

社会福祉制度「改革」の意義と課題

三 浦 文 夫

はじめに

最近の1～2年のわが国の社会福祉は、過去の10～20年におこった変化に相当するほど激しくゆれ動いているように思われる。この動きを評して、社会福祉の変革期とか、制度「改革」期とかいわれたりしているが、最初に今日の制度「改革」につながると思われるいくつかのトピックスを箇条書き風に紹介しておこう。

1. 昭和60年1月24日、社会保障制度審議会は総理大臣に対し「老人福祉のあり方」を建議。本格的な高齢化社会に対応して、これまでの老人福祉の抜本的見直しと当面する対策について建議している。
2. 昭和60年4月に厚生省健康政策局長の諮問機関として「中間施設に関する懇談会」が設置され、中間施設についての検討が行われた。そして8月2日に同懇談会は「要介護老人対策の基本的考え方といわゆる中間施設のあり方について」という中間報告を発表。この考え方に沿って昭和61年12月に老人保健施設が制度化されることとなった。
3. 60年5月に補助金問題に関する四閣僚協議会が開かれ、これと並行して有識者による「補助金問題検討会」が設置され、補助金のあり方についての検討が行われた。同年12月20日検討会は「補助金問題検討会報告」を四閣僚協議会に提出し、昭和63年度までの3年間の補助金の取扱いが決定した。これにより昭和61年度政府予算において、社会福祉にお

ける措置費等については、国の補助率は2分の1に縮減された。

4. 昭和61年4月に福祉関係三審議会合同企画分科会が設置され、社会福祉制度の全面的見直しに着手することとなった。
5. 61年6月に閣議は「長寿社会対策大綱」を決定。これより先、この大綱策定に向けて各省庁は所管の高齢化対策を検討し、その結果をいろいろの形で発表している。厚生省は61年4月に「高齢者対策企画推進本部報告」を公表し、今後の高齢者対策の方向を示している。
6. 61年12月26日、「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」の公布、社会福祉行政事務のなかで機関委任事務とされているものの大半を、団体委任事務に移すと同時に、若干の行政事務の権限を地方公共団体に移譲することとしている。
7. 62年3月、福祉関係三審議会合同企画分科会は「福祉関係職員の資格制度について」という意見具申を厚生大臣に行い、「社会福祉士」「介護福祉士」の資格制度を早急に作ることを要望した。
8. 62年4月にシルバーサービス振興会議の設置。厚生省はさきに省内にシルバーサービス振興指導室を設けてきたが、今回、大手の有料老人ホーム、在宅介護サービス、医療・福祉機器メーカー、住宅、建設、食品、保険、レジャー、情報産業などの企業に働きかけて、振興会議を発足させた。

9. その他、高齢者向け集合住宅とケアシステムを結びつけたケア付き老人住宅（シルバー・ハウジング）の構想の具体化、保健・福祉、医療の各施策の総合的推進を図るための高齢者サービス総合調整推進事業の実施などの新しい施策などを打ち出している。

以上、国（政府）レベルでの社会福祉をめぐる重要トピックスを紹介したが、この他、東京都は「東京都におけるこれからの社会福祉の総合的な展開について」という審議会の答申を61年7月に発表し、社会福祉の新しい展開を図ることとしている。また全国社会福祉協議会は「社会福祉の基本構想」（座長・福武直）を発表し、社会福祉改革に当たっての意見を明らかにしている。

このように昭和60年以降の社会福祉をめぐる動きをみてきたが、まさしくそれは社会福祉の激動の姿を如実に示すものであり、今や社会福祉が戦後2度目の改革の時期に入ったことを物語っている。もちろん、制度「改革」は、マクロにみるとわが国の経済社会の新しい展開（国家独占資本主義の新しい段階といってもよい）を背景にした社会福祉の再編成として捉え、批判的に論ずることができる。しかしこの小論では、社会福祉経営論の視点からこの「改革」の動向を追いながら、「改革」の必要性を明らかにするとともに、「改革」の課題について若干の私見を述べることにしたい。

I 社会福祉の制度「改革」への流れ

1. 社会福祉の「転換」と制度「改革」

これまで筆者は社会福祉の転換とか変容ということを度々論じてきたが、今回の社会福祉の制度「改革」は、この転換ないし変容とは異なった意味合いがあるように思われる。我が田に水を引くようなきらいはあるが、この点を社会福祉経営論の枠組みとの関係で最初にみておこう。かつて筆者は社会福祉の経営ということで、社会福祉の政策形成とその運営について論じ、その内容をニーズ論、サービス論および資源論の3つの部分にわけて、その相互関係を試論的に論じてきたことが

ある。すなわち社会福祉の政策形成を行うに当たって、まず対象者の社会福祉ニーズを質・量ともに的確に把握すること、そしてこのニーズの充足を図るための対応方策を社会福祉サービスとして、その内容、方法等を定め、さらにこれらのサービスの円滑な展開を図るために、必要な資源の調達・配分を誰がどのような仕組みでどのように行うかの検討が必要であるとみてきた。そしてこれら一連のプロセスをあらかじめ予想し、それへの対応を整序づけるものを計画もしくは広義の政策として捉え、そのプロセス（計画・政策）を具体化していくための運用・実施のやり方を社会福祉の運営として捉えることとしている¹⁾。

もちろん社会福祉の政策とその運営が具体化するためには、ニーズ、サービス、資源の関係づけという単純なものではなく、より複雑な要因や条件が働いていることは論をまたない。例えば社会福祉サービスは基本的に社会福祉ニーズに規定されるにしても、社会福祉サービスの理念、国民の福祉意識等のありようのほか、サービスを進める条件、利用できる技術・方法、あるいは資源のあり方などに左右されたりして、社会福祉サービスの選択・決定はそれほど簡単なものでない。同様のことは資源の調達・配分についてもいうことができる。このためにニーズ→サービス→資源調達・配分の3つのプロセスを内容とする社会福祉経営論の枠組みは、事柄を単純化するものという批判がおこるのは当然のことと思われる。

