

相対的貧困と三浦文夫のニード論について

先生の御逝去をうけて、貨幣的ニーズ、非貨幣的ニーズという三浦先生のニード論について、貧困研究の側から考察をさせて頂きたい。

所謂「ニーズ論」といわれている三浦文夫の社会福祉論に対しては「社会問題ないし貧困問題との関連性を無視した」とする批判を受ける事も多かった¹と指摘されており、一方では「三浦理論は、その政策理論としての寿命の長さ柔軟性において際立っている。」(小笠原・平野 [2,004] p 2) と言わしめている²との事である。

① ティトマスの紹介者三浦文夫

三浦先生が社会福祉の研究を始めたのは 1960 年代の半ば、時は戦後復興成し遂げつつあった時代であろう。ヨーロッパ社会では、絶対的貧困から相対的貧困へと向かう時代、「貧困の再発見³」と言われる議論の開始した時代であった。

その時代の中で、三浦先生が、我が国に紹介をしたリチャード・ティトマス (1907 年 - 1973 年) は、1950 年から 20 年間、ロンドン大学(LSE)で社会福祉管理論の講座を担当しており、1962 年には当講座をロンドン大学社会福祉管理学部と改名し、獅子奮迅の活躍で social administration (社会福祉管理) を発展させた人である。彼の功績により社会福祉管理学部はロンドン大学でも最大規模の学部となったという。ティトマスの前任者は碩学の T.H.マーシャルであった。

ティトマスの最初の著書は 1938 年『貧困と人口』であり、イギリスとウェルズの疾病および死亡統計を比較して、「貧困地域ほど疾病率や死亡率が高い事⁴」を明らかにしていると言う。その後 1941 年からは戦時内閣のもとに設けられた戦時史の研究・編纂の仕事に従事して、特に保健省関係の分野 (保険サービス、社会福祉サービス) についての、実証的、統計的な分析、現場の細かい状況の把握を通じた研究が 1947 年の「社会政策の諸問題」と言う表題でまとめられているという。

この研究に対しては「社会的諸サービスの研究に科学の光を当て、多元的な分析の方法を示してくれている。⁵」との指摘がみられる。この報告書は 1950 年に公刊されたが、各方面の反響は大きく、T.H.マーシャルは「完璧な傑作」と賞賛したという。

¹ 坂田周一 「三浦文夫における社会福祉論の形成期について」 P197-210
立教大学コミュニティ福祉学部紀要第 18 号 (2016)

² 同上 P198

³ 社会保障研究所編『社会保障論の新潮流』三浦文夫「リチャード・ティトマス」 P85
有斐閣 1995 年 2 月

⁴ 同上 P70

⁵ 同上 P78

① ティトマスと戦後のイギリスの社会保障

ティトマスの諸研究の根底を流れるモチーフの一つは、1967年のイギリス社会福祉管理学会・第1回大会での講演の内容として紹介されており、三浦先生は「基本的には一連の社会的ニーズの研究と、欠乏状態のなかでこれらのニーズを充足するための組織（それは伝統的には社会的諸サービスとか社会福祉と呼ばれるものである）が持つ機能の研究に携わること⁶」としている。

そしてもう一つのモチーフが1938年以來の『貧困と人口』の問題であり、彼は1962年と言う戦後復興後のイギリス社会の中で『所得分配と社会変動』を公刊し、貧困問題についての自らの主張を纏めているという。

その中では、「貧困をたんに生計費の不足とか経済的な意味での欠乏ということではなく、不平等と言う概念で捉えなおす必要を明らかにしている⁷。」としており、「社会制度の構造や機能に影響を与えた大きな変化、物的生活水準に広く表れた改善、そして現代社会での社会的病（social ills）の原因と結果についての知識が増大したことなどによって、われわれは貧困の再定義を行う事を求められている⁸。」としているという。

この内容は、絶対的貧困を克服したと思われた時代の、貧困の再定義、相対的貧困の議論にほかならない。そしてさらに「社会変動との係りの中で貧困概念を捉え直し、……。換言すると変動要因及び不平等の特性を考慮する事ことなくては、貧困の新しい領域を明確にすることはできなくなっている⁹」と述べていると言う。

