

福祉・栄養・看護のための

# 社会福祉論

編著 赤木正典・平松正臣

共著 岩間文雄・黒澤祐介・竹中祐二・竹並正宏  
(50音順) 松井圭三・松尾 翼・萬代由希子・溝渕 淳

建帛社  
KENPAKUSHA

## はじめに

福祉とは、一人ひとりの人間がその人らしく幸せに暮らしていける社会を築くことと、自分自身を知ることと同じプロセスの中で促進し、実現させていく実践の科学である。

それは、すべての人を一人の人間として大切にし、優しさと思いやりの心を持ちながら、自分自身を肯定する。また、他者を尊重する生き方を育み、その結果、愛を基盤として互いに支えあう態度と行動がとれる専門職の育成を目指す学問である。

従来、日本においては伝統的に、生活と福祉の結びつきの度合いが強かった。もちろん、その伝統が「日本型福祉社会論」に代表されるような、政府による「福祉切り捨て」の口実となり、公的な福祉施策の充実を阻んだ要因となったことも事実である。さらには、近年の児童虐待の増加や、いわゆる「消えた高齢者問題」の顕在化等をもみても、これまでとは違い、生活と福祉の結びつきがきわめて希薄なものとなっていることは疑いない。

このような状況の中、専門的な福祉の教育のさらなる充実と人材の確保、いわゆる広義の福祉の担い手である、管理栄養士・栄養士、保育士ならびに看護師等の専門職の職域の拡大等が模索されている。こうした思いから、専門領域で活躍されている諸先生方と本テキストを著した。

本当に必要なことは、より生活に根ざした、福祉の専門教育の充実、さらにいえば、「職業としての福祉」だけではなく、「生活としての福祉」の充実である。今後は福祉の専門教育を通して、あらゆる人びとが「地域の生活者として共に生きていく力を身につけていくこと」を可能にする専門職の養成が求められる。

本テキストでは、福祉の理念として理論的に確かな内容を第2章、第6章、第8章で詳細に論じている。また、具体的な方法論として学生に理解しやすい技術的なアプローチを、第1章から第10章で、各福祉の領域について人びとの生活という視点から解説した。さらに具体的な支援のあり方については、第11章において、人びとの生活の場所として地域を有機的な命をもつものとしてと

ii はじめに

らえ、さらに第12章においてソーシャルワークの根源的なスキルが読者に理解しやすく実践力が高まることを意識して著している。

本書をテキストとして活用して頂くことにより、社会福祉の領域を学習される皆様の知識や技術が高められ、他者を思いやる福祉の心がより豊かになることを祈念申し上げます。

なお、本書の出版にあたっては、建帛社編集部の方がたに大変お世話になった。執筆者一同感謝している。

2016年1月

編著者 赤木正典  
平松正臣

# 目 次

<b>第1章 現代と社会福祉</b>	<b>1</b>
① 21世紀の福祉の目標	1
1. 社会福祉の新たな枠組み	1
② 現代社会の諸問題と人権思想	3
1. 人権思想普及の系譜	3
③ 現代社会と社会福祉の潮流	6
1. 日本における社会福祉の変遷	6
2. 日本の社会福祉における人権思想普及の不徹底	8
3. 個人の尊厳を中心に据えた援助を目指して	12
4. 人権尊重に基づく社会福祉政策・実践	13
<b>第2章 社会福祉の基礎理解</b>	<b>16</b>
① 社会福祉とは—welfare から wellbeing へ—	16
② わが国における社会福祉の概念	17
③ 社会福祉の対象と目標	18
④ 人権尊重に基づく社会福祉教育の必要性	19
1. ホスピタリティの思想	20
2. ノーマライゼーション思想の浸透	21
3. ソーシャルワークの価値における人権思想	23
<b>第3章 社会福祉の歴史</b>	<b>28</b>
① 社会福祉の歴史を学ぶ意義	28
② 西洋における社会福祉の歴史	29
1. 社会福祉の誕生	29
2. 欧米における社会福祉の展開	31

