

福祉の限界

福祉雑感

中根愛治

福祉の見直しについてはいろいろな人々がいろいろな視角から、それぞれの意見をだされている。しかしどのようなことが見直しに通ずるのかとなると、そう簡単に割りだせるものでもない。この小文では一応福祉には限界があり、その因果関係については各種福祉審議会や、専門家等の理論が展開されているため、これらの主張しているところの紹介的な意味と、施設のなかで具体的な福祉サービスが決定される要素を取りだしてみ、それがどのように作用しているかを述べた。これは理論的な限界が実践の場どのように働いているのか、または別の因子が入りこんでどのように福祉サービスが決定されるかということである。なお

ここで断っておかなければならないことは、使用している言葉のなかで、説明(概念規定等)をはぶいていることである。例えば財政的視野とはどのような規定の仕方をしたかの説明であり、高齢化社会といっても、これはどのような社会なのか、そこではどのようなことが起こり、どのような作用が働くかなどの具体的な説明である。従って各所に舌足らずのことが多い点をご容赦願いたい。これは既に専門研究家等が勝れた理論的な発表をされており、これら専門家の「諸説を概念として」使用したためである。

一 理論的限界

福祉サービスには本来限界などあり得ないことであろう。これは人間の幸福追求というものであるから。しかし現実には、動いている現行諸制度を通してみれば、それなりの限界がある。特に日本の現代社会においては福祉サービス即行政サービスに転位されることが多いためである。これは諸制度が国家施策に直結されていることにはかならない。また人間が幸福に生きるための方策として当然ではあるが、それだから福祉サービスは無限であるという論法にもならないであろう。従って、現在、社会のなかで、どこかに調和点を求めなければ現実問題として成り立たない。この調和点ないし調和の線引きがなされるといふことは即ち

- 一 理論的限界
- 二 施設処遇の水準について
- 三 福祉雑感
- 四 おわりに

この範囲内における限界ということになる。そこでこの調和のための線引きをどのようにして引くことができるのか、線引きのなかに取り入れる要素はどのようなものかということが、具体的に求められるものでなければならず、そしてこのことが一番重要なことでありながら、個々の問題になるとこの基本的なことがおろそかになる傾向が強い。

福祉とは人が生活を続けてゆくなかで、いかに幸せを得られるか、この幸せ追及の方途を福祉というべきであろう。しかし通常において使用されているときは、もっとせばめた意味で使用されているのが普通であり、私もここではこのせばめた意味で使用したい。そして「福

「社」とは「一般社会水準（経済的、精神的、身体的等多くのハンディをもつものを含めて）に達し得ない人々をその時の最低社会水準に達しめる手段方法」という意味である。なお、一般的に言われるのは「社会保障制度」であり、「社会福祉事業」であって、市民が色々な意味合から要望等に使う言葉として、多くは、社会保障制度の内容、例えば老齢年金の引き上げとか、医療費の無料化というようなことであつたり、一方では福祉事業例えば保育所とか、老人ホーム、障害者等の福祉施設であつたり、これらに対する具体的サービス内容や施策等を指していることが多い。

日本の現代社会は資本主義的自由社会である。この社会機構は自由競争社会であるから、人が生活をする上において結果として貧富の差のあることは基本的に承認されている。ただ現実には資本主義的自由社会にそれなりの矛盾があり、この矛盾が強まれば当然に基本的であるべき社会基盤に破綻が生ずる。そこでこれを防ぐためにならぬかの配慮を要することになり、異質である社会的な考え方の導入も必要となる。この異質の考え方の具体化されたものが「社会保障制度」であり、「社会福祉事業」である。なお厳密には、「社会保障」と「社会福祉事業」では学者等によっては分けている場合が

