（昭和三十九年法律第二百二十九号）に規定する母子家庭日常生活支援事業、父子家庭日常生活支援事業又は寡婦日常生活支援事業及び同法に規定する母子・父子福祉施設を経営する事業
- 四 老人福祉法に規定する老人居宅介護等事業、老人デイサービス事業、老人短期入所事業、小規模多機能型居宅介護事業、認知症対応型老人共同生活援助事業又は複合型サービス福祉事業及び同法に規定する老人デイサービスセンター、老人短期入所施設、老人福祉センター又は老人介護支援センターを経営する事業
- 四の二 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律に規定する障害福祉サービス事業、一般相談支援事業、特定相談支援事業又は移動支援事業及び同法に規定する地域活動支援センター又は福祉ホームを経営する事業
- 五 身体障害者福祉法（昭和二十四年法律第二百八十三号）に規定する身体障害者生活訓練等事業、手話通訳事業又は介助犬訓練事業若しくは聴導犬訓練事業、同法に規定する身体障害者福祉センター、補装具製作施設、盲導犬訓練施設又は視聴覚障害者情報提供施設を経営する事業及び身体障害者の更生相談に応ずる事業
- 六 知的障害者福祉法（昭和三十五年法律第三十七号）に規定する知的障害者の更生相談に応ずる事業
- 七 削除
- 八 生計困難者のために、無料又は低額な料金で、簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他の施設を利用させる事業
- 九 生計困難者のために、無料又は低額な料金で診療を行う事業
- 十 生計困難者に対して、無料又は低額な費用で介護保険法（平成九年法律第二百二十三号）に規定する介護老人保健施設又は介護医療院を利用させる事業
- 十一 隣保事業（隣保館等の施設を設け、無料又は低額な料金でこれを利用させることその他その近隣地域における住民の生活の改善及び向上を図るための各種の事業を行うものをいう。）
- 十二 福祉サービス利用援助事業（精神上の理由により日常生活を営むのに支障がある者に対して、無料又は低額な料金で、福祉サービス（前項各号及び前各号の事業において提供されるものに限る。以下この号において同じ。）の利用に関し相談に応じ、及び助言を行い、並びに福祉サービスの提供を受けるために必要な手続又は福祉サービスの利用に要する費用の支払に関する便宜を供与することその他の福祉サービスの適切な利用のための一連の援助を一体的に行う事業をいう。）
- 十三 前項各号及び前各号の事業に関する連絡又は助成を行う事業
- 4 この法律における「社会福祉事業」には、次に掲げる事業は、含まれないものとする。
  - 一 更生保護事業法（平成七年法律第八十六号）に規定する更生保護事業（以下「更生保護事業」という。）
  - 二 実施期間が六月（前項第十三号に掲げる事業にあつては、三月）を超えない事業
  - 三 社団又は組合の行う事業であつて、社員又は組合員のためにするもの
  - 四 第二項各号及び前項第一号から第九号までに掲げる事業であつて、常時保護を受ける者が、入所させて保護を行うものにあつては五人、その他のものにあつては二十人（政令で定めるものにあつては、十人）に満たないもの
  - 五 前項第十三号に掲げる事業のうち、社会福祉事業の助成を行うものであつて、助成の金額が毎年度五百万円に満たないもの又は助成を受ける社会福祉事業の数が毎年度五十に満たないもの

# 第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業

## 第二節 社会福祉事業の範囲

社会福祉事業の範囲については、その定義の困難なことは上にのべたとおりであるので、この法律において社会福祉事業として取り扱う範囲を明らかに規定することとし、従来の社会福祉事業の定義についての学説を参酌し、社会通念に合致するようにつとめ、さらにこの法律の立案の趣旨にてらしてその範囲を列举的にさだめ、また、**社会福祉事業を、社会福祉の見地からと、個人の人格の尊重の角度からみて、その対象にたいする影響の軽重から、第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業とに分類した**（二I）。なお、ここにかかげられた事業以外の事業であっても、社会福祉事業といえるものはあるのであるが、本法ではこれは社会福祉事業としては取り扱わない。

### 一 第一種社会福祉事業

この**第一種社会福祉事業にぞくせしめた事業は、公共性のとくにたかい事業**である。社会福祉事業の対象となるものは、おおむね社会的弱者ともいふべきものであるが、この第一種社会福祉事業にぞくするとされたものは、これらの者を対象とするものであって、その**人格の尊厳に重大な関係をもつ事業**である。すなわち、人を収容して生活の大部分をそのなかでいとなませる施設を経営する事業を主とし、これに経済保護事業で、不当な搾取がおこなわれやすい事業をふくませたものである。**社会的に非常に発言力のよわいものを対象として、しかもその生活の全部面をそこでいとなませることは、個人の人格に非常に重大な関係のあるものであって、もし、その経営の適正を欠くようなことがあるならば、人権の擁護といううえから非常に重大な公共の責任がある問題なので、その确实公正な運営を確保することにより、社会的弱者が不当な処遇をうけないようにしなければならないのである。**また、公益質屋であるとか、授産施設のごときは、やはり、社会的によわい立場にあるものにたいし、経済上の保護をおこなう事業であるが、その運営の方法如何によっては、かえって、社会的弱者にたいして不当な搾取となるおそれが多分にあるので、このようなことのないように規制することが必要なのである。

したがって、**この事業の経営主体に制限をもうけ、原則として国、地方公共団体または社会福祉法人にかぎりこの事業を経営させることとし（四）、その他の者が経営しようとするばあいは、許可をうけなければならないもの**としているのである（五七II、III、六二II、III）。なお、第一種社会福祉事業としてかかげる事業にあたるものであっても、一定の基準にたっしないものは、あとにのべるように本法の適用から除外されている（二IV）。第一種社会福祉事業にぞくするものは、生活保護事業、児童福祉事業、身体障害者福祉事業、精神薄弱者援護事業、婦人保護事業、結核回復者後保護事業、経済保護事業の七つにされているが、その内容は左のとおりである。

# 第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業

## 二 第二種社会福祉事業

第二種社会福祉事業は、第一種社会福祉事業でない社会福祉事業であるが、第一種社会福祉事業との相違は、その事業がおこなわれることが社会福祉の増進に貢献するものであって、これにともなう弊害のおそれが比較的にすくないものであるが、その間の差異は相対的なものである。しかしながらこの種の事業については、その事業の展開を阻害することのないように、自主性と創意とを助長するようにすることが必要なので、いちおうその間に一線を画して第一種社会福祉事業と区別し、その経営の主体についても制限をもうけることなく、またその事業の経営については、ただ届出をすればよいことにしたものである（六四）。第二種社会福祉事業にぞくするものは、生活保護事業、児童福祉事業、身体障害者福祉事業、精神薄弱者福祉事業、経済保護事業、医療保護事業、隣保事業、連絡助成事業の八つに分けられているが、その内容は、つぎのごとくである。

出典：木村忠二郎（1951）『社会福祉事業法の解説』時事通信社。

## 社会福祉事業と社会福祉施設（措置施設）について

- 社会福祉事業のメルクマール（社会福祉法令研究会編，2022）
  - ① 利用者が自立した日常生活を送るうえで欠くことのできないサービスを提供する事業であること。
  - ② サービスの安定的な供給を確保するため、公的助成を通じた普及、育成が必要な事業であること。
  - ③ 利用者への影響が大きいいため、サービスの質の確保のために公的規制が必要な事業であること。
  - ④ 規制の対象とすることにより、ボランティアなどによる自由な活動の発展を妨げることのない事業であること。
  - ⑤ 一般的に提供されている同種のサービスとの明確な区分が可能である事業であること。
  
- 社会福祉事業法（現、社会福祉法）制定時の第一種社会福祉事業は、
  - ① 概ね社会的弱者を対象とする事業。
  - ② 入所型施設による事業が中心。
  - ③ 人格の尊厳に重大な関係を持つ事業。
  - ④ 人権擁護の観点から、非常に重大な公共責任が伴う事業。
  
- 現在の第一種社会福祉事業は、
  - 上記4点は、現在も同様であり、高い倫理性と専門性が求められる事業である。
  - 加えて、今日的状況下における社会経済構造と社会意識の変化に伴い、複雑化、多様化するニーズ並びに地域共生社会への対応が求められている。
  - また、社会福祉法人としての公益的な取り組みや社会資源の開発が求められている。
  
