

〔共同研究：大都市構造の変化と福祉問題〕

「大都市と社会福祉」についての二、三の考察

佐 藤 洋

- A 大都市大阪と福祉ニーズの基礎的要因
- B わが国経済と社会福祉の現状批判
- C 福祉思想の史的発展とわが国社会福祉の課題

A 大都市大阪と福祉ニーズの基礎的要因

(1) われわれの研究テーマは、一般的には“都市と福祉”というのであるが、特殊的には“大都市と社会福祉”ということにしている。その理由は、戦後急速に都市化されたわが国の生活実態の変貌のリーディングセンターが巨大な都市にあるからである。欧米諸国の都市化現象に比して、戦後とくに1960年代以後に際立って激しい都市化現象の頂点に立ってきたのが、東京、大阪のような大都会であったことは喋々するまでもない。そしてこの巨大都市における社会現象が逆に地方都市にフィードバックしていったのである。

戦後30有余年、わが国の社会構造は、そしてその基底にある経済構造は驚くべき大変化を遂げた。わが国には人口1,000万人を超える東京800万人を超える大阪というように、欧州の先進諸国に類例をみない2つの巨大都市が存在している。わが国と匹敵するのは米国だけである。東京はニューヨークと並んで世界最大のメトロポリタン・エリアを形成しているが、大阪もまたイギリスの首都グレーター・ロンドン(740万人)、フランスの首都パリ・アグロメレーション(850万人)に劣らない人口集積をおこなっている。

わが国は欧米諸国に比して労働人口のモビリティが高く、社会風俗の伝播力が大きい。大都市の社会現象は、明日地方都市の現象となってしまう。そのような意味で、一般的に“都市と福祉”という問題設定よりも、特殊的に“大

市と社会福祉”という問題設定が効果的であり有意義であると考えている。とくに実証的研究において、大阪はロンドンやパリに匹敵する大都会であり、また社会福祉の対象となる事例が東京よりも鮮明に現われているということもあるので、主とし大阪またはそれに連担する阪神地域に研究対象の主力を置くことにしている。

人口移動はさしあたり現代的な社会問題の出発点であるという意味においてまず一般的な次表をかかげておく。

昭和30—50年の20年間に、南関東、近畿、東

表1 地域別人口構成比と増加率

	構 成 比 (%)			増加率 (%) 30～50年
	昭和30年	昭和40年	昭和50年	
北海道	5.30	5.38	4.81	13.4
東 北	10.49	9.52	8.40	0.4
北関東	5.89	5.30	5.23	11.3
南関東	17.16	20.50	23.75	73.5
北 陸	5.85	5.27	4.78	2.4
東 山	4.97	4.54	4.21	6.2
東 海	8.82	9.33	9.73	38.3
近 畿	14.27	15.74	16.65	46.3
山 陰	1.72	1.47	1.23	△10.4
山 陽	6.42	5.71	5.41	10.4
四 国	4.82	4.19	3.69	△4.0
北九州	10.95	9.94	8.63	△1.2
南九州	3.61	3.10	2.55	△11.5
沖 縄	—	—	0.95	—
全 国	100.00	100.0	100.00	25.4

経済企画庁「地域経済要覧」各年

海に人口が集中しているが、人口減少地域が西日本に遍在していることが注目される。人口減少地域は産業停滞＝衰退地域であり、その苦汗移動の多くを近畿が受容してきたことが推測される。したがって近畿の中心である大阪が、産業構造の地域的変動にもとづくそのような人口流動の受容地であったということになる。大阪市および周辺地域の人口流動率は非常に高く年15%に上っている。職を求めて大阪へやってきて、沈滞する者もあればまた去ってゆく者もある。

出生時および昭和34年以前から大阪市の同一区または府下の同一市に居住している者は、大阪市の中心4区で49.6%、その他の市内区部で47.3%、周辺府下都市で33.5%である（大阪市経済局「大阪都市圏の経済構造の動態に関する調査報告書」昭和49年）。この数字はやゝ古いから最近では定住人口はさらに低下していると考えられる。要するに大阪は、戦後の経済成長と産業構造の変化による移動人口の稼ぎ場であったのであって、そこに激しい社会問題の発生の根本原因が横わっていたと言っさしつかえない。しかも大阪は東京に比して、より現場的より基礎産業的で成長産業率が劣位にあり、また中枢管理機能や情報・文化機能が低く、したがって所得水準が低い。そのため大阪ではもろもろの社会問題が多発し、深刻化の度合も大きいのである。

