

医療供給のシステム化に関連して、最近病院と診療所の機能分化ということがいわれ、今回の診療報酬の点数改定でも、たとえば診療所のお医者さんが、患者の病態に見合った病院の先生を紹介するときの紹介料が取り上げられているが、そのようなことのなかに、今後における病院、診療所間の連携、機能分化の方向が出ていると思う。またきょうのあとからの話に出てくると思うが、保健と医療と福祉の三者間の連携ということが重要である。それから目覚ましいメジカル・テクノロジーの進歩というものを、どのように医療保障のなかに取り込むか、そしてそれが医療費にどうはね返ってくるかなど、そのことがもたらす諸問題がある。

この医療技術の問題については、川上武さんと二木さんが共編で出された『日本医療の経済学』に医師の立場からの問題が取り上げられており、また福武、佐分利両先生の監修になる「明日の医療」シリーズの1巻として、渥美和彦編の『技術革新』が出版されたが、これらの文献によって技術進歩の医療保障に与えるインパクトについての理解が得られると思う。なお同じシリーズの拙編『医療と経済』も、今日的視点で注目していただけると考える。

さらに医療保障の総合化と生涯設計計画との関係については、先般の「厚生白書」、あるいは「国民生活白書」がいずれも、「人生80年時代」に対して、社会保障がどのように対置され、機能すべきかということについて言及しているが、そのなか

で当然のことながら、医療保障も一つの大きな柱になっているわけである。

最後に国民医療費の長期動向だが、これについては最近日本大学人口研究所の将来予測が出た。同人口研の旧推計は、医療費が伸びていた段階の傾向値をベースにした予測値であったので、過大推計とみられていた。推計の問題から離れても、医療費が経済成長率を超えて伸びようとすれば、それをチェックしようとするカウンターバランスが長期的には働くはずであるから、推計値が示すほど深刻に心配することはないのではないかと思う。新推計では2000年の国民医療費の規模は、名目で49兆円となっているが、私はそれでも若干高めのように感じている。

いずれにしても、この日大人口研推計は、医療活動を含む社会保障部門を国民経済全体のモデルのなかに組み込み他の諸変数との相互依存関係のなかで、医療を位置づけようということであるから、それなりにモデルとしては説得力がある。ただし数字そのものについては、なお今後の動向と合わせて検討しなければならない要素がある。すなわち、現在老人保健法の効果がそろそろ出始めているし、また今回の健保法改正の効果もいずれ出てくるから、改正にもとづく制度面からの与件の変化をも踏まえたフォロー・アップを行い、それによってモデルをさらに修正して、より妥当な医療保障の長期展望をする必要があるだろうと思う。

これで私の話を終わります。

【レポート】

社会福祉の政策研究を中心に

(日本社会事業大学教授) 三 浦 文 夫

はじめに

報告に入る前に二、三のお断りをしておきたい。その一つはレジュメをつくるときに福武先生から

のお手紙では、回顧の方は3割ぐらいにして、あとの7割は展望の方に多くさくようにということでしたが、このレジュメは逆になっているということです。それは紙幅の関係というよりは、「不

透明な時代」ともいうべき昨今、展望がなかなか開けないというためです。このために今日の報告ではできるだけ展望の方に力点をおくことにしたいと思いますが、はたしてうまくいくかどうか自信がありません。

なお回顧の方については、逐一文献等の涉りょうを行い、引用紹介しなければならないと思いましたが、これらについては先人のすぐれたいくつかの業績がありますので、それらを参照していただきたいと思います。たとえば吉田久一先生の『社会福祉理論の歴史』(昭和49年)、あるいは『現代社会事業史研究』などの労作に、戦後の社会福祉研究が詳しく紹介されています。また全国社会福祉協議会が『月刊福祉』創刊75周年記念特集号のなかで、とくに戦後の社会福祉の展開について、吉田久一、高沢武司、丸尾直美さんなどの論稿を掲載しています。その意味で細かい論議はそちらに譲ることにしたいと思います。

その意味でこの報告では回顧といっても、社会福祉の今後を展望し、このなかで何を問わなければならないかを明らかにするという視点で、過去の論議を振り返るということにしたいと思います。その意味では「古きをたずねて、新しきを知る」ということではなく、将来の課題を明らかにするために、「古きをたずねる」という方法で、これまでの社会福祉政策と政策研究の動向をみていくことにしたいと思う。

もう一つのお断りは、テーマ自身が、「社会福祉の政策研究を中心に」ということで、わざわざ政策研究と断っていることである。というのは私は、社会福祉研究では、社会福祉の実践レベルと、政策レベルの研究は、一応別の次元の研究として取り上げる方が有効であるという考え方をもっている。いわゆる政策範疇としての社会福祉と実践範疇としての社会福祉という区別をしている。実は社会福祉研究のなかで、社会福祉の実践、フィールドワークにおけるさまざまな技術や処遇実践の研究という領域がある。ある意味ではこちらの方が社会福祉研究ではより豊かな業績があると思うが、こちらの方の問題には時間の制約もあり、一切触れることはしない。こちらの研究について

は、上記した文献などを参照していただきたい。

I

つぎに本論に入る前に、本報告の問題意識についてお話をさせていただきたい。このレジュメは昨年の暮に書いたものであるが、それから1ヵ月余りの間に、社会福祉をめぐる状況が大きく変わってきた。このためにこのレジュメで述べた事柄も、若干時代遅れになった感がないわけではない。たとえば、昭和60年度政府予算案は12月28日にまとまったが、これを見ていくと、生活保護費から、身障、老人、婦人保護費等の社会福祉関係費はいずれも前年度よりマイナスか、あるいは伸びても僅少の伸びにとどまっている。

これまでの社会福祉費の伸び率は、とくに昭和53年以降、かなり低くなっているが、そのなかでも今度の伸び率は従来にないものである。その理由の一つは、ご案内のとおり高額国庫補助金の1割カットと地方への肩代りということによって、国の予算が減ってきたということである。なお、これは昭和60年度1年間の措置ということになっているが、この措置が1年間ですむものでないことは周知のことであろう。というのは、そもそも今回のような異常な措置をとった直接の原因である財政破綻という状況は、昭和60年度で解決することがありえないからである。したがって61年度以降になんらかの形で帳尻合わせが必要になる。その意味でややうがったいい方になるが、今日の特別の措置は、財政的必要からの余儀ない対策ということだけではなく、これによって生活保護、社会福祉を追い込みながら、これまでの社会福祉のあり方をラディカルに問い直し、戦後以来の現行社会福祉制度の「改革」を迫るための突破口となるものとみることでもある。