- さらに、措置施設については、
  - 私人への介入性と国家の後見性を意識化する必要がある。

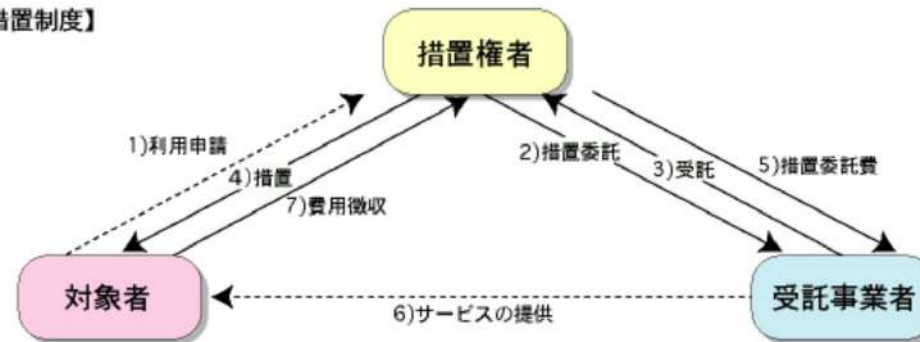
## 措置制度と契約制度

# 措置制度と契約制度

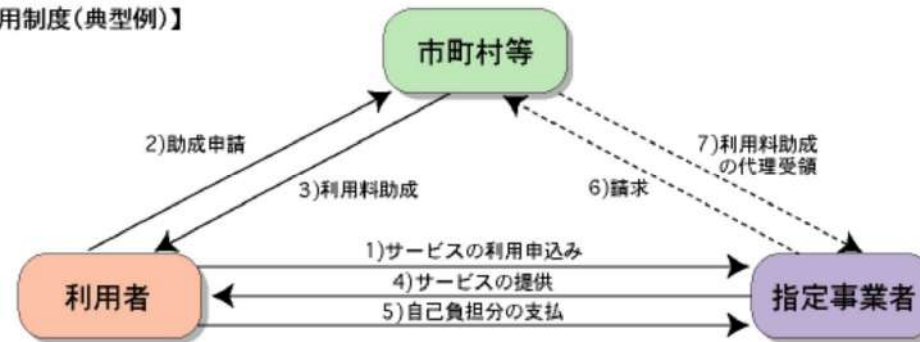
厚生白書(平成11年版)

図4-1-3 福祉サービスの利用制度化の概念図

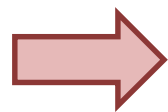
## 【措置制度】



## 【利用制度(典型例)】



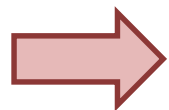
(C)COPYRIGHT Ministry of Health, Labour and Welfare



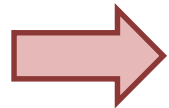
- 措置施設においては、
  - 措置権者（行政）と対象者との関係をどのように理解し、実践をするのか。
  - 福祉政策や福祉行政と、実践との関係をどのように理解し、実践するのか。

## 社会福祉サービスにおける措置から契約への転換

- 栃本（2010）は、「社会福祉法成立の思想的背景――10年を経ての遠近法」という論文において、90年代後半より始められたいわゆる社会福祉基礎構造改革についての思想的検証を行い、当該論文において次のように述べている。
- 「利用という形への変更は多くの市民にとってプラスとなる。対等性ということも市民社会の中では常識であり、これは「福祉の市民化」が実現したということである。しかし、措置制度が実質的に、国民の権利を守るための公権力の行使として存在していたことも事実である。老人福祉法における施設への措置入所は、生活保護法による施設においてではなくてもある意味最低限度の生活を保障するものであった。それがどうなったのであろうか？ここでの措置制度の再評価というのは、従来の措置論者のそれとは異なる。（栃本 2010:36）」
- 「生活保護法は憲法第25条と直接結びつくものである。生活保護法以外の各法で位置づけられた措置による施設は、生活保護法の規定はないが、ある意味で公権力の行使ということでは私人への介入性と国家（ないし国家からの委任事務としての地方公共団体）の後見性が存したと言える。擬制としての国家後見という概念はきわめて重要である。（栃本 2010:36）」
- 「今、求められるのは、戦後最も重要なわが国の社会福祉改革をさらに進めるということであるが、それは2000年の改革が構造そのものを変えるのではなく、むしろその構造を支えているものを再点検したものであったことの認識の上に成り立つ。求められるのは分権的で多元的な参加型社会を実現するための、真に市民を宛先とする法律改正であり、また公私関係の整理、そして新しい公共を論ずるのであれば、それは国家の後見性を明確化することである。（栃本 2010:37）」
- 出典：栃本一三郎（2010）「社会福祉法成立の思想的背景――10年を経ての遠近法」『社会福祉研究』第108号, 29-39.



介護保険法の制定・施行、並びに、いわゆる社会福祉基礎構造改革によって、従来の社会福祉施設への入所方法の多くは、措置から契約へと転換した。



現在の代表的な措置施設：

- 救護施設、養護老人ホーム、児童養護施設、乳児院、等々
- いずれも第一種社会福祉事業（社会福祉法第2条）

社会福祉を取り巻く状況

# 京極高宣による福祉需給モデル

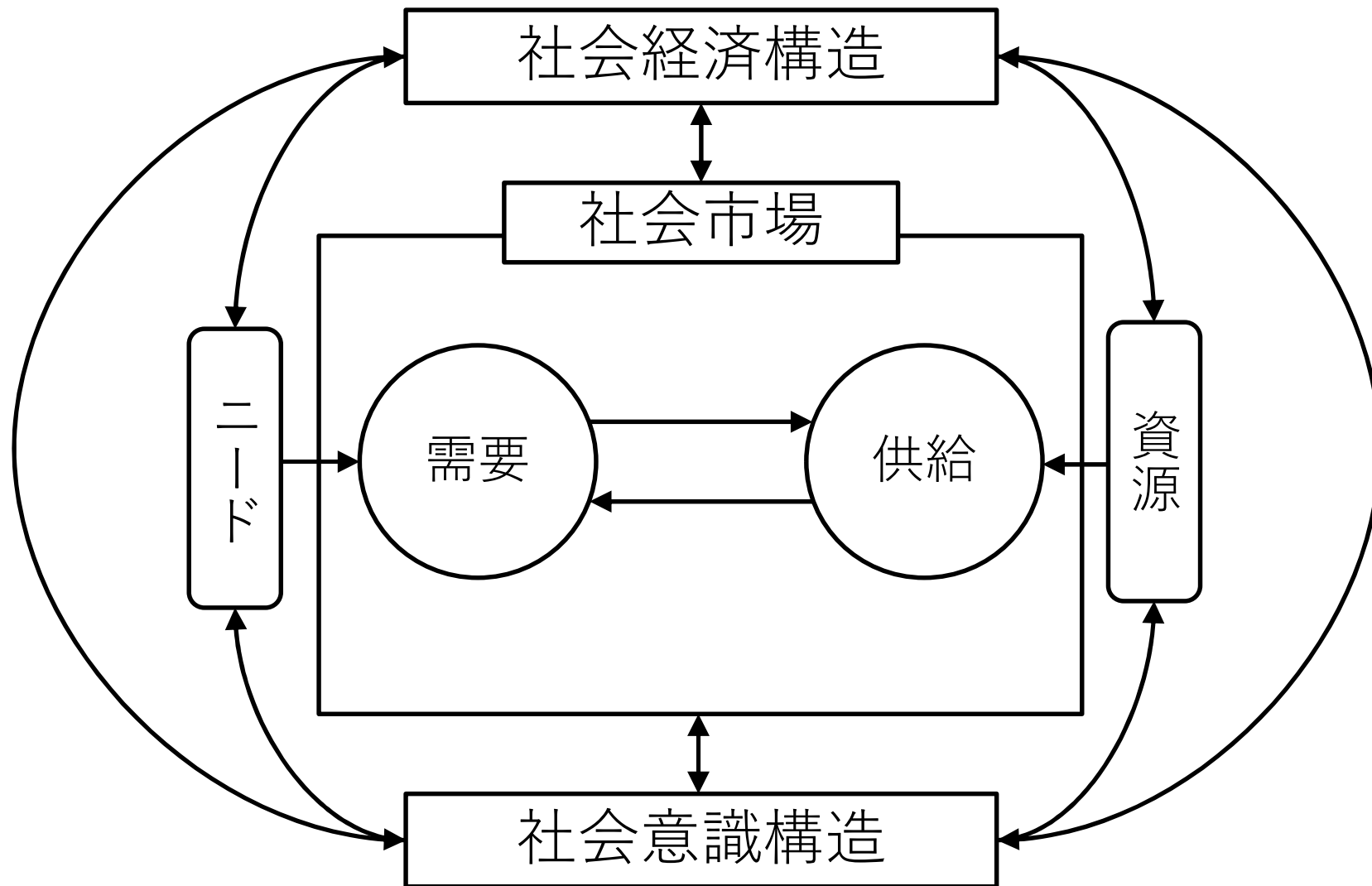


図 福祉需給モデル (京極, 1984)

