



社会福祉改革論の理論的含意

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2010-03-08 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 古川, 孝順 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24729/00003328

社会福祉改革論の理論的含意

古川 孝 順

はじめに

1997年夏にはじまる社会福祉基礎構造改革の議論は、2年4カ月を経過した1999年12月現在、いまだに決着を見るに至っていない。社会福祉基礎構造改革の決着を意味する「社会福祉の推進のための関係法律の整備等に関する法律案」はこれまでのところ議会上に上程されていない。恐らくは、介護保険制度の実施が予定されている2000年4月までには成立が期されることになろうが、その見通しは必ずしも定かではない。

ここでは、以上の状況を前提に、80年代福祉改革から社会福祉基礎構造改革に至る社会福祉改革が社会福祉の研究にたいしてもっている含意に関して三通りの論点をとりあげ、管見若干を披瀝し、故定藤丈弘教授の追悼としたと思う。

〔Ⅰ〕社会福祉改革と社会福祉の範囲

80年代以来の社会福祉改革、なかでも社会福祉基礎構造改革は広く社会福祉の理論研究に影響を及ぼすものであるが、ここではまずそれが社会福祉の範囲に関する議論にたいしてもつ意味について考察する。

(1) 社会福祉の範囲—制限列举による限定

社会福祉基礎構造改革の社会福祉の範囲にたいする影響といっても、直接的にはそれは社会福祉事業にたいする影響である。社会福祉基礎構造改革の社会福祉の範囲にたいする影響を論じるには、社会福祉と社会福祉事業との関連について検討しなければならない。しかも、社会福祉事業を社会福祉事業法にいう社会福祉事業と解すれば、社会福祉事業は第一種社会福祉事業と

第二種社会福祉事業に区分され、さらに社会福祉事業法には社会福祉を目的とする事業という範疇が存在している。

従来、これらの諸範疇、すなわち社会福祉、社会福祉事業、社会福祉を目的とする事業という範疇の相互の位置関係、あるいは規定関係については、社会福祉事業の下位分類である一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業の区分を含めて、必ずしも十分に論じられてきたとはいえない。社会福祉基礎構造改革は、そのような状況のなかで第一種社会福祉事業から公益質屋を経営する事業を削除し、第二種社会福祉事業として新たに障害児相談支援事業、身体障害者相談支援事業、身体障害者生活訓練事業、手話通訳事業、盲導犬訓練施設を経営する事業、知的障害者相談支援事業、知的障害者デイサービス事業、知的障害者デイサービスセンターを経営する事業、福祉サービス利用援助事業を追加することになる。公益質屋の削除はすでにその役割が終了したと考えられるからであり、第二種社会福祉事業への追加は新たに追加された諸事業の重要性が認識されたことによるものといえようが、ここでの課題に照らして重要なことは、新しく追加された諸事業の従来性格である。障害児相談支援事業以下八種類の新規事業は、これまでは社会福祉事業法という社会福祉事業とはいえない存在であった。しかし、それでは社会福祉ではなかったかといえば、そうではないであろう。それらの事業に従事している人びとの認識はもとより、周囲の認識も社会福祉の一部というものであろう。社会福祉事業法の用語法でいえば、追加された新規事業は従来は社会福祉を目的とする事業に含まれていたとでもいえばよいであろうか。

いずれにしても、社会福祉、社会福祉事業（第一種社会福祉事業ならびに第二種社会福祉事業）、社会福祉を目的とする事業、どれをとってもその概念は明確ではない。それは、社会福祉における概念規定のむずかしさによるものである。社会福祉事業法が社会福祉事業を正面から規定することを避け、具体的な事業名を例示することを通じて社会福祉事業とそうでないものとを区別する制限列举（列記）主義を採用せざるをえなかったのもそのためである。⁽¹⁾

社会福祉基礎構造改革はそのような困難な課題に一石を投じたことになる。

それを受けて、ここで、われわれは、社会福祉、第一種社会福祉事業、第二種社会福祉事業、社会福祉を目的とする事業という四通りの範疇の関係を取り敢えず、つぎのように設定しておきたい。すなわち、ここでは、社会福祉を最も広い範疇として捉え、それを外延部分から順に社会福祉を目的とする事業、第二種社会福祉事業、第一種社会福祉事業という三層構造からなる全体を意味するものとして把握することにしよう。逆にいえば、社会福祉のもっとも中心的な部分に位置するもの、それは第一種社会福祉事業であり、その外側に第二種社会福祉事業が位置し、さらにその外延部分に社会福祉を目的とする事業が存在しているといえよであろうか。

もとより、このようにいってもそれで社会福祉の概念が明確になるわけではない。社会福祉を構成する三通りの範疇である第一種社会福祉事業、第二種社会福祉事業、そして社会福祉を目的とする事業を相互に区別する境界線のもつ理論的な意味は必ずしも明確ではない。取り敢えず明確なのは、社会福祉事業法が法令上、第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業との区分、第二種社会福祉事業とそれ以外のもの、恐らくは社会福祉を目的とする事業との区別を行っているということである。しかし、その社会福祉事業法も社会福祉の範疇を明確にするうえでもっとも重要な意味をもつ社会福祉を目的とする事業とそうでないものとの区分を設定していない。