しかし、だからといって複雑な社会福祉の動きのなかで、社会福祉の政策に影響を与える経済的社会的あるいは政治的諸情勢の動向を十分に勘案しながらも、例えば社会福祉サービスが、社会福祉ニーズに即していないとすると、そのサービスは効果性・効率性を失うだけでなく、そのレーゾン・デールそのものも疑われることになる。その半面でその社会福祉サービスが効果的・効率的かつ安定的に遂行していくためには、そのサービスにふさわしい資源の調達と配分が行わなければならない。逆にいうと必要な資源が十分にあるかどうかということとともに、資源の調達・配分の仕組みや方法が、当該の社会福祉サー

ビスに適合していないならば、社会福祉そのものの発展を阻害することにもなっていると思われる。今日の社会福祉の制度「改革」の必要性の1つは、このように社会福祉ニードとサービスの変化が進むなかで、既存の資源調達・配分の仕組みや方法との間に不適合性が顕著になってきたためと考えることもできる。

現実的にいうと、経済、社会の変動と国民生活と意識の変化のなかで、上記したように社会福祉ニードが変化してきている。そしてそれに対応して社会福祉サービスの変容が進んでいくことになるが、それは昭和50年代になっていちじるしくなっているように思われる。その意味でこの時期を社会福祉の転換の時期という、最近の動きはこの新しいサービスの発展と広がりということに加えて、社会福祉の資源調達・配分の仕組みを含めて、制度の再編が問題となっている。この故もあって昨今の状況を社会福祉の制度「改革」の時期として、転換の時期とあえて一線を画すこととしたのである。そこで社会福祉の制度「改革」の動きと課題を明らかにするまえに、最初に社会福祉の転換について簡単にみていこう。

2. 「福祉見直し」論と社会福祉の転換

社会福祉の転換が具体化されたきっかけの1つになったのは、いわゆる「福祉見直し」の論議であった。この「見直し」論の論調の1つは、高度成長経済の下で比較的潤沢であった財政事情を背景として、社会福祉の拡大が行われたが、低成長への転換ときびしい財政逼迫状況のなかで、社会福祉の運営のあり方を問い直すというものであった。「ばら撒き」「先取り」福祉、無料・低額「福祉」に対する批判などいろいろの意見がみられた。

このような社会福祉の運営をめぐる論議と同時に、「福祉見直し」論のもうひとつの重要な系譜は、国民の福祉ニードの拡大と多様化のなかで、従来の社会福祉サービスでは効果的に対応できなくなりつつあるという文脈での論議がみられる。この文脈につながる論議は、すでに昭和40年代の成長経済下における社会福祉の「拡充」の時期に萌芽的、かつ部分的に現われていたものであ

った。例えば戦後のわが国の社会福祉を特徴づけてきた救貧的・防貧的対策に癒着ないし収斂してきた社会福祉に対する批判・反省がそのひとつである。あるいはまた昭和40年代の中頃に各方面で論議されたコミュニティ・ケアの論議がそれであった。この論議は、一方において従来の収容主義に偏っていた社会福祉に対する批判・反省とともに、他方では地域社会に根ざす社会福祉サービスの展開を図ろうとするものであった。

このような救貧的福祉に対する批判、コミュニティ・ケアにつながる論議は、つきつめていくと、昭和20年あるいは30年の社会福祉ニードの変化にもとづくものであった。このニードの変化を、ニードの多様化、高度化などとして捉えたり、筆者らは貨幣的ニードから非貨幣的ニードへの変化というように主張してきたりしている。そしてこのようなニードの変化に加えて、皆年金・皆保険体制への突入をはじめ他の制度の整備・拡充ということもあり、社会福祉のあり方が改めて問い直される必要があったのである。そしてこの「福祉見直し」の論議が、具体的な形をとってくるのが昭和50年代以降のことであった。この動きは在宅福祉の展開、救貧的社会福祉からの離脱をはじめ、いろいろの形をとってくる。以下紙幅の制約もあるので、このなかでとくに重要と思われる在宅福祉の展開を中心にして、新しい社会福祉サービスの特徴について考えておこう。

II 新しい社会福祉サービスの展開

——とくに在宅福祉の意味するもの——

1. コミュニティ・ケアから在宅福祉へ

社会福祉の転換を示す具体的な動きの1つは在宅福祉を中心とする社会福祉サービスの展開であろう。在宅福祉の展開の芽は、上記したようにすでに昭和40年代中頃に論議されてきたコミュニティ・ケアにみることができる。このコミュニティ・ケアが40年代の経済成長下の社会福祉の「拡充」の時期に具体化されずに、昭和40年代末から50年代の、低成長下における社会福祉の「抑制」または「調整」の時期に、在宅福祉という名称で

現実化するのには興味ある論点であるが、ここでは詳しく論ずるゆとりはない。ただいえることは、昭和40年代のわが国の社会福祉は救貧的、防貧的対策の域を大きく出ることなく、かつ、施設整備の圧倒的な立ち遅れと、これら施設などの最低基準の低さ等がみられた。そのような状況下で比較的財政に余裕がありながらも、社会福祉の側では専らこの立ち遅れの克服と最低基準の引上げ等による処遇水準の向上を図ることに追われてきていた。このための社会福祉界の関心は既成の施策体系の下での福祉の「拡充」に終始し、新しいサービスのあり方の追求には消極的であった。

