

改訂

はじめて学ぶ 社会福祉

松本峰雄・小野澤昇 編著

市川太郎・内田知宏・大屋陽祐・島田 肇・高橋雅人
遠田康人・松本 潤・矢野洋子・吉野真弓 共著



建帛社
KENPAKUSHA

は し が き

社会福祉 (social welfare) の「社会」という言葉は、古くから「共同体」「仲間」という意味で用いられ、人間同士の連帯性を表していました。英語で社会を表す“social”“society”も同様の言葉として使われてきたという歴史があります。

「福祉」という言葉は、ドイツ語の“Wohlfahrt”という語が語源で、幸福、福利、安寧、公安、救護を意味し、望ましい状態にかえる、といった内容を含んでいるともいわれています。また、福祉という言葉の意味を英語の語源から探ってみますと、“welfare”は、“well”と“fare”とが合わさってできた語ともいわれ、楽しい旅行という意味から出発しているともいわれます。つまり、安全に暮らすこと、安寧、平穏を意味しています。さらに、福祉の「福」も「祉」も共に、「しあわせ」「めぐみ」「さいわい」という意味をもっていて、古くは宗教用語として用いられたようです。

このように、社会福祉の意味は、「共同体に集う人々が助け合い、連帯して幸せな生活を追求し、守る」ということです。

今日、福祉という言葉は国際的に“welfare”から“well-being”が用いられるようになってきました。“well-being”とは、“welfare”をさらに高めた用語で、「個人の権利や自己実現が保障され、身体的・精神的・社会的に良好な状態にあること」を意味しています。いずれにせよ、社会福祉を支える基本原理として、「人間尊重の理念」が根本にあります。

人間尊重の理念とは、その第1に「基本的人権の尊重」です。社会福祉を推進する上では、利用者一人ひとりを個別的にとらえる必要があり、「日本国憲法」で個人の尊重がうたわれています。

第2に、「ノーマライゼーション」思想です。ノーマライゼーションとは、地域で誰もが対等の生活を維持する、すなわち、障害のある人や高齢者などが、地域の中で普通の生活を営むことを当然とする福祉の基本的な考え方です。

第3に、個人としての「自立」です。社会福祉の目的の1つは、個人が可能な限り「自立」を獲得することにあります。自立の原則は、自己決定と自己実現を利用者が獲得することにあります。人間らしい生き方の選択は、利用者

自らの選択にあります。

第4に、「参加と連帯」です。人間は異質な人たち同士の集まりにおいて生活しています。地域社会でみんながノーマルに生活するということは、異質な者同士がその違いを認め合って共生することです。

この4つの社会福祉を支える原理は、相互に支え合う概念であり、これらがそろそろことで初めてノーマルな、人間としての対等な生活、すなわち、社会福祉が目指している社会と解されます。

わが国では、2016（平成28）年に児童福祉法が改正され、「児童の権利に関する条約」に則る形で児童福祉の理念が改められ、子どもの福祉が“welfare”から“well-being”に近づきつつあるといえます。この改正が2017（平成29）年「保育所保育指針」「幼稚園教育要領」「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」の新たな告示につながり、さらにそれが「指定保育士養成施設の指定及び運営の基準について」の改正につながっています。これにより、保育士養成課程の新しいカリキュラムが2019年度より始まりました。

「社会福祉」の科目においては、教授内容の一部が改められ、主に子どもとその家庭への支援が強調されました。本書においてもこれに沿って内容を改め、最新のデータや今日的課題など加えて、このたび改訂版を発行しました。

なお、このテキストを『はじめて学ぶ社会福祉』と題したのは、社会福祉を実践する養成校の学びの中で、まず第1に理解してほしい教科目が「社会福祉」だからです。その学びを学生の方々に理解していただくため、できるだけ平易な文章にしようと著者同士での話し合いで作成しました。しかし、法律や専門用語等、どうしても平易に解説できない部分もあります。そこで各章に、アウトラインとして「要点」と「キーワード」を設けました。これらを参考にして学びを深めてください。そして、保育現場も他の福祉現場でも、実践は「福祉の心」が欠如しては成り立たないということを十分理解してください。