(2) 社会福祉の範囲—経営主体による限定

さて、社会福祉基礎構造改革は別の角度からも社会福祉の範囲をどのように捉えるかという課題に問題を提起している。それは、社会福祉基礎構造改革をめぐる議論のなかに社会福祉事業の経営主体について規制緩和を導入し、営利企業による社会福祉事業の経営を容認すべきであるとする主張が含まれていることである。なかでも営利企業による経営が求められたのは、保育所と特別養護老人ホームである。

社会福祉事業の経営主体に関して社会福祉事業法は、第一種社会福祉事業の経営主体を原則として国、地方公共団体、社会福祉法人に限定するものの、第二種社会福祉事業については特段の規定を置いていない。第二種社会福祉

事業については、法令上は、国、地方公共団体、社会福祉法人はもとより、それ以外の法人や一般団体、さらには私人による経営ですら可能である。しかし、実際には、民間で第二種社会福祉事業を経営するには社会福祉法人格の取得が求められた。行政指導上、そのような対応が求められたのである。その結果として、社会福祉事業の経営は国、地方公共団体、社会福祉法人が経営するもの、逆にいえば国、地方公共団体、社会福祉法人の経営する事業、それが社会福祉事業であるという観念が形成されることになった。

社会福祉基礎構造改革の最終案では、営利企業による特別養護老人ホームの経営は見送られたものの、保育所については運用上の対応として実現されることになった。このことは、部分的にせよ、社会福祉事業は国、地方公共団体、社会福祉法人によって経営されるものという観念に風穴が開けられたことになる。特別養護老人ホームについても将来的には営利企業による経営が容認されるのではないかという懸念がないわけではない。

ただし、保育所以外の第二種社会福祉事業の経営についていえば、80年代後半から営利事業体の参入がはじまり、その範囲は年々拡大を続けてこんにちに至っている。ホームヘルプサービス、配食サービスに入浴サービスなどの居宅サービスは、すでに民間の互助団体、家政婦派遣事業所、配食事業や入浴事業を行う有限会社その他への派遣委託や業務委託などのかたちで実施されてきた。また、介護保険制度のもとにおいては法人格をもっていることを基礎的な条件として営利的事業所が介護支援事業者や居宅サービス事業者として介護保険事業に参入することが認められている。わが国の社会福祉は、基礎構造改革を待つまでもなく、第二種社会福祉事業については営利企業の参入を認めてきたのである。基礎構造改革はそのような営利事業の参入を第一種社会福祉事業にも及ぼそうとしたといえよう。

(3) 社会福祉の範囲— 枠組みによる限定

このように、すでに今日において、第二種社会福祉事業に限定していえば、社会福祉とそうでないものとの区分を経営主体の違いによって行うことは不可能であり、また無意味なように思える。たとえば、ホームヘルプサービス

についていえば、それが公務員ヘルパーによって提供されようとして互助団体や家政婦派遣事業所のヘルパーによって提供されようとして、基本的にそのサービスの内容に違いがあるわけではない。利用者側からいえば、そのサービスが福祉ニーズの充足に有効であれば、ヘルパーがどのような機関・団体に所属していようとも、そのことは関わりがないといっていよいであろう。

しかし、そうはいっても、互助団体によるホームヘルプサービスはともかくとして、家政婦派遣事業所その他の営利事業体によるホームヘルプサービスと地方自治体や社会福祉法人によって提供されるホームヘルプサービスと完全に同一視するわけにはいかない。これまでのところ、国や地方自治体もそうしようとしているわけではない。国や地方自治体は、業務ないし事業の「委託」や事業者としての「指定」という枠組みを設定し、その枠組みによって区分された部分のみを社会福祉の一部として取り扱おうとしているのである。これがわれわれのいう社会福祉の枠組みによる限定、さらにいえば枠組みとしての社会福祉にほかならない。

委託や指定という枠組みを通して提供される社会福祉という観点からいえば、営利事業者によるホームヘルプサービスそのものは社会福祉ではないが、それが地方自治体による委託や指定という一種のフィルターを通して提供される場合、その部分は社会福祉ということになる。もとより、このようなかたちでの社会福祉の多元化が推進されるということになれば、地方自治体の任務は委託や指定にとどまらない。地方自治体の設定の枠組みのなかには、個々のサービスについて一定の供給量を保障すること、費用の負担を一般の販売よりも低価格に設定すること、サービスの質を一定の水準に維持するための最低基準を設定すること、利用者の利用を支援し、促進するようなシステムを導入することなど、利用者のサービス利用権を保障するための諸条件を組み込んでおくことが要請されることになる。