しかし、上記したように財政のゆき詰まりは従来のように財政に専ら依存して、社会福祉の拡充と運営をはかるといった社会福祉のあり方の見直しを求めてくる。そしてこれに加えて、一方では社会福祉ニードの多様化、高度化等の変化に対応し、他方では従来の社会福祉サービスのあり方の反省・批判が明らかにされ、このなかで再びコミュニティ・ケアとそれについての論議が現われてくる。

こうして昭和40年代末ぐらいから、いくつかの地方自治体において、先駆的な試みが行われていく。そしてとくに注目しておきたいことは地域福祉活動の中核は、在宅福祉サービスの推進を図ることであるとして、それまでの活動の転換を図った社会福祉協議会の試みがある。全国社会福祉協議会は、53年2月に『在宅福祉サービスの戦略』という書物を刊行し、在宅福祉という用語を定着させるとともに、その歴史的意義と合わせて、その理念、概念および推進方策を明らかにしている。そしてこの書物の刊行を機に、それまで試行錯誤的に進めてきた在宅福祉を、全国で推進することとしていく。これに刺激されて、厚生省もそれまでの入所施設整備中心の施策から徐々に転換を図り、例えば短期保護事業（ショートステイ）の制度化（53年）、デイサービス事業のモデル実施（54年）、老人および身体障害者に対する訪問サービス事業の実施（56年）等を行っていく。そして、中央社会福祉審議会・老人福祉分科会は、昭和54年から在宅老人福祉施策の推進方策についての審

議をはじめ、56年12月に「当面の在宅老人福祉対策のあり方について」という意見具申を厚生大臣に対して行っている。そしてこのなかで「老人ホームを中心とした施設福祉対策については、今なお十分とはいえないまでも、ある程度の水準に達していることもあって、今日立ち遅れている在宅福祉対策については、長期的観点から取り組むことが当面の課題となっている」と述べ、当面の在宅老人福祉施策の拡充方策について提言を行っている。同様な動きは57年3月の身体障害者福祉審議会の「今後の身体障害者福祉施策の総合的推進について」という答申でも、在宅福祉の重視という文意が読みとられ、その後の身体障害者福祉法改正をはじめ障害者福祉施策のなかにその方向に沿った動きをみることができる。この在宅福祉重視の方向は、さらに57年7月の社会保障長期展望懇談会の「社会保障の将来展望について」という提言、61年4月の厚生省の「高齢者対策推進企画本部報告」等にも繰り返し指摘され、今日の社会福祉の基調とされるようになってきている。

2. 在宅福祉の意義

このように在宅福祉の推進の方向は、今日ではほとんど自明のこととされるようになってきているが、改めて考えてみると、この流れのなかには、これまでの社会福祉とは異なるいくつかの重要な新しい課題が含まれているように思われる。すなわち上記したように在宅福祉ということは、社会福祉サービス提供の方法ということにとどまらず、社会福祉の基本的理念に関わるものとして受けとめることができる。すなわちノーマリゼーションの具体化ということであり、社会福祉における対象者処遇の原則としての、居宅処遇原則に関わることであった。そしてそこに含意されている考え方は、これまでもいろいろの人びとによって指摘されてきた施設の隔離・閉鎖主義の克服（インスティテューショナルリズムの脱却）、地域社会に根ざした生活の確立などのほかに、個人の裁量の幅の拡大、プライバシーの尊重などを含むものであった。

これらの考え方に加え、ここでとくに注意をし

ておきたいことは、在宅福祉への転換ということの根底に、社会福祉の基本的なあり方に関わる重要な変化があるように思われる。この点について昭和61年に公にされた東京都社会福祉審議会の「東京都におけるこれからの社会福祉の総合的な展開について」という答申のなかで、現在の社会福祉が多様化、高度化して、新しい社会福祉サービスが登場してきた意義についてつぎのように述べている。「従来の社会福祉は、提供される財やサービスの性質よりも、財やサービスを受けとる対象者により大きな比重を置いていたといえよう。例えば低所得者福祉、障害者福祉、児童福祉、老人福祉、母子福祉のような言い方がそうである。ところが最近の社会福祉をみると、このような対象者を中心とした規定よりも、むしろ提供される財やサービスの性質によって説明されるようになっている。例えば、在宅福祉の中核であるホームヘルプ・サービスは、上記の対象者層とは相対的に無関係にそれ自身の必要性によって提供されるようになっている」³⁾。

この考え方を別の形で表現すると、在宅福祉にみられる新しい社会福祉サービスは、従来のニーディ（要援護者 needy）に即して必要な援助・サービスを提供するという方式ではなく、ニード（要援護問題 need）に着目して必要なサービスを提供する方式ということができる。すなわち前者の方式では、精神的・身体的あるいは社会的な障害によって、自立した生活ができない個人、世帯を選別し、その自立を助長するために、必要な助言、指導と援助を行うということであり、要援護者を包括的に「管理」する側面をもつ。これに対して後者の考え方の基礎は、個人は原則として独立の居宅生活をおくり、その生活の過程で生ずる種々なニードが発生するが、そのニードがこの独立した生活を脅かすことになるとして、このニードの解決・充足を図ることによって、その自立・発達あるいは社会的アイデンティティの確保がなされるという思想が含意されているのである。仮に前者を needy-oriented なアプローチによる社会福祉というのに対して、後者は need-oriented なアプローチと分類することにしておきたい。

