

層についてのみ一律、ないし負担能力別に軽減することである。老人保健制度の入院の2本立ての一部負担における、1日300円の部分は、このタイプに属すると見てよいと思う。

第4は、負担能力がとくに低いグループを分離して、別個の制度で対処することである。医療保障における生活保護による医療扶助を、その具体例としてあげることができる。また老人保健制度による老人医療の保障も医療保障という広い枠のなかでとらえると、一面において、このタイプに属する性格を備えていると見てよいのではないか。

それら4つの方式に、先の負担能力の側を調整する方式を加えると、負担能力に関する調整の主なタイプとして、全部で5つを区別することができるということになる。それら5つのタイプの方式のどれが適切かは、もちろんケース・バイ・ケースで異なる。それゆえ、一義的な結論を導くことはできない。ここでは、調整方式を選択するに当たって、とくに留意する必要があると考えられる一般的な事柄について述べておきたい。

その第1は、ニーズの個人差が大きく、かつ選択的性格が強い福祉サービスの場合には、負担能力の側の調整には、大きな財政的ロスが伴うきらいがある、ということである。すなわち、所得保障制度を通じて負担能力を一般的に高めると、非利用者の所得も、いわば不必要に高められることになるのである。

第2は、利用者の消費を政策的に促進しようとする狙いをもつ福祉サービスの場合には、負担能力の側の調整はその政策効果の確実性の点で、利用者負担の側の調整に比べると劣る、ということ

である。利用者負担に見合う水準に負担能力を高めたからといって、利用者の消費支出パターンが期待どおりに変化するという保証はないのである。これはもちろん程度の問題であるが、特定サービスの消費促進効果は、一般に利用者負担の軽減のほうが強いと考えられる。

第3は、この点はある意味では当然のことであるが、利用者の平均的負担能力から見て適正な利用者負担が、低所得層の負担能力を大幅に上回るタイプの福祉サービスの場合には、後者を基準とする一律の負担軽減には、やはり大きな財政的ロスが伴う、ということである。すなわち、低所得層以外のグループでは、平均的に見ると、利用者負担の大幅な軽減がいわば不必要に行われる結果になるのである。

この種のロスのマイナス面を重視する立場からすると、人口の大幅な高齢化が進行するなかでの、今後の利用者負担の調整においては、負担能力がとくに低い階層を区別して調整する、選別的な方式をいわゆるスティグマの問題などに配慮しながら、従来よりも強めることが望ましいと考えられる。その方向の最近の制度改革としては、狭義の福祉サービスではないが、先ほどいった老人保健制度の入院の一部負担を、2本立てにしたことをあげることができる。また、その意味合いはいく分異なるが、今回の国民健康保険の改革案におけるいわゆる福祉医療制度も、本質的には同様の性格を備えていると見ることはできるのではないかと思う。

これで私の報告を終わらせていただきます。

## コメント

日本社会事業大学教授・社会保障研究所参与 三浦文夫

与えられました時間のなかで、感想めいたコメントをやらせていただきたい。このテーマはき

わめてアップ・トゥ・デイトの問題であり、大変議論にくいテーマだと思う。というのは現在社

会福祉の制度改革が進行中で、それがどういうふうに動くかということはなかなか見通しをもちにくいからである。しかも今回の制度改革のきっかけは、補助金問題から始まったように、行財政改革とからまっているだけに、最近の税制改革を含めて、この行財政改革をどう見るかという立場にもかかわるだけに議論しにくい面もあると思う。インクルメンタリズムに基づく施策の検討だとか、あるいはアドホックな対応のようなものであればまだしも、制度改革という議論になると、ただ単にニードの変化に対応して社会福祉サービスがどう変容するかというレベルでの論議ではない。大山さんや京極さんのお話にあったように、この論議の根底に、社会福祉のパラダイムとまではいわないが、基本的な枠組みをどう変えるか、あるいはどう変わっていくかという全体的な見通しをもたなければならない。この点についてはいろいろな立場からのコメント、批判が出てくると思う。これらの理由もあって、大変議論しにくい問題であると思う。

そういう議論のしにくさはあるけれど、お2人が出されたご意見を拝聴していると、期せずして現在進められている改革については、かなり肯定的な立場をとっておられるように思う。それと同時に、結論になると、一種の社会的市場といったり、3層構造を含めた、新しい福祉の構造ということで、従来の公私の枠組みを超えた、新しい方向を共通に示しているようにも思う。私もそれについては賛成である。もっとも社会的市場という言葉を使うのにはためらいがある。この点はさておき、従来の公私の2分論による福祉の構造をとらえるのではなく、私は新しい公共という言葉を使ったりしてきたが、社会福祉の基本的仕組みは公私の枠組みに加えて新しい公共の形成を目指さなければならないと思う。その意味で私はお2人の結論に同意したいと思う。

