

社会福祉行政の動向

—最近の動きを中心に—

三浦文夫

I はじめに

社会福祉政策ないし行政の分野において、ここ数年来、従来の社会福祉のあり方を振り返りながらその克服と新しい方向を求めてのいくつかの胎動をみることができる。この動きを一言でいえば、敗戦後約4分の1世紀を経過した今日、戦争直後の数年間に、その構造と性格をつくり上げた社会福祉の政策と行政が、60年代から70年代にかけての激しい社会・経済面での変動と国民生活の変化のもとで生まれた多様な社会福祉ニーズに十分に対応できなくなり、新しい対応を求める動きとみることができる。そしてこの新しい方向を模索する動向は、社会保障・社会福祉に対する国民の期待が今までになく高まり、経済政策の方向も従来の「経済先行・社会追従」ということからの反省が行なわれ、経済成長優先の政策から「福祉政策」へと発想の転換が求められる時期に現われているという点に特徴をもつものである。

この社会福祉の政策と行政のなかにみられる新しい動向を現象的にみると、次のようないくつかの例にみることができよう。その第一は社会福祉政策ないし行政の直接の衝に当る中央政府関係での動きである。たとえばその一つに中央社会福祉審議会、同身体障害者福祉審議会、同児童福祉審議会の各種の答申、中間報告、意見具申の形で示されるものや、行政当局の行なっている各種の通知・通達などのなかにみることができる。たとえば中央社会福祉審議会では、国民生活の変化に対応して「社会福祉向上の総合方策いかん」という厚生大臣の諮問を受け、昭和44年以来、各種の専門分科会が一斉に審議・検討を始め、この結果をいくつかの答申、中間報告等の形で公表してい

る。すなわち社会福祉施設については「社会福祉施設緊急整備について」という中間答申、生活保護専門分科会では「国民生活の変化等に対応した生活保護制度のあり方について」(答申)を、職員問題専門分科会では起草委員会名で「社会福祉専門職員の充実強化方策としての『社会福祉士法』制定試案」の公表を行なったりしている。このほか老人福祉専門分科会では「老人問題に関する総合的諸施策について」という答申を行ない、さらに上記諮問に応じて新しく同審議会に設けられたコミュニティ問題専門分科会では2年間の討議の上で「コミュニティ形成と社会福祉」という答申を発表している。あるいはまた中央児童福祉審議会でも意見具申の形で、児童福祉の推進策について、昭和43年以来数度にわたって意見を述べている。このほか同審議会では中教審が打ち出した幼保一元化問題に関連して独自の意見表明を行なったりしているし、中央身体障害者福祉審議会でも44年、45年の両年にわたって身体障害者福祉のあり方についてまとまった答申を行なっているのである。これら各種答申の内容は、それぞれの分野のおかれている現状や、かかえている問題に応じて画一的に評価するわけにはいかないが、注意深くこれらを見ると、これら答申のなかには、従来の社会福祉の政策・行政とは異なった新しい方向を示唆するものもみられるようである。

このほか、これらの答申をうけ、社会福祉行政の側にも一定の変化が現われはじめ、そのなかには従来の社会福祉行政のたんなる延長線にとらえることのできない課題への対応も現われはじめている。たとえばコミュニティ形成との係わりで社会福祉の在り方を追求することであるとか、あるいは老人ホームなどにみられる施設体系の再編成

などいくつかの例をみることもできよう。

最近の社会福祉をめぐる動向のなかで注目すべき特徴の第二に、社会福祉行政と隣接分野との新しい結びつき、関係を求める動きがある。それは一面では従来社会福祉とは直接には係わりをもたなかった省庁の担当する分野のなかから提起されているものも少なくない。たとえば教育行政の側から生涯教育の観点から、幼児教育・高齢者教育などの問題が新しく提起され、従来社会福祉サイドで行なってきた保育事業と教育サイドの幼稚園との関係が論争の的となってきたりしている。いわゆる幼保一元化問題というのがそれである。また同じ系列では高齢者教育をめぐるの老人福祉行政との競合、障害者をめぐる教育・福祉との関係をいかにとらえるかといった問題などもでてくる。労働行政の側からは、主婦労働の増大とこれに結びついて幼児の保育の必要がより切実なものとなり、企業内保育と地域保育との係わりが問題にされたり、あるいは中高年齢者や障害者の雇用をめぐる、就労と福祉との接点を如何に拡大していくかという例もでてくる。また医療との係わりでも「不治永患」(マハトロス)の患者の治療と看護、さらにその社会復帰の強化という立場から、医療の「限界」が明らかにされていくなかで、社会福祉との係わりがより根本的な形で問題視されはじめたりしている。こういった例は他の分野にもみられることであり、住宅行政との係わりで社会福祉施設と住宅との関係をいかにとらえるかといったことであるとか、コミュニティの「形成」をいかに行なうかという立場から、施設、設備、人的資源の活用と育成その他の面でも社会福祉との関連が問い直されているのである。

これらの動きは、教育、労働、保健衛生、住宅、その他社会福祉行政とは別のサイドから提起されているだけではない。ここでとくに注意しておかなければならないことは、社会福祉に対するニーズの変化(高度化・多様化)のなかで、社会福祉そのものの立場からも同じ問題が提起されているのである。この点は後にやや詳しくみたいと思うが、要するにこのような動向は社会福祉とは何かとか社会福祉の「守備範囲」はどのようなもので

