

福祉「改革」と残された課題

三 浦 文 夫

はじめに

1990年6月22日に「老人福祉法等の一部を改正する法律」が可決・成立した。この法律改正には、老人福祉法のほか、社会福祉事業法、身体障害者福祉法、精神薄弱者福祉法、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法、老人保健法、社会福祉・医療事業団法の8本の法律が含まれている。この法律改正によって、1985年ないし86年からはじまった社会福祉制度の中長期的視点からの見直しと「制度改革」の作業は一応の決着をみることになった。そしてこの法律改正によって、我が国の社会福祉は、戦後いくつかの過程を経て、新しい段階に入ることとなるのは明らかであろう。もっとも今回の法律改正をもって、社会福祉制度の「改革」と見なすことができるかどうかはいろいろな意見があり、それらの評価は今後にまたなければならないところであろう。これまで筆者は社会福祉の「改革」に関して、いくつかの小論を発表してきたが^(注)、ここでは上記したように社会福祉「制度改革」が一段落した状況を踏まえて、今回の法律改正に至るまでの経緯を振り返りながら、この改革で残された課題を明らかにし、あわせて今後の課題について私見を述べることにしたい。そしてそのことが上記した今回の法律改正が社会福祉「改革」たりうるかどうかを考えるよすがの一つとなるものと考えたからでもある。

I 行財政改革と社会福祉の見直し

今回の法律改正に至る経緯を考える場合、つぎの二つの系譜に分けてみることができる。その一つは、1970年代後半ぐらいから現れ、1981年の第二次臨時行政調査会（第二臨調）およびそれに続いて設けられた臨時行政改革推進審議会等の報告によって明らかとなった、行財政改革の系譜であり、もう一つはほぼ同じ時期にみられた新しい社会福祉サービスの流れに対応する制度の見直しという系譜であった。この二つの流れは一応別の系譜に属していながらも、現実には相互に密接な関連のもとで展開している。

前者の動きは国および地方公共団体の双方にわたって、行政の簡素化・効率化を図るとともに、国民に対しては、受益者負担の増大や行政サービスの若干の縮小を求め、増税なき財政再建を主軸として展開してきた。この観点から、国の財政負担の増大を抑制し、政府の種々の細部にわたる規制を緩和・自由化し、民間活力を助長するとともに、とくに地方公共団体の自主的・自律的能力を高めることとしてきた。そしてこの観点から、行政組織・機構の改革、各種事業の見直しと整理・合理化により、歳出の抑制を図ることとしている。ちなみに社会保障についても、「急速に進む高齢化社会に対応して、自助努力と社会連帯を基礎としつつ、制度が安定的に機能し得るよう、運用を含め制度の合理化・効率化及び体系化を図る必要がある」（第二臨調最終答申）として、医療保険制度、年金制度、児童扶養手当制度等改革をもと

めている。

この行財政改革の流れのなかで、福祉「改革」に直接関わりをもった動きに昭和60年度政府予算編成時に現れた補助金の見直し問題がある。この補助金の整理・合理化を内容とする見直しは、第二臨調の検討すべき主要課題の一つにあげられ、とくに昭和59年7月の臨時行政改革推進審議会の「当面の行財政改革推進方策に関する意見——国の行財政改革と地方行革の推進——」において、補助率削減の提案が行われている。すなわち「補助金等の大宗を占める地方公共団体に対する補助金等については、行財政の簡素合理化、地方公共団体の自主性・自律性の尊重等の観点から、つぎの基準により見直しを行い、節減合理化を図る」とし、そのなかで補助金等の整理合理化とともに、「全額補助や著しく高率の補助の引き下げ、特例的補助率のかさ上げの見直しを含め、補助率の総合的見直しを行う」とされている。このような補助金等の見直しの必要は、上述したように昭和58年の臨調の最終答申においてもすでに述べられてきたことであるが、この課題が昭和60年度政府予算編成時にとくに具体化されたのは、それまでの行財政改革の流れとともに、当時の厳しい政府の財政事情があったことはいうまでもない。

すなわち増税なき財政再建の合言葉のもとで、昭和55年以来いわゆるシーリング予算編成を行い、とくに昭和58・59年度はゼロシーリングで、財政の伸びを抑制するとともに、不足分を特例公債でなんとか賄ってきた財政運営が行き詰まってきたこと、そして昭和60年度に133兆円となる特例公債の利子払いのみならず、昭和50年にはじまった第一回特例公債の元金の返済がはじまり、歳出に占める国債費は60年には10兆円を超え、一般会計歳出のなかで地方交付税、社会保障費を抜いて第一位となった。その結果、一般歳出枠が狭められ、財政硬直化がそれまで以上に強まってきている。このような財政状況のもとで、政府は昭和60年度予算編成において、経費の節減合理化措置を徹底的に行う一方、補助金等の整理合理化を図ることとした。そして補助効果が乏しいもの、地方公共団体の事務として同化・定着または定型化した事