余談になるが年金、医療についての「改革」は、長い年月をかけてようやく最近始まっている。たとえば今度の国会で年金「改革」の第一歩が画されるものと思われる。これらについては、たとえば医療保障については、昭和40年代のはじめぐらいいから、年金については40年代の終わりの頃から、「改革」の必要性が指摘され、改革案についても、

いろいろ出され各方面で論議されてきた。その意味では一応の国民的な論議を経たうえで、改革案について現在、国会で争われたりしているのである。これに対して社会福祉はどうであったか、たしかに一部の研究者の間から、現行社会福祉制度の改革の必要性和、若干の改革の方向についての意見が示されている。

たとえば社会保障研究所編で昨年公刊した『社会福祉改革論』は、その一つである。この内容についてはいろいろの批判もあろうが、このなかで現行社会福祉制度は今のままではますます矛盾が大きくなる点を指摘し、若干の改革の方向なり課題が示されている。これらの方向なり課題は私見の域を出ないものも少なくないが、それにしてもこの種の論述は、社会福祉分野では少数の例の一つである。むしろこれまではたとえば昭和50年前後の「福祉見直し論」のなかでも、あるいは臨時行政調査会の指摘のなかでも、社会福祉行政当局は、財政の辻つま合わせは行ってきたが、見事に社会福祉の制度改革について無視しつづけてきた。しかもこのことは、ここ10年ぐらいのことだけではなく、昭和40年以来の社会福祉をめぐる情勢の変化のなかでも同じであった。その意味からいうと、ややきついいい方になるが、社会福祉についていうと「行政あれども政策なし」というのが、実態ではなかったかと思っているくらいである。

この意味から、今回の昭和60年度予算編成を機に、社会福祉の「改革」が求められることになるのは、このような社会福祉のなかにあっては、一種の「黒船襲来」的に受けとめられるきらいが出てくる。つまり社会福祉にとって、もともと必要とされていた「改革」問題を自主的・主体的にとらえるのではなく、財政の都合で社会福祉の側に押しつけられた「改革」というように流される危険があるように思われる。たしかに事実の経過としては財政再建、行政改革の視点から、社会福祉に「改革」が迫られている。しかし、仮にこれらの条件がなかったとしても、社会福祉の「改革」は必要であったように思われる。むしろこれまでも社会福祉の「改革」が主張されながらも、この課題を意識的か無意識的かはともかくとして、こ

の課題への取り組みがほとんどなされていなかったのである。その意味では社会福祉の側の立遅れが事態の解決をむずかしくしているようにすら思われる。

このことは社会福祉行政当局だけのことではない。研究分野にも同じことが現われているのではないかとも思う。今度の1割削減問題についても、社会福祉界の方は機械的な反発は各方面でみられるが、これをとおして社会福祉をどういうふうにつくり直すかという議論は、残念ながらほとんど聞かれない。むしろそういう議論をすること自体がはばかられる状況にあるのではないか。やや誤解を招く表現であったが、このレジュメに書いた社会福祉研究における一種の「知的退廃」と極言したのは、このような現実から立ち遅れた事態を述べたかったためである。

その視点から、社会福祉の「改革」を行うのに、どのような課題があるか、換言すると社会福祉の「改革」がほとんど論議されなかったのはなぜかを明らかにするために、社会福祉政策研究を振り返っていくことにしたい。

II

社会福祉の政策研究の動向をみるにあたって、社会福祉そのものが戦後どういうふうにも再編されてきたかを簡単に振り返ってみる必要がある。レジュメでは戦後の社会福祉政策展開を大きく三つの時期に分けているが、これは社会事業史とか、社会福祉の歴史的観点から、実証的に分けたということではなくて、あくまでも政策を考えるうえで振り返ってみたので、やや大雑把すぎるという御批判は当然あらうと思う。この点はともかくとして、大雑把にいて、15年ぐらいずつに分けていくと、政策動向の整理がしやすい。ただその端境期のところは、若干出たりはいったりがあらうと思う。第1期は敗戦から昭和30年代の中頃までの時期で、第2期が30年代後半から昭和40年代末ぐらいまでで、第3期はそれから今日までの時期である。

この時期区分の特徴については、『季刊社会保障研究』第13巻第4号の拙稿とか、小生が編者と

なっている『社会福祉の政策』（有斐閣）第2部第1章などで分析、記述しているので詳細はそちらに譲らしていただきたい。簡単にいうと、第1期は戦後処理と経済復興が焦眉の急となる一方で、新生日本の制度づくりが行われた時期であった。しかもこの時期の社会福祉の制度づくりは、アメリカ占領軍による全面的占領支配と、他方では、飢餓的貧困といわれるほどの国民生活の破綻が深刻化したなかで、貧困問題にいかに対処するかということを、主要な政策課題としながら、社会福祉の立法化が行われている。そしてそれからこの時期の後半は、この社会福祉の制度と組織を全国に定着させていった時期とみることができる。

第2期はいうまでもなく、経済の高度成長を背景として、激しい経済社会の変動のなかにおいて、一方においては新しい福祉課題を生み出しながら、他方においては社会福祉が大きく拡大をしていった時期である。もっともこの拡大の時期というのは、若干カギカッコを付けておく必要がある。これはのちほど時間が許せば触れたいと思うが、前半の福祉三法体制から六法体制の拡大とともに、後半期にはいろいろの矛盾をはらみつつ、社会福祉が、国の政策、国の財政のなかにおいても、相当の地歩を占めるようになった時期でもあった。

第3期は昭和50年代から今日までの時期であるが、背景としては経済の高度成長の基調が破綻をして、いわゆる低成長、安定成長への転換がみられ、それと合わせて財政の危機が露呈されてきている。このために従来多くを財政に依存していた社会福祉についての見直しとともに、その抑制がはかれた時期である。そういう意味では第2期の拡大・拡充の時期に対して社会福祉の抑制・調整の時期だとみていいかと思う。そしてこのような社会福祉の伸びが全体として抑制されながら、他方では福祉の見直しが求められるなかで、第2期で解決できなかった諸課題への対策とともに、21世紀に向けての新しい社会福祉づくりの試みが現われ始めている。そして1980年代中頃から社会福祉は第3期の後半期に入り、社会福祉の「改革」が具体的な日程にのぼり始めるのである。

このような推移のなかで、社会福祉政策研究は

どのように展開してきたのか、以下これらについて考察していきたい。

III

第1期の社会福祉の研究は、当然のことながらその時期の社会経済情勢、国民生活動向に加えて、社会福祉の制度化の動きを反映している。そしてこれらの諸研究のなかでとくに注目しておきたいものの一つに貧困問題に関する調査や研究がある。これらについては、とくに吉田久一氏の『日本貧困史』という労作に紹介されているので、詳細はそちらを参照していただきたいと思う。いくつかの例を紹介しておくとお河内一男先生を中心として、東京大学社会科学研究所のあびとが行ってきた戦後の国民生活、とくに貧困研究は『戦後社会の実態分析』などに示されているが、これらの研究は立法政策の面にも影響を与えている。また総理府統計局や厚生省などの国民生活に関する調査や最低生活に関する調査などもいくつか行われている。そしてこれらの調査・研究は生活保護、社会福祉の立法に参考にされている。これらは生活保護の立法化と、その内容について論述されている小山進次郎氏の『生活保護法の解釈と運用』という労作に示されている。このほか多くの調査・研究があるがここでは割愛したい。