ただ、そこに行くまでの論理や道筋などについては、わからない点が多いので、いろいろお教えいただきたいと思ったりしている。

大山さんから新しいいろんな学者の主張や概念等々、入念に研究をフォローされて、お示しをい

ただき大変参考になったこともお礼申しあげておきたい。ただ、大山さん自身もおっしゃっているように、若干パッチワーク的なところがあって、つないでいくのについていけない部分があったことも事実であった。

たとえば、社会政策のところで、ミシュラのモデルが使われている。これはよく紹介されているものではあるが、その場合にミシュラが取り上げているソーシャルポリシーという範囲は、年金、医療、住宅から、パーソナル・ソーシャル・サービスを含む非常に広い概念である。そのようなソーシャルポリシーを前提として、そこに3つのモデルを打ち出してきている。このモデルについてもいろんな論議はあるが、それはここでは一応おくとしても、この広い概念のソーシャルポリシーと、そのあとに展開している社会福祉の概念のあいだにズレがあるのではないかな。

つまり、広義のソーシャルポリシーの論議をしている枠組みと、最後のほうの社会福祉における公私の機能分担論から、社会市場という概念を提起されているが、この公私機能分担論は広義のソーシャルポリシーとどうつながるのかがいまひとつわからないところがあるように思われる。別な言葉でいうと、イギリスやアメリカでパーソナル・ソーシャル・サービスという形で展開をしてきているものを、ソーシャルポリシーで論議されている論議とのかかわり方を少し整理をされると、私どもにはわかりやすいのではないかなと思う。

これに関連して、この2つをつなぐ論理ということで福祉の論理、社会の論理、生活の論理ということになるのだと思うが、しかしこれがはたしてつなぎになるのかどうか。とくに生活の論理というもので、この2つをつなぐとされているようであるが、説明のあった生活の論理というのは改めて問題にされるだけのものであるのかどうか。従来社会福祉で議論してきたのは、一貫してこの議論であったはずである。ただ、それが時代、時代によってアクセントが違うだけのように思う。生活の論理ということでおっしゃりたいものは、どういう内容なのであるか。岡村重夫先生の社会福祉の視点でいわれるように、総合性、主体性

あるいは社会関係の議論なのか。もしそうならば、従来の社会福祉という福祉の論理とどう異なるのか、そこらへんを少し整理していただくと、そのつなぎ方が私どもにもわかりやすくなるのではないか。

それから私が以前に述べた公私機能分担論のモデルを援用されていて光栄であるが、しかしこのモデルは昭和47、48年ごろのもので、もう手垢によごれ、改めて作り直さなければならないものだと思っている。この機能分担の考え方に従って、京都の社会福祉協議会の方が、何を国が、何を行政が、何を民間がと、いろいろ分類をされてみたのだが、うまく整理がつかなかったという批判をいただいたりしたこともある。先ほどもこの機能分担の枠組みを援用されているが、それをステイックにとらえると整理がつかないのではないか。

この公私の機能分担論を考えた場合には、前提があって、従来の社会福祉が貧困対策中心から、非貨幣的ニーズに対するサービスへ移ってくるなかで、公私の機能分担をどう組み直すかというつもりでまとめたものです。その後のサービスの展開や情勢の変化のなかで、ある時期においては公的なものが、ある時期には民間の責任で行われるというように、サービスの発展の条件において公私の機能のあり方も変わってくるということがある。その意味で私の考えた公私機能分担の枠組みは固定的でありすぎたのではないかという反省がある。そういったことも含めて、この問題をもういっぺん構築していただくと、いま私どもが悩んでいることを解決していただけるのではないかということを感じる。

そのほかいくつかあるが、時間の関係もあり、次に京極さんのご報告に移らせていただきたい。

京極さんの報告は、全体的には読んで異論はない。ただ問題は、そういう社会福祉の流れを、事実がそういうふうに進んできたという解釈ではなく、そのなかでなぜ、そういう変化が出てきているかというあたりを、もう少し理論的論理的にお教えいただきたい。