業、零細補助金等の整理合理化と高率補助金の削減等の措置を講ずるとともに、とくに高率補助金の削減では、130件で3600億円（うち地方公共団体に対するものは、100件3550億円）の削減を行うこととしている。

この高率補助金の削減は、原則として補助率5割を超えるものを1割カットするというものであった。この措置に対して、地方自治体、社会保障関係者等からの強い反対もあり、この措置は昭和60年度限りの暫定措置とすることとなった。そしてとくに高率補助率の削減のなかで、大きな比重を占める社会保障に係る補助率の引き下げについては、大蔵大臣、厚生大臣、自治大臣の間の覚書が取り交わされ、「昭和61年度以降の補助率の在り方については、国と地方の間の役割分担・費用負担の見直し等とともに、政府部内において検討を進め、今後1年以内に結論を得るものとする」とされている。

この補助金問題の検討のために、有識者による補助金問題検討会（座長・木下和夫、起草小委員長・小山路男）が昭和60年5月に発足することとなった。この検討会の審議を踏まえて、検討結果は同年12月20日にまとめられ、補助金問題閣僚協議会に提出された。この報告書は、はじめに、補助金等の見直しの基本的考え方、補助率の在り方について（総論）、（各論）から構成されている。このうち総論のなかで、補助率の見直しにあたっては、国と地方の機能分担関係を見直すこと、国と地方の間の財政事情等を考慮して行うという考え方を示すとともに、とくに補助率決定の要素として、①国として当該行政に係る関与の度合いやその実施を確保しようとする関心の強さ、②地方の住民に与える利益の程度、③国および地方の財政状況等の諸要素を総合的に勘案のうえ決定されるものとしている。そして各論では、社会保障、公共事業、その他の分野に分けて補助率の在り方が述べられている。

このうちとくに社会保障の分野については、社会福祉事業に対する補助金の負担割合の変更を図るにあたり、戦後間もなく制度化された社会福祉制度の枠組みと事業運営の原則を、折からの行政

改革の視点と関連させて見直し、とくに社会福祉事業に対する国と地方の役割分担の在り方の改変を行うこととしている。すなわち同報告書はつぎのように述べている。「社会保障制度は、昭和20年代にその骨格が形成された。これらの制度は、救貧、防貧対策を中心として、国そのものが行財政面で地方公共団体を主導する形で発足した。しかし、その後30年余を経過した今日、国民の生活水準の向上、高齢化の進行、地方公共団体における社会保障行政の定着等社会保障をめぐる情勢は、著しく変化してきた。このような変化を踏まえ、社会保障制度は、国の関与の在り方、実施主体、費用負担の在り方について見直すべき時期にきている」と。

このような観点から、生活保護については、国民の健康で文化的な最低限度の生活水準、すなわちナショナル・ミニマムの確保ということから、その事業を国の責任で実施するという原則は、今日においてもとくに改める必要は認められない。したがってその行政事務の性格は、今後とも機関委任事務として維持されるべきであるとし、その補助金（国庫負担金）を国が高率負担するのは当然である。そして補助率は、その体系的な見直しの観点から3分の2とするのが適当とする意見と、従来通り10分の8にするのが適当という両論を併記している。なおこの報告書では、「（生活保護の）事務事業については、制度の簡素・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」としている。

これに対して、老人福祉、児童福祉、身体障害者福祉、精神薄弱者福祉等の社会福祉については、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、とくに施設への入所措置等の社会福祉の行政事務は、従来の機関委任事務から団体委任事務に切り替え、入所対象者についての基本的要件に限り国が定め、具体的要件については、地方公共団体に委ねること、また福祉施設の最低基準、費用徴収基準については、できる限り簡素・合理化すること、そし

てそれらに関連して、その補助金を国と地方で対等に負担するということで、従来の10分の8の補助率にかえて、5割とすることとした。なお最近の在宅福祉を重視する傾向に鑑み、従来3分の1の国の補助率を、他の団体委任事務と同じように5割の補助率とすることにした。

なお、その他として、結核命令入所、精神措置入所、児童扶養手当、特別障害者手当等については、制度の経緯やその性格に鑑み、国の負担割合は生活保護に準じたものとするのが適当であるとしている。そして、公費負担医療制度については、医療費保障制度全体の在り方の検討を行うなかで、抜本的に見直す必要があるとも述べている。