この視点は、1960年代の貧困の再発見、相対的貧困概念の提示の前段、タウンゼントの相対的貧困の議論との共通的な時代認識に立っており、貧困の議論における対象領域の拡大に言及していると考えられる事ができよう。

② 貧困の再発見と再定義

その前、戦後8年目を迎えた1953年には、ティトマス・グループと呼ばれる人々（ティトマス、B.エイブルスミス、P.タウンゼント）の「国民年金制度(案)」が出されている。この案は、ティトマスの没後1年目の1974年に、改革法として実ったものである。

「国民年金制度(案)」から2年後の1965年、P.タウンゼントとエイベル・スミスの有名な『貧困者と極貧者（The Poor and the Poorest）』が出版され、公的扶助基準以下の所

6 社会保障研究所編『社会保障論の新潮流』三浦文夫「リチャード・ティトマス」P78
有斐閣 1995年2月

7 同上 P84

8 同上

9 同上

得で生活している人々の数が増大している事実が実証的に示されて、「相対的貧困概念」が提示される訳である。

この貧困の再発見、貧困の再定義と言うべき「相対的貧困概念」の提示、そしてその展開から新しい貧困の議論は定着して行くわけである。この新しい貧困概念の提示によって、貧困への政策的な対応は、物質的困窮への対応ばかりではなく、貧困の予防のための対人社会サービス、その調整のための福祉相談等によって対応されるべき、新たな生活問題の存在が明らかにされるわけだが、その契機となったと考えられる。

この時代を迎えた国民のニーズの広がり、その重要性、諸社会サービスによって対応されるべき国民的なニーズ、その問題の重要性が浮かび上がったと考えられる。

金銭給付ばかりではない、諸サービス体系を必要とする生活ニーズへの対応を求めたのが、新しい貧困、貧困の再定義であったと考えられる。そこで福祉諸制度、福祉サービスの対象者国民をどのように審査をし、選び取ることが社会的に妥当なのか、この問題をめぐって議論が起こらざるを得なかったであろうと思われる。

この観点をもって眺めるならば、日本においても社会福祉政策体系の国家政策上の課題、テーマは、残余的福祉と言われる一部貧困層への政策対応であった救貧的な福祉制度から、全ての国民を対象とする、国民の生活問題総体を問題とする、貧困の予防に対応する福祉、普遍的福祉の転換が時代的なテーマとなって行く流れが浮かび上がる訳である。

この時代的なテーマの中で、三浦先生の議論、福祉ニード論は、まさに時代の要請に応えたものであったと言わざるを得ないのではないだろうか。

福祉諸制度の機能、目的を明確にして、その上で各制度利用に係る利用者の要件事項を特定する作業が必要となり、それぞれの制度の執行に係る行政法的な秩序の構築が問題になってゆく。このテーマがティトマスの研究のテーマであって、その背景には、貧困の再定義、貧困の領域の拡大、貧困の再発見と言われる、戦後復興後の先進ヨーロッパ諸国民、そして日本の国民の福祉ニーズの拡大、質的变化がこの学問領域、social administration（社会福祉管理）の背景要因であったと思われる。

③ 福祉の対象者をどう選ぶのか

我が国において、社会福祉制度、社会サービスによって対応されるべき対象の議論、社会福祉サービスにおける対象規定の問題は、どのように展開していったのであろうか。

現下介護保険制度創設から 20 年近くを経過した今日となつては、過去の論点となつてい

とも思えるのだが、社会福祉制度体系は、国家による生存権保障の措置制度を残しつつも、主要な部分が「共助」と言われる社会保険制度によるサービス提供へと転換して久しい。

医療との合流を前提にする社会保険制度（介護保険制度）による介護サービスの提供、そして障害者介護の分野でも介護保険との合流もあり得る情勢の中で、戦後復興時のイギリス、ティトマスらの議論がカバーした福祉制度、社会サービスは、社会保険に切り替えられつつあると言える状況である。