ただこれらの研究のなかで、後の社会福祉政策形成にかかわってくる興味深い課題の一つにボーダーラインの問題がある。ボーダーラインという言葉は昭和24年頃から使われてきたようだが、従来の貧困階層のほかに、貧困階層とほぼ同じぐらいの生活水準でありながら、不安定な生活を送っているということで、ボーダーラインという用語が使われている。もっとも研究者たちのなかにはボーダーラインという言葉自身、非科学的でおかしな日本語だと批判する人も少なくない。この概念規定の問題はここで措くことにするにしても、当時の関心が貧困層の実態把握に関心を示していただけではなく、昭和20年代の中頃にすでにボーダーラインという概念で低所得階層の問題を視野に入れておいたことは、第1期の後半に世帯更生資金の創設につながり、さらに第2期の低所得階

層対策としての社会福祉へという拡大に関連していくものとして示唆的である。

いずれにせよこの貧困研究は、一面では敗戦直後の国民生活が破綻したなかで、飢餓的とでもいうことのできる貧困の実態を明らかにし、貧困対策としての生活保護法およびこれに関連する形で社会福祉の制度化とその運営にも大きな影響を与えている。同時にこの調査研究は、マルクスのいう「窮乏化法則」の日本的展開を実証的にとらえようとする学問関心とも結びつき、世界的にみてもユニークで水準の高い貧困研究を生み出すことになっている。なお蛇足ながらこの研究成果の一部は社会保障運動と結びつき、昭和30年前後にかけての朝鮮戦争直後の合理化、再軍備政策が強化される、いわゆる「逆コース」のなかでの「社会保障の谷間の時期」における社会保障運動の重要な理論的な支柱を与えることにもなっている。

第2に注目しておきたいものに、社会保障、社会福祉における国家責任論の研究がある。この研究の一側面は、いわゆる「権利としての社会保障」とか、生存権保障の一種としての生活保護および社会福祉の確立という主張と関連して現われてくる。この主張は憲法第25条の実現という視点に立つものであることはよく知られているが、社会福祉政策の研究にとって重要な他の側面は、社会福祉の推進を図るにあたっての国家責任の貫徹を図るという立場での所論である。この二つの側面はある意味では相互に結びつくものであり、この時期における研究とか論議では、わが国の社会保障（当時は生活保護、社会福祉は同一線上でとらえられ、社会保障の主要な内容をなすと考えられていたようであるが）における権利保障あるいは社会保障における国家責任の確立が不十分である実態の下で、この二つの側面はほとんど区別されることもなく論議されている。

そしてこの社会福祉における国家責任論は、同じ頃の1958年にウィーンの世界労働組合連盟（世界労連）で採択された社会保障綱領（後に1961年の社会保障憲章につながっていく）の、社会保障は国家と資本家階級の負担で整備すべきであるという主張の導入と結びついてオーソライズされた

形で、わが国の社会保障および社会福祉研究の重要な命題の一つとなったりしている。そしてこれらの主張は上記の貧困研究の当然の帰結である貧困救済（健康で文化的な最低生活の保障）における国家責任の貫徹を求め、それまで整備がいちじるしく立ち遅れてきた日本の社会保障の批判と結びつき、社会保障の充実・発展を求める運動に大きな影響を与えている。そしてこのなかで特筆すべきものとして朝日訴訟を中心とする社会保障運動があり、このなかで貧困研究とともに権利としての社会保障の研究は重要な役割を果たしてきているのである。

なお念のために述べておくが、社会福祉の推進は国の責任で行うという主張は別に上記した運動論的立場に立つ研究者の主張というばかりではない。たとえば先ほど江見先生も援用された昭和37年の社会保障制度審議会の「社会保障制度の総合調整に関する答申と社会保障制度の推進に関する勧告」、簡単にこれを「総合調整に関する答申」とか「37年勧告」などと呼んでいるが、このなかでとくに社会福祉を取り上げ、これまで国はこれを補助・奨励するのみで、積極的に国の責任でその推進を図ろうとしていないというきびしい批判を行っている。その意味では政策当局の側でも、社会福祉はもっぱら国の責任で運営されなければならないという考え方が、疑いえないものとして貫かれていたとみることができるのである。

しかしこの疑いえないとされてきた社会福祉の推進あるいは運営面における国の責任ということが、今日改めて問われ始めているのである。この点はさらに第2期の社会福祉政策の展開と政策研究の動向を振り返るなかから明らかにしていきたい。

IV

第2期の社会福祉政策の展開は上述したように、その背景も大きく変わり、社会福祉の課題もこの時期ぐらゐから大きく変化し始めている。そして、それにつれて社会福祉の側にもいろいろの変化が出てくる。そしてこのなかでとくに注意しなければならないことは、第1期の社会福祉の政策展開

のなかで有効性をもった政策研究とか、そこから生み出された政策「理論」は、状況が大きく変わる第2期にそのままの形で継承されるだけでは、必ずしも有効ではなくなるのではないかと思われる。はじめたことである。このレジュメのなかで、第2期は社会福祉の拡大はみられたが、一種の「アンビバラント」ともいうべき状況が、政策面あるいは社会福祉の政策研究の面に現われていると書いたのは、そのような意味である。いま少しこれを敷衍すると、第2期に入ると社会福祉政策のなかに、いくつかのそれまでとは違った動きが出てくる。また政策研究の面でも新しい社会福祉政策論も登場し、論点も研究方法も第1期にみられるほどの収斂がみられなくなる傾向がある。

そしてさらに付け加えるならば、第2期において検討しなければならない政策課題が現われ、一部の研究者から問題提起が行われながらも、全体的な論議とはならず、また行政当局者もこのための課題を一貫して追求していない。このために本来ならこの時期に着手しておくべき社会福祉の「改革」につながる課題があったにもかかわらず、この課題追求は曖昧にされ、今日の社会福祉の「改革」の時期にまでもち越しになったものも少なくない。その意味で、このへんの課題についていま少し詳しくみていくことにしたい。

