

これからの社会福祉

- - 低成長下におけるそのあり方 - -

昭和51年3月10日
全国社会福祉協議会

最近の社会経済の動向に対応して「低成長下における社会福祉のあり方」につき、社会福祉の立場からの態度表明と意識統一をはかることが緊要とされている。

この報告はこうした要請に応えるため、本会が設置した「社会福祉懇談会」における論議をもとにとりまとめたものである。

委員各位のご尽力に深く謝意を表するとともに、ひろく社会福祉界はもとより、社会福祉の進展に関心を有する国民各層の研鑽に資することを期待するものである。

昭和51年3月10日

全国社会福祉協議会

社会福祉懇談会委員

(敬称略)

座長	馬場啓之助	社会保障研究所所長
	阿部 志郎	横須賀キリスト教社会館館長
	伊部 英男	日本社会事業大学理事長
	小林 節夫	朝日新聞社論説委員
	小山 路男	横浜市立大学教授
	実本 博次	社会福祉事業振興会会長
	縫田 峰子	
	福武 直	東京大学教授
(報告執筆)	三浦 文夫	日本社会福祉学会代表理事
	太宰 博邦	全国社会福祉協議会副会長

目次

社会福祉をめぐる最近の情勢の変化
低成長経済下における社会福祉ニードと需要
社会福祉の推進と責任のあり方
社会福祉施策の見直しについて
社会福祉分野で当面検討すべき諸課題

社会福祉をめぐる最近の情勢の変化

1. 昭和30年代後半から続いてきた経済の高度成長の基調は、ここ数年来、その行詰りをみせ、それと同時にいろいろの矛盾をひきおこしてきた。「成長と福祉の乖離」が指摘され、「パイの論理」による福祉充実という楽観論に対する反省が各方面からいわれるようになった。こうした従来の経済の高度成長に代る安定成長への途が求められ、高度成長に従うマイナスの影響を排除くと同時に、社会保障はもちろん、雇用、労働、住宅の生活環境、教育その他の分野においても、福祉の増進、確保に関連した諸施策を強化することが求められた。いわゆる「福祉政策」の追求がそれである。

このなかで、社会保障はようやく従来までの立ちおくれを克服する方向が打ち出された。たとえば、社会保障関係費の動向をみると、昭和47年度には、対前年度比22.1%の伸びであったものが、48年には28.8%、49年36.7%、50年35.7%と、国の一般会計予算の伸びを大きく上廻ることになった。そして、50年度には総予算に占める割合も18.4%となるまでにいった。このうち、とくに社会福祉費の伸びはいちじるしく、すでに46年頃

から30%以上の伸びを示し、47年に対前年比37.5%、48年54.3%、49年33.8%、50年43.1%と伸び、昭和50年度では社会保障関係費に占める割合も、2.9%となり、生活保護費の2.5%を上廻ることになっている。このような社会保障、就中、社会福祉の伸びは、従来この分野の立ちおくれがはなはだしく、社会保障関係費中に占めるシェアが小さかったという理由にもよるが、そのほか、とくに注目しておかなければならないことは、この社会福祉の発展の背景には、国民の福祉充実の強い要求があったということである。

2. しかし、このような福祉充実と拡充の歩みに、現在、重大な隘路が生じている。すなわち物価上昇と不況の同時進行という新しい困難と、これに起因する国、地方公共団体の深刻な財政危機がそれである。昭和50年度補正予算で明らかにされたように、50年度における租税、印紙及び専売品等の収入は、当初予算に比べて大幅に減少し、その不足額は4兆円にのぼるものとされている。そして酒、煙草、その他の値上げなどによる収入増があったにしても、その歳入不足額は、約3兆5千億円と見込まれている。このため、一般事務等の行政費の節減に努めたり、公共料金の引上げ等をはかったりする一方、公債の発行によって、歳入不足に対応しなければならなくなった。こうして政府は「昭和50年度の公債の発行の特例に関する法律」（特別公債法）を制定せしめ、特別公債を加えて、50年度の公債発行は5兆4,800億円となり、公債依存度は26.3%になるとされている。

他方、地方財政においても、地方税の減収に加え、国税三税の32%と定められている地方交付税においても、国税のおち込みの影響を受け、51年度においては2兆数千億円の財源不足が予想され、国と同じように、事業の繰延、人件費、事務費の節減に加えて、これまた起債による、当面の危機打開をはからざるをえない事態となっている。このような財政危機は当然51年度においてもひき続き残されていく。

このような国、地方の財政危機は、直接には、ゼロ成長、マイナス成長という異常な経済のおち込みによる歳入不足によるものであるが、このような異常事態は永久に続くものではない。国際収支の改善、国内景気の回復が行われることによっ

て、この異常事態から離脱のきざしもみられはじめているが、しかしかつてのような、実質年率で平均10%をこえるような、高度成長の再現は望みうべくもない。いわゆる低成長への移行は不可避とみられているのである。その意味で、かつて、経済の高度成長期に経験したような、ゆとりある財政配分はほとんど期待することはできないのである。