以下にそれらの若干の指標を提示しておくことにする（「市政研究」編集部「大阪市政基礎資料」、大阪市政調査会「市政研究」42号、43号）

イ 大都市と社会福祉の緊迫度をあらわす端的な資料は生活保護者数であろう。次表にみられるとおり、市民千人当り生活保護者数は大阪が19.5人で一番多い。このことは大阪が社会福祉問題のモデル地域であることを物語るものである。とくに保護率の推移を示す図表は、オイルショック以後の打撃が最も鋭く大阪を襲っていることを示している。

すでに大阪市の人口は、昭和38年より社会減となり、40年より絶対減となってきている。昼間人口の増大も飽和点に達している。大阪は「使う都市」であっても「住む都市」ではなくなってきている。職を求めての来住者（それも経済成長期より少ない）と郊外への移住不可能な人々（職業柄および所得のために）の溜り場となっている。生活保護率の高い理由がそこにある。大阪に次いで神戸、京都が高い。京阪神地域の社会福祉要求が高くなる根底にある社会的経済的要因にメスを入れなければならないのである。

ことに低成長時代の到来はこの地域に深刻な影響をあたえつつある。経済構造、産業構造に抵抗力がないからである。失業率、求人倍数も関西の状況は関東より悪い。関西では最近とくに神戸が悪い。

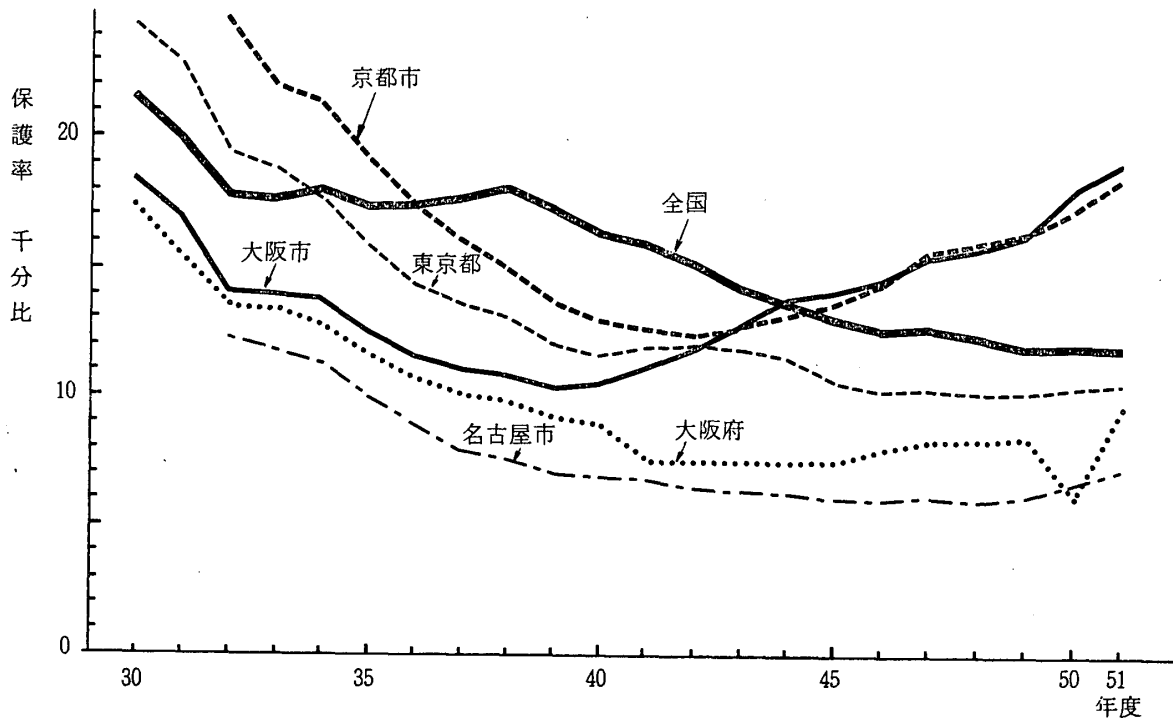
表2 市民千人当り生活保護者数，生活保護者総数，保護費総額（大都市比較統計年表）

