

安田火災記念財団叢書 No.11

昭和54年度版 II

1980年代の社会福祉展望

社会保障研究所研究第三部長 三浦文夫氏

日本社会事業大学社会福祉学部教授 仲村優一氏

横須賀基督教社会館館長 阿部志郎氏

厚生省環境衛生局企画課長 山内豊徳氏

1980年代の社会福祉展望

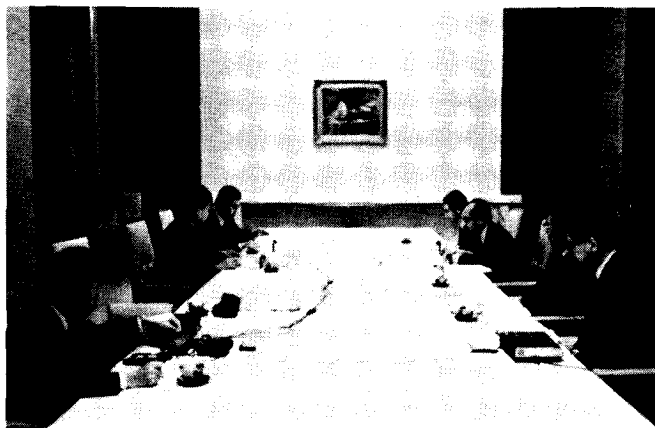
社会保障研究所研究第三部長 三浦文夫氏

日本社会事業大学社会福祉学部教授 仲村優一氏

横須賀基督教社会館館長 阿部志郎氏

厚生省環境衛生局企画課長 山内豊徳氏

財団法人 安田火災記念財団



本書は，昭和54年11月13日安田火災海上本社ビルにおいて，社会保障研究所研究第三部長三浦文夫氏，日本社会事業大学社会福祉学部教授仲村優一氏，横須賀基督教社会館館長阿部志郎氏，厚生省環境衛生局企画課長山内豊徳氏のご出席を得て開催した座談会の内容を収録したものです。

昭和55年3月

財団
法人 安田火災記念財団

三浦 この座談会で特に80年代の社会福祉の課題というテーマを取上げまし



たのはある意味ではこの80年代というのは後ほどいろいろ御論議をお願いしたいと思いますけど、福祉にとりましてはきわめて重要な時期になるのではないかというふうに考えておるためです。たとえばこの80年代というのは、21世紀以降の本格化する高齢化社会へのつなぎの時期ということで、大変重要な

意味を持つだろうというふうなこともその一つです。そんなことでこのテーマを選ばせてもらったわけでございます。

では、80年代を考える前に、70年代と申しましょうか、今までの社会福祉の歩みなり特徴について簡単な総括から入ったらいかがかと思います。

口火を切るという意味で、私の方から最初に述べさせていただきます。私は70年代というのはある意味では社会福祉にとりましては大変波乱に満ちた10年ではなかったかというふうに考えております。

というのは、例の経済高度成長のもとにおきまして成長と福祉の乖離ということが問題になりましたが、経済白書でいきますと昭和47年の白書だったというふうに思います。つまり、経済の高度成長のもとにおける福祉充実という、従来のいわゆるパイの論理に基づく福祉充実の方策ということについてのいろいろの反省、批判がでてきたのが、70年代の初めではなかったかと思えます。

つまり、経済成長の結果として、福祉を高めるという従来のやり方ではなく、福祉そのものを一つの政策目標として追求しなきゃいけないというふうな問題がでてきて、確か48年ぐらいから福祉元年ということばが叫ばれたわけだと思うわけです。

ところが、その福祉元年が叫ばれたその翌年ぐらいからその我国経済の高度成長に翳がでてきて、翳がでたというよりも石油ショックあたりからかなりドラ

スチックに一つの行きづまりをきたしまして、いわゆるゼロ成長、マイナス成長という異常事態を迎えてきました。それと共に福祉充実、福祉元年という合い言葉のもとで福祉充実ということがしきりにいわれたわけでございますけど、それとくびすを接する形でこの福祉の見直しという議論がいろいろ登場したりしました。そういう意味ではこの10年間というのは大変忙がしかったと申しましょうか、大変波乱にとんでいた時期というふうに思うわけであります。