あろうかということが問い直されることにつながっていく。

第三の新しい動きとして注意しておきたいことは、都道府県、市町村レベルで住民福祉を高めるという立場から、独自の社会福祉の諸施策が打ち出される例がふえていることである。すなわち従来であれば、社会福祉行政の大半は、国の機関委任事務であったり、あるいは国の補助ないし奨励の業務として行なわれるものであったが、最近では国の行政とは直接の係わりをもたないで、それぞれの地方自治体の単独業務として行なわれる社会福祉施策が増大しているのである。そしてこれらの施策は時によっては、逆に国の社会福祉施策なり行政に直接・間接の影響を与える例もみられないわけではないのである。この種の例としては老人医療費の公費負担制度の導入はよく知られているが、このほか老人福祉施策、障害者福祉施策、民間社会事業の助成措置など多くの例を指摘することも可能である。

以上の三つの動きは社会福祉政策ないし行政の「主体」の側の新しい動きを例示的に紹介したものであるが、このほか民間社会福祉事業のレベルや、社会福祉行政の「客体」と目される対象者、国民の側にも新しい動きが現われているのである。たとえば、公私社会事業の役割と関係をめぐる問題、社会福祉におけるボランティアのあり方、社会福祉の面での住民ないし対象者の参加の問題、社会福祉労働をめぐる動きなど、その例は枚挙に暇のないほどである。

もちろんこれらの動きを逐一フォローし、その特徴を明らかにすることは重要であろうが、限られた紙幅と能力を考えると、そのことは断念せざるをえない。このためにこの小論では題材を主として社会福祉の政策・行政の側にしぼり、上記のいくつかの特徴的な動向の根底にひそむ社会福祉政策の「転換」なり、「基本的な変化」と目されるものを追求することに重点をおくことにしたい。またこれと同時にあらかじめ断わりしておかなければならないことは、上記の動きを広範多岐にわたる社会福祉行政の各分野のなかで追うことは到底できるものではなく、このためにこれら

各分野の動きは例示的に触れるにとどめなければならなかったことである。これらの各分野ごとの動向、たとえば老人福祉とか児童福祉とかいう分野での新しい動向は別の機会に論ずることにしたいと思う。

II 社会福祉行政の一つの特質

——救貧性について——

本誌第5巻第4号(通巻23号)で筆者は戦後の社会福祉行政(制度)の特徴の一つを、救貧制度への「収斂」傾向をもつものと述べたことがあった¹⁾。その意味は戦後の社会福祉行政は生活保護制度との強い係わりをもって展開をしてきたという意味である。すなわち制度的にこれをみるならば、1947年に制定された児童福祉法あるいは49年の身体障害者福祉法は一応例外としておろが、その他のハンディキャップをもつ人びとの大半は生活保護事業の名のもとで救済・保護が行なわれることになっていたのである。このことはたとえば当時の社会福祉施設をみれば、保護施設としては養老、救護、更生、医療保護、授産、宿所提供の施設があり、身体障害者福祉法、児童福祉法などに規定される以外の施設はこのなかに含まれることになっていたことから理解できるのである。また当時の社会福祉(事業)の運営の面からいっても事情は同じである。たとえば生活保護施設の場合は生活保護の趣旨にもとづいて対象者の処遇をはかることは当然のことであるが、児童福祉あるいは身体障害者更生援護施設の場合でも、そこでの収容者に対する処遇という面では生活保護の考え方がないしその規定からは完全には免れえなかったのである。このことは次のような事例をみれば容易に納得できよう。すなわち、身体障害者福祉を例にとると、その福祉の措置とされるものはいろいろあるにしても、これらの対象者が「収容施設」に収容保護される場合(それは法的には身体障害者福祉法にもとづいて措置されるという建前であるにもかかわらず)、実態的に生活保護基準に即した処遇(生活保障)しかうけら

れなかったのである。というのは、居宅で生活保護を受ける身障者の場合と、施設へ収容保護される場合とを区別することが許されないからである。

同じことは要保護児童の場合にも該当する。児童福祉法はそれまでの児童政策をつらぬいてきた要保護児童の保護を中心とする考え方から離脱し、次代の担い手としての児童一般の健全育成、福祉の増進をはかるという考え方にもとづいて新たに制定されたものではあるが、この法律が施行された時期は、浮浪児その他の要保護児童が多かったこともあって、その福祉の措置の基礎をなす児童の処遇(とくに生活保障)については、救貧制度としての生活保護基準が実質的には前提とされなければならなかったのである。

このようにみえてくると、戦後の社会福祉がいろいろな形で救貧制度としての生活保護と深い係わりをもち、やや誇張したいい方をすると生活保護に社会福祉は規定され「収斂」する傾向をもっていたとみることができるのである。したがって当時の社会福祉というものについてのとらえ方が、「国家扶助の適用を受けているもの、身体障害者、児童その他援護育成を要するものが、自立してその機能を発揮できるよう、必要な生活指導、更生補導その他の援護育成を行なうこと」²⁾として、被保護者の自立助長に重点をおき、そしてそれと並置する形で身体障害者・児童等の援護・育成が考えられることになっていたのも当然のことであった。

そしてこのことは同時に社会福祉の機能にきわめて消極的、抑制的な色彩を残すことになったのである。つまり社会福祉が生活保護に「収斂」するということは、生活保護制度が救貧制度であるかぎり、当然社会福祉に救貧の性格をもたらすことになる。そしてこの救貧性ということは、社会福祉の機能に消極性をもたらすことになり、しかも社会福祉の対象を「貧困」という^{きらい}篩でえりわけ、その上で心身上のハンディキャップ、生活上の要援護性を問題にするということになり、そのかぎりでは抑制的な効果をもつことにもなっていくのである。