<b>③ 日本における社会福祉の歴史</b> .....	36
1. 戦前の社会福祉.....	36
2. 戦後の社会福祉.....	39
<b>④ 社会福祉の現代史</b> .....	41

## 第4章 社会福祉の法律と制度

44

<b>① 社会福祉の法制</b> .....	44
1. 社会福祉法のあゆみ（戦後）.....	44
2. 社会福祉法の意義.....	45
3. 社会福祉の法体系.....	46
4. 社会福祉法.....	47
<b>② 社会福祉の機関</b> .....	49
1. 国の行政機関.....	50
2. 地方公共団体の行政機関.....	51
3. その他の社会福祉機関.....	55
<b>③ 社会福祉の財政</b> .....	57
1. 社会福祉の財源.....	57
2. 民間社会福祉事業の財源.....	60
3. 共同募金.....	60
4. 社会福祉法人.....	61
<b>④ 社会福祉の従事者</b> .....	62
1. 社会福祉の機関従事者.....	62
2. 社会福祉従事者の職種.....	63
3. 社会福祉従事者の専門性.....	64
4. ボランティア.....	68
5. 社会福祉従事者の問題点と課題.....	69

## 第5章 貧困と社会福祉

72

<b>① 貧困問題と公的扶助</b> .....	72
1. 現代の貧困と生活問題.....	72

2. 公的扶助とは	73
3. 社会保険	73
<b>② 公的扶助の歴史</b>	<b>75</b>
1. 日本における公的扶助の歴史	75
2. 第二次世界大戦後	76
<b>③ 公的扶助対策（生活保護の内容と現状）</b>	<b>76</b>
1. 生活保護の基本原則	77
2. 生活保護の原則	79
3. 生活保護の種類	80
4. 生活保護の実施機関と生活保護基準	83
5. 施設での保護	85
<b>④ 生活保護の動向と課題</b>	<b>86</b>

## 第6章 児童と家庭の福祉

89

<b>① 児童福祉とは</b>	<b>89</b>
1. 「児童」の定義	89
2. 児童福祉の概要	90
3. 児童福祉の基本原則	90
<b>② 現代社会と児童問題</b>	<b>91</b>
1. 具体的な児童問題とその背景	91
2. 児童問題と今後の課題	95
<b>③ 児童家庭福祉対策</b>	<b>96</b>
1. 児童家庭福祉の法体系	96
2. 児童家庭福祉施策の体制	99
<b>④ 児童家庭福祉の実施体制</b>	<b>100</b>
1. 児童家庭福祉の行政機関	100
2. 児童家庭福祉に関する審議会	101
3. 児童家庭福祉の実施機関とその業務	102
4. 児童福祉施設と専門職	103

**第7章 高齢者の福祉****106**

- ① 超高齢社会の到来**……………106
  - 1. 超高齢社会の問題点……………106
  - 2. 高齢者の生活と地域社会……………107
- ② 資料でみる超高齢社会の実態**……………108
- ③ 高齢者福祉に関連する制度**……………111
  - 1. 高齢者福祉制度の変遷……………111
  - 2. 介護保険制度……………113
- ④ 高齢者福祉の課題**……………116
  - 1. 介護職の人材確保と専門性の向上……………116
  - 2. 地域におけるさまざまな取り組み……………119

**第8章 障害者の福祉****122**

- ① 障害者福祉とは**……………122
  - 1. 障害者福祉の理念……………122
  - 2. 障害の概念……………123
- ② 障害のある人の生活実態とニーズ**……………126
  - 1. 障害のある人の生活実態……………126
  - 2. 障害のある人のニーズ……………128
- ③ 障害者福祉の施策**……………128
  - 1. 障害者基本法……………129
  - 2. 障害者総合支援法……………130
  - 3. 身体障害者福祉法……………135
  - 4. 知的障害者福祉法……………136
  - 5. 精神保健福祉法……………136
  - 6. 発達障害者支援法……………137
  - 7. 児童福祉法……………137
  - 8. 障害のある人の就労……………137
- ④ 障害者福祉に関する施策の課題**……………139