まず最初に注意したいことに、社会福祉の拡大に関する論議がある。これは一つには後に詳しくみる社会福祉制度の拡大と、それにつながる防貧対策としての社会福祉の制度化についての論議の系列と、他方では当時の急激な高度成長に伴う経済・社会の変動のなかで、社会福祉の課題が拡大するという側面から論議する系列に大別することができる。そして社会福祉の研究動向としては、どちらかというと後者に力点が置かれ、いわゆる「新しい貧困」の研究とか、社会変動に伴う福祉課題の拡がりの論議が行われている。

この後者の研究には、たとえば本田徹郎氏の『社会福祉研究』誌に発表された「社会福祉の拡大」であるとか、あるいはその他の人びとによる社会変動と社会福祉、社会開発と社会福祉等の関心領域の拡がりがみられる。これに対して上記の貧困

研究の系列につながるものとして、新しい貧困についての論稿もいくつかみることができる。これらについては上述した吉田久一氏の『日本貧困史』に詳しいので、そちらに譲ることにするが、この書物でもあまり論議されていないが、とくに第2期の社会福祉政策の展開と、今日の社会福祉の「改革」につながる論議として、前者の社会福祉制度の拡大についてここで少し詳しく論じておこう。

社会福祉界ではよく社会福祉三法体制から六法体制への拡大ということをいうが、それは昭和35年に施行された精神薄弱者福祉法、さらに38年の老人福祉法、39年の母子福祉法が制定され、従来の生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法、これを福祉三法とわれわれは呼んでいたが、これに新しい三法が加わって、福祉六法ということになる。これをいったいどういうふうに評価をするのかということは、この時期の政策論のなかでは重要な課題になると思う。

この問題にかかわる動きに、昭和37年の社会保障制度審議会の答申がある。それは先ほども述べたように、これまでの社会福祉に対して、国が積極的にこれを推進しようとしなかったという批判をしたうえで、今後の社会福祉の役割ということ、低所得階層に対する防貧施策としてとらえ、この増進をとくに図る必要があると述べている。実は第1期の社会福祉が主として貧困対策であったのに対して、第2期は貧困対策を一步超えて、防貧対策へ社会福祉を位置づけようという、そういう積極的な意図をもっていたという点では、私はこの37年答申というものは、評価すべきものと考えている。

どういう加減か、社会福祉研究者の当時の論議をみても、このへんのことはほとんど論じられていない。これに似た研究姿勢は今日の社会福祉研究者の多くにもみられるような気がする。それは政府関係の審議会答申とか、社会福祉行政当局の研究会、検討会等の資料などが研究素材にならないというのか、それともこれらの資料が入手できないために余儀なくそうになっているのかよく分からないが、政策研究という点では重要な資料を欠くといわざるをえない。

余談はともかく、もちろんこの時期に社会保障制度審議会の答申について社会福祉関係者が誰も注目しなかったというわけではない。たとえば嶋田啓一郎氏なども、この審議会の社会福祉のとりえ方はあまりにもユニークであるという趣旨のことを述べていたことを記憶しているが、しかし概していうと社会福祉研究者は「本質論争」はしきりとされているが、このへんの論議にはあまり興味を示してはいないようである。

この問題を真正面から取り上げて論じ始めたのが、社会保障研究所の私どもの研究部であった。もっともこの論議は時代が遅れ、昭和40年以降になるが……。たとえばこの社会保障制度審議会の37年答申というものが、その後の社会福祉の政策展開に、プラス、マイナス双方の面で重要な意義をもっていたということが研究会等でも論じられ、この線に沿って『季刊社会保障研究』の第5巻第4号で「1960年代の社会保障の展開——社会福祉——」ということで拙稿をまとめている。この拙稿のは先ほど触れたように第1期における貧困対策、救貧対策としての社会福祉というものから、防貧対策へという転換を遂げたという点に、大変重要な意味をもっていることを明らかにしたものである。たしか同じような見解を中鉢正美氏もどこかにお書きになっていたかと思う。

ただこの際とくに注意しておかなければならないのは、低所得階層のとりえ方である。それは先に述べたボーダーライン層の研究の系譜をひくものであるように思われる。すなわち37年の答申は「低所得階層とは、最低生活水準以下ではないが、その生活程度においてこれと大差のない、いわゆるボーダーライン階層をいうのであって、これに老齢・廃疾、失業等の理由で、いつ貧困階層に落ちるかわからない不安定階層を含む」と。

そしてこのような層に対する対策を強化することによって、貧困階層からの被保護層への転落を予防する、ここに社会福祉の役割があるのだといっている。

社会福祉の機能は本来防貧的なものかどうかの議論は別にあるが、少なくとも従来の救貧的施策としての社会福祉から、防貧的施策という積極

面を社会福祉にもたそうとした点では、評価さるべきことだと思う。そしてこの答申と、直接結びつくかどうかは今後検証していかなければならないが、事柄の関連でいうならば、老人福祉法、母子福祉法等の成立はこのとりえ方と決して無関係ではないように思われる。すなわち高齢者世帯、母子世帯等はまさしく上記審議会のいう低所得階層に属し、これらへの対策強化は防貧施策としての、社会福祉の強化につながるものと考えられるからである。

これに関連して、この救貧制度としての社会福祉から、防貧制度としての社会福祉への転換という方向は、立法政策面ではそれまで社会福祉を縛りつけていた生活保護からの精神薄弱者、老人等をカテゴリー別に分化させることによって実現しようとしたのである。具体的にいうと、たとえば老人に対する社会福祉は、老人福祉法が登場するまでは、生活保護事業の一環とされる養老事業であったし、あるいは精神薄弱者対策は、生活保護事業の一つである救護事業と同じものであったのである。そして生活保護事業はどこからみても救貧事業であり、その意味ではそれまでの老人福祉対策は救貧的にならざるをえなかったのである。精神薄弱者の場合も同様である。

したがって三段論法式にいうならば、社会福祉が救貧的なものから防貧的なものへと転換するためには、生活保護に組み込まれていた従来の体制を打破していくことでなければならず、それが福祉三法から六法体制に移行した意味ととらえることもできるのである。しかしこの福祉三法から六法体制への移行、いわゆる社会福祉の制度拡大はその意味で評価されなければならないが、しかし社会福祉を低所得という経済的要件で選別するという第1期の特徴は、この社会福祉の拡大のなかでは必ずしも再検討され払拭するところまでには至っていないのである。その意味で社会福祉を経済保障あるいは所得維持政策の一環としてとらえるという、救貧的、防貧的選別主義の克服ということは、この時期にほとんど問題にされていなかったのである。