	大 阪	横 浜	名 古 屋	京 都	神 戸	東 京	全 国
市民千人当生活保護者数	19.5 ^人	8.4	7.4	19.0	17.8	11.3	12.2
生活保護者総数	30,706 ^人	12,909	8,177	14,492	12,959	55,524	1,381,093
生活保護費総額	433 ^{億円}	132	100	159	148	642	—

表3 生活保護率の推移（昭和53年生活保護統計集）

40年	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51年3月
0/00 10.4	11.1	11.9	12.8	13.9	14.1	14.6	15.6	15.8	16.4	18.1	19.5

図1 主な都市における保護率の推移（昭和53年生活保護統計集）



□ 社会福祉需要の起るもう1つの最近の問題は高齢化現象である。わが国の高齢化速度は非常なスピードである。諸外国に比しわが国はまだ高齢化社会に入ったとはいえないが、その域にあと15年で到達することになる。先進諸国のスタグフレーションが継続拡大し、わが国経済もまた永い困難な道を歩まなければならないであろうから、老人問題より発生する社会保障社会福祉はますます重要な課題となってくるであろう。

丸尾直美氏は、「オーストリア等と並んで高齢化が最も進んでいるスウェーデンの社会保障

費の比重が世界で最も高いのは偶然ではない。スウェーデンでは65才以上の老人の人口の比率が15.2%ほどであり、日本の8.6%よりもはるかに高い。日本は高齢化社会の到来だといって騒いでいるが、今のスウェーデン並みの老人人口構成比になるのは4分の1世紀先の2005年頃である。」と言っている。しかし経済成長の停滞や失業の増大と関連して、老人問題が浮上してくる日本独特の制度的要因があることも見逃せない。いわゆる中高年層の問題は現在わが国特有の現象である。

丸美氏は日本の場合について、社会保障費の

表4 老年人口比率

	大阪	横浜	名古屋	京都	神戸	東京
老年人口比率 (65歳以上人口総人口)	7.5	5.1	6.3	8.9	7.6	6.6

表5 老年人口の推移（大阪市総合計画局「大阪市総合計画」）（単位：千人）

	昭和35年	40年	45年	50年	65年
総人口	3,012 (100.0)	3,156 (100.0)	2,980 (100.0)	2,779 (100.0)	3,000 (100.0)
60歳以上人口	198 (6.6)	241 (7.6)	278 (9.3)	319 (10.7)	400 (13.2)
65歳以上人口	115 (3.8)	145 (4.6)	175 (5.9)	208 (7.5)	280 (9.3)

表6 人口高令化速度の国際比較

	65才以上人口比率の到達年次		所要年数
	5%	12%	
日本	1950年	1995年	45年
フランス	1790	1960	170
西ドイツ	1890	1965	75
スウェーデン	1855	1960	105
イギリス	1905	1965	60
アメリカ	1925	—	—

老人福祉開発センター「老人福祉講座」第3編

対GNP比率を昭和30～50年について説明する
回帰式をつぎのように示している。

$$\begin{aligned} \text{社会保障給付費の対GNP比} &= -2.70126 \\ &+ 1.01243 \times 65\text{歳以上の人口比率} - 1.01243 \\ &\times \text{実質経済成長率} + 0.893096 \times \text{失業率} \\ &\text{(相関係数} 0.885) \end{aligned}$$

この他にも核家族化の進行にともなう相互扶助の外部化による社会負担の増加というような要因もあるが、社会保障費については、以上の3つの要因がかなり重要な説明変数として説得力をもっているということを述べている(丸尾直美 見直し後の福祉政策、「季刊世界政経」昭和54年夏季号)

社会保障と社会福祉は同義のものではないが老齢人口の増加がおよぼす社会的影響が非常に大きいことに注目しなければならない。殊に大阪は、全国平均に比べて地域的経済成長率も失業率も老人人口比率も劣悪である。とすれば、大阪について考えることは明日の日本全体について考えることにもなるであろう。

ちなみに、大阪市および府下地域の老年化指数と従属人口指数、および1世帯当り平均世帯人員(大阪府)の数値を示すならばつぎのごとくである。

以上の数値は、老齢化の進行や核家族化の進行を示すものであるが、かなりのスピードでそれらが進行していることが看取される。老年化指数(65歳以上人口÷15歳以上64歳人口)は、大阪市内で最も強いことがわかる。また農村地帯をもつ南部が大きい。従属人口指数から老齢化指数を引いた差は14歳未満の幼児・児童の比