# 福祉需給モデルを援用した福祉供給システム

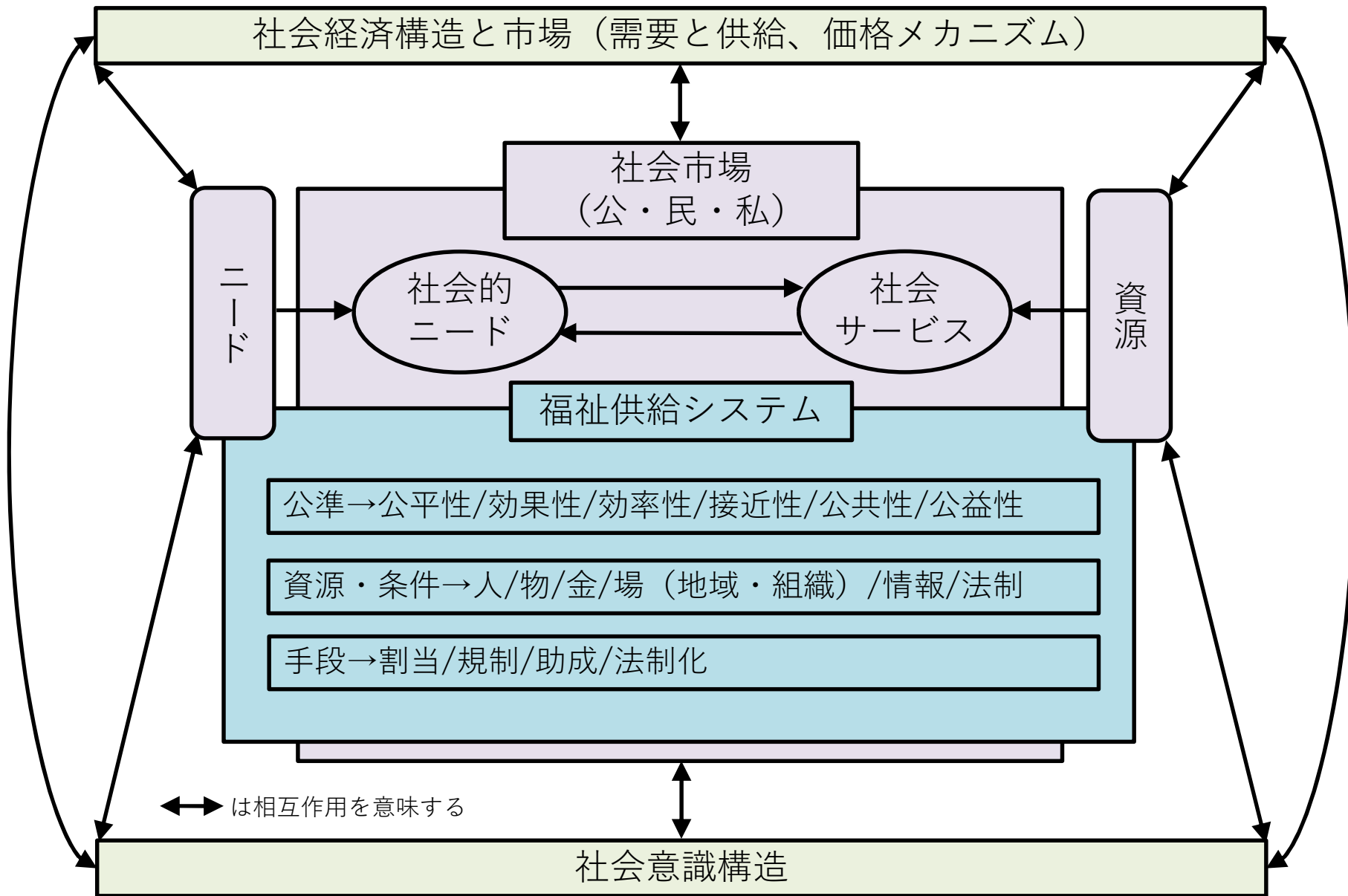
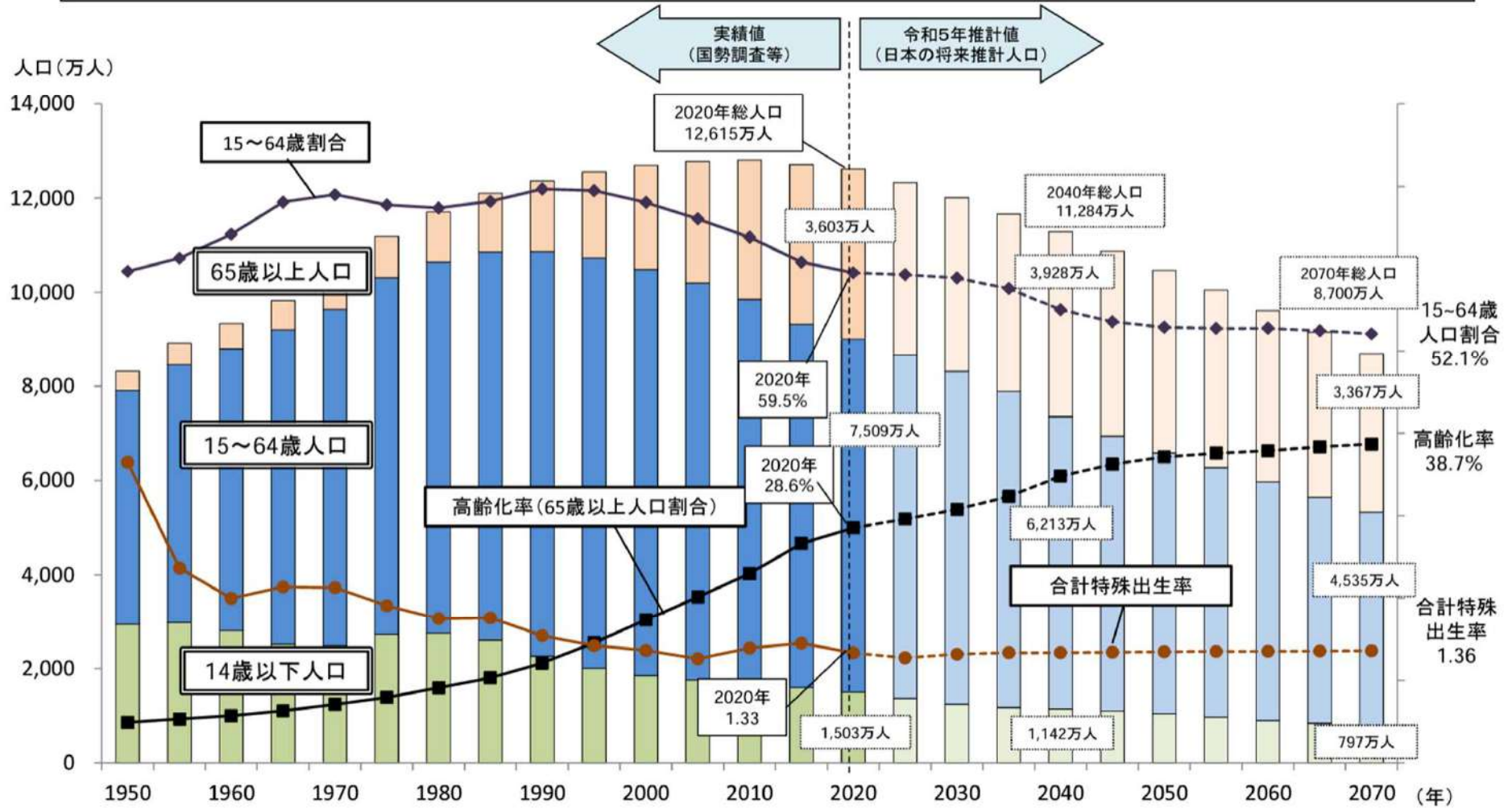