たとえば老人福祉をみると老人家庭奉仕員は、

昭和40年までは被保護世帯に派遣をされていた。昭和41年からこれが改正されて、この派遣世帯は地方税の所得税非世帯ということになり、低所得世帯にまで拡大することとしている。そしてこの状態はごく最近までつづいていた。この例からいえるように救貧性からの離脱ということを企図していながら、その離脱はせいぜいのところ低所得階層に対象拡大を行うという程度のことで第2期の政策展開のなかでは、この救貧制度からの離脱ということとは不透明な形でしか貫徹しなかった。同じようなことは、老人ホームの再編にあたって生活保護施設とされた養老施設を養護老人ホームという、貧困老人を対象とするホームとして残していたりしているのも同工異曲である。その点からこの救貧性というものが完全に払拭しきれないままに今日まで解決が引き延ばされてきたのである。

V

このことに関連して留意しておきたい政策論議に、生活保護の再編問題があった。ご承知のとおり昭和36年に皆保険・皆年金体制に入ってくる。昭和25年当時の年金はいうに及ばず、医療保険もほとんど機能しなかった時期につくられた生活保護の在り方と、皆年金・皆保険体制下の生活保護の在り方は、おのずから異なるはずである。政策論理の面からいうとそうならざるをえない。

この点を明らかにするために、わが国の社会福祉研究が生み出した貴重な概念である、社会福祉の代替性、補完性、相互補充性が参考になる。この概念は昭和25年頃の社会事業研究所の有名な社会事業の定義や、孝橋正一氏の社会政策と社会事業の関係を示す代替・補完的概念、あるいは岡村重夫氏の社会福祉機能の三つのタイプ分けなどにみられる。余談であるが報告者も昭和45年から『月刊福祉』に連載した「社会福祉論ノート」のなかで、この概念を再整理したいことがあるが、同じことを昭和54年に仲村優一氏が『社会福祉教室』(有斐閣)でまとめたりしている。このことからわかるように代替・補完というのは社会福祉を理解するために重要な操作概念となってきた

いるものである。

この概念をもってくると、公的年金、医療保障がほとんど整備されることのなかった時期の生活保護は、これらの社会保障機能を代替しなければならなかったわけであるが、皆年金・皆保険体制に入ると、この体制の整備状況によるが、これら制度の代替という側面だけでなく、補完という側面が強くなったりしていく。同様のことは生活保護につらなる社会福祉の場合についてもいうことができるのである。

ところがこの皆保険・皆年金体制に突入しながらも、昭和25年に確立した生活保護体制はそのまま維持・温存され、生活保護の再編を主張する意見は、ほとんど圧殺されてきたのであった。たしかに皆年金といっても、わが国の公的年金がその所得保障機能を発揮するには相当の時間を要することもあって、第2期に生活保護の再編問題が俎上にのぼらなかったのは、それなりにうなずくことができる。しかし皆保険体制に入り、さらに医療保険等の整備が進むなかで、医療扶助の在り方についてはもっと真剣に検討されるべきではなかったのか。このゆえもあって現在でも生活保護を受けようになると、医療保険から排除されて医療扶助という一種の救貧的選別主義的な性格をもつものに組み換えられていく。そこにも一種の貧困のスティグマが残されているのである。はたしてこれで良いのかどうか、要するに生活保護制度は、「神聖にして侵すべからず」といったような考え方が、行政当局にはもちろん、社会福祉政策批判に急な一部の学者のなかに根強く残ってきたのである。その意味でこの生活保護再編の論議は今日まで引き延ばされてきたのである。

この生活保護不可侵論は、社会福祉の政策展開にもいろいろの影響を与えている。前に述べたように、社会福祉の救貧性の残滓は生活保護と社会福祉の分化が不十分であり、不透明であるためでもあった。その意味でこの救貧制度からの転を社会福祉が離していくためにも、救貧制度としての生活保護の——これは皆年金・皆保険体制下において国民の最低生活保障の制度として再編される必要はあるが——、所得保障機能と社会福祉機能

の分離が必要となるのであり、その面からも生活保護の再編の是非について論議されてしかるべきであったと思う。

そのような観点から生活保護というものを、もう一度組み直すべきだという論議が一部には出ていた。この点について副田義也氏が東京大学出版会から出された『社会福祉論』のなかで、このへの論議を生活保護解体論と生活保護充実論というように整理され、解体論の主張者の張本人の一人は三浦だといわれ、長期的視点からいうと解体論の主張は聞くべきであるとされていたが、この議論もほとんど他の人びとの関心と呼ばなかったようである。

もっともその論議につながるものとして、昭和46年に公にされた「福祉センター構想」というものがある。社会福祉関係者の方はご存じだと思うが、現行の福祉事務所を昭和60年度を期して改革を行うべきであるということで、その構想を「福祉センター構想」として明らかにしたものである。そしてこの構想の前提には、将来、生活保護と社会福祉は制度的には分離させ、生活保護は所得保障の一環として再編成し、その業務は場合によっては、社会保険出張所などに一元化することも考えられる。これに対して生活保護事務所としての性格を残している福祉事務所を、福祉五法を中心とする地域の社会福祉行政のセンター的役割をもつこととするというものであり、この観点から福祉地区の再編、マンパワーの在り方などについての提案が行われている。

また若干のニュアンスは異なるが、同じ時期に明らかにされた中央社会福祉審議会職員問題専門分科会・起草小委員会の名で公表された「社会福祉士制定試案」もこれに関連して注意する必要がある。この試案は社会福祉主事制度にみられる社会福祉資格制度に代わって、より包括的で、かつ高度な機能をもつ社会福祉専門職につながる資格制度の確立を目指すものである。しかしその背景には生活保護の実務にあたる現業員——それは公的扶助ケースワーカーともよばれているが——を想定した社会福祉主事では、生活保護の枠を超えて発展する社会福祉従事者のモデルとすることはで

きないという基本的認識がある。そして生活保護中心ではなく、むしろ福祉五法を中心として、広く業務に取り組む社会福祉従事者を専門職として確立すべきであるという提案になっていったのである。ちなみにこの発想はさらに昭和52年の「社会福祉教育の在り方」という中央社会福祉審議会の意見具申に発展し、このなかでは生活保護ケースワーカーではなく、直接処遇職員を軸に、その専門化の方向を追求すべきとされている。しかし、この専門職問題はいずれも陽の目をみていない。

このように福祉事務所再編あるいは社会福祉主事問題から社会福祉従事者の専門職問題につながる諸提案がこの時期に出されているが、その背景には生活保護における所得保障機能と生活保護機能の分離論があったのである。しかしこれらの諸提案は、生活保護制度不可侵論あるいは生活保護「聖域」論が支配する状況の下においては、まさしく寄ってたかって潰され、施策化はおろか十分な論議をされないままにお蔵入りになっていたのである。そしてこの福祉事務所、社会福祉主事問題は、今日改めて地方行政改革の動きのなかで検討課題とされてきているのである。