3. このような情勢を背景にして、各方面から福祉のあり方についての意見がつぎつぎ明らかにされている。いわゆる「福祉見直し論」といわれるものがそれである。たとえば財政審議会の50年8月および12月の答申、地方制度調査会第16次答申、経済審議会・総合部会の「成長率低下のもとにおける福祉充実の在り方」という報告などがそれである。他方、地方自治体の筋からもいくつかの発言がみられる。もとより、これらの意見はそれぞれ掘って立つところが異なることもあって、社会保障、社会福祉の側からこれを見ると、必ずしも全面的に承認できない論点と内容を多く含んでいる。

たとえば、将来はいざしらず、現状でのわが国の社会保障水準とか、その内容からみて、これが今日の国および地方の財政危機を生み出した要因であるかのごとき印象を与える主張などがそれである。それは、現在の社会保障費給付率が国民所得対比で、わずか6.7%（但し47年度）であったり、あるいは社会保障関係費が国家予算総額に対して18%強という状態にあることをみるだけでも、そのことは明らかである。

また、ここ2~3年の社会保障関係費（社会福祉を含む）の対前年比の伸びが、一般会計の伸びを上廻ってきたことをとりあげ、この傾向が今後とも続くとなると、社会保障、社会福祉が今後の財政危機の直接的要因になったり、あるいは財政硬直化の原因となるとし、これに藉口して、社会保障、社会福祉の拡充、発展に水をさすがごとき主張がみられる。もちろん、今後、年金制度の成熟化や、人口高齢化の進展等の条件等も加わり、社会保障の伸びは大きくなることは否定できないが、しかしだからといって現在いろいろ批判をもつ社会保障の低劣な給付水準や内容を、このまま据えおいたり、引下げたりすることは許されるも

のではない。

あるいは、また、社会保障、社会福祉のなかに優先順位を重視し、いわゆるパラマキ福祉といわれるような総花的な対応や、安易に人気取りの施策が先取りされていることがあるとするならば、これらに対する適切な批判は当然であるかもしれない。しかし、それらをもって、所得にかかわりなく、すべての人に必要とされる普遍主義的サービスや、住民の社会福祉ニーズに適切に応えるという先取り福祉の、積極的側面までをすべて否定したりすることは正しくない。まして、この一部の例外的な弱点に対する批判を、社会保障、社会福祉のすべてにまでおし拡げようとする主張は論外といわなければならない。

もとより、われわれは、今までの社会保障、社会福祉の歩みを、すべて正しいとするがごとき、頑なな態度をもつものではない。各方面から出されている、これら一連の「福祉見直し論」に対して、機械的な反発を行うあまり、そこで指摘されている、いくつかの道理ある主張に耳をかたむけることをさげたり、あるいはその反面で、従来の社会保障、社会福祉の側での正当な努力を評価せず、一方的な「福祉見直し」の主張に対して、いたずらに押し流されることは、必ずしも見識ある態度とはいえないと考える。

重要なことは、国民の要求にもとづき、今後とも社会保障、社会福祉の充実をはからなければならないという基本的立場に立ち、そのためには、従来の基調をたんに継承するだけでなく、社会福祉をめぐる情勢の変化を、十分に配慮するとともに、とくに、今後の社会・経済の変動と、国民の生活と意識の変化を、十分に見きわめながら、社会福祉の真の発展の方途を講ずることが、今日とくに重要なものになっていると考える。この観点に立って、一連の「福祉見直し論」の主張に対して、われわれの見解を提示するとともに、今後の社会福祉の在り方について、以下の所感を明らかにしたい。

低成長経済下における社会福祉ニーズと需要

1. 過去10年余にわたる経済の高度成長と、これに伴う社会的・経済的変動は、国民の福祉ニーズと需要に大きな変化を与えた。それは一方において

経済成長に伴う国民所得の増大・雇用機会の拡大等によって、従来、わが国の社会問題の中心をなしていた、二重構造の緩和、経済的貧困の解決に対して、一応の効果が挙げられたものの、他面、経済成長によっては解決しえないさまざまな福祉ニーズを露呈させるとともに、急激な経済・社会の変動に伴って、公害をはじめいろいろな環境問題、住宅・生活環境等の立ちおくれをはじめ、数多くのマイナス福祉を増大させることになった。

社会福祉の分野に即していえば、経済成長と所得保障、医療保障、雇用政策、その他の社会的諸施策が整備されるに伴い、社会福祉ニーズと需要にも大きな変化がみられる。たとえば、従来、社会福祉分野において、最大の課題とされてきた経済的貧困についていえば、国民所得の増大に伴い、一見解消したかにみえるが、しかし事態は必ずしも楽観を許さない。年金制度の未成熟、所得再分配機能の不十分さや、医療保障を含む制度の乱立と不均衡の存在、医療供給体制の不備、雇用政策における障害者、中高年層等を含む限界労働力対策の立ちおくれ、住宅、生活環境等対策の不備等が重って、この問題の解決は現在でも必ずしも十分なものとはなっていない、これら諸制度の改善、充実は今後とも急がねばならない。しかしいづれにせよ、経済的貧困の解決に社会福祉が、もっぱら当らなければならないなかったという、これまでの問題状況は変りつつある。その反面、経済・社会の変動と、国民生活の意識の変化に伴い、種々な生活問題が社会福祉の課題として増大していく傾向にある。この課題は、経済的な「欠乏」とは異って、またその性格も個人・家族・地域社会の態様と状況に応じて区々であり、そのあらわれ方も個別的で、かつ、多様なものとなっている。さらに注目しておかななければならないことは、これらの諸課題のなかには、国民の欲求水準の上昇とも関連して、より高度化するものがあらわれていることである。

