

戦後福祉の成立と転換

——〈国策優先〉と〈福祉ニーズ〉との接点を巡って——

中野伸彦

はじめに

わが国の社会福祉が近代的な装いを纏って登場したのは、わずか1世紀程前のことである。以来、今日に至るまで、たえず各時代の政治・経済状況に規定されつつその推移とともに幾度かの変遷と曲折を辿ってきた。それは、近代以降の社会福祉の対象（者）が、その時々の政治的・経済的または社会的構造の中から産み出されてきたことと決して無縁ではない。しかもそうした対象者に対する社会福祉の内容は、時代を超えて、①社会防衛的・国策優先の対応と、②ニーズを訴える民衆や当事者側からの要請に即した対応、という二つの局面を同時に併存させながら今日に至っている。その姿は、さながら時代の風にさらされながらも目的地へと向わねばならない帆船の舵取りにも似て、一種のきしみと緊張関係を伴ってきている。そこに描かれる航跡が②の視点にさらされる時、市民社会の成熟度もまたおのずと浮き彫りにされてきた。

そこで本稿では、今日、欧米先進国並の水準に達したといわれるわが国の社会福祉制度（狭義）をその成立期にまでさかのぼり、主として上記した①②の局面がどのような展開をみせながら今日に至ってきているのか、それらの分析を通して、今日的な課題としての転換論の持つ意味と今後の展望を探ってみたい。

I. 戦前の社会福祉

(1) 明治期

明治新政府による富国強兵、殖産興業の推進は、国策としての〈国力増強と資本主義の育成〉をねらいとしたものであったが、時代の進展とともに高率小作料に悩む農民階層や低賃金重労働にあえぐ労働者など、国民生活全般の窮乏化を招く結果となった。当時、こうした窮民を救済するための国家的な救済法には恤救規則（1874年・明7）があったが、救済の対象と公の役割とが極度に限定されていたために、構造的な貧困層を救済する措置としては、はなはだ不十分であった。当時の貧民救済法にみられる厳しい制限主義を支えていたのはいわゆる劣等処遇観である。

劣等処遇——社会福祉の対象となる者は、道徳的に怠け者であり、劣者である。つまり貧困は自らの怠惰に原因があり、基本的には個人の責任に帰すべき問題として、個人の勤労や

努力によってか、または家族や地域住民の助け合いによって解決すべき問題である。従って、こうした貧民を公費で救済しないほうがよい。なぜなら公費による救済は、逆に怠惰の風潮を世間にはびこらせ、惰民を養成する結果となるからだ。このため実質的な救済は家族や住民の助け合い（人民相互の情誼）か、または民間の慈悲にまかせた方がよい。仮に公的な救済制度が必要な場合は、労働能力の無くなった放置できない極度の貧困状態の者（無告の窮民）⁽¹⁾に限るべきである。しかもその内容は、懲罰的あるいは抑圧的方法によってできるだけ低い水準に押さえねばならない。人間的に低い水準におかれると援助を嫌って自立するだろうし、その方が自立の意識を高めるのに役に立つ。また援助を受けない者からの不満も回避できる。従って、救済を受ける貧民の地位は、常に最下層の独立労働者の地位より劣るものでなければならない。処遇や救済の水準は、その範囲にとどめるべきである。

こうした貧困観、救済観は、わが国だけでなく初期資本主義段階のイギリス、フランス、ドイツ、アメリカにも共通にみられるものであったが、次のような多くの問題点を抱えている。まず、①近代的な貧困の発生原因が正しく認識されていない。②対象者を正常な人間と見ず、その人格や人権が不当に無視されている。③国の救貧政策を最少限にとどめる働きをする。④国民に自助を強制する根拠となる。⑤近代以降、構造的に産み出される貧困者層には対応できない。その意味では、前近代的救貧観ともいえる。

明治期、こうした限界を補うために、その後いくつかの救貧法案が帝国議会で提出されるが、いずれも廃案へと追い込まれている。⁽²⁾ このことは、当時の公的な救貧対策が〈経済優先の国策〉に圧倒され、〈救済を訴える民衆側からの要請〉については、ほとんど顧みられることがなかったことを示している。このことの揺り返しが、やがて大正・昭和初期を襲う諸問題を引き金として、大きなうねりを生じさせることになる。

（2）大正期・昭和初期

明治中期以降の貧困層の蔓延化と自然災害、大火、凶作、悪疫などの流行による社会不安の増大に拍車をかけたのが、大正・昭和初期にかけて生じた三つの事件である。第一に米騒動（1918・大7）とそれに端を発する労働運動の盛り上がり、第二に関東大震災（1923・大12）による多数の罹災者の出現。第三に大正末期から昭和初期にかけての経済界の不況とそれに伴う小作・労働争議の続出である。大量の失業者と罹災者を生じたこの時期、民衆は生活不安や不満感を小作争議や労働争議という手段で噴出させ、救済の国家的対応を迫った。これに対し、政府は、社会防衛的側面から、また労働運動対策として新しい救貧政策の成立を余儀なくされ、今日に通ずる幾つかの法律や制度がつくられた。その内の一つに救貧法としての救護法（1929・昭和4）がある。

救護法は、その前身である恤救規則と比較した場合、扶助の種類が拡大されるなど各所に今日の

生活保護法の原型が認められ、近代的な公的扶助へのワンステップを踏み出すものとして評価されるが、そこに潜む救済観については依然として劣等処遇観に基づく前近代的制限主義が貫かれていた。⁽³⁾ このことは、救護法をはじめ当時の救貧政策が一見、〈民衆側からの要請〉に即した施策という形を取りながらも、実は〈労働運動対策としての社会防衛的・国策的対応〉の域を出るものではなかったことを示している。経済恐慌に伴う失業・貧困者層の増大というすぐれて近代的な社会問題に対して、わが国は、またしても前近代的救済によって乗り切ろうとしたのである。こうした対応と現実の状況とのズレが経済問題を一層深刻化させ、その打開をはかるべくわが国は、大陸への侵略を企て戦争への道へと突入していくことになる。