たとえば、福祉3法から福祉6法への転換とい

う議論があったが、まさしくそのとおりであるが、この社会福祉の「拡大」ということは、単なる量的な拡大なのかどうか。私は社会福祉の変化を含んでいるように思われる。たとえば、社会福祉のニーズなりサービスがこのなかでどう変わってきているのか。私はこの変化のなかに、社会福祉ニーズが貨幣的ニーズから非貨幣的ニーズへと広がりを示してきていると見たいのである。福祉ニーズは時代的背景、社会的な条件のなかで変化を遂げてきているし、それに対応してサービスも変わってくる。実は制度の拡大の背後にこのようなニーズなりサービスの変化があると思うが、ここらへんのところをもう少しお教えいただきたい。

たとえば、この福祉3法から6法への拡大は、同時に社会福祉サービスが給付のサービスから、ヒューマン・サービスに転換を遂げていく。これは貨幣的ニーズから非貨幣的ニーズへの転換につながるものであろう。そしてこのような変化が昭和40年代以降の社会福祉の展開につながっていくように思う。

同じようなことはご指摘の在宅福祉の拡大ということにもいえる。まさしく在宅福祉の拡大は事実問題としてはご指摘のとおりである。しかし研究ということになると、この在宅福祉の広がりとは、なぜ起こり、社会福祉サービスにどのような変化を与えているのかあたりまで深めていく必要がある。先般も『季刊社会保障研究』の第23号に駄文を發表させていただいたが、在宅福祉は従来の生活保護とか施設福祉とどう異なるのか、という点を考えてみた。そこでニーズ・オリエンテッドなアプローチからニーズ・オリエンテッドのアプローチへの転換があるのではないかといった仮説を述べた。この言葉は勝手に私が造ったもので適切かどうかはご批判をいただかなければならないが、そこでいいたかったことは、これまでの施設福祉サービスは種々のニーズをもち自立しえない要援護者や要援護世帯を対象として、その全面的な自立を図るために必要な指導、助言あるいは援助等を行うというものである。そのかぎりでのサービスは個々人に合った個別的サービスであり、そのサービスのなかには指導、助言、援助を

集約して提供するものであった。もちろん、そういったものは最近の生活の変化のなかで、重要な意味をもってきていると思う。しかし、最近の福祉ニードの変化のなかで、それだけではどうしても整理ができないということで、在宅福祉の広がりがみられるが、それはニードをもつ人を丸抱えの形で援助するのではなく、個々のニードそのものに着目して、ニードの充足をどう図るかという、サービスの展開を含むものであろう。そこで適当な言葉がないので、ニード・オリエンテッド・アプローチという仮説をつくったりしている。実はそういったことを媒介にしないと、お話のあった選択的サービスの広がりだとか、多元的な福祉供給システムの登場といったことはなかなか説明しにくいのではないかな。

そういった気がするので、私の所説に対するご批判と合わせて、京極さんのご見解を述べていただければ大変ありがたいと思う。

それから、最後の、社会福祉事業法の改正問題についてのご提案は、大変興味のあるご提案だと思う。とくに昨年の12月7日に「今後のシルバーサービスの在り方について」という、合同企画分科会の報告が出ていました。これは現行の枠組みを前提としたうえで、シルバービジネスをいかに振興するのか、良質のシルバービジネスを育成するかという形でまとめたもので京極さんのご指摘があったように、従来の社会福祉の政策的な手法とは違った形で対応しようという新しい芽として、これを見ることができると思う。

ただ、この場合には、一応現行のシステムを前提としたうえでということになっている。その関連でいくと、京極さんのご指摘のように、第3の社会福祉事業という整理の仕方は大変面白い整理の仕方だと思うし、説得力のある大変示唆に富む話だと思っている。

しかし、いまこういうように大きな変化を遂げてきているときに、社会福祉事業法という全体の枠を前提としたうえで、お話のような新しいものをどこまで込めるかということとは別に、もう少しラディカルに考えることができないのかどうか。具体的にいうと社会福祉事業法の改正という形で

すむのかどうか。あるいは一度社会福祉事業法を撤廃してしまって、社会福祉基本法から組み直すといったあたりまで論議していいのではないかな。こういった点について、ご研究のものがあればお教えいただければと思う。

次に、最後の大野先生のご報告だが、私も経済学のほうには素人の人間にとって教えられる一方で、精緻な論理で費用負担の考え方をお示しいただき得るところが多かった点に感謝したいと思う。ただ、素人であるだけに、よくわからなかったことがいくつかある。