このような社会福祉ニーズの変化と同時に家族の扶養機能の減退、社会連帯性の欠如などの条件が加わり、社会的に解決を必要とする生活上のニーズが拡がり、総体として社会福祉需要を増大させてきた。その意味で、今日、社会福祉は新たな対応が求められている。

2. この基調は、経済が低成長へ転換することによっても、いささかも変るものではない。むしろそれに加えて、最近のスタグフレーションの進行によって、短期的には国民の生活にさまざまな影響が加えられている。経済不況の進行によって、雇用不安が新たに生れ、労働省の統計によると、現在100万人を越す完全失業者が巷にあふれ、不完全失業者を含めると、その数は300万人に達するとされている。このなかで、中高年齢者や婦人労働（パートタイマー）の就労機会が減少したり、農家では出稼ぎの機会が減少し、彼らの生活面にいろいろの影響があらわれている。就中、不況の進行のなかで、高齢者、障害者、母子世帯等の誼首がみられたり、就労の機会が狭められたりする傾向がみられることは重大である。

あるいはまた、物価高騰の影響も看過することもできない。経済企画庁の研究によると、高度成長に伴う国民所得の増大のなかで、所得格差はわずかではあるが縮小傾向をみせてきたが、しかし、最近のインフレはこの傾向をおしとどめただけでなく、逆に格差を拡大さす傾向が出ているとしている。物価の騰勢はやや沈静化したとはいえ、未だに預金金利を上回る物価上昇は続き、物価問題は依然として国民生活にとって重要な問題である。この影響は年金生活者や低所得階層に強くあらわれている。

このような状況のもとで、ここ数年来、微減傾向にあった保護率は、逆に漸増しはじめ、世帯更生資金借受希望世帯等も増加傾向がみられる。また不況の深刻化のなかで、高齢者、障害者、母子世帯等の就労希望が切実なものとなり、それに加えて授産所、福祉工場等の運営に難しい問題が現われたりしている。

要保育児童の増加などもこれらの関連でみることができよう。

3. もちろん、このような最近のスタグフレーションは、長期に続くものではないかもしれない。しかし、たとえ経済の成長率が回復したとしても、完全雇用状況が回復し、金利以下に物価上昇がおしとどめられないかぎり、それは安定成長とみることができないのである。労働省は、完全雇用状況を確保するためには、成長率6%の確保は不可欠であるとしながらも、それらに加え、とくに老

齢者、障害者、婦人等の限界労働力対策を強化した、新しい雇用対策の必要を主張しているが、それは決して容易になしとげられるものではない。それにもまして困難な問題は、物価抑制であろう。石油その他の原材料のコスト・アップ、労賃の上昇、寡占体制下における価格硬直性をもつメカニズム、その他、製品の値上げ要因は今後とも続くであろうし、それに加え、鉄道料金、郵便電話料をはじめ各種の公共料金の引上げ等が予想され、消費者物価の上昇を預金金利以下に抑えることは並大抵のことではない。その意味でゼロ成長から離脱し、低成長への移行が行なわれたにしても、安定成長の道は険しいものがあるともみることができ

る。したがって、経済計画等で予想される、6%前後の成長率の回復がみられただけでは、問題は決して解決しないのである。たしかに、かつてみられた高成長に伴う、急激な社会・経済の変動によるマイナスの福祉の増大は、ある程度緩和されるにしても、社会福祉需要を増大せしめる諸要因は依然として残されていくものと思われる。すなわち、高度成長経済の反省のなかから生じた、国民の社会的公正と、福祉の増大を求める要求は、今後ともひきつがれるであろうし、高度成長経済のもとで、ある程度、吸収された雇用不安、あるいは経済的不安は、低成長経済のもとでは、同じような期待を保ち続けることができないのである。それらに加えて、低成長の移行の背景には、人口老齢化の急速な増進や、さらに、核家族化の進展、国民の扶養意識の変化等があり、それらは今後とも進行するものと思われる。こうして全体として、社会福祉の需要は、今までになく増大していくことは確実現されよう。

社会福祉の推進と責任のあり方

1. 以上のような福祉需要の増大に対して、如何に答えていくかが、今後の基本的な課題である。それは、もとより社会福祉のみで果しうるものではない。年金、生活保護（とりわけその経済保障）等の所得保障、医療・公衆衛生を含む医療保障のみならず、福祉施策の視点に立つ雇用政策、住宅・生活環境等を中心とする社会資本の整備、その他社会的諸施策の今まで以上の努力を必要とするも

のである。そして、とくに完全雇用の確保と年金の成熟化はとくに緊急な課題である。この中で、社会福祉は、これらの関連諸施策との連携を一段と強め、これまで取組んできた諸課題の解決に努めるとともに、経済・社会の変動と国民の生活と意識の変化に伴って、新たに生起する諸問題に対して、効果的に対処していかなければならない。