(3) 戦時期

1931年(昭6)の満州事変以来、軍国主義ファシズムは国民生活の細部にわたり、〈国策〉を優先させた施策を次々に展開し始める。従来の救貧施策としての社会事業は更生事業と改名され、国家の戦争遂行のための人的資源育成(兵力調達、軍事生産労働力調達)部門として戦時体制の中に組込まれていく。この時期、厚生省が設置され、また母子保護法をはじめとする福祉関連の法律が幾つか制定されるが、〈国策としての軍事目的〉に無関係なものはほとんど重視されていない。これに対し、国民体力法、国民優生法をはじめとする健康・保健関連の法律は、〈健兵・健民策〉の一貫として熱心な位置づけをみている。この時期、福祉分野の対象が従来の貧困層のみならず、一般国民の医療・保健部門へと一部拡大をみせたが、しかしその内実は〈戦争遂行という国策的対応〉を前提としたものであったため、障害者対策などにはほとんど手をつけられることはなかった。

(4) 戦前の社会福祉の特徴

いわゆる窮民対策を中心に据えた戦前のわが国の公的な社会福祉は、明治・大正・昭和の初期を通じ、一貫して、①〈国策的、社会防衛的見地〉を優先させながら展開されてきた。②その過程を裏側から支えたのは他ならぬ前近代的貧困観とそれに基づく劣等処遇観であった。③このため救貧対策として各種の公的対応(恤救規則、救護法等)が試みられながらも、その内実は〈国民の生存権や権利主体性〉に基づくものではなかったために、④国や自治体による生活維持義務を具体化するまでには至らず、⑤当時、国策として強調されていた「家」制度の相救問題へとその責任は転嫁させられるか、または治安=公安問題の対象とみなされるか、であった。この時期、こうした公的救済の不備を実質的に補うかたちで展開されたのが民間の社会福祉事業である。とりわけ「岡山孤児院」を創設した石井十次、「滝乃川学園」を創設した石井亮一、「家庭学校」を創設した留岡幸助らプロテスタントの篤志家による先駆的な社会事業は、その後のわが国の施設福祉の歴史に大きな影響を与えることになる。また、日本救世軍を創立した山室軍平、セツルメントと社会運動に献身した賀川豊彦、「二葉幼稚園」を創立した野口幽香、更には社会事業の理論づけとその発展に大き

な功績を残した小河滋次郎、阿部磯雄、生江孝之らの働きも見逃すわけにはいかない。

Ⅱ. 戦後福祉の成立と展開

1945年（昭和20年）の敗戦時から今日に至る公私の社会福祉の展開を辿ってみると、おおまかにだが以下の三つの節目を経ていることがわかる。第一に占領政策に基づく福祉三法の時代（昭和20年代）。第二に経済成長に基づく福祉六法・国民皆年金皆保険体制の時代（昭和30年・40年代）。第三にオイル・ショックによる福祉見直しの時代（昭和50年代以降）である。この三つの節目にそって、わが国の戦後の社会福祉体系はその変遷を辿ることになる。

（1）昭和20年代（1945～1954）

第二次大戦による敗戦の結果、わが国では占領軍による一連の民主化政策が推し進められ、その一環としてアメリカ主導型の社会福祉事業が導入された。その際の基本的な骨子となったのが、連合軍総司令部（GHQ）の覚書に記された次の4項目の条件であった

- ①生活困窮者の保護は国の責任（保護の国家責任）。
- ②公私の責任を明確に区分し、国の責任を他に転嫁しない。（公私分離）。
- ③困窮者の保護は無差別平等。
- ④保護のための支給金額は困窮防止に必要なかつ十分なだけ（無制限）。

これら4項目の条件は、今日に至るわが国の社会福祉事業の方向性を決めるものとして重要である。とりわけ「家」制度の解体に基づく親族相助、隣保相助の排除は、明治期以来の救貧政策に大幅な変更を迫るものであった。

当時、戦災者や傷痍軍人及びその家族、ならびに軍人遺族、海外引揚者、在外者留守家族、失業者、及び一般の生活困窮者などなんらかの生活援助を必要とする者は全国で約800万人にものぼるといわれ、狂乱物価の中、その日の食を求めてさまよう悲惨な生活が国民全体を覆っていた。こうした状態にいち早く対応するために、1946年（昭和21）10月、生活保護法（旧法）が制定される。この法律が画期的だったのは、保護を国家の責任として無差別平等に受け止め、公私の責任を明確にした上で、国の責任を他に転嫁してはならないという原則を打ち出したことである。これはGHQ覚書の内容をそのまま受けた形になっており、明治期以来、構造的に産み出されてきた貧困者層に対してわが国が採ってきた前近代的な救貧政策の払拭を一気に迫る内容でもあった。だが、勤労意志のない者または素行不良の者に対しては、適用を除外する欠格条項を残していたことと、保護請求権や不服申し立てを認めていない点などに問題を残していたために、その後、大幅な条文の改正に迫られ、旧法制定4年後の1950年（昭和25）、現行生活保護法が成立。法文上の解決が計られた。