この補助金問題検討会の報告に基づき、昭和61年から3ヵ年の期間を区切って、補助率の暫定的削減措置がとられ、生活保護については10分の7、社会福祉分野の入所措置等については10分の5（ショートステイ、デイサービス等の在宅福祉についても同じ）とすることとなった（なおこの暫定的措置は平成元年度からは、生活保護では10分の7.5の補助率、社会福祉関係は10分の5と恒常化が図られることとなった）。このように補助金問題は一応の決着がついたが、その前提となる社会保障制度（とくに社会福祉制度）における、国の関与の在り方、実施主体等の問題の解決がつきに残され、その検討は昭和61年の社会福祉関係審議会に委ねられることとなったのである。

このようにみてくると、社会福祉制度の根幹に関わる社会福祉事業の国と地方との役割分担の再検討という問題が、補助金削減というすぐれて財政的見地から行われたという印象を与えるが、上記した補助金問題検討会の審議と並行して、福祉関係審議会懇談会がもたれている。この懇談会は、中央社会福祉審議会、中央児童福祉審議会、身体障害者福祉審議会の若干の関係者によって構成されたもので、昭和60年6月から12月までに7回開催され、国庫補助金等の取り扱いとともに、国と地方の役割分担の再検討や今後の社会福祉の在り方について意見交換を行ってきている。その意味では、上記の補助金問題検討会の社会保障に関する意見の取りまとめにあたって、事前にその基本

的考え方については、この懇談会との間で合意が得られていたと思われる、補助金問題検討会での結論は決して意外ではなかったのである。したがって、補助率の改定とは別に、国と地方の役割分担の再検討を社会福祉審議会側としても、自らの課題として積極的に取り組む素地をもっていたとみることができる。そしてこの懇談会の後を受ける形で、昭和61年1月30日に、福祉関係審議会合同企画分科会（合同企画委員会と略す）が設置され、「社会福祉施設への入所措置事務等の団体委任事務化」についての審議のほか、今後の社会福祉の在り方についての検討が行われることになったのである。

II 合同企画委員会と社会福祉制度改革の動き

これまで述べてきた臨調、臨時行政改革審議会、補助金問題検討会等にもみられる行財政改革と社会福祉制度の見直しの流れとともに、いま一つ注意しておかなければならない動きに、社会福祉サービスの変容との関わりがある。このことは、上述した補助金問題検討会報告の社会保障について述べられた問題意識、すなわち戦後30年余を経過した今日、国民の生活水準の向上、高齢化の進行、さらに国民の生活様式や生活意識の変化等によって、社会福祉ニーズが大きく変容し、それにつれてそれまでの社会福祉事業とは異なった多様なサービスが展開し、このために昭和20年代に構築された社会福祉の制度、事業運営の在り方を抜本的に改める必要があるということに共通するものであった。

このような社会福祉の見直しに関する認識は、補助金問題検討会や福祉関係審議会懇談会において突然現れたものではなく、福祉関係者の間では広くみられていたものである。たとえば補助金問題検討会が論議を行いはじめた初期の時期にあたる昭和60年7月25日に、全国社会福祉協議会に設置された「社会福祉基本構想懇談会」（座長・福武直）は、「社会福祉関係予算の編成について」という緊急提言を行っているが、そのなかで高率補助金の一律1割カットの措置を厳しく批判する

とともに、この機会に国と地方の社会福祉に関する責任分担の再検討を大胆に行うべきとしている。そしてこの懇談会は、昭和61年5月9日に「提言 社会福祉改革の基本的構想」を発表し、社会福祉制度の全面的見直しと改革の基本的考え方を明らかにしている。

この提言は社会福祉制度の見直しと改革の必要性についてつぎのように述べている。「我が国の社会福祉は、戦後2回目の改革の時期にさしかかっている。社会保障の大宗をなす公的年金制度や医療保障制度は、すでに制度改革を進めているが、社会福祉はいま、ようやくにして制度改革の第一歩を踏み出そうとしている。ところで、この改革に当たっては、我が国のこれまでの社会福祉が跛行的な発展をとげ、なかには国民のニーズに十分に應えることができないばかりでなく、国際的にみて著しく立ち遅れている点のあることを自覚するとともに、とくに次の2つのことを予め明確に認識しておかなければならない。その第1は、戦後間もなくして確立した我が国の社会福祉制度の基本的枠組みは、30数年を経過した今日、一部には硬直化、陳腐化傾向がみられ、最近の社会福祉ニーズの変化と多様化に即応する社会福祉サービスの発展を阻害しはじめていているということである。第2に、高齢化の進展を軸とする21世紀の到来を目前にし、この矛盾はますます拡大し、新しい対応が求められているという認識である」と。