2020年3月

著者を代表して 松本峰雄

● も く じ ●

第1章 生活と社会福祉	1
1. 人権擁護と社会福祉	2
(1) 社会生活における人間関係	2
(2) 人権の尊重	3
2. 生活と社会福祉	4
(1) 人間の幸福と人権	4
(2) 人間の生活周期（ライフサイクル）と福祉	6
3. 社会福祉を取り巻く現状	8
(1) 人間の幸福と社会の福祉	8
(2) 社会福祉の意義	9
第2章 社会福祉の理念と歴史	13
1. 社会福祉の理念と概念	14
(1) 社会福祉の理念	14
(2) 社会福祉の概念	16
2. 日本の社会福祉の歴史	17
(1) 古代～中・近世	17
(2) 近代（明治～昭和初期）	17
(3) 現代（第二次世界大戦後）	19
3. 欧米の社会福祉の歴史（イギリス、アメリカ、スウェーデン）	22
(1) イギリスの社会福祉の歴史	22
(2) アメリカの社会福祉の歴史	25
(3) スウェーデンの社会福祉の歴史	28
第3章 社会保障と社会福祉制度	32
1. 私たちの生活を支える社会保障制度	33
(1) 社会保障の概念	33

(2) 社会保障の役割と機能	34
(3) 社会保険制度の概要	36
2. 社会福祉制度の概要	40
(1) 社会福祉行政の仕組み	41
(2) 社会福祉制度の利用方法	41
(3) 社会福祉の品質保証, 福祉サービスと第三者評価	42
3. 社会福祉を支えるための法制度	43
(1) 日本国憲法	43
(2) 社会福祉関連の法制度	43
(3) 社会福祉基礎構造改革と社会福祉法	46
(4) 利用者主体の福祉制度への転換	47

第4章 社会福祉の行財政と実施機関 ————— 48

1. 社会福祉行政	49
(1) 社会福祉行政の仕組み	49
(2) 国の行政機関	49
(3) 地方自治体による社会福祉行政	52
2. 社会福祉の実施機関	53
(1) 社会福祉の行政機関 (福祉事務所)	53
(2) 相談機関	53
(3) 民間の専門機関と団体	55
3. 社会福祉財政と費用負担	57
(1) 社会保障関係費	57
(2) 利用者の費用負担	58
(3) 福祉サービスの利用方法	58

第5章 社会福祉の施設と専門職 ————— 61

1. 社会福祉施設	62
(1) 社会福祉施設の種別	62
(2) 社会福祉施設の形態	64

2. 社会福祉の専門職	65
(1) 社会福祉にかかわる主な専門職	66
(2) 保育士の国家資格化と石井十次の「主婦の四角（資格）」	71
(3) 望ましい援助者像と5つのH	73
3. 社会福祉専門職の職業倫理	74

第6章 子どもと女性の福祉 78

1. 子ども家庭福祉の現状	79
(1) 子どもとその家庭を取り巻く現状	79
(2) 子ども・子育て支援新制度	81
(3) 少子化対策大綱，子育て安心プランの策定	81
(4) 児童虐待	82
2. 子ども家庭福祉に関する法規	84
(1) 子ども家庭福祉に関する主な法規	84
(2) 児童福祉法の改正	85
3. 子ども家庭福祉の実施体制	85
(1) 子ども家庭福祉に関する行政の役割	85
(2) 子ども家庭福祉のための相談機関	86
(3) 児童福祉施設と里親制度	87
4. 母子・女性福祉	90
(1) ひとり親家庭の現況	90
(2) 母子・女性福祉に関する法律	90
(3) 母子世帯・父子世帯への支援	92
(4) 女性福祉—DV（家庭内暴力）について	92

第7章 障害者の福祉 94

1. 障害者の生活の現状と課題	95
(1) 障害者の生活の現状	95
(2) 障害者の生活の課題	96
2. 障害の概念と分類	96

(1) 障害の定義	96
(2) 障害の概念と施策の変遷—ノーマライゼーションの浸透へ	97
(3) 障害の概念の変化—ICFの視点	98
3. 障害者の福祉に関する法規	99
(1) 児童福祉法	100
(2) 身体障害者福祉法	100
(3) 知的障害者福祉法	101
(4) 精神保健及び精神障害者福祉に関する法律	101
(5) 障害者基本法	102
(6) 発達障害者支援法	103
(7) 障害者総合支援法（旧 障害者自立支援法）	103
(8) 障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律	104
(9) 障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律	104
4. 障害者福祉の実施体制とサービス	105
(1) 障害者福祉の実施体制	105
(2) 障害児の福祉サービス	108
5. 障害者福祉の今後の課題	111
(1) 障害者の自立支援	111
(2) 今後の障害者福祉の課題	112