2. いうまでもなく、社会福祉のニーズの変化と、需要の増大に対して、これらに如何に答えていくかを考える場合、国（地方公共団体を含む。以下同じ）の姿勢が決定的に重要である。とくにこの場合、国の責任とされるものについて、国が積極的にその責任を負うことをさげたり、まして民間に委ねるようなことは、いささかもあってはならない。その意味で、社会福祉事業法にいう公私分離原則は、今日においても強調されなければならない。

しかしながら、最近の多様な社会福祉のニーズをみると、その解決はすべて国の責任であるかどうか、にわかに判断しかねるものが数多くみられる。

地方において実施されている、数多くの社会福祉のなかには、行政によって行われることが、当面、必ずしも適当でないような施策が、ごくわずかであるが、散見される。そして、そのことによって、当然、個人、家族、地域あるいは企業等の私的分野で担当すべきもの、あるいは担当するのが適当なものが、あいまいにされ、「行政依存」を、不当に強めるような傾向を生み懸念が生じている。

ここに今日、改めて社会福祉における、公私の役割分担を検討する必要性が生じてくるのである。

社会福祉における公私の役割（機能）分担は、現行の社会福祉に関する実定法に依拠して考えるのが当然であろうが、しかし、これらの諸法律の多くは、「できる規定」で終始している関係もあって、国が行うべき範囲と程度は必ずしも一義的に定めることはできない。それに加え、最近の社会福祉のニーズのなかには、もともと、私的に処理されていたものが、私的市場、家族等の変化によって、社会的に解決を求められるものも生じ、実定法上の規定にもとづく処理では済まされない面もでてきている。

このために、今日、改めて、社会福祉需要の内容を十分に検討し、この需要を満たすための事業（供給）を、国が行うことが適当かどうかを定めていくことが必要であろう。この場合、国民の最低生活の確保と関連して、国が行わなければならないものとして、「ミニマム」を定めることも一つの考え方であろう。あるいはまた、市場や家族によっては、もともと調達することのできないもので、しかも国民の福祉の維持・増進に欠かすことのできないものを明確にしていくことも大切である。このことは逆にいうと、国の果すべき分野と程度を明示することは、同時にその限界を示すことでもあり、個人・家族・地域・企業等の社会福祉における活動の意義を、明らかにすることにもなるのである。そして、国はこの限界を自覚することにより、民間活動が十分に行われるように配慮することになる。

3. 社会福祉における公私の役割（機能）分担を考える場合、あと一つの厄介な問題は、中央政府と地方公共団体（都道府県および市町村）の間の機能分担である。これは、地方自治法にもとづき、法的に規定されているが、しかし、その機能分担論の根拠は、昭和24年のシャープ勧告にもとづく考え方を踏襲している。この間の社会福祉の発展と拡大や、国民の社会福祉ニーズの多様化、高度化ということもあって、今日この面でも多くの混乱を生み出している。最近、改めて、ナショナル・ミニマムとか、「シビル」、あるいは「ローカル」ミニマムということが論議されるようになったのは、このような背景があったからである。（ここでいうミニマムとは、言葉の真の意味での、国民の最低生活基準を、直ちに意味するものではなく、一種の政策公準を示すものである）

いずれにせよ、社会福祉の分野においても、全国的に、ほぼ画一的な、政策公準としてのミニマムを設けることが必要なものは少ない。現にみられる生活保護基準、あるいは社会福祉施設の設置および運営基準とか、措置基準とされるものなどはその例である。このような基準を定めることは、一つには国の責任の範囲を示すと同時に、他方では、地方における財政力如何によって、社会福祉の処遇において、不当な格差を生み出すことを、防止するという意味をもつ。したがって、こ

の基準の設定は、可能なかぎり、科学的で妥当なもので、かつ、十分に国民的合意をうることが必要である。

しかし、多様な社会福祉の分野をみると、必ずしも全国的に、画一的に標準を定めることができなかつたり、あるいはできたとしても、適当でないものもある。また、それに加え、地域の実情に応じて、国の定める基準を上廻ることが必要な場合も生ずる。そこに地方の独自の基準設定の必要が生ずるのである。「シビル」ミニマム、「ローカル」ミニマムといわれるのがそれである。このような、ナショナル、あるいは、ローカルのミニマムの設定を通して、中央政府と地方公共団体との役割りを明確にしていくことが必要であろう。

なお、この基準設定にあたって、繰りかえし強調しておかなければならないことは、この基準が、国民的合意を、十分に得ているか、どうかということである。それはこの基準が、行政の果すべき責任分野の明確化に関連するからである。すなわち、この基準が、社会福祉における行政責任の明確化につらなるものであるとすると、行政が勝手に定めることは、お手盛りのそりを免れなくなる。その意味で、この基準設定に当って、可能なかぎり、科学的で、社会的妥当性をもつことに努力するとともに、その基準設定に当っては、国民の参加を経て、その合意をうることが十分に配慮されなければならない。

4. いうまでもなく、社会福祉の充実をはかるためには、その財政的真づけがなければ、それは絵に描いた餅に等しいことになる。その意味で、社会福祉における財政あるいは費用負担の問題は重要である。その場合、まず第一に考慮しておかなければならないことは、社会福祉における公私役割分担は、同時に、社会福祉における費用負担のあり方につながっていくということである。