**第9章 ひとり親家庭の福祉・女性福祉****140**

- ① ひとり親家庭の福祉**……………140
  - 1. ひとり親家庭とは……………140
  - 2. 母子及び父子並びに寡婦福祉法……………145
  - 3. その他の制度・施策……………149
  - 4. 最近の動向……………152
- ② 女性の現状と女性福祉**……………153
  - 1. 女性福祉の背景と現状……………153
  - 2. 男女共同参画社会基本法……………154
  - 3. DV被害者・要保護女性の福祉……………155
  - 4. 最近の女性福祉の動向……………156

**第10章 社会福祉援助技術****158**

- ① 「社会」をも対象とする援助**……………158
- ② 社会福祉援助技術を支える基本的な考え方**……………159
- ③ コーディネート技術の重要性**……………163
- ④ 過程（プロセス）としての社会福祉援助技術**……………165
- ⑤ 利用者との直接的なかかわりに用いられる技術**……………170
- ⑥ 利用者を取り巻く環境に対して用いられる技術**……………173
  - 1. ネットワーキング技術……………173
  - 2. 調査の技術……………174
  - 3. ソーシャルアクションの技術……………174
  - 4. 伝達の技術……………175
- ⑦ 社会福祉援助技術の今後**……………176

**第11章 地域福祉****179**

- ① 地域福祉の発展**……………179
  - 1. 社会福祉政策と地域福祉の歴史……………179
  - 2. 地域組織化活動……………181

② 地域福祉の具体的な活動	182
1. 福祉コミュニティ	182
2. 日本の地域社会の現状	183
3. 世代間交流活動の必要性	183
③ 地域福祉計画の策定と住民参加	186
1. 市町村福祉計画	186
2. 計画策定における住民参加	187

## 第12章 医療福祉

189

① 医療福祉とは	189
1. 医療福祉の概念	189
2. 医療福祉の沿革	190
② 医療福祉における福祉的諸課題	192
③ 医療ソーシャルワーカーの役割と援助方法	193
1. 医療ソーシャルワーカーの業務と役割	193
2. 医療ソーシャルワークの展開	195
3. 医療ソーシャルワーカーの課題	199

索引	202
----	-----

## 第1章

# 現代と社会福祉

## 1 21世紀の福祉の目標

### 1. 社会福祉の新たな枠組み

2000（平成12）年6月に「社会福祉事業法」が改正され、「社会福祉法」（第4章参照）となった。この改正は、ただ単に制度の名称が改正されたことを意味するだけでなく、日本における社会福祉の根幹を変革させる大きな意味をもつ。

日本の社会福祉制度は、敗戦後間もない時期に、戦争被災者や戦災孤児\*、引揚者\*等が急増する中、生活困窮者への対策を主たる目的として出発した。1946（昭和21）年の旧「生活保護法」制定にはじまり、1947（昭和22）年の「児童福祉法」、1949（昭和24）年の「身体障害者福祉法」等、福祉サービスの具体的な目的や内容は各法律によって規定され、個々に発展し充実が図られてきた。さらに1951（昭和26）年の「社会福祉事業法」は、日本の社会福祉制度が未成熟であるために福祉事業そのものが質・量ともに不十分な現状を受け、「社会福祉事業の全分野における共通的基本事項を定め、（中略）社会福祉事業が公明且つ適正に行われることを確保し、もって社会福祉の増進に資することを目的とする」（第1条）ものであった。

#### 戦災孤児

戦争により、保護者を失った子どもを指す。日本では、第二次世界大戦による本土の空襲や、第二次世界大戦の出征先での保護者の戦死によって、生じた子どもを指すことが多い。