(4) 社会福祉の範囲——内容による限定

さらに、われわれは、以上の議論に加えて、内容的に福祉サービスをそれ以外のものと区別する条件として、以下のような要件を設定してみたい。す

なわち、社会福祉は実質的な特性として①福祉ニーズ対応性、②規範性、③公共性、④非営利性をもつこと、形態的な特性として⑤組織性、⑥継続性⑦安定性、⑧透明性をもつことが求められよう。実質的な特性は社会福祉がそれとして成立するための不可欠の要件である。①の福祉ニーズ対応性は改めて説明するまでもない要件である。②の規範性は社会福祉が利用者の人格の尊厳や人権を擁護しようとする人権意識、それを実現しようという使命感によって支えられているということである。規範性は、そのような使命感の達成に事業者の行動を方向づけ、自己を律する自己規制力といいかえてもよい。社会福祉の経営には一定の人権意識、使命感、自己規制の能力が求められるのである。③の公共性は、社会福祉は目的においても運営の形態についても利用者をはじめとして市民や住民の生活の向上という公共の利益に奉仕するものでなければならないということである。社会福祉は、それがどれほどに強い使命感に裏付けられていようとも、個人的名利の手段であってはならず、また公共の利益を損なうような形態で運営されてはならない。④の非営利性は、社会福祉の利用者による利用料の負担を全面的に否定するものではない。しかし、その負担の額は公共性に照らして妥当なものでなければならず、また出資者にたいする利益の配分は容認されえない。80年代後半以降における第二種社会福祉事業にたいする営利事業の参入は、この要件と抵触しかねない側面をもっている。ただし、その提供するサービスが委託や指定という枠組みのなかで提供される場合には、この要件は充足されると考えられている。逆にいえば、委託や指定はこのような要件を充足させるための枠組みである。

社会福祉の形態的要件としての⑤組織性 ⑥継続性 ⑦安定性 ⑧透明性はいずれも社会福祉の実質的要件の外枠となるものであり、かつ利用者の利益を確保するうえで充足されなければならない要件である。ただし、⑤の組織性と⑥の継続性はインフォーマルサポートネットワークやボランティア活動の存在や意義を否定するものではない。また、⑧の透明性は経営の透明性ということであり、情報の開示・提供や説明責任の履行によって確保される。

このように、社会福祉の範囲をどのように把握するかということについては、実態的に把握される事業の種類、経営主体の性格、提供の枠組み、さら

には実質および形態に関わる要件など、さまざまな側面からの議論が可能であるが、いずれにせよ詰めた議論は今後に残されている。

〔Ⅱ〕社会福祉存立の枠組み

つぎに、社会福祉改革論が社会福祉存立の根幹に位置するその主体、すなわち社会福祉に関わる資源配分の主体をどのように認識し、位置づけるべきかという社会福祉研究におけるもっとも重要な論点に関連してもつ意味について検討する。

(1) 社会福祉における資源配分主体の多元化

— 民間セクターの活性化と市場セクターの参入

社会福祉改革に関わる議論は、何よりも社会福祉における資源配分主体をどのように把握するかという論点に深く関わっている。ここでいう社会福祉の資源配分主体は社会福祉の具体的第一線のレベルにおける福祉サービスの提供主体ではない。それは、社会福祉あるいはさらに広く「社会の福祉」に関わる社会総体のもつ資源(=社会福祉資源)の配分に関与する主体ないしセクターの意味である。もとより、そのような意味での社会福祉資源の配分主体に関する議論は、今回の社会福祉基礎構造改革にはじまるわけではない。わが国においても萌芽的にはすでに70年代後半には社会福祉の多元化というかたちで資源配分主体に関する議論が始まっている。先行するイギリスでは60年代からの議論である。

周知のように、社会福祉資源配分の主体ないしセクターについての議論は、欧米においても、またわが国においても、それを政府(中央政府ならびに地方政府)、民間、市場という三通りのセクターに分類するか、あるいはさらに民間セクターをボランティアセクターとインフォーマルセクターに分類し、政府(国・地方自治体)、市場とあわせて四通に分類するか、いずれかの類型化が一般的である。

社会福祉基礎構造改革の中心的論点の一つは、従来の国を中心に公的に行

われてきた社会福祉資源の配分を民間セクター、さらには市場セクターを中心とする形態に改めようというものである。ここで問題になるのは、国を中心とする従来の資源配分のありようをいまの時点で改める必要があるかどうかということ、さらに市場セクターが社会福祉資源の配分メカニズムとして適切に機能しうるかどうかということである。これまで、このいずれの側面についても、われわれのそれも含めて、多様なかたちでの議論が展開されてきている。それらの議論の中心にあったのは従来の社会福祉資源の国を中心とする公的配分方式—その論点は措置制度に特化される傾向にあったが—やそれと対比的に提起された契約利用方式の資源配分メカニズムとしてみた場合の長短功罪に関する議論であり、またより一般的には市場セクターによる配分を容認することの妥当性に関する議論であったといってもよいであろう。

80年代以来の社会福祉改革の現時点における決着点は、基本的総体的には国中心の資源配分方式を契約利用に比重を移すことを前提に、部分的には伝統的な配分方式—措置制度—を残しつつ、民間セクターの活性化をはかるとともに、市場セクターの参入についてはその範囲を委託や指定による第二種社会福祉事業(含居宅介護サービス)に限定するということになりそうである。この落ち着き方は、従来の国中心の資源配分方式が完全無欠ではないことや一切の規制を排除する市場原理至上主義の配分方式のもつ非現実性などを考慮すれば、まずまず現実的かつ妥当な結論といってもよいであろう。しかしながら、当然のことにそこに残された課題は多い。