表7 大阪市および府下の老年化指数と従属人口指数の推移

	老年化指数		従属人口指数	
	45年	50年	45年	50年
大阪市地域	27.1	34.1	38.0	42.3
北大阪地域	18.1	18.8	42.2	47.2
東大阪地域	16.5	17.6	42.6	48.9
南河内地域	20.9	21.2	45.1	50.6
泉州地域	21.1	21.5	43.3	48.8

表8 大阪府の平均世帯人員の推移(普通世帯)

	1世帯当り平均世帯人員
昭和30年	4.48人
35	4.14
40	3.67
45	3.40
50	3.23

率を示すものであるが、東大阪地域では保育所の需要が多いということになる。さらに男女の性比も地域によって、都市には著しい差異がみられる。例えば浪速区や天王寺区では女性の比率が非常に高い。人口の老齢化とともに人口構造の地域的分裂現象は、これまた多くの社会問題、社会福祉需要の要因となってくるものである。

ハ「うさぎ小屋に住む働き者」と酷評されたように、わが国の住宅事情は国際的にみてまったく悪い。とくに大都市の状況は惨めである。住宅問題の根本は土地価格にあり、土地価格は、日本の土地私有にある。欧州諸国のように、土地私有に対する公的制限が必要である。土地の社会的所有の観念がわが国ほど未発達な国はない。土地所有に関してわが国はまったく歴史的後進国であるといわねばならない。このことは住宅事情の悪化となり多くの社会問題、ときには社会病理の温床とさえなっている。

以下は大阪市の住宅難の事情をあらわしたものであるが、みられるとおりの最悪の状況を示している。核家族化とも相まって、このような状況は社会福祉施設の必要度を高める。援助や看

表9 住宅難世帯率表 (昭和48年住宅統計調査)

	大阪	横浜	名古屋	京都	神戸	東京 (全域)	大阪府	全国
住宅難世帯率	16.1%	7.3	9.5	10.9	※	15.9	12.1	8.5

※ 神戸市は独自調査のため掲載できない。注 2. 大阪府には大阪市を含む。
注 1. 東京は東京都全域の数字である。

表10 敷地面積比較 (住宅統計調査)

	大阪	横浜	名古屋	京都	神戸	東京
敷地面積	80m ²	168	155	115	126	134

表11 住宅難世帯数, 世帯率の推移 (住宅統計調査)

区分		年次	38年	43年	48年
住宅難世帯総数			233,000	211,000	137,400
内 訳	非住宅居住		3,400	7,900	6,600
	同居		23,400	14,800	8,100
	老朽住宅居住		1,200	1,000	700
	狭小過密居住		205,000	187,600	122,100
住宅難世帯率			32.1%	26.3%	16.1%

注 狭小過密とは2~3人世帯で9畳未満, 4人以上世帯で12畳未満の住宅をいう。

護を必要とする人々をできるだけ住みなれた自宅や近隣でノーマルな生活をさせるとというのが最近の新しい社会福祉の考え方であるが、わが国大都市の住環境はあまりにも悪るい。とくに大阪が悪い。

したがって住環境, 労働環境の改善は社会福祉のノーマルの改善のための基礎的問題と考えなければならぬ。逆に悪い住環境はそれだけ社会福祉需要の外部化, 施設化を拡大するのである。大阪には国鉄環状線の外側に住工混合の腐朽地帯 (blighted area) がある。西淀川, 此花, 大正, 西成, 生野, 城東の各区に古びた家屋の密集地帯がある。そしてこれらは災害危険地帯

とほぼ同一地帯でもある。大阪は他都市に比較して住宅難世帯率が最高であり, 敷地面積は最小である。

これらの地区は, 市長選挙において批判票が多数出る地域である。現大阪市政は大阪駅前の改造計画や中之島計画や, また300万人の都市計画を実施したいとしているが, その前に人口密集した劣悪地帯の改造こそ考えなければならぬのである。社会福祉, 人間の住む都市という考え方から, この点は大いに強調されなければならない問題である。