そしてこれと同様な問題意識は、昭和57年7月の社会保障長期構想懇談会の「社会保障の将来展望について」という報告にもみることができる。このなかで「……社会福祉の目標は、従来の低所得者層を対象とした防貧対策から、所得の多寡を問わず福祉サービスを必要とするすべての者を対象として、これらの者の生活の自立や社会参加が可能になるよう、社会的に援助する方向へ大きく転換することが要請されている」と述べられている。さらにもっと遡れば上記した全国社会福祉協議会の基本構想懇談会の前身ともいえるべき社会福祉懇談会（座長・馬場啓之助）が明らかにした「これからの社会福祉——低成長下におけるそのあり方——」という提言にもみることができる。この

懇談会の提言は、折からの高度成長経済の破綻と財政逼迫を機に、主として財政的見地からの「福祉見直し」の論議が行われるのに対して、社会福祉の立場から、戦後30年近くたって、大きく変化した社会福祉ニーズに対して、新しい社会福祉サービスを追求することを軸に福祉の見直しは行われるべきであるとしている。そしてそのなかで、それまでの社会福祉は、敗戦後しばらくの間、主要な課題とされてきた貧困問題への対応という枠を超えて、より広がってきた社会福祉ニード（非貨幣的ニード）に対するサービスを推し進めるべきで、その際とくに在宅福祉サービスの推進に努力する必要があることを示している。

このような問題意識との関わりで、とくに注意しなければならないものに、生活保護制度の見直しの問題提起がある。この議論は、一部の研究者の間では、昭和36年頃の国民皆保険・皆年金体制への突入を機に現れ、生活保護「解体」―「充実」の論議を招いている。そしてこの文脈のなかで、昭和46年の「福祉センター構想」が打ち出され、生活保護制度を所得保障と社会福祉の機能に分解させることが提案されたりしている。この問題は、上記した社会福祉懇談会、社会保障長期構想懇談会にもみられ、とくに昭和61年の社会福祉基本構想懇談会では、「健康で文化的な最低生活を保障する公的扶助としての側面をもつ生活保護は、今後とも国の制度として維持されなければならないが、しかし、現行生活保護が施行されて以来、30数年が経過した今は、その制度の仕組み・内容をそのまま維持・存続させることは適切ではない」としている。その流れからみると、上述したように、補助金問題検討会報告で「……（生活保護）についての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あり方の検討を行う中で、抜本的に見直す必要がある」とされたり、社会福祉関係審議会懇談会が今後の社会福祉の見直しの課題として、生活保護問題を取り上げているのは故なしとしないように思われる（ただし、この問題は合同企画委員会の論議では抜け、また今回の法律改正でも生活保護法は手つかずであった）。

このような問題は残されているが、戦後間もなくして確立した社会福祉サービスと制度についての見直しと「改革」への取り組みは、合同企画委員会の審議のなかで行われている。その審議の結果は、1989年3月30日に「今後の社会福祉のあり方について」という意見書にまとめられている。ここにきて行財政改革の流れと、社会福祉サービスの見直しの二つの流れが一本化され、そして今回の8法改正となっていたのである。

なお蛇足かもしれないが、4月27日に「老人福祉法等の一部を改正する法律案」が国会に提出され、6月8日に衆院での趣旨説明、6月15日衆院通過、6月22日参院法案可決という超スピードで、しかも満場一致で成立した。この経過は異例のこととされているが、それは今回の改正が、長期にわたる社会福祉の見直しの論議と、とくに1986年以来の合同企画委員会での慎重審議の結果に沿うものであったということは勿論であるが、同時に高齢者保健福祉推進10ヵ年戦略の登場も重要な契機となっていることも見過ごすことはできない。

いうまでもなく高齢者保健福祉推進10ヵ年戦略は消費税導入問題と関連している。すなわち1988年以来、高齢化社会に対応するためという口実で導入された消費税の使途をめぐって1988年3月に厚生省と大蔵省の連名で出された「福祉ビジョン」、同年10月の厚生、労働両省による「長寿・福祉社会を実現するための施策の基本的考え方と目標について」というビジョン等が明らかにされた。そしてそれに基づいて打ち出された在宅福祉サービスの緊急整備の提案を、与野党間の交渉をもとに総合化し、事業達成の前倒しを図ることを内容として、打ち出されたのが高齢者保健福祉推進10ヵ年戦略であった。そして21世紀の本格化する高齢化社会の到来を10年後に控えた今日、この戦略の実現をこれ以上遅らせることは許されない情勢となってきたのである。この戦略の具体化を図るためにも、社会福祉制度の改革が急がなければならないのであったのである。