ここでは理論的な課題に限定し、二点だけ指摘しておきたい。第一点は、歴史的かつ概括的にみて、近代以降、社会福祉資源の配分に関わる体制が民間セクター(慈善事業)から地方団体(救貧制度)へ、そして国(社会事業)へという方向性でその比重を移し、最終的には国家責任を中心とする福祉国家体制に発展再編成されてきたという事実と、80年代改革以来の福祉改革による民間、さらには市場への展開という逆の方向性をどのように調和させ、接合するかということである。19世紀から20世紀への世紀転換期における社会事業の成立から第二次世界大戦後における福祉国家の成立という歴史的過程のもつ意味を考えれば、80年代以来の社会福祉の基礎構造に関わる改革は、

新自由主義者や新保守主義者の志向する単線的な過去への回帰ではなく、社会福祉の新しい段階への展開を示すものとして整理され、そのようなものとして理論構成されなければならない。

第二点は、民間セクターの比重の増大や市場セクターの参入についても、同様に、福祉国家体制下における社会福祉の新しい段階への展開という文脈のなかで、整理され、その役割や機能のあり方について、また社会福祉の理念に適合するような、サービスの品質管理や利用における適正手続きの確立、経営の説明責任性の確保その他新たな状況を前提とする規制システムのあり方についての理論化が必要とされよう。

(2) 社会福祉における政府間関係の再編成—政策制度主体の分節化

80年代以来の社会福祉改革には、社会福祉における分権化の推進という側面が含まれている。それは、80年代なかばにおける国による補助金の削減、一部機関委任事務の団体委任事務への移管、90年代初頭における高齢者福祉ならびに身体障害者福祉に関わる事務の市町村への委譲として実現され、今回の社会福祉基礎構造改革でも知的障害者福祉に関する事務ならびに身体障害児・知的障害児にたいする居宅サービスに関する事務の市町村への委譲が予定されている。こうして、こんにち、わが国の社会福祉は、居住形態をとる児童福祉施設によるサービスを例外的な存在として残しつつ、基本的には国と都道府県中心とする社会福祉から市町村を中心とするそれに転換する方向にあるといつてよい。

50年以前、戦後改革のなかで再編成された戦後社会福祉の基礎的な骨格構造は、社会福祉の事務を第一義的に国(中央政府)の責任として位置づけ、その実施を都道府県を中心に地方自治体(地方政府)の首長や地方自治体そのものに委任するというものであった。国の事務を都道府県や市町村の首長に委任する方式が機関委任事務であり、都道府県や地方自治体そのものに委任するのが団体委任事務であるが、社会福祉による援助の中心となる最低生活費の支給や福祉サービスの提供はすべて機関委任事務として位置づけられてきた。このような社会福祉に関わる事務執行の体制は、財政の側面におい

でも、必要とする費用の10分の8を国が負担し、残りの10分の2を地方自治体が負担するという負担率のあり方によって裏打ちされていた。こうして社会福祉の領域においても、国（中央政府）と自治体（地方政府）との関係は、権限の側面においても、財政の側面においても、国から都道府県へ、一部のサービスについてはさらに市町村へという上意下達、下降型の関係として展開することになった。

80年代以来の社会福祉改革は、このような状況を改革し、社会福祉を地方自治体なかでも市町村を基礎的な単位として展開する方向を提起するものであった。その根拠は、社会福祉の運営は、市民生活にもっとも近く、それだけに市民生活の実態を知悉することのできる立場にある市町村を中心に運営されるのが妥当かつ適切であるというものであった。しかし、周知のように、このような改革の方向は多くの、激しい批判と反発を招くことになった。それは、このような改革案が戦後福祉改革のなかで確認され、確立されてきた社会福祉にたいする国家責任を解除しようとするものと受けとめられたからである。

このような批判は十分に理由のあるものであった。実際、改革案は社会福祉を市町村単位で運用する場合、市町村と都道府県、さらには国という三者の関係がどのようなものになるのか、なかでも国家責任のありようを含め、新体制下における国の役割や機能がどのようなものになるのか、そのことを明確に示してこなかった。むしろ、国の役割や機能の単純な縮小や後退、性格の転換を示唆するような発言が少なからずみられたのである。しかしながら、その一方、一部の厚生官僚による汚職事件に象徴されるような、戦後以来の厚生行政において形成されてきた中央集権主義や官僚主義の肥大と弊害は、看過しがたい事実であった。この側面においては改革は避けがたい社会的な要請であった。

社会福祉における政策制度主体のあり方に関連させつつ、ここでも理論的な課題を三点指摘しておきたい。その第一点は、社会福祉における国家責任、すなわち社会権の生存権の保障が新しい市町村を中心とする社会福祉のなかでどのように担保されるかという問題について、明確な青写真を構築するこ

とが求められる。さらにいえば、社会福祉の提供が市町村を中心に、しかも資源配分方法の多元化という前提をとるとき、社会権的生存権の保障はどのように担保されるのか、そのことについての青写真である。そこにおける市町村、都道府県、国の役割についての理論構成が必要である。