しかし歴史的には、社会福祉の対象者に係る議論は、社会福祉の政策課題と一体的な対象規定の議論であり、一つは社会経済システムと関連付けて、社会問題、生活問題として捉える見解があり、他方資本制社会体制と関連付けて「社会的問題」として、その生活を通して具体化する「生活問題」とする二つの見解があるとの指摘がみられる。

その上で、三浦先生は岡村重夫の論をひき、生活問題にせよ、社会的問題にせよ「多義的になり論者によって内容が異なる」との傾向を指摘し、さらに社会「問題」、あるいは社会的「問題」であるか否かについて、論者の側の「解釈が介在する」としており¹⁰、社会福祉の対象を、明示的、客観的に捉える必要を指摘している。

さらに「社会福祉の基本的機能である他者の救済・援護ということに関連づけて、要援護性(社会的ニード)¹¹」を問題にするとの表現によって、自らの社会的ニード論の位置づけを説明、纏めている。

この三浦先生の福祉ニード論は、国民としてのあるべき水準、その生活状態を設定した上で、そこから個々人の実態がどの程度の負の乖離状態にあるという事実関係の把握によって、福祉サービス対象者として選び取る事へむけて、またその負の乖離状態のどの程度の場合に、どの水準のサービスを提供すべきかについて、国民的に合意可能な形で捉えようとしており、その理論的な枠組みを問題にしていると理解できるであろう。

④ 福祉制度用への不名誉感と普遍的な福祉

i) 共助とされる社会保険による介護サービス提供

このいかにして福祉サービスの利用者を選別するのかと言う、貧困再定置後の新しいテーマを解決すべく福祉ニーズ論は、しかしながら同時に三浦が指摘するように、社会的に合意されるべき一定の水準をめぐって、議論は困難へと向かわざるを得なかったであろう。

ここに選別されて利用する福祉サービスを利用するに際しては、救貧的な福祉政策特有

¹⁰ 三浦文夫・宇田勝儀『社会福祉通論 30 講』P46-7 光生館 2003 年 3 月

¹¹ 三浦文夫・宇田勝儀『社会福祉通論 30 講』P48 光生館 2003 年 3 月

の不名誉感が残る事は否定できないのであろうから、客観的、科学的判定を追求するという事自体が、そうであればあるほど、判定される側の不名誉感、ステグマ性を、浮かび上がらせざるを得ないのではないのだろうか。

豊かな時代、相対的貧困の時代を迎えて、我が国の福祉法制度は、全国民を対象とする社会サービスを、措置制度の枠内で、選別的に行うという枠組みの変更をせざるを得ない展開となった訳である。現在介護保険が定着して20年近くを経過し、今現在の高齢者介護サービスの主要な部分は、社会保険サービスとして行われており、介護保険サービス利用に係る不名誉感は、かつての措置サービスと比較すれば、大きく軽減しつつある現状となっている。

ii) ニード把握と利用料の設定

しかしながら、当時はあたかも貧困概念が絶対的貧困から相対的貧困へとその視点を広げつつも、不平等問題における比較する他者、社会の平均的な人々、ジニ係数における均等分割線などの基準値をどう選び取るのか、そして利用料の負担をどう決定するのかと言う問題は残らざるを得なかったであろう。

従って日本社会の生活様式の水準という、社会の在り方を踏まえつつ、政策的に支えるべきサービスの水準を、一部生活困窮者、要援護者への政策といった残余的な福祉から、国民生活全体を視野に入れた、市民サービスへと、福祉制度の枠組みの変更の議論と共に動かざるを得ない問題設定が、ニードの把握と利用料、分担金の水準であったと思われる。

国民のあるべき生活様式の基準、あるいは最低基準の問題、予防的な福祉制度における社会的基準値、国家が守るべき水準についての議論のベースに、ニード把握、ニード論を置く、あるいは設定するという事であろうか。

そしてそこでは、貨幣的ニーズと表現された所得保障の制度と違い、対人社会サービスにおいては、自立概念、健康概念といった個々の国民の選択の幅もあり得る問題として、サービス供給体制の経営との関係、効率性と、コスト問題も生じてくる。この点で戦後の経済復興後の福祉国家の福祉サービスへと政策を広げたシステムの管理運営の問題へと、議論の方向性は広がらざるを得なかったと考えられる。