あり、発生の歴史的な経過のなかでもニエアンスの異なる個所も多くある。

資本主義的自由社会では自由競争を前提としているため、競争が行われればそこには必ず差が生ずる。しかもその差の原因の多くは単なる個人的な努力とか、能力の差以外の資本がより多くの差を生ぜしめることになっており、個人の力では生活上の困難（広い意味での困難）を切り開くことができない社会的な仕組みさえできてくる。この社会的な原因による生活困難をどのように排除していくか、そして基本的な資本主義的自由社会を存続させてゆけるかということに絞られてくる。このため異質の考え方の導入も必要となる。従って現行実施されている諸施策には、理論的に「資本主義的自由社会存続のために必要な一手段である」ための一線が明確に引かれている。しかし具体的に見える線でないため、なかなか認識し難いものである。例えば生活保護法における最低生活費というような、生活権的な意味における線引きであるならば量（金銭）として認識しやすいたが、児童福祉における「保育に欠ける」条件とか、老人福祉法における「養護に欠ける」というようなことになること、目に見えるものと異なり、なかなか認識し難い。しかもそのニーズは個々の対象者または家族や、これをとりまく人々に

とつても強弱の差があり、福祉サービスの運用や実施のなかでややもすると限界を越えた（本来は限界などあり得ないものであろうが）問題にまで発展してゆく傾向もあり、行政サービスという言葉の綾のなかで互いに苦惱しなければならぬことになる。また資本主義的自由社会は自由競争による利潤追及ということが基本的仕組みであり、社会保障や社会福祉事業にははじめからこのようなことは考えられていないため、われわれが現に所属している社会での日常生活の実態からは、理論にもとづくこれらの関係を認識することが難しいという面が多分にある。なお福祉サービスの具体的な機能は、対症療法的であり、代替的、補完的、調整的なものであるといえよう。

一方現実的なものとして、経済の低成長を契機に「福祉の見直し」が叫ばれている。これは増大する福祉需要と供給の問題から、いかに調和点を見出すべきかという、実践的、施策的要求に應えるものであり、この点から福祉の限界をみつめ直し、この限界をいかにしてぐり抜けるべきかにはかならない。

見直し論の論拠を大きく類型化すれば、財政的視野から論ずるもの、福祉社会論的視野から論ずるもの、そして人口構造がもたらす高齢化社会的視野から論ずるものという三類型に分けることがで

きるが、いずれの理論においてもこの三つの要素は多かれ少なかれ触れられており、たんに分類化の方法的な意味で類型化したにすぎないのである。

これら見直し論は昭和五十年を境に急激に表れ、福祉施策が構想され、例えば福祉施設の地域社会への開放というような新たな展開も行われつつあり、コミュニケーション・ケアというようなことも試みられている。政策的には本年度から実施された老人ホーム等における費用徴収制度等にその具体的なものを見出すこともできる。

いずれにしろ福祉にも限界があることを素直に受けとめ、この限界を超えることは何かということがより必要な今日的課題ではなからうか。そしてこのことについて、方法的視点から「公私役割分担論」等で論議されており、いまここで論理の是非を論ずるのでなく、福祉に限界があるものならばこの限界をいかにして乗り越えることが可能かの挑戦であると認識し、人間として幸にこの社会に生きてゆけるものは「何」かを見出すことであり、たんに行政の安上りとか、押しつけというような単純な議論で片付け得ないものである。まして福祉サービスを具体化する過程では、金銭等でひき出せない人間対人間の関係によって生ずる要素があまりにも多く、しかもこのこ

とは最終的に、人間の出生から死に至るまでの生涯にかかわることであり、コンピュータでは計算できない、「人間の問題」に帰着することである。

二——福祉施設における処遇水準

前段では理論的な限界について大まかな説明を行ったが、施設のなかの処遇がどのような形で保たれているのか、また処遇を行う上にとどのような限界があるのかをみてみたい。

社会福祉において処遇（サービスの内容）の水準を決定すること自体に問題がある。社会福祉の基本は「できる限り最良の方法で、最良の環境のなかで」ということにある。このようななかであらかじめ処遇水準を決定することは矛盾したものであるが、具体的実践においては可能な範囲において、水準決定をしなければ日常の処遇を遂行できない。そこで与えられた条件のなかでいかなる処遇が可能かを決定し、実践目標が策定されるものである。

福祉施設のなかで処遇水準を決定する大きな要素をとりだせば大略次の四ポイントに絞ることができるであろう。

第一点は法的規制によるものであり、それぞれの根拠法令にもとずき、設備、処遇の内容及び必要な人員等が最低基準

として定められているのが一般の例である。次に基本的なことは社会保障制度の枠組のなかにあること、従って枠組の基盤である「最低生活の保障」という理念が発想の原点であることに注目すべきであろう。例えば施設入所者にかかわる生活費算定の基礎には生活保護法による「最低生活費」という考え方が強く横たわっている。