#### 引揚者

第二次世界大戦の敗戦によって、外国に移住（居住）していた日本人で、日本本土に帰国した海外在住日本人を指す。「引揚者」の呼称は非戦闘員に対して用いられ、外地・外国に出征し、その後帰還した日本軍の軍人は「復員兵」「復員者」と呼ばれた。

その後、ノーマライゼーション (p.21参照) やリハビリテーション\* (rehabilitation), 自由最大化環境等の福祉理念が普及・浸透し, 少子・高齢化の進展, 家庭機能の変化, 障害のある人の自立と社会参加など, 社会福祉における問題意識と求められる成果が多様なものとなってきた。このような社会や経済環境の変化を背景として, 社会福祉制度の基礎構造改革が試みられ, 国民全休の生活の安定を支える役割を担う新たな枠組みの構築に向けての議論が交わされるようになった。

その結果, 「社会福祉事業法」が「社会福祉法」に改正され, 従来の「措置制度」(p.58参照) が「契約制度」(p.130参照) となり, また「行政処分」から利用者の「自己選択」と「自己決定」の尊重へ, さらに提供される福祉サービスの効率化, すなわち「福祉サービスの利用者の利益の保護」(「社会福祉法」第1条) を掲げ, 「利用者主体」を明文化した法律となった。

しかし, この大転換を受け止めることになった日本の現実はどうであろうか。社会政策上の歪みから格差が拡大し, ホームレス\*やニート\*, ワーキングプア\*等の新しい貧困が社会問題となっている。また, 個人や世帯が抱える問題も多様かつ複雑なものとなっている。このような状況の中で, 利用者を選別し個別化を図る「介護保険法」や「障害者総合支援法」の施行等の一連の流れは, むしろ社会保障におけるセーフティネット (safety net) の崩壊を意味するのではないかと思わせる。そこでは一見, 利用者の人権を最大限尊重し保障するような理念が掲げられながらも, 実際には利用者の人権がより深く傷つけられてしまうような事態が生じている。

障害のある人の自立支援やホームレス, ワーキングプア等の問題も, 根底においては共通の論理が働いている。人権を尊重するはずの社会福祉の政策や実践が, 逆に利用者の人権を傷つけ, ラベリング (p.9参照) することになって

---

#### リハビリテーション

障害のある人のQOLを最大限に高め, 人間らしく生きる権利の回復を図るために, 医学的・社会的・教育的・職業的アプローチを組み合わせ, かつ相互に調整して用いられる実際の援助, あるいはそうした理念のこと。端的に「全人間的復権」とも定義されている。

#### ホームレス (homeless)

野宿者 (路上生活者) とほぼ同じ意味で使われている。ホームレスの問題は貧困と差別の問題であり, 解決のゴールも方策も異なる。

#### ニート (NEET)

イギリスの労働政策から出てきた言葉で (Not in Education, Employment or Training)

いる。場合によっては命を奪うような事態まで生じている。これらのことから推察されるのは、援助を受ける立場になるために、まず利用者自身が自らの人権を貶めるように仕向ける制度がより徹底され、自己選択し自己決定することが自己責任という縛りに連結していくような仕組みが構築されつつあることだ。

## 2 現代社会の諸問題と人権思想

### 1. 人権思想普及の系譜

岡村重夫は、「他人の生活困難を援助するもっとも端緒的かつ自然発生的な行為として、相互扶助 (mutual aid) を挙げることができる」と述べた<sup>1)</sup>。社会福祉の歴史は、この相互扶助を起源の一つとしている。同じ地域で暮らす者や職業・信仰を同じくする者の間には、仲間意識や同質の価値観念が成立しやすい。特別な理由を必要とせず、他者の苦痛や困難な状態の共有が容易となる。そこで、自己の恣意的・心情的動機により、自然発生的な自己献身に基づく援助が成立する。