図 京極高宣 (1984) による福祉需給モデルを援用した福祉供給システム

※ただし、京極 (1984) をもとに潮谷が加筆しているため、オリジナルモデルとは異なる。

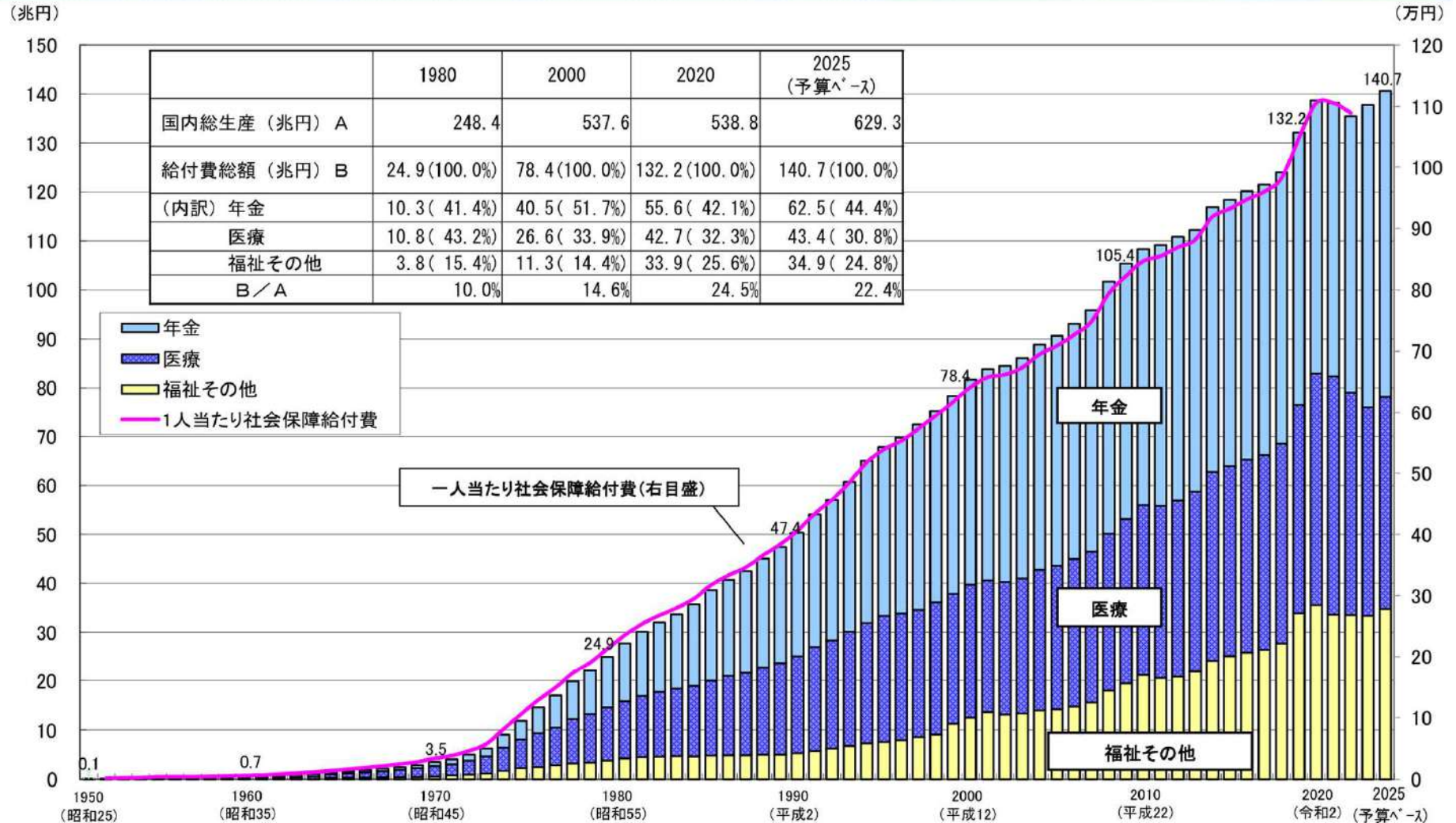
# 日本の人口の推移

○ 日本の人口は近年減少局面を迎えている。2070年には総人口が9,000万人を割り込み、高齢化率は39%の水準になると推計されている。



(出所) 2020年までの人口は総務省「国勢調査」、合計特殊出生率は厚生労働省「人口動態統計」、2025年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(令和5年推計)」「(出生中位(死亡中位)推計)」

# 社会保障給付費の推移



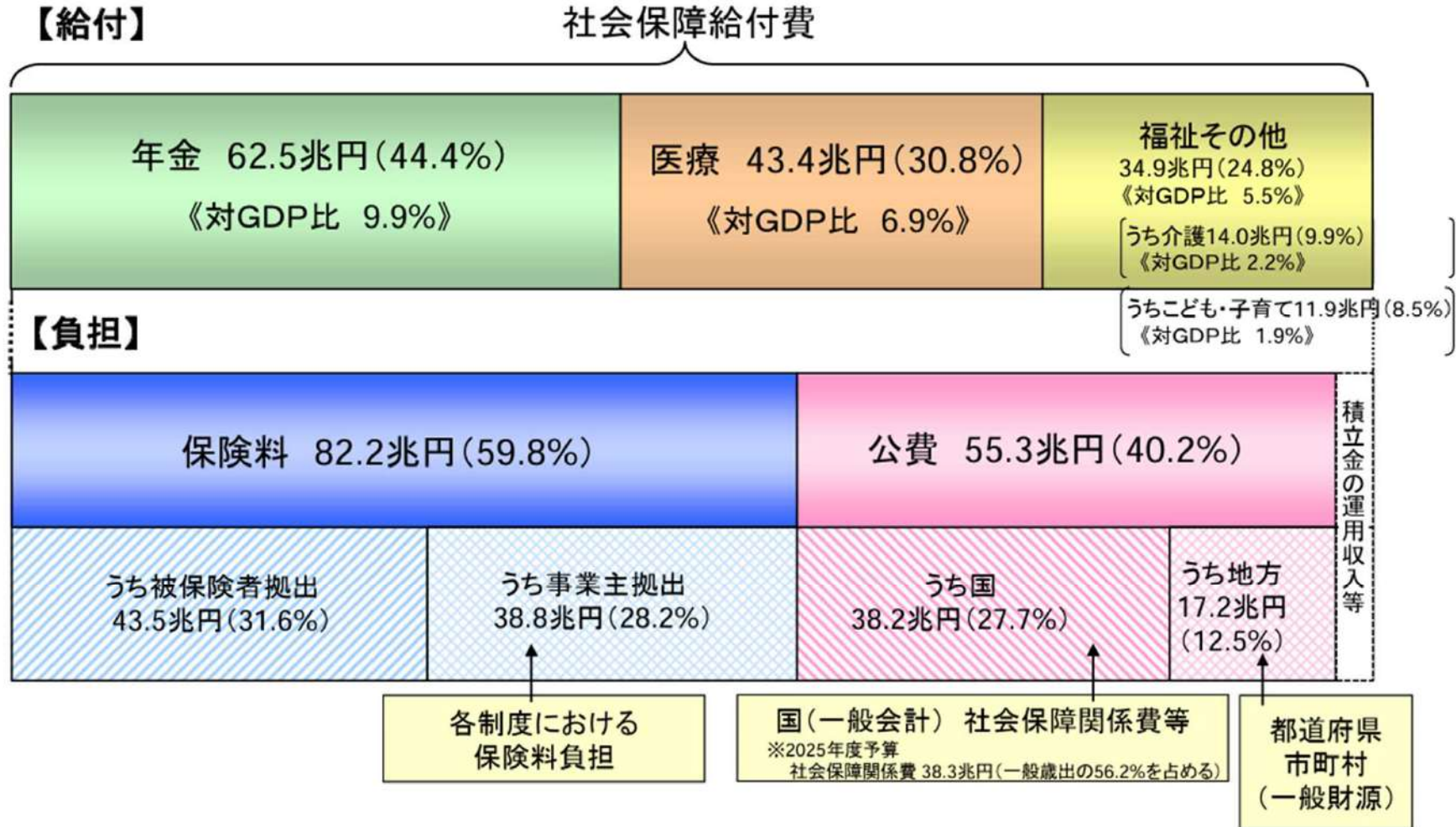
資料: 2023年度までは国立社会保障・人口問題研究所「令和5年度社会保障費用統計」、2024~2025年度(予算ベース)は厚生労働省推計、

2025年度の国内総生産は「令和7年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度(令和7年1月24日閣議決定)」

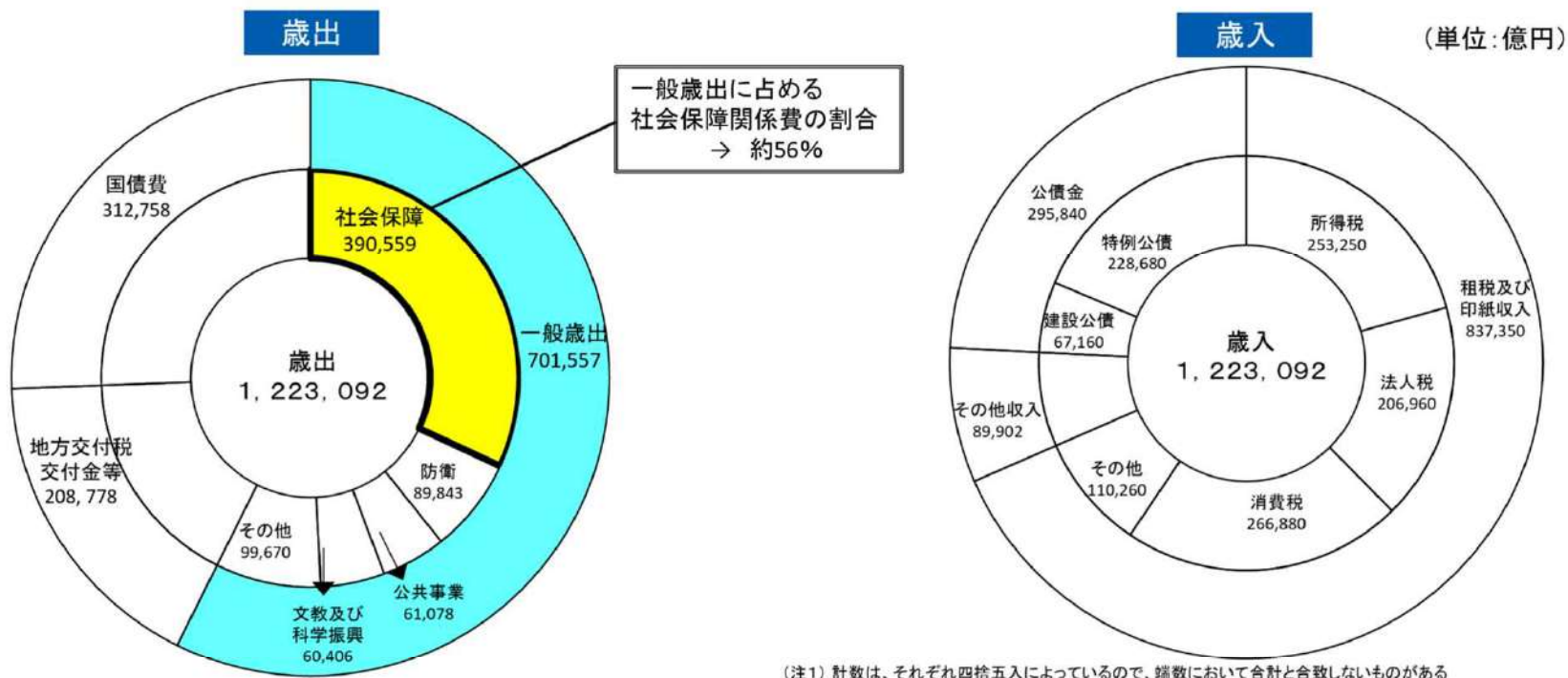
(注) 図中の数値は、1950,1960,1970,1980,1990,2000,2010,2020及び2025年度(予算ベース)の社会保障給付費(兆円)である。