社会福祉基礎構造改革のなかで構想されている政府の役割についてのイメージは、端的に言えば、伝統的家父長主義的な保護介入国家（プロテクティブステイトあるいはインタービーイングステイト）から条件整備国家（イネイブルステイト）への転換ということであろう。国は直接的に国民の生活に介入し、生存権を保障する事業を実施することをやめ、国民が自己責任において生活を維持することを支援するための条件整備に転じるということである。たしかに、国が社会福祉に関わる事業を直接指揮実施することがもっとも効果的かつ効率的であるかどうかについては、議論の余地がありうる。その意味では、国が条件整備に転じることも一つのあり方であろう。しかしながら、現代社会に生活する市民は国が行う条件整備で十分な自立生活を維持しうる人びとばかりではない。そのような人びとにとって国が最終的なセーフティネットを整備する責任を放棄することは適切ではない。また、市民の直面する福祉ニーズには児童虐待ケースや老人虐待ケースのなかでどのようにより積極的な介入を必要とする場合も少なくない。こうした事実からすれば、国がその保護介入的な機能を第一義的には市町村に委譲するにしても、市町村がその機能を全うしうるだけの条件を整備する責任は引き続き国の責任として全うされなければならない。行政の一部には市町村の役割も条件整備だとする理解があるが、それでは社会権的生存権の保障は担保されえない。社会権的生存権の保障をめぐる国、都道府県、そして市町村あいだの権限と責任の再分配が必要とされる所以である。

第二点は、国、都道府県、市町村の関係を下降型の政府間関係から市町村から、都道府県、そして国へという上向型の政府間関係に転換するための理論構成が求められるということである。市町村単位の世界福祉は、国や都道府県に属する社会福祉の権限を市町村に委任、あるいは委譲すること、すなわちそれは単なる社会福祉の下方分権化では実現されえない。そ

これは、市町村の自治としての社会福祉の実現でなければならない。おのずと、国や都道府県と市町村との関係は、前二者が市町村に社会福祉に関する権限の一部を授権するというものではない。国や都道府県の役割と機能は、市町村のもつ社会福祉を実施する権限を尊重し、自治としてのその展開を保障するための条件整備を分担するというものでなければならないであろう。このような、新しい市町村単位での社会福祉を実現し、促進するような政府間関係に関する理論の構築が必要とされるということである。

第三点は、市町村単位の自治型の社会福祉を実現するには、市町村が社会福祉に関する政策決定権のみならず、そのための課税や債券発行等の権限を含む財政自主権をもつことが不可欠の条件となる。周知のように、80年代以来の社会福祉改革の実態は、市町村への権限の移管委譲を喧伝しながらも、その実、移管委譲されるものは義務や責任であり、介護保険制度の導入に象徴されるように、保険料、供給される介護サービスのメニューやその運用、要介護度の認定についても、国による枠組みが厳格に設定され、市町村が独自性を発揮する余地は限られている。このような状況を克服するには、政策決定権や財政自主権を含む市町村の自己統治を前提とする新たな社会福祉のありようについての理論構築が必要とされる所以である。

(3) 市町村と地域社会の間——「新しい公共」の形成

社会福祉改革の課題のなかには、社会福祉の市町村単位への移行と同時に地域社会を中心とする社会福祉への転換ということが含まれている。市町村単位の社会福祉というときの市町村は、何よりもまずは行政機関としての市町村であるが、他方社会福祉の展開の場としての地域社会はどのように捉えられるのであろうか。また、両者の関係はどのように理解されるのであろうか。

一般的常識的な理解の仕方をとれば、地域社会は行政機関の基盤となる行政区画のなかに居住する人びとの集合体ということになる。ただし、地域社会の前提となる範囲は広狭さまざまであり、その意味では行政区画と地域社会の成立する範囲は必然的に重なり合うというものではない。また、地域

社会を機能的に一定の帰属意識、生活意識、文化、生活利害その他の特性を共有する人びとからなる集団として捉えるならば、行政区画と地域社会との距離は一層離れたものとならざるをえないであろう。しかし、ここではそのことを十分承知のうえで、地域社会と市町村の意義および両者の関係を、現実的に、一定の地理的範域(行政区画)を前提に成立する、多かれ少なかれ一定の帰属意識や生活意識、文化、生活利害などを共有する自立した市民、すなわち地域住民から構成される集合体と、それらの人びとによって民主的な手続きのもとに選出され、制度的に一定の権限を委任されて成立する自己統治の機関としての政府(行政機関)の関係として理解することにしたい。

以上のような市町村と地域社会についての理解を前提に、社会福祉改革という市町村への分権化や地域社会による活動の活性化という課題を捉えれば、つぎのような理論的課題が抽出される。第一点は、市町村への分権化という場合の市町村の位置づけである。これまでの議論からすでに明らかなように、社会福祉改革論による社会福祉の分権化には市町村を国の政策意志の執行機関として扱うという色彩が濃い。その意味では80年代以来の社会福祉の分権化は、一見分権に見えて実は「統制のとれた分権」⁽²⁾にすぎない、という指摘は適切であろう。逆に、これと裏腹の関係において、地域住民の市町村にたいする対応も国の政策意志にたいする批判と抵抗という姿勢になりやすい。もとより、統制のとれた分権にたいする批判や抵抗には、それなりに意義を認めなければならない。しかし、分権型の社会福祉をさらに一步進めて自治協同型の社会福祉に転換させるためには、市町村が、国の政策意志の執行機関であること以前に、あるいはそれ以上に、地域住民によって選出された自己統治のための政府機関であることに思い到さなければならない。地域社会を構成する地域住民は市町村がみずからの意志を執行するための政府機関であるという認識を前提に、現実の市町村の行政をチェックし、方向づけることが要請される。社会福祉の研究に求められることは、その方向に展望をもちうるような理論構成を提起することであり、またその裏付けとなるような実証的研究を蓄積することである。