そんなふうなことで、この70年代を一応ふり返りながら先生方の方でも御感想と申しましょうか、お感じというものをお話しただければと思います。

仲村 最初から理屈ばったことになるようですけど、この場合、社会福祉と



いうのは限定して議論するんですか、それとも少し広げて議論をするんですか。

三浦 大体限定して論議したらどうかというふうに思いますが。

但しそれをみる上での、あるいは、その背景という意味で少し広い意味での福祉という議論も入ってもよいと思いますが、焦点はあくまで狭義の社会福祉という観点から如何でしょうか。

仲村 狭義に限定するとすれば、例えば指標としては予算の動きなどをみると非常にはっきりと、この70年代というのはそれ以前との違いがあらわれてくる時期ですね。

際立った指標を数字であげるだけでも例えば、生活保護中心であったものが予算の金額からいっても社会福祉と生活保護が逆転するというのもこの時期ですね。

これは何年とみたらよろしいのか、大体48年、49年あたりじゃないんでしょうか、例えば地方負担分も合わせると。国費だけですと50年度からですね。

三浦 補正予算を入れますと49年からですね。

仲村 49年からですか。

ですから49年から50年あたりというのが予算の上からみるとそれが逆転した時で、この逆転したということは単に数字が多くなった少なくなったということではなくて、かつての生活保護中心であった社会福祉が生活保護の規範を脱した社会福祉へというふうには、いや応なしに移り変わってこざるを得なかった、そういう時代状況を反映しているわけです。その意味で数字の背後にあるもの、その底にあるものが何であったかということでもてみる必要がありますね。

福祉元年ということでは別に狭義の社会福祉の充実ということではなかったんじゃないんですか。

三浦 そういうことですね。

仲村 そうですね。けれども、たまたまその時期が同時に狭義の社会福祉もいろいろ飛躍的に発展した時だったんですね。

それで、狭義の社会福祉が飛躍的に発展したということは、そういう社会福祉を要求するニーズが量質両面で高まり深まったこと、それ（ニーズ）を充足するだけの生産力水準なり資源なりというものがある程度充実して、それを可能ならしめるような時代状況が生まれるようになったということの反映でもあるわけですね。

ただ、その過程でそれまでのところは手放しで経済がどんどん伸びてきている、その余恵というか余沢というか、その生みだされたものの一部をさいて福祉の方に回すというようなとらえ方で福祉をみてきた。

これは、パイの論理及びその線での、いわゆる余りものの福祉というか、専門語でこの頃よく言うレジュリアルな社会福祉のとらえ方でみてきたものが、そうではなくて、それ自体の論理をもって積極的に追求しなければならない課題としての社会福祉に転換していく。これは具体的にどういうものかといえば、こういう大きな環境条件の変化に対応する、そして70年代から80年代の今後引き継がれていく動きにつながるもので、それがよく言われる言葉ではニード

の高度化と複雑化とかいうような言葉で表現されているわけですね。これは形容語句みたいに使われるようになりましたが、よくその中味を吟味してみるということが1つ大事なことなんでしょうね。