1) 拙稿「1960年代の社会福祉」(『季刊社会保障研究』第5巻第4号、44~57頁)。

2) 社会保障制度審議会『社会保障制度に関する勧告』。

このような社会福祉の構造的特質はその後どのように変化をとげていったのであろうか。1960年代の社会福祉はいわば救貧制度としての生活保護に「収斂」していたことからいかに離脱するかという流れでみることもできるのである。そしてその流れは現象的には社会福祉のカテゴリー別分化と社会福祉行政の拡大という形で現われている。すなわち60年代に入ると、かつて社会福祉3法（児童、身体障害者の二つの福祉法と生活保護法を称している）から社会福祉6法へと広がっている。すなわち上記の三つの法律に加え、60年4月に施行された精神薄弱者福祉法、63年の老人福祉法、64年の母子福祉法が加わって社会福祉6法となったのである。このような社会福祉の法体系が広がったということは、老人・精神薄弱者、母子世帯などの問題が、60年代の社会・経済的変動のなかで重大なものになってきたという事情に因るところもあろうが、他面では老人、精神薄弱者、母子世帯といった対象群への対応が、生活保護につらなる救貧的発想だけではすまされなくなったということともみることができるのである。したがって従来、生活保護事業の枠内で行なわれていた上記の三つの対象群への対応を、それぞれ独立させ単独の福祉法を設定せざるをえなくなったのである。要するに生活保護からの「カテゴリー別分化」をとげていったのである。

しかしこの「分化」は果たして完全になしとげられたのであろうか。たしかにかつて生活保護事業の一環とされてきた養老事業は、新たに老人福祉法にもとづく老人福祉事業に転化していった。またかつて生活保護事業における「救護」「更生」事業のなかから、精神薄弱者福祉法、母子福祉法へ移管されたものも少なくない。しかしその内容と運営の面では、この離脱なり分化は完全に行なわれたとはいえない。たとえば老人を例にとると、養護老人ホーム（これはかつての生活保護事業の一環とされた養老院の系譜をもつものである）に收容されている老人の場合、その処遇は老人福祉法にもとづくものとされている。しかし同じく貧困老人で養護老人ホームに收容されない、いわゆる居宅老人の場合、生活保護の対象となって残

されることになっているのである。したがって、この收容保護の場合と居宅保護の場合に、処遇面で差をつけることが許されないかぎり、せつかく老人福祉法にもとづいて処遇が図られる收容保護の場合に依然として生活保護の基準なり考え方が適用されざるをえないのである。同様の例は母子世帯、精神薄弱者の場合にもいうことができるのであって、この点では上記した1950年代の身体障害者福祉の場合と同じことであったのである。要するにせつかくの生活保護からのカテゴリー別分化をとげたとはいっても、その分化は「不透明」なものにとどまらざるをえなかったのである。

このことは60年代の社会福祉の機能にさまざまな混乱を惹起させている。すなわち救貧制度としての生活保護法から、カテゴリー別に分化することによって、社会福祉の機能は救貧的・消極的なものから、防貧的より積極的なものに転化をとげる可能性が与えられたのである。そして社会福祉の政策対象も従来のように「貧困」を前提としたものだけではなく、より広い意味での生活上のニードへの対応ということが求められるようになっていったのである。

たとえば老人福祉法がたんに特殊なハンディキャップをもった老人のみを対象とするものではなく、老人そのものを老人福祉の政策対象としてとり扱うことになったのもその具体的な現われの一つであった。そしてまた老人福祉の機能も、ハンディキャップをもつ老人の保護・救済ということだけでなく、老人のもつ諸能力をできるだけ活用したり、開発したりする方向で発揮することが期待されるようになっていったのである。しかし、この方向が全面的に追求されるためには、上記した救貧制度との結びつきを母斑のように残している体質がいかに克服されるかということが問題とされなければならなかったのである。

要するにわが国のこれまでの社会福祉の政策ないし行政の基本的特質の一つは、生活保護制度と深く結びつけられ、それ故の救貧性を十分に脱却できなかったところにあつたように思われるのである。もしもこのような認識が正しいとするならば、この救貧制度からの離脱と、そして従来の救

貧的で消極的な社会福祉の機能からの脱皮こそ、70年代に課せられた課題の一つといえるのである。別の言葉でいえば、レジデュアルな社会福祉から、インスティテューショナルな社会福祉への転換を如何になしとげるかということが問題となっていたのであった。

III 生活保護の変容の可能性と社会福祉

救貧性を色濃くもつ社会福祉政策・行政は、経済的貧困が普遍化し、これに対応する他の政策、制度が十分にととのわなない時期には、それなりの役割を果たしてきたことは全面的に否定さるべきではない。しかし近年の激しい経済成長と経済・社会の大きな変動と国民生活が変貌し、いわゆる新しい貧困が大きな問題とされる状況のもとでは、このような救貧性を強くもつ社会福祉政策は必ずしも適的なものでないことは明らかである。そして少なくとも経済的貧困への対応ということでは、市場メカニズムを通しての所得分配をいかに適正なものにするかということとあわせて、所得再配分機能を十分に発揮できるよう、社会保障(所得保障)の機能をいかに高めるかという方向での解決が求められるようになってきている。