すなわち、公私分離原則からいって、国の責任に帰属すべき事業を公費ではなく、民間資金に依ることは、法的にも禁止されているところであるが、同時に国の責任に帰すことのできない、あるいは国の責任で事業を行うことが適当でないものについて、みだりに公費を投入することは、当然、慎まなければならない。

また、中央政府と地方公共団体における費用負

担の在り方についても、検討すべき問題はある。

この負担は、生活保護における費用については、国8割、地方公共団体2割と定められているかと思えば、老人家庭奉仕員の費用については国が1/3を補助するとか、あるいはまた社会福祉施設建設費にみられる国の1/2補助とか、現状では、国と地方公共団体の間で、いろいろな割合での費用負担がある。新しい社会福祉施策が登場する場合、どのような負担割合になるかについては改めて検討しなければならない。また、法的に定められた負担割合を前提とするにしても、その積算基礎があいまいであったり、あるいは、それが実態からはなれていたりすると、いわゆる地方公共団体の超過負担問題をひきおこし易い。その意味で、国は社会福祉における費用負担の基準・根拠を明確にするとともに、その基準額等についても必要な検討と改善措置を講ずる必要がある。このことは反面でいうと、いわゆる先取り福祉として批判された。地方の責任において実施された事業について、この国と地方公共団体の費用負担の原則が分らないまま、安易に、中央政府の補助・助成を求めるような一部の傾向を克服する上でも重要である。

5. 社会福祉における費用負担を考える上で、とくに考慮しなければならない問題に、受益者負担の問題がある。ここでいう受益者とは、社会福祉サービスの直接的受益者を意味するが、この受益者負担の問題は、最近の財政危機のなかで、改めて論議が求められているものである。

従来の社会福祉は、長らく貧困者、あるいは、自力で生活ができない要援護者を対象とした関係で、その費用は専ら国の財政によって賄われてきた。保護費、あるいは、措置費とされるものがそれである。したがって、その場合に受益者負担というような論議があらわれないのが当然のことであった。しかし、その後の社会福祉の発展によって、社会福祉の対象たる要援護の内容は変化し、必ずしも、一部の貧困者あるいは自力で生活できないものだけに限定されなくなってきた。こうして福祉の措置と費用負担は、一応別個のものとなされるようになってきた。

保育を例にとると、ここでは保護者の経済的要件は必ずしも、要保育を決定する唯一の基準では

なくなっている。したがって、保育の措置を行うことと、保護者から、その費用の徴収を行うことは、一応別個のものとなってきているのである。このような例は、老人・その他の分野にもみることができる。こうして社会福祉の分野にも、受益者負担の論議が入りこむことになる。

ただその場合、つぎの二点は確認されなければならない。その第一は、今日の社会福祉は発展し、変化したとはいっても、その対策のなかには、依然として最低生活にも事欠くような貧困者や、幼少や障害・高齢等で自ら生活を営むことのできない人びとが多く含まれているということである。このため、これらの人びとに対して直ちに、受益者負担の論議を持ち出すことは誤りである。第二に、受益者負担なり、自己負担なりの論議は、財政的見地のみならず、社会福祉の見地から正しく検討されなければならないということである。すなわち受益者なり、自己負担の在り方は、社会福祉の利用に影響を与える。このため社会福祉のサービスを真に必要なものが、この費用負担の故に、サービスを受けることが、さまたげられる懸念のあることは十分に考慮しなければならない。これらの諸点を十分に考慮した上で、受益者負担の論議は行う必要がある。

いずれにせよ、社会福祉の分野において、その財政の在り方、費用負担のあり方について、従来必ずしも十分な論議が行われてきたとはいえない。それは、高度成長経済のもとで、国および、地方財政の面も、所得の伸びに比して、租税の伸び率が、相対的に高いということもあり、「自然増収」といわれる財政面でゆとりが生じ、この分を新しい福祉要求に振りむけることが、比較的容易であったという事情に関連する。しかし事態は変った。この情勢の変化を考えると、社会福祉の前進と充実をはかるために、費用負担についての、今までの論議の立ちおくれは早急に克服されなければならないものと考えられる。