# 社会保障の給付と負担の現状（2025年度予算ベース）

社会保障給付費 2025年度(予算ベース) 140.7兆円 (対GDP比 22.4%)



# 令和8年度予算 国の一般歳出における社会保障関係費



## 一般歳出に占める社会保障関係費の割合の推移

(億円)

年度	歳出総額	一般歳出	社会保障関係費
2026(令和8年度)	1,223,092	701,557 (100%)	<b>390,559 (約56%)</b>
2025	1,151,978	681,071 (100%)	382,938 (約56%)
2024	1,125,717	677,764 (100%)	377,193 (約56%)
2023	1,143,812	727,317 (100%)	368,889 (約51%)
2015	963,420	573,555 (100%)	315,297 (約55%)
2010	922,992	534,542 (100%)	<b>272,686 (約51%)</b>

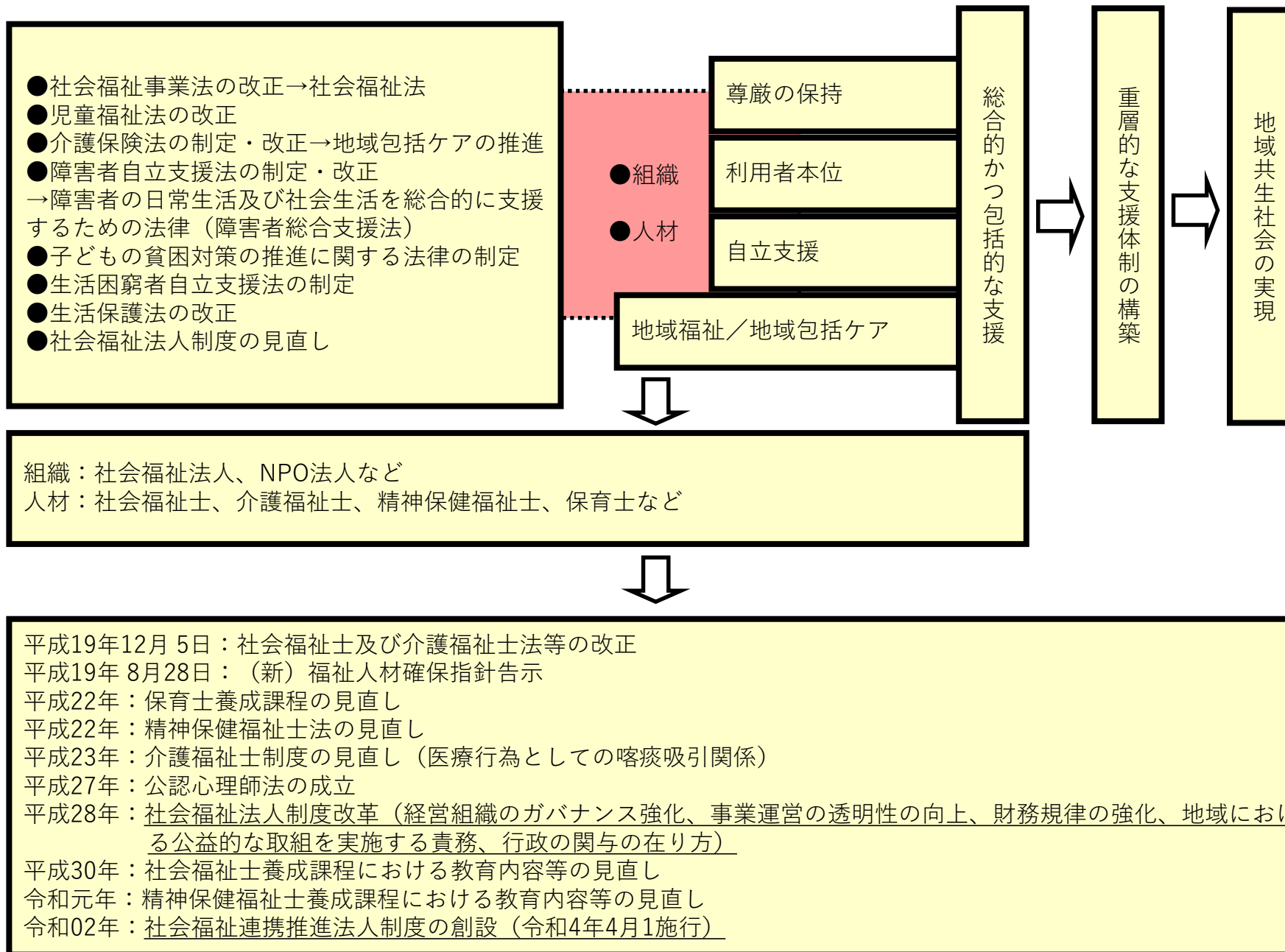
問い：

人口減少と少子高齢化，格差の拡大と社会階層の固定化，価値の多様化の中で，人は，人としての尊厳を有し，どのように生き，どのように死ぬのか？

課題：

- 社会保障の持続可能性と展開可能性
- 労働力の確保と生産性の維持，増進
- 福祉ニーズの増大化，複雑化，多様化への対応
- 福祉サービスの安定供給の可能性
- 家族や地域社会の可能性／への幻想？
- 等々，

# 2000年以降の社会福祉制度改革に伴う現代的課題



## 社会福祉における政策－制度－実践の関係について

- 社会福祉分野における仕事は、クライアントや従事者の個人レベル（ミクロシステム）で完結するものではない。
- クライアントや社会福祉従事者が属する集団や組織、団体レベル（メゾシステム）、
- 社会福祉事業の規制と助成に係る政策や制度レベル（マクロシステム）との相互作用関係を理解して、業務を行う必要がある。

- 三浦は、「社会福祉の政策と実践は、具体的に社会福祉の制度的枠組みのなかで、統一されることになっていくのである。（三浦，1995：8）」と述べ、社会福祉政策について「政策（または計画）というのは、個々の実践現場を超えて、それらに共通する一定範囲の行動（活動）方針を示すものである。したがって、この政策（計画）は、（中略）、ある一定期間、一定の範囲内で維持され、個々の実践局面を規定するものである。（中略）、これらの政策はなんらかの形で制度化され、場合によって法制化されることになるのである。（三浦，1995：50-51）」と論じている。これをふまえるならば社会福祉における政策と実践とは、社会福祉システムとして具体的な制度を通して統合化されるとともに、社会福祉における政策に着眼するならばそれは、個々の実践局面を規定する性質を有していると理解することができる。
- また、太田（1984：66-72）は、ソーシャルワークの実践過程が「P1：国家・社会レベルの政策策定システム」、「P2：地方行政機関レベルの行政システム」、「P3：実践機関としての実践活動システム」、「P4：対象としてのクライアントシステム」の4つのシステム領域の流れから構成されており、制度としての社会福祉サービスの提供を通じて、クライアントを直接的に援助する機能を持つ援助過程（P1からP4への過程）を「Asystem」として位置づける一方で、クライアントへの援助過程に反映された問題を、実践機関や行政組織とその活動に還元し、そのサービスの現実を点検し、さらに制度・政策を再検討し、改善・調整する機能としての実践・政策調整過程（P4からP1への過程）を「Bsystem」として位置づけ、ソーシャルワークの実践過程には、個々の実践局面から制度・政策への実践・政策調整過程が存在することを示唆している。