ニーズの高度化とか複雑化とかいうものは一体何であって、それを生み出したものは何なのかということの吟味が少し必要じゃないでしょうかね。

そういう面からの吟味の結果として80年代をどう展望するかというような課題もはっきりしてくるのではないのでしょうか。

三浦 阿部先生、いかがでしょうか。

阿部 1970年代は社会福祉でいうと二つのエポックメイキングな転換があったと私は思うんですね。

1つは1969年ないし70年という年にコミュニティー論というのが起こってきています。

これを受けて福祉ではコミュニティーケアといった議論に発展してきたということ、すなわちコミュニティーをもう一度見直そうと。

そのことは同時に一般的な議論としては人間性の回復といった課題につながっていたと思うんですね。

それからもう1つは1970年という年に高齢人口が7%に達していることです。

要するに、日本が高齢化社会に入り込むという、そういう転換点だったのではないかというふうに思うわけです。

そして、今のお話のように経済が成長を続け、そして福祉元年がきて私どもから見るとバラ色にみえたわけですね。

福祉元年というので政治も行政も福祉づいてきまして。

ところが、大変皮肉なことに福祉2年という年はついに今日まできていないわけで、ここに大変大きな転換と同時に、ある意味で挫折があったと思うんです。

それはもちろん石油ショックでくるわけですが、この石油ショックに

よって低成長に移り、福祉も含めましていわゆるガブリエイスの言葉でいえば不確実性の時代に移っていくわけですね。

私は、不確実性の時代が明らかに社会福祉にもあったと思いますけれども、それをいわば乗越える努力の1つとして福祉見直し論が提起されたのだと思います。

この福祉見直し論に立ってどのように福祉を築いていくか、構築していくかというのはやはり80年代につながっていく1つの課題だと思いますね。

それからもう一つは今の仲村先生の御指摘があるように、ニーズが多様化していったという現象が起こるわけです。

それまでの社会福祉の解決策と対応策は大きくいって二つでして、今のお話しの生活保護と、もう一つは社会福祉施設に大きくウェイトが占められたわけです。

ところが、ニーズが多様化してまいりますと生活保護と社会福祉施設だけではとても対応できないことが、明らかにされたというのがやっぱり70年代の問題だと思うんです。

ですから70年代になってニーズの多様化によってサービスの多様化が要求されたということだと思いますが、もちろん専門化ということもでてくるわけですが。

そこから70年代の特徴として、私はやはり在宅サービスが登場せざるを得なかったこと。施設だけではとても対応できなくて、在宅サービスを展開したこと。

しかも、その在宅サービスも施設サービスも70年代の初めからコミュニティによって方向づける動きがでてくるのでして、おそらく福祉見直しあたりを契機にしたのだらうと思いますけど、地域福祉という理念で総括をしていく。要するに地域社会（コミュニティ）を基盤にして、新しい福祉の見直し、あるいは方向づけを試みようではないかというのが70年代だったのではないかと私

は思うのです。

まだ、しかしそのへんの課題は十分に検討されていないのでありまして、これを80年代でいかに受止め、いかに発展させていくかということではないかと思えます。

仲村 今、阿部さんから非常に適切な御指摘があったので関連して私の所見をつけ加えさせて下さい。地域福祉というのは、例えば今まで狭義の社会福祉を分野ごとに分けていくときに、すぐに歴史の古い方を、ないしは予算の大きい方からいけば児童福祉とか老人福祉とか、障害者福祉とか何々福祉とか、対象別に分けてきました。その対象別に分けていく延長線上に地域福祉とおくわけにいかない。

別の観点からいうと、それは従来の対象別の福祉サービスというのは法律に基づいて、いわば上から下に縦割りで設定されたサービス体系のもとでサービスの仕組みが構成されてきた。そして、実際にそのサービスが必要な人の所までいくと、これがその人の住んでいる地域で、住んでいる人の生活全体にかかわってサービスする問題が具体的に課題になる。そうすると、どうしても縦割りの上からきたサービスを、そのまま縦割りのままできていくのでは末端の地域社会での全一的（全体的）な人間のニーズにこたえることができないという事態が生じてくる。

ある程度、そういう個々の縦割りのサービスが充実してくるに伴って、そういう末端の所での矛盾が高まってくる。それを、地域でどう受止めるかということととらえ直す一つの視点として、地域福祉というような見方が発展してきたんだという、そういうとらえ方はできませんか。

阿部 そうだと思いますね。ですから、縦を横にならす必要があるだろうということが一つの発想だと思いますね。

それからもう一つはさっき申し上げた施設ではもう行きづまりだと。

だから、もう少しそこから突破口を見いだしていくには地域において、施



設も在宅ケアも地域で包括をする必要があるだろうということ、もう一つは今おっしゃったことだと思いますけど、一人の住民の生活に立ち戻って考えてみようじゃないかと。

制度施策という観点からではなしに、住民の生活という観点からもう一度見直したらどうかという発想から地域福祉の考え方が生まれたのだと思います。

仲村 それからもう一つは、おっしゃったその生活保護と施設中心というときに、これは施設の救貧施設中心ですね。

ところがこの時期は社会福祉施設整備5ヶ年計画が昭和46年から発足をして、これは目標ゴール以上に達成できたわけですが、そして、その過程で明らかに施設は救貧施設中心から多様なニーズに対応する施設へと発展していった時期と重なっていく。この多様なニーズに対応する施設が十分に体系化できるころまでいったかどうかということは検討が必要のように思われますが、しかし、施設は非常に多様化してきたことは事実です。多様化というのは単にバラバラというんな施設が増えたということじゃなくて、やはりニーズの高度化に伴ってそれに対応する施設、例えば特に重度障害者の施設であるとか老人の場合も特別養護老人ホームであるとか、そういう種類の施設が急激に増えたし、また増えつつあるというそういう動きが70年代の後半に非常にはっきりできています。