社会福祉施策の見直しについて

上記の社会福祉の推進と費用負担の在り方についての検討と同時に、今後の社会福祉のよりいっそうの発展を図るために検討しなければならないいくつかの問題がある。

以下これらの諸問題のうち、とくに「福祉見直し論」との関連で、重要と思われる若干の事項について言及し、大方の参考に供しておきたい。

1. 昨年来、各方面から「福祉見直し」についての論議が行われているが、このうち、とくに注意しておかなければならない問題の一つに社会福祉における新しい意味での選別主義の要請がある。たとえば、財政審は「安定成長下における社会保障は、所得保障、医療保障、その他各種の福祉サービスの給付について、真に必要なとされる分野、階層等に所定の給付を確保するという原則を堅持し、今後は、総花的な福祉施策による非効率な財源配分は行なうべきではない」と述べると同時に、「各種給付の所得制限の適正化、生活保護における加算制度の合理化、児童手当制度の合理化、保育所制度の合理化等の問題があり、これらの問題を含めて、現行のわが国社会保障体系について、全般的に見直しと調整を行なう必要がある」と述べている。あるいはまた50年7月に公にされた、経済審議会・総合部会の『成長率低下のもとでの福祉充実と負担』という報告においても「とくに、政府が個人に対して財政援助を与えたり、無料またはコスト以下の低価格で、サービスを提供する場合には、政策目的に応じた対象者に限定すべきである」といっている。その他、これに類する主張はいろいろみることができるが、それらは社会保障、社会福祉の一部にみられた総花的な、いわゆる「バラまき福祉」に対する批判であり、新しい選別主義を含むものと解することができる。いうまでもなく、社会福祉の運営にあたっては、限られた資源を如何に有効に、かつ、適切に配分するかという効率性の観点は、決して否定されてよいものではない。しかし、その際、とくに注意しておきたいことは、社会福祉における効率性は、たんなる資源の効率的配分というだけでなく、もっともニードの高いものに、もっとも適切な給付や、サービスを如何に集中するかという課題と結びつけて、考えなければならない。そして、この観点から、これまでの社会福祉におけるニード選別の方法や、内容を吟味するならば、多くの問題のあることに気づくであろう。たとえば、そのひとつは、今日の社会福祉にとって、もっとも主要な課題となっている非貨幣的ニードの選別を、

依然として資産あるいは所得制限で行なうことの適否の問題がある。われわれは、これら非貨幣的ニードの選別に当たっては、資産あるいは所得制限という方法だけではなく、その他の別途の仕組みが必要であると考え。第二に反省されなければならないことは、従来の資産調査に含まれる選別主義が、応々にして、必要なサービスを受ける機会を抑制したり、ためらわせたりする欠陥を有していることである。この点はすでにアメリカ、イギリス等における、ウェルフェア・ライトやミーンズ・テストをめぐる批判に示されているところである。これらの事情を十分に勘案した上で、選別的サービスのあり方については、さらに慎重な検討を重ねなければならない。上記の財政審、経済審等の指摘は、その点で不十分であるように思う。

新しい選別主義の提唱に対して問題となる第二の論点は、選別主義は正しい意味での普遍主義的サービスを否定するものではないということである。広い意味での福祉ニードの充足のために、場合によっては所得、階層、性別等にかかわらず、国民一般に対して用意されなければならないサービス、すなわち普遍主義的なサービスが基礎的に必要な場合もある。たとえば、医療サービスを例にとるならば、すべての人びとが必要に応じて、医療を受ける体制を持たなければならない。その意味で医療サービスは普遍主義的なサービスでなければならない。そしてこのようなサービスを土台として、医療サービスが有効、かつ、適切に行われるために、いくつかの選別の方式をそのうちに含むことになる。その意味で選別主義サービスと普遍主義的サービスは決して、二者択一的な問題でないことを認識しなければならない。

2. 社会福祉の在り方を検討する場合、忘れてはならない問題に、その給付の形態・方法等の問題がある。もともと社会福祉の給付は、現金給付と現物給付に大別される。現金給付には、この他、減免措置等を含めることができる。また現物給付は、施設、資材あるいはサービスの提供がその内容となる。現金給付は、もともと、ニードの充足に必要な資料、一般市場を通して購入できることを前提とするものであり、それは受給者が何を購入するかを統制しないという意味で、受給者の裁量を大幅に認め、自由をより確保できるという長所を

もつ。しかし、その反面、その用途が制限されない関係で、ニード充足に有効であるかどうかについては、やや問題をもつ。これに対して、現物給付は、ニード充足に必要な資料なり、サービスが市場において自由に購入できないか、あるいは、受給者に何らかの障害があり、必要な資料なり、サービスの調達が妨げられている場合に採用されるものである。それはその用途が限定されるという意味で、ニードの充足にとって、より有効であるが、その反面、より制限的である。

従来の社会福祉が、経済的貧困に示される貨幣的ニードを主要な課題としている場合には、現金給付が原則的に採用されることは、当然のことであったが、しかし、最近のように、非貨幣的ニードが、社会福祉のなかで大きな課題となってくると、そのニード充足のために一概に現金給付のみで対応できるものでないことはいうまでもない。それは、その非貨幣的ニードの充足に必要な資料、サービス等が市場において、自由購入できないものを数多く含むからである。

したがって、社会福祉施策の決定とその運営にあたっては、この給付の形態・方法について十分に注意する必要がある。最近の社会福祉の拡大のなかで、一般市場において調達することが困難であるにもかかわらず、安易に現金給付を行ったりする例が散見されたり、逆に現金給付で事足りるにもかかわらず、現物の提供を行ったりする例も、わずかではあるが、みられる。社会福祉の見直しのなかで、これらについても検討を行なう必要がある。なお、社会福祉における現金給付に関連して、その給付が何のために行われるかという点を明確にすることも必要である。社会福祉の目的、あるいは、政策目標との関連を十分に検討せず、安易に現金給付等が行われることがあると、その本来的な目標があいまいとなり、手当とか、減免とかが目的化される危険をはらむ。こうして正しい社会福祉の要求にかわって、一種の「物取りの」な要求が強まり、社会福祉の健全な発展を阻害することもおこりうるだけに、この点についての配慮は十分に行われる必要がある。