一方、戦災浮浪児、引揚孤児の保護を急務として1947年（昭和22）に児童福祉法が、次いで非軍事

化政策によって放置されていた傷痍軍人などの保護策として1949年（昭24）に身体障害者福祉法が、更に1951年（昭26）には福祉の全分野にわたる共通事項を定めた社会福祉事業法などがそれぞれ制定され、いわゆる福祉三法の時代を迎えることになる。福祉関係の法律が整備されるに伴い、制度面でも数多くの改革が行なわれた。とりわけ従来、補助機関とされていた方面委員は協力機関としての民生委員へと転身をはかり、また民間社会福祉に対しては、法人制を導入することによって補助金としての措置費支給を可能にするなど、いずれもGHQの打ち出す「公私分離」に則った改革とあってよい。この他、新規に児童相談所、福祉事務所、社会福祉主事、児童福祉司などが関係法令の制定とともに発足。民間機関では、中央ならびに都道府県社会福祉協議会が活動を始める。

こうして、戦後日本の社会福祉の骨格が築かれ福祉三法体制が確立することになる。それらの基本理念を支えたのは、戦争による反省とGHQによる一連の民主化政策の中から産み出された新憲法、とりわけ国民の生存権と保護の国家責任を銘記した憲法25条であったことはいうまでもない。この条文は、その内容からいっても戦前に多くの問題を擁していた救済政策の改革を主眼にしたものと受け取ることができるため、その後のわが国の社会福祉政策が生活保護行政を中心に推し進められる一つの契機を成した。しかし、一方で国民の生存権に対する認識については、与えられた民主主義のもとに於ける権利の域を出ず、権利の主体者としての人権感覚は依然として稀弱さを残していた。このために保護行政を中心に進められる戦後の歩みは、一方で、その後の社会福祉の展開に行政依存の体質を残すことになり、また対人福祉サービスとの関連に於いても一部、不整合な部分を生じさせることになる。

（2）昭和30・40年代（1955～1974）

この時期は、朝鮮戦争を契機に復興しつつあった日本経済が異例の高度成長を遂げる時期でもある。1956年（昭31）には、国民の平均所得が戦前を上まわり、「もはや戦後ではない」（経済白書）という言葉も産まれた。所得水準の高まりに伴い、戦後のいわゆる絶対的貧困は次第にその姿を消し、やがて「新しい貧困」の出現によって代えられることになった。このため、その対応にも一部変容が迫られることになる。

高度経済成長を支えた産業化、都市化の進行は、一方で核家族化、過疎過密現象を産み出し、都市、交通、住宅、環境、公害問題をはじめ地域間の所得格差、消費者物価の上昇、保育需要の増大など、国民各層に各種の新たな生活障害（不安）をもたらした。加えてこの時期は高齢者人口の比率が動態に転じ、高齢化社会への突入を開始した時期でもあり、高度成長のひずみは一層深刻化の兆しをみせた。いわゆるニーズの多様化・高度化の時代である。この時期、とりわけ弱い立場にたたされていたのが福祉三法にもれる精神薄弱者、老人、母子家庭であり、その保護策が待たれていた。こうして1960年（昭35）に精神薄弱者福祉法が、1963年（昭38）には老人福祉法が、そして1964年（昭39）には母子福祉法（昭和56年に母子及び寡婦福祉法と改名）がそれぞれ制定され、現行の

福祉六法体制が一応その形を整えることになる。法令が整備されてくるに伴い、分野別の福祉施設もまた経済成長による好景気に支えられて急ピッチで整備されていく。生活保護を中心として進められてきた昭和20年代の福祉から、施設整備を中心とした新しい時代への移行である。好景気の余波はまた、当時、高度成長のひずみの中から盛りあがりつつあった住民運動の要求を受ける形で、パイの論理による福祉拡大論、福祉国家論を導き出し、制度の拡充が計られていくことになる。こうして1961年（昭36）に国民皆年金・皆保険体制が実現、1971年（昭46）には児童手当法の創設などを経て戦後の福祉史の分岐点といわれる1973年（昭48）を迎えることになる。

この年の1月、老人医療費支給制度が実施され、老人医療の無料化がスタート。9月には健康保険法の給付が改善、さらに厚生年金保険法等の改正により、いわゆる5万円年金体制が確立。その他、国民年金をはじめ各種社会保障給付の引上げが行なわれた。戦後の歩みの中で一大飛躍を遂げたこの年を人々は「福祉元年」と呼んで歓迎した。だが皮肉にもこの年の10月、第四次中東戦争によって引き起されたオイルショックは、国際的に景気の長期停滞化を招くことになり、これを境にわが国は一転、低成長時代を迎えることになる。

（3）昭和50年代以降（1975～）

1973年（昭48）のオイルショックに端を発する低成長時代の到来によって、1980年（昭55）には戦後最大といわれる財政赤字を記録し、政府はその打開策を行財政改革による歳出削減の方向に求めた。このため、高度成長下に整備された社会福祉・社会保障制度にも多くの改革が加えられることになった。その基本的な骨子となったのは、第二次臨時行政調査会（1981年・昭56発足）の答申に基づく「活力ある福祉社会」構想であり、その内容は、現行福祉制度の縮減への見直し（福祉見直し）と合わせて、①自助努力、②家庭基盤、③近隣の相互扶助意識などのいわゆる民間活力を極力導入し、受益者負担の方向性を強化していこうとするものであった。つまり、福祉の対象は「真の弱者」に限定することを求める一方、極力、地域や家庭、個人の自助努力に期待をかけるという内容である。そうした背景に国家財政の窮迫という事情があるにしても、この動向は敗戦を契機に決別したはずの前近代的救済観の焼き直しともいうべき内容を兼ねそなえ、「福祉切り捨て」、「福祉後退」のそしりを免れぬ側面も同時に合わせ持っていた。