洋の東西を問わず、原初の相互扶助活動においては、援助者と被援助者の間に支配-被支配という関係はなく、対等な者同士における相互交換的な関係があった。もちろんこのような相互扶助的援助活動には、生活圏域や地域全体にわたる自然災害等の困難に対して限界があったのも事実である。また、同じ地域に暮らしていても、移住者等に対しては関係を拒むような排他的機能を有するという欠陥もあった。

相互扶助の次段階として、キリスト教による「隣人愛」や仏教による「慈悲」\*等、宗教的動機に基づく慈善事業 (charity) や、人道的思想に基づく博愛

の頭文字を並べたもの。就学、就労、職業訓練のいずれも行っていないことを意味する用語で、日本では、15~34歳までの非労働力人口のうち、通学しておらず、家事を行っていない「若年無業者」を指している。

ワーキングプア (working poor)

ワーキングプアとは、正社員としてもしく

は正社員並みに働いても、生活維持が困難もしくは生活保護水準以下の収入しか得られない就労層のことである。アメリカで生まれた言葉で、「働く貧困層」と訳される。

慈 悲

仏・菩薩 (ぼさつ) が人々をあわれみ、幸せを与え、苦しみを取り除くこと。

事業 (philanthropy) が生起する。聖書では、神が人を創造されたとき、「神にかたどって造り、彼らを男と女とに創造された」(『聖書』創世記第5章1節・2節)とあるが、この神の言葉を根拠として、個人や教団の信仰に基づく神への献身として、善意や宗教的動機に基づく援助が実践された。

そのような意味においては、これらの慈善事業も「国民一人ひとりの基本的権利としての公的な社会保障や社会福祉」という概念とは程遠いものであった。また、社会福祉の歴史では、領地を所有する支配者が領民の生活困難な状況を救済し、政治的支配を維持することを目的とした「慈恵」活動も多くみられるが、この活動は、領民を「生きている」だけの極限の状況にしておくことを方針としたため、「個の尊厳 (dignity)」等は意識されなかった。為政者の政治的意図に基づく救済においては、人権 (human rights) という概念ははまだ存在し得なかった。とはいえ、こうした救済の形態は不完全でありながらも、18~19世紀の近代憲法における人権宣言や自由権\* (right to freedom)、さらには20世紀の憲法における社会権\*の発祥へとつながるものであった。

国王の専制政治による自由の抑圧に対する反動として成立した自由権は、私有財産の不可侵、経済活動の自由として、資本主義経済の発展の原動力となった。しかし、経済活動を無制限に放任した自由競争は、著しい貧富の差を生み、大多数の人びとの生活を苦しめることになった。利潤追求至上主義の資本の論理の発展に伴って、この矛盾は顕著になり、富める者と貧窮にあえぐ者との格差を拡大した。以上のような過程を経る中で、自由権とともに個人の生存権を保障する生存権的基本権が希求されることとなり、第一次世界大戦後のドイツの「ワイマール憲法」\*において最初の「生存権」が規定されるに至った。

人権が国際的な問題として論議されることになった契機は第二次世界大戦である。それまで人権は、各国が独自に国内法で自国民や居住者に与えるもので

---

#### 自由権

国家権力が個人の生活に対して介入することを排除し、個人の自由な意思決定と活動(作為、不作為を含む)を保障する人権である。国家的介入の排除という点をとらえて「国家からの自由」ともいわれる。人間の尊厳、個人の尊厳の原理に基礎を有するものであり、人権体系の中でも根幹をなすものである。

#### 社会権

個人が社会の中で生存し、人間らしい生活を維持、発展させるために、自由な社会に特有な弱肉強食の弊害を除去することを国家に対して求める権利の総称。生存権的自由権とも、社会権の基本権ともいわれる。また、「国家による自由」ともいわれる。