とくに、無料化の一般的諸要因を説明されて、1と2、それから3、4、5と分けられたことについてはまったくそのとおりで、非常に説得力があると思う。先ほど大山さんが引用された公私の機能分担論も、ちょっと別な意味ではあるが、市場機構を通して、充足ができないかという形で、1と2あたりを公私機能分担のメルクマールにしていたように思う。レベルは違うが、ある意味で、この1、2を基軸にして、3、4、5を追加的な判断の材料にされたことは大変教えられる。

ただ、きょうの議論は社会福祉の改革ということであるので、社会福祉における無料化、有料化の議論ということになると、提供されるサービスの性格が非排除性をもつかどうかという議論が当然前提になると思う。そしてそれと同時に現実には支払い能力があるかどうか、別のいい方をすると、サービスそれ自身が貧困者対策、低所得者対策ということで出発をし、したがって当然そのサービスについては、そのサービスの性格よりも負担能力の点で無料、低額へと、そういう形で展開をしてきたのではないかな。

そしてサービスが、いわゆる所得制限等を撤廃する形のなかで一般化していくとともに、他方では年金の成熟のなかで、いわゆる負担能力が生じてくるということのなかで、有料化問題が出てくるという流れになってきているような感じがする。

その流れのなかで、最後にお示しいただいた3つの、無料か、有料かを考える基準というものが大変参考になっていたという気がする。そんなふうな形で理解してよろしいかどうか、お教えいた

だきたい。

もうひとつは、準公共財，準私的財，純粋私的財云々，それから普遍主義，選別主義と分けて，その具体例として，教護院，保育所，特別養護老人ホーム，授産所，救護施設というものをあげられているが，このところはちょっと私どもとしてはわかりかねる点があるので，このへんを少しご説明いただければという気がする。

たとえば，保育所についても，これは教育機能

があるのかもしれないが，授産所にもそういうのが出てきたり，機能面でいくとなかなか区別しにくい点があるので，こういう分け方というのは経済学では分けられても，社会福祉のほうではわかりにくいので，ここをもう少しご説明いただければ大変ありがたい。

簡単ですが，また感想めいたコメントですが，よろしくお願いいたします。

## コメント

社会保障研究所調査部長 堀 勝 洋

先ほど3人の先生方から，本日のテーマである，社会福祉改革をめぐる基本的視点についてご報告いただきました。公私の役割とか，社会福祉の範囲，あるいは利用者負担についてきわめて重要な視点，論点というものを指摘されたと思う。いずれも興味深いお話で大変参考になりましたが，この報告にコメントする前に，私自身の社会福祉改革をめぐる基本的視点についての考えを簡単に述べ，それを踏まえて報告に対するコメントを行いたい。

なぜいま社会福祉改革かということを考える場合に，近年の医療改革であるとか，あるいは年金改革も含めた社会保障改革の背景とか，要因について考える必要があるのではないか。そしてこれらに共通な背景，要因には3つがあるのではないかと考えている。

1つは，超高齢社会の到来を控えて，年金であるとか，医療であるとか，福祉サービスをいかに安定的に確保するかという，そういう長期的な視点が背後にあるのではないか。これを社会福祉の分野にかぎって言うと，超高齢社会において最大の課題となるのは，高齢者のケアをいかに確保するかということで，これを前もって準備しておこうというのが社会福祉改革の背後にある考えでは

ないか。いまのままでは，われわれの老後はどういうふうになるのかという，そういう不安に対処するものではないか。

第2の要因は財源問題である。これは第1の視点ともかかわるが，現在でさえも社会保障の財源は少なくなっている。とくに近年行われた社会福祉における国庫負担率の削減に，これが端的に表れている。財源問題というと，年金とか医療とかにかぎられると考えられてきたが，社会福祉の分野においても，こういうものが重要問題になってきた。

とくに従来福祉サービスというのは，公費によって，すなわち租税収入によって賄うということできたわけだが，低成長経済による税収の落ち込みといったことから，公費による福祉サービスというものが難しくなってきた。それで最近では，福祉サービスといえるかどうかかわからないが，老人保健施設という形である程度ケアを医療費で賄う——つまり，従来公費であった財源が医療費になる——そういうことになってきたのではないか。

そこで，今後この高齢者のケア費用をどうやって調達するのか。従来のような公費のシステムでいいのか。あるいは医療費を入れた形，あるいはもっと別な形，民間財源とか，新たなケアの保険