第二点は財政的裏付けからくるもので、法的規制によるため、必要な経費は公の費用が支出される。しかもその支出される量は社会保障制度全体を通しての枠組に所属していることから、平等的、公平的な方法がとられているが総枠というなかで制限的である。また公金の支出ということから逆に行政の統制的作用が働きやすくなるおそれがある。

一方「十分ではないが」一応安定して継続的運営が可能であり、ややもすれば処遇水準の向上を目指すといえながら、施設運営の安易さに浸りがちな傾向も注意しなければならぬ。これは、施設運営者、利用者、ないしそこで働く者等すべてに共通するものである。

第三点は競争原理が働かないところである。資本主義的自由社会は原則として経済的な自由競争社会であるが、福祉施設は資本主義的自由社会の矛盾ゆえに必要とするものであり、理念的には相反す

るものであるため、ここでは自由競争というようなことが作用し難い。例えば、施設利用者側からみれば処遇の内容により、自己の選択というようなことはほとんどとり得ないし、一般企業のように資本を投下し利潤の追及を行うこともあり得ない。このため「与えられた条件のなかで」という限界が初めから用意されている。ただし最近では「福祉サービスの購入」という意見も出はじめているが、この意見は社会保障制度からみればやはりなじまないものといえよう。

第四点は施設は異種の社会集団によって構成されている。これは施設を社会集団としてとらえた場合、利用者集団と施設職員（労働者）集団の二つの集団からなりたっている。利用者集団は限界ある処遇には満足し得ない集団であり、弱い人々の集団（他の者に依存しなければならぬ集団：例えば乳児とか老人、または障害者等）は固有の人間関係（老人の場合は家族とか地縁関係、児童の場合は親兄弟等）の保持がむずかしい集団である。

施設職員集団は人間関係を主体としての第一次集団（家族的）ではなく、労働過程から生じた二次集団である。そして職場内では機能関係が重視される集団である。別の言葉でいえば、専門家集団ともいえよう。そして一般に専門化はます

ます細分化される傾向にあり、分化がすすめばすすむほど機能集団としての分化に拍車をかけることにもなる。

この第四点について具体的に特別養護老人ホームを例にとりて説明してみよう。

特別養護老人ホームはいわゆる「ねたきり老人」のための施設である。入所の条件は、「六五歳以上の者であって、身体上または精神上著しい欠陥があるために常時の介護を必要とし、かつ、居宅においてこれを受けることが困難なもの」ということになっている。施設で生活する以上、入所する個々の老人の大部分は、これまで生活を続けてきた家族や友人、知人等の人間関係や地縁関係等を絶って新たな「生活の場」を求めることになる。この時入所する「場」の決定に際しては自己の選択権は現在のところほとんどないにひとしく、行政機関の指示するところに入所しなければならぬ。その場所は家庭にいるよりは暑さ寒さが多少しのぎよいとか、入浴ができるとか、医師や看護婦がいて安心であるという程度で、その場が自分にとって最もふさわしいかどうかは見当がつかない。しかも入所することは自己意志の決定（本人の意志に反しては入所させることはできないことになっている）であるべきだが、他の要素により、やむなく入所するというケースが多い。たとえば、

家族の都合や、近隣社会の事情（火の始末が危いか）により、本人が「仕方がないから」というあきらめの気持ちにいたり入所するケースが多く見出される。しかしこのような理由であっても、入所し、ある一定の期間を過ぎた入所老人は比較的ホームに形の上で安定する。これは直接的な衣、食、住という生活上の諸点は、十分でないがまあまあ不自由はないということに慣らされてしまうことにある。特に特養ホーム入所者は、その入所条件に示されたように、自己の行動力が極めて低いため、他に依存しなければ生きるということさえ困難な老人である（経済的なことより介護とか介助という人間的なかわりを重視する依存関係が強い）。そして現在の地域社会における住宅その他の生活環境より、老人ホームははるかに整えられていることが多く、また機能的にも勝れていることが多い。このような外見のなことを見出せば一見幸福な「生活の場」といえるが、ここでの生活は、例えとして「籠の鳥」でしかあり得ない。献立された食事、入浴のできる所、そして一応安全な場所ではあるが、制限的な生活しかない。そして職員に「睨」れない、同居者と「関りたくない」、これに反すれば住み難く、しかもここが最後の寄り所であって次の生活の場は二度と得ることができないと