なお念のためにここで断わりしておかなければならないことは、経済的貧困への対応の方向が明らかにされていることと、それが当然必要な制度改革を含めて実現されているということは別問題である。むしろ現実をみるならば、民間の設備投資による生産の拡大(資本蓄積)と輸出競争力を高めることによって経済成長を追求してきたわが国の成長政策のもとでは、市場メカニズムを通しての経済的貧困の解決と所得分配の強化による貧困予防の仕組みは決して十分に機能しえなかったのである。ここに「福祉政策」への転換が主張されるゆえんの一つがあったのである。したがって60年代を通してもおかつ社会福祉がこの経済的貧困へ対応せざるをえない余地が残されてきたし、社会福祉の「代替的」機能が依然として温存させられなければならなかったのである。

その意味では激しく変化する国民生活と、より多様化し、高度化していく社会福祉ニードへ対応

するためには、社会福祉政策なり行政の側の新たな方策が求められなければならないことは当然であるにしても、そのためにも経済的貧困へ対応するところの雇用・労働をはじめもろもろの「社会政策」と、所得維持のための体系が十分に機能することが前提とされなければならなかったのである。

このうちとくに所得保障の体系についていえば、1960年初めの皆年金・皆保険体制によって年金・医療保障の枠がととのい、さらに1972年には児童手当制度が発足することにより、一応のフレームはつくり上げられたとみることができる。しかし問題はこれらのフレームにもとづく制度が具体的にどのように機能し、所得保障の実をあげたかということが問題なのである。たとえば年金でいえばその成熟化対策、給付水準の引上げ、給付額の実質的価値の保持、費用負担と積立原資の利用の問題などが論議されることになっているし、医療保障の問題でも、給付率の引上げのほか、公費医療の拡大が進められるなど、その対策の成否は別として、問題の所在はすでに明らかにされているといっても過言ではない。

このような所得保障の制度面での確立が進められていくとすると、当然そこから生活保護の位置と役割についても重要な変化がおこってくる。すなわち経済的困窮に対する最終の救済手段とされた生活保護も、その他の所得保障の充実・強化がはかれるとするならば、その社会保障のなかに占める位置はより低まるであろうし、そしてその機能も従来のような年金その他の所得保障機能の代替ということではなく、言葉の厳密の意味での年金その他の所得保障に対する「補足的」なものに移行していくことも予想されることになっている。もちろん、こうした変化が今ただちに現われるというわけではないが、さればといってその変化は10年、20年といった長い期間を待たなければならぬというほどでもない。

たとえばこの変化に差しあたり大きな変化を与えるものとして、無拠出制年金をめぐる考え方の変化と、その改善の動きに注目する必要がある。いうまでもなくこの年金は拠出制年金が成熟する

までの間の「経過的な」役割をもつものとされ、しかも生活保障の一部を賄うものとされてきた。しかしこのような暫定的性格づけは、最近の老人問題の激化のなかで改めて抜本的に検討することが求められ、むしろこの無拠出制年金は、拠出制年金に結びつかない高齢者に対する所得保障の有効な手段と考えられる傾向もでてきている。したがってその給付額も生活保障の一部を賄うに足るといような消極的なものではなく、生活保障の実質的役割を果たしうるようなものでなければならぬという考え方も次第に広まる傾向にあるように思われる。こうした動向のなかで、老齢福祉年金に限っていても昭和50年には10,000円にということが「経済社会基本計画」で打ち出されたりしている。そして情勢は50年に10,000円というぐらいの引上げではすまされないものになってきているようである³⁾。

ところで仮にこのような福祉年金が大幅に引き上げられるとすると、そのことは当然生活保護に深甚な影響を与えることになるであろう。それは現在の被保護世帯のなかで大きなウエイトをもつ高齢者、母子、障害者等の世帯の大部分が、これらの福祉年金を受けることによって、被保護世帯から脱げることにあられるであろうし、あるいは現在加算という形で、実質的に福祉年金を生活保護の収支認定からはずすという便宜的なやり方が、福祉年金の引上げによって矛盾をきたし、これらを契機にして生活保護の変化が予想されるからである。

こうして生活保護制度がどのように修正・変容をとげるかは今後十分に吟味しなければならない問題であろう。たとえばそれがイギリスにみられるような「補足給付」のようなものになるのか、あるいは福祉年金と同じような「社会的補給金」(demogrant) 式のものに変化するのか、さらに年金その他を含めて「負の所得税」のような所得維持のプログラムの再編につながるのか、などの興味深い論議を含むものである。しかしここではこのあたりの論議は主題ではないので、これ以上触

れることは控えなければならない。しかし、いずれにしても戦後一貫してわが国の社会保障制度の基底を構築してきた生活保護は、その原理・原則を含めて再検討される必要が迫ってきていることだけは確実であろう。

ところで議論をもとに戻すと、上記のような生活保護の修正・変容・解体の動きがではじめるなかで、社会福祉はどのような影響をうけるのであろうか。すでに述べてきたようにわが国の社会福祉行政は生活保護制度に「収斂」する傾向をもち、そのことが社会福祉行政の救貧的機能の温存に結びついてきたのであったが、それは制度上の仕組みからいうと、そもそもは生活保護制度のもつ二重の役割に帰因するものであった。すなわち周知のように生活保護法の第1条では、生活保護の目的を「国民の最低生活の保障」という所得保障(経済保障)と、被保護者の「自立助長のための生活指導」(社会福祉機能)の二つにおき、その結果、この二つの機能が生活保護行政のなかでは「癒着」して行なわれることになっていたのである。したがって要保護世帯は同時に要福祉要援護世帯ということになっていくのである。