Ⅲ 制度「改革」の基礎となった新しい社会福祉の流れ

上記の合同企画分科会の意見具申「今後の社会福祉のあり方について」によると、社会福祉の新たな展開を図る前提として、在宅福祉を機軸とした地域福祉の推進を基盤として、次のような基本的視点が必要であるとしている。すなわち「……福祉サービスの一層の質的量的拡充を図るとともに、ノーマリゼーションの理念の浸透、福祉サービスの一般化・普遍化、施策の総合化・体系化の促進、サービス利用者の選択の幅の拡大等……」というのがそれである。これをやや敷衍していうと、つぎのようになる。まず福祉サービスの普遍化・一般化というのは、今日の社会福祉は、戦後間もない時期に生活困窮者やとくに援護育成を要する特定の要援護者のみを対象とするのではなく、福祉ニーズを有するすべての人が、貧富に関わりなく、必要な福祉サービスを受けることができるということである。この考え方の背景にあるものは、それまでの救済的選別的な社会福祉からの離脱ということがあり、また高齢化の進展のなかであらわになった後期高齢者の増大に伴い、誰しもが歳をとり、それに伴ってねたきりや痴呆症に陥る可能性があること等にみられるように、社会福祉サービスを必要とするのは特定の階層、集団に限らないという現状認識がみられる。この認識はすでに述べたように、昭和57年の社会保障長期構想懇談会でも、61年の社会福祉基本構想懇談会報告でも繰り返しいわれたことであり、今回の制度「改革」の基本的特徴の一つとなるものである（それだけに生活保護制度の見直しにこれに加わらなかったことは、論理的には一つの問題を残したこととなる）。

つぎに施策の総合化・体系化ということは、それまで個々のニーズに対応して個別に展開してきた社会福祉サービスを総合化・体系化するというだけでなく、保健・医療をはじめ社会福祉の隣接分野との連携・体系化等が必要になってきたことを意味している。この考え方の背景には、高齢

者とくに後期高齢者に特徴的にみられるように、福祉的ニーズと保健あるいは医療的ニーズが分かちがたく結びついていた、重度障害者の自立を図るために、福祉機器や住宅の整備と結びついた生活支援システムが求められたりする実態がある。またサービス利用者の選択の幅の拡大ということは、社会福祉サービスの重層化・複合化等とよばれることがあるが、最近の社会福祉サービスは従来のように最低生活あるいは基本的生活の維持・確保を図ることを目指すだけ、利用者の生活の便益、快適さを求め、生活の質の向上を確保することと結びついた内容を含むようになったことを意味する。

それに加えて、サービス利用者の選択の幅の拡大とされているのは、社会福祉ニーズの多様化、高度化のなかで、最低生活、基本的生活の確保を目指す社会福祉サービスだけでなく、よりよい生活、生活の快適、便利さ等（QOL=生活の質）を求めるニーズに対応するサービスが必要になってきたことを意味する。

そしてこのような基本的な考えに沿って、新たな社会福祉の展開を図るためにつぎの6点をとくに重視していかなければならないとしている。①市町村の役割重視、②在宅福祉の充実、③民間福祉サービスの健全育成、④福祉と保健・医療の連携強化・総合化、⑤福祉の担い手の養成と確保、⑥サービスの総合化・効率化を推進するための福祉情報提供体制の整備の課題を挙げている。このうち①の市町村の重視は、上記の国と地方自治体の役割分担（行政事務の性格）の見直しの延長線上にある考え方で、地方自治体のうちの都道府県と市町村の関係を示すもので、行政事務の配分（実施体制）に関わるものである。そしてそれは②の在宅福祉の拡充と結びついて、これからの社会福祉は在宅福祉を軸とする地域福祉の展開にあるということから、その実施体制を地域福祉にふさわしく市町村中心に再編するということを改めて確認したものである。また③の民間福祉サービスの健全育成ということは、上記した社会福祉の重層化、複合化と関連して、多様な社会福祉サービスの供給は、それまでの行政「独占」体制から、