いう諦めもあり、残り少ない人生の最後の一刻を「自己を閉ざして」生きていく。「今日のご飯がおいしかったか」と聞けば答えは必ず「おいしかった」といい、「今日一日どうだった」と問えば「お陰様で」としか返ってこない。しかしたまたに見える家族や知人にし好品を注文し、職員を目を逃れ隠し持ち、他人に関りたくないとながら他人の仕事を告げ口し、自己の肉体的な苦痛個所を無理に探し出し、医師や看護婦の注意を集めようとする者もあれば、何もせずじっと天井をみつめている者もある。もちろんこれが全てではなく、現代的ホームでは、リハビリとか、クラブ活動、生き甲斐等々具体的メニューも用意されているが、このメニューが消化されるためには人間的なかわりが特に必要とされるものであり、この消化薬的存在は施設職員のかかわりかたにある。

職員集団はそれぞれの役割分担が課され、これを遂行しなければならぬ過程で、職種別集団となる。例えば寮母集団であり、看護婦集団、調理員集団ということになる。そして一定の時間内に一定の量の仕事をせざるを得ないため、これらは機能集団化される。機能集団は集団のもつ能力により処遇の水準を自己決定する。ここにおいてそのホームの全体的な水準が決定されることとなる。しかも利用者集団と職員集団では直接的な所で往々利害が反することが多く、このため力関係により処遇レベルは強い力によって引かされることが普通である。

理論的には、各機能集団が協働的に活動することにより処遇の水準アップがなされるはずであるが、協働が不完全であったり、専門分野に介入されたくない、介入しないというようなことから結果的には負の形として現れることの方がはるかに多く、各職種があまりにも専門的に細分化され、統合化する方法、ないし統合能力に欠けることに原因もある。

以上特別養護老人ホームに例をとり説明したのであるが、福祉施設の処遇水準については前述の四つの点からみ合えば、その施設の処遇水準が決定されることとなる。特に前述の四つの要素のうち、第四の点が重視されるのは、福祉が「非金銭的な性格」をもつものであると

いわれていることと深いかわりをもつことにある。

これは人間対人間の関係を重視し、ここから生ずる価値的なものを求め、求められる関係を指すものといえよう。しかも人間の「幸福」とは案外このようなことにあるのではなからうか。かつての民間社会事業家が、自己の人生観とか、社会正義とか、哲学や宗教等の思想を背景にもち、自己の資力でまたは自己の力で自信をもって行動していたものとは極めて異なる形となっているのが現実である。

三——福祉雑感

兵舎とよく言った)と軍需物資の集積場であり、これらは高い鉄条網に囲まれてはいたが道路からはよく見えるものであった。

市民の交通手段は市電一本で、この市電もなには窓ガラスのないものも走っていたし、道路を走るものは米軍のジープとトラックで現在のようない自動車洪水などとも考えることはできなかった。

住居は焼跡に小さなバラック、しかも大部分が焼けトタンを集めたもので囲い住み、配給の僅かな食糧と辛うじて手に入る團食糧で生命を維持していた。焼け残ったところといえば、区内では新山下町一・二丁目と山手一帯、麦田のトンネルを越えると本郷町、本牧満坂の山際の一部、豆口台から滝の上にかけて、また本牧元町、三之谷方面にいくらか残った程度で、これら焼け残った家には縁者や知人が雑居というような形で生活をしてきた。

就職の際の職場配置希望を聞かれ、行き先が税務関係か、民生関係かの択一なかで、たまたま税金集めが嫌なため民生と答えたことが、以後退職するまでの三三年余の歳月を民生関係の仕事が続けることになった直接的原因であり、宿命でもある。私の直接の仕事は生活保護法関係(旧生活保護法は昭和二十一年十月施行)であったが、多くの仕事は緊急援

護関係のことが多く、また行旅病人関係や生活困窮者用物資の配給というようにことも大きな仕事で、忘れられないのは嚴重な管理を要求された「ララ物資」「ユニセフ物資」の配給事務等である。