豊かさへと向かう戦後復興の時代から、豊かな時代の格差拡大の時代を迎えて、この予防的福祉、社会サービスにおけるニーズ把握は、どのような枠組みが求められていくのだろうか。そして現在の貧困拡大の中では、利用者の実態把握、利用料の負担関係、期待される提供サービスの水準という、三つ巴のような議論として展開されるのではないだろうか。

⑤ 貨幣的ニーズと非貨幣的ニーズ

福祉ニード論を上記のように理解した上で、福祉、あるいは生活ニードを貨幣的、非貨幣的として分類する視点は、相対的貧困概念の浸透がはかれる 1970 年代のイギリスの貧困の再定義の議論との間で、非常に整合性の取れた論理展開のように受け取る事ができよう。

市場経済の動向を読み解く、あるいは所得情報を厚生情報と読み替えて進める経済学的な発想をうけて、貨幣的、非貨幣的と分類されたニードは、市場経済に覆われた現代社会の人間生活ニーズの充足の方法を踏まえた分類法であったと言えよう。そしてそれまで福祉的、あるいは概括的に生活ニーズとして一体的に捉えられてきた生活問題、その全体構造を新しい切り口、ニードによって整理し直したと理解する事ができるであろう。

一つは貨幣と言う市場経済に参入する手立て、市場における財交換の権限の源である貨幣によって調達可能な、充足可能な生活物資の窮乏を、貨幣的ニードとして捉えるならば、このニードは人間生活における生活財(物資的)窮乏である「絶対的貧困」への対応を求めており、それは主としては金銭給付として行われることができる。

他方の非貨幣的ニーズとされたのは、戦後復興期のイギリスにおける貧困の領域の拡大、相対的貧困として貧困の再定義が求められた背景である、対人社会サービスによって対応する領域、対人諸サービスへのニーズ(医療、介護、保育等)であろう。

当時の市場経済には無かった領域、非貨幣的な社会サービス、国民サービス諸体系を新しく求めるところの生活問題、あるいは生活危機への対応、ソーシャルワーク相談、相対的剥奪と表現された、医療、保育、就労等のニーズである。豊かな社会の生活問題、生活危機への予防的な対応を求めるニーズとして整理できるのではないだろうか。

最後に

ティトマスの没後 40 年を経過した現在の英国、EU の動向は、不平等問題を「社会的排除」として捉え、社会政策の課題とする時代である。その中でリーマンショック、アラブ世界での戦争、難民問題と、世界中で貧困、格差が拡大し、アメリカ社会では、医療サービス、教育サービスへの格差が、大統領選挙の行方を左右するところまで来ているわけである。

貧困の再定義から半世紀、日本社会では、格差、不平等問題が広がり不安定雇用が主流となり、一方には勤労世代の 160 万人もが、ひき籠り、ニート言われて、この人達を扶養、あるいは抱えこんでいるのが、高齢の年金生活者である。

三浦先生の福祉ニード論は、貧困の再定義、相対的貧困と言う不平等問題に対応する、新

しい福祉サービスの対象者を選びとるにあたっての、社会的な合意へ向けた枠組みの議論でもあったとして理解できるであろう。

三浦先生のタームによれば、残余的な福祉から普遍的な福祉制度の方向へて転換した今日、日本では介護保険の要介護度審査、保育園の申請許可、施設入所基準の在り方等の議論の中で、これから事実上のニード論が展開されてゆくのであろう。そして普遍的な福祉へ向けて、ニーズ判定の科学性を背景にする、利用者とサービス執行側の合意形成が求められる時代であろう。

その中で、現実の国民の平均的な水準を対照集団とみなすのか、あるべき国民生活の水準、を対照集団と看做すのか、理想か現実か。この問題が、今後の医療介護福祉制度の供給に係る議論の焦点であり、この内容において、三浦先生のニード論をめぐる議論は、この意味では永遠の課題を提供しているという事を実感するものである。

2016年9月 三浦文夫先生の御逝去を惜しんで