だが、オイルショック以来の財政窮迫は、高齢化の加速度的な進行を伴っていたために時代の趨勢を大きく歳出削減の方向に傾けていった。このため1980年代に入った頃から社会福祉・社会保障制度の手直しや改革がのきなみ実施されていく。その主なものをあげると、以下の通りである。

1982年（昭57） 老人保健法制定による医療費一部自己負担導入。

家庭奉仕員の派遣対象の拡大に伴う有料制の導入。

1984年（昭59） 健康保険の被用者給付率の引き下げ。

1985年（昭60） 全国民共通の基礎年金導入による国民年金給付引き下げと保険料負担の増額。
児童手当法改正による支給総額の制限。

- 1986年（昭61） 国の措置費負担率の引き下げ。
 国の機関委任事務の一部、団体委任事務化。
 社会福祉事業の実施権限の一部、地方委譲。
 老人保険法改正による医療費一部負担金の増額。
 老人ホーム入居費用負担家族の範囲の一部拡大。

従来まで福祉の対象者は、一般に自己負担能力のない者（生活困窮者かまたは自立困難者）というとらえ方がなされていた。このため各種の社会福祉サービスを受ける際には、基本的に無料かまたは定額（低額）の原則が貫かれていたが、オイル・ショック後の福祉改革の動向をたどると、全体的に財政的制約が強く作用し、受益者からは負担能力に応じた費用を徴収すべきとする受益者負担（応能負担、応益負担）の考え方が強調されるに至った。いわば無料・定額負担の福祉から有料・応能負担の福祉への転換である。負担内容の変化は、同時にサービスの内容と方式及び対象の枠組や立場に大きな変化をもたらすことになる。

対象やサービスの内容別にどのような変革が求められようとしているのかを一覧表にしてみたのが表一である。ただし、表示した項目別の動向は一線を画するように変革されねばならない（または変革された）ものではなく、いわば大半が重心のかけ方の推移であることを断っておきたい。

表一 社会福祉の動向

項目	戦後の社会福祉	21世紀に向けての社会福祉
対象	貨幣的ニーズ中心	非貨幣的ニーズ中心
対象の範囲	選別的・救済的	一般的・普遍的
本人負担	無料・定額負担	有料・応能負担
サービスの種類	生活保護・施設ケア中心	地域・在宅ケア中心、対人福祉サービス中心
サービスの形態	行政依存型	住民参加型
サービスの性格	受動的	主体的選択・利用
サービスの方式	行政による画一的供給方式	公民による多元的供給方式
行政の動向	縦割り行政	医療・住宅・労働・教育などとの連携
施設の形態	閉鎖・隔離収容型	地域開放・利用型
国と地方の負担比率	国>地方	国≤地方
国と地方の権限と責任	国の機関委任事務による集権的福祉	団体委任事務化による地方分権的福祉
民間の種類	法人施設・社会福祉協議会・民生委員ボランティア中心	有償介護サービス・福祉産業の参入
民間の位置づけ	民間活動の軽視	民間活動の重視
マンパワー	専門性の軽視	専門性と一般性の同時的要請
全体の動向	内部における量的拡大（ハード優先）	内・外にわたる質的連携（ソフト優先）

※ 社会福祉基本構想懇談会「社会福祉改革の基本構想」（1986.5）を参考に作成⁽⁴⁾

戦後40年をかけて制度化を進めてきたわが国の福祉体系の方向性が、今、大きな転換の時期を迎えようとしているのが、この表からよみとれる。ただし、こうした様々な変革が、その総てにおいて今日の緊縮財政だけを根拠にしたものと捉えるのは早計であろう。昭和20年代に形成された現行社会福祉の基本的な枠組が今日の社会福祉を取り巻く諸状況に適合し得なくなった部分については、当然、改革の必要性がでてくるであろうし、また世界に類を見ない速度で進展しつつあるわが国の高齢化現象を前に、21世紀に向けての新たな福祉課題を想定した変革もまた必要となってくる。すなわち福祉改革を必要とする状況は、社会福祉の内部においても成熟しつつあったと見るべきであろう。⁽⁵⁾