第二に重要なことは、市町村と地域住民との関係を公と私という二項対立

的な関係から、自主的主体的な第三者セクターを形成することによって、三者関係的なそれに発展させることである。この10年ほどの社会福祉の展開のなかでもっとも注目される現象の一つは、多様なNPO(民間非営利組織)の出現であろう。NPOのもつ意義の一つは、それが行政機関としての市町村とその選出母体でありまた被統治者としての地域住民(市民)との間に立って第三者機関的な役割をもとうとしているところにある。

NPOは地域住民が自主的主体的に設立した組織であるが、市町村による行政の枠外において、あるいは行政との協同において、地域住民のニーズに対応することを主要な活動とする。NPOは組織的出自としては民間性をもつが、地域住民の福祉ニーズに対応するという側面においては公共的な性格をもつことになる。そのようなNPOと行政機関としての市町村との関係は、部分的に目的を共有しつつも、基本的には相互にチェックしあう関係である。また、NPOは地域住民の福祉ニーズの充足という公共的な課題に関与することによって公共性を持ち、地域住民のチェックを受けることになる。こうして、地域住民、政府機関としての市町村、NPOは、福祉ニーズの充足、さらには市民生活の向上という共通の目標を中心に、相互に支えあい、チェックし合うという関係を成立させることになり、そこには一定の政治的なダイナミズムとそれが作用する空間が形成されることになる。われわれの視点からいえば、これがいわゆる「新しい公共」とよばれるものであろう。

もとより、このような新しい公共は市町村のレベルのみならず、都道府県、国、さらには国際社会のレベルにおいても成立する可能性を帯びている。すでに言及した社会福祉に関わる資源配分主体の多元化についても、単なる横並び的な供給窓口の拡大としての多元化や公的責任回避策としての多元化という観点を超えて、このような新しい公共という観点から積極的に位置づける理論構成が求められよう。

〔Ⅲ〕 自立生活の支援

最後に、今回の社会福祉基礎構造改革が新しい社会福祉の理念あるいは目

的として個人の自立生活の支援をあげていることに関して若干の議論を試みることにしよう。

(1) 理念・目標の転換

社会福祉基礎構造改革の理念が個人の自立生活であることに新鮮さを感じるのは、あながちわれわれだけではないであろう。戦後間もない時期の社会事業の理念あるいは目的がいかなるものであったかを思い起こすとき、特にその印象が強い。周知のように、戦後間もない時期における代表的な社会事業の概念規定は、1950年の社会事業研究所によるそれであろう。すなわち、そこでは「社会事業とは、正常な一般生活の水準より脱落背離し、またそのおそれのある不特定多数の個人または家族に対し、その回復保全を目的として、……個別的、集団的に保護助長などの処理を行う、社会的、組織的活動である」⁽³⁾とみなされている。翌51年の社会福祉事業法は、その第三条で社会福祉事業の趣旨について「社会福祉事業は、援護、育成、または構成の措置を要する者に対し、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することが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」と規定している。

さらに、ほぼ同時代の研究者による概念規定として孝橋正一のものがある。孝橋の規定においては、「社会事業とは、資本主義制度の構造的必然の所産である社会的問題にむけられた合目的・補充的な公・私的社会的方策施設の総称であって、その本質の現象的表現は、労働者＝国民大衆における社会的必要の欠乏（社会的障害）状態に対する精神的・物質的な救済、保護および福祉の増進を、一定の社会的手段を通じて、組織的に行うところに存する」⁽⁴⁾とされている。

戦後間もない時期における社会事業の理念ないし目的と社会福祉基礎構造改革の提起する社会福祉の理念ないし目的との懸隔は一見して明らかであろう。それでは、両者の違いはどのようにしてもたらされたのか。それは、戦後復興の萌芽期である50年前後の時代と高度経済成長とその後の長期的不況を経験した90年代の社会経済的諸条件の違い、さらには生活水準や生活様式

の違いによるといえば、それはその通りである。しかし、社会福祉の理論研究としてはそう指摘しただけでは不十分である。そのような変化をもたらしたものが何であったのか、その過程や要因について、またそのような変化が社会福祉にとって何を意味するのか、そのことについて明らかにしなければならない。そうでなければ、社会福祉の理論研究は、これからの社会福祉について、そのありようを方向づける理念や目的を設定し、提起するという、その実践的な責任を全うすることはできないであろう。

もとより、ここでそのことについて行き届いた議論を展開しうる余裕はない。ここでは取り急ぎ論じられるべき課題がどのようなものであるのか、そのことだけを指摘しておきたい。