## 社会福祉政策と実践との関係

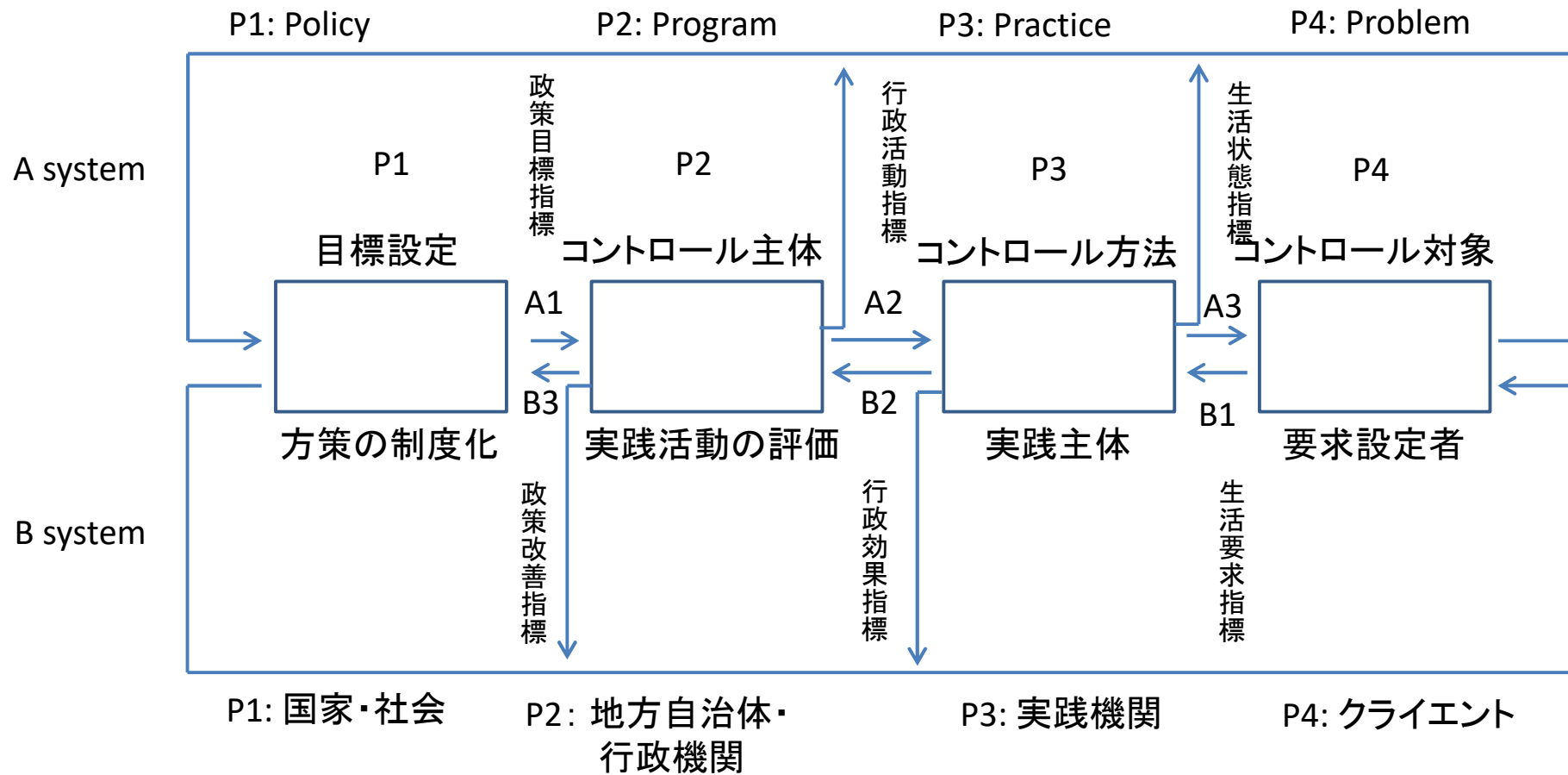
- これらのことから、社会福祉における政策と実践とは、密接不可分な関係にあり、「Asystem」に見られる政策から実践へのベクトルだけではなく、「Bsystem」に見られる実践から政策へのベクトルも存在しており、これをふまえるならば、いわゆる福祉に関する相談援助や介護及び保育等を主たる業とする社会福祉従事者が果たす役割は、単に「Asystem」にとどまるものではなく、個々の実践局面での経験を政策へフィードバックしていくという「Bsystem」における役割も有していると理解することができる。そして、社会福祉従事者が「Asystem」及び「Bsystem」の両システムにおいて機能的であるためには、福祉サービスを必要とする者に対する直接的な福祉に関する相談援助や介護及び保育に関する知識や技術だけでなく、自らの実践と密接不可分な関係にある社会福祉制度をはじめとする社会保障制度や政策に関する一定の知識を有し、それらとの関係も視野に入れて自らの実践を認識しておく必要があるということには想像に難くなく、そのための養成教育システムが肝要になるということに異論を唱える余地はないといえよう。
- このような観点から、わが国の社会福祉従事者に係る資格制度に目を向けてみると、わが国では、1987（昭和62）年に社会福祉士及び介護福祉士法（以下、士士法という）が制定され、わが国初となる社会福祉従事者に係る国家資格制度が誕生したことをはじめ、1997（平成9）年の精神保健福祉士法の制定や2001（平成13）年の児童福祉法改正による2003（平成15）年度からの保育士の国家資格化などによって、社会福祉従事者に係る資格が国家資格として法制化されてきている。そして、いずれの国家資格も一定水準以上の専門性を担保するために、当該資格の取得にあたっては、国家試験を課したり、専門的知識と技術を修得するための法令に基づく養成教育システムとして体系化された養成課程を有しているという点に、その特徴の一つを見いだすことができる。

## 社会福祉政策と実践との関係

表 ソーシャルワーク実践におけるシステムとその局面展開過程

システム	局面	局面の展開目標
P1 政策決定システム (国家・社会)	I 問題の把握と認識 II データ収集とアセスメント III 計画化 IV インターベンション(実施) V 評価	社会福祉問題への対応の政策的検討 問題状況の整理と評価 政策目標の充実と計画化 計画に基づく制度への具体化 政策構想のシステム評価
P2 行政システム (地方自治体・行政機関)	I 問題の把握と認識 II データ収集とアセスメント III 計画化 IV インターベンション(実施) V 評価	政策に基づく行政活動の検討 問題の地域特性と行政的対応の評価 地域実態に基づく行政計画 計画に基づく行政諸方策の実施 行政活動の評価
P3 実践活動システム (実施機関)	I 問題の把握と認識 II データ収集とアセスメント III 計画化 IV インターベンション(実施) V 評価	実践活動の目標と実態の検討 ニーズに対するサービス体制の評価 ニーズに対する実践プログラムの充実計画 計画に基づく実践活動の活性化 実践活動の評価
P4 クライアントシステム (クライアント)	I 問題の把握と認識 II データ収集とアセスメント III 計画化 IV インターベンション(実施) V 評価	問題状況の指摘と理解 状況の調査と評価 問題解決と課題追求の計画化 計画に基づく援助活動 援助活動の評価

# 社会福祉政策と実践との関係



A micro process = A system : 援助過程

B macro process = B system : 実践・政策調整過程

図 実践過程システム—循環システムとしての過程

社会福祉のニーズ－資源－専門職

# Charles Boothの貧困調査からの学び

Charles Booth, *Life and Labour of the people in London*, 17 vols., The Macmillan Co, 1902-1903 [1st ed. 1889-1891].

特 徴:

- ① 偏見なく、客観的に労働者の生活実態を明示するため、1886年にロンドン市民を対象に調査を実施した。
- ② 現代でいうところの社会階層論的アプローチにより貧困の数量的解明を行い、ロンドン市民の30.7%が貧困に苦しんでいることを明らかにした。
- ③ 貧困の原因が個人の側にだけあるのではなく、社会の側にもあるということを初めて明らかにした。  
→自由主義的貧困観から社会民主主義的/福祉国家的貧困観への転換
- ④ 個別訪問による面接、調査票面接調査、質問紙法、会合における情報の収集、聞き取り法等々、調査技術上の工夫を加えて、組織的総合的な調査を実施した。
- ⑤ 社会政策 (social policy and administration) 史、社会福祉発達史上極めて重要な調査である。
- ⑥ Sidney and Beatrice Webb (1932) *Methods of Social Study*, Longmans, Green and Co. に影響を与えた。
- ⑦ シーボム・ロントリーのヨーク調査に影響を与えた。
- ⑧ シカゴ学派社会学に多大な影響を与えた。  
→いわゆるコミュニティスタディーズに影響を与えた

表1 チャールズ・ブースの社会踏査の結果の一部

A. 時たま仕事に就く者、浮浪者、 準犯罪者からなる最低の階級		0.9%	「貧困」	30.7%
B. 臨時的勤労収入のある者	「極貧」	7.5%		
C. 断続的勤労収入のある者	「貧民」	22.3%	「快適」	69.3%
D. 収入額は少ないが定まった勤労 収入のある者				
E. 規則的標準勤労所得者	「快適な労働者階級」	51.5%		
F. 高賃金労働者	「中産階級」	17.8%		
G. 下層中産階級				
H. 上層中産階級				
合計		100.0%		

出典: Easthope, G. *A history of social research methods*. Longman, 1974. (川合隆男・霜野寿亮 監訳『社会調査方法史』慶應通信, 1982, p. 62.)

# Charles Boothの貧困調査からの学び

表2 「極貧」原因の分析（階級A, B）

	実数	%	実数	%	
1. 浮浪者	—	—	60	4	
2. 臨時労働者	697	43	878	55	雇用上の問題
3. 不規則的就労、低賃金	141	9			
4. 少額所得	40	3			
5. 飲酒（夫ないしは夫と妻の両方）	152	9	231	14	習慣上の問題
6. 飲酒の常習ないしは妻の浪費	79	5			
7. 病気ないし身体疾患	170	10	441	27	境遇上の問題
8. 大家族構成	124	8			
9. 病気ないし大家族構成で不規則的就労を伴う	147	9			
合計	—	—	1,610	100	

出典：Easthope, G. A history of social research methods. Longman, 1974. (川合隆男・霜野寿亮 監訳『社会調査方法史』慶應通信, 1982, p. 63.)