都市の過大過密と都市における貧困との間には密接な相互依存関係がある。われわれの経験的知識によると, 住居地域において1平方キロ当たり15,000人の人口密度をこえると, その地区は崩壊にむかっていく。メッシュ・データによってそのような地区を検出することは容易である。それによって問題地域を設定し, 詳細調査を実施するならば多くの事実を知り, 対策を検討することができるのである。

ニ 社会福祉需要の原因としてさらにもう1つ重要な問題は公害である。それは単位面積当り産業活動とかなり密接な関係をもっている。煙の都大阪, 日本のマンチェスターといわれた頃よりこの状況は変わっていない。当局が努力していないとはいえないが, 住環境とあいまって公害防止はなお重要な課題である。社会福祉の充実の観点から, 公害防止規定の緩和のごときは絶対に許してはならないことである。公害に

表12 公害病認定患者数

	大阪	横浜	名古屋	京都	神戸	東京
公害病認定患者数 (昭52.3.28)	16,460	752	3,030	—	198	15,488
同 (昭53.11.30)	20,275	832	3,826	—	930	22,379

表13 単位面積当りの経済活動（昭和50年事業所統計，51年工業統計，50年商業統計）

	大 阪	横 浜	名古屋	京 都	神 戸	東 京 (区部)
事業所数/面積 (km^2)	所/ km^2 1,144	225	395	152	128	1,003
年間製造品出荷額/面積 (百万円) (km^2)	百万円 km^2 25,218	9,141	9,304	2,646	3,581	16,790
年間卸売販売額/面積 (百万円) (km^2)	百万円 km^2 174,398	6,730	53,007	5,238	5,616	131,430
年間小売販売額/面積 (百万円) (km^2)	百万円 km^2 11,879	3,127	5,219	1,759	1,536	10,730

表14 夜間人口と昼間人口（昭和50年国勢調査）

	大 阪	横 浜	名古屋	京 都	神 戸	東 京 (区 都)
市 域 面 積	km^2 208.11	421.46	326.25	610.61	539.98	581.00
夜 間 人 口	2,778,987	2,621,771	2,079,740	1,461,059	1,360,605	8,646,520
夜 間 人 口 密 度	km^2 13,353	6,221	6,375	2,393	2,520	14,882
昼間流入超過人口	人 990,358	△225,777	301,635	114,745	46,507	2,095,900
昼 間 人 口	人 3,769,345	2,395,994	2,381,375	1,575,804	1,407,112	10,742,420
昼 間 人 口 密 度	km^2 18,112	5,637	7,299	2,580	2,605	18,489

よる被害は認定患者2万人にとどまるものではない。それはまた生活保護世帯を増加せしめ、その他もろもろの社会福祉需要を拡大しているのである。

B わが国経済と社会福祉の現状批判

(2) 経済成長と工業発展の進んだ近代国家の制度のなかには、いくつかの無理が内在している。第1は、物質的な豊かさの裏側において、かえって悲惨になっていくグループ（社会的弱者、後進国など）の存在である。第2は、環境の汚染や自然破壊である。第3は、管理社会のもたらす人間疎外、第4は企業中心社会のもたらすヒズミともいふべきものである。そしてしかもそれらのヒズミは、現代社会の作り出した大都会に集中している。

資本主義と工業の発展は、集積の利益をもとめて大都市に集積してきた。集積の利益は集積の不利益をともなうが、企業は集積の利益のみ内部に受容し、不利益を外部化するから都市は適正規模をこえて巨大化する。かくして大都市にはもろもろの不利益から発生する社会的矛盾、社会的緊張が累積するのである。

戦後資本主義は永い発展の時期を享受したがいまやそれは成熟の時期を終り、停滞と崩壊の時代に入りつつある。わが国では1960年代の後半から、経済発展のヒズミが露呈して各地に革新自治体が誕生したが、その当面の任務は外部化された不利益の処理であった。公害問題、社会福祉が地方自治体の処理すべき重要な仕事となった。しかもいまや70年代後半からの低成長時代に入って、それらの事業は困難をきわめて

いる。

スタグフレーションは社会的弱者の生活をますます困窮におとし入れる。倒産、失業は多くの生活困窮者を増加せしめる。モータリゼーションや離婚の増加による母子家庭の増大もある。生活不如意による勤労婦人の増加は保育所などの要求となって現われる。減量経営と合理化は労働災害を増加せしめる。低成長とインフレーションは、社会保障や社会福祉のニーズをますます増大せしめていくであろう。