(2) 対象論の再構築

まず、第一の論点は、1950年前後の戦後社会福祉における骨格形成期の社会事業論と社会福祉基礎構造改革論がそれぞれ社会福祉の対象をどのように捉えているかということである。社会事業研究所は「正常な一般生活の水準より脱落背離し、またそのおそれのある不特定多数の個人または家族」を、社会福祉事業法は「援護、育成、または構成の措置を要する者」を、孝橋は「労働者＝国民大衆における社会的必要の欠乏（社会的障害）状態」を、それぞれ社会福祉の対象として措定している。

周知のように、社会福祉の対象についての規定の仕方には、対象を一定の特徴を共有する者ないしその集合として属人論的に捉える方法とそれを一定の解決ないし緩和すべき問題状況として状況論的に捉える方法がある。社会事業研究所や社会福祉事業法の対象のとらえ方は前者であり、孝橋のそれは後者である。両者の違いは、単なる対象を人間のレベルで捉えるか問題のレベルで捉えるかの違いではない。そのことの意味は後述するとして、孝橋の規定を属人論的に捉え直せば、「社会的必要の欠乏（社会的障害）状態にある労働者＝国民大衆」ということになる。すなわち、すでに明らかなように、骨格形成期の概念規定に共通にみられる特性は、社会福祉の対象を一般ないし通常的能力なり生活なりの水準を充足していない者として捉えていること

である。そこでは、社会福祉の対象は、明示されてはいないものの、質的には社会的弱者として、量的には社会の一部の者、少数者として捉えられているとってよいであろう。

このような社会福祉対象の認識のありようは、その後の高度成長期以降の社会福祉におけるいわゆる一般化普遍化を経験する過程で、国民一般を対象として認識するように変化してきた。社会福祉基礎構造改革がこれからの社会福祉の理念として個人の自立生活の支援を掲げるのも、このような社会福祉対象の把握方法における変化の延長線上にあるものとして受けとめることが可能であろう。この新しい理念を社会福祉の対象規定として読み替えてみると、社会福祉の対象は自立生活が維持しえない状況、あるいは属人論的にいえば自立生活が維持し得ない状況にある人びとということになる。社会福祉基礎構造改革が、このように、社会福祉の対象をより一般的普遍的に捉えようとしていることじたいは、時代の要請に対応するものとして評価することができる。

しかし、ここで重要なことは、社会福祉基礎構造改革論に限らないことであるが、このように社会福祉の対象を一般的、普遍的に規定する過程において、社会福祉対象論の重要な課題であった対象の社会的形成因ならびに形成過程についての議論を脱落させてこなかったかということである。

すなわち、人びとはいかにして社会福祉の対象になるのか、あるいは人びとが社会福祉を必要とする状況はいかにして形成されるか、ということについての議論の欠落である。ここでの自立生活の支援という理念に関連させていえば、人びとの自立生活を維持しえない状況はいかになる原因にもとづき、どのように形成されてくるのかという議論が抜け落ちてしまっているということである。

もとより、社会福祉を構成する個々の制度はその制度の利用を認める人びとの範囲について一定の基準をもっている。措置基準や要介護認定基準などがそれである。そこにはそれぞれの制度がどのような状況にある人びとを制度の対象=利用者とみなすかということが示されている。しかし、このような基準のもつ含意は政策なり制度なりが一定の状況にある人びとを利用容認

の対象として認識するということであり、そこには状況そのものの形成因や形成過程についての議論は含まれていない。そのことが議論になる場合にも、要介護認定がそうであるように、客観性の確保という名目のもとに人びとの身体的状況のみが論じられることになる。

ここでは、社会福祉がかつて中心的な課題として論じてきた社会福祉的な対応を必要とするような一定の状況をうみだす原因、またそのような状況の形成過程を規定する要因としての社会経済的諸条件についての議論は完全に抜け落ちてしまっている。さきに、50年代後半の社会福祉の対象把握の例として孝橋正一を引用した。その理論体系の全体を受け入れるかどうかは別にしても、社会福祉の理念を個人の自立生活の支援として法社会的に把握しようとする今日の状況のなかで、孝橋が社会福祉の対象をその形成因や形成過程に遡及して捉えようとしたことのもつ意味をもう一度考え直してみる必要がありそうである。

(3) 自立概念の再構成

しかし、そのことはそのこととして、社会福祉基礎構造改革が社会福祉の理念を人びとの自立生活の支援として設定しようとしていることは、社会福祉が何を指すのかという観点からは積極的に評価するに値する。ここで、すでにみた社会事業研究所の定義が社会福祉の目的について「正常な生活水準より脱落背離し、またそのおそれのある不特定多数の個人または家族に対し、その回復保全を目的」にするとし、社会福祉事業法が「援護、育成、または構成の措置を要する者に対し、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することができるように援助すること」をもって社会福祉の趣旨(目的)としていることを思い起こしてみたい。これらの規定には、明らかに社会福祉の対象=利用者を正常な水準や状態から脱録した、あるいは独力ではそこに到達しえない人びととして捉え、それらの状態を正常な状態に回復させ、あるいは正常な状態に引き戻すという選別主義的な捉え方が潜在しているように思われる。その意味では、社会福祉基礎構造改革が人びとの自立生活の支援を目指そうとしていることは、大きな前進であるといえよう。

しかしながら、そこにも問題がないわけではない。基礎構造改革論のなかで自立あるいは自立生活がどのようなものとして考えられているか、その点の議論は深まっていないからである。