そして第一回の共同募金運動もこの年の秋で、募金運動の一助として、区役所の前で蜜柑売りをしたことなどが思いだされる。ともかく終戦後のこととして、世の中も役所(行政)のなかもまだ雑然としていて、ただ動き廻っていたというのが新米職員の感触であった。特に生活保護法というような法体系があまり国民になじんでいないため、法施行のなかに旧来からの感覚的なものが先にあるため、現在の思考からみればおそらく考え及ばないようなことが多くあった。例えば当時の生活扶助費基準額は一人日額〇円というようになっており、保護実日数と家族人員をかけ合せて、その世帯の扶助費が定まる。しかしその家族から、男の世帯主とか、少しでも生活費が得られそうな者があれば、その者を世帯人員から除き残余の人員数をかけ合せて扶助費支給額が決定された。またこの扶助額決定の段階では、現在の民生委員総務会に相当する会議で審議をして決定するという形式をとっていた。これは旧生活保護法では民生委員が市町村長の法施行についての補助機関であり、私共はこの補助機関の

書記的業務に従事していたので、勤務辞

令は「〇〇方面民生委員事務所勤務を命ずる」という形式であった。このようなことを一つ取りだしてみても、戦前からの「救護法」時代の形がいぜん色濃く残っていた。またこの生活保護法は、乳児の捨て子から浮浪児、身障者、老人に至るまで全ての者に対して一様に生活困窮者という枠組のなかで十把ひとからげにして対応していた。もちろん軍事援護とか、旧母子保護法とか、行旅病人同死亡人取扱法とかが入りまじり、新米の私にはとても理解することのできない状況のなかで毎日を通していった。民生委員事務所は中区内には二カ所あり、そこには所長と係員の二人が勤務していたので、結果的には四人の職員が中区を担当することになっていた。なお昭和二十五年八月には、GHQ(駐留軍司令部)の指導で、社会福祉事業法施行以前に、福祉事務所の前身ともいうべき「福祉に関する事務所」として全国でも最初に「民生安定所」という名称をかかげ、民生行政の先兵的気概で働いた。このとき私自身にとってみれば「社会福祉主事」という辞令を戴き、急にエラクなったように記憶している。現在でいうケース・ワーカーの誕生でもある。横浜市では「民生安定所」の名称を福祉事業法施行後も引き続き使用し、昭和三十年代後半以降まで

使っていた。

一方法体系をみると、昭和二十三年に児童福祉法が、昭和二十五年四月には身体障害者福祉法が、そしてこの年五月には生活保護法が面目を一新して形式的には大改正が行われ、その後精神薄弱者福祉法、老人福祉法、母子福祉法という、いわゆる福祉六法が整備され現在に及んでいる。仕事に特に関係のあった施設では、山手のキリスト教会が運営していた、聖母愛児園(現在、乳児院は事業廃止)、見晴トンネルの上にあった日本水上学校、竹の丸の訓盲院や日の出町にあったボーイズホームなどの児童関係の施設、浮浪者とか日雇労働者、老人等については、区役所前の大岡川にあった水上ホテルや岡野福祉会館、金沢にあった市立の第一保護寮、三春台にあった緊急保護寮などである。また遭遇した事件の主なもの、水上ホテルの沈没事件、戸塚の聖母の園養老院の火災、東神奈川駅前のだや街の再三の火災事件、外国人保護についての取り扱い等であり、その後東京の山谷や、大阪愛隣地区(釜ヶ崎)に見られたのだや街暴動事件に刺激されての寿町のだや街における「寿生活館」の開所や引き続きのだや街対策などは思い出多いものであった。