他方、低成長時代に入って景気循環は以前と異なり不況局面が永びく傾向に転化する。政府および地方自治体は、財政的理由から「福祉見直し論」「福祉の限界」を唱え、「福祉は聖域でない」と宣伝を開始している。スウェーデン、イギリスなどの福祉国家の「行詰り」を他山の石とすべしと主張している。

われわれは前節において、大都市と社会福祉の必然な関係を叙述するための主要なる原因について列挙したが、いまやここにおいて、現段階における社会福祉の考え方についての理論的検討をおこなわなければならない。

まず2、3の指標をみてみよう。

表15 主要国の社会保障費 (1973年度)

	国民1人当,(万円)	国民所得に対する割合
スウェーデン	37.4	23.0
西ドイツ	36.2	24.9
オランダ	29.8	24.6
フランス	26.9	21.1
イギリス	15.2	18.7
イタリア	14.0	21.4
日本	6.6	7.8

日本は広義の社会保障の費用、スウェーデンは1972年度。

表16 賃金水準と購買力 (1978年) (日本を100とする)

	名目賃金格差	実質賃金格差
日本	100.0	100.0
アメリカ	142.0	201.2
西ドイツ	143.5	157.1

「月刊労働問題」1980年1月, 72頁参照。

表17 一般勤労者世帯と被保護労働者世帯の1人当消費支出比率 (東京都)

昭和38年	44.3%	44年	52.9%
39	47.1	45	51.3
40	50.2	46	53.2
41	51.7	47	52.2
42	52.0	48	56.0
43	52.7		

関口未男編「日本の貧困」156頁。

わが国の実質賃金および社会保障費は、いかに経済大国日本といわれようと、表出のごとくまだきわめて貧弱である。たしかに、被保護世帯の相対的消費比率は向上している。社会福祉のための支出は改良されつつあるとというだろうが、国際的にはまことに劣弱といわねばならない。ヨーロッパ的福祉国家に到達するに道はまだ遠い。したがって、このような状況にもかかわらず、福祉の限界を主張し、これ以上の福祉増大は国の経済的活力を低下せしむると称するのは明らかな虚偽であるといわねばならない。政府自民党が今日「日本型福祉政策」と称して、福祉需要を古い家族的扶助形態のなかに押しこめようとしているのは、完全な時代錯誤の強弁であるといわねばならない。

もちろん、急増した福祉行政のなかには、たしかに重複やムダがないとはいえない。その点福祉政策の効率化やシステム化、総合化と高次化によって福祉の質的向上をはかることは必要である。また福祉に対する基本的な考え方を再構築し、福祉ニーズの高度化とインテグレーション、福祉観の向上をはかることも必要である。しかし国際的にみてきわめて劣位な現状を容認することは絶対にできない。

われわれは以上の諸点を勘案しつつ、さらに最近の大都市の停滞と衰退という現象をふまつつつ、そのような状況のなかに生起してくる社会福祉需要の諸相を調査検討し、実証を深めまた理論を構築して、諸問題の解決の道を探しななければならないと考えている。

なおこれと関連して附言しておかねばならな

いものに、われわれの研究対象となる社会福祉の概念規定がある。社会福祉と社会保障、狭義の社会福祉と広義の福祉を教科書的に区別することはあまり生産的ではないのではないか？。負の所得税が考えられるとき、生活保護と累進課税の区別は曖昧になるであろう。身体障害者（児）が特殊な存在であってはならず、そのような人々が存在するのがノーマルな社会であるという観念が熟成すれば、生活全般、教育一般の問題となってくる。社会福祉の観念は歴史的に変遷してきたし、今後も発展していくものならば、われわれは社会福祉の概念を固定的に考えることはできないし、また固定的観念にとられることは誤りであるということになる。その意味で社会福祉はシビルミニマムあるいはシビルオプティマムとも深い関わりをもってくるのであって、われわれはかゝる観点をも考慮に入れつつ、近未来の展望をもった現状のなかであたえられた問題—“大都市と社会福祉”を考察してゆかなければならないと考えるのである。

C 福祉思想の歴史的発展とわが国社会福祉の課題

(3) われわれにとって福祉あるいは社会福祉はいかに考えられるべきであるか。福祉概念について、それはまず歴史的に考察されねばならない。それには以下のような図式が便宜である。