ところで上記したように、福祉年金の充実・強化によって、それまで被保護者であったものが年金受給者に移行したとたんに、それまでの生活保護法にもとづく社会福祉的な生活指導から免れ、他の福祉法にもとづく福祉の措置を受けることになるということは奇妙なことといわなければならない。それは別の言葉でいえば、それまで経済保障に「癒着」していた社会福祉機能が「切りはなされる」ことになっていくのである。こうして生活保護の変容は当然、所得保障と社会福祉を切りはなし、それぞれ別個の体系のもとで機能していく方向につらなっていくことになるのである。

もちろんそこで所得保障機能と社会福祉機能の癒着がとき放されたといっても、それぞれが強化される必要のあることはいうまでもない。そして社会福祉の側からいえば、このような所得保障は、他の資源の活用ということと同じ意味で考慮されればすむことになる。換言するならば、生活保護が変容・解体し、他の所得維持のプログラムとよ

3) 例えばこの点については『社会保障問題懇談会報告』(1972年)を参照にできる。

り有機的関連をもつようになっていく場合に、今までと同じ形で社会福祉機能をそのなかに取り込む必要はないことになろう。そしてより重要なことは所得保障には直接に係わりのない形で、社会福祉の充実・強化がはかられることである。

こうすることによって、社会福祉行政は、救貧制度としての生活保護制度から「解放」され、それ独自の発展を期することができるのである。換言すると 50年代、60年代を通じて、社会福祉行政が生活保護制度からの「カテゴリー別」分化を行ってきたが、この方向がより徹底せしめられることになるのである。もとよりこの方向は現実には昭和 25 年以來の現行生活保護法が維持されているかぎりには可能性の問題としてあらわれているのにすぎない。しかし、経済的貧困への対応を前提とした社会福祉行政ではなく、経済的貧困を越えたところで、国民の多様な生活問題へ対応できる社会福祉行政の脱皮が今後ますます進行していくことだけは十分に予想されることであろう。そしてこの方向こそが 70年代の社会福祉行政の基本的な動向の一つであるように思われるのである。

以下このような方向がここ数年ぐらいの間でどのように社会福祉行政のなかで問題とされるようになってきているのかということをもてみることにしたい。

IV 社会福祉の機能の変化のもたらすもの(1)

上記してきた社会福祉の救貧制度からの離脱と、さらに経済的意味での救済・保護という機能を越えて、より多様な生活ニードへ対応しようとする方向は、広範岐多にわたる社会福祉行政の分野において、一斉に歩調を合わせて現われているものでないことは断わるまでもない。たとえば児童福祉や障害者福祉の分野では、このような方向づけは比較的早くからなされ、むしろ最近ではより多様なそしてより高度な福祉ニードへの対応ということが急がれている。しかし他方、老人福祉やその他の分野ではようやくこの方向が意識されはじめた段階であるように思われる。このようなちがいがあっても、社会福祉行政全体の流れからいうならば、戦後 4 分の 1 世紀以上の間、維持さ

れ続けてきた「救貧制度」からの離脱はやはり今日における重要な課題であることは疑いえないところであろう。

たとえばこの動きをいくつかの例にみることもできる。すなわち今回の経済社会基本計画に先立って設けられた社会保障問題懇談会の報告では「わが国の経済社会は著しい変貌を遂げつつあるが、これに伴って社会福祉に対する国民のニードも変化しつつあり、これまでの救貧の対症療法的な方法だけではすまされない面が増大している。このような国民のニードの変化に伴って、社会福祉施策は、一部低所得層を対象とするものから、将来に向かって漸次広く国民一般を対象とする方向に発展していくことが期待されるようになってきている」⁴⁾と述べられている。このほか、中央社会福祉審議会のいくつかの答申、報告等にも同様の発想をみることもできる。たとえば最近社会福祉分野において論議をよんでいる「社会福祉士法」制定試案の前文においても同様な発想がみられるし、あるいは「コミュニティ形成と社会福祉」「老人問題に関する総合的諸施策について」などの答申にも同じ問題意識をみることもできる。

ここでややくどいようであるが老人福祉関係の動向を例にとり、この動きを今少し紹介しておこう。すでに述べたように老人に関する社会福祉は、かつては生活保護制度のなかで、養老事業として行政的にとり扱われてきた。そして昭和 38 年の老人福祉法の登場により、この生活保護事業からの分化がなすとげられてきたが、それにもかかわらず生活保護との係わりは根強く残されてきたものであった。この例はとくに現行の老人ホーム体系とその処遇面に投影され、老人福祉の新たな発展のためにはこの問題の解決が求められてきていたのであった。このために中央社会福祉審議会は上記の昭和 45 年の答申および 47 年の「老人ホームの在り方に関する意見」などで、この点に言及し次のようなことを指摘している。

「現行の老人ホームは、前述の 4 種類の施設から構成されているが、その体系は主として経済的状態に着目して構成されている。しかし、老人福

4) 『社会保障問題懇談会報告』

社対策が老人個人の需要にもとづき実施される傾向にかんがみ、施設体系も老人の心身の状態体系に転換する必要がある⁵⁾。

すなわちこの指摘は、現行の養護老人ホームおよび軽費老人ホーム等にみられる入所者の資格要件とされている経済状態による措置のあり方に係わるものである。そして最低生活を営みえない老人は養護老人ホームへ、低所得老人は軽費老人ホームへというような区別を廃し、老人ホームへの入所はむしろ健康状態および心身機能の働きにもとづいて再編成すべきであるということにつながっていくのである。