ですから生活保護と救貧施設中心の福祉から在宅福祉につながっていくようなサービスと、それから施設でも救貧施設でない社会福祉施設が急激に増えてきているという動きに現われてきています。

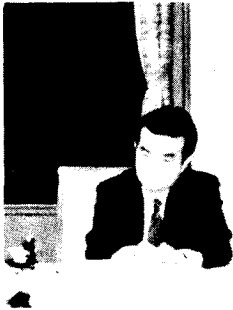
私は阿部さんの言われたことに反旗をひるがえすつもりはありませんが、確かに福祉元年といわれて福祉2年ということは言われなかったんですが、やっぱりその間にいや応なしに実態としては狭義の福祉は充実せざるを得ない、そ

ういう時代の要請があったので、かなり顕著な発展をこの間に遂げてきたとみてよろしいのではないかと私はみています。

阿部 貧困対策からいかに脱皮していくかという時期だったのではないですかね。

三浦 山内さん、いかがでしょうか。

山内 私は、冒頭に三浦先生のおっしゃった波乱に満ちた1970年代というこ



とですが、ある意味でやはり福祉に対する行政施策についても言うべきでしょう。少なくとも行政が時代を先取りするような確固たるポリシーをたてきれなかった年代じゃないかと思います。

これには、無理もない点があると思うんですが、福祉元年があって2年がないということはある意味では、やはり、福祉元年を叫んだ段階で行政の立場にあるものとして、プログラム（年次計画）がきちんとしたものがなかったから、福祉2年は何をやり、福祉3年は何をやるということを行政の方から先取りして出せなかったという意味でもあるんじゃないかという気がします。

行政自身が波乱の中で、極端に言えば右往左往していたということになるんですが、例えば生活保護が財政予算のウェートからみて狭義の福祉に移り変わったとはいうものの、じゃ果して、現行の生活保護制度が今あるようなものでいか悪いかについては、まさに福祉行政として厳密に検討してないでいる点もあると思います。それからまさに今、仲村先生がおっしゃったことになるんですが、施設が量的には国の示した目標をおおむね達成したんですけど、それはほっておいても達成する面があったと同時に、目標をたてながらも必要なものがなお満たされていないという部面も残っているわけですね。

障害の重いハンディキャップ施設などは依然として、そういう状態で残っていると思うんです。そういった面で私の立場としてはあまり強調したくないん

ですが、行政施策にはっきりしたビジョンを持ち込むことができないでやってきた10年間じゃなかったかなあと感じないわけにはいきません。

三浦 いま出されたような幾つの特徴というのがあるわけですけど、しかもその課題の多くは80年代にひきついで考えなければならないと思いますけど、その前に少し80年代というものをもう一つマクロに考えてみて、80年代というふうなものをどんなふうイメージするかというあたりを論議していただき、その上で具体的に福祉の課題というものを明らかにしたらと思います。

わかりきったことばかりですがここに若干のデータがあります。一つは先程の阿部先生が御指摘になりました人口の老齢化の問題ですが、御指摘のように1970年に7.1%という65才以上人口になりました。国連が高齢化社会という場合には一応人口7%以上の国というふうにいっているようですが、まさしく70年に日本は高齢化社会に足を踏み入れたというふうに思います。

しかし、その後、人口の老齢化の進展は更に顕著で、75年の国勢調査だと7.9%です。そして1980年の9月に発表されました常住人口調査の結果では、8.9%になっており、しかも、実数において1千万人を越えるということです。

その後この人口老齢化がどういうふうになるのかについてはいろいろな試算がありますが、いわゆる二十一世紀（西暦2000年）の時期には14.3%という厚生省人口問題研究所の推計があります。おそらく、実際はそれ以上になると思います。

それと関連して80年代で注意しておく必要のあることは、老齢人口の増加と同時に労働力人口にいわゆる中高年齢化が現われてくる傾向ですね。

それから第2番目に留意しておきたいことは、年金の問題です。今後、国民の福祉とか生活状態の議論をする場合に、年金がある程度成熟化しはじめていくという点は十分に考慮する必要があります。昭和49年に年金法の改正がありました。大体そこらを契機として拠出制年金が少しずつ機能しはじめてきているという点が、70年代とだいぶ違った状況だろうと思います。