さまざまな供給主体による多元的なものに拡充するという流れに沿った課題とみることができる。この方向はすでに合同企画分科会が1987年12月に行った「今後のシルバーサービスのあり方について」という意見具申に示されているものを改めて確認したものである。④の福祉と保健・医療との連携強化は、上記した社会福祉の総合化・体系化に対応するものである。⑤の福祉の担い手の問題は、「福祉は人なり」という社会福祉の基本的課題に関わるだけでなく、今後の社会福祉サービスの拡大、多様化、福祉ニーズの高度化などに対して、福祉マンパワーの質量両面の確保が重要課題となっていることを明らかにするとともに、合同企画分科会の建議に基づいて1982年に法定化された「社会福祉士及び介護福祉士法」による資格制度をより現実化するという意味を含んでいるように思われる。⑥の福祉情報提供体制の整備は、情報社会に対応する社会福祉の課題を示すだけでなく、最近の社会福祉の利用者が一般住民にまで広がることによって、社会福祉情報の役割がますます重要なものとなってきていることを物語っている。

IV 見直しの当面の課題と法律改正

以上、合同企画分科会の意見具申を中心に社会福祉の新しい流れをみてきたが、この基本的な流れに沿って、当面見直すべき課題として、合同企画分科会はずぎの5点を挙げている。そして今回の法律改正はこの課題に沿った形で行われているが、その大要についてつぎにみておきたい。第一は社会福祉事業の範囲の見直しということである。社会福祉事業法が制定された昭和26年頃に、国民生活にとって重要であった福祉事業のうち、今日ではその役割を終え、社会福祉事業にわざわざ規定する必要のなくなったものがある一方、社会福祉事業法に規定されていないが、その後の社会福祉の展開のなかで重要なものとなっている事業がある。このような観点から社会福祉事業の範囲を見直すということで、今回の法律改正で、たとえば第一種社会福祉事業に精神薄弱者授産施設、精

神薄弱者福祉ホームまたは精神薄弱者通所寮を経営する事業が加えられている。また第二種社会福祉事業として居宅介護事業、デイサービス事業、短期入所事業等の在宅福祉事業が、児童福祉、母子及び寡婦福祉、老人福祉、身体障害者福祉、精神薄弱者福祉等の対象分野別に新たに付け加えられている。第二に福祉サービス供給主体のあり方ということで、シルバーサービス等の民間事業者により提供されるサービスについては、行政指導や民間の自主的規制を強めるとともに、政策融資等を充実して、その健全な発展を図る。また行政関与型サービスや行政非関与型の非営利民間団体によって提供される福祉サービス等についてもその安定的発展を図ることとしている。この観点で老人福祉法のなかで、有料老人ホームに関する規定を改正している。第三に在宅福祉の充実と施設福祉との連携強化ということで、在宅福祉に係る事業の拡充強化、福祉のまちづくり、社会福祉施設の地域施設化などが意見具申のなかで述べられている。そしてこれに関連して上記したように、在宅福祉に係る事業の法定化が行われている。第四に施設福祉の充実ということで、まず施設入所措置の柔軟化とともに、契約福祉を促進するためにケアハウスの整備や介護型有料老人ホームの設置の推進などを進めることとしている。このほか意見具申では施設最低基準、定員等の部分的見直し、上記のケアハウスの制度化等が提案されている。

第五に市町村の役割重視、新たな運営実施体制の構築ということが述べられている。この部分は今回の社会福祉見直しの最も重要な論点であり、法律改正の目玉となったものである。意見具申では福祉行政の実施にあたっては、「住民に身近な行政は、可能な限り、住民に身近な地方公共団体が実施する」という基本的な考え方に立って整理を行い、生活保護法等を除き、可能な限り市町村における福祉行政の実施体制を確立することということで、当面、老人福祉施設、身体障害者更生援護施設への入所措置の事務について、市町村で実施する方向で検討することとしている。これと合わせて福祉事務所の機能、組織の見直しを行う必要を

訴えている。このほか社会福祉従事者の資質の向上、社会福祉士及び介護福祉士の活用などの必要性を明らかにしている。この提言に基づいて、社会福祉事業法をはじめ児童、母子及び寡婦、老人、身体障害者、精神薄弱者等の福祉法の改正が行われている。なお市町村へ社会福祉の実施体制を移すことと関連して、その行政実施の手法として計画的行政を推進することを随所で指摘している。そしてとくに老人保健・福祉分野ではそのことを法定化することとし、老人保健法、老人福祉法を改正し、都道府県および市町村に老人保健計画、老人福祉計画の策定を義務づけている。