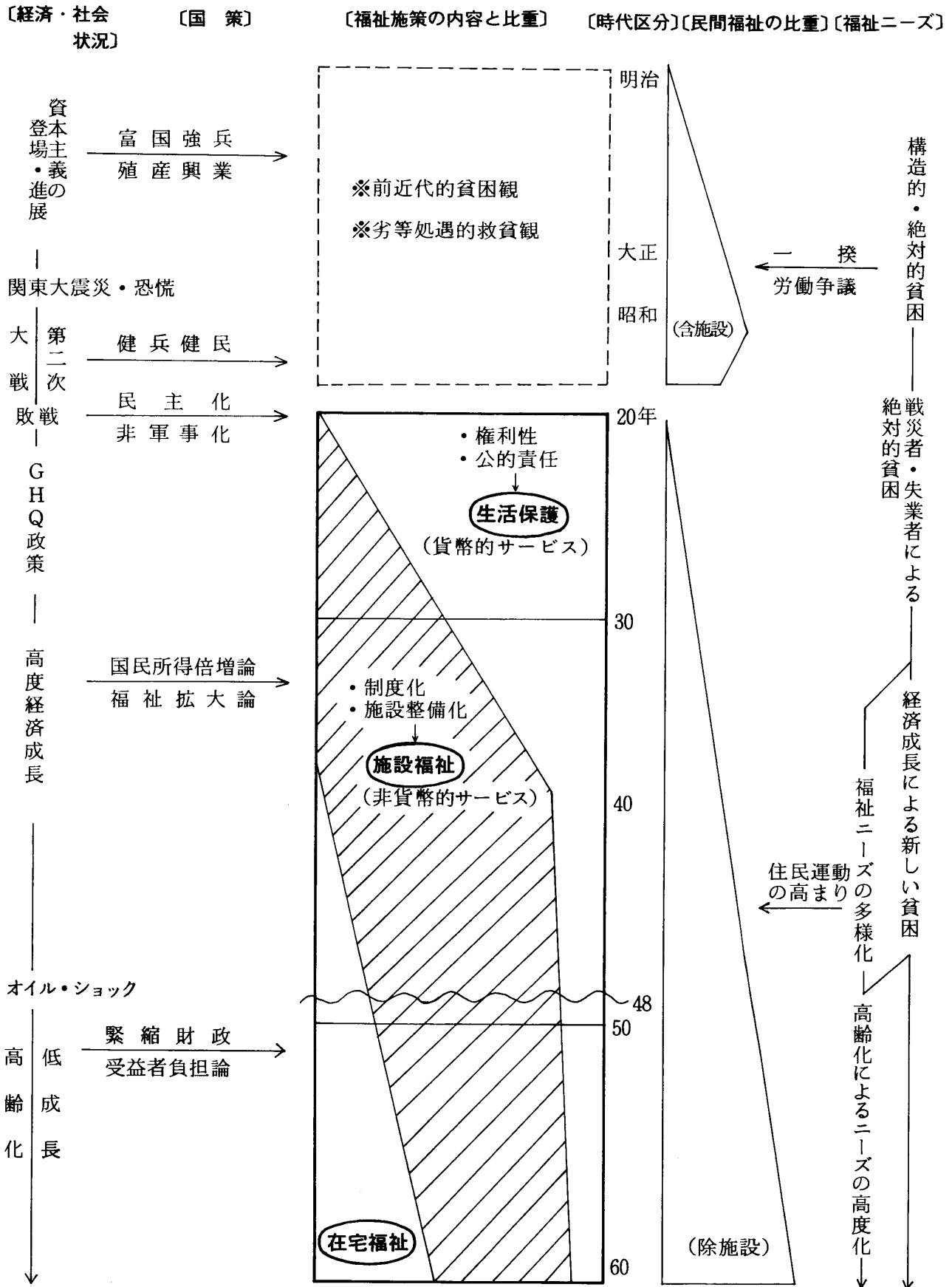
さて、その場合の変革のあり方をどの様に受けとめ、またどう乗り切っていくかが来るべき21世紀に向けての、正に今日的な課題となってくる。

Ⅲ. 福祉転換論の視座

本稿では、これまで戦前、戦後そして今日までのわが国の社会福祉（主に狭義）の流れをおおまかに辿ってみた。その中で明らかになったのは、各時代を通して、その時々々の経済、社会状況から同時に次の様な二つの事象が産み出されていることだった。一つは経済・社会状況に見合う形で打ち出される〈社会防衛的・国策的対応路線〉。もう一つは、経済・社会状況に多くの規定を受けながら産み出される〈国民の福祉ニーズ〉である。例えば戦前の場合、資本主義の登場・進展が、①国策としての殖産興業と②ニーズとしての構造的貧困を産み出した。戦後間もない時期では、敗戦が、①国策としての民主化・非軍事化政策と②ニーズとしての戦災・失業者など大量の絶対的貧困者を産み出した。また昭和30年代になると高度成長が、①国策としての制度拡大論と②ニーズとしての「新しい貧困」とを産み出し、昭和50年代では、低成長下の財政難と高齢化が、①国策としての緊縮財政・受益者負担と②ニーズの高度化・多様化傾向を産み出した。（図一参照）

これらの〈社会防衛的・国策的対応〉と、一方の〈福祉ニーズ〉との闘ぎ合いが、その時々々の社会福祉のあり方を決めてきたとあってよい。⁽⁶⁾ しかも、その歴史を注意深く辿れば、この両者が真っ向から対立した時期（例えば戦前）は常に国策が優先され、社会福祉の形骸化現象を産み出してきている。一方、この両者間が比較的協調した時期（敗戦から高度成長期）は多少のタイム・ラグを伴いながらも制度化の進んだ時期といえよう。さて、転換を迫られる今日の状況はどうであろうか。現象を見るかぎりでは、国策としての〈緊縮財政〉と〈多様化・高度化する福祉ニーズ〉とは単純に親密な関係を結べる間柄とはいえない。この両者間の闘ぎあいの末に産まれた（産まれつつある）新しい福祉の形態が、真に国民のニーズを充足する内容となっているかどうか、また、そうした内容を具備するためには、今後どのような課題が残されているのかについて、以下ふれてみ

図一 1 わが国福祉施策の展開と時代的背景



たい。

(1) 選別主義から普遍的サービスへ

「社会福祉改革の基本構想」(1986)によると、「国民の誰もが必要に応じて、社会福祉の施設やサービスが利用できる普遍的な社会福祉の推進」をはかる一方、「スティグマを伴う救済的・選別主義的社会福祉からの脱却」をはかる必要性が指摘されている。いわゆる選別主義から普遍的サービスへの変革である。この動向は、本来施設サービスや対人福祉サービスについては妥当するが、国民の税金から支給される生活保護にはなじみにくい。なぜなら公金を扱う行政の効率性からして、現行生活保護業務から選別性を払拭するのは困難だからである。⁽⁷⁾従って、現状のままで選別から普遍への「脱却」がことさら強調されれば、保護行政の切り捨てにもつながりかねない。明治期以来の経済・社会体制がその発展過程で必然的に産み出してきた経済的貧困。それへの対応を必要とする条件は、基本的に今日においても尚、存続しているとみるべきであり、その意味では今後の課題として次の四点が考えられる。