そしてこの need-oriented なアプローチが社会福祉のなかで、とくに重要な役割をもつようになるのは、社会福祉が貨幣的ニーズの充足に重点をおいてきた時代ではなく、非貨幣的ニードへの対応が重要な課題となってきたことと深く関わり合いをもっているように思われる。著者はかつて対人福祉サービスの基礎に非貨幣的ニードへの対応という課題があるとし、その対人福祉サービスの中核に在宅福祉サービスをおいたのは、このような文脈においてでもあった³⁾。そして後述する普遍主義的社会福祉の体制確立、非貨幣的ニードが本来的にもつ多様化、個別化的性格と関連して、これらに対応する福祉サービスが多様化し、選択的福祉サービスの拡大を促すとともに、保健・福祉ニードに対応する保健・医療サービスと福祉サービスの連携を生み出したりしていくことにもなるのである。

なお念のために付言をしておく、need-oriented なアプローチが広がるにつれて、従来の needy-oriented なアプローチの対象とされていた要援護者（世帯）の多くは、needy の「烙印」から解放されていくことになるが、しかし needy-oriented なアプローチがなくなるのではない点に注意しておく必要がある。というのは在宅福祉の前提となっている、自力で居宅での生活が可能であるという条件はすべての人に与えられているわけでもなく、またニード充足に対応する各種サービスの利用を主体的に選択することのできないものも多数残るからである。その意味で needy-oriented なアプローチは今後とも重視されなければならないが、それ以上に need-oriented なアプローチの導入が重要な課題となってきたのである。

このような社会福祉のアプローチの変化は、社会福祉のいろいろの側面に影響を与える。例えばごく最近法制化された「社会福祉士」の性格及び機能を考える場合に、この変化は十分に考慮される必要がある。すなわち、この社会福祉士のモデルは、かつてのケースワーカーに求めるのではなく、多様なニードに対応する諸サービスを前提として、これらの諸サービスの総合的推進を図るためのコーディネーター的役割を含む「ケース・マネ

ジャー」としての性格が新たに求められる必要があるように思われる。これらについて詳細に論ずるゆとりはないが、今後検討すべき論点の1つとして問題提起をしておきたい。

Ⅲ 社会福祉の普遍化・一般化と選択的サービスの拡大

新しい社会福祉の展開として注目されている第2の動きは、厚生白書の表現を借りるならば、社会福祉の普遍化・一般化ということである。すなわち従来の貧困対策と癒着してきたいわゆる救済的選別主義的社会福祉から、社会福祉サービスは貧富に関わりなく、ニーズに応じて誰でもが利用することのできる普遍主義的社会福祉へ転換していくことである。

この課題への関心は古く、1960年代に入ってから種々論議が行われてきた。例えば昭和38年の老人福祉法の登場は、生活保護事業としての養老事業からの脱皮を意味しているとの指摘、あるいは昭和45年の中央社会福祉審議会の答申、「老人問題に関する総合的諸施策について」のなかで、貧困老人を入所対象とする養護老人ホームの再検討等々にその動きをみることができる⁴⁾。あるいはまた上記したように社会福祉の課題が貨幣的ニーズから非貨幣的ニーズへ転換していくという論議のなかにも同様の主張が含まれていたのである。そしてこの動きを決定的にしたのが、1982年に実施された家庭奉仕員制度の改正であった。この点についてはこれまで再々にわたって紹介されているので、ここではその要点のみを述べるにとどめておきたい⁴⁾。

すなわち昭和56年12月に中央社会福祉審議会は「当面の在宅老人福祉対策のあり方について」という意見具申を行ったことは先に述べたが、このなかで在宅福祉の中核となるホームヘルプ・サービス（家庭奉仕員派遣事業）の拡大・強化が緊急に必要な点として、つぎのように述べている。「現行の家庭奉仕員派遣事業は、所得税非課税世帯に属する虚弱老人を派遣対象として運用されている。しかし、一般市場で自由に購入することが困難な

この種の福祉サービスに対するニーズは、所得税課税世帯にも共通に認められるものである」として、家庭奉仕員派遣世帯に課せられてきた所得制限を撤廃するとともに、派遣回数増加と柔軟化を図るよう求めている。これを受けて厚生省は昭和57年10月に、この趣旨に沿った改正を行っている。この改正は正しく救済的選別主義からの離脱を図るものであり、これをわれわれは普遍主義的社会福祉への転換とし、厚生省もこの方向を「社会保障の長期展望」（提言）等において確認し、オーソライズしている。

これと関連して第3の選択的福祉サービスの拡大の動きにも注目しておく必要がある。すなわち国民生活の向上と生活意識の高度化が進むなかで、国民の生活欲求（want）は多様化し、高度化する傾向のあることは早くから指摘されてきたところであるが、これに伴い社会福祉ニーズの面にも多様化・高度化の動きがみられる。そしてこれに対応して、社会福祉サービスの側にも、公共的に提供される「強制的」、標準的・画一的サービスとは別に、「選択的」で、かつ、多種多様な内容を有するサービスが求められるようになってきている。この端的な例が「措置型福祉」に対する「自由契約型福祉」の登場と拡大である。ここでいう「措置型」福祉とは、措置権限にもとづいて行われる行政処分行為とされるもので、実体的にいうと放置すれば生存あるいは基本的生活の維持・確保に関わるニーズに対して、行政がその責任と権限にもとづいて必要な保護あるいは援助を行うことであり、これまでのわが国の社会福祉の主流をなしていたものであった。したがってこの措置の判定については行政がこれに当たり、措置権限の行使は社会福祉法人の経営する施設等に措置委託が行われることがあるにしても、行政責任で行われてきたことはよく知られているところである。そして社会福祉施設の多くは、この措置の受け皿として機能してきている。この「措置型福祉」はその性格上、利用者にとってサービス選択の自由が制限され、提供される施設・サービスは標準的・画一的なものとならざるをえなかったのである。なお、これまでのわが国の社会福祉は「措置