V 今後の課題と展望

以上、過去5年間の福祉見直しの動きとそれに連なる法律改正のあらましをみてきたが、この法律改正が残した課題について、最後にみておきたい。これをみる場合、当面の課題と中長期の課題に分けて考えることが必要である。まず当面の課題であるが、今回の法律改正の施行期日は、在宅福祉に関わる事業についての費用負担、有料老人ホーム関係、共同募金・社会福祉協議会関係等については平成3年4月1日、老人ホーム、身体障害者更生援護施設等への入所措置の総合的实施、老人保健計画・老人福祉計画の策定等に関しては平成5年4月1日となっている。すなわち市町村への老人ホーム等への入所措置権限の委譲、計画策定等については、それらを実施する行財政等の条件整備が先決となっているからである。確かにこれまでの社会福祉事業の実施にあたって、福祉事務所をもたない町村は、保育行政を除いて社会福祉の措置業務は担当せず、都道府県がその業務を担当してきたところである。その意味ではこれら業務についての行政は、これら町村にとって初体験ということになる。またこれまではこれらの業務についての財政措置も行われていない。それだけに少なくとも2～3年の整備期間が必要なことというまでもない。問題はこの期間に町村にどれだけの行財政能力が備わるかということであり、そのことが今回の制度改革の成否を決定すること

になるものと思われる。

そのためにまず財政措置をいかに行うかということになる。今回の法律改正によって、たとえば老人福祉法では、市町村が支弁する老人ホームへの入所等の措置に要する費用について、福祉事務所を設置する市町村にあっては、国がその2分の1を、その他の町村にあっては、国がその2分の1を、都道府県がその4分の1を負担することとしている。ところがこれまではこれらの措置権限が町村長になかったということから、その費用は措置権者たる都道府県の負担とされ、町村は一切の費用負担がなかった。しかし今回の法律改正によって、町村にこれらの措置権限が与えられるとともに、そのための費用について4分の1を負担することとなるが、その財源は地方交付税の算定基礎に組み入れることによって賄うことになるかもしれない。このために自治省、大蔵省との協議が必要なことはいうまでもないが、たとえ地方交付税に算定されたにしても、その費用が必ず老人ホーム等の入所措置に充当されるかどうかは、町村長の裁量に係るところが少なくない。そのためには、財政措置だけでなく、今回の法律改正の趣旨を十分理解してもらうことが重要である。

これにもまして難しい問題は、社会福祉行政能力をどのようにもたせるかということである。このための人員確保と合わせて、その職員の資質の向上をいかに図るかということである。上記した合同企画分科会の意見具申において、「福祉行政の市町村実施に伴い、特に市町村職員に対する現任訓練、研修等の実施は重要である」と指摘しているのは、まことに適切である。これに加えて市町村に対して、老人保健、老人福祉計画の策定が義務づけられるだけに、この市町村職員の研修等はさらに重要なものとなってくる。このために国の対応は勿論、都道府県、市町村がそれぞれこの課題に十分対処していかなければならない。

今回の老人ホームへの入所措置の権限を市町村へ委譲することによって、在宅福祉の推進と合わせた総合的、体系的な老人および身体障害者福祉に関する事業の展開が期待されることとなったが、このために計画が重要な役割をもつこととなった

ことは上に述べた通りである。しかし、たとえそのような方向が確認され、そのための努力が行われたとしても、3300に及ぶ市町村が同じ歩調でこれらの行政を推進することは不可能であり、市町村ごとの格差が生ずることは避けることはできない。このために都道府県の役割が重要であり、とくに都道府県の福祉事務所の広域の福祉計画能力が注目される。それだけに上記した職員の現任訓練や研修等は、これら都道府県福祉事務所の職員にとっても、重要なものとなるのである。

これまで今回の法律改正の主要な改正点である市町村への権限委譲、市町村を中心とした在宅福祉と施設福祉を総合化した社会福祉行政の推進、そしてそのための計画策定能力の確保などを柱に今後の課題をみてきたが、今回の法律改正のなかには、その他にいくつかの新しい動きが含まれている。たとえば在宅福祉の全面的展開という流れもその一つで、在宅福祉事業の法定化にとどまらず、それをさらに具体化するための努力が改めて求められる。とくに同じ時期に、平成2年度を初年度として推進することとなった高齢者保健10ヵ年戦略が打ち出され、その主要な柱の一つとして在宅福祉推進10ヵ年事業が開始されることとなっている。このなかで平成11年を目標に、ホームヘルパーを10万人（平成2年度現在3万6000人）、ショートステイ5万床（7674床）、デイサービスを1万ヵ所（1780ヵ所）に増員または増設するとともに、新しく在宅介護支援センターを1万ヵ所（300ヵ所）設置することとしている。これらの目標を市町村がいかにして達成していくかという課題が具体的に与えられている。