ややしつこいようであるが、わが国の生活保護制度はそれほど「聖域」化されなければならないのか。制度「改革」の必要はないのかということとを改めて感じさせられている。ご承知のように、ちょうどこの時期にイギリスは国民扶助法(national assistance act)の改革を行い、補足給付または補足年金制度(supplemental benefit or supplemental pension)を登場させている。またアメリカが若干遅れるがこれに似た改革を行っている。年金の整備状況や国民意識などが違うという点があるかもしれないが、皆年金・皆保険体制への突入に加え、社会福祉が拡大していく時期に、第1期の前半につくられた生活保護制度の在り方が抜本的に問われてしかるべきではなかったろうかとも思われる。

VI

今日に連なる政策課題の一つにコミュニティ・ケアに関する論議がある。それは第3期の在宅福

社の展開につながるというだけでなく、非経済的福祉サービスにおける行政(国)責任にもかかわる問題でもあるからである。コミュニティ・ケアの提案は、最初、東京都社会福祉審議会の昭和44年の答申で口火が切られ、ついで中央社会福祉審議会も昭和46年に、「コミュニティ形成と社会福祉」という答申のなかで、コミュニティ形成における社会福祉の役割と同時に、コミュニティ・ケアというものを、社会福祉の今後の方向として進めるべきだと述べている。これについては厚生省社会福祉行政当局はその答申に沿った施策の推進というよりは、むしろ社会福祉施設の立遅れの克服こそ問題であるということで、昭和46年に社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画を打ち出して、コミュニティ・ケアとか、地域福祉議論よりは施設整備を政策の中心に置くべきだという方向を採ってきたように思われる。

たしかにある意味でこれは妥当な部分もあったと思う。というのはコミュニティ・ケアが順当に発展するためには、一定の前提条件がある。その一つはコミュニティ・ケアに関する社会福祉関係者の思想的合意がある程度できなければならない。もう一つは施設整備がある程度進まなければ、現実には問題になりえないという点は十分考えられる。それは施設ケアで対応すべきものを、在宅、コミュニティ・ケアでやるということは、非効果的であるからである。それからコミュニティ・ケアを推進するための有力な手段というのが、社会福祉施設機能を活用することであった。その意味で厚生省が社会福祉施設の整備こそ緊急課題としたのは、それなりに妥当であったかもしれない。しかしいまにして思えば、このコミュニティ・ケアの論議は、在宅中心か施設中心かといったあれかこれか式の論議ではなく、居宅処遇原則のうえに立って、施設の在り方・配置などが具体的に検討されるべきであった。この点が十分に詰められないために、社会福祉施設体系の再検討とか、適正配置問題などを、今日ふたたび論議しなければならないのである。

コミュニティ・ケアの論議になると、従来の社会福祉研究における貧困研究、権利論、あるいは

国家責任論を軸にした政策論では、有効なアプローチが出にくいという点を露呈し始めてくる。たとえばコミュニティ・ケアというのは、本来は国民の社会福祉ニーズの変化と、これに対応する社会福祉サービスの在り方にかかわるものであるが、当時一部の社会福祉研究者は、この方向での論議を行うというよりは、コミュニティ・ケアを社会福祉における国家責任を地域住民に転嫁するものという妙なとらえ方をしている。つまり「安上り福祉」論である。コミュニティ・ケアが安上りかどうかの吟味はともかくとしても、この種の論理でコミュニティ・ケアを論じてもなんら生産的なものを生み出さないことは明らかであろう。

それは第1期の生活保護と連動し、国民の最低生活(ミニマム)保障の責任は国にあるという論理、それはその時期に全く妥当なものであるが、それをコミュニティ・ケアの推進にそのままもち込むことの是非が改めて問われることになるのである。この点に関連し報告者は社会福祉ニーズを貨幣的ニーズと非貨幣的ニーズに区別し、貨幣的ニーズ充足に主としてかわる社会福祉と、非貨幣的ニーズにかかわる社会福祉の推進にあって、国(行政)の役割は決して同じものではないとし、公私機能分担の再検討の必要を主張したりしたこともあるが、これもまた機械的反発を呼び、必ずしも説得的な理論にはなっていないようである。

VII

コミュニティ・ケアをめぐる国(行政)の責任の論議はさて置き、第1期に社会福祉経営の原則として確立した福祉社会における国家責任論は、第2期においてあまり論議されずに引きつがれ、高度成長下における社会福祉拡充の論理となってきた(そしてこのことが後にみるように、第3期の社会福祉の見直しから、今日の社会福祉の「改革」につながる基本的な論点として残されるのである)。

このへんの事情を明らかにするために、第2期の後半期の社会福祉の拡充の動きを振り返ってみる必要がある。昭和42~43年頃から、従来の福祉から充実をはかるためにGNPを拡大しなければ

ないという、いわゆる「パイの論理」に対する反省、批判が現われてくる。この点でも社会保障研究所の研究は注目されよう。たとえば山田雄三先生のこの頃の論文に、これまでの経済優先、社会追随ということを批判して、むしろ重要なことは社会優先、経済追随ということではないかという主張をされ、社会開発の議論を前面に出されているが、それもその当時の経済開発の帰結としての福祉充実という、いわゆるパイの論理の修正を迫ったものであった。そして、この頃から社会開発、社会計画の議論が行われるようになり、社会福祉政策研究に一石を投じている。

この流れのなかで、社会福祉の充実ということが独自の政策課題とされるようになり、世論も「暮し向きの良さ」を求めるだけでなく、もっと広い意味での「福祉」の充実を求める声が起こってきた。この背景は経済の高度成長によって、かなりの自然増収を伴った歳入がつづき、比較的豊かな財政事情があったということも事実であろう。そして社会福祉の充実ということはいまも述べたように国民的な合意というか、国民の共通要求として固まってきていて、それをもっぱら豊かな財政に依存する形で達成するという状況がつくられていた。このために社会福祉要求といっても行政を突き上げる形で、いかに多くの財源を社会福祉の側に獲得するかということで行政を突き上げるという方式が定着してきたように思う。いわゆる第1期の権利擁護を中心とする社会福祉運動は、このような社会福祉財源を獲得するという福祉運動につながり、それなりの成果を挙げてきている。

そしてその成果はカッコ付きのいい方になるが、社会福祉の拡大として現われてくる。たとえば昭和45年度の国の当初予算のなかで社会福祉費の占める割合は1.8%であったものが、その後急速に伸び始め、昭和52年に3.7%と45年に比較して2倍以上の構成比になっている。それから生活保護を含めた社会福祉費用等についても、全体でいうと、昭和40年代のはじめにだいたい3%強であったものが、昭和50年に入る頃にはだいたい5%を超えるようになり、これまた構成比で2倍に増えている。そして同じような増加は、社会福祉施設、