型」福祉とともに、社会福祉施設・サービスの利用に当たって、あらかじめ公的に利用要件を定めている例も少なくない。例えば「軽費老人ホーム」は、利用要件（資格）に合致すれば、利用者と施設長の利用契約にもとづいて入所が行われていたり、あるいは各種の地域福祉施設等では、利用要件（資格）を定め、その限りにおいて利用者の選好にもとづいて施設やサービスの利用が行われている。いわば「制限的」利用方式ともいえるものであった。

これらに対して最近の社会福祉ニーズの多様化・高度化はこれらの施設・サービスの利用形態を超えて、利用者の自由選択にもとづく選択的なサービスが求められるようになってきている。それらは昭和50年代に入って話題となってきたベビー・ホテル等の無認可児童福祉施設や有料老人ホーム等への関心の増大や、在宅サービスの拡がりのなかで現われてきた多種多様な民間サービスにその例をみることができる⁶⁹。これらのサービスとサービス供給の特徴は、直接に行政が関与することなく、施設・サービスの供給者と利用者の自由契約にもとづいて、施設・サービスの利用が行われるものであり、通常は価格メカニズムを媒介とした、多種多様な内容をもっている。これに対して、従来の「措置型」福祉や「制限的」利用型の福祉は、社会福祉資源がいちじるしく制約されていた1960年代前半ぐらいまではそれなりの妥当性をもっていたものである。そしてそのなかで社会福祉施設・サービスの利用要件を貧困者や低所得者（世帯）あるいは要援護者（世帯）に限定し、その上で社会福祉ニーズの選別を行うという方式が採られていたのであった。まさしく貧困者、低所得者という needy を対象として、社会福祉の保護・援助を行うこととされてきたのであった。したがって救貧的選別主義からの離脱は、一方において社会福祉を貧困者対策の枠から切り離すとともに、他方では社会福祉ニーズは貧困者・低所得者に限らず、多くの国民に共通して発生する可能性をもつものであり、したがってそのニーズ充足に必要なサービスはすべての人びとに開放されるということの意味している。この流れによって

needy-oriented なアプローチから、need-oriented なアプローチへの転換をこのなかにもみることができるし、これによって社会福祉の利用者を一部の国民から、大多数の国民が利用するものへと転換させるものであった。

同様のことは選択的サービスの広がりの中にもみることができる。すなわち貧困者・低所得者に利用を限定する施設・サービスは、最低生活の保障の域を超えられず、サービス水準は低く、かつ、その内容も画一的・標準的なものに陥る傾向があった。しかし救貧性を離脱し、その利用が特定階層に限定されず、一般化されるなかで、サービス水準の向上とともに、サービス内容の多様化が進むことになる。そしてサービス・メニューの多様化が導びかれることになるが、ここにも need-oriented な流れをみることができるのである。

このように近年の新しい社会福祉としての普遍的な社会福祉への転換と、選択的サービスの拡大を含む、社会福祉施設・サービスの多様化は、社会福祉の供給組織の多元化を生み出し、複合的な福祉供給システムの再編が問題となりはじめてきている。筆者はかつて社会福祉の供給システムを、公共的福祉供給システムと非公共的福祉供給システムに大別し、従来のわが国の社会福祉は前者の公共的福祉供給システムに専ら依存してきたと考えてきた。ちなみに公共的福祉供給システムとは公共（国および地方自治体）の責任と介入によって社会福祉の施設やサービスの供給を図る体制をいい、これに属する供給組織としては行政が直接に供給主体となる行政型組織と、行政の「支配」下にある特別の法人に対して供給委託を行う「認可型」もしくは「委託型」組織の2つがその大きな柱をなしている。これに対して非公共的福祉供給システムは、そのなかに「市場型」供給組織や「互助型」供給組織等を含むもので、行政とは独立した供給システムということになる⁷⁰。

社会福祉が貧困対策あるいは低所得対策と癒着をしていたり、きびしい選別主義をとっている場合、社会福祉施設やサービスは職権的に利用されることになるが、これらの受けもつ施設・サービスの提供が行われることになる。

これらの救貧的選別主義的社会福祉からの離脱、選択的サービスの広がり、国民生活と意識の変化を背景とする国民の福祉ニーズの多様化、高度化の流れを踏まえてのことであるが、同時に前節でみてきたように、社会福祉のアプローチの変化があるように思われる。すなわち救貧的選別主義的な福祉対応は、皆保険・皆年金体制に突入する以前の、貧困・低所得者対策と結びつき、これらの人びとの利用すべき社会福祉施設やサービスは一般的にいうと公共的福祉供給システムにもとづいて供給されることになっていた。ところが普遍主義的社会福祉への転換、選択的サービスの拡大等によって、公共的福祉供給システムでは必要な施設・サービスの供給に限界が生じ、非公共的福祉供給システムの存在がにわかに注目されるようになってくる。上記した無認可児童福祉施設としてのベビー・ホテル、老人福祉施設の枠外の施設とされてきた有料老人ホームへの関心の増大等のほかに、当事者の自主的活動や保護者、ボランティアが加わった施設づくりやサービス・ネットワークの形成などの試みが各地でみられるようになったのは、その証左であろう。

そして非公共的福祉供給システムの役割が高まるなかで、「市場型」供給組織の長所とともに、その利用価格が高価になり利用者が富裕者に限られるといった批判とか、採算性を追うあまりにサービスの質の低下を生み出して、利用者の福祉を損ねたり、利用者保護の面では芳しからぬ事態を生み出したりする限界なり欠陥が懸念されるようになり、これらへの指導、「統制」が新しく問題となりはじめている。また「互助型」供給組織は、これを支えるキー・パーソンのあり方に負うところが大きく、それだけに不安定性をもつことが多く、安定的永続的な供給システムとするには難点があることが明らかにされてきている。このためにこれらの「市場型」あるいは「互助型」供給組織とそれらの施設・サービスの供給のあり方に対して、何かの型での公共的な関与が行われることになってくる。有名な武蔵野市福祉公社をはじめ、いろいろな福祉系列の「第三セクター」なり「第四セクター」が試行されている。これらを仮に