保護ケースの変化も昭和三十年頃までは、結核患者の入院ということが大きな

負担であつて、結核患者が多く入院させる病院が不足していたため、遠く山梨県や茨城方面にまで病院を開拓したり、雪の日搬送中の患者が咯血し、白い雪を血で染めやむなく背負つて入院させたことなどがあり、現在のワーカーでは考えられないようなことが多くあつた。しかし三十年代後半に入ると、この結核患者の減少傾向に入ると同時に新たに精神障害者の増加が目立ってきた。これは結核に対する新薬の開発普及により重症者の減少であると同時に、世の中がおちつき、経済的な面にも多少ともゆとりが出てきた時代であつて、横浜では黄金町周辺に特徴的にみられた麻薬、覚醒剤中毒患者や、酒精中毒患者等の多発化と同時に、これら中毒患者等の多発化と同時に精神科病院の新設が目立ち、病院との関係のなかでケース取り扱上の問題も出現した(当時の新聞社会面でみれば入院患者あつせん料というようなこと等)。なお戦災後の混乱時代からなかなか抜け切れずにあつた売春の問題も、売春禁止法の施行等により、表面的なことが一応消えたように見えるも、ケース扱いのなかにはこのような売春につながるものが相対的に見られた。

次に時代的变化の特徴としていえることは、昭和三十年代に入るとようやく新

憲法によるものか、扶養義務に対する考へ方に変化がみられ、これが生活保護法実施の上に新しい形として現れてきた。即ち絶対的扶養関係と、相対的扶養関係の解釈であり、厚生省当局からもこのことについて通知、通達等により明らかな変化を認めることができる。また児童福祉法による保育所入所の基準というか、条件というかいわゆる措置児の解釈もこの時期が一つの境目ということができ

る。これまでは福祉事務所における措置決定のなかにまだまだ過去の託児所的思考が多かつたが、この時期を過ぎると、保育といふことの本質論(果たして本質論に相当するものかどうか私は現在でも分らない)的発言が多く見られるようになり、本市の保育所整備時期(公立施設年一〇カ所)に入った。老人福祉法においても、かつては経済上及び他に養護され難い老人を生活保護施設である養老施設に入所(措置)させていたものが、経済的理由は問はず入所できる新たな施設(特別養護老人ホーム)ができて、この扱ひのなかで古い私の頭を迷わせたものである。そして昭和四十年代に入るや新たな問題の発生源が日本人の平均寿命ののびに伴う高齢化という警鐘であり、市役所生活最後の時期九年間を特別養護老人ホームの運営という仕事で過してき

た。そして現在は乳児を含めて児童の問題に戻つたとき、この三三年余、戦後の横浜の社会福祉の歴史をふりかえり、たんなる思い出ではなく、「人間の生き様」について考えさせられることが多い。これは、この三三年間「福祉」ということを通して仕事をしながら、果たして本當の意味の「人間福祉」につながる仕事ができただろうかである。確かに外見上の福祉体系はそれぞれ整備され、最新の福祉施設は立派であり、機能も充実している。しかし例えば特別養護老人ホームに入所している高齢者が、家族のために無理して小使を貯めていたり、「家族が面会にきてくれないのは、息子が忙しい仕事をしているからだ」と人前で言いながら、「今日も来てくれない」と淋しそうにしている姿を見、訴えを聞かされるとき、この老人にとって福祉とは一体どこにあるのだろうかを考えさせられてしまう。前例ケースの場合、仮に入所させるホームがなければ、他の要因は別にしても、家族と共に生活し、この淋しさだけからは逃れられたのではないかと思うのである。またこのようなことは老人ホーム以外のところでも数多く起こっているのではないだろうか。

四——おわりに

この文章は、私が市の職員として働いていた三三年余の間、友人や知人に自己の悩みとして話したり訴えたりしていたことを文字として表わしたものである。従つて、理論的な組立などは全くといってよいほど頭のなかから消えている。あるがままに、思ったままに表わしたものである。ただ人間がとにかく「好きなものを十分」とはいわれないが「餓」を、そして「寒」さを凌ぐことが出来たあと、どのようなことが幸福なのかという悩みは現在でも持ちつづけているし、私の先輩も同様に生死にかかわる病に伏した身体でもなおこのことを訴え続けていることをみれば、少なくともこの世の中が悪くない方向に歩き続けて欲しいと思つている。物が豊かになり、自己主張も自由である。行動もある程度無制限であるが、自己のたかだか七、八〇年の生涯だけを楽しまつただけが人生なのだろうか。父母や、祖先から流れきたものになかで、不都合なものをとり去り、そしてわが子に、わが孫に新たな流れを示すこともまた人の勤めではなからうかと思ふ。昨今である。

△元磯子ホーム所長、現誠心学園園長△