

社会保障研究所 編『社会福祉改革論Ⅰ・Ⅱ』

東京大学出版会 1984年6月

I. A 5判 xi+357 II. A 5判 ix+274

仲 村 優 一

I.

本書は、社会保障研究所が昭和57年度において取り組んだ共同研究「社会福祉の課題と展望」に関する研究結果の報告であり、2分冊で600頁をこえる大冊である。上巻Ⅰは、「社会福祉政策の展望」に充てられ、21世紀を展望しての社会福祉ニーズの動向の予測と、その充足のための政策課題を明らかにしようとする。下巻Ⅱは「社会福祉実践の課題」であり、現在の社会福祉現場の実践の中から将来への教訓を引き出すことを目的としている。Ⅰ、Ⅱ合わせて30人近くの執筆者が参加している。

Ⅰ、Ⅱを通して全体を大雑把に見ると、社会福祉改革論として何を取り上げ、何を提言しようとするかについての言わば総論ともいうべき三つの論文（Ⅰの序章の福武論文、Ⅰの第1章総論の三浦論文、Ⅱの終章の三浦論文）を初めと終わりに配し一本の線を引き、その線を基軸として、社会福祉に関する諸課題の検討を行ない、改革方向を示唆しようとしたものだといえよう。そこで、本書を論評する場合の論点は、第一に、この基軸の線の引き方が妥当であるかどうか、第二に、取り上げられている各論的諸課題の選択は妥当であるか、第三に、その内容は基軸の線に沿って一貫性が保たれているか、ということになる。以下、この3点を念頭において論評を試みる。

本書は先ず、社会福祉が、その名で呼ばれる一

つの社会的制度として、今日存在する形態のものになった歴史的経過の究明から始まる。Ⅰの序章において、高度経済成長の時期を境とする産業化の進展に伴う就業構造の変化（第一次産業人口の急激な減少と第三次産業人口の急増）と、都市化のもたらした都市人口の増大という二つの指標をとり、戦前の社会と現代日本の社会を比較対照する。そして、戦前の家族主義的社会が、基本的には、「貧しいなりに貧困や障害を吸収する装置と、老後の生活を保障する機構をもっていた」（Ⅰ，p. 7）のに対し、資本主義経済の発展と都市化の進展によって、このような装置や機構が十分に働かなくなり、そこから落ちこぼれる人びとが多くなる。かくて、私的装置に代わる公的装置としての社会事業によって、限定された対象に対し、主として施設収容の形をとって福祉ニーズの充足がはかれるようになった。

1951年の社会福祉事業法制定前後から社会福祉事業ないし社会福祉の用語が一般化し、戦前の社会事業は戦後の社会福祉に転換した。しかし、「その社会福祉は、……（まだ）公的扶助としての生活保護と未分化であり、1950年代においては生活保護に重点がおかれ、社会福祉の展開は遅々たる歩みにとどまった」（Ⅰ，p. 8）。1960年代に入って、高度経済成長の進展とともに、憲法理念の浸透と福祉充実を政治に求める国民の意識の強まり、福祉追求を課題とする政治状況の展開が、経済成長の余波の福祉への分配と結びつき、やっと社会福祉の拡大を見るようになり「福祉元年」（1973

年)を迎えるにいたる。しかしながら、同じ年の秋の石油ショックを境とする低成長時代への転換と財政破綻は、厳しい「福祉見直し」状況をもたらしている。そして、行財政改革の名の下に、「救貧的選別主義への後退」(Ⅰ, p. 10)が懸念される事態が続いている。

福武論文は、これまでの社会福祉の展開を以上のように跡づけた上で、今後の日本社会と社会福祉の将来を次のように展望する。そしてこの部分が本書全体を流れる基調となっている。

まず、①低成長下の今後においても雇用者主体の都市化は進展し、その社会の安定のために、社会保障一般とともに、その中での社会福祉の役割も大きくなる。②高齢化の進行、特に後期老年層の比重の増加は、老人福祉へのニーズを一層高める。③核家族化の進展は不可避免的で、高齢者の親子同居率は欧米に比して高いとはいえ漸減を免れず、現在7割に近い同居率は21世紀には「半ばになるものと思われる」(Ⅰ, p. 11)。従って、いわゆる日本型福祉社会論によって「日本的伝統を過大評価して公的な充足のための負担を軽減しようとしても、それは不可能で」(同上頁)ある。特に有業女性の増加と女性の役割の変化は、高齢者の介助、介護を否応なしに社会化し、社会福祉の役割を増大させる。