3. 社会福祉と家族との係わりも改めて検討しなければならない。その第一の理由は、家族は人間生活の基礎的な単位であるという認識にもとづくも

のであり、人間が人間らしい生活を享受するためには、個人の尊厳を確保すると同時に、かれが帰属する家族の健全な営みが確保されていなければならないという認識によるものである。その意味で、従来ややもすると、個人単位の福祉の確保に重点がおかれすぎたきらいがないわけではなく、この点は、今後、改められる必要がある。家族の役割の見直しを、あえて提起する第二の理由は、最近の社会福祉需要の増大のひとつの契機となっていることに、家族のニード充足機能の動揺ないし脆弱化ということが指摘できるからである。老人や障害者に対する介助、乳幼児の養育あるいは保育の必要性の増大などにその例をみることができよう。したがって、これらの要介助、要養護又は要保育ニードに応えることは当然であるにしても、同時に、家族のニード充足機能を維持、強化させる配慮がなおざりにされてはならない。もとより家族形成なり、家族機能の在り方は、すぐれて私的な領域に属する問題であり、基本的には、国民の選択に係る問題である。したがって、これに国が直接的に介入することは避けなければならない。また、家族制度の復活等を軽々に主張することは、慎まなければならない。しかし、それにもかかわらず、国民の要望にもとづき、必要に応じて家族のニード充足機能を維持、強化をはかることは考慮されてよい。さらに留意しておかなければならないことは、施策、サービスの在り方の如何によって、この家族形成とか、その機能にいろいろの影響を与えることである。たとえば、狭小な住宅の提供が、政策意図とは別に、家族規模の縮小、あるいは核家族的世帯の増大に影響を与えることは今日では常識となっている。同様に、家族のニード充足機能を補完ないし代替する社会福祉サービスが、思いがけず社会福祉ニードの増大に寄与することも当然ありうる。その意味で家族の在り方について、政策は中立的であるべきであるにしても、その政策のあり方が、結果的に、それに影響をもつことを十分に配慮しなければならない。

このために望ましいことは、ニードの充足のために、提供できるサービスに、多くの種類を考えて、国民に選択の幅を広げることが重要であろう。それは丁度、老人扶養との関連で、個人あるいは

老人世帯向け住宅とか、同居老人向けのより広い住宅とか、ペア住宅などが考慮されるのと同じように、老人の介助についても、老人ホーム等の施設のほかに、各種の在宅や施設、あるいは、各種の地域サービスが提供されるなど、多種多様の施策が用意される必要がある。保育についても同様のことがいえる。

4. 非貨幣的なニードが増大することによって、現物（施設、設備、サービス等）の給付が増大することは、上記した通りであるが、その場合に、これらのニード充足に必要な施設、サービスは、そのニードの発生する場において提供されなければならない。換言すると、その施設、サービスの提供は、ニードの存在する場と同一の地域において、提供されなければならないということである。したがって、社会福祉の直接の供給組織は、地域において考慮されなければならないことになる。地域社会中心の社会福祉が、改めて認識される一般的な意義がここにある。

それに加え、社会福祉の理念なり、目的と関連して、地域の問題はとくに重要である。すなわち、社会福祉は第一に自力では生活なり、生活を向上させることのできない人びと（依存的状態にある人びと）に対して、その自立性、独立性、主体性の回復をはかるための援助と、第二にその人びとを含む当該社会の統合性を高めることを目標としている。そしてこのような目標に照らして、予防、援護、回復（開発）を含む、パーソナル・サービスと、環境改善のための活動が重要な機能とされる。社会福祉をこのように把えてみると、その自立性、主体性の確保は、彼らのもつ種々のハンディキャップに即した治療、訓練、教育、保護、リハビリテーションを必要とする。ところで社会福祉の実践経験は、その予防、援護、回復のための援助は、可能なかぎりかれが生活してきた地域社会との結びつきのなかで行われることが大切であることを明らかにしてくれている。いわゆるコミュニティ・ケアという発想が登場する所以はここにあるのである。他方、当該社会の統合性を高めるということは、直接にはその人びとの属する地域社会の統合性ということになる。したがって、そこで求められる環境改善のための活動（そこには物的環境、制度的環境、人的環境を含む）は、当

該地域社会から行われることになる。地域社会中心の社会福祉活動の重視が主張される特殊な意義をここにみるができるのである。

したがって、今後の社会福祉の在り方を考えるに当って、この地域社会中心の社会福祉活動が十分に検討されなければならない。そしてこのような地域社会中心の社会福祉を推進するために、公私の役割分担を明確にするとともに、ボランティア、地域住民の役割を明確にし、その社会福祉への参加を強化する方が求められよう。全国、都道府県、市町村の各レベルの社会福祉協議会の役割なり、活動などもこの文脈の中で検討しなければならない。

社会福祉分野で当面検討すべき諸課題

社会福祉の推進と責任のあり方、および、社会福祉を前進せしめるための主要な事項について、上述してきたが、これらと平行して、とくに次の諸課題の解決をはかるため、関係者の中で検討して欲しい事項を列挙しておきたい。