表18 4象限モデル

		価値体系	
		普遍主義	個別主義
処遇方法体系	限定主義	III 福祉国家 (権利の論理) (要求タイプ)	II 救貧事業 保護事業 (政治の論理) (依存タイプ)
	無限定主義	IV 福祉社会 (生活の論理) (自立タイプ)	I 相互扶助 慈善事業 (人情の論理) (厭世タイプ)

社会福祉思想および社会事業思想は、歴史的に第1象限から漸次第4象限へと展開してきた

と考えられる。第1象限は、前近代の共同社会的慈善事業の範疇に属するもので、宗教的、同情的で、また個別的で無限定的な慈善事業などがそれである。インドやアラブ諸国には今日も広汎に存在しており、社会的規範ともなっているものである。第2象限の救貧事業、保護事業は近代の開始とともに始まる。近代国家の成立によって救貧法等の制度化運動がはじまり実現されていくものである。そこでは当然、支配する者がおり与える側の論理が貫徹する。初期資本主義から産業革命期を経た古典的資本主義国家の時代を想定すればよい。受ける側は完全に依存タイプであり、支配者側の意思によって個別的限定的に保護がおこなわれる。第3象限は、20世紀になってはじまる福祉国家の政策である。中央集権的管理体制が一方に聳立してくるが、受ける側の権利意識も発達してくる。福祉は、被支配階級から要求されるものとして現われてくる。人民の権利としての要求と国家との緊張のなかから福祉政策が実施される。このような政策は当然、国家の性格から普遍的原理をもっておこなわれるが、同時に社会福祉の対象・処遇は限定される。第4象限は今後の時代について想定されたものである。将来のあるべき姿を画いたものである。しかし現在においてもその萌芽は存在する。自主管理運動や自治体革新運動のなかにこのような思想の萌芽が存在する。

第1象限から第2象限への道程は遠かった。近代国家の成立まで待たねばならなかった。第2象限から第3象限への道には厚い壁が立ちただかっていた。権利実限のために激しい階級闘争が必要であった。労働党、社会民主党の血みどろの闘争が必要であった。第3象限から第4象限への発展は、国家中心の中央集権的対応から地域中心の地域連帯的対応への転化を必要とするが、それには国家という高いハードルを超越するという難事業が控えている。それは壮大な一箇の文明論的問題であるといってもよい。しかしわれわれは近未来においてそこへ到達しなければならぬということも真理である。地域福祉論、地域コミュニティ論のなかにすでに

その思想的挑戦が試みられている。

4象限モデルにしたがって世界各国の状態がいまどのように進展しているかを考えてみよう。まだ第2象限が多数派で第3象限は少数派であるといわねばならない。しかし先進諸国は明かに第3象限の段階に到達しているということも事実である。

先般われわれがおこなった調査「大都市市民の福祉意識」(総合研究所報, vol. 3, no. 1)によれば、つぎのようになってくる。すなわち弱者救済型36.8%, 福祉国家型37.8%, 参加福祉型17.3%という比率になっていた。第3, 第2象限が大勢を占めているが, 第4象限的意識もかなり出現しつつあるという現状であった。この種の調査は福祉問題を考察する上できわめて貴重なものであるとわれわれは考えている。

(4) 福祉についての権利意識が拡大するとともに, 福祉ニーズの多様化がおこってくる。もちろんその基礎には現代社会生活の複雑化があり, とくに都市生活には複雑な関連事項が非常に多い。したがって種々さまざまな側面において住民のニーズが充足されず, 生活にヒズミがおこり, その屈折として各種の症状が現われてくる。行政需要(demands)と称せられるものは, そのような症状に対応するものであって, 福祉ニーズそのものではない。したがって, 症状に即応してのみ行政サービスの供給をおこなうならば, それは問題の本質的解決になりえない。われわれは, 行政需要のその根底にある福祉ニーズについて深く沈潜して調査研究をおこなわなければならないのである。従来は, 貧困一色の救貧政策があって(第2象限), 児童福祉, 老人福祉, 障害者福祉もそのなかで処理されてきた。すなわちその時代においては, さまざまな福祉ニーズがあっても, 貧困という症状の下に集約されて救貧政策という行政需要に矮小化されてしまっていたのである。福祉に対する権利意識の拡大は事情を一変した。われわれは今日の多様化した福祉ニーズに対し多面的に考えていかなければならないのである。