④都市化の進行に伴う地域社会の崩壊をくい止め、コミュニティの再建をはかるために、地域福祉、すなわち地域における福祉サービスのネットワーク化が重要な課題となる。その際特に、住民参加によるボランティアな民間組織、中でも、主役を担うものとしての就業から離れた前期老年層の役割が重要である。⑤上記のごとく、これまでとは構造の異なる社会に適合的な社会福祉、および社会福祉をも含めた社会保障が追求されなければならない。かかる社会福祉は、スティグマを伴う救貧的社会事業から脱却した普遍主義的なものでなければならない。すべての市民が必要な時に必要なサービスを主体的に選択して利用できる仕組みを作り上げなければならない。その際、応能負担は当然であり、「費用負担においては、上下の階層によって選別することを、むしろ普遍主義が帰

結すると考えなければならない」(Ⅰ, p. 15)。

⑥以上のように重要な役割を要求される社会福祉は、施設福祉にしても在宅福祉にしても(特に後者は)まだ不十分であり、今のところは優先的に公費が投入されるべき分野である。⑦しかし、厳しい将来を展望する場合、社会保障、社会福祉の充実、すべての制度を見通した上での「公正かつ効率的な真の意味での充実」(Ⅰ, p. 14)でなければならない。社会福祉も、「体系的な整合性を求めて、根本的に再検討され、将来の社会に対して適切に対応できるように改革されなければならない」(同上頁)。

福武論文に示される基調は、概して極めて重要なポイントを突いているものと見てよいであろう。そして、三浦論文はこれを敷衍し、今日の社会福祉ニーズの基本的性格を非貨幣的ニーズの増大としてとらえ、そのニーズ充足のための現物または人的役務サービスの体系として社会福祉をとらえようとする。その上で、新しい時代にふさわしく、選別主義から普遍主義へのパラダイム転換が必要だとするのである(なお、評者は、三浦論文において“非貨幣的ニーズ”という概念を使って表わそうとするニーズの特性については理解できるが、この概念を用いることには疑問をもっている。なぜかといえば、ニーズ充足の手段の購入もしくは入手方法の面からとらえれば、貨幣的に評価できるからである)。

Ⅱ

さて、前述の「序章から終章までの間に引かれた線」の吟味として、まず、社会福祉がどのような枠組でとらえられているかについて見てみる。

序章の福武論文では、社会福祉の将来を論じたところで、「社会福祉を含めた社会保障」の充実ということが繰り返し述べられている。その社会福祉は、具体的には福祉サービスとしての施設福祉や在宅福祉であり、それは、社会保障の体系の中で、整合性をもって普遍主義的な方向で充実されなければならないものとされる。このとらえ方が二つの三浦論文でもそのまま受けつがれて、社

会福祉のパラダイム転換が主張されていることは前述した通りである。そして、この視点の重要性を明確化したことが、本書の最も大きな成果であるといっていよいであろう。

しかしながら、いくつかの基本的に重要な問題について、検討の不十分なところが目につくのである。たとえば、社会保障の枠組の中での社会福祉について、体系的整合性をもってその位置づけを明らかにすべきであるとするなら、そこでは、所得保障（年金保険と公的扶助）や保健医療と社会福祉との関係ということが当然問題にされてよいはずである。換言すれば、社会福祉改革論の課題としては、社会福祉自体の改革の前提として、所得保障や医療保障との関連で社会福祉をどうとらえるか、あるいは、社会福祉と所得保障や保健医療との関係はどうあらねばならないのかという論点が、特にⅠの政策論の課題として重要になる。本書のⅠを通じて、この視点はもう少しはっきり打ち出されて然るべきではなかったろうか。

中でも、所得保障制度の一環としての公的扶助（生活保護）は、社会福祉との関係がより直接的であるだけに（たとえば、Ⅰの第4章、Ⅱ財政を見ると、社会保障関係費の配分パターンの分析で「生保福祉費」として括られていることなどによく表われている）、社会福祉のあるべき姿の追求は、公的扶助のあるべき姿の追求と密接な関連をもっている。

本書の序章において、1950年代には社会福祉はまだ生活保護と未分化な状態であったが、60年代の高度経済成長期以降は、公的扶助とは相対的に独自の社会福祉が発展した、というとき、現時点での両者の関係はどうなのか。そして、将来の改革の方向はどうあるべきなのか。これは、周知のように、扶助と福祉サービスの関係として古典的な検討課題である。そして、わが国の社会福祉が、本書でいうように、選別主義的なものから普遍主義的なものへと脱皮すべきものとすれば、いまだに救貧的な部分を色濃く残し公的扶助の羈絆を十分に脱し切っていないわが国の社会福祉の改革は、公的扶助自体の改革論を抜きにして論ずることができないことになる。従って本書のⅠでは、この