たとえば、自立という用語は今回が初出ではない。実際、自立という用語は、社会事業研究所の定義が作成され、社会福祉事業法が制定されたまさにその時期から、生活保護行政のなかで自立助長という熟語として頻繁にもちいられてきた。しかも、そこでは自立助長は、生活保護の受給者を保護を必要としない状態にすることとして捉えられていた。さらにいえば、そこでは、自立は人間として当然の状態、そうあるべき状態として捉えられてきた。別の観点からいえば、社会福祉に求められてきた課題は、社会福祉に依存している人びとをいかにして早い時期に社会福祉を必要としない状態に仕向けることができるかということであった。社会福祉の関係者たちによって自立はある種道徳的な規範として捉えられていたのである。

論点は、社会福祉基礎構造改革という自立生活の支援がこのような規範的自立助長論をどこまで克服しているかということである。社会福祉基礎構造改革のキー概念には、自立生活のほかに、自己選択権や自己決定権があるが、自己選択や自己決定にはおのずと自己責任が求められる。個人の自立生活の支援という理念が自己選択権や自己決定権の側面から自己責任義務の側面に比重を移すかたちで追求されることになれば、下手をすればその帰結は自立助長論の再現になりかねない。自立の可能な者、すなわち障害の軽い者から援助を与えるという、かつての更生論的・育成論的な援助のありかたを再現させることにもなりかねないのである。

ここで問われることは、いわれるところの自立をどう捉えるかということである。それは社会福祉の研究に求められている喫緊の課題である。われわれは、かつてこのことに関連して二つの議論を提起した経緯がある。第一には、自立にたいしては依存という状態があり、両者はしばしば対極にある状態として捉えられるが、これを二項対立的に捉えることを避け、連続した状態として捉えるという視点をもつことの重要性である。第二は、自立を構造的に、「目的的な自立」としての人格的自立—むしろ人間的な自立という表

現が適切であるかもしれない——と「手段的(道具的)自立」としての身体(身辺)的自立、心理的自立、社会的自立、経済的自立に一旦分離して捉えるということである。

先に指摘したように、一般に、自立と依存とは対極にある、互いに相反する状態として捉えられる。しかし、恐らく現実には、人間の状態としては完全に自立しているといえるような状態も、また完全に依存しているといえるような状態も存在しないであろう。人間は本来的に依存的協同的な存在であり、またみずから自立した自分自身であることを求める存在である。出生直後の、完全に親に依存しているように見える子どもであっても親からは自立した、自分自身であることを求める存在であろう。逆に社会的にも経済的にも完全に自立しているように見える大人であっても、その人間としての生活はどこかで誰かに依存している。その意味で、自立と依存は対極にある状態ではない。

自立と依存は連続した状態であり、そしてその中間のどこかに自立的依存あるいは依存的自立ともいうべき状態が存在する。自立的依存とは、自立のために誰かにあるいは何かに依存しているという状態であり、依存的自立とは誰かにあるいは何かに依存しつつ維持されている自立である。この文脈でいえば、自立している人間と依存している人間との違いは相対的なものである。自立生活の支援は、そのような自立的依存あるいは依存的自立を認め、そのような依存を含む生活を自立生活として支援するというものでなければならない。

世上一般には、自立といえば、身体(身辺)的自立、心理的自立、社会的自立、経済的自立という用語が想起される。しかも、一人前の人間であれば、身体(身辺)的に、心理的に、社会的に、そして経済的に自立していて当然とされる。しかも、しばしばそのような自立が自己目的化される。しかしながら、そのような身体(身辺)的自立、心理的自立、社会的自立、経済的自立はそれ自体が目的となるべきものではない。それらの自立は、人間が人間として生きていくうえでひとまず必要とされる手段であり、道具であるにすぎない。われわれが自立を目的的自立と手段的自立に分ける所以である。人

間が人間であることを求める意欲と意志—すなわち自己決定、社会参加(生活の協同性への参加)、自己実現を求める意欲と意志—をもつことこそが自立とよばれる状態のエッセンスであろう。身体(身辺)的自立、心理的自立、社会的自立、経済的自立はそのような人間的自立を追求し、実現するための手段ないし道具であり、したがってそのことのゆえに手段的道具的自立はそれらが十分に達成されえない場合は、誰かによってあるいは制度や生活機器によって補強し、代替することが可能である。自立生活の支援はそのようなものとして展開されなければならないのである。

このような自立の思想と理論は、周知のように故定藤丈弘教授がその生涯をかけて追求されてきた課題である。いまは教授のあまりにも早すぎた死を悼み、その残された課題に幾分かでも迫ることができればと願うばかりである。ちなみに、定藤教授に続いて盟友の岡田武世熊本学園大学社会福祉学部教授も幽冥界を異にされた。いまはお二人のご冥福をお祈りするほかはない。

注

- (1) 木村忠次郎『社会福祉事業法の解説』時事通信社 33 ページ
- (2) 進藤宗幸『福祉行政と官僚制』岩波書店 1996年、86 ページ
- (3) 木村忠次郎 前掲書 16 ページ
- (4) 孝橋正一『全訂社会事業の基本問題』ミネルヴァ書房 24～25 ページ