それから第3に、経済情勢ですが、先般公にされた経済社会7カ年計画では、昭和60年まで一応成長率6%と見込んでおられますけど、おそらくそれは過大だろうと思われまます。この6%というのは、完全雇用を維持するために必要ということで6%という数字をだしておるのであって、実際はそれをやや下回るだろうといわれています。特に石油や資源問題をみても、もう少しシビアになるだろうといわれ、全体的にはゼロ成長、マイナス成長という時期は脱したとしても、低い成長率を見込まなければならぬのではないのでしょうか。

そういう状況の他に、第4に指摘しておきたいことは、70年代を通して、国民の生活条件や様式がいろいろと変わってきました。例えば、家族の構造や機能というものが大きく変わってきましたが、この傾向は、80年代にもひきつづいて出てきそうに思います。

そういうこともあって、福祉に対する国民の期待が強まるであろうということは疑いませぬ。

思いつくままに、社会福祉の課題に影響すると思われる80年代の状況を述べてきましたが、これらについていかがでしょうか。

仲村 それが社会福祉ニーズの動きの方にはどういうふうに反映してくるか、そういう問題ですね？

つまり、前提になる所をもうちょっと確かめをしておきたいと思うのですが、例えば、特に年金の問題ですが、年金は成熟化の方向に向かっているといってもいろいろと大きな問題をかかえていますね。

例えば一応は成熟化の方向に向かっている、現在の厚生年金がモデル年金で約10万円、国民年金が夫婦で10万円前後ぐらいの線を、最小限度確保できるだろうという前提でこれは論じていいのでしょうか？

三浦 どうでしょうか。そこところは……………。

仲村 というのは、もし、それが確実に可能で、しかも今後インフレの進行があっても、実質的にその年金が確保できたとしますと、福祉の側にもいろいろ

ろの変化があらわれます。例えば全てのお老寄りがそれだけの年金がともかく懐に入るんだったら、施設を利用するという場合にも「無料」で丸抱えで施設に入るということは、これからはあり得なくなる。すでに、先進諸国はそうなっている。年金は老人の懐に入って、その中からしかるべき利用料を払う。社会福祉施設はお金を払って利用する施設になるという方向にいや応なしにかざるを得ない。

そうすると、社会福祉施設にしても非常に性格が変わってくる。そこでの処遇の前提条件が変わってきますから、施設の職員のあり方ということも変わってくる。年金の成熟と年金水準の確保ということはそういう可能性や方向を見定めることに係わってくる。

三浦 その場合に、今後10年という期間でみると、年金額の低い今の福祉年金受給者は大体80年代の末ぐらいには、かなり減っていくことが一応推定できます。

そして、それにかわって拠出制年金受給者がどれほど増え、かつ、その年金額がどのくらいになるかは、おっしゃるほどのものではないと思います。

山内 大きな方向としてはまともな成熟をたどるとみていいだろうと思います。ただ、果してそれが国民年金受給者と、サラリーマン年金受給者とバランスをとりながらうまく成熟してってくれるかどうかという点になると、仲村先生のご指摘のような心配はあるかも知れません。

仲村 というと、いや応なしに年金の成熟化というのは、従来の社会福祉、特に施設のサービスの利用の方式を根本的に変える方向に動いていくということとは間違いなくいえるのでしょね。

三浦 それはかなり現実的な問題としてでてくると思います。

ただ、その場合にはむしろ経過的措置が大変重要ですから、考え方自身はそうおっしゃる方向にできますけれども、問題は経過的措置をどこらへんに残しておくかということだと思いますね。

仲村 ですから、一挙に具体的な問題になりますがこれは三浦さんも繰り返しおっしゃっておられるように、養護老人ホームなどはまだ一応法律的には救貧施設ではありますけど、実質的には大きく変わりつつありますね。養護老人ホームと特別養護老人ホームの壁がとり払われるような方向にいや応なしに動きつつある、こういう方向は今後とも一層促進されるということになるんでしょうね。

三浦 そういうふうには私は見ております。

仲村 そうすると、施設の働きというのは従来と大きく変わっていくということ、それに対応する、あとで出てくるであろうところの人の面の対応の仕方、あるいはサービスのありようの問題、これはおそらく70年代の後半で非常に具体的な形でいろいろ出てきた課題（人とかサービスのありように関する）が、80年代にはより一層はっきりとでてくるだろうということはいえるのではないのでしょうか。