- ①対人福祉サービスと生活保護を切り離して考える。
- ②当面、前者のみの普遍化を計る。
- ③生活保護業務から可能な限りスティグマ性、救済的選別主義を払拭する。
- ④両者を含み込んだ供給システムの編成によって普遍的サービスの体系をつくる。

とりわけ③の項目は、財政縮減の折から実質的には選別主義への立ち返りが予想されるだけに十分な点検が必要であろう。

(2) 施設ケアから在宅福祉サービスへ

施設は、基本的に家庭や社会復帰を前提とした一時的な生活の場であることを捨て去ってはならない。とすれば入所者にとって「在宅」との関連を断つわけにはいかなくなる。この意味で「施設」は当然「在宅」を含む。一方、在宅福祉サービスはそのネットワークを作る場合、いわゆる中間施設を含めた従来の福祉施設をも利用者の選択肢の枠内に含める必要がある。この意味では、「在宅」にとっても「施設」を無視するわけにはいかなくなってくる。従って「施設」か「在宅」かではなく、「施設」も「在宅」もという発想のもとで両者間の有機的・効率的連携によるサービス体系の編成が重要になってくる。

(3) 社会福祉施設の課題

今後、在宅福祉サービスのネットワークの中に福祉施設がその拠点として組込まれていくとすれば、福祉施設の役割と機能はより一層重視されねばならなくなってくる。つまり「在宅」の重視がそのまま「施設」の軽視にはつながらないのである。その際、従来までの福祉施設には次のような課題の克服が期待されることになろう。

- ①閉鎖性・隔離性の克服（開放化、社会化、家庭・地域との連絡）
- ②非家庭性の克服（小規模化、雑居主義の解消、プライバシーの尊重）
- ③処遇上のマンネリ化の克服（専門資格者の採用、専門技術の導入、研修・訓練の奨励）
- ④収容性の克服（利用・選択性の導入、社会・家庭復帰・リハビリの重視）
- ⑤スティグマ性、前近代性の克服（社会化、開放化、利用者中心、ノーマリゼーションの実現、
プライバシー、自主性、リスク、選択、人権などの尊重）
- ⑥施設長・職員組織の課題（民主化、管理主義の克服、全員参加）
- ⑦地域における機能的役割の自覚（他施設、関係機関・団体との機能的分業と連携）

（４）多元的供給方式の課題

生活保護や施設サービスを中心とした従来までの画一的・単元的サービス体系から、今後は地域社会を基盤に公私のネットワークによるサポートシステムを再編成し、ニーズの多様化や在宅福祉サービスに対応することが求められている。そのためには、縦割り行政を克服した国や地方公共団体、或いは民間団体、各種社会福祉施設、保健所、医師、保健婦、ケースワーカー、社会福祉士、介護福祉士、ホームヘルパー、ボランティア、福祉産業等の各種社会資源が、自己の領域と役割を明確にした上で、互いの連携と協業を計る必要がある。もちろん生活保護や施設サービスも当然、その中の重要な部門として組み込まれることになる。利用者は、応能負担によって自己のニーズに応じたサービスを多元的メニューの中から選択できることが建て前であるが、そのためには選択の対象になるだけの量と質を満たした福祉サービスの体系が、当面、基本部分については公的責任によって準備されなければならないだろう。

（５）マンパワーの課題

「福祉は人なり」という言葉がある。今日、強調される地域・在宅福祉サービスを中心としたサポート・システムの質的部門を支えるのは、他ならぬ人的資源＝マンパワーである。そこで今後の課題に幾つかふれてみよう。

- ①専門的マンパワーと一般的マンパワーとの分業と協業
- ②専門的マンパワーとしての社会福祉士、介護福祉士の位置づけと現場への浸透化、有資格者に対する優遇措置（補助金による給与格差等）の設定、業務独占化の推進、福祉産業への導入推進。
- ③専門的マンパワーとしてのホームヘルパーの大幅増員と派遣事業への国の補助金負担率の引き上げ
- ④一般的マンパワーとしてのボランティアの啓発、増員
- ⑤家庭教育、学校教育段階でのボランティア教育の奨励・推進

(6) 国の補助金負担率の推移

緊縮財政のあおりと地域・在宅福祉の強調によって、国による集権的福祉が次第に地方分権化の兆しをみせている。いわゆる“地方の時代”の到来であるが、その実質的な動きが、福祉関係にかかる国の補助負担率の推移となって現われている。

表-2 国の補助負担率の推移

補助項目	1985年度(昭和60)	1986~1988年度(昭和61~63)
社会福祉施設措置費	7/10	5/10
生活保護費	7/10	7/10
児童扶養手当等	8/10	7/10
国民年金改正(基礎年金導入)	7/10	7/10
世帯更生資金等	6/10	5/10
ショート・ステイ、デイ・サービス事業	1/3	1/2
家庭奉仕員派遣事業	1/3	1/3