第8章 高齢者の福祉 ————— 116

1. 高齢者福祉に関する現状・課題	117
(1) 高齢化と少子化	117
(2) 高齢社会の課題	119
2. 高齢者福祉の実施体制	123
(1) 高齢者福祉の法規	123
(2) 高齢者福祉の行政機関	126
(3) 高齢者福祉の専門職	127
3. 介護保険制度	128
(1) 介護保険制度のこれまでの流れ	128
(2) 介護保険制度の仕組み	130

(3) 地域包括支援センター	131
----------------	-----

第9章 貧困と福祉 133

1. 貧困問題	134
(1) 貧困の概念の変遷	134
(2) 今日のわが国の貧困	136
2. 生活保護制度（公的扶助）とその原理・原則	139
(1) 公的扶助に関する法律	139
(2) 公的扶助に関する法規	142
(3) 生活保護制度の状況	143
(4) 生活保護制度の基本原則	146
3. 生活保護の実態と今後	148
(1) 保護の種類	148
(2) 生活保護の申請から決定までの手続きの流れ	149
(3) 被保護者の支援における他の機関との連携	149
(4) 生活保護制度の今後とまとめ	151

第10章 社会福祉における相談援助 153

1. 相談援助の意義と役割	154
(1) 相談援助の意義	154
(2) 相談援助の役割	154
(3) 保育と相談援助	154
2. 相談援助の対象	155
3. 相談援助の理論と原則	156
(1) 相談援助の理論	156
(2) 相談援助の原則	157
4. 相談援助の技術と展開過程	159
(1) 相談援助の技術	159
(2) 相談援助の展開過程	162

第11章 社会福祉における利用者の保護 ————— 165

1. 私たちの人権と権利侵害について	166
2. 福祉サービス利用者の権利擁護と苦情解決について	167
(1) 権利擁護の取り組みについて	167
(2) 福祉サービスに対する苦情解決	171
3. 情報提供と第三者評価とは	171
(1) 福祉サービスにおける情報提供	171
(2) 福祉サービスの第三者評価について	174

第12章 社会福祉の動向と課題 ————— 175

1. 少子高齢化への対応	176
(1) 少子高齢化の実情	176
(2) 少子化対策	176
(3) 高齢化対策	177
2. 在宅福祉・地域福祉の推進	178
(1) 福祉サービスの現状と課題	178
(2) これからの福祉サービスに求められる視点	179
3. 共生社会の実現への取り組み	179
4. 諸外国の動向	182
(1) アメリカの社会福祉	182
(2) スウェーデンの社会福祉	183
(3) ドイツの社会福祉	184
(4) 韓国の社会福祉	185

索引	187
----------	-----

第 1 章

生活と社会福祉

● ● アウトライン ● ●

1. 人権擁護と社会福祉

要 点

- ◎人間は、家族や地域、職場などにおいてほかの人々とかかわりをもちながら生活する“社会的動物”である。
- ◎日本国憲法により「基本的人権」として個人の権利が保障されている一方、「公共の福祉」に反することがないよう、他者の権利を侵害しないための制限が設けられている。

キーワード

血縁 地縁 知縁 職縁 個性(personality) 日本国憲法第25条
ノーマライゼーション 個人の尊厳 公共の福祉

2. 生活と社会福祉

要 点

- ◎人は自由に、平等に、幸福に生きる権利をもつが、さまざまな事情により自力での幸福な生活が困難になる場合がある。そうしたときに生活を幸福にする手段が社会福祉である。
- ◎人は一生のうち、時期によってそれぞれの事情で、誰もが社会福祉を必要とする可能性がある。

キーワード

基本的人権 天賦人権思想 self help 「ゆりかごから墓場まで」 乳幼児期
少年期 青年期 成人期 高齢期

3. 社会福祉を取り巻く現状

要 点

- ◎幸福は個人がつくりだすものであるが、失業、病気、高齢、障害などの理由により個人での対応が困難になった場合、社会的な努力や方策で解決することが社会福祉である。
- ◎経済格差、環境破壊、就労のあり方、地域格差、人間関係のストレス、障害、高齢など、人の生活・健康に影響を及ぼす要因は多岐にわたる。これを補完する社会福祉は、相互に支え合う概念によって成り立っている。

キーワード

合計特殊出生率 待機児童 超高齢社会 過密 過疎 基本的人権の尊重
自立 参加と連帯 welfare well-being

1. 人権擁護と社会福祉

人間は、よく“社会的動物”であるといわれる。それは、人間は社会的存在であり、社会生活を離れてはあり得ないということを示す言葉である。

人間は誰でも孤立して生きていくことはできず、社会の中でほかの人々と何らかのかかわりをもちながら生活している、ということの意味している。言い換えれば人間は、協力したり、争ったり、愛したり、憎んだりしながら、必ずどこかで誰かと人と人との関係を結び、他人との関係を逃れることはできない。