準公共的福祉供給システムと称するならば、最近の福祉供給システムは、公共的福祉供給システム、非公共的福祉供給システム、準公共的福祉供給システムの複合化（ミックス）がみられるようになったと捉えることができる。

このようにここ10年ぐらいの間に、わが国の社会福祉の動きのなかに、在宅福祉の推進、社会福祉の普遍化・一般化、選択的サービスの拡大、福祉供給システムの多元化または複合的福祉供給システムの形成等がみられるのである。これらの新しい動きに対応して、既存の社会福祉制度が逆機能的になってきているところに制度「改革」の必要性があったのである。

IV 制度「改革」の動向と課題

1. 生活保護と社会福祉の関係の再編と社会福祉の「分権化」の動向

社会福祉の制度「改革」は、冒頭で紹介した補助金問題検討会での論議や昭和61年に行われた社会福祉行政事務の見直しを皮切りにはじまっている。この内容は逐次みていくことにするが、この「改革」は、生活保護と社会福祉の連動の見直しが暗黙の前提となっている。この点についてを補助金問題検討会報告は、一方において、生活保護は国民のナショナル・ミニマムの確保を図るものであり、その事務事業の実施は「全国民に共通した公平と平等が求められるので、事務の性格は機関委任事務とすることが適当」としている。これに対して老人福祉、児童福祉、障害者福祉等の社会福祉は生活保護とは異なる性格をもつとして、「多様なニーズにきめ細かく対応できるよう、地方公共団体の自主性の尊重の観点から、入所の措置については、団体委任事務に改めること」としている⁸⁾。そして補助率については昭和61年度から3ヵ年に限り、生活保護では10分の7、社会福祉の措置費関係では10分の5とすることとなった。

このように生活保護制度と社会福祉制度を別個の体系として、国と地方公共団体の責任のあり方、事業運営の基本的考え方を捉え直しているが、この考え方は社会福祉関係三審議会に引き継がれ、

昭和61年12月26日の「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」として具体化していくのである。

この一連の動きのなかから制度「改革」に関わる2つの課題が提起されたことになる。その第1は生活保護制度に組み込まれている生活保護事業のあり方を今後どう捉えるかという課題であり、それは同時に生活保護事業の運営原則をモデルとして構築された社会福祉事業の運営原則の再検討を促す課題でもあった。前者の課題は今後、生活保護制度そのものの見直しと関連して検討されるべきもので、ちなみに上記した補助金問題検討会報告において、生活保護の「事務事業については、制度の簡素化・合理化の観点から、所要の見直しに努めるとともに、医療扶助については、医療費保障制度全体の在り方の検討を行う中で、抜本的に見直す必要がある」とされ、生活保護制度の全体的な見直しの必要が指摘されているのである。そして厚生省の高齢者対策企画本部報告において、医療費保障の今後の課題の1つとして「福祉医療制度（仮称）の創設の検討」を挙げ、このなかで医療扶助の基本的見直しを行うこととしている。後者の課題については、社会福祉の措置事務等を地方公共団体の裁量を認める団体委任事務とすることとし、このために法律・通知・通達の全面的な見直しが進められてきているのである。

この生活保護制度と社会福祉制度の分離は、事業運営面における生活保護運営の原則からの脱皮につながってくる。上述してきた社会福祉サービスの新しい流れに即してみると、それは救貧的選別主義的社会福祉からの離脱と普遍主義的社会福祉への転換に対応するものであった。その意味では昭和30年代後半期の、いわゆる福祉三法体制から六法体制への移行のなかに含まれていた、生活保護事業からの精神薄弱者、老人等のカテゴリーな分化の方向を引き継ぎ、さらにそれを徹底させるものとみることができよう。

同時に社会福祉の措置業務等を地方公共団体の権限を強める方向で改正を図るという、いわば「地方分権」化の方向を打ち出したという点は、最近の在宅福祉を軸とする社会福祉の新しい流れ

に即応する制度改革の一環でもあった。すなわち、従来の社会福祉が国民の最低生活水準の確保を図るという、生活保護を軸に展開してきたのに対して、最近の社会福祉は多様化し、個別化してきた社会福祉ニードへの対応を軸とするようになると、この多様なニードにきめ細かく対応するためには、全国一律のニード判定方式はもちろん、これらのニードの充足を内容とする社会福祉サービスの実施等も、国の責任で行われるというよりは、住民に密着した地方公共団体が主体的に当たるというのはごく当然のことである。これに加えて昭和20年代に比して、地方自治体の行財政能力もいちじるしく高まってきていることもあり、社会福祉の「分権化」の方向を強めることになっている。

そしてその典型的な例が在宅福祉の推進であった。ここで改めて断るまでもなく在宅福祉は住民に最も密着した場において、ニード充足に必要な施設やサービスを用意するということであり、その行政事務は基礎的自治体とされる市町村がその実施主体となることははやくから指摘されてきたところである⁹⁾。このように「分権化」、市町村を中心とする社会福祉の実施体制の確立という方向は、今回の社会福祉の制度「改革」の基本的方向づけの1つとされるものである。そしてこの方向に沿って社会福祉行政事務を地方公共団体に移譲するための改正が行われたのである。