それと同時に、在宅福祉サービスがそれぞれの地域にふさわしい形で展開するための手法の開発、普及という課題がある。その場合にとくに考慮しなければならないことの一つに、福祉サービスと保健・医療等との連携をいかに図るかという課題も出てくる。このために、保健・医療・福祉のサービス調整チームの在り方、ケースマネジメント技法の開発等、在宅福祉サービス運営面での新しい課題が次々と出てきている。また社会福祉サービスの供給システムの多元化の動きのなかで、

これまで社会福祉のなかに含まれていなかったシルバーサービス等の民間事業者や新しい住民参加型の福祉サービスの登場のなかで、良質なサービスをいかに確保するかという方策を明らかにしていくことも課題として残されている。

このような課題とともに、今後中長期的視点で考えなければならないいくつかの課題があるが、ここでは紙幅の関係もあり、つぎの二つに限って述べておきたい。第一は、上述した生活保護制度の見直しの課題である。今回の合同企画委員会の論議でも、したがって社会福祉関係8法改正においても、生活保護の抜本的見直しと「改革」問題は抜け落ちている。これには公的年金の成熟化が十分でなかったり、医療費保障問題の全面的見直しが行われていないことをはじめ、この問題の検討の時期が十分に熟していないという事情があるが、今回の福祉「改革」の基本的課題であった。社会福祉の普遍化という観点からいっても、制度の一貫性を確保するためにも、いつの日かこの問題が取り上げられる必要がある。このために制度改正とまでいえないまでも、社会福祉に残されている救済的選別性の払拭には今後とも努めていく必要がある。第二に、今回の法律改正は、これまでの社会福祉6法体制を前提として、その枠内での改正にとどまっている。スウェーデンやイギリスの福祉改革（社会サービスの改革）をみるまでもなく、総合化、統合化はきわめて重要な課題であるが、それは保健・医療等の隣接および関連分野との連携・総合化ということだけでなく、生活困窮者、老人、身体障害者、精神薄弱者、児童、母子及び寡婦等対象カテゴリー別の対策の総合化こそ社会福祉は自らの課題として、取り組まなければならないものである。そしてそのことが、今後の地域（地方）を中心として展開が期待される我が国の社会福祉にとって、とくに重要な課題ともなるべきものであろう。これも将来の課題としなければならないが、少なくとも地域によっては、老人施設（たとえば老人福祉センター等の施設だけでなく、デイサービスセンター、ショートステイ等）の一部を障害者が利用するなど、縦割り行政の弊害をなくしていく努力が必要となろう。

〔後 記〕

以上述べてきたように、この小論は昭和60年以降の社会福祉の見直しから「改革」に至る経緯を振り返りながら、今後の課題について考えてきた。ところで、この社会福祉の見直しから「改革」に至る間は勿論、それ以前から社会保障研究所前所長・小山路男氏は一貫してこれに関わってこられた。社会保障長期構想懇談会委員をはじめ厚生省関係の数多くの審議会、懇談会、研究会等の委員、委員長、座長等をつとめられ、とくに今回の「改革」の発端となった補助金問題検討会、社会福祉関係審議会合同企画委員会でも重要な役割を果たされてこられた。この故もあって、社会保障研究所・小山路男前所長退任記念論文集ということで、あえて標題の小論をまとめることにした。今回の社会福祉関係8法の改正が、福祉の「改革」に値するかどうかは、今後それぞれの立場から論議されることになると思われるが、この小論がそのための一つの素材となることを期待したい。

注

- 拙稿「昭和50年代の社会福祉の展開と社会福祉制度改革の課題」(『社会福祉の現代的展開』日本社会事業大学編 勁草書房 1986年)
同「福祉改革と社会福祉概念の再検討」(『社会政策の社会学』社会保障研究所編 東京大学出版会 1989年)
同「社会福祉の見直しと制度改革」(『増補改訂 社会福祉教室』仲村優一・阿部志郎・三浦文夫編 有斐閣 1989年)
同「社会福祉改革の理論的根拠」(『社会福祉の開発と改革』日本社会事業大学編 中央法規出版社 1990年)

参考文献

- 1) 第二次臨時行政調査会第一次答申
- 2) 第二次臨時行政調査会最終答申
- 3) 臨時行政改革推進審議会報告
- 4) 補助金問題検討会報告
- 5) 「社会福祉改革の基本的構想」(社会福祉基本構想懇談会)
- 6) 「社会保障の将来展望について」(社会保障長期構想懇談会)
- 7) 「これからの社会福祉——低成長下におけるそのあり方——」(社会福祉懇談会)
- 8) 「今後の社会福祉のあり方について」(社会福祉関係審議会合同企画分科会)

(みうら・ふみお 日本社会事業大学教授)