ような観点から、公的扶助としての生活保護制度自体の改革論が、重要な一つの柱として織りこまれるべきだったように思う。

もっとも、この点に関して全く触れられていないということではなく、むしろⅠの第3章「社会福祉ニードの測定と予測」の終わりの部分では、将来被保護世帯の中で年金受給者である高齢者や障害者の割合がかなり高くなるであろうことを予測し、そのような事態が生活保護の原理や原則の修正を迫ることになるかもしれないことを示唆している。そしてその場合には、「従来の生計費補助としての生活保護体系という枠を超え、今後の低所得者層の福祉ニードに対応したサービスを提供しうる公的扶助に修正していかざるをえないであろう」（Ⅰ，p. 164）という重要な指摘が行なわれている。正にこの点を、検討を要する課題に止めることなく、共同研究の中で具体的に掘り下げて然るべきではないかと思われる。この点の検討の中から、既に1970年代に提起されて論議を呼んだ制度改革論（たとえば「福祉センター構想」など）の再吟味の必要も出てくるのではないか。なお、先進諸外国との比較における社会福祉のパラダイム論がⅡの終章で簡単に論じられているが、これらの諸国の社会福祉を見ても、公的扶助との関係を政策的にどのように処理するかによって、社会福祉自体の在り方が異なってきたように思われるがどうであろうか。

さらにこの問題は、より具体的には、生活保護における経済給付と福祉サービスの分離か交錯かという論点につながり、Ⅱの処遇論の課題にもなる。本書、Ⅱの第5章では、低所得者処遇の例示として、高齢単身世帯と母子世帯を中心に被保護世帯の生活実態を明らかにするとともに、これら世帯の処遇上の問題について触れられているが、もう一步突っこんで、公的扶助制度改革論に対応する扶助と社会福祉の接点の課題が掘り下げられると、社会福祉における制度と処遇の改革論に、より具体的な光を投げかけることができたであろう。

Ⅲ

普遍主義的社会福祉へのパラダイム転換，すなわち，「将来のわが国においても十分に適合的な制度・方法に（社会福祉を）つくり変えていかなければならない」（Ⅰ，p. 26）という命題に沿って，本書の中で最もフィットする部分を挙げるとすれば，Ⅰの第5章「社会福祉の供給体制」とⅡの第4章「老人福祉」であろう。それ以外の章は，それぞれに重要な問題提起や改革提案を含んでいるが，必ずしも本書の基調と適合的なものばかりとはいえないように思われる。特にⅡの分野ごとの叙述のところでは，社会福祉実践の課題というより，分野ごとの制度的改革案として数多くの重要な提案が織りこまれているが，本書の基調をなす理論の体系を十分にふまえた上で整理されたものに必ずしもなっていないのが残念である。

また，全体を通して，こういう点が問題である，だからこうすべきである，という指摘は数多いが，どうしてそうなったのかについての分析と，それをどういう手順でどうしたらよいのかについての改革方法論が不十分である。本書の基調に沿って，“体系的整合性”を求めての一段と深い究明が望まれる。

たとえば，失われたコミュニティの回復のためのコミュニティづくりとしての地域福祉の視点，そして社会福祉を地域において住民の参加する福祉として組み立てていくことの重要性を謳ってい

るが，それでは，地域内において施設福祉と在宅福祉の連続体としてのサービス体系をどのように組み立て，どう排列したらよいのか。現に幅広く存在する地域内の福祉サービスのアンバランスをどうやって解消するのか。

本書Ⅰでは，老人福祉施設や身体障害者福祉施設の府県間地域格差の増大（それよりも，当面は同じ都道府県内の大きな地域格差の存在の方がより重大であるが）について触れられている（Ⅰ，p. 180，p. 259ほか）。それでは，今後の地域福祉計画の中で，如何にしてこのアンバランスを解消するのか。

施設の再配置といっても，地価の問題その他の難点があって難しいとすれば，施設の偏在に対しては思い切った在宅福祉サービスの充実策を図って，地域内の福祉サービス配置の不均衡を緩和する方向を打ち出さなければならないはずである。それでは，そのための基礎的自治体の地域福祉計画展開のあり方，および方法論はどうあるべきか。そして，国および都道府県（特に前者）の福祉サービス再配分の誘導計画についての具体的方策は如何。また，地域福祉計画を地域保健計画とどのように有機的に組み合わせるか。

今後さらに，これらの諸問題についての緻密な掘り下げが行なわれ，真の社会福祉改革に向かつての有効な方法論が編み出されなければならない。本書は，そのための重要な契機となる問題提起を行なったものと見てよいであろう。

（なかむら・ゆういち 日本社会事業大学教授）

誤植訂正

本誌前号（第20巻第2号）において，小泉明先生の御論文中（114頁）に，肩ツキ注番号1），2）～4）が記載されておりますが，不要につき，この2ヵ所の文献番号を削除させていただきます。編集委員会