2. 公私機能分担の再検討と「多元化」の方向

制度「改革」のために検討されるべき基本的課題の第2弾は、「公私機能分担」あるいは「公私責任分担」の再検討であろう。この問題は最近の行政改革の合言葉となった感のある民間活力の活用ということと結びつけられて論じられている向きもあるが、この公私機能分担論は、社会福祉分野において古くから論じられてきたものであった。とくに昭和40年代中頃から、コミュニティ・ケアの推進ということがいわれ、在宅福祉への転換が主張されるなかで公私機能分担の再検討がいわれたりしてきた。

ただその時期における公私機能分担の再検討の論議は、ひとつに非貨幣的ニードの拡大と、ニー

ドの多様化、個別化が進むなかで、行政サービスで対応することが不適切なことが少なくないということで、行政サービスに馴染むもの、馴染まないものを分類し、地域住民を含む民間の役割を明らかにしようとするものであり、いわば社会福祉サービスの実施もしくは遂行 (performance) のレベルでの論議であった。またこれと同時にこの論議は社会福祉への住民参加、ボランティアの協力の幅を広げることによって、社会福祉の「官僚化」「管理化」の進行を防ぎ、社会福祉のなかにボランティアズムを回復させようとする思いを含めて論じられたりしてきた。しかしながら当時は必ず明示的に理解されてはいなかったが、その論議の背景には、国（政府）主導、行政主導の戦後の社会福祉の事業運営の原則についての見直しという問題意識を萌芽的には含んでいたように思われる。

これに対して昭和50年代以降の選択的福祉サービスの広がりに加えて多元的な福祉供給システムの登場などの社会福祉の新しい流れは、公私機能分担の課題を、サービスの実施・遂行レベルでの問題にとどまらず、社会福祉資源の調達・配分の責任を含む、社会福祉経営の全体に関わる問題へと拡大してきている。別の言い方をすると、以前の公私機能分担論においては、社会福祉の充実にについては専ら国（行政）の責任にあるとし、このための財源確保を含めて、資源の調達・配分は国（行政）の責任で行うこととし、その半面で社会福祉をよりヒューマンで柔軟性に富むものにするために、社会福祉法人の自主性と裁量の拡大や社会福祉に対する住民参加を求めるものであった。この故もあって当時は「行政の援助は手厚く、統制はより弱く」(“support, but not control”) というスローガンがそれなりに説得力をもってきたのであった。しかし、今日求められている公私機能分担の再検討は、社会福祉の拡充を図るに当たって、従来からの国家（行政）責任という線上での努力に加えて、社会福祉法人のほかに企業、互助組織を含む民間の社会福祉施設・サービスの供給を促進し、総体として国民の福祉ニーズに 대응していくということであり、そのなかで社会福祉の実

施・遂行の自由化と多元化を図ることとしているのである。社会福祉の制度「改革」に当たって、公私機能分担の再検討が避けることのできない基本的課題の1つとされる所以である。

ところでこの公私機能分担の再検討の問題は、論議よりは事実が先行してきているように思われる。「はじめに」で述べた昭和62年4月に発足をみたシルバーサービス振興会議の設立をはじめ、有料老人ホームの設置に当たっての年金原資あるいは政府関係金融機関からの融資、市街化調整区域における設置についての特例措置などがすでに行われてきている。このほかに郵政省は国営任意保険を梃に、高齢化社会に向けての福祉への参入を図り、「総合福祉システム」構想を明らかにしたり、農業協同組合や生活協同組合も、協同組合活動の一環として、互助型福祉システムの開発を試みはじめたりしてきている。このほかに各地方自治体において、準公共的福祉供給組織と目されるいろいろな福祉サービスの供給、実施組織が登場したりしてきている。これらの動向を踏まえて、社会福祉における公的責任とは何かということが問い直されるとともに、これまで社会福祉制度の枠外におかれてきた、いわゆる非公共的福祉供給組織を社会福祉制度にどのように組み入れるかが改めて検討される必要がでてきている。

3. 社会福祉の概念の再検討

制度「改革」に当たって検討すべき第3の基本的課題に、社会福祉の概念の再検討という課題がある。わが国において社会福祉の概念は法的に明定化されているとはいえない。しかし社会福祉事業法では〈社会福祉事業の趣旨〉ということで「社会福祉事業は、援護、育成又は更生の措置を要するものに対し、その独立心をそこなうことなく、正常な社会人として生活できるように援助することを趣旨として経営されなければならない」とされ、社会福祉の何たるかを曖昧な表現ではあるが示している。それ以降も社会福祉六法体制への突入や心身障害者対策基本法の制定などのなかで、社会福祉の対象拡大とともに、社会福祉の目標とする「正常な社会人として生活できる」とい

うことと関連して、「自立」概念の再検討、「社会的統合」についての配慮など、社会福祉の理念、目標の変化を指摘することもできる。そして、これと関連して、たんなる援護・育成・更生の措置という機能にとどまらず、予防的機能の重視とかリハビリテーションの思想の広がりの中で、開発的機能の強化などが主張されるなど、社会福祉の考え方は大きく変わってきている。

これに加えて最近では上記した needy-oriented なアプローチから need-oriented なアプローチへの転換を通して、基本的生活の維持・確保ということに連動してきた社会福祉ニーズに加えて、生活の質の向上 (quality of life) を求める欲求と結びついた福祉ニーズの登場、これと関連して選択的サービスの広がりが見られ、このなかから「措置型」福祉、「制限的」利用型福祉に加えて、「自由契約型」福祉が現われはじめている。そしてこの結果、供給面に公共、準公共あるいは非公共の福祉供給システムの登場があり、複合的福祉供給システムの形成がみられてくる。これらの変化を社会福祉の概念の再編成のなかにどのように組み入れるかということが新しい課題とされるのである。