表3 「貧困」原因の分析（階級C, D）

	実数	%	実数	%	
1. 浮浪者	—	—	—	—	
2. 臨時労働者	503	20	1,668	68	雇用上の問題
3. 不規則的就労、低賃金	1,052	43			
4. 少額所得	113	5			
5. 飲酒（夫ないしは夫と妻の両方）	167	7	322	13	習慣上の問題
6. 飲酒の常習ないしは妻の浪費	155	6			
7. 病気ないし身体疾患	123	5	476	19	境遇上の問題
8. 大家族構成	223	9			
9. 病気ないし大家族構成で不規則的就労を伴う	130	5			
合計	—	—	2,466	100	

出典：Easthope, G. A history of social research methods. Longman, 1974. (川合隆男・霜野寿亮 監訳『社会調査方法史』慶應通信, 1982, p. 63.)

# Charles Boothの貧困調査からの学び

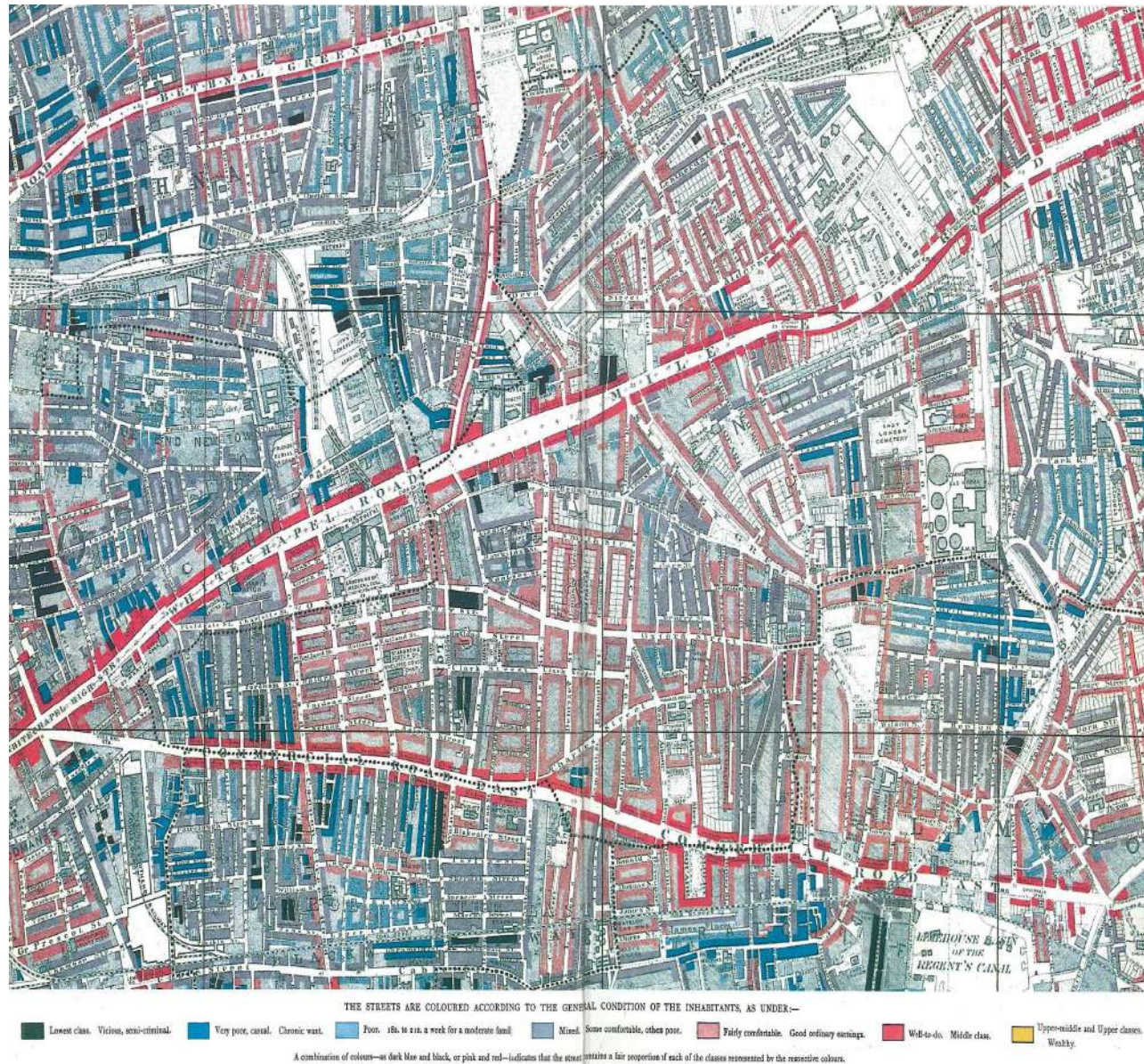


PLATE 2 Charles Booth's poverty map of Whitechapel and Stepney in East London in 1893.

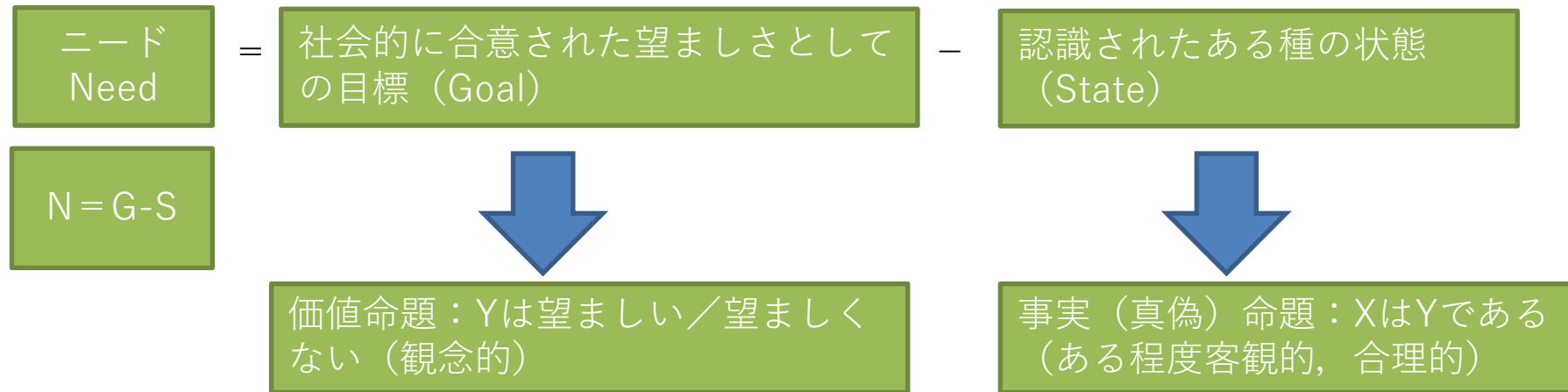
出典：Martin Bulmer, Kevin Bales, Kathryn Kish Sklar eds. (1991) *THE SOCIAL SURVEY IN HISTORICAL PERSPECTIVE 1880-1940*, Cambridge University Press.

## 三浦文夫（1995）による社会的ニード

「社会的ニードとは『ある種の状態が、一定の目標なり、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、『ある種の状態が、ある種の目標や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態（dependency）あるいは広義のニードと呼び、この依存的状態の『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』を要救護性あるいは狭義のニードと呼ぶことにしておく。（中略）このようなマイナスの乖離を示す依存的状態は、それ自体のなかにインプリシットの形ではあるが、この状態の回復・改善が望ましいという判断は部分的にしる含まれている。しかし、さらにこれと同時に、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、厳密な意味での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、依存的状態を前提としながらも、依存的状態と同じものではなく、ある依存的状態があってもそのニード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、その依存的状態は社会的ニードに転化されないことも当然おこりうるのである（三浦 1995 pp.60-61引用）」

「『社会的認識』なり『社会的判断』は、つきつめれば政策を策定する組織・機関等の判断に委ねることになる。（中略）この判断を行うためには、政策当局は可能なかぎり、対象者（利用者）や学識経験者あるいはサービスの実施に当たる人々の参加を求め、その判断が、社会的なコンセンサスを得るように努力する必要がある（三浦 1995 p.74 引用）」