それから人口の老齢化、これは絶対的にも相対的にもお年寄りがふえるということで、そして、その生活を支える支え手の方が総体的に小さくなっていくということです。お年寄りがふえていくということは、その中の例えば、従来でしたら社会福祉施設でお世話していたようなお年寄りもふえていくということでもあるわけです。

しかし、それに対応して全部カバーするだけの施設を作るというわけにもいかない。また、それは必ずしも老人のニードだともいえない、むしろ、素朴なというか、当然に了解できる老人のニードは、施設に入らないで自分の住んでいる所（家）で、できれば社会的なサービスを最大限に受けられてぎりぎりのところまで生活したいと。どうしても動けなくなったら施設を利用させてもらうのもやむを得ないかもしれないけど、出来れば自分の住んでいる所で自分の一生を全うしたい、そういう気持をもっているお年寄りの方が圧倒的に多い。

三浦 そうでしょうね。

仲村 そうすると、そういうお年寄りで実際に福祉のサービスを必要とする、例えば端的な例を挙げれば、ホームヘルパーのサービスを必要とするというようなお年寄りが無限でもないでしょうが、今（現在）と比較をすると比較のしようもない程ふえるであろう。したがって、その面で具体化してくるニーズにどのように対応するか、単に在宅福祉サービスの充実というようなきれいごとをいっていてすませられるようなものではないのではないのでしょうか。

そういう状況が80年代に具体的な形で現われてくる。その糸口は明らかに今見えつつありますけど、これが今より一層深刻化するということがはっきりしています。

ところが、低成長下に福祉のような、非常に下方硬直性の強いサービスの制度を、簡単に優先度を定めて、いい意味でニーズの高いところに優先的にサービスを振り向けていって、低い方はもしそこまで財政的に及ばなかったら切っていくということは簡単にできるかどうか。そのあたりのかね合いがおそらく政策課題としてもやっかいな問題になるのでしょうかね。

それから、国民生活の変化ということで家族の構造・機能の変化ということに触れられましたけど、これはおそらくこういう問題につながるわけですね。例えば、核家族がふえていく、そして核家族がふえるということは家族（例えば老人でも障害者でも）の扶養機能が低下するという（現に低下しつつあるわけですね）、その度合が一層高まる、そうすると扶養機能の低下したところで生じたニーズに対しては、やっぱり社会的に対応していかなければならない。

そういう側面からとらえられるニーズの質量ともに大きくなっていく状況にどう対応するか、そういう問題が非常にあらわな形ででてくるのもやっぱり80年代だと思います。

三浦 阿部先生、いかがでしょうか。

阿部 一番最初に80年代は高齢化へのつなぎだとおっしゃったでしょう？

私は、それは大変おもしろいと思ってうかがったのですが、そうだとするな

らば、80年代はやはり高齢化への対応の姿勢を整えなければならない時代だというふうに思いますね。

今までのお話しを比喩的にいえば、老人というみこしを今まで10人でかついできた。そうしますとまず第一の問題は担ぎ手が減ってくること。

若年人口は減り、相対的な意味で生産人口が減ってきたこと。

担ぎ手が8人、7人と減り、もう40～50年たてば5人、4人になる、あるいは3人になるかもしれないという時代がくる。

それを一体どうするかという問題が1つです。

第二に、担ぎ手自身が年をとってくる、いわば生産人口の重点が若いところから段々40台、50台へと移っていくわけですから、その担ぎ手（生産人口）の高齢化をどうするかという問題があると思います。

それからもう1つは、担いでいる老人というみこしが段々重くなってくる。

もちろん数はふえるし、そしてニーズも重くなり多様化していくだろうと思うんです。

そうしますと、第一の課題はみこしの出し方をどうするか、要するに体勢をどう整えるか、もちろん年金の問題あり、あるいは医療の問題があり、それは様々にありますね、労働、住宅、家族、健康といろいろあるわけですけど、今までのみこしの出し方で果してやっていけるのかどうか。

そこに高福祉高負担の問題がでてきますし、それから当然いま御指摘の受益者負担の問題もあると思いますし、それに対応して低成長の中で施設を今後どう整備していくかといったような、いわば体系そのものの再検討。主としてこれはやはり私は行政課題だろうと思うんですね。

それから第二に、老人を単にサービスの受け手というふうにだけ考えないで、老人のもつエネルギーをこれからの経済社会でどう活用していくのかという、広い意味での老人の社会参加をどうしていくかということ。

それから第三は、何といたってもみこしの担ぎ手は生産人口ですから、福祉教