このような考え方はさらに昭和47年の中間報告にひきつがれ次のように述べられている。「現在の老人ホームの体系には、沿革的に低所得層を対象とする施設が含まれており、保護施設の色が濃く残っている。しかし、今後年金制度の成熟化が進行するに伴い、老人ホームは居住性が高く、かつ、老人の心身機能状態に応じた手厚い福祉ケアを充足できるものに変化すべきである。老人ホームを収容の場から生活の場へと高め、福祉ケアとしての老人の心身機能に応じた内容と個人のプライバシーを重んずる一般の住居水準に劣らない内容とを有するようになるべきである⁶⁾と。こうして老人ホームについては字義通りのナーシング・ホームへの移行が示唆され、養護老人ホームと特別養護老人ホームの相互の関連が求められることになっているのである。このような方向は、まさに老人福祉が当該対象老人の経済状態には直接に係わりなく、老人ホーム等の施設体系を再編成しようとする動きとみることができるのである。

このように社会福祉が救貧制度から離脱し、あわせて経済的要件による対象者の判定あるいは処遇のあり方からの脱皮が起こってきているが、このことは当然、社会福祉の機能がより多様化し、高度化することにつながるものであろう。すなわち社会福祉が救貧制度に縛られているかぎり、そこで行なわれる社会福祉機能は好むと好まざると

に係わりなく、保護・救済に重点がおかれることとなるが、救貧制度からの離脱・「解放」は対象者のより多様なニードへ対応することを可能にするからである。こうして社会福祉の機能はたんなる保護・救済から、対象者の多様な生活上のニードの充足をはかりながら、対象者の一人一人のもつ諸能力を尊重し、その維持・回復そして開発をはかり、人間としてのトータルな発達を確保しようとする方向に重点が移されていくのである。

この動向の具体的な例を児童福祉の分野にみる事ができる。たとえば中央児童福祉審議会の数次にわたる最近の意見具申をみてみよう。すなわち昭和45年12月に同審議会は「緊急に実施すべき児童福祉及び母子保健施策に関する意見具申」を公表しているが、このなかに次のようなことが述べられている。

「精神薄弱者の処遇にあたって基本的なことは、精神薄弱者が人として尊ばれ、また精神薄弱者に対し、もっとも適切で豊かな生活の保障をすることである。このことは、精神薄弱者に対する処遇の基本的原則であり、同時に処遇の目標である。この目標に向かって、精神薄弱者の全人格的な発達を図り、とくに日常生活能力や作業能力の伸長に努めなければならない⁷⁾として処遇の多様性、地域ぐるみ処遇の推進、精神薄弱児施設での保護・指導と特殊教育との関係などが詳しく述べられている。あるいはまた身体障害児対策については「身体障害児に対する施策は、障害児の年齢、障害の種類、程度に応じたきめの細かい施策を講じ、可能な限り身体的、精神的に最大限の力を発掘しようように障害児を回復させることである⁸⁾と述べ、脳性マヒ等に起因する四肢・体幹、障害児の障害認定、肢体不自由児施設、進行性筋萎縮児対策、盲・ろう児対策、重症児対策等について施設・サービスのあり方が論じられたりしている。同様のことは身体障害者福祉の面にもみることができし、老人福祉の分野でも似たような動きをみることもできる。

5) 中央社会福祉審議会『老人問題に関する総合的諸施策について』(1970年)。

6) 中央社会福祉審議会『老人ホームの在り方に関する意見』(1972年)。

7) 中央児童福祉審議会『緊急に実施すべき児童福祉及び母子保健施策に関する意見具申』(1970年)。

8) 同上。

ところで社会福祉の機能がこのように変化することによって、当然のことながら社会福祉の施設や要員の面にも大きな変化が求められる。たとえば社会福祉施設の面では、対象者別の細分化が進む一方、施設機能の変化に応じた施設の種類もふえてきている。いわゆる分類処遇の進展と機能分化の方向がそれである。また要員についてもその職種はより「専門」化され、多様なものとならざるをえない。これらの問題については本誌第8巻第4号の「社会福祉と計画」という拙稿で触れているので⁹⁾、ここではこれ以上論ずることは措くことにするが、ただこのような変化のなかでとくに注意しておきたいことは、対象者処遇の面での変化が必然的に医療、教育、労働その他、社会福祉の隣接分野と目されてきたものとの間で、新しい結びつきを如何にすべきかということが問われはじめてきていることである。そしてそれはあくまでも社会福祉の機能がより多様化し、高度化したことによって新しく提起された問題であることは強調されなければならない。

すなわち従来多くみられたように、社会福祉が救済の機能ないし対症療法的機能にとどまっていたかぎりでは、この問題はそれほど重要な問題とはされなかったのである。たとえば従来であれば収容施設のなかで、対象者の保護・救済を行ないながら、これにあわせて当面必要なかぎりの治療・教育・訓練等の機能を果せばすむことになっていたかも知れない。しかし、これらの収容施設の機能がたんなる保護・救済ではなく、対象者の諸能力を全面的に開発するためのものによっていくとすると、たんに施設に収容し、日常生活の世話を行なうということを主体として、「片手間」に、治療・教育・訓練等を行なうというわけにいかなくなるのは明らかである。