マンパワーなどの面からもいうことができる。その意味で、社会福祉の増進をもっぱら国に頼るという考え方はなんら疑いないものとして受けとめられていたのである。

しかしこのように社会福祉が伸びたといってもそのなかで何を重心的に伸ばすかという点については、必ずしも明確になっていない。社会福祉サービスのメニューは広がってくるが、どのようなプライオリティをもって社会福祉の充実を図るかというあたりはかなり曖昧であったように思われる。こういう弱さが第3期のいわゆる福祉見直しのときに、「ばら撒き福祉」、「先取り福祉」という形の批判を浴びることになったものである。

この「ばら撒き」福祉、あるいは「先取り福祉」の成果はともかく、社会福祉以外の分野の専門家、たとえば財政学者、行政学者等から、後になってこれら「ばら撒き」福祉等に対する批判を浴びるにつれて、改めて考えさせられたことは、私どもの社会福祉の充実を求める政策論理に、資源は無限というような考え方が暗黙裡にあったのではないかということである。国民のニーズが変化し、拡大するなかで、このニーズに対応してどのような施設なり、サービスが必要かということを検討することは、上記したコミュニティ・ケアの論議等にもみられるように、一応なされている。しかしこれに必要なマンパワーなり、財源をどのように調達するかについては、ほとんど論議されていない。そして社会福祉に必要な財源を含め、資源の調達は国（行政）の責任として、上記したように十分な財源等が社会福祉に配分されないのは、「安上り福祉」のゆえであると考えられる単純な政策論理になっていったのである。このなかで資源の稀少性を主張し、このなかでどのような社会福祉サービスが必要かを明らかにするとともに、このサービスに必要な資源を誰がどのようにして調達し、どのように配分していくかという議論は現われにくかったのであろう。

やや飛躍するが、昨今の社会福祉の抑制がつづき、このなかで社会福祉の見直しが進められているが、これと関連して今後の社会福祉の拡充を図るために、福祉目的税みたいな発想が出ている。

私はこの種の発想はいままで述べてきたように、経済の高度成長期の福祉充実の論理と同じく、財政依存型の福祉充実論理であるように思われ、にわかに賛成しがたいものがある。この点後ほど藤田先生からのご教示にあずかりたいとも思う。

VIII

時間がなくなったので後は簡単にふれるが、第3期の課題の多くはこれまで述べてきた第2期に積み残した諸課題の解決を図りつつ、現在、そして21世紀高齢社会を想定して、社会福祉の在り方を抜本的に再検討することであろう。しかもこの再検討が高度成長基調の破綻と、厳しい財政抑制のなかで行われなければならないのである。時間の関係で、以下は端折った形で要点のみを申し述べることにしたい。そして社会福祉が今後検討しなければならない課題ということで、レジュメに箇条書きにしているのでご覧いただきたい¹⁰⁾。もっとも、このレジュメを書いた時期には、今後関係者の間で検討が望まれるとした課題の多くは、いまでは別に目新しいものでもなくなっているものもある。たとえば今年の1月21日に社会保障制度審議会が明らかにした「老人福祉のあり方について」という答申はだいたいの方でままとまっている。また昨年の暮に東京都の社会福祉審議会が「社会福祉の総合的展開について」という中間答申を出しているが、それもほぼこれと同じような方向でままとってきている。その意味でここに書いたものは、すでに議論の段階ではなく、改革の具体的な方向として受けとめていいのではないかと思う。

一つは救貧的な福祉からその打破をいかに図るかということである。私は救貧的選別主義から普遍主義的社会福祉へといういい方をしているが、少なくとも経済要件にかかわりない形で、社会福祉サービスは提供されなければならない。こういう方向への転換、道筋が示されていると思う。

それから第2番目は、在宅福祉を軸とする社会福祉の展開ということである。これもすでに昭和56年の中央社会福祉審議会の「当面の在宅老人福祉について」という意見具申、昭和57年の「社会

保障の長期展望について」という社会保障長期展望懇談会の提言などに示され、それ以来この方向もほぼ定着したとみていいと思う。さらにそれとの関連のなかにおいて、費用負担の議論がある。これは後ほど藤田先生からお話があるかと思うが、いままでのような無料、タダという福祉論ではなくて、応能負担の形での福祉の費用の負担ということが出てきている。

それから第3番目に新しい福祉供給システムの議論というのが、この時期に登場している。供給システムというのは、上述したように資源は無限、そして資源の調達・配分はすべて国（行政）の責任という論理が支配しているなかでは、ほとんど論議されることがなかったものである。あるいはこの国（行政）の責任の再検討を含む福祉供給システム論は、これまでのタブーに対する挑戦として受けとめられる危険すらあったのである。ところでこの論議をあえて提示し、今後の社会福祉の拡充を図るために、これまでの社会福祉供給システムの再検討を行うべきとしたのは、まさしく社会保障研究所グループと称される私たちドンキホーテたちであった。そしてこの論議の一つの流れが、昨年社会保障研究所編の『社会福祉改革論』という書物のなかで、この論議が再度論議されている。

この供給システム論の背景には、拡大し多様化するこれからの社会福祉施設やサービスを推進するためには、既存の社会福祉の制度枠組を前提とするだけではなく、場合によっては、この枠を超えて新しい形での供給システム（体制）の再編または創造が必要になるという認識が働いているのである。そしてこの論議の中心にある課題は、社会福祉の供給における国の責任は何かということであった。そしてそれは戦後の第1期に確立し、第2期にそのままの形でもち越された、社会福祉の国の責任の在り方を供給システムの観点から再検討しようとするものである。

すなわち従来、社会福祉というとその施設なりサービスはもっぱら国（地方自治体を含む）の責任で供給されるべきとされてきたものに対して、国の責任で供給すべきものは何か、あるいは地方公共団体の責任で供給すべき社会福祉とは何かと

いう点を再検討する。そして社会福祉施設・サービスのなかには、その多様化のなかで、国とか地方自治体が直接に、あるいは委託の形で間接にしろ供給する、いわゆる公共的福祉供給システムを超える供給システムがあってよいではないかということが問題となってくるのである。非公共的な市場的メカニズムであるとか、地域の連帯による相互扶助を媒介とする供給主体が多様な福祉の施設やサービスの提供を図るという動きが必然的に現われてくるが、そういう全体の流れのなかで、改めて国の役割をもう一度取り上げるべきではないかという論議でもある。