社会福祉の概念の再検討に当たって考慮すべき第3の論点として、社会福祉と関連もしくは隣接分野との調整問題がある。この論点のひとつは社会福祉のもつ代替・補完的性格との関わりで検討される問題である。例えば皆保険・皆年金体制と生活保護および社会福祉の関係ということで、社会福祉の内容（守備範囲）は、皆保険・皆年金体制以前と変わらざるを得なくなる。上記してきた救貧的選別主義からの離脱もそのひとつであり、このほか、経済保護事業とか医療保護事業の整理あるいは再編の課題が生じてくる。また障害児に対する義務教育の枠の拡大は、障害児福祉と教育との関わりに、新しい調整問題を生み出したり、身体障害者や中高年齢者に対する雇用対策の広がり、社会福祉の立場からの就労、就業対策に変化を生み出すであろう。

社会福祉と関連分野との調整の問題は、社会福祉ニーズの拡大あるいは「高度化」との関わりか

らも検討されなければならない。例えば「高齢化のなかの高齢化現象」といわれるように、後期高齢人口の激増によって、高齢病弱あるいは「ねたきり」や「痴呆性」等を含む高齢障害者の増加が注目されているが、これらの高齢者への対応に当たっては、保健・医療、福祉の連携がとりわけ重要な課題となってくる。「はじめに」でも紹介した入所型中間施設＝老人保健施設の登場の理由の1つには、このような連携問題の必要があるように思われる。このほか、身体障害者福祉との関わりでは、内部障害の拡大に伴い、保健・医療との連携の課題が生じてくる。保健・医療と福祉との連携の必要性は、福祉サイドから提起されるだけでなく、保健・医療の側からも提起されてきている。精神衛生分野における寛解者対策の充実・強化の必要はその例である。このほか「不治永患」患者の増加、リハビリテーションの重視などによる保健・医療、福祉との連携の必要性なども指摘されているところである。このほか、「シルバーハウジング」構想にみられたケア付き老人集合住宅の動きなどには、社会福祉サービスと住宅対策の調整という課題を生み出したりしてきているのである。

このように社会福祉の制度「改革」を進めるに当たって、社会福祉あるいは社会福祉事業の概念なり趣旨をどのように整理するかということが、社会福祉に対する国と地方公共団体の関係、公私機能分担の再検討と並んで基本的課題とされなければならないのである。そしてこれらの基本的課題をある程度明らかにすることによって、いろいろの具体的課題の検討とこれにもとづく問題解決の方向なり内容が規定されるものと思われる。ここでいう具体的課題のなかには、社会福祉におけるマンパワー問題、福祉事務所、各種相談所を含む社会福祉の行政機構や組織問題、社会福祉施設と在宅福祉の関係およびそれらの利用のあり方、社会福祉の財源および費用負担のあり方、その他種々の問題が含まれ、枚挙に暇がないほどである。そしてこれらのうち、すでに社会福祉のマンパワー問題のうち、資格制度の法制化問題は現実化し、あるいは費用負担問題についての検討が具体的日

程にのぼっている。これらについては機会を改めて論ずることとしたい。

おわりに

いずれにせよ戦後2度目という制度「改革」の火蓋はきられている。そしてこの改革は予定として1986年から3年をかけて検討し、可能であれば89年に新体制への移行がもくろまれている。ところでこの改革は折からの財政再建・行政改革の嵐のなかで進められているために、ややもするとこの嵐に流されて、社会福祉の真の発展という方向が見失われる懸念がある。それだけに社会福祉の制度「改革」の必然性と改革課題を論理的に明らかにしていくことがとりわけ重要であるように思われる。本稿では社会福祉の制度「改革」をめぐる情勢の分析・検討をあえて行わなかったのは、紙幅の関係のほか、このような思いがあったためである。

注

- 1) 拙著『社会福祉政策研究——社会福祉経営論ノート——』（全国社会福祉協議会、昭和60年版）。
- 2) 東京都社会福祉審議会「東京都におけるこれからの

社会福祉の総合的な展開について」（昭和61年7月）。

これと同様のことを小林良二は「従来のように受給資格のカテゴリーを『福祉サービス対象者』と規定してからサービスが提供される形ではなく、むしろサービスの固有性に基づいてニーズが判定され、サービスが提供されるようになる」と述べ、社会福祉サービスの変化の道筋を示している（社会保障研究所編『社会福祉改革論Ⅰ』東京大学出版会、pp. 216-217）。

- 3) 拙稿「対人福祉サービスの今後の方向(Ⅱ)——在宅福祉サービスの展開」（『季刊社会保障研究』Vol. 14, No. 3 所収）。
- 4) これらについて多くの人びとが論じているが、福武直「日本の社会と社会福祉」（社会保障研究所編『社会福祉改革論Ⅰ』所収）、拙稿「普遍主義的福祉体制と社会福祉ミニマムについて」（前掲書所収 pp. 199-218）でも詳しく論じている。
- 5) 拙稿「老人福祉の20年と今後の課題」（全国社会福祉協議会『老人福祉年報・1983年』所収、pp. 20-41）。
- 6) 拙稿「法外施設としての有料老人ホームをめぐる若干の問題——第3の福祉供給システムについて——」（鉄道弘済会『社会福祉研究』第28号、1981年4月）。
- 7) 拙稿「社会福祉改革の戦略的課題——複合的福祉供給システムについて」（社会保障研究所編『社会保障の基本問題』pp. 133-152. 所収、東京大学出版会、1983年8月）参照。
- 8) 補助金問題検討会「補助金問題検討会報告」（昭和60年12月20日）
- 9) 例えば中央社会福祉審議会「当面の在宅老人福祉対策のあり方について」意見具申（昭和56年12月）にこの点は明らかにされている。

（みうら・ふみお 日本社会事業大学教授）