こうした動きは、すでに児童福祉あるいは障害者福祉の特定の分野では、療育とか育成医療あるいは更生医療とかいう概念のもとで比較的古くからみられたことであった。この療育ということは、「身体の機能に障害のある児童または機能障害の

おそれのある児童を早期に発見し、早期に医療等にかんする適切な指導をおこない、その障害を除去または軽減して機能の回復をはかることをその目的としている。したがって、機能障害に起因する生活上の支障を援護することにより、むしろその根源をなすところの身体的条件の改善に重点をおく……」¹⁰⁾とされているものである。育成医療あるいは更生医療についても同様であって、たんなる機能障害による生活上の障害の援助というだけでなく、医療と結びつけてその一人一人の能力の維持・回復・開発を求めるものとみることができるのである。

このような考え方は、最近では老人福祉の分野においても同様な発想が生まれてきている。上記した老人ホームの再編成というのもその例の一つである。すなわちそれはたんに老人ホームの分類にあたって経済的要件にもとづく区別をなくすというだけでなく、それを健康および心身機能の障害の程度に応じて再編成することによって、その機能のなかに当然、医療・看護・リハビリテーション等の機能をもたらすことになるのである。

こうして隣接分野との結びつきということが新たに求められることになるのである。そしてそれは、医療との係わりだけではなく、教育あるいは労働等とのつながりの面でも、新しい問題として提起されているのである。たとえば今日、社会福祉と教育の分野で大きな問題となっている例の「幼保一元化」の問題、あるいは障害児福祉と特殊教育との係わり、障害者・高齢者の福祉と就労の問題、精神障害者の社会復帰をめぐる医療と社会福祉の問題などその例は枚挙に暇のないほどである。

ところで、ここであえて強調しておかなければならないことは、このような問題はたんなるタテ割行政にともなう「守備範囲」の競合をいかにするかというような次元の問題でないということである。それらはあくまでも対象者の全人格的発達を進めるために、その一人一人の諸能力を十分に開発させようとする対象者処遇の面の高度化にも

9) 拙稿「社会福祉と計画」(『季刊社会保障研究』第8巻第4号、27~39頁)

10) 穴山徳夫『児童福祉法・母子福祉法、母子保健法の解説』102頁(時事通信社版、1973年刊)。

とづいて必然的にあらわれてきた方向とみななければならぬのである。

V 社会福祉機能の変化をもたらすもの(2)

ところで社会福祉機能の変化によって、社会福祉の施設・要員に重大な影響があらわれたり、あるいは社会福祉と医療・教育・労働等との新たな結びつきが求められたりしてくるが、これらの動きとあわせて注目しておかなければならないものに、対象者処遇をめぐる提起されているコミュニティ・ケアの問題や、社会福祉行政の組織の変化の問題などもある。

もともとコミュニティ・ケアという発想とこれにもとづく社会福祉のあり方はイギリスでしきりに取沙汰されているものであり、そこでも今なお「コミュニティ・ケアはフィクションか、事実か」ということで論議がされている状態である。したがってコミュニティ・ケアはその概念も必ずしも固まったものではなく、わが国ではまだ議論の段階にすぎないという説もないわけではない。しかし、社会福祉の機能が高度化するにしたがって、コミュニティ・ケアはそろそろ研究者の議論の枠をこえて、社会福祉行政のなかで検討される気運が出はじめてきているのである。

たとえばこの気運の一つの例をわれわれは東京都の社会福祉審議会とか、中央社会福祉審議会の答申等にみる事ができるのである。すなわち東京都は昭和44年に「東京都におけるコミュニティ・ケアの進展について」という答申を発表し、あるいは中央社会福祉審議会でも昭和46年12月に「コミュニティ形成と社会福祉」という答申のなかで、コミュニティ・ケアの問題を取り上げている。この二つの答申でのコミュニティ・ケアのとらえ方、内容は必ずしも同じでないが、しかしわが国の社会福祉が今後コミュニティ・ケア的発想にもとづいて、施策の整備・拡充を図る必要があるということでは一致している。

そしてコミュニティ・ケアを必要とする理由について、この二つの審議会は次のように述べているのである。まず東京都の審議会の場合には、コミュニティ・ケアの充実が必要とされる一般的条

件として、(1)社会福祉の処遇水準の向上、(2)社会福祉の対象が地域に居住する人びとを広め広がってきたこと、(3)以上の動向をふまえて社会福祉資源の適正かつ有効な配分をはかることとしている¹¹⁾。

中央社会福祉審議会は、コミュニティ・ケアの必要について「社会福祉におけるコミュニティ・ケアは、社会福祉の対象を収容施設において保護するだけでなく、地域社会すなわち居宅において保護を行ない、その対象者の能力のより一層の維持・発展をはかろうとするものである。この考え方は一つには収容施設における保護がともすると対象者を地域社会から切り離し、施設そのものが隔離、閉鎖的に流れる傾向にあり、対象者の社会的適応、社会復帰を妨げたり、その自主性、自立性を損ったりする弊害の反省にもとづくものである」¹²⁾とされている。そしてこのような立場に立って「コミュニティ・ケアは、もともと社会福祉の対象者のプライバシーを守り、その依存性を克服し、治療、教育、訓練、リハビリテーションの効果を高め、より自立的で社会的適応性を高めることをねらいとしている」¹³⁾と述べられているのである。

このように二つの答申のコミュニティ・ケアの必要性の認識については、若干のちがいはあるにしても、コミュニティ・ケアの必要は、社会福祉機能の高度化に対応するものであることは共通するところである。