表-3 事務事業の見直し

法律名	措置事項	
老人福祉法	老人ホームへの収容等	(団体事務化)
	在宅の老人に対する短期入所措置等	(法律上明記)
児童福祉法	身体に障害のある児童に対する育成医療の給付	(団体事務化)
	育成医療期間の指定(国立医療機関を除く)	(権限委譲)
	身体障害者手帳の公布を受けた児童に対する補装具の公布等	(団体事務化)
	結核にかかっている児童に対する寮育の給付	(団体事務化)
	助産施設への入所措置	(団体事務化)
	母子寮への入所措置	(団体事務化)
	保育所への入所措置	(団体事務化)
	入所措置等に係る費用徴収等	(団体事務化)
	児童福祉施設への入所措置等	(団体事務化)
	在宅の心身障害児に対する短期入所措置等	(法律上明記)
精神薄弱者福祉法	精神薄弱者援護施設への入所措置等	(団体事務化)
	在宅の精神薄弱者に対する短期入所措置	(団体事務化)
社会福祉事業法	行う事業が都道府県域内の社会福祉法人の設立認可等	(権限委譲)
身体障害者福祉法	身体障害者更生援護施設への入所措置等	(団体事務化)
	身体障害者に対する更生医療の給付等	(団体事務化)
	更生医療機関の指定(国立医療機関を除く)	(権限委譲)
	身体障害者に対する補装具の交付等	(団体事務化)
	在宅の身体障害者に対する短期入所措置等	(法律上明記)

※厚生統計協会編『国民の福祉の動向』昭和63年、63頁より引用

従来の負担率が全体的に動態（減少傾向）に転じたのは1985年（昭60）からであり、その翌年には早くも表—2のような改正がなされた。これによると施設措置費や児童扶養手当や世帯更生資金等のはきなみ1～2割減。とりわけ施設措置費については2割削減され、5/10（昭59年度までは8/10だった）となったのに対し、ショート・ステイ、デイ・サービス事業などの在宅福祉部門では、従来の1/3から1/2へと引き上げられ、施設から在宅への力点の推移がよみとれる。ただし在宅福祉部門を担う事業として、今後ますます重視されるべき家庭奉仕員派遣事業については増率が計られず、前年の1/3がそのまま据えおかれた。この点は今後の課題となろう。一方、生活保護費については前年度と同率の7/10が維持された。こちらの方は、保護の国家責任を貫く姿勢とも受け取れる。

こうした国の補助負担率の変更は、わずかに例外はあるものの全体的には減少傾向を示しており、その分だけ地方公共団体に負担増を招くことになる。負担増には、それに見あった権限と責任を伴うことが自然であるため、1986年（昭61年）12月、これまで国の権限であった法人の設立認可権など一部の権限を地方公共団体に委譲すること（権限委譲）や従来、国の事務とされていたものをそのまま地方公共団体の委任事務とすること（国の機関委任事務から団体委任事務化へ）などが新たに定められた。（表—3参照）国による集権的福祉から地方分権的福祉への新しい動きである。⁽⁸⁾

（7）社会福祉改革の視点

前掲した表—1の対照表的発想は、今日いたるところで見受けられ、また今後も盛んに主張され続けることになろう。すなわちAからBへの移行的転換という発想である。これはともすれば、あれかこれかの二分法的解釈を伴う。ところが以上の項目でみてきたように、事柄はそう簡単には二分できない部分を残している。普遍的サービスは選別性をその中に含み、在宅福祉サービス体系は施設ケアをも当然含めねばならない。応能負担でさえ無料の部分を残しておかないと生活保護の切り捨てにもつながりかねない。これは、国と地方との関係においても同様のことがいえる。つまり、後者（B）は前者（A）を含み込みながら、地域における福祉サービスの連続面としてインテグレートされ、しかもサービス利用者の主体的選択を容易にするようにシステム化されねばならない、ということである。普遍主義や多元的供給方式といわれるものの真意もそこにあるように思われる。そのためには、①両者の適正配置、②量質両面の充実、③サービスへの接近性の確保、④ケースマネジメント（コーディネート）機能の整備と充実などの基本部分が公的責任のもとに整備される必要がある。⁽⁹⁾ “在宅の時代”は、そこから始まるといってよい。従って、これからのコミュニティ・サポートシステムがたとえ応能負担を中心とした形態を採ろうとも、従来の施設中心の福祉に匹敵するだけの（或いはそれ以上の）公費を注ぎこまなければならないのは明白であり、その意味では、国や行政の役割は、まだまだ大きいといわねばならない。

ところが、財政的制約のみを根拠とする福祉改革論の立場に立てば、依然として公費の要る改革

(Aを含み込んだBへの転換)は受け入れ難いものとなってくる。そこから容易に出てくるのはAからBへの単純移行的転換論である。仮に、こうした視点が福祉改革を推し進める唯一のモチーフとなってしまうと、その内実は、上述したように、およそ〈国民の福祉のニーズ〉とはかけはなれたものとなっていくに違いない。従って、福祉改革の表層上の形態は同一でも、それを〈国策としての経済事情〉を優先させた転換とみるか、或いは〈国民の福祉ニーズ〉を尊重した変革とみるかによって、そこに求められる内実に大きな相違が生じてくることになる。それだけに転換論を捉える視座として、とりわけ〈国民の福祉ニーズ〉を尊重した視点が強調されねばならない所以がここにある。

(8) 社会福祉の新たな課題

今日、世界でトップレベルにあるGNPと経済力が、いやおうなくわが国を国際社会の舞台へと引きずり上げた。世界に目を転ずれば、核、原発、アジアの貧困、第三世界での飢餓、難民問題、自然破壊などこの地球上には数多くの問題が山積されている。こうした問題に対して、一国ナショナリズムを超えた支えあい、学びあう精神が、今、国際社会の一員としてのわが国に強く求められている。そのためには、従来の経済援助の枠を超えた草の根レベルでの国際交流が必要となるであろうし、また欧米先進国を中心に推し進められてきたわが国の福祉交流の方向性にも多様化が迫られることになる。