1. まず第1に社会福祉施設のあり方とその整備の課題がある。政府は昭和46年度を初年度とする、社会福祉施策緊急整備5カ年計画を樹立し、ほぼ目標通りにこの計画の達成は行われた。しかし、当初計画の目標水準の設定が妥当であったかどうかということが、計画実施のなかから問題となったり、あるいは、この5カ年間に新しい施設需要が生れていることなどによって、ひきつづき、第二次の社会福祉施設整備計画が必要となっている。この場合、あえてつけ加えておきたいことに、施設体系全体についての再検討ということがあつた。とくに上記したように、地域社会中心の社会福祉が強調され、今までの社会福祉が施設収容に偏ってきた点の克服が叫ばれ、コミュニティ・ケアが主張されているが、この視点から施設体系は見直されてよい。その際、中間施設としての通園施設の重視、措置施設としての社会福祉施設の再検討や、その利用施設化などについて、大方の論議が必要である。
2. 第2の大きな課題は、社会福祉における要員問題である。社会福祉サービスは、その性格上、多くの人的サービスを内容としている。近年の社会福祉ニードの高度化・多様化と、社会福祉需要の

増大のなかで、社会福祉に従事する要員の確保と、その資質の向上は、緊急の問題となっている。このためこれら要員の処遇改善を急ぐとともに、その養成、教育を含む要員確保対策の確立が大切である。現在、関係筋で行われている処遇改善と「社会福祉教育のあり方」についての審議を急ぐとともに、その実現を可急的速やかに図るべきである。なお、それとあわせて、社会福祉従事者の専門職については、その制度化を前提とした論議を進める必要がある。このほか、民生委員、各種相談員、あるいはボランティアの在り方についての論議を深めるとともに、とくに社会福祉に直接従事する要員との関係などについても、検討が必要である。

3. 社会福祉の効果的な運営のためには、その運営組織の改善も必要である。たとえば福祉事務所を中心とする社会福祉行政組織については、社会福祉行政が大きな転換と発展が求められている現在、当然その改革はさけることができず、これらの問題について、関係者の検討が望まれる。

また、これと同時に、社会福祉の現場を担当する、社会福祉施設の運営・管理についても、抜本的な改革が必要である。いうまでもなく今日の社会福祉施設の運営・管理は、たんなる善意や経験だけで行ないうものではない。上記したように、社会福祉施設の整備の進展、その在り方の検討が進められたり、要員問題へのとり取り強まるなかで、施設の管理・運営の問題は重要であり、関係者は、この点について十分思いをいたし、社会福祉施設の公共性を十分に認識し、その運営・管理の民主化、合理化をはからなければならない。

組織・管理の課題は、この他、社会福祉協議会にとっても重要である。現在、社会福祉協議会は重大な岐路にたたされている。上記したように社協の役割を明確にするとともに、それにふさわしい組織をもつことは当然である。この点について全国社会福祉協議会は、総合企画委員会のもとで、社会福祉協議会の刷新について、現在検討を続けているが、同時に、都道府県、あるいは、市町村等においても、活発な論議を行うことが期待される。

4. 最後に、社会福祉における財政および費用負担の問題に触れておかなければならない。この原則的な諸点については、で述べているが、とくに、

ここでは、民間財源の確保と社会福祉目的税について言及しておきたい。

社会福祉の推進に当たっての、公私の役割分担の明確化にもとづき、民間の社会福祉活動を推進することの重要性は改めて繰り返すことはないが、しかし、この活動を継続的、かつ安定的に行う条件の1つに民間の自主的財源の確保がある。それは民間の活動の自主性を保障するというだけでなく、この財源確保は、社会福祉における、国民の自発性と連帯性を反映するという意味でも重視しなければならない。このために、現行の共同募金をはじめ、歳末たすけあい募金、その他の募金活動の改革と強化をはかると同時に、民間の善意を助長するために、この拠金分を損金勘定に入れる税制上の特別の措置をふくめ、この募金を増加させる方が講じられなければならない。また同時に、これらの善意を十分に生かすように、その用途等については慎重な配慮が払われなければならない。

社会福祉の事業を安定的に推進していくためには、公費の果たす役割は大きい。しかし、その財源を一般財源に求めるだけでなく、一種の目的税を

設けることの可否についての論議を求めたい。それは、社会福祉は、そのときどきの財政事情や政治情勢によって左右されるべきものではないとの認識にもとづき、必要な財源を一般会計とは別途に設け、その継続性と安定性を確保するためである。このことは、最近の国・地方財政の危機との関連で、とくに痛感させられたところである。なお、この目的税構想には、その用途が明確化されるために納税者の福祉に対する納得が得やすく、あわせて、社会福祉の経費を国民に公開するという積極的意味も含まれる。この構想については、全国知事会その他においても打出されているが、社会福祉関係者の間でも、この問題について検討していくことが必要である。

この報告は、最近の社会経済の動向に対応して「低成長下における社会福祉のあり方」につき社会福祉の側からの態度表明と意志統一をはかることをねらいとして、学識経験者を主体に全社協が設置した「社会福祉懇談会」（座長 馬場啓之助 社会保障研究所 所長）における論議をもとに、三浦文夫委員（日本社会福祉学会代表理事）がまとめたものである。