もちろんこのような発想の上に立って、社会福祉行政のなかで、コミュニティ・ケアをいかに根づかせていくのかは大変むずかしい問題を含み、今日直ちにこの方向への転換を行なうわけにはいかないかもしれない。しかし、先にみたように社会福祉施設の再編成、施設整備の動きのなかで、コミュニティ・ケアにつらなる施設の建設なども試みられていることは事実であろう。たとえば児童福祉あるいは障害者福祉の分野において、収容

11) 東京都社会福祉審議会『東京都におけるコミュニティ・ケアの進展について』(1969年)。

12) 中央社会福祉審議会『コミュニティ形成と社会福祉』(1971年)。

13) 同上。

施設のほかにいくつかの通園施設などの建設が行なわれているのは、その一つの証拠とすることもできるし、あるいはまた若干の地方自治体において、中間施設と目されるものも建設される動きもでている。たとえば東京都における老人のためのデイ・ケア・センター、ハーフウェイ・ハウスなどの建設の動きがそれである。こうしてコミュニティ・ケアの方向につらなる社会福祉が今後さらに強化されることであろうことは十分に予想することができるのである。

このほか、社会福祉機能の多様化・高度化は当然、社会福祉の組織・運営等の面にも大きな影響を与えることが想像される。たとえば、このうちとくに検討を要するものに、福祉事務所の再編成の問題がある。周知のように福祉事務所は、社会福祉行政の第一線の機関として重要な位置をもってきたが、従来はややもすると生活保護のための事務所としての色彩を残していたように思われる。もちろんそれは社会福祉行政が福祉3法から6法にと拡大するなかで、その組織・機構についても一定の変化は行なわれてきたが、しかしそれにもかかわらず、社会福祉行政が生活保護行政と癒着しているかぎり、そこでは依然として生活保護中心の組織・運営に陥らざるをえなかったのである。

ところで上述してきたように、社会福祉が救貧制度からの離脱、脱却の方向をとるにしたがって、その運営・管理の面にも当然大きな変化が予想されることである。こうした動向のなかで昭和44年に全国社会福祉協議会に設けられた「社会福祉事業法改正作業研究委員会」では、この福祉事務所の再編の一つの構想として、「福祉センター構想」を公にし、各方面での批判・検討を求めたりしている。この構想は未だ私的な研究委員会での検討にもとづくものであったが、上記した社会福祉の機能の変化に対応してみると、この論議はそれなりの意味をもっていたように思われる。またこれとは別に、厚生省でも『新福祉事務所運営指針』なる出版物を公にし、現下の情勢のもとでの、福祉事務所のあり方を明らかにしたりしている。

このような動きは社会福祉機能の多様化・高度

化にともなう当然検討されなければならない問題であり、それはたんに福祉事務所の再編成というだけではなく、児童相談所、身体障害者更生相談所をはじめ、各分野ごとの判定・相談機関のあり方にもかかってくることになろう。

そしてこのような福祉事務所の再編問題は若干の地方当局においては具体的なものになっているとも聞いている。たとえば青森県の例もその一つであろう。この動きは今後どのように進展するかは、にわかには判断するわけにはいかないが、いずれにせよ社会福祉機能の変化は、こういった組織・運営の面にも大きな変革をもたらすものであることは疑いえないところであろう。

以上簡単に最近の社会福祉の政策あるいは行政の側におけるいくつかの動きを例示的に紹介してきた。もちろんここでとりあげた動きは最近の複雑な社会福祉の動きの一部分にすぎない。しかしそれにもかかわらず、われわれはこの動きのなかから、戦後4分の1世紀の間、維持され、根強く残されてきた社会福祉行政の特質の一つ——救貧制度との係わり——が、現在克服されていくという底流をみてとることができるのではないかと思う。そして社会福祉は従来の救貧性から離脱し、新たにその機能の面での多様化・高度化を生み出しつつあるように思われる。このような変化は当然今までの社会福祉施設や要員のあり方に深甚なる影響を与える一方、他の隣接分野でのパーソナル・サービスとの結びつきをより一層強めることになってきているのである。この道筋は抽象的というならば、社会福祉の分野で、対象別・機能別分化という形での「専門分化」が一段と進みはじめているということであり、他方ではこの「専門分化」のなかから、新しい意味での結合と体系化の必要が求められていることになるのである。この二つの道筋は今のところ一方では施設・サービス・職員の問題としてあらわれ、他方では社会福祉と教育・医療・労働等におけるパーソナル・サービスとの係わりという形で別々にあらわれているが、この二つの矛盾した道筋は当然なんらかの形で結びつけられなければならない。すなわちそ

これは社会福祉の政策・行政そのもののシステム化をいかに図るかという問題であり、社会福祉の計画化の問題として検討されなければならないものである。その意味では今後社会福祉政策、行政の面で必要とされることは、個々の分野における施策体系の充実、強化ということだけではなく、社会福祉政策あるいは行政そのものの全体的な計画化ということであろう。このためにも現在社会

福祉の政策、行政がどのような方向をもとうとしているかを知ることが大切である。以上の小論はそのための一つの手がかりを求めようとするものにすぎなかった。このほか冒頭に述べたようないくつかの問題、たとえば社会福祉の地方分権化 Decentralization の動向とか、地域住民との係わり、住民参加の問題その他、たくさんの重要な論点を割愛したことをお断わりしておきたい。