簡単にいうならば国あるいは厚生省といってもいいと思うが、それは自らが金を出して必要な施設をつくらせたり、サービスの提供を図るということだけではなく、自主的あるいは自立的に行われている民間によって供給する福祉サービスに積極的にかかわっていくということである。社会福祉ニーズの多様化に加えて、サービス・コストが高くなることによって、すでに営利的民間団体が福祉分野に参入し始めている。自由でかつ多様なニーズに対応するという意味での市場メカニズムの長所とともに、市場メカニズムの限界なり欠陥があることは事実で、これらについては社会福祉の立場からのチェックが必要であろう。そういう意味で国は民間サービスの福祉供給について、それらは社会福祉事業法の枠外にあるものと放置するだけではすまされないのであって、一方において必要に応じた統制なり規定が図られるとともに、他方では実質のサービスを確保させたり、利用者の拡大を促すために、助成を含めた公的介入が改めて検討されなければならないのである。これまでのように国（行政）の責任で、国が必要と認めた社会福祉の施設やサービスを自ら提供するという方式は、第1期の最低生活の保障を図るという貧困対策とか、これにつらなる形での厳しいニーズ選別のうえで、社会福祉の援助を行うという第2期においては有効であるかもしれないが、第3期に入り高齢化社会を展望した社会福祉の在り方が問われるなかで、はたして有効なのかどうか改めて問われなければならないのである。

要するに社会福祉における国あるいは行政の責任なり役割というのは、国あるいは行政が必要と考える施設やサービスを、国の責任で供給するというだけでなく、国民が求める多種多様な福祉サービスが十分に供給できるようにすることが大切なのである。

いよいよ時間がなくなったので、これまで述べた基本的な方向についての問題提起はこれぐらいにとどめざるをえないが、一言だけ申し上げておくと、これらの方向を明らかにするなかで、レジュームの最後に書いた社会福祉施設や在宅福祉サービスの在り方とくに「措置」と利用との関係、さらに福祉事務所の再編問題、社会福祉従事者のいわゆる職員問題あるいは先ほど指摘のあった医療と福祉の関係、住宅と老人福祉施設の関係を含む隣接分野との調整問題など、具体的個別的な課題の検討が行われなければならないと思う。

注) その第1は在宅福祉あるいは地域福祉の展開ということである。それは一方において社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画にもとづく社会福祉施設整備のある程度の進捗と、他方において社会福祉における居宅処遇原則の確立によって、従来の収容福祉に対する在宅福祉の重要性が次第に認識されたことにもとづくものである。そして在宅福祉の推進は地域福祉の主要な柱の一つに設定されるとともに、昭和56年には「当面の在宅老人福祉対策について」の中央社会福祉審議会の意見具申等に示されているように、社会福祉の今後の基調とされるようになってきているのである。

第2に救貧的選別主義からの離脱の動きである。これは上記した「当面の在宅老人福祉対策について」という意見具申に示され、昭和57年度から実施されることとなった家庭奉仕員派遣事業の改正に端を発している。この改正は、従来の家庭奉仕員派遣世帯に課せられていた所得制限を撤廃し、またその派遣回数大幅に増やすものであった。それはある意味では第2期において行っていなければならないものであったが、第3期まで解決が見送られたものである。このために厳しい財政事情の下で、この改正に伴う家庭奉仕員の大幅増員を行わなければならないということになったのである（なお、この救貧性を色濃く残しているものに、養護老人ホーム、軽費老人ホーム等がある。また後述するように生活保護事業の大半も同様である）。

ここに救貧的性格をもつ選別主義から、福祉ニーズに応じて、誰でもが必要な施設・サービスの利用を図るという普遍主義的社会福祉体制への転換が必至のものとなってきているのである。

第3はこの普遍主義への転換に伴い、従来は無料、低額とされてきた社会福祉サービスの費用負担に、応能負担方式をもった利用者負担の原則が確立していったことである。もちろんこの費用負担について

は、利用者の支払能力のほかに、ニーズの性格、サービス利用の安定性、効果性、便益（接近）性、公平性等の面から配慮した、適切な方式が工夫される必要がある。

以上の新しい動きに加えて、第4に社会福祉の供給システムの再編の動きがみられる。この課題は社会保障研究所の社会福祉研究グループが提出したものであるが、社会福祉サービスが選別主義から普遍主義に転換をとげるとともに、国民の生活と福祉意識の変化のなかで、従来の社会福祉制度の枠組で対応することのできない「福祉ニーズ」が現われ始め

たことによる。このために従来の公共的福祉供給システムと並んで準公共的供給システム、非公共的福祉供給システムが登場してくる可能性が現われ始めてきている。

上記の四つの社会福祉の新しい動きは理論的にも実面的にもさらに検討され、試行されなければならないものである。そしてこの動向と関連して、これまで「聖域」化されてきた生活保護事業の再検討と、ひいては生活保護制度それ自体の改革を検討課題としていかなければならない。

【レポート】

社会保障財政研究を中心に

（大阪大学教授） 藤 田 晴

大阪大学の藤田です。私に与えられた課題は、社会保障研究の財政的な側面について、回顧と展望を行うことである。ところが社会保障財政に関する研究は、まだその対象領域も研究の方法も十分確立されているとはいえない段階である。したがって非常に議論しにくいのだが、一応つぎのような順序で申し上げたい。

まず最初にこの社会保障財政研究の対象領域とか、方法論に関して考えてみるという意味で、多少これまでのアプローチについてのコメントを申し上げたい。それから回顧に入って、昭和48年のいわゆる福祉元年を境にして、それ以前の動向、それ以後現在までの動向に分けて、ごく簡単にこれまでの主要な研究の内容について、大雑把なサーベイを申し上げる。最後に時間の許す限りにおいて、私がとくに実践的な観点から重要と考えるいくつかのテーマを選んで、社会保障財政論の今後の課題について私見を述べ、御批評をいただきたいと思う。

社会保障の財政研究に関するこれまでの動向だが、それは大きく二つの方向のアプローチに分けることが可能だと思う。一つの方法は社会保障システムあるいは社会保障政策のサイドから、財政

問題に迫ろうとするものである。もう一つは一般財政、ここで一般財政というのは、統治団体としての政府の経済活動の総体という意味だが、その意味での一般財政サイドからの社会保障財政問題への接近である。

これらの二つのうち、まず第1の社会保障システムの側からの接近においては、社会保障財政論の中心的なテーマは、社会保障の財源調達問題ということになる。最近 ILO からちょうどそういう表題の報告書、Financing Social Security: The Options というのが出ているが、まさしくこれが社会保障サイドから問題に迫った場合の、社会保障財政論の中心的なテーマである。なお、社会保障はいくつかのサブシステムに分かれるが、それらのサブシステムのなかには、ある程度の独立性を財政面でも、意思決定面でももつものがある。したがって、そのようなサブシステムに関する財源調達、また財政の運営方式の問題も、社会保障財政論の守備範囲だと思う。

つぎに一般財政サイドからのアプローチだが、この場合は最初に申した社会保障システム側からの接近と、二つの点において異なる性格を認めることができる。まず第1は、対象領域がいっそう