# 社会福祉の対象としてのニード



## 認識に関する論点

- 「一番重大な点をあげれば、科学は再現の可能な問題、英語でリプロデュースブルといわれている問題がその対象となっている。(中略)なぜ再現可能の問題しか、科学は取り扱い得ないかといえば、科学というものは、あることをいう場合に、それがほんとうか、ほんとうでないかということを用いる学問である。それが美しいとか、善いとか悪いとかいうことは、決していわないし、またいうこともできないのである。(中略)人間が自然界を見る時には、いつでも人間の感覚を通じて見るわけであるが、この感覚を通じて自然界を見ることによって、ある知識を得る。その得た知識と、ほかの人がその人の感覚を通じて得た知識との間に、互いに矛盾がない場合には、われわれはそれをほんとうであるという。そうでない場合には、それはまちがっているというわけである(中谷 1958, pp.2-3引用)。」
- 「われわれはこの世界に人間として生まれてきた。これは単なる偶然かもしれない。しかし、人間として誕生したという事実、これがすでに重要な意味を含んでいるのである。第一、他の動物には真偽正邪の区別がつかない。(中略)。これに対して、人間は己れの理性のまなざしを情欲から自由なる自然の光に向け、自然との対話を通じて『自然の声』に耳を傾けることができる。つまり、われわれは『自然の秩序』を学び取り、これを実践に移すことができるのである。(中略)。」
- このかけがえのなき人生において、われわれには探求にあたいする二つの価値がある。それは『真理』と『正義』とであり、他の一切の価値はこれらに従属して導かれる。(中略)。人々は真理のため、また、正義のためには多くの貴い血を流し、多くの悲しい涙を流してきた。しかし、今や真理は敵味方をこえた普遍的価値として、人類共有の貴重な財産として受け継がれている。これに対して、残念ながら正義の価値は、かつての真理の価値がそうであったように国家の枠に閉ざされたまま、依然として敵味方を分断する原理として用いられており、個人および国家間に緊張の冷戦状態をつくりだしている(藤川 1981, pp.1-2引用)。」

## ニーズと資源について

- 望ましい状態として設定された一定の目標 (G) から、ある状態 (S) が乖離し、何らかの支援が必要だと判断されたものをニーズ (N) という。

$$N = G - S \text{ (ただし, } G > S) \dots \textcircled{1}$$

- 望ましい状態を実現するために、ある種の状態 (S) に資源 (R) またはサービスを配分／提供する。

$$G = S + R \dots \textcircled{2}$$

$$R = G - S \dots \textcircled{3}$$

- ①と③より、ニーズと資源は同じものであることが導出できる。

$$N = R \dots \textcircled{4}$$

- しかし、時折、ニーズを正確に把握せずに資源を提供してしまうと、次のようなことが起きてしまうのではないか？
- 例えば、ホームヘルプサービスやデイサービスを利用すれば居宅での生活が可能な人がそれらのサービスを知らなかったり、それらのサービスを利用した場合の生活イメージがないために、「もう自宅で生活することが困難になったので、施設に入居したい」と言った（エクスプレストニード）ことだけで施設入居サービスを提供してしまうような場合、ニーズと資源とのミスマッチが生じてしまう。
- なお、ニーズに対して適切な資源が不足する場合や、資源そのものが存在しない場合は、**資源開発が必要となる。**

## 4つの社会的ニード

4つのニード (Bradshaw, 1972)	認識主体
フェルトニード (Felt Need)	自己
エクスプレストニード (Expressed Need)	自己
ノーマティブニード (Normative Need)	他者 (第三者)
コンパラティブニード (Comparative Need)	他者 (第三者)



社会的ニードの把握 (認識) における自己と他者



賢明な第三者 (武川,2009) の必然化



専門職

## 参考として、 ソーシャルワーカーの定義

### ソーシャルワークの定義 (IFSW,2000)

ソーシャルワーク専門職は、人間の福利(ウェルビーイング)の増進を目指して、社会の変革を進め、人間関係における問題解決を図り、人びとのエンパワーメントと解放を促していく。ソーシャルワークは、人間の行動と社会システムに関する理論を利用して、人びとがその環境と相互に影響し合う接点に介入する。人権と社会正義の原理は、ソーシャルワークの拠り所とする基盤である。

### ソーシャルワーク専門職のグローバル定義 (IFSW,2014)

ソーシャルワークは、社会変革と社会開発、社会的結束、および人々のエンパワーメントと解放を促進する、実践に基づいた専門職であり学問である。社会正義、人権、集団的責任、および多様性尊重の諸原理は、ソーシャルワークの中核をなす。ソーシャルワークの理論、社会科学、人文学、および地域・民族固有の知<sup>1</sup>を基盤として、ソーシャルワークは、生活課題に取り組みウェルビーイングを高めるよう、人々やさまざまな構造に働きかける<sup>2</sup>。

この定義は、各国および世界の各地域で展開してもよい<sup>3</sup>。

参考として、  
社会福祉士に求められる役割について

- 福祉課題を抱えた者からの相談に応じ、必要に応じてサービス利用を支援するなど、その解決を自ら支援する役割
- 利用者がその有する能力に応じて、尊厳を持った自立生活を営むことができるよう、関係する様々な専門職や事業者、ボランティア等との連携を図り、自ら解決することのできない課題については当該担当者への橋渡しを行い、総合的かつ包括的に援助していく役割
- 地域の福祉課題の把握や社会資源の調整・開発、ネットワークの形成を図るなど、地域福祉の増進に働きかける役割

## 参考として、 社会福祉士に求められる役割について

- 2018（平成30）年3月27日の社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会による「ソーシャルワーク専門職である社会福祉士に求められる役割等について（概要）」では、下記のように指摘している。
  - 少子高齢化の進展など、社会経済状況の変化によるニーズの多様化・複雑化に伴い、既存の制度では対応が難しい様々な課題が顕在化してきている。また、子ども・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる「地域共生社会」の実現を目指しており、社会福祉士には、ソーシャルワークの機能を発揮し、制度横断的な課題への対応や必要な社会資源の開発といった役割を担うことができる実践能力を身につけることが求められている。
  - 地域共生社会の実現に向けた各地の取組には、社会福祉士が中心となり、地域住民等と協働して地域のニーズを把握し、多職種・多機関との連携を図りながら問題解決に取り組んでいる事例などがある。地域の様々な主体と連携した取組が必要となる中で、社会福祉士には、地域住民の活動支援や関係者との連絡調整などの役割を果たすことが求められている。
- また、当該報告書では、認定社会福祉士制度について下記のように指摘している。
  - 社会状況の変化やニーズの多様化・複雑化に伴い、社会福祉士の活躍の分野は広がってきており、実践力を向上させていくためには、資格取得後の不断の自己研鑽が必要である。一方で、社会福祉士は、同一の職場に配置される人数が少ないため、OJTが難しいという実態もある。この点も含めて、職能団体が中心となって取り組んでいる認定社会福祉士制度を活用することが考えられる。
- さらに、2022（令和4）年1月17日の社会福祉士国家試験の在り方に関する検討会による「社会福祉士国家試験の今後の在り方について」では、下記のように指摘している。
  - 特定の実践分野で必要とされる詳細な知識及び地域共生社会の実現に向けて求められるより高度な知識や技術等は、資格取得後のソーシャルワーク実践及び職場での研修や職能団体が取り組んでいる認定社会福祉士制度などを通して、継続して学ぶことが望まれる。

## Max Weberによる心情倫理と責任倫理

参考――政治家とソーシャルワーカーは異なる職業であるが・・・

「政治家にとっては、情熱－責任感－判断力の三つの資質がとくに重要であるといえよう。（略）

情熱は、それが「仕事」への奉仕として、**責任性**と結びつき、この仕事に対する責任性が行為の決定的な基準となった時に、はじめて政治家をつくり出す。そしてそのためには**判断力**――これは政治家の決定的な心理的資質である――が必要である。すなわち精神を集中して冷静を失わず、現実をあるがままに受けとめる能力、つまり事物と人間に対して**距離を置いて見る**ことが必要である。「距離を失ってしまうこと」はどんな政治家にとっても、それだけで大罪の一つである（Weber 1919=1980 :77-78）。」

「**ここに**決定的な問題点がある。まずわれわれが銘記しなければならないのは、倫理的に方向づけられたすべての行為は、根本的に異なった**二つ**の調停しがたく対立した準則の下に立ちうるということ、すなわち「心情倫理的」に方向づけられている場合と、「責任倫理的」に方向づけられている場合があるということである。心情倫理は無責任で、責任倫理は心情を欠くという意味ではない。もちろんそんなことを言っているのではない。しかし人が心情倫理の準則の下で行為する――宗教的に言えば「**キリスト者は正しきをおこない、結果を神に委ねる**」――か、**それとも、人は（予見しうる）結果の責任を負うべきだとする責任倫理**の準則に従って行為するかは、底知れぬほど深い対立である（Weber 1919=1980 :89）。」

終わりにあたって、  
最後に指摘しておきたいこと

- グローバル化、少子高齢化が進行する今日的状況において、福祉ニーズは、増大化、多様化、複雑化してきており、そのようなニーズに適切に対応できる社会福祉事業、社会福祉事業従事者、社会福祉法人への社会的期待は益々大きくなっている。
- また、新型コロナ禍以降の社会状況も踏まえ、これからの社会福祉事業従事者に求められることとして、
  - 平常時に限らず、安全と安心が脅かされるような危機的状況においても
  - 傍観者や評論家、批評家になるのではなく、
  - 一人一人の生命と生活を守るために、
  - 正義と人権に根ざして声なき声に真摯に向き合い、
  - 高度な専門知識と技術及び根拠に基づき「何が必要であり、何をなすべきか」について発言し、行動することができる社会福祉事業従事者が求められている。
  - そのような社会福祉事業従事者の実践こそが社会的に認知され、評価されることを願っている。