そこでつぎに, 多様化するニーズの分類を考

えてみることにする。

イ. 高度成長にもとづくヒズミに加えて, 最近では低成長期のヒズミが深刻に重なってきている。失業, 就職難, とくに中高年令層の問題がある。また一般家庭と社会的弱者の家庭の格差が拡大しつつある。経済的ニーズにおいても深刻な問題が発生している。

ロ. 都市化と自然環境の破壊は, 過密, 住宅問題, 交通災害(交通遺児)等が発生せしめ, 社会資本(生活関連施設), 道路行政, 衛生問題等において, 多様なニーズが発生せしめている。公害対策もその重要な事例である。

ハ. 核家族化もまた最近の問題である。それは家族機能を弱体化させ, 障害者の介護, 老人の扶養, 幼児の保育等に新しいニーズが発生せしめている。

ニ. その他, 幼稚園就学, 薬品食品公害, 騒音, 日照権等々, 広義の福祉ニーズは際限なく広がりつつある。

すでに述べたごとく今日では, 狭義の限定的福祉政策では市民のニーズに対応できなくなっている。狭義の社会福祉と広義の福祉の限界がなくなりつつある。したがって行政はその施策の在り方を根本的に考え直す時期に来ているといわねばならない。

(5) われわれは以上の観点に立って, 今後の課題として福祉のシステム化をはからなければならないと考える。そのためにつぎのことが要請されるであろう。

イ. 普遍的サービスの権利保障——基本的一般的ニーズへの対応政策をますます拡大していくことが望まれる。例えば, 精薄児だからといって施設を増設しそこに留めるのではなく, かれらにも一般的ニーズとしての教育権を保障していくこと(権利実現化運動)。つまり普遍的サービス優先の原則(第3象限から第4象限へ)を確立することが必要である。障害に重点をおきすぎて, その特殊なニーズのみを配慮することのないようにすることである。差別につながる隔離的福祉政策をとらないことである。特殊ニーズへの特殊サービスは, 一般的ニーズ

への一般的サービスの体系に合せてシステム化すべきである。すなわちユニバーサリズムの問題に真剣に取り組むべきであると考える。

ロ．サービス利用の自由化——従来は資産調査や所得制限によって選別し、対象者を制限してきたが、これは権利の抑制であった。したがってまた、サービスの巾が狭く画一的なものになる嫌いがあった。そこには選択の余地がなかった。本来福祉は、生活者の主体性を尊重するところのみ存在意義があるはずである。自由な選択の巾を拡大し、主体的サービス利用の体系化が望まれるところである。それによってのみ受益者負担論も生れてくるのである。貧困問題が福祉問題の中心でなくなりつつあるとすれば、負担の公正化は当然である。とくに貨幣的サービスについては、選択権は市民の側にあるべきであり、国家による対象者の選択権は否定されなければならない。

ハ．在宅福祉（地域福祉）の体系化——これはコミュニティ・ケアの問題であるが、ニーズの存在する場所でサービスを提供するということである。そのためには従来の福祉施設の在り方を根本的に検討しなければならない。第4象限の生活の論理、地域重視の観点に移行せしめなければならない。老人をその住む地域から隔離して老人ホームにむりやり収容することは、地域を無視し生活を無視し、人権を無視するも

のである。地域社会での在宅福祉を中心とするコミュニティ・ケアのシステムが確立されなければならない。スウェーデン等の先進国においては、すでにこのような方向へ福祉政策が進められている。

ニ．行政組織の改善——住民主体の行政革新がおこなわれることが望まれる。福祉センター、ボランティアセンターの設置と組織化が必要であり、地域福祉活動の組織化が望まれる。それには行政の側における意識の革新が必要な段階にきている。また福祉従事者、民生委員、各種相談員、ボランティア等の学習と意識革命が必要である。そのためには、これらの人々の若がり、世代交替も必要となってくる。と同時に福祉労働についての重大な配慮が望まれるのである。

ホ．財源確保への努力——共同募金、福祉基金について意識、自治についての意識の高揚をおこなわなければならない。わが国ではこの種の啓蒙活動が不足している。官製的呼びかけでなく、真に市民のなかから映画づくりや福祉読本づくりやボランティア活動が起ることを望んでやまない。

附記 本稿は共同研究「都市と福祉」に関連して討議中の研究視角についてのレジュメを整理したもので、中間報告の域を出ないものである。