(1) 社会生活における人間関係

社会を構成するのは人間であるから、社会とは人間関係と考えることができる。この人と人との関係は、やさしくいえば“縁”ということになるが、人間の生活は、この縁につながる生活でもある。この縁は、次のような4種に説明される。

第1は、親子・兄弟姉妹という「血縁」である。“血は水よりも濃い”という例えのように、親子・兄弟姉妹の関係は切っても切れないものであり、血縁関係は、人間の最も自然的・基本的なつながりである。

昔から、親に似ない子は鬼っ子といわれたり、親にそっくりといった会話が交わされるが、このことがまさに血縁ということである。

第2は、「地縁」である。人間は地球上のどこかに居住する。親子・きょうだいという関係は、一定の空間に居住し、住居をもつことによって地域社会の一員になり、そこで隣人・住民といった「地縁」の関係を生む。

よくいわれる、生まれ故郷とか県人会、あるいは出生地、方言など、また最近では、地域エゴなどといった言葉も使われているが、これらは、人間の生活に一生を通じて深くかかわり合いをもつ、「地縁」の関係である。

第3は、「知縁」である。人間は、居住している近隣との接触の中で生活様式の伝達を行う。生活様式は、それぞれの家庭や地域で異なっているが、生活様式そのものは、1つの文化とみることができる。

生活様式の伝達は、近代になって家庭外の“学校”という新しい組織によって教育されるようになり、この学校等での先生と子ども、子ども同士の関係ということから教育・教養の関係と考えることができ、知識を媒介とすることから、「知縁」ということがいえる。

第4は、仕事の関係、すなわち「職縁」である。人間は生活のために何らかの営みをする。この営みは一般的には職業といわれるが、職業を媒介とする人間関係ということから、「職縁」と考えることができる。

望んでいたところに就職をしたが、どうしてもその職場の人間関係がうまくいかず辞めたくなったとか、最近の若者は、5K（きつい・汚い・危険・給料が安い・休日が少ない）の仕事を敬遠するなどといわれているが、これらはまさに職縁の関係とみることができる。

このように人間の生活は、4つの縁（血縁・地縁・知縁・職縁）が束のように集まり、深く関係し合って形成されている。

（2）人権の尊重

人間は、生まれたときは、“天衣無縫”といわれるようにまったくの裸であるが、それが、いろいろな人間関係が結ばれる中で、それにつながる能力を身につけ、成人となる。このさまざまな人間関係の過程で身につけたものを、一般的には“個性（personality）”と呼んでいる。

したがって人間は、一人ひとり、いろいろな関係によってそれぞれの個性をもち、それが大切だと考えるのが“人権尊重”の論理である。

「日本国憲法」第13条では、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」とし、国民が個人として尊重されること、国民の権利が公共の福祉に反しない限り国家によって保障されるという、個人の尊厳をうたっている。

ただここで考えなければならないのは、個性尊重を標榜するあまり、「何をしていても自由である」といってよいのかということである。当然のことながら自由には責任が付きまとう。第13条の「公共の福祉に反しない限り」の「公共の

福祉」とは、個人の個別的利益を超えた公共的利益、あるいは社会全体の利益をさす。公共とは社会一般のことであり、社会とは人間関係であるということを見ると、ほかの人に迷惑になるようなことをしてはならないということである。自分だけでなく他者も同様の人権をもっていることを理解し、他者の自由と人権を侵害しない範囲で行動することが、私たちの自由に伴う責任なのである。

2. 生活と社会福祉

(1) 人間の幸福と人権

人間は誰でも、自由に、平等に、しあわせに生きたいと願っている。この、自由に、平等に、しあわせに生きたい願いを“人権”といっているが、人権とは、『教育学大事典』（第一法規出版）によれば、「基本的人権とは、人間が人間として本来的に持っている権利をいい、単に基本権または人権ともいわれる。その原初的理念形態において、天賦人権思想に基づき、国家以前の存在、時空を超越する存在として妥当し、したがって国家権力をもってしても制限し得ないものと考えられていたことは疑いない」と説明している。

1) 基本的人権

およそ人間の権利には、単純な法律上の権利と、国の基本法である「憲法」によって保障された権利がある。このうち、後者を「基本的人権」といっているが、「日本国憲法」が国民に保障する基本的人権は、すべての国民が生まれながらに享有する永久不可侵の権利にほかならない。