一方、「人間らしく死ぬ」(福武 直)ことをテーマに、ホスピス、ターミナル・ケア、脳死、安楽死、墮胎などの諸問題を生命倫理の課題として、どう位置づけていくかが問われている。来るべき21世紀に向けて、社会福祉の領域でも当然担っていくべき新たな課題といえるだろう。

む す び

戦前・戦後、そして今日の変革期に至るわが国の社会福祉のあり方を規定していたものに〈国策優先の対応〉と〈国民の福祉ニーズ〉との闘ぎあいがあった。この両者は、その時々を経済的、社会的背景から同時に産み出されつつも、時に親和的となったり、また時に対立的な様相を呈してきた。親和的・協調的な時期、社会福祉は制度上、大きな前進を果たすが、一度対立すると、決まって登場するのが救貧的・選別主義的劣等処遇観であった。国策を打ち出す側が、こうした劣等処遇観を拡大、集約、代弁し得た時期、社会福祉制度の量的・質的成長は止まった。選別主義はスティグマを伴い、対象者を不当にも差別していく方法へと転化する。明治期以降、今日に至るまで、わが国の社会福祉は絶えずそのような危うさと隣合わせで展開されてきたように思う。いわばコインの表裏、両刃の剣とでもいうべき関係であろうか。

わが国の現代史上、画期的といわれる戦後改革から既に40年の歳月を経た今日、経済的・社会的状況は多様化・流動化の時代を迎え、将来の予測はますます困難なものとなっている。それゆえに、この先、〈国策優先の対応〉と〈国民の福祉ニーズ〉とが幾度となく対立・拮抗することを想定した将来展望と、そうした対立を克服するだけの思想的基盤を社会福祉・自らの内に確立させることが急務となってくる。例えばそれは、劣等処遇観の底流に流れる社会ダーウィニズムをパラダイム・シフト（嶋田啓一郎）⁽¹⁰⁾ する思想といってもいいであろうし、またノーマリゼーションの原理⁽¹¹⁾ の内に見出すことが可能な人間観、社会観の確立といってもよいであろう。いつの日か、こうした思想のもとに〈国策〉と〈国民のニーズ〉とが一体的に統合化されるならば、福祉という言葉は自ずと消滅していくにちがいない。

〔註〕

- (1) 「済貧恤窮ハ人民相互ノ情誼ニ因テ其方法ヲ設クヘキ筈ニ候得共、目下難差置無告ノ窮民ハ自今各地ノ遠近ニヨリ50日以内ノ分、左ノ規則ニ照シ取計置、委曲内務省ヘ可伺出此旨相達候事」（恤救規則—太政官達第162号、明治7年12月8日）。
- (2) この時期、廃案となった法案をあげると次の通りである。「窮民救助法案」（1890、明23）、「恤救法案」「救貧税法案」（1897、明30）、「救貧法案」（1902、明35）。
- (3) 救護の種類（生活・医療・助産・生業扶助）、救護機関、救護費の負担割合（国1/2以内、道府県1/4、市町村1/4）を新たに定める反面、依然として家族制度や隣保相扶の情誼を古来の美風とする主張に貫かれ、救護の対象は労働能力の無い者のみに厳しく限定されていた。
- (4) 仲村優一「社会福祉『改革』の視点とは何か」（鉄道弘済会『社会福祉研究』第40号 1987 p1—2所収）も参考に作成。
- (5) 社会福祉基本構想懇談会「社会福祉改革の基本構想」1986。
- (6) この両者の妥協点の位置が、社会政策の機能に内在する保護と抑圧の配分率を決定するしくみと同質であることを、嶋田はこう分析する。「社会福祉もまた、社会政策と同じように、相対立する二つの異質な円周、即ち、資本蓄積中心に労働力の保全・培養と産業平和のために資本運動の描く一つの円周と、生活構造の防衛と改善のために、労働者並びに国民大衆の人格的要求が描くいま一つの円周との交錯するところに、具体的な社会制度をつくりだす。」嶋田啓一郎『社会福祉体系論』ミネルヴァ書房1980 p44。
- (7) 仲村優一 前掲論文 p2—3 参照。
- (8) 小林良二「地方行政と公私関係はどうなるのか」（鉄道弘済会『社会福祉研究』第40号 1987 p19—24 所収）参照。
- (9) 仲村優一 前掲論文 p5—6参照。

- (10) 嶋田啓一郎『社会福祉の思想と理論』ミネルヴァ書房 1980 p4—13、同著者「新しい福祉理念とパラダイム」(福武直・阿部志朗編『21世紀の福祉』〈明日の福祉10〉中央法規出版 1988所収) 参照。
- (11) Wolf Wolfensberger, *The principle of Normalization in Human Services*, National Institute on Mental Retardation, 1981 (中園、清水編訳『ノーマリゼーション——社会福祉サービスの本質——』学苑社 1982) 参照。

〔参考文献〕

- 吉田久一・高島進 『社会事業の歴史』誠信書房 1964
- 鉄道弘済会編『社会福祉研究』(戦後社会福祉の到達水準と今後の課題) 第30号 1982
- ジュリスト増刊総合特集No.41 『転換期の福祉問題』有斐閣 1986
- 仲村優一・小山路男編 『戦後福祉の到達点』(明日の福祉1) 中央法規出版 1988
- 伊部英男・大森彌編 『福祉における国と地方』(明日の福祉5) 中央法規出版 1988
- 京極高宣『明日の福祉をめざして』中央法規出版 1988
- 厚生統計協会編『国民の福祉の動向』(昭和63年、第35巻、第12号) 1988