あるとされていた。国内で苛酷な人権抑圧を行っていたナチスドイツが1939年9月1日にポーランドへ侵入し、大戦が勃発した。1941年8月14日の英米共同宣言（大西洋憲章）は、「ナチ暴政の最終的破壊の後、両者は、すべての国民に対して、各自の国境内において安全に居住することを可能とし、かつ、すべての国のすべての人類が恐怖と欠乏から解放されてその生命を全うすることを保障するような平和が確立されることを希望」する旨を表明した。これを受けて、連合国（United Nations）は、1942年1月1日の宣言で「敵に対する完全な勝利を得ることこそが、生命、自由、独立、宗教的自由を守るために、また、自国および他国において人権と正義を維持するために必要である」と述べて、連合国の戦争目的が人権の擁護であることを明確に宣言した。これらの言及の根底には、「人権の国際的保障を平和にとって不可欠の要件だとする認識」がある<sup>2)</sup>。

第二次世界大戦でナチスドイツによる極端な人権侵害と侵略政策を経験した人類は、平和と人権が表裏一体であり、戦争こそが人類最大の人権侵害であることを痛切に認識した。大戦後、国際連合の下で、国際人権法の構築が目指される。1948年12月10日、第3回国際連合総会で、すべての人民とすべての国民が達成すべき基本的人権についての宣言である「世界人権宣言」(Universal Declaration of Human Rights) が採択されるに至った。これは、後に締結される人権条約の基礎をなすもので、世界の人権に関する規律の中でもっとも基本的な意義をもつ。あるいは、人権が一つのイデオロギー\* (ideology) であることについての宣言であるともいえる。

---

#### ワイマール憲法

第一次世界大戦の敗北を契機として勃発したドイツ革命によって、帝政ドイツが崩壊した後に制定されたドイツ国の共和制憲法。国民主権・議会制民主主義の採用の他、初めて社会権の保障について定め、20世紀民主主義憲法の先駆けといわれる。

#### イデオロギー

政治や社会のあるべき姿についての理念の体系を呼ぶ言葉。

在に対し、具体的な社会の国民や地域住民としての、労働市場の担い手としての、あるいは契約主体としての価値しか付与されない。人間が実存者として生きることを可能ならしめるためには、人権が基盤として掲げられた、社会福祉政策と実践が成立しなければならない。人権が人権として機能するためには、尊厳との結びつきが必須であり、そこには崇高（sublime）さが根源的に付与されていなければならない。聖なるものへの畏敬から切り離された尊厳は、尊厳とはいえない。神仏等、第三者的な存在への畏敬から、人間存在そのものへの尊厳が創成される。そのような意味では、社会福祉政策と実践はその原点に還り、崇高という聖性を根源においた人権思想を基礎に据えることが必要ではないだろうか。

## コラム

### ●機関職員と社会福祉●

〇さんは、社会福祉協議会に勤める福祉専門員である。社会福祉協議会の役割は、福祉に関する施設や福祉団体の連絡・調整、福祉サービスを利用する当事者や支援者の組織化、福祉教育推進活動、居宅生活者の支援等、広範多岐にわたる。いわば、地域・市民福祉の拠点である。

〇さんは、福祉教育を推進する担当者として活躍している。〇さんは、「障害のある人の気持ちを理解する」ことを目的に、小学生を対象として、障害の疑似体験講座を実施した。その結果、多くの参加者たちが「障害のある人はすべてが不自由である」との画一的な認識をもっていることに気がつき、愕然とした。

社会福祉士の国家資格をもつ〇さんは、大学時代に「体験を経験に昇華させる」ことが本当の教育であると学んだことを思い出した。そこで〇さんは、事前学習を必ず行った上で体験をし、その後参加者全員による振り返りを通じた共有により経験（知見）として結実させた。

学び方を学ぶことの大切さを、実践を通して展開し、小学校の先生にも頼りになる専門職として評価されている。