すなわち基本的人権は、第1に、すべての人間に普遍的に保障された権利であり、一部の国の、一部の国民だけに保障された権利ではない。

第2に、人間が生まれながらにもっている（享有）人間に固有のものであり、したがって、誰からも侵されることのない不可侵の権利である。

第3に、現在のみならず将来の人間すべてに、等しく与えられた永久の権利である。

このように基本的人権は、「普遍性」「固有性」および「永久性」の3つの特

徴をもっている。

2) 人権と社会福祉

近代社会の原理として何人にも保障されている市民的権利と自由，すなわち基本的人権の保障は，最低限，①結婚の自由，②居住および移転の自由，③教育の機会均等を保障される権利，④職業選択の自由のことであり，言い換えれば，a. 血縁（結婚の自由），b. 地縁（居住および移転の自由），c. 知縁（教育の機会均等を保障される権利），d. 職縁（職業選択の自由），と考えることができる。

人間は，この市民的権利と自由（4つの縁）が保障されて初めて，人間としての最低限度の生活が確保できるということであり，このことが人権保障であると同時に社会福祉の基底（原点）であると考えられる。

しかし，このような人間関係は，必ずしもすべての人間が同じではない。

例えば，家族の中で親が欠けることもあれば，配偶者を失うこともある。住まいの条件は必ずしも同じではないし，教育・教養の程度にも違いがあり，また，職業にも種類がある。それでも人間は，それぞれがそれぞれの人間関係を基礎として個性をもち，その個性の中で自分の生活をしていく。人間の幸福には，そこに原点があると考えることができる。

英語に“self help”という言葉があるが，自助という意味に使われている。わが国でも，独立独行で依頼心なく奮闘努力するものを天は助けて幸福を与えるという意味で，慣用語として“天は自ら助くるものを助く（Heaven helps those who help themselves）”といっている。

しかし，それにもかかわらず自らの力で生活することができない場合が多々ある。年齢が若すぎる，仕事に関する能力が不足する，事故にあって仕事ができない，保護者が子どもを^{かえり}省みない，夫婦関係が良好でない，扶養をしてもらう関係がないといった場合だが，ここで初めて“社会福祉”という第三者の公の立場からの援助関係が現れてくる。

すなわち社会福祉とは，人間生活を幸福にする手段であり方法でもある。しかし，社会福祉の対象になったからといって人間は，自分の個性の成長・発展を阻害されてはならず，あくまでも人権が尊重されなければならない。

(2) 人間の生活周期（ライフサイクル）と福祉

社会保障制度の充実を形容する言葉で、第二次世界大戦後、イギリス労働党の掲げたスローガンに、“From the Cradle to the Grave（ゆりかごから墓場まで）”という言葉がある。社会福祉の対象を考えたときの慣用語としても使われているが、それは、人間それぞれの個性の形成が順調であっても、一生を通していろいろな変化をし、その変化の時期には、特に社会的な援助を必要とすることもあるということである。

人間は、一生そのものに限界がある。日本人の平均寿命は、2019（令和元）年7月30日の厚生労働省「簡易生命表」によれば、男子で81.25歳、女子で87.32歳となり、男性の平均寿命が2013（平成25）年から80歳を超えている。生涯の各時期は、それぞれの年齢の変化に伴ってさまざまな形で現れているが、この年齢期は、一般的には世代によって区分されている。

1) 乳幼児期

乳幼児期の個性の形成は、主として、親や近隣の友だちという直接の人間関係によってつくられる。特に、子どもと両親の人間関係は、この時期の人間形成に非常に大きく影響する。社会福祉の対象として、親、特に母子関係が重要視されるのは、この点にある。

子は、親によって育てられることはあくまで原則だが、条件次第では難しいこともある。その役割に代わるものとして、保育所・乳児院があげられる。保育が社会福祉の一分野であるという理由がここにある。

最近、わが子への対応を十分なさない親が急増しているといわれているが、新聞に、次のような記事が掲載されていた。

「夫以外の子……」乳児置き去り 容疑の母逮捕

生後間もない自分の赤ちゃんを置き去りにしたとして、千葉県警千葉中央署は、23日、千葉市美浜区〇〇7丁目、無職〇〇さおり容疑者（29）を保護責任者遺棄の疑いで逮捕した。同容疑者は、「夫以外の男性との間にできた子どもだから」と供述しているという。

調べでは15日午前10時ごろ、千葉市中央区〇〇3丁目の「〇〇保育園」が入っているビルの階段に生後約1か月の次男を置き去りにした疑い。